

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนเมือง กรณีศึกษาชุมชน
โค้งรถไฟยมราช” ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมอันประกอบด้วยแนวคิด เอกสารทางวิชาการ และ
ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชนเมือง
5. การจัดสวัสดิการชุมชนเมืองของชุมชนโค้งรถไผ่ยมราช
6. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการศึกษา

1. แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเมือง

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่การพัฒนาสมัยใหม่ จากพื้นฐานที่เป็นประเทศเกษตรกรรมสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นชุมชนเมือง เกิดการอพยพ การสร้างชุมชนเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและไม่มีแผน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ และปัญหาความยากจนมีความรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งความไม่เท่าเทียมในการจัดบริการพื้นฐาน ทำให้คนจนที่อพยพเข้าเมืองไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ทั้งยังมีความหนาแน่นทรุดโทรมและขาดการพัฒนา โอกาสสร้างความมั่นคงในการตั้งถิ่นฐานและการมีชีวิตของครอบครัวคนจนในชุมชนเมือง จึงเป็นไปตามยถากรรม และการเจริญเติบโตของเมืองยังได้ก่อให้เกิดความแออัด ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก ชุมชนผู้มีรายได้น้อย กระจัดกระจายในเมืองต่างๆ โดยกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเมืองใหญ่ ทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้าน ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการอยู่อาศัย เนื่องจากขาดระบบการจัดการที่จะสามารถรองรับการอยู่อาศัยและดำรงชีพของคนระดับล่างกลุ่มนี้ได้ โดยภาครัฐได้มีการแก้ไขปัญหามุมชนเมือง อย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี 2520 ภายใต้โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด โครงการฟื้นฟูนคร โครงการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่

แผนการถูกรื้อย้ายไล่ที่ ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาดียองค์กรชุมชนที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคนในชุมชนที่เผชิญปัญหาเดียวกัน ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นผ่านมาทั้งภาครัฐและภาคชุมชนในระยะแรกยังคงเป็นการแก้ไขปัญหาคือการพัฒนาที่ละจุด กระจัดกระจาย แม้จะทำให้เกิดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ดี แต่ไม่อาจสัมพันธ์กับขนาดของปัญหาที่เพิ่มขึ้นและปัญหาที่ยังคงสะสมอยู่ได้

แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเมือง นับเป็นกรอบแนวทางในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังๆ ในชุมชน รวมทั้งการพัฒนาชุมชนเมืองให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน และเป็นวิธีการที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนจะทำหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำ กระตุ้น และร่วมสนับสนุนบางประการ เพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพและพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด จุดเด่นของแนวคิดนี้อยู่ที่การมีรากฐานจากหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยชุมชนเป็นผู้คิด ผู้ทำโครงการ ผู้ดำเนินการ จัดการด้านการเงิน และดูแลต่อเนื่อง เป็นการทำงานโดยพลังชุมชน ซึ่งเป็นพลังการพัฒนาพื้นฐานในการแก้ปัญหาและเรียนรู้กันเองได้ โดยเปลี่ยนจากผู้รับการพัฒนา มาเป็นพลังในการพัฒนา จากนั้นได้มีพัฒนาการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในแต่ละเมือง มีการทำงานพัฒนาร่วมกันในหลายๆ เรื่อง เช่น ออมทรัพย์ สวัสดิการ อาชีพ ธุรกิจชุมชน ที่อยู่อาศัย เป็นการทำงานที่เชื่อมโยงกับกระบวนการพัฒนาในท้องถิ่น ซึ่งทำให้เห็นทิศทางในการที่จะให้มีกระบวนการพัฒนาระดับเมือง โดยใช้พลังการพัฒนาขององค์กรเครือข่ายชุมชน ร่วมกับกลไกพัฒนาในท้องถิ่นได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้เกิดกลไกการพัฒนาระดับเมืองที่จะสามารถแก้ปัญหาและสร้างกระบวนการพัฒนาร่วมกันอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546, น. 5-7)

ทัศนีย์ ลักษณะนิชนชัย (2551, น. 4-10) ได้กล่าวถึงปัจจัยร่วมในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเมือง ประกอบด้วย

1. สภาพปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน เป็นเหตุ และแรงผลักดันที่ทำให้ชาวชุมชนมารวมตัวกัน เป็นพลังขับเคลื่อนในการจัดการกับปัญหาของชุมชน ในรูปแบบของ “กลุ่มช่วยเหลือตัวเอง” (Self-Help Group) เนื่องจากการหน่วยงานภาครัฐดูแลไม่ทั่วถึง หรือล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ชุมชนจึงต้องช่วยตนเองเป็นการเฉพาะหน้า เพราะปัญหานั้นสร้างความเดือดร้อน และขัดขวางต่อการดำเนินชีวิตปกติสุข ทั้งนี้ในการจัดการปัญหาชุมชนต้องใช้หลักตรรกะ (Logic) หรือความเป็นเหตุเป็นผล บนพื้นฐานความคิดที่เป็นความจริง คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชน หลักประชาธิปไตย และหลักความถูกต้องตามกฎหมายของบ้านเมืองและกติกาของสังคม (Legal Right & Social Right)

2. ภาวะผู้นำ สภาพปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน เป็นตัวเร่ง/ตัวกระตุ้นให้ชาวชุมชน ค้นหาผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีบุคลิกภาพโดดเด่น เป็นผู้นำทางความคิดของคนในชุมชนให้มองเห็นภาพแห่งอนาคตและสามารถสื่อสาร ขยายและขยายความคิด ความเชื่อ ปรัชญาของตนให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ มีการโน้มน้าวชักจูงให้เห็นความสำคัญ สร้างความรู้สึกผูกพันและนำท้าทายต่อวิสัยทัศน์นั้น อันนำไปสู่ “การปฏิบัติโดยการเพิ่มอำนาจ” (Action through Empowerment) (วีระวัฒน์ ปันนิตามัย, 2544, น. 128-129) และหากผู้นำเป็นผู้มีพลังอำนาจที่ชาวชุมชนเชื่อถือ มีจิตสำนึกสาธารณะ และความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ยิ่งทำให้ชาวชุมชน เข้ามาร่วมกระบวนการจัดการปัญหามากขึ้น ผู้นำตามธรรมชาติ ถือเป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการเปลี่ยนแปลงของชุมชน และหากผู้นำตามธรรมชาติถูกบูรณาการอยู่ในตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำแบบทางการ เช่น คณะกรรมการชุมชน ก็จะทำให้ผู้นำคนนั้นมีฐานะและศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของชุมชนสูงขึ้น

ผู้นำชุมชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดในการชักจูงและนำพาชาวชุมชนไปสู่การจัดการกับปัญหาชุมชนได้สำเร็จ ซึ่งต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมของชาวชุมชนและความเป็นประชาธิปไตยเป็นองค์ประกอบร่วม ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของผู้นำชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากชาวชุมชน คือ บุคคลที่มีความซื่อสัตย์ จริงใจ มีความเสมอภาค และให้ความเป็นธรรม จึงจะสามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้สำเร็จ

3. วิธีคิดในการจัดการกับปัญหาของชุมชน วิธีคิดของชุมชนในการจัดการกับปัญหาชุมชนอันดับแรก คือ “การคิดเอาตัวรอด” (Survive) ก่อน โดยค้นหาต้นเหตุแห่งปัญหา และลงมือกระทำตามประสบการณ์ของชาวชุมชน ดังนั้นความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับศักยภาพของชุมชนและผู้นำชุมชน รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมในวิธีการจัดการกับปัญหาอย่างถูกวิธี โดยการบูรณาการหลักคิดต่างๆ เช่น ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ หลักความถูกต้องเป็นธรรม หลักการมีส่วนร่วม การเพิ่มพลังอำนาจ และหลักการแก้ปัญหาแบบสันติวิธี ให้อยู่ในรูปกิจกรรมหรือบริการที่ชุมชนจัดให้มีขึ้น ตลอดจนจิตสำนึกสาธารณะของชาวชุมชน (Community Consciousness) ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหา

4. วิธีปฏิบัติในการจัดการกับปัญหาของชุมชน ขึ้นอยู่กับบริบทของปัญหา ภาวะผู้นำชุมชน วิสัยทัศน์ผู้นำ การบริหารวิสัยทัศน์ และการบูรณาการความคิดร่วมของชุมชนในการจัดการกับปัญหาของชุมชนได้อย่างถูกวิธี ซึ่งการกระทำหรือการจัดกิจกรรม/บริการ เพื่อผลประโยชน์ของชุมชน เป็นเรื่องของส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่อาจผ่านตัวแทนหรือแกนนำของชุมชนในการจัดการกับปัญหา ซึ่งความสำเร็จจะขึ้นอยู่กับระดับการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน และ

การสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) ระหว่างผู้นำชุมชนและชาวชุมชน จนเป็นที่เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ชุมชนเมืองได้ครอบคลุมทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางประชากร สัมพันธภาพของบุคคล และลักษณะทางสังคม ไปด้วยกัน ดังนั้นการนำแนวคิดชุมชนเมืองมาใช้ในการทำงาน จึงมีความหมายถึง การปฏิบัติงานที่มุ่งใช้คุณลักษณะของชุมชนและทรัพยากรในชุมชนเป็นเครื่องมือ เพื่อสร้างจิตสำนึกร่วมของประชาชนในการดำเนินการเพื่อชุมชนและโดยชุมชน โดยการสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการจัดการกับปัญหาเป้าหมายของชุมชน ที่เริ่มต้นจาก “คนในชุมชน” ซึ่งเป็นแกนกลางของชุมชน โดยมีผู้นำชุมชนทำหน้าที่เป็นผู้นำความคิดและสื่อสารความคิดให้ชาวชุมชนเข้าใจ และบริหารจัดการให้เกิดแผน/นโยบาย กิจกรรม/บริการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาของชุมชนอย่างเป็นระบบ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน และมีตัวชี้วัดการพัฒนาแบบยั่งยืน ที่ความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเองจนถึงระดับการพึ่งตนเองได้ มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่จะเป็นทักษะชีวิตในการจัดการปัญหาของตนเอง ครอบคลุม และชุมชนในโอกาสต่อไป รวมถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะที่ร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชน

2. แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน

การให้นิยามความหมายของสวัสดิการ (Welfare) มีความหลากหลาย โดยเฉพาะความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า สวัสดิการเป็นอรรถประโยชน์ (Utility) หรือความพอใจของประชาชน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2544, น. 1) ถ้าเมื่อใดก็ตามประชาชนได้รับการตอบสนองจากการได้เลือกสิ่งที่ต้องการจะได้อรรถประโยชน์สูงขึ้น โดยไม่ทำให้อรรถประโยชน์ของผู้อื่นลดลง ก็ถือว่าสวัสดิการสูงขึ้น แต่แนวคิดความเชื่อในทางเศรษฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับวัตถุที่เป็นตัวตน โดยไม่คำนึงถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในวิถีชีวิตของประชาชน ที่ต้องสัมผัสความรัก ความอบอุ่น ความมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ ประชาชนต้องการดำรงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ ทั้งสภาพทางกายภาพ ทางวัตถุ และจิตวิญญาณ ดังนั้น สวัสดิการในเชิงสังคมจึงมีความหมายครอบคลุม เป็นเป้าหมายสูงสุดของสังคมว่าเป็นความอยู่ที่ดี (Well-being) ของประชาชน โดยผู้มีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการ ประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก คือ รัฐดำเนินการทั้งหมด ประชาชนดำเนินการ และรัฐร่วมกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแนวโน้มการจัดสวัสดิการจะเป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชนมากขึ้น (ทัศนีย์ ลักษณะวิชนชัย, 2545, น. 49) ดังนั้น การพิจารณา

จัดสวัสดิการที่เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับพลังอำนาจในตัวของผู้ชุมนุมว่าจะเข้าไปจัดการสวัสดิการในระดับใด ตั้งแต่การฟื้นฟู การพัฒนาสิ่งที่มีอยู่เดิม หรือคิดใหม่ทำใหม่ ตลอดจนปรับสิ่งที่มีผู้จัดไว้ให้มีความเหมาะสมกับชุมชนของตนเอง โดยอาจจำแนกความหมายของสวัสดิการชุมชนไว้ 3 ระดับ ได้แก่

- สวัสดิการที่จัดโดยรัฐ เรียกได้ว่าเป็นสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้ในภาพรวมระดับมหภาค

- สวัสดิการชุมชนพื้นบ้านที่แต่ละชุมชนมีการสั่งสมสืบทอดกันมา เรียกได้ว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น

- สวัสดิการชุมชนทันสมัย เป็นการนำการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะแนวคิดความเชื่อ อุดมการณ์ พัฒนาใหม่ มาปรับใช้สร้างสวัสดิการของชุมชนเอง

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการในชุมชนทั้ง 3 ระดับ จะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ทับซ้อนกันภายในชุมชนจนไม่สามารถแยกความแตกต่างของสวัสดิการชุมชนแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน การให้ความหมายสวัสดิการชุมชนจึงมีลักษณะผสมกลมกลืนเป็นสวัสดิการชุมชนชุดเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนมีการประสานความสัมพันธ์ของสวัสดิการเหล่านั้นให้เกิดความเหมาะสม เกิดเป็นสวัสดิการรูปแบบที่สอดคล้องกับชุมชนเอง ในขณะที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2546, น. 14) ได้สรุปความหมายของสวัสดิการชุมชน ว่าเป็น การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน ซึ่งหมายถึงรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาจอยู่ในรูปสิ่งของ เงินทอง น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ผลของการจัดสวัสดิการชุมชนที่สำคัญ คือ ก่อให้เกิดรายได้ ลดรายจ่าย เกิดความสัมพันธ์มิตรไมตรีที่ดีขึ้นของคนในชุมชน รู้สึกมั่นคง ภาคภูมิใจ อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข

2.1 แนวคิดในการจัดสวัสดิการชุมชน

ในการศึกษาชุมชนมีมิติของความลึกซึ้งและซับซ้อนเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่อาศัยในชุมชน ทั้งที่จัดระเบียบเป็นสถาบันหรือองค์กร และที่กำลังจัดระเบียบ รวมถึงความสัมพันธ์กับภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นการศึกษาสวัสดิการชุมชนจึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชุมชนไว้ดังนี้

1) อุดมการณ์ความคิดในการจัดสวัสดิการชุมชน

จากความหมายของสวัสดิการในเชิงเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดี จะเกิดขึ้นได้นั้นเป็นความรับผิดชอบของประชาชนทุกคนในประเทศ (ระพีพรรณ คำหอม, 2545, น. 4-5) ที่ต้องแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมตามบริบทของแต่ละประเทศที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดสวัสดิการขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างทางสังคม (สนธยา พลศรี, 2545, น. 191) เชื่อว่าในอดีตที่ชุมชนยังไม่มี ความซับซ้อนแต่มีการพึ่งพาอาศัย การช่วยเหลือเกื้อกูลและเอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งถือเป็นรูปแบบของสวัสดิการพื้นฐานที่ยึดโยงความเป็นชุมชนให้สมาชิกสามารถอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขได้ แต่เมื่อชุมชนมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น สมาชิกในชุมชนไม่สามารถแสวงหาทรัพยากรสนองความต้องการของตนได้อย่างเพียงพอ ทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงความได้เปรียบ โดยที่สมาชิกแต่ละคนในชุมชนย่อมมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกัน ผู้ที่ได้เปรียบก็จะได้ประโยชน์จากชุมชนมาก ในขณะที่ผู้เสียเปรียบได้กลายเป็นผู้ด้อยโอกาส ทำให้เกิดความแตกต่างของฐานะและชนชั้นขึ้น และความต้องการของประชาชนที่ต้องการได้รับการตอบสนองมีหลายระดับ โดยที่บางสิ่งบางอย่างเป็นสิ่งจำเป็น (Needs) สำหรับประชาชน บางอย่างเป็นที่สนใจของประชาชน (Interests) แต่ยังไม่มีความจำเป็นมาก หรือบางสิ่งมีความจำเป็นแต่ประชาชนสามารถเลือกด้วยตนเองได้ (Wants) ดังนั้นในการจัดสวัสดิการจึงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่ามีความเหมาะสมอยู่ที่ใด

จากผลพวงทางความเชื่อที่ว่าสมาชิกในภาพรวมของสังคมและส่วนย่อยที่เป็นชุมชน มีความไม่เท่าเทียมกัน ตลอดจนระดับความต้องการที่แตกต่างกันนั้น อุดมการณ์ความคิดที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันถูกลดทอนหรือขาดหายไป และความต้องการได้รับการตอบสนองประกอบด้วย (ปัญญา เลิศไกร, 2550, น. 17-19)

(1) สิทธิ(Rights) ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ได้ก่อกำเนิดสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาชีวิตของคนให้อยู่รอด (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, น. 18) โดยได้รับการปฏิบัติในฐานะมนุษย์ที่มีตัวตนอยู่ในสังคมและในฐานะประชาชนของประเทศ เรียกได้ว่าเป็นสิทธิพลเมือง (Civil Rights) (ทัศนีย์ ลักษณะวิชนชัย, 2545, น. 70) อย่างไรก็ตามในฐานะของประชาชนก็ควรได้รับสิทธิในการแสดงฐานะความเป็นตัวตนของตนเองหรืออัตลักษณ์ของกลุ่มชนที่เป็นชุมชนเพื่อสร้างพื้นที่ทางสังคมขึ้นมา โดยเฉพาะการเข้าไปจัดการสวัสดิการของตนเอง ดังนั้นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการจึงมีลักษณะทั้งที่เป็นสิทธิที่ควรจะได้รับ การปฏิบัติที่ดีจากสังคม และสิทธิในการเข้าไปจัดการด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการของตนเอง แต่ในสังคมไทยสิทธิเหล่านี้ยังเป็นข้อกังขาว่าจะแสดงได้ชัดเจนมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะสิทธิของชุมชนในการจัดการสวัสดิการด้วยตนเอง

เนื่องจากกระแสการกดทับจากอำนาจที่ขาดมาจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าจนมองข้ามความเป็นสิทธิของชุมชนไป

(2) ความเสมอภาค (Equity) เป็นอุดมการณ์ความเชื่อที่เกิดขึ้นมาเพื่อขจัดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน แต่ความเสมอภาคกลายเป็นอุดมคติที่เกิดเป็นจริงได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากความเสมอภาคเป็นเพียงคำที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการเข้าไปจัดการสวัสดิการของผู้มีอำนาจที่จะเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่อ่อนด้อยกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ความเสมอภาคได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างสวัสดิการให้เกิดขึ้นกับประชาชน โดยความเสมอภาคจะเกิดทั้งในแง่มุ่งของความเสมอภาคในแนวคิดที่มีการกระจายสวัสดิการจากผู้ที่มีความมั่นคงกว่าไปสู่ผู้ที่อ่อนด้อยกว่า ในขณะที่ความเสมอภาคในแนวนอนเป็นการที่ประชาชนทุกกลุ่มได้เข้าถึงโอกาสและได้รับสวัสดิการที่เท่าเทียมกัน

(3) ความอิสระ (Freedom) การที่สวัสดิการของประชาชนจะดีขึ้นได้นั้น ประชาชนต้องมีอิสระในการดำเนินการกิจกรรมบางอย่างได้โดยปราศจากข้อจำกัด สามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกของตนเอง โดยไม่ถูกการครอบงำจากผู้มีอำนาจใดๆ อย่างไรก็ตามความอิสระจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับของการพึงพิง หากมีการพึงพิงมากความอิสระจะลดน้อยลงไปใน นอกจากนี้ความอิสระยังแปรผันโดยตรงกับอำนาจของประชาชนด้วย

2) แนวคิดการจัดสวัสดิการชุมชนแบบพหุนิยม

ตามความหมายของสวัสดิการที่ครอบคลุมวิธีการ เพื่อให้เกิดเป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนนั้น มีพัฒนาการของแนวคิดในการจัดสวัสดิการจากความรับผิดชอบในระดับปัจเจกบุคคลมาสู่กลุ่มองค์กรหรือสถาบันต่างๆ ไปจนถึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการพัฒนาไปสู่นานาชาติประเทศ ที่มีการร่วมมือกันให้เกิดสวัสดิการในภาพรวมที่ดีขึ้น (Midgley, 1997, p. 9 อ้างถึงใน ปัญญา เลิศไกร, 2550, น. 24-28) ทั้งนี้การจัดสวัสดิการชุมชน มีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ 5 กลุ่ม (Spicker, 1988) ได้แก่

(1) ภาครัฐ (Public Sector) ครอบคลุมตั้งแต่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารจังหวัด เทศบาลและตำบล โดยสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากภาครัฐจะมีลักษณะที่เป็นมาตรฐานแบบทั่วถึง (Universal Standards) อย่างน้อยที่สุดก็เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) ที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับ รวมถึงเป็นการจัดเตรียมสวัสดิการสำหรับประชาชนที่ประสบปัญหาในลักษณะของการสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมทางสังคม (Social Control) ให้อยู่ร่วมกันอย่างมีปกติสุขได้

(2) ภาคเอกชน (Private Sector) นักคิดกลุ่มเสรีนิยมเชื่อว่ากลไกตลาดเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง นำไปสู่การเลือกของประชาชนที่สามารถสนองตอบความจำเป็นของตนเอง ภายใต้ความสามารถในการจ่าย รวมถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจะต่ำกว่าการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เพราะการลดต้นทุนเปรียบเสมือนการเพิ่มกำไร จึงทำให้ผู้จัดสวัสดิการในภาคเอกชนพยายามลดต้นทุนที่เกิดขึ้น ประกอบกับถ้าต้นทุนสูงก็จะทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนอื่นได้ อย่างไรก็ตามหากกลไกตลาดล้มเหลว โดยเฉพาะการรวมกลุ่มของภาคธุรกิจเอกชนจนกลายเป็นผูกขาดจะทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกเช่นกัน

(3) การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Aid) เป็นสวัสดิการที่เกิดขึ้นโดยขอความช่วยเหลือจากกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง (Solidaristic Groups) โดยผ่านการช่วยเหลือจากหลากหลายกลุ่ม เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ และกลุ่มสังคมเพื่อนฝูง ในรูปแบบของการเสนองานให้ทำ การให้เงินอุดหนุน และการมีส่วนร่วมในการจัดการต่างๆ

(4) ภาคอาสาสมัคร (Voluntary Sector) เป็นตัวแทนของกลุ่มนักวิชาชีพที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดสวัสดิการในหลายรูปแบบ ตั้งแต่การเข้าไปมีส่วนร่วม การให้แนวคิด การพัฒนา รวมถึงการผลักดันให้เกิดการจัดการสวัสดิการ ในลักษณะของความเป็นผู้ชำนาญการ (Specialist Expertise)

(5) ภาคที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ประกอบด้วยชุมชน เพื่อน เพื่อนบ้าน และเครือข่าย โดยภาคที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด สามารถรับรู้ถึงสภาพความเป็นไปของความจำเป็นที่ต้องมีสวัสดิการได้

ในการจัดสวัสดิการชุมชน จะพบว่าหลายภาคส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งการที่สวัสดิการชุมชนจะเกิดขึ้นได้เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องแสดงบทบาทให้ชุมชนเห็นในเชิงประจักษ์ ในลักษณะของการสอดประสานกลมกลืนตามบริบทของชุมชนแต่ละแห่งที่มีลักษณะแตกต่างกัน บางแห่งภาคที่ไม่เป็นทางการมีความเข้มแข็ง อาจจะแสดงบทบาทที่เด่นชัดในการจัดสวัสดิการของชุมชนเอง โดยที่ภาครัฐเป็นเพียงองค์ประกอบเท่านั้น ในขณะที่บางชุมชนที่ยังขาดความเข้มแข็งเพียงพอ ภาครัฐก็จำเป็นต้องจัดการดูแลให้เกิดสวัสดิการในชุมชนให้สามารถจัดการดูแลตนเองได้ ซึ่งแนวคิดในการจัดสวัสดิการโดยหลากหลายกลุ่มนี้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ โดยที่การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากสถาบันสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะองค์กรทางสังคมที่ไม่แสวงหากำไรที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการสวัสดิการ ถึงแม้จะใช้ค่าใช้จ่ายจากรัฐก็ตาม แต่ก็เป็นการเริ่มต้นของแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

ตามโครงสร้างของการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ ประกอบด้วยสถาบันหรือองค์กรทางสังคม 4 กลุ่ม คือ รัฐบาล องค์กรทางสังคมที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ และองค์กรทางการค้าที่แสวงหากำไร ซึ่งในช่วงแรกของการพัฒนาแนวคิดมาจากความเชื่อในรัฐสวัสดิการ ทำให้การจัดสวัสดิการในช่วงนี้เป็นการจัดสวัสดิการจากงบประมาณของรัฐที่เก็บภาษีมาจากประชาชนโดยผ่านกลไกของรัฐ คือ รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง การชดเชยในรูปแบบการลดหรือผ่อนผันทางด้านภาษี และการออกกฎหมายควบคุมต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดสวัสดิการของรัฐโดยผ่านกลไกรัฐนั้น ยังไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รวมถึงบางครั้งยังก่อให้เกิดปัญหา กับสังคมในระดับย่อยได้ ดังนั้น แนวคิดการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะโดยมีกลไกเชิงสถาบันอื่นๆ ในสังคม ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการเพิ่มขึ้นในลักษณะของการถ่ายโอนงานให้กลุ่มอื่นๆ มีการะการจัดสวัสดิการเองเพิ่มขึ้น ดังตารางของ (Gilbert, 2000, pp. 412-413)

ตารางที่ 2.1

การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ

ภาครัฐ	ภาคเอกชน		
การจัดสวัสดิการโดยรัฐบาล กลางและองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่น ในรูปแบบการใช้จ่าย ของรัฐ การอุดหนุนและการ ออกกฎหมาย	องค์กรทางสังคม แบบไม่เป็นทางการ โดยครอบครัว เพื่อน บ้านและเครือข่าย	องค์กรสังคมที่ไม่ แสวงหากำไรหรือ อาสาสมัคร	องค์กรทางการค้าที่ แสวงหากำไร
	→	→	→

อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการโดยองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐนั้น นอกเหนือจากการถ่ายโอนงานสวัสดิการมาจากภาครัฐแล้ว ยังมีความทับซ้อนในการจัดสวัสดิการของตนเอง โดยเฉพาะองค์กรทางสังคมแบบที่ไม่เป็นทางการ เนื่องจากแนวคิดในการจัดสวัสดิการในระยะต่อมาได้ให้ความสำคัญกับชุมชนในฐานะที่ทำให้สวัสดิการที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มถูกจัดขึ้นและจัดการโดยชุมชนมากขึ้น ดังนั้นการติดต่อประสานงานจึงนับเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดสวัสดิการ เนื่องด้วยการติดต่อประสานงาน เป็นขั้นตอนหนึ่งในการบริหารจัดการ เป็นวิธีการที่ทำให้การปฏิบัติตามแผนดำเนินงานไปได้ และสามารถประสานการกระทำให้บรรลุจุดหมายปลายทาง

ร่วมกันได้ ทั้งยังเป็นวิธีการที่สามารถกระตุ้นผู้ร่วมงานปฏิบัติงานตามแผนอย่างเต็มที่ ได้ผลและมีประสิทธิภาพ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2543, น. 251)

2.2 หลักการจัดการสวัสดิการชุมชน

ในการจัดสวัสดิการชุมชนทั้งที่เป็นสวัสดิการที่เกิดจากรัฐในระดับมหภาค สวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน และสวัสดิการชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ตามภาวะทันสมัย มีหลักการในการจัดสวัสดิการทั้ง 3 ระดับ ดังนี้

1) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการพิจารณาถึงการจัดสวัสดิการชุมชนว่ามีปัจจัยนำเข้าเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับผลผลิตที่เกิดขึ้น โดยความมีประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการจะประกอบด้วย (Midgley and other, 1986, p. 28)

- ประสิทธิภาพในภาพรวม เป็นการพิจารณาถึงสวัสดิการที่มีการจัดการในภาพรวม (Overall Level) ว่ามีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนโดยรวมเป็นอย่างไรเมื่อเทียบกับผลผลิตที่เกิดขึ้น

- ประสิทธิภาพในระดับส่วนย่อย เป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นของการจัดสวัสดิการในแต่ละเรื่อง เปรียบเทียบกับการจัดการสวัสดิการรูปแบบอื่นๆ

- ประสิทธิภาพในการจูงใจ เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการสวัสดิการที่มีผลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในการจัดสวัสดิการนั้น การพิจารณาถึงประสิทธิภาพในภาพรวมต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบ หรือหากต้องทำให้เกิดน้อยที่สุดด้วย รวมถึงต้องมีความมั่นใจด้วยการกระจายค่าใช้จ่ายไปสู่การจัดสวัสดิการแต่ละเรื่องมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม

2) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นการเปรียบเทียบถึงผลผลิตและผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3) ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

4) การมีส่วนร่วม (Participation) หลักการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสวัสดิการทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิเคราะห์ การวางแผน การร่วมจัดบริการ และการร่วมติดตามประเมินผล (ระพีพรรณ คำหอม, 2545, น. 26)

5) เป้าหมายของสังคม (Social's Goal) ในการจัดสวัสดิการจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายของสังคมว่าต้องการให้เกิดอะไรขึ้น เช่น การส่งเสริมโอกาสให้มีความเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) การแก้ไขปัญหาความยากจน (Poverty) และการลดปัญหาการกระจายรายได้ (Reduce income Distribution) เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันโดยมีเครื่องมือชั่วคราวอย่างน้อย 4 ประการ คือ การเพิ่มสวัสดิการให้อยู่ในระดับที่สูงกว่าจุดต่ำสุด (Maximum) การพิจารณาไม่ให้สวัสดิการต่ำกว่าจุดที่ยอมรับได้ (Minimum) การลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมกัน (Least Difference) และการเพิ่มสัดส่วนของบุคคลให้ได้รับสวัสดิการให้ใกล้เคียงกับกลุ่มอื่น (Ratio) (Spicker, 1988)

จากหลักการในการจัดสวัสดิการ จะพบว่าในการศึกษาวิเคราะห์ทางสังคมจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางสังคมมากกว่าการพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เป็นมุมมองในมิติทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การจัดสวัสดิการ ในมิติทางสังคมมุ่งให้บรรลุเป้าหมายของสังคมซึ่งอาจใช้ทรัพยากรจำนวนมากทำให้ถูกมองว่าไม่คุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ แต่จำเป็นต้องมีการจัดการสวัสดิการบางอย่าง เช่น ในการพิจารณาจัดสวัสดิการตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค อาจไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจที่ต้องใช้บุคลากรทางการแพทย์จำนวนมากเข้ามาจัดการดูแล แต่เมื่อพิจารณาในทางสังคมที่มีเป้าหมายในการลดภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจะมีความคุ้มค่าที่ทำให้ประชาชนคนยากจนมีหลักประกันในการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย มีการป้องกันด้านสุขภาพ ซึ่งช่วยให้ผู้ที่ยากจนมีสุขภาพดี มีโอกาสหารายได้เพิ่มขึ้น หรือช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น แต่ถ้าพิจารณาหลักการจัดสวัสดิการในแง่ของผู้รับสวัสดิการแล้ว การจัดการสวัสดิการที่เกิดขึ้นนั้นต้องตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง รวมถึงการให้ผู้รับสวัสดิการนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสวัสดิการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2546, น. 43-46) ได้สรุปบทเรียนจากการจัดเวทีพูดคุย แลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำชาวบ้านที่ทำเรื่องสวัสดิการ และสรุปเป็นหลักการสำคัญในการจัดสวัสดิการชุมชนซึ่งมีลักษณะหลากหลาย ดังนี้

1) ทำจากสิ่งที่เป็นจริง ไม่ใช่ลอกเขามาทั้งหมด สวัสดิการชุมชนต้องสอดคล้องกับวิถีของแต่ละพื้นที่ ตั้งใจทำ โดยลอกเลียนแบบไม่ได้ ต้องดูว่าคนที่ชุมชนคิดอย่างไร กลุ่มมีเงินเท่าไร

ชุมชนเป็นอย่างไร มีรากเหง้า มีกลไกอย่างไร แล้วจึงกำหนดอนาคตต่อไปว่าชุมชนจะเป็นอย่างไร ด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์แก่ผู้ด้อยโอกาส

2) เริ่มจากเล็กไปใหญ่ ทำแบบค่อยเป็นค่อยไป หากคิดจัดสวัสดิการแบบรวดเร็วเกินไป โดยที่คนไม่พร้อม ไม่มีส่วนร่วม ไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ ก็จะเป็นการทำเกินกำลัง ไม่เกิดสวัสดิการที่เป็นของคนในชุมชน

3) เงินเป็นเพียงเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมาย การใช้เงินสร้างเงื่อนไขทำให้คนอยากทำงาน อยากทำดี เช่น ใครทำงานเพิ่มก็จ่ายเงินสมทบให้ใครบริหารเงินให้งอกเงยขึ้นมาจะจ่ายสมทบให้ สิ่งสำคัญคือ การให้ความคิด ทำให้คนคิดพึ่งตนเอง ทำความดี ทำงานสร้างเงิน หากมีเงินสนับสนุนควรให้ตามความจำเป็นและพอดี ไม่ใช่ใช้เงินเป็นเป้าหมายหรือหาเงินมาแจกจ่าย

4) ระบบสวัสดิการที่ดีต้องช่วยเหลือแบบไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกในชุมชน ควรให้ทุกคนได้แต่มุ่งเน้นคนยากจนและด้อยโอกาส ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตกลงกติกาและใช้ร่วมกัน

5) เป็นองค์รวมที่ทุกอย่างเชื่อมโยงเข้าหากัน กิจกรรมทุกอย่างสามารถก่อให้เกิดสวัสดิการได้ทุกอย่าง ตั้งแต่เกิดจนตายกับคนทุกเพศทุกวัย การสร้างสวัสดิการจะเริ่มจากเรื่องใดก็ได้ การเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เข้าหากัน ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมโยงกับคนมาทำกิจกรรมร่วมกัน ดูแลซึ่งกันและกัน อาทิ ผู้สูงอายุได้ทำบุญ พบปะกันทุกวันพระ เด็กได้เรียนรู้ถ่ายทอดภูมิปัญญา ผู้สูงอายุ และช่วยดูแลผู้สูงอายุ หรือการเชื่อมโยงคนกับธรรมชาติ คนสามารถเรียนรู้อยู่ร่วมกับธรรมชาติได้ เช่น การดูแลรักษาป่าทำให้มีแหล่งอาหาร น้ำ และเชื่อมไปสู่การจัดสวัสดิการ เช่น

จากออมทรัพย์ ➤ ธุรกิจชุมชน ➤ สวัสดิการ

จากการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ➤ ออมทรัพย์ ➤ ธุรกิจชุมชน ➤ สวัสดิการ

จากวัฒนธรรมภูมิปัญญา ➤ การดูแลทรัพยากร ➤ สวัสดิการ

ฯลฯ

6) ต้องเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ คนในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับเสมอ ไม่ใช่ฝ่ายหนึ่งหามาให้อีกฝ่ายหนึ่งรอรับ ต้องเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันและมีศักดิ์ศรี เช่น จัดเงื่อนไขที่ทุกคนมีส่วนร่วมจ่ายสมทบกัน เงินบางส่วนเติมเข้ากองทุน นำดอกผลกองทุนบางส่วนขยายกิจกรรมต่อ จึงทำให้ทุกคนในกลุ่ม/ชุมชนสามารถเป็นเจ้าของทุนและได้รับสวัสดิการไปในเวลาเดียวกัน

7) ต้องทำด้วยความรักและอดทน โดยจะต้องมีความศรัทธาเชื่อมั่นว่าชาวบ้านสามารถสร้างสวัสดิการของตนเองได้ รักที่จะทำงานเพื่อชุมชน เพื่อส่วนรวม อดทนต่อความคิด

ความเห็นที่ไม่ตรงกัน ยอมรับการคิดค้น ตำนาน โดยถือว่าเป็นครู เป็นบทเรียนที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนา ทำให้ฉลาดขึ้น ทำงานได้ดีขึ้น

2.3 รูปแบบการจัดสวัสดิการโดยชุมชน

การจัดสวัสดิการชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ได้มีการจัดกลุ่มรูปแบบการจัดสวัสดิการโดยชุมชนเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546, น. 18-42)

1) รูปแบบการจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์หรือ องค์กรการเงินชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดสวัสดิการชุมชน การที่ชุมชนมีกองทุนหรือเงินออมของตนเองทำให้ชุมชนสามารถเริ่มคิดรูปแบบการจัดสวัสดิการของตนเองได้อย่างหลากหลาย และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชนนั้น องค์กรการเงินของชุมชนบางประเภทตั้งมาโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะ หรืออาจกล่าวได้ว่า “เงินเป็นเครื่องมือ เป้าหมายคือสวัสดิการชุมชน” กรณีตัวอย่างรูปธรรมที่ใช้้องค์กรการเงินเป็นฐานในการจัดสวัสดิการชุมชนมีให้เห็นอย่างหลากหลาย เช่น กองทุนหมุนเวียนชาวสงขลาของสมาคมฟื้นฟูหมู่บ้านชนบทสงขลา กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิตของครูชบ ยอดแก้ว กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อการพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิตตามแนวทางพระสุบิน ปณิโต เป็นต้น ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้กลุ่มออมทรัพย์หันมาจัดสวัสดิการกว้างขวางขึ้นเกิดจากหลายปัจจัย เช่น

1.1) กลุ่มออมทรัพย์หลายแห่ง ได้มีการทบทวนตัวเองว่าถ้ามีเฉพาะการออม การกู้ กลุ่มก็ไม่ต่างจากธนาคารหรือแหล่งเงินกู้โดยทั่วไป

1.2) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากกลุ่มที่มีวัฒนธรรมการจัดสวัสดิการที่เห็นผลชัดเจน การนำกรณีตัวอย่างรูปธรรมการจัดสวัสดิการมาเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชน

1.3) การสนับสนุนเครือข่ายในการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบากของกองทุนเพื่อสังคม (SIF) ที่ทำให้องค์กรการเงินหันมามองผู้ยากลำบากในชุมชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่ม ทำให้คนเหล่านี้ได้เข้ามาเป็นสมาชิกและได้รับสวัสดิการจากกลุ่มเช่นเดียวกับสมาชิกเดิม

1.4) การเชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนในระดับต่างๆ เช่น ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์ที่รวมกันเป็นผู้ก่อการดี ซึ่งปัจจุบันได้ปรับเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรการเงินและสวัสดิการชุมชนแห่งชาติ

1.5) การเชื่อมโยงให้เรื่ององค์การการเงินกับสวัสดิการชุมชน เป็นขบวนการพัฒนาเดียวกันของเครือข่ายองค์กรเงินภาคใต้

จุดแข็งของการจัดสวัสดิการโดยฐานกลุ่มออมทรัพย์ ประกอบด้วย

- มีฐานเงินของตนเองทำให้คิดระบบสวัสดิการได้ตามปัญหาความต้องการและวงเงินที่มีอยู่โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแหล่งทุนภายนอก ไม่ได้เรียกร้องการสงเคราะห์ช่วยเหลือจากภายนอก ไม่มีเงินรัฐก็ทำได้ แต่ถ้าวรัฐสมทบมาก็จะช่วยให้ทำได้อย่างกว้างขวางขึ้นเร็วขึ้น

- คนในชุมชนรู้จักกัน รู้ข้อเท็จจริงว่าบ้านไหนเป็นอย่างไร ใครเจ็บป่วย ครอบครัวไหนยากลำบาก ไม่ต้องทำข้อมูลเอกสารมากมาย ส่งต่อกันหลายขั้นตอนกว่าจะได้รับการช่วยเหลือ สามารถช่วยกันติดตามดูแลผู้ที่ช่วยไปแล้วด้วยกระบวนการทางสังคมในหมู่บ้าน

- ระเบียบกติกา การจ่ายสวัสดิการคล่องตัว หลักเกณฑ์ต่างๆ ปรับเปลี่ยนได้ จะเพิ่มวงเงิน จะเพิ่มประเภทสวัสดิการก็สามารถปรับได้ทุกปี จะให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษก็สามารถจะทำได้ทันที เช่น กรณีเกิดภัยธรรมชาติ

- การใช้สวัสดิการเป็นแรงจูงใจในการออมทรัพย์ ใช้การออมทรัพย์สม่ำเสมอเป็นเงื่อนไขในการได้รับสวัสดิการ การใช้สวัสดิการในการจูงใจให้คนลดเลิกอบายมุข การขยันทำมาหากิน ผู้คนได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยน ทำกิจกรรมร่วมกัน รวมทั้งใช้สวัสดิการไปในการจูงใจให้เกิดการพึ่งตนเอง

2) รูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนโดยฐานการผลิต เริ่มจากพื้นฐานภูมิปัญญาดั้งเดิมในการทำมาหากิน เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ หาปลา งานหัตถกรรม ทอผ้า การแปรรูปอาหาร ฯลฯ ที่สั่งสมกันมายาวนาน ประกอบกับการได้มีโอกาสไปดูงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสนับสนุนส่งเสริมของหน่วยงาน ทำให้ชุมชนหลายแห่งสามารถจัดสวัสดิการจากฐานการผลิตภายในชุมชนหรือจากกลุ่มที่รวมตัวกันทำธุรกิจชุมชนได้ ซึ่งแต่ละแห่งจะมีความหลากหลายต่างกัน กรณีตัวอย่างเป็นรูปธรรม เช่น กลุ่มแพรรณ แม่หญิงทอผ้าพื้นฟูภูมิปัญญาสู่สวัสดิการ จังหวัดขอนแก่น

3) รูปแบบการจัดสวัสดิการโดยฐานทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำ ท้องทุ่ง ชายฝั่งทะเล ล้วนแล้วแต่เป็นที่มาของแหล่งอาหารและฐานปัจจัยสี่ของชุมชน การที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ทำให้ชุมชนขาดสวัสดิการที่สามารถหาได้จากป่าที่เป็นเสมือนซูเปอร์มาร์เก็ตของชุมชน การที่หลายชุมชนได้หันมาอนุรักษ์ธรรมชาติใกล้ตัว ทำให้ความอุดมสมบูรณ์กลับคืนมา ชุมชนมีแหล่งอาหารที่มั่นคงขึ้นสามารถลดรายจ่าย และสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นได้ รวมทั้งเป็นกองทุนที่จะกลับคืนมาเป็นค่าใช้จ่าย

ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนต่อไป ตัวอย่างรูปธรรมที่ชุมชนดูแลจัดการทรัพยากรแล้วส่งผลให้เกิดสวัสดิการชุมชนมีเห็นโดยทั่วไป เช่น ป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งตะเคา จังหวัดตรัง ป่าชุมชนบ้านทุ่งยาว จังหวัดลำพูน (Participation)

4) รูปแบบการจัดสวัสดิการจากฐานอุดมการณ์/ศาสนา ในอดีตคำสอนและสถาบันทางศาสนามีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคม แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสู่การจัดสวัสดิการสมัยใหม่โดยรัฐ ความสำคัญของศาสนาที่มีบทบาทส่วนนี้ก็ลดน้อยลง แต่หลายส่วนได้นำคำสอน/แนวปฏิบัติตามหลักศาสนาต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการจัดสวัสดิการมากขึ้น เช่น สหกรณ์/กลุ่มเครดิตยูเนียน ที่เริ่มจากฐานวงสัมพันธ์ของสมาชิกโบสถ์ก็เป็นองค์กรการเงินรูปแบบหนึ่งที่มีการจัดสวัสดิการทุกกลุ่ม อย่างเช่น สหกรณ์เครดิตยูเนียนวัดยาง จังหวัดเพชรบุรี มีการจัดสวัสดิการถึง 18 ประเภท กลุ่มออมทรัพย์อัลอามานะห์ จังหวัดภูเก็ต

5) การจัดสวัสดิการโดยฐานชุมชนเมือง แม้ว่าผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนเมืองส่วนใหญ่ซึ่งมีอาชีพในระบบที่จะสามารถได้รับสวัสดิการจากแหล่งต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน เช่น ระบบประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การประกันกับภาคเอกชน สวัสดิการจากบริษัทห้างร้าน หน่วยงาน ฯลฯ และไม่มีความเป็นชุมชนพอที่จะจัดสวัสดิการสำหรับชุมชนได้ แต่มีชุมชนเมืองอีกส่วนหนึ่งที่เป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อย หรือชุมชนแออัดที่ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนค่อนข้างจะใกล้ชิด/จำเป็นที่ต้องพึ่งพากันมากกว่าคนในเมืองที่อาศัยอยู่แบบอื่น และลักษณะอาชีพของคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นงานนอกระบบไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับสวัสดิการเหมือนดังที่กล่าวมาแล้ว สวัสดิการที่สำคัญของชาวชุมชนแออัด คือเรื่อง “บ้าน” ซึ่งเป็นทั้งที่ทำกินและที่อยู่อาศัย การที่คนในชุมชนแออัดมีความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยก็เป็นการขาดสวัสดิการที่เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ ปัจจุบันชุมชนแออัดจำนวนมากได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ทำอย่างไรที่จะให้ชุมชนแออัดสามารถอยู่ต่อไปในที่เดิมได้อย่างมั่นคง หรือถ้าจำเป็นต้องย้ายออกไปก็ต้องไม่ไกลแหล่งที่ทำมาหากิน ทำอย่างไรที่คนในชุมชนแออัดจะสามารถอยู่ร่วมกันกับเมืองได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีคุณค่า เป็นที่ยอมรับเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆ ในเมือง

ชาวชุมชนแออัดได้พยายามหาทางจัดสวัสดิการโดยชุมชนเมืองในมิติต่างๆ ได้แก่

- การพัฒนาสภาพแวดล้อม การดูแลรักษาสภาพแวดล้อมชุมชนให้ดีขึ้น เช่น การดูแลรักษาคลองแม่ข่ายของชุมชนแออัดในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ร่วมกันทำความสะอาดคลอง ขยับบ้านปรับผังใหม่ให้เป็นระเบียบมากขึ้น ทำให้สภาพแวดล้อมชุมชนดีขึ้น ส่งผลต่อสุขภาพของคนในชุมชน และสร้างการยอมรับการอยู่อาศัยของชุมชนเพื่อให้ความมั่นคงขึ้น

- การจัดการขยะโดยชุมชน ปัจจุบันมีเครือข่ายชุมชนแออัดที่รวมตัวกันจัดการขยะในชุมชน ซึ่งลดปัญหาขยะตกค้างในชุมชน ลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัด สามารถสร้างงานสร้างรายได้ให้คนในชุมชน โดยในด้านสวัสดิการที่ส่งผลชัดเจน เช่น เด็กนักเรียนมีรายได้จากการขายขยะ/นำขยะไปแลกไว้กับธนาคารขยะเป็นทุนการศึกษา การนำขยะมาแลกไข่ที่ใช้เป็นอาหาร นำขยะไปชำระคืนเงินกู้กลุ่มออมทรัพย์ การนำกำไรจากการรับซื้อขยะในชุมชนมาจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ ทุนการศึกษาเด็ก การจัดกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน

- การจัดการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชน การที่ชุมชนรวมกลุ่มกันหาทางแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ ส่งผลทำให้คนในชุมชนแออัดมีสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยที่มั่นคงสามารถใช้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดมีสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยเป็นที่มาหากิน/อยู่ใกล้แหล่งทำมาหากิน เช่น เครือข่ายชุมชนในที่ดินริมทางรถไฟได้รวมตัวกันหาทางแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยโดยต่อรองขอเช่าที่ดินในระยะยาว ในอัตราค่าเช่าที่เหมาะสมสำหรับคนจน ซึ่งทำให้ชุมชนได้มีที่อยู่ในบริเวณเดิม แต่มีความมั่นคงมากขึ้น การร่วมกันซื้อที่ดินในบริเวณชุมชนเดิม การร่วมกันสำรวจข้อมูลและวางแผนแก้ไขมีปัญหที่อยู่อาศัยโดยภาพรวมทั้งเมือง ฯลฯ

6) รูปแบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยภาครัฐในปัจจุบันมีบริการหลักๆ ได้แก่ บริการสงเคราะห์คนชรา ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพ ซึ่งสามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจนอยู่ในภาวะยากลำบากได้บางส่วน ดังนั้นกองทุนเพื่อสังคมได้สนับสนุนการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบากโดยฐานชุมชน ซึ่งผู้สูงอายุก็เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเป้าหมายนี้ การที่ชุมชนเป็นผู้วางหลักเกณฑ์คัดเลือกผู้สูงอายุที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ คัดกิจกรรมทั้งด้านการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุได้อย่างหลากหลายขึ้น จากรูปธรรมดังกล่าวทำให้ชุมชนและผู้สูงอายุที่มีประสบการณ์ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุระดับชุมชน/เครือข่าย ได้พัฒนาไปสู่การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุทั้งระบบได้กว้างขวางขึ้น มีการประสานเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้สูงอายุในจังหวัด ชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันคิดหาทางจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยเน้นความยั่งยืน ส่งผลให้เกิดความเชื่อมโยงผู้สูงอายุมาร่วมพัฒนาขบวนการผู้สูงอายุร่วมกัน เกิดกองทุนหมุนเวียนที่จะนำดอกผลไปจัดสวัสดิการ และค่าใช้จ่ายในการจัดการเชื่อมโยงผู้สูงอายุกับหน่วยงานสนับสนุน และประการสำคัญ คือ การเปลี่ยนภาพลักษณ์จัดผู้สูงอายุจากผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือเป็นผู้ถ่ายทอดภูมิปัญญา มีคุณค่าสำหรับคนรุ่นหลัง เกิดกิจกรรมรูปธรรมที่ริเริ่มในแต่ละจังหวัด เช่น การจัดซื้อสวนยางของผู้สูงอายุที่จังหวัดสตูล เพื่อนำรายได้จากสวนยางมาจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ การจัดกองทุนผู้สูงอายุโดยจ่ายเงินให้เปล่าแก่ผู้สูงอายุที่

เดือดร้อนมากส่วนหนึ่ง เป็นกองทุนหมุนเวียนให้กู้ยืม หรือลงทุนธุรกิจชุมชนนำดอกผลมาจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

7) รูปแบบการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบากโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบาก ได้เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนดำเนินการจำนวนมากในการจัดสวัสดิการ ซึ่งผลที่ตามมาคือ การตระหนักในคุณค่าความเชื่อมั่นของชุมชนและผู้ด้อยโอกาสที่สามารถเป็นผู้บริหารจัดการได้เองจนครบกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์ว่าใครคือผู้ยากลำบาก การคัดเลือกผู้รับประโยชน์ การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการ การบริหารเงินทุนซึ่งแบ่งปันหลายกองหลายระบบตามความต้องการของชุมชน การติดตามตรวจสอบโดยชุมชน การคิดรูปแบบการจัดสวัสดิการผู้ยากลำบากในลักษณะที่หลากหลาย เช่น ผู้ติดเชื้อ คนพิการ ฯลฯ รวมตัวกันจัดสวัสดิการของตนเอง การจัดเงินในลักษณะที่หลากหลาย เช่น สมทบกับกองทุนสวัสดิการ จัดเป็นกองทุนหมุนเวียน สมทบกองทุนศาสนา สบทบธุรกิจชุมชนแล้วนำดอกผลมาจัดสวัสดิการ สมทบการจัดทรัพยากร ฯลฯ เกิดเครือข่ายอาสาสมัครที่มาร่วมกันทำงานสาธารณะเป็นจำนวนมาก เกิดองค์ความรู้ด้านการจัดสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบการจัดสวัสดิการองค์กรชุมชนได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

- จัดในลักษณะกองทุนสงเคราะห์ ส่วนใหญ่เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ทำงานในเชิงสงเคราะห์อยู่แล้ว เช่น เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอดส์ เครือข่ายพระ เครือข่าย อสม. ฯลฯ นำเงินกองทุนไปจ่ายเป็นสวัสดิการการศึกษา เด็ก คนชรา คนพิการ ผู้ติดเชื้อ อาชีพ

- จัดในลักษณะกองทุนสงเคราะห์ร่วมกับกองทุนหมุนเวียน ลักษณะกองทุนสงเคราะห์ ใช้จ่ายเป็นเงินสงเคราะห์รายเดือน ซึ่งเงินจะหมดไปถ้าไม่มีการเพิ่มเติมเหมือนกับประเภทกองทุนหมุนเวียน ส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนทุนอาชีพ ซึ่งคืนเงินต้นไว้ที่กองทุนเดิม ส่วนดอกเบี้ยเพิ่มในกองทุนสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือผู้ยากลำบากรายอื่นต่อไป การจัดในลักษณะนี้มีรูปแบบที่แตกต่างกันไปอีกส่วนหนึ่ง คือ องค์กรชุมชนชักชวนผู้ด้อยโอกาสสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อผู้ด้อยโอกาสจะได้มีสถานภาพเท่าเทียมกับคนอื่น มีเงินปันผลสิ้นปี สามารถใช้กองทุนสวัสดิการเหมือนสมาชิกรายอื่น

- การสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน (Matching fund) เป็นการสมทบอัตรา 1:1 ตามวงเงินกองทุนสวัสดิการกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่เดิม โดยมีเงื่อนไขว่าให้ใช้เฉพาะดอกผลที่เกิดขึ้น และเครือข่ายต้องไปรับผิดชอบสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ เช่น โครงการของกองทุนหมุนเวียนชาวบ้านสงขลา

8) รูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนโดยธุรกิจชุมชน โดยการทำธุรกิจชุมชนจะมีเป้าหมายอยู่ที่การทำกำไรเช่นเดียวกับธุรกิจทั่วไป แต่กำไรก็มีเป้าหมายเพียงประการเดียว เพราะนอกเหนือจากการกำไรแล้ว ธุรกิจชุมชนยังมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาคนและชุมชนควบคู่กัน ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งในการพึ่งตนเองและอยู่ร่วมกันของชุมชน และในปัจจุบันธุรกิจชุมชนที่รวมตัวเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนมีมากขึ้น หลายกลุ่มมีความสามารถที่จะจัดสวัสดิการในชุมชนได้เอง เช่น ให้เงินสนับสนุนชุมชน ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เงินช่วยเหลือฉุกเฉิน ให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย ค่าฌาปนกิจศพ ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล และอื่นๆ แสดงให้เห็นว่า ธุรกิจชุมชนส่วนใหญ่ นอกจากจะมีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างรายได้ให้กับกลุ่มแล้ว ยังมีการจัดสรรกำไรไปดำเนินกิจกรรมเพื่อคนในชุมชนในลักษณะของสวัสดิการชุมชน เป็นการใช้จ่ายอย่างมีคุณภาพ เพื่อสวัสดิการชุมชนและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ตลอดจนเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมและสร้างจิตสำนึกของชุมชน ธุรกิจชุมชนก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกัน เกิดการสร้างรายได้ เกิดความรักความสามัคคีในชุมชน การมีจิตใจที่จะช่วยเหลือกันในกลุ่มสมาชิกและคนในชุมชน ในรูปของกิจกรรมด้านสวัสดิการชุมชน การที่กลุ่มธุรกิจชุมชนสามารถสร้างระบบสวัสดิการและสร้างความมั่นคงให้กับตนเองได้นั้น ย่อมแสดงให้เห็นศักยภาพในการพึ่งพาตนเองขององค์กรชุมชน อันเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน เป็นภูมิคุ้มกันปัญหาสังคมในรูปแบบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ การที่สังคมมีภูมิคุ้มกันที่ดีย่อมเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไปด้วย (อภิญญา เวชยชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547, น. 183-184)

ทั้งนี้ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (อภิญญา เวชยชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2547, น. 182) ได้สรุปเงื่อนไขที่เกิดขึ้น คงอยู่และพัฒนาสวัสดิการชุมชนไว้ในงานวิจัยการจัดการสวัสดิการชุมชน ดังนี้

- 1) การนำและความคิด ทั้งจากภายในที่มีผู้นำชุมชนซึ่งเป็นนักคิด ทดลองปฏิบัติ สรุปบทเรียนและพัฒนาต่อเนื่อง เรียนรู้จากภายนอกมาปรับใช้
- 2) จิตวิญญาณ การเสียสละของผู้นำ และการทำให้สมาชิกเกิดจิตวิญญาณร่วม
- 3) การบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีนั้นเกิดขึ้นได้จากผลประโยชน์อันพึงมีของสมาชิก กลุ่มและองค์กร ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับของคนทุกวงการ รวมถึงศักยภาพและความพร้อมของกลุ่มองค์กรในขณะนั้น

โดยที่ปัจจัยในการทำให้เกิดจิตวิญญาณและพลังขับเคลื่อน ประกอบด้วย

- การที่ผู้นำมีความคิด อุดมการณ์ วิสัยทัศน์ที่ชัดเจน สามารถทำให้ทุกคนเห็นประโยชน์ร่วมกัน

- การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอนว่าจะไปสู่จุดไหน
- ภารกิจที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ปฏิบัติได้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด
- ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อกัน
- มีปัจจัยร้อยรัดอารมณ์ และความต้องการร่วม ทูทางสังคม วัฒนธรรมชุมชน

2.4 ตัวอย่างการจัดสวัสดิการชุมชนเมืองในกรุงเทพมหานคร

1) กองทุนรวม ชุมชนคลองบางบัว เขตบางเขน

คนในบริเวณคลองบางบัว แต่เดิมมีอาชีพทำนา หาปลา ใช้น้ำในคลองเพื่ออุปโภค บริโภค กาลเวลาผ่านไปได้ถูกกรมธนารักษ์เวนคืนที่ดินจึงร่นลงมาอยู่ตามริมคลอง ต่อมาได้มีพี่น้องในชนบทอพยพเข้ามาหางานทำ และมาตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ร่วมกันจนเป็นชุมชน ในแต่ละวันจะมีขยะมูลฝอย อย่างถุงพลาสติก กล่องโฟม เศษกระดาษ จำนวนมากในคลอง ซึ่งเป็นเรื่องปกติในการดำรงชีวิตมากกว่า 10 ปี อีกทั้งต้องเผชิญกับการถูกกล่าวหาว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหายาเสพติด หรือเป็นผู้ทำให้น้ำในคลองเน่าเสีย คนในชุมชนจึงได้รวมตัวต่อสู้กับเสียงสะท้อนจากหลายฝ่าย โดยสร้างจิตสำนึกอนุรักษ์คลองบางบัวร่วมกันเป็นขบวนการพิทักษ์คลองใช้เวลาช่วงเย็นช่วยกันทำความสะอาด แต่ยังคงถูกกดดันให้ชุมชนย้ายออกจากพื้นที่ ซึ่งชุมชนทำได้เพียงปรับพื้นที่ที่อาศัยอยู่ในคลองให้ขึ้นบก เพื่อไม่ต้องการย้ายออกจากชุมชนและไม่ต้องปะทะกับเจ้าหน้าที่ การแบ่งปันที่ดินปลูกสร้างบ้านของพี่น้องจึงดำเนินไปอย่างง่ายดาย และเปลี่ยนอาชีพเป็นการรับจ้างทั่วไป อย่างเช่น ค้าขาย หาบเร่ ทำงานโรงงาน หรือแม้กระทั่งเก็บขยะขายพอเลี้ยงชีพไปวันๆ ก็อยู่ได้โดยไม่พึ่งพาปัจจัยภายนอก แต่การร่วมกันรณรงค์รักษาสสิ่งแวดล้อมในคลองบางบัวก็ยังดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง จนประมาณปี 2546 ชุมชนก็มาประสบผลสำเร็จเห็นเป็นรูปเป็นร่าง เมื่อชาวชุมชนรวมตัวกันและจัดประกายให้ชุมชนคลองบางบัวมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น แต่การต่อสู้เพียงชุมชนเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียในคลองบางบัวได้ จึงได้เปลี่ยนวิธีการเป็นการปลุกกระดมชาวบ้านให้ลุกขึ้นมาสู้เพื่อศักดิ์ศรีของตนเอง ชวนพี่น้องในชุมชนเขตบางเขนมารณรงค์ร่วมกัน จนเป็นเครือข่ายคนรักคลองบางบัว และร่วมจัดงาน “ทอดผ้าป่าขยะ” ได้เงินประมาณ 70,000 บาท นำมาสร้างเรือเหล็กบรรทุกคน ประมาณ 50 คน ดัดแปลงเป็นเรือรณรงค์รักษาสสิ่งแวดล้อมและเป็นเรือดับเพลิง รวมทั้งฝึกอบรมชาวบ้านเรียนรู้เรื่องการดับเพลิง การป้องกัน ช่วยเหลือ และการดูแลรักษา อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนไทยทำให้มี

ประชาชนมีความเข้าใจ มีกำลังใจ และรู้จักคุณค่าของคลอง และเข้าร่วมเครือข่ายจำนวนมากยิ่งขึ้น

ต่อมาได้มีโครงการบ้านมั่นคง ทำให้หลายครอบครัวเห็นด้วยที่จะมีบ้านเป็นของตนเองและทำให้ถูกกฎระเบียบ เครือข่ายชุมชนเขตบางเขนจึงเรียกประชุม และเป็นจุดเริ่มโครงการรักษาสีงแวดล้อมไปพร้อมๆ กับโครงการบ้านมั่นคง โดยชุมชนได้ส่งตัวแทนไปเจรจากับสำนักงานเขตบางเขนเพื่อขอความช่วยเหลือ และขออนุญาตการใช้ที่ดินจากกรมธนารักษ์ แต่สำนักงานเขตยังไม่ยอมรับและขอเข้ามาสังเกตการณ์ เนื่องจากเป็นชุมชนบุกรุก อีกทั้งการให้งบประมาณสนับสนุนอาจมีความผิดตามมา ชุมชนคลองบางบัวจึงเป็นชุมชนตกขอบ ซึ่งชุมชนได้พยายามปรับแนวคิดสำนักงานเขต และทำให้รู้ว่าชาวบ้านสามารถทำได้จริง มีความเข้มแข็ง จึงได้รับการสนับสนุนทั้งเรื่องการสร้างบ้าน การรักษานุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ เครือข่ายคลองและชุมชนเขตบางเขนได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับเขตขึ้น มีสำนักงานเขตบางเขนเป็นที่ปรึกษา เกิดความร่วมมือกันทั้งเขตฯ และขยายเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเดียวกันทั้ง 19 ชุมชนในเขตฯ ทั้งสำนักงานเขตฯและผู้แทนชุมชน จึงร่วมกันสำรวจข้อมูลร่วมกันทั้งเขตฯ ว่ามีกี่ชุมชน มีกี่ครอบครัว ประชากรกี่คนที่ได้รับความเดือดร้อน เมื่อได้ข้อมูลที่เป็นจริง สำนักงานเขตฯได้เชิญผู้นำชุมชนฯ ละ 3 คน มาร่วมประชุม ทำความเข้าใจ และเริ่มดำเนินโครงการรักษาสีงแวดล้อม โครงการบ้านมั่นคง เมื่อโครงการต่างๆ เริ่มดำเนินการ ชาวบ้านก็ต้องเป็นหนี้ และหาเงินผ่อนบ้าน ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนลูก ฯลฯ ชุมชนจะช่วยเหลือและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขได้อย่างไร จึงได้มีการระดมความเห็น และนำมาซึ่งการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นขึ้น จนนำมาสู่การจัดสวัสดิการตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่ชุมชนต้องการแก้ไขปัญหาให้ได้ทั้งระบบ ทั้งนี้ ชุมชนคลองบางบัวมีทั้งสิ้น 200 ครอบครัว แบ่งกลุ่มย่อยออกเป็น 28 กลุ่มๆ ละ 5-6 หลังคาเรือน ในชุมชนมีกองทุนที่หลากหลาย ทั้งกลุ่มออมทรัพย์ ฅาปนกิจชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสร้างบ้าน ออมทรัพย์เพื่ออนุรักษ์คลอง ร้านค้าชุมชน ฯลฯ กว่า 10 กลุ่ม ในปัจจุบัน จึงได้รวมทุกกองทุนเข้ามาไว้ที่เดียวกัน ภายใต้ชื่อ “กองทุนรวม” โดยมีเงินกองทุนประมาณ 19 ล้านบาท นำกำไรที่ได้มาจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก ปัจจุบัน สวัสดิการชุมชนได้ขยายไปยังชุมชนในเขตบางเขนทั้ง 19 ชุมชน มีสมาชิก 2,000 กว่าครอบครัว มีระเบียบการจัดสวัสดิการหลายรูปแบบ กล่าวคือ

- การเข้าร่วมเป็นสมาชิกต้องสมัครเป็นครอบครัว โดยสมทบ 1% จากสมาชิก โครงการบ้านมั่นคง และสมทบอีกเดือนละ 127 บาท/ครอบครัว ครอบครัวสมาชิกในครอบครัวได้ 4 คน สำหรับกรณีเกิน 4 คน ให้ผู้นำครอบครัวส่งชื่อพร้อมเงินสมทบรายเดือนๆ ละ 30 บาท

- มีการสร้างบ้านพักสวัสดิการให้ผู้เช่าที่อาศัยอยู่ในชุมชนไม่เกิน 10 ปี ที่ไม่ได้สิทธิที่อยู่อาศัยในชุมชน 20 ครอบครัว จัดให้เช่าเดือนละ 1,000-1,500 บาท รายได้ทั้งหมดสมทบเข้าสู่กองทุนสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

- การเกิด แม่และลูกได้รับสวัสดิการ 200 บาท

- การเจ็บไข้ได้ป่วยนอนโรงพยาบาล 300 บาทต่อคืน ไม่เกิน 2 คืน

- ทุนการศึกษาไม่เกินปีละ 20 ทุน หมุนเวียนกันในชุมชน

- คนพิการ และผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป เสียชีวิต จัดสวัสดิการให้ 4,000 บาท สมาชิกกองทุนฌาปนกิจชุมชนสบทบ 7,200 รวม 11,200 บาท และเป็นเจ้าภาพสวดศพ 1 คืน โลงศพ และพวงหรีด 1 พวง

- ในแต่ละปีจะมีการช่วยเหลือกิจกรรมวันเด็ก กิจกรรมการทำความสะอาดชุมชน ประชุมชุมชน สิ่งแวดล้อม หมุนเวียนกันในชุมชน โดยให้ค่าเหนื่อยเดือนละ 1,100 บาท

2) กองทุนสวัสดิการชุมชนคลองกรุง เขตหนองจอก

กองทุนสวัสดิการชุมชนคลองกรุง เป็นงานที่อยู่ในระดับเครือข่าย 6 ชน บริหารจัดการร่วมกัน โดยแตกมาจากการจัดสรรเงินออมวันละบาท ที่สมาชิกออมสัจจะรายวันอย่างน้อยวันละ 5 บาท กับ กองทุนสัจจะพัฒนาการอยู่อาศัย ที่ทำเรื่องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของชุมชนด้านที่อยู่อาศัยเป็นหลักและมีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพอีกด้วย ดังนั้นระบบกองทุนจึงดำเนินการไปควบคู่กัน แต่ละชนก็จะมีการจัดสวัสดิการของตนเองเพิ่มขึ้นมาจากดอกผลกำไรเงินกู้ยืมหมุนเวียน

3) เครือข่ายร่มเกล้า-ลาดกระบัง รวมกลุ่มชาเล้งจัดการขยะครบวงจร

โครงการจัดการขยะของเครือข่ายร่มเกล้า-ลาดกระบัง มีเหตุผลหนึ่งของการเริ่มต้นขบวนการจัดการขยะ เนื่องด้วยที่ผ่านมามีการเคหะแห่งชาติไม่สามารถจัดการขยะในเคหะร่มเกล้าได้ แม้ว่าจะมีการขอความร่วมมือรถขนถ่ายของเขตเข้ามาเก็บในบริเวณเคหะร่มเกล้า ก็ต้องเผชิญกับปัญหารถใหญ่ ถนนแคบ ทำให้ถนนบางส่วนพัง และมีคนร้องเรียน รถจึงไม่ค่อยมาเก็บ โดยขบวนการจัดการขยะชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองอย่างครบวงจร และด้วยการสนับสนุนงบประมาณจากโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนเมือง (Danced) ในเรื่องสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินโครงการจัดการขยะเครือข่ายร่มเกล้า-ลาดกระบัง มีคณะกรรมการเครือข่าย และได้มีการจัดการอบรมเรื่องการจัดการขยะรีไซเคิลและขยะเปียก โดยมีชุมชนในเครือข่ายเข้าร่วมโครงการ 7 ชุมชน มีเยาวชน / โรงเรียนในพื้นที่และมีสถานีดารวจ และจัดการอบรมอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดกลุ่มชาเล้งจาก 7 ชน โดยมีสถานีดารวจร่วมเกล้าให้ความร่วมมือ ในการอบรมระเบียบวินัยและออกบัตรประจำตัวให้กลุ่มชาเล้ง มีชาเล้งเข้าร่วมโครงการแล้ว 140 คน จาก 5 ชุมชน แต่แบ่งเป็น

4 พื้นที่ คือ โซน 7, โซน 8, โซน 9, โซน 11 แต่ละกลุ่มมีความต้องการที่จะมีศูนย์พักขยะ ซึ่งกรรมการเครือข่ายจะช่วยประสานงานกับการเคหะแห่งชาติ ในการขอเช่าที่ว่างเปล่าในการทำศูนย์พักขยะ โดยศูนย์พักขยะของเครือข่ายตั้งอยู่ในโซน 7 และเป็นศูนย์รวมของการจัดการขยะในเครือข่าย ทั้งนี้โครงการดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาได้หลายประการ เช่น ลดปริมาณขยะโดยการจัดการอย่างเป็นระบบทั้งขยะแห้งและขยะเปียก เสริมรายได้บางส่วนให้แก่เยาวชน / ชาวชุมชน ที่มีรายได้น้อย นำผลกำไรมาจัดสรรปันส่วนคืนในรูปแบบสวัสดิการชุมชน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

นรินทรชัย พัฒนพงศา (2547, น. 1-3) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการ คือ

- การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปได้รับอำนาจที่จะคิดจะทำมากขึ้น ไม่ว่าในเรื่องการเมืองหรืออำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการใดๆ
- การมีส่วนร่วม หมายถึง ต้องร่วมกันอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาคเท่าเทียมกัน และควรมีส่วนร่วมด้วยอย่างแท้จริง เข้มแข็ง มิใช่ร่วมกันอย่างผิวเผิน เชื้อยชา
- การมีส่วนร่วม หมายถึง ต้องร่วมตั้งแต่ขั้นแรกของกระบวนการ จนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ
- การมีส่วนร่วมมักเป็นเรื่องที่ผู้ด้อยโอกาสขอแบ่งอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าเพื่อปรับปรุงวิถีชีวิตตนให้ดีขึ้น

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545, น. 41-42) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ มักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

- ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
- ความเดือดร้อนและได้พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
- การตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มการทำเพื่อสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขึ้น

อสิครา ชูชาติ และคณะ (2538, น. 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม ถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะเข้ามาแสดงความคิดเห็นในการกำหนดรูปการพัฒาที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527, น. 183-189) ได้กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ในกิจกรรมต่างๆ ว่าเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ หนึ่ง ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลซึ่งบังเอิญเห็นพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม สอง ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีอยู่ต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือทำงานร่วมกัน และ สาม การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงและมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ และระบุเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 4 เงื่อนไขหลัก ได้แก่

- ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ บริหารองค์กร และการใช้ทรัพยากร

- ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพ ที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม

- ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะขอเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับ หรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในนัยหนึ่งนัยใด

- ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาและมีความเป็นไปได้อย่างที่จะจัดการด้วยตนเอง

ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ ความเกรงใจบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วย และอำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บังคับให้ทำงาน

โคเฮน และ อัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff อ้างถึงใน สุเมธ ทราญแก้ว, 2536, น. 20-21) ได้กล่าวว่า มีบุคคล 4 ฝ่าย ที่มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชนบท ประกอบด้วย ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคคลภายนอก ในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ อายุ เพศ สถานภาพในครอบครัว ระดับการศึกษา สถานภาพทางสังคม อาชีพ รายได้และทรัพย์สิน ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น/โครงการ พื้นที่ดินถือครองและสถานภาพการทำงาน

จากแนวคิดต่างๆ สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน โดยประชาชนจะต้องมีศักยภาพ มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น ความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ บริหารองค์การ และการใช้ทรัพยากร โดยมีเป้าหมายสุดท้าย คือ ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้

3.1 องค์ประกอบและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

บัณฑูร อ่อนดำ (อนงค์ พัฒนจักร, 2545, น. 46) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอน อันเกิดจากการผสมผสานแนวคิดเชิงทฤษฎีกับแนวคิดภาคปฏิบัติ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความต้องการด้วย

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจ อันแสดงออกมาในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อสังคมหรือบุคคลก็ตาม

ทั้งนี้ เชิงการบริหารให้ความหมายคำว่าผลประโยชน์ คือ รางวัลที่ให้กับบุคลากรที่เป็นผลมาจากการทำงานในตำแหน่งขององค์กร หรือเป็นผลตอบแทนชนิดใดชนิดหนึ่งซึ่งบุคลากรได้รับเพิ่มเติมนอกเหนือจากการจ่ายผลตอบแทนพื้นฐาน (base pay) ซึ่งแบ่งเป็น (1) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การได้รับในรูปของตัวเงิน (2) ผลประโยชน์ทางจิตวิทยา ประกอบด้วย สวัสดิการด้านสุขภาพและการประกันชีวิต วันหยุด บำนาญ แผนการศึกษา เป็นต้น (Byars and Rue, 1997, p. 320 อ้างถึงใน สมชาย หิรัญภิตติ, 2542, น. 275)

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย อันนับเป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผล ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

ทั้งนี้ ทนงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2540, น. 49) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วม เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรมของทุกคน
- 2) งานพัฒนาเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องให้คนหมู่มากเหล่านี้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออก
- 3) กลยุทธ์ทั้งหลายในการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถส่งผลถึงกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสและยากจน ยังส่งผลให้กลุ่มคนผู้ได้เปรียบมีโอกาสมากขึ้น จึงต้องปรับกลยุทธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น
- 4) ประสบการณ์ที่ผ่านมามีโครงการจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จด้วยวิธีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบกลุ่มและองค์กรประชาชน
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการปฏิบัติการ เป็นกลุ่ม เนื่องมาจากความรู้สึกผูกพันของสมาชิกแต่ละคนเข้ามาพิทักษ์ประโยชน์ของเขา
- 6) การมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัด ยิ่งประชาชนมีส่วนร่วมมาก แสดงว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น
- 7) ประชาชนย่อมรู้ดีว่าตนต้องการอะไร มีปัญหาอะไร และอยากให้แก้ปัญหายังไร การให้ประชาชนมีส่วนร่วมย่อมทำให้โครงการต่างๆ สนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ดีกว่า

3.2 กระบวนการมีส่วนร่วม

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545, น. 42-43) กล่าวว่า ลักษณะโดยทั่วไปของกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่น้อยที่สุด คือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไร ประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ ที่จะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรงนี้คือ กระบวนการประชาวิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นอีก คือกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ คือการที่ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่รับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ไปจนกระทั่งถึงเมื่อโครงการต่างๆ เกิดขึ้น ก็มีบทบาทติดตามโดยตลอด กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับนี้อาจเรียกว่า การสร้างหรือแสวงหาฉันทามติตลอดกระบวนการ และกระบวนการมีส่วนร่วมที่สูงสุด คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง การตัดสินใจนี้เรียกว่า การลงประชามติ กระบวนการลงประชามติมีประโยชน์ในกรณีเรื่องที่จะตัดสินใจมีความชัดเจนและไม่ซับซ้อน แต่อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งได้ กรณีที่ประชาชนไม่เข้าใจกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว หรือปัญหานั้นมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะตัดสินใจโดยเพียงการรับหรือไม่รับอนุญาตหรือไม่อนุญาต ทำหรือไม่ทำ

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543, น. 143) ได้สรุปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นหาปัญหา และสาเหตุปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้

3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุนหรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุและจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม

5) การมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลการพัฒนา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

ขณะเดียวกัน อีระวัชร์ จันทระประเสริฐ (2541, น. 79) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย

- ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
- ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
- ร่วมวางแผนนโยบายหรือวางแผนโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
- ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ร่วมลงทุนในกิจกรรมของชุมชนตามขีดความสามารถของตนและหน่วยงาน
- ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

- ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ ทั้งการมีส่วนร่วมยังมีลักษณะหลากหลาย มีข้อเด่นข้อด้อยที่แตกต่างกัน ฉะนั้นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจึงต้องมีการศึกษา มีการเตรียมการ และดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขผลที่ไม่พึงปรารถนาอันอาจเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงออกถึงความต้องการของตนเองตามกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน

4. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชนเมือง

4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พุทธศักราช 2546

ตามแนวคิดในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พุทธศักราช 2546 ได้กำหนดองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม และรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหาการพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของ

ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ประเด็นที่สองสาขาการจัดสวัสดิการสังคม และประเด็นที่สามคือ การดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ โดยมีเป้าหมาย คือ ทุกคนทุกส่วนของสังคมจะต้องร่วมสร้างสวัสดิการสังคมที่ดี เพื่อทุกคนจักได้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และเกิดความมั่นคงทางสังคม และและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น ได้มีการกำหนดกลไกการบริหารจัดการ 2 ระบบ คือ 1) กองทุนส่งเสริมสวัสดิการสังคม เพื่อใช้ในการพัฒนางานวิชาการ พัฒนามาตรฐาน และระบบงานสวัสดิการสังคม บุคลากรและอาสาสมัครด้านสวัสดิการสังคม รวมถึงการสนับสนุนการจัดบริการสวัสดิการสังคมของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรสาธารณะประโยชน์ ซึ่งหมายถึงมูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานและได้รับการรับรองจากคณะกรรมการฯ และ 2) การจัดทำแผนแม่บทเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนางานและระบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การสร้างสวัสดิการสังคมไทย 5 ปี พ.ศ. 2550- 2554 ขึ้น และได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ กล่าวคือ การเสริมพลังและกระจายอำนาจให้แก่พันธมิตรในการจัดสวัสดิการสังคม และเสริมสร้างการรวมพลังเพื่อเพิ่มเป็นทวีคูณ (Synergy) ในการจัดสวัสดิการสังคม โดยพัฒนาระบบและแนวทางบูรณาการงานของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาชน และชุมชน เน้นรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralism Model) ซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการสังคมที่คำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการของมนุษย์ ต้องเชื่อมโยงงานต่างๆ ให้สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของมนุษย์อย่างเป็นองค์รวม ความหลากหลายของวิธีการทำงาน รวมทั้งหลากหลายเจ้าภาพ และการเข้ามามีส่วนร่วม บนความสัมพันธ์เสมอภาคในรูปแบบของหุ้นส่วน (คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550, น. 22-28)

และเพื่อให้การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและขยายการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้ทุกภาคส่วนได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในทุกระดับพื้นที่ ในปี 2550 รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พุทธศักราช 2550 โดยให้รัฐรับรองฐานะขององค์กรชุมชน เป็นสถาบันในการจัดสวัสดิการสังคมอีกรูปแบบหนึ่ง ที่สามารถดำเนินการและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐผ่านกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ทำให้มีผู้แทนขององค์กรชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ อันได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

แห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด

4.2 พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พุทธศักราช 2551

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พุทธศักราช 2551 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชน และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นได้ โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือของผู้นำชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และผู้นำชุมชนอื่นในตำบล และมีผู้แทนชุมชนหมู่บ้านละ 4 คน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลชุมชนละ 2 คน ในการประชุมหารือ ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมต้องไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบ และเห็นพ้องต้องกันให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยขอจดแจ้งการจัดตั้งได้ที่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการเขตแล้วแต่กรณี โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจ คือ

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน
- เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
- เสนอแนะปัญหาและแนวทางการแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

- ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น
- รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล
- จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ
- เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวน 2 คน

ทั้งนี้ให้มีการจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัดและระดับชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุนและให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ อีกทั้งให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการกำหนดแนวทางให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

และเพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อดำเนินการส่งเสริมให้ชุมชนโดยได้มีการรวมตัวในรูปของสภาองค์กรชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อ วันที่ 17 เมษายน 2551 ซึ่งนับได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมสภาองค์กรชุมชน เป็นอีกกลไกหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การจัดสวัสดิการชุมชนเมือง เนื่องด้วยระบียบดังกล่าว เป็นการกำหนดแนวทางการส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีสถานภาพ สามารถ

จัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทุกระดับ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย (<http://www.cabinet.soc.go.th/>, 2551)

1) การกำหนดบทนิยาม องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อดำเนินการในการพัฒนาชุมชน หรือในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมอันดีร่วมกัน โดยมีระบบการบริหารจัดการตามที่ตกลงกัน ทั้งนี้ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเอง หรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน และได้จัดแจ้งการจัดตั้งองค์กรชุมชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง มีคุณภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของชุมชน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการสำรวจการมีอยู่ขององค์กรชุมชนทุกประเภทในท้องถิ่นนั้น

3) กลุ่มองค์กรชุมชนในท้องถิ่น รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นพ้องต้องกันให้มีสภาองค์กรชุมชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการรับจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนทราบ

4) ให้องค์กรชุมชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนมีภารกิจที่เอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเหมาะสม ประกอบด้วย

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกสภาองค์กรชุมชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนร่วมกันจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมถึงการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

- เสนอแนะแผนชุมชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นและเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงาน

ภาครัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ
สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

- ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนอื่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) กำหนดเรื่องที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาองค์กรชุมชน โดยต้องสนับสนุนให้มีการจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนในระดับจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสภาองค์กรชุมชนและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และกำหนดให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน

6) ให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณเพื่อส่งเสริมกิจการของสภาองค์กรชุมชนได้ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

7) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนได้มีการทำงานและเรียนรู้ร่วมกันเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

5. การจัดสวัสดิการชุมชนเมืองในชุมชนโค้งรถไฟยมราช

5.1 ข้อมูลประวัติศาสตร์ความเป็นมา และสภาพสังคม เศรษฐกิจ การแบ่งกลุ่มทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนโค้งรถไฟยมราช

1) ที่ตั้ง

ชุมชนโค้งรถไฟยมราชเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ริมทางรถไฟสายแปดริ้ว โดยมีทางรถไฟสายเหนือเป็นแนวเขตชุมชนด้านทิศตะวันตกขนานไปกับถนนสวรรคโลก และมีคลองระบายน้ำขนาดเล็กคั่นกลางระหว่างถนนกับแนวทางรถไฟ ภายในชุมชนมีบ้านเรือนปลูกแออัดเต็มพื้นที่ และปลูกเรียงรายหนาแน่น 2 ข้างทางรถไฟสายแปดริ้วตั้งแต่โค้งสะพานยมราชถึงบริเวณสามเหลี่ยมจิตรลดา เป็นระยะทางประมาณ 500 เมตร รวมพื้นที่ประมาณ 4 ไร่ มีประชากรอาศัยอยู่ทั้งแบบชั่วคราวและถาวรประมาณ 600 ครอบครัว อาณาเขตด้านทิศตะวันออกขนานกับสะพานทางด่วนศรีรัชตลอดแนว ตั้งแต่ทางขึ้นจนถึงถนนพระราม 6 ชุมชนตั้งอยู่ในพื้นที่แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ต่างๆ ดังนี้

ทิศเหนือ

ติด ถนนศรีอยุธยา และชุมชนสระแก้ว

ทิศใต้

ติด ถนนเพชรบุรี

ทิศตะวันออก ติด ทางด่วนศรีรัช

ทิศตะวันตก ติด ถนนสวรรคโลก

2) สภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและการถือครองที่ดิน

บ้านเรือนที่อยู่ในชุมชนโค้งรถไฟยมราชมีหลากหลายรูปแบบตั้งแต่บ้านไม้ 2 ชั้น บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ 2 ชั้น บ้านไม้ชั้นเดียว บ้านปูนชั้นเดียว ห้องแถวให้เช่าขนาดเล็กจนถึงเพิงพักที่ปลูกสร้างจากเศษวัสดุก่อสร้างแผ่นป้ายโฆษณาและสังกะสี สภาพบ้านความมั่นคงแข็งแรงของตัวบ้านและสิ่งอำนวยความสะดวกภายในบ้านจะบ่งบอกถึงฐานะทางเศรษฐกิจ อาชีพ สถานภาพทางสังคม ความมั่นคงในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่อาศัย ตลอดจนความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มคนในละแวกนั้นๆ แต่สิ่งที่เหมือนกันคือแต่ละบ้านจะมีพื้นที่จำกัด เฉลี่ยประมาณ 3.5-6 ตารางวา บ้านที่มีขนาดใหญ่ ประมาณ 12 - 15 ตารางวา ซึ่งมีเพียงส่วนน้อย และปลูกกันอย่างหนาแน่นทุกพื้นที่ตลอดแนวทางรถไฟ โดยมีทางเดินหลักเป็นทางปูนขนาดกว้างประมาณ 1.5 เมตร ขนานไปกับรางรถไฟสายแปดริ้ว 1 เลน มีทางเดินซอยเป็นทางปูนขนาดเล็กและทางเดินดินกับสะพานไม้ บางจุดทางเข้าบ้านแคบและมีต้นไม้คิดว่าจะมีบ้านอยู่ข้างใน ทางเดินทำภายในชุมชนค่อนข้างซับซ้อนเข้าออกได้หลายทาง คนนอกพื้นที่เมื่อเข้ามาในชุมชนแรกๆ ส่วนใหญ่จะหลงทางเสมอ

3) ประชากร

ประชากรที่อาศัยในพื้นที่ชุมชนฯ ยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจน คณะกรรมการชุมชนโค้งรถไฟยมราชชุดปัจจุบันกำลังดำเนินการสำรวจข้อมูลประชากรรายครัวเรือนของชุมชนทั้งหมด ทั้งนี้ข้อมูลที่มีการสำรวจโดยคณะกรรมการชุมชนเมื่อปี พ.ศ. 2548 มีประชากรที่พักอาศัยในชุมชนรวมทั้งผู้เช่าบ้านอยู่อาศัยในชุมชนด้วยทั้งสิ้น 604 ครอบครัวย ส่วนข้อมูลประชากรจากข้อมูลตามหลักฐานทะเบียนบ้านของสำนักงานเขตราชเทวี ณ เดือนธันวาคม พ.ศ.2550 มีจำนวน 243 ครอบครัวย ประชากร 507 คน เป็นเพศหญิง 258 คน เพศชาย 249 คน

4) สภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน

ปัจจุบันชุมชนโค้งรถไฟยมราชแบ่งกลุ่มผู้พักอาศัยในชุมชนตามลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมและกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่อยู่อาศัยโดยการจำแนกของคนภายในชุมชนเอง แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่ม A เป็นกลุ่มคนดั้งเดิมในชุมชนซึ่งมีทั้งชาวไทยพุทธ และมุสลิม กลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติค่อนข้างแน่นแฟ้น หลายครอบครัวมาตั้งรกรากอยู่บริเวณนี้เป็นระยะเวลานาน 2 ถึง 3 ชั่วอายุคนแล้ว กลุ่มนี้จะมีบ้านของตนเองปลูกในที่ดินเช่า มีจำนวนประมาณ 65 ครอบครัวย โดยเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จากเอกชน

ได้แก่ คุณเพชร ณ ป้อมเพชร คุณหญิงละเอียด นายเล็ก นานา นายอารีย์ วงศ์อารยะ และเช่าที่ดินของมัสยิด (มูลนิธิอับดุลลาฮฺสรณ์) ราคาเช่าที่ดิน ตั้งแต่ 180 - 360 บาทต่อเดือน ส่วนใหญ่เป็นบ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ 2 ชั้น ขนาดของบ้านมีทั้งขนาดกลางและขนาดเล็ก มีการจัดระเบียบวางผังสิ่งปลูกสร้างและที่อยู่อาศัยสาธารณะูปโภคค่อนข้างดี ฐานะของผู้อยู่อาศัยอยู่ในระดับปานกลางและค่อนข้างดีเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน

(2) กลุ่ม B เป็นกลุ่มผู้อยู่อาศัยบ้านเช่าเพื่อการประกอบอาชีพค้าขาย และขับแท็กซี่รับจ้าง (ส่วนใหญ่เป็นชาวอีสาน) เจ้าของบ้านเช่าส่วนใหญ่จะเป็นคนในกลุ่ม A และกลุ่ม C ที่เป็นนายทุนหรือมีฐานะค่อนข้างดี ห้องเช่าส่วนใหญ่มักมีขนาดเล็ก ปลูกริมทางตลอดแนวรางรถไฟ และแนวริมทางด่วนยมราช มีประมาณ 300 หลังคาเรือนเศษ ค่าเช่าห้องประมาณ 1000-1500 บาทต่อเดือน ค่าน้ำและไฟฟ้าจะต่อจากบ้านที่มีเลขที่ในกลุ่ม A ค่าบริการน้ำประปาคิดเป็นชั่วโมงๆ ละ 15-20 บาท หรือยูนิตละ 30 บาท ค่าไฟฟ้ายูนิตละ 10-12 บาท

(3) กลุ่ม C เป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยในชุมชนมานานกว่า 12 ปี แต่ไม่มีบ้านเป็นของตนเองและเป็นกลุ่มคนที่ถูกไล่ออกจากชุมชนหลังวัดบรมนิวาสและชุมชนวัดพระยาไย้ง แล้วมาจับจองบุกรุกพื้นที่ว่างริมทางรถไฟปลูกสร้างบ้านโดยอิสระหลังจากเกิดเหตุเพลิงไหม้ใหญ่ในชุมชน พ.ศ.2533 ประชากรในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยซื้อน้ำและไฟฟ้าต่อจากบ้านของกลุ่ม A ลักษณะครอบครัวมีความหลากหลายทางสังคมวัฒนธรรมสูง มีความเป็นปัจเจกและเห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้าสูงเพราะต่างมีปัญหาหนี้สินและฐานะเศรษฐกิจยากจน ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ไม่มีที่อยู่อาศัยและอาชีพที่มั่นคงถาวรถูกไล่อพยพย้ายที่อยู่ไปเรื่อยๆ ขาดการศึกษา ขาดระบบระเบียบวินัยในการดำเนินชีวิต กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาทางสังคมสูงสุด เนื่องจากครอบครัวมีปัญหาซับซ้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรมส่วนตัว เช่น ไม่ประกอบอาชีพสุจริต (บางคนยังชีพด้วยการลักขโมย และขอทาน) มีปัญหาครอบครัวแตกแยก การใช้ความรุนแรงในครอบครัว ตีดาเสพติด ติดสุรา ติดการพนัน ตั้งครรภ์ในวัยเยาว์ ไร้แรงงานเด็กในการแสวงหาประโยชน์ เช่นขอทาน ขายดอกจำปีบนท้องถนน เป็นต้น

5) การศึกษา

การศึกษาของคนในชุมชนจะมีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มดังนี้

- กลุ่ม A เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาของเด็กอยู่ในระดับสูง ครอบครัวที่มีฐานะดีจะส่งบุตรหลานให้เรียนในโรงเรียนเอกชน หรือโรงเรียนรัฐบาลที่มีชื่อเสียงดี เช่น โรงเรียนสวนมิสกวัน โรงเรียนพญาไท โรงเรียนสมาคมสตรีไทย โรงเรียนวัดมกุฏกษัตริยาราม โรงเรียนสันติราษฎร์วิทยาลัย โรงเรียนพาณิชยการจันทน์ และโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม เป็นต้น เด็กใน

กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา ระดับอาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษา จนสำเร็จการศึกษาและสามารถประกอบอาชีพมีรายได้ที่มั่นคงหลายราย สำหรับหนุ่มสาววัยแรงงานที่มีอาชีพมั่นคงแล้วมีค่านิยมในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อความก้าวหน้าในการทำงาน ซึ่งผู้นำที่สำคัญของชุมชนส่วนใหญ่จะอยู่ในครอบครัวกลุ่มนี้

- กลุ่ม B กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวอีสานที่มาอาศัยเพื่อประกอบอาชีพหารายได้นอกภาคการเกษตรเท่านั้น ไม่ได้ย้ายครอบครัวมาอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นการถาวร บุตรหลานส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่กับครอบครัวหรือญาติในต่าง ๆ จังหวัด มีเด็กจำนวนน้อยที่ติดตามผู้ปกครองมาอยู่ในชุมชน ส่วนใหญ่เด็กในกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาในระบบตามเกณฑ์ ไม่มีปัญหาความประพฤติ

- กลุ่ม C เด็กและเยาวชนในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาขาดโอกาสด้านการศึกษามากที่สุด คือไม่ได้เรียนหนังสือ หรือเรียนไม่จบชั้นประถมศึกษา ด้วยสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น ครอบครัวแตกแยก ฐานะยากจน มีบุตรหลายคน ขาดแคลนเงินทุนการศึกษา บิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่ได้รับการศึกษาจึงไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเพื่อสร้างอนาคตเด็ก แต่ใช้เด็กเป็นเครื่องมือแสวงหารายได้เพื่อช่วยเหลือครอบครัว เด็กในกลุ่มนี้อยู่ในกลุ่มเสี่ยงปัญหาประพฤติตนไม่เหมาะสมกับวัย มั่วสุม ดิถยาเสพติด ตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร ฯลฯ เนื่องจากไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลจากครอบครัวเท่าที่ควร

6) ศาสนา

ศาสนาที่สำคัญของชุมชนไค้งรถไฟยมราช คือ ศาสนาอิสลาม โดยมีผู้นับถือศาสนา นี้ประมาณร้อยละ 80 ของผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีมัสยิดเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน มีประมาณร้อยละ 20 ที่นับถือศาสนาพุทธ สำหรับเด็กมุสลิมจะมีการเรียนการสอนศาสนาที่มัสยิด อับดุลลานูสรณ์ 2 ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณชุมชน ช่วงเวลาระหว่าง 17.00 – 19.00 น. มีครูสอนศาสนา จำนวน 2 คน โดยคณะกรรมการมัสยิดจะมีการจัดงานออกร้านเพื่อระดมทุนเป็นค่าจ้างครูสอนศาสนาปีละ 1 ครั้ง โดยครูสอนศาสนาจะได้รับค่าจ้างคนละ 3,000 บาท/เดือน และได้รับสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากครอบครัวนางทิยะห์ นวมมี (บาระฮีม)

7) สุขภาพอนามัยของคนในชุมชน

ชาวบ้านในกลุ่ม A และ B ไม่มีปัญหาสุขภาพมากนัก เวลาเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ร้ายแรงมักจะใช้บริการโรงพยาบาลหรือคลินิกเอกชน เนื่องจากไม่อยากเสียเวลาในการประกอบอาชีพและมีฐานะทางเศรษฐกิจพอจะจ่ายได้ ส่วนชาวบ้านในกลุ่ม C จะมีปัญหาสุขภาพอนามัยค่อนข้างมาก เนื่องจากสภาพที่อยู่อาศัย อาหารการกินไม่ถูกสุขลักษณะ ขาดการศึกษาและ

การดูแลสุขภาพที่ดี ฐานะเศรษฐกิจไม่ดี จากการศึกษากวาระโภชนาการของเด็กก่อนวัยเรียน อายุแรกเกิด-6 ปี ในชุมชนโค้งรถไฟยมราช โดยนางสาววัลย์ลิกา สรรเสริญโชติ และ นางสาวพรณี ไทกุลพานิช เมื่อปี พ.ศ.2542 พบว่าเด็กที่มีภาวะทุพโภชนาการ คือมีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์เมื่อเทียบกับอายุ เด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหาร สุขภาพไม่แข็งแรงเจ็บป่วยเรื้อรังส่วนใหญ่เป็นเด็กที่อยู่ในครอบครัวกลุ่ม C โรคที่พบบ่อยในชุมชน ได้แก่ ภูมิแพ้ โรคผิวหนังในเด็ก โรคระบบทางเดินหายใจ (หอบหืด, วัณโรค) โรคระบบทางเดินอาหาร โรคเครียด (ไม่เกรน) โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ และโรคพิษสุราเรื้อรัง เป็นต้น

แหล่งบริการสาธารณสุขใกล้ชุมชนที่ชาวบ้านไปใช้บริการและใช้สิทธิด้านการรักษาพยาบาล มีหลายแห่ง เช่น ศูนย์บริการสาธารณสุข 2 ในวัดมักกะสัน ศูนย์บริการสาธารณสุขใกล้สนามม้านางเลิ้ง โรงพยาบาลรามาธิบดี โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลหัวเฉียว โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า โรงพยาบาลราชวิถี วชิรพยาบาล สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี โรงพยาบาลประสาท ฯลฯ ซึ่งชาวบ้านที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านค่ารักษาพยาบาลจะรู้ช่องทางในการขอรับความช่วยเหลือและสงเคราะห์จากหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดีและมีการบอกต่อกันในกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่ม C จะเป็นกลุ่มที่ใช้บริการสวัสดิการสงเคราะห์ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนบ่อย

นอกจากนี้ยังมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำชุมชนอีก 3 คน คือ นางสมบุญ แดงน้อย นางอารมย์ ชูศรี และ นางสาวอารี ดีเจริญ ซึ่งผ่านการฝึกอบรมแล้ว ทำหน้าที่ดูแลให้คำแนะนำดูแลสุขภาพ และจ่ายยาสามัญประจำบ้านให้แก่สมาชิกในชุมชน

8) สภาพแวดล้อมในชุมชน

ในปัจจุบัน ชุมชนโค้งรถไฟยมราช มีสภาพเป็นชุมชนแออัด เนื่องจากบ้านหนาแน่น ติดกันไร้ระเบียบ มีปัญหาน้ำเน่า น้ำขังหลายจุด มีเศษขยะอยู่เกลื่อนกลาดอยู่ทั่วไปตามรางรถไฟ และพื้นที่ว่าง ยังขาดการจัดระเบียบและพัฒนาพื้นที่สาธารณะในชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ถนน และทางเท้าในชุมชน ที่ทิ้งขยะส่วนกลาง ลานจอดรถเข็น และสนามเด็กเล่นในชุมชน พื้นที่สาธารณะในชุมชนมีน้อยมาก ดังนั้นภาพการดำเนินชีวิตข้างทางรถไฟที่เราจะเห็นเป็นปกติจนชินตาทุกเช้า ได้แก่ การอาบน้ำ ชักเสื่อผ้า ทำกับข้าว ร้านค้าของชำ ร้านขายอาหาร การเตรียมรถเข็นที่จะออกไปขายของนอกชุมชน เป็นต้น ช่วงใกล้เที่ยงถึงบ่ายรางรถไฟค่อนข้างเงียบเหงาจะมีเพียงคนบางกลุ่มที่ว่างออกมาผ่อนคลายด้วยการจับกลุ่มกันตามใต้ร่มไม้ ชายคา ม้าหิน และบริหารสมองด้วยการเล่นไพ่ ไฮโล โดมิโน น้ำเต้าปูปลา ฯลฯ เป็นช่วงๆ ตามอัธยาศัย ทางรถไฟสายแปดริ้วจะกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งในช่วงเย็น – ค่ำ เพราะทุกชีวิตจะกลับมารวมกัน รางรถไฟ

ได้กลายเป็นโต๊ะอาหาร เป็นที่เล่นของเด็กๆ เป็นสโมสรของนักดื่ม เป็นจุดนัดพบของผู้สูงอายุ เป็นแหล่งชุมนุมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของ “ชาเมาท์” ประจำซอยเป็นระยะๆ ตั้งแต่หัวชุมชนถึงท้ายชุมชน บางครั้งวางรถไฟก็ต้องกลายเป็นเวทีมวยของหนุ่มเลือดร้อนเพราะฤทธิ์สุรา ดังนั้นวางรถไฟจึงเป็นพื้นที่สาธารณะเดียวของชุมชนที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ในการสัญจรและผ่อนคลายโดยอิสระแต่กลับไม่ได้รับการดูแลใส่ใจจากผู้ที่ใช้ประโยชน์สักเท่าใดจะเห็นได้จากปริมาณขยะตามทางรถไฟและสภาพความทรุดโทรมของสิ่งแวดล้อม 2 ข้างทางรถไฟ

9) สถานที่สำคัญในชุมชน

- ศูนย์สุขภาพชุมชน 1 แห่ง
- มัสยิดอับดุลลาฮุสสรณ์ 1 แห่ง
- ร้านค้าในชุมชน 10 ร้าน
- ป้อมสำหรับติดตั้งหัวฉีดน้ำดับเพลิงของชุมชน 1 จุด และหัวจ่ายน้ำประปาสำหรับดับเพลิง อีก 1 จุด
- บ้านนางสมบุญ แดงน้อย (บ้านผู้นำเปิดเป็นที่ทำการกลุ่มออมทรัพย์ฯ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เป็นที่ประชุมทำกิจกรรมกลุ่มขนาดเล็กของสมาชิกในชุมชน)
- ลานด้านหน้าชุมชนบริเวณศาลาพักรอรถไฟ ใช้เป็นลานจอดรถ ที่ทิ้งขยะของชุมชน เป็นที่ชุมนุมของเด็กๆ และสมาชิกที่อาศัยด้านหน้าชุมชน ตลอดจนเป็นที่จอดรถขึ้นและเก็บของเก่าของผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าขาย
- สนามเด็กเล่นด้านท้ายชุมชน เป็นพื้นที่ว่างเล็กๆ ริมทางรถไฟ อยู่ติดคลองระบายน้ำเสีย มีอุปกรณ์เด็กเล่นเล็กน้อย เช่น ชิงช้า ม้ากระดก ม้าหมุน ส่วนใหญ่เก่าชำรุดเป็นที่เล่นของเด็กเล็กบริเวณท้ายชุมชน
- ลานจอดรถใต้ทางด่วนศรีรัช ใช้เป็นสถานที่เล่นฟุตบอลของเด็กวัยรุ่นชายในช่วงวันหยุดเสาร์ – อาทิตย์

10) อาชีพของคนในชุมชน

ชุมชนโค้งรถไฟยมราชมีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น อยู่ใกล้ย่านใจกลางแหล่งค้าขายและธุรกิจที่สำคัญของกรุงเทพฯ อีกทั้งสามารถเดินทางไปยังที่ต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เช่น ประตูน้ำ นางเลิ้ง ตลาดมหานาค สนามหลวง อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เขาวราช ปากคลองตลาด ฯลฯ ดังนั้นผู้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนี้จึงมีอาชีพหลากหลายมากมาย ทั้งประกอบธุรกิจส่วนตัว ค้าขาย ขายของรถเข็น หาบเร่ แผงลอย ขายมาลัย ข้าวราดแกง พนักงานบริษัท กรรมกรก่อสร้าง

รับจ้างทั่วไป รับซื้อ - ขายของเก่า เก็บของเก่าขาย ฯลฯ แตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา ความรู้ความสามารถ และพื้นฐานของครอบครัว

5.2 พัฒนาการการจัดสวัสดิการชุมชนเมืองในชุมชนโค้งรถไฟและบทบาทของภาครัฐ

ภายหลังชุมชนโค้งรถไฟยมราชประสบอัคคีภัยเมื่อปี พ.ศ. 2533 ปัญหาในชุมชนที่มีอยู่เดิมมีสภาพความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัด ปัญหา ยาเสพติด การพนัน อาชญากรรม การมั่วสุมของเด็กและเยาวชน ฯลฯ คณะกรรมการมัสยิดอับดุลลานูสสรณ์ 2 ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน จึงร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้กลไกในรูปแบบปลูกฝังสร้างจิตสำนึกด้วยการนำการเรียนการสอนศาสนาอิสลามให้แก่เด็กมุสลิมในชุมชน เพื่อให้ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบศาสนาและศีลธรรมอย่างเคร่งครัด จึงเกิดการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเรียนการสอนศาสนาอิสลามของเด็ก และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลกองทุนฯ การจัดหาครูสอนศาสนา โดยมีครอบครัวตระกูลบาระฮิมรับผิดชอบ ทั้งยังมีครอบครัวอื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นแม่บ้านหลักในการระดมทุนทรัพย์จากการบริจาคและจัดงานกุศล เช่น งานเลี้ยงน้ำชา ออกร้านจำหน่ายอาหารเพื่อหารายเป็นค่าใช้จ่ายด้านการเรียนการสอนศาสนาดังกล่าวโดยครอบครัวตระกูล “บาระฮิม” ทำ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 กรุงเทพมหานคร โดนเขตราชเทวี ได้เข้ามาช่วยเหลือฟื้นฟูชุมชนหลังประสบอัคคีภัย ได้ส่งเสริมให้เกิดกลุ่มผู้นำขึ้นอย่างเป็นทางการ เรียกว่า “คณะกรรมการชุมชน” เพื่อทำหน้าที่พัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ให้เท่าเทียมกับชุมชนเมืองอื่น จึงเกิดการจัดตั้งชุมชนขึ้นอย่างเป็นทางการ ชื่อ “ชุมชนโค้งรถไฟยมราช” สังกัดกรุงเทพมหานคร ต่อมาการส่งเสริมสนับสนุนด้านอื่นๆ จากภาครัฐได้เข้ามาสู่ชุมชนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง การให้ความรู้เรื่องการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ มีการศึกษาดูงานชุมชนอื่นๆ ฯลฯ โดยมีแกนนำในคณะกรรมการชุมชนพยายามผลักดันให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ และกิจกรรมร้านค้าชุมชนขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากถูกเจ้าของธุรกิจร้านค้า นายทุนเงินกู้ในชุมชนที่เสียผลประโยชน์ต่อต้าน ซึ่งนับว่าเป็นการจัดตั้งกลุ่มสวัสดิการชุมชนเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกของชุมชนโค้งรถไฟโดยการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ

ปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการมัสยิดอับดุลลานูสสรณ์ 2 ได้มีการจัดตั้งกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ของชาวมุสลิมขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการช่วยเหลือชาวมุสลิมในชุมชนเป็นค่าใช้จ่าย

ในการจัดการศพตามหลักศาสนาอิสลามซึ่งถือเป็นการทำทานอย่างหนึ่ง และเป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขระหว่างกัน การดำเนินงานใช้วิธีเก็บเงินจากสมาชิกครอบครัวละ 20 บาทต่อเดือน โดยระยะแรกให้การช่วยเหลือค่าจัดการศพรายละ 5,000 บาท ปัจจุบันกลุ่มสามารถช่วยเหลือสมาชิกเป็นค่าจัดการศพรายละ 7,000 บาท เนื่องจากมีเงินในกองทุนมากขึ้น การบริหารงานกลุ่ม มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้บริหารจัดการกลุ่มที่เป็นชาวมุสลิม มีคณะกรรมการดูแลรักษาบัญชีเงินฝากของกลุ่ม และเก็บเงินรายเดือนจากสมาชิกกลุ่ม

จากนั้นในปี 2546 นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายเร่งด่วนของอดีตรัฐบาลที่อดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีอยู่ทั่วประเทศ โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินกู้จากธนาคารออมสินเป็นวงเงิน 80,000 ล้านบาท มีระยะเวลาผ่อนชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย 8 ปี โดยให้มาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ชุมชนละ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนภายในหมู่บ้านและชุมชนบริหารจัดการเอง โดยวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมต้องเพื่อการพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างและเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย อุตสาหกรรมหรือธุรกิจขนาดเล็กในครัวเรือนเพื่อการฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน วงเงินกู้รายหนึ่งไม่เกิน 2 หมื่นบาท เว้นแต่ผู้กู้รายใดขอเกิน 2 หมื่นบาทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก แต่ต้องไม่เกิน 5 หมื่นบาท เมื่อได้รับการอนุมัติจะมีการโอนเงินผ่านธนาคาร ธ.ก.ส. หรือธนาคารออมสิน โดยมีระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 1 ปี ในส่วนของชุมชนโค้งรถไฟยมราช ได้รับจัดสรรเงินตามนโยบายดังกล่าว ภายใต้การดำเนินงาน กองทุนชุมชน มีการตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนขึ้นมาจากการคัดเลือกตัวแทนของชุมชน 9 คน มีหน้าที่นำเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไปให้สมาชิกกู้ยืมตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่กองทุนกำหนด โดยผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกได้จะต้องมีทะเบียนบ้านอยู่ในชุมชน ซึ่งในปีแรกที่ตั้งกองทุนสมาชิกต้องส่งเงินออมทรัพย์ เดือนละ 100 บาท เป็นเวลา 1 ปี จึงเปิดให้สมาชิกกู้ยืมเงิน เริ่มแรกมีสมาชิกกลุ่ม 30 คน ในช่วงเปิดใช้กู้ยืมเงินปีแรกมีสมาชิกเพิ่มขึ้นถึง 70 คน โดยเริ่มให้สมาชิกกู้ยืมเงินในปี 2547 ให้กู้รายละไม่เกิน 20,000 บาท อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ผู้กู้จะต้องมีผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นสมาชิกกองทุน 2 คน สมาชิก 1 คน สามารถค้ำประกันได้ไม่เกิน 2 ราย การส่งคืนเงินกู้ให้ผู้กู้ส่งคืนเงินต้นเป็นระยะเวลา 10 เดือน ส่วนดอกเบี้ยหัก ณ ที่จ่ายตอนรับเงินกู้ ดอกผลที่ได้จากการปล่อยกู้ ปี 2547-2548 (ดอกเบี้ยร้อยละ 6 บาท) เป็นเงินประมาณ 100,000 บาทเศษ ได้สูญหายไปโดยไม่สามารถติดตามได้เนื่องจากกรรมการที่รับผิดชอบเก็บรักษาเงินขณะนั้นไม่ได้ทำหลักฐานการเงินให้ตรวจสอบได้และไม่มีการนำเงินเก็บเข้าบัญชีธนาคารของกลุ่ม อีกทั้งผู้เก็บรักษาเงินได้ใช้อำนาจให้สมาชิกและคณะกรรมการที่ขอพอกันยืมเงินดังกล่าวไปใช้เป็นกรณีฉุกเฉิน

ได้เองโดยไม่มีการทำหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร หรือประชุมแจ้งให้คณะกรรมการทั้งหมดทราบอย่างเป็นทางการ เมื่อคณะกรรมการหลักที่มีส่วนได้ส่วนเสียและรู้รายละเอียดการจัดการเงิน ดอกผลดังกล่าวเสียชีวิตลงในเวลาไม่ห่างกันมากนัก จึงไม่มีผู้แสดงตนรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนของคณะกรรมการ สมาชิกกองทุน และบุตรหลานของผู้เสียชีวิต

ปลายปี พ.ศ. 2548 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนชุดใหม่ ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการกองทุนใหม่ โดยนำเงินที่สมาชิกชำระคืนเข้าบัญชีธนาคารทุกเดือน มีบัญชีเงินออมและบัญชีดอกผลแยกให้เห็นเป็นหลักฐานชัดเจนและทุกคนสามารถตรวจสอบได้ มีการปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลงเหลือร้อยละ 4 บาท ผลการดำเนินงานกองทุนชุมชนโค้งรถไฟยมราชในปี 2549 กองทุนชุมชนโค้งรถไฟยมราชมีผลการดำเนินงานดีเด่นไม่มีหนี้สูญสมาชิกส่งเงินคืนได้ครบทุกราย ดอกเบี้ยเงินกู้ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการและงานสาธารณะต่างๆ ของชุมชน ได้แก่ การสนับสนุนเงินจัดงานวันเด็ก จำนวน 500 บาท สมทบจัดงานวันแม่ 500 บาท ช่วยการทำบุญชุมชนทั้งของไทยพุทธและมุสลิม เป็นเงิน 2,000 บาท ช่วยสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลสมาชิกนอนโรงพยาบาลรายละ 500 บาท/ปี และช่วยค่าฌาปนกิจศพสมาชิกรายละ 1,000 บาท ปัจจุบันกองทุนชุมชนโค้งรถไฟกำลังดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

นอกจากการจัดตั้งกองทุนชุมชนแล้ว ในปี 2547 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการยังได้ดำเนินการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนเมืองให้กับชุมชนโค้งรถไฟยมราช ภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพชุมชนและครอบครัวในชุมชนโค้งรถไฟยมราช ซึ่งดำเนินการโดยสำนักบริการสวัสดิการสังคม กลุ่มเป้าหมาย คือ ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนที่อาศัยอยู่ในชุมชนโค้งรถไฟยมราช แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี จำนวน 100 ครอบครัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ครอบครัวและชุมชน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถพัฒนาศักยภาพในการแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตไปสู่การพึ่งตนเอง โดยอาศัยกระบวนการกลุ่มผ่านการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างการเรียนรู้ ในการดำเนินงาน ได้มีการเยี่ยมบ้านสำรวจข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของครอบครัว ผู้ประสบปัญหาทุกครอบครัว และนำข้อมูลมาประชุมปรึกษาหาแนวทางแก้ไขร่วมกันโดยการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน โดยชาวบ้านได้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้น 2 กลุ่ม เกิดจากการผลักดันของเจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการศึกษาเด็ก มีสมาชิก 55 ราย และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการประกอบอาชีพ มีสมาชิก 63 ราย โดยใช้การช่วยเหลือเงินสงเคราะห์เด็กและครอบครัวแบบมีเงื่อนไขเป็นเครื่องมือในการดึงให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ คือ ผู้รับการสงเคราะห์จะต้องเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์อย่างน้อย 1 กลุ่ม โดย

ออมเงิน วันละ 5 บาท (150 บาท/เดือน) และเงินที่ได้รับความช่วยเหลือสมาชิกจะต้องฝากไว้ใน กองทุนฯ รายละ 500 บาท อย่างน้อยเป็นเวลา 1 ปี จึงจะเปิดให้มีการกู้ยืมหรือนำไปใช้ประโยชน์ โดยมีคณะกรรมการซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกเป็นผู้ดูแลและบริหารจัดการกองทุนฯ ทั้ง 2 กองทุน โดย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ด้านเงินทุนการศึกษา เงินสงเคราะห์ ครอบครัว เงินทุนประกอบอาชีพ และเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ครอบครัวเด็กยากจน ครอบครัวผู้มี รายได้น้อย ผู้ป่วยติดเชื้อเอดส์ คนพิการ และคนชรา ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์

ปี 2548 คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการประกอบอาชีพได้ยุติบทบาทในการ ดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ เนื่องจากมีความแตกแยกทางความคิดในหมู่สมาชิก คณะกรรมการ ไม่สามารถจัดการกับสมาชิกที่ไม่รักษาวินัยและกติกาของกลุ่มได้ สมาชิกไม่เชื่อมั่นในพฤติกรรม และความโปร่งใสด้านการเงินของคณะกรรมการบางคน โดยกลุ่มไม่มีการประชุมเพื่อตรวจสอบ และชี้แจงอย่างเป็นทางการแก่สมาชิก ทำให้ความขัดแย้งในระดับบุคคลขยายวงไปสู่กลุ่ม ที่กว้างขวางขึ้น คณะกรรมการหลักที่มีความตั้งใจในการทำงานเกิดความท้อถอยหมดกำลังใจ และอยากยุติปัญหาจึงแจ้งให้สมาชิกยุติการส่งเงินออม จากนั้นได้มีการจัดประชุมใหญ่พร้อมกัน ของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการประกอบอาชีพและสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการศึกษาเด็กใน ชุมชน โดยคณะกรรมการบริหารกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการประกอบอาชีพขอลาออกทั้งคณะ และมีมติ ให้คืนเงินออมของสมาชิกกองทุนประกอบอาชีพทั้งหมดรวมทั้งเงินสมทบซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการรายละ 500 บาท ด้วย ผลการประชุมครั้งนี้ทำให้สมาชิกกองทุน เพื่อการศึกษาเด็กเรียกร้องขอคืนเงินให้แก่สมาชิกในเงื่อนไขแบบเดียวกับกลุ่มอาชีพด้วยเหตุผลว่า ทุกครอบครัวต่างเดือดร้อนและจำเป็นต้องใช้เงินเหมือนกัน

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้เข้าไปพูดคุยกับสมาชิกที่ต้องการจะออมเพื่อ การศึกษาเด็กต่อ และมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการศึกษาเด็กขึ้นใหม่เป็นครั้งที่ 2 โดยมีการ จัดระบบการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ใหม่ด้วยวิธีการจัดโซนนิ่งสมาชิกตามกลุ่ม ความสัมพันธ์ทางสังคมและที่อยู่อาศัยออกเป็น 7 กลุ่ม โดยให้แต่ละกลุ่มคัดเลือกตัวแทนเข้ามา เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ กลุ่มละ 1-2 คน ตามสัดส่วนของสมาชิกในกลุ่ม สมาชิกที่สมัคร เข้าออมทรัพย์เพื่อการศึกษาเด็กรอบใหม่ มีจำนวน 69 คนจะต้องเริ่มต้นออมใหม่ในอัตรา 150 บาท/ เดือน และฝากเงินสมทบเพิ่มอีกเดือนละ 100 บาท สรุปคือสมาชิกแต่ละคนต้องฝากเงินเข้า กองทุน 250 บาท/เดือน โดยทุกครอบครัวที่ออมต่อจะได้รับเงินทุนการศึกษาจากกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการต่อเนื่องเป็นปีที่ 2 การรวมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการศึกษาเด็ก มีจำนวนสมาชิกเพียง 69 คน เนื่องจากมีสมาชิกกองทุนการศึกษาเดิมที่ลาออกและไม่ได้สมัครเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ และมี

สมาชิกกองทุนประกอบอาชีพที่ย้ายมาสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการศึกษาใหม่ แต่เมื่อดำเนินงานได้ประมาณ 3 เดือน ก็เริ่มประสบปัญหา คือ หลังจากรับเงินสงเคราะห์แล้วมีการนิทากันในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับไม่เท่ากัน มีการเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้เดือดร้อนซึ่งเป็นครอบครัวในชุมชนที่让孩子ไปประกอบอาชีพขายดอกจำปอนท้องถนนที่ได้รับความช่วยเหลือเต็มที่ตามนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของหน่วยงานราชการ ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในชุมชนแบ่งเป็นหลายฝักหลายฝ่าย เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานและกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการถูกโจมตีว่าเลือกปฏิบัติ ไม่มีความยุติธรรม และส่วนใหญ่อ้างเหตุผลว่าการเก็บเงินเดือนละ 250 บาทสูงเกินไป ขอลดลงจนเหลือเดือนละ 100 บาทในระยะต่อมา แต่ก็ยังคงมีปัญหามากมายไม่ค่อยส่งเงินเหมือนเดิม ประกอบกับคณะกรรมการชุดใหม่ไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่ตกลงกันไว้ สมาชิกบางคนไม่เชื่อใจในความโปร่งใสของการดูแลเงินออม จึงได้คืนเงินออมให้แก่สมาชิกทั้งหมด ส่วนเงินค่าธรรมเนียมนับดอกผล จำนวน 3,250 บาท คงเหลือไว้เป็นส่วนกลาง ทั้งนี้สมาชิกกองทุนได้มีการประชุมหารือโดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเข้าร่วมด้วย ที่ประชุมเห็นว่ากองทุนควรมีการดำเนินการต่อโดยมีอาสาสมัครเข้ามาช่วยทำงานเพิ่ม และมีมติให้ปรับระบบการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ใหม่ เป็นกลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการสังคมให้สมาชิกเริ่มส่งเงินออมใหม่ในอัตรา 100 บาท / เดือน แบ่งเงินเป็น 2 ส่วน คือ 70 บาท เป็นเงินออมของสมาชิกซึ่งจะได้รับคืนเมื่อพ้นสมาชิกสภาพ ส่วนอีก 30 บาท ให้ส่งเข้าเป็นกองทุนสวัสดิการสำหรับเบิกเป็นค่ารักษาพยาบาลเจ็บป่วยแก่สมาชิก และช่วยงานศพของสมาชิกและครอบครัวตามที่กลุ่มกำหนด และยังผูกพันกับเงื่อนไขในการช่วยเหลือเงินสงเคราะห์ทุนการศึกษาเด็กในครอบครัวเช่นเดียวกับ 2 ปีที่ผ่านมา ผลปรากฏว่ามีสมาชิกที่ยังคงออมเงินต่อและสมัครใหม่อีก 41 คน

การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการสังคม เริ่มต้นใหม่ได้เพียง 2 เดือน ต้องหยุดดำเนินงาน เนื่องจากขาดคนทำงานในชุมชนที่ทำหน้าที่เก็บและรักษาเงินของสมาชิก เพราะผู้รับผิดชอบด้านบัญชียุติการทำงานชั่วคราวระหว่างที่ยังเรียนหนังสือ กลุ่มต้องแก้ปัญหาโดยนำเงินของสมาชิกละไว้ให้อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแทน ส่วนคณะกรรมการบางคนมีปัญหาความขัดแย้งส่วนตัว และไม่สามารถทำงานร่วมกันและยังไม่มี ความชอบธรรมในการดำเนินงานเพราะยังไม่ได้การรับรองจากที่ประชุมของสมาชิกทั้งหมด ทั้งยังเป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อบรรเทาปัญหาในภาวะวิกฤติภายใต้เงื่อนไขของผลประโยชน์เฉพาะหน้าของกลุ่มและสมาชิกซึ่งยังผูกพันกับเงินสงเคราะห์ทุนการศึกษาเด็กและครอบครัวจากการพัฒนาสังคมและสวัสดิการเช่นเดิม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงได้ขอคำปรึกษาจากผู้นำกลุ่มต่างๆ และผู้อาวุโสในชุมชน แก้ไขปัญหาคณะกรรมการ ซึ่งได้ครอบครัว

ผู้นำกลุ่มผู้นับถือศาสนาอิสลามและเป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน ซึ่งเพิ่งเกษียณอายุราชการ ออกมาอยู่บ้านอาสาเข้ามาเป็นแกนนำและคัดเลือกทีมงานเข้ามาช่วยดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ฯ ให้สามารถดำเนินการเพื่อจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกและชุมชนได้อย่างแท้จริง และวางแผน ในการดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ โดยมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกองทุนสวัสดิการสังคม ขึ้นกับกลุ่มสมาชิกและผู้นำกลุ่มในชุมชน สรุปผลให้ให้ยุบเลิกกลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการสังคม และคืนเงินให้สมาชิก เพื่อเริ่มต้นการออมใหม่ทั้งหมด โดยจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการ สังคม (ออม 30 บาทต่อเดือน) ขึ้น พร้อมทั้งมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อบ้านมั่นคงควบคู่กัน

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการสังคม (ออม 30 บาทต่อเดือน) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัด สวัสดิการให้สมาชิก ช่วยแก้ไขความเดือดร้อน และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ต้องการให้เกิด ความเสมอภาคในสังคม เพื่อต้องการพัฒนาคนในสิ่งต่อไปนี้ พึ่งตนเอง เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ ส่วนรวม มีสัจจะ มีวินัยในตนเอง ขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ ประหยัด เป็นคนมีเหตุผล เอาใจเขามาใส่ใจเรา ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อบ้านมั่นคง (ออม 100 บาทต่อเดือน) มี วัตถุประสงค์เพื่อต้องการจัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยให้สมาชิก เพื่อช่วยแก้ไขความเดือดร้อน รongรับปัญหาเมื่อถูกไล่อื้อ เตรียมความพร้อมจัดตั้งเป็นสหกรณ์เพื่อเคหะสถานและเข้าสู่โครงการ บ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในอนาคต โดยสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการ วางแผนเพื่อที่อยู่อาศัยร่วมกัน สร้างพลังและอำนาจต่อรองเพื่อชีวิตและอนาคตของลูกหลานให้ อยู่อย่างมั่นคงปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี โดยกำหนดเงื่อนไขการออมไว้ คือ เป็นการออมเงินเพื่อที่อยู่ อาศัยเท่านั้นโดยในระยะ 2 ปีแรกไม่มีการนำเงินมาปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกโดยเด็ดขาด

ในการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการและกลุ่มออมทรัพย์เพื่อบ้านมั่นคง ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านสวัสดิการสังคมชุมชนไค้รงไฟยมราชขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ ดูแลด้านสวัสดิการสังคมของชุมชน รับคำร้องขอความช่วยเหลือ ตรวจสอบข้อเท็จจริงปัญหา ความเดือดร้อน พิจารณาช่วยเหลือเบื้องต้น และประสานงานกับหน่วยงานภายนอกในการ ช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่สมาชิกในชุมชน ตลอดจนทำหน้าที่เป็นกรรมการบริหารกลุ่ม ออมทรัพย์เพื่อบ้านมั่นคง และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการสังคม โดยมีครอบครัวผู้นำทางศาสนา ของชุมชน เป็นแกนนำสำคัญหลักคือมีส่วนร่วมในการวางแผนและคัดเลือกทีมงานที่จะมาเป็น คณะกรรมการฯ มีการจัดระบบระเบียบในการบริหารจัดการกองทุนและดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเปิดให้ใช้พื้นที่ในบริเวณบ้านของคณะกรรมการเป็นที่ทำการของกลุ่มออมทรัพย์ ทั้งยังเป็นจ่าย ยาจากศูนย์สุขภาพชุมชนเนื่องจากเจ้าของบ้านเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข ดังนั้นที่ทำการฯ

จึงกลายเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูลข่าวสารและก่อเกิดกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

การบริหารจัดการกองทุนได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติสมาชิก มีระบบบัญชีในการเก็บเงินออมสมาชิก มีคณะกรรมการเก็บรักษาเงินและเหรียญกษาปณ์เพื่อแลกเงินฝากในธนาคารของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อบ้านมั่นคง และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการสังคมแยกออกจากกันชัดเจน บัญชีละ 3 คน สมาชิกต้องยื่นใบสมัครแต่ละกลุ่มพร้อมหลักฐานสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาหลักฐานของบุตรหลานในอุปการะซึ่งอยู่ในวัยศึกษาเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการพิจารณาช่วยเหลือและจัดสวัสดิการด้านทุนการศึกษาเด็กต่อไป มีการทำสมุดบัญชีเงินฝากให้กับสมาชิก พร้อมแจกเอกสารเผยแพร่วัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนและระเบียบกติกาของแต่ละกองทุน และมีบอร์ดประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและแจ้งผลการดำเนินงานให้สมาชิกทราบไว้น้ำที่ทำการฯ มีการประชุมคณะกรรมการร่วมกับเจ้าหน้าที่ทุกวันอาทิตย์แรกของเดือน โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้าร่วมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานและพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนวางแผนและติดตามผลการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ และมีการจัดทำรายงานบันทึกการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเลขานุการกลุ่มเป็นผู้ดำเนินงาน

ในปี 2550 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้มีการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อการประกอบอาชีพในชุมชนไค้รตไพยมราช เพื่อสนับสนุนสมาชิกกองทุนออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการสังคมในการประกอบอาชีพ ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้พิจารณาให้ความช่วยเหลือกองทุนสวัสดิการฯ เป็นเงิน 26,000 บาท มีเงื่อนไขการมอบเป็นเงินทุนประกอบอาชีพให้แก่สมาชิกกองทุนที่เป็นสมาชิกตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป ช่วยเหลือรายละ 1,000-3,000 บาท จำนวน 13 ราย สมาชิกที่ได้รับการช่วยเหลือจะต้องผ่อนชำระคืนกองทุนสัปดาห์ละ 110 บาท เป็นเวลา 14 สัปดาห์ รวมเสียค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการรายละ 40 บาท ซึ่งเงินที่สมาชิกส่งคืนในแต่ละสัปดาห์จะนำไปจัดสรรให้สมาชิกที่ขึ้นทะเบียน (ยื่นคำร้อง) ขอยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายต่อไป ซึ่งจะให้ยืมได้ก็รายขึ้นกับจำนวนเงินที่สมาชิกจ่ายคืนกองทุนฯ นอกจากนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้จัดทำโครงการจิตอาสาพัฒนาสังคมขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ นักศึกษาและประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมสนับสนุน หรือใช้ความรู้ ความสามารถในการทำงานเพื่อสังคม และเรียนรู้ร่วมกับชุมชนโดยใช้เวลารว่างนอกเวลางาน โดยบูรณาการความร่วมมือของอาสาสมัครจิตอาสาสมัครพัฒนาสังคม กับชุมชนและนักศึกษาในการดำเนินโครงการครอบครัวสัมพันธ์สานฝันเด็กและเยาวชนได้ส่งผลให้เกิดเครือข่ายที่มีความผูกพันช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยจิตอาสาทั้งในส่วน of อาสาสมัครจากภาคเอกชน ได้มีการชักชวนเพื่อนมาเป็นครูสอนวิชาภาษาอังกฤษ

คณิตศาสตร์และความรู้เสริมต่างๆ ทุกวันอาทิตย์แก่เด็กในชุมชนอย่างต่อเนื่อง และเกิดกองทุนเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนโดยเริ่มต้นจากเงินบริจาคของชาวบ้านและอาสาสมัครที่มาร่วมงานเป็นเงินจำนวน 2,213 บาท และขยายไปสู่การจำหน่ายสินค้าเพื่อระดมทุน สนับสนุนกิจกรรมสำหรับเด็กและเยาวชนในชุมชน จัดซื้อเครื่องขยายเสียงและอุปกรณ์การเรียนการสอนหนังสือเด็ก โดยจัดให้มีครูอาสาสมัครหมุนเวียนกันมาสอนหนังสือเด็กในชุมชนทุกวันอาทิตย์ ซึ่งมีเด็กที่เข้าร่วมกิจกรรมสม่ำเสมอจำนวน 60 คน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ให้การสนับสนุนเงินสมทบกองทุนเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน เป็นเงิน 50,000 บาท เพื่อให้ชุมชนมีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่อง (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550, น. 57-78)

6. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชน สวัสดิการชุมชน การมีส่วนร่วม และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา จึงได้มีการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนแนวคิดทฤษฎีไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

กนกรัตน์ กิตติวัฒน์ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการทุนทางสังคมในชุมชนเมือง ศึกษากรณีเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางซื่อพัฒนา พบว่า การมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่สมาชิกมีความสัมพันธ์เชิงซ้อนต่อกันนั้น นับเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญของชาวชุมชนเมือง โดยผ่านการตอบแทนและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ตลอดจนทั้งกระบวนการเกื้อกูลกันและกัน ด้วยความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้พวกเขามีชีวิตอยู่รอดได้ในสภาวะฝืดเคือง นอกจากนี้ค่านิยมร่วมกันเรื่อง การมีเครดิตที่ดีหรือการเป็นผู้นำเชื่อนั้น มีส่วนสำคัญในการเกื้อหนุนกองทุนสวัสดิการในชุมชน สำหรับการศึกษาระบบการทำงานระดับองค์กรเครือข่าย พบว่าวิธีการดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดเฉพาะผลด้านบวกในความหมายของการเพิ่มทุนทางสังคม หรือทำให้ชาวบ้านมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นขึ้นเท่านั้น หากแต่เกิดกระบวนการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกัน ซึ่งอาจเกิดผลด้านลบต่อองค์กรหรือต่อความสัมพันธ์ของสมาชิกได้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่มพวกพ้อง หรือความหวาดระแวงระหว่างสมาชิก ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือเป็นข้อจำกัดในการพัฒนากลุ่มที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีผลสำคัญในการพัฒนาองค์กรชาวบ้านให้เติบโตและเข้มแข็งต่อไป

พรศักดิ์ อุบลสถิตย์ (2545) ได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ศึกษากรณีบ้านเขาหิน หมู่ที่ 2 ตำบลหนองรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในภาพรวม 4 ด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยปัญหาอุปสรรคในด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนมีมากที่สุด รองลงมาด้านโครงสร้างและหน้าที่ ด้านการบริหารจัดการตามลำดับ และปัญหาด้านการติดตาม ประเมินผลมีน้อยที่สุด สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่า ปัจจัย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา รายได้ จำนวนครั้งที่ กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน และอาชีพ ไม่มีความสัมพันธ์กับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ทวีสันต์ สุขเจริญ (2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน กรณีศึกษาอำเภอโนนคูณ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ของคณะกรรมการกองทุน และศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอยู่ในระดับมาก เช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ย ดังนี้ ค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านการอนุมัติเงินกู้ รองลงมา คือ ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านการประชุม ด้านการดำเนินงานและด้านการติดตาม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ได้แก่ ความร่วมมือจากสมาชิก การฝึกอบรมแกนนำ การประสานงานภายในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน การสนับสนุนด้านวิชาการและการจัดการ ส่วนปัจจัยที่ไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหาร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับการเป็นกรรมการกองทุนต่างๆ และความรู้ความเข้าใจ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2546, น. 6-7) ได้สรุปบทเรียนจากการศึกษาการจัดสวัสดิการกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสวัสดิการชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการพึ่งพากันระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ทั้งในด้านเงินทุนและด้านอื่นๆ พัฒนาระบบกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ส่งผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสร้างระบบกองทุนเงินสมทบระหว่างรัฐกับชุมชน โดยฐานคิดเรื่องสวัสดิการเริ่มจากการก่อตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิต ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ที่เน้นเรื่องสวัสดิการนำ

ผลกำไรครึ่งหนึ่งไปจัดสวัสดิการให้สมาชิกจากตำบลน้ำขาว และขยายไปสู่กลุ่มออมทรัพย์อื่นในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้ จากกองทุนสวัสดิการที่เกิดจากการตัดผลกำไรของกลุ่มออมทรัพย์แล้ว แยกตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการต่างหาก ใช้ดอกผลของกองทุนสวัสดิการสำหรับสมาชิกที่ค่อยๆ ขยายตัว ทั้งเงินทุนและประเภทสวัสดิการ โดยขั้นพื้นฐานเริ่มจากค่ารักษาพยาบาลที่สมาชิกสามารถเบิกได้เป็นสัดส่วนจากที่จ่ายจริงและกำหนดเพดานต่อคนต่อปี กระทั่งบางกลุ่มสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เต็มจำนวนตามที่จ่ายจริง และขยายไปสู่กองทุนสวัสดิการด้านอื่นๆ ที่ครอบคลุมวิถีการดำรงชีวิตของชาวบ้านตั้งแต่เกิดจนตาย

มนัสวัลย์ พัฒนวิบูลย์ (2546, น. 91-100) ศึกษาเรื่อง การจัดสวัสดิการชุมชนและปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในสวัสดิการของสมาชิก ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มธุรกิจชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่า การจัดสวัสดิการของกลุ่มธุรกิจชุมชนมี 2 ลักษณะ คือ การจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกและการจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชน โดยสมาชิกมีความพึงพอใจมากที่สุดที่ได้รับและปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจ คือ การตอบสนองความต้องการของสมาชิก ความเสมอภาคในการได้รับสวัสดิการ ความก้าวหน้าในการจัดสวัสดิการ การมีส่วนร่วมของสมาชิก และการบริหารงานที่โปร่งใส สำหรับสวัสดิการที่ได้รับมากที่สุด คือ เงินกู้ประกอบอาชีพ

สมชัย ฤชุพันธุ์ (2548) ได้ศึกษาเรื่องความเหมาะสมของระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบโดยผ่านกลไกชุมชน พบว่า เงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ คือ ความศรัทธาเชื่อมั่นในผู้นำ ความโปร่งใสในการดำเนินงาน สมาชิกสร้างกฎและกติการ่วมกัน มีการบริหารงานกลุ่มโดยคณะกรรมการ มีระบบบัญชีและการรายงานผลที่เป็นปัจจุบัน การจัดผลประโยชน์และสวัสดิการเป็นที่พอใจของสมาชิก สมาชิกมีส่วนร่วม มีการควบคุมกันเองของสมาชิกและภาคีเครือข่าย และมีการจัดการความรู้ในกลุ่ม ระหว่างกลุ่ม และระหว่างเครือข่าย ความเหมาะสมของกลุ่มในการยกระดับกิจกรรมเกี่ยวกับการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพโดยผ่านกลไกชุมชน คือการมีความพร้อมทั้งในแง่อุดมคติ คือมีความบริสุทธิ์ใจ มีความสามารถในการคิดและการพัฒนาระบบการออม ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน ประสพการณ์การทำงาน การติดตามตรวจสอบการทำงานและการยอมรับการตรวจสอบ รวมถึงความสามารถในการสรุปทบทวนการทำงาน นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มที่มีความพร้อมในการยกระดับกิจกรรม มีลักษณะร่วมคือ ทุกกลุ่มเป็นกลุ่มตามธรรมชาติ มีการปฏิบัติงานแบบปฏิบัตินิยม มีพลวัตสูงในการปรับเปลี่ยนระบบตามเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพด้วยการร่วมกันทำงานของกรรมการและสมาชิกอย่างเสียสละ และมีเป้าหมายเพื่อมุ่งสร้างระบบสวัสดิการของชุมชนด้วยกำลังความสามารถของตนเองที่มีอยู่ มุ่งเน้น

การพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ โดยมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาคือ รัฐต้องเร่งสร้างระบบการออมเพื่อสุขภาพ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรภาคประชาชนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพทั้งด้านการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ให้การสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนออมทรัพย์ในแต่ละพื้นที่ภายใต้การยอมรับในความแตกต่างและความหลากหลาย รวมถึงการสร้างระบบและพัฒนาขีดความสามารถเพื่อการพึ่งตนเองของประชาชน และรับรองสถานะทางกฎหมายของกลุ่มไม่ควรกำหนดกฎระเบียบ กติกาหรือมาตรฐานใดๆ เข้าไปครอบงำ การให้คำแนะนำ ส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการเพื่อความยั่งยืนทางการเงิน จัดตั้งหน่วยศึกษา สนับสนุนและพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของชุมชน และเครือข่ายการทำงานเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนและกระจายความรู้ จิตสำนึกในการพัฒนาชุมชนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

อภิชาต ปานปรีชา (2548) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรณีเขตตลิ่งชันและราชวรบุรี กรุงเทพมหานคร โดยใช้แบบสอบถามเพื่อทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุน รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่าสมาชิกกองทุนมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนและการตัดสินใจในระดับต่ำ ส่วนด้านการรับผลประโยชน์และการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกองทุน คือ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ ระดับรายได้ และระยะเวลาการเป็นสมาชิก และมีข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ การส่งเสริมให้ความรู้ ความเข้าใจแก่สมาชิก เกี่ยวกับการคัดเลือกคณะกรรมการ ผลประโยชน์ของสมาชิกที่จะได้รับจากกองทุน รวมถึงการมีส่วนร่วมประเมินการบริหารของคณะกรรมการ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรให้การส่งเสริมการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กรรณิการ์ ชมดี (2550) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มเกษตรกรทำไร่ไถ่โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแบบต่างๆ คือ ร่วมประชุม ร่วมแรง ร่วมออกเงิน วัสดุอุปกรณ์ ร่วมเป็นผู้นำและกรรมการ ร่วมเป็นผู้ชักชวนและเป็นผู้ริเริ่ม โดยร่วมประชุมมากที่สุด ทั้งนี้ผู้นำชุมชนอย่างเป็นทางการ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ คือ พัฒนาการ และผู้นำอื่นๆ ในชุมชน มีอิทธิพลในการชักจูงให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยสิ่งที่จูงใจในการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ความต้องการได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ทำให้ผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น รวมถึงความต้องการประกอบอาชีพใหม่ๆ

จากแนวคิดทฤษฎีและการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาเรื่อง รูปแบบการเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วม กรณีศึกษาชุมชนโค้งรถไฟยมราช สรปุสาระสำคัญเพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ได้ดังนี้

- การจัดสวัสดิการชุมชน หรือการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรชุมชน เป็นการเน้นให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมที่จะวางรากฐานในการพัฒนาสังคมและชุมชนให้เข้มแข็ง มีระบบ มีการจัดการที่ดีในทุกระดับ โดยให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เน้นให้ความสำคัญในบริบทของความยากจน ความมั่นคงในการดำรงชีวิต พันทาสังคมและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการชุมชน

- การจัดสวัสดิการชุมชน มีแนวคิดพื้นฐานจากองค์กรทางการเงิน ในรูปแบบของกองทุนชุมชน หรือกลุ่มออมทรัพย์ จากฐานความเชื่อทางศาสนา/อุดมการณ์ และฐานสวัสดิการชุมชนเมือง

- เงื่อนไขความสำเร็จ ประกอบด้วย การประสานงาน ของ 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน มีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วย ผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของสมาชิก กลุ่มและองค์กรเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ศักยภาพความพร้อมของกลุ่มและองค์กร และการมีส่วนร่วมของสมาชิก

กรอบแนวคิดในการศึกษา



