

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สวัสดิการชุมชนของสังคมไทยตั้งแต่อดีตมีลักษณะเป็นชุมชนสวัสดิการฐานปัจเจกยี่ บ้านและวัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลเรื่องการจัดสวัสดิการของชุมชน จนมาสู่ยุคที่รัฐบาลกลาง มีบทบาทในการจัดสวัสดิการ ซึ่งช่วงแรกเป็นการจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ ตามระเบียบหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน โดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ตัดสิน ผู้การจัดสวัสดิการ โดยรัฐที่ครอบคลุมเป้าหมายที่กว้างขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการประกันสังคม ต่อมาในช่วงที่ เศรษฐกิจเติบโต บริษัทเอกชนได้มีบทบาท ในการประกันด้านต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งผู้ที่สามารถเข้าถึง ก็เป็นกลุ่มผู้ที่มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ประชาชนชาวบ้าน แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้หันมาทบทวนเรื่องระบบโครงข่ายการ ค้ำกรองทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในสังคมไทยก็พบว่า มีความเป็นเครือญาติ ชุมชน ทูทางสังคมในด้านต่าง ๆ ซึ่งการจัดสวัสดิการโดยชุมชน เช่น องค์กรการเงิน วิสาหกิจชุมชน เป็นทางเลือกสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชุมชนฐานรากให้สามารถดำรงอยู่ในกระแส โลกาภิวัตน์ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สามารถยืนหยัดเป็นตัวของตัวเอง ลดการพึ่งพาจากภายนอก (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน), 2550, น. 7)

ในระยะต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) ขึ้นมา เพื่อฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นฐานรากในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ช่วงปี พ.ศ. 2542- 2543 ทำให้เกิด เครือข่ายชุมชนที่มาร่วมกันจัดสวัสดิการผู้ยากลำบาก โดยที่ชุมชนเป็นผู้ร่วมกันกำหนดความหมาย ว่า ใครคือผู้ยากลำบาก มีการจัดทำข้อมูลกลั่นกรองพิจารณาการให้ความช่วยเหลือโดยชุมชน ทำให้เกิดเครือข่ายในการจัดสวัสดิการประมาณ 500 เครือข่าย (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กร มหาชน), 2552, น. 2) ในช่วงปี พ.ศ. 2544- 2546 กองทุนสวัสดิการมีการดำเนินงานในเรื่องการ จัดสวัสดิการชุมชนที่หลากหลาย โดยรูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด คือ การจัดสวัสดิการชุมชนของนายชบ ยอดแก้ว ที่เรียกว่า “กองทุนสังจะออมทรัพย์” เป็นตัวอย่างที่ เป็นรูปธรรมที่ได้รับการยอมรับมากและมีการนำไปใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ

ปลายปี พ.ศ. 2547 เกิดเวทีสัมมนา “สวัสดิการชุมชน แก่จนอย่างยั่งยืน” มีการให้ ความหมายของสวัสดิการชุมชน คือ การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน

ซึ่งหมายรวมถึงทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย นอกจากนี้หัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชน คือ การพึ่งตนเองและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” การจัดสวัสดิการตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพและอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติ อย่างเห็นคุณค่าอยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ผลของการจัดสวัสดิการชุมชน คือ การเกิดความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน การช่วยเหลือเกื้อกูล ความรู้สึกมั่นคง ภาคภูมิใจ อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มีความสุขทั้งทางกายและทางจิตใจ ซึ่งจากความร่วมมือของหลายฝ่าย ส่งผลให้เครือข่ายองค์กรชุมชนที่ทำสวัสดิการชุมชนจากฐานที่หลากหลาย ได้มารวมตัวกันอย่างเป็นทางการ มีการผลักดันเชิงนโยบายให้รัฐสนับสนุนการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนโดยสมทบ 1 ต่อ 1 และวางแผนการขับเคลื่อน ขยายผลการทำสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ในส่วนของการดำเนินการเพื่อให้มีการออกกฎหมายรองรับ เรื่องการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งเป็นข้อเสนอในการสัมมนา “สวัสดิการชุมชน คนไม่ทอดทิ้งกัน” เป็นผลทำให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 โดยเพิ่มเรื่อง “สวัสดิการชุมชน” ผลักดันโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และคณะอนุกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ (ซึ่งมีครูชบ ยอดแก้ว เป็นประธาน สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับใหม่ นี้ คือ การรับรององค์กรสวัสดิการชุมชน และให้ผู้แทนจากองค์กรสวัสดิการชุมชนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ค.) และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (ก.ส.จ.) (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน), 2552, น. 3)

จากผลการขับเคลื่อนจำนวนกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ผ่านมา พบว่า 5 ปี ที่ผ่านมามีภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการขับเคลื่อนและมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนมากที่สุด รองลงมาคือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลางบนและตะวันตก และกรุงเทพฯและตะวันออก (คิดเป็นร้อยละ 30.94, 18.65, 18.10, 17.17 และ 15.14) ตามลำดับ โดยสามารถสรุปผลการขับเคลื่อนจำนวนกองทุนสวัสดิการชุมชน ปี พ.ศ. 2548- 2549 และปี พ.ศ. 2551- 2553 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 1.1)

## ตารางที่ 1.1

สรุปผลการขับเคลื่อนจำนวนกองทุนสวัสดิการชุมชน

ปี พ.ศ. 2548-2549 และปี พ.ศ. 2551-2553

| ภาค                    | ปี 2548-2549      | ปี 2551           | ปี 2552           | ปี 2553           | รวม               |
|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                        | ร้อยละ<br>(จำนวน) | ร้อยละ<br>(จำนวน) | ร้อยละ<br>(จำนวน) | ร้อยละ<br>(จำนวน) | ร้อยละ<br>(จำนวน) |
| เหนือ                  | 19.89<br>(38)     | 8.13<br>(130)     | 22.32<br>(636)    | 20.70<br>(619)    | 18.65<br>(1,423)  |
| กลางบนและ<br>ตะวันตก   | 17.80<br>(34)     | 14.06<br>(225)    | 17.80<br>(507)    | 18.19<br>(544)    | 17.17<br>(1,310)  |
| กรุงเทพและ<br>ตะวันออก | 17.80<br>(34)     | 34.31<br>(549)    | 8.11<br>(231)     | 11.41<br>(341)    | 15.14<br>(1,155)  |
| ตะวันออก<br>เฉียงเหนือ | 21.47<br>(41)     | 23.62<br>(378)    | 33.97<br>(968)    | 32.58<br>(974)    | 30.94<br>(2,361)  |
| ใต้                    | 23.04<br>(44)     | 19.88<br>(318)    | 17.80<br>(507)    | 17.12<br>(512)    | 18.10<br>(1,381)  |
| สรุป                   | 100.00<br>(191)   | 100.00<br>(1,600) | 100.00<br>(2,849) | 100.00<br>(2,990) | 100<br>(7,630)    |

ที่มา: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2548-2549, 2551-2553

นอกจากนี้รัฐบาลปัจจุบันยังมีโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อยกระดับ “สวัสดิการชุมชน” เป็นวาระแห่งชาติ ปลายปี พ.ศ. 2552 เพื่อการสร้างหลักประกันความมั่นคงของชุมชนจากฐานราก เปิดโอกาสให้ทุกพื้นที่จัดตั้งและพัฒนาคุณภาพสวัสดิการชุมชนได้อย่างทั่วถึง โดยรัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งของกองทุนและสมทบงบประมาณ รวมถึงพัฒนาสวัสดิการชุมชนให้มีความหลากหลายขึ้น เกิดการเชื่อมโยงอย่างบูรณาการระบบสวัสดิการของชุมชน ท้องถิ่น และภาครัฐ โดยมีหลักการสำคัญที่มุ่งเน้นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดคุณภาพที่นำไปสู่ความเข้มแข็งที่ยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการของชุมชนเป็นหลัก โดยคำนึงถึงการจัดการเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงปริมาณ และแกนหลักในการขับเคลื่อนงาน คือ เครือข่ายสวัสดิการของชุมชน

ทุกระดับในพื้นที่ รวมถึงสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เพื่อดำเนินการยกระดับและต่อยอดจากงานสวัสดิการชุมชนที่ขบวนการองค์กรชุมชนดำเนินการอยู่ และบูรณาการกับงานพัฒนาด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน อีกทั้งยังต้องสร้างการเรียนรู้และการจัดการความรู้ในกระบวนการทำงาน เพื่อการพัฒนาสวัสดิการของชุมชนทั้งในการปฏิบัติและวิชาการ มีการกำหนดแผนงานในระยะที่ 1 พ.ศ. 2553- 2555 รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุน “สวัสดิการชุมชน” เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของชุมชนฐานรากทั่วประเทศ โดยพัฒนาความเข้มแข็งของกองทุนที่จัดตั้งแล้ว ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนใหม่ และการสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน ส่วนแผนงานระยะที่ 2 การพัฒนาระบบ “กองทุนสวัสดิการชุมชนแห่งชาติ” โดยศึกษาวิจัยและจัดการความรู้จากการปฏิบัติงานจริง เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนและสวัสดิการสังคมของชุมชนและภาครัฐให้เชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน สามารถเป็นนโยบายแห่งรัฐ สร้างหลักประกันในชีวิตให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2552, น. 3)

การให้การสนับสนุนในนโยบายด้านการจัดสวัสดิการชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้กำหนดให้การพัฒนาทุนทางสังคมเป็นวาระแห่งชาติเช่นเดียวกัน โดยในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อร่วมกันพัฒนายุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาทุนทางสังคม ในขณะที่เดียวกันมีการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทุนทางสังคมหลายเรื่อง อาทิ การพัฒนารอบตัวชีวิตทุนทางสังคมไทย การศึกษาความสัมพันธ์ของทุนทางสังคมกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เป็นต้น รวมทั้งมีการประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาทุนทางสังคมสู่การปฏิบัติ อีกทั้งยังได้เสนอเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติที่จะให้ทุกฝ่ายให้ความสนใจและเข้าร่วมผลักดันการพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนการแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของคนในสังคม ดังนั้น การรวมตัวร่วมคิดร่วมทำบนฐานของความไว้วางใจ เชื่อใจ ความเอื้ออาทรและวัฒนธรรมที่ดีงาม โดยผ่าน 3 องค์ประกอบ คือ

1. ทุนมนุษย์ มีบทบาทหลักในการพัฒนาประเทศ ที่ต้องได้รับการพัฒนาในทุกมิติ ทั้งด้านสุขภาพ ที่มุ่งให้คนมีร่างกายแข็งแรงสามารถดูแลตนเองได้ ด้านจิตใจ ให้เป็นคนที่จิตใจดี มีน้ำใจ เอื้ออาทร เคารพกฎเกณฑ์ของสังคม มีวินัย ซื่อสัตย์ มีความเสียสละ มีจิตสำนึกสาธารณะ และรักชาติ เป็นต้น และด้านสติปัญญา ให้มีศักยภาพและมีความสามารถในการเรียนรู้ด้วยตนเอง และเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่มอย่างต่อเนื่อง จนมีนิสัยใฝ่รู้ไปตลอดชีวิต และพร้อมปรับตัวให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่สนับสนุนการเพิ่มขีด

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เมื่อมารวมตัวร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมต่าง ๆ นำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาแลกเปลี่ยน เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดประโยชน์ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น อาทิเช่น ศักยภาพของคน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ผู้มีประสบการณ์ เป็นต้น

2. ทูทางสถาบัน เช่น สถาบันศาสนา สถาบันครอบครัว ชุมชน เป็นทูทางสังคมที่ก่อให้เกิดพลังสร้างสรรค์สังคมไทย โดยความร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ ทำหลายเรื่องอย่างเป็นขั้นเป็นตอนต่อเนื่อง พบว่าในการขับเคลื่อนการพัฒนาทูทางสังคมให้เป็นไปอย่างยั่งยืนจะต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การปลูกคนในสังคมให้ตระหนักรู้ถึงคุณค่าของทูทางสังคมและร่วมกันขยายผลขับเคลื่อนเรื่องนี้ต่อไปด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างแหล่งเรียนรู้ให้เกิดการเรียนรู้ในสิ่งดี ๆ เหล่านี้ การใช้สื่อเพื่อเผยแพร่ข้อมูลในวงกว้าง รวมถึง การร่วมกันอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนาต่อยอดทูทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เช่น การวิจัย การจัดการองค์ความรู้ทั้งในกระบวนการศึกษาและเรียนรู้ผ่านสถาบันการศึกษา หน่วยงานต่าง ๆ และภาคประชาสังคม

3. ทูทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในเชิงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาทั้งการเพิ่มคุณค่าและมูลค่าควบคู่กันไป เช่น สมุนไพรไทย สป่า ฯลฯ โดยให้ความสำคัญของการบริหารจัดการข้อมูล การสร้างองค์ความรู้และการจัดการองค์ความรู้ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องสนับสนุนให้เป็นกลไกในการบริหารจัดการให้มีการขับเคลื่อนทูทางสังคมไปในทิศทางที่ต้องการ

การดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีการเชื่อมโยงไปสู่กระบวนการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐใน 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับชาติ มีการกำหนดให้การพัฒนาทูทางสังคมอยู่ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี เรียบร้อยแล้ว โดยปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ว่าด้วยการแก้ปัญหาความยากจนและยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาศักยภาพคน การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและสถาบันต่าง ๆ หรือการพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งจะใช้เป็นกรอบสำหรับหน่วยงานภาครัฐจะต้องแปลงไปเป็นแผนงานและโครงการ

หลักการพื้นฐานในการพัฒนาทูทางสังคม คือ ทูทางสังคมเป็นปัจจัยหลักเชื่อมโยงสนับสนุนวาระแห่งชาติอื่น ๆ ทั้งมิติเศรษฐกิจ มิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างครบวงจร เช่น ในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัดจะต้องมีการนำวาระแห่งชาติทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาที่ยั่งยืนไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ในขณะที่ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมหรือทุนความรู้ของสถาบันต่าง ๆ มีความหลากหลาย ถ้าสามารถเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับทุนธรรมชาติและสถานการณ์ในพื้นที่ จะทำให้ทูทางสังคมเกิดประโยชน์มาก สามารถต่อยอดได้ รวมทั้งยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการ

สร้างสำนึกให้เห็นคุณค่าร่วมกันอย่างเป็นเครือข่าย และการพัฒนาอย่างสมดุลและครบวงจร เช่น การอนุรักษ์ ต่อยอดและสร้างภูมิคุ้มกันและนำไปสู่สากล ทั้งหมดนี้เป็นหลักการสำคัญของการ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและนำทุนทั้ง 3 ประเภทไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ อย่างเป็นภาพรวม ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การสนับสนุนให้เกิดกระบวนการทุนทาง สังคมอย่างต่อเนื่อง 2) การพัฒนาและต่อยอดทุนทางสังคม เช่น การจัดการความรู้ให้ทุนภูมิปัญญา ต่อยอดเป็นสินค้าแปลกใหม่ที่มีนวัตกรรมบนฐานของวัฒนธรรมไทย 3) การจัดการและแลกเปลี่ยน องค์ความรู้ทุนทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทุกพื้นที่ ทุกมิติอย่างต่อเนื่อง 4) การสร้างภูมิคุ้มกัน ให้ทุนทางสังคม โดยเฉพาะการปรับตัวให้เข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์และสังคมทุนนิยม และ 5) การพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลนโยบายจะมีการสนับสนุนและพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชน ที่ จัดตั้งแล้วประมาณ 3,100 ตำบล รวมทั้งขยายการส่งเสริมจัดตั้งกองทุนอีก 2,000 ตำบล ใน กลุ่ม สามพันกว่าตำบล จึงมีโอกาสก่อนในการได้รับการสนับสนุนเงินสมทบ เพื่อให้จัดสวัสดิการ ชุมชนได้มากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสได้ดูแลผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ ซึ่งอาจจะไม่มีเงินมาช่วยเข้ากองทุน แต่ เขามีความต้องการได้รับการดูแล เป็นต้น โดยหลักการ คือ การไปขยายกิจกรรม ขยายสวัสดิการ ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นตั้งแต่เกิดจนตาย (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน), 2552, น. 4)

แม้ว่าการจัดสวัสดิการชุมชนจะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังพบว่าใน บางพื้นที่ยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องการจัดสวัสดิการชุมชนเท่าที่ควร โดยมองการจัดสวัสดิการ ชุมชนโดยภาครัฐ รัฐต้องเป็นผู้สนับสนุนประชาชน เป็นผู้รองรับข้อมูลความช่วยเหลือและ งบประมาณต่าง ๆ เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งหัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น คือ สวัสดิการแบบมี ส่วนร่วม ทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมและผู้รับต้องสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ อีกทั้งร่วมกันพัฒนาต่อยอดจนเกิดนโยบายและการรวมกลุ่ม ซึ่งการจัดสวัสดิการชุมชนนั้นยังไม่ ครอบคลุมทุกพื้นที่ เกิดขึ้นจากข้อจำกัดทั้งเรื่องบุคลากรและด้านงบประมาณ โดยบุคลากรที่ สามารถเข้าถึงพื้นที่กลุ่มเป้าหมายนั้นยังคงมีไม่เพียงพอ อีกทั้งงบประมาณที่ออกโดยรัฐ อาจไม่มี ความสอดคล้องกับแต่ละชุมชนซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ และไม่ตรงกับความต้องการของชุมชนอย่าง แท้จริง นอกจากนี้ปัญหาการจัดสวัสดิการชุมชนที่พบในหลายพื้นที่นั้นก็คือ การขาดความร่วมมือ และการประสานเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มรวมถึงความเข้าใจในเรื่องการจัดสวัสดิการชุมชน ประชาชน ส่วนใหญ่มีความเข้าใจคำว่าจัดสวัสดิการชุมชนเป็นเพียงแต่การขอรับการสนับสนุน จากหน่วยงาน ภาครัฐในเรื่องต่าง ๆ จึงขาดการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ โดยข้อจำกัดด้านบุคลากรที่เกิดขึ้นนั้น

ทำให้บางพื้นที่ ยังไม่มีการจัดสวัสดิการชุมชนที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนตามแนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนของภาครัฐ แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการจัดสวัสดิการชุมชนก็คือ มีการสร้างความเข้าใจเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดสวัสดิการชุมชน โดยการสร้างความตระหนักให้ประชาชนรักถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเองและร่วมมือกันเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนของตนเอง เพื่อให้สามารถต่อยอดพัฒนาเป็นชุมชนต้นแบบให้กับชุมชนอื่น ๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกันหรือจังหวัดอื่นในทุกภูมิภาค อีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญที่จะสามารถทำให้การจัดสวัสดิการชุมชนสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนก็คือ การนำทุนที่มีอยู่ในชุมชนมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์โดยปัจจุบันนี้ การใช้งบประมาณในแต่ละพื้นที่นั้นมีอยู่น้อยมาก ซึ่งทุนของชุมชนอันได้แก่ สินทรัพย์ทางปัญญา ประกอบด้วย ทุนมนุษย์หรือทุนปัญญา ทุนสถาบันและทุนวัฒนธรรม โดยที่ผ่านมานั้น สังคมไทยดำรงอยู่ได้ เนื่องจากมีความหลากหลายของทรัพยากร ความรู้ ภูมิปัญญา เครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น การพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น จะต้องนำเอาทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องมีการสร้างความตระหนัก สร้างความเข้าใจให้คนในชุมชนเห็นคุณค่าของการนำทุนทางสังคมมาประยุกต์ใช้ให้เกิดการพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนอย่างแท้จริง

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

การศึกษาเรื่องการใช้ทุนทางสังคมเพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น สืบเนื่องมาจากผู้ศึกษาได้มีโอกาสเข้าไปเรียนรู้วิถีชีวิตของคนในชุมชนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม แล้วผู้ศึกษาได้เห็นถึงความร่วมมือในการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชนต่าง ๆ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน สถาบันการเงิน กลุ่มออมทรัพย์ และศูนย์การเรียนรู้ชุมชน จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะเข้าไปศึกษาถึงการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่ว่าเป็นอย่างไร และสามารถที่จะใช้ทุนทางสังคมเข้าไปมีส่วนในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนได้อย่างไรบ้าง จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่าในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐมแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ 106 ตำบล 930 หมู่บ้าน สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลตำบล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 100 แห่ง (ขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง ขนาดกลาง จำนวน 14 แห่ง ขนาดเล็ก จำนวน 84 แห่ง) จากข้อมูลที่ทำกรปกครองจังหวัดนครปฐม พบว่า บางเลนเป็นอำเภอที่มีขนาดพื้นที่กว้างมากที่สุด เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา เป็นพื้นที่ของ อำเภอเมือง อำเภอกำแพงแสน อำเภอ นครชัยศรี อำเภอสามพรานและอำเภอกุสุมาลย์ (ร้อยละ 27.1, 19.3, 18.7, 13.1, 11.5, 7.9 และ 2.4) ตามลำดับ แต่ข้อสังเกตเมื่อมาพิจารณาถึงจำนวนตำบล และจำนวนหมู่บ้านพบว่า พื้นที่

ที่มีจำนวนตำบลมากที่สุดคืออำเภอเมืองนครปฐม รองลงมา คือ อำเภอนครชัยศรี เป็นอันดับหนึ่ง อำเภอสามพรานเป็นอันดับ 2 ส่วนอำเภอบางเลนและอำเภอกำแพงแสนนั้นมีจำนวนตำบลใกล้เคียงกัน เมื่อพิจารณาจากจำนวนหมู่บ้านแล้วอำเภอบางเลนเป็นอำเภอที่มีจำนวนหมู่บ้านมากเป็นอันดับ 3 รองจากอำเภอเมืองและอำเภอกำแพงแสน (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2

การแบ่งเขตการปกครองจำแนกตามอำเภอของจังหวัดนครปฐม

| อำเภอ          | ปีที่ตั้ง | พื้นที่            | ร้อยละ         | ร้อยละ         | ร้อยละ       | ร้อยละ        | ร้อยละ         |
|----------------|-----------|--------------------|----------------|----------------|--------------|---------------|----------------|
|                |           | (ต.ร.ม.)           | (จำนวน         | (จำนวน         | (จำนวน       | (จำนวน        | (จำนวน         |
|                |           | ร้อยละ             | ตำบล)          | หมู่บ้าน)      | เทศบาล       | เทศบาล        | อบต.)          |
|                |           | (รวม)              |                |                | นคร)         | ตำบล)         |                |
| 1. เมืองนครปฐม | 2439      | 19.3<br>(417.4)    | 23.6<br>(25)   | 23.0<br>(214)  | 100<br>(1)   | 20.0<br>(3)   | 24.0<br>(24)   |
| 2. นครชัยศรี   | 2452      | 13.1<br>(284.0)    | 22.6<br>(24)   | 11.6<br>(108)  | -            | 13.3<br>(2)   | 23.0<br>(23)   |
| 3. บางเลน      | 2439      | 27.1<br>(588.8)    | 14.2<br>(15)   | 19.4<br>(180)  | -            | 26.7<br>(4)   | 15.0<br>(15)   |
| 4. กำแพงแสน    | 2449      | 18.7<br>(405.0)    | 14.1<br>(15)   | 22.0<br>(204)  | -            | 6.7<br>(1)    | 15.0<br>(15)   |
| 5. สามพราน     | 2439      | 11.5<br>(249.4)    | 9.4<br>(16)    | 14.7<br>(137)  | -            | 13.3<br>(2)   | 15.0<br>(15)   |
| 6. ดอนตูม      | 2508      | 7.9<br>(171.4)     | 7.5<br>(8)     | 7.4<br>(69)    | -            | 6.7<br>(1)    | 6.0<br>(6)     |
| 7. พุทธมณฑล    | 2539      | 2.4<br>(52.3)      | 2.8<br>(3)     | 1.9<br>(18)    | -            | 13.3<br>(2)   | 2.0<br>(2)     |
| รวม            | -         | 100.0<br>(2,168.3) | 100.0<br>(106) | 100.0<br>(930) | 100.0<br>(1) | 100.0<br>(15) | 100.0<br>(100) |

ที่มา: ที่ทำการปกครองจังหวัดนครปฐม, 2552

จากตารางที่ 1.2 การแบ่งเขตการปกครองจำแนกตามอำเภอของจังหวัดนครปฐมจะเห็นว่าอำเภอบางเลนเป็นเขตพื้นที่ที่มีเนื้อที่มากและมีจำนวนตำบล หมู่บ้าน รับผิดชอบมากเป็นอันดับ 3 แต่ยังคงมีการจัดสวัสดิการชุมชนไม่ทั่วถึง และประกอบกับผู้ศึกษาได้มีโอกาสไปดูงานในขณะฝึกภาคปฏิบัติและมีความสนใจในเรื่องการจัดสวัสดิการของชุมชน ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ซึ่งการจัดสวัสดิการชุมชนของจังหวัดนครปฐมนั้น ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และยังมีสวัสดิการชุมชนที่ยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึง จึงขาดโอกาสในการได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมทั้งด้านการจัดการความรู้ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนในแต่ละชุมชน

ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม เป็นตำบลซึ่งมีการจัดสวัสดิการชุมชน ให้แก่คนในท้องถิ่นอยู่แต่เดิม ได้แก่ กองทุนสวัสดิการชุมชน สถาบันการเงิน กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น แต่ยังไม่เคยมีการศึกษาในเรื่องของทุนทางสังคม ฉะนั้นหากมีการศึกษาวิจัยในเรื่องทุนทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ชัดเจน ก็จะเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน เพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสม สังคมเกิดความสมดุล และเกิดความยั่งยืนได้ในอนาคต ซึ่งการศึกษาทุนทางสังคมดังกล่าว กำหนดการศึกษาถึงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของทุนทางสังคม ได้แก่ ทุนมนุษย์หรือทุนปัญญา ทุนสถาบันและทุนวัฒนธรรมที่มีอยู่ในตำบลบางระกำ เพื่อได้ทราบถึงทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนบางระกำและสามารถนำข้อค้นพบที่ได้มาส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนจนเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การจัดสวัสดิการชุมชนของตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ในปัจจุบันนี้มีกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางระกำ สัจจะวันละ 1 บาท โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างสวัสดิการภาคประชาชน ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ชุมชนบ้านบางระกำ ได้รวมตัวจัดตั้งกองทุนสวัสดิการให้กับชุมชนทุกรูปแบบนับตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ด้วยความมุ่งหวังที่จะได้เห็นชุมชนร่วมกันไม่ทอดทิ้งกัน นำไปสู่การพัฒนาที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ จากการวิเคราะห์ข้อมูล แผนแม่บทชุมชน ทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ และแนวทางการแก้ไขพื้นฐานของสังคม ไปในแนวทางที่ดี การมีน้ำใจ เกื้อกูลช่วยเหลือสงเคราะห์ซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนสงเคราะห์ ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมของประชากรในชุมชน ตำบลบางระกำ ตั้งแต่ดั้งเดิม จากเหตุผลดังกล่าวตำบลบางระกำจึงได้มีการวางแผนส่งเสริมพัฒนาให้เกิดระบบที่ถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งโครงสร้างของกองทุนสวัสดิการชุมชน จะมุ่งสู่ชุมชนในทุกระดับ ตั้งแต่แรกเกิดถึงเสียชีวิต ระบบกองทุนสวัสดิการชุมชน ต้องการให้ชุมชนเกิดการพัฒนาดตนเอง เชื่อมโยงความสัมพันธ์ เป็นต้นแบบที่ดีของสังคม ตลอดจนการสร้างเครือข่ายเชื่อมตรงกับหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องให้เข้ามาสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางระกำ ให้มีการเจริญเติบโตก้าวหน้า และมีศักยภาพในภาพรวมของชุมชน

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาถึงทุนทางสังคมทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ทุนมนุษย์หรือทุนปัญญา ทุนสถาบัน และทุนวัฒนธรรม ที่มีอยู่ในชุมชน ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ว่ามีมากน้อยเพียงไร และลักษณะการใช้สวัสดิการชุมชนนั้นเป็นอย่างไร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้ทุนทางสังคมของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้พัฒนามากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อประโยชน์ของชุมชนในการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการชุมชนให้เหมาะสมต่อไป

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะการใช้สวัสดิการชุมชนของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาการใช้ทุนทางสังคมในการจัดสวัสดิการชุมชนของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้ทุนทางสังคมของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม

### ขอบเขตในการศึกษา

1. ขอบเขตเนื้อหา ประกอบด้วย ลักษณะการใช้สวัสดิการชุมชนของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางระกำ ในการจัดสวัสดิการชุมชนของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางระกำ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้ทุนทางสังคมของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม
2. ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากรในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาในกลุ่มประชากรที่เป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม จำนวน 200 คน

## นิยามศัพท์ในการศึกษา

1. การจัดสวัสดิการชุมชน หมายถึง การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นใจแก่คนในชุมชน ซึ่งหมายความรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่ทำให้คนในชุมชนดีขึ้น อาจอยู่ในรูปสิ่งของ เงินทอง น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย อีกทั้งยังเป็นระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลของคนในท้องถิ่นที่มีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายเป็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต

2. ลักษณะการใช้สวัสดิการชุมชน ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม หมายถึง การใช้บริการตามสิทธิของคนในชุมชนตำบลบางระกำ เป็นการจัดสวัสดิการตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ สวัสดิการที่เป็นเงินและสวัสดิการที่ไม่ใช่เงิน

2.1 สวัสดิการที่เป็นเงิน หมายถึง การรับขวัญเด็กแรกเกิดทุนการศึกษา การจ่ายค่ารักษาพยาบาล การจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาส (ผู้พิการ) การจ่ายเงินบำนาญเมื่อสมาชิกอายุ 60 ปี ฌาปนกิจสงเคราะห์ เงินสงเคราะห์เป็นครั้งคราว เงินกู้เพื่อเป็นทุนการศึกษา เงินกู้เพื่อการประกอบอาชีพ และเงินกู้เพื่อการรักษาพยาบาล

2.2 สวัสดิการที่ไม่ใช่เงิน หมายถึง การให้ข้อมูลข่าวสาร การให้คำปรึกษาแนะนำ และการให้การสนับสนุนให้กำลังใจ การทัศนศึกษาดูงาน และการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้

3. ทุนทางสังคม หมายถึง การรวมกลุ่มในแนวราบของกลุ่มคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการช่วยเหลือ เกื้อกูล ดูแลคนในชุมชนด้วยกัน ซึ่งภายใต้ความเชื่อของการไว้วางใจ ความผูกพันซึ่งกันและกัน ความผูกพันในลักษณะความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่มีต่อกัน การใช้บรรทัดฐานของชุมชนที่มีข้อตกลงร่วมกัน ที่ไม่ใช่เป็นลายลักษณ์อักษร

4. การใช้ทุนทางสังคม หมายถึง การใช้ประโยชน์ การรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเกี่ยวกับการใช้ทุนมนุษย์หรือทุนปัญญา ทุนสถาบัน และทุนวัฒนธรรม

- ทุนมนุษย์หรือทุนปัญญา ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชน คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน เจ้าอาวาส ปราชญ์ชาวบ้าน ไวยาวัจกรหรือโฆษกประจำหมู่บ้าน หมอสมุนไพร หมอทำขวัญ และอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.)

- ทุนสถาบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน สถาบันการเงิน กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มภูมิปัญญาท้องถิ่น สถานีนอนามัย วัดพิพิธภัณฑ์ อนุสรณ์สถาน โรงเรียน และชมรมผู้สูงอายุ

- ทุนวัฒนธรรม ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การจัดงานประเพณีประจำท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมชุมชน การทำบุญในวันสำคัญทางศาสนา และสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบถึงการใช้ทุนทางสังคม ภายในพื้นที่ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม
2. ได้ทราบถึงแนวทางในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน ในพื้นที่ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม
3. นำเสนอผลการศึกษากับพื้นที่เพื่อนำผลไปพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม