



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง สวัสดิการชุมชนเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลหนองแวง โสภพระ อำเภอลาด จังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และค้นคว้าเอกสารงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมเป็นความรู้เบื้องต้นประกอบการอธิบาย และทำความเข้าใจ ตลอดจนเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย โดยแบ่งสาระสำคัญของ การนำเสนอ ดังนี้

#### 1. แนวคิดเรื่องสวัสดิการและสวัสดิการชุมชน

##### 1.1 ความหมายและพัฒนาการของสวัสดิการชุมชน

คำว่า สวัสดิการ (Welfare) มีความหมายหลายนัย กล่าวคือ “สวัสดิการ” อาจหมายถึง การกินดีอยู่ดี (Well-being) หรือการได้รับความพึงพอใจ ได้รับความปลอดภัย ได้รับบริการ หรือสิ่งของ (Goods) เพื่อทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546)

ในขณะที่คำว่า “สวัสดิการสังคม” ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ได้สรุปความหมายเอาไว้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง บริการหรือโครงการที่ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยไม่จำแนกฐานะและชนชั้น บริการสวัสดิการสังคมอาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะกว้างๆ คือ

1.1.1 สวัสดิการสังคมที่มุ่งแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อน หรือบำบัดรักษา ทดแทนฟื้นฟู

1.1.2 สวัสดิการสังคมที่มุ่งป้องกันปัญหา

1.1.3 สวัสดิการสังคมที่มุ่งพัฒนาศักยภาพ ความคิด จิตใจ และทักษะประชาชน นอกจากนี้ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ยังเห็นว่าสวัสดิการสังคมนั้นมีความหมายที่แคบกว่าคำว่า สวัสดิการ เพราะสวัสดิการสังคมสื่อความหมายให้เห็นถึงสถาบันและโครงการที่ปฏิบัติการเพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีหรืออยู่ดีมีสุขเท่าที่จะเป็นไปได้ ในขณะที่คำว่า สวัสดิการ หรือความอยู่ดีกินดี นั้น ยังหมายความถึง สวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Welfare) ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนได้รับผ่านกลไกของระบบตลาดที่เป็นกระบวนการด้วยตัวมันเองโดยไม่ได้เป็นการทำหน้าที่ของสถาบันหรือโครงการของรัฐด้วย

ในขณะที่ ความหมายของสวัสดิการชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2547) หมายถึง การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นใจแก่คนในชุมชน ซึ่งหมายความรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่าง ทำให้คนในชุมชนดีขึ้น อาจอยู่ในรูปของสิ่งของ เงินทอง น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ผลของการจัดสวัสดิการชุมชนที่สำคัญ เช่น ก่อให้เกิดการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย เกิดความสัมพันธ์/มิตรไมตรีที่ดีของคนในชุมชน รู้สึกมั่นคง ปลอดภัย อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข ในที่นี้หมายถึง ที่มา/แนวคิด กระบวนการ วิธีการในการสร้างรูปแบบของสวัสดิการชุมชนของแต่ละพื้นที่ที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรม ทูทางสังคม ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันเพื่อนำไปสู่การสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตของสมาชิกในชุมชน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย สวัสดิการชุมชนเป็นสวัสดิการที่มุ่งตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของสมาชิกทุกคนในชุมชนที่จะทำให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกัน ได้อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีคุณธรรม มีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถพึ่งพาตนเองได้

กองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง กองทุนที่เกิดขึ้นจากการที่คนในชุมชนมาร่วมกันคิด ร่วมกันสร้างระบบสวัสดิการชุมชน ร่วมกันบริหารจัดการ ร่วมกันรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบความโปร่งใส จึงส่งผลให้เป็นกองทุนที่ทุกคนในชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมรับผิดชอบ ร่วมพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน กองทุนสวัสดิการชุมชนเน้นความยืดหยุ่น คล่องตัว มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

เมื่อกล่าวถึงพัฒนาการของสวัสดิการชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2550) เกิดขึ้นนับตั้งแต่ ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา สภาพปัญหาคนจน และคนด้อยโอกาสเพิ่มมากขึ้น คนในชุมชนยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดให้ได้อย่างทั่วถึง ยังมีคนจน คนด้อยโอกาสที่ตกหล่นอยู่ และมีกลุ่มเสี่ยง ชุมชนเป็นตาข่ายรองรับกลุ่มคนเหล่านี้ ไม่ให้ตกไปอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่กว่าเดิม ด้วยเหตุนี้ปราชญ์ชาวบ้าน แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้หันมาทบทวนเรื่องระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในสังคมไทยก็พบว่า ความเป็นเครือข่าย ชุมชน ทูทางสังคมในด้านต่างๆ สามารถช่วยรองรับแรงกระแทกจากภายนอกได้เป็นอย่างดี การจัดสวัสดิการ โดยชุมชนที่มีฐานจากกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น องค์กรการเงิน วิชากิจชุมชน หลักการทางศาสนา การจัดการทรัพยากร ฯลฯ เป็นทางเลือกสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชุมชนฐานราก ให้สามารถดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สามารถยืนหยัดเป็นตัวของตัวเอง ลดการพึ่งพาภายนอก (พรรณทิพย์ เพชรมาก และ วรรณฐา แก้วเกตุ, 2550)

ในระยะต่อมาภาครัฐจึงหันมาเน้นการลงทุนทางสังคม โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) โดยใช้ฐานทุนชุมชนจัดสวัสดิการช่วยเหลือดูแลกันเอง โดยที่ชุมชนเป็นผู้

ร่วมกันกำหนดความความหมายว่า ใครคือผู้ยากลำบาก มีการจัดทำข้อมูล กลั่นกรองพิจารณาการให้ความช่วยเหลือโดยชุมชน เกิดระบบสวัสดิการชุมชนขึ้นมา มีกลุ่มองค์กรชุมชนดำเนินการอย่างเป็นทางการมากขึ้น ทำให้เกิดเครือข่ายในการจัดสวัสดิการประมาณ 500 เครือข่าย สามารถดูแลกลุ่มเป้าหมายผู้ยากลำบากในรอบแรกได้ 538,414 ราย ทั้งในส่วนของผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี คนพิการ เด็ก ผู้ยากไร้ ฯลฯ ใช้งบประมาณ 2,017 ล้านบาท ซึ่งใช้ทั้งเป็นงบสงเคราะห์ช่วยเหลือแบบให้เปล่า จัดเป็นกองทุนหมุนเวียน และกองทุนสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่เดิม หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีเงินทุนที่ยังคงหมุนเวียนอยู่ในชุมชนประมาณ 700 ล้านบาท

จนกระทั่งเกิด โครงการเฉพาะกิจของรัฐบาล ได้มุ่งลงสู่ชุมชน และตัวประชาชน โดยตรง ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการและรับประโยชน์ เช่น กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน บ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคง โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน (SML) นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค เป็นต้น ซึ่งเป็นสวัสดิการในลักษณะสงเคราะห์ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ให้บริการไม่ทั่วถึง ไม่ครอบคลุมถึงความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน

นอกจากนี้ ภาครัฐส่วนกลาง ได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ดังนั้น ภาครัฐทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น จึงดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนดังที่กล่าวมา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบังคับถือเป็นจุดแข็งที่ภาครัฐมีอยู่ ในด้านข้อจำกัดที่เป็นจุดอ่อนพบว่า ในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของภาครัฐยังติดขัดปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น การขาดฐานข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย โดยเฉพาะข้อมูลคนจน คนด้อยโอกาสยังขาดความชัดเจน และไม่ปัจจุบัน และมีลักษณะการรวมศูนย์การจัดการอยู่ที่ภาครัฐนั่นเอง

การกำหนดนโยบายหลายๆ ด้านขาดฐานคิดที่มาจากการศึกษาวิจัย ขาดให้ความสำคัญกับการคิดเชิงบูรณาการ ขาดการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้าง และก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของมาตรการต่างๆ และการดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง การพัฒนาจึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว จึงนำมาสู่ข้อเสนอต่อการพัฒนา กลไกระดับนโยบายว่า ควรพัฒนานโยบายสวัสดิการสังคมให้มีความเป็นสาธารณะมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน และภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำนโยบาย หรือใช้งานวิจัยเป็นฐานการจัดทำนโยบาย (สำนักพัฒนามาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549) ข้อจำกัดด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติของภาครัฐที่กล่าวมา จึงเป็นอุปสรรค



ต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดีภาครัฐยังคงมีความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และแสวงหา หุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) ในการจัดสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอเรียกร้องของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ซึ่งในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ท่าน พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายทางสังคม โดยได้ประกาศเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะสร้างสังคมไทยไปสู่การเป็นสังคมที่ดีงาม และอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้สนองเจตนารมณ์ดังกล่าว โดยน้อมนำนโยบายมาจัดทำแผนปฏิรูปสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างสมานฉันท์ บนพื้นฐานคุณธรรมร่วมกับภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคสื่อสารมวลชน และสถาบันศาสนา เพื่อสร้างสังคมไทยที่ไม่ทอดทิ้งกัน สังคมที่ชุมชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมแข็งแรง สังคมคุณธรรม และสังคมประชาธิปไตย (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550)

การดำเนินงานของภาครัฐในฐานะที่เป็นภาคส่วนที่เป็นทางการ (Formal Sector) ขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมกระแสหลักตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในขณะที่ภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) อันได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ องค์กรศาสนา และภาคชุมชน ยังคงขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนกระแสรอง หรือกระแสทางเลือกควบคู่กับกระแสหลักเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนทางสังคมของภาครัฐ ภาคชุมชนจึงถูกขี้นมามีบทบาทอย่างมากในการจัดสวัสดิการ โดยชุมชน ทั้งในรูปของกลุ่มองค์กรชุมชน และเครือข่ายการช่วยเหลือดูแลกันตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นผู้คน ครอบครัว หมู่บ้าน ชุมชน ท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ได้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้

อำพน กิตติอำพน (2552) เห็นว่า ทิศทางการพัฒนาของประเทศ จากการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาปี 2570 ที่จะนำไปสู่การผลักดันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 นั้นจำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างทางสังคมให้แข็งแกร่งตั้งแต่ฐานรากโดยปรับกระบวนการใหม่ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง วิสัยทัศน์การพัฒนาปี 2570 จากการกำหนดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เกิดจากการประเมินสถานะแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศที่สำคัญ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอีก 20 ปี มีดังนี้

“คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นใน วัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มี

คุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

โดยมีพันธกิจของประเทศไทย 5 ประการ คือ (1) การพัฒนาต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (2) ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยให้พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในตลาดโลก (3) ปรับโครงสร้างทางสังคมให้มีความเอื้ออาทรและพึ่งพาตนเองได้ สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลง (4) ร่วมมือกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ประชาชน ต้องดำเนินชีวิตด้วยจิตสำนึกในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ (5) เสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยควบคู่กับการบริหารจัดการที่ดีเพื่อสร้างสันติสุขและความเป็นธรรมในสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2552)

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า หัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชน คือการพึ่งตนเองและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ การจัดสวัสดิการตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพและอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติ อย่างเห็นคุณค่า อยู่บนพื้นฐานของศาสนา ภูมิปัญญาวัฒนธรรมท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546 อ้างถึงใน ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ, 2551) เห็นว่าการศึกษาสวัสดิการ (โดย) ชุมชน มักจะเน้นแนวคิดของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน การพึ่งตนเอง และการปรับตัวของชุมชน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี นอกจากนี้ ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ ยังกล่าวถึงเป้าหมายของสวัสดิการชุมชนว่า คือ “การอยู่กินแต่พอดี และมีความสุขร่วมกัน” สวัสดิการชุมชนเป็นสถานะและกิจกรรมของการจัดและส่งมอบบริการชุมชน ทั้งทางวัตถุคุณค่าทางจิตใจ และคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้านอื่นด้วย โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความสัมพันธ์แนบราบ เสมอภาค สม่่าเสมอ (เป็นประเพณี) สร้างสรรค์ มีผู้จัดและผู้รับเป็นกลุ่มเดียวกัน และตั้งอยู่บนพื้นฐานการพึ่งกันเองวงในเป็นหลัก ก่อนนำแจกจ่ายหรือรับความช่วยเหลือจากภายนอกชุมชนที่รวมรัฐและทุนด้วย

## 1.2 แนวทางการจัดสวัสดิการชุมชน

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2547) ได้นำเสนอแนวคิดในการจัดสวัสดิการชุมชนที่ปรากฏอยู่ในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน ซึ่งอาจสรุปได้ 3 ลักษณะดังนี้



1.2.1 ลักษณะของการระดมทุนเพื่อใช้ในการสร้างอาชีพและพัฒนาอาชีพของสมาชิกภายในชุมชนโดยใช้ระบบการระดมทุนร่วมกัน

1.2.2 ลักษณะของการพัฒนา โดยการอาศัยศักยภาพของชุมชนในการรวมตัวกันดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อลดการเอาัดเอาเปรียบจากบุคคลภายนอก

1.2.3 ลักษณะของการนำเอาแนวคิดการจัดตั้งองค์กร เพื่อให้ความช่วยเหลือหรือเป็นทุนในการสร้างกิจกรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างครบวงจร จุดประสงค์ของการตั้งกลุ่มร่วมกันจึงเกิดขึ้น เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้อื่นที่ประสบความเดือดร้อนในขั้นแรก ต่อมาเมื่อมีผลกำไรออกม่งขึ้นก็สามารถนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการชุมชน เช่น การรักษาพยาบาล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็กที่ยากจน เป็นต้น

ในขณะที่งานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้รวบรวมแนวทางการจัดสวัสดิการบนฐานทุนด้านต่างๆ ของชุมชนซึ่งได้มีการฟื้นฟูขึ้นมาจากปัจจัยเกื้อหนุนด้านต่างๆ ได้แก่

**การใช้องค์กรการเงินกลุ่มออมทรัพย์เป็นฐาน** ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์บางประเภทเช่นกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะ นำผลกำไรขององค์กรการเงินมาจัดสวัสดิการ การสร้างวินัยในการออมเพื่อให้ได้สวัสดิการ การเชื่อมโยงบูรณาการกองทุนภายในชุมชนนำดอกผลมาเป็นกองทุนสวัสดิการ มีองค์กรการเงินที่กิจกรรมสวัสดิการแล้วประมาณ 20,000 องค์กร จากการใช้ผลกำไรของกลุ่มมาจัดเป็นสวัสดิการ ได้นำไปสู่การออมเพื่อสวัสดิการหรือการออมเพื่อให้ กรณีตัวอย่างรูปธรรมที่กลุ่มออมทรัพย์เป็นฐานในการจัดสวัสดิการมีค่อนข้างหลากหลาย เช่น เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ จังหวัดสงขลา (คลองเปี๊ยะ นาหว้า น้ำขาว คูเต่า ฯลฯ) เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดตราด เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ จังหวัดจันทบุรี ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน จังหวัดพะเยา กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านขาม จังหวัดชัยภูมิ เป็นต้น

**วิสาหกิจชุมชน** การผลิตเพื่อลดการพึ่งพาทนภายนอกเพิ่มมูลค่าผลผลิต ใช้ผลกำไรและการลดรายจ่ายมาเป็นสวัสดิการตัวอย่างเช่นในพื้นที่ ต. เขาคราม จ. กระบี่ ฯลฯ

**การจัดสวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติ** ชุมชนเป็นผู้จัดการป่า ชายฝั่ง แหล่งน้ำ พื้นฟูทรัพยากรให้อุดมสมบูรณ์ ทำให้มีความมั่นคงด้านอาหาร เช่น พื้นที่ทุ่งยาว จ.ลำพูน ฯลฯ

**การจัดสวัสดิการฐานศาสนา** การใช้หลักคำสอนทางศาสนาและผู้นำศาสนาทั้งพุทธ คริสต์ อิสลาม เป็นฐานด้านการจัดสวัสดิการทั้งทางกายและจิตวิญญาณ เช่น การใช้หลักชาคาด ให้การดูแลคน 8 ประเภทตามหลักศาสนาอิสลาม

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ที่	ศูนย์วิจัย
วันที่	20 ธ.ค. 2555
เลขทะเบียน	203364
เลขเรียกหนังสือ	

### 1.3 รูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน

ในงานศึกษาเรื่องสวัสดิการชุมชนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2547) ได้มีการประมวลสังเคราะห์รูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน เช่น กองทุนสัจจะการออมทรัพย์วันละบาท จากประสบการณ์การจัดสวัสดิการที่มีฐานมาจากการจัดสรรเงินดอกผลที่ได้จากการบริหารจัดการกองทุนชุมชนมาเป็นกองทุนเพื่อจัดสวัสดิการดูแลสมาชิก เป็นสิ่งที่ดีและเกิดประโยชน์ และสามารถช่วยเหลือสมาชิกได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากจำนวนสมาชิกที่มีเพิ่มมากขึ้น และยังไม่สามารถจัดสวัสดิการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้อย่างครอบคลุม หลายกลุ่มจึงมีแนวคิดการสร้างกองทุนเพื่อการจัดสวัสดิการโดยภาคประชาชน

รูปแบบการจัดสวัสดิการชาวบ้านจึงพัฒนาการมาสู่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวบ้าน โดยใช้วิธีการออมวันละบาท หรือ ปีละ 365 บาท เดือนละ 30 วัน เป็นการออมทรัพย์วันละบาทเพื่อนำมาจัดสวัสดิการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานปรัชญา

“การลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาทเพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงให้กับชีวิต โดยใช้หลักการบริหารแบบเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข และจัดสวัสดิการเพื่อให้การช่วยเหลือสมาชิกได้อย่างหลากหลายและครอบคลุมมากขึ้น”

การจัดสวัสดิการจากฐานสัจจะออมทรัพย์วันละบาทมี 2 แนวทาง คือ

1.3.1 การตั้งกองทุนสวัสดิการสัจจะออมทรัพย์วันละบาทขึ้นมาใหม่ มีการออมสัจจะวันละบาทเพื่อจัดสวัสดิการ โดยเฉพาะและตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารจัดการ และจัดสวัสดิการให้สมาชิกตั้งแต่เกิดจนตาย ตามระเบียบของกลุ่ม ตัวอย่างได้แก่ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์วันละบาทตำบลน้ำขาว เครือข่ายออมทรัพย์ชุมชนจังหวัดลำปาง

1.3.2 การบูรณาการกองทุนสวัสดิการจากกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารหมู่บ้าน และการออมทรัพย์วันละบาทเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถจัดสวัสดิการได้หลากหลายและครอบคลุม เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลนครชุม กองบุญสัจจะสวัสดิการไทบ้านตำบลเปือย กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านขาม

งานของ ปัทมาวดี โพนนุกุล ชูชูกิ (2551) เรื่อง วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย ได้สรุปสังเคราะห์ส่วนสำคัญของสวัสดิการชุมชนไว้ดังนี้

ขบวนการองค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนของประเทศไทยนั้นมีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนและโดดเด่นขึ้นมาก แต่การจัดสวัสดิการชุมชนทันสมัยในปัจจุบันมักตีความในความหมายแคบ และมักเน้นที่รูปแบบเช่น ค่าฌาปนกิจ ค่าเดินทางไปรักษาพยาบาล ค่านอนโรงพยาบาล ซึ่งน่าจะตีความได้ว่า การจัดสวัสดิการในรูปแบบเหล่านี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้าน



ต้องการและสอดคล้องกับศักยภาพที่ชุมชนจะจัดการได้ อย่างไรก็ตาม บทสังเคราะห์ฉบับนี้เห็นว่า สวัสดิการที่เป็นตัวเงินดังกล่าวเป็นการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อ “ซื้อ” สวัสดิการจากภายนอก เป็นการช่วยสร้างหลักประกันและช่วยให้สมาชิกสามารถ “เข้าถึง” สวัสดิการที่รัฐและตลาดเป็นผู้ผลิต (เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล) **ยังมิใช่สวัสดิการที่ชุมชนเป็นผู้ผลิตเอง** ในขณะที่ สวัสดิการบนฐานวัฒนธรรมและทรัพยากรนั้น ชุมชนเป็นผู้ผลิตสวัสดิการเอง ไม่ว่าจะเป็นการผลิต และแลกเปลี่ยนอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม หรือการป้องกันภัย

รูปแบบสวัสดิการชุมชนทันสมัยที่เป็นการสร้างหลักประกันบางอย่างโดยชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน (โดยเฉพาะเมื่อมีผลด้านสังคม และด้านพัฒนาจิตใจ) แต่ผู้เขียนเห็นว่า แต่ละชุมชนน่าจะมองบทบาทของตัวเองให้ทะลุกรอบการจัดสวัสดิการผ่านองค์กรการเงินอย่างเดียว เพราะแท้จริงแล้ว ชุมชนสามารถมีบทบาท ในเรื่องสวัสดิการได้หลายลักษณะ ดังนี้

(1) สร้างหลักประกันหรือบริการทางการเงิน เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสได้เข้าถึง สวัสดิการที่รัฐและตลาดจัดได้ (อย่างที่จัดอยู่หลายกลุ่มในปัจจุบัน)

(2) ผลิตสวัสดิการเองโดยชุมชนเพื่อชุมชน เนื่องจากชุมชนมีงบประมาณจำกัดจึง ควรเลือกผลิตสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อความเป็นตัวตน วิถีคิด และวิถีวัฒนธรรมชุมชน (เพราะรัฐ เข้ามาดำเนินการแทนไม่ได้ดี) เป็นการผลิตสวัสดิการที่ใช้ภูมิปัญญา แรงงาน ฐานทรัพยากรของ ชุมชน ได้แก่ การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย (การเรียนรู้) โดยชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยชุมชน การผลิตที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น (เพื่อรักษาฐานวัฒนธรรมและฐานทรัพยากรของชุมชน ไว้) การดูแลเอาใจใส่ต่อเด็ก คนชรา และผู้ป่วย (เพื่อรักษาความรู้สึกเอื้ออาทรของคนในชุมชน) กิจกรรมบางอย่างเช่น ทุนการศึกษาแบบให้เปล่า ควรผลักดันให้รัฐ (ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น) ดำเนินการ ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อที่สามต่อไป

(3) สร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อผลักดันเชิงนโยบายให้รัฐและตลาดผลิตสวัสดิการที่มี คุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น เช่น บทบาทของครูชบ ยอดแก้วและ ประชาชนชาวบ้านอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน นอกจากเป็นกลุ่มต้นแบบเพื่อการ เรียนรู้ของกลุ่มอื่นๆแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันด้านนโยบายและแผน เช่น การแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2550 ที่เปิดพื้นที่ให้กับองค์กรชุมชนในขบวน สวัสดิการสังคมของประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายอื่นๆ อาทิเช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายโรงเรียนและผู้ปกครองที่เรียกร้องให้รัฐดูแลสื่อ และให้ตลาดรับผิดชอบต่อการสร้างสื่อที่ดี เป็นต้น

ในขณะที่งานของชัยวัฒน์ หน่อรัตน (2546 อ้างถึงใน ปีทมาวดี โพนนุกูล ชูชุกิ, 2551) เห็นว่า การจัดสวัสดิการชุมชนมีความสัมพันธ์และสำคัญต่อเศรษฐกิจชุมชน และจำแนก

ประเภทของสวัสดิการชุมชนในทำนองเดียวกับหลักการแบ่งประเภทของสวัสดิการสังคม กล่าวคือ สวัสดิการชุมชนประกอบด้วย

**การบริการชุมชน** หมายถึง สวัสดิการเพื่อจัดเตรียมการจัดการกระบวนการ เศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การอยู่ การกิน การใช้ สุขภาวะทางร่างกายและจิตใจ โดยสมาชิกที่เข้มแข็ง เหมือนกันร่วมกันจัด

**การประกันชุมชน** หมายถึง สวัสดิการจากกระบวนการแจกจ่ายและบริโภคของ เศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การประกันครอบครัว ประกันชุมชน ประกันสิ่งแวดล้อมชุมชน โดยสมาชิก ที่เข้มแข็งจัดให้แก่สมาชิกที่อ่อนแอชั่วคราว

**การอนุเคราะห์ชุมชน** หมายถึง สวัสดิการจากกระบวนการแจกจ่ายและบริโภคทาง เศรษฐกิจชุมชน (ให้เปล่า เหนือการคิดยี่สิบต่อ) เช่น งานบุญ การแบ่งปัน โดยสมาชิกเข้มแข็ง/ ฆราวาส จัดให้แก่สมาชิกอ่อนแอถาวร/ไม่ไข่มราวาส

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดประเภทของชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ คำนึงถึงลักษณะ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับในลักษณะที่เป็นการพึ่งพาอาศัยกันในชุมชน

ในส่วนของงานอื่นๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน ที่น่าสนใจ อาทิ งานของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) และของ ภิรม ภคเมธาวิ และคณะ (2552) ซึ่งผลการศึกษา มีมุมมองเกี่ยวกับกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เป็นข้อสังเกต ดังนี้

งานของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) เรื่องหลักประกันด้านรายได้ สำหรับผู้สูงอายุเห็นว่า ข้อดีของการให้คนในชุมชนจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุมีหลายประการ ที่ สำคัญที่สุดคือ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสนั้นคนในชุมชนจะรู้ดีที่สุดว่าผู้ใดควรได้รับการ ช่วยเหลือ และความช่วยเหลือควรอยู่ในลักษณะใด ควรเป็นเงิน อาหาร สิ่งของ หรือยารักษาโรค ในขณะที่การให้หลักประกันแก่ผู้สูงอายุโดยภาคทางการนั้นมักเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ แต่ ในขณะที่เดียวกันการจัดสวัสดิการชุมชนก็มีข้อเสีย คือความไม่ทั่วถึงของการให้หลักประกัน ชุมชน ที่สามารถจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุได้จะต้องมีพื้นฐานชุมชนเข้มแข็งและมีผู้นำกลุ่มที่มีคุณธรรม ซึ่งในข้อเสนองานวิจัยของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ ต้องการให้มีการจัดตั้งกองทุนบำนาญ ระดับชาติให้เป็นองค์กรใหม่ เป็นนิติบุคคลที่มีระบบและระเบียบการบริหารจัดการที่ชัดเจนและ โปร่งใส มีคณะกรรมการบริหารกองทุนระดับมืออาชีพเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนทุกคน

ส่วนงานของ ภิรม ภคเมธาวิ และคณะ (2552) เห็นว่า รัฐควรกำหนดตำแหน่งของ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างจริงจัง โดยจัดสรรเงินกองทุนลงสู่จังหวัดใน 3 ระดับ คือ ระดับ

จังหวัด ระดับตำบล/เทศบาล และระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไป ในระดับหมู่บ้าน/ชุมชนนั้นพัฒนามาจากรูปแบบกองทุนสวัสดิการชุมชนครบวงจรชีวิตเกิด แก่ เจ็บ ตาย แต่เน้นการบูรณาการกองทุนที่ยั่งยืน โดยให้รัฐบริหารจัดการกองทุนต่างๆ ที่มีอยู่เดิมในภูมิภาคและท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องสวัสดิการและสวัสดิการชุมชน มีด้วยกันหลายความหมาย โดยสรุปแล้วมีความสอดคล้องกัน คือ เป็นการกินอยู่แต่พอดี มีสุขและมีสิทธิ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อความผาสุก ความสามัคคี และความมั่นคงทางสังคม ซึ่งช่วยให้ผู้วิจัยเกิดความเข้าใจคำว่า “สวัสดิการ” ในหลากหลายมุมมอง ทั้งที่เป็นตัวเงินและเป็นสิ่งของ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ตลอดจนความเข้าใจแนวทาง และรูปแบบการจัดสวัสดิการบนฐานทุนทางสังคมต่างๆ เช่น องค์กรการเงิน กลุ่มออมทรัพย์ วิชากิจชุมชน ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการบนพื้นฐานการดำรงชีวิต “แบบพึ่งพาตนเอง” มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันของคนในชุมชน และธรรมชาติ อย่างเคารพซึ่งกันและกัน มีกระบวนการดำเนินการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ใช้หลักศาสนา และการมีส่วนร่วมของคนอย่างกว้างขวาง

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

จากปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาถือว่าเป็นเหตุการณ์ผิดปกติซึ่งรัฐบาลไม่ได้เตรียมความช่วยเหลือเอาไว้ให้ประชาชน ประชาชนจึงได้รับความเดือดร้อนมากเพราะเงินออมที่มีอยู่ถูกนำมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนซึ่งก็ต้องหมดไป เพราะไม่มีรายได้ประจำเข้ามา จึงนำมาสู่การจัดหาบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนให้สอดคล้องกับความต้องการและเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่งและเพื่อลดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม

“โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” หรือ “Social Safety Net” จึงหมายถึงการให้ความช่วยเหลือหรือสวัสดิการสังคมที่ส่งผ่านไปสู่นายกจน เพื่อฟื้นฟูเยียวยาในด้านการเข้าถึงทรัพยากรและรายได้ โดยฟื้นฟูคนยากจนให้กลับมามีศักยภาพด้านการผลิตอีกครั้ง โดยอาศัยระบบการออมและระบบสวัสดิการสังคม

พัฒนาการของระบบสวัสดิการของสังคมไทยตั้งแต่อดีตที่มีลักษณะเป็นชุมชนสวัสดิการฐานปัจเจก บำนาญและวัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลเรื่องจัดสวัสดิการของชุมชน มาสู่ยุคที่รัฐบาลกลางมีบทบาทในการจัดสวัสดิการ ซึ่งช่วงแรกเป็นการจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน โดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ตัดสินใจ ผู้การจัดสวัสดิการโดยรัฐที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น เช่น พ.ร.บ. การประกันสังคม ทำให้แรงงาน

ในระบบสามารถได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง ฯลฯ ในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต บริษัทเอกชนได้มีบทบาทในการประกันด้านต่างๆ มากขึ้น มีระบบการประกันรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ที่สามารถเข้าถึงก็เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง-รายได้สูง

จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ประชาชนชาวบ้าน แกนนำนุชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้หันมาทบทวนเรื่องระบบโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ที่มีอยู่ในสังคมไทยก็พบว่า มีความเป็นเครือญาติ ชุมชน ทูทางสังคมในด้านต่างๆ สามารถช่วยรองรับแรงกระแทกจากภายนอกได้เป็นอย่างดี การจัดสวัสดิการโดยชุมชนที่มีฐานจากกิจกรรมการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น องค์กรการเงิน วิสาหกิจชุมชน หลักการทางศาสนา การจัดการทรัพยากร ฯลฯ เป็นทางเลือกสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชุมชนฐานราก ให้สามารถดำรงอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีศักดิ์ศรี สามารถยืนหยัดเป็นตัวของตัวเอง ลดการพึ่งพาภายนอก (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2550)

จิตติ มงคลชัยอรัญญา ชินชัย ชี้อริญ และ พงษ์เทพ สันติกุล (2550 อ้างถึงใน ปัทมาวดี โพนบุญกุล ชูชุกิ, 2551) เห็นว่า การขยายตัวของขบวนการองค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ปัจจุบัน รัฐหันมาให้ความสนใจกับแนวทางการสร้างสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงคนจนและแรงงานนอกระบบโดยการทำงานร่วมกับท้องถิ่นและชุมชน การจัดสวัสดิการระดับชาติมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ตรงความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ แต่มีจุดแข็งที่มีกองทุนขนาดใหญ่กว่าจึงกระจายความเสี่ยงได้ดีกว่า ในขณะที่การจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นมีกองทุนขนาดเล็กกว่า กระจายความเสี่ยงได้น้อยกว่า แต่สามารถจัดสวัสดิการได้ตรงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ มีข้อเสนอว่าระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบควรเป็น การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ และควรให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการ โดยมีรัฐหนุนเสริม

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Nets) ได้อธิบาย ระบบการจัดบริการเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจน คนด้อยโอกาสในสังคม ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคง โดยได้รับสิทธิพื้นฐานเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป ซึ่งช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจการดำเนินงานทางด้านโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะการหันมาทบทวนเรื่องความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่อบทบาทในการบริการ หรือช่วยเหลือสวัสดิการ มีการพัฒนาในรูปแบบกลุ่มองค์กรชุมชน และเครือข่ายดูแลช่วยเหลือกัน รวมทั้งการบูรณาการทุนและทรัพยากรที่มีอยู่เข้ามาทำงานร่วมกัน

### 3. แนวคิดการพัฒนาและการจัดการระบบสวัสดิการชุมชน

ปีทมาวดี โปชนุกูล ชูชุกิ (2551) ได้สรุปสังเคราะห์รูปแบบของสวัสดิการชุมชนไว้ว่า หากใช้สวัสดิการที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นตัวตั้ง แล้วพิจารณาในเชิงระบบ คือ จากปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลของการจัดสวัสดิการในชุมชน จะพบว่า สวัสดิการที่เกิดขึ้นในชุมชนมาจากสองแหล่ง คือ สวัสดิการที่จัดโดยรัฐ และสวัสดิการที่จัดโดยชุมชน

สวัสดิการโดยชุมชนนั้นมีสองกลุ่มย่อย กลุ่มที่หนึ่ง ชินินทร์ วะสินนท์ (2549) เรียกว่า “สวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน” เป็นกระบวนการจัดสวัสดิการที่อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ ฌรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ เรียกว่า เป็น “สวัสดิการบนฐานวัฒนธรรม” และ “สวัสดิการบนฐานทรัพยากร” หรือ ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546 อ้างถึงใน ปีทมาวดี โปชนุกูล ชูชุกิ, 2551) เรียกว่า “สวัสดิการวงใน” ทั้งนี้สอดคล้องกับการสรุปทเรียนของขบวนการสวัสดิการชุมชน ในการสัมมนา “สวัสดิการชุมชนแก้จนอย่างยั่งยืน” ซึ่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้จัดขึ้น (2547) รูปแบบสวัสดิการชุมชนจากฐานทุนเดิมหรือสวัสดิการชุมชนพื้นบ้านนั้นมีหลากหลายรูปแบบ เช่น สวัสดิการจากฐานทรัพยากรธรรมชาติ สวัสดิการจากฐานศาสนา สวัสดิการผู้สูงอายุ

ตัวอย่างการนิยามสวัสดิการโดยชุมชน จากงานของ ฌรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2547) เห็นว่าการจัดสวัสดิการจากฐานทรัพยากร เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อทุกคน เน้นสร้างความมั่นคงทางด้านอาหาร สำหรับบางคนบางพื้นที่ก็อาจใช้เป็นแหล่งหารายได้และวัตถุดิบพร้อมกัน การจัดสวัสดิการที่สำคัญสำหรับฐานนี้คือ การใช้ประโยชน์จากป่าสาธารณะ แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนบุคคล (ของผู้อื่น) ในขณะที่การจัดสวัสดิการจากฐานวัฒนธรรม งานของ ฌรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2547) เห็นว่า เป็นการเกื้อกูลของครอบครัวและกลุ่มเครือญาติ การเกื้อกูลของระบบอุปถัมภ์ และการจัดการของศาสนสถาน เป็นต้น

กลุ่มที่สอง คือ “สวัสดิการชุมชนทันสมัย” เป็นการนำการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอก เช่น ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์พัฒนาใหม่ มาปรับใช้สร้างสวัสดิการของชุมชนเอง (ชินินทร์ วะสินนท์, 2549) ซึ่งตรงกับแนวคิด “สวัสดิการบนฐานการพัฒนา” ของ ฌรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ หรือที่ ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546 อ้างถึงใน ปีทมาวดี โปชนุกูล ชูชุกิ, 2551) เรียกว่า “สวัสดิการวงนอก” ซึ่งก็สอดคล้องกับการสรุปทเรียนของขบวนการสวัสดิการชุมชนเช่นกัน อาทิการจัดสวัสดิการจากฐานการออมทรัพย์ หรือองค์กรการเงิน การจัดสวัสดิการชาวบ้านจากฐานธุรกิจชุมชน ยกตัวอย่างเช่น

#### 3.1 การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน

กลุ่มออมทรัพย์หรือองค์กรการเงินชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดสวัสดิการชุมชน การที่ชุมชนมีกองทุนหรือเงินออมของตนเองทำให้ชุมชนสามารถริเริ่มคิดรูปแบบการจัด

สวัสดิการของตนเองได้อย่างหลากหลาย และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชนนั้น องค์การการเงิน ชุมชนบางประเภท ตั้งมาโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างสวัสดิการ โดยเฉพาะ หรืออาจกล่าวได้ว่า “เงินเป็นเครื่องมือ เป้าหมาย คือ สวัสดิการชุมชน” (พรณทิพย์ เพชรมาก, 2546) กรณีตัวอย่างรูปธรรมที่ใช้องค์การการเงินเป็นฐานในการจัดสวัสดิการชุมชนมีให้เห็นอย่างหลากหลาย อย่างเช่น

#### กองทุนหมุนเวียนชาวบ้านสงขลา : จากฐานเงินทุนภายในสู่บสมทบจากภายนอก

เครือข่ายกองทุนหมุนเวียนชาวบ้านสงขลา เกิดจากสมาชิกสมาคมฟื้นฟูหมู่บ้านชนบทสงขลา ที่ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ด้านการจัดกองทุน และสวัสดิการชุมชนร่วมกันตั้งแต่ปี 2532 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการพึ่งพากันระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ ทั้งในด้านเงินทุนและในด้านอื่นๆ พัฒนาระบบกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ส่งผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสร้างระบบกองทุนเงินสมทบระหว่างรัฐกับชุมชน

ฐานคิดเรื่องสวัสดิการเริ่มจากครูชบ ยอดแก้ว ที่เริ่มก่อตั้ง “กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิต” ที่เน้นเรื่องสวัสดิการ นำผลกำไรครั้งหนึ่งไปจัดสวัสดิการให้สมาชิกจากตำบลน้ำขาวได้ขยายสู่กลุ่มออมทรัพย์อื่นๆ ในพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดอื่นที่ได้นำแนวคิดการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย จากกองทุนสวัสดิการที่เกิดจากการตัดผลกำไรจากกลุ่มออมทรัพย์ แล้วแยกตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการต่างหาก ใช้ดอกผลของกองทุนจัดสวัสดิการสำหรับสมาชิกที่ค่อยๆ ขยายตัวทั้งเงินทุนและประเภทสวัสดิการ ซึ่งขั้นพื้นฐานเริ่มจากคำรักษาพยาบาลที่สมาชิกสามารถเบิกได้เป็นสัดส่วนจากที่ได้จ่ายจริงและกำหนดเพดานต่อคนต่อปี จนกระทั่งบางกลุ่มสามารถเบิกคำรักษาพยาบาลได้เต็มจำนวนตามที่จ่ายจริง และขยายไปสู่กองทุนสวัสดิการด้านอื่นๆ ที่ครอบคลุมวิถีการดำรงชีวิตของชาวบ้านตั้งแต่เกิดจนถึงตาย

จากทุนเดิมในชุมชนทั้งที่เป็นตัวเงินและทุนทางวัฒนธรรม ของสมาชิกกองทุนหมุนเวียนชาวบ้านสงขลา 21 กลุ่ม ซึ่งในปี 2542 มีสมาชิกรวม 13,517 ราย เงินออมรวม 125.49 ล้านบาท มีกองทุนสวัสดิการที่ตัดจากผลกำไรการดำเนินงานของกลุ่มสะสมต่อเนื่อง 11.37 ล้านบาท หลังจากที่เครือข่ายได้จัดทำโครงการเสนองบสมทบกองทุนสวัสดิการจาก SIF ในจำนวนที่เท่ากับกองทุนสวัสดิการที่มีอยู่เดิม (12 ล้านบาท) ทำให้กลุ่มสามารถจัดสวัสดิการได้กว้างขวางหลากหลายมากขึ้น กลุ่มเติบโตขึ้นทั้งจำนวนสมาชิก จำนวนเงินออม และกองทุนสวัสดิการหลักการดำเนินงานที่สำคัญของกลุ่ม คือ “ไม่ให้กินแม่ไก่ ให้กินไข่ แต่ไม่ให้กินหมอคให้ฟักไว้บ้าง” ซึ่งแปรมาสู่ปฏิบัติ คือ

3.1.1 กองทุนจะจ่ายสวัสดิการให้กับสมาชิกในวงเงินที่ได้จากดอกผลกองทุนสวัสดิการแต่ละปี ห้ามจ่ายเงินต้น

3.1.2 ดอกผลที่ได้แต่ละปี จะจ่ายเพื่อสวัสดิการได้ไม่เกินร้อยละ 90 เหลืออีกร้อยละ 10 ให้สมทบเข้ากองทุนสวัสดิการ เพื่อการเติบโตและพึ่งตนเองในอนาคต

3.1.3 คนยากไร้ในชุมชนไม่ว่าจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกของกลุ่ม จะต้องได้รับผลประโยชน์ หรือความช่วยเหลือจากดอกผลของกองทุนสวัสดิการชุมชน

โครงการนี้เปิดให้กลุ่มต่างๆ คิดค้นรูปแบบสวัสดิการได้อย่างหลากหลายตามปัญหา ความต้องการและความพร้อมของชุมชนนั้น

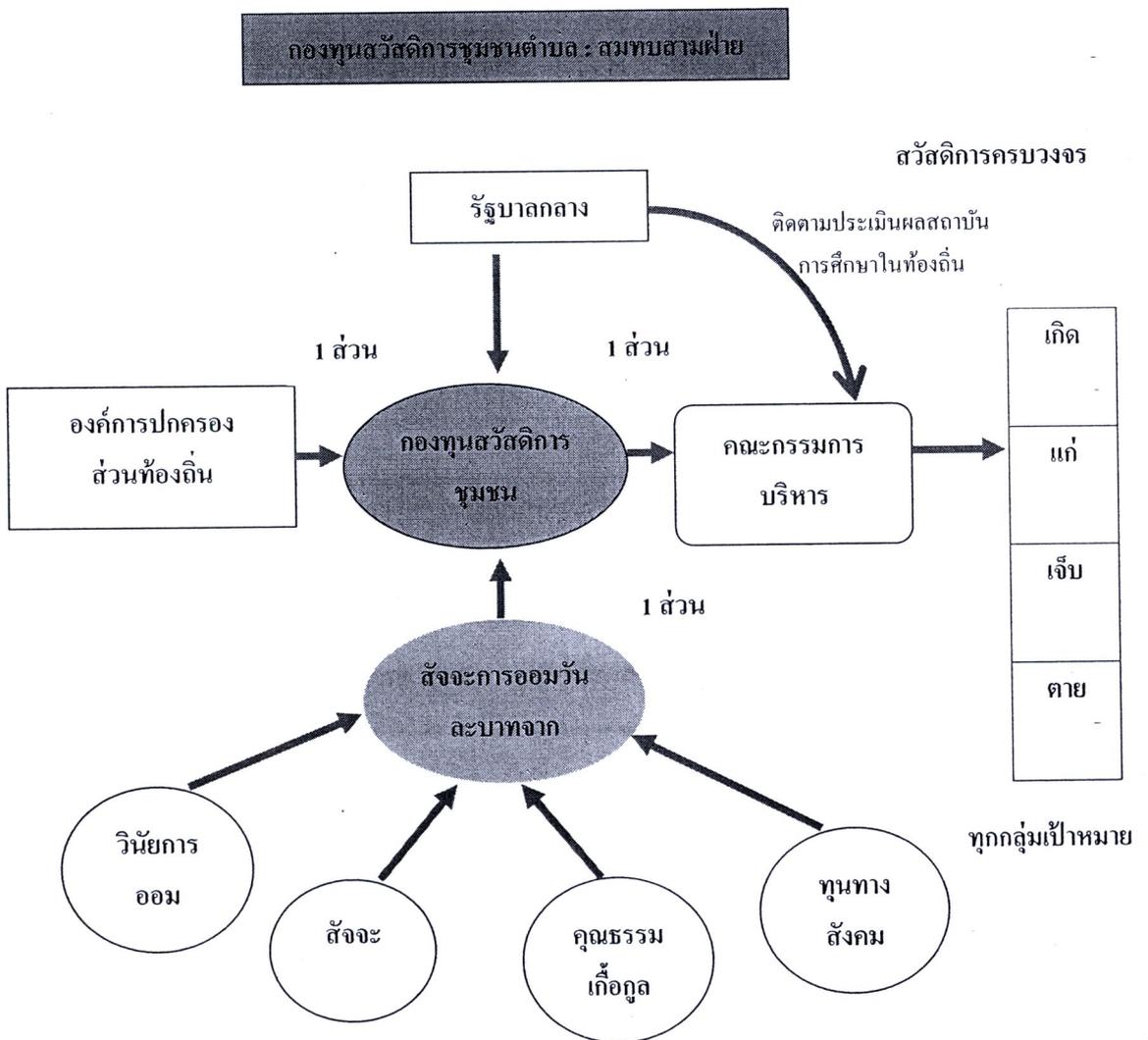
ข้อสังเกตของ ปัทมาวดี โพนนุกูล ชูชุกิ (2551) เห็นว่าในชุมชนหนึ่งจะมีสวัสดิการ ทั้งสองระบบดำรงอยู่ คือ สวัสดิการชุมชนพื้นบ้านและสวัสดิการชุมชนทันสมัย แต่การศึกษาการ ดำรงอยู่และปฏิสัมพันธ์ของสองระบบมีอยู่อย่างจำกัด งานที่น่าสนใจคืองานของ ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546 อ้างถึงใน ปัทมาวดี โพนนุกูล ชูชุกิ, 2551) และงานของ ชรินทร์ วัฒนินท์ (2549) ที่ศึกษา สวัสดิการสังคมโดยรัฐด้วย

นอกจากนี้ยังเห็นว่า สวัสดิการชุมชนทันสมัยอาศัย “ทุนทางเศรษฐกิจ” เป็นปัจจัย นำเข้าสำคัญที่ต่างจากสวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน “ทุนทางเศรษฐกิจ” ประกอบด้วยทุนทางกายภาพ (เช่น เครื่องจักร เครื่องมือสมัยใหม่ อุปกรณ์ โรงเรือน) และทุนที่เป็นตัวเงิน ประการที่สอง ผลของ สวัสดิการชุมชนทันสมัยหรือสวัสดิการบนฐานการพัฒนาจะสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่สมาชิกผ่าน กระบวนการสะสมทุน โดยการออมหรือการสร้างรายได้ ดังเช่น กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ กิจกรรม วิสาหกิจชุมชน ร้านค้าชุมชน เป็นต้น โดยการออมเพื่อสะสมเป็นกองทุนสวัสดิการอาจมาจากการ ลดรายจ่าย (เช่น กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท) หรือมาจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เช่น ผลกำไรที่ กลุ่มได้รับจากการจัดบริการสินเชื่อ (กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์) กำไรจากกิจกรรม การผลิต (วิสาหกิจชุมชน หรือกรณีชุมชนอโศกไม่คิดค่าแรง) เงินสมทบ เงินหรืออุปกรณ์ที่ได้รับ การสนับสนุนจากภาครัฐ เงินบริจาค เป็นต้น

### 3.2 การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน โดยการสนับสนุนของสถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน (องค์การมหาชน)

จุดเริ่มต้นของแนวคิดกองทุนสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น โดยการขับเคลื่อนของ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มาจากข้อเสนอของ ทรูชบ ยอดแก้ว โดยศูนย์อำนวยการต่อสู้ เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.) นำร่องในปี พ.ศ. 2548 จำนวน 191 พื้นที่/ตำบล โดยจัดสรรเงินทุนสมทบให้กองทุนตำบล/เทศบาลละ 100,000 บาท และดำเนินการ ต่อเนื่องปี พ.ศ. 2549 จำนวน 600 พื้นที่/ตำบล โดยจัดสรรเป็นรายจังหวัดจังหวัดละ 700,000 บาท ให้จังหวัดนำไปบริหารจัดการเอง เป็นเงินสมทบกองทุนตำบลละ 55,000 บาท และในปี พ.ศ. 2550 จัดสรรเงินทุนสมทบให้ในพื้นที่เป้าหมายจำนวน 3,000 ตำบล วงเงิน 200 ล้านบาท

แนวทางการสนับสนุนดังกล่าว ได้พัฒนาไปสู่การจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยชุมชน เป็นแกนหลักและเป็นการริเริ่มความสัมพันธ์ใหม่ สร้างการเชื่อมโยง บูรณาการความร่วมมือในระดับท้องถิ่นระหว่างชุมชน ภาครัฐและหน่วยงานท้องถิ่น ให้มีการสมทบงบประมาณ เพื่อให้เกิดกองทุนสวัสดิการชาวบ้านระดับตำบล และให้สมาชิกร่วมกันออมเงิน เพื่อสร้างวินัยและสัจจะการออม และเกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เนื่องจากการสนับสนุนของพอช. ต้องการให้เกิดความยั่งยืนของการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน ดังนั้นการสร้างความร่วมมือประสานกันในพื้นที่จึงเป็นวิธีการสร้างความยั่งยืนของกองทุนรูปแบบหนึ่ง ดังแผนผังแสดงความสัมพันธ์ ต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล : สมทบสามฝ่าย



จากแนวคิดการพัฒนาและการจัดการระบบสวัสดิการชุมชน ช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจ  
หลักสำคัญ 3 ประการ คือ

3.2.1 เป็นระบบสวัสดิการที่ยั่งยืน คิดและดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน  
สามารถดูแลคนทุกเพศทุกวัยในชุมชนได้อย่างทั่วถึงเป็นระบบสวัสดิการที่ดูแลชาวชุมชนได้อย่าง  
ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย

3.2.2 เป็นระบบสวัสดิการที่นำไปสู่ความมั่นคงของชีวิต

3.2.3 ระบบสวัสดิการชุมชนสามารถเชื่อมโยงการฟื้นฟูภูมิปัญญา วัฒนธรรม  
ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า หลักการพัฒนาาระบบสวัสดิการชุมชนให้เข้มแข็งยั่งยืนนั้น จะต้องมี  
การพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่ให้สามารถจัดการตนเองได้อย่างเป็น  
ระบบ มีการเชื่อมโยงการเรียนรู้และการขยายผลไปสู่ชุมชนต่างๆ อย่างเป็นขบวนการ มีการ  
เชื่อมโยงระบบสวัสดิการชุมชนกับระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานพัฒนาต่างๆ  
อย่างเข้าใจและเกื้อกูลต่อกัน

#### 4. แนวคิดการมีส่วนร่วม และการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสวัสดิการชุมชน

ในปัจจุบันปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อน และการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้อง  
อาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายในสังคม ในขณะที่ภาคประชาชน  
เติบโต มีศักยภาพและมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงานและ โครงการ  
ของรัฐ อีกทั้งภาครัฐเองมีขีดความสามารถจำกัดจำเป็นต้องเปิดโอกาสและส่งเสริมสนับสนุนให้  
ชุมชนและสังคม ได้มีส่วนเข้ามาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยจัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
ในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผน และดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชนสนับสนุน  
ให้มีคณะกรรมการของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นให้ร่วมคิด ร่วมทำงาน และเรียนรู้  
ประสบการณ์ความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน ส่งเสริมให้มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชน  
หรือท้องถิ่นในการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาด้านต่างๆ และผลกระทบจากการ  
พัฒนา จัดให้มีกระบวนการและช่องทางของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการพัฒนาเป็น 2 ระบบ  
ควบคู่กัน ไป คือ ระบบการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นระบบที่มี  
การปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันและระบบการจัดการกิจกรรมการพัฒนาใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
อย่างสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนในด้านนโยบาย มาตรการ และงบประมาณสนับสนุน

เสริมสร้างวิสัยทัศน์และสร้างขีดความสามารถในการจัดการหรือการมีส่วนร่วมให้แก่องค์กร ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน สาธารณชน ภาคธุรกิจเอกชน

คังที ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546) กล่าวถึง เหตุผลและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกระดับตั้งแต่องค์กรชุมชนในชุมชนเล็กๆ ในชนบท องค์กรชุมชนในบริษัทเอกชน จนถึงการพัฒนาประเทศที่ต้องใช้มิติของภาคประชาชนในการจัดการ และแก้ไขปัญหาพร้อมกัน กระบวนการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดพลังของทุกฝ่ายในการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบต่อแทนจากที่ได้ทำงานร่วมกันนั้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ

#### 4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

เสนห์ จามริก (2540) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้นำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม ต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง โดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหาร่วมในการเลือกวิธีการ และวางแผนร่วมกันในการแก้ปัญหา ร่วมในการดำเนินงานตามแผน และร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ และหมายถึง การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมจัดทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรม ซึ่งมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงแรงและทรัพยากรเพื่อพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้ นอกจากนี้ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตัวเอง ตัดสินใจใช้ทรัพยากร

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนาว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ เช่น การร่วมกันค้นหาปัญหาการวางแผนการตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผลรวมถึงการรับ

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มองค์กร ชุมชน จากทุกภาคฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน มีความต้องการ และมีเป้าหมายเดียวกัน เข้ามาร่วมทำกิจกรรมการพัฒนา ด้วยความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกัน

ในขณะที่ เป้าหมายของการมีส่วนร่วมในงานพัฒนานั้น สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 อ้างถึงใน วรรณฐา แก้วเกตุ, 2550) กล่าวว่า ในงานพัฒนาชุมชนจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการให้เกิดขึ้นในด้านสังคม คือ การทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Confidence) เกิดความไว้วางใจในตนเอง (Trust) มีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อตนเองและผู้อื่น ช่วยเหลือตนเองได้ (Self-Help) ประชาชนสามารถระดมพลังความคิด พลังกาย พลังใจ และความสามารถ เข้าจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้สำเร็จ นอกจากนี้ในด้านการเมืองการปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน จะเป็นการสร้างบุคลิกภาพ และจิตสำนึกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มุ่งไปสู่การปกครองท้องถิ่นของตนเอง เช่น เกิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมมือบริหารงานของหมู่บ้าน และตำบลในรูปของ คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลที่ได้รับคัดเลือกและเห็นชอบจากชาวบ้านให้กระทำหน้าที่เพื่อชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

บัณฑล อ่อนคำ และ สุชาดา จักรพิสูทธิ์ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน วรรณฐา แก้วเกตุ, 2550) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ตรงกันว่า มีทั้งหมด 5 ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา** ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหา วิเคราะห์ปัญหา และสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วยในลักษณะของการร่วมคิด มิใช่จากฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว บนพื้นฐานความศรัทธาว่า ทุกคนที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีศักยภาพในตนเอง

**ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนการพัฒนา** เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงานตลอดจนการระดมทรัพยากร และแหล่งทรัพยากรที่จะใช้จากทุกฝ่าย (คน สิ่งของ งบประมาณ เวลา ฯลฯ) ออกมาเป็นแผนปฏิบัติการร่วมกัน

**ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา** เป็นขั้นตอนของการนำแผนงานที่ได้ไปร่วมกันทำหรือแบ่งงานกันรับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งประชาชนจะมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์

และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

**ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา** เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับผลประโยชน์ทางรูปธรรมที่ต้องการให้เกิดตามกิจกรรมที่ทำนั้น และผลประโยชน์โดยทางอ้อม เป็นได้ทั้งวัตถุและจิตใจ และสิ่งที่มีความสำคัญมาก คือ การเรียนรู้จากการร่วมคิดร่วมทำ และความสัมพันธ์ระหว่างภาคีที่พัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมที่สมานฉันท์เสมอภาค และเอื้ออาทรกันมากขึ้นเป็นลำดับ

**ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา** เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปแล้วนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลความก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด เพื่อปรับปรุงพัฒนางานให้ดีขึ้น

“การมีส่วนร่วม” จึงเป็นฐานที่ทำให้เกิดการจัดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน สร้างความเข้มแข็งของชุมชน ในการจัดสวัสดิการชุมชนและเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แก่ชุมชนใกล้เคียงที่ยังไม่เข้มแข็งแต่อยากเรียนรู้

#### 4.2 เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnerships in Development)

ในงานวิจัยของ วรรณฐา แก้วเกตุ (2550) เห็นว่า แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership in Development) มีรากฐานมาจากแนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้กันแพร่หลายในงานพัฒนา และเป็นแนวคิดที่นิยมในปัจจุบัน เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการทำงานจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในวงการงานพัฒนาเป็นคำที่ใช้กันในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จนมาถึงปัจจุบัน หมายถึง การมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน องค์กร สถาบันต่างๆ เช่น บ้าน วัด โรงเรียน อนามัย หน่วยงาน ฯลฯ ที่เรียกได้ว่า เป็นภาคีพัฒนา หรือภาคีความร่วมมือ มีเป้าหมายเดียวกัน และเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน กิจกรรม โครงการพัฒนาในระดับต่างๆ มีการจัดความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม หนุนเสริมซึ่งกันและกัน เป็นเจ้าของงานร่วมกัน และได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ความหมายและความสำคัญของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในงานของ อรพินท์ สพิโชคชัย (2539 อ้างถึงใน วรรณฐา แก้วเกตุ, 2550) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง “ภาคราชการไทย และหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา” กล่าวถึง ความพยายามและปัญหาของภาคราชการ ไว้ว่า ภาคราชการ

ได้พยายามปรับปรุงและปรับเปลี่ยนการบริหารงานพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง แต่ภาคราชการก็ยังมีบทบาทเป็นผู้ขาดการให้บริการและการพัฒนาชนบทไว้เกือบทั้งหมด แม้ว่าในระยะหลังจะเริ่มมีการดำเนินงานร่วมกับหุ้นส่วนต่างๆ ในการพัฒนา แต่ก็ยังเป็นส่วนน้อย ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น ยังมีปัญหาอุปสรรคอีกหลายประการที่งัวให้แก้ไข โดยเฉพาะปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้ งานพัฒนาสำคัญที่ภาคราชการทำได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะการผูกขาด คือ การเร่งสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาในภาคชนบท แต่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคม จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ซึ่งยังไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เป็นเพราะภายใต้เงื่อนไขโครงสร้างกฎระเบียบ และข้อจำกัดของระบบราชการทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง เกิดความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง และยังไม่ค่อยสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ปัจจุบันสถานการณ์ทั้งสิ่งแวดล้อมภายนอกและภายในประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีผลกระทบต่องานพัฒนาชนบท ยิ่งทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อน และคาดว่าจะมีปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้น ดังนั้นภาคราชการจึงจำเป็นต้องปฏิรูปบทบาทและการทำงานพัฒนาชนบทโดยเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นพหุภาคีมีการถ่ายโอน กระจายอำนาจ และสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาใหม่ๆ ที่เหมาะสม

Austin (2000) กล่าวว่า ในช่วงระยะเวลา 10 ปีสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 และอีกหลายปีในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 แนวโน้มของการสร้างหุ้นส่วน หรือหุ้นส่วนการพัฒนาเกิดขึ้น องค์กรใช้ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรของรัฐ ทั้งสหพันธรัฐ รัฐ และท้องถิ่น ต่างมองหุ้นส่วนภาคีพัฒนาให้กับ องค์กรของตนเอง พยายามสร้างรูปแบบการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาตามวัฒนธรรมแนวตัดขวาง (Cross Cultural Partnerships) ผลักผลักดันที่สำคัญ คือ การผลักดันรูปแบบการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาทั้งในภาคสาธารณะชน และภาคเอกชน (The Public and Private Sectors) ซึ่งมีปัจจัยผลักดัน 3 ด้าน ที่กระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาตามแนวตัดขวาง (Cross Cultural Partnerships) มาจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะจากภาคประชาชน ชุมชน และองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ดังนี้

4.2.1 ปัจจัยผลักดันด้านการเมืองการปกครอง (Political Forces) สมัยประธานาธิบดี Ronan Reagan ในช่วงปี ค.ศ. 1980 บทบาทและขนาดขององค์กรรัฐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากฐาน โดยโยกย้ายถ่ายโอนความรับผิดชอบงานในประเด็นสังคม ทั้งเงินทุน กำลังคน จากสหพันธรัฐ (Federal Government) ไปสู่รัฐ (State) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) และองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรชุมชน โดยใช้ฐานชุมชน (Community-

Based) และองค์กรศาสนาต่างๆ และในขณะเดียวกันองค์กรภาคเอกชน ก็ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม มองหาวิธีการแก้ไขปัญหาการตลาดฐานล่าง และปัญหาสังคมต่างๆ ด้วย

4.2.2 ปัจจัยผลักดันด้านเศรษฐกิจ (Economic Forces) เงินทุนของรัฐบาล สำหรับองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรมีความขาดแคลนเพิ่มขึ้น ตามความกดดันทางการเมือง ในเรื่องงบประมาณที่เอนเอียง และงบประมาณที่สมดุล ทำให้มีเสียงสะท้อนกลับในทุกระดับของรัฐบาล ซึ่งก่อนหน้านี้สหพันธรัฐ มีเงินทุนก้อนใหญ่ให้กับองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร แต่เงินทุนของสหพันธรัฐได้ลดน้อยลง จึงเป็นแรงผลักดันให้องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรต้องมองหาแหล่งทรัพยากร แหล่งรายได้ใหม่ๆ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรจำนวนไม่น้อยที่พัฒนาตนเองเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความอยู่รอด

4.2.3 ปัจจัยผลักดันด้านสังคม (Social Forces) แรงผลักดันอื่นๆ ในการเคลื่อนสู่พลังความร่วมมือนั้นมาจากการตระหนักถึงปัญหาสังคม ที่เผชิญอยู่ทั้งในระดับชาติ และระดับชุมชนปัจเจก ซึ่งมีความซับซ้อน และมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไปให้ต้องจัดการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพ การศึกษา ความยากจน ปัญหาต่างๆ นี้ได้ถูกส่งไปยังหุ้นส่วนการพัฒนาแนวตัดขวาง (Cross Cultural Partnering) ไม่ว่าจะเป็ องค์กรรัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งตัวอย่างการทำงานหุ้นส่วนการพัฒนาเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1990 สมัยประธานาธิบดี Clinton จนมาถึงสมัยของ G.W. Bush ที่มีหุ้นส่วนการพัฒนาทำงานสังคมมากขึ้น

ปัจจัยด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมนี้ ส่งผลให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนา และการกระจายถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบการจัดสวัสดิการสังคมไทย ที่หันมามุ่งเน้นการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนา และได้มีการถ่ายโอนงานสวัสดิการสังคมบางเรื่องไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้คำนิยามว่า การเป็นหุ้นส่วน หรือพันธมิตร (Partnership) ไว้ดังนี้

Harris (1996) ให้คำนิยามไว้ว่า การสร้างพันธมิตรภายในองค์กร หมายถึง การแบ่งปัน ช่วยเหลือกัน องค์กรต้องมองคนทำงานอย่างเป็นพันธมิตร ไม่ใช่แค่ลูกจ้างกินเงินเดือน ดีค่าไม่แตกต่างไปจากต้นทุนการผลิตทั่วไปขององค์กร ความรู้สึกถึงการเป็นพันธมิตร จะทำให้คนทำงานเข้ามามีส่วนร่วมทำงานด้วยความมานะพยายามอย่างเต็มที่อาสา รู้สึกถึงการเป็นเจ้าของร่วมกัน

Tennyson and Wild (2004) ให้คำนิยามไว้ว่า การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) หมายถึง ความร่วมมือ หรือการสร้างพันธมิตรระหว่างสององค์กรหรือมากกว่า ซึ่งเห็นชอบที่จะทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งสู่ความยั่งยืนในการดำเนินงานการทำธุรกิจ ในลักษณะนี้ต้องมีการแบ่งปัน

ความเสี่ยงและผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งควรประเมินและทบทวนการทำงานร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานร่วมกัน

ในขณะที่งานของ จิราลักษ์ณ์ จงสถิตมั่น (2547 อ้างถึงใน วริฎฐา แก้วเกตุ, 2550) ได้กล่าวถึง การสร้างระบบสวัสดิการที่พึงประสงค์ในสังคมไทย ว่า รัฐไม่ควรจะเป็นผู้แสดง ตัวละครหลัก กลไกหลัก หรือศูนย์รวมในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนอีกต่อไป เพราะภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมที่เป็นประชาสังคม เช่น ชุมชน องค์กรชุมชน กลุ่มองค์กรประชาชน ภูมิปัญญาชาวบ้าน สถาบันสงฆ์ สถาบันทางศาสนาในท้องถิ่น หรือแม้แต่กลุ่มคนยากจน ด้อยโอกาส ธุรกิจเอกชนที่มีจิตสำนึกต่อสังคม ที่อาจเรียกว่า ธุรกิจสวัสดิการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีพลังศักยภาพที่จะริเริ่มจัดสวัสดิการใหม่ๆ บริหารจัดการ ดูแลรับผิดชอบ ปรับเปลี่ยน พัฒนา ติดตามประเมินผล ฯลฯ สวัสดิการที่หลากหลายสำหรับประชาชนและชุมชนได้เช่นกัน

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2549 อ้างถึงใน วริฎฐา แก้วเกตุ, 2550) กล่าวถึง หลักการทำงานของภาคี เครือข่าย ที่เป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ควรมีดังนี้

(1) การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เป็นเรื่อง que ทุกฝ่ายจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการคิด การพูด การทำ และมีการเรียนรู้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(2) การใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นแนวคิดเพิ่งเริ่มนำมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งนี้ ต้องหมายถึงการใช้พื้นที่ในระดับที่เล็กที่สุดขึ้นมา เช่น หมู่บ้าน ตำบล เทศบาล และควรมีการบูรณาการในพื้นที่เล็กๆ ก่อนแล้วจึงค่อยคิดบูรณาการในระดับที่สูงขึ้น คือ ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ

(3) การเชื่อมประสานบูรณาการของทุกฝ่าย โดยใช้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และพื้นที่เป็นตัวตั้ง ย่อมหมายถึงทุกหน่วย ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งองค์กรท้องถิ่น ภาครัฐ รวมทั้งภาคธุรกิจ ต้องเชื่อมประสานกันทั้งหมด ซึ่งเรื่องนี้อาจจะมึอุปสรรคปัญหา แต่คนทำงานต้องไม่ท้อถอย และใช้ความพยายามให้มากขึ้นเพื่อให้เกิดผลที่สมบูรณ์

(4) การมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดี และมากพอ ปัจจุบันระบบข้อมูลที่ใช้มีหลายระบบ หลายชุด แต่การใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่สะดวก และไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ด้วยกันได้อย่างต่อเนื่อง

(5) การมีระบบการจัดการที่มีคุณภาพ คือ การมีคุณธรรม จริยธรรม มีการใช้ข้อมูลและข้อสนเทศ มีการจัดการความรู้ และเป็นองค์กรหรือกลไกที่เรียนรู้ โดยเฉพาะเรื่องการมีคุณธรรม จริยธรรม จะต้องทำมากขึ้น เพราะมีแนวโน้มจะถูกบั่นทอนให้อ่อนด้อยลงได้ง่าย หากแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการทำให้งานสำเร็จลุล่วง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชดำริของ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเน้นย้ำในเรื่องของจิตใจ เรื่องของคุณธรรมซึ่งน่าจะถือว่าเป็นสิ่งที่เป็นพื้นฐานสำคัญ ของการพัฒนาในของการใช้ชีวิตของการอยู่ร่วมกัน ในสังคม

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา คือ ความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการร่วมมือ โดยมีเป้าหมายเดียวกันและเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน กิจกรรมโครงการพัฒนาในระดับต่างๆ มีการจัดความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม หนุนเสริมซึ่งกันและกัน เป็นเจ้าของงานร่วมกัน และได้รับประโยชน์ร่วมกัน

จากผลการศึกษาของ วริฏฐา แก้วเกตุ (2550) เรื่องการจัดสวัสดิการแบบบูรณาการในชุมชนโดยหุ้นส่วนการพัฒนาหลายฝ่าย ศึกษากรณีตำบลน้ำเกี๋ยน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน พบว่า การมีส่วนร่วมในการให้และรับบริการสวัสดิการที่มีอยู่ในชุมชน คนในชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในสวัสดิการแบบไม่เป็นทางการมากกว่า สวัสดิการเป็นทางการ และเป็นสวัสดิการด้านการหนุนเสริมจิตใจมากกว่าด้านอื่นๆ รองลงมา คือ ด้านการสนับสนุนทางสังคม การดูแลตัวบุคคล การดูแลเรื่องการอยู่อาศัย การหนุนเสริมซึ่งกันและกัน และการตรวจตราเฝ้าระวังภัย นอกจากนี้ในด้านความสามารถในการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาอยู่ในระดับที่เป็นแนวโน้มความเป็นไปได้ในการพัฒนาสู่การเป็นสวัสดิการแบบบูรณาการในชุมชนในอนาคต

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะจากการศึกษาดังกล่าว ได้แก่ ระดับนโยบาย องค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตคนตำบลน้ำเกี๋ยน และหน่วยงานในชุมชน ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ออกแบบ โครงการกิจกรรม ซึ่งเป็นนโยบายที่สร้างเงื่อนไขในการสร้างความสัมพันธ์ในการช่วยเหลือดูแลกันของคนในครอบครัว และชุมชน อยู่ในแผนแม่บทชุมชน ในระดับการปฏิบัติ ควรใช้ศักยภาพ และความสามารถของภาคส่วนที่เป็นทางการ และภาคส่วนไม่เป็นทางการ เข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาเพื่อให้เกิดเครือข่ายที่หลากหลาย และครอบคลุม โดยเริ่มจากความสามารถที่ทำได้มาก่อน อยู่บนฐานความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

จะเห็นได้ว่า แนวคิดการมีส่วนร่วม และการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาสวัสดิการชุมชน ช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วม การเป็นหุ้นส่วนพัฒนา และความสำคัญของชุมชนและหน่วยงานภาครัฐส่วนต่างๆ ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างระบบสวัสดิการร่วมกัน เริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมวางแผน ออกแบบโครงการ ร่วมกิจกรรมด้านสวัสดิการ ร่วมดำเนินการ ร่วมแลกเปลี่ยน/เรียนรู้ ร่วมจัดความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกัน และได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยทุกฝ่ายเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับอย่างมีคุณค่า และผู้รับอย่างมีศักดิ์ศรี บนพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่าเทียมกัน

## 5. แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและทุนทางสังคมกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น

เมื่อก้าวถึงชุมชนชนบทไทย กรอบคิดเรื่อง “วัฒนธรรมชุมชน” ดูเหมือนจะได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ นับย้อนเวลาไปราวๆ ปี พ.ศ. 2525 ตามความเห็นของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2534) “กรอบคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชนเกิดจากการคุกคามของระบบทุนนิยมต่อชุมชนหมู่บ้าน ทำให้เกิดแนวโน้มการสลายตัวของชุมชน ในขณะที่วัฒนธรรมแห่งชุมชนยังคงเข้มแข็งอยู่ และการตื่นตัวของปัญญาชนไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้ปัญญาชน และนักพัฒนาเกิดแนวคิดที่จะรักษาและฟื้นฟูวัฒนธรรมเดิมของชุมชน เพราะมองเห็นการปะทะกันของความสัมพันธ์แบบตลาดกับความสัมพันธ์แบบตามวัฒนธรรมเดิม การเชิดชูให้วัฒนธรรมชุมชนเป็นคุณค่าใจกลางของการพัฒนา ก็เพื่อที่จะรักษาแก่นแกนทางสังคมคือความเป็นชุมชนหมู่บ้านไว้ด้วย” ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวความคิดของนักพัฒนาเอกชนอย่าง บาทหลวงนิพนธ์ เทียนวิหาร ในลักษณะของการใช้ทุนเดิมของชุมชน หรือใช้การรวมตัวที่เรียกว่า “พลังของชุมชน” ในการต้านทานกับความเปลี่ยนแปลง บาทหลวงนิพนธ์ เทียนวิหาร เห็นว่า “ชุมชนมีวัฒนธรรมของตนอยู่แล้ว วัฒนธรรมนี้ให้คุณค่าแก่ความเป็นคนและแก่ชุมชนที่มีความผสมกลมกลืน (Harmony) และวัฒนธรรมชุมชนเป็นพลังผลักดันการพัฒนาชุมชนที่สำคัญที่สุด จะใช้เป็นประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อปลูกให้คนในชุมชนมีจิตสำนึกรับรู้ในวัฒนธรรมของตน”

ในขณะที่บารุง บุญปัญญา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2534) สนับสนุนแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน โดยเสนอให้ “เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาใหม่ ให้ชาวบ้านกลับไปพึ่งตนเอง เลียนแบบที่เคยทำมาในอดีต เป็นตัวของตัวเอง มองเห็นเอกลักษณ์แห่งตัวเอง” หรือทัศนะของ ประเวศ วะสี เห็นว่า “การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนชนบท คนในชุมชนต้องรู้จักการมีจิตใจที่มีธรรมะ ขยันหมั่นเพียรและสันโดษ มีแบบแผนการผลิตเป็นแบบแผนเพื่อกินเอง เป็นเกษตรกรรมผสมผสานสมดุลกับธรรมชาติแวดล้อม พึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ไม่ต้องพึ่งพาทภายนอก”

### 5.1 แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกับทุนทางสังคม

คำว่า “ทุนทางสังคม” (Social Capital) เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในสังคมไทย หลังจากที่แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเฟื่องฟูขึ้น ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทย โดยชี้ให้เห็นถึงระบบคิดที่อยู่ในรูปของคุณค่า วัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน โดยระบบคิดดังกล่าวได้ส่งผลถึงความสัมพันธ์ของสมาชิกในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหา ซึ่งส่งผลถึงความเข้มแข็งของชุมชนที่จะเห็นได้ในรูปของการรวมกลุ่มของประชาชน และการเกิดเครือข่ายชุมชน (วรวิภา โรมรัตนพันธ์, 2551)

วรวิภา โรมรัตนพันธ์ (2548) ได้อธิบายเรื่องทุนทางสังคมไว้ว่า แนวคิดเรื่องทุนทางสังคมปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) ในการสัมมนาเป็นการอภิปรายของ Lyda

Judson Hanifan ในหนังสือชื่อ Rural School Community Centres ทูทางสังคมเป็นแนวคิดที่สร้างขึ้นมาเพื่ออธิบายว่า การพัฒนาประเทศให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต สังคมมีความทันสมัยและมีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ไม่ใช่แค่เพียงใช้ทุนทางเศรษฐกิจก็จะสามารถทำให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ แต่จำเป็นต้องมีทุนทางสังคมเป็นส่วนส่งเสริมที่สำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนั้น ทุนทางสังคมยังสามารถใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้โดยการช่วยลดต้นทุนการผลิตจะเห็นต่อไป

ทุนทางสังคม ปรากฏในสังคมไทย ในระยะแรกๆ ยังไม่ชัดเจนมากนัก แต่ที่เด่นชัดในงานของ ปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2500 จากที่กล่าวไว้แล้วว่า คำว่า ทุนทางสังคม มีความชัดเจนมากขึ้นด้วยการอธิบายของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

## 5.2 ความหมายของทุนทางสังคม

ในปี พ.ศ. 2542 ธนาคารโลกเริ่มพูดถึงทุนทางสังคมและนำแนวคิดทุนทางสังคมมาใช้ในฐานะรูปแบบของทุนแบบหนึ่งที่เป็นต่อการพัฒนา โดยมุ่งเน้นทุนทางสังคมในรูปของความยึดเหนี่ยวทางสังคม สถาบันทางสังคมและบรรทัดฐาน รวมถึงจารีต ที่มีอยู่ในชุมชนนั้นๆ ทั้งที่เกิดจากคนภายในชุมชนและจากการพัฒนาขององค์กรภายนอก โดยทุนทางสังคมดังกล่าวทำหน้าที่เชื่อมโยงให้เกิดความสัมพันธ์หรือความร่วมมือระหว่างกันขององค์กร อันจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดทุนทางสังคมได้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIF) แนวคิดทุนทางสังคมที่นำมาใช้นั้นใช้ในความหมายที่ครอบคลุมและหลากหลายตามแบบมุมมองที่สาม โครงการกองทุนเพื่อสังคมได้พยายามฟื้นฟูทุนทางสังคมที่มีอยู่และเริ่มสูญหายให้มีการนำกลับมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาในระดับชุมชน หลังจากนั้น คำว่า ทุนทางสังคม ก็ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ประเวศ วะสี (2541) ได้ให้ความหมายของทุนทางสังคม คือ การที่คนมารวมกัน เอาความดีมารวมกัน เอาความรู้มารวมกัน เรียกว่า เกิดทุนทางสังคมซึ่งนำไปสู่พลังทางสังคมที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ได้ทุกอย่าง ส่วนอนันท์ กาญจนพันธ์ (2541) มองทุนทางสังคมว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน ทั้งในด้านการสงเคราะห์ การเพิ่มโอกาส การพิทักษ์สิทธิ ซึ่งจะไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น การระดมทุนทางสังคมจะต้องมองจากประเด็นพื้นฐานหลัก 3 ประการ คือ (1) พื้นฐานทางความคิดและอุดมการณ์ของสวัสดิการไทย (2) พื้นฐานทางความคิดขององค์กรเอกชนอิสระในสังคมไทย และ (3) วิธีการสนับสนุนขององค์กรเอกชนอิสระในการปรับเปลี่ยนบทบาทความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสมัยใหม่



กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางสังคมในการตอบแทนกัน การใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต่างก็เป็นรูปแบบของทุนทางสังคมซึ่งจะเปิดโอกาสให้สมาชิกชุมชนได้เข้าถึงทรัพยากรตามสิทธิของตนอย่างเท่าเทียม

ขณะเดียวกัน บั้วพันธ์ พรหมพักพิง (2546) เห็นว่า ในการวิเคราะห์ทุนทางสังคม จำเป็นจะต้องวิเคราะห์ควบคู่กับทุนวัฒนธรรม โดยสรุปคร่าวๆ ว่า ทุนทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมในแนวราบและแนวตั้งระหว่างบุคคล สถาบันและองค์กร ทั้งรูปปัจเจก กลุ่ม และรูปเครือข่าย ทั้งนี้รวมค่านิยม บรรทัดฐานที่สังคมยึดถือ ซึ่งมีผลต่อวิถีชีวิตและวิถีการผลิตในครอบครัว ชุมชน เช่นเดียวกับ อัมมาร สยามวาลา (ม.ป.ป. อ้างถึงใน ชูวิศ ฤกษ์ศิริสุข, 2543) ได้มองเรื่องทุนทางสังคมที่เป็นความสัมพันธ์ในชุมชน ซึ่งทำให้เกิดความไว้วางใจและกลไกที่เป็นบรรทัดฐานการอยู่ร่วมกัน การทำกิจกรรมร่วมกันเป็นระยะเวลานาน ทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่เพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชน ซึ่งเพิ่มหรือลดได้ นอกจากนี้ อเนก นาคะบุตร (2545) ได้กล่าวถึง ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทยอยู่ 5 รูปแบบ ที่เป็นมรดกตกทอดในสังคมไทย และเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคมไทยและระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ให้กับชุมชนฐานรากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ คือ

- (1) จิตวิญญาณระบบคุณค่า สำนึกท้องถิ่น ความภาคภูมิใจที่มีต่อฐานบ้านเกิด (Spirit Capital)
  - (2) ทุนทางภูมิปัญญา
  - (3) ทุนทรัพยากรมนุษย์
  - (4) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ
  - (5) การจัดการกองทุนสาธารณะชุมชน ที่เรียกว่า Social Fund ดังจะเห็นจากการจัดการกองทุนทางสังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น ธนาคารข้าว สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น
- ทั้งนี้สามารถสรุปความหมายของทุนทางสังคม โดยแบ่งตามมุมมองของนักวิชาการที่มีต่อทุนทางสังคมออกเป็น 3 มุมมองใหญ่ๆ คือ

**มุมมองแรก ความสัมพันธ์ทางสังคม** ทั้งในระดับบุคคลและในระดับกลุ่ม/สถาบัน ทุนทางสังคมที่เป็นความสัมพันธ์ในระดับบุคคลจะอยู่บนแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีลักษณะของความไว้วางใจกันและมีการปฏิบัติต่อบุคคลต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ส่วนทุนทางสังคมที่เป็นกลุ่มและสถาบันนั้นหมายถึงความเป็นชุมชน องค์กรภาคประชาชน/ความเป็นประชาสังคม เครือข่ายทางสังคม/ความเป็นเครือข่าย เครือข่ายทางการเมืองและผู้นำนักวิชาการที่สำคัญของมุมมองนี้คือ Robert Putnam และ Coleman ซึ่ง Robert Putnam (1993 อ้างถึงใน วรวิศ โรมรัตนพันธ์, 2548) มองว่า กระบวนการเกิดทุนทางสังคมเกิดจากระบบความคิดและค่านิยมที่ดี อาจเป็นระบบความคิดที่ประชาชนเกิดความตระหนักถึงปัญหาสาธารณะร่วมกัน ทำให้ทุกคนหัน

มาให้ความร่วมมือกัน หรืออาจเป็นการที่ประชาชนมีค่านิยมที่ร่วมกัน อาทิ มีความไว้วางใจกัน รักความเสมอภาค มีการเคารพกฎหมาย ผู้นำมีความซื่อสัตย์ มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม ระบบความคิดและค่านิยมดังกล่าวในหมู่ประชาชนทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมนั้น เป็นไปในทางที่ดีและนำไปสู่ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน

**มุมมองที่สอง วัฒนธรรม** โดยมองว่าทุนทางสังคมเป็นชุดของค่านิยมที่ไม่เป็นทางการ รวมถึงจารีต ขนบธรรมเนียมและประเพณี ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน นักวิชาการที่สนับสนุนมุมมองดังกล่าวได้แก่ Fukuyama ซึ่งเน้นว่าทุนทางสังคมต้องเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับศีลธรรมความดีงาม นักวิชาการบางท่านเรียกทุนทางสังคมที่มุ่งเน้นเรื่องของวัฒนธรรมว่าเป็นทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital)

**มุมมองที่สาม ทุนทางสังคม** ในลักษณะที่ครอบคลุมและหลากหลาย และให้น้ำหนัก/ ความสำคัญกับระบบความสัมพันธ์ทางสังคมกับวัฒนธรรมเท่าเทียมกัน ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าทั้งสองเรื่องนั้นเชื่อมโยงกันอย่างแยกจากกันไม่ออก ทุนทางสังคมเป็นทั้งความสัมพันธ์ทางสังคมในระดับบุคคลและกลุ่มดังในมุมมองแรก แต่ก็เป็นวัฒนธรรม (ได้แก่ จารีต ขนบธรรมเนียม ประเพณี ระบบความคิด ความรู้ / ภูมิปัญญา ค่านิยม) ด้วย เช่น ดร. อานันท์ กาญจนพันธุ์ มองว่า ทุนทางสังคมคือวิถีคิดและระบบความรู้ในการจัดการวิถีของความเป็นชุมชน การจัดการทรัพยากร การจัดการระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันในสังคมชุมชน ไม่ว่าจะเป็ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ มนุษย์กับธรรมชาติ หรือมนุษย์กับสิ่งเหนือธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยวิถีคิดเชิงซ้อนและเกี่ยวข้องกับระบบความรู้/ภูมิปัญญา อีกทั้งต้องอาศัยกฎเกณฑ์มากำกับการใช้ความรู้ นั้นซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของจารีต กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางสังคม พร้อมกันนั้น ก็ต้องมีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการเรื่องนั้นๆ ด้วย

แต่ไม่ว่าจะเป็นมุมมองไหน สิ่งที่นักวิชาการที่สนใจเรื่องนี้เห็นร่วมกันก็คือทุนทางสังคมเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้ (ดังนั้นจึงสามารถ) เปลี่ยนแปลงได้ โดยเน้นว่าทุนทางสังคมนั้นเกิดขึ้นภายในชุมชนเพื่อนำมาแก้ไขปัญหของสังคม/ ชุมชนนั้นๆ และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนจากแนวคิดสู่เครื่องมือในการพัฒนาสังคม

### 5.3 ปัจจัยที่สร้างทุนทางสังคมของสังคมชนบท

จากแนวความคิดทุนทางสังคมดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์สังคมชนบทไทย เราจะพบว่า มีทุนทางสังคมจำนวนมากทั้งในความหมายของมุมมองแรก (ความสัมพันธ์ทางสังคม) และมุมมองที่สอง (วัฒนธรรม) โดยมีปัจจัยที่สร้างทุนทางสังคมหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น

**5.3.1 ภูมิประเทศ** ระบบนิเวศวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติ จากความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน เช่น ชุมชนที่อยู่ริมทะเลจะนำเกลือไป

แลกเปลี่ยนที่ทำนา ชุมชนที่อยู่ในป่าหรือพื้นที่สูงก็นำหน่อไม้ ของป่า ไปแลกเปลี่ยนข้าวของเครื่องใช้กับชุมชนอื่นๆ นำไปสู่การเกิดกลุ่มที่ทำหน้าที่จัดการ และทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนจนกลายเป็นเครือข่ายในขณะเดียวกัน ชุมชนที่อยู่ริมทะเลและชุมชนในป่าก็จะมี ความเชื่อที่แตกต่างกันออกไป โดยมีลักษณะสอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและระบบนิเวศวิทยา เช่น มีความเชื่อเรื่องอำนาจเหนือธรรมชาติต่างๆ ที่เกี่ยวกับ ป่า ภูเขา ทะเล ต้นไม้ เป็นต้น ความเชื่อดังกล่าวเป็นที่มาของจารีตและประเพณีของชุมชน และมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้และการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยเป็นทั้งบ่อเกิดและตัวต่อยอดให้คนในสังคมเคารพกฎกติการ่วมกัน

**5.3.2 ลักษณะการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน** การตั้งถิ่นฐานแบบกระจุกตัวอยู่ในละแวกใกล้เคียงกัน ทำให้ชุมชนมีความสัมพันธ์ทางสังคมที่เข้มข้นกว่าชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจายตัว เนื่องจากมีโอกาสติดต่อสื่อสาร พบปะสังสรรค์และช่วยเหลือซึ่งกันและกันบ่อยกว่า ทำให้มีโอกาสเกิดความผูกพันกันสูงกว่าและมักนำไปสู่หนทางสังคมที่เข้มแข็งกว่า

**5.3.3 ระบบเครือญาติ** เป็นฐานให้เกิดความผูกพัน มีการช่วยเหลือกันและกันในด้านต่างๆ เช่น การช่วยเหลือในการผลิต การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนัน การจัดงานบุญประเพณี เป็นต้น ทั้งยังอาจเป็นฐานของวัฒนธรรมเฉพาะท้องถิ่นบางอย่าง เช่น ประเพณีการนับถือหรือไหว้บรรพบุรุษในสายตระกูลเดียวกันในชุมชนที่มีลักษณะความเป็นเครือญาติสูง ที่มีนามสกุลเพียงไม่กี่นามสกุลหรือไม่กี่ตระกูล ชุมชนนั้นก็มักจะมีหนทางสังคมสูงตามไปด้วย

**5.3.4 ปัญหาและวิกฤตของชุมชน** เมื่อสังคมเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น เช่น เกิดการขาดแคลนแรงงาน ความอดอยากยากจน หรือภัยธรรมชาติ ชุมชนจะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวจนนำไปสู่การเกิดรวมกลุ่มรูปแบบต่างๆ ซึ่งอาจพัฒนาไปเป็นจารีตและวัฒนธรรมต่างๆ ได้ เช่น วัฒนธรรมการลงแขกที่สร้างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการทำไร่ทำนา หรือธนาคารข้าว ซึ่งเป็นโครงการที่ชุมชนสร้างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะการไม่มีข้าวกิน โดยชาวบ้านจะรวมตัวกันและนำข้าวที่ผลิตได้มารวมกันเพื่อให้เพื่อนบ้านที่ยากจนสามารถมายืมข้าวไปกินได้แทนที่จะไปกู้ยืมจากพ่อค้า โดยคนที่นำข้าวมารวมเป็นต้นทุนของธนาคารนั้นก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตามสมควร ธนาคารข้าวจึงเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดกลุ่มทางสังคม และทำให้ชุมชนฟื้นฟูวัฒนธรรมการแบ่งปันและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ อาจยุทธ เนติชนากุล และ โยชิน แสงวงศ์ (2547) ได้กล่าวถึง ลักษณะเด่นของหนทางสังคม มีดังนี้

- (1) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร เช่นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เป็นต้น
- (2) บรรทัดฐานการเอื้อประโยชน์แก่กันและกัน หรือการช่วยเหลือกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับเครือข่ายทางสังคม มีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

(2.1) เครือข่ายทางสังคมที่เป็นความสัมพันธ์กันภายในกลุ่มภายในชุมชน ที่ให้ความรู้สึกของความเป็นเอกลักษณะและมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เช่น ในครอบครัวและภายในชุมชน

(2.2) เครือข่ายความสัมพันธ์นอกชุมชน เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนกับชุมชน

(3) การปฏิบัติกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งสามารถกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายได้

(4) ความไว้วางใจ จะก่อให้เกิดการตกลงใจในการที่จะเข้ารับความเสี่ยงในภาวะการณ์แวดล้อมของสังคมบนพื้นฐานของความรู้สึกที่เชื่อมั่นในการที่ผู้อื่นจะตอบสนองตามที่คาดหวัง และจะกระทำการสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่มีเจตนาที่เป็นภัยต่อบุคคลนั้น

ทั้งนี้ ทูทางสังคมยังอาจเอื้อต่อกันเองและเสริมความเข้มแข็งให้กันและกัน เช่น ศาสนา ความเชื่อและประเพณี เป็นทุนทางวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคม โดยเป็นต้นเหตุให้สมาชิกในสังคมมีโอกาสทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น งานประเพณีบุญบั้งไฟของอีสาน จะต้องมีการเตรียมงานต่างๆ โดยชาวบ้านจะมีการแบ่งงานกันรับผิดชอบ เช่น กลุ่มผู้เฒ่าผู้แก่จะทำหน้าที่ในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา เช่น ทำบายศรี ส่วนกลุ่มหนุ่มสาว จะมีหน้าที่เตรียมสถานที่ ทำบั้งไฟ เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ทุนทางสังคมสามารถมีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเช่นนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่ธนาคารโลกจะให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ในฐานะรูปแบบของทุนแบบหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนา

#### 5.4 การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น

การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น ถือเป็นการผสมผสานแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและทุนทางสังคมไว้ด้วยกัน โดยมีมุ่งเป้าไปที่ที่มาของแนวคิดดังกล่าว นั่นคือ ชุมชนท้องถิ่น การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือไปสู่รูปธรรมการปฏิบัติการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงยั่งยืนของวิถีชีวิต วัฒนธรรม

ฐานคิดการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพึ่งตนเอง พึ่งซึ่งกันและกัน สิทธิชุมชนในการจัดการตัวเอง/ทรัพยากร ใช้กระบวนการเรียนรู้ทำให้รู้จักตัวเอง รู้เท่าทันภายนอก เน้นทุนภายใน ทุนทางสังคม วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น ประสานพลังทุกภาคส่วนโดยชุมชนเป็นตัวตั้ง “พัฒนาคน พัฒนาวิถีคิด” การใช้การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการพัฒนา เป็นการกระจายอำนาจการพัฒนาสู่ท้องถิ่น และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของขบวนชาวบ้านที่มีพลัง การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจใหม่ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2550)

เป้าหมายปลายทางของการฟื้นฟูชีวิตชุมชนท้องถิ่น คือ การฟื้นฟูทุนชีวิต ทุนทางสังคมของเราที่มีมาแต่ก่อนเก่าจากบรรพบุรุษ ไม่ว่าจะเป็นทุนทางศาสนา ทุนวัฒนธรรม ทุนภูมิปัญญา ทุกสิ่งทุกอย่าง เพื่อมาสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นทางเลือกหรือทางออกของเราเอง การที่เราจะไปเอาจากข้างนอกเข้ามา แล้วมาทำให้ท้องถิ่นเราเข้มแข็งนั้นเป็นเรื่องยาก ต่างกับการฟื้นฟูจากสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้วค่อยไปเชื่อมโยงเอาข้างนอกเข้ามาเสริมเพิ่มเติม (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2543)

วิชัย นະสุวรรณ โฉ (2548 อ้างถึงใน เสาวลักษณ์ สมสุข, 2550) ได้ศึกษาการฟื้นฟูชุมชนด้วยกระบวนการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลบ้านประคู้ อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นเกิดจากปัญหาของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน จึงทำให้ชุมชนพยายามค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันขึ้น กระบวนการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นจึงเริ่มจาก

- (1) การทบทวนตัวเองของชุมชน เพื่อให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาทั้งด้านดี และด้านที่ต้องปรับปรุง
- (2) การค้นหาแนวทางในการแก้ปัญหา โดยการมีส่วนร่วมระดมความคิดเห็นของคนในชุมชน ประกอบกับการไปศึกษาดูงานรูปแบบการแก้ไขปัญหาจากที่อื่นๆ
- (3) การจัดทำแผนการฟื้นฟูชุมชน เป็นแผนที่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง มีการบูรณาการ และเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
- (4) การแปรแผนที่จัดทำขึ้นไปสู่การปฏิบัติ มีกลไกการทำงานรองรับที่ชัดเจน ทั้งในระดับตำบลและกลุ่มงานประเด็นต่างๆ โดยมีการกำกับติดตามเชิงการพัฒนาควบคู่กันไป เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
- (5) การสรุปบทเรียนเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นการยกระดับวิธีคิด ยกระดับองค์ความรู้ เพื่อพัฒนากระบวนการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

### 5.5 ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้ชูยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นขึ้นเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการสนับสนุนการทำงานพัฒนาขององค์กรชุมชน โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและพัฒนาทุนเดิมในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ใหม่ในการทำงานระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการสร้างชุมชนให้พึ่งตนเองบนพื้นฐานทุนเดิมชุมชนในท้องถิ่น โดยกิจกรรมในการฟื้นฟูจะครอบคลุมทุกเรื่อง เช่น การจัดการดูแลทรัพยากร การพัฒนาเกษตรยั่งยืน การฟื้นฟูวัฒนธรรมภูมิปัญญา การพัฒนาสวัสดิการชุมชน การพัฒนาระบบการออม/การบริหารจัดการกองทุน/การจัดการปัญหาหนี้สินโดยชุมชน การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน/ที่อยู่

อาศัย การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน/วิสาหกิจชุมชน และการพัฒนาองค์กร/ผู้นำ/คนรุ่นใหม่ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2551)

ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งที่ผ่านมาจากการดำเนินการได้ก่อให้เกิดผล เช่น

- (1) เกิดพื้นที่รูปธรรมและขยายผลการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น เกิดแผนการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมโดยศักยภาพของชุมชนเป็นหลัก
- (2) เกิดการจัดความสัมพันธ์ใหม่ : โดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการพัฒนา และมีหน่วยงานท้องถิ่นให้การสนับสนุน
- (3) เกิดการเชื่อมโยงแผนกับกลไกท้องถิ่น/องค์กรท้องถิ่น
- (4) เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกื้อหนุนช่วยเหลือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- (5) เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตจากการใช้สารเคมีมาใช้ปุ๋ยอินทรีย์ โดยเกิดแปลงสาธิตนำร่องเกษตรอินทรีย์ในพื้นที่ภาคกลาง

ในปี พ.ศ. 2551 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2551) ได้สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานทุนเดิม ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่

- (1) สนับสนุนให้เกิดกระบวนการวางแผนฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการประเด็นงานในระดับจังหวัด
  - (2) สนับสนุนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลโดยชุมชนท้องถิ่นและงานประเด็นครบถ้วนเป็นปัจจุบันในทุกระดับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการทบทวน ประเมิน วิเคราะห์แนวทางการทำงาน
  - (3) เชื่อมประสานแผนยุทธศาสตร์/แผนปฏิบัติการชุมชนในทุกระดับกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - (4) ยกกระดับพื้นที่ปฏิบัติการเดิมเป็นศูนย์เรียนรู้และขยายรูปธรรมงานพัฒนาฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นสู่ระดับนโยบาย
- โดยมีโครงการสำคัญ 3 โครงการ ได้แก่ โครงการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น โครงการฟื้นฟูชุมชนที่ประสบภัยพิบัติ และโครงการพัฒนาตามประเด็นงาน (ทรัพยากรธรรมชาติ เกษตรกรรมยั่งยืน สวัสดิการชุมชน) และมีเป้าหมายเพื่อ

- (1) เกิดการพัฒนากลไกการขับเคลื่อนงานฟื้นฟูชุมชน โดยขบวนในระดับจังหวัดที่สามารถเชื่อมโยงงานพัฒนาเชิงประเด็นในระดับพื้นที่ และเชื่อมประสานแผนยุทธศาสตร์จังหวัด

- (2) เกิดแผนการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นระหว่างองค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคีในพื้นที่ระดับตำบล จำนวน 1,000 ตำบล
- (3) เกิดการพัฒนากระบวนการของพื้นที่และงานประเด็นครบถ้วนเป็นปัจจุบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงาน จำนวนตำบล ที่มีการจัดการข้อมูลโดยชุมชน 1,000 ตำบล (พัฒนาคุณภาพผู้การเป็นศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นในพื้นที่เดิม 500 ตำบล พื้นที่ใหม่ 500 ตำบล)
- (4) เกิดการฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นตามประเด็นการพัฒนาที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ สวัสดิการชุมชน 2,000 ตำบล การจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม 99 พื้นที่ พื้นที่ฟื้นฟูที่ประสบภัย ฯ
- (5) เกิดศูนย์การเรียนรู้และรูปธรรมงานพัฒนาฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนขยายผลงานพัฒนา 300 ตำบล

### 5.6 กรอบแนวคิดการศึกษาสวัสดิการชุมชนพื้นฐานบนฐานวัฒนธรรมชุมชน

ในงานของ ปัทมาวดี โปชนกุล ชูชุกิ (2551) เห็นว่า การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ บนฐานวัฒนธรรม มาจากกรอบแนวคิดที่ให้คุณค่าและความสำคัญกับวัฒนธรรมชุมชน และเห็นว่าเกิดการปะทะระหว่างรัฐและตลาดกับชุมชน การพึ่งพาภายนอกเป็นเพราะถูกรอบงำโดยระบบทุนหรือรัฐ ซึ่งตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน คือ ความสามารถในการรักษาอัตลักษณ์และกำหนดทิศทางของตนเอง ชุมชนยังมีเสรีภาพในการกำหนดการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของครอบครัวและชุมชน และชุมชนยังรักษาระบบคุณค่าและฐานวัฒนธรรมได้ ทั้งนี้จากการศึกษาส่วนใหญ่อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชนสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระบบการผลิต การเปลี่ยนแปลงในชนบทเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษ 2530 โดยการศึกษามักจะกล่าวถึงการสูญเสียความสามารถในการพึ่งตนเอง การถูกแย่งชิงทรัพยากร การสูญเสียอัตลักษณ์ ในช่วงเวลาดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงเกิดจากแรงผลักดันมากกว่าแรงขับภายใน เกิดแรงยื้อทางวัฒนธรรม พยายามฟื้นฟูวิถีชีวิตดั้งเดิมขึ้นมา

แนวคิดนี้เห็นว่า ชุมชนหมู่บ้านยังมีศักยภาพในการพัฒนาระบบการผลิตที่ยั่งยืนเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงของประเทศได้ หากพัฒนาอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ รักษาวัฒนธรรมชุมชนไว้อย่างเหนียวแน่น เช่นเดียวกับงานศึกษาของ รัตนาพร เศรษฐกุล (2546 อ้างถึงใน ปัทมาวดี โปชนกุล ชูชุกิ, 2551) ที่ศึกษาครัวเรือน ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน สรุปว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตในหมู่บ้านนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดจากอำนาจภายนอกอย่างเดียว วัฒนธรรมชุมชนก็มีส่วนอย่างมากในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสอดคล้องกับงานชุดโครงการเศรษฐกิจชุมชนของ นัทรทิพย์ นาดสุภา (2534)

จะเห็นได้ว่า แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและทุนทางสังคมกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจและใช้ในการอธิบายการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนภายใต้กรอบคิดวัฒนธรรมชุมชนในการมองมิติการพึ่งตนเองของชุมชน การพัฒนาเป็นกลุ่มกิจกรรมที่ดำเนินการมาอย่างยาวนาน การสร้างจิตสำนึกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การต่อยอดสิ่งๆ ที่สร้างขึ้นและดำรงอยู่ให้ขยายออกไปทั่วหมู่บ้าน การรวมตัวในลักษณะเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันและระหว่างหมู่บ้าน การประสานทางวัฒนธรรมกับภายในและภายนอกชุมชน การสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างชุมชนกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ แนวคิดทุนทางสังคมกับการสร้างความยั่งยืนให้กับชุมชนท้องถิ่น ช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจและใช้ในการอธิบายการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น โดยสวัสดิการชุมชนเป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งภายใต้กรอบคิดนี้จะต้องเสริมสร้างการใช้ “ทุนทางสังคม” ในการพัฒนาระบบ (1) ทุนทรัพยากรมนุษย์ คือ ความเป็นบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่มีความรู้ ประสบการณ์ และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมมายาวนาน ทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนา (2) ทุนทางสถาบัน กลุ่มองค์กรชุมชน องค์กร สถาบัน เครือข่าย หรือที่เรียกว่า หน่วยทางสังคม รวมกันตามวัตถุประสงค์เฉพาะและมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทุนทางสถาบันที่มีความสำคัญ เช่น โรงเรียน วัด บ้าน ฯลฯ (3) ทุนทางปัญญา/ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นทุนที่ติดตัวมนุษย์มา เป็นการรวบรวม สะสมความรู้ ประสบการณ์ ทักษะของบุคคลมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ในแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชนที่แตกต่างกัน เหล่านี้ ส่งผลต่อการพัฒนาและจัดระบบสวัสดิการชุมชน

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในขณะที่ชินินทร์ วะสินนท์ (2549) มองว่า สวัสดิการสังคมมีความจำเป็นต่อการจัดสวัสดิการเองของชุมชน อภิญา เวชยชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2547) กลับคาดหมายบทบาทของชุมชนในระดับสูง จากหนังสือเรื่อง สวัสดิการสังคม ฉบับชาวบ้าน: แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ สรุปว่าองค์กรเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนยังไม่สามารถจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชนได้อย่างเพียงพอ บางกลุ่มล้มเหลว และแม้ชุมชนจะสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในระดับหนึ่งแต่ในด้านอื่นๆ แล้วก็ต้องพึ่งรัฐอยู่ แต่จากหนังสือเรื่องสวัสดิการชุมชนในประเทศไทย : วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ โดยปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (2551) ที่กล่าวว่ากรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จนั้น ใ้ว่าจะสามารถนำไปขยายผลได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะแต่ละชุมชนนั้นมีปัจจัยแวดล้อม มีทรัพยากรตั้งต้นที่แตกต่างกัน องค์กรเศรษฐกิจของชุมชนอาจจะยังไม่สามารถบริหารจัดการระบบสวัสดิการแทนรัฐ แต่สามารถเป็นองค์ประกอบหลักของระบบการจัด

สวัสดิการได้ และได้สรุปในภาพรวมว่า “ระบบการจัดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยยังอ่อนค้อยใน ทกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านผู้จัด (รัฐ/เอกชน/ชุมชน) ด้านความครอบคลุม และด้านระบบสวัสดิการ เป็น สวัสดิการระดับต่ำและไม่เพียงพอ”

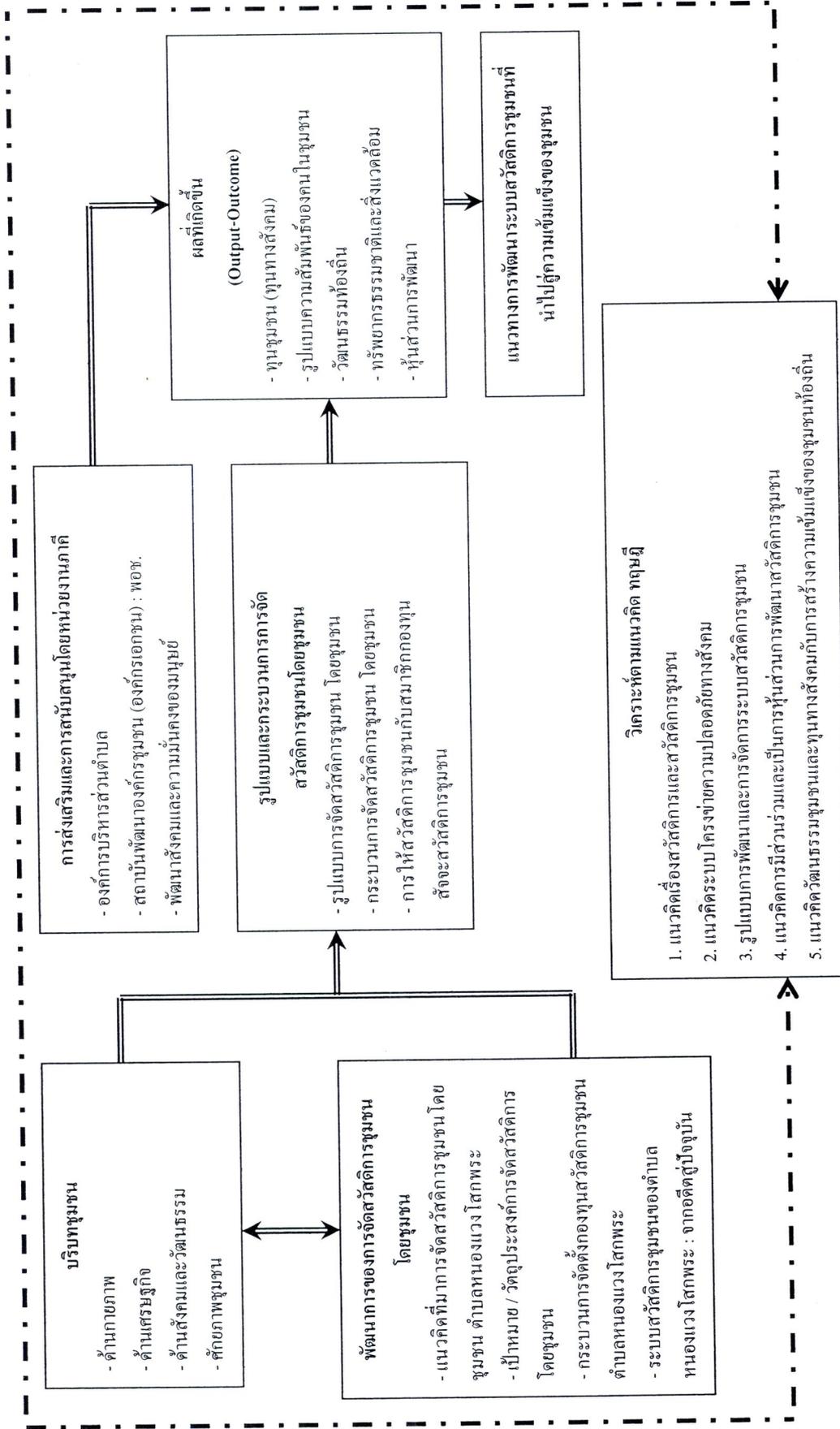
งานวิจัยที่เน้นสืบค้นเงื่อนไขความสำเร็จของการจัดสวัสดิการของชุมชน ซึ่งมีทั้งการศึกษา เฉพาะกรณี การศึกษาเปรียบเทียบ และการศึกษาสังเคราะห์เงื่อนไขรวม เช่น ชัยพร พิบูลศิริ (2551) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดสวัสดิการของชุมชนในกลุ่มเด็ก เยาวชน คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ จาก 4 ภาคของประเทศไทย มนัสวาลัย พัฒนวิบูลย์ (2546) ศึกษาการจัด สวัสดิการชุมชนและปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในสวัสดิการของสมาชิก โดยศึกษาในกลุ่มธุรกิจ ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

งานวิจัยที่ใช้แนวคิดของระบบเครือข่ายเพื่อการขับเคลื่อนกลุ่มออมเพื่อการผลิต และกลุ่ม ธุรกิจชุมชน และผลของการดำเนินกิจกรรมเครือข่ายที่มีการขยายผลสู่การจัดสวัสดิการ เช่น ณัฐวุฒิ จินากุล (2542) ศึกษารูปแบบการพัฒนาเครือข่ายของกลุ่มสินค้าชุมชนนครราชสีมา และ ขยายและเชื่อมโยงในเครือข่ายทั้งสี่ภาค และงานวิจัยที่เน้นการพัฒนาเครือข่ายองค์กรที่ทำงาน สวัสดิการชุมชน ทั้งองค์กร หน่วยงาน และที่เป็นเครือข่ายองค์กรชุมชน เช่น กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2547) ได้ศึกษารูปแบบการเสริมสร้างเครือข่ายพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2546) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างเครือข่ายพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ ในพื้นที่ส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการเขต 9 เป็นต้น

## 7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาพัฒนารอบแนวคิด ตามแนวทางวัตถุประสงค์ ซึ่งการอธิบายปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อแนวทางการพัฒนาระบบ สวัสดิการชุมชนที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้กรอบแนวคิด Issue-based Explanation (Bartley, 2004) แนวคิดนี้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแต่ละตัวกับรูปแบบ และกระบวนการจัดสวัสดิการชุมชน โดยชุมชน โดยมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน ในกรณีของ ตำบลหนองแวงโสภนระ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดขอนแก่น อธิบายได้ว่า รูปแบบและกระบวนการจัด สวัสดิการชุมชน โดยชุมชน ของตำบลหนองแวงโสภนระ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดขอนแก่นนั้น มีปัจจัย ทางสังคมที่กำหนด บริบทและพัฒนาการของการจัดสวัสดิการชุมชนโดยชุมชน อันได้แก่ บริบท ชุมชนด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนพัฒนาการของการจัด สวัสดิการชุมชนโดยชุมชน ทั้งนี้การอธิบายปัจจัยทางสังคม และปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการ ในการกำหนดรูปแบบและกระบวนการจัดสวัสดิการชุมชนโดยชุมชน

ตามเงื่อนไขทางสังคมหรือปัจจัยทางสังคมแต่ละตัวที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบและกระบวนการจัดสวัสดิการชุมชน จะนำมาสู่แนวทางการซึ่งผลที่เกิดจากการจัดสวัสดิการชุมชน โดยชุมชน พัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน (ดังภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)