

บทที่ 1

บทนำ

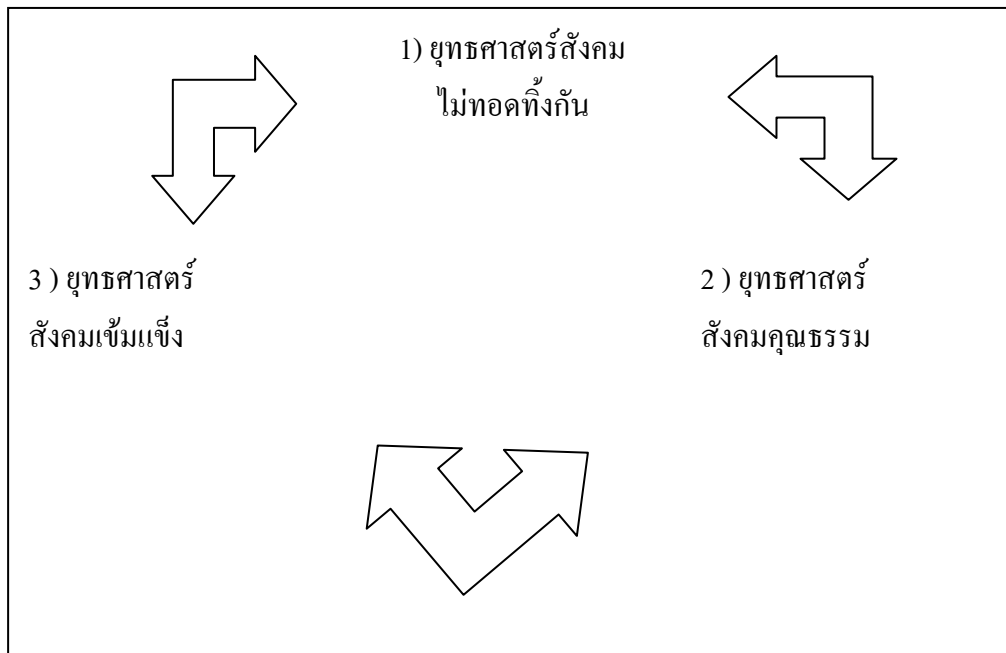
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของการวิจัย

สังคมไทยเป็นสังคมที่ช่วยเหลือเกื้อกูล มีน้ำใจต่อกัน ดูแลทุกข์สุขซึ่งกันและกัน แม้จะไม่มี ความสัมพันธ์ทางสายเลือด แต่ก็มี ความผูกพันกันเสมือนญาติพี่น้องร่วมสายโลหิต ในอดีต ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับสวัสดิการจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติสามารถ พึ่งพาตนเองได้สูง ดังคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” มีป่าเป็นแหล่งอาหาร สมุนไพร ยามเจ็บป่วยก็มีเพื่อนบ้านช่วยเหลือดูแลให้กำลังใจ มีปัญหาชีวิตก็มีผู้อาวุโส พระให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางชีวิตเป็นระบบสวัสดิการชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเกื้อกูลมีน้ำใจ เคารพซึ่งกันและกัน ระหว่างคนกับคนและระหว่างคนกับธรรมชาติ

การเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม รวมถึง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชากรบางส่วนของสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ยังมี ประชากรจำนวนมากยังอยู่ในฐานะผู้ยากลำบาก เด็ก คนชราถูกทอดทิ้ง ไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแล อย่างเหมาะสม เนื่องจากสมาชิกในครอบครัวที่เคยทำหน้าที่เลี้ยงดู ช่วยเหลือจำเป็นต้อง ละทิ้งถิ่นฐานไปทำงานต่างถิ่น เพื่อหารายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน ความกดดันต่างๆ ทำให้เกิดความเครียด บางคนกลายเป็นคนวิตถจริต บางคนหันไปพึ่งยาเสพติดส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆ ในชุมชนอีกมากมาย

ปัจจุบันภาครัฐได้มีการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในรูปตัวเงินและการช่วยเหลือ อย่างอื่น เช่น ที่อยู่อาศัย สิ่งของจำเป็นเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้เฉพาะบางส่วน ยังมีผู้ยากลำบากอีกจำนวนมากที่ต้องการความช่วยเหลือ ในแต่ละชุมชนมีการรวมกลุ่มกัน เพื่อจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันเอง ในลักษณะต่างคนต่างทำขาดการบูรณาการ ประสาน เชื่อมโยงกันและขาดการสนับสนุนเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งอย่างเป็นระบบ กลุ่มอาชีพ กลุ่มทางการเงิน กลุ่มทางสังคมอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นภายใต้นโยบายของภาคราชการ ได้มีการพัฒนาให้มี การจัดสวัสดิการให้สมาชิกของแต่ละกลุ่มในรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังครอบคลุมเฉพาะผู้ที่ เป็น สมาชิก ไม่ได้ดูแลผู้ยากลำบากที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งใดๆ ที่ยังมีอยู่ในชุมชน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดยุทธศาสตร์สังคมที่จะขับเคลื่อนในปี พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกัน ยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็ง (ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม) และยุทธศาสตร์สังคมคุณธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้ง 3 จะส่งเสริมซึ่งกันและกัน นั่นคือข้อ 1 ส่งเสริมข้อ 2 และ 3 ข้อ 2 ส่งเสริมข้อ 1 และ 3 ข้อ 3 ส่งเสริมข้อ 1 และข้อ 2 ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม พ.ศ. 2550

ที่มา : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550

เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมเป็นยุทธศาสตร์ชาติ ฉะนั้นจึงไม่ใช่เป็นหน้าที่เฉพาะของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลและขององคาพยพประเทศทั้งหมดในส่วนยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็งถือเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์สังคมเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมให้มีการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำในทุกพื้นที่ ทุกองค์กรและทุกเรื่อง เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาอย่างบูรณาการทั้งประเทศโดยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ความเข้มแข็งขององค์กรปกครองท้องถิ่น ความเข้มแข็งของประชาสังคมตำบล ประชาสังคมจังหวัดและประชาสังคมประเทศการพัฒนาอย่างบูรณาการทั้งจังหวัดทุกจังหวัดและความเข้มแข็งของกลุ่มเป้าหมายรวมทั้งสถาบันครอบครัว (สตรี เด็ก เยาวชน ผู้ยากลำบาก ผู้พิการและผู้สูงอายุ)

ตามหลักสากลด้านสิทธิมนุษยชนว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ ระบุว่า มนุษย์ทั้งมวลเสมอภาคกันทางกฎหมาย และมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายจากการเลือกปฏิบัติใดๆ และจากการกระตุนใดๆ อันอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ (อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ) ดังนั้นประชาชนควรมีสิทธิได้รับการคุ้มครองและได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือบริการจากรัฐโดยเท่าเทียมกันและอย่างทั่วถึงเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนท้องถิ่นและสังคมได้อย่างปกติสุข ปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ในสังคมไทย มีการจัดสวัสดิการชุมชนทั้งในรูปแบบกองทุนและอื่นๆ อย่างหลากหลายโดยแยกประเภทของกลุ่ม คือ 1) ประเภทกลุ่มทางการเงิน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มเครดิตยูเนียน กลุ่มแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ 2) ประเภทกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มแปรรูปผลิตภัณฑ์ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มร้านค้า/ศูนย์สาธิต กลุ่มปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ ประมง 3) ประเภทกลุ่มทางสังคม เช่น กลุ่มสวัสดิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มฌาปนกิจ กลุ่มพัฒนาสตรี กลุ่มเยาวชน ศูนย์สงเคราะห์ กลุ่มกองทุนช่วยเหลือต่อต้านยาเสพติด กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผู้ป่วย/ผู้พิการ ฯลฯ 4) ประเภทกลุ่มสิ่งแวดล้อม/ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร กลุ่มประมงชายฝั่งลุ่มน้ำ กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มป่าชุมชน 5) ประเภทที่อยู่อาศัย/ชุมชนเมือง/ที่ดินทำกิน 6) กลุ่มวัฒนธรรม/ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น กลุ่มสมุนไพร กลุ่มแพทย์แผนไทย กลุ่มอนุรักษ์ประเพณี/ศาสนา/วัฒนธรรม กลุ่มชนเผ่า กลุ่มศิลปะการแสดง กลุ่มดนตรีนาฏศิลป์ กลุ่มงานประดิษฐ์ฝีมือพื้นบ้านโบราณ พระสงฆ์ นักบวช 7) ประเภทสื่อชุมชน ได้แก่ วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) ซึ่งในแต่ละประเภทกลุ่มมีความแตกต่างทั้งในลักษณะให้บริการ การบริหารจัดการและการจัดสิทธิประโยชน์ เช่น กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มเครดิตยูเนียน สวัสดิการวันละบาท และธนาคารหมู่บ้าน เป็นต้น แต่ด้วยเงื่อนไขและกฎระเบียบต่างๆ ทำให้เป็นปัญหาเกิดช่องว่างที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสวัสดิการของชุมชนของประชาชนผู้ยากลำบากในพื้นที่ ในขณะที่บริการสวัสดิการสังคมที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐการยังคงมีปัญหาทางปฏิบัติทั้งด้านการจัดระบบฐานข้อมูล กลไกในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายและการให้บริการจำนวนบริการที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายข้อจำกัดในการกระจายบริการทางสังคมไปสู่ประชาชนผู้ยากลำบากที่แท้จริง รวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ดำเนินโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอขึ้น โดยคัดเลือกพื้นที่ศึกษาในอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา

ทั้งนี้เนื่องจากอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่ซึ่งมีการดำเนินการของกลุ่มต่างๆ มากมายซึ่งสามารถแยกเป็นประเภทได้ดังนี้ 1) ประเภทกลุ่มทางการเงิน ได้แก่ กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มเครดิตยูเนียน กลุ่มกข.คจ. ฯลฯ 2) ประเภทกลุ่มสังคม ได้แก่ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน กลุ่มฌาปนกิจ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ 3) ประเภทกลุ่มอาชีพ/วิสาหกิจชุมชน ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มประปาหมู่บ้าน 4) กลุ่มสวัสดิการชุมชน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของอำเภอพนมสารคามพบว่าเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการดำเนินการโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาแบบบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอเนื่องจากการวิจัยที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้เชิงปฏิบัติการ โดยใช้สภาพการณ์จริงในชุมชนที่สะท้อนภาพความเป็นจริงของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกันในพื้นที่ซึ่งเหตุผลสำคัญในการเลือกพื้นที่อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่ที่การศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งเคยมีการดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชนมาก่อนและในปัจจุบันมีการดำเนินการเพื่อตั้งกลุ่มสวัสดิการชุมชนขึ้นแล้ว 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลบ้านช่อง ตำบลหนองยาว ตำบลท่าถ่าน และตำบลเกาะขนุน โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมกลุ่มสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัดซึ่งกำลังจะขยายผลให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบลและกำลังมีความพยายามให้เกิดกลุ่มสวัสดิการชุมชนทุกตำบลในจังหวัดฉะเชิงเทรา จึงถือได้ว่าประชาชนและผู้นำในพื้นที่อำเภอพนมสารคามค่อนข้างมีความเข้มแข็งและมีความพร้อมที่จะเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยตามโครงการดังกล่าว โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการเขต 1 จังหวัดปทุมธานี ทั้งนี้ผลการศึกษาจะทำให้ได้รูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ได้แก่ การได้ข้อมูลสารสนเทศกองทุนต่างๆ รูปแบบและกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอนอกจากนี้บทเรียนจากการดำเนินกิจกรรมยังอาจนำไปขยายผลและนำไปสู่การส่งเสริมความเข้มแข็งของสังคมไทยในภาพรวม

1.2 คำถามการวิจัย

- 1.2.1 สถานการณ์ผู้ยากลำบากในพื้นที่ อำเภอพนมสารคาม เป็นอย่างไร
- 1.2.2 ในพื้นที่อำเภอพนมสารคามมีกลุ่มสวัสดิการชุมชนจำนวนเท่าใด แบ่งเป็นประเภทใดบ้าง จำนวนเท่าใดและมีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการและลักษณะการดำเนินงานอย่างไร
- 1.2.3 ในพื้นที่อำเภอพนมสารคามมีกลุ่มกองทุนสวัสดิการกลุ่มใดบ้างที่มีการจัดสวัสดิการอย่างเป็นรูปธรรมและมีรูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนอย่างไร

1.2.4 แนวทางในการบูรณาการการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่อำเภอพนมสารคามให้เป็นเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนควรเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนและข้อมูลสถานการณ์ผู้ยากลำบากในพื้นที่

1.3.2 เพื่อพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอที่มีอยู่อย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

1.3.3 เพื่อส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอในการดูแลจัดสวัสดิการสำหรับประชาชนผู้ยากลำบากในพื้นที่ เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องในวโรกาสทรงมีพระชนม์มายุครบ 80 พรรษา ตามศักยภาพและทุนทางสังคมของชุมชน

1.3.4 เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเชื่อมโยงกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่ให้พัฒนาเป็นเครือข่ายระดับอำเภอ

1.4 ประชากรและตัวอย่าง

1.4.1 ประชากร มี 3 กลุ่ม ได้แก่

1.4.1.1 สมาชิกกลุ่มประเภทกลุ่มทางการเงิน กลุ่มทางสังคม กลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน จำนวน 33,634 คน

1.4.1.2 ผู้นำชุมชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล 8 คน กำนัน 8 คน ผู้ใหญ่บ้าน 87 คน และผู้แทนเทศบาล 3 คน รวมจำนวน 106 คน

1.4.1.3 แกนนำกลุ่มสวัสดิการชุมชนระดับตำบล จำนวน 8 คน

1.4.2 กลุ่มตัวอย่าง มี 3 กลุ่ม ได้แก่

1.4.2.1 ประธานหรือเลขานุการกลุ่มทางการเงิน กลุ่มทางสังคม กลุ่มอาชีพ และกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มละ 1 คน รวมจำนวน 305 คน

1.4.2.2 ผู้นำชุมชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล 8 คน กำนัน 8 คน ผู้ใหญ่บ้าน 87 คน และผู้แทนเทศบาล 3 คน รวมจำนวน 106 คน

1.4.2.3 แกนนำกลุ่มสวัสดิการชุมชนระดับตำบล จำนวน 8 คน

1.5 ขอบเขตการวิจัย

1.5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ ประกอบด้วย 8 ตำบล ได้แก่ ตำบลเกาะขนุน ตำบลหนองยาว ตำบลหนองแห่น ตำบลบ้านช่อง ตำบลพนมสารคาม ตำบลท่าถ่าน ตำบลเมืองเก่า ตำบลเขาหินซ้อน และ 3 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลเกาะขนุน เทศบาลพนมสารคาม และเทศบาลเขาหินซ้อนในอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา

1.5.2 ขอบเขตด้านเวลา มีระยะเวลา 10 เดือน คือ เดือนมีนาคม-ธันวาคม 2550

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ข้อมูลพื้นฐานที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับจำนวนกองทุน ประเภทของกองทุน วิธีการบริหารจัดการกองทุน รวมถึงลักษณะการดำเนินกิจกรรมของกองทุนต่างๆ ในอำเภอพนมสารคาม

1.6.2 ได้ข้อมูลสถานการณ์ของผู้ยากลำบากในพื้นที่ศึกษา

1.6.3 เกิดกระบวนการทำงานอย่างมีส่วนร่วมระหว่างนักวิจัยในภาควิชาการกับนักวิจัยจากหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและประชาชน

1.6.4 ได้รูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนฯ ที่มาจากการมีส่วนร่วมของภาคีจากหลายภาคส่วน

1.6.5 รูปแบบการดำเนินงานในการสร้างต้นแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนฯ ที่ได้จากการศึกษา และสามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานของกระบวนการทำงานเพื่อขับเคลื่อนงานสวัสดิการสังคมของประเทศ

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 การวิจัยเชิงปฏิบัติการ หมายถึง การวิจัยที่ผู้วิจัยดำเนินการหาแนวทางจัดตั้ง คณะกรรมการรับผิดชอบ กำหนดข้อบังคับและแนวทางการดำเนินงานของเครือข่ายสวัสดิการชุมชน

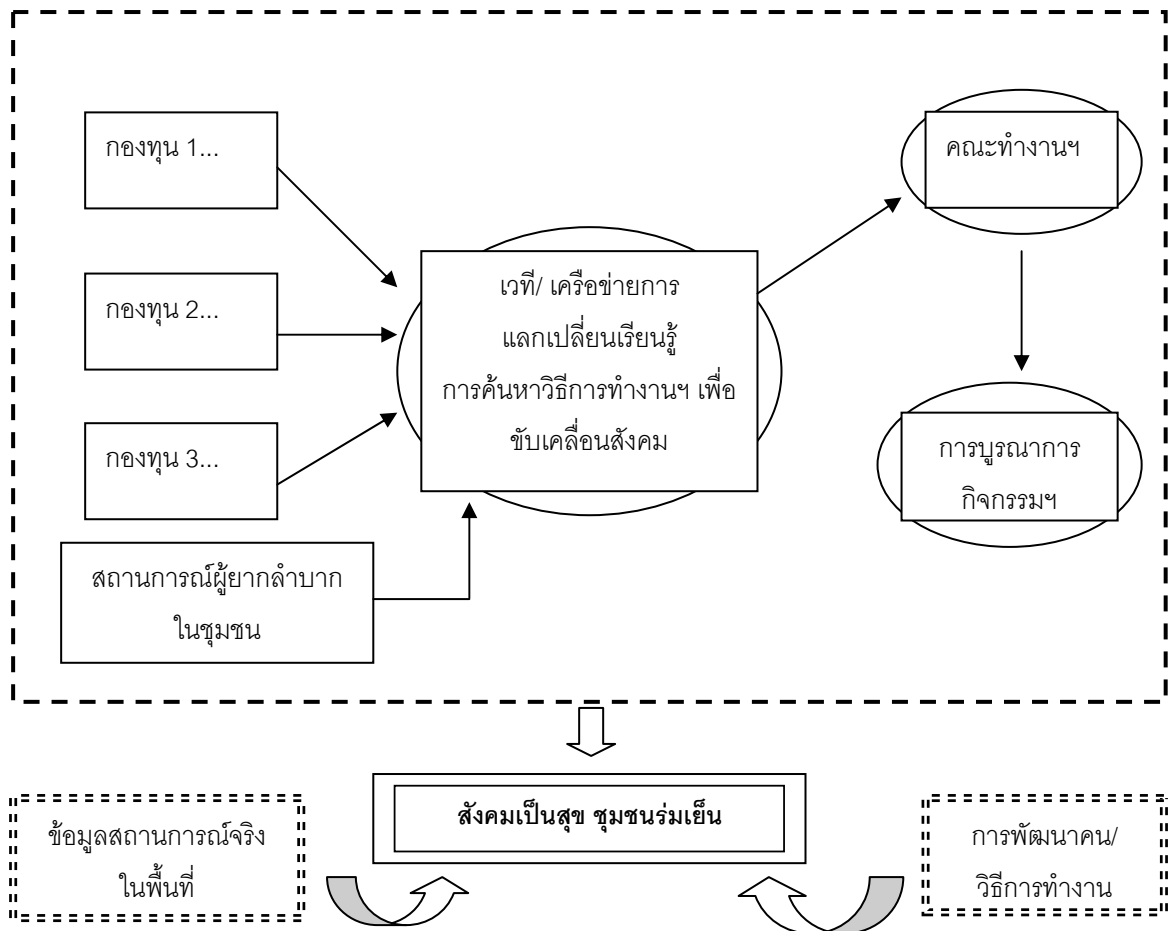
1.7.2 สวัสดิการชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนรวมตัวกันเพื่อร่วมมือกันจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกเพื่อให้สมาชิกสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและมีความมั่นคง

1.7.3 กองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนในพื้นที่หนึ่งๆ รวมตัวกันจัดตั้งกองทุนขึ้นด้วยความสมัครใจในระดับตำบล ภูมินิเวศน์ วิถีวัฒนธรรม ฯลฯ ที่ประสงค์จะดูแลซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานของความเอื้ออาทร

1.7.4 การบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง การที่กลุ่มต่างๆที่มีการจัดสวัสดิการชุมชนร่วมมือกันบูรณาการกิจกรรมและเงินทุนสำหรับจัดกิจกรรมในรูปแบบเครือข่าย โดยมีกลุ่มต่างๆ มีฐานะเป็นสมาชิก

1.8 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

การพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอ จังหวัดฉะเชิงเทรา มีกรอบแนวคิดการวิจัยดังแสดงในภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย