

บทที่ 2

การทบทวนแนวคิดทฤษฎี

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งได้แก่ แนวคิดด้านชุมชน แนวคิดด้านสวัสดิการ แนวคิดด้านเครือข่าย แนวคิดด้านกองทุน และแนวคิดด้านการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

2.1 แนวคิดด้านชุมชน

ผู้ทรงคุณวุฒิทางสังคมวิทยาได้ศึกษา และให้คำจำกัดความของคำว่า “ชุมชน” มากมาย และเรียกชื่อแตกต่างกันไปตามลักษณะสำคัญของชุมชนนั้น ๆ เช่น ชุมชนเมือง ชุมชนแออัด ชุมชนชนบท เป็นต้น

2.1.1 ความหมายของคำว่า “ชุมชน”

“ชุมชน” มีความหมายที่หลากหลาย และถ้ามองโดยรวมจะเห็นว่า มีนัยหรือความหมายใกล้เคียงกัน สามารถสรุปรวม เป็นแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนใน 4 แนวคิดดังนี้ 1) แนวคิดสังคมวิทยา 2) แนวคิด ทางมนุษยนิยม 3) แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน และประชาสังคม 4) แนวคิดเกี่ยวกับ ชุมชนในรูปแบบใหม่¹

ราชบัณฑิตยสถาน (2525) ชุมชน คือ หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน²

ชุมชน³ (Community) ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524: 72) ได้ให้ความหมายไว้ 3 แนวคิดนี้ คือ 1) กลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคมแต่มีขนาดเล็กกว่า และมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า 2) เขตพื้นที่ ระดับของความคุ้นเคย และการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดกว่า และมีความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา และ 3) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม คล้ายคลึงกับ จำนวน

¹ ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2543. กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 25-63.

² ราชบัณฑิตยสถาน. 2525. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

³ <http://www.huso.buu.ac.th/cai/Sociology/225101/Lesson12.htm> เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2550

อติวัฒน์สิทธิ์และคณะ (2545) ที่กล่าวว่าชุมชน คือ กลุ่มคนพวกหนึ่งที่มาอยู่รวมกันในอาณาบริเวณหนึ่ง โดยคนเหล่านี้ถือว่า ตนมีความผูกพันอยู่กับอาณาบริเวณแห่งนั้น มีความยึดเหนี่ยวกันเป็นปึกแผ่นมั่นคง มีการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ หลายด้านด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เช่น ครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัว โรงเรียน วัด ร้านค้า โรงงาน ฯลฯ รวมกันเป็นหมู่บ้านเป็นเมือง แต่กระนั้นก็ตามแม้ว่าชุมชนจะมีกิจกรรมต่าง ๆ หลายด้านและสามารถ ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของสมาชิกได้ แต่ชุมชนก็ยังเป็นหน่วยย่อย ของสังคมที่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐ⁴ เช่นเดียวกับ สนธยา พลศรี (2545) ที่ให้ความหมายว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มทางสังคมที่อยู่อาศัยร่วมกันในอาณาบริเวณเดียวกัน เช่น ครอบครัว ละแวกบ้าน หมู่บ้าน ตำบล หรือเรียกเป็นอย่างอื่นมีความเกี่ยวข้องกันสัมพันธ์กัน มีการติดต่อสื่อสารและเรียนรู้ร่วมกัน มีความผูกพัน เอื้ออาทรกัน ภายใต้อัตลักษณ์และวัฒนธรรมเดียวกัน ร่วมมือและพึ่งพา อาศัยกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน⁵

ชุมชน คือ สถานที่และกลุ่มคนที่บุคคลรู้จักเป็นอย่างดี รู้ทั้งข้อดีและข้อเสีย ของชุมชน เป็นทั้งส่วนหนึ่งของระบบรวมและระบบส่วนบุคคล⁶

ยูทธรศักดิ์ เดชยนต์ (2517: 39) ได้ให้ความหมายของชุมชนว่าหมายถึง กลุ่มที่รวมหลาย ๆ ครอบครัวในเขตเนื้อที่อันจำกัด ครอบครัวเหล่านี้สามารถพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันของกันและกันได้⁷

2.1.2 รูปแบบ/ ลักษณะของชุมชน

อานนท์ อาภาภิรมย์⁸ (2522: 54-57) ได้จำแนกชุมชนตามลักษณะเด่นของชุมชน ดังนี้

- 1) ชุมชนมหานคร (Metropolitan centers) เมืองที่มีประชากร ตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป
- 2) เมืองอุตสาหกรรม (Industrial cities) เป็นเมืองอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น เหมืองแร่ ถลุงเหล็ก ผลิตรถยนต์ เครื่องเรือน รองเท้า ฯลฯ
- 3) เมืองการค้า (Commercial cities) เป็นศูนย์กลางการค้าด้านต่าง ๆ
- 4) เมืองหลวง (Government cities) เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง และหน่วยงานของรัฐบาล
- 5) เมืองการศึกษา (Educational cities) เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียนต่าง ๆ

⁴ จานง อติวัฒน์สิทธิ์และคณะ. 2545. พิมพ์ครั้งที่ 10. สังคมวิทยา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 133.

⁵ สนธยา พลศรี. 2545. พิมพ์ครั้งที่ 4. ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. หน้า 22

⁶ Peter Cook. 1996. An Ideal City. In R. Middleton (ed.) 1996. *The Idea of the City*. pp. 212-221. Massachusetts: MIT Press.

⁷ ยูทธร ศักดิ์ เดชยนต์. 2517. สังคมสงเคราะห์: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสังคมมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸ อานนท์ อาภาภิรมย์. 2522. ลักษณะสังคมและปัญหาสังคมไทย, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: พีรพัฒน์.

6) เมืองสถาบันต่าง ๆ (Institutional Cities) เป็นที่ตั้งของสถาบันองค์กรต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล สถานือนามัย สุขาภิบาล โดยทั่วไปแล้วมักจะมีการจัดองค์กรเล็ก ๆ เป็นสาขากระจายอยู่ทั่วไปในเมืองนั้น

7) ชุมชนชานเมือง (Suburban Communities) เป็นชุมชนที่อยู่ใกล้ตัวเมือง ประชากรยังมีการติดต่อไปมาอยู่ในเมือง

8) สถานที่ตากอากาศ (Resort Communities) เช่น ชายทะเล เขิงเขา สถานที่เล่นกีฬา ฯลฯ

9) หมู่บ้านเกษตรกรรม (Agricultural Villages)

10) ชุมชนเปิด (Open Country Communities) เป็นชุมชนที่เป็นศูนย์รวมของหลายด้าน เช่น โรงเรียน วัด โกดังเก็บของ สถานีน้ำมัน ฯลฯ

11) ชุมชนแบบอุดมการณ์ (Ideological Communities) เป็นชุมชนที่เราตั้งใจให้เป็นแบบนั้นหรือที่เรียกว่า “Intentional Communities” ซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อทางด้านต่าง ๆ เช่น ทางศาสนา ความชอบ ความสนใจ ชุมชนแบบอุดมการณ์นี้มีความสำคัญมากในการทำงานจัดระเบียบ และพัฒนาชุมชน เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนเชื่อว่าจะสร้างสวัสดิการทางสังคมได้

Charles Sanders Peirce (1999) วางแผนว่า ชุมชนในอุดมคติจะต้องมี การติดต่อสัมพันธ์อย่างอิสระและเปิดเผยระหว่างสมาชิก และการติดต่อสัมพันธ์อย่างอิสระและเปิดเผยนี้คือตัวชี้วัดคุณภาพของชุมชน⁹

ส่วน Victor Gruen (2006) ได้แบ่งรูปแบบชุมชนเมืองที่เหมาะสมไว้ 5 ประเภท¹⁰ ดังนี้

1) ชุมชนละแวกบ้าน หรือ หมู่บ้าน Victor Gruen เสนอว่ารูปแบบชุมชนเมืองในระดับหมู่บ้านควรประกอบด้วยจำนวนครอบครัวประมาณ 250 ครอบครัว และมีจำนวนประชากร 3.6 คนต่อครอบครัว จำนวนประชากรทั้งหมดของชุมชนที่เหมาะสม ประมาณ 900 คน

2) ชุมชนขนาดเล็ก (Community) ระบบของชุมชนเมืองเป็นชุมชนขนาดเล็กที่ประกอบด้วยจำนวนหมู่บ้าน 4-5 หมู่บ้าน จำนวนประชากรประมาณ 4,500 คน มีบริเวณที่เป็นศูนย์กลาง ทำหน้าที่ให้บริการและการค้าของชุมชน มีจำนวนประชากรประมาณ 250 ครอบครัว หรือ 900 คน รวมประชากรทั้งสิ้นของชุมชนประมาณ 5,400 คน

3) เมือง (Town) เป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้นโดยประกอบด้วยประชากร 4 ชุมชน มีจำนวนประชากรประมาณ 20,600 คน และมีศูนย์กลางทำหน้าที่ให้บริการแก่เมือง ที่มีประชากรประมาณ 54,000 คน รวมประชากรของเมืองประมาณ 25,000 คน

4) นคร (City) เป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วย 10 เมือง มีบริเวณศูนย์กลางเมือง จำนวนประชากรบริเวณศูนย์กลางเมืองประมาณ 10,000 ครอบครัว หรือประมาณ 30,000

⁹ Andrew Edgar and Peter Sedgwick (ed.). 1999. **Key Concepts in Cultural Theory**. London and New York: Routledge.

¹⁰ http://coursewares.mju.ac.th/2006/la471/course_chapt_04-4.html

คน และประชากรของเมืองรอบนอกศูนย์กลาง 10 เมือง มีจำนวนประมาณ 250,000 คน รวมพลเมืองของนคร (City) ทั้งสิ้นประมาณ 280,000 คน

5)มหานคร (Metropolis) เป็นรูปแบบของชุมชนเมืองที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งประกอบด้วยพลเมืองบริเวณชานเมือง จำนวน 10,000 ครอบครัว หรือประมาณ 250,000 คน บริเวณศูนย์กลางมหานครมีจำนวนครอบครัว 100,000 ครอบครัว หรือประมาณ 250,000 คน มีพลเมืองรวมทั้งสิ้นของมหานครประมาณ 3,300,000 คน

สรุปข้อมูลชุมชนกรุงเทพมหานคร¹¹ ชุมชน หมายถึง ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เกหะชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และชุมชนเมืองที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร มีรายละเอียดดังนี้

1) ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่

2) ชุมชนชานเมือง หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานครได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครรอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม่แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า เพื่อป้องกันการเกิดปัญหา น้ำท่วมขัง การสัญจรไปมาของประชาชนในชุมชน

3) ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรที่เป็นที่อยู่อาศัย และดำเนินการในภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านเป็นบ้านเดี่ยวที่มีบริเวณ ทาวเฮาส์ ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนา ซึ่งจะได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน

4) เกหะชุมชน หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งดำเนินการและดูแลโครงการโดยการเกหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นแฟลต และกรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการ ในด้าน ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่น ๆ

5) ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือน้อยกว่า 15 หลัง ต่อ 1 ไร่ แต่มีความหนาแน่นของจำนวนบ้านมากกว่าชุมชนชานเมือง และกรุงเทพมหานครได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่น ๆ

¹¹ <http://203.155.220.217/docd/chumchon.htm>

2.1.3 ชุมชนแออัด

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจปัญหาทางสังคมหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาชุมชนแออัด

2.1.3.1 ความหมายของ “ชุมชนแออัด”

ชุมชนแออัด หรือภาษาอังกฤษว่า “Crowded Community” ใช้แทนคำว่า “สลัม” ชุมชนแออัดเป็นคำที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐมนตรีเพื่อใช้แทนคำเดิม ตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2525 เหตุผลของการเปลี่ยนคำดังกล่าว คือ คำว่า “สลัม” ให้ความหมายในเชิงต่ำต้อย ผู้ที่อาศัยรู้สึกตนเป็นคนชั้นล่าง คือ หมายถึงช่องว่างทางสังคมอันอาจก่อให้เกิดผลลบได้¹²

ชุมชนแออัดตามความหมายของกระทรวงมหาดไทย หมายถึง “สภาพ เเคะสถานหรือบริเวณที่พักอาศัย ที่ประกอบด้วยอาคารเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรม มีบริเวณที่สกปรกกรงรังประชาชนอยู่กันอย่างแออัดผิดสุขลักษณะ ต่ำกว่ามาตรฐานสมควร จนไม่อาจอยู่แบบครอบครัวตามปกติวิสัยมนุษย์ ทำให้ไม่ปลอดภัยในด้านสุขวิทยาและอนามัย”¹³

ตามคำนิยามของการเคหะแห่งชาติ หมายถึง “ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่นไว้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชากรอยู่กันอย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยและชุมชนที่มีปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม”¹⁴

ทองสุข ชันทอง ให้ความหมายไว้ว่า “แหล่งที่มีอาคารหนาแน่นและอาคารส่วนมากชำรุดทรุดโทรม หรือมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือมีลักษณะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ความปลอดภัย ศีลธรรม หรือสวัสดิภาพของผู้อยู่อาศัยและประชาชน”¹⁵

ตามร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัดได้ให้ความหมายชุมชนแออัดไว้ว่า หมายถึง “บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่อาศัยอยู่อย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”¹⁶

2.1.3.2 ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด

เดิมเชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการกร่างพระราชบัญญัติควบคุมและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน

¹² เดิมใช้คำว่า แหล่งเสื่อมโทรม ต่อมาการเคหะแห่งชาติในสมัยของผู้อำนวยการดำรงสิทธิ์พัฒน์ ได้ขอคำอนุมัติคณะรัฐมนตรี ใช้คำว่า “ชุมชนแออัด” แทนอย่างเป็นทางการ

¹³ ณัฐชัย ดันดีสุข.2523: 30. สภาพปัจจัยและปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม. รายงานการสัมมนาผู้แทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในแหล่งเสื่อมโทรม.(23-30มกราคม 2523).

¹⁴ ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ.2525:8.คู่มือการปรับปรุงชุมชนแออัด.(12 กรกฎาคม 2525).

¹⁵ ทองสุข ชันทอง.2520:193.นิเวศวิทยาเมือง.ปัญหาของกรุงเทพมหานคร.(ฉบับที่1):กรุงเทพมหานคร.วชิรรินทร์การพิมพ์.

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด มาตรา 4

2520 ตามที่การเคหะแห่งชาติเสนอโดยให้การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องในการดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้วการเคหะแห่งชาติจึงได้ร่างพระราชบัญญัติควบคุมแหล่งเสื่อมโทรมไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2525 ซึ่งต่อมา นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ ได้นำร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมดังกล่าวเพื่อมาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางประการ รวมทั้งได้เปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด และได้ส่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2525

1) เหตุผลของการร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด¹⁷ มีใจความดังนี้ คือ เนื่องจากที่ชุมชนเดิมในเมืองใหญ่ ๆ หลายแห่งขาดการบริการที่เหมาะสม ทำให้เป็นชุมชนที่ไร้ระเบียบ ผิดสุขลักษณะ หนาแน่น และสกปรก รวมทั้งมีประชากรจำนวนมากอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยเมืองใหญ่ ๆ เพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดชุมชนแออัด มีสภาพเช่นเดียวกับชุมชนเดิม นับเป็นบ่อเกิดแห่งปัญหาทางสังคมนานาประการ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย อาชญากรรม ศีลธรรม และความปลอดภัยของประชาชน สมควรแก้ไข จัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพ สภาพการอยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ตลอดจนเพื่อให้รัฐบาลสามารถให้ความมั่นคงแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน และปรับปรุงชุมชนแออัดให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

2) หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็คือรัฐบาลจะกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารดำเนินการปรับปรุงก่อน ถ้าไม่ทำหรือทำไม่ได้ รัฐบาลจะเข้าดำเนินการปรับปรุงเอง โดยใช้จ่ายเงินของรัฐ

2.1.4 การพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชน ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือตนเอง (Self-help) นั่นคือการ “พัฒนาคน” หรือประชาชนที่อยู่ในชุมชนในฐานะที่คนเป็นทรัพยากรบุคคล (Human Resource)

2.1.4.1 ความหมายของ “การพัฒนาชุมชน”

องค์การบริหารวิเทศกิจ (ICA) หรือ AID ในปัจจุบันให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนไว้ว่า “เป็นกระบวนการแห่งการกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันวางแผนและลงมือกระทำเอง กำหนดว่ากลุ่มของตนและแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไร และปัญหาร่วมกันมีอะไรบ้าง แล้วจัดทำแผนการของกลุ่มและของเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถ

¹⁷ การเคหะแห่งชาติ.อ้างถึงในนางสาวปราณี พนมรังษี: 173-174.การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับชุมชนแออัด. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.บทบาทโครงการฟื้นฟูนคร ในการส่งเสริมความมั่นคงในการอยู่อาศัย.

แก้ปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด และถ้าจำเป็นอาจจะขอความช่วยเหลือทั้งด้านบริการและวัสดุจากองค์กรของรัฐบาลหรือที่มีใช้ของรัฐบาลได้”¹⁸

J.S. Jackson ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Advance in Africa ว่า “การพัฒนาชุมชนนั้น เราไม่อาจตีความหมายให้เป็นที่พอใจได้ ในด้านเนื้อหาของคำ เพราะว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีที่กระทำ (Manner or Method) มากกว่าตัวงานที่ทำจริง ๆ”

Dr. John Badeau ให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนในที่ประชุมเรื่อง “การพัฒนาชุมชนและความเปลี่ยนแปลงของชาติ” ที่กรุงวอชิงตัน พ.ศ. 2501 ว่า “เป็นโครงการที่จะช่วยให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถยื่นมือออกมาให้บริการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่แล้ว ไปใช้ให้เกิดประโยชน์”

การประชุมที่เคมบริดจ์ เมื่อปี พ.ศ. 2491 ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า “เป็นขบวนการที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชน และควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนด้วยกัน และถ้าประชาชนไม่รู้จักริเริ่มก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้ขบวนการนี้ได้รับการตอบสนองจากประชาชนด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง”

2.1.4.2 หลักการพัฒนาชุมชน

ดร. ไพรัตน์ เตชะรินทร์¹⁹ ได้สรุปหลักการในการพัฒนาชุมชนไว้ ดังนี้

- 1) เป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนให้เจริญขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
- 2) เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติและคนในชุมชนมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชนให้มากที่สุด
- 3) เป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติ แนวความคิดให้ถูกต้อง
- 4) แผนงานพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับขีดความสามารถของประชาชน และแนวนโยบายของรัฐบาล
- 5) เป็นกรรมวิธีเปลี่ยนแปลงที่ส่งเสริมให้ราษฎรในชุมชนรู้จักวิธีช่วยเหลือตนเองโดยพลังกลุ่มคนเป็นสำคัญ
- 6) เป็นแผนงานพัฒนาที่อาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับหน่วยงานของรัฐบาล และองค์การอาสาสมัครเอกชน
- 7) เป็นโครงการพัฒนาชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือทางวัสดุอุปกรณ์วิชาการ จากรัฐบาล และเอกชนภายนอกชุมชน เมื่อเห็นโอกาสถึงความสามารถของชุมชน
- 8) เป็นกรรมวิธีที่ส่งเสริมให้ประชาชน เกิดความคิดริเริ่มในการพัฒนาชุมชนของตนเอง

¹⁸ วิรัช วิรัชนิการธรรม (เตียง หงษ์กุล). 2531: 66. การพัฒนาชุมชนเปรียบเทียบ : การพัฒนาชุมชนตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

¹⁹ ดร. ไพรัตน์ เตชะรินทร์. 2524 : 14.การบริหารงานพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนา.

9) เป็นกระบวนการพัฒนาที่ต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่นเป็นหลัก

10) เป็นวิธีการพัฒนาโดยใช้หลักการและแนวทางระบอบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

โดยสรุปหลักการที่สำคัญมากที่สุดที่ใช้ในการพัฒนาชุมชนคือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชุมชน เพราะเป็นการสอนหรือให้การศึกษาทางอ้อม (Non-directive Approach) แก่ประชาชน ได้เรียนรู้ถึงวิถีทางในการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุด และสามารถนำไปใช้ประโยชน์

2.2 แนวคิดด้านสวัสดิการ (Social Welfare)

ในระบบเศรษฐกิจการตลาด นโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตของประชาชน จากสังคมครอบครัวและเครือญาติมาเป็นสังคมของการทำงาน (Work Society) ที่ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ความแออัดของประชากรในเมือง ความเหินห่างแปลกแยกของสมาชิกครอบครัว อุบัติเหตุและโรคร้ายไข้เจ็บต่าง ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาคุณภาพชีวิตและการดำรงชีพของประชาชน และเนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีแนวคิดว่า ประชาชนมีศักยภาพในการผลิตและมีโครงการที่จะสร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้ รัฐก็จำเป็นต้องดูแลให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ให้เป็นปัญหาต่อสังคม รัฐจึงต้องจัดระบบการให้บริการและการดูแลปัญหาดังกล่าวของประชาชนในประเทศ

คำว่า “สวัสดิการ” ในประเทศไทย คนส่วนใหญ่มักนึกถึงก็คือ การให้ฟรี หรือหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ แต่ในความจริงแล้ว “สวัสดิการ” มีความหมาย และลักษณะในมิติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครอง เป็นงานหรือกิจกรรมที่มีขอบข่ายกว้างขวาง ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนในประเทศ อาจดำเนินการได้ทั้งฝ่ายรัฐซึ่งเรียกว่า “กรมประชาสงเคราะห์” และฝ่ายเอกชนซึ่งเรียกว่า “การสงเคราะห์เอกชน” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในแง่คุณภาพชีวิต (Quality of Life) เพราะสวัสดิการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม จึงเป็นหน้าที่ทั้งของรัฐ และคนในสังคมให้สามารถเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวมร่วมกันต่อการใช้สิทธิสวัสดิการให้ถูกต้อง

2.2.1 ความหมายของสวัสดิการ

Encyclopedia Americana ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า “ส่วนมากหมายถึงสถาบันและบริการต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายหลักเพื่อที่จะชำระไว้และส่งเสริมความอยู่ดีของประชาชนในด้านร่างกาย สังคม สติปัญญา หรืออารมณ์”

Encyclopedia Britanica ได้ให้ความหมายคำว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป”

มาริสตา ภูเพ็ชร (2535: 6) ได้กล่าวว่า “นักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยได้นิยามไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2535 ซึ่งสะท้อนองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมว่าเป็นงานที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งในยามปกติและในยามที่ประสบปัญหา การให้ความช่วยเหลือมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นเงิน สิ่งของ การดูแลและการให้บริการ (Cashes, Kinds, Care and Services) โดยมีองค์ประกอบของกิจกรรมด้านการศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างงาน และบริการสังคม

สุวรรณ รื่นยศ (2512 อ้างถึงใน สุเทพ เชาวลิศ, 2527: 3-4) ให้ความหมายว่า งานสวัสดิการสังคมมีความหมายครอบคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างของรัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคม เป็นชาติ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองให้มีความสุขทั้งทางกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ตลอดจนการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ การศึกษาอบรมตามสมควรแก่อัธภาพ และความรู้ที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เพื่อความเรียบร้อยและความเป็นปึกแผ่นของสังคม

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (2535-2539) นิยามสวัสดิการสังคมว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ หรือไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบของสังคม และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ ทั้งนี้บริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐานเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ต่อมา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการแห่งชาติ (2545 : 4) ได้ปรับนิยามความหมายของสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ในแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) ว่าหมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐานโดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงในสังคม การมีนันทนาการ และบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบการจัดบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการสังคมในทุกระดับ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายสวัสดิการสังคมหมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

Encyclopedia of Social Work (1971: 1446 อ้างถึงใน วันทนี วาสิตะสิน และคณะ, 2541: 22) ให้นิยามว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและอาสาสมัครเพื่อมุ่งป้องกันและขจัดปัญหาสังคม หรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่ม และชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากร นักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ ตลอดจน ผู้ช่วยนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ (Paraprofessional)

Goode (1967: 5-19) ให้ความหมายว่า สวัสดิการสังคมเป็นระบบการให้การช่วยเหลือโดยจัดสรรให้ในรูปของสิ่งของและบริการไปสู่บุคคล กลุ่มคนต่าง ๆ โดยให้ผ่านสถาบันทางสังคมได้แก่ครอบครัว โบสถ์ สหภาพแรงงาน รัฐ ภาครัฐ เชื่อว่า สวัสดิการสังคมต้องปกป้องคุ้มครองผู้ยากไร้ ดังนั้นสวัสดิการสังคมจึงมีความหมายมากกว่าการกินดี อยู่ดี ทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล แต่รวมถึงความคิดในการปกป้องคุ้มครองผู้ยากไร้ เช่นเดียวกับการปกป้องสังคมจากผู้ยากไร้ด้วย

Reid (ม.ป.ป.: 206) นิยามสวัสดิการสังคม คือ ความคิดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นพันธะทางจริยธรรมทางสังคมที่จะช่วยเหลือผู้ยากไร้ในลักษณะของกิจกรรมที่จัดระบบ โดยผ่านนโยบายและแผนงานของรัฐเพื่อตอบสนองปัญหาสังคมที่เห็นได้ เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ที่ตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงทางสังคม

ประนาบ ชัดเตอร์จิ (1997: 24-46) ได้กล่าวว่า สวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของแต่ละประเทศ ปัจจุบันนักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมมักจะแยกสวัสดิการสังคมออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

- 1) สวัสดิการเศรษฐกิจ หมายถึง กินดีอยู่ดีของคนในสังคม เช่น มีรายได้ มีทรัพย์สินที่ครอบครอง สถานะทางภาษี และดัชนีอื่น ๆ (รายได้ประชาชาติ รายได้ต่อหัว)
- 2) สวัสดิการที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ หมายถึง กินดีอยู่ดีมีความสุขของคนในสังคมที่เกี่ยวข้องกับสภาพทางชีวภาพ สภาพอารมณ์จิตใจ และสภาวะมาตรฐาน ดังนั้นคนจนมีรายได้น้อยมักจะมีปัญหาสุขภาพที่ไม่ดี (ทั้งทางกายและใจ) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการทางสังคมจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน

โดยสรุป สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

2.2.2 ความเป็นมาของสวัสดิการ

สังคมไทย สวัสดิการสังคมเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอยู่ในสังกัดใหม่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ได้มีการจัดทำ “แผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534)” เพื่อเป็นแผนแม่บทชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนสามารถนำไปปฏิบัติได้ เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้มีการเปลี่ยนชื่อแผนเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539)” ปัจจุบันกำลังเข้าสู่แผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549) จะเห็นได้ว่า 2 ศตวรรษที่ผ่านมางานสวัสดิการสังคมไทยเป็นงานที่มีพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยอยู่ภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญ

1) ยุคแรก (ก่อนพ.ศ. 2475-2499) ยุคแรกเป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงหลังการเปลี่ยนแปลง (ก่อนพ.ศ. 2475-2499) ซึ่งพัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมในช่วงนี้ถือเป็นรากฐานสำคัญของงานสวัสดิการสังคมในยุคต่อไป ในช่วงนี้จะใช้คำว่า “สังคมสงเคราะห์” ซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วงได้แก่

(1) ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย

สถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดสังคมสงเคราะห์ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักทศพิธราชธรรม และจักรวรรดิวัตร 12 ประการ ที่พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์จะต้องยึดถือเป็นหลักปกครองประเทศให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุขกับประชาราษฎร์

องค์พระมหากษัตริย์ไทยแทบทุกพระองค์จึงได้เป็นองค์อุปถัมภ์ของงานสังคมสงเคราะห์ของไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมาโดยตลอด รวมทั้งพระสงฆ์ยังทำหน้าที่ให้การศึกษา อบรมจริยธรรมให้กับเด็กผู้ชาย พระสงฆ์จึงเป็นแหล่งรวมด้านจิตใจของคนในชุมชน และเป็นผู้ช่วยเหลือสงเคราะห์กับคนในชุมชน

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้นำแนวคิด “การสร้างรัฐชาติ” โดยมีแนวคิดการปฏิรูปสังคมไทยเพื่อให้รอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก รัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางรากฐานของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครองให้ยกเลิกการบริหารงานราชการแบบเดิมโดยใช้การบริหารงานส่วนกลางจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม กอง และบริหารงานส่วนภูมิภาคและทรงนำ “ระบบราชการ” มาใช้ในการบริหารงานของประเทศ ด้านสังคมได้มีการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจัดตั้งองค์การสังคมสงเคราะห์ที่เป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2436 คือ สมาชุกาโลมแดง (ปัจจุบันคือ สมาชากาชาดไทย) เพื่อช่วยเหลือรักษาพยาบาลทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากการรบระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในขณะนั้น

สมัยคณะราษฎร

พ.ศ.2475 ได้มีการนำเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ต่อคณะรัฐมนตรีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมคือ ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจได้นำเสนอให้รัฐบาลประกันความสุขสมบูรณ์ของประชาชนที่เรียกว่า “การประกันสังคม” (Social insurance) “ประชาชนได้รับเงินจากรัฐบาลหรือสหกรณ์ตามอัตราที่กำหนด เพื่อให้พอเพียงแก่การยังชีพ” แต่ทว่าร่างเค้าโครงเศรษฐกิจไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลขณะนั้น เนื่องจากเหตุผลดังนี้

- ทศนคติและค่านิยมของประชาชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในกรอบความคิดศักดินา
- คนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในหลักการของเค้าโครงเศรษฐกิจ
- กลุ่มคนก้าวหน้าที่เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจมีเพียงไม่กี่คน ขาดฐานอำนาจและการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ในสังคม
- แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการลอกเลียนแบบแนวคิดตะวันตกเป็นการรับอิทธิพลจากยุโรป ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยที่เพิ่งเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบใหม่ รวมทั้งวิจารณ์ว่าเป็นแนวคิดสังคมนิยมที่ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสังคมไทยในขณะนั้น

(2) หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ประกาศนโยบายสังคมที่สำคัญคือ รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข ตลอดจนการค้าและการสงเคราะห์ พ.ศ. 2499 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งผู้เชี่ยวชาญจากองค์การสหประชาชาติและธนาคารโลก เข้ามาวางแผนการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้อำนาจที่เรียกว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)” นั้นเอง โดยช่วงนี้เป็นยุคเริ่มต้นขององค์การสังคมสงเคราะห์การกุศลต่าง ๆ

สังคมยุคแรกของไทยในช่วงนี้ถือว่าได้เป็นช่วงเริ่มต้นการแสวงหาเพื่อพัฒนาสังคมไทยเป็นช่วงของพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตก แม้ว่าคณะราษฎรจะมีนโยบายสังคมที่ส่งเสริมสวัสดิการให้กับประชาชน แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลเพียงแต่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐ แต่ไม่ได้

มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องอย่างจริงจังแต่อย่างไรซึ่งเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งในเวลาต่อมา

2) ยุคที่สอง (พ.ศ. 2500-2534)

ยุคที่สองเป็นช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) โดยในปีพ.ศ. 2502 รัฐบาลได้จัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น แต่รัฐให้ความสำคัญกับงานสวัสดิการสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาทางสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2530-2534) รัฐให้การดูแลสงเคราะห์ประชาชนที่เดือดร้อนเป็นหลัก

3) ยุคปัจจุบัน (ระหว่าง พ.ศ. 2535-ปัจจุบัน)

สังคมไทยในปัจจุบันเป็นเสมือนรอยต่อระหว่างสังคมสมัยใหม่กับสังคมหลังสมัยใหม่ รัฐเปลี่ยนนโยบายจากการเน้น “การพัฒนาเศรษฐกิจ” มาเป็น “การพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง” และการพัฒนาสังคมแบบยั่งยืน งานสวัสดิการสังคมก็ได้มีการกำหนดแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) ถึงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549)

2.2.3 องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคม

จิตร ระติวงศ์ (2532 : 3-4 อ้างถึงใน วันทนี วาสิกสิน และคณะ, 2541 : 2) ให้ความเห็นว่าสวัสดิการสังคมมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมในฐานะที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาสังคม ดังนั้นสวัสดิการสังคมยังอาจหมายถึงการกำหนดนโยบายสังคมโดยรัฐที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 บริการ ได้แก่

- 1) บริการประกันสังคม (Social insurance)
- 2) บริการสงเคราะห์ประชาชน/ การประชาสงเคราะห์/ สาธารณูปโภค (Public assistance)
- 3) บริการสังคม (Social services)

องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป มีการใช้ใน 2 ลักษณะคือ ลักษณะกว้างและลักษณะแคบดังนี้

1) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้างแบ่งเป็น 7 ด้านได้แก่ การศึกษา (Education) สุขภาพอนามัย (Health) ที่อยู่อาศัย (Housing) การทำงานและการมีรายได้ (Employment and income maintenance) ความมั่นคงทางสังคม (Social security) บริการสังคม (Social services) และนันทนาการ (Recreation)

2) องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคมของสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 3 บริการ ได้แก่ บริการประกันสังคม (Social

insurance) บริการสงเคราะห์ประชาชน บริการประชาสงเคราะห์/บริการสาธารณูปการ (Public assistance) และบริการสังคม (Social services)

ดังนั้น องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง 7 ด้าน และองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบ 3 ด้าน จึงขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ของนักสวัสดิการสังคมสำหรับในสังคมไทยนำมาใช้ทั้ง 2 ลักษณะ ทั้งด้านกว้างและด้านแคบ แต่โดยทั่วไปแล้วสังคมไทยมักจะรู้จักบริการสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบมากกว่า โดยบริการประกันสังคมถือเป็นบริการที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่พัฒนาขยายความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ขณะที่บริการสงเคราะห์ประชาชนยังคงเป็นบริการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณการช่วยเหลือกับผู้เดือดร้อน

กรมประชาสงเคราะห์ (2536:53) อธิบายว่า องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมประกอบด้วย ปัจจัยต่าง ๆ 7 ประการ คือ (1) การศึกษา (2) สุขภาพอนามัย (3) ที่อยู่อาศัย (4) การทำงานและการมีรายได้ (5) ความมั่นคงทางสังคม (6) บริการสังคม (7) นันทนาการ

องค์ประกอบของ “งานสวัสดิการสังคม” ข้างต้นสรุปได้ว่า “สวัสดิการสังคม” เกี่ยวข้องกับงานสาขาต่าง ๆ 6 สาขา ได้แก่

- 1) การศึกษา (Education)
- 2) การเคหะ (Housing)
- 3) การจัดบริการสังคม (Social service)
- 4) การประกันสังคม (Social insurance)
- 5) การสาธารณสุข (Public health)
- 6) การแรงงาน (Labour welfare)

2.2.4 หลักการสวัสดิการสังคม

Donnison (1961) และ Titmuss (1974) ได้ให้หลักการของงานสวัสดิการสังคมไว้ 4 ประการคือ

1) การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการหรือความจำเป็น (Needs) ช่องทางการจัดสวัสดิการสังคมมี 5 ส่วน ได้แก่ ครอบครัว เครือญาติ นายจ้าง องค์กรการกุศล และรัฐบาล การจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากร รวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้

2) การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ (Occupational measure) โดยใช้หลักการครอบคลุมทั้งสากล (Universal coverage) ให้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ

3) การใช้มาตรการบริการสังคม (Social services measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อสร้างให้คนมีความมั่นคงทางสังคม

4) ระบบการจัดสวัสดิการสังคมมี 3 ระบบ ได้แก่ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

การจัดสวัสดิการสังคมของไทยในปัจจุบันได้คำนึงถึงหลักการที่สอดคล้องกับความเป็นสากลสำคัญ ได้แก่

1) สิทธิมนุษยชน (Human rights)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล เด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ ที่เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้องคุ้มครอง โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ

2) ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic needs)

ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐบริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม

3) ความยุติธรรมทางสังคม (Social justice)

บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคมบริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา วัฒนธรรม

4) การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation)

บริการสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับทุกคนตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่ม ทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการ

5) ความโปร่งใส (Transparency)

หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลัก

ส่วน ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย (2538 : 52-53)²⁰ ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของประชาชนที่ควรคำนึงถึงในประเด็นต่อไปนี้ คือ

- 1) การจัดให้ตรงตามความต้องการของประชาชน
- 2) การให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ
- 3) การจัดให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกัน

²⁰ ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชนะภัย. 2538:52-53.อนาคตของประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

- 4) ความสม่ำเสมอ
- 5) การไม่เป็นการกระทบประชาชน

ส่วนหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของรัฐหรือองค์กรนั้น รัฐหรือองค์กรที่จัดบริการสวัสดิการสังคมอาจจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ต่อไปนี้

- 1) คำนึงถึงต้นทุนหรืองบประมาณ
- 2) คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
- 3) คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับ
- 4) คำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจในนิยามความหมายของสวัสดิการสังคม สังคมสงเคราะห์ และความมั่นคงของมนุษย์ ความหมายของสวัสดิการสังคมจึงมีทั้งมิติกว้างและแคบ สวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม ประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศกลไกนโยบายของรัฐ กลไกการบริหารองค์กร กลไกการดำเนินงาน ปัจจุบันสวัสดิการสังคมอยู่ภายใต้กระแสโลกจึงทำให้เกิดการใช้มาตรฐานสากลมากำหนดแนวคิด และทฤษฎีสวัสดิการสังคม แนวคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ แนวคิดสิทธิมนุษยชน แนวคิดความเป็นพลเมือง แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และแนวคิดการพัฒนาสังคม เป็นต้น จึงส่งผลหลักการสำคัญของการจัดสวัสดิการสังคมจึงให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนความต้องการขั้นพื้นฐาน ความยุติธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส

2.2.5 แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ²¹ (มติชนรายวัน, 2545: 2) ทำให้รัฐจัดระเบียบกระทรวงใหม่ โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” โดยได้ย้ายจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไปอยู่ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545-2549) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ มุ่งเน้นพัฒนาสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพใน 3 ด้าน คือสังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

²¹ มติชนรายวัน.3 เมษายน 2545, น.2.

วิสัยทัศน์

ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงระบบคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาคเป็นธรรม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี คุณธรรม ความโปร่งใส ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วม การบูรณาการทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมตลอดจนปฏิรูปการบริหารจัดการ รวมทั้งพัฒนาวิธีการและมาตรฐานการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ
- 2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงและสามารถตรวจสอบระบบบริการทางสังคม
- 3) เพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม องค์กรธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันทางสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และประเทศ
- 4) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานุเคราะห์และอาสาสมัครในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ให้เพียงพอ พัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐาน การให้มีระบบตรวจสอบและควบคุมจรรยาบรรณ รวมทั้งการพัฒนาวิธีการทางสังคมสงเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม

เป้าหมาย

- 1) ขยายระบบความมั่นคงทางสังคมให้ได้มาตรฐานและครอบคลุมประชาชนมากขึ้น
- 2) มีจำนวนหน่วยงานทั้งภาครัฐบาล ภาคประชาสังคม องค์กรธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันทางสังคม ตลอดจนประชาชน นุเคราะห์ และอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เพิ่มมากขึ้น
- 3) มีเครือข่ายการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

- 1) ยุทธศาสตร์การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิบุคคล ครอบครัว กลุ่มและชุมชน โดยการให้ความสำคัญแก่การจัดบริการทางสังคมเพื่อพิทักษ์คุ้มครองสิทธิด้านสวัสดิการสังคมของประชาชนทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว กลุ่มและชุมชน และการบูรณาการทางสังคม เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ และได้รับบริการสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยให้ครอบคลุมงานด้านสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ ได้แก่ การจัดสวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการที่อยู่อาศัย สวัสดิการแรงงานและการมีงานทำ การประกันสังคม นันทนาการและการให้บริการสังคมทั่วไป

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อการคุ้มครองทางสังคม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประชาชนในงานด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ และการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามปณิญา อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

3) ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน อาสาสมัคร องค์กรประชาชน องค์กรธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์มากขึ้น

4) ยุทธศาสตร์พัฒนาการบริหารจัดการ โดยการพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดด้านสวัสดิการสังคม การส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาการฝึกอบรม และพัฒนาการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร และวิธีการทำงานสังคมสงเคราะห์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานในลักษณะบูรณาการ พร้อมทั้งการให้ความสำคัญแก่การถ่ายโอนงานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชน การพัฒนาระบบงบประมาณ การประชาสัมพันธ์ ตลอดจนการติดตามประเมินผล รวมทั้งการระดมทุนทางสังคมเพื่อใช้ในงานด้านสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากผลการสำรวจความคิดเห็น²² เรื่องการจัดทำแผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 โดยคณะกรรมการจัดทำแผนฯ เกี่ยวกับปัญหาสังคมจากทั่วประเทศ จำนวน 2,002 ตัวอย่าง ระหว่าง เดือนพฤศจิกายน 2543-กุมภาพันธ์ 2544 พบว่า ปัญหาสังคมเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข แยกตามด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

- 1) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย
- 2) สวัสดิการด้านการศึกษา
- 3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย
- 4) สวัสดิการแรงงาน
- 5) การประกันสังคม
- 6) สวัสดิการนันทนาการ
- 7) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 8) สวัสดิการสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบไทยควรให้สอดคล้องกับคุณค่าของคนในสังคมไทย เพราะคนไทยยังมีวัฒนธรรมแบบรวมกลุ่มมิใช่การดำรงอยู่แบบปัจเจกบุคคลเป็นหลักเช่นสังคมตะวันตก บทบาทของรัฐที่สำคัญคือ การบูรณาการในทุกระดับตั้งแต่ กลไกระดับนโยบาย กลไก

²² คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.2545.แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่สี่.

การบริหารส่วนองค์กร และกลไกการปฏิบัติงาน เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายการสร้างระบบความมั่นคงของมนุษย์และระบบความมั่นคงทางสังคมในระยะยาว รูปแบบของสวัสดิการไทยจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในกระแสโลก กระแสภูมิภาค และกระแสของแต่ละท้องถิ่นต่อไป

2.3 แนวคิดด้านเครือข่าย

2.3.1 ความหมายของเครือข่าย

การนิยาม คำว่าเครือข่าย เป็นกระบวนการในการสร้างความเข้าใจถึงความหมาย แนวคิด ที่หลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้ให้ได้รับรู้และเข้าใจก่อนที่จะศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ

กาญจนา แก้วเทพ²³ (2538:60) ให้คำจำกัดความของเครือข่าย ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Networks” เครือข่าย หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรที่มีทรัพยากร เป้าหมาย วิธีการและมีกลุ่มเป้าหมายของตัวเอง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความหมายเครือข่ายการเรียนรู้ไว้ว่า หมายถึง การประสานแหล่งความรู้ ข้อมูลข่าวสารการให้ทรัพยากรและการปฏิบัติอย่างสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาในและนอกระบบโรงเรียน และหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในทุกระดับ ตลอดจนระบบการเรียนรู้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความต้องการของบุคคลและชุมชน

Mitchell (อ้างถึงใน ขรรข ศรีเจริญวงศ์, 2533 : 19) ได้ให้ความหมาย เครือข่ายทางสังคม หมายถึง กลุ่มของความสัมพันธ์ที่บุคคลกลุ่มหนึ่งมีต่อกันและกัน และลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น สามารถนำไปใช้ในการอธิบายพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านั้นได้

อเนก นาคะบุตร²⁴ (2533 : 29) ให้ความหมายของเครือข่าย หมายถึง การรวมกลุ่มของบุคคล ในชุมชน บุคคลระหว่างชุมชน กลุ่มกับกลุ่ม ชุมชนกับชุมชน โดยยึดหลักตามขอบเขตพื้นที่ ประเด็นปัญหาและสถานภาพทางสังคม โดยไม่แยกแยะระหว่างการเรียนรู้กับวิถีชีวิต การเรียนรู้และการปฏิบัติ เนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นหนึ่งเดียว

ชาติชาย ณ เชียงใหม่²⁵ (2533 : 209-214) ได้อธิบายว่า เครือข่ายทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดของคนในสังคมที่กลุ่มบุคคลมีต่อกัน โดยคุณลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นสามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ เครือข่ายทางสังคมนี้

²³ กาญจนา แก้วเทพ.2538.เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน.สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนา.กรุงเทพมหานคร:Mild Publishing.

²⁴ อเนก นาคะบุตร.2533.เครือข่ายการเรียนรู้ของชาวเขาที่ขายสินค้าในเขตเมืองเชียงใหม่.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

²⁵ ชาติชาย ณ เชียงใหม่.2533.การบริหารพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน.สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประกอบด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมด การเรียนรู้ของบุคคล หรือกลุ่มองค์กรใดก็ตามย่อมสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเครือข่ายสังคมรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์ทางเครือข่าย เพื่อน และความสัมพันธ์ในฐานะของบุคคลหรือกลุ่มองค์กรที่มีปัญหา มีกิจกรรมที่ปฏิบัติทางสังคมร่วมกันที่ทำให้ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้

นฤมล นิราทร²⁶ (2543: 6) เสนอว่าเครือข่ายหรือ Network มีความหมายได้หลายลักษณะซึ่งหากมองในเชิงโครงสร้าง เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของจุดต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงต่อกันด้วยเส้น โดยจุดต่าง ๆ คือ บุคคลหรือกลุ่ม ส่วนเส้นที่เชื่อมนี้ คือ ความสัมพันธ์ที่บุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ มีต่อกัน

อรรรณพ พงษ์วาท²⁷ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน ประกายทิพย์ วงศ์หอม, 2543 : 19) ให้ความหมายของเครือข่ายความร่วมมือ (Co-operative network) หมายถึง การเชื่อมโยงร้อยรัด เอาความพยายาม และการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบและอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน

ปาน กิมปี²⁸ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน รุ่งโรจน์ เพชรบุรณิน, 2546 : 16) ได้ให้ความหมายของเครือข่าย คือ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล จนเกิดการปฏิสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนสิ่งของหรือข้อมูลข่าวสารขึ้น ซึ่งจะมีความกว้างมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกรณีปฏิสัมพันธ์และการเชื่อมโยงของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มก.²⁹ (ปีที่ 29 ม.ค.-มิ.ย. 2546) ได้ให้ความหมายของเครือข่าย หมายถึง การรวมตัวของกลุ่ม ที่มีการประสานงานหรือทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง มีระยะเวลานานพอสมควรมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกันและหากบรรลุวัตถุประสงค์หนึ่งแล้ว อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มวัตถุประสงค์ใหม่ได้

พจนานุกรมของอเมริกัน³⁰ (The American Heritage Dictionary of English Language, 1992) ได้ให้ความหมายของเครือข่ายว่า เป็นการปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการต่อบุคคลอื่น โดยมีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

สุนทร สุนนท์ชัย (2535 อ้างถึงใน กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538 : 2) ได้ให้ความหมายของ เครือข่ายการเรียนรู้ หมายถึง การเชื่อมโยงประสานสัมพันธ์แหล่งความรู้ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

²⁶ นฤมล นิราทร.2543.การสร้างเครือข่ายการทำงาน:ข้อควรพิจารณาบางประการ.มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.กรุงเทพมหานคร.

²⁷ ประกายทิพย์ วงศ์หอม.2543.เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁸ รุ่งโรจน์ เพชรบุรณิน.2546. เครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁹ วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มก. 2546. ปีที่ 29ม.ค.-มิ.ย.

³⁰ The American Heritage Dictionary of English Language.1992.Third Edition.Houghton Mifflin Company.

เพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลซึ่งกันและกัน กระทำได้โดยบุคคลต่อบุคคล บุคคลต่อสถาบัน หรือ บุคคลต่อมวลชนก็ได้ เพื่อให้การเรียนรู้ของชุมชนมีความรู้ ทันต่อเหตุการณ์³¹

เครือข่ายการเรียนรู้ หมายถึง การประสานแหล่งความรู้และข่าวสารการใช้ทรัพยากรและ ปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในและนอก ระบบโรงเรียน และระหว่างหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชนตลอดจนระบบการเรียนรู้อย่างไม่ เป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้อย่างกว้างขวาง และต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความ ต้องการของบุคคลและชุมชน

สรุปเครือข่าย คือ การเชื่อมต่อระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ แล้วขยายผลออกไปเป็นวงกว้าง เพื่อให้สังคมเกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น และการเชื่อมต่อระหว่างมนุษย์นั้น จาก ความสัมพันธ์ย้อนกลับเชิงบวก จะส่งผลให้เกิดพลังทวีคูณ (Reinforcing) เกิดการขยายผลแบบก้าว กระโดด (Quantum leap) เป็นพลังสร้างสรรค์ที่เปลี่ยนคุณภาพอย่างฉับพลัน (Emergence) เป้าหมาย ที่ปรารถนาของการสร้างเครือข่าย คือ การนำเอาจิตวิญญาณสร้างสรรค์ของมนุษย์ปัจเจกชนมาถัก ทอ เชื่อมโยงรวมกันได้

2.3.2 ที่มาเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายสามารถพิจารณาได้จากระบบสิ่งมีชีวิต ซึ่งมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนั้น เราต้องสร้างโอกาสในการเชื่อมโยงเครือข่ายต่อไปเรื่อย ๆ มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา (ลอง ผิด-ลองถูก) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสื่อสารจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างเครือข่าย นั่น คือ

- 1) การส่งสาร ข้อมูลหรือข่าวสารที่ส่งต้องชัดเจนให้ผู้รับเข้าใจง่าย
- 2) การรับสาร ต้องพร้อมที่จะเปิดใจรับข้อมูลหรือข่าวสารอื่นที่อยู่นอกเหนือจากความคิด ที่ตนมีอยู่เดิม

การส่งสารและการรับสารที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลให้เกิดการขยายเครือข่ายออกไปในวง กว้างได้ นอกจากนี้ เครือข่าย ต้องมีจุดยืน มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และพร้อมที่จะเชื่อมโยงกับ องค์กรอื่นอยู่เสมอ รวมทั้งต้องมี ความยืดหยุ่น ไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัวนัก แต่เน้นให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายเป็นสำคัญ

ในภาคธุรกิจการสร้างเครือข่ายนำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มในเชิงธุรกิจ เช่น การพัฒนา ผลิตภัณฑ์ใหม่ เป็นต้น ในงานพัฒนาชุมชนการสร้างเครือข่ายในการทำงานเป็นวิธีการหนึ่งในการ ให้ได้มาซึ่งความยั่งยืนของการพัฒนา ซึ่งนักพัฒนาพบว่า การใช้เครือข่ายเป็นเครื่องมือที่ชาวบ้าน

³¹ กรมการศึกษานอกโรงเรียน.2538.เอกสารประกอบการสัมมนาทางไกล การบริการเครือข่ายการศึกษานอกโรงเรียน.กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว

ยอมรับง่ายที่สุด เนื่องจากแนวคิดและวิธีปฏิบัติเรื่องเครือข่ายเป็นสิ่งที่มียู่ในวัฒนธรรมของชาวบ้านอยู่แล้ว (นฤมล นิราทร, 2543:9)

การเกิดเครือข่ายแต่ละเครือข่าย มีจุดเริ่มต้นหรือถูกสร้างมาด้วยวิธีการที่ต่างกัน ซึ่งมาจากการศึกษาที่สามารถสรุปได้ใน 3 ลักษณะนี้ (สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ อ้างถึงใน รุ่งโรจน์ เพชรบุรณิน, 2546 : 17)

1) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เครือข่ายมักเกิดขึ้นจากการเป็นเครือข่าย มีความคิดความเชื่อที่คล้ายคลึงกัน หรือประสบกับสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจเหมือนกันมาก่อนมารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิด ประสบการณ์ไปจนถึงร่วมกันแสวงหาทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าการดำรงอยู่ของกลุ่มสมาชิก

2) เครือข่ายการจัดตั้ง เครือข่ายจัดตั้งนี้ มักเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากความพร้อม และความต้องการของผู้นำ หรือได้รับการสนับสนุนจากภายนอกมากระตุ้นก่อน

3) เครือข่ายวิวัฒนาการ เครือข่ายที่มีได้เป็นไปโดยธรรมชาติแต่แรกเริ่ม และมีได้ถูกจัดตั้งโดยตรงแต่จะเป็นไปในลักษณะของกระบวนการพัฒนา ผสมผสานอยู่ โดยเริ่มที่กลุ่มบุคคลองค์กรมารวมกันมีวัตถุประสงค์กว้าง ๆ ในการที่จะสนับสนุนกันและเรียนรู้ไปด้วยกันก่อน โดยอาจจะยังมิได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างชัดเจน

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ ³²(2537 : 78) กล่าวไว้ในศักยภาพและเครือข่ายผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของเครือข่ายว่า เครือข่ายเกิดขึ้น 2 แบบ คือ

- 1) เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยเหตุปัจจัย 3 ประการ คือ
 - (1) ปัจจัยทางเครือญาติ
 - (2) ปัจจัยทางความเชื่อ
 - (3) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ
- 2) เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง เกิดจากความพร้อมและความต้องการของผู้นำ

กรณีเกิดจากความพร้อมภายใน และการหนุนช่วยจากองค์กรภายนอกชุมชน เช่น รัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนถ้าสามารถเข้าใจองค์กรชุมชน และกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งสังคมได้ก็จะเป็นประโยชน์มาก เมื่อทุกภาคเกิดเครือข่ายนี้แล้วบ้านเมืองจะมั่นคงได้ ³³(ประเวศ วะสี, 2536 : 19)

³² สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ.2537. ศักยภาพและเครือข่ายผู้นำท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร:เจริญวิทย์การพิมพ์.

³³ ประเวศ วะสี.2536.รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติในการระดมสรรพกำลังเพื่อสร้างเครือข่ายการเรียนรู้.สำนักงานรัฐมนตรี(1-2 ก.ย.).

2.3.3 ประเภท/รูปแบบเครือข่าย

โดยทั่วไปรูปแบบของเครือข่ายสามารถกล่าวได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่

- 1) รูปแบบรวมศูนย์ เป็นเครือข่ายที่องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิก มีความร่วมมือ ประสานงานและมีความสัมพันธ์กับกลุ่มแกนกลางสูง
- 2) รูปแบบกระจาย เป็นเครือข่ายองค์กรแกนหรือกลุ่มแกนกลางประสาน ตลอดจน สมาชิกมีการติดต่อสื่อสาร ประสานงานร่วมมือซึ่งกันและกัน กระจายการประสานงานเชื่อม ประสานสัมพันธ์กันในระหว่างสมาชิกด้วยกันและกับกลุ่มแกน ซึ่งกลุ่มแกนจะคอยทำหน้าที่ เอื้ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก
- 3) รูปแบบกระจายเชิงซ้อน เป็นเครือข่ายกระจายที่สมาชิกเครือข่าย สามารถติดต่อ ประสานงานร่วมมือซึ่งกันและกัน และขยายการติดต่อไปยังกลุ่มหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มหรือ องค์กรต่างๆ เหล่านั้นเป็นเครือข่ายซึ่งกันและกันมีลักษณะเป็นเครือข่ายเชิงซ้อน โดยกลุ่มแกนหรือ องค์กรแกนจะมีผู้ประสานงานหรือเลขานุการเครือข่ายหลายคน

ส่วนกาญจนา แก้วเทพ³⁴ (2538 : 62-63) ได้แบ่งรูปแบบของเครือข่ายตามลักษณะว่าด้วยการ ควบคุมสั่งการ เป็น 2 แบบ คือ เครือข่ายแนวตั้ง และเครือข่ายแนวนอน

- 1) เครือข่ายแนวตั้ง เป็นเครือข่ายที่สถานภาพและฐานะของคนแตกต่างกัน จะเรียงจากสูง ไปหาต่ำและการเปลี่ยนระหว่างชั้นมีลักษณะไม่เสมอกัน ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยงานของรัฐ กับชาวบ้าน NGO กับชาวบ้าน
- 2) เครือข่ายแนวนอน เป็นเครือข่ายที่มีฐานะและสถานภาพของคนในทุกกลุ่มที่เข้ามาเป็น เครือข่ายกันนั้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรหรือบริการต่าง ๆ มีลักษณะ ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวชาวบ้านเองกับครอบครัว ชาวบ้านกับกลุ่มเครือข่าย

ถ้าหากแบ่งตามลักษณะการเกิด จะมี 2 รูปแบบ คือ เครือข่ายแบบธรรมชาติ และเครือข่าย แบบจัดตั้ง

สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ³⁵ (2540) แบ่งรูปแบบเครือข่ายตามลักษณะเป้าหมาย/ เนื้อหา มี 3 รูปแบบ คือ

- 1) เครือข่ายด้านความคิด
- 2) เครือข่ายกิจกรรม
- 3) เครือข่ายสนับสนุน

³⁴ กาญจนา แก้วเทพ.2538.เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน.สภาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนา.กรุงเทพมหานคร:Mild Publishing.

³⁵ สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ.2540.การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน.สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. กรุงเทพมหานคร:เจริญวิทย์การพิมพ์.

วิเชียร แสงโชติ (2536) แบ่งเครือข่ายตามลักษณะเป้าหมาย/เนื้อหา ³⁶ มี 2 รูปแบบ คือ

- 1) เครือข่ายการเรียนรู้
- 2) เครือข่ายอำนาจต่อรอง

ประหยัด จตุพรพิทักษ์กุล (2536) แบ่งตามระดับของเครือข่าย ³⁷ มี 5 รูปแบบ คือ

- 1) ระดับครอบครัว
- 2) ระดับชุมชน
- 3) ระดับท้องถิ่น
- 4) ระดับจังหวัด
- 5) ระดับภาค

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แบ่งตามลักษณะกลไกสำคัญของการเกิดเครือข่าย มี 4 รูปแบบ คือ

- 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ประสาน
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ส่งเสริม
- 3) เอ็นจีโอ เป็นผู้ส่งเสริมและประสาน
- 4) ผู้นำชุมชนที่มีประสบการณ์เป็นผู้ส่งเสริมและประสาน

อนง นาคนบุตร (2532) แบ่งตามลักษณะกลไกสำคัญของการเกิดเครือข่าย ³⁸ มี 5 รูปแบบ คือ

- 1) มาพบกันเองแล้วเกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน
- 2) นักวิชาการลงไปคุยกับผู้นำเกิดการสร้างผู้นำแล้วผู้นำดำเนินการต่อ
- 3) สถาบันทางวิชาการทำวิจัยส่งเสริมและเก็บข้อมูลรอบตัวของผู้นำที่มีลักษณะเป็น

แม่ข่าย

- 4) เชื่อมผู้นำแต่ละสถาบันเข้าด้วยกัน
- 5) เน้นกลุ่มกิจกรรมที่มีอยู่แล้ว

2.3.3.1 เครือข่ายการเรียนรู้

เครือข่ายการเรียนรู้เป็นวิธีการจัดการศึกษาตลอดชีวิต แบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนารูปแบบนี้ ให้มีผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะต้องตระหนักถึงศักยภาพของสถาบันทางสังคมทั้งหลาย (การเมือง ศาสนา วัฒนธรรม ฯลฯ) และจะต้องกระตุ้นให้สถาบันเหล่านี้ได้เล่น

³⁶ วิเชียร แสงโชติ.2536.รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในการระดมสรรพกำลังเพื่อสร้างเครือข่ายการเรียนรู้.สำนักงานกรฐมนตรี. (อัคราณา).

³⁷ ประหยัด จตุพรพิทักษ์กุล.2536. การศึกษาเครือข่ายการเรียนรู้เกี่ยวกับเกษตรทางเลือกในภาคเหนือ.เอกสารประชุมเชิงวิชาการ เครือข่ายการเรียนรู้.มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

³⁸ อนง นาคนบุตร.2532.รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง เครือข่ายของการเรียนรู้: พื้นฐานสำหรับการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน. (อัคราณา).

บทบาททางการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของเขา ใครมีกิจกรรมทางสังคม เรื่องใด ก็ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในเรื่องนั้น เป็นต้น หากทำได้ดังนี้ จะเกิดระบบการศึกษาตลอดชีวิตอย่างแท้จริง

2.3.3.2 รูปแบบเครือข่ายการเรียนรู้

1) เครือข่ายการเรียนรู้ในระบบราชการ

(1) เครือข่ายการศึกษานอกโรงเรียน

หมายถึง ความสัมพันธ์ในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนและชุมชน ในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในลักษณะความร่วมมือช่วยเหลือ เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ตลอดจนการระดมทรัพยากร และสรรพกำลัง ร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้บริการการศึกษาของรัฐครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้ทั่วถึง และกว้างขวาง

2) เครือข่ายการเรียนรู้ในระบบราชการ

(1) เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

รูปแบบการจัดเครือข่ายการเรียนรู้ ไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัว หน่วยงานไม่อาจดำเนินการในฐานะผู้รู้ทั้งหมด แต่ควรส่งเสริมให้ชุมชนมีการสร้างขึ้นมาเอง อาศัยชุมชนเป็นพื้นฐานในการเรียนรู้ที่ได้จากที่อื่น แล้วขยายความรู้ให้ผู้อื่นทราบด้วย จะช่วยให้เกิดการศึกษาที่หลากหลาย สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล รูปแบบที่ปรากฏให้เห็นได้มีดังนี้

- เกษตรกรมาพบกันเอง
- นักวิชาการลงไปพบกับผู้นำ
- แบบที่สถาบันวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- สายปัญญาร่วมกัน หรืออุดมการณ์ร่วมกัน
- สายจัดตั้งที่หลายฝ่ายเข้าไปจัดตั้ง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนหรือรัฐเป็นเครือข่าย

(2) การเชื่อมผู้นำกับผู้นำเข้าหากัน แล้วเกิดทางเลื้อยขึ้น

(3) กลุ่มกิจกรรม

3) เครือข่ายการเรียนรู้ของนายแพทย์ประเวศ วะสี

นายแพทย์ประเวศ วะสี³⁹(2536 : 16-20) กล่าวว่า ในปัจจุบันสังคมตะวันตกกำลังค้นหาว่า สังคมหลังอุตสาหกรรมจะเป็นอย่างไร นักปราชญ์ตะวันตกได้สรุปว่า จะต้องเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning society) เพราะมนุษย์เป็นชีวิตของการเรียนรู้ ไม่มีที่สิ้นสุด สามารถปรับเปลี่ยนไปได้เรื่อย ๆ มนุษย์เรียนรู้ที่จะเผชิญกับปัญหาได้

³⁹ ประเวศ วะสี.2536.รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในการระดมสรรพกำลัง เพื่อสร้างเครือข่ายการเรียนรู้.เอกสารอัดสำเนาเขียนเล่มของ สำนักนายกรัฐมนตรี. (1-2 ก.ย.)

4) การเกิดขึ้นของเครือข่าย

(1) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เครือข่ายที่เป็นเส้นสายนั้นเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ซึ่งความสัมพันธ์นี้อาจเนื่องจากมีสายสัมพันธ์ทางเครือญาติกัน หรือมีความเชื่อถืออย่างเดียวกัน เป็นครูศิษย์กันหรือเคยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน เป็นต้น

(2) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง การเกิดขึ้นของเครือข่ายจากความพร้อมและความต้องการของผู้นำและเครือข่ายเองมีโครงสร้างที่แน่นอน มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลและมีองค์กรเข้มแข็งขึ้น

2.3.3.3 เครือข่ายทางสังคม

ชาติชาย ณ เชียงใหม่⁴⁰ (2528:32-40) กล่าวว่าเครือข่ายสังคม หมายถึง กลุ่มของความสัมพันธ์ที่บุคคลมีต่อกัน โดยคุณลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นสามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ได้ เครือข่ายลักษณะนี้ประกอบด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดของคนในสังคมเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัวที่บุคคลมีต่อกันนั้น มีอิทธิพล ในการกำหนดแนวทางพฤติกรรมของบุคคล ในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการทางการเมือง และคนที่รู้จักนับถือกัน และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามมา ได้แก่ การไปมาหาสู่กัน การต่อรอง การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับผู้อื่น

เครือข่ายทางสังคม หมายถึง กลุ่มของความสัมพันธ์ที่บุคคลกลุ่มหนึ่งมีต่อกันและกัน และลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นสามารถนำไปใช้อธิบายพฤติกรรม ต่างๆของบุคคลเหล่านั้นได้⁴¹ (อ้างถึงใน ชรรยง ศรีเจริญวงศ์, 2533 : 19)

2.3.4 องค์ประกอบ/ คุณลักษณะของเครือข่าย

องค์ประกอบของเครือข่าย (รุ่งโรจน์ เพชรบูรณ์, 2546:22)

1) สมาชิก เครือข่ายจะต้องเริ่มจากสมาชิก ซึ่งหากเครือข่ายมีสมาชิกมากต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ เป็นคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดการ การประสานงาน

2) กรรมการ ผู้ประสานงาน เพื่อให้เกิดการนำเครือข่ายจำเป็นต้องมีผู้ประสานงาน เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีต่อกระบวนการ ที่ทำให้สมาชิกสามารถนำพาเครือข่ายขับเคลื่อนไปด้วยพลังร่วม

3) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ต้องมีความชัดเจนของเป้าหมายเพราะมีความสำคัญต่อการเข้าร่วมและคงอยู่ของสมาชิก ตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการหรือภารกิจของตนเองหรือองค์กร

4) กิจกรรม เครือข่ายต้องมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก

⁴⁰ ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2533. การบริหารพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพมหานคร

⁴¹ ชรรยง ศรีเจริญวงศ์, 2533 . เครือข่ายทางสังคมและการสนับสนุนทางสังคมในการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นฤมล นิราทร (2543:21-22) ได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายไว้ดังนี้

- 1) เครือข่ายมีลักษณะเป็นโครงสร้างทางความคิด(Cognitive structure)ไม่ว่าจะพัฒนาไปถึงระดับใด บุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรเครือข่ายจะมีกรอบความคิดเกี่ยวกับองค์กรเครือข่ายใกล้เคียงกันในด้านความรู้ความสามารถ ความคาดหวังต่อเครือข่าย
- 2) องค์กรเครือข่ายไม่มีลำดับชั้น(Hierarchy) การเชื่อมโยงระหว่างองค์กร เครือข่ายเป็นไปในลักษณะแนวนอน แต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกัน แต่ระดับความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรอาจไม่เท่ากัน
- 3) องค์กรเครือข่ายมีการแบ่งงานกันทำ(Division of labor) ส่วนหนึ่งคาดหวังการพึ่งพาแลกเปลี่ยนความสามารถระหว่างกัน หากองค์กรใดไม่สามารถแสดงความสามารถให้เป็นประจักษ์ก็อาจหลุดจากเครือข่ายได้ แต่หากแสดงความสามารถนำไปสู่การพึ่งพิงและขึ้นต่อกัน
- 4) ความเข้มแข็งขององค์กรที่ร่วมกันเป็นเครือข่ายจะนำไปสู่ความเข้มแข็ง การพัฒนาของแต่ละองค์กรเครือข่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญ
- 5) องค์กรเครือข่ายกำหนดการบริหารจัดการกันเอง (Self-regulating) ในการทำงานร่วมกันในลักษณะแนวนอน ต้องมีความสมานฉันท์ โดยผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยโดยตรง หมายถึงการต่อรอง ตกลงระหว่างองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในเพื่อให้เครือข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้
- 6) ความสำเร็จขององค์กรเครือข่าย ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะความสัมพันธ์ ความศรัทธา และความไว้วางใจ ตลอดจนสร้างกรอบทางความคิด เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง

Bourrevain (อ้างถึงใน ชาดิชาย ณ เชียงใหม่, 2533:212) อธิบายคุณลักษณะของเครือข่ายสังคมที่เสนอ ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์เชิงซ้อน (Multiplicity) 2) สิ่งที่มีการแลกเปลี่ยน (Transactional content) 3) ลักษณะของการให้และการรับ (Directional flow) 4) ความถี่และระยะเวลาที่ได้มีความสัมพันธ์กัน (Frequency and duration of interaction)

โดยสรุปลักษณะของเครือข่าย อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ

- 1) เครือข่ายความคิด เน้นการทำงานด้านความคิด ความรู้หรือเทคนิคต่าง ๆ เป็นแหล่งที่ผู้นำได้มีโอกาสเผยแพร่แนวความคิดของตน และได้เปลี่ยนประสบการณ์ของตนกับคนอื่น ๆ ทำให้เกิดความคิดที่ชัดเจนขึ้น
- 2) เครือข่ายกิจกรรม เน้นการช่วยเหลือ ร่วมมือกันในการทำกิจกรรม
- 3) เครือข่ายสนับสนุนทุน

คุณลักษณะของเครือข่ายสังคม

- 1) ความสัมพันธ์เชิงซ้อน (Multiplicity) เครือข่ายสังคมของบุคคลหนึ่งประกอบไปด้วยบุคคลอื่นที่เรารู้จัก และมีสายสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ การที่บุคคลสองคนมีความสัมพันธ์กันเพียงบทบาทเดียว เรียกว่า มีความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว(Uniplex of single stranded) และการที่บุคคลสองคนมีความสัมพันธ์กันในหลายบทบาท เรียกว่า มีความสัมพันธ์เชิงซ้อน
- 2) ลักษณะของการให้การรับ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างบุคคลสองคนอาจมีลักษณะที่มีการให้และการรับที่สมดุลกัน หรืออาจจะมีการให้มากกว่ารับหรือกลับกัน

คุณลักษณะของเครือข่ายที่ดี

- 1) ต้องเป็นการทำงานแบบดาวกระจายไม่รวมศูนย์ ตัวศูนย์กลาง คือผู้ประสานงาน
- 2) องค์กรสมาชิกมีความเท่าเทียม
- 3) มีการสื่อสารหลายทาง
- 4) มีความไว้วางใจกัน
- 5) มีการประสานงานทั้งแนวดิ่งและแนวนอน
- 6) มีกิจกรรมร่วมกันที่ต่อเนื่องเป็นประโยชน์โดยความร่วมมือจากสมาชิก
- 7) มีแกนกลางที่มีประสิทธิภาพ

2.3.5 วิธีการสร้างเครือข่าย

ไพท วงศ์อนุตรโรจน์⁴² (2544) พบว่า โครงสร้างและฐานะเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีในชุมชน ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์แบบเครือข่าย เพื่อนบ้าน และพรรคพวกเพื่อนฝูง ความสัมพันธ์ผ่านกระบวนการประกอบอาชีพ ความสัมพันธ์ผ่านประเพณี พิธีกรรม ความเชื่อและวัฒนธรรม วัด โรงเรียน และโครงสร้าง ช่องทางการติดต่อสื่อสาร เป็นรากฐานที่สำคัญที่นำไปสู่ความร่วมมือในชุมชน และความสัมพันธ์กับภายนอก พบว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าว ที่จะเชื่อมโยงให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานภายนอกกับชุมชน มีการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมของชุมชน สามารถแยกพิจารณาระดับความสัมพันธ์เป็น 3 ชั้น คือ ชั้นฐานความสัมพันธ์ของชุมชน ชั้นกลุ่มต่าง ๆ หรือพลเมืองที่ตื่นตัว (Active citizen) และชั้นตัวกลางหรือแกนนำ โดยมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเครือข่ายทางสังคมของชุมชน คือ ฐานความสัมพันธ์ที่หลากหลาย สถานภาพของกลุ่มและบุคคล ผู้นำภูมิศาสตร์และทรัพยากร ศูนย์รวมจิตใจ และสำนึกร่วมของคนในชุมชน โครงสร้างและช่องทางการติดต่อสื่อสาร ธรรมเนียมประเพณี ผลประโยชน์ร่วมกับความเข้าใจของคนในชุมชนและกระแสด้านความคิดในสังคม

⁴² ไพท วงศ์อนุตรโรจน์.2544. กระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคม. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล.

1) วิธีการสร้างเครือข่ายของประชาชน จะเป็นไปได้โดยวิธีการตามธรรมชาติตามปกติ เวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ ชาวบ้านก็จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเฉพาะกิจ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

2) วิธีการสร้างเครือข่ายในภาค NGOs วิธีการสร้างเครือข่ายเริ่มต้นจากชุมชน เอาชุมชนเป็นที่ตั้งแล้ว NGOs ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรภายนอก จะเสริมและสนับสนุนจากจุดที่ชุมชนมีอยู่แล้วไม่ว่าจะรูปแบบ เนื้อหา และเป้าหมาย ของเครือข่ายชุมชน จากนั้นจึงประสานเข้ามามีเป้าหมาย รูปแบบ และเนื้อหาที่ต้องสร้าง ซึ่งจะได้เครือข่าย ที่กว้างขึ้นตอบสนองต่อปัญหาที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเท่าทัน

3) วิธีการสร้างเครือข่ายในภาครัฐ หน่วยงานที่มีการตื่นตัวในเรื่องการสร้างเครือข่าย คือ หน่วยงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่พูดถึงการศึกษาที่มากกว่าการนั่งในห้องเรียน แต่เป็นการศึกษาชีวิตจริง ๆ ของมนุษย์ เป็นการจากระบบการศึกษาแบบองค์รวม มีการขยายตัวไปในส่วนต่าง ๆ ร่วมกันเป็นภาคีการพัฒนา

กลไกการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน เกิดจากการล่มสลายของเกษตรกรรายย่อย รายใหญ่ผู้มีฐานะเป็นผู้ว่าจ้าง ปรากฏการณ์ภาวะบ้านแตก นาล่ม ระบบนิเวศน์เสียสมดุล ตลอดจนการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า และสงครามแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างนายทุน รัฐ บรรษัทข้ามชาติ กับเกษตรกร เป็นภาพสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศที่รัฐกำหนดแนวทางให้ ชุมชนท้องถิ่นต้องรวมกลุ่มเพื่อช่วยกันแก้ปัญหาศักยภาพของภูมิปัญญาชาวบ้านในการจัดการศึกษา และเรียนรู้ผ่านเครือข่ายต่างๆสามารถตอบสนองการเรียนรู้ของชาวบ้านด้วยตนเอง ทั้งในด้านความรู้ทักษะและทัศนคติ โดยรวมกลุ่มพัฒนา หรือกลุ่มกิจกรรมใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1) การเกษตรกรรม สภาพแวดล้อม เป็นกลุ่มที่สัมพันธ์กับการเกษตร กลไกการผลิต เช่น การระดมทุน เพื่อปลูก ข้าว กล้วย ป่าชุมชน ฯลฯ

2) เศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพทางเลือก อาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มทอผ้า สหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น

3) คุณภาพชีวิต เป็นกลุ่มที่ส่งเสริมและให้สวัสดิการแก่ชุมชน เช่น กองทุนยา ศูนย์เด็กเล็ก กลุ่มฌาปนกิจ ฯลฯ ⁴³(กฤษฎา บุญชัย และคณะ, ม.ป.ป:1)

กระบวนการ หรือกลไกสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีระบบการคิดในลักษณะของรากฐานการคิดจากส่วนล่างคือ ประชาชน ชุมชน ซึ่งจะตั้งอยู่บนรากฐานของภูมิปัญญาชาวบ้าน เริ่มต้นจากการให้ความสนใจเรื่องวัฒนธรรม รัฐเน้นในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 กล่าวถึงเรื่องวัฒนธรรมและภูมิปัญญาชาวบ้าน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กล่าวถึงเรื่อง

⁴³ กฤษฎา บุญชัย และคณะ.กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน.เอกสารอัดสำเนา.ม.ป.พ.

คน ซึ่งก็กลับกัน เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนจะพูดเรื่องคน เรื่องภูมิปัญญาชาวบ้านในตอนต้นแล้ว จึงมาพูดเรื่องเศรษฐกิจชาวบ้านในตอนหลัง

2.3.6 การจัดการเครือข่าย

นฤมล นิราทร (2543:65) กล่าวถึงหลักในการทำงานเครือข่าย ดังนี้

- 1) สร้างความผูกพันและความรับผิดชอบต่อการสร้างเครือข่าย เครือข่ายจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วม มีการวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันและมีความพร้อมที่จะทำงานร่วมกัน
- 2) มีการเคารพและความไว้วางใจระหว่างกัน
- 3) ยึดหลักความเสมอภาคในการทำงาน รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย มีความโปร่งใสในการทำงาน
- 4) เตรียมตัวเตรียมใจว่าการสร้างเครือข่ายต้องใช้เวลา
- 5) ยึดอัตราและผลประโยชน์ขององค์กรให้น้อยลง มองให้ชัดถึงเป้าหมายของเครือข่าย
- 6) ต้องยึดหลักในความยืดหยุ่นในการทำงาน และเข้าใจในข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย
- 7) ตระหนักในความแตกต่างทางวัฒนธรรม ทั้งในด้านพื้นที่และวัฒนธรรมองค์กรแต่ละแห่ง
- 8) ต้องแน่ใจว่าองค์กรที่ร่วมเครือข่ายมีความคาดหวังที่ตรงกันในการทำงาน
- 9) ในกรณีที่การสร้างเครือข่ายจำเป็นต้องมีการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง ต้องให้แน่ใจว่าเป็นสัญญาที่จัดทำอย่างรอบคอบและมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- 10) ยึดหลักการได้ประโยชน์ร่วมกันขององค์กรที่ร่วมเครือข่าย
- 11) ตระหนักในความเป็นอิสระขององค์กรที่ร่วมเป็นเครือข่าย
- 12) รับผิดชอบในความสำเร็จ(หรือความล้มเหลว)ร่วมกัน

Scheuing 1997 (อ้างถึงใน นฤมล นิราทร, 2543:59) ระบุถึงองค์ประกอบของความสำเร็จในการทำงานแบบเครือข่าย ได้แก่

- 1) ภาวะผู้นำ (Leadership)
- 2) การเสริมพลัง (Empowerment)
- 3) การสร้างค่านิยมร่วมกัน (Shared value)
- 4) การพัฒนาอยู่ตลอดเวลา (Continuous improvement)
- 5) การมีพันธสัญญาที่หนักแน่นระหว่างกัน (Commitment)
- 6) การมีพันธกรณีระยะยาว (Long-term commitment)

นฤมล นิราทร (2543:54) กล่าวถึง ความสำคัญของการประสานงาน และหลักในการทำงาน เป็นเครือข่าย ระบุหน้าที่และคุณสมบัติขององค์กรประสานงาน คือ

- 1) แจกจ่ายข่าวสารข้อมูลอย่างสม่ำเสมอต่อเครือข่าย
- 2) เป็นผู้กระจาย เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งจัดทำในรูปแบบของการจัด ประชุม จัดกิจกรรม
- 3) เป็นผู้คอยสรรหากลุ่มสนใจในการเข้าร่วมกิจกรรม
- 4) เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายนอก และสมาชิกเครือข่าย
- 5) สนับสนุนให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสมาชิกเครือข่าย
- 6) จัดหาทุนสำหรับเครือข่าย
- 7) ริเริ่มจัดกิจกรรมหลักสำหรับเครือข่าย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ ⁴⁴(2543: 60-101) ได้ให้ความเห็นว่าการจัดการเครือข่ายปฏิรูป การศึกษาต้องคำนึงถึงสภาพของเครือข่ายว่าอยู่ในช่วงใด คือ เป็นระยะก่อตัว ระยะขยายตัว ระยะ รุ่งเรือง ระยะถดถอย ระยะฟื้นตัว รวมทั้งต้องคำนึงถึงหน่วยงานหรือบุคลากรที่บริหารเครือข่ายด้วย โดย เกรียงศักดิ์ ได้นำเสนอแนวทางการจัดการเครือข่าย ดังนี้

- 1) ระยะการก่อรูปเครือข่าย (Network forming)

การก่อรูปเครือข่ายควรพิจารณาถึงความสามารถในการรวมตัวของประชาชนเป็นหลัก หาก ประชาชนกลุ่มใดมีความสามารถในการรวมตัวเป็นเครือข่ายได้เอง หน่วยงานภาครัฐก็ไม่สมควรเข้า ไปครอบงำบางการในการก่อตัวของเครือข่าย หากกลุ่มใดยังขาดสมรรถนะในการรวมตัวเป็น เครือข่าย หน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปช่วยในฐานะของผู้สนับสนุน (Supporter) และผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้การจัดตั้งเครือข่ายทำได้ง่ายขึ้น

- (1) การสร้างความตระหนักในปัญหาและจิตสำนึกในการรวมตัว โดยการใช้กลยุทธ์ “การ ประชาสัมพันธ์” เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกอยากเข้าร่วม

- (2) การสร้างจุดร่วมของผลประโยชน์ โดยที่กฎเกณฑ์หลักของการสร้างจุดร่วมอยู่ที่การ กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ให้ประโยชน์ต่อผู้เข้าร่วม

- (3) การแสวงหาแกนนำที่ดีของเครือข่าย ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีอิทธิพลเพียงพอใน การผลักดันการปฏิรูปด้านต่าง ๆ

- (4) การสร้างแนวร่วมสมาชิกของเครือข่าย การสร้างแนวร่วมของสมาชิกเครือข่ายให้ กว้างขวางและการดึงปัจเจก/กลุ่ม/องค์กรที่มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกเครือข่าย ผ่านระบบ ความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ลักษณะของการหาเครือข่ายที่เรียกว่า ดาวกระจาย เป็นวิธีการขยายตัว

⁴⁴ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์.2543. การจัดการเครือข่าย. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์.

ของเครือข่ายระดับชุมชนวิธีหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันและประสบความสำเร็จอย่างสูง วิธีการคือการเสาะหาคนที่มีความคิดหรือประสบปัญหาแบบเดียวกัน แล้วดึงเขาเข้ามาร่วมเครือข่ายที่ตรงกับแนวคิดของเขาหรือเครือข่ายที่จะช่วยแก้ปัญหาของเขาได้ หลังจากนั้นก็ให้เขาไป “ขายความคิด” เพื่อเสาะหาสมาชิกร่วมเครือข่ายต่อไป

2) ระยะการจัดระบบบริหารเครือข่าย (Network organizing)

(1) การจัดผังกลุ่มเครือข่าย (Mapping) ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมข้อมูลของเครือข่ายทุกกลุ่มในประเทศ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเอาข้อมูลของแต่ละเครือข่ายมาจัดทำแผนที่หรือแผนผังของเครือข่าย (Network map) จะช่วยการสนับสนุนการรวมตัวเพื่อขยายเครือข่ายได้เป็นอย่างดีและควรมีการปรับปรุงแผนที่เครือข่ายให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้ทราบว่าเครือข่ายใดที่เพิ่มขึ้นมาเครือข่ายใดที่ล้มเลิกหายไป

(2) การจัดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในเครือข่าย (Role and responsibility) คือ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างกัน โดยการพยายามชี้ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกแต่ละคนให้ชัดเจน

(3) การจัดระบบติดต่อสื่อสาร (Communication system) การสื่อสารเป็นเสมือนกลไกที่เชื่อมสมาชิกของเครือข่ายเข้าหากัน อีกทั้งยังเป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการแพร่กระจายความคิด กระบวนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพยังช่วยเปิดช่องทางการเจรจา เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ และเป็นช่องทางในการประสานงาน ช่วยสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันและยังช่วยลดความซ้ำซ้อนในการทำงานลงไปด้วย

(4) การจัดระบบการเรียนรู้ร่วมกัน (Learning system) การทำให้เครือข่ายแข็งแกร่งจะต้องอาศัยระบบการพัฒนาสมาชิกของเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง ผ่านระบบการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งในรูปแบบของการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การสัมมนา และที่สำคัญ คือ การเรียนรู้จากการปฏิบัติร่วมกัน (Interactive action learning)

(5) การจัดระบบสารสนเทศ (Information system) ระบบสารสนเทศดังกล่าว ควรยึดหลักการใช้งานได้ง่าย (User friendly) เป็นข้อมูลที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ง่าย (Accessible) และเผยแพร่ให้กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง เปิดกว้างให้สาธารณชนเข้ามาใช้ร่วมกันได้

(6) การใช้ประโยชน์เครือข่าย (Network utilizing) เครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นแต่ละกลุ่ม ต่างมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตนเองหากเครือข่ายใดที่สามารถดำเนินบทบาทหลักได้ครบถ้วนมากเท่าใด เครือข่ายนั้นจะยังมีพลังในการเคลื่อนไหวและมีอิทธิพลต่อสังคมในวงกว้างมากขึ้นเท่านั้น

3) ระยะการบำรุงรักษาเครือข่าย (Network maintaining)

การบำรุงรักษาเครือข่ายจำเป็นต้องมีเพื่อรักษาความสำเร็จของเครือข่ายหรือหากภารกิจของเครือข่ายยังไม่สำเร็จ จำเป็นที่จะรักษาเครือข่ายไว้และปรับประคองให้เครือข่ายสามารถดำเนินการต่อไป องค์ประกอบของการบำรุงรักษาเครือข่าย มีดังนี้

(1) การจัดกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งกิจกรรมดังกล่าวกลายเป็นแบบแผน (Pattern) ของการกระทำที่สมาชิกของเครือข่ายยอมรับโดยทั่วกัน

(2) การรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างสมาชิกเครือข่ายโดยการจัดกิจกรรมที่มีจุดประสงค์เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก

(3) การกำหนดกลไกสร้างระบบใจ เช่น การให้คำตอบแทน การให้เกียรติยศชื่อเสียง

(4) การจัดหาทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ

(5) การให้ความช่วยเหลือและช่วยแก้ไขปัญหา

(6) การสร้างผู้นำรุ่นใหม่อย่างต่อเนื่อง แต่ละเครือข่ายจึงต้องมีการคัดเลือก ฝึกฝน และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาผู้นำรุ่นใหม่ขึ้นมาอยู่เสมอ คัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทั้งด้านความรู้ ความสามารถ การมีประสบการณ์ร่วมกับเครือข่ายและที่สำคัญคือ เป็นที่ยอมรับนับถือและสามารถเป็นศูนย์รวมใจของคนในเครือข่ายได้

2.4 แนวคิดด้านกองทุน

2.4.1 ความหมาย

กองทุน (Fund) หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลนำเงินมารวมกันเพื่อจัดหาผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

กลุ่มออมทรัพย์เป็นส่วนสำคัญของระบบสวัสดิการชุมชน ทำให้เงินที่ดุน้อยนิดกลายเป็นเงินก้อนใหญ่และหมุนเวียนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนได้ ก่อให้เกิดกิจกรรมอื่น ๆ ตามมาได้ และที่สำคัญทำให้ชาวบ้านเริ่มเชื่อมั่นในตัวเอง ว่าแม้จะไม่รวยก็สามารถสร้างระบบสวัสดิการและสร้างความมั่นคงให้กับตนเองได้ สามารถดูแลตัวเองหรือพึ่งพาตนเองได้ เงินจึงเป็นเครื่องมือเพื่อการเรียนรู้ เงินมิใช่เป้าหมาย เนื่องจากเงินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการจัดสวัสดิการ ชาวบ้านจึงไม่ได้เน้นปริมาณเงิน แต่เน้นที่ระบบสวัสดิการซึ่งพร้อมที่จะช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล ขยายเกิดภัยพิบัติ เกิดเหตุฉุกเฉิน ให้ทุนการศึกษา ทุนช่วยเหลือคนชรา คนพิการ คนด้อยโอกาส การดำเนินงานของชาวบ้านเป็นการสร้างความร่วมมือมากกว่าสร้างกำไรและความมั่นคง ด้วยเหตุนี้การทำออมทรัพย์ในชุมชนจึงเป็นการเรียนรู้และเรียนรู้สวัสดิการ ก่อให้เกิดเป็นกองทุนหมู่บ้านหลากหลายรูปแบบ ซึ่งมาจากหลากหลายแนวคิด ที่สุดผลที่เกิดขึ้นจากการค้นพบศักยภาพของตนเอง และค่อย ๆ พัฒนาศักยภาพเหล่านั้น คือ เกิดความ

เชื่อมั่นในตัวเอง เชื่อมั่นว่าชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ เชื่อมั่นว่าสามารถจัดระบบชุมชนใหม่ จัดการทรัพยากรใหม่ จัดสวัสดิการใหม่ ทำให้ทุกคนอยู่ร่วมกันในชุมชนและอยู่ร่วมกับธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและเป็นสุข

กองทุนหมู่บ้านเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมพลัง กองทุนหมู่บ้านคือแกนฟันเฟืองที่ทำให้เกิดพลังร่วมในชุมชน ทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่สัมพันธ์กัน เป็นพลังร่วมทั้งหมด กองทุนหมู่บ้านมีคุณค่าและความหมายเพราะเกิดขึ้นและจัดการด้วยศาสตร์และศิลป์ ด้วยศาสตร์ คือ ความรู้ความเข้าใจ ด้วยศิลป์ คือ ด้วยจิตวิญญาณ กองทุนหมู่บ้านอยู่ได้เพราะได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตและภูมิปัญญาของชาวบ้าน จากปรากฏการณ์และประสบการณ์เหล่านี้ มีข้อสรุปดังนี้

1) “เอาความเชื่อมั่นกลับคืนมา” มีความเชื่อมั่นว่าพวกเขาสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยความมั่นใจในตัวเองนี้เป็นทุนที่ใหญ่ที่สุดและสำคัญที่สุดของชาวบ้านที่สูญเสียไปเพราะการพัฒนาสมัยใหม่

2) “เอาความสัมพันธ์กลับคืนมา” ความสัมพันธ์กับธรรมชาติแบบเคารพและพึ่งพาอาศัยกันความสัมพันธ์กับญาติพี่น้องแบบชุมชนที่ช่วยเหลือเกื้อกูลพึ่งพาอาศัยเป็นทุนทางสังคมที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของชาวบ้านทุนนี้เริ่มกลับมาชุมชนเริ่มเข้มแข็งมีกลุ่มองค์กรที่รวมกัน

3) จัดการใหม่ (“เอาทรัพยากร เอาแรงงานของเราคืนมา เอาดิน น้ำ ป่า การศึกษา สุขภาพ การพัฒนา และชีวิตของเราคืนมา”)

4) เรียนรู้ใหม่ (“เอาความรู้และภูมิปัญญาคืนมา”) เพื่อจะได้ความเชื่อมั่นกลับคืน เพื่อจะได้ความสัมพันธ์กลับคืนมา มีกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็ง และเพื่อจะสามารถจัดการทรัพยากรและทุนที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการเรียนรู้ใหม่

2.4.2 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านตามนโยบายรัฐบาล⁴⁵

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กองทุนที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

2.4.2.1 การแบ่งระดับของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ กองทุน คือ

1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกองทุนรวมในระดับชาติเพื่อจัดสรรให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง

2) กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง คือ กองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หมู่บ้านและ

⁴⁵ <http://www.thaitopic.net/webboard/index.php?showtopic=10604>

ชุมชนเมืองละประมาณ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการ
กันเอง

2.4.2.2 วัตถุประสงค์กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ

- 1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน
- 2) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบ และบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง
- 3) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- 4) กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต
- 5) เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

2.4.2.3 ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
แห่งชาติ พ.ศ. 2544
- 2) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและ
บริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544

2.4.2.4 กลไกในการบริหารกองทุน

- 1) ระดับชาติ
 - (1) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบช.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนการดำเนินงาน
 - (2) สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ
 - (3) คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนประชาชนเป็นองค์ประกอบ มีหน้าที่ในการปฏิรูประบบราชการ บูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการชุมชนเมือง

2) ระดับจังหวัด

มีคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผลการประเมินความพร้อมของกองทุน ซึ่งผ่านการประเมินของคณะกรรมการระดับอำเภอ และสนับสนุนการเตรียมความพร้อม ติดตาม ตรวจสอบ สนับสนุน ด้านวิชาการ และการจัดการแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ

3) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มองค์กรประชาชน และประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชน ซึ่งได้มาโดยวิธีชาวบ้านเลือกกันเองในหมู่บ้าน หรือชุมชน จำนวน 15 คน

2.4.2.5 แนวทางการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด

1) เตรียมกลไกในระดับจังหวัด

คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด อาศัยความตามข้อ 14 ของระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 (ในภาคผนวก ก.) จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด และอาจจัดตั้งศูนย์ประสานงานคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

อาศัยความตามข้อ 15 ให้คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ แต่งตั้งคณะทำงานเครือข่ายชุมชนระดับอำเภอ และแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด

2) การประชาสัมพันธ์และเตรียมประชาชน

คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด และอำเภอ ประชาสัมพันธ์โดยสื่อในจังหวัดและอำเภอรวมทั้งการประชุมชี้แจงผู้นำหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งและบริหารกองทุนตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนด

3) การจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง

ในการเปิดเวทีชาวบ้าน เพื่อการดำเนินการเลือกสรรคณะกรรมการกองทุน อาศัยความตามข้อ 41 ของระเบียบคณะกรรมการให้คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด และระดับอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำตลอดจนสนับสนุนในการเลือกสรรให้ดำเนินไปด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม พร้อมทั้งติดตามเกณฑ์การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง

4) การขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด ต้องรับขึ้นทะเบียนกองทุนตามระเบียบและวิธีการปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด มอบหมายให้ธนาคารสาขาทำหน้าที่แทนในการรับขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(2) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง ยื่นแบบคำขอขึ้นทะเบียน และประเมินความพร้อมกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง

(3) ธนาคารสาขาที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทน รับขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แล้วรวบรวมเป็นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ส่งให้ธนาคารสาขาจังหวัด เพื่อส่งต่อคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด และส่งให้ธนาคารสำนักงานใหญ่ เพื่อส่งต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(4) คณะกรรมการ พิจารณาแล้วมีประกาศรับรองสถานภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ขึ้นทะเบียน พร้อมบัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแนบท้ายประกาศ

5) การประเมินความพร้อมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(1) มอบหมายให้ธนาคารสาขา รวบรวมแบบคำขอขึ้นทะเบียนและประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พร้อมตรวจสอบข้อมูล ตามหัวข้อการประเมินข้อที่ 4 ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานกองทุน ข้อที่ 6 การปฏิบัติตามระเบียบของสมาชิกและข้อที่ 7 การเปิดบัญชีเงินฝากของกองทุน ตามแนวทางและวิธีการประเมินความพร้อมตามที่คณะกรรมการกำหนด แล้วนำเสนอให้คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ

(2) คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ประเมินความพร้อมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ร่วมกับชุมชนในส่วนหัวข้อการประเมินที่เหลือตามแนวทางและวิธีการประเมินความพร้อมตามที่คณะกรรมการกำหนด แล้วสรุปผลการประเมินความพร้อมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และจำนวนประเภทของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(3) คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ แจ้งผลการประเมินโดยจำแนกประเภทตามแบบสรุปผลการประเมินความพร้อมจำแนกประเภทของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด เพื่อให้ความเห็นผลการประเมินความพร้อมของกองทุนพร้อมแจ้งสรุปผลการประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองทราบ

(4) คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด แจ้งผลการประเมินความพร้อมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่พิจารณาความเห็นผลการประเมินความพร้อมของกองทุนแล้ว แบบสรุปผลการประเมินความพร้อมจำแนกประเภทกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(5) คณะกรรมการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ การอุดหนุนเงินกองทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง ประกาศพร้อมแจ้งให้ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่โอนเงินและคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดทราบ

(6) คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด แจ้งผลอนุมัติแก่กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง ดัดต่อธนาคารเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการทำหลักฐานการรับเงินอุดหนุน

6) การเตรียมความพร้อมกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง ในกลุ่มที่ยังไม่ผ่าน การประเมินความพร้อม

(1) การเตรียมความพร้อมตามองค์ประกอบตัวชี้วัดการประเมินความพร้อมซึ่งมีกระบวนการเตรียมความพร้อมเริ่มดำเนินกิจกรรมพิจารณาให้กู้แก่สมาชิก

(2) การเตรียมความพร้อมตามองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับการพัฒนาสินค้าและการตลาด ทั้งที่เป็นสินค้าประเภทผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของหมู่บ้านชุมชน การสร้างงาน สร้างรายได้ และสวัสดิการสังคมของหมู่บ้าน และชุมชน รวมทั้งการขยายความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายของการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(3) การเตรียมความพร้อมตามองค์ประกอบ (1) และ (2) เตรียมความพร้อมโดย

- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเตรียมเอง
- เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- ภาคราชการ
- ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน
- ผสมผสานการสนับสนุนทั้ง (3.1) – (3.4)

(4) วิธีการเตรียมความพร้อม

- สร้างกระบวนการเรียนรู้ และเครือข่ายกระบวนการเรียนรู้ ระหว่างกลุ่มที่มีความพร้อม กับกลุ่มที่จะต้องเตรียมความพร้อม

- การฝึกอบรมทางด้านวิชาการและการจัดการ
- สร้างเครือข่ายกิจกรรมระหว่างกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และส่วนราชการเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนกลุ่มกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ต้องติดตามดูแลใกล้ชิด

7) การรับรองกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ผ่านกระบวนการเตรียมความพร้อม เมื่อคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ได้รับแจ้งจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้เตรียมความพร้อมแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบแล้วรายงานตามลำดับขั้นต่อไป

8) การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ได้รับเงินอุดหนุนแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหาร

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 โดยให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และรายงาน คณะกรรมการ โดยมีประเด็นในการติดตาม ตรวจสอบ ดังนี้

(1) การจัดการองค์กรและแผนการดำเนินงาน กิจกรรมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง

(2) ความโปร่งใสในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(3) ปัญหาด้านวิชาการ และการจัดการ

9) สำหรับหมู่บ้านที่ต้องการรับการช่วยเหลือเพื่อเตรียมความพร้อมและขอรับการ สนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการ ให้คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดและอำเภอ นำ ข้อมูลจากการติดตามตรวจสอบ และความต้องการสนับสนุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มาจัดทำแผนสนับสนุนวิชาการและการจัดการโดย

(1) บูรณาการระบบการทำงาน แผนงาน โครงการ กิจกรรมและงบประมาณทั้งในส่วน ของทางราชการ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองตาม สภาพปัญหา ศักยภาพ และความต้องการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(2) ใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรชุมชน ซึ่งเป็น โครงการของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนศูนย์เรียนรู้ชุมชนอื่น ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่เป็น ศูนย์กลางในการสนับสนุนวิชาการและการจัดการ

(3) เสนอระบบการทำงานแผนงาน โครงการ กิจกรรม และงบประมาณในส่วนที่เกินขีด ความสามารถในการบูรณาการภายในจังหวัด แก่คณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง ผ่านสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อ พิจารณาสับสนุนและพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของคณะกรรมการสนับสนุนระดับ จังหวัด ในการทำหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

10) การประชาสัมพันธ์ ให้คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดและอำเภอดำเนินการ โดยมีแนวทางการประชาสัมพันธ์ ดังนี้

(1) การประชาสัมพันธ์ ในแนวกว้าง เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงนโยบายหลักสำคัญของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตลอดจนการสร้างความจิตสำนึกของประชาชน

(2) การประชาสัมพันธ์ในแนวลึก เกี่ยวกับเนื้อหาของระเบียบที่เกี่ยวข้องขั้นตอนและ ความก้าวหน้าในการดำเนินงาน

(3) การประชาสัมพันธ์เพื่อกระบวนการเรียนรู้ในช่วงที่มีการเตรียมความพร้อมและการ ดำเนินงานบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(4) การประชาสัมพันธ์เพื่อการติดตามประเมินผลและผลสัมฤทธิ์ตามนโยบาย

2.4.3 ประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบูรณาการกองทุน ของกรมพัฒนาชุมชน⁴⁶

สืบเนื่องจากปี 2545 กรมการพัฒนาชุมชนมีนโยบายที่จะส่งเสริมและพัฒนากองทุนของหน่วยงานพัฒนาชุมชนให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ เพราะว่า 40 ปีที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง และเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีกองทุนในชุมชนมากมาย หากแต่สถานการณ์ในปัจจุบันพบว่าทุนบางส่วนมีความเคลื่อนไหวสม่ำเสมอ แต่ก็มีส่วนที่หยุดนิ่งและไม่ก่อประโยชน์ใด ๆ ให้กับสมาชิกและชุมชน

กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้มีการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการบูรณาการ เพื่อพัฒนาศักยภาพของ “ทุน” ไปสู่วิสาหกิจชุมชน นำไปสู่การพึ่งตนเอง และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ซึ่งได้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานการบูรณาการกองทุนพัฒนาชุมชน ดังนี้

1) ควรบูรณาการกองทุนของภาครัฐมากกว่ากองทุนที่เป็นของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ฯ ที่ประชาชนเป็นผู้บริหารกองทุนเองเพราะ

(1) กฎระเบียบ หลักเกณฑ์ที่ใช้มีความแตกต่าง

(2) กลุ่มออมทรัพย์ฯ เป็นกองทุนที่เกิดจากการออมเงินของสมาชิกในหมู่บ้าน ซึ่งมีสิทธิในการขายฝาก ถอน ถูยืมเงินของตนเองได้เต็มที่ ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์ฯ ในหมู่บ้านต้องเตรียมกองทุนให้พร้อมสำหรับสมาชิกอยู่ตลอดเวลา

2) ควรรวมกองทุนของรัฐ และกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมจะทำให้กองทุนของภาครัฐโตขึ้น ไม่จมหายและไม่หยุดนิ่งอย่างที่เป็นอย่าง

3) หน่วยงานพัฒนาชุมชนควรมีการสำรวจดูสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของกองทุนในแต่ละหมู่บ้านว่าเป็นอย่างไร

4) สิ่งที่ต้องคำนึงถึงหากมีการรวมกองทุน คือ จะต้องมีการรวมหนี้ด้วย หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องหาทางออกเรื่องการลดภาระหนี้สินก่อนรวมกองทุนให้กับสมาชิก โดยอาจจะสร้างกองทุนเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งตัว เพื่อมารับซื้อหนี้ของชาวบ้านที่มีอยู่ เหมือนบริษัทที่รับซื้อ NPL ที่เกิดจากการทำธุรกิจในปัจจุบัน

5) การเตรียมความพร้อมในเรื่องการบูรณาการ รัฐควรชี้แจงทำความเข้าใจให้ชาวบ้านได้ทราบถึงเหตุผลของการรวมกองทุน ประโยชน์ที่จะได้รับ รวมไปถึงระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการบูรณาการ

⁴⁶ นฤวิ มาหา, 2545. แนวทางการจัดการองค์กรชุมชนในรูปแบบการบูรณาการกองทุน : กรณีศึกษาชมรมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแห่งหนึ่ง ในจังหวัดลพบุรี. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

2.4.4 รูปแบบกองทุนในประเทศไทย

1) การออมทรัพย์และสินทรัพย์ และสินเชื่อในชุมชนที่มีองค์กรเชิงการเงิน องค์กรชุมชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ให้สมาชิกรู้จักการออมขึ้นมาระดับหนึ่งก่อนแล้วจึงได้สินเชื่อในภายหลัง ค่อย ๆ ฝึกสร้างนิสัยการออมขึ้นมาเป็นอันดับแรก และไม่ได้เน้นแต่ชุมชนแออัดเท่านั้น แต่ครอบคลุมในขอบเขตทั่วประเทศ สำหรับในชุมชนแออัดพบว่า มีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จขององค์กรการเงิน ในรูปแบบต่าง ๆ (กองทุนพัฒนาชุมชนเมือง,2534) ได้แก่

- (1) กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียน
- (2) กรณีของกลุ่มออมทรัพย์ของศูนย์รวมพัฒนาชุมชน
- (3) กรณีกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนที่องค์กรนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา และมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยสนับสนุนและทำงานด้วย

- (4) กรณีของกองทุนพัฒนาชุมชนสวัสดิศึกษา

2) บทบาทของหน่วยงานรัฐ พบว่ามีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด หน่วยงานที่ดำเนินเกี่ยวกับการส่งเสริมออมสินเชื่อ ได้แก่ กทม. และองค์การเคหะแห่งชาติ ซึ่งการให้บริการและบทบาทต่อการออมและสินเชื่อในชุมชนของ 2 องค์กรนี้มีเป้าหมายแตกต่างกัน โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีของกรุงเทพมหานคร มีบทบาทในด้านเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน การออมและสินเชื่อ บทบาทติดต่อองค์กรหรือแหล่งเงินทุนได้ บทบาทของ กทม. เป็นลักษณะของการเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนรวมถึงดำเนินการให้สินเชื่อโดย กทม. ก่อน เพื่อเป็นแรงจูงใจ และกระตุ้นให้เกิดการออมตามมาภายหลัง

(2) กรณีการเคหะแห่งชาติ มีบทบาทในด้านผู้ส่งเสริม สนับสนุนการออมและการให้สินเชื่อ รวมทั้งเป็นผู้แนะนำ ติดต่อ ประสานงาน ระหว่างชุมชนกับองค์กรเอกชน ทั้งองค์กรในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ

- 3) บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน จำแนกการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

(1) ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย (ชสค.) จุดเด่นของ ชสค. คือ การมีเครือข่ายงานที่กว้างขวาง และมีระบบงานที่เป็นมาตรฐานผ่านการจัดการที่มีประสิทธิภาพมาในระดับหนึ่งแล้ว บทบาทของ ชสค. เป็นทั้งผู้ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการ ทั้งเรื่องการออมและสินเชื่อผ่านสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่างๆ ที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(2) มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ช่วยเหลือสนับสนุนชาวชนบทและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเมือง ผ่านการส่งเสริมการออมทรัพย์ การพัฒนาอาชีพ และการให้สินเชื่อในรูปของเงินหมุนเวียน

(3) องค์การนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา ใช้วิธีการชักชวนให้ชาวบ้านรวมตัวกันออมทรัพย์เป็นกลุ่ม 5-7 คน หลังจากชุมชนมีการออมมาระยะหนึ่งองค์การนานาชาติฯ ก็จะสมทบตามในภายหลัง กรณีที่กลุ่มไม่มีขีดความสามารถในการออมในระยะแรก และองค์การนานาชาติฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าควรสนับสนุน ก็จะสมทบเงิน (สินเชื่อ) ให้ก่อน แล้วให้สมาชิกสร้างการออมตามมาภายหลังหรือในบางกรณีที่เห็นว่าเป็นกลุ่มยากจนมาก ๆ มีการรวมกลุ่มกันดี ก็อาจพิจารณาให้สินเชื่อเลย

(4) มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย มีบทบาทหลักในการให้คำแนะนำ คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์สินเชื่อ รวมทั้งคำแนะนำในการพัฒนาอาชีพเท่านั้น โดยไม่มีเงินทุนหรือสินเชื่อสนับสนุนแต่อย่างใด

(5) ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาบุคคล เน้นที่การสงเคราะห์และพัฒนาคนในระดับฐานรากเป็นสำคัญ สำหรับในชุมชนแออัดได้ดำเนินการรวมกลุ่มประชาชนเป็นกลุ่มออมทรัพย์ และมีการใช้สินเชื่อตามความสามารถในการฝากของกลุ่ม ทางศูนย์ใช้แรงจูงใจโดยการให้ดอกเบี้ยยสำหรับเงินที่นำมาฝาก เท่าอัตราดอกเบี้ยทั่วไป ส่วนสินเชื่อจะให้ในสัดส่วนที่สูงกว่าเงินออมได้

4) บทบาทของภาคธุรกิจ ทรัพย์ อาจอ้า⁴⁷ (2533) ศึกษาพบว่า มีหน่วยงานธุรกิจเอกชนที่ดำเนินงานช่วยเหลือสนับสนุนและการพัฒนาชุมชนแออัด ได้แก่

(1) สำนักงานทรัพย์สินฯ เนื่องจากเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มีชุมชนแออัดเช่าอาศัยเป็นจำนวนมาก สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการขับไล่ โดยใช้วิธีการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing) และให้โอกาสชาวชุมชนได้อยู่อาศัยในที่เดิม

(2) Citibank โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดภายใต้การสนับสนุนของธนาคารซีทีบีแบงค์ เป็นโครงการพิเศษ เกิดขึ้นจากความหมายที่จะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความรู้ความสามารถและศักยภาพของชาวชุมชนแออัดในการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง ถ้าพวกเขาได้รับการสนับสนุนและการส่งเสริมในทิศทางที่ถูกต้อง

2.5 แนวคิดด้านการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

2.5.1 ความหมาย

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2538: 8-9) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (PAR) เป็นการรวมทั้งการวิจัยแบบมีส่วนร่วมและการวิจัยเชิงปฏิบัติการเข้าด้วยกัน กล่าวคือ เป็นการวิจัยที่พยายามศึกษาชุมชน โดยเน้นการวิเคราะห์ปัญหาศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ปฏิบัติตามแผน และติดตามประเมินผลทั้งนี้ในการดำเนินการวิจัยทุกขั้นตอน ชาวบ้าน ประชาชน หรือสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย”

⁴⁷ ทรัพย์ อาจอ้า.2531.ชุมชนวัดช่องลม : กระบวนการพัฒนาสู่การพึ่งตนเอง. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กมล สดประเสริฐ (2540: 8) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (PAR) คือ การวิจัย ค้นคว้า และหาความรู้ตามหลักการของการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์แบบเดิม ๆ ต่างกันแต่เพียงว่า PAR นั้นมีจุดประสงค์มุ่งไปที่การแก้ปัญหาในการพัฒนา และเป็นการวิจัยที่ดำเนินไปด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ร่วมงาน รวมทั้งในกระบวนการวิจัยและในการมีหุ้นส่วนใช้ประโยชน์ของการวิจัย”

พันธุ์ทิพย์ रामสูต (2540: 31) ได้ให้ความหมายของการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมไว้ว่า “การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (PAR) เป็นรูปแบบของการวิจัยที่ประชาชนผู้เคยเป็นประชากรที่ถูกวิจัย กลับบทบาทเปลี่ยนเป็นผู้ร่วมในการกระทำวิจัยนั่นเองโดยการมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการวิจัย จนกระทั่งการกระจายความรู้ที่ได้จากการวิจัยไปสู่การลงมือปฏิบัติ”

สุภางศ์ จันทวานิช (2547: 67-73) กล่าวถึงการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (Participatory action research :PAR) ว่าหมายถึงวิธีการที่ให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมวิจัย นับตั้งแต่การกำหนดปัญหาการดำเนินการ การวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมกิจกรรม

พันธุ์ทิพย์ रामสูต (2540: 31) กล่าวว่า “PAR อาจนิยามได้ว่าเป็นวิธีช่วยประชาชนให้สามารถควบคุมชีวิตของเขาเอง ผ่านกระบวนการของสหวิชาการ โครงสร้างความรู้ใหม่เกิดขึ้นจากการผสมผสานความรู้ที่เป็นทางการเข้าด้วยกัน แล้วใช้ความรู้ใหม่นั้นเปลี่ยนแปลงหรือปฏิบัติความเป็นจริงในสังคม (Realities) ของเขา”

การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (PAR) หมายความว่า การวิจัยเพื่อการพัฒนาที่รวมการวิจัยอย่างมีส่วนร่วม (Participatory research) กับการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) เข้าด้วยกัน และเป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยคณะนักวิจัย ชุมชนและแกนนำชาวบ้าน มีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัยทุกขั้นตอน ตั้งแต่การศึกษาชุมชน การวิเคราะห์ปัญหา การหาแนวทางในการแก้ปัญหา ตลอดจนการดำเนินงานและติดตามประเมินผล เพื่อให้ผลการวิจัยนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในการพัฒนา

การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory action research) คือ การวิจัยที่มุ่งเน้นให้มีการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาในขณะปฏิบัติการ ที่มีการค้นหาความจำเป็นและความต้องการวิธีการ และการยอมรับในกระบวนการแก้ปัญหาจากทุกคนที่มีส่วนร่วมได้เสีย

Deshler, D. และ Ewert, M. (1995) ให้ความหมายว่า “คือกระบวนการของการศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบในสถานการณ์ที่ผู้ประสบปัญหาในชุมชนหรือในที่ทำงานเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนร่วม (Subjects) กับนักวิจัยที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาแล้วในการตัดสินใจในประเด็นที่จะค้นคว้า ในการเลือกและวิเคราะห์ข้อมูลและการดำเนินการ เพื่อจัดการพัฒนาหรือแก้ไขสถานการณ์อันเป็นปัญหานั้น”

การวิจัยเชิงปฏิบัติการมุ่งเน้นให้มีการปฏิบัติการแก้ปัญหา โดยผู้มีส่วนร่วมได้เสียในงานมีส่วนรวมในทุกขั้นตอน ธรรมชาติของงานวิจัย เช่นนี้ จึงมีแนวคิดและกระบวนการหรือรูปแบบที่ต่างไปจากการวิจัยตามลักษณะประเพณีนิยมทั่วไป

PAR เป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกันทางด้านการวิจัย อันต้องอาศัยการสืบสวนค้นคว้าหาปัญหาและข้อโต้แย้งร่วมกัน เป็นกลุ่มวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหา (ทางเศรษฐกิจสังคมทางการเมืองการปกครองทางวัฒนธรรม ทางส่วนบุคคล) โดยนำเอาการปฏิบัติกับการพิจารณาไตร่ตรองรวมเข้าด้วยกัน เพื่อไปสู่การปรับปรุงแก้ไขอย่างมีเหตุผล โดยวิธีการทำให้การวิจัยเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและเป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการพิจารณาไตร่ตรองเป็นผลสะท้อนต่อไป และเหนือสิ่งอื่นใดต้องปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นกลุ่มในการแก้ปัญหานั้น ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2.5.2 สาระสำคัญของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2538, 11-12) ได้กล่าวถึงแนวคิดที่สำคัญของการวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม ไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การที่ประชาชนเป็นสมาชิกของชุมชนกับผู้วิจัย ผู้ปฏิบัติการ ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันประเมินปัญหา ความต้องการของชุมชน (Need assessment) สมาชิกของชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตลอดกระบวนการ

Deshler และ Ewert ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และผู้วิจัยได้สรุปไว้ดังนี้

- 1) มีการนำวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ไปใช้หลายบริบท เช่น ในองค์กร ในการพัฒนาชุมชน ในโรงเรียน ในงานวิจัยด้านเทคโนโลยี และในการประเมินผล (โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ (ศร.) ได้นำมาใช้ในการนิเทศ) เป็นต้น
- 2) ข้อสมมติฐานหลัก หรือหลักการที่นักวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญ
 - 2.1) หลักการประชาธิปไตยในการสร้างและใช้ความรู้
 - 2.2) หลักความยุติธรรมในการใช้ผลผลิตและความรู้ที่ได้จากงานวิจัย
 - 2.3) หลักความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในชุมชนและธรรมชาติ
 - 2.4) ความซาบซึ้งในความสามารถของคนที่จะคิด เรียนรู้ และเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น
 - 2.5) ความมั่นคง แน่วแน่ ในหลักการเปลี่ยนแปลงชนิดที่ไม่ใช้ความรุนแรง
- 3) ความเป็นเจ้าของงานวิจัย ชุมชนเป็นเจ้าของ
- 4) จุดมุ่งเน้น มุ่งเน้นให้มีการปฏิบัติแก้ปัญหา

5) บทบาทของผู้มีส่วนร่วม ทุกขั้นตอนการตัดสินใจว่าจะทำงานวิจัยการกำหนดจุดเน้น การเลือกวิธีการ การดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์การแปลงความ การสังเคราะห์ การหาข้อสรุป และการเลือกกิจกรรมที่จะแก้ปัญหา

6) วิธีการของงานวิจัย ปรับเปลี่ยนวิธีการและจุดเน้นของงานวิจัยได้

7) ผลกำไร เป็นของชุมชน

8) ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นของนักวิจัยและชุมชน

9) การแก้ไขความขัดแย้ง ใช้ความเปิดเผย (Deshler D. and Ewert M., 1995)

2.5.3 หลักการของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

Tandon (อ้างถึงใน พันธุ์ทิพย์ งามสูตร, 2540: 33-34) กล่าวถึงหลักการสำคัญสำหรับการวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1) ให้ความสำคัญและเคารพต่อภูมิความรู้ของชาวบ้าน โดยยอมรับว่าความรู้พื้นบ้าน ตลอดจนระบบการสร้างความรู้ และกำเนิดความรู้ในวิธีอื่นที่แตกต่างไปจากของนักวิชาการ

2) ปรับปรุงความสามารถและศักยภาพของชาวบ้าน ด้วยการส่งเสริม ขกระดับและ พัฒนาความเชื่อมั่นในตัวเองของเขา สามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์สถานการณ์ปัญหาของเขาเอง

3) ให้ความรู้ที่เหมาะสมกับชาวบ้านและคนยากจน โดยให้สามารถได้รับความรู้ที่เกิดขึ้น ในระบบสังคมของเขาและสามารถที่จะทำความเข้าใจ แปลความหมาย ตลอดจนนำไปใช้ได้ อย่างเหมาะสม

4) สนใจปริทัศน์ของชาวบ้าน โดยการวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมจะช่วยเปิดเผยให้เห็นคำถามที่ตรงกับปัญหาของชาวบ้าน

5) ปลดปล่อยความคิด การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมจะช่วยให้ชาวบ้าน และคนยากจนสามารถใช้ความคิดความเห็นของตนอย่างเสรี ในการมองสภาพการณ์และปัญหาของตนเอง สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการวิเคราะห์วิจารณ์ ตรวจสอบสภาพเท็จจริงต่างๆ

หลักการของการวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม มีหลักการที่ตระหนักถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ คือ เคารพความคิดเห็นของชาวบ้าน ยกย่องในภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชุมชน เพราะเป็น ความคิดในการแก้ปัญหา จัดการปัญหาให้กับชุมชนด้วยความสามารถของชาวบ้านที่เรียนรู้ที่จะ แก้ปัญหาด้วยตนเอง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จ

การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม จะมีส่วนกระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดความสนใจและมี จิตสำนึกในการร่วมจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งการคิด และวิเคราะห์สภาพปัญหาที่แท้จริงและลงมือ ปฏิบัติ ซึ่งสิ่งที่ชุมชนจะได้รับจากการพัฒนาชุมชน คือการเรียนรู้หลักในการพัฒนาอย่างถูกต้อง เป็นกระบวนการมากขึ้น การแก้ปัญหาด้วยตนเองและความรู้สึกมีคุณค่า ก่อให้เกิดความเข้มแข็ง ของคนในชุมชน

การวิจัยปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมเป็นมรรควิธีในการแก้ปัญหของชุมชน กระบวนการเพิ่ม
ขีดความสามารถ ประชาชน องค์กรชุมชน เพื่อร่วมแก้ไขปัญหา โดยทำให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญ
ของระบบข้อมูลเพื่อร่วมแก้ปัญหชุมชน