

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสวัสดิการ (Welfare) ตามแนวคิดทางวิชาการโดยทั่วไปแล้วมองว่า เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับรัฐอย่างแยกไม่ออก โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่พัฒนาขึ้นมาในประเทศยุโรป ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม แนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการมองว่า สวัสดิการเป็นสินค้าหรือบริการที่รัฐจะต้องจัดหา หรือจัดให้มีสำหรับประชากร ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้อง (Shield - off) ประชากร โดยเฉพาะกลุ่มที่อ่อนแออันเกิดจากการแข่งขันกันในระบบตลาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือในการพัฒนาไปสู่ระบบอุตสาหกรรม ภายใต้อิทธิพลของการแข่งขันแบบทุนนิยม นั้น จะมีทั้งผู้ได้และผู้เสีย รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดูแลผู้ที่ไม่สามารถที่จะปรับตัวในการดำรงชีพอย่างเช่น ผู้ว่างงาน กลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ โดยการกระจายกลับ (redistribution) หรือการโอนย้ายทรัพยากรจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ไปสู่ผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว ด้วยระบบรัฐสวัสดิการนี้เอง จึงทำให้สังคมสามารถก้าวผ่านไปสู่สังคมแบบอุตสาหกรรม และความรุ่งเรืองได้

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการที่พัฒนาขึ้นมาในสังคมยุโรปหรือประเทศตะวันตก (ดูอย่างเช่น Esping-Anderson 1990) ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถนำประโยชน์มาใช้ได้กับประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ แนวคิดรัฐสวัสดิการแบบตะวันตกมองว่า รัฐและตลาดจะเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการเป็นหลัก ในขณะที่ครอบครัวก็จะลดบทบาทในการเป็นแหล่งสวัสดิการลงไป ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา ตลาดการจ้างแรงงานยังเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ มีประชากรที่ไม่ได้ทำงานใน Formal sector เป็นจำนวนมาก ประชากรกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับสวัสดิการจากสถาบันตลาด (ภาคเอกชน) ในทางเดียวกัน นอกจากนี้ การที่ตลาดการจ้างงานยังไม่เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ ทำให้รัฐยังไม่สามารถมีรายได้จากการเก็บภาษี ที่เพียงพอที่จะนำมาจัดสวัสดิการ การจัดสรรทรัพยากรของรัฐก็มิได้ให้ความสำคัญในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในลำดับต้น ๆ แต่ส่วนมากทุ่มเทหรือใช้ทรัพยากรไปอุดหนุนภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่เพื่อให้ภาคเศรษฐกิจดังกล่าวเติบโตและเข้มแข็ง นอกจากลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าวแล้ว แนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่ถอดแบบมาจากประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก มิได้ให้ความสำคัญกับชุมชน ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าสวัสดิการโดยตรง และเป็นผู้บริหารจัดการกระจายสวัสดิการไปสู่กลุ่มประชากรเป้าหมาย

การมองชุมชนในฐานะที่เป็นแหล่งของสวัสดิการ และเป็นกลไกในการจัดและการกระจายสวัสดิการนั้น มีนัยยะที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน ประการแรก “ชุมชน”

หรือชุมชนหมู่บ้าน ยังคงเป็นรูปแบบหลักของชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยมีชุมชนหมู่บ้านกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคกว่า 70,000 ชุมชน ชุมชนเหล่านี้เป็นที่อยู่อาศัยของประชากรมากกว่า ร้อยละ 60 ของประชากรของประเทศ ประการที่สอง คนด้อยโอกาสหรือคนจนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงอาศัยอยู่ในชุมชนเหล่านี้ กล่าวคือ คนจนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ประกอบอาชีพการเกษตรในชนบท ถ้าหากจะแก้ไขปัญหาความยากจน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมองเป้าหมายไปที่ชุมชนเหล่านี้ และประการสุดท้ายชุมชนเหล่านี้มีศักยภาพในการพัฒนาหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งการจัดสวัสดิการชุมชน การพัฒนาที่ผ่านมามักจะมองว่าชุมชนชนบท “ขาดแคลน” การพัฒนาจึงมักจะปฏิบัติต่อชุมชนและชาวชนบทในฐานะที่เป็นผู้รับ โดยมีได้ส่งเสริมหรือนำเอาศักยภาพของชุมชนด้านต่าง ๆ มาใช้ในการพัฒนา อย่างเช่น สิ่งทีนักวิชาการในปัจจุบันเรียกว่า “ทุนทางสังคม” เป็นต้น และในบางครั้งการพัฒนา กลับนำไปสู่การทำลายศักยภาพของชุมชนด้วย

ความจริงแล้วการนำเอาศักยภาพของชุมชนมาใช้ในการพัฒนา โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการในชุมชนนั้นมิใช่เรื่องใหม่ อย่างเช่น ในวงการการพัฒนาทั้งขององค์กรพัฒนาเอกชน และของรัฐก็เคยส่งเสริมเรื่องธนาคารข้าว ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนข้าวโดยชุมชนเอง เมื่อประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกภายใต้โครงการ SIP – Social Investment Program ก็ได้ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลุ่มองค์กรของชุมชนและเครือข่ายอย่างเช่นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน เป็นต้น เป็นกลไกในการจัดการความช่วยเหลือที่ได้รับจากธนาคารโลก โดยพยายามที่จะมองจากกลไกการจัดสวัสดิการที่มีอยู่ในชุมชนเอง และเสริมสร้างให้กลไกดังกล่าวมีความเข้มแข็งสามารถมีบทบาทต่อเนื่องต่อไปได้

นอกเหนือจากประเด็นปัญหาที่ว่า การพัฒนาที่ผ่านมามีได้ให้ความสำคัญกับศักยภาพของชุมชน ในการจัดสวัสดิการเท่าที่ควร แล้วยังมีปัญหาในแง่ที่ว่า การส่งเสริมที่ผ่านมายังขาดทิศทาง โดยมีหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ สนับสนุนให้เกิดกลุ่ม และองค์กรทางด้านการพัฒนาทำให้เกิดกลุ่มองค์กรจำนวนมาก กลุ่มเหล่านี้บางครั้งก็มีความขัดแย้ง แข่งขันกันเองภายในชุมชน และทำให้โดยภาพรวมของชุมชนแล้วกลุ่มต่าง ๆ ยังไม่สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวทางที่จะทำให้เกิดการจัดสวัสดิการโดยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการบูรณาการการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งภายในชุมชนเอง และระหว่างชุมชน

รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสังคม โดยได้ประกาศเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะสร้างสังคมไทยไปสู่การเป็นสังคมที่ดีงาม และอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้สนองเจตนารมณ์ดังกล่าวโดยน้อมนำนโยบายมาจัดทำแผนปฏิรูปสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างสมานฉันท์ บนพื้นฐานคุณธรรมร่วมกับภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชน และสถาบันศาสนา เพื่อสร้างสังคมไทยที่ไม่ทอดทิ้งกัน สังคมที่ชุมชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม

เข้มแข็ง สังคมคุณธรรม และสังคมประชาธิปไตย (ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม 2550, กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์)

กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกัน โดยมีกรอบกิจกรรมหลัก 5 ประการ คือ การสำรวจผู้ถูกทอดทิ้งในทุกตำบล และให้การช่วยเหลือเบื้องต้นภายใน 3 เดือน การบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมอาสาสมัครเพื่อสังคมให้เกิดขึ้นเต็มประเทศ การสร้างบ้านให้คนจน ส่งเสริมให้มีคลินิกความยุติธรรมในทุกจังหวัด ในส่วนยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็งถือเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์สังคม เป็นยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมให้มีการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำในทุกพื้นที่ ในทุกองค์กรในทุกเรื่อง ทำให้เกิดการพัฒนาย่างบูรณาการทั้งประเทศ โดยการส่งเสริม

- 1) ความเข้มแข็งของชุมชน
- 2) ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น
- 3) ความเข้มแข็งของประชาสังคมตำบล ประชาคมจังหวัด และประชาคมประเทศ
- 4) การพัฒนาย่างบูรณาการทั้งจังหวัด ในทุกจังหวัด
- 5) ความเข้มแข็งของกลุ่มเป้าหมาย และสถาบันครอบครัว (สตรี เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และผู้สูงอายุ)

ตามหลักสากลด้านสิทธิมนุษยชน ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบระบุว่า มนุษย์ทั้งมวลเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายจากการเลือกปฏิบัติใดๆ และจากการกระตุนใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ (อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ) ดังนั้นประชาชนมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง และได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือบริการจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน และอย่างทั่วถึง เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชน ท้องถิ่น และสังคมได้อย่างปกติสุข ปัจจุบันชุมชน ท้องถิ่นต่างๆ ในสังคมไทย มีการจัดสวัสดิการชุมชนทั้งในรูปแบบกองทุน และอื่นๆ อย่างหลากหลาย มีความแตกต่างทั้งในด้านรูปแบบการให้บริการ การบริหารจัดการ และการจัดสิทธิประโยชน์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน สวัสดิการวันละบาท ธนาคารหมู่บ้าน เป็นต้น แต่ด้วยเงื่อนไข และ กฎ ระเบียบต่างๆ ทำให้เป็นปัญหา และเกิดช่องว่างที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสวัสดิการชุมชนของประชาชนกลุ่มผู้ยากลำบากในพื้นที่ ในขณะที่บริการสวัสดิการสังคมที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งด้าน การจัดระบบฐานข้อมูล กลไกการคัดสรรกลุ่มเป้าหมายและการให้บริการ จำนวนบริการที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ข้อยกจำกัดในการกระจายบริการสังคมไปสู่กลุ่มผู้ยากลำบากที่แท้จริง รวมทั้งความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

จากหลักการที่ได้กล่าวตอนต้น การที่เราจะสามารถบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ได้ ย่อมขึ้นอยู่กับคำถามที่สำคัญ ดังนี้คือ

- ประการแรก ผู้ที่อยู่ในสภาวะยากลำบากเป็นใคร และได้รับสวัสดิการจากแหล่งต่าง ๆ อย่างไร แค่นั้น เพียงพอหรือไม่
- ประการที่สอง กองทุนสวัสดิการที่มีอยู่ในพื้นที่ มีอะไรบ้าง มีขอบข่ายในการดำเนินการอย่างไร แค่นั้น
- ประการที่สาม การดำเนินการของกองทุนต่าง ๆ ในปัจจุบัน มีการรูปแบบการบูรณาการกันอย่างไรบ้าง ก็รูปแบบ
- ประการที่สี่ จะมีกิจกรรมหรือการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้กองทุนต่าง ๆ ในพื้นที่ มีการดำเนินการกองทุนอย่างบูรณาการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากในพื้นที่เป้าหมาย
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ กองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ในประเด็นรูปแบบการดำเนินงาน และการบูรณาการ
3. เพื่อทดลองนำร่องการบูรณาการการจัดสวัสดิการชุมชน
4. เพื่อเตรียมกิจกรรมร่วมเฉลิมฉลอง และถวายเป็นพระราชกุศล เนื่องในวโรกาสในหลวงครบรอบ 80 พรรษา
5. เพื่อสังเคราะห์ความรู้จากกระบวนการดำเนินโครงการ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ดำเนินการกับกลุ่มบุคคล ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้นำกองทุน หรือกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ ตลอดจนผู้นำเครือข่ายที่มีภายในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ภาวที่เข้าร่วมในการวิจัยได้รับการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ในกระบวนการดำเนินการวิจัย เช่น ความรู้และวิธีการประเมินศักยภาพของชุมชนและทุนทางสังคม เป็นต้น
2. เกิดรูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชน และการบูรณาการการจัดสวัสดิการชุมชน ในพื้นที่เป้าหมายการวิจัย
3. มีชุดของความรู้ในการพัฒนาสวัสดิการชุมชนและการบูรณาการการจัดสวัสดิการชุมชนที่สามารถนำไปขยายผลในพื้นที่อื่น ๆ ได้

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการชุมชน ทูทางสังคมและการบูรณาการ

1.5.1 แนวคิดเรื่องสวัสดิการชุมชน

พัฒนาการของสวัสดิการสังคมในสังคมไทยมีปรากฏออกมาใน 2 ลักษณะได้แก่ ช่วงแรกชุมชน และประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีการช่วยเหลือกันเอง ราษฎรหรือพลเมืองในระบบการปกครองแบบเดิม มีสถานะ เป็นข้าราษฎร รัฐมีหน้าที่ในด้านความมั่นคงหรือความปลอดภัยของราษฎร แต่ไม่ได้มีหน้าที่ในเรื่องสวัสดิการด้านอื่น ๆ เมื่อประเทศได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองใหม่ โดยกำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการให้สวัสดิการแก่พลเมืองในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเช่นเป็นผู้จัดการศึกษา ระบบการรักษาพยาบาล และอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพัฒนามากขึ้น ระบบการศึกษาสมัยใหม่ได้ดึงคนออกจากชุมชน ขาดการเรียนรู้ท้องถิ่น การสืบทอดภูมิปัญญา ศาสนา วัฒนธรรมประเพณีมีบทบาทน้อยลง ฐานทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิต และเป็นความมั่นคงของชีวิตถูกทำลาย ทำให้ชุมชนไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ทำให้การจัดสวัสดิการเปลี่ยนไปจากชุมชนที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันไปสู่ระบบสวัสดิการที่รัฐเป็นผู้จัดให้ ซึ่งประชาชนจะได้รับมากขึ้นแต่ไหนขึ้นกับการตัดสินใจของหน่วยงาน แผนงาน งบประมาณของภาครัฐ นโยบายด้านการเมือง รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ เช่น แหล่งเงินทุน เงินกู้จากต่างประเทศ (เช่น IMF) เงื่อนไขด้านการค้า กระแสการพัฒนาของโลกที่เกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) สิทธิมนุษยชน (Human Right) ฯลฯ (วิไลลักษณ์ อยู่สำราญ 2549) ทำให้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ได้นำ “แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” ตามแนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 มาใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยจะชี้ถึงแนวทางการใช้ชีวิต และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับสังคมประเทศ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง ประกอบกับที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นการเปิดโอกาสที่จะทำให้กระแสชุมชน สังคมหันมาสนใจค้นหาทางเลือกของชุมชนท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่รุกคืบเข้ามาในสังคมไทยมากขึ้น ซึ่งการจำแนกการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ (2548) อ้างถึงในโครงการสังเคราะห์องค์ความรู้การพัฒนาแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอ 12 พื้นที่, 2550) โดยได้แบ่งออกเป็น 3 ฐาน ได้แก่ 1. ฐานทรัพยากร เป็นการ จัดสวัสดิการเพื่อทุกคน เน้นการสร้าง ความมั่นคงทางด้านอาหาร รายได้ การใช้ประโยชน์จากป่า ธรรมชาติ แหล่งน้ำ ทรัพยากรทางทะเล และทรัพยากรส่วนบุคคล 2. ฐานวัฒนธรรม คือการเกื้อกูลของครอบครัว เครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ และการจัดการของศาสนสถาน และ 3. ฐานงานพัฒนา ได้แก่ ส่วนที่ชุมชนรับเอารูปแบบจากภายนอกเข้าไปดำเนินการในชุมชนโดยมีบางกิจกรรมที่ริเริ่มทำกันเอง แต่บางกิจกรรมได้รับสนับสนุนในเบื้องต้นจากหน่วยงานจากภายนอก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจชุมชน เป็นต้น

แนวคิดสวัสดิการชุมชน จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชุมชนฐานรากให้สามารถดำรงอยู่ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้ กล่าวโดยสรุป “สวัสดิการชุมชน” (Community Welfare) คือ การสร้างหลักประกันในการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน ให้มีวิถีชีวิตที่ดีมีความสุข เกิดความมั่นคงในชีวิต ตั้งแต่เกิดจนตาย (เถลิง ไพโรจน์ภักดิ์ 2548) โดยการพึ่งตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทั้งในรูปวัตถุและไม่ใช่วัตถุ อาทิเช่น สิ่งของ เงิน ทุน น้ำใจ การฟื้นฟูธรรมชาติ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศาสนา ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ผลของการจัดสวัสดิการชุมชนที่สำคัญ คือ ทำให้เกิดการสร้างรายได้ ลดรายจ่าย ถักทอความสัมพันธ์ไมตรีที่ดีของคนในชุมชน ให้เกิดความรู้สึกร่วมกัน ภาคภูมิใจ อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความสุข (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2548) ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนได้ในที่สุด

ในด้านการจัดสวัสดิการชุมชนมีแนวคิดที่สำคัญในการดำเนินงาน 3 แนวคิด คือ แนวคิดที่ 1 แนวคิดจากฐานขององค์กรการเงินและการออมทรัพย์ มาจัดสวัสดิการเรื่องสุขภาพ เรื่องการพัฒนา (มุกดา อินตะสาร 2548) แนวคิดที่ 2 แนวคิดทางสังคม ที่มองลักษณะทุนทางสังคมในชุมชน ซึ่งประกอบด้วย 7 ทุนที่สำคัญ คือ ทุนคน ทุนภูมิปัญญา ทุนศาสนาและวัฒนธรรม ทุนทรัพยากรธรรมชาติ ทุนเวลา ทุนแรงงาน และทุนเงินตรา (ชบ ยอดแก้ว 2548) ซึ่งทุนเหล่านี้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน ส่วนแนวคิดที่ 3 แนวคิดแผนแม่บทชุมชน ที่เน้นการทำธุรกิจชุมชนเพื่อนำผลกำไรส่วนหนึ่งมาจัดสวัสดิการให้กับผู้ที่เดือดร้อนทุกข์ยาก (อุดร บุตรสิงห์ 2548) โดยมีแรงผลักดันที่เป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินงานของโครงการพัฒนาสวัสดิการชุมชน ให้ได้รับการสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็ง มีงบประมาณเบื้องต้นจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และศูนย์ประสานสนับสนุนการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภาคประชาชน (ศตจ. ปชช.) โดยมีพื้นที่เป้าหมายการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 600 ตำบล ซึ่งมีภาคีความร่วมมือสามฝ่าย ได้แก่ ภาคชุมชน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (นโยบาย) และภาคหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อทำงานร่วมกันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายการพัฒนาสวัสดิการชุมชนเป็นหลัก (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พอช, 2549) โดยแนวคิดใหม่ของระบบสวัสดิการชุมชนนั้นเป็นระบบสวัสดิการที่ยั่งยืนสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย และวิถีชีวิตชุมชน

ถึงแม้จะมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า สวัสดิการชุมชน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาที่เน้นความอยู่ดีมีสุข แต่ในด้านการดำเนินงานที่ผ่านมา ก็ได้ก่อให้เกิดกลุ่ม องค์กร และกองทุนต่าง ๆ ขึ้นมามากมาย การดำเนินการของกลุ่ม องค์กร หรือกองทุนเหล่านี้ในบางด้าน มีเครื่องบ่งชี้ไปในทางที่ว่า เป็นการผลิตซ้ำปัญหา มากกว่าการแก้ปัญหา อย่างเช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในบางแห่ง ได้เข้าไปอยู่ในวงจรหนี้ของท้องถิ่น กล่าวคือเมื่อก่อนที่ชาวบ้านเป็นหนี้ ธกส. เมื่อครบกำหนดชำระ ก็ไปกู้เงินนอกระบบ อย่างเช่นญาติพี่น้องหรือนายทุนเงินกู้ท้องถิ่น มาเพื่อชำระหนี้ และเมื่อชำระเสร็จก็กู้เงิน ธกส. รอบใหม่ เพื่อนำไปใช้หนี้นายทุนเงินกู้ หลังจากที่มีกองทุนชุมชนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ชาวบ้านได้กู้หนี้จากกองทุนดังกล่าวเพิ่ม และ

กองทุนดังกล่าวก็ถูกผนวกเข้าไปสู่วัฏจักรการหมุนเวียนของหนี้สินของชาวบ้าน เป็นต้น ประเด็นปัญหาทางด้านการจัดการในที่นี้ จึงอยู่ที่ว่า ชุมชนจะมีวิธีการอย่างไร ที่จะให้การดำเนินการของกองทุน ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย มีการบูรณาการ ซึ่งโจทย์ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องหาคำตอบจากการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการออกแบบการวิจัยในขั้นต่อไป ก็จะวางกรอบให้แต่ละฝ่าย เข้ามาร่วมในการปฏิบัติ เพื่อแสวงหาแนวทางในการบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชน

1.5.2 แนวคิดเรื่องทุนทางสังคม

แนวคิดทุนทางสังคม เริ่มเป็นที่รู้จักกันในสังคมไทยเมื่อไม่นานมานี้ โดย ดร.บัวพันธ์ (บัวพันธ์, 2549) ได้จำแนกแนวคิดนี้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการตะวันตก 2) ทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการไทย ซึ่งนักวิชาการทั้งสองกลุ่มนี้ต่างมีรากฐานแนวคิดทุนทางสังคมไม่ห่างไกลกันมากนัก

ทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการตะวันตก ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักเศรษฐศาสตร์ในตอนเริ่มต้น โดยมองว่าทุนในความหมายทางกายภาพเป็นสิ่งที่จับต้องมองเห็น และเนื่องจากว่าทุนเป็นปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่การผลิตสินค้าและบริการที่จะนำไปสู่การบำบัดความต้องการ (หรือความจำเป็น-Need) ของมนุษย์ ดังนั้นการพัฒนาจึงไม่สามารถแยกจากการขยายตัวของทุนหรือการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้ ต่อมานักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institution Economics-NIEs) อาทิเช่น Douglas North มองทุนทางสังคมว่ามีส่วนช่วยลดต้นทุนในการโอนย้ายทรัพยากรและส่งผลต่อประสิทธิภาพของความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ต่อมาแนวคิดนี้ได้แพร่ไปสู่การศึกษาทางสังคมศาสตร์ รวมทั้งการศึกษาทางสังคมวิทยานักคิดหลักในกลุ่มนี้คือ เจมส์ โคลแมน (J.S. Coleman, 1988 อ้างถึงใน บัวพันธ์, 2549, น.76-79) เน้นในเรื่องของโครงสร้าง (คำว่า “โครงสร้าง” ในความคิดของนักสังคมศาสตร์มีความหมายใกล้เคียงกับสถาบันทางสังคม) ซึ่งโครงสร้างนี้เป็นแหล่งทำให้เกิดความสามารถในการกระทำการ โดยมองว่าหน้าที่ของทุนทางสังคมมีอยู่ 3 อย่าง คือ ทุนทางสังคมจะอยู่ในรูปความคาดหวัง ภาระหน้าที่และความไว้วางใจต่อโครงสร้าง, รูปของช่องทางการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร และหน้าที่สุดท้ายทุนทางสังคมในรูปของบรรทัดฐานของสังคม

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องทุนทางสังคมยังแพร่หลายในหมู่นักรัฐศาสตร์ที่เราจะรู้จักกันในนามของเดวิด พูทนาม เขาได้ศึกษาสังคมอิตาลี และได้ตีพิมพ์หนังสือ Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy (Robert D. Putnam; 1993) ซึ่งว่า ความร่วมมือโดยสมัครใจ (voluntary cooperation) เกิดขึ้นและพบได้ง่ายในชุมชนที่ได้รับมรดกตกทอด ที่อาจเรียกได้ว่าเป็น "สต็อก" ของทุนทางสังคม ซึ่งปรากฏในรูปของ ปทัสถานของการปฏิบัติต่างตอบแทน (norms of reciprocity) วัฒนธรรมเกี่ยวกับเครือข่ายที่มีพันธะผูกพันกันระหว่างปัจเจกในทางพลเรือน (network of civic engagements) ทั้งปทัสถานของการปฏิบัติต่างตอบแทน และเครือข่ายของความ

ผูกพันกันทางพลเรือน เน้นสาระสำคัญของการ สานทอกันในแนวราบ เขาได้ขยายความและสาธยายปทัสถานของการปฏิบัติต่างตอบแทนไว้ว่า มีการสืบทอดต่อกันมาในสังคมชุมชนภาคเหนือของอิตาลี และได้ทำให้ต้นทุนการโอนย้ายทรัพยากรต่ำ (transaction costs) พร้อมกับอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือ ส่วนเครือข่ายของความผูกพันกันในทางพลเรือนนั้น พุทน์ม ชีวว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการสานกันแนวนราบ (horizontal link) โดยปรกติแล้วสังคมมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นสังคมสมัยใหม่ หรือสังคมแบบดั้งเดิม เผด็จการ หรือประชาธิปไตย ฯลฯ ล้วนแต่มีเครือข่ายของการติดต่อสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคล ซึ่งอาจจะมีทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เครือข่ายเหล่านี้บางเครือข่ายก็มีลักษณะเป็นเครือข่ายในแนวราบ "โดยมีตัวแทน" (agents) ของเครือข่ายเป็นผู้ที่มีสถานภาพและอำนาจอยู่ในระดับเดียวกัน (น.173)

นอกจากนี้ ทูทางสังคมยังได้รับการจำแนกให้เป็นอีกประเภทหนึ่งที่เพิ่มขึ้นมาจากทุนอื่นๆ ที่มีอยู่ (ที่ดิน ทรัพย์สิน เงินทอง ทุนมนุษย์ เป็นต้น) โดยทุนทางสังคมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากทุนประเภทอื่น 4 ประการ ดังนี้ (Ostrom, น. 179-182) 1. ทุนทางสังคมมิได้เสื่อมค่าจากการใช้ แต่จะเสื่อมค่าจากการที่ไม่ได้นำมาใช้ ซึ่งในแง่นี้ทุนทางสังคมมีลักษณะบางด้านเหมือนทุนมนุษย์ อย่างเช่นเมื่อบุคคลไม่ได้ใช้ทักษะของตนเองในการทำงานเป็นประจำ ในไม่ช้าทักษะนั้น ๆ ก็จะเลือนราง 2) ทุนทางสังคมยากที่จะสังเกตเห็นและวัดปริมาณออกมาเหมือนอย่างทุนทางกายภาพ ซึ่งทำให้นักวิชาการนิยามคำว่าทุนทางสังคมออกมาหลายหลาก 3) ทุนทางสังคมยากหรือไม่สามารถที่จะสร้างจากพลังหรือปัจจัยภายนอก หรืออย่างน้อยก็ยากกว่าการสร้างทุนทางกายภาพที่สามารถถ่ายโอนมาจากภายนอก และ 4) สถาบันรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จะมีผลต่อความร่วมมือระหว่างปัจเจกและการสร้างทุนทางสังคม โดยเฉพาะในการกระทำที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจ ของรัฐและ การกระทำนั้น ๆ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างปัจเจก ถ้าหากว่าสถาบันของรัฐในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ในการเอื้ออำนวย (โดยเฉพาะในแง่ของทรัพยากร) ต่อการกระทำเหล่านี้ ก็จะส่งผลในทางบวก แต่ถ้าเมื่อไหร่ก็ตามที่สถาบันของรัฐในระดับชาติ และท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่แทนหรือปิดกั้นมิให้การกระทำต่าง ๆ ที่อยู่นอกภารกิจของรัฐ เมื่อนั้นทุนทางสังคมก็จะเสื่อมสลาย บทบาทของสถาบันของรัฐแบบนี้จะนำไปสู่การสร้างพลเมืองที่พึ่งพาต่อรัฐ มากกว่าที่จะสร้างพลเมืองมีความสามารถที่จะ สร้างสรรค์และเพิ่มทุนทางสังคมต่อไป

ส่วนในวงวิชาการไทยนั้น การศึกษาและแนวคิดที่อยู่ในแนวเดียวกับทุนทางสังคมของนักวิชาการตะวันตก มีมานานแล้ว เพียงแต่อาจจะไม่ได้ใช้คำว่า "ทุนทางสังคม" โดยตรง ซึ่ง ดร.บัวพันธ์ ได้แยกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นการศึกษาวิจัยภายใต้สำนักฉัตรทิพย์ โดยการนำของศาสตราจารย์ฉัตรทิพย์ นาถสุภา งานศึกษากลุ่มนี้ ล้วนแต่ให้คุณค่าความสำคัญของความเป็นชุมชนหมู่บ้าน ในงานเขียนของศาสตราจารย์ฉัตรทิพย์เอง ก็ตอกย้ำให้เห็นเสมอว่า หมู่บ้านเกิดมาก่อนรัฐ และมีพัฒนาการที่สืบเนื่อง ดำรงความเป็นตัวของตัวเองมาตลอด แม้ว่าจะถูกแทรกแซง และถูก

จัดการ (รุกราน) โดยรัฐและตลาด (ทุน) มาอย่างยาวนานแล้ว การที่หมู่บ้านยังคงดำรงอยู่ได้ ไม่ล่มสลาย ก็เนื่องมาจาก “วัฒนธรรมชุมชน” งานศึกษาของนักทฤษฎี มีอิทธิพล และสอดคล้องกับแนวคิดการทำงานพัฒนา

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่มีรากฐานเกี่ยวกับพุทธศาสนา โดยศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธุเสน (2544 อ้างถึงใน บัวพันธ์, 2549) ได้กล่าวถึงแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ไว้ว่า เป็นการประยุกต์หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าที่ว่าด้วยกฎธรรมชาติ และธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ ซึ่งพุทธศาสนาสอนให้มนุษย์แสวงหาความสุขโดยการลดกิเลส ตัณหา ลดการบริโภค ซึ่งข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนระหว่าง พุทธเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ตะวันตก ข้อเสนอทางการพัฒนาใน “ทฤษฎีใหม่” หรือที่เรียกว่า “เศรษฐกิจพอเพียง” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในเนื้อแท้ก็คือ “พุทธเศรษฐศาสตร์” นั่นเอง (อภิชัย 2544 : น. 570) ที่สำคัญก็คือ แนวคิดที่ได้กล่าวข้างต้นมิใช่เป็นเพียงหลักคิดหรือปรัชญา ที่ใ้การปฏิบัติหรือรูปธรรม หากแต่ว่า มีความนำเอาหลักของความพอเพียง มาใช้ในทางปฏิบัติอย่าง โดยเฉพาะการบริหารจัดการเศรษฐกิจครัวเรือน (ของเกษตรกร) หรือขบวนการของชาวสันติอโศก ที่แพร่หลายไปทั่วประเทศ และเรียกแนวทางการพัฒนาว่าเป็นแนวทางแบบ “บุญนิยม”

กลุ่มต่อมา มองว่า “วัฒนธรรมคือทุน” แนวคิดกลุ่มนี้ มีความใกล้เคียงกับแนวคิดทุนทางสังคม ของนักวิชาการตะวันตก ที่ได้กล่าวในตอนต้น โดยมีนักวิชาการสองท่าน ที่ได้เสนอแนวคิดนี้ไว้ คือ ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) และศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2540) ศ. รังสรรค์ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ได้นำเอาแนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เรื่อง "การฝังตัว" (embodiment) มาปรับใช้ โดยมองว่า วัฒนธรรมฝังตัวหรือผนวกอยู่กับการผลิตสินค้าและบริการทางวัฒนธรรม ดังนั้น ทุนวัฒนธรรมจะเติบโตใหญ่กล้าแข็งได้ ก็ด้วยการผลิตสินค้าทางวัฒนธรรม (cultural production) แบบอุตสาหกรรม คือมีการผลิตจำนวนมากแบบ mass production นั่นเอง การเติบโตของทุนทางวัฒนธรรม จึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการสองอย่าง คือ กระบวนการแปรวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า (commoditization of culture) และกระบวนการ เทคโนโลยีนาวิตร (televisionization of culture) การมองเช่นนี้ ก็เนื่องจากว่า ในปัจจุบัน นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา มีการขยายตัวของการค้า ทำให้ทุนการค้า (commercial capital) กลายเป็นรูปแบบหลัก เมื่อศตวรรษที่ 18 ที่มีการปฏิบัติอุตสาหกรรมรอบแรก ก็ได้ทำให้ทุนอุตสาหกรรมกลายมาเป็นทุนหลัก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทุนการเงินได้พัฒนาขยายตัวขึ้นมา ทุนการเงินนี้เป็นส่วนหนึ่งของทุนบริการ และกลายมาเป็นทุนหลักแทนทุนอุตสาหกรรม ทุนวัฒนธรรมมีขาหยั่งอยู่ในทั้ง 2 ทุน คือ ทุนอุตสาหกรรม และทุนบริการ ในภาวะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจจะก้าวไปสู่เศรษฐกิจบริการ (service economy) ทุนทางด้านการบริการจึงจะกลายเป็นทุนหลัก (dominant capital) แต่จะมีสาขาที่หลากหลายแตกต่างออกไป นอกเหนือจากบริการด้านการเงินการธนาคาร ซึ่งได้แก่ บริการสื่อสารมวลชน โทรคมนาคม สันทนาการ อาหารและภัตตาคาร บริการ

การศึกษา และบริการ โฆษณา สินค้าที่ผลิตขึ้นภายใต้อุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีวัฒนธรรมฝังตัวอยู่ ดังนั้นพัฒนาการขึ้นสู่สุดของระบบทุนนิยมจึงจะเป็นขั้นตอนของ การสะสม และการขยายตัวทุนทางวัฒนธรรม

ทางด้าน ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เสนอความคิดที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ วัฒนธรรมมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่แฝง (embodiment) อยู่ในตัวสินค้าเท่านั้น แต่มี “สต็อกของวัฒนธรรม” ของสังคมใดสังคมหนึ่ง และการเปลี่ยนแปลงอาจจะทำให้สต็อก มีการเพิ่มพูนขึ้น ผลผลิตของสต็อกทางวัฒนธรรม จึงอาจจะแตกต่างไปจากที่รัฐสรรคได้อธิบายไว้ (คือสินค้าบริโภคทั่ว ๆ ไป) คือจะนำไปสู่การสร้างคนที่มีความรู้รอบด้าน ซึ่งมีความหมายมากกว่าการเป็น “มนุษย์เศรษฐกิจ” และการลงทุนเพื่อเพิ่มสต็อกทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องจำเป็น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเราได้เผชิญกับการขยายตัวของลัทธิอาณานิคมตะวันตก รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงนำเอาระบบการบริหารราชการแบบใหม่มาใช้ ซึ่งระบบราชการใหม่ “ข้าวรูป” อยู่กับวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ และได้ทำให้เกิดปัญหามหาชนกระทั่งในปัจจุบัน และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวนี้ รัชกาลที่ ๖ มีการลงทุนทางวัฒนธรรมอย่างขนานใหญ่ อย่างเช่นการจัดตั้งสมาคมเสือป่า หรือสมาคมต่าง ๆ ก็เป็นการเริ่มวางรากฐานสังคมพลเรือน (civic society) ซึ่งอาจจะเป็นพลังคอย ควบคุม ถ่วงดุลสังคมข้าราชการขึ้นมาได้

กลุ่มสุดท้ายมองว่า สิทธิชุมชนเป็นสิทธิของส่วนรวม ซึ่งสิทธิชุมชนจะประกอบไปด้วยเรื่องคุณค่าที่ชาวบ้านมองและเรื่องการใช้ประโยชน์ ส่วนการเชื่อมโยงทุนทางสังคมกับแนวความคิดเรื่องสิทธิและอำนาจของชุมชนนั้น (อนันท์ กาญจนพันธุ์, 2541 อ้างถึงใน บัวพันธ์, 2549, น.101) มี 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกันคือ เรื่องพื้นฐานทางความคิดและอุดมการณ์ของระบบสวัสดิการในสังคมไทย (เช่น การทำบุญ), เรื่ององค์กรอิสระที่อยู่นอกอำนาจของรัฐ (เช่น วัดและชุมชน) และเรื่องปัญหารากฐานในการระดมทุนทางสังคม (ชนชั้นกลาง, อุดมการณ์แบบปัจเจกนิยมและการขยายตัวอย่างมากของภาคราชการ)

จากที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่า ทุนทางสังคม มีความหมายรวมถึงสถาบันทางสังคมหรือโครงสร้างที่พัฒนาและสืบทอดมา และยังคงมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ (การโอนย้ายทรัพยากร) ทุนวัฒนธรรม และทุนมนุษย์ สิ่งเหล่านี้มีสถานะเป็น “สต็อก” และมีมูลค่าเช่นเดียวกับทุนทางกายภาพ ซึ่งทุนทางสังคมสามารถทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการใช้คำว่า “ทุนทางสังคม” ในวาทกรรมทางวิชาการตะวันตก แต่จุดเน้นที่สำคัญก็ยังคงเป็นเรื่องของประสิทธิภาพ และความเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนทุนทางสังคมตามแนวคิดนักวิชาการไทยนั้น จะให้ความสำคัญกับปัญหาทางจริยธรรมที่ได้รับผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แนวคิดทุนทางสังคมที่ได้กล่าวโดยย่อข้างต้น จะเป็นแนวคิดที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่เป็นกรอบชี้นำการวิจัยในครั้งนี้ โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ ช่วยในการวางกรอบคำถามในการวิจัยในประเด็นที่ว่า ในท้องถิ่นหรือในอำเภอ มี “ศักยภาพ” ในด้านการจัดสวัสดิการ

ชุมชนมากนัก้อยแค่ไหน โดยสวัสดิการที่กล่าวถึง อาจจะไม่ได้อยู่ในรูปของวัตถุ และนอกจากนั้นแล้ว การประเมินสวัสดิการชุมชน ต้องมองถึง “ทุน” ซึ่ง deposit อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ครอบคลุมด้วย ในแง่ของการพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนนั้น สิ่งที่จะต้องตั้งเป็นข้อสังเกตต่อไปก็คือ ภายในพื้นที่แต่ละพื้นที่นั้นมีทุนทางสังคมที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และเราอาจจะขยายความการอธิบายต่อไปได้อีกว่า แนวคิดทุนทางสังคมนั้น น่าจะอธิบายได้ดีในเรื่องของการพัฒนาของชุมชนที่เน้นการส่งเสริม และการนำเอาศักยภาพของชุมชนในด้านต่างๆ ขึ้นมาใช้ โดยมองผ่านทางกลไกในการจัดสวัสดิการของแต่ละชุมชนว่ามีกระบวนการดำเนินงานอย่างไร สร้างเครือข่ายได้อย่างไร และจะมีการบูรณาการการจัดสวัสดิการชุมชนเป็นไปในทิศทางใด

1.5.3 แนวคิดเรื่องการบูรณาการ

คำว่า บูรณาการ เป็นคำที่ใช้ในภาษาทั่ว ๆ ไป ไม่ได้เป็นคำทางเทคนิคในทางวิชาการ ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายบูรณาการรวมหน่วย คือ การนำหน่วยที่แยก ๆ กันมารวมเข้าเป็นอันดับหนึ่งอันเดียวกัน

Longman Dictionary 1978 : ให้ความหมาย integrate (V) to join to something else so as to form a whole , to join in society as a whole

ส่วนท่านพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้นิยามคำว่า “บูรณาการ” ไว้ว่า “.....การทำให้หน่วยงานย่อย ๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว.....”

คำว่า “บูรณาการ” ถูกนำมาใช้และแพร่หลายในด้านการบริหารนโยบาย อย่างเช่นที่ปรากฏในการศึกษาของจัตกัย บุรุษพัฒน์ เรื่อง "ชนกลุ่มน้อยในไทย" หนังสือเล่มนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 2515 ซึ่งหนังสือเล่มนี้อธิบายการกำหนดนโยบายรัฐบาลต่อชนกลุ่มน้อยไว้ 3 แบบ หนึ่งในนั้นก็คือ การใช้นโยบายแบบรวมพวก (integration) คือ การที่รัฐต้องปล่อยให้ชนกลุ่มน้อยคงรักษาวัฒนธรรม ประเพณีของตนไว้ ขณะเดียวกันก็ปล่อยให้มิได้สัมผัสกับชนกลุ่มใหญ่ด้วย พร้อมๆ กับหน้าที่ที่จะจงรักภักดีต่อประเทศ (<http://www.manager.co.th>) นอกจากนั้นคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.) ก็ได้นำเสนอแนวคิดการบูรณาการเข้ามาใช้ โดยได้นิยามคำว่า “การบูรณาการ คือ การผสมผสานการพัฒนาในพื้นที่โดยกระบวนการประสานความร่วมมือของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในด้านแผนงาน แผนเงิน บุคลากร และการปฏิบัติตามแผนร่วมกันในพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด ตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกภาคีการพัฒนา เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่วางไว้”

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปองค์ประกอบของการบูรณาการได้ดังนี้ 3 ประการ ดังนี้ (http://www.seameo.org/vl/th_education/index/content.htm)

1. มีหน่วยย่อย องค์ประกอบ ชิ้นส่วน หรือชั้น ระดับ แง่ ด้าน ที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกัน โดยสิ่งที่เอามาประมวลเข้าด้วยกัน คือ สิ่งย่อย ส่วนย่อย
2. หน่วยย่อยนั้น มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจจะเลยไปถึงลักษณะที่ว่ายึดหยุ่นปรับตัวได้ มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลาด้วย
3. เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสานกลมกลืน เกิดภาวะได้ที่พอดี สมดุลพอดีที่ หรือพอดีสมดุลแล้ว องค์รวมนั้นมีชีวิตชีวา ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของการบูรณาการ

แนวคิดการบูรณาการโดยส่วนใหญ่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารนโยบาย หรือนำมาเป็นแนวทางในการวางแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ดังเช่น เรื่องนโยบายเมืองไทยสุขภาพดี (Healthy Thailand) ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการลดปัจจัยเสี่ยงเชิงพฤติกรรมสุขภาพ และลดโรคที่เป็นปัญหาสาธารณสุขสำคัญของประเทศ โดยนำทุกกิจกรรมภารกิจในปัจจุบันมาบูรณาการให้มีแผนปฏิบัติการที่สามารถปฏิบัติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดขึ้นเพื่อวัดความสำเร็จของกิจกรรมในทุกระดับ (<http://www.healthdata.moph.go.th>) และกระทรวงศึกษาธิการได้มี “การปฏิรูปการศึกษา” โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและปรับเปลี่ยนวิธีการเรียนการสอนมาเป็นแบบ บูรณาการ (<http://eclassnet.kku.ac.th>) นอกจากนี้ ในการบริหารราชการระดับจังหวัดยังมีการปรับเปลี่ยนจากการบริหารงานแบบแยกส่วนมาเป็นการบริหารงานแบบใหม่ of ประเทศไทย นั่นก็คือ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO)

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า “การบูรณาการ” เป็นกลยุทธ์สำคัญในการบริหารงานสมัยใหม่ จากความสำคัญตรงนี้ก็ได้นำมาสู่แนวคิดและหลักการบริหารคุณภาพโดยองค์รวม TQM (Total Quality Management) ซึ่งเป็นการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดขององค์กร โดยการประสานทุกกระบวนการและทุกระบบในองค์กร เพื่อให้กิจกรรมและการดำเนินการต่าง ๆ สอดคล้องร่วมกัน เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์กรด้วยการใช้ทรัพยากร และศักยภาพของบุคลากรได้อย่างเต็มที่ โดยไม่เกิดความสูญเสียใด ๆ นอกจากนี้แล้ว องค์กรที่มีศักยภาพในการแข่งขันและสามารถอยู่รอดอย่างยั่งยืนได้ มักจะมีลักษณะของ “องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ซึ่ง Peter Senge ได้ให้ความหมายขององค์กรแห่งการเรียนรู้ว่า “องค์กรหรือกลุ่มคนที่สามารถเพิ่มพูนและขยายได้ทั้งขีดความสามารถในการเรียนรู้และบูรณาการความสามารถในการทำงานร่วมกันได้อย่างต่อเนื่อง”นั่นเอง (www.cdd.moi.go.th/jarupong/october46/j4610061.htm)

สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ แนวคิดด้านบูรณาการ จะถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติการ คือ การบูรณาการกองทุนชุมชน โดยวิธีการที่จะบูรณาการกองทุน จะกระตุ้นให้มีการคิด ริเริ่มจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่สมาชิก และกรรมการกองทุน ตลอดจนกรรมการหรือกลุ่มผู้สนับสนุนในระดับเครือข่าย ทั้งนี้มองว่า การบูรณาการเป็นเครื่องมือ หรือเป็นวิธีการสำหรับการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพของกองทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การวิจัยครั้งนี้มองว่า การบูรณาการ จะทำให้กองทุนชุมชน สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ในการตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้ดียิ่งขึ้น ส่วนรูปแบบของการบูรณาการนั้น จำเป็นต้องพัฒนา และริเริ่มขึ้นมาจากข้างล่าง

1.6 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ การพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอ อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้ 6 ขั้นตอนได้แก่ 1) การจัดตั้ง (พัฒนา) ทีมวิจัย 2) การสำรวจข้อมูลผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก 3) การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ 4) การปฏิบัติตามแผนงาน 5) การสรุปบทเรียน และ 6) การสังเคราะห์ และสรุปผลการวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การตั้งทีมวิจัย

การวิจัยเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ กำหนดว่า ทีมวิจัยหลักประกอบด้วย 3 ทีม คือ ทีมวิชาการ ทีมปฏิบัติการ และทีมสนับสนุน ภายหลังจากที่โครงการได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ จึงมีการคัดเลือกผู้ช่วยวิจัยและมีการประชุมทำความเข้าใจกับทีมนักวิชาการจากภาควิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้แก่ อาจารย์สมพันธ์ เตชะอธิก และอาจารย์มานะ นาคำ โครงการวิจัยฯ ได้คัดเลือกผู้ช่วยนักวิจัย 3 คน ได้แก่ นางสาวภัทรพร ศรีพรหม นายอนุวัฒน์ พลทิพย์ และนายอาทิตย์ บุคดาตวง โดยได้ใช้สำนักงานโครงการวิจัย ความอยู่ดีมีสุขของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาเป็นที่ทำงานของโครงการวิจัยฯ

สำหรับทีมสนับสนุนนั้น โครงการวิจัยฯ ได้มีการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 ครั้ง ผลของการทำงานที่ผ่านมามีพบว่า สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอน้ำพอง เป็นหน่วยงานหลักที่สามารถแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนได้อย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้เนื่องจากว่า ขอบข่ายภารกิจของสำนักงานพัฒนาชุมชนสอดคล้องกับแนวคิดการทำงานของโครงการวิจัยฯ ประกอบกับเจ้าหน้าที่และผู้นำหน่วยงานมีความเข้าใจแนวคิดในเรื่องการบูรณาการและแนวคิดเรื่องสวัสดิการชุมชนเป็นอย่างดี นอกจากนั้น หน่วยงานพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับชุมชน มีเครือข่ายอาสาสมัครครอบคลุมทั้งอำเภอ จึงทำให้สามารถแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนโครงการได้อย่างเข้มแข็ง

สำหรับการพัฒนาทีมปฏิบัติการนั้น โครงการวิจัยฯ ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ 2 ครั้ง ครั้งแรกทางโครงการได้ขอให้สำนักงานพัฒนาชุมชนคัดเลือกตัวแทนเครือข่าย ซึ่งมีกิจกรรมการดำเนินงานค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในระดับอำเภอ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ ประมาณ 60 คน ในการประชุมครั้งนี้ ทางโครงการได้ทำความเข้าใจร่วมกับผู้เข้าร่วมประชุมในเรื่องแนวคิดในการดำเนินโครงการที่อยู่ในภาวะยากลำบากและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 2 ดำรวจข้อมูลผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ข้อมูลกองทุนชุมชน และการประเมินสถานะการจัดสวัสดิการและศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการ

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ *ขั้นตอนแรก* จะเป็นการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับผู้ยากลำบากในพื้นที่เป้าหมาย การสำรวจกองทุนต่าง ๆ ที่ดำเนินงานอยู่ และการประเมินศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการ ซึ่งจะมีการดำเนินการควบคู่กันไปของ 2 ทีม คือ ทีมปฏิบัติการ “ประเมินตนเอง” ภายใต้กรอบประเด็นและคำแนะนำจากทีมวิชาการ ซึ่งจะดำเนินการควบคู่ไปกับการสำรวจของ ทีมวิชาการในกรอบประเด็นที่ได้กำหนด การสำรวจดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก และฐานข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน นอกจากนี้ การสำรวจดังกล่าว ก็จะนำไปสู่การวิเคราะห์ให้เห็นถึงรูปแบบของการดำเนินงานของกองทุน รวมไปถึงวิเคราะห์แนวทางหรือรูปแบบต่าง ๆ ในการบูรณาการกองทุน

ขั้นตอนที่สอง นำผลของการประเมินตนเองของทีมปฏิบัติการชุมชน และการสำรวจของทีมวิชาการ เข้ามาสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระหว่างสมาชิกของสองทีม (ทีมวิชาการและทีมปฏิบัติการ) การประชุมเชิงปฏิบัติการนี้ จัดขึ้นก็เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ผลของการดำเนินการในขั้นที่ 1 เพื่อให้ทั้ง 2 ทีม มีความเข้าใจศักยภาพ ปัญหา โอกาสและข้อจำกัด ในการจัดสวัสดิการของชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารูปแบบ การบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการในระดับอำเภอนี้ ทางโครงการวิจัยฯ ได้ใช้วิธีการระดมสมองจากเวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการ การปรึกษาผู้เชี่ยวชาญและสังเคราะห์จากข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสรุปประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ประเด็นที่จะดำเนินการ คือ

1. การพัฒนาอาสาสมัครเพื่อดูแลช่วยเหลือผู้ยากลำบาก
2. การพัฒนาระบบฐานข้อมูล
3. การจัดการความรู้
4. การระดมทุน

5. การพัฒนาอาชีพ

6. การพัฒนาองค์กรและผู้นำ

สำหรับการดำเนินโครงการวิจัยฯ นี้ พยายามให้ครอบคลุมทั้งหมด ซึ่งได้มีการพัฒนาอาสาสมัครโดยการจัดฝึกอบรมผู้แทนอาสาสมัครพัฒนาชุมชน (อช.) ครอบคลุมเกือบ 120 หมู่บ้าน (หมู่บ้านละ 1 คน) โดยอาสาสมัครฯ ดังกล่าว จะทำการสำรวจข้อมูลผู้อยู่ในภาวะยากลำบากแล้ว นำข้อมูลส่งกลับมาให้สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ นำมาเพื่อรวบรวม หลังจากนั้นจึงนำเสนอให้กับทีมวิชาการในการประมวลผลและจัดเก็บข้อมูลต่อไป

สิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการนำเข้าสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการทุกครั้งก็คือ การวางกรอบกิจกรรม เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและร่วมเฉลิมฉลองภายในเดือนธันวาคม 2550

ขั้นตอนที่ 4 การปฏิบัติการตามแผน

ในขั้นนี้ จะมีการปฏิบัติการตามแผนที่กำหนด (ระยะสั้น) คือการบูรณาการกองทุนสวัสดิการ หรือการพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชน โดยทีมปฏิบัติการจะมีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติตามแผน ภายใต้การติดตามสนับสนุนของทีมสนับสนุน ส่วนทีมวิชาการ ก็จะทำหน้าที่ในการติดตามเก็บข้อมูลการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ การปฏิบัติตามแผนนี้ ได้ตั้งเป้าหมายว่า ร้อยละ 30 ของกองทุนที่มีอยู่ในอำเภอ จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่งในการบูรณาการการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 5 การสรุปบทเรียน

ในขั้นตอนนี้ ทีมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะกลับมาพบกันอีกครั้งหนึ่ง ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ วัตถุประสงค์ในการจัดประชุมในขั้นนี้ มี 2 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อให้ฝ่ายผู้ปฏิบัติได้แลกเปลี่ยนผลการดำเนินการและสรุปบทเรียนที่ได้จากการดำเนินการที่ผ่านมา *ประการที่สอง* เพื่อให้เกิดแนวทางที่จะขยายการดำเนินงาน หรือการนำเอาบทเรียนไปใช้กับพื้นที่อื่น ๆ โดยในประเด็นหลังนี้จะนำไปสู่การจัดทำ “คู่มือการปฏิบัติ” หรือ เอกสารเผยแพร่ที่ง่ายต่อการเข้าใจ และสามารถนำไปขยายผลได้

ขั้นตอนที่ 6 การสังเคราะห์และสรุปผลการวิจัย

ในขั้นนี้เป็นหน้าที่ของทีมวิชาการและทีมสนับสนุนที่จะร่วมกันสังเคราะห์ สรุปผลการวิจัยและจัดทำรายงานซึ่งรายงานวิจัย จะแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ *ฉบับแรก* เป็นรายงานการวิจัย ที่เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการทั่ว ๆ ไป ส่วน *ฉบับที่สอง* เป็นข้อเสนอแนะในการนำเอาประสบการณ์จากการวิจัยนี้ไปขยายผลหรือนำไปใช้ประโยชน์ในทางนโยบาย ซึ่งรูปแบบหลังจะทำในลักษณะที่เป็นคู่มือการปฏิบัติงาน หรือรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปใช้

1.7 ปัญหาและข้อจำกัดในการวิจัย

ในช่วงที่มีการดำเนินการวิจัย เป็นช่วงที่เหตุการณ์ทางการเมือง มีปัญหาความตึงเครียด และมีการลงประชามติเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งทั่วไป ทำให้ทีมวิจัยมีความยากลำบาก ในการจัดทำเวที และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ ทางทีมวิจัยจึงต้องหลีกเลี่ยงการจัดการประชุม ในช่วงเวลาที่ใกล้เหตุการณ์ทั้งสอง จึงทำให้งานวิจัยล่าช้ากว่าที่กำหนดในแผนอย่างมาก

1.8 องค์ประกอบของรายงาน

บทที่ 2 ผู้ยากลำบากในอำเภอน้ำพอง อธิบายกระบวนการในการนิยามและค้นหา ผู้ยากลำบาก การพัฒนาอาสาสมัคร เพื่อทำการเก็บข้อมูล ภาพสรุปของผู้ยากลำบากที่ได้จากการเก็บข้อมูล องค์ประกอบหลักของระบบฐานข้อมูล

บทที่ 3 การประเมินสถานะการจัดสวัสดิการและศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการ อธิบายกองทุนต่าง ๆ ทั้งในระดับชุมชน เครือข่าย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ประเมินศักยภาพการจัดสวัสดิการของกลุ่ม/กองทุนเหล่านี้ ว่ามีแค่ไหน ครอบคลุมในเรื่องอะไรบ้าง

บทที่ 4 รูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอ อธิบายผลการสังเคราะห์ในเรื่องการจัดสวัสดิการชุมชน การคัดเลือกรูปแบบการบูรณาการ และองค์ประกอบหลักของการบูรณาการระบบการจัดสวัสดิการในระดับอำเภอ

บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ