

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการ การพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอ อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น มีวัตถุประสงค์ 5 ประการคือ 1) เพื่อสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้อยู่ในภาวะยากลำบากในพื้นที่เป้าหมาย 2) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ กองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ในประเด็นรูปแบบการ ดำเนินงาน และการบูรณาการ 3) เพื่อทดลองนำร่องการบูรณาการการจัดสวัสดิการชุมชน 4) เพื่อเตรียมกิจกรรมร่วมเฉลิมฉลอง และถวายเป็นพระราชกุศล เนื่องในวโรกาสในหลวง ครอบรอบ 80 พรรษา 5) เพื่อสังเคราะห์ความรู้จากกระบวนการดำเนินโครงการ

การศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ทีมวิจัยประกอบด้วย ทีมวิชาการ ได้แก่ นักวิจัยจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทีมปฏิบัติการ ซึ่งได้แก่เครือข่ายกองทุน องค์กรชุมชน และภาคีที่เกี่ยวข้องในอำเภอ และทีมสนับสนุน ซึ่งได้แก่บุคลากรจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่ใช้ในกระบวนการวิจัย มีทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ในบทนี้จะได้นำเสนอสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 ความยากลำบากและผู้ยากลำบาก

การศึกษาครั้งนี้พบว่า การนิยามความยากลำบากของหน่วยราชการ มีความยืดหยุ่นพอสมควร อย่างไรก็ตาม การนิยามความยากลำบากของหน่วยราชการ ถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดกรองผู้ยากลำบาก ซึ่งผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ จะเป็นผู้มีสิทธิ (entitled) ได้รับสวัสดิการจากทางราชการ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมีสวัสดิการจะพบว่าการนิยามผู้ยากลำบากมีความเฉพาะเจาะจง แต่ในกรณีที่รัฐไม่ได้มีบริการหรือมีสวัสดิการที่ชัดเจน นิยามจะมีความยืดหยุ่น นิยามความหมายของภาวะยากลำบากของทางราชการในหลายด้านก็สอดคล้องและเป็นอันเดียวกับนิยามความหมายของชาวบ้าน ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากว่า นิยามความหมายดังกล่าว ก็มาจากระบบสวัสดิการของรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ภาวะความยากลำบากหลายเรื่องที่นิยามโดยชาวบ้าน ก็ไม่ตรงกับที่นิยามโดยทางราชการ อย่างเช่นเรื่องการติดสุรา หรือการเป็นคนสามะเลเทเมา ซึ่งในทางราชการมิได้ให้ความสำคัญ หรือในเรื่องการเป็นเด็กเยาวชนที่ถูกกระทำโดยผู้ปกครอง ชาวบ้านหรือชุมชนมักจะมองไม่เห็น

การนิยามความหมายของภาวะยากลำบากที่ไม่ตรงกันนี้ ทำให้การคัดเลือกผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก ได้รับการวิจารณ์โดยชาวชุมชน ซึ่งมักจะมองว่า ญาติของผู้ร่ำรวยเช่นญาติผู้ใหญ่บ้าน

หรือ สมาชิก อบต. มักจะได้รับการคัดเลือกให้ได้รับสวัสดิการ ในกรณีเช่นนี้ แม้ว่าทางราชการจะกำหนดนิยามที่ชัดเจน และเฉพาะเจาะจง ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาเช่นนี้ได้ วิธีการที่จะแก้ปัญหาเรื่องนี้ต้องใช้กระบวนการในการนิยามความหมายของภาวะยากลำบาก และคัดเลือกกลุ่มบุคคลเป้าหมายสำหรับโครงการวิจัยนี้ ได้ดำเนินกระบวนการดังกล่าวตามขั้นตอนดังนี้คือ 1) มีการอบรมอาสาสมัคร โดยให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องภาวะความยากลำบาก พร้อมทั้งแบบสำรวจผู้ยากลำบาก 2) ให้อาสาสมัครจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชน ซึ่งได้แก่ผู้นำอย่างเป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เพื่อตกลงกันในเรื่องนิยามภาวะยากลำบาก และคัดเลือกผู้ยากลำบากในชุมชน 3) ให้อาสาสมัครเยี่ยมบ้าน และเก็บข้อมูลผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก 4) ข้อมูลที่เก็บโดยอาสาสมัคร มีการรวบรวมวิเคราะห์ และจัดทำเป็นฐานข้อมูล และสามารถที่จะสร้างดัชนี ให้ค่าคะแนนความยากลำบากของแต่ละคน เพื่อให้สามารถจัดลำดับความสำคัญ

สำหรับผลการสำรวจผู้ยากลำบากทั้ง 12 ตำบลในอำเภอน้ำพอง พบว่า ผู้ยากลำบากที่ได้รับการสำรวจมีจำนวนทั้งสิ้น 805 ราย ส่วนใหญ่มีสภาวะความยากลำบากประเภทไร้ที่ดินทำกิน/ไร้ที่อยู่อาศัย ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ซึ่งอายุโดยเฉลี่ยของผู้ยากลำบากคือ 55.6 ปี ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้างทั่วไป ในส่วนของขนาดครัวเรือนของผู้ยากลำบากโดยเฉลี่ย 4.4 คนในเรื่องของผู้หารายได้หลักนั้น จากการสำรวจพบว่าผู้ยากลำบากไม่ได้เป็นผู้หารายได้หลักของครัวเรือน และหากพิจารณาจากแหล่งรายได้พบว่าครัวเรือนผู้อยู่ในภาวะยากลำบากมีรายได้จากการทำงานโรงงาน/เอกชน ซึ่งเป็นงานประจำจากสมาชิกในครัวเรือน รองลงมาคือจากเบี้ยสงเคราะห์ต่าง ๆ และจากการทำการเกษตร อย่างไรก็ตาม พบว่ามีผู้ยากลำบากจำนวน 462 รายได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การเอกชน หน่วยงานราชการภายในจังหวัด และชุมชน ซึ่งรูปแบบการช่วยเหลือมีทั้งเป็นสิ่งของ เครื่องอุปโภค บริโภค เงิน และในเรื่องของการแนะนำ การให้ความรู้ นอกจากนี้ญาติยังเป็นแหล่งพึ่งพาในเรื่องของเงิน และอาหารยามขาดแคลน

5.1.2 การประเมินสภาวะการจัดสวัสดิการและศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการ

ทางโครงการวิจัยฯ ได้มีการประเมินสภาวะการจัดสวัสดิการและศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการ พบว่าผู้แสดง (actors) ในการจัดสวัสดิการชุมชนมีอยู่ในหลายระดับ ระดับแรกได้แก่กลุ่มหรือองค์กรในชุมชน ซึ่งพบกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ มีการให้บริการแก่สมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเช่น กลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกกู้ยืม ซึ่งถือได้ว่าเป็นสวัสดิการรูปแบบหนึ่ง หรือเป็นสวัสดิการทางอ้อม นอกจากนี้ กลุ่ม กองทุน และเครือข่าย ก็มีการการจัดสวัสดิการตรงให้แก่สมาชิก อย่างเช่นฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น ระดับที่สอง ได้แก่เครือข่ายขององค์กร ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ โดยรวมแล้ว เครือข่ายเกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรในระดับชุมชน การรวมตัวเป็นเครือข่ายทำให้กำลังความสามารถเพิ่มขึ้น บางเครือข่ายมีเงินทุนหมุนเวียน หรือฌาปนกิจ

สงเคราะห์บริการแก่สมาชิก คล้ายกับกลุ่มและองค์กรในระดับชุมชน ระดับที่สาม เป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกเหนือจากที่มีบทบาทในการแจกจ่ายสวัสดิการที่ได้มาจากรัฐบาลกลางแล้ว องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอน้ำพอง ได้มีการริเริ่มการจัดสวัสดิการของตนเอง อย่างเช่นการให้ทุนการศึกษา หรือการจัดสรรงบประมาณสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา เป็นต้น ผู้แสดงกลุ่มที่ดี ได้แก่ภาคเอกชน โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีอยู่จำนวนมากในอำเภอเมืองน้ำพอง แม้ว่าโรงงานเหล่านี้ จะยังไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการพัฒนาสวัสดิการชุมชนโดยตรง แต่ก็มี การริเริ่ม และการดำเนินการของบางโรงงาน อย่างเช่นการให้บริการตรวจสุขภาพแก่คนในชุมชน เป็นต้น

การวิจัยครั้งนี้พบว่า อำเภอเมืองน้ำพองมีสินทรัพย์ทุน (capital assets) ที่มีศักยภาพในการจะนำมาสร้างสวัสดิการชุมชนได้มาก สินทรัพย์ทุนเหล่านี้ ได้แก่ 1) ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้แก่ผู้นำ บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในอำเภอ และชาวบ้าน ซึ่งมีความรู้ ทักษะ ภูมิปัญญาต่าง ๆ มากมาย 2) กลุ่ม องค์กร และเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้ง และพัฒนาขึ้นมา ทำให้กลุ่มและองค์กรเหล่านี้ มีเงินทุนหมุนเวียน และมีการให้สวัสดิการตรงแก่สมาชิก กลุ่มเหล่านี้โดยตัวของกลุ่มเอง ก็เป็นสินทรัพย์ทุนรูปแบบหนึ่ง 3) ในอำเภอเมืองน้ำพอง มีวัดวาอาราม กระจายอยู่ในชุมชนต่าง ๆ วัดเหล่านี้ บางวัดได้แสดงบทบาทหรือมีส่วนร่วมตรง ในการสร้างสวัสดิการชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ ในชุมชนก็มีประเพณีและวัฒนธรรม ที่สามารถจะนำไปสู่การสร้างสวัสดิการได้หลายอย่าง 4) ในอำเภอเมืองน้ำพอง ยังคงมีทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อย่างเช่นแม่น้ำพอง ลำห้วยสาขา บึงหนอง และป่าไม้ เป็นต้น ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ ยังคงมีบทบาทในการเป็นแหล่งอาหาร หรือเป็นแหล่งทำมาหากินของผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบากบางกลุ่ม และ 5) ในอำเภอเมืองน้ำพอง มีเงินทุนของกลุ่มองค์กร และเครือข่าย ต่าง ๆ ดังที่ได้ชี้ไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในอำเภอเมืองน้ำพอง จะมีสินทรัพย์ทุน ที่สามารถนำมาสร้างสวัสดิการชุมชนอยู่มาก แต่ในปัจจุบัน ผู้รับประโยชน์ ส่วนมากยังคงจำกัดอยู่ เฉพาะสมาชิกของกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเหล่านี้ มีผู้ยากลำบากจำนวนมาก ที่ยังไม่ได้รับบริการ และสวัสดิการ จากสินทรัพย์ทุนที่มีอยู่ และข้ออ่อนอีกประการหนึ่งคือ คนในอำเภอเมืองน้ำพอง ยังมองไม่เห็น หรือให้ความสำคัญต่อสินทรัพย์ทุนที่มีอยู่น้อย โดยเฉพาะสินทรัพย์ทุนที่ไม่ได้อยู่ในรูปของ “เงินทุน”

5.1.3 รูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอ

จากที่ได้กล่าวในเรื่องผู้ยากลำบาก และศักยภาพของกองทุนที่มีอยู่ในอำเภอเมืองน้ำพอง ได้เกิดหลักคิดที่สำคัญที่จะนำไปสู่การบูรณาการกองทุนชุมชน ประการแรก อำเภอเมืองน้ำพองมีกองทุนต่าง ๆ อยู่มาก ทั้งในระดับชุมชน และระดับเครือข่าย และทางเครือข่ายก็ครอบคลุมทั้งอำเภอ อย่างไรก็ตาม กองทุนและเครือข่ายเหล่านี้ให้บริการสมาชิกของตนเองเป็นหลัก แม้ว่าจะมีระเบียบ ในการจัดสรรผลกำไรที่เกิดจากการดำเนินงานสำหรับการใช้จ่ายในสาธารณะประโยชน์ แต่ผลประโยชน์เหล่านั้นยังไม่เกิดผลต่อผู้ยากลำบากอย่างจริงจัง ประการที่สอง การให้ความ

ช่วยเหลือแก่ผู้ยากลำบาก ทั้งที่ดำเนินการโดยองค์กรชุมชน องค์กรการปกครองท้องถิ่นและทางราชการและภาคเอกชน ยังคงเป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินเบี้ยยังชีพ วัสดุยังชีพเป็นหลัก การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากลำบากในรูปแบบอื่น ๆ ยังพบน้อย ประการที่สาม ประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีทัศนคติในการพึ่งพาต่อรัฐสูง มองข้ามความสำคัญ สิ่งดี ๆ ซึ่งได้แก่ กลุ่ม องค์กร เครือข่าย ทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ

จากกระบวนการดำเนินการวิจัยที่มีการจัดเวทีการหารือเครือข่าย และภาคที่เกี่ยวข้องในอำเภอน้ำพอง ได้นำไปสู่การสร้างกลไกในการบูรณาการขึ้นมา 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการการประสานงานสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน จุดมุ่งหมายหรือวิสัยทัศน์ ของกลไกดังกล่าว มีดังนี้ คือ

- 1) จัดและบรรเทาภาวะความยากลำบาก เพื่อให้ประชาชนชาวอำเภอน้ำพองอยู่ดีมีสุข
- 2) ทำนุบำรุงสิ่งดี ๆ ของอำเภอน้ำพอง ซึ่งรวมถึงกลุ่มองค์กร/เครือข่าย ประเพณีวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (ซึ่งเป็นสินทรัพย์ของอำเภอน้ำพอง) ให้คงอยู่สืบไป และมีความเจริญงอกงาม เพื่อเป็นรากฐานสวัสดิการของคนอำเภอน้ำพอง
- 3) สร้างขบวนการอาสาสมัครในระดับชุมชน เพื่อดูแลผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก การสร้างขบวนการดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีการ “ปฏิรูป” ระบบอาสาสมัครที่มีอยู่ในปัจจุบัน

กลไกการบูรณาการ คือ คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชนที่กำหนดเป้าหมายดังได้กล่าวไว้ตอนต้น สอดคล้องกับการสังเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ ของทีมวิจัยซึ่งข้อสรุปที่สำคัญ คือ 1) การบูรณาการโดยการรวมเอากองทุนต่าง ๆ มาไว้ด้วยกัน (ยุบรวมกองทุน) หรือการตั้งกองทุนขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อระดมทุนสำหรับการจัดสวัสดิการชุมชนโดยตรงนั้นยังไม่เหมาะสม เนื่องจากว่ามีข้อยุ่งยากในการรวมกัน กองทุนแต่ละกองทุนมีฐานการดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน และหากจะมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อเป็นการเฉพาะ ก็จะเป็นการลดบทบาทกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว 2) กลไกที่จัดตั้งขึ้นมาควรจะทำให้ความสำคัญกับสินทรัพย์ที่มีอยู่แล้ว แต่เนื่องมาจากว่า ประชาชน กลุ่ม เครือข่าย องค์กรต่าง ๆ ยังมองข้ามศักยภาพของสิ่งเหล่านี้ กลไกจึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการทำงานเชิงความคิด และ 3) ปัจจัยที่สำคัญที่จะชี้ขาดความยั่งยืนของสวัสดิการชุมชน คือ ทรัพยากรมนุษย์ การสร้างขบวนการอาสาสมัคร (ในความหมายใหม่) จึงเป็นวิธีการที่จะเพิ่มสินทรัพย์ทุนทางด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะทำให้สวัสดิการชุมชนมีการพัฒนาต่อไป

ในแง่ของบทบาท หรือการทำหน้าที่ของกลไกในแต่ละระดับนั้น โครงการวิจัยฯ ได้ข้อสรุปดังนี้ คือ

- คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชนเพื่อคนน้ำพองระดับอำเภอ มีหน้าที่ดังนี้
 1. กำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมสวัสดิการชุมชนเพื่อคนน้ำพอง (กลุ่มผู้ อยู่ในภาวะยากลำบาก/ด้อยโอกาส
 2. รณรงค์ ระดมทุนสวัสดิการชุมชน และพัฒนาอาสาสมัครดูแลและ ช่วยเหลือผู้ยากลำบาก ผ่านเครือข่าย/องค์กร และสมาชิกในชุมชน
 3. สนับสนุนการดำเนินงานเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายกองทุน ใน อำเภอ น้ำพอง เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ อยู่ในภาวะยากลำบาก ผู้ด้อยโอกาส ตามระเบียบข้อบังคับหรือแนวทางที่กำหนดไว้ของคณะ กรรมการฯ
 4. กำหนดแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการในการพัฒนาอาสาสมัครดูแล และช่วยเหลือผู้ อยู่ในภาวะยากลำบาก ผู้ด้อยโอกาสในอำเภอน้ำพอง
 5. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม
- คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชนเพื่อคนน้ำพองระดับตำบล มีหน้าที่ดังนี้
 1. สนับสนุนการสำรวจ และรวบรวมข้อมูลผู้ อยู่ในภาวะยากลำบาก/ ผู้ด้อยโอกาสในตำบล และประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อจัดเก็บข้อมูลผู้ อยู่ในภาวะยากลำบาก/ ผู้ด้อยโอกาส
 2. ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ คณะกรรมการ ประสานงานอาสาสมัครสวัสดิการชุมชนประจำหมู่บ้าน (กปสข.ม.) และ คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอ (กปสข.อ.) ใน การช่วยเหลือผู้ อยู่ในภาวะยากลำบาก/ผู้ด้อยโอกาสในเขตตำบล
 3. สนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ที่คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชน ในระดับอำเภอ (กปสข.อ.) ดำเนินการ
- คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชนเพื่อคนน้ำพองระดับหมู่บ้าน มีหน้าที่ดังนี้
 1. จัดทำทะเบียนผู้ อยู่ในภาวะยากลำบากให้เป็นปัจจุบันอย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง
 2. สนับสนุนและดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ อยู่ในภาวะยากลำบากร่วมกับ อาสาสมัคร

3. จัดให้มีประชุมของคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาและคัดกรองผู้อยู่ในภาวะยากลำบาก/ผู้ด้อยโอกาสที่สมควรได้รับการช่วยเหลือ
4. สนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ที่คณะกรรมการประสานงานสวัสดิการชุมชนในระดับตำบล (กปสช.ต.) และระดับอำเภอ (กปสช.อ.) ได้มอบหมายให้ดำเนินการ

5.2 อภิปราย

โจทย์ของการวิจัยครั้งนี้ ถูกวางขึ้นภายใต้บริบทที่สำคัญสองด้านซึ่งเราใคร่ขอหยิบยกขึ้นมา เพื่ออภิปรายและเชื่อมโยงให้มองเห็นถึงภาพใหญ่ของงานวิจัยนี้ *ด้านแรก* เป็นบริบทที่เกี่ยวกับ “ภาคปฏิบัติการ” ของการพัฒนา ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาในประเทศไทยที่เกิดจากประสบการณ์หรือภาคปฏิบัติการในที่ต่าง ๆ ได้เผยให้เห็นความเป็นจริงสองด้าน ด้านแรกคือข้ออ่อนหรือข้อจำกัดของทฤษฎีการพัฒนาระแสหลักที่มักจะมอง “ปัจจัยภายนอก” เป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนา ประสบการณ์การพัฒนาไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ของภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งกลับชี้ให้เห็นว่า “พลังข้างนอก” มักจะนำเอาปัญหาเข้าไปสู่ชุมชนหรือกล่าวอย่างง่ายก็คือ การพัฒนาที่อาศัยพลังจากข้างนอกเป็นหลักตามแนวคิดทฤษฎีกระแสหลัก มักจะนำไปสู่ปัญหาหลาย ๆ ด้าน ด้านที่สอง ประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาทั้งของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนได้ชี้ให้เห็นถึง “พลังข้างใน” ที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชุมชนและสามารถนำไปสู่การพัฒนาได้ พลังข้างในเหล่านี้ต่อมาได้เป็นที่ตระหนักและแพร่หลายทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ อย่างเช่นกรณีของครูชบ ยอดแก้ว ในภาคใต้ ซึ่งเป็นผู้นำในเรื่องการสร้างกลุ่มออมทรัพย์โดยชุมชน และกลุ่มดังกล่าวทำให้เกิดสวัสดิการหลาย ๆ ด้าน ทางฝ่ายนโยบายหรือรัฐก็ได้ตระหนักถึงพลังภายในที่มีอยู่เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากการที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาได้ให้ความสำคัญต่อพลังเหล่านี้ กล่าวคือยุทธศาสตร์ชุมชนเข้มแข็ง ยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกัน และยุทธศาสตร์สังคมคุณธรรม

พลังภายในที่กล่าวถึงข้างต้น มี “ชุมชนหมู่บ้าน” (Village Community) เป็นฐานหรือเป็นแหล่ง “สต็อก” ของพลัง การศึกษาครั้งนี้ แม้ว่าจะไม่ได้ทำการสำรวจ “สต็อก” หรือสำรวจชุมชนหมู่บ้านครอบคลุมทั้งอำเภอ แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงพลังภายในต่างๆ ที่มีอยู่มากมาย นอกจากนี้เรายังพบว่า มีการใช้พลังต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อสร้าง “สวัสดิการชุมชน” อย่างเช่น กรณีกลุ่มบ้านเสียว เครือข่ายฌาปนกิจสงเคราะห์สตรี ฯลฯ ความตระหนักถึงพลังภายในที่มีอยู่ และการตระหนักถึงข้อจำกัดของพลังจากภายนอก เป็นภาพสะท้อนของทฤษฎีวิถียังชีพ (Livelihood Approach) ที่มองสิ่งที่ชาวบ้านหรือชุมชนมีจากทักษะที่กว้างกว่าทักษะแบบดั้งเดิม กล่าวคือทฤษฎีวิถียังชีพมองว่าชาวบ้านหรือชุมชนมีสินทรัพย์ทุนที่มีรูปแบบหลากหลาย จำแนกได้น้อย 5 ด้าน คือ ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนวัฒนธรรม ทุนทรัพยากรธรรมชาติ และทุนการเงิน

บริบทด้านที่สองที่แวดล้อมโจทย์การวิจัยในครั้งนี้คือ การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงกว่า 40 ปีที่ผ่านมา แต่กระนั้นก็ตามสังคมไทยก็ยังไม่ถูกจัดว่าเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากว่ามีประชากรจำนวนมากกว่าร้อยละ 40 ยังคงอาศัยยังชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรมหรือภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม ด้วยข้อเท็จจริงเช่นนี้ทำให้เกิดประเด็นในทางทฤษฎีว่า รูปแบบรัฐสวัสดิการอาจจะยังไม่เหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งนี้เพราะว่ารัฐสวัสดิการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐมีรายได้เพียงพอ ซึ่งจะมีรายได้มากพอนั้นก็มาจากการเงินที่ว่าตลาดการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจทางการหรือภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ จะต้องพัฒนาขึ้นอย่างสมบูรณ์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเต็มรูปแบบและอุตสาหกรรมเป็นแหล่งหลักของการจ้างงานของประชากร และด้วยเหตุนี้รูปแบบสวัสดิการแบบผสมผสาน (Mixed Welfare Regimes) จึงอาจจะเป็นทางเลือกของประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยด้วย (ดู Gough et al:2003)

บริบทของประเทศไทยเช่นนี้ดูเหมือนจะ “ย่อส่วน” มาไว้ในอำเภอน้ำพองทั้งหมด กล่าวคือในอำเภอน้ำพองเองก็มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่จำนวนมาก ในขณะที่ตัวกันน้ำพองชาวบ้านจำนวนมากยังคงยังชีพด้วยการเกษตรเป็นหลัก (หรือการเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของวิถียังชีพ) มีทั้งเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน และเขตที่ต้องพึ่งพาน้ำฝน แม้ว่าน้ำพองจะเป็นเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรม และมีคนจำนวนหนึ่งที่ได้รับจ้างงานจากโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ แต่แหล่งสวัสดิการของคนในอำเภอน้ำพองยังคงผสมผสานจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ สวัสดิการจากครัวเรือน ชุมชน ตลาด (การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม-เอกชน) และสวัสดิการจากรัฐ

จากการวางโจทย์การวิจัยไว้ในบริบททั้งสอง และจากข้อค้นพบต่าง ๆ ที่ได้เสนอไว้ในบทที่ผ่านมาโดยลำดับ และได้สรุปไว้โดยย่อข้างต้นในบทนี้มีประเด็นที่ไม่หยิบยกขึ้นมาเพื่อให้เกิดการอภิปรายที่กว้างขวางออกไป ดังนี้คือ

ประการแรก ในขณะที่สวัสดิการชุมชนอาจจะถูกมองว่าเป็นการ “เติมช่องว่าง” อันเกิดจากการที่รัฐไม่สามารถที่จะจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมประชากรได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจจะก่อให้เกิดคำถามในเรื่องของการ “เฉลี่ยความจน” (Shared poverty) กล่าวคือ ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ หรือภาคอุตสาหกรรมมักจะเป็นภาคเศรษฐกิจที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐมากกว่าภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม หรือภาคเศรษฐกิจการเกษตรอยู่แล้ว การมุ่งเน้นให้เกิดสวัสดิการชุมชนถึงแม้ว่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาภายในภาคชุมชนเอง แต่ก็อาจจะไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง ซึ่งเป็นเพียงการเป็นการกระจายภายในภาคชุมชน คือ การเฉลี่ยความยากจนระหว่างคนในชนบทและอาจจะยังเป็นการซ้ำเติม (marginalized) ชาวชนบทต่อไปอีก ถ้าหากว่าสวัสดิการชุมชนได้มาจากการระดมทุน อันเกิดจากการทุจริตกันเองภายใน อย่างเช่น สวัสดิการนั้น ๆ ได้มาจากดอกเบี้ยเงินกู้ที่องค์กรชุมชนเก็บจากสมาชิกในอัตราที่สูงกว่าดอกเบี้ยตลาด เพราะว่าดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ก็คือ “ภาษี” รูปแบบหนึ่งที่คนในชุมชนจ่ายให้แก่กลุ่ม ลักษณะเช่นนี้

จึงเท่ากับว่า ชาวชนบทถูกเก็บภาษีทั้งจากรัฐและองค์กรชุมชน แต่รัฐมิได้กระจายกลุ่ม (redistribution) ภาษีที่เก็บจากประชาชนในสัดส่วนที่เป็นธรรม การขูดรีดกันภายใน หรือการเกลี้ยความยากจนเช่นนี้จะส่งผลในทางบวกก็ต่อเมื่อชุมชนมีกลไกป้องกันการขูดรีดจากภายนอกอย่างเข้มแข็ง

ประการที่สอง ในขณะที่สังคมไทยยังคงอยู่ช่วงระหว่างการเดินทาง หรือการเปลี่ยนผ่านจากสังคมแบบดั้งเดิมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และ “สวัสดิการชุมชน” ได้ถูกเน้นให้ความสำคัญและพัฒนาขึ้นมานั้น ทำให้เกิดคำถามขึ้นมาได้ว่า สวัสดิการชุมชนจะทำให้สังคมไทยก้าวไปสู่สังคมอุตสาหกรรมล่าช้าขึ้น หรือคำถามที่ว่าเป้าหมายปลายทางของสังคมไทยจะเป็นอย่างอื่นได้หรือไม่ นอกเหนือจากการเป็นสังคมอุตสาหกรรม สภาพ “การเปลี่ยนผ่าน” ที่เราเผชิญอยู่ในปัจจุบันเป็นสภาวะชั่วคราว หรืออาจจะเป็นสภาพการถาวรที่ไม่มีจุดสิ้นสุด ถ้าหากเรามองว่าบทบาทของรัฐในการจัดสวัสดิการคำนวณกันรูปแบบสังคมอุตสาหกรรมทุนนิยม การเข้ามามีบทบาทของชุมชนในลักษณะเดียวกับรัฐ (คือสวัสดิการชุมชน) ก็น่าจะทำให้เกิดสมมุติฐานได้ว่าเราไม่จำเป็นต้องก้าวเข้าไปสู่อุตสาหกรรมในรูปแบบที่สังคมตะวันตกเป็น ภาพที่เราพบที่อำเภอ น้ำพองก็คือ สมาชิกของครอบครัวส่วนหนึ่งทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม แต่อีกส่วนหนึ่งก็ยังทำการเกษตร เมื่อสมาชิกที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีอายุมากขึ้นก็อาจจะรีไทร์ออกมารับผิดชอบในการเกษตรของครัวเรือน ในขณะที่คนรุ่นใหม่ก็เข้าไปอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมทดแทนไป ภาพเช่นนี้แม้จะมีพลวัตร คือมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่ก็ชี้ชวนให้เราตั้งคำถามที่เราได้กล่าวข้างต้นอย่างยิ่ง

5.3 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ควรจะพัฒนาระบบ หรือวิธีการค้นหาสินทรัพย์ทุน (capital assets) ที่ผู้ยากลำบากมีอยู่ เพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาสวัสดิการให้แก่ผู้ยากลำบาก ทั้งนี้โดยมองว่า ผู้ยากลำบาก แม้ว่าจะขาดแคลนสินทรัพย์ทุนที่เป็นเงินหรือเป็นวัตถุ แต่เขาอาจจะมีสินทรัพย์ทุนด้านอื่น ๆ อย่างเช่น ทักษะ ความชำนาญ หรือการมีจิตใจเป็นอาสาสมัคร การพัฒนาสวัสดิการที่เริ่มจากสินทรัพย์ทุนที่ผู้ยากลำบากมีอยู่แล้ว จะทำให้เราก้าวพ้นไปจากการสงเคราะห์ในรูปแบบดั้งเดิม ที่ทำให้ผู้ได้รับสวัสดิการกลายเป็นลูกคนที่พึ่งพาต่อผู้ให้ และขาดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการในการค้นหาสินทรัพย์ทุนของผู้ยากลำบาก และนำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาสวัสดิการสำหรับผู้ยากลำบาก จะทำให้ผู้ยากลำบากเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบสวัสดิการ และเป็นผู้รับบริการอย่างมีศักดิ์ศรี

2. การบูรณาการมีความจำเป็นต้องมีรูปแบบที่ยืดหยุ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ นักนโยบาย หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบาย มักจะมองว่า การบูรณาการ เป็นการยุบรวมองค์กร หรือการรวมทุนที่มีอยู่ขององค์กรและเครือข่าย ให้มีขนาดใหญ่ขึ้นมา เพื่อให้มีขีด

ความสามารถมากขึ้น อันที่จริงแล้ว การที่กลุ่มองค์กรมีขนาดเล็ก และอยู่ในพื้นที่ในระดับชุมชน เป็นเรื่องง่ายที่จะทำให้สมาชิกในระดับชุมชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ถ้าหากมีการบูรณาการแล้ว ทำให้องค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น มีความสลับซับซ้อนในการบริหารจัดการมากขึ้น ก็จะทำให้ผู้ยากลำบาก ไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของกองทุนได้

3. ควรจะมีการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่องค์กรการบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ด้วยการสร้างขีดความสามารถ (capacity building) ในการพัฒนาสวัสดิการชุมชน การสร้างขีดความสามารถดังกล่าวนี้ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้ ทักษะ และทักษะที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน อย่างเช่นบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ควรจะมีความรู้ ทักษะในการประเมินสินทรัพย์ทุนของชุมชน และครัวเรือนในชุมชน นอกจากนี้ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการระบบสวัสดิการ โดยการให้ความสำคัญแก่สวัสดิการชุมชนมากขึ้น อย่างเช่นมีระบบตัวชี้วัดสวัสดิการชุมชน การติดตามผลที่ชัดเจน

4. สร้างระบบฐานข้อมูลผู้ยากลำบาก ที่ภาคีที่เกี่ยวข้อง สามารถบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยภาคีชุมชน อาจจะเป็นผู้เก็บข้อมูล และติดตามผลการช่วยเหลือผู้ยากลำบาก องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็นผู้ที่บริหารจัดการฐานข้อมูล การรายงานผลตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

5. ควรจะมีการพัฒนาระบบอาสาสมัคร ด้วยการปฏิรูประบบอาสาสมัครที่มีอยู่เดิม เพื่อให้อาสาสมัครสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ยากลำบากในชุมชน และหลุดออกจากการมีภารกิจตามกรอบที่หน่วยราชการมอบหมาย การพัฒนาระบบอาสาสมัครนี้ จะมีผลอย่างกว้างขวางต่อสินทรัพย์ทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ และจะมีผลต่อความยั่งยืนของระบบสวัสดิการชุมชนด้วย