

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

หลังจากที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคม ชุมชนทำให้ทุกฝ่ายต้องร่วมกันหาทางเลือกทางรอดของชุมชน สังคมโดยรวมกลุ่มดำเนินกิจกรรมเพื่อ การพึ่งพาอาศัยกันสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของชุมชนฐานรากให้มีความเข้มแข็งสามารถดำรงอยู่ได้ในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้กำหนดหลักในการจัดสวัสดิการชุมชนไว้ 7 ข้อคือ 1) ทำจากสิ่งที่เป็นจริง ไม่ใช่ลอกเขามาทั้งชุดสวัสดิการชุมชนต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ 2) เริ่มจากเล็กไปใหญ่ ทำแบบค่อยเป็นค่อยไป 3) เงินเป็นเพียงเครื่องมือไม่ใช่เป้าหมายใช้เงินสร้างเงื่อนไขให้คนอยากทำดี 4) ระบบสวัสดิการที่ดี ต้องช่วยเหลือแบบไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกในชุมชน 5) เป็นองค์กรร่วมที่ทุกอย่างเชื่อมโยงเข้าหากัน กิจกรรมทุกอย่างสามารถก่อให้เกิดสวัสดิการได้ทุกเรื่อง 6) ต้องเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับคนในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับเสมอ จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันและมีศักดิ์ศรี 7) ต้องทำด้วยความรักและความอดทน โดยเชื่อมั่นว่าชาวบ้านสามารถสร้างสวัสดิการของตนเองได้ ปัจจุบันการจัดสวัสดิการชุมชนได้แพร่หลายอย่างกว้างขวางในแต่ละภูมิภาค โดยพบว่ามี การจัดสวัสดิการชุมชนบนฐานต่างๆ เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนจากฐานองค์กรการเงินชุมชนการจัดสวัสดิการชุมชนโดยฐานการผลิตวิสาหกิจชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชนโดยฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการจากฐานความเชื่อ/อุดมการณ์/ศาสนา การจัดสวัสดิการชุมชนโดยฐานชุมชนเมืองการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ รวมทั้งการจัดสวัสดิการฐานผู้นำชุมชน เป็นต้น

แนวโน้มการพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมของประเทศไทยใน ปีพ.ศ.2545-2549 มุ่งเน้นให้เกิดการสร้างเครือข่าย และบูรณาการการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม องค์กรธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันทางสังคม เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและเกิดประสิทธิภาพโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมรับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น ตามนโยบายและแผนกระจายอำนาจผ่านความเห็นชอบของรัฐบาล และมุ่งเน้นให้เกิด

การพัฒนาไปสู่รูปแบบสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา
งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545-2549

กรอบแนวทางการพัฒนาสังคมเชิงรุกของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 10 (2550-2554) ระบุว่า การประกันสุขภาพของคนไทยขยายครอบคลุมคนไทยอย่างทั่วถึง
ประชากร มีหลักประกันสุขภาพทั้งสวัสดิการจากภาครัฐและภาคประชาชนจำนวน 61.53 ล้านคน
จากประชากรทั้งประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 99 ซึ่งแยกเป็นสวัสดิการภาครัฐร้อยละ 93 สวัสดิการ
ภาคเอกชนร้อยละ 5.7 และอีกร้อยละ 1.0 เป็นผู้ที่ขาดหลักประกัน นอกจากนี้การคุ้มครองทางสังคม
เริ่มขยายไปสู่ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบโดยในปี 2547 มีการขยายประกันสังคมครอบคลุมลูกจ้าง
7.39 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.86 ของกำลังแรงงาน ส่วนแรงงานนอกระบบอยู่ในช่วง
เตรียมการจัดการคุ้มครองทางสังคมโดยมุ่งไปในชุมชนในรูปแบบการออมเพื่อสุขภาพและการ
ประกันสังคมในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและมีแนวโน้มขยายไปยังกลุ่มอื่น ๆ ในอนาคต ส่วนการ
จัดสวัสดิการสังคมให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสในปัจจุบันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณเพิ่มขึ้นตามขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น
โดยมุ่งให้ชุมชนจัดบริการทางสังคมที่สนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย เกิดการดูแลซึ่งกันและ
กันเป็นการใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมที่มีอยู่อย่างเต็มที่

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางการพัฒนาสังคมเชิงรุกของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554) โดยเพิ่มการส่งเสริมสวัสดิการสังคมภาคเอกชนหรือภาคชุมชนให้
สูงขึ้นและเชื่อมโยงกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อให้เกิดเครือข่ายหนุนเสริมซึ่งกันและกัน และจาก
การทำงานร่วมกับเครือข่ายในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ
1-12 พบปัญหา ด้านสวัสดิการสังคมอยู่ถึงแม้จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็ตาม
ปัญหาที่พบได้แก่ ปัญหาเบี้ยยังชีพไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุที่ฐานะยากจน ปัญหา
เกี่ยวกับทุนการศึกษาของเด็กและเยาวชน ปัญหาเกี่ยวกับผู้ติดเชื้อเอดส์และผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก
เอดส์ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้พิการและครอบครัว

จากนโยบายและแผนพัฒนาของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่
มุ่งเน้นการเพิ่มการส่งเสริมสวัสดิการสังคมสังคมภาคเอกชนหรือภาคชุมชนและเชื่อมโยงกองทุน
สวัสดิการชุมชนเพื่อให้เกิดเครือข่ายหนุนเสริมซึ่งกันและกัน สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุน
วิชาการ 9 (สสว. 9) ร่วมกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ได้คัดเลือกพื้นที่ที่
มีศักยภาพและทุนเดิมสูง ในการนำร่องพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการ
ชุมชน เพื่อการสร้างความเข้มแข็งและพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนของ

กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยเลือกพื้นที่อำเภอน้ำปาดเป็นพื้นที่นำร่องในการพัฒนาเครือข่าย เพื่อเป็นต้นแบบของการขยายผลสู่ชุมชนอื่นๆ

อำเภอน้ำปาด เป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดอุตรดิตถ์ มีเขตการปกครองทั้งหมด 6 ตำบล ได้แก่ ตำบลแสนตอ ตำบลบ้านฝาย ตำบลเด่นเหล็ก ตำบลน้ำไคร้ ตำบลน้ำไผ่ และตำบลห้วยมุ่น อยู่ห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 70 กิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร ได้แก่ การทำไร่สับปะรด การปลูกหอม ปลูกกระเทียม และมะขามหวาน ส่วนฤดูแล้งชาวบ้านจะรับจ้างขายแรงงานในกรุงเทพฯ มีวิถีชีวิตเรียบง่ายแบบสังคมชนบทที่เกื้อกูลกันแบบระบบเครือญาติ มีวัฒนธรรมประเพณี และภาษาพูดที่เป็นเอกลักษณ์ มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมร่วมกันภายในชุมชนอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญมีเครือข่ายผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ซึ่งถือว่าอำเภอน้ำปาดเป็นชุมชนที่มีทุนเดิมทางสังคมค่อนข้างสูง มีความพร้อมในการพัฒนาสู่การเป็นชุมชนต้นแบบของการเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 9 (สสว.9) ร่วมกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ ได้ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ของพื้นที่และวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาและความต้องการเบื้องต้นของชุมชนและกลุ่มกองทุนสวัสดิการพบว่า ชุมชนและกลุ่มกองทุนสวัสดิการมีความพร้อมในการดำเนินการพัฒนาร่วมกันโดยได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายผู้นำชุมชน ส่วนปัญหาของกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน คือ ปัญหาด้านระบบการบริหารจัดการกลุ่มกองทุนฯ ด้านการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมและพัฒนากองทุนฯ การพัฒนาศักยภาพและการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการกองทุนฯ และการส่งเสริมสนับสนุนขององค์กรภาครัฐและเอกชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาและ ความยั่งยืนกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยตัวแทนชุมชนและกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนมีความต้องการให้กองทุนสวัสดิการชุมชนเข้มแข็งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยเหลือคนในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงเครือข่ายกองทุนฯ เพื่อร่วมกันพัฒนาให้เกิดระบบหรือกลไกการขับเคลื่อนภายในชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน

จากการประชุมสร้างความเข้าใจและกำหนดทิศทางการดำเนินงานร่วมกับแกนนำชุมชนและกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนในอำเภอน้ำปาด โดยที่ประชุมมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน ดังนั้นจึงได้ตกลงว่าจะร่วมกันศึกษาและพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน โดยคาดหวังว่ารูปแบบที่ได้จะส่งผลให้กองทุนสวัสดิการเกิดการพัฒนาสามารถพึ่งตนเองได้ เพิ่มช่องทางใหม่ในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของกลุ่มผู้ยากลำบาก เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของ

คนในชุมชนให้ดีขึ้น และเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาและหาทางเลือกที่ดีที่สุดให้กับตนเอง โดยกลไกความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนด้วยกระบวนการพหุภาคี เพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืนของอำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

1.1 เพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูล สารสนเทศเพื่อการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนและกลุ่มผู้ยากลำบาก ของอำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์

1.2 เพื่อสร้างต้นแบบระบบการจัดสวัสดิการต่อผู้ยากลำบากโดยความร่วมมือของกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในระดับพื้นที่ และท้องถิ่น

1.3 เพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เอื้อต่อผู้ยากลำบากโดยความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่น จังหวัดอุตรดิตถ์

1.4 เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์เพื่อการติดตามประเมินและใช้ผลพัฒนาคุณภาพการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนในอำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์

2. เพื่อสร้างต้นแบบระบบการจัดสวัสดิการต่อผู้ยากลำบากโดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งของกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในระดับพื้นที่ และท้องถิ่น

3. เพื่อสังเคราะห์บทเรียนจากการดำเนินโครงการ และจัดทำข้อเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องเพื่อการต่อยอดและขยายผล

ขอบเขตของโครงการศึกษา

1. ด้านพื้นที่ที่ศึกษา ได้แก่ อำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์ มี 6 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลแสนตอ ตำบลบ้านฝาย ตำบลเด่นเหล็ก ตำบลน้ำไคร้ ตำบลน้ำไผ่ และตำบลห้วยมุ่น

2. ด้านเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่ม กองทุนสวัสดิการชุมชนและกลุ่มผู้ยากลำบาก ในพื้นที่อำเภอน้ำปาดจังหวัดอุตรดิตถ์

3. ด้านเนื้อหา ได้แก่

3.1 ศึกษาสถานภาพและศักยภาพของกองทุนสวัสดิการชุมชนและกลุ่มผู้ยากลำบากในอำเภอน้ำปาด

3.2 ศึกษารูปแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน ระดับอำเภอกรณี อำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์

- ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนในระดับอำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์

- ระบบการบริหารจัดการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เอื้อต่อกลุ่มผู้ยากลำบากในอำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์

- รูปแบบการจัดการเรียนรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เอื้อต่อกลุ่มผู้ยากลำบาก โดยความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่น จังหวัดอุตรดิตถ์

- ตัวชี้วัดเพื่อการติดตามประเมินและใช้ผลพัฒนาคุณภาพการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับอำเภอ

3.3 ปัจจัยและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนอำเภอน้ำปาด จังหวัดอุตรดิตถ์

นิยามศัพท์

กองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมของกลุ่มคนภายในชุมชน เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือกลุ่มเป้าหมาย ตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย และอื่นๆ อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

เครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง การรวมกลุ่มของกลุ่มและองค์กรทุกประเภท รวมทั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในอำเภอน้ำปาด เพื่อเพิ่มช่องทางและขยายสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ยากลำบาก โดยกลไกของชุมชนท้องถิ่น

การบูรณาการ หมายถึง การประสานเชื่อมโยงทรัพยากรและกระบวนการดำเนินงานขององค์กรที่มีความหลากหลายตามบริบทที่แตกต่างกัน ให้มีทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติเดียวกัน เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน

การบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน หมายถึง การประสานกระบวนการจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีรูปแบบความหลากหลายตามบริบทที่แตกต่างกัน ให้มีทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติเดียวกัน มุ่งเน้นให้เกิดการเพิ่มช่องทางและขยายสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ยากลำบาก เพื่อการพึ่งตนเองของคนในชุมชน โดยกลไกของชุมชนร่วมกับกลไกการหนุนเสริมขององค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้ยากลำบาก หมายถึง ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ทั้งทางด้านครอบครัว เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย การเสียเปรียบรวมทั้งผู้ที่

ประสบปัญหาในรูปแบบต่างๆ ที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ ไม่มีโอกาสที่จะทำให้องค์กรมีสถานภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้

ผู้ยากด้อยโอกาส หมายถึง ผู้ที่หลุดจากกลไกสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรหรือบริการทางสังคมได้ หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม หรือทางการเมือง ขาดสิทธิประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้นได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลในเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การส่งเสริม พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งกองทุนสวัสดิการชุมชน
2. ได้ต้นแบบการบูรณาการเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนด้วยกระบวนการพหุภาคีในระดับอำเภอ เพื่อการขยายผลและพัฒนาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีความพร้อมต่อไป
3. ได้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนและกลุ่มผู้ยากลำบาก เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน
4. เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันขององค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนาเครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน
5. เพิ่มช่องทางใหม่ในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของกลุ่มกลุ่มผู้ยากลำบาก

กรอบแนวคิด



