

Discussion Paper Series

วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้
เรื่อง สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ

Discussion Paper No. 0014
March 3, 2009



Faculty of economic Thammasat University
ertc@econ.tu.ac.th

รายงานฉบับสมบูรณ์
วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย¹

ปีทมาวดี โปชนกุล ชูชุกี²

1. ความนำ

ปัจจุบัน ชุมชนท้องถิ่นไทยมีความตื่นตัวในการจัดสวัสดิการอย่างกว้างขวางและหลากหลายรูปแบบ ภาครัฐให้ความสนใจการจัดสวัสดิการในระดับชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมือเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐซึ่งจะทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้อยู่นอกภาคทางการและผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงสวัสดิการได้ในระดับหนึ่งอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความมั่นคง อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการโดยชุมชนมีความสำคัญโดยตัวเองมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐ การจัดสวัสดิการโดยชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน และอยู่บนฐานวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน แม้การจัด “สวัสดิการชุมชนทันสมัย” บนฐานการออมทรัพย์ ก็มีความเชื่อมโยงกับทักษะความสามารถในการผลิตของสมาชิกในชุมชนซึ่งอยู่บนฐานภูมิปัญญา และฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การจัดสวัสดิการจึงเป็นเครื่องมือของการเสริมสร้างพลังชุมชนการพึ่งตนเอง รวมถึงการเป็นเครื่องมือเพื่อ “พัฒนาคน”

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสวัสดิการโดยชุมชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของการสร้าง “สังคมสวัสดิการ” ซึ่งหมายถึง “สังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน โดยแต่ละรูปแบบและแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน” บนหลักการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” เป้าหมายคือ การ “กินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ” (คณะทำงานการกระจายรายได้, 2550: 7) การหาแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งของขบวนการสวัสดิการชุมชนมีความสำคัญในภาพรวม และยิ่งสำคัญยิ่งสำหรับบางพื้นที่ที่ขบวนการสวัสดิการชุมชนยังไม่เข้มแข็งหรือไม่สามารถก่อเกิด/พัฒนาด้วยตนเองได้ เพราะนอกจากไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในขั้นพื้นฐานแล้ว พื้นที่ดังกล่าวอาจจะประสบปัญหาไม่สามารถรองรับ จัดการ หรือ ได้ประโยชน์จากการจัดสวัสดิการโดยรัฐที่คาดว่าจะเข้มข้นขึ้นในอนาคตได้

การหาแนวทางหนุนเสริมความเข้มแข็งของขบวนการสวัสดิการชุมชน จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นระบบเกี่ยวกับ “สวัสดิการชุมชน” และการจัดวางตำแหน่งของ “สวัสดิการชุมชน” ในภาพรวมของสวัสดิการสังคม ต้องมีการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับพลวัต และสถานการณ์ปัจจุบันของสวัสดิการชุมชน ทั้งด้านอุดมการณ์ รูปแบบ ตลอดจนปัจจัยเงื่อนไขจำเป็นที่ส่งผลต่อความ

¹ รายงานนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 12 สิงหาคม 2551

² รองศาสตราจารย์ ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สามารถในการก่อเกิดและการพัฒนาขบวนการสวัสดิการชุมชน รวมถึงนโยบายและบทบาทของรัฐต่อสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ

บทความนี้จะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยและเพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนและเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยและการขับเคลื่อนขบวนการสวัสดิการชุมชนของไทยต่อไป

เอกสารที่นำมาศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วยวิทยานิพนธ์หนังสือและบทความ รวมทั้งสิ้นประมาณ 70 ชิ้น การเลือกเอกสารใช้คำคุณเอนในการค้นหาจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์คือคำว่า “สวัสดิการชุมชน” “สวัสดิการสังคม” “เศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชน” “องค์กรการเงินชุมชน” ส่วนคำว่า “สวัสดิการสังคม” นั้น ถูกรวมเข้ามาเพื่อให้ทราบความหมายที่แตกต่างจากสวัสดิการชุมชนประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือ จากการระดมสมองนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง ที่ประชุมได้ให้ความสนใจแนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนและแนวทางการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ตลอดจนสนใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน เราจึงไม่สามารถแยกสวัสดิการชุมชนออกจากสวัสดิการสังคมได้อย่างเด็ดขาด

ประเด็นที่ทบทวนและสังเคราะห์ประกอบด้วย ความหมายและความสำคัญของสวัสดิการชุมชนในสังคมไทยในหัวข้อที่ 2 หัวข้อที่ 3 และ 4 กล่าวถึงการจัดสวัสดิการชุมชน โดยศึกษาอุดมการณ์ รูปแบบและปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการชุมชนและผลสำเร็จของการจัดสวัสดิการชุมชนในหัวข้อที่ 5 บทสังเคราะห์ฉบับนี้ได้นำข้อมูลจากรายงานสวัสดิการของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมาทดลองวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องการขยายตัวของขบวนการสวัสดิการชุมชนและวิเคราะห์กรณีตัวอย่างการจัดสวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา หัวข้อที่ 6 กล่าวถึงนโยบาย กฎหมายและบทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชน ในหัวข้อที่ 7 เป็นบทสรุปที่จะวิเคราะห์ว่าองค์ความรู้หรืองานศึกษาที่มีอยู่สามารถช่วยตอบโจทย์ต่างๆเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันได้มากน้อยเพียงไร

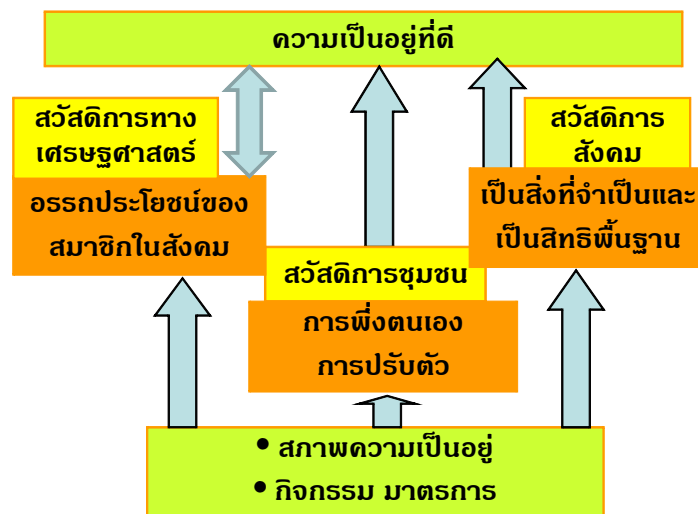
2. ความหมายและความสำคัญของสวัสดิการชุมชนในสังคมไทย

2.1 ความหมายของ “สวัสดิการ”

คำว่า “สวัสดิการ” ถูกใช้ในความหมายและขอบเขตที่ต่างกัน ใน “บทสังเคราะห์สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น : ความหวังที่คนท้องถิ่นมีให้กัน”³ โดย วีรบูรณ์ วิสารทสกุล ยุทธคนัย สีดาหาล้า และคณะ สกว. ๒๕๕๐ ได้สรุปว่า ในสังคมไทย “คำว่า “สวัสดิการ” มักถูกเข้าใจอย่างแคบๆ ว่าเป็นเรื่องของ “การให้” เพื่อการสงเคราะห์ หรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของบุคคลในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินหรือสิ่งของ ทั้งที่ให้เปล่าหรือการกู้ยืม ของกลุ่มองค์กรต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐเอง ในทางตรงกันข้าม “สวัสดิการ” ก็ถูกมองอีกว่าเป็นเรื่องของสิทธิอันพึงมีพึงได้ที่หากได้เป็นสมาชิก หรืออยู่ในเกณฑ์ที่มีการกำหนดแล้ว ก็เป็นสิทธิที่คนๆ นั้น พึงได้จากองค์กรที่ตนเป็นสมาชิกอยู่”

ในการทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “สวัสดิการ” มีการกล่าวถึง “สวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์” “สวัสดิการสังคม” และ “สวัสดิการชุมชน” โดยทั้งสามกลุ่มมองสวัสดิการสอดคล้องกันในเชิงเป้าหมายคือเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และกล่าวถึงสภาพความเป็นอยู่ มาตรการหรือกิจกรรมต่างๆที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดี แต่ใช้วาทกรรมและตัวละคร (หน่วยตัดสินใจ หน่วยปฏิบัติผู้เป้าหมาย) ต่างกัน ดังสรุปในภาพที่ 1 และดังที่จะกล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

ภาพที่ 1: ความหมายและแนวคิดสวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์ สวัสดิการสังคม และสวัสดิการชุมชน



ที่มา: ผู้เขียน

(1) สวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์

³ วีรบูรณ์ วิสารทสกุล ยุทธคนัย สีดาหาล้า และคณะ สกว. ๒๕๕๐ เป็นบทความที่จัดทำขึ้นจากข้อสังเกตของคณะผู้เขียนจากประสบการณ์ที่ได้ร่วมในงานพัฒนาระบบสวัสดิการท้องถิ่น ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ภายใต้นโยบายการวางรากฐานสู่สังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน ที่ดำเนินงานในปี 2550

ในทางเศรษฐศาสตร์ “สวัสดิการ” หมายถึงความเป็นอยู่ที่ดี (well-beings) ซึ่งประยุกต์ใช้ได้ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล จนถึงระดับสังคมโดยรวม สวัสดิการทางเศรษฐศาสตร์พิจารณาจากอรรถประโยชน์ (utility) หรือความพอใจของประชาชน ถ้าบุคคลได้รับอรรถประโยชน์สูงขึ้น (เช่น จากการที่รัฐสร้างเขื่อนทดน้ำ) ก็จะเรียกได้ว่า บุคคลผู้นั้นมีสวัสดิการสูงขึ้น และถ้าอรรถประโยชน์ที่สูงขึ้นของบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งไม่ทำให้อรรถประโยชน์ของผู้อื่นลดลง การมีเขื่อนก็จะทำให้สวัสดิการของสังคมโดยรวมสูงขึ้น แต่ถ้าทำให้อรรถประโยชน์ของบางคนลดลง (เช่น คนอยู่เหนือเขื่อนที่ถูกน้ำท่วม) โดยสุทธิแล้วสวัสดิการสังคมก็อาจลดต่ำลงได้ถ้าผลกระทบด้านลบรุนแรงกว่าด้านบวก⁴ “สวัสดิการ” ในทางเศรษฐศาสตร์จึงถูกนิยามในลักษณะที่เป็น “เป้าหมาย” ของสังคมคือการอยู่ดีกินดีของสมาชิกในสังคม ส่วน “วิธีการ” ให้ได้มาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดี เช่น กิจกรรมของตลาด กิจกรรมการสงเคราะห์ การจ่ายเงินสงเคราะห์ การสนับสนุนและโครงการต่างๆโดยรัฐ ไม่ใช่ “สวัสดิการ” โดยตัวมันเอง แต่เป็น “บริการ” ซึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่ “สวัสดิการ” คือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน “ผู้จัดบริการ (สวัสดิการ)” ในทางเศรษฐศาสตร์จึงอาจเป็น รัฐ ชุมชน ครอบครัว หรือ ตลาด (เช่น นำสินค้าจากผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค) ก็ได้ โดยเศรษฐศาสตร์จะให้ความสนใจปัญหาความล้มเหลวในการจัดการของตลาดและปัจเจก ซึ่งทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาเป็นผู้จัดสวัสดิการในหลายเรื่อง เช่น การศึกษา สาธารณสุข การป้องกันประเทศ และสนใจวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

บทความเรื่อง “คุณภาพแห่งชีวิตปฏิทินแห่งความหวัง: จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน” ของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2516) เป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการในความหมายกว้างตามนิยามทางเศรษฐศาสตร์ โดยกล่าวถึงสิ่งที่พึงปรารถนาที่จะทำให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือมีอรรถประโยชน์สูงขึ้น แม้ในบทความดังกล่าวไม่ได้ใช้คำว่า “สวัสดิการ” และ “อรรถประโยชน์” ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นครอบคลุมหลายมิติ เช่น อาหาร การศึกษา สุขภาพ อาชีพและรายได้ ครอบครัว สิ่งแวดล้อม เวลาสำหรับนันทนาการ ความยุติธรรม ตลอดจนไปจนถึงนโยบายทางเศรษฐกิจการเมืองของรัฐก็จะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และในตอนท้ายของเรื่อง อาจารย์ป๋วยได้กล่าวถึงหลักธรรมที่นำไปสู่ความสวัสดิ ซึ่งของบทความ “จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน” ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อแนวคิดการจัดสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันคือ “ตั้งแต่เกิดจนตาย” แม้ว่าการจัด “สวัสดิการชุมชน” ที่ปฏิบัติอยู่นั้น จะมีขอบเขตของกิจกรรมจำกัดกว่าแนวคิด “คุณภาพชีวิตที่ดี” ของอาจารย์ป๋วยอยู่มาก และอาจารย์ป๋วยก็มุ่งชี้แนะสิ่งที่รัฐพึงกระทำเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

⁴ ในทางเศรษฐศาสตร์ คำว่า “สวัสดิการสังคม (social welfare)” เป็นผลรวมสวัสดิการของปัจเจกบุคคล หรือ สวัสดิการของทุกคนในสังคมรวมกัน ซึ่งเป็นได้ทั้งทางบวก คือ สวัสดิการเพิ่มขึ้น หรือลบ คือสวัสดิการลดลง

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการภาคประชาชนที่กล่าวถึงความหมายของสวัสดิการทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง ได้แก่ งานของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2544) อภิญาและศิริพร (2547) และ ชรินทร์ วะสินนท์ (2549) อย่างไรก็ตาม ชรินทร์ (2549) มีความว่า สวัสดิการทางเศรษฐกิจไม่คำนึงถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ (intangible) ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

(2) สวัสดิการสังคม

คำว่า “สวัสดิการสังคม” ที่ใช้กันอยู่ทั่วไปเป็นกระบวนการหรือวิธีการ กล่าวคือ การให้บริการ (Services) สำหรับประชาชนเพื่อป้องกันเงื่อนไขอันไม่พึงประสงค์ต่างๆ หรือเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ได้แก่ การสงเคราะห์ (Assistance) และการประกัน (Insurance) การสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social security) นันทนาการ (Recreation) เป็นต้น โดยแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม แบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่เห็นว่าการจัดสวัสดิการเป็นสิ่งที่คนมีอิสรภาพที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐ (2) กลุ่มที่เห็นว่ารัฐสามารถเข้ามาจัดสวัสดิการได้ แต่ทำอย่างจำกัด (3) กลุ่มที่เชื่อในรัฐสวัสดิการ (4) กลุ่มมาร์กซิสต์ เชื่อว่า รัฐต้องเข้ามาจัดสวัสดิการเพื่อความเสมอภาคกับทุกคน (ชรินทร์ วะสินนท์ 2549: 15)

แนวคิดสำคัญของสวัสดิการสังคมคือ สวัสดิการจะถูกกำหนดโดยความจำเป็นของสังคมใน ส่วนรวม สวัสดิการเป็นสิ่งที่ทุกคนจะต้องเข้าถึงจะต้องได้รับ เพราะเป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right) ของทุกคน (อภิญา เวชชัย และศิริพร ยอดกมลศาสตร์ 2547) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ระบุในหมวด “สิทธิของประชาชน” ให้รัฐต้องจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ เช่น หลักประกันการว่างงาน และหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน (มาตรา 44) การศึกษาฟรีตลอด 12 ปี และเน้นให้การศึกษาแก่กลุ่มคนยากไร้ พิการ และ ประาะบางให้ได้รับการศึกษาเท่าเทียมกับบุคคลอื่น (มาตรา 49) การจัดให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ยากไร้ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 51) การช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล คนชราที่อายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ คนพิการ ทูพพลภาพ วิกฤต คนไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 52-55)

ในงานศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ (2550) เสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่าสวัสดิการเป็นการช่วยเหลือและลดรายจ่ายของคนจน การจัดสวัสดิการโดยรัฐ (เช่น การรักษาฟรี เรียนฟรี เบี้ยยังชีพ ศูนย์เด็กเล็ก เงินสมทบกองทุนประกันสังคม) จึงเป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อการกระจายรายได้ จัดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ควบคู่กับการแก้ปัญหาความยากจน (หน้า 3-

⁵ สวัสดิการทางเศรษฐกิจกระแสหลักอยู่ในกลุ่มแนวคิดนี้ คือ รัฐเข้ามาจัดการได้ภายใต้บางเงื่อนไข

4) สวัสดิการเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคม ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากความยากจน สวัสดิการเป็นปัจจัยของการสร้างโอกาส การให้สวัสดิการคือให้โอกาส (หน้า 12)

แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2550 สะท้อนว่าสังคมไทยให้ความสำคัญกับสวัสดิการมากขึ้น โดยมีนัยว่ารัฐมีภาระในการจัดสวัสดิการทั้งใน “การผลิตบริการ” และ “การรับภาระต้นทุนค่าใช้จ่าย” อย่างไรก็ตาม **ปัจจุบันยังไม่ถือว่าประเทศไทยเป็นรัฐสวัสดิการ** เพราะยังให้ความสำคัญคุ้มครองไม่ครอบคลุม **และมีงบประมาณจำกัด** (อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน 2550) วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2550) และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) เห็นว่า ปัจจุบันรัฐไทยยังมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติ (GDP) ไม่สูงมากนักและต่ำกว่าอีกหลายประเทศ⁶ จึงยังมีความเป็นไปได้ที่รัฐจะใช้จ่ายเงินเพื่อสวัสดิการสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การจะจัดสวัสดิการอย่างเพียงพอและถ้วนหน้าได้นั้น อัมมารและสมชัยเสนอว่า รัฐอาจดำเนินตามแนวทางประกันสังคมโดยผู้ได้รับสวัสดิการร่วมจ่าย แต่แนวทางนี้จะไม่สามารถดึงลูกจ้างที่อยู่นอกระบบซึ่งมีสัดส่วนมากเข้ามาได้ และรัฐต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นโดยอาจเก็บภาษีเพิ่ม แต่ภาระภาษีต้องไม่กระทบคนจนและคนเปราะบาง อีกทางเลือกหนึ่งคือให้สิทธิประโยชน์เฉพาะแก่คนจนและคนเปราะบางเท่านั้น แต่วิธีการดังกล่าวอาจมีปัญหาในการคัดเลือกคนจน⁷

ด้วยการขยายตัวของขบวนการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ปัจจุบัน รัฐหันมาให้ความสนใจกับแนวทางการสร้างสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงคนจนและแรงงานนอกระบบโดยการทำงานร่วมกับท้องถิ่นและชุมชน การจัดสวัสดิการระดับชาติมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ตรงความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ แต่มีจุดแข็งที่มีกองทุนขนาดใหญ่กว่าจึงกระจายความเสี่ยงได้ดีกว่า ในขณะที่การจัดสวัสดิการระดับท้องถิ่นมีกองทุนขนาดเล็กกว่า กระจายความเสี่ยงได้น้อยกว่า แต่สามารถจัดสวัสดิการได้ตรงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้⁸ มีข้อเสนอว่าระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบควรเป็น**การจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะ** และควรให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการโดยมีรัฐหนุนเสริม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2550, จิตติ มงคลชัยอรัญญา ชินชัย ชีเจริญ และพงษ์เทพ สันติกุล 2550)

⁶ ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการทั้งหมดของประเทศในปี 2549 มีประมาณร้อยละ 2.3 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าประเทศไอชียูและต่ำกว่าประเทศเม็กซิโกมาก (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ 2550)

⁷ อัมมาร สยามวาลา, สมชัย จิตสุชน, แนวทางแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ (Tackling Poverty: Liberalism, Populism or Welfare State), การสัมมนาประจำปี 2550 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550

⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การสัมมนาประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แบ่งปัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ, การประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 3 การต่อสู้กับความยากจนด้วยระบบสวัสดิการ.

(3) สวัสดิการชุมชน

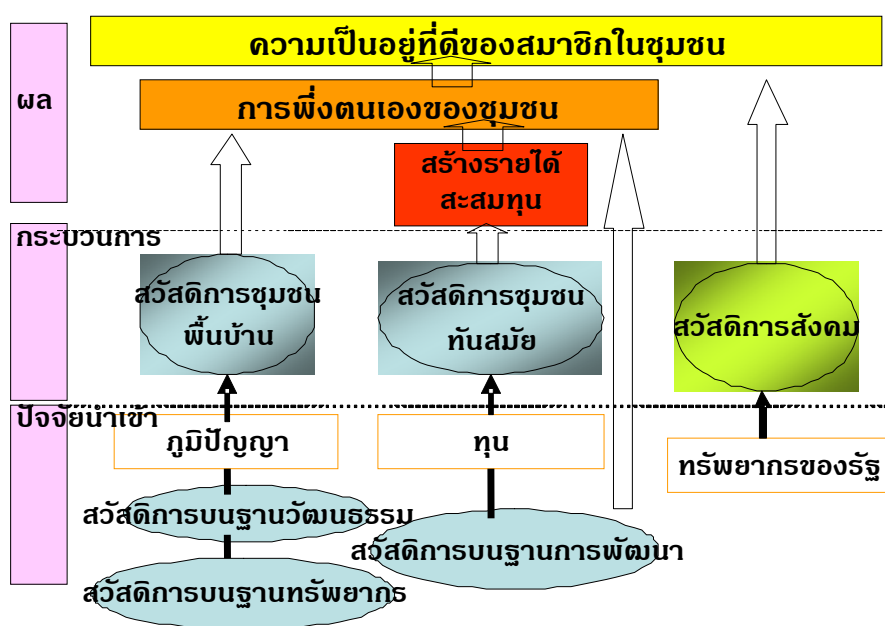
อุดมการณ์และความหมายของสวัสดิการชุมชน

การศึกษาสวัสดิการ(โดย)ชุมชน มักจะเน้นแนวคิดของ การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน การพึ่งตนเอง และการปรับตัวของชุมชน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายความเป็นอยู่ที่ดี ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546ข) กล่าวถึงเป้าหมายของสวัสดิการชุมชนว่า คือ “การอยู่กินแต่พอดี และมีความสุขร่วมกัน” สวัสดิการชุมชนเป็นสถานะและกิจกรรมของการจัดและส่งเสริมบริการชุมชน ทั้งทางวัตถุ คุณค่าทางจิตใจ และค่านึงถึงสภาพแวดล้อมด้านอื่นด้วย โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความสัมพันธ์แนวราบ เสมอภาค สม่่าเสมอ (เป็นประเพณี) สร้างสรรค์ มีผู้จัดและผู้รับเป็นกลุ่มเดียวกัน และตั้งอยู่บนพื้นฐานการพึ่งกันเองวงในเป็นหลัก ก่อนนำแจกจ่ายหรือรับความช่วยเหลือจากภายนอกชุมชนที่ร่วมรัฐและทุนด้วย (ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ 2546ข: 232)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีการจัดประเภทของสวัสดิการชุมชน 2 ระบบ ระบบแรกน่าจะเรียกได้ว่า เป็นการแบ่งประเภทของสวัสดิการชุมชนโดยให้ความสำคัญต่อบังจ้ายนำเข้าที่ใช้ในการจัดสวัสดิการ ระบบที่สอง เป็นการแบ่งประเภทของสวัสดิการชุมชนตามวิธีการจัดสวัสดิการและระดับการเกื้อกูลกันในชุมชน

สวัสดิการชุมชนจำแนกตามบั้งจ้ายนำเข้าที่ใช้ในการจัดสวัสดิการ

ภาพที่ 2: สวัสดิการในชุมชน: มุมมองเชิงระบบ



ที่มา: ผู้เขียน

หากใช้สวัสดิการที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นตัวตั้ง แล้วพิจารณาในเชิงระบบ คือ จากปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลของการจัดสวัสดิการในชุมชน จะพบว่า สวัสดิการที่เกิดขึ้นในชุมชนมาจากสอง แหล่ง (ในการศึกษานี้ไม่รวมสวัสดิการจากตลาด ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน) คือ สวัสดิการที่จัดโดยรัฐ และสวัสดิการที่จัดโดยชุมชน (รวมครัวเรือน) สวัสดิการโดยชุมชนนั้นมีสองกลุ่มย่อย

กลุ่มที่หนึ่ง ชนินทร์ (2549) เรียกว่า “สวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน” เป็นกระบวนการจัดสวัสดิการที่อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ เรียกว่า เป็น “สวัสดิการบนฐานวัฒนธรรม” และ “สวัสดิการบนฐานทรัพยากร” หรือชัยวัฒน์ (2546) เรียกว่า “สวัสดิการวงใน”

กลุ่มที่สอง คือ “สวัสดิการชุมชนทันสมัย” เป็นการนำการเปลี่ยนแปลงของชุมชนที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอก เช่น ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์พัฒนาใหม่ มาปรับใช้สร้างสวัสดิการของชุมชนเอง (ชนินทร์, 2549) ซึ่งตรงกับแนวคิด “สวัสดิการบนฐานการพัฒนา” ของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ หรือที่ชัยวัฒน์ (2546) เรียกว่า “สวัสดิการวงนอก”

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน ได้แก่งานศึกษาเศรษฐกิจวัฒนธรรมชุมชน เช่น งานของกาญจนา แก้วเทพ (2530, 2538) งานศึกษาของชุดโครงการเศรษฐกิจชุมชนของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา แม้งานเหล่านี้ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะศึกษาเรื่องระบบสวัสดิการและแทบไม่ได้ใช้คำว่าสวัสดิการในการศึกษาเลย แต่เนื่องจากการศึกษาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของชาวบ้านหรือสมาชิกในชุมชน งานศึกษาดังกล่าวแท้จริงแล้วจึงเกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนโดยตรง

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนทันสมัย ได้แก่ งานศึกษาของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2544) เสรี พงศ์พิศ (2544) สมพงษ์ วิทยศักดิ์พันธุ์ และคณะ (2545) และอีกหลายท่าน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ให้ความหมาย “สวัสดิการชุมชน” ว่าหมายถึง “การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน หมายถึง ทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย” โดย “เป็นผู้ให้อย่างมีคุณค่าและรับอย่างมีศักดิ์ศรี” และได้ยกตัวอย่างรูปธรรมของการจัดสวัสดิการชุมชน เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนออมวันละบาท กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นการพิจารณาเฉพาะรูปแบบของสวัสดิการชุมชนทันสมัยเท่านั้น

ในชุมชนหนึ่งจะมีสวัสดิการทั้งสองระบบดำรงอยู่ คือ สวัสดิการชุมชนพื้นบ้านและสวัสดิการชุมชนทันสมัย แต่การศึกษาการดำรงอยู่และปฏิสัมพันธ์ของสองระบบมีอยู่อย่างจำกัด งานที่น่าสนใจคืองานของชัยวัฒน์ (2546) และงานของชนินทร์ (2549) ที่ศึกษาสวัสดิการสังคมโดยรัฐด้วย

บทความฉบับนี้ตั้งข้อสังเกตสองประการ คือ ประการแรก **สวัสดิการชุมชนทันสมัยอาศัย “ทุนทางเศรษฐกิจ” เป็นปัจจัยนำเข้าสำคัญที่ต่างจากสวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน** “ทุนทางเศรษฐกิจ” ประกอบด้วยทุนทางกายภาพ (เช่น เครื่องจักร เครื่องมือสมัยใหม่ อุปกรณ์ โรงเรือน) และทุนที่เป็นตัวเงิน ประการที่สอง **ผลของสวัสดิการชุมชนทันสมัยหรือสวัสดิการบนฐานการพัฒนาจะสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่สมาชิกผ่านกระบวนการสะสมทุนโดยการออมหรือการสร้างรายได้** ดังเช่น กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ กิจกรรมวิสาหกิจชุมชน ร้านค้าชุมชน เป็นต้น โดยการออมเพื่อสะสมเป็นกองทุนสวัสดิการอาจมาจากการลดรายจ่าย (เช่นกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท) หรือมาจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เช่น ผลกำไรที่กลุ่มได้รับจากการจัดบริการสินเชื่อ (กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์) กำไรจากกิจกรรมการผลิต (วิสาหกิจชุมชน หรือกรณีชุมชนอโศกไม่คิดค่าแรง) เงินสมทบ เงินหรืออุปกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เงินบริจาค เป็นต้น

ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546) เรียกส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่อาจได้มาจากนอกหมู่บ้านเช่น “เงินโอน” จากลูกหลานชุมชนที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่ว่าเป็น “ส่วนเกินเทียม” และมีบทบาทในการสร้าง “สวัสดิการวงนอก” ที่แตกต่างจาก “วงใน” ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน

แม้สวัสดิการชุมชนทันสมัยจะแตกต่างจากสวัสดิการชุมชนพื้นบ้านในด้านปัจจัยทุนดังกล่าวข้างต้น แต่สวัสดิการชุมชนทั้งสองประเภทจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย “ทุนทางสังคม” คือความสัมพันธ์ ค่านิยมร่วม และความไว้วางใจกัน จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ผู้ศึกษาวิจัยสวัสดิการชุมชนทั้งสองประเภทพิจารณาบทบาทของชุมชนและลักษณะของการเป็นสวัสดิการชุมชนคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ บทบาทของชุมชนเป็นวาทกรรมของการพัฒนาที่เป็นกระแสทดแทนกระแสหลัก (เสรี พงศ์พิศ 2544, สมพงษ์ วิทยศักดิ์พันธุ์ และคณะ 2545) ชุมชนเข้มแข็งที่ยั่งยืนจะมีอิสระ มีภูมิคุ้มกัน เป็นหน่วยย่อยที่สุดที่มีภารกิจและความรับผิดชอบในการแก้ปัญหา ฝ่าวิกฤตของประเทศชาติ (พรพนทิพย์ เพชรมาก และคณะ 2546) ส่วนลักษณะสวัสดิการชุมชนจะเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ เสมอภาค สม่่าเสมอ (เป็นประเพณี) สร้างสรรค์ มีผู้จัดและผู้รับเป็นกลุ่มเดียวกัน แนวคิดพื้นฐานคือ ลดการพึ่งพิงสถาบันภายนอก การใช้ครอบครัวเป็นฐาน การใช้กลุ่มเพื่อนบ้าน การพึ่งตนเอง ก่อนรับความช่วยเหลือจากภายนอก (ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ 2546, จริยา ชูดีปัทมานนท์ 2542) **สวัสดิการชุมชนทั้งสองประเภทจึงมีความสำคัญมิใช่เพียงเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของสมาชิกในชุมชนแต่ยังมีนัยในการพึ่งตนเองและเป็นบ่อเกิดของทุนทางสังคม ซึ่งเป็นนัยที่ไม่ปรากฏในการให้ความหมายและความสำคัญของการจัดสวัสดิการโดยรัฐ**

ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ กลุ่มผู้ศึกษาสวัสดิการชุมชนทั้งสองกลุ่มจะมองบทบาทของรัฐต่อชุมชนต่างกัน กลุ่มที่ศึกษาสวัสดิการชุมชนพื้นบ้านหรือสวัสดิการชุมชนบนฐานวัฒนธรรมและฐานทรัพยากรมักมองว่า รัฐ(และตลาด) ส่งผลด้านลบต่อฐานวัฒนธรรมและฐานทรัพยากรของชุมชน ในขณะที่กลุ่มที่ศึกษาสวัสดิการชุมชนทันสมัยหรือสวัสดิการชุมชนบนฐานการพัฒนาจะพิจารณาบทบาทของรัฐในเชิงบวกมากกว่า และบางกลุ่มเรียกร้องให้รัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนกระบวนการชุมชน

สวัสดิการชุมชนจำแนกตามวิธีการจัดสวัสดิการและระดับการถือฤกษ์กันในชุมชน

ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546) เห็นว่าการจัดสวัสดิการชุมชนมีความสัมพันธ์และสำคัญต่อเศรษฐกิจชุมชน และจำแนกประเภทของสวัสดิการชุมชนในทำนองเดียวกับหลักการแบ่งประเภทของสวัสดิการสังคม กล่าวคือ สวัสดิการชุมชนประกอบด้วย

- การบริการชุมชน หมายถึงสวัสดิการเพื่อจัดเตรียมการจัดการกระบวนการเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การอยู่ การกิน การใช้ สุขภาวะทางร่างกายและจิตใจ โดยสมาชิกที่เข้มแข็งเหมือนกันร่วมกันจัด
- การประกันชุมชน หมายถึงสวัสดิการจากกระบวนการแจกจ่ายและบริโภคของเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การประกันครอบครัว ประกันชุมชน ประกันสิ่งแวดล้อมชุมชน โดยสมาชิกที่เข้มแข็งจัดให้แก่สมาชิกที่อ่อนแอชั่วคราว
- การอนุเคราะห์ชุมชน หมายถึงสวัสดิการจากกระบวนการแจกจ่ายและบริโภคทางเศรษฐกิจชุมชน (ให้เปล่า เหนือการคิดยี่ดัด) เช่น งานบุญ การแบ่งปัน โดยสมาชิกเข้มแข็ง/ชมราวาส จัดให้แก่สมาชิกอ่อนแอถาวร/ไม่ใช่ชมราวาส

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดประเภทของชัยวัฒน์ คำนึงถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับในลักษณะที่เป็นการพึ่งพาอาศัยกันในชุมชน

ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาสวัสดิการชุมชนที่บ้านและสวัสดิการทันสมัย

3. การศึกษาสวัสดิการชุมชนที่บ้าน (บนฐานวัฒนธรรมและทรัพยากร)

วัตถุประสงค์หรือโจทย์ของการศึกษา

การศึกษาสวัสดิการชุมชนที่บ้านบนฐานวัฒนธรรมและทรัพยากร ให้ความสำคัญกับ “พลวัต” หรือการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจชุมชนที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของชุมชน อาจจำแนกการศึกษาได้เป็นสามชุดคือ

- (1) การศึกษา “สวัสดิการชุมชน” เชิงระบบแบบองค์รวมตามประวัติศาสตร์ในแง่กระบวนการก่อเกิด พลวัต ศักยภาพ ความยั่งยืน และความคาดหวังต่อสังคมไทยในอนาคต ได้แก่ งานศึกษาของชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546)
- (2) การศึกษา “เศรษฐกิจชุมชน” ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจหมู่บ้าน ปัจจัยการปรับตัวเพื่อดำรงอยู่ของหมู่บ้านท่ามกลางการครอบงำของรัฐและทุนนิยม นโยบายของรัฐและ

ปัจจัยจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ งานศึกษาของรัตนาพร เศรษฐกุล (2546) จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ (2546) พรเพ็ญ ทับเปลี่ยน (2546) สมกิต พรหมชัย และ คณะ (2546)

- (3) การศึกษา “การจัดการทรัพยากร” โดยชุมชน เช่น งานของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) เป็นต้น แม้จะเห็นว่าการจัดการทรัพยากรเป็นการจัดการพื้นฐานเพื่อให้สมาชิกในชุมชนมีแหล่งอาหาร ยา ที่อยู่อาศัย ตลอดจนเป็นพื้นฐานในการประกอบอาชีพทางการเกษตร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ “สวัสดิการ” ของคนในชุมชน แต่บทความฉบับนี้จะไม่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวเนื่องจากมีรายละเอียดอีกมากและในบางครั้งก็จะพบว่ามีการศึกษารวมอยู่ในเรื่อง “เศรษฐกิจชุมชน” อย่างไรก็ตามบทความนี้ตั้งข้อสังเกตว่า นักวิชาการด้านสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่ยังละเลยประเด็นเรื่องฐานทรัพยากร ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว มักพบความขัดแย้งในการจัดการของรัฐกับการจัดการของชุมชน ในขณะที่บทบาทของรัฐด้านสวัสดิการสังคมมักถูกมองในเชิงบวกด้านการช่วยเหลือมากกว่า

กรอบแนวคิดการศึกษาสวัสดิการชุมชนพื้นฐานบนฐานวัฒนธรรม

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการบนฐานวัฒนธรรม มาจากกรอบแนวคิดที่ให้คุณค่าและความสำคัญกับวัฒนธรรมชุมชน และเห็นว่าเกิดการปะทะระหว่างรัฐและตลาดกับชุมชน การพึ่งพาภายนอกเป็นเพราะถูกครอบงำโดยระบบทุนหรือรัฐ

ตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน คือ ความสามารถในการรักษาอัตลักษณ์และกำหนดทิศทางของตนเอง ชุมชนยังมีเสรีภาพในการกำหนดการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของครอบครัวและชุมชน และชุมชนยังรักษาระบบคุณค่าและฐานวัฒนธรรมได้

การอธิบายการเปลี่ยนแปลงของชุมชน: สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง

การศึกษาส่วนใหญ่อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงวิถีชุมชนสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระบบการผลิต การเปลี่ยนแปลงในชนบทเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษ 2530 โดยการศึกษามักจะกล่าวถึงการสูญเสียความสามารถในการพึ่งตนเอง การถูกแย่งชิงทรัพยากร การสูญเสียอัตลักษณ์ ในช่วงเวลาดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงเกิดจากแรงผลักดันภายนอกมากกว่าแรงขับภายใน เกิดแรงซื้อทางวัฒนธรรม พยายามฟื้นฟูภูมิปัญญาดั้งเดิมขึ้นมา แนวคิดนี้เห็นว่า ชุมชนหมู่บ้านยังมีศักยภาพในการพัฒนาระบบการผลิตที่ยั่งยืน เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงของประเทศได้ หากพัฒนาอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ รักษาวัฒนธรรมชุมชนไว้อย่างเหนียวแน่น

รัตนาพร เศรษฐกุล (2546) ศึกษาครัวเรือน ต.ศิลาแลง อ.ปัว จ.น่าน สรุปว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตในหมู่บ้านนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดจากอำนาจภายนอกอย่างเดียว วัฒนธรรมชุมชนก็มี

ส่วนอย่างมากในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสอดคล้องกับงานชุดโครงการเศรษฐกิจชุมชนของฉัตรทิพย์และคณะ

การอธิบายการเปลี่ยนแปลงของชุมชน: การปรับตัวของชุมชน

แม้การศึกษาส่วนใหญ่จะมองสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงคล้ายคลึงกัน แต่ลักษณะการปรับตัวของชุมชนจะต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่สอดคล้องกันของการศึกษาหลายชิ้น คือ การก่อตัวของสวัสดิการชุมชนสมัยใหม่ (บนฐานทุนและฐานการพัฒนา) เป็นผลจากความพยายามปรับตัวของชุมชนต่อการเข้ามาของระบบทุนและรัฐ เช่น ชัยวัฒน์ (2546) ศึกษาหมู่บ้านในภาคเหนือ สรุปว่า ชุมชนปรับตัวโดยการสร้างระบบสวัสดิการที่วงนอก (หมายถึงสวัสดิการบนฐานการพัฒนา) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โดยรักษาวงใน (เศรษฐกิจและสวัสดิการบนฐานวัฒนธรรม) ไว้ พรเพ็ญ ทับเปลี่ยน (2546) ศึกษาโรงสีชุมชนที่กุดชุม จังหวัดยโสธร สรุปว่า ชุมชนปรับตัวต่อการเข้ามาของระบบตลาด โดยการรวมกลุ่มครัวเรือนเป็นเศรษฐกิจชุมชนทำให้มีอำนาจแข่งขันส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ การรวมกลุ่มที่มีพลังทำได้โดยการสร้างกลไกเชิงอุดมการณ์ กลไกการจัดระเบียบบรรทัดฐาน กลไกระเบียบความสัมพันธ์ และกลไกการผลิตซ้ำ ในขณะที่การศึกษาของ จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ (2546) ให้น้ำหนักกับการสร้างเครือข่ายที่ทำให้เกิดความร่วมมือเพื่อการอยู่รอด

ข้อเสนอแนะต่อชุมชน

แนวคิดนี้มีข้อเสนอคล้ายคลึงกันเพื่อฟื้นฟู สร้างพลังให้วิถีชุมชน เช่น สมคิด พรหมจ้อย และคณะ (2546) เสนอให้ชุมชนสร้างระบบเศรษฐกิจมีองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมโดยยึดฐานวัฒนธรรม มีผู้นำชุมชนที่เป็นที่ยอมรับ เข้มแข็ง และสามารถแสวงหาความร่วมมือจากส่วนต่างๆได้ดี *ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและบริโภคไปในทิศทางที่เน้นการพึ่งพิงตัวเองเป็นหลัก มีการสะสมทุนและใช้ทุนเพื่อการผลิตของตนเอง สร้างภูมิคุ้มกันตนเองจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี ฯลฯ จากภายนอกชุมชน ใช้กระบวนการทางประชาสังคมเร่งฟื้นฟูฐานทางทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมาเพื่อเป็นทุนทางธรรมชาติ* ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2547) และชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546) เสนอให้ ให้ความสำคัญต่อเยาวชนรุ่นต่อไป ให้มีจัดการระบบความรู้ชุมชน ค้นหาความดีที่มีอยู่ในชุมชน แล้วประพุดิปฏิบัติซ้ำๆกัน ประชาชนต้องร่วมทำกันเองโดยมีผู้นำเป็นคนในนั้นเอง

เนื่องจากการจัดสวัสดิการชุมชนมี “สองวง” (วงนอก วงใน หรือ สวัสดิการบนฐานการพัฒนา กับสวัสดิการบนฐานวัฒนธรรม) ชัยวัฒน์ (2546) เสนอให้มี “สภาผู้นำชุมชน” ที่เปิดโอกาสแก่ผู้นำชุมชนหมู่บ้านในโครงสร้างวงในได้ทำหน้าที่สร้างสรรค์ร่วมกับผู้นำวงนอกมากขึ้น

ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

รัฐควรมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน โดยทำควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ไม่ห่างจากศาสนา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2547) *ลดภาระหน้าที่ที่ขัดขวางพัฒนาการที่พึ่งตนเองของชุมชนหมู่บ้านชนบท* (ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ 2546) ให้ความสำคัญกับชุมชนโดยวิธีการที่ไม่ได้ยึดเยียดเป็นกฎเป็นเกณฑ์ แต่รับรองสิทธิชุมชน (สมพงษ์ วิทยศักดิ์พันธุ์ และคณะ 2545) การวางแผนเพื่อการปฏิบัติงานของรัฐ น่าจะลองผนวกเอามุมมองของระบบนิเวศกับวัฒนธรรมแทนขอบเขตพื้นที่ปกครอง อาจจะทำให้พบกับ *การกระจายอำนาจที่เป็นบริบทใหม่* ทำให้การพัฒนาเกิดจากฐานรากอย่างแท้จริง แล้วขั้นต่อไปจึงเป็นการสนับสนุนจากรัฐ (สมพงษ์ วิทยศักดิ์พันธุ์ และคณะ 2545)

ข้อสังเกตของบทความฉบับนี้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจชุมชน

(1) การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจในภาพรวม

ในขณะที่งานส่วนใหญ่ตามแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกล่าวถึงการปะทะกันของชุมชน กับรัฐ และตลาด สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล (2544) กล่าวถึงการเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีนในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ บทความนี้ตั้งข้อสังเกตว่า หากใช้แนวคิดเชิงวัฒนธรรมแล้ว อาจมองอีกมุมหนึ่งได้ว่า การปะทะระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชนนั้น แท้จริงแล้วอาจเป็นการปะทะหรือการผสมทางวัฒนธรรม วิธีการดำเนินชีวิตระหว่าง ชาวไทย (หลายชาติพันธุ์) ที่มีทรัพยากรและมีความถนัดในการผลิตทางการเกษตร กับชาวจีนที่ไม่มีทรัพยากรแต่มีแรงงานและทักษะทางการค้าขายและมีความสัมพันธ์กับชนชั้นนำหรือเข้าถึงอำนาจรัฐได้ดีกว่า

(2) คำอธิบายการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจชุมชนตั้งแต่ทศวรรษ 2530

งานศึกษาเศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชนบนฐานวัฒนธรรมมักกล่าวว่า แม้ไทยจะมีการเปิดประเทศมานาน และมีแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี 2504 แต่การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจชุมชนเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป แสดงถึงการมีฐานวัฒนธรรมชุมชนเป็นภูมิคุ้มกัน จนกระทั่งทศวรรษ 2530 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจน

บทสังเคราะห์ฉบับนี้เห็นว่า มุมมองดังกล่าวไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า แท้จริงแล้ว กลไกตลาดและรัฐเองก็มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ในช่วงต้นๆของแผนพัฒนาประเทศนั้น ราคาสินค้าเกษตรอยู่ในระดับดี กลไกตลาดจึงยังเอื้อให้กับวิธีการผลิตในภาคเกษตรของคนไทยส่วนใหญ่ เกษตรกรจึงยังสามารถปลูกข้าวไว้กินเหลือขายได้ และยังไม่ก่อให้เกิดปัญหาแม้ภาคกลางจะเริ่มปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตบ้างแล้ว ทำให้ในช่วงนั้น ไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชุมชนมากนัก

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 ปัญหาราคาสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าว ยางพารา ตกต่ำอย่างต่อเนื่องในตลาดโลกจากการเพิ่มอุปทานผลผลิตในระดับโลก ทำให้เกิดปัญหาต่อเกษตรกรชัดเจนขึ้น เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างผลของกลไกตลาดกับวิธีการผลิตของชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรต้องมีการปรับตัว ไม่ว่าจะเป็นการหันไปปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ชนิดอื่นๆ หรือการเป็นแรงงานรับจ้าง การผลิต

เพื่อขายที่เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ประสบปัญหาการตลาดก่อให้เกิดวงจรของภาวะหนี้สิน เกิดการไหลออกของแรงงานสู่ภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะเมื่อมีการย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่นมาสู่ไทย จากผลของค่าเงินเยนแข็งตัวในปี 2528 และเกิดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน ทรัพยากรที่ดินถูก เปลี่ยนมือ ผลิตภาพการผลิตในภาคการเกษตรตกต่ำเพราะการไหลออกของแรงงานคนหนุ่มสาวและ คนมีการศึกษา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้เกิดการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลง “ระบบคุณค่า” ในการดำเนินชีวิตของเกษตรกรและของสมาชิกในชุมชนซึ่งกระทบต่อสวัสดิการและ วิธีการจัดสวัสดิการของชุมชนด้วย

4. การศึกษาสวัสดิการชุมชนทันสมัย (บนฐานทุนและฐานการพัฒนา)

วัตถุประสงค์ของการศึกษาสวัสดิการชุมชนทันสมัยบนฐานการพัฒนา

การศึกษาสวัสดิการชุมชนทันสมัยบนฐานการพัฒนาสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มองค์กรชุมชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่หลากหลาย ได้แก่

- (1) ศึกษาพัฒนาการกองทุนชุมชน ประเภท กระบวนการจัดการกองทุน ระดับกลุ่ม ระดับเครือข่าย (กรณีชุมชนศรีษะอโศก ของ เพ็ญศิริ พันพา 2545, เครือข่ายออมทรัพย์หลักสี่-ดอนเมืองของเจตนาถ แซ่เจีย 2548, กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ของพระสุบิน ปณีโตและคณะ 2549, เสรีพงศ์พิศ 2544)
- (2) ศึกษาบทบาท การดำเนินงาน ปัจจัยสำเร็จหรือล้มเหลวของกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน ปัญหาอุปสรรค (กรราคร ปริดาศักดิ์ 2540, เจตนาถ แซ่เจีย 2548, บุญชัย วณิชย์วงศ์วาน 2544, จิตสุภา จำปา 2548) ศึกษามิติและบทบาทของกลุ่มการเงินชุมชนและกระบวนการจัดการของกองทุนชุมชนที่ประสบความสำเร็จของไทยและต่างประเทศ (วิหุลดา มาบุญตันและสมนึก ชัชवाल 2549)
- (3) ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มในแง่ของการดำเนินการ การจัดสวัสดิการ ผลประกอบการ และแนะแนวทางในการพัฒนาองค์กร (บุญชัย วณิชย์วงศ์วาน 2544, รังสรรค์ ปิติปัญญา 2543)
- (4) ศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรการเงินชุมชน (กิม ภคเมธาวิและคณะ 2549)
- (5) ศึกษาบทบาทสวัสดิการเฉพาะด้าน (เช่น การศึกษา การจัดการสิ่งแวดล้อม) ของกลุ่มออมทรัพย์ (ปรีดีญาดา กัลปยาศิริ 2542, สุวัฒน์ คงแป้น 2544)
- (6) ศึกษาการจัดการสวัสดิการชุมชนแบบบูรณาการของสวัสดิการทุกระบบ (สวัสดิการสังคม ชุมชนพื้นบ้าน ชุมชนทันสมัย) ภายใต้การจัดการตนเอง (ชนินทร์ วะสินนท์ 2549)
- (7) ศึกษาการพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสโดยใช้คนเป็นศูนย์กลาง (ชุดโครงการของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2544)
- (8) ประเมินผลความพอใจต่อการจัดสวัสดิการ (เจตนาถ แซ่เจีย 2548) ผลทางเศรษฐกิจสังคม (จิริยา ชูดีปัทมานนท์ 2542)

กรอบแนวคิดการศึกษาสวัสดิการชุมชนทันสมัยบนฐานการพัฒนา

ดังกล่าวแล้วในตอนต้นว่า การก่อตัวของสวัสดิการชุมชนทันสมัยบนฐานการพัฒนาเกิดจากความพยายามปรับตัวของชุมชนต่อการเข้ามาของรัฐและระบบทุน การศึกษาสวัสดิการชุมชนทันสมัยบนฐานพัฒนามีมุมมองและสร้างวาทกรรมต่อสวัสดิการชุมชนที่หลากหลาย แต่โดยสรุปเห็นว่าสวัสดิการชุมชนทันสมัย หรือสวัสดิการบนฐานการพัฒนา มีความสำคัญต่อสมาชิกและต่อชุมชน สวัสดิการนำไปสู่ผลทางเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาคน และทุนทางสังคม (กิม ภคเมธาวิและคณะ 2549, วิชุลดา มาบุญตันและสมนึก ชัชวาล 2549, จริยา ชูดีปีทมานนท์ 2542) สวัสดิการเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการคงอยู่ของเศรษฐกิจชุมชน (สมคิด พรหมจ้อย และคณะ 2546) สวัสดิการนำไปสู่การพึ่งตนเองและการพัฒนา (เสรี พงศ์พิศ 2540) การจัดสวัสดิการโดยชุมชนจะทำให้สวัสดิการเข้าถึงผู้ยากลำบากได้ง่ายขึ้น (อภิญา เวชชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ 2547)

กองทุนเพื่อสวัสดิการชุมชน

ดังกล่าวแล้วว่า สวัสดิการชุมชนทันสมัยบนฐานพัฒนาต้องการ “ทุน” สำหรับจัดสวัสดิการ หรือสำหรับจัดกิจกรรมที่นำไปสู่สวัสดิการของสมาชิกในชุมชน มักให้ความสำคัญกับสวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ สวัสดิการเงินกู้ สินเชื่อ ทุนการศึกษา สวัสดิการผู้นำ (ให้ต่อคณะกรรมการเป็นรายได้และค่าเสียโอกาส) สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการฌาปนกิจ สวัสดิการประกันเงินสะสม สวัสดิการประกันเงินกู้ สวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส อย่างไรก็ตาม ยังมีการจัดสวัสดิการในรูปแบบของบริการ เช่น การรวมซื้อข้าวสารของกลุ่มจะสะสมทรัพย์ในบางพื้นที่

วิชุลดา มาบุญตันและสมนึก ชัชวาล (2549) แจกแจงว่า กองทุนเพื่อสวัสดิการชุมชนสามารถส่งผลในหลายมิติ ได้แก่ มิติเศรษฐกิจ (เพิ่มแหล่งทุน รายได้ ส่งเสริมอาชีพ) มิติสังคม (เป็นกระบวนการการรวมกลุ่มของคนในชุมชนและเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการสร้างสวัสดิการสังคม) มิติวัฒนธรรม (รื้อฟื้นวัฒนธรรม เช่นการช่วยเหลือเกื้อกูล) มิติการเมือง (สมาชิกมีอำนาจในการตัดสินใจ) มิติการศึกษา (มีการเรียนรู้ร่วมกัน มีการถ่ายทอดความรู้ รวมถึงการจัดความรู้) มิติสุขภาพ (ผ่านสวัสดิการสุขภาพ)

กองทุนเพื่อสวัสดิการอาจมีที่มาจากหลายแหล่งแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ จากการสะสมส่วนเกินจากการผลิตสินค้าและบริการ (เช่น การผลิตของชุมชนศิริชะโงก กำไรจากกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ศูนย์ไร่ไซเคิล) จากการสะสมส่วนเกินจากการให้สินเชื่อ (เช่น กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ ธนาคารหมู่บ้าน) จากเงินออมของสมาชิก (เช่น กลุ่มจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาทเพื่อสร้างสวัสดิการชุมชน) จากทุนสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก (เช่น จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

กองทุนการลงทุนเพื่อสังคม (SIF) กรมการพัฒนาชุมชน) จากการระดมทุนภายในชุมชน (เช่น โดยการจัดผ้าป่าสวัสดิการ การขายโต๊ะจีน)

บทบาทขององค์กรการเงินชุมชน

ปัจจุบัน แหล่งเงินทุนที่สำคัญในการจัดสวัสดิการมาจากการสะสมส่วนเกินจากกิจกรรมการให้สินเชื่อของกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ และมาจากเงินออมของสมาชิกเพื่อจัดสวัสดิการโดยตรง (เช่น กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาทเพื่อสร้างสวัสดิการชุมชน) ซึ่งอาจเรียกรวมกันว่าเป็น “องค์กรการเงินชุมชน” หรือ “องค์กรการเงินระดับฐานราก” ในงานวิจัยการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน โดยหน่วยจัดการความรู้องค์กรการเงินชุมชน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (2549) พบว่า องค์กรการเงินชุมชนในฐานะที่เป็นหน่วยจัดการการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนและสร้างทุนทางสังคม มีศักยภาพที่จะเป็นหน่วยจัดการงบประมาณเพื่อสร้างสวัสดิการชุมชน (กิม ภคเมธาวิ และคณะ 2549)

ก่อนการก่อเกิดกองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาท รังสรรค์ ปิติปัญญา (2543) ได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนและเครือข่าย 4 รูปแบบ คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ และเครดิตยูเนียน ลักษณะที่เหมือนกันขององค์กรเหล่านี้ก็คือเป้าหมายในการพัฒนาคนและชุมชนให้ดีขึ้น โดยใช้ออมเป็นเครื่องมือในการพัฒนา เงินออมจะถูกบริหารเพื่อช่วยเหลือเพื่อนสมาชิกในรูปเงินกู้ยืมและผลตอบแทนที่ได้รับจะถูกนำมาใช้จัดสวัสดิการ รังสรรค์สรุปว่าข้อแตกต่างระหว่างองค์กรที่พบจากการศึกษาคือ

การออม โดยทั่วไปการออมจะอยู่ในรูปของหุ้น ซึ่งต้องออมอย่างสม่ำเสมอโดยให้สัจจะไว้กับกลุ่มและไม่สามารถถอนได้ยกเว้นจะออกจากการเป็นสมาชิก แต่ธนาคารชุมชนและเครดิตยูเนียนจะให้บริการในรูปของการรับฝากเงินและสามารถถอนได้ ทำให้เงินออมของสมาชิกเพิ่มเร็วขึ้น

การให้กู้ องค์กรการเงินทั่วไปมักจะให้ออมไประยะหนึ่งก่อนที่จะให้กู้แต่ธนาคารหมู่บ้านจะปล่อยกู้ทันทีที่เป็นสมาชิก ซึ่งอาจขัดกับหลักการการพึ่งตนเองของชุมชนซึ่งควรเน้นที่การออม ส่วนในกรณีของเครดิตยูเนียนนั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าถ้าออมไม่ถึง 3 หรือ 6 เดือนก็จะไม่มีสิทธิ์กู้

การจัดสวัสดิการ ทุกองค์กรมีหลักการเหมือนกันว่าผลตอบแทนที่ได้รับต้องนำมาจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก แต่กลุ่มที่เน้นการจัดสวัสดิการแก่เพื่อนสมาชิกมากที่สุดคือกลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตตามแนวทางของครูชบ ยอดแก้ว (ซึ่งต่อมามีการพัฒนาเป็นกองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาทเพื่อสร้างสวัสดิการชุมชน) โดยกำหนดอัตราส่วนของผลกำไรสุทธิที่จะนำมาจัดสวัสดิการโดยพยายามจะทำให้ครอบคลุมทุกด้านของชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ส่วนสหกรณ์เครดิตยูเนียนนั้นก็พยายามร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก และสามารถจัดสวัสดิการได้หลายประเภท ส่วนองค์กรการเงินแห่งอื่นยังไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดสวัสดิการอื่นนอกจากการกู้ยืม

การบริหาร อำนวยการบริหารจะอยู่ในมือสมาชิก แต่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุด คณะกรรมการดำเนินการจะเป็นผู้ดูแล จากการศึกษาพบว่ากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน และเครดิตยูเนียนซึ่งยอมให้สมาชิกขยายได้เรื่อยๆนั้น จะจัดจ้างเจ้าหน้าที่ประจำ ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตจะกำหนดให้รับสมาชิกเพียง 4 รุ่น แล้วปีครึ่งหลังจากนั้นก็ตั้งกลุ่มใหม่เพื่อจำกัดไม่ให้กลุ่มใหญ่มากเกินไป การจัดการทั้ง 2 แบบมีทั้งข้อดีและเสียคือ แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตจะทำให้สมาชิกได้รับบริการทั่วถึงและทำให้กลุ่มมีความสัมพันธ์เหนียวแน่น แต่ทำให้กลุ่มเล็กจึงทำให้ไม่สามารถจัดสวัสดิการบางประเภทให้สมาชิกได้ ส่วนการบริหารแบบขยายกลุ่มนั้น ทำให้บริการสมาชิกไม่ทั่วถึงและความสัมพันธ์ก็ไม่แน่นแฟ้น

สถานภาพทางกฎหมาย มีเพียงสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่มีสถานภาพทางกฎหมายโดยจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ส่วนที่อื่นไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย แต่การศึกษาไม่ได้ระบุว่า การมีสถานภาพทางกฎหมายมีผลดีผลเสีย หรือผลต่างจากองค์กรการเงินชาวบ้านที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร

ปัจจัยสำเร็จของกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน

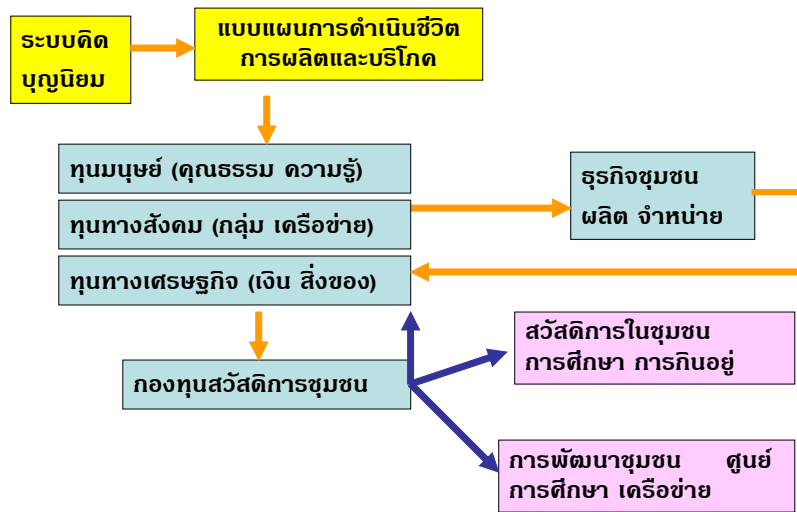
มีงานวิจัยจำนวนมากที่ได้ศึกษาปัจจัยสำเร็จของกลุ่มองค์กรการเงินเหล่านี้ เช่น งานของกราดร ปริดาศักดิ์ (2540) ศึกษากรณีกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งว่าปัจจัยสำเร็จได้แก่ ผู้นำต้องมีความเก่ง และเสียสละซื่อสัตย์ การมีส่วนร่วม และช่วยกันตรวจสอบ ประเภทของกิจกรรมต่างๆที่กลุ่มเลือกทำ ต้องก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ขนาดของกลุ่มขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมที่ให้ บริการ สภาพเศรษฐกิจของหมู่บ้าน ซึ่งมีผลต่อระดับรายได้และความสม่ำเสมอของรายได้ของสมาชิก

งานศึกษาที่น่าสนใจคือ งานที่ชี้แนะ**ปัจจัยสำเร็จของการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์และกองทุน** ได้แก่ การตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อป้องกันความแตกแยกและการจัดการที่ไม่ดีของคณะกรรมการกองทุน การจัดลำดับความสำคัญของผู้กู้ตามความจำเป็นและความเดือดร้อนเพื่อให้กองทุนตอบสนองความต้องการอย่างเต็มประสิทธิภาพ การมีวินัยในการกู้ การมีระบบค้ำประกันในกลุ่ม และการจัดการความรู้ (พุทธิพันธ์ สุขพรวรกุล 2549)

งานศึกษาอื่นๆ จะมีการศึกษาในเชิงระบบ คือ พิจารณา ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลคือการจัดสวัสดิการชุมชน ได้แก่ งานของ เพ็ญศิริ พันพา (2545) เสรี พงศ์พิศ (2544, 2548) และจิตสุภา จำปา (2548) โดยมีมุมมองคล้ายๆกัน กล่าวคือ ปัจจัยนำเข้าได้แก่ทุนทุกประเภทของชุมชน กระบวนการที่สำคัญได้แก่กระบวนการเรียนรู้และความร่วมมือ นำไปสู่ผลคือการจัดสวัสดิการชุมชน ส่วนการศึกษาผลกระทบจากการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น มักจะเป็นหัวข้อศึกษาที่แยกออกมาซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

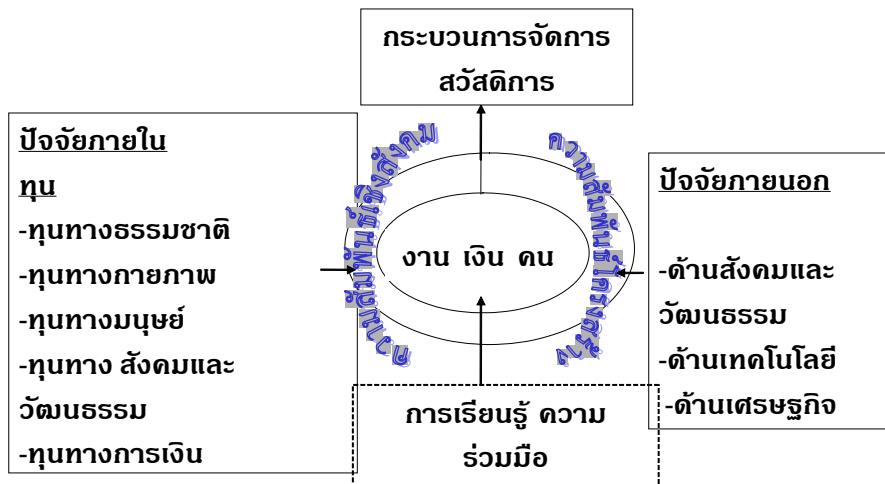
ตัวอย่างการศึกษาเชิงระบบของเพ็ญศิริ พันพา (2545) ที่ศึกษาชุมชนศิระชะโศกชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของชุมชน คือความสามารถในการสร้าง “กองทุนสวัสดิการชุมชน” ซึ่งหมายถึงกระบวนการตั้งสมทุนหลายรูปแบบของชุมชนทั้งที่เป็น **ทุนทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ ผลผลิต วัสดุสิ่งของ **ทุนทางสังคม** ได้แก่ วัฒนธรรม และภูมิปัญญา คุณธรรม ความรู้ความสามารถที่เชื่อมโยงทุนทุกทุนของชุมชนเข้าด้วยกัน นำไปสู่การสะสมทุนทุกรูปแบบในชุมชนจนเกิดเป็น **สวัสดิการพัฒนาคูณภาพชีวิตของคนในชุมชนร่วมกัน** ในส่วนของรายได้ส่วนเกิน ชุมชนอโศกจะกระจายในรูปของ (1) การจัดสวัสดิการภายในชุมชนอันได้แก่ การกินอยู่ การศึกษา การอุปโภค บริโภคภายในชุมชน (2) การจัดกิจกรรมการพัฒนาชุมชน อันได้แก่ การเป็นศูนย์กลางการศึกษา การสร้างเครือข่ายเกษตรกรรมไร้สารออกสู่ชุมชนภายนอก และ (3) การทำธุรกิจบุญนิยม ได้แก่ การแจกฟรี ขายเท่าทุน หรือต่ำกว่าทุน การรับซื้อผลผลิตจากชุมชนรอบข้าง โดยการพัฒนากองทุนอาศัยหลักการได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคเอง การเสียสละแรงงานโดยมิหวังผลตอบแทน การตอบสนองความต้องการของชุมชนที่หลากหลาย การพึ่งตนเอง และการบริหารจัดการทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด ซึ่งนำไปสู่การบริโภคที่สมเหตุผล เกิดผลผลิตส่วนเกิน เป็นทุนที่เข้มแข็งจากภายในชุมชน

ระบบสวัสดิการชุมชนศีรชะอโศก

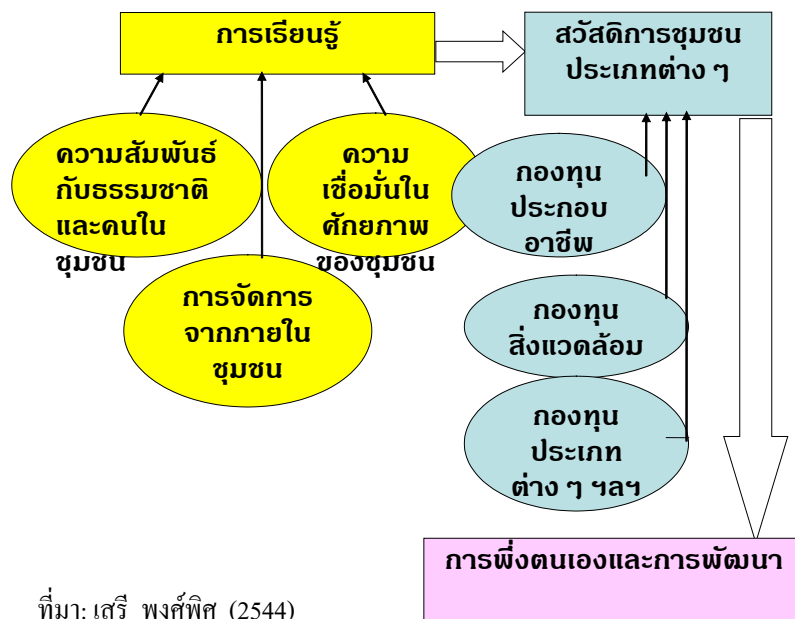


ที่มา: สรุปจากงานศึกษาของเพ็ญศิริ พันพา (2545)

ปัจจัยและกระบวนการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ชุมชนศรีวัง



ที่มา: ปรับปรุงจากจิตสุภา จำปา (2548)



ที่มา: เสรี พงศ์พิศ (2544)

งานวิจัยของหน่วยจัดการความรู้องค์กรการเงินชุมชน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (2549) มีความแตกต่างจากงานศึกษาชิ้นอื่นๆ คือ การใช้การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือในการวิจัยและทำงานร่วมกับชุมชน ทำให้ค้นพบว่า ความสำเร็จที่สำคัญในการก่อตั้งและพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนใหม่ๆ คือ การใช้กระบวนการจัดการความรู้โดยอาจเชื่อมโยงกับเครือข่ายขององค์กรการเงินที่มีอยู่เดิม ทำให้องค์กรการเงินชุมชนสามารถพัฒนาตัวเองไปได้ ในขณะเดียวกัน องค์กรการเงินชุมชนก็สามารถเป็นหน่วยจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนและสร้างทุนทางสังคมได้ (ภิรม ภคเมธาวิและคณะ 2549) ผู้สังเคราะห์เห็นว่าข้อสรุปนี้มีนัยสำคัญในการเสนอแนวคิดใหม่ คือ ก้าวข้ามการยึดติดกับกรอบคิดเดิมๆว่า การพัฒนาองค์กรขึ้นอยู่กับผู้นำ สมาชิก กติกา เพราะปัจจัยเหล่านี้ อาจสามารถเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกได้หากมีการจัดการความรู้ที่เหมาะสม และนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ ของคณะผู้วิจัย คือ การสนับสนุนการจัดการความรู้ เช่น การสร้าง “คู่มืออำนวย” เพื่อจัดการความรู้ในพื้นที่

ผลของกลุ่มออมทรัพย์ต่อสวัสดิการของสมาชิกในชุมชน

ในกรณีศึกษาผลของกลุ่มออมทรัพย์ เช่น งานของจรรยา ชูดีปีทมานนท์ (2542) กล่าวถึงผลทางด้านเศรษฐกิจโดยการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลเชิงสถิติ พบว่า ทำให้ครอบครัวมีเงินออมในระดับมาก มีเครื่องอำนวยความสะดวก มีทุนในการประกอบอาชีพ ลดภาระค่าครองชีพในครอบครัว ครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้น และ ลดภาระหนี้สินในระดับปานกลาง ผลทางสังคม คือช่วยให้คนในครอบครัวมีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านระดับปานกลาง ลดการว่างงานของคนในครอบครัว ช่วยให้ได้รับความรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับปานกลาง ผลต่อการพัฒนาคน ช่วยพัฒนาทางด้านจิตใจของคนในครอบครัวตามหลักคุณธรรมทั้ง 5 ประการ คือ ความเสียสละ ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ

ความไว้วางใจ ความเห็นอกเห็นใจคนอื่น มีผลในระดับมาก แต่ช่วยให้ได้รับการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาตนเองในระดับน้อย

มีการศึกษาบทบาทเฉพาะด้านของกลุ่มออมทรัพย์อยู่บ้าง เช่น บทบาทกลุ่มคลองเปื่อยในการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาของปรีดียูคา กัลปยาศิริ (2542) พบว่า กลุ่มยังมีบทบาทน้อยเพราะกรรมการกลุ่มไม่มีความรู้จะถ่ายทอด กลุ่มจึงควรพัฒนาแหล่งความรู้ประเภทบุคคลในหมู่บ้าน ข้อเสนอสรุปดังกล่าวทำให้ต้องตั้งคำถามว่า ผู้วิจัยให้ความหมายของ “การศึกษา” อย่างไร

บทความนี้ตั้งข้อสังเกตว่า งานศึกษาที่เน้นวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณมักไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบคิด ระบบคุณค่าของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชนเท่าใดนัก

ผลกระทบจากนโยบายของรัฐ

จากการศึกษาผลกระทบจากนโยบายของรัฐ พบว่าการที่รัฐเข้าไปสนับสนุนทางด้านเงินทุน ทำให้มีจำนวนกองทุนมาก ทำให้ชาวบ้านเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีการช่วยเหลือกัน เกิดทุนทางสังคมและทางปัญญาขึ้น เป็นการเรียนตลอดชีวิตชุมชน แต่ก็ยังมีข้อเสียคือทำให้ชาวบ้านเกิดภาวะฟุ้งฟิง มีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น มีการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเพิ่มมากขึ้น (วิชุดา มานูญตันและสมนึก ชัชวาล 2549)

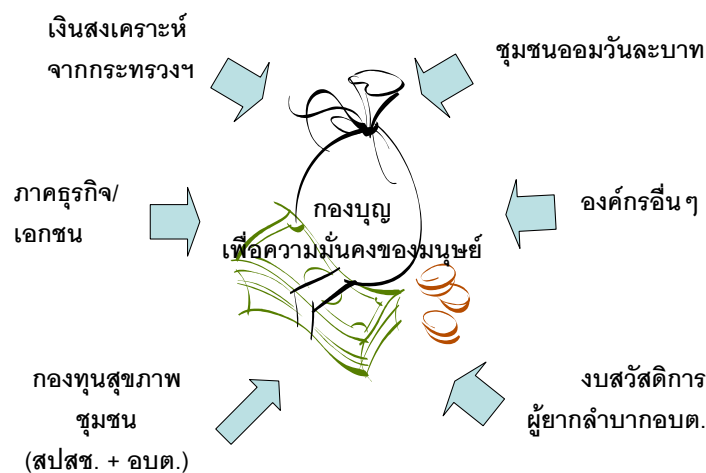
ปัญหาทุนจากภายนอก ทำให้สมาชิกของเครือข่ายไม่เห็นความสำคัญของการออมหรือการสะสมทุนเพื่อจัดสวัสดิการให้กับตัวเอง เครือข่ายเกิดการฟุ้งฟามากกว่าที่จะฟุ้งตัวเองอันเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ขาดอิสระในการดำเนินนโยบายเพราะในการดำเนินการบางอย่างต้องตอบสนองต่อความต้องการต่อเจ้าของทุนมากกว่าตอบสนองความต้องการของสมาชิก สมาชิกไม่เห็นความสำคัญสวัสดิการที่ได้รับ (เจตนาถ แซ่เจีย 2548)

ข้อเสนอแนะต่อชุมชน

ชนินทร์ วะสินนท์ (2549) เน้นว่า การสะสมทุนเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่ง ไม่กำหนดเป็นเป้าหมายหลักเพราะจะทำให้มองเห็นเป็นสวัสดิการ ความมองสวัสดิการเป็นระบบของชีวิตที่มีความเชื่อมโยงกับองค์ประกอบทุกด้านของชีวิต ใช้สวัสดิการชุมชนพื้นบ้านเป็นหลักในการประสาน สวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน สวัสดิการทันสมัย สวัสดิการสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงฟุ้งฟิตตัวเอง ให้ความสำคัญกับจิตวิญญาณของบุคคลในชุมชนที่จะต้องสร้างให้เกิดความเชื่อมั่นต่อแนวทางที่ชุมชนร่วมกันสร้างขึ้นในฐานะที่สามารถสร้างสวัสดิการของชุมชนขึ้นมาได้ จิตวิญญาณที่สร้างขึ้นต้องเกิดจากการสมัครใจด้วย เจตนาถ แซ่เจีย (2548) เสนอให้ทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือกับสมาชิกอย่างชัดเจน ให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสมาชิก เน้นการระดมทุนภายในองค์กรเป็นหลัก เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของร่วมกันของสมาชิกและยังเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับทุนภายนอก และองค์กรควรสนับสนุนเรื่องการฝึกอบรม การศึกษาดูงานเพื่อการเตรียมความพร้อม เกิดจิตสำนึกในการพัฒนา

วิบูลย์และคณะ (2550) เสนอระบบ “กองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์” ให้มีการบูรณาการกองทุนจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างสวัสดิการให้แก่สมาชิกทุกคนในชุมชน ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็สมาชิกที่จ่ายเงินเข้ากองทุนดังเช่นระบบที่เป็นอยู่ และเป็นระบบที่ผสมผสานสวัสดิการชุมชนพื้นบ้านกับสวัสดิการชุมชนทันสมัย

การมีส่วนร่วมในระบบกองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์



ที่มา: วิบูลย์และคณะ (2550)

ในการปฏิบัติการ เพื่อพัฒนากองทุนฯ นี้ อาจจะมีการดำเนินการเป็นขั้นจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นจังหวัด และเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

ข้อเสนอเรื่องการผลักดันให้เกิดเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนระดับจังหวัด มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 งานศึกษาเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชน ของรังสรรค์ ปิติปัญญา (2543) เสนอให้ผลักดันให้เกิดเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางขององค์กร จัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนขึ้นมา โดยมีหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสมดูแลสนับสนุนให้้องค์กรการเงินประเภทเดียวกันรวมตัวกันเพื่อจะได้ช่วยเหลือกันในทุกมิติกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ เพื่อให้เครือข่ายพึ่งตัวเองได้ ให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่าย เช่นการพัฒนาแบบบัญชีและระบบตรวจสอบร่วมกัน การให้การช่วยเหลือทางการเงิน หาแนวทางในการจัดสวัสดิการร่วมกัน

งานศึกษาของกิม ภคเมธาวิและคณะ (2549) มีกลุ่มเครือข่ายในจังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง นครศรีธรรมราช สมุทรปราการ และลำปาง เป็นกลุ่มต้นแบบในการศึกษา ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการขับเคลื่อนเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนในระดับตำบล ระดับจังหวัด หรือ โชน และ ระบบการทำงานของหน่วยงานสนับสนุน โดยใช้การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ โดยเห็นว่า หน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาชุมชน (พช.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์การ

ศึกษานอกโรงเรียน (กศน) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวง การคลัง และหน่วยงานที่รับผิดชอบเชิงพื้นที่ คือ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่เรียกว่า “นโยบายชุมชนสวัสดิการเพื่อการพัฒนาคนและสร้างทุนทางสังคม” โดยมีกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาทเพื่อจัดสวัสดิการของชุมชน ยอดแก้วและกลุ่มสัจจะสะสม ทรัพย์ของพระอาจารย์สุบินปณีโตเป็นต้นแบบ

5. การขยายตัวของขบวนสวัสดิการชุมชน: บททดลองวิเคราะห์

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและติดตามการขยายตัว ขององค์กรสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ต่างๆ มีการสร้างตำบลนำร่อง เป้าหมายการขยายผล และการเก็บ รวบรวมข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับจำนวนกลุ่ม จำนวนสมาชิก จำนวนเงินออมและเงินสมทบ และนำ เสนอในรายงานปีต่างๆ อย่างไรก็ตาม พบว่า ยังไม่มีการนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์เท่าที่ ควรในการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนนอกจากการชี้ให้เห็นถึงเพิ่มขึ้นทางปริมาณของขบวนการจัดส วัสดิการชุมชน นอกจากนี้การศึกษาเพื่อสร้างองค์ความรู้เรื่องสวัสดิการชุมชนสมัยใหม่ยังมีจำกัด ก้าว ไม่ทันกับความก้าวหน้าของขบวนสวัสดิการชุมชนที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ

สำหรับรายงานในหัวข้อที่ 5 นี้เป็นการวิเคราะห์ของผู้เขียนเอง โดยได้ทดลองใช้ข้อมูลในราย งานของ พอช. (2550) เรื่องสวัสดิการท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวอย่างแนวทางการวิเคราะห์และการตั้งประเด็น /มุมมองต่อสถานะและการขยายตัวของขบวนสวัสดิการชุมชนจากฐานข้อมูลตัวเลขที่มีอยู่ ภายใต้ข้อ สมมติว่าข้อมูลของ พอช. ไม่คลาดเคลื่อนมากนัก โดยวิเคราะห์ในเรื่องการขยายตัวของกองทุนสวัสดิ การชุมชน และกรณีตัวอย่างการจัดสวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา ดังนี้

5.1 การขยายตัวของกองทุนสวัสดิการชุมชน

ตารางที่ 1 สถานการณ์กองทุนสวัสดิการชุมชน

ภูมิภาค	ปีที่ก่อตั้ง	2550	อัตราการเติบโต
กทม.และปริมณฑล			
จำนวนเงินกองทุน	491,960	1,794,278	2.65
จำนวนสมาชิก	922	2,404	1.61
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	533.58	746.37	0.40
ภาคกลางตอนบน			

จำนวนเงินกองทุน	1,106,877	14,330,231	11.95
จำนวนสมาชิก	6,831	22,870	2.35
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	162.04	626.60	2.87
ภาคตะวันตก			
จำนวนเงินกองทุน	1,782,106	4,700,384	1.64
จำนวนสมาชิก	6,267	161,720	24.81
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	284.36	29.06	-0.90
ภาคตะวันออก			
จำนวนเงินกองทุน	1,697,747	8,290,023	3.88
จำนวนสมาชิก	7,446	29,980	3.03
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	228.01	276.52	0.21
ภาคเหนือ			
จำนวนเงินกองทุน	7,528,824	19,678,421	1.61
จำนวนสมาชิก	16,962	63,411	2.74
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	443.86	310.33	-0.30
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
จำนวนเงินกองทุน	4,384,978	26,695,865	5.09
จำนวนสมาชิก	16,182	24,572	0.52
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	270.98	1,086.43	3.01
ภาคใต้			
จำนวนเงินกองทุน	2,709,295	58,884,996	20.73
จำนวนสมาชิก	13,882	718,119	50.73
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	195.17	82.00	-0.58
ทั่วประเทศ			
จำนวนเงินกองทุน	19,701,787	134,374,198	5.82
จำนวนสมาชิก	68,492	1,023,076	13.94
เงินกองทุนต่อสมาชิก (บาท/คน)	287.65	131.34	-0.54

ที่มา: จำนวนเงินกองทุน (รวมเงินขององค์กรชุมชน เงินสมทบของ พอช.และ อปท.) และจำนวนสมาชิกเป็นข้อมูลจาก พอช. "สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น" พฤศจิกายน 2550 ส่วนเงินกองทุนต่อสมาชิกและอัตราการเติบโตคำนวณโดยผู้สังเคราะห์

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า ขบวนการสวัสดิการชุมชนประสบความสำเร็จในแง่จำนวนสมาชิกและการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน จำนวนสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นมากถึงร้อยละ 14 (ปัจจุบันมีประมาณ 1 ล้านคน) เงินกองทุนเติบโตขึ้นร้อยละ 6 (มีเงินกองทุนประมาณ 134 ล้านบาท) ในปี 2550 สมาชิกหนึ่งคนมีเงินกองทุนสนับสนุนประมาณ 131 บาทต่อคน

หากพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า

- พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภาคตะวันออก มีอัตราการเติบโตของเงินกองทุนและอัตราการเติบโตของสมาชิกใกล้เคียงกัน เงินกองทุนต่อสมาชิกหนึ่งคนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย
- ภาคกลางตอนบน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเงินกองทุนเพิ่มขึ้นมากในขณะที่จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ผลคือ สมาชิกหนึ่งคนมีเงินกองทุนสนับสนุนมากขึ้น อาจมองได้ว่าปลอดภัยที่จะใช้เงิน แต่เงินกองทุนมากถึง 1,000 บาทต่อคนในภาคอีสาน (มากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ) อาจหมายถึงว่า มีการออมหรือสะสมทุนโดยยังไม่แปลงเป็นสวัสดิการหรือเหตุผลอื่นๆ ประเด็นนี้ จึงควรมีการศึกษาติดตามว่าเป็นเพราะเหตุใด
- ในภาคที่กระตือรือร้นมากในการจัดสวัสดิการ คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันตก พบว่ามีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากกว่าจำนวนเงินกองทุน ทำให้เงินกองทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกหนึ่งคนลดลง เหลือเพียงคนละ 310 บาท 82 บาท และ 29 บาท ในภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันตกตามลำดับ ตัวเลข 82 และ 29 บาทต่ำมากจนน่าสงสัยเรื่องความคลาดเคลื่อนของข้อมูล แต่หากข้อมูลถูกต้อง ก็เป็นเรื่องน่าติดตามศึกษาเพื่ออธิบายข้อเท็จจริงดังกล่าว
- ในรายละเอียดแต่ละพื้นที่ ไม่มีพื้นที่ใดระบุเรื่องทางบัญชี จึงไม่มีข้อมูลสนับสนุนคำอธิบายภาพที่อ่านจากตัวเลขเหล่านี้ เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาติดตามต่อในเชิงลึก
- จากรายงานประจำปีฉบับดังกล่าว พบตัวอย่างบางกิจกรรมที่น่าเป็นห่วง คือ การจ่ายเงินชดเชยการเสียชีวิต เช่น บางตำบลในภาคเหนือ ออมวันละบาทเพียง 5 ปี หากเสียชีวิตจะจ่าย 30,000 บาท เป็นการจ่ายเงินที่สูงมากหากเทียบกับกรณีกลุ่มต้นแบบของครูชบ ซึ่งต้องออมวันละบาท เป็นเวลา 16 ปีจึงจะจ่าย 30,000 บาท

การสนับสนุนพื้นที่ให้มีศักยภาพในการวิเคราะห์กองทุนของตนเองจึงเป็นสิ่งจำเป็น ไม่ใช่พิจารณาเพียงการเพิ่มจำนวนสมาชิกกับเพิ่มจำนวนเงินรวมและเพิ่มกิจกรรม ทั้งนี้เพราะกลุ่มจะมีพันธะผูกพันต่อสมาชิก

จากงานเท่าที่ทบทวนวรรณกรรม ยังไม่พบการศึกษาที่ระบุปัจจัยล้มเหลว หรืออธิบายว่าเหตุใดในบางพื้นที่จึงไม่มีหรือไม่สามารถมีการจัดกลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการชุมชนได้ และไม่พบการงานวิจัยที่มุ่งเน้นวิเคราะห์พัฒนาการของระบบสวัสดิการชุมชน แต่อาจกล่าวได้ว่า การก่อเกิดของ

กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาทของครูชบ ยอดแก้วที่เน้นการออมจากการลดรายจ่ายมากกว่าการออมจากรายได้ มีผลอย่างสำคัญต่อการขยายตัวของระบบสวัสดิการชุมชนในประเทศไทย และมีผลอย่างสำคัญที่ทำให้ภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับขบวนการสวัสดิการชุมชนมากขึ้น ดังจะกล่าวถึงต่อไป

5.2 กรณีตัวอย่าง: สวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา

โดยปกติ ชุมชนจะจัดสวัสดิการแบบครบวงจรชีวิต ตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย จากการอ่านรายงานข้อมูลรายกลุ่มของ พอช. พบว่า ในมิติต่างๆของการจัดสวัสดิการบนฐานกองทุนของชุมชนนั้น ชุมชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสวัสดิการด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข

ในตอนนี้จะพิจารณาเฉพาะสวัสดิการด้านการศึกษาซึ่งเป็นการวิเคราะห์แยกส่วน แต่เหตุที่ทำให้เช่นนี้ เพราะเพื่อจะให้เห็นประเด็นชัดเจนขึ้นในการจัดสวัสดิการชุมชนแต่ละด้าน (7 ด้าน) ตามที่กล่าวถึงใน พรบ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหนุนเสริมได้เห็นช่องทางการส่งเสริมชัดเจนขึ้น เพราะการหนุนเสริมเพียง "การจ่ายเงินสมทบ" นั้น "ไม่น่าจะเพียงพอ" ที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบสวัสดิการชุมชน

จากรายงานรายกลุ่มของ พอช. ประกอบกับประสบการณ์ของผู้เขียนสามารถสังเคราะห์รูปแบบการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาของชุมชนได้ดังนี้

รูปแบบการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาโดยชุมชน มีสองรูปแบบได้แก่ (1) การสนับสนุนเงินทุนด้านการศึกษา (2) การจัดบริการการศึกษาโดยชุมชน เช่นการจัดการศึกษาสมัยใหม่ การจัดศูนย์เรียนรู้ชุมชน โรงเรียนชาวนา บทบาทของศาสนา เป็นต้น

(1) การสนับสนุนเงินทุนด้านการศึกษา

จากรายงานของ พอช. (2550) สามารถสรุปได้ว่า การสนับสนุนเงินทุนด้านการศึกษาขององค์กรชุมชนมีสองรูปแบบ คือ รูปแบบการจัดเงินกองทุนหมุนเวียนให้กู้ยืมและรูปแบบการให้เปล่า (ทุนการศึกษา) พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนเงินทุนแบบให้เปล่า

กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา กรณีการจัดเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่มีปรากฏเป็นเอกสาร เช่น การจัดกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยชุมชนชาวเกาะ กรุงเทพมหานครที่ได้เงินกองทุนตั้งต้นจากบขการลงทุนเพื่อสังคม (sif) และสมาชิกมีการออมเงินเพื่อการศึกษา โดยคิดอัตราดอกเบี้ยการกู้ยืมที่ร้อยละ 10 แต่ปรากฏว่าสมาชิกที่ได้รับทุนแล้วไม่กลับคืนสู่ชุมชนและไม่คืนทุน ประกอบกับการเกิดขึ้นของกองทุนกู้ยืมของรัฐซึ่งมีคิดดอกเบี้ยทำให้ปัจจุบันกองทุนดังกล่าวต้องล้มเลิกไป

ในปัจจุบัน ยังมีชุมชนที่จัดกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่น กลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ หนึ่งบาทเพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน ของครูชบ ยอดแก้ว และกลุ่มอื่นๆบางกลุ่มที่นำแนวคิดของครูชบ ไปปฏิบัติ เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน ที่ตำบลบ้านป่าล้ม อำเภอมะนัง จังหวัดสตูล ตามรายงานของ พอช. กองทุนดังกล่าวทั้งสองพื้นที่ ให้สมาชิกยืมกองทุนฯได้ร้อยละ 30 โดยไม่มีดอกเบี้ย (งานเขียน

ของ พอช. ไม่ระบุชัดเจนว่าร้อยละ 30 ของอะไร) แต่ที่น่าสนใจคือ การไม่คิดดอกเบี้ย ทำให้กองทุน กู้ยืมเพื่อการศึกษาของชุมชนหนุนเสริมกันได้กับกองทุนกู้ยืมของรัฐ (ต่างกับกรณีบ้านเกาะ ที่ดอกเบี้ย สูงกว่าของรัฐ)

การให้เปล่า (ทุนการศึกษา) พบว่า เป็นรูปแบบที่ใช้กันแพร่หลาย การให้ทุนการศึกษามีหลากหลายรูปแบบ แล้วแต่สถานการณ์ของแต่ละชุมชน เช่น ทุนการศึกษาเด็กกำพร้า 600 บาท/คน/ปี (ต.สะ นอ อ.ยะรัง จ.ปัตตานี) ทุนการศึกษาตามลำดับชั้นเรียน ไม่เกิน 800 บาท/ครอบครัว/ปี (ต.พ้อแดง อ.หลังสวน จ.ชุมพร) ทุนการศึกษาที่ให้ต่อครอบครัว 500 บาท/ครอบครัว/ปี (ต.ศาลเตี้ย อ.เมือง จ.สุโขทัย) ทุนการศึกษาต่อหัว 500 บาท/คน/ปี กำหนดไว้ 12 ทุน (ต.บางขันหมาก อ.เมือง จ.ลพบุรี) เป็นต้น ทุนการศึกษาในลักษณะของการให้เปล่ายังเป็นที่ต้องการของชุมชน

ข้อสังเกตคือ กองทุนระดับตำบลส่วนใหญ่ในภาคใต้จะกล่าวถึงการจัดสวัสดิการด้านการ ศึกษา ในขณะที่กองทุนชุมชนในภาคอื่นๆ จะมีเพียงบางกองทุนเท่านั้นที่กล่าวถึงการจัดสวัสดิการด้านการ ศึกษาซึ่งอาจหมายถึงว่าชุมชนในภาคใต้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการด้านการศึกษามากกว่า ในภาคอื่นๆ อย่างไรก็ดี ชุมชนยังจัดทุนการศึกษาได้ในวงเงินจำกัด ดังเห็นได้จากมักมีการจำกัดจำนวน ทุนการศึกษาไว้

(2) การจัดบริการการศึกษาโดยชุมชน

การจัดการศึกษาสมัยใหม่โดยชุมชน เคยมีบางชุมชนที่พยายามจัดการศึกษาสมัยใหม่ด้วยคน เอง ซึ่งเป็นการจัดที่แข่งขันหรือทดแทนการจัดการศึกษาของรัฐโดยตรง เช่น ชุมชนคลองเป็ยะ แต่ ประสบปัญหาขาดบุคลากร ในกรณีของ อบต. มีท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา แต่ เป็นเพียงในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อบต.ที่แม่ทา จังหวัดเชียงใหม่กล่าวว่า ปัญหาของการจัดการ ศึกษาโดย อบต.คือ ขาดแคลนครู หรือคุณภาพครูไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

การจัดศูนย์เรียนรู้ชุมชน โรงเรียนชาวนา ปัจจุบันมีศูนย์เรียนรู้ชุมชนหลายศูนย์ทั่ว ประเทศ ศูนย์เรียนรู้ชุมชน โรงเรียนชาวนา มักได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภายนอก ทุนภายใน ที่ใช้คือ บุคลากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดศูนย์เรียนรู้บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความเป็นไปได้ สอดคล้องกับศักยภาพของชุมชน พัฒนาคอนที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และสามารถพัฒนาไปได้ดี กว่า การจัดการศึกษาสมัยใหม่

บทบาทของศาสนา ในชุมชนมุสลิม บทบาทของศาสนายังมีความสำคัญในกระบวนการศึกษา ของชุมชนในรูปแบบที่เป็นกึ่งทางการ เช่น โรงเรียนสอนศาสนา ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐไม่ได้ให้บริการ ทางด้านนี้ ในปัจจุบัน กลุ่มองค์กรการเงินชุมชน เช่น กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์พัฒนาคุณธรรมครบวง จรชีวิตตามแนวทางพระสุบินปณิโตะได้ใช้แนวคิดพัฒนาคุณธรรมพัฒนาคน โดยใช้เงินเป็นเครื่องมือ

การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดเวทีเรียนรู้สำหรับสมาชิกในชุมชน การทำแผนชุมชน การสนับสนุนเงินทุนเพื่อการศึกษาของสมาชิก กรรมการ เยาวชน แม่บ้าน การจัดวิทยุชุมชน

เป็นต้น การจัดการศึกษาตามอรรถศาสตร์ที่น่าจะมีพลังสำคัญในกระบวนการชุมชนเพราะผลผลิตที่สำคัญ คือ การสร้างการรู้จักตนเองและรู้เท่าทันภายนอกมากขึ้น การเห็นปัญหาและหาแนวทางแก้ไขร่วมกันของคนในชุมชน

วิเคราะห์เบื้องต้นผลการจัดสวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา หากพิจารณาเพียงผลผลิต คือ จำนวนเงินและผู้ได้รับประโยชน์ ก็จะพบว่า มีผลผลิตที่ประเมินได้ในกรณีของจำนวนเงินและจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากการให้ทุนการศึกษาของแต่ละชุมชน แต่ในกรณีการจัดการศึกษาโดยชุมชน เช่น ศูนย์เรียนรู้ นั้น ชุมชนมักทำหน้าที่เป็น “ครู” ให้กับชุมชนหรือบุคคลภายนอก แต่ไม่มีการบันทึกข้อมูลว่า สมาชิกในชุมชนเองเข้ามาเรียนรู้ในศูนย์มากน้อยเพียงใดและนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ส่วนกรณีโรงเรียนชานา ยังต้องสืบค้นเอกสารต่อไป

หากพิจารณาผลกระทบในกรณีของการสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐาน และการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน (พิจารณาความยั่งยืนจากมิติทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทรัพยากร ทุนทางเศรษฐกิจ) อาจพิจารณาได้ดังนี้

สวัสดิการการศึกษาเป็นมาตรการส่งเสริมสนับสนุน (promotion) เพื่อสร้างศักยภาพของคน มีผลต่ออาชีพ รายได้ การพัฒนาจิตใจ จึงเกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐาน ไม่มีการศึกษาว่าสวัสดิการชุมชนด้านทุนการศึกษาจะช่วยสนับสนุนการประกอบอาชีพ รายได้ และพัฒนาจิตใจของผู้ได้รับทุนมากน้อยเพียงใด แต่มีตัวอย่างที่เห็นชัดเจนว่า สมาชิกที่ได้รับทุนการศึกษาหรือกู้ยืมเงินกองทุนชุมชนเพื่อการศึกษาจะออกไปประกอบอาชีพนอกชุมชนหรือออกไปจากชุมชน (กรณีกองทุนชุมชนบ้านเกาะ) แสดงให้เห็นว่า การสนับสนุนทางการเงินเหล่านั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลที่ได้รับทุนในแง่ที่เพิ่มโอกาสในการทำงาน แต่อาจเป็นผลด้านลบต่อความเข้มแข็งของชุมชนนั้น เพราะการไหลออกของทรัพยากรมนุษย์คือคนหนุ่มสาวไปจากชุมชน แม้ว่าอาจจะมีการส่งเงินกลับคืนมาเกิดเป็นทุนเศรษฐกิจในชุมชนก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ข้อสรุปดังกล่าวเป็นเพียงกรณีศึกษา ยังไม่มีการศึกษาที่ชัดเจนที่จะสรุปได้ว่าสวัสดิการเงินทุนด้านการศึกษาจะส่งผลดีต่อความเข้มแข็งของชุมชนโดยสุทธิหรือไม่

การสร้างศูนย์เรียนรู้เพื่อชุมชน น่าจะเป็นการจัดการที่อาจส่งผลต่อบวกต่อความเข้มแข็งของชุมชนมากกว่า แต่ก็ยังไม่พบการศึกษาอีกเช่นกันว่าศูนย์เรียนรู้ที่มีอยู่ทั่วไปช่วยสร้างศักยภาพให้กับสมาชิกในชุมชนได้มากน้อยเพียงใด แต่กิจกรรมและกระบวนการจัดการศูนย์ย่อมมีผลต่อการหนุนเสริมทุนทางสังคม เสริมสร้างความสัมพันธ์และสร้างพื้นที่ให้ภูมิปัญญาชุมชนได้มากกว่าการจัดสวัสดิการทุนการศึกษา การจัดเวทีเรียนรู้ถือเป็น “การศึกษา” ตามอรรถศาสตร์ที่น่าจะมีพลังมากที่สุด ในกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ผลผลิตที่สำคัญคือ การสร้างการรู้จักตนเองและรู้เท่าทันภายนอกมากขึ้น การเห็นปัญหาและหาแนวทางแก้ไขร่วมกันของคนในชุมชน เกิดแผนแม่บทชุมชน เมื่อถูกแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติจึงสามารถเสริมสร้างทั้งทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทรัพยากร และทุนทางเศรษฐกิจได้

บทบาทของรัฐในการหนุนเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา

พรบ.ปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 สนับสนุนบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา การสนับสนุนของรัฐจะมีผลอย่างไรต่อชุมชนขึ้นอยู่กับลักษณะการจัดการศึกษาของชุมชนด้วย เช่น กรณีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการศึกษาเด็กและเยาวชน ชุมชนบ้านเกาะ กรุงเทพฯ ชุมชนบ้านเกาะเคยมีการจัดกองทุนชุมชนที่ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยเงิน sif และเงินออมของชาวบ้าน แต่เมื่อมีกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐที่คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่ากองทุนการศึกษาชุมชน กองทุนของรัฐจึงมีผลโดยตรงในการ “แข่งขันหรือทดแทน” กองทุนชุมชน และทำให้กองทุนชุมชนต้องล้มไปในที่สุด

ในทางตรงข้าม ผู้เขียนบทสังเคราะห์ฉบับนี้เห็นว่าทุนการศึกษาแบบให้เปล่าของชุมชนมีส่วนหนุนเสริมกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐ ซึ่งปกติจะไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายอื่นๆที่ประกอบการศึกษา เช่น ค่าตำรา ค่าเดินทาง ค่าอาหารกลางวัน ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า ข้อดีของการให้ทุนการศึกษาคือบริหารจัดการง่ายกว่าชุมชนจัดการศึกษาเสียเอง แต่มีสมาชิกบางครอบครัวเท่านั้นที่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาจะได้ประโยชน์มากกว่าสมาชิกที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษา ทุนการศึกษาแบบให้เปล่านอกจากไม่กระตุ้นการเกิดประโยชน์โดยตรงแก่ชุมชนแล้ว ยังอาจมีผลหนุนเสริมการเหลื่อมล้ำในชุมชนได้ เพราะการศึกษาในระบบยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบที่เอื้อแก่ชุมชนอย่างแท้จริง

นัยยะเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ชุมชน

ในการจัดสวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา เมื่อชุมชนมีเงินทุนจำกัด คำถามสำคัญคือ ควรจะนำเงินไปสนับสนุนการศึกษาในรูปแบบใดจึงจะดีที่สุดสำหรับสมาชิกในชุมชน ชุมชนควรมีการศึกษาวิเคราะห์ภายใต้ข้อเท็จจริงที่ชุมชนเผชิญอยู่ บทความนี้เห็นว่าหากรัฐและเอกชนเข้ามาหนุนเสริมกองทุนเพื่อการศึกษาในระบบได้ได้ กองทุนสวัสดิการชุมชนน่าจะจัดสรรเงินไป "จัดการศึกษาตามอัธยาศัย" ซึ่งชุมชนมีศักยภาพทำได้ดีมากกว่า แม้ชุมชนจะให้ทุนการศึกษาในระบบ ก็ได้จำกัดเพียงไม่กี่ทุน และไม่ชัดเจนว่า ชุมชนเองจะได้ประโยชน์จากการสนับสนุนการศึกษาในระบบเพียงใด ชุมชนน่าจะลงทุนในประโยชน์ที่ตกกับชุมชนโดยตรงคือ การจัดการศึกษานอกระบบ หรือจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

หากชุมชนจะจัดการในรูปแบบกองทุน บทความนี้เห็นว่า รูปแบบกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของครูชบ น่าจะเหมาะสมมากกว่าการให้ทุนแบบให้เปล่า เพราะการศึกษาเป็นประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ได้ทุนซึ่งมักพบว่า ผู้ได้รับทุนจะออกนอกชุมชนไปในที่สุด ชุมชนควรจะนำเงินทุนให้เปล่านี้ไปจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ หรือให้เปล่าแก่ผู้ด้อยโอกาสจริงๆ เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กกำพร้าในชุมชน เพราะเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลและโดยปกติ เด็กกำพร้าก็จะมีจำนวนจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ชุมชนน่าจะจัดการได้

6. บทบาทของรัฐ: นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวัสดิการชุมชน

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนมีหลายหน่วยงานได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมการพัฒนาชุมชน กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่สนับสนุนด้านองค์การการเงิน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น ส่วนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวัสดิการชุมชนมีมากมายเช่นกัน ได้แก่ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 การส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชน พรบ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม 2546 และ 2550 พรบ.ผู้สูงอายุ 2546 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระบบหลักประกันกันสุขภาพ แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก พรบ.สภาองค์กรชุมชน 2551 ในระดับนโยบายเช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ นโยบายเอสเอ็มแอล นอกจากนี้ยังมี แผนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข เป็นต้น

บทความนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะในบางประเด็นที่พบว่ามี (หรือกำลังมี) การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 มีได้เพื่อการเพิ่มศักยภาพและอำนาจความรับผิดชอบของท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังเป็นส่วนหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการปรับลดอำนาจหน้าที่ของภาครัฐส่วนกลาง และให้งบประมาณกระจายไปสู่ท้องถิ่นแทนการกระจุกตัวในกรมกองด้วย (ERTC 2008) พรบ.ดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.)และได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้ อปท. ที่มีความพร้อมภายใน 4 ปี ส่วนอปท.ที่ยังไม่พร้อมให้ดำเนินการภายใน 10 ปี และให้รัฐถ่ายโอนงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลไปสู่ อปท. ภายในปี 2549 ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชน

โดยหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

1.1) การจัดสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) ที่เป็นของกรมพัฒนาชุมชนเดิม ได้แก่ การสนับสนุนกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง สนับสนุนทุนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต การพัฒนาสตรี ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และ (2) ที่เป็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้แก่ การสงเคราะห์เบี้ยเลี้ยงชีพผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์คนชรา การส่งเบี้ยยังชีพคนพิการและผู้ป่วยเอดส์ งานสงเคราะห์และพัฒนาสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริม/อาหารกลางวัน)

1.2) การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด ได้แก่ ด้านผังเมือง ด้านการควบคุมอาคาร การแก้ไขปัญหามุมชนแออัด ได้แก่ การปรับปรุงชุมชนแออัดที่ดินเดิม การจัดหาที่อยู่ใหม่ การจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

1.3) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีทั้งส่วนของระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน การจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกรมการปกครองท้องถิ่นมีแนวทางให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างแผนพัฒนาของ อปท. กับ แผนชุมชน

6.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ.2546 และมีฉบับแก้ไข 2551 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการโดยชุมชนมีดังนี้

- ในเรื่องของประโยชน์ต่อประชาชน ได้แก่ ได้รับการคุ้มครองสิทธิด้านสวัสดิการ มีหลักประกันว่าจะได้รับสวัสดิการ บริการสวัสดิการทางสังคมที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ

- ชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในฐานะกรรมการในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แผน และออกระเบียบในเรื่องต่างๆที่กฎหมายระบุไว้ เช่น การกำหนดเป้าหมายสวัสดิการสังคม กำหนดกลุ่มเป้าหมาย กำหนดมาตรฐานสวัสดิการสังคม

- การจัดตั้งองค์กรเอกชนเพื่อเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับรองและได้รับการส่งเสริมสนับสนุนตามกฎหมายฉบับนี้

- เสนอโครงการ เพื่อรับการสนับสนุน โดยร้อยละ 50 สนับสนุนองค์กรสาธารณประโยชน์ ร้อยละ 25 สนับสนุนส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอีกร้อยละ 25 ใช้ในการส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น ด้านวิชาการ อบรมสัมมนา จัดทำทะเบียนข้อมูล รับรองมาตรฐาน ซึ่งขนาดกองทุนเดิมตั้งเป้าหมายที่จะขอทุนจากรัฐ 300 ล้านบาท และขอเงินจากสำนักสลากกินแบ่ง เพื่อสมทบกองทุน

6.3 พรบ.ผู้สูงอายุ 2546 / การออมเพื่อการชราภาพ / หลักประกันผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไปสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐหลายๆหน่วยงานหันมาให้ความสนใจประเด็นเรื่องเงินบำนาญ หรือการออมเพื่อการชราภาพ โดยเฉพาะการออมของแรงงานนอกระบบผ่านระบบสวัสดิการชุมชน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นิยามว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์และมีสัญชาติไทย จากการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุนั้นพบว่าความ

⁹ เช่น ปัจจุบัน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีนโยบายในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ

ต้องการและความคาดหวังของผู้สูงอายุที่ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การดูแลสุขภาพ การจัดสวัสดิการ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมดูแล เบี้ยยังชีพ จำนวน 300 บาทนั้น ผู้สูงอายุคิดว่าน้อยเกินไป ที่เหมาะสมนั้นควรจะเป็น 500 บาท (ส่วนวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 2547)

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กล่าวถึงบทบาทของรัฐและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการคุ้มครองและส่งเสริมสนับสนุน การบริการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา การประกอบอาชีพ การพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสังคม การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ การช่วยเหลือผู้สูงอายุจากการทารุณกรรม จัดที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่มอย่างทั่วถึง และสงเคราะห์งานศพตามประเพณี เครื่องมือที่กล่าวถึงใน พรบ. เช่น มีการตั้งกองทุน (ส่วนวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 2547)

นอกจากเบี้ยยังชีพคนชราที่รัฐจัดสรรให้สมาชิกในชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวตอนต้นแล้ว ชุมชนยังมีส่วนในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุผ่านระบบสวัสดิการชุมชนเช่น การให้เงินบำนาญของกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาท งานศึกษาของวรเวศม์ สุวรรณระดา (2550) ศึกษาโครงสร้างประชากรที่เป็นสมาชิกกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาทจังหวัดสงขลา พบว่า ลักษณะที่กลุ่มองค์กรการเงินชาวบ้านจัดสรรเงินจากกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกในลักษณะเงินบำนาญ¹⁰ จะไม่เพียงพอในระยะยาวเนื่องจากโครงสร้างประชากรในอนาคตที่จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุหรือผู้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น ในขณะที่เงินออมในปัจจุบันจะไม่เพียงพอจ่ายสำหรับสมาชิกรุ่นหลังๆ

ข้อค้นพบดังกล่าว ทำให้ประเด็นการบริหารจัดการเพื่อการออมชราภาพได้รับความสนใจจากนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบาย โดยเสนอว่า รัฐควรเข้ามามีบทบาทในระบบบำนาญชราภาพหรือหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้น ได้แก่ งานศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2548) งานศึกษาของวรเวศม์ สุวรรณระดา (2550) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) งานศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) งานศึกษาของวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสังเคราะห์ผลการศึกษาโดย นงนุช สุนทรชวากานต์ (2551)

ข้อเสนอของงานศึกษาเหล่านี้ คือ ให้กองทุนชุมชนที่มีอยู่ทุกชุมชนจัดให้มีการออมเพื่อชราภาพ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2548)¹¹ วรเวศม์ (2550) เสนอว่า การออมเพื่อชราภาพและระบบบำนาญควรที่จะแยกบริหารจัดการจากกองทุนสวัสดิการตามปกติ

¹⁰ การจ่ายบำนาญให้กับสมาชิกเมื่อออมสัจจะครบ 15 ปีและมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

¹¹ ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพโดยใช้ชุมชนเป็นกลไกดำเนินการ

บทสังเคราะห์

งานศึกษาต่างๆให้ความสำคัญกับองค์กรชาวบ้านในฐานะที่เป็นหน่วยจัดการในพื้นที่ที่จะทำ ให้ “แรงงานนอกระบบ” มีหลักประกันยามชราภาพ หรือ ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสวัสดิการ ผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า ส่วนหนึ่งเนื่องจากเป็นกังวลต่อระบบบริหารจัดการโดยชุมชนในประเด็นเรื่อง ความยั่งยืนของกองทุน (วรวesm) อีกส่วนหนึ่งสะท้อนปัญหาประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารจัดการเบี้ยยังชีพคนชรา ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบสงเคราะห์ (วรวรรณ)

ข้อเสนอต่างๆยังไม่สอดคล้องกันในหลายประเด็นดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย ข้อเสนอของวรวesmและดิเรก มีกลุ่มเป้าหมายคือ แรงงานนอกระบบหรือผู้ สูงอายุที่ยังไม่มีระบบบำนาญรองรับ ในขณะที่ข้อเสนอของวรวรรณเสนอให้เป็นแบบถ้วนหน้าสำหรับ ผู้สูงอายุทุกคน

ความเห็นต่อบทบาทของภาครัฐในทางการเงิน โดยการจ่ายเงินเริ่มต้น (สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง) หรือ จ่ายเงินสมทบ (งานศึกษาอื่นๆ) โดยงานศึกษาของดิเรก และวรวรรณ เสนอว่ามีความ เป็นไปได้ที่รัฐจะจ่ายเงินสมทบ 10,000 - 30,000 บาทต่อปี

ระบบสมัครใจหรือภาคบังคับ กระทรวงการคลังเห็นว่าควรเป็นระบบสมัครใจ ในขณะที่ งานศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์อื่นๆที่เห็นว่า ควรเป็นระบบภาคบังคับ วรวesm (2551) เห็นว่า ระบบ เงินสมทบที่เกิดจากการออมโดยสมัครใจจะเกิดประโยชน์เฉพาะคนที่เป็นสมาชิกกองทุนเท่านั้น จึง เสนอให้เป็นภาคบังคับ แต่ก็เห็นว่ารัฐควรให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมของกองทุนชุมชนที่ได้ ดำเนินการจัดสวัสดิการบำนาญล้าหน้ารัฐบาลไปเรียบร้อยแล้ว” ระบบเงินสมทบจึงควรเกิดขึ้นด้วย การเป็นระบบการออมภาคบังคับ

6.4 แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก

เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสุรยุทธ์ จุลานนท์ลงมติเห็นชอบในหลักการ “แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก” ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะ และส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก ยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐและภาคีเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก และยุทธศาสตร์ เสริมสร้างเครือข่ายการจัดการและขยายผล โดยในยุทธศาสตร์แรกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความเข้ม แข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานรากนั้น มีแผนงานที่สืบ คือแผนงานส่งเสริมการจัดสวัสดิ การชุมชน โดยองค์กรการเงินระดับฐานราก



แนวคิด วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก

แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์	หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานรากให้สามารถสนองต่อความต้องการในบริการทางการเงินของท้องถิ่น
วัตถุประสงค์	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเสนอแนวนโยบายในการส่งเสริมให้องค์กรการเงินฐานรากเป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน 2. มีกรอบการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจน 3. มุ่งส่งเสริมการช่วยเหลือกันระหว่างกลุ่มการเงินระดับฐานราก
เป้าหมาย	<ol style="list-style-type: none"> 1. องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคุณภาพ 2. องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน 3. เกิดการเชื่อมโยงองค์กรเป็นเครือข่าย 4. เครือข่ายองค์กรการเงินมีศักยภาพและความเข้มแข็ง 5. ระบบการเงินระดับฐานรากมีความก้าวหน้าสามารถเป็นรากฐานให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมภาพรวมมีความเจริญอย่างยั่งยืน

ที่มา: กฎหมาย อุทยานิน (2551)

ข้อคิดเห็นของหน่วยงานต่างๆมีความน่าสนใจที่สะท้อนมุมมองของภาครัฐต่อองค์กรการเงินชุมชน¹² คือ องค์กรการเงินชุมชนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การสืบสานศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง หน่วยงานต่างๆอาจคาดหวังและมีส่วนร่วมต่อแผนแม่บทการเงินฐานรากต่างกัน เช่น เห็นด้วยกับแผนฯเพราะแผนฯได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานรัฐไว้ชัดเจน มีความสอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 29 ตุลาคม 2550) มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2 พฤศจิกายน 2550) เห็นด้วยเพราะส่งเสริมการพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินฐานรากให้มีเสถียรภาพได้มุ่งเน้นการจัดการเงินทุน สร้างวินัยทางการเงินเพื่อให้เกิดความเสถียรที่สุด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 29 ตุลาคม 2550, กระทรวงศึกษาธิการ 31 ตุลาคม 2550) หรือเห็นด้วยเพราะส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการจัดการความรู้ซึ่งครอบคลุมเรื่องการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในชุมชน อันจะช่วยยกระดับขีดความสามารถของวิสาหกิจชุมชน (กระทรวงวิทยาศาสตร์และ

¹² หนังสือที่ นร 0506/24545 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรื่องแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ถึงรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2550

เทคโนโลยี 2 พฤศจิกายน 2550) สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (กระทรวงอุตสาหกรรม 16 พฤศจิกายน 2550)

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (29 ตุลาคม 2551) ได้ตั้งข้อสังเกตและเรียกร้องในเรื่องการประสานงานและดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องสนับสนุนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งคาดหวังว่า ขอบเขตของแผนแม่บทฯต้องเชื่อมโยง (ทดแทนหรือหนุนเสริม) หรือขยายผล (เช่น ระบบบัญชีมาตรฐาน การติดตามประเมินผล และการใช้ข้อมูลชุมชน) ไปสู่องค์กรที่ไม่ถูกรวมอยู่ในแผนแม่บทฯ (เช่น กองทุนหมู่บ้าน วิสาหกิจการเงิน) ด้วยในอนาคต

ในด้านหนึ่งแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากจึงสะท้อนความสำคัญขององค์กรการเงินชุมชน ต่อระบบเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมของชุมชนและเป็นเครื่องมือตอบสนองการดำเนินนโยบายของรัฐ (เช่น สวัสดิการชุมชนและวิสาหกิจชุมชน) ในอีกด้านหนึ่ง แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากซึ่งมีความครอบคลุมในหลายเรื่องได้สะท้อนประเด็นที่ภาครัฐสนใจหรือเป็นกังวลต่อขบวนการขับเคลื่อนองค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชน

6.5 ปัญหาและอุปสรรคในการหนุนเสริมของภาครัฐและส่วนท้องถิ่น

ระบบงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณผ่านกรมกองมีจุดอ่อนคือ แต่ละกรมกองมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะจัดสรรงบประมาณอย่างไรในระดับจังหวัด จึงขาดการประสานงานในการวางแผนและดำเนินการ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรใช้การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่เพื่อจัดสรรงบประมาณโดยตรงจากรัฐส่วนกลางลงสู่จังหวัดและท้องถิ่นแทนการกระจายงบประมาณตามกรมกอง เช่น นโยบายผู้ว่าฯ อีไอ นโยบายเอสเอ็มแอล แม้ว่ากฎหมายจะไม่ยินยอมให้มีการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ก็ตาม (ERTC 2008) บทสังเคราะห์ฉบับนี้ไม่ได้ทบทวนผลการศึกษาประสิทธิภาพและผลของการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ แต่ก็น่าสนใจว่า การจัดสรรงบประมาณด้วยวิธีการดังกล่าว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยชุมชนมากน้อยเพียงใด เทียบกับวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกรมกอง แต่ยังไม่พบการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในปี 2550 รัฐบาลโอนงบประมาณไปสู่ อปท. ได้เพียงร้อยละ 25.2 ของรายได้รัฐบาลซึ่งยังต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 35 และทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณที่จำกัดในการจัดสวัสดิการในพื้นที่ เช่น สวัสดิการด้านการศึกษาและสาธารณสุข (ERTC 2008) อย่างไรก็ดี สามารถกล่าวได้ว่า การโอนงบประมาณของส่วนกลางด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะกิจทำให้ส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เช่น ในปี 2549 บาง อบต. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นถึงหนึ่งเท่าตัวเมื่อเทียบกับปี 2546

แต่ในขณะเดียวกัน หลาย อบต. ได้บิดเบือนการใช้งบประมาณ เพื่อเหตุผลทางการเมือง เช่น ในการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราเพื่อคนจน ได้มีการปรับฐานข้อมูลให้ครอบคลุมคนชราทุกคนในพื้นที่ของตน เพื่อให้ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางมากขึ้น ไม่เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อบต. กับประชาชน และก่อให้เกิดปัญหา “จริยวิบัติ” (moral hazard) เพราะเพื่อความรวดเร็วของการดำเนินโครงการดังกล่าว ระบบจึงไม่ได้ออกแบบให้ อบต. ต้องทำบัญชีในระบบงบประมาณ และชาวบ้านเข้าใจผิดว่า เงินนั้นมาจาก อบต. โดยตรง (ERTC 2008)

ปัญหาที่สำคัญอีกประการคือ ศักยภาพของอบต. ในการหารายได้ ทำให้ อบต. ยังต้องพึ่งงบประมาณของส่วนกลางเป็นหลัก การจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุก อบต. ตามขนาดประชากรและขนาดพื้นที่ แม้จะยอมรับได้ในระดับหนึ่งแต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่าง อบต. หรือพื้นที่ เพราะสำหรับบางพื้นที่ที่ยากจนมากกว่า งบประมาณที่ได้รับจะไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา (ERTC 2008) ศักยภาพและข้อจำกัดทางการเงินที่แตกต่างกันของ อบต. ดังกล่าวสร้างปัญหาให้แก่บาง อบต. เมื่อถูกเรียกร้องให้สมทบงบประมาณเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชน¹³

นอกจากนี้ รัฐยังไม่ได้ช่วยเตรียมความพร้อมด้านอื่นๆ ให้แก่ อบต. เช่น การฝึกทักษะการบริหารจัดการในการเป็นผู้จัดสวัสดิการด้านต่างๆ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระดับมาตรฐานของสวัสดิการ ทำให้สวัสดิการสังคมที่ชาวบ้านในบาง อบต. ได้รับมีคุณภาพลดต่ำลงจากเดิม การดำเนินงานตามนโยบายรัฐโดยขาดความรู้ความเข้าใจกลับสร้างภาระทางการเงินให้แก่ อบต. บางแห่ง

อย่างไรก็ดี แม้บาง อบต. จะไม่ได้ใช้งบประมาณการลงทุนมากนัก แต่ประชาชนก็มีความพอใจต่อ บางอบต. ในระดับสูงเนื่องจากมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นที่น่าเสียดายว่า งานศึกษาของ ERTC มิได้มีข้อเสนอแนะใดๆ เกี่ยวกับกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนหรือกลุ่มองค์กรชาวบ้านในการบริหารจัดการเพื่อสวัสดิการในพื้นที่ แม้จะมีผลการศึกษาว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดความพึงพอใจต่อการทำงานของ อบต. โดยไม่จำเป็นต้องมีเงินมากก็ตาม

6.6 ข้อเสนอแนะต่อบทบาทของรัฐ

ข้อเสนอต่อรัฐมีหลากหลาย แต่อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน คือ การสนับสนุนการพึ่งตนเองและการแสดงบทบาทของชุมชนคู่ขนานไปกับบทบาทของรัฐ

ชนินทร์ วะสินนท์ (2549) เสนอให้มีการกำหนดนโยบายสวัสดิการชุมชนระดับประเทศ โดยตัวแทนชุมชนมีส่วนเข้าเสนอแนะแนวทางในการจัดการชุมชนระดับนโยบาย ส่งเสริมเศรษฐกิจ

¹³ ความเห็นของสกนธ์ วรรณวุฒินา หัวหน้าโครงการ ในการเสวนาเรื่อง “ความยากจน สวัสดิการ และแรงงาน: โจทย์สำหรับรัฐและชุมชน” ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤศจิกายน 2550)

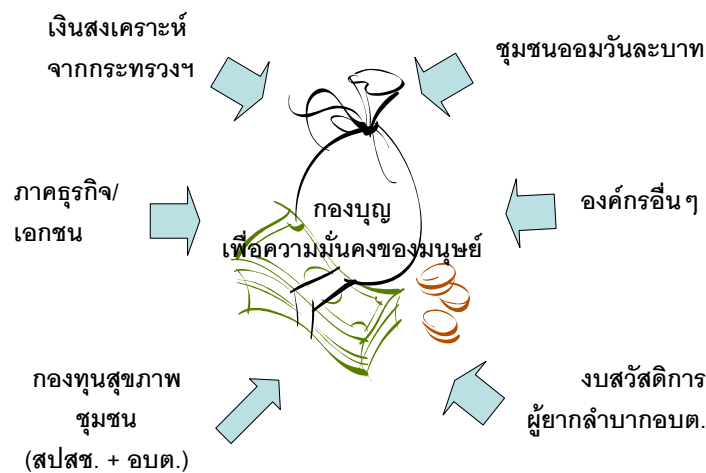
พอเพียง รัฐเปิดโอกาสให้ชุมชนได้แสดงบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนจากพื้นฐานของชุมชนเอง ยอมรับความหลากหลายของชุมชนที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนความรู้

ชนินทร์มองว่า **สวัสดิการสังคมมีความจำเป็นต่อการจัดสวัสดิการเองของชุมชน** ภาครัฐจึงควรจัดสวัสดิการสังคมให้อย่างทั่วถึง (ระดับมหภาค) การประสานงานของภาครัฐในระดับภูมิภาค ต้องไม่แยกส่วนความรับผิดชอบ และสวัสดิการนั้นต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนจริง

พรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ (2546) เสนอให้รัฐเป็นผู้ประสานงาน ผู้สนับสนุนการพึ่งตนเอง แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาในด้านการพึ่งพาตัวเอง เช่นการให้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร นโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง

วีรบูรณ์และคณะ (2550) เสนอระบบ “กองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์” ให้มีการบูรณาการกองทุนจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างสวัสดิการให้แก่สมาชิกทุกคนในชุมชน ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกที่จ่ายเงินเข้ากองทุนดังเช่นระบบที่เป็นอยู่ และเป็นระบบที่ผสมผสานสวัสดิการชุมชนพื้นฐานกับสวัสดิการชุมชนทันสมัย

การมีส่วนร่วมในระบบกองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์



ที่มา: วีรบูรณ์และคณะ (2550)

ในการปฏิบัติการ เพื่อพัฒนากองทุนฯ นี้ อาจจะมีการดำเนินการเป็นขั้นจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นจังหวัด และเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

7. บทส่งท้าย

7.1 การสรุปบทบาทและนัยสำคัญของชุมชนต่อการจัดสวัสดิการชุมชน

ในขณะที่ชนินทร์ (2549) มองว่า *สวัสดิการสังคมมีความจำเป็นต่อการจัดสวัสดิการเองของชุมชน* อภิญา เวชชัยและศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2547) กลับคาดหมายบทบาทของชุมชนในระดับสูง หนังสือเรื่อง *สวัสดิการสังคม ฉบับชาวบ้าน: แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ* โดยอภิญาและศิริพร (2547) สรุปว่าองค์กรเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนยังไม่สามารถจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชนได้อย่างเพียงพอ บางกลุ่มล้มเหลว และแม้ชุมชนจะสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ในด้านหลักๆแล้วก็ยังต้องพึ่งรัฐอยู่ กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จนั้นชี้ว่าจะสามารถนำไปขยายผลได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะแต่ละชุมชนนั้นมีปัจจัยแวดล้อม มีทรัพยากรตั้งต้นที่แตกต่างกัน องค์กรเศรษฐกิจของชุมชนอาจจะยังไม่สามารถบริหารจัดการระบบสวัสดิการแทนรัฐ แต่สามารถเป็นองค์ประกอบหลักของระบบการจัดสวัสดิการได้ และนักวิจัยได้สรุปในภาพรวมว่า *“ระบบการจัดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยยังอ่อนด้อยในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นผู้จัด (รัฐ/เอกชน/ชุมชน) ด้านความครอบคลุม และด้านระบบสวัสดิการ เป็นสวัสดิการระดับต่ำและไม่เพียงพอ”*

7.2 บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้สังเคราะห์

(1) บทบาทของชุมชน

อาจสรุปในภาพรวมได้ว่า ขบวนการองค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนของประเทศไทยนั้นมีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนและโดดเด่นขึ้นมา แต่การจัดสวัสดิการชุมชนทันสมัยในปัจจุบันมักตีความในความหมายแคบ และมักเน้นที่รูปแบบเช่น ค่าฌาปนกิจ ค่าเดินทางไปรักษาพยาบาล ค่านอนโรงพยาบาล ซึ่งน่าจะตีความได้ว่า การจัดสวัสดิการในรูปแบบเหล่านี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านต้องการและสอดคล้องกับศักยภาพที่ชุมชนจะจัดการได้ อย่างไรก็ตาม บทสังเคราะห์ฉบับนี้เห็นว่า สวัสดิการที่เป็นตัวเงินดังกล่าวเป็นการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อ“ซื้อ”สวัสดิการจากภายนอก เป็นการช่วยสร้างหลักประกันและช่วยให้สมาชิกสามารถ“เข้าถึง”สวัสดิการที่รัฐและตลาดเป็นผู้ผลิต (เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล) **ยังมีสวัสดิการที่ชุมชนเป็นผู้ผลิตเอง** ในขณะที่สวัสดิการบนฐานวัฒนธรรมและทรัพยากรนั้น ชุมชนเป็นผู้ผลิตสวัสดิการเอง ไม่ว่าจะเป็นการผลิตและแลกเปลี่ยนอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม หรือการป้องกันภัย

รูปแบบสวัสดิการชุมชนทันสมัยที่เป็นการสร้างหลักประกันบางอย่างโดยชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน (โดยเฉพาะเมื่อมีผลด้านสังคม และด้านพัฒนาจิตใจ) แต่ผู้เขียนเห็นว่า แต่ละชุมชนน่า

จะมองบทบาทของตัวเองให้ทะลุกรอบการจัดสวัสดิการผ่านองค์กรการเงินอย่างเดียว เพราะแท้จริงแล้ว ชุมชนสามารถมีบทบาทในเรื่องสวัสดิการได้หลายลักษณะ ดังนี้

1. **สร้างหลักประกันหรือบริการทางการเงิน** เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสได้เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐและตลาดจัดได้ (อย่างที่จัดอยู่หลายกลุ่มในปัจจุบัน)

2. **ผลิตสวัสดิการเองโดยชุมชนเพื่อชุมชน** เนื่องจากชุมชนมีงบประมาณจำกัดจึงควรเลือกผลิตสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อความเป็นตัวตน วิถีคิด และวิถีวัฒนธรรมชุมชน (เพราะรัฐเข้ามาดำเนินการแทนไม่ได้ดี) เป็นการผลิตสวัสดิการที่ใช้ภูมิปัญญา แรงงาน ฐานทรัพยากรของชุมชน ได้แก่ การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย(การเรียนรู้)โดยชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน การผลิตที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น (เพื่อรักษาฐานวัฒนธรรมและฐานทรัพยากรของชุมชนไว้) การดูแลเอาใจใส่ต่อเด็ก คนชรา และผู้ป่วย (เพื่อรักษาความรู้สึกเอื้ออาทรของคนในชุมชน) กิจกรรมบางอย่างเช่น ทุนการศึกษาแบบให้เปล่า ควรผลักดันให้รัฐ (ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น)ดำเนินการ ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อที่สามต่อไป

3. **สร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อผลักดันเชิงนโยบายให้รัฐและตลาดผลิตสวัสดิการที่มีคุณภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น** เช่น บทบาทของครูจบ ยอดแก้วและปราชญ์ชาวบ้านอื่นๆที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน นอกจากเป็นกลุ่มต้นแบบเพื่อการเรียนรู้ของกลุ่มอื่นๆแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันด้านนโยบายและแผน เช่น การแก้ไข พรบ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2550 ที่เปิดพื้นที่ให้กับองค์กรชุมชนในขบวนสวัสดิการสังคมของประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายอื่นๆ อาทิเช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายโรงเรียนและผู้ปกครองที่เรียกร้องให้รัฐดูแลสื่อ และให้ตลาดรับผิดชอบต่อการสร้างสื่อที่ดี เป็นต้น

(2) บทบาทของรัฐ

ด้วยการขยายตัวของขบวนองค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ปัจจุบัน รัฐหันมาให้ความสนใจกับแนวทางการสร้างสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงคนจนและแรงงานนอกระบบร่วมกับท้องถิ่นและชุมชน ให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการโดยมีรัฐหนุนเสริม อย่างไรก็ดี ในขณะที่เดียวกันบางหน่วยงานและนักวิชาการยังเป็นกังวลต่อขีดจำกัดและความยั่งยืนขององค์กรชุมชน

ในด้านที่มองเชิงบวก ภาครัฐที่ทำงานพัฒนาเชิงพื้นที่¹⁴ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือนักวิชาการแนวชุมชน หันมาให้การ

¹⁴ งานเชิงพื้นที่ที่จะใช้การพัฒนาในพื้นที่เป็นตัวตั้ง ไม่ใช่งานเชิงประเด็น ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เช่น ประเด็นการศึกษา ประเด็นสาธารณสุข

สนับสนุนสวัสดิการชุมชนและองค์กรชุมชนเพราะเป็น “เครื่องมือพัฒนาคน สร้างทุนทางสังคม และสร้างความเข้มแข็งของชุมชน” หน่วยงานเหล่านี้ไม่ให้ความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพ เทคนิคการบริหารจัดการมากนัก แต่ให้ความสนใจในเรื่องกระบวนการเรียนรู้ การเชื่อมโยงเครือข่ายและขยายผล เพราะเชื่อว่าองค์กรชุมชนสามารถพัฒนาคน สร้างทุนทางสังคม แก้ไขปัญหา และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงก็คือ มีองค์กรชุมชนต้นแบบหลายแห่งที่มีความพยายามและประสบผลสำเร็จ แม้จะเป็นที่ยอมรับกันตามข้อเท็จจริงว่า มีชาวบ้านอีกหลายกลุ่มหลายพื้นที่ที่ไม่เข้มแข็ง แต่ก็มีความคิดว่า ปัญหาต่างๆ เป็นเรื่องที่สามารถ “เรียนรู้และพัฒนาได้” หากในพื้นที่มี “กระบวนการ” เช่น การจัดการความรู้ (ระหว่างกลุ่มเครือข่ายและภายในกลุ่ม) การมีส่วนร่วมของสมาชิก เป็นต้น

การศึกษาหลายชิ้น พบว่า องค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนสร้างทุนทางสังคม และพัฒนาคนได้จริง แต่งานส่วนใหญ่เน้นเป็นการศึกษาในพื้นที่ที่โดดเด่นเข้มแข็งแล้ว งานศึกษาของกิมภคเมธาวิและคณะ (2549) ยืนยันว่า หากใช้กระบวนการจัดการความรู้ที่เหมาะสม ก็สามารถยกระดับกลุ่มใหม่ๆ หรือกลุ่มที่ยังไม่เข้มแข็งให้พัฒนาได้ แต่กระบวนการจัดการความรู้ดังกล่าว ยังต้องอาศัยบุคคลภายนอกเข้าไปช่วยดำเนินการ จึงเกิดแนวความคิดการสนับสนุนการพัฒนาผู้จัดการกระบวนการจัดการความรู้ (คุณอำนวย) ขึ้นในพื้นที่เอง

ในด้านที่เป็นข้อกังวล ปัจจุบันการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ การประกันความเสี่ยงขององค์กรการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชนยังมีไม่มากนัก คำถามต่างๆเหล่านี้จึงยังไม่มีคำตอบ และถูกตั้งคำถามกลับว่า จำเป็นต้องตอบคำถามเหล่านี้หรือไม่

ข้อกังวลของบางหน่วยงานและนักวิชาการต่อประสิทธิภาพ ข้อจำกัดและความยั่งยืนขององค์กรชุมชนสะท้อนว่า องค์กรความรู้เชิงประจักษ์ที่มีอยู่ยังก้าวไม่ทันและยังไม่เพียงพอที่จะยืนยันว่าระบบสวัสดิการชุมชนหลากหลายรูปแบบแม้แต่กลุ่มที่เข้มแข็งในปัจจุบันจะมีความมั่นคงหรือไม่อย่างไร จากการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า งานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนและองค์กรการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชนในภาพรวมยังไม่สามารถตอบโจทย์ได้อย่างเป็นระบบเพราะยังสร้างองค์ความรู้หรือถอดบทเรียนได้เฉพาะบางพื้นที่และบางประเด็นเท่านั้น ยังไม่ทันกับขบวนการสวัสดิการชุมชนและองค์กรการเงินชุมชนในภาคปฏิบัติที่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ผู้ปฏิบัติงานในหลายพื้นที่ (ทั้งชาวบ้านและหน่วยงานของรัฐ) ยังขาดการจัดการความรู้ ขาดการถอดบทเรียนเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อพัฒนาตนเองและเพื่อการสื่อสารกับสาธารณะและสื่อสารกับผู้กำหนดนโยบายส่วนกลางที่ห่างไกลจากพื้นที่ นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของผู้สังเคราะห์พบว่า เรื่องที่ยังคิดต่างกันอยู่ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในเรื่องสวัสดิการชุมชน คือ การต้องแลก (trade off) ระหว่างความเป็นอิสระของชุมชนในการบริหารจัดการตนเองแลกกับการบริหารจัดการที่อาจมีความเสี่ยง (รัฐจึงเห็นควรมีแผนแม่บทฯเพื่อการกำกับดูแลและหนุนเสริมขบวนการชาวบ้านไปพร้อมๆกัน) อย่างไรก็ตาม ชุมชนเองก็ตระหนักถึงความสำคัญของความยั่งยืนของกองทุนชุมชนในระยะยาว องค์กร

ชุมชนบางส่วนจึงต้องการการหนุนเสริมจากภาครัฐในลักษณะที่ถือว่าเป็นสิทธิชุมชนในการเข้าถึงสวัสดิการ (มิใช่การสังเคราะห์) และเปิดช่องทางให้ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนในลักษณะที่เป็นส่วนหนุนเสริมระบบชุมชน

ในภาพรวม จากการทบทวนเอกสารจะเห็นได้ว่า กฎหมาย แผนและนโยบายต่างๆของรัฐบาลมีลักษณะแยกส่วน ไม่ได้ชี้แนวทางปฏิบัติในการเชื่อมโยงกับแผนชุมชนมากนัก และไม่ชัดเจนว่าแผนใดนโยบายใดจะเป็นกรอบใหญ่ หรือแผนต่างๆจะเชื่อมโยงกันอย่างไร หน่วยงานใด (ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือ ชุมชน) จะเป็นหน่วยหลักที่จะบูรณาการหรือจัดลำดับความสำคัญแผนงานด้านต่างๆที่มีอยู่มากมายในพื้นที่ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับ “สวัสดิการ” ทั้งสิ้น ถึงที่สุดกระบวนการพัฒนาในพื้นที่จึงยังถูกแยกส่วน แม้หลายฝ่ายจะกล่าวว่า ชุมชนจะเป็นหน่วยจัดการหลัก แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าในทางปฏิบัติจะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่

ที่น่าสนใจมากอีกประการหนึ่งคือ การจัดวางบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใกล้ชิดพื้นที่ และการจัดสวัสดิการควรจะมีลักษณะเฉพาะตามบริบทพื้นที่รวมทั้งการจัดสวัสดิการจะสร้างผลประโยชน์เฉพาะพื้นที่ จึงควรให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยตรง แต่ในแผน นโยบาย หรือโครงการของรัฐหลายโครงการจะมองข้ามความสำคัญหรือบทบาทของส่วนท้องถิ่น กลับให้ความสำคัญกับการทำงานของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการทำงานกับกลุ่มองค์กรชาวบ้านในพื้นที่โดยตรงมากกว่า ดังเช่นในพรบ.ส่งเสริมสวัสดิการสังคมหรือแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก จะมีก็แต่แนวทางปฏิบัติของ “กองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น” ซึ่งสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหนุนเสริมการจัดสวัสดิการในพื้นที่โดยตรง จึงอาจสรุปได้ว่า ในระดับนโยบายภาพรวม การสนับสนุนบทบาทและส่งเสริมศักยภาพของส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องสวัสดิการยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อแนวทางหรือกระแสเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแผ่บางลง ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการในการจัดสวัสดิการในพื้นที่ (ERTC 2008)

ที่น่าสนใจคือ “หลักการพึ่งตนเอง” ไม่ได้ถูกหน่วยงานต่างๆของภาครัฐหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงมากนัก แต่จะถูกกล่าวถึงโดยกลุ่มองค์กรชาวบ้านเองหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ในบางกลุ่ม การพึ่งตนเองหมายถึง การพึ่งพาตัวเองให้น้อยที่สุด การพึ่งตนเองในความหมายหนึ่งคือ การจำกัดบทบาทของภาครัฐ

(3) ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 1-6 เมื่อเทียบกับประเด็นต่างๆที่กล่าวถึงในบทส่งท้ายนี้ จะเห็นได้ว่า การศึกษาวิจัยยังก้าวไม่ทันที่กับข้อเท็จจริงและโจทย์ใหม่ๆที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาจึงยังไม่มีความสำคัญในการช่วยตอบโจทย์ในทางปฏิบัติได้มากนัก โดยเฉพาะในการสร้างข้อเสนอ

แนะเชิงนโยบาย การกำหนดนโยบายในปัจจุบันจึงมาจากการผลักดันและการขับเคลื่อนของภาคชุมชนโดยตรง การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวมีข้อดีคือ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน แต่เนื่องจากขาดข้อมูลที่เป็นระบบมาช่วยสนับสนุน (เช่น งบประมาณและกำลังคนของภาครัฐที่ลงไปในแต่ละพื้นที่มีมากน้อยซ้ำซ้อนกันเพียงใด กองทุนที่มีอยู่ในพื้นที่มีขนาดเท่าใด การไหลเข้าออกของเงินกองทุน ความสัมพันธ์ของเงินกองทุนกับรายได้รายจ่ายของสมาชิก โครงสร้างประชากรของชุมชนเป็นอย่างไร เป็นต้น) การดำเนินนโยบายมาตรการต่างๆจึงเป็นไปในลักษณะลองทำ ลองผิดลองถูก เพื่อให้มีข้อมูล(องค์ความรู้)เพื่อสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชน รายงานฉบับนี้เสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยแบบมีส่วนร่วม หรือมีการจัดการความรู้ในประเด็นต่างๆที่ยังไม่มีการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ระบบการประกันความเสี่ยงขององค์กรการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชน ทุนทางสังคมและระบบคุณค่าอย่างเดียวกันเพียงพอที่จะประกันความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยงได้หรือไม่ อย่างไร
2. ความต้องการของชุมชนเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ อุปสรรคในการบริหารจัดการ
3. การสร้างเครื่องมือในการประเมินและวิเคราะห์ตนเองของกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชน รู้ว่าอะไรคือความเสี่ยงที่ควรระวัง และนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาแก้ไขจุดอ่อน และป้องกันความเสี่ยง
4. การผสมผสานการจัดสวัสดิการชุมชนทันสมัยกับการจัดสวัสดิการชุมชนบนฐานวัฒนธรรม การหารูปแบบใหม่ๆของการจัดสวัสดิการที่ไม่มุ่งเน้นเพียงการจ่ายเงิน เช่น การแลกเปลี่ยนบริการระหว่างสมาชิกในชุมชนหรือเครือข่าย
5. การมีสถานภาพทางกฎหมายมีผลดีผลเสีย หรือผลต่างจากองค์กรการเงินชุมชน/กองทุนชุมชนที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร
6. การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยชุมชนมากน้อยเพียงใดเทียบกับวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกรมกอง
7. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขบวนการสวัสดิการชุมชน
8. การศึกษาเชิงลึกรายประเด็น (มิติ) ของการจัดสวัสดิการตาม พรบ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม การวิเคราะห์เรื่องการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาในบทสังเคราะห์ฉบับนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่ทำให้เห็นว่า ด้วยศักยภาพและขีดจำกัดที่ต่างกันของรัฐ (รวมส่วนภูมิภาค) และชุมชน รัฐและชุมชนสามารถมีบทบาทที่ต่างกันในพื้นที่เดียวกันได้ เพื่อให้เกิดความทั่วถึง หลากหลาย และมีทางเลือกของสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของสังคม
9. การสนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการร่วมกับชุมชน เช่น ในมิติการศึกษา สุขภาพ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กฤษฎา อุทยานิน (2551). “แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก” เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง “แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากกับความเข้มแข็งของชุมชน” จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 14 กรกฎาคม 2551.
- กาญจนา แก้วเทพ (2530). **มรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา: หลังสร้างสรรค์ในชุมชนชนบท**. กรุงเทพฯ : สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- _____. (2538ก). **การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน: โดยถ้อยมนุษย์เป็นศูนย์กลาง**. กรุงเทพฯ: สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- _____. (2538ข). **เรื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน**. กรุงเทพฯ: สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- กิติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์ (2538). **นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2545). **การวิจัยเชิงคุณภาพในสวัสดิการสังคม: แนวคิดและวิธีวิจัย**. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2547). “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในพื้นที่สวัสดิการสังคม”. **วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์** 12, 1 (ม.ค.-มิ.ย.): 27-60.
- _____. (2550). “การริ่สร้างความหมายของสวัสดิการสังคมไทย เพื่อการปฏิรูปสังคม”. **วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์** 15, 1 (ม.ค.-มิ.ย.): 46-84.
- โกวิท พวงงาม (2545). “การสร้างชุมชนเข้มแข็ง จากพลังสร้างสรรค์ของชุมชนเพื่อสร้างทุนทางสังคมและสวัสดิการชุมชน”. **วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์** 10,1 (ม.ค.-มิ.ย.): 123-139.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2550). การเสวนาทางวิชาการเรื่อง “ความยากจน สวัสดิการ และแรงงาน: โจทย์สำหรับรัฐและชุมชน” พฤศจิกายน.
http://www.prachathai.com/special/review_welfare.php และ
http://www.econ.tu.ac.th/doc%2Fcontent%2F323%2FSeminar_Paper_Series_1.pdf
- จริยา ชุติปัทมานนท์ (2542). **ผลทางเศรษฐกิจและสังคมจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต: ศึกษากรณี: กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางโจ ตำบลศรีสุนทร อำเภออ่าวกลาง จังหวัดภูเก็ต**. สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการ สังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จิตติ มงคลชัยอรัญญา, ชินชัย ชี้อริญ, พงษ์เทพ สันติกุล (2550). “แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย: ความหวังใหม่เพื่อสังคมไทยอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน”. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 15, 1: 7-29

จิตสุภา จำปา (2548). **กระบวนการจัดการสวัสดิการชุมชน: กรณีศึกษากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้าน** คีรีวง อ. ลานสกา จ. นครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จิราภรณ์ สถาปนาวรรณนะ (2546). **เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือตอนล่าง**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

เจตนาถ แซ่เจี่ย (2548). **ประเภทและวิธีการจัดสวัสดิการชุมชนโดยเครือข่ายออมทรัพย์หลักสี่-ดอนเมือง กรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2527). **เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

_____. (2529). **บ้านกับเมือง**. (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขและเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมสถาบันหมู่บ้านศูนย์วัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านอีสาน และสร้างสรรค์.

_____. (2534). **วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2547). **ความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน**. กรุงเทพฯ: ส่วนประชาสัมพันธ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศวิชา (2537). **วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้าน.

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2547). **การศึกษารูปแบบองค์การในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม**. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต (การบริหารสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชนินทร์ วะสีนนท์ (2549). **การจัดการสวัสดิการชุมชนของเครือข่ายอินแปง: กลไก กระบวนการจัดการตนเอง**. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต (การบริหารสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546ก). **สวัสดิการชุมชนชนบทไทย**. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2546ข). **เศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชน: การบริหารที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2544). “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) ความหมายแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำเร็จต่อสังคม”. ใน **วิถีสังคมไทย : ธรรมเนียมทางวิชาการ**

- เนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์. น. 231-266. รัญญ โฆษณานันท์. บก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดงานฉลอง 100 ปี รัญญบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์.
- _____. (2546). **บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บรรณาธิการ. (2544ก). **สวัสดิการโดยภาคชุมชน: เล่ม 1 กลุ่มออมทรัพย์**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง.
- _____. (2544ข). **สวัสดิการโดยภาคชุมชน: เล่ม 2 กลุ่มผลิตภัณฑ์**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ (2550). **สวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net): รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้**. กรุงเทพฯ: คณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) “วิเคราะห์นโยบายขยายความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยที่กำลังเคลื่อนสู่สังคมผู้สูงอายุ”. http://www.econ.tu.ac.th/doc/seminar_nov26_direk.doc
- ทัศนีย์ ลักษณะวิชนชัย (2545). **การสังคมสงเคราะห์ชุมชน: มรรควิธีสู่ชุมชนเข้มแข็ง**. (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขและเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธีรศักดิ์ อัครบวร (2545). **กิจกรรมการศึกษาเพื่อท้องถิ่น: เพื่อทรัพยากรมนุษย์และสังคมแห่งการเรียนรู้**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ก. พลพิมพ์ (1996).
- นนุช สุนทรชวกันต์ (2551) “รายงานการสังเคราะห์รูปแบบการออมเพื่อเป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ”. เมษายน.
- นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์ (2547). **โครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน: พื้นที่ทางสังคมของวิชาชีพสังคมสงเคราะห์**. ใน *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์* 12, 1 (ม.ค.-มิ.ย.): 137-156.
- บุญชัย วนิชย์วงศ์วาน (2544). **ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์: กรณีศึกษาออมทรัพย์ จังหวัดตราด**. วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์เกษตร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เบ็ญจมาศ ศิริภัทร (2549). **มูลนิธิชุมชน [Community foundation]: กองทุนที่ยั่งยืนของชุมชน ก่อตั้งโดยชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน เพื่อชุมชน: ประสบการณ์ตรงมูลนิธิชุมชนทั่วโลก และมูลนิธิชุมชนของไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ปรีดีญาดา กัลยาศิริ (2542). **บทบาทกลุ่มออมทรัพย์ตำบลคลองเปี้ยะ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ในการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาเพื่อประชาชนในท้องถิ่น ตามความคิดเห็น ของสมาชิกและไม่ใช่**

สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปวย อิงภากรณ์ (2516) “คุณภาพแห่งชีวิตปฏิบัติแห่งความหวัง: จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน”

พงษ์สันต์ คุ่มสอาด (2542). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ของผู้นำองค์กรการเงินชุมชน. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรเพ็ญ ทับเปลี่ยน (2546). เส้นทางเศรษฐกิจชุมชนในกระแสนิยม. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

พรรณทิพย์ เพชรมาก เฉลิมชัย โรจน์นครินทร์ และสิน สื่อสวน (2536). กลุ่มออมทรัพย์และกระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนในเมือง: ประสบการณ์การทำงานจากองค์กรนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา. กรุงเทพฯ: องค์กรนานาชาติเพื่อร่วมกันพัฒนา สำนักงานกรุงเทพฯ.

พรรณทิพย์ เพชรมาก. บก. (2546). วิถีพลังไท ชุมชนพึ่งตนเอง. สรุปการสัมมนา งานมหกรรมสัมมนาชุมชนเข้มแข็ง ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 21-23 มกราคม 2546 ณ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

พระมหาสมาน กิตติปัญญา โย (2544). รูปแบบการจัดสวัสดิการของกลุ่มออมทรัพย์กับการพึ่งตนเองของสมาชิก: กรณีศึกษา: กลุ่มออมทรัพย์ศาลาธรรมสพน์ เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร. สารนิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พุทธินันท์ สุขพรวรรกุล. บก. (2549). ภูมิปัญญาเศรษฐกิจพอเพียง. นนทบุรี: โครงการชุมชนเป็นสุขภาคตะวันตก.

เพ็ญศิริ พันพา (2545). ระบบบุญนิยม: การพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อการพึ่งตนเอง: ศึกษาเฉพาะกรณีสาธารณโภคีศิระะโฮตอก ชุมชนศิระะโฮตอก จังหวัดศรีสะเกษ. วิทยานิพนธ์ พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภราดร ปรีดาศักดิ์ (2540). “บทบาทสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มออมทรัพย์ที่มีต่อตลาดเงินในชนบทไทย”. เอกสารฉบับที่ 4 ประกอบการประชุมเรื่องความยั่งยืนทางการเงินในชนบทของประเทศไทย และบทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร วันที่ 12 พฤศจิกายน 2540 ณ ตึก ESCAP. กองวิชาการ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.

กิม ภคเมธาวิและคณะ (2549). “โครงการการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน”. รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน่วยจัดการความรู้องค์กรการเงินชุมชน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.

ยศ สันตสมบัติ (2546). พลวัตและความยืดหยุ่นของสังคมชาวนา: เศรษฐกิจชุมชนภาคเหนือ และการปรับกระบวนการทัศน์ว่าด้วยชุมชนในประเทศโลกที่สาม. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลาย

ทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ยุคติ มุกดาวิจิตร (2548). อ่าน "วัฒนธรรมชุมชน": วาทศิลป์และการเมืองของชาติพันธุ์นิพนธ์แนววัฒนธรรมชุมชน. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.

ยุพา วงศ์ไชย (2545). นโยบายสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

ระพีพรรณ คำหอม (2545). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขและเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทสาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ปิติปัญญา (2543). “แนวทางการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนและเครือข่ายเพื่อพัฒนาชาติอย่างยั่งยืน”. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 7, 2 (ก.ค.-ธ.ค.): 148-160.

รวิวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2551). “โครงการวิจัยเรื่อง หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. กุมภาพันธุ์.

รวนศม์ สุวรรณระดา (2550). “โครงการการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย” รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). สิงหาคม.

รวนศม์ สุวรรณระดา (2551) “ศักยภาพของกองทุนชุมชนในการจัดให้มีบำนาญชราภาพ”. หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 12 เมษายน 2551.

วิชุดา แก้วเชื้อ (2546). การกระจายบริการสวัสดิการสังคมสู่ชุมชนโดยผ่านองค์กรสวัสดิการสังคมเอกชน. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิชุดา มาตันบุญ และสมนึก ชัชวาลย์ (2549). องค์ความรู้เกี่ยวกับกองทุนชุมชน. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เชียงใหม่.

วีรบูรณ์ วิสารทสกุล ยุทธคนัย สีดาหล้า และคณะ สกว. (2550) “บทสังเคราะห์สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น : ความหวังของคนท้องถิ่นมีให้กัน”

วุฒิพงศ์ บัวซ้อย (2545). การจัดการศึกษาพิเศษให้กับเด็กพิการวัยเรียนที่บ้านโดยครูอาสา: ศึกษากรณีโครงการในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิตวิทยานิพนธ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล (2544). หอยู่หากิน: เพื่อค้าเพื่อขาย เศรษฐกิจไทยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550). “จะแก้ปัญหาคความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ” เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2550. ชลบุรี.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2544). **สร้างความเข้มแข็งของสังคมจากฐานรากด้วยพลังองค์กรชุมชน และประชาสังคม**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์กรมหาชน).
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. ส่วนวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (2547ก). นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชน. เอกสารประกอบการสัมมนาสวัสดิการชุมชนแก่น้อยอย่างยั่งยืน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช วันที่ 2-4 กันยายน 2547. กรุงเทพฯ _____ (2547ข). **สวัสดิการชุมชน แก่น้อยอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน).
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2550). **สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน).
- สมคิด พรหมจ้อย และคณะ (2546). **เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านอีสานใต้: ความอยู่รอดของชุมชนท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.
- สมพงษ์ วิทาศักดิ์พันธ์ และคณะ.บก (2545). แนวคิดวัฒนธรรมและเศรษฐกิจชุมชนกับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย. การอภิปรายและเสวนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการของ ศาสตราจารย์ ดร. จักรทิพย์ นาดสุภา วันเสาร์ที่ 26 มกราคม 2545 เวลา 10.00-12.00 น. ณ สำนักส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- สุชาดา จักรพิสูทธิ์ ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ และคณะ (2548). การศึกษาทางเลือก: โลกแห่งการเรียนรู้นอกโรงเรียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุนันท์ โพธิ์ทอง (2543). **วาระแห่งนโยบายสวัสดิการสังคมไทยในสหัสวรรษใหม่: ทิศทางใหม่สำหรับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม**. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวัฒน์ คงแป้น (2544). **พรานบ้าน พรานเมือง การพัฒนาภาคประชาชน**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนเมือง (มชม).
- สุวัฒน์ คงแป้น. บก. (2549). **ชุมชนคนไท**. กรุงเทพฯ: ส่วนประชาสัมพันธ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน).
- _____. (2545). **วิถีไทย: วิถีทางสู่ชุมชนพึ่งตนเอง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- สุวิทย์ ชีรสาคัด (2546). **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านอีสาน 2488-2544**. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์.

เสรี พงศ์พิศ (2544). **กองทุนหมู่บ้าน สวัสดิการชุมชน: แนวคิด แนวปฏิบัติ ประสบการณ์**. กรุงเทพฯ: ภูมิปัญญาไท.

_____. (2548). **เครือข่าย (Network): ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง: วัฒนธรรมองค์กรของโลกยุคใหม่**. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กลุ่มนโยบายการออม สำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน (2548).

“รายงานการศึกษาโครงการนำร่องการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการและการชราภาพของชุมชน โดยกลไกของชุมชน”. กลุ่มนโยบายการออม สำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ร่วมกับ สถาบันการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาของชุมชน (สรพช.) โดยการสนับสนุนของโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาความคุ้มครองทางสังคม กระทรวงแรงงาน กองทุน ASEM ธนาคารโลก.

อนัญญา ภูชคกุล. บก. (2533). **รัฐกับหมู่บ้านในไทยศึกษา**. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา.

อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นทปัทมกุล (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อภิญา เวชชัย และศิริพร ขอดกมลศาสตร์. เขียน. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บก. (2547). **สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน: แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อังศุมาลิน สมรรคเสรี (2545). **ปัญหาและความต้องการทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนของสตรีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต: ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านหัวแหลม ตำบลท่าข้าม อำเภอบางประกง จังหวัดฉะเชิงเทรา**. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัมพร ค้างปาน. เขียน. สุวัฒน์ คงแป้น. บก. (2546). **จากกลุ่มออมทรัพย์คลองเปี้ยวสู่สถาบันถ่ายทอดภูมิปัญญาไท สงขลา**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).

อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน (2550) “แนวทางแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ (Tackling Poverty: Liberalism, Populism or Welfare State)” เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2550 เรื่อง “จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อนันท์ กาญจนพันธุ์ (2544). **มิติชุมชน: วิชิตท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Economic Research and Training Center (ERTC) (2008). Draft Final Report *on Decentralized Budget for Social Services at Tambon Administrative Organization (TOA) Level*, proposed to the UNCEF. Faculty of Economics, Thammasat University.

หนังสือที่ นร 0506/24545 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรื่องแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ถึงรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2550

