

## บทที่ ๑ บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่อดีต สังคมไทยมีสถาบันทางสังคมต่างๆ เป็นเครื่องยึดโยง การจัดสวัสดิการสังคมจึงมีลักษณะเป็นสวัสดิการชุมชน โดยบ้านและวัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลสวัสดิการครอบคลุมปัจจัยสี่ของชุมชน ต่อมารัฐบาลมีบทบาทในการจัดสวัสดิการ ซึ่งช่วงแรกเป็นการจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาสู่การจัดสวัสดิการโดยที่รัฐครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการประกันสังคม ทำให้แรงงานในระบบสามารถได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง จนกระทั่งในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโต ภาคเอกชนได้มีบทบาทในการจัดสวัสดิการด้านต่างๆ มากขึ้น โดยมีระบบการประกันรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ที่สามารถเข้าถึงมักเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง หากแต่ผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบ เกษตรกร และผู้มีฐานะยากจน กลับเป็นผู้ซึ่งไม่สามารถเข้าสู่ระบบที่มีอยู่ได้ (ณัฐธิดา จุมปา และคณะ, ๒๕๕๓)

สภาวการณ์วิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งประชาชนชาวบ้าน แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทบทวนการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีอยู่ในสังคมไทย ซึ่งพบว่า ความเป็นเครือญาติ กอปรกับทุนทางสังคมต่างๆ ในชุมชน สามารถช่วยรองรับการแก้ปัญหาจากภายนอกได้เป็นอย่างดี ทำให้มีการรวมตัวกันฟื้นฟูระบบคุณค่าทุนทางสังคมที่มีอยู่มาช่วยเกื้อกูลกันในลักษณะของการจัดสวัสดิการชุมชนจากฐานทุนเดิมที่มีอยู่ของชุมชน เช่น การจัดสวัสดิการจากฐานกลุ่มออมทรัพย์ องค์กรการเงิน วิสาหกิจชุมชน กิจกรรมทางศาสนา และการจัดการทรัพยากร เป็นต้น หลังจากนั้นจึงได้พัฒนาเป็นโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน โดยกำหนดให้เกิดความร่วมมือหลายฝ่าย ทั้งองค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น ตั้งแต่การพัฒนาโครงการและการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นให้เครือข่ายสวัสดิการสังคมทุกระดับในพื้นที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนงาน และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ในส่วนของการดำเนินงานให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเข้มแข็งที่ยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน การยกระดับและการต่อยอดจากสวัสดิการสังคมโดยชุมชนที่กลุ่มองค์กรชุมชนดำเนินการอยู่บูรณาการกับงานพัฒนาอื่นๆ และได้นำไปสู่การจัดตั้งกองทุนสังคมโดยชุมชนระดับตำบลที่เน้นให้มีการสมทบงบประมาณจากสามฝ่าย ได้แก่ ทุนที่มาจากออมของสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้ ในรูปแบบออมทรัพย์เดิมหรือสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท การสมทบจากรัฐโดยผ่านช่องทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และการสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ณัฐธิดา จุมปา และคณะ, ๒๕๕๓) ยังผลให้เกิดระบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนขึ้นอย่างกว้างขวาง

สวัสดิการสังคมโดยชุมชน เป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการปฏิรูประบบสวัสดิการพื้นฐานของสังคมไทยให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขบนพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยที่ส่งเสริมให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลการดูแลซึ่งกันและกันในลักษณะของการร่วมทุกข์ร่วมสุข อันเป็นรากฐานดั้งเดิมของคนไทยมาตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน (ธงชัย ภูวนาถวิจิตร, ๒๕๕๘) ซึ่งมุ่งเน้นให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือและพึ่งตนเองให้ได้ในระยะยาว ด้วยรูปแบบความช่วยเหลือทั้งกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ และกำลังปัญญา ตามกำลังความสามารถของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน โดยใช้กระบวนการชุมชนเป็นส่วนหนุนเสริมในการร่วมกันดูแล ด้วยความเอื้ออาทรต่อกัน ยิ่งไปกว่านั้น สวัสดิการสังคมโดยชุมชน ยังเป็นการริเริ่ม

สร้างสรรค์ของชุมชนท้องถิ่นที่ร่วมกันสร้างระบบประกันความมั่นคงของชีวิตเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชุมชนท้องถิ่นและสังคม มุ่งฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นให้มีการอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุก พึ่งพาอาศัย และช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และคนกับวัฒนธรรม ตามหลักศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่น ตั้งแต่เกิดจนตาย (อินทิรา วิทยสมบุรณ์, ๒๕๕๓)

ในปัจจุบัน สวัสดิการสังคมโดยชุมชนเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ก.ส.ค.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการชุมชน เนื่องจากสามารถบริหารจัดการโดยชุมชนและพึ่งพาตนเองได้ โดยพิจารณางบประมาณสนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งและการบริหารกองทุนสวัสดิการสังคมโดยชุมชน ซึ่งใช้หลักการสวัสดิการ ๓ ขา ภายใต้การขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เป็นไปในลักษณะการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการที่มาจาก การสทบเงินกองทุนระหว่างชุมชน รัฐบาล และองค์กรปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมขึ้นมาขับเคลื่อนทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับชุมชน จนกระทั่งเกิดการกระจายตัวของกองทุนสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในทุกภูมิภาคกว่า ๗,๕๐๘ กองทุน ครอบคลุมหมู่บ้านที่เข้าร่วม ๕๑,๐๓๐ หมู่บ้าน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๖๙ และมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รองลงมาคือ ภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๑๖ รวมสมาชิกกองทุนกว่า ๓,๔๒๕,๘๘๘ คน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ๒๕๕๖) จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนเห็นว่า สวัสดิการสังคมโดยชุมชนเป็นประเด็นที่ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม การสงเคราะห์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตปกครอง รวมทั้งสนับสนุนและตอบสนองความต้องการของชุมชน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างตรงตามความต้องการและตรงตามปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น โดยกำหนดแนวนโยบายในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้วิสัยทัศน์ที่ว่า “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเป้าหมาย (กรมการส่งเสริมปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๙) นอกเหนือจากนั้น เครือข่ายองค์กรบริหารส่วนตำบลเจ็ดชัยยังเป็นพื้นที่เป้าหมายการขับเคลื่อนด้านสวัสดิการชุมชนของจังหวัดและรัฐบาลที่ต้องการสนับสนุนให้เกิดสวัสดิการถ้วนหน้าในอนาคต จึงมีความสำคัญทั้งในพื้นที่เป้าหมายและการศึกษาสถานภาพความพร้อมของชุมชนท้องถิ่นจากทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิมด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะความสัมพันธ์ของกลุ่มองค์กร ภูมิปัญญา องค์ความรู้ ค่านิยม ความเชื่อ และกระบวนการพึ่งพาซึ่งกันและกันรูปแบบต่างๆ อันจะเป็นปัจจัยหนุนเสริมกับรูปแบบการจัดสวัสดิการที่เป็นองค์รวมเชื่อมโยงกิจกรรมทุกอย่างและก่อให้เกิดสวัสดิการได้ทุกเรื่อง อันสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงของชุมชนฐานรากอย่างแท้จริง

ชุมชนท้องถิ่น เป็นพื้นที่ฐานรากของสังคม ทั้งยังเป็นหน่วยทางสังคมที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อปฏิรูปสังคม ทั้งนี้ ในปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น และลดบทบาทอำนาจจากส่วนกลางลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดท้องถิ่นดูแลตนเอง ซึ่งมีใช้การปฏิเสธอำนาจรัฐ

แต่เป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (อับดุลสุโก ดินอะ, ๒๕๕๕) ยิ่งไปกว่านั้น จากการประชุมสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติครั้งที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีมติรับรองเรื่อง ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง อันเป็นแนวทางในการใช้อำนาจของภาคประชาชนที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมของชุมชนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูประบอบประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางสังคม อีกทั้งยังเป็นแนวทางสำคัญในการการปรับโครงสร้างทางสังคมจากระดับล่างไปสู่ระดับบน และปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ๒๕๕๖) อันจะหนุนเสริมขบวนการชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน มีการจัดสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง หากแต่เป็นการรวมศูนย์การบริหารจัดการอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการให้ประชาชนพื้นที่บริหารจัดการสวัสดิการสังคมด้วยตนเอง เพื่อความยั่งยืนอย่างแท้จริงของชุมชน อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวยังขาดระบบและกลไกในการออกแบบการดำเนินงานทั้งด้านบริบท ปัจจัยนำเข้า การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล โดยดำเนินงานตามคณะทำงานและสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นหลัก ทำให้ขาดการทบทวน เป้าหมาย วิสัยทัศน์ และแผนการจัดการองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการสวัสดิการสังคม รวมถึงขาดการเสริมสร้างบุคลากรกองทุนสวัสดิการสังคม ยังผลให้กองทุนสวัสดิการสังคมขาดเป้าหมายร่วมในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม สมาชิกในชุมชนมีเป้าหมายในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมถึงการติดตามและประเมินผลอย่างมีส่วนร่วม ด้วยบริหารจัดการแบบกลุ่มย่อยของคณะกรรมการกองทุน ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้าน ส่งผลให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความไว้วางใจและความโปร่งใสในการดำเนินงาน หากแต่เมื่อคำนึงถึงจุดที่ควรพัฒนา พบว่า ปัจจุบันเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านของคณะกรรมการชุดเก่าและเกิดคณะกรรมการชุดใหม่เข้ามาบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านในแทบทุกหมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็นเพราะด้วยคณะกรรมการคนละกลุ่มคน ทำให้ไม่มีการประสานงานในด้านข้อมูลของกองทุน ส่งผลให้ชุมชนเกิดปัญหาที่สำคัญคือ การขาดช่วงของข้อมูล คณะกรรมการชุดใหม่แทบไม่มีข้อมูลเดิม ทำให้ตรวจสอบการบริหารจัดการในกองทุนได้ยาก (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐) ด้วยเหตุนี้ ตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน จึงเป็นพื้นที่ที่ควรศึกษาประเด็นการติดตามและประเมินผลการจัดสวัสดิการสังคมอย่างยิ่ง

การติดตามและประเมินผลอย่างกัลยาณมิตร (Amicable Evaluation) เป็นการประเมินที่มีรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการประเมินที่มีความยืดหยุ่น หลากหลาย สอดประสานกับบริบท ธรรมชาติ ประเภท และวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการพัฒนาที่เอื้อให้เกิดผลสำเร็จ มิใช่เป็นเพียงแค่การประเมินผลจากการดำเนินงานเทียบเคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาเท่านั้น ซึ่งการประเมินดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกันระหว่างผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนา ทีมพัฒนา ผู้เข้าร่วมโครงการ และทีมประเมิน อย่างไรก็ตามกรอบการประเมินความสำเร็จของโครงการตามแนวคิดนี้มองการประเมินผลเป็นการสะท้อนการเรียนรู้ระหว่างกัน ตามฐานคิดที่สำคัญทั้ง ๔ ประการ อันได้แก่ การยอมรับและเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การยอมรับและเคารพในความแตกต่างระหว่างบุคคล ความเชื่อเกี่ยวกับองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างสรรพสิ่ง และความเชื่อเกี่ยวกับการเรียนรู้ที่แท้จริงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใน

ตัวผู้เรียนรู้ ด้วยเหตุนี้ การติดตามและประเมินผลอย่างกัลยาณมิตร จึงมีความเหมาะสมกับการประเมินโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งในระดับบุคคล ชุมชน องค์กร และสังคม เพราะเป้าหมายสูงสุดของการประเมินผลอย่างกัลยาณมิตร คือ ผลการพัฒนาที่มีทั้งผลิตภาพ และความผาสุกของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการเหล่านั้น เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการติดตามและประเมินผลอย่างกัลยาณมิตรของการจัดสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการทางการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน เพื่อสานสร้างระบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนในเขตพื้นที่ดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น อันจักเป็นส่วนหนึ่งในการรองรับและให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่ชุมชนให้เกิดความผาสุกและมีคุณภาพชีวิตที่ดีท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วของสังคมไทย

### วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการจัดสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน
๒. เพื่อพัฒนารูปแบบการติดตามและประเมินผลอย่างกัลยาณมิตรของการจัดสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

### ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน

ขอบเขตด้านระยะเวลา

๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐

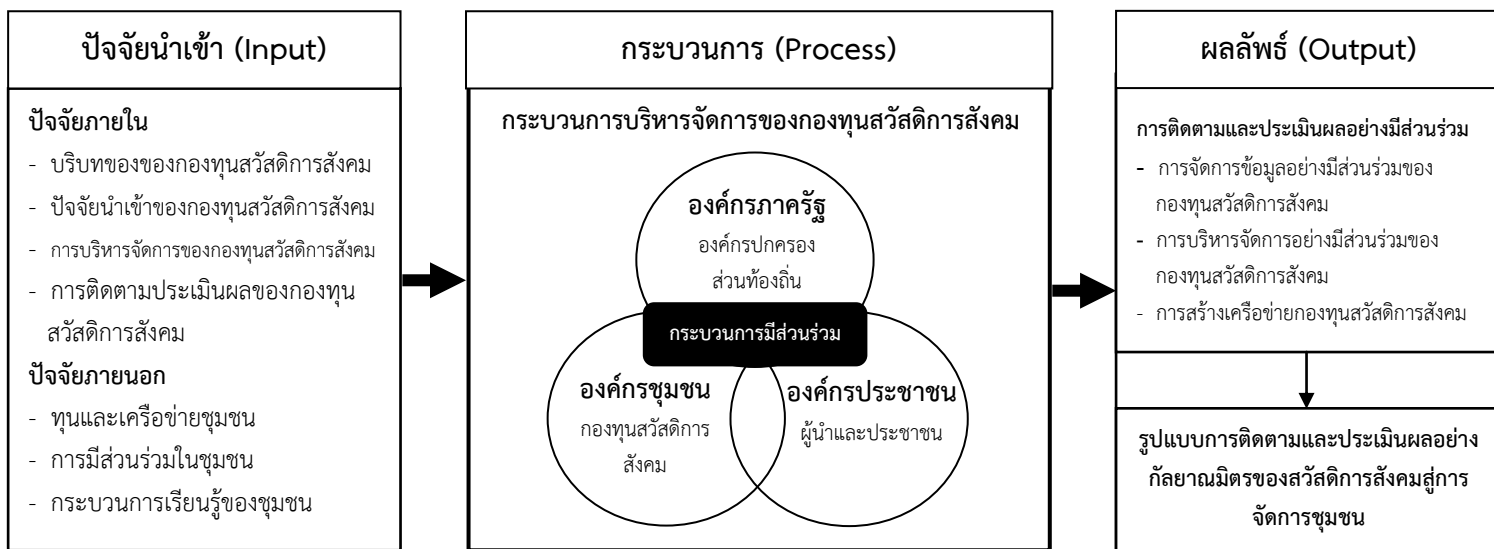
### ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เข้าใจการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการจัดสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน
๒. สามารถนำรูปแบบการติดตามและประเมินผลอย่างกัลยาณมิตรของสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลไชยวัฒนา อำเภอปัว จังหวัดน่าน ไปใช้ในชุมชนอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงกัน

### ผลกระทบของโครงการ

๑. การจัดการข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมของกองทุนสวัสดิการสังคม
๒. การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของกองทุนสวัสดิการสังคม
๓. การสร้างเครือข่ายกองทุนสวัสดิการสังคม
๔. นโยบายสาธารณะในประเด็นการจัดสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ ๑ กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง การติดตามและประเมินผลอย่างกัลยาณมิตร  
ของการจัดสวัสดิการสังคมสู่การจัดการชุมชน : กรณีศึกษาตำบลไผ่พัฒนา อำเภอป่า จังหัดน่าน