

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

สวัสดิการชุมชนภายใต้การบริหารจัดการของกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นกองทุนที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่ด้วยความสมัครใจที่ประสงค์จะดูแลซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความเอื้ออาทรต่อกัน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2559) สวัสดิการชุมชน” มีหลักการ แนวคิด แนวทางการทำงานเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง 8 ประการดังนี้¹ กองทุนสวัสดิการชุมชนตั้งอยู่บนหลัก “การพึ่งตนเอง” ของคนในชุมชนเนื่องจากชาวบ้านเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศที่เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการ ต่างจากเจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างเอกชน ที่มีระบบสวัสดิการรองรับ จึงมีแนวคิดที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการจัดสรรผลกำไรจากองค์กรการเงินชุมชนมาจัดเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิก หรือสะสมเงินร่วมกันเป็นกองทุนสวัสดิการเฉพาะอย่าง เช่น กองทุนฌาปนกิจ ฯลฯ ซึ่งจากฐานความคิดนี้ ในปี พ.ศ. 2547 ได้พัฒนาไปสู่การสะสมเงินเพียงคนละ 365 บาท/ปี เพื่อไปจัดเป็นสวัสดิการครบวงจรชีวิต จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน นี่คือนโยบายแห่งการพึ่งตนเอง เป็นแนวคิดที่มาจากภาคประชาชนเอง ในปี พ.ศ. 2553 ได้เป็นนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐสมทบเท่ากับที่ชาวบ้านสมทบ เพื่อให้กองทุนมีเงินทุนมากพอที่จะนำไปจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกได้ในจำนวนที่เหมาะสม² กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นกองทุนที่ประชาชนเป็นผู้คิด ผู้บริการจัดการ ผู้สมทบ และผู้รับประโยชน์เอง หรือพูดง่ายๆ ว่า “ประชาชนเป็นเจ้าของกองทุนสวัสดิการชุมชน” นั่นเอง ซึ่งความเป็นเจ้าของนี้เกิดจากการที่ประชาชนเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนไม่ว่ายากดีมีจนจ่ายเงินสมทบเท่าๆ กัน ชาวบ้านจึง “เป็นผู้ให้อย่างมีคุณค่า” เพราะเงินเพียงหนึ่งบาทต่อวัน/คน หากนำมารวมกันจะช่วยเหลือคนได้จำนวนมาก ช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ผู้ด้อยโอกาส และเพื่อนในตำบลให้ได้รับสวัสดิการเหมือนกับคนอื่นๆ ในสังคม นี่คือการให้อย่างมีคุณค่าอย่างแท้จริง ในขณะที่เมื่อได้รับสวัสดิการ ก็รับอย่างมีศักดิ์ศรีเพราะสวัสดิการที่รับก็เป็นเงินที่ตนเองร่วมสมทบด้วยเช่นกัน³ กองทุนสวัสดิการชุมชน ในความหมายของชาวบ้านมิได้จำกัดเฉพาะกองทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างกว่านั้น *ประการแรก* การที่คนในสังคมมีความเอื้ออาทรต่อกัน ช่วยเหลือกันไม่ทอดทิ้งไม่ทิ้งดูตาย นั้นเป็นสวัสดิการชุมชนที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้กองทุนสวัสดิการชุมชนจึงได้จัดสรรเงินจำนวนหนึ่งเพื่อช่วยเหลือสังคมในยามยาก เช่น ช่วยเหลือยามมีภัยพิบัติ ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส คนพิการ ให้เข้าถึงระบบสวัสดิการชุมชนเหมือนคนอื่นๆ ฯลฯ เป็นการเอื้ออาทรระหว่างคนกับคนประการที่สอง ชาวบ้านมีความเชื่อว่าคนกับธรรมชาติต้องอยู่คู่กัน เพราะในอดีตธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ ป่าไม้ แม่น้ำลำคลองที่อุดมสมบูรณ์ล้วนง่ายสวัสดิการในรูปแบบของการเป็นแหล่งอาหาร และอากาศที่บริสุทธิ์ให้กับทุกคนตลอดมา ดังนั้นกองทุนสวัสดิการชุมชนจึงเชื่อมโยงและจัดสรรเงินกองทุนให้เกิดการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเสมอมา เป็นการเอื้ออาทร และพึ่งพาต่อกันระหว่างคนกับธรรมชาติ⁴ กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นกองทุนที่ชาวบ้านเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริการจัดการใกล้ชิดเข้าใจปัญหาของชาวบ้านที่สุด ดังนั้นจึง

มีระบบการบริการจัดการที่คล่องตัว ทำให้ชาวบ้านได้รับสวัสดิการอย่างรวดเร็วทันใจ สมาชิกป่วยก็ไปถ่ายกันถึงโรงพยาบาล สมาชิกเสียชีวิตก็จ่ายให้ลูกหลานผู้รับประโยชน์กันถึงงานบำเพ็ญกุศลศพ และที่กองทุนประเภทอื่นไม่มี ก็คือจะรู้จักกันหมดว่าสมาชิกคนไหนกำลังเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือเรื่องอะไร ทำให้กองทุนสามารถให้ความช่วยเหลือสมาชิกได้อย่างทันการและตรงกับความต้องการของสมาชิก 5. กองทุนสวัสดิการชุมชน ช่วยลดภาระด้านงบประมาณให้กับรัฐบาลได้จำนวนมากเมื่อเทียบกับสวัสดิการอื่นๆ ที่รัฐจัดให้ประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการแบบให้เปล่าช่วยเหลือคนได้จำนวนไม่มากและต้องใช้งบประมาณแต่ละปีจำนวนมหาศาล แต่กองทุนสวัสดิการชุมชนรัฐเป็นเพียงผู้สมทบ จึงใช้งบประมาณไม่มากแต่ช่วยเหลือคนได้จำนวนมาก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีกองทุนสวัสดิการชุมชน 5,800 กองทุน มีเงินรวมกันกว่า 6 พันล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินของชาวบ้านถึง 64% ที่เหลือเป็นเงินสมทบจากรัฐบาล เงินสมทบจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และอื่นๆ 6. กองทุนสวัสดิการชุมชน ทำให้ชาวบ้านมีวินัยทางการเงินรู้คุณค่าและรู้จักประหยัดอดออมเพื่อส่งเงินสมทบเข้ากองทุนถึงแม้จะเป็นเงินเพียงเล็กน้อยสำหรับคนทั่วไป แต่เงินจำนวนเล็กน้อยนี้จะมีคุณค่าอย่างมากสำหรับตนเองและเพื่อนบ้านซึ่งมีผู้เปรียบเปรยว่า “เงินหมื่นบาทถ้าอยู่ที่เราก็มีค่าเพียงหมื่นบาทและช่วยเหลือได้เฉพาะตัวเราเองและครอบครัวเท่านั้น แต่เงินเพียงหนึ่งบาทที่สมทบเข้ากองทุนสวัสดิการ จะมีค่านับล้านบาท และมีค่ามีประโยชน์ต่อคนทั้งตำบล” 7. กองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถเชื่อมโยงภาคีพัฒนาต่างๆ ในตำบล ซึ่งมีเป้าหมายเหมือนกันให้มาร่วมกันทำงานไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะจัดสวัสดิการให้กับชุมชนอย่างทั่วถึงแต่ขาดงบประมาณ ก็สามารถจัดสรรงบประมาณบางส่วนเข้าร่วมสมทบได้ หรือเป็นโอกาสให้กับภาคธุรกิจเอกชนในท้องถิ่นที่ต้องการเข้ามาช่วยเหลือสังคมอย่างยั่งยืนก็สามารถเข้ามาทำงานร่วมกับกองทุนสวัสดิการชุมชนได้ซึ่งก็มีภาคธุรกิจเอกชนจำนวนมากเข้ามาสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน เช่น การสมทบของ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด กับกองทุนสวัสดิการตำบลที่วัง อ.ทุ่งสง จ.นครศรีธรรมราช การสมทบของกิจการโรงแรมต่างๆ ที่มีต่อกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลป่าตอง จ.ภูเก็ต เป็นต้น 8. ประการสุดท้ายก็คือ กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างชุมชนเข้มแข็ง ทั้งนี้เพราะชาวบ้านเป็นผู้คิด ผู้กำหนดระเบียบ โดยสร้างระบบบริหารเองทั้งหมด หรือพูดให้ตรงประเด็นก็คือ “ชาวบ้านเป็นเจ้าของกองทุนสวัสดิการชุมชน” ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งนั่นเอง

หลัก 8 ประการดังกล่าวข้างต้น ชาวบ้านใช้เวลาในการสังสมประสบการณ์ ความคิด อุดมการณ์ มายาวนานเป็นแนวทางแห่งการพึ่งตนเอง เพียงเพื่อให้ประชาชนคนธรรมดามีหลักประกันอันมั่นคงเหมือนกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม(สภาองค์กรชุมชน. www.Codi.or.th, 2559)

สวัสดิการชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการปฏิรูประบบสวัสดิการพื้นฐานของสังคมไทยให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข บนพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยที่ส่งเสริมให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูล การดูแลซึ่งกันและกันในลักษณะของการร่วมทุกข์และสุขร่วมกัน อันเป็นรากฐานดั้งเดิมของคนไทยมาตั้งแต่สมัยอดีตจนถึง

ปัจจุบัน ซึ่งลักษณะการจัดสวัสดิการส่วนใหญ่มาจากพื้นฐานปัจจัยสี่ โดยมีบ้านและวัดที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลสวัสดิการชุมชน เนื่องจากวัดเป็นศูนย์รวมใจของชุมชน โดยมุ่งเน้นให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือและพึ่งตนเองให้ได้ในระยะยาว ด้วยรูปแบบความช่วยเหลือทั้งกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ กำลังปัญญา ตามกำลังความสามารถของประชาชนสอดคล้องกับบริบทของชุมชน เนื่องจากแต่ละชุมชนของประเทศไทยมีลักษณะภูมิปัญญาและองค์ความรู้ รวมทั้งสภาพแวดล้อมของบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครองและทรัพยากรที่แตกต่างกัน(ธงชัย ภูวนาถวิจิตร) รูปแบบของสวัสดิการชุมชนนั้น ได้รับการพัฒนาขึ้นไปสู่การเป็นกองทุนลักษณะต่างๆในชุมชนซึ่งปรากฏชัดเจนในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ(พ.ศ.2540-2546) ซึ่งในขณะนั้นปราชญ์ชาวบ้าน แกนนำชุมชน และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สรุปบทเรียนร่วมกัน พบว่าแม้ประเทศจะประสบปัญหาจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ (International Monetary Fund: IMF) ด้วยความเป็นเครือข่าย ทุนทางสังคมด้านต่างๆในชุมชนแต่ละแห่งสามารถเป็นระบบคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ได้เป็นอย่างดี จึงนำไปสู่แนวคิดการจัดตั้งระบบสวัสดิการชุมชนจากฐานทุนด้านต่างๆ ขึ้นเช่น การจัดสวัสดิการจากฐานกลุ่มออมทรัพย์ องค์กรการเงินวิสาหกิจชุมชน กิจกรรมทางศาสนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปสู่แนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนในระดับตำบลที่มีการสมทบจากสามฝ่าย คือ (1) ทุนที่มาจากกรออมของสมาชิกในชุมชน ทั้งในรูปแบบการออมทรัพย์เดิม หรือสัจจะออมทรัพย์ลดรายจ่ายวันละบาท (2)การสมทบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) การสมทบจากภาครัฐโดยผ่านช่องทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เกิดเป็นกองทุนสวัสดิการชุมชนขึ้นอย่างกว้างขวาง

ตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย มีการจัดสวัสดิการสังคมแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคชุมชนที่เข้มแข็ง สะท้อนถึงกระบวนการจัดการตนเองของคนในชุมชน ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่า ยังขาดระบบและกลไกในการออกแบบการดำเนินงานทั้งด้านบริหาร ใช้จ่าย นำเข้า การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล โดยดำเนินงานตามคณะทำงานและสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นหลัก ทำให้ขาดการทบทวน เป้าหมาย วิสัยทัศน์ และแผนการจัดการองค์กรชุมชนเพื่อการจัดการสวัสดิการสังคม รวมถึงขาดการเสริมสร้างบุคลากรกองทุนสวัสดิการสังคม ยังผลให้กองทุนสวัสดิการสังคมทั้งสามส่วนขาดเป้าหมายร่วมในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม สมาชิกในชุมชนมีเป้าหมายในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมถึงการติดตามและประเมินผลอย่างมีส่วนร่วม ด้วยบริหารจัดการแบบกลุ่มย่อยของคณะกรรมการกองทุน ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้าน ส่งผลให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความไว้วางใจ และความโปร่งใสในการดำเนินงาน หากแต่เมื่อคำนึงถึงจุดที่ควรพัฒนา พบว่าในบางกองทุนยังมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นระบบ คณะกรรมการส่วนใหญ่อยู่ในวัยสูงอายุ ขาดระบบและกลไกในการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งการที่คณะกรรมการและสมาชิกต้องระดมทุนเข้ากองทุนเอง (นายกเทศมนตรี, 7กรกฎาคม 2560) ด้วยเหตุนี้ ตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย จึงเป็นพื้นที่ที่ควรศึกษาประเด็นการติดตามและประเมินผลการจัดสวัสดิการสังคมอย่างยิ่ง

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานกองทุนในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และคณะกรรมการมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตลอดสามารถบริหารจัดการกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านจำนวนสมาชิกกองทุน การบริการเงินปันผล และออกเงินกู้ ให้กับกลุ่มสมาชิก ในขณะที่เดียวกันหลังจากได้สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละกองทุนจึงพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับทุกกองทุน คือ การขาดวินัยในการชำระเงินกู้ยืมกองทุน คณะกรรมการจึงเร่งหาสาเหตุจึงพบว่า สมาชิกกองทุนส่วนใหญ่เป็นชาวเกษตรกรทำสวน ด้วยภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่และผลกระทบจากภัยธรรมชาติทำให้สมาชิกไม่สามารถชำระเงินกู้ได้ตรงเวลา คณะกรรมการฯ วิชาการแก้ไขปัญหาให้กับสมาชิกกองทุน

ดังนั้นกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งเป็นกองทุนที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของภาคประชาชนเอง ที่ต้องการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คนในชุมชนพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่หวังแต่รอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐนั้น จะดำเนินไปได้ด้วยความมั่นคง มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เป็นกองทุนที่มีศักยภาพ สามารถแก้ไขปัญหาของคนในชุมชนได้หรืออาจเป็นกองทุนที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ล้วนขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ และปัจจัยอื่นๆที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงกระบวนการในการดำเนินการของกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยมุ่งศึกษาถึงการดำเนินงานด้านบริหารจัดการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการจัดการของกองทุนสวัสดิการชุมชน ปัจจัยเชิงบวกและเชิงลบที่มีผลต่อการบริหารจัดการ โดยผลการศึกษาในครั้งนี้จะช่วยให้การพัฒนาการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ในการช่วยเป็นต้นแบบความสำเร็จให้แก่กองทุนอื่นนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากองทุนของตนเอง เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในชุมชน และสมาชิกกองทุนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการจัดการสวัสดิการสังคมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษา เทศบาลตำบลสันทรายงาม อำเภอกงเตง จังหวัดเชียงราย
2. เพื่อพัฒนาการจัดการสวัสดิการสังคมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษา เทศบาลตำบลสันทรายงาม อำเภอกงเตง จังหวัดเชียงราย

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่

เทศบาลตำบลสันทรายงาม อำเภอกงเตง จังหวัดเชียงราย

ขอบเขตด้านระยะเวลา

1 ตุลาคม 2559 - 30 กันยายน 2560

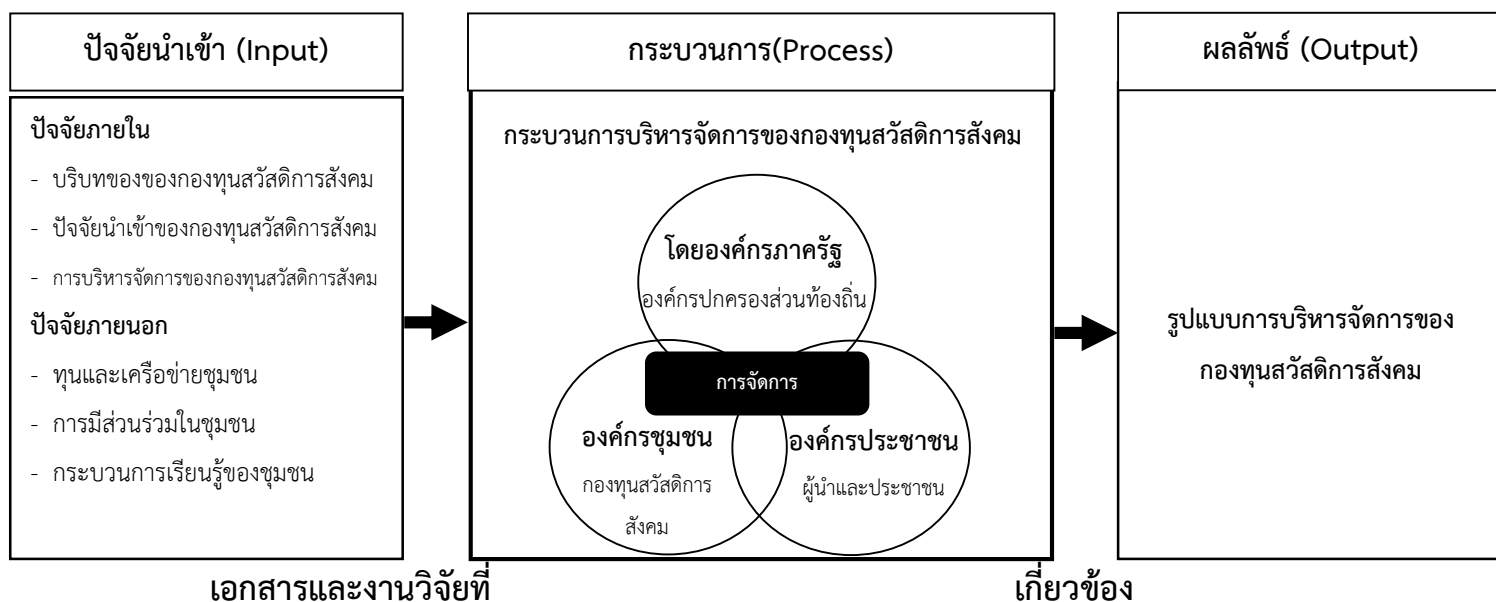
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1 กองทุนสวัสดิการชุมชนได้ข้อมูลการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งด้านปัจจัยเชิงบวกและเชิงลบเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนให้มีศักยภาพมากขึ้น

2 มีรูปแบบการบริหารจัดการสวัสดิการชุมชนและความเข้าใจในการบริหารจัดการกองทุนต่อคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการและสมาชิกกองทุนทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดีขึ้นที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากขึ้น

3 คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการสวัสดิการชุมชนโดยผ่านคู่มือปฏิบัติในการบริหารจัดการเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น

กรอบแนวคิดในการวิจัย



การศึกษาเรื่อง การจัดการสวัสดิการสังคมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษา เทศบาลตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ได้ทำการทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยต่างๆ ซึ่งครอบคลุมประเด็นศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการองค์กร

3. **สภาพการจัดการ** การจัดการสวัสดิการสังคมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน กรณีศึกษา

เทศบาลตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย