

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง รูปแบบการเชื่อมโยงเครือข่ายและเสริมสร้างศักยภาพของกลุ่มสวัสดิการชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเทศบาลตำบลสันทรายงาม เทศบาลตำบลเมืองราย จังหวัดเชียงราย องค์การบริหารส่วนตำบลปอเกลือเหนือ และองค์การบริหารส่วนตำบลไชยวัฒนา จังหวัดน่าน คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับเครือข่ายสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย

1. ความหมายของเครือข่าย
2. ความหมายของเครือข่ายสวัสดิการสังคม
3. รูปแบบเครือข่ายสวัสดิการ
4. บริบททางสังคมของกรณีศึกษาตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
5. องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนมีส่วนร่วม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ความหมายของเครือข่าย

Paul Starkey (1997) ให้ความหมายของ "เครือข่าย" ว่า คือ กลุ่มของคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกัน ในลักษณะที่บุคคลหรือองค์กรสมาชิกยังคงมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตน การสร้างเครือข่ายเป็นการทำให้บุคคลและองค์กรที่กระจัดกระจายได้ติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการร่วมมือกันด้วยความสมัครใจ อีกทั้งให้สมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์กันฉันท์เพื่อนที่ต่างก็มีความเป็นอิสระ มากกว่าสร้างการคับค้ำสมาคมแบบฟุ้งฟิง

The SAGE Dictionary of Sociology (2006 : 239 อ้างถึงใน นฤนันท์ สุริยมณี และคณะ, 2555 : 7) ให้นิยามว่า เครือข่ายทางสังคม หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม (Pattern of Social Relationship) ของปัจเจกชน (Individual) ซึ่งนักสังคมวิทยาถือว่าเป็นหน่วย วิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในการศึกษาและใช้วิธีศึกษาโดยการสังเกต (Observation) ก่อนจะเขียนออกมาเป็นแผนที่ปฏิสัมพันธ์ (Interaction Mapping)

Jeremy Boissevain (1974: 22 อ้างถึงใน นฤนันท์ สุริยมณีและคณะ, 2555 : 7) ให้นิยามของ เครือข่ายทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคล โดยมีการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน จากที่กล่าวมาในข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคม (Pattern of Social Relationship) ของปัจเจกบุคคล (Individual) กลุ่ม (Group) และองค์กร (Organization) ผ่านรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ทาง

สังคม (Social Interaction) ในรูปแบบต่างๆ เช่น กิจกรรม การสื่อสาร ความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัย การแลกเปลี่ยน การเรียนรู้ ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีโครงสร้างและรูปแบบที่หลากหลายตลอดจนมีเป้าหมายร่วมกัน

เสรี พงศ์พิศ (2546: 7) ให้นิยาม “เครือข่ายทางสังคม” ว่ามีอยู่ 2 ความหมายด้วยกัน นัยยะแรก หมายถึง ขบวนการทางสังคม อันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน โดยมี เป้าหมายร่วมกันดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยที่สมาชิกของเครือข่ายมีความอิสระ นัยยะที่สอง หมายถึง วัฒนธรรมองค์กรที่เปลี่ยนจากการจัดการแบบลำดับชั้นมาเป็นการสร้างเครือข่ายไม่เน้นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ แต่เน้นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ในแนวราบในองค์กร จนเกิดเป็นความร่วมมือเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีและทำงานแบบประสานพลัง

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2537 : 13) ให้ความหมายของ เครือข่ายทางสังคม หมายถึง การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหลวมของปัจเจก บุคคล กลุ่ม องค์กร หรือสถาบันซึ่งอาจอยู่ในพื้นที่ชุมชนเดียวกันหรือต่างชุมชนโดยการมาเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันนี้ ยังคงรักษาอัตลักษณ์และปรัชญาการทำงานของตนการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันนี้เป็นการเชื่อมโยงทางความคิดและเชื่อมโยงกิจกรรมตามความเหมาะสมภายใต้กฎเกณฑ์หรือเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งอาจมีทั้งการร่วมงานเฉพาะกิจหรือการขับเคลื่อนประสานประโยชน์ระยะยาวที่ขยายสมาชิกมากขึ้นจนพัฒนาขึ้นเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

ดังนั้น เครือข่ายทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความเชื่อมโยงกัน ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร โดยเฉพาะภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีทั้งการปฏิสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการ รูปแบบการปฏิสัมพันธ์มีโครงสร้างที่หลากหลาย แต่มีเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งมีทั้งการเชื่อมโยงเฉพาะกิจ และการขับเคลื่อนประสานระยะยาว เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

### ความหมายของเครือข่ายสวัสดิการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 นิยาม “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ อย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ” ต่อมาพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้นิยามองค์การสวัสดิการสังคมโดยเพิ่มองค์กรสวัสดิการชุมชนเข้ามาเป็นว่า “องค์การสวัสดิการสังคม” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรสวัสดิการชุมชน”

สวัสดิการชุมชนมิใช่เรื่องที่ทำไปเพื่อสร้างสวัสดิการภาพและไม่เน้นเรื่องตัวเงินแบบสงเคราะห์ แต่มุ่งสร้างความมั่นใจอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข จึงเป็นเรื่องที่ชาวชุมชนจะเป็นผู้ร่วมกันสร้างให้เป็นของชุมชนและเพื่อชาวชุมชนเอง ชุมชนจึงควรเป็นผู้จัดการเอง โดยรัฐหรือองค์กร

ภายนอกหนุนเสริมแบบเคียงบ่าเคียงไหล่ (ไม่ใช่สัมพันธ์กันแบบผู้ให้กับผู้รับ) ทั้งนี้การจัดสวัสดิการของชุมชนสามารถสอดแทรกไว้ได้ในทุกกิจกรรม ริเริ่มแล้วต่อยอดกันเรื่อยไป ภายใต้ความพร้อมและความเห็นชอบร่วมกันของชาวชุมชนเอง ผู้ที่ได้ประโยชน์จากสวัสดิการชุมชน ได้แก่ ทุกคนในชุมชนรวมทั้งคนในสังคม โดยผู้ด้อยโอกาสจะได้รับการช่วยเหลือให้มีโอกาสมีส่วนร่วมและสามารถเป็นผู้ให้และผู้รับอย่างมีศักดิ์ศรีผู้ที่อยู่ในภาวะปกติได้รับการป้องกันช่วยเหลือเกื้อกูล มีส่วนร่วมคิดร่วมทำ ส่วนผู้ที่มีความพร้อมทางการเงินจะได้รับความอบอุ่น น้ำใจไมตรีมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ทุนสนับสนุน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน))

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (2552) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า สวัสดิการชุมชนทันสมัยอาศัย “ทุนทางเศรษฐกิจ” เป็นปัจจัยนำเข้าสู่สำคัญที่ต่างจากสวัสดิการชุมชนพื้นบ้าน “ทุนทางเศรษฐกิจ” ประกอบด้วยทุนทางกายภาพ (เช่น เครื่องจักร เครื่องมือสมัยใหม่ อุปกรณ์โรงเรือน) และทุนที่เป็นตัวเงิน ประการที่สอง ผลของสวัสดิการชุมชนทันสมัยหรือสวัสดิการบนฐานการพัฒนาจะสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่สมาชิกผ่านกระบวนการสะสมทุนโดยการออมหรือการสร้างรายได้ ดังเช่น กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์กิจกรรมวิสาหกิจชุมชน ร้านค้าชุมชน เป็นต้น โดยการออมเพื่อสะสมเป็น กองทุนสวัสดิการอาจมาจากการลดรายจ่าย (เช่นกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท) หรือมาจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เช่น ผลกำไรที่กลุ่มได้รับจากการจัดบริการสินเชื่อ (กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์กลุ่มออมทรัพย์) กำไรจากกิจกรรมการผลิต (วิสาหกิจชุมชนหรือกรณีชุมชนอโคกไม่คิดค่าแรง) เงินสมทบ เงินหรืออุปกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เงินบริจาค เป็นต้น ซึ่งชัยวัฒน์ หน่อรัตน์ (2548) เรียกส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่อาจได้มาจากนอกหมู่บ้านเช่น “เงินโอน” จากลูกหลานชุมชนที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่ว่าเป็น “ส่วนเกินเทียม” และมีบทบาทในการสร้าง “สวัสดิการวงนอก” ที่แตกต่างจาก “วงใน” ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน

**แนวทางส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนากระบวนการสวัสดิการชุมชน** สวัสดิการชุมชนไม่สามารถเกิดได้โดยการให้ลอกเลียนแบบหรือโดยตั้งใจแต่เป็นสิ่งที่ต้องก่อเกิด จากเนื้อในของชุมชนตามความสอดคล้องเหมาะสมกับวิถีชีวิต การให้คุณค่าภูมิปัญญาและความเห็นพ้องร่วมกันของคนในท้องถิ่น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)) ดังนั้น การส่งเสริมสนับสนุน จึงควรเป็นไปดังนี้

1. ให้ความสำคัญโดยสนับสนุนงบประมาณตามความจำเป็น เริ่มจากสิ่งที่ชุมชนอยากทำส่งเสริมความเข้าใจความคิดอยากจะสร้างสวัสดิการของตนเองความเชื่อมั่นในความสามารถของชุมชน เข้าใจหลักการสำคัญ และค้นหาสิ่งที่เหมาะสมด้วยตนเอง โดยเห็นเงินเป็นเพียงเครื่องมือคิด แล้วลงมือทำจากกิจกรรมที่ 1 แล้วกิจกรรมที่ 2, 3, 4 จะตามมาเองโดยแต่ละพื้นที่ต้องประยุกต์อย่างเหมาะสม

2. ส่งเสริมพัฒนาด้านการจัดการโดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการที่ทำให้เพิ่มมูลค่าและการทำให้คนใช้เงินเป็นแทนการใช้เงินให้หมด รู้วิธีการหมุนเงินให้เพิ่มมูลค่าในท้องถิ่นสามารถต่อยอดจากสิ่งที่มีอยู่ได้โดยทุกเรื่องสู่ชุมชนได้ขยายสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้

3. ส่งเสริมชุมชนให้สร้างสถาบันการเงิน สร้างงานให้ชาวบ้าน และสร้างตลาดชุมชน โดยวางแผน กำหนดกิจกรรม และทำหลักสูตรให้เกิด 3 เรื่องนี้ในชุมชน คือ (1) สถาบันการเงินของชุมชน ถ้าชุมชนมีเงินของตนเอง จะทำอะไรก็สะดวกคล่องตัว (ถ้าไม่มีเงินทำอะไรไม่ได้สักอย่าง) (2) สร้างงานให้ชาวบ้านใช้เงื่อนไขทำให้คนเลี้ยงเปิดเลี้ยงไก่ปลูกผักมีอาหารกินเอง มีรายได้เพิ่มขึ้น (3) สร้างตลาดของชุมชนโดยชุมชนต้องดูแลจัดการเพื่อรักษาผลผลิตของชุมชน

4. สนับสนุนการพัฒนากระบวนการสวัสดิการชุมชนในพื้นที่นำร่อง โดยเฉพาะในจังหวัด สิ่งที่สามารถดำเนินการอยู่แล้ว (มีกิจกรรมมีคนทำงานด้านนี้อยู่แล้ว) แล้ววิจัยสร้างองค์ความรู้จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันในแนวคิดเพื่อต่อยอดขยายผล

5. หนุนเสริมผ่านกลไกการพัฒนาต่างๆ ที่มีอยู่โดยสอดคล้องแนวคิดและกิจกรรมจากสิ่งที่มีอยู่เดิม เช่น ผ่านกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน โดยส่งเสริมให้การออมเป็นสื่อ มีการกันเงินบางส่วน เป็นกองทุนสวัสดิการ นำดอกเบี้ยที่ได้ไปขยายผลต่อ หรือผ่านกลุ่มอาชีพโดยกันรายได้ส่วนหนึ่งไว้เป็นกองทุน หรือโดยการสร้างเงื่อนไขให้ใช้กองทุนหมู่บ้านเป็นโอกาสโดยเสริมแรงจูงใจ หากมีการบริหารจัดการดีสามารถทำให้กองทุนเพิ่มขึ้น ทางราชการควรสมทบให้อีกหนึ่งเท่าอย่างต่อเนื่อง

### รูปแบบของสวัสดิการสังคม

พรรณทิพย์ เพชรมาก (2554 : ) ได้ระบุถึงรูปแบบของสวัสดิการสังคม ซึ่งกรณีของสวัสดิการชุมชนนั้นก็มรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน ดังนี้

1. การบริการสังคม (Social services) เป็นบริการพื้นฐานที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนทั้งด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการบริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และด้านการบริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ตกอยู่ในภาวะเดือดร้อน ทุกข์ยาก ลำบาก และช่วยเหลือตนเองไม่ได้ให้เกิดสภาพการณ์ที่คลี่คลายและสามารถดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้

3. การประกันสังคม (Social insurance) เป็นมาตรการที่จัดขึ้นเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ไม่ไหวได้รับความเดือดร้อนเมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือรายได้บางส่วนให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี โดยลูกจ้างและนายจ้างจะต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางแล้วได้รับประโยชน์ทดแทนในเรื่องการรักษาพยาบาล อุบัติเหตุ และโรคร้ายจากการทำงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ว่างาน และชราภาพ

4. การช่วยเหลือเกื้อกูลและบริการสังคมทางเลือก (Alternative social welfare) นอกจากสวัสดิการสังคมทั้งสามรูปแบบที่กล่าวมาซึ่งมักเป็นการจัดตั้งให้โดยภาครัฐแล้ว ยังมีรูปแบบการช่วยเหลือเกื้อกูลและบริการสังคมทางเลือกที่จัดตั้งให้โดยภาคเอกชนและภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การประกันชีวิต การประกันภัย การเกื้อกูลชุมชน หรือสวัสดิการชุมชน ด้วยเหตุนี้ “สวัสดิการชุมชน” จึงเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของสวัสดิการสังคมในรูปแบบที่สี่

นอกจากนี้ยังอาจจำแนกรูปแบบของสวัสดิการชุมชนเป็นการเฉพาะโดยใช้ฐานทุนของชุมชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนก (กิติพัฒน์. 2550 :.....; วิชุลดา. 2550:.....; พรรณทิพย์. 2554:.....) ดังนี้

1. สวัสดิการฐานกลุ่มออมทรัพย์ เป็นการใช้กลุ่มออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสวัสดิการโดยเฉพาะ แล้วนำผลกำไรมาจัดเป็นสวัสดิการ

2. สวัสดิการฐานวิสาหกิจชุมชน เป็นการใช่วิสาหกิจชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อลดการพึ่งพาจากภายนอกและสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลผลิต แล้วนำผลกำไรมาจัดเป็นสวัสดิการ

3. สวัสดิการฐานทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการใช้จ่ายทรัพยากรของชุมชนมาจัดตั้งเป็นสวัสดิการความมั่นคงด้านอาหาร

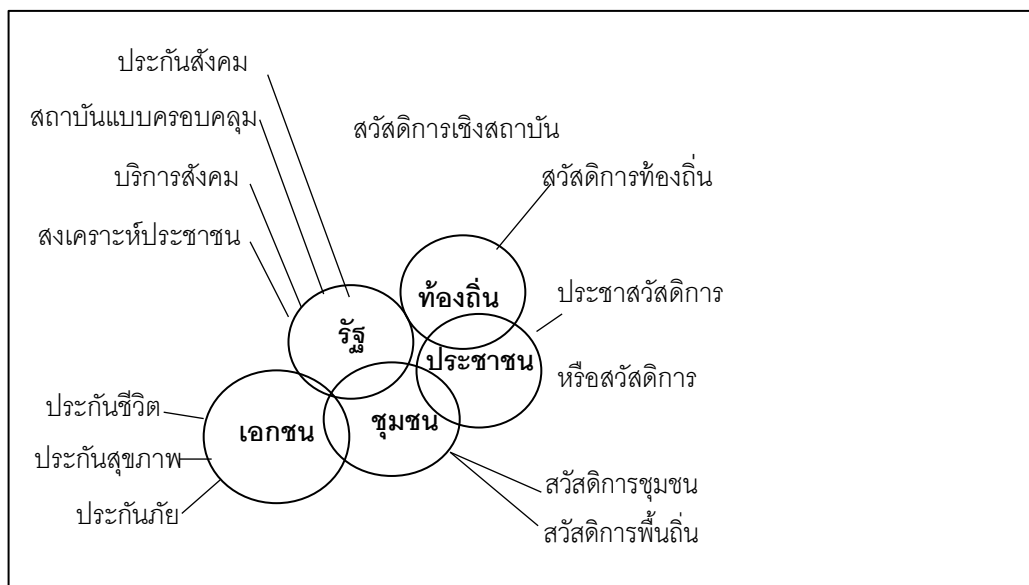
4. สวัสดิการฐานศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี เป็นการใช้จ่ายหลักคำสอนทางศาสนาหรือขนบของวัฒนธรรมและประเพณีมาจัดตั้งเป็นกองทุน แล้วนำผลกำไรมาจัดตั้งเป็นสวัสดิการ

5. สวัสดิการฐานชุมชนเมือง เป็นการใช้จ่ายกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนแออัดซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบและขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งสวัสดิการต่างๆ มาจัดตั้งเป็นสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยที่มั่นคงแล้วขยายกิจกรรมเป็นสวัสดิการด้านอื่นๆ ที่หลากหลายขึ้นทั้งที่เป็นกองทุนสวัสดิการโดยตรงและการจัดบ้านกลางสำหรับผู้สูงอายุหรือผู้พิการที่ไม่มีผู้เลี้ยงดู

6. สวัสดิการฐานผู้สูงอายุ เป็นการใช้จ่ายกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุจังหวัดละ 1 ล้านบาทมาจัดเป็นกองทุนหมุนเวียนให้ผู้สูงอายุหรือลูกหลานกู้ยืมไปลงทุน แล้วนำผลกำไรมาจัดตั้งเป็นสวัสดิการทำให้ผู้สูงอายุได้รับทั้งประโยชน์โดยตรงและประโยชน์โดยอ้อมในฐานะสมาชิกเครือข่าย

7. สวัสดิการฐานผู้ยากลำบาก เป็นการใช้จ่ายกองทุนของผู้ยากลำบากหรือกองทุนชุมชนโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (Social investment fund: SIF) มาจัดเป็นสวัสดิการทั้งที่เป็นการให้เปล่าและเป็นกองทุนหมุนเวียน สรุปได้ว่า การจัดสวัสดิการชุมชนโดยใช้ฐานทุนเดิมของชุมชนตามรูปแบบแรกถึงรูปแบบที่สี่ และการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีหน่วยงานเข้าไปสนับสนุนต่อยอดจากฐานทุนเดิมของชุมชนตามรูปแบบที่ห้าถึงรูปแบบที่เจ็ด ได้ทำให้เกิดการตื่นตัวในการจัดสวัสดิการชุมชนที่กว้างขวางขึ้น ส่งผลให้ผู้นำชุมชนต้องหารีร่วมกันที่จะทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนที่สามารถจัดสวัสดิการได้อย่างครอบคลุมทุกคนและทุกช่วงวัย โดยมีสวัสดิการเริ่มตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งยังเกิดแนวทางใหม่เพิ่มขึ้นจากฐานทุนเดิม

นอกจากนี้ ระพีพรรณ (2557) ยังได้ระบุถึง “รูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะ” (Welfare pluralism) ซึ่งใช้รูปแบบการให้บริการที่หลากหลายตามวิถีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และค่านิยมของคนในชุมชนโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐได้เข้ามาร่วมจัดบริการสังคมให้สอดคล้องกับความต้องการของประเด็นปัญหาพื้นที่ และกลุ่มมากขึ้น ทั้งยังเน้นการทำงานแบบบูรณาการตามความพร้อมและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ชุมชนท้องถิ่นสวัสดิการจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบสวัสดิการพหุลักษณะ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1



### แผนภาพที่ 1 รูปแบบสวัสดิการหลักเกณฑ์

ที่มา: ระพีพรรณ (2557: )

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งประเภท ได้ดังนี้

1. เครือข่ายเชิงพื้นที่ (area network) หมายถึง การรวมตัวของกลุ่ม องค์กร เครือข่าย ที่อาศัยพื้นที่ดำเนินการเป็นปัจจัยหลักในการทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการพัฒนาที่อาศัยกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นเป้าหมายนำทางและเป็นการพัฒนาแบบบูรณาการที่ไม่แยกส่วนต่างๆ ออกจากกัน โดยยึดเอาพื้นที่เป็นที่ตั้งแห่งความสำเร็จในการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายลักษณะและโครงสร้างของเครือข่ายเชิงพื้นที่ สามารถจัดได้หลายระดับตามพื้นที่และกิจกรรมที่เกิดขึ้น อาทิ

1.1 การแบ่งเครือข่ายตามระบบการปกครองของภาครัฐ เช่น

- เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ เช่น เครือข่ายประชาคม อ.แม่สอด จ.

ตาก

- เครือข่ายระดับจังหวัด เช่น เครือข่ายประชาคม จ.น่าน
- เครือข่ายระดับภูมิภาค เช่น เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ
- เครือข่ายระดับประเทศ เช่น เครือข่ายสมาพันธ์เกษตรกรแห่งประเทศไทย
- เครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศ เช่น เครือข่ายการพัฒนาของ UNDP เป็นต้น

1.2. การแบ่งพื้นที่ตามความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น

- เครือข่ายลุ่มน้ำปิง
- เครือข่ายอ่าวปัตตานี ฯลฯ

2. เครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม (issue network) หมายถึง เครือข่ายที่ใช้ประเด็นกิจกรรม หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยหลักในการรวมกลุ่มองค์กร โดยมองข้ามมิติในเชิงพื้นที่

มุ่งเน้นการจัดการในประเด็นกิจกรรมนั้นๆ อย่างจริงจัง และพัฒนาให้เกิดความร่วมมือกับภาคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องลักษณะและโครงสร้างของเครือข่ายเชิงประเด็นกิจกรรม สามารถแบ่งได้อย่างมากมายตามประเด็นกิจกรรม และความสนใจที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยไม่ยึดติดกับพื้นที่ดำเนินการ แต่ใช้หลักของกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นตัวกำหนดความเป็นเครือข่าย เช่น

- เครือข่ายป่าชุมชน
- เครือข่ายภูมิปัญญาชาวบ้าน
- เครือข่ายธนาคารหมู่บ้าน
- เครือข่ายผู้สูงอายุ
- เครือข่ายด้านคุ้มครองผู้บริโภค
- เครือข่ายสิ่งแวดล้อม
- เครือข่ายปฏิรูปการศึกษา
- เครือข่ายสิทธิมนุษยชน
- เครือข่ายสุขภาพ ฯลฯ

3. เครือข่ายแบ่งตามโครงสร้างหน้าที่ หมายถึง เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยอาศัยภารกิจ/กิจกรรม และการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเป็นแนวทางในการแบ่งเครือข่าย ซึ่งอาจแบ่งเป็นเครือข่ายภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน โดยเครือข่ายต่างๆ ดังกล่าวมุ่งเน้น การดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของหน่วยงาน หรือโครงสร้างหลักของกลุ่มผลประโยชน์ นั้นๆ ลักษณะและโครงสร้างของเครือข่ายประเภทนี้ สำหรับสังคมไทยอาจแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ได้ 4 ภาคส่วนใหญ่ๆ ได้แก่

1.1 เครือข่ายภาครัฐ เช่น เครือข่ายสถาบันการศึกษา เครือข่ายกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เครือข่ายองค์กรอิสระของภาครัฐ เช่น สถาบันพระปกเกล้า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

1.2 เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม สมาคมผู้ส่งออก เครือข่าย SME ฯลฯ

1.3 เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น เครือข่ายเพื่อนตะวันออก เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ เครือข่ายด้านแรงงานสวัสดิการสังคม เครือข่ายมูลนิธิ YMCA ฯลฯ

1.4 เครือข่ายภาคประชาชน เช่น เครือข่ายปราชญ์อีสาน เครือข่ายประมงพื้นบ้าน เครือข่ายสมัชชาคนจน เป็นต้น

### **บริบททางสังคมของตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย**

ตำบลสันทรายงาม เป็นดินแดนแห่งประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่แห่งหนึ่งประมาณหลายร้อยปี ทั้งนี้ จากหลักฐานทางโบราณสถานและโบราณวัตถุที่ปรากฏปัจจุบัน ได้แก่ บริเวณสำนักปฏิบัติธรรมวัดวังแอด บ้านพระเกิดคงคารา บริเวณวัดชาววา บริเวณฝายใหญ่ (ประมาณ พ.ศ. 2525 – 2530 มีรถไถไปไถจอมปลวกและพบพระพุทธรูปล้ำค่า) วัดหนองปลาขาว วัดน้อยหนองตม บริเวณวังสิม บ้านหนอง ซึ่งในระยะหลัง มีชาวบ้านแถบบ้านห้วยก้างและใกล้เคียงนำฝูงวัวควายมาเลี้ยง หลังจากที่พักดำเนินาเสร็จแล้ว จะพักบริเวณนี้จนกว่าจะถึงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวจึงจะนำฝูง

วัวควายกลับบ้านทำให้บริเวณนี้รกร้าง ไม่มีคนอาศัยอยู่ ชาวบ้านจึงเรียกบริเวณนี้ว่า ปางวัว ปางแดง และปางเคาะหลวง (บริเวณที่มีต้นไม้เคาะมาก)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 ได้มีชาวบ้านย้ายเข้ามาตั้งหลักแหล่งในบริเวณดังกล่าว เพื่อจับจองที่ดินทำมาหากิน โดยการนำของพ่ออ้อยตาคำ คำดี และเพื่อนบ้านอีก 15 ครอบครัว มาตั้งที่บริเวณใกล้วัดโพธิ์ทองในปัจจุบัน โดยเดิมที่เรียกว่า “บ้านท่าช่อง” เพราะมีแม่น้ำอิงไหลผ่านมาเป็นช่อง บริเวณแม่น้ำอิงดังกล่าวเป็นบริเวณที่มีหาดทรายสวยงาม ชาวบ้านจึงได้นำทรายจากแม่น้ำอิงไปใช้ประโยชน์มากมาย ชาวบ้านจึงได้เรียกหมู่บ้านนี้ใหม่ว่า “บ้านสันทรายงาม” จนกระทั่งปัจจุบัน

พื้นที่ของตำบลสันทรายงามแต่เดิมอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าสัก ป่าไผ่ ป่าบาง มีสัตว์ป่านานาชนิด เช่น ช้างป่า หมูป่า หมี ไก่ป่า นกนานาชนิด เป็นต้น เมื่อชาวบ้านได้เข้ามาจับจองบริเวณดังกล่าวได้แผ้วถาง บุกที่ดินเพื่อทำไร่ ทำนา ส่งผลให้สัตว์ป่าหมดไป ประชาชนได้อพยพเข้ามาเป็นจำนวนมากขึ้น เพราะที่ดินดังกล่าวมีดินที่อุดมสมบูรณ์ มีปลาชุกชุมมาก ที่ดินราคาถูก โดยได้ซื้อขายที่ดินเป็นป่าประมาณไร่ละ 50 – 100 บาทเท่านั้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2496 ชาวบ้านได้มีการจัดตั้งวัดขึ้นครั้งแรกที่วัดโพธิ์ทอง โดยมีพระอาจารย์ผล เป็นเจ้าอาวาส และในปี พ.ศ. 2500 ได้มีประชาชนจากจังหวัดกำแพงเพชรหลายครอบครัว เช่น พ่อมี พ่อกันยา พ่อปี อพยพมาตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บวกหัวช้าง (บวกหมายถึงแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น บวกควายนอน) ต่อมาเรียกว่าหนองหัวช้าง (บริเวณดังกล่าวในอดีตอาจมีช้างอาศัยอยู่เพราะเป็นแหล่งหนองน้ำและ ป่าไผ่ที่อุดมสมบูรณ์เป็นทางเดินผ่านของช้างป่า และช้างอาจเสียชีวิตบริเวณนี้ด้วย) ครอบครัวเหล่านี้ได้อยู่ได้ ไม่นานก็อพยพกลับบ้านเดิม

ต่อมาได้มีประชาชนจากภาคอีสาน เช่น ครอบครัวของพ่อมี อธิตั้ง และพ่อเม้า อัครภูมิ จากบ้านหว่าน จังหวัดร้อยเอ็ด พ่อเกา พ่อสอน จากบ้านวังยาว จังหวัดร้อยเอ็ด พ่อลา พิลา วุฒิ และครอบครัวอื่นๆ จากจังหวัดร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ และอุบลราชธานี เป็นต้น จนกระทั่งมีชาวบ้านนาตาล จากอำเภอ คันทโท จังหวัดกาฬสินธุ์ อพยพมาอยู่เป็นกลุ่มใหญ่ และเป็นกลุ่มสุดท้าย ได้อพยพครอบครัวมาตั้งรกรากอยู่บ้านสันทรายงาม ซื่อที่ดินจากคนเมืองที่จับจองมาก่อนในราคาที่เหมาะสม ประมาณไร่ละ 50 – 100 บาท แล้วบุกเบิกที่ดินเพื่อทำไร่ ทำนา เลี้ยงสัตว์ หาปูหาปลา เพื่อหาเลี้ยงชีพ บริเวณดังกล่าวนี้ปรากฏว่าเป็นแหล่งปลาที่ชุกชุมมากแห่งหนึ่ง ชาวบ้านได้หาปู หาปลาไปแลกข้าวกับหมู่บ้านอื่นๆ เพราะตอนนั้นชาวบ้านมีเงินทุนน้อย ข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักไม่ได้นำมาด้วย และที่ทำกินยังบุกเบิกได้ไม่มากพอ บางปีชาวบ้านได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ น้ำอิงเข้าท่วมไร่นาได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ทำให้ชาวบ้านบางส่วนได้อพยพกลับภาคอีสานเหมือนเดิม บางส่วนก็อพยพเข้ามาหมุนเวียนกันไป

เมื่อประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่จำนวนมากขึ้น จึงได้ขอจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน เรียกว่า “บ้านสันทรายงาม” ตั้งอยู่หมู่ที่ 6 ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยมีนายชมพู เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก

ต่อมาพ่อแดง ไชยลีนฟ้า ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และชักชวนให้ชาวบ้านร่วมกันตัดถนนจากหมู่บ้านไปที่ตัวอำเภอ (เพราะถนนเดิมเป็นทางเกวียน ทางเดินของวัวควาย ที่ใช้ติดต่อระหว่างอำเภอไปห้วยก้าง ซึ่งในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศฝรั่งเศสได้มาสัมปทานป่าไม้สักในเขตอำเภอเทิง โดยไปตั้งหมอนไม้ที่บ้านห้วยก้าง โดยใช้ช้างลากไม้ซุงจากบ้านห้วยก้างลงคลองคั่วะไปลงปากแม่น้ำอิงที่บ้านหนองบัว อำเภอเทิง จากแม่น้ำอิงไหลไปเชียงของลงแม่น้ำโขง)



ต่อมาพ่อใหญ่อ่ำ สารบรรณ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านสันทรายงาม หมู่ที่ 6 ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งร่วมกับชาวบ้านจัดตั้งโรงเรียนบ้านสันทรายงามขึ้น โดยมีนายทวี หน่อสุวรรณ เป็นครูใหญ่คนแรก

ในปี พ.ศ. 2523 พ่อใหญ่กันหา พิลาวุฒิ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านบ้านสันทรายงาม หมู่ที่ 6 ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย และได้ขอแยกหมู่บ้านชวา บ้านหนองสามัคคี แล้วขอแยกตัวออกมาเป็นตำบลใหม่ ชื่อว่าตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย มีพ่อใหญ่กันหา พิลาวุฒิ เป็นกำนันตำบลสันทรายงามคนแรกจนถึงปี พ.ศ. 2526 ได้เสียชีวิต

ในปี พ.ศ. 2526 นายประสาร ทิวาพัฒน์ ได้เป็นกำนันตำบลสันทรายงามคนต่อมา โดยพัฒนาหมู่บ้านโดยมีถนนลาดยางเชื่อมแต่ละหมู่บ้าน มีประปาในหมู่บ้าน มีไฟฟ้า จนถึงปี พ.ศ. 2541 ได้ลาออกจากทางราชการ จากนั้นในปี พ.ศ. 2542 นายจำลอง ชื่อสัตย์ ได้เป็นกำนันตำบลสันทรายงามคนต่อมา ได้พัฒนาหมู่บ้านตามลำดับ จนกระทั่งหมดวาระลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 นายภาณุ ยอดฟังเทียม ได้เป็นกำนันตำบลสันทรายงามคนต่อมา จนถึงปี พ.ศ. 2552 นายบุญหนัก สีมุ ได้เป็นกำนันตำบลสันทรายงามคนต่อมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2555 นายสว่าง เรืองบุญ ได้เป็นกำนันตำบลสันทรายงามคนต่อมาจวบจนปัจจุบัน

สำหรับสภาพพื้นที่ทั่วไป ตำบลสันทรายงามตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเทิงไปทางทิศเหนือ ระยะทางประมาณ 5 กิโลเมตร มีอาณาเขตดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลต้า อำเภอขุนตาล, ตำบลเม็งราย อำเภอพญาเม็งราย
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลเวียง อำเภอเทิง, ตำบลต้า อำเภอขุนตาล
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับตำบลจั่ว อำเภอเทิง, ตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลเวียง อำเภอเทิง

สภาพภูมิประเทศทั่วไปของตำบลสันทรายงาม เป็นพื้นที่ราบต่ำโดยมีแหล่งน้ำล้อมรอบ ซึ่งทางทิศตะวันออกและทิศใต้มีแม่น้ำอิง ทิศตะวันตกและทิศเหนือซึ่งเหมาะสำหรับทำนาและทำไร่ มีคลองคิ้วะ เส้นทางคมนาคมตามถนน รพช. ชร. 3039 (บ้านตั้งข้าว-บ้านหนองเสา) และถนน รพช. ชร. 11039 (บ้านหนองเสา-บ้านตั้งข้าว) เป็นเส้นทางสายหลัก อันมีแหล่งน้ำสำคัญประกอบด้วยหนองแช่ฟาก หนองชุมแสง หนองบัว แม่น้ำร่องคิ้วะ แม่น้ำอิง ห้วยเคียน และคลองส่งน้ำชลประทานที่ใช้ในการเกษตร

ส่วนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม อาชีพหลักของประชาชนในตำบลสันทรายงาม ประกอบด้วย การทำนา และทำสวน อาชีพเสริมคือ หัตถกรรม โดยการทอผ้าไหมมัดหมี่ด้วยวิถีชีวิตที่พึ่งการเกษตรเป็นหลัก ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างพอมีพอกิน พึ่งพาตนเอง และช่วยเหลือเพื่อนบ้านยามเดือดร้อน อันสะท้อนถึงความเกื้อกูลในตำบลสันทรายงามได้เป็นอย่างดี

ในตำบลสันทรายงาม แบ่งการปกครองออกเป็น 7 หมู่บ้าน อันได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านสันทรายมูล หมู่ที่ 2 บ้านสันทรายงาม หมู่ที่ 3 บ้านชวา หมู่ที่ 4 บ้านหนองสามัคคี หมู่ที่ 5 บ้านหนองบัว หมู่ที่ 6 บ้านสันทรายทอง และหมู่ที่ 7 บ้านใหม่สันทราย โดยมีจำนวนประชากรจำแนกตามรายหมู่บ้าน ดังตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนประชากรตำบลสันทรายงาม จำแนกตามหมู่บ้าน

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร			ชื่อผู้ใหญ่บ้าน	หลังคา เรือน
		ชาย	หญิง	รวม		
1	บ้านสันทรายมูล	334	352	686	นายสนั่น นามเมืองรักษ์	188
2	บ้านสันทรายงาม	432	419	851	นายทองสันต์ หันชัยเนาว์	313
3	บ้านขวา	467	469	936	นายทองอินทร์ สารจันทร์	290
4	บ้านหนองสามัคคี	120	116	236	นายสมร สีนินสิทธิ์	69
5	บ้านหนองบัว	217	209	426	นายบุญจันทร์ พุพาททอง	161
6	บ้านสันทรายทอง	301	318	619	นายสว่าง เรืองบุญ	164
7	บ้านใหม่สันทราย	235	210	445	นายบุญหนัก สีม	135
รวม		2,106	2,093	4,199		1,320

เมื่อพิจารณาถึงการจัดสวัสดิการสังคมในตำบลสันทรายงาม พบว่า มีกองทุนสวัสดิการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการรวมทั้งสิ้น 11 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มออมวันละบาท มีการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งตัวแทนทั้ง 7 หมู่บ้าน 2) กลุ่มออมทรัพย์ (บ้านหนองบัว) เป็นกลุ่มสวัสดิการชุมชน ซึ่งเกิดจากการแก้ไขปัญหาหนี้ระบบของคนในชุมชนเมื่อปี พ.ศ. 2546 3) กลุ่มร้านค้าชุมชน (บ้านหนองบัว) เป็นกลุ่มสวัสดิการชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการในการซื้อสินค้าของคนในชุมชน 4) กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลสันทรายงาม การได้มาซึ่งคณะกรรมการ เกิดจากการจัดประชุมสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลสันทรายงาม เพื่อคัดเลือกตัวแทนสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน และให้คณะกรรมการกองทุนประชุมเพื่อคัดเลือกประธาน และพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในเขตพื้นที่ จำนวน 2 คนเป็นคณะกรรมการ 5) กองทุนออมทรัพย์ ในหมู่ 5 และหมู่ 1 6) สวัสดิการญาติช่วยญาติ 7) สวัสดิการฌาปนกิจ 8) กองทุนประกันความเสี่ยง 9) กองทุนเพื่อนช่วยเพื่อน 10) กองทุนรวมเพื่อน และ 11) สวัสดิการรักแม่ ทั้งนี้ ในแต่ละกองทุนมีการเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ที่บ้านประธานกลุ่ม มีการประชุมประจำปี มีคณะกรรมการ และมีการเก็บเงินเป็นหมู่บ้าน

การกำเนิดกลุ่มสวัสดิการในตำบลสันทรายงาม เกิดจากการที่ผู้นำชุมชน (นายกเทศมนตรี) ได้ไปประชุมในที่ต่างๆ แล้วนำแนวคิดมาเสนอในที่ประชุมสภา เพื่อก่อตั้งกองทุนในตำบล หลักการสำคัญคือ ประชาชนจะเป็นผู้ดำเนินการในกองทุนเอง โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาล จะทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงาน

#### องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนมีส่วนร่วม

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย อาจกล่าวได้ว่าวัฏจักรชีวิต (Life Cycle) ของคนในสังคมแต่ละคน ต้องได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น

ต่อการดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพอนามัย บริการด้านการศึกษา บริการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งมีคำถามว่า ใครควรจะทำหน้าที่จัดระบบบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน และใครควรจะได้รับบริการบ้าง คนทุกคนในสังคมหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรจะได้รับ การดูแลก่อน ทำอย่างไรที่จะทำให้คนในสังคมหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรจะได้รับ การดูแลก่อน ทำอย่างไรที่จะทำให้คนในสังคมได้รับบริการสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง การกระจายบริการหรือทรัพยากรให้กับประชาชนที่มีลักษณะปัญหาหลากหลาย แตกต่างกันได้ รับบริการอย่างเป็นธรรม ประเด็นเหล่านี้ยังมีข้อโต้แย้งเป็นอย่างมากทั้งในด้านปรัชญา แนวคิด พัฒนาการของแต่ละสังคม และการประยุกต์ใช้ในลักษณะของนโยบาย แผนงานและกิจกรรม

ในอดีตการดูแลคุ้มครองสมาชิกของสังคมเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันครอบครัว ครอบครัวจึงเป็นสถาบันแรกที่สำคัญต่อการสร้างระบบความมั่นคงของมนุษย์และสังคม ระบบการดูแลสมาชิกในครอบครัวจึงขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวว่าเป็นอย่างไร แต่ถ้าครอบครัวใดไม่สามารถทำหน้าที่เบื้องต้นได้ ระบบสนับสนุนทางสังคมรองลงมาคือ ระบบเครือญาติ ระบบเพื่อนบ้าน ระบบชุมชนก็จะทำหน้าที่ให้การดูแลสงเคราะห์แบบชั่วคราว ในขณะที่องค์กรภาครัฐจะเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบเมื่อระบบสนับสนุนทางสังคมที่ใกล้ชิดตัวของบุคคลนั้นไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ หน้าที่สำคัญของรัฐอีกประการหนึ่งคือ การดูแลรับผิดชอบให้ประชาชนที่เดือดร้อนให้ได้รับบริการสังคมขั้นพื้นฐานหรือบริการสวัสดิการสังคมจากรัฐ ฉะนั้นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (Civil Right) ก็ควรจะได้รับบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตจากรัฐ รัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจโดยชอบธรรมมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน ในอดีตรัฐกับประชาชนได้สร้างพันธสัญญาร่วมกันที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามอัตภาพของตน ประชาชนส่วนใหญ่จึงมีความศรัทธา เชื่อถือต่ออำนาจรัฐว่าเป็นผู้ที่เหมาะสมต่อการจัดบริการสวัสดิการสังคมได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐในรูปของกฎหมายและพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศ งานสวัสดิการสังคมจึงขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสวัสดิการสังคมซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยเชื่อว่าควรปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่จัดระบบบริการสวัสดิการสังคม รัฐจะปล่อยให้ประชาชนรับผิดชอบดูแลสวัสดิการของตนเอง รัฐจะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลจัดสวัสดิการเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ และได้สร้างเครื่องมือทดสอบความจำเป็น (Means-test) ขึ้นมา โดยจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งมาให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้เกิดการกระจายบริการสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ขณะที่กลุ่มประเทศสังคมนิยมส่วนใหญ่เชื่อว่า รัฐควรมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม รัฐในฐานะผู้ปกครองจะไม่ปล่อยให้บริการสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล บริการของรัฐในลักษณะนี้คำนึงถึงความเสมอภาคของคนทุกคนในสังคมที่พึงได้รับบริการจากรัฐ เป็นต้น จากความเชื่อดังกล่าวจึงส่งผลให้งานสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศแตกต่างกัน

ปัจจุบันกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ทำให้กลุ่มประเทศสังคมนิยมส่วนหนึ่งล่มสลายไป สังคมโลกได้ก้าวเข้าสู่ระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย งานสวัสดิการสังคมที่ปรากฏในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ส่วนหนึ่งได้ประสบปัญหาาร่วมกันที่สำคัญคือรัฐไม่สามารถแบกรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างคาดการณ์ไม่ถึงกับบริการสวัสดิการสังคมต่างๆ โปรแกรมการจัดบริการในลักษณะการช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance) ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการที่แท้จริงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้ โดยเฉพาะการพัฒนาให้กลุ่มเป้าหมายสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว นอกจากนี้ยังมีข้อโต้แย้งของผู้บริหารประเทศส่วนหนึ่ง เชื่อว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเป็นกลุ่มคนเกียจคร้าน ไม่ยอมทำงานรอแต่รับบริการจากรัฐ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องทำงาน เสียภาษีให้รัฐ แต่รัฐต้องนำภาษีส่วนหนึ่งมาให้กับคนกลุ่มนี้ โดยแนวโน้มจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมักจะมีพึ่งพาบริการของรัฐในระยะยาว รัฐจึงต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบกับประชาชนกลุ่มนี้โดยไม่จำเป็น ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาในยุค 1990 เป็นต้นมา ได้ตัดทอนโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือสวัสดิการเด็กและครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดูเด็ก (The Aid to Families with Dependent Children – AFCD) แบบไม่มีที่สิ้นสุดได้ถูกยกเลิกไป จากนั้นปรับเป็นโปรแกรมบริการใหม่ที่ทำให้การช่วยเหลือแม่และเด็กในระยะเวลาจำกัด เน้นการพัฒนาศักยภาพของแม่ ส่งเสริมให้แม่มีงานทำและมีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงดูเด็กและให้ครอบครัวช่วยเหลือตนเองมากขึ้นแทนการเป็นผู้รอรับบริการจากรัฐอย่างเดียว การจัดบริการสวัสดิการสังคมในอนาคตจึงได้รับการวิพากษ์ให้มีการทบทวนบทบาทของรัฐ ประเภทและลักษณะบริการสวัสดิการสังคมที่เป็นอยู่อาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง สังคมไทยก็ประสบปัญหาในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งเป็นผลจากภาวะวิกฤตด้านเศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐไม่สามารถจัดบริการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (State Welfare) อีกต่อไป

การจัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและอนาคตได้ปรับตัวใหม่ในลักษณะของสวัสดิการ (Workfare) แทน ขณะเดียวกันรัฐจำเป็นต้องใช้นโยบายการจัดวางระบบโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ที่ครอบคลุมคนทุกคนในสังคมเพื่อเป็นมาตรการรองรับปัญหาการว่างงานในอนาคตเช่นกัน การจัดบริการสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมแบบสงเคราะห์เฉพาะหน้าเริ่มถูกจำกัดวงให้เล็กลง รัฐได้พยายามผลักดันระบบสวัสดิการสังคมในรูปแบบโครงการแบบหลักประกันแทน ควบคู่กับ การกระจายอำนาจลงมายังภาคท้องถิ่นและภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการสังคมมากขึ้น การจัดระบบสวัสดิการสังคมจึงไม่ใช่บทบาทของรัฐเพียงภาคเดียวเช่นที่ผ่านมา ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีการเคลื่อนไหวรวมกลุ่มและเรียกร้อง ผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการสังคมที่มีรูปแบบหลากหลายมากขึ้น โดยเริ่มจากความพร้อมของกลุ่มเล็กๆ ที่ตระหนักและเห็นความสำคัญของการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับกลุ่มของตนเองในลักษณะของกองทุนสวัสดิการชุมชน ที่อาศัยการระดมทุนตามศักยภาพของคนในชุมชนเป็นหลักด้วยรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนเป็นหลัก กระแสการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมไทยจึงขึ้นอยู่กับภาคส่วนต่างๆ มากกว่าการปล่อยให้รัฐทำหน้าที่ดูแลด้านสวัสดิการสังคมอีกต่อไป (ระพีพรรณ คำหอม, 2549)

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 (มาตรา 3)) ได้มีการให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า เป็นระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

นอกจากนี้ นักวิชาการทั้งต่างประเทศและในประเทศไทยได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” ไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการรับรู้ รวมถึงการให้คุณค่าแนวคิดที่แตกต่างกัน ในที่นี้ สามารถแบ่งออกตามลักษณะที่ใช้การนิยาม กล่าวคือ

**ประการแรก** ลักษณะของคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการกินดีหรืออยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งหมายถึงการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชนที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งในยามปกติและยามประสบปัญหา การให้ความช่วยเหลือมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นเงิน สิ่งของ การดูแลและการให้บริการ (Cashes, Kinds, Care and Services) โดยมีองค์ประกอบของกิจกรรมหลายด้าน เช่น การศึกษา สุขภาพและการสาธารณสุข การจัดหาที่อยู่อาศัย การจ้างงาน การมีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ และการบริการทางสังคม รวมถึงการมีระบบการประกันสังคม ทั้งนี้ ปัจจุบันยังคงใช้อยู่กับการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ภายใต้ภารกิจการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ป่วยเอดส์ นิยามนี้จึงให้ความสำคัญกับรูปแบบการจัดสวัสดิการพื้นฐานเป็นหลัก เช่น การช่วยเหลือเป็นเงินสงเคราะห์ เงินยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได (อายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 600 บาทต่อเดือน อายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 700 บาทต่อเดือน อายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 800 บาทต่อเดือน และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพ 1,000 บาทขึ้นไป เบี้ยยังชีพคนพิการและเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์และผู้ติดเชื้อเอชไอวี 500 บาทต่อเดือน เป็นต้น

**ประการที่สอง** ลักษณะสวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ (Aims) คือ สวัสดิการสังคมมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมในฐานะที่เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาสังคม ดังนั้น สวัสดิการสังคมยังอาจหมายถึงการกำหนดนโยบายสังคมโดยรัฐ ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 บริการ ได้แก่ บริการประกันสังคม (Social Insurance) บริการช่วยเหลือประชาชนหรือการประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันใช้เป็นการช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance or Social Assistance) และบริการทางสังคม (Social Services) อย่างไรก็ตาม สวัสดิการสังคมถือเป็นเป้าหมายสุดท้ายของนโยบายสังคมของรัฐที่ได้มีการดำเนินงานผ่านระบบการจัดบริการทางสังคมในลักษณะของแผนงานหรือโครงการ บริการและกิจกรรมทางสังคม สวัสดิการสังคมในความหมายนี้จึงเป็นเป้าหมายทางสังคมที่ผู้ปฏิบัติงานสวัสดิการสังคมคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นในสังคมเพื่อทำให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมที่ดีในสังคม

**ประการที่สาม** ลักษณะของโครงการ กิจกรรม หรือบริการ หมายถึงถึง โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐหรือสังคมจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่สามารถ

ช่วยตนเองได้ เพื่อป้องกันและจัดปัญหาสังคม หรือปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล กลุ่ม และชุมชน กิจกรรมดังกล่าวนี้ใช้บุคลากรนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย อาทิ แพทย์ พยาบาล นักกฎหมาย นักการศึกษา วิศวกร นักบริหาร นักสังคมสงเคราะห์ รวมถึงนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Paraprofessional) โดยครอบคลุมบริการ 3 รูปแบบ ได้แก่ การประกันสังคม (Social Insurance) การช่วยเหลือประชาชนหรือการช่วยเหลือทางสังคม (Public Assistance or Social Assistance) และการบริการทางสังคม (Social Services) โดยจัดบริการดังกล่าวในรูปของโครงการหรือกิจกรรมให้กับประชาชน และมีการทดสอบคุณสมบัติของผู้ที่ควรจะได้รับสวัสดิการของรัฐ

**ประการที่สี่** ลักษณะที่เป็นสถาบันทางสังคม เนื่องจากการจัดสวัสดิการสังคมเป็นการดำเนินงานตามนโยบายสังคมของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องมีระบบและกลไกการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมอย่างเป็นธรรม การจัดตั้งหน่วยงานสวัสดิการสังคมของรัฐเพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางสังคม การกระจายบริการไปยังกลุ่มเป้าหมายให้สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคม การกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของผู้รับสวัสดิการของรัฐ ซึ่งหากสถาบันสังคมเหล่านี้สามารถทำหน้าที่สร้างสวัสดิการที่ดีให้กับสมาชิกของตนเอง ก็จะนำไปสู่การมี “สังคมสวัสดิการ” (Welfare Society) เป็นสังคมที่มีการจัดระเบียบทางสังคมโดยใช้สถาบันทางสังคมต่างๆ ในสังคมให้ทำหน้าที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ของคนในสังคมที่ดี สำหรับในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2545 ได้ตั้งเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) การตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นมาเพราะรัฐเชื่อว่า รัฐต้องจัดองค์กรสังคมขึ้นมาทำหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมของไทยนั่นเอง หากพิจารณาจากผลงานสะท้อนให้เห็นว่าการตั้งองค์กรใหม่ของงานสวัสดิการสังคมไทยได้มีมิติที่กว้างไกลมาก เพราะมีการจัดตั้งหน่วยงานสวัสดิการสังคมใหม่ เช่น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เป็นต้น ซึ่งต่อมา ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่โดยตั้งหน่วยงานใหม่ เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุของไทยในอนาคต เป็นต้น แต่กลไกของสถาบันสังคมที่มีอยู่ของรัฐยังมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อย อีกทั้งยังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง

**ประการสุดท้าย** ลักษณะที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และความเท่าเทียมของคนทุกคนในสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ชีวิตของคนแต่ละคนที่จะต้องได้รับการสวัสดิการสังคม ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา การได้รับสารอาหารที่มีประโยชน์ การคลอดจากครรภ์มารดาอย่างปลอดภัย การได้รับวัคซีนตามวัย เมื่อเติบโตถึงวัยเรียนก็ได้รับการศึกษาจากรัฐ การได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เมื่อจบก็มีงานทำ มีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและสังคม เมื่อมีครอบครัวก็สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ บทความดังกล่าวได้กล่าวถึงบริการสังคมพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้กับสมาชิกทุกคนในสังคมมีสิทธิได้รับ ควรมีโอกาสเข้าถึงบริการดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน และสะท้อนสวัสดิการสังคมที่คนไทยพึงได้รับ จากรัฐ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550) (ประจักษ์ น้ำประสานไทย, 2558) ได้กำหนดขอบเขตการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทยไว้ในหมวด 1 แนวทางการจัดสวัสดิการสังคม ในมาตรา 3 และหมวด 1 แนวการจัดสวัสดิการสังคมในมาตรา 5 รวมทั้งสิ้น 7

มิติ อันได้แก่ 1) การศึกษา 2) สุขภาพอนามัย 3) ที่อยู่อาศัย 4) การทำงานและการมีรายได้ (การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ) 5) นันทนาการ 6) กระบวนการยุติธรรม และ 7) การบริการสังคม ซึ่งสามารถดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมได้ทั้งในลักษณะกว้างและลักษณะเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง มีรูปแบบดังต่อไปนี้

**การส่งเสริมการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม** โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรสวัสดิการสังคมของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน

**การสงเคราะห์** เป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้ากับกลุ่มเป้าหมายในงานสวัสดิการสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน บริการที่จัดให้ เช่น บริการบ้านพักเด็กและครอบครัวเป็นบริการสังคมขั้นพื้นฐาน บริการด้านปัจจัยสี่ บริการจัดหาที่พักอาศัย บริการการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ

**การคุ้มครอง** เป็นบริการการคุ้มครองสวัสดิภาพของกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการการดูแลทางสังคมทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นการจัดบริการที่เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายด้านสังคมที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิทางกฎหมายต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สิทธิการคุ้มครองเด็กในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 สิทธิการคุ้มครองผู้ถูกกระทำและผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำและผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นต้น

**การป้องกัน** เป็นบริการป้องกันปัญหาทางสังคมที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น การเฝ้าระวังทางสังคม การเตือนภัยทางสังคม การให้ความรู้ ความเข้าใจเพื่อป้องกันความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

**การแก้ไข** เป็นบริการที่จัดให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์ปัญหาต่างๆ เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การสูญเสียสมาชิกในครอบครัว เด็กและเยาวชน รวมถึงผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล เป็นต้น

**การบำบัดฟื้นฟู** เป็นบริการทางสังคมที่จัดให้กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพหรือสุขภาพจิตจากภาวะวิกฤต ภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการบำบัดฟื้นฟูเยียวยาทางจิตใจเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถปรับตัวและกลับคืนสู่สภาวะปกติที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ต่อไป

นอกจากการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบดังกล่าวแล้ว ยังมีการจัดสวัสดิการสังคมลักษณะเฉพาะเจาะจงเน้นเชิงระบบ ซึ่งจำกัดขอบเขตการจัดสาขาสวัสดิการโดยรวมโดยรัฐจะเลือกทำในขอบเขตสาขาการจัดสวัสดิการสังคมจาก 7 สาขา โดยเลือกทำในลักษณะของโครงการเฉพาะเพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ปัญหาที่จำเป็น โดยทั่วไปจะขึ้นกับนโยบายสังคมของรัฐบาลที่สนใจ เน้นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม หรือระบบการคุ้มครองทางสังคม การลงทุนในโครงการที่เอื้อสิทธิประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่ โครงการที่ทุกประเทศมีการดำเนินงานชัดเจน เช่น โครงการบริการประกันสังคม แต่อาจมีการจัดสิทธิประโยชน์ในขอบเขตที่แตกต่างกันตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ องค์กรประกอบของงาน

สวัสดิการสังคมในลักษณะที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง เพราะเกี่ยวข้องกับระบบการเงินการคลังของแต่ละประเทศที่จะจัดสรรผ่านโครงการต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดของบริการทั้ง 3 ประเภท ดังนี้

**บริการประกันสังคม (Social Insurance)** หมายถึง มาตรการหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนที่มีรายได้ประจำ ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเมื่อต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพเพื่อให้มีหลักประกันด้านการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

บริการประกันสังคม (Social Insurance) เป็นบริการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยใช้ระยะเวลาการผลักดันให้เกิดนโยบายหลักประกันสังคมที่จะทำให้เกิดการสร้างหลักประกันกับผู้ประกันตนในสถานประกอบการอยู่ยาวนานถึง 38 ปี (พ.ศ. 2495 – 2533) หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานประกันสังคม (ส.ป.ส.) กระทรวงแรงงาน กฎหมายดังกล่าวบังคับให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม การจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้างแต่ละคนเท่าๆ กัน โดยครอบคลุมให้ลูกจ้างได้สิทธิประโยชน์ทดแทนในระยะแรก 4 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกเวลาการทำงาน กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตรและกรณีเสียชีวิต ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 กองทุนประกันสังคมได้ขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ส่งผลให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเพิ่มอีกร้อยละ 2.0 และรัฐบาลสมทบเพิ่มร้อยละ 1.0 เงินสมทบที่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างนำส่งร้อยละ 3.5 ต่อเดือน ในปี 2546 รัฐบาลเห็นว่าเศรษฐกิจเริ่มที่จะฟื้นตัวจึงประกาศเพิ่มอัตราเงินสมทบ 2 กรณีหลังเป็นร้อยละ 3.0 รวมเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องนำส่งเป็นร้อยละ 4.5 ต่อเดือน จนกระทั่งวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 ได้ขยายครอบคลุมกรณีว่างงาน ทำให้มีการจัดเก็บเงินสมทบเพิ่มจากนายจ้างและลูกจ้างร้อยละ 0.5 และรัฐบาลสมทบเพิ่มอีกร้อยละ 0.25 รวมเงินสมทบของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต้องนำส่งร้อยละ 5.0 ต่อเดือน ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งบริการประกันสังคมครอบคลุมจำนวนผู้ประกันตนทั่วประเทศ 11.7 ล้านคน ในมาตรา 33 ผู้ประกันตนภาคบังคับซึ่งเป็นผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มาตรา 39 ผู้ประกันตนโดยสมัครใจซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่ได้ลาออกหรือสิ้นสุดการจ้างแต่ต้องการเป็นผู้ประกันตนต่อในระบบหลักประกันสังคม และมาตรา 40 ผู้ประกันตนโดยอิสระที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ประกันตนในมาตรา 33 และ 39 โดยจ่ายเงินสมทบ 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 จ่าย 100 บาท/เดือน (ผู้ประกันตนจ่าย 70 บาท รัฐสนับสนุน 30 บาท) ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย (เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย) กรณีพิการทุพพลภาพ (เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อพิการทุพพลภาพ) และกรณีเสียชีวิต (เงินค่าจัดการศพ)

ทางเลือกที่ 2 จ่าย 150 บาท/เดือน (ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท รัฐสนับสนุน 50 บาท) ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ 4 กรณี เพิ่มกรณีชราภาพ เงินบำเหน็จชราภาพ เงินออมกรณีชราภาพ (จากมาตรา 40 ประกันสังคม จาก [www.sso.go.th](http://www.sso.go.th) สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์



2557) และได้มีการขยายความคุ้มครองทางสังคมจากกองทุนประกันสังคมให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพอิสระ และกลุ่มที่รับจ้างทำงานตามบ้าน

**บริการการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)** เป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้ทุพพลภาพเดือดร้อน โดยฝ่ายผู้ให้บริการหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องมีการค้นหา สำนวจข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ได้รับบริการนั้นมีปัญหาความยากจนหรือเดือดร้อนจริง สมควรแก่การได้รับบริการช่วยเหลือ

บริการการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) มีการใช้คำนี้อยู่หลายคำ เช่น บริการประชาชนสงเคราะห์ การสงเคราะห์แบบให้เปล่า เป็นต้น หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการสังคม องค์กรภาคเอกชน เป็นต้น บริการในลักษณะนี้เป็นบริการหนึ่งที่รัฐให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โดยหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือจะมีการทดสอบความจำเป็น (Means-test) ก่อนให้การช่วยเหลือถือเป็นบริการทดแทนชั่วคราว เป็นการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้า (Relief) เช่น การให้เงิน (Cashes) การให้สิ่งของหรือเครื่องอุปโภคบริโภค (Kinds) การให้บริการอื่น ๆ ที่จำเป็น (Services) ได้แก่ บริการให้คำแนะนำปรึกษา บริการให้ความรู้ บริการฝึกอาชีพ บริการจัดหางาน บริการจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น บริการเหล่านี้ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดบริการสวัสดิการสังคม ทำให้เกิดการเข้าใจผิดต่อวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ว่าเป็นการช่วยเหลือสงเคราะห์เฉพาะหน้าเท่านั้น เมื่อผู้ใช้บริการได้รับการช่วยเหลือเบื้องต้นไปแล้ว นักสังคมสงเคราะห์จำเป็นต้องใช้วิธีการและกระบวนการทำงานต่อเนื่อง ร่วมกับผู้ใช้บริการเพื่อพัฒนาให้ผู้ใช้บริการได้จัดการกับปัญหาและพัฒนาตนเองและสังคมในระยะยาวได้

**บริการการบริการสังคม (Social Services)** หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบอย่างหนึ่งของรัฐบาลและเอกชนที่มีต่อประชาชนในการจัดสวัสดิการในการจัดสรรบริการ เพื่อสร้างเสริมชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิการของประชาชนด้วยจุดมุ่งหมายของการป้องกัน การบำบัดความเดือดร้อน การสร้างเสริมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตภาพ ทั้งนี้บริการสังคมจะแตกต่างจากบริการสาธารณสุขและสาธารณูปโภค (Public Services) ด้วยปัจจัยของการเป็นบริการที่มุ่งเน้นสวัสดิภาพของบุคคลมากกว่าการจัดสรรบริการทางกายภาพเพื่อชุมชนและโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

บริการการบริการสังคม (Social Services) ปัจจุบันนิยมใช้คำว่า บริการมนุษย์ (Human Services) ที่มีความหมายกว้างเกี่ยวข้องกับการจ้างงานในลักษณะต่าง ๆ ที่คำนึงถึงความปลอดภัย ความมั่นคงของมนุษย์ การคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของแรงงานในระบบและนอกระบบบริการสังคมจึงเป็นบริการที่รัฐหรือเอกชนที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดให้มีบริการสังคม ถือเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคชุมชน ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชนร่วมกับรัฐ เป็นการใช้งบกลางเข้ามาจัดการที่มุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุขตามอัตภาพ ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถเลือกใช้บริการได้ตามความต้องการของตนเอง เช่น บริการสุขภาพอนามัยของโรงพยาบาล

เอกชน บริการสถานพักฟื้นผู้ป่วย/ผู้สูงอายุ บริการการศึกษาของเอกชน บริการสถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน บริการศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น

ดังนั้น องค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะกว้าง 7 ด้านและองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมในลักษณะเฉพาะเจาะจง 3 ด้าน ขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ของนักสวัสดิการสังคมสำหรับในสังคมไทยนำมาใช้ทั้ง 2 ลักษณะ ทั้งด้านกว้างและด้านเฉพาะเจาะจง โดยทั่วไปแล้วสังคมไทยรู้จักบริการสวัสดิการสังคมในลักษณะแคบมากกว่าโดยบริการประกันสังคมถือเป็นบริการที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางสังคมให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่พัฒนาขยายความครอบคลุมและสิทธิประโยชน์ทดแทนมากขึ้น ขณะที่บริการสงเคราะห์ประชาชนยังคงเป็นบริการที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณการช่วยเหลือกับผู้เดือดร้อน เป็นต้น ปัจจุบันรัฐพยายามใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคมมากขึ้น

การจัดสวัสดิการสังคมของไทยในปัจจุบันได้คำนึงถึงหลักการที่สอดคล้องกับความเป็นสากลสำคัญ ได้แก่

**สิทธิมนุษยชน (Human Rights)** สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล เด็กและเยาวชน สตรี คนพิการทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้อง คุ้มครอง โดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ เช่น บริการการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี เป็น 15 ปี บริการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สิทธิของชุมชน เป็นต้น

**ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs)** ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐ บริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานถือเป็นบริการขั้นต่ำสุด (Minimum Needs) ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ และบริการสุขภาพอนามัย เป็นต้น รัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

**ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)** หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคมบริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา วัฒนธรรม หลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุม ครอบคลุมของบริการที่ประชาชนพึงจะได้รับ การเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกกีดกันออกไป นัยนี้ หมายถึง การจัดสรรความยุติธรรม (Distributive Justice) ให้กับคนในสังคมและถือเป็นประเด็นสำคัญที่บริการสวัสดิการสังคมจะละเลยมิได้

**การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation)** บริการสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วม

วางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้อง กับความต้องการของคนในสังคมมากน้อยเพียงใด

**ความโปร่งใส (Transparency)** หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้องความเหมาะสมของ โครงการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ให้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้ กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปาก เสียงและการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง เป็นต้น

**ความเสี่ยงทางสังคม (Social Risks)** สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกจากภาวะโลกร้อนส่งผลกระทบต่อ การเกิดภัยพิบัติที่รุนแรง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในระดับโลกได้ นำไปสู่สถานการณ์ความเสี่ยงทางสังคม เนื่องจากการเชื่อมโยงถึงกันของผู้คนในประเทศต่าง ๆ และการพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น ทั้งในด้านความสัมพันธ์ทางการค้า และห่วงโซ่อุปทาน กระแสการไหล การเงินระหว่างประเทศ การอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงาน การสื่อสารและเทคโนโลยี สารสนเทศ ทำให้กำแพงของการเกี่ยวข้องกันไร้พรมแดน และส่งผลกระทบระหว่างประเทศได้ง่าย เช่น ปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกัน การขาดแคลนปัจจัยการผลิต การว่างงาน การได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม ถูกเอารัด เอาเปรียบจากนายจ้าง แรงงานราคาถูก นโยบายสวัสดิการสังคมจึงต้องเพิ่มระบบการคุ้มครองทาง สังคมกับกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็ก สตรี คนยากจน คนพิการ และผู้สูงอายุที่ยากลำบาก หลักการข้อนี้ จึงคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและชุมชน จากการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดสวัสดิการสังคมของสังคมไทยในปัจจุบัน ควรพิจารณาถึงองค์ประกอบ บนฐาน 3 ฐานสำคัญ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2549) อันได้แก่

**ฐานทรัพยากรธรรมชาติ** ประชาชนจะเกิดภาวะการกินดีอยู่ดีได้ ถ้ามีดิน มีที่ทำกิน มีน้ำ อุดมสมบูรณ์ มีป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่ง เหล่านี้ได้โดยง่าย แต่ในปัจจุบันแรงกดดันภายใต้ระบบทุนนิยมทำให้การบริโภคและความต้องการมี มากขึ้นเรื่อยๆ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติจึงมีมากขึ้นด้วย ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีจำกัด ลดน้อยลงไป

**ฐานนวัตกรรมชุมชน** ในชุมชนแต่ละชุมชนมีประเพณีวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สะสม กันมา สิ่งเหล่านี้เมื่อนำมาใช้ก็ทำให้เกิดนวัตกรรมชุมชน และเกิดระบบการพึ่งพาอาศัย แต่ใน ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ไม่ได้ดำรงชีพอยู่ในชุมชนชนบทหรือชุมชนเกษตรกรรม นวัตกรรมชุมชนจึงไม่ สามารถนำไปใช้ในชุมชนอุตสาหกรรมและการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ฐานสิทธิพื้นฐานทางสังคม** ในประเทศทุนนิยมก้าวหน้าที่มีระบอบประชาธิปไตย มีความ โปร่งใส มีความยุติธรรมและความสมดุลของสังคม “สิทธิทางสวัสดิการ” เป็นนโยบายแห่งรัฐ เป็น กฎหมายแห่งรัฐ ไม่ได้เป็นเรื่องของนโยบายของพรรคการเมือง แต่เป็นสิทธิพื้นฐานและประชาชนก็ ร่วมกันปกป้องสิทธิพื้นฐานนี้ โดยสิทธิเหล่านี้จะเป็นจริงและสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อประชาชนตระหนักรู้ ทวงสิทธิ และปกป้องสิทธิสวัสดิการบนพื้นฐานของสิทธิจึงต้องอาศัยขบวนการประชาชน ภาค ประชาสังคมที่มีความรู้ความเข้าใจ และวางแผนสิทธิของตน สวัสดิการที่ได้จากสิทธิพื้นฐานทาง

สังคมจึงมีความสัมพันธ์กับการเมือง การเรียกร้องต่อรอง และการมีนโยบายสาธารณะแห่งรัฐด้านสวัสดิการ

อย่างไรก็ดี การจัดสวัสดิการสังคมของไทยได้พิจารณาถึงหลักการที่สอดคล้องกับหลักการสากล มากขึ้น กล่าวคือ ได้ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน ความต้องการขั้นพื้นฐาน ความเป็นธรรมทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใส (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2560) ดังต่อไปนี้

**สิทธิมนุษยชน** สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงสิทธิบุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ โดยเน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้อง และคุ้มครองมากขึ้น

**ความต้องการพื้นฐาน** โดยทั่วไปบริการพื้นฐานถือเป็นบริการขั้นต่ำสุดที่รัฐต้องให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เป็นต้น

**ความเป็นธรรมทางสังคม** บริการสวัสดิการสังคมที่ดีต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องตามกฎหมาย ความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติทางเพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา และวัฒนธรรม

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** บริการสวัสดิการสังคมต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เพราะสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ทุกคน ทุกกลุ่ม ทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคม

**ความโปร่งใส** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามาตรวจสอบถึงความถูกต้อง ความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ผู้ใช้บริการเป็นหลัก โดยต้องใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยในการจัดบริการสวัสดิการสังคม

จากหลักการจัดสวัสดิการสังคมข้างต้นนั้น สะท้อนให้เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาด้านต่างๆ หากประชาชนไม่มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของแล้ว การดำเนินกิจกรรมด้วยตนเองนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จจนเกิดความยั่งยืนได้ แต่หากประชาชนมีความเข้าใจในกระบวนการดำเนินการอย่างถ่องแท้ สามารถคาดหวังประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับตนเอง ครอบครัว และชุมชน ตลอดจนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอจนเกิดความตระหนักในปัญหา และหาทางปรับปรุงแก้ไขจนเกิดการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และสามารถดำเนินงานพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนให้เพิ่มขึ้น (ประเสริฐ เทพทะเล, 2554)

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนมีส่วนร่วม นั้น แตกต่างกันไปตามบริบททางสังคมของแต่ละชุมชน ซึ่งจากการทบทวนองค์ความรู้จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกออกเป็น 7 รูปแบบสำคัญ อันได้แก่

**การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน** คือ การที่ชุมชนมีการรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มองค์กรการเงินของชุมชนอยู่แล้ว โดยในช่วงเริ่มต้นนั้น องค์กรการเงินนี้มีการดำเนินกิจกรรมด้านการเงิน โดยให้สมาชิกเข้าร่วมกลุ่มเพื่อระดมเงินออม สมาชิกจะได้รับสิทธิในการกู้ยืมเงินจากกลุ่มภายใต้ระเบียบและข้อกำหนดของกลุ่ม เช่น การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ การกู้ยืมเงินเพื่อขยายกิจการ เป็นต้น โดยไม่มีการจัดสวัสดิการในด้านอื่นอีกนอกจากการให้บริการด้านการเงิน มีการทำ

หน้าที่เหมือนกับเป็นธนาคารหรือสหกรณ์การเงิน ตัวอย่างของกลุ่มองค์กรการเงินชุมชนประเภทนี้ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ต่อมากลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ เหล่านี้ได้เล็งเห็นว่าการให้สวัสดิการด้านการเงินเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาด้านเดียวเท่านั้น มิได้ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น จึงเกิดความคิดที่จะจัดสวัสดิการขึ้นโดยใช้องค์กรการเงินเป็นฐาน ใช้เงินที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการเพื่อสมาชิกในชุมชน ซึ่งข้อได้เปรียบขององค์กรสวัสดิการชุมชนที่ใช้กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนเป็นฐานก็คือ กลุ่มสามารถคิดค้นรูปแบบการจัดสวัสดิการของตนเองได้อย่างอิสระ ไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของแหล่งเงินทุน ทำให้ปลอดจากการควบคุมขององค์กรภายนอกเพราะใช้เงินของตนเองส่งผลให้การจัดสวัสดิการทำได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของชาวชุมชนได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างการจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนมีส่วนร่วมที่มีฐานจากองค์กรการเงินชุมชน ได้แก่ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตของครูชบ ยอดแก้ว กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เพื่อพัฒนาคุณธรรมครอบครัวชีวิตตามแนวทางของพระสุบิน ปณีโต และกลุ่ม ออมทรัพย์ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา เป็นต้น

**การจัดสวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน** เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการชุมชนที่มีต้นกำเนิดมาจากการที่ชาวชุมชนได้ใช้เวลาว่างในการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์นอกเหนือจากการประกอบอาชีพหลัก ซึ่งผลิตภัณฑ์นี้มีรากฐานมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมกันมาอย่างยาวนาน เช่น การทอผ้า การทอเสื่อ การทำเครื่องจักสาน และเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น ต่อมาเมื่อการทำไร่ไถนาซึ่งเป็นอาชีพหลัก ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการดำรงชีพได้ ชาวบ้านจึงได้นำการผลิตที่เป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมออกขายเพื่อหารายได้เสริม เริ่มจากการทำโดยปัจเจกชน จนกระทั่งมีการรวมตัวกันเนกลุ่มการผลิต การรวมตัวกันเพื่อผลิตสินค้าที่เรียกกันว่า เป็นสินค้าพื้นเมือง โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อให้กลุ่มสมาชิกสามารถขายสินค้าได้อย่างเป็นกิจจะลักษณะและมีรายได้แน่นอน การรวมกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จและยั่งยืน นำไปสู่ผลกำไรที่มากขึ้น เมื่อมีผลกำไรมากขึ้นก็มีเงินเหลือ จึงเกิดความคิดที่จะนำผลกำไรที่เหลือนั้นมาจัดเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกในกลุ่ม ดังตัวอย่างของการจัดสวัสดิการที่มาจากฐานการผลิตชุมชน ได้แก่ กลุ่มพรรณไม้อำเภอกะชวย จังหวัดร้อยเอ็ด และกลุ่มแพรวพรรณ (กลุ่มแม่หญิงทอผ้า) อำเภोजะนะ จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น

**การจัดสวัสดิการจากฐานความเชื่อและอุดมการณ์** เป็นการจัดสวัสดิการที่เกิดขึ้นเนื่องจากกลุ่มความเชื่อทางศาสนาได้มีการรวบรวมสมาชิกมาอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างสรรค์สังคมใหม่และมีแนวทางในการดำเนินชีวิตตามฐานอุดมการณ์ของตนเอง ซึ่งอุดมการณ์ดังกล่าวมักจะเป็นอุดมการณ์ทางศาสนา การจัดกิจกรรมด้านสวัสดิการกระทำขึ้นเพื่อให้สมาชิกสามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างพอเพียงและดำรงไว้ซึ่งอุดมการณ์ รวมถึงสานต่ออุดมการณ์นั้นได้ตามความเชื่อและศรัทธา กล่าวคือ ให้มีชีวิตอยู่ได้แต่มิได้เจาะจงให้เกิดการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิก ตัวอย่างของสวัสดิการประเภทนี้ได้แก่ กลุ่มชุมชนศรีษะอโศก จังหวัดศรีสะเกษ

**การจัดสวัสดิการจากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** คือ การจัดสวัสดิการที่ยึดคติดั้งเดิมที่ชาวบ้านต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพ เช่น การเก็บของป่า การล่าสัตว์ และการทำเกษตรแบบดั้งเดิม เป็นต้น โดยมีธรรมชาติป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งอาหารและปัจจัยในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ แหล่งอาหารตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ยังเป็นแหล่งสร้างรายได้และลดรายจ่ายให้กับชุมชนอีกด้วย ดังนั้น หากสิ่งแวดล้อมและ

ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายก็เท่ากับเป็นการทำลายวิถีชีวิตและแหล่งอาหารรวมถึงความอยู่รอดของชาวชุมชน ตัวอย่างการจัดสวัสดิการรูปแบบนี้ ได้แก่ กลุ่มชุมชน ศรีชะอโศก จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งทำการกสิกรรมไร้สารพิษ การขยายพันธุ์พืชสมุนไพรและการทำกิจกรรมวัดถุดิบบสมุนไพโร เป็นต้น

**การจัดสวัสดิการจากฐานชุมชนเมือง** เป็นการจัดสวัสดิการที่เกิดขึ้นในแหล่งชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ ที่ชาวชุมชนไม่มีสวัสดิการจากการทำงานเฉกเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ปัญหาพื้นฐานของชาวชุมชนแออัดส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาด้านที่อยู่อาศัย สวัสดิการจากฐานชุมชนเมืองจะมาเป็นรูปแบบของการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น เพื่อสุขอนามัยของชาวชุมชน เช่น การกำจัดขยะโดยการนำขยะที่เก็บและคัดแยกไปขายแล้วนำเงินมาเข้ากลุ่ม เพื่อออมไว้เป็นสวัสดิการ หรือการรวมกลุ่มกันจัดหาที่อยู่อาศัยถาวรของชุมชน เช่น ชุมชนบ้านมั่นคง เป็นต้น

**การจัดสวัสดิการผู้ยากลำบาก** เป็นการจัดสวัสดิการโดยผู้ที่ประสบปัญหาความยากลำบาก เป็นผู้จัดสวัสดิการของตนเองโดยการรวมกลุ่มกันและบริหารจัดการกันเอง ตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิก กากำหนดสิทธิและผลประโยชน์ที่สมาชิกพึงได้รับ รวมถึงการบริหารจัดการกองทุน สวัสดิการรูปแบบนี้เกิดจากการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (SIF) การจัดสวัสดิการโดยผู้ยากลำบากสามารถจัดได้หลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามสถานะและความต้องการของสมาชิก โดยรูปแบบแรก คือ การจัดในลักษณะกองทุนสงเคราะห์ที่มีเครือข่ายทำงานในเชิงสังคมสงเคราะห์อยู่แล้ว เช่น เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี คนพิการ เป็นต้น และรูปแบบต่อมาได้แก่ การจัดสวัสดิการในลักษณะของการจัดกองทุนสงเคราะห์ร่วมกับกองทุนหมุนเวียนเป็นการจัดกองทุนที่ซับซ้อนกันคือ กองทุนหมุนเวียนมักจะเป็นกองทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพ มีการให้สมาชิกกู้เงินเพื่อประกอบอาชีพหรือตั้งกลุ่มผลิตภัณฑ์เมื่อสมาชิกนำเงินมาชำระในรูปของเงินต้นและดอกเบี้ยทางกองทุนจะแยกดอกเบี้ยไปใส่ไว้ในกองทุนสงเคราะห์ เพื่อวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ยากลำบากที่ได้รับการคัดเลือกตามคุณสมบัติที่กองทุนกำหนด กองทุนสงเคราะห์นี้ไม่มีการหมุนเวียนเงินเหมือนกับกองทุนหมุนเวียนเมื่อมีการใช้จ่ายให้กับผู้ด้อยโอกาสก็จะไม่ได้รับคืนหมดแล้วหมดเลย รูปแบบการจัดสวัสดิการโดยผู้ยากลำบากรูปแบบสุดท้าย ได้แก่ การสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชน คือ มีการสมทบตามอัตราเงินกองทุนสวัสดิการออมทรัพย์ที่มีอยู่แล้วในอัตรา 1 : 1 โดยมีเงื่อนไขว่าใช้เฉพาะดอกผลที่เกิดขึ้น และผู้ยากลำบากที่ไม่ได้เป็นสมาชิกจะอยู่ในความรับผิดชอบของเครือข่าย ตัวอย่างของกองทุนสวัสดิการในลักษณะนี้ ได้แก่ ชมรมคนพิการ โครงการกองทุนหมุนเวียนชาวบ้านสงขลา เป็นต้น

**การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุ** เป็นการจัดสวัสดิการที่มีที่มาจากภาครัฐได้สนับสนุนงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งในรูปแบบของเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และกองทุนกั๊กยืมเพื่อการประกอบอาชีพผู้สูงอายุ กองทุนผู้สูงอายวมถึงกองทุนสนับสนุนกระบวนการจัดสวัสดิการโดยผู้สูงอายุ ซึ่งส่งผลให้ผู้สูงอายุมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย รวมตัวกันเป็นขบวนการผู้สูงอายุ สูดอกผลที่นำไปใช้ในการจัดสวัสดิการได้ ก่อให้เกิดภาพพจน์ใหม่ที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าของผู้สูงอายุที่ไม่เป็นภาระกบฏุกหลาน แต่เป็นแหล่งความรู้ประสบการณ์และทำหน้าที่ถ่ายทอดภูมิปัญญาสู่ชนรุ่นหลัง

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชน ยังต้องอาศัยแนวความคิดการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและ

วัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน ทั้งนี้ กระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเกิดจากปัญหาและความล้มเหลวในการดำเนินการพัฒนาในอดีต ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของคนภายนอกชุมชน ละเลยศักยภาพและความสามารถของคนในชุมชน อันนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงมีการทบทวนถึงประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้ได้ข้อสรุปว่าคนในท้องถิ่นควรจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายใน การพัฒนา โดยเฉพาะกระบวนการการมีส่วนร่วมน่าจะได้มีส่วนในการวิเคราะห์สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไขรวมทั้งการตัดสินใจและประเมินผลด้วยคนในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน ควรจะมีทิศทางเป็นไปในทางใดเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา วัฒนธรรม และค่านิยมที่แท้จริงของคนในชุมชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสวัสดิการสังคมนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การพิจารณาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การค้นหาสาเหตุแห่งปัญหา การค้นหา และพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ปัญหา

การดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา จนถึงการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหา และความต้องการด้วยตนเอง โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเริ่มคิด เริ่มทำ และเริ่มตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ถึงปัญหาและความต้องการตามบริบทชุมชนที่เป็นอยู่ อันเป็นการสร้างความรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหา และการเป็นเจ้าของความสำเร็จ เมื่อได้ผลลัพธ์ของปัญหานั้นได้รับการแก้ไขจนสำเร็จลุล่วง

ในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชนนั้น ควรเริ่มจากการสร้างศรัทธาหรือความเชื่อถือสำหรับคนในชุมชนผู้ที่จะดำเนินงานพัฒนาชุมชน จำเป็นต้องมีวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้อำนาจชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเกิดความเชื่อถือศรัทธา จากนั้นจึงก่อตั้งกลุ่มในชุมชน ซึ่งโดยปกติแล้วกลุ่มที่รู้จักรวมตัวกันได้ดีที่สุดได้แก่ ผู้ที่มีอาชีพระดับสูงและมักเป็นชนชั้นกลางมากกว่ากลุ่มที่มีฐานะยากจน ดังนั้น การจัดตั้งกลุ่มระยะแรกอาจต้องเน้นประชาชนที่มีฐานะต่ำกว่าก่อน และไม่ควรให้ไปกระทบกับกลุ่มอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในการตั้งกลุ่มเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นต้องมีเป้าหมายหลักได้แก่ 1) ตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกในกลุ่มโดยเฉพาะประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจและมีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วม 2) ต้องมีการกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวแก่สมาชิกในกลุ่มอย่างยุติธรรม 3) จัดให้มีกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการทำงานร่วมกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนหรือหาผลกำไรเพื่อให้สมาชิกรวมตัวกันอย่างมีระบบและต่อเนื่อง 4) มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกในท้องถิ่นให้มากขึ้นและขยายออกไปสู่ชุมชนใกล้เคียง และ 5) ให้มีการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มกับสถาบันอื่นในระดับสูงกว่าเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนมากขึ้น จากนั้นจัดระบบให้กลุ่มสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องการสร้างองค์กรในรูปแบบที่จะทำให้กลุ่มทำงานอย่างได้ผลมีการเชื่อมโยงเป้าหมายของกลุ่มให้สอดคล้องกับเป้าหมายของสมาชิก มีมาตรการในการเลือกผู้นำที่มีความสามารถ มีการประชุมปรึกษาหารือกัน โดยให้การศึกษาสมาชิกของกลุ่มเป็นระยะ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานร่วมกัน และมีการยอมรับสิ่งใหม่ๆ ไปปฏิบัติ

เพื่อให้เกิดผลดีสำหรับการประกอบอาชีพของสมาชิก และสิ่งสำคัญคือ การดำเนินงานต่างๆ ของกลุ่มต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่เพื่อให้โครงการเหล่านั้นแก้ปัญหาและสนองความต้องการของกลุ่มได้สมาชิกทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจให้มากที่สุด

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า ในการจัดสวัสดิการสังคม ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผลประโยชน์ ดังนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความตระหนักในความเป็นเจ้าของ การมีจิตสำนึกร่วม ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ และสามารถตอบสนองความต้องการของบุคคล จนเกิดความพึงพอใจในที่สุด

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2551) กล่าวว่า การจัดสวัสดิการชุมชนที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ทำอยู่ในเวลานี้ทำในรูปแบบของการประสานความร่วมมือกับภาครัฐ หน่วยงานราชการ องค์กรท้องถิ่น และประสานกับนโยบายภาครัฐด้านการดำเนินงาน กฎระเบียบ ข้อบังคับ และการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ในส่วนสวัสดิการชุมชนจะเน้นเรื่องของการสร้างคุณภาพชีวิต นำเงินมาออมร่วมกันเพื่อจะเป็นบ้านญาติให้กับชาวบ้าน ทั้งนี้การเรียนรู้การจัดการร่วมกัน รวมทั้งนโยบายเมื่อจัดสวัสดิการแล้วได้มากกว่า ทั้งเรื่องสติปัญญา วิถีชีวิตชุมชน ฯลฯ เพื่อนำไปสู่ความสันติสุขการสร้างวัฒนธรรมร่วมกัน ผู้ให้กับผู้รับต้องมีศักดิ์ศรีอย่างเท่าเทียมกัน

ทัชชวัฒน์ เหล่าสุวรรณ (2560) ศึกษารูปแบบและกระบวนการจัดสวัสดิการสังคมแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ตำบลวังแสง อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยพบว่า ในการร่วมติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดสวัสดิการสังคมแบบมีส่วนร่วม ได้มีการร่วมติดตามและประเมินผลผ่านเวทีการประชุมคณะกรรมการประจำเดือน และเวทีประชุมใหญ่สมาชิกเพื่อรับทราบการสรุปและรายงานผลของคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า การติดตามประเมินผลมีสองลักษณะ คือ การติดตามประเมินกองทุนผ่านเวทีการประชุมประจำเดือนของกรรมการ และการติดตามประเมินของสมาชิกผ่านเวทีการประชุมใหญ่ประจำปีเพื่อประเมินผลการดำเนินงานในรอบหนึ่งปี โดยในเวทีการประชุมประจำปี คณะกรรมการได้แจ้งผลการดำเนินงานในรอบปีให้สมาชิกได้รับทราบ เช่น จำนวนสมาชิก จำนวนเงินกองทุน จำนวนเงินที่จ่ายสวัสดิการให้กับสมาชิก รวมทั้งการหารือร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ที่ต้องขอความเห็นจากสมาชิก เช่น การปรับแก้ระเบียบข้อบังคับของกองทุน การปรับเปลี่ยน/ปรับเปลี่ยนประเภทสวัสดิการ การคัดเลือกคณะกรรมการชุดใหม่เมื่อชุดเดิมหมดวาระ เป็นต้น

ชานนท์ สุริยะฉันทนานนท์ และคณะ (2558) ทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงการแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของกองทุนสวัสดิการออมบุญวันละบาทเทศบาลตำบล บางยี่รงค์ อำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งพบว่า เงื่อนไขในการบริหารจัดการได้อย่างมีส่วนร่วม คือ การเสริมสร้างแนวคิดและกระบวนการทำงานให้แก่คณะกรรมการสมาชิก และคนในชุมชนรับทราบ โดยการจัดเวทีหรือพูดคุยอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ทราบกฎระเบียบ กระบวนการจัดสวัสดิการที่สอดคล้องกับคนในชุมชนบางยี่รงค์ ภายใต้อัตลักษณ์ผลดำเนินงาน ทั้งรายรับ รายจ่าย เงินสมทบ และการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกที่มีอยู่อย่างเหมาะสมกับบริบท



พื้นที่ อย่างไรก็ตาม แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของ กองทุนสวัสดิการออมบุญวันละบาทของเทศบาลตำบลบางยี่รงค์ ควรมี 4 ด้านคือ 1) การขยาย การเสริมสร้างแนวคิดในการออมบุญให้กับสมาชิกและคนในชุมชน 2) การจัดสวัสดิการให้กับกลุ่ม เด็กและเยาวชน ผู้พิการ คนที่ยังไม่ได้รับสวัสดิการเพื่อจูงใจให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก 3) การพัฒนา ศักยภาพคณะกรรมการโดยใช้กระบวนการทำงานอย่างมีส่วนร่วม และ 4) การสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางสื่อต่างๆ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบผลการดำเนินงานอย่างทั่วถึง

สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2557) ได้ทำการถอดบทเรียน การดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ประสบผลสำเร็จ กรณีศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล ยางคำ อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น และกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลตลาดเทศบาลเมือง มหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการกองทุนฯ มีการประเมินผล อย่างต่อเนื่องในทุกระดับ เช่น การประเมินการสมทบของสมาชิก การขยายสมาชิกของระดับกลุ่ม ตลอดจนประเมินการทำงานในทุกด้านของคณะกรรมการกองทุนฯ โดยกองทุนมีคณะกรรมการ ตรวจสอบที่เป็นอิสระ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบที่ เป็นกลางและเที่ยงธรรม รวมทั้งการประเมิน ในแต่ละระดับจะนำไปสู่การทำเวทีประชาคมอย่างเปิดเผย

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (2556) ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาสังคมเชิงบูรณาการโดยใช้กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็น ศูนย์กลาง ซึ่งพบว่า กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเครื่องจักรขององค์กรชุมชนระดับตำบล ซึ่งเกิดจากการ รวมกลุ่มกันของประชาชนจากหมู่บ้านต่างๆ ในตำบล โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อให้การดูแล ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตร่วมกันของคนในตำบล บนพื้นฐาน หลักคิดและอุดมการณ์ร่วมกันคือ การเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ ให้อย่างมีคุณค่าและรับอย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีรูปธรรมที่จะสะท้อนถึงความเป็นกองทุนของชุมชน เพื่อชุมชน ทั้งนี้ กลไกในการขับเคลื่อน กองทุนสวัสดิการชุมชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม สมาชิก และการประสานเชื่อมโยงกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ ร่วมมือกันในการจัดสวัสดิการให้มีความ หลากหลายที่สอดคล้องกับวิถีแห่งวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนมีฐานคิดที่สอดคล้องกับการจัดสวัสดิการแบบพหุ ลักษณะ ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันจัดระบบการดูแล ช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในสังคม ตามภารกิจ บทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยมีชุมชน เป็นศูนย์กลาง

วรพงศ์ วงศ์กระจ่าง (2554) ได้ทำการประเมินผลการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร พบว่า การดำเนินงานสวัสดิการ สังคมด้านเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุทั้ง 4 ด้านสำคัญ ได้แก่ ด้านบริบท หรือสิ่งแวดล้อม ด้านปัจจัย นำเข้า ด้านกระบวนการ และด้านผลิต ทั้งในภาพรวมทุกด้าน ( $\bar{x} = 3.84$ ) และจำแนกเป็นรายด้าน ( $\bar{x} = 3.85, 3.84, 3.82, 3.82$ ) อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน สวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสกลนคร โดยเฉพาะด้านความชัดเจนของ นโยบาย พบว่า ทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายสวัสดิการสังคม

บำเพ็ญ เขียวหวาน และคณะ (2550) ได้เสนอแนะแนวทางการบูรณาการสวัสดิการระดับตำบลไว้ดังนี้คือ 1) มีเวทีเครือข่ายระดับตำบลต่อเนื่อง 2) เร่งขยายเครือข่ายให้ครบทุกหมู่บ้านโดยสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกในชุมชน 3) สร้างทีมวิทยากรกระบวนการระดับตำบลเพื่อช่วยขยายพื้นที่ 4) รวบรวมจัดทำฐานข้อมูลหมู่บ้านที่เป็นปัจจุบันเสมอและใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนงานสวัสดิการชุมชน 5) ถอดบทเรียนและสรุปประสบการณ์ของแต่ละพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้และหนุนเสริมการทำงานของตำบลอื่นๆ

จากผลการศึกษาที่ผ่านมาสวัสดิการชุมชนทำให้ความสำคัญของรูปแบบการจัดการ การเชื่อมโยง สร้างเครือข่าย การบูรณาการของกลุ่มสวัสดิการชุมชนที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลในการหาแนวทางรูปแบบการเชื่อมโยงเครือข่ายและเสริมสร้างศักยภาพของกลุ่มสวัสดิการชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ช่วยให้เห็นศักยภาพ สภาพปัญหา สถานการณ์ของการจัดการสวัสดิการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคมโดยชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเครือข่าย โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สนับสนุนหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบมีส่วนร่วมของเครือข่ายสวัสดิการ

## แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 1. แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง (Strong community concept)

จากการวิฤทธิเศรษฐกิจของประเทศที่เริ่มขึ้นในปลายปี 2539 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ส่งผลกระทบต่อประชาชนชั้นและทุกภาคส่วนของสังคม ประเด็นเรื่อง ชุมชนเข้มแข็ง จึงได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเป็นอันมาก ในฐานะที่เป็น ทางเลือก ที่สำคัญของการพัฒนา เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นได้เพียงลำพังดั่งนั้นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางตามหลักปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยการเพิ่มศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็ง มีความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ความเข้มแข็งของชุมชนจึงเป็นฐานสำคัญในการลดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการสร้างกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนในอนาคต ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

### ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง

เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน จึงต้องเริ่มจากการใช้จุดแข็งในสังคม และทุนทางสังคมที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีการให้แนวคิดและความหมายของชุมชน และความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อเป็นแนวทางและการนำไปสู่การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารเกี่ยวข้องกันอย่างเป็นปกติต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการอยู่ในพื้นที่ร่วมกันหรือมีอาชีพร่วมกันหรือการประกอบกิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือการมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน (นายไพบุลย์ วัฒนศิริ

ธรรม) โดยความเป็นชุมชนอาจหมายถึงการที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการกระทำ มีการจัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน (ศ.นพ.ประเวศ วะสี)

จากความหมายข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ชุมชนมีความหมายมากกว่าการที่คนแต่ละคนมาอยู่ร่วมกัน แต่ได้สร้างความสัมพันธ์กันโดยมีหลักการ เงื่อนไข กติกา ซึ่งเราเรียกโดยรวมว่าระเบียบ บรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกัน ชุมชนจึงมีลักษณะเป็นองค์กรทางสังคมที่สามารถตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันของสมาชิก และสามารถช่วยให้สมาชิกสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ร่วมกันได้

ความเข้มแข็งของชุมชน จึงหมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ของเมืองหรือชนบท รวมตัวกันเป็น “องค์กรชุมชน” โดยมีการเรียนรู้ การจัดการและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชน แล้วถึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ภายในชุมชนตลอดจนมีผลกระทบต่อภายนอกชุมชนที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยจะเรียกชุมชนนี้ว่า กลุ่ม ชมรม สหกรณ์ บริษัท องค์กรชาวบ้าน เครือข่ายหรืออื่นๆ ที่มีความหมายแสดงถึงการร่วมมือช่วยเหลือกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และด้วยความเอื้ออาทรต่อชุมชนอื่น ๆ ในสังคมด้วย

ทั้งนี้ องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มหรือชมรมหรือสหกรณ์ หรือในชื่ออื่นใด โดยจะมีการจดทะเบียนตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม อันเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวด้วยความสมัครใจของประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์และอุดมคติร่วมกัน มีมิตรภาพและความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่องในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม มีผู้นำตามธรรมชาติเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกัน

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอาศัยอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยในแต่ละชุมชนจะมีการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในมิติต่าง ๆ เช่นมิติทางด้าน เศรษฐกิจมิติทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ มิติทางด้านสังคม และมิติทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั้น อาจพัฒนาความเข้มแข็งได้เพียงบางมิติเท่านั้น เนื่องจากเงื่อนไขและกระบวนการที่นำไปสู่ความเข้มแข็งในแต่ละมิติของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน

องค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็ง

จากการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คณะอนุกรมเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตภายใต้คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดกรอบองค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็งไว้ว่าจะต้องประกอบด้วย

1. บุคคลหลากหลายที่รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม
2. มีเป้าหมายร่วมกันและยึดโยงเกาะเกี่ยวกันด้วยประโยชน์สาธารณะและของสมาชิก
3. มีจิตสำนึกของการพึ่งตนเอง รักษาเอื้ออาทรต่อกัน และมีความรักที่ถ่องถื่น รักชุมชน
4. มีอิสระในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ
5. มีการระดมใช้ทรัพยากรในชุมชนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
6. มีการเรียนรู้ เชื่อมโยงกัน เป็นเครือข่ายและติดต่อสื่อสารกันหลายรูปแบบ
7. มีการจัดทำกิจกรรมที่เป็นสาธารณะของชุมชนอย่างต่อเนื่อง
8. มีการจัดการบริหารกลุ่มที่หลากหลายและเครือข่ายที่ดี

9. มีการเสริมสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่หลากหลายของชุมชนสืบทอดกันตลอดไป

### ลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชนที่มีความเข้มแข็งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้คือ

1. สมาชิกของชุมชนมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนและชุมชนที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง
2. สมาชิกของชุมชนพร้อมที่จะร่วมกันจัดการกับปัญหาของตนและชุมชน
3. มีกระบวนการของชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องจน เป็นวิถีของชุมชน ภายใต้การสนับสนุนของผู้นำองค์กรชุมชน ในลักษณะเปิดโอกาสให้กับสมาชิกทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมไปรงใส และพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ
4. สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชนกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมร่วมคิด ตัดสินใจ ดำเนินงาน ติดตามและประเมินผลการแก้ปัญหาและการพัฒนาของชุมชนผ่านกระบวนการชุมชน
5. สมาชิกชุมชนเกิดการเรียนรู้ผ่านการเข้าร่วมในกระบวนการของชุมชน
6. มีแผนของชุมชนที่ประกอบด้วยการพัฒนาทุก ๆ ด้านของชุมชน ที่มุ่งการพึ่งตนเอง เอื้อประโยชน์ต่อสมาชิกชุมชนทุกๆ คนและมุ่งหวังการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน
7. การพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นการพึ่งเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด ไม่ใช่การพึ่งพาตลอดไป
8. มีเครือข่ายความร่วมมือกับภาคีการพัฒนา อาจเป็นหมู่บ้านชุมชนอื่นๆ ท้องถิ่น ภาคราชการ องค์กรเอกชน นักธุรกิจ นักวิชาการ และอื่นๆ ในลักษณะของการมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

### เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อเป็นฐานรองรับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพร้อมกันทุกด้าน หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงภาคีการพัฒนาต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงต้องผนึกกำลังดำเนินการเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ด้วยการกระตุ้นและสร้างกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมให้ชุมชนร่วมกันคิด ร่วมกันทำและมีการเรียนรู้เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งนี้มีกิจกรรมหลักที่ดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่

1. การส่งเสริมกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต โดยพัฒนาศักยภาพให้คนในชุมชนรวมกลุ่มกันร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรักษาผลประโยชน์ของชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปรับวิถีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรภาครัฐจากการเป็นผู้สั่งการเป็นผู้สนับสนุนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง
2. การส่งเสริมกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะ “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมเรียนรู้” เพื่อส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยกระบวนการส่งเสริม

และสนับสนุนชุมชนได้มีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน การพัฒนาสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพของชุมชนการฟื้นฟูอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การค้นหาศักยภาพและการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำแผนความต้องการของชุมชน รวมทั้งการสร้างประชาคมภายในชุมชนและการสร้างเครือข่ายของชุมชน

### สรุปได้ว่า

การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอาศัยอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในแต่ละชุมชนจะมีการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในมิติต่างๆ ชุมชนเข้มแข็งจะต้องมีลักษณะ คือ 1) สมาชิกชุมชนมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนและชุมชน 2) สมาชิกของชุมชนพร้อมที่จะร่วมกันจัดการปัญหา 3) มีกระบวนการของชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง 4) สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการประเมินสถานการณ์ของชุมชน 5) สมาชิกชุมชนเกิดการเรียนรู้ผ่านการเข้าร่วมในกระบวนการ 6) มีแผนของชุมชนที่ประกอบด้วยการพัฒนาทุกๆ ด้านของชุมชน 7) การพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอก 8) มีเครือข่ายความร่วมมือกับภาคีการพัฒนา

## 2. แนวคิดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Concept of participatory management)

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) มีนักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้ความหมายในบริบทที่แตกต่างกันไว้หลายประการ ดังนี้

จันทราณี สงวนนาม (2545 : 69) ให้ความหมายว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทั้งด้านการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจและการปฏิบัติงานตลอดจนการประเมินผล

สมยศ นาวิการ (2545 : 1) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการของการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของพวกเขาในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้เข้ากับผู้ใต้บังคับบัญชาและต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การไม่ใช่เพียงแค่สัมผัสปัญหาหรือแสดงความห่วงใย

สมเดช สีแสง (2547 : 229) ได้สรุปความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการภายในขอบเขตหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารแบบใหม่ที่เรียกว่าการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Control หรือ TQC)

วันชัย โกลละสุต (2549) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลในองค์การหรือต่างองค์การได้ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมนั้น ๆ จะอยู่ในขั้นตอนใด ๆ ก็ตาม โดยขึ้นอยู่กับความรู้

ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละกระบวนการของการดำเนินการบริหาร เป็นเกณฑ์

ทำนอง ภูเก็ตพิมพ์ (2551) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อและความยึดมั่นของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กร อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกด้วย โดยการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Teamwork) ที่มีประสิทธิภาพ ในการพัฒนา เพราะทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์และอุทิศตนมากยิ่งขึ้น เพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) หมายถึง กระบวนการที่บุคคลได้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทั้งทางด้านการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การรับผิดชอบ การวางแผนการปฏิบัติงานตลอดจนการประเมินผล โดยใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการบริหารงานในองค์การ

### 3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Approach) และการบริหารเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) บุคคลที่เป็นผู้บุกเบิกแนวคิดนี้คือ แมรี พาร์คเกอร์ โพลเลต (Mary Parker Follet) โดยได้เขียนบทความชื่อ Dynamics Administration บรรยายให้ผู้บริหารแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์การด้วยวิธีการสร้างมนุษยสัมพันธ์และพยายามให้นายทุนคิดถึงคนงานบ้างไม่ใช่คิดแต่เรื่องเงินเพียงอย่างเดียว แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยเอลตัน เมโย (Elton Mayo) และเอฟ.เจ.โรธลิสเบอร์เกอร์ (F.J.Roethlisberger) แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ทั้งนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

เดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland 1961 : 100 – 112) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับสิ่งจูงใจของมนุษย์ในการทำงานให้เกิดผลสำเร็จ ทั้งในระดับบุคคลและระดับสังคม ผลของการศึกษาสรุปได้ว่าคนเรามีความต้องการอยู่ 3 ประการ คือ

1. ความต้องการสัมฤทธิ์ผล (need for achievement) เป็นความปรารถนาจะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี พยายามเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ มีความสบายใจเมื่อประสบความสำเร็จ มีความวิตกกังวลเมื่อประสบความสำเร็จ
2. ความต้องการความผูกพัน (need for affiliation) เป็นความต้องการการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ต้องการความเป็นมิตรและสัมพันธ์ภาพที่อบอุ่น
3. ความต้องการมีอำนาจบารมี (need for power) ได้แก่ความต้องการรับผิดชอบบุคคลอื่น ต้องการควบคุมและให้คนอื่นให้โทษแก่ผู้อื่นได้

โดยสาระสำคัญอีกประการของทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของเดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland) คือ ผู้ที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จต้องมีแรงจูงใจในด้านความต้องการสัมฤทธิ์ผล อยู่ในระดับสูงหรือกล่าวได้ว่าความสำเร็จของงานจะทำได้โดยการกระตุ้นความต้องการด้านสัมฤทธิ์ผล

เป็นสิ่งสำคัญ ถ้าแต่ละคนมีความต้องการด้านสัมฤทธิ์ผลสูงก็สามารถทำงานได้สำเร็จและช่วยให้งานของหน่วยงานสำเร็จไปด้วย

เรนซิส ไลเคิร์ต (Rensis Likert 1967 : 16 – 24) เสนอทฤษฎีการบริหารซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน 4 รูปแบบ และเรียกว่าการบริหาร 4 ระบบ (System 4) ประกอบด้วย

ระบบที่ 1 : เผด็จการ (System 1 : Exploitative Authoritative) เป็นการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เป็นการบริหารองค์การที่เน้นหน้าที่และโครงสร้างแบบอำนาจนิยมสูง

ระบบที่ 2 : เผด็จการแบบมีศีลป (System 2 : Benevolent Authoritative) เป็นการใช้อำนาจแบบเมตตา ใช้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นายจ้างต้องทำให้ลูกจ้างมีความเชื่อมั่น

ระบบที่ 3 : การปรึกษาหารือ (System 3 : Consultative) ระบบนี้เป็นการบริหารงานแบบมีความมั่นคง แต่ฝ่ายบริหารไม่มีความเชื่อมั่นและความไว้วางใจอย่างเต็มที่ในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา

ระบบที่ 4 : กลุ่มที่มีส่วนร่วม (System 4 : Participative Group) เป็นระบบการขยายขอบเขตความสัมพันธ์และความเป็นมิตรกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในระดับสูงจากการมีส่วนร่วมในการทำงานแบบกลุ่ม

อูทัย บุญประเสริฐ (2543 : 26 – 31) กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่ามีแนวความคิดพื้นฐาน ดังนี้

1. ความเชื่อเรื่องธรรมชาติมนุษย์ (Assumption about human nature) ตามแนวคิดของ แมค เกรเกอร์ (Mc Gregor) มี 2 แนวทาง คือ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ตามแนวคิดของทฤษฎี X เชื่อว่ามนุษย์ขี้เกียจและขาดความรับผิดชอบ ดังนั้นต้องใช้วิธีการบังคับหรือควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ส่วนทฤษฎี Y เชื่อว่ามนุษย์มีความขยัน ชอบทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสภาพการทำงานที่มีความเหมาะสม และคนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับก็จะมีควมรับผิดชอบมากขึ้น

2. ความคิดเกี่ยวกับความเป็นองค์การของโรงเรียน (Concept of School Organization) แนวความคิดของการบริหารปัจจุบันเชื่อว่า องค์การมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการบรรลุเป้าหมายหรือผลผลิตเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ต้องเป็นสถานที่สำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนาด้วย

3. ในด้านรูปแบบการตัดสินใจ (Decision Making Style) การตัดสินใจสั่งการในระดับสถานศึกษาควรมีลักษณะร่วมมือกันใช้อำนาจระหว่างครู ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนศิษย์เก่าเพื่อสะท้อนสภาพการณ์ปัจจุบัน ความต้องการในอนาคต ซึ่งจะต้องระดมสติปัญญาและแนวคิดให้สมาชิกได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาให้บริหารโรงเรียนได้สำเร็จ อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกร่วมกันกับโรงเรียนด้วย

4. แบบภาวะผู้นำ (Leadership Style) ตามทฤษฎีของ Sergiovanni ได้จัดระดับภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ 5 ระดับ คือ ภาวะผู้นำด้านเทคนิค ภาวะผู้นำด้านมนุษย ภาวะผู้นำทางการศึกษา ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ และภาวะผู้นำทางวัฒนธรรม

5. กลยุทธ์การใช้อำนาจ (Use of Power) ในการบริหารโดยทั่วไปมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ แต่ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ (Source of Power) ของ French และ Raven นั้นได้แบ่งที่มาของอำนาจพื้นฐานเป็น 5 แบบ ได้แก่ อำนาจจากการให้รางวัล อำนาจจากการบังคับ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจจากการอ้างอิง และอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ

6. ทักษะเฉพาะในการบริหาร (Management Skills) ทักษะการบริหารแบบใหม่ ๆ ที่ได้รับการพัฒนาและนำมาใช้ในองค์กร เช่น การใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจ ใช้ทักษะการแก้ไขความขัดแย้ง ใช้กลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร เป็นต้น

7. การใช้ทรัพยากร (Use of Resources) สถาบันการศึกษามีอำนาจในการใช้และบริหารทรัพยากรด้วยตนเองมากขึ้น ทำให้สถานศึกษาได้บริหารงานตามสถานการณ์ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณ เวลาในการควบคุมและตรวจสอบ

โดยสรุปแล้ว การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีแนวคิดพื้นฐานมาจากความเชื่อเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความต้องการพื้นฐาน ความคิดเกี่ยวกับความเป็นองค์กรของโรงเรียน รูปแบบของการตัดสินใจ การสร้างแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ แบบภาวะผู้นำ กลยุทธ์ในการใช้อำนาจ ทักษะเฉพาะในการบริหารตามทฤษฎีการบริหาร ตลอดจนความมีอิสระในการใช้และบริหารทรัพยากรด้วยตนเอง

### องค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สวอนสเบิร์ก (Swanaburg 1996 : 391 – 394) แบ่งองค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การไว้วางใจกัน (Trust) ซึ่งเป็นปรัชญาพื้นฐานของการมีส่วนร่วม
2. ความยึดมั่นผูกพัน (Commitment)
3. การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Goals and objectives)
4. ความเป็นอิสระต่อความรับผิดชอบในงาน (Autonomy)

ไลเคิร์ท (Likert 1961 : 223) ได้แสดงให้เห็นสาระสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชารับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา
2. ผู้บังคับบัญชากระตุ้นจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน
3. ระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรมีความคล่องตัวเป็นไปโดยอิสระ
4. ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีปฏิริยาโต้ตอบกันอย่างเปิดเผยและโดยกว้างขวางเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์กร การปฏิบัติงานและกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์กร
5. การตัดสินใจต่าง ๆ กระทำโดยกลุ่มในทุกระดับขององค์กร เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
6. การควบคุมงานมีลักษณะกระจายไปในหมู่ผู้ร่วมงานให้มีการควบคุมกันเองและเน้นในเรื่องการแก้ปัญหาเป็นหลัก



7. ผู้บังคับบัญชาเห็นความสำคัญของการพัฒนาพนักงานโดยการฝึกอบรมเพื่อให้การทำงานมีผลงานที่สูงสุดและสำเร็จตามเป้าหมาย

ไบรย์แมน (Bryman 1986 : 139) ได้เสนอแนวทางในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมที่จะมีผลต่อทัศนคติการปฏิบัติงานและการกระตุ้นใจผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ 4 ประการ คือ

1. บรรยากาศของการมีส่วนร่วมควรจะต้องทำให้แนวทางที่จะไปสู่เป้าหมายมีความชัดเจนยิ่งขึ้นและบรรยากาศจะมีลักษณะของความไม่เป็นทางการมากกว่า

2. จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเลือกเป้าหมายที่มีคุณค่า ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาควรเพิ่มเป้าหมายส่วนบุคคล (Individual Goal) กับเป้าหมายองค์การ (Organization Goal) ให้เท่าเทียมกัน

3. ผู้มีส่วนร่วมจะเพิ่มการควบคุมงานมากขึ้นถ้ามีแรงจูงใจและความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพยายามในการปฏิบัติงานมากขึ้นและ

4. เมื่อบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเขาจะมี Ego – involved

ดวงแก้ว กอแก้ว (2543 : 17) กล่าวว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยการที่ผู้บังคับบัญชาได้ขอความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของงาน

2. การกระจายอำนาจในการบริหาร ได้แก่ การใช้คณะกรรมการและกลุ่มงานเฉพาะกิจในการปฏิบัติงาน การให้อิสระกับพนักงานในการดำเนินงานที่รับผิดชอบ

3. การให้อำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่ การให้พนักงานมีสิทธิในการตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องปรึกษาผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารระดับสูงให้การสนับสนุนผู้บริหารทุกคนในการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

4. การไว้วางใจซึ่งกันและกันในองค์การ ได้แก่ การมอบหมายงานให้ตรงตามความรู้ความสามารถและมีการมอบหมายให้พนักงานได้ปฏิบัติงานใหม่ ๆ

ดังนั้นจึงสรุปว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญในการบริหารองค์การเป็นอย่างมาก เพราะผู้บริหารระดับสูงเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร มีอิสระในการทำงาน ตลอดจนมีสิทธิในการเสนอแนะความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกรักผูกพันและร่วมกันรับผิดชอบต่อสิ่งที่ร่วมกันตัดสินใจดำเนินงานให้องค์การประสบผลสำเร็จต่อไป

### ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การ ซึ่ง จันทรานี สงวนนาม (2545 : 71) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกระดับในองค์การ

2. ลดความขัดแย้งในการทำงาน เพิ่มความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น

3. สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

4. ช่วยให้ผู้ร่วมงานมีสุขภาพจิตดี ทุกคนมีงานทำ
5. สร้างความเป็นประชาธิปไตยในองค์กร
6. ลดค่าใช้จ่ายและใช้ทรัพยากรอย่างทะนุถนอม
7. ช่วยให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
8. ช่วยให้พนักงานเกิดความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2545 : 9 – 10) กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมก่อให้เกิดการระดมความคิดและอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความคิดเห็นที่หลากหลาย ทำให้การปฏิบัติมีความเป็นไปได้มากกว่าการคิดคนเดียว
  2. การมีส่วนร่วมในการบริหารมีผลในทางจิตวิทยาคือทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลงในขณะที่เดียวกันก็จะเกิดการยอมรับมากขึ้น
  3. เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
  4. เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีโอกาสได้ใช้ความสามารถและทักษะในการทำงานร่วมกันเกิดความมีน้ำใจและความจงรักภักดีต่อหน่วยงานมากขึ้น
  5. การมีส่วนร่วมจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น การตัดสินใจมีคุณภาพมากขึ้นและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงงาน ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น
- จากแนวคิดที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ดังนี้
1. ประโยชน์ต่อองค์กร ซึ่งการบริหารแบบมีส่วนร่วมช่วยให้บรรยากาศและการสื่อสารในองค์กรดีขึ้น ลดความขัดแย้ง ลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และองค์กรมีความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น
  2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร โดยฝ่ายบริหารสามารถบริหารพนักงานได้ง่ายขึ้น การตัดสินใจมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เนื่องจากได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากทุกฝ่าย
  3. ประโยชน์ต่อพนักงาน โดยความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหารและระหว่างพนักงานด้วยกันดีขึ้น มีความไว้วางใจกันสูง มีความรับผิดชอบและผูกพันกับองค์กรมากขึ้น รวมทั้งมีความเข้าใจกฎระเบียบและข้อจำกัดขององค์กร

### ข้อจำกัดและอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ถึงแม้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะมีประโยชน์ แต่การที่ผู้บริหารจะนำการบริหารแบบนั้นมาใช้ควรคำนึงถึงข้อจำกัดและอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจันทรานี สงวนนาม (2545 : 71) ได้สรุปว่าการที่ผู้บริหารจะนำการบริหารในแบบนั้นมาใช้ควรจะมีระดับถึงข้อจำกัดของการให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ เพราะอาจทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลขึ้นได้ และก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน ความรับผิดชอบและการกระทำของกลุ่มไม่มีหลักประกัน แน่ชัดเพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับมติของกลุ่ม ผู้บริหารจึงควรคำนึงถึงผลได้ผลเสีย เช่น ค่าใช้จ่าย เวลา ปัญหา และสถานการณ์ การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนจะให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในทำนอง

เดียวกัน สมยศ นาวิการ (2545ข : 25 – 36) ได้กล่าวถึงอุปสรรคของการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพว่า อุปสรรคเหล่านี้ อาจเกิดขึ้นกับหลาย ๆ ปัจจัย ดังนี้ อุปสรรคทางด้านองค์การซึ่งจะยึดติดกับประเพณี ปรัชญาและค่านิยมขององค์การ คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน คุณภาพของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างขององค์การ การขาดบรรยากาศสนับสนุน การขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม นอกจากอุปสรรคทางด้านองค์การแล้ว อุปสรรคบางอย่างอาจเกิดขึ้นจากตัวผู้บริหารเองที่ขัดขวางการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น ความไม่เข้าใจ การขาดความมั่นคงหรือความกลัวที่สูญเสียอำนาจการบริหารไป เป็นต้น ส่วนอุปสรรคทางด้านผู้ใต้บังคับบัญชานั้น อาจเกิดขึ้นจากการขาดความสามารถ ขาดความต้องการการไม่รับรู้ว่าคุณคาดหวังให้มีส่วนร่วมและความกลัว นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางด้านสถานการณ์ที่ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดด้านเวลา งานและอิทธิพลทางด้านสภาพแวดล้อม

### สรุปได้ว่า

การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการบริหารที่ช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานในหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้เกิดความผูกพันและความรับผิดชอบต่อองค์การมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องเห็นความสำคัญ พร้อมทั้งมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานและองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมและสิ่งสำคัญจะต้องทราบถึงประโยชน์ ข้อจำกัดและอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การ

#### 4. แนวคิดการวิเคราะห์ชุมชนกับการพัฒนา (Community analysis concepts and development)

อคิน รพีพัฒน์ และคณะ (2546 : 90-117) กล่าวถึงการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิเคราะห์ชุมชนว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาชุมชนด้วยเหตุผล คือ

1. เป็นกระบวนการซึ่งทำให้เห็นถึงปฏิกิริยาหรือการตอบสนองต่อปัจจัยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนซึ่งเป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนการพัฒนาได้อย่างดี
2. เป็นการศึกษาวิจัยระดับจุลภาคเน้นเฉพาะในท้องถิ่นที่มีขอบเขตพื้นที่ไม่กว้างจึงทำให้ผู้ศึกษาวิจัยสามารถเจาะเข้าไปค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือปัญหาเฉพาะของส่วนใดส่วนหนึ่งของท้องถิ่นนั้นได้โดยสะดวกซึ่งทำให้วางแผนการพัฒนาที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้ดี
3. เป็นการศึกษาวิจัยระดับจุลภาคอาจเป็นชุมชนที่มีสมาชิกประมาณ 100 – 200 ครอบครัว ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่ามี การแบ่งกลุ่ม แบ่งพวกทางสังคมอย่างไร กลุ่มใดมีฐานะเช่นใด และมีปัญหาอย่างไรบ้าง ซึ่งจะเอื้อต่อการวางแผนพัฒนาและกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายไว้
4. ในกระบวนการวิเคราะห์ชุมชนร่วมกับสมาชิกของชุมชนหรือบางกลุ่มของชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพัฒนาการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิเคราะห์ชุมชนก่อนการทำ PAR จะเป็นประโยชน์ในการที่บุคคลและกลุ่มบุคคลในชุมชนที่จะทำการวิเคราะห์ชุมชนร่วมกับ

ผู้ศึกษาวิจัยการวิเคราะห์ชุมชนเชิงคุณภาพ โดยนักวิจัยเองก่อนร่วมทำ PAR กับสมาชิกชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นเพื่อที่จะให้การทำ PAR ประสบความสำเร็จ (ชัต ข้าเอี่ยม, ออนไลน์. 2554)

### สรุปได้ว่า

เป็นกระบวนการที่ทำให้เห็นปฏิกิริยาหรือการตอบสนองต่อปัจจัยการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และวิจัยระดับจุลภาคเน้นเฉพาะในท้องถิ่นที่มีขอบเขตที่พื้นที่ไม่กว้างมาก โดยมีสมาชิกประมาณ 100-200 ครอบครัว ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่ามี การแบ่งกลุ่ม

### 5. แนวคิดการวิเคราะห์ชุมชน (Community analysis concepts)

การจะเข้าใจการวิเคราะห์ชุมชนอย่างดีนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลงไปวิเคราะห์ข้อมูลชุมชนจากสนามโดยเริ่มตั้งแต่การศึกษาชุมชนจนถึงเทคนิควิธีการวิเคราะห์ชุมชนอย่างน้อยที่สุด ควรที่จะต้องมีการวางแผนโดยติดต่อกับชุมชนเพื่อที่จะได้ลงไปปฏิบัติงานสนามและสรุปผลของการวิเคราะห์ชุมชนตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สาเหตุที่นักพัฒนาต้องวิเคราะห์ชุมชนก็เพราะนักพัฒนาต้องเข้าไปใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนและทำงานรับใช้ชุมชนนั้นๆ ดังนั้นการวิเคราะห์จึงมีความจำเป็นต่อการสร้างขบวนการเข้าใจและเรียนรู้ชุมชนทั้งในเรื่องของคนและสังคมหมู่บ้านสิ่งที่นักพัฒนาจะต้องวิเคราะห์ก็คือสภาพความเป็นมาของหมู่บ้านตั้งแต่อดีตสภาพการดำรงอยู่ของชุมชนในปัจจุบันและการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตของชุมชนซึ่งเป็นผลดีต่อการก้าวไปสู่อนาคตของการปฏิบัติงานในชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่และปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างมีเป้าหมายสามารถสนองตอบความสมบูรณ์ของการปฏิบัติการนั้นๆ มากที่สุด (อภิชาติ ทองอยู่, 2527)

### หลักการวิเคราะห์ชุมชน

ขั้นตอนของการวิเคราะห์ชุมชนมีอยู่ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ถ้าหากปัญหาและความต้องการมีหลายอย่างในขณะเดียวกันจะต้องเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ ซึ่งจะต้องสำรวจและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนในชุมชน

2. ศึกษาสาเหตุของปัญหาเป็นการค้นหาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ เป็นพื้นฐานประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งวิธีการหาสาเหตุของปัญหาและความต้องการในชุมชนนั้นมีหลายวิธี ได้แก่ การสังเกตการศึกษาประวัติศาสตร์ภูมิหลังของชุมชน การสอบถาม การสัมภาษณ์ การสำรวจ เป็นต้น

3. ศึกษาความสามารถในการแก้ไขปัญหาการศึกษาความสามารถหรือระดับภูมิปัญญาความสามารถของชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ มีความจำเป็นเป็นอย่างมากเป็นเรื่องของทรัพยากรในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาอย่างน้อยอย่างไรแม้จะมีทรัพยากรเพียงพอแต่ประชาชนไม่มีความพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาที่ย่อมที่จะไม่สามารถดำเนินการได้

4. ศึกษาช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่มีการวางแผนการดำเนินการต่างๆ เพื่อหาช่องทางในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชนซึ่งมีหลายวิธี ดังนี้

4.1 การประชุมวิเคราะห์และสรุประหว่างผู้สำรวจเก็บข้อมูลผู้ปฏิบัติงานในชุมชนและผู้เชี่ยวชาญเพื่อที่จะดำเนินการวางแผนในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยวิธีการนี้ประชาชนไม่ได้มาเกี่ยวข้องด้วย

4.2 การประชุมวิเคราะห์และสรุประหว่างผู้สำรวจข้อมูลผู้ปฏิบัติงานและผู้นำชุมชนตลอดจนองค์กรชุมชน ผู้นำกลุ่มต่างๆ ในชุมชนเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมทำให้ได้ทราบความคิดเห็นทั้งสองฝ่ายแต่อาจจะมีข้อเสียเปรียบในแง่ที่ฝ่ายผู้นำชุมชนอาจจะไม่กล้าพูดไม่กล้าที่จะแสดงออกทำให้อาจจะเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นเสียมากกว่า

4.3 การแยกประชุมและสรุปการวิเคราะห์ชุมชนระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาไม่ว่าจะเป็นของรัฐและองค์กรเอกชนจะเป็นประโยชน์อย่างมากเพราะทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นและสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่หลังจากนั้นเมื่อต่างฝ่ายได้ข้อสรุปแล้วนำมาประชุมพิจารณาวิเคราะห์สรุปร่วมกันอีกครั้งหนึ่งก็จะได้ข้อสรุปสู่ทางการวางแผนแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชน

4.4 ผู้นำชุมชนองค์กรชุมชนอาสาสมัคร และกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชนร่วมกันประชุมพิจารณาวิเคราะห์ชุมชน เพื่อวางแผนหาแนวทางแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนที่ทำงานด้านพัฒนาจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเท่านั้น วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ดีที่ประชาชนภายในชุมชนได้ตระหนักถึงความสามารถของตนเองได้รู้จักการวิเคราะห์ชุมชนของตนโดยมีเจ้าหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเท่านั้น

4.5 การประชุมและสรุปการวิเคราะห์ชุมชนโดยชุมชนเองปราศจากการช่วยเหลือที่มีที่ปรึกษาจากภายนอกชุมชน วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ดีและสมบูรณ์ที่ประชาชนช่วยเหลือด้วยตนเองหาแนวทางพัฒนาด้วยตนเองภายในชุมชนของตน

สรุปได้ว่า

การวิเคราะห์ชุมชน คือ การเข้าไปทำวิเคราะห์ปัญหาในด้านต่างๆ ในการทำงานของชุมชนเพราะนักพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องเรียนรู้จากการลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูล เพื่อที่จะได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมการเป็นอยู่ในการดำเนินชีวิตประจำวัน การประกอบอาชีพ เป็นต้น ดังนั้นการวิเคราะห์จึงมีความจำเป็นต่อการสร้างขบวนการเข้าใจและเรียนรู้ชุมชนทั้งในเรื่องของคน และสังคมหมู่บ้านสิ่งที่นักพัฒนาต้องวิเคราะห์ก็คือสภาพความเป็นมาของหมู่บ้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

## 6. แนวคิดการพัฒนากลุ่ม/องค์กร (Group / organization development concepts)

ยุคนี้เป็นยุคที่มีการระบุดต่อย้ายคำด้วย 4.0 เช่น Thailand 4.0, Industry 4.0, HR 4.0 เป็นต้น เพื่อไม่ให้ตกเทรนด์บทความนี้จึงนำเสนอ “ทักษะสำคัญของผู้จัดการยุค 4.0” หรือ “Managerial Skill 4.0” แต่ก่อนลงรายละเอียดของแต่ละทักษะ เราควรเข้าใจความหมายผู้บริหารหรือผู้จัดการ ตลอดจนหน้าที่ และบทบาทของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การกำหนดทักษะสำคัญของผู้บริหารยุค 4.0 ที่ควรมีในศตวรรษที่ 21

ผู้บริหารคือใคร (Who is Managers?) สามารถให้นิยามตามองค์ประกอบดังนี้

1) เป็นผู้มีตำแหน่งบริหารและมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสั่งการตามสายการบังคับบัญชา (Line Authority) 1) เป็นผู้มีตำแหน่งบริหารและมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสั่งการตามสายการบังคับบัญชา (Line Authority)

2) ต้องมีผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานและรายงานผลการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้จัดการ (Manager has subordinates)

3) เป็นผู้ทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น (Get things done through other people)

4) เป็นผู้ต้องรับผิดชอบผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและผลสำเร็จของหน่วยงาน (Responsibility)

5) เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) และทรัพยากรอื่น ๆ (Material Resource)

“ดังนั้นถ้ากล่าวถึงคุณลักษณะที่เด่นชัดของผู้บริหารคือ ต้องมีผู้ใต้บังคับบัญชา”

จากนิยามของผู้บริหารข้างต้นไม่อาจทำให้เราเข้าใจภาพรวมของการบริหารทั้งหมด จำเป็นต้องศึกษาหน้าที่ของบริหาร (The Functions of Management) ซึ่งผู้บริหารมีหน้าที่หลักดังนี้

1) การวางแผน (Planning) โดยการตั้งเป้าหมายและหาวิธีการเพื่อนำการบรรลุเป้าหมาย (Setting performance objectives and deciding how to achieve them) และที่สำคัญแต่ละเป้าหมายของแต่ละแผนกต้องสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกันกับเป้าหมายขององค์กร ซึ่งต้องใช้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในแต่ละลำดับขั้น (Strategic Planning)

2) การจัดองค์กร (Organizing) โดยการเตรียมการด้านงาน คน และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อทำงานให้สำเร็จ (Arranging task, people and other resources to accomplish the work) ซึ่งทำให้เกิด Organization Structure & Organization Chart ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง Line Manager กับ HR Manager เพื่อกำหนดประเภทของคนที่ต้องการและช่วงเวลาที่ต้องการ

3) การนำ (Leading) โดยการกระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้คนทุ่มเททำงานเพื่อบรรลุศักยภาพที่สูงขึ้น (Inspiring people to work hard to achieve high performance) ดังนั้นการแสดงออกด้านภาวะความเป็นผู้นำและการจูงใจด้วยทฤษฎีจูงใจต่าง ๆ (Leadership & Motivation Theory) จึงต้องถูกนำมาปรับใช้ผ่านการสื่อสารเชิงประสิทธิภาพ (Effective Communication)

4) การควบคุม (Controlling) เพื่อให้การวางแผนเป็นไปอย่างที่ต้องการ จำเป็นต้องมีการวัดผลการปฏิบัติงานและดำเนินการปรับแก้เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้รับผลลัพธ์ที่ต้องการ (Measuring performance and taking action to ensure desired results) และการควบคุมยังเกี่ยวข้องกับประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องถูกควบคุมโดยเฉพาะสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) เพื่อให้องค์กรดำเนินธุรกิจได้อย่างสะดวกราบรื่น

“นอกจากหน้าที่ด้าน POLC ของผู้บริหาร ผู้บริหารที่ดีต้องเข้าใจบทบาทที่ต้องแสดงออกในตำแหน่งผู้บริหาร” โดยปกติแล้วสามารถแบ่งบทบาทออกได้ 3 กลุ่มดังนี้

1) บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Roles) ผู้บริหารควรมีปฏิสัมพันธ์อย่างไรกับคนในองค์กร โดยแสดงออกด้านภาวะผู้นำ (Leadership) ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานของตนเอง และด้านการประสานงาน (Liaison) เพื่อให้การทำงานภายในองค์กรราบรื่น

2) บทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร (Informational Roles) ผู้บริหารควรจัดการกับข้อมูลอย่างไรเพื่อเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานตนเอง โดยแสดงออกด้านการตรวจสอบ (Monitor) ทั้งภายในและภายนอกองค์กร และด้านการกระจายข่าวสาร (Disseminator) ให้กับสมาชิกภายในองค์กรทราบ

3) บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Roles) ผู้บริหารควรใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจอย่างไร โดยแสดงออกด้านการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ด้วยการค้นหาโอกาสและความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage), ด้านการแก้ปัญหา (Disturbance Handler) ด้วยการรับมือต่อการเผชิญหน้ากับปัญหาสำคัญขององค์กร, ด้านการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocator) และด้านการเจรจาต่อรอง (Negotiator)

เมื่อเราทราบว่าผู้บริหารคือใคร มีหน้าที่อะไรบ้างในการบริหาร และต้องแสดงบทบาทอย่างไรในตำแหน่งบริหาร จึงต้องกำหนดทักษะสำคัญของผู้บริหารยุค 4.0 ที่ควรมีในศตวรรษที่ 21 โดยปกติเราแบ่ง 3 กลุ่มความสามารถเพื่อกำหนด 15 ทักษะดังนี้

1) ความสามารถด้านเทคนิค (Technical Competency) โดยปกติแล้วผู้บริหารระดับต้นต้องมีทักษะด้านนี้มากกว่าผู้บริหารระดับกลางและสูง และต้องมีความรู้และความสามารถในการทำงานมากกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อจะได้สอนและควบคุมการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทคนิคด้านนี้เน้นความสามารถที่จะปฏิบัติงานเฉพาะด้านอันเกี่ยวข้องกับวิธีการหรือกระบวนการใด ๆ เพื่อให้กิจกรรมประจำวันเสร็จสมบูรณ์ ดังนั้นทักษะสำคัญของผู้จัดการยุค 4.0 ในด้านเทคนิคมีดังนี้

**ทักษะในสายวิชาชีพ (Technical or Professional Expertise)** ผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารได้ต้องมีความสามารถในสายงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองก่อน เมื่อมีผู้ใต้บังคับบัญชาจึงสามารถสอนงาน ควบคุมงาน แก้ปัญหา และให้คำปรึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าทักษะด้านนี้น้อยเกินไป ปัญหาที่ตามคือการควบคุมงาน การแก้ปัญหา และการให้คำปรึกษาจะไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อมุมมองของผู้ใต้บังคับบัญชาต่อผู้จัดการในด้านภาวะผู้นำ

**ทักษะการสอนงานและพัฒนาคน (Develops Others)** ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการสอนงาน พัฒนาคนให้เกิดความรู้ ทักษะ และความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน (KSA) ทักษะนี้มีความสำคัญอย่างมากในการช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของผู้บริหารด้วยการมอบหมายงาน

**ทักษะการวางแผนงาน (Planning Skill)** ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการวางแผนงานกลยุทธ์เพื่อนำไปสู่การวางแผนงานประจำวัน (Daily planning) ต้องเข้าใจถึงความสำคัญและความเร่งด่วนของงาน เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างงานพัฒนา งานที่ต้องสำเร็จ งานที่ไม่เกี่ยวข้อง กับเป้าหมายองค์กร เป็นต้น เพื่อการใส่กิจกรรมลงในแผนงานเกิดประสิทธิภาพที่สุด

**ทักษะการมอบหมายงาน (Delegation Skill)** ถ้าผู้บริหารสอนงานเก่ง การมอบหมายงานจะไม่เป็นเรื่องยาก เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการสอนงานคือ การแบ่งเบาภาระงานและการพัฒนาคนในหน่วยงาน ซึ่งการสอนงานจะสร้างความรู้ ทักษะ และความสามารถ (KSA) ให้เกิดแก่ผู้ปฏิบัติงานนั่นเอง “ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรู้ KSA และรู้ภาวะผู้นำภายในตัวของพนักงานแต่ละคน ซึ่งจะช่วยให้การมอบหมายงานเกิดประสิทธิภาพสูงทั้งส่วนบุคคลและทีมงาน”

**ทักษะดิจิทัล (Digital Skill)** เป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนภาคธุรกิจไปสู่ยุค 4.0 เพราะสภาพแวดล้อมการทำงานในอนาคตจะไม่ใช้การทำงานระหว่างคนกับคนเป็นหลัก แต่รูปแบบ

การทำงานจะเปลี่ยนไปสู่คนกับอุปกรณ์ที่ควบคุมด้วยระบบดิจิทัล โดยข้อเท็จจริงผู้บริหารที่อายุมากขึ้น ทักษะด้านดิจิทัลจะลดลง และเราไม่สามารถหนีกระแสดิจิทัลได้อย่างแน่นอน ดังนั้นผู้บริหารควรเตรียมการรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการกำหนดกลยุทธ์รองรับที่เหมาะสม

2) ความสามารถด้านคน (Human Competency) สามารถเรียกอีกอย่างว่าทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งทักษะนี้มีความสำคัญกับผู้บริหารทุกระดับเท่ากัน ในแต่ละทักษะด้านนี้จะอยู่ในลำดับต้น ๆ ของทักษะที่ผู้บริหารยุค 4.0 ควรมีดังนี้

**ทักษะการคัดเลือกทีมงาน (Team Selection)** ผู้จัดการมีความรู้ในระบบงาน (System) รู้องค์ประกอบของงานในกระบวนการ จึงรู้ลักษณะงานว่าเป็นอย่างไร? (Job Description) ต้องมีงานที่ต้องปฏิบัติอะไรบ้าง (Tasks) ความรับผิดชอบที่ต้องมีในงาน (Responsibilities) และหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของงาน (Duties) และรู้ว่าต้องการคนประเภทไหน? (Job Specification) มารองรับงาน โดยการวิเคราะห์ทักษะที่ต้องการในงานด้วยการประเมินความรู้ ทักษะ และความสามารถ (KSA) ทั้งหมดที่กล่าวมาผู้จัดการ (Line Manager) ต้องรู้เพื่อการคัดเลือกทีมงานที่มีประสิทธิภาพ โดยการทำงานประสานกับ HR Manager และผลเสียของการคัดเลือกที่ไม่มีประสิทธิภาพคือ เสียเวลา เสียเงิน ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรให้เกิดขึ้น

**ทักษะการสร้างแรงบันดาลใจและกระตุ้นผู้อื่น (Inspire and Motivate Others)** ความแตกต่างระหว่างผู้จัดการตามตำแหน่ง (Position Power) กับผู้จัดการแบบผู้นำ (Personal Power) คือ แบบแรกเน้นการมีอำนาจเหนือกว่าตามสายบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาถูกกระตุ้นให้ทำงานด้วยความกลัว ไม่มีการสร้างแรงบันดาลใจหรือไม่มีการกระตุ้นให้อยากทุ่มเททำงาน ส่วนแบบหลังเน้นการสร้างภาวะความเป็นผู้นำในตัวผู้จัดการ ผู้ใต้บังคับบัญชาถูกกระตุ้นให้ทำงานด้วยความนิยมชมชอบในตัวผู้จัดการ (Referent Power) ซึ่งหนึ่งในความชื่นชมในตัวผู้จัดการคือความสามารถสร้างแรงบันดาลใจและการกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดพลังงานเชิงบวก เช่น การให้ข้อคิดในการทำงาน การพัฒนาตนเองในการทำงาน หรือการเป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงาน เป็นต้น

**ทักษะการสื่อสารสร้างพลังงานบวก (Powerful Communication)** ผู้จัดการต้องมีความสามารถในการสื่อสารเพื่อสร้างพลังงานบวก ประเด็นนี้มีความแตกต่างจากการสร้างแรงบันดาลใจและกระตุ้นผู้อื่น โดยการมองไปที่บทบาทของผู้จัดการในด้านการกระจายข่าวสาร (Disseminator) ให้กับสมาชิกภายในองค์กรหรือหน่วยงานทราบ เช่น ผลจากการประชุมพบว่ามีความจำเป็นต้องปรับลดเงินเดือน 5% ด้วยเหตุผลด้านความอยู่รอดขององค์กร ผู้จัดการที่ดีเมื่อนำข่าวสารนี้มาบอกแก่ลูกน้องในทีมต้องสื่อสารด้วยความถูกต้อง สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้น บอกกล่าวความจำเป็นที่เกิดขึ้นและข้อดีข้อเสียต่าง ๆ เพื่อให้ทีมงานปรับตัวและมีกำลังใจทำงานต่อไป ไม่ใช่สื่อสารว่าองค์กรเอาเปรียบ ไม่ใช่ความผิดของทีมเรา ทีมชายต่างหากที่ไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าอย่างนี้ความวุ่นวายจะเพิ่มมากขึ้นแน่นอน

**ทักษะการทำงานเป็นทีม (Teamwork)** ผู้จัดการต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานด้วยการอาศัยลูกน้อง ดังนั้นการสร้างทีมงานให้ทำงานร่วมมือกันอย่างลงตัวจึงจำเป็น ความสามารถและความสำเร็จของทีมตั้งต้นจากตัวผู้จัดการ ผู้จัดการต้องรับผิดชอบการสร้างระบบและผลักดันให้คนปฏิบัติตามระบบ พัฒนาคคนให้มีความสามารถเข้ากันได้กับความต้องการของระบบ เป็นผู้นำที่ดีในการ



บริหารความขัดแย้งที่เกิดจากระบบ และสื่อสารให้ทุกคนทราบถึงความต้องการหรือเป้าหมายที่ ต้องการทีม ทั้งหมดเป็นหลักการสำคัญของการทำงานเป็นทีมที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการ

**ทักษะการสร้างความสัมพันธ์ (Relation Building)** ผู้จัดการต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จ ของงานด้วยการอาศัยลูกน้องในทีม แต่อย่าลืมว่าทีมของเราไม่ได้โดดเดี่ยวหรือมีทีมเดียวในองค์กร องค์กรประสบความสำเร็จต้องอาศัยหลายทีมงาน เช่น ทีมผลิต, ทีมขาย, ทีมซ่อมบำรุง เป็นต้น ดังนั้น แต่ละทีมหลักต้องประสานงานร่วมกันให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้นในฐานะเจ้าบ้าน (ผู้จัดการของทีม) ต้องรู้จักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทีม ให้เกิดภาวะหรือบรรยากาศของการ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

3) ความสามารถด้านการคิดและตัดสินใจ (Conceptual and Decision Competency) ผู้จัดการยุค 4.0 ทุกระดับต้องมีความสามารถด้านนี้ และจะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเมื่ออยู่ในสายการบริหารที่ สูงขึ้น

**ทักษะความคิดเชิงระบบ (System Thinking)** ผู้จัดการต้องสามารถมองเห็นองค์กรใน ภาพรวม โดยไม่แยกส่วน และเห็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ การมองลักษณะนี้เป็นการ คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ อันนำไปสู่การ ได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) และคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อส่วนต่าง ๆ จากการตัดสินใจแก้ปัญหาในประเด็นสำคัญ ซึ่งการใช้ทักษะความคิดเชิงระบบให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ผู้จัดการต้องรู้จักเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการคิดต่าง ๆ ด้วย

**ทักษะด้านความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)** มีคำกล่าวว่า “รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง” อาจเรียกได้ว่าเป็นกลยุทธ์สำรวจตนเองและคู่แข่ง โดยมีเครื่องมือสนับสนุน คือ SWOT Analysis ผู้จัดการยุค 4.0 ต้องมีทักษะด้านนี้ค่อนข้างสูง เนื่องจากเราไม่ได้อยู่ในยุคที่ไร้ คู่แข่งหรือเป็นผู้ผลิตแต่เพียงผู้เดียว (Monopoly) ซึ่งผลิตอะไรก็ขายได้ แต่เราอยู่ในยุคที่องค์กรต้อง แข่งขันทางด้านต้นทุน สินค้าต้องมีคุณภาพ การมีนวัตกรรมใหม่ การเงินที่มั่นคง บุคลากรต้อง มี ความสามารถ และอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรอันมีจำกัดในองค์กร นำไปใช้ให้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น กำไร (เป้าหมายสูงสุด), ภาพลักษณ์ต่อความ รับผิดชอบต่อชุมชนและสภาพแวดล้อม, การตอบแทนสังคม เป็นต้น

“ความคิดกลยุทธ์จะวิเคราะห์ว่าทำไมควรทำ และควรทำอะไร ที่ไหน อย่างไร บนทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัด”

**ทักษะการแก้ปัญหาและตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making)** ในแต่ ละส่วนของกระบวนการก่อเกิดระบบ แต่ละส่วนที่ปฏิบัติงานย่อมมีปัญหาเกิดขึ้นได้ ผู้จัดการต้องมี ทักษะการแก้ปัญหา และก่อนการแก้ปัญหาต้องเข้าใจและมีความชัดเจนต่อปัญหาที่เกิดขึ้น (Frame the Issue Properly) ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด เพราะมีผลสืบเนื่องต่อไปถึงการพัฒนาทางเลือก แก้ปัญหา ส่วนการตัดสินใจเกิดขึ้นหลังจากได้ผ่านการประเมินแต่ละทางเลือก แล้วจึงทำการเลือก ทางเลือกที่ดีที่สุด

**ทักษะการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)** การประเมิน ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ขาดหลักวิชาการที่ถูกต้องมีผลเสียหลายด้าน เช่น การตัดสินใจขึ้นเงินเดือนผิด, ขาดแผนปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานทั้ง ๆ ที่ควรจะมี, การจัดการแก้ปัญหาพนักงานไม่ตรง

ประเด็น เป็นต้น ผลที่ตามมาอาจเสียพนักงานที่มีความสามารถไปโดยไม่ตั้งใจ ดังนั้นผู้จัดการยุค 4.0 ต้องมีความรู้ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เพื่อนำผลจากการประเมินนั้นมาบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ให้เกิดประสิทธิภาพใน 3 ประเด็นหลักคือ 1) การตัดสินใจทางการบริหารด้านเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่ง 2) การพัฒนาแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน 3) การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวพนักงาน

**ทักษะการวัดผลปฏิบัติงานองค์กร (Performance Measurement)** ผู้จัดการต้องรู้สถานะองค์กรตามความเป็นจริง โดยการทราบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นด้วยการวัดผลการปฏิบัติงานองค์กร ซึ่งการวัดผลการปฏิบัติงานองค์กรที่มีประสิทธิภาพต้องเกิดจากการออกแบบที่เหมาะสม และการนำผลการดำเนินงานขององค์กรที่เกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของผู้จัดการว่าจะนำไปใช้อย่างไรให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการต่อมา เช่น ถ้าผลการดำเนินงานในแผนกบริการแจ้งว่ามีการร้องเรียนเกิดขึ้นจากความไม่พอใจพนักงานบริการเป็นจำนวนมาก ถือว่าสัญญาณเตือนภัยเกิดขึ้นแล้ว ผู้จัดการต้องกำหนดกลยุทธ์เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือผลการดำเนินงานออกมาแล้วเป็นเลิศ ผู้จัดการต้องพิจารณาเรื่องการให้รางวัลพนักงานตามความเหมาะสม เป็นต้น ดังนั้นผู้จัดการยุค 4.0 ต้องออกแบบการวัดผลการปฏิบัติงานองค์กรได้ และสามารถนำผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นไปใช้บริหารงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### สรุปได้ว่า

คุณลักษณะที่เด่นชัดของผู้บริหารคือ ต้องมีผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเราต้องเข้าใจภาพรวมของการบริหารทั้งหมด เช่น การวางแผน การจัดการองค์กร การนำและการควบคุมนอกจากจะเข้าใจความหมายแล้วจะต้องเข้าใจบทบาทด้วย เช่น บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล บทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร และบทบาทด้านการตัดสินใจ