

บทที่

7

วิจารณ์หนังสือ เรื่อง
วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้
สวัสดีการชุมชนในประเทศไทย

นนุช ศรีสุข

Nongnuch Srisuk

บทที่

7

วิจารณ์หนังสือ เรื่อง วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย¹

นนุช ศรีสุข²

Nongnuch Srisuk



คำนำ

ปัจจุบัน ชุมชนท้องถิ่นไทยมีความตื่นตัวในการจัดสวัสดิการอย่างกว้างขวาง และหลากหลายรูปแบบ ภาครัฐให้ความสนใจการจัดสวัสดิการในระดับชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมือเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐซึ่งจะทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้อยู่นอกภาคทางการและผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงสวัสดิการได้ในระดับหนึ่งอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความมั่นคง อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการโดยชุมชนมี

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล ซูซูกิ-ผู้วิจัย สนับสนุนและเผยแพร่พิมพ์ใน พ.ศ. 2552 โดยสถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

² ผู้วิจารณ์ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รป.ด.) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

ความสำคัญโดยตัวเองมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐ การจัดสวัสดิการโดยชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน และอยู่บนฐานวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน แม้การจัด “สวัสดิการชุมชนทันสมัย” บนฐานการออมทรัพย์ ก็มีความเชื่อมโยงกับทักษะความสามารถในการผลิตของสมาชิกในชุมชนซึ่งอยู่บนฐานภูมิปัญญา และฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การจัดสวัสดิการจึงเป็นเครื่องมือของการเสริมสร้างพลังชุมชนการพึ่งตนเอง รวมถึงการเป็นเครื่องมือเพื่อ “พัฒนาคน”

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสวัสดิการโดยชุมชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของการสร้าง “สังคมสวัสดิการ” ซึ่งหมายถึง “สังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน โดยแต่ละรูปแบบและแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน” บทหลักการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” เป้าหมายคือ การ “กินดีอยู่ดี มีสุข มีสิทธิ” (คณะทำงานการกระจายรายได้, 2550: 7)

การหาแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งของขบวนการสวัสดิการชุมชนมีความสำคัญในภาพรวม และยิ่งสำคัญยิ่งสำหรับบางพื้นที่ที่ขบวนการสวัสดิการชุมชนยังไม่เข้มแข็งหรือไม่สามารถก่อเกิด/พัฒนาด้วยตนเองได้ เพราะนอกจากไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในขั้นพื้นฐานแล้ว พื้นที่ดังกล่าวอาจจะประสบปัญหาไม่สามารถรองรับ จัดการ หรือ ได้ประโยชน์จากการจัดสวัสดิการโดยรัฐที่คาดว่าจะเข้มข้นขึ้นในอนาคตได้ การหาแนวทางหนุนเสริมความเข้มแข็งของขบวนการสวัสดิการชุมชนจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับ “สวัสดิการชุมชน” และการจัดวางตำแหน่งของ “สวัสดิการชุมชน” ในภาพรวมของสวัสดิการสังคม ต้องมีการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับพลวัตและสถานภาพปัจจุบันของสวัสดิการชุมชน ทั้งด้านอุดมการณ์ รูปแบบ ตลอดจนปัจจัยเงื่อนไขจำเป็นที่ส่งผลต่อความสามารถในการก่อเกิดและการพัฒนาขบวนการสวัสดิการชุมชน รวมถึงนโยบายและบทบาทของรัฐต่อสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ

สวัสดิการชุมชนนั้นมาจากฐานคิดเดียวกัน คือ ฐานคิดที่ต้องการที่จะสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงร่วมกันของคนในชุมชน สร้างกระบวนการในการจัดการตนเอง อยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพิง พึ่งพา อันเป็นทุนทางสังคมของชุมชนที่มีอยู่เดิมเป็น

เครือข่ายความสัมพันธ์ที่โยงใยวิถีชีวิตผู้คนเข้ากับธรรมชาติ ความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่ไม่ได้มองเรื่องเงินเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงการดูแล เอื้อเฟื้อต่อกันผ่านรูปแบบที่หลากหลาย

สวัสดิการชุมชน เป็นการริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชนท้องถิ่นที่ร่วมกันสร้างระบบหลักประกันความมั่นคงของชีวิตเพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนในชุมชนท้องถิ่นและสังคม มุ่งฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่นให้มีการอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทร พึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติและคนกับวัฒนธรรมตามหลักศาสนาและภูมิปัญญาของท้องถิ่นตั้งแต่เกิดจนตาย

สวัสดิการชุมชนเป็นระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลที่เริ่มจากการพึ่งตนเองก่อน เป็นการช่วยเหลือที่มากกว่าเงินหรือวัตถุ แต่เน้นความสัมพันธ์ที่ดี การมีน้ำใจการไว้วางใจซึ่งกันและกัน การมีกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นการสร้างการออมเพื่อการให้เป็นกองบุญมากกว่ากองทุน ทุกคนต่างเป็นผู้ให้และเป็นผู้รับ เป็นการ “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี” การช่วยเหลือที่แผ่ไปถึงผู้ทุกข์ยากและผู้ด้อยโอกาสในชุมชน สวัสดิการชุมชนต่างจากระบบประกันสุขภาพนัยยะ ที่ให้ความสำคัญกับระบบสมาชิกและการได้รับประโยชน์ต่างเบียดเบียน

บทความนี้จะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึง สถานภาพของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยและเพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่คาดว่าจะประโยชน์สำหรับการวิจัยและการขับเคลื่อนขบวนสวัสดิการชุมชนของไทยต่อไป

วิเคราะห์ประเด็นสำคัญของบทความ

“วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย” เป็นงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนทุนและได้รับการจัดพิมพ์เป็นหนังสือโดยสถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ความน่าสนใจของงานวิจัยฉบับนี้อยู่ที่ การศึกษาวิจัยรวบรวมวรรณกรรมและการสังเคราะห์ความรู้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิด ความหมาย

กระบวนการ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสวัสดิการชุมชนในสังคมไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สวัสดิการชุมชนในประเทศไทยนั้นมีมิติที่หลากหลาย ซึ่งได้นำเสนอตั้งแต่แนวคิด ความหมาย การเปลี่ยนแปลงของชุมชน บทบาทของรัฐกับการจัดการสวัสดิการชุมชน และตัวอย่างของการจัดการสวัสดิการชุมชน โดยเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการหาแนวทางหนุนเสริมความเข้มแข็งของชุมชนสวัสดิการชุมชน ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับ “สวัสดิการชุมชน” และการจัดวางตำแหน่งของ “สวัสดิการชุมชน” ในภาพรวมของสวัสดิการสังคม ต้องมีการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับพลวัต และสถานภาพปัจจุบันของสวัสดิการชุมชน ทั้งด้านอุดมการณ์ รูปแบบ ตลอดจนปัจจัยเงื่อนไขจำเป็นที่ส่งผลต่อความสามารถในการก่อเกิดและการพัฒนาชุมชนสวัสดิการชุมชน รวมถึงนโยบายและบทบาทของรัฐต่อสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ

ผลการวิจัยฉบับนี้สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนยังไม่สามารถจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชนได้อย่างเพียงพอ บางกลุ่มล้มเหลว และแม้ชุมชนจะสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ในด้านหลัก ๆ แล้วก็ยังต้องพึ่งรัฐอยู่ กรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จนั้นเชื่อว่าสามารถนำไปขยายผลได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะแต่ละชุมชนนั้นมีปัจจัยแวดล้อม มีทรัพยากรตั้งต้นที่แตกต่างกัน องค์กรเศรษฐกิจของชุมชนอาจจะยังไม่สามารถบริหารจัดการระบบสวัสดิการแทนรัฐ แต่สามารถเป็นองค์ประกอบหลักของระบบการจัดสวัสดิการได้ และนักวิจัยได้สรุปในภาพรวมว่า **“ระบบการจัดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยยังอ่อนด้อยในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านผู้จัด (รัฐ/เอกชน/ชุมชน) ด้านความครอบคลุม และด้านระบบสวัสดิการ เป็นสวัสดิการระดับต่ำและไม่เพียงพอ”**

จากความสำคัญที่กล่าวมา พบว่า การหาแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนสวัสดิการชุมชนซึ่งมีความสำคัญในภาพรวม และยิ่งสำคัญยิ่งสำหรับบางพื้นที่ที่ชุมชนสวัสดิการชุมชนยังไม่เข้มแข็งหรือไม่สามารถก่อเกิดการพัฒนาด้วยตนเองได้ เพราะนอกจากไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในขั้นพื้นฐานแล้ว พื้นที่ดังกล่าวอาจจะประสบปัญหาไม่สามารถรองรับ จัดการ หรือ ได้ประโยชน์จากการจัดสวัสดิการโดยรัฐที่คาดว่าจะเข้มข้นขึ้นในอนาคตได้

สรุปประเด็นที่น่าสนใจในภาพรวมของงานวิจัย คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของขบวนสวัสดิการชุมชน โดยใช้รูปแบบสวัสดิการชุมชนทันสมัยที่เป็นการสร้างหลักประกันบางอย่างโดยชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน โดยเฉพาะเมื่อมีผลด้านสังคม และด้านพัฒนาจิตใจ โดยผู้เขียนเห็นว่า แต่ละชุมชนน่าจะมองบทบาทของตัวเองให้ทะลุกรอบการจัดสวัสดิการผ่านองค์กรการเงินอย่างเดียว เพราะแท้จริงแล้วชุมชนสามารถมีบทบาท ในเรื่องสวัสดิการได้หลายลักษณะ ดังนี้

1. สร้างหลักประกันหรือบริการทางการเงิน เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสได้เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐและตลาดจัดได้

2. ผลิตสวัสดิการเองโดยชุมชนเพื่อชุมชน เนื่องจากชุมชนมีงบประมาณจำกัด จึงควรเลือกผลิตสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อความเป็นตัวตนวิถีคิด และวิถีวัฒนธรรมชุมชน เป็นการผลิตสวัสดิการที่ใช้ภูมิปัญญา แรงงาน ฐานทรัพยากรของชุมชน

3. สร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อผลักดันเชิงนโยบายให้รัฐและตลาดผลิตสวัสดิการที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น

อย่างไรก็ตามข้าพเจ้าจะขอวิจารณ์งานชิ้นนี้ในฐานะของนักวิจัยคนหนึ่งในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

วิเคราะห์การทบทวนวรรณกรรม

เอกสารที่นำมาศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วยวิทยานิพนธ์หนังสือและบทความรวมทั้งสิ้นประมาณ 70 ชิ้น การเลือกเอกสารใช้คำสำคัญในการค้นหาจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์คือคำว่า “สวัสดิการชุมชน” “สวัสดิการสังคม” “เศรษฐกิจและวัฒนธรรมชุมชน” “องค์กรการเงินชุมชน” ส่วนคำว่า “สวัสดิการสังคม” นั้น ถูกรวมเข้ามาเพื่อให้ทราบความหมายที่แตกต่างจากสวัสดิการชุมชนประการหนึ่ง คือ จากการระดมสมองนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้อง ที่ประชุมได้ให้ความสนใจแนวทางการจัดสวัสดิการของรัฐที่มีผลกระทบต่อชุมชนและแนวทางการจัดสวัสดิการโดยชุมชน ตลอดจนสนใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน จึงไม่สามารถแยกสวัสดิการชุมชนออกจากสวัสดิการสังคมได้อย่างเด็ดขาด

งานวิจัยชิ้นนี้มีการค้นคว้าและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก อีกทั้งยังมีการระดมแนวคิดจากนักวิชาการเพื่อเพิ่มองค์ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน

ในทุกแง่มุม โดยพบว่า จากการทบทวนวรรณกรรม ยังไม่พบการศึกษาที่ระบุปัจจัย สัมเหลว หรืออธิบายว่าเหตุใดในบางพื้นที่จึงไม่มีหรือไม่สามารถมีการจัดกลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการชุมชนได้ และไม่พบงานวิจัยที่มุ่งเน้นวิเคราะห์พัฒนาการของระบบสวัสดิการชุมชน แต่เน้นการออมจากการลดรายจ่ายมากกว่าการออมจากรายได้ มีผลอย่างสำคัญต่อการขยายตัวของระบบสวัสดิการชุมชนในประเทศไทย และมีผลอย่างสำคัญที่ทำให้ภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับขบวนการสวัสดิการชุมชนมากขึ้น การทบทวนวรรณกรรมจำนวนมากทำให้มีผลงานวิจัยสนับสนุนในการกล่าวอ้างอิงสร้างความน่าเชื่อถือให้กับงานวิจัยชิ้นนี้เป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นที่ทบทวนและสังเคราะห์ข้อมูล

เนื้อหาของการศึกษาประกอบด้วย ความหมายและความสำคัญของสวัสดิการชุมชนในสังคมไทยในหัวข้อที่ 2, 3 และ 4 กล่าวถึงการจัดสวัสดิการชุมชน โดยศึกษาอุดมการณ์ รูปแบบและปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการชุมชนและผลสำเร็จของการจัดสวัสดิการชุมชน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ให้ความหมาย “สวัสดิการชุมชน” ว่าหมายถึง *“การสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงของคนในชุมชน หมายถึง ทุกอย่างที่จะทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในรูปแบบของ สิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย”* โดย *“เป็นผู้ให้อย่างมีคุณค่าและรับอย่างมีศักดิ์ศรี”* และได้ยกตัวอย่างรูปธรรมของการจัดสวัสดิการชุมชน เช่น กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนออมวันละบาท กองทุนสวัสดิการผู้นำชุมชน กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น หัวข้อที่ 5 บทสังเคราะห์ฉบับนี้ได้นำข้อมูลจากรายงานสวัสดิการของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มาทดลองวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องการขยายตัวของขบวนการสวัสดิการชุมชนและวิเคราะห์กรณีตัวอย่างการจัดสวัสดิการชุมชนด้านการศึกษา

หัวข้อที่ 6 กล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะในบางประเด็นที่พบว่ามี การศึกษาวิจัยเกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมายและบทบาทของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชน ข้อเสนอต่อรัฐมีหลากหลาย แต่อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน คือ การสนับสนุนการพึ่งตนเองและการแสดงบทบาทของชุมชนคู่ขนานไปกับบทบาทของรัฐ

หัวข้อที่ 7 เป็นบทสรุปที่จะวิเคราะห์ว่าองค์ความรู้หรืองานศึกษาที่มีอยู่สามารถช่วยตอบโจทย์ต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันได้มากน้อยเพียงไร

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้เขียน

(1) บทบาทของชุมชน ขบวนการองค์กรการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนของประเทศไทยนั้นมีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนและโดดเด่นขึ้นมาก แต่การจัดสวัสดิการชุมชนทันสมัยในปัจจุบันมักตีความในความหมายแคบ และมักเน้นที่รูปแบบเช่น ค่าฌาปนกิจ ค่าเดินทางไปรักษาพยาบาล ค่านอนโรงพยาบาล ซึ่งน่าจะตีความได้ว่า การจัดสวัสดิการในรูปแบบเหล่านี้เป็นสิ่งที่ชาวบ้านต้องการและสอดคล้องกับศักยภาพที่ชุมชนจะจัดการได้ อย่างไรก็ตาม บทความฉบับนี้เห็นว่า สวัสดิการที่เป็นตัวเงินดังกล่าวเป็นการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อ“ซื้อ”สวัสดิการจากภายนอก เป็นการช่วยสร้างหลักประกันและช่วยให้สมาชิกสามารถ“เข้าถึง”สวัสดิการที่รัฐและตลาดเป็นผู้ผลิต (เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล) ยังมีใช้สวัสดิการที่ชุมชนเป็นผู้ผลิตเอง ในขณะที่สวัสดิการบนฐานวัฒนธรรมและทรัพยากรนั้น ชุมชนเป็นผู้ผลิตสวัสดิการเอง ไม่ว่าจะเป็นการผลิตและแลกเปลี่ยนอาหารยา เครื่องนุ่งห่ม หรือการป้องกันภัยรูปแบบสวัสดิการชุมชนทันสมัยที่เป็นการสร้างหลักประกันบางอย่างโดยชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน

โดยผู้เขียนแสดงความเห็นว่า แต่ละชุมชนควรมองบทบาทของตัวเองให้ทะลุกรอบการจัดสวัสดิการผ่านองค์กรการเงินอย่างเดียว เพราะแท้จริงแล้ว ชุมชนสามารถมีบทบาท ในเรื่องสวัสดิการได้หลายลักษณะ ดังนี้

1. สร้างหลักประกันหรือบริการทางการเงิน เพื่อให้สมาชิกมีโอกาสได้เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐและตลาดจัดได้ (อย่างที่จัดอยู่หลายกลุ่มในปัจจุบัน)
2. ผลิตสวัสดิการเองโดยชุมชนเพื่อชุมชน เนื่องจากชุมชนมีงบประมาณจำกัด จึงควรเลือกผลิตสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อความเป็นตัวตน วิถีคิด และวิถีวัฒนธรรมชุมชน (เพราะรัฐเข้ามาดำเนินการแทนไม่ได้ดี) เป็นการผลิตสวัสดิการที่ใช้ภูมิปัญญาแรงงาน ฐานทรัพยากรของชุมชน ได้แก่ การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย(การเรียนรู้) โดยชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน การผลิตที่เป็นภูมิปัญญา

ท้องถิ่น (เพื่อรักษาฐานวัฒนธรรมและฐานทรัพยากรของชุมชนไว้) การดูแลเอาใจใส่ต่อเด็ก คนชรา และผู้ป่วย (เพื่อรักษาความรู้สึกเอื้ออาทรของคนในชุมชน) กิจกรรมบางอย่างเช่น ทุนการศึกษาแบบให้เปล่า ควรผลักดันให้รัฐ (ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น) ดำเนินการ ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อที่สามต่อไป

3. สร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อผลักดันเชิงนโยบายให้รัฐและตลาดผลิตสวัสดิการที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น เช่น บทบาทของครู ชบา ยอดแก้วและปราชญ์ชาวบ้านอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน นอกจากเป็นกลุ่มต้นแบบเพื่อการเรียนรู้ของกลุ่มอื่นๆ แล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันด้านนโยบายและแผน เช่น การแก้ไข พรบ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2550 ที่เปิดพื้นที่ให้กับองค์กรชุมชนในขบวนการสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายอื่นๆ อาทิเช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายโรงเรียนและผู้ปกครองที่เรียกร้องให้รัฐดูแลสื่อ และให้ตลาดรับผิดชอบต่อการสร้างสื่อที่ดี เป็นต้น

(2) บทบาทของรัฐ ด้วยการขยายตัวของขบวนการการเงินชุมชนและสวัสดิการชุมชนในหลายพื้นที่ทั่วประเทศปัจจุบัน รัฐหันมาให้ความสนใจกับแนวทางการสร้างสวัสดิการสังคมให้เข้าถึงคนจนและแรงงานนอกระบบร่วมกับท้องถิ่นและชุมชนให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการโดยมีรัฐหนุนเสริม อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันบางหน่วยงานและนักวิชาการยังเป็นกังวลต่อขีดจำกัดและความยั่งยืนขององค์กรชุมชน องค์ความรู้เชิงประจักษ์ที่มีอยู่ยังก้าวไม่ทันและยังไม่เพียงพอที่จะยืนยันว่าระบบสวัสดิการชุมชนหลากหลายรูปแบบแม้แต่กลุ่มที่เข้มแข็งในปัจจุบันจะมีความมั่นคงหรือไม่อย่างไร จากการศึกษาวิจัย พบว่า งานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนและองค์การการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชนในภาพรวมยังไม่สามารถตอบโจทย์ได้อย่างเป็นระบบ เพราะยังสร้างองค์ความรู้หรือถอดบทเรียนได้เฉพาะบางพื้นที่และบางประเด็นเท่านั้น ยังไม่ทันกับขบวนการสวัสดิการชุมชนและองค์การการเงินชุมชนในภาคปฏิบัติที่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ผู้ปฏิบัติงานในหลายพื้นที่ (ทั้งชาวบ้านและหน่วยงานของรัฐ) ยังขาดการจัดการความรู้ ขาดการถอดบทเรียนเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เป็น

ระบบและต่อเนื่องเพื่อพัฒนาตนเองและเพื่อการสื่อสารกับสาธารณะและสื่อสารกับผู้กำหนดนโยบายส่วนกลางที่ห่างไกลจากพื้นที่

นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของผู้เขียน พบว่า เรื่องที่ยังคิดต่างกันอยู่ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในเรื่องสวัสดิการชุมชน คือ การต้องแลก (trade off) ระหว่างความเป็นอิสระของชุมชนในการบริหารจัดการตนเองแลกับการบริหารจัดการที่อาจมีความเสี่ยง (รัฐจึงเห็นควรมีแผนแม่บทฯ เพื่อการกำกับดูแลและหนุนเสริมชุมชนชาวบ้านไปพร้อม ๆ กัน) อย่างไรก็ตาม ชุมชนเองก็ตระหนักถึงความสำคัญของความยั่งยืนของกองทุนชุมชนในระยะยาว องค์กรชุมชนบางส่วนจึงต้องการการหนุนเสริมจากภาครัฐในลักษณะที่ถือว่าเป็นสิทธิชุมชนในการเข้าถึงสวัสดิการ และเปิดช่องทางให้ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนในลักษณะที่เป็นส่วนหนุนเสริมระบบชุมชนในภาพรวม จากการทบทวนเอกสารจะเห็นว่า กฎหมายแผนและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐมีลักษณะแยกส่วน ไม่ได้ชี้แนวทางปฏิบัติในการเชื่อมโยงกับแผนชุมชนมากนัก และไม่ชัดเจนว่าแผนใดนโยบายใดจะเป็นกรอบใหญ่หรือแผนต่าง ๆ จะเชื่อมโยงกันอย่างไร หน่วยงานใด (ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือ ชุมชน) จะเป็นหน่วยหลักที่จะบูรณาการหรือจัดลำดับความสำคัญแผนงานด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายในพื้นที่ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับ “สวัสดิการ” ทั้งสิ้น ถึงที่สุดกระบวนการพัฒนาในพื้นที่จึงยังถูกแยกส่วน แม้หลายฝ่ายจะกล่าวว่า ชุมชนจะเป็นหน่วยจัดการหลักแต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าในทางปฏิบัติจะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่

ที่น่าสนใจมากอีกประการหนึ่งคือ การจัดวางบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใกล้ชิดพื้นที่ และการจัดสวัสดิการควรมีลักษณะเฉพาะตามบริบทพื้นที่รวมทั้งการจัดสวัสดิการจะสร้างผลประโยชน์เฉพาะพื้นที่ จึงควรให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยตรง แต่ในแผนนโยบาย หรือโครงการของรัฐหลายโครงการจะมองข้ามความสำคัญหรือบทบาทของส่วนท้องถิ่น กลับให้ความสำคัญกับการทำงานของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการทำงานกับกลุ่มองค์กรชาวบ้านในพื้นที่โดยตรงมากกว่า ดังเช่นใน พรบ.ส่งเสริมสวัสดิการสังคมหรือแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก จะมีก็แต่แนวทางปฏิบัติของ “กองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น” ซึ่งสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการหนุนเสริมการจัดสวัสดิการในพื้นที่โดยตรง จึงอาจสรุปได้ว่าในระดับนโยบายภาพรวม การสนับสนุนบทบาทและส่งเสริมศักยภาพของส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องสวัสดิการยังไม่มีชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อแนวทางหรือกระแสเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแผ่บางลง ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการในการจัดสวัสดิการในพื้นที่ (ERTC 2008)

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไป จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 1-6 เมื่อเทียบกับประเด็นต่างๆที่กล่าวถึง ผู้เขียนแสดงความคิดเห็นว่า การศึกษาวิจัยยังก้าวไม่ทันกับข้อเท็จจริงและโจทย์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาจึงยังไม่มีนัยสำคัญในการช่วยตอบโจทย์ในทางปฏิบัติได้มากนัก โดยเฉพาะในการสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การกำหนดนโยบายในปัจจุบันจึงมาจากการผลักดันและการขับเคลื่อนของภาคชุมชนโดยตรง การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวมีข้อดีคือ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนแต่เนื่องจากขาดข้อมูลที่เป็นระบบมาช่วยสนับสนุน (เช่น งบประมาณและกำลังคนของภาครัฐที่ลงไปในแต่ละพื้นที่มีมากน้อยซ้ำซ้อนกันเพียงใด กองทุนที่มีอยู่ในพื้นที่มีขนาดเท่าใด การไหลเข้าออกของเงินกองทุน ความสัมพันธ์ของเงินกองทุนกับรายได้รายจ่ายของสมาชิก โครงสร้างประชากรของชุมชนเป็นอย่างไร เป็นต้น) การดำเนินนโยบายมาตรการต่างๆจึงเป็นไปได้ในลักษณะลองทำ ลองผิดลองถูก เพื่อให้มีข้อมูล (องค์ความรู้) เพื่อสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชน

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยแบบมีส่วนร่วม หรือมีการจัดการความรู้ในประเด็นต่างๆที่ยังไม่มีการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ระบบการประกันความเสี่ยงขององค์กรการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชน ทูทางสังคมและระบบคุณค่าอย่างเพียงพอที่จะประกันความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยงได้หรือไม่ อย่างไร
2. ความต้องการของชุมชนเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ อุปสรรคในการบริหารจัดการ
3. การสร้างเครื่องมือในการประเมินและวิเคราะห์ตนเองของกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน/กองทุนสวัสดิการชุมชน รู้ว่าอะไรคือความเสี่ยงที่ควรระวัง และนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาแก้ไขจุดอ่อน และป้องกันความเสี่ยง

4. การผสมผสานการจัดสวัสดิการชุมชนทันสมัยกับการจัดสวัสดิการชุมชนบนฐานวัฒนธรรมการหารูปแบบใหม่ ๆ ของการจัดสวัสดิการที่ไม่มุ่งเน้นเพียงการจ่ายเงิน เช่น การแลกเปลี่ยนบริการระหว่างสมาชิกในชุมชนหรือเครือข่าย

5. การมีสถานภาพทางกฎหมายมีผลดีผลเสีย หรือผลต่างจากองค์กรการเงินชุมชน/กองทุนชุมชนที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร

6. การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยชุมชนมากน้อยเพียงใดเทียบกับวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกรมกอง

7. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขบวนสวัสดิการชุมชน

8. การศึกษาเชิงลึกรายประเด็น (มิติ) ของการจัดสวัสดิการตาม พรบ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม การวิเคราะห์เรื่องการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาในบทสังเคราะห์ฉบับนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่ทำให้เห็นว่า ด้วยศักยภาพและขีดจำกัดที่ต่างกันของรัฐ (รวมส่วนภูมิภาค) และชุมชน รัฐและชุมชนสามารถมีบทบาทที่ต่างกันในพื้นที่เดียวกันได้เพื่อให้เกิดความทั่วถึง หลากหลาย และมีทางเลือกของสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของสังคม

9. การสนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการร่วมกับชุมชน เช่น ในมิติการศึกษา สุขภาพ เป็นต้น

ประโยชน์ที่ได้จากการอ่านงานวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้สามารถสรุปให้เห็นถึงการศึกษาสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่า ชุมชนท้องถิ่นไทยมีความตื่นตัวในการจัดสวัสดิการอย่างกว้างขวางและหลากหลายรูปแบบ ภาครัฐให้ความสนใจการจัดสวัสดิการในระดับชุมชนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งจะทำให้ประชาชน ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงสวัสดิการได้ในระดับหนึ่งอันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความมั่นคง อย่างไรก็ดี การจัดสวัสดิการโดยชุมชนมีความสำคัญโดยตัวเองมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐ การจัดสวัสดิการโดยชุมชนตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน และอยู่บนฐานวัฒนธรรมการช่วย

เหลือเกือบลูกกันภายในชุมชน ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ก็บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในประเด็นสถานภาพของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยและประเด็นการสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงนับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการอ่านและการศึกษาวิจัยของนักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก สำหรับการศึกษาตัวแบบความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้อุดมไปด้วยข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยและการขับเคลื่อนขบวนการสวัสดิการชุมชนของไทยต่อไป

บรรณานุกรม

- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. 2552. **สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550 เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2550 “จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่ายหรือสวัสดิการ” จังหวัดชลบุรี.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 2544. **สร้างความเข้มแข็งของสังคมจากฐานรากด้วยพลังองค์กรชุมชนและประชาสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน).
- _____. 2547. **สวัสดิการชุมชน แก้น้อยอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน),
- _____. 2550. **สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน).
- อภิญา เวชชัย และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์. 2547. “สวัสดิการสังคมฉบับชาวบ้าน : แนวคิด นโยบาย แนวทางปฏิบัติ.” ใน **เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน)**, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บก. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Economic Research and Training Center (ERTC). 2008. “**Draft Final Report on Decentralized Budget for Social Services at Tambon Administrative Organization (TOA) Level, proposed to the UNCEF.**” Faculty of Economics, Thammasat University.