



## 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดระยะเวลาการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยภายใต้กรอบการพัฒนากระแสหลัก ได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมโดยที่ละเลยรากเหง้าทางสังคม วัฒนธรรมดั้งเดิมซึ่งมีรากฐานของสังคมเกษตรกรรม การเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนเมือง และเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวจากที่เคยเป็นครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว โครงสร้างอาชีพเปลี่ยนจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมและการค้า สถานภาพทางอาชีพเปลี่ยนจากการประกอบอาชีพของตนเอง (Self employed) มาเป็นลูกจ้าง (employee) ความแปลกแยกของสถานะทางครอบครัวและทางการงานเกิดขึ้นทั่วไป เนื่องจากกำลังแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และการที่แนวทางการพัฒนาประเทศเน้นภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรมหรือเน้นการเจริญเติบโตในภาคธุรกิจทำให้เกิดความแตกต่างทางด้านรายได้ ช่องว่างของรายได้ขยายขึ้นเรื่อย ๆ จนสามารถมองเห็นคน 2 กลุ่ม ที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนคือกลุ่มคนร่ำรวยที่มีเพียงส่วนน้อย และอีกกลุ่มได้แก่คนยากจนทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลุ่มที่จนทั้งเงินและจนโอกาสในการแสวงหาหนทางที่จะทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น เรียกได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่ถูกผลักออกไปอยู่ชายขอบของสังคม (marginalization)

นอกจากบางส่วนที่กล่าวมาข้างต้นแล้วความล้มเหลวของการพัฒนาปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทจากที่เคยปกป้องมานาน เป็นผลให้กิจการหลายประเภทประสบกับปัญหาล้มละลายหรือถ้ายังพอประคับประคองได้ก็ใช้มาตรการลดต้นทุน โดยการปลดคนงานบางส่วนออก รวมทั้งการลด / งดโบนัสและสวัสดิการต่างๆ ภายหลังจากสภาวะการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดคนว่างงานและผู้ที่มีความเดือดร้อนจำนวนมาก

สำหรับผลสืบเนื่องจากสภาวะดังกล่าว ได้แก่ปัญหาความยากลำบากในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนไม่ว่าจะด้านรายได้ / รายจ่าย และภาระหนี้สินของแรงงานและครอบครัว การขาดรายได้หรือการมีรายได้ลดลงขณะที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นทั้งค่าอาหาร ค่าสินค้าอุปโภคบริโภคตลอดทั้งค่าเล่าเรียน และอุปกรณ์การเรียนของบุตร หนทางแก้ปัญหาลักษณะนี้ คือ การ

ทำงานหนักขึ้น พยายามหารายได้เสริม หรืออาจจะถึงขั้นย้ายที่อยู่ย้ายโรงเรียนลูก เนื่องจากรับภาระค่าใช้จ่ายไม่ไหว นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิต และต่อสังคมอีกหลายด้าน เช่น ปัญหายาเสพติด ครอบครัวแตกแยก อาชญากรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้รวมถึงในระยะแรกของวิกฤติที่รัฐลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการด้านต่าง ๆ ลงทำให้ผู้ที่ประสบกับความยากลำบากอยู่แล้วต้องเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสมากขึ้นเพราะจากเดิมคนกลุ่มที่เรียกได้ว่าคนชายขอบเหล่านี้ก็มีเพียงส่วนน้อยที่เข้าถึงบริการ สวัสดิการของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นคนชรา เด็กกำพร้า คนพิการ ผู้ติดเชื้อ ตลอดจนผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ รวมถึงผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกลและคนในชุมชนแออัด มักจะเป็นกลุ่มคนที่เล็ดลอดตาข่ายระบบความมั่นคงปลอดภัยของภาครัฐเสมอมา

ความเดือดร้อนของประชาชนทั้งหลาย แม้ว่าจะจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้แล้ว แต่ความชัดเจนและความรุนแรงที่ปรากฏขึ้น ทำให้หลายฝ่ายหันกลับมาให้ความสนใจเรื่องระบบสวัสดิการหรือระบบประกันสังคม (social security) ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐสมัยใหม่

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจมีผู้กล่าวถึงระบบสวัสดิการของรัฐในประเทศไทยว่า รัฐบาลใช้จ่ายในเรื่องสวัสดิการน้อยเกินไปดังเช่น “ธนาคารโลกรายงานเกี่ยวกับโครงการความปลอดภัยทางสังคมในประเทศไทยว่า ยังไม่เพียงพอ ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการนี้มีเพียงร้อยละ 1.6 ของงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐเท่านั้น” (World Bank, 1997. 114, อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคนอื่นๆ, 2541 : 2) การที่ธนาคารโลกให้ความสนใจในเรื่องสวัสดิการอาจถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้ามาสนับสนุนด้านนี้ในปัจจุบัน

ในส่วนต่อไปจะพิจารณาถึงระบบประกันความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อทำความเข้าใจร่วมกัน สำหรับระบบประกันความมั่นคงทางสังคมในภาคที่เป็นทางการนั้นประกอบด้วยระบบต่างๆ ได้แก่ การประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ทุนบำเหน็จบำนาญ การสังคมสงเคราะห์ รวมถึงการให้บริการขั้นพื้นฐานต่างๆ (การศึกษา ที่อยู่อาศัย และสาธารณสุข เป็นต้น) ซึ่งแต่ละประเภทจะมีเงื่อนไขรายละเอียดในการให้บริการที่แตกต่างกันไป ดังนี้

(1) ระบบประกันสังคม (social security) เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างในโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยใช้วิธีการจ่ายเงินสมทบร่วมกัน 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ซึ่งการประกันสังคมนี้ปัจจุบันจะให้หลักประกันใน 6 ประเภทคือ การประกันทุพพลภาพ เสียชีวิต การคลอดบุตร การเจ็บป่วย การประกันการศึกษานูตร

และประกันสุขภาพ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรให้หลักประกันการว่างงาน (2) กองทุนเงินทดแทน เป็นกองทุนที่ฝ่ายนายจ้างรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว คือ นายจ้างจะจ่ายเงินทดแทนเมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุในระหว่างการทำงานเท่านั้น โดยที่นายจ้างจะจ่ายตามอัตราเสี่ยงของแต่ละโรงงานซึ่งต่างกัน (3) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สำหรับกองทุนนี้จะเป็นการจ่ายเงินสมทบร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันแก่ลูกจ้างและครอบครัวในกรณีที่ลูกจ้างลาออกจากงาน เกษียณอายุ หรือลาออกจากกองทุน เมื่อเกิดเหตุอันใดอันหนึ่ง ลูกจ้างจะได้รับเงินที่สมทบมาตั้งแต่ต้น (มีทนา พนาพิรามัย และสมชาย สุขสิริกุล , 2540 )

เมื่อพิจารณาระบบประกันความมั่นคงทั้ง 3 ระบบที่กล่าวถึงมานี้ เห็นได้ชัดเจนว่าครอบคลุมเฉพาะผู้ที่อยู่ในสถานประกอบการที่เป็นทางการเท่านั้น ซึ่งส่วนมากเป็นบุคคลที่มีความมั่นคงในอาชีพระดับหนึ่ง ขณะที่แนวโน้มปัจจุบันนายจ้างหรือสถานประกอบการจำนวนหนึ่งไม่ต้องการแบกรับภาระเช่นว่านี้เพราะถือเป็นการเพิ่มต้นทุน จึงใช้วิธีหลีกเลี่ยงโดยการจ้างแบบเหมาช่วงแทน แรงงานที่อยู่ในระบบดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่แบกรับภาระความเสี่ยงต่าง ๆ แต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ยังมีอาชีพของผู้มีรายได้น้อยอีกจำนวนมากที่อยู่นอกข่ายระบบประกันความมั่นคงดังกล่าว ที่เรียกว่าเป็นอาชีพนอกระบบทั้งหลาย กล่าวได้ว่าการใช้อาชีพเป็นเกณฑ์ในการกำหนดหลักประกันความมั่นคงไม่สามารถครอบคลุมบุคคลที่ยากลำบากอย่างแท้จริงได้

การให้หลักประกันความมั่นคงอีกประเภทหนึ่งได้แก่สวัสดิการสังคม ซึ่งในประเทศไทยปัจจุบันใช้ในความหมายของการสงเคราะห์ โดยมีการกำหนดเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากการให้บริการในส่วนนี้มีงบประมาณไม่มากนักประกอบกับการใช้หลักการสงเคราะห์ซึ่งเป็นการให้เปล่า จำนวนผู้ยากลำบากที่เข้าถึงจึงมีไม่มากนัก นอกจากนี้ยังมีการให้บริการขั้นพื้นฐานของหน่วยงานต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการด้านสาธารณสุขซึ่งครอบคลุมการบริการใน 4 ประเภท คือ (1)การประกันสุขภาพลูกจ้างที่มีรายได้ประจำ (2)การรักษาฟรีสำหรับคนด้อยโอกาส (3)การซื้อบัตรสุขภาพ (4)สวัสดิการรักษายาพยาบาลของราชการ ในส่วนนี้จากงานศึกษาของ เทียนฉาย กล่าวถึงโครงการบัตรสุขภาพว่าเป็นเพียงบัตรที่แสดงว่าผู้ถือบัตรมีสิทธิได้เข้ารับการรักษายาพยาบาลในวงเงินที่จำกัดเท่านั้น ( เทียนฉาย กิระนันท์, 2538)

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งในหลายๆส่วนที่แสดงถึงระบบประกันความมั่นคงของประเทศไทยที่ผ่านมาว่าเป็นไปอย่างจำกัด และไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มผู้ยากลำบากได้อย่างทั่วถึงแต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดควบคู่มากับหลักประกันของภาครัฐ คือ การให้ความช่วยเหลือผู้ยากลำบาก โดยส่วนต่างๆ ของภาคสังคม ซึ่งอาจจะเริ่มจากการให้ความช่วยเหลือกันเองภายใน

ครอบครัว เครือญาติ อันถือว่าเป็นสถาบันดั้งเดิมของสังคม ไปจนถึงการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทต่างๆ การหนุนเสริมในส่วนนี้ถือว่ามีสำคัญอย่างมาก ในสหรัฐเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า Hidden Safety Nets (โครงข่ายความปลอดภัยซ่อนเร้น) สำหรับสังคมไทยในภาวะปัจจุบันที่ภาครัฐมีความอ่อนแออย่างมากนั้น การเคลื่อนไหวของส่วนต่างๆ ในภาคสังคมมีความจำเป็นและโดดเด่นขึ้นเป็นลำดับ

สำหรับในส่วนของการแสวงหาหนทางร่วมกันเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ยากลำบากที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการของภาครัฐได้นั้น ก่อนหน้านั้นมีการให้ความสนใจเรื่อง “ชุมชนเข้มแข็ง” ภายหลังวิกฤติได้มีการพูดถึงถึงเรื่อง “พลังทางสังคม” “ความเป็นชุมชน” “ประชาสังคม” และล่าสุด “ทุนทางสังคม” สิ่งทั้งหลายฝ่ายเห็นร่วมกันคือประเด็นเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่การเกิดขึ้นของกระแสดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกรัฐบาลโดยระบบราชการรวมศูนย์ ว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง การเกิดขึ้นของการรวมตัวกันของกลุ่มต่างๆ เป็นต้นว่ากลุ่มสังคมนิยมทางภาคใต้ หรือกลุ่ม/เครือข่ายผู้ติดเชื้อทางภาคเหนือ และการรวมตัวกันอีกหลายรูปแบบเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงการอาศัยทุนเดิมที่สังคมมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความไว้วางใจกัน การตอบแทนกันตลอดทั้งการร่วมมือกันในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ทั้งนี้รวมถึงการที่มีหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะป็นองค์กรหรือมูลนิธิต่างๆ ได้เข้ามาช่วยส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการฟื้นฟูชีวิตทางสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตประจำวันให้แก่สมาชิกในชุมชน

หากจะพิจารณาถึงการเกิดของปรากฏการณ์ข้างต้นหรือการเกิดองค์กรประชาสังคมจำนวนมากในบ้านเรา แนวคิดหนึ่งที่น่าจะอธิบายได้คือ Welfare State Theory ที่กล่าวไว้ว่า “ในประเทศที่มีระบบสวัสดิการถาวรรัฐสามารถตอบสนองความต้องการทางสังคมของประชาชนได้ดี จำนวนองค์กรประชาสังคมจะมีน้อย แต่ในประเทศด้อยพัฒนารัฐมักไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ จำนวนองค์กรประชาสังคมก็จะเพิ่มมากขึ้น” (Weisbrod, 1975 อ้างใน อมรา พงศาพิชญ์, 2542 : 209)

ดังนั้นเมื่อสวัสดิการของรัฐไม่สามารถเข้าถึงผู้ยากลำบากได้อย่างเพียงพอตามที่กล่าวมาข้างต้น การส่งเสริมให้ภาคสังคม (ประชาชน) ได้มีการพัฒนาตนเองให้สามารถรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันและกัน หรือเพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างมาก และก็เป็นที่น่ายินดีที่ปัจจุบันสิ่งเหล่านี้กำลังได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่ายทั้งภาครัฐเองและภาคเอกชน โดยมีโครงการต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน หนึ่งใน

หลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนก็คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) ซึ่งกองทุนนี้มีเป้าหมายระยะยาว คือ การสนับสนุนให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างทุนทางสังคม โดยที่กองทุนดังกล่าวยึดหลักการดำเนินงานในลักษณะของประชาสังคม กล่าวคือ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากหลายฝ่าย ให้ความสำคัญกับความหลากหลายในด้านต่าง ๆ ทั้งการรวมตัว พื้นที่ รูปแบบกิจกรรม ประเด็นความสนใจ และความหลากหลายของกลุ่ม นอกจากนี้ยังเน้นความเป็นชุมชนบนสำนึกสาธารณะ เกิดกิจกรรมและความต่อเนื่องจากการเรียนรู้และปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความต่อเนื่องและยั่งยืนและสุดท้ายเชื่อมโยงกันด้วยเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร (อนุชาติ พวงลำสี และวีรบุรณ วิสารทสกุล, 2540 : 7) สิ่งเหล่านี้จะมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาต่อไป ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเพื่อความเข้าใจเป็นเบื้องต้นดังนี้

#### กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF )

ภายหลังจากที่ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจเมื่อปลายปี 2540 รัฐบาลได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกเป็นจำนวนเงิน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อนำมาจัดการภายใต้โครงการลงทุนทางสังคม (Social Investment Project : SIP) โดยจัดแบ่งการดำเนินการเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 จัดแบ่งให้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินตามโครงการที่มีอยู่แล้วทั้งสิ้น 79 โครงการ ในส่วนนี้เป็นโครงการระยะสั้น (28 เดือน) มีวัตถุประสงค์เพื่อการจ้างงานสร้างรายได้ และบริการด้านสวัสดิการสังคมแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส และผู้ว่างงาน และแนวทางที่ 2 รัฐบาลมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้รับผิดชอบ โดยแยกออกเป็น 2 กองทุน คือ การลงทุนเพื่อพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Rural Urban Development Fund : RUDF) และ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน , 2542 :1-2)

สำหรับงานศึกษาชิ้นนี้ได้ศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ซึ่งเป็นโครงการที่มีระยะเวลาการดำเนินการทั้งสิ้น 40 เดือน (นับจากวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 เป็นวันที่ธนาคารโลกและรัฐบาลไทยลงนามในสัญญากู้เงิน) วัตถุประสงค์ของกองทุน คือ มุ่งที่จะบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งในกับชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมไปสู่การพึ่งตนเองในระยะยาว ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้กรอบคิดเรื่อง “ทุนทางสังคม (Social capital)” (ได้แก่ การให้ความสำคัญกับฐานทรัพยากร และฐานทางวัฒนธรรม ความเชื่อเพื่อเผื่อแผ่ ทักษะการจัดการร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน)

ทางกองทุนจะให้การสนับสนุนงบประมาณแกกิจกรรมหรือโครงการที่เสนอโดยองค์กรชุมชนหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยที่จะพิจารณาตามหลักการเพิ่มทุนทางสังคมเป็นสำคัญ

ในช่วงแรกของการเปิดให้เสนอโครงการ (เริ่ม กันยายน 2541) ทางกองทุนได้กำหนดเกณฑ์พิจารณาประเภทของโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับการสนับสนุนไว้ 4 เกณฑ์ (เมนู) ดังนี้

เมนูที่ 1 โครงการเพื่อพัฒนาความสามารถและการเรียนรู้ในการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน

เมนูที่ 2 โครงการประเภทจิตสวัสดิกิจการและความปลอดภัยชุมชน

เมนูที่ 3 โครงการด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

เมนูที่ 4 โครงการประเภทพัฒนาเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มและเครือข่าย

หลังจากที่ดำเนินโครงการตามเมนู 1 - 4 มาได้ระยะหนึ่ง (กันยายน 2541 - เมษายน 2542) ทางกองทุนเห็นว่ายังมีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้เดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือแบบเร่งด่วนอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงโครงการตามเมนูที่ 1 - 4 ได้ ทางกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงได้จัดโครงการช่วยเหลือแบบเร่งด่วนเพิ่มขึ้นอีก 1 ประเภทภายใต้ชื่อว่า “โครงการจิตสวัสดิกิจการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบากโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน” เป็นเมนูที่ 5 โดยกำหนดช่วงเวลาเสนอโครงการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน จนถึง 31 ธันวาคม 2542 (เอกสารแนะนำเมนู 5)

สำหรับโครงการในเมนูที่ 5 นี้ หลักการดำเนินค่อนข้างแตกต่างจากเมนูทั้ง 4 ประเภทค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือโครงการในเมนูที่ 5 มุ่งให้การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนแก่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น ครอบครัวที่ประสบความทุกข์ยากเนื่องจากการเสียชีวิตของผู้นำ ผู้สูงอายุหรือคนพิการที่ไม่มีคนดูแล ผู้ติดเชื้อและผู้ได้รับผลกระทบจากผู้ติดเชื้อ สตรีที่ยากจน สามีตกงานหรือเสียชีวิตมีภาระจะต้องเลี้ยงดูบุตรและครอบครัว นักเรียนที่ครอบครัวยากจนไม่มีเงินที่จะเรียนหนังสือ คนตกงาน / ว่างานและผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเน้นให้เครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการ ภายใต้เป้าหมายการทำงานที่ว่า ให้การช่วยเหลือผู้ที่ยากลำบากเร่งด่วนโดยที่ผู้ยากลำบากมีการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ทั้งผู้ยากลำบากในชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนร่วมกันแบ่งปันความช่วยเหลือให้แก่

ผู้ยากลำบากอื่น ๆ ที่ทุกข์ยากกว่า และมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน (เอกสารเผยแพร่ “เมนู 5” , 2542)

สำหรับงานศึกษาชิ้นนี้จะทำการศึกษาเฉพาะเครือข่ายขององค์กรชุมชนเมืองในกรุงเทพมหานคร ที่ได้รับอนุมัติโครงการใน เมนู 5 จากจำนวนทั้งสิ้น 35 เครือข่าย 352 ชุมชน มีผู้รับประโยชน์ทั้งสิ้น 22,543 คน โดยเลือกศึกษาจากเครือข่ายนำร่อง จำนวน 1 เครือข่าย คือ “เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางซื่อพัฒนา” เป็นการรวมตัวกันขององค์กรชุมชน (กลุ่มออมทรัพย์) ทั้งสิ้น 14 กลุ่มจาก 14 ชุมชน

### โจทย์การวิจัย :

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ตั้งโจทย์การศึกษาเป็นเบื้องต้นไว้ว่า “ทุนทางสังคม” ซึ่งเป็นสิ่งที่กองทุนให้ความสำคัญนั้นสามารถสนับสนุน หรือเอื้อให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนได้อย่างไร โดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การพิจารณาทุนทางสังคมในส่วนนี้จะมุ่งไปที่มิติของความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทต่างๆ ที่สมาชิกมีต่อกันซึ่งจะมีผลต่อกรให้ความช่วยเหลือกันและกัน ตลอดจนการร่วมมือในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งการพิจารณาการมีอยู่ของทุนทางสังคมนั้นจะดูทั้งในระดับครอบครัว เครือญาติ องค์กรชุมชนและเครือข่ายสังคม โดยดูในเรื่องของการมีเครือข่ายสังคมที่มีความใกล้ชิดกัน มีความมั่นคงในความสัมพันธ์ทางสังคม การไปมาหาสู่และการติดต่อสื่อสารที่สม่ำเสมอ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ประเด็นที่สอง เป็นการพิจารณาถึงการจัดการบริหารงานขององค์กรชุมชนและเครือข่าย อันถือเป็นหน้าที่ร่วมกันของสมาชิกในชุมชนเอง เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาในประเด็นต่างๆ เหล่านี้จะทำให้เห็นถึงระดับของความสัมพันธ์ภายในชุมชนที่เรียกว่าเป็นทุนทางสังคมนั้นว่าเอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมในอันที่จะพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนได้อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทุนทางสังคมในมิติของระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกชุมชนแออัดว่า สมาชิกผูกโยงกันด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทใด มีความยั่งยืน หรือเป็นเพียงความสัมพันธ์เฉพาะหน้า และพื้นฐานความสัมพันธ์ดังกล่าวเอื้อต่อการทำกิจกรรมร่วมกันหรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อศึกษากระบวนการทำงานในรูปองค์กรชุมชน และเครือข่ายชุมชนภายใต้กิจกรรมของโครงการลงทุนเพื่อสังคมว่าการส่งเสริมให้ชาวบ้านได้ทำงานร่วมกันนำไปสู่การเพิ่มทุนทางสังคมอย่างไร
3. เพื่อศึกษาว่าทุนทางสังคมนำไปสู่ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนได้อย่างไร

## 3. สมมุติฐานการวิจัย การศึกษาชิ้นนี้ได้ตั้งสมมุติฐานในการศึกษาไว้กว้าง ๆ ว่า

1. การดำเนินโครงการจัดสวัสดิการชุมชนเพื่อผู้ยากลำบาก (SIF เมนูที่ 5) ซึ่งเน้นกระบวนการจัดการร่วมกันขององค์กรชุมชน และเครือข่ายจะนำไปสู่การเพิ่มทุนทางสังคมให้แก่ชุมชนคือทำให้สมาชิกมีการร่วมมือกัน และเอื้อเพื่อแผ่ผลต่อทั้งมีความสัมพันธ์แนบแน่นขึ้น
2. กระบวนการทำงานร่วมกันในรูปของเครือข่ายชุมชนสามารถขยายผลไปยังกิจกรรมอื่น ๆ ของชุมชน และพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน

## นิยามศัพท์

การจัดสวัสดิการเพื่อผู้ยากลำบากโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน เป็นเกณฑ์หนึ่งในโครงการการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Fund : SIF) โดยมีวัตถุประสงค์เบื้องต้น คือ เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ยากลำบากในชุมชน โดยสมาชิกในชุมชนและผู้ยากลำบาก มีการเรียนรู้ร่วมกัน มีการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ตลอดจนร่วมกับเครือข่ายองค์กรชุมชนหรือองค์กรส่งเสริมสนับสนุนต่างๆ ทั้งภาครัฐราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ในการร่วมกันสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม ชุมชน และผู้ยากลำบากในระยะยาว

องค์กรชุมชน ในงานศึกษาชิ้นนี้ได้กำหนดความหมายเฉพาะขององค์กรชุมชนในรูปของ “กลุ่มออมทรัพย์” ที่มีการจัดการและบริหารโดยสมาชิกในชุมชน ซึ่งมีจำนวน 14 กลุ่ม ที่รวมอยู่ในเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางชื่อพัฒนา และได้งบประมาณสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมในเมนูที่ 5



เครือข่ายชุมชน หมายถึง เฉพาะการเชื่อมโยงองค์กรชุมชน (กลุ่มออมทรัพย์) ต่างๆ เข้าร่วมกันเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐราชการ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเครือข่ายเป็นสมาชิกขององค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน เครือข่ายชุมชนมีหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างองค์กรชุมชน กับองค์กรต่าง ๆ ภายนอกชุมชนทั้งภาครัฐ และเอกชน ในงานศึกษานี้เน้นเฉพาะ "เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางชื่อพัฒนา"

ทุนทางสังคม หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมชุดหนึ่งที่มีค่านิยมบางประการเอื้อต่อการร่วมมือและให้ความช่วยเหลือกัน ทั้งในระดับครอบครัว เครือญาติ องค์กรชุมชน และเครือข่าย โดยพิจารณาการมีอยู่ของทุนทางสังคมจากการมีเครือข่ายสังคมที่มีความใกล้ชิดกัน มีความมั่นคงของความสัมพันธ์ทางสังคม มีการร่วมมืออย่างต่อเนื่อง มีการติดต่อสื่อสารสม่ำเสมอ และภายในเครือข่ายมีการบริหารของตนเอง

ความเข้มแข็งของชุมชน ในที่นี้หมายถึง การที่สมาชิกของชุมชนมีความผูกพัน เอื้ออาทร และสนใจต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน อีกทั้งมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของสมาชิกแสดงออกด้วยการมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องบนพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดทั้งมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระดับกว้าง

#### 4. ขอบเขตการศึกษา แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 2 ด้าน คือ

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา : ในส่วนแรกเป็นการศึกษาถึงระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของสมาชิกในชุมชน ที่เอื้อต่อการรวมกลุ่ม เพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน โดยจะพิจารณาด้านต่างๆ ตัวอย่างเช่น การมีเครือข่ายสังคมที่มีความใกล้ชิด มีความมั่นคงในระบบความสัมพันธ์ และมีการติดต่อสื่อสารที่มีความต่อเนื่อง ส่วนที่ 2 เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการทำงานขององค์กรชุมชน และเครือข่ายในส่วนที่จะพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของโครงการ

4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ : สำหรับพื้นที่ศึกษานั้นจะทำการศึกษากากรณี "เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางชื่อพัฒนา" ซึ่งเป็นเครือข่ายหนึ่งที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน จากกองทุนชุมชนในเมนู 5 ว่าด้วยเรื่องการจัดสวัสดิการเพื่อผู้ยากลำบากโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน

ในเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางชื่อนี้ มีองค์กรชุมชนหรือกลุ่มออมทรัพย์ในเครือข่ายทั้งสิ้น 14 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ 14 ชุมชน ดังนี้

- |                 |                    |               |                |
|-----------------|--------------------|---------------|----------------|
| 1) สนวนริน      | 2) เขมาเนรมิตร     | 3) วัดเลียบ   | 4) วัดเชิงหวาย |
| 5) สะพานไม้     | 6) พระราม 6        | 7) บุญเหลือ 1 | 8) สุขสันต์ 1  |
| 9) บ้านสามเรือน | 10) สวัสดิรักษา    | 11) ซอยสนิท   | 12) วัดเสาทิน  |
| 13) จันทร์เกษม  | 14) ศรีบุญยืนพัฒนา |               |                |

ชุมชนส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนที่ดินของตนเองและที่ดินเช่า มีเพียงชุมชนเดียวที่เป็นที่ปลูก การศึกษาในประเด็นกระบวนการทำงานแบบเครือข่ายจำเป็นต้องพิจารณาทุกชุมชนประกอบกัน แต่สำหรับการพิจารณาด้านความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งภายในชุมชนจะเลือกศึกษา 1 ชุมชน ซึ่งจะได้กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกต่อไป

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจและเห็นถึงศักยภาพของประชาชน เขตชุมชนแออัดในการดำเนินโครงการพัฒนา ตั้งแต่การเขียนโครงการร่วมกันตลอดถึงการดำเนินงานและติดตามประเมินผล
2. เข้าใจระบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่อิงอยู่กับค่านิยมบางอย่างที่เอื้อต่อการร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
3. ค้นพบจุดแข็งและจุดอ่อนบางประการของกระบวนการดำเนินกิจกรรมพัฒนาของชาวบ้านเพื่อได้แสวงหาแนวทางส่งเสริมหรือแก้ไขต่อไป

## 6. กรอบการศึกษาเรื่องทุนทางสังคม :

ท่ามกลางสังคมสมัยใหม่เช่นปัจจุบันที่สังคมมีความซับซ้อนสูง สมาชิกในสังคมมีวิถีชีวิตแบบตัวใครตัวมัน และมีความเป็นปัจเจกนิยมสูงประกอบกับที่ประเทศไทยต้องประสบกับสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่างๆ หลายฝ่ายจึงหันมาให้ความสนใจในเรื่องทุนทางสังคม (Social Capital) โดยมองว่า ทุนทางสังคมนี้มีความจำเป็นและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสังคมในหลายๆ ด้าน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทั้งหลาย การช่วยเสริมสร้างทางเลือกอันหลากหลายให้แก่สังคม โดยการสนับสนุนให้กลุ่มชนต่าง ๆ สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น อีกทั้งยังจะนำไปสู่การช่วยพิทักษ์สิทธิ และการนำเสนอทิศทางการใหม่ๆ ในการพัฒนาสังคมในอนาคต (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2541)

## ความหมายทุนทางสังคม :

งานศึกษาชิ้นนี้ได้กล่าวถึงทุนทางสังคมโดยหมายความถึง การให้ความช่วยเหลือทุกๆ ด้านในสังคม เริ่มตั้งแต่การให้ความดูแลช่วยเหลือดูแลทุกข์สุขที่สมาชิกได้รับจากสถาบันดั้งเดิมคือ ครอบครัว(family) ต่อมาเป็นการเกี่ยวพันจาก เครือญาติ (kinship) ตลอดทั้งความช่วยเหลือจากชุมชน (community) หรือ หมู่บ้าน(village) ในสังคมไทยมีความชัดเจน ว่าคนในชุมชนหรือ

หมู่บ้านเดียวกันมักจะช่วยดูแลสวัสดิภาพของกันและกัน เมื่อประสบทุกข์ยากความเดือดร้อน หรือภัยพิบัติ หรือเกิดวิกฤตการณ์ในชีวิตในฐานะของเพื่อนร่วมทุกข์ หรือเป็นคนหมู่บ้านเดียวกันเสมอมา ลักษณะเช่นที่ว่านี้มักจะปรากฏชัดเจนในสังคมชนบท หรือชุมชนเมืองบางแห่ง

นอกจากนี้ยังมีสถาบันทางศาสนาที่นอกเหนือจากจะเป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรม หรือเป็นแหล่งรวมจิตใจของผู้คนแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างศาสนิกของแต่ละศาสนา และต่อมาได้มีส่วนอย่างสำคัญในการเกิดองค์กรการกุศลต่างๆ จนกระทั่งมีการพัฒนาเป็นองค์กรเอกชนจำนวนมากที่ได้ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือคนด้อยโอกาสต่างๆ เหล่านี้

ที่กล่าวมาข้างต้นอาจเรียกว่าเป็นทุนทางสังคมเชิงประเพณีดั้งเดิม ที่ในสังคมไทยหรือในหลายสังคมมีอยู่แล้ว แต่เมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น มีลักษณะของการเป็นรัฐชาติ (Nation State) ได้เกิดสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อการอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศโดยเฉพาะ โดยได้จัดระบบความช่วยเหลือเป็นช่องทางต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ต้องประสบกับภาวะยากลำบาก หรือต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านต่างๆ เป็นต้นว่า การคุ้มครองทางสังคม การประกันสังคม การบริการสังคม และการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดแต่ละประเภท ดังนี้

- 6.1 การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)
- 6.2 การประกันสังคม (Social Security หรือ Social Insurance)
- 6.3 การบริการสังคม (Social Services)
- 6.4 การสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance)
- 6.5 โครงการข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets)

#### 6.1 การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) :

การคุ้มครองทางสังคม หมายความว่า การที่สังคมให้การดูแลประชาชนในประเทศด้วยกลไก และมาตรการต่าง ๆ ในที่นี้ใช้ในความหมายของ สวัสดิการสังคม ซึ่งประกอบด้วย การให้บริการทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ครอบคลุมการให้บริการด้านหลักๆ ดังนี้

1) ด้านการศึกษา (Education) 2) ด้านสุขภาพอนามัย (Health) เป็นการให้หลักประกันสุขภาพแก่ประชากรหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ และผู้ด้อยโอกาส 3) ด้านที่อยู่อาศัย 4) ด้านบริการสวัสดิการสังคม (Welfare Services) ประกอบด้วย การให้สวัสดิการที่สำคัญแก่ประชากรกลุ่มต่างๆ คือ สวัสดิการเด็กและครอบครัว สวัสดิการผู้

สูงอายุ สวัสดิการสำหรับผู้หญิงในด้านต่างๆ สวัสดิการผู้พิการ สวัสดิการด้านอาชีพ การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติ สวัสดิการผู้ไร้ที่พึ่งหรือไร้บ้าน การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดทั้งเยาวชนและผู้ใหญ่ บริการให้คำปรึกษาทั้งบุคคลและครอบครัวในเรื่องต่างๆ บริการช่วยเหลือทางกฎหมาย บริการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ และบริการชุมชนในด้านต่างๆ เป็นต้น 5) ด้านการจ้างงาน (Employment) 6) ด้านความมั่นคงในรายได้ (Income Maintenance or Security )

## 6.2 การประกันสังคม (Social Security หรือ Social Insurance) :

การประกันสังคม หมายถึง กลไกการดูแลประชาชนที่มีรายได้ประจำภายใต้ระบบการจ้างงาน ในรูปของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน (สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,2544 :2)

กลไกดังกล่าวประกอบด้วยทำให้หลักประกันด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) หลักประกันสำหรับข้าราชการ (Civil servant pension fund ) 2) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) 3) กองทุนเงินทดแทน (Workman's Compensation Fund) และ 4) กองทุนประกันสังคม (Social Security Fund) ซึ่งแบ่งเป็นการประกันสุขภาพ ประกันการคลอดบุตร ประกันความพิการ ประกันการเสียชีวิต ประกันการสูงอายุ ประกันการสงเคราะห์ครอบครัว และประกันการว่างงาน ซึ่งประกันการว่างงานนี้ปัจจุบันในสังคมไทยยังไม่มี

## 6.3 การบริการสังคม (Social Services) :

การบริการสังคม หมายถึง กลไกตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ในรูปบริการการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สิน และการบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยที่สามารถแยกออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ (สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,2544:2)

6.3.1 การบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา และสาธารณสุข

6.3.2 การบริการสิ่งอำนวยความสะดวก และปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ไฟฟ้า ประปา ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

6.3.3 การบริการด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน เช่น บริการตำรวจ ทหาร และการขอข้อมูลข่าวสารต่างๆ

#### 6.4 การสังคมสงเคราะห์ ( Social Assistance) :

การสังคมสงเคราะห์ หมายถึง การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่อยู่นอกขอบข่ายการประกันสังคม หรือประชาชนยากจนที่ไม่มีรายได้ประจำ ซึ่งจะต้องมีการทดสอบก่อนว่ามีความเดือดร้อนหรือจำเป็นมากน้อยเพียงใดก่อนเสมอ เช่น การสัมภาษณ์ เยี่ยมบ้าน ตรวจสอบรายได้ ฯลฯ เพื่อให้การช่วยเหลือได้ตรงกับปัญหาความเดือดร้อน บริการประเภทนี้ ได้แก่ การสงเคราะห์ ด้วยการเงิน ค่าอาหาร เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา บริการต่างๆ เช่น การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ ผู้สูงอายุ การให้คำปรึกษา การส่งตัวเข้าพักอาศัยในสถานสงเคราะห์ ฯลฯ การสงเคราะห์ประเภทนี้ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของรัฐบาล อันเป็นภาษีอากรของประชาชน (จิราลักษณ์ จงสถิตย์มั่น, อ่างในคณาจารย์ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ,2543 :157)

#### 6.5 โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets)

เมื่อพิจารณาถึงกระแสการให้ความสนใจเรื่องทุนทางสังคมในโลกปัจจุบันนั้นค่อนข้างชัดเจนว่า มีนัยเชื่อมโยงกับภาวะวิกฤติการณ์ด้านต่างที่เกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและในระดับโลกไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งผลพวงของเหตุการณ์เหล่านี้คือการปรากฏขึ้นของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก ทำให้หลายหน่วยงานทั้งองค์กรภายในและระหว่างประเทศได้หันมาให้ความสนใจเรื่องความมั่นคงปลอดภัยรวมทั้งให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนจนคนด้อยโอกาสมากยิ่งขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการหรือองค์กรต่างๆ

หนึ่งในโครงการที่ว่าได้แก่การกล่าวถึงระบบประกันทางสังคมที่เรียกว่าระบบ Social Safety Nets หรือ “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” ซึ่งโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมนี้เรียกได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของทุนทางสังคม คือ การทำหน้าที่เป็นตาข่ายรองรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ด้านต่างๆ สำหรับสังคมไทยช่วงเศรษฐกิจตกต่ำที่ผ่านมาได้สะท้อนค่อนข้างชัดเจนว่า ระบบครอบครัว และเครือญาตินับเป็นตาข่าย หรือต้นทุนที่สำคัญของสังคมไทย และเนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาในช่วงภาวะที่ประเทศไทยกำลังประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้นในงานศึกษานี้จึงเน้นศึกษาทุนสังคมในส่วนของ “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” มากกว่าส่วนอื่นที่กล่าวถึงมาในตอนต้น

สำหรับเรื่อง Social Safety Net หรือโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ธนาคารโลกได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า เป็นโครงการที่ใช้เพื่อปกป้อง(protect) คนยากจนทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และระดับครัวเรือน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกได้แก่ กลุ่มคนจนถาวร(chronic poverty) หมายถึง กลุ่มคนที่ขาดความสามารถในการทำงานและแสวงหารายได้อย่างถาวร อันเป็นผลมาจากความพิการทั้งทางร่างกายและจิตใจ เจ็บป่วยเรื้อรังและชราภาพ ส่วนกลุ่มที่สองได้แก่ กลุ่มคนจนชั่วคราว (transient poverty) หมายถึง กลุ่มคนที่ประสบกับภาวะยากจนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความเสื่อมถอยในการประกอบอาชีพหรือแสวงหารายได้ เช่น เมื่อต้องประสบกับเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง เป็นต้นว่า การเสียชีวิตของผู้หาเลี้ยงครอบครัว หรือเกิดจากภาวะชะงักงันของการใช้จ่าย ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ รวมทั้งช่วงที่ผลผลิตตกต่ำ อันเนื่องจากภาวะภัยแล้ง น้ำท่วม และภัยธรรมชาติอื่นๆ เป็นต้น

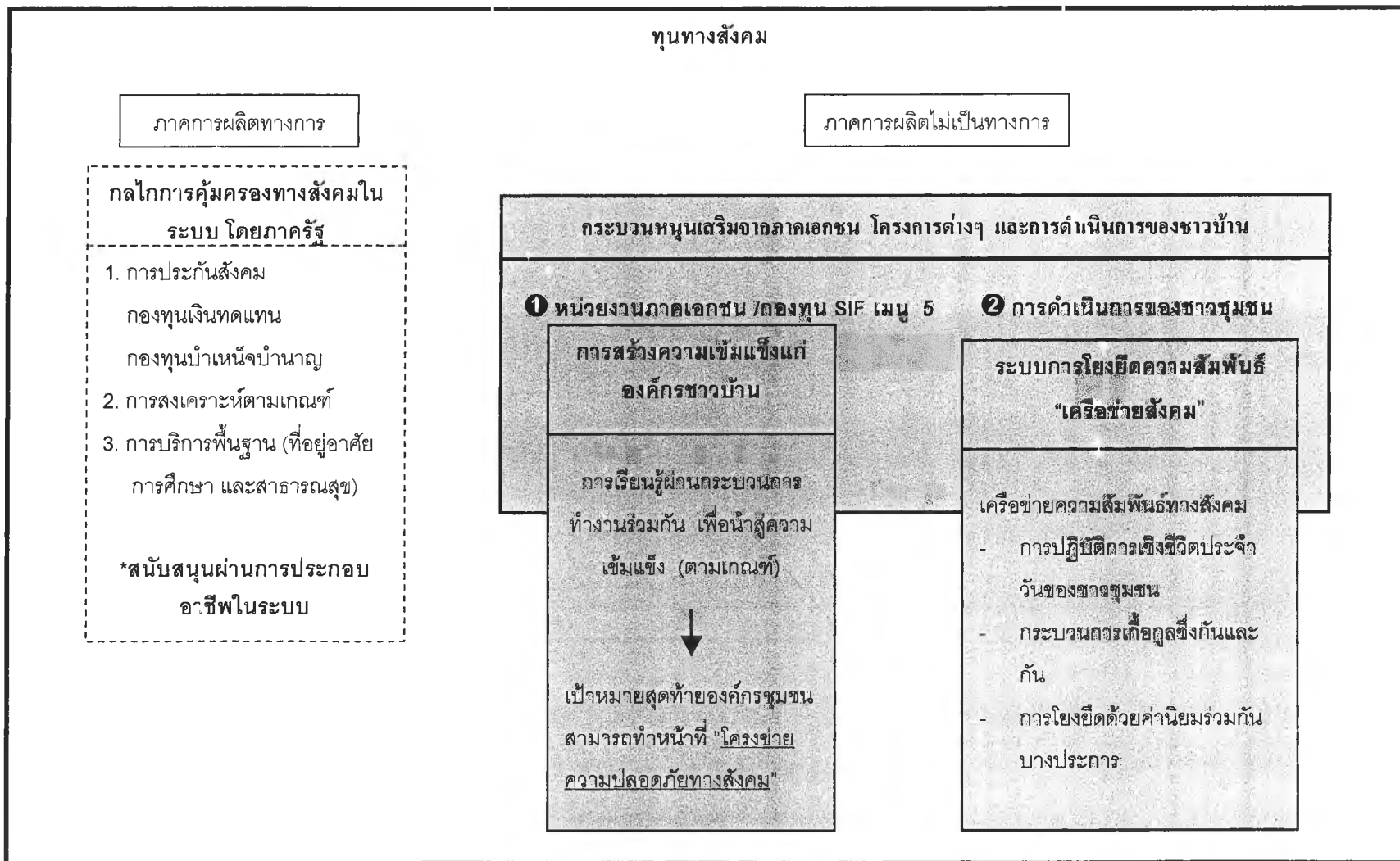
ในส่วนของกลไกความช่วยเหลือด้านต่างๆ นั้น ในระดับปัจเจกบุคคลที่สูญเสียรายได้ หรือมีรายได้ลดลงนั้น มักจะได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มที่ไม่เป็นทางการทั้งหลาย (เครือญาติ หรือองค์กรอาสาสมัครต่างๆ) ส่วนในระดับชุมชน จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในเรื่องของสวัสดิการสำหรับการสนับสนุน ในเชิงนโยบายสาธารณะนั้น จะเป็นการให้ความช่วยเหลือบุคคลผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่อ่อนแอด้วยวิธีต่างๆ เช่น การบริการสังคม(social services) ทั้งทางด้านสุขภาพและการศึกษา การสงเคราะห์ หรือกองทุนสาธารณะ ตลอดทั้งงานด้านสาธารณะประโยชน์ ที่อยู่ในรูปของโครงการช่วยเหลือกลุ่มคนด้อยโอกาสต่างๆ

จากที่ได้กล่าวถึง โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ซึ่งมีกรกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในช่วงภาวะวิกฤต และนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “ ทุนทางสังคม ” ดังนั้นจะเห็นว่าทุนทางสังคมที่กำลังกล่าวถึงอยู่นี้ ได้รวมความหมายครอบคลุมทั้งในส่วนของการช่วยเหลือโดยผ่านหรือการให้ความคุ้มครองโดยผ่านกลไกภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนการช่วยเหลือเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ต่างๆ ในสังคมไทยในภาวะวิกฤติที่ผ่านมาชัดเจนว่า ครอบครัวยุคใหม่และเครือญาติได้ทำหน้าที่เป็นทุนทางสังคม โดยรองรับคนตกงานได้ระดับหนึ่ง ดังนั้นทุนทางสังคมจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นโดยกลไกของรัฐ และภาคเอกชน
2. ทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นตามประเพณีดั้งเดิม ภายใต้ความสัมพันธ์ทางเครือข่ายสังคม

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อเกิดวิกฤตขึ้น ทูนทางสังคมทั้งสองประเภทมีความจำเป็น และล้วนแต่มีส่วนช่วยเกื้อหนุนอย่างสำคัญ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่เดือดร้อน ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้จะกล่าวถึงต่อไป ในส่วนของการศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ในเมนูที่ 5 ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอันสืบเนื่องจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ โดยที่กองทุนดังกล่าวได้อาศัยกลไกภาครัฐในรูปของเงินกู้ ร่วมกับการเชื่อมโยงกลไกเชิงประเพณีดั้งเดิมของชาวชุมชนในการบริหารจัดการ

ภาพที่ 1 กรอบคิดเรื่องทุนทางสังคม





## 7. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 7.1 เครือข่ายความสัมพันธ์ในชุมชนแออัด

ในปี 1943 มีงานศึกษาดังคมเมืองระดับชุมชนที่น่าสนใจคือ Street Corner Society ของ William Foote Whyte ซึ่งเขาพยายามศึกษาโครงสร้างและการจัดระเบียบสังคมของ peer group ในชุมชนแออัดของชาวอเมริกันเชื้อสายอิตาลีคนหนึ่ง ซึ่งรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ Whyte เรียกว่า Street Corner Gangs เขาได้แสดงให้เห็นว่าภายในแก๊งค์ดังกล่าว สมาชิกล้วนแต่มีตำแหน่งของแต่ละคนซึ่งมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน (interdependent) และมีลักษณะลดหลั่นกัน (hierarchy) ตามลำดับการยอมรับภายในแก๊งค์ โดยมีแบบแผนการปฏิบัติต่อกัน โดยมีพันธะการตอบแทนกัน (reciprocal obligation) ในลักษณะที่ผู้มีตำแหน่งในกลุ่มสูงจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต่ำกว่าแต่เพียงฝ่ายเดียว และบุคคลที่มีตำแหน่งในกลุ่มสูงจะต้องเคร่งครัดกับพันธะตอบแทนมากกว่าผู้มีตำแหน่งในกลุ่มต่ำ เพราะผู้มีตำแหน่งสูงโดยเฉพาะหัวหน้ากลุ่มจะมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางและกิจกรรมของกลุ่ม

นอกจากนี้ Whyte ยังให้เห็นว่าด้วยโครงสร้างและการจัดระเบียบเช่นนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในชุมชน ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบที่ลดหลั่นกัน โดยมีบรรดาชาวบ้านและสมาชิกในแก๊งค์ต่างๆอยู่ระดับล่าง ส่วนใหญ่ระดับบนได้แก่องค์กรทางการเมืองและองค์กรอาชญากรรมที่จะติดต่อกันโดยผ่านหัวหน้าแก๊งค์ผู้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง คือหาผลประโยชน์จากองค์กรเหล่านี้ โครงสร้างดังกล่าว Whyte อธิบายไว้เล็กน้อยว่าสอดคล้องกับระบบความเชื่อทางศาสนาของสมาชิกในชุมชนที่เกี่ยวกับการบูชานักบุญ (Patron Saint) ในฐานะที่เป็นสื่อกลางระหว่างพวกเขากับพระผู้เป็นเจ้า งานของ Whyte เป็นชิ้นแรก ๆ ที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่มหรือชุมชนในสังคมเมืองโดยเฉพาะในชุมชนแออัด แม้โดยปกติมักถูกมองว่าไร้การจัดระเบียบ ทว่าในความจริงมีการจัดระเบียบทางสังคมในรูปแบบของตนเอง (อ้างใน พรวิศิษฎ์ วรารวรรณ , 2533 : 11)

งานศึกษาชุมชนแออัด ของ อคิน รพีพัฒน์ เรื่อง ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯ แห่งหนึ่งเผยแพร่เมื่อปี 1975 โดย อคิน เสนอว่าในชุมชนดังกล่าวสมาชิกมีความไม่มั่นคงในชีวิต ทั้งเรื่องการทำมาหากินและที่อยู่อาศัย ดังนั้นมิตรภาพที่บุคคลมีต่อกันจึงเป็นความสัมพันธ์ที่บุคคลใช้เป็นเครื่องมือ (instrumental friendship) เพื่ออาศัยบุคคลอื่นเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ในการแสวงหาทรัพยากรทั้งทางวัตถุ และทางสังคม ดังนั้นเพื่อนที่ดีจึงได้แก่ผู้ที่ยินดีให้ความช่วยเหลือ

และสามารถเป็นที่พึ่งของผู้อื่นได้ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของสมาชิกอยู่บนพื้นฐานของการตอบแทนผลประโยชน์ต่อกันและกัน (reciprocity) ด้วยสิ่งที่เรียกว่า "บุญคุณ" ด้วยเหตุที่ผู้ที่สามารถให้ความช่วยเหลือและเป็นที่พึ่งของคนอื่นจำนวนมากจะเป็นผู้ที่มีสมัครพรรคพวก อันเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของการเป็นผู้นำ เนื่องจากบุคคลแต่ละคนมีทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือเมื่อมีทรัพยากรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ และตอบสนองประโยชน์กันและกันขาดความสมดุล คือ มีผู้ที่สามารถให้วัตถุและบริการได้มากกว่า บุคคลนั้นจะกลายเป็นผู้มีสถานภาพสูงกว่าคนอื่น และกลายเป็นคู่สัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้ได้อุปถัมภ์ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของกันและกันหรือไม่สามารถปฏิบัติตามบทบาทของแต่ละฝ่ายได้ ก็จะไปสู่ความล้มละลายของกลุ่มในที่สุด (อศิน ทรัพย์พัฒน, 2539)

ในปี 2528 ชินชัย ชีเจริญ ศึกษาผลกระทบจากการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมของบุคคลในชอยอินทามะระ 10 ที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในงานสังคมสงเคราะห์ชุมชน เขาแบ่งคนในชุมชนออกเป็นชั้นสูง กลาง และต่ำ โดยใช้อาชีพ รายได้ การศึกษาและทรัพย์สินเป็นตัวแบ่งสำหรับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในช่วงชั้นต่าง ๆ นั้น พิจารณาจากการไปมาหาสู่และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผลการศึกษาที่ได้คือ บุคคลช่วงชั้นต่ำจะรู้จักเพื่อนบ้านน้อยกว่าบุคคลในชั้นอื่นๆ ในเรื่องการไปมาหาสู่กันน้อย บุคคลในช่วงชั้นกลางและต่ำนิยมไปมาหาสู่กับบุคคลชั้นสูง บุคคลช่วงชั้นต่ำไปมาหาสู่กันน้อย ส่วนบุคคลชั้นกลางจะไปมาหาสู่กับบุคคลช่วงชั้นต่ำน้อยมาก และในเรื่องการช่วยเหลือกัน ปรากฏว่าบุคคลในช่วงชั้นสูงมีบทบาทในการให้การช่วยเหลือบุคคลชั้นอื่นมากที่สุด สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสังคมสงเคราะห์ชุมชนนั้น กล่าวได้ว่าในช่วงแรกคือ การรับรู้แนวคิดการมีส่วนร่วมนั้นการแบ่งชั้นไม่มีผล คือ ส่วนใหญ่เห็นความสำคัญในการร่วมมือกันแก้ปัญหาของชุมชน แต่ในส่วนการดำเนินงาน ความพร้อมในการเข้าร่วม และการเข้าร่วมปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมปรากฏว่าบุคคลในช่วงชั้นสูงมีบทบาทมากกว่าช่วงชั้นอื่น ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้พิจารณาจากการเห็นความสำคัญของการร่วมมือ การติดตามข่าวการทำงานแก้ปัญหาของชุมชน ความถี่ของการเข้าร่วมกิจกรรมในการแก้ปัญหาต่างๆ ทางตรงได้แก่ การร่วมมือกันทำงาน เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ ทางอ้อมได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทั้ง ๆ ในด้านแรงงาน อุปกรณ์ การเข้าประชุมและแสดงความคิดเห็น เป็นต้น (ชินชัย ชีเจริญ , 2528)

ปี พ.ศ. 2531 งานศึกษาของ พรรณทิพย์ เพชรมาก ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยต่อการดำเนินงานขององค์กรประชาชน เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ด้านการแสวงหาที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย ในด้านความสัมพันธ์ทางสังคมของชาวบ้าน งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า

ภายในชุมชนโดยธรรมชาติมีการแบ่งออกเป็นกลุ่มบ้านต่างๆ 3 กลุ่ม โดยที่แต่ละแห่งมีความสัมพันธ์ทางสังคมที่เหนียวแน่นเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกันหลายด้าน เช่น ความเป็นเครือญาติ การมีภูมิลำเนาเดิมหรืออพยพหนีการไล่ที่จากชุมชนเดิมแห่งเดียวกัน รวมทั้งการมีอาชีพเดียวกัน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มมีความขัดแย้งแอบแฝงกันอยู่ (อังกูณ อคิน รัชพัทธ์, 2541 : 18 - 19)

ปี พ.ศ. 2531 อรทัย อัจฉา ได้ศึกษาเรื่อง ชุมชนเซ่งกี : วิถีชีวิตและกระบวนการพัฒนาสู่การพึ่งตนเอง ได้ให้ภาพความสัมพันธ์ของชุมชนและศักยภาพในการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันค่อนข้างชัดเจน ในส่วนความสัมพันธ์ภายในชุมชน แม้จะมีการแบ่งแยกตามกลุ่มฐานะและมักคบค้ากันเฉพาะพวกเดียวกัน คือ คนที่มีฐานะดีมักไม่อยากคบกับกลุ่มคนจน ขณะที่คนจนก็สนิทสนมกับคนจนด้วยกันมากกว่า แต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วในงานศึกษาพบว่าชุมชนยังมีสภาพครอบครัวที่สามารถพึ่งพาอาศัยกันได้ แม้ว่าจะอยู่ท่ามกลางอำนาจเงินและวัตถุที่มีอำนาจมากขึ้น ภาพที่ปรากฏ คือ ครอบครัว เครือญาติ เพื่อนบ้านยังคงมีการช่วยเหลือพึ่งพากันได้พอสมควร ในเรื่องการหยิบยืมเงิน ยืมสิ่งของ ดูแลหรือเยี่ยมเยียนคนเจ็บป่วย ตลอดจนไหว้วานกันในเรื่องต่างๆ เช่น การดูแลบ้าน แลกเปลี่ยนอาหารซึ่งกันและกัน ตลอดจนฝากดูแลลูกหลาน ส่วนการช่วยเหลือเกื้อกูลที่เห็นชัดเจนและค่อนข้างเป็นระบบคือ การให้เงินช่วยเหลือสมาชิกที่เสียชีวิตในรูปแบบของ “เงินฌาปนกิจ”

งานชิ้นดังกล่าวได้วิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาสนับสนุนการสร้างกลุ่มหรือองค์กรเพื่อช่วยเหลือตนเองว่า ทำให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกัน ทำให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างเพื่อนบ้าน รวมถึงความรู้สึกของการเป็นสมาชิกในชุมชนเดียวกันเพิ่มขึ้น ทำให้มีการติดต่อไปมาหาสู่และช่วยเหลือกันเป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีบางส่วนที่การรวมกลุ่มทำให้เกิดความขัดแย้งผลประโยชน์กันแต่ก็มีไม่มากนัก นอกจากนี้การร่วมกันทำกิจกรรมของชุมชน ทำให้เกิดความคิดในการขยายผลไปสู่กิจกรรมอื่น ๆ เช่น ศูนย์เด็กเล็ก กองทุนการศึกษา และกองทุนยาหรือ สาธารณสุข เป็นต้น (อรทัย อัจฉา, 2531) ในงานชิ้นเดียวกันนี้ อรทัย ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการไล่รื้อสลัมหรือเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอยู่แบบกลุ่ม หรือชุมชนของประชาชนชาวสลัม ความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ที่เคยมีโดยเฉพาะการพึ่งพาอาศัยกันในด้านต่าง ๆ ถูกทำให้แตกสลายลง

ปี พ.ศ. 2533 พรวิศิษฐ์ วรรณธรณี ศึกษาเรื่อง สายสัมพันธ์ทางสังคม และความร่วมมือกันของชาวบ้าน กรณีศึกษา ชุมชน ส.สุขทวี กรุงเทพมหานคร โดยศึกษาเนื้อหาคำอธิบายถึงการมีพฤติกรรมความร่วมมือของชาวบ้านที่ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ราบรื่น โดยทำความเข้าใจถึง

ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนซึ่งเกี่ยวข้องกับการร่วมมือกันทำกิจกรรมของชาวบ้าน พบว่าการที่ชาวบ้านไม่ค่อยร่วมมือในกิจกรรมของชุมชนนั้นเนื่องจาก ชาวบ้านขาดความไว้วางใจกันอันมีสาเหตุมาจาก

1. ลักษณะการจัดสรรประโยชน์ภายในชุมชนไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการมีพันธะผูกพันที่ยาวนานทำให้การตอบแทนผลประโยชน์ระหว่างบุคคลไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้ข้อผูกพันที่จะทำให้เกิดความไว้วางใจไม่เกิดขึ้น
2. การจัดสรรประโยชน์ในชุมชน ไม่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมที่ลึกซึ้ง และเปราะบาง คือ สิ้นสุดและเกิดใหม่ได้เสมอ
3. ลักษณะการไม่ให้ความสำคัญกับพันธะผูกพันต่อบุคคลอื่นนั้น แสดงถึงลักษณะตัวใครตัวมัน ประกอบกับการที่ชาวบ้านมีการแสวงหาผลประโยชน์จากกัน ทำให้ข้อมูลที่ชาวบ้านติดต่อสื่อสารกันไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาความไว้วางใจ

สำหรับเรื่องความร่วมมือกันนี้ มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ด้วยดี ในกรณีที่สายสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์ในเชิงซ้อนต่อกัน มีความผูกพันต่อกันสูง เช่น ความสัมพันธ์ในฐานะเครือญาติที่ซ้อนอยู่กับรูปความสัมพันธ์ที่มองว่ามีความเป็นไปได้ที่จะสามารถแลกเปลี่ยนหรือจัดสรรประโยชน์ระหว่างกันได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ

ในงานศึกษาชิ้นนี้ ได้สรุปความสัมพันธ์ทางสังคมของชาวบ้าน ส. สุขทวีว่า แม้จะมีโอกาสติดต่อกันโดยตรง (face to face) แต่กลับมีความสัมพันธ์ที่ไม่ใกล้ชิด (secondary contact) มีความผิวเผิน (superficial) ไม่ผูกพันเป็นส่วนตัว (impersonal) เป็นความสัมพันธ์แบบชั่วคราว และเป็นความสัมพันธ์เพียงด้านใดด้านหนึ่ง (segmental) ซึ่งลักษณะทั้งหลายที่กล่าวมานี้ เกิดจากการขาดความไว้วางใจกันโดยที่ พรวิศิษฎ์ กล่าวว่า บุคคลมีการลงทุนทางสังคมต่ำ คือ มีลักษณะการแลกเปลี่ยนที่เป็นการตอบแทนแบบทันทีทันใด (immediate pay off) สะท้อนถึงการความผูกพันพึ่งพาและความรู้สึกถึงการมีพันธะผูกพันกันในระดับต่ำ (พรวิศิษฎ์ วราวรรณ, 2533 : 200 - 207)

จากการทบทวนในเบื้องต้นจะพบว่า ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนแออัดหรือชุมชนคนจนเมืองที่มีพื้นฐานของความหลากหลายในหลายๆด้านนั้น พบว่าการพึ่งพาอาศัยกันหรือการตอบแทนกันจะวางอยู่บนการตอบแทนผลประโยชน์ที่พึงพอใจของทั้ง 2 ฝ่าย อาจจะแสดงออกมาในรูปของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ แม้ว่าจะแสดงความเหลื่อมล้ำของสังคมแต่ขณะเดียวกันการดำรงอยู่ของบทบาทที่เกื้อกูลกันของคู่สัมพันธ์ก็ทำให้ชุมชนดำรงอยู่ได้และเกิดความร่วมมือกัน

ขณะที่อีกด้านหนึ่งของความร่วมมือกันเกิดจากความไว้วางใจกันบนพื้นฐานของพันธะผูกพันระยะยาว ซึ่งเกิดจากการมีความสัมพันธ์เชิงซ้อนระหว่างสมาชิกในสังคม ซึ่งจะทำให้การร่วมมือดำเนินกิจกรรมหรือรวมกลุ่มในรูปองค์กรชุมชนมีแนวโน้มประสบความสำเร็จมากขึ้น

สำหรับงานศึกษาด้านองค์กรชุมชนนั้น สมพงษ์ พัดปุย (สมพงษ์ พัดปุย, 2526) มองว่าพัฒนาการของการรวมกลุ่มของคนจนนั้น เป็นการแสดงถึงศักยภาพในการปรับเข้ากับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์อันหลากหลายที่เกิดขึ้นได้เงื่อนไขต่าง ๆ โดยที่คนจนเริ่มจากการพยายามอดทนต่อปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่ดี พยายามช่วยตัวเองด้วยการอดทน และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดและรู้คุณค่า หากไม่สามารถแก้ปัญหาได้ในระดับครอบครัวของตนเอง จึงขอความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน เช่น การแลกเปลี่ยนแรงงานในภารกิจประจำวันในการสร้าง ซ่อมบ้าน เป็นต้น แต่ถ้าหากเผชิญกับปัญหาที่หนักเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ ก็จจะรวมกลุ่มกันเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป ทั้งนี้และทั้งนี้การรวมกลุ่มจะต้องเกิดจากความต้องการของภายในชุมชนเองเป็นสำคัญ ซึ่งในประเด็นนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ อรทัย อัจฉา และ Roger Chical ในปี พ.ศ. 2536 เรื่อง การวิจัยและพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐานในชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมือง กรณีชุมชนวัดช่องลม งานศึกษาชิ้นนี้ ชาวชุมชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาตัวเองให้มีชีวิตและความเป็นอยู่หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ความสำเร็จดังกล่าวเริ่มต้นจาก “ความต้องการที่จะพัฒนาตนเองเป็นอันดับแรก” แม้ว่าในระยะแรกของการรวมกลุ่ม ต้องอาศัยพี่เลี้ยงจากภายนอกเพื่อเป็นตัวกระตุ้นหรือประสานก่อน เนื่องจากลักษณะของชุมชนเมืองต่างจากชนบทในเรื่องการมีสายสัมพันธ์ดั้งเดิมค่อนข้างหนาแน่น ขณะที่ชุมชนเมืองมีอยู่บ้างแต่ก็ไม่มากนัก และท้ายที่สุดแล้วสายสัมพันธ์ภายในชุมชนก็จะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการร่วมมือของสมาชิกในชุมชน (อรทัย อัจฉา และ Roger Chical, 2536)

## 7.2 สวัสดิการสังคมภาคประชาชน

กนกศักดิ์ แก้วเทพ ได้กล่าวถึง โครงข่ายความปลอดภัย(Social Safety Net) ในบริบทของสังคมไทย พบว่า ในอดีตสังคมไทยมีการให้ความช่วยเหลือที่เกิดจากสมาชิกในครอบครัว เครือญาติ และเพื่อนบ้านในชุมชน วัฒนธรรมในการให้ความช่วยเหลือเป็นสิ่งที่สังคมไทยมีมานาน เริ่มจากการช่วยเหลือกันในหมู่เครือญาติ คนรู้จักหรือผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ การช่วยเหลือในลักษณะนี้ยังคงดำเนินต่อเนื่องมาแม้ในปัจจุบัน ประกอบกับข้อจำกัดทางงบประมาณ บุคลากร และระบบราชการที่มีกลไกสลับซับซ้อนของภาครัฐทำให้เกิดการพัฒนาของภาคเอกชน

หรือองค์กรประชาชนขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ อ่างโน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคนอื่น ,2542 : 174)

สำหรับงานศึกษาด้านนี้ยังมีไม่มากนัก ส่วนมากการจัดสวัสดิการให้ความช่วยเหลือผู้ยากลำบากหรือผู้ด้อยโอกาสมักจะออกมาในรูปของการสงเคราะห์โดยมูลนิธิ หรือองค์กรการกุศลต่าง ๆ หรือไม่ก็เป็นโครงการภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลาย เช่น องค์กรที่ทำงานด้านเด็กและเยาวชนหรือองค์กรที่ทำงานด้านสาธารณสุขต่าง ๆ

เพ็ญจันทร์ ประดับมุข ได้แบ่งรูปแบบขององค์กรสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในสังคมไทยไว้ 4 ลักษณะ คือ

1. องค์กรอิสระสาธารณประโยชน์ เป็นการรวมตัวของกลุ่มเพื่อนหรือบุคคลมาทำกิจกรรมร่วมกัน มีการขยายกิจกรรม และจำนวนสมาชิก จะมีการพัฒนาไปสู่แนวทางการทำกิจกรรมเพื่อสังคม เช่น มูลนิธิหมอชาวบ้าน มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา มูลนิธิแพทย์ชนบท มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ เป็นต้น
2. องค์กรวิชาชีพ สมาชิกขององค์กรลักษณะนี้มักเป็นคนของรัฐ เช่น แพทย์สภา สภากายาบาล ทันตแพทย์สภา เป็นต้น
3. กลุ่มหรือองค์กรประชาชนที่รวมตัวโดยการริเริ่มจากประชาชน ลักษณะนี้จะเป็นการรวมตัวกันเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การรวมตัวเพื่อช่วยเหลือกันเมื่อเกิดปัญหาวิกฤติ เช่น เกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ หรือ การรวมกลุ่มกันในสถานการณ์ปัญหาโรคเอดส์ เช่น กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ กลุ่มเพื่อชีวิตใหม่ เป็นต้น
4. องค์กรที่รวมตัวโดยรัฐ กลุ่มเหล่านี้ เช่น อสม. และ ผสส. แต่การรวมกลุ่มประเภทนี้มักไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากการดำเนินการแบบสั่งการ (top - down) (กาญจนา ตั้งชลทิพย์ อ่างโน อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล, 2542 : 249)

สำหรับการรวมกลุ่มของประชาชนในเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการจะปรากฏในการรวมตัวกันในลักษณะกลุ่มออมทรัพย์ เมื่อกลุ่มมีความเข้มแข็งระดับหนึ่งแล้วก็จะขยายการให้บริการด้านสวัสดิการแก่สมาชิกในชุมชนได้กว้างขวางขึ้น ทั้งนี้กลุ่มออมทรัพย์ที่ประสบความสำเร็จทั้งหลาย สมาชิกมักจะมีพื้นฐานของความไว้วางใจกันและกันมีความซื่อสัตย์ต่อกัน อาจกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มกันของประชาชนในรูปของกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มที่ให้ความช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นการสร้างหลักประกันร่วมกันของสมาชิกในสังคมโดยเฉพาะบุคคลที่ไม่

ได้รับสิ่งเหล่านี้จากภาครัฐไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านที่อยู่ในชนบทหรือผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัด ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนที่อยู่นอกเหนือระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ของภาครัฐทั้งสิ้น

## 8. ระเบียบวิธีวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูล

การค้นคว้าเพื่อเก็บข้อมูลประกอบการศึกษานั้นแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

### ส่วนที่ 1 การค้นคว้าจากเอกสาร

ในส่วนนี้เป็นการค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่มีผู้รวบรวมมาแล้ว เป็นการศึกษาในระยะแรกประกอบด้วย หนังสือ บทความต่าง ๆ รายงานการวิจัย ตลอดจนทั้งเอกสารเผยแพร่ของทางกองทุนชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้น

### ส่วนที่ 2 การศึกษาจากภาคสนาม : แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การเข้าร่วมในการสัมมนา ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการกองทุนชุมชน เพื่อสังเกตการณ์และพูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่และชาวบ้าน

(2) การลงพื้นที่เพื่อทำวิจัยภาคสนาม : ส่วนนี้จะใช้การเก็บข้อมูล 2 แบบ คือ

2.1 การเก็บข้อมูลโดยวิธีสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยเข้าไปร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนทั้งกิจกรรมตามประเพณี และการประชุมกลุ่ม / องค์กรชุมชนตลอดทั้งการประชุมในระดับเครือข่ายที่จะจัดขึ้นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ในส่วนนี้รวมถึงการติดตามคณะกรรมการเครือข่ายเพื่อตรวจเยี่ยมชุมชนทั้ง 14 ชุมชนในเครือข่าย เพื่อทำความเข้าใจภาพรวมของกระบวนการทำงาน

2.2 การเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

- คณะกรรมการของเครือข่าย
- ผู้นำหรือประธานกลุ่มออมทรัพย์ (องค์กรชุมชน) ในแต่ละชุมชน
- สมาชิกของชุมชนทั้งที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ รวมถึงกลุ่มผู้ยาก

ลำบากที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ประกอบด้วย นักเรียน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และอื่น ๆ โดยในส่วนนี้จะเป็นการลุ่มจากรายชื่อที่มีอยู่แล้ว และเป็นการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ

(3) การศึกษาชุมชนจะเลือกศึกษาเจาะลึกเพียง 1 ชุมชน จาก 14 ชุมชนในเครือข่ายเดียวกัน สำหรับเกณฑ์ในการเลือกนั้นจะพิจารณาจากชุมชนที่มีกิจกรรมหลากหลาย และมีสัดส่วนผู้ยากลำบากที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนมากที่สุด รวมทั้งมีการกระจายของประเภทของผู้ยาก

ลำบากครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ เด็กนักเรียน ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อ คนพิการ และบุคคลผู้ว่างงาน เป็นต้น

การศึกษาในระดับชุมชนนี้จะพิจารณาประเด็นต่างๆ คือ สภาพแวดล้อมทั่วไปของชุมชน โครงสร้างความสัมพันธ์ภายในชุมชน และบทบาทของกลไกต่างๆ เพื่อแสดงถึงระบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่สมาชิกมีต่อกัน พร้อมทั้งโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเครือข่าย

สำหรับการเข้าไปในพื้นที่ศึกษานั้น ในระยะแรกจะเข้าไปพร้อมกับคณะกรรมการเครือข่ายในการลงสำรวจชุมชนเพื่อทำความรู้จักกับผู้นำชุมชนและชาวบ้านบางส่วน หรือบางพื้นที่จะเข้าไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.) ซึ่งลงไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อทำความรู้จักกับชาวบ้านเป็นเบื้องต้น

### ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์และการเขียนรายงาน

#### 3.1 การวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากงานศึกษานี้เน้นวิธีการเชิงคุณภาพเป็นหลัก ดังนั้นการเก็บและการวิเคราะห์ข้อมูลจะทำควบคู่กันไปถือเป็นการตรวจสอบข้อมูลจากบันทึกภาคสนาม (Field Note) เพื่อให้ข้อมูลที่ได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลดิบที่ได้จากการจดบันทึกนั้น ผู้ศึกษาใช้วิธีการจำแนก และจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) เพื่อเป็นการแบ่งประเภทข้อมูลเป็นเบื้องต้น ยกตัวอย่างเช่น การแบ่งตามลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมแบบต่างๆ หรือแบ่งตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในชุมชน และเมื่อได้จำแนกออกเป็นด้านต่างๆ แล้ว จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ โดยใช้แนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวกับเครือข่ายเป็นกรอบในการวิเคราะห์ และเป็นแนวทางเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ต่อไป

#### 3.2 การเขียนรายงาน

ในขั้นตอนการเขียนรายงานเพื่อนำเสนอผลการศึกษานี้ เป็นการเขียนพรรณนาเชิงการวิเคราะห์ซึ่งอิงอยู่กับแนวคิด / ทฤษฎี โดยที่จะแสดงถึงกระบวนการความเคลื่อนไหวของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับกว้างและระดับลึก เพื่อให้มองเห็นภาพรวมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น