

# การจัดการการเงินเพื่อสวัสดิการ ชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ

Financial management for  
integrated local and community  
welfare provision

จักรทิพย์ ชัยจรรยา  
ดารารัตน์ คำเป็ง

การจัดการการเงินเพื่อสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ

จักรทิพย์ ชัยจรรยา  
ดารารัตน์ คำเป็ง



HANNS SEIDEL FOUNDATION  
SCHOOL OF POLITICAL AND  
SOCIAL SCIENCE



## การจัดการการเงินเพื่อสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ

บรรณาธิการ ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์

เจ้าของลิขสิทธิ์ มูลนิธิอันส์ ไซเดล

ISBN 978-616-92816-1-0

พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2562

จำนวน 1,335 เล่ม

ราคา ห้ามจำหน่าย

จัดทำโดย มูลนิธิอันส์ ไซเดล  
873,873/1 สุขุมวิท 49/14 คลองตันเหนือ วัฒนา กทม. 10110

พิมพ์ที่ บริษัท แด่มสตีพิมพ์ จำกัด  
91 ถ.ทิพยเนตร ต. หายยา อ. เมือง จ. เชียงใหม่ 50100  
โทร. 053-281540

## คำนำ

หนังสือ “การจัดการการเงินเพื่อสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” เล่มนี้รวบรวมความรู้และบทเรียนที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน ท้องถิ่น และนักวิชาการ ภายใต้การดำเนินงานของ 4 โครงการ ได้แก่

1. โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การจัดการการเงินเพื่อสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างมูลนิธิฮันส์ ไชเดิล และ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
2. โครงการจัดการความรู้ เรื่อง “การจัดการความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพกลุ่มแรงงานนอกระบบ จังหวัดพะเยา (หลักประกันทางสังคม)” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) และ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

3. โครงการการจัดการความรู้ เรื่อง “การจัดการความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพของกลุ่มแรงงานนอกระบบ จังหวัดพะเยา (ความเป็นองค์กร)” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง สสส. และ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

4. โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่านซึ่งเป็นโครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

แม้ความรู้และบทเรียนที่ได้จากการดำเนินโครงการข้างต้นจะมีปริมาณมากและซับซ้อน ทว่า หนังสือเล่มนี้ได้นำความรู้และบทเรียนดังกล่าวมา “ย่อ” หรือแปลงให้เข้าใจง่าย เพราะหวังว่าอย่างน้อยจะช่วยให้คุณเป็นสื่อในการเผยแพร่ความรู้และบทเรียนที่เกี่ยวข้องไปในวงกว้างและเหมาะสมกับผู้คนหลากหลายกลุ่ม

นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้นำเสนอกรณีศึกษาจากจังหวัดพะเยาและจังหวัดน่าน โดยในจังหวัดพะเยาจะเป็นกรณีศึกษาการจัดการสวัสดิการ

การเงินโดยชุมชนใน 2 พื้นที่ ได้แก่ สถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียง อำเภอ  
เชียงคำ และ เครือข่ายกองทุนสวัสดิการชุมชน อำเภอดอกคำใต้ ในขณะที่  
จังหวัดน่านจะเป็นกรณีศึกษาของการจัดการสวัสดิการการเงินที่มีชุมชน  
ท้องถิ่นเป็นผู้ประสานความร่วมมือเพื่อจัดการสวัสดิการการเงินที่ตอบสนอง  
ความต้องการของประชาชน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณภาคส่วน องค์กร และทุกคนที่มี  
ส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือ หรือเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้  
โดยเฉพาะมูลนิธิฮันส์ ไชเดล แห่งสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี ที่เป็น  
ผู้สนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ทุกตัวอักษรที่  
บรรจกร้อยเรียงในแต่ละบท ผู้เขียนระลึกถึงความร่วมมือและความช่วยเหลือ  
ที่ได้รับและซาบซึ้งอย่างยิ่ง

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์  
และ ดาราสัตน์ คำเป็ง

## PREFACE

This book, entitled “Financial Management for Integrated Community and Local Welfare”, presents lessons and knowledge acquired through exchanges between community leaders, local administrators and academia. The exchanges occurred during which 4 projects were carried out. These projects include:

1. “Financial management for integrated community and local welfare Project” which is a cooperation between Hans Seidel Foundation and School of Political and Social Science (SPSS), University of Phayao
2. “Knowledge management for informal labours’ health promotion in Phayao (social security) Project” which is a cooperation between Thai Health Promotion Foundation and the SPSS

3. “Knowledge management for informal labours’ health promotion in Phayao (Organization) Project” which is a cooperation between Thai Health Promotion Foundation and the SPSS, and,
4. The research project entitled “Approaches for developing collaboration in local welfare provision: the case of Nan province” which is funded by Thailand Research Fund

Expectedly, this book deciphers immense and complex insights and elaborates them in a simpler way for wider audience. It is with high hope that this book could deliver lessons and knowledge on integrated community and local welfare to readers from all walks of life.

Besides, it presents case studies of Nan and Phayao. In Phayao, there are two interesting cases of financial management for community welfare including Tumbon Wiang Financial

Institution, Chiang Kham District, and Community Welfare Network, Dokkhamtai District. In Nan, selected cases illustrate how local authorities and communities collaborate to provide social welfare benefits in response to needs of their people.

Lastly, the authors would like to thank those who contribute either in the above-mentioned projects or the creation of this book. Particularly, we would like to thank Hans Seidel Foundation for financially supporting this publication. With gratitude, we hope that this book could contribute to local and community development.

Chatthip Chaichakan

Dararat Khampeng



## สารบัญ

คำนำ	ก
Preface	ง
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญรูปภาพ	๗
<b>1. เกริ่นนำ: การจัดการสวัสดิการการเงินชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ</b>	<b>1</b>
<b>บูรณาการ</b>	<b>17</b>
1.1. ความหมายและความสำคัญ	2
1.2. บริบทเชิงหลักการ	4
1.3. โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การจัดการการเงินเพื่อการจัดการสวัสดิการการเงินชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ”	17
1.4. โครงการจัดการความรู้ เรื่อง “การจัดการ	27

ความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพกลุ่มแรงงานนอกระบบจังหวัดพะเยา (หลักประกันทางสังคม)”	
1.5. ความรู้ เรื่อง การจัดการความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพกลุ่มแรงงานนอกระบบฯ จังหวัดพะเยา	38
1.6. โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน	49
2. การจัดการสวัสดิการการเงินชุมชนแบบองค์รวม: กรณีศึกษาสถาบันการจัดการการเงินตำบลเวียง อ.เชียงคำ จ.พะเยา	80
2.1. บริบททั่วไปและโครงสร้างของสถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียง	89
2.2. การบริหารจัดการของสถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียง	92

2.3. การจัดสวัสดิการ โดยสถาบันการเงินชุมชน ตำบลเวียง	99
2.4. ปัจจัยความยั่งยืนของสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน ตำบลเวียง อ.เวียงคำ จ.พะเยา	106
2.5. บทเรียนจากการจัดการฯ	110
<b>3. การจัดการการเงินชุมชนแบบเครือข่าย : กรณีศึกษา เครือข่ายศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน อ.ดอกคำใต้ จ. พะเยา</b>	<b>113</b>
3.1. บริบททั่วไป และโครงสร้าง ศูนย์รวมน้ำใจธนาคาร- หมู่บ้าน อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา	113
3.2. การบริหารจัดการของศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน	117
3.3. การจัดสวัสดิการโดย กรณีศึกษาศูนย์รวมน้ำใจธนาคาร หมู่บ้าน ต.ดอกคำใต้	121
3.4. ปัจจัยความยั่งยืนของศูนย์รวมน้ำใจฯ	136

3.5. บทเรียนจากการจัดการฯ	137
4. การจัดการการเงินเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมของ แรงงานนอกระบบ : สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจาก 2 กรณีศึกษาใน จังหวัดพะเยา	140
4.1. ความเหมือนและแตกต่างระหว่างสองกรณีศึกษา	142
4.2. การถอดบทเรียนทางเลือก “การเก็บเงิน” เพื่อสร้าง สวัสดิการ ?	146
4.3. การถอดบทเรียนการ “จ่ายเงิน” เพื่อสร้างสวัสดิการ โดยการบูรณาการเงิน	148
4.4. ชื่อดูควรรู้ว่าด้วย “การจัดการการเงิน” เพื่อ “การจัด สวัสดิการ”	151
5. ความร่วมมือในการจัดการสวัสดิการการเงินในชุมชน ท้องถิ่นกรณีศึกษา จังหวัดน่าน	154
5.1. กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการ ท้องถิ่นในจังหวัดน่าน	155

5.2. ความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน	157
5.3. แนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดสวัสดิการ ท้องถิ่น	163
5.4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	165
5.5. บทเรียนจากผ่าน: ความร่วมมือในการจัดสวัสดิการ ชุมชนท้องถิ่น	168
สรุปส่งท้าย	176
รายการอ้างอิง	180
ภาคผนวก	192
ภาคผนวก 1: Summary report of Workshop on “Financial Management for Integrative Local and Community Welfare Provision”	193
ภาคผนวก 2 : สรุปสาระสำคัญ Workshop ผู้นำแรงงาน นอกระบบ จ.พะเยา	201

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	ประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือของ อะกรานอฟและแมกโกวาร์	9
ตารางที่ 1.2	ประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือของอะ กรานอฟและแมกโกวาร์	61
ตารางที่ 2.1	รายการเก็บเงินสำหรับการเงินชุมชนฯ	95
ตารางที่ 2.2	การเชื่อมโยงสวัสดิการกับภาษีรายได้ของสถาบัน การเงินชุมชนฯ	97
ตารางที่ 2.3	เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ที่ผู้ได้ของพลเมืองไทยและ กรณีของสมาชิกสถาบันการเงินชุมชนฯ	99
ตารางที่ 2.4	ขั้นตอนการจ่ายเงินสมทบให้สมาชิกสถาบันการ จัดการเงินเงินชุมชน ด. เวียง เข้าร่วมกับสมาชิก กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลเวียง	103
ตารางที่ 3.1	เปรียบเทียบกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปินและ ตำบลคือเวียง	124

ตารางที่ 3.2	หน้าที่ดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนฯ ตำบล บ้านปิ่น	131
ตารางที่ 3.3	เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ที่ได้ของพลเมืองไทย และธนาคารหมู่บ้าน	135
ตารางที่ 5.1	แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความ ร่วมมือ	163

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1	ผู้เข้าร่วมโครงการ “การจัดกิจกรรมการเงินเพื่อ สวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” ณ โรงแรม เกทเวย์ จังหวัดพะเยา วันที่ 12-14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562	22
ภาพที่ 1.2	บรรยากาศการเปิดโครงการ โดย รศ.พรณัญญา นพรัถ คณบดีคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา	24
ภาพที่ 1.3	ดำเนินรายการโดย ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์	24
ภาพที่ 1.4	เวทีเสวนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เรื่อง “การจัด สวัสดิการสังคมแบบบูรณาการ: ทางเลือกหรือ ทางรอดของชุมชนท้องถิ่น?”	25
ภาพที่ 1.5	กิจกรรมและผลงานของผู้เข้าร่วมโครงการ	26



ภาพที่ 1.6 ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดหลักกับสถานการณ์ของ การนำเสนอสวัสดิการภายในท้องถิ่น	68
ภาพที่ 1.7 การประสานความร่วมมือในการนำเสนอสวัสดิการใน ท้องถิ่นเชิงทฤษฎี	69
ภาพที่ 1.8 แสดงการรับรู้พึงข้อมูลเรื่องเล่าจากผู้ที่เกี่ยวข้อง	76
ภาพที่ 2.1 การถอดบทเรียนกับคณะกรรมการสถาบันการ เงินทุนชุมชนตำบลเวียง	91
ภาพที่ 3.1 เครือข่ายศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน 4 ตำบล	116
ภาพที่ 3.2 การจัดการการเงินแบบบูรณาการของศูนย์รวมน้ำใจ	133
ภาพที่ 5.1 การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัด สวัสดิการท้องถิ่น	156
ภาพที่ 5.2 การดำเนินงานเทศบาลเมืองน่าน	160
ภาพที่ 5.3 อำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นตามมา	162



# 1. เกริ่นนำ: การจัดการสวัสดิการการเงินชุมชนท้องถิ่น แบบบูรณาการ

“การจัดการสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น

เพื่อความมั่นคงทางสังคมในทางขึ้นในมุ่งสร้างกรอบ

คิดสำหรับการประสานสวัสดิการสังคมรูปแบบต่าง ๆ

ที่สำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นเขาว่าช่วยกัน

ภายใต้หลักการว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม”

สวัสดิการการเงิน หรือ สวัสดิการในรูปแบบของตัวเงิน เกิดขึ้นทั่วทุกหัวระแหงทั้งในและต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สวัสดิการเบี้ยยังชีพในประเทศไทย กองทุนยูนิปปิงคลาเทศ กองทุนสวัสดิการชุมชนในประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งสวัสดิการในรูปแบบของตัวเงินเหล่านี้มีวิธีการบริหารจัดการแตกต่างกันออกไป เช่น รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและจ่ายสวัสดิการ ท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายสวัสดิการ หรือ ชุมชนเป็นผู้จัดการสวัสดิการการเงินด้วยตัวเอง เป็นต้น

## 1.1 ความหมายและความสำคัญ

การจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคมในหนึ่งสัปดาห์ เล่มนี้อยู่ภายใต้กรอบคิดการผสมผสานสวัสดิการสังคมรูปแบบต่าง ๆ ที่มีการนำเสนออยู่ในพื้นที่ของชุมชนและท้องถิ่นเช่นเดียวกัน บนฐานของหลักการว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม และอยู่บนความเชื่อที่ว่าการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นมักจะทำให้เกิดความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคม ภายใต้ประเทศไทยได้ (Tydegard และ Thorslund, 2001; 2012) โดยมองว่าสวัสดิการสังคมมักจะเป็นระบบที่กำหนดโครงสร้างการจัดสวัสดิการใน

ระดับชาติ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับชุมชนท้องถิ่น (Kröger, 1997)

นอกจากนี้ กระบวนการพัฒนาสวัสดิการในชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะที่นโยบายของรัฐได้สร้างโอกาสใหม่ให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค และองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นร่วมกันนำส่งสวัสดิการสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Kazepov (2010) ที่มองว่าการพัฒนาสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นควรมีลักษณะของกระบวนการคู่ขนาน โดยสองกระบวนการนี้ประกอบด้วย กระบวนการแรกที่เสริมอำนาจให้กับหน่วยย่อยของนโยบายสังคม ซึ่งมักปรากฏในรูปแบบของกรอบนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น และกระบวนการคู่ขนานซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคม ส่วนภูมิภาค และองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น (อปท.) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น ซึ่งผลให้การจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยแล้วแต่แสดงในการจัดสวัสดิการสังคมที่หลากหลายในท้ายที่สุด

## 1.2 บริบทเชิงหลักการ

หนังสือเล่มนี้อาศัยแนวคิดหลัก 3 แนวคิดในการอธิบายสถานการณ์การจัดสวัสดิการการเงินในชุมชนท้องถิ่น อันได้แก่ แนวคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) แนวคิดการจัดการการประสานความร่วมมือ (collaborative public management) และแนวคิดการจัดการสวัสดิการสังคม

### 1.2.1 การกระจายอำนาจ (DECENTRALISATION)

คำว่า “การกระจายอำนาจ” นั้นมักจะมีลักษณะกำกวมและอธิบายได้ยาก (Dubois & Fattore, 2009) ทว่า เราอาจนิยามความหมายของการกระจายอำนาจได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีพลวัตว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติไปสู่รัฐบาลหรือองค์กรที่อยู่ในระดับต่ำกว่าชาติ (Conyers, 1983) และในการทำความเข้าใจการกระจายอำนาจ เราจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจนเพื่อให้การศึกษานั้น ๆ วัตถุประสงค์และระดับของการกระจายอำนาจแบบผิดๆ (Dubois & Fattore, 2009)

ในภาพกว้างว่าด้วยการศึกษาระยะจ่ายอำนาจในประเทศไทย  
งานศึกษาที่โดดเด่นในเชิงการศึกษาการกระจายอำนาจในภารกิจเฉพาะ  
ด้านของท้องถิ่น เช่น ด้านการคลัง (จรัส สุวรรณมาลา, 2553; สกนธ์ วรรณัญ  
วัฒนา, 2556; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557) ด้านการศึกษา (สุวิมล ว่องวานิช  
และคณะ, 2555; อุทัย บุญประเสริฐ, 2549) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งานศึกษา  
ที่มุ่งเน้นเฉพาะด้านการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ชุมชนท้องถิ่นใน  
การจัดสวัสดิการสังคมมีอยู่อย่างจำกัด

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมึงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใน  
ภาพรวม เช่น งานของ วีระศักดิ์ เศรษฐเทพ (2550) และ วีระศักดิ์ เศรษฐเทพ  
และคณะ (2558) ที่รวมเอาเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมไว้ด้วยนั้นงานเหล่านี้  
กลับกล่าวถึงการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมจากรัฐบาลกลางสู่  
องค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นไว้น้อยมาก

ดังนั้น ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นส่วนหนึ่งใน  
การต่อ ยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมสู่  
ชุมชนท้องถิ่นได้

## 1.2.2. การจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (COLLABORATIVE PUBLIC MANAGEMENT)

กรอบแนวคิดว่าการจัดการการประสานความร่วมมือสาธารณะ (collaborative public management) ที่นำมาใช้ในหนังสือเล่มนี้ คือ กรอบแนวคิดของ อะกรานอฟและแม็กไกรร์ (Agranoff & McGuire, 2003) ซึ่งตั้งข้อโต้แย้งค่านิยมของการจัดการการประสานความร่วมมือไว้ว่า หมายถึง “กระบวนการในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการท่ามกลางหน่วยงานที่หลากหลาย เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถจะถูกแก้ไขหรือแก้ไขได้ โดยง่ายด้วยองค์การเดี่ยวโดด ๆ” (Agranoff & McGuire, 2003, หน้า 4) ทั้งนี้ แนวคิดนี้ของอะกรานอฟและแม็กไกรร์มีจุดเน้นอยู่ที่ผู้จัดการสาธารณะ (public manager) และนวัตกรรมที่เกิดขึ้น ดังนั้น กรอบแนวคิดนี้จึงเป็นการรองรับการวิเคราะห์หลักการตัดสินใจเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรต่าง ๆ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปต. หรือ เทศบาล) ราชการส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ในการจัดสวัสดิการในท้องถิ่น



นอกจากนี้ “การประสานความร่วมมือ (Collaboration)” หมายถึง “ความสัมพันธ์ อย่างมีจุดมุ่งหมายที่รับการออกแบบเพื่อแก้ปัญหาหนึ่ง ด้วยการสร้างสรรค์(creating) หรือค้นพบ (discovering) ทางออกภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่าง ๆ<sup>1</sup>” (Agranoff & McGuire, 2003, หน้า 4) ยิ่งไปกว่านั้น ยังหมายถึงไปถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ “ตัวแสดงที่เป็นอิสระ” (Thomson & Perry, 2006) “การพึ่งพซึ่งกันและกัน” (Gray, 1989) “การสร้างสรรค์”(Gray, 1989; McGuire, 2006; Thomson & Perry, 2006) และ “การร่วมตัดสินใจ” (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006) ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงนิยามความหมายของการประสานความร่วมมือว่าหมายถึงกระบวนการที่ตัวแสดงต่าง ๆ ตัดสินใจร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่ สร้างสรรค์กิจกรรมที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้ชุดของข้อจำกัด ต่าง ๆ หนึ่งเอง

การทำตามเข้าใจการประสานความร่วมมือสามารถกระทำได้ในมิติแบบเส้นตรง (linear dimension) หรือแบบพหุมิติ (multi-dimension)

---

<sup>1</sup> แปลจาก ‘a purposive relationship designed to solve a problem by creating or discovering a solution within a given set of constraints’ ใน Agranoff & McGuire (2003, หน้า 4)

ทั้งนี้ ในมิติแบบเส้นตรง อะกรานอฟและแมกไกวร์ (2009, หน้า 23) นำเสนอกรอบการวิเคราะห์เอาไว้ใน 2 มิติด้วยกัน คือ แนวตั้งและแนวนอน (ดู ตารางที่ 1.1) โดยแนวตั้งประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย และ แผนยุทธศาสตร์ (policy-making and strategy-making: PM) การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE) และการร่วมโครงการ (project based: PB) และแนวนอนประกอบด้วย การแสวงหาข้อมูล (information seeking: IS) และการแสวงการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking: AS)

ตารางที่ 1.1 ประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือของ อะกรานอฟและแมกไกวร์

มิติเชิงเส้นตรง	ประเภทของกิจกรรม	กิจกรรม
แนวนอน	การแสวงหาข้อมูล (information seeking: IS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การแสวงหาข้อมูลทั่วไปของแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรม</li> <li>● การแสวงหาทุนให้กับแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรม</li> <li>● การแสวงหาการตีความมาตรฐานและกฎต่าง ๆ</li> <li>● การแสวงหาแนวทางทั่วไปของแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรม</li> <li>● การแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค</li> </ul>
	การแสวงหาการปรับเปลี่ยน (adjustment seeking: AS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การผ่อนปรนระเบียบ ความยืดหยุ่น หรือการยกเว้นระเบียบ</li> <li>● การผ่อนปรนเชิงสถาบัน</li> <li>● การเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่เป็นทางการ</li> </ul>

มิติเชิงเส้นตรง	ประเภทของกิจกรรม	กิจกรรม
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● การแสวงหาทุนใหม่ๆ ให้กับแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่</li> <li>● การเรียกร้องความข้องเกี่ยวกับแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรมที่มีลักษณะต้นแบบ</li> <li>● การเรียกร้องดุลยพินิจให้การดำเนินงานโครงการ</li> </ul>
แนวตั้ง	การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (policymaking and strategy-making: PM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การได้รับความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย</li> <li>● การได้เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือแบบหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ</li> <li>● การได้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายการกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน</li> <li>● การรวมเข้าด้วยกันของแรงผลักดันด้านนโยบาย</li> </ul>

มิติเชิงเส้นตรง	ประเภทของกิจกรรม	กิจกรรม
	การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (resource exchange: RE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การมองหาทรัพยากรทางการเงินและการคลัง</li> <li>● การใช้แรงจูงใจด้านการเงินและการคลังร่วมกัน</li> <li>● การทำสัญญาเพื่อการวางแผนและการนำไปปฏิบัติ</li> </ul>
	การร่วมโครงการ (project based: PB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การสร้างความร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการดำเนินแผนงาน/ โครงการ/ กิจกรรม</li> <li>● การแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค</li> </ul>

ที่มา: แปลจาก Chaichakan (2014, หน้า (179)

ในมุมมองเชิงพหุมิติ ทอมสันและเพอร์รี่ (Thomson & Perry, 2006) มองว่า เราสามารถมองการประสานความร่วมมือในลักษณะ กระบวนการแบบวนซ้ำ (iterative and cyclical) และเสนอการพิจารณา กระบวนการประสานความร่วมมือในห้ามิติด้วยกัน ได้แก่ การปกครอง การบริหาร ความร่วมมือ ปทัสถาน และอิสรภาพขององค์การ

เมื่อพิจารณาทั้งสองมุมมอง จึงสรุปได้ว่า การประสานความร่วมมือ นั้นมีลักษณะเป็นวงจรและสามารถเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทว่า ในการแสวงหา แนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาค และชุมชน ในการจัดสวัสดิการสังคมนั้น สามารถนำกรอบการวิเคราะห์หลักการการ ประสานความร่วมมือของอะกรานอฟและแมกไกวร์ (IS, AS, PM, RE, PB) มาใช้เป็นแนวทางหลักเพื่อวิเคราะห์และค้นหาความเป็นไปได้ในการจัด สวัสดิการสังคมในชุมชนท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือ

### 1.2.3. การจัดสวัสดิการสังคม (SOCIAL WELFARE PROVISION)

สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องที่สามารถวัดความได้หลากหลายภายใต้มุมมองที่แตกต่างกันไป (Gouph, 2002) เช่น ฟิตซ์แพทริก (Fitzpatrick, 2001) สรุปไว้ว่า การพิจารณาสวัสดิการสังคมสามารถมองได้จาก 6 มุมมองด้วยกัน ได้แก่สวัสดิการในฐานะความสุข (happiness) สวัสดิการในฐานะความมั่นคง (security) สวัสดิการในลักษณะของความชื่นชอบ (preferences) สวัสดิการในลักษณะของการต้องการ (needs) สวัสดิการในลักษณะของการละทิ้ง (desert) และสวัสดิการในเชิงเปรียบเทียบ (relative comparisons)

เมื่อมองในห้วงายขึ้น สวัสดิการสังคมอาจมีนัยยะได้สองประการ (สุรพล ปธานวนิช, 2547) นัยยะแรก คือ “สภาวะการเป็นอยู่ที่ดีหรือสวัสดิภาพ” และนัยยะที่สอง คือ “สวัสดิการในระบบสงเคราะห์ค่าใช้จ่ายจัดสรรจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและผู้รับต้องผ่านการทดสอบความยากจน

หนังสือเล่มนี้พิจารณาสวัสดิการสังคมในลักษณะของการตอบสนองความต้องการในสังคมเพื่อความเป็นอย่างดีของประชาชน โดยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของสวัสดิการสังคม เช่น ประกันสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ หรือชนิดใดชนิดหนึ่งเท่านั้น ตรงกันข้าม หนังสือเล่มนี้มองสวัสดิการสังคมที่เป็นตัวเงินในภาพรวม และมุ่งแสวงหาแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นตัวเงินที่จะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การจัดสวัสดิการสังคม (social welfare provision หรือ welfare administration) มีจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้ก็คือ ประสิทธิภาพ (efficiency) และความเท่าเทียม (equity) (Barr, 1989; Brown, 1977; Clarke, Cochrane, & McLaughlin, 1994; สุรพล ปรานานิช, 2547) โดยทั้งสองหลักการมีความหมายที่ลึบซับซ้อนเท่า ๆ กัน กล่าวคือ ในขณะที่ประสิทธิภาพมีความหมายรวมไปถึงเรื่องของประสิทธิผลและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ความเท่าเทียมนั้นก็มีความหมายรวมถึงความเสมอภาค (equality) และความยุติธรรมทางสังคม (social justice)

การศึกษาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งยากต่อการสรุปเพื่อแยกประเภทให้ครบถ้วน แต่อาจกล่าว



ได้ว่ามีกลุ่มหลายๆ เช่น กลุ่มศึกษาสวัสดิการแรงงาน กลุ่มศึกษาสวัสดิการคนชวยขออบ กลุ่มศึกษาสวัสดิการที่จัดเตรียมโดยรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี งานวิจัยของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ซึ่งเป็นชุดโครงการว่าด้วยการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทย ดูจะเป็นหนึ่งในงานที่มีความครอบคลุมและลึกซึ้งมากที่สุดงานหนึ่งในประเทศไทย และงานของประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยในชุดโครงการนี้ ได้ทำการศึกษาาระบบสวัสดิการสังคมของคนด้อยโอกาสและสรุปการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นเอาไว้ที่น่าสนใจ โดยได้สรุปเอาไว้ว่าสวัสดิการในท้องถิ่นประกอบด้วยสวัสดิการ 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ สวัสดิการชุมชน และสวัสดิการภาครัฐ

ในส่วนของสวัสดิการชุมชน ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ (2546) ได้พิจารณาว่าเป็นรูปแบบของสวัสดิการที่อยู่บนฐานหลัก คือ ทรัพยากรวิถึชนธรรม และงานพัฒนา ซึ่งมีรูปแบบของสวัสดิการชุมชนที่หลากหลาย เช่น การจัดระบบการใช้จ่ายเงินจากทรัพยากรโดยรอบ การก่อภูถลาภายในชุมชนผ่านเครือข่าย ระบบอุปถัมภ์ หรือศาสนา การจัดกลุ่มออมทรัพย์ การจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพ การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน เป็นต้น

ในส่วนของสวัสดิการภาครัฐ ประเภท ปันยบชั่ง และคณะ (2546) ได้สรุปว่า สวัสดิการภาครัฐมี 2 ระบบ คือ ระบบสวัสดิการของรัฐส่วนกลาง สวัสดิการการศึกษาและสุขภาพ เช่น การสนับสนุนกองทุนแม่ชุมชน การสนับสนุนกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ การสงเคราะห์คนชราและ คนพิการ เป็นต้น และระบบสวัสดิการของรัฐท้องถิ่นซึ่งมาจากเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การให้ทุนการศึกษา กองทุนอาชีพ เป็นต้น

#### 1.2.4. คำสำคัญและความหมาย

**สวัสดิการสังคม** หมายถึง การตอบสนองความต้องการในสังคมเพื่อความ เป็นอยู่ที่ดีของประชาชนซึ่งไม่ได้ทุกรูปแบบ ประกันสังคม สังคม สงเคราะห์ การบริการแบบถ้วนหน้า ประเภทเงิน สิ่งของ บริการ การดูแล และชนิด เช่น สวัสดิการสำหรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ การเจ็บป่วย เป็นต้น

#### สวัสดิการชุมชนท้องถิ่น (community and local welfare)

หมายถึง สวัสดิการสังคมที่มีบริการบริหารจัดการและนำเสนออยู่ภายในเขตพื้นที่ ระดับชุมชนและท้องถิ่นที่เล็กกว่าจังหวัด เช่น ตำบล เมือง เป็นต้น ซึ่ง

สวัสดิการลักษณะนี้อยู่ในลักษณะของการประสานความร่วมมือระหว่าง  
ชุมชนและท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมให้บุคคลในพื้นที่

**การประสานความร่วมมือ** หมายถึง กระบวนการที่ตัวแสดงต่าง ๆ  
ตัดสินใจร่วมกันในการที่จะสร้างสรรค์หรือไม่สร้างสรรค์กิจกรรมที่มีการ  
พึ่งพาอาศัยกัน ภายใต้ชุดของข้อจำกัดต่าง ๆ

**1.3 โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การจัดกา  
การเงินเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณา  
การ”**

“การจัดสวัสดิการเป็นวาระแห่งชาติที่อยู่ในความสนใจของทุกภาค  
ส่วน โดยรัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง  
อย่างไรก็ตามการจัดการสวัสดิการโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่  
สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่  
หลากหลายได้”

### 1.3.1. หลักการและเหตุผล

การจัดสวัสดิการเป็นวาระแห่งชาติที่อยู่ในความสนใจของทุกภาคส่วน โดยรัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่หลากหลายได้จึงนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วนในการดำเนินงานเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่น และแนวทางในการจัดสวัสดิการเช่นนี้เรียกว่าเป็น “การจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” ที่ผสมผสานสภาพและทรัพยากรของภาคส่วนที่หลากหลายไว้ด้วยกัน

เช่นเดียวกันกับการจัดการการเงินในชุมชนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ดำเนินการอย่างยาวนานในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากกองทุนจำนวนมากที่พบเจอได้ในชุมชนและท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่นกองทุนประเภทชุมชนเป็นผู้จัดตั้งและจัดการ กองทุนที่รัฐบาลตั้งและชุมชนจัดการ หรือกองทุนที่สนับสนุนการดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ชุมชนจัดการ เป็นต้น สถานการณ์หนึ่งที่เราพบเห็นได้เป็นวงกว้างคือ การจัดการการเงินในชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งหันมาให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการให้กับ

สมาชิกของตน และหลายกองทุนประสบความสำเร็จในการร่วมมือกับภาคส่วนอื่นในการจัดสวัสดิการให้สมาชิก

        หน่วยศึกษาและพัฒนาความรู้ท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ และมูลนิธิฮันซ์ ไชเดิล แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้สังเกตเห็นความสำคัญของทักษะและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเงินเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ จึงนำผลการถอดบทเรียนว่าด้วยการจัดการการเงินเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาออกแบบโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop on Financial Management for Integrative Local and Community Welfare Provision) ครั้งนี้ โดยวัตถุประสงค์หลักของโครงการฯ คือ เพื่อสร้างเสริมทักษะการจัดการเงินเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการให้แก่บุคลากรท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และผู้สนใจผ่านกิจกรรมและกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้เข้าร่วม อันจะนำมาซึ่งประสบการณ์และมุมมองที่หลากหลายสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ของตน

### 1.3.2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในท้องถิ่นและชุมชน ในด้านการจัดการการเงินเพื่อสร้างเสริมสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ
- 2) เพื่อสร้างเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการการเงินเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ

### 1.3.3. กิจกรรม

- 1) เวทีการเสวนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ
- 2) กิจกรรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ
- 3) เวทีการเสวนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการการเงินเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ
- 4) กิจกรรมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดการการเงิน ฯ

### 1.3.4. กลุ่มเป้าหมาย

ผู้เข้าร่วมจำนวน 30 คน ซึ่งมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชนในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ พะเยา แม่ฮ่องสอน (จังหวัดละประมาณ 10 คน)

### 1.3.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผู้เข้าร่วมได้เรียนรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะและประสบการณ์ในการจัดการการเงินเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ
- 2) ผู้เข้าร่วมสามารถประยุกต์ใช้ทักษะและประสบการณ์ในการสร้างเสริมสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการในพื้นที่ของตนเองได้

### 1.3.6. สรุปโครงการ



ภาพที่ 1.1 ผู้เข้าร่วมโครงการ

“การจัดกิจกรรมเงินเพื่อสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ”

ณ โรงแรมเกทเวย์ จังหวัดพะเยา

วันที่ 12-14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562



จากการจัดโครงการ “การจัดสรรการเงินเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ” (Workshop on Financial Management for Integrative Local and Community Welfare Provision) ในระหว่างวันที่ 14 -15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมเกทเวย์ จังหวัดพะเยา มีจำนวนผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 34 คน จาก 3 จังหวัด คือ น่าน พะเยา และ แม่ฮ่องสอน เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดูแลการจัดสวัสดิการของในแต่ละหน่วยงาน โดยมีกรมการเปลี่ยนแปลงการและการทะเบียนงานในการจัดสวัสดิการของท้องถิ่น และการถอดบทเรียนจากท้องถิ่นต้นแบบในการจัดสวัสดิการชุมชน ได้แก่ เทศบาลเมืองน่าน จังหวัดน่าน องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกีฮ่วน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน สถาบันการเงินชุมชน ตำบลเวียง จังหวัดพะเยา และ ธนาคารหมู่บ้านอำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา

### 1.3.7. รูปภาพกิจกรรม



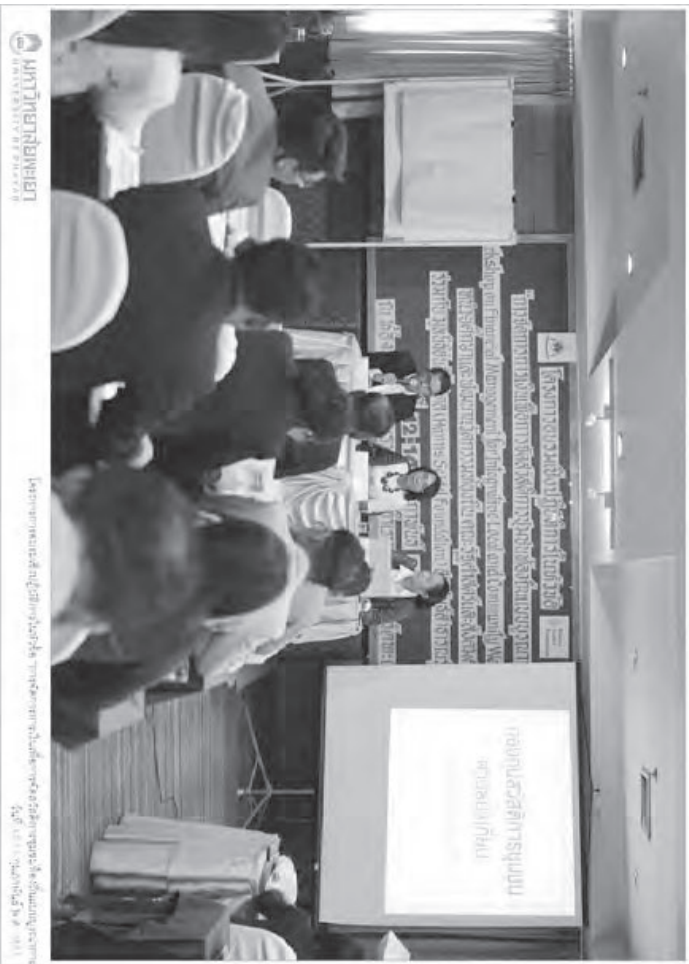
ภาพที่ 1.2

บรรยายการศึกษาเปิดโครงการ โดย รศ.พรรณมยุพา นพรัตน์  
คณะศึกษาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา



ภาพที่ 1.3

ดำเนินรายการโดย ดร.ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์



**ภาพ 1.4:** เวทีเสวนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่อง “การจัดสวัสดิการ

สังคมแบบบูรณาการ: ทางเลือกหรือทางรอดของชุมชนท้องถิ่น?”

ร่วมเสวนาโดย นางบัวผา แก้วมงคล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข

และสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปาน, นายสมชาย สิทธิกา

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกีฮ่วน จังหวัดปาน

ดำเนินรายการโดย นางสาวดารารัตน์ คำเป็ง



ภาพที่ 1.5

กิจกรรมและผลงานของผู้เข้าร่วมโครงการ

1.4 โครงการจัดการความรู้ เรื่อง “การจัดการ  
ความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบ  
จังหวัดพะเยา (หลักประกันทางสังคม)”

“องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้เริ่มให้  
ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน  
นอกระบบ ภายใต้คำขวัญ “งานที่มีคุณค่า”

#### 1.4.1. หลักการและเหตุผล

การจัดรูปแบบ “ความเป็นองค์กร” ของแรงงานนอกระบบจะสามารถนำไปสู่การจัดจัดการความสัมพันธ์กับกลุ่มต่างๆ ทั่วภาครัฐ ภาคประชาสังคม และการจัดการกลไกภายในองค์กรอันจะไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างไรก็ตามผ่านการจัดจําการรูปแบบความเข้มแข็งงานนอกระบบมีลักษณะที่ยืดหยุ่น และยังมีความต้องการที่จะทำให้เกิดความชัดเจนสำหรับการสื่อสารองค์กร ให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาลักษณะความเป็นองค์กรที่

“ศูนย์ประสานงานเครือข่ายแรงงานนอกระบบ จังหวัดพะเยา เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของการเรียนรู้ที่มีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต”

สอดคล้องกับวิถีความเป็นแรงงานนอกระบบเพื่อที่จะทำให้เป็นองค์กรที่  
ได้รับการยอมรับในวงกว้างต่อไป

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ริเริ่มให้ความสำคัญกับ  
การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ภายใต้คำขวัญ “งานที่มีคุณค่า”  
มาตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 2530 หากแต่แรงงานนอกระบบได้รับความสนใจจาก  
สังคมไทยตั้งแต่ยุคทศวรรษ 2540 หลังการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ  
ครั้งใหญ่ในประเทศไทยที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” จนส่งผลกระทบไปสู่อีก  
หลายประเทศ ผลจากการเกิดวิกฤตทางการเงินดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการ  
ปัญหาการปิดตัวของบริษัท ห้าง ร้าน หลายแห่ง จนส่งผลกระทบต่ออย่างหนัก  
ต่อการจ้างงานในประเทศ แรงงานที่มีงานทำอยู่แล้วต้องออกจากงาน  
กลายเป็น “ผู้ถูกเลิกจ้าง” และงานจำนวนมากอยู่ในวัยใกล้เกษียณทำให้หา  
ที่ทำงานใหม่ได้ยาก จนนำไปสู่การทำงานอิสระในที่สุด แรงงานเหล่านี้ต้อง  
หลุดออกจากระบบการประกันสังคมในฐานะของแรงงานไปโดยปริยาย  
ในขณะที่คนที่ทำงานนอกระบบการจ้างงานอยู่แล้ว เช่น เกษตรกร ทาป  
แร่แผงลอย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น ก็ยังสามารถดำรงวิถีการจ้างงาน  
ได้เช่นเดิม กลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีการผลิตที่เรียกว่าเศรษฐกิจนอกระบบ

(Informal Economy) ในขณะที่ยังคงมีทำงานในเศรษฐกิจในลักษณะนี้ก็มีฐานะเป็นแรงงานนอกระบบ (Informal Sector)

ความสนใจที่มีต่อแรงงานนอกระบบได้ขยายตัวมากขึ้นจนกระทั่งมีกลไกเชิงโครงสร้างของภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการรับหน้าที่ของกระทรวงแรงงานซึ่งก่อนหน้านี้ให้ความสำคัญกับแรงงานในระบบเป็นหลัก ความสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยการขับเคลื่อนของ ผู้นำแรงงานนอกระบบ และภาคีความร่วมมือทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม จนกระทั่งปรากฏแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 อันเกี่ยวข้องการทำงานร่วมกันของ 9 กระทรวง 20 หน่วยงาน โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึง ผ่าน 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ 1) การขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม 2) การเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ และ 3) เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งหวังให้แรงงานนอกระบบได้ระบบคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคมสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี



ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้แรงงานนอกระบบได้มีส่วนร่วมอย่างสำคัญผ่าน การเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อ เป็นกลไกในการนำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติจริง การมีส่วนร่วม ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบใน ระดับจังหวัดที่ได้สิทธิส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นอนุกรรมการ ระดับจังหวัด และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับ จังหวัด ที่มาจากภาคีเครือข่ายภาคประชาชน

อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อกังวลเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในรูปแบบการ จัดการความเป็นองค์กรของแรงงานนอกระบบว่าจะมีรูปแบบในการจัดการ ที่สอดคล้องกับความเป็นองค์กรที่มีกฎหมายรับรองอยู่แล้วในหลายรูปแบบ กล่าวคือ 1) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อาทิ สมาคม มูลนิธิ 2) เป็น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาทิ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ สหภาพแรงงาน เป็นต้น 3) เป็นองค์กรที่ไม่ได้จดทะเบียนตาม กฎหมาย เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน กลุ่มอาชีพ 4) องค์กรที่มีลักษณะเครือข่าย เช่น เครือข่ายสมัชชชาคนจน เครือข่าย เกษตรกร เป็นต้น ทั้งนี้การเลือกรูปแบบการจัดการควมเป็นองค์กรแต่ละ

ลักษณะเหล่านี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงความพร้อมของแรงงานนอกระบบในการจัดการผ่านช่องทางเสียค่าใช้จ่าย คือ ความสามารถในการจ่ายค่าบำรุงสมาชิกหรือบำรุงองค์กรอย่างต่อเนื่อง สมาชิกมีความเต็มใจจ่ายค่าบำรุงองค์กรอันจะเป็นแนวทางที่จะทำให้เกิดความมั่นคงขององค์กรต่อไป องค์กรจำเป็นต้องมีความร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ และความเข้มแข็งเป็นผู้นำ ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์กรเกิดความเข้มแข็ง (จันทิมา, n.d.: 62)

ด้วยเหตุนี้การเรียนรู้เรื่องไปความสำเร็จในการจัดการองค์กรเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด ในพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าแล้วจึงเป็นสิ่งที่จะต้องทำให้เกิดโอกาสในการเรียนรู้แก่พื้นที่อื่น ซึ่งศูนย์ประสานงานเครือข่ายแรงงานนอกระบบ จังหวัดพะเยา เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างการเรียนรู้ที่มีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม รวมถึงกลุ่มองค์กรย่อยของแรงงานนอกระบบในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังที่แสดงได้จากผลจากการที่ผู้นำมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัดอย่างต่อเนื่องในฐานะตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ทำให้ได้มีโอกาสในการประสานทรัพยากร ความรู้ ทักษะ จาก

ภาครัฐสู่การสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบเสมอมา ซึ่งหากได้มีการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการองค์การจะยิ่งทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาต่ออย่างต่อเนื่อง รวมถึงเป็นเวทีในการสร้างการเรียนรู้ เพื่อการขยายผลให้กับพื้นที่อื่น ๆ ได้มากยิ่งขึ้นด้วย

โครงการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับจัดการความเป็นองค์กร แรงงานนอกระบบในครั้งนี้นับว่าประสบความสำเร็จ ห่วงข้อสรุปและกระบวนการพัฒนาเป็นศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ รวมถึงสังเคราะห์เห็นกลไกและกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนความเป็นองค์กรที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งกลไกภายในองค์กรเอง และการบริหารจัดการความร่วมมือกับภาคภายนอกองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดความก้าวหน้าในการดำเนินงานและการเรียนรู้ ระหว่างกันของภาคี

การรวบรวมข้อมูล ความรู้ภายใต้โครงการนี้จะเกิดขึ้นผ่าน การรวบรวมเอกสาร ลงพื้นที่แลกเปลี่ยน พุดคุย กับหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัดและระดับกลุ่ม อันจะทำให้เห็นความสัมพันธ์ซึ่ง

โครงสร้างอำนาจของแต่ละภาคส่วน ทางโครงการจะมีการบินที่ที่เป็น  
เอกสารสำหรับการเรียนรู้เพื่อการขยายผลต่อไปด้วย

ในการนี้ หน่วยงานศึกษาและพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์  
และสังคมศาสตร์ โดยความร่วมมือกับแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน  
นอกระบบ กองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยสมาคม  
วิถีสานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา  
องค์ความรู้เพื่อการพัฒนามาความเป็นองค์กรสำหรับแรงงานนอกระบบ  
จังหวัดพะเยา จึงได้จัดทำโครงการนี้ขึ้นเพื่อศึกษาสถานะความเป็นองค์กร  
ของเครือข่ายการพัฒนาแรงงานนอกระบบในจังหวัดพะเยา และนำองค์  
ความรู้ที่ได้มาพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาความเป็น  
องค์กรสำหรับแรงงานนอกระบบ จังหวัดพะเยา เสนอต่อองค์กรชุมชนและ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 1.4.2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสถานะความเป็นองค์กรของเครือข่ายการพัฒนาแรงงานนอกระบบในจังหวัดพะเยา และนำมาจัดทำเป็นรายงานสรุปเพื่อเรียนรู้และองค์ความรู้ฉบับสมบูรณ์
- 2) เพื่อศึกษาและพัฒนาฐานข้อมูลบุคลากร และ/หรือผู้นำที่มีศักยภาพเป็น Change Agent เพื่อเป็นกลไกในการนำชุดความรู้ไปขยายผลในระดับจังหวัดโดยรวมถึงฐานข้อมูลศูนย์ประสานงานฯ จ.พะเยา
- 3) เพื่อนำบทเรียนและองค์ความรู้ที่ได้ไปทดลองใช้และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาความเป็นองค์กรสำหรับแรงงานนอกระบบ จ.พะเยา เสนอต่อองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 1.4.3. เป้าหมาย

- 1) เพื่อศึกษาสถานะความเป็นองค์กรของเครือข่ายการพัฒนาแรงงานนอกระบบในจังหวัดพะเยา และนำมาจัดทำเป็นรายงานสรุปไปเตรียมและองค์ความรู้ฉบับสมบูรณ์
- 2) เพื่อศึกษาและพัฒนาฐานข้อมูลกลุ่มบุคคลากร และ/หรือผู้นำที่มีศักยภาพเป็น Change Agent เพื่อเป็นกลไกในการนำชุดความรู้ไปขยายผลในระดับจังหวัดโดยรวมถึงฐานข้อมูลศูนย์ประสานงานฯ จ.พะเยา
- 3) เพื่อนำบทเรียนและองค์ความรู้ที่ได้ไปทดลองใช้และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาความเป็นองค์กรสำหรับแรงงานนอกระบบ จ.พะเยา เสนอต่อองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 1.4.4. กลุ่มเป้าหมายและระบุพื้นที่

เครือข่ายแรงงานนอกระบบ จังหวัดพะเยา

### 1.4.5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงสถานะความเป็นองค์กรของเครือข่ายการพัฒนา  
แรงงานนอกระบบในจังหวัดพะเยา และนำมาจัดทำเป็น  
รายงานสรุปเปรียบเทียบและองค์ความรู้ฉบับสมบูรณ์
- 2) เกิดเป็นฐานข้อมูลกลุ่มบุคลากรและ/หรือผู้นำที่มีศักยภาพเป็น  
Change Agent เพื่อเป็นกลไกในการนำชุดความรู้ไปขยายผล  
ในระดับจังหวัดโดยรวมถึงฐานข้อมูลศูนย์ประสานงานฯ  
จ.พะเยา
- 3) มีการทดลองถ่ายทอดองค์ความรู้และเกิดข้อเสนอแนะเชิง  
นโยบายต่อการพัฒนาความเป็นองค์กรสำหรับแรงงานนอกระบบ  
จ.พะเยา

1.5 ความรู้ เรื่อง การจัดการความรู้เพื่อการสร้างเสริมสุข  
ภาวะกลุ่มแรงงานนอกระบบฯ จังหวัดพะเยา  
(หลักประกันทางสังคม)

“การใช้กลไกกลุ่มดังกล่าว จะทำให้เกิดการกระตุ้น  
ให้จำนวนสมาชิกที่รวมในกองทุนหลักประกันทาง  
สังคมของรัฐขยายตัวขึ้นซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคง  
ของกองทุนในระยะยาวได้”



### 1.5.1. หลักการและเหตุผล

การออมที่มีอยู่ในชุมชน

สามารถต่อยอดไปสู่การเข้าถึง

หลักประกันทางสังคมสำหรับ

แรงงานนอกระบบของรัฐในรูปแบบร่วม

จ่ายได้ การเข้าถึงหลักประกันทาง

สังคมในลักษณะดังกล่าวจะเป็น

ประโยชน์ต่อทั้งตัวแรงงานนอกระบบ

ที่มีกลุ่มการออมเป็นกลไกใน

การจัดท่างการเงินให้ และยัง

เป็นผลดีต่อกลุ่มที่จะมีกลไกทาง

การเงินของรัฐที่หน้ารับภาระ

ความเสี่ยงบางประการของกลุ่ม

การเงินชุมชนแทน การใช้กลไก

กลุ่มดังกล่าวจะทำให้เกิดการ

“

**การออมที่มีอยู่**

**ในชุมชน**

**สามารถต่อยอด**

**ไปสู่การเข้าถึง**

**หลักประกันทาง**

**สังคมสำหรับ**

**แรงงานนอกระบบ**

**ของรัฐ**

**แบบร่วมจ่ายได้**

”

กระตุ้นให้จำนวนสมาชิกที่ร่วมใน  
กองทุนหลักประกันทางสังคมของรัฐ  
ขยายตัวขึ้นซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคง  
ของกองทุนในระยะยาวได้ แต่อย่างไร  
ก็ตามยังมีกลุ่มการออมในชุมชนอีก  
จำนวนมากที่ยังไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูล  
หรือยังไม่มีการจัดการให้สมาชิกของ  
กลุ่มให้เข้าถึงหลักประกันทางสังคม  
ของประชากรวัยแรงงานที่จัดโดยรัฐ  
ได้ จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณา  
เงื่อนไขของกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จ  
อันจะนำไปสู่การสร้างการรับรู้เพื่อ  
ขยายผลไปสู่กลุ่มการออมในชุมชนอื่น  
ต่อไป

”

การปรากฏของกองทุนการ  
ออมที่มีอยู่หลากหลายในชุมชนบาง

แห่งสามารถสนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วมสมทบของรัฐในรูปแบบการ  
ประกันสังคมที่สอดคล้องกับการประกันสังคมของแรงงานในระบบ กล่าวคือ  
การมีหลักประกันที่เกี่ยวเนื่องกับการทำงานรวมถึงสวัสดิการคุ้มครองในวัย  
เกษียณด้วย โดยสมาชิกกลุ่มการออมเหล่านี้สามารถเป็นผู้ประกันตนที่ร่วม  
สมทบได้ผ่านระบบการจัดการในรูปแบบเงินกลุ่ม หรือ องค์กรชุมชน โดย  
การร่วมสมทบของสมาชิกและกลุ่มองค์กรชุมชน เพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์  
เพิ่มขึ้นมากกว่าสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่กลุ่มจัดให้ อีกทั้งการสนับสนุนให้  
สมาชิกเข้าสู่หลักประกันทางสังคมยังจะเป็นการป้องกันการสูญเสียของ  
ความมั่นคงทางการเงินในกองทุนบางประการ เช่น ความเสี่ยงด้านการ  
จัดการกองทุนเกี่ยวกับบำนาญชราภาพ ซึ่งต้องอาศัยการคำนวณด้าน  
คณิตศาสตร์ประกันภัยในการคิดความอยู่รอดระยะยาวของกองทุน ซึ่งเป็น  
ภาระที่กลุ่มการออมชุมชนต้องลงทุนเพื่อความอยู่รอดในอนาคต หากแต่  
สามารถจะนำภาระเหล่านี้ไปให้กับกลไกกองทุนของรัฐเป็นหน่วยรับหน้าที่  
จัดการความเสี่ยงแทน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เห็นได้ว่าการเข้าสู่ระบบ  
หลักประกันของรัฐนั้นมีส่วนสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงทั้งมิติของสมาชิกที่  
จะได้รับสวัสดิการที่มากขึ้นแล้ว ยังมีส่วนสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรชุมชนมี  
ความเข้มแข็งมากขึ้นด้วยเช่นกัน

“ซึ่งมีความไม่มั่นคงทาง  
รายได้อันเกิดจากการ  
ทำงานและการเข้าสู่การ  
บริการภาครัฐ ส่วนมาก  
อยู่ในเมืองมากกว่า  
ชนบท ของประชากรวัย  
แรงงานที่เขียนแรงงาน  
นอกระบบ”

หลักประกันทางสังคมสำหรับ  
ประชากรวัยแรงงานที่เป็นแรงงาน  
นอกระบบที่มีการผลักดันมาตลอด  
กว่าทศวรรษนั้นคือ พระราชบัญญัติ  
ประกันสังคม สิทธิแรงงานนอก  
ระบบสามารถเป็นผู้ประกันตน  
อย่างถูกต้องตามกฎหมายและมี  
สิทธิโดยสมัครองตามกฎหมาย  
ด้านแรงงาน และ กองทุนการออม  
แห่งชาติ (กอช.) ที่มุ่งให้ระบบ  
การออมเพื่อให้เกิดความมั่นคงใน  
วัยชรา หลักประกันทางสังคม  
เหล่านี้วางอยู่บนพื้นฐานการลด  
อคติความเป็น “แรงงานที่ไม่เท่า  
เทียมกัน” และการลดความเหลื่อม  
ล้ำของคนที่เป็นประชากรวัย  
แรงงานในสังคม ด้วยเหตุนี้ชุดสิทธิ

ประโยชน์ที่มีอยู่นั้นจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับสิทธิที่มีอยู่ของแรงงานในระบบ เช่น การคุ้มครองด้านการทำงานทำ การเจ็บป่วยอันเกิดจากการทำงาน รวมถึงคุ้มครองในวัยเกษียณ โดยมีเงื่อนไขการร่วมสมทบหรือร่วมจ่ายของแรงงานนอกระบบในการเข้าถึงสิทธิด้วยเช่นเดียวกันกับแรงงานในระบบ

ทั้งนี้ความไม่มั่นคงทางรายได้อันเกิดจากการทำงานและการเข้าสู่ผู้ประกอบการภาครัฐ ส่วนมากอยู่ในเมืองมากกว่าชนบทของประชากรวัยแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ ก็เป็นความท้าทายของระบบการร่วมจ่ายของรัฐและการมีส่วนร่วมในระบบการประกันสังคมจากรัฐส่วนกลาง

อย่างไรก็ตามการริเริ่มรู้จากตัวอย่างความสำเร็จของกลุ่มการออมชุมชนที่สามารถสนับสนุนให้สมาชิกเข้าสู่ระบบการสร้างหลักประกันทางสังคมร่วมกับภาครัฐจึงเป็นทิศทางที่น่าหวั่นวิตกมาพิจารณาเพื่อการขยายผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบการออมสำคัญที่มีอยู่และมีอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก คือ “กองทุนการออมเพื่อสวัสดิการชุมชน” และ “สถาบันการเงินชุมชน” ซึ่งกฎหมายและนโยบายของรัฐ รวมถึงมีกลไกสนับสนุนอยู่แล้ว

ในประเทศไทยมีกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการชุมชนและสถาบันการเงินชุมชน รวมทั้งสิ้นกว่า 200,000 กองทุน ในจำนวนนี้ประกอบด้วยกองทุนหมู่บ้านที่มีอยู่ในทุกหมู่บ้านกว่า 79,000 กองทุน และมีกองทุนอื่น ๆ ทั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน เครดิตยูเนียน กองทุนฌาปนกิจชุมชน และอื่น ๆ อีกกว่า 130,000 แห่ง กองทุน โดยสมาชิกเฉลี่ย 235 คน ต่อกองทุน<sup>2</sup> ในภาพรวมแล้วมีเงินที่อยู่ในระบบนี้กว่า 150,000 ล้านบาท ทำให้เห็นได้ว่าการจัดการเหล่านี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจชุมชนของไทย สายชล), 2555:155 (การขับเคลื่อนของกองทุนสวัสดิการชุมชนและสถาบันการเงินชุมชนเหล่านี้ ทั้งนี้สถาบันการเงินชุมชนเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับกลไกเชิงสถาบันการเงินภายใต้การกำกับของรัฐ เช่น นโยบายภาครัฐ พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมถึงธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ทำหน้าที่หน่วยงานให้คำปรึกษาอยู่ด้วย

---

<sup>2</sup> ในจำนวนนี้เห็นได้ว่าจะมีสมาชิกบางส่วนที่ซ้ำซ้อนกัน อันเนื่องมาจากเป็นสมาชิกหลายกองทุน

ด้วยเหตุนี้แล้วการขยายผลการคุ้มครองหลักประกันทางสังคมผู้  
แรงงานนอกประเทศผ่านกลุ่มการออมชุมชนซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นแรงงาน  
นอกระบบจึงมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้มาก การเรียนรู้จากบทเรียนและ  
ประสบการณ์ของกลุ่มการออมที่มีความก้าวหน้าบ้างแล้วจึงเป็นสิ่งจำเป็น  
ต่อการสร้างการเรียนรู้เพื่อการขยายผลดังกล่าว

ในการดำเนินการจัดการองค์ความรู้ภายใต้โครงการนี้จะมีการลง  
พื้นที่เพื่อศึกษาเงื่อนไขของความจำเป็นของกลุ่มการออมในชุมชนที่สามารถ  
จัดการการเงินในชุมชนและการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกได้ให้เห็น  
ความสำคัญหลักๆ ประเด็นทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบจนนำไปสู่  
การมีส่วนร่วมในสวัสดิการของรัฐนี้ ทั้งจากผู้นำกลุ่ม สมาชิก และผู้ที่  
เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการด้านหลักประกันในระดับ  
พื้นที่ รวมถึงหน่วยงานที่เป็นองค์กรสนับสนุนกลุ่มการออมชุมชน เพื่อให้ได้  
เห็นเงื่อนไขของการเข้าถึงหลักประกันได้อย่างรอบด้านมากที่สุด และจะมี  
การจัดทำชุดบทเรียนสำหรับการขยายผลต่อไป

ความมุ่งหมายของโครงการนี้ คือ การหาองค์ประกอบและ  
กระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วมให้สมาชิกในกลุ่มการออมสามารถ

เข้าสู่ระบบหลักประกันทางสังคมจากการทำงานของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้ง การเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมมาตรา 40 และการเป็นสมาชิกของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งจะมีการวิเคราะห์และ สืบเคราะห์ผลจากการจัดโครงการองค์ความรู้ชุดนี้เพื่อใช้สำหรับเป็นแนวทางใน การสร้างกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบ ขั้นตอน การพัฒนา กลไก ที่นำไปสู่ความสำเร็จของกลุ่มการออมอื่น ๆ ต่อไป

ในการนี้ หน่วยศึกษาและพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ โดยความร่วมมือกับแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน นอกกระบบ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยสมาคม วิทยาลัยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา องค์ความรู้ว่าด้วยการบริหารจัดการสวัสดิการแรงงานนอกระบบดังกล่าว จึงได้จัดทำโครงการนี้ขึ้นเพื่อศึกษารูปแบบ แนวทาง และเงื่อนไขที่ความสำเร็จ ของการบริหารจัดการสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบแบบมีส่วนร่วมใน พื้นที่ของกลุ่มเป้าหมายสองแห่ง คือ อำเภอเชียงคำและอำเภอดอกคำใต้ และนำผลการศึกษาที่ได้ไปจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาหลักประกัน ทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบต่อไป



### 1.5.2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบ แนวทาง และเงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารจัดการสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ของกลุ่มเป้าหมายสองแห่ง คือ อำเภอเชียงคำและอำเภอดอกคำใต้
- 2) เพื่อพัฒนาชุดองค์ความรู้ (body of knowledge) สำหรับพัฒนาสวัสดิการในชุมชนสู่หลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ
- 3) เพื่อพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดี (good practices) และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy recommendation) ต่อการพัฒนาหลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบเสนอต่อองค์กรชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 1.5.3. เป้าหมาย

- 1) ชุดองค์ความรู้สำหรับพัฒนาสวัสดิการในชุมชนสู่หลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ที่สรุปได้จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสองกลุ่มเป้าหมาย จำนวน ชุด 1
- 2) เอกสารสรุปแนวปฏิบัติที่ดีและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับเผยแพร่ จำนวน 1 เล่ม

#### **1.5.4. กลุ่มเป้าหมายและระบุพื้นที่**

- 1) สถาบันการเงินชุมชน “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต: แปรรูปข้าวซ้อมมือ” บ้านเวียง ต.เวียง อ.เชียงคำ จ.พะเยา
- 2) กองทุนสวัสดิการชุมชน (สวัสดิการวันละบาท) ต.บ้านปินใจ อ.ดอกคำใต้ จ.พะเยา

#### **1.5.5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ**

- 1) ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่างของรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบระหว่างกลุ่มเป้าหมายในอำเภอเชียงคำ และอำเภอดอกคำใต้

- 2) เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการพัฒนาสวัสดิการในชุมชนผู้หลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ
- 3) เกิดข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม ถ่ายทอดได้ และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติต่อการพัฒนาหลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ

## 1.6 โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (COLLABORATION) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน

งานวิจัยชิ้นนี้สนใจศึกษาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น (Local Welfare) ระหว่างองค์กรหลักจากสามภาคส่วน คือ ท้องถิ่น (เทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล) สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และภาคประชาสังคม (กองทุนสวัสดิการชุมชน) โดยมีจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษานำร่อง เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีตัวอย่างการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างเป็นอยู่

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักของงาน

ชิ้นนี้ คือ เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรค

ของการประสานความร่วมมือระหว่าง

สามภาคส่วน และวิเคราะห์เปรียบเทียบ

รูปแบบวิธีการจัดสวัสดิการของสามภาค

ส่วน อันจะนำมาสู่แนวทางการ

พัฒนาการประสานความร่วมมือใน

ท้ายที่สุด ทั้งนี้ สวัสดิการสังคมที่อยู่ใน

ความสนใจของงานชิ้นนี้ถูกจำกัดอยู่

เพียงสวัสดิการในรูปแบบของตัวเงิน (in-

cash) เท่านั้น เนื่องจากเป็นสวัสดิการ

สังคมประเภทที่เป็นรูปธรรมและมี

กระบวนการและเกณฑ์ชัดเจนในที่สุด

ในเชิงเปรียบเทียบที่องค์กรทั้งสามภาค

ส่วนดำเนินการนำเสนอประชาชนในเขต

ท้องถิ่นของตนเอง

“

**การจัดสวัสดิการ**

**สังคม (Social**

**welfare provision)**

**เป็นการกิจที่อยู่ใน**

**ความสนใจของหลาย**

**ภาคส่วน ไม่ว่าจะเขียน**

**รัฐบาลกลาง รัฐบาล**

**ท้องถิ่น**

”

การจัดสวัสดิการสังคม (Social welfare provision) เป็นภารกิจที่  
อยู่ในความสนใจของหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น  
หรือชุมชน รัฐบาลกลางให้ความสนใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยมีการ  
กำหนดให้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผน  
ยุทธศาสตร์ระดับชาติ (เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม  
แห่งชาติ, 2550, 2554; คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยหัวเฉียว  
, 2554) และหน่วยงานหลักที่ดูแลก็แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าเป็น  
สวัสดิการในรูปแบบใด

ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ  
มนุษย์ดูภาพรวมของการสังคมสงเคราะห์ ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมดู  
ภาพรวมของสวัสดิการสังคมในรูปแบบของการประกันสังคม เป็นต้น ในส่วน  
ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น การจัดสวัสดิการสังคมเป็นที่รองรับสนองต่อ  
นโยบายของรัฐบาลกลางและตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี การจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐดูจะไม่เพียงพอต่อ  
ความต้องการของประชาชน และกองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งดำเนินการโดย  
องค์กรชุมชนเองจึงได้ถือกำเนิดขึ้น (ดูตัวอย่างพัฒนาการของกองทุน

สวัสดิการชุมชนใน สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, (2557 โดยภาครัฐให้การสนับสนุนหลักผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552, (2556)

ความหลากหลายขององค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมนี้ มองในแง่หนึ่ง น่าจะทำให้เกิดความทั่วถึงในการนำสังสวัสดิการสังคมสู่ประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากงานของ สำนักมาตฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2556) และ อมรรัตน์ จีระปัญญา (2551) ที่มองเห็นความสำคัญของการร่วมกันจัดสวัสดิการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงมุ่งศึกษาแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของทุกภาคส่วน ทว่า เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า องค์กรที่แตกต่างกันย่อมมีแนวคิดและวิธีการที่แตกต่างกันในการจัดสวัสดิการ ในบางพื้นที่ สภาพภาคส่วนอาจร่วมกันจัดสวัสดิการในทางใดทางหนึ่งได้ แต่ในบางพื้นที่ทั้งสามภาคส่วนอาจทำงานแยกส่วนกันอย่างชัดเจน

คำถามสำคัญคือ เมื่อความหลากหลายของการจัดสวัสดิการสังคมที่กำลังเกิดขึ้นนี้ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ (territorial injustice) ในเรื่องของการได้รับสวัสดิการสังคมนามากขึ้น แล้วประชาชนที่อยู่

ในขั้นที่พิจารณาสังวัตติการยังเป็นแบบแยกส่วนจะทำอย่างไร ยกตัวอย่าง เช่น หากภายในเขตท้องถิ่นหนึ่งมีศักยภาพในการจัดสวัสดิการสังคมสูง ประชาชนถือว่าโชคดีที่อยู่ในขั้นนี้ ในทางตรงข้าม หากท้องถิ่นนี้ จัดสวัสดิการสังคมอย่างด้อยประสิทธิภาพ ให้ถือว่าเป็นโชคร้ายของคนใน พื้นที่อย่างนั้นหรือ

แม้การกระจายอำนาจจะอยู่บนฐานคิดที่ว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงกว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่ เน้นการจัดบริการสาธารณะแบบเหมือนกันหมด (one size fits all) เนื่องจากท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนมากกว่า จึงน่า ที่จะจัดอุปทานตอบสนองอุปสงค์ได้รวดเร็วและตรงกับความต้องการของ ประชาชนมากกว่า (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ พิชิต รัชตพิบูลภพ, 2557, หน้า 45-46) และประชาชนเองก็มีโอกาสอิสระที่จะเลือกเป็นพลเมืองในท้องถิ่นที่ จัดบริการได้ตรงกับรสนิยมหรือความต้องการของตนเอง (James Buchanan อ่างใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557, หน้า 2)

อย่างไรก็ดี ฐานคิดดังกล่าวอาจนำมาใช้กับเป็นเสาหลักให้กับการ จัดสวัสดิการสังคมไม่ได้ เนื่องจากสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของ “สิทธิขั้น

พื้นฐาน” ที่รัฐไม่ว่าจะในระดับใดก็ได้แล้วแต่พึงให้ความสำคัญ หาได้เป็นเรื่องของรสนิยมที่ผู้รับสวัสดิการจะต้องคัดเลือกยื่นย้ายไปรับบริการด้านสวัสดิการที่ดีกว่าในอีกท้องถิ่นไม่ ตั่งนั้นการจัดสวัสดิการสังคม จึงควรต้องมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ให้ชัดเจน

สถานการณ์ปัจจุบันของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างหลากหลายข้ามพื้นที่อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเข้าถึงได้ (accessibility) ของสวัสดิการสังคมในรูปแบบตัวเงิน ช่องทางที่ผู้รับสวัสดิการจะเข้าถึงสวัสดิการได้ในพื้นที่หนึ่งขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น การมีอยู่ของกองทุนสวัสดิการชุมชน นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น หรือการร่วมมือกันแบบข้ามภาคส่วนระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาคหรือท้องถิ่น ชุมชน ภายในเขตพื้นที่ กล่าวอีกในนัยหนึ่ง มาตรฐานขั้นต่ำของการเข้าถึงได้ของสวัสดิการสังคมนั้นยังไม่ชัดเจน และค่อนข้างจะขึ้นอยู่กับนโยบายขององค์กรสามภาคส่วน ทั้ง ๆ ที่อย่างน้อยช่องทางการเข้าถึงได้ของสวัสดิการสังคมในทุกพื้นที่ควรที่จะเท่าเทียมกัน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่

ลง



สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของ  
“สิทธิขั้นพื้นฐาน” ที่รัฐไม่ว่าในระดับใดที่  
แล้วแต่พึงให้ความสำคัญ หากแต่เป็นเรื่อง  
ของระสนิยมที่ผู้รับสวัสดิการจะต้อง  
เคลื่อนย้ายเพื่อไปรับบริการด้านสวัสดิการ  
ที่ศึกษาในอีกท้องถิ่น

สิ่งที่ต้องอย่าเพื่อให้เกิดความ  
ชัดเจนมากขึ้นก็คือว่า งานชิ้นนั้นเมื่อได้  
ปฏิเสธเรื่องของการจัดบริการบน  
ฐานความต้องการภายในห้องถิ่นซึ่ง  
แตกต่างกันอย่างแน่นอน ในทาง  
ตรงกันข้าม งานชิ้นนี้ยอมรับ ความ  
หลากหลายดังกล่าว โดยเชื่อว่า  
รัฐบาลท้องถิ่นพึงทำความเข้าใจ  
ความต้องการของประชาชนในพื้นที่  
ของตน และจัดสวัสดิการเพื่อ  
ตอบสนองความต้องการดังกล่าว  
อย่างมีประสิทธิภาพตามศักยภาพ  
ของตน แต่ในขณะที่เดียวกัน งานชิ้น  
นี้ต้องการเสริมมุมมองว่าด้วยการ  
นำเสนอสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นซึ่ง  
ประชาชนพึงได้รับในมาตุภูมิที่  
ใกล้เคียงกันเมื่อเปรียบเทียบกับ

“สถานการณ์ปัจจุบันของ  
การจัดสวัสดิการสังคม  
ภายในท้องถิ่นนั้นมีความ  
แตกต่างกันหลายอย่าง  
พื้นที่อย่างมาก โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งในเรื่องของการ  
เข้าถึงได้ (accessibility)  
ของสวัสดิการสังคมในรูปแบบ  
ตัวเงิน”

พื้นที่ อันจะนำมาสู่สิ่งที่เรียกว่า “ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่” ในการนำส่ง  
สวัสดิการสังคมในท้ายที่สุด

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเกิดขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ที่มุ่งค้นหาหา  
แนวทางที่จะพัฒนาการประสานความร่วมมือของสามองค์กรหลัก อันได้แก่  
รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัด  
สวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น ทั้งสามหน่วยงานที่ระบุไว้ข้างต้นเหมือน  
ทำงานแยกส่วนกันอย่างเห็นได้ชัด ทว่า ในความเป็นจริง แต่ละหน่วยงาน  
กลับต้องมาเกี่ยวข้องกันในบางโอกาส เช่น ในจังหวัดแพร่และน่าน องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการนำส่งสิทธิประโยชน์ด้านการ  
ประกันสังคม (ดู Chaichakan, 2014) โดยสำนักงานประกันสังคมจังหวัด  
เป็นผู้ริเริ่มการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน  
จังหวัดของตน (ดู Chaichakan, 2011) หรือในเชิงนโยบายของรัฐบาลกลาง  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องมีการสนับสนุนงบประมาณการ  
ดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการสังคม (ดู กรมส่งเสริมการปกครองส่วน  
ท้องถิ่น, 2553) หรือ กรณีที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าร่วมจัดตั้ง

และมีบทบาทในการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน (ดู วีรศักดิ์  
เครือข่าย, 2550) เป็นต้น

นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยนี้เกิดขึ้นบนฐานคิดที่ว่า การจัดสวัสดิการ  
สังคมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือ (Collaboration)  
ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และ  
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่ต้อง  
คำนึงถึงอย่างปฏิเสธไม่ได้ บ่อยครั้งที่สองมิตินี้มาสู่ความทั่วถึงของ  
สวัสดิการและความพึงพอใจของประชาชน แต่ความยุติธรรมระหว่างพื้นที่  
(territorial justice) ก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่ต้องได้รับการคำนึงถึง และการ  
ประสานความร่วมมือระหว่างกันอาจจะเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาการจัด  
สวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น และในท้ายที่สุด เราอาจ  
พบว่า การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมนั้นมีความเป็นไป  
ได้ และหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค หรือชุมชน อาจต้องรับบทบาทของการเป็น  
ผู้ประสานความร่วมมือ (collaborator) ก็เป็นไปได้

งานวิจัยชิ้นนี้ตระหนักดีว่า การจัดสวัสดิการสังคมไม่ว่าจะเป็นระดับสากลหรือในประเทศไทยนั้นมิใช่ประเภทและรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การสังคมสงเคราะห์ การประกันสังคม เป็นต้น และภายใต้สวัสดิการรูปแบบต่าง ๆ ก็จะมีประเภทของสวัสดิการหลาย ๆ อย่าง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลักๆ ได้แก่ เงิน (cash) สิ่งของ (kind) การดูแล (care) และการบริการ (service)

ดังนั้น เพื่อกำหนดขอบเขตการวิจัยให้ชัดเจน งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้จึงจะกำหนดขอบเขตในการศึกษาสวัสดิการสังคมให้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว  
สวัสดิการในรูปแบบตัวเงิน (cash) เช่น เบี้ยยังชีพ เงินประกันการว่างงาน เงินสงเคราะห์ต่าง ๆ เหล่านี้ เนื่องจากเป็นประเภทของสวัสดิการที่เป็นรูปธรรม และมีกระบวนการและเกณฑ์ในการนำส่งสวัสดิการที่ชัดเจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการประเภทอื่น ๆ ในขณะที่เดียวกัน สวัสดิการในรูปแบบของตัวเงินยังเป็นเรื่องสำคัญของการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นโดยองค์กรสามภาคส่วนอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ทั้งสามองค์กรที่อยู่ในความสนใจศึกษาของงานชิ้นนี้ล้วนทำหน้าที่นำส่งสวัสดิการสังคมในรูปแบบตัวเงินนั่นเอง

ถึงแม้การวิเคราะห์เบื้องต้นจะพบว่า องค์กรทั้งสามภาคส่วนมี การนำส่งสวัสดิการในรูปแบบตัวเงินที่เหมือนกันอยู่สองชนิด คือ ตำแหน่งการและ ตำแหน่งผู้สูงอายุ (ดูตารางที่ 1.2) แต่งานชิ้นนี้จะยังไม่เจาะจงลงไปว่าจะเลือก ศึกษาสวัสดิการในรูปแบบตัวเงินชนิดไหนโดยเฉพาะ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลัก ของงานชิ้นนี้คือ มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ ระหว่างองค์กรทั้งสามภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสังคม การจำกัดชนิดของ สวัสดิการสังคมที่ต้องการศึกษาลงไปตั้งแต่เริ่มต้น อาจจะสอดคล้องโอกาสที่ จำกัดของแนวทางในการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาค ส่วนก็เป็นได้

นอกจากนี้ งานชิ้นนี้ยังสนใจศึกษาว่า การนำส่งสวัสดิการในรูปแบบตัว เงินโดยองค์กรทั้งสามมีลักษณะและวิธีการที่เหมือนและแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งในภาพกว้างกระบวนการนำส่งสวัสดิการในรูปแบบตัวเงินทุกชนิดน่าจะ จะเหมือนกันในลักษณะที่มีการแสดงตนของผู้รับสวัสดิการ มีการประเมินสิทธิ ของผู้ขอรับ และมีการนำส่งสวัสดิการ ว่า ความแตกต่างนั้นยังเป็นสิ่งที่ไม่ สามารถสรุปได้เมื่อบegin

ดังนั้น การเริ่มต้นงานชิ้นนี้ด้วยขอบเขตการศึกษาสวัสดิการในรูปแบบตัว  
 เงินในภาพรวมนี้แม่จะมีข้อเสียที่อาจจะกว้างเกินไปในบางมุมมอง แต่ข้อดีก็  
 คือว่า งานชิ้นนี้จะช่วยวัดแผนที่มีความเชื่อมโยงของสวัสดิการภายในท้องถิ่น  
 ให้ชัดเจนขึ้น อันจะนำไปสู่การค้นหาแนวทางการพัฒนาการประสานความ  
 ร่วมมือได้ต่อไป

**ตารางที่ 1.2** เปรียบเทียบการจัดการสวัสดิการสังคมในรูปแบบตัวเงินภายในท้องถิ่น

สิทธิประโยชน์ที่เป็น ตัวเงิน (Cash – in benefit)	องค์กรนำสวัสดิการ		
	อปท. <sup>1</sup>	สนง.ประกันสังคม <sup>2</sup>	กองทุนสวัสดิการ ชุมชน <sup>3</sup>
เจ็บป่วย		✓	✓
พิการ	✓	✓	✓
การเสียชีวิต		✓	✓
การว่างงาน		✓	
ผู้สูงอายุ	✓	✓	✓

สิทธิประโยชน์ที่เป็น ตัวเงิน (Cash – in benefit)	องค์กรนำส่งสวัสดิการ		
	อปท. <sup>1</sup>	สนง.ประกันสังคม <sup>2</sup>	กองทุนสวัสดิการ ชุมชน <sup>3</sup>
คลอดบุตร		√	√
สงเคราะห์บุตร		√	√
อื่นๆ	ผู้ติดเชื้อ HIV		ทุนการศึกษา, ประสบบภัย

<sup>1</sup>ที่มาของข้อมูล: <sup>1</sup>พิมพ์มล พลเวียง (2550)

<sup>2</sup>สำนักงานประกันสังคม (เว็บไซต์, เข้าถึงเมื่อ 12 ส.ค. 58)

<sup>3</sup>สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (เว็บไซต์)

ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดน่านเป็นการศึกษาด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการ ประการแรก จังหวัดน่านนั้นเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลายฝ่าย ดังที่งานของ วรวิฐฐา แก้วเกตุ (ไม่ระบุ) ได้ศึกษาไว้ ประการที่สอง จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่น่าสนใจในแง่ของโครงการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้อาศัยแต่มีส่วนในการ



สนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งในทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการนำสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานประกันสังคมจังหวัดอิกตววย (Chaiachakan, 2014)

ดังนั้น การศึกษาจังหวัดน่านในลักษณะของกรณีศึกษานำร่อง เพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการของและความสัมพันธ์ภายใน การประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานประกันสังคมจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชน ย่อมจะทำให้เห็นภาพ ความเป็นไปได้ของ การพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างทั้งสาม หน่วยงาน อันจะนำไปสู่การสร้างบทเรียนสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

โดยสรุป งานวิจัยชิ้นนี้สนใจศึกษาแนวทางการพัฒนา การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นระหว่าง องค์กรหลักจากสามภาคส่วน คือ ท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และ ประชาสังคม โดยมีจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษานำร่อง และองค์กรหลัก ว่าจะดำเนินการจัดอยู่เพียงสามองค์กรดังต่อไปนี้ ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม จังหวัด ซึ่งเป็น “สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค” ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการทางสังคมในรูปแบบตัวเงินโดยตรงของการประกันสังคม

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีความหมายตรงตัว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลเมืองตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องรับผิดชอบดูแลสวัสดิกิจการในรูปแบบเดียวกัน เช่น เบี้ยยังชีพและเงินสงเคราะห์ต่าง ๆ และ “องค์กรภาคประชาสังคม” หมายถึง กลุ่มประชาชนที่มิใช่บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุน สวัสดิการชุมชนนั่นเอง

### 1.6.1. คำถามในการวิจัย

- 1) แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีได้กี่แนวทาง และแต่ละแนวทางจะมีลักษณะอย่างไร
- 2) การพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโอกาสและอุปสรรคใดบ้าง

- 3) รูปแบบและวิธีการเชิงปฏิบัติของการจัดสวัสดิการสังคมภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม มีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

### **1.6.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

- 1) เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือด้านการจัดสวัสดิการสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานสังคมสงเคราะห์จังหวัด) และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการภาคปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงาน

ราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด) และ  
องค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมภายใน  
ท้องถิ่น

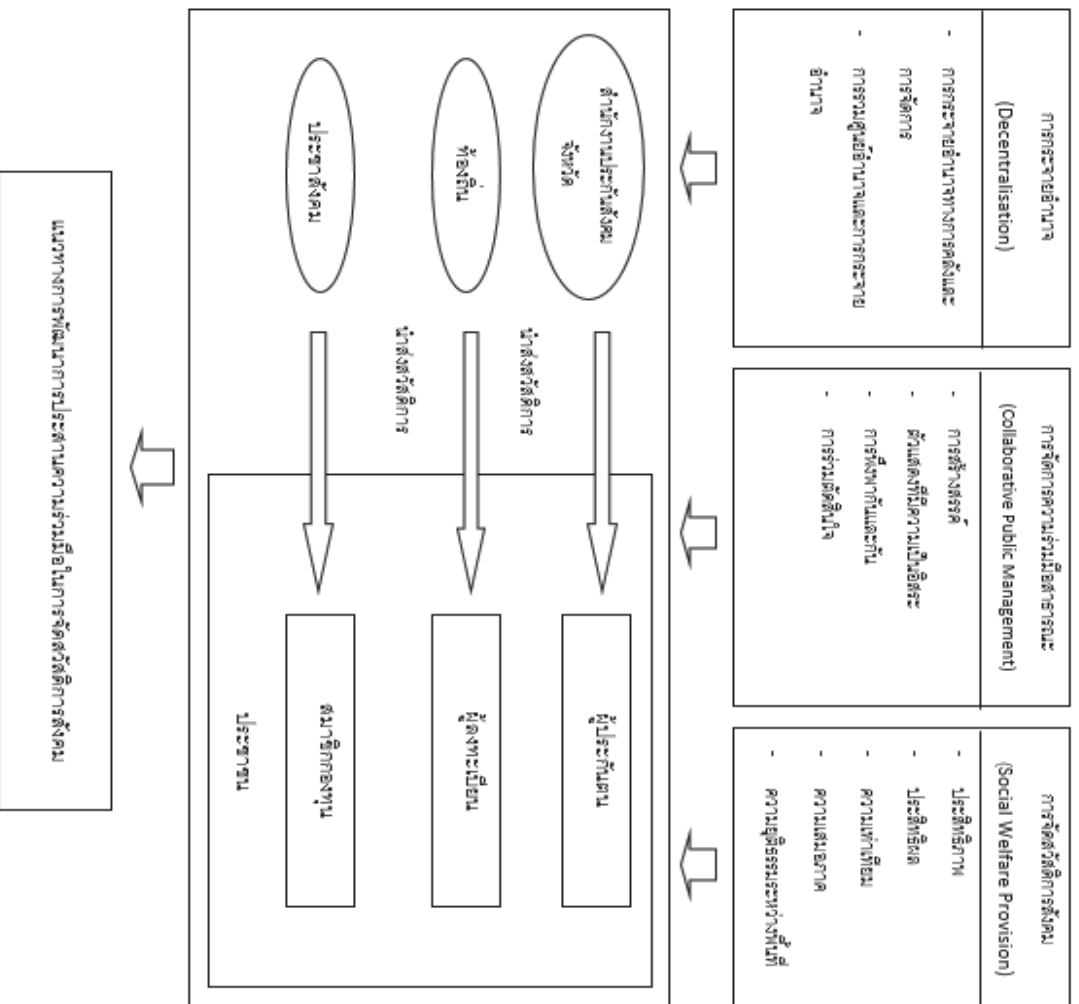
### 1.6.3. กรอบแนวคิดในการวิจัย (CONCEPTUAL FRAMEWORK)

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นนำมาสู่การกำหนดกรอบแนวคิดใ  
การศึกษาวิจัย ดังแสดงในภาพที่ 1 และ 2 ข้างล่างนี้ โดยภาพที่ 1 แสดงให้  
เห็นการเชื่อมโยงแนวคิดการกระจายอำนาจ การประสานความร่วมมือ และ  
การจัดสวัสดิการสังคมเข้ากับสถานการณ์การนำสวัสดิการภายในท้องถิ่น  
ในปัจจุบัน โดยจะเห็นว่า การนำสวัสดิการเป็นไปในลักษณะแยกส่วน  
ประชาชนถูกมองแบบแยกออกเป็นกลุ่มๆ อย่างชัดเจน ได้แก่ กลุ่ม  
ผู้ประกันตน กลุ่มผู้รับเบี้ยยังชีพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่ม  
สมาชิกกองทุนสวัสดิการสังคม ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างทำงานแยกส่วน  
กันอย่างชัดเจน ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงนำเอาสามแนวคิดข้างต้นมาใช้ในการ  
อธิบายและศึกษาสถานการณ์ดังกล่าว อันนำมาสู่ภาพที่ 2 ที่แสดงให้เห็นถึง  
สถานการณ์ที่แท้จริงที่ประชาชนทั้งสามกลุ่มมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

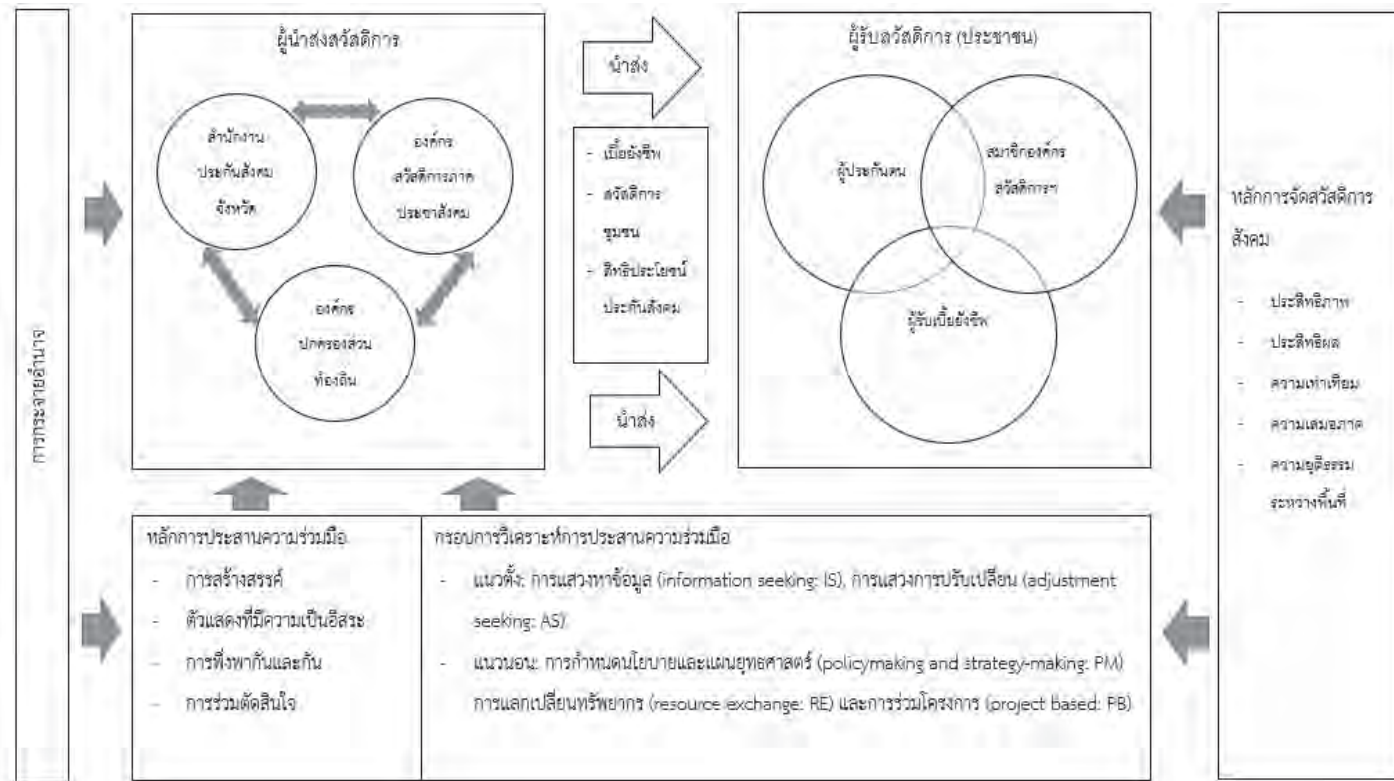
อยู่ เช่น ผู้ระบุเบี่ยงชีพอาจเป็นผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนอาจเป็นสมาชิก  
กองทุนด้วยก็ได้

ดังนั้น การนำเอาแนวคิดทั้งสามมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายจึงจะ  
อยู่บนฐานคิดที่ว่า เมื่อผู้ระบุบริการคือประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้นำส่ง  
บริการอย่างองค์กรทั้งสามภาคส่วนก็จะร่วมมือกันนำส่งสวัสดิศติการ  
เพื่อให้เกิดประสิทธิภพมากขึ้น โดยแนวคิดการกระจายอำนาจจะถูกใช้ใน  
การอธิบายอำนาจที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และ  
ภาคประชาสังคม แนวคิดการประสานความร่วมมือจะถูกนำมาใช้ใน  
การวิเคราะห์และอธิบายกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามภาคส่วนดำเนินการอยู่ว่า  
สอดคล้องกับแนวคิดนี้มากน้อยเพียงใด และมีโอกาสที่จะพัฒนาไปสู่  
การประสานความร่วมมือได้หรือไม่ และแนวคิดการจัดการสวัสดิศติการสังคมจะ  
เป็นแนวคิดพื้นฐานเพื่อตอบโจทย์เป้าหมายของการจัดสวัสดิศติการสังคมใน  
ท้องถิ่น ซึ่งในท้ายที่สุด การศึกษานี้จะนำไปสู่การตอบโจทย์ที่ว่า เราจะมี  
แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างสามภาคส่วนใน  
การจัดสวัสดิศติการท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง

ภาพที่ 1.6 ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดหลักกับสถานการณ์ของการนำส่ง  
สวัสดิการภายในท้องถิ่น



ภาพที่ 1.7 การประสานความร่วมมือในการนำส่งสวัสดิการในท้องถิ่นเชิงทฤษฎี



#### 1.6.4. ขอบเขตการวิจัย

##### 1) ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายชั้น ดังนี้ รายละเอียดต่อไปนี้

การสุ่มตัวอย่างหน่วยวิเคราะห์องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดน่าน มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 99 หน่วยงาน และการเลือกกลุ่มตัวอย่างจะใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ จะดำเนินการเลือกองค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่นที่รูปแบบการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการสังคมที่โดดเด่นไม่เกิน 3 หน่วยงาน โดยพิจารณาจาก 3 แบบสอบถามที่องค์ประกอบท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้กรอกและส่งกลับมายังผู้วิจัย จากนั้นจึงดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์ ตามลำดับ

การสุ่มตัวอย่างหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ประชากรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ให้บริการและกลุ่มผู้รับบริการทั้งหมดภายในเขตเมือง/ ตำบลที่ถูกเลือกมาจากการสุ่มตัวอย่างข้างต้น โดยจะใช้วิธีการสุ่ม



ตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง คือ เลื่อนสัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงาน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และ  
(คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน) ผู้ให้บริการโดยตรงในส่วนหน้าของ  
องค์กร (front office) และผู้รับบริการในกรณีที่น่าสนใจที่พบได้ระหว่าง  
การสังเกตการณ์แบบมีโครงสร้างและไม่มีส่วนร่วม

## 2) สถานที่การทำวิจัยและเก็บข้อมูล

- ค้นคว้าเอกสารจากห้องสมุดต่าง ๆ ภายในประเทศ เช่น ห้องสมุด  
มหาวิทยาลัย ห้องสมุดของกระทรวง/สำนักงาน เป็นต้น
- พื้นที่ขององค์กรของส่วนท้องถิ่นที่ระดับเล็กรับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง
- สัมภาษณ์ผู้ให้บริการและผู้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมใน  
จังหวัดน่าน
- สังเกตการณ์ในสำนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำส่ง  
สวัสดิการสังคมในพื้นที่ระดับเล็ก เช่น สำนักงานประกันสังคม  
จังหวัดน่าน สำนักงานเทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วนตำบล  
สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน (ถ้ามี) เป็นต้น

### 1.6.5. วิธีดำเนินการวิจัย (RESEARCH

#### METHODOLOGY)

##### วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจะดำเนินการโดยใช้เครื่องมือ ได้แก่ 4 แบบ

#### 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

เป็นการเน้นการเก็บข้อมูลตีพิมพ์จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น ห้องสมุด หน่วยงานราชการ สถานศึกษา เป็นต้น โดยข้อมูลต่าง ๆ อาจอยู่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือ เอกสารราชการ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร เป็นต้น หรือรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น บล็อก สื่อออนไลน์ โซเชียลมีเดีย เป็นต้น ในการพิจารณาข้อมูลจะพิจารณาโดยอาศัยคำสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้เบื้องต้น เช่น สถิติการชุมชน สถิติการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสวัสดิการ เบี้ยยังชีพ สิทธิประโยชน์ เป็นต้น

## 2) แบบสอบถาม (Questionnaire)

ซึ่งจะส่งไปให้กองศึกร-ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดน่าน จำนวน

99 แห่ง เพื่อประเมินการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และองค์กรชุมชน ในด้านการจัดสวัสดิการสังคมในเบื้องต้น และเพื่อคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีความโดดเด่น ในด้านการประสานความร่วมมือดังกล่าว

## 3) การสังเกตการณ์ (observation)

ผู้วิจัยจะทำการสังเกตการณ์แบบมีโครงสร้างและไม่มีส่วนร่วมในสำนักงานหรือสถานที่ที่เป็นจุดให้บริการแก่ประชาชน เช่น สำนักงานประกันสังคม สำนักงานเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน (ถ้ามี) เป็นต้น โดยพิจารณาการบริการในมิติต่าง ๆ เช่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ปฏิกริยาของผู้รับบริการ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการให้บริการที่น่าสนใจ ผู้วิจัยจะทำการเข้าไปขอสัมภาษณ์กับประชาชนหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายหลังจากเหตุการณ์เสร็จสิ้น

#### 4) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview)

การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์จะอาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น แบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยแบ่งผู้ให้สัมภาษณ์ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานและกลุ่มผู้รับบริการ ในกลุ่มแรก จะเป็นการสัมภาษณ์ผู้บริหารเพื่อทราบถึงแผนนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ในกลุ่มที่สองจะเป็นกลุ่มผู้รับบริการที่<sup>ผู้</sup>ได้รับการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากการสังเกตการณ์<sup>ผู้</sup>ที่ได้กล่าวมาแล้ว

#### วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และอาศัยเทคนิควิธีที่สำคัญ ได้แก่

- 1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ด้วยโปรแกรมการวิเคราะห์ข้อมูล SPSS และประมวลผลออกมาเป็นค่าความถี่ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และมัธยฐาน

## 2) การวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่า (narrative data analysis) เป็น

การวิเคราะห์ข้อมูลที่อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์อาศัยอยู่และ  
ทำความเข้าใจชีวิตของตนในรูปแบบของเรื่องเล่า มีจุดเริ่มต้น จุดดำเนิ  
นเรื่อง และจุดจบของเรื่อง และพวกเขาเหล่านี้จะมองโลกในมุมมองของตน ตั้งน  
เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องเล่านี้จึงมุ่งสำรวจประสบการณ์หรือความ  
คิดเห็นของมนุษย์ที่ผู้ศึกษาถอดออกมาในลักษณะเรื่องเล่านั่นเอง





ภาพที่ 1.8 แสดงการรับฟังข้อมูลเรื่องเล่าจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

### 3) การเข้ารหัสและตีความข้อมูล (coding and interpreting)

เป็นการนำเอาข้อมูลจำนวนมากที่ได้จากเอกสาร การสังเกต และการสัมภาษณ์มาใส่รหัสและตีความเพื่อจัดกลุ่มของข้อมูล จากนั้นจึงทำการเชื่อมโยง เพื่อวิเคราะห์และสรุปข้อมูล

#### 4) การสร้างแผนที่ตำแหน่ง (positional mapping) เป็นการ

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้รูปภาพแผนที่ เพื่อให้เห็นจุดเชื่อมโยงระหว่างตัวแปร องค์ประกอบ และอื่น ๆ ในเชิงเหตุผล

#### 1.6.6. ผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่

#### **เรียนรู้ธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ**

โครงการวิจัยนี้ได้นำส่งผลงาน จำนวน 3 รายการให้กับ สกว.

ได้แก่ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทความนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ ระดับนานาชาติ และเอกสารสรุปข้อเสนอเชิงนโยบาย (policy brief) ซึ่งทั้ง 3 ผลงานมีเนื้อหาโดยย่อ ดังนี้

- 1) มีแนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดเตรียมสวัสดิการสังคม ภายใต้จังหวัดน่าน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

2) ทราบถึงโอกาสและอุปสรรคในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม ในการจัดเตรียมสวัสดิการสังคมภายในจังหวัดน่าน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

3) เกิดความรู้ความเข้าใจเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความเหมือนและความแตกต่างของรูปแบบและวิธีการเชิงปฏิบัติการ จุดเตรียมสวัสดิการสังคมภายในจังหวัดน่านโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรภาคประชาสังคม

-----



## กรณีศึกษา

■ การจัดการเว็บไซต์สำหรับหน่วยงาน 79 ■

2. การจัดการสวัสดิการการเงินชุมชนแบบองค์รวม:  
กรณีศึกษา สถาบันการจัดการการเงินตำบลเวียง  
อ.เชียงคำ จ.พะเยา

“การรวมกลุ่มจัดตั้งสวัสดิการการเงินชุมชน  
ของสมาชิกที่เข้าร่วม ทำให้สมาชิก  
สามารถมีสวัสดิการเพิ่มมากขึ้นจาก  
นโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ”

การปรากฏตัวของ การ

“ จดการสวัสดิการเงินชุมชน มีอยู่

โดยการรวมกลุ่ม หลากหลายรูปแบบที่เกิดขึ้น เพื่อ

จัดตั้งสวัสดิการ สอดรับกับความต้องการของสมาชิก

เงินชุมชนของ ในชุมชนที่แตกต่าง โดยสามารถ

สมาชิกที่เข้าร่วม ครอบคลุมสวัสดิการ ตั้งแต่การเกิด

ทำให้สมาชิก จนถึงเสียชีวิต เช่น รูปแบบเงินออม

สามารถมี การจัดการกองทุนเพื่อการกุศล การ

สวัสดิการเพิ่มมา จัดสวัสดิการชุมชน ผ่านการสมทบ

ขึ้นจากนโยบาย ของสมาชิก ภาครัฐ หรือท้องถิ่น เป็น

ต่าง ๆ ของภาครัฐ”

ต้น

โดยการรวมกลุ่มจัดตั้ง

สวัสดิการเงินชุมชนของสมาชิกที่เข้า

ร่วม ทำให้สมาชิกสามารถมีสวัสดิการ

เพิ่มมากขึ้นจากนโยบายต่าง ๆ ของ

ภาครัฐ โดยผ่านกฎระเบียบที่สร้างขึ้น

เพื่อความมั่นคงในชีวิตของสมาชิกที่เข้าร่วม อีกทั้งการสนับสนุนให้สมาชิก  
เข้าสู่สวัสดิการดังกล่าว ยังเป็นการป้องกันการเกิดความเสียหายของ  
ทางการเงินในกองทุนบางประการ เช่น ความเสี่ยงด้านการจัดการกองทุน  
เกี่ยวกับบำนาญชราภาพ ที่ต้องอาศัยการคำนวณด้านคณิตศาสตร์เป็นหลัก  
ในการคิดความอยู่รอดระยะยาวของกองทุน หากมีการรวมกลุ่มของชุมชน  
นำไปสู่การบูรณาการ เชื่อมโยงเครือข่าย (Network) และการร่วมมือ (Co-  
Production) กับภาครัฐจะทำให้การระดมเงินกระจายความเสี่ยงกับกลไก  
กองทุนของรัฐ ให้เป็นหน่วยรับหน้าที่จัดการความเสี่ยงแทน

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เห็นว่าการจัดการสวัสดิการการเงินชุมชน  
ท้องถิ่น แบบบูรณาการ เข้าสู่ระบบหลักประกันของรัฐมีส่วนสนับสนุนให้เกิด  
ความมั่นคงทางมิติของสมาชิกที่จะได้รับสวัสดิการที่มากขึ้น และยังมีส่วน  
สนับสนุนให้กลุ่ม หรือองค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นด้วยเช่นกัน

ตั้งกรณีศึกษาของสถาบันการเงินทุนชุมชนตำบลเวียง อ.เซียงคำ  
จ.พะเยา และ “ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน” ต.ดอกคำใต้ อ.เมือง  
จ.พะเยา ที่มีการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อการจัดสวัสดิการ จนนำไปสู่  
การเชื่อมโยงเครือข่าย (Network) และการร่วมมือ (Co-Production)

ก้องครปกรณ์ครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการนำเสนอจะเชื่อมโยงกับการจัดการสวัสดิการการเงินของชุมชน และการบูรณาการกับการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้สมาชิกของสถาบันการเงินดังกล่าว สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ โดยในการศึกษานี้ครอบคลุมหลักประกันทางสังคม 7 ประการ คือ 1) การเจ็บป่วย 2) เสียชีวิต 3) ชราภาพ 4) คลอดบุตร 5) ทูพพลภาพ 6) การสังเคราะห์บุตร และ 7) การว่างงาน โดยที่มุ่งพบว่าหลักประกันทางสังคมดังกล่าว มีลักษณะในรูปที่เกิดขึ้นจากการผลักดันโดยภาครัฐทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยเฉพาะต้นสามารถแยกได้ดังนี้

#### 1) หลักประกันทางสังคมที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลส่วนกลาง

- 1.1) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หมายถึง ประกันสุขภาพของรัฐบาลให้กับผู้สัญชาติไทยที่ได้สิทธิจากบริการสาธารณสุขจากโรงพยาบาลของรัฐ ในกรณีรักษาอาการเจ็บป่วยทั่วไป การบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ เป็นต้น
- 1.2) ประกันสังคม ตาม พ.ร.บ. มาตรา 40 ที่ขยายสิทธิประโยชน์ให้กับบุคคลที่ไม่เข้ามาตรา 33 หรือผู้ประกัน

ตามความสมัครใจมาตรา 33 โดยได้รับสิทธิประโยชน์  
พื้นฐานในกรณีขาดรายได้จากการเจ็บป่วย ทุพพผลภาพ  
เสียชีวิต และบำเหน็จชราภาพ

- 1.3) กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมี  
วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการออมของประชาชนที่  
ประกอบอาชีพอิสระ และต้องไม่เป็นผู้ประกันตาม  
พ.ร.บ. ประกันสังคมมาตรา 40 และรวมถึงผู้ที่ไม่ได้รับ  
สวัสดิการใด ๆ จากรัฐ โดยประชาชนจะเป็นผู้จ่ายเงิน  
เข้ากองทุนนี้มากกว่าเดือนละ 50 บาท และรัฐจ่ายเงิน  
ตามอัตราส่วนกับเงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุน เพื่อสิทธิ  
ประโยชน์รับเงินบำนาญหลังอายุ 60 ปี โดยสามารถ  
จ่ายเงินผ่านธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และ  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)
- 1.4) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยผู้สูงอายุสำหรับผู้มีสัญชาติ เป็น  
นโยบายของรัฐเพื่อสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ โดย  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำส่งบริการดังกล่าว  
ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้จ่ายเบี้ยผู้สูงอายุแบบ

ชั้นบันได คือ อายุ 60-69 ปี ได้รับเงิน 600 บาท อายุ, 70-79 ปี ได้รับเงิน 700 บาท อายุ, 80-89 ปี ได้รับเงิน 800 บาท และ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเงิน 1,000 บาท/คน เดือน

1.5) เบี้ยยังชีพคนพิการ คนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 และขอขึ้นรับเบี้ยคนพิการ จากหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำส่ง เบี้ยคนพิการ ในอัตรา 800 บาท/คน เดือน

## 2) หลักประกันทางสังคมที่เกิดขึ้นจากท้องถิ่น และ ชุมชน

2.1) กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นกองทุนที่เกิดจากการออม ของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยได้รับการสนับสนุน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมทบเงินเข้า กองทุน โดยสมาชิกจะได้รับสิทธิสวัสดิการในกรณี ค่าชดเชยในการนอนโรงพยาบาลกรณีเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การคลอดบุตร และเสียชีวิต เป็นต้น

2.2) ค่าตอบแทนกิจส่งเคราะห์ เป็นลักษณะของการเป็นสมาชิก เพื่อเป็นการส่งเคราะห์ซึ่งกันและกัน ในชุมชน โดยจะมีการดำเนินงานของคณะกรรมการในการเรียกเก็บค่าส่งเคราะห์จากสมาชิกทุกคนในกรณีเมื่อมีสมาชิกเสียชีวิต และนำเงินมอบให้ผู้รับเงินส่งเคราะห์ของสมาชิกผู้เสียชีวิต

2.3) เงินออมจะต่าง ๆ ได้แก่กองทุนที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเกิดขึ้น โดยมีการร่วมระดมเงินเพื่อกำหนดการออมเงินและการบริหารจัดการกองทุน โดยที่สมาชิกอาจได้รับสิทธิประโยชน์หลักประกันทางสังคม เช่น ค่าชดเชยในการนอนโรงพยาบาล กรณีเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ หรือกรณีการเสียชีวิต เป็นต้น

### 3) หลักประกันทางสังคมที่เกิดขึ้นจากสถาบันการเงินต่าง ๆ

เช่น

3.1) ทวีรัก เงินฝากส่งเคราะห์ชีวิต ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเกษตรและสหกรณ์เพื่อการเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อสิทธิ



ประโยชน์ความมั่นคงให้กับกรรมการเสียชีวิตของสมาชิก  
และครอบครัว โดยมีเฉพาะผู้มีอาชีพเกษตรกร

3.2) เงินฝากสงเคราะห์นาคารออมสิน การออมเงินใน  
รูปแบบเงินฝากของธนาคารออมสิน โดยธนาคารจะ  
จ่ายเงินสงเคราะห์แก่ผู้ฝากเมื่อครบกำหนดระยะเวลา  
ขอรับเงินสงเคราะห์ ในอัตราร้อยละร้อยละของเงิน  
สงเคราะห์ของสมาชิก และกรณีการเสียชีวิต

โดยกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นตัวอย่างหลักประกันทางสังคมที่  
เกิดขึ้นโดยจากภาครัฐ ทั้งสิ้น ชุมชน และสถาบันทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็น  
กรณีการเจ็บป่วย การเสียชีวิต ชราภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ หรือ  
แม้แต่การสงเคราะห์บุตร โดยขั้นนี้หลักประกันทางสังคมที่เกิดขึ้นจะมีความ  
แตกต่างกันไปตามบริบทของชุมชนนั้น โดยจะนำเสนอรูปแบบการจัดการ  
สวัสดิการการเงินชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการของ กรณีศึกษา 2 ที่มีความ  
น่าสนใจแตกต่างกัน คือ สถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียง และ ธนาคาร  
เครือข่ายศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน อ.ตอกคำใต้ จ.พะเยา

## 2.1. บริบททั่วไปและโครงสร้างของสถาบันการเงินทุนชุมชน ตำบลเวียง

จากจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งกลุ่มการออมทรัพย์เพื่อการผลิต:

แปรรูปข้าวซ้อมมือ เมื่อ พ.ศ. 2541 ตามนโยบายของสำนักพัฒนาชุมชน  
ของ อำเภอเชียงคำ จนพัฒนาเป็นการรวมกลุ่ม “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการ  
ผลิต” ในปี พ.ศ. 2547 และพัฒนาเป็นธนาคารหมู่บ้าน 1 ใน 4 ในจังหวัด  
พะเยา และเป็นสถาบันการเงินชุมชนแรกที่ได้รับการพัฒนารูปแบบการให้  
สวัสดิการแก่สมาชิกในชุมชนให้เกิดความยั่งยืน ในปี พ.ศ. 2548 (สถาบัน  
ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ม.ป.ป.) โดยในปัจจุบันได้เกิดการพัฒนากรอบนโยบาย  
ของหลายภาคส่วนเป็นการจัดตั้ง ดังนี้

<b>จากจุดเริ่มต้น</b>	สำนักงานสถาบันการจัดการการเงินชุมชน
<b>ของการก่อตั้ง</b>	ตำบลเวียง (ผู้สนับสนุน คือ ธนาคารเพื่อ
<b>กลุ่มการออม</b>	การเกษตร จ.พะเยา) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อ
<b>ทรัพย์เพื่อการ</b>	การผลิตบ้านเวียง (ผู้สนับสนุน คือ พัฒนา
<b>ผลิต : แปรรูป</b>	ชุมชน อำเภอเชียงคำ) วิสาหกิจกลุ่มออม
<b>ข้าวซ้อมมือ</b>	ทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านเวียง (ผู้สนับสนุน
<b>เมื่อ พ.ศ. 2541</b>	

คือ สำนักงานการเกษตรอำเภอเชียงคำ) และหน่วยบริการกลุ่มออม  
ทรัพย์ เพื่อการผลิต (ผู้สนับสนุน คือ ธนาคารอาคารออมสิน) โดยการ  
จัดการการเงินของสถาบันฯ มีโครงสร้างดังนี้ (1) ประธาน/ผู้จัดการ (2)  
พนักงาน 9 คน (3) กรรมการบริหาร 15 คน (4) สมาชิก 257 คน และ  
สมาชิกรายกลุ่ม 4 กลุ่ม





ภาพที่ 2.1

การถอดบทเรียนกับคณะกรรมการสถานศึกษาการเงินชุมชนตำบลเวียง

2.2. การบริหารจัดการของสถาบันการเงินทุนชุมชนตำบลเวียง  
ซึ่งนี้ในการดำเนินงานบริหารจัดการของสถาบันการ  
จัดการเงินทุนชุมชนตำบลเวียง มีหลักการดังนี้ คือ

1) *การบริหารจัดการโดยเน้น*

*การเปลี่ยนแปลงวิถีคิด “กำกั่ว”*

“ สถาบันได้เน้นการเปลี่ยนแปลง

*การเปลี่ยนแปลง*

*วิถีคิด  
(กำกั่ว)*

*ของสมาชิกในการ  
มีเงินออม*

”

ตำบลเวียง) ได้เน้น “การวางแผนการ  
ใช้จ่ายเงิน การบริหารเงิน การจัดการ  
หนี้สิน และการมีสัจจะของการออม  
เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี” เช่น การ  
ประกอบอาชีพ การสร้างหลักประกัน  
ทางสังคม รวมถึงตอบสนองความ  
ต้องการอื่น ๆ ของครอบครัว ชุมชน

เช่น การซ่อมแซมบ้าน การซื้อที่ดิน การส่งค่าเล่าเรียนบุตรหลาน การทำบุญตามประเพณี การซื้อสินค้าต่าง ๆ เช่น เสื้อผ้า ชุดคอมพิวเตอร์ ชุดมอเตอร์ไซต์ ฯลฯ

## 2) การบริหารจัดการอาชีพ

ในการจัดการด้านอาชีพนี้ สถาบันฯ มีกระบวนการเสริมสร้างมากกว่าการให้ความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพ แต่ได้เน้นการส่งเสริมการจัดการอาชีพ เช่น เมื่อมีการกู้ยืมเงินจากกองทุนไป สมาชิกจำเป็นต้องมีการวางแผนบริหารรายจ่ายและรายได้ของอาชีพได้ เช่น ต้องทราบว่าผลผลิตของตนจะใช้ทุนและระยะเวลาเท่าไร เพื่อจะสามารถกำไรและมีเงินออมได้

## 3) กฎระเบียบและการประชุม

สำหรับการบริหารจัดการของสถาบันฯ จะมีการพูดคุยในลักษณะการประชุมที่ไม่เป็นทางการเป็นประจำทุก ๆ เดือน และในทุกวันที่ 3 ของเดือนกรกฎาคมของทุกปี จะเป็นการประชุมสามัญประจำปีใหญ่ ซึ่งในวันนั้นจะเป็นวันรับสมัครสมาชิกของกองทุน (ปีละ 1 ครั้ง) และสมาชิกใหม่ต้องเข้าร่วมปฏิมนิเทศเพื่อรับทราบกฎระเบียบของสถาบันฯ นอกจากนั้นใน

วันประชุมสามัญประจำปีสมาชิกสามารถเสนอให้มีการแก้ไขระเบียบเพื่อให้  
ทันต่อสภาพการณ์ รวมถึงการพิจารณาการเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ของ  
สถาบัน และการกู้ยืมเงินกองทุนที่เป็นเครือข่ายของสถาบันการเงินชุมชน  
ด้วย

#### 4) การสื่อสาร

การสื่อสารที่เกิดขึ้นในการบริการจัดการของสถาบัน มีทั้งการสื่อสารที่  
เป็นทางการ เช่น ช่องทางการประชุม และไม่เป็นทางการ เช่น การเจอ  
พบปะการตามงานต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่าง  
สมาชิกในสถาบันชุมชนตลอดเวลา

#### 5) การดำเนินงาน

ในการดำเนินงานของสถาบันจะเปิดทำการเพียงเดือนละ 1 ครั้ง  
คือทว่าวันที่ 3 ของแต่ละเดือน ณ สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนตำบล  
เวียง ตั้งแต่เวลา 9.00 น. – 12.00 น. โดยจะมีระบบการจ่ายเงินของ  
พนักงานของสถาบันฯ อยู่ 8 รายการตามโต๊ะ/ช่องต่าง ๆ และให้  
คณะกรรมการรับชำระเงินตามประเภท (ตามตารางที่ 2.1) คือ

## ตารางที่ 2.1 รายการเก็บเงินสถาบันการเงินทุนชุมชนฯ

โต๊ะช่องที่/	รายการเก็บ
1	เงินออมสิ่งจรรยาบรรณ
2	ชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย
3	ชำระเงินกู้เพื่อซื้อสินค้าสินค้า เงินกู้เพื่อใช้จ่ายในประเทศ
4	เงินทวีสัก และ กองทุนการออมแห่งชาติ
5	สิ่งจรรยาบรรณพิเศษ (เพื่อชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน)
6	เงินสงเคราะห์ชีวิตครอบครัว (ธนาคารออมสิน)
7	กองทุนสวัสดิการกลุ่มออมทรัพย์
8	โครงการพิเศษ (รวมหนี้)

โดยหากช่วงเวลากำหนดของวัน คือ 09.00 - 12.00 น. ไป

แล้วจะถือว่าสมาชิก “ขาดสิ่งจรรยาบรรณ” ในเดือนนั้น โดยไม่สามารถฝากย้อนหลัง  
ซึ่งสมาชิกจะได้รับเงินเป็นผลและทราบผลการกู้เงินในเวลาตั้งแต่วันที่  
13.00 – 15.00 น. ในวันดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยการค้าดำเนินการของ



สถานเป็นๆ รวมถึงกฎระเบียบการชำระเงิน อัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ ได้กำหนดไว้เช่น “ระเบียบข้อบังคับ” ที่กำหนดร่วมกันของสมาชิกสถาบัน ฯ

#### **6) การบริหารจัดการโดยสร้างภาคีเครือข่าย**

ในการบริหารจัดการของสถาบันฯ ได้มีการสร้างสิทธิประโยชน์แก่สมาชิก โดยมีการเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายนอก ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ (แต่ทั้งนี้สถาบันฯ ยังไม่มีการสร้างข้อตกลง MOU เกิดขึ้น) ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกได้รับสวัสดิการครอบคลุมทุกมิติ (ตั้งแต่เกิด – เสียชีวิต) และเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงในการบริหารจัดการของกองทุนไปให้ภาคีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสวัสดิการนี้โดยตรง ซึ่งในปัจจุบันสถาบันฯ ได้มีการเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงสวัสดิการตามตารางที่ 2.2 ดังนี้

## ตารางที่ 2.2 การเชื่อมโยงสวัสดิการกับภาคีเครือข่ายของสถาบัน

การเงินทุนชุมชนฯ

ภาคีเครือข่าย	สวัสดิการที่สมาชิกได้รับ	หมายเหตุ
กองทุนการออมแห่งชาติ	กรณีชราภาพ	สมาชิกจ่าย 1200/ปี และสถาบันนำเงินส่งต่อให้สถาบันการเงินที่รับชำระ
ธนาคารออมสิน	กรณีเสียชีวิต (เงินสงเคราะห์ชีวิต ครอบครัว)	สถาบันนำเงินส่งต่อให้สถาบันการเงินที่รับชำระ
ธนาคาร จ.ก.ส.	กรณีเสียชีวิต (กองทุนประกันหนี้สิน, ทวีรัก)	สถาบันนำเงินส่งต่อให้สถาบันการเงินที่รับชำระ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรณีเกิด / นอน โรงพยาบาล / เสียชีวิต (กองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลคือเวียง)	ไม่ต้องจ่าย สถาบันจ่ายสมทบให้ จากดอกเบี้ยเงินของ สถาบัน

ภาคีเครือข่าย	สวัสดิการที่สมาชิกได้รับ	หมายเหตุ
<i>กรณีอื่น ๆ</i>		
ร้านค้าต่าง ๆ เช่น ลินธานี , กรีนวิง	การซื้อสินค้าราคาพิเศษ ของสมาชิก	

ซึ่งการสร้างภาคีเครือข่ายดังกล่าว นอกจากจะสามารถสร้างหลักประกันทางสังคมให้สมาชิกได้แล้ว ยังสามารถนำไปสู่การอำนวยความสะดวกให้กับสมาชิกในการติดต่อกับหน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่ายดังกล่าวได้อีกด้วย เช่น การจากเงินกองทุนการออมแห่งชาติ หรือ สวัสดิการชุมชน เป็นต้น สมาชิกไม่ต้องจ่ายเงินที่สถาบันทางการเงิน โดยสถาบันได้เป็นตัวแทนในการจ่ายเงินดังกล่าวให้ โดยรายละเอียดของสวัสดิการด้านต่าง ๆ จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

### 2.3. การจัดสวัสดิการ โดยสถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียง

จากการจัดการของสถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียงดังกล่าว ทำให้ได้เห็นถึงการพยายามบูรณาการจัดการการเงิน เพื่อนำมาสู่การสร้าง

สวัสดิการในความมั่นคงของชีวิตที่ครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งสามารถแยกเป็นประเภทตามสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกได้รับโดยเปรียบเทียบในฐานะพลเมืองไทย ดังตารางที่ 2.3

**ตารางที่ 2.3** เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ของพลเมืองไทย และกรณีของสมาชิกสถาบันการเงินชุมชนฯ

	สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ	สิทธิประโยชน์พลเมือง	กรณีสมาชิกสถาบัน
(entitlement)	ไทย	การเงินฯ	
เจ็บป่วย	✓	✓	✓
เสียชีวิต			✓
ชราภาพ	✓		✓
คลอดบุตร			✓
ทุพพลภาพ	✓		✓
สงเคราะห์บุตร			✓
ว่างงาน			

หมวยเหตุ

✓

หมวยถึง

ได้รับสิทธิ

จากตารางดังกล่าว จึงเห็นว่าสถาบันการเงินทุนชุมชนตำบลเวียง  
สามารถสร้างสวัสดิการให้สมาชิกได้เพิ่มมากขึ้นโดยสามารถแบ่งเป็นประเด็น  
ได้ดังนี้

**1) การบูรณาการสวัสดิการด้านเจ็บป่วย สงเคราะห์บุตร  
เสียชีวิต : กองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลเวียง**

“เสื้อวิเศษ” คือ คำเชิญชวนของพี่น้อง (นางสุพรรณณี เวียงคำ)  
ที่ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการเป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน ในการ  
ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนให้สมาชิกของสถาบันฯ เข้าร่วมเป็นสมาชิก  
กองทุนดังกล่าว โดยมีจุดประสงค์ให้สมาชิกได้รับสวัสดิการ หรือสิทธิ  
ประโยชน์การคุ้มครองกรณีการเข้ารับรักษาตัวในโรงพยาบาล การคลอดบุตร  
และการเสียชีวิต

ในกรณีการบูรณาการสวัสดิการของกลุ่ม ก๊อบกองทุน  
สวัสดิการชุมชน ระยะแรกใน พ.ศ. 2552 (ขณะนั้นสถาบันฯ ยังดำเนินการ  
ภายใต้การรวมกลุ่มออมทรัพย์) ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อ ส่งเสริม

## “เสื่อวิเศษ”

คือ คำเชิญชวนของพี่น้อง  
(นางสุพรรณณี เวียงคำ)

ที่ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการเป็น

สมาชิกกองทุนสวัสดิการ

ชุมชน

สวัสดิการดังกล่าวด้วยตัวเอง แต่  
ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกองทุน  
สวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลเวียง  
น้อยในฐานะประธานกลุ่มสถาบันฯ  
จึงเชิญชวนให้คณะกรรมการเห็นข้อดี  
ของการเป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าว  
และขับเคลื่อนให้สมาชิกของกองทุน  
ชุมชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุน  
สวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลเวียง  
ใน พ.ศ. 2554 โดยหลักการนั้นทาง  
สถาบันถือว่าเป็นการกระจายความ  
เสี่ยงเรื่องการจ่ายเงินสวัสดิการด้าน  
เจ็บป่วย คลอดบุตร และเสียชีวิต ของ  
สมาชิกไปยังภาคีเครือข่ายที่มีใน  
ชุมชน คือ เทศบาลตำบลเวียง

ในระยะเริ่มต้นสถาบันฯ ได้เชิญชวนให้สมาชิกเข้าร่วม โดย  
 เป็นผู้ร่วมสมทบเงินสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ 50 บาท/ปี จนใน  
 ที่สุดสถาบันฯสามารถนำผลกำไรของสถาบันฯ มาจ่ายเงินค่าสมาชิกกองทุน  
 สวัสดิการชุมชนให้ (ตามตารางที่ 2.4) โดยปัจจุบันมีสมาชิกสถาบันฯ ที่เป็น  
 สมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนจำนวน 40,000 – 20,000 บาทต่อปี

**ตารางที่ 2.4** ขั้นตอนการจ่ายเงินสมทบให้สมาชิกสถาบันการจัดการ

เงินทุนชุมชน ต. เวียง เข้าร่วมกับสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลเวียง

พ.ศ.	สมาชิกสถาบันฯ จ่าย บาท / ปี	สถาบันฯ จ่ายสมทบ บาท / ปี	รวมเป็นเงินสมทบ เข้าสู่กองทุน สวัสดิการชุมชน ตำบลเวียง บาท / ปี
2554	200	0	200
2555	150	50	200
2556	0	200	200
เป็นต้นมา			

## 2) การบูรณาการสวัสดิการด้านสุขภาพ : กองทุนการ

### ออมแห่งชาติ

จากวิวัฒนาการเติบโต “สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนตำบลเวียง” จากอดีตถึงปัจจุบัน โดยเริ่มจากการดำเนินงานในลักษณะ “รูปแบบเงินออมและเปลี่ยนกันรู้” จนได้เปลี่ยนแปลงสู่แนวคิดเพื่อให้กลุ่มเกิดความยั่งยืนเกิดดอกออกผลเป็นการออมสู่สวัสดิการต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงมาสู่แนวคิดเพื่อให้กลุ่มเกิดความยั่งยืนเกิดดอกออกผลเป็นการออมสู่สวัสดิการต่าง ๆ ทำให้สถาบันฯ เชื่อมโยงสวัสดิการเรื่องสุขภาพ (อายุ 60 ปีขึ้นไป)

ในการได้รับเบี้ยบำนาญผ่านกองทุนการออมแห่งชาติ ตั้งแต่พ.ศ.2554 ซึ่งในขณะนั้นตำบลคือเวียงถือว่าเป็นตำบลเริ่มแรกของการขับเคลื่อนกองทุนสวัสดิการชุมชนในจังหวัดพะเยา ซึ่งสถาบันฯ ได้ทำหน้าที่เป็นผู้นำให้ความเข้าใจเรื่องการออมเงินเมื่อยามชราภาพ โดยประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกได้ทราบถึงประโยชน์จากการออมเพื่อใช้ในยามชรา โดยรัฐบาลเป็นผู้สมทบเงินออมดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้สถาบันฯ ยังทำหน้าที่เก็บเงินของสมาชิกสถาบันฯ

ในการนำส่งเงินออมดังกล่าวให้กับธนาคารเพื่อการเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่ง



สมาชิกสามารถเลือกจ่ายได้เป็นรายเดือน 100 บาท หรือ 1,200 บาท/ปี โดยสถาบันเป็นผู้นำส่งให้ธนาคารในเดือนธันวาคมของทุกปี ซึ่งลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับสมาชิกในการออมเงินเพื่อสิทธิประโยชน์ รวมถึงทางธนาคารก็สะดวกในการเก็บเงิน กอซ. ได้อย่างครบถ้วน

### 3) หลักประกัน: ม.40

ในสถานการณ์ของชุมชนตำบลเวียงคำ ซึ่งถือได้ว่าได้มี “ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ” ในพื้นที่ซึ่งทำให้มีประชาชนส่วนหนึ่งมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องในหลักประกันสังคมมาตรา 40 เพื่อรับสวัสดิการของผู้ประกันตนตามมาตรา โดยเฉพาะกรณีของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน มีการสร้างแรงจูงใจให้สมัครเข้าร่วมประกันสังคมมาตราดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 สามารถสมัครกองทุนการออมแห่งชาติได้ ตั้งนั้นเมื่อเทียบหลักประกันทั้งสองอย่าง ประชาชนในตำบลคือเวียงจึงเลือกสมัครเข้ากองทุนการออมแห่งชาติ

มากกว่า เพราะเนื่องจากกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นที่รับรู้ของประชาชนมากกว่า โดยเฉพาะสมาชิกของสถาบันการจัดการการเงินทุนชุมชนตำบล  
เวียง

## 2.4. ปัจจัยความยั่งยืนของสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน ตำบลเวียง อ.เซียงคำ จ.พะเยา

จากการพัฒนาการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตตำบลบ้าน  
เวียงใน พ.ศ. 2548 จนถึงกรเปลี่ยนเป็นสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน  
ตำบลเวียง ใน พ.ศ. 2560 นับว่ากรรวมกลุ่มในการบริหารจัดการการเงิน  
ของชุมชนตำบลเวียงประสบความสำเร็จและยั่งยืน ซึ่งสามารถวิเคราะห์  
ปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

- (1) การจัดการโดยเน้นกรเปลี่ยนวิถีคิดของสมาชิก ให้เห็น  
ความสำคัญของการออมเงิน และการเอื้ออาทรระหว่างกัน  
มากกว่าเน้นผลกำไรในรวมกลุ่มการเงินของชุมชน
- (2) การเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เข้าร่วมและแสดงความคิดเห็น  
ในการประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่าง

สมาชิกเสมอ จนสมาชิกรู้สึกเกิดความเป็นเจ้าของในสถาบันฯ ทั้งนี้สมาชิกสามารถเสนอการปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ของสถาบันฯ เพื่อเข้าสู่สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบัน โดยระเบียบของสถาบันฯได้บังคับให้สมาชิกทุกคนต้องเข้าร่วมการประชุมนี้เพื่อเพื่อให้รับทราบระเบียบต่าง ๆ ของกลุ่มอย่างชัดเจน

- (3) การสร้าง “สังคม” ให้สมาชิกมีวินัยในการออมและการชำระเงินกู้ เช่น หากสมาชิกไม่ส่งเงินชำระสะสมเป็นเวลา 3 เดือนติดต่อกันจะเป็นเหตุให้พ้นสภาพจากการเป็นสมาชิก หรือหากสมาชิกสามารถออมเงิน หรือชำระเงินกู้ตามกำหนด จะทำให้สมาชิกสามารถเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกองทุนได้ง่ายขึ้น

- (4) การให้ความสำคัญกับ “ข้อมูล” ต่าง ๆ ของสมาชิก มาวิเคราะห์วางแผนเพื่อการจัดการการเงินของสมาชิกอย่างถูกต้อง เช่น ข้อมูลเรื่องหนี้สิน หรือการจัดการอาชีพ

- (5) การกระจายความเสี่ยงเรื่องหลักประกันทางสังคมให้แก่ภาคเครือข่ายเป็นผู้รับผิดชอบตามนโยบายของหน่วยงานหรือกองทุนนั้น ๆ เพื่อให้สมาชิกได้รับเข้าถึงหลักประกันทางสังคม หรือได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยสถาบันจะทำหน้าที่เก็บเงินและส่งต่อให้ภาคีเครือข่าย เช่น กรณีกองทุนการออมแห่งชาติ สถาบันจะทำหน้าที่เก็บเงินสมาชิกและดำเนินการส่งต่อยังธนาคารเพื่อการเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งทำให้สมาชิกได้รับสวัสดิการกรณีชราภาพ (อายุ 60 ปี) หรือกรณีการนำเงินปันผลของสถาบันไปสมัครกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเวียง เพื่อให้สมาชิกได้รับสิทธิประโยชน์จากกรณีการคลอดบุตร การนอนโรงพยาบาล และการฉีดยาฉีดวัคซีน เป็นต้น
- (6) การมีผู้นำที่แสวงหาความรู้และการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ของกรรมการและพนักงานของสถาบันฯ ตลอดเวลา นำไปสู่การพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ให้

สถาบันฯ ได้อย่างต่อเนื่อง โดยได้มีที่ตั้งงบประมาณการ  
พัฒนาศักยภาพสมาชิกและคณะกรรมการฯ เป็นประจำทุก  
ปี (ร้อยละ 15 ของผลกำไรต่อปี) ตามระเบียบข้อบังคับของ  
สถาบันฯ โดยสมาชิก กรรมการ หรือพนักงาน สามารถใช้  
งบประมาณนี้ในการพัฒนาศักยภาพในต่าง ๆ ได้ เช่น การ  
เข้าร่วมการจัดกิจกรรม การจัดอบรม หรือ เข้าร่วม  
ประชุมต่าง ๆ

## 2.5 บทเรียนจากการจัดการฯ

- |   |   |
|---|---|
| <p>จาก การบริหาร<br/>จัดการของสถาบันฯ<br/>จนนำไปสู่การทำให้<br/>สมาชิกสามารถ<br/>เข้าถึงสิทธิประโยชน์<br/>เพิ่มมากขึ้น สามารถ<br/>สรุปบทเรียน คือ</p> | <p>(1) การมีสถาบันการเงินของชุมชนที่มีความยั่งยืน ที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน มีกฎระเบียบและเน้นวิถีคิดที่ทำให้สมาชิกเห็นความสำคัญของการออมและการแบ่งปันทุกสิ่งสู่ชุมชน</p> <p>(2) การมีผู้นำที่ให้ความสำคัญกับการจัดการการเงิน และเห็นถึงความจำเป็นของการมีหลักประกันทางสังคมตั้งแต่เกิด – ตาย</p> <p>(3) การบูรณาการจัดการทางการเงินกับนโยบายภายนอกและสร้างภาคีเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ เช่น การบูรณาการเพื่อระดับสิทธิประโยชน์จากกองทุนสวัสดิการ</p> |
|---|---|


ชุมชนกับนโยบายของเทศบาล ทำ  
ให้สมาชิกมีหลักประกันในเรื่องของ  
การคลอดบุตร การนอนโรงพยาบาล  
และการเสียชีวิต การบูรณาการกับ  
กองทุนการออมแห่งชาติกับธนาคาร  
เพื่อการเกษตร ทำให้สมาชิกมี  
หลักประกันในเรื่องเมื่อชราภาพ  
โดยสถาบันจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดหา  
ค่าสมาชิกส่งต่อให้ภาคีเครือข่าย จึง  
ทำให้ความสถานะของการเป็น  
สมาชิกทั้งสองกองทุนดำเนินไปอย่าง  
ต่อเนื่อง

- (4) การใช้ทรัพยากรในการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น  
ข้อมูลของชุมชนและสมาชิก รวมถึงจำนวนสมาชิกของ  
สถาบัน เช่น การใช้ทรัพยากรที่มีในการสร้างอำนาจต่อรอง  
กับหน่วยงานภายนอก ที่สามารถสร้างอำนาจต่อรองในการ  
ติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้

- (5) การเน้นการจัดการโดยภาคประชาชน และให้ภาครัฐเป็นผู้  
เพียงภาครัฐคือเครือข่ายเท่านั้น ซึ่งทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ ทำ  
โดยสมาชิกและเพื่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งทำให้  
กองทุนมีความยั่งยืน



3. การจัดการการเงินชุมชนแบบเครือข่าย : กรณีศึกษา  
เครือข่ายศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน  
อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา



“จากจุดเริ่มต้นของธนาคารหมู่บ้านของ  
หมู่ที่ 2 ต.บ้านปิน ใน พ.ศ. 2535  
ได้นำมาสู่การรวมเครือข่ายธนาคาร  
ใน 4 ตำบล เครือข่าย ประกอบด้วย  
ต.เวียง ต.บ้านปิน ต.หนองหล่ม และ  
ต.บ้านถ้ำ ใน พ.ศ. 2537”

3.1. บริบททั่วไป และโครงสร้าง ศูนย์รณนํ้าใจธนาคาร  
หมู่บ้าน ออกอการค้าใต้ จ.พะเยา.

จากจุดเริ่มต้นของธนาคาร  
จากหมู่บ้านของ หมู่ 2 ต.บ้านปิน ใน พ.ศ.  
2535 ได้นํามาสู่การรวมเครือข่าย  
ธนาคารใน 4 ตำบล เครือข่ายตำบล  
เวียง ตำบลบ้านปิน ตำบลหนองหล่ม  
ตำบลบ้านถ้ำ ใน พ.ศ.2537

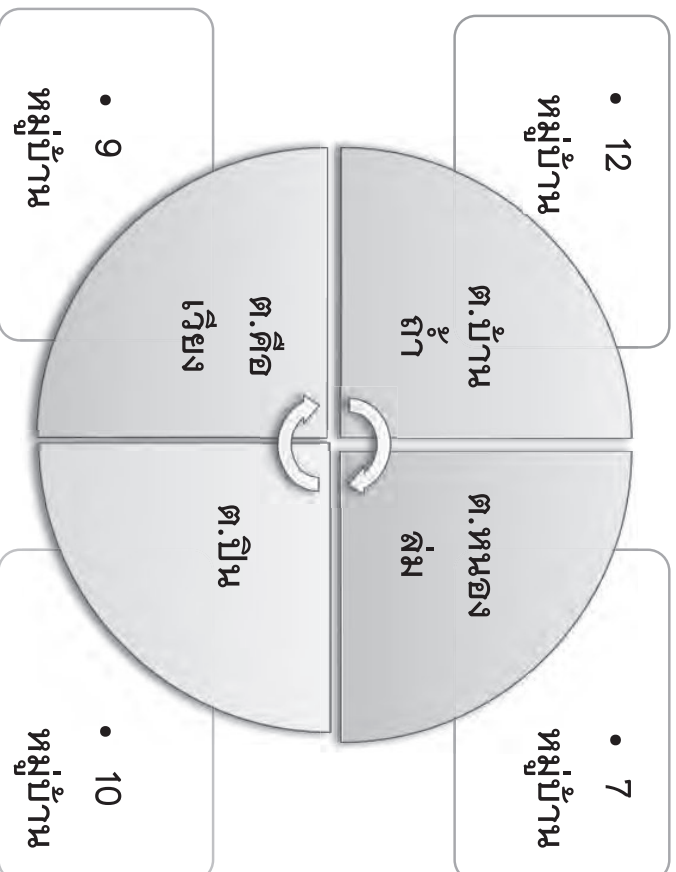
บ้านปิน  
ใน พ.ศ.  
2535 ได้  
นํามาสู่การ  
รวม  
เครือข่าย  
ธนาคารใน  
4 ตำบล

โดยมีผู้นำที่สำคัญในการ  
บุกเบิก คือ ครูมุกดา อินต๊ะสาร โดยมี  
วัตถุประสงค์ คือ 1) เป็นเวทีแลกเปลี่ยน  
ปัญหา พร้อมหาแนวทางแก้ไข 2) เป็น  
จุดศูนย์รวมในการประสานงานระหว่าง  
ชาวบ้าน 3) สวัสดิการให้สมาชิกใน  
ชุมชน และ 4) ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

เป็นศูนย์รวมหัวใจธนาคารหมู่บ้าน อำเภอดอกคำใต้

โดยในปัจจุบัณศูนย์รวมหัวใจ มีคณะกรรมการการจำนวน 105 คนซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้นำ 93 คน และกรรมการบริหาร 12 คน โดยมีโครงสร้างดังภาพที่ 3.1 โดยจะมีกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอขออนุมัติจากสภาผู้นำชุมชน
- 2) จัดทำโครงการและงบประมาณรายได้รายจ่ายประจำปีของศูนย์ฯ
- 3) ประสานงานความร่วมมือในทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดการพัฒนาในชุมชน
- 4) จัดการประชุมคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ทุกเดือน
- 5) จัดหางบประมาณมาสนับสนุนในกิจกรรมตามความสามารถและโอกาส
- 6) เป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานในทุกระดับและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติงานสภาผู้นำศูนย์ฯ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย



ภาพที่ 3.1 เครือข่ายศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน

4 ตำบล

3.2. การบริหารจัดการของศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน

1) การบริหารจัดการโดยการเป็นผู้ประสาน

ในการบริหารจัดการของศูนย์รวมน้ำใจฯ อยู่ภายใต้  
กฎระเบียบของศูนย์รวมน้ำใจฯ โดยจะมีตัวแทนของชุมชนเข้าร่วมเป็นสภา  
ผู้นำ และมีคณะกรรมการบริหารของศูนย์รวมน้ำใจฯ โดยจะมีการประชุม  
อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และมีการประชุมใหญ่ประจำ 6 เดือน โดยจะมี  
การรายงานผลการดำเนินงาน รายได้ รายจ่าย ให้ที่ประชุมทำการรับรอง  
ซึ่งมีธนาคารหมู่บ้านทั้ง 4 ตำบล ก็ยังมีอิสระในการบริหารงาน  
ของโดยมีระเบียบในการบริหารกองทุนของตัวเองแต่หากมีสถานการณ์  
เร่งด่วนจะมีการประชุมวาระพิเศษของศูนย์รวมน้ำใจฯขึ้น

## 2) การดำเนินงานของศูนย์รวมน้ำใจฯ

ในการดำเนินงานของศูนย์รวมน้ำใจฯ ได้ทำหน้าที่เป็นผู้  
ประสานการทำงานของธนาคารหมู่บ้าน 4 ตำบล 39 หมู่บ้าน (มุกดา อินตะ  
สาร, 2551) ประกอบด้วย ตำบลบ้านปิ้ง มีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน ตำบลบ้าน  
ऊँ มีทั้งหมด 12 หมู่บ้าน ตำบลหนองหล่ม มีทั้งหมด 7 หมู่บ้าน ตำบลคู่อ  
เวียง มีทั้งหมด 9 หมู่บ้าน

โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นต่อเนื่องการสร้างการเรียนรู้ให้กับผู้นำชุมชน เช่น การศึกษาดูงาน และการฝึกอบรม การส่งเสริมการทำกรเกษตรผสมผสาน การจัดเวทีแลกเปลี่ยนปัญหาและแนวทางการแก้ไข และการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น

### 3) กฎระเบียบของศูนย์รวมน้ำใจฯ

ทั้งนี้ศูนย์รวมน้ำใจการร่วมระเบียบของศูนย์รวมน้ำใจ เพื่อให้เป็นหน่วยประสานงานของธนาคารตำบลทั้ง 4 โดยมีใจความเรื่อง หลักการและเหตุผลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ คุณสมบัติของกลุ่มธนาคารที่เข้าเป็นสมาชิกที่ต่อเป็นกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่อำเภอคอกคำใต้ และมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการให้แก่วัยสมาชิกในชุมชน อำนาจหน้าที่ รายละเอียด การยืมสภาพของสภาผู้นำ การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยระบุดังที่มา การพัฒนาสภาพของคณะกรรมการบริหาร วาระการประชุมของสภาและคณะกรรมการ อย่างชัดเจน

### 4) การบริหารธนาคารหมู่บ้านใน 4 ตำบล

ธนาคารหมู่บ้านเป็นองค์กรการเงินชาวบ้านรูปแบบหนึ่งที่มี  
ลักษณะการบริหารจัดการไม่ซับซ้อน มีข้อบังคับกติกา รูปแบบบัญชีแบบ  
ง่าย ๆ ที่ชาวบ้านสามารถเรียนรู้ได้ โดยมีกติกาที่เป็นแนวร่วมกัน ได้แก่  
(มุกดา อินต๊ะสาร, 2551)

- 1) การออมและการให้กู้ ธนาคารหมู่บ้านกำหนดการทำกาที่  
รับเงินออมและให้กู้ในช่วงเวลาที่กำหนดชัดเจน ระเบียบ  
การของธนาคารหมู่บ้านจะกำหนดได้ว่า ทุกคนจะต้องมี  
สัจจะในการออม คือ ทุก ๆ วันทำการธนาคารหมู่บ้าน  
สมาชิกต้องนำเงินฝากอย่างน้อย 10 บาทหรือ 1 หุน  
ยกเว้น แรกเข้าจะต้องฝากเงินอย่างน้อย 100 บาท หรือ 5  
หุน และเสียค่าธรรมเนียม 20 บาท ทั้งนี้ไม่สามารถมีหุน  
เกิน 2,000 บาท เพื่อป้องกันการทุ่มหุน ถ้าสมาชิกคนใด  
ขาดฝากออม เกิน 1 ครั้ง / ปี จะถูกปรับ โดยตัดสิทธิการกู้  
ภายในระยะเวลา 1 ปี และถ้าหากขาดการฝากเงิน 3 เดือน  
ติดต่อกัน จะขาดการเป็นสมาชิกและจะเรียกเงินที่ฝากไว้  
ตอนกลางปีไม่ได้ จะได้รับดอกเบี้ยต่อเมื่อสิ้นปีเท่านั้น สมาชิก

ใหม่จะต้องฝากเงินก่อน 3 เดือน จึงจะเริ่มกู้ได้ในเดือนที่ 4 โดยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เป็นไปตามอัตราข้อตกลงของสมาชิก ซึ่งที่ผ่านมามีที่ร้อยละ 3 ร้อยละ 2 ต่อเดือน ปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 1 ต่อเดือน

- 2) การทำบัญชี รูปแบบการทำบัญชีของธนาคารหมู่บ้านการทำบัญชีรูปแบบต่างๆ เอกสารบัญชีของธนาคารหมู่บ้าน/ ประกอบด้วยบัญชีทะเบียนสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยลำดับที่, ชื่อที่อยู่, บัญชีเงินฝากทะเบียนหุ้น ซึ่งติดตารางเป็น 12 ช่อง ไว้สำหรับลงจำนวนเงินหุ้นที่ส่งรายเดือน บัญชีเงินกู้ ประกอบด้วย ชื่อผู้กู้จำนวนเงิน, ภายเช่นผู้กู้, ภายเช่นผู้ค้ำที่,1 และผู้ค้ำคนที่ 2 การชำระคืนเงินกู้รายเดือน แยกเงินต้นกับดอกเบี้ย) บัญชีเงินสด ประกอบด้วย วันเดือนปี, รายการรับ, จำนวนเงิน กับ วันเดือนปี, รายการจ่าย และจำนวนเงิน และบันทึกเลขานุการในการสรุยอดตสมาชิก, จำนวนเงินรับ-จ่าย ค่าใช้จ่ายรายเดือน, สรุปการจ่ายเงินกู้ และยอดคงเหลือยกไป



- 3) การจัดสรรผลกำไร เกณฑ์การจัดสรรกำไรของธนาคารหมู่บ้านแยกเป็นสัดส่วนดังนี้ เงินสำรองกลุ่ม 20 % เฉลี่ยคืนสมาชิก 30 % (เฉลี่ยคืนผู้ฝาก 15% เฉลี่ยคืนผู้กู้ 15%) สวัสดิการรักษายาบาล 20 % พัฒนากลุ่ม 10 % นำใจกรรมการ 20 %

### 3.3. การจัดสวัสดิการโดย กรณีศึกษาศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน ต.ดอกคำใต้

#### 1) การบูรณาการสวัสดิการด้านเจ็บป่วย สงเคราะห์ บุตรเสียชีวิต : กองทุนสวัสดิการชุมชน

จากการจัดตั้งศูนย์รวมน้ำใจฯ ในช่วงแรกได้มี การเน้นการช่วยเหลือสมาชิกให้ได้รับสวัสดิการในด้านต่าง ๆ โดยเริ่มแรกได้มีการจัดงานป่า การจัดนำดอกเบญจของเงินฝากธนาคารหมู่บ้าน มาจัดสวัสดิการให้กับผู้นำและสมาชิก แต่อย่างไรก็ตามเงินดังกล่าวยังถือว่าเป็นเงินจำนวนน้อยและไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมสวัสดิการของสมาชิกตั้งแต่เกิดจนถึงเสียชีวิต จึงทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านจึงพยายามหาวิธีทางผ่านการ

ประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การดำเนินงาน จนสุดท้ายจึงได้ผนวกเข้ากับกองทุนสวัสดิการชุมชนตามนโยบายของท้องถิ่น

ทั้งนี้การแต่ละหมู่บ้านจะมีระเบียบของกองทุนฯของตนที่แตกต่างกัน โดยมีการระบุถึงประเด็นต่าง ๆ เช่น โครงสร้างคณะกรรมการ กองทุนฯ สมาชิกและการขาดจากความเป็นสมาชิก รายได้และรายจ่ายของกองทุนฯ เงื่อนไขในการช่วยเหลือสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก กองทุนการเงินและบัญชี การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับของกองทุน

สำหรับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากหลักประกันของกองทุนสวัสดิการชุมชน (เงื่อนไขในการช่วยเหลือ) ของแต่ละกองทุนมีความแตกต่างกันไป แต่สมาชิกจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมตั้งแต่จนถึงตาย เช่น ตัวอย่างของกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลบ้านป็น และตำบลคือเวียง ตาม

ตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1. เปรียบเทียบกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปินและตำบลคือเวียง

กรณีเงื่อนไข/	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปิน	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคือเวียง
คุณสมบัติสมาชิก	เป็นคนในชุมชน อายุตั้งแต่ 1 ขึ้นไป	
เงินสมทบกองทุน ของสมาชิก	200 บาท / ปี	
วิธีการฝากเงิน สมทบ	สมทบด้วยเงินสดที่ธนาคารหมู่บ้าน หรือ หักจากบัญชีเงินออมของธนาคารหมู่บ้าน	
สวัสดิการ เงื่อนไข) ที่ได้รับการ (ช่วยเหลือ	จะได้รับการช่วยเหลือเมื่อเป็นสมาชิกครบ 90 วัน	

กรณีเงื่อนไข/	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปิน	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคือเวียง
กรณีคลอดบุตร	500 บาท / ครั้ง	
กรณีการเจ็บป่วย	หลังจากเข้าเป็นสมาชิก 90 วันขึ้นไป สามารถเบิกจ่ายค่าชดเชยรายได้ในการนอนโรงพยาบาล กรณีละ 100 บาท/คืน ไม่เกิน 2,500 บาทต่อปี*	หลังจากเข้าเป็นสมาชิก 90 วันขึ้นไป สามารถเบิกจ่ายค่าชดเชยรายได้ในการนอนโรงพยาบาล กรณีละ 100 บาท/คืน ไม่เกิน 2,000 บาทต่อปี*
กรณีการเสียชีวิต	<p>เป็นสมาชิกครบ 180 วัน ได้รับ 3,000 บาท</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 1ปี ได้รับ 5,000 บาท</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 2ปี ได้รับ 6,000 บาท*</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 3ปี ได้รับ 8,000 บาท*</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 4ปี ได้รับ 10,000 บาท*</p>	<p>เป็นสมาชิกครบ 180 วัน ได้รับ 3,000 บาท</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 1ปี ได้รับ 5,000 บาท</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 2ปี ได้รับ 7,000 บาท*</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 3ปี ได้รับ 9,000 บาท*</p> <p>เป็นสมาชิกครบ 4ปี ได้รับ 11,000 บาท*</p>

กรณีเงื่อนไข/	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปิน	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคือเวียง
		เป็นสมาชิกครบ 5ปีขึ้นไป ได้รับ 12,000 บาท*
การเบิกจ่าย	ทำการเบิกจ่ายผ่านธนาคารหมู่บ้านของแต่ละตำบล ทั้งรูปแบบการรับ - จ่ายเป็นเงินสด หรือหัก - นำฝากเข้าผ่านบัญชี	ทำการเบิกจ่ายผ่านธนาคารหมู่บ้านของแต่ละตำบล ทั้งรูปแบบการรับ - จ่ายเป็นเงินสด หรือหัก - นำฝากเข้าผ่านบัญชี หรือสมาชิกสามารถทำผ่านกรรมการประจำหมู่บ้านมายังธนาคารหมู่บ้านของแต่ละตำบล*
แผนการดำเนินงาน ในอนาคต	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ให้ทุนการศึกษา</li> <li>(2) ช่วยเหลือครอบครัวผู้ด้อยโอกาส</li> <li>(3) ช่วยเหลือผู้ทุพพลภาพโดยสิ้นเชิง</li> <li>(4) เสียชีวิตโดยอุบัติเหตุ หรือ โรคต่าง ๆ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ขอย้ายสมาชิกให้ครบ 2 คน ในจำนวน 500-1,000 บาทครอบครัว ของตำบลคือเวียง</li> <li>(2) เชื่อมโยงกับภาครัฐในโครงการต่าง ๆ เช่น ขอสนับสนุนงบประมาณการทำงานร่วมกัน</li> </ol>

กรณีเงื่อนไข/	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปิน	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคือเวียง
	(5) บำนาญผู้สูงอายุ	(3) พัฒนาเป็นศูนย์การเรียนรู้ด้านสวัสดิการ (4) ขยายขอบเขตของการจัดสวัสดิการ (5) จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ (6) ขยายแนวความคิดการจัดสวัสดิการชุมชนระดับตำบลไปสู่ตำบลอื่น ๆ ที่สนใจ (7) เพิ่มศักยภาพให้กับคณะทำงานและผู้นำชุมชน/ท้องถิ่น (8) จัดการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ

กรณีเงื่อนไข/	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ้านปิน	กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลคือเวียง
		(9) พัฒนากองทุนให้มีบำนาญภาคประชาชน กรณี บำนาญผู้สูงอายุ

จากตารางที่ 3.1. ในการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน สามารถสมัครและชำระเงินผ่านธนาคารหมู่บ้านได้ (เป็นเงินสดหรือหักบัญชีธนาคารหมู่บ้าน) ทำให้การขยายฐานสมาชิกในชุมชนสามารถเพิ่มขึ้นได้ในแต่ละปี ซึ่งสมาชิกจะต้องเสียค่าสมาชิกสมทบ 200 บาท/ปี (ต้องจ่ายค่าสมาชิกทุกปีภายใน 1 มกราคม – 30 มกราคม) และส่งให้เหรียญกษาปณ์ของกองทุนภายใน 5 กุมภาพันธ์ของแต่ละปี ทั้งนี้การรับค่าชดเชยหรือการรับเงินสวัสดิการตามเงื่อนไขต่าง ๆ สมาชิกสามารถติดต่อรับค่าชดเชยภายในวันที่ 1 -15 ของทุกเดือนที่ธนาคารหมู่บ้านหรือกรณีของตำบลคือเวียงสามารถทำผ่านกรมการหมู่บ้านได้ โดยกรมการหมู่บ้านจะได้รับสวัสดิการเป็นค่าน้ำมันรถ 50 บาท/เดือน ในการติดต่อประสานกับเหรียญกษาปณ์ตำบล และได้รับค่าตอบแทนเป็นรายปีจากกำไรของธนาคาร

ทั้งนี้ กองทุนฯ ของแต่ละชุมชนจะมีโครงสร้างคณะกรรมการดำเนินงานเพื่อสร้างความสะดวกในการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ประธานกองทุน รองประธาน เหรียญกษาปณ์ ผู้ช่วยเหรียญกษาปณ์ เลขานุการฯ ผู้ประสานงานกองทุน และคณะกรรมการในการดำเนินงาน โดยทั้งนี้การคัดเลือกและ



การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนแต่กองทุนจะมีความแตกต่างกันไป เช่น ตัวอย่างกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลบ้านปิน ตามตารางที่ 3.2

**ตารางที่ 3.2** หน้าที่ดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนฯ ตำบลบ้านปิน

กรรมการประจำหมู่บ้าน	เหรียญกษาปณ์	คณะกรรมการกองทุนฯ	ประธาน
เก็บค่าสมาชิก	จัดทำบัญชีเสนอ	วางแผนการดำเนินงาน	วาระละ 2 ปี ไม่เกิน 2 วาระ
ตรวจสอบหลักฐานทางการเงินของสมาชิกก่อนทำการเบิกจ่าย	สามารถถือเงินสดเพื่อทำการเบิกจ่าย ครึ่งละ	มีอำนาจสั่งจ่ายเงินครึ่งละไม่เกิน 50,000 บาท	เป็นผู้เบิกจ่ายเงินลายเซ็นสองในสาม (โดยให้มี

กรมการประจำหมู่บ้าน	เหรียญกษาปณ์	คณะกรรมการกองทุนฯ	ประธาน
	ประมาณ 20,000 บาท		สายเนื่องประธานกองทุน)
		พิจารณาการจ่ายค่าชดเชยต่าง ๆ	มีอำนาจสั่งจ่ายเงินครั้งละไม่เกิน 20,000 บาท
			ลงนามข้อบังคับ

## 2) การบูรณาการสวัสดิการด้านชราภาพ : กองทุน

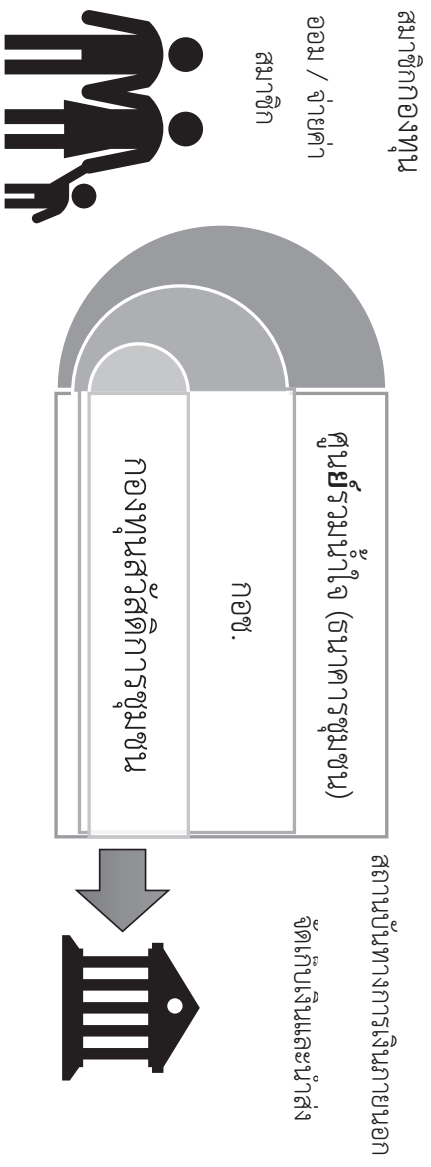
### การออมแห่งชาติ

ศูนย์รวมน้ำใจฯ ได้มีการประสานงานเครือข่ายธนาคารหมู่บ้าน ดำเนินการใหม่เรื่องกองทุนการออมแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2550 จากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับกองทุนการออมแห่งชาติ โดยหลังจากนั้นได้เริ่มมีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการ (ชุดเดียว คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน) เพื่อทำการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านมีความรู้

และสมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกองทุน  
สวัสดิการ ผู้ช่วยเลขาธิการกองทุนสวัสดิการของศูนย์รวมน้ำใจ ซึ่งสมาชิกสามารถ  
จ่ายเงินขั้นต่ำต่ำ 1,200บาท/ปี หรือเดือนละ 100 บาท โดยสมาชิก  
สามารถจ่ายเงินได้ทั้งรายเดือน หรือ ที่ ธ.ก.ส. ในหมู่บ้านได้

ทั้งนี้การทำงานที่เกิดขึ้นนั้น จะทำการขับเคลื่อนโดย

คณะกรรมการชุดเดียวกันกับกองทุนสวัสดิการชุมชน จึงทำให้ 2 กองทุน  
ไม่ได้มีความแยกขาดจากกัน ดังภาพที่ 3.2



ภาพที่ 3.2 จัดการการเงินแบบบูรณาการของศูนย์รวมน้ำใจ

3) หลักประกันทางสังคม: มาตรา 40

ในเบื้องต้นพบว่า ยังไม่มีการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าว ผ่านธนาคารหมู่บ้านตำบลและศูนย์รวมน้ำใจฯ แต่จะเป็นลักษณะของผู้ที่ เคยทำงานและลาออกกลับบ้านและเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39

4) หลักประกันทางสังคมรูปแบบอื่น ๆ

โดยนอกจากการลดการการเงินผ่านธนาคารหมู่บ้านแล้ว ยังมีกองทุนต่าง ๆ ที่มีสวัสดิการหรือบริการในรูปแบบเงินกู้และช่วยเหลือ สมาชิกอีก เช่น กองทุนเงินล้าน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มปุ๋ย และกลุ่ม ดอกไม้ประดิษฐ์

### ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ของพลเมืองไทย

และของธนาคารหมู่บ้านฯ

สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ      สิทธิประโยชน์      กรณีธนาคารชุมชน

(ENTITLEMENT)      พลเมืองไทย      (ศูนย์รวมน้ำใจ)

เจ็บป่วย	✓	✓
เสียชีวิต	?	✓
ชราภาพ	✓	✓
คลอดบุตร	?	✓
ทุพพลภาพ	✓	✓
สงเคราะห์บุตร	?	✓
ว่างงาน	?	×

หมายเหตุ      ✓      หมายถึง      ได้รับสิทธิ

ตั้งนั้น จากการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน และการรวมเป็นศูนย์รวมธนาคารน้ำใจสวัสดิการดังกล่าว ผู้การบูรณาการจัดทำการเงินชุมชน ทำให้สมาชิกสามารถได้สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มเติมเกิดขึ้น โดยเมื่อเทียบกับแนวคิดการประกันสังคมในประเทศไทย สามารถแสดงได้ในตารางที่ 3.3

### 3.4. ปัจจัยความยั่งยืนของศูนย์รวมน้ำใจ

จากการพัฒนาการจัดตั้งศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ.2537 จนถึงปัจจุบันพบว่าการรวมกลุ่มในการบริหารจัดการการเงินของศูนย์รวมน้ำใจและธนาคารหมู่บ้านมีความสำเร็จและยั่งยืน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัจจัยต่างได้ดังนี้

- (1) การมีกฎระเบียบของศูนย์รวมน้ำใจฯ และของธนาคารหมู่บ้าน 4 ตำบล ที่ทิศทางการดำเนินไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ เน้นการออมอย่างมี “สัจจะ” และสร้างสวัสดิการชุมชน
- (2) การมีคณะกรรมการการดำเนินงานที่มาจาก การเลือกตั้ง และกำหนดวาระอย่างชัดเจน

- (3) การเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนไม่เพียงแต่การเลือกตั้งคณะกรรมการเท่านั้น เช่น การจัดตั้ง ดำเนินการ บริหารจัดการ แก้ไขปัญหา และรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น
- (4) การสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อเสริมศักยภาพของ คณะกรรมการตลอดเวลา
- (5) มีผู้นำที่สามารถนำพาองค์กร และเกิดความเชื่อมั่นในการ บริหารจัดการได้ ในกรณีนี้ คือ ครูมุกดา อินตะสาร ผู้ดำเนินการก่อตั้งธนาคารหมู่บ้าน

จากการบริหารจัดการของศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน ตำบล ดอกคำใต้ ทำให้เห็นการเกิดหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ โดยสามารถแบ่งเป็นประเด็นดังนี้

### 3.5. บทเรียนจากการจัดการฯ

จากการบริหารจัดการหลักประกันทางสังคมของสถาบันการเงิน ชุมชนบ้านเวียงสามารถสรุปได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่

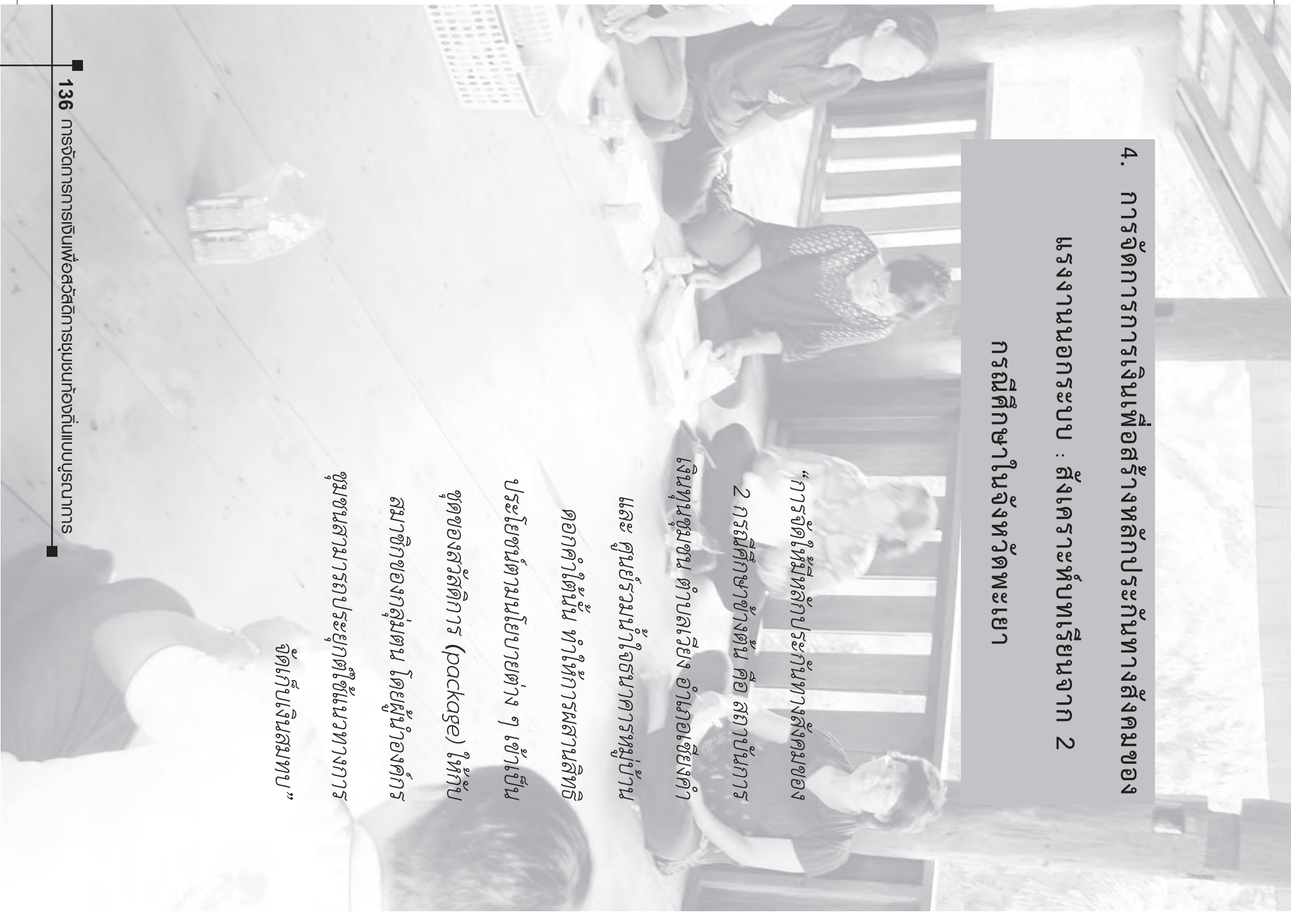
- (1) การรวมกลุ่มในการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนในตำบลเป็นเครือข่าย โดยวัตถุประสงค์ประสงค์ร่วมกัน คือ การให้ประชาชนออมเงิน และเพื่อจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชน
- (2) การสื่อสารทำความเข้าใจในชุมชน เป็นสิ่งสำคัญของการให้สมาชิกเข้าร่วมในการออมเงิน และการเป็นสมาชิกสวัสดิการ กองทุนสวัสดิการชุมชน และ กองทุนการออมแห่งชาติ
- (3) การมีผู้นำที่ให้ความสำคัญกับการออมเงินและการสร้างสวัสดิการให้กับคนในชุมชน ในกรณีนี้คือ ครูมุกดา อินตะสาร ปัจจุบันได้ทำหน้าที่เป็นการเป็นที่ปรึกษาให้ธนาคารหมู่บ้านในตำบลทั้ง 4 ตำบล จนนำมาสู่ความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชน นำมาสู่การจัดตั้งศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน
- (4) การที่ชุมชนเรียนรู้และเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของกองทุน ทำให้เกิดการจัดการโดยมีเจ้าภาพ (คณะกรรมการ) การที่เป็นหนึ่งเดียวและเกิดการประสานผลประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างลงตัว
- (5) การมีกฎระเบียบที่เน้นการออมเงินโดยการสร้าง “สัจจะ” และการสร้างสวัสดิการชุมชน เป็นสิ่งที่ทำให้ธนาคารหมู่บ้าน



และศูนย์รวมข่าวใน มีแนวทางที่เข้าไปในทิศทางเดียวกันตลอด  
เวลา

- (6) การมีสถานที่ทำการ เจ้าหน้าที่ประจำที่เป็นทางการของศูนย์  
ประสานงานและธนาคารหมู่บ้าน ก่อให้เกิดความเชื่อมั่น และ  
นำมาสู่ความยั่งยืนของการจัดการกองทุนได้

-----



4. การจัดการการเงินเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมของ  
แรงงานนอกระบบ : สืบเคราะห์ปริญจาก 2  
กรณีศึกษาในจังหวัดพะเยา

“การจัดให้มีหลักประกันทางสังคมของ

2 กรณีศึกษาข้างต้น คือ สถาบันการ

เงินทุนชุมชน ตำบลเวียง อำเภอเชียงคำ

และ ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน

ดอกคำใต้ นั้น ทำให้การผลานสิทธิ

ประโยชน์ตามนโยบายต่าง ๆ เข้าเป็น

ชุดของสวัสดิการ (package) ให้กับ

สมาชิกของกลุ่มตน โดยผู้นำองค์กร

ชุมชนสามารถประยุกต์ใช้แนวทางการ

จัดเก็บเงินสมทบ”

#### 4.1 ความเหมือนและแตกต่างสองกรณีศึกษา

จากกรณีศึกษาการจัดการทางการเงินเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมของแรงงานนอกระบบ จากกรณีศึกษาสถาบันทางการเงินชุมชน ตำบลเวียง อำเภอเชียงคำ และศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้านอำเภอดอกคำใต้ พบความเหมือนและความแตกต่าง ดังนี้

##### 1) ความเหมือน

- (1) การจัดการทางการเงินของทั้ง 2 แห่ง มีวัตถุประสงค์ 2 ที่เน้น “สังคม” การออม แก่คนในชุมชนเหมือนกัน ซึ่งหากขาดจากการออมจะเป็นเหตุให้สมาชิกหมดสภาพของสถาบันฯ และธนาคารชุมชน รวมถึงการสร้างสวัสดิการที่ครอบคลุมตั้งแต่การเกิด – เสียชีวิต
- (2) หลักประกันทางสังคมที่เกิดขึ้น เกิดจากการนำเอากองทุนการออมแห่งชาติและกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นส่วนในการสร้างสวัสดิการแก่สมาชิก

- (3) การให้บริกาของสถาบันฯ และธนาคารมีความหลากหลาย นอกจากเรื่องเงินออม (ดอกเบี้ย) และสวัสดิการตามหลักประกันต่าง ๆ แล้วยังมีประเด็นเรื่องเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนด้วย
- (4) การมีสถานที่ทำการถาวรรวมถึงมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่ชัดเจน เช่น ประธาน กรรมการและ เภร้ญกติก ส่วนของสถาบันจะมีพนักงานเพื่อทำหน้าที่รับ – จ่ายเงินเพิ่มเติม
- (5) การมีกฎระเบียบของสถาบันฯ และธนาคาร ที่เกิด

จากการมีส่วนร่วมของสมาชิก และสามารถอนุญาตให้มีการแก้ไขกฎระเบียบในการประชุมใหญ่ประจำปี

## 2) ความแตกต่าง

ความแตกต่างของ 2 กรณีศึกษาสามารถสรุปได้ใน 4 ประเด็น

ดังนี้

### (1) การบริหารจัดการ

สถาบันการเงินฯ	กองทุนระดับตำบล 1 ตำบล
ศูนย์รวมน้ำใจฯ	มีการรณรงค์อาคารหมู่บ้าน 4 ตำบล เข้าร่วมเป็นเครือข่ายแต่ละธนาคารหมู่บ้านมีการบริหารแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

### (2) กระบวนการดำเนินการ

สถาบันการเงินฯ	มีการรับ – จ่ายเงินของสมาชิก หมดหมู่บ้านต่าง ๆ และส่งต่อไปยังภาคีเครือข่ายสถาบันการเงินข้างนอก (โดยสถาบันจะดำเนินการจ่ายเป็นรายปีให้สมาชิก) เช่น กรณีการจ่ายเงินของกอช. หรือฝากทวีรัก (ธ.ก.ส.)
ศูนย์รวมน้ำใจฯ	มีการรับ จ่ายเงินที่ธนาคารหมู่บ้านของแต่ละตำบล หรือให้สมาชิกหักจากเงินฝากของธนาคาร และดำเนินการส่งต่อไปให้สถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น กรณี กอช. หรือ กองทุนสวัสดิการชุมชน

(3) กองทุนสวัสดิการชุมชน

สถาบันการเงินฯ	สถาบันฯ นำเงินดอกเบี้ยจากการดำเนินการของสถาบัน มาออกสมทบให้สมาชิก โดยในระยะแรกสมทบจำนวน 50 บาท/ปี และต่อสถาบันสมทบให้เต็มจำนวน 200 บาท/ปี ทำให้สมาชิกสถาบันฯ เป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชน ส่วนการเบิกจ่ายรับสวัสดิการนั้นสมาชิกสามารถติดต่อที่เทศบาลตำบลเวียงโดยตรง
ศูนย์รวมน้ำใจฯ	ธนาคารชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยทั้งนี้สมาชิกต้องจ่ายค่าสวัสดิการภายในวันที่ กุมภาพันธ์ ของทุกเดือน 5 โดยสามารถจ่ายผ่านกรรมการหมู่บ้านหรือที่ธนาคารได้ด้วยตัวเอง ซึ่งธนาคารจะนำเงินค่าสมาชิกส่งต่อกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ ส่วนการเบิกจ่ายนั้นสมาชิกสามารถทำผ่านตัวแทน

	คณะกรรมการหมู่บ้านภายในวันที่ ของทุก 1-15 เดือน
--	---

(4) กองทุนการออมแห่งชาติ

สถาบันการเงินฯ	สถาบันฯที่ทำหน้าที่เก็บเงินของสมาชิกสถาบันฯ ในการนำส่งเงินออมตั้งกล่าวให้กับธนาคารเพื่อการเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งสมาชิกสามารถเลือกจ่ายได้ เป็นรายเดือน 100 บาท หรือ 1,200 บาทต่อปี โดยสถาบันเป็นผู้นำส่งให้กับธนาคารในเดือนวันว่าคณ ของทุกปี
ศูนย์รวมน้ำใจฯ	ธนาคารชุมชน ภายใต้การดำเนินงานผ่านธนาคาร ศูนย์รวมน้ำใจฯ ได้ทำ MOU กับ กองทุนการออม แห่งชาติ เพื่อการอำนวยความสะดวกในการ ดำเนินงานและประชาสัมพันธ์สมาชิกทราบถึง ข้อมูล โดยสมาชิกสามารถจ่ายเงินขั้นต่ำต่ำ

	1,200บาท/ปี หรือเดือนละ 100 บาท ที่ธนาคารหมู่บ้านหรือ ธ.ก.ส.
--	--

#### 4.2 การถอดบทเรียนทางเลือก “การเก็บเงิน” เพื่อสร้างสวัสดิการ ?

การจัดให้มีหลักประกันทางสังคมของ 2 กรณีศึกษาข้างต้น คือ สถานการณ์เงินทุนชุมชน ตำบลเวียง อำเภอเชียงคำ และ ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน ดอกคำใต้ นั้น ทำให้การผสมสิทธิประโยชน์ตามนโยบายต่าง ๆ เข้าเป็นชุดของสวัสดิการ (package) ให้กับสมาชิกของกลุ่มตนเอง ผู้นำองค์กรชุมชนสามารถประยุกต์ใช้แนวทางการจัดเก็บเงินสมทบ (เงินที่สมาชิกจ่ายให้กลุ่มเพื่อสวัสดิการ) หลากหลายแนวทาง ซึ่งสรุปออกไปได้เป็น 3 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) เก็บเงินเข้ากลุ่ม (2) เก็บเงินแล้วส่งต่อ และ (3) สร้างรายได้แล้วเก็บเงินเข้ากลุ่ม



## 1) กลยุทธ์ที่ 1: “เก็บเงิน” เช้ากลุ่ม

การเก็บเงินเข้ากลุ่มนี้เป็นการจัดเก็บเงินสมทบในลักษณะของเงินออมที่แรงงานออกระบบแต่ละคนจ่ายเข้าสู่กองทุนที่กลุ่มได้จัดตั้งไว้ เช่น สัจจะออมทรัพย์ ออมวันละบาท เป็นต้น โดยผ่านกลไกกลุ่มที่ถูกออกแบบเอาไว้ ยกตัวอย่างเช่น กรรมการขององค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็นผู้เก็บเงินและสรุปรายยอด ผู้นำ/ผู้จัดการการเงินฯ ทำหน้าที่จดทำบัญชีและตรวจสอบความถูกต้อง เป็นต้น

## 2) กลยุทธ์ที่ 2: “เก็บเงิน” แล้วส่งต่อ

การเก็บเงินแล้วส่งต่อ หมายถึง การจัดเก็บเงินสมทบตามนโยบายของหน่วยงานภายนอก เช่น จ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ฯลฯ ผ่านกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจ่ายเงินสมทบของ กอช. ซึ่งต้องจ่ายที่ จ.ก.ส. เท่านั้น แต่เมื่อกลุ่มของสถาบันการเงินชุมชนตำบลเวียง ได้มีการต่อรองกับ จ.ก.ส. หรือกรณีศูนย์รวมน้ำใจฯ ได้ทำข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับ กอช. ทางกลุ่มก็สามารถเป็นผู้รวบรวมเงินและเป็นตัวแทนของ

สมาชิกในการจ่ายเงินสมทบตามนโยบาย กอช. ได้ที่กลุ่มโดยไม่จำเป็นต้อง  
ไปจ่ายที่ธนาคารด้วยตนเอง

### 3) กลยุทธ์ที่ 3: สร้างรายได้แล้ว “เก็บเงิน” เช้า กลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการ

การสร้างรายได้แล้วเก็บเงินเข้ากลุ่ม หมายถึง การที่กลุ่ม  
สร้างสวัสดิการจัดเก็บเงินสมทบในรูปแบบอื่นที่ไม่ได้เฉพาะเงินสด  
เช่น การแปรรูปผลิตภัณฑ์ การขายขยะ แล้วนำเงินที่ได้มาออมเข้ากองทุนของ  
กลุ่มและนำส่วนหนึ่งมาจัดสรรเป็นเงินสมทบของการจัดสวัสดิการต่อไป

## 4.3 การถอดบทเรียนการ “จ่ายเงิน” เพื่อสร้างสวัสดิการโดย การบูรณาการเงิน

เมื่อผู้นำเก็บเงินจากแรงงานนอกระบบแล้วนั้น ผู้นำสามารถนำเงิน  
ดังกล่าวมาจัดสรรเพื่อ “จ่ายเงิน” สำหรับสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับ  
แรงงานนอกระบบได้หลายแนวทาง โดยแนวทางเหล่านี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า  
กลยุทธ์การจัดสรรสิทธิประโยชน์ด้านหลักประกันทางสังคมให้กับสมาชิก  
(การจัดสรรเงินที่เก็บได้แล้วจ่ายไปเพื่อสวัสดิการของสมาชิก) ซึ่งจาก

กรณีศึกษาของพี่น้องและครอบครัวคุณดา สามารถสรุปแนวทางการตั้งกล่าวได้ว่า  
2 กลยุทธ์ได้แก่

**1) กลยุทธ์ที่ 1: “จ่าย” เพื่อเป็น “สวัสดิการโดยตรง”**

**แก่สมาชิก**

การจ่ายเพื่อเป็นสวัสดิการโดยตรงแก่สมาชิก หมายถึง การที่  
กลุ่มจ่ายเงินให้สมาชิกเพื่อเป็นค่าชดเชยหรือเงินช่วยเหลือตามกรณี เช่น  
ค่าชดเชยการนอนรักษาตัวในโรงพยาบาล ค่าฌาปนกิจ (เสียชีวิต) เป็นต้น  
ซึ่งเรียกอีกอย่างว่า “สวัสดิการโดยตรง” ของสมาชิก

- เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กลยุทธ์นี้ประสบความสำเร็จได้มีอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ (1) องค์กรชุมชนมีระเบียบการจ่ายสวัสดิการที่ชัดเจน  
(2) มีการสื่อสารระหว่างกรรมการขององค์กรชุมชนอย่างสม่ำเสมอ  
(3) มีการประชุมใหญ่ของสมาชิก อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง (4) มีช่องทางในการ  
ให้คำปรึกษาที่เข้าถึงได้ง่ายและทันต่อความต้องการของสมาชิก และ  
(5) การติดตาม ดูแล และตรวจสอบ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลภายใน  
ชุมชน

## 2) กลยุทธ์ที่ 2: “จ่าย” เพื่อสมทบนโยบายของ หน่วยงานอื่น (“สวัสดิการโดยอ้อม”)

การจ่ายเพื่อสมทบนโยบายสวัสดิการของหน่วยงานอื่น หมายถึง การที่กลุ่มนำเงินที่เก็บรวบรวมไปจ่ายให้หน่วยงานภายนอก เช่น ฅ.ก.ส. กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล ธนาคารออมสิน เป็นต้น ซึ่งมีนโยบายที่เอื้อต่อการสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับสมาชิก การดำเนินงานเช่นนี้ เรียกว่าคืออีกอย่างว่า “สวัสดิการโดยอ้อม” ของสมาชิก

เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กลยุทธ์นี้ประสบความสำเร็จได้มีอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

- (1) ผู้นำและกรรมการกลุ่มสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำเงินสมทบไปลงทุนในกองทุน/นโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันทางสังคมของแรงงานนอกระบบ
- (2) การที่ผู้นำสามารถเข้าถึงข้อมูลสิทธิประโยชน์ที่จกแต่ริยม โดยหน่วยงานหลาย ๆ แห่ง เช่น นโยบายสวัสดิการของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ นโยบายมาตรา 40 ของประกันสังคม นโยบายกองทุนการออมแห่งชาติ

#### 4.4 ข้อควรรู้ว่าด้วย “การจัดการการเงิน” เพื่อ “การจัดสวัสดิการ”

ในการเลือกใช้กลยุทธ์ใดกลยุทธ์หนึ่งหรือหลายกลยุทธ์ร่วมกันเพื่อเก็บเงินหรือจ่ายเงินฯ นั้น ผู้นำองค์กรชุมชน หรือ “ผู้จัดการการเงินฯ” มีบทบาทสำคัญอย่างมาก โดยบุคคลเหล่านี้ไม่เพียงต้องมีความรู้ในการเจรจาต่อรองและมีความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างกลยุทธ์ใหม่ที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง แต่ยังจำเป็นต้อง “เข้าใจข้อมูล เข้าใจความรู้ ตระหนักรู้ถึงนโยบาย” ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

##### 1) ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการจัดการสวัสดิการการเงิน

###### ชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิก เช่น เพศ อายุ อาชีพ รายได้
- (2) ข้อมูลภาวะหนี้สินรายบุคคลและครัวเรือน
- (3) ข้อมูลความต้องการสิทธิประโยชน์

##### 2) ความรู้พื้นฐานสำหรับ “ผู้จัดการการเงินเพื่อหลักประกันทางสังคม”

- (1) การจัดทำบัญชีครัวเรือน เช่น การวิเคราะห์รายรับรายจ่าย เพื่อระบุรายจ่ายเกินจำเป็นและรายได้ที่เกินไปได้ วิธีการจัดการกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและค่าใช้จ่ายเกินจำเป็น
- (2) คณิตศาสตร์พื้นฐาน
- (3) หลักประกันทางสังคมพื้นฐาน เช่น หลักการว่าด้วยสวัสดิการทางสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย (จากครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอน) เพื่อวิเคราะห์สวัสดิการประเภทที่มีอยู่แล้ว และเกินจำเป็น (เช่น สวัสดิการการตายที่มีอยู่ในหลายนโยบาย) และสวัสดิการที่ยังไม่มี
- (4) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกู้เงิน การคิดดอกเบี้ย เป็นต้น

### 3) นโยบายของรัฐที่ “ผู้จัดการการเงินฯ” จำเป็นต้องรู้

- (1) สวัสดิการในรูปแบบตัวเงิน (in-cash) เช่น กอช. กองทุนสวัสดิการชุมชน ประกันสังคมมาตรา 40

- (2) สวัสดิการในรูปแบบบริการ (in-kind) เช่น การดูแลผู้พิการ การดูแลผู้ป่วยติดเตียง พมจ.
- (3) นโยบายของรัฐระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการขยะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) นโยบายการจัดสวัสดิการของหน่วยงานอื่น

5. ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมสวัสดิการการเงินในชุมชน  
ท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดน่าน

“กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นความร่วมมือในการ  
จัดสวัสดิการการเงินในชุมชนท้องถิ่นอย่าง  
ชัดเจน คือ กรณีของจังหวัดน่าน ซึ่งหน่วยงาน  
หลายภาคส่วนได้ร่วมกันนำส่งสวัสดิการสังคม  
ให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเอง”

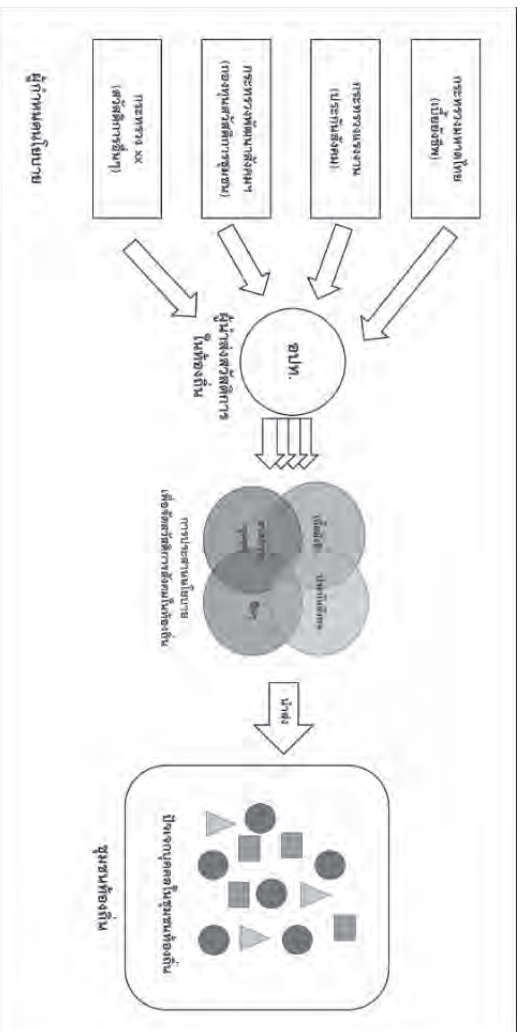


กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นความร่วมมือในการจัดสวัสดิการการเงินในชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน คือ กรณีของจังหวัดน่าน ซึ่งหน่วยงานหลายภาคส่วนได้ร่วมกันนำสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเอง โดยเนื้อหาที่จะนำเสนอในบทนี้ที่ได้จากการสรุปบางส่วนของผลงานวิจัยของ วัชรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ และ ดารารัตน์ คำเป็ง (2561) ที่ได้แนะนำไว้แล้วในบทที่ 1

## 5.1. กรอบนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ในจังหวัดน่าน

เมื่อพิจารณากรอบนโยบายของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นเพื่อความมั่นคงทางสังคม พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีความสลับซับซ้อน ซึ่งสามารถนำวิเคราะห์และจำแนกประเภทของตัวแสดงได้สามประเภท ได้แก่ หน่วยงานกำหนดนโยบาย สวัสดิการสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานกลางต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น หน่วยงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการในท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบาย สวัสดิการสังคมจากส่วนกลางมาขับเคลื่อนในพื้นที่ผ่าน อปท. เช่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น และ

หน่วยงานนำส่งสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น คือ อปท. อย่างไรก็ตาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่ συμβาทที่ชัดเจนที่สุดในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น คือ ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำส่งสวัสดิการในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 5.1



**ภาพที่ 5.1** การนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

ทั้งนี้ นโยบายด้านสวัสดิการสังคมจากส่วนกลางไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสวัสดิการในรูปแบบที่อยู่ ความสนใจของงานชิ้นนี้เท่านั้น ซึ่ง อปท. จะต้องนำนโยบายเหล่านี้มาประสานรวมเพื่อจัดสวัสดิการให้กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แล้วนำเสนอให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งสมาชิกแต่ละคนเป็นปัจเจกบุคคลที่ต้องการแตกต่างกันออกไป โดยผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้แนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการภายในท้องถิ่นในรูปแบบคือ เบี้ยยังชีพ สวัสดิการชุมชน และการประกันสังคม มีความแตกต่างกันไป แต่ลึกลับแบบ ทว่า การนำสวัสดิการในรูปแบบดังกล่าวมาเชื่อมต่อกันสำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือ (collaborator) เพื่อให้บริการด้านสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นอันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมของชุมชนท้องถิ่นได้

## 5.2. ความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่าน

ผลการศึกษาด้วยแบบสอบถาม พบว่า ในภาพรวมระดับจังหวัด จังหวัดน่านมีการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อยอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะรายกรณี พบว่า มี อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยความร่วมมือที่โดดเด่นอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งนำไปสู่การศึกษาเชิงลึกใน

“**ผู้  
หลงใหล**  
**กรณีศึกษาวิถี**  
**ปฏิบัติในการจัด**

ภาคสนามในสี่กรณีศึกษา ได้แก้  
องค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายแก้ว  
องค์การบริหารส่วนตำบลสันมะ  
เทศบาลเมืองน่าน และ องค์การ  
บริหารส่วนตำบลน้ำเกีฮัน

**ปฏิบัติในการจัด**  
**สวัสดิการ**  
**ท้องถิ่นและการ**  
**ประสานความ**  
**ร่วมมือที่**  
**แตกต่างกัน**  
**ภายใต้บริบทที่**  
**แตกต่างกัน**

ผลจากการศึกษาเชิงลึก  
พบว่า **ผู้** สี่กรณีศึกษามีวิธีปฏิบัติใน  
การจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการ  
ประสานความร่วมมือที่แตกต่างกัน  
ภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน โดย  
องค์การบริหารส่วนตำบลฝายแก้ว  
เป็นพื้นที่ที่มุ่งเน้นเอกชนบทที่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

ประสานความร่วมมือในการจัด  
สวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างสมมูล  
องค์การบริหารส่วนตำบลสันมะ มี

ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ที่สามารถจัดการประสานความร่วมมือได้ด้วยทักษะส่วนบุคคล เทศบาลเมืองน่าน เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือต่าง ๆ ได้ และกรณีศึกษาสุดท้าย คือ ความสำเร็จของชุมชนมาอย่างยาวนาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นที่ชุมชนนำ



ภาพที่ 5.2 การดำเนินงานเทศบาลเมืองน่าน

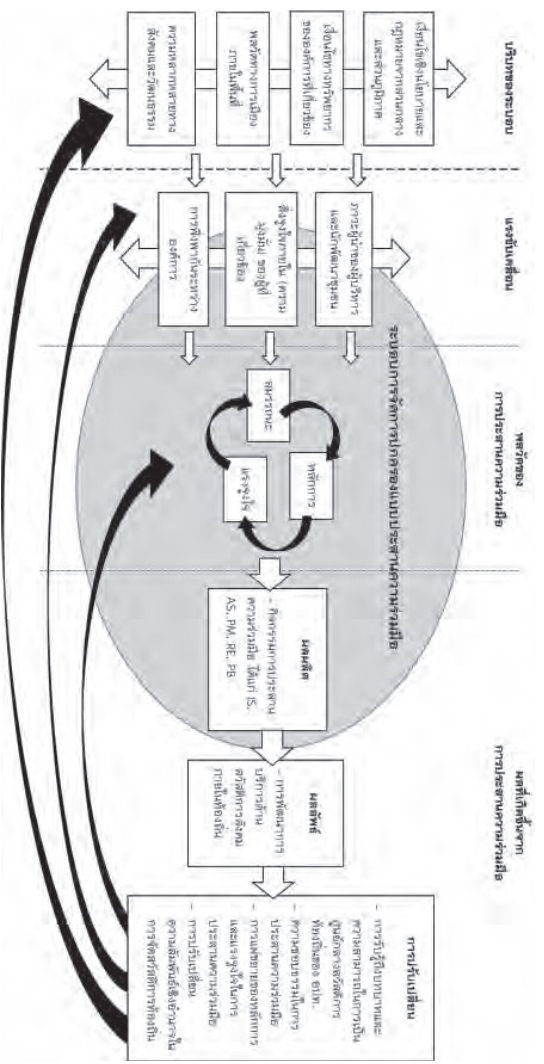
ในท้ายที่สุด ผลการศึกษาที่ได้สามารถวิเคราะห์และสรุปตามกรอบ IFCG สามารถสรุปได้ในหัวข้อประเด็น (ดูภาพที่ 5.3) ประเด็นแรกว่าด้วยบริบทของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่ เงื่อนไขเชิงนโยบายและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดจากส่วนกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร พลวัตทางการเมืองซึ่งรวมไปถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม

ประเด็นที่สอง คือ แรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการประสานความร่วมมือ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับและข้าราชการระดับปฏิบัติการของ อปท. มีสิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผล พลวัตทางการเมือง และเครือข่ายการดำเนินงาน

ประเด็นที่สาม คือ พลวัตของการประสานความร่วมมือที่สำคัญ ได้แก่ แรงจูงใจและหลักการที่ อปท. และคู่ความร่วมมือร่วมกัน อันนำไปสู่การแบ่งปันสมรรถนะของตนเองเพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นร่วมกัน

ประเด็นที่สี่ คือ กิจกรรมการประสานความร่วมมือ ส่วนใหญ่ที่พบมีอยู่สามประเภทด้วยกัน ได้แก่ (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งมักจะเป็นการ

ซึ่งพาดำเนินระหว่าง อปท. กับคู่ความร่วมมือที่จำเป็นต่อผู้ใช้ข้อมูลของกันและกัน (2) การร่วมโครงการกันซึ่งมักจะปรากฏในรูปแบบของการเป็นเครือข่าย ประกันสังคม และ (3) การกำหนดนโยบายร่วมกันซึ่งมักจะปรากฏในการ บริหารจัดการ กสชช .



ภาพที่ 5.3 อำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นตามมา

ประเด็นสุดท้าย คือ ผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน เมื่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีความเข้าถึงของบริการมากขึ้น นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนและคู่ความร่วมมือตระหนักถึงบทบาทของ อปท.ในฐานะศูนย์การการจัดการสวัสดิการสังคม

ภายในห้องถือนมากขึ้น และเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ซึ่ง  
ประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นตามแนวคิด IFCG

### 5.3. แนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดสวัสดิการ ท้องถิ่น

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการ  
พัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้ 2 แนวทาง  
คือ แนวทางแรก คือ การพัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อปท. เป็นผู้นำในการ  
ประสานความร่วมมือ(leading collaborator) และแนวทางที่สอง คือ การ  
พัฒนาสวัสดิการท้องถิ่นที่ อปท. เป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ  
(supporting collaborator) โดยทั้งสองแนวทางจะดำเนินการ  
พัฒนาระบบการจัดการข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่น  
ที่ อปท. และคู่ความร่วมมือสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจได้  
และผู้รับสวัสดิการสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และตัดสินใจ  
ได้เช่นเดียวกัน



**ตารางที่ 5.1** แนวทางและเงื่อนไขในการพัฒนาการประสานความร่วมมือ

แนวทางการพัฒนา	อปท. เป็นผู้นำ (1)	อปท. เป็นผู้สนับสนุน (2)
ก) บทบาทที่พึงประสงค์ของอปท.ในระดับองค์การ	ผู้นำที่มีความพร้อมทางทรัพยากร	ผู้สนับสนุนที่ตัวเล็ก (smaller local government) และเข้าใจบริบทท้องถิ่นเป็นอย่างดี
ข) ศักยภาพที่พึงประสงค์ของข้าราชการระดับปฏิบัติการ	- ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะการเป็นผู้ประสานงานและจัดการเครือข่าย	ความสามารถในการเรียนรู้ทำความเข้าใจในพื้นที่
ค) เงื่อนไขเชิงนโยบาย	การกระจายอำนาจที่เอื้อต่อการสร้างสรรคนวัตกรรม	ความชัดเจนของนโยบายที่ถูกกำหนดไว้
ง) เงื่อนไขเชิงปฏิบัติ	ความร่วมมือและการยอมรับของภาคีเครือข่ายที่มีต่อ อปท.	ความเข้าใจและเชื่อมั้ระหว่างอปท.กับภาคีเครือข่าย
จ) เงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อทั้ง แนวทาง 2	ระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้	

#### 5.4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) รัฐบาลกลางควรกำหนดหรือเปิดโอกาสให้ อปท. เป็นหน่วยกลางในชุมชนท้องถิ่นที่ประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นเป็นระบบ เช่น อปท. สามารถกำหนดเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือของตนเองได้ โดยรัฐบาลกลางอาจกำหนดองค์ประกอบของเครือข่ายในการร่วมกันจัดสวัสดิการท้องถิ่นให้ครอบคลุม ไปรษณีย์ และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น
- 2) รัฐบาลกลางควรส่งเสริมการพัฒนาระบบความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นระหว่าง อปท. กับหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันแบบหุ้นส่วน ร่วมคิด ร่วมสร้าง ลดการส่งการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ซึ่งในหลายครั้งส่งผลกระทบต่อส่วนภูมิภาค และเปิดโอกาสให้ อปท. มีอิสระในการสร้างสรรค์สวัสดิการท้องถิ่นตามบริบทปัญหาในพื้นที่ของตน

- 3) หน่วยงานระดับนโยบายควรร่วมกันออกแบบและกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมบนฐานของสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมส่วนบุคคล (personalized social welfare and security) โดยเน้นการวิเคราะห์และออกแบบสวัสดิการบนฐานของความต้องการส่วนบุคคล มากกว่าการออกแบบนโยบายสวัสดิการตามภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
- 4) อปท. ควรมีการสร้างสรรค์นโยบายที่ตอบโจทย์ความต้องการด้านสวัสดิการเพื่อความมั่นคงทางสังคมของคนในชุมชน เช่น การฟื้นฟูรูปแบบสวัสดิการที่กระตุ้นให้ชุมชนช่วยเหลือกันและกัน เช่น ทานทอด ชะกาด แล้วนำเงินที่ได้มาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการสังคม อันจะเป็นการเชื่อมมิติทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี และภูมิปัญญา เข้ากับระบบความมั่นคงทางสังคมให้กับคนในชุมชน
- 5) อปท. ควรเรียนรู้แนวทางและวิธีการในการรองรับอำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่ของตน ซึ่งปัจจัยที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ดังกล่าว คือ การสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรใน อปท. เองและประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับรูปแบบ

สวัสดิการที่หลากหลาย องค์กรของงานสวัสดิการที่กว้าง  
ขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นพหุลักษณะของสวัสดิการ  
ท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีแนวทางเดียวเสมอไป ในทางตรงกัน  
ข้าม อปท. ต้องทำงานด้วยวิถีชีวิต เข้าใจวิถีชีวิต และสร้างและ  
พัฒนาพหุภาคี

- 6) การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นควรเกิดขึ้น  
ทั้งในแนวราบ คือ ระหว่าง อปท. กับภาคีเครือข่าย และแนวตั้ง  
ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค  
และชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ควรมีการ  
ตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทิศทางและแนว  
ทางการทำงานร่วมกัน

**5.5. บทเรียนจากหน้าม: ความร่วมมือในการจัดสวัสดิการชุมชน  
ท้องถิ่น**

**1) องค์ประกอบและปัจจัยของความร่วมมือในการจัด**

**สวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ**

ผลการศึกษา พบว่า การประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในจังหวัดน่านมีความแตกต่างกับไปตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Agronoff and McGuire (2003) ที่ทำการศึกษารัฐท้องถิ่นในสหรัฐและพบว่า แต่ละท้องถิ่นมีกิจกรรมการประสานความร่วมมือแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อสรุปที่เรียบง่ายกว่างานของ Agronoff and McGuire โดยงานชิ้นนี้ได้จำแนกประเภทของ อปท. ที่มีการประสานความร่วมมือออกเป็นสองรูปแบบ คือ ผู้นำ การประสานความร่วมมือและผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือตามกรอบ IFCC พบว่าอปท.ที่สืบบริบทร่วมที่สำคัญ คือ กรอบนโยบายของรัฐบาลกลาง เงื่อนไขทางทรัพยากร และพลวัตทางการเมือง มีแรงขับเคลื่อนหลักคือผู้บริหารและบุคลากรของ อปท.ซึ่งทำให้ พลวัตของ

การประสานความร่วมมือดำเนินไปภายใต้หลักการและแรงจูงใจที่มีร่วมกัน และ การแบ่งปันสมรรถนะที่ใช้ในการทำงานร่วมกัน

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ (O'Leary and Bingham 2009) ที่มองว่า บทบาทของผู้จัดการประสานความร่วมมือ สาธารณะ(collaborative public manager) ที่เลือกเข้าร่วมในเครือข่ายมีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือ และสอดคล้องกับงาน McGuire (2006) ที่เสนอทักษะของผู้จัดการประสานความร่วมมือสาธารณะไว้ เช่น การระบุบุคคลและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการบรรลุเป้าหมายร่วมอย่าง ชัดเจน การอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยบทบาทในการบริหารจัดการ และการสร้างความผูกพันเพื่อการทำงานร่วมกัน การสร้างปฏิสัมพันธ์ที่มีผลิตภาพและวัตถุประสงค์ชัดเจนระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ และรวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิดความเข้าใจและหนุนให้เกิด การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ในแง่ของผลลัพธ์และการปรับเปลี่ยน งานชิ้นนี้พบว่า การจัดการ ข้อตกลงกันมีส่วนร่วมจัดสวัสดิการมากขึ้นและมีคุณภาพเข้าถึงได้ของบริการ มากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนและคู่ความร่วมมือได้ตระหนักถึงบทบาทของ

อปท. ในฐานะศูนย์กลางของการจัดสวัสดิการสังคมภายในท้องถิ่นและได้ร่วมจัดสวัสดิการในท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Sink (1996) ที่มองว่า การประสานความร่วมมือทำให้เกิดกระบวนการแปรรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทำให้องค์ประกอบทางสังคมที่มีอำนาจน้อยกว่าเสี่ยงในการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น และยิ่งสอดคล้องกับงานของ (Huxham and Vangen 2013) ที่มองว่าการประสานความร่วมมือ มีตัวแสดงเข้ามาร่วมคิดจะช่วยเหลือมุมมองในการคิดแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนด้วยวิธีการแบบใหม่ได้ และการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวได้สร้างความสะดวกให้กับผู้รับบริการมากขึ้น กล่าวคือ อปท. ได้กลายเป็นจุดบริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service) ด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้แตกต่างจากที่ Kröger ได้สรุปไว้ในประเด็นที่ว่า การจัดสวัสดิการท้องถิ่นมักจะดำเนินการ (1997) โดยองค์กรท้องถิ่นของรัฐที่มีอิสระอย่างมากที่เรียกว่า “องค์กรสวัสดิการท้องถิ่น” (welfare municipalities) โดยอธิบายได้ว่า ด้วยบริบทของการกระจายอำนาจในประเทศไทย อปท. ยังไม่มีอิสระมากพอที่จะกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมของตนเองได้

ในทางตรงกันข้าม อปท. ทำให้ได้เพียงดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะถึงแม้สถานการณ์การพัฒนาสวัสดิการสังคมในประเทศไทยจะมีใกล้เคียงกับกระบวนการที่ (Andreotti et al. 2012) เรียกว่า กระบวนการขับเคลื่อนผู้สวัสดิการท้องถิ่น (localization of welfare systems) ซึ่งมองว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่า เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า และมีควมยั่งยืนกว่า ในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น ทว่า ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า อปท. เป็นเพียงสายพานลำเลียง (a mere transmission belt) ของนโยบายที่ถูกกำหนดมาโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อโต้แย้งของ Brenner, 2004 (อ้างใน Andreotti และคณะ 2012)

## 2) รูปแบบและวิธีการของการจัดสวัสดิการชุมชน

### ท้องถิ่นแบบบูรณาการ

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น 3 รูปแบบหลัก (เบียร์ชิ่งพ) ประกันสังคม และกองทุนสวัสดิการชุมชน แตกต่างกันในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ กล่าวคือ เบียร์ชิ่งพเป็นภารกิจที่ อปท. ต้องทำ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถูกกำหนดให้ภายใต้อนมายัง อปท. คล้ายคลึงกับการ



สนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เป็นนโยบายจากส่วนกลาง แต่แตกต่าง  
กันตรงที่ อปท. เลือกว่าจะสนับสนุนกองทุนสวัสดิการอย่างไร เช่น  
จ่ายเงินสนับสนุน ร่วมบริหารจัดการ หรือดำเนินการทั้งสองอย่าง เป็นต้น  
สำหรับการประกันสังคมนั้นเป็นการขอความร่วมมือจาก สป.ส. จ. นำมา  
มากกว่าที่จะเป็นนโยบายจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น การดำเนินงานจึงแตกต่างกัน  
กันอย่างมากระหว่างพื้นที่

ท่ามกลางความหลากหลายของรูปแบบการจัดสวัสดิการและ  
วิธีการบริหารจัดการระหว่างพื้นที่นี้ สิ่งหนึ่งที่เป็นจุดเชื่อมต่อการจัดการ  
สวัสดิการในรูปแบบ คือ นักพัฒนาชุมชนของ อปท.แต่ละแห่ง ซึ่งเป็น  
ข้าราชการระดับปฏิบัติการที่ต้องนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ  
และบริหารจัดการสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไปด้วยไม่ได้  
จำกัดเฉพาะสวัสดิการในรูปแบบ (เบี้ยยังชีพ ประกันสังคม สวัสดิการ  
ชุมชน) ที่อยู่ในความสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้เท่านั้น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญ  
อันหนึ่งที่ทำให้แนวปฏิบัติในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน  
กันออกไปจึงมักจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ ทักษะสติ และสมรรถนะของ

นักพัฒนาชุมชนที่ประจำอยู่ใน อปท. แต่ละแห่ง ที่จะเสนอไปยังผู้บริหารของ อปท. เพื่อตัดสินใจต่อไป

### 3) โอกาสและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่น แบบบูรณาการ

ปัจจัยสำคัญที่ได้ชี้แจงโอกาสและอุปสรรคต่อการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นมีสามประการด้วยกัน ประการแรก คือ ความแน่นอนและชัดเจนของนโยบายจากรัฐบาลกลาง ซึ่งจะส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติและการแปลความในท้องถิ่น ประการที่สอง คือ สมรรถนะและทัศนคติของ อปท. โดยสมรรถนะจะต้องถูกนำมาใช้ควบคู่ไปกับการมีทัศนคติเชิงบวกต่อหน้าที่และกิจการจัดการสวัสดิการสังคม ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง และประการสุดท้าย เงื่อนไขของคู่ความร่วมมือ ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับนโยบายหรือหลักการของคู่ความร่วมมือ ความแน่นอนของผู้รับผิดชอบงานในคู่ความร่วมมือแต่ละฝ่าย และความเข้าใจที่มีระหว่างกันของคู่ความร่วมมือ

#### 4) แนวทางในการพัฒนาสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบ

##### บูรณาการ

การพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่นจำเป็นต้องมี อปท. เป็นผู้ประสานความร่วมมือ ซึ่งจากผลการศึกษา .สามารถสรุปได้สองแนวทางด้วยกัน แนวทางแรก คือ แนวทางที่ อปท. แสดงบทบาทของการเป็นผู้นำการประสานความร่วมมือ (leading collaborator) ซึ่ง อปท. ต้องมีความพร้อมด้านทรัพยากรในระดับองค์การ และบุคลากรของ อปท. ต้องมีศักยภาพและทัศนคติเชิงบวกต่อการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการท้องถิ่น

แนวทางที่สอง คือ แนวทางที่ อปท. แสดงบทบาทของการเป็นผู้สนับสนุนการประสานความร่วมมือ(supporting collaborator) ซึ่ง อปท. ต้องเข้าใจบริบทและสถานการณ์ของการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอย่าง คี้อย่างเต็มที่. จะสามารถชี้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดในการประสานหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ อปท. ในฐานะองค์กรของรัฐที่ใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนมากที่สุดยังต้องเรียนรู้ที่จะสร้างสรรค์รูปแบบการจัดสวัสดิการ

สังคมในท้องถิ่นของตนตามวิถีความเชื่อทางวัฒนธรรมและบริบทปัญหาใน  
พื้นที่ด้วย

170 การจัดการกรณีเพื่อสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ

## สรุปส่งท้าย

การจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการไม่ได้เป็นเพียงภาพหวังที่ถูกต้องอย่างสวยงามหรือ ในทางตรงกันข้าม ชุมชนท้องถิ่นได้ร่วมมือกันจัดการสวัสดิการการเงินในพื้นที่ของตนเอง ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้ง่ายและสะดวกสบายยิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการและวิธีการที่แตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่

การบูรณาการเพื่อการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นเป็นผลมาจากนโยบายและบริบทของประเทศไทยที่เปิดกว้างต่อการสร้างนวัตกรรมการบริการในชุมชนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่น ชุมชน และภาคส่วนอื่น มีความสนใจและดำเนินงานร่วมกันเพื่อพัฒนาการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยกรณีศึกษาที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้แต่ละแห่งได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการ กระบวนการ กลยุทธ์ และศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งโอกาสและอุปสรรคต่อการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ ซึ่งผู้สนใจสามารถนำไปพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการในชุมชนท้องถิ่นของตน

๒๕

ในอีกมุมหนึ่ง แนวโน้มการพัฒนาการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นยัง  
มีอนาคตที่แจ่มชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแนวนโยบายของรัฐบาลในการ  
จัดสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ไม่ได้เอื้อต่อการพัฒนาสวัสดิการ  
ชุมชน ท้องถิ่นเท่าใดนัก ยกตัวอย่างเช่น การขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0  
ที่รัฐบาลมุ่งพัฒนาระบบ IT เพื่อจัดการข้อมูลและจัดบริการสาธารณะ กำลั้ง  
ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการท้องถิ่นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการบริการด้าน  
ประกันสังคมที่กำลั้งถูกผลักดันเข้าสู่ระบบออนไลน์หรือการจ่ายเบี้ยยังชีพที่  
รัฐบาลกำลั้งตั้งอำนาจการจ่ายกลับไปยังส่วนกลางผ่านระบบ Prompt Pay  
การดำเนินการเช่นนี้อาจทำให้บทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการ  
สังคมเลือนหายไปในอนาคต

นัยยะของนโยบายเหล่านี้แฝงการตั้งอำนาจการจัดสวัสดิการ  
กลับคืนไปยังรัฐบาลกลางผ่านการตั้งข้อมูลและอำนาจการจ่าย ซึ่งทำให้  
รัฐบาลกลายเป็นผู้สงเคราะห์โดยตรงและครองสถานะการเป็นผู้ให้ และใน  
ขณะเดียวกัน เป็นการลดรอนอำนาจของท้องถิ่นและทำให้บทบาทของ  
ท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการเลือนกลางลง ในท้ายที่สุด แนวทางเช่นนี้ไม่เพียง  
ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนและหน่วยงานราชการใน

ภูมิภาคห่างเหินกันมากขึ้น แต่ยังไม่ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นส่งเสียถึง “ผู้รับ”  
“ผู้ให้” ไต่ยกขึ้นไปอีก

ท่ามกลางบริบทที่เลือนลางและไม่แน่นอนเปรียบเหมือนลมแรงที่พัดมาเป็นระยะยามค้ำคืบเหล่านี้ บทเรียนที่ได้สรุปและนำไปใช้ในหนังสือเล่มนี้หวังว่าจะเป็นเทียนส่องทางอีกหนึ่งเล่มหรือเป็นเพื่อนร่วมเดินทางอีกคนหนึ่งคนที่คอยช่วยให้ผู้จัดการสวัสดิการการเงินทั้งหลายค่อยๆ ฝ่ากระแสลมไปอย่างเข้าหาหยอช่างหน้า๒๒ในสักวัน

ผู้เขียนหวังว่าจะได้นำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นประโยชน์ของการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นแบบบูรณาการ พร้อมทั้งความเป็นไปได้และข้อจำกัดของการพัฒนาการจัดสวัสดิการรูปแบบดังกล่าว ที่จะช่วยให้เกิดความมั่นคงทางสังคมที่ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันออกแบบและจัดการ อันจะนำไปสู่การหลอมรวมที่ท้องถิ่น ชุมชน และรัฐร่วมเป็นผู้ประสานความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะที่เข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค

-----

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553). แนวทางสนับสนุนการ

ดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2550). แผน

ยุทธศาสตร์ 5 ปี สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550 -

2554). กรุงเทพฯ : Retrieved from [\[society.go.th/article\\\_\]\(http://www.m-society.go.th/article\_attach/8638/9706.pdf\)](http://www.m-</a></p></div><div data-bbox=)

คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2554). ร่าง แผน

ยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่สอง พ.ศ. 2555-2559.

กรุงเทพฯ : Retrieved from [\[society.go.th/article\\\_\]\(http://www.m-society.go.th/article\_attach/1344/1973.pdf\)](http://www.m-</a></p></div><div data-bbox=)

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ฯ มหาวิทยาลัยหัวเฉียว. (2554, 2 พฤษภาคม

2554). อนาคตสังคมไทยกับงานด้านสวัสดิการสังคม. Retrieved



20 มกราคม 2558, 2558, from <http://swhcu.net/km/mk-articles/sw-km/187-thai-sw.html>

จรัส สุวรรณมาลา. (2553). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ติเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการขยายรายได้ท้องถิ่น บทสังเคราะห์ความรู้จากการวิจัย. In ติเรก ปัทมสิริวัฒน์, ดิшит รัชตพิบูลภาพ, ดารุณี พุ่มแก้ว & พิเชิตชัย กิ่งพวง (Eds.), การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (pp. 1-16). กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง.

ติเรก ปัทมสิริวัฒน์, & ดารุณี พุ่มแก้ว. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและการปฏิรูปเงินอุดหนุน (Fiscal Disparity in Local Governance and Idea for Grant Allocation Reform). In ติเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิเชิต รัชตพิบูลภาพ, ดารุณี พุ่มแก้ว & พิเชิตชัย กิ่งพวง (Eds.), การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (pp. 17-42). กรุงเทพฯ: พี. เอ. ลีฟวิ่ง.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, & พิชิต รัชตพิบูลภพ. (2557). การคลังท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร (Local Finance and Budget Allocation of the Bangkok Metropolitan Districts). ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว & พิชิตชัย กิ่งพวง (Eds.), การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ (pp. 43-68). กรุงเทพฯ: พี. เอ. สัฟวิง.

พิมพิมล พลเวียง. (2550). ปัญหาอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น. [http://www.m-society.go.th/document/edoc/edoc\\_1810.pdf](http://www.m-society.go.th/document/edoc/edoc_1810.pdf)

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, สุภา ไยมือง, & บัญชร แก้วส่อง. (2546). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ "การพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มเกษตรกร". In ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (Ed.), ชุดโครงการ "การพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ (สกว.).

วริฎฐา แก้วเกตุ. (ไม่ระบุ). การจัดสวัสดิการแบบบูรณาการในชุมชนโดย  
หุ้นส่วนการพัฒนาหลายฝ่าย ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลน้ำเกีฮิน กิ่ง  
อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [www.tu.ac.th/org/socadm/](http://www.tu.ac.th/org/socadm/).  
Retrieved from [www.tu.ac.th/org/socadm/about/...](http://www.tu.ac.th/org/socadm/about/.../)/การจัด  
สวัสดิการแบบบูรณาการ.doc

วระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย:  
สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: ศูนย์  
ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.

สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย.  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). คู่มือการดำเนินงานโครงการสนับสนุน  
การจัดสวัสดิการชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ  
มหาชน)(Ed.) Retrieved from  
[http://www.lamphun.go.th/picupload/download/136603  
5757\\_38z5tt15.pdf](http://www.lamphun.go.th/picupload/download/1366035757_38z5tt15.pdf)

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2556). การพัฒนาสังคมเชิงบูรณาการโดยใช้  
กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นศูนย์กลาง (สำนักงานส่งเสริมและ  
สนับสนุนวิชาการ 1-2, Trans.). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กร  
ชุมชน (องค์การมหาชน).

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (ไม่ระบุ). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชน.

Retrieved 12 สิงหาคม, 2558, from  
[http://www.codi.or.th/index.php/the-program-supports-  
community-welfare/189-welfare-about/3445-2014-02-11-  
03-22-01](http://www.codi.or.th/index.php/the-program-supports-community-welfare/189-welfare-about/3445-2014-02-11-03-22-01)

สำนักงานประกันสังคม. (ไม่ระบุ). สิทธิประโยชน์ กองทุนประกันสังคม.

Retrieved 12 สิงหาคม, 2558, from  
<http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=772>

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2557).

รายงานการถอดบทเรียนการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนที่  
ประสบผลสำเร็จ กรณีศึกษา กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลยางคำ  
อำเภอหนองปรือ จังหวัดขอนแก่น และกองทุนสวัสดิการชุมชน  
ตำบลลาดเทพบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัด  
มหาสารคาม. สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค  
ตะวันออกเฉียงเหนือ Retrieved from  
<http://eris.nesdb.go.th/pdf/%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8B1%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%99-%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%20F.pdf>.

สำนักมาตฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2556). แนวทางการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อนำไปสู่สังคมสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักมาตฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ Retrieved from [http://www.m-society.go.th/article\\_attach/12782/17046.pdf](http://www.m-society.go.th/article_attach/12782/17046.pdf).

สุรพล ปธานวนิช. (2547). นโยบายสังคม: เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวิมล ว่องวานิช และคณะ. (2555). รายงานการวิจัยเรื่อง การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

อมรัตน์ จิระปัญญา. (2551). การดำเนินงานขององค์กรภาคธุรกิจและองค์กรภาคเอกชนในการสนับสนุนสวัสดิการชุมชน (สำนักมาตฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, Trans.).

กรุงเทพฯ: สำนักมาตฐานการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของ  
มนุษย์.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2549). การสังเคราะห์รายงานการวิจัยการกระจาย  
อำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
เลขาธิการสภาการศึกษา.

### ภาษาอังกฤษ

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public  
management : new strategies for local governments*.  
Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Barr, N. (1989). Social Insurance as an Efficiency Device. *Journal  
of Public Policy*, 9(1), 59-82. doi: 10.2307/4007219

Brown, M. (1977). *Introduction to social administration in Britain*  
(4th ed.). London: Hutchinson.

Chaichakan, C. (2011). *Tension between the Central and Regional  
Offices in Thailand's Decentralized Social Insurance*

- Administration*. Paper presented at the International Conference on “Decentralization and its Discontents: Recalibrating Public Service Delivery in Asia”, Hong Kong.
- Chaichakan, C. (2014). *Decentralisation, Collaboration and Diversity in Social Insurance Benefit Delivery in Thailand*. (Ph.D.), University of Edinburgh, Edinburgh.
- Clarke, J., Cochrane, A., & McLaughlin, E. (1994). *Managing social policy*. London: Sage.
- Conyers, D. (1983). Decentralization: the latest fashion in development administration? *Public Administration & Development*, 3(2), 97-109.
- Dubois, H. F. W., & Fattore, G. (2009). Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization. *International Journal of Public Administration*, 32(8), 704-727. doi: 10.1080/01900690902908760





*Administration Review*, 66, 33-43. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x

Ramesh, M., & Asher, M. G. (2000). *Welfare capitalism in southeast Asia : social security, health, and education policies*. Basingstoke: Palgrave,.

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66, 20-32. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x

---

## ภาคผนวก

การจัดการเชิงพื้นที่สำหรับการหมุนเวียนที่แบบบูรณาการ **185**

ภาคผนวก 1: SUMMARY REPORT OF WORKSHOP ON  
“FINANCIAL MANAGEMENT FOR INTEGRATIVE LOCAL  
AND COMMUNITY WELFARE PROVISION”

12-14 February 2018

At Gateway Hotel, Phayao,

- I. **Project Title:** Workshop on “Financial Management for Integrative Local and Community Welfare Provision”
- II. **Participants:** 32 local and community leaders from Phayao, Phrae and Nan
- III. **Rationale:**

Welfare provision has been an agenda for all sectors across the globe. Unsurprisingly, the Thai government has implemented

several policies in attempt to improve social welfare provision. However, amidst dynamic and complex society, state welfare can neither solve complex problems nor respond to diversified needs on its own. Therefore, multi-sector collaboration has become prominent to provide welfare services for Thai citizens in communities and localities. This approach is called “integrative local and community welfare provision” which embraces capacities and resources of various sectors.

Likewise, community-based and local financial management has been carried out for many years in Thailand. There are numerous funds in communities and localities across the countries. These several types of fund include: community-based funds, statutory funds managed by community, community funds supported by municipalities, etc. Explicitly, many communities and localities provide welfare services for their members through these funds.

Outstandingly, many funds manage to collaborate with other sectors in providing the integrative welfare for their members.

Center of Local Innovation Studies and Development (CLISD), School of Social and Political Science, University of Phayao, and Hanns Seidel Foundation acknowledges significance of skills and experiences in financial management for integrative community and local welfare. We thus design this workshop based on our works and researches in relation to the topic. Through knowledge-sharing activities, our main objective is to enhance the participants' capability on financial management for the integrative welfare. Ultimately, the participants would be able to apply their strengthened skills and experiences with their works in their communities and localities.

#### IV. Objectives:

- 1) To enhance the participants' capability on financial management for integrative local and community welfare provision
- 2) To encourage relevant knowledge and experience sharing between the participants

#### **V. Expected Outputs/Outcomes**

- 1) Participants have their skills and knowledge advanced through workshops on financial management for integrative local and community welfare provision
- 2) Participants could apply the strengthened skills and experiences to develop integrative local and community welfare provision in their communities/localities

#### **VI. Summary of Activities and Results:**

Within two and a half days of the workshop on “Financial Management for Integrative Local and Community Welfare Provision”, various activities were conducted to accomplish the

objectives of this project. The first day (12 February 2018) started off with orientation and networking activities to get participants connected with one another. These activities were led by Khun Adsadakorn, the Secretary of Phayao Municipality's Mayor.

On the second day (13 February 2018), the first activity was a panel discussion on “integrative local and community welfare provision: voluntary or compulsory for communities and localities” which was moderated by Miss Dararat Khampeng. Invited speakers are two knowledgeable and insightful executives from Nan Municipality (Khun Buapha) and Namkian SAO (Khun Somchai) in Nan province. Both speakers exchanged their views and experiences in community welfare fund (CWF) management. Participants were actively engaged in the discussion. Particularly, the issues of legitimacy and good practices of local governments' supports to community-driven welfare fund management were profoundly discussed.



In the afternoon of February 13<sup>th</sup>, participants were divided into four groups as part of the workshop on “local and community welfare: what can be integrated?”. Being instructed by Dr.Chatthip Chaichakan, this activity encouraged participants to exchange their views on types and benefits of social welfare available in their localities and communities. In summary, brainstormed ideas indicated that Thailand’s social welfare unsurprisingly covered citizens’ life from cradles to graves.

On the third day (14 February 2018), the early morning session provided an opportunity for participants to discuss further on social security, one of the most important welfare schemes. The “searching for ideal social security” activity, instructed by Dr.Chatthip, let the participants reexamine the importance and expectation of social security in Thai society. Then, the following session was the panel discussion on “financial management for social insurance promotion in communities and localities: past,

present and future” moderated by Dr.Piyawadee Rohitarachoon. Invited speakers are two eminent practitioners including the executive of Wiang Chiang Kham Institute of Community Finance (Khun Supanee) and the founder of Dokkhamtai Center of Community Welfare Network (Kru Mookda).

Later in the afternoon, the workshop on “ Financial management for integrative local and community welfare provision: how?” was instructed by Dr.Chatthip, Dr.Piyawadee and Dr.Nattaree Sintnunava Pongpipat. Participants got into four groups to design a project for developing integrative welfare provision. All groups presented their concepts and received comments from the instructing team. Two groups similarly proposed a project to educate youths in welfare management. Another group proposed a project of database system development. The last group proposed a project of building up

network between local and community leaders who are interested in integrative local and community welfare.

According to the questionnaires completed by 27 participants at the end of the workshop, most respondents (96.3%) agreed that what they had learned from this workshop met their expectations. Moreover, all respondents agreed that this workshop – the process, the activities, the speakers and the instructors – enabled them to learn and exchange their views and skills on financial management for integrative local and community welfare.

-----

**ภาคผนวก 2 : สรุปสาระสำคัญ WORKSHOP ผู้นำแรงงานนอกระบบ จ.พะเยา**

เมื่อวันที่ 10 – 11 ตุลาคม 2560

ณ โรงแรมเกตเวย์ อ.เมือง จ.พะเยา

**สาระสำคัญ:**

ในเวที Workshop ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประเด็นสำคัญดังนี้

1. ใ้ครคือแรงงานนอกระบบ ซึ่งในเวทีได้สรุปว่า “แรงงานนอกระบบ” เป็นดังนี้

- 1) ลักษณะของแรงงานนอกระบบ; ขาดหลักประกันทางสังคม; สูญเสียการจากรัฐที่ไม่คุ้มครองอย่างเพียงพอ รวมถึงขาดความมั่นคงทางอาชีพและรายได้; การมีงานทำและรายได้ไม่ต่อเนื่อง ภาวะหนี้สิน / การลงทุนในการประกอบอาชีพสูง และมีความเสี่ยงทางสุขภาพสูง; สาระเคมี / อุปกรณ์ พุทธิกรรมที่ไม่ตระหนักต่อความเสี่ยงต่อความปลอดภัย
- 2) ลักษณะอาชีพ

2.1) วิเคราะห์ได้ชัดเจน เช่น ช่างเสริมสวย คนทำนา /  
คนค้าขาย

2.2) ประเภทที่มีลักษณะที่ซับซ้อน เช่น คนขายประกัน  
ทนายความ / เซลล์ขายของ /

- 3) จำนวนแรงงานนอกระบบ จพะเยา.ประมาณ 170,000 คน
- 2 กระบวนการพัฒนา “คุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ”  
ประกอบด้วย 1) ผู้นำเครือข่าย 2) กลไกการขับเคลื่อนพัฒนา  
คุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ จ พะเยา. โดยใช้ INN  
(Individual-Node-Network) model ซึ่งจะมี Core Team  
ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐด้านแรงงาน นักวิชาการ  
ผู้นำแรงงานที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนงานมาก่อน และ  
หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมขับเคลื่อน 3. บทบาท  
หน่วยงานสนับสนุนภาคีความร่วมมือในการขับเคลื่อน
- หน่วยงานรัฐ มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต  
แต่ที่ผ่านมาเน้นทำตามภารกิจของหน่วยงาน ทิศทาง

ข้างหน้าจะร่วมกันในรูปแบบ “ทีมสนับสนุน” ซึ่งจะทำ  
งบประมาณสนับสนุนจากระดับจังหวัด - ภาค -  
หน่วยงานกลาง

- **ภาคประชาชน** “ทำงานใกล้ชิด” กับแรงงานนอก  
ระบบและผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในระดับชุมชน  
อาสาสมัคร<sup>๕</sup>ได้ทำงานร่วมกัน

- **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การทำงานร่วมกันของจิต  
อาสาจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำงาน

โดยต้องการ “วิเคราะห์ทุน” ที่มีอยู่ ทั้งทุนทางเทคโนโลยี ทุนทาง  
สังคม เพื่อทำความเข้าใจทุนเดิมของชุมชน ทุนทางวัฒนธรรม เช่นความรู้ใน  
วิถีชุมชน ท้องถิ่นมีงบประมาณที่สนับสนุนแต่ต้องมุ่งมั่นที่จะพัฒนา  
องค์กรสนับสนุนภายนอก พร้อมที่จะสนับสนุนกระบวนการพัฒนา  
“ต้นแบบ” และกระตุ้มให้เกิด “กลไกการทำงาน” การทำงานร่วมกันของ  
เจ้าภาพที่ทำงานอยู่แล้ว

**ข้อเสนอแนะและ “ภาพสะท้อน” ในเวทีประชุม โดยทีมวิชาการ ม.**

**พษเยา :**

จากการหารือของทมิวิภากรที่ได้สรุปงานประเด็นจากเวทีดังกล่าว  
นี้ทำให้เห็นภาพสะท้อนของการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ  
โดยสังเขปคือ

### 1) อะไรรคือ “จุดแข็ง”

จุดแข็งของความเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ จ.พะเยา: “มีผู้นำที่  
ทำงานกับชุมชนอยู่แล้ว” ผู้นำ อสร. ที่มีความพร้อมที่จะขับเคลื่อนด้านการ  
พัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบร่วมกัน มีการรวมตัวกันเป็นเบื้องต้น  
จำนวน44 คน ผู้นำเหล่านี้ทำหน้าที่ประสานงานกับคนในชุมชนอยู่ก่อนแล้ว  
และมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานด้านแรงงานเพียงพอที่จะทำงานเป็น  
กลไกระหว่างกันได้ “มีเพื่อร่วมทาง”: การมีอยู่ของทุนทางสังคม ทุนทาง  
วัฒนธรรม กับการสร้างองค์กรแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี  
เครือข่ายอาสาสมัครแรงงาน (อสร.) ครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบล นอกจากนี้  
แล้ว ยังมี อสร. ที่อยู่ในระดับหมู่บ้านด้วย “มีตัวอย่างการพัฒนา”  
การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ซึ่งเรื่องการจัดการหลักประกันทางสังคม  
การจัดการผลิตภัณธ์ การสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น เครือข่าย  
เกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

## 2) อะไรบ้างที่แย่ออกจากการทำงานที่ผ่านมา

“ยังไม่เข้าหมายการทำงานร่วมกัน” ทั้งหน่วยงานภาครัฐที่ทำงานด้านแรงงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกันของภาคประชาชนด้านแรงงาน เกิดขึ้นในหน่วยงาน “ของใครของมัน” รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชนที่ซับซ้อนเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่ยังไม่สามารถ “จูน” กระบวนการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งทำให้ “ไม่มีแผนการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน”

ซึ่งในส่วนนี้เป็นการกิจที่จำเป็นต้องทำร่วมกัน เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในภาพการประสานความร่วมมือ นอกจากนั้นแล้วจะนำไปสู่การจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในพื้นที่เพื่อที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสม

## 3) อะไรคือ “โอกาส” ของการมองถึงอนาคตข้างหน้า

“มีเพื่อนเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่น ๆ” เช่น เครือข่ายสร้างบ้านแปงเมือง เครือข่ายเกษตรอินทรีย์ เครือข่ายกองทุนฟื้นฟูเกษตรกร ที่เป็นทรัพยากรด้าน “ผู้รู้” สหุบบสนุนการขับเคลื่อนงานด้านแรงงานนอกระบบ



ซึ่งผู้ผู้นำบางส่วนก็มีส่วนร่วมกับการขับเคลื่อนงานแรงงานนอกระบบอยู่แล้ว ด้วย รวมถึงมีภาคีความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ ที่สามารถประสานความร่วมมือในการทำงานได้

#### 4) อะไรเป็น “ข้อจำกัด” ในการทำงานที่ผ่านมา

ที่ผ่านมายังไม่มีกระบวนการการทำงานร่วมกันของเครือข่าย แรงงานนอกระบบอย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการรวมตัวเป็นองค์กร การมีผู้ประกอบการภายในเครือข่าย การประสานทรัพยากรมา สนับสนุนการดำเนินงาน เป็นต้น

#### 5) หนทางข้างหน้าองค์กรแรงงานนอกระบบ ม.พะเยา จะ

##### “ก้าวเดินไป” ในทิศทางใด?

จากวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้มีการค้นคว้าแนวทางการจัดการความเป็นองค์กรในระยะต่อไป มีรูปแบบที่เน้นการกลไกเครือข่ายในสองระดับ สำคัญคือ

##### 5.1) ระดับ Network (เครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับ จังหวัด)

แนวทาง: สร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการเรียนรู้ ภายใต้แนวทางแนวคิดในการจัดตั้ง “ชมรมแรงงานนอกระบบ” ซึ่งมีความบทบาทในการจัดการข้อมูล โดยหน่วยงานรัฐจะทำหน้าที่เปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด ส่วนชมรมแปลงไปสู่การดำเนินงานระดับพื้นที่ กลุ่มเป้าหมายสำคัญคือ อสร. และผู้นำแรงงานนอกระบบที่ผ่านการอบรมร่วมกัน ในพื้นที่ 22 ตำบล โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญคือ

กลยุทธ์ที่ 1: สนับสนุนให้ผู้ใช้ประสานงานให้กับผู้นำเป็น

Zone พื้นที่ ซึ่งผู้นำ 1 คนอาจจะทำหน้าที่ประสานงานในหลายพื้นที่ได้

กลยุทธ์ที่ 2: สนับสนุนให้ผู้ใช้ประสานงานในระดับอำเภอ

ทุกอำเภอ (บังคับ) ที่จะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ประสานงานในระดับตำบลแต่ละตำบล

กลยุทธ์ที่ 3: รูปแบบผสม ระหว่างการประสานงานใน

Zone พื้นที่และการประสานงานกับเครือข่ายแต่ละประเภทงานในระดับจังหวัด

5.2) ระดับ Node (เครือข่ายเฉพาะทางพื้นที่) โดยจะทำหน้าที่

การจัดการทางเศรษฐกิจของอาชีพต่าง ๆ ใน Node การจัดการกลุ่ม และ

การพัฒนาเป็น หน่วยบริการชุมชนด้านแรงงานนอกระบบ (CSU-IFW) ซึ่งมี  
กลยุทธ์ดังนี้

แนวทางที่1: การพัฒนา Node ในบริบทของพื้นที่

กลยุทธ์ที่ 1: สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนที่เป็นรายตำบล  
โดยการประสานกับหน่วยงานในพื้นที่ เช่น อปท. กองทุนสุขภาพท้องถิ่น  
รพ.ส่งเสริมสุขภาพตำบล

กลยุทธ์ที่ 2: สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนที่เป็นรายองค์กร  
ที่มีอยู่ในตำบล เช่น ขับเคลื่อนผ่านสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพที่มีอยู่แล้วใน  
พื้นที่ เช่น สหกรณ์สวนยางพาราสหกรณ์การเกษตร

แนวทางที่ 2: การพัฒนา Node ในบริบทของประเภท  
งาน

กลยุทธ์ที่ 1: สร้าง Node การประสานงานให้ชุมชนำเป็น  
Zone พื้นที่ ชึ่งผู้นำ 1 คนอาจจะทำหน้าที่ประสานงานในหลายพื้นที่ได้  
กลยุทธ์ที่ 2: สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเป็นรายตำบล

5.3) ระดับ Individual (แรงงานรายบุคคล) การกระตุ้น  
สนับสนุนส่งเสริม สร้างโอกาส ให้กับผู้นำแรงงานนอกระบบและผู้มีพื้นที่  
การขยายผล และมีโอกาสในการขยายความรู้

แนวทาง: การพัฒนาผู้นำผู้สนใจเป็นศูนย์เรียนรู้เฉพาะเรื่อง  
เพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของแรงงานนอกระบบ

-----