

การนำนโยบายรีเจนเนอเรชั่นมาใช้เพื่อพัฒนาระบบ สวัสดิการสังคมและความยั่งยืนของการพัฒนาชุมชน ในประเทศไทย

Expanding Regeneration Policy to Sustainable Social
Welfare System and Community Development in Thailand

อัจฉรา ชลายนนาวิณ¹

Auschala Chalayonnavin

บทคัดย่อ

นโยบายรีเจนเนอเรชั่น (Regeneration) ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ในยุคของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดของการปฏิรูปองค์กรรัฐไปสู่ชุมชนและเอกชน นโยบายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีความยั่งยืน และมีความทันสมัยอย่างแท้จริง ทั้งยังจะดีกว่ารูปแบบการบริหารจัดการแบบเดิมที่เน้นการกระจายรายได้ มีความใหญ่โต เชื่องช้า ไม่คล่องตัว และยากแก่การเปลี่ยนแปลง นอกจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการจากล่างสู่บนแล้ว รีเจนเนอเรชั่น ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจ และการที่อำนาจถูกแทรกแซงจากความเป็นชุมชนและเมือง รัฐจึงมีบทบาทสำคัญที่จะทำการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เสริมสร้างการขยายเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้อำนาจระหว่างกลุ่มได้รับการถ่วงดุล และสร้างความสมดุลทางอำนาจระหว่างกัน ดังนั้น รัฐจึงต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ทำการเรียนรู้ในสิทธิของตน สิทธิที่จะร้องขอให้รัฐทำบางสิ่งบางอย่างให้ในฐานะพลเมือง ทั้งนี้ ชุมชนก็ยังคงอยู่ในรากฐานของความยุติธรรมและความตระหนักในผลประโยชน์ร่วมกันของสังคมด้วยเช่นเดียวกัน

คำสำคัญ : ประเทศไทย ความยั่งยืนของการพัฒนาชุมชน การเสริมแรงชุมชน

¹อาจารย์ประจำภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

Under administering by Margaret Thatcher, regeneration policy has demonstrated the concept of community and private sector reform. The policy has been accredited as the most effective and efficient management in England for a number of years. Regeneration has been recognized by modern experience in the way that the policy was far better than traditional forms of management that focused mostly on people income distribution. Not only the traditional management is big and bulky slow, but also difficult to change. Regeneration shows an innovative changing of management from a lower to upper level, at the same time, presents how power can be intervened by interest groups and authorities. Essentially, the State must make an important role to make interest groups' power balance, at the same time, enhance government's technologies to open people opportunities to manage their power. In order to do that, the state must allow community to learn about their rights and to request the government to do whatever they were asking to do so as citizens. However, in order to use these powers, people must rely upon the justice foundation and the common interest's awareness.

Keywords: Thailand, Rebuilding Communities, Community Empowerment

ความนำ

“อำนาจไม่ได้มาด้วยการใช้กำลัง หากแต่อำนาจได้มาจากการร่วมแรงร่วมใจ และการถนอมรักษาไว้อย่างถูกวิธี” (Law, 1991 อ้างถึงใน Parnwell, 2005 : 1) นั้นย่อมหมายความว่าอำนาจ (Power) ที่แท้จริงได้มาจากการร่วมมือของพลังประชาชนและความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างปัจเจกชนภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง (Sneddon, 2003 อ้างถึงใน Parnwell, 2005 : 1) เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าพลังอำนาจนั้นพบอยู่

การนำนโยบายริเจนเนอเรชันมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

ทั่วไปในสังคม หากแต่อำนาจนั้นจะมีความยั่งยืนหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางอำนาจและปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของพันธกิจหลักของอำนาจนั้น ๆ อาทิ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม หรือการขัดเกลาทางสังคม ในแต่ละท้องถิ่นที่จะเป็นตัวกำหนดบทบาทของแต่ละสถาบันทางสังคมเพื่อให้สถาบันทางสังคมต่าง ๆ สามารถดำเนินการบริหารอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถขับเคลื่อนกลไกทางสังคมเพื่อสร้างสรรค์การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมั่นคง

ในอดีตมนุษย์มักให้ความสนใจไปที่ประเด็นการศึกษาโครงสร้างทางอำนาจที่มาจากการบังคับใช้กฎหมาย หรืออำนาจที่อ้างอิงจากโครงสร้างพันธะสัญญาทางสังคมในรูปแบบเป็นทางการ จากนั้นจึงเริ่มมีการต่อเติมการศึกษาในเรื่องโครงสร้างทางอำนาจในด้านอื่น ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายของประเทศตามมา (Crusch, 1995 และ Parnwell, 2005 : 1) อย่างไรก็ตามการปฏิรูปปัญหาทางการเมืองในฝั่งการพัฒนาทฤษฎีเสริมแรง (Empowerment) อาทิ Crush (1995) ได้นำเสนอทัศนคติที่น่าสนใจว่า อำนาจในแง่ของการพัฒนา คือ อำนาจที่มาจากการบริหารองค์ความรู้ร่วมกันโดยภาคประชาสังคม อำนาจดังกล่าวจึงจะเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงพบว่าในปัจจุบันโครงสร้างทางอำนาจเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วจึงมีการปฏิวัติรูปแบบ (Paradigm Shift) จากการวางโครงสร้างทางอำนาจด้วยกำลังบังคับใช้ หรือภายใต้ฐานอำนาจในกรอบของกฎหมายในรูปแบบบนสู่ล่าง (Top Down) ไปสู่รูปแบบล่างสู่บน (Bottom Up) หรือการกระจายอำนาจไปสู่การวางโครงสร้างอำนาจจากฐานรากเพื่อให้เกิดการบริหารพลังภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น (Dowding, 1996 : 4)

ทั้งนี้เมื่อมีการกล่าวถึงแนวคิดด้านพลังภาคประชาสังคม หรือทฤษฎีเสริมแรงภาคประชาสังคม (Community Empowerment) แล้ว นโยบายแม่แบบอันเป็นตัวแทนของทฤษฎีดังกล่าวที่นักทฤษฎีฝั่งพัฒนาชุมชนมักตระหนักถึงก็คือ นโยบายริเจนเนอเรชัน (Regeneration) ของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีหญิงแห่ง สหราชอาณาจักร อังกฤษ ริเจนเนอเรชัน ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของแนวคิดด้านการปฏิรูปสวัสดิการสังคมโดยชุมชน (Community Development Paradigm Shift) ที่มีการตกผลึกในยุคแรก ๆ จากแนวคิดฝั่งเสรีนิยมรูปแบบใหม่ (Neo Liberalism) สะท้อนทฤษฎี

ด้านการปรับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และการปฏิรูปการปกครองที่มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom Up) ซึ่งนับได้ว่าเป็นความพยายามใหม่ของรัฐบาลอังกฤษที่มีความต้องการที่จะเสริมสร้างบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมืองประชาชนในการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม แทนที่การปฏิรูปในรูปแบบเก่า ๆ ที่ต้องพึ่งพิงอยู่กับกลไกทางเศรษฐศาสตร์ อาทิ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นต้น ทั้งนี้ปัญหาสำคัญของการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในรูปแบบริเจนเนอเรชั่น ก็คือ การวางกรอบทิศทางที่ถูกต้องของการทำประชาคม การทำประชาคม และการส่งเสริมรูปแบบวาทกรรมแบบภาคีเครือข่ายภาคประชาชนให้เป็นไปในลักษณะเพื่อเป็นการเสริมพลังมวลชน (Community Empowerment) อย่างแท้จริง มิใช่เพื่อการแข่งขัน และเพื่อการเอาชนะคะคานกันของกลุ่มผลประโยชน์ อย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นในรูปแบบการปฏิบัติของสหภาพแรงงานที่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์อังกฤษ (Pierson & Smith, 1993)

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการวางรากฐานการเสริมพลังภาคประชาสังคมในประเทศไทยเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในรูปแบบชุมชน พบว่าประเทศไทยเองก็ได้มีการปรับเปลี่ยนฐานคิดด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมจากส่วนกลาง (Central Approach) มาสู่แนวคิดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมอย่างยั่งยืนมากขึ้นในช่วงระยะเวลากว่าสิบปีที่ผ่านมา (Kelly, Yutthaphonphinit, Seubsman และ Sleigh, 2013 : 29) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และองค์กรสวัสดิการชุมชนต่างปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้รับสารจากส่วนกลางหรือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ไปสู่สื่อกลางและการเป็นกระบอกเสียงจากภาคประชาสังคมเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดสรรทรัพยากรด้านสวัสดิการสังคมที่ชุมชนเองอาจขาดศักยภาพในการจัดการ และในทรัพยากรบางส่วนที่อยู่ภายใต้อำนาจการดูแลขององค์กรชุมชน พบว่าเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และองค์กรชุมชนได้มีบทบาทที่ชัดเจนมากขึ้นในการร่วมมือกับสหวิชาชีพ (Multidisciplinary) เพื่อจัดสรรทรัพยากรสู่ชุมชนได้อย่างทันท่วงที โดยอาศัยฐานรากของการพัฒนาพลังอาสาสมัครในด้านต่าง ๆ (อสม.) เข้ามาประสานเครือข่ายการจัดสรรทรัพยากร รับเรื่องร้องทุกข์ และประสานความช่วยเหลือระหว่าง

การนำนโยบายริเจนเนอเรชั่นมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

องค์กรทั้งทางภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน อันนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ที่จะวางรากฐานนโยบายริเจนเนอเรชั่นให้เกิดขึ้นในประเทศไทย ดังเช่นที่เกิดขึ้น ในสหราชอาณาจักรอังกฤษได้เช่นเดียวกัน (ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 1, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

ทฤษฎีเสริมแรงเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

บทความเรื่องการนำนโยบาย Regeneration มาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม และความยั่งยืนของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย มีความมุ่งหมายที่จะตอบคำถาม ทำทนายถึงการศึกษารากฐานการใช้ทฤษฎีเสริมแรงเข้ามาเป็นส่วนเสริมความ แข็งแกร่งของกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม โดยบทความมีความต้องการที่จะ ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกรณีการใช้ทฤษฎีเสริมแรงเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ในสหราชอาณาจักรอังกฤษในสมัยนายกรัฐมนตรี นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ และ ในประเทศไทยปัจจุบัน (2559) ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอ จุดแข็งและจุดอ่อนของนโยบาย ริเจนเนอเรชั่น รวมไปถึงนำเสนอแนวทางและความท้าทายของทิศทางการพัฒนานโยบาย ริเจนเนอเรชั่น อย่างยั่งยืนในประเทศไทย

เพื่อตอบคำถามทำทนายผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเชิง ทุกติภูมิ (Secondary Data) จากผลงานวิจัย วารสารการวิจัย หนังสือ บทความ ผลงานตีพิมพ์ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) จากเจ้าหน้าที่และ ผู้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมในหน่วยงานเทศบาลนครจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาล นครรังสิต เทศบาลนครพญา และเทศบาลตำบลหนองปรือ นำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis Research) ตามหน่วยคำถามที่ได้ตั้งไว้ คือ 1) การดำเนินงาน จากฐานราก 2) การมีส่วนร่วมของชุมชน 3) ความยั่งยืนของนโยบาย 4) การสร้างภาคี เครือข่าย 5) การบริหารจัดการโครงการ จากนั้นข้อค้นพบจึงนำเสนอในเชิงพรรณนา ตามหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) เพื่อทำการศึกษารากฐานด้านการใช้ พลังเสริมแรง (Empowerment) เพื่อสนับสนุนระบบสวัสดิการสังคมตามรูปแบบ ริเจนเนอเรชั่น

ริเจนเจอเรชั่นแนวทางใหม่ของภาคประชาสังคมเพื่อจัดสรรสวัสดิการ

ในหลายประเทศทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามักพบความหนาแน่นของผู้ยากไร้และผู้มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nation) ซึ่งกลุ่มผู้ยากไร้เหล่านี้มักกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองและแหล่งเสื่อมโทรมของเมือง กลุ่มผู้คนที่มีความยากลำบากในการดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานเหล่านี้มักจะขาดโอกาส ขาดการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมที่สามารถเสริมสร้างศักยภาพในการดำรงชีวิตของตนในด้านอื่น ๆ ด้วย อาทิ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ที่อยู่อาศัย ที่ถูกสุขลักษณะ และการเข้าถึงสถาบันครอบครัวที่เป็นหน่วยขัดเกลาทางสังคมให้มนุษย์ได้กลายเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพต่อประเทศชาติ จากการศึกษาของ Peirson และ Smith (1998) เสนอประเด็นที่น่าสนใจว่า กลุ่มผู้คนที่มีความยากลำบากในการดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานเหล่านี้บ่อยครั้งถูกล่อลวงให้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากร หรือเป็นผู้ก่ออาชญากรรมเสียเอง เนื่องจากได้ถูกมองข้าม ถูกละทิ้งจากสังคม ครอบครัว และชุมชนที่ตนเองสังกัดอยู่ เนื่องจากการไม่ได้รับการศึกษาและไม่ได้รับการขัดเกลาทางสังคมที่มีคุณภาพทำให้กลุ่มดังกล่าว กลุ่มคนเหล่านี้รู้สึกแปลกแยกจากสังคม นอกจากนี้กลุ่มผู้ตกสำรวจยังขาดเครือข่ายที่จะเข้ามาดูแลเพื่อแก้ปัญหาด้านมาตรฐานการดำรงชีพ ก่อให้เกิดการขยายช่องว่างแห่งความไม่เท่าเทียมในสังคมให้กว้างออกไปมากยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาผู้มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานและรอความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมจากภาครัฐยังคงกลายเป็นคำถามที่หาทางออกไม่พบ ในขณะที่รัฐเองก็พยายามระดมสรรพกำลังทั้งหมดเพื่ออุดช่องว่างแห่งความไม่เท่าเทียมด้วยการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) แต่กลับดูเหมือนว่าช่องว่างของบุคคลผู้ขาดโอกาสจะยิ่งกว้างมากขึ้นและกลายเป็นว่ามีผู้คนจำนวนไม่น้อยที่ตกสำรวจ หรือตกจากฐานสวัสดิการของรัฐ (Safety Net) มากยิ่งขึ้นทุกปี ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องการการนิยามระบบสวัสดิการสังคมเสียใหม่ และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของประเทศภายใต้ฐานรากของความเป็นชุมชนและเครือข่าย ชุมชนจึงได้กลายมาเป็นความหวังใหม่ให้กับนักนโยบาย และนักสวัสดิการสังคมด้วยหวังว่าระบบเครือข่ายภาคประชาสังคมจะสามารถเปรียบเทียบได้ดังกระชอนที่ซ่อนผู้ตกจากสวัสดิการภาครัฐให้เข้ามาอยู่ภายใต้ความดูแลของชุมชน

การนำนโยบายริเจนเนอเรชั่นมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

และเครือข่าย เพื่อให้คนยากไร้เหล่านี้สามารถเข้าถึงมาตรฐานการดำรงชีพขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ริเจนเนอเรชั่นคืออะไร

ริเจนเนอเรชั่นเกิดขึ้นภายใต้ฐานแนวคิดที่ว่า หากปฏิรูปองค์กรรัฐแต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่กับประชาชนอย่างแท้จริง ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิรูปนี้อาจไม่มีความยั่งยืนเนื่องจากนโยบายไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชน ดังนั้นแนวความคิดด้านการปฏิรูปองค์กรรัฐไปสู่ชุมชนจึงนับได้ว่าเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐไปสู่ประชาชนที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีความยั่งยืน และมีความทันสมัยอย่างแท้จริง ทั้งยังจะดีกว่ารูปแบบการบริหารจัดการสวัสดิการในรูปแบบดั้งเดิมที่เน้นการกระจายรายได้มากจนเกินไป มีความใหญ่โต เชื่องช้า และยากแก่การเปลี่ยนแปลง (Freeman, 1999)

นโยบายริเจนเนอเรชั่น ของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ เป็นการนำระบบเครือข่ายภาคประชาสังคมเข้ามาดูแลด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งนับเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐในการดูแลจัดสวัสดิการให้แก่ราษฎรไปสู่ฐานการผลิตสวัสดิการสังคมจากภาคประชาสังคมหรือระบบประชาธิปไตยแบบฐานราก (Grass root) ด้วยการวางกรอบเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อนำเสนอบริการด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ใช้บริการอย่างครบวงจร อาทิ การสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียนและองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อจัดหลักสูตรการฝึกอบรมอาชีพให้แก่ผู้ขาดทักษะในการประกอบอาชีพ การสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนและโรงพยาบาลท้องถิ่นเพื่ออบรมอาสาสมัครชุมชนเพื่อการให้บริการทางการแพทย์ขั้นพื้นฐาน หรือการร่วมมือระหว่างองค์กรการเคหะและชุมชนเพื่อจัดสวัสดิการด้านที่พักอาศัย เป็นต้น

นโยบายริเจนเนอเรชั่น ได้รับการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งมายาวนานนับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1960 ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนผ่านแห่งการปฏิวัติสวัสดิการทางสังคมในรูปแบบชุมชนเป็นฐาน และนับเป็นนโยบายแรก ๆ ในโลกที่มองผ่านกระบวนการทัศน์ของนักพัฒนาชุมชนโดยถือว่าองค์กรชุมชน (community organization) เป็นองค์กรอิสระหน่วยที่ 3 ของสังคม และนับเป็นพลังสำคัญในการผลักดันนโยบายริเจนเนอเรชั่นเพื่อจัดสรรทรัพยากรตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

พื้นที่ในการให้บริการริเจนเนอเรชั่น

New Deal for Community (NDC) ถือเป็นโครงการหนึ่งที่สำคัญในนโยบาย ริเจนเนอเรชั่น ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนในระยะยาวกว่าสิบปี รัฐได้ทุ่มเม็ดเงิน เป็นจำนวนถึง 200 ล้านปอนด์ เพื่อพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือภาคประชาสังคม ในการจัดสรรสวัสดิการสังคมสู่ชุมชน ตัวนโยบายมีความต้องการที่จะสร้างเครือข่าย ระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐเพื่อรับฟังปัญหาของภาคประชาสังคมและชุมชน รวมไปถึงเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรม ความปลอดภัยในชุมชน การว่างงาน การศึกษา สวัสดิการ และเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจในชุมชนที่ยากไร้ในประเทศอังกฤษ กว่าสิบปีที่ผ่านมารัฐบาลอังกฤษพยายามกำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดระดับความยากจน ของครัวเรือนในประเทศอังกฤษด้วยการใช้ดัชนีด้านรายได้ครัวเรือน การจ้างงาน สุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย เป็นมาตรวัดความยากจนของประชาชน จากนั้นชุมชนที่อยู่ใน กลุ่มที่ถูกจัดว่ายากไร้ที่สุดร้อยละสิบของประเทศจะถูกดึงมาริเริ่มพัฒนาโครงการ NDC เพื่อพัฒนาชุมชนให้มีศักยภาพในการประกอบอาชีพ และพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ของชุมชนในทุก ๆ ด้าน ในลักษณะ 360 องศา ทั้งนี้ เนื่องจากผลการศึกษาของกระทรวง การศึกษาในประเทศอังกฤษพบว่า กลุ่มคนที่ขาดทักษะในการประกอบอาชีพมักมีแนวโน้มที่จะขาดการศึกษา และว่างงาน รวมไปถึงมีความเสี่ยงสูงที่จะเข้าสู่วงจรของ การก่ออาชญากรรมด้วยเช่นเดียวกัน (Department of Education and Skill, 2001) ดังนั้น การแก้ปัญหาทางสังคมจึงจำเป็นต้องแก้ไขในลักษณะครบวงจร อย่างไรก็ตามโครงการ NDC ได้มีการปรับรูปแบบให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างของแต่ละชุมชน (Tailor fit) โดยมีเป้าหมายสำคัญไปที่การดูแลสวัสดิการทางสังคมให้แก่กลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก ผู้พิการ และคนชรา อาทิ โครงการ Sure Start ที่ให้การศึกษาระดับพื้นฐาน แก่เด็กเล็ก เป็นต้น

เป้าหมายที่สำคัญในยุทธศาสตร์ของโครงการ New Deal for Community คือ 1) การเพิ่มอัตราการจ้างงาน 2) การเติมเต็มอัตรากำลังที่ว่างงานในกลุ่มลูกจ้างรัฐ ที่ถูกเลิกจ้างจากนโยบาย Privatization ด้วยการใช้พลังชุมชนเป็นฐานในการจัดการ ตนเองอย่างแท้จริง 3) การให้การดูแลชุมชนด้วยชุมชน (super caretaker) เนื่องจาก ไม่มีใครที่รู้จักชุมชนได้ดีเท่ากับชุมชนเอง (National Audit Office, 2004 : 1) โครงการ

การนำนโยบายริเจนเนอเรชันมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

NDC มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในลักษณะของภาคีเครือข่ายร่วม ในรูปแบบหุ้นส่วน (social exclusion และ communitarian policy) โดย (Silver & Wilkinson, 1995) ได้ให้ทัศนะว่า ปัญหาความยากจนสามารถบรรเทาเบาบางลงได้โดยสวัสดิการทางสังคมและทุนทางสังคม (Social Capital) ดังนั้น การสร้างภาคีแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชนก็นับเป็นเรื่องจำเป็นอันดับแรกที่จะต้องถูกกระตุ้นสร้างเพื่อให้ชุมชนเกิดความร่วมมือ (solidarity) ในการแก้ไขปัญหาที่ตนเองกำลังเผชิญร่วมกัน ทั้งนี้ การดำเนินโครงการจึงจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการจุดประเด็นให้ชุมชนเกิดความตระหนักในปัญหาที่ตนเองประสบร่วมกัน เกิดการสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของ ในสวัสดิการทางสังคมร่วมกัน มีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่พลเมืองที่จะต้องต่อสู้เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและของชุมชนที่ตนเองสังกัดอยู่ภายใต้หลักการชุมชนเป็นศูนย์กลางในการจัดการตนเอง (community mediated processes of socialization)

ดังนั้น สมาชิกกว่าหนึ่งพันคนในแต่ละชุมชนซึ่งรวมแล้วกว่าหนึ่งหมื่นคน จะถูกคัดเลือกเพื่อเป็นคณะกรรมการการบริหารจัดการโครงการ โดยสมาชิกจะมาจากภาครัฐ เอกชน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้นำชุมชน เพื่อสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ NDC เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการจัดสรรสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม และตรงต่อความต้องการของชุมชนมากที่สุด อาทิ การจัดฝึกอบรมอาชีพ การปรับปรุงภูมิทัศน์ชุมชน การจัดสรรทุนเพื่อพัฒนารูขี้นกขนาดย่อมในเมือง Bradford หรือการสร้างโรงเรียนสำหรับเด็กเล็กในเมือง Sunderland เป็นต้น

กระบวนการทางสังคมกลไกสำคัญของนโยบาย Regeneration

ปัญหาที่เกิดขึ้นของโครงการ NDC อยู่ที่การสร้างกลไกทางสังคมเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างเครือข่ายเพื่อให้เกิดความร่วมมือด้านการจัดสรรสวัสดิการสังคมสู่ชุมชน เมื่อมีการบริหารจัดการโครงการ NDC การดำเนินโครงการจำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงกับความเป็นตัวตนของปัจเจกชนที่มีความต้องการที่ต่างกัน รวมไปถึงการมีปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกันในหลายประการ อาทิ สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการศึกษา ดังนั้นในการริเริ่มภาคีเครือข่ายเพื่อแก้ปัญหาด้านสวัสดิการทางสังคมจึงต้องมีกระบวนการแบ่งปันคุณค่าทางสังคม และเสริมสร้างอิสรภาพทางความคิดของสมาชิก

ท่ามกลางสภาพและต้นทุนทางสังคมของแต่ละสมาชิกภายในชุมชนที่แตกต่างกัน พร้อมทั้งต้องมีการพัฒนาโลกความร่วมมือให้สมาชิกมองข้ามความแตกต่างระหว่างกัน และหันไปมุ่งมั่นในการส่งเสริมความรู้ด้านหน้าที่และสิทธิของพลเมือง (citizenship right และ social capital) ดังนั้นกระบวนการในการสร้างภาคีเครือข่ายทางความคิดนี้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยทุนทางสังคมประเภทหนึ่ง (social capital) เพื่อมิให้การแข่งขันคุณค่าทางหน้าที่และสิทธิพลเมืองนี้เหล่านี้เกิดความบิดเบือนไป ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งที่จะต่อสู้เพื่อความถูกต้อง (Community activism) เพื่อเรียกร้องให้สิ่งที่เหมาะสมกับความต้องการของชุมชนเอง ทำให้ชุมชนได้รับสวัสดิการสังคมในรูปแบบที่ตนต้องการมากที่สุด ด้วยการฝึกฝนให้ชุมชนเองสามารถเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมที่ตนเองพึงได้รับด้วยความเท่าเทียม

จุดแข็งและจุดอ่อนของรีเจนเนอเรชั่น

จุดแข็ง

ความท้าทายของรีเจนเนอเรชั่นอยู่ที่ความไม่เท่าเทียมและความแตกต่างกันระหว่างสมาชิก (Collective Choice) ซึ่ง Richard Freeman (1999) นำเสนอว่าในช่วงปี 1970 ถึง 1980 อันมาจากผลกระทบของการหดตัวเศรษฐกิจทำให้อุปสงค์แรงงานมีความเปลี่ยนแปลงไปจากความต้องการแรงงานไร้ทักษะไปสู่แรงงานมีทักษะ ดังนั้นเมืองใหญ่ในอังกฤษหลายเมืองจึงได้สูญเสียศักยภาพในการจ้างงานอย่างมาก สังเกตได้ว่าอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เคยเฟื่องฟูใน Detroit และ Birmingham ได้มีการหดตัวลงอย่างรุนแรง ทำให้การจ้างงานในเมืองอุตสาหกรรมลดลงถึง 202,000 ตำแหน่ง (Turok, 1999 อ้างถึงใน Pierson and Smith, 2016) ทั้งนี้ เนื่องมาจากอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษได้ปรับเปลี่ยนหน้าตาจากความต้องการแรงงานไร้ทักษะไปสู่แรงงานที่มีทักษะ อีกทั้งงานบริการที่ต้องการทักษะและความรู้ของแรงงานสูงขึ้น ทำให้แรงงานไร้ทักษะต้องตกอยู่ในภาวะถูกเลิกจ้างและว่างงาน Julius Wilson (1978) อ้างถึงใน Pierson and Smith, 2016) เสนอทัศนะว่าประเด็นดังกล่าวทำให้เมืองใหญ่ ๆ หลายเมืองเกิดปัญหาการหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ก่อปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจ คนไร้บ้าน (Homeless) กระจุกตัวอยู่ในเขตเสื่อมโทรมของเมือง เกิดการรวมตัวของผู้มีฐานะยากจน

การนำนโยบายริเจนเนอเรชันมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

และถูกตัดขาดจากระบบสวัสดิการสังคมจนพื้นที่ได้กลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมกระจายอยู่ในบริเวณเมืองใหญ่ ชุมชนเหล่านี้มีความรู้สึกแปลกแยกและถูกเพิกเฉยจากองค์กรสวัสดิการของรัฐ เชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอาชญากรรม สิ่งแวดล้อม ยาเสพติด การตั้งครร์กก่อนวัยอันควร ทำให้เกิดการขยายตัวของปัญหาเท่าทวีคูณเป็นอย่างมาก

ดังนั้นหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญของโครงการ NDC คือ การแบ่งปันคุณค่าทางสังคม ด้วยการสะท้อนถึงแนวคิดด้านพลังชุมชน หรือการเสริมแรงชุมชนจากการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนในภาคประชาสังคม (social partner) ดึงชุมชนเหล่านี้กลับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเมือง ซึ่งมีนัยสำคัญบ่งบอกประเด็น ในเรื่องของการเจรจาต่อรองผลประโยชน์จากรัฐ การดำเนินโครงการแบบหุ้นส่วน (Social Partner) สร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่งผลไปสู่การพัฒนาเมืองและระบบเศรษฐกิจร่วมกันของท้องถิ่นได้ในที่สุด Machkintosh (1992) ให้ทัศนะว่าการร่วมมือกันฟื้นฟูเมืองในลักษณะหุ้นส่วนนำไปสู่ผลประโยชน์ของการดำเนินการร่วมกันของชุมชน จะดีกว่าการแยกกันดำเนินการ การดำเนินงานดังกล่าวต้องทำภายใต้ทรัพยากร แรงงาน และทักษะที่ชุมชนเองมีอยู่ การร่วมมือแบบหุ้นส่วนจะมีขอบเขตที่ชัดเจนของผู้เป็นสมาชิก อาจจะเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ หรือแบบอาสาสมัครก็ได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว นับได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญต่อกระบวนการฟื้นฟูเมือง

จุดอ่อน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่านโยบายริเจนเนอเรชัน สร้างขึ้นในยุคสมัยของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นบ่อเกิดของการล่มสลายของอุตสาหกรรม และระบบเศรษฐกิจของอังกฤษที่ได้ตั้งปัญหาอัตราการว่างงาน และสร้างภาวะของเมืองไว้อย่างมากมาย โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานของแรงงานไร้ทักษะริเจนเนอเรชัน จึงถือเป็นปรากฏการณ์สำคัญของนโยบายรัฐในการพยายามปรับปรุงสภาพเมือง เยียวยาปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาการว่างงานด้วยการใช้เครื่องมือคือการใช้จ่ายภาครัฐเข้ามาสร้างการจ้างงานให้เกิดในชุมชน ถึงแม้ว่าตัวนโยบายจะสะท้อนการริเริ่มที่ดีในการพยายามแก้ปัญหาความยากจนของรัฐ แต่ก็มีข้อด้อยบางประการในทัศนะของผู้เขียน ดังนี้

1. รัฐบาลเนเธอร์แลนด์เป็นเพียงข้ออ้างในการลดการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม (welfare spending) ในการจ้างงานในองค์กรของรัฐ การจ้างคนในชุมชนที่มีค่าใช้จ่ายรวมที่ต่ำกว่าอัตราการจ้างข้าราชการด้วยค่าจ้างที่ต่ำ ทั้งนี้การมีบุคลากรที่มีพื้นฐานการศึกษาที่ไม่ตรงกับลักษณะงานกลับส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานให้ต่ำลง ดังนั้นหากริเริ่มองค์กรชุมชนรัฐจำเป็นที่จะต้องสร้างโครงการนำร่องขนาดใหญ่เพื่อหนุนเสริมนโยบายริเริ่มเนเธอร์แลนด์ ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อาทิ การอบรมทักษะวิชาชีพ และโครงการการประเมินการบริหารจัดการโครงการเพื่อรองรับการดำเนินการของโครงการ ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษพบว่ารัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมหาศาลในการดำเนินการดังกล่าวกว่า 39 พันที่

2. Naples (1998) ให้ทัศนะว่าปัจเจกชนมาจากจุดยืน (standpoint) ที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงต่างมีประสบการณ์และความเข้าใจทางโครงสร้างการปฏิบัติงานที่ต่างกันออกไป สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาในการทำความเข้าใจร่วมและการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายร่วม ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องแน่ใจว่าได้มีการเปิดโอกาสให้มีระบบที่เอื้อให้เกิดการสื่อสารระหว่างองค์กรชุมชนที่มากพอ และควรมีการสร้างความเป็นผู้นำชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องจุดยืนที่แตกต่างกันดังกล่าว ทั้งนี้ ก็ยังต้องระมัดระวังในเรื่องของการล้างสมองสมาชิกของผู้นำชุมชนและการรับสินบนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนในกลุ่มผู้นำชุมชนด้วย

3. ในภาคสวัสดิการบางด้านรัฐยังขาดการเข้าไปดูแล เช่นในเรื่องการบำรุงการศึกษาและการยกระดับสุขภาพของเด็กโตในโรงเรียน จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษพบว่า การใช้จ่ายภาครัฐต่อโครงการชุมชนมักจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการเจรจาต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์แล้วเท่านั้น พื้นที่ที่ไม่ประสบความสำเร็จในขั้นตอนของการเจรจาก็จะไม่ได้รับเงินทุนสนับสนุน ชุมชนที่ได้รับการจ้างงานจากรัฐและได้รับการจัดสรรสวัสดิการคือผู้ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารและอยู่ใกล้แหล่งงาน

4. รูปแบบของโครงการ NDC มีการมุ่งเน้นในแง่ของการพัฒนาหรือหนุนเสริมสวัสดิการที่เห็นผลงานเป็นรูปธรรมมากเกินไป อาทิ บ้าน การสร้างงาน และที่พักอาศัย เป็นต้น ส่วนโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมยังคงได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐน้อยมาก งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางเป็นในลักษณะระยะสั้นในขณะที่

การนำนโยบายริเจนเนอเรชันมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

ปัญหาที่แท้จริงของเมืองล้วนต้องการการรักษาและเยียวยาในระยะยาว ทั้งนโยบายใหม่หรือโครงการใหม่ก็ไม่สะท้อนปัญหาและไม่มีความต่อเนื่องที่ชัดเจนจากโครงการเดิม

5. ปัญหาสำคัญ คือ แรงงานไร้ทักษะที่ถูกทอดทิ้ง (Isolated) ก่อให้เกิดวงจรแห่งความยากจนหรือ Network Poverty มากยิ่งขึ้นไปอีก นอกจากนี้ยังเกิดความไม่ลงตัวของอัตราการจ้างงาน และคุณสมบัติของผู้ว่างงานขึ้นในชุมชน ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างนโยบายการอบรมด้านอาชีพขึ้น แต่ก็พบว่านโยบายของรัฐนั้นรองรับผู้ที่จบการศึกษาในระดับอนุปริญญาขึ้นไปเท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงควรที่จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมือง เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร และกลไกในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ เพื่อผลักดันในภาครัฐและเอกชนได้เกิดความสนใจในการจ้างงานแรงงานไร้ทักษะอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็ต้องเสริมการสร้างโครงการเสริมศักยภาพในทุนมนุษย์เพื่อใช้ประกอบวิชาชีพเฉพาะในการทำงานของแรงงานไร้ทักษะเหล่านี้ เพื่อส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

6. ยังพบรูปแบบของโครงสร้างทางอำนาจแบบไม่เป็นทางการ (Informal Structure of Power) ในชนชั้นผู้นำ (Elite) และกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาผลักดันโครงการบางโครงการของรัฐ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของนโยบายริเจนเนอเรชันในรูปแบบของอำนาจทางการเมือง รวมไปถึงการมีอิทธิพลสนับสนุนเงินทุนที่มาจากแหล่งภายนอก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองในชุมชนซึ่งไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในชุมชนในการบริหารจัดการโครงการ แต่ยังส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและการพัฒนาทางความคิด และการเจริญเติบโตของชุมชนอีกด้วย ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการเปิดช่องทางการสื่อสารระหว่างกลุ่มผู้ให้ทุนและชุมชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ความเชื่อมั่นระหว่างกัน และรักษาคุณภาพทางอำนาจระหว่างกัน

7. พบปัญหาในตัวของชุมชนเองที่สร้างความระส่ำระสายต่อระบบหุ้นส่วน ซึ่งยังต้องอาศัยการพัฒนา การเรียนรู้ การส่งเสริม และการเปิดโอกาสจากทางภาครัฐต่อไป เช่น ปัญหาการถกเถียง การต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างชุมชน

การนำนโยบายริเจนเนอเรชั่นมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืนของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

จากวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศที่เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้มีการริเริ่มการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประเด็นเรื่องชุมชนเข้มแข็งได้ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในฐานะทางเลือกที่สำคัญของการพัฒนาสวัสดิการสังคมในลักษณะของภาคีเครือข่ายการแก้ปัญหา โดยอาศัยการที่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ของเมืองหรือชนบทรวมตัวกันเป็น “องค์กรชุมชน” โดยมีการเรียนรู้ การจัดการ และการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชน (นพดล เหล่ากอ, 2559) จากการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนภายใต้บทบาทการพัฒนาในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยมีการออก พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยเพิ่มสาระสำคัญให้มีการรับรององค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน โดยให้ผู้แทนองค์กรสวัสดิการชุมชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ในองค์กรสวัสดิการชุมชนได้รับการส่งเสริมสนับสนุนตามกฎหมาย เช่น การขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ชินชัย ชี้เจริญ, 2559)

โดยประเทศไทยมีการรับรององค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชนในช่วงปี พ.ศ. 2551 พร้อมทั้งมีการคัดเลือกผู้แทนองค์กรสวัสดิการชุมชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด รวมไปถึงการกำหนดงบประมาณเพื่อจัดสรรเป็นกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสู่ภูมิภาคจำนวน 3,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนโครงการในระดับจังหวัด รวมไปถึงการสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมทั่วประเทศเป็นจำนวนเงินถึง 3,300 ล้านบาท (ชินชัย ชี้เจริญ, 2559)

ทั้งนี้ โครงการที่ได้รับการสนับสนุน อาทิ โครงการสัจจะสะสมทรัพย์ โครงการออมวันละบาทโดยรัฐจะเข้าไปสมทบเงินที่ชุมชนมีการเก็บออมในสัดส่วนที่เท่ากันหรือมากกว่าเพื่อเป็นกองทุนของชุมชนเพื่อเป็นสวัสดิการชุมชนซึ่งเป็นโครงการที่มีจุดเริ่มต้นขึ้นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของสมาชิกภายในชุมชน หรือโครงการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อดูแลเด็กปฐมวัย เช่นเดียวกับโครงการ First Start

การนำนโยบายริเงินเนอเรชั่นมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

ในประเทศอังกฤษ โดยมีการจับมือกับหุ้นส่วนในลักษณะของภาคีเครือข่ายร่วมกับองค์กรเอกชน อาทิ องค์กรมือต่อมือ เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายริเงินเนอเรชั่น กับระบบการจัดสวัสดิการชุมชนของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้พบจุดด้อยและความท้าทายของระบบการจัดสวัสดิการชุมชนของประเทศไทยดังต่อไปนี้

ประการแรก การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Community Engagement) มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดสวัสดิการชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง และการมีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมรวมไปถึงกระบวนการของการพัฒนาแผนดำเนินโครงการที่ภาคประชาสังคมช่วยกันคิดช่วยกันทำ อันจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ หากแต่ในประเทศไทยกลับพบว่าในหลายโครงการยังพบความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาคประชาสังคมค่อนข้างน้อย รูปแบบในการจัดสวัสดิการในบางชุมชนยังไม่หลากหลาย และในบางครั้งไม่ได้เกิดจากการคิดวิเคราะห์ของคนในพื้นที่ อาทิ “โครงการสัจจะสะสมทรัพย์” ซึ่งถือเป็นโครงการปลดหนี้แก่ผู้ยากไร้และแก้ไขปัญหาวิกฤตหนี้ โดยทำการสะสมเงินจากสมาชิกจำนวนเท่ากันตามกำลังเพื่อเป็นทุนในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หากแต่การจัดสวัสดิการกองทุนชุมชนในหลายพื้นที่ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงของกองทุน เนื่องจากมียอดจ่ายสวัสดิการที่ไม่สมดุลกับยอดรับสัจจะจากสมาชิก (ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 2, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

ประการที่สอง ในประเทศไทยปรากฏโครงการที่มีระยะสั้นและเป็นโครงการในลักษณะให้เปล่าเป็นจำนวนมาก ทำให้ขาดความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ อาทิ การให้เงินสงเคราะห์รายครอบครัวผู้ยากไร้หนึ่งพันบาท และเงินสงเคราะห์ทำศพผู้สูงอายุสองพันบาท โดยมอบให้ผู้ที่มิฐานะยากจนตามหลักเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย หากแต่งบประมาณเพื่อดำเนินโครงการระยะสั้นไม่ได้มาจากการจัดสรรโดยชุมชน หรือการไม่มีส่วนร่วมของผู้รับสวัสดิการ ทำให้ผู้ที่ได้รับสวัสดิการไม่เห็นความสำคัญของโครงการ และมีการนำเงินสวัสดิการไปใช้จ่ายอย่างผิดประเภทและไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ การประเมินผลและวัดความสำเร็จของโครงการทำได้ค่อนข้างยาก (ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 3, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

ประการที่สาม โครงการไม่ตอบโจทย์ผลลัพธ์ของโครงการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มักถูกเพิกเฉย และไม่มีการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง อาทิ โครงการที่ช่วยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน โครงการเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างมากและควรเป็นโครงการนำร่อง ก่อนที่จะดำเนินการพัฒนาโครงการสวัสดิการชุมชนในด้านอื่น ๆ เนื่องจากหัวใจสำคัญของปัญหาในการดำเนินโครงการในหลายพื้นที่ก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน ซึ่งทำให้การสื่อสารระหว่างคนในพื้นที่ถูกปิดกั้นและทำให้ปัญหาที่แท้จริงของชุมชนไม่ได้รับการนำมาพิจารณาแก้ไข ดังนั้น เมื่อรัฐได้ริเริ่มโครงการสวัสดิการชุมชน จึงเกิดความกดดันจากที่ชุมชนเคยเป็นผู้รับ แต่ในปัจจุบันสวัสดิการชุมชนกลับเต็มไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องแย่งชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งสวัสดิการที่มีอยู่อย่างจำกัด ความตึงเครียดเหล่านี้ นับเป็นปัญหาที่ชัดเจนออกไปได้ยากเย็น ดังนั้น โครงการนำร่องเพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน และโครงการที่สร้างความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของชุมชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเป็นตัวจذبระบบการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคมให้ดำเนินไปสู่ชุมชนได้อย่างเหมาะสม (ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 4, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

ประการที่สี่ ผู้ปฏิบัติงานในหลายหน่วยงานยังไม่ได้เป็นบุคลากรที่มาจากชุมชนอย่างแท้จริง ทำให้การวางแผนงาน ยุทธศาสตร์ และการกำหนดเป้าประสงค์ของโครงการขาดความเป็นรูปธรรม การตรวจเยี่ยมพัฒนาการและการประเมินความสำเร็จของโครงการจึงยังไม่มีประสิทธิภาพในบางพื้นที่ ดังนั้นการวางแผนงานโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงจะเป็นปัจจัยเสริมแรงที่สำคัญที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จ ซึ่งการวางโครงข่ายภาคีความร่วมมือต้องอาศัยทีมบริหารที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหาร ด้านการเงิน และด้านการจัดการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยากหากโครงการเป็นโครงการที่ริเริ่มมาจากการจัดการตนเองของคนในชุมชน (ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 5, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

ประการที่ห้า ยังพบระดับการสร้างภาคีเครือข่ายร่วมกับองค์กรอื่น ๆ อาทิ ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนเพื่อจัดสรรสวัสดิการชุมชนค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายริเริ่มเนอเธอร์แลนด์ ของอังกฤษ แนวทางการบริหารจัดการโครงการยังคงเป็นในรูปแบบต่างองค์กรต่างบริหารจัดการโครงการของตนอย่างเป็นเอกเทศ ความร่วมมือในการสร้างภาคีเครือข่ายยังเป็นในรูปแบบความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือแบบไม่เป็นทางการ

การนำนโยบายริเจนเนอเรชั่นมาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

มากกว่าการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กร
ดังนั้น จึงพบว่าบางโครงการแม้จะเป็นโครงการเดียวกันแต่กลับประสบความสำเร็จเพียง
ในบางพื้นที่ และหากขาดบุคลากรสำคัญก็อาจทำให้โครงการต้องยุติลง หรือดำเนินงานได้
อย่างไม่มีประสิทธิภาพเช่นเดิม (ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 6, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

ประการสุดท้าย งบประมาณสมทบกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบ 1 ต่อ 1 ต่อ 1
(รัฐบาลกลาง : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กองทุนสวัสดิการชุมชน) มี 2 รูปแบบ ได้แก่
ให้ตลอดไปเช่นเดียวกับกองทุนประกันสังคม หรือให้ตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น 1 ปี 2 ปี
หรือ 3 ปี ซึ่งต้องมีการคำนวณต้นทุนว่ากรณีรัฐให้เงินสมทบจะส่งผลให้กองทุนสวัสดิการ
ชุมชนมีความมั่นคงและสมาชิกได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างไร ทั้งนี้ ในส่วนของสิทธิ
ประโยชน์กรณีชราภาพต้องพิจารณาควบคู่กับข้อเสนอของกระทรวงการคลังเรื่องระบบ
บำนาญแห่งชาติด้วย (ชินชัย ชีเจริญ, 2559) จึงทำให้ในบางโครงการหากไม่มีการจัดระบบ
ที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ เมื่อหมดงบประมาณจากภาครัฐ อาจทำให้โครงการดี ๆ
ต้องสูญหายไปด้วย เพราะฉะนั้นความเข้มข้นของชุมชนในการบริหารจัดการโครงการ
ด้วยตนเองจึงเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการกำหนดความยั่งยืนของโครงการ (ผู้ให้ข้อมูล
ท่านที่ 7, สัมภาษณ์ : 5 สิงหาคม 2559)

จะเห็นได้ว่าแม้โครงการสวัสดิการชุมชนจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการจัดสรร
สวัสดิการสังคมให้แก่ชุมชนจากฐานราก หากแต่ในประเทศไทยการบริหารจัดการยังคง
ต้องอาศัยการพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมอีกมากเพื่อเอื้อต่อความ
ยั่งยืนของโครงการ และเพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองตามความต้องการของชุมชนได้
อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ริเจนเนอเรชั่น ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญ
ของอำนาจจากภาครัฐที่ถูกแทรกแซงจากภาคประชาสังคม โดย Max Weber (1905)
ได้ให้ทัศนะว่า “อำนาจ คือ โอกาสที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่ขึ้นอยู่กับหลักการ
ที่รองรับโอกาสนั้น ๆ” ดังนั้น กระบวนการภาคประชาสังคมจึงนับเป็นบทเรียนสำคัญ
จากนโยบายริเจนเนอเรชั่นที่เปรียบเสมือนกระบวนการทางการเมืองอันเป็นระบบ
ของความร่วมมือกันของภาคประชาสังคมในกิจกรรมทางการเมือง เพื่อการเจรจาต่อรอง
ผลประโยชน์และการรักษาคุณภาพทางอำนาจระหว่างภาครัฐและชุมชน

บทส่งท้าย

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบายริเจนเนอเรชั่น ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและสวัสดิการชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะเห็นได้ว่ารัฐยังคงมีบทบาทสำคัญที่จะทำการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เสริมสร้างการขยายเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้อำนาจระหว่างกลุ่มได้รับการถ่วงดุล และสร้างความสมดุลทางอำนาจระหว่างกัน ดังนั้น เพื่อให้นโยบายสวัสดิการชุมชนในประเทศไทยประสบความสำเร็จ รัฐควรเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ทำการเรียนรู้ในสิทธิของตน อันได้แก่สิทธิที่จะร้องขอให้รัฐจัดสรรสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมให้ในฐานะพลเมือง การจัดสรรสวัสดิการสังคมดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้รากฐานของความยุติธรรม ความเท่าเทียม และตระหนักในผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน ทั้งยังควรมีการขยายขอบเขตของอำนาจด้านอื่น ๆ ในลักษณะของภาคีเครือข่ายระหว่างผู้ที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนอยู่ในองค์กรชุมชนอีกด้วย เพื่อความมีประสิทธิภาพของการบริหารให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

นโยบายริเจนเนอเรชั่น ในประเทศอังกฤษนับเป็นตัวอย่างที่ดีของความพยายามจากภาครัฐที่จะดำรงอำนาจของตนเองไว้ในภาวะคับขันด้วยการให้อำนาจ และขยายฐานอำนาจของรัฐไปสู่อาณาบริเวณอื่น ๆ จากการขยายฐานการบริหารอำนาจไปสู่ชุมชน อำนาจที่มอบให้ชุมชนนี้อาจพบกับการทำทลาย การล้มลุกคลุกคลาน แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการรักษาอำนาจของตนด้วยการมอบอำนาจและคืนสิทธิในการบริหารจัดการตนเองให้กับประชาชน ดังนั้นความท้าทายของการพัฒนาความเป็นริเจนเนอเรชั่น ให้เกิดขึ้นในระบบสวัสดิการชุมชนของประเทศไทยอย่างเป็นทางการ จึงควรอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการที่รัฐจะต้องใส่ใจ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ รัฐควรสร้างรูปแบบนโยบายที่สามารถเป็นฐานให้การจัดสวัสดิการชุมชนให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ นโยบาย เพื่อกระตุ้นการปฏิสัมพันธ์ของแรงงานในตลาด หรือการจ้างงาน นโยบาย การจัดสรรที่อยู่อาศัย การศึกษา และการบริการทางสังคม เพื่อกระตุ้นการเคลื่อนที่ของทรัพยากรมนุษย์ เสริมศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสการลงทุน เสริมอำนาจให้แก่ผู้พัฒนาพื้นที่ และสร้างการกระจายรายได้ให้กับชุมชนเพื่อขจัดปัญหาความยากจนให้หมดไปอย่างยั่งยืน

การนำนโยบายริเริ่มเนอเธอร์แลนด์มาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

ประการที่สอง คือ รัฐควรสร้างกลไกทางสังคมเพื่อก่อให้เกิดการสร้าง
ความตระหนัก (realization) ในความเป็นชุมชนเพื่อก่อให้เกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ
ร่วมกัน และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในนโยบายรัฐ และการแก้ปัญหาของสังคมร่วมกัน
มิใช่เพียงมองว่าปัญหาสังคมเป็นเรื่องของใครคนใดคนหนึ่งที่จะต้องแก้ไข

ประการที่สาม คือ รัฐควรสร้างกลไกทางนโยบายที่จะเปิดโอกาสให้ชุมชน
มีการแสดงออกเพื่อนำเสนอข้อเสนอมติทางนโยบายของตน (Collective Assumption)
ดังนั้น รัฐจึงควรที่จะทำความเข้าใจ และตระหนักในทรัพยากรที่ตนเองพึงมีและเปิดโอกาส
ให้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถสร้างกลไกการขับเคลื่อนที่เอื้อต่อการแสดงออกของชุมชน

ประการที่สี่ คือ แทนที่ชุมชนจะใช้อำนาจในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการเท่านั้น
ชุมชนเองก็สามารถสร้างอำนาจในรูปแบบของการมีอิทธิพลต่อรัฐในรูปแบบที่เป็นทางการขึ้น
ได้ในลักษณะของการเปิดโต๊ะเจรจาทันทีในลักษณะภาคีเครือข่าย (Formal Community
Forum) เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐในลักษณะหุ้นส่วนอย่างแท้จริง
(real partnership) พร้อมทั้งชุมชนอาจสร้างวิธีการการเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐ
ด้วยการออกแบบการประเมินโครงการที่มาจากภาครัฐแบบ 360 องศา รวมไปถึงชุมชน
มีสิทธิในการร้องขอรายงานความคืบหน้าของโครงการจากรัฐได้ตลอดเวลา

ข้อเสนอแนะ

อย่างไรก็ดีหัวใจสำคัญที่ขาดขาดจากกลไกการจัดการตนเองของชุมชนก็คือ
ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นชุมชนและความเป็นตลาดทุนนิยม จากที่ชุมชนเคยเป็น
ผู้รอรบกลับต้องแย่งชิงสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ความตึงเครียดเหล่านี้
นับเป็นปัญหาที่ชัดเจนออกไปได้ยากเย็น ดังนั้น หลักการเสริมพลังชุมชน (Community
Empowerment) จึงมีความจำเป็นในการจัดสรรทรัพยากรสวัสดิการชุมชนในรูปแบบ
ของหุ้นส่วนกับภาครัฐ ดังนั้น ชุมชนจำเป็นที่จะต้องสืบเสาะว่าโครงสร้างทางอำนาจ
ในรูปแบบสวัสดิการชุมชนนี้สามารถเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
ทรัพยากรได้มากน้อยเพียงใด ชุมชนมีอะไรบางอย่างที่จะเป็นข้อต่อรองกับรัฐได้ จากนั้นชุมชน
ก็จะสามารถมีโอกาสนำข้อเสนอแนะ หรือโครงการจากรัฐหากข้อเสนอดังกล่าว
ไม่น่าพึงพอใจ หรือไม่เหมาะสมกับชุมชนของตน (Community self - organization)

ชุมชนสามารถเป็นนักสังคมสงเคราะห์และนักบริหารจัดการทุนชุมชน เพื่อศึกษาต้นทุนของตน ข้อต่อรอง และทำการแทรกแซงการทำงานของรัฐเมื่อโอกาสมาถึง ซึ่งสามารถเรียกการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวว่า Urban left หรือ “Do it Yourself” (DIY) ทั้งนี้สิทธิของปัจเจก (individualism) ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องดำรงไว้เช่นกัน ถึงแม้ว่าชุมชนคือการสร้างพันธะสัญญาและข้อตกลงร่วมของชุมชน ปัจเจกเองก็มีสิทธิและเสรีภาพเต็มที่ที่จะไม่เห็นด้วยต่อการดำเนินงานของทั้งภาครัฐและชุมชน นอกจากนี้รัฐบาลก็สมควรที่จะต้องกำหนดกลไกการขับเคลื่อนที่จะเปิดโอกาสให้ปัจเจกได้ใช้สิทธิและหน้าที่ในการแสดงความคิดเห็น และให้อิสระแก่ประชาชนในการใช้สิทธิและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

เอกสารอ้างอิง

- นพดล เหล่าก่อ. (2559). **ชุมชนเข้มแข็งทางเลือกใหม่ของการพัฒนา**. [Online]. เข้าถึงได้จาก <https://www.gotoknow.org/posts/32079> [2559, กันยายน 7].
- ชินชัย ชี้เจริญ. (2559). **แนวทางการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.
- Crush, J. (1995). **Power of Development**. London : Routledge.
- Department of Education and Skill. (2001). **New Deal for Communities programme the Single Regeneration Budget**. England : The Comptroller and Auditor General.
- Dowding, K. (1996). **Power**. Buckingham : Open University Press.
- Entzoni, A. (1995). **The Spirit of Community**. London : Fontana.
- Freeman, R. (1999). **The New Inequality Creating Solutions for Poor America**. Boston : The Beacon Press.
- John Pierson. (2016). **Rebuilding Communities**. London : Palgrave Macmillan.

การนำนโยบายริเริ่มเนอเธอร์แลนด์มาใช้เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและความยั่งยืน
ของการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย

- Kelly, M., Yutthaphonphinit, P., Seubsman, S., and Sleign, D. (2013). Development Policy in Thailand: From Top-down to Grass Roots. *Asian Social Science*. 8(13), 29 - 39.
- Machkintosh, M. (1992). Partnership: Issues of Policy and negotiation, *Local Economy*. Local Economic. (7)3, 210 - 224.
- Naples, N. (1998). Towards Comparative Analyses of Women's Political Praxis : Explicating Multiple Dimensions of Standpoint Epistemology for Feminist Ethnography. *Women and Politics*.
- National Audit Office. (2004). *An early progress report on the New Deal for Communities programme*. England : The Comptroller and Auditor General.
- Parnwell, G., J. (2005). *The Power to Change: Rebuilding Sustainable Livelihoods in North - East Thailand*. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*. 4(20), 1.
- Pierson, P., & Smith, M. (1993). *The Policy Consequences of Resurgent Conservatism*. *Comparative Political Studies*, 487-502.
- Silver, H., & Wilkinson, F. (1995). *Policies to Combat Social Exclusion: A French-British Comparison*. Geneva : Social Exclusion Unit.
- Weber, M. (1905). *The Protestant Ethic and "The Spirit of Capitalism"* Translated by Stephen Kalberg. US : Roxbury Publishing Company.

บุคลากรกรม

เจ้าหน้าที่กองงานสวัสดิการสังคมเทศบาลนครและเทศบาลตำบล (1 - 7 คน) (ผู้ให้สัมภาษณ์)
อัจฉรา ชลาชนนาวิณ (ผู้สัมภาษณ์). ณ เทศบาลนครและเทศบาลตำบล.
เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2559.