

นโยบายสาธารณะท้องถิ่น จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

บทวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ จ.สงขลา

นโยบายสาธารณะท้องถิ่น จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

บทวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ จ.สงขลา

นพนันท์ วรรณเทพสกุล
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณาธิการ	ยุวดี คาดการณ์ไกล
พิมพ์ครั้งแรก	กรกฎาคม 2550
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
สนับสนุนโดย	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ภายใต้แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี
จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย	มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ 1168 พหลโยธิน ซอย 22 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ โทร. 0-2511-5855
ปก/รูปเล่ม	นายวัฒนสินธุ์ สุวรรธนานนท์
พิมพ์ที่	โรงพิมพ์เดียนตุลา
เลขมาตรฐานสากล	978-974-7512-23-6
ราคา	99 บาท

คำนำ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นที่ทราบกันดีว่า ในจังหวัดสงขลา มีกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างน่าสนใจ ระหว่างภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งภาควิชาการ ภาคราชการ และภาคประชาชน เพื่อการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะที่เป็นผลงานร่วมกัน คือการผลักดันแผนพัฒนาสุขภาพจังหวัดสงขลา ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคีในพื้นที่ โดยการสนับสนุนทุนจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกพื้นที่ นอกจากนี้ ที่ปรากฏเด่นชัดคือการทำงานของ กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนอย่างมีพลังและเข้มแข็งกระจายอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานาน และได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในจังหวัดสงขลา ประกอบกับในช่วงเวลา 2-3 ปี มานี้ มีการขับเคลื่อนในประเด็นกองทุนสัจจะออมทรัพย์ลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อจัดสวัสดิการชุมชน ที่ริเริ่มโดย ครูชบ ยอดแก้ว โดยมีการดำเนินงานขับเคลื่อนมาอย่างต่อเนื่อง จนเป็นผลให้หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัดได้เห็นพลังภาคประชาชน รวมทั้งอบจ.และอปท.ในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทหนุนเสริมและให้การสนับสนุน เพื่อขยายผลการจัดทำกองทุนสัจจะออมทรัพย์ลดรายจ่ายวันละ 1 บาท ให้เต็มพื้นที่ จ.สงขลา ด้วยเชื่อมั่นในปรัชญาและความมุ่งมั่นของกลุ่ม

ดังนั้น ในยุคสมัยแห่งการส่งเสริมการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น ความเข้มแข็งของกระบวนการชุมชน จะเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จากแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลาจึงควรค่าแก่การศึกษาและเรียนรู้เป็นอย่างยิ่ง ด้วยมีการวิพากษ์และเกิดการตั้งคำถามว่า ในด้านหนึ่งของกระบวนการขับเคลื่อนที่เป็นอยู่นั้น น่าจะเป็นตัวอย่างของ

กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมจากระดับล่าง (Participatory Public Policy Process) ได้หรือไม่ และมีปัจจัยความสำเร็จหรืออุปสรรคใดบ้าง ที่จะเป็นบทเรียนให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งที่อยู่ในท้องถิ่น ส่วนกลางและพื้นที่อื่นๆ เพื่อได้ศึกษาเรียนรู้ และปรับตัว แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ภายใต้มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ จึงได้ประสานนักวิชาการคือ อาจารย์ณพนันท์ วรรณเทพสกุล คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นนักวิจัยหลักในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อสังเคราะห์บทเรียนจากกรณีจังหวัดสงขลา ในหัวข้อเรื่อง นโยบายสาธารณะท้องถิ่น จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษานี้ดำเนินงานด้วยเวลาที่จำกัด แต่สิ่งที่งานศึกษานี้สามารถสะท้อนให้เห็นคือ การฉายภาพวิวัฒนาการของพลังชุมชนและทุนทางสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานาน และตั้งข้อสังเกตถึงความพยายามในการขับเคลื่อนการผลักดันนโยบายสาธารณะในด้านบวก และหลีกเลี่ยงนโยบายสาธารณะในด้านลบที่เป็นความขัดแย้ง แม้ข้อมูลอาจจะไม่เพียงพอแก่การสรุปวิเคราะห์ถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จ แต่ผลการศึกษานี้จะ เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการเรียนรู้กรณีศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะท้องถิ่น ซึ่งได้จุดประกายให้เห็นถึงพลังของภาคส่วนต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นที่มุ่งพัฒนาเพื่อชุมชนท้องถิ่นและโดยชุมชนท้องถิ่น อันจะเป็นแบบอย่างและรากฐานสำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมในระยะยาวต่อไป

คณะทำงาน

แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

สารบัญ

1. บทนำ	8
2. ทุนสังคมในฐานะเครื่องมือเพื่อนโยบายสาธารณะท้องถิ่น	12
วิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยประชาชน	14
ขับเคลื่อนกลายเป็นนโยบายสาธารณะในระดับจังหวัด	
2.1. ทุนทางสังคมในระดับปัจเจก	22
1. คิดนอกกรอบ	22
2. มีจิตสำนึกของการต่อสู้	23
2.2. ทุนทางสังคมในระดับชุมชน (เชิงกระบวนการเรียนรู้)	24
1. ริเริ่มดำเนินการโดยชุมชน	24
2. เรียนรู้แก้ปัญหาาร่วมกัน	24
3. หลีกเลี่ยงการใช้เงินเป็นตัวตั้ง	25
4. รื้อฟื้นทุนความร่วมมือ	26
5. พึ่งตนเอง	27
6. เสียสละเพื่อส่วนรวม	28
7. หลุดพ้นจากการถูกรวบงำ	28
8. มีอำนาจควบคุมทรัพยากร	30
9. มีความเสมอภาค	30
10. ใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง	31
2.3. ทุนทางสังคมในระดับชุมชน (เชิงโครงสร้าง)	32
1. มีมิติทางสิ่งแวดล้อม	32
2. สร้างเศรษฐกิจชุมชน/วิสาหกิจชุมชน	32
3. จัดสวัสดิการชุมชน	33
4. พัฒนาให้เป็นสถาบันทางสังคม	33

3. ทูทางสังคมกับการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะ	35
3.1. ปัจจัยกับบทบาทของการผลักดันนโยบายสาธารณะ	37
จ.สงขลา	
1. วัฒนธรรมชุมชน	37
2. นโยบายภาครัฐ	38
3. ผลประโยชน์ที่สอดคล้องในภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชน	41
3.2. เครือข่ายขับเคลื่อนประเด็นด้านสุขภาพ	42
1. เครือข่ายส่วนกลาง	42
2. เครือข่ายระดับพื้นที่	43
4. นโยบายสาธารณะกับการหลีกเลี่ยงประเด็นขัดแย้งในสังคม	51
5. บทส่งท้าย	59
เอกสารอ้างอิง	62

บทความเพื่อวิพากษ์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ จังหวัดสงขลา

นโยบายสาธารณะท้องถิ่น จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ

นพนันท์ วรรณเทพสกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับทุนสนับสนุนจากแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

1.

บทนำ

มีผู้นิยามนโยบายสาธารณะไว้อย่างมากมาย นิยามหลักได้แก่ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เช่น Ira Sharkansky (1970), Thomas R. Dye (1984), James E. Anderson (1994), Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (1983) เป็นต้น เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1990 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น สำหรับประเทศไทยแล้ว ตั้งแต่ครั้งหลังของทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาก็เกิดการเคลื่อนไหวของสังคม มาสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นด้วย ดังเช่น การผลักดันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 การเรียกร้องให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐ การตรวจสอบอำนาจรัฐ ตลอดจนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้น

นโยบายสาธารณะท้องถิ่นเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายจากพื้นที่ มีลักษณะการผลักดันนโยบายจากล่างสู่บน เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย กล่าวสำหรับนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพในช่วงระยะเวลาเดียวกันนั้น การกระจายอำนาจด้านสุขภาพก็เป็นนโยบายระดับชาติที่มีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจลงสู่ระดับพื้นที่ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบบริการสาธารณสุขที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับภาคประชาชน นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ ปี พ.ศ.2540 ยังให้สิทธิกำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรโดยภาคประชาชน (มาตรา 46, 56, 79 และ 290) สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้โดยตรงซึ่งกระทำได้โดยช่องทางการเข้าชื่อกันยกร่างและเสนอกฎหมาย (มาตรา 170) หรือในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 (ร่างแรก - ฉบับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน) มีเรื่องสิทธิชุมชน (มาตรา 65-66) การมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 86) การเสนอกฎหมาย (มาตรา 138 และ 159) และการทำประชามติ (มาตรา 161)¹ นโยบายสาธารณะท้องถิ่นหรือนโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยภาคประชาชนจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ ซึ่งได้มีพัฒนาการขึ้นตามลำดับ

¹ อาจเป็นเรื่องเกินจริงที่กล่าวว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยท้องถิ่นหรือโดยภาคประชาชนถึงขั้นมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นความสำเร็จ เพราะแม้ว่าจะมีบทบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายแม้แต่ฉบับเดียวที่เสนอโดยภาคประชาชนผ่านรัฐสภา จวบจนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2549 แม้ว่าจะมีการยกร่างและเสนอกฎหมายบางฉบับโดยภาคประชาชน เช่น ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน แต่ก็ถูกแก้ไขเนื้อหาในสาระสำคัญไปจนผิดเจตนารมณ์ที่กลุ่มผู้ร่างต้องการ และไม่สามารถผ่านวุฒิสภาออกมาเป็นพระราชบัญญัติได้ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 แม้ได้บัญญัติไว้ในเรื่องสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง การเสนอกฎหมาย ตลอดจนการทำประชามติ แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายสาธารณะท้องถิ่นก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคคล้ายเดิม

ตามความเข้าใจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ภาคใต้ นิยามนโยบายสาธารณะที่พบว่าสอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ (1) เป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทางนั้น อาจเกิดจากความริเริ่มของรัฐบาลของภาคเอกชน หรือของประชาชนก็ได้ โดยรวมนโยบายของรัฐบาลกฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติการในระดับสาธารณะของภาคประชาชน และภาคเอกชน (2) เป็นนโยบายใดๆก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากหน่วยงานใด จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นแล้วหรือไม่ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือสาธารณะ ถือเป็นนโยบายสาธารณะ²

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่น ซึ่งนำเสนอในรายงานนี้เป็นงานศึกษาขั้นต้นของการถอดบทเรียนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา เพื่อพัฒนาเป็นแม่แบบที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่นสำหรับพื้นที่อื่นๆ กรณีศึกษาที่น่าสนใจมากกล่าวไว้ในรายงานค่อนข้างมาก ได้แก่ เรื่องราวของ กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา และเครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม เพื่อสุขภาวะคนสงขลา

กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา หมายความว่า รวมถึง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต บ้านคลองหะ ตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ ธนาคารชีวิตกลุ่มวัดอยู่ตะเภา ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ กลุ่ม

ออมทรัพย์ตำบลคลองเป๊ะ อำเภอจะนะ และกองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อจัดทำสวัสดิการภาคประชาชน ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ

เครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม เพื่อสุขภาวะคนสงขลา เจาะจงถึงกลุ่มเกษตรกรรมตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ กลุ่มเกษตรกรรมตำบลทุ่งหวัง อำเภอเมือง และกลุ่มเกษตรกรรมตำบลเกาะเต่า อำเภอเมือง

แนวคิดหลักที่บทความนี้นำมาใช้วิเคราะห์การดำเนินนโยบายสาธารณะท้องถิ่นในภาคปฏิบัติ คือ “ทุนทางสังคม” (social capital) โดยมีโจทย์คำถามหลักคือ ภาคประชาชนใช้ทุนทางสังคมเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่นจนประสบความสำเร็จได้อย่างไร? ความสำเร็จที่ปรากฏ เป็นความจริงแท้เพียงใด? หากจะนำไปเป็นแบบอย่างให้แก่พื้นที่อื่น จะมีกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายที่เหมือนกันนี้หรือไม่?

ทั้งสองกรณีศึกษาพบความพยายามสะสมและใช้ทุนสังคมในหลายลักษณะเป็นเครื่องมือเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะด้านสุขภาพโดยภาคประชาชน กรณีกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา มีจุดเด่นเรื่องความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม มีทุนทางสังคมที่สะสมอยู่มาก และแกนนำชาวบ้านมีชื่อเสียงในระดับประเทศ สำหรับกรณีเครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม มีจุดเด่นด้านความคิดนอกกรอบ ริเริ่มและผลักดันโดยผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น

² นิยามดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในเอกสารที่เครือข่ายภาคประชาชนจังหวัดสงขลาจัดทำขึ้นอย่างน้อยสองชิ้น เช่น เอกสารเผยแพร่โดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ภาคใต้ ชื่อ “กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ” โดยผศ.ภก.พงศ์เทพ สุธีรวิทย์ หน้า 10-11 และ จดหมายข่าวคลองอยู่ตะเภา ปีที่ 3 ฉบับที่ 10/2549 หน้า 2

2.

ทุนสังคมในฐานะเครื่องมือ เพื่อนโยบายสาธารณะท้องถิ่น

Serageldin (1996) จำแนกทุนออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ทุนกายภาพ (physical capital) ทุนทรัพยากร (natural capital) ทุนมนุษย์ (human capital) และทุนทางสังคม (social capital) (อ้างใน Uphoff, 2000 : 217)

มีงานศึกษาเกี่ยวกับทุนทางสังคมอยู่หลายชิ้น งานที่สำคัญมี Coleman (1988), Putnam (1993), Uphoff (1999), Dasgupta (1999) รวมทั้ง Grootaert and Bastelaer (2002) โดยเฉพาะในงานของ Grootaert and Bastelaer (2002) ให้มุมมองทุนสังคมใน 3 มิติ คือ ทุนสังคมระดับปัจเจก ทุนสังคมระดับชุมชน และทุนสังคมระดับมหภาค³ ซึ่งทุนสังคมในสองระดับแรกจะนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์กรณีศึกษาในรายงานนี้

Uphoff (2000) แยกทุนทางสังคมออกเป็นสองกลุ่ม คือ ทุนเชิงโครงสร้าง (structural social capital) และทุนเชิงกระบวนการเรียนรู้ (cognitive social capital)

³ ดูคำอธิบายเรื่องแนวคิดทุนทางสังคมที่เป็นภาษาไทยเพิ่มเติมได้ใน วรวิทย์ โรมรัตน์พันธ์ (2548) และ วรรณา ประยุกต์วงศ์ (2549)

ทุนเชิงโครงสร้าง ได้แก่ บทบาทที่จัดตั้งขึ้นแก่บุคคลที่รวมอยู่ในสังคม เป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบหรือมาตรฐานในการปฏิบัติ ทุนสังคมประเภทนี้เกื้อหนุนการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายสังคมโดยมาตรการของกฎ ระเบียบ ขั้นตอน ธรรมเนียมและวิถีปฏิบัติ สำหรับทุนเชิงกระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ ค่านิยม คุณค่าทางจิตใจ ทศนคติ และความเชื่อ ซึ่งเป็นทุนสังคมที่ปลูกฝังมวลชนในเครือข่ายให้มีวัฒนธรรม วิธีคิดและอุดมการณ์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทุนสังคมทั้งสองประเภทเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน และอำนวยความสะดวกในการตัดสินใจ การจัดการทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร ประสานงาน และการคลี่คลายข้อพิพาท (ดู Uphoff, 2000 : 218-221 และ Krishna and Uphoff, 2002: 87-88)

รูปแบบของทุนสังคมประเภทแรกที่เป็นทุนเชิงโครงสร้างวัดได้ไม่ยาก เช่น การนับจำนวนสมาชิกกลุ่มในเครือข่าย ความสำเร็จในเชิงปริมาณของการเข้าร่วมกลุ่ม จำนวนกิจกรรมที่จัดตั้งขึ้นได้ หรือมูลค่าที่วัดได้ ซึ่งเป็นเพียงคุณลักษณะภายนอกของกระบวนการสะสมทุนทางสังคม ส่วนรูปแบบทุนสังคมประเภทหลังที่เป็นทุนเชิงกระบวนการ มีลักษณะไร้สภาพและวัดได้ยาก เช่น การไว้วางใจกัน (trust) ความสมานฉันท์ (solidarity) ความร่วมมือร่วมใจ (cooperation) ความมีน้ำใจ (generosity) ความซื่อสัตย์ (honesty) ความเสมอภาค (egalitarian) ความยุติธรรม (fairness) การมีส่วนร่วม (participation) และการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย (democratic governance) เป็นต้น (ดู Grootaert and Bastelaer, 2002 : 88)

จากแนวคิดดังที่ได้กล่าวมา การแยกย่อยทุนทางสังคมออกเป็นระดับต่างๆ ช่วยในการวิเคราะห์การสะสมทุนทางสังคม และประเมินทุนทางสังคมในแง่ทุนเชิงโครงสร้างและทุนเชิงกระบวนการเรียนรู้ โดยแสดงระดับของการสะสมทุนทางสังคมในงานชิ้นนี้ ได้ดังนี้

ทุนสังคมในระดับปัจเจก คุณลักษณะของทุนทางสังคมประกอบด้วย การมีความคิดนอกกรอบ บารมีในสังคม ความสามารถในการประสานงาน จิตสำนึกของการต่อสู้ เป็นต้น ทุนสังคมในระดับนี้เป็นทุนในเชิงกระบวนการเรียนรู้

ทุนสังคมในระดับชุมชน ทุนเชิงโครงสร้าง มีการสร้างวิสาหกิจชุมชน มีมิติทางสิ่งแวดล้อม สร้างสวัสดิการชุมชน ตลอดจนการพัฒนาให้เป็นสถาบันทางสังคม ส่วนทุนเชิงกระบวนการเรียนรู้ มีความคิดริเริ่มดำเนินการโดยชุมชน การมีส่วนร่วมและความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ การเสียสละเพื่อส่วนรวม การพึ่งพาตนเอง เรียนรู้แก้ปัญหาร่วมกัน สกัดพันจากการถูกรวบงำ มีอำนาจควบคุมทรัพยากร และมีความเสมอภาค เป็นต้น

วิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยประชาชน ขับเคลื่อนกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ในระดับจังหวัด

กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา ได้ชื่อว่าเป็นนโยบายสาธารณะโดยประชาชนที่สามารถผลักดันจนกลายเป็นนโยบายสาธารณะในระดับจังหวัด⁴ การก่อตัวของกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลาได้รับอิทธิพลทางความคิดและแรงกระตุ้นจากนโยบายของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.

⁴ มีตัวอย่างเช่น กองทุนสัจจะวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชนได้รับการผลักดันเป็นนโยบายสาธารณะ โดยได้รับการบรรจุเป็นนโยบายภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสงขลาในปี พ.ศ.2548 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานกองทุนสัจจะวันละ 1 บาท (คำสั่งจังหวัดสงขลาที่ 223/2548 และ 616/2548)

2520 ต่อมาได้พัฒนาและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตโดยมีบุคคลผู้มีบทบาทสำคัญคือ ผู้นำชุมชน ครู พระภิกษุ ปัญญาชนในท้องถิ่น และนักพัฒนาในองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 2)

จำนงค์ แรกพินิจ นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยทักษิณ จัดแบ่งการเคลื่อนตัวของนโยบายด้านกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลาออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

ช่วงที่หนึ่ง **การสะสมทุน** (พ.ศ.2520-2525) นับจากการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหะ ในปี พ.ศ.2520 จนถึงปี พ.ศ.2525 เป็นช่วงเวลาที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตต่างๆ เริ่มสะสมทุนเพื่อแก้ปัญหาของตน ทั้งด้านการผลิต ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม

ช่วงที่สอง **ทุนสวัสดิการ** (พ.ศ.2526-2546) นับจากการกำเนิดกลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิตตำบลน้ำขาว ในปี พ.ศ. 2526 จนถึงปี พ.ศ.2546 เป็นช่วงเวลาที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตนำดอกผลที่ได้จากการสะสมทุนไว้มาพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน ส่งผลให้กลุ่มออมทรัพย์เปลี่ยนสถานะเข้าสู่กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน

ช่วงที่สาม **ชุมชนสวัสดิการ** (พ.ศ.2547-ปัจจุบัน) นับจากการก่อตั้งกลุ่มสัจจะวันละหนึ่งบาท เพื่อสวัสดิการภาคประชาชนตำบลน้ำขาวในปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบัน เป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของชุมชนที่ฝากหรือออมเงินไว้เพื่อสวัสดิการของตน ไม่ใช่กู้ยืมแล้วนำดอกผลมาเป็นสวัสดิการอย่างที่เคยทำมา

จากการแบ่งช่วงพัฒนาการทางนโยบายของจำนงค์ ทำให้เราสามารถวิเคราะห์ถึงคุณลักษณะสำคัญของชุมชนในการเคลื่อนตัวผ่านช่วงเวลาสำคัญของการพัฒนาทางนโยบายนี้ และเพื่อความสะดวกขึ้นกับการสะสมทุนทางสังคมในแต่ละขั้น ตารางที่ 1 ได้แสดงระดับการพัฒนาของทุน

ตารางที่ 1 การสะสมทุนทางสังคมในระดับต่างๆ
สำหรับกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน และเครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม จังหวัดสงขลา

ลำดับขั้นการสะสมทุน	กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน	เครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม
พื้นที่ศึกษา	ตำบลคลองเป๊ะ/ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ (เขตชนบท)	ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่/ ตำบลทุ่งหวัง อำเภอเมือง (เขตกึ่งเมืองกึ่งชนบท)
แกนนำผู้ริเริ่ม	ครูกลุ่มชาวบ้าน	นายกอบต./กลุ่มชาวบ้าน
ทุนสังคมในระดับปัจเจก		
มีความคิดนอกกรอบ	กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหะ ดำเนินการออกจากกรอบที่กรมการพัฒนาชุมชนวางไว้	ริเริ่มโครงการขยะรีไซเคิล โรงสีข้าวชุมชน นำแอลกอฮอล์ในแต่ละวันเข้าสู่โรงผลิตปุ๋ย อินทรีย์แบบอัดเม็ด
	ใช้เงินตราเพื่อต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน กระตุ้นให้เกิดการผลิต แลกเปลี่ยน แบ่งปัน ช่วยเหลือกันในชุมชน ทุนเงินให้เพื่อการสะสมทุน ก่อนเปลี่ยนไปเป็นทุน โภคทรัพย์เพื่อส่วนรวม	
มีবারมีในสังคม	แกนนำผู้ริเริ่มมีบาร์มีทางสังคม	แกนนำผู้ริเริ่มเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับขั้นการสะสมทุน	กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน	เครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม
เป็นนักประสานงาน	สามารถประสานงานกับทางราชการ	สามารถประสานงานกับทางราชการ
มีจิตสำนึกของการต่อสู้	กองทุนการเงินในยุคต้นต้องฝ่าฟันอุปสรรคล้มลุกคลุกคลาน แกนนำรุ่นบุกเบิกต้องต่อสู้ด้วยอุสาหะสูง	โครงการนำร่องพัฒนาเครือข่ายเกษตร วิถีธรรมเพื่อสุขภาวะใน 10 อำเภอของ จังหวัดสงขลาไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็มีบางกลุ่มต่อสู้ต่อไป
ทุนสังคมในระดับชุมชน (เชิงกระบวนการเรียนรู้)		
ริเริ่มดำเนินการโดยชุมชน	กลุ่มออมทรัพย์จำนวนมากบ่งชี้ว่า การเกิดกลุ่มหากเกิดจาก ภาคประชาชนจะมีการดำเนินการที่รวดเร็ว หากเริ่มจาก หน่วยงานอื่น จะต้องใช้เวลาในการประสานงาน ทำให้การดำเนินการใช้เวลามากขึ้น	ทำการผลิต และจัดตลาดทางเลือก
การมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่ที่มีความร่วมมือ	ชมรมการเกษตร สุขภาพ กลุ่มออมทรัพย์ โรงสีชุมชน	เครือข่ายทำการเกษตรปลอดสารพิษ
การเสียสละเพื่อส่วนรวม	พื้นที่นักในการช่วยเหลือ แบ่งปันให้เกิดการเรียนรู้เพื่อพัฒนา ตนเองและชุมชนในเรื่องการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่ม ให้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องความเอื้อเพื่อแผ้วแผ่กันภายใน ชุมชนต่างๆ	สร้างสำนักการเกษตรเพื่อชีวิต และสังคม

ลำดับขั้นการสะสมทุน	กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน	เครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม
การพึ่งตนเอง	จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์	ปลูกทุกอย่างที่กิน กินทุกอย่างที่ปลูก
	สร้างชุมชนสวัสดิการโดยภาคประชาชน	มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดกลุ่มการเรียนรู้ในเรื่องการพึ่งพาตนเองโดยการทำของใช้ในครัวเรือน เช่น น้ำยาล้างจาน น้ำยาสระผม ผักผลไม้ในท้องถิ่น
หลุดพ้นจากการถูกครอบงำ	วิถีชีวิตชาวสวนยางเอื้อต่อการรื้อฟื้นวัฒนธรรมชุมชน เปลี่ยนแนวความคิดการจัดการเศรษฐกิจอย่างรู้ทัน เป็นเกษตรกรที่มีความรู้ความสามารถ ไม่เพียงเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่เกษตรกรด้วยกัน หากยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ นักธุรกิจ นักวิชาการ นักศึกษา ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นผู้ช่วยเหลือและให้ความรู้แก่เกษตรกร มีศักดิ์ศรี มีความภาคภูมิใจในอาชีพของตน	สร้างตลาดทางเลือก เชื่อมโยงเรื่องสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
	ชุมชนชาวสวนยางมีความเป็นอิสระในการสร้างวิถีชีวิตพึ่งตนเอง ขึ้นจากความสัมพันธ์การผลิตที่พึ่งพาอาศัยกันของคนในชุมชน มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรในชุมชน	ในพื้นที่ตำบลท่าข้าม อาชีพในด้านเกษตรจริงๆ ยั่งยืน ประชาชนส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรม แต่ก็มีการทำงานอยู่ภาคอุตสาหกรรม การทำการเกษตรอยู่ทั่วไปในละแวกหมู่บ้าน วิถีชีวิตของประชาชนจึงยากต่อการสร้างโรงเรียนเรียนรู้ในภาคปฏิบัติ
มีอำนาจควบคุมทรัพยากร	ชุมชนชาวสวนยางมีความเป็นอิสระในการสร้างวิถีชีวิตพึ่งตนเอง ขึ้นจากความสัมพันธ์การผลิตที่พึ่งพาอาศัยกันของคนในชุมชน มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรในชุมชน	ยังไม่หลุดพ้นจากการและเสรีนิยมที่รายรอบได้ง่ายนัก

ลำดับขั้นการสะสมทุน	กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน	เครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม
มีความเสมอภาค	ระบบสวัสดิการที่กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนจัดขึ้น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าฌาปนกิจ และอื่นๆ ที่จัดให้แก่สมาชิกนั้นเป็นการให้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ขึ้นกับจำนวนเงินฝากหรือเงินสะสมที่มีกับกองทุน	ผู้นำกลุ่มดำเนินชีวิตเป็นแบบอย่าง มีลักษณะความเป็นชนชั้นเดียวกัน ไม่แตกต่างจากชาวบ้านทั่วไป
หลีกเลี่ยงแนวทางใช้เงินเป็นตัวเอง	เมื่อกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนเข้าสู่ไปหมายเหตุการสะสมของส่วนรวมเพื่อส่วนรวมแล้ว เงินตราที่เป็นเพียงสื่อกลางในการดูดดึงคนเข้าหากัน และมุ่งเพิ่มเติมคุณค่าส่วนที่ขาดหายไป	เกษตรวิถีธรรมชาติ ถ้าเอาความร้ายๆ มาเป็นตัวตั้งมักจะไม่ประสบความสำเร็จ
เรียนรู้แก้ปัญหาร่วมกัน	เชื่อมโยงคน ทรัพยากร และความรู้ด้านการจัดการเงินทุน ก่อให้เกิดกิจกรรมออมทรัพย์ ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง	ทำแปลงสาธิตปลูกผักหลายชนิด พร้อมๆ กับมีนวัตกรรมใหม่ๆ แบบภูมิปัญญาชาวบ้าน แปลงสาธิตปลูกผักปลอดสารเป็น “โรงเรียนเรียนรู้” เรื่องเกษตรอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรที่มีอยู่ทั่วไปในละแวกหมู่บ้าน
ใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง	ส่งเสริมวินัยการใช้เงินให้พอเพียง สมาชิกของกลุ่มจะต้องลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงเพื่อการเก็บออม สมาชิกต้องลดละอามุขให้ได้เพียงพอกับจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในแต่ละเดือน	ปลูกเพื่อกินให้เพียงพอ

ลำดับขั้นการสะสมทุน	กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน (เชิงโครงสร้าง)	กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน	เครือข่ายเกษตรกรรวมวิถีธรรม
ทุนสังคมระดับชุมชน (เชิงโครงสร้าง)			
เศรษฐกิจชุมชน/ อุตสาหกรรมการชุมชน	มี		ไม่มี
การใช้ทรัพยากรสาธารณะ	มี		มี
รูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืน	เกษตรผสมผสาน		เกษตรธรรมชาติ
วิถีทางสิ่งแวดล้อม	มี		มี
สวัสดิการชุมชน	สวัสดิการสำหรับสมาชิก ได้แก่ คลออปุตร ค้ารักษาพยาบาล เงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุ ค่าฌาปนกิจ ทุนส่งเสริมอาชีพ สวัสดิการสำหรับชุมชน ได้แก่ ทุนสงเคราะห์การศึกษาแก่ ผู้ด้อยโอกาส การช่วยเหลือผู้ยากจนและผู้สูงอายุที่ไม่มี ผู้อุปการะ การช่วยเหลือผู้ติดเชื้อมะเร็ง การช่วยเหลือผู้พิการ การช่วยเหลือคำปรึกษาพยาบาล การสนับสนุนการปรับ เปลี่ยนระบบการผลิตสู่เกษตรกรรมยั่งยืนด้วยการสนับสนุน เงินกู้หมุนเวียน		ไม่มี
พัฒนาให้เป็น สถาบันทางสังคม	มี		ไม่มี

ทางสังคม และรูปธรรมของการสะสมทุนทางสังคมจากพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสองกรณีเอาไว้ด้วยกัน

ภักย์ หนูประดิษฐ์ ร่วมกับชาวบ้านก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหะ พ.ศ.2520 เคล้า แก้วเพชร จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต บ้านนาหว้า ในปี พ.ศ.2522 อัมพร ดั่งพาน ริเริ่มกลุ่มออมทรัพย์ตำบลคลองเปี้ยะ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 ชบ ยอดแก้ว จัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ แบบพัฒนาครบวงจรชีวิต ตำบลน้ำขาว ในปี พ.ศ.2526 พระครูพิพัฒน์โชติ แห่งวัดดอน ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่ ก่อตั้งธนาคารชีวิตกลุ่มวัดอุตะมา ในปี พ.ศ.2527

ขอตั้งข้อสังเกตว่า นับตั้งแต่มีการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 2520 แกนนำชาวบ้านมีการใช้ทุนเชิงกระบวนการเรียนรู้มากกว่าทุนในเชิงโครงสร้าง การสะสมทุนที่จำแนก แรกพินิจ กล่าวไว้ในช่วงการสะสมทุน (พ.ศ.2520-2525) เพื่อแก้ปัญหาทางด้านการผลิตนั้น โดยมากเป็นทุนที่มาจากผู้นำมีความคิดนอกกรอบ ต้องมีความกล้าหาญในการต่อสู้กับอุปสรรคต่างๆ มีการพึ่งพาตนเอง ผู้นำกลุ่มเสียสละเพื่อส่วนรวม ซึ่งเป็นคุณสมบัติของทุนสังคมในระดับปัจเจก และใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานกว่าความพยายามที่ทุ่มเทลงไปจะผลิตออกดอกผล สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจนกระทั่งสะสมเงินกองทุน ผันส่วนหนึ่งมาจัดทำสวัสดิการ และสร้างชื่อเสียงออกไปสู่ระดับประเทศ⁵ ส่วนการสร้างเครือข่ายทำการ

⁵ ประสบการณ์การทำกลุ่มออมทรัพย์ที่ตำบลคลองเปี้ยะเป็นที่ยอมรับเป็นที่ศึกษาดูงานของชุมชนและหน่วยงานต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นที่ที่ทำให้พรรคไทยรักไทยคิดนโยบายกองทุนหมู่บ้าน จนกลายเป็นนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ส่วนชบ ยอดแก้ว เผยแพร่แนวคิด อุดมการณ์ สัจจะสะสมทรัพย์และสวัสดิการชุมชน เดินสายไปพูดกระตุ้น สร้างความเข้าใจเรื่อง “ขบวนการออมทรัพย์และสวัสดิการชุมชน” ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ มีความพยายามให้เกิดการเชื่อมโยงของขบวนการนี้ จนกระทั่งได้ก่อตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรการเงินและสวัสดิการ ชุมชนแห่งชาติ (พอสช.) ขึ้น

ต่อ ยอดกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เป็นเรื่องหลังจากนั้น ในทำนองเดียวกัน เครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรมชาติก็สะสมทุนทางสังคมโดยแนวทางการ สร้างสำนึกส่วนรวม ผู้นำกลุ่มดำเนินชีวิตเป็นแบบอย่าง สร้างนวัตกรรม ใหม่ๆ ซึ่งเป็นการใช้ทุนทางสังคมในเชิงกระบวนการเรียนรู้เช่นกัน

2.1. ทุนทางสังคมในระดับปัจเจก

1. คตินอกกรอบ

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหะ ชุมชนคลองหะ ตำบล คอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ ดำเนินงานตามแนวทางตนเอง แหกคอกออกจาก กรอบแนวทางของกรมการพัฒนาชุมชน โดยกลุ่มออมทรัพย์นี้ได้นำเงินที่ได้ จากการสะสมร่วมกันในแต่ละเดือนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นกู้ยืมไปเป็นทุน ในการประกอบอาชีพ หรือแก้ปัญหาเร่งด่วนในชีวิตประจำวัน ขณะที่กรม การพัฒนาชุมชนกำหนดให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตนำเงินที่ได้จากการ สะสมไปฝากธนาคาร และให้สมาชิกกู้ยืมเงินผ่านธนาคาร โดยใช้เงินฝาก ของกลุ่มเป็นหลักประกันเงินกู้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังได้พัฒนาต่อ ไปเป็นระบบการจัดการทุนของชุมชน เป็นกลุ่มออมทรัพย์ระบบสวัสดิการ ชุมชน แม้ว่าในช่วงต้นแนวคิดเหล่านี้ถูกสกัดกั้นและไม่ได้รับการยอมรับจาก หน่วยงานภายนอก เพราะถูกมองว่าอยู่นอกกรอบการทำงานที่วางไว้ (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 2)

ประเดิม อนันต์ ผู้รับผิดชอบโครงการนำร่องการพัฒนาเครือข่าย เกษตรอินทรีย์วิถีธรรมชาติเพื่อสุขภาวะคนสงขลา ให้เหตุผลถึงการหันมาเป็น เกษตรกรว่าเป็นอาชีพอิสระ ได้รู้จักคิดเองทำเอง และสามารถทำอะไรนอก กรอบได้ มีความสุข เรียบง่าย และยั่งยืน (วัฒนชัย มะโนมะยา, 2549 :

169-170) **สินธพ อินทรรัตน์** นายกอบต.ท่าข้าม ริเริ่มโครงการหลายอย่าง ที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในพื้นที่ได้ยืนหยัดในแนวทางพึ่งตนเอง เช่น โครงการขะรีไซเคิล โรงสีข้าวชุมชนนำกลบที่ได้ในแต่ละวันเข้าสู่โรงผลิต ปุ๋ยอินทรีย์แบบอัดเม็ด ทั้งสำหรับใส่ยางพารา และพืชผักผลไม้ต่างๆ ขายให้ แก่ประชาชนทั่วไปในราคาถูก (วัฒนชัย, 2549 : 190-191)

2. มีจิตสำนึกของการต่อสู้

ในระยะเริ่มต้น ความล้มเหลวมีมากกว่าความสำเร็จ กองทุน การเงินในจังหวัดสงขลาในยุคเริ่มต้นต้องล้มลุกคลุกคลาน ต่อเมื่อสามารถ สะสมประสบการณ์ ผ่านกระบวนการเรียนรู้และการสร้างสรรค์วัฒนธรรม ชุมชนได้สำเร็จจนกระทั่งกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนมีความมั่นคง และได้รับการยอมรับ กลุ่มและกองทุนการเงินที่ล้มจึงเป็นเรื่องเล่าในอดีต กรณีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหะ **ลักย์ หนูประดิษฐ์** ใช้เวลา เรียนรู้ถึงสองปี วิเคราะห์ถกเถียงอย่างหนักระหว่างผู้นำชุมชน และ เจ้าหน้าที่ของทางราชการ โดยเฉพาะการนำเงินฝากหรือเงินออมไปฝาก ธนาคาร เสนอให้สมาชิกสามารถกู้ยืมเงินจากกลุ่มได้โดยตรง ข้อเสนอขัดแย้งกับแนวทางที่กรมพัฒนาชุมชนกำหนดขึ้นในขณะนั้น แต่ก็กำเนิดขึ้นได้ ในเวลาต่อมา (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 3-4) ในทำนองเดียวกัน โครงการ นำร่องพัฒนาเครือข่ายเกษตรวิถีธรรมเพื่อสุขภาวะใน 10 อำเภอของจังหวัด สงขลาไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็มีบางกลุ่มยืนหยัดต่อสู้ต่อไป

2.2. ทูทางสังคมในระดับชุมชน (เชิงกระบวนการเรียนรู้)

1. ริเริ่มดำเนินการโดยชุมชน

ประสบการณ์ของกลุ่มออมทรัพย์จำนวนมากบ่งชี้ว่าการเกิดกลุ่มหากเกิดจากภาคประชาชนจะมีการดำเนินการที่รวดเร็ว หากเริ่มจากหน่วยงานอื่น จะต้องใช้เวลาในการประสานงาน ทำให้การดำเนินการใช้เวลามากขึ้น (ครูชบ ยอดแก้ว และคณะฯ, ม.ป.ป. : 18) เครือข่ายเกษตรวิถีธรรมชาติทำการผลิต และจัดตลาดทางเลือก เชื่อมต่อกับกลุ่มผู้บริโภคที่รักสุขภาพในเมือง กิจกรรมที่เกิดขึ้นล้วนเป็นการริเริ่มดำเนินการโดยชุมชน

2. เรียนรู้แก้ปัญหาพร้อมกัน

การก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตตามแนวคิดและความต้องการของชุมชนมีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อเชื่อมโยงคน ทรัพยากร และความรู้ด้านการจัดการเงินทุน ก่อให้เกิดกิจกรรมออมทรัพย์ ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง ค่อยๆ สะสมประสบการณ์ วิเคราะห์สังเคราะห์เป็นความรู้ใหม่ ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชน ผลลัพธ์ที่มีคุณค่าอย่างมากก็คือ ความสัมพันธ์ของชุมชน ระหว่างคนกับคน ระหว่างคนกับธรรมชาติ และสร้างวัฒนธรรมชุมชนที่เข้มแข็งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างกันจากกิจกรรมที่สืบเนื่องจะเกิดระบบกลุ่ม กิจกรรมแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ และเกิดการพึ่งพาอาศัยกัน

กลุ่มเกษตรปลอดสารที่ตำบลท่าข้าม ทำแปลงสาธิตปลูกผักหลายชนิด เช่น ถั่ว แตง ข้าวโพด ผักกินใบชนิดต่างๆ พร้อมๆ กับมีนวัตกรรมใหม่ๆ แบบภูมิปัญญาชาวบ้าน เช่น การทำปุ๋ยด้วยหอยดอง แปลงสาธิต

ปลูกผักปลอดสารเป็น “โรงเรียนเรียนรู้” เรื่องเกษตรอินทรีย์ให้แก่เกษตรกรที่มีอยู่ทั่วไปในละแวกหมู่บ้าน (วัฒนชัย มะโนมะยา, 2549 : 188-189)

3. หลีกเลี่ยงการใช้เงินเป็นตัวตั้ง

ในประเด็นนี้มีแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป กรณีกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนบางกลุ่มในระยะตั้งต้นใช้เงินเป็นตัวตั้ง กล่าวคือ ใช้เงินเป็นเครื่องมือเพื่อการสะสมทุนและเพื่อพัฒนาคน สำหรับกรณีกลุ่มเกษตรวิถีธรรมชาติ จะหลีกเลี่ยงกลไกของตลาดตามระบบทุนนิยม แต่เลือกที่จะพึ่งพาอาศัยกันเองโดยปฏิเสธการใช้เงินเป็นตัวตั้ง

การดำเนินงานของกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในระยะแรกเริ่มนั้น โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมักถูกมองในแง่ลบว่าชุมชนกำลังถลำลึกเข้าสู่ระบบทุนนิยม หรือถือเงินเป็นใหญ่และสร้างหนี้ให้กับประชาชน กระบวนการสะสมทุนของการดำเนินงานของกลุ่มในขั้นแรกเริ่มนี้เป็นความพยายามสะสมทุน เริ่มจากทุนเงินตรา จากนั้นเปลี่ยนทุนเงินตราให้เป็นทุนอย่างอื่น เช่น ทุนโคตรทรัพย์ เมื่อสะสมทุนเงินตราได้ระยะหนึ่งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้กำหนดเงื่อนไขหรือสร้างแรงจูงใจให้สมาชิก เช่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับซื้อวัว ทรัพย์สิน และที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจำนวนหนึ่งในจังหวัดสงขลาได้นำเงินทุนไปซื้อที่ดิน เรือกสวน ไร่นา วัวควาย และทรัพย์สินต่างๆ เป็นของกลุ่ม (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 16) กระบวนการนี้นับเป็นพัฒนาการหนึ่งของการสะสมทุนทางสังคม โดยแปรเปลี่ยนการสะสมทุนโดยปัจเจกไปเป็นการสะสมทุนของส่วนรวม หรือในอีกแง่หนึ่ง เปลี่ยนจากการสะสมทุนทางสังคมระดับปัจเจกไปเป็นทุนทางสังคมระดับชุมชน ซึ่งเป็นทุนที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เมื่อกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนเข้าสู่เป้าหมายการสะสมทุนของส่วนรวมเพื่อส่วนรวมแล้ว เงินตราก็เป็นเพียงสื่อกลางในการจัดตั้งคนเข้าหากัน และมุ่งเพิ่มเติมคุณค่าส่วนที่ขาดหายไปในชุมชน

สำหรับการรวมกลุ่มทางด้านการเกษตรวิถีธรรมชาติ แนวทางที่สำคัญคือ “กินทุกอย่างที่ปลูก ปลูกทุกอย่างที่กิน” เพื่อเป็นวิถีเกษตรกรรมที่ยั่งยืนและนำไปสู่สุขภาวะที่ดี แนวทางนี้อาจสร้างความร่ำรวยขึ้นในภายหลัง แต่ถ้าเอาความร่ำรวยมาเป็นตัวตั้งมักจะไม่ประสบความสำเร็จ (วัฒนชัย มะโนเมษา, 2549 : 168-169)

4. รื้อฟื้นทุนความร่วมมือ

ในขั้นเริ่มต้นของการพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้แก่ ครอบครัวและชุมชนอ่อนแอ ขาดพลังในการพึ่งพาอาศัยกัน ทุนความร่วมมือซึ่งเป็นพลังสำคัญยึดเหนี่ยวคนในชุมชนขาดหายไป จึงต้องรื้อฟื้นทุนเหล่านี้ขึ้นมาก่อน ในกรณีกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา ทางกลุ่มเชื่อว่ากองทุนหรือองค์กรการเงินเป็นเครื่องมือที่ชุมชนสร้างขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ การสร้างวัฒนธรรมชุมชนใหม่จึงเริ่มต้นจากรูปธรรม คือการสร้างองค์กรการเงินหรือระบบความสัมพันธ์ที่ใช้เงินเป็นสื่อที่เข้มแข็ง และพัฒนาขึ้นให้เป็นตัวอย่าง

เนื่องจากรากฐานของการพัฒนาเริ่มจากความอ่อนแอ และเป็นโครงสร้างจากล่างขึ้นบน การสร้างแบบแผนให้คนศรัทธาและปฏิบัติตามจึงต้องอาศัยตัวบุคคลแกนนำผู้ริเริ่มที่มีบารมีในสังคม ผู้นำชุมชนในจังหวัดสงขลาที่วางรากฐานการพัฒนาจากล่างสู่บน ในขั้นนี้ที่พึ่งเอ่ยถึงมี **อัมพร ดั่งปาน** ประธานบริหารกลุ่มออมทรัพย์ตำบลคลองเป๊ะ **ชบ ยอดแก้ว** ผู้ผลักดันชุมชนต่างๆ ในตำบลน้ำขาวตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรชีวิต ตลอดจน **พระครูพิพัฒน์โชติ ลัภย์ หนูประดิษฐ์** และ **เคล้า**

แก้วเพชร เป็นต้น ชุมชนจำนวนมากในจังหวัดสงขลาเริ่มจากกลุ่มออมทรัพย์ขนาดเล็ก สมาชิกไม่กี่คน ค่อยๆ พัฒนาโดยการสร้างระบบความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิก และขยายไปสู่คนในชุมชน พร้อมกับการสร้างระบบคุณค่าที่คนในชุมชนพึ่งพาอาศัยกันและกัน เมื่อกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนมีความมั่นคงขึ้น ความเชื่อมั่นในการพึ่งตนเอง ความภาคภูมิใจและศักดิ์ศรีของความเป็นคนก็กลับคืนมา กรณียุบายด้านสุขภาพที่พัฒนาต่อมาสามารถเปลี่ยนผ่านจากรุ่นพ่อสู่รุ่นลูก และกิจกรรมของกองทุนยังดำเนินต่อไปได้ (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 8-9)

5. พึ่งตนเอง

กลุ่มเกษตรกรรมวิถีธรรมชาติมีการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ เช่น แนวคิดกินทุกอย่างที่ปลูก ปลูกทุกอย่างที่กิน ในช่วงเริ่มต้นของโครงการนำร่องพัฒนาเครือข่ายเกษตรวิถีธรรมชาติเพื่อสุขภาวะคนสงขลา ในพื้นที่ 10 อำเภอของจังหวัดสงขลา เครือข่ายทำเกษตรกรรมปลอดภัยเน้นการใช้วัสดุในท้องถิ่นและแนวทางพึ่งตนเอง เช่น การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ สมุนไพรป้องกันแมลง ฮอรัโมนธรรมชาติ น้ำส้มควันไม้ ทำสบู่สมุนไพร น้ำยาอเนกประสงค์ แชมพู ตลอดจนธนาคารเมล็ดพันธุ์ พลังงานทางเลือก (สบู่ดำ แก๊สจากมูลสัตว์) สร้างตลาดทางเลือก เชื่อมโยงเรื่องสุขภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยกำหนดฐานคิดคือทำอะไรให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้ เหลือแล้วขาย แม้ว่าการขายเครือข่ายจะเป็นไปด้วยความยากลำบาก แต่โครงการก็สามารถดำเนินต่อไปได้ในบางพื้นที่ เช่น บ้านยางงาม ตำบลทุ่งหวัง อำเภอเมือง ที่ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมือง และที่ตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ (วัฒนชัย มะโนเมษา, 2549 : 170-171 และ 196)

ในการสะสมทุนช่วงเริ่มต้นนี้ ประสบการณ์จากโครงการเกษตรอินทรีย์วิถีธรรมชี้ว่า อย่าคาดหวังให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโดยเร็วเกินไป

การขับเคลื่อนของชุมชนไม่จำเป็นต้องทำภาพกว้าง พื้นที่ของชุมชนอาจเป็นพื้นที่เล็กๆ สร้างจุดเรียนรู้ แล้วหาเครือข่ายหนุนเสริมความเข้มแข็งของเกษตรกร รอดจนกว่าผลที่ชัดเจนคือ การได้รับการยอมรับจากผู้บริโภค จากนั้นจึงสามารถขยายผลไปสู่พื้นที่อื่นๆ ได้ (วัฒนชัย, 2549 : 195)

6. เสียสละเพื่อส่วนรวม

พระอธิการทอง เตชปญฺโญ (ปัจจุบันคือพระครูพิพัฒนโชติ เจ้าอาวาสวัดดอน ตำบลคูเต่า อำเภอหาดใหญ่) แห่งวัดอู่ตะเภา ตำบลคูเต่า ก่อตั้งธนาคารชีวิตกลุ่มวัดอู่ตะเภา ในปี พ.ศ.2527 มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้สมาชิกนำชีวิตมาฝากไว้ร่วมกัน คิดที่จะให้มากกว่าที่จะรับจากกลุ่ม สมาชิกต้องละผลตอบแทนคิดเป็นเงินให้ได้วันละ 1 บาท ครบ 1 เดือนนำเงินที่ได้คนละ 30 บาทมาฝากไว้ร่วมกัน ให้สมาชิกที่มีความเดือดร้อนจำเป็นกู้ยืมไปแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน ลักษณะเด่นของธนาคารแห่งนี้ คือ ไม่มีดอกเบี้ยเงินฝากหรือเงินปันผลใดๆ ให้สมาชิก ดอกเบี้ยทั้งหมดที่ธนาคารได้รับจากการกู้เงินของสมาชิกจะถูกนำมาจัดสวัสดิการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษาเรียนรู้ และการส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น (จ่านงค์ แรกพินิจ, 2549 : 3) ในแง่นี้ กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนเป็นสำนักในการช่วยเหลือแบ่งปัน โดยแสวงหาวิธีที่จะให้ เกิดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองและชุมชนในเรื่องการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่ม ให้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันภายในชุมชนต่างๆ

7. หลุดพ้นจากการถูกครอบงำ

ในแง่มุมมองทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของจังหวัดสงขลา ชุมชนในจังหวัดสงขลา มีพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจแตกต่างกัน เมื่อชาวเป็นพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกสมัยหลัง 25 พุทธศตวรรษ (หลังพ.ศ.2500)

ชุมชนชาวนาจึงเข้าสู่กระบวนการผลิตเพื่อขาย พึ่งพาเครื่องจักรกลทางการเกษตร มีรถไถนาและระบบชลประทาน ชุมชนชาวนาในทุกะโนดและคาบสมุทรสทิงพระเข้าสู่การพัฒนาตามแนวคิดทุนนิยมก่อนชุมชนอื่น และสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจขึ้นก่อน เมื่อความเสื่อมโทรมเข้ามา ชุมชนชาวนาก็ได้รับผลกระทบก่อนพื้นที่อื่นเช่นกัน ชาวสวนยางพาราก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่เปลี่ยนระบบการผลิตจากป่ายางเป็นสวนยางตามระบบเกษตรกรรมแผนใหม่ โดยเฉพาะภายหลังการออกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2503 การหันมาปลูกพืชเชิงเดี่ยวทำให้สวนยางมีวิถีชีวิตไม่ต่างไปจากชาวนา

อย่างไรก็ตาม วิถีชีวิตชาวสวนยางเอื้อต่อการรื้อฟื้นวัฒนธรรมชุมชน และหลุดพ้นจากการครอบงำโดยระบบการขูดรีดส่วนเกินการผลิตไปหล่อเลี้ยงภายนอกได้ง่ายกว่าชุมชนชาวนา ฤดูกาลผลิตของชาวนามีช่องว่างระหว่างการไถหว่าน ปักดำ และเก็บเกี่ยว นานเพียงพอที่จะเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานในเขตเมือง ส่วนชาวสวนยางมีฤดูกาลผลิตที่ต้องทำงานในพื้นที่ค่อนข้างต่อเนื่องยาวนาน ชาวสวนยางจึงเคลื่อนย้ายแรงงานนอกฤดูกาลน้อยกว่า ทำให้มีโอกาสเรียนรู้และสร้างสรรค์วัฒนธรรมใหม่มากกว่าชาวนา ด้วยเหตุนี้ กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชน (รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ในระบบนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ) ที่เข้มแข็งขึ้นได้ จึงเกิดขึ้นในชุมชนชาวสวนยางได้มากกว่าชาวนา ความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายกองทุนการเงินเพื่อสวัสดิการชุมชนจนกลายเป็นต้นแบบให้แก่คนภายนอกจึงช่วยเปลี่ยนแนวคิดที่ว่าชาวบ้านสามารถจัดการเศรษฐกิจได้อย่างรู้ทัน เป็นเกษตรกรผู้มีความรู้ความสามารถ พวกเขาไม่เพียงเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่เกษตรกรด้วยกัน หากยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ นักธุรกิจ นักวิชาการ นักศึกษา ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นผู้ช่วยเหลือและให้ความรู้แก่เกษตรกร มีศักดิ์ศรี มีความภาคภูมิใจในอาชีพของตน (จ่านงค์ แรกพินิจ, 2549 : 7)

8. มีอำนาจควบคุมทรัพยากร

กลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มเกษตรกรรมมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชาวสวนยาง ชุมชนชาวสวนยางได้เปรียบชุมชนอาชีพอื่นในการรวมตัวและสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีความเป็นอิสระในการสร้างวิถีชีวิตพึ่งตนเอง พื้นฟูระบบความสัมพันธ์การผลิตที่พึ่งพาอาศัยกันของคนในชุมชน มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรในชุมชนได้มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนชาวประมง ชาวประมงพื้นบ้านถูกแย่งชิงทรัพยากรจากประมงพาณิชย์ มีการช่วงชิงทรัพยากรน้ำกับชุมชนเกษตรกรรม นอกจากนั้น อำนาจการควบคุมทรัพยากรยังหลุดมือไปสู่ภาครัฐและกลไกพัฒนาที่เหนือกว่า ขณะที่เครือข่ายเกษตรวิถีธรรมชาติยังมีสมาชิกเข้าร่วมไม่มาก เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่สามารถหลุดพ้นจากกระแสบริโภคนิยมที่รายรอบได้ง่ายนัก

9. มีความเสมอภาค

จุดร่วมของความสำเร็จในการจัดตั้งกลุ่มและกองทุนสวัสดิการชุมชนต่างๆ ในจังหวัดสงขลาประการหนึ่งคือ มีความเสมอภาค ในส่วนของกองทุนสวัสดิการชุมชน ระบบสวัสดิการที่กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนจัดขึ้น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าฌาปนกิจ และอื่นๆ ที่จัดให้แก่สมาชิกนั้นเป็นการให้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ขึ้นกับจำนวนเงินฝากหรือเงินสะสมที่มีกับกองทุน

ทางด้านเครือข่ายเกษตรวิถีธรรมชาติ ผู้นำกลุ่มดำเนินชีวิตเป็นแบบอย่าง มีลักษณะความเป็นชนชั้นเดียวกัน ไม่แตกต่างจากชาวบ้านทั่วไป ซึ่งเป็นลักษณะการสร้างบารมีของผู้นำชุมชนในแบบของพุทธธรรมประการหนึ่งด้วย

10. ใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

ธนาคารชีวิตกลุ่มวัดอยู่ตะเภา กองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละหนึ่งบาท รวมถึงกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนอีกหลายแห่งมีวัตถุประสงค์ด้านหนึ่งที่เหมือนกันคือ ส่งเสริมวินัยการใช้จ่ายเงินให้พอเพียง สมาชิกของกลุ่มจะต้องลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงเพื่อการเก็บออม สมาชิกต้องลดละอบายมุขให้ได้เพียงพอกับจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในแต่ละเดือน ค่อยๆ ฝึกฝนจนกลายเป็นความเคยชิน สร้างคุณค่าให้เกิดขึ้นจากพฤติกรรม การดำรงชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อกลุ่มออมทรัพย์จัดตั้งมาได้ระยะหนึ่ง ปัญหาที่พบสิ่งหนึ่งคือกองทุนสะสมทุนได้มาก เงินทุนมีมากกว่าความต้องการของสมาชิก การนำเงินส่วนเกินไปฝากสถาบันการเงินซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำส่งผลกระทบต่ออัตราการปันผลให้แก่สมาชิก *กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหะ* ได้นำการคุมกำเนิดกลุ่มออมทรัพย์ เข้ามาจำกัดขนาดของกลุ่มไม่ให้ใหญ่เกินไป โดยการอนุญาตให้สมาชิกถอนเงินฝากได้ครั้งหนึ่งเมื่อฝากเงินครบ 20,000 บาท หรือสมาชิกที่ประสงค์จะกู้เงินในวงเงินไม่เกินเงินฝากที่มีอยู่ก็จะอนุญาตให้ถอนเงินฝากแทนการกู้ ด้วยวิธีการนี้ทำให้กลุ่มออมทรัพย์นี้สามารถควบคุมขนาดของตนไว้ได้ ไม่ให้เงินกองทุนมีมากหรือน้อยเกินไป อีกวิธีที่กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนส่วนใหญ่นิยมใช้ คือ การเปลี่ยนทุนเงินตราที่ล้นเกินไปเป็นทุนโภคทรัพย์ ซึ่งหมายถึงทรัพย์ที่มีไว้เพื่อกินเพื่อใช้ เช่น ที่ดิน เรือกสวน ไร่นา วัวควาย และอื่นๆ โดยการส่งเสริมสมาชิกกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อซื้อทรัพย์สินเหล่านี้ หรือกองทุนอาจซื้อทรัพย์สินเหล่านี้ไว้เอง ในกรณีหลังผลประโยชน์หรือรายได้จากทรัพย์สินต่างๆ จะนำมาปันผลให้แก่สมาชิกหรือสมทบเข้ากองทุนสวัสดิการขึ้นอยู่กับข้อตกลงภายในแต่ละกองทุน นอกจากผลที่ได้จากการสะสมทุนจะสร้างความมั่นคงให้แก่กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนแล้วยังเป็นการส่งเสริมวิถีชีวิตที่พอเพียงให้เกิดขึ้นทั้งในระดับครัวเรือน และระดับชุมชนอีกด้วย (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 16)

2.3. ทูทางสังคมในระดับชุมชน (เชิงโครงสร้าง)

1. มีมิติทางสิ่งแวดล้อม

กลุ่มออมทรัพย์ตำบลคลองเปี้ยะ ใช้เงินกองทุนสวัสดิการชุมชน ส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้นเพื่อสร้างพื้นที่สีเขียวในชุมชน กองทุนจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน มีเงื่อนไขว่า เงินออมน้อยละ 30 ตั้งเป็นกองทุนกู้ยืม ทำวิสาหกิจที่ไม่เอาเปรียบสังคม หรือ ทำอาชีพที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่ทำลายคุณภาพชีวิต

เครือข่ายเกษตรอินทรีย์วิถีไทภาคใต้ เลือกใช้แนวทางเกษตรอินทรีย์ เลิกใช้สารเคมี ทำการเกษตรแบบผสมผสาน ซึ่งทางใต้เรียกว่า “สวนสมรม” หรือ “สวนดูซง” เป็นมิติของการรักษาสีเขียวเพื่อสุขภาพของคน กลุ่มเกษตรทฤษฎีใหม่ปรับสู่เกษตรธรรมชาติผลิตอาหารสุขภาพหลังจากร่วมทำแผนชีวิตของชุมชน และค้นพบว่าชุมชนต้องเผชิญปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ ทะเลาะวิวาท และความยากจน เพราะแหล่งน้ำธรรมชาติหายไป สาเหตุจากสารพิษลงสู่แหล่งน้ำ มิติทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นประเด็นสาธารณะที่ดีในการขยายเครือข่ายสู่มวลชนได้เป็นจำนวนมาก

2. สร้างเศรษฐกิจชุมชน/วิสาหกิจชุมชน

กลุ่มออมทรัพย์บ้านนาหว้า จัดสวัสดิการเพื่อส่งเสริมการผลิตระดับครัวเรือน โดยเฉพาะพืชและสัตว์ที่เป็นอาหารในชุมชน การจ่ายเงินสวัสดิการให้แก่สมาชิกปลูกอ้อย สับปะรด กล้วย พริก ขมิ้น และตะไคร้ รวมทั้งการเลี้ยงวัวและไก่ เป็นกิจกรรมที่ได้รับเป็นสวัสดิการในชุมชนแห่งนี้

กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลาหลายแห่งริเริ่มวิสาหกิจชุมชนมาตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจได้ไม่นานนัก โรงน้ำปลา โรงสีข้าว และโรงงานน้ำดื่มที่มีขนาดการผลิตเพียงพอสำหรับการบริโภคในชุมชนเป็นตัวอย่งวิสาหกิจชุมชนที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตปี 2540

3. จัดสวัสดิการชุมชน

กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนจังหวัดสงขลามีระบบการจัดสรรสวัสดิการให้แก่สมาชิกของกองทุน และการจัดสรรให้แก่ชุมชน ซึ่งหมายความว่าถึงสวัสดิการที่ให้แก่ทุกคนในชุมชนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่

สวัสดิการสำหรับสมาชิก ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าฌาปนกิจ ค่าประสมภัยพิบัติ ทุนส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น

สวัสดิการสำหรับชุมชน ได้แก่ สงเคราะห์ผู้สูงอายุ ทุนอาหารกลางวัน ทุนสาธารณประโยชน์ ทุนศาสนา ประเพณี เป็นต้น

4. พัฒนาให้เป็นสถาบันทางสังคม

กองทุนจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน มีจุดเริ่มต้นที่ตัวบุคคล คือ ครูชบ ยอดแก้ว เป็นผู้นำในการพัฒนาสร้างเครือข่ายจนสามารถขยายเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด และพัฒนาต่อเนื่องเป็นสมาคมสวัสดิการภาคประชาชนสงขลา เมื่อเกิดความเข้มแข็งขึ้นแล้ว จำต้องเปลี่ยนมือจากตัวบุคคล คือ ครูชบ ยอดแก้ว ไปอยู่ในรูปสถาบันทางสังคม ที่มีการดำเนินการอยู่ในรูปของคณะกรรมการสมาคมสวัสดิการภาคประชาชนสงขลา (ครูชบ ยอดแก้ว และคณะฯ, ม.ป.ป. : 41-42) เพื่อเป็นการพัฒนาทรัพยากรคน และเป็นวัฒนธรรมของชุมชนต่อไป

กล่าวโดยย่อ ก่อนที่กองทุนการเงินและสวัสดิการสังคมในจังหวัดสงขลาจะเกิดเป็นนโยบายสาธารณะในยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดได้สำเร็จ กระบวนการสะสมทุนทางสังคมได้ทำงานอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานมากกว่าสองทศวรรษ ในระยะเริ่มต้นของการสะสมทุน แกนนำชุมชนใช้ทุนทางสังคมในเชิงกระบวนการเรียนรู้ เช่น การคิดนอกกรอบที่ราชการกำหนดให้ มีจิตสำนึกต่อสู้ ฝ่าฟันปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อการรื้อฟื้นค่านิยมการมีส่วนร่วม สร้างวินัยในการใช้จ่าย การเสียสละเพื่อส่วนรวม

สร้างทุนความร่วมมือ และเรียนรู้แก้ปัญหาาร่วมกัน ทุนทางสังคมที่สะสมขึ้นค่อยๆขยายจากทุนในระดับปัจเจกเข้าสู่ทุนในระดับชุมชน ในเวลาต่อมาทุนในระดับชุมชนที่สร้างขึ้นยังมีเรื่องของการสร้างเศรษฐกิจชุมชน การจัดการทรัพยากรสาธารณะ รวมถึงการจัดระบบสวัสดิการชุมชนอีกด้วย

มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การสะสมทุนทางสังคมในเชิงโครงสร้างมีความคู่ไปกับทุนในเชิงกระบวนการเรียนรู้ ตัวอย่างที่พบคือ กฎ ระเบียบของกองทุนการเงินในการบังคับให้สมาชิกกองทุนต้องปฏิบัติตามกฎ กติกาของสังคม หรือต้องรักษาลู่ทางตลอด แต่ทุนสังคมในเชิงโครงสร้างดูเหมือนจะเป็นส่วนเสริมมากกว่าแกนหลักในกระบวนการสะสมทุนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่น⁶

สำหรับเครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรมที่ยกขึ้นมาเปรียบเทียบกับนั้น เป็นกระบวนการสะสมทุนในขั้นต้น ยังมีความสำเร็จในวงแคบ และยังไม่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นนโยบายสาธารณะท้องถิ่นที่ยอมรับในสังคมที่กว้างขึ้นได้มากนัก อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ก็พอจะมีข้อพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า กระบวนการสะสมทุนทางสังคมเป็นไปในรูปแบบที่คล้ายกันกับกรณีกองทุนการเงินและสวัสดิการสังคม กล่าวคือ เริ่มต้นโดยการสะสมทุนเชิงกระบวนการเรียนรู้ในระดับปัจเจก และพยายามขยายสู่ทุนในระดับชุมชน ซึ่งปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของการสะสมทุนมักเป็นคุณค่าของการรวมกลุ่มในรูปแบบนามธรรมมากกว่ามุ่งวัดผลในแบบรูปธรรมหรือต้องการความสำเร็จในระยะเวลานาน

⁶ สำหรับการเข้ามาขององค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานราชการ เป็นเรื่องหลังจากที่การสะสมทุนทางสังคมของชุมชนไปได้ไกลและค่อนข้างเข้มแข็งแล้ว และการเข้ามาช่วยเหลือมักเน้นไปในแนวทางเรื่องของเชิงปริมาณ เช่น เงินอุดหนุนการสร้างเครือข่าย เน้นการเพิ่มจำนวนสมาชิก การสร้างระบบบัญชีการเงิน การถอดบทเรียน ค่อยไปทางเพิ่มกฎระเบียบให้แก่ปฏิบัติการชุมชน ซึ่งเป็นการสะสมทุนทางสังคมในเชิงโครงสร้างมากกว่าเชิงกระบวนการเรียนรู้ ผิดแผกจากที่ผ่านมา

3.

ทุนทางสังคมกับการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะ

แนวคิดเรื่องทุนทางสังคมมักอ้างถึงงานของ Putnam (1993) ซึ่งให้มุมมองทุนทางสังคมในด้านการสร้างเครือข่ายในระดับรากหญ้า ในด้านค่านิยมของสังคม หรือที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชน และงานของ Coleman (1990) ซึ่งให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในโครงสร้างของสังคม⁷ Grootaert และ Bastelaer ชี้ว่า ยังมีทุนทางสังคมในระดับมหภาค อาจจะเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันของประเทศ เช่น ระบบการเมือง ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม รวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ดี ทุนทางสังคมในมิติต่างๆ ทั้งระดับปัจเจก

⁷ หากศึกษาคำอธิบายเรื่องทุนทางสังคมของ Grootaert and Bastelaer โดยถ้อยคำ จะเข้าใจได้ว่าพวกเขาศึกษางานของ Coleman (1990) ในมิติที่กว้างกว่าในระดับบุคคล ได้ตีความทุนทางสังคมที่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม การสร้างทุนทางสังคมในแง่ที่กว้างขึ้นนี้จึงสอดคล้องได้กับการพิจารณาโครงสร้างของสังคมในมิติของกลุ่มที่อยู่ต่างภูมิภาค กลุ่มที่อยู่ต่างสถานะ ต่างชนชั้น หรือต่างบทบาทในสังคม เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น, ดู Grootaert and Bastelaer, 2002 : 2

ระดับชุมชน และระดับมหภาค มีความสัมพันธ์กัน จะมองแยกส่วนไม่ได้⁸ เป็นต้นว่า ระบบกฎหมายที่เข้มงวดอาจเข้าทดแทนกระบวนการยุติข้อพิพาทที่สามารถระงับได้เองภายในชุมชน ซึ่งเคยจัดการได้โดยบริวารมีของผู้นำอย่างไม่เป็นทางการในหมู่บ้าน

นอกจากนี้ ทูทางสังคมอาจเกิดผลลัพธ์ได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ ความผูกพันแบบเครือญาติในท้องถิ่นสร้างเสริมวิถีการผลิตแบบชุมชน ในขณะที่ความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลระหว่างบุคคลในชุมชนเป็นที่มาของเครือข่ายอุปถัมภ์ภายใต้อำนาจเจ้าพ่อท้องถิ่น (ดู Grootaert and Bastelaer, 2002 : 2) Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์ ปี ค.ศ.1998 ให้มุมมองเรื่องที่คล้ายกันนี้ว่า ในโลกของทุนนิยม ทุนสังคมบางประการเช่น “บารมีทางสังคม” อาจแปรเปลี่ยนไปเป็นกลไกที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรอาชญากรรม แต่คุณค่าของสังคมบางอย่าง เช่น “ความไวเนื้อเชื่อใจ” “จริยธรรม” และ “คุณธรรม” ซึ่งจัดเป็นทุนทางสังคมในระดับมหภาค ก็มีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่มีความอ่อนแอทางการบังคับใช้กฎหมาย (Sen, 1999 : 266-268)

สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงทุนทางสังคมที่อาจเป็นปัจจัยด้านบวกต่อการผลักดันประเด็นสาธารณะด้านสุขภาพในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่สำคัญคือ วัฒนธรรมชุมชน นโยบายภาครัฐ และผลประโยชน์ที่สอดคล้องในภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชน

⁸ เนื่องจากทุนทางสังคมมีองค์ประกอบที่หลากหลาย และมีความสัมพันธ์กัน การสะสมทุนทางสังคมของชุมชนหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลด้านลบต่อชุมชนอื่นก็ได้ นอกจากนี้ ยังอาจเกิดการสะสมทุนทางสังคมในแง่ลบต่อสังคมส่วนใหญ่ได้เช่นกัน, ดูรายละเอียดใน Uphoff (2000) หน้า 215-249

3.1. ปัจจัยด้านบวกของการผลักดันนโยบายสาธารณะ จ.สงขลา

1. วัฒนธรรมชุมชน

จังหวัดสงขลาเมืองคึกกร กลุ่ม ชุมมสร้างเสริมสุขภาพในพื้นที่จำนวนมาก กระบวนการภาคประชาชนก่อตัวมานานกว่าทศวรรษ (ชาคริต โภชะเรือง ผู้ประสานงานเครือข่ายสร้างสุข และนพ.สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ ผอ.รพ.จะนะ จ.สงขลา, จากเอกสารเรื่อง “กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม กรณีเรียนรู้แผนสุขภาพสงขลา”) นอกจากนี้ยังเป็นจังหวัดที่มีองค์การการเงินชุมชน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่เป็นต้นแบบให้กับจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับ นอกจากนั้น ยังเป็นจังหวัดแรกของประเทศที่มีเครือข่ายองค์กรชุมชน ทุนทางสังคมที่เป็นวัฒนธรรมชุมชน เช่น การรวมกลุ่มในรูปองค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง ทุนทางปัญญาที่อาศัยการเรียนรู้การบริหารกลุ่มมาต่อเนื่องยาวนาน เป็นต้น ส่งผลให้การพัฒนากลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน กลุ่มออมทรัพย์ และอื่นๆ กระทำได้ง่าย การจุดประกายและให้ความรู้เพียงเล็กน้อยก็สามารถก่อตั้งกลุ่มให้ดำเนินการต่อไปเองได้

อย่างไรก็ดี พื้นที่ในภูมิภาคอื่นหาได้เป็นเช่นเดียวกับสงขลาไม่ ในบางพื้นที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมสูง ชาวบ้านไม่สามารถกลมกลืนเป็นวัฒนธรรมเดียวกันได้ บ้างมีความขัดแย้งในวิถีการดำรงชีวิต บ้างก็ถูกนายทุนธุรกิจผูกขาดครอบงำ บางพื้นที่อาจขาดความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากร บางแห่งทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนถูกทุนและรัฐยึดหรือทำลายลงแทบสิ้นเชิง ชุมชนบางแห่งต้องประสบกับการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมโดยผู้ปกครองอย่างต่อเนื่องยาวนาน และปัจจัย

ที่พบโดยทั่วไปคือ ทุนนิยมโลกาภิวัตน์ได้ทำลายแรงยึดเหนี่ยวทางวัฒนธรรมของชุมชนชนบทลงไปตามลำดับ แม้ที่สงขลาเอง หากไม่สามารถปรับตัวเข้ากับโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสม วัฒนธรรมชุมชนที่เหนียวแน่นข้างต้นนี้อาจพลัดพลาดต่อกระแสโลกาภิวัตน์ที่รายรอบเข้ามาตลอดเวลาได้ในวันใดวันหนึ่ง ดังจะเห็นว่า กลุ่มเกษตรกรรวมวิถีธรรมชาติเผชิญกับอุปสรรคข้อนี้ ในพื้นที่ตำบลท่าข้าม อาชีพประชาชนในด้านการเกษตรจริงๆยังมีน้อย แม้จะมีการทำการเกษตรอยู่ทั่วไปในละแวกหมู่บ้าน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรม (วัฒนชัย, 2549 : 188) วิถีชีวิตของประชาชนจึงยากต่อการสร้างโรงเรียนเรียนรู้ในภาคปฏิบัติ

2. นโยบายภาครัฐ

นโยบายสาธารณะด้านสุขภาพอยู่ในกระแสที่ทุกภาคส่วนในสังคมให้ความสนใจมานาน นับตั้งแต่ช่วงผลักดันประเด็นหลักประกันสุขภาพให้อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รูปธรรมของนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพที่เป็นนโยบายระดับชาติ เช่น พ.ร.บ.การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจด้านสุขภาพได้มีการผลักดันให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกำกับดูแลระบบบริการสาธารณสุขที่เรียกว่าคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.) ขึ้นในปี 2543 ประกอบกับการดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นวาระแห่งชาติมาตั้งแต่ปี 2544 จุดเริ่มต้นของนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพเกิดจากการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ที่มีมุมมองแบบแยกส่วนมาเป็นการมองแบบองค์รวม กล่าวคือ มีการมองคุณภาพชีวิตที่ดีหรือสุขภาพที่เป็นเป้าหมายของนโยบายสาธารณะนั้นเป็นเรื่องของชีวิต ไม่ใช่เฉพาะเรื่องการเจ็บป่วย หรือการมีรายได้ แต่มีมุมมองว่ามนุษย์เป็นองค์รวมของกายและจิต ที่มีมิติสัมพันธ์กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมในระบบสังคมและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

อย่างไรก็ดี นโยบายภาครัฐมีผลกระทบด้านลบต่อการรวมกลุ่มกันของประชาชนในระดับพื้นที่ด้วยเช่นกัน กลุ่มพัฒนายางแผ่นและขายยางบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เคยมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างตลาดประมูลยางแผ่นดิบ **ลุงพริ้ม นันทรัตน์** สร้างระบบองค์กรเครือข่ายการประมูล และบริหารจัดการของตนเองจนเป็นที่ยอมรับของพ่อค้ายางในอำเภอหาดใหญ่และใกล้เคียงมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2512 ตลาดยางแห่งนี้ยืนหยัดมาได้ราว 20 ปีเศษก็ต้องล่มสลายลงเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้ง “ตลาดกลางยางพารา” ขึ้นที่ศูนย์วิจัยยาง ตำบลคอหงส์ ทำหน้าที่แทนตลาดประมูลยางแผ่นดิบตำบลบ้านพรุจนหมดสิ้นบทบาทลง ทุกวันนี้ชาวสวนยางบ้านพรุได้เปลี่ยนบทบาทจากเจ้าของตลาดประมูลยางแผ่นดิบ มาเป็นคนกรีดยางธรรมดา และขายยางในตลาดกลางยางพาราที่ตัวเองไม่มีสิทธิ์ที่จะออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ได้อีก ชาวสวนยางบ้านพรุจึงตกอยู่ในสภาพที่พวกเขาไม่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรของตนเองได้อย่างเคย

หลังการเลือกตั้งปี 2544 นโยบายรัฐบาลต่อการกระจายอำนาจพลิกบทบาทจากผู้ส่งเสริมและสนับสนุนมาเป็นผู้กระทำ นโยบายรัฐบาลหลายประการส่งผลด้านลบต่อการพึ่งตนเองของท้องถิ่น

การก่อตั้ง *กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง* หรือ *กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้าน* อย่างพร้อมเพรียงกันทั่วประเทศ มีผลทำลายกองทุนที่มีขนาดเล็กและก่อตั้งได้ไม่นานนัก เพราะการทุ่มเงินก้อนใหญ่ของรัฐบาลลงสู่หมู่บ้านส่งผลกระทบต่อระบบคุณค่าที่ชุมชนและกองทุนทั้งหลายสร้างขึ้น การพึ่งพาอาศัยกันและการพึ่งตนเองถูกทำลาย และหันไปพึ่งพาเงินทุนจากรัฐภายใต้วิธีการที่รัฐบาลกำหนด สำหรับคนจำนวนหนึ่งในชุมชนหมู่บ้านวิธีนี้ดูเหมือนง่ายและได้เงินเร็วกว่า จึงมีสมาชิกบางส่วนของกองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนลาออกจากกลุ่มหรือองค์กรของตน (จำนงค์ แรกพินิจ, 2549 : 23)

โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ก็เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกองทุนและสวัสดิการชุมชน โดยเฉพาะกองทุนสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการที่ริเริ่มขึ้นเองโดยชุมชน กองทุนมีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่เน้นหลักประกันด้านสุขภาพของคนยากจนในชนบทเป็นมาตรการจูงใจให้สมาชิกกองทุนเปลี่ยนพฤติกรรมในการดำรงชีวิตอย่างมีเหตุผล นอกจากนั้น กองทุนสวัสดิการชุมชน ยังมีบทบาทในการจัดความสัมพันธ์ของสังคมท้องถิ่นให้พึ่งพาอาศัยกัน เมื่อรัฐบาลมีโครงการ 30 บาทนี้ขึ้น สมาชิกจำนวนหนึ่งของกองทุนการเงินจึงเห็นว่าสวัสดิการด้านนี้หมดความจำเป็น กองทุนการเงินจำนวนหนึ่งจึงไม่อาจเดินหน้าและบางแห่งต้องเลิกจัดสรรเงินเพื่อการนี้ (จำนงค์, 2549 : 23-24)⁹

การเปลี่ยนบทบาทหรือแนวทางการดำเนินงานของรัฐจากผู้สนับสนุน ส่งเสริมเป็นพี่เลี้ยง หรือผู้เชื่อมประสาน มาเป็นผู้กระทำหรือดำเนินงานเอง จึงเป็นภัยคุกคามใหม่ต่อการจะทำให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

โดยสรุป นโยบายของรัฐส่วนกลางมีผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่อกิจกรรมพึ่งตนเองในระดับชุมชน ในด้านบวก การที่นโยบายสาธารณะด้านสุขภาพได้รับการผลักดันเป็นนโยบายระดับชาติ ในปี 2543 มีพ.ร.บ.การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ปี 2544 มีการดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นวาระแห่งชาติ และเกิดเป็นรูปธรรมคือบัตรประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้ปัญหาระบบสุขภาพของประชาชนและการจัดสวัสดิการที่ไม่เพียงพอได้รับความสนใจมากขึ้น นอกจากนี้ ชาวบ้านส่วนหนึ่งรู้สึกพึงพอใจกับผลดีในแง่

⁹ ผู้ที่สนใจผลกระทบด้านลบจากนโยบายของรัฐในช่วง 4 ปีแรกของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ.2544-2549) ที่มีต่อกลุ่มและกองทุนชุมชน โปรดอ่านอนุสรณ์ อุณโณ. (2547) บทที่ 6 หน้า 313-359

ของการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ วิชาการ และประชาชน (ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) แม้ว่าในทางปฏิบัติจะต้องแลกกับผลเสียบางด้าน เช่น แผนบริการสาธารณะระดับประเทศจะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในวิธีการดำเนินการและเป็นอุปสรรคต่อแผนบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นด้วยก็ตาม

3. ผลประโยชน์ที่สอดคล้องในภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชน

ภาคที่เป็นองค์ประกอบในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่น อาจประกอบด้วย ภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน ในกรณีนโยบายด้านสุขภาพจังหวัดสงขลา ภาคต่างๆ ดังที่กล่าวมาต่างก็มีความต้องการให้ประเด็นขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ภาคการเมือง การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมต่อประเด็นปัญหาทางสังคมในจังหวัดสงขลาเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 การตอบสนองของภาคการเมืองท้องถิ่นในช่วงหลังของทศวรรษ 2540 ต่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสุขภาพจึงสอดคล้องกับการทำหน้าที่ทางการเมือง และไม่เกิดผลประโยชน์ขัดกันกับผลประโยชน์ขององค์กรทางธุรกิจที่สนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น

ภาคราชการ หน่วยงานราชการหลายแห่งมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่สุขภาวะ เช่น ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข ข้าราชการในกรมการพัฒนาชุมชน ตลอดจนข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพมีส่วนส่งเสริมความก้าวหน้าในหน้าที่การงานในอนาคตของพวกเขา

ภาคประชาชน ภาคประชาชนบางส่วนมีอุดมการณ์ที่จะเห็นสวัสดิการภาคประชาชนครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เพื่อให้สวัสดิการเป็นหลักประกันแก่คนส่วนใหญ่ในสังคมที่เป็นชาวนา ชาวไร่ ชาวนา แม่ค้ารายย่อย แรงงานนอกระบบในชนบท เพื่อความมั่นคงในชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทัดเทียมกับข้าราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างภาคเอกชนที่มีประกันสังคม

ผลประโยชน์ร่วมกันในโครงสร้างดังกล่าวมีส่วนกำหนดความสำเร็จของนโยบายสาธารณะท้องถิ่นด้านสุขภาพ เมื่อพิจารณาจากจังหวะก้าวของความร่วมมือ แม้ว่าการกำหนดนโยบายสุขภาพจังหวัดสงขลาได้รับการหนุนเสริมจากภาคีภายนอกอย่างมากมาย ก่อนความร่วมมือระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชนจะเป็นที่ประจักษ์ ประเด็นความร่วมมือระหว่างภาคีที่สำคัญทั้งสามกลายเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดการสนับสนุนจากองค์กรส่วนกลางและในระดับพื้นที่ให้เข้ามาเชื่อมต่อเป็นเครือข่ายเพิ่มเติมในภายหลังได้อีกมาก

3.2. เครือข่ายขับเคลื่อนประเด็นด้านสุขภาพ

เครือข่ายขับเคลื่อนประเด็นด้านสุขภาพ จังหวัดสงขลาหลังจากที่มีสัญญาณความร่วมมือระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชน แบ่งเป็นภาคีที่สำคัญ โดยสังเขป มีดังนี้ (ดูแผนภาพที่ 1 ตอนท้ายบทความประกอบด้วย)

1. เครือข่ายส่วนกลาง

ภาครัฐ/ภาคเอกชน มีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สนับสนุนโครงการสร้างสุขภาพผ่านเครือข่ายสร้างเสริมสุขภาพจังหวัดสงขลา สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ (สปรส.) ขับเคลื่อนประเด็นสุขภาพระดับรากหญ้าอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดเวทีเรียนรู้และการนำเสนอปัญหาในพื้นที่เชิงประเด็น รวมทั้งการแก้ปัญหาสุขภาพในพื้นที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สนับสนุนงบประมาณให้มีการศึกษาการจัดการความรู้ของกองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท ในระดับเครือข่ายจังหวัดและระดับตำบล และศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) สมทบงบประมาณกองทุนสวัสดิการขององค์กรชุมชน ผ่านงบประมาณไปที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) นอกจากนี้แหล่งทุนที่กล่าวมา ยังมีสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และอื่นๆ

กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงสาธารณสุข เข้ามาศึกษากระบวนการการทำสวัสดิการภาคประชาชนจังหวัดสงขลา เพื่อนำไปปรับใช้กับการดำเนินงานของกระทรวงและพัฒนาตัวแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่อื่นๆ

นักวิชาการ มีนักวิชาการจากส่วนกลางเข้ามามีบทบาทสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนากลุ่มให้เป็นองค์กรเรียนรู้

องค์กรพัฒนาเอกชน มีมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) เข้ามาสนับสนุนการพัฒนา กลุ่ม ถอดบทเรียนและช่วยนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ

2. เครือข่ายระดับพื้นที่

กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายด้านสุขภาพจังหวัดสงขลา มีผู้เข้าร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้แก่

องค์กรพัฒนาเอกชน มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม ชมรม องค์กรอาสาต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ชมรมคนรักเมืองหาดใหญ่ มูลนิธิแพทย์ชนบท สมาคมคนพิการจังหวัดสงขลา เป็นต้น

นักวิชาการ มี ผศ.ภก.พงศ์เทพ สุธีรัฐ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสุขภาพ ภาคใต้ (สวรส.ภาคใต้) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งมีบทบาทขับเคลื่อนประเด็นด้านสุขภาพผ่านงานวิชาการและงานวิจัย การกิจที่สำคัญเน้นการขับเคลื่อนงานวิชาการควบคู่กับการขับเคลื่อนสังคมสู่สุขภาวะโดยมีงานวิชาการสนับสนุน บทบาทของ สวรส. ภาคใต้ ได้เชื่อมต่อกับนักวิชาการให้มาเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมร่วมกับภาคอื่นๆ

ในกลุ่มนี้มี ดร.สุกัญญา โลจนาภวัฒน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (มอ.) อาจารย์สุภาวศย์ อินทองคง จากมหาวิทยาลัยทักษิณและผู้อำนวยการศูนย์เรียนรู้ชุมชนภาคใต้ อาจารย์จ่านงค์ แรกพินิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ เป็นต้น ภาควิชาการในพื้นที่นับเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้มีความตื่นตัวในการสร้างเสริมสุขภาพในพื้นที่

ตัวแทนฝ่ายธุรกิจเอกชน มี อรัญ จิตตะเสโน นักธุรกิจและกลุ่มวิทยาลัยวันศุกร์ และผู้แทนหอการค้าจังหวัดเข้าร่วมด้วย

ผู้นำชุมชน/ตัวแทนชาวบ้าน มีครูชบ ยอดแก้ว กลุ่มสัจจะวันละหนึ่งบาทเพื่อจัดสวัสดิการชุมชน เกล้า แก้วเพชร กองทุนสัจจะออมทรัพย์ นานาว่า ลักย์ หนูประดิษฐ์ กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์สงขลา อัมพร ดั่งปาน กองทุนสัจจะออมทรัพย์คลองเปยะ เป็นผู้อาวุโสรุ่นบุกเบิก

ภาครัฐ/ภาคการเมืองท้องถิ่น มีทั้งในระดับของราชการส่วนภูมิภาค อบจ. เทศบาล และอบต.หลายแห่ง เข้าร่วม

อบจ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาทำแผนอุดหนุนงบประมาณสมทบให้แก่กองทุนสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท

เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน โดยมีตัวแทนผู้บริหารอบจ.คือ พรีระ ตันติเศรณี รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เป็นบุคคลสำคัญในการเชื่อมประสาน

เทศบาล ในมิติด้านการจัดบริการสุขภาพเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการสุขภาพนั้นมีความโดดเด่นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลเมืองบ้านพรุ นอกจากนี้เทศบาลตำบลปริง อำเภอสะเดา ประกาศตัวว่าจะเป็นเทศบาลสร้างสุขภาพ

อบต. องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งให้ความสำคัญเข้าร่วมเป็นภาคี และอนุมัติเงินงบประมาณสนับสนุน ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นบางคนเข้าร่วมเป็นกรรมการกลุ่มด้วย อาทิ สินธพ อินทร์รัตน์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เป็นนวัตกรรมหลายโครงการ เป็นต้น

ราชการส่วนภูมิภาค มี สมพร ใช้บางยาง ผู้ว่าราชการจังหวัด สงขลา (ในช่วงปี พ.ศ.2546-2549) และ ประยงค์ รัตนพันธ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นระดับหัวหน้าส่วนราชการให้การสนับสนุน เช่น จัดงบประมาณสนับสนุนโครงการสนับสนุนให้จัดเวทีเรียนรู้เรื่องสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท ให้กับหน่วยราชการในจังหวัดสงขลา รวมทั้งบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา เป็นผลให้การก่อตั้งและพัฒนากลุ่มขยายไปครอบคลุมพื้นที่ตำบลและเทศบาลอื่นๆ ในจังหวัดเป็นไปโดยง่าย อีกทั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีแผนกลยุทธ์ของสำนักงานที่สอดคล้องกัน

สื่อมวลชน มีสื่อท้องถิ่นทำหน้าที่ให้ข่าวสารผ่านเอกสารจดหมายข่าว รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต

ความร่วมมือที่ราบรื่นระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนประเด็นด้านสุขภาวะทำให้แผนสุขภาพจังหวัดสงขลา ประเด็นการจัดสวัสดิการชุมชน โดยกองทุนชุมชน มีการขับเคลื่อนโดยกระบวนการที่ยืดหยุ่นสำคัญ คือ การมุ่งสร้างและขยายเครือข่ายออกไปทั้งเชื่อมโยงกับภาครัฐ ชุมชน วิชาการ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับส่วนกลาง รวมทั้งการเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์อื่นเพื่อการสนับสนุนซึ่งกันและกัน เช่น ยุทธศาสตร์แก้ความยากจน ยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นต้น¹⁰

¹⁰ กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผนสุขภาพจังหวัดสงขลา ใน“แผนสุขภาพจังหวัดสงขลา ยุทธศาสตร์การทำงานด้านสุขภาพ 2 ปี ของจังหวัดสงขลา 2550-2551 (ร่าง 22-6-49)” จัดทำโดยคณะกรรมการสร้างสุขภาพจังหวัดสงขลาแบบบูรณาการสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) เปลี่ยนวิธีคิด ให้มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติ เน้นการสร้างปฏิบัติการชุมชน แสดงให้เห็นรูปธรรมจากการดำเนินชีวิตที่ประสบผลสำเร็จได้จริง โดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่

(2) เชื่อมโยงความสัมพันธ์ภายในบริบทของพื้นที่ เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในพื้นที่ทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงประเด็น โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ คือ

- จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส อุปสรรคในพื้นที่

- ผู้คน หน่วยงาน ภาคในพื้นที่ เช่น อบต. ผู้นำทางศาสนา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- เข้าใจความสัมพันธ์ในชุมชน เช่น ความเข้มแข็ง ความขัดแย้งในชุมชน ความเข้าใจในหน่วยงานรัฐ

- เชื่อมโยงประเด็นอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น ความยากจน หนี้ การออมทรัพย์ การจัดการทรัพยากร ฐานอาชีพ

(3) ใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นตัวตั้งต้น ทุนทางสังคม ได้แก่ กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนสัจจะวันละบาท สหกรณ์ กองทุนชุมชน กองทุน SML โดยใช้เรื่องการจัดสวัสดิการชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อน

งานศึกษาหลายชิ้นชี้ว่า แนวทางการบูรณาการสุขภาวะโดยมีพื้นที่เป็นตัวตั้ง พื้นที่เล็กทำได้ดีกว่าพื้นที่ใหญ่ พื้นที่ซับซ้อนเกิดได้ยากกว่าพื้นที่คล้ายกันทางวัฒนธรรม พื้นที่ในเขตเมืองอาจมีอุปสรรคในการบูรณาการภาครัฐกับภาคสังคม หรือภาคสังคมกับภาคธุรกิจ (ดู อภิชัย พันธเสน (บก.), 2549; ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ, 2543; อนุสรณ์ อนุโณ (บก.), 2547 เป็นต้น)

การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ *กรณีโครงการสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน* โดยครูชบ ยอดแก้ว และคณะ ทำการประเมินผลการดำเนินงานโครงการด้านการพัฒนาเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้กระบวนการจัดการความรู้ในองค์กรระดับตำบลเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการองค์กร และการพัฒนาพฤติกรรมกรรมการออม ผลการจัดการความรู้ พบว่า ตำบลน้ำขาวมีผลให้เกิดการพัฒนาเชิงคุณภาพได้มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับตำบลอื่นๆ (ครูชบ ยอดแก้ว, ม.ป.ป. : 34-35) ซึ่ง

(4) ใช้ยุทธศาสตร์ชุมชนเรียนรู้เอง พึ่งตนเอง ทำเอง ไม่คาดหวังว่าให้ผู้อื่นทำ ไม่คาดหวังว่ารัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่จะเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเป็นการเมืองภาคประชาชน โดยเริ่มต้นจากปัจเจก พัฒนาเป็นกลุ่มคน พัฒนาเป็นเครือข่าย

(5) เชื่อมกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ ทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ยุทธศาสตร์ในแผนสุขภาพ เชื่อมร้อยเข้ากับยุทธศาสตร์อื่นเพื่อการสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยไม่ใช่เพื่อการกำหนดกันและกัน เช่น ยุทธศาสตร์แก้ความยากจน ยุทธศาสตร์จังหวัด ทั้งนี้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับต่างๆ

- ระดับครัวเรือน มีตัวอย่างเช่น กินทุกอย่างที่ปลูก ปลูกทุกอย่างที่กิน เลี้ยงวัวปลูกผักเพื่อลดการพึ่งพา

- ระดับชุมชน มีตัวอย่างเช่น นโยบายซื้อแพ่งขายถูกของกองทุนออมทรัพย์

- ระดับรัฐ มีตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลังออกพันธบัตรรัฐบาลดอกเบี้ยสูง การมีส่วนร่วมในหลักประกันสุขภาพ

- ระดับเอกชน มีตัวอย่างเช่น มาตรการสนับสนุนของธนาคาร สหกรณ์ กองทุน ทั้งดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้

แนวคิดนี้จะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชนที่ตำบลน้ำขาวนั้นเป็น 1 ใน 2 ตำบลที่จังหวัดสงขลาได้คัดเลือกเป็นตำบลต้นแบบเพื่อการขยายผลไปทั่วประเทศ

ต้นแบบของจังหวัดสงขลาสำหรับขยายผลทั่วประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ต้นแบบกลุ่มออมทรัพย์ ตำบลคลองเปียว ที่นำผลกำไรมาจัดสวัสดิการให้ครอบครัวทั้งตำบล

ทั้งตำบลน้ำขาวและตำบลคลองเปียว อยู่ท่ามกลางจะนะ จังหวัดสงขลา วิถีชีวิตคนในพื้นที่ทั้งสองแห่งส่วนใหญ่ทำสวนยาง มีความซับซ้อนทางด้านเศรษฐกิจไม่มาก สะดวกต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน เป็นไปได้ว่าการดำเนินงานของภาคประชาชนในตำบลน้ำขาวและตำบลคลองเปียว ของจังหวัดสงขลา เป็นความสำเร็จเฉพาะพื้นที่ซึ่งประเด็นด้านโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมข้างต้นก็ยังไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ค่ากล่าวข้างต้น และจะต้องทำการศึกษาในเชิงลึกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ไม่เกินเลยที่จะสรุปว่าการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จขึ้นแล้ว ก็ยังมีปัญหาบางประการดำรงอยู่

มีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพจังหวัดสงขลา (ดังเช่น สุภาคย์ อินทองคง, 25 พ.ย.2549) บางส่วนของข้อสังเกตมีว่า¹¹

- (1) นโยบายสุขภาพจังหวัดสงขลา มีภาคีภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ เข้ามาร่วมกันสนับสนุนอย่างเต็มที่ มีงบประมาณทั้งจากราชการส่วนภูมิภาค งบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลาง และงบประมาณจากส่วนท้องถิ่นให้การอุดหนุน

กิจกรรมต่างๆ คล้ายกับว่าปราศจากอุปสรรคในการบูรณาการภาครัฐและภาคสังคม ข้อพึงระวังมีว่ากลุ่มและเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือไม่ หากปราศจากความช่วยเหลือจากภายนอกแล้วจะสามารถยืนอยู่ได้โดยตนเองหรือไม่

- (2) นโยบายสาธารณะประเด็นอื่นนอกจากด้านสุขภาพเป็นอย่างไร ยังมีการพูดถึงกันไม่มากนัก
- (3) ความต่อเนื่องของนโยบายของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญประการหนึ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกระบวนการภาคประชาชน หากการเมืองเปลี่ยนแปลง กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายก็อาจสะดุดลงได้
- (4) กลุ่มภาคการเมือง ภาคราชการ และผู้นำชุมชน ยังมีความเข้าใจเรื่องนโยบายสาธารณะแตกต่างกันมาก ประชาชนส่วนมากยังเข้าใจว่าการกำหนดนโยบายต้องมาจากข้างบนเท่านั้น ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจว่าฝ่ายตนเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงยังต้องทำความเข้าใจในความเข้าใจในเรื่องสิทธิของประชาชนอีกมาก
- (5) ฝ่ายราชการยังเข้าใจเศรษฐกิจพอเพียงไปคนละทิศละทาง เมื่อเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นในชุมชน อาจสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นได้

¹¹ สรุปจากคำอภิปรายของสุภาคย์ในงานสัมมนาเรื่อง “เครือข่ายนโยบายสาธารณะ ครั้งที่ 3” วันที่ 25 พฤศจิกายน 2549 ณ โรงแรม FELIX จังหวัดกาญจนบุรี จัดโดยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

แม้ว่ากองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา และเครือข่ายเกษตรกรรมวิถีธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะด้าน

สุขภาพจังหวัดสงขลา สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการสะสมทุนทางสังคมและขับเคลื่อนเป็นนโยบายสาธารณะท้องถิ่นได้ในระดับที่น่าพึงพอใจ โดยมีทุนสังคมด้านวัฒนธรรมชุมชน นโยบายของรัฐ และภาคีความร่วมมือภาคการเมือง ราชการ และประชาชน เป็นส่วนที่กล่าวถึงในหัวข้อนี้ กรณีศึกษาทั้งสองในพื้นที่ยังเป็นเพียงข้อพิสูจน์เชิงประจักษ์ในระดับปัจเจกและในระดับชุมชน ซึ่งไม่แน่ว่าปฏิสัมพันธ์ของการใช้ทุนสังคมของจังหวัดสงขลาที่เกิดขึ้นจะมีผลต่อการสะสมทุนในระดับมหภาคอย่างไร กลุ่มอื่นๆ ในโครงสร้างของสังคมยอมรับความสำเร็จในนโยบายสาธารณะด้านนี้โดยปราศจากข้อแย้งหรือไม่ เครือข่ายสุขภาพเป็นทุนสังคมที่สร้างผลกระทบแบ่งบวกเกิดขึ้นต่อกลุ่มภายนอกเครือข่ายหรือไม่ หากมองในมุมที่กว้างขึ้น ทุนสังคมที่กลุ่มเหล่านี้เพียรพยายามสร้างขึ้นก่อผลกระทบแง่ลบต่อสังคมภายนอกบ้างหรือไม่ ทั้งนี้จำต้องมิงานศึกษาอื่นค้นคว้าสืบเนื่องต่อไป

4.

นโยบายสาธารณะกับการหลีกเลี่ยงประเด็นขัดแย้งในสังคม

ความซับซ้อนของโครงสร้างสังคมมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ ข้อมูลนโยบายสาธารณะที่ประมวลได้ในจังหวัดสงขลา รอบทศวรรษที่ผ่านมาชี้ว่า ประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ มีตัวอย่างเช่น กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม มีตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา นโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา และโครงการพัฒนาลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาซึ่งเป็นแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปา นโยบายสาธารณะด้านพลังงาน เช่น โครงการสร้างโรงแยกก๊าซและท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย การใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินสะบ้าย้อย โครงการท่อก๊าซสงขลา และโครงการโรงไฟฟ้าจะนะ และนโยบายสาธารณะด้านความมั่นคง เช่น ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จากปัญหาชายแดนภาคใต้¹² นโยบายทั้งห้าด้านที่กล่าวมามีกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายที่

¹² ผลการประมวลข้อมูลจากการระดมความคิดบุคคลเป้าหมายในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่าง

แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและองค์ประกอบจากสภาพแวดล้อมในบริบทต่างๆ อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีโครงการใดเลยที่ปราศจากประเด็นขัดแย้งในสังคม¹³

การสร้างแนวร่วมพันธมิตร ประชาชน ธุรกิจ นักการเมือง และราชการ ที่เข้มแข็งอาจเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จที่มีค่าสูงเกินจริงในการประเมินความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจากพื้นที่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่ากระบวนการขับเคลื่อนนโยบายด้านสุขภาพเป็นประเด็นที่อยู่ในกระแสดูรับของสังคม มีนโยบายระดับชาติหนุนเสริม รวมทั้งมีการเมือง ภาควิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่ให้ความสำคัญและเข้าร่วมเป็นภาคี ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เช่น มีเวทีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและ

อิง ข้อมูลจากโกเมศร์ ทองบุญชู ประธานคณะทำงานเครือข่ายแผนแม่บทชุมชน ภาคใต้ วันที่ 8 ธันวาคม 2549 พงศเทพ สุธีรัฐดี ผอ.สวรส.ภาคใต้ มอ. วันที่ 15-16 ธันวาคม 2549 สุภาคย์ อินทองคง มหาวิทยาลัยทักษิณ และผู้อำนวยการศูนย์เรียนรู้ชุมชนภาคใต้ วันที่ 15-16 ธันวาคม 2549 และนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ แกนนำชาวบ้านลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วันที่ 15-16 ธันวาคม 2549

¹³ สรุปจากการประชุมเรื่อง “นโยบายสาธารณะท้องถิ่น” วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 เวลา 13.00-16.00 น. ห้องประชุม A302 อาคารบริหารคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในเวทินี้มีนักวิชาการในพื้นที่หลายคนเข้าร่วมเพื่อระดมความคิดเห็นในการศึกษาโยบายสาธารณะจังหวัดสงขลา และให้ความคิดเห็นต่อประเด็นความขัดแย้งในนโยบายสาธารณะด้านต่างๆที่ได้กล่าวไว้ นักวิชาการในที่ประชุมมี ผศ.พงศเทพ สุธีรัฐดี สวรส.ภาคใต้ มอ. ผศ.ประสาธน์ มีแต้ม คณะวิทยาศาสตร์ ม.สงขลานครินทร์ รศ.ดร.อาคม ใจแก้ว คณะวิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์ ผศ.ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ คณะวิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์ รศ.ดร.เรียงชัย ต้นสกุล คณะวิทยาศาสตร์ ม.สงขลานครินทร์ ผศ.กัลยณี พรพิเนตพงศ์ คณะเศรษฐศาสตร์ ม.สงขลานครินทร์ อ.สินาด ตรีวรรณไชย คณะเศรษฐศาสตร์ ม.สงขลานครินทร์ รวมถึงคุณพีระ ตันติเศรณี รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในวันที่ 1 ก.ค. 2549 ตกลงกันให้การสนับสนุนกระบวนการแผนสุขภาพสงขลา ด้วยการลงขันจัดงบประมาณ 10 ล้านบาท พร้อมกับการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมที่รวมภาครัฐและประชาสังคมครบองค์ประกอบเป็นภาคีร่วมพัฒนา สัญญาร่วมมือนี้อาจเป็นก้าวอย่างที่สำคัญสำหรับต่อยอดการทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่ในเวลาเดียวกันนั้น ภาพความร่วมมือที่เห็นจากนโยบายด้านสุขภาพออกจะขัดกันกับเรื่องราวที่ได้ยินเกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะด้านอื่นๆ

ในขณะที่มีการจัดเวทีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันระหว่างภาคีจังหวัดสงขลา ประเด็นสาธารณะเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นประเด็นขัดแย้งในพื้นที่มานานกว่าสองทศวรรษมีสภาพเหมือนกับการเดินทางเพื่อกลับไปสู่เดิม ปัญหาของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีความไม่เข้าใจกันระหว่างชาวบ้านด้วยกันในพื้นที่ต่อเนื่องมานาน (เช่น นาทุ่ง-นาข้าว) มีปัญหาที่เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ (เช่น ปัญหาการสร้างเขื่อนกั้นน้ำจืดน้ำเค็มดำเนินการโดยกรมชลประทาน ซึ่งการสร้างเขื่อนแห่งนี้เป็นโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช) รวมทั้งปัญหาระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน (จดหมายข่าวคลองอู่ตะเภา, ปีที่ 3 ฉบับที่ 10/2549 : 4) ส่งผลให้พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบเผชิญกับความยากลำบากในความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมากกว่านโยบายด้านสุขภาพ¹⁴ กรณีนโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรน้ำ เพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมในอำเภอลาดใหญ่ ชาวบ้านในชุมชนรอบนอกจะต้องรับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก เพราะวิถีคิด

¹⁴ พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังจนถึงทะเลสาบสงขลา ตั้งแต่จังหวัดพัทลุง นครศรีธรรมราช และสงขลา เชื่อมโยงด้วยสภาพภูมิณีศาสตร์ ความเกี่ยวโยงเป็นเครือข่าย และวิถีการดำเนินชีวิตที่

ของทางราชการและผู้มีอำนาจการเมืองให้น้ำหนักกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของชุมชนเมืองมากกว่าความสงบสุขของประชาชนที่มีฐานะยากไร้รอบนอก¹⁵ สำหรับเรื่องราวโครงการท่อก๊าซและโรงไฟฟ้ายังเป็นประเด็นร้อนแรง ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ชาวบ้านกับรัฐ และชาวบ้านกับกลุ่มธุรกิจ ได้พัฒนาขึ้นจนเป็นที่หว้นวิตกว่าความรุนแรงเท่านั้นที่จะเป็นทางออกสำหรับปัญหา

นโยบายสาธารณะที่หลีกเลี่ยงประเด็นความขัดแย้งในสังคมสร้างผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนา ข้อเสนอสนับสนุนคำกล่าวนี้อาจขยายความให้ชัดเจนขึ้นโดยพิจารณาประเด็นที่น่าเสนอในบทความเรื่อง “แผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา : กระบวนการทำแผนที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในจดหมายข่าวคลองอู่ตะเภา, ปีที่ 3 ฉบับที่ 10/2549 หน้า 4 องค์การพัฒนาเอกชนหยิบยกประเด็นสาธารณะเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่สะท้อนความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่มีวิถีชีวิตต่างภูมิเวศ สรุปได้ใจความว่า

คล้ายคลึงกัน มีอาณาบริเวณครอบคลุมเขตอำเภอปากพนัง อำเภอหัวไทร อำเภอเฉลิมพระเกียรติ อำเภอเชียรใหญ่ อำเภอลานสกา และอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช รวมถึงบางส่วนของอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา และบางส่วนของอำเภอดงขนุน จังหวัดพัทลุง ลุ่มน้ำปากพนังเป็นพื้นที่หนึ่งที่รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ขาดความสมดุล ทำให้ดินแดนที่เคยมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ต้องกลายเป็นพื้นที่ประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐ (กรมชลประทาน) และความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกัน (ต่างภูมิเวศ) จึงกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการสร้างแนวร่วมพันธมิตรในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นแห่งนี้

¹⁵ โปรดอ่านบทความของโชคชัย วงษ์ธานี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, “น้ำท่วมหาดใหญ่กับการบริหารจัดการภาครัฐ และภาพสะท้อนการเมืองไทย” มติชนรายวัน, 3 มกราคม 2549 หน้า 7

พื้นที่โดยรอบทะเลสาบสงขลา ทรัพยากรที่ดินมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตและการดำรงชีพของประชาชน พื้นที่ส่วนใหญ่ของลุ่มน้ำเป็นป่าไม้และนาข้าว ต่อมาได้เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่ปลูกยางพาราและที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินส่งผลกระทบต่อระบบลุ่มน้ำทั้งหมดที่มีแต่เดิม สวนยางพาราขยายพื้นที่เข้าไปในพื้นที่ใหม่บริเวณที่ขาดแคลนน้ำฝนในฤดูแล้ง พังพาน้ำจากชลประทานมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาน้ำจืดในบางปี แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจที่หนุนให้เกิดการบุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อปลูกยางพาราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐประกาศใช้ พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ในปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุเพื่อที่อยู่อาศัยและทำกิน การบุกรุกป่าชายเลนเพื่อทำนาเกลือ ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศดินเค็มที่เกิดจากผลของการระบายน้ำจากบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำปนเปื้อนพื้นที่นาข้างเคียง มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่และการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำธรรมชาติในชุมชนค่อนข้างรุนแรง ปัญหาที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินมีลักษณะขัดแย้งกันในพื้นที่ต่อเนื่อง เช่น ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านที่ทำนาเกลือกับชาวบ้านที่ทำนาข้าว ปัญหาที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีลักษณะขัดกับทรัพยากรเกื้อหนุน เช่น การทำนาปรังในพื้นที่ที่อาจขาดน้ำจืดในบางปี บางครั้งได้นำไปสู่ปัญหาขัดแย้งทางสังคม

ความขัดแย้งในชุมชนลุ่มน้ำทะเลสาบส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของภาครัฐ การส่งเสริมให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงวิถีทางเศรษฐกิจ กระตุ้นให้เพิ่มผลผลิตข้าวโดยการทำนาปรัง เพิ่มพื้นที่การทำสวนยางพารา ขยายพื้นที่การทำนาเกลือและน้ำจืดในพื้นที่โดยรอบทะเลสาบสงขลา ก่อให้เกิดปัญหาการช่วงชิงน้ำและเป็นมลภาวะต่อระบบนิเวศ ประชาชนรอบทะเลสาบในจังหวัดสงขลา บางส่วนของจังหวัดพัทลุง และบางส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราชใช้น้ำจืดจากทะเลสาบสงขลาาร่วมกัน การสูบน้ำ

ทะเลจากทะเลสาบจำนวนมาก ทำให้ฤดูแล้งน้ำในทะเลสาบตอนบนกร่อย เนื่องจากน้ำท่าจากแผ่นดินที่ไหลลงสู่ทะเลสาบมีน้อยมาก น้ำทะเลจึงรุกล้ำเข้ามา หากปีใดน้ำในทะเลสาบตอนบนมีค่าความเค็มสูงถึง 10 กรัม/ลิตร ไม่สามารถนำน้ำมาใช้ในการเพาะปลูกได้ นอกจากนี้ โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนด้วย

โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังเริ่มต้นขึ้นในปี 2535 โดยมีเป้าหมายที่จะลดปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนในลุ่มน้ำควบคู่ไปกับการสร้างสมดุลในการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างเหมาะสม โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังทำให้เกิดการสร้างประตูปรับน้ำอุทกวิทยาประสิทธิ์ที่มีจุดประสงค์จะกั้นน้ำเค็มรุกเข้ามาในน้ำจืด เพื่อให้เกษตรกรในลุ่มน้ำมีน้ำจืดเพิ่มมากขึ้น และสามารถทำนาข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การเปิดและปิดประตูปรับน้ำได้ทำให้ระบบนิเวศของลุ่มน้ำเกิดการเปลี่ยนแปลงจากนิเวศ 3 น้ำ (น้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม) เป็นนิเวศ 2 น้ำ กล่าวคือ แยกน้ำจืดและน้ำเค็มออกจากกันโดยเด็ดขาด ส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนที่ดำรงชีวิตอยู่ในเขตพื้นที่ระบบนิเวศน้ำกร่อย เช่น กลุ่มป่าจาก และระบบนิเวศน้ำเค็ม เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน โดยตรงและรุนแรง การทะเลาะกันระหว่างชุมชนต่างระบบนิเวศภายในชุมชนลุ่มน้ำ เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ โดยที่ยังไม่มีทางออกที่เหมาะสมนับแต่บัดนั้นมา (จดหมายข่าวคลองอู่ตะเภา, ปีที่ 3 ฉบับที่ 10/2549 : 4-5 และ “กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช” ใน เศรษฐกิจพอเพียง : ร่วมเรียนรู้ สานขยายขยายผล, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549 : 191-193)

นอกจากนั้น ชุมชนลุ่มน้ำยังประสบปัญหาสังคมที่รุนแรงกว่าชุมชนเกษตรกรรมทั่วไป เนื่องจากการออกไปทำงานนอกชุมชน ประชาชน

ในที่ลุ่มมีอัตราปัญหาครอบครัวแตกแยกมากกว่า และต้องเผชิญกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปีของทุกปี ประกอบกับพื้นที่ได้รับผลกระทบจากถนนและรางรถไฟขวางทางน้ำซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้น นำเศร้าใจว่าปัญหาหลากหลายที่สร้างความขัดแย้งในชุมชนเป็นจำนวนมากนั้นมีสาเหตุมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐนั่นเอง¹⁶

การเลือกขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่หลีกเลี่ยงประเด็นขัดแย้งในสังคมจึงเท่ากับเป็นการเลือกประนีประนอมเข้ากับฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเลือกแก้ไขข้อขัดแย้งให้แก่ผู้ที่นิยมฝึกฝนผู้มีอำนาจในสังคม ทั้งที่ยังมีข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สำคัญว่า มีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ต้องประสบความเดือดร้อนจากนโยบายภาครัฐและจากนายทุนอุตสาหกรรมใหญ่ พวกเขายังไม่ได้รับโอกาสในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะของตนเองเพราะไม่อาจสมานฉันท์เข้ากับภาคการเมือง ภาคราชการ หรือภาคธุรกิจได้

ในทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ข้อพิจารณาข้างต้นยังสอดคล้องกับนิยามของนโยบายสาธารณะบางความหมาย เช่น Thomas R. Dye (1984) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกไม่กระทำด้วย อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม การที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำกิจกรรมบริการสาธารณะบางประการอาจมีผลกระทบทางลบต่อประชาชน และจัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญไม่ด้อยไปกว่าส่วนที่รัฐบาลเลือกกระทำเลย (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2546 : 45)

¹⁶ มีตัวอย่างที่เกิดปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในจังหวัดสงขลา กรณีที่เกิดจากน้ำมือของภาครัฐ ให้อ่านบทความของ ประสาท มีแต้ม กลุ่มศึกษาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สงขลา, “น้ำท่วมหาดใหญ่ : ต้องให้ชุมชนร่วมเตือนภัย” ใน http://www2.psu.ac.th/senate/journal/11/2144_01Senate.htm

5.

บทส่งท้าย

ทุนสังคมเป็นทุนที่ต้องมีการลงทุนและใช้ระยะเวลาสะสมต่อเนื่อง จากตารางระดับการพัฒนาทุนทางสังคมในตารางที่ 2 ชุมชนโดยมากจะมีระดับทุนทางสังคมระหว่างมีทุนสังคมขั้นต้นและมีทุนสังคมชั้นกลาง

กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดสงขลาที่นำเสนอในรายงานนี้ การลงทุนสร้างทุนทางสังคมในพื้นที่ที่มีค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นโดยทั่วไป การประเมินผลทุนสังคมที่สะสมได้อาจต้องอาศัยระยะเวลาที่ทอดน่านออกไป เครือข่ายที่สร้างขึ้นและความร่วมมือที่ได้รับจากมวลชนที่เข้าร่วมเครือข่ายเป็นเพียงทุนสังคมในเชิงโครงสร้าง ถ้าหากความร่วมมือที่ปรากฏในขณะนั้นเกิดขึ้นจากการมุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตัว ทุนสังคมที่มีก็อยู่เพียงระดับขั้นต้นและง่ายต่อการพังทลาย เมื่อบุคคลเหล่านั้นเห็นว่าเครือข่ายหมดผลประโยชน์ไปแล้ว พวกเขาก็ผละจากไป ผลที่สุดก็คือ ความไม่ยั่งยืนของทุนสังคมที่เพียรพยายามสร้างขึ้น ในทางตรงข้าม ทุนทางสังคมในเชิงกระบวนการเรียนรู้ให้ความยั่งยืนแก่ทุนที่สะสมได้มากกว่า เมื่อทุนความร่วมมือได้กลายเป็นวัฒนธรรมชุมชนและอุดมการณ์ของการอยู่ร่วมกัน ทุนทางสังคมก็จะพัฒนาขึ้นสู่ระดับที่สูงขึ้น ในขั้นนั้นความร่วมมือจะเกิดขึ้นจากจิตสำนึกที่มองผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ผลได้ของ

ตารางที่ 2 ระดับการพัฒนาทุนทางสังคม

มีทุนสังคมขั้นต่ำ	มีทุนสังคมขั้นต้น	มีทุนสังคมขั้นกลาง	มีทุนสังคมขั้นสูง
สถานะปัจจุบัน เพิกเฉยผู้อื่น, เอารัดเอาเปรียบ	เอาประโยชน์ใส่ตนก่อน, ร่วมมือเมื่อได้ประโยชน์แก่ตน	ร่วมทุกข์ร่วมสุข, ร่วมไม่ร่วมมือ, เอื้อเพื่อแบ่งปัน	ทำประโยชน์เพื่อสังคม
คุณค่าที่ได้รับ เคารพตนเอง	ประสิทธิภาพของการร่วมมือ	ประสิทธิผลของความร่วมมือ	สังคมคุณธรรม
ประเด็นพัฒนาเป้าหมาย ลดความเห็นแก่ตัว	เพิ่มจิตสำนึกที่มีต่อประโยชน์ ส่วนรวม	รักษาความร่วมมือที่ดี	เสียสละประโยชน์ส่วนตน มากขึ้น
ผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่มี	มีความสำคัญ	เป็นธรรมนิยมปฏิบัติ	เกินเป้าหมาย
ทางเลือกของสมาชิกในสังคม ออกจากกลุ่มเมื่อไม่พอใจ	โต้แย้งเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ ส่วนตน	โต้แย้งอย่างสร้างสรรค์เพื่อ ผลประโยชน์ส่วนรวม	มีความแน่นแฟ้นต่อกลุ่ม ยอมรับผลสรุปถ้าดีต่อส่วนรวม

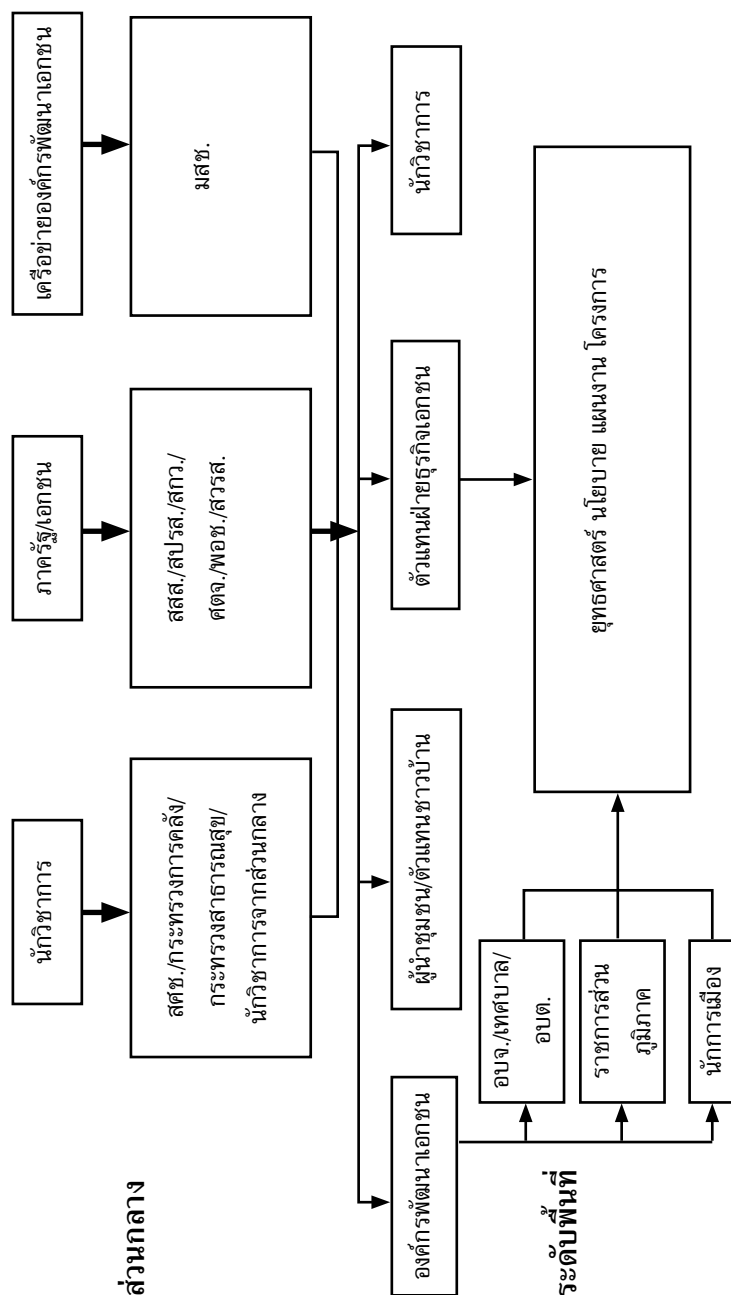
ที่มา : ปรับปรุงจาก Uphoff (2000)

ทุนทางสังคมก็จะส่งต่อไปยังการพัฒนาทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจในที่สุด

ทุนสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่น การระดมทุนทำได้ยาก แต่สามารถทำลายลงได้ง่าย เป็นที่น่าเสียดายว่าทุนของสังคมในชุมชนมักถูกทำลายลงด้วยปัจจัยแทรกแซงจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากนโยบายที่ไม่รัดกุมของรัฐนั่นเอง ในแง่การจัดการนโยบายสาธารณะที่เป็นประชาธิปไตยจึงเป็นทุนสังคมที่มีส่วนหนุนเสริมกระบวนการระดมทุนสังคมของชุมชนได้มาก ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะท้องถิ่นได้ คือ ความร่วมมือระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม บทเรียนที่ได้จากการณศึกษาในรายงานยังไม่ลึกซึ้งเพียงพอที่จะสนับสนุนสมมติฐานข้อนี้

โครงสร้างสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงกว้างขึ้นและมีความสลับซับซ้อน นโยบายสาธารณะด้านต่างๆเกี่ยวพันและส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคมแตกต่างกัน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้น ดังนั้นในการสร้างเครือข่ายเพื่อมุ่งหวังให้เกิดทุนทางสังคมโดยการพัฒนาจากพื้นที่ควรระมัดระวังมิให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นในสังคม อันจะทำให้ทุนสังคมที่สะสมแปรเปลี่ยนไปเป็นทุนทางสังคมที่เป็นด้านลบ ประเด็นปัญหาที่ควรขบคิดกันต่อก็คือ ทุนสังคมที่จะสร้างความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้เกิดขึ้นในสังคมกระแสโลกาภิวัตน์นั้นมีลักษณะอย่างไร ใช้วิธีการใด และมีเงื่อนไขเช่นไรบ้าง นั่นคือโจทย์ที่จะขอทิ้งท้ายไว้สำหรับจบรายงานนี้

แผนภาพที่ 1 เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ



เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการสร้างสุขภาพจังหวัดสงขลาแบบบูรณาการ, “แผนสุขภาพจังหวัดสงขลา ยุทธศาสตร์การทำงานด้านสุขภาพ 2 ปี ของจังหวัดสงขลา 2550-2551 (ร่าง 22-6-49)”

ครูชบ ยอดแก้ว และคณะ. (ม.ป.ป.) กระบวนการนโยบายสาธารณะ กรณีโครงการสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท เพื่อทำสวัสดิการภาคประชาชน, สถาบันวิจัยระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมูลนิธิสารณสุขแห่งชาติ

จำนงค์ แรกพินิจ. (2549) “สถานการณ์กองทุนการเงินและสวัสดิการชุมชนในจังหวัดสงขลา”, สถาบันวิจัยระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (สวรส.ภาคใต้ มอ.) เดือนตุลาคม

จดหมายข่าวคลองอู่ตะเภา, ปีที่ 2 ฉบับที่ 9/2548

จดหมายข่าวคลองอู่ตะเภา, ปีที่ 3 ฉบับที่ 10/2549

เอกสารเรื่อง “กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม : กรณีเรียนรู้ แผนสุขภาพสงขลา P4 : Participation Public Policy Process”

ชูวิธ ฤกษ์ศิริสุข, บรรณาธิการ. (2548) นโยบายสาธารณะ ฉบับชุมชนเข้มแข็ง, มูลนิธิสารณสุขแห่งชาติ (มสช.) เดือนกันยายน

โชคชัย วงษ์ธานี, “น้ำท่วมหวิดใหญ่กับการบริหารจัดการภาครัฐ และภาพสะท้อนการเมืองไทย” มติชนรายวัน, 3 มกราคม 2549

ประสาธน์ มีแต่, “น้ำท่วมหวิดใหญ่ : ต้องให้ชุมชนร่วมเตือนภัย” (http://www2.psu.ac.th/senate/journal/11/2144_01Senate.htm)

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543) วิถีใหม่แห่งการพัฒนา: วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัฒนชัย มะโนมะยา. (2549) สงขลาสร้างสุข : เรื่องเล่าประสบการณ์สร้างสุขจากเครือข่ายสร้างเสริมสุขภาพจังหวัดสงขลา ประจำปี 2547-2548, เดือนสิงหาคม

วรรณา ประยุกต์วงศ์. (2549) “การสะสมทุนสังคมในวิสาหกิจชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จากมุมมองพุทธเศรษฐศาสตร์: กรณีศึกษาภาคใต้ตอนบน” ใน คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549) การประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1, 28 ตุลาคม 2548, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรวิทย์ โรมรัตน์พันธ์. (2548) ทุนทางสังคม, กรุงเทพฯ : โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.

โครงการเสวนาสหสาขาวิชาการระหว่างสถาบันฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม, การเสวนาสหสาขาวิชาการระหว่างสถาบันแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2544.

- สีลาภรณ์ บัวสาย, บรรณาธิการ. (2549) *เศรษฐกิจพอเพียง : ร่วมเรียนรู้ สานข่าย ขยายผล*, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เดือนพฤศจิกายน
- สมบัติ อารังธวัช. (2546) *นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*, (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักพิมพ์เสมอธรรม
- อภิชัย พันธเสน, บรรณาธิการ. (2549) *สังเคราะห์องค์ความรู้เศรษฐกิจพอเพียง*, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เดือนกรกฎาคม
- อนุสรณ์ อุณโณ. (2547) *ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย*, มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย), พฤศจิกายน
- อนุสรณ์ อุณโณ, บรรณาธิการ. (2547) *เกษตรกรรมยั่งยืน: อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมกับปัญหาการเกษตรและอัตลักษณ์ชาวนาไทย*, คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, พฤศจิกายน
- Coleman, J. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, 94 (Supplement): S95-S120
- Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grootaert, Christiaan and van Bastelaer, Thierry (Editor). (2002) *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. UK: Cambridge University Press.
- Krishna, A. and Uphoff, N. (2002) "Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India," in Grootaert, Christiaan and van Bastelaer, Thierry (Editor). (2002) *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. UK: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (Editor). (2002) *Democracies in flux : The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford : Oxford University Press.
- Sen, Amartya. (1999) *Development As Freedom*. New York: Knopf.
- Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation," in P. Dasgupta and I. Serageldin (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, 215-249. Washington, DC: World Bank.