

บทที่ 2

แนวคิดในการศึกษา

ในบทนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. งานศึกษาชั้นนี้ได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสังคม 3 แนวคิด ดังนี้
 - 1.1 แนวคิดเรื่องทุนทางสังคมในมิติความสัมพันธ์ทางสังคม
 - 1.2 แนวคิดว่าด้วยเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน
 - 1.3 แนวคิดเครือข่ายสังคม (Social Network)

นอกจากนี้เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในงานวิจัยยิ่งขึ้น จึงจะนำเสนอรายละเอียดของแต่ละประเภทของกองทุนในส่วนที่ 2 ดังนี้

2. กองทุนที่บทบาทในชุมชนเมือง 3 กองทุน คือ
 - 2.1 กองทุนพัฒนาคนจนเมือง : สำนักพัฒนาชุมชนเมือง
 - 2.2 เงินกู้มีयाชวาท หรือมีयाชวาทแพน
 - 2.3 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

1. แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคม

1.1 ทุนทางสังคมในมิติความสัมพันธ์ทางสังคม

ในบทที่ 1 ได้กล่าวถึงเรื่อง “ทุนทางสังคม” ในส่วนที่เกิดจากกลไกภาครัฐ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองในระบบ ซึ่งจำกัดอยู่ในกลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งผู้ที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป หรือการให้ความช่วยเหลือประเภทสงเคราะห์สงแก่ผู้ด้อยโอกาสด้อยกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้ก็เป็นที่น่าพอใจ จะเห็นว่ายังมีกลุ่มคนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าช่องทางความช่วยเหลือหรือการคุ้มครองของภาครัฐได้ ในส่วนเป็นการกล่าวถึงทุนทางสังคมอีกประเภทหนึ่งที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อคนกลุ่มด้อยโอกาสเหล่านี้

สำหรับการศึกษาทำความเข้าใจเรื่องทุนทางสังคม (social capital) ในสังคมไทย นิธิ เอียวศรีวงศ์ เสนอว่า ถ้าจะให้ได้ประโยชน์อย่างแท้จริงต้องเริ่มจากสมมติฐานที่ว่า “สังคมไทยมี

ทุนทางสังคมอยู่มากเพียงแต่ไม่มีโอกาสได้พัฒนาปรับเปลี่ยนให้ก้าวหน้าตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น" ดังนั้นการศึกษาเรื่องทุนทางสังคมนั้นต้องเริ่มจากการมองหาทุนที่มีอยู่แล้ว และหาทางพัฒนาให้เข้มแข็งขึ้น นิธิ กล่าวถึง ทุนทางสังคม ที่มีความสำคัญมากและไม่ควรมองข้ามของสังคมไทย คือ ความสัมพันธ์ในครอบครัวและเครือข่ายซึ่งมีบทบาทอย่างชัดเจนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา บทบาทดังกล่าว ได้แก่ การเป็นตาข่ายรองรับคนตกงานได้ระดับหนึ่ง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2541 : น.6) การมองทุนทางสังคมในมิติข้างต้นเป็นการมองในแง่มุมที่จะนำไปสู่ทางออกของปัญหาในปัจจุบัน

ความหมายของทุนทางสังคม (Social Capital)

สำหรับความหมายของทุนทางสังคมนั้นแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่กว้างและเป็นนามธรรมแต่มีหลายฝ่ายพยายามให้คำจำกัดความไว้ว่า ดังนี้

อมรา พงศาพิชญ์ ได้กล่าวถึงทุนทางสังคมไว้ว่า คือความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งในแนวราบและแนวตั้ง ระหว่างบุคคล สถาบัน และ/หรือองค์กรต่าง ทั้งในรูปปัจเจก กลุ่ม และเครือข่าย ทั้งนี้ คำนียมบรรทัดฐานที่สังคมยึดถือ ซึ่งมีผลต่อวิถีชีวิตและวิถีการผลิตในระดับครอบครัว ชุมชน และประชาสังคม นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึง ทุนสังคมโดยเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ที่มีค่านิยมในการตอบแทนบุญคุณ ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งการมีเครือข่ายการตอบแทนและใช้ประโยชน์ร่วมกัน และได้กล่าวถึงการนำแนวคิดเรื่องทุนทางสังคมไปขยายใช้ในงานพัฒนาปัจจุบัน (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 2)

ในนิยามศัพท์ส่งเสริมสุขภาพ กล่าวว่า ทุนทางสังคม (Social capital) หมายถึงระดับความผูกพันทางสังคมซึ่งมีอยู่ในชุมชนโดยอิงกระบวนการต่าง ๆ ระหว่างคนในชุมชนในการร่วมกันกำหนดเครือข่าย บรรทัดฐาน และความไว้วางใจทางสังคม รวมทั้งเกื้อหนุนการประสานงานและความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่า ทุนทางสังคมเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์อันหลากหลายในชีวิตประจำวันระหว่างผู้คนและปลูกฝังเป็นรูปธรรมในโครงสร้างต่าง ๆ ของสังคม เช่น กลุ่มประชาสังคม และศาสนา สมาชิกครอบครัว เครือข่ายชุมชนที่ไม่เป็นทางการ โดยมีบรรทัดฐานด้านความช่วยเหลือ ความเห็นใจผู้อื่นและความไว้วางใจเครือข่ายต่างๆ ความผูกพันดังกล่าวยิ่งมากขึ้นเท่าไร สมาชิกชุมชนก็จะร่วมมือกันมากขึ้นเท่านั้น เพื่อผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน (ปณิธาน หล่อเลิศวิทย์, 2541 : 45-46)

นอกจากนี้ในด้านงานพัฒนา อเนก นาคะบุตร ได้ให้ความหมายทุนทางสังคมว่า หมายถึง ความเข้มแข็งของชุมชน อันประกอบด้วย การรวมกลุ่มเป็นองค์กรหรือการจัดตั้งเป็นเครือข่ายต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรผสมผสาน เครือข่ายโรงสีชุมชน เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นกลไกที่ทำให้ชุมชนมีความสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนพึ่งพาตนเองในระยะยาวได้ (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมและธนาคารออมสิน, 2541 : 11)

ทุนทางสังคมในความหมายเชิงสถาบัน

นับจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ธนาคารโลกได้ให้การสนับสนุนการรวมตัวของประชาชน โดยให้ร่วมกันทำกิจกรรมสาธารณะภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าการทำงานกันดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า "ทุนทางสังคม" (social capital) กล่าวได้ว่าศักยภาพอันเกิดจากการรวมตัวกันนี้สามารถทำให้เกิดความร่วมมือ และเป็นการระดมความคิดในระดับชุมชนเพื่อกระทำกิจกรรมสาธารณะอื่นๆ เพิ่มมากขึ้นและมองว่ากิจกรรมหลายอย่างต้องการความชำนาญพิเศษที่หาไม่ได้ในบุคลากรของรัฐ (อ้างใน จามะรี เขียนทอง, 2543 : 11)

เช่นเดียวกันในทัศนะของ Hadenius และ Ugglar ได้กล่าวถึงเรื่องทุนสังคมว่าอาจหมายถึง ความถึง สถาบันทางสังคมที่มีอยู่แล้วซึ่งเป็นสถาบันที่มีการร่วมมือของเอกชน และสถาบันเหล่านี้เมื่อใช้ให้ถูกต้องสามารถนำไปสู่รูปแบบใหม่ของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และนอกจากนี้เขายังเห็นว่องค์กรประชาชนที่มีอยู่เดิมหลายองค์กรเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของชุมชนและไม่ควรถูกละเลย ดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต ในทางตรงกันข้ามควรได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาทมากขึ้นและเป็นบทบาทที่เน้นการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่ความเป็นประชาสังคมที่แท้จริงได้

ลักษณะของสถาบันดั้งเดิมที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจน และถือได้ว่าเป็นทุนทางสังคมในความหมายดังกล่าว ได้แก่สถาบันครอบครัว หรือวัดในสังคมไทย ซึ่งมีบทบาทต่อสมาชิกในสังคมหลายด้านและนับว่าเป็นทุนสังคมในความหมายนี้เช่นกัน

แนวความคิดดังกล่าวได้ส่งผลของการเกิดขึ้นและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมที่ใช้หลักการส่งเสริมองค์กรชุมชนในการปฏิบัติงานรวมทั้งสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกัน โดยมีความเชื่อเป็นพื้นฐานถึงการพัฒนาไปสู่การเพิ่มทุนทางสังคมในอนาคต

ประเด็นพิจารณาทุนทางสังคม :

อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้กล่าวถึงทุนทางสังคมในสังคมไทยว่าอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักการตอบแทนกัน (reciprocity) และหลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (communality) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักการตอบแทนกัน (reciprocity) ถือเป็นหลักการสร้างพันธะทางสังคมในการตอบแทนกันเป็นกลไกการสร้างความร่วมมือ เพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การแลกเปลี่ยนแรงงานแบบลงแขก การผลัดกันช่วยกันสร้างบ้านให้สมาชิกในชุมชน รวมถึงการระดมแรงงานเพื่อกิจกรรมส่วนรวมของชุมชน เป็นหลักการที่เน้นความเท่าเทียม เป็นบรรทัดฐานที่ถูกผลิตซ้ำเรื่อยมาจนกลายเป็นสถาบันสำคัญในชุมชน ถือเป็น การสร้างหลักประกันความมั่นคงอีกทางหนึ่งของชีวิต

(2) หลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (communality) ถือเป็นทุนทางสังคมอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจะหมายถึงการใช้พื้นที่ส่วนร่วมของชุมชนในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ นอกจากจะเปิดโอกาสให้คนในชุมชนมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้แล้ว ยังแฝงนัยของการจัดการร่วมกันของชุมชนโดยกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่อันถือเป็นของสมาชิกในชุมชน (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2541 :4-6)

เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Sahlins ที่ทำการศึกษากลุ่มชนเผ่าเก็บพืชผักและล่าสัตว์โดยให้ความเห็นว่า แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดูเหมือนขาดแคลนแต่ทว่าภายในสังคมเหล่านี้ต่างมีความมั่นคงในความสัมพันธ์ทางสังคมของการรวมกลุ่มกัน (collective improvidence and prodigality) และมีความสัมพันธ์ทางสังคมในเชิงต่างตอบแทน (reciprocity) ในสังคมเช่นนี้แม้ว่าการแลกเปลี่ยนและ/หรือการให้ของขวัญจะมีปริมาณน้อยแต่มีความมั่นคงในแง่ของการแลกเปลี่ยนที่แต่ละครั้งมีหน้าที่กระชับความสัมพันธ์ทางสังคม (อังกาจาเมรี เขียนทอง, 2543: 14)

งานศึกษาของ Putnam (1993) ได้กล่าวถึงทุนทางสังคมโดยให้ความสำคัญกับการร่วมมือทำกิจกรรมโดยสมัครใจของสมาชิกในชุมชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อชุมชนมีค่านิยมร่วมกันในเรื่องความไว้วางใจ การช่วยเหลือกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการรวมกลุ่ม

สำหรับความไว้วางใจทางสังคม (social trust) Putnam พิจารณาจากหลัก 2 ประการ คือ บรรทัดฐานหรือแบบแผนของการตอบแทนกัน (norm of reciprocity) และการรวมตัวกันของพลเมืองในรูปเครือข่ายต่าง ๆ (networks of civic engagement) ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. บรรทัดฐานหรือแบบแผนของการตอบแทนกัน (norm of reciprocity) เป็นสิ่งที่ทำให้การร่วมมือระหว่างสมาชิกเป็นไปได้ด้วยดี แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การตอบแทนผลประโยชน์แบบสมดุลและทันทีทันใด หมายความว่า การแลกเปลี่ยนสิ่งที่มีมูลค่าเท่ากัน ในช่วงเวลาเดียวกันโดยทันทีทันใด

1.2 การตอบแทนผลประโยชน์แบบทั่วไปไม่เจาะจง เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่ได้มีการตอบแทนโดยทันที และไม่เจาะจงสิ่งตอบแทน จะให้ช่วงเวลาใดก็ย่อมได้ แต่ทว่าทั้ง 2 ฝ่ายจะมีการคาดหวังซึ่งกันและกันว่าจะต้องมีการชดใช้คืนในอนาคต เป็นการสร้างพันธะความสัมพันธ์ระยะยาว ซึ่งการมีพันธะที่ต้องรับผิดชอบต่อกันเช่นนี้ ความซื่อสัตย์และความไว้วางใจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมาก

2. เครือข่ายการผนึกกันของพลเมือง (networks of civic engagement) แม้ว่า Putnam จะกล่าวถึง เครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันทั้งแนวราบ และแนวตั้ง แต่เขาให้ความสำคัญกับเครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบ (horizontal interaction) ซึ่งหมายถึงการรวมตัวกันของประชาชนในรูปกลุ่ม องค์กรตลอดทั้งชมรมต่าง ๆ ที่สมาชิกแต่ละคนมีสถานภาพเท่าเทียมกัน ซึ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ว่านี้จะช่วยให้ช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกในกลุ่มและระหว่างกลุ่มทำได้สะดวกยิ่งขึ้น (Putnam, 1993 : 171 - 176)

นอกจากนี้ Francisco A. Magno ได้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้ทุนทางสังคมมีความยั่งยืนว่าประกอบไปด้วย (1)การมีเครือข่ายสังคมที่มีความใกล้ชิดกัน(closure of social works) (2)ความมั่นคงของความสัมพันธ์ทางสังคม (stability of social relations) (3)การร่วมมือกันเป็นไปอย่างต่อเนื่อง (contintuity of mutual aid arrangements) (4)การรักษาติดต่อสื่อสารให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ (maintenance of regular communications) (5)และสนับสนุนให้การควบคุมบริหารของกลุ่มคงอยู่ (existence of government incentives) นอกจากนี้เขายังเสนอว่า ความต่อเนื่องในการกำหนดการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันถือเป็นการเพิ่มทุนทางสังคมนี้ เกิดขึ้นจากการมีแบบแผนของการร่วมมือกัน ในส่วนสถาบันของรัฐนั้นสามารถทำให้เกิดทุนทางสังคมได้ โดยการกำหนดเป็นนโยบายด้านต่าง ๆ (DSSEA UPDATE, Number 5, September - December , 1999 : 7)

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ทุนทางสังคม (social capital) ได้ถูกนำไปใช้เป็นกรอบและเป็นเป้าหมาย ในการดำเนินโครงการพัฒนาภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐบาลโดยมองว่า ในภาวะที่ประเทศประสบกับภาวะวิกฤตเช่นนี้ การลงทุนเพื่อสร้างหรือสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการ

ขยายทุนทางสังคมจะทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง ซึ่งความหมายของทุนทางสังคมภายใต้โครงการ Social Investment Fund (SIF) ซึ่งจะนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็งนี้ประกอบด้วย

1. ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรม โดยที่มองว่าเป็นรากฐานของการดำรงชีวิตการทำมาหากินร่วมกันของคนทั้งชุมชน และถือว่าเป็นสายใยผูกพันอันในชุมชนที่ดำรงอยู่ร่วมกัน

2. ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ครอบคลุมความหมายของการแบ่งปัน และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันผ่านกิจกรรมที่เสนอขึ้นมา อาจเจาะเฉพาะระหว่างชาวบ้านในชุมชนทั้งชุมชน รวมถึงการแผ่ขยายไปยังชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงตลอดทั้งขยายความเอื้ออาทรไปสู่ผู้ยากลำบากทั้งหลายในชุมชน เช่น คนยากจน ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้หญิง ผู้ติดเชื้อรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผู้ติดเชื้อ และแรงงานคืนถิ่นในชุมชน เป็นต้น

3. การหลอมใจ หลอมความคิด และผนึกกำลังความร่วมมือของสมาชิกในกลุ่ม หรือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนตลอดทั้งเชื่อมโยงกับหน่วยราชการและหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการระดมทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ต่อเนื่องรวมถึงกิจกรรมมีความยั่งยืนในระยะยาว

4. ทักษะการจัดการร่วมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการเพิ่มทักษะความสามารถ ความชำนาญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม องค์กร เครือข่าย โดยร่วมมือกับสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา

5. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการเผชิญกับปัญหาความทุกข์ยากต่าง ๆ เพื่อแสวงหาทางออกแก้ไขปัญหาโดยร่วมมือกันในหมู่สมาชิก ขยายสู่ชาวบ้านในชุมชนใกล้เคียง (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน, 2542 : 47)

ที่กล่าวมาทั้งหมด ในเรื่องทุนทางสังคม (social capital) ในความหมายที่เน้นความสัมพันธ์ที่เอื้อต่อการรวมกลุ่มทำกิจกรรมร่วมกัน แม้จะดูเป็นเรื่องกว้างและมีความเป็นนามธรรมสูง ยากที่จะวัดให้เห็นในเชิงปริมาณได้ แต่ทว่าเราก็ไม่สามารถปฏิเสธการดำรงอยู่จริงของมันได้

สำหรับในงานศึกษาชิ้นนี้ได้พิจารณาชุดของความสัมพันธ์ในสังคมภายใต้แนวความคิดเรื่อง "ทุนทางสังคม" (Social Capital) ซึ่งปรากฏเป็นกระแสขึ้นในช่วงเวลาที่สังคมเผชิญกับภาวะวิกฤตในด้านต่างๆ ที่สมาชิกในสังคมต้องตกอยู่ในสภาวะที่ไม่ปกติ การเกิดของ ระบบ Social Safety Nets หรือ โครงการการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) ก็ล้วนแต่เป็นการดึงสิ่งที่สังคมหรือชุมชนมีอยู่แล้วมาทำการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อฟื้นฟูชีวิตทางสังคมที่อาจจะขาดหายไปช่วงหนึ่ง

อย่างไรก็ตามในงานศึกษาชิ้นนี้ ได้เริ่มจากการศึกษาโดยพิจารณาทุนทางสังคมในมิติความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นครอบครัว เครือญาติ เพื่อนฝูง องค์กรชุมชน ตลอดจนทั้งระดับเครือข่ายซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเน้นที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เอื้อให้ประชาชนเกิดความร่วมมือ ไว้วางใจ และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สำหรับการพิจารณาการมีอยู่และการจัดการทุนทางสังคมในการศึกษาชิ้นนี้ได้ปรับมาจากเกณฑ์การพัฒนาทุนทางสังคมให้มีความยั่งยืนของ Francisco A. Magno ใน 5 ประเด็นนี้

- 1) การมีเครือข่ายสังคมที่มีความใกล้ชิดกัน (closure of social networks)
- 2) ความมั่นคงของความสัมพันธ์ทางสังคม (stability of social relations)
- 3) การร่วมมือกันเป็นไปอย่างต่อเนื่อง (continuity of mutual aid arrangement)
- 4) การติดต่อสื่อสารต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (maintenance of regular communication)
- 5) การสนับสนุนให้ระบบการจัดการบริหารของกลุ่มคงอยู่ (existence of government incentives)

การพิจารณาในแต่ละประเด็นจะดูจากเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางสังคมต่าง ๆ ดังนี้

1. เครือข่ายสังคมที่มีความใกล้ชิด (closure of social networks) จะพิจารณาจากระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกภายใต้เครือข่ายสังคม

เมื่อก้าวถึงระบบความสัมพันธ์ภายใต้เครือข่ายสังคมจะครอบคลุมความสัมพันธ์ในทุกด้านที่บุคคลในเครือข่ายมีต่อกันไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจ การแต่งงาน การเป็นเครือญาติ การเมืองรวมถึงเรื่องสุขภาพอนามัย ส่วนพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมนั้นพิจารณาจากการไปมาหาสู่ เยี่ยมเยียนกัน การปรึกษาหารือกันในเรื่องต่าง ๆ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้อาจจะพิจารณาการปฏิสัมพันธ์กันในด้านอื่น ๆ เช่น การจัดการความขัดแย้งภายในชุมชน เป็นต้น

2. ความมั่นคงของความสัมพันธ์ทางสังคม (stability of social relation) ในส่วนนี้จะพิจารณาจากการมีบรรทัดฐานในเรื่องการแลกเปลี่ยนเชิงสังคม (social exchange) ซึ่ง Blau อธิบายว่า การแลกเปลี่ยนเชิงสังคมจะไม่มีภาระมูลค่าของสิ่งที่แลกเปลี่ยนอย่างชัดเจนตายตัว หากแต่จะมีการสร้างพันธะผูกพันในระยะยาวต่อกัน ซึ่งการไม่กำหนดค่าหรือเงื่อนไขที่ตายตัวทำให้ไม่มีการจำกัดรูปแบบและระยะเวลาในการตอบแทนทำให้เกิดพันธะผูกพันส่วนบุคคล (personal obligation) และบุญคุณ (gratitude) ข้อผูกพันการแลกเปลี่ยนเชิงสังคมนี้จะวางอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจกัน (trust) (Blau, 1964) ดังนั้นจะต้องมีการสร้างความไว้วางใจกันขึ้นโดยบุคคลต้อง

ปฏิบัติตามการตอบแทนพันธะผูกพันที่มีต่อกันอย่างสม่ำเสมอ เมื่อเกิดความไว้วางใจต่อกันขึ้นก็จะทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมมั่นคง

ในส่วนนี้จะตรงกับที่ Putnam (1993) กล่าวถึงเรื่อง การตอบแทนผลประโยชน์ที่ไม่สมดุลกันอันหมายถึงการสร้างพันธะผูกพันที่คู่สัมพันธ์จะคาดหวังการตอบแทนซึ่งกันและกัน อันถือเป็นลักษณะประการหนึ่งของทุนทางสังคม การตอบแทนผลประโยชน์ที่นี้รวมถึงการตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมในความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ด้วย ในประเด็นที่ 2 นี้จะพิจารณาจากการให้ความช่วยเหลือและการตอบแทนกันในด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การยืมเงินหรือการลงแรงในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

3 การร่วมมือกันเป็นไปอย่างต่อเนื่อง (continuity of mutual aid arrangement)
 ในส่วนนี้พิจารณาจากการร่วมมือในกิจกรรมต่างๆภายในชุมชนทั้งกิจกรรมขององค์กรชุมชน หรือกลุ่มความร่วมมือต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์ พิจารณาถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในการรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกกลุ่ม รวมถึงการร่วมมือในด้านสังคมผ่านกิจกรรมพัฒนาต่างๆ

4. การติดต่อสื่อสารต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (maintenance of regular communication)
 สำหรับเรื่องการติดต่อสื่อสารนี้ หมายถึงการติดต่อที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยจะพิจารณาจากความถี่หรือความบ่อยครั้งของการประชุม พบปะ สังสรรค์ สำหรับแบบที่เป็นทางการนั้นจะดูว่าได้มีการเตรียมการวางแผนดำเนินงานไว้ล่วงหน้าหรือไม่

5. การสนับสนุนให้ระบบบริหารจัดการของกลุ่มคงอยู่ (existence of government incentives)
 การพิจารณาในประเด็นนี้ได้ให้ความสำคัญที่กระบวนการทำงานในองค์กรชุมชน และเครือข่าย โดยดูถึงการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ตลอดจนทั้งความซ้ำซ้อนในบทบาทการดำเนินงาน รวมถึงการพิจารณาบทบาทขององค์กรภายนอกที่เข้ามาทำงานร่วมกับชุมชน เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน) มูลนิธิศุภนิมิต มูลนิธิพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมือง และสำนักงานเพื่อการลงทุนทางสังคม ว่าได้มีการเชื่อมโยงและส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของชุมชนในแง่ใดบ้าง

1.2 แนวคิดเรื่อง ชุมชนเข้มแข็ง

สำหรับแนวความคิดเรื่องชุมชนเข้มแข็งนี้มีผู้ที่กล่าวถึงในหลาย ๆ คำซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันไม่ว่าจะเป็นสังคมเข้มแข็ง ความเป็นชุมชน หรือประชาสังคม ซึ่งล้วนแต่มิใช่ของการหันกลับมาให้ความสำคัญกับภาคประชาชนหรือภาคสังคมมากขึ้น โดยเห็นร่วมกันว่าการจะหาทางออกของปัญหาที่ซับซ้อนทั้งหลาย ในปัจจุบันต้องมีการสร้างภาคสังคมหรือประชาชนให้พร้อมในการเผชิญและหาหนทางแก้ไขร่วมกัน

ในส่วนแรกนี้จะเป็นการทำความเข้าใจเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนโดยเริ่มพิจารณาจากขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน โดย ธีรยุทธ บุญมี ได้กล่าวถึงขั้นตอนการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนนั้น ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 การเกิดจิตสำนึกระดับสังคม : ธีรยุทธ กล่าวไว้ ถือเป็นขั้นต้นสุดในการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งขั้นนี้เกิดขึ้นเมื่อได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจไปได้ระยะหนึ่งซึ่งได้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหาชุมชนแออัด และปัญหาสภาพแวดล้อม เป็นต้น ในระยะนี้ถือได้ว่าเป็นการเกิดจิตสำนึกร่วมกันเป็นครั้งแรก กล่าวคือ การรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตทางสังคมซึ่งทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันในอันที่จะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหารวมทั้งทุกคนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ส่วนรวมดีขึ้น

ขั้นที่ 2 การเกิดขึ้นของกลุ่ม : หมายถึง องค์กรทางเศรษฐกิจและทางสังคมด้านต่างๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีสำนึกในการดูแลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เช่น กลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ ภาสตราแห่งชาติ อาสาสมัครสตรี ตลอดจนทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยทำหน้าที่ในการดูแลปัญหาสังคมด้านต่างๆ ทั้งด้านเด็ก สิ่งแวดล้อม สตรี และชุมชนแออัด เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วม : ในขั้นนี้ถือได้ว่าอยู่ในช่วงปัจจุบัน กล่าวคือ เป็นช่วงที่สมาชิกมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้น การรวมตัวของกลุ่มต่างๆมีมากขึ้น จึงทำให้เกิดการมีอุดมการณ์ร่วมกันในอันที่จะยึดเหนี่ยวผูกพันซึ่งกันและกัน เพื่อมีจุดมุ่งหมายให้สังคมเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งและมีคุณธรรม อันถือเป็นข้อเรียกร้องร่วมกันของประชาชนทั้งหมดของสังคมที่ต้องการให้บ้านเมืองดำเนินไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนาต่อไป

ขั้นที่ 4 การตกผลึกเป็นสถาบันของอุดมการณ์สังคมและกลุ่มองค์กรต่างๆ : ซึ่งในขั้นนี้ยังถือว่าเป็นเหตุการณ์ในอนาคต เมื่อเกิดการตกผลึกเป็นสถาบันที่ทุกคนให้การยอมรับว่าเป็นกฎเกณฑ์แห่งวิถีชีวิตร่วมกัน ปัจจุบันมีองค์กรที่พัฒนาจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนอยู่ไม่น้อย ตัวอย่างเช่น องค์กรเอกชนต่างๆ มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิเด็ก ตลอดจนทั้งสถาบันภาคเอกชนทั้งหลาย เป็นต้น

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของสังคมโดยรวมในระดับกว้างมาเป็นเบื้องต้นแล้ว ในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมาเรียกว่าสังคมไทยได้มีการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ค่อนข้างสูง และมีประเด็นที่หลากหลายหากแต่ภายใต้ความหลากหลายในมุมมองมีจุดร่วมอันถือเป็นเป้าหมายสุดท้าย คือ ต้องการพัฒนาไปสู่การมีชุมชนหรือสังคมที่เข้มแข็ง

โอกาส ปัญญา ได้แบ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชน ไว้ 3 กระแส คือ

1) กลุ่มที่เน้นวัฒนธรรมชุมชน กลุ่มนี้เน้นการมีส่วนร่วมและการมีสิทธิของประชาชน โดยมองว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาบทบาทของรัฐมีมากเกินไป คือ เป็นทั้งผู้กำหนดทิศทาง นิยามความหมาย ความถูกต้อง รวมถึงควบคุมงบประมาณเทคนิคและกำหนดเทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยไม่สนใจความรู้สึกของประชาชน ดังนั้นกลุ่มนี้จึงต่อต้านอำนาจรัฐที่ไม่มีขอบเขตพร้อมกับให้การสนับสนุนวัฒนธรรมของชุมชนหรือหมู่บ้าน โดยกล่าวถึงวัฒนธรรมของหมู่บ้านหรือของชุมชนที่มีความสำคัญ ได้แก่ วัฒนธรรมแห่งการพึ่งพาตนเองทางด้านความคิด(มีภูมิปัญญาของตนเอง) ด้านเศรษฐกิจ (ระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ) และด้านวัฒนธรรม (ได้แก่การมีประเพณีและวัฒนธรรมต่างๆ) นอกจากนี้ยังมีวัฒนธรรมแห่งการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมถึงการให้ความสำคัญกับชุมชนเหนือกว่าระดับบุคคล และที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การมีจุดเด่นที่การปฏิเสธอำนาจรัฐ(ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ,2542 : 110) ดังที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้พูดถึงอิทธิพลของกระแสวัฒนธรรมชุมชนต่อการวิพากษ์รัฐไว้ดังนี้

...สิ่งที่วิเศษที่สุดของวัฒนธรรมชุมชนก็คือ การวิพากษ์วิจารณ์รัฐ และระบบราชการโดยบอกให้ฟังฟังรัฐและระบบราชการให้น้อย การปลุกเร้าให้เห็นความสำคัญของชุมชนและเกิดความภูมิใจ.... (อเนก เหล่าธรรมทัศน์ , 2541:7)

2) กลุ่ม ธรรมรัฐ (Good Governance) : ความเข้มแข็งของชุมชนในสวนนี้ คือ การผลักดันกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากสาธารณะ ภายใต้กระแสนี้ได้มีการผลักดันไปสู่การปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนระดับท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดการบริหารที่เป็นทางการ

3) กลุ่มประชาสังคม หรือ อารยสังคม ซึ่งในความหมายของประชาสังคมนี้ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ กล่าวไว้ชัดเจนว่า คือ การที่ประชาชนได้ร่วมกันพัฒนาจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อนปัญหาที่เกิดขึ้นในสาธารณะ คือ ประชาชนต้องเป็นผู้ที่ตื่นตัวในการแก้ปัญหาไม่ควรจะรอให้รัฐหรือผู้อื่นช่วยเหลือขึ้นาตลอดเวลา ซึ่งความร่วมมือของประชาชนก็ต้องเป็นไปอย่างหลากหลาย (โอกาส ปัญญา , 2542 : 8 - 13)

เมื่อได้พิจารณาทั้ง 3 กลุ่มจะเห็นว่ามียุคเด่นที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ ในกลุ่มแรกหรือสายวัฒนธรรมชุมชนนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าได้ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่น โดยมองว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว และต้องสนับสนุนเนื่องจากเป็นส่วนที่จะพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน จุดเด่นอีกประการที่มีความสำคัญคือ การต่อต้านอำนาจรัฐพร้อมกับส่งเสริมบทบาทของวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย ส่วนในสายธรรมรัฐนั้น จะมุ่งไปที่การกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน/ชาวบ้านมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยผ่านการเชื่อมโยงกับกลไกของภาครัฐ กล่าวได้ว่าในสายนี้เน้นการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองผ่านกลไกที่เป็นทางการโดยเชื่อว่าเป็นอีกทางหนึ่งที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งได้ ซึ่งเป็นส่วนที่ต่างจากสายวัฒนธรรมชุมชนค่อนข้างชัดเจน สำหรับกลุ่มสุดท้ายในสายประชาสังคม หรืออารยสังคมนั้นมองความเข้มแข็งของชุมชน หรือสังคมว่าเกิดจากการร่วมมือกันที่มีความหลากหลาย โดยเน้นที่การมีจิตสำนึกต่อสาธารณะในระดับบุคคลเป็นรากฐานที่สำคัญ ในสายประชาสังคมนี้ไม่ได้ปฏิเสธการร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งต่างจากสายวัฒนธรรมชุมชน ขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการเรียกร้องให้มีการจัดการผ่านกลไกที่เป็นทางการแบบสายธรรมรัฐ หากแต่กลุ่มนี้มองว่าสังคมจะมีการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งได้นั้นนอกจากการมีจิตสำนึกต่อส่วนรวมเป็นฐานสำคัญแล้วการร่วมมือกับหลายฝ่ายก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้

สำหรับในส่วนของงานศึกษาชิ้นนี้ ได้ทำการศึกษาเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน ผ่านโครงการการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเบื้องต้น คือ การเน้นให้มีการรวมกลุ่มกันในรูปขององค์กรชุมชนประเภทต่าง ๆ รวมถึงการรวมกันเป็นเครือข่ายชุมชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตลอดทั้งสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากหลายฝ่ายเพื่อเป็นการช่วยกันสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งเพราะในระยะแรกของการรวมกลุ่ม องค์กรชุมชนอาจจะต้องอาศัยหน่วยงานพัฒนา หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ในการแนะนำหรือเป็นที่เลี้ยงให้ในระยะเริ่มต้น จึงไม่ได้เป็นการปฏิเสธการร่วมมือกับหน่วยงานของภาครัฐ ขณะที่การดำเนินโครงการมีสมมุติฐานเป็นเบื้องต้นในเรื่องของความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน และระบบภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่นอันถือเป็นต้นทุนที่สำคัญในการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของโครงการ ดังนั้นจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการตามที่กล่าวมาข้างต้นค่อนข้างจะสอดคล้องกับการพัฒนาชุมชนไปสู่ความเข้มแข็งในสายประชาสังคม(civil society) ซึ่งมีส่วนคาบเกี่ยวกับทั้งสายวัฒนธรรมชุมชนและสายธรรมรัฐอยู่บ้าง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นการนำเสนอในแง่มุมมองของแนวความคิดซึ่งมีความเป็นนามธรรมอยู่ค่อนข้างสูง ดังนั้นในการทำการศึกษารื่องความเข้มแข็งของชุมชนจึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องแปลงลักษณะที่เป็นนามธรรมที่ว่าให้มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุดเพื่อให้การศึกษามีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นประเด็นที่จะกล่าวถึงต่อไป คือ การกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน สำหรับเป็นแนวทางในการศึกษาต่อไป

การพิจารณาความเข้มแข็งของชุมชน

การวัดความเข้มแข็งของชุมชนนั้นโดยมากจะเป็นการวัดในระดับขององค์กรชุมชน ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า เมื่อองค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งแล้วจะสามารถพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนโดยรวมได้ นอกจากนี้การใช้นิยามวัดในระดับขององค์กรชุมชนจะทำให้เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมที่ค่อนข้างชัดเจน

สำหรับประเด็นการกำหนดตัวชี้วัดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนปัจจุบันการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ในสังคมไทยยังอยู่ในช่วงของการแสวงหาตัวชี้วัดที่เหมาะสม ซึ่งมีผู้สนใจกล่าวถึงไว้ดังนี้

กาญจนา แก้วเทพ ได้เสนอประเด็นที่จะนำไปใช้พิจารณาเรื่องความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน โดยแบ่งเป็น 5 ประเด็นคือ

1. การพิจารณาที่ตัวบุคคล (ทุนมนุษย์) : เป็นการมองไปที่ตัวบุคคลากร หรือสมาชิกในชุมชน โดยที่ดูทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ในเรื่องของทักษะความรู้ ความสามารถ ความคิด ตลอดจนการเกิดผู้นำใหม่และสมาชิกใหม่

2. การพิจารณาด้านกิจกรรม : ทั้งในเชิงประสิทธิภาพของการดำเนินกิจกรรมรวมทั้งความหลากหลายในกิจกรรม

3. พิจารณาด้านทุนที่เป็นสิ่งของและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ : หมายความว่าถึงประสิทธิภาพในการจัดการและการใช้สอย

4. พิจารณาในด้านทุนเพื่อนและการเกิดเครือข่ายในการทำงานร่วมกัน

5. พิจารณาถึงสถานภาพขององค์กรชุมชน

จะเห็นว่าทั้ง 5 ประเด็นที่กล่าวมานี้ กาญจนา เน้นว่าจะต้องเป็นการพิจารณาทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณประกอบกัน (กาญจนา แก้วเทพ, 2540 :53-59)

นอกจากนี้ในการประชุมระดมความคิดและประสบการณ์ของนักพัฒนาชนบทไทย เรื่องตัวชี้วัดงานพัฒนาชนบท ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับตัวชี้วัดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนว่า องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งต้องมีลักษณะดังนี้

1. มีการนำมิติทางด้านวัฒนธรรมมาผสมผสานในการทำกิจกรรม เพราะว่าเสมือนเป็นเครื่องยึดโยงให้สามารถสร้างองค์กรที่มีคุณภาพได้
2. องค์กรมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหา
3. มีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้
4. มีการจัดการกลุ่ม
5. มีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกและจากชุมชน
6. มีการกระจายผลประโยชน์แก่สมาชิกอย่างยุติธรรม
7. องค์กรได้รับการยอมรับนับถือจากองค์กรภายนอก
8. มีการขยายผลขยายกิจกรรมและขยายเครือข่าย (อนุชาติ พวงสำลี และ อรทัย อัจฉา, 2541)

ในงานศึกษาทบทวนเรื่องตัวชี้วัดชุมชนเข้มแข็ง ของ ลีลาภรณ์ นาครทรรพ ได้ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดในระดับกลุ่ม หรือองค์กรชุมชน โดยเห็นว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาด้านสังคมของคนในชุมชนร่วมกัน โดย ลีลาภรณ์ ได้เสนอกรอบในการพิจารณาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนใน 4 เรื่อง ดังนี้

1. เครื่องชี้วัดเกี่ยวกับภูมิปัญญา ระบบความเชื่อ ระบบคุณค่า และระบบคิดของชุมชน
2. เครื่องชี้วัดเกี่ยวกับการจัดการกลุ่มหรือองค์กรชุมชน
3. เครื่องชี้วัดเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ และการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน
4. เครื่องชี้วัดผลกระทบการดำเนินงานขององค์กรชุมชน รวมทั้งศักยภาพของชุมชนในการพัฒนาตนเอง (ลีลาภรณ์ นาครทรรพ และคณะ(บรรณานุกรม), 2538)

ในงานศึกษาของ สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ ได้ศึกษาองค์กรชุมชนในชนบทอีสานโดยตั้งคำถามว่าอะไรเป็นเครื่องวัดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และได้ข้อเสนอ ดังนี้

1. องค์กรชุมชนมีสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดการศึกษาของชุมชน จัดตั้งงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาท้องถิ่น มีสิทธิและอำนาจโดยที่มีกฎหมายรองรับให้มีการจดทะเบียน โดยไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐ ทุกระเบียบและขั้นตอนที่ยุ่งยากเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก

2. สามารถร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนในการวางแผนงบประมาณ และ โครงการพัฒนาชุมชนให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความเป็นจริงของชุมชน
3. สามารถศึกษาเรียนรู้ปัญหาของชาวบ้านแบบมีส่วนร่วม
4. สามารถเรียนรู้และและคิดค้นกิจกรรมที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน
5. สามารถวางแผนกิจกรรมแก้ปัญหา
6. สามารถรวมกลุ่มปฏิบัติกิจกรรมร่วมกัน เช่น การระดมทุนร่วมกัน
7. สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยมีกระบวนการแก้ปัญหา วิเคราะห์และวางแผน เป็นทีม
8. มีผู้นำที่มีความสามารถ มีความรู้และกล้าตัดสินใจเป็นที่ยอมรับและที่สำคัญ คือ มีการสืบทอดผู้นำสู่คนรุ่นใหม่ หรือให้มีผู้นำหลายคนที่ได้หลายบทบาท (สัมพันธ์ เตชะอริกและคณะ,2540)

นอกจากประเด็นเรื่องความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนแล้ว โสภณ พรโชคชัย ได้กล่าวถึงข้อจำกัดและปัญหาของการพัฒนาองค์กรชุมชนไปสู่ความเข้มแข็งว่าเกิดจากสิ่งต่อไปนี้

1. ผู้นำลอยตัว หมายถึงการที่ผู้นำทำตัวเหินห่างจากชาวบ้าน ไม่พูดคุย ไม่ไปมาหาสู่ ไม่ปรึกษาเพราะความที่ผู้นำไม่รู้จักหน้าที่ของตน หรืออาจเป็นเพราะเข้าใจว่าตนเองอยู่เหนือชาวชุมชนคนอื่น
2. ผู้นำได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ และในหลายกรณีผู้นำเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ในชุมชนอยู่แล้วเช่นเป็นเจ้าของที่ดิน เจ้าของบ้านเช่ารายใหญ่ ผู้ผูกขาดน้ำและไฟฟ้าในชุมชน ผู้ออกเงินกู้ หัวหน้าวงแชร์ เป็นนายทุนหรือนายหน้า และผู้นำบางคนอาจเป็นนักเลงใหญ่ในชุมชน
3. องค์กรชุมชนเกิดจากแรงผลักดันขององค์กรภายนอก เพื่อให้องค์กรภายนอกสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามแผนงานซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวบ้านไม่คุ้นเคย บางหน่วยงานเร่งผลักดันให้ตั้งกลุ่มโดยที่ชาวบ้านไม่เข้าใจเรื่องนั้นดีพอ
4. องค์กรที่ผลักดันให้เกิดกลุ่มในชุมชนไม่สามารถคุมสภาพผู้นำและชาวบ้าน เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านอย่างผิวเผิน
5. องค์กรชุมชนในแบบจำลองของสังคมไทย มีผู้มีอิทธิพล มีการหาเสียงแบบ “น้ำเน่า” มีการคอร์รัปชั่น และ “คนดี” ไม่อยากเข้าไปยุ่งด้วย

ในประเด็นเดียวกันนี้ Renshaw ได้ศึกษาถึงความอ่อนแอขององค์กรประชาชนในประเทศฟิลิปปินส์ และได้กล่าวไว้ว่า “การเกิดขึ้นขององค์กรประชาชนนั้น อาจเกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง แต่ถ้าจะให้องค์กรเหล่านี้มีความเข้มแข็งได้จริงจะต้องมีกระบวนการสร้างเครือข่าย(network) และสร้างความสัมพันธ์ (alliance building) ซึ่งจะต้องได้รับการสนับสนุนให้มีกิจกรรมตลอดเวลา (อ้างในจามะรี เชียงทอง,2543:12)

จากเกณฑ์ด้านต่างๆของการศึกษาเรื่องตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชนที่กล่าวมาข้างต้น ได้จากการทำงานพัฒนาในภาคชนบทเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากในเรื่องนี้ยังไม่ค่อยได้มีการศึกษากันมากนักสำหรับภาคเมือง ขณะที่ในงานศึกษาชิ้นนี้จำกัดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุมชนในเมืองซึ่งเป็นชุมชนแออัดที่อยู่ภายใต้โครงการการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) ซึ่งมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดตัวชี้วัดขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาต่อไป

สำหรับการกำหนดเกณฑ์ที่จำเป็นจะต้องอาศัยพื้นฐานจากตัวชี้วัดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบการศึกษา ส่วนในประเด็นต่างๆที่จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดนั้นจะเป็นการปรับมาจาก ตัวชี้วัดของโครงการเดียวกัน ที่มีการกำหนดไว้อยู่แล้ว หากแต่เป็นตัวชี้วัดที่คนละประเด็นกับสิ่งที่งานชิ้นนี้สนใจศึกษา กล่าวคือเป็นการปรับมาจาก โครงการการลงทุนทางสังคมใน เมนูที่ 2 และเมนูที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสวัสดิการชุมชน และเรื่องการพัฒนาเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มและเครือข่าย ตามลำดับ ขณะที่งานชิ้นนี้ ศึกษาในเมนูที่ 5 ว่าด้วยเรื่อง การจัดสวัสดิการเพื่อผู้ยากลำบากเร่งด่วนโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน เนื่องจากเห็นว่ามีส่วนที่เกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้ยังได้ปรับมาจากตัวชี้วัดร่วมของโครงการ และจากการระดมความคิดเห็นของเครือข่ายชุมชนเมือง 30 เครือข่ายที่ร่วมดำเนินกิจกรรมในเมนู 5 ในประเด็นเรื่อง “การจัดการที่ดี” ซึ่งมีการพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การบริหารการเงิน(ให้เปล่า หมุนเวียน ชำระคืน)
2. การมีกฎกติกากลางที่กำหนดร่วมกัน (ค่าใช้จ่าย การให้ประโยชน์)
3. มีการจัดระบบข้อมูลด้านต่างๆ เช่น การสำรวจ การเงิน ผู้รับประโยชน์และ การถ่ายทอดข้อมูล
4. การมีส่วนร่วมของกรรมการ ผู้นำ และผู้รับประโยชน์
5. การจัดโครงสร้างของคณะทำงาน (การกระจายอำนาจ แบ่งบทบาท ทำงานเป็นทีม ไม่ซ้ำซ้อน)

6. การวางแผน
7. การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน (กองทุนเติบโต ขยายผลและยั่งยืน)
8. การสร้างกิจกรรมที่ต่อเนื่อง
9. สร้างผู้นำใหม่ อาสาสมัคร ผู้รับประโยชน์
10. เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน (อบรมสัมมนา เวที การประชุมประจำ)
11. การประสานงาน (ภายในชุมชน เครือข่าย องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานรัฐ และการสร้างพันธมิตรใหม่)
12. การติดตามตรวจสอบอย่างมีระบบ (คณะทำงาน บุคคลภายนอก / มีรายงาน มีระบบ) (การสัมมนาเครือข่ายองค์กรชุมชนเมืองภาค กทม., 2543)

จากการทบทวนเรื่องตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชนที่ผ่านมาทั้งหมด ได้ทำให้เห็นภาพเป็นรูปธรรมที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งในการศึกษาจะได้ดำเนินการต่อไป

สำหรับแนวคิดต่อไปนี้จะเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย และเรื่อง"กองทุน" ซึ่งทั้งสองประเด็นมีบทบาทอย่างมากต่อแวดวงการพัฒนาในปัจจุบันและที่สำคัญมีความเกี่ยวข้องกับงานศึกษาขึ้นนี้อย่างมาก ดังนั้นการทบทวนสร้างความเข้าใจถึงที่มาที่ไปของแนวคิดทั้งสองจึงมีความจำเป็นเพราะนอกจากจะทำให้เข้าใจงานศึกษาขึ้นนี้แล้วยังสามารถเชื่อมโยงสู่การทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในสังคมปัจจุบันได้อีกด้วย

1.3 แนวคิดเรื่องเครือข่ายสังคม (Social network)

สำหรับแนวคิดเรื่อง"เครือข่าย" หรือ "เครือข่ายสังคม" นี้เป็นแนวความคิดที่นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาได้นำมาใช้เพื่อเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม โดยเป็นการเน้นให้เห็นถึงกระบวนการปรับตัวพร้อมทั้งแสดงถึงความสามารถในการปรับตัวของมนุษย์เป็นสำคัญ ซึ่งในส่วนแรกนี้จะเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจความหมายของเครือข่ายสังคม ที่นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความสนใจเรื่องเครือข่าย จนกระทั่งได้มีการสนับสนุนส่งเสริม กระตุ้น ให้มีการรวมตัวกันในรูปเครือข่ายประเภทต่างๆในปัจจุบัน

ความหมายของ “เครือข่ายสังคม”

Mitchell ได้ให้ความหมายเครือข่ายสังคมว่า หมายถึงสายใยของความสัมพันธ์ทางสังคม ทั้งทางตรงและทางอ้อมระหว่างบุคคลหนึ่งกับบุคคลอื่นๆ อีกหลายคน เครือข่ายสังคมในที่นี้เป็นเสมือนกรอบแนวคิดที่ใช้ศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสังคมที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจเรื่อง กลุ่มไม่เป็นทางการ(informal group) องค์กรทางสังคม(social organization) และโครงสร้างทางสังคม(social structure) รวมทั้งลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว สามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมต่างๆได้ (Mitchell,1969 อ้างในเบญจายอดดักเนิน และคณะ ,2536 : 346)

นอกจากนี้ พิมพัลย์และ วาทีนี ได้ให้ความชัดเจนถึงพื้นฐานความสัมพันธ์ที่เรียกว่าเป็น ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายสังคมว่า ไม่ใช่เฉพาะการติดต่อสื่อสารเพียงอย่างเดียว แต่จะต้อง ประกอบด้วย การปฏิสัมพันธ์(interaction) และการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อมูล เครื่องใช้ไม่สอย รวมทั้งอาหารและบริการ(transaction) และความสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องเป็นความสัมพันธ์ทุกด้าน ที่คนทั้งหมดในเครือข่ายสังคมมีต่อกันทั้งด้านของระบบเศรษฐกิจ การแต่งงาน เครือญาติ การเมือง สุขภาพอนามัยและอื่นๆ ส่วนพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมนั้น ได้แก่ การไปมาหาสู่เยี่ยมเยียนกัน การปรึกษาหารือกัน การช่วยเหลือกันในด้านต่างๆเหล่านี้ เป็นต้น เครือข่ายสังคมของบุคคลหนึ่งๆ จึงเปรียบเสมือนสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลนั้นๆ และ ขณะเดียวกันบุคคลนั้นๆ ก็เปรียบเหมือนสิ่งแวดล้อมทางสังคมของบุคคลอื่น ในเครือข่ายสังคมซึ่งสามารถมีผลกระทบต่อพฤติกรรมผู้อื่นได้เช่นเดียวกัน (อ้างจากที่เดียวกัน,2536 : 247)

ชาติชาย ณ.เชียงใหม่ ได้กล่าวถึงเรื่องเดียวกันนี้ว่า เครือข่ายสังคม หมายถึงกลุ่มของความสัมพันธ์ที่บุคคลมีต่อกันโดยคุณลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น สามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ได้ เครือข่ายลักษณะนี้ประกอบด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดของคนในสังคม เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัวที่บุคคลมีต่อกันนั้น มีอิทธิพลในการกำหนดแนวทางการพฤติกรรมของบุคคลในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการทางการเมือง(Political Entrepreneur) นั่นคือ เครือข่ายของญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน และคนที่รู้จักนับถือกัน พฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามมา ได้แก่ การไปมาหาสู่กัน การต่อรอง การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับผู้อื่น (ชาติชาย ณ.เชียงใหม่ ,2528 :40)

John A. Barnes ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “เครือข่ายรวม”(total network) และ “เครือข่ายย่อย”(partial network) โดยให้ความหมายว่า “เครือข่ายย่อย” หมายถึงความสัมพันธ์ส่วนหนึ่งในหลาย ๆ ส่วนของเครือข่ายรวม โดยเครือข่ายย่อยนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักเกณฑ์เดียวกับเครือข่ายรวม นั่นคือความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ เครือญาติ การเมือง หรือระบบย่อยอื่นๆของสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเครือข่ายรวมเปรียบเหมือนกับระบบสังคมใหญ่และเครือข่ายย่อยเปรียบเหมือนระบบย่อยนั่นเอง นอกจากนี้เขายังเสนอลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายโดยแบ่งเป็น “เครือข่ายตรง” และ “เครือข่ายอ้อม” โดยที่เขาให้ความหมาย “เครือข่ายตรง” ว่าหมายถึงการติดต่อโดยตรงของปัจเจกชนที่มีกับผู้อื่น ได้แก่ครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน และผู้ร่วมงานซึ่งบุคคลเหล่านี้มักจะมีการติดต่อซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ ส่วนเครือข่ายอ้อมนั้นหมายถึง การเกี่ยวข้องติดต่อกันของปัจเจกบุคคลอื่นโดยทางอ้อม คือ ผู้ที่เป็นศูนย์กลางอาจไม่รู้จักับบุคคลนั้น ๆ โดยตรง หากแต่สามารถติดต่อผ่านสมาชิกที่อยู่ในเครือข่ายตรงของตนเองได้(อ้างในอ้างในเบญญา ยอดดำเนิน และคนอื่น ,2531:350)

ในงานศึกษาเรื่องเครือข่ายสังคมนี้ Boisserain ได้เสนอกรอบในการวิเคราะห์ไว้ 4 ลักษณะ คือ

1. ความสัมพันธ์ที่มีความหลากหลาย อับสืบเนื่องจากบทบาทที่มีอยู่ในสังคม หรือเรียกว่า ความสัมพันธ์เชิงซ้อน (Diversity of linkage: Multiplexity)
2. ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยน (Transaction contact)
3. ความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะที่เท่าเทียมกันและ ไม่เท่าเทียมกัน
4. ความถี่และระยะเวลาของความสัมพันธ์ (Frequency and duration of relationship)

งานศึกษาของ อคิน รพีพัฒน์ ในสลัมตรอกใต้ได้ใช้แนวการวิเคราะห์เรื่องเครือข่ายสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีเส้นใยโยงบุคคลต่างๆ ในชุมชน โดยที่ อคิน เปรียบว่าคล้ายกับเส้นใยแมงมุมซึ่งคนในเครือข่ายสังคมเดียวกันจะมีการพึ่งพอาศัยกันในด้านต่างๆเพื่อการมีชีวิตรอดในสังคมเมือง

นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาอีกหลายชิ้นที่แสดงว่าการมีความสัมพันธ์ในแบบเครือข่ายสังคมนั้น สามารถทำให้เกิดการพึ่งพา การเกื้อหนุนกันและกันในด้านต่างๆ ดังนั้นต่อมาจึงมีผู้ให้ความ

สนใจเพิ่มมากขึ้น และปรากฏว่าความสัมพันธ์ในรูปแบบดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในความสัมพันธ์ระดับต่างๆ ปัจจุบันได้มีการรวมกลุ่มในรูปเครือข่ายอย่างค่อนข้างหลากหลายมีทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่นกลุ่มของผู้ที่สนใจเรื่องเดียวกัน หรือประสบปัญหาเดียวกัน และเครือข่ายที่เกิดจากการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดขึ้นเนื่องจากเล็งเห็นว่าการรวมกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเช่นนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงการสร้างเครือข่ายในงานพัฒนาซึ่งกำลังเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายให้ความสำคัญ

การสร้างเครือข่ายในงานพัฒนา :

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องเครือข่ายได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในวงการการพัฒนา ในประเด็นนี้ กาญจนา แก้วเทพ อธิบายว่า เรื่องความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายนี้ เป็นเรื่องที่ชาวบ้านยอมรับและเข้าใจได้ง่าย เนื่องจากแนวคิดและวิธีการปฏิบัติเรื่องเครือข่ายเป็นสิ่งที่มีความอยู่แล้วในวัฒนธรรมชุมชน และสำหรับวิธีสร้างเครือข่ายของประชาชนจะมีทั้งที่เป็นไปตามธรรมชาติ และที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก สำหรับที่เป็นไปตามธรรมชาตินั้นตามปกติเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ชาวบ้านจะมีการรวมตัวเป็นกลุ่มเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่แล้ว เป้าหมายของเครือข่ายจะเป็นไปเพื่อความอยู่รอดและพึ่งพิง ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชนตลอดทั้งนอกชุมชนด้วย ส่วนเครือข่ายที่เกิดจากการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกซึ่งจะมีทั้งที่เกิดจากการทำงานของหน่วยงานเอกชนรวมถึงหน่วยงานของรัฐบางแห่ง (กาญจนา แก้วเทพ, 2538:67)

นอกจากนี้ กาญจนา แก้วเทพ ได้แบ่งประเภทของเครือข่ายไว้ 2 แบบ คือ "เครือข่ายแนวตั้ง" และ "เครือข่ายแนวนอน" โดยให้คำอธิบายว่าเครือข่ายแนวตั้ง หมายถึงเครือข่ายที่มีความแตกต่างด้านสถานภาพและฐานะของสมาชิก คือ ผู้ที่มีฐานะสูงจะเป็นผู้ที่มีสถานภาพเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ที่มีฐานะต่ำกว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนระหว่างชั้นมีลักษณะที่ไม่เสมอกัน สำหรับเครือข่ายแนวนอน เป็นเครือข่ายที่สมาชิกที่เข้ามาเป็นเครือข่ายมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การแลกเปลี่ยนทรัพย์สินหรือบริการต่างๆ มีลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เช่นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มญาติ หรือระหว่างชาวบ้านที่ประสบปัญหาต่างๆร่วมกัน (กาญจนา แก้วเทพ, 2538:62-63)

ในประเด็นเรื่องการรวมตัวเป็นเครือข่ายนี้ สมพันธ์ เตชะอธิก ได้ศึกษาการรวมตัวของเครือข่ายชาวบ้านภาคอีสาน พบว่ามีได้ 2 แบบ คือ แบบแรก เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ซึ่งเครือข่ายประเภทนี้มักเป็นความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การมีความเชื่อถืออย่างเดียวกัน หรือเคยรวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่นการแลกเปลี่ยนผลผลิตระหว่างกัน สำหรับเครือข่ายแบบที่สอง เป็นเครือข่ายที่เกิดจากการจัดตั้ง ซึ่งมีทั้งที่เกิดจากความพร้อมและความต้องการของสมาชิกในเครือข่ายเอง หรือในบางกรณีเกิดจากการต่อรองจากองค์กรภายนอกที่เข้าไปจัดตั้งกลุ่มเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ,2537:78-81)

หากจะพิจารณาการเกิดขึ้นของเครือข่ายทั้งสองแบบข้างต้น สิ่งที่มีความสำคัญ คือ ลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกที่ กาญจนา แก้วเทพ เรียกว่าเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่งและแนวนอน เพราะลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการดำเนินงานของเครือข่ายซึ่งมีผลต่อการเติบโตของเครือข่าย

งานศึกษาของ พรณงาม เถาธรรมสาร ได้กล่าวถึงความหมายของเครือข่ายองค์กรชุมชน และเป้าหมายในการรวมกลุ่มไว้ดังนี้ “เครือข่ายองค์กรชุมชน” หมายถึงการเป็นพวกกันของหลาย ๆ องค์กรชุมชนเพื่อทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และมีเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน เช่น เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ เกิดจากการที่กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนต่างๆ มารวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการทำกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อหาแหล่งเงินกู้มาให้สมาชิก หรือเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ (อคิน รพีพัฒน์ ,2542:259)

ในบทความเรื่อง “เครือข่าย:จุดหักเหแห่งการรวมตัว” ได้กล่าวถึงการรวมกลุ่มในรูปแบบเครือข่ายในงานพัฒนาว่า ทั้งองค์กรพัฒนาของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างให้ความสนใจต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาในรูปแบบเครือข่ายซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีนโยบาย และวิธีการทำงานที่แตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กรและกลุ่มชาวบ้าน ทว่าเป้าหมายของการทำงานยืนอยู่บนจุดเดียวกันคือ การเน้นให้ชาวบ้านสามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นพร้อมทั้งสร้างพลังอำนาจในการต่อรองระหว่างเครือข่ายกับกลุ่มภายนอก ทั้งในระดับปัจเจกชนและในระดับนโยบาย และที่สำคัญปัจจัยที่ผูกโยงให้กลุ่มมีความเข้มข้นมากขึ้นก็คือ การมีความสัมพันธ์อันเครือญาติที่เครือข่ายต่างมีต่อกันโดยอาศัยพื้นฐานทางประเพณี ศาสนา วัฒนธรรม ตลอดจนแกนกลางของกลุ่มหรือที่เรียกว่า”แม่ข่าย” ต้องมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับ และสามารถนำพากลุ่มผ่านพ้นอุปสรรคไปด้วยดีจึงจะทำให้กลุ่มยืนหยัดได้ ดังนั้นการสร้างเครือข่ายขององค์กรชาวบ้านจึงถือว่าเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนาชุมชน (วารสารพัฒนาสังคม,2534,19:6 :17)

ลิน สือสวน ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายในองค์กรชุมชนเมือง และได้กล่าวถึงความหมายขององค์กรเครือข่ายว่า หมายถึงกลุ่มของชาวชุมชนที่มีความคิด มีปัญหา มีความต้องการคล้ายกันมาติดต่อประสานงาน หรือร่วมมือกันทำกิจกรรมอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างเพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อสนองความต้องการของสมาชิก บางคนอาจคิดว่าไม่จำเป็นต้องรวมตัวกัน ต่างคนต่างอยู่ไม่ต้องมีเรื่องยุ่ง ความคิดเช่นนี้อาจจะถูกถ้าหากว่าเขามีชีวิตที่พร้อมสมบูรณ์ ไม่เคยมีปัญหาหรือมีก็แก้ได้หมด แต่ความจริงคนในชุมชนส่วนใหญ่ยังคงยากลำบาก มีปัญหาเดือดร้อนมากทั้งด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม ขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย องค์กรชุมชนที่มีก็ขาดความเข้มแข็ง ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม หลายปัญหาซ้อนทับและยากเกินกว่าชุมชนหรือองค์กรหนึ่งจะแก้ไขได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องรวมกันหลายองค์กรหลายชุมชนเพื่อให้เกิดพลังที่มากขึ้นเข้มแข็งขึ้น ช่วยเหลือกันและกันแก้ปัญหาพร้อมทั้งยกระดับชีวิตของชาวชุมชนเมืองให้ดีขึ้นกว่าเดิม (สำนักพัฒนาชุมชนเมือง, 2540:1)

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงแนวคิดเรื่องเครือข่ายขององค์กรชุมชน ซึ่งเป็นการต่อยอดมาจากเรื่องเครือข่ายทางสังคมโดยเน้นที่การมีความสัมพันธ์รากฐานอันเดียวกัน ในส่วนต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงบางส่วนของกรดำเนินงานสร้างเสริมเครือข่ายองค์กรชุมชนในเมือง ดังนี้

เครือข่ายองค์กรชุมชนในเมือง :

ตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่างานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาในชุมชนเมือง ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายในชุมชนเมือง ซึ่งแต่เดิมมักเป็นกลุ่มขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำด้านนี้อยู่ ทว่าในช่วง 7-8 ปี มานี้มีหน่วยงานที่เดิมสังกัดการเคหะ (ปัจจุบันมีการปรับโครงสร้างเป็นองค์กรอิสระ) ได้ดำเนินงานด้านการพัฒนาชุมชนเมืองเป็นหลัง ดังนั้นในส่วนนี้จะกล่าวถึงบทบาทขององค์กรดังกล่าวในด้านการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายองค์กรชุมชนในเมือง

บทบาทของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) กับการสร้างเครือข่ายในชุมชนเมือง

การทำงานของสำนักพัฒนาชุมชนเมืองได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการรวมตัวในรูปแบบของเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อให้เกิดพลังในการพัฒนาตนเอง การดำเนินงานเริ่มจากการส่งเสริมให้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ.2535 แต่การรวมตัวขององค์กรเครือข่ายที่มาจากฐานกลุ่มที่เป็นสมาชิกของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองอย่างแท้จริงนั้น

เริ่มต้นในปี 2538 ได้แก่เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เขตราชบุรีบูรณะ และเครือข่ายใน 3 ภูมิภาคเมือง คือ สหชุมชนพัฒนาขอนแก่น เครือข่ายโคราชพัฒนา และเครือข่ายธนาคารหมู่บ้าน จ.ระนอง

สำหรับพื้นที่ในกรุงเทพฯ นั้น มีกลุ่ม/ชุมชนจำนวนหนึ่งได้เป็นสมาชิกขององค์กรเครือข่าย เดิมอยู่ก่อนแล้ว ในปี พ.ศ. 2539 แม้ว่าเครือข่ายที่เกิดจากการสนับสนุนของสำนักงานพัฒนา ชุมชนเมือง. ยังไม่มากนักแต่ก็ได้มีการเริ่มรวมตัวกันบ้าง การรวมตัวเป็นเครือข่ายในขณะนี้ มี เป้าหมายเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งให้กลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่ ต่อมาจึงมีการรวมตัวกันชัดเจนขึ้น ในระดับเขตได้แก่ เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เขตลาดกระบัง และในพื้นที่เขตกทม.เหนือ เกิดกลุ่ม ออมทรัพย์เขตจตุจักร และเครือข่ายผู้นำชุมชนสัมพันธ์เขตบางซื่อ(ปัจจุบันไม่มีแล้ว)

สำหรับการขยายตัวของเครือข่ายในพื้นที่ กทม. นั้นโดยมากเกิดขึ้นจากการจัดตั้งในปี พ.ศ.2540 ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ได้มีการตั้งกลุ่มมานานแล้วแต่ยังไม่มีกรรวมตัวเป็นเครือข่ายที่ชัดเจน และเครือข่ายบางซื่อพัฒนาก็เกิดขึ้นในระยะนี้เช่นกัน

กล่าวได้ว่า การสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มในรูปเครือข่ายองค์กรชุมชน ถือว่าเป็น วัตถุประสงค์ หรือกรอบอันหนึ่งในการทำงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การสนับสนุนให้ เกิดเครือข่ายนั้นมีทั้งที่เป็นเครือข่ายพื้นที่เขตเมือง และเครือข่ายตามกิจกรรมที่มีความหลากหลาย ซึ่งส่วนหนึ่งเครือข่ายที่เกิดจากการสนับสนุนของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง จะเป็นเครือข่ายที่มี พื้นฐานมาจากกลุ่มออมทรัพย์แล้วจึงขยายไปยังกิจกรรมพัฒนาด้านอื่น นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายด้าน สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการรวมตัวของชุมชนที่อาจจะยังไม่มีกลุ่มออมทรัพย์ แต่เริ่มต้นด้วยการทำกิจกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม และเครือข่ายที่รวมตัวกันด้านที่อยู่อาศัย เช่น เครือข่ายริมคลอง และเครือข่าย ริมทางรถไฟ เป็นต้น

องค์กรเครือข่ายต่างๆ เหล่านี้มีเหตุผลในการจัดตั้งและดำเนินงานแตกต่างกันเป็นต้นว่า บางเครือข่ายรวมตัวกันเพื่อมุ่งสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่มออมทรัพย์ที่เป็นสมาชิก กิจกรรมของ เครือข่ายประเภทนี้จึงเน้นไปที่การพัฒนาเทคนิคและกระบวนการด้านการออมทรัพย์เพื่อช่วยเหลือ สมาชิก เช่น การเผยแพร่อุดมการณ์ออมทรัพย์ พัฒนาระบบบัญชี ให้คำแนะนำและอบรมรวมทั้ง ร่วมกันกลั่นกรองให้ความเห็นหรือพัฒนาไปสู่การร่วมกันจัดสวัสดิการ (สำนักพัฒนาชุมชน เมือง,2540) ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง หรือ พชม.

อย่างไรก็ตามเครือข่ายต่างๆ ทั้งเครือข่ายเดิมที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2535 และเครือข่ายที่เกิดขึ้นภายหลังได้มีการเชื่อมโยงถึงกันแม้จะยังไม่มี ความชัดเจนในฐานของตัวองค์กรเครือข่าย แต่ในระดับสมาชิกที่เป็นกลุ่ม/ชุมชนนั้น มีจำนวนมากที่ปรากฏว่าเป็นสมาชิกอยู่หลายเครือข่ายพร้อมกัน เช่นเป็นสมาชิกเครือข่ายตามพื้นที่พร้อมกับเครือข่ายตามกิจกรรม หรือการเป็นสมาชิกเครือข่ายศูนย์รวมฯ และเครือข่ายพื้นที่ ขณะเดียวกันเครือข่ายเองก็อาจมีการรวมตัวเป็นเครือข่ายใหม่ได้เช่นกัน(สำนักพัฒนาชุมชนเมือง, 2540)

นอกจากนี้ทางสำนักพัฒนาชุมชนเมืองยังได้กำหนดลักษณะของเครือข่ายที่มีความเข้มแข็งว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้ ประการแรก เครือข่ายต้องมีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่นการประชุมประจำเดือน การอ้อมทรัพย์ร่วมกัน การพิจารณาการใช้สินเชื่อ และติดตามสินเชื่อร่วมกัน ประการต่อมา ผู้นำหรือคณะกรรมการต้องมีคุณภาพและตั้งใจทำงานมีความเป็นตัวแทนของชาวบ้านอย่างแท้จริง เครือข่ายต้องมีเป้าหมายและแผนงานที่ชัดเจน มีกฎระเบียบหรือกติกาที่กำหนดร่วมกัน มีโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจนคือ มีการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจ มีรายได้เลี้ยงตนเองได้ มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยมีความคล่องตัว ขนาดไม่ใหญ่จนเกินไป โปร่งใสตรวจสอบได้ ช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่สมาชิกได้ รวมทั้งมีระบบสวัสดิการแก่สมาชิก และประการสุดท้ายต้องสามารถสร้างการยอมรับจากภายนอกได้ (อ้างจากที่เดียวกัน)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คงทำให้เกิดความเข้าใจถึงส่วนหนึ่งของความเป็นมาของการรวมตัวในรูปเครือข่ายในชุมชนเมืองได้พอสมควร สำหรับเรื่องที่จะกล่าวถึงต่อไปมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เสนอมาข้างต้น คือเรื่องกองทุนประเภทต่าง ๆ ที่ได้อาศัยการรวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มหรือเครือข่ายเป็นกลไก จัดการเพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้เดือดร้อนซึ่งเป็นชาวบ้านในชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา

2. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับชุมชน :

ในการพิจารณาในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงกองทุนที่มีบทบาทอย่างมากต่อชุมชนเมืองในช่วงวิกฤตที่ผ่านมา โดยเฉพาะในพื้นที่ศึกษาซึ่งมีทั้งหมด 3 กองทุน ดังนี้

- 2.1 กองทุนพัฒนาคนจนเมือง :สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
- 2.2 เงินกู้มีयाชวาว หรือ มีयाชวาวแพน
- 2.3 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

2.1 กองทุนพัฒนาคนจนเมือง สำนักพัฒนาชุมชนเมือง

ที่มาของกองทุน : สำหรับประเด็นเรื่องที่มาของกองทุนนี้อาจกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐบาลและอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขับเคลื่อนของขบวนการสลัมในช่วงปี พ.ศ. 2531-2533 ซึ่งเป็นช่วงของการต่อต้านการไล่อื้อ พร้อมกับมีขบวนการผลักดัน พ.ร.บ. ชุมชนแออัด ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวในการพยายามดำเนินการพัฒนาชุมชนแออัดในเมืองนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 5 ประกอบกับประสบการณ์การบริหารกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจนในเมืองช่วงที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นกองทุน 119.5 ล้านบาท ที่รัฐบาลมอบให้การเคหะฯ เป็นผู้ดูแล หรือกองทุน 250 ล้านบาท ที่รัฐบาลอนุมัติให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดูแลนั้น ไม่สามารถทำให้เกิดประโยชน์ในด้านที่อยู่อาศัยแก่คนจนเมืองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากติดอยู่ที่เงื่อนไขของระบบราชการเป็นสำคัญ ทำให้มีการเคลื่อนไหวกุดตันให้กองทุนที่จะมีขึ้นสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง (มณีรัตน์ มิตรปราสาท, 2543 : 29)

สำหรับการดำเนินงานซึ่งเป็นที่มาของกองทุนนี้ เริ่มต้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2533 โดยคณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษากองทุนพัฒนาคนจนเมืองเพื่อนำเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และรัฐบาลโดยนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ให้การอนุมัติ "โครงการพัฒนาคนจนเมือง" เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ด้วยงบอุดหนุนจำนวน 1,250 ล้านบาท เป็นทุนประเดิมโครงการ (สำนักพัฒนาชุมชนเมือง,2542)

สำหรับกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ สร้างความมั่นคงของรายได้ และมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม โดยมีสิทธิการอยู่อาศัยที่มั่นคง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักเช่นนี้จึงได้จัดตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเมืองขึ้น เป็นหน่วยงานพิเศษสังกัดการเคหะแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามโครงการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนเมือง (บัณฑูร อ่อนดำ,2540)

ด้านการบริหารงานของสำนักงาน กำกับดูแลโดยคณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมือง โดยมีผู้ว่าการการเคหะฯ เป็นประธานโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่ายคือ ผู้แทนจากองค์การภาครัฐบาล องค์การเอกชน และองค์กรชุมชน (สำนักพัฒนาชุมชนเมือง,2542:10)

สำหรับวัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานนั้น สำนักพัฒนาชุมชนเมืองหรือ พชม. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานคือ เพื่อสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองผ่านกระบวนการออมทรัพย์และสินเชื่อให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงของรายได้ มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมั่นคง มีชีวิตความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ด้านคือ

(1) การดำเนินงานด้านการพัฒนา : โดยเน้นการจัดตั้งองค์กรชุมชนผ่านการกระบวนการสร้างกลุ่มออมทรัพย์ และสนับสนุนการสร้างเครือข่ายตลอดทั้งขบวนการคนจนเมือง นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมในเรื่องธุรกิจชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนเมือง ต่อมาได้มีการประสานกับกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมในโครงการนำร่อง "สวัสดิการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและความเดือดร้อนเฉพาะหน้า"(SIF เมฆู 5)

(2) การให้บริการด้านสินเชื่อ 3 ประเภทคือ

- สินเชื่อหมุนเวียน เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินลดการถูกเอาเปรียบของชาวชุมชน
- สินเชื่อพัฒนาอาชีพ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม
- สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาด้านกายภาพของที่อยู่อาศัยไปจนถึงการซื้อที่ดิน สำหรับที่อยู่อาศัยใหม่ (จิรিকা นุตาลัย, 2537:61)

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของ พชม. ในด้านการสนับสนุนจัดตั้งกลุ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - 2542 มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 939 กลุ่ม /ชุมชน แยกเป็นสมาชิกที่มีกิจกรรมออมทรัพย์แล้ว 645 กลุ่ม กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆใน 43 จังหวัด เฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด 47 เขต 252 กลุ่ม ซึ่งแต่ละองค์กร/ภูมิภาคได้มีการประสานงานกันอย่างเป็นเครือข่าย ในปี พ.ศ.2541 ได้มีการประสานเสริมความร่วมมือระหว่างเครือข่ายโดยจัดตั้งเป็น "สภาองค์กรประชาชน" ปัจจุบันมีสมาชิก 40 เครือข่าย (สำนักพัฒนาชุมชนเมือง, 2542:13)

งานศึกษาของ มณีรัตน์ มิตรปราสาทได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกองทุนนี้ว่า จุดที่น่าสนใจของกองทุน คือ นอกจากเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนแล้ว ยังมีการใช้กองทุนเป็นเงื่อนไขเพื่อสร้างองค์กรชุมชนโดยใช้ประเด็นเรื่อง "กลุ่มออมทรัพย์" เป็นกลไกทำงาน ซึ่งปรากฏว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในยุคนี้ค่อนข้างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะกระบวนการต่อสู้ด้านที่อยู่อาศัยนั้น เครื่องมือที่ชาวบ้านมักใช้เป็นเครื่องต่อรองกับเจ้าของที่ดิน คือ การออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย จึงมีกลุ่มออมทรัพย์ที่เกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ เป็นจำนวนมาก

ประกอบกับการมีเครือข่ายชุมชนเดิมที่มูลนิธิ Foster Parents International ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการมาก่อนแล้ว ดังนั้นการเริ่มงานจากฐานของกลุ่มออมทรัพย์จึงเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการต่อได้อย่างเชื่อมโยง (มณีรัตน์ มิตรประสาท, 2543:29)

ขณะที่งานศึกษาของ บัณฑิต อ่อนดำ และปาริชาติ วลัยเสถียร ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดตั้งองค์กรชุมชนของ พชม.บางส่วนของ “มีการจัดตั้งและจัดการกลุ่มที่เร็วจนเกินไป มีลักษณะการจัดตั้งกลุ่มเป็นแบบกลุ่มกิจกรรมแบบทันทีทันใด คือขาดการส่งเสริมเรื่องการจัดตั้งและจัดการกลุ่ม นอกจากนี้ยังขาดการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันจากการวิเคราะห์ปัญหาและวิเคราะห์ชุมชน นอกจากนี้การให้ข้อมูลของ พชม.แก่ชุมชน เจ้าหน้าที่บางส่วนได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานและโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับระบบสินเชื่อของ พชม. ในลักษณะที่เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดคราวเดียวในระยะแรกที่ทำงานกับกลุ่ม โดยไม่พิจารณาถึงระดับความเหมาะสมต่อพัฒนาการของกลุ่ม ทำให้การรวมกลุ่มของสมาชิกมีสินเชื่อเป็นเครื่องจูงใจ มิใช่ความสนใจของสมาชิกที่จะร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชนด้วยความสามารถและความพยายามของชาวชุมชน” (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ ,2543:303)

ที่กล่าวมานี้เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของงานศึกษาที่สะท้อนถึงการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองที่ผ่านมา ซึ่งถือเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญที่งานศึกษาชิ้นนี้จะละเลยไม่ได้ เพราะเครือข่าย หรือกลุ่มที่เลือกเป็นกรณีศึกษาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดจากการสนับสนุนของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง เช่นกัน

สำหรับในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทางสำนักงานฯ ได้มีโครงการความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

- (1) กองทุนมิยาซาวา ภายใต้“โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ”
- (2) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF เมฆู 5) “โครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก โดยเครือข่ายองค์กรชุมชน”
- (3) กองทุนเงินกู้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย(ADB) โดยร่วมกับสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดโครงการฝึกอบรมสัมมนาพัฒนาอาชีพและธุรกิจชุมชน

จากที่กล่าวถึงการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง มาทั้งหมดนี้ คงพอทำให้เห็นภาพการดำเนินงานขององค์กรที่ทำงานพัฒนาในชุมชนเมืองมาพอสมควร เมื่อพิจารณาการ

ดำเนินการของกองทุนดังกล่าวจะเห็นว่านอกจากเงินอุดหนุนแรกตั้งจำนวน 1,250 ล้านบาทแล้ว ตลอดเวลาการทำงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน/กองทุนต่างๆ รวมทั้งการมีมูลนิธิพัฒนาชุมชนเมือง (Danish Cooperation for Environment and Development) ซึ่งเป็นองค์กรคู่ที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาชุมชนเมือง จึงทำให้การดำเนินงานมีลักษณะที่โดดเด่นขึ้น

สำหรับอีก 2 กองทุนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้แตกต่างจากกองทุนของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ที่กล่าวมาข้างต้นเนื่องจาก ทั้ง 2 กองทุน เป็นเงินกู้จากต่างประเทศในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น ทั้ง 2 กองทุน จึงมีเป้าหมายใกล้เคียงกันคือ เป็นกองทุนที่มุ่งบรรเทาความเดือดร้อนจากสภาวะดังกล่าว ดังนั้นการจัดการกองทุนจึงมีการจัดสรรไปสู่ภาค/ส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวาง แต่การกล่าวถึงในที่นี้จะเน้นเฉพาะที่เป็นโครงการที่มีผลต่อชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการที่ส่งผลต่อการบรรเทาความเดือดร้อนต่อกลุ่มคนจนเมือง ดังนี้

2.2 เงินกู้มีयाชวา หรือ มีयाชวาแพลน :

โครงการเงินกู้มีयाชวา เป็นการกู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ในวงเงิน 1,450 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 53,650 ล้านบาท ภายใต้มาตรการการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ (มพร.) โดยโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจเน้นการลงทุนและการสร้างงาน
- 2) เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ ภายใต้แนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 3) ส่งเสริมการสร้างรากฐานการพัฒนาในระยะต่อไป โดยรวมถึงโครงการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการส่งออกของประเทศ สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดน และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยภาครัฐ (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542:21)

มีयाชวาแพลนในชุมชนเมือง

ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2542 เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 โดยมี “โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองในภาวะวิกฤติ” ในวงเงิน 1,000 ล้านบาท รวมอยู่ด้วยนั้น ส่วนหนึ่งของโครงการดังกล่าว คณะกรรมการกำกับ “โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาชุมชนในเมืองในภาวะวิกฤติ” ได้

อนุมัติในหลักการให้สถาบันพัฒนาชุมชนเมือง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรมหาชน) เป็นผู้ดำเนินโครงการในโครงการดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานดังนี้

- (1) เพื่อจัดให้มีสินเชื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤต ที่จะช่วยแก้ปัญหาสภาพคล่องของกลุ่มออมทรัพย์
- (2) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพและความสามารถในการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรการเงินในชุมชนเมือง
- (3) เพื่อยกระดับความสามารถและการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน ในการบริหารจัดการชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน), มปป:1)

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวและ งบประมาณในการดำเนินงานจากการเคหะฯ จำนวน 250 ล้านบาท สำนักงานฯ ได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 โครงการ คือโครงการสินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจคนจนในเมืองโดยใช้งบประมาณจำนวน 240 ล้านบาท การดำเนินการจัดเป็นเงินกู้ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อปลดหนี้ในระบบหรือหนี้นอกระบบกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่กลุ่มออมทรัพย์ ส่วนอีก 10 ล้านบาทนั้นใช้เป็นงบสนับสนุนโครงการพัฒนาความเข้มแข็งองค์กรการเงินชุมชนเมือง หรือเรียกว่า "งบพัฒนาความเข้มแข็ง" ซึ่งจะมีการดำเนินกิจกรรมในด้านการอบรมสัมมนาหรือจัดประชุม เป็นต้น สำหรับระยะเวลาการดำเนินโครงการ เริ่มเปิดให้เสนอโครงการตั้งแต่ เดือนกันยายน 2542 จนถึงเดือนตุลาคม 2543 โดยจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้ครบภายในเดือนธันวาคม 2543 ซึ่งการดำเนินงานในภาพรวมเป็นดังนี้

นับตั้งแต่เดือนกันยายน 2542 จนถึงเดือนตุลาคม 2543 มีโครงการที่เสนอเข้ารับการสนับสนุนจำนวน 235 โครงการ จาก 135 องค์กร และมีโครงการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจำนวน 234 โครงการ จาก 135 องค์กร ภายในวงเงินอนุมัติทั้งสิ้น 250.9 ล้านบาท จากจำนวนดังกล่าวแยกพิจารณาตามโครงการได้ดังนี้

- (1) โครงการพัฒนาความเข้มแข็ง :

จากพื้นที่ดำเนินงานของโครงการซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 46 จังหวัด ได้รับการอนุมัติ จำนวน 95 โครงการ ในวงเงิน 11.52 ล้านบาท และมีเครือข่ายที่ได้รับประโยชน์ ทั้งสิ้น 77 เครือข่าย มีผู้ได้รับประโยชน์ 88,205 คน จาก 1,094 ชุมชน และสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานครมีจำนวน 270 ชุมชน โดยมีผู้ได้รับประโยชน์รายบุคคลมากที่สุดถึง 2,6473 คน ซึ่งถ้าเทียบเป็นงบประมาณต่อผู้ได้รับประโยชน์ทั้งหมด ประมาณ 130.62 บาทต่อคน

(2) โครงการด้านสินเชื่อเพื่อการพัฒนา :

พื้นที่ของโครงการครอบคลุม 45 จังหวัด ได้รับการอนุมัติ 139 โครงการ วงเงินอนุมัติ จำนวน 239.43 ล้านบาท มีเครือข่ายที่ได้รับประโยชน์ 68 เครือข่าย มีจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น 25,776 คน จาก 690 ชุมชน และในส่วนของกรุงเทพมหานครมีผู้ได้รับประโยชน์มากที่สุด จำนวน 163 ชุมชน (หน่วยประสานงานโครงการแก้ปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อคนจนเมือง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน),มปป:1-11)

* เครือข่ายชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาของงานชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนทั้ง 2 โครงการ

2.3 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund :SIF)

ภายหลังจากที่ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจเมื่อปลายปี 2540 รัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารโลกเป็นจำนวนเงิน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อนำมาจัดการภายใต้โครงการลงทุนทางสังคม (Social Investment Project : SIP) โดยจัดแบ่งการดำเนินการเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 จัดแบ่งให้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินตามโครงการที่มีอยู่แล้วทั้งสิ้น 79 โครงการ ในส่วนนี้เป็นโครงการระยะสั้น (28 เดือน) มีวัตถุประสงค์เพื่อการจ้างงานสร้างรายได้ และบริการด้านสวัสดิการสังคมแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส และผู้ว่างงาน

แนวทางที่ 2 รัฐบาลมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้รับผิดชอบโดยแยกออกเป็น 2 กองทุน คือ การลงทุนเพื่อพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Rural Urban Development Fund : RUDF) และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน, 2542 :1-2)

สำหรับกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมมีระยะเวลาการดำเนินการทั้งสิ้น 40 เดือน (นับจากวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 เป็นวันที่ธนาคารโลกและรัฐบาลไทยลงนามในสัญญากู้เงิน) วัตถุประสงค์ของกองทุน คือ มุ่งที่จะบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมไปสู่การพึ่งตนเองในระยะยาว โดยที่อยู่ภายใต้กรอบคิดเรื่อง “ทุนทางสังคม (Social capital)” (ได้แก่ การให้ความสำคัญกับฐานทรัพยากรและฐานทางวัฒนธรรม ความเชื่อเพื่อเผื่อแผ่ ทักษะการจัดการร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน) ทางกองทุนจะให้การสนับสนุนงบประมาณแก่กิจกรรมหรือโครงการที่เสนอโดยองค์กรชุมชน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยที่จะพิจารณาตามหลักการเพิ่มทุนทางสังคมเป็นสำคัญ

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

เมนูที่ 1 โครงการเพื่อพัฒนาความสามารถและการเรียนรู้ในการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน

เมนูที่ 2 โครงการประเภทจัดสวัสดิการและความปลอดภัยชุมชน

เมนูที่ 3 โครงการด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น

เมนูที่ 4 โครงการประเภทพัฒนาเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มและเครือข่าย

กองทุนเปิดให้มีการเสนอโครงการตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2541 โดยในระยะแรกมีเมนู 1-4 ผลปรากฏว่ามีโครงการที่ได้รับทุนสนับสนุนไม่มากนัก เนื่องจากหลายฝ่ายยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างแท้จริงแม้กระทั่งคณะกรรมการจังหวัด/ภาคบางส่วน ในช่วงการประเมินโครงการ 3 เดือนแรก (1 เมษายน - 30 กันยายน พ.ศ.2542) มีโครงการได้รับการอนุมัติทั้งสิ้น 171 โครงการ ส่วนการประเมินในรอบ 6 เดือน (1 กรกฎาคม - 30 กันยายน พ.ศ. 2542) มีเพิ่มอีกจำนวน 117 โครงการ และล่าสุดจากเอกสารสรุปความคืบหน้าการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ข้อมูล ณ 13 มีนาคม 2544 แสดงจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติตั้งแต่เดือนกันยายน 2541 จนถึง 13 มีนาคม 2544 เฉพาะเมนู 1-4 มีทั้งสิ้น 3,782 โครงการ(เอกสารสรุปความคืบหน้าการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม. 2544 : 1)

เมื่อพิจารณาตามการกระจายตัวของประเภทโครงการ และกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ยังพบว่าโครงการต่างๆ ที่เสนอเข้ามานั้นส่วนใหญ่จะกระจุกอยู่ในเมนูที่ 1 และ 2 ซึ่งมักเป็นกิจกรรมประเภทการก่อสร้างและดูงาน มีการตั้งข้อสังเกตว่าอาจเป็นไปได้ว่าโครงการประเภทเมนูที่ 1 และ เมนูที่ 2 สามารถตอบสนองความต้องการของชาวบ้านได้ตรงที่สุดหรือมีเช่นนั้นอาจเป็นเพราะโครงการประเภทนี้เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการในเมนูที่ 3 และ 4 แล้วการเขียนโครงการเพื่อให้ได้รับการอนุมัติทำได้ง่ายกว่า ซึ่งบางครั้งกิจกรรมที่เสนอมาอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชนก็เป็นไปได้

หลังจากที่ดำเนินโครงการตามเมนู 1 - 4 มาได้ระยะหนึ่ง (กันยายน 2541 - เมษายน 2542) ทางกองทุนเห็นว่ายังมีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้เดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือแบบเร่งด่วนอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงโครงการตามเมนูที่ 1 - 4 ได้ ทางกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จึงได้จัดโครงการช่วยเหลือแบบเร่งด่วนเพิ่มขึ้นอีก 1 ประเภท

ภายใต้ชื่อว่า “โครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบากโดยเครือข่ายองค์กรชุมชน” เป็นเมนูที่ 5 โดยกำหนดช่วงเวลาเสนอโครงการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึง 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 (เอกสารแนะนำเมนู 5)

สำหรับโครงการในเมนูที่ 5 นี้ แม้ว่าจะใกล้เคียงกับเมนูที่ 4 เนื่องจากเป็นเรื่องของการขยายผลในรูปของการทำงานแบบเครือข่าย แต่โดยหลักการดำเนินโครงการแล้วจะค่อนข้างแตกต่างจากเมนูทั้ง 4 ประเภทค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ โครงการในเมนูที่ 5 มุ่งให้การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนแก่กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น ครอบครัวที่ประสบความทุกข์ยากเนื่องจากการเสียชีวิตของผู้นำ ผู้สูงอายุหรือคนพิการที่ไม่มีคนดูแล ผู้ติดเชื้อและผู้ได้รับผลกระทบจากผู้ติดเชื้อ นักเรียนที่ครอบครัวยากจนไม่มีเงินที่จะเรียนหนังสือ คนตกงาน /ว่างงาน และผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเน้นให้เครือข่ายองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการ ภายใต้เป้าหมายการทำงานที่ว่า ให้การช่วยเหลือผู้ที่ยากลำบากเร่งด่วนโดยที่ผู้ยากลำบากมีการรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน นอกจากนี้ทั้งผู้ยากลำบาก ชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนร่วมกันแบ่งปันความช่วยเหลือให้แก่ผู้ยากลำบากอื่น ๆ ที่ทุกข์ยากกว่า และมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน (อ้างจากเอกสารเผยแพร่ “เมนู 5” , 2542)

โครงการต่าง ๆ ที่องค์กรชุมชนเสนอมานั้นจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการภาคและคณะกรรมการกองทุน โดยจะพิจารณาในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน เป็นต้นว่า ความสามารถในการจัดการขององค์กรชุมชนผู้เสนอโครงการ ประเภทกิจกรรม ภายใต้หลักการมีส่วนร่วม และผู้ได้รับประโยชน์ซึ่งในเมนูที่ 5 เน้นว่าต้องเป็นผู้ยากลำบากในชุมชนซึ่งทางองค์กรชุมชนหรือเครือข่ายจะต้องมีเกณฑ์คัดเลือกคนกลุ่มนี้ด้วย

นับแต่เริ่มเปิดให้เสนอโครงการในเมนูที่ 5 ตั้งแต่ เดือนเมษายน พ.ศ. 2542 มาจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 มีโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งสิ้น 457 โครงการ งบประมาณทั้งสิ้น 2018.32 ล้านบาท กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งประเภทของเครือข่ายจำแนกเป็นเบื้องต้นได้ดังนี้ เครือข่ายผู้ติดเชื้อ เครือข่ายชาวเขา เครือข่ายสตรี เครือข่ายชุมชนเมือง เครือข่ายสิ่งแวดล้อม เครือข่ายการเงินชุมชน และเครือข่าย อสม.

สำหรับในเมนู 5 นี้ทางสำนักงานเพื่อการลงทุนทางสังคมได้ประสานความร่วมมือกับสำนักพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในชุมชนเมืองในโครงการนาร่อง คือ “โครงการสวัสดิการเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและความเดือดร้อนเฉพาะหน้า” โดยมีเครือข่ายได้รับ

อนุมัติทั้งสิ้น 43 เครือข่าย มีผู้รับประโยชน์ 24,781 คน จาก 523 ชุมชน วงเงิน 166.74 ล้านบาท แยกเป็นงบสนับสนุนการบริหารจัดการ(5%) 7.05 ล้านบาท งบองค์กรท้องถิ่นสมทบ(10%) 14.14 ล้านบาท และงบกองทุนสวัสดิการ 144.94 ล้านบาท ซึ่งแบ่งตามประเภทกองทุนเป็น 3 ประเภท คือ กองทุนสวัสดิการการศึกษา 62.00 ล้านบาท กองทุนสวัสดิการอาชีพ 37.40 ล้านบาท และ กองทุนสวัสดิการอื่น ๆ 45.54 ล้านบาท (สำนักพัฒนาชุมชนเมือง,2542:20)

จากการศึกษาทำความเข้าใจเรื่อง "เครือข่าย" ทั้งเครือข่ายสังคมและเครือข่ายชุมชน รวมทั้งการทบทวนความเป็นมาของ"กองทุน"ประเภทต่างๆ ทั้ง สำนักพัฒนาชุมชนเมือง มียาชาวา และ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ซึ่งทั้งหมดเป็นการกล่าวถึงในภาพรวมระดับนโยบายเป็นส่วนใหญ่ สำหรับในส่วนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาในระดับเครือข่ายองค์กรชุมชน และระดับชุมชน โดยที่จะทำให้เห็นผลสะท้อนชัดเจนขึ้น ทว่าสำหรับในงานชิ้นนี้จะให้ความสำคัญและเน้นศึกษาอย่างละเอียดในกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ในเมนูที่ 5 ว่าด้วยเรื่องการจัดสวัสดิการเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก โดยจะเริ่มจากการทำความเข้าใจในระดับเครือข่าย ดังที่จะนำเสนอในบทต่อไป