

การจัดสวัสดิการชุมชนโดยใช้รูปแบบ สหกรณ์บริการในพื้นที่โครงการบ้านเอื้ออาทร*

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง “การจัดสวัสดิการชุมชนโดยใช้รูปแบบสหกรณ์บริการในพื้นที่โครงการบ้านเอื้ออาทร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ทัศนคติของสมาชิกสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร และผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร เกี่ยวกับหลักการสหกรณ์ อุดมการณ์สหกรณ์ และวิธีดำเนินงานของสหกรณ์ และนำเสนอผลการสำรวจความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน วิธีการวิจัยการประเมินผลเน้นการประเมินผลผลิต หรือผลิตผล (Output/Product Evaluation) โดยมีประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร 15 สหกรณ์ และระดับผู้บริหารโครงการ ได้แก่ ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ตรวจบัญชีสหกรณ์

ผลการวิจัย เกี่ยวกับทัศนคติของผู้อาศัยต่อหลักการสหกรณ์และอุดมการณ์สหกรณ์ พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีทัศนคติที่ดีเกือบทุกสหกรณ์บริการ ยกเว้นเฉพาะสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรศรีสะเกษ (หนองครก) อยู่ในระดับดีมาก ส่วนการดำเนินงานตามวิธีการสหกรณ์ในโครงการบ้านเอื้ออาทร พบว่าสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง) เทพารักษ์ บางบัวทอง ลำลูกกาคลอง 4 ได้นำหลักการสหกรณ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ของสมาชิก ส่วนสหกรณ์บริการที่เหลือยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงเกณฑ์มาตรฐานของสหกรณ์ เช่น การเพิ่มของสมาชิกและการเพิ่มขึ้นของผลกำไรเพื่อจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น

ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในการบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ ซึ่งประกอบด้วย การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การปฏิบัติงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชนและการสร้างวัฒนธรรมเอื้ออาทร การบริหารสัญญาจัดประโยชน์ทรัพย์สินชุมชนและธุรกิจชุมชนของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรและการบริหารจัดการ

* บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากรายงานวิจัยประเมินผลการบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร ปี พ.ศ. 2553 โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก การเคหะแห่งชาติ

** อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

น้ำประปา (สำหรับอาคารชุด) พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการอยู่ในระดับปานกลางเกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านการรักษาความปลอดภัยที่มีความพึงพอใจน้อย ส่วนความพึงพอใจในการบริหารงานสหกรณ์ทั้ง 15 แห่ง พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ยกเว้นสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง), เทพารักษ์, และรังสิตคลอง 1 มีความพึงพอใจในระดับน้อย ตามลำดับ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ได้แก่ คณะกรรมการและบุคลากรของสหกรณ์ขาดความรู้ความเข้าใจ ด้านการบริหารการเงิน การทำบัญชี และการบริหารธุรกิจสหกรณ์ และผู้อยู่อาศัยมีความแตกต่างหลากหลาย โดยไม่ค่อยมีลักษณะความเป็นชุมชน

ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาจะต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารสหกรณ์และสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนโดย คณะกรรมการชุมชน (สหกรณ์) ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเพื่อจัดระบบสวัสดิการผู้อยู่อาศัย

บทนำ

“โครงการบ้านเอื้ออาทร” เป็นหนึ่งในโครงการของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่มีรายได้น้อย โดยมีการเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยมีความประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้ ตลอดจนการสร้างชุมชนให้น่าอยู่ บนพื้นฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน จนทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและมีศักยภาพที่เพียงพอสำหรับการจัดการตนเองได้ โครงการหนึ่งที่มีการเคหะได้จัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินงานคือ การส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง “สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร” เพื่อให้ชุมชนรับบริหารชุมชนแบบบูรณาการในโครงการบ้านเอื้ออาทร ในรูปแบบของ “สหกรณ์บริการ” ซึ่งเป็นสหกรณ์ที่เน้นการช่วยเหลือตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพเพื่อให้เกิดความมั่นคง และในช่วงแรก การเคหะแห่งชาติได้มีการสนับสนุนเพื่อทดลองให้มีการจัดตั้งสหกรณ์บริการใน 31 โครงการ โดยมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ถือว่าเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ พร้อมทั้งได้ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ เพื่อสร้างชุมชนให้น่าอยู่ บนพื้นฐานการพัฒนาตนเอง ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพและมีความสามารถบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ โดยใช้รูปแบบสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชนในด้านต่างๆ

การเคหะแห่งชาติจึงได้ดำเนินการจัดตั้ง “สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทร” เพื่อส่งเสริมและทดลองเพื่อให้ชุมชนในโครงการบ้านเอื้ออาทร ทั่วไปบริหารชุมชนแบบบูรณาการในรูปแบบสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 31 สหกรณ์ โดยมีสำนักงานเคหะชุมชนทำหน้าที่สนับสนุน กำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการจัดสวัสดิการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าและประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ฯ ตลอดจนความพึงพอใจของสมาชิกสหกรณ์และผู้อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจึงได้มอบหมายให้ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการวิจัยประเมินผลการบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งในการประเมินได้คัดเลือกสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่มีการดำเนินงานมาแล้วอย่างน้อย 2 ปี และไม่เคยได้รับการประเมินผลการดำเนินงานมาก่อน ซึ่งมีอยู่ 15 สหกรณ์ มาทำการวิจัยประเมินผล ประกอบด้วย **สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอาคารแนวราบ** จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรศรีสะเกษ สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรบุรีรัมย์ สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรสุรินทร์ และสหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง) **สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด** จำนวน 11 แห่ง ได้แก่ สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรพุทธมณฑลสาย 4 สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรพุทธมณฑลสาย 5 สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรลาดกระบัง 1 สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรบางบัวทอง สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรรังสิต คลอง 1 สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรติวานนท์ (บางกะดี) สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรลำลูกกาคลอง 4 สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรสมุทรปราการ 1 ระยะ 1-3 สหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรบางโหลง สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเทพารักษ์และสหกรณ์บริการชุมชนบ้านเอื้ออาทรเศรษฐกิจ 2

ดังนั้น การวิจัยประเมินผลเพื่อต้องการประเมินการดำเนินของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยที่มีต่อการบริหารชุมชนแบบบูรณาการ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานซึ่งในบทความวิจัย จะสะท้อนให้เห็นทัศนคติของสมาชิกสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร และผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร เกี่ยวกับหลักการสหกรณ์ อุดมการณ์สหกรณ์ และวิธีดำเนินงานของสหกรณ์ และนำเสนอผลการสำรวจความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัย ทั้งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์และไม่เป็นสมาชิกสหกรณ์ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน

วิธีการศึกษา

สำหรับการศึกษาวิจัยประเมินผลในโครงการได้ใช้วิธีการ เป็นการประเมินผลโดยเน้นการประเมินผลผลิต หรือผลิตผล (Output/Product Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลการดำเนินงานสหกรณ์บริการ

บ้านเอื้ออาทรว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์มาน้อยเพียงใด โดยมีประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้อยู่อาศัยทั้งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ และไม่เป็นสมาชิกสหกรณ์ในโครงการบ้านเอื้ออาทรทั้ง 15 สหกรณ์ มีจำนวนหน่วยอาศัย 22,772 หน่วย และทำการสุ่มตัวอย่างให้กระจายประชากรอย่างทั่วถึง ประมาณ ร้อยละ 20 ได้กลุ่มตัวอย่างในการเก็บข้อมูล 2,300 ตัวอย่าง โดยมีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสำรวจ นอกจากนี้ยังทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารโครงการ ได้แก่ ผู้บริหารการเคหะแห่งชาติที่กำกับดูแลฝ่ายบริหารงานชุมชน 1 - 4 และฝ่ายพัฒนาคุณภาพชีวิตและชุมชน การเคหะแห่งชาติ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ตรวจบัญชีสหกรณ์ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าเฉลี่ย เทียบเคียงกับเกณฑ์ในการกำหนดระดับการประเมินผล

ผลการวิจัย

ทัศนคติของผู้อาศัยต่อระบบสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร

การวิเคราะห์ถึงทัศนคติของผู้อยู่อาศัย ทั้งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ และไม่เป็นสมาชิก สหกรณ์ต่อระบบสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่เกี่ยวกับ หลักการสหกรณ์ อุดมการณ์สหกรณ์ และวิธีการสหกรณ์ ทั้งโครงการแนบราบ และโครงการอาคารชุด ปรากฏว่า ในด้านหลักการสหกรณ์โดยภาพรวม พบว่า ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร มีทัศนคติที่ดีต่อหลักการดำเนินงานของสหกรณ์ตามหลักประชาธิปไตย ทั้งในแง่ของการเป็นสมาชิกสหกรณ์โดยสมัครใจ การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก และสมาชิกมีความเอื้ออาทรต่อกันในชุมชน นอกจากสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรศรีสะเกษ (หนองครก) ซึ่งอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรในแนบราบที่มีทัศนคติที่ดีมาก ทั้งนี้เพราะ ผู้สมัครสมาชิกสหกรณ์เห็นประโยชน์ร่วมกันของการก่อตั้งสหกรณ์ อีกทั้งสมาชิกสหกรณ์ในช่วงแรกได้รับการอบรมความรู้เกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์เป็นอย่างดี จึงค่อนข้างมีความตระหนักเห็นประโยชน์ร่วมกัน

ส่วนทัศนคติของผู้อยู่อาศัยด้านอุดมการณ์สหกรณ์ พบว่า มีทัศนคติที่ดีต่อสหกรณ์ ทั้งในแง่ การช่วยเหลือตนเองของคนในชุมชน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกในชุมชน การที่สหกรณ์ช่วยให้คนในชุมชนอยู่ดีกินดี การที่สหกรณ์จะทำให้ได้รับความเป็นธรรมในสังคม การที่สหกรณ์จะทำให้ได้รับความสุขในการอยู่ร่วมกันในสังคม

สำหรับ การดำเนินงานตามวิธีการสหกรณ์ของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรแนบราบ พบว่า สหกรณ์บริการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการนำหลักสหกรณ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกและชุมชนโดยไม่ละเลยธุรกิจที่ดี ยกเว้นสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง) ที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวิธีการสหกรณ์

ครบถ้วนตามเกณฑ์ อาทิ การมีจำนวนสมาชิกสหกรณ์เพิ่ม มีจำนวนหุ้นเพิ่ม มีผลกำไรเพิ่มขึ้นจากการดำเนินธุรกิจ และทำให้สามารถปันผลให้กับสมาชิกสหกรณ์ได้ร้อยละ 10 ตลอดจนไม่มีการกระทำอันถือว่าการทุจริตต่อสหกรณ์

ส่วนการดำเนินงานตามวิธีการสหกรณ์ของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด ที่สามารถทำได้ครบตามวิธีการของสหกรณ์เช่นเดียวกับที่เชียงใหม่ ได้แก่ สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเทพารักษ์ และสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางบัวทอง ทั้งนี้เพราะสหกรณ์ทั้ง 2 แห่ง มีรูปธรรมการดำเนินกิจการสหกรณ์ในรูปแบบอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการรับบริหารชุมชนแบบบูรณาการของการเคหะแห่งชาติ เช่น การมีร้านค้าสหกรณ์ การมีศูนย์รับเลี้ยงเด็ก การรับชำระค่าบริการต่างๆ เป็นต้น กิจการเหล่านี้ทำให้สมาชิกในชุมชนบ้านเอื้ออาทรเห็นผลงานการดำเนินงานของสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามสหกรณ์บริการอีกหลายแห่งก็ยังไม่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของสมาชิกและการเพิ่มขึ้นของผลกำไรทางธุรกิจเพื่อจัดสวัสดิการสังคม อาทิ สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรรังสิต คลอง 1 สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรสมุทรปราการ 1 และสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางโหลง

ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในการบริหารชุมชนแบบบูรณาการของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรต่อการจัดสวัสดิการชุมชน

ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในการบริหารชุมชนแบบบูรณาการของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชน ตามที่การแห่งแห่งชาติกำหนด สำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทรแนวราบและอาคารชุด ประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การควบคุมและดูแลระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน การปฏิบัติงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชน และการสร้างวัฒนธรรมเอื้ออาทร การให้ข้อมูลข่าวสารกับด้านการบริหารหนี้ ด้านการติดตามหนี้ นอกจากนั้นโครงการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุดได้มีการจัดสวัสดิการเพิ่มเติมอีก 2 ด้าน ดังนี้ การบริหารสัญญาจัดประโยชน์ทรัพย์สินชุมชนและธุรกิจชุมชนของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด และการบริหารกิจการน้ำประปา ภายหลังการบริหารชุมชนแบบบูรณาการ พบว่า

ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรแนวราบ โดยภาพรวมมีความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการเกือบทุกด้านยังไม่ดีนัก กล่าวคือ อยู่ระดับปานกลาง ทั้งในแง่ของการรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การควบคุมดูแลรักษาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การติดตามหนี้ เป็นต้น โดยเฉพาะสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง) มีผลการประเมินความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสหกรณ์ที่บริหารชุมชนแนวราบด้วยกัน ในขณะที่ผลการ

ประเมินด้านวิธีการสหกรณ์ สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง) ที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวิธีการสหกรณ์ครบถ้วนตามเกณฑ์ ในทางตรงกันข้ามสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรศรีสะเกษ (หนองครก) มีผลการประเมินความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยอยู่ในระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับสหกรณ์ที่บริหารชุมชนแบบราบด้วยกัน

ส่วนความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด ส่วนใหญ่ผู้อยู่อาศัยมีระดับความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการเกือบทุกด้านยังไม่ดีนัก กล่าวคือ อยู่ระดับปานกลาง ยกเว้นสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรวังสิตคลอง 1 และสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเทพารักษ์ ซึ่งผู้อยู่อาศัยมีความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการอยู่ในระดับน้อย เป็นที่น่าสังเกตว่า สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเทพารักษ์ ผู้อยู่อาศัยมีความพึงพอใจในระดับน้อย ทั้งที่การดำเนินงานเป็นไปตามวิธีการสหกรณ์ได้มาตรฐานครบทุกประเด็น

อย่างไรเมื่อพิจารณาความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม ที่ดำเนินการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรรายด้านภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ 9 ด้าน สามารถสรุปผลการประเมินได้ ดังนี้

1. การจัดสวัสดิการด้านการรักษาความสะอาด ซึ่งสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่รับบริหารและดำเนินการทั้งโครงการแบบราบและอาคารชุด ซึ่งประกอบด้วย การจัดหาพนักงานทำความสะอาด การทำความสะอาดในพื้นที่ส่วนกลาง เช่น ถนน ทางเท้า บริเวณพื้นที่ว่างภายในสหกรณ์ การบำรุงรักษาสวนสนามหญ้า ต้นไม้ต่างๆในชุมชนให้มีความสวยงาม การจัดหาถังขยะตลอดจนการจัดเก็บขยะ และการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดูแลรักษาอุปกรณ์ภายในอาคาร ซึ่งโดยภาพรวม พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีระดับความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการด้านความสะอาดยังไม่ดีนัก ทั้งนี้เพราะการรักษาความสะอาดเป็นการจัดระเบียบชุมชนชนิดหนึ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ลักษณะสภาพของผู้อยู่อาศัยมีความเป็นปัจเจกบุคคลสูง และมาจากหลายหลายที่มา ซึ่งทำให้ไม่มีลักษณะความเป็นชุมชน

2. การจัดสวัสดิการด้านความปลอดภัย ซึ่งสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่รับบริหารและดำเนินการทั้งโครงการแบบราบและอาคารชุด ซึ่งประกอบด้วย การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน การตรวจสอบดูแลไม่ให้เกิดการโจรกรรมทรัพย์สินในชุมชน การตรวจสอบดูแลไม่ให้เกิดการโจรกรรมทรัพย์สินในพื้นที่สาธารณะภายในชุมชน การป้องกันมิให้เกิดการโจรกรรมทรัพย์สินในชุมชน การป้องกันมิให้เกิดการโจรกรรมทรัพย์สินในพื้นที่สาธารณะภายในชุมชน การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การดูแลจัดระเบียบการจราจรภายใน

ชุมชน การควบคุมการต่อเติมอาคารของคนในชุมชน โดยภาพรวมทุกประเด็น พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีระดับความพึงพอใจน้อย

3. การจัดสวัสดิการด้านการควบคุมดูแลและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่รับบริหารและดำเนินการทั้งโครงการแนบราบและอาคารชุด ซึ่งประกอบด้วย ความเพียงพอของไฟฟ้าส่องสว่าง บริเวณที่สาธารณะของโครงการ การดูแล และซ่อมบำรุงระบบไฟฟ้าให้สามารถใช้งานได้อยู่เสมอของสหกรณ์ฯ การแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ฯ ในกรณีที่ไฟฟ้าดับ หรือขัดข้อง ความสม่ำเสมอในการตรวจสอบการเสื่อมคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ การขุดลอกท่อระบายน้ำ โดยภาพรวม พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีระดับความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการด้านการควบคุมดูแลและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ยังไม่ดีนัก กล่าวคือ อยู่ในระดับปานกลาง

4. การจัดสวัสดิการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของสมาชิกในชุมชนและการสร้างวัฒนธรรมเอื้ออาทร ซึ่งสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่รับบริหารและดำเนินการทั้งโครงการแนบราบและอาคารชุด ซึ่งประกอบด้วย ความทั่วถึงในการเข้าร่วมกิจกรรม/โครงการของคนในชุมชน การทำกิจกรรม/โครงการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่การเคหะจัด การจัดกิจกรรมที่เป็นการพัฒนาอาชีพ การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน การดูแลและบังคับให้เป็นไปตามระเบียบในการพักอาศัย เช่น ห้ามเลี้ยงสัตว์บนอาคาร โดยภาพรวม พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีระดับความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของสมาชิกในชุมชนและการสร้างวัฒนธรรมเอื้ออาทร ยังไม่ดีนัก กล่าวคือ อยู่ในระดับปานกลาง

5. การจัดสวัสดิการด้านการบริหารกิจการน้ำประปา ซึ่งสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรที่รับบริหารและดำเนินการเฉพาะโครงการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด ซึ่งประกอบด้วย ความสม่ำเสมอในการให้บริการน้ำประปาแก่ชุมชน การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการน้ำประปาของสหกรณ์ฯ เมื่อมีปัญหา ความสะดวกในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ฯ ที่ดูแลน้ำประปา การพัฒนาคุณภาพของน้ำประปา โดยภาพรวม พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีระดับความพึงพอใจในการจัดสวัสดิการด้านการบริหารกิจการน้ำประปา ยังไม่ดีนัก กล่าวคือ อยู่ในระดับปานกลาง

ตารางแสดงผลการประเมินความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างต่อการจัดสวัสดิการสังคม ทั้ง 15 สหกรณ์

ที่	ชื่อสหกรณ์	กายภาพ และ สิ่งแวดล้อม	สัญญา จัด ประโยชน์	คุณภาพ ชีวิต	บริหาร ลูกหนี้	น้ำ ประปา	รวม
1	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรพุทธมณฑลสาย 4	4	1	3	4	4	16
2	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรพุทธมณฑลสาย 5	4	1	4	3	3	15
3	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรลาดกระบัง 1	4	1	3	3	3	14
4	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางบัวทอง	4	1	4	2	5	16
5	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรศรีสะเกษ (หนองครก)	4	-	3	4	-	11
6	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร บุรีรัมย์ 3/1	-	-	-	3	-	3
7	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรสุรินทร์	4	-	3	4	-	11
8	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรวังสราญ 1	4	1	4	4	5	18
9	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรตวันนันท (บ้านใหม่)	4	1	4	4	5	18
10	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรลำลูกกาคลอง 4	4	1	3	4	5	17
11	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเชียงใหม่ (สันกำแพง)	4	-	4	3	-	11
12	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรสมุทรปราการ 1 (ระยะ 1-3)	4	1	3	1	4	13
13	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบางไผ่	4	1	4	3	5	17
14	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเทพารักษ์	4	1	4	4	5	18
15	สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเศรษฐกิจ 2	4	1	4	2	5	16

หมายเหตุ

- การดำเนินงานด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม มีจำนวน 4 ขอบเขตงาน
- การดำเนินงานด้านการบริหารสัญญาจัดประโยชน์ทรัพย์สินชุมชน และธุรกิจชุมชน มีจำนวน 1 ขอบเขตงาน (ประเมินเฉพาะสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด)
- การดำเนินงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชน และการสร้างวัฒนธรรมเอื้ออาทร มีจำนวน 4 ขอบเขตงาน (ยกเว้นสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรบุรีรัมย์ 3/1 ไม่ได้ประเมิน เนื่องจากได้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล)
- การดำเนินงานด้านการบริหารลูกหนี้ มีจำนวน 6 ขอบเขตงาน
- การดำเนินงานด้านการบริหารน้ำประปาของชุมชน มีจำนวน 5 ขอบเขตงาน (ประเมินเฉพาะสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอาคารชุด)

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จในการจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่โครงการบ้านเอื้ออาทร

ผลจากการประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรแบบบูรณาการ ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งมีบทเรียนรู้อันเป็นปัจจัยที่สำคัญทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ดังต่อไปนี้

ปัจจัยความสำเร็จจากภายในสหกรณ์ฯ

1. การมีกิจกรรมที่หลากหลายและมีความต่อเนื่อง การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของสหกรณ์จะต้องเป็นกิจกรรมที่สมาชิกในชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมการได้ โดยที่สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงกิจกรรมได้ง่ายกับการมีกิจกรรมที่หลากหลายเหมาะกับทุกเพศทุกวัย ทั้งมีการจัดกิจกรรมที่มีเหมาะสมในด้านเวลาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในชุมชน พร้อมกันนั้นสหกรณ์จะต้องมีเทคนิคหรือกิจกรรมที่เป็นการสร้างแรงจูงใจ (Empowerment) ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์ให้มากขึ้น นอกจากนี้เงินปันผลที่สมาชิกสหกรณ์จะได้รับแล้วยังอาจจะมีกองทุนสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ เช่น กองทุนการศึกษาบุตร กองทุนส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้สหกรณ์ควรมีกิจกรรมที่เป็นธุรกิจของสหกรณ์ให้มากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับสหกรณ์ให้มากขึ้น เช่น รับซ่อมแซมห้อง รับเหมาปูกระเบื้อง รับทำเหล็กดัด กระจกบานเลื่อน ร้านค้าสหกรณ์ เป็นต้น

2. บุคคลผู้ซึ่งอยู่ในโครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการสหกรณ์มีความน่าเชื่อถือ โดยจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีความสามารถ มีจิตสำนึกสาธารณะ และเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกในชุมชน ซึ่งจากผลการประเมิน พบว่า ส่วนใหญ่พบว่า โครงสร้างการบริหารงานสหกรณ์ที่ประสบผลสำเร็จมักจะประกอบด้วยคณะกรรมการสหกรณ์ที่เป็น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการ ผู้นำชุมชนได้รับความเชื่อถือโดยเฉพาะจิตใจ อาสาสมัคร เป็นต้น นอกจากนี้ การทำงานของผู้ตรวจสอบภายในมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการดำเนินงาน ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของสหกรณ์ด้วยความจริงใจ และปรารถนาดีต่อการบริหารงานของสหกรณ์ให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนอย่างเท่าเทียม และทั่วถึง

3. มีคณะกรรมการสหกรณ์เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน และมีความเข้าใจเกี่ยวกับในความแตกต่างระหว่างบุคคล ยอมรับความหลากหลายในเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม พร้อมกันนั้น คณะกรรมการสหกรณ์จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับการชำระหนี้ เมื่อสมาชิกในชุมชนต้องการทราบข้อมูลและรายละเอียดสามารถตอบคำถาม และชี้แจงได้อย่างถูกต้อง เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารงานของสหกรณ์ได้

4. ผู้จัดการสหกรณ์มีความรู้ มีประสบการณ์ และมีความสามารถในการบริหารงาน โดยเฉพาะความสามารถในการจัดทำเอกสารรายงานผลการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายของการเคหะแห่งชาติ และจะต้องเป็นผู้ที่มีเทคนิคในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกโดยเฉพาะ

สำนักงานบริหารชุมชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สมาชิกในชุมชนสามารถขอความช่วยเหลือได้ทุกเวลา

5. มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลการประเมิน พบว่า การประชุมถือว่าเป็นปัจจัยที่หลายสหกรณ์ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการประชุมจะทำให้คณะกรรมการมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานระหว่างกัน มีการติดตามผลการทำงานของสหกรณ์ และการวางแผนการดำเนินงานร่วมกันของสหกรณ์ การประชุมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอจะทำให้สหกรณ์สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และไม่ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของสหกรณ์มีความบานปลายได้ นอกจากนี้ยังพบว่า สหกรณ์ที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานจะมีเทคนิคในการประชุม เช่น การจัดประชุมกลุ่มย่อยประจำตึก เพื่อเป็นการสอบถามสภาพความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนได้อย่างทั่วถึง

6. การประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายช่องทาง เพื่อให้ทั่วถึงสมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงได้ สหกรณ์ที่ประสบผลสำเร็จ พบว่า การประชาสัมพันธ์ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานของสหกรณ์ โดยหลายสหกรณ์ที่มีความสามารถในการบริหารชุมชนได้ประสบผลสำเร็จนั้น สหกรณ์มีการสื่อสารมีข้อมูลข่าวสารระหว่างสมาชิก และการประชาสัมพันธ์กับสมาชิกสหกรณ์ที่มีหลากหลายในทุกช่องทาง เช่น ปิดประกาศบอร์ดใหญ่ ปิดประกาศตามตึก เสียงตามสาย การให้คณะกรรมการช่วยประชาสัมพันธ์ตามห้อง การเดินโทรโข่งตามอาคาร การโทรศัพท์แจ้งข่าวประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ปัจจัยความสำเร็จจากภายนอกสหกรณ์ฯ

1. เจ้าหน้าที่บริหารชุมชนของการเคหะแห่งชาติในพื้นที่ ที่มีคุณลักษณะเข้าถึงและมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการสหกรณ์ สหกรณ์ที่มีความสามารถในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และสามารถส่งรายงานเพื่อรับเงินบริหารได้อย่างสม่ำเสมอ พบว่า เกิดจากการมีสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างคณะกรรมการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์ กับเจ้าหน้าที่บริหารชุมชน ของการเคหะแห่งชาติ มีความสำคัญต่อการทำงานเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นยังพบว่า บางสหกรณ์ที่เคยบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารชุมชนในพื้นที่คนใหม่ ทำให้การดำเนินงานหลายเรื่องของสหกรณ์ประสบกับปัญหาและติดขัดในการบริหารงานของสหกรณ์

2. ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นองค์กรหน่วยปกครองในพื้นที่ ที่มีหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น ซึ่งโครงการบ้านเอื้ออาทร หลายแห่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้รับความร่วมมืออย่างดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การลดค่าเก็บขยะ การสนับสนุนงบประมาณในการจัดกิจกรรม เป็นต้น

3. **ความร่วมมือของหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง** อาทิ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์พัฒนาสังคม สถานศึกษาใกล้เคียง สถานีตำรวจ เป็นต้น ผลการประเมิน พบว่า สหกรณ์ที่มีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานราชการภายนอกเหล่านี้ ทั้งในด้าน ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการทำงานของสหกรณ์

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานบริหารชุมชนแบบบูรณาการของสหกรณ์

การดำเนินงานบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการเอื้ออาทรแบบสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร พบปัญหาและอุปสรรคในหลายประเด็น ดังต่อไปนี้

1. **บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์** ที่ทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนให้คำแนะนำในด้านต่างๆ แก่คณะกรรมการสหกรณ์ในโครงการมีไม่เพียงพอ

2. **คณะกรรมการ/บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ** ในเรื่อง การบริหารด้านการเงิน และการบัญชี การทำธุรกิจ หรือการลงทุนประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากการรับบริหารโครงการบ้านเอื้ออาทรจากการเคหะแห่งชาติ และสหกรณ์เกือบทั้งหมด ยังไม่ได้นำเอาผลกำไรที่ได้มาพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้เพราะขาดความสามารถในการดึงดูดสมาชิกและคณะกรรมการสหกรณ์ให้เห็นประโยชน์ร่วมได้

3. **บุคลากรประจำสหกรณ์ในบางสหกรณ์มีจำนวนน้อยและยังไม่มีประสบการณ์** ทำให้การจัดสวัสดิการแก่ผู้อยู่อาศัยมีข้อจำกัดและไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะการเข้าถึงสมาชิกและผู้อยู่อาศัย ทั้งในเรื่องของการให้ข้อมูลข่าวสาร การติดตามหนี้ นอกจากนี้คณะกรรมการยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้กับผู้อยู่อาศัยในด้านต่างๆ ที่สำคัญยังมีปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารงานด้านเงิน ทำให้ผู้อาศัยมีทัศนคติไม่ดีต่อคณะกรรมการบริหารสหกรณ์

4. **ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรส่วนใหญ่เป็นผู้อยู่อาศัยมีลักษณะแตกต่างหลากหลาย** ทั้งภูมิปัญญา อาชีพ พื้นฐานความรู้ และวิถีชีวิตทำให้มีการดำเนินชีวิตมีลักษณะที่ต่างคนต่างอยู่ ความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของชุมชนของผู้อยู่อาศัยต่ำ การมีส่วนร่วมในชุมชนมีน้อย ทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้รับความสนใจน้อย

5. การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อบริหารโครงการบ้านเอื้ออาทรอันสืบเนื่องมาจากนโยบายเร่งด่วนของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากแนวความคิดในการจัดตั้งสหกรณ์บริหารบ้านเอื้ออาทรที่มีนโยบายเร่งด่วน ในการส่งเสริมให้ชุมชนดูแลชุมชนของตนเอง และเห็นว่รูปแบบการดำเนินงานในลักษณะของสหกรณ์บริหารบ้านเอื้ออาทรเหมาะสมสำหรับการบริหารโครงการบ้านเอื้ออาทรโดยมีหลักการสำคัญในการจัดให้มีสหกรณ์บริการคือ (1) เป็นองค์กรชุมชนที่ทำหน้าที่ในเชิงธุรกิจและจัดสวัสดิการชุมชนในโครงการบ้านเอื้ออาทร (2) มีเป้าหมายให้ผู้อยู่อาศัยเป็นสมาชิกทุกครัวเรือน (3) บริหารชุมชนแบบบูรณาการต่อจากบริษัทเอกชนโดยบริษัทเอกชนบริหารชุมชนใน 2 ปีแรก สหกรณ์ที่มีศักยภาพรับบริหารต่อจากเอกชน และ (4) เมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลแล้ว การบริหารชุมชนถ่ายโอนไปให้นิติบุคคลฯ อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นนโยบายที่ค่อนข้างจะเร่งด่วนที่กำหนดให้มีการตั้งสหกรณ์ภายใน 5 เดือนนับตั้งแต่มีนโยบาย ส่งผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการเคหะแห่งชาติเองเตรียมความพร้อมสหกรณ์ได้ไม่ได้เต็มที่นัก โดยเฉพาะแนวความคิดของสหกรณ์ที่การรวมกลุ่มกันของสมาชิกสหกรณ์ต้องเกิดจากการสมัครใจ สมาชิกต้องมีอุดมการณ์มีความเชื่อร่วมกันว่าสหกรณ์จะนำไปสู่การอยู่ดีกินดีของสมาชิก ดังนั้นการรวมตัวกันของสมาชิกสหกรณ์บริหารบ้านเอื้ออาทรเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์ จึงเป็นการรวมตัวกันอย่างโดยการจัดตั้ง เพื่อที่สมาชิกจะได้รับสิทธิในการอยู่อาศัยในบ้านเอื้ออาทร มากกว่าการรวมตัวกันตามหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการสหกรณ์ ซึ่งส่งผลให้เมื่อสหกรณ์บริการเข้ามาบริหารจัดการโครงการสหกรณ์แล้ว สมาชิกสหกรณ์ไม่เข้าใจถึงการทำงานของสหกรณ์ ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิก จำนวนสมาชิกลดลงหรือเพิ่มขึ้นจำนวนน้อย เกิดปัญหาการทุจริต ฯลฯ นอกจากนี้การดำเนินงานของสหกรณ์ในปัจจุบันกลับพบว่า สมาชิกสหกรณ์มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 10 ของผู้อยู่อาศัยทั้งหมด ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ว่าต้องการให้ผู้อยู่อาศัยเป็นสมาชิกทุกครัวเรือน

6. การประสานงานระหว่างในระดับนโยบายระดับปฏิบัติ ส่วนหนึ่งยังไม่มี ความเข้าใจในเป้าหมายของการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งสหกรณ์บริหารบ้านเอื้ออาทรเพื่อบริหารโครงการบ้านเอื้ออาทรเป็นการทำข้อตกลงระหว่างกันของผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยเฉพาะในส่วนของกรมส่งเสริมเกษตรและสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งเป็นระดับของนโยบาย แต่สำหรับในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะในส่วนของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงดูแลสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารโครงการบ้านเอื้ออาทรยังขาดความเข้าใจในข้อตกลงร่วมกัน ขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และเป้าหมายที่นำเอาสหกรณ์บริหารบ้านเอื้ออาทรเข้ามามีบริหารจัดการโครงการ ซึ่งผลให้สหกรณ์บางแห่งถูกมองว่า เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งโดยการเคหะแห่งชาติ ดังนั้นการเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือเหมือนเช่นสหกรณ์อื่น ๆ หรือมากกว่าสหกรณ์อื่น ๆ ยังทำได้น้อยในขณะที่สหกรณ์บริหารบ้านเอื้ออาทรต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆมากกว่าสหกรณ์อื่น ๆ

7. นโยบายในการจัดให้มีการบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทรอยู่ในลักษณะ “ไม่นิ่ง” ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารคณะแห่งชาติส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายในการบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทรอยู่ในลักษณะไม่นิ่ง อาจเป็นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดนโยบายของการเคหะแห่งชาติทั้งในช่วงระยะแรกของการนำเอสสหกรณ์เข้ามาบริหารโครงการบ้านเอื้ออาทร หรือในชองปัจจุบันก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้กำหนดให้สหกรณ์เข้ามาบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทรที่เปิดใหม่โดยเฉพาะอาคารแนวราบเป็นการบริหารโดยเอกชนในช่วงระยะเวลา 5 ปี แรก ส่วนการบริหารโครงการต่อไปเป็นหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุด ส่วนการบริหารอาคารแนวราบขึ้นอยู่กับชุมชนว่าต้องการให้อยู่ในลักษณะใด ในขณะที่ผู้บริหารมองว่า แม้ว่าการบริหารโครงการโดยสหกรณ์บางแห่งจะประสบปัญหา แต่ถือว่าการเรียนรู้ร่วมกัน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหากันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากมีการพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมปัจจัยบางประการเข้าไปการบริหารโครงการโดยสหกรณ์ก็น่าที่จะดีกว่าการบริหารโดยรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะเอกชน อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวยังไม่ได้ดำเนินการก็มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่อีก ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไขต่อไป สถานการณ์ความไม่ชัดเจนของนโยบายดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินงานในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานด้วย

8. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นปัจจัยหลักที่ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งกับสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร กับชุมชนมากกว่าที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร อย่างไรก็ตามพบปัญหาอุปสรรคบางประการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่

8.1) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจในการดูแลโครงการบ้านเอื้ออาทรจากการเคหะแห่งชาติแล้ว กลับพบว่าโครงการขาดการดูแลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความสะอาดและความปลอดภัย และการดูแลระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรบุรีรัมย์ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ถ่ายโอนภารกิจให้กับเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ทำให้สหกรณ์ไม่มีงบประมาณมาเพื่อใช้ในการดูแลรักษาความปลอดภัย เช่น จ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การดูแลด้านความสะอาดเนื่องจากไม่สามารถจ้างแม่บ้าน หรือการดำเนินการอื่น ๆ ไม่สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วหรือคล่องตัวเหมือนกับเมื่อครั้งที่สหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรเป็นผู้ดูแล ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารโครงการของสหกรณ์ สหกรณ์สามารถดำเนินการได้เพียงการบริหารหนี้สินซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดรายได้เข้าสหกรณ์จำนวนน้อยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อให้สหกรณ์ไม่สามารถนำผลกำไรที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาชุมชนเกิดความเข้มแข็งเหมือนกับเจนาธรรม์ในการจัดตั้งสหกรณ์

8.2) บางสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย โดยเฉพาะสหกรณ์บริการในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรอยู่ในความรับผิดชอบของการเคหะมากกว่าทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสนับสนุนสหกรณ์

8.3) โครงการบ้านเอื้ออาทรบางแห่งอยู่ค่อมระหว่างพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่ง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรศรีสะเกษ ทำให้ไม่สามารถตั้งเป็นชุมชนได้ ส่งผลให้สหกรณ์ไม่สามารถสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชุมชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

การอภิปรายผล

(1) ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยในการจัดสวัสดิการของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรอยู่ในระดับปานกลางเกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านความปลอดภัยมีระดับความพึงพอใจต่ำ ทั้งนี้เพราะการบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร เป็นเรื่องใหม่และประสบการณ์คณะกรรมการในการบริหารงานยังไม่มากพอ ท่ามกลางความหลากหลายของผู้อยู่อาศัย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของศูนย์ให้คำปรึกษาทางธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) ได้ประเมินผลสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร พบว่า มีสหกรณ์เพียง 3 แห่ง ที่อยู่ในระดับดี นอกจากนั้นมีสหกรณ์ 8 แห่งต้องปรับปรุง โดยเฉพาะจะต้องมีการประสานภาคีความร่วมมือที่ดีจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยทั้งด้านความปลอดภัย การสนับสนุน การเกื้อกูล และการพัฒนาทางกาย นอกจากนั้นงานวิจัยของการเคหะแห่งชาติ¹ เรื่อง โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล พบว่า ทศนคติและความพึงพอใจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยทำเลที่ตั้งโครงการ เพราะทำเลที่ตั้งโครงการมีผลต่อระดับความพึงพอใจที่น้อยลง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ก็เช่นเดียวกัน พบว่า โครงการที่มีจำนวนหน่วยและผู้อยู่อาศัยไม่มากนักสามารถจัดสวัสดิการให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้ดีกว่า ตลอดจนสหกรณ์บริการในโครงการบ้านเอื้ออาทรแนวราบมีความสามารถในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้ดีกว่า เช่นกัน

ข้อเสนอแนะต่อการบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร เห็นว่า ควรจะมีการทบทวนความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้อยู่อาศัยว่า สหกรณ์บริการยังมีความเหมาะสมกับการบริหารชุมชนท่ามกลางความหลากหลายของผู้อยู่อาศัย ทั้งอาคารชุดทั้ง

¹ www.nrdoc.rmutl.ac.th/loadfile.php?id=2554 เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2554

แนบราบ จึงควรเสนอให้ผู้อยู่อาศัยชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะเลือกการบริหารแบบสหกรณ์บริการ หรือแบบคณะกรรมการชุมชนที่เป็นนิติบุคคล หรือการจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาบริหารชุมชน

(2) การประสานภาคีความร่วมมือในลักษณะการบริหารชุมชนแบบบูรณาการโดยสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร พบว่า ยังมีข้อจำกัด การขาดอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการประสานงานและการสร้างความเข้าใจในหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการสหกรณ์บริการ ทั้งของการเคหะแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัด ตลอดจนยังมีความไม่ชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่อาศัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้การจัดสวัสดิการในพื้นที่โครงการบ้านเอื้ออาทรยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ โกวิทย์ พวงงาม และคณะ (2551) ที่ทำการศึกษาวิจัย โครงการส่งเสริมสมรรถนะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากการเคหะแห่งชาติทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดสวัสดิการสังคม และงานวิจัยของ ชัยสิทธิ์ ทิพวงศ์กุล(2551) เรื่อง การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรตามความร่วมมือระหว่างกรมธนารักษ์กับการเคหะแห่งชาติ: กรณีศึกษาบ้านเอื้ออาทรสำหรับข้าราชการและลูกจ้างกองทัพเรือ อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี พบว่า โครงการบ้านเอื้ออาทรส่วนหนึ่งที่ไม่เป็นไปตามแผนงานและวัตถุประสงค์เพราะขาดการประสานงานและการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะ การเคหะแห่งชาติควรประสานภาคีความร่วมมือเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านที่อยู่อาศัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการเพื่อให้ส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานเคหะชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์จังหวัด สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัด จะต้องมีการจัดประชุมร่วมกับคณะกรรมการสหกรณ์บริการ คณะกรรมการชุมชน ตัวแทนผู้อยู่อาศัยเพื่อวางแผนดำเนินงาน และการจัดสวัสดิการสังคมร่วมกัน โดยเฉพาะการทำให้มีจัดการบริหารชุมชนแบบบูรณาการบรรลุเป้าหมาย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ กรรมการสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทรทุกท่าน เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ตรวจบัญชีสหกรณ์ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรทั้ง 15 แห่งที่มีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผล

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงามและคณะ.2551 รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการส่งเสริมสมรรถนะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- การเคหะแห่งชาติ.โครงการติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล. ใน www.nrdoc.rmutl.ac.th/loadfile.php?id=2554
- การเคหะแห่งชาติ.2552. โครงการวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์บริการบ้านเอื้ออาทร.ศูนย์ให้คำปรึกษาทางธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.+
- ชัยสิทธิ์ ทิพวงศ์กุล.2551. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรตามความร่วมมือระหว่างกรมธนารักษ์กับการเคหะแห่งชาติ: กรณีศึกษาบ้านเอื้ออาทรสำหรับข้าราชการและลูกจ้างกองทัพเรือ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.