

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7 ที่ใช้เวลาเกือบ 4 ทศวรรษ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เริ่มใน พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดความสำเร็จในภาพรวม เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว อัตราร้อยละ 7 ต่อปี ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเฉลี่ยต่อประชากร เพิ่มขึ้นจาก 2,100 บาท ในปี พ.ศ. 2504 เป็น 77,000 บาท ในปี พ.ศ. 2539 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543 : 6) หากแต่ความเจริญดังกล่าวมีความเปราะบาง ขาดความสมดุลกับการพัฒนาคุณภาพประชากรทั้งด้านจิตใจ คุณธรรม จริยธรรม บังเกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เช่น ปัญหาสุขภาพจิต อาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเพิ่มขึ้นของสถานเริงรมย์และแหล่งอบายมุข โสเภณีเด็ก โรคเอดส์ การใช้แรงงานและละเมิดสิทธิเด็ก การย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง การล่มสลายของครอบครัว ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ภาวะมลพิษ และปัญหาสุขภาพร่างกายและจิตใจ ได้บ่งชี้ชัดเจนเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าประเทศไทยอยู่ในภาวะ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ประเทศไทย ก้าวสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาที่พึงปรารถนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เน้นความสำคัญของการพัฒนา “คน” รอบด้านที่เหมาะสม เป็นการเปลี่ยนแปลง ครั้งที่สำคัญในนโยบายพัฒนาประชากรของประเทศ โดยรัฐลดความสำคัญของนโยบายการควบคุมปริมาณให้เป็นการพัฒนาที่ได้คุณภาพ ปรับแนวคิดในการพัฒนาที่เชื่อว่า การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดความเจริญมาสู่ด้านอื่น การพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงพัฒนาผสมผสานในทุกด้านประกอบด้วย ประชากร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี ภูมิปัญญา การเมืองการปกครอง โดยเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่ประชาชน ต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนทั้งด้านกายภาพและจิตภาพ ส่งเสริมบทบาทของคนไทยทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ให้เรียนรู้ การพึ่งตนเอง เสริมสร้างพลังอำนาจให้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกระดับ นำไปสู่การบูรณาการและการสร้าง

ความสมดุลของการพัฒนาตนเอง เชื่อมโยงถึงการมีครอบครัวอบอุ่น สร้างกลุ่มให้มีพลังชุมชนเข้มแข็ง สิ่งแวดล้อมยั่งยืน และประเทศชาติมั่นคง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543 : 6 - 7)

ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับสูง เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาทั้งในการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม โดยภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคมมากขึ้น ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง และนำไปสู่ความขัดแย้ง แย่งชิงทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความเสื่อมโทรมของ สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง นำไปสู่ความไม่สมดุลของโครงสร้างการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543 : 12-14) โดยเฉพาะในเรื่อง รายได้และความยากจน ได้แก่

1. ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และความยากจนรุนแรงขึ้นและประเทศไทย จัดอยู่ในกลุ่มที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วช่วยยกระดับรายได้ของประชาชน ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดลง จากร้อยละ 53.6 (ปี 2535) เหลือร้อยละ 51.5 (ปี 2539) และเพิ่มขึ้นร้อยละ 53.5 (ปี 2542) ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนห่างกันมากขึ้น ส่งผลให้กลุ่มคนรวยและคนจนห่างกันมากขึ้น ส่งผลให้กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนรายได้ลดลง จากร้อยละ 4.2 เหลือร้อยละ 3.8 ของรายได้ระดับครัวเรือนทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนรวยมีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ของประเทศ มีสัดส่วนรายได้สูงขึ้น จากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 58.5 ซึ่งถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่กลับสูงขึ้นจนอยู่ใน ระดับเดียวกับสถานการณ์ก่อนแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ปัญหาความยากจนทั่วประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะความยากจนในชนบท ก่อนสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (2535 -2539) มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคน แต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจ (ปี 2542) สัดส่วนคนจนเพิ่มเป็นร้อยละ 15.9 คิดเป็นคนจน 9.9 ล้านคน โดยคนจนร้อยละ 69 ประกอบอาชีพภาคการเกษตร สาเหตุที่ทำให้ความยากจนเพิ่มขึ้น เนื่องจากในห้วงดังกล่าว ปัญหาเศรษฐกิจหดตัวลงอย่างมากใน ปี 2541 และประสบปัญหาหาค่าสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำลงจากปีก่อน ส่งผลต่อระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรส่วนใหญ่ และทำให้ปัญหาความยากจนในชนบทมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นการมองปัญหาความยากจน ในระยะที่ผ่านมา เน้นความขัดสนด้านรายได้ในการยังชีพแต่ความยากจนที่แท้จริงเกิดจาก

ความขัดสนในหลาย ๆ ด้าน ที่มีผลให้คนขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต จากการวิเคราะห์สาเหตุ พบว่า คนจนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาและได้รับข้อมูลข่าวสารน้อย ขาดการรวมกลุ่ม และขณะเดียวกันมีภาวะการพึ่งพิงสูง ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐความช่วยเหลือของรัฐ ยกเว้น การบริการสุขภาพของรัฐที่ผลสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างดี การแก้ปัญหาคนจน จึงควรปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของคนจนด้วย

2. ภาวะการว่างงานเพิ่มขึ้นและมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยมีแนวโน้มลดลงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการว่างงานรุนแรงขึ้น เกือบ 3 เท่าตัว (กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543 :13) ในปี 2540 จำนวนผู้ว่างงาน 0.5 ล้านคนหรืออัตราว่างงาน ร้อยละ 1.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็น 1.42 ล้านคน ในปี 2541 หรือร้อยละ 4.6 ของกำลังแรงงาน และปรับลดลงตามภาวะฟื้นตัวเศรษฐกิจต่อปี 2542 เหลือ 1.38 ล้านคน หรือร้อยละ 4.2 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และมีการว่างงานของผู้มีการศึกษายังคงอยู่ในระดับสูง แม้ว่าในปี 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้บรรเทาปัญหาการว่างงานโดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างงานระยะสั้นในกลุ่มผู้มีการศึกษาและผู้ใช้ แรงงานมีการขยายทุนเพื่อเพิ่มรายได้นอกภาคเกษตรการฝึกอบรมอาชีพ และการกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน ภาวะเศรษฐกิจ ถดถอยตั้งแต่ปี 2540 มีผลทางลบต่อการลงทุนในภาคต่าง ๆ ที่โรงงานอุตสาหกรรม ห้างเรียน บริษัท ซึ่งเป็นแหล่งรองรับแรงงานจากชนบท โดยปรากฏบริษัทจดทะเบียนเลิกกิจการ ในปี 2540-2542 จำนวน 22,334 แห่ง โดยเฉพาะโรงงานผลิตเสื้อผ้า โรงเชื่อมโลหะ โรงงานอุตสาหกรรมยานยนต์ โรงสีข้าว ปิดกิจการ 4,899 แห่ง ทำให้คนว่างงาน 2.17 ล้านคน ในครึ่งปีแรกของปี 2542 มีโรงงานปิดกิจการเพิ่มขึ้นอีก 1,578 แห่ง ทำให้เกิดแรงงานไหลกลับสู่ชนบทมาเป็นแรงงานในภาคเกษตรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยลดลง รายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อหัวของคนไทยในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (ปี 2540 - 2542) ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ และกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545- 2549) มีวิสัยทัศน์ร่วมภายใต้ “เศรษฐกิจพอเพียง” และสังคมไทยที่พึงประสงค์ในอนาคตวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คือ การปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่คุณภาพ โดยเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงปริมาณมาเข้าสู่การพัฒนาในเชิงคุณภาพ

ควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และความสามารถก้าวทันโลกที่อำนวยความสะดวกต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเปลี่ยนจากเดิมที่มุ่งสร้างความร่ำรวยด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีฐานรากที่เข้มแข็ง มีการกระจายผลประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงสามารถแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ รวมทั้งเพิ่มเติมขีดความสามารถและโอกาสพึ่งพาตนเอง พร้อมทั้งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ในประเทศ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่คนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

ภารกิจสำคัญของชาติที่จะเป็นจุดยึดโยงการทำงานร่วมกันในแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 คือ การผนึกพลังความร่วมมือของทุกฝ่ายปฏิรูปสังคมไทย ให้เกิดระบบบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ โครงสร้างการพัฒนาที่ได้คุณภาพ ภายใต้แนวคิด “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” การปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจชุมชนให้เกื้อกูลกัน ยุทธศาสตร์การพัฒนา จึงเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถจากฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งและรู้ทันโลก โดยมุ่งพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชน และสังคมเป็นแกนหลักให้ความสำคัญเป็นลำดับสูงต่อการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมขณะเดียวกันมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายชุมชน ให้เชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน และมีการจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อย่างเกื้อกูลกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543 : 30 – 32)

การพัฒนาชนบทและเมืองให้เชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทและเมือง โดยพัฒนาศักยภาพของคนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในการบูรณาการให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการใช้ทุนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและการดูแลผู้ด้อยโอกาส และยึดวิธีการทำงานที่อาศัยการระดมความร่วมมือจาก ทุกฝ่าย และจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการพัฒนาพื้นที่อย่างมีสัดส่วน ด้วยการ พัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้ เข้มแข็งสามารถผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความรู้ และความรู้ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้อย่างกลมกลืน เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาชนบทให้เข้มแข็งและเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยส่งเสริมการรวมตัวของประชาชน องค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีการรับรองสถานะอย่างถูกต้อง สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคม

และการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชน โดยสนับสนุนกระบวนการประชาสังคมทุกระดับ ให้มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น และ เกิดการพัฒนาศักยภาพ ผู้ชุมชนและแกนประชาคม รวมทั้งสร้างกระบวนการเรียนรู้ อย่าง ต่อเนื่อง เพื่อค้นหาศักยภาพและจัดทำแผนความต้องการของชุมชนได้ (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2543 : 35)

จากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9 มีจุดมุ่งในการแก้ไข ปัญหาความยากจนของชุมชน จึงได้เกิดโครงการการสนับสนุนของภาคราชการตามลำดับ คือ

ปี 2517 จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้เป็นการรวมกลุ่ม พัฒนากลุ่มให้เข้มแข็ง โดยยึดแนวทางการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อ การผลิตเป็น ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการรวมกลุ่มเพื่อ การออม มีความ ซื่อสัตย์ อดทน สามัคคี เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาคน (กรมการพัฒนา ชุมชน. 2532 : 61 – 67)

ปี 2517 ได้มีพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ขึ้นอยู่ใน การกำกับของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2524 - 2536 ในปี 2535 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปี จำนวน 6,000 ล้านบาท อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาดรักษา ระดับราคา รวมทั้งยกระดับราคาสินค้าการเกษตร พัฒนาโครงสร้างการผลิต ปรับปรุง คุณภาพสินค้า โดยช่วยเหลือเกษตรกรด้านสินค้า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เน้นการช่วยเหลือ เกษตรกร เพื่อใช้ในการฟื้นฟูเกษตรกร โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในรูปของสหกรณ์เพื่อการเกษตร (กรมส่งเสริมการเกษตรกร. 2544 ก.)

ปี 2526 โครงการสร้างงานในชนบท เป็นนโยบายของรัฐบาล ทำให้ประชาชนมี รายได้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ตามแผนฯ ฉบับที่ 4 (2525-2529) โดยมุ่งพัฒนาโครง สร้างพื้นฐานของหมู่บ้าน ตำบล โดยให้โครงการเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาการบริหาร จัดการของชุมชนด้วยตนเอง กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้กับสภาตำบลในห้วงเวลานั้น (สำนักนายกรัฐมนตรีโครงการสร้างงานในชนบท. 2524 : 1 – 5)

ปี 2527 กองทุนพัฒนาชนบทหรือสินเชื่อเพื่อการพัฒนา มติคณะกรรมการพัฒนา ชนบท แห่งชาติ (กชช.) โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2527 ได้

จัดตั้งกองทุนพัฒนาชนบทหรือสินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท ดำเนินการโดยธนาคารออมสิน
รัฐบาลอนุมัติเงินกองทุน (สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท. 2527 : 1 – 5)

ปี 2529 โครงการสนับสนุนการพัฒนาชนบท โดยองค์การสหประชาชาติ (UN)
สำนักงานโครงการสนับสนุนการพัฒนาโดยสหประชาชาติ (UNDP) สนับสนุนเงินทุนเพื่อ
การพัฒนาชนบทภายใต้ความร่วมมือของรัฐบาลญี่ปุ่น ในปี 2525 ดำเนินการในพื้นที่ 27
จังหวัด และในปี 2529 ได้ขยายเป็น 29 จังหวัด ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมอาชีพ (กรมการพัฒนาชุมชน. 2529 ข : 5 – 10)

ปี 2536 โครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กข.คจ.) คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อ
วันที่ 17 สิงหาคม 2536 เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการพัฒนาชุมชน ดำเนิน
งานตามโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กข.คจ.) ในระยะที่ 1 ระหว่าง ปี 2536 – 2539
และขยายถึงปี 2540 ในหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 จำนวน 11,608 หมู่บ้าน โดยมี
วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกระจายโอกาสให้คนจนในระดับครัวเรือนในหมู่บ้านเป้าหมายมีเงินทุน
ในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ และ คุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้น
ฐาน (จปฐ.) หรือมากกว่า 15,000 บาทต่อคนต่อปี ด้วยการสนับสนุนเงินทุนเพื่อให้ครัวเรือน
ยากจนเป้าหมายขึ้นไปลงทุนประกอบอาชีพ หมู่บ้านละ 280,000 บาท และมอบให้คณะ
กรรมการกองทุน กข.คจ. ประจำหมู่บ้านเป็นหน่วยดำเนินการ ผลการดำเนินงานโครงการ
กข.คจ. ในระยะที่ 1 ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กระทรวง
มหาดไทย ดำเนินงานโครงการ กข.คจ. ในระยะที่ 2 ระหว่าง ปี 2541 - 2544 เพื่อเป็น
การขยายพื้นที่ดำเนินการ ดำเนินงานให้ครอบคลุมไปในหมู่บ้านที่ยังยากจนตามข้อมูล จปฐ.
ปี 2539 จำนวน 28,038 หมู่บ้าน ดำเนินการภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ
บริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่
2 พ.ศ. 2539 รวมหมู่บ้านที่ดำเนินงานตามโครงการ จำนวน 39,646 หมู่บ้าน จำนวนเงินที่
หมุนเวียนประกอบอาชีพ รวม 10,820,880,000 บาท ซึ่งเป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพ
ของราษฎรตั้งแต่ ปี 2536 จนถึงปัจจุบัน

ปี 2541 กองทุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง คณะรัฐมนตรี มีมติ
เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 ให้กระทรวงมหาดไทย
ดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน จำนวน 200 ล้านบาท โดยกรมการปกครอง จัดสรร
เป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน 150 ล้านบาท และได้ออกระเบียบกระทรวง

มหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง พ.ศ. 2541 เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารเงินทูลดั่งกล่าว (สำนักงานปกครองจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 12)

ปี 2541 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment fund) เป็นกองทุนที่กระทรวง การคลัง ได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารจัดการ โดยรัฐบาลไทยได้กู้เงินจากธนาคาร โลกมาจัดตั้งกองทุน มีระยะเวลาดำเนินการ 40 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2545 เป็นวันที่ทำสัญญากู้เงิน (Loan Agreement) ธนาคารออมสิน ได้จัดตั้งสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (ส.ก.ส.) เป็นหน่วยงานพิเศษของธนาคารออมสิน เพื่อดำเนินงานกองทุน โดยมีเป้าหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนทั้งในชนบทและในเมือง เพื่อฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตสังคม นำไปสู่ความพึ่งพาตนเองในระยะยาว (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 10)

ปี 2542 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มเกษตรกร สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกรพัฒนาสภาพในการพึ่งพาตนเองและแก้ปัญหซึ่งกันและกัน มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรปี 2542 โดยกองทุนประกอบด้วยเงินและสินทรัพย์ ดังต่อไปนี้ 1) เงินทุนประเดิมที่รัฐจัดสรรให้ 2) เงินทุนที่ได้จากรัฐหรือได้รับจากงบประมาณรายได้ประจำปี 3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค 4) เงินที่ได้จากการจำหน่าย (สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. 2543 : 8)

ปี 2543 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ ดั่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ 2542 มาตรา 27 เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจกรรมของสหกรณ์ มีเงินทรัพย์สินคือ 1) เงินกองทุนที่ได้จากงบประมาณแผ่นดิน 2) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ 3) เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมสหกรณ์ที่โอนมาตาม พ.ร.บ สหกรณ์ พ.ศ 2542 4) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน 5) ดอกผลรายได้ หรือประโยชน์อื่นๆจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สหกรณ์กู้ยืมเงินไปเป็นทุนหมุนเวียนในการค้าเป็นธุรกิจสหกรณ์ และเพื่อเป็นเงินลงทุนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดทรัพย์สินของกองทุน 6) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน 7) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (พระราชบัญญัติสหกรณ์. 2542 : 1 – 15)

ปี 2543 กองทุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2543 โดยให้ยุบสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าด้วยกัน ให้บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นองค์กรมหาชนอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความเข้มแข็งและการสร้างเครือข่ายขององค์กรชุมชนหรือกลุ่มชาวบ้าน โดยใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทมีเป้าหมาย คือ ให้เงินยืมสมทบเป็นกองทุนในการดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ และเพื่อเป็นเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน. 2543 : 1 – 2)

ปี 2544 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ 80,000 ล้านบาทถ้วนเป็นเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาท เป็นเงิน ที่รัฐบาลให้หมู่บ้านเป็นเงินทุนหมุนเวียน และให้คณะกรรมการบริการกองทุน บริหารจัดการให้สมาชิกกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ดำเนินการผ่านธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้องค์กรพัฒนา เอกชนและประชารัฐจังหวัดติดตามผลการให้กู้ยืมเงิน (สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง. 2544 : 1 – 15)

จังหวัดอุบลราชธานี (ข้อมูล ณ วันที่ 10 กรกฎาคม 2545) แบ่งการปกครองออกเป็น 20 อำเภอ 5 กิ่งอำเภอ มี 1 เทศบาลนคร 1 เทศบาลเมือง 21 เทศบาลตำบล 216 ตำบล จำนวนหมู่บ้าน 2533 หมู่บ้าน มีการดำเนินงานกองทุนต่างๆ คือ

1. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวน 1,356 กลุ่ม สมาชิก 93,840 คน เงินสัจจะสะสม 99,060,008 บาท คิดเป็นร้อยละ 53.53 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 5)
2. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ จำนวน 46 กลุ่ม สมาชิก 12,145 คน เงินกองทุน 39,520,254.86 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.81 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 5)
3. กองทุนเพื่อการพัฒนาชนบท (สินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท) จำนวน 7 กลุ่ม สมาชิก 459 คน เงินกองทุน 1,420,518 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.27 ของหมู่บ้านทั้งหมด (ธนาคารออมสินจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 1)

4. กองทุนโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ดำเนินการในเขตเทศบาลนครหลวง และเทศบาลเมืองอุบลราชธานี เดิมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการเคหะแห่งชาติ ปัจจุบันอยู่ ภายใต้การดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ดำเนินการ จำนวน 15 กลุ่ม สมาชิก 345 คน จำนวนกองทุน 1,500,000 บาท (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจังหวัด อุบลราชธานี. 2545 : 1)

5. กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จำนวน - กองทุน สมาชิก - คน เงินกองทุน - บาท คิดเป็นร้อยละ - ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 1)

6. โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) จำนวน 1,434 กองทุนหมู่บ้าน สมาชิก 22,460 คน เงินกองทุน 401,520,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 56.61 ของหมู่บ้านทั้งหมด (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 1)

7. กองทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ดำเนินการ 216 กลุ่ม สมาชิก 10,800 คน เงินกองทุน 20,600,000 บาท คิดเป็น ร้อยละ 8.52 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (ที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี . 2545 : 1)

8. กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ดำเนินการ จำนวน 500 กลุ่ม สมาชิก 25,250 คน เงินกองทุน 201,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 19.73 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (สำนักงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 1)

9. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร ดำเนินการจดทะเบียน จำนวน 112 กลุ่ม สมาชิก 30,000 คน เงินกองทุน (ยังไม่ได้รับอนุมัติ) คิดเป็นร้อยละ 4.42 (สำนักงาน เกษตรและ สหกรณ์จังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 1)

10. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1 ล้านบาท จำนวน 2,624 กองทุน สมาชิก 309,281 คน เงินกองทุน 2,622 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 100 ของจำนวนหมู่บ้าน ทั้งหมด (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี. 2545 : 1)

จากการดำเนินงานกองทุน ในจังหวัดอุบลราชธานี มีหลายรูปแบบการดำเนินงาน ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความเข้มแข็งของกองทุน ผลของการศึกษา จะเป็นข้อมูลสำคัญ ประกอบการบูรณาการและพัฒนากองทุนในหมู่บ้าน ชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของกองทุนจังหวัดอุบลราชธานี
2. เพื่อศึกษาระดับความเข้มแข็งของกองทุนจังหวัดอุบลราชธานี
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการกองทุนจังหวัดอุบลราชธานี

สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาเรื่องการดำเนินงานกองทุนในจังหวัดอุบลราชธานี ได้กำหนดสมมติฐาน โดยให้ทิศทางความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีผลต่อตัวแปรตามนี้สำคัญทางสถิติที่ .05 ดังนี้

- สมมติฐานที่ 1 กองทุนในจังหวัดอุบลราชธานีมีความเข้มแข็งอยู่ในระดับปานกลาง
- สมมติฐานที่ 2 ระยะเวลาดำเนินงานกองทุนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งกองทุน
- สมมติฐานที่ 3 การพึ่งตนเองของกองทุน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งกองทุน
- สมมติฐานที่ 4 การเรียนรู้ร่วมกันของกองทุนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็ง

กองทุน

Rajabhat Mahasarakham University

- สมมติฐานที่ 5 การสื่อสารของกองทุน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งกองทุน
- สมมติฐานที่ 6 การมีพหุภาคีของกองทุน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งกองทุน
- สมมติฐานที่ 7 ความขัดแย้งของกองทุน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งกองทุน
- สมมติฐานที่ 8 การเปลี่ยนแปลงของกองทุนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งกองทุน
- สมมติฐานที่ 9 การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับกองทุนอื่น เป็นปัจจัยที่มีผลต่อ

ความเข้มแข็งกองทุน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ทำการศึกษากองทุนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีในปี 2545 ประชากรที่ทำการศึกษา คือ

- 1.1 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กรมการพัฒนาชุมชน มี 1,356 กองทุน
- 1.2 โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กขคจ.) กรมการพัฒนาชุมชน มี 1,434 กองทุน

- 1.3 กองทุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง กรมการปกครอง มี 31 กองทุน
- 1.4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) กรมส่งเสริมสหกรณ์ มี 22 กองทุน
- 1.5 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) ธนาคารออมสิน มี 500 กองทุน
- 1.6 กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มี 3 กองทุน
- 1.7 กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กองทุน
- 1.8 กองทุนเพื่อการพัฒนาชนบท (สินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มี 7 กองทุน
- 1.9 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมี 112 กองทุน
- 1.10 กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท มี 2,624 กองทุนรวมกองทุนทั้งหมด 6,089 กองทุน นำมาศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่าง 375 กองทุน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษากองทุนจากอำเภอทุกอำเภอ จำนวน 25 อำเภอ

3. ตัวแปรที่ศึกษา **ลัยราชภัฏมหาสารคาม**

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของกองทุน มี 8 ประการ คือ

- 3.1.1 ระยะเวลาในการดำเนินงานของกองทุน
- 3.1.2 การพึ่งตนเองของกองทุน
- 3.1.3 การเรียนรู้ร่วมกันของกองทุน
- 3.1.4 การสื่อสารของกองทุน
- 3.1.5 การมีพหุภาคีของกองทุน
- 3.1.6 ความขัดแย้งของกองทุน
- 3.1.7 การเปลี่ยนแปลงของกองทุน
- 3.1.8 การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกองทุน

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ความเข้มแข็งของกองทุน ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ 7 ด้าน คือ

- 3.2.1 การเพิ่มขึ้นของสมาชิกกองทุน
- 3.2.2 การเพิ่มขึ้นของเงินกองทุน
- 3.2.3 การชำระเงินคืนของสมาชิกกองทุน

- 3.2.4 การบริหารจัดการกองทุน
- 3.2.5 การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของกองทุน
- 3.2.6 ความสามารถในการบริหารจัดการของคณะกรรมการกองทุน
- 3.2.7 ความพึงพอใจและความคาดหวังในกองทุน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กองทุน (Monetary Foundation) หมายถึง เงินสดที่กลุ่มมีด้วยการระดมจากสมาชิกกองทุน รวมทั้งเม็ดเงินจากการสนับสนุนของส่วนราชการและชุมชน รวมทั้งเงินที่สมาชิกยืมไปประกอบกิจกรรมด้วยในเขตจังหวัดอุบลราชธานี

2. การพึ่งตนเอง (Self - reliance) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การพึ่งตนเองของกองทุน หมายถึง ความสามารถในการออมเงินได้หรือระดมเงินออมจากสมาชิกกองทุนหรือความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนให้เกิดประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือระหว่างสมาชิกกองทุนกับคณะกรรมการบริหารกองทุน

2.2 การพึ่งตนเองระดับเครือข่ายกองทุน หมายถึง ความสามารถในการสร้างเครือข่ายกองทุนกับชุมชน มีกิจกรรมร่วมกัน สนับสนุนระหว่างกันและกันระหว่างกองทุน

3. การเรียนรู้ร่วมกันของกองทุน หมายถึง การร่วมกันดำเนินงานกองทุน นำกิจกรรมของกองทุนไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันทุกขั้นตอนระหว่างสมาชิกกับคณะกรรมการดำเนินงานและระหว่างกองทุนกับชุมชน

4. การมีส่วนร่วมของกองทุน หมายถึง การมีส่วนร่วมของสมาชิกในกิจกรรมกองทุน และการร่วมกิจกรรมระหว่างกองทุนกับกองทุน

5. การมีพหุภาคีของกองทุน หมายถึง การมีหลายหน่วยงานให้การสนับสนุน และมีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกองทุนอื่น

6. การเปลี่ยนแปลงของกองทุน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงตัวคณะกรรมการบริหาร เมื่อครบวาระการทำงาน การเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับของกองทุนให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกของกองทุนแต่ละปี การเปลี่ยนแปลงในหมู่บ้านชุมชนด้วยการเปลี่ยนแปลงผู้นำชุมชนที่กองทุนดำเนินการ โครงการพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกองทุน

7. การสื่อสารของกองทุน หมายถึง ระดับการใช้สื่อเพื่อส่งสารถึงสมาชิกกองทุนและ ชุมชน เช่น หนังสือ จดหมาย วิทยูกระจายเสียง หอกระจายข่าว เอกสาร สิ่งพิมพ์ การศึกษาดูงาน การจัดนิทรรศการเฉพาะเรื่อง รวมทั้งการจัดประชุม สัมมนา และฝึกอบรม

8. ความขัดแย้งของกองทุน หมายถึง ความคิดเห็นหรือการกระทำที่ไม่เป็นที่ยอมรับระหว่างกันและกัน ระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือระหว่างกลุ่มกับกลุ่ม หรือระหว่างบุคคลกับกลุ่มที่ตนเองเป็นสมาชิกสังกัดอยู่

9. องค์กรเครือข่าย หมายถึง องค์กรชุมชนที่มีการรวมพลังกันตามลักษณะกิจกรรมในท้องถิ่น

10. ความเข้มแข็งของกองทุน หมายถึง ความสมดุลของการพึ่ง ตนเองของกลุ่ม การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างกองทุนกับกองทุน ระหว่างสมาชิกกับสมาชิก การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ความสามารถในการสื่อสาร มีหลายภาคส่วนให้การสนับสนุน และมีการสร้างเครือข่ายระหว่างกองทุนมีการรวมพลังสนับสนุนกิจกรรมซึ่งกันและกันท่ามกลางสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 ระเบียบที่คาดว่าจะได้รับ
 Rajabhat Mahasarakham University

สามารถนำผลของการศึกษาวิจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของกองทุนเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนายกระดับความเข้มแข็งของกองทุนจังหวัดอุบลราชธานี จากกองทุนที่ต้องแก้ไขปรับปรุงพัฒนาสู่กองทุนระดับปานกลางและพัฒนาสู่กองทุนระดับเข้มแข็งในโอกาสต่อไป