

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้ฐานะทางเศรษฐกิจโดยรวมจะดีขึ้นแต่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมายต่อแนวทางในการพัฒนาประเทศ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2545) เริ่มเปลี่ยนจุดยืนของการพัฒนา โดยยึดคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาปรัชญาพื้นฐานของแผนดังกล่าวมองว่าการตอบสนองทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ความต้องการทางจิตใจ อารมณ์ สังคม จำเป็นต้องได้รับการตอบสนองด้วย กระบวนทัศน์ที่มุ่งพัฒนาโดยใช้เป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อน ๆ ซึ่งไม่เหมาะสมจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์โดยยึดคนเป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งกระบวนทัศน์แนวการพัฒนาใหม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าความเข้มแข็งของคนและชุมชนน่าจะเป็นทางออกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยใช้ประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและเน้นศักยภาพของชุมชน นักพัฒนาและบุคคลภายนอกมีบทบาทเพียงกระตุ้นให้ชุมชนคิดเป็นทำเป็นและแก้ปัญหาเป็นเพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน (สุรศักดิ์ ชัยรัมย์. 2547 : 1)

เงินทุนเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพทางการเกษตร นอกเหนือจากที่ดิน แรงงาน และปัจจัยการผลิตทางกายภาพอื่น ๆ เมื่อสินเชื่อหรือเงินทุนเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่งแล้ว การขาดแคลนเงินทุนจึงเป็นผลทำให้ผลตอบแทนจากการทำเกษตรต่ำลงไปด้วยทั้งนี้เนื่องจากจะทำให้เกษตรกร ไม่มีโอกาสใช้ปุ๋ยในไร่นาหรืออาจไม่สามารถซื้อเมล็ดพันธุ์พืชที่ดีมาเพาะปลูกได้ ถ้าหากเงินทุนไม่เพียงพอ ก็จะทำให้การใช้ปัจจัยการผลิตอื่นไม่อยู่ในระดับที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุดได้ (เรื่องวิทย์ ว่องไว. 2545 : 11)

นโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นหนึ่งในแก่นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ที่จะต้องดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นกองทุนที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยแบ่ง

ออกเป็น 2 ระดับกองทุน คือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกองทุนรวมในระดับชาติเพื่อจัดสรรให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมืองและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหมู่บ้านและชุมชนเมืองละ 1 ล้านบาท โดยให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการกันเอง ลักษณะของการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะมีความแตกต่างจากโครงการลักษณะเดียวกันในอดีต เนื่องจากกลไกในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอยู่ที่ชุมชนเป็นสำคัญ รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศเริ่มตั้งแต่ระดับรากหญ้า ซึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนฯ จำนวน 1 ล้านบาท จำนวน 15 คน นั้น จะมาจากคนที่อยู่ในชุมชนเท่านั้น ส่วนข้าราชการจะทำหน้าที่คอยสนับสนุนการดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนระดับอำเภอและจังหวัดซึ่งจะถือว่าเป็นอีกส่วนหนึ่งของโครงการนี้คือ การส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนให้ขีดความสามารถในการบริหารจัดการอันจะนำไปสู่การสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของชุมชนเพื่อพัฒนาสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในที่สุด เพราะหัวใจของความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ช่วยกันดูแลรักษาเงินกองทุนให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มิให้ผู้ใดนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องของตนหากประชาชนไม่สนใจไปร่วมการบริหารจัดการเงินกองทุน ย่อมเกิดการทุจริตและทำให้นโยบายล้มเหลว (ฉัตรพันธ์ สุกระสร. 2548 : 2)

ในปี พ.ศ. 2554 รัฐบาล โดยการนำของ ฯพณฯ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินระยะเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน สนับสนุนสินเชื่อรายย่อย โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมถึงเพิ่มสวัสดิการของรัฐเพื่อดูแลสังคมในชุมชนจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน โดยเพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกแห่งละ 1 ล้านบาท ซึ่งเป็นการสานต่อนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างมาก

สำหรับตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีทั้งหมด 17 หมู่บ้าน ได้มีการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลและได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2544 ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้านจากรัฐบาล หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ในการ

ดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ในปีแรกมีสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด 965 คน และเมื่อปี พ.ศ. 2550 มีสมาชิกรวมทั้งหมด 1,350 คน และในปี พ.ศ. 2556 มีสมาชิกทั้งหมด 1,758 คน (ทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน. 2556 : 6) จะเห็นว่าประชาชนมีความสนใจเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจานเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้จำนวนสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีแต่ยังไม่เคยมีการศึกษาวิจัยหรือสำรวจจนเป็นที่ประจักษ์ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุน แต่อย่างใด

จากเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยในฐานะผู้ปฏิบัติงานในตำบลจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ว่ามีส่วนร่วมระดับใด และต้องการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนที่แตกต่างกัน รวมถึงข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

### สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในครั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่ของการวิจัย คือ ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม และได้กำหนดขอบเขตในการวิจัยด้านต่าง ๆ ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อาศัยแนวคิดทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดของ โคอเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 213-218 ; อ้างถึงใน มนัชนก ศรีอิสาน, 2547 : 7-8) จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- 1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- 1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร (Population) ได้แก่ ประชาชนผู้เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 1,758 คน (สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเมืองมหาสารคาม, 2556 : 6)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ได้แก่ ประชาชนผู้เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 326 คน ซึ่งได้จากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรของ ยามาเน่ (Yamane) (รังสรรค์ สิงห์เลิศ, 2551 : 70)

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ประชาชนผู้เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 อายุ
- 3.1.3 ระดับการศึกษา
- 3.1.4 อาชีพ
- 3.1.5 รายได้ต่อเดือน

**3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables)** ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 ด้าน โดยใช้แนวคิดของ โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 213-218 ; อ้างถึงใน มนัชนก ศรีอิสาน, 2547 : 7-8) ประกอบด้วย

- 3.2.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 3.2.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- 3.2.3 ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- 3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

#### 4. ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้ใช้เขตพื้นที่ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เป็นพื้นที่ในการวิจัย

#### 5. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

ใช้เวลาในการศึกษา ระหว่างเดือน มีนาคม – เมษายน พ.ศ. 2557

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนดนิยามศัพท์ที่ใช้ในงานวิจัย ดังนี้

**กองทุนหมู่บ้าน** หมายถึง เงินกองทุนจากรัฐบาลจัดสรรให้หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้กับสมาชิกของแต่ละหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกเข้ามาบริหารจัดการกองทุนนั้น

**ชุมชนเมือง** หมายถึง อาณาบริเวณที่มีประชากรอยู่ร่วมกันจำนวนหนึ่งและต้องมีความหนาแน่นมากพอสมควร เป็นบริเวณที่มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นในเขตปกครองแบบใด

แบบหนึ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีการประกอบอาชีพแตกต่างกันไป มีความเจริญเป็น ศูนย์กลางต่าง ๆ และรวมทั้งความเชื่อมโยงต่าง ๆ อยู่ด้วย

**คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้าน** หมายถึง คณะกรรมการที่ประชาชนคัดเลือก ให้เข้ามาทำหน้าที่หรือจัดการกองทุนหมู่บ้าน ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัด มหาสารคาม

**สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน** หมายถึง ประชาชนตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัด มหาสารคาม ซึ่งเป็นผู้ที่พำนักอยู่ในหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่าหกเดือนและได้ยื่นขอสมัครเป็นสมาชิก กองทุน โดยที่จะต้องจ่ายเงินฝากสัจจะสะสมทุกเดือนและต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ต้องไม่ เกินหนึ่งในห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่มีอยู่ในกองทุน

**การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** หมายถึง การที่ประชาชนผู้เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมือง ตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ** หมายถึง การที่ประชาชนผู้เป็นสมาชิกกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมใน การคัดเลือกคณะกรรมการ พิจารณาวางเงินกู้ให้เหมาะสมกับโครงการ พิจารณาเงื่อนไขการกู้ยืม เงินให้เป็นไปตามเงื่อนไขระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เลือกลงทุนเพื่อแก้ไข ปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ และร่วมในการวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

2. **การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ** หมายถึง การที่ประชาชนผู้เป็นสมาชิก กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน เข้าร่วมประชุมพิจารณาแนวทางการบริหาร จัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อย่างสม่ำเสมอ ช่วยประชาสัมพันธ์การปฏิบัติตาม ข้อบังคับกฎของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาหรือแสดง ความคิดเห็นอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

3. **การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์** หมายถึง การที่ประชาชนผู้เป็นสมาชิก กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ได้มี ส่วนร่วมดังนี้ หลังจากได้รับอนุมัติโครงการสภาพความเป็นอยู่ครอบครัวดีขึ้น หนี้สินลดลง มีสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ยืมเงินฉุกเฉิน สามารถพึ่งตนเองได้

ได้รับการฝึกอบรมหรือสัมมนาหรือเรียนรู้เพิ่มมากขึ้น และได้รับเงินปันผลจากการดำเนินงาน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพิ่มขึ้นทุกปี

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนผู้เป็นสมาชิก กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ได้มีส่วนร่วมในการติดตามโครงการ โดยอาศัยเวทีชาวบ้าน ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ ที่ขอกู้ ติดตามความคืบหน้าในการแก้ปัญหาของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อย่างต่อเนื่อง ได้สอบถามคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเกี่ยวกับการจัดการ กองทุนภายหลังได้มีการดำเนินการไประยะหนึ่ง และตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสังเกตที่ได้จากการวิจัยสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ผลงานวิจัยนี้อาจเป็นประโยชน์แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้ร่วมตระหนักถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นครรลองหนึ่งที่สำคัญของระบอบ ประชาธิปไตย