

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสังคมไทย เป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพราะในอดีตประเทศไทยได้กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเน้นการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องรายได้ ของคนในชาติ เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมากขึ้น เป็นลักษณะการพัฒนาที่เรียกว่า เศรษฐกิจ สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน (เมธี พะยอมวงศ์ และโสภณ แท่งเพชร, 2544 : 3) และจากการสำรวจสถานะเศรษฐกิจของประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) พบว่า ประชากรของประเทศส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน ปัญหา ความยากจนเป็นปัญหาที่ส่งสมมานานและเป็นปัญหาระดับชาติจำเป็นต้องแก้ไขอย่างเป็น ระบบด้วยการกระจาย โอกาสให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ แหล่งความรู้และ ทรัพยากร รวมทั้งมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตมีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง เพื่อสร้างศักยภาพ เพิ่มขีดความสามารถให้คนยากจนสามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตนเองได้ มากขึ้น ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาความยากจน ให้คนจนได้รับโอกาส สิทธิและความเป็นธรรม อย่างทัดเทียมกับกลุ่มคนในสังคม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549)

ความยากจนของประชาชนในชนบทและชุมชนเมือง คือการไม่มีทุนและขาดโอกาส เข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำมาพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย ตลอดจนบรรเทา เหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนในการ จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเพื่อให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถใน การจัดระบบและบริหารกองทุนของตนเอง เพื่อสร้างศักยภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็ง ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสู่การพึ่งพาตนเองอย่าง

ยั่งยืน อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต (คู่มือสำหรับประชาชน. 2544 : บทนำ)

ปี พ.ศ. 2547 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่อเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยการใช้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญาหรือทุนทางสังคมของตนเองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา การสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการจัดระบบสวัสดิการในชุมชนมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น จึงได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนแก่กองทุนหมู่บ้านเป็นกลไกให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รวมทั้งกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนในอนาคต โดยมีกระบวนการทัศน์ด้านการบริหารและการพัฒนาที่มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ ที่มีรูปแบบ วิธีการคิดและมุมมองที่เปิดกว้างมีคุณธรรมและมีการเรียนรู้ร่วมกัน โดยอาศัยหลักของการเอื้ออาทรในรูปแบบกัลยาณมิตร ตลอดจนมีการสร้างและพัฒนาความคิดความเข้าใจให้เป็นระบบในลักษณะของการบูรณาการทุกเรื่องเข้าด้วยกันและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกองทุนในทุกระดับอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง (พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2547)

การโอนเงินก้อนแรกให้กับกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 จำนวน 7,125 กองทุน ๆ ละ 1 ล้านบาท ปัจจุบัน มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 79,255 กองทุน แยกย่อยเป็นกองทุนหมู่บ้านจำนวน 74,989 กองทุน กองทุนชุมชนเมืองจำนวน 3,528 กองทุน และกองทุนชุมชนทหารจำนวน 738 กองทุน มีเม็ดเงินในการบริหารจัดการ เป็นเงิน 8 หมื่นล้านบาท มีดอกเงียเกิดขึ้นกว่า 3 หมื่นล้านบาท มีหนี้ค้างชำระด้วยมูลหนี้ประมาณ 200 ล้านบาท จากสมาชิกกว่า 13 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินทั้งหมดของกองทุนพบว่าเป็นจำนวนหนี้เสียไม่ถึง 0.5% (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2555 : 36)

ปัจจุบัน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้ยกระดับเป็น “สถาบันการเงินชุมชน” กว่า 1,149 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งหมายถึง หลายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีความเข้มแข็ง อยู่ใกล้ชิดกัน มีความเห็นสอดคล้องกัน ได้มีการบูรณาการหลายกองทุนเข้าด้วยกันเป็นสถาบันการเงินชุมชน แต่ไม่สามารถจัดตั้งเป็นธนาคารชุมชนได้ เนื่องจากติดเงื่อนไขและกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย และที่ผ่านมา มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวนหนึ่งที่ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน เนื่องจากประธานและคณะกรรมการบริหารกองทุนขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความกระตือรือร้น บางกองทุนปล่อยกู้เฉพาะในหมู่เครือญาติ จึงไม่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกอื่น ๆ ในหมู่บ้านหรือชุมชน (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2555 : 98)

จังหวัดหนองคาย มีการจัดตั้งและดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ปัจจุบันมีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 727 กองทุน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวน 7,866 คน สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกว่า 60,842 คน มีเงินทุนทั้งสิ้น 665,114,239 บาท มียอดเงินกู้จำนวน 710,446,433 บาท และมียอดค้างชำระจำนวน 219,890,258 บาท (กรมการพัฒนาชุมชน. 2555 : 76)

หากพิจารณาเชิงนโยบายการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ถือเป็นรูปแบบของนโยบายสาธารณะ เพราะเป็นการตัดสินใจในการกระทำที่แสดงออกมาในรูปแบบตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ (Caldwell. 1970 : 1) เช่น กรณีพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดขึ้นตามกระบวนการของนโยบาย ที่มุ่งเน้นในเชิงพฤติกรรมเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบายหรือวงจรรนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ถึงขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย หรือรวมถึงผลสะท้อนที่เกิดขึ้น (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 550 : 99 - 107) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องและต่อหน่วยปฏิบัติ แสดงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรซึ่งหมายความรวมทั้งบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์และเวลาที่ต้องใช้ไปทั้งหมด (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2545 : 410 - 412)

นอกจากข้อมูลข้างต้นยังมีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่สะท้อนถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อาทิเช่น ประจักษ์ ผลเรือง (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ได้ชี้ให้เห็นว่า กองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ ประสบปัญหาที่มีสภาพความรุนแรงในระดับปานกลาง ปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุดตามลำดับ ได้แก่ ด้านระบบหมู่บ้าน ด้านสมาชิก ด้านระบบสนับสนุนและด้านองค์การบริหาร ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านมากที่สุด คือ ระบบองค์การบริหารจัดการ รองลงมา ได้แก่ระบบสนับสนุน ระบบหมู่บ้านและระบบสมาชิกตามลำดับ และงานวิจัยของอารี เชื้อเมืองพานและคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านส่งผลกระทบต่อในเชิงบวกต่อเศรษฐกิจของสมาชิกทั้งการเพิ่มรายได้และการลดภาระหนี้สินของครัวเรือน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาชีพของสมาชิก จากการเป็นลูกจ้างกลายเป็นผู้ประกอบการ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมของชุมชนอีกด้วย นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากเป็นแหล่งเงินทุนแล้ว ยังเป็นแหล่งเรียนรู้ระหว่างชุมชน รวมถึงเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการเสริมทุนทางสังคม หรืองานวิจัยของ เดชศักดิ์ โพธิศรี (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ตำบลขวาว อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ได้สรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการบริหารจัดการนั้น ก็คือ เป็นเรื่องของระบบหรือรูปแบบในการดำเนินงาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ แม้แต่ชุมชนเอง ก็ไม่ค่อยจะยอมรับในกลุ่มกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน กลุ่มประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทยล้มเหลวมากมายนั้นคือไม่ยั่งยืน กระบวนการดำเนินงานของกองทุนก็ไม่ต่างจากธุรกิจการเงินธนาคาร กองทุนก็มีรายได้มาจากดอกเบี้ยที่ปล่อยกู้เปรียบเสมือนการทำธุรกิจของธนาคาร ก็ควรจะดำเนินงานในรูปแบบของธนาคาร หมู่บ้านน่าจะดีกว่า เพราะในอนาคตเมื่อชุมชนเจริญก้าวหน้า มีร้านค้ามีธุรกิจเกิดขึ้นมากมาย ก็ย่อมต้องมีสถาบันการเงินเกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนอยู่แล้ว และในจังหวะ โอกาสนี้ที่รัฐมีงบประมาณสนับสนุนเป็นทุนให้ชุมชนแล้ว น่าจะเป็นโอกาสอันดีในการที่จะสร้างรากฐานที่ดี และสร้างระบบการเงินของชุมชนในอนาคตได้ จึงควรที่จะใช้รูปแบบธนาคารหมู่บ้านที่ตรง และเหมาะสม กับแนวทางการดำเนินงานของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านนี้ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุด นอกจากนั้นยังได้

ประโยชน์เป็นการส่งเสริมการออมในหมู่บ้านและนโยบายกองทุนหมู่บ้านมีประโยชน์ต่อครอบครัวและชุมชนมาก ให้การยอมรับในนโยบาย คิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นประสบความสำเร็จ ชุมชนมีความพร้อมในการบริหารจัดการ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีความรู้ความสามารถ คณะกรรมการเข้าใจในนโยบาย โครงสร้างและบทบาทหน้าที่และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆรวมทั้งเห็นด้วยและคิดว่าการนำรูปแบบธนาคารหมู่บ้านมาปรับใช้กับกองทุนหมู่บ้าน จะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อย่างไรก็ตามในบางประเด็นก็ยังคงต้องมีการพัฒนาและปรับปรุง เนื่องจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองส่วน ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยคือมีระดับการยอมรับปานกลางหรือน้อยในประเด็นดังต่อไปนี้คือ ในด้านความรู้ความเข้าใจของสมาชิกก่อนนโยบายกองทุนหมู่บ้านงบประมาณค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่สำคัญ คือ ประเด็นงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุนกองทุนละ 1 ล้านบาทนั้นไม่เพียงพอแก่ความต้องการของชุมชนในการศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คิดว่าชุมชนมีการยอมรับและพึงพอใจในนโยบายกองทุนหมู่บ้านมาก เพราะนโยบายมีประโยชน์ต่อชุมชน ชุมชนมีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเองนั้นก็มีความรู้ความสามารถ และเข้าใจในตัวนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ในส่วนโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และกฎระเบียบข้อบังคับของกองทุนนั้นมีความเหมาะสม การนำรูปแบบธนาคารหมู่บ้านมาปรับใช้จะเป็นประโยชน์และทำให้การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านมีประสิทธิภาพมากขึ้น และงานวิจัยของ พุฒินันท์ เกษทองมา (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน พบว่า ปัจจัยด้านสังคม ในเรื่องสถานภาพ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ไม่มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ส่วนปัจจัยด้านสังคม ในเรื่องระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ในเรื่อง อาชีพ รายจ่าย หนี้สิน ไม่มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ส่วนปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เรื่องรายได้ ผู้ทำงานมีรายได้ในครัวเรือน มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ปัจจัยด้านความรู้ โดยรวมมีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านส่วน การมีความรู้เรื่องระเบียบของกองทุนหมู่บ้าน ไม่มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน และปัจจัยด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการ โดยรวมมีความสัมพันธ์

กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน มีการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการมีความรู้เรื่องระเบียบ มีการติดตามผู้ค้างชำระในระดับมาก

นอกจากแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมต่าง ๆ ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในครั้งนี้ เช่น วัชรินทร์ สุทธิชัย (2555) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏ ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกมลพร กัลยาณมิตร (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี เป็นต้น

จากการศึกษางานวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้นทำให้ทราบว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ประสบปัญหาการบริหารงานกองทุนหมู่บ้านในด้านต่างๆ เช่น ปัญหารายได้ของสมาชิกผู้กู้เงินกองทุนที่ส่งผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านทำให้เกิดปัญหาหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และผลจากการบริหารงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนที่มีผลกระทบต่อทางบวกแก่สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมถึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางอาชีพของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนั้น การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญทางการบริหารที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยมีปัจจัยต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจและแรงจูงใจในการศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลของการการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

### คำถามเพื่อการวิจัย

1. มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดหนองคายประสบผลสำเร็จ
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดหนองคายมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
3. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดหนองคายมีอะไรบ้าง

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะปรับปรุงพัฒนาในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย

## สมมติฐานการวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ ปัจจัยภายในนโยบาย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ทรัพยากรของนโยบาย สมรรถนะขององค์กร ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการติดตามและประเมินผลนโยบาย และปัจจัยภายนอกนโยบาย ประกอบด้วย การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีความสัมพันธ์กันกับตัวแปรตามของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ด้านการเป็นแหล่งเงินทุน ด้านการจัดหาแหล่งเงินทุนและประสานงาน ด้านการส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้านการสนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองและด้านการสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็ง ด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการวิจัย ดังต่อไปนี้

### 1. ด้านเนื้อหา

การวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย ได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหา ดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยภายในนโยบาย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์และมาตรฐาน, การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ทรัพยากรของนโยบาย สมรรถนะขององค์การภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการติดตามและประเมินผลนโยบาย

1.2 ปัจจัยภายนอกนโยบาย ประกอบด้วย การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

1.3 วัตถุประสงค์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

## 2. ด้านพื้นที่

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดหนองคาย

## 3. ด้านระยะเวลาในการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยในเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2555 – เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

## 4. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

4.1 การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

4.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จาก 9 อำเภอ ในจังหวัดหนองคาย จำนวน 44,705 คน (กรมการพัฒนาชุมชน. ณ วันที่ 16 ตุลาคม 2555)

4.1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จาก 9 อำเภอ ในจังหวัดหนองคาย คำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตร Yamane. (1973 : 727) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 397 คน

4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อยืนยันผลการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้กู้เงินกองทุนที่ประสบผลสำเร็จ จำนวน 10 คนและไม่ประสบผลสำเร็จ จำนวน 10 คน รวมเป็นจำนวน 20 คน

4.3 การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อยืนยันผลการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้



4.3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด จำนวน 26 คน และคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ จาก 9 อำเภอ ในจังหวัดหนองคาย อำเภอ ๆ ละ 19 คน รวมจำนวน 171 คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 197 คน

4.3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด และคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ จำนวน 10 คน ผู้วิจัยกำหนดเป็นกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง แบ่งเป็นคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด 5 คน และ ระดับอำเภอ 5 คน ประกอบด้วย ประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน กรรมการ 2 คน และเลขานุการ 1 คน

## 5. ขอบเขตด้านตัวแปรการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

### 5.1 ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย

#### 5.1.1 ปัจจัยภายในนโยบาย

- 1) ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐาน
- 2) ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
- 3) ด้านทรัพยากรของนโยบาย
- 4) ด้านสมรรถนะขององค์การ
- 5) ด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ
- 6) ด้านระบบการติดตามและประเมินผลนโยบาย

#### 5.1.2 ปัจจัยภายนอก

- 1) ด้านการเมือง
- 2) ด้านเศรษฐกิจ
- 3) ด้านสังคม

5.2 ตัวแปรตาม คือ การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไปปฏิบัติ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร. ให้ไว้ ณ วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เป็นปีที่ 59 ในรัชกาลปัจจุบัน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของจังหวัดหนองคาย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้จะมีด้วยกัน 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในนโยบายและปัจจัยภายนอกนโยบาย ดังนี้

1. ปัจจัยภายในนโยบาย หมายถึง สิ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ที่อยู่ข้างในหรือในตัวนโยบาย ประกอบด้วย

1.1 วัตถุประสงค์และมาตรฐาน หมายถึง ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ ง่ายแก่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผลและความเป็นธรรมของมาตรการให้คุณให้โทษ

1.2 การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน หมายถึง การที่หน่วยงานมีการระบุภารกิจเป็นแผนงานและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งมีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อมอบหมายงานให้แก่บุคลากรโดยมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ และกำหนดผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่าย รวมทั้งมีวิธีการปฏิบัติงานที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้ง่าย และเอื้ออำนวยต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

1.3 ทรัพยากรของนโยบาย หมายถึง สิ่งสนับสนุนให้นโยบายสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ เช่น คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกในการเป็นเครื่องมือหรือการบริการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.4 สมรรถนะขององค์กร หมายถึง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีโครงสร้างขององค์กร มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

1.5 ภาวะผู้นำและความร่วมมือ หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จได้เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่ม ผู้ประสานงานมีการตัดสินใจ การแสดงถึงความ เป็นผู้นำ และอื่นๆ ตลอดจนความร่วมมือของทุกฝ่ายในการดำเนินงาน กิจกรรมทุกระดับทุก อย่างที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

1.6 การติดตามและประเมินผลนโยบาย หมายถึง ระบบ กลไก ขั้นตอนใน การติดตาม ควบคุมและการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยภายนอกนโยบาย หมายถึง สิ่งที่มีผลหรือเงื่อนไขต่อความสำเร็จของการ นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ที่อยู่ข้างนอกตัวนโยบาย ประกอบด้วย

2.1 การเมือง หมายถึง อำนาจ ความขัดแย้ง ผลประโยชน์ การเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองที่กระทบต่อนโยบาย

2.2 เศรษฐกิจ หมายถึง ระบบ กลไก โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กระทบต่อ นโยบาย

2.3 สังคม หมายถึง สภาพหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นโครงสร้างทางสังคม อาทิ ขนบธรรมเนียมประเพณี ลักษณะครอบครัว วิถีชีวิต ค่านิยม และอื่น ๆ ของประชาชนที่กระทบ ต่อนโยบาย

การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบาย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของจังหวัดหนองคายไปใช้ให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของ นโยบาย ประกอบด้วย

1. การเป็นแหล่งเงินทุน หมายถึง เงินทุนที่ใช้เพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้าน สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือ สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการหรือประโยชน์ส่วนรวมอื่น ใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

2. การหาแหล่งเงินทุนและประสานงาน หมายถึง การดำเนินการจัดหาแหล่ง เงินทุน สถานที่กู้ยืมเงินทุน การประสานงานในกู้ยืมเงินหรือแหล่งทุนและการรับฝากสมาชิก

3. การส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง การสนับสนุน ส่งเสริม การทำให้หมู่บ้านหรือชุมชนเจริญขึ้น ดีขึ้นในขีดความสามารถในการจัดระบบและ บริหารกองทุนหมู่บ้านของตนเองของประชาชน

#### 4. การสนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง หมายถึง

การสนับสนุนส่งเสริม การสร้างกระบวนการทำให้หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทั้งในด้าน การเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและ ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

#### 5. การสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและ

สังคม หมายถึง กระทำการใดๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพและสวัสดิการ ของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้าน เศรษฐกิจของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด หมายถึง คณะอนุกรรมการสนับสนุนและ ติดตามการดำเนินงานกองทุนระดับจังหวัดหนองคาย

คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ หมายถึง คณะอนุกรรมการสนับสนุนและ ติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอ ในจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอฝ่ายไร่ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ รัตนวาปี คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ โพนพิสัย คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับ อำเภอเมือง คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอสระใคร คณะอนุกรรมการสนับสนุน ระดับอำเภอท่าบ่อ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอศรีเชียงใหม่ คณะอนุกรรมการ สนับสนุนระดับอำเภอสังคม และคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอโพธิ์ตาก

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง คณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนเมือง ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัด หนองคาย

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง ประชาชนที่สมัครสมาชิกกองทุน หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองในจังหวัดหนองคาย

ผู้กู้เงินกองทุน หมายถึง สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กู้เงินจากกองทุน หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองในจังหวัดหนองคาย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. ได้ทราบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดหนองคาย
2. เป็นข้อมูลองค์ความรู้ในการนำไปพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดหนองคาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY