

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับจาก พ.ศ. 2504 ประเทศไทยได้กำหนดให้มีแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ที่ผ่านมามีเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และความได้เปรียบด้านแรงงานที่มีราคาถูกและมีอยู่อย่างเหลือเฟือของประเทศมาใช้สนับสนุนการพัฒนาและขยายฐานการผลิตทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวในอัตราที่สูง แต่การเติบโตดังกล่าวนอกจากจะต้องแลกเปลี่ยนด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมากและต้องมีการพึ่งพาต่างประเทศ เทคโนโลยีและการตลาดจากต่างประเทศ ในขณะที่ข้อจำกัดที่เป็นอยู่ของประเทศทั้งด้านการพัฒนาศักยภาพของคน การบริหารจัดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเสริมสร้างฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพและประสิทธิภาพโดยรวมของการพัฒนาประเทศอันจะนำไปสู่ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความขัดแย้งในสังคมจากการ เลื่อมล้ำของรายได้และการแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่เพียงเล็กน้อยนั้นมากขึ้นรวมถึงการพัฒนาที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่ในเขตเมืองและชุมชนด้านอุตสาหกรรมไม่เกิดการกระจายการพัฒนาสู่ชนบท ซึ่งเป็นพื้นที่ของคนส่วนใหญ่ของประเทศเกิดการอพยพย้ายกิจการผลิตของชุมชนโดยเฉพาะแรงงานซึ่งส่งผลถึงการแยกคนออกจากชุมชนทำให้สรุปได้ว่าแม้การพัฒนาเศรษฐกิจจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ความสำเร็จดังกล่าวได้นำไปสู่ผลการพัฒนาที่ไม่พึงปรารถนาทางด้านสังคม และการพัฒนานั้นอาจจะไม่ยั่งยืน เพราะคนในสังคมส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมายาวนาน ( การพัฒนาสังคม. 2549:1)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และความต่อเนื่องของแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 จึงมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาใหม่โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาและเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาและมุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มี คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และมีกระบวนการที่บูรณาการทุกด้านในการเชื่อมโยงกัน ส่วนการพัฒนา

เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน ให้มีความสามารถหรือประสิทธิภาพต่อการสร้างความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทยจากกระบวนการทัศน์ใหม่ของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และความต่อเนื่องของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงนำไปสู่ปรัชญาของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในการเสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่นโดยชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต และจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง และถือคุณประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน เสริมสร้างการเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนราชการ เอกชน และประชาสังคม รวมถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน และวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน 1 ล้านบาท เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วนและสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบการบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต และเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549:2)

อนึ่งสำหรับสาเหตุปัจจัยที่เป็นที่มาของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินั้นเริ่มเกิดขึ้น เมื่อปลายปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงโดยรัฐบาลได้ประกาศลดค่าเงินบาท ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งในเมืองและชนบททั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประเทศ เป็นรายได้หลักของประชากรซึ่งทางภาคอุตสาหกรรมปิดกิจการ สถาบันทางการเงินล้มละลาย เกิดสภาวะเงินฝืด แรงงานถูกเลิกจ้าง เกิดการว่างงาน ประชาชนส่วนใหญ่กลับคืนสู่ท้องถิ่นและชนบทเป็นจำนวนมาก ช่วงรัฐบาลรักษาการก็พยายามแก้สภาพปัญหาดังกล่าวแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหาใหญ่และกระทบคนจำนวนมาก (กรมการพัฒนาชุมชน. 2544 : 5) ต่อมาช่วงต้นปี พ.ศ. 2544 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ( ส.ส. ) ได้มีพรรคไทยรักไทย นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรค ได้กำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงและได้ประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ เป็นวาระแห่งชาติ ดังนี้ เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการพักหนี้เกษตรกร 3 ปี โครงการธนาคาร

ประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการเอื้ออาทรต่าง ๆ และโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น สำหรับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินั้นได้จัดตั้งขึ้นในระยะเวลาต่อมาจำนวน 7,800 กองทุน ( 1 ปีกองทุนหมู่บ้าน. 2549 : 3 )

สำหรับกรณีชุมชนอุดมสุขพัฒนา ก็เป็นหนึ่งในชุมชนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว โดยได้รับงบประมาณเมื่อ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2545 จนกระทั่งถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 รวมระยะเวลา 5 ปี ก็ได้พบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหลาย ปัญหาด้วยกัน เช่นด้านโครงสร้าง ระเบียบ ข้อบังคับ จากส่วนกลางจนกระทั่งถึงระดับชุมชน ในช่วงต้น ของโครงการ ระเบียบต่าง ๆ ถูกปรับปรุงแก้ไขบ่อยครั้งการบริหารโครงการจึงประสบปัญหา โดยเฉพาะปัญหาการกู้ยืมเงินโครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติที่ไม่สามารถประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกทราบได้ปัญหาการจัดการภายในหมู่บ้าน / ชุมชน ยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติไม่เข้าใจปรัชญาของกองทุนและที่สำคัญการบริหารจัดการไม่โปร่งใส

เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2549โครงการกองทุนหมู่บ้านชุมชนอุดมสุขพัฒนาได้มีการประชุมกรรมการและสมาชิกของกองทุน ผู้วิจัยได้ขอเข้าร่วมสังเกตการประชุมดังกล่าวประเด็นในการประชุมเรื่องการชำระหนี้เงินกู้ การยื่นคำขอกู้ใหม่ในปี พ.ศ. 2250 และประเด็นการปิดบัญชีสิ้นปี และเรื่องอื่นๆ ตลอดระยะเวลาการประชุมประมาณ 2 ชั่วโมง ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่ถูกถามมากที่สุดคือ การขอกู้ใหม่ จะได้เท่าไร จะได้เมื่อไร ขั้นตอนการทำเรื่องเสนอขอใช้ระยะเวลาานกี่ วัน รองลงมาคือการชำระคืน บางรายไม่สามารถชำระได้ทั้งหมดเพราะไม่ได้อาศัยอยู่ในชุมชนแล้วทางคณะกรรมการจะอย่างไร บางรายชำระบางส่วนจะอย่างไร ส่วนประเด็นอื่นๆ ไม่ได้พูดถึง เช่น เรื่องการปิดบัญชีสิ้นปี เรื่องกำไร - ขาดทุน การจัดสวัสดิการให้กับชุมชนซึ่งความจริงแล้วเป็นปัญหาที่สำคัญเหมือนกันแต่ไม่ได้ชี้แจง

ดังนั้นจากปัญหาอุปสรรคที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านชุมชนอุดมสุขพัฒนาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของโครงการทั้งหมด โดยใช้ชุมชนอุดมสุขพัฒนา ซึ่งเป็นชุมชนที่ได้รับเงินทุนโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมาเป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนอุดมสุขพัฒนาและคณะกรรมการกองทุนทุกคน รวมทั้งสามารถปรับปรุง ปรับใช้กับชุมชนหรือหมู่บ้านอื่นๆ ที่มีบริบทใกล้เคียงกันในอนาคตต่อไป

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ของชุมชนอุดมสุขพัฒนา อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์

2. เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนาการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรณีศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของอุดมสุขพัฒนา หมู่ที่ 10 ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้วางขอบเขตการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

#### 1.ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของโครงการ เพื่อนำมาสร้างรูปแบบการแก้ไขปัญหาคำเนินการตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของชุมชนอุดมสุขพัฒนา อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ โดยทำการศึกษาด้านการบริหารจัดการ, ด้านคณะกรรมการ, และด้านสมาชิก เพื่อนำข้อสรุปมาสร้างรูปแบบการกู้ยืมเงินของกองทุนชุมชนอุดมสุขพัฒนา

#### 2.ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยและสร้างรูปแบบใหม่ในการดำเนินงาน ตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในครั้งนี้ ได้แก่

ช่วงที่ 1 เป็นการศึกษาปัญหา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ

คณะกรรมการบริหารกองทุน 80 คน และ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านชุมชนเมืองอุดมสุขพัฒนาทั้งหมด

ช่วงที่ 2 นำเสนอรูปแบบการพัฒนาการกู้ยืมเงินตาม โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

#### 3.ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ปัญหาและ รูปแบบในการดำเนินงานตามโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของชุมชนอุดมสุขพัฒนา หมู่ที่ 10 ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1.รูปแบบ หมายถึง แบบแผนอย่างหนึ่งที่ได้จากการปฏิบัติจริงแล้วนำไปสู่การสร้างทฤษฎีรูปแบบอีกครั้ง

2. การกู้ยืมเงิน หมายถึง การกู้ยืมจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

3. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หมายถึง กองทุนที่ได้รับการจัดสรร

เงินงบประมาณจากรัฐบาลโดยกำหนดให้หมู่บ้านและชุมชนที่ขึ้นทะเบียนตามหลักเกณฑ์ของ  
กรมการปกครองและจ่ายแห่งละ 1 ล้านบาท ตามนโยบายของรัฐบาล ที่มีพันตำรวจโท

ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

4. ชุมชน หมายถึง ในที่นี้หมายถึงชุมชนอุดมสุขพัฒนา หมู่ที่ 10 ตำบลนครสวรรค์ตก  
อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์

#### ประโยชน์ที่ได้รับ

การวิจัยเรื่องรูปแบบการพัฒนาการกู้ยืมเงิน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองใน  
ครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่าจะเกิดประโยชน์ดังนี้

1. ได้ทราบปัญหาการกู้ยืมเงิน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของชุมชนอุดม  
สุขพัฒนา อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์

2. ได้รูปแบบในการพัฒนาการกู้ยืมเงิน ตาม โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของ  
ชุมชนอุดมสุขพัฒนา อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์