

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประวัติหมู่บ้านเกษตรใหม่ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่มีการรวบรวมเอาไว้เป็นทางการ ข้อมูลเกี่ยวกับหมู่บ้านจึงได้จากคำบอกเล่าของคนเก่าแก่ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านมาตั้งแต่เริ่มต้น คือ หมู่บ้านเกษตรใหม่เดิมเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนที่ชาวบ้านบ้านป่าขามซึ่งมีฐานะยากจน ได้เข้ามาบุกรุกตั้งรกรากอยู่เมื่อปี พ.ศ. 2516 โดยยึดอาชีพปลูกไม้ผล ไม้ล้มลุก จับสัตว์ป่าขายและรับจ้างรายวัน

เมื่อมีการอพยพเข้ามามากขึ้น ปี พ.ศ. 2527 จึงตั้งชื่อหมู่บ้านว่าด้นแงะหลวง ในปีนั้นทางราชการได้มีการจัดสรรที่ป่าสงวนให้ชาวบ้านได้ทำกินเป็นแปลงๆละ 4 ไร่ โดยใช้วิธีจับฉลาก และตั้งชื่อหมู่บ้านใหม่เป็นหมู่บ้านเกษตรใหม่หรือหมู่ที่ 10 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2528 ปัจจุบันมีจำนวนครัวเรือน 320 ครัวเรือน ประชากร 769 คน

แม้ว่า หมู่บ้านจะชื่อเกษตรใหม่ แต่ก็มีปัญหาในเรื่องสภาพความเป็นอยู่ พื้นที่หมู่บ้านเกษตรใหม่เป็นภูเขาเตี้ยไม่มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของราษฎรไม่ได้ผลผลิตเต็มที่ ชาวบ้านที่ได้รับเอกสารสิทธิการจัดสรรที่ดินจากทางราชการส่วนใหญ่ต่างขายที่ดินเปลี่ยนมือให้กับนายทุนที่เข้ามากว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร เพราะสภาพพื้นที่บริเวณหมู่บ้านเกษตรใหม่เป็นภูเขาเตี้ย อยู่ไม่ไกลจากตัวเมืองเชียงใหม่มากนัก เหมาะสำหรับการทำสร้างที่พักตากอากาศได้เป็นอย่างดี และเข้ามาขายแรงงานในตัวเมืองเชียงใหม่

ที่ผ่านมา สภาพความเป็นอยู่ของหมู่บ้านจึงมีแต่ปัญหา ปัญหาอัตราการว่างงาน ค่าครองชีพต่ำ ราษฎรการศึกษาต่ำ ไม่มีกิจกรรมอาชีพที่จะสามารถสร้างงานสร้างรายได้ในหมู่บ้าน ปัญหาขาดแคลน ปัญหาหนี้สิน ฯลฯ

ปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลมีนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายตลอดจนเป็นการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และเป็นกองทุนสวัสดิภาพแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อให้ประชาชนในระดับรากหญ้า

สามารถสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง มีการเรียนรู้ สร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อแก้ปัญหา เสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลมีเป้าหมาย จัดตั้งกองทุนกองทุนละ 1 ล้านบาทให้กับทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ

หมู่บ้านเกษตรใหม่ได้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 ได้รับ เงินทุน 1 ล้านบาท และได้ผ่านการพิจารณาศักยภาพความพร้อมที่จะเป็นกองทุนที่มีประสิทธิภาพ ตามหลักการที่รัฐบาลกำหนด ถือเป็นกองทุนหมู่บ้านดีเด่น ระดับ AAA ได้รับเงินสนับสนุน อีก 100,000 บาท

กองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ มีจำนวนสมาชิก เริ่มแรกในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 จำนวน 117 คน ขยายตัวเป็น 144 คนในช่วงปี พ.ศ. 2545-2546 และ 156 คน ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 มีมูลค่ากำไรสุทธิกองทุนปีละ 60,000-70,000 บาท ที่สามารถเติมยอดให้วงเงินกู้ยืมของกองทุน ปันผลให้แก่สมาชิก ค่าตอบแทนคณะกรรมการและจัดสวัสดิการให้กับหมู่บ้านและชุมชน

สภาพของกองทุนหมู่บ้านเสมือนมีประสิทธิภาพ เพราะกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ก็ เหมือนกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอื่นๆ ที่ผู้กู้ต้องชำระเงินคืนก่อนที่จะสามารถปล่อยกู้เงิน ต่อไปได้

ดังนั้น ตลอดช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา เมื่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ มีการประเมินกองทุนเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพกองทุน บัญชีรายรับรายจ่าย การชำระเงินคืน ครบถ้วน ตรงตามกำหนด กองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผ่านการประเมิน พบมีศักยภาพ มีความเข้มแข็ง สนองนโยบายรัฐ ให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความสำเร็จมีประสิทธิภาพของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ กลับ มีปรากฏการณ์ที่น่าคิดบางประการอันเป็นคำถามในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ

1. ปัญหาที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในการสำรวจข้อมูลตามแผนการแก้ไข ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการปฏิบัติการขจัดความยากจนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2547 และในความรู้สึกของชาวบ้านทั่วไป คือ หมู่บ้านเกษตรใหม่ ประสบปัญหาหนี้สินมากที่สุด เป็นหนี้สินทั้งในและนอกระบบและเป็นหนี้สินที่มองไม่เห็น จุดหมายที่สิ้นสุด ทั้งหนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ หนี้สหกรณ์การเกษตร หนี้ธนาคารพาณิชย์ หนี้บุคคลทั่วไป หนี้เพื่อการศึกษา หนี้กองทุนหมู่บ้าน แม้กระทั่ง หนี้กลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งถือเป็นแหล่งเงินออมทรัพย์ของชุมชน ฯลฯ

2. หมู่บ้านเกษตรใหม่ไม่มีสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แม้ว่าสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยแนวความคิดจะเป็นการเลือกสรรของสินค้าที่เป็นสุดยอดในตำบล แต่ใน

ภาคปฏิบัติทุกหมู่บ้านในประเทศต่างแสวงหาจุดเด่นแห่งภูมิปัญญาของตนมาสร้างสรรค์เพื่อให้ได้มา ซึ่งสินค้า ถึงไม่เป็นสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แต่อย่างน้อยก็ตั้งกลุ่มอาชีพขึ้นมาผลิตให้เสริมสร้างรายได้และเป็นช่องทางที่หน่วยงานราชการนัดที่จะให้การสนับสนุนที่สุดทั้งในการผลิตและเงินทุน แต่หมู่บ้านเกษตรใหม่ไม่มีกลุ่มอาชีพในลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นเป็นเด่นชัด

3. จำนวนแรงงานของหมู่บ้านเกษตรใหม่ออกไปหางานทำนอกถิ่นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สะท้อนให้เห็นว่า ในพื้นที่ไม่มีอาชีพรองรับ ทั้งๆที่มีเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านเปิดโอกาสให้มีการกู้เพื่อลงทุนพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ขณะเดียวกันแม้ว่าจะมีแรงงานบางส่วนที่อยู่ในหมู่บ้าน แต่กลับเป็นแรงงานที่ขายแรงงานให้กับนายทุนที่เข้ามาสร้างรีสอร์ทในหมู่บ้านหาได้เป็นการใช้แรงงานเพื่อพัฒนาอาชีพตนไม่ ทั้งๆ ที่โครงการที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเงินแล้วแต่เพื่อการสร้างอาชีพที่น่าจะเป็นในลักษณะของธุรกิจส่วนตัวที่ราษฎรเป็นนายตัวเอง

จากประเด็นประสิทธิภาพการบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่กับปรากฏการณ์ที่สวนทางกัน ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษาการประเมินผลประสิทธิภาพและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ว่าเป็นอย่างไร ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวตามวัตถุประสงค์ ผลที่ได้รับ (Output) คู่กับทรัพยากรที่ลงทุน (Input) หรือไม่และการบริหารทรัพยากร (Process) นั้นเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร มีปัญหา อุปสรรคอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลมาปรับปรุงแนวคิด ความเข้าใจและมุมมองในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนระดับรากหญ้าเพื่อสร้างกระบวนการ กลไกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประสานส่งผลให้เกิดการหนุนเสริมธุรกิจในระดับประเทศลดการพึ่งพาจากเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วง

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ ในประเด็นของประสิทธิภาพ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ ที่มีต่อสมาชิกและชุมชน
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางการพัฒนารูปแบบและกระบวนการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ เพื่อการพัฒนาอาชีพและส่งเสริมรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นให้เหมาะสมตลอดจนสอดคล้องและมีประสิทธิภาพสามารถนำไปปฏิบัติ จนก่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพและการส่งเสริมรายได้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

แนวทางการปรับกระบวนการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ เพื่อการพัฒนาอาชีพและส่งเสริมรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นให้เหมาะสม สอดคล้อง และมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปปฏิบัติให้ก่อเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการศึกษากระบวนการและผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเกษตรใหม่ ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548 ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ผลผลิต ซึ่งเป็นผลในระดับประสิทธิภาพ (Output) เป็นผลที่ตอบสนองต่อกิจกรรม/โครงการ ได้แก่ เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน โดยการวัดจากสัดส่วนประชากรของหมู่บ้านที่มีสิทธิในเงินทุนหมุนเวียนกับจำนวนสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่เข้าถึงเงินทุนหมุนเวียน การเข้าถึงสินเชื่อโดยวัดจากสัดส่วนสมาชิกกองทุนหมู่บ้านทั้งหมดกับจำนวนสมาชิกที่สามารถกู้ได้ ความมั่นคงของกองทุน โดยวัดจากเงินต้นทุนกับกำไรที่เกิดขึ้น เป็นต้น
2. ผลลัพธ์ ผลในระดับประสิทธิผล (Outcome) เป็นผลซึ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมของกองทุน อาทิ การสร้างอาชีพ การเพิ่มรายได้ การลดค่าใช้จ่าย เป็นต้น
3. ผลกระทบ (Impact) เป็นผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากผลโดยตรงของกิจกรรม/โครงการ ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้น โดยตรงนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือผลกระทบต่อสถานการณ์ ชุมชนหรือกลุ่มอื่นๆ ที่นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมาย เช่น ผลกระทบต่อสมาชิกในเรื่องของหนี้สิน ทุนสังคมที่ชุมชนได้รับ เป็นต้น

ทั้งนี้โดยใช้เกณฑ์ในการวัดผลการศึกษาตามหลักการของตัวชี้วัดผลงานของวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และสุริยา วีรวงศ์ (2543: 83) ซึ่งกำหนดให้ตัวชี้วัดผลงานจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของสิ่งที่เป็นนามธรรมที่เกิดขึ้นจากการให้นิยามเชิงปฏิบัติการ เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์และการติดตามผลในเชิงปริมาณ เป็นมาตรวัดที่ให้ค่าประเมินในรูปผลการคำนวณ ซึ่งได้จากข้อมูล/ตัวแปรเฉพาะที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นข้อมูล/ตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดผลงาน โดยที่แต่ละตัวแปรอาจจะมีมาตรวัดที่ต่างกัน ในกรณีในตัวชี้วัดผลงานตัวหนึ่งมีชุดของข้อมูล/ตัวแปรมากกว่าหนึ่งตัว ก็อาจจะต้องมีการกำหนดค่าน้ำหนักของแต่ละตัวแปรเพื่อจัดทำค่าดัชนีของตัวชี้วัด

ทั้งนี้ตัวชี้วัดผลงานสำคัญมีดังนี้คือ

- 1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input indicators) ได้แก่ ปริมาณหรือจำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์
 - 2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม และ/หรือจำนวนผู้ได้รับการบริการ
 - 3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในระดับเหนือกิจกรรม อันหมายถึง โครงการ/แผนงาน โดยการเทียบเคียงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นผลงานที่เป็นผลสืบเนื่องจากการได้มาซึ่งผลผลิต ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกิจกรรมที่ดำเนินการ
 - 4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency indicators) ตัวชี้วัดผลงานที่บ่งชี้ประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินงาน เป็นตัวชี้วัดในเชิงเปรียบเทียบที่ระหว่างหน่วยข้อมูล 2 หน่วย (outputs/inputs) โดยทั่วไปจะแสดงในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ
 - 5) ตัวชี้วัดความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลลัพธ์ที่จะช่วยแสดงถึงความคุ้มค่า (Value for money) ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรม
 - 6) ตัวชี้วัดปริมาณงาน (Workload indicators) เป็นข้อมูลที่แสดงถึงปริมาณความต้องการในการใช้/ได้รับการบริการ หรือปริมาณของภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร ตัวชี้วัดนี้ไม่ได้เป็นผลงานจริงที่เกิดในการดำเนินกิจกรรมหลักขององค์กร แต่มีผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจทางการบริหาร
 - 7) ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory information) เกี่ยวกับผลงานที่เกิดขึ้น เป็นข้อมูลที่บอกรหรืออธิบายถึงสาเหตุ เงื่อนไข/องค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กร ส่วนใหญ่เป็นข้อมูล/คำอธิบายให้ทราบถึงสาเหตุ เงื่อนไข/องค์ประกอบ ที่มีผลทำให้ผลการปฏิบัติงานเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนด เงื่อนไข/องค์ประกอบเหล่านี้ อาจจะอยู่ภายใต้ หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรและผู้ดำเนินการก็ได
- แนวคิดการวัดผลกระทบด้านทุนสังคม (Social capital) (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2547) อยู่ที่ความต่อเนื่องของกิจกรรมและพลวัตรที่จะเป็นแรงขับเคลื่อนในการสร้างผลประโยชน์ในเชิงสังคมของชุมชน และสามารถวัดโดยอ้อมจากผลผลิตและกิจกรรมต่อเนื่อง