

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย การมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน : กรณีศึกษา ตำบลศิลาลอย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้เป็นพื้นฐานกรอบแนวคิดของการศึกษา ซึ่งแบ่งเนื้อหาสาระ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

#### ความหมายของการมีส่วนร่วม

พัฒน์ บุญรัตนพันธ์ (2540 อ้างถึงในธงชัย ประดุงตาโต, 2545 : 17) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องมีขึ้นโดยตรงตั้งแต่ ขึ้นการร่วมวางแผน โดยการเสียสละกำลัง แรงงาน วัสดุ กำลังเงิน หรือทรัพยากรใด ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 อ้างถึงในธงชัย ประดุงตาโต, 2545 : 17) ได้ชี้ให้เห็นลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่แล้มาเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในแง่เข้าร่วมสมทบแรงงาน สมทบวัสดุ สมทบเงิน ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมกันทำ แต่การเข้ามามีส่วนร่วมในปัจจุบันและอนาคตจะเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมบำรุงรักษามากกว่าการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชนเอง

ไคท์ (Keith, 1972 อ้างถึงในธงชัย ประดุงตาโต, 2545 : 18) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่ง ในสถานการณ์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น อีกทั้งให้ความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

อีร์วิน (Erwin, 1976 อ้างถึงในพัชรี พงษ์ศิริ, 2545 : 12) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ปัญหาของตน เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ในความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชน แก้ไขปัญหาพร้อมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

แชปิน (Chapin, 1977 อ้างถึงในพัชรี พงษ์ศิริ, 2545 : 12) กล่าวว่า ลักษณะที่จะเป็นเครื่องชี้การมีส่วนร่วมของประชาชนทางสังคม จะดูได้จากลักษณะต่าง ๆ ที่แสดงออก คือ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ การบริจาคเงินทอง วัสดุ สิ่งของ และการเสียสละเวลา แรงงาน การเงิน การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการ และการเป็นผู้ดำเนินการในกิจการนั้น ๆ โดยตรง

จากความหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันบ้าง ซึ่งแล้วแต่ภูมิหลังการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ความเชี่ยวชาญของผู้ศึกษาแต่ละท่าน และความหมายของประชาชนที่กล่าวไว้มีความหมายขอบเขตกว้างขวาง ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมในรูปของบุคคล หรือในรูปของกลุ่มที่เป็นทางการ (Formal Group) หรือไม่เป็นทางการ (Informal Group) ก็ได้

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อ และความยึดมั่นของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กร อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกด้วย การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Team Work) ที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์และอุทิศตนมากยิ่งขึ้น เพื่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

เบทเทน (Batten, 1959 อ้างถึงในพัชรี พงษ์ศิริ, 2545 : 13) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ โดยถือเสมือนว่าเป็นแบบฝึกหัดในการพัฒนาคนให้ต้องใช้ความคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการเองอยู่เสมอ ซึ่งจะเป็นหนทางทำให้สมองของคนเกิดการพัฒนา รวมทั้งต้องยึดหลักต่อไปนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่

1. หลักการช่วยตนเอง
2. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม
3. หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน

ซีอี ซี มูว์ (1965 อ้างถึงในธงชัย ประดุงดาโต, 2545 : 22) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การนำประชาชนมาเป็นผู้พัฒนา หรือเป็นผู้เปลี่ยนแปลงแทนการเป็นผู้ถูก

เปลี่ยนแปลง จะทำให้พวกเขาได้รับรู้ขั้นตอนต่างๆ ทุกขั้นตอนในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ การวางแผนขั้นตอนในการปฏิบัติซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนา

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2528 อ้างถึงในพัชรี พงษ์ศิริ, 2545 : 13) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า ในกิจกรรมทุกอย่างควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงานได้ตามที่เขาได้ตัดสินใจไปแล้วด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการของเขา ซึ่งจะทำให้เขาได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 อ้างถึงในพัชรี พงษ์ศิริ, 2545 : 13) ได้แสดงทรรศนะว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนจะต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจต่อการมีส่วนร่วม

สายหยุด จำปาทอง (2526 อ้างถึงในธงชัย ประดุงตาโต, 2545 : 29) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปบริหารที่ใช้อำนาจมาเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตยด้วยการตัดสินใจร่วมกัน โดยการให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากที่สุด ด้วยความรับผิดชอบอันสูงสุดนั้นไม่ควรถึงผลเพื่อส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว แต่ควรมุ่งถึงความสุขทางกายและใจในส่วนบุคคลด้วย

โคเฮน แอนด์ อัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1980 อ้างถึงในพัชรี พงษ์ศิริ, 2545 : 13) ได้สร้างกรอบพื้นฐานการมีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งเป็นการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) เป็นการเข้าร่วมโดยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) โดยอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือ โดยส่วนตัว
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

#### ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

โคเฮน แอนด์ อัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1980 อ้างถึงในวิระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ, 2551 : 21) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา (Analysis) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวางแผนจากการกำหนดปัญหาเพื่อการกำหนดวัตถุประสงค์ ในดำเนินกิจกรรมที่เป็นกระบวนการและขั้นตอน โดย ต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของผู้มีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ด้วย เช่น ความจากความง่าย ความเร็วช้า อันเกิดจากสาเหตุหลายประการเช่น ระดับการศึกษา รายได้ และสถานภาพทางสังคม

2. การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา (Decision Making) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อเป็นการกำหนดความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ เพื่อนำมาวางแผนและนำไปใช้ในการตัดสินใจดำเนินงาน

3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ ด้วยการปฏิบัติงานจริง ซึ่งจะต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินตามกิจกรรมเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ

4. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ (Benefits) หมายถึง การมีส่วนร่วมของในการรับประโยชน์จากการบริหารจัดการ โดยอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การเข้ามามีส่วนในการประเมินว่าโครงการที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อยเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวมซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

ทัศนีย์ ไทยาภิรมย์ (2526 อ้างถึงใน วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์และคณะ, 2551 : 21) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ร่วมคิด : สภาพปัญหาที่มีอยู่ และสาเหตุปัญหา
2. ร่วมวางแผน : วิเคราะห์สาเหตุ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาพิจารณาทางเลือก
3. ร่วมดำเนินการ : ดำเนินงานตามโครงการและแผนกำหนดโครงการและแผนงาน
4. ร่วมติดตามประเมินผล : ประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นระยะ ๆ และแก้ไข

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527 อ้างถึงใน วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์และคณะ, 2551 : 21) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 อ้างถึงในวีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ, 2551 : 22) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ 7 ประการ คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร
  2. ร่วมคิดหรือสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาขององค์กร หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือสนองความต้องการขององค์กร
  3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดหรือแก้ไขและสนองความต้องการขององค์กร
  4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
  5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
  6. ร่วมการลงทุนโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน
  7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
- ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้เกิดประโยชน์ได้ตลอดไป

อकिन ระพีพัฒน์ (2529 อ้างถึงใน วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ, 2551 : 23) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

#### รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981 อ้างถึงในวีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ, 2551 : 25) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วม โดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาวและจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

### แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมลักษณ์ ไชยเสริฐ (2549 อ้างถึงใน วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ์ และคณะ, 2551 : 25) ได้แบ่งแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วม (Participation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการพัฒนาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย ดังนี้

1. การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างสำนึกให้ทั้งภาครัฐและประชาชน มีความตระหนัก การรับรู้ การยอมรับในสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยภาครัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบ ไม่ใช่ “รัฐกิจ” หรือ “กิจการของรัฐ” ที่ตนเท่านั้น มีสิทธิตัดสินใจ แต่เป็นสาธารณกิจที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมกระทำหรือตรวจสอบ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปรับทัศนคติให้ได้เช่นนี้ ก็จะต้องเผชิญกับสภาวะที่อาจเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนกลุ่มที่ต้องการมีส่วนร่วมได้ ส่วนภาคประชาชน การตระหนัก การรับรู้และยอมรับในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเข้าใจว่าตนและผู้อื่น ต่างก็มีสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมเสมอกันตามหลักการเท่าเทียมกัน ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องยอมรับการ “รวมชอม” และ “ประสานประโยชน์” มิฉะนั้นความแตกต่างในผลประโยชน์และจุดยืน จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงในที่สุด

2. ทัศนคติ (Attitude) ต้องสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่าย ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์หลายประการ อาทิ เพื่อการได้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดที่หลากหลาย รวมทั้งบุคลากรภาครัฐผู้รับผิดชอบด้านการมีส่วนร่วม จะต้องมีความดีต่อประชาชนและต่อกระบวนการมีส่วนร่วม มีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยม ตลอดจนต้องมีความอดทนในการทำงานกับประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และมีความจริงใจต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกันภาคประชาชนเองก็ควรมีทำที่ที่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและต่อเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิด

ความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากทั้งสองฝ่ายต่างมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมและต่อกันแล้ว ความร่วมมือ “ประชารัฐ” ก็จะพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น

3. การเป็นตัวแทน (Representation) การสรรหาและคัดเลือกตัวแทน จะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมด้วย จะได้ ประสานผลประโยชน์กันจนลงตัวและเกิดความเป็นธรรมขึ้น รวมทั้งควรคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการด้วย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะและความสามารถที่เกื้อหนุนกัน ความสอดคล้องของเทคโนโลยี วัตถุประสงค์ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กร การตอบสนองซึ่งกันและกัน ความรับผิดชอบ ความมั่นคงด้านการเงิน ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่น เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มที่เป็นตัวแทนจะต้องมีความน่าเชื่อถือจากกลุ่มทั้งหลายหรือ ผู้มีส่วนได้เสีย และมีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องตระหนักถึง คือสมาชิกที่เป็นตัวแทนต้องมีความรู้สึกที่จะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน

4. ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) การมีส่วนร่วมนั้น ต้องสร้างให้สมาชิกมีความเข้าใจ และมีความจริงใจในการเข้าร่วม สิ่งที่จะได้ตามมาคือความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) ในองค์กร โดยการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันนั้น ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน กำหนดให้เป็นรูปธรรม และเป็นวัฒนธรรมขององค์กร ซึ่งการสร้างเชื่อถือ ศรัทธา ความไว้วางใจกันและกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจอาจทำได้คือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาครบถ้วน รวมทั้งต้องมีการติดต่อระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้ง และทำอย่างตั้งใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการสร้าง และดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจการร่วมมือซึ่งกันและกัน

5. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing) สร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสาร ทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริง และด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกมาอย่างหลากหลายกลุ่มเล็กและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา มีหลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น ผลที่ตามมาคือทำให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้ รอบคอบและรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอ ในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็น

ผู้ริเริ่มนโยบาย บางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น

6. **ฉันทามติ (Consensus)** การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ โดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วม ในการหาวิธีแก้ไขปัญหายุ่งยากซับซ้อนร่วมกัน หาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ในทางสันติ เป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม ซึ่งทุกคนยินยอมเห็นพ้องต้องกันในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเสาหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีก็คือการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง สร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันก็ตาม ก็ต้องสามารถที่จะปรับความเห็นที่ต่างกัน โดยการเจรจาหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้อย่างสันติวิธี เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

7. **การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction)** องค์กรการมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในองค์กร ก็จะต้องจัด กิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกันเป็นการสื่อสารแบบ 2 ทาง (Two Ways Communication) ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างผู้ที่เข้าร่วม สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นกลไกที่จะช่วยป้องกันความขัดแย้ง ที่อาจจะเกิดขึ้นหรือกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นกลไก ที่ช่วยบรรเทาความขัดแย้งให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และรับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อ โครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับทุก ๆ คน

8. **ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose)** ต้องกำหนดความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่า ควรเข้าร่วมหรือไม่ การมีความมุ่งหมายที่ต้องการบรรลุชัดเจน จะนำทางให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันและเดินไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความเป็นเอกภาพทางความคิดเห็น เอกภาพในการดำเนินกิจกรรม และความเข้มแข็งขององค์กร นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่า มีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่า ควรเข้าร่วมหรือไม่ รวมทั้งขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องระบุไว้ในกิจกรรมแต่ละอย่าง มีกี่ขั้นตอน และประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง

9. การประเมินผล (Appraisal) ต้องมีระบบการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วม และถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์กรใดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม โปร่งใส และจัดทัศนคติส่วนตัวออกได้มากที่สุด ถือว่าองค์กรนั้นใช้เครื่องมือนี้ได้อย่างได้ผลและเกิดประโยชน์ ในทำนองเดียวกันการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผลของกระบวนการประเมินผลก็จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้องเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุม ร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล ร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

10. ความโปร่งใส (Transparency) ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้น เป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ สำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการลงได้ โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

11. ความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย โดยการให้เกียรติ ยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน สมาชิกทุกคนในองค์กรมีอิสระทางความคิด การที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ จะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหลักการและเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือ ความเป็นอิสระหรือความสมัครใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม การบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคาม การระดม และการว่าจ้าง ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

12. ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing) องค์กรการมีส่วนร่วม ต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมด้วยการให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง โดยความสัมพันธ์

ระหว่างสมาชิกจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วม รวมทั้งจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

13. เครือข่าย (Network) ส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน ในลักษณะเครือข่ายคือ การที่จะต้องมาทำความเข้าใจกัน มาผนึกกำลังกันเป็นหนึ่งเดียวที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมในรูปกิจกรรม โครงการ แผนงาน ที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกัน ต้องผนึกกำลังขอความร่วมมือ หรืออาศัยการทำกิจกรรมร่วมมือกันหลายองค์กร ซึ่งเครือข่ายความร่วมมือจะต้องเกิดขึ้นจากวิถีคิดของสมาชิก ผู้บริหาร และบุคคลในชุมชนเป็นหลัก โดยเครือข่ายความร่วมมือนั้น จำเป็นต้องมีตัวแทนของประชาชนมาพบปะพูดคุยเพื่อก่อตัวและกล่าวถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้น เครือข่ายการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยงองค์กรการมีส่วนร่วมกับสมาชิก ประชาชน และกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในชุมชนเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์การมีส่วนร่วมในแนวราบขององค์กรการมีส่วนร่วมและชุมชน รวมทั้งเป็นกระบวนการส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้สามารถพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการทำงานของคนในชุมชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของคนและปัญหาส่วนรวมในชุมชน ซึ่งการดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

ดังนั้นสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการให้ประชาชนที่อยู่ในชุมชนเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนากองทุนหมู่บ้าน ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของคนและชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ในความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชน แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุก ๆ ฝ่าย

## แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### ความเป็นมาของกองทุนหมู่บ้าน

โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นแหล่งเงินทุนในการลงทุนสร้างอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน ให้เกิดการผลิตและจำหน่ายอันส่งผลไปถึง

การเพิ่มอำนาจซื้อในระดับท้องถิ่นนั้น โครงการดังกล่าวรัฐบาลคาดว่าจะต้องใช้เงินกว่า 70,000 ล้านบาท เพื่อดำเนินการตามนโยบาย ส่วนคณะทำงานมาจากกระทรวงการคลัง ธนาคารออมสิน สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบริหารจัดการให้ชาวบ้านกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ย แล้วแต่การจัดการของคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชนให้พึ่งตนเอง ได้สร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมุ่งเน้นพัฒนาอาชีพ ยกกระดับอุตสาหกรรมครัวเรือนและรัฐวิสาหกิจชุมชน เพื่อเปลี่ยนชุมชนให้เป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้ อันจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างสูงกับภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และเทคโนโลยี ในการก้าวไปข้างหน้าพร้อมกัน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายของรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม และการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้น โดยมี การสร้างจิตสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้าน และชุมชนให้เห็นคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง มีการเกื้อกูลผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน มีการเชื่อมโยงกระบวนการในการเรียนรู้ระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม โดยมีรัฐบาลให้การสนับสนุนเงินกองทุนให้หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ในการลงทุนพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้ และลดการใช้จ่าย และยังเป็น การกระจายรายได้ให้กับท้องถิ่นพร้อมทั้งมีการเสริมสร้างและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถ ในการจัดระบบบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถ ในการจัดระบบบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันด้วยตนเอง เพื่อสร้าง ศักยภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน เมืองเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยมี การเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ ในการดูแลเงินกองทุนที่ได้รับให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง มีความโปร่งใสและยุติธรรม

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กองทุนที่เกิดขึ้นจากนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยจัดสรรเงินกองทุนให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติทั่วประเทศแห่งละ 1 ล้านบาท โดยมี เป้าหมายจำนวน 78,829 หมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นชนบทและชุมชนเมืองได้ใช้เป็น แหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้ประชาชนได้เงินกองทุนไว้ใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้าง อาชีพและสร้างรายได้เพิ่มขึ้น การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วนและสำหรับการ นำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่งเสริมและพัฒนา

ให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินกองทุนฯ ของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ปัญหาและมีศักยภาพส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมในระดับฐานรากของประเทศ

**ปรัชญาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2544 : 1)

1. เสริมสร้างความเป็นชุมชนท้องถิ่น  
2. ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและการจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง

3. เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน  
4. เชื่อมโยงกระบวนการการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชนและประชาสังคม  
5. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน

**หลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ , 2544 : 14)

การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านจะสำเร็จได้ต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการคือ

1. ความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
2. การบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน  
3. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ตามแนวทางให้หมู่บ้านเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา  
4. การติดตามและประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกองทุน

**ความหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2544 : 2)

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กองทุนที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมืองตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยแบ่งกองทุนออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กองทุนรวมในระดับชาติ เพื่อจัดสรรเงินให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง  
2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หมู่บ้านและชุมชนละ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนได้บริหารจัดการกันเอง

### วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน

1. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างหรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย และสร้างสัมพันธภาพที่ดีแก่ประชาชน
2. ส่งเสริมท้องถิ่นชุมชนให้มีความสามารถในการบริหารจัดการกองทุน
3. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง โดยการเรียนรู้และคิดริเริ่มเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง มีการสร้างศักยภาพของตนเอง และมีการสร้างเศรษฐกิจแบบพอเพียง
4. เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันแต่ละชุมชนท้องถิ่นและสังคมโดยรวม
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีศักยภาพ และความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับฐานรากของประเทศ โดยมีฐานคติ “รากหญ้าที่เข้มแข็ง ลำต้น กิ่ง ก้าน ใบ ย่อมจะสมบูรณ์แข็งแรง” เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นอย่างทั่วถึงพร้อม ๆ กัน เศรษฐกิจของประเทศย่อมจะฟื้นตัวเจริญเติบโตตามลำดับ ปัญหาสังคมและลดลง เสถียรภาพของค่าเงินจะเริ่มดีขึ้น

### แหล่งเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
3. ดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
4. เงินกู้ยืมจากธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังให้การกำกับ
5. อื่น ๆ ที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับไม่ว่ากรณีใด

### ความสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อชุมชน

ศุภโชค ชุนอิว (2545) ได้กล่าวถึงข้อดีที่เกิดจากการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กล่าวคือ

1. กองทุนหมู่บ้านเป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการคิดแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง
2. ก่อให้เกิดรายได้ กองทุนหมู่บ้านก่อให้เกิดเงินทุนหมุนเวียน ที่ใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้และการผลิตที่จะก่อให้เกิดรายได้ในชุมชน และการพึ่งพาตนเองซึ่งเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชน
3. ก่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพ กองทุนหมู่บ้านก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ค้นคว้า และพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มผลผลิตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

4. ก่อให้เกิดเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากการผลิตที่ใช้ทุนหมุนเวียนในชุมชนเพื่อให้มีรายได้ที่ใช้ในชุมชน ทำให้ชาวบ้านรู้จักที่จะเรียนรู้การบริหารเงินเพื่อใช้ในชุมชนอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ
5. ก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของชุมชน กองทุนหมู่บ้านเปิดโอกาสให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนรู้จักคิดเอง ทำเอง โดยการบริหารงานด้วยคณะกรรมการที่ตนเองคัดเลือกมาทำให้คนในท้องถิ่นมีความรักและผูกพันกับท้องถิ่น เนื่องจากสามารถประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้ไม่จำเป็นต้องไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นอื่นซึ่งจะเป็นการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น
6. ก่อให้เกิดการสร้างและพัฒนาความคิดประชาธิปไตยในชุมชน เนื่องจากกองทุนหมู่บ้าน ได้มีการกำหนดให้ชาวบ้านทำการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านด้วยตนเองและให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอิสระในการบริหารงาน ซึ่งนับว่าชาวบ้านได้เรียนรู้การคัดเลือกผู้นำอีกรูปแบบหนึ่ง เป็นการสร้างเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้แก่ชุมชน
7. ก่อให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสมาชิกของกองทุนจะต้องคืนเงินที่กู้ยืมให้แก่กองทุนหมู่บ้านพร้อมดอกเบี้ยตามที่คณะกรรมการและสมาชิกได้ร่วมกันกำหนดขึ้น ซึ่งเงินกองทุนหมู่บ้านนี้เป็นเงินให้กู้ซึ่งจะต้องมีดอกเบี้ยด้วย ต่างจากเงินยืมที่ไม่มีดอกเบี้ยแต่อย่างใด ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เงินที่ได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเหมือนโครงการหลาย ๆ โครงการในอดีต ดังนั้นด้วยเหตุนี้จึงเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่า ประชาชนจะต้องนำเงิน ไปสร้างงาน สร้างอาชีพ เพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น สามารถช่วยเหลือตนเอง ครอบครัว และชุมชนในอนาคต
8. การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านมีกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกองทุน โดยมีระเบียบของชาติควบคุมอยู่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ได้มีส่วนร่วมกำหนดข้อบังคับภายในหมู่บ้าน โดยอาศัยจารีตประเพณี วัฒนธรรม สภาพสังคมของหมู่บ้านและชุมชนเข้ามาผสมผสานประกอบกัน ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
9. เป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของหมู่บ้านและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการจัดสรรเงินงบประมาณจำนวนมากให้หมู่บ้านและชุมชน โดยตรง ทำให้สามารถนำเงินไปใช้ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้เศรษฐกิจของชุมชนดีขึ้น และนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
10. เป็นการส่งเสริม และสนับสนุนให้นำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งในด้านวัตถุดิบการผลิต การแปรรูป การนำสินค้าในท้องถิ่นไปจำหน่าย ในเมื่อมีเงินอยู่ในหมู่บ้านถือว่าเงินทุนที่จะให้ชาวบ้านได้ร่วมกันคิดผลิตสินค้าที่เหมาะสมตามศักยภาพของหมู่บ้าน โดยฝึกให้รู้จักการจัดการทรัพยากรภายในให้เกิดประสิทธิภาพ

11. ก่อเกิดการประสานร่วมมือกันระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง หรือภายในหมู่บ้านและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาชุมชน องค์กรชุมชน ซึ่งทำให้ประชาชนในหมู่บ้านได้เปิดโลกทัศน์กว้างขึ้น สามารถที่จะมองวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างถูกต้องมากขึ้น อันจะส่งผลให้การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านนั้น ๆ มีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จได้

12. ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ และสร้างสภาพคล่องในระบบการเงินภายในประเทศ และทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคคึกคักมากขึ้น เกิดการจับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น นั่นก็หมายถึงสภาพคล่องในระบบ ซึ่งภาวะดังกล่าวจะเป็นผลดีกับทุกส่วน และได้รับประโยชน์ร่วมกัน

13. ชาวบ้านได้มีโอกาสเรียนรู้ในการพัฒนาหมู่บ้าน ได้ใช้ภูมิปัญญาของตนเองในการบริหารจัดการ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นการสร้างความภูมิใจให้ชาวบ้าน

14. มีการสร้างนิสัยให้ประชาชนในหมู่บ้าน มีนิสัยชอบเก็บออม ในการขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้านในหลายพื้นที่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ฯขึ้น เพื่อเป็นทุนอีกก้อนหนึ่งไว้ใช้สนับสนุนกิจกรรมในหมู่บ้าน เป็นการเสริมสร้างคุณธรรมให้กับชาวบ้าน

15. เกิดผู้นำใหม่ เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ได้กำหนดให้มีการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุน ซึ่งคณะกรรมการถือว่าเป็นผู้นำในหมู่บ้านกลุ่มหนึ่ง ที่อย่างน้อยก็มีอิสระในการบริหารกองทุน มีหลายหมู่บ้านที่ได้คณะกรรมการกองทุนจากผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งมีโชก้านัน หรือผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำทางการอื่นๆ เป็นการสร้างพลังของคนในชุมชนได้ตระหนักในทรัพยากร (คน) ในหมู่บ้านมากขึ้น

16. ส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ที่ยั่งยืน กองทุนหมู่บ้านได้ก่อให้เกิดการพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ จากหมู่บ้านกับหมู่บ้าน ขึ้นไประดับตำบล อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ ก่อให้เกิดเครือข่ายที่สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้

## กลไกและโครงสร้างในการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### 1. ระดับชาติ

1.1 คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย การจัดตั้ง และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง และกำหนดแผนการจัดการเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และแผนการจัดสรรให้แก่กองทุน จัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเสนอต่อรัฐมนตรี กำหนดแผนงานและออกระเบียบข้อบังคับ และประกาศในการจัดตั้ง และแนวทางการบริหารงานกองทุน ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน จัดทำ และจัดสรรผลประโยชน์ของกองทุนนอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ออกระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและการบริหารกองทุน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

คณะทำงานเพื่อดำเนินการตามระเบียบ ออกระเบียบ คำสั่ง และประกาศอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติตามระเบียบ รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งฐานะการเงินของกองทุนให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่น หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 1.2 สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)

ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการที่ปรึกษาคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ในการศึกษารวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการและของกองทุน รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงการจัดตั้งนโยบาย และแนวทางการบริหารกองทุน ดำเนินการและประสานงานกับส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งกองทุน และแนวทางการบริหารกองทุน นอกจากนี้มีหน้าที่จัดให้มีหรือสนับสนุนให้มีการประชุมชี้แจงและฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุน รวมถึงพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการพิจารณาแผนการบริหารและจัดการกองทุน ให้การสนับสนุนปรึกษาหารือ และข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ การดำเนินงานกองทุน ดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุน และรายงานผลต่อคณะกรรมการดำเนินการในส่วนการบริหารกองทุน รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานเสนอต่อคณะกรรมการ และดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

1.3 คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนประชาชนเป็นองค์ประกอบ มีหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหมู่บ้าน และชุมชนเมืองให้เป็นไปตามแนวทางให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดในการทำหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและการจัดการแก่กองทุนอย่างมีประสิทธิภาพและมีหน้าที่บูรณาการแผนงาน กิจกรรม และงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกองทุน ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับกองทุนตามแผนงานโครงการของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับกองทุนเพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้านสามารถรวมกองทุนอื่นกับกองทุนได้ตามวัตถุประสงค์ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสนับสนุน และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

## 2. ระดับจังหวัด

มีคณะกรรมการติดตามและสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนประชาชน ทำหน้าที่รับขึ้นทะเบียนกองทุนตามระเบียบและวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด ให้ความเห็นผลการประเมินความพร้อมของกองทุน ซึ่งผ่านการประเมินของคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ร่วมกับชุมชนตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด สนับสนุนให้เกิดการเตรียมความพร้อมของหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนในจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ประสานความร่วมมือเพื่อสนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของกองทุนในจังหวัด

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่จัดทำระบบข้อมูลเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนและส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทราบรายงานผลการดำเนินงานของกองทุนในจังหวัดให้คณะกรรมการทราบตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัติที่กำหนด แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด และปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ

## 3. ระดับอำเภอ

มีคณะกรรมการติดตามและสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ ประกอบด้วย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในอำเภอ/กิ่งอำเภอ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนประชาชน ทำหน้าที่ประเมินความพร้อม สนับสนุนการเตรียมความพร้อม สร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนเมือง สนับสนุนและติดตามการดำเนินกิจกรรมของกองทุน และปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดมอบหมาย

## 4. ระดับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองโดยสมาชิก จากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความรับผิดชอบ ที่จะบริหารจัดการกองทุน เป็นที่ยอมรับของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองควรคำนึงถึงจำนวนกรรมการชาย และหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน มีหน้าที่บริหารจัดการกองทุนรวมทั้งตรวจสอบ กำกับดูแล จัดสรรผลประโยชน์ของเงินกองทุนเพื่อสอดคล้องและเกื้อกูลกับกองทุนอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ในหมู่บ้าน

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ออกระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก รับสมัครสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิกทั้งที่เป็นกลุ่ม องค์กรชุมชน บัณฑิตบุคคล ในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง สํารวจและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมครัวเรือน และวิสาหกิจชุมชนในเขตพื้นที่หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้น ตลอดจนสำรวจและจัดทำข้อมูลดังกล่าวของกองทุนอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง พิจารณาการให้กู้ตามระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กองทุนกำหนด ทำนิติกรรมสัญญาหรือดำเนินการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุน รวมทั้งจัดหรือเรียกประชุมสมาชิกตามที่กำหนดหรือได้ตกลงกัน หรือตามที่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดลงรายชื่อ ทำหนังสือร้องขอ และจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำร้อง จัดทำบัญชีและส่งมอบเงินที่ได้รับการจัดสรร ดอกผลผลตอบแทน หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการคืนให้แก่กองทุนให้ครบเต็มตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติอนุมัติให้เบิกจ่ายในกรณีทีคณะกรรมการมีหนังสือหรือคำสั่งเป็นที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนไม่ปฏิบัติตาม หรือบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กองทุนกำหนดและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

#### **การบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง**

รูปแบบการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งดำเนินงานที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นตัวแทนในการดำเนินการ โครงการในระดับประเทศและท้องถิ่นตามลำดับ โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะเรียกประชุมและทำการสรุปข้อเสนอโครงการภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจากนั้น คณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวจะส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมายังคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่อทำการรับรองโครงการที่ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้เสนอขึ้นมา ซึ่งเมื่อโครงการดังกล่าวได้ผ่านการรับรองแล้ว เงินทุนจำนวน 1,000,000 บาท จะถูกส่งไปยังสาขาของธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในกรณีที่ไม่มีสาขาของธนาคารออมสินตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นเมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต้องทำการเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร โดยที่สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถสมัครเพื่อกู้ยืมเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านได้ ภายใต้กฎและข้อบังคับที่กำหนดขึ้น โดยสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่ละรายมีสิทธิ์ในการกู้เงินจากกองทุนฯ ในแต่ละครั้งได้ไม่เกิน 20,000 บาท แต่หากเงินกู้ที่ เสนอมาเกินกว่า 20,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท ทางคณะกรรมการ

กองทุนฯ ต้องจัดการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและสมาชิกกองทุน เพื่อพิจารณาและกำหนดแผนโครงการ ขนาดของเงินกู้ และดอกเบี้ยโดยที่ระยะเวลาและเงื่อนไขของเงินกู้โดยปกติจะไม่เกิน 1 ปี ด้วยเหตุผลดังกล่าวขนาดของการกู้ยืมและอัตราดอกเบี้ยจะแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งในการบริหารกองทุนหมู่บ้านนั้น คณะกรรมการต้องทำการเปิดบัญชีกับหน่วยงานกับสถาบันการเงินนั้นๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 บัญชี คือบัญชีเพื่อรับเงินทุนที่โอนเข้ากองทุน 1,000,000 บาท และบัญชีหมุนเวียน สำหรับปล่อยกู้และรับชำระคืนของแต่ละกองทุนนั้นๆ (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2550 : 84-85)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ร่วมกับสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด และคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ ดำเนินการประเมินผลการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้าน โดยมีเกณฑ์การพิจารณา 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างและหน้าที่
2. ด้านการบริหารจัดการ
3. ด้านการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ของเครือข่ายกองทุน
4. ด้านการผลการดำเนินงาน เช่น การมีงานทำ รายได้ของสมาชิก คุณภาพชีวิตของสมาชิก เป็นต้น

5. ด้านการติดตามและตรวจสอบการบริหารกองทุน

โดยมีตัวชี้วัดจากการประเมิน 2 ด้าน 6 หลัก ดังนี้

1. ด้านการบริการ ประกอบด้วย
  - 1.1 ประเมินโครงสร้าง
  - 1.2 การบริหารจัดการ
  - 1.3 การประเมินผลการดำเนินงาน
2. ด้านการพึง ตนเอง ประกอบด้วย
  - 2.1 การเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้และการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - 2.2 การรวมกลุ่มบริหารและการมีปฏิสัมพันธ์
  - 2.3 สวัสดิการของชุมชน

ซึ่งการประเมินดังกล่าวเพื่อจัดลำดับประสิทธิภาพในการจัดบริหารและจัดการกองทุนสำหรับนำมาใช้พิจารณาขยายวงเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน โดยแบ่งลำดับประสิทธิภาพของกองทุนหมู่บ้านเป็น 3 ลำดับ คือ

1. กองทุนระดับทริปเปิ้ลเอ (AAA) เป็นกองทุนชั้นหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ ความพร้อมและการบริหารจัดการที่ดี

2. กองทุนระดับ ดับเบิลเอ (AA) เป็นกองทุนที่มีประสิทธิภาพปานกลางในการบริหารกองทุน

3. กองทุนที่ได้ระดับ เอ (A) เป็นกองทุนหมู่บ้านที่ต้องได้รับการปรับปรุง โดยกองทุนที่มีผลการประกอบการทริปเปิ้ลเอ (AAA) จะได้รับเงินเพิ่มจากสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) กองทุนละ 100,000 บาท เพื่อใช้สำหรับขยายการดำเนินงานของกองทุน

อัมพร มาแสวง (2551) ได้การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงการกองทุนหมู่บ้านในจังหวัด เชียงใหม่พบว่า การบริหารการกองทุนหมู่บ้านให้มีศักยภาพนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ

#### 1. ปัจจัยด้านโครงสร้าง

1.1 ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้าง ประกอบด้วย กองทุนหมู่บ้านควรมีโครงสร้างการจัดองค์กร ซึ่งประกอบไปด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เภรัญญิก คณะกรรมการฝ่ายสินเชื่อ คณะกรรมการฝ่ายเร่งรัดติดตามหนี้สิน และคณะกรรมการทั่วไป ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวควรมีความชัดเจน และคณะกรรมการควรเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ อำนาจ ความรับผิดชอบในหน้าที่ และเข้าใจบทบาทของตน

1.2 ปัจจัยเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับของกองทุน การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ควรมีการวางกฎระเบียบในการดำเนินงานอย่างชัดเจน คณะกรรมการและสมาชิกมีส่วนร่วมในการออก ระเบียบข้อบังคับของกองทุน และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบอย่างเข้มแข็ง

#### 2. ปัจจัยด้านคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย

2.1 การร่วมออกระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีการบังคับ กล่าวคือคณะกรรมการ ควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกระเบียบข้อบังคับกองทุน หลักเกณฑ์ในการอนุมัติเงินกู้ยืม วิธีการ กู้ยืมเงิน เป็นต้น

2.2 การรับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก กล่าวคือ คณะกรรมการควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกสมาชิกเข้าร่วมกองทุน มีการจัดทำทะเบียนของสมาชิกเพื่อให้ง่ายต่อการค้นหา และง่ายต่อความเข้าใจ

2.3 การทำนิติกรรมสัญญาหรือดำเนินการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับภาระผูกพันของ กองทุน กล่าวคือ คณะกรรมการมีการจัดทำนิติกรรมสัญญาการกู้ยืมของสมาชิก และมีการกำหนด เงื่อนไขในการนำเงินไปใช้ประโยชน์ การชำระคืน และการผิन्छชำระให้ชัดเจน

2.4 การร่วมระดมทุนจากสมาชิกกองทุน กล่าวคือ คณะกรรมการควรมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อให้สมาชิกกองทุนเข้าร่วมเป็นสมาชิกในการออมเงินและถือหุ้น เพื่อเป็นสนับสนุนการออมในครอบครัวและมีเงินปันผลเมื่อปันผลหุ้น

2.5 การร่วมให้คำแนะนำแก่สมาชิกกองทุนในการจัดทำโครงการขอเงินกองทุน กล่าวคือ คณะกรรมการควรร่วมให้คำแนะนำแก่สมาชิกในการขั้นตอนการจัดทำโครงการขอเงินผู้รวมทั้งหลักการและวิธีการเขียนโครงการขอเงินกองทุน

2.6 การติดตามเร่งรัดหนี้สินของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน คณะกรรมการควรจะมีส่วนในการติดตามเร่งรัดหนี้สินของสมาชิกกองทุนโดยการไปประสานติดตามสมาชิกที่กู้เงินแล้วชำระช้ากว่ากำหนด หรือสมาชิกที่ไม่ชำระเงิน

2.7 การเรียนรู้ และการศึกษาของคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะกรรมการควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ได้รับการอบรมและให้ความรู้ในการบริหารกองทุน เพื่อสามารถเข้าไปบริหารงานของกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.8 การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการ คณะกรรมการควรมีการประชุมเพื่อหารือการดำเนินงาน และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อที่ประชุมเดือนละ 1 ครั้ง

### 3. ปัจจัยด้านสมาชิกกองทุน ประกอบด้วย

3.1 การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกองทุนทุกกิจกรรม กล่าวคือ สมาชิกควรเข้าร่วมประชุมเพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน เข้าร่วมออมทรัพย์สัจจะและถือหุ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการออม และได้รับเงินปันผลเมื่อครบกำหนดปันผล

3.2 การกู้เงินเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ สมาชิกควรนำเงินกู้กองทุนไปใช้ประโยชน์ตามที่วัตถุประสงค์ที่ยื่นขอในโครงการฯ เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนและสามารถชำระคืนได้เมื่อครบกำหนดการชำระ

### 4. ปัจจัยด้านการผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย

4.1 ปัจจัยด้านรายได้ หลังเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน สมาชิกควรมีรายได้เพิ่มขึ้น

4.2 ปัจจัยด้านหนี้สิน หลังเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน สมาชิกมีหนี้สินลดลง

4.3 การชำระคืนของสมาชิกเป็นไปตามกำหนดเวลาของกองทุน

## แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

คำว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) กับคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นคำใช้กันอย่างกว้างขวาง จนบางครั้งทำให้เกิดความสับสนและใช้ผิดความหมาย จึงได้เสนอความหมายของคำทั้งสองเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจอย่างถูกต้อง ดังนี้ “ประสิทธิผล” หมายถึง การปฏิบัติการที่ทำให้เกิดปริมาณและคุณภาพสูงสุด ทั้งนี้ เพราะแต่ละกิจกรรมหรือกิจการจะมีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย ซึ่งการปฏิบัติการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ก็คือการปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลนั่นเอง ส่วนคำว่า “ประสิทธิภาพ” จะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่สำหรับการปฏิบัติการนั้นด้วย เนื่องจากทรัพยากรที่มีจำกัดผู้ปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จได้จะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### ความหมายของประสิทธิผล

ประสิทธิผลถือเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จขององค์กร ซึ่งความสำเร็จขององค์กรนอกจากจะมุ่งเน้นให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กรแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสามารถและวิธีการปฏิบัติงานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จด้วย ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลจากการค้นคว้าสามารถสรุปความหมายได้ดังนี้

รุ่ง แก้วแดง (2540 : 168-169 อ้างถึงในบัญญัติ เพื่อนสี่เมือง, 2549 : 35) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับหรือผลสำเร็จของงาน ซึ่งการที่องค์กรสามารถดำเนินการให้ได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้ และองค์กรจะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องจนได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ผลลัพธ์ขององค์กรใกล้เคียงเป้าหมายขององค์กรหรือสูงกว่าประสิทธิผล จึงเป็นความสามารถขององค์กรในสถานะที่เป็นระบบสังคมหนึ่งการดำเนินการได้ผลตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อวิธีการและทรัพยากรขององค์กร

ธงชัย สันติวงษ์ (2545 : 30) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินการก้าวหน้าไป และสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์กรตั้งไว้

วัตรภู อจหาญ (2545 : 13) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลว่า ความสามารถขององค์กรในการได้มาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่าให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ฉะนั้น แทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุดอาจวัดความสำเร็จจากการบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้ จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี

มณฑิธร มุสิกทอง (2549 : 14) ได้นิยามว่า ความสามารถขององค์กรในฐานะที่เป็นระบบหนึ่งของสังคมในการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยการใช้อย่าง

จากทรัพยากรบริหารและแนวทางที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และได้ประโยชน์สูงสุด ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกขององค์กรสามารถปรับตัวและพัฒนาให้องค์การดำรงอยู่ต่อไปได้ จากความหมายของประสิทธิผลทั้งหลายที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ประสิทธิผล หมายถึง การที่องค์กรมีขีดความสามารถ ประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ สามารถรักษาสภาพให้องค์การดำรงอยู่ในสถานการณ์ และเวลาที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นอกจากนี้ยังสามารถบริหารจัดการภายในและภายนอกองค์กรได้เป็นอย่างดี ทำให้ผลผลิตขององค์กร มีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับคนในสังคม

#### แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผล

เททส์คี้ บุนยรัตพันธุ์ (2536 : 22 อ้างถึงในศุภสิทธิ์ โศกุลวรรณ์, 2547 : 13) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลไว้สองแนวทางใหญ่ๆ คือ

1. การวัดประสิทธิผลจากกรอบของหน่วยงาน โดยเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในแผนงานเท่านั้น แต่ไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ
2. การวัดประสิทธิผลในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ โดยพิจารณาทั้งในแง่เชิงปริมาณ คุณภาพ ความรวดเร็ว ตลอดจนการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีของเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วย

#### แนวคิดและหลักในการประเมินผล

วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2541 : 9-13) ได้เสนอแนวคิด และหลักในการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐในระบบเปิด ไว้ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. มุ่งเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินผลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย หรือทบทวนปรับปรุงมาตรการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. เป็นเครื่องมือ หรือกลไกในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐเพื่อมุ่ง หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้หลักประกันเรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรมและคุณภาพ ความพึงพอใจ และมุ่งหวังให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี
4. เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และตรวจสอบผลการดำเนินนโยบายของรัฐ

5. เป็นการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะตลอดจนสิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชน

#### หลักการพื้นฐานของการประเมินผลในระบบเปิด

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ รับทราบปัญหา และติดตามผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ประชาชนจะได้รับบริการที่ดี และสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. ความชัดเจน และโปร่งใส เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความมั่นใจและความน่าเชื่อถือให้กับสาธารณชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ผลลัพธ์จากการประเมินมีความถูกต้อง ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบาย รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในการบริหารภาครัฐ

3. ระบบข้อมูลที่ต้องการ ชัดเจน การประเมินผลระบบเปิดจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ต้องการ ชัดเจน มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ซึ่งอาจเป็นข้อมูลเพื่อการบริหาร และมีชุดข้อมูลที่ได้รับการพัฒนาเพื่อการประเมินผลโดยเฉพาะ

4. การตรวจสอบสาธารณะ กำหนดให้มีกระบวนการรับฟังสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนได้รับทราบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ควรจัดให้มีเวทีประชาชน (People Forum) เพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยเสรี เปิดโอกาสให้นักวิชาการและสื่อมวลชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างเปิดเผย

5. ความถูกต้องและความเป็นกลาง ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องยึดความเป็นกลางเป็นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริง ทั้งนี้ อาจให้หน่วยงานหรือสถาบันที่เป็นกลางทำหน้าที่ประเมิน โดยมีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ พร้อมด้วยตัวแทนประชาชน หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติและสื่อมวลชนเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ

6. ความเสมอภาคและเป็นธรรม การประเมินในระบบเปิด ควรมีหลักประกันเรื่องความเสมอภาค และเป็นธรรมให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้เสียเปรียบในสังคม ทั้งนี้เป้าหมายของการประเมินจะต้องมุ่งตรวจสอบผลการปฏิบัติงานว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ และจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง หรือมีลักษณะบิดเบือน และมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

7. ปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติ การประเมินผลในระบบเปิดจำเป็นต้องมีการดำเนินงานโดยปราศจากอคติ และการเลือกปฏิบัติ โดยหยิบยกและเลือกประเมินแบบเข้าข้างตนเอง หรือหวังผลเพื่อนำเสนอแง่มุมความสำเร็จในบางด้านและกลบเกลื่อนซ่อนเร้นความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน เพื่อขอรับงบประมาณในการดำเนินงานต่อไป นอกจากนี้จะต้องไม่เป็นการประเมินที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์เพื่อทำลายชื่อเสียง ความเชื่อมั่น และความเชื่อถือของหน่วยงานอื่น

#### การประเมินประสิทธิผลขององค์กร

ประสิทธิผลขององค์กร เป็นสิ่งสำคัญต่อความคงอยู่และความก้าวหน้าขององค์กร นักวิชาการสาขาต่าง ๆ ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของประสิทธิผลที่แตกต่างกันออกไปทำให้เกิดการประเมินประสิทธิผลขององค์กรแตกต่างกันออกไป ดังนี้

กรณี กิรต์บุตร (2529 อ้างถึงในเจริญศักดิ์ สังข์ทอง, 2547 : 5) กล่าวว่าไว้ว่า การประเมินประสิทธิผลขององค์กรสามารถแบ่งออกแบบกว้าง ๆ ได้ 3 ทาง คือ

1. การประเมินประสิทธิผลตามเป้าหมาย (The Goal Approach) เป็นการใช่วิธีการวัดผลที่ตั้งอยู่บนวิธีการ และเป้าหมายขององค์กรโดยพบว่า ความสามารถในการผลิต (Productivity) ความยืดหยุ่นคล่องตัว (Flexibility) และการปราศจากซึ่งความกดดัน (Strain) และ ข้อขัดแย้ง (Conflict) มีความสัมพันธ์และเกี่ยวกับประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ที่บ่งชี้ความมีประสิทธิภาพ ปัจจัยเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์กร

2. การประเมินประสิทธิผลในแง่ของระบบและทรัพยากร (The System Resource Approach) เป็นการพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการประเมินผลในแง่เป้าหมาย โดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์กรเสียเลย เพราะเห็นว่าเป็นไปได้ยากที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลองค์กร จึงมีการใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรแทนแบบจำลองที่ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่าองค์กรเป็นระบบเปิดซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยน (Exchange) และการแข่งขันกัน ดังนั้น ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาผลประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ซึ่งหายากและมีคุณค่า องค์กรจะมีประสิทธิภาพสูงก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถแสวงหาประโยชน์สูงสุดได้จากตำแหน่งที่ทำการต่อรองและใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด (Optimizes) ในการได้มาซึ่งทรัพยากร

3. การประเมินประสิทธิผลโดยใช้หลายเกณฑ์ (The Multiple Criteria of Effectiveness) วิธีการนี้มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันกว้างขวางทั้งในแง่ของนักวิชาการ และเมื่อนำมาใช้ในการวัดประสิทธิผลขององค์กรในทางปฏิบัติก็ใช้ประเมินหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีกล่าวคือ

### 3.1 ความสามารถในการผลิต และประสิทธิภาพโดยวัดจากการผลิต

3.2 ลักษณะขององค์การ เช่น บรรยากาศขององค์การ สไตล์ การอำนวยการ และสมรรถนะขององค์การในการปฏิบัติงาน

3.3 พฤติกรรมในการผลิต เช่น การร่วมมือร่วมใจการพัฒนาการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้ สเตียร์ (Steers, 1977 อ้างถึงในเจริญศักดิ์ สังข์ทอง, 2547 : 6) ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การด้วยวิธีครอบคลุมหลายด้าน (Multidimensional Approach) ซึ่งเหมาะสมกับการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ การวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ที่ดีที่สุดด้วยการพิจารณาความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (Gold Optimization) ซึ่งการศึกษาในเรื่องเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในบรรดานักวิชาการ
2. แนวคิดด้านระบบ (System Perspective) เป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์กันกับแนวความคิดแรก การวิเคราะห์ในแง่ของระบบพิจารณาเป้าหมายในฐานะที่ไม่ใช่อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่ (Static) เป็นระบบองค์การ
3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม แนวความคิดการบรรลุเป้าหมายให้ได้สูงสุด เน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว

จากเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า เกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ สามารถพิจารณาการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ประสบความสำเร็จเพียงใด ผลผลิตขององค์การที่มีคุณภาพก่อให้เกิดประโยชน์และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและองค์การอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาในแง่ของความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยปราศจากความขัดแย้ง ความกดดัน ทั้งภายในและภายนอกองค์การและสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง และดำรงอยู่ต่อไป

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กมลลักษณ์ ดิษยนันท์ (2545) ศึกษาศักยภาพ และปัญหาในการจัดการกองทุนหมู่บ้าน ในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงศักยภาพในการจัดการกองทุนหมู่บ้าน ศักยภาพของสมาชิกและชุมชน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ โดยผลการศึกษาพบว่า ศักยภาพในการจัดการกองทุนหมู่บ้าน เริ่มจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกและชุมชน ตั้งแต่การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สมาชิกและคณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกองทุนฯ ในระดับดี รวมถึงการมีส่วนร่วมในการแสดง

ความคิดเห็น การตัดสินใจในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้าน และร่วมปฏิบัติตามระเบียบที่ตั้งไว้ มีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกมากกว่าครึ่งหนึ่งของครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน ร่วมดำเนินกิจกรรมกองทุนร่วมกัน (เช่น การระดมทุน การถือหุ้น การฝากออมทรัพย์ตั้งจะรายเดือน) สมาชิกและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้ความร่วมมือในการประชุมสม่ำเสมอ คณะกรรมการได้จัดทำรายงานการประชุม จัดทำบัญชีชี้แจงให้สมาชิกทราบเป็นครั้ง ความโปร่งใสในการบริหารจัดการกองทุนฯ และสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเอง จากผลการศึกษาเกี่ยวกับ ศักยภาพของสมาชิกและชุมชน พบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ มีความรู้ในระดับปานกลาง จากการสนทนากลุ่มสรุปได้ว่า คณะกรรมการมีความรู้ในระดับปานกลาง สมาชิกและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีส่วนร่วมในกองทุนหมู่บ้านในระดับปานกลางและดี ตามลำดับ ปัญหาและข้อเสนอแนะในการจัดการกองทุนหมู่บ้านของสมาชิกและคณะกรรมการส่วนใหญ่ คือ เงินกองทุนไม่เพียงพอ ควรปรับเพิ่มให้เหมาะสมกับขนาดของหมู่บ้าน อัตราดอกเบี้ยสูงระยะเวลาการกู้ยืมสั้นไป ควรปรับลดอัตราดอกเบี้ยและขยายเวลาการกู้ยืมตามลักษณะ โครงการ คณะกรรมการยังขาดเงินทุนในการบริหารจัดการและค่าตอบแทน ควรมีการจัดสรรเงินทุนในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนหรือเบี้ยเลี้ยงให้แก่คณะกรรมการให้เพียงพอ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน ควรจัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาดูแลช่วยเหลือเป็นระยะๆ ควรมีระยะเวลาในการศึกษาข้อมูลก่อนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขยายผลของกองทุนหมู่บ้าน เช่น ส่งเสริมอาชีพ และจัดหาตลาดผลผลิต เป็นต้น

ประสิทธิ์ พาโฮม (2547) ได้ศึกษาวิจัย การศึกษาผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตจังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะเป็นผู้ร่วมกันกำหนดระเบียบการใช้เงินกองทุน และระเบียบการเลือกตั้งกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของกองทุน การดำเนินงานของกองทุนจะเกิดผลดีหรืออุปสรรคขึ้นอยู่กับศักยภาพและขีดความสามารถของคณะกรรมการในการบริหารงานและการจัดทำระบบบัญชีกองทุน ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานพบว่า การกำหนดวงเงินทุน 1 ล้านบาทเท่ากันทุกหมู่บ้าน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้าน ทำให้แต่ละหมู่บ้านได้รับเงินกู้เฉลี่ยต่อครัวเรือนไม่เท่ากัน การที่ไม่สามารถจัดทำระบบบัญชีที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติจึงทำให้ลดศักยภาพในการที่จะพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่การเป็นธนาคารประชาชน

สมภพ สิริคำ (2547) ได้ศึกษาวิจัยแนวทางการให้สินเชื่อของกองทุนหมู่บ้านที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพ กรณีศึกษาอำเภอภูผาจารย์ จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกับคณะกรรมการ การใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์ การกู้เงินนอกระบบหมุนเวียนมาชำระ และแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของหนี้ค้างชำระ ส่วนความสัมพันธของการให้สินเชื่อของกองทุนหมู่บ้านกับ

ปัญหาที่เกิดจากการให้สินเชื่อของกองทุนหมู่บ้าน คือ การวิเคราะห์เงินกู้มีความสัมพันธ์ทางลบกับ ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกับคณะกรรมการ การตรวจสอบการใช้เงินกู้มีความสัมพันธ์ทางลบกับ การใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์ การเดือนและเร่งรัดหนี้มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการกู้เงินนอกระบบทุน หมุนเวียนมาชำระ

ลินทร์คารา ขยัน (2548) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของ หมู่บ้านจี้เหล็กหลวง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การบริหารจัดการ องค์การของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจี้เหล็กหลวง และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการ กองทุนหมู่บ้านจี้เหล็กหลวง ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน จี้เหล็กหลวง ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุน ผลจากการศึกษา ทางด้านคณะกรรมการพบว่า ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านอยู่ในระดับดีมาก และมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีมาก กล่าวคือสามารถที่จะออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของกองทุน มีการพิจารณาการให้กู้ยืมเงิน และมีการติดตามตรวจสอบการชำระเงินคืนของสมาชิก ทางด้านคุณสมบัติของคณะกรรมการ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมในด้านการบริหารงาน ถึงแม้ระดับการศึกษาไม่สูงแต่ก็มีความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนเป็นอย่างดี มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เสียสละเพื่อส่วนรวม และเป็นผู้ที่ประชาชนในหมู่บ้านให้ความเคารพ ด้านการมีส่วนร่วม ของสมาชิกพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับของกองทุน มีการนำเงินกู้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ มีการเข้าร่วมประชุม มีการชำระเงินคืนตามกำหนดเวลา และมีการใช้สิทธิตรวจสอบการทำงาน ของคณะกรรมการ

## สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร และแนวคิดเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทฤษฎี การประเมินประสิทธิผล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์ประมวลผล เพื่อพัฒนาเป็นกรอบ แนวคิดที่เหมาะสมกับการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ตัวแปรต้นและตัวแปรตามที่นำมาใช้ในการวิจัยดังนี้

ตัวแปรต้น คือ การมีส่วนร่วมในสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีในการบริหาร จัดการกองทุนหมู่บ้าน โดยการเป็นผู้พัฒนา หรือเป็นผู้เปลี่ยนแปลงแทนการเป็นผู้ถูกเปลี่ยนแปลง จะทำให้พวกเขาได้รับรู้ขั้นตอนต่างๆ ทุกขั้นตอนในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่การตั้งเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติ การวางแผนขั้นตอนในการปฏิบัติซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริการ จัดการกองทุนหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา (Analysis)
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา (Decision Making)
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม(Implementation)
4. การมีส่วนร่วมในการรับ ผลประโยชน์(Benefits)
5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล(Evaluation)

ตัวแปรตาม คือ ผลสำเร็จของการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่

1. แหล่งเงินทุนหมุนเวียน
2. การบริหารจัดการกองทุน
3. การพึ่งพาตนเอง
4. การกระตุ้นเศรษฐกิจ
5. ความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคม