

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้มีการจัดตั้งขึ้นในรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม การแก้ปัญหาและการเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตลอดจนบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองรัฐบาลมีนโยบายให้เงินสนับสนุนแรกเริ่มในการก่อตั้งกองทุนละ 1 ล้านบาท พร้อมเสริมสร้างคนในชุมชน และพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนภายในชุมชนกันเอง โดยการมอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้คอยให้คำแนะนำและคอยทำความเข้าใจกับคนในชุมชน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างทั่วถึง (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2550: ออนไลน์) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของชาติในระยะยาว และตอบสนองเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนในแต่ละชุมชนให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

ในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านจะเน้นการมองภาพในเชิงองค์รวม โดยมุ่งเน้นความเอื้ออาทรต่อสมาชิกในหมู่บ้าน และพิจารณาถึงกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสที่ควรจะได้รับ的帮助เหลืออย่างเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการต้องพยายามกระตุ้นให้สมาชิกให้ความสำคัญและรับรู้เกี่ยวกับกรอบแนวคิดดังกล่าวจึงจะถือว่าการบริหารจัดการประสบผลสำเร็จ ส่วนองค์ประกอบอื่นที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จนั้นอาจมีหลายองค์ประกอบด้วยกันอาทิเช่นแนวปฏิบัติการบริหารจัดการให้ต้องมีความชัดเจน คณะกรรมการกองทุนต้องศึกษาระเบียบให้เข้าใจ ก่อนที่จะถ่ายทอดข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวให้กับสมาชิกพร้อมกันนั้นต้องทำความเข้าใจกับสมาชิกเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน อีกทั้งการกำหนดแผนการปฏิบัติการของกองทุนฯ จะต้องทำการสื่อสารให้สมาชิกทุกคนทราบข้อมูลที่เหมือนกันด้วย ทั้งนี้ขั้นตอนปฏิบัติ คณะกรรมการต้องส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ต้องให้คำแนะนำแก่สมาชิกที่ไม่ผ่านการพิจารณาไปแก้ไขอย่างเปิดเผย นโยบายกองทุนหมู่บ้านที่จะเกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติ

นั้น ประการแรกชุมชนท้องถิ่นต้องเข้าใจจุดประสงค์หลักของกองทุนให้ชัดเจนก่อน โดยต้องทราบด้วยว่าการจัดสรรเงินสู่ท้องถิ่นนอกจากการสร้างอาชีพเกิดรายได้ในชุมชนแล้วยังช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจรอบครัว ชุมชน ตลอดจนช่วยฟื้นฟูในระดับประเทศด้วย หัวใจสำคัญที่ต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐและคนในชุมชนคือการพึ่งพาตัวเองจนก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน และสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน (จรัส ดันศิลา, 2544) ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมากองทุนหมู่บ้านให้บันทึกในโครงการฯของกองทุนหมู่บ้านเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลของแต่ละชุมชนก่อนที่จะนำมาประเมินเพื่อคัดสรรหากองทุนหมู่บ้านที่มีกระบวนการบริหารจัดการดีเด่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดเลือกกองทุนหมู่บ้านที่ควรได้รับการสนับสนุนเงินทุนในงวดต่อไป ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวจะใช้กรอบคำถามเหมือนกันทั่วประเทศจึงได้ข้อมูลทั่วไปไม่เจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งทำให้ข้อมูลที่ได้ค่อนข้างหยาบและเป็นข้อมูลที่กว้างเกินไป อีกทั้งการสรุปผลก็จะสรุปผลโดยภาพรวมเท่านั้นว่าหมู่บ้านใดมีการดำเนินงานดีหรือต้องปรับปรุง (กิม ภควเมธาวิ, 2544)

ในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชนโดยทั่วไปนิยมประเมินโดยใช้ปัจจัยทางการเงินเป็นตัวชี้วัด แต่ในความเป็นจริงปัจจัยทางด้านการเงินเพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอสำหรับการวัดความสำเร็จขององค์กรได้ เนื่องจากความสำเร็จขององค์กรมีหลายองค์ประกอบด้วยกันเช่นความชำนาญ ภาพลักษณ์ การเติบโต เป็นต้น ซึ่งปัจจัยทางด้านการเงินไม่สามารถที่จะวัดสิ่งที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Asset) เช่น ในเรื่องของ Human Capital หรือด้าน Intellectual Capital เป็นต้น ทั้งนี้เพราะ ตัววัดทางด้านการเงินนั้น ไม่สามารถบอกให้รู้ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต แต่จะบอกได้แค่เพียงว่าในอดีตเป็นอย่างไร เช่น ผลกำไรขาดทุน ในปีที่ผ่านมา สถานะทางการเงินขององค์กร เป็นต้น ปัจจุบันในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรจึงนิยมใช้แนวคิด การวัดผลด้วยผังคุณดัชนี หรือ Balanced Scorecard (BSC) เพื่อให้องค์กรได้ใช้มุมมองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาทำการประเมินผลองค์กรด้วย ซึ่งเป็นมุมมองที่มีความสำคัญพอๆ กับมุมมองทางด้านการเงิน โดยแบ่งมุมมองออกเป็น 4 มุมมอง ประกอบด้วย มุมมองทางด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองทางด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองทางด้านการดำเนินงานภายใน (Internal Process Perspective) และ มุมมองทางด้านการเรียนรู้เพื่อการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ซึ่งในแต่ละด้านจะใช้ ดัชนีความสำเร็จ หรือ Key Performance Indicator (KPI) เป็นตัวชี้วัด (พสุ เดชะรินทร์, 2545) ซึ่ง การนำผังคุณดัชนี หรือ Balanced Scorecard (BSC) จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบอกเล่ากลยุทธ์ขององค์กร ทำหน้าที่ในการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยอาศัย KPIs เป็นเครื่องมือช่วยในการทำงาน ซึ่งการใช้เครื่องมือดังกล่าวจะสามารถใช้ได้กับทั้งองค์กรขนาดใหญ่ และองค์กรขนาดเล็ก

โดยเฉพาะปัจจุบันการบริหารองค์กรของภาครัฐนิยมนำเครื่องมื่อดังกล่าวไปใช้ประเมินการปฏิบัติงานของตนเองเพื่อให้ผลการประเมินที่ได้มีประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือมากขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้มีผู้นำมาใช้ในการประเมินการปฏิบัติงานส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่เช่นกัน

ชุมชนในพื้นที่ตำบลเชิงคอย อำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่เป็นอีกชุมชนหนึ่งที่ได้ตอบรับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนนี้ โดยชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพภูมิประเทศบางส่วนเป็นภูเขาที่มีป่าไม้สมบูรณ์ บางส่วนเป็นที่ราบลุ่ม โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 13 หมู่บ้าน ประกอบด้วย บ้านแม่ดอกแดง บ้านโพธิ์ทองเจริญ บ้านเชิงคอย บ้านป่าคา บ้านเกาะ บ้านสันอุ้ม บ้านร้องจีเหล็ก บ้านลวงใต้ บ้านป่าสักน้อย บ้านป่าไผ่ศรีโขง บ้านกั่วแล บ้านหนองบัวพัฒนา และ บ้านปทุมนิเวศน์ มีจำนวนประชากรในการดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงคอยจำนวน 7,004 คน หรือ 2,235 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้มาจากภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ การทำนา และทำสวน และมีอาชีพเสริมคือ การเลี้ยงสัตว์ จุดเด่นของประชากรในพื้นที่แถบนี้คือ การช่วยเหลือกันของคนในพื้นที่โดยจะมีการรวมตัวกันของชาวบ้านในการนำผลผลิตในชุมชนมาจำหน่ายให้กับบุคคลภายนอก โดยมีการจัดตั้งตลาดและสถานที่แสดงสินค้ากลางของชุมชน ทำให้คนในชุมชนสามารถจำหน่ายผลผลิตในราคาที่ดีกว่าการจำหน่ายผ่านพ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อเหมือนกับพื้นที่อื่น แต่ก็ยังประสบปัญหาในเรื่องการรักษาสภาพของพืชผลที่จำหน่ายเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นของสด ดังนั้นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงให้การส่งเสริมให้กลุ่มคนในชุมชนเพิ่มมูลค่าให้กับพืชผลทางการเกษตรโดยการส่งเสริมให้นำพืชผลที่ผลิตได้มาแปรรูปและจำหน่ายได้ราคาดีกว่าเดิม(องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงคอย, 2551. ออนไลน์) ข้อดีอีกประการคือการแปรรูปจะทำให้เกษตรกรสามารถเก็บผลผลิตไว้ได้นานกว่าเดิม แต่การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรต้องใช้เงินทุนในการจัดหาอุปกรณ์ที่ใช้จึงทำให้คนในชุมชนเกิดปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหรือเงินทุนไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถแปรรูปได้ตามต้องการ ส่งผลให้การพัฒนาชุมชนไม่เป็นไปตามที่ต้องการหรือได้ดังเป้าหมายไว้ ทางองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถช่วยให้คนในชุมชนมีทุนในการจัดตั้งธุรกิจหรือการแปรรูปผลผลิตได้เพื่อยกระดับสภาพคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และสามารถสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มรายได้ให้กับชุมชนได้อย่างยั่งยืนจึงให้การสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เมื่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสนับสนุนโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจนสามารถสร้างงานให้คนในชุมชนเป็นระยะเวลาหนึ่งมาแล้ว กลับพบว่าคนในชุมชนบางหมู่บ้านมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นจากเดิมจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือบางรายนำเงินที่กู้ได้จากกองทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ทำให้คุณภาพชีวิตที่คาดว่าจะดีขึ้นกลับแย่ลงทั้งที่การดำเนินงานเป็นไปตามข้อกำหนดที่ทางส่วนกลางกำหนดขึ้น และบางหมู่บ้านเมื่อได้รับ

การประเมินจากส่วนกลางแล้วพบว่าการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก จึงทำให้เกิดข้อสงสัยที่ว่าเกณฑ์ในการประเมิน โครงการหมู่บ้านและชุมชนเมืองดีเด่นที่กรมพัฒนาชุมชนเป็นผู้ประเมินสามารถบอกถึงปัญหาของการบริหารงานของกองทุนหมู่บ้านได้จริงหรือไม่ และหากนำผังคูลดัชนีที่สามารถจำแนกการประเมินออกเป็นแต่ละด้านแล้วจะสามารถบอกถึงปัญหาได้ชัดเจนกว่าหรือไม่ เนื่องจากสามารถสามารถเจาะจงปัญหาในแต่ละด้านได้ชัดเจนกว่า

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาความเหมาะสมของการนำผังคูลดัชนีมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อต้องการหาว่าเมื่อสามารถแยกการประเมินออกมาเป็นแต่ละด้านแล้วจะสามารถสะท้อนการดำเนินงานของโครงการฯแต่ละหมู่บ้านได้ชัดเจนกว่า และสามารถวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตตำบลเชิงคอย อำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ได้มากกว่า เพื่อประเมินประสิทธิภาพของโครงการและการดำเนินงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของการนำเอาผังคูลดัชนีมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำผังคูลดัชนีมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.3.1 ทราบถึงความเหมาะสมของการนำเอาผังคูลดัชนีมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตตำบลเชิงคอย อำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

1.3.2 ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำผังคูลดัชนีมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตตำบลเชิงคอย อำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

1.3.3 เป็นประโยชน์สำหรับคณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่จะได้ทราบถึงปัญหาในแต่ละด้านตามผังคูลดัชนีของกองทุนฯ และสามารถนำไปใช้หาวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาก็ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.4 เป็นประโยชน์สำหรับนักวิชาการหรือบุคคลที่ต้องการนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้งานเชิงวิชาการ หรือนำไปหาแนวคิดการบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 นิยามคำศัพท์

การประเมินผลการดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ทราบถึงผลแห่งการทำงานของโครงการกองทุนฯเป็นอย่างไร ซึ่งทราบได้จากกองทุนที่มีการพัฒนาให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบ และบริหารจัดการเงินทุนของ ตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้การสร้าง และพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อ แก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง ในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ในอนาคต และ เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

คนในชุมชน หมายถึง สมาชิกของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงค้อย โดยประกอบด้วย 13 หมู่บ้าน

ดัชนีชี้วัด หมายถึง ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การประเมินโดยใช้ผังดุลดัชนีซึ่งจำแนกออกเป็น 4 มุมมองคือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา

ผังดุลดัชนี หมายถึง เครื่องมือที่ทำหน้าที่เปลี่ยนพันธกิจ และกลยุทธ์เป็นชุดของการวัดผลการดำเนินงานที่มีส่วนช่วยกำหนดกรอบของระบบการวัดและการบริหารกลยุทธ์ที่ครอบคลุมประเด็นครบถ้วน ตัวเลขที่ได้จากการวัดจะทำหน้าที่วัดผลการดำเนินงานขององค์กรที่ครอบคลุมมุมมองด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องไว้ครบถ้วน คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา

หมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง หมู่บ้านจำนวน 13 แห่งคือ บ้านแม่ดอกแดง บ้านโพธิ์ทองเจริญ บ้านเชิงค้อย บ้านป่าคา บ้านเกาะ บ้านสันอุ้ม บ้านร้องขี้เหล็ก บ้านลวงใต้ บ้านป่าสักน้อย บ้านป่าไผ่ศรีโขง บ้านกิวเต บ้านปทุมนิเวศน์ และบ้านหนองบัวพัฒนา