

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้งานวิจัยที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า บรรลุตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการศึกษาเกี่ยวกับการกู้เงินนอกระบบและผลกระทบต่อการบริหารงานกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่อำเภอค้อยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ครั้งนี้จึงได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน
2. การจัดตั้งกลุ่มและการบริหารจัดการกลุ่มองค์กรให้มีประสิทธิภาพ
3. การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านตามนโยบายรัฐบาล และการปล่อยเงินกู้นอกระบบ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน

ความเข้มแข็งของชุมชน เป็นสิ่งที่แสดงถึงความสามารถของแต่ละชุมชนที่รวมตัวกันของคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือในชนบท โดยมีพื้นฐานของความมีจิตสำนึกที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน มีความสามัคคี มีน้ำใจ มีความเอื้ออาทรต่อกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกชนชั้น สามารถวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์ทางเลือก และร่วมกันตัดสินใจเลือกทางเลือกแล้วนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้สำเร็จ ชุมชนมีการพึ่งพาตนเอง และอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จะต้องได้รับการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาตนเอง การพัฒนากลุ่มองค์กร ตลอดจนการพัฒนาชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนให้ได้

คำว่า “การพัฒนา” ใช้ในภาษาอังกฤษว่า “Development” นำมาใช้เป็นคำเฉพาะ และให้ประกอบคำอื่นก็ได้ เช่น การพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และการพัฒนาข้าราชการ การพัฒนาจึงถูกนำไปใช้กันโดยทั่วไปและมีความหมายแตกต่างกันออกไป

การพัฒนาชุมชนเพื่อการบริหารจัดการชุมชนก็คือ การพัฒนาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการช่วยตนเอง เพื่อบ้านและชุมชน ให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี โดยการร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ที่นำเอาบริการของรัฐบาลผนวก

เข้ากับความต้องการของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ในที่นี้จะเป็นการพัฒนา และให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุน กลุ่ม/องค์กร ที่มีอยู่ในชุมชน โดยเฉพาะการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนให้กับประชาชนทุกหมู่บ้านทุกชุมชน ได้กู้ยืมเพื่อนำไปประกอบอาชีพเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว และให้ประชาชนบริหารจัดการโดยตนเอง ดังนั้นจึงต้องสร้างองค์ความรู้ให้แก่ชุมชน เกี่ยวกับการจัดเวทีประชาคม การออกเสียงแสดงความคิดเห็นตามแบบประชาธิปไตย การจัดทำระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การวางแผนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหมู่บ้านและชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และสิ่งแวดล้อม ให้มีความคิดริเริ่ม การพึ่งตนเอง มีความเอื้ออารีต่อกัน นำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน แต่ถ้าชุมชนหรือประชาชนไม่เกิดความคิดริเริ่มด้วยตนเอง รัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้น และถ้ามีความจำเป็นก็สามารถขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน หรือองค์กรภายนอกชุมชนได้ (กรมการพัฒนาชุมชน, 2527: 1, พัฒน์ บุญรัตพันธุ์, 2527: 1)

กระบวนการมีส่วนร่วม นับเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกระดับ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิดวิเคราะห์ ตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามประเมินผลในกิจกรรมโครงการของชุมชน เป็นการสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของในกิจกรรมและโครงการที่ร่วมกันดำเนินการ ปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา (People Participation for Development) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนาทุกภาคส่วนหรือในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน รวมพลังกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านนั้น เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านหมู่บ้านเป็นโครงการที่รัฐบาลมอบให้แก่หมู่บ้านและชุมชน เป็นผู้บริหารจัดการ โดยตนเอง ดังนั้นจึงต้องมีการร่วมมือกันในการพัฒนากองทุน ไม่ว่าจะเป็นผู้นำของหมู่บ้าน ประชาชน รวมถึงสมาชิกและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเอง กระบวนการมีส่วนร่วมเริ่มเป็นลำดับขั้นคือ ในขั้นตอนการริเริ่มการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ผู้นำ ประชาชน และสมาชิก เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของชุมชน

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการวางแผนการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบายวัตถุประสงค์ของโครงการ วิธีการตลอดจนแนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะใช้ จากนั้นก็ถึงขั้นตอนการดำเนินการพัฒนา เป็นส่วนที่ผู้นำ ประชาชน และสมาชิกมีส่วนร่วมในการ

สร้างประโยชน์ให้กับชุมชน โดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ เทคโนโลยี จากองค์กรภาคีพัฒนา ขั้นตอนรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งเป็นทั้งการได้รับผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ และทางด้านจิตใจ หากผลการดำเนินงานออกมาดีทุกคนก็就会有ความภาคภูมิใจ มีความสุข และสุดท้ายเป็นขั้นตอนการประเมินผลการพัฒนา เป็นการประเมินว่า การที่ผู้นำ ประชาชนและสมาชิก ร่วมกัน พัฒนานั้น ได้ดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด การประเมินผลงานอาจประเมินแบบย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลความก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรืออาจประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาโดยทั่วไปนั้น ประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่า จะทำอะไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติ โดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในการจัดกิจกรรมเฉพาะด้าน หรือเข้าร่วมโดยการแบ่งตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา เช่น เป็นสมาชิก(Membership) เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at meeting) เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution) เป็นประธาน (Leader) หรือเป็นกรรมการ(Membership in Committees)

ในด้านของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านนั้น จะเป็นไปในลักษณะรูปแบบของการปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมในการหารือกันระหว่างคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิก ตลอดจนผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารของโครงการ กิจกรรมขององค์กรเพื่อให้มีการเสนอแนะประกอบการตัดสินใจเลือกแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมโดยผ่านการจัดเวทีประชาคมเพื่อลงมติในประเด็นต่างๆ ที่จะต้องใช้การตัดสินใจร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน เพื่อส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงสุด

ปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วม การที่จะให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจนั้น นอกจากการปลูกฝังจิตสำนึกแล้ว จะต้องมีการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ซึ่งควรพิจารณาถึงปัจจัยเกี่ยวกับกลไกของภาครัฐ ทั้งในระดับนโยบาย มาตรการ และการปฏิบัติที่เอื้ออำนวย รวมทั้งการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นที่จะต้องทำให้การพัฒนาเป็นระบบเปิด มีความเป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใสรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีการตรวจสอบได้ ดังนั้นการที่กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจะสำเร็จได้ ก็ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง เช่น ปัจจัยด้านประชาชนที่มีจิตสำนึกต่อปัญหาและประโยชน์ร่วม มีจิตสำนึกต่อความสามารถ และภูมิปัญญาในการจัดการปัญหาซึ่งเกิดจากประสบการณ์ และการเรียนรู้ รวมถึงการสร้างพลังเชื่อมโยงในรูปกลุ่มองค์กร เครือข่ายและประชาสังคม ปัจจัยด้านนักพัฒนาและ

องค์กรพัฒนา จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทในการส่งเสริมกระตุ้นสร้างจิตสำนึกเอื้ออำนวยกระบวนการพัฒนาสนับสนุนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรและร่วมเรียนรู้กับสมาชิกชุมชน

สำหรับปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ อุปสรรคด้านการเมืองเกิดจากการไม่ได้กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ประชาชน โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจ ถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย ทหาร นายทุน และข้าราชการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจกแจงทรัพยากร อุปสรรคทางด้านเศรษฐกิจ เกิดจากการขาดความสามารถในการพึ่งตนเอง อำนาจการต่อรองมีน้อย กระบวนการผลิต บังคับการผลิตอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ความแตกต่างในสังคม ด้านรายได้ อำนาจ และฐานะทางเศรษฐกิจ และสุดท้ายอุปสรรคด้านวัฒนธรรม ขนบประเพณีในแต่ละพื้นที่ ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้เนื่องจากขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน เผ่าพันธุ์

เวทีประชาคม (Civil Society Forum or People Forum) เป็นวิธีการหนึ่ง และเป้าหมายที่กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม (participatory learning) ระหว่างคนที่มีประเด็นหรือปัญหา ร่วมกัน โดยใช้เวทีในการพูดเพื่อการรับรู้และทำความเข้าใจในประเด็น/ปัญหา และพร้อมที่จะช่วยกันผลักดัน หรือหาข้อสรุปเป็นแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหานั้นๆ หลายคน

การจัดเวทีประชาคม เพื่อให้เป็นเวทีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง จำเป็นต้องคำนึง ถึง ประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันของคนในเวทีนั้น ประเด็นต้องกระชับ ชัดเจน ง่ายต่อความเข้าใจ เป็นเรื่องที่รับรู้กันมาก่อนแล้วสำหรับผู้เข้าร่วมเวที เรื่องใกล้ตัวสำหรับชุมชน เช่น การป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติด/น้ำเสีย เป็นต้น และกำหนดให้ได้ว่าเราจัดเวทีประชาคมเพื่ออะไร จัดไปทำไม เช่น เรื่องการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติด เพื่อหาแนวทางร่วมกันในป้องกันไม่ให้คนในหมู่บ้านติดยาเสพติด หรือหากมีคนติดยาแล้วเราจะมีช่วยกันอย่างไรบ้าง ยกเว้นการส่งตัวให้ตำรวจ เป็นต้น เรื่องอย่างนี้ผู้จัดเวทีจะต้องแจ้งให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมทราบอย่างตรงไปตรงมา

กำหนดวิธีการ การเขียนแผนการจัดเวทีตามลำดับขั้นตอน และควรระบุว่าแต่ละขั้นตอนเราต้องการผลผลิต หรือผลลัพธ์อะไร ตัวอย่าง เช่น

ขั้นตอน	ประเด็น / วัตถุประสงค์	สื่อ / เครื่องมือ	ผลลัพธ์ / สิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น
๑	- การกำหนดกติการ่วม เพื่อกำหนดข้อตกลงในการจัดเวทีประชาคม (เวลา ๒๐ นาที)	บัตรคำ / กระดาน / เทปขาว ฯลฯ	ข้อตกลงร่วมกันแบบมีส่วนร่วมของคนในเวที

หากเรากำหนดอย่างนี้เราก็จะถึงเป้าหมาย ในการจัดเวทีประชาคมแต่ละครั้งสามารถกำหนดวิธีการ หรือเครื่องมือ สื่อ อุปกรณ์ที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจในประเด็นเนื้อหาตรงกัน เช่น การฉาย power point หรือการแจกเอกสารชี้แจงประเด็นหลักๆ ให้กับผู้เข้าร่วมเวที รวมไปถึง กระดาน กระดาษ การ์ด ปากกา เทปขาวหรือหมุด ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้เราก็สามารถกำหนดระยะเวลาการจัดเวทีประชาคมได้อีกด้วย ว่าเรื่องใดควรใช้ระยะเวลาอย่างน้อยเพียงใด เหล่านี้ จะช่วยให้การจัดเวทีที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การจัดเวทีประชาคม หรือเวทีการแสดงความคิดเห็นของประชาชน นั้นเราต้องทำงานเป็นทีม มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง และทุกฝ่ายทุกงานต้องเข้าใจวัตถุประสงค์เป้าหมาย แม้กระทั่งวิธีการดำเนินการ (นั่งคุยกันให้นิยาม ประชุมกันให้มาก เตรียมการกันให้ดี) จากนั้นกำหนดกลุ่มเป้าหมาย หรือผู้เข้าร่วมประชาคม ว่าในแต่ละเรื่องควรจะเป็นกลุ่มใด แต่ต้องไม่ลืมว่าผู้เข้าร่วมจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาประเด็นนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงของชุมชน และจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจปัญหา ประเด็นการพูดคุย และผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนของผู้มีหน้าที่ให้บริการ หรือจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชน

ที่สำคัญ ผู้นำเวทีการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ต้องเปิดโอกาสให้เขา/เธอ เหล่านั้น มีการแสดงความคิดเห็น และความรู้สึกได้อย่างกว้างขวาง อิสระ ไม่ถูกครอบงำ และเป็นไปอย่างเท่าเทียม ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดเวทีประชาคม (ผู้นำเวที ต้องเป็นกลาง มีทักษะการฟัง การจับประเด็น สรุปความ และการจัดการกลุ่ม เช่น จัดการกับผู้ที่ชอบพูดมากเกินไป หรือไม่ชอบพูดเลย) รวมถึงเป็นนักสร้างบรรยากาศแบบสมานฉันท์ที่พี่น้อง ชวนคุยอย่างเป็นกันเอง ตลกเฮฮาบางเวลา หามุมที่สอดคล้องกับเนื้อหาที่เราพูดคุยกัน จะช่วยให้เวทีมีความสนุกสนาน

รวมถึงสิ่งที่ต้องคำนึง คือ การจัดที่นั่ง ที่ต้องเอื้ออำนวยในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ควรนั่งให้เห็นหน้ากันทุกคน พูดคุยกันแล้วได้ยินกันทุกคน เห็นการแสดงหน้า ท่าทางของผู้เข้าร่วมเวที สถานที่ไม่แออัด ทีวี ร้อนเกินไป หนาวเกินไป ที่ไม่ควรลืมเป็นอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง คือผู้จัดเวทีประชาคม จะต้องทำข้อสรุปที่เกิดขึ้นทุกครั้ง ว่าคนในกลุ่มคิดอย่างไรกับประเด็นนั้นๆ มีอนาคตร่วมกันอย่างไร ที่ประชุมมีมติยอมรับผลที่เกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร สิ่งสำคัญที่ต้องเน้นย้ำกันอีกครั้ง เราต้องมีการประสานงานล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ที่มาร่วมเวทีมีเวลาเตรียมข้อมูล เตรียมความคิดที่จะมานำเสนอได้เป็นอย่างดี หากเนื้อหา ประเด็น มีความซับซ้อนเราควรส่งข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมเวทีศึกษาล่วงหน้า

ดังนั้นลักษณะสำคัญของการจัดเวทีประชาคมที่ดีก็คือ ทีมงานที่รับผิดชอบมีความพร้อม ในการจัดเวทีประชาคม จัดสถานที่ที่เหมาะสม ให้สะดวกต่อการสนทนาพูดคุยแลกเปลี่ยน การแสดงความคิดเห็น มีการชี้แจงทำความเข้าใจพอสมควร อย่าเร่งรีบ รวดรัดหรือยึดเชื้อเกินไป กำหนด กฎ

กตिका และขอความร่วมมือ รวมทั้งใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ จัดเตรียมวัสดุ อุปกรณ์ให้พร้อม เช่น กระดาษ ดินสอ ปากกา และผู้นำเวทีหลักมีความเข้าใจในการจัดทำเวทีเป็นอย่างดี เปิดเวที สรุป ความและปิดเวทีให้เหมาะสม

2.2 การจัดตั้งกลุ่มและการบริหารจัดการกลุ่มองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

กลุ่มหรือองค์กรชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาชุมชนหมายถึงการที่บุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกันโดยสมัครใจเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เดียวกัน และระดมความสามารถของแต่ละคน เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของกลุ่มในทางที่ดีขึ้น ลักษณะของกลุ่มมีดังนี้ คือ (ระบบและวิธีการทำงานพัฒนาชุมชน, กรมการพัฒนาชุมชน: 2547)

กลุ่มที่เป็นทางการ (Formal group) หมายถึง กลุ่มที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการขององค์กรหรือหน่วยงานให้มาทำงานร่วมกัน เพื่อผลสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมาย โดยมีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่ม กลุ่มที่เป็นทางการอาจแบ่งแยกออกเป็นหลายประเภทแล้วแต่ วัตถุประสงค์ที่ตั้ง เช่น กลุ่มที่ทำหน้าที่เดียวกัน หรือในหน่วยงานเดียวกัน อาจเรียกว่า Functional group หรือ Command group ซึ่งก็คือกลุ่มที่ตั้งขึ้นอย่างถาวรอันเกิดจากโครงสร้างองค์กร ซึ่งตั้ง คนมาจากหน่วยงานเดียวกัน กลุ่มเฉพาะกิจ (Task group) ได้แก่ กลุ่มที่เป็นทางการที่ตั้งขึ้นเพื่อ ทำงานเฉพาะใดงานหนึ่ง เมื่องานเสร็จก็หมดหน้าที่ แต่อาจเป็นการตั้งแบบถาวรได้ และอาจแต่งตั้ง คนมาจากหลายฝ่ายหรือหลายหน่วยงาน

กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (Informal group) ได้แก่ กลุ่มที่ตั้งโดยสมาชิกของกลุ่ม หรือ พนักงานขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์กลุ่มหรือตอบสนองความต้องการ ทางสังคมของสมาชิก เป้าหมายของกลุ่มสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร ได้ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ได้แก่กลุ่มที่เกิดขึ้นเพราะมีผลประโยชน์หรือมีกิจกรรม ร่วมกันจึงรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์นั้น โดยปกติมีอายุสั้นหรือเกิดขึ้นชั่วคราว ในองค์กร กลุ่มประเภทนี้เกิดขึ้นเพื่อผลักดันองค์กรให้เปลี่ยนแปลงนโยบายบางอย่างในสังคม กลุ่มผลประโยชน์ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า pressure group กลุ่มเพื่อน (Friendship group) เป็นกลุ่มที่เกิดจาก ความสัมพันธ์ของความเป็นเพื่อนระหว่างสมาชิกด้วยกัน ปกติพัฒนามาจากความต้องการทางสังคม ของมนุษย์ คนในกลุ่มมักเกิดความดึงดูดใจกัน มีลักษณะคล้ายกัน มีทัศนคติเดียวกัน มีพื้นฐาน ค่านิยมเหมือนกัน สมาชิกกลุ่มเพื่อนมักจะมีการสังสรรค์ในทางสังคมร่วมกัน เล่นกีฬา และ รับประทานอาหารด้วยกันองค์กรจะได้รับประโยชน์จากกลุ่มเพื่อนเพราะส่งเสริมการไหลเวียน ของข้อมูล และความร่วมมือในการทำงาน แต่ก็อาจได้รับผลกระทบในทางลบหากความสัมพันธ์

ทางสังคมระหว่างสมาชิกขาดลงหรือเป้าหมายของกลุ่มกลุ่มประสบผลสำเร็จแล้ว (เสนาะ ดิเียว, 2544)

การบริหารจัดการก็คือ การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน องค์กร กลุ่ม โดยครอบคลุมในเรื่อง การบริหารนโยบาย (Policy) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) การบริหารงบประมาณ (Budget) การบริหารจริยธรรม (Morality) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Social) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ: 2551, 29-31)

สำหรับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น จะดำเนินการบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกกองทุนฯ จำนวน เก้าถึงสิบห้าคน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องพัฒนากลุ่มองค์กรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน จัดทำทะเบียนสมาชิก จัดทำระเบียบข้อตกลงของกองทุนฯ และบริหารกองทุนฯ ให้โปร่งใส สุจริต ถูกต้อง และตรวจสอบได้

ดำเนินการจัดทำระบบบัญชีของกองทุนให้ถูกต้องตามเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อแสดงถึงการควบคุมบริหารการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ อย่างชัดเจน โปร่งใส ทั้งการรับ การใช้จ่าย ให้เป็นปัจจุบัน และมีการจัดเวทีประชาคม พุดคุยในกลุ่มสมาชิก เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการแลกเปลี่ยนความคิด ในการที่จะกำหนดแนวทางหรือร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกองทุนฯ

นอกจากนี้จะต้องมีการประสานเชื่อมโยงเครือข่ายภายใน และภายนอกพื้นที่ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การดำเนินงาน การจัดการ การพัฒนาองค์ความรู้แก่คณะกรรมการ และสมาชิกเพื่อเป็นแรงขับเคลื่อนในการพัฒนากองทุนฯ ให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไป ดังนั้นการที่จะนำพากองทุนหมู่บ้านให้มีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นนั้น คณะกรรมการจะต้องมีลักษณะที่เข้มแข็ง เสียสละเพื่อส่วนรวม ยึดผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง ลักษณะกองทุนฯ ที่เข้มแข็งนั้นจะสังเกตได้จากจำนวนเงินทุน เงินออมทรัพย์ที่เพิ่มสูงขึ้น และการกู้ยืมของสมาชิกสามารถส่งใช้คืนเงินกู้ได้ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญากู้เงิน และการปลอดจากการกู้หนี้ยืมสินนอกระบบเพื่อมาชำระหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมกองทุนหมู่บ้าน

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ทราบว่า กองทุนหมู่บ้านเป็นกลุ่มองค์กรในลักษณะที่เป็นทางการ เพราะเกิดจากนโยบายของรัฐบาลกำหนดให้มีตัวแทนของครัวเรือนจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน รวมตัวกันจัดทำเวทีประชาคม และรับสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้าน ให้สมาชิกคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสม มีความสามารถ เป็น

คณะกรรมการในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านให้มีการพัฒนา บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ พร้อมทั้งสนองต่อความต้องการของสมาชิกในกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กองทุนหมู่บ้านยังได้รับการรับรองกลุ่ม โดยรัฐบาลได้ออกเป็นกฎหมายรองรับการดำเนินงานคือ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ในส่วนของการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านเอง ก็ได้จัดทำระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม โดยสอดคล้องกับระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เน้นความโปร่งใส ยุติธรรม มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ และจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกและหมู่บ้าน ปัจจุบัน ปี พ.ศ.2553 มีกองทุนหมู่บ้านจำนวนมากที่มีความพร้อมสามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ทำให้มีอำนาจ สิทธิในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ เช่น การจัดซื้อที่ดิน การก่อสร้างอาคารสำนักงาน การจัดซื้อสิ่งของวัสดุครุภัณฑ์เพื่อใช้ในการบริหารจัดการงานกองทุนหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านตามนโยบายรัฐบาล และการปล่อยเงินกู้นอกระบบ

กองทุนหมู่บ้านก่อตั้งขึ้นตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นกลไกหลักในการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาแล้วนั้น โดยการจัดตั้งเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รัฐบาลสนับสนุนเงินกองทุนให้แห่งละหนึ่งล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการลงทุนสร้างอาชีพและรายได้ ให้แก่ประชาชน รวมถึงกลุ่มวิสาหกิจขนาดเล็กในหมู่บ้านและชุมชน โดยให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนเอง นโยบายดังกล่าวจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนา “คน” “สนับสนุนการเรียนรู้” เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้าง “ความเข้มแข็ง” ของชุมชนให้ยั่งยืนต่อไป การบริหารงานกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นการดำเนินงานภายใต้ระเบียบและพระราชบัญญัติดังนี้

ระยะที่ 1 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (พ.ศ.2544-2547) ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ.2544

ระยะที่ 2 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง(พ.ศ.2548-ปัจจุบัน) ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 (มีผลบังคับใช้เมื่อ 31 ธันวาคม 2547) และระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ.2551

การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือ

ประโยชน์ส่วนรวมอื่นให้แก่ประชาชน เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รับฝากเงินจากสมาชิก และจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นรวมทั้งการให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้านข้างเคียง เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจฐานรากพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิก

การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนแนวทางการทำงานจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายแผนการดำเนินงาน จัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ดังนี้

คณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนประชาชนเป็นองค์ประกอบ มีหน้าที่ในการปฏิรูประบบราชการ บูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด และระดับอำเภอ

คณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นกรรมการ พัฒนาการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่รับขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน ประเมินความพร้อม จัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน จัดการความรู้สนับสนุนด้านวิชาการ ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอ

คณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการอำเภอเป็นกรรมการ พัฒนาการอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านด้วยกระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วม และการพึ่งพาตนเอง จัดทำแผนรองรับแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน งบประมาณจากจังหวัด ติดตาม ตรวจสอบ ให้คำแนะนำการแก้ไขปัญหา ข้อร้องเรียน ข้อขัดแย้งของกองทุนหมู่บ้าน รายงานผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอให้จังหวัดทราบ

การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านร่วมกันคัดเลือกสมาชิกด้วยกันขึ้นเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน จำนวนเก้าถึงสิบห้าคน โดยต้องอยู่อาศัยและมีชื่อในทะเบียนบ้านอยู่ในหมู่บ้านนั้นเป็นระยะเวลาสองปีขึ้นไป ให้มีเพศชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ให้มีอำนาจหน้าที่บริหาร

จัดการกองทุนหมู่บ้าน ตรวจสอบ กำกับ ดูแล และจัดสรรผลกำไร รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน จัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน หรือสำนักงานกองทุนชุมชนเมือง รับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก จัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนเพิ่ม พิจารณาเงินกู้ยืมให้แก่สมาชิกหรือกองทุนหมู่บ้านอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทำนิติกรรมสัญญา หรือดำเนินการเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุนหมู่บ้าน

นอกจากนี้ยังต้องจัดทำบัญชีให้ถูกต้องตามแนวทางที่กำหนด สำรองและ จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมครัวเรือนพิจารณาดำเนินการใดๆ เพื่อสวัสดิภาพสวัสดิการ ของสมาชิกและหมู่บ้าน รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งฐานะการเงินของกองทุนหมู่บ้านให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติทราบ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และรายงานเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมสามัญประจำปีเพื่อให้สมาชิกทราบ

ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของกองทุนฯ มีทุนเริ่มต้นจากการได้รับอนุมัติจัดสรรเงินทุนจากรัฐบาล หมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท เมื่อปี พ.ศ.2544 และ โครงการเพิ่มทุนระยะที่ 2 ในปี พ.ศ.2553 ซึ่งแต่ละกองทุนจะได้รับแตกต่างกันไปตามจำนวนสมาชิกกองทุน ดังนี้ (คู่มือการเพิ่มทุนระยะที่ 2, สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง,2552)

- กองทุนฯ ที่มีสมาชิก 50 - 150 คน เพิ่มทุน 200,000 บาทต่อกองทุน
- กองทุนฯ ที่มีสมาชิก 151 - 350 คน เพิ่มทุน 400,000 บาทต่อกองทุน
- กองทุนฯ ที่มีสมาชิก 351 คนขึ้นไป เพิ่มทุน 600,000 บาทต่อกองทุน
- เงินอุดหนุนจากผลการประเมินกองทุนหมู่บ้านที่ได้ระดับ AAA กองทุนละ 100,000 บาท(ได้เป็นบางกองทุนฯ)
- เงินที่สมาชิคนำมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ
- ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

นอกจากนี้การเพิ่มทุนอีกรูปแบบหนึ่งของกองทุนหมู่บ้านก็คือ การขอขยายวงเงินกู้เพิ่มจากสถาบันการเงิน จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ทั้งนี้ก็เพื่อสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้มีเงินทุนที่เพียงพอในการลงทุน สร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทำให้เกิดศักยภาพและประสิทธิภาพในการสร้างความเข้มแข็ง มั่นคงยั่งยืนของหมู่บ้าน

และชุมชน กองทุนหมู่บ้านที่มีความต้องการกู้เงินทุนเพิ่มต้องมีคุณสมบัติคือ เป็นกองทุนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว มีมติจากการประชุมสมาชิกกองทุนให้กู้เพิ่ม ไม่มีเงินขาดบัญชีเงินล้าน (บัญชีที่ 1) มีหนี้ค้างชำระบัญชีที่หนึ่ง ไม่เกินร้อยละแปดของยอดเงินกู้ สามารถทำงานการเงินติดต่อกันอย่างน้อยสามปี โดยต้องมีกำไรและมีสัดส่วนของเงินออมและหุ้น (บัญชีที่สอง) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของเงินกองทุน (บัญชีที่หนึ่ง) มีแผนการลงทุน และมีความพร้อมด้วยคุณสมบัติที่กำหนด และหลักเกณฑ์วิเคราะห์การให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน (ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย) โดยสามารถกู้เพิ่มได้กองทุนละไม่เกิน 3,000,000 บาท ระยะเวลาส่งใช้คืนไม่เกินห้าปี

การกู้ยืมเงิน การชำระคืน และการทำนิติกรรมสัญญา การกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ มีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท กรณีที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติเห็นควรอนุมัติเงินกู้เกินกว่า 20,000 บาท ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเรียกประชุมสมาชิก เพื่อให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปแต่ทั้งนี้การอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งต้องไม่เกินจำนวน 50,000 บาท ในการอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉินหรือเงินยืมฉุกเฉินนั้น คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะอนุมัติให้สมาชิกกู้รายละไม่เกิน 10,000 บาท จากเงินบัญชีกองทุนหมู่บ้านบัญชีที่หนึ่ง (บัญชีเงินกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล) ระยะเวลาชำระคืนไม่เกินสามเดือน

ในการชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้าน และการกำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ หรือเงินยืม คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน สามารถพิจารณาตามความเหมาะสมแห่งสัญญาเงินกู้ของสมาชิกแต่ละราย ซึ่งสมาชิกแต่ละรายกู้เงินไปลงทุนตามประเภทอาชีพที่ได้เสนอแก่คณะกรรมการกองทุนฯ โดยแต่ละอาชีพอาจมีระยะเวลาในการให้ผลผลิตไม่เท่ากัน แต่ทั้งนี้สมาชิกจะต้องนำเงินมาชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีนับจากวันที่ทำสัญญา

การออมหมายถึง เงินออมที่จะสะสม เงินหุ้นและเงินรับฝาก คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน สามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผ่านการถือหุ้น หรือมีเงินฝากสะสม หรือเงินรับฝากไว้ที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยคณะกรรมการเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ไว้รองรับเงินออมจากสมาชิกกองทุน (บัญชีที่สอง) สำหรับการชำระค่าหุ้น สมาชิกอาจชำระเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือแรงงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนหมู่บ้านกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของกองทุน การจัดสรรกำไรและการจัดระบบสวัสดิการ เมื่อสิ้นปีบัญชีสากลหากปรากฏว่าในปีใดกองทุนหมู่บ้านมีกำไรสุทธิ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสามารถนำกำไรสุทธิมาจัดสรรเป็นส่วนตามระเบียบหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กองทุนหมู่บ้านกำหนดการจัดสรรผลกำไรจากบัญชีที่หนึ่ง

(เงินกองทุนหนึ่งล้านบาท) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน หมู่บ้านและชุมชน โดยให้จัดสรรเป็นเงินสมทบกองทุน เงินประกันความเสี่ยง และเงินอื่นตามระเบียบกองทุนฯ สำหรับเงินสมทบกองทุนและเงินประกันความเสี่ยงให้คงไว้ในบัญชีที่หนึ่ง คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการจัดสรรกำไรสุทธิของบัญชีที่หนึ่งเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ของการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน

การเปิดบัญชีเงินฝากธนาคาร กองทุนหมู่บ้านจะเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารอยู่ สี่บัญชี คือ บัญชีที่หนึ่ง เป็นบัญชีฝากเงินที่ใช้สำหรับฝากเงินทุนที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินหนึ่งล้านบาท) บัญชีที่สอง เป็นบัญชีฝากเงินหุ้นและสัจจะ บัญชีที่สาม คือบัญชีเงินฝากสำหรับเงินที่ขอกู้เพิ่มจากธนาคาร เปิดเฉพาะกองทุนที่ยื่นหลักฐานเอกสารขอกู้เงินเพิ่มจากธนาคาร และสุดท้ายคือบัญชีที่สี่ เป็นบัญชีเงินรับฝาก บัญชีนี้จะเปิดเฉพาะกองทุนหมู่บ้านที่มีกิจกรรมเป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยคณะกรรมการกองทุนฯ ต้องจัดทำบัญชีควบคุมไว้ให้ชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ในแต่ละบัญชี

กลไกการบริหารงานกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้การสนับสนุนการบริหารงานกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับชาติมีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จัดหาเงินทุน กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบเกี่ยวกับการสนับสนุนพัฒนากองทุนหมู่บ้าน สนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนาเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด อำเภอและตำบล ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อน สนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน จัดเวทีประชาคม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกองทุนหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัดและระดับอำเภอ มีหน้าที่ในการสนับสนุนและติดตาม

การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบจากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง ผู้วิจัยได้พบว่า การนำนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยให้ประชาชนบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านเอง ซึ่งขาดการเตรียมความพร้อมในการให้ความรู้แก่ชุมชน ทำให้เกิดปัญหาภาวะการกู้ยืมหนี้นอกระบบเป็นจำนวนมากมายหลายหมู่บ้าน เพราะสมาชิกผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ขาดความรับผิดชอบ มีความเข้าใจที่ผิดคิดว่ารัฐบาลมอบเงินทุนก้อนนี้ให้ประชาชนโดยไม่มีการใช้คืน บางส่วนกู้เงินแล้วไม่นำไปดำเนินการประกอบอาชีพ คือเมื่อกู้ยืมเงินมาแล้วก็นำไปใช้จ่ายในด้านอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ทำให้ไม่มีรายได้เพิ่มแก่ครัวเรือน

การปล่อยเงินกู้นอกระบบ

การปล่อยเงินกู้นอกระบบเป็นการเงินนอกระบบอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างไปจากธุรกิจการเงินอื่น เนื่องจากไม่ใช่เป็นการระดมเงินฝากจากประชาชนแต่เป็นการปล่อยเงินกู้ให้กับประชาชนโดยคิดดอกเบี้ยสูง และยังไม่มียุทธศาสตร์หน่วยงานใดเข้ามาดูแลอย่างจริงจัง การปล่อยเงินกู้นอกระบบ จะจัดตั้งขึ้นในรูปของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือบริษัทจำกัด วงเงินที่ให้กู้ยืมจะอยู่ในระดับค่อนข้างมากตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป ไม่มีการทำสัญญากู้ยืมเงิน อัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละสามถึงห้าบาทต่อเดือน ผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินต้องนำโฉนดที่ดินมาให้นายทุนเงินกู้ยึดถือ และเซ็นใบมอบฉันทะไว้ และเก็บดอกเบี้ยทุกเดือน หากผู้กู้ยืมผิดนัดไม่ชำระดอกเบี้ยงวดใด นายทุนเงินกู้จะนำไปมอบฉันทะที่ผู้กู้ยืมไปจดทะเบียนโอนที่ดิน ยึดไว้ทันที

นอกจากนี้ยังมีบริษัทจำกัดจะรับเฉพาะผู้ที่มีเงินเดือนมั่นคงส่วนใหญ่จะทำสัญญากู้เงินกันเป็นลายลักษณ์อักษร บางรายจะรวมดอกเบี้ยกับเงินต้นกรอกไว้เป็นจำนวนเดียวกันในสัญญากู้ คือรวมเงินต้นกับดอกเบี้ยนั่นเอง เพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย ผู้ให้กู้จะยึดบัตร ATM ของผู้กู้ไว้ และให้ผู้กู้ผ่อนชำระเงินกู้ผ่านธนาคาร ผู้กู้จะต้องมีคู่ เพื่อค้ำประกันซึ่งกันและกันคือเป็นผู้กู้ทั้งคู่ นายทุนจะปล่อยเงินกู้ในวงเงินเท่าไร จะขึ้นอยู่กับนายทุนและผู้กู้จะตกลงกัน โดยจะเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 5-30 ต่อเดือน ในการกู้เงินนอกระบบนี้ จะมีการทำสัญญาโดยเก็บไว้ที่นายทุนและผู้กู้คนละฉบับ ระยะเวลาในการกู้เงินจะไม่กำหนดครบเท่าที่สามารถจ่ายดอกเบี้ยได้ มีทั้งเงินกู้อย่างรายวัน เงินกู้อย่างรายสัปดาห์ เงินกู้อย่างรายเดือน

ส่วนอีกแบบหนึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด จัดทีมไปปล่อยเงินกู้ในย่านชุมชนให้กับประชาชนผู้ต้องการเงิน ในวงเงิน 3,000 – 5,000 บาท โดยที่ผู้กู้ต้องจ่ายดอกเบี้ยรายวันวันละ 20 บาท คิดเป็นดอกเบี้ยร้อยละ 73 – 223 ต่อปี ส่วนใหญ่จะทำสัญญาเงินกู้เป็นลายลักษณ์อักษร และรวมดอกเบี้ยกับเงินต้นกรอกไว้เป็นจำนวนเดียวกันในสัญญาเงินกู้ คือรวมเงินต้นกับดอกเบี้ยนั่นเอง เพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย นายทุนบางรายจะยึดบัตรประจำตัวประชาชนของผู้กู้ไว้ หากผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระดอกเบี้ยงวดใดก็จะข่มขู่ และทำร้ายร่างกาย หรือนายทุนบางรายจะถ่ายรูปทรัพย์สินในบ้านผู้กู้ไว้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระดอกเบี้ยเมื่อใด ก็จะเข้ายึดทรัพย์สินในบ้านผู้กู้เพื่อนำมาชำระหนี้เงินกู้รวมทั้งดอกเบี้ยทันที

การดำเนินการทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 ได้กำหนดให้การกู้ยืมเงินกว่า 50 บาทขึ้นไปนั้น ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กู้ยืม หากไม่มีจะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับได้ตามกฎหมาย ในส่วนของดอกเบี้ยถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา จึงไม่สามารถฟ้องร้องได้ ในประเด็นที่มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น ถึงแม้ว่ามีการทำสัญญากู้ยืมเงินกันถูกต้องตามกฎหมาย ดอกเบี้ยเงินกู้ที่นายทุนเรียกเก็บเกินกว่าร้อยละ

ละ 15 บาทต่อปี ถือเป็นโมฆะตามกฎหมาย ซึ่งผู้กู้จึงไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายดอกเบี้ย ทั้งยังมีโทษทางอาญาคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 ส่วนประเด็นการนำโฉนดที่ดินมาให้ผู้ปล่อยกู้ยึดถือไว้ และมีการเซ็นใบมอบฉันทะไว้แล้วนั้น ไม่ถือเป็นการจำนอง เพราะสัญญาจำนองต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถือเป็นแบบแห่งสัญญา ถ้าไม่ทำตามแบบสัญญาตกเป็นโมฆะ ตามกรณีจึงไม่ถือเป็นการจำนอง ไม่อาจบังคับชำระหนี้จากที่ดินได้และในกรณีที่ผู้กู้ไม่ชำระหนี้ แล้ว นายทุนผู้ปล่อยกู้นำไปมอบฉันทะไปโอนที่ดิน ถือเป็นการที่ผู้ให้กู้ยินยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแทนจำนวนเงิน ดังนั้น ต้องคิดราคาที่ดินเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ ถ้าไม่ตกลงกันตามนี้ถือว่าโมฆะ ถ้าหากผู้กู้ชำระดอกเบี้ยที่ผู้ให้กู้เรียกเกินอัตราที่กำหนดไปแล้ว จะไม่สามารถเรียกคืนได้ แม้จะมีการทำสัญญากู้ยืมเงินกันถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายถือว่าการชำระหนี้ตามอำเภอใจ ผลคือไม่สามารถเรียกคืนได้บทกำหนดโทษ การปล่อยเงินกู้ลักษณะนี้ เข้าข่ายกระทำความผิดตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเงินอัตรา พุทธศักราช 2475 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และดอกเบี้ยที่เรียกก็ตกเป็นโมฆะทั้งกรณีมีหรือไม่มีสัญญากู้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนกรณีการนำบัตร ATM มอบให้นายทุนผู้ปล่อยกู้ไว้เบิกถอน ถ้าผู้ผู้ผลิตบัตรไม่ชำระหนี้ ไม่ถือว่าเป็นการกู้ยืมเงินที่มีหลักประกันตามกฎหมาย คือไม่ใช่ทั้งการค้ำประกัน จำนองหรือจำนำ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ปล่อยกู้ก็นำไปเบิกจ่ายชำระหนี้ได้ เพราะถือว่าเป็นข้อตกลงกันตามสัญญาให้สิทธิเบิกถอนเงินของผู้กู้ และอาจถือว่าการชำระดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นการชำระหนี้ตามอำเภอใจ ไม่อาจเรียกคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 ในกรณีที่มีการรวมเงินต้นกับดอกเบี้ยไว้เป็นจำนวนเดียวกันในสัญญา อาจแยกจำนวนเงินดังกล่าวออกจากกันได้ และถือว่าดอกเบี้ยที่เรียกเกินกว่าอัตราที่กำหนดยังคงตกเป็นโมฆะ ในกรณีที่มีการทำร้ายร่างกายเพื่อให้ชำระหนี้ ผู้กระทำอาจมีความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และอาจมีความผิดฐานชิงทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีถึง 10 ปี ปรับตั้งแต่ 10,000 – 20,000 บาท และหากกระทำตั้งแต่สามคนขึ้นไปอาจมีความผิดฐานปล้นทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาทถึง 30,000 บาท ตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่นที่ใช้ในการปราบปราม โดยที่ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเอาผิดกับผู้ปล่อยกู้ได้ คงเพียงให้ผู้กู้ซึ่งเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ที่มีสิทธิขอให้ศาลดำเนินการได้ ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย

ที่มีอยู่เข้าไปปราบปรามโดยตรง (ปัญหาเงินกู้ในระบบ, Choke Chira; 14 พฤศจิกายน 2553: ออนไลน์)

การกู้เงินในระบบหรือหนี้นอกระบบ ส่วนใหญ่จะเกิดกับประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เป็นเพราะประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยขาดโอกาสในการกู้เงินในระบบ เช่น จากธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ต่างๆ เพราะมีหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมที่รัดกุม และถ้าจะไปขอกู้จากโรงรับจำนำ บางครั้งก็อาจจะได้รับเงินน้อย เพราะขึ้นอยู่กับมูลค่าของหลักทรัพย์ ดังนั้นแหล่งเงินกู้ที่พอจะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่างๆ ต้องใช้เงินได้ก็คือ การกู้เงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมกันระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง หรือหาได้จากตามใบปลิวที่แจกบนสะพาน ที่ติดไว้ในตู้โทรศัพท์หรือสถานที่ต่างๆ เช่น สถานีขนส่ง รถประจำทาง เสาไฟฟ้า ซึ่งการกู้ยืมเงินดังกล่าวจะไม่มีการผูกคิมาลายที่เป็นมาตรฐาน บางครั้งการทำสัญญากู้ยืมเงิน อาจจะใช้กระดาษเปล่าเขียนข้อความการกู้ยืมเงิน โดยใช้ลายมือของลูกหนี้หรือเจ้าหนี้เป็นผู้เขียน ซึ่งบางครั้งก็ไม่มีพยานรับรู้ บางครั้งก็มีการขูดขูด ขีดฆ่า การคิดดอกเบี้ยก็แพงเกินกฎหมายกำหนด คือ เกินกว่าร้อยละสิบห้าบาทต่อปี หรือเป็นลักษณะการกู้ยืมเงิน มีหลักฐานเป็นหนังสือกู้ยืมที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละสิบห้าบาทต่อปี แต่ความเป็นจริงเมื่อครบระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ ก็มีการชำระดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และบางครั้งถ้าไม่ยอมหรือขอผ่อนอาจเจอการข่มขู่ทำร้ายร่างกายตามมา

จากแนวคิดนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้าน นับว่าเป็นโครงการที่ดีที่รัฐบาลหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสามารถที่จะช่วยทำให้เศรษฐกิจฐานรากดีขึ้น แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาอุปสรรคหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านก็คือ ปัญหาที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านไปกู้เงินจากแหล่งทุนอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแหล่งทุนนอกระบบเพื่อนำเงินมาใช้คืนแก่กองทุนหมู่บ้าน ที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากการที่สมาชิกกู้ยืมเงินไปแล้ว ไม่นำเงินกู้ดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ทำให้เกิดปัญหาหนี้ซ้ำซ้อน สร้างภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น แม้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะทราบแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะหากว่ากล่าวหรือตักเตือนอาจเป็นการสร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกกองทุนฯ นอกจากนี้ยังพบว่าคณะกรรมการบางกองทุนยังต้องหาเงินทุนภายนอกมาให้สมาชิกกู้ยืม เพื่อนำเงินมาชำระคืนแก่กองทุนฯ ให้ตรงตามกำหนดในสัญญา

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยของผู้วิจัยที่ผ่านมาพบว่า ประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการและสมาชิกกองทุนฯ ผู้นำชุมชน ประชาชนทั่วไป รวมถึงนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุน การเตรียมความพร้อม

ของชุมชนก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ จนบางครั้งบางพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาของการก่อหนี้ในระบบของสมาชิก และคณะกรรมการกองทุนฯ เพราะเมื่อถึงเวลาชำระคืนเงินกู้ สมาชิกไม่สามารถนำเงินมาชำระได้จึงต้องพึ่งพาการกู้ยืมจากเจ้าหนี้เงินกู้ในระบบนั่นเอง บางพื้นที่ก็เกิดความเสียหายกับเงินทุนของกองทุนฯ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการกู้เงินในระบบ ที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานกองทุนหมู่บ้าน สรุปได้ดังนี้

กมลลักษณ์ ดิษยนันท์ (2545) ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพและปัญหาในการจัดการกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือศึกษาถึงศักยภาพและปัญหาในการจัดการกองทุนหมู่บ้าน โดยใช้แบบสอบถาม การสนทนากลุ่ม การวิเคราะห์ข้อมูล การใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาที่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านจำนวน 170 ราย คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 170 ราย รวม 34 หมู่บ้าน ผลการศึกษาพบว่า ศักยภาพในการจัดการกองทุนหมู่บ้าน กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง สมาชิกและคณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาและข้อเสนอแนะในการจัดการกองทุนหมู่บ้าน คือ เงินกองทุนไม่เพียงพอ ควรปรับปรุงเพิ่มจำนวนเงินทุนตามขนาดของหมู่บ้าน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูง ระยะเวลาคืนเงินกู้สั้นเกินไป ควรขยายเวลาส่งใช้คืนเงินกู้ตามลักษณะของโครงการในการประกอบอาชีพ คณะกรรมการยังขาดเงินทุนในการบริหารจัดการ ควรจัดสรรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนดูแลช่วยเหลือเป็นระยะๆ และควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขยายผลของกองทุนหมู่บ้าน

นนทยา สุวิมล (2546) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ตำบลม่วงน้อย อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการกองทุนฯ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน โดยการศึกษาจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านรวม 114 คนและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่กู้ยืมเงิน 202 คน สมาชิกที่ไม่กู้ยืมเงิน 100 คน โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ตำบลม่วงน้อย มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในระดับมาก ความพึงพอใจของสมาชิกกองทุนที่กู้ยืมเงิน มีความพึงพอใจในระดับมาก ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานคือการรับรู้ข่าวสาร การศึกษารายได้ ประสิทธิภาพการทำงานและอาชีพ ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดการภายในกองทุนหมู่บ้าน และปัญหาในการดำเนินงานพบว่าเป็นปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือ และสถานที่ในการปฏิบัติงานจำนวนเงินกองทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิก ระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้สั้นเกินไป คณะกรรมการบางรายไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน และบางรายไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกองทุนฯ

วงศ์สว่าง แดงสนั่น(2548) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้านในอำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้านในอำเภอบ้านธิ ที่มีการบริหารกองทุนหมู่บ้านอยู่ในเกณฑ์ดี มีประสิทธิภาพ กับหมู่บ้านที่มีการบริหารกองทุนไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ดี ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการกองทุนฯ ที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วย สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 300 คน คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 36 คน รวม 336 คน จากหมู่บ้านที่มีการบริหารกองทุนหมู่บ้านที่อยู่ในเกณฑ์ดี กับหมู่บ้านที่มีการบริหารกองทุนหมู่บ้านที่อยู่ในเกณฑ์ไม่ดี โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลร่วมกับการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอบ้านธิ จำนวนหนึ่งคน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารกองทุนคือ ศักยภาพของคณะกรรมการกองทุน พฤติกรรมด้านภาวะผู้นำของคณะกรรมการ และการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ที่น้อย การสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีน้อย ทำให้แต่ละกองทุนก็มีปัญหาเล็กน้อยแตกต่างกันไป

ภูรินท์ แก้วโมราเรื่องฤทธิ์ (2549) ศึกษางานวิจัยเรื่องเงินกู้ยืมในระบบกับกระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อศึกษาผลกระทบและความสัมพันธ์ของเงินกู้ยืมในระบบ ที่มีต่อกระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งการศึกษาถึงอุปสรรค และแนวทางการแก้ไขของเงินกู้ยืมในระบบ ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ผลการวิจัยสรุปได้คือ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปพบว่า กลุ่มตัวอย่างผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน และผู้เงินในระบบส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีอาชีพรับจ้าง วุฒิการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษา และนำเงินที่กู้มาไปใช้จ่ายภายในครอบครัว ส่วนกลุ่มตัวอย่างคณะกรรมการกองทุนฯ ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีหน้าที่รับผิดชอบงานพิจารณาเงินกู้ และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านมาก่อนแล้วสองถึงสามปี ในการพิจารณาอนุมัติเงินกู้จะพิจารณาจากเหตุผลในการพัฒนาอาชีพเป็นหลัก และส่วนใหญ่ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากชาวบ้านเสนอชื่อให้มาปฏิบัติงาน ส่วนในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับเงินกู้ยืมในระบบกับกระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ที่สำคัญพบว่า เงินกู้ยืมในระบบ ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เนื่องจากเงินกองทุนหมู่บ้านมีระเบียบข้อบังคับต่างๆ มาก จึงทำให้ผู้กู้มาใช้บริการเงินกู้ยืมในระบบในขณะที่เดียวกันเงินกู้ยืมในระบบยังมีผลต่อสภาพคล่องในการชำระหนี้คืนกองทุนหมู่บ้านด้วย เพราะมีผู้กู้บางส่วนได้นำเงินกองทุนหมู่บ้านไปชำระหนี้ในระบบ นอกจากนี้ยังพบว่ากระบวนการบริหารจัดการเงินกู้ยืมในระบบ มีความแตกต่างจากเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเกือบทุกข้อยกเว้นในเรื่องของอิสระ

ในการใช้เงินที่กู้มา ซึ่งผู้กู้ให้ความคิดเห็นว่าทั้งสองแบบไม่แตกต่างกัน

วาสนา สินเปียง (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกใช้เงินกู้ในระบบในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า การพิจารณาพฤติกรรมการเลือกใช้เงินกู้ของผู้กู้จำแนกตาม อายุ อาชีพ และรายได้ ไม่แตกต่างกันในประเด็นวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกู้เพื่อใช้ในชีวิตประจำวัน และเป็นทุนค้าขาย เหตุผลต้องการความสะดวกรวดเร็ว ไม่ต้องมีหลักประกัน ทราบแหล่งข้อมูลส่วนใหญ่จาก เพื่อน การตัดสินใจตัวเอง แหล่งเงินกู้ใช้จากเพื่อน ญาติพี่น้อง และพ่อค้าแม่ค้า วงเงินที่ต้องการส่วนมากต้องการวงเงิน 10,001-50,000 บาท พฤติกรรมการใช้เงินกู้ในระบบเพื่อต้องการความรวดเร็วในการบริการ เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเมื่อต้องการเงินก็สามารถรับได้ทันที ไม่มีความยุ่งยากในเงื่อนไข เพราะเป็นการตกลงระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้เท่านั้น และมีความยืดหยุ่นในชำระหนี้ซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์ ผู้กู้สามารถชำระเงินต้นเมื่อมีความสามารถชำระได้ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนเงินต้น หากผู้กู้ไม่สามารถนำเงินต้นมาคืนก็สามารถที่จะขอยืดระยะเวลาออกไปได้ รวมถึงการขอเพิ่มวงเงิน เมื่อมีการชำระคืนเงินต้นบางส่วนก็สามารถที่จะขอมวงเงินต้นที่คืนไปแล้ว ดังนั้นการให้บริการเงินกู้ในระบบเป็นการใช้บริการที่ต่อเนื่องไม่มีวันสิ้นสุด

จากตัวอย่างงานวิจัยที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยโดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิก คณะกรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง บางส่วนจะเห็นได้ว่าประเด็นหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สิน เช่น ค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวัน ของประชาชน วุฒิภาวะการใช้จ่ายเงิน ระยะเวลาของการชำระคืนเงินกู้กองทุนหมู่บ้าน การขาดจิตสำนึกของผู้กู้และความรับผิดชอบ ดังนั้นงานวิจัยที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะช่วยให้เราทราบเพิ่มเติมถึงปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการกู้ยืมเงินนอกระบบของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน รูปแบบของการปล่อยเงินกู้ของเจ้าหน้าที่นอกระบบ จนเป็นสาเหตุให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบางส่วนมีรายได้เสริมจากการเป็นเจ้าหน้าที่เงินกู้ในระบบเอง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน และเป็นงานวิจัยที่แตกต่างจากงานวิจัยอื่นที่ได้ทบทวนมาซึ่งได้เน้นเฉพาะการศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาไว้ดังนี้

