

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ช่วงเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา แนวคิดของการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออกเป็นหลัก อาศัยเอาความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยในการขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และการมีงานทำ การที่ประเทศไทยมีปัจจัยดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติอย่างไม่ขาดสาย ไม่จ่าจะเป็นความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ความได้เปรียบทางแรงงานและสถานที่ตั้ง เนื่องจากเป็นศูนย์กลางในการติดต่อค้าขายกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ฯลฯ เหล่านี้ล้วนช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ทางเศรษฐกิจไทย และทำให้เงินลงทุนจากต่างประเทศหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยอย่างมหาศาล คนไทยจึงมีอาชีพและมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก มูลค่าเงินจากโครงการต่าง ๆ ที่ขอเข้ารับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มสูงถึงร้อยละ 24.7 การส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยปรับตัวสูงขึ้นร้อยละ 20.7 ร้อยละ 28.8 และร้อยละ 33.9 ใน พ.ศ. 2529 พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2531 ตามลำดับ ภาวะเศรษฐกิจจึงขยายตัวอย่างก้าวกระโดดตั้งแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา และใน พ.ศ. 2531 อัตราการขยายตัวของผลผลิตประชากรชาติ (GDP) สูงเป็นประวัติการณ์ถึงร้อยละ 13.3

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2533 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ของไทยสูงถึงร้อยละ 11.5 คอปี ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยที่สูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุนี้นักลงทุนทั่วโลกจึงกล่าวขวัญว่าไทยจะได้เป็นเสือตัวที่ 5 ของเอเชียซึ่งสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไล่ทันเสือทั้ง 4 คือ ได้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี การขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดที่เกิดขึ้นนั้นมีได้เป็นการขยายตัวอย่างมีรากฐาน แต่เต็มไปด้วย “ความอ่อนไหว” เพราะแม้ว่าไทยจะมีการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องนำเข้าสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก อันก่อให้เกิดปัญหาเรื่องดุลการค้าตามมา การขาดดุลการค้าของไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.7 ใน พ.ศ. 2522 - 2529 เป็นร้อยละ 7.3 ในช่วง พ.ศ. 2530 - 2533 นอกจากนี้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็เลวร้ายลงตามลำดับ จากที่เคยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 3.8 ใน พ.ศ. 2530-2533 เพิ่มขึ้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ใน พ.ศ. 2534-2538 และสัดส่วนเงินกู้ต่างประเทศระยะสั้นก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15.9 ใน พ.ศ. 2527 เป็นร้อยละ 45.7 ใน พ.ศ. 2538

ในขณะเดียวกัน การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินงานและผลกำไรของธุรกิจเอกชน โดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นในอัตราเร่ง นักลงทุนและนักธุรกิจไทยในเวลานั้นมีความเชื่อมั่นสูงและมองสภาวะเศรษฐกิจในลักษณะที่สวยหรูเกินความเป็นจริงอันนำไปสู่การลงทุนในลักษณะที่เกินตัว ด้วยการระดมเงินทุนทั้งจากการกู้ยืมผ่านสถาบันการเงินทั้งจากในและต่างประเทศ และระดมจากตลาดหลักทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูง เงินทุนจำนวนมากได้รับการจัดสรรเพื่อการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งส่งผลให้ราคาที่ดิน โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ๆ สูงขึ้นเป็นทวีคูณ มีการเร่งพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ จนโครงการที่เกิดขึ้นมีมากกว่าความต้องการที่แท้จริง จนกระทั่งใน พ.ศ. 2539 เมื่อเกิดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มากเกินไปเกินความต้องการดังที่กล่าวมาแล้ว ในที่สุดบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นก็ไม่สามารถบริหารสภาพคล่องได้ และส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของบรรดาระชากรพาณิชย์หรือบริษัทลงทุนต่าง ๆ ที่ไม่สามารถเก็บดอกเบี้ยและเงินต้นจากบริษัทผู้กู้เงินได้ จึงทำให้เกิดปัญหาหนี้เสียที่ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ ผลที่ตามมาเป็นลูกโซ่ คือ ระบบการเงินของไทยมีความอ่อนแอ เกิดความปั่นป่วนและเข้าสู่ขั้นวิกฤตและพังทลายลงในที่สุด

ปี พ.ศ. 2540 คือ ปีแห่งวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตชีวิตซึ่งคนไทยจะต้องจดจำไปอีกนาน นับตั้งแต่อัตราเงินเฟ้อที่ทะยานสูงขึ้น ภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่สูงขึ้น เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง ในขณะที่หนี้ต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เจ้าหนี้ต่างประเทศขาดความเชื่อถือในความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศไทยและไม่ต่อสัญญาเงินกู้ ซึ่งครั้งหนึ่งเป็นเงินกู้ระยะสั้น ทำให้เกิดการแข็งค่าไรและโจมตีค่าเงินบาท การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดระดับลงอย่างรวดเร็ว อัตราการขยายตัวของผลผลิตประชาชาติได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 6.4 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในรอบสิบปีที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามปกป้องค่าเงินบาทให้คงที่ด้วยการใช้เงินทุนสำรองของประเทศทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า ซึ่งยังทำให้เงินทุนสำรองของประเทศร่อยหรอและฐานะทางการเงินของประเทศอ่อนแอลงอีก จนในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลเป็นหนี้ต่างประเทศรวมกันอยู่ราว 90,000 ล้านดอลลาร์ ภาวะในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 30 - 40 ในขณะเดียวกันการลอยตัวค่าเงินบาทยังส่งผลต่อการขึ้นราคาน้ำมันและสินค้าหลักอื่น ๆ อีกหลายรายการ

ประเทศไทยจึงเริ่มเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องตัดสินใจขอกู้เงินฉุกเฉิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือไอเอ็มเอฟ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 การกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ในครั้งนี้ส่งผลให้อิสรภาพทางการเงินของคนไทยลดลง เราต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการกู้เงินจากกองทุนฯ อย่างเคร่งครัดและเข้มงวดไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขการเงิน

การคลัง การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม การตัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐ การเข้มงวดกับบริษัทเงินทุนที่มีปัญหาสภาพคล่อง ไปจนถึงการที่สถาบันการเงินจำเป็นต้องคงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงและการจำกัดการปล่อยสินเชื่อ สถาบันการเงิน รัฐวิสาหกิจ และธุรกิจที่สำคัญของไทยถูกภาวะเศรษฐกิจซบเซาและภาวะเงินเฟ้อซ้ำเติมให้ทรุดหนักจนเกินเยียวยา หลายแห่งล้มละลาย ทำให้คนไทยจำนวนมากต้องเผชิญปัญหาการถูกลดเงินเดือนและสวัสดิการ รวมไปถึงการถูกเลิกจ้าง ทั้ง ๆ ที่ข้าวของที่จำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันมีราคาสูงขึ้น เรื่อย ๆ สภาพการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อภาวะจิตใจและสังคมของคนไทยทั้งประเทศอย่างรุนแรง เมื่อฟองสบู่แตกก็เหมือนกับคนไทยตื่นจากฝัน กลับสู่โลกแห่งความเป็นจริงอันเจ็บปวดที่เราได้หลงระเหิงไปตามกระแสโลกอันไม่เป็นจริงสำหรับสังคมไทยมาเป็นเวลานานแล้ว และเริ่มหวนระลึกถึงคุณค่าของการพัฒนาแบบยั่งยืน หรือ “การพัฒนาแบบบูรณาการ” ซึ่งก็คือ การพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยให้ “คน” เป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อสร้างชาติที่มั่นคงและเข้มแข็งต่อไป โดยความจริงแล้ว รัฐบาลได้เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศ จากเดิมที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักมามุ่งเน้นพัฒนา “คน” ตั้งแต่เมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 แล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดให้ “ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ” กระจายอยู่ทั่วไปทุกภูมิภาคของประเทศ เพื่อให้ท้องถิ่นร่วมกันสร้างงาน สร้างรายได้ และสนับสนุนการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ที่สำคัญคือ กระตุ้นให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการรวมกลุ่มเพื่อปกครองตนเองและเพื่อความเข้มแข็ง เรียนรู้ในการ “มีส่วนร่วม” พัฒนาสังคม มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในนโยบายการบริหารประเทศ ร่วมกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ตลอดจนร่วมดำเนินการและร่วมติดตามประเมินผลของการพัฒนา (สำนักบริหารหนังสือพิมพ์, 2544 : 3)

วิกฤตความอ่อนแอของสังคมไทยที่มีกระแสการเรียกร้องให้สร้างความเข้มแข็งของชุมชนทุกระดับในประเทศไทยได้เกิดขึ้นมาหลายปีแล้ว และเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ทำให้คนไทยเร่งหาคำตอบกันมากขึ้น หลายคนเริ่มตามตนเอง ถ้ามถึงสังคมของตนเองมากขึ้น จนเริ่มเกิดเป็นความสงสัยร่วมกันว่า สังคมไทยมิได้เจริญไกร และแข็งแกร่งอย่างที่คิด การสร้างความเจริญ การพัฒนาตามกระแสหลัก และการเปิดความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจในระดับโลกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมที่รวดเร็ว ในระยะที่ผ่านมากว่าครึ่งร้อยปี แม้จะได้มาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างมากมาของชนบวมกลุ่มเท่านั้น แต่ก็ได้ทิ้งความเสื่อมโทรม ความร่อยหรอของฐานทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของประเทศ และความเป็น “ชุมชน” ความภูมิใจ และการช่วยเหลือกันหลหายไปในสังคมไทย นักพัฒนา และนักวิชาการหลายกลุ่ม ได้ติดตามการเปลี่ยนแปลงอย่างใกล้ชิด หลายท่านได้พินิจพิเคราะห์ และได้ว่ากล่าวตักเตือนคนไทยให้มีความระแวดระวังผลของการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของประเทศอยู่

เสมอมา ยิ่งการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจที่รู้กันทั่วไปว่า “ฟองสบู่แตก” ทำให้คนส่วนใหญ่แน่ใจขึ้นอีกว่า สังคมไทยอ่อนแออย่างมาก เพราะไม่สามารถที่จะพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนได้ ที่น่าฉงนอย่างยิ่งคือเป็นไปได้อย่างไรในเมื่อประเทศไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วติดต่อกันมาหลายปีจนเกือบจะกลายเป็นเสือตัวที่ห้าในภูมิภาคเอเชียอยู่แล้ว แต่กลับกลายเป็นประเทศที่ยากจนลงไปได้ภายในระยะเวลาอันสั้นจนแทบตั้งตัวไม่ติด (โอภาส ปัญญา, 2542 : 3)

ความล้มเหลวในการพัฒนาของรัฐในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ภายใต้อำนาจร่วมมือของรัฐกับภาคธุรกิจได้นำมาสู่วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนกับประชาชนอย่างรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ แนวทางพัฒนาดังกล่าวอาศัยทฤษฎีว่าด้วยความทันสมัย (Modernization) โดยลัทธิทุนนิยมเสรีเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก ผลจากความล้มเหลวดังกล่าวทำให้ประชาชนเริ่มตั้งคำถาม และวิพากษ์การพัฒนาว่าเป็นตัวก่อปัญหา และพยายามแสวงหากระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าหมายที่การเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นสำคัญ แทนที่จะยึดถือรัฐเป็นศูนย์กลาง ดังเช่นแนวคิดทุนนิยม และสังคมนิยมในอดีต (กฤษฎา บุญชัย อ้างใน โอภาส ปัญญา, 2542 : 24)

วิกฤตเศรษฐกิจนอกจากส่งผลกระทบต่อเชิงลบดังที่กล่าวมาแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเชิงบวกคือทำให้เกิดการคิดค้นถึงทางออกในการแก้ปัญหาของประเทศในปัจจุบันความสนใจในระดับชาติได้หันมาเน้นบทบาทของชนบทในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในระยะสั้น และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะปานกลาง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกในรอบหลายปีที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ เอกชน และองค์กรประชาสังคมต่างเห็นเป็นเอกฉันท์ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องพัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาชนบท โดยต้องทำให้ชุมชนเข้มแข็งต้องมีการฟื้นฟูและเสริมสร้างทุนทางสังคม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะช่วยนำประเทศให้พ้นจากวิกฤตที่ประสบอยู่ในขณะนี้ พร้อมกับวางรากฐานเพื่อให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ต่อไป แนวคิดเรื่องทุนทางสังคม เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทุนทางสังคม เป็นศัพท์ใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน แต่โดยข้อเท็จจริงทุนทางสังคมเป็นคุณค่าดั้งเดิมคู่กับสังคมไทย แม้จะมองไม่เห็น แต่เป็นคุณค่าที่ทำให้ชุมชนและสังคมเข้มแข็ง

แนวคิดทุนทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ของรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยได้เปลี่ยนทิศทางอย่างเป็นทางการจากการให้เศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง ผู้การให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ดังที่เริ่มปรากฏแม้ยังไม่เป็นรูปธรรมแต่เป็นมโนทัศน์ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 กระบวนทัศน์ดังกล่าวมีแนวความคิดประการหนึ่งว่า มนุษย์จะมีชีวิตสมบูรณ์ขึ้นได้ก็ต่อเมื่ออยู่ร่วมในชุมชนที่เข้มแข็งด้วย ดังนั้นในแผนฯ 8 จึงให้

ความสำคัญประการหนึ่งกับการส่งเสริมความเป็นชุมชน แนวคิดการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งจึงเป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงกันมาก และในสังคมที่คนจะได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องเปลี่ยนจากการรอรับความช่วยเหลือจากผู้อื่น อาทิ จากภาครัฐมาเป็นสังคมที่ชุมชนที่แก้ปัญหาชุมชนด้วยตนเอง ส่วนภาครัฐเล่นบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนศักยภาพของชุมชนเท่านั้น (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์-ศักดิ์, 2544 : 8)

การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เริ่มมีการดำเนินการที่ชัดเจนขึ้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยคณะกรรมการนโยบายสังคม มีการทำความเข้าใจกับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของราชการ มีการสร้างวิทยากรจากทุกส่วนราชการ เพื่อไปเป็นพี่เลี้ยงในการรวมตัวของชาวบ้าน นอกจากนี้ กรรมการปกครองในฐานะหน่วยงานแกนกลาง ก็ได้รับนโยบายไปกำหนดแนวทางในปี พ.ศ. 2543 ให้ทุกอำเภอจัดทีมวิทยากรจากส่วนราชการต่าง ๆ ลงไปกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านเป็นประชาคมหมู่บ้าน โดยมีผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้านเป็นสมาชิกของประชาคม และให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ โดยมีข้าราชการระดับตำบลร่วมประชุมด้วย เพื่อนำปัญหาของชาวบ้านมาแก้ไขให้ทันท่วงที และหากเป็นปัญหาระยะกลาง ระยะยาว ก็ให้นำมาจัดเป็นแผนพัฒนาอำเภอเพื่อของบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ มาแก้ไข จากผลการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาเพียง 1 ปี พบว่า มีประชาคมหมู่บ้านที่เริ่มเข้มแข็ง เริ่มช่วยตัวเองได้เพียงประมาณร้อยละ 30 ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทั้งฝ่ายตัวผู้ไปกระตุ้นชาวบ้าน (ข้าราชการ) และฝ่ายผู้ถูกกระตุ้น (ชาวบ้าน) ส่วนภาคประชาสังคม ที่ผ่านมามีการรวมพลังกันทำงานผ่านสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ในโครงการต่าง ๆ ระดับตำบลทั่วประเทศ และได้สร้างเครือข่ายนักพัฒนาไว้ในทุกจังหวัด ทั้งที่เป็นประชาชนและเป็นข้าราชการ หากมีการรวมพลังของ 2 ฝ่ายนี้ เข้ากับพลังประชาชนหัวก้าวหน้า โดยนำจุดแข็งมารวมกันทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ก็พอจะเห็นทางช่วยให้ชุมชนเข้มแข็งได้อย่างรวดเร็ว (กรมพัฒนาชุมชน, 2544 : 12)

ดังนั้น การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนไทยให้เป็นคนดีมีคุณภาพ มีความพร้อมที่จะรับกระแสการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจยุคใหม่ได้อย่างรู้เท่าทันบนพื้นฐานของความเป็นไทยและการดำเนินวิถีชีวิตในทางสายกลาง โดยยึดหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล มีความอดทน ขยันหมั่นเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ อีกหนึ่งมิติสำคัญที่ค้ำประกันในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ความสามัคคี และความรักชาติ ขณะเดียวกันต้องพัฒนาสภาพแวดล้อมรอบตัวคนให้เกื้อหนุนการพัฒนา โดยเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่ออำนวยประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่และช่วยแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ ขณะเดียวกัน ต้องมีการปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน โดยมีการ

ประสานเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองให้เกื้อกูลซึ่งกันและกัน นำไปสู่การกระจายโอกาส การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ช่วยลดความยากจนและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เท่าเทียมกันของประชาชนในทุกพื้นที่ มีการปรับแนวความคิดการพัฒนามุ่งให้คนในพื้นที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม โดยอาศัยความเข้มแข็งของชุมชนฐานราก สักยภาพของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ของชุมชนทั้งในชนบทและเมือง ควบคู่กับการพัฒนาเมืองและชนบทให้สงบ สะอาด สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย เพื่อนำไปสู่ความน่าอยู่มากขึ้น รวมทั้งสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ให้เป็นฐานการลงทุนทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการนำประเทศไปสู่การเป็นประตูเศรษฐกิจของภูมิภาคที่เชื่อมโยงกับตลาดโลกมากขึ้นด้วย (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 : 36)

พรรคไทยรักไทยโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม 2544 จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศได้ และมีนโยบายหลายด้านที่เอื้อให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรฐานล่าง เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1 ล้านบาท โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี และโครงการ 1 ผลิตภัณฑ์ 1 ตำบล เป็นต้นหลายหน่วยงานได้จัดให้มีการประชุมสัมมนา วิเคราะห์สถานการณ์ประเทศ วิเคราะห์นโยบายรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรชุมชนฐานล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่ทำให้ชุมชนระดับหมู่บ้านมีโอกาสบริหารงบประมาณแผ่นดินด้วยตนเอง โดยไม่ต้องผ่านกลไกของระบบราชการถึง 80,000 ล้านบาทและเมื่อวันที่ 15-16 มิถุนายน 2544 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสู่สาธารณะชนอย่างเป็นทางการ ณ ศูนย์ประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาล ถึงที่สุดแล้วมุ่งไปที่การเอาชนะความยากจนของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ การถักทอผืนก้ำกำลังประชารัฐในเบื้องต้นเป็นไปเพื่อ สร้างระบบที่เรียบง่ายไม่เป็นทางการ หรือกึ่งทางการ (Semi-formal) สนับสนุนการพัฒนาเชิงคุณภาพให้กับกองทุนหมู่บ้าน โดยเครือข่ายประชารัฐสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านก็ไม่ใช่เพียงเพื่อกองทุนหมู่บ้านเท่านั้น แต่เพื่อนำไปสู่การสร้างชุมชนเข้มแข็งแบบองค์รวมเพื่อเอาชนะความยากจน ยาเสพติด และให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีพร้อมกันไปเพื่อเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมที่แข็งแกร่งของประเทศ สำหรับการขับเคลื่อนต่อไปในกระแสนี้เรียกว่าการของศตวรรษที่ 21

นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง เป็นนโยบายที่สำคัญมากนโยบายหนึ่งของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อตั้งกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และมอบอำนาจ

ให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียน และชุมชนเมืองกันเองโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ (สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย, 2544 : 43)

1. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน และชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างหรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย สำหรับเหตุฉุกเฉิน และความจำเป็นที่ต้องใช้เงินเร่งด่วน และเพื่อนำมาซึ่งการสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้าน และชุมชน
  2. ส่งเสริม และพัฒนาหมู่บ้าน และชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบ และการบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง
  3. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้าน และชุมชนเมืองในการเรียนรู้ สร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพของคน รวมถึงส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
  4. กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในอนาคต
  5. เสริมสร้างศักยภาพ และความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชนเมือง
- โดยกำหนด ปรัชญาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ
1. เสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น
  2. ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่า และภูมิปัญญาของตนเอง
  3. เกื้อกูลประ โยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน
  4. เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม
  5. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน
- ทั้งนี้ได้กำหนด หลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนี้
1. ความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งความพร้อมของคนและครัวเรือน การควบคุมดูแลกันเองในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประสพการณ์ในการบริหารจัดการกองทุนสังคมของหมู่บ้านและชุมชนเมืองเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนอาชีพ กองทุนสวัสดิการ ฯลฯ
  2. การบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนของหมู่บ้าน ทั้งในส่วนเงินอุดหนุนจากเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กับกองทุนทางสังคมของชุมชนและกองทุนที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กองทุนดังกล่าวมีการบริหารจัดการให้สอดคล้องและเกื้อกูลกัน

3. การปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ตามแนวทางให้หมู่บ้านหรือชุมชนเมือง เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา การพัฒนาเป็นของหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการและจัดการกองทุน

4. การติดตามและประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกองทุน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพึ่งพาตนเอง เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับการพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการใช้เงินกู้จากกองทุนฯ ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง สมาชิกในครอบครัวและชุมชนในทางที่ถูกที่ควร มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น และสังคมพัฒนาอย่างยั่งยืน "กองทุนหมู่บ้านล้านบาท" เป็นกลยุทธ์การจูงใจประชาชนให้ร่วมกันพัฒนาชุมชนของตน โดยใช้ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาเบิกจ่ายเงินจากกองทุนหมู่บ้าน ทั้งนี้ ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของคณะกรรมการชุมชนที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งของประชาชน จำนวน 15 คน ทำหน้าที่วางแผนการพัฒนาชุมชนพึ่งตนเอง

เนื่องจากรัฐบาลเพิ่งดำเนินการนโยบาย และมาตรการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองได้ไม่กี่เดือน การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานที่สามารถกระทำได้จึงเป็นเพียง พบว่า มีการจัดสรร และโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านทั้งหมด (ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2544) แล้วจำนวน 45,153 หมู่บ้าน จากจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 71,364 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 63 มีการเบิกจ่ายเป็นเงินกองทุนไปแล้วทั้งสิ้น 23,456 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 52 ของจำนวนเงินที่จัดสรร โอนให้กองทุนหมู่บ้านแล้วทั้งหมด และจำนวนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วโดยเฉลี่ยทั่วประเทศหมู่บ้านละ 520,000 บาท หมู่บ้านในภาคเหนือเบิกจ่ายโดยเฉลี่ยมากที่สุด จำนวน 630,000 บาท ขณะที่หมู่บ้านในภาคใต้เบิกจ่ายโดยเฉลี่ยต่ำสุด เพียง 390,000 บาท (ตารางที่ 1.1)



## ตารางที่ 1.1

## สรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง

ภาค	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (หมู่บ้าน)	การจัดสรร และโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้าน		การเบิกจ่ายกองทุน		จำนวนเงินเบิกจ่ายเฉลี่ยต่อหมู่บ้าน (ล้านบาท)
		จำนวน	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	
กลาง	5,693	3,942	69	1,943	49	0.49
ตะวันตก	5,445	3,692	68	2,155	58	0.58
ตะวันออก	5,068	3,060	60	1,623	53	0.53
เหนือ	15,467	10,468	68	6,612	63	0.63
ใต้	8,336	5,158	62	2,028	39	0.39
ตะวันออกเฉียงเหนือ	31,355	18,833	60	9,095	48	0.48
รวมทั้งประเทศ	71,364	45,153	63	23,456	52	0.52

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2544

ที่มา : สำนักบริหารกองทุนพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย  
(ประยงค์ เนตยารักษ์, 2544: 31-34)

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินั้นตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจในระดับฐานรากของสังคมมีความสำคัญมากที่สุด ดังนั้น จึงต้องดำเนินการกระจายงบประมาณลงสู่ระดับฐานรากให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยด่วน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็วพร้อม ๆ กับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานรากไปในขณะเดียวกันด้วย นโยบายนี้มองในทางรัฐศาสตร์ถือเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและกระจายงบประมาณลงสู่ประชาชนโดยตรง โดยไม่ผ่านภาคราชการไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง (กรม) ภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) หรือท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และอบต.) เลย จึงนับเป็นมิติที่ใหม่จริง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวบ้าน ภาคราชการ และภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่เสริมซึ่งกันและกันให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีความยั่งยืนถาวร และเพิ่มพูนขึ้นคลอต่อไป การกระจายเงินลงสู่หมู่บ้านโดยรวดเร็วเพื่อเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจทั่วประเทศนั้น ถ้าเป็นหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ก้าวหน้าพอควร เค้าร่วมกัน

ทำงานแบบพึ่งตนเองมาบ้างไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาชีพที่ดี กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข(อสม.) ก็ดี ก็จะมี ความเข้าใจได้รวดเร็ว สามารถเลือกกรรมการกองทุนได้ถูกคน วางระเบียบกองทุนได้เอง กำหนด อัตราดอกเบี้ยได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของชุมชน รู้ว่าผู้ใดควรให้กู้ ประเมินโครงการของผู้มาขอ กู้ได้ว่าอาชีพที่ขอกู้ี้มีความเป็นไปได้หรือไม่ ดังนั้น ในหมู่บ้านและชุมชนเมืองประเภทนี้ปัญหาที่ จะน้อย แต่ในหมู่บ้านและชุมชนเมืองประเภทปานกลาง และอ่อนแอ คือไม่ค่อยได้ทำกิจกรรมร่วม กันเองบ่อยนัก ก็จะมีผลทำให้การจัดเวทีประชาคมตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่ง ชาติไม่สำเร็จ และก็บริหารเงินกองทุนไม่เป็น นอกจากเงินจะสลายไปแล้ว ยังอาจนำไปสู่การคิด นิสัยที่คอยคิดแต่จะพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก และซ้ำร้ายหากดำเนินการแบบเลือกที่รักมักที่ ชังอาจนำไปสู่การแตกความสามัคคีในหมู่บ้านและชุมชนขึ้นอีกด้วย

สำหรับจังหวัดสมุทรปราการ ได้รับขออนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็น นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ “ฟองสบู่แตก” เพื่อบรรเทาความ เดือดร้อนกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ในส่วนทางจังหวัดสมุทรปราการมีสิทธิได้รับเงินกอง ทุนตามเป้าหมายจำนวนทั้งหมด 548 กองทุนตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และ ชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยแบ่งเป็นกองทุนหมู่บ้านจำนวน 504 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 44 กองทุน ซึ่งปัจจุบันรับเงินกองทุนแล้วทั้งสิ้น 38 กองทุน ในระยะแรกของการดำเนินงานตาม นโยบายกองทุนทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล อบต.ฯลฯ ได้จัดการให้มีการนัดประชุม เพื่อจัดตั้งเวทีประชาคมตาม พ.ร.บ.ระเบียบกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยให้เจ้า บ้าน หรือตัวแทนของครัวเรือนจำนวนร้อยละ 75 ของจำนวนครัวเรือนมาประชุมร่วมกันเพื่อจัดตั้ง เวทีประชาคม และจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนฯให้สำเร็จตามระเบียบกองทุนฯ ทำให้เป็นการยาก ลำบากที่จะทำให้คนในชุมชนเมืองจำนวนมาก ๆ มารวมกลุ่มกันจัดเวทีประชาคมให้เกิดผลตาม นโยบายกองทุนฯ จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องปรับแนวทางใหม่คือเขตเมืองทั่วประเทศ เพราะในสังคมเมืองนั้นประชาชนจะอยู่ร่วมกันแบบสังคมหลวม ๆ มีคนที่มาจากต่างถิ่นอพยพเข้า มาทำงานตามการพัฒนาประเทศที่ขาดสมดุลดังกล่าวเป็นจำนวนมากได้เข้ามาอาศัย และตั้งถิ่นฐาน เป็นภูมิลำเนาใหม่ จึงทำให้จังหวัดสมุทรปราการมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทำให้ความ สัมพันธ์ในระหว่างคนในชุมชนจึงมีน้อย เพราะต้องทำงานแข่งขันกับเวลา และเพื่อปากท้อง ไม่ ค่อยที่จะได้พูดคุย และไม่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างคนในชุมชน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ หมู่บ้านในเขตสมุทรปราการจึงจัดตั้งกองทุนฯไม่สำเร็จ เพราะประชาชนจะไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วม กันเพื่อชุมชน และเขตหมู่บ้านมีเนื้อที่กว้างและจำนวนครัวเรือนมีจำนวนมาก ทำให้ประชาชน จะรู้จักกันในเขตบ้านใกล้ๆกันเท่านั้น พอเริ่มไกลขึ้นก็จะไม่รู้จักกัน ความสามัคคีในการร่วมกลุ่ม และการเสียสละเวลาเพื่อส่วนรวมกับคนที่ตนไม่รู้จักจะเป็นไปได้ยากโดยเฉพาะกับคนด้อยโอกาส

และยากจน ทางด้านในส่วนของเทศบาลที่มีปัญหาดังกล่าวก็ได้นำปัญหาเสนอรายงานต่อทางอำเภอ และจังหวัดเพื่อเป็นข้อมูลต่อทางรัฐบาล และรัฐบาลก็มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น โดยในเทศบาลที่มีเขตการปกครองท้องถิ่นเดิม คือ หมู่บ้าน แต่ได้ทำการจัดตั้งชุมชนย่อยตามประกาศของเทศบาล โดยกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมให้มีการจัดตั้งชุมชนย่อยขึ้น โดยจัดทำแผนที่และเขตพื้นที่ของชุมชนขึ้นใหม่และมีการประกาศ โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้ชุมชนที่เทศบาลทำเรื่องร้องขอให้ประกาศเป็นชุมชนตามที่น่าเสนอมา และเป็นชุมชนเมืองตามพ.ร.บ.ระเบียบกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติด้วย ทำให้มีจำนวนชุมชนเมืองที่ได้ประกาศในจังหวัดสมุทรปราการมีจำนวนทั้งหมด 44 ชุมชนเมือง โดยในแต่ละชุมชนนั้นตามระเบียบของการจัดตั้งชุมชนเมืองดังกล่าวจะทำให้เขตพื้นที่ และจำนวนครัวเรือนในแต่ละชุมชนนั้นน้อยลงตามที่เทศบาลนำเสนอเข้ามา แต่ต้องไม่น้อยกว่า 100 ครัวเรือนต่อ 1 ชุมชนเมือง

จากแนวทางการแก้ไขดังกล่าว และเป็นนโยบายจากทางจังหวัดสมุทรปราการที่ให้ส่วนราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องรีบเร่งดำเนินการให้มีการจัดตั้งเวทีประชาคม และในส่วนของทางรัฐบาลก็ได้มีโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองขึ้น โดยให้บัณฑิตอาสาเข้ามาทำงานร่วมกับชุมชนเมืองในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นการช่วยในทางภาคราชการทำงานได้มีผลสำเร็จมากขึ้น คือ มีจำนวนชุมชนเมืองที่จัดตั้งเวทีประชาคม และคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง โดยมีการจัดตั้งกลุ่มกองทุนชุมชนเมืองและสังฆะออมทรัพย์พร้อมกับการกำหนดกฎเกณฑ์การจัดระเบียบการบริหารกองทุนฯ จนสำเร็จ และได้รับอนุมัติเงิน 1 ล้านบาทเป็นจำนวนมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น จากที่มีการปรับและแก้ไขระเบียบต่าง ๆ ของนโยบายกองทุนฯ พร้อมกับการช่วยเหลือและส่งเสริมจากภาคราชการที่เกี่ยวข้องและบัณฑิตกองทุนฯ

ในส่วนของเขตเทศบาลตำบลสำโรงเหนือที่ผู้วิจัยจะต้องดูแลประชาชน และทำงานกับชุมชนในท้องถิ่นนั้นก็ยังมีปัญหาดังที่กล่าวมา ซึ่งทางเขตเทศบาลตำบลสำโรงเหนือได้นำเสนอปัญหาต่อทางอำเภอและขอแบ่งเขตพื้นที่จากเดิมมี 9 หมู่บ้านโดยขอให้ประกาศเป็นเขตชุมชนเมืองเสนอต่อกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และได้รับการประกาศให้พื้นที่ของเทศบาลตำบลสำโรงเหนือแบ่งเขตพื้นที่เป็นชุมชนมีทั้งหมด 15 ชุมชน ในตอนที่เขตเป็นหมู่บ้านเดิมตามการปกครองท้องถิ่นนั้น ทางเทศบาลพยายามประสานประชาชนแต่ละหมู่บ้านมารวมกลุ่มกัน เพื่อจัดเวทีประชาคมนั้นไม่สำเร็จเลยทั้ง 9 หมู่บ้าน และในที่สุดเมื่อมีการปรับแก้ไขระเบียบกองทุนฯ และประกาศใช้เป็น 15 ชุมชนเมือง ในขณะที่บางชุมชนได้รับอนุมัติเงิน 1 ล้านบาท ส่วนบางชุมชนยังรอการอนุมัติเงินอยู่ เพราะการที่จะได้รับอนุมัติเงิน 1 ล้านบาทจากทางจังหวัดโดยผ่านธนาคารออมสินนั้น กองทุนชุมชนเมืองใดที่ได้รับอนุมัติเงินจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง

ให้เรียบร้อย และจะต้องมีการจัดตั้งกลุ่มกองทุนชุมชนเมืองและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ พร้อมทั้งจัดทำกฎระเบียบในการบริหารจัดการกองทุนชุมชนเมืองดังกล่าวให้เรียบร้อยตาม พ.ร.บ.ระเบียบกองทุนฯ จึงจะได้การอนุมัติเงิน 1 ล้านบาทมาเป็นกองทุนชุมชนเมือง เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ และเป็นสวัสดิการแก่ชุมชนต่อไป เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ และจะเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง และยั่งยืนตลอดไป

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมา ทำให้ผู้ทวิวิจัยสนใจที่จะศึกษาในเรื่องของการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งตามยุทธศาสตร์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ เพราะจากการที่ได้แก้ไข และปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินงานในระเบียบกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ ตามที่องค์กรส่วนท้องถิ่น ได้ให้ข้อมูลที่มาของปัญหา และอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การจัดตั้งเวทีประชาคมทำได้ล่าช้าในบางเทศบาล และที่สำคัญ คือ ในเขตเทศบาลตำบลสำโรงเหนือที่กระผมได้ทำงานอยู่ แต่เมื่อมีการแก้ไขและประกาศเป็นชุมชนเมืองก็ทำให้ชุมชนเมืองในเขตเทศบาลตำบลสำโรงเหนือส่วนใหญ่ได้มีการจัดเวทีประชาคม และจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง โดยมีการจัดตั้งกลุ่มกองทุนชุมชนเมืองและสัจจะออมทรัพย์ พร้อมกับวางระเบียบในการบริหารจัดการกองทุนชุมชนเมืองดังกล่าวได้สำเร็จ จนได้รับอนุมัติเงิน 1 ล้านบาทให้กับชุมชนเมืองในเขตสมุทรปราการ มีจำนวนมากขึ้น และก็ยังมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งคาดการณ์ได้ว่าจะมีชุมชนที่ได้รับอนุมัติเงินเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต จากสภาพดังกล่าวทำให้ผู้ทวิวิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าทำไมก่อนที่จะมีการประกาศใช้นโยบายกองทุนฯ ชุมชนเมืองในเขตจังหวัดสมุทรปราการนั้น มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ได้สำเร็จก่อนมีนโยบายกองทุนฯ จำนวนน้อยมาก คือ ในเขตเทศบาลนครสมุทรปราการมีชุมชนเดียวที่จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ และในเขตเทศบาลตำบลสำโรงเหนือก็เช่นเดียวกันมีเพียงชุมชนเดียวที่จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ คือ ชุมชนสัมพันธ์ได้สำเร็จก่อนที่มีนโยบายกองทุนฯ หลังจากที่มีนโยบายกองทุนฯ ได้ประกาศใช้ และได้รับการแก้ไขโดยมีบัณฑิตกองทุนฯ คอยให้คำปรึกษาประชาชนในชุมชนเมืองก็เริ่มต้นตัวที่จะมีการรวมกลุ่มกันจัดเวทีประชาคม และคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนฯ และรับสมาชิกสัจจะออมทรัพย์ขึ้นตามระเบียบกองทุนฯ และได้รับอนุมัติเงิน 1 ล้านได้จำนวนทั้งหมด 38 ชุมชนเมือง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2545) ทำให้เห็นได้ว่าหลังจากมีนโยบายกองทุนฯ ทำให้ประชาชนตื่นตัวกันในการร่วมกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะสัจจะออมทรัพย์ที่จะต้องมีสมาชิกที่เข้าร่วมอย่างน้อย ร้อยละ 50 ของสมาชิกที่เข้าร่วมกองทุนชุมชนเมืองจึงจัดตั้งได้ตามระเบียบกองทุนฯ และจะได้รับอนุมัติเงิน 1 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนร่วมกับเงินทุนของสัจจะออมทรัพย์ในการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนเพื่อเสริมสร้างให้ชุมชนเข้มแข็ง ดังนั้น นโยบายกองทุนหมู่บ้านจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตชุมชนเมืองมีการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกลุ่มกองทุนชุมชนเมืองและสัจจะออมทรัพย์

ขึ้นในเขตชุมชนเมืองในจังหวัดสมุทรปราการ นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวกันจัดตั้งเครือข่าย เพื่อร่วมกันวางแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาอาชีพและการจัดสวัสดิการแก่สมาชิก เป็นต้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง
2. เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของปัจจัยระหว่างกลุ่มชุมชนเมืองที่เข้มแข็งกับชุมชนที่ไม่เข้มแข็ง
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาเฉพาะชุมชนเมืองในจังหวัดสมุทรปราการตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และได้รับการจัดสรรเงินกองทุน 1 ล้านบาทแล้วจำนวนทั้งหมด 38 ชุมชนเมือง จำแนกอยู่ในเทศบาลนครสมุทรปราการ 21 ชุมชนเมือง เทศบาลตำบลท่าโรงเหนือ 12 ชุมชนเมือง และเทศบาลเมืองพระประแดง 5 ชุมชนเมือง

## 1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

**ชุมชนเมือง (Urban Community)** หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการประกาศของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้เป็นชุมชนเมืองเพื่อจะได้รับเงิน 1 ล้านบาทได้ตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

**การมีส่วนร่วมในชุมชน (Community Participation)** หมายถึง การที่ชุมชนมีพลังอำนาจในการเข้าร่วมกระบวนการชุมชนในการจัดเวทีประชาคมและกลุ่มเพื่อกำหนดเป้าหมายของชุมชนด้านความสมัครใจ ในการรวมคือ วางแผนดำเนินการรับประโยชน์ และบำรุงรักษาและแก้ไขปัญหากิจกรรชุมชน

**องค์กรชุมชน (Community Organization)** หมายถึง การรวมตัวของชาวบ้านตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปในชุมชนเมือง โดยอาจอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันหรือต่างหมู่บ้านก็ได้ ไม่จำกัดพื้นที่ แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีผู้นำ และกิจกรรมพัฒนาร่วมกัน ในชุมชนด้านต่าง ๆ

เครือข่ายองค์กรชุมชน (Community Network) หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานบุคคลของกองทุนชุมชนเมือง กลุ่มคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกันอย่างมีระยะเวลาอันพอสมควรที่จะสามารถช่วยเหลือกันเมื่อเกิดปัญหา

ชุมชนเข้มแข็ง (Community Empowerment) หมายถึง ชุมชนที่มีระดับความเข้มแข็งของชุมชนในระดับสูง โดยวัดจากระดับของความสามัคคี ความเอื้ออาทร และการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชน

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบผลการศึกษาที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงาน และปรับปรุงวิธีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเมือง ในจังหวัดสมุทรปราการอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้วางนโยบาย และผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชน
2. ได้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองที่เข้มแข็งกับชุมชนเมืองที่ไม่เข้มแข็ง
3. ได้ทราบถึงปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคของการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนเมือง