

กระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง Policy Oriented Learning Process of the Village and Urban Community Funds

อรัทัย เลียงจินดาถาวร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Orathai Liengjindathaworn
Faculty of Political Science, Ubon Ratchthani University

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งนโยบายในปี พ.ศ. 2544-2553 โดยมุ่งศึกษาถึงผลกระทบของการเรียนรู้เชิงนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย

การศึกษาวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ 11 คน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 27 คน สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 12 คน ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบาย 12 คน รวมทั้งหมด 62 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured interview) รวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนสิงหาคม 2551-กุมภาพันธ์ 2553 วิเคราะห์ข้อมูลกระทำโดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา จัดกลุ่มเนื้อหา สรุปความสัมพันธ์ของเนื้อหา และการตรวจสอบแบบหลายวิธี (Triangulation technique) จากนั้นจึงใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล แปลความหมาย สรุปเป็นหลักการ หรือข้อเสนอเชิงความคิดโดยใช้หลักตรรกวิทยาแบบอุปนัย

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ส่งผลด้านบวกในการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายส่วนใหญ่เป็นอย่างมาก แม้ว่าบางกองทุนจะมีปัญหาในการบริหารจัดการ กองทุนหมู่บ้านและ

กองทุนชุมชนเมืองมีการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน คือ กองทุนชุมชนเมืองส่วนใหญ่มีปัญหาในการบริหารจัดการโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของกรรมการและสมาชิก รวมทั้งช่องทางการสื่อสารระหว่างกองทุนกับสมาชิกมีจำกัด และส่วนใหญ่เป็นปัญหาต่อเนื่องมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกองทุนมาจนถึงปัจจุบัน กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีการปรับใช้ภูมิปัญญาและนำศักยภาพของชุมชนมาใช้ในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชนให้ประสบความสำเร็จ เกิดการเรียนรู้ว่าชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเอง และสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นทำให้กองทุนหมู่บ้านเกิดการเรียนรู้เชิงนโยบาย 3 รูปแบบ คือ 1. การเรียนรู้ลำดับขั้นปฐมภูมิ 2. การเรียนรู้ลำดับขั้นทุติยภูมิ และ 3. การเรียนรู้ลำดับขั้นตติยภูมิ และกองทุนชุมชนเมืองเกิดการเรียนรู้เชิงนโยบาย 2 รูปแบบ คือ 1. การเรียนรู้ลำดับขั้นปฐมภูมิ และ 2. การเรียนรู้ลำดับขั้นทุติยภูมิ

การเรียนรู้เชิงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่า การเรียนรู้เชิงนโยบายมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 3 ประการคือ (1) ก่อให้เกิดปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การสืบทอดนโยบายและการธำรงรักษานโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 5 ปัจจัย (2) ก่อให้เกิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายกองทุนหมู่บ้านจำนวน 2 เครือข่าย (3) ทำให้นโยบายเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในตัวในขณะที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มต้นนโยบายในปี พ.ศ. 2544-2553 ผลการวิจัยพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเป็น 2 ลักษณะ คือ การสืบทอดนโยบาย และการธำรงรักษานโยบาย

ศัพท์สำคัญ : กระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง นโยบายสาธารณะ

ABSTRACT

This research studied the policy-oriented learning processes and changes in policy of the village and urban community funds since their introduction in 2001 to 2008. Qualitative methodology was used involving documentary research, interviews, and focus group discussions. There were 62 participants divided into 4 focus groups, 11 village and urban community fund policy-makers and government officials who implemented the policy, 27 village and urban community fund committee members, 12 village and urban community fund members, and 12

persons affected by the policy who did not qualify for the first 3 groups. Semi-structured interviews were conducted from August 2008 to February 2010. Data was subjected to content analysis and results showed the positive impact on the learning of policy stakeholders and problems in management. There were 3 forms of policy-oriented learning, first order, second order, and third order learning. When compared to village funds, urban community funds showed less learning in fund administration and problem-solving, and many problems, especially in the participation of committees and members, and limited communication. Most of the village funds were successful in funding administration and learning processes, used local wisdom, and were capable of using the funds and financial institutions. In doing so, they were able to manage their own affairs and become self-reliant. It was found that policy-oriented learning had an impact on the village and urban community funds, bringing about policy change in the process of implementation and creating 2 village fund coalitions or networks. The 2 major policy changes were policy succession and policy maintenance.

Keywords : Policy-oriented Learning; Policy Change; Village and Urban Community Funds; Public Policy

บทนำ

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 และได้กำหนดนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้น เป็นหนึ่งในชุดแนวนโยบายแก้ไขปัญหาคาใจความยากจน ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในระดับรากหญ้าโดยตรง นโยบายดังกล่าวมีแนวคิดและปรัชญาการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มสู่การตัดสินใจ เพื่อการแก้ปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันเอง (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2545)

การดำเนินงานของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 มีเป้าหมายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านรวม 78,829 กองทุน ในปี พ.ศ. 2552 มีการจัดตั้งกองทุนแล้ว 78,920 กองทุน แยกเป็นกองทุนหมู่บ้าน 74,728 กองทุน

กองทุนชุมชนเมือง 3,454 กองทุน และกองทุนชุมชนทหาร 738 กองทุน มีจำนวนกรรมการทั้งหมด 1,112,514 คน มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 11,688,930 คน มีจำนวนสมาชิกที่กู้ยืมเงินรวมสะสม 10,281,513 ราย จำนวนครั้งของการกู้ยืมเงินรวมสะสม 32,427,338 ครั้ง (สัญญา) มีจำนวนเงินกู้ยืมรวมสะสม 464,568.20 ล้านบาท มีการกู้ยืมหมุนเวียนสะสมจำนวน 6-7 รอบ/กองทุน จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว 69,354 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 88.89 และจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชนนาร่องรวม 449 แห่ง (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2551)

นโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายประชานิยมที่หวังเพียงผลทางการเมือง ตลอดระยะเวลา 8 ปี นับตั้งแต่ดำเนินนโยบายมาจนถึงปัจจุบัน จึงเผชิญกับกระแสความไม่ไว้วางใจจากสังคมอย่างต่อเนื่อง ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ไม่ได้รับความสนใจจากสังคมในการติดตาม ตรวจสอบและศึกษาผลกระทบของนโยบายเป็นอย่างมาก จากการศึกษาเอกสารและรายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินและประชาชนในหลายๆ ด้านคือ อัตราการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนองนโยบายประชานิยมเพิ่มขึ้นมาก ส่งผลให้มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อสูงและอัตราการทำกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งมีแนวโน้มลดลง (เพลินพิศ สัตย์สงวน, 2549) และโครงการต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับฐานราก แต่ปรากฏว่าคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการส่วนใหญ่เป็นคนที่ไม่จน ความช่วยเหลือของรัฐเช่นนี้กลับทำให้การกระจายรายได้แย่ลง หรือมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น (ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2551) การดำเนินนโยบายที่รวดเร็วด้วยเงินอุดหนุนที่สูงเพื่อครอบคลุมทุกหมู่บ้าน ละเลยความสำคัญเรื่องความพร้อมของชุมชนในด้านองค์ความรู้ การละเลยความจริงจังและจริงใจในการเฝ้าระวังการดำเนินงานและการเสนอข้อมูลความจริงของกองทุนหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้านจึงเผชิญความเสี่ยงสูงขึ้นจนส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์และความมั่นคงของกองทุนหมู่บ้าน (วิชัย ตูรงค์พันธุ์, 2551) การให้สินเชื่อของทางการผ่านโครงการประชานิยมต่างๆ ได้ส่งผลให้ครัวเรือนในกลุ่มรายได้ที่จนที่สุดมีหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้กลุ่มครัวเรือนดังกล่าวมีความเปราะบางทางการเงินเพิ่มขึ้น ต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นมาใช้หนี้ หรือใช้ช่องทางประชานิยมของทางการ เช่น กองทุนหมู่บ้านเพื่อการกู้ยืมเป็นสำคัญ และในที่สุดทำให้ประสบปัญหาการชำระหนี้เพิ่มขึ้น (กอบศักดิ์ ภูตระกูล, 2550) และตั้งแต่มีเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านเข้าไปในชุมชนแล้วกลับทำให้เงินกู้วนในระบบและเงินกู้จากสถาบันการเงินขยายตัวตามไปด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนต้องนำเงินมาใช้คืนกองทุนหมู่บ้าน นอกจากนั้นผลจากการตรวจสอบของ

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านก่อนปล่อยกู้ทำให้สถาบันการเงินปล่อยกู้เงินมากขึ้น เพราะถือว่าผ่านการตรวจสอบมาแล้วขั้นหนึ่ง ที่สำคัญยังทำให้ดอกเบี้ยวทั้งในส่วนของเงินกู้ธนาคารและสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นด้วย ขณะที่สินทรัพย์ภายในครัวเรือนกลับลดลง เพราะการกู้ที่ได้มาง่ายขึ้นไม่จำเป็นต้องมีสินทรัพย์เพื่อประกันความเสี่ยงอีกต่อไป (คม ชัด ลึก, 2551)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผลจากการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่จะพบว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่ก็เป็นนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่ชื่นชอบ ต่อมารัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ประกาศดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต่อไป เพราะเชื่อว่ามีหลักการที่ดีเมื่อเทียบกับนโยบายประชานิยมอื่นๆ ที่เกิดจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แม้ว่าจะต้องปรับวิธีการทำงานและปรับทิศทางกองทุนหมู่บ้านใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (ผู้จัดการรายวัน, 2550) และได้มีการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลชุดต่อๆ มาทุกชุดรวมถึงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปัจจุบันรอมระยะเวลา 8 ปี นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงเป็นนโยบายที่ประชาชนในฐานะพลเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายอย่างมาก เนื่องจากนโยบายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎ กติกาในการบริหารจัดการกองทุน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับประโยชน์ ตลอดจนร่วมตรวจสอบและร่วมบริหารจัดการกองทุนกันเอง

จากการที่พลเมืองได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน จึงทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายขึ้น ดังนั้นการศึกษาถึงกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จึงมีความสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงการเรียนรู้เชิงนโยบายของสังคมและทราบถึงผลกระทบของการเรียนรู้เชิงนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อให้นโยบายมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ตลอดเวลา เนื่องจากความรู้ (Knowledge) เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์ดำรงอยู่ได้ ในตลอดช่วงชีวิตมนุษย์จึงต้องมีการแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องไม่มีวันจบสิ้น เพื่อการดำรงชีวิตอันประกอบด้วยวิถีความเป็นอยู่และการทำมาหากิน ท่ามกลางการประสานสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ สังคม และธรรมชาติ และความรู้จากกระบวนการเหล่านี้ได้รับการสั่งสม ขณะเดียวกันก็ถูกถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนรุ่นต่อๆ ไปอย่างต่อเนื่อง กระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์มีฐานที่มาจากระบบคิด ความเชื่อ และโลกทัศน์ที่มนุษย์ใช้มองธรรมชาติและสิ่งต่างๆ ในโลก อันส่งผลถึงการประพฤติปฏิบัติตนของมนุษย์ (ฉัตรวิทย์ องค์กรสิทธิ์, 2545)

ผู้วิจัยจึงสนใจว่า การดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านมา สังคมไทยได้เกิดการเรียนรู้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ มีการเรียนรู้หรือไม่ ผลจากการเรียนรู้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือไม่ อย่างไร และตลอดระยะเวลา 8 ปี ของการนำ

นโยบายให้ปฏิบัติ นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ผู้วิจัยจึงศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของการเรียนรู้เชิงนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในระยะเวลา 8 ปี ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของประเทศไทย และเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข และเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและนโยบายในลักษณะเดียวกันนี้ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายที่เกิดจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
2. ศึกษาถึงผลกระทบของการเรียนรู้เชิงนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
3. ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตั้งแต่เริ่มนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2544–2553

ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการในการศึกษานี้ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างและกำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลด้วยระเบียบวิธี ดังต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

ผู้วิจัยเลือกประชากรแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (Purposive sampling) คือ เลือกประชากรจากจังหวัดที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา 8 ใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดมุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี ต่อจากนั้นเลือกกองทุนหมู่บ้านหรือสถาบันการเงินชุมชน จังหวัดละ 2 กองทุน และเลือกกองทุนชุมชนเมือง จังหวัดละ 2 กองทุน รวม 12 กองทุนแล้วหลังจากนั้นเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้กำหนดนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- 3) สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

4) ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบาย

2. การรวบรวมข้อมูล

2.1 การรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ

รวบรวมข้อมูลภาคสนามจากการสังเกต การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และรวมถึงการเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในพื้นที่วิจัย ทั้งนี้ จะเลือกใช้วิธีการใดขึ้นอยู่กับ การติดต่อประสานงาน ความสะดวกของผู้ให้ข้อมูลและประเภทของข้อมูลที่ต้องการ ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) จัดสนทนากลุ่มคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน และสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวม 7 ครั้ง มีผู้ร่วมสนทนากลุ่มทั้งสิ้น จำนวน 36 คน

2) การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม มีทั้งการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกข้อมูลเกี่ยวกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พัฒนาการสำนักงานพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พนักงานธนาคาร กรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 26 คน

3) การสังเกต ใช้การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจากการไปติดต่อประสานงาน การสัมภาษณ์ และเข้าร่วมกิจกรรม เช่น การจัดสำนักงานและการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือสถาบันการเงินชุมชน การให้บริการ การจัดระบบเอกสาร เป็นต้น

2.2 การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

1) รวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้จากกองทุนหมู่บ้านที่ให้ข้อมูล สำนักงานพัฒนาชุมชนที่ดูแลกองทุนนั้นๆ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสาขา 8 อุดรธาธานี

2) องค์ความรู้ที่ได้จากหนังสือ ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากรายงานการประชุม และเอกสารประกอบที่ได้จากการประชุมคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และการสัมมนา

ผลการวิจัย

จากการรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content analysis) สำหรับศึกษากระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบายของทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผลการวิจัยสรุปได้ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การเรียนรู้เชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1) กลุ่มที่ 1 ผู้กำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาครั้งนี้ ศึกษาการเรียนรู้ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านในการสนับสนุนการเตรียมความพร้อมในการก่อตั้งกองทุนหมู่บ้าน สนับสนุนในการจัดการความรู้ การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน ให้คำแนะนำการแก้ไขปัญหา ข้อร้องเรียน ข้อขัดแย้งของกองทุนหมู่บ้าน ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน

จากผลการวิจัย พบว่า ผู้กำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมีการเรียนรู้เชิงนโยบายว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่กระจายอำนาจและให้อิสระประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา (พัฒนาการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์) ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายโดยตรง ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชน นอกจากนั้นนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการกองทุนตนเอง เป็นแบบฝึกหัดในการทำงานกองทุน การเป็นผู้นำของชุมชน ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ก็ได้เรียนรู้ชุมชนมากขึ้นในด้านลักษณะพื้นฐาน ศักยภาพ สภาพปัญหา และภูมิปัญญาของชุมชน วิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการเรียนรู้ของ Peter Hall พบว่า เจ้าหน้าที่เกิดการเรียนรู้เชิงนโยบาย 3 ลำดับชั้น คือ

(1) การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ¹ มีการเรียนรู้เนื้อหา นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติจากเอกสาร หนังสือสั่งการ หนังสือเวียนต่างๆ และการสนับสนุนจากรัฐบาล รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานต่างๆ ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติและความชัดเจนของนโยบาย

¹ การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ (First order learning) หมายถึง การเรียนรู้ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับการกำหนดเครื่องมือพื้นฐานของนโยบาย (Basic instruments) เช่น การเรียนรู้ถึงสภาพการกู้เงินหรือฐานะทางการเงินของนโยบาย

(2) การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ² มีการเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิและสภาพแวดล้อมของนโยบาย คือ ได้เรียนรู้เกี่ยวกับผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบาย จากผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในด้านการบริหารจัดการกองทุน การบริหารการเงิน การบริหารสินเชื่อ การจัดการระบบสวัสดิการชุมชน การบริหารความเสี่ยง ศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการกองทุน ผลสำเร็จ ความล้มเหลว รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น คุณประโยชน์ของกองทุน และความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบายกองทุน ซึ่งนำไปสู่การหาแนวทางป้องกัน แก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงาน และ

(3) การเรียนรู้ลำดับชั้นตติยภูมิ³ มีการเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิทุติยภูมิและเรียนรู้กระบวนการทัศน์ของนโยบายจนสามารถประเมินผลได้ว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านมีผลลัพธ์ต่อชุมชน คือ กองทุนที่เข้มแข็งมีการบริหารจัดการดี ส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็งทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่วนกองทุนที่ไม่เข้มแข็ง ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอเกิดความขัดแย้งในชุมชนเพิ่มขึ้นทั้งในส่วนกรรมการและในสมาชิก เกิดภาวะหนี้สินหมุนเวียน ทำให้เจ้าหน้าที่มีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(3.1) เจ้าหน้าที่สร้างกลไกเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน และแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของกองทุนและสถาบันการเงินในเบื้องต้น

(3.2) เจ้าหน้าที่ต่อยอดแนวคิดใช้กองทุนหมู่บ้านเป็นเครื่องมือในการขยายผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านอื่นๆ เนื่องจากนโยบายกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม มีความต่อเนื่อง มีกรรมการ มีสมาชิก มีเงินทุน และมีกิจกรรม จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการต่อยอดในการพัฒนาด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น

(3.3) เจ้าหน้าที่ได้บูรณาการการดำเนินงานของนโยบายกองทุนกับโครงการพัฒนาอื่นๆ ในความรับผิดชอบให้สามารถเชื่อมต่อและสามารถดำเนินการไปด้วยกันได้ เช่น ชุมชน ชุมชน สวัสดิการชุมชน กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

² การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ (Second order learning) หมายถึง การเรียนรู้ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเครื่องมือพื้นฐานและสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy settings)

³ การเรียนรู้ลำดับชั้นตติยภูมิ (Third order learning) หมายถึง การเรียนรู้ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเครื่องมือพื้นฐานสภาพแวดล้อม และกระบวนการทัศน์ของนโยบาย (Policy paradigm) ซึ่งหมายถึงกรอบแนวคิดและมาตรฐานของอุดมการณ์ของนโยบาย และ ประเภทของเครื่องมือนโยบายที่ใช้เพื่อให้บริการอุดมการณ์ ตลอดจนธรรมชาติของปัญหา นโยบาย กระบวนการทัศน์ของนโยบายเป็นการรับรู้บริบทในสิ่งมีการกำหนดนโยบาย

2) กลุ่มที่ 2 กรรมการกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง

กรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้พื้นที่วิจัยทั้ง 12 กองทุนมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและการเรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

จากผลการวิจัย พบว่า กรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการเรียนรู้เชิงนโยบายว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนของตนเอง ให้โอกาสชุมชนได้กำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการกองทุนกันเอง ในการกำหนดวงเงินให้กู้ พิจารณาให้กู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ย และนำดอกผลจากการบริหารจัดการกองทุนไปจัดสรรสวัสดิการให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน ทำให้มีกิจกรรมที่ทำร่วมกันมากขึ้น ทำให้ชุมชนได้ใช้ศักยภาพและภูมิปัญญาของชุมชนมาใช้ในการบริหารจัดการกองทุน และพัฒนาชุมชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น วิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการเรียนรู้นโยบาย ของ Peter Hall สามารถจำแนกการเรียนรู้เชิงนโยบายของกรรมการกองทุนได้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ไม่ประสบความสำเร็จ พบว่า กรรมการกองทุนเกิดการเรียนรู้เชิงนโยบายเพียง 2 ลำดับชั้น คือ

(1) การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ

(2) การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ มีการเรียนรู้ถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่กองทุนบริหารจัดการตามกฎ ระเบียบของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ชุมชนก็จะมีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกกู้ยืมไปประกอบอาชีพ บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน กรรมการกองทุนตระหนักถึงคุณประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้านว่า เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนของชุมชน ที่มีค่าใช้จ่ายถูก และชุมชนสามารถบริหารจัดการด้วยตนเอง

ประเภทที่ 2 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ประสบความสำเร็จ พบว่า กรรมการกองทุนเกิดการเรียนรู้เชิงนโยบาย 3 ลำดับชั้น คือ

(1) การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ

(2) การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ มีการเรียนรู้ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย จากการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านทำให้กองทุนเรียนรู้ถึงความสำคัญ ความล้มเหลว รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เรียนรู้คุณประโยชน์ของกองทุนและสถาบันการเงิน ชุมชน และความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของกองทุน และเรียนรู้ว่าชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง

(3) การเรียนรู้ลำดับชั้นตติยภูมิ มีการเรียนรู้ผลกระทบของนโยบายจากการเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ ทำให้กรรมการกองทุนสามารถประเมินผลได้ว่านโยบาย

กองทุนหมู่บ้านมีผลลัพธ์ต่อชุมชน คือ ความอยู่ดีมีสุข มีแหล่งทุนในชุมชน มีสวัสดิการชุมชน ส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็งทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้กองทุนมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 กรรมการกองทุนได้ต่อยอดนำแนวคิดและประสบการณ์จากการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน มาจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน หรือก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนลักษณะต่างๆ โดยการระดมทุนในชุมชน และดึงเอาศักยภาพของชุมชนมาใช้งานสามารถประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการกองทุน

3.2 จากแนวคิดและประสบการณ์จากการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน หรือกองทุนสวัสดิการชุมชนลักษณะต่างๆ ทำให้มีความมั่นใจว่า ชุมชนสามารถบริหารจัดการและพัฒนาชุมชนให้อยู่ดีมีสุขได้ด้วยตนเอง ทำให้เปลี่ยนแนวคิดจากการรอคอยการพัฒนาจากภาครัฐมาพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น

3) กลุ่มที่ 3 สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่วิจัยทั้ง 12 กองทุนมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและการรับประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จากผลการวิจัย พบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการเรียนรู้เชิงนโยบายว่า เป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมที่ครอบคลุม ทั้งเพื่อลงทุนประกอบอาชีพ บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน กู้ยืมได้ง่าย สะดวก ได้เงินเร็ว มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ช่วยลดการเป็นหนี้นอกระบบได้มากขึ้น มีกิจกรรมที่ทำร่วมกัน ทำให้สามารถดูแลช่วยเหลือกันได้มากขึ้น ได้พูดคุยแลกเปลี่ยน มีความรักสามัคคีกันมากขึ้น วิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการเรียนรู้ของ Peter Hall พบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการเรียนรู้เชิงนโยบายเพียง 2 ลำดับชั้น คือ

(1) การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ

(2) การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ มีการเรียนรู้ผลผลิตและผลลัพธ์ของการบริหารจัดการกองทุนว่า ถ้าหากกรรมการมีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ รับผิดชอบในหน้าที่ ปฏิบัติตามระเบียบ จะทำให้การดำเนินงานของกองทุนประสบความสำเร็จ มีเงินหมุนเวียนให้สมาชิกได้กู้ยืมอย่างต่อเนื่อง และได้เรียนรู้ว่าถ้าสมาชิกกู้สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกองทุน ปฏิบัติตามระเบียบของกองทุน ชำระเงินคืนอย่างสม่ำเสมอและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของกองทุน ก็จะสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ สมาชิกจึงตระหนักถึงคุณประโยชน์ของกองทุน และมีความพึงพอใจในนโยบายกองทุนหมู่บ้าน

4) กลุ่มที่ 4 ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบายในพื้นที่วิจัยทั้ง 12 กองทุนมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน จากผลการวิจัย พบว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายมีการเรียนรู้เชิงนโยบายว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการกองทุนของชุมชน ชาวบ้านได้เรียนรู้จากประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุน ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่สำคัญและเป็นรูปธรรมเป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนที่สามารถบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะคนยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน และเรียนรู้ว่าชาวบ้านสามารถบริหารจัดการกองทุนและชุมชนด้วยตนเองได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของชุมชน วิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการเรียนรู้ของ Peter Hall พบว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายมีการเรียนรู้เชิงนโยบาย 3 ลำดับชั้น คือ

(1) การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ

(2) การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ มีการเรียนรู้ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย จากผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในด้านการบริหารจัดการ การบริหารการเงิน การบริหารสินเชื่อ การจัดการระบบสวัสดิการชุมชน การบริหารความเสี่ยง ความสำเร็จ ความล้มเหลว รวมถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนเรียนรู้ศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการกองทุน คุณประโยชน์ของกองทุนและธนาคารชุมชน และความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบายกองทุน

(3) การเรียนรู้ลำดับชั้นตติยภูมิ มีการเรียนรู้ผลกระทบของนโยบายจากการเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ ทำให้สามารถประเมินผลได้ว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านมีผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้านบวกและด้านลบ ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้การบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ส่งผลให้มีทั้งชุมชนที่มีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจและสังคม และชุมชนที่อ่อนแอมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายมีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

3.1 จากการที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายได้ติดตามการดำเนินงานของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ทำให้ทราบว่า ชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการและพัฒนาชุมชนให้อยู่ดีมีสุขด้วยตนเองได้ ภาครัฐควรเปลี่ยนแนวคิดจากการปกครอง กำกับ และควบคุม เป็นการเสริมสร้างความรู้และเป็นผู้คอยให้การสนับสนุน

3.2 ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายได้ต่อยอดนำแนวคิดและเรียนรู้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน มาปรับใช้กับงานของตนเองที่ทำอยู่ในชุมชนได้มาก

2. ผลกระทบของการเรียนรู้เชิงนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การเรียนรู้เชิงนโยบายมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 3 ประการคือ 1) ก่อให้เกิดปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการสืบทอดนโยบาย⁴ และการธำรงรักษาโยบาย⁵ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 5 ปัจจัย 2) ก่อให้เกิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายกองทุนหมู่บ้านจำนวน 2 เครือข่ายที่มีขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งประเทศ 3) ทำให้นโยบายเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในตัวในขณะที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากทำให้คุณค่าและการตีความของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน และบ่อยครั้งที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐมีความเชื่อและจุดยืนที่แตกต่างไปจากของหน่วยงาน มีรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1) ก่อให้เกิดปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการสืบทอดและธำรงรักษา นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 5 ปัจจัย

ผลการวิจัย พบว่า การเรียนรู้ของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม มีผลกระทบต่อการสืบทอดและธำรงรักษาโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยสามารถแยกเป็นปัจจัยของผลกระทบที่สำคัญ 5 ปัจจัย คือ

ปัจจัยที่หนึ่ง ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายมีความเชื่อเฉพาะร่วมกัน ผลการวิจัย พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายมีความเชื่อเฉพาะร่วมกันว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ เป็นกองทุนสวัสดิการของหมู่บ้านและชุมชน สามารถแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของหมู่บ้านและชุมชนในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันได้มาก ส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชนในการบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง จึงมีผลดีมากกว่าผลเสีย และรัฐบาลจึงสมควรดำเนินนโยบายต่อไป

ปัจจัยที่สอง จำนวนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีส่วนได้เสียจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านมีจำนวนมากกระจายอยู่เกือบทั่วทุกหมู่บ้านและชุมชนเมืองในประเทศไทย จากการศึกษารายงานผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน พบว่า มีกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 74,728 กองทุน กองทุน

⁴ การสืบทอดนโยบาย คือการนำนโยบายใหม่เข้ามาแทนที่นโยบายที่มีอยู่เดิม แต่ลักษณะของการสืบทอดนโยบายยังคงเป็นการสานต่อเนื้อหา นโยบาย ตัวแสดงนโยบาย และกระบวนการในนโยบายเดิม ซึ่งการสืบทอดนโยบายจะปรับเปลี่ยนรูปแบบนโยบายใหม่ให้เป็นไปตามนโยบายที่มีอยู่เดิม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในการสืบทอดนโยบายจึงไม่ได้ปรับเปลี่ยนแนวทาง และวิธีการ มีแต่ความซับซ้อนเท่านั้นที่เพิ่มขึ้น

⁵ การธำรงรักษาโยบายจึงหมายถึงการปรับตัว หรือปรับเปลี่ยนเพื่อให้นโยบายคงอยู่ต่อไป

ชุมชนเมือง จำนวน 3,454 กองทุน กองทุนชุมชนทหาร จำนวน 738 กองทุน รวมทั้งสิ้น 78,920 กองทุน (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2551) รวมทั้งสถาบันการเงินชุมชน เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกองทุนอื่นๆ ที่ก่อตั้งต่อยอดจากแนวคิดกองทุนหมู่บ้านอีกจำนวนมาก

ปัจจัยที่สาม จำนวนผู้ให้ความสนับสนุนที่มีความเชื่อเกี่ยวกับทิศทางของนโยบายที่เฉพาะร่วมกัน จากผลการวิจัย พบว่า ทั้งกรรมการและสมาชิกของทั้ง 12 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองพื้นที่วิจัยและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายทุกท่านเห็นว่ารัฐบาลสมควรดำเนินนโยบายต่อไป ดังนั้นจำนวนผู้ให้ความสนับสนุนที่มีความเชื่อเกี่ยวกับทิศทางของนโยบายที่เฉพาะร่วมกันจึงมีจำนวนมาก ซึ่งในภาพรวมทั้งประเทศ มีกรรมการกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 1,112,514 คน สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 11,688,930 คน (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2551) รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านอีกจำนวนมาก

ปัจจัยที่สี่ ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้าน สามารถแยกได้เป็น 3 ปัจจัยหลักๆ คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านสังคม และปัจจัยทางด้านการเมือง นับตั้งแต่ต้นนโยบายกองทุนหมู่บ้านเริ่มดำเนินการมาในปี พ.ศ. 2544 ช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มาจนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2553 มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองประเทศมาแล้ว 5 ครั้ง 5 รัฐบาล รวมรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้ง จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่หน้าต่างนโยบายได้เกิดขึ้นตามทฤษฎีกระแสนโยบาย (Zahariadis, 1999) ซึ่งรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศของตนเอง ในการกำหนดนโยบายแต่ละนโยบาย จึงพิจารณาปัจจัยหลายประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นรวมทั้งปัจจัยอื่นๆ เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความจำเป็น ความเร่งด่วน อารมณ์ของสังคม ความต้องการของเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายใหม่ๆ หรือนำนโยบายที่ทำอยู่แล้วมาพิจารณาทบทวนใหม่

ปัจจัยที่ห้า การเปลี่ยนแปลงในการจัดการผู้สนับสนุนอย่างเป็นระบบ ผู้สนับสนุนอย่างเป็นระบบของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน คือ รัฐบาลที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและบังคับบัญชาไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้ง จึงมีผลกระทบอย่างสำคัญว่านโยบายจะได้รับการต่อไปหรือไม่ ใน 5 รัฐบาลที่ผ่านมา รวมรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีแนวโน้มเชื่อในนโยบายประชานิยม จึงได้มีการสืบทอดและธำรงรักษานโยบายมาจนถึงปัจจุบัน

2. ก่อให้เกิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายกองทุนหมู่บ้านจำนวน 2 เครือข่ายที่มีขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งประเทศ

การเรียนรู้ของผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายใช้ระยะเวลายาวนานในการเรียนรู้จากประสบการณ์ ข้อมูลใหม่ ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย จนถึงทอก่อเกิดเป็นความเชื่อในแก่นนโยบายร่วมกันว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่มีหลักการที่ดี มีประโยชน์ สามารถแก้ปัญหา และบรรเทาความเดือดร้อนของหมู่บ้านและชุมชนในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันได้มาก จึงมีผลดีมากกว่าผลเสีย และรัฐบาลสมควรดำเนินนโยบายต่อไป และเมื่อถึงวาระที่หน้าต่างนโยบายเปิดขึ้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครองแต่ละครั้ง เครือข่ายพันธมิตรที่คัดค้านนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ออกมาเคลื่อนไหว กดดันให้มีการตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข หรือยุตินโยบายผ่านเวทีวิชาการและสื่อสารมวลชน ส่วนด้านผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายได้รวมพลังกันเป็นเครือข่ายพันธมิตรสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ออกมาเคลื่อนไหว ผลักดันผ่านนายหน้านโยบายให้รัฐบาล (โดยเฉพาะรัฐบาลที่มีความเชื่อตรงกันข้ามกับเครือข่าย) กำหนดและดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับแก่นความเชื่อนโยบายของเครือข่าย ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่มีความเชื่อตรงกันข้ามกับแก่นความเชื่อในนโยบายของเครือข่ายพันธมิตรสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นายพินิจ ศาสตราภะ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้มายื่นหนังสือต่อ นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้รัฐบาลดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านต่อไป (กรุงเทพธุรกิจ, 2549) จากผลการวิจัย พบว่า สามารถจำแนกเครือข่ายพันธมิตรนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่สำคัญได้ 2 เครือข่าย ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เครือข่ายพันธมิตรนโยบายกองทุนหมู่บ้าน

เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย
1. เครือข่ายพันธมิตรผู้สนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประกอบด้วย 1.1 เครือข่ายพันธมิตรกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1.2 เครือข่ายพันธมิตรสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1.3 เครือข่ายพันธมิตรเครือข่ายคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1.4 เครือข่ายพันธมิตรหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนได้เสียในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ตารางที่ 1 (ต่อ) เครือข่ายพันธมิตรนโยบายกองทุนหมู่บ้าน

เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย
1.5 เครือข่ายพันธมิตรสถาบันการเงินที่มีส่วนได้เสียในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1.6 เครือข่ายพันธมิตรพรรคการเมืองและนักการเมืองที่มีส่วนได้เสียในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
2. เครือข่ายพันธมิตรผู้คัดค้านนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประกอบด้วย 2.1 เครือข่ายพันธมิตรนักวิชาการ 2.2 เครือข่ายพันธมิตรนักสื่อสารมวลชน 2.3 เครือข่ายพันธมิตรหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 2.4 เครือข่ายพันธมิตรพรรคการเมืองและนักการเมืองที่คัดค้านการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

3. ทำให้นโยบายเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในขณะที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการวิจัย พบว่า ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นนโยบาย พ.ศ. 2544 จนถึง พ.ศ. 2553 ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายมีการเปลี่ยนแปลง ดังต่อไปนี้

1) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในช่วงรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะของการสืบทอดนโยบายด้วยนโยบายอยู่ดีมีสุข โดยการปรับทิศทางการทำงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ให้ความสำคัญกับงบประมาณการชำระคืนเงินกู้สถาบันการเงินในส่วนที่นโยบายก็ยังมีมา และเน้นการตรวจสอบนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการสุ่มตรวจสอบการบริหารจัดการของกองทุน พบว่า หลายกองทุนไม่มีเงินหมุนเวียนอยู่ในบัญชี และพบความไม่ชัดเจนของการใช้เงินในการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายกองทุน จึงได้ชะลอการจัดตั้งกองทุนใหม่ ตัดลดงบประมาณในการบริหารในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และตัดงบประมาณในการสนับสนุนเครือข่ายคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

2) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในช่วงรัฐบาล นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะของการธำรงรักษานโยบายให้กลับมาอยู่ในทิศทางเดิม แต่แทบจะไม่ได้ดำเนินการใดๆ มีเพียงอนุมัติและจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ตั้งใหม่ จำนวน 187 กองทุน เนื่องจากรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศเพียงประมาณ 64 วัน

3) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในช่วงรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช

มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะของการธำรงรักษานโยบายให้กลับมาอยู่ในทิศทางเดิม ดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ โดยการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งใหม่และหมู่บ้านที่ยังไม่ได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวนประมาณ 1,600 กองทุน เพิ่มวงเงินสินเชื่อ หรือต่อยอดวงเงินกู้ให้กับกองทุนที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการ และมีความต้องการเพิ่มวงเงินสินเชื่อจากสถาบันการเงิน สนับสนุนงบประมาณการบริหารในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และในส่วนของการขยายคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมากขึ้น

4) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในช่วงรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะของการสืบทอดนโยบายด้วยนโยบายกองทุนชุมชนพอเพียง โดยขยายขอบเขตของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้ใหญ่ขึ้น บูรณาการการทำงานของกองทุนหมู่บ้านกับโครงการชุมชนพอเพียง โครงการต้นกล้าอาชีพ และนโยบายไทยเข้มแข็ง จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ตั้งใหม่ เพิ่มทุนให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามสัดส่วนของประชากรตั้งแต่ 200,000-600,000 บาท เป็นเงินประมาณ 19,559.20 ล้านบาท รวมทั้งขยายระยะเวลาการชำระคืนเงินจาก 1 ปี เป็น 2 ปี ตลอดจนให้ความสำคัญในการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนการพัฒนาของหมู่บ้านและชุมชนเมือง

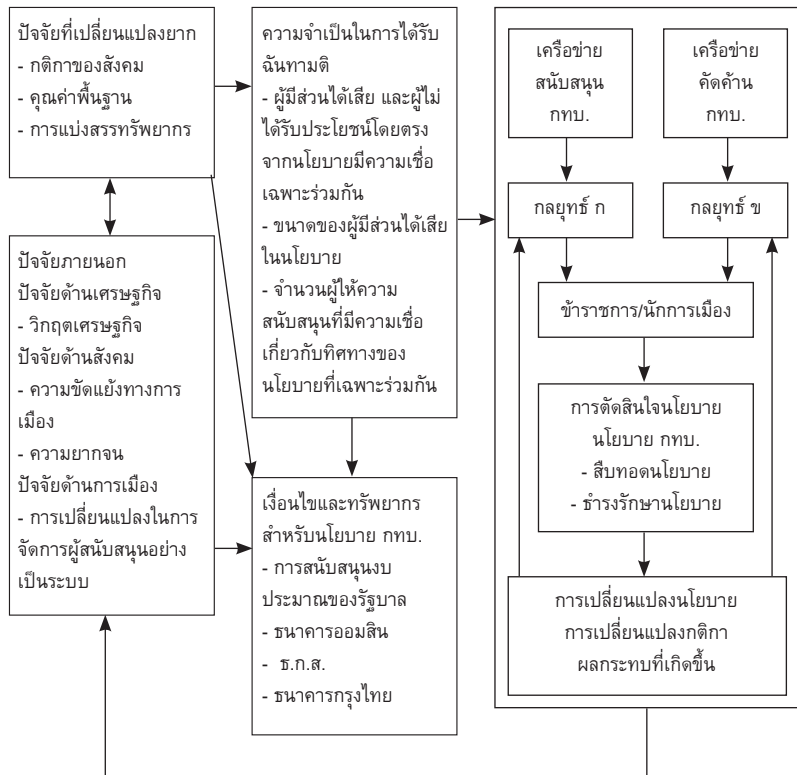
การเปลี่ยนแปลงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตลอดระยะเวลา 8 ปีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปรายละเอียดการเปลี่ยนของนโยบายในแต่ละรัฐบาลปรากฏในตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในแต่ละรัฐบาล

รัฐบาล	นโยบาย	รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย กทบ.	ลักษณะการเปลี่ยนแปลง
รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	- ก่อตั้งนโยบาย กทบ.	-	-
รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และคณช.	- ก่อตั้งนโยบาย กองทุนยุติธรรม	- สืบทอด นโยบาย กทบ.	- ปรับทิศทาง และวิธีการทำงานให้ สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอ เพียง - ชะลอการจัดตั้งกองทุน และการเพิ่ม ทุน - ตัด ลด งบประมาณหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย และเครือข่าย
รัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช	- นโยบาย กทบ.	- ข้าราชการ นโยบาย กทบ.	- ปรับนโยบายให้กลับมาอยู่ในทิศทาง เดิม - ก่อตั้ง กทบ. ที่ตั้งใหม่ - เพิ่มวงเงินสินเชื่อ หรือต่อยอดวงเงิน กู้ให้กับกองทุนที่มีศักยภาพในการ บริหารจัดการ - เพิ่มศักยภาพกองทุนที่มีการบริหาร จัดการดีและมีความพร้อม เพื่อยก ระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน
รัฐบาล นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	- นโยบาย กทบ.	- ข้าราชการ นโยบาย กทบ.	- ปรับนโยบายให้กลับมาอยู่ในทิศทาง เดิม - ก่อตั้ง กทบ. ที่ตั้งใหม่ - ส่งเสริมการจัดการความรู้ของ กทบ. - ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์งาน ก ทบ.

รัฐบาล	นโยบาย	รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของนโยบายกทบ.	ลักษณะการเปลี่ยนแปลง
รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	- ก่อตั้งนโยบายกองทุนเศรษฐกิจพอเพียง นโยบายไทยเข้มแข็ง นโยบายต้นกล้าอาชีพ	- สืบทอดนโยบาย กทบ.	- ปรับนโยบายให้ทำควบคู่กับนโยบายต้นกล้าอาชีพ นโยบายไทยเข้มแข็ง - ก่อตั้ง กทบ. ที่ตั้งใหม่ - เพิ่มเงินทุนให้กับกองทุนที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการ - เพิ่มศักยภาพกองทุนที่มีการบริหารจัดการดีและมีความพร้อม เพื่อยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน

จากตารางที่ 2 สามารถจำแนกการเปลี่ยนแปลงของนโยบายได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสืบทอดนโยบาย กล่าวคือ รัฐบาลที่มีแนวคิดคนละชั่วกับรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่น รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และ คมช. ได้สืบทอดนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยนโยบายกองทุนอยู่ดีมีสุข และเช่นเดียวกัน นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสืบทอดนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยนโยบายกองทุนชุมชนพอเพียงในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ลักษณะที่ 2 นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการธำรงรักษานโยบายไว้ให้กลับมาอยู่ในทิศทางเดิมและให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ในรัฐบาลที่มีแนวคิดเดียวกันกับรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่น รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งสามารถสรุปความสัมพันธ์ของการเรียนรู้เชิงนโยบายที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายกองทุนหมู่บ้านทั้ง 3 ประการ ปรากฏในภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของการเรียนรู้เชิงนโยบายกับการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบาย กองทุนหมู่บ้านตามกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย

สรุปและเสนอแนะ

การเรียนรู้นโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้องมีทั้งการเรียนรู้ที่แตกต่างกันและเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน และระดับความเกี่ยวข้องกันนโยบายที่แตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่มมีการเรียนรู้ร่วมกันว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่มีหลักการที่ดี ส่งเสริมการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนด้วยชุมชนเอง

เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างแท้จริง แต่กระนั้นกองทุนก็มีผลเสียทำให้คนเป็นหนี้ โดยเฉพาะคนที่ไม่มีความรู้ในการจัดการการเงิน หรือการลงทุน และเกิดการเรียนรู้อิงนโยบาย 3 ลำดับชั้น คือ 1. การเรียนรู้ลำดับชั้นปฐมภูมิ 2. การเรียนรู้ลำดับชั้นทุติยภูมิ และ 3. การเรียนรู้ลำดับชั้นตติยภูมิ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้อิงนโยบายเหล่านี้ ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายและผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากนโยบายได้เกิดการเรียนรู้ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติในระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา จนถักทอก่อเกิดเป็นความเชื่อในแก่นนโยบายร่วมกันว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ เป็นกองทุนสวัสดิการของหมู่บ้านและชุมชน สามารถแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของหมู่บ้านและชุมชนในสถานะเศรษฐกิจปัจจุบันได้มาก นโยบายส่งเสริมการเรียนรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนในการบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง จึงมีผลดีมากกว่าผลเสียและรัฐบาลสมควรดำเนินนโยบายต่อไป และการตัดสินใจทางนโยบายของผู้กำหนดนโยบายควรตั้งอยู่บนฐานข้อมูลของกระบวนการเรียนรู้เชิงนโยบาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบายที่แท้จริงแล้วนำไปเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยั่งยืนมากกว่าที่จะมุ่งสร้างคะแนนนิยมและหวังเพียงผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

1. ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาหลักของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเกิดจากขาดการประเมินผลอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน และขาดความต่อเนื่อง ในการประเมินผลควรจัดประเภทกองทุนตามศักยภาพในการบริหารจัดการที่แท้จริงของกองทุน เพื่อให้สามารถจัดระบบการประเมิน การพัฒนา และการสนับสนุนที่เหมาะสมกับแต่ละระดับ จึงควรปรับปรุงการประเมินผลใน 3 ประเด็น คือ

1.1 ประเด็นการประเมินเพื่อพัฒนาศักยภาพกองทุน นโยบายกองทุนหมู่บ้าน

ควรมีการประเมินผลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อจัดประเภทกองทุนตามศักยภาพในการบริหารจัดการที่แท้จริงของกองทุน เพื่อให้สามารถจัดระบบการประเมิน การพัฒนา และการสนับสนุนที่แตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้สามารถติดตามให้ความช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสมกับสภาพปัญหาของแต่ละกองทุน คือ

1.1.1 กองทุนที่เข้มแข็งมีการบริหารจัดการดี ควรได้รับการยกย่องเชิดชู ให้เป็นกองทุนต้นแบบในชุมชน และส่งเสริมให้พัฒนาเข้าสู่ระดับมาตรฐานสากล

1.1.2 กองทุนที่มีการบริหารจัดการปานกลาง และในระดับต้องปรับปรุง ควรมีระบบเฝ้าระวังและติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนอย่างใกล้ชิด และพยายามผลักดันให้พัฒนาเข้าสู่ระดับมาตรฐานสากลให้ได้ ควรกำหนดแผนการพัฒนาและกรอบระยะเวลาให้ชัดเจนโดยให้ความสำคัญในการพัฒนา ประเมินและปรับปรุงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในแต่ละระดับอย่างเป็นระบบ

1.2 ประเด็นการประเมินเชิงคุณภาพ ผลการวิจัย พบว่า การประเมินผลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ผ่านมาส่วนมากเป็นการประเมินผลเชิงปริมาณ สรุปผลการดำเนินการในภาพรวมทั้งประเทศ ไม่สามารถให้รายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ปัญหาอุปสรรค ความต้องการในการพัฒนา และผลลัพธ์ ผลกระทบของกองทุน จึงควรมีระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างจริงจัง และเน้นการประเมินเชิงคุณภาพให้มากขึ้น และที่สำคัญควรมีการนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างเป็นระบบ

1.3 ประเด็นการประเมินผลหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัย พบว่า การดำเนินนโยบายมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตั้งแต่มีการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา ยังไม่มีการประเมินผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เจ้าหน้าที่อาจได้รับการประเมินผลจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านยังไม่มีประเมินในภาพรวม และยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดกรอบภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อขวัญ กำลังใจ ความรับผิดชอบ ความจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ และการเบี่ยงเบนนโยบาย จึงควรมีระบบการประเมินผลหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

2. ผลการวิจัย พบว่า ยังไม่มีหน่วยงานรับรองการปิดบัญชีในรอบปีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และสถาบันการเงินชุมชน การดำเนินการกองทุนจึงยังไม่ได้มาตรฐานด้านการบัญชี และมีปัญหาการทุจริต จึงควรกำหนดให้มีสถาบันการเงินหรือสถาบันการศึกษาที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการบัญชี เป็นสถาบันหลักในการรับรองการปิดบัญชีในรอบปีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และสถาบันการเงินชุมชน เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบ และเสริมสร้างความรู้ด้านบัญชีของทุนอย่างเป็นรูปธรรม และผลักดันเข้าสู่ระดับมาตรฐานการบัญชี

3. ผลการวิจัย พบว่า การเสริมสร้างความรู้ให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังมีน้อย และไม่มีคุณภาพ รูปแบบการจัดการอบรมไม่เหมาะสม เนื้อหาอยู่ยากเกินกว่าที่

ชาวบ้านจะเข้าใจ จึงควรปรับปรุงระบบเสริมสร้างความรู้ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ นโยบายควรให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของกรรมการกองทุนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในจุดที่เป็นปัญหาสำคัญ คือ บัญชีกองทุน ธรรมชาติในการบริหารจัดการกองทุน จัดสำนักสาธารณะ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุน เป็นต้น โดยปรับวิธีการให้ความรู้ เป็นวิธีการเชิงคุณภาพให้มากขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เข้ารับความรู้ มีลักษณะการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง และมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสริมสร้างความรู้ ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ และมีบุคลากรพอเพียงในการดำเนินงาน และควรให้มหาวิทยาลัยที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความรู้ให้กองทุนให้มากขึ้นในลักษณะหน่วยงานภาคี หรือตามพันธะสัญญา

บรรณานุกรม

- กอบศักดิ์ ภูตระกูล. 2550. จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ กลุ่มที่ 1: การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน เรื่องที่ 1. สินเชื่อและปัญหาเศรษฐกิจของคนจน. รายงานที่ตีอาไร ฉบับที่ 54 เดือนมกราคม 2551 (ฉบับพิเศษ) บทสรุปการประชุมกลุ่มย่อยในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี วันที่ 10 -11 พฤศจิกายน 2550 หน้า 7-9.
- "โมฆิต" หนุนกองทุนหมู่บ้านต่อเน้น 'โปร่งใส" กรุงเทพธุรกิจ (14 ตุลาคม 2549): 5.
- ฉัตรวิทย์ องค์สิทธิ์. 2545. กระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิตของชาวนา, ดุษฎีนิพนธ์ การศึกษาดุษฎีบัณฑิต : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. 2550. จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ กลุ่มที่ 1: การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน เรื่องที่ 2. โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อกับการลดปัญหาความยากจน. รายงานที่ตีอาไร ฉบับที่ 54 เดือนมกราคม 2551 (ฉบับพิเศษ) บทสรุปการประชุมกลุ่มย่อยในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี วันที่ 10 -11 พฤศจิกายน 2550 หน้า 9-10.
- จิตติพร ศิริพันธ์ พันธเสน. 2550. การวิเคราะห์นโยบายสังคมของรัฐภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม. หน้า 35-39.

นภาพรณ์ หะวานนท์. 2546. กองทุนหมู่บ้านกับการสะสมทุนชุมชน, โครงการวิจัยและ
ประเมินผลกองทุนหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาเอกพัฒนศึกษาศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

เพลินพิศ สัตย์สรวง. 2550. **สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และ
ปรับปรุงอะไรบ้าง?** กลุ่มที่ 2: ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการ
อภิบาลบริษัท เรื่องที่ 3. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐ
ในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์, รายงานที่ดออาร์ไอ
ฉบับที่ 44 เดือนมีนาคม 2550 (ฉบับพิเศษ) บทสรุปการประชุมกลุ่มย่อยในการ
สัมมนาวิชาการประจำปี 2549 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี วันที่ 9 -10 ธันวาคม 2549
หน้า 25-27.

มณีนัย ทองอยู่และคณะอื่น ๆ. 2546. **ทุนชุมชน ยุทธศาสตร์ครอบครัวและกองทุน
หมู่บ้าน. ชุดที่ 2, โครงการวิจัยและประเมินกองทุนหมู่บ้าน.** กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, พัฒนศึกษาศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย.

วิชัย ตูรงค์พันธุ์. 2550. **สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุง
อะไรบ้าง?** กลุ่มที่ 2: ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการอภิบาล
บริษัท เรื่องที่ 3. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการ
เข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์, รายงานที่ดออาร์ไอ ฉบับที่ 44
เดือนมีนาคม 2550 (ฉบับพิเศษ) บทสรุปการประชุมกลุ่มย่อยในการสัมมนาวิชา
การประจำปี 2549 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรม
แอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี วันที่ 9 -10 ธันวาคม 2549 หน้า 53-54.

สังข์พินกลุ่มอำนาจเก่าบ้าน ยู 'เงินทักษิณไม่ต้องคืน'. ผู้จัดการรายวัน (28 เมษายน 2550):
11-12.

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2551. **สถานการณ์และสถานภาพ
นโยบายกองทุนหมู่บ้าน.** กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2545. **1 ปี นโยบาย
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง.** กรุงเทพฯ: ขวนพิมพ์.

Berry, C. J. P. 2007. **Policy Change in Aviation Security, Canada
and the United states, 1985-2005.** Dissertation Master of Art in Political
Science, Calgary.

- Bhatia, 2004. **Political Discourse and Policy Change: Health Reform in Canada and Germany**. Dissertation Doctor of Philosophy in Political Science, McMaster University.
- Botch, A. 2006. **Innovation Within The New York State Court System: Policy Change Toward Problem-Solving Justice**. Dissertation Doctor of Philosophy in Public Policy and Administration, Walden University.
- Grin, and Anne. 2007. "Theories of Policy Learning: Agency, structure, and change" **In Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods**, edited by G. J. M. Frank Fischer, and Mara S. Sidney. Boca Raton: CRC.
- Kaboski, P. and Robert M. 2006. [online]. **The Impacts of Credit on Village Economics**. Available from <http://cier.uchicago.edu/intro.htm>. cited 17 June 2009.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith, ed. 1993. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview.
- Sabatier, A. ed. 1999. **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview.
- Weible, M., Paul A. and Kelly. 2009. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework". **The Policy Studies Journal**. Feb 2009, 37 (1):20 pg.