

บทที่ 1 บทนำ

การบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการนำเสนอนโยบายจำนวนมากทั้งที่เป็นแบบ “คิดใหม่ ทำใหม่” และ “คิดไป ทำไป” เช่น นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า นโยบายลดภาระหนี้สินของเกษตรกร นโยบายฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และนโยบายกระจายรายได้ด้วยการพัฒนาภาคชนบทและสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น โดยทุกนโยบายได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลจากหลายหน่วยงาน แต่การติดตามประเมินผลและวิพากษ์วิจารณ์โครงการประชานิยมเหล่านี้ มักมุ่งเน้นไปยังการวัดประสิทธิผลของโครงการว่านโยบายได้เข้าถึงผู้รับบริการในระดับ “รากหญ้า” มากน้อยเพียงใด ประชาชนมีความพึงพอใจในนโยบายหรือไม่ ตลอดจนประเมินผลกระทบของนโยบายต่อรายได้ ต่อหนี้สินครัวเรือน และต่อหนี้เสียที่เกิดแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีงานวิจัยหรือการศึกษาใด ที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายกระจายรายได้ด้วยการพัฒนาภาคชนบทและสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน (โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง--One Million baht per Village Funds และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน--SML Funds) ต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น โดยใช้มุมมองทางการเมืองเป็นโจทย์สำคัญ

การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ภายใต้นโยบายกระจายรายได้ด้วยการพัฒนาภาคชนบทและสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสังคมการเมืองระดับชาติอย่างไร อีกทั้งชุมชนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนมุมมอง ทิศนคติทางการเมืองอันเป็นผลเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างไร หรือไม่ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะที่ถูกนำมาใช้ต่อสู้ทางการเมือง และเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน และการเรียนรู้ปรับตัวของท้องถิ่นอีกด้วย

งานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ในทุกภาคของประเทศโดยทำการศึกษาในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ราชบุรี พิษณุโลก อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช และใช้วิธีการศึกษาด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาเฉพาะบางประเด็นอีก 5 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แพร่ อุบลราชธานี มหาสารคาม และร้อยเอ็ด

1.1 ความเป็นมาของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (The National Village Funds) เป็นหนึ่งในนโยบายการกระจายรายได้ด้วยการพัฒนาภาคชนบทและการสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจชุมชน ถือเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการแก้ปัญหาความยากจน ดังปรัชญาของโครงการ¹ 1) เสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น 2) ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต และจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง 3) เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน 4) เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม 5) กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน โดยโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ² 1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุน เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉิน และจำเป็นเร่งด่วน 2) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถ จัดระบบเงินกองทุนบริหารจัดการเงินกองทุน 3) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง การเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง 4) กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก เสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต 5) เกิดศักยภาพ/ความเข้มแข็งของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง เศรษฐกิจ สังคม

ในส่วนของการดำเนินงานได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทพ.) สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยตรง เริ่มแรกมีนายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการธนาคารออมสินและผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

¹ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. ปรัชญา. ใน

<http://www.villagefund.or.th/index.aspx?pageid=469&parent=433&directory=1964&pagename=content>

² สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. วัตถุประสงค์. ใน

<http://www.villagefund.or.th/index.aspx?pageid=469&parent=433&directory=1964&pagename=content>

เป็นกรรมการในโครงการ ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดแบ่งระดับของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองออกเป็น 2 ระดับคือ

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คือ กองทุนรวมในระดับชาติเพื่อจัดสรรเงินให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง

2. กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง คือ กองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หมู่บ้านและชุมชนเมืองละประมาณ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการกันเอง

ในการดำเนินงานของแต่ละหมู่บ้านนั้น เมื่อครบ 9 ปี หรือสิ้นระยะเวลาโครงการ หมู่บ้านใดที่บริหารกองทุนได้ดีและประสบความสำเร็จ เงินจำนวน 1 ล้านบาทจะยังคงอยู่ในบัญชีของหมู่บ้านนั้นๆ และสามารถนำไปพัฒนาหมู่บ้าน ตลอดจนต่อยอดให้กลายเป็นสถาบันการเงินชุมชน และธนาคารหมู่บ้านในที่สุด

จากความเป็นมาข้างต้นสามารถสรุปให้เห็นถึงขั้นตอนการก่อตั้งนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1.1 แสดงขั้นตอนการก่อตั้งโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544	รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
22 มีนาคม พ.ศ. 2544	ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) พ.ศ. 2544
29 พฤษภาคม พ.ศ. 2544	ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2547
13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544	ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544
25 กรกฎาคม พ.ศ. 2544	จัดสรรโอนเงินเป็นครั้งแรกให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
30 ธันวาคม พ.ศ. 2547	พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 ได้รับการประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ในวันถัดมา

ที่มา : www.villagefund.thaigov.go.th/main.asp ใน เพลินพิศ สัตย์สงวน. 2549. "สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์". เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 9-10 ธันวาคม 2549.

หลักการสำคัญของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

การที่จะทำให้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองประสบความสำเร็จได้ควรจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ³

- 1) ความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งความพร้อมของคนและครัวเรือน การควบคุมดูแลกันเองในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนสังคมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนอาชีพ กองทุนสวัสดิการ ฯลฯ
- 2) การบริหารการเงินกองทุนหมุนเวียนของหมู่บ้าน ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนทางสังคมของชุมชน และกองทุนที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กองทุนดังกล่าวมีการบริหารจัดการให้สอดคล้องและเกื้อกูลกัน
- 3) การปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ตามแนวทางให้หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา โดยส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนในด้านวิชาการและจัดการกองทุน
- 4) การติดตามและประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกองทุน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพึ่งพาตนเอง เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ

บัญชีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น จะมีบัญชีที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน 3 บัญชี ได้แก่

บัญชีที่ 1 หรือ “บัญชีเงินกองทุนหมู่บ้าน” คือ บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งกองทุนหมู่บ้านเปิดไว้เพื่อรองรับเงิน 1 ล้านบาทที่จัดสรรจากรัฐบาลในปีแรก

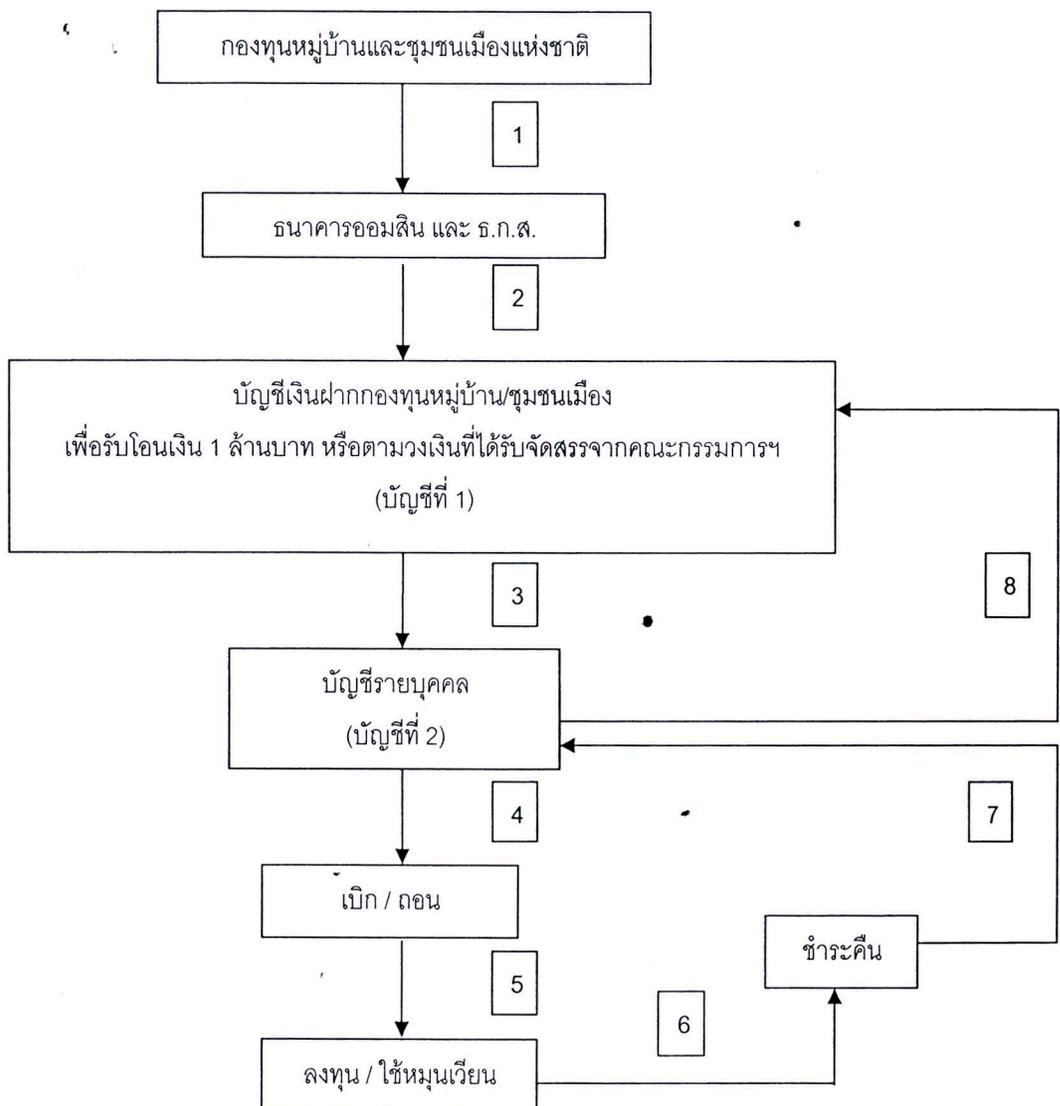
บัญชีที่ 2 หรือ “บัญชีเงินสะสม” เป็นบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งกองทุนเปิดไว้รองรับเงินฝากประเภทอื่นนอกเหนือจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ได้แก่ เงินดอกผล ดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้าน เงินออมของสมาชิก กำไรจากการลงทุนของกองทุน ฯลฯ

³ พรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ. 2549. “เก้าปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ชุมชนท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงและได้เรียนรู้อะไรบ้าง”. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2549. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 9-10 ธันวาคม 2549.

บัญชีที่ 3 เป็นการปล่อยกู้เพิ่มเติมหรือต่อยอดจากบัญชีที่ 1 โดยสามสถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ ธนาคารกรุงไทย จะใช้เงินทุนของตนเองปล่อยกู้เพิ่มเติมจากเงิน 1 ล้านบาทแรกที่กองทุนหมู่บ้าน ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล โดยสถาบันการเงินทั้ง 3 จะคัดเลือกกองทุนหมู่บ้านที่มีการบริหารจัดการ ได้ดีเยี่ยมแล้วปล่อยกู้เพิ่มขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของวงจรการโอนเงิน การกู้เงิน และการชำระคืนเงินกู้ได้อย่าง ชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถอธิบายได้ดังแผนภาพที่ 1.2 ด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 1.2 แสดงวงจรการโอนเงิน การกู้เงิน และการชำระคืนเงินกู้



ที่มา : ธันวาคม ทิพยจันทร์. 2549. กองทุนหมู่บ้านพลังหมู่บ้าน พลังชุมชน แก่ความยากจนของชาติ.
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 65.

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีดังต่อไปนี้⁴

ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ข้อ 18 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านไว้ 9 ประการดังต่อไปนี้

- (1) บริหารจัดการกองทุน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับดูแล จัดสรรผลประโยชน์ของเงินกองทุน เพื่อให้สอดคล้องและเกื้อกูลกับกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้าน
- (2) ออกระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก
- (3) รับสมัครสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก ทั้งที่เป็นกลุ่มองค์กรชุมชน หรือปัจเจกบุคคลในหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- (4) สืบรวจและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ อุตสาหกรรมครัวเรือนและวิสาหกิจชุมชนในเขตท้องที่หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้น ตลอดจนสำรวจและจัดทำข้อมูลดังกล่าวของกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
- (5) พิจารณาการให้กู้เงินตามระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนกำหนด โดยการขอกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้
 1. พัฒนาอาชีพ
 2. สร้างงาน
 3. สร้างและเพิ่มรายได้
 4. ลดรายจ่ายอุตสาหกรรมและ/หรือธุรกิจขนาดเล็กในครัวเรือน
 5. เพื่อการฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน

วงเงินกู้ยืมรายหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท เว้นแต่ผู้ขอกู้รายใดขอกู้เกิน 20,000 บาท จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก จึงให้กู้เกิน 20,000 บาทได้ แต่ต้องไม่เกิน 50,000 บาท

- (6) ทำนิติกรรมสัญญา หรือดำเนินการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุน

⁴ ธันวาคม ทิพยจันทร์. 2549. "ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544". กองทุนหมู่บ้านพลังหมู่บ้าน พลังชุมชน แก่ความยากจนของชาติ. กรุงเทพฯ: จูปีตัส, หน้า 202-203.

(7) จัดหรือเรียกประชุมสมาชิก ตามที่กำหนดหรือได้ตกลงกัน หรือตามที่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอ และจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง

(8) จัดทำบัญชีและส่งมอบเงินที่ได้รับการจัดสรร ดอกผล ผลตอบแทนหรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการคืนให้แก่กองทุนให้ครบเต็มตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติให้เบิกจ่าย ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือหรือคำสั่งเป็นที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนไม่ปฏิบัติตาม หรือบริหารจัดการกองทุนไม่เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่กองทุนกำหนด

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

โครงสร้างและกลไกในการบริหารโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การที่จะบริหารโครงการให้สามารถขับเคลื่อนไปได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางโครงสร้างและกลไกในการบริหารให้เกิดความชัดเจนและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบทั่วทั้งประเทศ โดยได้จัดแบ่งระดับกลไกในการบริหารกองทุนไว้ 3 ระดับ คือ

1) ระดับชาติ มีกลไกในการบริหาร 3 ระดับ ดังนี้

1.1) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบช.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน

1.2) สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

1.3) คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนประชาชนเป็นองค์ประกอบ มีหน้าที่ในการปฏิรูประบบราชการ บูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะอนุกรรมการ สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด และคณะกรรมการชุมชนเมือง

2) ระดับจังหวัดและอำเภอ

มีคณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผลการประเมินความพร้อมของกองทุน ซึ่งผ่านการประเมินของคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ และสนับสนุนการเตรียมความพร้อม ติดตาม

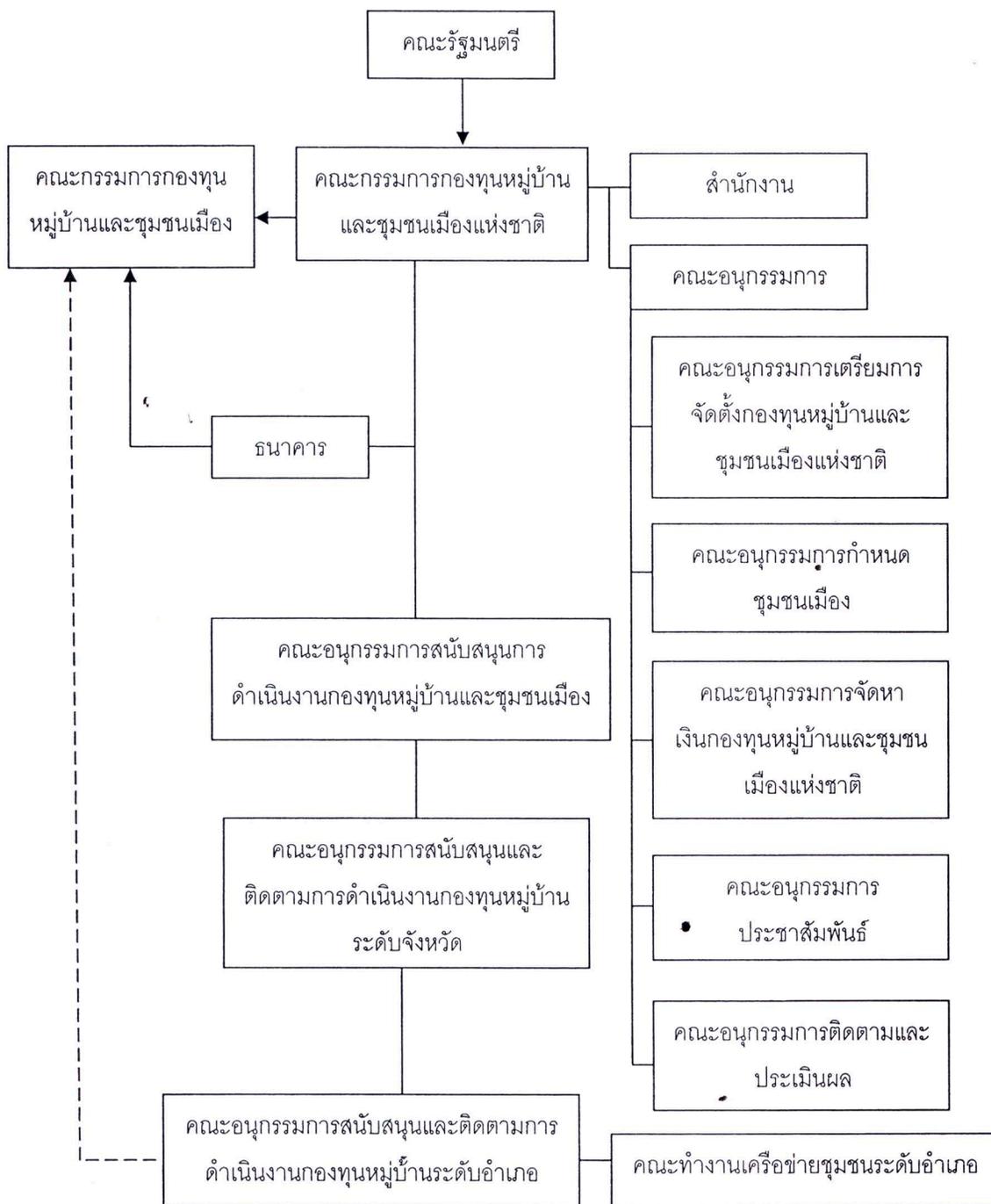
ตรวจสอบ สนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและ
คณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ

3) ระดับหมู่บ้านหรือชุมชน

มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” ประกอบด้วย ตัวแทนของ
กลุ่มองค์กรประชาชนและประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งได้มาโดยให้ประชาชนเลือกกันเองใน
หมู่บ้านหรือชุมชน จำนวน 15 คน

จากกลไกและโครงสร้างการบริหารงานที่ภาครัฐได้สร้างขึ้นมานั้น สามารถแสดงแผนภูมิ
โครงสร้างและกลไกในการบริหารกองทุนได้ดังแผนภาพที่ 1.3 ในหน้าถัดไป

แผนภาพที่ 1.3 แสดงโครงสร้างและกลไกการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง



ที่มา : ธันวาคม ทิพยจันทร์. 2549. กองทุนหมู่บ้านพลังหมู่บ้าน พลังชุมชน แก่ความยากจนของชาติ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 64.

ตัวชี้วัดการประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกระทำอย่างกว้างขวาง ทั้งผลการประเมินจากหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ กำหนดปัจจัยที่นำมาใช้วัดผลสำเร็จของโครงการ ดังต่อไปนี้⁵

- 1) ประชาชนมีจิตสำนึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของกองทุน
- 2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเองและเคารพในกติกาที่กำหนดไว้
- 3) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นคนดี มีความรู้ มีประสบการณ์เสียสละ และรับผิดชอบ
- 4) มีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งการเรียนรู้ร่วมกัน คิดร่วมกัน ทำร่วมกัน ติดตามตรวจสอบร่วมกัน และรับผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรม
- 5) มีความสามัคคี ความเอื้ออาทร เกื้อกูลผู้ด้อยโอกาส
- 6) มีการประสานความร่วมมือ ทั้งในด้านการเรียนรู้และกิจกรรมร่วมกันในลักษณะเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การจัดระดับขั้นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้กำหนดให้กองทุนมีระดับขั้นที่แตกต่างกัน โดยทำการวัดจากประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุน และกำหนดให้คณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด เป็นผู้ประเมินประสิทธิภาพ ซึ่งได้แบ่งกองทุนออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

ระดับที่1--AAA คือ กองทุนที่บริหารจัดการได้ดีเยี่ยม เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกมีการจัดทำระเบียบข้อบังคับการบริหารงาน มีการสะสมเงินสมทบ

ระดับที่2--AA คือ กองทุนที่บริหารจัดการในระดับปานกลาง

ระดับที่3--A คือ กองทุนที่บริหารจัดการไม่ดี ต้องปรับปรุง

⁵ พรรณทิพย์ เพชรมาก และคณะ. 2549. "เก้าปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ชุมชนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงและได้เรียนรู้อะไรบ้าง". เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2549. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย 9-10 ธันวาคม 2549.

1.2 ความเป็นมาของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)

การจัดสรรงบประมาณโดยกระบวนการส่งตรงให้ถึงมือของชุมชนเกิดขึ้นหลายยุคหลายสมัยของแต่ละรัฐบาล ต่างกรรมต่างวาระ ครั้งแรกสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้จัดสรรงบประมาณกว่า 2,500 ล้านบาท เพื่อส่งตรงให้ชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจ้างแรงงานในท้องถิ่น ครั้งที่ 2 สมัยรัฐบาล พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำเนินงานในโครงการสร้างงานในชนบท โดยส่งผ่านหน่วยงานรัฐ ครั้งที่ 3 สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ดำเนินงานในโครงการสร้างงานในฤดูร้อน ครั้งที่ 4 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำเนินงานภายใต้โครงการมิยาซาว่า ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 40,000 กว่าล้านบาท⁶

และสำหรับครั้งที่ 5 (หนึ่งในนโยบายประชานิยม) คือ โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน หรือ SML โดยเริ่มจากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเดินทางไปตรวจราชการทั่วประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2547 หลังจากนั้นได้ริเริ่ม โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ซึ่งนโยบายนี้ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ประการคือ หนึ่ง ขจัดความยากจน สอง พัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ สาม ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ วัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ได้ให้ไว้คือ ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยตรง เพื่อประชาชนในหมู่บ้านจะได้นำไปแก้ไขปัญหาส่วนรวมและการดำรงชีวิตประจำวัน รวมทั้งการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการตนเอง ถือเป็นอีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ดังคำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในรายการ “นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน” ทางคลื่นเอฟ.เอ็ม. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เมื่อวันเสาร์ที่ 5 มีนาคม 2548 เวลา 08.00 น.⁷

⁶ กนกพร รัตนสุธีระกุล. SML กับการพัฒนา (นายทุน) หรือ ชุมชน. ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. ใน <http://www.thaingo.org/cgi-bin/content/content2/show.pl?0324>

⁷ รายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน. ประมวลสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2549 คำกล่าวของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี. ใน

<http://www.thaigov.go.th/mobile/submore.asp?pageid=467&directory=2216&contents=4880&pageno=37&no=219>

งบประมาณ SML คืองบฯ ซึ่งเอาไปให้ประชาชนแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตัวเอง ปกติแล้วงบประมาณจะผ่านไปองค์กรท้องถิ่นหรือส่วนราชการ ไม่เคยมีงบไปถึงประชาชน อันนี้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่จะจัดสรรงบประมาณให้ประชาชน เพื่อไปแก้ปัญหาชุมชนด้วยตัวเอง โดยการประชุมประชาคมของชุมชนหรือหมู่บ้านนั้น แล้วตัดสินใจว่าเรามีปัญหาอะไรบ้าง เราจะแก้ปัญหาอะไร เราจะเลือกใช้งบฯ ที่ให้ไปแก้ปัญหาอะไร งบฯ ที่ให้ไปหมู่บ้านหนึ่งเฉลี่ย 250,000 บาท คือให้หมู่บ้านขนาดเล็ก 200,000 บาท ขนาดกลาง 250,000 บาท ขนาดใหญ่ 300,000 บาท เขาจะไปเลือกว่าจะจัดการกับงบฯ นี้อย่างไร

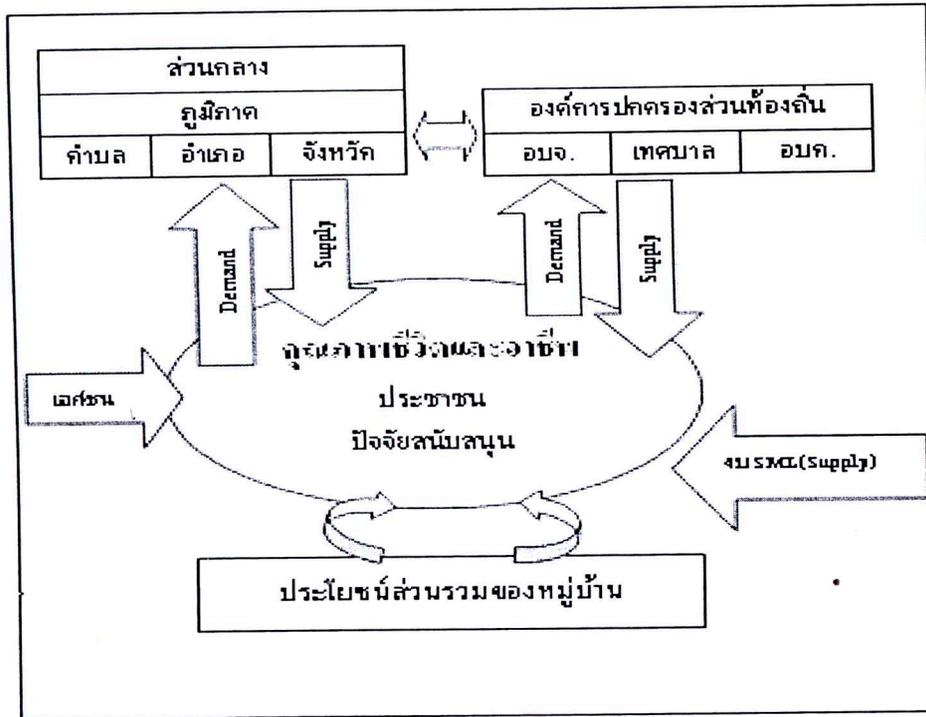
พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

หลักการสำคัญของโครงการ SML ประกอบไปด้วย

- 1) เป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นผู้มีศักยภาพ มีความพร้อม มีความสามารถในการคิดเชิงสร้างสรรค์ และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา
- 2) มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนให้ร่วมกันคิด วิเคราะห์ ทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของคนในชุมชนในการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การตัดสินใจ บริหารจัดการทรัพยากรงบประมาณ ตลอดจนแก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน/ชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เน้นความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน ให้คำแนะนำ โดยมอบอำนาจการตัดสินใจและพิจารณาโครงการให้เป็นของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์สูงสุดของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน

สถาบันวิจัยสังคม สอวทศ

แผนภาพที่ 1.4 แสดงการทำงานของโครงการ SML ตามหลักการของโครงการ
รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร



ที่มา: ธนาคารไทยพาณิชย์. สารวิจัยธุรกิจ. ใน <http://www.scb.co.th/LIB/th/article/ktb/data/k8-52.html>
<http://www.cdd.go.th/cddoc/fund/fund48.html>.

ช่วงเริ่มต้นของโครงการ รัฐบาลได้แบ่งหมู่บ้านและชุมชนเป็น 3 ขนาด ซึ่งจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนแตกต่างกันคือ ขนาดเล็ก หรือ S ได้รับงบประมาณจำนวน 200,000 บาท ขนาดกลาง หรือ M ได้รับงบประมาณ 250,000 บาท และขนาดใหญ่ หรือ L ได้รับงบประมาณ 300,000 บาท โดยรัฐบาลได้จัดทำโครงการนำร่องและจัดสรรเงินครั้งแรกจำนวน 250,000 บาท ให้กับหมู่บ้านม่วงทองพัฒนา ซึ่งเป็นหมู่บ้านขนาดกลาง ตั้งอยู่ตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 หลังจากนั้นรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณให้กับหมู่บ้านและชุมชนจำนวน 78,041 แห่ง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 18,531 ล้านบาท



1.3 ความแตกต่างระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับโครงการ SML

เป้าหมายสำคัญของโครงการ SML คือ การให้งบประมาณแก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาสร้างประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้าน/ชุมชน หรือเพื่อเอื้อต่อการมีอาชีพและการมีงานทำของส่วนรวม ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนกับเป้าหมายของโครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่เน้นการให้งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่มหรือปัญหารายบุคคลในลักษณะของสินเชื่อรายบุคคล/สินเชื่อเฉพาะราย (Personal Loan) นอกจากนี้รายละเอียดอื่นๆ ของโครงการ SML กับโครงการกองทุนหมู่บ้าน ยังแตกต่างกันอีกด้วย ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 แสดงความแตกต่างระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้านกับโครงการ SML

	โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)
รูปแบบ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ สินเชื่อเฉพาะราย (Personal Loan) 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ เงินอุดหนุนโดยตรงสู่ประชาชน ➢ เงินอุดหนุนในรูปแบบของการรวมกลุ่มของชาวบ้านโดยตรง (โดยการออกระเบียบการใช้จ่ายเงินเหล่านั้น)
ลักษณะ	<ul style="list-style-type: none"> ➢ การลงทุนในการบริโภค (Consumption) และการลงทุนเฉพาะรายบุคคล (Individual Investment) ก่อให้เกิด Financial Return ของกลุ่ม/บุคคลในหมู่บ้าน ➢ เป็นการนำไปใช้เพื่อประกอบอาชีพและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในหมู่บ้าน 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ การลงทุนพัฒนา (Public Goods) ที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนโดยรวมในหมู่บ้าน (Socio-Economic) แต่เป็นสิ่งที่เอกชนยังไม่สนใจที่จะลงทุน ➢ เป็นการนำไปใช้จ่ายในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities) ของประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งแสดงให้เห็นทิศทางความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น
แนวทางการใช้	<ul style="list-style-type: none"> ➢ เพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่ม/ ปัญหารายบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ เพื่อการแก้ไขปัญหา/สร้างประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้าน หรือเพื่อเอื้อต่อการมีอาชีพและการมีงานทำ

ตารางที่ 1.1 (ต่อ) แสดงความแตกต่างระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้านกับโครงการ SML

	โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)
ผลที่เกิดขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> ➢ เกิดผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Return) ของกลุ่ม/บุคคลในหมู่บ้าน/ชุมชน ➢ เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน (Socio Economic Impact) 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนดีขึ้น (ตามศักยภาพและความต้องการ) ➢ เป็นเครื่องมือให้หมู่บ้านมี "เสียง" (Voice) ที่เข้มแข็งอันจะนำไปสู่การพัฒนา/แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามความต้องการที่แท้จริง (Demand) ของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ➢ เตรียมความพร้อมของประชาชนในการเรียนรู้การบริหารจัดการตนเองตามแนวทางการกระจายอำนาจ

ที่มา: ธนาคารไทยพาณิชย์. สารวิจัยธุรกิจ. ใน <http://www.scb.co.th/LIB/th/article/ktb/data/k8-52.html>
<http://www.cdd.go.th/cddoc/fund/fund48.html>.

กล่าวโดยสรุป สิ่งที่เป็นความแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML มีด้วยกัน 4 ประเด็นคือ ถ้าพิจารณาในรูปแบบของการดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นลักษณะการให้สินเชื่อเฉพาะราย ในขณะที่โครงการ SML เป็นการให้เงินอุดหนุนโดยตรงสู่ประชาชน พิจารณาจากลักษณะและแนวทางของการใช้เงินทุน พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้าน ใช้เพื่อการลงทุนในการบริโภค เพื่อประกอบอาชีพและบรรเทาความเดือดร้อน ขณะที่โครงการ SML นำเงินไปใช้เพื่อการลงทุนพัฒนาที่ก่อให้เกิดผลต่อประชาชนโดยรวมในหมู่บ้าน และถ้าพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจะพบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านจะก่อให้เกิดผลทางการเงินของประชาชน เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพและบรรเทาความเดือดร้อน ในขณะที่โครงการ SML คาดหวังให้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้านโดยรวมและเพื่อเตรียมความพร้อมของประชาชนในการเรียนรู้การบริหารจัดการตนเองตามแนวทางการกระจายอำนาจ

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนต่อนโยบายและต่อการดำเนินงานในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) บทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากนโยบายดังกล่าว

1.5 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษาในรายงานฉบับนี้ได้ทำการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามและวิธีการสัมภาษณ์ และได้ดำเนินการเลือกพื้นที่ในการศึกษาวิจัยอันประกอบไปด้วยพื้นที่ 5 จังหวัดซึ่งครอบคลุมทุกภาคของประเทศ ดังต่อไปนี้

พื้นที่ภาคใต้ ศึกษาในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 3 หมู่บ้าน ได้แก่

1. บ้านคีรีทอง หมู่ 8 ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา (หมู่บ้านขนาด S)
2. บ้านไม้มูก หมู่ 5 ตำบลไทรบุรี อำเภอท่าศาลา (หมู่บ้านขนาด M)
3. บ้านทุ่งไผ่ หมู่ 8 ตำบลทุ่งไผ่ อำเภอสิชล (หมู่บ้านขนาด L)

พื้นที่ภาคกลาง ศึกษาในพื้นที่จังหวัดราชบุรี จำนวน 3 หมู่บ้าน ได้แก่

1. บ้านกอไผ่ หมู่ 3 ตำบลวัดยางงาม อำเภอปากท่อ (หมู่บ้านขนาด M)
2. บ้านปากบึง หมู่ 13 ตำบลจอมบึง อำเภอจอมบึง (หมู่บ้านขนาด M)
3. บ้านหนองบัวค้าย หมู่ 2 ตำบลรางบัว อำเภอจอมบึง (หมู่บ้านขนาด M)

พื้นที่ภาคตะวันออก ศึกษาในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จำนวน 3 หมู่บ้าน ได้แก่

1. บ้านนาตาทอก ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา (หมู่บ้านขนาด S)
2. บ้านหนองพร้าว ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา (หมู่บ้านขนาด M)
3. บ้านท่าช้าง ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา (หมู่บ้านขนาด L)

พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศึกษาในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 3 หมู่บ้าน ได้แก่

1. บ้านภูวิสัย ตำบลน้ำขุ่น อำเภอน้ำขุ่น (หมู่บ้านขนาด S)
2. บ้านโนนสมบูรณ ตำบลธาตุ อำเภอวารินชำราบ (หมู่บ้านขนาด M)

3. บ้านกุดกะเสียน หมู่ 11 ตำบลเชียงโน อำเภอเชียงโน (หมู่บ้านขนาด L)

พื้นที่ภาคเหนือ ศึกษาในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 3 หมู่บ้าน ได้แก่

1. บ้านสวนปาน หมู่ 1 ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์(หมู่บ้านขนาด M)
2. บ้านท่าทอง หมู่ 3 ตำบลท่าทอง อำเภอเมืองพิษณุโลก(หมู่บ้านขนาด M)
3. บ้านวังเปิด หมู่ 2 ตำบลบางระกำ อำเภอบางระกำ(หมู่บ้านขนาด L)

นอกจากนี้ยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกเพื่อเป็นกรณีศึกษาพิเศษเพิ่มเติมอีก 12 หมู่บ้าน
ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดแพร่ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดมหาสารคาม
และจังหวัดร้อยเอ็ด (ดูรายละเอียดในบทที่ 5)