

บทที่ 5 กรณีศึกษา

ในบทนี้เป็นผลสรุปจากกรณีศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนทั้งสิ้น 5 จังหวัด 12 หมู่บ้าน โดยพื้นที่ทั้งสองภูมิภาคนี้ถือได้ว่าเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย และเป็นหัวใจของนโยบายประชานิยม ประเด็นคำถามหลักๆ ที่การศึกษาในรายงานฉบับนี้ได้ทำการศึกษาเจาะลึกในพื้นที่ทั้ง 2 ภูมิภาคนี้คือ

1. การแทรกแซงจากนักการเมืองท้องถิ่น และ ส.ส.
2. การมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในการตัดสินใจ
3. การสร้างผู้นำท้องถิ่นที่เป็นคนรุ่นใหม่
4. การลดการพึ่งพาภาครัฐ ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง
5. ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานโครงการ

ทั้งนี้การศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในภาคเหนือได้ทำการศึกษาในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดแพร่ และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ทำการศึกษาใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. พื้นที่จังหวัดเชียงราย ได้ทำการศึกษากองทุนหมู่บ้านบ้านนาล้อม อ.แม่จัน และหมู่บ้านป่าเหมือด อ. แม่สาย
2. พื้นที่จังหวัดแพร่ ได้ทำการศึกษากองทุนหมู่บ้านอำเภอเมือง
3. พื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ได้ทำการศึกษากองทุนหมู่บ้านบ้านโนนสมบูรณ์ อ.วารินชำราบ กองทุนหมู่บ้านบ้านกุดกะเสียน อ.เขื่องใน และกองทุนหมู่บ้านบ้านภูวิสัย อ.น้ำขุ่น
4. พื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ได้ทำการศึกษากองทุนหมู่บ้านบ้านสารพัฒนา (หมู่ 19) ต.วังแสง อ.แกด้า กองทุนหมู่บ้านบ้านดอนไทรทอง (หมู่ 18) ต.วังแสง อ.แกด้า และกองทุนหมู่บ้านบ้านหนองบัว (หมู่ 7) ต.วังแสง อ.แกด้า
5. พื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ทำการศึกษากองทุนหมู่บ้านบ้านเมืองบัว (หมู่ 1) ต.เมืองบัว อ.เกษตรวิสัย กองทุนหมู่บ้านหนองอ้อ (หมู่ 10) ต.เมืองบัว อ.เกษตรวิสัย และกองทุนหมู่บ้านหนองสา (หมู่ 11) ต.เมืองบัว อ.เกษตรวิสัย

ส่วนการศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับโครงการ SML ในภาคเหนือได้ทำการศึกษาในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดแพร่ และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ทำการศึกษาใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. พื้นที่จังหวัดเชียงราย ได้ทำการศึกษาโครงการ SML ของบ้านนาล้อม อ.แม่จัน และบ้านป่าเหมือด อ. แม่สาย
2. พื้นที่จังหวัดแพร่ ได้ทำการศึกษาโครงการ SML ในอำเภอเมือง
3. พื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ได้ทำการศึกษาโครงการ SML ของบ้านโนนสมบูรณ์ อ.วารินชำราบ บ้านกุดกะเสียน อ.เขื่องใน และบ้านภูวิสัย อ.น้ำขุ่น
4. พื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ได้ทำการศึกษาโครงการ SML ของบ้านเม่นใหญ่ (หมู่ 4 ขนาด S) ต.แก่งเลิงจาน อ.เมืองมหาสารคาม บ้านหนองจิก (หมู่ 10 ขนาด M) ต.แก่งเลิงจาน อ.เมืองมหาสารคาม และบ้านดอนตูม (หมู่ 1 ขนาด L) ต.แก่งเลิงจาน อ.เมืองมหาสารคาม
5. พื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ทำการศึกษาโครงการ SML ของบ้านเมืองบัว (หมู่ 1 ขนาด S) ต.เมืองบัว อ.เกษตรวิสัย บ้านหนองอ้อ(หมู่ 10 ขนาด M) ต.เมืองบัว อ.เกษตรวิสัย และบ้านคุ้มสนามม้า (หมู่ 1 ขนาด L) ต.เกษตรวิสัย อ.เกษตรวิสัย

ผลการศึกษาเจาะลึกใน 2 ภูมิภาค ในพื้นที่ 5 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 12 หมู่บ้าน พบข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

5.1 กรณีศึกษา: โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ผลจากการศึกษาเจาะลึกโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนคนเข้าร่วม	วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม	สถานะของผู้กู้
ภาคเหนือ			
จ. เชียงราย			
บ้านป่าเหมือด	ประมาณ 600 กว่าคน	- ซื้ออุปกรณ์การเกษตร - ต่อยอดการค้าขาย - ใช้น้ำนอกระบบ	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
บ้านนาล้อม	ประมาณ 500 กว่าคน	- ลงทุนการเกษตร อุปกรณ์ การเกษตร - ใช้น้ำนอกระบบ	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
จ. แพร่			
อำเภอเมืองแพร่	ประมาณ 1,000 คน	- ต่อยอดค้าขาย ลงทุน ค้าขาย - ใช้น้ำ	เป็นสมาชิกกลุ่มสัจจะออม ทรัพย์ก่อน ถึงจะมีสิทธิยื่นกู้ เงินกองทุนหมู่บ้าน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
จ. อุบลราชธานี			
บ้าน โนนสมบูรณ์	ประมาณ 120 คน	- ลงทุนการเกษตร - ใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน - ลงทุนค้าขายหรือประกอบ ธุรกิจขนาดเล็ก	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
บ้านกุดกะเสียน	ประมาณ 170 คน	- ลงทุนการเกษตร - ใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน - ลงทุนค้าขาย หรือประกอบ ธุรกิจขนาดเล็ก - ชำระหนี้	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
บ้านภูวิสัย	ประมาณ 100 คน	- ลงทุนการเกษตร - ใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน - ลงทุนค้าขาย หรือประกอบ ธุรกิจขนาดเล็ก - ชำระหนี้	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน



ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนคนเข้าร่วม	วัตถุประสงค์ของการกุ้ยม	สถานะของผู้ก้
จ.มหาสารคาม			
บ้านสารพัฒนา	สมาชิกประมาณ 200 คน ผู้ก้ 33 คน	- การประกอบอาชีพ เกษตรกรรม - ค้าขาย - การใช้จ่ายในครัวเรือน	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
บ้านดอนไทรทอง	สมาชิกกองทุนประมาณ 250 คน ผู้ก้ 44 คน	- การเลี้ยงโค-กระบือ - การใช้จ่ายในครัวเรือน	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
บ้านหนองบัว	สมาชิกกองทุนประมาณ 300 คน ผู้ก้ 55 คน	- การค้าขายโค-กระบือ - การลงทุนค้าขาย	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
จ.ร้อยเอ็ด			
บ้านเมืองบัว	สมาชิกกองทุนประมาณ 200 คน ผู้ก้ 91 คน	- ซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือ การเกษตร - ซื้อโคและสุกร - ใช้นั้นนอกระบบและใน ระบบ (ถกส. สหกรณ์ปฏิรูป ที่ดิน/สหกรณ์การเกษตร อำเภอเกษตรวิสัย)	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
บ้านหนองอ้อ	สมาชิกกองทุนประมาณ 300 คน ผู้ก้ 181 คน	- การลงทุนเพาะปลูกพืช - ซื้อโคและสุกร - ใช้นั้นนอกระบบและใน ระบบ (ถกส. สหกรณ์ปฏิรูปที่ดิน/สหกรณ์ การเกษตรอำเภอเกษตร วิสัย) - ใช้จ่ายในครัวเรือน	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน และเป็นสมาชิกฌาปนกิจ หมู่บ้าน
บ้านหนองสา	สมาชิกกองทุนประมาณ 400 คน ผู้ก้ 214 คน	- ซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือ การเกษตร - ซื้อโคและสุกร - ใช้นั้นนอกระบบและใน ระบบ (ถกส./สหกรณ์ปฏิรูป ที่ดิน/สหกรณ์การเกษตร อำเภอเกษตรวิสัย) - ใช้จ่ายในครัวเรือน	เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน

ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน และสถานะของผู้กู้ พบว่า ประชาชนในภาคเหนือส่วนใหญ่กู้เงินไปเพื่อลงทุนทางการเกษตร ลงทุนค้าขาย และใช้หนี้ โดยผู้กู้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านก่อนจึงมีสิทธิในการกู้เงิน แต่ทั้งนี้ พบว่ากองทุนหมู่บ้านอำเภอเมือง จ.แพร่ ได้ผูกโยงกองทุนหมู่บ้านกับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยวางเงื่อนไขให้ผู้ที่จะสามารถกู้เงินโครงการกองทุนหมู่บ้านได้ต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ก่อน จึงอนุมานได้ว่าในพื้นที่อำเภอเมือง จ.แพร่ โครงการกองทุนหมู่บ้านได้ไปเพิ่มปริมาณเงินเพื่อการกู้ยืมให้กับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ซึ่งเป็นโครงการที่มีอยู่เดิม

ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ประชาชน จ.อุบลราชธานีกู้เงินไปเพื่อลงทุนด้านการเกษตรเช่นกัน และพบว่าบางส่วนกู้เงินไปใช้ลงทุนในการค้าขายหรือธุรกิจขนาดเล็ก กู้ไปเพื่อใช้ในการซื้อโคและสุกร ใช้หนี้ในระบบและในระบบ และใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ทั้งนี้ประชาชนซึ่งจะสามารถกู้เงินได้ต้องเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเท่านั้น เช่น กองทุนหมู่บ้านบ้านเมืองบัว จังหวัดร้อยเอ็ด มีสมาชิกประมาณ 200 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้กู้ยืมเงินจากโครงการกองทุนหมู่บ้าน 91 คน โดยวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่กู้ไปใช้เพื่อซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือการเกษตร ซื้อโคและสุกร ใช้หนี้ในระบบและในระบบ (ดูตัวอย่างอื่นๆ ในตารางด้านบน)

ผลในการศึกษาในบทนี้ สรุปได้ว่า ใน 2 ภูมิภาคนี้ประชาชนส่วนใหญ่กู้เงินไปเพื่อลงทุนด้านการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ กู้ไปเพื่อลงทุนค้าขายและธุรกิจขนาดเล็ก กู้ไปเพื่อใช้หนี้ กู้ไปเพื่อลงทุนด้านกสิกรรม คือ การซื้อโคและสุกรเพื่อนำมาเลี้ยง และกู้ไปเพื่อใช้ในชีวิตประจำวัน ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในบทที่ 3 โดยพบเช่นกันว่าประชาชนจาก 5 ภูมิภาคทั่วประเทศกู้เงินไปเพื่อใช้ในการลงทุนด้านการเกษตรมากที่สุดถึงร้อยละ 46.9 รองลงมาคือเพื่อใช้ในการลงทุนค้าขาย/ธุรกิจขนาดเล็ก ร้อยละ 23.7

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ พบข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

1. การแทรกแซงจากนักการเมืองท้องถิ่น และ ส.ส.

กลุ่มแกนนำชุมชนในภาคเหนือ ไม่ยอมรับว่ามีคนของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง เช่นหัวหน้าคณะเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน โดยระบุว่าคงมีแต่เพียงข้าราชการที่มีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือโครงการ เช่น กลุ่มของนักพัฒนาชุมชนเท่านั้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่จากการศึกษานี้กลับพบว่า มีกลุ่มแกนนำชุมชนซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่ทำให้สัมภาษณ์ในการ

เก็บข้อมูลครั้งนี้เป็นหัวหน้าคณะและผู้สนับสนุนของนักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) และนักการเมืองท้องถิ่น (อบต.) และได้ให้ข้อมูลว่าในพื้นที่ จ. เชียงราย ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งประธานโครงการกองทุนหมู่บ้านมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองในฐานะหัวหน้าคณะและที่ปรึกษาแผนการหาเสียงเลือกตั้งในเขตภาคเหนือ นอกจากนี้ยังพบว่าความสัมพันธ์ลักษณะนี้ปรากฏทั้งในพื้นที่จังหวัดแพร่และจังหวัดเชียงราย โดยที่ตัวนักการเมืองท้องถิ่น (ประธาน อบต.) เข้ามาควบคุมตำแหน่งประธานโครงการกองทุนหมู่บ้าน และเป็นหัวหน้าคณะที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาไม่พบว่าแกนนำชุมชนซึ่งเข้าไปมีตำแหน่งแห่งหนในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้กับกลุ่มนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน คงมีแต่เพียงการใช้ผลของนโยบายเพื่อเรียกคะแนนเสียงในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น

ผลการสัมภาษณ์ประชาชนในภาคเหนือเกี่ยวกับประเด็นนี้ ปรากฏผลที่สอดคล้องกับการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชน กล่าวคือประชาชนส่วนใหญ่ตอบว่า ไม่เคยมีพรรคการเมืองหรือคนของพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการ และอีกกลุ่มหนึ่งให้เหตุผลว่า ไม่เคยรับรู้ข้อมูลในส่วนนี้เลย ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าแม้โดยจุดประสงค์หลักของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ต้องการให้เกิดการบริหารจัดการตนเองของประชาชนในชุมชน แต่ในความเป็นจริงการเชื่อมโยงระหว่างชุมชนกับนักการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่น กับกลุ่มแกนนำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน) และคณะกรรมการโครงการ ย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาจจะเป็นไปไม่ได้เป็นไปในลักษณะการเข้าแทรกแซง แต่อาจปรากฏในลักษณะการเชื่อมโยงการบริหารจัดการภายในชุมชน เช่น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การให้ข้อมูล การให้คำแนะนำ หรือความช่วยเหลือในลักษณะต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินโครงการ จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นเงื่อนไขของการโยนโย่เครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มแกนนำชุมชนที่มีอยู่เดิม

และการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบเช่นกันว่าไม่มีพรรคการเมือง หรือคนของพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คงมีแต่เพียงข้าราชการที่มีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือโครงการเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เมื่อได้สอบถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการโครงการกับนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี พบความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน /ประธานกองทุนฯ และนักการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประธานกองทุนหมู่บ้าน บ้านกุดตะเคียน ซึ่ง

มีตำแหน่งเป็นกำนัน กับนักการเมืองและพรรคการเมืองสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ และกลุ่มนักการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งจะเป็นกลุ่มนักการเมืองสังกัดพรรคไทยรักไทยเดิม ดังนั้น ประธานกองทุนหมู่บ้านกุดกะเสียนจึงเล่นบทบาทของหัวคะแนนของทั้งสองพรรคการเมือง โดยในระดับชาติจะเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคประชาธิปัตย์ ขณะที่การเมืองระดับท้องถิ่น (อบจ.) จะเป็นหัวคะแนนให้กับสมาชิกพรรคไทยรักไทยเดิม นอกจากนี้ ยังรวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และข้อมูลที่ได้จากการศึกษานี้ยังพบด้วยว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ประธานกองทุนมีอำนาจและอิทธิพลต่อสมาชิก อบต. จะสังเกตได้จากความสัมพันธ์ระหว่างประธานกองทุนกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้คุมฐานเสียงของประธานกองทุนฯ ใน อบต. หรือในกรณีของอดีตคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน บ้านโนนสมบูรณ์ ที่เป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองระดับชาติ

ส่วนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามและร้อยเอ็ดแม้จะไม่พบการเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น และ ส.ส. แต่ไม่ได้ปฏิเสธชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการกองทุนหมู่บ้านกับนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยให้เหตุผลว่าเพราะ “ยอมรู้จักหรือมีความคุ้นเคย เนื่องจากอยู่ในชุมชนหมู่บ้านที่มีความใกล้ชิดกันอยู่แต่เดิม”

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากโครงการกองทุนของคณะกรรมการโครงการในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่พบการใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านมาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองระดับชาติเช่นเดียวกับในพื้นที่ภาคเหนือ โดยผลจากการศึกษาในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม และร้อยเอ็ดให้เหตุผลกับกรณีที่ไม่ปรากฏการเข้าแทรกแซงของ ส.ส. ว่า

“โดยทั่วไป ส.ส. จะมาข้องเกี่ยวในช่วงใกล้การเลือกตั้ง เพราะหาก ส.ส. เข้ามายุ่งเกี่ยวมากโดยเฉพาะกองทุนฯ ที่เป็นระดับหมู่บ้าน จะส่งผลให้ภาระค่าใช้จ่ายที่ ส.ส. จะต้องให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนจะมีเป็นจำนวนมาก เพราะโดยพื้นฐานแล้วประชาชนจะเรียกร้องความช่วยเหลือต่างๆ เท่าที่จะสามารถเรียกร้องได้ ทำให้ ส.ส. ไม่อยากเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นจึงพบเพียงความสัมพันธ์ของพรรคการเมือง นักการเมือง และนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปมักมุ่งตรงไปที่แกนนำชุมชนเป็นหลัก ในฐานะที่เป็นกลไกประชาสัมพันธ์ผลงานของพรรคการเมือง นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายเดียวกัน ไม่ได้มุ่งตรงไปที่ประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้แล้วในการแสวงหาผลประโยชน์ของคณะกรรมการฯ อาจทำได้ไม่ถนัดนักเนื่องจากมีระเบียบปฏิบัติและคณะกรรมการกองทุนฯ มีหลายคน ซึ่งล้วนแล้วแต่รู้จักกับคนในหมู่บ้าน จึงไม่น่าจะมีการแสวงหาประโยชน์อื่นที่อาจทำให้ตนเองและครอบครัวเสียชื่อเสียงและ

ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในหมู่บ้าน อีกทั้งยังเห็นว่าการเป็นกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้าน ไม่ได้มีช่องทางหาประโยชน์อื่นใดได้มากนัก”

ผลการสัมภาษณ์ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับประเด็นนี้ พบว่า ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีข้อมูลส่วนนี้จะแตกต่างกันไปตามลักษณะของพื้นที่ กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูง หรือมีความแตกต่างในการเลือกพรรคการเมือง พบว่า จะมีนักการเมืองระดับจังหวัด (อบจ.) และ นักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) เข้ามามีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการกองทุน ผ่านการให้การสนับสนุนและเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา หรือ กิจกรรมทางประเพณีท้องถิ่น และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะเป็นเสมือนหัวคะแนนให้กับนักการเมือง และนำนโยบายดังกล่าวมาเป็นผลงานเพื่อใช้หาเสียง สำหรับในเขตพื้นที่ที่ไม่มีการแข่งขัน จะพบว่ามีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะของหัวคะแนนเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบางคนดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหาร/สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่น (กำนัน) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามและร้อยเอ็ดคำตอบไม่แตกต่างจากการสัมภาษณ์แกนนำชุมชน กล่าวคือ ประชาชนตอบว่าไม่พบว่ามีนักการเมืองท้องถิ่นหรือ ส.ส. เข้ามาเกี่ยวข้องหรือแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการ แต่ความสัมพันธ์ภายในชุมชนแบบทั่วไปก็มีอยู่เดิมแล้วทั้งนี้ประชาชนได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า

“ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง นักการเมืองระดับต่างๆ กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานกองทุนนั้น เห็นว่าการที่คนในชุมชนจะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองไม่เกี่ยวกับการเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน หากจะมีความสัมพันธ์ก็เป็นเรื่องส่วนตัว การได้รับเลือกให้เป็นกรรมการกองทุน ไม่ได้มีปัจจัยในเรื่องของการมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะประชาชนให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์ที่มีความน่าเชื่อถือและในทางกลับกันหากเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมากๆ อาจสร้างความไม่ไว้วางใจหรือขาดความน่าเชื่อถือได้ รวมไปถึงการอนุมัติให้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านแก่สมาชิกไม่ปรากฏว่ามี การแทรกแซงจากอำนาจภายนอก เช่น ผู้ใหญ่บ้าน อบต. หรือข้าราชการ เพราะว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เป็นผู้ที่ประชาชนเลือกโดยตรง”

กล่าวได้ว่าในประเด็นของการแทรกแซงจากนักการเมืองท้องถิ่น และ ส.ส. จากการศึกษาพบทั้งกรณีที่ไม่มีการแทรกแซง และกรณีที่มีนักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปมีตำแหน่งในการบริหารโครงการอย่างชัดเจน โดยในกรณีที่ไม่มีนักการเมืองระดับชาติหรือนักการเมือง

ท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการชัดเจนแต่กลับพบข้อมูลยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างแกนนำชุมชน ซึ่งเข้าไปมีบทบาทในฐานะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านมีสายสัมพันธ์โยงใยเครือข่ายนักการเมืองทั้งในระดับชาติและโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ไม่พบการใช้โครงการแสวงหาประโยชน์อย่างชัดเจน พบเพียงการใช้ประโยชน์ในระดับความสำเร็จของนโยบายนี้ในสายตาของประชาชนเพื่อช่วยหาเสียงเท่านั้น

ข้อค้นพบนี้ไม่แตกต่างจากข้อค้นพบในบทที่ 3 เรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน (คนใดคนหนึ่งหรือหลายคน) กับพรรคการเมือง นักการเมืองระดับชาติ หรือนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งพบว่าประชาชนจากทั้ง 5 ภูมิภาค ส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือนักการเมืองท้องถิ่นหรือไม่ ร้อยละ 39.4 รองลงมาคือ ทราบว่ามีความสัมพันธ์ร้อยละ 34.5

โดยลักษณะความสัมพันธ์ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่น พบว่า มีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นญาติพี่น้องกับข้าราชการในท้องถิ่น ร้อยละ 45.5 รองลงมาคือ เป็นญาติพี่น้องกับนักการเมืองท้องถิ่นร้อยละ 35.2 อันดับสามคือ เป็นข้าราชการในท้องถิ่นร้อยละ 28.2 อันดับที่สุดคือ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นร้อยละ 11.6 อันดับสุดท้ายคือ เป็นคนของพรรคการเมืองหรือสนับสนุนพรรคการเมืองมาโดยตลอดร้อยละ 10.1 และอันดับที่ 6 คือ อื่นๆ ร้อยละ 1.3

2. การมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในการตัดสินใจ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชนในภาคเหนือ พบว่า กลุ่มแกนนำชุมชนยืนยันถึงเรื่องการทำประชาคมของหมู่บ้านทุกครั้งก่อนมีการตัดสินใจต่างๆ ในตัวโครงการ อีกทั้งยังมองว่าการเกิดขึ้นของโครงการยังก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์กันระหว่างคนในชุมชนและกลุ่มแกนนำชุมชนมากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากกระบวนการในการดำเนินโครงการทั้งสอง ที่ต้องสร้างความโปร่งใสให้กับกลุ่มแกนนำเอง เช่น ในกระบวนการกำหนดระเบียบเบื้องต้นของโครงการกองทุนหมู่บ้านร่วมกัน การร่วมกันเลือกตั้งคณะกรรมการโครงการ รวมทั้งในกระบวนการทำประชาคมเรื่องการจัดระเบียบต่างๆ ในชุมชน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ ทำให้ทั้งแกนนำชุมชนและประชาชนเองต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันทั้งสองฝ่าย ถึงจะเป็นลักษณะการขอความร่วมมือเชิงบังคับในบางครั้ง

ผลจากการสัมภาษณ์ประชาชนในภาคเหนือในประเด็นเดียวกันนี้ พบว่าประชาชนมีการรับรู้ถึงการดำเนินโครงการที่มีอยู่ภายในชุมชนและรับรู้ว่ามีในการทำประชาคม อีกทั้งยังให้ความสำคัญในการเข้าประชาคมและประชุมต่างๆ ตามสมควร ซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมและการตัดสินใจในโครงการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับกลุ่มแกนนำชุมชน โดยประชาชนจะยอมรับตามที่กลุ่มแกนนำชุมชน

บอกให้ปฏิบัติ และจากข้อมูลระดับพื้นที่ ได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดให้มีการทำประชาคม และการประชุมร่วมกันของคนในชุมชน นอกจากจะเป็นการสร้างให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการและเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับคณะกรรมการโครงการแล้ว แต่ในอีกมุมหนึ่งการทำประชาคม ได้สร้างช่องทางหรือเครื่องมือในการสร้างทักษะการบริหารจัดการและการเรียนรู้ร่วมกันภายในชุมชน อีกทั้งก่อให้เกิดการสื่อสารสองทางภายในชุมชนมากขึ้นระดับหนึ่งด้วย แม้บางพื้นที่จะเกิดการรวมกลุ่มที่ก่อให้เกิดการถกเถียงโต้แย้งบ้าง ระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการโครงการ ซึ่งอย่างน้อยผลที่ตามมาจะทำให้เกิดการตรวจสอบร่วมกันของทั้งสองฝ่ายโดยทางอ้อม

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า กลุ่มแกนนำชุมชนยืนยันถึงเรื่องการทำประชาคมของหมู่บ้านทุกครั้งก่อนมีการตัดสินใจต่างๆ ในตัวโครงการเช่นกัน และมองว่าการเกิดขึ้นของโครงการก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์กันระหว่างคนในชุมชน และกลุ่มผู้นำชุมชนมากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ดพบว่า แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในพื้นที่ตัวอย่างมีทั้งในรูปแบบการหารือร่วมกันในกิจกรรมการทำประชาคมหมู่บ้าน การเสนอความเห็นผ่านกรรมการเพื่อนำเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการกองทุน และการพิจารณาตามเอกสารข้อมูล ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบที่แตกต่างกันไปนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านขนาดของหมู่บ้าน กองทุนและจำนวนสมาชิก เป็นสำคัญ ในด้านการจัดสรรและอนุมัติให้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านแก่สมาชิกมีความโปร่งใสที่เชื่อถือและยอมรับได้ จากการที่คณะกรรมการเป็นบุคคลที่รู้จักกันดีในหมู่บ้าน วงเงินกู้แต่ละรายไม่สูงมากนัก โดยใช้หลักการพื้นฐานคือ การกระจายงบประมาณวงเงินกู้โดยเฉลี่ยเท่ากันหรือแตกต่างกันไม่มากนัก ประกอบกับการพิจารณาถึงศักยภาพในการชำระเงินคืน ตลอดจนประวัติการชำระดอกเบี้ยของผู้กู้ ใช้ระบบการตัดสินใจในระบบคณะกรรมการ ทำให้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในการพิจารณาให้กู้”

และผลจากการสัมภาษณ์ประชาชนในประเด็นเดียวกันนี้ พบเช่นกันว่าประชาชนมีการรับรู้ถึงการดำเนินโครงการที่มีอยู่ภายในชุมชนและรับรู้ว่ามีการทำประชาคม อีกทั้งยังให้ความร่วมมือในการเข้าประชาคมและประชุมต่างๆ เช่น การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งในกรณีที่ผู้นำหมู่บ้านมีความเข้มแข็ง การเข้ามีส่วนร่วมและการตัดสินใจในโครงการส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับกลุ่มแกนนำดังกล่าว โดยความสมัครใจของประชาชนเอง

จึงอาจกล่าวได้ว่า จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่ามีการทำประชาคมเพื่อร่วมกันบริหารจัดการโครงการเช่นเดียวกับผลการศึกษาที่ค้นพบในบทที่ 3 ซึ่งพบว่า โดยเฉลี่ยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านร้อยละ 61.7 (ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมร้อยละ 38.3) แต่ทั้งนี้พบข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ประชาชนมักจะตัดสินใจตามการชี้แนะของแกนนำชุมชนเป็นหลัก และเป็นไปโดยสมัครใจ

อย่างไรก็ดี สำหรับการทำให้ประชาคมก่อนตัดสินใจ จากการสัมภาษณ์ประชาชนและแกนนำชุมชนพบว่า ได้กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพทำให้ประชาชนและแกนนำชุมชนได้ติดต่อสื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรง ทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ มากขึ้น รวมถึงได้กลายเป็นช่องทางของการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ

3. ช่วยสร้างผู้นำท้องถิ่นที่เป็นคนรุ่นใหม่

จากการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชนในภาคเหนือ ยอมรับว่า คณะกรรมการโครงการส่วนใหญ่มาจากการหมุนเวียนคนที่เคยทำงานให้กับหมู่บ้าน หรือปัจจุบันเป็นคณะกรรมการของหมู่บ้านอยู่แล้ว และเป็นทีมงานเดียวกันมาก่อน ด้วยเหตุผลหลักในเรื่องการรู้จักกันเป็นอย่างดีอยู่แล้วของคนกลุ่มนี้ และเหตุผลในเรื่องการบริหารจัดการที่สามารถวางแผนสั่งการได้อย่างสอดคล้องกัน

และจากการสัมภาษณ์ประชาชนในภาคเหนือ พบข้อมูลเช่นเดียวกับผลการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชน โดยพบว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นคนกลุ่มเดียวกันกับผู้นำชุมชนอยู่แล้ว อีกทั้งมีการหมุนเวียนตำแหน่งกันในโครงการต่างๆ รวมทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายเดียวกันอีกด้วย เช่น ประธานโครงการสลับมาเป็นรองประธานในวาระต่อไป เลขานุการสลับตำแหน่งกับเหรัญญิก เป็นต้น

และผลการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนภายในคณะกรรมการโครงการเช่นกัน ด้วยเหตุผลหลักที่ว่า ชาวบ้านมีความไว้วางใจ และคนกลุ่มนี้รู้จักกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลในเรื่องของความสามารถในการประสานงานระหว่างกัน

ผลจากการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือในประเด็นเดียวกันนี้ พบว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่จะเป็นคนกลุ่มเดียวกันกับแกนนำชุมชน หรือกลุ่มอำนาจเดิม (ในกรณีของบ้านโนนสมบูรณ์ จ.อุบลราชธานี) อยู่แล้ว อีกทั้งมีการหมุนเวียนตำแหน่งกัน

ดังนั้น สิ่งที่ประชาชนเสนอคือต้องการให้มีระบบตรวจสอบจากภายนอก โดยภาครัฐควรจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกชุมชนเข้ามาตรวจสอบอย่างเป็นระบบมากขึ้น

- **ปัญหากระบวนการคัดสรรคณะกรรมการโครงการ** ปัญหาการคัดสรรคณะกรรมการโครงการกลายเป็นปัญหาหลักอีกประการที่ชุมชนพบ เนื่องจากคณะกรรมการไม่เกิดการถ่ายโอนหมุนเวียนกันภายในชุมชน ยังคงเป็นคนกลุ่มเดิมเท่านั้น ทำให้เกิดการผูกขาดการตัดสินใจ

ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบปัญหาการดำเนินโครงการ SML ที่สำคัญ 3 ประการคือ

- **ปัญหาการคัดเลือกโครงการ** ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับโครงการที่ได้นำเสนอ และไม่ทราบว่า จะนำเงินไปทำอะไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด เพราะบางที่ชาวบ้านก็คิดที่จะทำแต่สิ่งเดิมๆ ทำซ้ำๆ จึงไม่เกิดการพัฒนาขึ้นในชุมชน จึงต้องการให้รัฐจัดผู้ที่มีความรู้ที่สามารถให้คำแนะนำในปัญหาเหล่านี้ได้อย่างแท้จริงมาคอยให้คำปรึกษา เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

- **ปัญหางบประมาณน้อยไม่พอกับการแก้ปัญหาของชุมชน** อยากให้รัฐเพิ่มวงเงินให้มากขึ้น เพราะวงเงินเดิมไม่เพียงพอในการดำเนินการในการแก้ปัญหาที่สำคัญของชุมชน ทำให้เพียงการแก้ปัญหาเล็กๆ ที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

- **ปัญหาภาวะเบียดและเงื่อนไขการตัดสินใจโครงการ** รัฐควรลดกรอบเงื่อนไขของโครงการให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด การมีกรอบเยอะทำให้โครงการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนและชุมชน เช่น ชุมชนต้องการเครื่องสูบน้ำ เพื่อสูบน้ำขึ้นมาทำนาในฤดูแล้ง แต่ไม่สามารถทำได้เพราะติดข้อจำกัดของรัฐและหน่วยงานราชการที่อ้างว่า เครื่องสูบน้ำไม่ก่อให้เกิดกำไร ขณะที่โครงการที่หน่วยงานราชการอนุญาต เช่น โรงสี สหกรณ์ เป็นโครงการที่ชุมชนมีอยู่แล้ว

เกิดขึ้นของโครงการกองทุนหมู่บ้าน ทำให้มีแหล่งเงินทุนที่พึ่งพิงและสามารถบริหารจัดการกันเองภายในชุมชนได้ เพียงแต่เมื่อมองในแง่การพึ่งพาภาครัฐ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าภาครัฐยังคงมีบทบาทต่อการบริหารจัดการโครงการอยู่ โดยเฉพาะนักพัฒนาชุมชน นายอำเภอ และนักการเมืองท้องถิ่น

อีกทั้งกลุ่มที่ประชาชนยังต้องให้ความเกรงใจเพิ่มขึ้น กลับเป็นกลุ่มคณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งประชาชนมองว่าเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการอนุมัติเงินกู้ยืมให้กับประชาชน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและประชาชนในพื้นที่ พบว่าทั้งสองกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านไม่มีผลต่อการส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง หรือลดการขอความช่วยเหลือจากภาครัฐแต่อย่างใด เนื่องจากมองว่าผลจากกองทุนหมู่บ้านเป็นเพียงสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น แต่การให้บริการหรือความช่วยเหลือต่างๆ ยังต้องเป็นภารกิจที่ภาครัฐยังต้องดำเนินการต่อไป ประกอบกับโครงการกองทุนหมู่บ้านกับภารกิจของ ส.ส. เป็นงานคนละด้านกัน อีกทั้งประชาชนไม่ได้รู้สึกถึงความเกี่ยวข้องหรือความใกล้ชิดกับ ส.ส. มากนัก แต่รู้สึกว่าคุณพ่อนหรือพี่พวนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิก อบต. มากกว่า ทั้งยังยอมรับว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นหนึ่งในนโยบายที่สร้างความนิยมให้แก่พรรคไทยรักไทย

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การเกิดขึ้นของโครงการกองทุนหมู่บ้าน แม้วัตถุประสงค์ของโครงการต้องการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเองของชุมชน ลดการพึ่งพาจากภาครัฐ แต่กลับพบว่าประชาชนยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่ แม้โครงการนี้จะสร้างแหล่งทุนในชุมชน ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นก็ตาม แต่แง่ของการบริหารจัดการ ประชาชนยังต้องกรทกรรัฐในการให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งยังสร้างอำนาจการเมืองให้กับกลุ่มคณะกรรมการโครงการเพิ่มขึ้นโดยอาศัยอำนาจการบริหารจัดการโครงการ

ผลการศึกษาในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาในบทที่ 3 ทศนคติของประชาชน: ด้านบวก ต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งพบว่า โครงการนี้ทำให้ประชาชนเข้มแข็งขึ้น ลดทอนการพึ่งพนักการเมืองและระบบราชการเพียงร้อยละ 18.0 (อยู่ในลำดับที่ 5) เท่านั้น

5. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

ผลการศึกษาในพื้นที่ภาคเหนือ พบปัญหาสำคัญใน 2 ประเด็นคือ

- ปัญหาระบบตรวจสอบ ระบบตรวจสอบของชุมชนเท่าที่ประชาชนรับรู้ จะมีเพียงระบบการตรวจสอบจากภายในชุมชนเอง คือมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบของชุมชนขึ้นมาเอง ดังนั้น สิ่งที่ประชาชนเสนอคือ ต้องการให้มีระบบตรวจสอบจากภายนอก โดยภาครัฐควร

จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกชุมชนเข้ามาตรวจสอบอย่างเป็นระบบมากขึ้น เพื่อเป็นความตรวจสอบสองทางและสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น

- ระบบการคัดสรรคณะกรรมการโครงการ ปัญหาการคัดสรรคณะกรรมการโครงการกลายเป็นปัญหาหลักอีกประการที่ชุมชนพบ เนื่องจากคณะกรรมการไม่เกิดการถ่ายโอนหมุนเวียนกันภายในชุมชน ยังคงเป็นคนกลุ่มเดิมหรือเครือข่ายอำนาจเดิม ปัญหาดังกล่าวจึงกลายเป็นปัญหาการบริหารจัดการภายในชุมชนเองที่ต้องอาศัยเวลาและเปลี่ยนระบบคิดใหม่ในการแก้ไขปัญหา

ผลการศึกษาในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบปัญหาที่สำคัญ 3 ประเด็นคือ

- ปัญหาการใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยพบว่าการนำเงินไปใช้จ่ายของประชาชนในพื้นที่บางส่วนไม่ได้นำไปใช้ตามโครงการที่เสนอมา แต่นำไปจัดสรรเป็นเงินหมุนเวียนการชำระหนี้และนำไปใช้จ่ายอื่นๆ ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มองเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการกองทุนหมู่บ้านในฐานะช่องทางแหล่งเงินกู้ ที่ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งพิงได้นอกเหนือจากเงินกู้นอกระบบหรือผู้ปล่อยกู้ในพื้นที่เป็นสำคัญ และการเรียกเก็บเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้มีการเรียกเก็บเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินโครงการ จึงเสนอให้จัดที่ปรึกษาที่มีความรู้จริงๆ หรือเจ้าหน้าที่จริงๆ มาทำงาน เพราะว่าลำพังชุมชนชาวบ้านธรรมดามีความรู้ไม่เพียงพอที่จะสร้างความล้มเหลวหรือการปฏิบัติงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร น่าจะมีบุคลากรประจำถ้าเป็นไปได้อยากให้เป็นคนในชุมชนแต่ควรมีความรู้จริงๆ

- ปัญหาการขาดการตรวจสอบ เพราะปัจจุบันรูปแบบการบริหารจัดการเน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวและวัฒนธรรมชุมชนที่เน้นการพึ่งพาอาศัยกันเป็นสำคัญ จึงควรเข้ามาแก้ไขและตรวจสอบเรื่องนี้อย่างจริงจังเพื่อสร้างระบบหรือแนวทางในการประเมินประสิทธิผลที่ได้จากการใช้จ่ายเงินกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาในบทนี้ พบว่าปัญหาหลักๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือ

1. ปัญหาการขาดการตรวจสอบ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในบทที่ 3 ที่ค้นพบว่าประชาชนร้อยละ 40.0 ไม่ทราบว่ามีการตรวจสอบจากภายนอก และมีถึงร้อยละ 39.4 ที่ตอบว่ามีการตรวจสอบจากภายนอกน้อย ในขณะที่ผลการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบจากภายในพบว่าเพียงร้อยละ 49.1 ที่ตอบว่ามีการตรวจสอบจากภายในมาก

จากผลการศึกษาทั้งสองบทนี้ (บทที่ 3 และบทที่ 5) ในประเด็นของการตรวจสอบทำให้สรุปได้ว่า ปัญหาการตรวจสอบยังคงเป็นปัญหาสำคัญสำหรับการบริหารโครงการกองทุนหมู่บ้าน และนี่หมายถึงปัญหาการทุจริต ความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพของโครงการจะยังคงดำรงอยู่ เพราะไม่มีการตรวจสอบอย่างเข้มข้นที่จะสามารถทำให้รับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของการบริหารโครงการนี้ ที่จะนำมาซึ่งแนวทางเยียวยาและการแก้ไขปัญหา

2. ปัญหากระบวนการคัดสรรคณะกรรมการโครงการ แม้ในระเบียบกองทุนจะระบุให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนคณะกรรมการโครงการนี้ทุกๆ 2 ปี แต่ดูเหมือนว่าปัญหาการได้คนหน้าเดิมเข้ามาบริหารจัดการโครงการยังคงดำรงอยู่ โครงการนี้ได้กลายเป็นการสร้างตำแหน่งแห่งที่ให้กับกลุ่มแกนนำชุมชน จากเดิมซึ่งไม่มีตำแหน่งแน่นอน กลายมามีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ และทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มแกนนำในชุมชนชัดเจน และเข้มแข็งขึ้น โดยจากการศึกษาพบว่า โครงการนี้ไม่ก่อให้เกิดกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ในชุมชนอย่างชัดเจน เกิดการกินรวบอำนาจภายในชุมชนจากแกนนำชุมชนซึ่งมีความเข้มแข็ง ส่วนใหญ่คือกลุ่มเครือข่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงหัวหน้า

3. ปัญหาการขาดบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการโครงการ โดยประชาชนมองว่าการบริหารจัดการโครงการเกิดความยุ่งยาก และต้องการคำแนะนำปรึกษา แต่จากสภาพที่พบในการศึกษาดูเหมือนว่ากลไกการบริหารโครงการนี้ ซึ่งมอบหน้าที่ให้กับข้าราชการจากอำเภอ และจังหวัดในการดูแลและให้คำปรึกษาจะไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือระบบราชการไทยในส่วนภูมิภาคยังห่างไกลจากประชาชน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้และไม่เข้าถึงประชาชน จึงสะท้อนความต้องการของประชาชนที่ต้องการผู้มีความรู้ความสามารถและมีเวลาที่จะให้คำปรึกษาแนะนำ และต้องการคนที่ตนคุ้นเคย (คนในชุมชน) เพื่อให้สามารถพูดคุยได้ง่ายขึ้น

4. ปัญหาการใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ จากข้อค้นพบในบทนี้ และผลการศึกษาที่ผ่านมา (ดูในบทที่ 2) ดูเหมือนว่าปัญหาการใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการโครงการนี้ และเป็นที่มาของปัญหาการไม่สามารถใช้หนี้กองทุนของประชาชน เนื่องจากไม่ได้นำเงินกลับไปลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้

กลายเป็นเพียงแหล่งเงินกู้ที่ ดร.สมชัย จิตสุชน เรียกว่า “การผลิตผ้าขาวม้า”³⁵ และการเวียนเทียนการกู้ยืม

พฤติกรรม “การผลิตผ้าขาวม้า” และ “การเวียนเทียนกู้ยืมเงิน”

จากการศึกษาพบพฤติกรรมสำคัญในการกู้ยืมเงินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่เด่นๆ 2 ประการ คือ

1. พฤติกรรม “การผลิตผ้าขาวม้า” พฤติกรรมนี้เกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งไม่สามารถใช้หนี้คืนกองทุนได้ โดยประชาชนกลุ่มนี้จะใช้วิธีการกู้หนี้จากแหล่งเงินกู้อื่น ซึ่งพบทั้งการกู้หนี้จากเงินกู้นอกระบบ และในระบบ วิธีการคือ เมื่อกู้หนี้จากกองทุนไปแล้ว ถึงเวลาไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ จะกู้หนี้จากแหล่งอื่นมาใช้หนี้กองทุน เพื่อให้มีสิทธิที่จะกู้หนี้จากกองทุนอีกครั้ง หลังจากนั้นเมื่อถึงกำหนดจ่ายหนี้แหล่งเงินกู้อื่นก็จะกู้หนี้จากกองทุนไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น หมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันไปเช่นนี้ จึงนำมาสู่คำพูดที่ว่า “โครงการนี้ทำให้เป็นหนี้ไม่รู้จักจบจักสิ้น”

2. พฤติกรรม “การเวียนเทียนกู้ยืมเงิน” พฤติกรรมนี้เกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งไม่สามารถใช้หนี้คืนกองทุนเช่นกัน (หรือบางส่วนอาจจะมียกยภาพใช้หนี้แต่ไม่อยากจะใช้เพราะกู้ง่าย ดอกเบี้ยต่ำ กลัวเสียสิทธิ) โดยวิธีนี้เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของความสัมพันธ์ใกล้ชิดภายในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ครอบครัวซึ่งมีผู้เป็นลูกหนี้กองทุนหมู่บ้าน เมื่อถึงเวลาใช้หนี้คืนกองทุนไม่เกิดการใช้หนี้จริง แต่เป็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงในทางบัญชี กล่าวคือ ให้บุคคลอีกคนหนึ่งในครอบครัวเข้าไปกู้หนี้กองทุนในยอดเงินซึ่งสมาชิกในครอบครัวก่อนหน้าเป็นหนี้เงินก้อนนี้จึงเกิดการเปลี่ยนมือเสมือนได้ถูกใช้หนี้แล้ว และอีกคนหนึ่ง (สมาชิกในครอบครัวอีกคน) เป็นผู้กู้ยืมไปต่อ วนเวียนสลับเปลี่ยนกันเช่นนี้

ปัญหาในลักษณะสองกรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งที่ตรวจสอบได้ยาก ทำให้ดูเหมือนว่าโครงการนี้มีประสิทธิภาพถ้าประเมินเพียงการใช้คืนกองทุนเช่นที่รัฐบาลพยายามกล่าวอ้างตัวเลขในเรื่องนี้ แต่ถ้าดูผลการเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ของประชาชน จากผลการศึกษาที่ผ่านมา ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโครงการในการช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งที่โครงการนี้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมา 9 ปี งบประมาณที่ลงไปในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 8 หมื่นกว่าล้านบาท และรัฐบาลยังคงเพิ่มเงินให้กับโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง (ดูเพิ่มเติมในบทวิเคราะห์ บทที่ 6)

³⁵ สมชัย จิตสุชน. การสัมมนาเรื่อง “กองทุนหมู่บ้าน : สร้างรายได้หรือก่อหนี้” จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ใน

<http://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=merveillesxx&month=08-2006&date=06&group=4&gblog=16>

สรพรม มรสุม ๕๕๕๖

5.2 กรณีศึกษา: โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)

จากผลการเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการ SML เกี่ยวกับจำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรโครงการที่ชุมชนดำเนินการ และการมีส่วนร่วม พบข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

ชื่อหมู่บ้าน (ขนาด)	จำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร	โครงการที่ชุมชนดำเนินการ	การมีส่วนร่วม
ภาคเหนือ			
จ.เชียงราย			
บ้านป่าเหมือด	ผู้ให้สัมภาษณ์ ไม่ทราบข้อมูล	ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบข้อมูล	ทำประชาคม
บ้านนาล้อม	300,000 บาท	-ปี 2551 ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในชุมชน ใช้ งบประมาณ 300,000 บาท -ปี 2552 ซื้อปุ๋ยเคมีสำหรับการเกษตร ใช้ งบประมาณ 300,000 บาท	ทำประชาคม
จ.แพร่			
อำเภอเมือง	ผู้ให้สัมภาษณ์ ไม่ทราบข้อมูล	-สร้างศาลาของชุมชน -สร้างยุ้งข้าว -จัดซื้อเก้าอี้พลาสติกสำหรับจัดงาน	ทำประชาคม
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
จ.อุบลราชธานี			
บ้านภูวิสัย (S)	200,000 บาท	-สร้างร้านค้าชุมชน และต่อเติมศาลาที่ปกติใช้ เป็นที่ประชุมชาวบ้าน โดยใช้เงินผ้าป่าหมู่บ้าน ร่วมด้วย	ทำประชาคม
บ้าน โนนสมบูรณ์ (M)	250,000 บาท	-ปีแรก เป็นโครงการซื้อแม่พันธุ์วัวแจกจ่ายให้ ชาวบ้านเลี้ยง พอได้ลูกวัวก็ผลัดเปลี่ยน หมุนเวียนให้คนอื่นเลี้ยงต่อ -ปีต่อมา ทำโครงการสร้างยุ้งฉางเก็บ ข้าวเปลือกและรับซื้อข้าวเปลือกเก็บไว้ให้ ชาวบ้านที่ไม่มีข้าวได้ยืมกินเมื่อหลังจากเก็บ เกี่ยวข้าวค่อยนำมาคืน -โครงการอยู่ดีมีสุข นำไปซื้อปุ๋ยชีวภาพอัด เม็ดมาแจกให้ชาวบ้าน	ทำประชาคม

ชื่อหมู่บ้าน (ขนาด)	จำนวนงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรร	โครงการที่ชุมชนดำเนินการ	การมีส่วนร่วม
จ.อุบลราชธานี(ต่อ)			
บ้านกุดกะเสียน (L)	300,000 บาท	-SML ก้อนแรก ใช้ต่อเติมศาลาประชาคม หมู่บ้าน (สถาบันการเงินชุมชนในปัจจุบัน) -SML ก้อนที่สองเอาไปรวมกับโครงการอยู่ดีมี สุข และนำไปสร้างโรงปุ๋ย	ทำประชาคม
จ.มหาสารคาม			
บ้านแม่ใหญ่ (S)	200,000 บาท	-ขยายเขตประปาหมู่บ้าน (ใช้จริง 100,000)	ทำประชาคม
บ้านหนองจิก(M)	250,000 บาท	-พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเกาะลอยศรีหนองจิก	ทำประชาคม
บ้านดอนตุม (L)	300,000 บาท	-ร้านค้าชุมชน (300,000)	ทำประชาคม
จ.ร้อยเอ็ด			
บ้านเมืองบัว (S)	200,000 บาท	-โครงการซื้อเครื่องสูบน้ำเพื่อป้องกันภัยแล้ง	ทำประชาคม
บ้านหนองอ้อ(M)	250,000	-โครงการซื้อเครื่องสูบน้ำพร้อมท่อสูบน้ำ และ โครงการทอเสื่อจากต้นกก (ในสวนนี้ใช้เงิน 50,000 บาท)	ทำประชาคม
บ้านคุ้มสนามม้า (L)	200,000	-ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ (200,000)	ทำประชาคม

ผลจากการศึกษาพบว่า กลุ่มแกนนำชุมชนและประชาชนยืนยันว่า การอนุมัติโครงการ SML ในพื้นที่ทั้งภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ผ่านการทำประชาคมทั้งหมด และพบว่าโครงการ SML ในพื้นที่ทั้งสองภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นโครงการสร้างสิ่งปลูกสร้างในชุมชน เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย เช่น เพื่อสร้างสถานที่รวมกลุ่มภายในชุมชน (สร้างศาลาประชาคม) สนับสนุนอาชีพเกษตรกรรม (สร้างยุ้งฉาง และสร้างโรงปุ๋ย) ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน (สร้างร้านค้าชุมชน) เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบโครงการส่งเสริมการเกษตรรูปแบบอื่นๆ เช่น ซื้อปุ๋ยแจกจ่ายภายในชุมชน พบโครงการเพื่อแก้ปัญหาเรื่องน้ำ เช่น การซื้อเครื่องสูบน้ำและท่อส่งน้ำเพื่อป้องกันภัยแล้ง การขยายเขตประปาหมู่บ้าน และโครงการส่งเสริมอาชีพกสิกรรม เช่น ซื้อแม่พันธุ์วัวหมุนเวียน ผลัดเปลี่ยนการเลี้ยงเมื่อได้ลูกวัว หรือโครงการปรับภูมิทัศน์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในชุมชน เช่น พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเกาะลอยศรีหนองจิก จ.มหาสารคาม เป็นต้น

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มแกนนำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ พบข้อมูลที่น่าสนใจดังนี้

1. การแทรกแซงจากนักการเมืองท้องถิ่น และ ส.ส

ในพื้นที่ภาคเหนือ ข้อมูลจากการศึกษาโครงการ SML เป็นไปในลักษณะเดียวกับข้อมูลของโครงการกองทุนหมู่บ้าน คือ ทั้งกลุ่มแกนนำชุมชนและประชาชนต่างไม่ยอมรับว่ามีพรรคการเมืองหรือคนของพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ จะมีเพียงภาครัฐ ทั้งนักพัฒนาชุมชนและนายอำเภอที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ แต่ในความเป็นจริงนักการเมืองท้องถิ่นคนของพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นกลุ่มเดียวกับแกนนำชุมชน

สำหรับประเด็นการใช้โครงการ SML มาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น จะปรากฏออกมาในลักษณะการได้ส่วนแบ่งจากการอนุมัติจัดซื้อของเข้าชุมชน เนื่องจากผู้มีอำนาจการตัดสินใจเลือกสเปคของที่สั่งซื้อ (หลังจากผ่านการทำประชาคมแล้ว) ส่วนใหญ่จะเป็นประธานโครงการ อีกทั้งบางพื้นที่ประธานโครงการยังมีธุรกิจรองรับอีกด้วย เช่น ร้านขายวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่ากลุ่มผู้นำชุมชน (ผู้นำของโครงการ SML) มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ประเด็นสำคัญคือ ตัวชาวบ้านเองก็ทราบด้วยเช่นกัน แต่ก็ยินยอมให้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากเห็นว่าผู้นำเหล่านี้มีศักยภาพ และชาวบ้านก็ไม่คิดที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือตรวจสอบ

ส่วนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม และร้อยเอ็ด พบการเข้ามาบีบบังคับของนักการเมืองท้องถิ่นในการดำเนินโครงการ เริ่มตั้งแต่มีการดำเนินโครงการยุคแรกๆ ที่ผู้บริหารในส่วนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และส่วนท้องถิ่นของสมาชิก อบต. เข้ามีแสดงบทบาทในการเป็นกรรมการหรือตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความรู้ความเข้าใจ

ในประเด็นนี้จึงสรุปได้ว่า การดำเนินงานโครงการ SML ในพื้นที่ภาคเหนือพบการเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่นและการแสวงหาประโยชน์ที่ชัดเจนกว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการเข้ามาเป็นกรรมการและเสนอโครงการที่จะเอื้อต่อธุรกิจของตนเอง ส่วนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบการเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่นเช่นกัน โดยการเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งที่เป็นเช่นนี้เพราะยึดโยงกับกระบวนการจัดทำโครงการในช่วงแรกเริ่มโครงการ โดยให้ผู้นำท้องถิ่น

โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีบทบาทชัดเจนในการชี้แจงโครงการ จึงผูกขาดเรื่องข้อมูลข่าวสาร และรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ แม้ปัจจุบันลักษณะเช่นนี้ก็ยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในบทที่ 4 ในประเด็นการรับทราบว่าภายในหมู่บ้านหรือชุมชนมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น อบต. อบจ. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ SML ซึ่งประชาชน จ.ราชบุรี อุบลราชธานี และ นครศรีธรรมราชส่วนใหญ่ตอบว่า “มี” โดยส่วนใหญ่ตอบในแนวทางเดียวกันว่า เป็นการเข้ามาให้คำแนะนำ เสนอแนะ และเป็นพี่เลี้ยงให้

2. การมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในการตัดสินใจ

ในพื้นที่ภาคเหนือ ทั้งกลุ่มแกนนำและประชาชน ต่างยืนยันว่ามีการทำประชาคมก่อนตัดสินใจทุกครั้ง แต่การนำเสนอส่วนใหญ่จะเป็นการนำเสนอจากคณะกรรมการโครงการ ส่วนประชาชนจะเป็นผู้ทำหน้าที่รับรู้และลงมติต่อข้อเสนอ ส่วนขั้นตอนหลังจากนั้นทั้งการเลือกสเปคของและการจัดซื้อทั้งหมด กลุ่มคณะกรรมการจะเป็นผู้บริหารจัดการในส่วนนี้ทั้งหมด ซึ่งประชาชนในชุมชนจะรับรู้อีกครั้งก็ต่อเมื่อชื่อของมายังชุมชนเรียบร้อยแล้ว

ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดอุบลราชธานีพบเช่นกันว่ามีการทำประชาคมก่อนดำเนินโครงการ การนำเสนอส่วนใหญ่จะเป็นการนำเสนอจากคณะกรรมการโครงการ ส่วนประชาชนจะเป็นผู้ทำหน้าที่รับรู้และลงมติต่อข้อเสนอ และขั้นตอนหลังจากนี้ ทั้งการเลือกสเปคของและการจัดซื้อทั้งหมด จะผูกขาดการตัดสินใจโดยกลุ่มคณะกรรมการ ส่วนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามและร้อยเอ็ดพบการตัดสินใจโดยการทำประชาคมเช่นกัน แต่โครงการส่วนใหญ่เน้นการจัดสรรผลประโยชน์ให้กระจายตัวตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น ชื่อปุ๋ยแจกจ่าย ชื่อแม่พันธุ์วัว เป็นต้น

ในประเด็นนี้จึงสรุปได้ว่าการดำเนินโครงการ SML ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเฉพาะในส่วนของการเสนอโครงการ หลังจากผ่านขั้นตอนการอนุมัติโครงการไปแล้ว ในขั้นตอนการดำเนินโครงการ คณะกรรมการโครงการจะเป็นกลุ่มที่ดำเนินการเพียงกลุ่มเดียวทั้งการเลือกสเปคและการจัดซื้อ โดยประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนเหล่านี้

3. ช่วยสร้างผู้นำท้องถิ่นที่เป็นคนรุ่นใหม่

ในพื้นที่ภาคเหนือ พบว่ากลุ่มคณะกรรมการโครงการ SML ส่วนใหญ่จะมีการหมุนเวียนกันภายในคณะกรรมการหมู่บ้าน และโครงการต่างๆ และหมุนเวียนตำแหน่งกันภายในโครงการเดียวกัน และกลุ่มแกนนำรุ่นใหม่ที่พบบ้างก็เป็นเพียงการหมุนเวียนสับเปลี่ยนในกลุ่มเครือข่ายหรือคนใกล้ชิดของกลุ่มแกนนำชุมชนเดิม ซึ่งก็ไม่สามารถหลุดพ้นจากเครือข่ายของผู้มีอำนาจปกครองในชุมชนได้ เช่นเดียวกับที่ปรากฏในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ส่วนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบเช่นกันว่ากลุ่มคณะกรรมการโครงการ SML ส่วนใหญ่จะมีการหมุนเวียนกันภายในคณะกรรมการหมู่บ้าน และโครงการต่างๆ เช่นโครงการกองทุนหมู่บ้าน โดยพบว่าคนรุ่นใหม่เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้นำได้น้อย มีเพียงการเข้ามามีบทบาทในการทำงานที่ต้องใช้ทักษะความเชี่ยวชาญและความรู้เฉพาะด้าน เช่น การเงินการบัญชี เป็นต้น

ผลจากการศึกษาในประเด็นนี้ จึงสรุปได้ว่าการเกิดขึ้นของโครงการ SML รวมถึงโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่ได้มีนัยสำคัญในการช่วยสร้างผู้นำท้องถิ่นที่เป็นคนรุ่นใหม่แต่อย่างใด เพราะโดยส่วนใหญ่บุคคลซึ่งเข้าไปมีบทบาทในฐานะกรรมการโครงการคือคน “หน้าเดิม” ซึ่งเป็นแกนนำชุมชนเดิมที่เข้าไปหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งภายในโครงการหรือจากโครงการอื่นๆ ในชุมชน หรือเป็นเครือข่ายของกลุ่มอำนาจเก่าในชุมชน ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลการศึกษาในบทที่ 4 เกี่ยวกับทัศนคติด้านบวกต่อโครงการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งพบว่า โครงการนี้มีประโยชน์ในแง่ที่ช่วยสร้างผู้นำรุ่นใหม่ในชุมชนเพียงร้อยละ 17.8 (อันดับที่ 5) เท่านั้น

4. ลดการพึ่งพาภาครัฐ ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง

ในพื้นที่ภาคเหนือการเกิดขึ้นของโครงการ SML ส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเองของชุมชน ในแง่ที่ชุมชนสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานได้เองในชุมชน โดยลดการขอความช่วยเหลือจาก อบต. และนักรการเมืองได้บางส่วน แต่ไม่สามารถปฏิเสธความช่วยเหลืออย่างสิ้นเชิงจากภาครัฐได้ แต่สิ่งที่ตามมาคือ การเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มคณะกรรมการ (บางพื้นที่) ในการหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคพวกที่มีธุรกิจรองรับการจัดทำโครงการ เช่น ธุรกิจก่อสร้าง โรงงานวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น

ส่วนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ.อุบลราชธานี พบว่าโครงการนี้ทำให้เศรษฐกิจในชุมชนดีขึ้น มีขนาดที่โตขึ้น และมีกระแสเงินหมุนเวียนภายในชุมชน ชุมชนก็สามารถพึ่งพากันเองได้ไม่ต้องไปพึ่งพาค้นภายนอก แต่ก็ไม่ได้ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด แต่สิ่งที่พบเพิ่มเติมจากผลของโครงการนี้คือ ทำให้ชุมชนเกิดความรักและดูแลกันเพิ่มขึ้น ชุมชนเข้มแข็งขึ้น ใกล้ชิดกันมากขึ้น มีการประชุม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น สัมพันธ์กันมากขึ้น รู้จักกันมากขึ้น นอกจากนี้สิ่งที่น่าหนักใจสำหรับโครงการนี้คือ บางพื้นที่โครงการได้สร้างความแตกแยกขึ้นภายในชุมชน เช่น เกิดกรณีที่ว่า เมื่อมีการเรียกประชุมทีไรต้องมีการทะเลาะกันทุกครั้ง ไม่ว่าจะป็นระหว่างสมาชิกกันเอง ระหว่างกรรมการกันเอง หรือสมาชิกกับกรรมการ

และพบว่าในพื้นที่จังหวัดมหาสารคามและร้อยเอ็ด ประชาชนมองว่าโครงการ SML เป็นเพียงสวัสดิการที่รัฐให้เพิ่มเติม ดังนั้นความช่วยเหลือใดที่ภาครัฐหรือระบบราชการเคยให้ประชาชนจึงยังรอคอยความช่วยเหลือเช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือจากหน่วยงานในระดับท้องถิ่น

ผลจากการศึกษาในประเด็นนี้จึงอาจจะสรุปได้ว่า แม้โครงการ SML จะทำให้ชุมชนมีงบประมาณในการแก้ปัญหาของชุมชนมากขึ้น ประชาชนได้เรียนรู้ที่จะแก้ปัญหาด้วยตนเอง ได้พบปะพูดคุยกันมากขึ้น แต่ไม่ได้ลดการพึ่งพิงพึ่งพากรัฐอย่างแท้จริง ยังคงพบความคาดหวังที่ประชาชนต้องการให้รัฐเข้าช่วยเหลือเช่นที่เคยปฏิบัติ

ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาในบทที่ 4 เกี่ยวกับทัศนคติด้านบวกต่อโครงการที่พบว่า ประชาชนใน 5 ภูมิภาคส่วนใหญ่ตอบว่า โครงการ SML เปิดโอกาสให้ชุมชนได้จัดสรรทรัพยากรได้ตรงความต้องการร้อยละ 70.5 ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง เกิดการประสานประโยชน์ ทำงานร่วมกันของคนในชุมชนร้อยละ 47.4 กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม และเรียนรู้การบริหารจัดการกันเองในชุมชนร้อยละ 43.2 และชุมชนเรียนรู้การพึ่งตนเอง ลดการพึ่งพานักการเมืองและระบบราชการเพียงร้อยละ 34.7

5. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

การศึกษาการดำเนินโครงการ SML ในพื้นที่ภาคเหนือ พบปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ (เช่นเดียวกับการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง) คือ

- ปัญหาระบบตรวจสอบ ระบบตรวจสอบของชุมชนเท่าที่ประชาชนรับรู้ จะมีเพียงระบบการตรวจสอบจากภายในชุมชน คือ มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบของชุมชนขึ้นมา

ดังนั้น สิ่งที่ประชาชนเสนอคือต้องการให้มีระบบตรวจสอบจากภายนอก โดยภาครัฐควรจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกชุมชนเข้ามาตรวจสอบอย่างเป็นระบบมากขึ้น

- **ปัญหากระบวนการคัดสรรคณะกรรมการโครงการ** ปัญหาการคัดสรรคณะกรรมการโครงการกลายเป็นปัญหาหลักอีกประการที่ชุมชนพบ เนื่องจากคณะกรรมการไม่เกิดการถ่ายโอนหมุนเวียนกันภายในชุมชน ยังคงเป็นคนกลุ่มเดิมเท่านั้น ทำให้เกิดการผูกขาดการตัดสินใจ

ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบปัญหาการดำเนินโครงการ SML ที่สำคัญ 3 ประการคือ

- **ปัญหาการคัดเลือกโครงการ** ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับโครงการที่ได้ นำเสนอ และไม่ทราบว่า จะนำเงินไปทำอะไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด เพราะบางที่ชาวบ้านก็คิดที่จะทำแต่สิ่งเดิมๆ ทำซ้ำๆ จึงไม่เกิดการพัฒนาขึ้นในชุมชน จึงต้องการให้รัฐจัดผู้ที่มีความรู้ที่สามารถให้คำแนะนำในปัญหาเหล่านี้ได้อย่างแท้จริงมาคอยให้คำปรึกษา เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

- **ปัญหางบประมาณน้อยไม่พอกับการแก้ปัญหาของชุมชน** อยากให้รัฐเพิ่มวงเงินให้มากขึ้น เพราะวงเงินเดิมไม่เพียงพอในการดำเนินการในการแก้ปัญหาที่สำคัญของชุมชน ทำให้เพียงการแก้ปัญหาเล็กๆ ที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

- **ปัญหาการระเบียบและเงื่อนไขการตัดสินใจโครงการ** รัฐควรลดกรอบเงื่อนไขของโครงการให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด การมีกรอบเยอะทำให้โครงการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนและชุมชน เช่น ชุมชนต้องการเครื่องสูบน้ำ เพื่อสูบน้ำขึ้นมาทำนาในฤดูแล้ง แต่ไม่สามารถทำได้เพราะติดข้อจำกัดของรัฐและหน่วยงานราชการที่อ้างว่า เครื่องสูบน้ำไม่ก่อให้เกิดกำไร ขณะที่โครงการที่หน่วยงานราชการอนุญาต เช่น โรงสี สหกรณ์ เป็นโครงการที่ชุมชนมีอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่พบในการดำเนินโครงการ SML ในสองภูมิภาคนี้ มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาระบบการตรวจสอบ โดยส่วนใหญ่พบเพียงการตรวจสอบภายในชุมชนตนเอง ซึ่งค่อนข้างเป็นการตรวจสอบแบบประนีประนอม ทำให้ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ
2. ปัญหาการคัดเลือกคณะกรรมการ พบว่าคณะกรรมการไม่เกิดการถ่ายโอนให้คนใหม่ๆ เข้ามาทำงาน เป็นเพียงกลุ่มอำนาจเดิมในชุมชน หรือเครือข่ายของกลุ่มอำนาจเดิมที่เข้ามาเป็นกรรมการโครงการ
3. ปัญหาการคัดเลือกโครงการ ด้วยข้อจำกัดด้านศักยภาพของชุมชนทำได้เพียงโครงการเดิมๆ ซ้ำๆ ที่ไม่มีความสำคัญมากนัก และไม่ตรงกับปัญหาที่แท้จริงของชุมชน เพราะชุมชนขาดที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้ความสามารถที่จะให้คำแนะนำในการจัดทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน
4. ปัญหางบประมาณที่จำกัด พบว่าบางชุมชนมีปัญหาซึ่งต้องใช้งบประมาณมากกว่าที่จะได้รับการจัดสรร ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ นำมาสู่การเสนอโครงการในกรอบงบประมาณเพื่อได้มีสิทธิใช้เงินงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรให้เท่านั้น
5. ปัญหาการระเบียบการเงิน การเสนอโครงการ รัฐกำหนดกรอบการเสนอโครงการที่ไม่ยืดหยุ่น ทำให้โครงการซึ่งมีความจำเป็นและตรงกับปัญหาของชุมชนไม่สามารถจัดทำได้ เพราะไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้