

บทที่ 6

บทสรุป บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การแก้ปัญหานโยบายสาธารณะที่ผ่านมาในสังคมไทย คือ การตัดสินใจเชิงนโยบายโดยคนกลุ่มเล็กๆ กลุ่มเดียว เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติผลของนโยบายจึงมักตกกับคนเพียงบางคน ขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้ประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทุกพื้นที่รวมถึงระดับรากหญ้าในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อผนวกกับการริเริ่มโครงการกองทุนหมู่บ้าน และ SML ซึ่งเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และได้รับผลที่สัมผัสจับต้องได้จากการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชนหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชุมชนระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับเทศบาลหรือระดับ อบต. กล่าวคือ มีกลุ่มผู้นำใหม่ที่มีอำนาจจากการเข้าไปมีตำแหน่งแห่งหนทางการเมืองท้องถิ่น ขณะที่บทบาทของข้าราชการถูกจำกัดลง เหล่านี้ส่งผลต่อการปรับตัวของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลอยู่เดิมในท้องถิ่น รวมถึงอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้จะเป็นการมีส่วนร่วมอย่างตามกันไป (passive participation) ก็ตาม แต่เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองนอกเหนือจากการเลือกตั้งเช่นที่เคยเป็นมา และยังเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจได้อย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ด้านหนึ่งยืนยันสมมติฐานของการศึกษาว่า นโยบายกระจายรายได้ด้านการพัฒนาภาคชนบทส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจ ความสัมพันธ์ทางอำนาจเปลี่ยนแปลงซึ่งกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป และพบได้ในระดับชุมชนมากกว่าอำนาจในระดับชาติ กล่าวคือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ปรับตัว ของในหลายพื้นที่ และในหลายพื้นที่พบว่ากลุ่มผู้นำชุมชนเหล่านี้มีสายสัมพันธ์กับผู้นำเก่าคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและนักการเมืองท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกัน การศึกษานี้พบว่าการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางท้องถิ่น มีกลุ่มผู้นำชุมชนใหม่ๆ เกิดขึ้นบ้างเช่นกัน และการศึกษานี้ยังพบข้อสรุปที่น่าสนใจซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะที่ถูกนำมาใช้ต่อผู้ทางการเมือง และเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน โดยแบ่งข้อสรุปเป็น 5 ประเด็น คือ



1. ทศนคติและความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML

การประเมินผลกระทบของนโยบายหรือโครงการใดๆ ไม่อาจกล่าวได้ว่าสมบูรณ์หากไม่วัดทัศนคติหรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้ ส่วนเสีย และสัมพันธ์กับนโยบายดังกล่าว การศึกษานี้ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 1,538 คน ใน 5 จังหวัด พบข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นด้านทัศนคติและผลกระทบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ต่อวิถีชีวิตชุมชน 3 ด้านดังนี้

1.1 ด้านการสร้างความเข้มแข็งเชิงเศรษฐกิจของชุมชน

ทัศนคติของประชาชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านเศรษฐกิจ พบว่าประชาชนมีทัศนคติด้านบวกต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML กล่าวคือ ประชาชนมองว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิต "ดีขึ้น" ร้อยละ 64.0 นอกจากนี้ยังมองว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นแหล่งเงินกู้ภายในชุมชน ทำให้ไม่ต้องเป็นหนี้นอกระบบถึงร้อยละ 76.9 รองลงมาคือ สนับสนุนการสร้างอาชีพและรายได้ ร้อยละ 52.8 และจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการ พบว่าส่วนใหญ่มองว่า โครงการนี้ได้ประโยชน์ในแง่ของการมีแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ที่สามารถนำไปพัฒนาหรือประกอบอาชีพได้ ในส่วนของโครงการ SML ประชาชนมองว่า ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 69.4

ผลการศึกษาในรายงานวิจัยฉบับนี้สอดคล้องกับการศึกษาของสำนักส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งพบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการพัฒนารายได้ดีขึ้น ร้อยละ 54.6 และก่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพดีขึ้นร้อยละ 40.0 โดยผลการวิจัยดังกล่าวยังระบุว่า โครงการนี้ทำให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก เม็ดเงินลงสู่เป้าหมายโดยตรง คุ่มค่าสมประโยชน์ มีการกระจายเงินกู้ลงสู่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม และบุคคลทั่วไปอย่างทั่วถึง เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจน³⁶

นอกจากนี้งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDR) ร่วมกับคณะวิจัยท้องถิ่น 13 จังหวัด ได้ชี้ถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและ

³⁶ รายงานวิจัยสำนักงานวิสาหกิจชุมชน. ใน <http://www.cdd.go.th/cddoc/fund/fund48.htm>

ชุมชนเมืองในระดับพอใจถึงพอใจมากสูงถึงร้อยละ 89-91 โดยให้เหตุผลว่า ช่วยแก้ปัญหาภาระหนี้สินของครัวเรือนมาก³⁷

ส่วนทัศนคติด้านลบ พบว่า ประชาชนที่มีทัศนคติด้านลบต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมองว่า โครงการนี้มีข้อเสียในแง่ที่ว่า เป็นการเพิ่มหนี้ให้ประชาชน/เป็นการก่อหนี้ไม่รู้จักรับคืน ร้อยละ 64.6 รองลงมาคือ เกิดความขัดแย้งในชุมชนเพราะมีการเลือกปฏิบัติ แบ่งพรรคแบ่งพวก ไม่ไว้ใจกัน ร้อยละ 31.9 ส่วนประชาชนที่มีทัศนคติด้านลบต่อโครงการ SML มองว่าโครงการนี้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน ร้อยละ 30.9

ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากรายงานวิจัยฉบับนี้คือ จะพบว่ารัฐบาลมักรายงานและประเมินโครงการนี้ด้วยการยกตัวเลขผลการใช้เงินคืนกองทุนเป็นหลักซึ่ง ดร.สมชัย จิตสุชน ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า การใช้คืนเงินกองทุนถึงร้อยละ 95 ที่รัฐบาลใช้วัดผลสำเร็จของโครงการนั้น เป็นการใช้คืนโดยการกู้เงินจากแหล่งอื่นมาใช้ (เช่น เงินกู้ธนาคาร) ที่ ดร.สมชัยเรียกว่า “เป็นการผลัดผ้าขาวม้า”³⁸ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต เอ็ม ทาวนเซนต์ เป็นอีกท่านหนึ่งที่ให้ทัศนคติด้านลบต่อโครงการ โดยระบุว่า โครงการนี้จะกระทบต่อสินทรัพย์ในอนาคตของครัวเรือน ทำให้สินทรัพย์ลดน้อยลง แต่เพิ่มระดับการบริโภคปัจจุบันมากยิ่งขึ้น เพราะคาดหวังว่าในอนาคตจะมีรายได้เพิ่มขึ้น จึงจับจ่ายในปัจจุบันมากขึ้น เพราะถือว่าการกู้ยืมทำได้ง่ายขึ้น³⁹ โดยผลการศึกษาในรายงานวิจัยฉบับนี้พบว่า ประชาชนเคยกู้เงินจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 2 ครั้งขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 42.0 โดยส่วนใหญ่กู้ยืมไปใช้ในการลงทุนด้านการเกษตรถึงร้อยละ 46.9 รองลงมาคือเพื่อใช้ในการลงทุนค้าขาย/ธุรกิจขนาดเล็ก ร้อยละ 23.7 ในขณะที่ผลจากการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับการเป็นหนี้ พบว่า นอกจากการเป็นหนี้กองทุนแล้วประชาชนยังเป็นหนี้จากแหล่งเงินอื่นๆ ถึงร้อยละ 72.7 อันเป็นสัดส่วนที่มาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ธนาคาร ร้อยละ 51.3 เป็นหนี้โครงการอื่นของรัฐ ร้อยละ 23.3 เป็นหนี้ผู้ปล่อยกู้ธนาคาร/คนรู้จัก ร้อยละ 20.4 ทั้งนี้ ดร.สุทธภา อมรวิวัฒน์ จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้เสนอไว้ว่า ข้อมูลปี พ.ศ. 2547 พบว่า ประชาชนกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้าน 25% ทำให้เป็นแหล่งเงินกู้อันดับ 2 แขงหน้าหนี้

³⁷ รายงานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI). ใน

http://www.rakbankerd.com/01_jam/village_fund/news_detail.html [วันที่ 31 กรกฎาคม 2550]

³⁸ 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>

³⁹ อ้างถึงใน หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2547

รศ.ดร.สุทธภา อมรวิวัฒน์

นอกระบบ ส่วนอันดับ 1 ยังคงเป็น ธกส.⁴⁰ จึงอาจสรุปได้ว่า โครงการนี้ไม่ได้ทำให้ปริมาณการเป็นหนี้ของประชาชนจากแหล่งอื่นน้อยลง เพียงแต่เพิ่มแหล่งเงินทุนให้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สรุปโดยภาพรวมได้ว่า ถ้าพิจารณาผลกระทบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและโครงการ SML ในด้านเศรษฐกิจจากทัศนคติของประชาชน จะพบว่าโครงการทั้งสองมีผลกระทบทางเศรษฐกิจด้านบวกมากกว่าด้านลบ ด้านบวกประชาชนมองว่าทั้งสองโครงการนี้มีประโยชน์สำหรับวิถีชีวิตชุมชน เพราะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ในชุมชน ทำให้ประชาชนและชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนด้านลบประชาชนมองว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นการเพิ่มหนี้ให้ประชาชนมากขึ้น และมองว่าโครงการ SML เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

1.2 ด้านสังคมและความสัมพันธ์ในชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนร้อยละ 51.1 มองว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทำให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ประชาชนมองว่าโครงการนี้ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้การบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากรให้ตรงตามความต้องการ และได้พบปะพูดคุยกันมากขึ้น ทั้งนี้มีประชาชนบางส่วนให้ทรรศนะว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชนเพราะมีการเลือกปฏิบัติ แบ่งพรรคแบ่งพวก ไม่ได้ใจกันร้อยละ 31.9 แต่ยังคงถือว่ามีผลกระทบด้านดีมากกว่าด้านลบ ส่วนโครงการ SML ประชาชนร้อยละ 55.9 มองว่าโครงการนี้ทำให้ประชาชน ชุมชนเข้มแข็งขึ้น “มาก”

และสิ่งสำคัญที่ผลการศึกษาพบคือ ลักษณะของการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเข้าเป็นสมาชิกกองทุน เพื่อคัดเลือกคณะกรรมการ รวมทั้งมีการประชุมเพื่อพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยืมหรือทำประชาคมเพื่อคัดเลือกโครงการ SML ลักษณะเหล่านี้ก่อเกิดเป็นช่องทางหนึ่งในการพบปะพูดคุย และการติดต่อสื่อสารกันภายในชุมชนมากขึ้น อันจะเป็นรากฐานของการร่วมมือในเรื่องอื่นๆ ในชุมชนต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของณรงค์กร ขวาลสันตติ⁴¹ ที่สรุปไว้ว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทำให้สมาชิกมีความสามัคคี คนยากจนมีโอกาสดูแลพิจารณาให้กู้ยืมก่อน ประชาชนในหมู่บ้านมีจิตสำนึกว่าทุกคนเป็นเจ้าของกองทุน

⁴⁰ สุทธภา อมรวิวัฒน์. การสัมภาษณ์เรื่อง “กองทุนหมู่บ้าน : สร้างรายได้หรือก่อหนี้” จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ใน <http://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=merveillesxx&month=08-2006&date=06&group=4&gblog=16>

⁴¹ ณรงค์กร ขวาลสันตติ ใน สุทธิ ชาติติยะ. 2547. การยอมรับของประชาชนต่อนโยบายการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนทางเศรษฐกิจของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานออกแบบและสร้างสรรค์รายการ ส่วนผลิตรายการ สทท.11: 28.

กล่าวได้ว่า ในทรรศนะของประชาชนที่ประเมินจากการศึกษาชิ้นนี้ พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ส่งผลกระทบด้านบวกต่อประชาชนและวิถีชีวิตชุมชน โดยทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ชุมชนเข้มแข็งขึ้น เป็นช่องทางในการสื่อสารอีกช่องทางหนึ่ง ส่วนทรรศนะด้านลบที่พบในการศึกษานี้ คือ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชนขึ้นได้จากการเลือกปฏิบัติ และการแบ่งพรรคแบ่งพวก

1.3 ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชุมชน

ผลจากการศึกษาพบว่า ทั้งสองโครงการนี้ช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่น เช่น การบริหารจัดการโครงการ SML ที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบที่เรียกว่า “การทำประชาคม” ก่อให้เกิดการเรียนรู้ในการบริหารจัดการ การพึ่งพาตนเอง จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นโรงเรียน “การเมืองตามธรรมชาติ” ที่ให้ได้ฝึกฝนตนเอง ทำให้เห็นปัญหาของแต่ละคน รวมทั้งปัญหาในชุมชน อันจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ แสวงหาวิธีแก้ไขปัญหา และรับผิดชอบร่วมกัน ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนร้อยละ 61.7 (ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมร้อยละ 38.3) ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ส่วนโครงการ SML ประชาชนร้อยละ 59.3 เข้ามีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการโครงการ SML และประชาชนร้อยละ 67.4 ยังมองว่าการอนุมัติเงินในโครงการ SML เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ในชุมชน นอกจากนี้มีประชาชนร้อยละ 68.3 ที่รับทราบเกี่ยวกับลักษณะการใช้เงินโครงการ SML

และยังพบว่าทั้งสองโครงการได้มีส่วนส่งเสริมวัฒนธรรมการตรวจสอบซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้นในโครงการ โดยผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมองว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการตรวจสอบภายใน⁴² “มาก” (ร้อยละ 49.1) แต่เมื่อศึกษาถึงการตรวจสอบจากภายนอกโครงการพบว่า ส่วนใหญ่ตอบว่า ไม่ทราบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านมีการตรวจสอบจากภายนอก (ร้อยละ 40.0)

และในส่วนของโครงการ SML พบว่ามีประชาชนร้อยละ 40.7 เห็นว่าโครงการ SML มีการตรวจสอบจากภายนอกน้อย ส่วนกลุ่มที่เห็นว่ามีตรวจสอบจากภายนอกมากมีเพียงร้อยละ 21.3 และกลุ่มที่ไม่ทราบข้อมูลมีมากถึงร้อยละ 38.0 ซึ่งผลการศึกษาในส่วนนี้อาจอนุมานได้ว่า

⁴² การตรวจสอบภายใน หมายถึง การตรวจสอบกันเองจากสมาชิกในหมู่บ้าน

การที่ประชาชนไม่ทราบว่ามีใครตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเนื่องจากการตรวจสอบโดยคณะอนุกรรมการในระดับอำเภออาจไม่ได้เกิดขึ้นจริงจึง ต่อเนื่อง ทั้งนี้การมีการตรวจสอบน้อยสะท้อนปัญหาอุปสรรคที่มีรายจ่ายอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ จากผลการศึกษานี้ ประชาชนร้อยละ 17.8 ให้ทรงคนะว่า โครงการ SML เป็นการสร้างกลุ่มผู้นำใหม่ในชุมชน และประชาชนร้อยละ 41.0 มองว่า โครงการนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชน เพราะผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เป็นการผูกขาดการตัดสินใจโดยผู้นำชุมชน (ร้อยละ 34.0)

โดยรวมจะเห็นได้ว่า โครงการทั้งสองมีลักษณะการกระจายทรัพยากรลงสู่หมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง ทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เกิดการเรียนรู้แลกเปลี่ยนในชุมชน และเรียนรู้ความสัมพันธ์ในหลายๆ ระดับ จากการที่ต้องเข้าไปปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งอยู่ในฐานะผู้สนับสนุน ให้คำปรึกษา และตรวจสอบการดำเนินงานโครงการ ดังนั้น ถ้ามองในแง่การเมืองแล้วโครงการทั้งสองนี้ ถือได้ว่าเป็นแหล่งเรียนรู้ประชาธิปไตยที่สำคัญ เพราะใกล้ชิดประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้เต็มที่ในฐานะเป็นสมาชิก ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การตรวจสอบติดตามการดำเนินงาน อันถือเป็นหัวใจของประชาธิปไตย ดังที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้กล่าวไว้ว่า “หัวใจประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็แบบกรีกโบราณหรือโรมันโบราณ คือ self government การที่ประชาชนปกครองตนเอง เคล็ดลับอยู่ที่เขาเห็นว่า ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในเวลาเดียวกัน”⁴³

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่พบในการศึกษานี้คือ ในหลายพื้นที่โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML กลายเป็นที่รวบรวมของบรรดากลุ่มแกนนำในหมู่บ้าน กล่าวคือเป็นกลุ่มคนหน้าเดิม ที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือคณะทำงานทุกอย่าง ทุกโครงการ จากการศึกษาพบว่ากลุ่มชาวบ้านที่เป็นคณะทำงานของโครงการ SML ประมาณร้อยละ 80 มาจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่ากลุ่มดังกล่าวเคยมีประสบการณ์ในการทำงาน รู้จักการจัดทำระบบบัญชีรายรับ รายจ่าย แนวโน้มดังกล่าวอาจส่งผลให้การเมืองระดับท้องถิ่นมีลักษณะแบบชนชั้นนำในพื้นที่ (local elitism) เป็นการบ่มเพาะชาวบ้านที่วางตัวเหนือคนอื่น จนมีลักษณะที่เรียกว่า “อำมาตย์ชาวบ้าน” ที่ในที่สุดนำไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น และสร้างเครือข่ายผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ หากเป็นเช่นนั้นก็จะขัดกับเจตจำนงของหลักการที่ว่าเป็

⁴³ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. “สำรวจทฤษฎีการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตก,” อภิวัฒน์ท้องถิ่น: สำนวญทฤษฎีการเมืองเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ขงประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ทีคิวพี. หน้า 13.

การเตรียมความพร้อมของประชาชนในหมู่บ้าน ต้องการให้มีการสร้างผู้นำในท้องถิ่นที่มาจากภาคประชาชนโดยแท้จริง เพื่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพในอนาคต ประเด็นนี้จะกล่าวถึงในรายละเอียดในหัวข้อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น⁴⁴

2. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML กับความนิยมตามกลุ่มประชากร

ผลจากการศึกษานี้พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลประชากรที่ทำการศึกษากับความคิดเห็นในด้านบวกต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML

ในส่วนของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเมื่อพิจารณาจากช่วงอายุ พบว่าประชาชนทุกช่วงอายุมองว่า โครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น (อายุ 18-30 ปี ร้อยละ 62.6 อายุ 31-50 ปี ร้อยละ 61.5 และอายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 69.3)

พิจารณาจากระดับการศึกษา พบความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษากับความคิดเห็นต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น กล่าวคือ ประชาชนยังมีระดับการศึกษามากขึ้น ยังมีระดับความคิดเห็นในด้านบวกต่อประเด็นนี้น้อยลง

พิจารณาจากอาชีพ พบว่าประชาชนซึ่งมีอาชีพรับจ้างทั่วไป และเกษตรกรกรรม มีความคิดเห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้นในเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ โดยมีอัตราสูงถึงร้อยละ 74.5 และร้อยละ 69.1

และเมื่อพิจารณาจากระดับรายได้ พบความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับความคิดเห็นต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น กล่าวคือ ยังมีรายได้มาก ความคิดเห็นต่อโครงการในด้านบวกยิ่งลดลง

⁴⁴ ข้อค้นพบในการศึกษานี้มีลักษณะใกล้เคียงกับผลการศึกษารองเรื่องวิจัย เกษสุวรรณ ที่พบว่า ผลดีของโครงการกองทุนหมู่บ้านคือ โครงการนี้ช่วยสร้างประชาธิปไตย สร้างให้เกิดความรับผิดชอบและความร่วมมือ แต่ด้านลบนั้นกองทุนหมู่บ้านได้สร้างโครงสร้างอำนาจใหม่ในหมู่บ้าน และมีส่วนสร้างความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนในหมู่บ้าน ดูใน เรื่องวิจัย เกษสุวรรณ. 2550. ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อประชาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

และในส่วนของผลการศึกษาโครงการ SML เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลประชากรที่ทำการศึกษากับความคิดเห็นในด้านบวกต่อโครงการ พบข้อมูลที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน โดยพบว่า ประชาชนยังอยู่ในช่วงอายุที่มาก ความคิดเห็นในด้านบวกต่อโครงการ SML ยังมีค่าสูงขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ ประชาชนซึ่งมีอายุระหว่าง 18-30 ปี มองว่า โครงการ SML ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 66.2 ในขณะที่ประชาชนซึ่งมีอายุระหว่าง 31-50 ปี มองว่าโครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 68.8 และประชาชนซึ่งมีอายุ ตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป มองว่าโครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 72.9

พิจารณาจากระดับการศึกษา พบว่า ประชาชนยังมีระดับการศึกษาน้อย ความคิดเห็นในแง่บวกต่อโครงการ SML ยังมีค่าสูงขึ้น โดยพบว่า ผู้มีระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่า มองว่าโครงการ SML ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 74.4 รองลงมาคือ ระดับชั้นมัธยมศึกษา/ปวช./ปวส. ร้อยละ 64.8 และ ระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า ร้อยละ 62.4 ตามลำดับ

พิจารณาจากอาชีพ พบว่า โดยภาพรวมกลุ่มประชาชนอาชีพรับจ้างรายวันทั่วไป เป็นกลุ่มที่มีความคิดเห็นว่า โครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้นมากที่สุด คือ ร้อยละ 73.6 รองลงมาคือกลุ่มที่มีอาชีพเกษตรกรรม ร้อยละ 71.4 ส่วนกลุ่มที่มีความคิดเห็นว่า โครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้นต่ำที่สุด คือ กลุ่มอาชีพรับราชการ/ข้าราชการบำนาญ ร้อยละ 63.8

และเมื่อพิจารณาจากระดับรายได้ พบว่า ประชาชนยังมีรายได้น้อย ยังมีความคิดเห็นว่าโครงการ SML ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้นมีค่ามากขึ้นด้วย กล่าวคือ ประชาชนซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท มองว่าโครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 78.2 ประชาชนซึ่งมีรายได้ 5,001-10,000 บาท มองว่าโครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 67.5 ประชาชนซึ่งมีรายได้ 10,001-30,000 บาท มองว่าโครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 58.5 และประชาชนซึ่งมีรายได้มากกว่า 30,000 บาท มองว่าโครงการนี้ทำให้ชุมชนและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ร้อยละ 47.1

ธรรม มรรค
๒๕๕๕ ๓๕๗ ๓๕๗

ตารางสรุปความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลประชากรกับทัศนคติต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML

ข้อมูลประชากร	ทัศนคติต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	ทัศนคติต่อโครงการ SML
อายุ	ทุกช่วงอายุมีทัศนคติด้านบวก	ช่วงอายุมากขึ้น ทัศนคติด้านบวกยิ่งมากขึ้น
ระดับการศึกษา	ระดับการศึกษายิ่งมากทัศนคติด้านบวกยิ่งน้อยลง	ระดับการศึกษายิ่งมากทัศนคติด้านบวกยิ่งน้อยลง
อาชีพ	รับจ้างทั่วไป(74.5) และเกษตรกร(69.1) มีทัศนคติด้านบวกมากที่สุด	รับจ้างทั่วไป(73.6) และเกษตรกร(71.4) มีทัศนคติด้านบวกมากที่สุด
รายได้	รายได้น้อยมากทัศนคติด้านบวกยิ่งน้อยลง	รายได้น้อยมากทัศนคติด้านบวกยิ่งน้อยลง

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในทุกช่วงอายุมีทัศนคติด้านบวกต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมากกว่าด้านลบและประชาชนยิ่งอยู่ในช่วงอายุที่มากขึ้น ทัศนคติด้านบวกต่อโครงการ SML ยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย ในด้านระดับการศึกษา พบว่าประชาชนยิ่งมีระดับการศึกษามากขึ้นทัศนคติด้านบวกต่อทั้งสองโครงการนี้ยิ่งลดน้อยลง และพบว่า กลุ่มประชาชนซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างและอาชีพเกษตรกร เป็นกลุ่มที่มีทัศนคติด้านบวกต่อทั้งสองโครงการนี้มากที่สุด และยังพบว่ารายได้ยิ่งน้อยมากทัศนคติด้านบวกต่อทั้งสองโครงการยิ่งมีอัตราน้อยลง

3. การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML เป็นโครงการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านั้นกันเองภายในชุมชน ซึ่งในขั้นตอนการดำเนินงานจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการติดต่อและการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่ม

แกนนำชุมชน ประชาชนในชุมชน ข้าราชการ และกลุ่มนักการเมือง (ทั้งนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติ) จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนขึ้นในหลายแง่มุม

จากการศึกษาประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น พบว่า ในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการ SML นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการโครงการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะตัวประธานโครงการ ที่ถือว่าเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความคิดเห็นของคณะกรรมการคนอื่นๆ และสมาชิกโครงการ อีกทั้งจากการสำรวจยังพบว่า ในหลายพื้นที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับตำแหน่งประธานโครงการกองทุนหมู่บ้านหรือตำแหน่งประธานโครงการ SML ควบคู่ไปด้วย ประกอบกับคณะกรรมการโครงการยังเป็นกลุ่มเดียวกับคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือในหลายพื้นที่คณะกรรมการโครงการมีการสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งกันเองเมื่อหมดวาระ ด้วยเหตุผลหลักในเรื่องของการบริหารจัดการที่สามารถวางแผนสั่งการได้อย่างสอดคล้องกันและเป็นทีมงานเดียวกันมาก่อน อีกทั้งเป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์การทำงานและมีความเชี่ยวชาญในการทำงานเป็นอย่างดีแล้ว

จากการศึกษาพบว่า การเกิดขึ้นของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ที่ผ่านมา ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักของชุมชนที่ดำรงอยู่ แต่เป็นการจัดภาพให้ชัดเจนขึ้นถึงกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มแกนนำที่มีอยู่เดิมในชุมชน และช่วยทำให้แต่ละชุมชนสามารถระบุตัวบุคคลได้ชัดเจนมากขึ้นว่า ใคร คือกลุ่มแกนนำ จากเดิมที่ไม่มีตำแหน่งเป็นเพียงแต่ผู้นำทางความคิดของชุมชน จนมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพให้ชัดเจนขึ้น โดยการดึงเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML และเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบปฏิสัมพันธ์ในชุมชนที่เคยเป็นแบบการช่วยเหลืออุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มอำนาจกับประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ มาสู่การอุปถัมภ์ที่มีตำแหน่งและลำดับชั้นของอำนาจสั่งการที่ชัดเจนมากขึ้น ส่งผลให้ทั้งกลุ่มแกนนำและประชาชนในชุมชน ต้องมีการปรับตัวร่วมกันในการที่จะเรียนรู้รูปแบบการบริหารจัดการโครงการและรูปแบบความสัมพันธ์ชุมชนที่เริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป

อีกทั้ง ผลการดำเนินโครงการยังสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการพยายามสร้างให้ชุมชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เนื่องจากในขั้นตอนการดำเนินโครงการนั้น ยังไม่สามารถหลุดพ้นจากกลุ่มแกนนำชุมชนเดิมได้ การตัดสินใจหลักก็ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจกลุ่มบารมีเก่าของชุมชน ผู้วิจัยเรียกกลุ่มนี้ว่า "อำมาตย์ชาวบ้าน" ซึ่งผู้วิจัยมองว่า เหตุผลหลักที่ทำให้กลุ่มแกนนำไม่ยอมออกจากการเป็นคณะกรรมการโครงการ นอกจากต้องการสานต่อโครงสร้างอำนาจแล้ว ยังมีเรื่องของผลประโยชน์แอบแฝงรวมอยู่ด้วย ทั้งในรูปสิทธิพิเศษในการใช้ประโยชน์

จากโครงการก่อนสมาชิกคนอื่น เช่น สิทธิกู้ยืมก่อน สิทธิการได้กู้เต็มอัตรา สิทธิการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ให้เครือข่าย สิทธิพิเศษในการยืมอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ และการได้ประโยชน์ในการสานสัมพันธ์กับนักการเมืองมากกว่าประชาชนทั่วไป อันจะนำมาซึ่งประโยชน์เชิงอำนาจและประโยชน์ทางการเงินที่จะเพิ่มพูนขึ้น

ถึงแม้ในบางพื้นที่จะมีการเกิดขึ้นของกลุ่มแกนนำรุ่นใหม่ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้ร่มเงาของกลุ่มแกนนำเก่า โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว การเป็นเครือข่ายหรือคนใกล้ชิดของกลุ่มแกนนำเก่าที่ช่วยกันผลักดันขึ้นมาเพื่อสานต่ออำนาจบารมีให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสำรวจการรับรู้ของประชาชนต่อการใช้ตำแหน่งคณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านเพื่อสร้างอำนาจบารมีให้ตนเองและเครือข่าย ถึงร้อยละ 57.7 ซึ่งแตกต่างจากโครงการ SML ที่ประชาชนส่วนใหญ่ตอบว่าคณะกรรมการไม่ได้ใช้อำนาจสร้างผลประโยชน์มากนัก ถึงจะมีบ้างก็เป็นไปในลักษณะการใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์ของโครงการ เช่น แก้ว อี เต๊ะ เต็นท์ ฯลฯ ก่อนสมาชิกคนอื่น ๆ เท่านั้น

เมื่อถามถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการโครงการ SML กับกลุ่มการเมือง (ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล) ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รับทราบถึงความสัมพันธ์และประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ได้ สำหรับประชาชนที่รับทราบถึงความสัมพันธ์ ในโครงการกองทุนหมู่บ้านอยู่ที่ร้อยละ 39.4 และประชาชนที่รับทราบถึงความสัมพันธ์ ในโครงการ SML อยู่ที่ร้อยละ 29.2 โดยลักษณะความสัมพันธ์ที่ปรากฏ จะเป็นไปในลักษณะเครือข่าย คนใกล้ชิด และหวัคะแนนให้นักการเมือง อันเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะต่างตอบแทนผลประโยชน์ต่อกัน

ประเด็นการแทรกแซงในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML นั้น จากการศึกษาเชิงสำรวจ พบว่า ทั้งกลุ่มผู้นำชุมชนและประชาชนทั่วไป ตอบว่าไม่มีการแทรกแซง และตอบว่าไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ ซึ่งกลุ่มประชาชนที่ตอบว่ามีการแทรกแซง โดยมีการแทรกแซงจากข้าราชการในท้องถิ่น (กำนันและผู้ใหญ่บ้าน) นักการเมืองท้องถิ่น (อบต.) คนของพรรคการเมือง และนายอำเภอ ซึ่งการแทรกแซงก็จะเป็นไปในลักษณะการให้คำแนะนำปรึกษาเป็นหลัก ประกอบกับการสร้างอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การสร้างคะแนนเสียง เป็นต้น

เมื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้นำชุมชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็ได้คำตอบเช่นเดียวกันคือ ไม่ยอมรับว่ามีพรรคการเมือง คนของพรรคการเมือง ทั้งในรูปแบบของตัวแทน ส.ส. และหวัคะแนนเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและ โครงการ

SML คงมีแต่เพียงข้าราชการ ที่มีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือโครงการอยู่แล้วเข้ามาเกี่ยวข้องคือ กลุ่มนักพัฒนาชุมชน

แต่เมื่อสัมภาษณ์ประชาชน ข้อมูลที่พบในหลายพื้นที่กลับไม่เป็นเช่นนั้น ประชาชนทราบว่าผู้นำชุมชนบางคน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นไปในฐานะหัวคะแนน และผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง เช่น ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานโครงการกองทุนหมู่บ้านและยังเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองอีกด้วย เช่นเดียวกับในพื้นที่จังหวัดแพร่ ที่นักการเมืองท้องถิ่น (ประธานอบต.) เข้ามาควบคุมรวมตำแหน่งประธานโครงการ SML ร่วมด้วยและยังเป็นหัวคะแนนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่ ความสัมพันธ์เช่นนี้ยังปรากฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี โดยที่กำนันเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานโครงการกองทุนหมู่บ้านของบ้านกุดเสียน อีกทั้งยังเป็นหัวคะแนนรับจ้างให้กับนักการเมืองท้องถิ่น (อบจ.) และเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองระดับชาติอีกด้วย

ถึงแม้กลุ่มผู้นำชุมชนและคณะกรรมการโครงการจะมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับกลุ่มการเมืองต่างๆ และมีการแทรกแซงในโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML อยู่บ้าง แต่เมื่อมองในแง่การใช้โครงการทั้งสองมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองในระดับชาติ กลับไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงความเชื่อมโยงในผลประโยชน์อย่างชัดเจนของการสร้างฐานคะแนนเสียงให้แก่ ส.ส. ในพื้นที่ คงมีแต่เพียงการใช้ผลของนโยบายมาเพื่อสร้างคะแนนนิยมในช่วงการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

อีกทั้งในมุมมองของประชาชนต่อความต้องการในการตรวจสอบและการยอมรับ คณะกรรมการโครงการ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับและยินดีที่จะให้คณะกรรมการกลุ่มนี้เป็นผู้นำชุมชนต่อไป เนื่องจากมองว่าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพพอในการผลักดันให้โครงการต่างๆ ของชุมชนดำเนินต่อไปได้ รวมถึงตัวประชาชนเองยังคงหวงใยเรื่องการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตประจำวันอยู่ จึงทำให้ไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและ โครงการ SML เท่าที่ควร

จากข้อมูลที่ปรากฏ สะท้อนชัดเจนว่า การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักของชุมชนที่ดำรงอยู่ แต่เป็นการจัดภาพให้เห็นชัดเจนขึ้น ถึงกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มแกนนำที่มีอยู่ในชุมชน โดยการดึงให้เข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการ SML หรือเป็นลักษณะครอบงำโดยชนชั้นนำในชุมชน เช่นที่ นายแพทย์ พลเดช ปิ่นประทีป ได้เคยถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า

“ที่นั่นมีโครงการที่มีแนวคิดเรียกว่า Community Driven Development คือ ให้ชุมชนเป็นคนคิดเอง ตัดสินใจเอง จากประสบการณ์ที่พบ พอมีโครงการต่างๆ ลงไปในชุมชน จะพบอย่างหนึ่งที่เรียกว่า elite capture นั่นคือ พอมีโครงการเข้าไปแล้วจะเจอกลุ่มชนชั้นนำในชุมชนจับหมด อาจจะเป็นผู้นำศาสนา อาจจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตัวผู้นำชุมชนต่างๆ ไปไม่ถึงชุมชน ไม่ถึงชาวบ้านจริงๆ”⁴⁵

จะเห็นได้ว่า แม้จุดประสงค์ของโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML ต้องการให้เกิดการกระจายทรัพยากรและต้องการให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการบริหารจัดการทรัพยากรกันเองภายในชุมชน แต่ในขั้นตอนการดำเนินงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์และมีการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกันกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นชุมชน ส่วนราชการ และส่วนการเมือง โดยเฉพาะการเมืองในระดับท้องถิ่นและส่วนราชการระดับท้องถิ่น ย่อมต้องทำงานประสานกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจึงอาจกลายมาเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการแทรกแซงขึ้นได้ ดังผลงานวิจัยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่บ่งชี้ว่า กองทุนหมู่บ้านมีหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชี โดยกองทุนหมู่บ้านในบางพื้นที่อยู่ในภาวะวิกฤตและมีแนวโน้มจะแพร่กระจายไปทุกปี และในงานของ สมชัย จิตสุชน จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มีการระบุถึงภาระหนี้เรื้อรังว่าเป็นลักษณะการผลัดผ้าขาวม้า คือเป็นการใช้เงินคืนโดยการกู้เงินจากแหล่งอื่นมาใช้ เช่น เงินกู้นอกระบบ

จากภาระหนี้เรื้อรัง ทำให้กลายมาเป็นช่องทางให้คณะกรรมการโครงการกองทุนหมู่บ้านหรือกลุ่มผู้นำชุมชน สามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ทั้งเชิงธุรกิจและเชิงการเมือง โดยเชิงธุรกิจกลุ่มคณะกรรมการหรือผู้นำชุมชนจะเป็นผู้ปล่อยเงินกู้นอกระบบให้กับสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด หรือเป็นนายหน้าให้กับนายทุนเงินกู้นอกระบบอีกทอดหนึ่ง

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเชื่อมโยงมาสู่การแสวงหาประโยชน์ในเชิงการเมือง โดยอาศัยอำนาจบารมีในฐานะคณะกรรมการโครงการและอำนาจบารมีในฐานะเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบสร้างความเกรงใจและความรู้สึกเป็นที่พึ่งของชาวบ้าน มาเป็นช่องทางหรือเครื่องมือในการรวบรวมกลุ่มชาวบ้านไว้ และหวังผลที่จะแปรเป็นคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ตนเองหรือกลุ่มการเมืองในอนาคต ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีปรากฏอยู่แทบทุกพื้นที่ที่ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูล เช่นกรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและแพร่ ที่ประธานโครงการกองทุนหมู่บ้านดำรงตำแหน่งควบคู่กับการเป็น

⁴⁵ อ้างถึงใน อเนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. “ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อแนวคิดอภิวัดชนท้องถิ่น.” อภิวัดชนท้องถิ่น: สารวจทฤษฎีการเมือง เพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ทีคิวพี. หน้า 15.

นักการเมืองท้องถิ่น (อบต.) หรือดำรงตำแหน่งควบคู่กับการเป็นผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน) และหัว
ยังเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองอีกด้วย

4. อิทธิพลของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ต่อการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นที่ว่า การเกิดขึ้นของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
และโครงการ SML ซึ่งเป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทย ส่งผลต่อความคาดหวังที่มีต่อพรรค
ประชาธิปไตยหรือไม่ (ทั้งในแง่ของการสร้างนโยบายพรรค รูปแบบและวิธีการทำงานของพรรค)
พบว่า ประชาชนจากทั้ง 5 จังหวัดส่วนใหญ่ตอบในแนวทางเดียวกันว่า “ไม่มีผล” มีเพียงส่วนน้อย
เท่านั้นที่กล่าวว่า “มีผล” โดยกล่าวถึงการปรับนโยบายของพรรคใหม่ กลุ่มที่กล่าวว่า “ไม่มีผล” ให้
เหตุผลแตกต่างกัน เช่น

“ในส่วนนี้มันไม่ส่งผลกระทบต่อความคาดหวังของตน เพราะว่ามันนโยบายกับพรรค
การเมืองไม่เกี่ยวกับ” หรือความคิดเห็นที่ว่า “ไม่ได้ส่งผลใดๆ เราก็ทำงานไปตามปกติ”

“ถ้าพูดกันตรงๆ ก็คือ มันขึ้นมาจากไทยรักไทย ถึงพรรคประชาธิปไตยไม่เกี่ยว แต่อยากให้
ร่วมมือกัน ตรงนี้เป็นส่วนหนึ่งของไทยรักไทย ตรงนี้เป็นส่วนของประชาธิปไตย อันนี้มันจะผูกกัน
ขึ้นมา มันก็จะโตขึ้นมาเรื่อยๆ เลย ไม่ใช่ข้าวเขาปลูกไว้แล้วไม่ดูแลมันก็ไม่ถูก”

ความคิดเห็นที่ว่า ถ้าคณะกรรมการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและ
โครงการ SML เป็นคนของพรรคประชาธิปไตย แต่ทำงานตามนโยบายพรรคไทยรักไทย จะส่งผลต่อ
การดำเนินงานหรือไม่ ประชาชนส่วนใหญ่จากทั้ง 5 จังหวัดตอบไปในแนวทางเดียวกันว่า ไม่น่าจะ
มีผลต่อการทำงาน โดยกลุ่มที่ตอบในลักษณะนี้ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า
โครงการนี้เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน คิดว่าพรรคการเมืองน่าจะตัดสินใจจากจุดนี้
มากกว่า มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ตอบว่าน่าจะมีผลอยู่บ้าง โดยกลุ่มนี้มองว่า น่าจะมีอคติในการ
ทำงานอยู่บ้างเหมือนกัน

และจากการพูดคุยกับ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ จุติ ไกรฤกษ์ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จาก
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คุณจุติ ให้ความเห็นว่า

“คนเหล่านี้แทรกซึมตามโครงการต่างๆ เช่นกองทุนหมู่บ้าน ถ้าดูให้ดีก็เป็นเครือข่ายกัน
ทั้งนั้น จึงได้รับประโยชน์ อย่างการเลือกตั้งครั้งล่าสุด (การเลือกตั้งทั่วไป 23 ธันวาคม 2550)”⁴⁶

และจากการพูดคุยกับ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ คุณธานี คักดีเศรษฐ์ ในประเด็นที่ว่า
โครงการกองทุนหมู่บ้าน หรือโครงการ SML โครงการประชานิยมทั้งหลายส่งผลกระทบต่อฐานที่
มั่นสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์อย่างภาคใต้หรือไม่ หรือส่งผลกระทบต่อคะแนนการเลือกตั้งของพรรค
หรือไม่ เนื่องจากว่าการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาคะแนนของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนลดลงใน
ภาคใต้ คุณธานี ให้ความเห็นว่า

“อาจจะส่งผลกระทบต่อคะแนนเลือกตั้งบ้าง แต่ไม่เยอะมากเท่าไร โดยคนที่เลือกพรรค
พลังประชาชนเพราะโครงการประชานิยมนั้นมักเป็นคนที่มีการศึกษาน้อย เนื่องจากเห็นว่า
โครงการประชานิยมสามารถสร้างรายได้ให้เขานิดหน่อย ก็พึงพอใจ โดยไม่ได้มองว่าโครงการ
เหล่านี้สามารถสร้างหนี้ให้พวกเขาในระยะยาวได้ ซึ่งตรงนี้จะแตกต่างจากชนชั้นกลางขึ้นไปเป็น
อย่างมาก นอกจากนี้ในภาคใต้นั้นการยึดติดกับพรรคการเมือง และตัวบุคคล ยังมีสูงกว่าการยึด
ติดนโยบายอยู่ดี ไม่เป็นเช่นนั้น หากนโยบายประชานิยมได้ผลจริงๆ ทำไม่พลังประชาชนถึงได้
ส.ส.แบบเขตน้อยกว่าพรรคเพื่อแผ่นดิน หรือชาติไทยเสียอีก”

“สรุปคือทางพรรคยังไม่เชื่อว่าโครงการประชานิยมสามารถสิ้นสะเทือนภาคใต้ได้แท้จริง
เพราะว่าการเลือกตั้งครั้งล่าสุดนั้น วัตถุประสงค์ของโครงการประชานิยมได้ยาก เนื่องจากการเมือง
ตอนนั้น มีปัจจัยอื่นมากกว่าเช่นการถูกประชาชนตัดสินว่ามีเพียงสองพรรคเป็นรัฐบาลได้ ดังนั้น
คะแนนแบบสัดส่วนจึงเกิดการทะเลาะกันได้ เช่นบางจังหวัดคนเลือก ส.ส.แบบเขตของพรรคพลัง
ประชาชนทั้งหมด แต่ทำไมเวลาลงคะแนน ส.ส.แบบสัดส่วนจึงลงคะแนนให้พรรคประชาธิปัตย์
มากกว่า จะกล่าวว่าคุณเลือกพรรคประชาธิปัตย์ในคะแนนแบบสัดส่วนมากกว่าเพราะอะไรละ
หรือคนเลือกพรรคพลังประชาชนเพราะกองทุนหมู่บ้าน หรือพวกประชานิยมทั้งหลายหรือ”⁴⁷

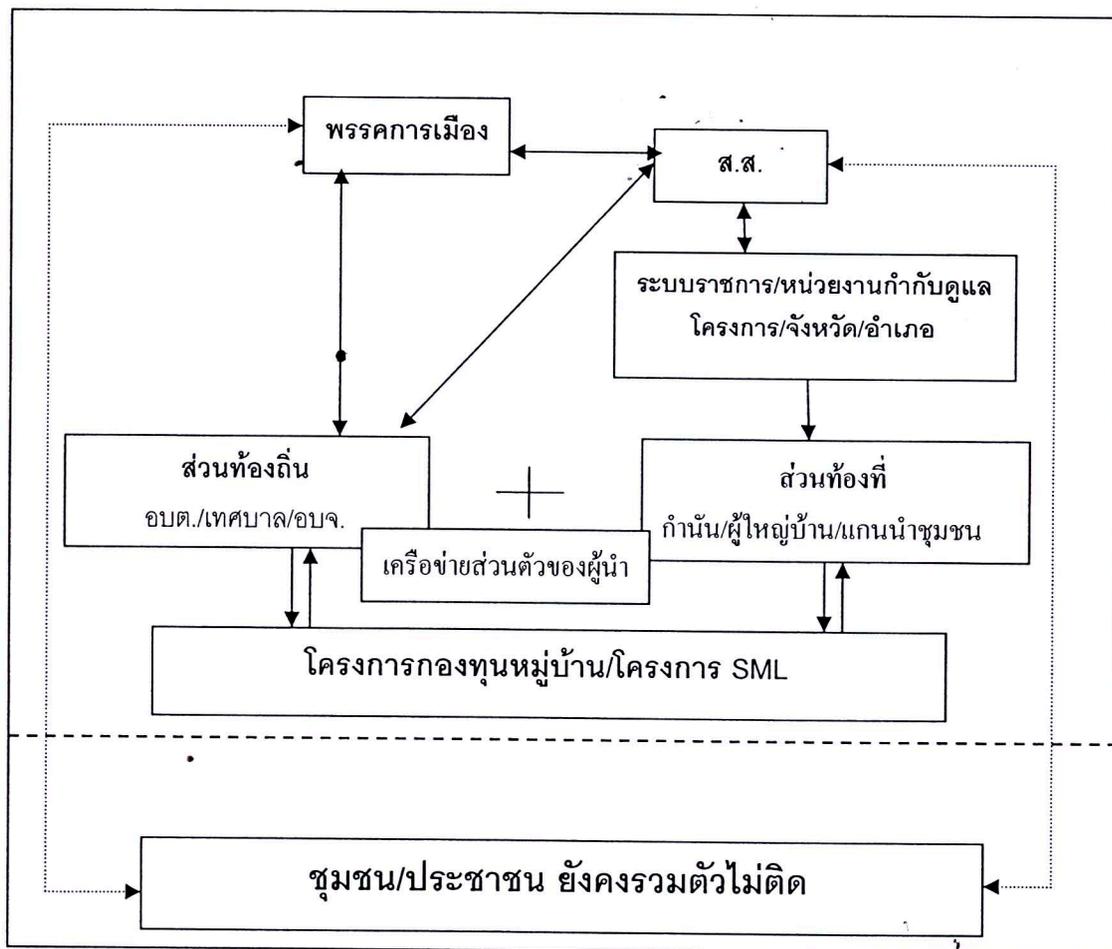
จากผลการวิจัยทำให้ได้ข้อสรุปถึงอิทธิพลของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
และโครงการ SML ได้ตามแผนภาพหน้าถัดไป

⁴⁶ จูดี ไกรฤกษ์ สัมภาษณ์โดยแสน กิรตินวนันท์ 28 กรกฎาคม 2553

⁴⁷ ธานี คักดีเศรษฐ์ สัมภาษณ์โดยแสน กิรตินวนันท์ 28 กรกฎาคม 2553

วิพรพรหม นภรัตน์ ๒๕๕๖

แผนภาพที่ 6.1 แสดงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน ส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องที่ ระบบราชการ พรรคการเมือง และนักการเมือง ในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML



แผนภาพข้างต้นเป็นการสรุปความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน และกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า หน่วยงานหรือกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML โดยตรงได้แก่ ระบบราชการ ข้าราชการประจำ จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลโครงการในฐานะกลไกส่วนภูมิภาคของรัฐ จะพบว่าช่วงหลังของการดำเนินนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML ได้แก่ในรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ บทบาทในการกำกับดูแลของระบบราชการมีสูงขึ้นมา นอกจากนี้กลุ่มที่มีบทบาทโดยตรงต่อการดำเนินงานของทั้งสองโครงการ ได้แก่ เกษนนำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น และส่วนท้องที่ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีบทบาทที่ชัดเจนใน

โครงการและได้ประโยชน์โดยตรงจากนโยบายประชานิยมดังกล่าวไปแล้วข้างต้น ตัวแสดงสำคัญอีกประการในนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้าน และนโยบายโครงการ SML คือ พรรคการเมือง โดยทั้งสองโครงการนี้เป็นผลมาจากนโยบายของพรรคไทยรักไทย ความสัมพันธ์ที่ชัดเจนจึงมุ่งตรงสู่พรรคการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ ทั้งสองโครงการนี้พรรคไทยรักไทยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ริเริ่ม จะกล่าวซ้ำอีกครั้ง ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ยังคงเป็นผลงานของพรรคไทยรักไทย ผลงาน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

โดยผลการศึกษาชี้ พบว่า การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและ SML เปิดช่องทางให้ส่วนท้องถิ่น หรือนักเลือกตั้ง และส่วนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแกนนำชุมชน ผูกพันกับประธานผลประโยชน์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มแกนนำ (atomized leadership) จึงเป็นการปิดกั้นการพัฒนาศักยภาพของชุมชน ทำให้ชุมชนไม่เข้มแข็งอย่างที่ควรจะเป็น (ถ้าพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการทั้งสองนี้) และนำไปสู่ความอ่อนแอและอ่อนแรง ชุมชนและประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง นอกจากนี้จากแผนภาพความสัมพันธ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทั้งสองโครงการนี้ได้ดึงให้ท้องถิ่น และท้องถิ่นเข้าไปมีความใกล้ชิดและสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับระบบราชการมากยิ่งขึ้น ภายใต้กรอบความสัมพันธ์ดังกล่าว ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์เพื่อทำลายการผูกกำลังของนักเลือกตั้งและส่วนท้องถิ่น โอกาสที่จะทำโครงการกองทุนหมู่บ้านและโครงการ SML ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็งและยั่งยืนจะเป็นไปได้ยากยิ่ง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ถึงแม้ทั้งสองโครงการได้มีส่วนเขย่าวงระบบอุปถัมภ์เดิม และก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ใหม่ในท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของผลประโยชน์ที่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนได้รับจากทั้งสองโครงการ ยังคงไม่ตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง เพราะระบบอุปถัมภ์ใหม่ก็ยังคงมีลักษณะผูกขาด ขึ้นตรงต่อตัวบุคคล ไม่ได้ขยายฐานการมีส่วนร่วมหรือมีองค์กรที่ประชาชนสามารถตรวจสอบ เข้าถึงได้โดยทั่วไปมารองรับเพื่อการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

ส่วนกลไกการบริหารในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน มีคณะกรรมการชุดหนึ่งมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” ประกอบด้วย ตัวแทนของกลุ่มองค์กรประชาชน และประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งได้มาโดยให้ประชาชนเลือกกันเองในหมู่บ้านหรือชุมชน ปัจจุบันโครงการนี้มีสมาชิกทั้งสิ้น 11.62 ล้านคน และมีกรรมการกองทุน จำนวน 1.1 ล้านคน

พิจารณาจากกลไกการบริหารโครงการเบื้องต้น จะพบว่า แม้โดยเนื้อหารัฐบาลจะประกาศว่า โครงการนี้เป็นการกระจายทรัพยากร กล่าวคือเป็นการกระจายงบประมาณจากส่วนกลางลงถึงมือประชาชนโดยตรง แต่การกำกับดูแลยังคงใช้กลไกราชการ (จังหวัด และอำเภอ) จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวว่า โครงการนี้แท้จริงการบริหารยังคงยึดโยงกับกลไกราชการอย่างเหนียวแน่น รัฐเข้าไปมีบทบาทได้มากกว่าการดำเนินโครงการซึ่งกระทำผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของระเบียบการดำเนินงาน ยังคงยึดตามกรอบใหญ่ใน พ.ร.บ.กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2547 แต่จากการศึกษาพบว่า ระเบียบกองทุนมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำบัญชี ทำให้คณะกรรมการและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสน นอกจากนี้ยังกระทบต่อความเชื่อมั่นในตัวโครงการ

ข้อเสนอแนะ

เบื้องต้นรัฐต้องทบทวนและปรับปรุงกฎระเบียบที่อาจก่อให้เกิดความสับสน เข้าใจยาก และไม่กระชับ หลักจากนั้นควรฝึกอบรมก่อนนำมาใช้จริงในทุกพื้นที่ โดยให้มี “หน่วยงานพี่เลี้ยง” ที่จะคอยตอบคำถามและให้คำแนะนำ และกฎระเบียบที่ประกาศใช้ต้องไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป ถ้าจะเปลี่ยนแปลงต้องเปลี่ยนเท่าที่จำเป็นและต้องให้ความรู้หรือจัดกรฝึกอบรมก่อนการใช้ทุกครั้ง และมีการประเมินประสิทธิภาพเป็นระยะๆ รวมถึงรัฐต้องให้ความเชื่อมั่นว่าโครงการจะไม่เป็นเพียงเครื่องมือหาคะแนนเสียง และต้องทำให้ประชาชนเข้าใจอย่างถูกต้องว่า กองทุนหมู่บ้านเป็นของประชาชนไม่ใช่ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เพราะงบประมาณในโครงการเป็นภาษีของประชาชนทั่วประเทศ ผู้ที่ต้องใช้ค้ำเงินกองทุน



2. หกปีห้ารัฐบาล กับการดำรงอยู่และทิศทางของโครงการ SML ที่ถูกเรียก
ขานด้วยหลายชื่อ ดังนี้: โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)--โครงการ
พัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง--โครงการพัฒนาศักยภาพของ
หมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง--โครงการเศรษฐกิจพอเพียง
เพื่อยกระดับชุมชน

ในส่วนของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน หรือ SML เป็นการจัดสรร
งบประมาณโดยกระบวนการส่งตรงให้ถึงมือของชุมชนซึ่งเคยเกิดขึ้นหลายยุคหลายสมัย เช่น
โครงการสร้างงานในชนบท ในสมัยรัฐบาล พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ โครงการมियाซาว่า ใน
รัฐบาลนายชวน หลีกภัย โครงการในลักษณะนี้เป็นวิถีดั้งเดิมของนายกรัฐมนตรีนายทักษิณที่โครงการ
จะแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยใช้กรอบความคิดว่าการกระจายเม็ดเงินลงสู่ชุมชนจะสามารถแก้ไข
ปัญหาของชุมชนได้ตรงเป้าที่สุด ดีกว่าผ่านงบประมาณให้แก่ระบบราชการ หรือ ส.ส. เพราะจะมี
การตัดหัวคิวหลายขั้นตอน ดังเช่นที่เคยมีการเปรียบเทียบแบบติดตลกถึงการจัดสรรงบประมาณ
ของรัฐบาลประเทศเราว่า เปรียบเสมือนแทงไอศกรีม ซึ่งส่งผ่านหน่วยงานภาครัฐ กว่าจะถึงมือ
ประชาชนก็เหลือเพียงไม้เท่านั้น

โครงการ SML ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเริ่มจากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรีเดินทางไปตรวจราชการทั่วประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2547 หลังจากนั้นได้ริเริ่มโครงการนี้
ขึ้น โดยรัฐบาลตั้งความหวังไว้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนเฉกเช่นเดียวกับ
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยโครงการ SML เน้นหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

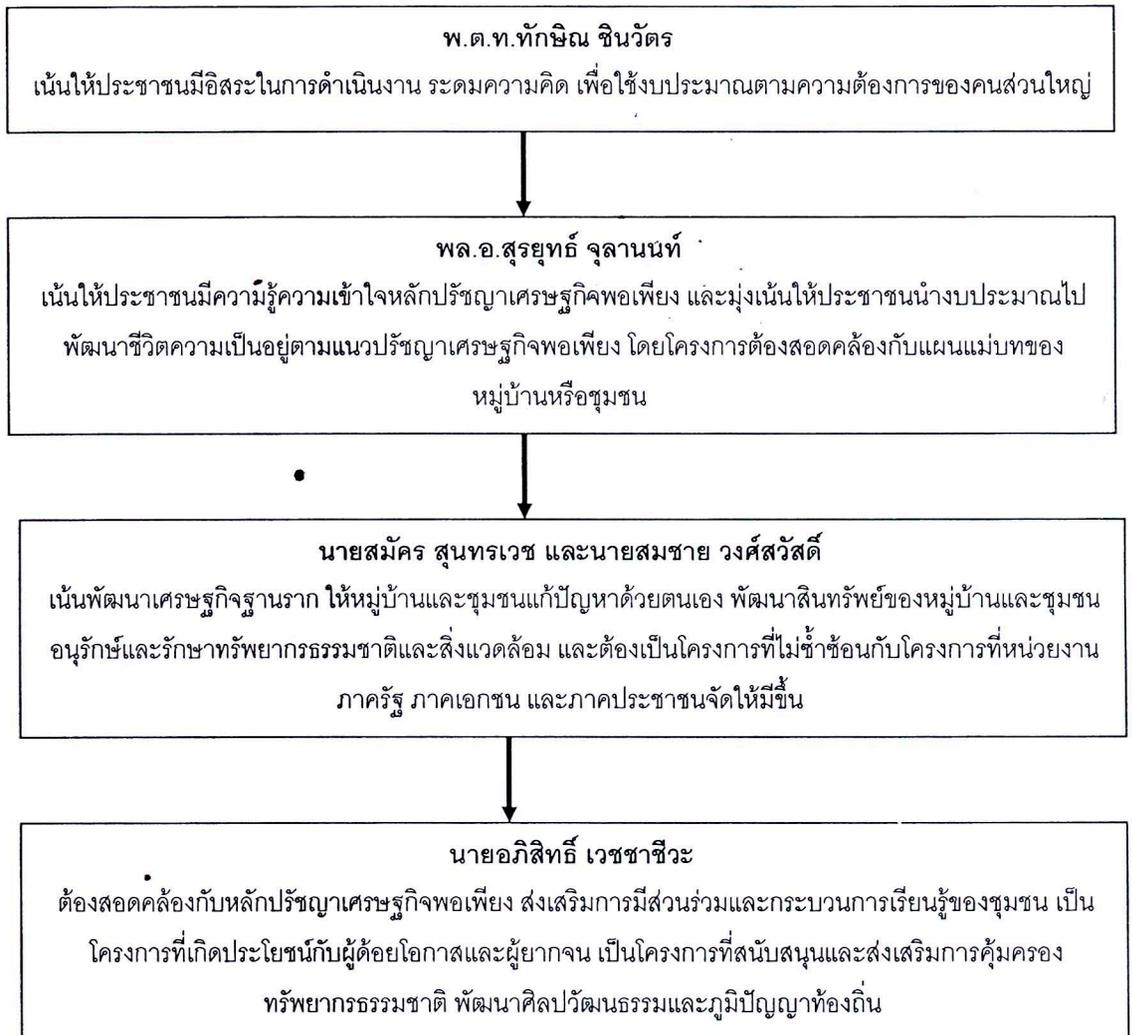
- 1) เป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นผู้มีศักยภาพ มีความพร้อม
มีความสามารถในการคิดเชิงสร้างสรรค์ และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา
- 2) มุ่งพัฒนาศักยภาพของคนให้ร่วมกันคิด วิเคราะห์ ทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อเพิ่มขีด
ความสามารถของคนในชุมชนในการมีส่วนร่วมตั้งแต่การตัดสินใจ บริหารจัดการทรัพยากร
งบประมาณ ตลอดจนแก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน/ชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เน้นความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ทำหน้าที่
เป็นผู้ประสาน ให้คำแนะนำ โดยมอบอำนาจการตัดสินใจและพิจารณาโครงการให้เป็นของ
ประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์สูงสุดของคนในหมู่บ้าน/
ชุมชน

หลังจากรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีมติยุติโครงการดังกล่าว และริเริ่มโครงการใหม่ โดยรัฐบาลมีมติเห็นชอบเปลี่ยนจากโครงการ SML มาเป็น “โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งบริหารจัดการภายใต้แผนงานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุข หรือโครงการอยู่ดีมีสุขของรัฐบาล หลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคพลังประชาชน (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ คือ ส.ส.จากพรรคไทยรักไทยที่ถูกยุบพรรค) โดยมีนายสมคิด สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้สั่งรื้อโครงการ SML กลับขึ้นมาอีกครั้ง ภายใต้ชื่อ “โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และมีมติยุติโครงการอยู่ดีมีสุข โครงการ SML ได้ดำเนินการต่อเนื่องในรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พรรคพลังประชาชน ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งต่อจากนายสมคิด สุนทรเวช และรัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์ ยังคงดำเนินโครงการ SML ต่อเนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมา ภายใต้ชื่อ “โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน (ศพช.)” หรือ “โครงการชุมชนพอเพียง”

จากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถึงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นเวลาร่วม 6 ปี (จากปีพ.ศ. 2547-2553) โครงการ SML ถูกปรับเปลี่ยนแต่งองค์ทรงเครื่องอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีรัฐบาลใดสามารถ (กล้า) ยกเลิกซึ่งก็เหมือนกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ถูกระเบียบการปฏิบัติงานอาจเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ตัวโครงการยังคงอยู่

สาระสำคัญของโครงการ SML ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อแรกเริ่มในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือ หนึ่ง วัตถุประสงค์ที่เน้นให้ประชาชนมีอิสระในการดำเนินงาน ระดมความคิด เพื่อใช้งบประมาณตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ มาเน้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และรัฐบาลปัจจุบัน (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์) เน้นความสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เป็นโครงการที่เกิดประโยชน์กับผู้ด้อยโอกาสและผู้ยากจน เป็นโครงการที่สนับสนุนและส่งเสริมการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังแสดงไว้ในแผนภาพหน้าถัดไป

แผนภาพที่ 6.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของโครงการ SML

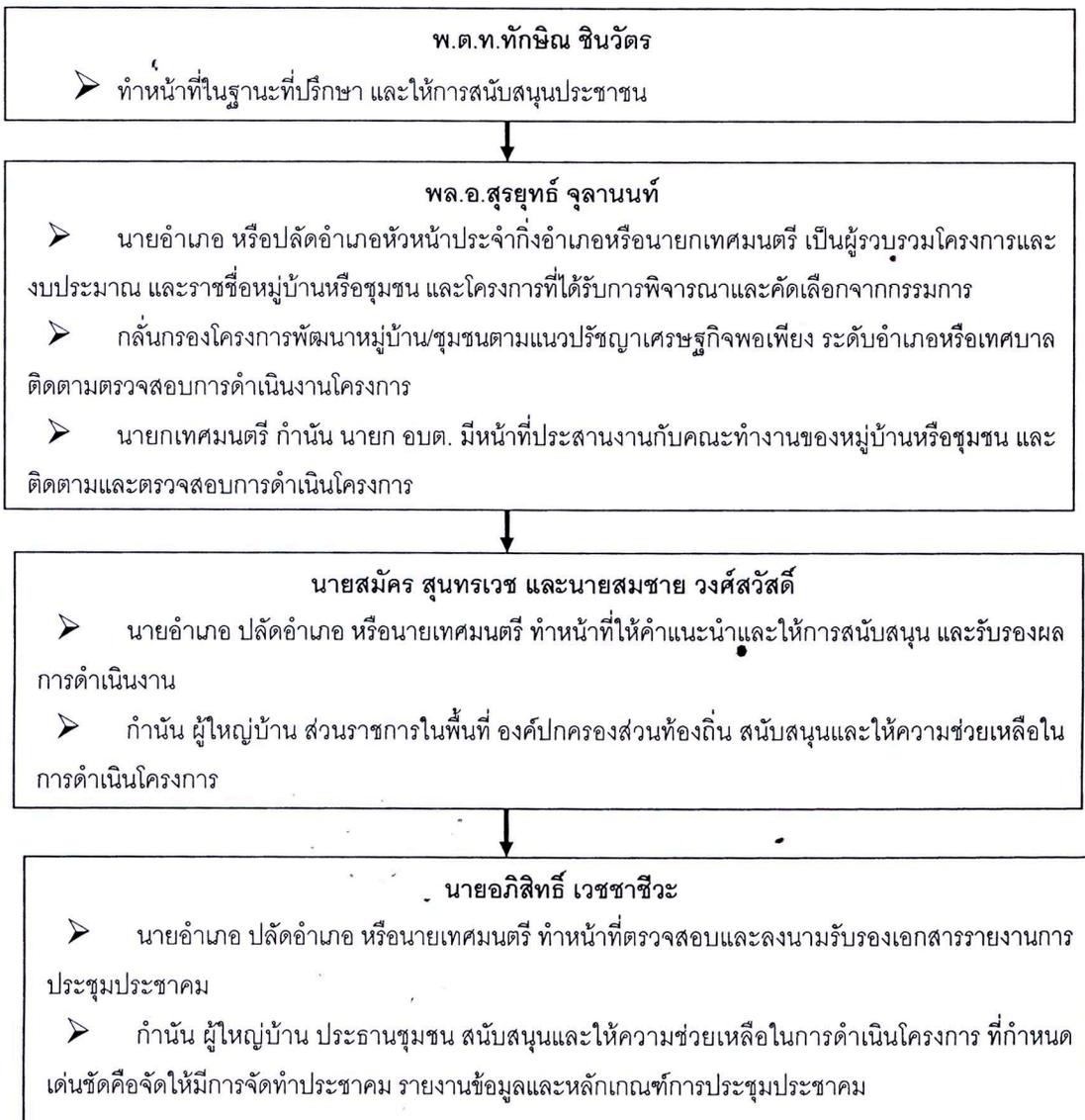


สอง บทบาทของส่วนราชการในพื้นที่ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรี กำนันผู้ใหญ่บ้าน) จากเดิมมีบทบาทในฐานะที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนประชาชน กลายมาเป็นผู้รวบรวมโครงการและงบประมาณ และรายชื่อหมู่บ้านหรือชุมชน และโครงการที่ได้รับการพิจารณา และคัดเลือกจากกรรมการกำนันกรองโครงการระดับอำเภอหรือเทศบาล ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานโครงการ ในรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ และกลายมาเป็นผู้สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการดำเนินโครงการ การรับรองเอกสารรายงานการประชุม โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน ทำหน้าที่จัดให้มีการจัดทำประชาคม รายงานข้อมูลและหลักเกณฑ์การประชุมประชาคม ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้ามามีบทบาทที่ชัดเจนในการบริหารโครงการ แต่รัฐบาลหลังจากนั้นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทที่ชัดเจน

รูปธรรม การเมือง ๒๕๕๕

มาโดยตลอด ทั้งนี้ จำนวนผู้เข้าร่วมในการทำประชาคมเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการและโครงการจากที่เคยกำหนดในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ใช้เรื่อยมา จนถึงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลได้เปลี่ยนเป็น ต้องมีประชาชนเข้าร่วมไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 (เป็นการปรับเปลี่ยนที่ถือว่าเหมาะสมกับสภาพที่แท้จริง ซึ่งผลการวิจัยนี้และการวิจัยที่ผ่านมา บ่งชี้ว่าการให้มีผู้เข้าร่วมในการทำประชาคมไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 เป็นไปได้ยาก) ดังรายละเอียดซึ่งแสดงไว้ในแผนภาพด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 6.3 แสดงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของส่วนราชการในพื้นที่ต่อการดำเนินงานโครงการ SML



หมายเหตุ: ส่วนราชการในพื้นที่ หมายถึง อำเภอ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และรวมถึงนายกเทศมนตรี

ประเด็นที่ดูเหมือนจะสร้างความกังวลให้หลายๆ ฝ่าย คือการเพิ่มงบประมาณในโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง (ยกเว้น รัฐบาล พ.อ.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์) จากเริ่มต้นที่ 200,000 บาท ถึง 300,000 บาท กลายเป็น 100,000 บาท ถึง 700,000 บาท ในปัจจุบัน (พ.ศ.2553) พร้อมกระแสข่าวความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้ นายสุमित แซ่มประสิทธิ์ ผู้อำนวยการสำนักงานชุมชนพอเพียง ชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในโครงการนี้ว่า

“ในข้อเท็จจริงแล้ว ข้อมูลเรื่องที่ว่าชุมชนไหนจะได้รับอนุมัติเงินบ้าง ไม่ใช่ความลับ เพราะแค่ดูขนาดหมู่บ้าน ก็เดาได้แล้วว่าจะได้รับอนุมัติบข เท่าไร พวกพ่อค้า เขาเข้าไปหาชุมชนกันก่อนแล้วด้วยซ้ำ

กลุ่มคนที่วิ่งเข้าไปหาชุมชนมีหลายกลุ่ม ตั้งแต่ข้าราชการ นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น พ่อค้า ครู หรือแม้กระทั่งพระ ซึ่งการเข้าไปชี้หน้า ก็มีทั้งเรื่องดี และเรื่องของผลประโยชน์ สินค้าที่ถูกนำไปเสนอขายให้ชุมชนต่างๆ ขณะนี้ก็มีเป็นพันๆ ชนิด ขึ้นอยู่กับว่าชุมชนจะตัดสินใจอย่างไร ส่วนนักการเมือง ผมว่าโดยส่วนตัวคงไม่กล้า น่าจะใช้คนอื่นมาทำแทน แต่คนที่ทำก็น่าจะมีทุกพรรค”

“ผมยอมรับว่าทำโครงการนี้ เรบอกกว่าให้ชาวบ้าน เอาปัญญามาแลกเงินรัฐ ปรากฏว่าทำไปทำมาขณะนี้ เงินมันเริ่มวิ่งแข่งปัญญา แต่เราก็ต้องช่วยชาวบ้าน เพราะว่าชาวบ้านทำดีก็มีเยอะแยะ เราต้องพยายามให้ชาวบ้านรู้ทันกระบวนการนี้ เพราะเป็นเรื่องสำคัญ ต้องทำให้เขารู้ว่าไม่มีใครบังคับเขาได้ ในขั้นตอนการเสนอโครงการ จะต้องเริ่มต้นมาจากชาวบ้านเอง เขามีสิทธิคิดว่าจะทำโครงการอะไร เพราะเรามีกรอบวัตถุประสงค์ให้แล้ว 9 ข้อ ไม่มีใครมีสิทธิเข้าไปยุ่งหรือชี้หน้าว่าชาวบ้านควรจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร

แต่ปัญหาในพื้นที่มีหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่มกันเองของคนในชุมชน ที่ขณะนี้ประมาณ 3 กลุ่ม หากกลุ่มไหนชนะโหวตโครงการ อีก 2 กลุ่มที่เหลือก็จะร้องเรียน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของกลุ่มคนที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ จัดทำรายละเอียดโครงการให้เสร็จเรียบร้อย รูปแบบโครงการ ชนิดกระดาษ ตัวอักษรเหมือนกันหมด ที่น่าตกใจคือการดำเนินการลักษณะนี้ เกิดขึ้นเหมือนกันใน 10 จังหวัด เรื่องนี้ สฟช.กำลังเข้าไปตรวจสอบข้อมูลเชิงลึกอยู่เพื่อให้ได้ผู้อยู่เบื้องหลังจริงๆ และน่าจะเป็นเรื่องใหญ่มาก”

นอกจากนี้ นายสุमित กล่าวยอมรับว่ามีข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในโครงการดังกล่าว แต่ก็พบว่าชาวบ้านไม่ค่อยยกย่ำร้องเรียน จนกว่าเราจะเข้าไปเจอเอง

และนายสุमित ได้กล่าวถึงกรณีถ้าเปรียบเทียบโครงการนี้เป็น “ไอติม” ส่วนที่ไปถึงชาวบ้านจะเหลือเกินครึ่งแท่งหรือไม่ว่า “ไอ้...เกินครึ่งแท่งแน่นอน และโครงการนี้จะเป็นครั้งแรกที่เกินครึ่งแท่ง”⁴⁹

⁴⁹ สุमित แซ่มประสิทธิ์ ผู้อำนวยการสำนักงานชุมชนพอเพียง ใน หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

ข้อเสนอแนะ

รัฐไม่ควรเร่งรีบให้เงินอัดฉีดในการดำเนินโครงการนี้มากเกินไปควรดูความพร้อมและศักยภาพของชุมชนเป็นหลัก และไม่ควรเปลี่ยนเงื่อนไขและระเบียบบ่อยจนเกิดความสับสน นอกจากนี้รัฐควรยกเลิกเงื่อนไขในการอนุมัติโครงการในบางประเด็นเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่ และให้สามารถบูรณาการโครงการของชุมชนหนึ่งกับโครงการอื่นๆ ของรัฐหรือขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือของชุมชนหมู่บ้านใกล้เคียงเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และควรให้มีการระดมทุนได้ในกรณีที่ปัญหาความต้องการของชุมชนนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากกว่าที่ชุมชนจะได้รับในปีงบประมาณนั้นๆ โดยอาจจัดทำเป็นงบประมาณรวมกัน 2 ปี หรือ 3 ปี เป็นต้น และงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับชุมชนไม่ควรนำไปคำนวณปรับลดสัดส่วนที่จะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพราะต้องถือว่าเป็นงบประมาณคนละส่วน แต่ให้สามารถบูรณาการร่วมกันโดยให้ประชาชนเข้ามามีการบริหารจัดการร่วมและมีการตรวจสอบจากภาคประชาชนและภาครัฐอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันปัญหาการครอบงำ และการคอร์รัปชัน .

3. เครื่องมือพัฒนาศักยภาพชุมชนที่ยั่งยืน หรือจะเป็นเพียงนโยบายประชานิยมที่ถอนตัวไม่ได้

เป้าหมายของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ที่ระบุไว้เมื่อแรกเริ่มคือ เพื่อให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำแทนแหล่งเงินกู้ในระบบดอกเบี้ยสูง เพื่อสร้างอาชีพ สร้างรายได้ที่มั่นคงนำไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้น แต่ผลการศึกษาที่พบในงานวิจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาอื่นๆ เช่น ผลการศึกษาของศาสตราจารย์โรเบิร์ต เอ็ม ทาวน์เซนด์ ที่พบว่ากองทุนหมู่บ้านส่งผลกระทบให้ปริมาณของหนี้สินระยะสั้นและหนี้สินโดยรวมของครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้านเพิ่มขึ้น หรือผลการศึกษาของดร.สมชาย จิตสุชน ที่พบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นเพียงการ “ผลักดันข้าวฆ่า” รวมทั้งของ.สตง. ที่พบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านมีส่วนทำให้ประชาชนตกอยู่ในวงจรหนี้สินอุบาทว์ ชาวบ้านที่กู้ในระบบก็ยังคงกู้ยู่ และเป็นการกู้เพื่อมาใช้หนี้กองทุนกองทุนหมู่บ้านจึงมีสภาพเป็นเพียงแหล่งเงินกู้แหล่งใหม่เพิ่มขึ้นมาเท่านั้น ความเป็นอยู่ของชาวบ้านก่อนนี้อยู่อย่างไร ตอนนี้อยู่อย่างนั้น

ถ้าพิจารณาในระดับนโยบาย พบว่า สังคมโดยรวมและชนชั้นนำยังไม่เข้าใจถึงความ เป็นไปของวิถีชุมชนที่อยู่ท่ามกลางภาวะหนี้สิน ภาวะของความไม่มี และความขาดโอกาสในการ

จัดการชีวิตของตนเองโดยปราศจากการชี้นำจากหน่วยงานรัฐ สิ่งนี้สะท้อนอยู่ในทัศนคติของประชาชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML อย่างเด่นชัด ภายใต้สภาวะของความไม่มี การเพิ่มแหล่งเงินกู้เข้าไปในลักษณะของโครงการกองทุนหมู่บ้านถือว่าตรงตามความต้องการของประชาชน ในทางกลับกัน ท่ามกลางสภาวะหนี้สิน การเพิ่มแหล่งเงินกู้เข้าไปหมายถึงการเพิ่มภาระหนี้สินที่เข้าถึงง่ายสำหรับประชาชน ในทางเศรษฐกิจจึงตอบได้ยากว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ แต่ในทรรศนะของประชาชนผลการศึกษานี้บ่งบอกชัดเจนว่าประชาชนพอใจกับนโยบายนี้มากเพียงใด จากที่ไม่มีเงิน มีแหล่งเงินเข้าถึงง่ายตอบได้ไม่ยากว่าประชาชนพร้อมที่จะยอมเป็นหนี้เป็นสินเพิ่มเติม ปัญหาที่ตามมาอย่างเห็นได้ชัดคือปัญหาภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากความไม่เข้มแข็งของการบริหารจัดการภายในชุมชน ความไร้ระเบียบและการจัดการที่ล้มเหลวในการใช้เงินของประชาชนเอง รัฐบาลในฐานะผู้กำกับนโยบายจึงจำเป็นต้องตอบใจทยใหญ่ขึ้น ทำอย่างไรจะทำให้การกู้เงินของประชาชนจากโครงการนี้ เมื่อส่งถึงมือประชาชนแล้วเกิดประโยชน์ในการพัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ และยกระดับความเป็นอยู่ ไม่กลายเป็นการเพิ่มหนี้ที่เป็นอยู่ ณ ขณะนี้ ซึ่งประชาชนบางคนมุ่งหวังไว้ว่า เงินส่วนนี้เป็นของรัฐบาลและรอการยกหนี้ให้ ความคาดหวังและความคิดเห็นในลักษณะนี้รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งแก้ไข เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง

ปัญหาหนี้สินที่เพิ่มขึ้นเป็นเพราะนโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นแต่เพียงการให้กู้ แต่ไม่ได้ให้วิธีบริหารจัดการหนี้ ประชาชนจำนวนมากไม่ได้ขาดแค่เงิน แต่ยังขาดโอกาสพัฒนาอาชีพ ฉะนั้นการให้เงินเพียงอย่างเดียวจึงไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาก็ตรงจุด หากจะทำให้นโยบายกองทุนหมู่บ้านเปลี่ยนไปจากนโยบายประชานิยม⁵⁰ เป็นการสร้างศักยภาพประชาชนและชุมชนที่ยั่งยืน ต้องเป็นการให้กู้ยืมพร้อมวางแผนการชำระเงินคืน ที่สำคัญต้องไม่ทำให้ประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รับ และรอคอยการอุปถัมภ์ เพราะในที่สุดประชาชนจะอ่อนเปลี้ย ช่วยตัวเองไม่ได้

ส่วนโครงการ SML ถึงแม้จะไม่ได้เน้นการปล่อยเงินกู้ และสร้างนิสัยการเป็นหนี้แบบผลัดผ้าขาวม้า แต่ผลการศึกษพบว่า การให้เงินชุมชนเพื่อให้ประชาคมท้องถิ่นบริหารจัดการเอง

⁵⁰ นโยบายประชานิยม หรือนโยบายปอปูลิสต์ ในที่นี้หมายถึง แนวทางเศรษฐกิจหรือรูปแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (populist economy) ที่เน้นการเจริญเติบโต และการกระจายรายได้ระยะสั้นเพื่อขยายปริมาณการบริโภคของภาคเอกชน โดยไม่ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงในระยะยาวและความสมดุลของเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic equilibrium) สรุปและตัดตอนจาก Dornbusch and Edwards 1989: 1; เกษียร เตชะพีระ มติชนรายวัน

http://202.183.211.8/newspaper/mc_news.asp?nfile=col01200144&selectdate...13/7/2544 อ้างถึงใน สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). 2546. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 250-263.

ตามความต้องการ ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนได้เต็มที่ จะเห็นได้ว่า หลายชุมชนยังไม่มีความคิดริเริ่มของตนเอง การเลือกนำไปใช้มีลักษณะทำตามๆ กันไป เพื่อใช้เงินให้หมดจะได้ขอเงินก้อนใหม่ในปีต่อไป ขาดการคิดเชื่อมโยงการบูรณาการในระยะยาว ความสัมพันธ์ผลของโครงการจึงยังไม่คุ้มค่างบประมาณที่ใช้ไป

ดังนั้น หากวิเคราะห์โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ภายใต้บริบทของผลผลิตที่สังคมและชุมชนได้รับจะพบว่าทั้งสองโครงการนี้เข้าลักษณะนโยบายประชานิยมที่มุ่งหวังสร้างคะแนนเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้ง มากกว่าจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของชุมชนอย่างยั่งยืนและมุ่งหวังให้ชุมชนชนบทพึ่งพาตัวเองได้อย่างแท้จริง แต่จากผลการศึกษานี้และผลการศึกษาที่ผ่านมาหากวิเคราะห์โดยภาพรวมทำให้คาดการณ์ได้ว่า ไม่ว่าจะรัฐบาลจากพรรคการเมืองใดก็ตาม คงไม่กล้ายุติโครงการทั้งสอง เพราะจากพื้นฐานข้อเท็จจริงของโครงการจะพบว่า ประชาชนมองว่าทั้งสองโครงการนี้เป็นเครื่องมือสร้างความอุ่นใจแก่ประชาชน รัฐบาลไม่ทำไม่ได้ เพราะกลายเป็นเครื่องมือสร้างความยอมรับทางการเมือง แต่ทำแล้วก็อาจได้แค่เสมอตัวและมีภาระงบประมาณผูกพันไปตลอด

ข้อเสนอแนะ

ควรพัฒนาและปรับปรุงให้ทั้งสองโครงการนี้สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุขและเป็นสวัสดิการของชุมชนท้องถิ่น ช่วยเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนชนบท นอกจากนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า รัฐควรให้มีการบูรณาการการบริหารจัดการทั้งสองโครงการนี้เข้าด้วยกันและ/หรือผนวกกับโครงการของรัฐในลักษณะใกล้เคียงกันอย่างเป็นรูปธรรม หลังจากมีการกู้ยืมเงิน ต้องคิดต่อว่า ถ้าผู้บริหารจัดการการเงินไม่เป็นจะเกิดปัญหาอะไรบ้าง แล้วจะมีหนทางป้องกันหรือแก้ไขอย่างไร เช่น อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการเงิน การจัดทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น รวมถึงการจัดอบรมเพิ่มศักยภาพการลงทุน การประกอบอาชีพ และที่สำคัญรัฐต้องเข้าช่วยเหลือด้านการตลาดอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อให้ง่ายแก่การบริหารจัดการและเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน และทำให้งบประมาณจากทั้งสองโครงการหรือโครงการในลักษณะนี้ของรัฐฟุ้งฟิงและฟุ้งพาซึ่งกันและกัน เช่น ถ้าชุมชนไม่มีตลาดสำหรับขายสินค้าอันเป็นปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ให้สามารถนำเงินจากโครงการ SML มาใช้เพื่อสร้างตลาดชุมชน เป็นต้น ศาสตราจารย์ ดร.อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้เสนอแนวทางการพัฒนาชนบทไทยไว้อย่างน่าสนใจ ดังกล่องข้อความด้านล่างนี้

กล่องข้อความที่ 6.1 อนาคตของชนบทไทยจะพัฒนาต่อไปอย่างไร

ในอนาคต ท้องถิ่นจะโตต่อไปอย่างไร ผมยังคิดว่าต้องทำสวัสดิการ แต่สวัสดิการของคนในชนบทต้องเป็นสวัสดิการเชิงก้าวหน้า อย่าไป ให้ ให้ หรือแจก แจก แจก สงสาร สงสาร สงสาร ต้องทำให้เขาเข้มแข็ง ต้องทำให้เขาเห็นตัวอย่างของความสำเสร็จ

คนไทยและนักวิชาการไทยมีจุดอ่อนอย่างหนึ่ง คือ สงสารคนชนบท เมื่อมาคิดย้อนหลัง ผมเองก็สงสารเขา แต่ถ้าเราไปคิดสงสารอยู่เรื่อยๆ แทนที่เราเปลี่ยนเป็นให้โอกาสเขา น่าจะดีกว่าไหม เราต้องทำให้เขาเห็นให้ได้ว่า ที่เขาสำเร็จได้เพราะตัวเขาเอง ที่จริงเขาทำได้มาก. ฉะนั้น ถ้าเราไปขยายด้านเก่งให้เขามากๆ เชียร์ให้เห็นว่า เขาเก่ง อย่งไปพูดอยู่แต่เรื่องที่ว่าคนอีสานลำบาก คนภาคเหนือจน .สังคมไทยต้องทำให้เขาเห็นว่า "คุณต้องมีโอกาส คุณเก่งนะ คุณเข้าทำนะ ไม่ใช่เป็นแบบผู้นำสงสาร ผมจะช่วยให้คุณต่อไป คุณดูน่าสงสารเหลือเกิน ผมดูคุณแล้วคุณน่าสงสารมากๆ"

ทำให้ผมอดคิดไม่ได้ถึง หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ตอนแรกๆ ที่ผมอ่านหนังสือของท่าน ผมไม่ค่อยเข้าใจ อาจารย์บอกว่าข้าราชการไทยเป็นคนที่น่ารักมาก ชอบอุ้มประชาชนเอาไว้ อุ้มไว้ตั้งแต่เด็ก จนกระทั่งแก่ก็อุ้มไว้กับเฒ่า ประชาชนจะแก่แคไหน ข้าราชการก็เห็นเป็นเด็กๆ อยู่นั่นแหละ

ที่มา: เอนก เหล่าธรรมทัศน์. การวิจัยชนบท สู่การพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ที่ควีที. 2552. หน้า 29-31.

4. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML อย่างก้าวที่ ต้องระวังอย่าปล่อยลอยแพ

9 ปี สำหรับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ 6 ปีสำหรับโครงการ SML (ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม) ปัญหาที่พบยังคงเดิมๆ คือ การคอร์รัปชัน การไม่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างที่ควรจะต้องเป็น ทั้งสองโครงการนี้ถือเป็นการก้าวเร็ว ก้าวข้ามขั้นตอน และลอยแพท้องถิ่นให้จัดการปัญหาตนเอง รัฐบาลในฐานะผู้กำกับนโยบาย จับทางไม่ถูก เน้นแก้ระเบียบที่ยิ่งแก่ยิ่งสร้างความสับสน และสร้างความรู้สึกไม่มั่นคงให้กับประชาชน รัฐบาลเพิ่มเติมแต่เพียงงบประมาณ ที่เพิ่มเติมมากเท่าไรก็ดูเหมือนจะไม่พอเพียงกับความต้องการและสภาพปัญหาที่ประชาชนหรือชุมชนกำลังเผชิญอยู่ กลายเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองให้เหล่าบรรดานักการเมืองใช้อวดอ้างความเมตตาของตนและพลพรรค และคิดว่านั่นคือความเห็นใจที่หยิบยื่นให้แก่พี่น้องประชาชน ข้าราชการยังเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและเครือญาติ และไม่พบว่ารัฐบาลได้จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่อย่างจริงจัง จริงใจ ปล่อยให้

รัฐธรรมนูญ
๒๕๖๐

จัดการกันเอง จนบางครั้งเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ยิ่งทำให้ชุมชนอ่อนแอและถูกครอบงำจากกลุ่มผู้มีอำนาจในพื้นที่ หรือแกนนำชุมชน (อำมาตย์ชาวบ้าน หรือคักดินาชาวบ้าน)

เมื่อประเมินความสำเร็จของโครงการโดยวัดจากคุณภาพชีวิตประชาชน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น พบว่าคุณภาพชีวิต การพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจของประชาชนไม่ได้ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งที่ทั้งสองโครงการนี้ถ้าพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินโครงการและงบประมาณที่จัดสรรลงไปน่าจะส่งผลด้านบวกในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนได้ แต่กลับพบปัญหาการทุจริตและความอ่อนแอในการดำเนินโครงการ เช่นโครงการกองทุนหมู่บ้าน มีปัญหาการใช้คืนเงินกองทุนไม่ตรงตามระยะเวลา ใช้เงินไปไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม ส่วนโครงการ SML พบปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ข้อเสนอแนะ

การที่รัฐหวังจะให้ทั้ง 2 โครงการเป็นแหล่งเรียนรู้ในการพึ่งตนเอง เพื่อลดการพึ่งพารัฐดูเหมือนจะเป็นการก้าวเร็ว และก้าวข้ามขั้นตอน และโดยเพราะในพื้นที่ที่พบปัญหาซึ่งชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถรับมือหรือจัดการได้ด้วยตัวเอง เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปให้ข้อเสนอแนะและความช่วยเหลือด้วยความจริงใจ ไม่ควรปล่อยลอยแพให้จัดการกันเองเช่นที่ผ่านมา ทั้งนี้ รัฐต้องประเมินศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการรวมถึงการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองอย่างต่อเนื่องซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่าปล่อยให้ชุมชนท้องถิ่นโดดเดี่ยว ขณะเดียวกันต้องไม่พยายามไปก้าวล่วงในกรอบพื้นที่ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และควรมุ่งพัฒนาให้โครงการทั้งสองนี้มีศักยภาพที่จะอยู่อย่างยั่งยืน (sustainable) ที่หมายถึงการทำให้ประชาชนพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล และรอความช่วยเหลือจากผู้อุปถัมภ์ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการ นักการเมือง พรรคการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ซึ่งจะทำให้ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ และแก้ไขจุดอ่อนและข้อบกพร่อง และควรให้มีการประเมินโครงการในมิติดังกล่าวอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี เพื่อปรับปรุงให้ทั้งสองโครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างพลเมืองที่เข้มแข็งในระบอบประชาธิปไตย

งานวิจัยนี้เสนอว่า รัฐควรจัดให้มีทีมที่ปรึกษาในรูปแบบของ “ผู้เชี่ยวชาญชั่วคราว” (ad hoc committee) ในระดับกลุ่มจังหวัด หรือภูมิภาค ที่พร้อมให้คำแนะนำในการจัดทำแผนงาน การแลกเปลี่ยนความรู้ รูปแบบโครงการ อาจตั้งคณะกรรมการของแต่ละกลุ่มจังหวัดเพื่อช่วยดูแล

และตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญการจากหน่วยงาน กรม กอง ของภาครัฐ โดยในทุกกลุ่มควรมีผู้ชำนาญด้านการทำบัญชี และกฎหมาย ความช่วยเหลือต่างๆ เหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อคำนึงที่จะช่วยให้เขาพัฒนาตนเอง ปกครองตนเอง และส่งเสริมให้เรียนรู้และสนใจที่จะอาสาเข้ามาแก้ปัญหาท้องถิ่นชุมชนของเขาเอง อย่าปล่อยให้ปัญหานี้คงอยู่ต่อไปเรื่อยๆ เพราะไม่เพียงแต่ไม่มีประโยชน์แล้วกลับส่งผลร้ายต่อการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนและกระทบต่อการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการในการช่วยเหลือดูแลชุมชนที่มีปัญหาและต้องการความช่วยเหลือ ควรเป็นไปในลักษณะการหมุนเวียนสับเปลี่ยนเพื่อป้องกันไม่ให้มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของชุมชน

นอกจากนี้ ควรกำหนดหน่วยงานเพื่อการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกอย่างชัดเจน รวมถึงวิธีการ และตัวชี้วัด ที่เป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์ต่อการนำมาปรับปรุงแก้ไข

5. ความเข้มแข็งของท้องถิ่นเป็นภูมิคุ้มกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อสรุปจากการสัมภาษณ์พูดคุยถึงปัญหาการทุจริตในสองโครงการนี้ พบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของการบริหารจัดการเป็นปัญหาใหญ่ที่บั่นทอนศักยภาพชุมชนและความสำเร็จของโครงการ ตัวอย่างการทุจริตพบเห็นได้ในหน้าหนังสือพิมพ์และข่าว เช่น ปัญหาการคอร์รัปชันการก่อสร้างศาลาเพื่อการเรียนรู้กลางหมู่บ้าน บ้านตลาดควาย ต.สะแกชำ อ.เมือง จ.บุรีรัมย์ ดูรายละเอียดในกล่องข้อมูลหน้าถัดไป

สรุปรวม มจรพ ๒๕๕๕

กล่องข้อความที่ 6.2 ปัญหาการคอร์รัปชันในโครงการ SML

เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2553 ชาวบ้าน บ้านตลาดควาย ต.สะแกชำ อ.เมือง จ.บุรีรัมย์ กว่า 50 คน ได้ออกมารวมตัวกันเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องตรวจสอบการก่อสร้างศาลาเพื่อการเรียนรู้กลางหมู่บ้าน ซึ่งเป็นงบประมาณจากโครงการ SML ปี 2548 จำนวนเงินกว่า 200,000 บาท

การดำเนินการมีเพียงประธานและรองประธานโครงการ SML เพียง 2 คนเท่านั้นที่เป็นผู้ดำเนินการในการซื้อวัสดุและจ้างแรงงาน โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการและไม่เป็นไปตามที่มีการทำประชาคมหมู่บ้านไว้ รวมทั้งไม่มีการออกแบบหรือจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบขั้นตอนแต่อย่างใด ทำให้การก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน และจนถึงขณะนี้การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์ ชาวบ้านที่ออกมาเรียกร้องเชื่อว่า การดำเนินการก่อสร้างไม่มีความโปร่งใส มีการใช้งบประมาณมากเกินไปเกินความเป็นจริง และจนถึงปัจจุบันชาวบ้านยังไม่ได้รับประโยชน์จากศาลาเพื่อการเรียนรู้ดังกล่าว

นายสมบัติ สุวรรณคูหาสิริ ตัวแทนชาวบ้านที่ออกมาร้องเรียน กล่าวหาว่า ที่ผ่านมาชาวบ้านเคยร้องเรียนไปยังทางอำเภอแล้ว และทางอำเภอก็ได้ลงมาตรวจสอบแต่ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ

ที่มา: ผู้จัดการออนไลน์ ใน <http://www.mamager.co.th/Local/Viewnews.aspx?NewsID=9510000049769>

ผลการศึกษาพบข้อสรุปเกี่ยวกับเงื่อนไขของปัญหาการคอร์รัปชันที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความเข้มแข็งของท้องถิ่น และความเข้มแข็งของนักการเมือง⁵¹ โดยสามารถสรุปได้เป็น 3 ลักษณะดังตารางด้านล่างนี้

A	B	C
ท้องถิ่นเข้มแข็ง	ท้องถิ่นอ่อนแอ	ท้องถิ่นเข้มแข็ง
นักการเมืองอ่อนแอ	นักการเมืองเข้มแข็ง	นักการเมืองเข้มแข็ง
ปกติ	เกิดคอร์รัปชัน	ปกติ

กรณี A ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง และนักการเมืองอ่อนแอ การทุจริตอันเกิดจากการแสวงหาประโยชน์ของนักการเมืองจะทำได้ เพราะท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะคอยตรวจสอบและเข้ามามีส่วนร่วม

⁵¹ ความเข้มแข็งของนักการเมือง หมายถึง ความสามารถที่จะชี้แนะและมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของนักการเมืองท้องถิ่น และแกนนำชาวบ้านในพื้นที่

ตลอดเวลา และจะไม่ยินยอมให้อำนาจของนักการเมืองเข้ามาครอบงำเหนือการบริหารจัดการโครงการ

กรณี B ถ้าท้องถิ่นอ่อนแอ แต่นักการเมืองเข้มแข็ง การทุจริตอันเกิดจากการแสวงหาประโยชน์ของนักการเมืองจะเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะท้องถิ่นที่อ่อนแอไม่พร้อมที่จะตรวจสอบและเข้ามามีส่วนร่วม แต่ปล่อยให้ให้นักการเมืองเข้ามาครอบงำการบริหารจัดการ รวมถึงการขึ้นการตัดสินใจต่างๆ

กรณี C ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง และนักการเมืองเข้มแข็ง ลักษณะทั้งสองส่วนนี้ แม้จะมีความยุ่งยากและซับซ้อนในการบริหารจัดการในลักษณะของการคานอำนาจซึ่งกันและกัน รวมถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์แบบต่างตอบแทน แต่ด้วยความเข้มแข็งของท้องถิ่น ซึ่งพร้อมที่จะตรวจสอบและเข้ามามีส่วนร่วม จะก่อให้เกิดการพัฒนาและบริหารจัดการโครงการได้อย่างปกติ และเรียนรู้การเมืองไปพร้อมๆ กัน

ดร.สุทธภา อมรวิวัฒน์ จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง⁵² ให้แนวคิดในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านไว้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนอ่อนแอ คือ มีการเล่นพรรคเล่นพวก (ในคณะกรรมการ) 2) องค์กรความรู้ที่ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะระบบบัญชี 3) สมาชิกที่ไม่เข้าใจเรื่องกองทุนหมู่บ้าน หรือปฏิเสธที่จะเข้าใจ และได้เสนอแนะวิธีการสร้างความยั่งยืนให้กองทุนไว้ ดังนี้

1) การทำรายงาน (Report) ที่ถูกต้อง: อาจใช้วิธีขู่ว่าจะมีการตรวจสอบอยู่เป็นระยะ (random external audit) โดยมีกรณีศึกษาว่าวิธีนี้ใช้ได้ผลมาแล้วในประเทศอินโดนีเซีย (เนื่องจากมีเกาะเยอะ เลยต้องขู่ว่าจะสุ่มตรวจ) ทำให้การคอร์รัปชันลดลง

2) การตรวจสอบจากภายใน: ให้สมาชิกทุกคนในหมู่บ้านช่วยกัน ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการตรวจสอบลง เพราะพวกเขาบ้านรู้จักกัน/ อาสาสมัครหมู่บ้านควรเข้ามาช่วยตรงนี้

และ 3) ให้หน่วยงานกลางจัดทำระบบรายงานผลการดำเนินงานของทุกหมู่บ้าน ที่ทุกคนสามารถดูได้ เช่นที่ใช้ในแอฟริกา

⁵² สุทธภา อมรวิวัฒน์. การสัมมนาเรื่อง "กองทุนหมู่บ้าน : สร้างรายได้หรือก่อนนี้" จัดโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ใน <http://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=merveillesxx&month=08-2006&date=06&group=4&gblog=16>

๖. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและเพิ่มศักยภาพชุมชนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

การกระจายอำนาจในความหมายที่แท้จริงคือการกระจายความเจริญ ในขณะที่ความเข้มแข็งของชุมชนและประชาชนไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นเองอัตโนมัติจากโครงการ แต่ต้องอาศัยการเรียนรู้การบริหารจัดการตัวเอง ไม่ยอมให้ใครชักนำไปสู่การโกง (คอร์รัปชั่น) ซึ่งการสร้าง ความเข้มแข็งต้องอาศัยระยะเวลาไม่อาจสร้างได้ในทันที

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ถือได้ว่าเป็นโครงการที่สร้างขึ้น มาเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยม แต่เป็นระบบทุนนิยมในระดับชุมชนไม่ใช่ระดับมหภาค เป็นทุนนิยมที่ต้องการเจาะและชักนำตลาดท้องถิ่นให้เชื่อมโยงกับวงวนของระบบทุนนิยมที่มี ทรัพย์สิน เงินตราเป็นกลไกหลัก แม้ปรัชญาทุนนิยมจะกล่าวหาว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการแสวงหาสิ่งที่ตนต้องการ แต่ความเท่าเทียมเกิดขึ้นไม่ได้หากเราไม่คำนึงถึงความจริงในสังคมที่ว่า คนทุกคนเริ่มแข่งขันบนพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นรัฐ ต้องเข้าช่วยเหลือหรือมีบทบาททางใดทางหนึ่ง มิเช่นนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม จะทวีความรุนแรง

แต่หากวิเคราะห์ในมุมมองของการพัฒนาชุมชน จะเห็นได้ว่า แนวคิดของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ได้นำเอาหลักการพัฒนาชุมชนมาผนวกใช้ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการร่วมประชุม ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ หรือส่งเสริมให้ชาวบ้านพึ่งตนเอง เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การหาแนวทางแก้ไข การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เสริมสร้างผู้นำชุมชน ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน ปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานโดยการสั่งจากบนลงล่าง (top-down) โดยการสั่งการเป็นระบบของการหนุนเสริมและการทำงานร่วมกับชุมชน (facilitator) ซึ่งจากผลการศึกษาพบลักษณะการมีส่วนร่วมพื้นฐาน 5 รูปแบบ ในการดำเนินงานของทั้งสองโครงการนี้ ได้แก่

1. เข้าร่วมในการทำประชาคม เช่น ประชาคมเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการและโครงการ SML
2. เข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน
3. เป็นกรรมการและรับผิดชอบบริหารจัดการโครงการ
4. ตรวจสอบการดำเนินงาน

5. เข้าเป็นผู้รู้ ผู้ค้าประกันในโครงการกองทุนหมู่บ้าน และผู้รับผลจากโครงการ SML

ผลจากการศึกษานี้พบว่า จุดเด่นที่สำคัญที่สุดของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML คือ ทั้งสองโครงการนี้ได้ส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม และช่วยเพิ่มศักยภาพชุมชนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการสร้างระบบภูมิคุ้มกัน (immune system) ให้กับท้องถิ่น โดยทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น แต่ทั้งนี้ ความเข้มแข็งของแต่ละชุมชนอยู่ภายใต้บริบทที่ว่า ในแต่ละท้องถิ่นมีจุดอ่อน-จุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป จึงจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นเรียนรู้และปรับตัว ซึ่งบางปัจจัยต้องการการสนับสนุน และความช่วยเหลือด้านองค์ความรู้ จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐในการให้ข้อมูล และคำแนะนำ โดยไม่เข้าไปครอบงำความคิด หรือแสวงหาประโยชน์

สุดท้ายนี้ ชนบทและท้องถิ่นจะพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งหรือไม่ ส่วนสำคัญอยู่ที่ความจริงจังของผู้มีอำนาจ หรือจะปล่อยให้ชนบทอ่อนแอ ถูกกระทำ ถูกครอบงำ ถูกขี้น้ำ และถูกแสวงหาผลประโยชน์อยู่ร่ำไป จนไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง ไม่สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุข ไม่สามารถพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็ง ไม่สามารถลดการพึ่งพิงจากรัฐ กลายเป็นเพียงเหย้าที่ไม่สามารถหยั่งรากแก้วลงดิน และตายไปในที่สุด