

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



245696

ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML):  
วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ  
และท้องถิ่นในมุมมองทางการเมือง

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



245696

ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและโครงการพัฒนาหมู่บ้าน  
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ และท้องถิ่นใน

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	i
สารบัญตาราง	iv
สารบัญแผนภาพ	v
คำนำ	vi
บทที่ 1: บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	2
1.2 ความเป็นมาของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	11
1.3 ความแตกต่างระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กับโครงการ SML	14
1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	16
1.5 ขอบเขตและวิธีการศึกษา	16
บทที่ 2: โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ ชุมชน ผลการประเมิน งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และความเปลี่ยนแปลง	18
2.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	18
2.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง (SML)	35
2.3 ความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ภายหลังรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	47
2.4 ความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินโครงการ SML ภายหลังรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	55
บทที่ 3: โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ทศนคติของประชาชน และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	67
I. ทศนคติของประชาชนต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	68
II. ประชาชนกับการมีส่วนร่วมในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	72
III. ทศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง	77
IV. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	82
สรุป	88



๒๕๕๗ ๓๕๖๓ ๕๕๕๕

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4: โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(SML):ทัศนคติของประชาชน และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น</b>	94
I. ทัศนคติของประชาชนต่อโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	94
II. ประชาชนกับการเข้ามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้านชุมชน (SML)	98
III. ทัศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้านชุมชน (SML)	100
IV. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	105
สรุป	111
<b>บทที่ 5: กรณีศึกษา</b>	117
5.1 กรณีศึกษา: โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	119
5.2 กรณีศึกษา: โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	133
<b>บทที่ 6: บทสรุป บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ</b>	141
1. ทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML	142
2. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML กับความนิยมตามกลุ่มประชากร	147
3. การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	149
4. อิทธิพลของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ SML ต่อความเลือกตั้งและพรรคการเมือง	154
5. บทวิเคราะห์	158
บรรณานุกรม	175
ภาคผนวก ก	
ภาคผนวก ข	
ภาคผนวก ค	
ภาคผนวก ง	

## สารบัญชิตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 แสดงความแตกต่างระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ กับโครงการ SML	14
ตารางที่ 2.1 ผลการอนุมัติโครงการ SML จำแนกตามขนาดของหมู่บ้าน/ชุมชน ในปี พ.ศ. 2551-2552	61
ตารางที่ 2.2 ผลการอนุมัติโครงการ SML จำแนกเป็นรายภูมิภาคในปี พ.ศ. 2551-2552	62
ตารางที่ 2.3 จำแนกจำนวนและสัดส่วนของประเภทโครงการ	63

## สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 แสดงขั้นตอนการก่อตั้งโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	3
แผนภาพที่ 1.2 แสดงวงจรการโอนเงิน การกู้เงิน และการชำระคืนเงินกู้	5
แผนภาพที่ 1.3 แสดงโครงสร้างและกลไกการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	9
แผนภาพที่ 1.4 แสดงการทำงานของโครงการ SML ตามหลักการของโครงการ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	13
แผนภาพที่ 6.1 แสดงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน ส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่น ระบบราชการ และนักการเมือง ในโครงการกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง และโครงการ SML	156
แผนภาพที่ 6.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของโครงการ SML	162
แผนภาพที่ 6.3 แสดงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของส่วนราชการในพื้นที่ต่อการ ดำเนินงานโครงการ SML	163

## คำนำ

การถือกำเนิดของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) มีวัตถุประสงค์หลักที่ระบุไว้เป็นทางการว่า เพื่อเป็น เครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับหมู่บ้านอย่างทั่วถึง และอย่างกว้างขวาง การเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทั้งสองนี้คือ เปิดโอกาสให้ชาวบ้าน เป็นคนคิด เป็นคนตัดสินใจ เป็นคนทำมากที่สุด เพื่อพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ให้ก่อผลงอก งาม ทำให้ชุมชนหรือหมู่บ้านมีความสามารถ มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ที่สำคัญเป็นการสร้างโอกาส ให้กับหมู่บ้านและชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

ที่ผ่านมา การวัดประสิทธิผลของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการ พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ล้วนมุ่งเน้นการติดตามประเมินผลและ วิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงการได้เข้าถึงผู้รับบริการในระดับ “รากแก้ว” มากน้อยเพียงใด ประชาชนมี ความพึงพอใจในนโยบายหรือไม่ ตลอดจนประเมินผลกระทบของนโยบายต่อรายได้ ต่อหนี้สิน คริวเรือน และต่อหนี้เสียที่เกิดแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนิน นโยบาย โดยยังไม่มีการวิจัยหรือการศึกษาใด ที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายทั้งสอง ต่อการ เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ระบบราชการ ท้องถิ่น นักการเมือง และพรรค การเมือง และประเมินความสำเร็จในมิติการสร้างความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนของ ชุมชนท้องถิ่น โดยใช้มุมมองทางการเมืองเป็นโจทย์สำคัญ

รายงานการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML): วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นในมุมมองทางการเมือง” เป็นงานวิจัยที่ต้องการแก้ไขช่องว่างในการ ประเมินโครงการและนโยบายของรัฐ โดยมุ่งศึกษาเพื่อวิเคราะห์ว่าการดำเนินโครงการกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน ได้ส่งผลต่อการ เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของชุมชนท้องถิ่นอย่างไร ผลของการดำเนินนโยบายเป็น ปัจจัยให้ประชาชนปรับเปลี่ยนมุมมอง ทศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร หรือไม่ ก่อให้เกิดชนชั้นผู้นำใหม่ในชุมชน และได้เสริมสร้างการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นรากฐานของระบอบ ประชาธิปไตยในอนาคตหรือไม่ ในทิศทางหรือลักษณะใด คำถามเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะที่ถูกออกแบบเพื่อใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมือง และ เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน และการ เรียนรู้ปรับตัวของท้องถิ่น

รายงานการวิจัยฉบับนี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บท บทแรกแสดงถึงความเป็นมา หลักการ โครงสร้างและกลไกในการทำงานของทั้งสองโครงการ บทที่สอง เป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งนำเสนอการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองโครงการภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลแต่ละสมัย บทที่สาม กล่าวถึงผลการศึกษาศักดิ์ศรีของประชาชนที่มีต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างละเอียดประกอบบทสัมภาษณ์ และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น บทที่สี่ นำเสนอผลการศึกษาศักดิ์ศรีของประชาชนที่มีต่อโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนโดยละเอียดประกอบบทสัมภาษณ์ และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น บทที่ห้า เป็นผลสรุปแบบเจาะลึกของทั้งสองโครงการ โดยยกตัวอย่างกรณีศึกษาขึ้นมาอธิบาย โดยเน้นวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ ในชุมชน ส่วนบทสุดท้าย เป็นบทสรุปที่นำเสนอผลการศึกษาทั้งหมดประกอบบทวิเคราะห์ พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อการพัฒนาโครงการอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ผู้วิจัยขอขอบคุณ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ในความกรุณาอ่านต้นฉบับงานวิจัยอย่างละเอียดพร้อมข้อเสนอแนะที่มีคุณค่า ขอขอบคุณประชาชนในพื้นที่ผู้ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม และผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทุกท่าน ที่กรุณาบอกเล่าเรื่องราวอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอขอบคุณทีมผู้ช่วยวิจัยทุกท่านที่มีความอุตสาหะและตั้งใจ ดังรายนามต่อไปนี้ คุณศุทธิการดี มีจั่น คุณชนิกานต์ จรเอียด คุณญาเรศ อัครานุกูล คุณวัชรพล พุทรักษา คุณแสน กীরตินวนันท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณจิราภรณ์ คำจันทร์ และคุณสิริยา รัตนช่วย ที่ให้ความช่วยเหลือทั้งการวิเคราะห์แบบสอบถาม ลงพื้นที่วิจัย เสนอความคิดเห็น และพิสูจน์อักษรทุกท่าน ที่เอ่ยนามมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้รายงานชิ้นนี้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

สิงหาคม 2553