



250184

ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML):
วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ
และท้องถิ่นในมุมมองทางการเมือง

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๐๐๐๗๕๖๔๔๐

สารบัญ

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



250184

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: ทักษะคติของประชาชน	
และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	67
I. ทักษะคติของประชาชนต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชน	68
II. ประชาชนกับการมีส่วนร่วมในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	72
III. ทักษะคติของประชาชนต่อการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้าน	
และชุมชนเมือง	77
IV. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	82
สรุป	88

รัฐธรรมนูญ
๒๕๕๐

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

บทที่ 4: โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(SML):ทัศนคติของประชาชน และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	94
I. ทัศนคติของประชาชนต่อโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	94
II. ประชาชนกับการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	98
III. ทัศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	100
IV. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น	105
สรุป	111
บทที่ 5: กรณีศึกษา	117
5.1 กรณีศึกษา: โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	119
5.2 กรณีศึกษา: โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	133
บทที่ 6: บทสรุป บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	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	

รูปธรรม แนวคิด

สารบัญแผนภาพ

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 และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) มีวัตถุประสงค์หลักที่ระบุไว้เป็นทางการว่า เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับหมู่บ้านอย่างทั่วถึง และอย่างกว้างขวาง การเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทั้งสองนี้คือ เปิดโอกาสให้ชาวบ้านเป็นคนคิด เป็นคนตัดสินใจ เป็นคนทำมากที่สุด เพื่อพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ให้ก่อผลงอกเงย ทำให้ชุมชนหรือหมู่บ้านมีความสามารถ มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ที่สำคัญเป็นการสร้างโอกาสให้กับหมู่บ้านและชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

ที่ผ่านมา การวัดประสิทธิผลของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ล้วนมุ่งเน้นการติดตามประเมินผลและวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงการได้เข้าถึงผู้รับบริการในระดับ “รากแก้ว” มากน้อยเพียงใด ประชาชนมีความพึงพอใจในนโยบายหรือไม่ ตลอดจนประเมินผลกระทบของนโยบายต่อรายได้ ต่อหนี้สิน ครัวเรือน และต่อหนี้เสียที่เกิดแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย โดยยังไม่มีการวิจัยหรือการศึกษาใด ที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายทั้งสอง ต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ระบบราชการ ท้องถิ่น นักการเมือง และพรรคการเมือง และประเมินความสำเร็จในมิติการสร้างความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนของชุมชนท้องถิ่น โดยใช้มุมมองทางการเมืองเป็นโจทย์สำคัญ

รายงานการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML): วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ และท้องถิ่นในมุมมองทางการเมือง” เป็นงานวิจัยที่ต้องการแก้ไขช่องว่างในการประเมินโครงการและนโยบายของรัฐ โดยมุ่งศึกษาเพื่อวิเคราะห์ว่าการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของชุมชนท้องถิ่นอย่างไร ผลของการดำเนินนโยบายเป็นปัจจัยให้ประชาชนปรับเปลี่ยนมุมมอง ทศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร หรือไม่ ก่อให้เกิดชนชั้นผู้นำใหม่ในชุมชน และได้เสริมสร้างการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในอนาคตหรือไม่ ในทิศทางหรือลักษณะใด คำถามเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะที่ถูกออกแบบเพื่อใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมือง และเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน และการเรียนรู้ปรับตัวของท้องถิ่น

รายงานการวิจัยฉบับนี้ ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บท บทแรกแสดงถึงความเป็นมา หลักการ โครงสร้างและกลไกในการทำงานของทั้งสองโครงการ บทที่สอง เป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งนำเสนอการเปลี่ยนแปลงของทั้งสองโครงการภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลแต่ละสมัย บทที่สาม กล่าวถึงผลการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างละเอียดประกอบบทสัมภาษณ์ และผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชน รัฐ และท้องถิ่น บทที่สี่ นำเสนอผลการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนโดยละเอียดประกอบบทสัมภาษณ์ 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 คุณศุทธิการต์ มีจั่น คุณชนิกานต์ จรเอียด คุณญาเรศ อัครานุกูล คุณวัชรพล พุทรักษา คุณแสน กิรตินวนันท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณจิราภรณ์ คำจันทร์ และคุณสิริยา รัตนช่วย ที่ให้ความช่วยเหลือทั้งการวิเคราะห์แบบสอบถาม ลงพื้นที่วิจัย เสนอความคิดเห็น และพิสูจน์อักษรทุกท่าน ที่เอ่ยนามมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้รายงานชิ้นนี้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

สิงหาคม 2553