



## บทที่ 4

### นโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระดับล่าง

ผู้วิจัยได้ทำการนำเสนอการศึกษา นโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยมีเนื้อหาแบ่งเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- 1) ความเป็นมาของนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร
- 2) นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- 3) นโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนเมือง (SML)
- 4) นโยบายประชานิยมที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน
- 5) การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตรกับพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

#### 1. ความเป็นมาของนโยบายประชานิยมภายใต้รัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร

การศึกษาทำความเข้าใจในความเป็นประชานิยมโดยรัฐบาลพ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตามแนวความคิดประชานิยมที่ได้ศึกษาไว้จากบทที่ 2 มีความจำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองและสังคมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการใช้นโยบายประชานิยม และลักษณะเฉพาะของนโยบายประชานิยมรัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตรดังนี้(บุญศรี ยี่หะ, 2547: 70-110)

ยุครัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจที่มุ่งอุตสาหกรรมส่งออกทำให้ไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศ เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศในรูปของเงินกู้ระยะสั้น ก่อให้เกิดภาวะฟองสบู่ที่ดูเหมือนว่าเศรษฐกิจของประเทศเฟื่องฟู ซึ่งเกิดขึ้นในยุครัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงินที่ผูกติดกับเงินสกุลดอลลาร์

ผลจากความอ่อนแอทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินบาทจากนักเก็งกำไรทั้งในประเทศและต่างชาติ ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องควบคุมค่าเงินไม่ให้เบี่ยงเบนจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงิน(Basket of currencies) ส่งผลให้ต้องสูญเสียเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมหาศาล

ในยุคของรัฐบาลชวน หลีกภัย(2535-2538ชวน1) การก่อตั้งกิจการวิเทศธนกิจ(Bangkok International Banking Facilities - BIBFs) เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงิน ในภูมิภาค ภายหลังจากที่ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงิน ตามพันธะข้อ8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเงินส่วนใหญ่นำมาปล่อยกู้ภายในประเทศ ผิดจากเป้าหมายหลักของการก่อตั้ง BIBF เพื่อปล่อยเงินจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ให้กับผู้กู้ต่างประเทศ ขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามรักษาเสถียรภาพทาง

เศรษฐกิจด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูง การเปิดเสรีทางการเงินโดยBIBF จึงเป็นช่องทางให้ บริษัท เงินทุน กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาปล่อยกู้เพื่อทำกำไรในอัตราดอกเบี้ยที่สูงของไทย ทำให้เงินทุนจาก ต่างชาติไหลเข้ามาในประเทศเป็นจำนวนมาก ผ่านการกู้ของเอกชนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังเฟื่องฟู จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถคืนทุนในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่หนี้ ส่วนใหญ่เป็นหนี้ระยะสั้น ผู้ประกอบการต่างแข่งขันกันดำเนินโครงการ โดยปราศจากความรอบคอบ จน อุปทานล้นเกินไม่สามารถระบายสินค้าได้ ก่อให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่างพากันล้มละลาย ส่งผลให้สถาบันทางการเงินต้องล้มละลายตาม ไปด้วย ภาระหนักจึงตกอยู่ที่รัฐ เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันทางการเงินต้องเข้าไปซื้อ หุ้นเพิ่มทุน

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลชุดต่อมา รัฐบาลพล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้บริษัทต่างๆที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ประสบภาวะขาดทุนทันที ความไม่ เชื่อมั่นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล นำไปสู่การเก็งกำไรค่าเงินที่หนักขึ้นและการไหลออกของเงินทุน อย่างต่อเนื่อง ในวันที่ 14 สิงหาคม 2540 ไทยต้องยอมรับความช่วยเหลือจากกองทุน IMF (กองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ International Monetary Fund) โดยลงนามในหนังสือขอความช่วยเหลือทางการเงิน LOI(Letter of Intent)ฉบับที่ 1 เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินและเสริมทุนสำรองระหว่างประเทศ เมื่อไม่ สามารถแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะไม่สามารถฟื้นความเชื่อมั่นให้กับประชาชนไทยและนักลงทุน ต่างประเทศ จนมีการประท้วงของคนชั้นกลางและนักธุรกิจชั้นนำที่ถนนสีลม เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2540 ใน ที่สุดพล.อ. ชวลิต จึงประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัยที่มุ่งเน้น การแก้ไขปัญหาของภาคการเงินเป็นหลัก การใช้เงินกู้ ไป เพิ่มทุนให้กับสถาบันทางการเงิน และการออกกฎหมาย 11 ฉบับที่เปิด โอกาสให้ต่างชาติเข้ามามีอิทธิพล เหนือเศรษฐกิจไทย ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น “กฎหมายขายชาติ”

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก่อให้เกิดพลังการวิพากษ์วิจารณ์และเรียกร้องจาก กลุ่มต่างๆสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่มกว้างๆคือ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การเมือง ในปี 2543 มีการชุมนุมประท้วงรัฐบาลและการตอบโต้โดยกำลังเจ้าหน้าที่รัฐถึง 8 ครั้ง

ภายใต้สภาวะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ที่ทำให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มี ข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยองค์กรการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งทุนต่างชาติเข้ามาครอบครอง ธุรกิจขนาดใหญ่ของไทย ทำให้สังคมเกิดรู้สึกไม่พอใจกับความล่าช้าของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของ รัฐบาล ขณะที่พรรคไทยรักไทย ชูนโยบายที่มีความเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ โดยนโยบายส่วนใหญ่เป็น นโยบายทางเศรษฐกิจที่เอาใจคนในทุกระดับชั้น นำเอาการจัดการบริหารมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำ นโยบาย โดยมองประชาชนเป็นลูกค้า นโยบายเป็นสินค้าที่ออกแบบมาตอบสนองความต้องการของ ประชาชนแทนการกำหนดนโยบายของTechnocrat

การชูตัวหัวหน้าพรรค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจ อย่างสูงในสังคม การดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนจากพรรคการเมืองต่างๆเข้ามาในพรรคไทยรักไทย

ผลจากการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2544 พรรคไทยรักไทยนำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้คะแนนเสียงสูงสุดเกินครึ่งหนึ่งของ 500 ที่นั่งสภาผู้แทนราษฎร ได้นำนโยบายต่างๆ ที่หาเสียงไว้มาปฏิบัติ เป็นนโยบายรัฐบาลผสมมีพรรคการเมืองต่างๆ อยู่ด้วยเช่น พรรคชาติไทยเป็นต้น

ชุดของนโยบายมีความสัมพันธ์กัน อย่างเช่น โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่ภาคเกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการต่างๆ ที่พรรคไทยรักไทยเสนอขึ้นมีความสอดคล้องกันอยู่ 3 ประเด็นคือ 1. ลดภาระหนี้สินและภาระรายจ่ายของคนในระดับล่างซึ่งส่วนใหญ่คือเกษตรกร 2. สร้างโอกาสและความง่ายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนในระดับล่าง 3. การพัฒนาผลิตภัณฑ์พร้อมกับส่งเสริมการตลาดเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า

นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นนโยบายที่มุ่งก่อให้เกิดผลต่อคนในระดับล่าง โดยเฉพาะผู้ที่เป็เกษตรกร ยกเว้นนโยบายส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางขนาดย่อม (SME) ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งตอบสนองคนชั้นกลางซึ่งมีเพียงนโยบายเดียวที่ใช้ในการหาเสียง ขณะที่นโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลทักษิณ มุ่งสู่การเอาใจภาคเกษตรกร ถึงขั้นนายฯ เข้าไปกินข้าวกับสมัชชาคนจนหน้าทำเนียบรัฐบาลเมื่อได้รับตำแหน่ง

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมามุ่งสร้างความเจริญเติบโตให้อุตสาหกรรมขณะที่ภาคการเกษตรซึ่งเป็นภาคการผลิตเน้นการเกษตรเชิงเดี่ยว ต้องขายพืชผลในราคาต่ำให้กับภาคอุตสาหกรรมการแปรรูป อีกทั้งต้นทุนการผลิตที่สูงกว่ารายได้จากการขาย ทำให้เกิดหนี้สิน ที่ทำกินถูกยึด ชาวนาเกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ทำให้เกิดรายได้ (NPL) ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ที่ทำให้คนระดับกลางในเมืองเป็นหนี้ที่ไม่ทำให้เกิดรายได้ จนต้องออกประท้วงรัฐบาลชวลิตเพียงครั้งเดียว มีผลทำให้รัฐบาลลาออก ขณะที่ชาวนาถูกกีดกันออกจากการเมือง ต้องมีการประท้วงอย่างต่อเนื่องหลายครั้งด้วยกัน

พลังของชาวนาชาวไร่ประท้วงรัฐบาลหลายครั้งหลังยุคเผด็จการทหารที่รัฐมักใช้ความรุนแรงในการปราบปราม การประท้วงของชาวนาโดยเฉลี่ยตั้งแต่ในยุคของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ เกิดขึ้น 2 ครั้งต่อวัน ในปี 2531 มีถึง 170 ครั้ง ช่วงรัฐบาลชวน 1 และบรรระ:าร เฉลี่ยวันละ 2 ครั้ง ปี 2537 มีจำนวน 739 ครั้ง และปี 2538 จำนวน 754 ครั้ง (ประกาศ 2541:5) ในยุควิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวนาคือ ราคาข้าวตกต่ำ สินค้านำเข้าแพงขึ้น ขณะที่ลูกหลานที่ทำงานในเมืองไม่สามารถส่งเงินกลับบ้าน คนดองงานจำนวนมากกลับไปขอความช่วยเหลือจากครอบครัว จำนวนคนจนพุ่งขึ้นสูงเกือบ 3 ล้านคน ในปี 2541 รัฐบาลชวนต้องสร้างเสถียรภาพให้กับสถาบันทางการเงินตาม IMF ชาวนาจึงออกมาประท้วงเพื่อให้ลดหนี้ ในปี 2543 ชาวนาหลายกลุ่มออกมาประท้วงเพื่อขอลดหนี้ ช่วยเหลือด้านราคาพืชผล รวมทั้งกรณีทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่รัฐบาลในยุคก่อน ได้สร้างโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบเอาไว้

พลังของการชุมนุมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในช่วงของรัฐบาลชาติชาย มาจนถึงรัฐบาลชวน 2 มีการพัฒนายุทธวิธีในการต่อสู้เป็นอย่างมาก ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป พลังดังกล่าวเป็นกลุ่มคนกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ทำให้พรรคไทยรักไทยนำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอันดับหนึ่งในการดำเนินนโยบายหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งเร่งปฏิวัตินโยบายที่มุ่งเอาใจชาวนาทันทีที่ได้รับตำแหน่ง จนดูเหมือนว่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจของมวลชนในระดับล่าง

ผ่านนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้า มากกว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้กับคนชั้นกลางและชนชั้นนายทุน ซึ่งได้แก่ SME ที่ได้กล่าวไปแล้ว อีกทั้งนโยบายบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย TAMC เพื่อซื้อหนี้เสียจาก ธนาคารรัฐและเอกชน

ในทางปฏิบัติรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว กลับเน้นการพัฒนาที่ตรงกันข้าม เช่นการวางแผนลงทุนของภาครัฐในโครงการสาธารณูปโภคและโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จำนวนมากเป็นมูลค่ากว่าล้านล้านบาทในช่วงปลายปี2546 การดึงเอาธุรกิจนอกกฎหมายเข้ามาสู่ระบบ ทั้งคาสีโน หวยบนดิน แม้กระทั่งการพูดถึงโสเภณีจดทะเบียน(ผาสุก, 2547:120-122) และนโยบายเอื้ออาทรที่มุ่งพัฒนาคนระดับล่างในเมืองที่ยึดติดกับเศรษฐกิจคนชั้นกลางและชนชั้นนายทุน เช่นบ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคง คอมพิวเตอร์เอื้ออาทรฯลฯ แสดงให้เห็นถึง การดำเนินนโยบายที่มุ่งเอาใจมวลชนในระดับล่างมีกลุ่มชาวนาผู้เป็นเกษตรกรรายย่อยเป็นสำคัญเพื่อหวังจะแนบเสียงทางการเมืองมากกว่าการให้เกิดผลทางเศรษฐกิจในการแก้ปัญหาชาวนาจริง ซึ่งรวมไปถึงนโยบายโครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนSML ซึ่งเป็นนโยบายต่อยอดจากนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ได้นำมาเสนอในช่วงหาเสียงเลือกตั้งช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2548 เป็นนโยบายที่มีความเป็นประชานิยมสูงเช่นเดียวกัน

ความเป็นประชานิยมในนโยบายของรัฐบาล ทักษิณ ด้วยการเสนอนโยบายที่อ้างว่าสามารถทำการกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าขึ้นมาได้ ด้วยวิธีต่างๆ(การอ้างของนายกที่ว่าคนจนที่จนเพราะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ได้จึงทำให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนนั้น) ก็สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้แล้ว ขณะที่ปัญหาความยากจนเป็นเรื่องนามธรรมและมีความซับซ้อนในทางเศรษฐกิจการเมือง โครงสร้างทางชนชั้นและอำนาจ มากกว่าการเข้าถึงแหล่งเงินทุน กลายมาเป็นนโยบายที่มีความเป็นรูปธรรมในรูปของการสนับสนุนเงินจำนวนหนึ่งให้หมู่บ้านเท่านั้น

ภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาล นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การดำเนินนโยบาย โดยพรรคไทยรักไทย ด้วยการระดมหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญผู้มีประสบการณ์เข้ามาทำการกำหนดนโยบายให้ได้ ตัวนโยบายที่เป็นของนายกรัฐมนตรีตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพรรคจนได้เข้ามาเป็นรัฐบาล การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2544 หน่วยงานดังกล่าวได้มีการจัดทำนโยบายหนึ่งในกลุ่มนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้า คือนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีก่อตั้งขึ้นนี้ ได้ทำการพัฒนา นโยบายให้แก่พรรคไทยรักไทยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรมาอย่างต่อเนื่อง จนมาถึงการเลือกตั้งในครั้งที่ 2 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2548 หน่วยงานนี้ใช้ชื่อว่า คณะทำงานของนายกรัฐมนตรี(Prime Minister's Task Force) ได้จัดทำนโยบาย โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนเมือง (SML) ซึ่งเป็นนโยบายที่กล่าวกันว่ามาจากแนวคิดของนายกรัฐมนตรี ที่ใช้ในการหาเสียงครั้งที่สองนี้ด้วย รวมทั้งทำการศึกษานโยบายประชานิยมที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน โดยมีเนื้อหาสาระ แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผล และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อมวลชนระดับล่างในแต่ละนโยบายดังนี้

## 2. นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การศึกษานโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในงานชิ้นนี้ เนื้อหาจะแบ่งเป็น 6 ข้อด้วยกัน 1) กล่าวถึงหลักการและแนวทางของนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ 2) การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ไปปฏิบัติ 3) การประเมินผลจากภาครัฐ 4) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อมวลชนในระดับล่าง ซึ่งเป็นการศึกษาในพื้นที่ต่างๆ ของผู้ทำการศึกษาผลจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ไปปฏิบัติ จึงมีความหลากหลายตามพื้นที่ ที่ได้ทำการศึกษาในประเด็นต่างๆ 5) กองทุนชุมชน โดยภาคประชาสังคม เป็นกองทุนที่ชุมชนได้สร้างขึ้นมาก่อนกองทุนหมู่บ้านฯ ของรัฐบาลประชานิยม 6) เปรียบเทียบกองทุนชุมชนโดยภาคประชาสังคมที่มีอยู่เดิมนี้ กับกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนของรัฐบาลประชานิยม ดังแสดงให้เห็นเป็นลำดับ

### 1. หลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรที่แถลงต่อรัฐสภา โดยจัดตั้งกองทุนให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุนสร้างอาชีพเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน ทั้งนี้เป็นการแก้ปัญหาความยากจน โดยแบ่งเป็น 2 ระดับกองทุนคือ (อนก ผ่องแผ้ว, 2546:36)

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกองทุนรวมในระดับชาติเพื่อจัดสรรให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง
2. กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง คือกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละประมาณ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการกันเอง

### 1.1 สาระสำคัญของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

นโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ของรัฐบาลทักษิณฯ เป็นต้นแบบของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้า ที่ถูกเรียกขานว่าเป็นแนวทางการดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual tract) หมายถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งสองทาง คือเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศ (Inside-in) ไปพร้อมๆ กับกิจกรรมส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกและท่องเที่ยว (Inside-out) การเสนอนโยบายดังกล่าวมาจากการมองความเป็นจริงทางสังคมไทยของนายกรัฐมนตรีนว่า “ประเทศไทยมี 2 สังคม แต่ใช้ระบบเศรษฐกิจเดียวมาตลอด... เป็นไปไม่ได้... เหมือนคนป่วย 2 โรค แต่ใช้ยานานเดียวก็รักษา... ไม่หาย วันนี้ใช้ยา 2 ขนานมาตลอด อาการดีขึ้น” (กรุงเทพธุรกิจ, 2548) อีกทั้งยังเป็นการมองปัญหาทางเศรษฐกิจของมวลชนในระดับล่างที่พัฒนาขึ้นจากรัฐราชการแบบเดิมที่ว่าคนจน จนเพราะ “ไม่มีความรู้, รักสบาย” พัฒนาขึ้นมาเป็นคนจน จนเพราะไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ

นโยบายดังกล่าวสร้างความหวังให้แก่มวลชนในระดับล่าง เชื่อว่าการนำเสนอโยบายกองทุนหมู่บ้านที่จะนำเงิน 1 ล้านบาทลงไปให้ทุกหมู่บ้านกู้ยืม เป็น ส่วนสำคัญที่ได้สร้างคะแนนนิยมในตัวพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จนนำมาสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งของรัฐบาลทักษิณฯ หลังจากได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี จึงมีการเร่งน่านโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติทันที

## 2. การน่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ของรัฐบาลทักษิณฯ มีหลักการและวัตถุประสงค์ เพื่อให้ เกิดการพัฒนาของหมู่บ้านหรือชุมชนโดยคนในชุมชนเอง ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่างด้านเศรษฐกิจวิธีหนึ่ง ด้วยการให้มวลชนในระดับล่างนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้าน เงินทุนในการประกอบอาชีพด้วยการตัดสินใจของชุมชนเอง

โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินก้อนหนึ่งให้เป็นการตั้งต้น และมีการนำเงินก้อนนั้นไปทำการจัดสรร ให้แก่ผู้กู้รายปัจเจกตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ ซึ่งมองแล้วการใช้นโยบายนี้สำหรับชุมชนในชนบท ค่อนข้างเป็นนโยบายที่มีความซับซ้อน มีระเบียบและวิธีการมาก อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่มีความยืด หยุ่นตามลักษณะของแต่ละหมู่บ้านชุมชน อีกทั้งปริมาณวงเงินก็กับความเพียงพอ ระยะเวลา กู้ ระดับ ดอกเบี้ย และความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการให้สินเชื่อ ฯลฯ เป็นปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญ และเป็น ประเด็นที่จะต้องทำการศึกษาผลกระทบหลังจากได้นานนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

จากการศึกษาของ ฌัฐพัชญ์ วรรณบวร ใน “ความรู้ความเข้าใจและความคาดหวังของสมาชิก กองทุนมีต่อกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลบางวัว อำเภอบางประกง จังหวัดฉะเชิงเทรา” พบว่า กองทุนหมู่บ้านมีแนวทางการน่านโยบายไปปฏิบัติดังนี้

ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องร่วมกันเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งกองทุน หมู่บ้าน และชุมชนเมืองตามขั้นตอน เริ่มต้นจากการจัดเวทีชาวบ้าน เพื่อเลือกสรรคณะกรรมการกองทุน จำนวน 15 คน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) องค์ประชุมของเวทีชาวบ้าน คือจำนวนสามในสี่ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดของหมู่บ้าน หรือ ชุมชนเมือง

2) เลือกคณะกรรมการกองทุน ในช่วงระยะเวลาที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กำหนด

3) ประชาชนร่วมกันเลือกคนมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นคณะกรรมการกองทุนฯเพื่อบริหาร กองทุนหมู่บ้านฯ

1. เป็นผู้ที่อาศัยในหมู่บ้านหรือชุมชนมาไม่น้อยกว่า 2 ปี

2. เป็นผู้มีอายุ 20 ปี บริบูรณ์

3. มีความรับผิดชอบเสียสละ มีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่ติดการ พนัน ไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่มีประวัติเสียทางการเงินและยึดมั่นระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ

เมื่อหมู่บ้านได้เลือกกรรมการกองทุนฯ สำเร็จให้ทำการ จัดระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการ เกี่ยวกับการบริหารกองทุน (กติกา) กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง โดยมีหลักเกณฑ์ จากคณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติดังนี้

1) วงเงินกู้รายหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท หากเกินต้องให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด แต่ รายหนึ่งต้องไม่เกินห้าหมื่นบาท

2) ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ต้องไม่เกินหนึ่งปี

เมื่อกองทุนได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเรียบร้อยแล้ว สามารถขอรับการจัดสรรเงินจาก คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การขอขึ้นทะเบียนทะเบียนกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ขึ้นทะเบียนตามแบบ กทบ.2 ขึ้นทะเบียนกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เปิดบัญชีกับธนาคาร
2. การประเมินความพร้อม คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอร่วมกับกองทุนหมู่บ้านจะ ประเมินความพร้อมในเรื่องต่างๆ

3. รับเงินจัดสรรเมื่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติอนุมัติเงินจัดสรรตาม ผลการประเมินความพร้อมแล้ว จะแจ้งให้กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทราบ เมื่อกองทุนได้รับแล้วให้ ติดตามต่อธนาคารเพื่อทำหลักฐานการรับเงินจัดสรร โดยมีเอกสารดังต่อไปนี้

3.1 สมุดบัญชีเงินฝากของกองทุน

3.2 มติที่ประชุม ให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญากับธนาคารไป แสดงต่อธนาคาร

3.3 บัตรประจำตัวประชาชนของคณะกรรมการกองทุน

(ณัฐพันธ์ วรรณบวร, 2545: 27-32.)

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯของรัฐบาลทักษิณฯ เมื่อทำการ วิเคราะห์เฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติจะพบว่าเป็นขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพในสองแง่มุมคือ

- 1) ความรัดกุมในการเบิกจ่ายเงินที่จะต้องทำกับทางธนาคารพาณิชย์ มีการใช้ระบบบัญชีการทำ บัญชีของคณะกรรมการกองทุน การใช้แบบฟอร์มต่างๆทำให้ตัวงบประมาณจะไม่ผ่านหน่วยงานราชการ กระบวนการจึงมีความรัดกุมและรวดเร็วเพราะไม่ต้องผ่านหน่วยงานราชการที่มักจะมีขั้นตอนยุ่งยาก และ ยังมีคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอเข้ามาตรวจสอบความพร้อม มีอำนาจทั้งการอนุมัติ สนับสนุน เร่งรัดให้เกิดการ โอนเงินเข้ากองทุนให้เร็ว สุดท้ายการอนุมัติวงเงินที่จะต้องผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยการจัดเวทีประชาคมทำให้ได้ คณะกรรมการกองทุนฯ 15 คนที่ชุมชนเลือกขึ้นมาในการจัดสรรเงินกู้ ให้กับสมาชิก จึงไม่มีอำนาจของทางราชการเข้ามากำหนดหรือนำงบประมาณที่จะลงไปสู่ผู้กู้ในทางทุจริต จากอำนาจราชการ

2) ความรีบเร่งรวดเร็ว ในขั้นตอนการบริหารจัดการดังกล่าวเน้นในเรื่อง การรวบรัดให้เกิดการนำเงินมาสู่ปัจเจกชนได้รวดเร็ว ในรูปแบบของการบริหารจัดการ ซึ่งจะเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่จะต้องใช้เวลาอีกมาก เพื่อจะนำมาสู่การขออนุมัติวงเงินนั้น จะมีเพียงการจัดเวทีประชาคมเพื่อคัดเลือกกรรมการเท่านั้น และเมื่อมีคณะกรรมการกองทุนแล้วบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนจะหมดไป และเหลือเพียงแค่คณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอ(พัฒนากร พัฒนาการ นายอำเภอฯลฯ) คณะกรรมการกองทุนฯ 15 คน กับสมาชิกรายปัจเจกในการขออนุมัติวงเงินกู้เท่านั้น

ทั้งความรัดกุมและรีบเร่งให้เกิดการนำเงินมาสู่ปัจเจกชนโดยตรง ในทางหนึ่ง เป็นสิ่งที่สามารถทำให้มวลชนในระดับล่างได้รับเงินกู้เพื่อไปใช้ในการประกอบอาชีพได้อย่างรวดเร็ว และยังมีระเบียบการจัดการที่รัดกุมเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่เกิดการรั่วไหลของเงินไปในทางทุจริต แต่ในอีกทางหนึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมองมิติของชุมชน(วัฒนธรรมชุมชน ภูมิปัญญาที่ชุมชนสะสมมา) และความเข้มแข็งทางสังคม ที่เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของชุมชนนั้นเอง ด้วย นโยบายนี้มีกระบวนการการดำเนินนโยบายที่ค่อนข้างขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถนำมาปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับชุมชนที่มีความหลากหลาย

เนื่องจากความเป็นประชานิยม ที่รัฐต้องการอัดฉีดเม็ดเงินลงสู่หมู่บ้านโดยตรงให้เร็วที่สุดให้เกิดแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ ที่จะส่งผลต่อเศรษฐกิจระดับมหภาคในเวลาอันสั้น ด้วยวิธีการการจัดการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบ่มเพาะขึ้นมาเอง ในชุมชนนั้น เป็นการขาดการมองในแง่มิติทางสังคม ทำให้เกิดผลกระทบทางนโยบายต่างๆเกิดขึ้นดังจะกล่าวต่อไปในผลกระทบของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อมวลชนในระดับล่างในส่วนถัดไป

### 3. การประเมินผลจากภาครัฐ

มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานด้วยกันที่ทำการประเมินผลของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ในประเด็นต่างๆเช่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังต่อไปนี้(อนุสรณ์ อุณ โณ, 2548: 55, อนุสรณ์ อุณ โณ, 2546:342)

โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ การติดตามประเมินผลของกรมการพัฒนาชุมชนระบุว่าความเข้มแข็งของชุมชนในภาพรวมมีทิศทางดีขึ้น ทั้งความสามารถในการพึ่งตนเอง ความมั่นคงและความปลอดภัยในชุมชน ความใกล้ชิดและวางใจกัน และการมีวิสัยทัศน์แก้ไขปัญหาของชุมชน(กรมการพัฒนาชุมชน อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546(4-19)-(4-22))

การติดตามและประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ด้านการบริหารจัดการ พัฒนาการกระบวนการประชาคม และก่อให้เกิดความเอื้ออาทรและความสามัคคีภายในชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ, 2546: 78)



การดำเนินโครงการระยะที่ 1 และ 2 ประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ สามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิก 5.9 ล้านคน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.91) เป็นสินเชื่อภาคเกษตร และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89.1) นำไปใช้ในกิจกรรมการผลิต สามารถทดแทนและลดดอกเบี้ยจากแหล่งเงินกู้เดิมได้ประมาณ 11,236 ล้านบาท ขณะเดียวกันก็เกิดกองทุนจากการออมทรัพย์รวม 4,540.49 ล้านบาท ดอกเบี้ย 1,037.76 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2546:36)

การศึกษาผลกระทบของการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านต่อการบูรณาการสะสมทุนชุมชนพบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านสามารถเสริมสร้างกระบวนการสะสมทุนชุมชนในแง่ของ 1) การเรียนรู้ทักษะใหม่ในการบริหารจัดการ 2) โอกาสในการทำงานเป็นกลุ่ม 3) การสร้างเครือข่ายทางสังคม 4) การสร้างความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย 5) การรู้สึกดีศรีของชุมชนบางแห่ง และ 6) การสร้างจิตสำนึกของความเป็นชุมชน (นภาพรณ์ และคณะ, 2546: 15-16)

โครงการกองทุนหมู่บ้านในปีที่ 1 สามารถให้ยอดเงินกู้สูงสุด 50,000 บาท ต่ำสุด 2,000 บาท โดยสมาชิกส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74.5) กู้เงินจำนวน 10,000-20,000 บาท และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 92.3) มีระยะเวลา กู้ 12 เดือน (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายพระราชรัฐฯ 2545 : 11) ส่วนการชำระคืนมี 3 ลักษณะ คือ 1. รายเดือน ส่วนใหญ่กู้เพื่อไปประกอบอาชีพค้าขาย 2. รายงวด ส่วนใหญ่กู้เพื่อไปทำการเพาะปลูก 3. รายปีส่วนใหญ่เป็นการกู้เพื่อไปเลี้ยงสัตว์จำพวก โค กระบือ สุกร (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ, 2546ก: 39)

กองทุนหมู่บ้านได้เพิ่มทุนให้กับกองทุนระดับ AAA ซึ่งมีจำนวน 24,902 กองทุน กองทุนละ 100,000 บาท (สุทธิดี ชัดดียะ, 2547: 18-19)

ผลการประเมิน ที่ได้จากหน่วยงานทางราชการ หรือหน่วยงานที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้น พบว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพในประเด็นความเข้มแข็งของชุมชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการกระตุ้นการบริโภคในทางเศรษฐกิจ

การประเมินผลของหน่วยงานรัฐดังกล่าวมุ่งตอบปัญหาที่ค่อนข้างแคบ และคำถามส่วนใหญ่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบาย มากกว่าจะเป็นคำถามเชิงวิพากษ์วิจารณ์ความรู้ที่ได้จากงานศึกษากลุ่มนี้จึงเป็นด้านดีของนโยบายเสียมาก

#### 4. ผลกระทบของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อมวลชนในระดับล่าง

มีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติและผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ต่างแสดงให้เห็นทั้งความมีประสิทธิภาพและปัญหาอุปสรรคที่แตกต่างกันออกไปตามปัจจัยต่างๆซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับตัวชุมชนนั้นๆเองดังนี้

1) ปัจจัยเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้านคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านถือเป็นเครื่องมือหลักตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ในการดำเนินกระบวนการให้กู้ยืม กระบวนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และดำเนินการสนับสนุนให้สมาชิกผู้กู้นำเงินไปพัฒนาประกอบอาชีพ หลังจากมีการศึกษาในบางพื้นที่พบว่า

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในตำแหน่งประธาน เลขานุการ และเหรัญญิก จะเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านอย่างมาก ในขณะที่เหลืออีก 12 คนซึ่งตำแหน่งของแต่ละคนจะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการจะกำหนดคนนั้นมีบทบาทค่อนข้างน้อย(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) และกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีการจัดหาตลาดจำหน่ายผลผลิตของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านอยู่ในระดับต่ำและมีการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในระดับต่ำ(ชลิดา บุษราคม, 2545: (2)) เนื่องจากคณะกรรมการส่วนใหญ่มองว่าเงินที่รัฐบาลส่งลงมานั้นเป็นการแจกจ่ายให้ปัจเจกไปกู้ยืมไม่ใช่เรื่องส่วนรวม และไม่มีผลประโยชน์ใดๆกับคนในการติดตามตรวจสอบสนับสนุนผู้กู้ให้นำไปประกอบอาชีพ เพียงแต่ทำให้เกิดการกู้และมีเงินส่งกลับคืนก็เพียงพอแล้ว(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) ขณะที่คณะกรรมการตามตำแหน่งทั้ง 3 ข้างต้น ประธาน เลขานุการ และเหรัญญิก ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาบริหารกองทุน ต่างมีประสบการณ์จากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้านมาก่อน และการมีลักษณะความเป็นผู้นำ ทำให้สามารถบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านได้(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) ผลการศึกษาในข้อนี้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญบางประการที่จะทำให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีประสิทธิภาพ ก็คือ ชุมชนจะต้องมีการพัฒนาในเรื่อง กิจกรรมออมทรัพย์หรือกิจกรรมชุมชนต่างๆมาก่อน จึงจะได้บุคลากรของชุมชนที่มีประสิทธิภาพมาบริหารกองทุนชุมชน

ในอีกประเด็นหนึ่งผลการศึกษาในพื้นที่พบว่า คณะกรรมการกองทุนฯ ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในระเบียบ ข้อบังคับ และการบริหารจัดการกองทุนฯ และไม่ได้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตน การประชาสัมพันธ์กองทุนขาดความต่อเนื่อง บุคลากรฝ่ายที่ทำบัญชีไม่มีความสามารถในการจัดทำบัญชีที่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจ การพิจารณาเงินกู้ยังขาดความชัดเจนในวิธีปฏิบัติ (อเนก ผ่องแผ้ว, 2545:ง) อีกทั้ง มีการเกิดข้อขัดแย้งกับสมาชิกในหมู่บ้านเพิ่มขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจถึงบทบาท และหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับกองทุนหมู่บ้านของประชาชน(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) มีปัญหาของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการทำความเข้าใจ และต้องปรับตัวกับแนวโน้มนโยบายของคณะกรรมการระดับชาติ ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทำให้การดำเนินการไม่ต่อเนื่อง และการทำงานในบทบาทหน้าที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องสูญเสียรายได้จากภาวะประกอบอาชีพหลัก แม้จะได้รับค่าตอบแทนร้อยละ 10-20 ต่อปีจากผลกำไรกองทุนหมู่บ้าน ก็ไม่เพียงพอกับรายได้หลักที่สูญเสียไป(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) ในขณะที่การศึกษาอีกพื้นที่หนึ่งพบข้อสรุปว่า การปฏิบัติงานของกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่มีอายุ จำนวนครั้งในการเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ประสบการณ์ในการเป็นกรรมการกองทุนอาชีพอื่นๆ ในหมู่บ้าน และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพกว่า (ชลิดา บุษราคม, 2545: (2))

ปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่เกิดจากปัจจัยของตัวนโยบายเอง ที่ขาดความยืดหยุ่นไม่สามารถปรับกระบวนการทางนโยบายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ของผู้คนในชุมชนได้ เนื่องจากความต้องการของรัฐบาล ที่ต้องการให้เกิดทั้งความรัดกุมและความรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลต้องสร้างกระบวนการในการกระจายงบประมาณจากรัฐลงมาสู่(Top-down)หมู่บ้านด้วยกระบวนการของรัฐเอง กระบวนการนี้จึงมีความซับซ้อนเข้าใจยาก ทั้งระบบบัญชี วิธีการจัดสรรเงินกู้ และเมื่อรัฐบาลพบปัญหาในการดำเนินนโยบาย รัฐบาลกลับใช้คณะกรรมการกองทุนระดับชาติมาแก้ไขแนวนโยบาย ทำให้ ยิ่งเกิดความยากลำบากให้ผู้ปฏิบัตินโยบายในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกประการก็คือ ตัวรัฐบาลที่จะดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นนโยบายที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการดำเนินนโยบาย อย่างนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ รัฐบาลไม่ควรดำเนินนโยบายที่ต้องการสร้างความมีส่วนร่วมเช่นนี้ในแบบประชานิยมที่รีบเร่งส่งเงินให้ถึงปัจเจกชน หากแต่จะต้องมีความสุขุมรอบคอบดำเนินนโยบายทีละขั้นตอน ตั้งแต่การสร้างองค์ความรู้ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านฯ ให้กับชุมชนโดยรวม พัฒนาให้ทุกหมู่บ้านมีระบบออมทรัพย์ที่เข้มแข็งเสียก่อน พร้อมทั้งกิจกรรมชุมชนต่างให้เกิดการสร้างผู้นำที่มีประสิทธิภาพในชุมชน สำหรับหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติให้ชุมชนนั้นเป็นผู้กำหนดเองเพื่อความยืดหยุ่นเหมาะสมกับพื้นที่ เป็นการสร้างแนวทางการดำเนินนโยบายโดยชุมชนเอง (Bottom-up) จะทำให้ได้แนวทางการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ทั้งประสิทธิภาพในขั้นตอนการปฏิบัติ และประสิทธิผลที่ออกมาจากงบประมาณที่ผ่านการจัดการโดยชุมชนเอง

2) ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และความเข้าใจของสมาชิกเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกองทุนฯ

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯประสบปัญหาเกี่ยวกับวงเงินให้กู้ยืมรายบุคคลน้อยเกินไป ทำให้ไม่สามารถนำเงินไปลงทุนพัฒนาอาชีพได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ต้องกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยแพงก่อให้เกิดปัญหาภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นและซ้ำซาก(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) ผลการศึกษานี้ทำให้เห็นถึงความไม่ยืดหยุ่นของหลักเกณฑ์ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ เนื่องจากหลักเกณฑ์หลักของกองทุนหมู่บ้าน ที่กำหนดวงเงินกู้แบบตายตัวไว้ที่ 20,000 บาทจึงไม่สอดคล้องกับปัจเจกบุคคลบางรายที่ต้องการกู้ยืมเงินที่สูงขึ้นในการประกอบอาชีพ การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯให้ประสบผลสำเร็จสูงสุดนั้นจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นทางหลักเกณฑ์ โดยการให้อิสระในการกำหนดวงเงินกู้แก่คณะกรรมการกองทุนฯให้คณะกรรมการสามารถ ใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติวงเงินให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมภายในชุมชนเอง จะทำให้เห็นนโยบายมีประสิทธิภาพสูงกว่าการกำหนดที่ตายตัว

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯผู้มีฐานะยากจน ไม่สามารถใช้บริการกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านได้ เนื่องจากคุณสมบัติไม่เพียงพอและไม่มีความรู้เกี่ยวกับประกันการกู้ยืมให้ จึงไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านได้ (พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (4)) ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ที่แม้ว่ามีความต้องการให้เกิดการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่างที่เป็นเป้าหมาย

สาธารณะ (Public target) ของนโยบายนี้ แต่กลับมีเป้าหมายสาธารณะบางกลุ่มที่ไม่อาจเข้าถึงงบประมาณนี้ได้ ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้งบประมาณตอบสนองผลประโยชน์ของมวลชนในระดับล่างกลุ่มนี้ได้ก็คือ รัฐบาลจะต้องในอิสระแก่คณะกรรมการในการกำหนดวงเงินกู้และมาตรการพิเศษแก่สมาชิกผู้ยากจนผู้ขาดคุณสมบัติในการขวงเงินกู้ โดยปกติชุมชนเอง มีความต้องการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยรวมให้สูงขึ้นอยู่แล้ว ถ้าในชุมชนนั้นยังคงมีสมาชิกที่ยากจนอยู่แม้เป็นส่วนน้อยก็อาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาของชุมชนเช่นกัน ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้นโยบายมีประสิทธิภาพอีกข้อหนึ่งก็คือ รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถกำหนดมาตรการให้สมาชิกผู้ขาดคุณสมบัติในกรณีพิเศษได้อย่างอิสระ

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ สนใจที่จะกู้เงิน แต่ไม่ได้สนใจในเรื่องระเบียบข้อบังคับของกองทุน และนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการขอกู้ นำไปใช้ในการซื้อของใช้ที่เกินความจำเป็น(อเนก 2545) และคณะกรรมการกองกรรการกองทุนหมู่บ้านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขในการกู้เงินไม่ถูกต้อง เช่น มีการกู้เงินเพื่อไปใช้เป็นค่าเล่าเรียนบุตร(ชลิดา บุษราคม, 2545: (2))

### 3) ปัจจัยเสริมสร้างควมมีศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้านความเข้มแข็งของชุมชน

ผลการศึกษากองทุนหมู่บ้านอีกพื้นที่หนึ่งพบว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก อีกทั้งนโยบายกองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์และขั้นตอนการปฏิบัติของนโยบายชัดเจน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีเพียงการติดตามประเมินผลเท่านั้น(รวีวรรณ พงษ์ทองเมือง, 2545:(1)) ผลการศึกษานี้พบในกองทุนหมู่บ้านหมู่ที่ 2 ตำบลชลาฐ อำเภอมือง จังหวัดปัตตานี ประชากรในหมู่บ้านนี้มีความพร้อมหลายประการ ได้แก่ มีลักษณะของการรวมกลุ่มยาวนาน และเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งได้ ก่อตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2541 สมาชิกตอนเริ่มก่อตั้ง 27 คน เงินสัจจะสะสมทรัพย์ 1,030 บาท จำนวนหุ้น 103 หุ้น หุ้นละ 10 บาท ปัจจุบันมีสมาชิก จำนวน 257 คน เงินสัจจะสะสมทรัพย์ 91,340 บาท ประชาชนมีการตื่นตัวที่จะรับเทคโนโลยีใหม่ๆ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายกองทุนหมู่บ้านขึ้นมา ประชาชนในหมู่บ้านนี้มีความกระตือรือร้นเป็นอย่างมากในการเข้ามามีส่วนร่วมตอบสนองนโยบายของรัฐ เพื่อเอื้อประโยชน์โดยรวมของชุมชน (รวีวรรณ พงษ์ทองเมือง, 2545:4) ผลการศึกษานี้แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพของนโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างสูง เนื่องจากชุมชนที่รับนโยบายมานั้น มีความเข้มแข็งโดยรวมทั้งชุมชน ที่มีความสามารถในการรับนโยบายมาดำเนินการด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมของทั้งชุมชน มีความกระตือรือร้นในการเรียนรู้การดำเนินนโยบายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องการทำบัญชีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนสำหรับคนทั่วไปชุมชนนี้สามารถแก้ปัญหาด้วยการเรียนรู้เรื่องการทำบัญชีจากหน่วยงานที่สนับสนุนอย่างแข็งขันเป็นต้น ทำให้ผลที่ออกมาสามารถแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของคนในชุมชนได้เป็นผลสำเร็จ

\* นายสมมติ

ไม่แตกต่างกับการศึกษาในพื้นที่ ตำบลแม่แฝกใหม่ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ที่พบว่า ด้านศักยภาพขององค์กรชุมชนในการจัดการกองทุนหมู่บ้านนั้น มีศักยภาพในการจัดการกองทุน ด้านทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะตัวชุมชนเองมีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆมาก่อนแล้ว ทั้งการจัดกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรทฤษฎีใหม่และกลุ่มผลิตน้ำดื่ม มีเพียงอุปสรรคในการจัดการด้านบัญชีเพราะเป็นสิ่งที่ชาวบ้านยังไม่คุ้นเคย(พงษ์สิทธิ์ วรรณบวร, 2546: (3)) ผลการศึกษาในส่วนนี้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่เสริมสร้างความมีศักยภาพของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่จะต้องมีปัจจัยในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน ในการพัฒนาทั้งสังคม เศรษฐกิจ ที่มีลักษณะการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นอันดับแรก การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านจึงไม่มีอุปสรรคการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านในชุมชนที่มีความเข้มแข็งจึงเป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

แม้ว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านจะมีอุปสรรคและปัญหาอยู่ไม่น้อย และขณะที่บางหมู่บ้าน/ชุมชนนโยบายกองทุนหมู่บ้านประสบความสำเร็จทั้งด้าน สร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้แก่ชุมชนที่มีความเข้มแข็งเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และสามารถนำงบประมาณ ไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ได้ในรูปของเงินหมุนเวียน จากการดำเนินโครงการระยะที่ 1 และ 2 ประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ สามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิก 5.9 ล้านบาท สามารถทดแทนและลดดอกเบี้ยจากแหล่งเงินกู้เดิมได้ประมาณ 11,236 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2546:36) จากข้อมูลดังกล่าว ถ้ามองเฉพาะการสร้างคะแนนนิยมให้กับรัฐบาล โดยไม่มองถึงการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่างอย่างจริงจัง ก็ถือเป็นการประสบความสำเร็จในการสร้างความพึงพอใจให้แก่มวลชนในระดับล่างเพื่อให้เกิดเสียงสนับสนุนรัฐบาลอยู่ไม่น้อยเลยทีเดียว

#### 4) ปัญหาของนโยบายกองทุนหมู่บ้านกับทุนทางสังคมในกองทุนภาคประชาสังคม

สำหรับการศึกษาของสภาพัฒน์ฯ พบปัญหาที่เกี่ยวกับความสามารถของนโยบายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน เนื่องจากเงินที่จัดสรรในโครงการนั้น ส่วนมากไม่ได้จัดสรรให้กับกิจกรรมของกลุ่ม แต่เป็นการมุ่งเน้นให้เกิดการจัดสรรให้กับปัจเจกเป็นส่วนใหญ่ร้อยละ 98.5 ดังนั้นการกู้เพื่อกิจกรรมกลุ่มมีเพียงร้อยละ 1.5 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546: 4-11) ซึ่งจะเห็นได้จากระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ จำกัดสิทธิของกลุ่ม องค์กร หรือนิติบุคคล ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกที่ว่า ถ้าจะเป็นการกู้โดยกลุ่มก็ต้องเป็นการกู้โดยสมาชิกในกลุ่มเป็นรายปัจเจกแล้วค่อยนำเงินมารวมกลุ่มกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546: 49-60) การศึกษาในบางพื้นที่ยังพบว่าสมาชิกที่ต้องการกู้เป็นกลุ่มยังขาดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ การกู้เป็นกลุ่ม ที่จะต้องขอให้ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านแล้วสามารถนำไปรวมกลุ่มกันเอง (ชลิดา นุชราคม, 2545: (2)) ทำให้การกู้ส่วนใหญ่เป็นการกู้รายปัจเจก อีกทั้งการกำหนดให้สมาชิกเปิดบัญชีรับเงินกู้และชำระคืนเงินกู้ที่ธนาคาร ซึ่งแตกต่างจากระบบของกลุ่มออมทรัพย์ที่ธุรกรรมทางการเงินกระทำกับกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน โดยตรง (พรรณทิพย์ เพชรมาก, 2546 : 27 อ้างใน อนุสรณ์ 2547 : 347)

แม้ว่าการกำเนิดขึ้นของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน<sup>๔</sup>ของรัฐบาลเป็นการสร้างสรรค์ขึ้นจากความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆจนเป็นที่มาของตัวนโยบายกองทุนหมู่บ้าน<sup>๕</sup> อีกทั้งช่วงของการเตรียมการ ได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนกลุ่มการเงินชุมชนต่างๆมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นกำหนดกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติ ให้มีการประสานเชื่อมโยงกับกองทุนที่มีอยู่เดิมในชุมชน แต่ในทางปฏิบัติข้อคิดเห็นของตัวแทนกลุ่มการเงินชุมชนไม่ได้รับการให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหมู่บ้าน<sup>๕</sup>ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่ไม่ได้ประสานเชื่อมโยงกับกองทุนชุมชนที่มีอยู่เดิม กองทุนชุมชนที่มีอยู่เดิมเหล่านี้ถือเป็นการกำเนิดขึ้นเองของภาคประชาชนผ่านประสบการณ์ในชีวิตประจำวันอย่างค่อยเป็นค่อยไปซึ่งอยู่ในพื้นที่ประชาสังคม มีจำนวนมากถึง 39,003 กลุ่ม สมาชิกทั่วประเทศประมาณ 4.62 ล้านคน และมีเงินออมรวมกัน ประมาณ 10,191 ล้านบาท(พรรรถทิพย์ เพชรมาศ, 2546 : 27 อ้างใน อนุสรณ์ 2547 : 346) อันจะกล่าวถึงต่อไปนี้

### 5. กองทุนชุมชนโดยภาคประชาสังคม

การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้นไม่ได้เป็นสิ่งใหม่ที่มีพลชนในระดับล่างไม่เคยประสบมาก่อน ภายในชุมชนต่างๆ มีกองทุนในลักษณะใกล้เคียงกับกองทุนหมู่บ้านเกิดขึ้น(ไม่ได้ตั้งต้นด้วยเงินทุนจากรัฐบาล) โดยการจัดตั้งของชุมชนหรือหมู่บ้านเอง จากความพยายามของชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งสิ่งแวดล้อม และต่อมาได้ประสานความร่วมมือเป็นเป็นเครือข่ายในระบบต่างๆ โดยมีหลักการรูปแบบและวิธีการดำเนินการต่างจากธนาคารพาณิชย์ และเป็นองค์กรที่บริหารจัดการกับทรัพย์สินรวมของพลชนในระดับล่างกันเองที่สำคัญประเภทหนึ่ง โดยอนุสรณ์ อุณโณ ในงาน”ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย: เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทระบอบกรรมสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวม” (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547:201) ได้แสดงให้เห็นข้อแตกต่างกันระหว่างกองทุนชุมชนที่ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาลทักษิณ<sup>๕</sup>ที่นำนโยบายลงมาปฏิบัติ มีประเด็นผลกระทบต่อพลชนในระดับล่างอย่างกว้างขวางโดยจะได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มออมทรัพย์

กองทุนชุมชนประเภทแรกๆที่ก่อตัวขึ้นในสังคมไทยคือสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นแนวคิดการจัดการองค์การการเงินแบบตะวันตก บนพื้นฐานความคิดที่ว่ากลุ่มคนหรือชุมชนสามารถรวมกลุ่มเป็นเจ้าขององค์การการเงินร่วมกันได้โดยการระดมทุนจากสมาชิก เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าร่วมให้คล่องตัวมากขึ้น มีเป้าหมายให้ชุมชนมีกองทุนเป็นของตนเอง ปัจจุบันได้กลายเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียนภายใต้กฎหมายสหกรณ์ รวมตัวเป็นเครือข่ายกระจายอยู่ทั่วประเทศ ประมาณ 660 กลุ่ม สมาชิกประมาณ 2.2 แสนราย เงินออมประมาณ 2,000 ล้านบาท โดยสมาชิกส่งเงินเข้ากองทุนเท่าๆกันทุกเดือนตามที่ตนจะสมทบได้ แล้วให้ผู้มีความจำเป็นกู้กองทุนไปใช้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยไม่ต้องประเมินว่าผู้ใดให้ดอกเบี้ยสูงกว่าถึงจะได้กู้ ต่อมากรมการพัฒนาชุมชนจึงได้ปรับปรุงและพัฒนาให้มีรูปแบบการบริหารจัดการอย่างง่ายและไม่เป็นทางการ พร้อมกับแนะนำให้ชาวบ้านในหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของ”กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต”เป็น

กองทุนดอกเบี้ยต่ำให้สมาชิกใช้ในการผลิตทดแทนแหล่งเงินกู้ในระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง(อนุสรณ์ อุณ โณ, 2547:202)

## 2) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์

มีการคิดค้นรูปแบบการออมทรัพย์ที่เรียกว่า”รูปแบบสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิต” โดยครูชบ ยอดแก้ว ผู้ซึ่งเห็นว่ากลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นจากกรมการพัฒนาชุมชนเป็นรูปแบบที่ล้มเหลว จึงได้จัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์แบบพัฒนาครอบครัวชีวิตนี้ขึ้นใหม่ ในหมู่บ้านน้ำขาว มีวัตถุประสงค์ต่างจากกลุ่มออมทรัพย์เดิมในแง่ที่ต้องการสร้างสวัสดิการแก่สมาชิกทั้งในรูปแบบให้เงินกู้ และสวัสดิการอื่นๆ มากกว่าที่จะเป็นแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพียงอย่างเดียว โดยเงินกำไรของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ครั้งหนึ่ง จัดสรรเป็นเงินปันผลสมาชิก อีกครั้งหนึ่งเข้ากองทุนสวัสดิการซึ่งเป็นกองทุนที่จะได้รับดอกเบี้ยจากการฝากเข้ากองทุนสัจจะออมทรัพย์และจะกลายเป็นผลตอบแทนหรือเงินปันผลของสมาชิกทุกคนต่อไป ต่อมา พระสุบิน ปณีโต ได้นำรูปแบบสัจจะออมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครอบครัวชีวิต ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครอบครัวชีวิต เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ศาสนา จิตใจ การเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ที่บูรณาการเชื่อมโยงกันทั้งหมด นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนในเขตชนบทจำนวนมาก เช่น มูลนิธิพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ มูลนิธิพัฒนาอีสาน มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ศูนย์สังคมพัฒนา สภาคารธอลิก ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียน ฯลฯ ได้ดำเนินกิจการออมทรัพย์ควบคู่ไปกับกิจกรรมพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น โครงการสาธิตการตลาด โครงการตั้งฉางข้าว โครงการตั้งธนาคารข้าว ฯลฯ เพราะเห็นว่ามิใช่ข้อดีหลายด้าน เช่น เป็นการฝึกให้ชาวบ้านมีความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ฝึกให้รู้จักการออมทรัพย์เป็นประจำ และเป็นแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ บางกรณีองค์กรทางสังคม เริ่มทำงานกับชาวบ้านผ่านการรวมกลุ่มเป็นกองทุนหมุนเวียนขนาดเล็กในรูปแบบต่างๆ เช่นกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนข้าว กองทุนปุ๋ย โดยเน้นให้ชาวบ้านเข้าใจคุณธรรมและน้ำใจในการช่วยเหลือกันมากกว่าการเร่งให้เกิดกลุ่มขนาดใหญ่ (อนุสรณ์ อุณ โณ, 2547 :203-205)

## 3) ธนาคารหมู่บ้าน

โครงการธนาคารหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งสะสมเงินออมของชาวบ้านและฝึกตัวแทนชาวบ้านให้มีความรู้ด้านการเงินการบัญชีแบบง่ายๆ ในการให้บริการเงินกู้ยืม โดยนำหลักการและวิธีการของธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ทั้งในเรื่องการถือหุ้น การรับฝากเงิน การสะสมเงินอื่นๆ และการจัดระบบเงินทุนดำเนินการ มาผสมผสานและปรับปรุงใหม่ให้มีรูปแบบง่ายๆ กิจกรรมที่ดำเนินการได้แก่ การสะสมเงินทุนด้วยการถือหุ้น การสะสมเงินทุนด้วยการฝากเงิน การให้เงินกู้ยืม การร่วมลงทุนธุรกิจ กิจกรรมสวัสดิการประกันสุขภาพ ร้านค้าสาธิตหมู่บ้าน ในช่วงแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 ให้มีการขยายโครงการไปทั่วประเทศ(อนุสรณ์ อุณ โณ, 2547 :208-209)

กองทุนชุมชนหรือองค์กรการเงินชุมชนประเภทต่างๆ ยกเว้นสหกรณ์ออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่าในปี พ.ศ. 2545 มีจำนวนมากถึง 39,003 กลุ่ม สมาชิกประมาณ 4,620,000 คน และมีเงินออมรวมกัน ประมาณ 10,191 ล้านบาท(พรรณทิพย์ เพชรมาก, 2546 : 27 อ้างใน อนุสรณ์ 2547 : 210)

#### 6. เปรียบเทียบกองทุนชุมชนโดยภาคประชาสังคมกับกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนของรัฐบาลประชา นิยม

กองทุนชุมชนภาคประชาสังคม เป็นองค์กรทางชุมชนที่ ชาวบ้านร่วมกันก่อตั้งขึ้นมาด้วยแนวทางการพัฒนา และประสบการณ์ในการดำเนินวิถีชีวิตประจำวัน ทำให้มีลักษณะเฉพาะ ที่เอื้อต่อความเหมาะสมของมวลชนในระดับล่าง แตกต่างจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาล ในหลายลักษณะด้วยกับตามข้อมูลในตารางด้านล่าง ดังนี้

ตาราง : เปรียบเทียบการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาล กับ กองทุนชุมชนภาคประชาสังคม

ลักษณะต่างๆ	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของ รัฐบาล	กองทุนชุมชนภาคประชาสังคม
1. แนวทาง การกู้ยืม	ใช้ระบบที่รัฐบาลนำเงินมาให้ชุมชน แล้วนำไปปล่อยกู้แก่ปัจเจก	เป็นระบบที่ส่งเสริมการออมโดยการฝากเงินของคนในชุมชน ผู้กู้จึงกู้เงินตนเอง
2. การกำหนด หลักเกณฑ์ต่างๆ	มีหลักเกณฑ์ค่อนข้างตายตัว จากคณะกรรมการกองทุนฯระดับชาติ การกู้ยืมมีวงเงินจำกัด	ชุมชนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่น ปรับตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน
3. ผลประโยชน์จาก กองทุน ความเท่าเทียม และสวัสดิการ	ปัจเจกชนเข้ามากู้เงินไปใช้ในโครงการที่ตนเสนอขอเงินกู้และจ่ายดอกเบี้ยคืนกองทุนโดยไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการ	สามารถกู้ได้ทั้งในนามของกลุ่มและปัจเจก มีการกำหนดประโยชน์ในทางสวัสดิการให้เกิดการช่วยเหลือกันภายในชุมชน
4. ระบบการจัดการ บัญชีกองทุน	ใช้ระบบการจัดการทำบัญชีขึ้นตรงกับธนาคารพาณิชย์โดยตรง การดำเนินโครงการใช้กฎระเบียบที่ดั่งขึ้นจากส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งการทำบัญชีและเอกสารข้อมูลต่างๆ	การจัดการทางการเงินและระบบบัญชีแบบง่าย โดยชุมชนคิดขึ้นมาเอง สมาชิกสามารถดู และตรวจสอบเองได้ มีความโปร่งใส ควบคุมตรวจสอบระหว่างสมาชิกกันเอง
5. การควบคุมดูแล	ใช้วิธีควบคุมแบบธนาคารพาณิชย์ใน	ระบบการควบคุมแบบชาวบ้าน ด้วย



	เรื่องการประกันความเสี่ยงของโครงการกู้ และแนวคิด	คณะกรรมการของกองทุนชุมชนและสมาชิกกลุ่มช่วยเหลือผู้กันและกันเอง
--	--	--

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ กองทุนชุมชนหรือองค์กรการเงินชุมชนที่เกิดขึ้นโดยภาคประชาสังคมเอง มีรูปแบบ หลักการ และวิธีการดำเนินการแตกต่างจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หลายประเด็นดังนี้

1. ระบบกองทุนชุมชนของภาคประชาสังคม เป็นระบบที่ต้องการสร้างการออม เพราะกองทุนชุมชนเกิดขึ้นจากกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนจึงเป็นเงินออมของสมาชิกภายในชุมชนเอง สมาชิกที่จะกู้ก็ต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์จึงจะกู้ได้ ผู้ที่กู้จึงเป็นคนออมไปด้วย ดังนั้นการเป็นหนี้กลุ่มออมทรัพย์ก็คือการเป็นหนี้เงินออมของตนเอง ต่างกับกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลเนื่องจาก กองทุนหมู่บ้านฯ นำเงินงบประมาณของรัฐบาลจัดสรรให้ปัจเจกเป็นส่วนใหญ่ การกู้ของปัจเจกดังกล่าวไม่ได้สร้างความรู้สึกรู้ว่าเป็นเงินของตนเอง แต่เป็นเงินจากภายนอก ดังนั้นการเป็นหนี้กองทุนหมู่บ้านก็คือการเป็นหนี้เงินของรัฐบาลที่จัดสรรเงินมาให้

2. กองทุนชุมชนมีความยืดหยุ่นสามารถปรับให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของแต่ละชุมชนได้ เพราะกองทุนชุมชนเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มออมทรัพย์ อันเกิดขึ้นจากสมาชิกของชุมชนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นมาเองจากประสบการณ์ในชีวิตประจำวัน การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆจึงเกิดขึ้นมาจากการปฏิบัติจริงให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละชุมชน ขณะที่กองทุนหมู่บ้านฯของรัฐบาลสามารถดำเนินการได้จำกัด เพราะ แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งสามารถร่างกฎระเบียบกองทุนขึ้นเอง แต่คู่มือระเบียบกองทุนหมู่บ้านระบุอย่างชัดเจนว่า อานาจหน้าที่ ข้อ 2 ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านคือ “ออกระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด” (ธงชัย มูลพันธุ์, 2545 : 19)

3. ระบบกองทุนชุมชนของภาคประชาสังคม เน้นความเสมอภาคและความเท่าเทียม มีความต้องการให้เกิดการจัดสรรสวัสดิการ เพราะ การให้สวัสดิการของกลุ่มออมทรัพย์จะจ่ายสวัสดิการให้สมาชิกเท่าเทียมกันทุกคน ไม่ว่าสมาชิกรายนั้นจะถือหุ้นมากหรือน้อย ซึ่งถ้าคิดสวัสดิการเป็นผลตอบแทนของการถือหุ้นนับว่าขาดทุน แต่ถ้าถือเป็นการช่วยกันตามอุดมคติก็นับเป็นการช่วยเหลือกันโดยไม่มีใครต้องเป็นผู้เสียสละแก่เพียงผู้เดียว เป็นหลักการของกองทุนชุมชน เป็นกระจายความเสียสละ และมีการจำกัดการถือหุ้น เช่น ไม่ให้ถือหุ้นเกิน 100 หุ้น เมื่อมีการปันผลคนรวยจะไม่ได้เงินปันผลไปอย่างสิ้นเหลือ ขณะที่คนจนได้เพียงเล็กน้อย ทำให้รู้สึกว่าตนเองถูกเอาเปรียบเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนรวย (เจ้าของธนาคาร เจ้าของเงิน) ขณะที่กองทุนหมู่บ้านฯ แม้จะมีความมุ่งหวังจากหลักการและแนวทางในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการ แต่ผลในทางปฏิบัติไม่อาจก่อให้เกิดการจัดสวัสดิการได้ เนื่องจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการ และสมาชิกแต่ละคนบันทึกให้

เงินกองทุนหมู่บ้านที่ลงมาสู่หมู่บ้านคนนั้นเป็นเงินกู้มากกว่า ดังนั้นเมื่อมีการสอบถามถึงเรื่องสวัสดิการ ก็มักจะได้รับคำตอบว่า“รอให้ได้ดอกเบี้ยมีจำนวนมาก่อนจึงจะจัดสวัสดิการได้ ถ้าในกรณีคนชราหรือผู้ด้อยโอกาส ก็จะมีเงินสงเคราะห์จากประชาสงเคราะห์อยู่แล้ว”(ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 1, 2548 บทสัมภาษณ์)

4. ระบบกองทุนชุมชนของภาคประชาสังคม เน้นรูปแบบและวิธีการจัดการทางการเงินและบัญชีแบบง่ายเพราะ จัดการ โดยคณะกรรมการในชุมชนนั่นเองและการติดตามดูแลของสมาชิก มีวิธีบันทึกบัญชีเป็นสมุดรายวัน ที่สามารถตรวจสอบเงินไหลเข้าไหลออกและรายรับรายจ่ายได้ครบถ้วน สามารถนำมาคำนวณงบดุลได้ สมาชิกทุกคนขอรู้ได้ เข้าใจง่าย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ชัดเจน ขณะที่กองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลใช้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติกำหนดอีกทั้งประกอบด้วยเอกสารแบบฟอร์มต่างๆจำนวนมากมีแนวทางเชื่อมโยงกับระบบธนาคารพาณิชย์ เช่น การออมทรัพย์ จะใช้ระบบสมุดเงินฝาก มีลักษณะเป็นระบบบัญชีคู่ ผู้ฝากจะได้รับสมุดบัญชีที่จะต้องไปทำการตรวจสอบกับบัญชีของธนาคารจึงจะได้ข้อมูลที่แท้จริง การดูบัญชีสมุดเงินฝากค่อนข้างเข้าใจยากสำหรับชาวบ้านทั่วไปเพราะ ข้อมูลฝากถอนจะเป็นคำย่อภาษาอังกฤษ(Code) มีม หมายหลายคำต้องใช้เวลานานในการทำความเข้าใจนาน อีกทั้งระเบียบกองทุนหมู่บ้านบางข้อมีความยุ่งยากซับซ้อน และมีข้อบังคับปลีกย่อยมากจนเป็นเรื่องยากลำบากของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน(อนุสรณ์ อุณ โณ, 2548 : 85)

5. ระบบกองทุนชุมชนของภาคประชาสังคม อาศัยการควบคุมทางสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการเกิดขึ้น คงอยู่ และเติบโต(ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2544 : 72-73 อ้างใน อนุสรณ์ 2547 : 212) เนื่องจาก การที่กลุ่มออมทรัพย์มีการตรวจสอบภายในรูปแบบชาวบ้าน เช่นการออมการกู้จะแสดงตัวเลขบนกระดานเป็นระบบบัญชีชาวบ้านดูได้ง่าย มีการจัดระบบกลุ่มช่วยเหลือดูแลกันและกัน ติดตามการนำเงินไปใช้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการกู้หรือไม่ ขณะที่ธนาคารพาณิชย์จะใช้กฎหมาย และหลักประกันความเสี่ยงเข้าควบคุมตรวจสอบการกู้ยืมเงินกับธนาคาร กองทุนหมู่บ้านมีลักษณะเลียนแบบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เช่นกัน ดังที่คู่มือบริหารกองทุนหมู่บ้าน ระบุว่าทำให้กู้ควรพิจารณาจาก 1) ความเป็นไปได้และความคุ้มทุนของโครงการ 2) ความสอดคล้องของวงจรธุรกิจของโครงการกับระยะเวลาการชำระคืน 3) ความเหมาะสมของวงเงินที่กู้ยืม 4) ความเป็นไปได้ด้านการตลาด 5) ความเสี่ยงของโครงการ เช่น ธรรมชาติ ตลาด และยังพิจารณาตัวผู้กู้ในเรื่องความชำนาญประสบการณ์ใน โครงการกู้ รวมทั้ง ความขยัน ซื่อสัตย์ ยังพิจารณาไปถึงเรื่องความมั่นคงทางรายได้ ทรัพย์สิน หลักประกัน และความสามารถในการชำระหนี้

การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาล แตกต่างจากระบบกองทุนชุมชนของภาคประชาสังคม อย่างมาก เพราะข้อเสนอของครูชบ ขอดแก้ว ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งนายรัฐมนตรีและคณะขอคำปรึกษาแนะนำก่อนเริ่มดำเนินการทางนโยบาย คือการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนระดับชาติ ดำเนินการจัดสรรเงินสมทบให้หมู่บ้านผ่านทางกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน โดยตรงและให้กลุ่มออมทรัพย์นั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารกองทุน เพื่อเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยมองรัฐบาลเป็นเพียงหุ้นส่วนที่ช่วยให้ชุมชนขยายขอบเขตบริการ ได้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น ทว่า แทนที่รัฐบาลจะสมทบเงินให้กับกองทุนกลุ่มออมทรัพย์ กลับกระจายเงินกองทุนให้หมู่บ้านพร้อมๆ กันทั่ว

ประเทศ โดยนำแนวคิดครุช มาประดับเพียงแค่นี้ให้ทุกหมู่บ้านเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนและให้สมาชิกออมเงินและกู้ยืมกันในรูปกลุ่มออมทรัพย์ขนานกันไปด้วย ซึ่งเป็นการผสมแนวคิดของครุชเข้ากับกองทุนรูปแบบเดิม ที่รัฐบาลเคยส่งเสริมผ่านมาทางหน่วยราชการภูมิภาค เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคาชาจน กองทุนสงเคราะห์ราษฎร กองทุนเกษตรกร ฯลฯ โดยหวังว่ากองทุนหมู่บ้านจะเชื่อมโยงกองทุนเดิมของรัฐและที่ชุมชนจัดตั้งเองเข้าด้วยกันในอนาคต แต่ไม่ได้วางอยู่บนหลักการของกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนชุมชนแต่อย่างใด (อนุสรณ์ อุณ โณ, 2548 : 83)

ระบบของกองทุนชุมชนภาคประชาสังคมนี้ยังเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดสรรดูแลกองทุนร่วมกัน จากเดิมที่เป็นสิทธิและอำนาจของปัจเจกบุคคลอย่างเบ็ดเสร็จในการจัดการทรัพย์สินของแต่ละบุคคล มาเป็นการเจรจาต่อรองร่วมบนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่าเทียมระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นการดำเนินนโยบายกระจายทรัพยากร(Redistributive Policy) อย่างหนึ่ง โดยช่วงที่รัฐบาลนำเสนอ(Top-down) และจัดทำนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อหาเสียงเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบายโดยคณะทำงานของพรรคไทยรักไทยที่มีการนำนักวิชาการ นักพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำการกำหนดนโยบาย ในช่วงเวลาดังกล่าว นโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ มีลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของรัฐบาลทั้งการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่าง ด้วยการให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย (Bottom-up) แต่เมื่อนโยบายกองทุนหมู่บ้านได้เข้ามาสู่กระบวนการในช่วงจัดทำชุดข้อเสนอโยบาย(policy formulation process) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ(policy implementation process) กลับเกิดปรากฏการณ์การบิดเบือนขึ้นในกระบวนการนโยบาย(policy process distort)ตามแนวทางที่รัฐบาลนำเสนอไว้ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นผลของการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่างจึงมีความบกพร่อง แทนที่รัฐบาลจะจัดตั้งกองทุนระดับชาติ ดำเนินการจัดสรรเงินสมทบให้หมู่บ้านผ่านทางกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนโดยตรง และให้กลุ่มออมทรัพย์นั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารกองทุน เพื่อเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยมองรัฐบาลเป็นเพียงหุ้นส่วนที่ช่วยให้ชุมชนขยายขอบเขตบริการได้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น แทนที่รัฐบาลจะสมทบเงินให้กับกองทุนกลุ่มออมทรัพย์ แต่กลับกระจายเงินกองทุนให้หมู่บ้านพร้อมๆ กันทั่วประเทศ โดยนำแนวคิดของภาคประชาสังคม มาประดับเพียงแค่นี้ให้ทุกหมู่บ้านเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุน และให้สมาชิกออมเงินและกู้ยืมกันในรูปกลุ่มออมทรัพย์ขนานกันไปด้วย ซึ่งเป็นการผสมแนวคิดของกองทุนภาคประชาสังคมเข้ากับกองทุนรูปแบบเดิม ที่รัฐบาลเคยส่งเสริมผ่านมาทางหน่วยราชการภูมิภาค เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคาชาจน กองทุนสงเคราะห์ราษฎร กองทุนเกษตรกร ฯลฯ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านจึงมีความเป็นประชานิยมในลักษณะกำหนดขึ้นมาจากผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาล(Top-down policy) มีการเข้ามาแทรกแซงของอำนาจรัฐตลอดทั้งกระบวนการนโยบาย ทำให้เกิดการบิดเบือนตามแนวทางแก้ปัญหาวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่าง ในหลายหมู่บ้านที่ขาดปัจจัยด้าน

ความเข้มแข็งของชุมชน และประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยคนในชุมชนร่วมกัน จึงไม่สามารถดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาหนี้สิน การประกอบอาชีพ และความยากจนได้ อย่างไรก็ตามบางหมู่บ้านที่ชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมโดยคนในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็จะสามารถนำเอานโยบายกองทุนหมู่บ้านมาปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จในการแก้ปัญหาได้

### 3. นโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML)

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน(SML) เป็นโครงการที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ริเริ่มให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยตรง เพื่อประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนได้นำไปแก้ปัญหาส่วนรวมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง ร่วมคิด ร่วมทำ และ ถือเป็นอีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย(สำนักงานพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(สำนักSML), 2547: 1)

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเป็นหัวข้อต่างๆ 6 หัวข้อด้วยกันคือ 1. สาระสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML) 2. การนำนโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML) ไปปฏิบัติ 3. การประเมินผลจากภาครัฐ 4. ผลกระทบของนโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML) ที่มีต่อมวลชนในระดับล่าง โดยมีเนื้อหาของแต่ละหัวข้อดังนี้

#### 1. สาระสำคัญของโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML)

การพลิกฟื้นหมู่บ้าน(Empowerment) ให้มีพลังในการขับเคลื่อน ผู้การแก้ไขปัญหาความยากจน และการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน อย่างยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความพร้อมในกระบวนการสร้างสรรค์ความคิดและนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในด้านการดำรงชีวิตและมีอาชีพ อย่างมีคุณภาพมั่นคง และยั่งยืน

เป็นเครื่องมือซึ่งทำให้เห็นทิศทางและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน(Demand)

เป็นรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาคประชาชน จากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเพื่อการดำรงชีพและการมีอาชีพของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนในหมู่บ้าน เกิดการสร้างผู้นำในท้องถิ่นที่มาจากภาคประชาชนโดยแท้จริงเพื่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพในอนาคต(คณะทำงานของนายกรัฐมนตรี(Prime Minister's Task Force, 2547:2)

ให้ประชาชนมีอิสระในการดำเนินงาน ระดมความคิด สังเคราะห์ความต้องการ ตามปัญหาของ หมู่บ้าน/ชุมชน บริหารจัดการ ลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อใช้งบประมาณตามความต้องการของคนส่วนใหญ่

โดยให้ส่วนราชการในพื้นที่ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนแก่ประชาชน และประชาชนยังจะสามารถขอความช่วยเหลือและคำแนะนำได้จากสถาบันการศึกษาที่ประสานงาน SML ในพื้นที่ หรือนักศึกษาอาสาสมัคร SML หรือประสานงานโดยตรงไปที่สำนักงาน SML สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี(สำนักงานพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(สำนักSML), 2547: 1)

## 2. การนำนโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML) ไปปฏิบัติ

การนำนโยบาย SML ไปปฏิบัตินั้นรัฐบาล ได้กำหนดการดำเนินการไว้ถึง 9 ขั้นตอนตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การประชุมประชาคม จนถึง ขั้นตอนที่ 9 การประเมินผล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (สำนักงานพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(สำนักSML), 2547: 2-48)

### 1) จัดประชุมประชาคม

ให้แต่ละหมู่บ้านกำหนดวันประชุมประชาคมของหมู่บ้าน/ชุมชน พร้อมปิดประกาศแจ้งให้ทุกคน ทราบ โดยการปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน

### 2) คณะทำงานของหมู่บ้าน/ชุมชน

คณะทำงานของหมู่บ้าน จะต้องมีความสมบัติดังนี้ 1.เป็นคนไทย 2. ต้องมีอายุ 18ปีขึ้นไป 3.ต้องเป็นผู้ ที่อยู่ในหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 เดือน (สำนักSML, 2547: 6-11)

### 3) ปัญหา/ความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน

ประธานคณะทำงานฯและคณะทำงานฯ จะต้องดำเนินการประชุมเพื่อให้ประชาชนทุกคนใน หมู่บ้านได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะปัญหา/ความต้องการแก่ที่ประชุม โดยคณะทำงานฯ บันทึกทุก ปัญหา/ความต้องการไว้อย่างโปร่งใส ผู้เข้าร่วมทุกคนมี “สิทธิ” เท่าเทียมกัน ในการเสนอความต้องการหรือ ปัญหา ที่เกิดขึ้น (พร้อมวงเงินโดยประมาณ) เพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ (สำนักSML, 2547: 12-33)

### 4) การเปิดบัญชีหมู่บ้านและชุมชน

คณะทำงานจะต้องกำหนด “ผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายบัญชี” จำนวนอย่างน้อย 3คน ประกอบด้วย 1. ประธานคณะทำงานฯ 1 คน 2. เสร็จญิก 1คน 3. ตัวแทนจากคณะทำงานอีกอย่างน้อย 1 คน

คณะทำงานฯ จะต้องทำรายงานผลการประชุมฯ ส่งมอบให้นายอำเภอแจ้งชื่อหมู่บ้าน/ชุมชนไปยัง สำนักงาน SML เพื่อลงทะเบียนความพร้อมและแจ้งต่อไปยังธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตรเพื่อทำการเปิดบัญชีให้หมู่บ้าน (สำนัก SML, 2547: 34-35)

### 5) การวางแผนโครงการ

คณะกรรมการจะต้องกำหนด “คณะผู้รับผิดชอบโครงการ” จำนวน 3 คนในแต่ละโครงการ ซึ่งประกอบด้วย

1. หัวหน้าคณะผู้รับผิดชอบโครงการ 1 คน
2. ตัวแทนจากคณะทำงานหมู่บ้าน/ชุมชน 1 คน
3. ตัวแทนจากฝ่ายควบคุม/ตรวจสอบ 1 คน (สำนักSML) 2547: 35-39)
- 6) การจัดทำบัญชีค่าใช้จ่าย

คณะกรรมการจะต้องกำหนด “ผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชี” จำนวน 2 คน ประกอบด้วย 1. เภรณูญิก หรือผู้ช่วยเหรณูญิก 2. ตัวแทนจากคณะทำงานฯ หรือประชาชนในหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งจะเป็นผู้ลงบันทึกการรับจ่ายเงินทุกครั้ง และติดประกาศบัญชีต่างๆ ให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนได้รับรู้โดยทั่วกัน อย่างน้อยเดือนละครั้ง เพื่อการตรวจสอบบัญชีโครงการ SML (สำนักSML, 2547: 34-35)

#### 7) การจัดซื้อจัดจ้าง

คณะทำงานฯ จะต้องกำหนด “คณะผู้แทนเพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง” อย่างน้อย 3 คน ในการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องติดประกาศสาธารณะเพื่อชี้แจงหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้แก่ทุกคนในหมู่บ้านทราบ (สำนักSML, 2547: 35-39)

#### 8) การดำเนินงาน ควบคุม ตรวจสอบ

คณะทำงานฯ จะต้องกำหนด “ผู้ดำเนินงาน ควบคุม และตรวจสอบผลงาน” เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมโครงการให้เสร็จลุล่วงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้จะต้องควบคุมดูแลการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด ประหยัดและคุ้มค่า มีหลักฐานที่ถูกต้อง ตรวจสอบได้ (สำนักSML, 2547:46-47)

#### 9) การรายงานผลการดำเนินงาน

หลังจากที่ประชาชนในหมู่บ้านได้ร่วมกันดำเนินโครงการ SML เป็นระยะเวลาครบ 1 ปีแล้ว คณะทำงานฯจะต้องจัดทำรายงานสรุปผล เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านทราบ และเป็นการรายงานต่อรัฐบาลเพื่อนำไปสู่การพัฒนาขยายผลต่อไปในอนาคต

### 3. การประเมินผลจากภาครัฐ

การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับ โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในระหว่างวันที่ 24-29 มิถุนายน 2548 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า

มีข้อมูลหลายประการที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการระดับหนึ่ง ในประเด็นการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ที่มีผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมถึง ร้อยละ 78.1 การใช้งบประมาณส่วนใหญ่เน้นในเรื่องสาธารณูปโภคและสวัสดิการประมาณ ร้อยละ 40 ส่วนการสร้างอาชีพอยู่ในระดับรองประมาณ ร้อยละ 27 โครงการสามารถตอบสนองความต้องการได้สูงถึง ร้อยละ 87.6 มีความโปร่งใสสูงถึง ร้อยละ 89.1(สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548)

จากผลการประเมินดังกล่าว พร้อมกับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย SML เปรียบเทียบกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ นั้นมีประเด็นที่แตกต่างกัน การจัดประชุมประชาคม ของ SML มีขึ้นเพื่อทั้งสรรหาคณะกรรมการหมู่บ้านในการดำเนินโครงการตามมติที่ประชุมประชาคม และ การตัดสินใจเลือกประเด็นปัญหา มีการกำหนดโครงการแก้ปัญหาหมู่บ้านโดยสมาชิกของหมู่บ้านขึ้นในการประชุมครั้งเดียวกัน ส่วนการจัดประชุมเวทีชาวบ้านของนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ มีขึ้นเพื่อคัดสรรคณะกรรมการกองทุน 15 คนและการดำเนินการกำหนดระเบียบข้อบังคับที่ต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดไว้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า

1. ทำให้ข้อกำหนดของนโยบาย SML มีความยืดหยุ่นมากกว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ในทางปฏิบัติ ชาวบ้านสามารถเสนอปัญหาาร่วมกันในนามของชุมชน ดังนั้นโครงการที่กำหนดออกมามีความสอดคล้องกับความต้องการสูง กว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านที่เป็นเรื่องของปัจเจกชน ซึ่งเห็นได้จากการสำรวจของ สำนักงานสถิติแห่งชาติที่ว่า โครงการสามารถตอบสนองความต้องการได้สูงถึง ร้อยละ 87.6 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548)

2. ชาวบ้านที่มาร่วมประชุมประชาคมของนโยบาย SML จะมีความเป็นชุมชนร่วมกันมากกว่า เพราะ การประชุมประชาคมของ SML คือการเสนอปัญหาของชาวบ้านในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แท้จริงของเขา พร้อมทั้งเสนอโครงการเพื่อแก้ปัญหา และจัดลำดับความสำคัญในแต่ละปัญหา โดยมติดจากที่ประชุมทั้งหมด ขณะที่นโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ทำให้ชาวบ้านในชุมชนมีสถานะเป็นเพียงสมาชิก(ผู้กู้เงิน)

3. ความสนใจของชาวบ้านในการเข้ามามีส่วนร่วมการประชุมประชาคม SML มีน้อยกว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ เพราะ นโยบาย SML ผลประโยชน์เป็นของชุมชนโดยรวม ไม่สามารถเอาเงินมาแบ่งกันผู้ได้เหมือนนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯที่เป็นผลประโยชน์รายปัจเจก ทำให้มีความสนใจของชาวบ้าน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายไม่เท่ากัน

4. เนื่องจากนโยบาย SML เน้นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหมู่บ้าน และให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากกว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ทำให้โครงการต่างๆเป็นที่ต้องการของชาวบ้านเป็นส่วนใหญ่ พร้อมทั้งมีการตรวจสอบกันเองในหมู่บ้านมากกว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากชาวบ้านที่เข้าร่วมประชุมรู้ว่าต้องมีโครงการใดเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนหลังจากการประชุมเสร็จสิ้นแล้ว และคณะกรรมการต้องทำรายงานติดประกาศเผยแพร่การดำเนินงานในทุกโครงการ ทั้งเรื่องหลักฐานการเบิกจ่ายเงิน ความคืบหน้าของโครงการต่างๆ

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นถือเป็น พัฒนาการทางนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณ ที่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับนโยบาย SML กับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน จะเห็นว่ามีความพยายามจากรัฐบาลในกรณีโครงการ SML เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในหมู่บ้านและชุมชนมากขึ้นในระดับหนึ่ง และการผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาในชีวิตของมวลชนในระดับล่างมากขึ้นจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯที่ได้ดำเนินนโยบายไปก่อนหน้าและสามารถแก้ปัญหาชีวิตให้มวลชนในระดับล่างได้ตรงตามความต้องการ

มากกว่า ซึ่งจะเห็นได้จากการสำรวจในพื้นที่ของผู้ศึกษา จะเห็นว่าชุมชนสามารถกำหนดโครงการต่างๆที่สามารถตอบสนองความต้องการของตัวชุมชนเองได้มากกว่าโครงการใดๆเท่าที่เคยมีมา อีกทั้งผลการศึกษาหลังจากที่ผู้ศึกษาได้สำรวจการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ พบว่านโยบาย SML ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญบางประเด็นดังจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

**4. ผลกระทบของนโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML) ที่มีต่อมวลชนในระดับล่าง**

แม้โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านฯ SML เป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถกำหนดนโยบาย เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตโดยตรง แต่ก็ยังมีกระแสของการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบาย SML ของรัฐบาลทักษิณ นั้นว่า เป็นการนำงบประมาณของรัฐบาลสู่หมู่บ้านหรือชุมชนเพื่อใช้ในการพัฒนาโดยตรง ขณะที่กระบวนการพัฒนาในหมู่บ้านจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการดำเนินการนี้อยู่แล้ว เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.)เป็นต้น การดำเนินนโยบาย SML จึงมีลักษณะของการลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78)

การดำเนินนโยบาย SML ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากองค์กรพัฒนาเอกชน โดยคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ว่า

“นโยบาย SML เป็นนโยบายประชานิยมภาคสอง มีลักษณะติดสินบนนโยบาย โดยหวังผลคะแนนเสียงเลือกตั้ง... จะเป็นช่องให้ผู้รับเหมาหรือบรรดาหัวคะแนนของพรรคการเมืองเข้าไปหาผลประโยชน์... ยังเป็นการเบียดบังงบประมาณที่รัฐบาลต้องสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น... การดำเนินนโยบาย SML จะยิ่งทำให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า “รวบอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจเอกชน”

...เป็นนโยบายหาเสียงของพรรคไทยรักไทยที่ได้้นำคำขวัญของเอ็นจีโอและองค์กรชาวบ้านที่ใช้มาตลอด 25 ปีที่ผ่านมาเป็นนโยบาย... รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลที่ฉกฉวยคำขวัญของเอ็นจีโอและองค์กรชาวบ้านมาบิดเบือน... ในอีกสี่ปีข้างหน้าจะลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน... ตลอดสามปีที่ผ่านมา พรรคไทยรักไทยยังไม่มีอะไรที่เป็นการบ่งบอกเลยว่า จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มีแต่เพิ่มอำนาจให้ซีอีโอ เพิ่มอำนาจให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่เดียวกัน จะพยายามลดอำนาจงบประมาณของ อบต. และอบจ. ลง เมื่อได้มาเป็นรัฐบาลสมัยที่

\* การสำรวจการนำนโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน SML ไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยผู้เขียน สัปดาห์ที่ 6 หมู่บ้านในเขตตำบลจิวาลัย ตำบลตะพานหิน จังหวัดพิจิตร



สอง วิธีการเช่นนี้เท่ากับเป็นการทำลายคำขวัญอันดีงามของอินจีโอ...”(คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย, 2547)(เน้นคำโดยผู้เขียน)

ทัศนะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นการเคลื่อนไหวด้านประชาธิปไตยเมื่อทำการสำรวจในระดับพื้นที่แล้วพบว่า มีความแตกต่างกับประชาชนในระดับล่างหรือรากหญ้า(Grassroots) ในประเด็นของการนำงบประมาณรัฐมาสู่หมู่บ้าน โดยตรงไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยโครงการฯ SML นั้น จากการสำรวจในพื้นที่พบว่า ประชาชนมีความต้องการให้เงินงบประมาณผ่านการจัดประชุมประชาคม (สภาหมู่บ้าน) ซึ่งเป็นแนวทาง ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มากกว่าผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง(Representative Democracy) เนื่องจาก การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชาวบ้านไม่สามารถตรวจสอบหรือเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากเท่าการประชุมประชาคม ชาวบ้านมองว่า “ทั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ว่าเป็นกลุ่มเพื่อนหรือเครือญาติเดียวกันเอื้อประโยชน์กันในลักษณะอุปถัมภ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แต่ละหมู่บ้านเลือกเข้าไปทำงานในอบต. ก็กลับถูกอำนาจของนายกอบต. กัดค้นไม่ให้เสนอแนวทางหรือการรักษาผลประโยชน์ของคนในหมู่บ้านตนเองได้ และทำให้เกิดการทุจริตได้ในที่สุด การประชุมประชาคมชาวบ้านทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน สามารถเสนอปัญหาของหมู่บ้านได้เท่ากันทุกคน ถ้ามีผู้สนับสนุนปัญหาที่สมาชิกผู้นั้นเสนอถึง 15 คน ก็จะนำไปสู่การจัดลำดับปัญหาและการกลายเป็นโครงการในการพัฒนาหมู่บ้านของตน” (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2, 2548 บทสัมภาษณ์)

นโยบายประชานิยมในกรณี SML นั้นจะพบว่าเป็นนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่างได้ค่อนข้างตรง ในรูปของการตัดสินใจโดยตรงของสมาชิกในชุมชน แม้จะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์จนสามารถทำให้มวลชนในระดับล่าง หมดหนี้สิน มีรายได้เพียงพอ เป็นผู้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทุกคนก็ตาม แต่ SML ก็มีส่วนที่มีประสิทธิภาพอยู่หลายข้อโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแก้ปัญหาของหมู่บ้านได้รวดเร็วและทันใจโดยไม่ต้องไปรบกวนฯฯ ทั้งภาครัฐจากส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาแก้ปัญหาให้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินนโยบายผ่านกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งนโยบายในลักษณะนี้จะเป็นการเสนอจากส่วนล่างของสังคม(Bottom-up policy) อย่างมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นของชุมชนเอง

#### 4.1 ผลกระทบของนโยบาย โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านฯ SML ต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

นโยบาย SML เป็นนโยบายของรัฐบาลที่เสนอขึ้นมาพร้อมกัน ในการประกาศนโยบายเรื่อง “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” ในงานวันครบรอบ 6 ปีของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในตอนหนึ่งว่า “...ทุกวันนี้ระบอบประชาธิปไตยต้องการการกระจายอำนาจ แต่ การกระจายอำนาจเป็นการกระจายจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและภูมิภาค ไม่ได้กระจายอำนาจไปให้ประชาชน

โดยตรง ประชาชนมีสิทธิเพียงการเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเรา ระบบการศึกษาของเรา ยังไม่สามารถทำให้ระบบตัวแทน ทำงานให้ประชาชนได้ทันความทุกข์ยากที่ประชาชนประสบ.. รัฐบาลชุดนี้จะลดอำนาจตัวเอง ทั้งที่ประชาชนมอบอำนาจให้แล้ว ก็จะคืนอำนาจไปส่วนหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการ ”(เกษม สิริสัมพันธ์, 2547)

จากคำประกาศนโยบายในวันครบรอบ 6 ปีของพรรคไทยรักไทย แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างเป็นทางการในการสร้าง ประชาธิปไตยระดับรากหญ้า(Grassroots Democracy) ซึ่งรศ.ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้แสดงทัศนคติของประชาธิปไตยรากหญ้าที่มีต่อนโยบาย SML ไว้ว่า แต่ละรัฐบาลที่ผ่านมา ยังไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แม้ว่าการเกิดขึ้นของเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) ก็ยังคงเป็นองค์กรที่อยู่สูงกว่ารากหญ้าทั้งหมด เช่น อบต. ก็เป็นการเอาหลายหมู่บ้านมารวมกัน เทศบาลก็มีเฉพาะในเมือง อบจ.ก็ทั้งจังหวัด โดย นโยบายนี้เป็นครั้งแรกที่คิดเรื่องการให้ท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน\* เป็นหน่วยการปกครองที่ต่ำที่สุด ให้ได้มีทั้งอำนาจในการตัดสินใจ และงบประมาณ เป็นการตัดสินใจโดยประชาชนในระดับรากหญ้าเอง โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีสมาชิกในหมู่บ้านถึงร้อยละ 70 เข้าร่วมประชุม มีหลักเกณฑ์เข้าร่วมการทำงาน ถือเป็นแนวคิดที่น่าส่งเสริม(ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547)

การให้งบประมาณ ลงไปถึงหมู่บ้านกรณีนี้เป็นการอุดหนุนโหว่บางอย่างของ อบต. ที่ไม่สามารถเข้าถึงความสำเร็จในการแก้ปัญหาของประชาชนได้ งบประมาณนี้จะสามารถเข้าไปดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ สิ่งที่เป็นความจำเป็นของชาวบ้านได้จริง เช่น ในการศึกษาระดับพื้นที่ของผู้เขียนพบว่า มีการเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์ของหมู่บ้านหลายโครงการเช่น การประชุมประชาคมในหมู่ที่ 2 ตำบลวังวาลาย มีการเสนอให้จัดสร้างเตาเผาขยะของหมู่บ้านเพื่อให้หมู่บ้านมีเตาเผาขยะของหมู่บ้านเอง มีการเสนอสร้างป้อมตำรวจเพื่อให้เกิดความปลอดภัยของคนในหมู่บ้าน และคอมพิวเตอร์ร่วมกันระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียงเพื่อนำไปไว้ที่โรงเรียนประจำทั้งสองหมู่บ้านเป็นต้น (ผลการประชุมประชาคมโครงการSML หมู่ 2 15 สิงหาคม 2548)

งบประมาณ SML นี้หากมองในอีกทางหนึ่ง กลับเป็นการสร้างให้เกิดความเข้มแข็งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายด้วย เนื่องจาก ทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. ชาวบ้านไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้เต็มที่ ขณะที่นโยบาย SML จะทำให้ “สมาชิกของหมู่บ้านมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความเข้าใจกันมากขึ้น เห็นกันว่าใครเป็นใคร ถ้าเราจัดเวทีดีๆ จะสามารถทำให้ความตื่นตัวนี้ยกระดับไปขนาดที่ว่า ทำให้ชาวบ้านเห็นว่านี่เป็นงบของเรา งบอบต. กังบของเราเช่นกัน เราจะไปดูแลอบต. อย่างไร”

\* การที่ รศ.ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เสนอว่าการประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่งนั้น ได้ให้เหตุผลไว้ว่า “แม้มีคนตั้งข้อสงสัยความไม่ชัดเจน... เพราะในกฎหมายกำหนดไว้เพียง อบต. เทศบาล อบจ. ฯลฯ ...ถูกต้องว่าไม่ใช่(หมายถึงในทางกฎหมาย) แต่ในหมู่บ้านเป็นองค์กรประชาชนใหม่ เป็นท้องถิ่นใหม่ และจริงๆ เป็นยิ่งกว่า อบต. อีก คือมันเป็นองค์กรชาวบ้านล้วนสุดเลย ถ้าเขาสามารถทำงานได้ ดังนั้น ในทางปรัชญาแล้วมันเข้ากับหลักการประชาธิปไตย แต่ในทางกฎหมายไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

(ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2547) ซึ่งการสำรวจในพื้นที่ของผู้เขียนพบว่า ชาวบ้านมีความสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินการงานพัฒนาหมู่บ้านร่วมกับ อบต.มากขึ้น ผลการประชุมประชาคมในหมู่ 4 พบว่า สมาชิกในที่ประชุมประชาคมเสนอให้มีการนำงบฯSML มาติดตั้งเสาไฟฟ้าระหว่างทางเดินกลับบ้าน เนื่องจากเวลากลางคืนมีความมืดมาก อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชาวบ้านที่ต้องใช้เส้นทางในเวลากลางคืน ขณะที่ทาง อบต. ได้ดำเนินโครงการดังกล่าวอยู่แล้ว ทางสมาชิก อบต.จึงถือ โอกาสการประชุมประชาคมนี้แจ้งความ คืบหน้าในการดำเนินโครงการเสาไฟฟ้าตามทางเดินว่ามีการดำเนินการ โดย อบต. ไปแล้ว และเสนอปัญหา อุปสรรคในการทำงานของโครงการนี้ในที่ประชุมประชาคมว่าเพราะอะไรจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้ แล้วเสร็จ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในระดับหมู่บ้านในการกำหนด นโยบาย ด้วยการประชุมประชาคม สามารถก่อให้เกิดการตั้งคำถาม ของชาวบ้านในหมู่บ้าน ต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อบต.) และตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถชี้แจงทำความเข้าใจต่อ ชาวบ้านในหมู่บ้านได้ โดยใช้การประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นเวทีสื่อกลาง(ผลการประชุมประชาคม โครงการSMLหมู่4 16 สิงหาคม 2548) การประชุมประชาคมหมู่บ้านSMLจึงมีประโยชน์ในการให้ชาวบ้าน สามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

#### 4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน(SML)

การดำเนินนโยบาย SML จะเป็นนโยบายที่สามารถผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนิน นโยบายทางตรงในหมู่บ้านก็ตาม แต่ก็ต้องพบกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ชาวบ้านในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมให้ได้ถึงร้อยละ70 และการดำเนินการประชุมประชาคม ที่ต้องมีผู้ดำเนินการ ไปตามหลักเกณฑ์ของนโยบาย SML ซึ่งค่อนข้าง มีรายละเอียด และความยากลำบากในการดำเนินการประชุมมากโดยมีรายละเอียดต่างๆดังต่อไปนี้

##### 1) ด้านการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินนโยบาย SML ของหมู่บ้านที่ได้ทำการศึกษา นั้นจะไม่ได้รับการเข้ามามีส่วนร่วมของ องค์กรบริหารส่วนตำบล(อบต.)มากนัก ทั้งที่นโยบาย SML ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เป็น หน่วยงานท้องถิ่น ในการให้ความช่วยเหลือแนะนำในเรื่องการวางแผนโครงการ การแก้ปัญหาการ ดำเนินการ โครงการตามกรณีปัญหา แหล่งเงินสำรอง ฯลฯ ผลการศึกษาในพื้นที่พบว่า อบต.ให้ความสำคัญ ในการเข้ามามีส่วนร่วมน้อยในบางหมู่บ้าน เช่น การประชุมประชาคมในหมู่1 อบต.กลับส่งพวกพ้องใน กลุ่มอำนาจของตนเข้ามาก่อนในการประชุมด้วยการเสนอให้นำเงินงบประมาณ SML ทั้งหมดไปบริจาค วัดแบบให้เปล่าแบบไม่ระบุโครงการ ทำให้คณะกรรมการตามโครงการ SML หดหน้าที่ทันทีเมื่อเงินถึง มือกรรมการวัด (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 1, 2548 บทสัมภาษณ์) หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทหลักในการดำเนิน นโยบายSMLของหมู่บ้านนี้จึงมีเพียง หน่วยงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมตามนโยบาย SML

##### 2) ด้านการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเข้าประชุมประชาคม

การจัดประชุมประชาคมพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความยากลำบากในการ เชิญชาวบ้านที่เข้าหลักเกณฑ์ในการประชุม SML มาร่วมประชุม ด้วยเหตุผลสองประการ 1. การดำเนินนโยบาย SML ก่อให้เกิดความขัดแย้งของสองชั่วอำนาจในหมู่บ้าน ประกอบด้วย อำนาจของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจของกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ชาวบ้านไม่อยากจะเข้าประชุม 2. งบประมาณนโยบาย SML ไม่สามารถนำมาใช้ส่วนตัวได้จึงมีความน่าสนใจต่ำ ความยากลำบากดังกล่าวทำให้บางหมู่บ้านไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ในครั้งแรก และต้องมีการเรียกประชุมใหม่ในครั้งที่สอง แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากการทำประชาสัมพันธ์หมู่บ้านของคณะทำงานผู้ใหญ่บ้านอย่างแข็งขัน ก็สามารถทำให้เกิดการประชุมประชาคมได้สำเร็จในครั้งที่ 2 (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 6, 2548 บทสัมภาษณ์)

### 3) ด้านจำนวนของผู้เข้าประชุมประชาคมให้ครบร้อยละ 70 ของผู้เข้าหลักเกณฑ์

การประชุมประชาคม SML เรียกประชุมได้ยากกว่า การประชุมประชาคมของกองทุนหมู่บ้าน เพราะชาวบ้านรู้สึกว่าเป็นเงินงบประมาณ ไม่สามารถนำมาใช้รายบุคคลได้ และไม่อยากจะเข้าร่วมประชุม เพราะไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้านด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมของชาวบ้านในการประชุมประชาคม SML จึงมีต่ำ ขณะที่หลักเกณฑ์ในการทำ SML ต้องมีผู้ร่วมประชุม 70% ซึ่งยากที่จะครบองค์ประชุม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลความสำคัญในนโยบาย SML เพื่อที่จะให้ชาวบ้านตระหนักถึงความสำคัญกันในหมู่บ้านเองโดยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินงานนี้(สำนักงานพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน(สำนักSML, 2547: 4)

จากการสำรวจในพื้นที่พบว่า มีชาวบ้านมาร่วมประชุมไม่ถึง 20% แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการกำหนดองค์ประชุมเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าเปิดประชุมได้หรือไม่ ประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ เป็นต้น ได้ร่วมกันใช้ช่องว่างของหลักเกณฑ์การดำเนินนโยบาย SML อย่างเป็นทางการ โดยใช้ช่องว่างของหลักเกณฑ์ผู้อาศัยอยู่จริงในหมู่บ้าน ขณะที่จำนวนชาวบ้านที่อาศัยอยู่จริงในหมู่บ้านเป็นหลักเกณฑ์ที่หาข้อมูลแน่ชัดได้ลำบาก เนื่องจากต้องมีการสำรวจจำนวนที่แท้จริงด้วยการเข้าไปขอข้อมูลทุกครัวเรือนในหมู่บ้าน ว่าในครัวเรือนนั้นมีผู้ที่เข้าหลักเกณฑ์ในการเข้าประชุมคือ อายุ 15 ปีขึ้นไปอาศัยอยู่จริงจำนวนเท่าไร และไม่มีหลักเกณฑ์ใดของ SML กำหนดว่าผู้ที่อาศัยอยู่จริงนั้นมีลักษณะอย่างไร(สำนักSML, 4-5) โดยให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ที่ผู้ใหญ่บ้านผู้มีข้อมูลทะเบียนราษฎรของหมู่บ้าน และได้รับการควบคุมตรวจสอบจากปลัดอำเภอ นายอำเภอ เช่น การประชุมประชาคมของหมู่ 1 จากจำนวนชาวบ้านที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวน 960 คน แต่มีผู้เข้าประชุม 120 คน(ต่ำกว่าร้อยละ 20 ) แต่ผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดให้มีผู้อาศัยอยู่จริงเพียง 170 คน จึงทำให้สามารถดำเนินการประชุมได้ กระบวนการขึ้นแต่ตัวเลขของผู้อาศัยอยู่จริงเกิดขึ้นในทุกหมู่บ้านที่ผู้เขียนทำการศึกษา โดยเริ่มต้นจาก ปลัดอำเภอ ผู้มีความเข้าใจในการนำนโยบาย SML เป็นอย่างดีและมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางทะเบียนราษฎรจากอำเภอ ร่วมกันกับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้กำหนดว่าจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงมีจำนวนเท่าไร ร่วมกันดำเนินการขึ้นแต่จำนวนผู้เข้าประชุมประชาคมกันเป็นกระบวนการ ขณะที่ตามหลักเกณฑ์ของการประชุมประชาคม SML ต้องมีสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ส่งอาสา SML หรือผู้แทนลงพื้นที่ในวันประชุมประชาคม

ของหมู่บ้านฯ แต่เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการตรวจสอบของอาสา SML ในเรื่องจำนวนผู้อยู่อาศัยจริง เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกระบวนการนับแต่ตัวเลขทั้งหมดได้ร่วมกันนัดวันประชุมโดยไม่แจ้งกับอาสา SML ให้มาลงพื้นที่ในวันประชุม ผลการสำรวจการประชุมประชาคมของผู้เขียนในทุกหมู่บ้านพบว่าไม่มีอาสา SML เข้าร่วมแม้แต่หมู่บ้านเดียว(ผลการประชุมประชาคม SML ในตำบลจิวาลัย ทุกหมู่บ้านที่ทำการศึกษา) ตัวเลขของผู้อยู่อาศัยจริงในหมู่บ้านที่ทำการประชุมมีจำนวนแตกต่างกันกับตัวเลขของผู้อาศัยในหมู่บ้านตามทะเบียนราษฎรเป็นอย่างมาก เช่น หมู่ 2 กำหนดให้มีผู้อยู่อาศัยจริง 148 คนขณะที่ ตัวเลขของผู้อาศัยในหมู่บ้านตามทะเบียนราษฎรมีถึงกว่า 950 คน(ผลการประชุมประชาคมโครงการSMLหมู่2 18 สิงหาคม 2548) หมู่ 6 กำหนดให้มีผู้อยู่อาศัยจริง 162 คนขณะที่ ตัวเลขของผู้อาศัยในหมู่บ้านตามทะเบียนราษฎรมี 703 คน (ผลการประชุมประชาคมโครงการSML หมู่6 20 สิงหาคม 2548) เป็นต้น หมู่บ้านที่ผู้เขียนเข้าไปทำการสำรวจ มีผู้เข้าร่วมไม่ถึง ร้อยละ20 ของผู้มีอายุ15ปีที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านตามทะเบียนราษฎร ทุกการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ ได้แก้ปลัดอำเภอให้ความคิดเห็นต่อกระบวนการนับแต่ตัวเลขว่า"หลักเกณฑ์เป็นเรื่องที่ไม่สำคัญเท่าประโยชน์ของหมู่บ้าน..หน้าที่ของเราคือทำอะไรก็ได้ให้เงินถึงหมู่บ้านก็พอ"(ปลัดอำเภอ, 2548 บทสัมภาษณ์)

#### 4) ด้านความเข้าใจของชาวบ้านต่อการใช้งบประมาณ SML

ความเข้าใจของชาวบ้านต่อการนำเงินงบประมาณนโยบาย SML มาใช้ในบางหมู่บ้านมีอยู่ในระดับต่ำ เช่นในที่ประชุมประชาคมของหมู่ 1 ได้กำหนดให้นำเงินงบประมาณทั้งหมด ไปบริจาควัด(ทำบุญ) ซึ่งดูแล้วอาจขัดกับหลักการเบื้องต้นที่ให้ชุมชนได้นำงบประมาณไปแก้ปัญหาส่วนรวมเพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน การนำเงินบริจาควัดเป็นการบริจาคแบบให้เปล่าไม่ระบุโครงการ อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดจะไปตกอยู่ที่กรรมการวัดไม่ใช่อำนาจของประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าผิดเจตนารมณ์ของ SML ที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน คณะกรรมการในที่ประชุมประชาคม 13 คนที่แต่งตั้งขึ้นมาจะไม่สามารถทำหน้าที่ใดๆต่อไปได้อีกเมื่อบริจาคเงินให้กับกรรมการวัดแล้ว และกระบวนการดำเนินโครงการจะหมดไปเพราะไม่มีโครงการให้ดำเนิน อีกทั้งการตรวจสอบและประเมินผลจะหมดไปโดยทันที ขณะที่ในที่ประชุมประชาคมต้องเกิดความขัดแย้งของชาวบ้านออกเป็นสองส่วน ที่ส่วนหนึ่งต้องการนำเงินทั้งหมดของ SML ไปทำบุญและมอบให้เป็นอำนาจของกรรมการวัด กับอีกส่วนหนึ่งต้องการนำเงิน SML มาพัฒนาหมู่บ้าน เช่น ปรับปรุงถนน ให้สามารถนำผลผลิตจากพื้นที่เพาะปลูกไปขายในเมืองได้ง่ายขึ้น ในที่สุดเพื่อการรักษาความสามัคคีในหมู่บ้านเอาไว้ที่ประชุมจึงต้องแบ่งงบประมาณเป็นสองส่วนครึ่งหนึ่งบริจาควัดและอีกครึ่งหนึ่งเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค (ผลการประชุมประชาคมโครงการSMLหมู่1 18 สิงหาคม 2548) ตามหลักการดำเนินโครงการของ SML นั้นที่ประชุมสามารถมีมติในการนำงบประมาณทำบุญเข้าวัดได้ แต่ จะต้องมีภาระบูรณาการให้แน่ชัด และให้คณะกรรมการที่เลือกขึ้นมาในที่ประชุมเป็นผู้ดำเนินการ โครงการเอง จึงจะสามารถเข้ากระบวนการตรวจสอบ และประเมินผลได้ ซึ่งชาวบ้านยังไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์นี้เพียงพอ

#### 5) ด้านผู้ดำเนินการประชุมประชาคม

การประชุมประชาคม ในขั้นตอนการจัดหาคณะทำงานของหมู่บ้าน/ชุมชน การเสนอปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน มีกระบวนการที่ยุ้งยากและซับซ้อนเกินกว่าผู้อาวุโสหรือผู้นำที่ชาวบ้านนับถือที่เพิ่งจะเลือกเลือกขึ้นมาในที่ประชุมประชาคมจะสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากผู้ดำเนินการประชุมจะไม่รู้ตัวและเตรียมพร้อมในการดำเนินการประชุมไว้ก่อน จึงมีความเข้าใจในขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินโครงการได้ไม่ครบถ้วนและไม่คล่องแคล่ว จึงต้องมีมติที่ประชุมเสนอให้เป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐมาดำเนินการประชุมแทน เพราะมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินนโยบาย SML มาเป็นอย่างดี (ปลัดอำเภอ, 2548 บทสัมภาษณ์) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐส่วนกลางเข้ามาดำเนินการประชุมประชาคม แทนผู้อาวุโสหรือผู้นำชาวบ้านที่จะต้องเป็นสมาชิกภายในหมู่บ้าน ค่อนข้างขัดกับเจตนารมณ์ของนโยบาย SML ที่เน้นให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของตนเองให้มากที่สุด แต่เพื่อความสะดวกของชาวบ้าน ในเรื่องการใช้เวลาในการประชุม และสามารถทำให้การประชุมสามารถลุล่วงไปด้วยดีโดยไม่มีการติดขัด จึงต้องให้คนนอกผู้เข้าใจในหลักการและการดำเนินการนโยบาย SML เป็นอย่างดีเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการประชุมแทน ซึ่งจากการศึกษาในพื้นที่ของผู้เขียนพบว่าทุกหมู่บ้าน ไม่สามารถให้ผู้อาวุโส หรือ ผู้นำชาวบ้านเข้ามาดำเนินการประชุมเองได้ทั้งหมดทุกขั้นตอน จำเป็นต้องให้ปลัดอำเภอเข้ามาช่วยเหลือหรือดำเนินการแทนในทุกหมู่บ้านที่ทำการศึกษา (ผลการประชุมประชาคม SML ในตำบลจี้วาลัย ทุกหมู่บ้านที่ทำการศึกษา)

#### 6) ด้านการดำเนินการประชุมในเรื่องการระบุปัญหาการจัดลำดับความสำคัญ

การระบุประเด็นปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน ทั้งความเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ จำนวนเงินที่ต้องใช้ ทำให้ชาวบ้านต้องยกมือลงคะแนนหลายครั้งตามจำนวนโครงการที่เสนอ มีความซับซ้อนและสับสน และมีความซับซ้อนในเรื่องของการให้ระดับความสำคัญหาระดับและประเด็นต่างๆถึงห้าข้อ ต้องใช้เวลาในการลงคะแนนมาก มีความยุ่งยาก บางครั้งชาวบ้านเองก็ไม่สามารถกำหนดได้ว่าประเด็นดังกล่าวควรอยู่ในระดับใดในรูปของตัวเลข 1-5 จึงทำให้ผู้ดำเนินการประชุมต้องใช้วิธีรวบรัด ด้วยการให้ที่ประชุมเสนอโครงการต่างๆพร้อมการลงคะแนนรับรองโครงการ โครงการละไม่ต่ำกว่า 15 เสียงจนครบทุกโครงการที่ที่ประชุมต้องการเสนอ และให้ที่ประชุมลงคะแนนให้แต่ละโครงการ โครงการที่ได้คะแนนสูงสุดจนถึงโครงการที่เมื่อรวมกับโครงการที่มีคะแนนสูงข้างต้นลงมาแล้ว ไม่เกินงบประมาณที่กำหนดไว้ก็จะเป็นโครงการที่จะได้รับการดำเนินการ โดยคณะทำงานฯ ต่อไป(ปลัดอำเภอ, 2548 บทสัมภาษณ์) ความยากลำบากในการจัดลำดับความสำคัญเป็นปัญหาอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในทุกหมู่บ้านที่ทำการศึกษา

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบาย SML เมื่อทำการสำรวจศึกษาแล้วพบว่า รัฐบาลมีความพยายามให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมภาคประชาชน และก่อให้เกิดการแก้ปัญหาวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายทางตรง (Bottom-up) ส่วนการดำเนินนโยบายในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีอุปสรรคและปัญหาอยู่มาก ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทั้งเรื่อง จำนวนผู้เข้าประชุมประชาคม ความเข้าใจของชาวบ้านต่อการใช้งบประมาณ SML การดำเนินการประชุม การระบุปัญหาจัดลำดับความสำคัญ

จนผู้ปฏิบัตินโยบายต้องใช้ช่องว่างเพื่อหลบเลี่ยงหลักเกณฑ์ยุ่งยากนี้ออกไปโดยมองที่เป้าหมาย (Goals) ของนโยบายเป็นหลัก คือนำงบประมาณมาดำเนินโครงการที่ชาวบ้านต้องการ ไม่ใช่การดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นเพียงแค่วิธีการ (Means) เท่านั้น

ความยากลำบากในการดำเนินนโยบายมาจากการกำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัตินโยบาย (Top-down policy) หลักเกณฑ์การดำเนินนโยบายจึงไม่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับการปฏิบัติจริง ผู้ปฏิบัตินโยบายจึงต้องมีภาวะของความเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาหนี้ เพื่อหาวิธีหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์และดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ การนำนโยบาย SML ไปปฏิบัติ (Implementation) ของข้าราชการระดับล่าง (Street-Level Bureaucracy) ไม่ว่าจะเป็นการป้อนแต่งตั้งตัวเลขผู้เข้าร่วมประชุมประชาคม การใช้มติที่ประชุมให้ตัวเองเป็นผู้ดำเนินการประชุมแทน การรวบรัดตัดตอนขั้นตอนการระบุปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นการท้าทาย ด้วยการทำลายอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยผู้ปฏิบัตินโยบาย (Bottom-up Challenge) (Hill & Houpe 2002:51) การท้าทายดังกล่าวถือว่าเป็นขบธรรมเนียมหากผู้ดำเนินการมีความต้องการให้เกิดประโยชน์แก่เป้าหมายสาธารณะ (Public target) โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนอื่นใดแอบแฝง

#### 4. นโยบายประชานิยมที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน

ในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษาที่มุ่งตอบคำถามเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า นโยบายประชานิยมของรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีผลกระทบต่อเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย (คนท.) หรือไม่ อย่างไร จากการศึกษา นโยบายประชานิยม ทั้ง 2 ข้างต้นคือ นโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ และนโยบายพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน SML มีผลกระทบต่อ คนท. ในระดับหนึ่งซึ่งจะได้กล่าวในบทที่ 5 ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษา นโยบายประชานิยมที่มีผลกระทบ หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นเคลื่อนไหวของคนท. โดยตรงเพิ่มขึ้น ขณะที่การเคลื่อนไหวของเครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย (คนท.) ทำการชุมนุมใหญ่ตั้งแต่มีองค์กรมมา 40 เดือน ชุมนุม 63 ครั้ง ยังคงอยู่ในบริบทของการ โอนหนี้เท่านั้น ยังไม่ได้เข้าไปสู่ขบวนการฟื้นฟูต่างๆ (ชรินทร์ ดวงดารา, 2549 บทสัมภาษณ์) แต่รัฐบาลประชานิยมใช้ นโยบายประชานิยมแบบครอบคลุม ทั้งการพักหนี้ เงินอุดหนุนประกอบอาชีพ และแปรรูปผลผลิตซึ่งเป็นประโยชน์ของผู้ประกอบการรายย่อยไม่ใช่เกษตรกรรายย่อย การดำเนินนโยบายประชานิยมมีความรวดเร็วด้วยการใช้หน่วยงานรัฐ แทนการรวมตัวกันของกลุ่มเกษตรกรรายย่อยเอง (ตามแนวทางของ กฟก.) ที่ช้ากว่ามาก

ดังนั้น นโยบายประชานิยมที่จะเข้ามามีผลกระทบกับ คนท. ในปัจจุบันจึงเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับหนี้เสียเป็นส่วนใหญ่ จึงต้องศึกษา นโยบายประชานิยมที่เกี่ยวกับหนี้ และหลังจาก การเติบโตขึ้นจากการเคลื่อนไหวในประเด็นกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) คนท. มีมติในปี 2546 ให้ทำการปิดศาลากลางจังหวัด ทั่วประเทศตลอดทั้งปี เฉพาะภาคกลาง คนท. สามารถปิดล้อมได้ถึง 19 จังหวัด การปิดล้อมดังกล่าว

เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปเจรจา ไม่ให้เจ้าหน้าที่ เร่งรัดการทวงหนี้ เนื่องจาก สมาชิกที่เป็นหนี้ของคท. รือโอนหนี้เข้า กฟก. ตามกฎหมาย ภายใต้คำขวัญว่า “ไม่ได้เบี้ยว อย่าพึ่งบี รือโอนหนี้ตามกฎหมาย” (เครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย, 2546:15)

ผลจากการกดดันฝ่ายรัฐบาล ตลอดทั้งปี รัฐบาลประชานิยมจึงกำหนดนโยบายประชานิยม ตัวหนึ่ง ออกมาคือ ลงทะเบียนคนจน \*\* เมื่อสิ้นปี 2546 โดยเน้นหนักไปที่การลงทะเบียนหนี้ เพื่อสกัด การลงทะเบียนหนี้เข้า กฟก. ที่ คท. ประชาสัมพันธ์มาโดยตลอด

ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษา นโยบายประชานิยมที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนใน 2 นโยบายคือ

1. นโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี

2. นโยบายลงทะเบียนคนจน

เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การศึกษาในบทที่ 5 เรื่องผลกระทบของนโยบายประชานิยมและการตอบของ คท. ต่อ นโยบายประชานิยม

### 1. นโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี

นโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี เป็นแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินให้กับเกษตรกร โดยรัฐบาลได้นำเสนอแนวทางที่สำคัญออกมาเป็น 3 แนวทางด้วยกันคือ 1. การพักชำระหนี้ 2. การลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ 3. โครงการฟื้นฟูการประกอบอาชีพ. สำหรับการศึกษานโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี ของผู้วิจัยได้ทำการศึกษา โดยแบ่งเป็นหัวข้อต่างๆดังนี้

1. สาระสำคัญของนโยบาย
2. โครงการพักชำระหนี้
3. โครงการลดภาระหนี้
4. โครงการฟื้นฟูการประกอบอาชีพ
5. ปัญหาของนโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี

#### 1. สาระสำคัญของนโยบาย

\* ประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์(ธ.ก.ส.) และสหกรณ์การเกษตรที่ ธ.ก.ส. มาร้อยละ 5 แล้วมาปล่อยกู้ ร้อยละ 8

\*\* โดยระยะเวลาการลงทะเบียน พื้นที่ 8 จังหวัดนำร่อง คือ ชลบุรี นครปฐม นครราชสีมา อุรธานี สุราษฎร์ธานี สงขลา เชียงใหม่ และพิษณุโลก ดำเนินการจดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2546 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 ส่วนพื้นที่ 67 จังหวัดที่เหลือ และกรุงเทพมหานคร/เมืองพัทยา จะเริ่มดำเนินการจดทะเบียน ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547(มติชนรายวัน ฉบับที่ 9402 [หน้าที่ 15 ] ประจำวันที่ 6 ธันวาคม 2546)



โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เป็นนโยบายที่ใช้ระบบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในการพักชำระหนี้ของเกษตรกรกับตัวธนาคาร ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ทั้งนี้รัฐบาล เห็นว่า “เกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจน และมีหนี้สินมาก ดังนั้นการลดภาระหนี้ของเกษตรกรรายย่อยจึงเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีเงินออมและเงินลงทุน ที่จะสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาอาชีพให้ดีขึ้น จนมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะชำระหนี้เงินกู้คืนให้แก่ ธ.ก.ส. ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ จากความคาดหวังของรัฐบาลที่ว่า “หากสามารถฟื้นฟูเกษตรกรรายย่อยให้ทำการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว จะส่งผลต่อการบริโภคสินค้าและบริการภายในประเทศให้เพิ่มมากขึ้น จนสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ในที่สุด”(ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548)

## 2. โครงการพักชำระหนี้

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2544 เห็นชอบโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยตามนโยบายของรัฐบาลผ่านระบบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยลูกค้า ธ.ก.ส. (ในช่วงระยะเวลา 1 เมษายน 2544 - 31 มีนาคม 2547) (ที่มา: <http://singburi.doae.go.th/mueang/krongkan/pakchamrahnee.htm> [29 กันยายน 2548] ) โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ให้แก่เกษตรกรผู้ประสบปัญหาหนี้สินจากเหตุสุดวิสัยและจำเป็นที่จะได้ลดภาระหนี้สินโดยการพักชำระหนี้เงินต้น
2. ไม่เสียดอกเบี้ย เป็นเวลา 3 ปี ได้รับสิทธิฟื้นฟูการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ และใช้โอกาสนี้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจนสามารถสร้างรายได้และชำระหนี้ได้หลังสิ้นสุดโครงการ

## 3. โครงการลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกร

เกษตรกรสามารถเลือกขอรับการช่วยเหลือจากโครงการพักชำระหนี้ได้อีกลักษณะหนึ่งคือ การลดภาระหนี้โดยมีข้อกำหนดดังนี้(อณูสรณ์ อุณ โณ, 2548:58)

1. วงเงินที่เป็นหนี้ ไม่เกิน 100,000 บาท แต่ได้รับการลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 3 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี
2. มีสิทธิกู้เงินเพิ่ม เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ในวงเงินรวมหนี้เดิมไม่เกิน 100,000 บาท พร้อมกับได้รับสิทธิฟื้นฟูการประกอบอาชีพเช่นกัน

## 4. โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้

รัฐบาลได้จัดโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ เพื่อให้เกษตรกรจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถชำระหนี้คืนแก่ ธ.ก.ส. เมื่อสิ้นสุดโครงการ

โดยแนวทางในการจัดทำแผนฟื้นฟูการประกอบอาชีพนั้น เกษตรกรจะได้รับหลังจากได้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้แล้ว เกษตรกรต้องตัดสินใจเลือกทำการผลิตประเภทใดประเภทหนึ่งที่เหมาะสมกับกำลังความสามารถของครอบครัว ทั้งนี้ ทาง ธ.ก.ส. เป็นผู้รวบรวมข้อมูลการตัดสินใจการผลิตของเกษตรกรให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2544 เพื่อที่ทางกระทรวงจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปจัดทำแผนฟื้นฟูให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2544 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2548) โดยสนับสนุนปัจจัยการผลิตบางส่วน เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ตลอดจนการปรับปรุงบำรุงดิน และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็น รวมทั้งให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการสนับสนุนฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกรแบบเข้มข้น ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2547: 18-31)

### 5. ปัญหาของนโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี

มีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาของนโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี อยู่เป็นจำนวนมาก พบว่า นโยบายพักชำระหนี้ 3 ปีมีปัญหาอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินของเกษตรกร อยู่หลายประการด้วยกันดังนี้ การจำกัดสิทธิของผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกต้องเป็น สมาชิกของ ธ.ก.ส. ขณะที่ ธ.ก.ส. นั้นใช้ระบบอนุมัติวงเงินเช่นเดียวกับระบบธนาคารพาณิชย์ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประกันความเสี่ยงของการปล่อยกู้เช่น ผู้กู้ต้องมีที่ดินทำกิน มีผลผลิตจากการเพาะปลูก รวมทั้งมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นต้น ทำให้เกษตรกรรายย่อยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรผู้ไม่มีที่ทำกิน หรือเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้นี้ได้ อีกทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สมัครกับ ธ.ก.ส. ต้องมีผลผลิตส่วนเกินเหลือสำหรับขาย โดย ธ.ก.ส. จะให้วงเงินกู้ก็ต่อเมื่อผู้กู้มีผลผลิตส่วนเกินเพื่อขายร้อยละ 60 ขึ้นไป ขณะที่เกษตรกรรายกจนส่วนใหญ่มีส่วนเกินจากการผลิตเพื่อขายเพียงร้อยละ 50 การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะนี้ของ ธ.ก.ส. จึงสนับสนุนด้านเงินทุนแก่เกษตรกรที่มีศักยภาพ มากกว่าการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาในการดำรงชีพจริง เมื่อนำเอานโยบายพักชำระหนี้ 3 ปีมาปฏิบัติภายใต้หน่วยงาน ธ.ก.ส. ก็จะทำให้เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่สามารถเข้าถึงประโยชน์จากนโยบายนี้

โครงการพักชำระหนี้กำหนดว่า เกษตรกรผู้ขอพักชำระหนี้ 3 ปีไม่สามารถขอกู้เงินเพิ่มได้อีก โดยหลักการของนโยบายมีความมุ่งหวังให้เกษตรกรนำเงินต้น และดอกเบี้ยที่จะต้องจ่าย ไปทำการลงทุนสร้างรายได้เพิ่มขึ้น แต่กลับมีเกษตรกรที่นำเงินที่ได้จากการพักชำระหนี้ไปใช้ลงทุนเพื่อประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์ของโครงการเพียงร้อยละ 8.6 ส่วนใหญ่นำไปใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคและชำระหนี้ในระบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: 2-3) ดังนั้นตามหลักการดังกล่าวของนโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี จึงเป็นการยากที่เกษตรกรจะมีเงินทุน ระยะเวลาที่เพียงพอ และความเข้าใจในหลักการ เพื่อการประกอบอาชีพให้สามารถลดปัญหาเรื่องหนี้สิน

โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักหนี้ค่อนข้างล่าช้า และรัฐบาลไม่ประสงค์ให้เกิดการพักชำระหนี้อย่างต่อเนื่องแต่ได้เสนอโครงการอื่นแทน เช่นนโยบายแก้ปัญหาความยากจน (อนุสรณ์ อุณโณ, 2548: 88) จึงมีความเป็นไปได้สูงที่เกษตรกรหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว ก็จะกลับมาเป็นหนี้ใหม่อีกเหมือนเดิม

## 2. นโยบายลงทะเบียนคนจน

การลงทะเบียนคนจน เป็นแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาล ด้วยวิธีการให้ผู้ประสบปัญหาลงทะเบียน โดยแยกปัญหาออกเป็น 7 ปัญหาด้วยกัน ดังนี้ 1) ปัญหาที่ดินทำกิน. 2) ปัญหาคนเร่ร่อน. 3) ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย. 4) ให้นักเรียน/นักศึกษา มีรายได้. 5) ปัญหาการถูกหลอกลวง. 6) ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน. 7) ปัญหาที่อยู่อาศัย. ทั้งหมดนี้มีอยู่ในนโยบาย “แก้ไขปัญหาดังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ” ส่วนการลงทะเบียนที่จะนำมาศึกษาในงานชิ้นนี้คือ การลงทะเบียนหนี้ ข้อ 6 เป็นหลัก

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา นโยบายลงทะเบียนคนจน ตามองค์ประกอบของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทะเบียนเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

1. เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบและขั้นตอนการดำเนินงาน
3. รูปแบบการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ
4. ปัญหาของนโยบายลงทะเบียนคนจน

### 1. เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย

เป้าหมายหลักของนโยบายนี้ก็คือ การขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทยภายในปี 2551\* โดยการมุ่งเพิ่มรายได้, ลดค่าใช้จ่าย และขยายโอกาสให้แก่ประชาชน

ส่วนวัตถุประสงค์ของ “การจดทะเบียน” เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนนั้น คือ การรวบรวมข้อมูลความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และระดับภาพรวม นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการชี้ประเด็นปัญหา และเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ ตรวจสอบข้อมูล ตลอดจนร่วมวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา ภายใต้วางแผนร่วมมือ ช่วยเหลือ อย่างเอื้ออาทรของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อเป้าหมายให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

### 2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ และขั้นตอนการดำเนินงาน

\* จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีที่ว่า “...ที่ผมบอกว่าผมจะทำให้คนจนหมดจากแผ่นดินไทยภายใน 6 ปี หลายคนไม่เชื่อนักว่าผมคือนักกา...เมืองคนหนึ่งที่อยากจะหาเสียง ผมพูดด้วยสมอง ผมพูดด้วยหัวใจ ผมไม่ได้พูดด้วยลมปาก เพราะฉะนั้น ผมจะพูดอะไรสมองก็คิดถึง ข้อมูลต้องมีและตัดสินใจ ที่เรามีความมุ่งมั่นที่จะทำเรื่องนั้นเรื่องนี้แล้วต้องทำให้ได้...” คำกล่าวของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ประธานการประชุมและมอบนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติในการสำรวจความต้องการของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและการประชุม นานาชาตินิมิตต์ แอท เมืองทองธานี 15 พฤศจิกายน 2546 (ที่มา: <http://www.thaigov.go.th/speech/thaksin/sp15nov46-1.htm>)

## 2.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ขั้นตอนในการดำเนินงาน ประกอบด้วยหน่วยงาน 2 ส่วนคือ 1) หน่วยงานราชการเดิม ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน ฯลฯ และ 2) หน่วยงานที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อดำเนินการจดทะเบียน คือ ศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ

## 2.2 ขั้นตอนการดำเนินการจดทะเบียน

ให้ศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ระดับอำเภอ คัดเลือกผู้รับผิดชอบระดับหมู่บ้าน โดยให้คัดเลือกจากข้าราชการที่เห็นสมควร ซึ่งปฏิบัติงานในระดับอำเภอ หรือข้าราชการครูในพื้นที่ ฯลฯ

คัดเลือกผู้นำชุมชนในหมู่บ้านนั้น เช่น ผู้นำสตรี ผู้นำ อช. ผู้นำเกษตรกร อสม. ประธานกองทุนหมู่บ้าน ฯลฯ จำนวนรวม 2 คน รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์ และสร้างความเข้าใจกับประชาชนระดับหมู่บ้าน

ผู้รับผิดชอบระดับหมู่บ้าน สร้างความเข้าใจโดยการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในหมู่บ้าน ให้มีความเข้าใจในนโยบายและขั้นตอนการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง ชัดเจน เกิดความโปร่งใส โดยให้ประชาชนมาขึ้นคำร้อง ณ ที่ว่าการอำเภอ

ศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ รวบรวมและแยกประเภทข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย โดยแยกตามประเภทปัญหา และพื้นที่

กรมการปกครองจัดทำทะเบียน และรายละเอียดของผู้จดทะเบียน โดยแยกตามประเภทของปัญหา และแยกพื้นที่ระดับหมู่บ้าน ส่งให้ศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ อำเภอ

ดำเนินการจัดประชุมประชาคมในระดับหมู่บ้าน เพื่อตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูลผู้ยื่นจดทะเบียน และประกาศรายชื่อผู้ที่ประชาคมให้การรับรองไว้ในที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่า 7 วัน (กระบวนการจัดประชาคมให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หลังจากที่ได้รับข้อมูลจากกรมการปกครอง)

เมื่อประชาคมได้ให้การรับรองข้อมูลของผู้จดทะเบียนจำนวนเท่าใด ให้ศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ อำเภอ รวบรวมข้อมูลดังกล่าวให้กรมการปกครองทันที

## 3. รูปแบบการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายลงทะเบียนคนจน ของรัฐบาลมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการ และหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายแบบ Top-Down เป็นหลัก เป็นลักษณะของการปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น (Hierarchy) ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อยู่ในลำดับชั้นต่างๆ ลดหลั่นกันลงไปตามลักษณะหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และลักษณะสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายในแบบนี้ จะมุ่งให้ความสำคัญกับปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการ

บรรลุนโยบาย/เป้าประสงค์/วัตถุประสงค์" เป็นหลัก ( Hill and Hupe, 2002: 41-51) ซึ่งเป็นลำดับขั้นของการปฏิบัติงานในลักษณะ Top-down ตามนโยบายแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการนั้น หน่วยงานที่สำคัญได้แก่ "กระทรวงมหาดไทย" ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเมื่อได้รับมอบนโยบายมาแล้ว ก็ได้ดำเนินงานโดยการเริ่มตั้ง "คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ" (คสจ.) ขึ้น พร้อมกับมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจดทะเบียน เป็น 4 ฝ่ายด้วยกัน คือ

- 1) ฝ่ายออกแบบ และตรวจสอบข้อมูลการจดทะเบียน ซึ่งดำเนินการโดย "กรมการพัฒนาชุมชน"
- 2) ฝ่ายลงทะเบียน และบันทึกข้อมูล ดำเนินงานโดย "กรมการปกครอง"
- 3) ฝ่ายติดตามผล ดำเนินงานโดย "กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย" และ
- 4) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ดำเนินงานโดย "กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย"

### 3.1 การจัดเวทีประชาคมและขั้นตอนการดำเนินการ

การปฏิบัติตามนโยบาย มีอยู่ขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติงานตามนโยบายที่มีลักษณะเป็นแบบ Bottom-up อยู่ด้วย นั่นก็คือ ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลผู้ลงทะเบียน ด้วยการจัด "เวทีประชาคม" ในระดับหมู่บ้านขึ้นนั่นเอง จากคำกล่าวของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ว่า

"หัวใจสำคัญของการจดทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน ประการที่ 1 คือเราต้องร่วมมือกัน และ ประการที่ 2, ทำอย่างไรให้ความจริงปรากฏ ไม่ให้มีความหลอกลวงปรากฏในเอกสารที่สำคัญคือเราเช็คได้ในเอกสาร เราไม่ต้องการข้อมูลเท็จ ข้อมูลที่เบี่ยงเบน เวลาลงทะเบียนเสร็จแล้วต้องให้ "ประชาคม" พิจารณาก่อน โดยคนในหมู่บ้านจะช่วยกันตรวจสอบเอง ถ้าไม่จริงก็จะไม่ผ่าน ในที่สุดชาวบ้านจะบอกความจริงเอง" นายวันมูหะมัด นอร์มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(แนวทางการจัดเวทีประชาคม เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลผู้จดทะเบียนปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ, 2547)

เวทีประชาคม นั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดประชุมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล คือ

1. มีตัวแทนของครัวเรือนในหมู่บ้านเข้าร่วมประชุมอย่างน้อยครัวเรือนละ 1 คน
2. มีผู้เข้าร่วมประชาคมมากที่สุด หรือ ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50
3. มีองค์กรกลาง กรรมการหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กรอาสาสมัคร ฯลฯ เข้าร่วมเป็นแกนหลัก

ในการประชุม

ภายหลังจากการดำเนินเวทีประชาคมเสร็จแล้ว ผู้รับผิดชอบของหมู่บ้านจะต้องนำข้อมูลทั้งหมดส่งให้แก่ทางอำเภอ เพื่อบันทึกข้อมูลและจัดส่งต่อไปยังกระทรวงมหาดไทยต่อไป

ทั้งนี้ในการจัดเวทีประชาคม ในแต่ละชุมชนอาจใช้เวลา และจำนวนครั้งที่แตกต่างกันได้ แต่ต้องจัดการยืนยันความถูกต้องของข้อมูลให้แล้วเสร็จภายในเวลา 15 วัน นับจากการเสร็จสิ้นการจดทะเบียน และได้รับบัญชีรายชื่อมาจากทางอำเภอ

### 3.2 การแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและแนวทางการดำเนินการ

นโยบายลงทะเบียนคนจนยังมีแนวทางในการแก้ปัญหาหนี้ภาคประชาชน ในเรื่องหนี้นอกระบบ อีกด้วย มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ(ศจจ.) ได้มีกระบวนการแก้ไข ปัญหาหนี้นอกระบบ โดยกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ส่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่ได้รับจาก กระทรวงมหาดไทย ให้ ศจจ.จังหวัด/อำเภอ จากนั้นให้ ศจจ.จังหวัด/อำเภอ ไปตั้งคณะผู้เจรจาหนี้ ซึ่ง ประกอบด้วย นายอำเภอ, สรรพากร, พัฒนาการ, ปลัด อบต.หรือกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน, ผู้แทนธนาคาร, ตำรวจ และตัวแทนกรรมการชุมชน(ถ้ามี)

คณะผู้เจรจาหนี้ มีระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม 2547 ซึ่งภายหลัง การเจรจา ต้องรอธนาคารอนุมัติสินเชื่อ เมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ธนาคารก็จะนัดเจ้าหนี้มารับเงินและ โอนหลักทรัพย์ค้ำประกันและลูกหนี้มาเป็นของธนาคาร (มดิชน, 2547)

คณะผู้เจรจาหนี้เชิญเจ้าหนี้และลูกหนี้เจรจา

(1) หากลูกหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้คณะผู้เจรจาเชิญลูกหนี้รายนั้น มาเจรจาอีกครั้งโดยมีระยะเวลาห่างกับการเจรจาครั้งแรกไม่เกินเจ็ดวันทำการ ยกเว้นกรณีมีเหตุผลอันควร ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะผู้เจรจา

(2) หากเจ้าหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้หักการเจรจาและส่งให้ ศจจ.

อำเภอ หรือจังหวัด ดำเนินการต่อไป

กรณี ที่สงสัยว่าหนี้นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ให้ตรวจสอบรายชื่อจากเจ้าพนักงาน

ตำรวจ

กรณีสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทีให้ เจ้าหนี้ ลูกหนี้และ ศจจ. อำเภอ

ลงนามในแบบ น.2 แล้ว ศจจ. อำเภอบันทึกข้อมูลผลการเจรจาเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยและ กระทรวงการคลัง รวมทั้งส่งเรื่องให้สถาบันการเงินเพื่อเข้าระบบการพิจารณาของธนาคารแต่ละแห่ง แต่ หากการเจรจาไม่สำเร็จให้คณะผู้เจรจาหนี้บันทึกแจ้งผลการเจรจา

และปัญหาให้ ศจจ. อำเภอ และ ศจจ. จังหวัด เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป ก่อนที่จะกลับมาสู่ กระบวนการเจรจาหนี้อีกครั้งหนึ่ง(ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน )

### 4. ปัญหาของนโยบายลงทะเบียนคนจน

จากคำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เนื่องในโอกาสเป็นประธานในพิธีเปิด โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้านานาชาติอิมแพ็ค เมืองทองธานี วัน จันทร์ที่ 19 มกราคม 2547

"...รัฐบาลพยายามเปิดช่องทางทุกช่องทาง เพื่อให้มีทุนสำหรับประชาชน... นี้คือ... ช่องทางที่ไม่เคยเกิดขึ้นเลย ตั้งแต่ประวัติศาสตร์ของประเทศไทย แต่วันนี้เราให้เพราะเราถือว่า คนที่ยังไม่สามารถเข้าหาแหล่งทุนตามระบบมีจำนวนมากว่าคนที่เข้าหาแหล่งทุนตามระบบได้... รวมไปถึงการจดทะเบียนคนจนซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ..... หลังจากนั้นพี่น้องประชาชนคนไทยทุกคนที่ประสงค์จะพ้นจากความยากจนก็จะพ้นจากความยากจนได้ เพราะมีโอกาสเปิดให้ในหลายๆ มิติ เว้นแต่พี่น้องประชาชนที่ประสงค์จะจนต่อไป เพราะไม่ต้องการจะทำอะไรเลย อย่างนั้นช่วยไม่ได้..."  
(ที่มา: <http://www.thaigov.go.th/news/speech/thaksin/sp19jan47-02.htm>)

จากคำกล่าวที่แสดงถึงทัศนะที่มีต่อนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาล แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาความยากจน ที่ถือเป็นปัญหาในวิถีชีวิตของคนระดับล่าง โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายลงทะเบียนคนจน จะเป็นหนทางหนึ่งที่รัฐบาลนี้เป็นผู้คิดค้นขึ้นมาเป็นรัฐบาลแรก เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพได้จริง แต่เมื่อทำการวิเคราะห์ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย ลงทะเบียนคนจนโดยเน้นไปที่ การแก้ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนแล้วนั้น จะเห็นได้ชัดเลยว่า นโยบายลงทะเบียนคนจนโดยเฉพาะการลงทะเบียนหนี้ รัฐบาลใช้เครื่องมือของการแก้ปัญหาความยากจน ที่มีส่วนทำให้ชาวผู้ใช้เป็นเกษตรกรรายย่อยต้องพบกับความยากลำบากมาโดยตลอด นั่นก็คือกลไกระบบราชการของรัฐนั่นเอง

นโยบายลงทะเบียนคนจนถือเป็นนโยบายประชานิยมที่ใช้กลไกรัฐในการนำนโยบายมาปฏิบัติมากที่สุดนโยบายหนึ่ง จากการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายมาปฏิบัติข้างต้นพบว่า มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น กระทรวง กรม กอง หรืออำเภอ เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกระดับ แม้จะมีการจัดประชุมประชาคม ก็หนีไม่พ้นปัญหาของอำนาจท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ที่จะเข้ามาครอบงำชาวบ้านในหมู่บ้านซึ่งก็ไม่แตกต่างกับ นโยบายกองทุนหมู่บ้านหรือ นโยบาย SML แม้แต่น้อย นโยบายลงทะเบียนคนจนนี้ จึงกลายเป็นการ อุปถัมภ์ สงเคราะห์ แบบขยายตรงของรัฐบาลประชานิยมอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งทั้ง 2 ภาคนี้ไม่มีความเท่าเทียมกัน พอจะอธิบายได้ดังนี้

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติตามนโยบาย กับประชาชน สามารถจำแนกออกเป็นหลายระดับด้วยกัน ดังเช่น การจำแนกประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว ด้วยเกณฑ์การใช้อำนาจบังคับ (Coercion)(Bickers and Williams 2001: 175) โดยรัฐไว้ 6 ประเภทด้วยกัน หากพิจารณาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบปฏิบัติงานตามนโยบาย กับประชาชน จากนโยบายลงทะเบียนคนจน ตามแนวคิดของ Bickers and Williams ที่ใช้เกณฑ์ การใช้อำนาจบังคับ (Coercion) เป็นเกณฑ์วัด เราจะพบว่า นโยบายลงทะเบียนคนจนนั้น เป็นนโยบายที่ มิได้มีลักษณะของการใช้อำนาจบังคับ (Noncoercive) ได้แก่ การขอความร่วมมือ (Hortatory Appeals) ((Bickersand & Williams:2001)

นโยบายลงทะเบียนคนจนไม่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงบังคับแต่ สำหรับผู้วิจัยมองว่า การใช้ระบบราชการเป็นผู้รับข้อมูลความยากจนของประชาชนรายปัจเจกนั้น แม้จะไม่มีอำนาจบังคับ แต่ก็สื่อให้เห็นถึงความต้องการทำให้ประชาชน กลายเป็นมวลชนที่ไม่หลอมรวมเข้าหากัน(atomize) การลงทะเบียนคนจนจึงกลายเป็นการเข้าแถวรายปัจเจก ผลการวิจัยชี้ว่าควรจะต้องแก้ปัญหานี้หรือไม่จึงขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่คิดขึ้นมาโดยรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเสนอขึ้นไปจากระดับล่าง ซึ่งคนในระดับล่างย่อมรู้ว่าปัญหาที่แท้จริงของตนนั้นอยู่ที่ไหน แต่นโยบายลงทะเบียนคนจน กลับใช้แนวทางประชาสังคมด้วยการประชุมประชาคมเพียงเพื่อช่วยกลั่นกรองข้อมูลที่รัฐไม่อาจตรวจสอบเองได้ทั้งหมดในเรื่องข้อเท็จจริง และมอบอำนาจการกลั่นกรองให้กับแกนอำนาจของหมู่บ้านที่หลากหลาย ทั้งกรรมการหมู่บ้าน(กม.) องค์กรกลาง ผู้นำชุมชน ที่เข้ามาร่วมกันตรวจสอบชาวบ้าน กระบวนการทั้งหลายเหล่านี้จึงเป็นการลดทอนอำนาจ ของผู้ที่มาลงทะเบียนทางอ้อม

อีกทั้งการเจรจาหนี้ รัฐบุเลเลือกให้ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง คือปลัดอำเภอ มาเจรจาดูหนี้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น(ผู้เป็นนายทุนเงินกู้) ทำให้เกิดแนวทางการร่วมมือ เป็น 3 ภาคี แต่ภาคีทั้ง 3 ของระบบการเจรจาหนี้ มีภาคีหนึ่งที่ไม่มอำนาจในการต่อรองมาโดยตลอดก็คือ ลูกหนี้ที่เป็นคนในระดับล่างที่ไม่มีการรวมตัวกันให้มีพลังพอในการต่อรองกับอีกสองภาคีที่มักจะร่วมมือ เอื้อประโยชน์กันอยู่เสมอ

จึงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ก่อน นโยบายลงทะเบียนคนจนอย่างชัดเจน โดยมีเรื่องร้องเรียนถึงอธิบดีกรมการปกครอง ดังนี้

“จากการที่ราชการให้มีการลงทะเบียนผู้ที่ยากจน... พบว่ามีการทุจริต คือมีการคัดเลือกรายชื่อผู้ที่ลงทะเบียนแก่กัน แต่ส่วนมากชาวบ้านที่จนจริงๆ กลับไม่ได้แต่ชาวบ้านที่มีฐานะอยู่แล้วได้ เพราะกำนันและคณะกรรมการเอาแต่ญาติของตัวเอง อยากให้มีการสุ่มตรวจ เพราะรูปที่ถ่ายและข้อมูลบางอย่างเป็นเท็จคือไปถ่ายรูปบ้านอื่นหรือถ่ายที่ไม่ใช่บ้านของตัวเองที่อาศัย เพื่อหวังประโยชน์ที่รัฐจะให้ บางคนมีบ้านหลังใหญ่ มีรถยนต์ มีสวน...แต่ได้ .....”

หากจะกล่าวว่ นโยบายลงทะเบียนคนจนเป็นนโยบายที่ใช้กลไกรัฐในการแก้ปัญหาของคนที่ระดับล่างมากที่สุดแล้ว ก็สามารถกล่าวได้อีกเช่นกันว่า นโยบายลงทะเบียนคนจนนั้นเป็นนโยบายที่ลดทอนอำนาจของคนระดับล่างในการเข้าเป็นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดเช่นกัน เพราะปัญหาความยากจนที่แท้จริงของคนในระดับล่างมีสาเหตุหลักมาจาก โครงสร้างทางอำนาจในเวทีการกำหนดนโยบายที่ไม่เท่าเทียม เวทีการกำหนดนโยบาย ผลักคนจนที่จนอำนาจ จนโอกาส ออกไป คงมีแต่กลุ่มทุนและรัฐเท่านั้นที่มากำหนดนโยบายได้ ภาคประชาสังคมจึงมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาความยากจน เพราะประชาสังคมได้เปิดเวทีการกำหนดนโยบายให้กว้างขึ้น ด้วยการรวมกลุ่มกันของคนในระดับล่างเพื่อจะได้มีพลังในการต่อรองกับกลุ่มอื่น ในเวทีการกำหนดนโยบาย

\* อ้างข้อมูลจาก ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน กรมการปกครอง Call Center ร่วมกระทรวงมหาดไทย วันที่ 26 เดือน กันยายน พ.ศ. 2548 เวลา 9.55 น.



เมื่อมองไปที่การแก้ปัญหาความยากจนแบบประชานิยม ผ่านนโยบายลงทะเบียนหนี้ โดยการให้คนในระดับล่างเองมากำหนดแนวทางการแก้ปัญหา สามารถพบได้ในการจัดเวทีประชาคม ซึ่งถือเป็นแนวคิดประชาสังคมรูปแบบหนึ่ง การจัดเวทีประชาคมแสดงให้เห็นถึงนัยของรัฐบาลที่เลือกรูปแบบของประชาสังคมในแนวทางหนึ่ง มาใช้ร่วมกับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลเสมอ ซึ่งในงานชิ้นนี้มีถึง 3 จาก 4 นโยบายด้วยกันที่มีการจัดประชุมประชาคมอย่างเห็นได้ชัด

แนวทางการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของคนระดับล่าง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคมนั้น สำหรับสังคมไทยไม่ได้มีการใช้แนวทางเดียวเท่านั้น หากเรานำเอาแนวทางของประชาสังคมที่ใช้ในพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มาเปรียบเทียบกับนโยบายประชานิยมที่มีการประชุมประชาคม จะพบทันทีว่า นโยบายทั้ง 2 นั้นใช้แนวทางประชาสังคมที่แตกต่างกัน โดยจะแสดงให้เห็นในส่วนต่อไปนี้

##### 5. การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

###### กับพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

หลังจากที่ผู้ทำวิจัยได้ ศึกษา นโยบายประชานิยม แล้วพบว่ามิชชั่นนำสังเกต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(กฟก.)อยู่หลายข้อ จนนำไปสู่การทำความเข้าใจในนโยบายประชานิยม ที่รัฐบาลกำหนดออกมา ว่านโยบายประชานิยมหลายนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับ กฟก. หลายด้านดังนี้

การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ศึกษาในช่วงต้นทั้ง นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และนโยบายโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน SML มีลักษณะของการเพิ่มเม็ดเงินเข้าไปฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจจากหญ้า อย่างนโยบายกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้คนในหมู่บ้านกู้เงินมาใช้หมุนเวียน ส่วนนโยบาย SML เน้นไปที่การให้หมู่บ้านได้รับงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อใช้ในโครงการที่สมาชิกของชุมชนต้องการร่วมกันเป็นส่วนรวม หรือนโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี ที่ให้เกษตรกรได้รับการพักชำระหนี้ปลอดดอกเบี้ย ซึ่งเป็นนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ กฟก. อาจแสดงให้เห็นเป็นข้อๆ จากหลายนโยบายประชานิยมดังนี้ เช่น

1. นโยบายกองทุนหมู่บ้าน เป็นนโยบายที่รัฐบาลคัดหลักการสำคัญของ กฟก. ไปใช้ในประเด็นเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาอาชีพ ตามแผนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 34) แต่สำหรับนโยบาย SML นั้นไม่ได้ตัดประเด็นจาก กฟก. โดยตรง

2. นโยบายพักชำระหนี้ 3 ปี ตัดส่วนสำคัญไปในเรื่องการพักชำระหนี้ปลอดดอกเบี้ย หรือดอกเบี้ยต่ำในกรณีที่เกษตรกรขอลดภาระการชำระหนี้การ(กฟก. มาตรา37/7-9) รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพอีกด้วย (มาตรา 31)

3. นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจสำคัญ ไปใช้ในการเรื่องการแปรรูปผลผลิต(กฟก. มาตรา 31,32)

ก่อนที่จะมีนโยบายประชานิยม พรรคไทยรักไทย ได้รับกระแสการเรียกร้องของ เกษตรกรรายย่อย (ชาวนา) จากการชุมนุมเรียกร้องเพื่อให้เกิดกฎหมาย กฟก. ก่อนที่จะชนะการเลือกตั้งในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 หลังจากที่พรรคไทยรักไทยได้เข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ได้เสนอนโยบายประชานิยม ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ กฟก. ออกมา ทั้ง 3 ข้อข้างต้น ซึ่งในขณะนั้น องค์กรที่เคลื่อนไหวจนมี กฟก. ออกมา เช่น มูลนิธิเกษตรกรไทย นำโดยนาย อโศก ประสานศร และสกย.อ ต่างๆ เช่น สกย.อ ของ นคร ศรีวิวัฒน์ เป็นต้น ต่างก็อ่อนล้าและมีการเมืองภายในองค์กรจนทำให้พลังในการเคลื่อนไหวอ่อนลงไปอย่างมาก รัฐบาลจึงได้ออกนโยบายประชานิยม เพื่อให้กระแสเรียกร้องในเรื่อง กฟก. ลดน้อยลงไป ในขณะที่นโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณฯ เสนอนโยบายออกมาเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติครั้งเดียวหมด รวมทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจสำคัญไปจาก กฟก. โดยเฉพาะ เรื่อง 1. การโอนหนี้(พักชำระหนี้) 2. เงินทุนฟื้นฟูอาชีพ และ 3. การแปรรูปผลผลิต แต่หลักการสำคัญที่แท้จริงของ กฟก. มีอยู่ในเรื่อง

1) เกษตรกรรายย่อยต้องรวมตัวกันเป็นองค์กรที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ(กฟก. มาตรา 30) ขณะที่รัฐบาลประชานิยม เสนอให้ใช้หมู่บ้าน ที่อยู่ภายใต้การครอบงำของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง ให้กลายเป็นหน่วยของประชาสังคมแบบหนึ่งตามแนวคิดชุมชนนิยมโดยรัฐ

2) องค์กรเกษตรกร ต้องเป็นศูนย์กลางการพัฒนาโดยปราศจากการเข้ามาแทรกแซงของหน่วยงานราชการ(กฟก มาตรา 31-32) แต่รัฐบาลเลือกให้มีการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานรัฐเข้ามาเป็นผู้ชี้นำมากมาย เช่น พัฒนากรอำเภอ ปลัดอำเภอ ธกส. เป็นต้น

3) การเป็นเจ้าของผลผลิตการเกษตรอย่างแท้จริงของเกษตรกร ด้วยการทำเกษตรแบบครบวงจร (กฟก. มาตรา 31-32 ประกอบหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ) แต่รัฐบาลประชานิยม ยังคงปล่อยให้เกษตรกรรายย่อยทำการผลิตเพื่อขายในระบบเดิม สำหรับการแปรรูป รัฐเลือกการแปรรูปที่ไม่ได้เป็นการสนับสนุนให้เกิดกับเกษตรกรรายย่อย แต่สนับสนุนให้เกิดกับ ผู้ประกอบการระดับกลาง(รายย่อย) ซึ่งมีเงินทุนและปัจจัยการผลิตที่พร้อมอยู่แล้วเป็นต้น

ทั้ง 3 ข้อข้างต้นนี้เป็นหัวใจสำคัญของ กฟก. ขณะที่รัฐบาลประชานิยม ทำการแยกชิ้นส่วนของ กฟก. ออกมาแล้วเลือกใช้เฉพาะ ส่วนที่รัฐบาลประชานิยมต้องการใช้เท่านั้น

ตามทฤษฎี ประชาสังคมไทยทั้ง 3 แบบในงาน ของ ม.ร.ว. พุทธิสวาม ชุมพล ที่ผู้วิจัยได้เลือกนำมาใช้ในงานวิจัยนี้ 2 แบบด้วยกันนั้น สามารถนำมาอธิบาย รูปแบบของประชาสังคมที่รัฐบาลเลือก และประชาสังคมที่รัฐบาลปฏิเสธได้อย่างชัดเจนคือ รัฐบาลเลือก ประชาสังคม แบบ “สังคมสมานูภาพ” น.พ. ประเวศ วะสี ได้เสนอมาใช้ร่วมกับนโยบายประชานิยม

ความร่วมมือแบบ “พหุภาคี” โดยให้ภาครัฐและภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วย ปฏิเสธความคิดแบบวิวัฒนาการนำไปสู่ความรุนแรง จึงต้องใช้สันติวิธีผ่านการประชุมหารือกันเป็นประจำ กระทำกิจกรรมที่พอทำได้ร่วมกัน” (พุทธิสวาม ม.ร.ว., 2541)

นโยบายประชานิยมที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบาย SML มีความเป็นประชาสังคมแบบ สังคมสมานภาพ อย่างเห็นได้ชัดจากการใช้ แนวทางการประชุมประชาคมที่เต็มไปด้วยอำนาจของหน่วยงานราชการฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ จนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด การใช้ประชาสังคมในลักษณะนี้มีข้ออ่อนที่ทศกวีพาศย์โดยประชาสังคมในแบบ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ

1. การมองประชาสังคมเป็นเพียงหมู่บ้านเป็นการจำกัดขอบเขตไม่มีความซับซ้อนจึงควรเป็นการเคลื่อนไหวแบบเครือข่ายมากกว่า 2. ตัวชุมชนเองก็มีความขัดแย้งกัน การใช้ความสมานฉันท์ เป็นเรื่องอุดมคติ จึงต้องมีการทะเลาะกันอย่างสันติเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง 3. ประชาสังคมไทยส่วนใหญ่เป็นมวลชนในระดับล่าง ต้องให้พวกเขาพร้อมตัวกันเองให้เกิดพลังเสียก่อนจึงเกิดความสมดุลได้ 4. รัฐไทยมักรวบอำนาจและร่วมมือกับทุน คนในระดับล่างต้องขยายอำนาจและพื้นที่เพื่อทำให้รัฐเล็กลง ไม่ให้รัฐและทุนจัดตั้งประชาสังคมของตัวเอง(พศุทธิสาธ ม.ร.ว., 2541)

นโยบายประชานิยม โดยเฉพาะนโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบาย SML และนโยบายลงทะเบียนคนจน จำกัดประชาสังคมเอาไว้ที่หมู่บ้าน ผ่านการประชุมประชาคม การประชุมประชาคมดังกล่าวเกิดขึ้นโดยอำนาจของรัฐท้องถิ่น(ฝ่ายปกครอง) จึงไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยคนในระดับล่างอย่างอิสระ มีการใช้ช่องว่างทางกฎหมายสร้างตัวเลขของผู้ประชุมประชาคมขึ้น ตามที่ได้ศึกษาไว้แล้วข้างต้นของนโยบาย SML อีกทั้งมีการบิดเบือนจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของกองทุนภาคประชาสังคม ประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนสังเคราะห์ และธนาคารหมู่บ้าน ให้เหลือเพียงเงินกู้หมุนเวียนผ่านการจัดการของกรรมการหมู่บ้าน ตามที่ได้ศึกษาไว้ในนโยบายกองทุนหมู่บ้าน การดำเนินนโยบายประชานิยมทั้ง 3 นโยบายที่ได้ศึกษาไว้ข้างต้นไม่ได้ทำให้รัฐเล็กลง แต่เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับรัฐศูนย์กลาง ผ่านอำนาจรัฐระดับท้องถิ่น ในที่สุดผลของนโยบายทั้ง 2 จึงเป็นผลที่ทำให้อำนาจรัฐท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ มีอำนาจมากขึ้นในการสนับสนุนสงเคราะห์หมู่บ้านซึ่งเป็นประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ การนำเอาประชาสังคมแนวชุมชนนิยมของ น.พ. ประเวศ วะสี มาใช้ร่วมกับนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ถือเป็น การสร้างประชาสังคมขึ้นมาโดยรัฐรูปแบบหนึ่งนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป นโยบายกองทุนหมู่บ้านมีความเป็นประชานิยมในลักษณะกำหนดขึ้นมาจากผู้นำทางการเมือง หรือรัฐบาล(Top-down policy) มีการเข้ามาแทรกแซงของอำนาจรัฐตลอดทั้งกระบวนการนโยบาย ทำให้เกิดการบิดเบือนตามแนวทางแก้ปัญหาวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่าง ในหลายหมู่บ้านที่ขาดปัจจัยด้านความเข้มแข็งของชุมชน และประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยคนในชุมชนร่วมกัน จึงไม่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาหนี้สิน การประกอบอาชีพ และความยากจนได้

สำหรับนโยบาย SML มีความยากลำบากในการนำนโยบายมาปฏิบัติ จากการกำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมผู้มีอำนาจรัฐมาสู่ผู้ปฏิบัติ นโยบาย(Top-down policy) หลักเกณฑ์การดำเนินนโยบายจึงไม่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับการปฏิบัติจริง ผู้ปฏิบัตินโยบายจึงต้องมีภาวะของความเป็นผู้นำในการ

แก้ปัญหานี้ เพื่อหาวิธีหลักเลียงหลักเกณฑ์และดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ การนำนโยบาย SML ไปปฏิบัติ(Implementation) ของข้าราชการระดับล่าง(Street-Level Bureaucracy) ไม่ว่าจะเป็นการปันแต่งตัวเลขผู้เข้าร่วมประชุมประชาคม การใช้มติที่ประชุมให้ตัวเองเป็นผู้ดำเนินการประชุมแทน การรวบรัดตัดตอนขั้นตอนการระบุปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นการท้าทาย ด้วยการทำลายอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยผู้ปฏิบัตินโยบาย (Bottom-up Challenge)

ขณะที่นโยบายหักชำระหนี้ 3 ปี รัฐเลือกใช้หน่วยงาน ธ.ก.ส. ในการแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชน ซึ่งหน่วยงาน ธ.ก.ส. มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างกำไรจากดอกเบี้ยเงินกู้ ของเกษตรกรเป็นหลัก มากกว่าการแก้ปัญหาค่าแรงชีวิตของคนระดับล่าง และเนื้อหาของนโยบายเองที่ให้เวลาการหักชำระหรือลดภาระหนี้เพียง 3 ปี กำหนดวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท แลโครงการฟื้นฟูอาชีพผ่าน ธ.ก.ส. ที่ล่าช้าไม่ได้ผล ทำให้เกษตรกรผู้หักหนี้ตามนโยบาย ไม่สามารถหลุดพ้นจากปัญหานี้สินในที่สุด

และสุดท้ายนโยบาย ลงทะเบียนคนจน เป็นนโยบายที่รัฐบาลระดมกำลังจากระบบราชการทุกภาคส่วนในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหานี้สินภาคประชาชนตลอดทั้งกระบวนการนโยบาย อีกทั้งจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเอาไว้ที่การประชุมประชาคม ที่มีอำนาจเพียงเพื่อตรวจสอบข้อมูลของสมาชิกในประชาคมกันเอง โดยไม่มีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินโยบายแม้แต่น้อย การเจรจาหนี้ก็ใช้แนวทาง ที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกับเจ้าหน้าที่นายทุนเงินกู้ในท้องถิ่นมาต่อรองกันกับชาวบ้าน แสดงให้เห็นถึงการต่อรองของฝ่ายลูกหนี้ที่ต้องเสียเปรียบ

การดำเนินนโยบายประชานิยมของ รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แสดงให้เห็นถึง ความมุ่งหมายแอบแฝงที่จะเลือกนำเอาประชาสังคมแบบ สังคมสมานูภาพ หรือพหุภาคี มาใช้ร่วมกับนโยบายประชานิยมเมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร(กฟก.)ที่เกิดขึ้นมาจาก ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของชาวนาเป็นผู้กำหนดขึ้นมาเอง รัฐทำการแยกชิ้นส่วนของ กฟก. ออกมาแล้วเลือกใช้เฉพาะ ส่วนที่รัฐบาลประชานิยมต้องการใช้เท่านั้น การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล จึงถือเป็นการลดทอนเนื้อหา และบิดเบือนหลักการที่สำคัญของกฟก. จนนำมาสู่การทำลาย กฟก. ในอีกทางหนึ่ง