

กองทุนหมู่บ้านในมิติของอำนาจ

Dimensions of Power in the Village Fund Project

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ¹

บทคัดย่อ

ผู้วิจัยคัดเอางานวิจัย เรื่อง “ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อประชาชนไทย” ของตัวเองที่ศึกษาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2549 มาเรียบเรียงใหม่และนำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจ ทั้งนี้ ได้แบ่งโครงสร้างอำนาจออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับรัฐและระดับกองทุนหมู่บ้าน ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ระดับรัฐ ได้แก่ ทฤษฎีบรรษัทนิยม (corporatism) ส่วนทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ระดับกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้างอำนาจ 3 มิติของ จอห์น กาวেন্টา (John Gaventa)

ผลการวิจัยพบว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้าน สร้างเครือข่ายรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ (1) ระยะการประสานประโยชน์ (mediation) (2) ระยะสร้างระบบเศรษฐกิจ (economic system) และ (3) ระยะสร้างรัฐใหม่ (new form of the state) มีผลให้นโยบายกองทุนหมู่บ้านกลายเป็นชุมชนนโยบาย (policy community) ซึ่งละเลยการแก้ปัญหา ตามประเด็นนโยบาย (issue policy) และขาดการแยกแยะตามบริบทของชุมชน

¹ ปัจจุบันเป็นคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ส่วนระดับล่างนั้น ในปัจจุบันยังมีความขัดแย้งในกองทุนหมู่บ้านอยู่ไม่มาก แต่คนก็เริ่มสงสัยต่อการเสียเปรียบและการใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โอกาสของความขัดแย้งในอนาคตจะเกิดได้มาก หากข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อบกพร่องของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ แพร่หลาย และรัฐบาลชุดใหม่เปลี่ยนไปใช้นโยบายใหม่ โดยเฉพาะกรณีที่ดินกองทุนหมู่บ้านเริ่มร่อยหรอลงจากการไม่มีเงินเม็ดใหม่มาเติม ทั้งจากปัญหาหนี้เสีย และการลดความสนับสนุนของรัฐบาล

ผู้วิจัยสรุปว่า นโยบายกองทุนหมู่บ้านทำลายพลังในการพัฒนาหมู่บ้าน และเป็นเพียงนโยบายเพิ่มเงินจ่ายใช้สอยในระยะสั้น ซึ่งต้องเร่งแก้ไขโดยด่วนทั้งทางทฤษฎี การปฏิบัติ การบริหารและด้านนโยบายสาธารณะ รวมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะไว้แล้ว

Abstract

This paper was adapted from a previous (2006) paper entitled 'Study of Political, Economic, and Social Impacts of Thaksin Administration's Village Fund Project', and emphasizes the structure of power. Power is divided into two categories, one at the level of state and one at the level of the village fund. Power at the level of state is analyzed in a mode of corporatism, whereas Gaventa's theory addressing three dimensions in the structure of power was used to analyze power at the level of village fund.

The findings show that the Thaksin government implemented the village fund policy to construct a statewide network, which can be

divided into three stages: mediation, establishing the economic system, and creating a new form of the state. The result is that the village fund policy became a 'policy community' which overlooked solutions according to the policy particulars and disregarded problems specific to different community contexts.

Although few conflicts have arisen in the village fund project at the community level, people have come to question what they perceive of as disadvantages and the way power is exercised by the village fund committee. The chances for conflicts in the future will increase if information about the Thaksin government's (mis) handling of the policy becomes widely known, and the new government institutes new policy. This will be especially true in the case the village funding declines and no new money is injected, and if there is less support from the new government.

The village policy, as a policy of increasing the money supply for short term consumption, has hurt the power of villages to develop. The paper argues it necessary to rectify this policy immediately, in terms of its theoretical underpinnings, its practice, management, and public policy. Suggestions for doing so are offered in this paper.

ความนำ

“กองทุนหมู่บ้าน” เป็นนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย รวมทั้งการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้ นโยบายกองทุนหมู่บ้านยัง

ได้กำหนดวัตถุประสงค์อื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย ได้แก่ การส่งเสริมหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง และการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม²

นโยบายกองทุนหมู่บ้านมีเป้าหมายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน 71,507 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 4,040 กองทุน รวม 75,547 กองทุน โดยรัฐบาลดำเนินการจัดสรรให้กองทุนละ 1 ล้านบาท การดำเนินเริ่มเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 โดยได้รับจัดสรรงบประมาณไปแล้วประมาณ 74,286 ล้านบาท³

บทความนี้เป็นการคัดเอาข้อมูลส่วนหนึ่งของผลงานวิจัย เรื่อง ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อประชาชนไทยของผู้วิจัย⁴ โดยเรียบเรียงใหม่และนำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจ

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

นักวิชาการหลายท่านมองนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการเมือง (political process) มากกว่าการใช้เทคนิค เช่น ลินน์ (Lynn) มองว่า นโยบายเป็นผลผลิตของปัจเจก บุคคล ซึ่งมีกระบวนการผลิตอยู่ใต้อิทธิพลของสิ่งต่างๆ หลากอย่าง การศึกษานโยบายจึงต้องเข้าใจพฤติกรรมและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะระบบการเมืองและสังคมที่ใหญ่กว่า⁵

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า และหลักประกันสังคม," เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2546 ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพคเมืองทองธานี (กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546), หน้า (4-1).

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า (2-2).

⁴ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, รายงานวิจัย เรื่อง ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อประชาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550).

⁵ Cited in Owen E. Hughes, *Public management and administration: An introduction*, 3rd ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 127-128.

ในประการสำคัญนั้น การทำความเข้าใจนโยบายจำเป็นต้องเข้าใจ โครงสร้างอำนาจ (power structure) เพราะนโยบายเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจ เพื่อกำหนดสิ่งที่รัฐต้องการจะทำ และในเวลาเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดของสิ่งที่รัฐต้องการจะทำได้⁶

สำหรับกองทุนหมู่บ้านของไทยนั้น มีกรอบทฤษฎีที่อธิบายโครงสร้างอำนาจได้ 2 ระดับ คือ ระดับรัฐระดับหนึ่ง และระดับกองทุนหมู่บ้านอีกระดับหนึ่ง

1. ทฤษฎีโครงสร้างอำนาจระดับรัฐ

นอร์ดลิงเจอร์ (Nordlinger) เสนอว่ามีทฤษฎีที่อธิบายบทบาทรัฐอยู่ 4 ทฤษฎีได้แก่⁷

(1) ทฤษฎีพหุนิยม (pluralism) ทฤษฎีพหุนิยม อธิบายว่า อำนาจของรัฐกระจายออกไปยังกลุ่มต่างๆ ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานมาจากการเมืองของสังคมตะวันตก ซึ่งใช้แนวคิดประชาธิปไตยทั้งทางด้านการเมืองและสังคม กล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่อธิบายว่าพลังสังคมมีบทบาทในการผลักดันนโยบาย ไม่ใช่รัฐ

(2) ทฤษฎีผู้นำ (elitism) ทฤษฎีผู้นำอธิบายว่า อำนาจกระจุกตัวอยู่กับผู้นำซึ่งเป็นคนส่วนน้อย แก่นของทฤษฎีผู้นำ คือ ความเชื่อว่าประวัติศาสตร์ของการเมือง คือ ประวัติศาสตร์การครอบงำของผู้นำ

(3) ทฤษฎีมาร์กซิสต์ (Marxist) ทฤษฎีมาร์กซิสต์ในส่วนของรัฐนั้น อธิบายว่า รัฐเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุน นอกเหนือจากคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ที่เป็นผู้วางรากฐานทางทฤษฎีแล้ว นักทฤษฎีมาร์กซิสต์คนอื่นได้ขยายความเรื่องรัฐไว้หลายคน สำหรับนักคิดที่สำคัญ ได้แก่ ราล์ฟ มิลิแบน (Ralph Miliband) ในหนังสือที่มิลิแบนชื่อ "The State in Capitalist Society" เมื่อปี ค.ศ. 1969 มิลิแบนเห็นว่า สังคมอุตสาหกรรมตะวันตกที่ก้าวหน้านั้น ทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมที่สำคัญ 2 ชั้นชั้น คือ นายทุนหรือกรรมาชีพ (bourgeoisie) และกรรมาชีพ (proletariat) มิลิแบน วิเคราะห์การกระจายรายได้ พบว่า

⁶ Michael Hill, ed., *The policy process: A reader* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993), pp. 47-49.

⁷ Cited in Christopher Ham and Michael Hill, *The policy process in the modern capitalist state*, (London: The Harvester Press, 1985), pp. 26-42

ความมั่งคั่งกระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มน้อย เขาจึงตั้งคำถามว่าชนชั้นที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ใช่หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจกับอำนาจทางการเมือง ดังนั้น รัฐจึงไม่ได้เป็นตัวแทนที่เป็นกลาง แต่ออกจะเป็นเครื่องมือการครอบงำของชนชั้น

(4) ทฤษฎีบรรษัทนิยม (corporatism) คำว่า “บรรษัทนิยม” (corporatism) เป็นคำที่พบมาตั้งแต่สมัยกลางและสมัยที่ฟาสซิสต์เรืองอำนาจ หมายถึง การรวมกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐเข้าด้วยกันเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้แรงงานกับนายทุน ตามความหมายดั้งเดิมนั้น บรรษัทนิยม หมายถึง ระบบการเมืองที่ให้อำนาจแก่สภาพลเรือนซึ่งได้เรียกพลเรือนมาประชุมกัน คนเหล่านี้เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เกษตรและกลุ่มอาชีพ บรรษัทนิยมต่างจากทฤษฎีพหุนิยมตรงที่กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ไม่ต้องการแข่งขันกันเพื่อมีอำนาจในการปกครอง แต่กลับร่วมมือกันมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจของรัฐ การรวมกลุ่มดังกล่าวจึงไม่เหมือนการรวมตัวกันเป็นบริษัทธุรกิจหรือกลุ่มที่มีความร่วมมือกัน⁸ เพราะมุ่งต่อผลประโยชน์กันเป็นหลัก ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายแน่นอน แต่ปรับตัวไปตามเหตุการณ์ บางทีก็เรียกว่า “บรรษัทนิยม แนวใหม่” (neo-corporatism) ซึ่งหมายถึงแนวคิดเก่าย้อนมาใหม่ นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าทฤษฎีบรรษัทนิยมปรากฏขึ้นใหม่ในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 สำคัญคือ ทฤษฎีบรรษัทนิยมไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีผู้นำที่เห็นว่าอำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำและไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีพหุนิยมที่ว่าอำนาจกระจายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีบรรษัทนิยมเห็นว่าอำนาจไม่ได้กระจุกตัวและในเวลาเดียวกันก็ไม่ได้กระจายไป หากแต่เป็นการใช้อำนาจโดยอาศัยการครอบงำของกลุ่มที่จัดตั้งได้ดีกว่ากลุ่มอื่น⁹

กรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน วิเคราะห์ได้ว่าน่าจะมีโครงสร้างอำนาจตามทฤษฎีบรรษัทนิยม เพราะประการแรก ลักษณะชนชั้นไม่ได้ปรากฏชัดตามทฤษฎีมาร์กซิสต์

⁸Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Corporatism> [11 september 1996]

⁹Paul Spiker, *Social policy: Themes and approaches*, p. 99.

ประการที่สอง อำนาจของผู้ไม่ได้กระจุกตัวเหมือนทฤษฎีผู้นำ และประการที่สาม อำนาจรัฐก็ไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มหลากหลายเหมือนทฤษฎีพหุนิยม ผู้นำไทยในปัจจุบันเป็นชนชั้นนำก็จริง แต่ชนชั้นนำก็ต้องวางรากฐานอำนาจไว้ในระดับล่างด้วย

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีบรรษัทนิยมยังมีความคิดที่แตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยอีก คอว์สัน (Cawson) แบ่งกรอบแนวคิดของทฤษฎีบรรษัทนิยมออกเป็น 3 กรอบ คือ¹⁰

(1) บรรษัทนิยมในฐานะระบบการเมืองของการประสานประโยชน์ (corporatism as a political system of interest mediation) บรรษัทนิยมตามกรอบนี้เป็นการเสนอกรอบสำหรับการวิเคราะห์ เช่น งานของชมิตเตอร์ (Schmitter) และ เลมบ์ริช (Lehmbruch) เมื่อปี ค.ศ. 1974 และค.ศ. 1982 ตามลำดับ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการรวมตัวกันของรัฐบาล ธุรกิจและแรงงานที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรปหลายประเทศนั้นเป็นรูปแบบบรรษัทนิยมเชิงโครงสร้าง ชมิตเตอร์ อธิบายว่า รูปแบบบรรษัทนิยมต่างจากพหุนิยมตรงที่ผู้ตัดสินใจมีเพียงกลุ่มสำคัญและชนชั้นนำของสังคม อันมีลักษณะตรงกันข้ามกับการรวมกลุ่มแบบพหุนิยมที่มีจำนวนมากจนระบุไม่ได้ (unspecified number of multiple) อีกทั้งเป็นไปด้วยความสมัครใจ (voluntary) มีการแข่งขันกัน (competitive) ไม่มีลำดับชั้น (non-hierarchically) และมีเจตจำนงของตัวเอง (self-determined) การจัดกลุ่มไม่ได้เกิดจากการออกไปรับรอง (licensed) การให้การยอมรับ (recognized) ให้เงินอุดหนุน (subsidized) ริเริ่ม (created) หรือควบคุม (controlled) โดยเลือกผู้นำหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์โดยรัฐ

ในแง่การเมืองนี้ วิน แกรนท์ (Wyn Grant) ได้ให้ความหมายบรรษัทนิยมไว้อีกแง่หนึ่งว่าเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยและต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากการแบ่งงานของสังคม เมื่อข้อตกลงนี้ได้ทำเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติแล้วสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์ก็จะทำตามนโยบายอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ ในทางตรงกันข้ามหากไม่มีการต่อรองกันก่อน กลุ่มผลประโยชน์ก็ไม่ผูกพันและไม่ทำตาม

¹⁰ Wayne Parsons, *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis* (UK: Edward Elgar Publishing, 1995), pp. 257-262.

(2) บรรษัทนิยมในฐานะระบบเศรษฐกิจ (corporatism as an economic system) ตามกรอบนี้เห็นว่าบรรษัทนิยมเกิดขึ้นเมื่อรัฐเลือกดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุน โดยการสั่งการหรือควบคุมธุรกิจเอกชน เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเสี่ยงไม่พ้นที่รัฐจะเลือกสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการร่วมมือกันและลดความขัดแย้งและการแข่งขันที่เป็นอันตราย จนกระทั่งในที่สุดกระบวนการนี้จึงได้ทำให้เกิดการรวมกันทางเศรษฐกิจหรือการปกครอง

(3) บรรษัทนิยมในฐานะรูปแบบใหม่ของรัฐ (corporatism as a new form of the state) ตามกรอบนี้มองว่าบรรษัทนิยมเป็นรูปแบบทางการเมืองที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุน สำหรับเดิม คือ ระบอบรัฐสภานั้นมีตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เข้าไปขัดแย้งกัน ส่วนบรรษัทนิยมเป็นรูปแบบใหม่ในสังคมทุนนิยมซึ่งไม่จำเป็นต้องตัดสินใจด้วยการลงคะแนนหรือหลักกฎหมาย แต่ใช้วิธีรวมกลุ่มอำนาจทางนิติบัญญัติและระบบราชการเข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ บรรษัทนิยมจึงเกิดจากความเสื่อมถอยของทั้งระบบทุนนิยมและทุนนิยม โดยใช้การต่อรองระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์

ทฤษฎีบรรษัทนิยมเป็นทฤษฎีที่อธิบายว่านายทุนได้ปรับตัวเพื่อความอยู่รอดในการครอบครองอำนาจรัฐอันเนื่องมาจากเงื่อนไขที่กระบวนการสะสมทุนเริ่มตกต่ำ โดยต่อรองและร่วมมือกับกลุ่มอื่นในสังคม เช่น ร่วมกับสหภาพแรงงานนักคิดที่สำคัญของทฤษฎีบรรษัทนิยมมีอยู่ 9 คน ได้แก่¹¹

(1) วินค์เลอร์ (Winkler) ในงานของวินค์เลอร์เมื่อปี ค.ศ. 1976 นั้น เขาเห็นว่ารัฐทุนนิยมเข้าไปแทรกแซงสังคมอย่างมีทิศทาง อันเนื่องมาจากกระบวนการสะสมทุนชะลอตัว ตัวอย่างของประเทศที่เปลี่ยนไปสู่บรรษัทนิยม คือ อังกฤษซึ่งอุตสาหกรรมเริ่มกระจุกตัว และประเทศเริ่มออกไปแข่งขันภายนอก ขณะที่ความสามารถทำกำไรเริ่มตกต่ำ ลักษณะเด่นของบรรษัทนิยม คือ เอกชนเป็นเจ้าของการผลิต แต่เป็นการควบคุมโดยรัฐ และเกิดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของธุรกิจและผู้นำสหภาพแรงงาน

¹¹ Christopher Ham and Michael Hill, *The policy process in the modern capitalist state*: 26-28.

(2) มิตเติลมาส (Middlemas) งานของมิตเติลมาสเมื่อปี ค.ศ. 1979 ได้อธิบายประวัติของทฤษฎีบรรษัทนิยมของอังกฤษว่า กระบวนการเป็นบรรษัทนิยมเริ่มมาจากช่วง ค.ศ. 1916-1926 เมื่อสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างมีความสัมพันธ์กับรัฐมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น ทั้งกลุ่มแรงงานและนายจ้างจึงเข้ามาแบ่งปันอำนาจรัฐกัน เพียงแต่เปลี่ยนฐานะจากกลุ่มผลประโยชน์มาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ กลายเป็นสถาบันการปกครอง เมื่อกลุ่มทั้งสองถูกผนวกเข้ามาเป็นระบบการปกครอง กระบวนการรวมกันนี้จึงเป็นไปเพื่อรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างกัน

(3) ชมิตเตอร์ (Schmitter) ชมิตเตอร์อธิบายคล้ายมิตเติลมาสว่า บรรษัทนิยมเป็นระบบตัวแทนผลประโยชน์ ชมิตเตอร์ แบ่งรูปแบบอุดมคติ (ideal type) ของบรรษัทนิยมออกเป็น 2 แบบ คือ (1) บรรษัทนิยมของรัฐ (state corporatism) และ (2) บรรษัทนิยมทางสังคม (societal corporatism) บรรษัทนิยมของรัฐเป็นเผด็จการและต่อต้านเสรีนิยม เช่น ระบบการเมืองของฟาสซิสต์และนาซี ส่วนบรรษัทนิยมทางสังคมเกิดจากความเสื่อมโทรมของการเมืองแบบพหุนิยมของยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ชมิตเตอร์ เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงของสถาบันพหุนิยม เช่น การกระจุกตัวของทุน และการแข่งขันระหว่างชาติ เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดบรรษัทนิยม ความจำเป็นที่จะต้องรักษาสภาพการสะสมทุนบีบบังคับให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงโดยตรงและต่อรองกับกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆ บรรษัทนิยมทางสังคมปรากฏขึ้นมาเพื่อแทนที่พหุนิยมในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่เด่นที่สุด โดยนัยนี้บรรษัทนิยมจึงเป็นทางเลือกของพหุนิยม

(4) ซาลิสบิวรี (Salisbury) จากงานของเขาเมื่อปี ค.ศ. 1979 ซาลิสบิวรีแย้งว่า บรรษัทนิยมทางสังคมตามความคิดของชมิตเตอร์นั้นไม่ตรงกับที่เกิดในสหรัฐอเมริกา

(5) มิลเวิร์ด (Milward) และฟรานซิสโก (Francisco) ในงานเมื่อปี ค.ศ. 1983 ได้เสนอลักษณะสำคัญของบรรษัทนิยมในสหรัฐอเมริกาที่แตกต่างออกไป โดยทั้งคู่เห็นว่าการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ จะเกิดตามนโยบายรัฐบาลที่แยกออกเป็นภาคส่วนต่างๆ ในภาคส่วนเหล่านี้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่สนับสนุนและอาศัยกลุ่มกดดันต่างๆ ช่วยกำหนดนโยบาย ผลที่เกิดจึงไม่ใช่รูปแบบของรัฐที่ประกอบด้วยกลุ่มย่อยๆ แต่กลายเป็นกลุ่มที่แยกกัน บรรษัทนิยมมาจากภาคส่วนที่ข้ามพรมแดนของนโยบายและ

ต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐบาลที่แตกต่างกัน ปัจจัยที่ทำให้เกิดบรรษัทนิยมจึงไม่ใช่ทั้งสาเหตุมาจากรัฐบาลกลางหรือประเด็นการแยกอำนาจ

(6) แพนิตซ์ (Panitch) ในงานของเขาเมื่อปี ค.ศ. 1980 เห็นว่า บรรษัทนิยมไม่ใช่ปรากฏการณ์เศรษฐกิจทั้งหมดเหมือนที่วิงค์เลอร์อธิบาย ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางการเมืองทั้งหมด แต่มีบางส่วนเป็นการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะมากกว่า หรือจะพูดให้ชัดเจนลงไปก็อาจกล่าวได้ว่า บรรษัทนิยมเป็นโครงสร้างการเมืองที่เกิดในระบบทุนนิยมที่ก้าวหน้าซึ่งรวมกลุ่มทางสังคมและเศรษฐกิจเข้าด้วยกันโดยอาศัยระบบตัวแทนและความร่วมมือกันระหว่างผู้นำกับมวลชนในการระดมกำลังและความคุ้มครองสังคม

(7) วูล์ฟ (Wolfe) เมื่อปี ค.ศ. 1977 เห็นว่าบรรษัทนิยมเป็นการตอบโต้ต่อวิกฤตในยุคท้ายๆ ของลัทธิทุนนิยม รัฐทุนนิยมเกิดความตึงเครียดระหว่างความต้องการสะสมทุนกับการสร้างความชอบธรรม ทางเลือกทางการเมืองถูกนำมาใช้จนหมด จนกระทั่งเห็นทางเลือกอื่นหนึ่ง คือ การรวมกลุ่มกันในรัฐ ทางเลือกนี้วูล์ฟวิเคราะห์ว่าอยู่ใต้การครอบงำของเอกชน โดยมีกลไกวางแผนของรัฐตัดสินใจลงทุนร่วมและมีตัวแทนสหภาพแรงงานเป็นที่ปรึกษาในการวางแผนรวมทั้งการกำหนดค่าจ้างและราคา

(8) คอว์สัน (Cawson) และซอนเดอร์ส (Saunders) ในงานเมื่อปี ค.ศ. 1978 และ 1980 ตามลำดับ ซึ่งเห็นว่า ความสัมพันธ์แบบบรรษัทนิยมเป็นตัวกำหนดลักษณะการเมืองของการผลิต ขณะที่การเมืองที่มีการแข่งขันกันจะเป็นตัวกำหนดการเมืองของการบริโภคที่น่าสนใจ คือ ทั้งคอว์สันและซอนเดอร์สไม่เห็นด้วยกับการใช้ทฤษฎีรัฐทฤษฎีเดียววิเคราะห์ทั้งสองเห็นว่ารัฐทุนนิยมที่ต่างกันได้รับอิทธิพลทางการเมืองแตกต่างกัน จึงต้องเข้าใจว่าในความเป็นจริง รัฐไม่ได้เป็นกลุ่มสถาบันที่มีเอกภาพในประเทศอังกฤษนั้นนโยบายบรรษัทนิยมเกิดขึ้นในระดับชาติ เพราะกิจกรรมการผลิตและเศรษฐกิจกระจุกตัวที่ระดับชาติอำนาจของผู้นำรัฐจึงต้องใช้โดยการร่วมมือกันระหว่างผู้นำธุรกิจกับผู้นำสหภาพแรงงาน ส่วนระดับท้องถิ่นนั้นการเมืองมีการแข่งขันกันเป็นพหุนิยม เพราะหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่หลักต้องให้บริการและนโยบายที่เกี่ยวกับการบริโภค ขณะที่นโยบายเศรษฐกิจมาจากการต่อรองของตัวแทนชนชั้น นโยบายบริโภคกลับมาจาก การต่อสู้ที่ไม่เกี่ยวกับชนชั้น ซึ่งเป็นการนำทฤษฎีรัฐหลายอย่างมาวิเคราะห์รัฐทุนนิยม

(9) พาห์ล (Pahl) งานของเขาเมื่อปี ค.ศ. 1975 คืศึกษาบทบาทของผู้จัดการเมือง (urban managers) ในอังกฤษเขาตั้งสมมติฐานไว้ว่าการจัดสรรทรัพยากรของเมืองได้รับอิทธิพลจากผู้จัดการหมายความว่า ผู้ที่ควบคุมการจัดสรรทรัพยากร คือ ข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำอื่น ๆ ของท้องถิ่น สมมติฐานนี้ยังเน้นอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากร โดยมองว่าผู้จัดการทำหน้าที่คนกลางระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น และระหว่างรัฐกับเอกชน งานของพาห์ล เสนอแนะว่าควรตรวจสอบบทบาทของรัฐในระดับท้องถิ่นมากกว่าจะคิดว่าท้องถิ่นทำหน้าที่ในทิศทางเดียวกันกับรัฐระดับชาติ

สรุปได้ว่า ทฤษฎีบรรษัทนิยมเกิดจากความเสื่อมถอยของระบบพหุนิยมและทุนนิยม การตัดสินใจของรัฐบรรษัทนิยมนั้นอยู่ภายใต้กรอบการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีบรรษัทนิยมเป็นตัวแทนการตัดสินใจของสังคมนิยม แต่ก็เป็นการทำลายพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นักวิชาการจึงมีทั้งที่เห็นว่าการตัดสินใจของรัฐบรรษัทนิยมดีและไม่ดี คนที่เห็นว่าไม่ดี เช่น แมนเนอร์ ออลสัน (Mancur Olson) เห็นว่า บรรษัทนิยมทำให้สังคมไม่พัฒนา เพราะติดอยู่กับการแข่งขันผลประโยชน์ระหว่างกัน แต่คนที่เห็นด้วย เช่น แอนดรูว์ ชอนฟิลด์ (Andrew Shonfield) เห็นว่าเป็นการตัดสินใจในรูปแบบใหม่ที่ประนีประนอม¹²

2. ทฤษฎีโครงสร้างอำนาจระดับกองทุนหมู่บ้าน

จอห์น กาวนต์ตา (John Gaventa) นำเสนอกรอบแนวคิดเรื่องกลไกของอำนาจและองค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งหรือลดความขัดแย้งเอาไว้ โดยแบ่งเป็น 3 มิติ ดังรูปที่ 1 คือ¹³

มิติที่หนึ่ง เป็นการดูว่าใครมีอำนาจหรือไม่มีอำนาจ โดยดูได้จากอำนาจต่อรองเพื่อยุติปัญหาในประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวกับทรัพยากรทางการเมือง เช่น การลงคะแนนเสียง

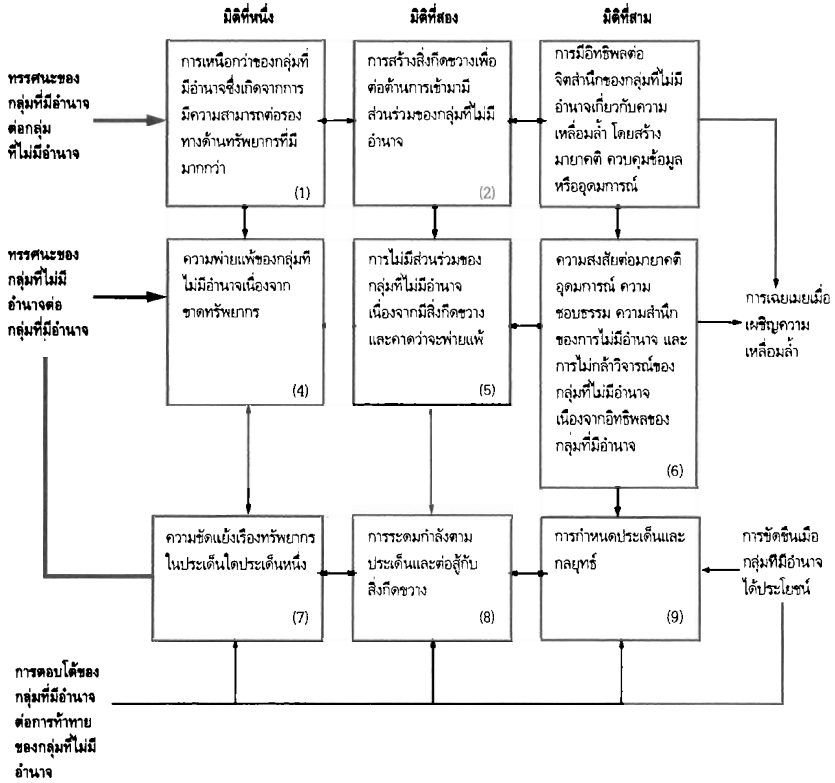
¹² Wayne Parsons, *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, pp. 259.

¹³ John Gaventa, *Power and powerlessness* (Oxford: Clarendon Press, 1980), pp. 11-20.

การทำงาน อิทธิพลการต่อรองและการจัดการทรัพยากร ซึ่งอาศัยความสามารถส่วนตัว ประสพการณ์ทางการเมือง ความเข้มแข็งขององค์กรหรือปัจจัยอื่นๆ

มิติที่สอง เป็นการสร้างอคติ ซึ่งเป็นการสร้างของทั้งฝ่ายที่มีอำนาจและไม่มีอำนาจ รูปแบบของฝ่ายที่มีอำนาจมี 4 รูปแบบ รูปแบบแรก เป็นการให้คำแนะนำหรืออาจบังคับ รูปแบบที่สอง เป็นการข่มขู่ว่าจะลงโทษ รูปแบบที่สาม เป็นการใช้อคติที่มีอยู่ เช่น ปทัสสถาน หรือกฎระเบียบขจัดความต้องการหรือการเริ่มประเด็นเรียกร้องใหม่ อาจรวมถึงการ ตราหน้าต่างๆ เช่น ตราหน้าว่าเป็นตัวสร้างปัญหา และรูปแบบที่สี่ เป็นการสร้างอคติขึ้นมาใหม่ โดยสร้างสิ่งกีดขวางใหม่หรือสัญลักษณ์ใหม่ๆ เพื่อต่อต้านการทำหาย ซึ่งทำให้ความขัดแย้งขยายตัว ส่วนรูปแบบของฝ่ายที่ไม่มีอำนาจมี 2 รูปแบบ รูปแบบแรก รู้ตัวดีว่าตัวเอง ไม่มีอำนาจ ซึ่งเห็นจากการไม่มีบทบาทของกลุ่มทั้งหมด หรือมองจากผลรวมจากปัจจัยหลายๆ ด้าน ส่วนรูปแบบที่สอง คือ การคาดการณ์ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อต้องเผชิญกับกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่าจึงตัดสินใจจะไม่เข้าร่วม เนื่องจากกลัวการลงโทษจากกลุ่มที่มีอำนาจ

มิติที่สาม เป็นการสร้างการครอบงำและความสงสัยของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ กลุ่มมีอำนาจพยายามสร้างการครอบงำโดยสร้างมายาคติ (myths) ภาษา สัญลักษณ์เพื่อสร้าง การยอมรับในอำนาจ ซึ่งศึกษาได้จากการสื่อสาร โดยดูทั้งข้อความที่สื่อสารและวิธีการที่ สื่อสาร เมื่อรวมกันทั้งหมดแล้วจะเป็นการสร้างความชอบธรรมที่จะครอบงำ โดยการปลุกฝัง ความเชื่อหรือบทบาทในการครอบงำ โดยสรุปการสร้างการครอบงำจึงเป็นกระบวนการใช้ อำนาจ โดยอาศัยการสร้างความคิด ความหมายและแบบแผนทางสังคม เพื่อให้กลุ่มไม่มี อำนาจทำหรือเชื่อตาม แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มมีอำนาจและสร้างความเสียหายให้กับ กลุ่มไม่มีอำนาจ วิธีการอาจทำให้โดยการสร้างมายาคติ ควบคุมข้อมูลหรืออุดมการณ์และ สร้างความเชื่ออื่นๆ



รูปที่ 1 โครงสร้างอำนาจ 3 มิติของกาเวนตา

ที่มา: John Gaventa, *Power and powerlessness* (Oxford: Clarendon Press, 1980), p. 21

ส่วนกลุ่มที่ไม่มีอำนาจอาจยอมรับหรือสงสัยต่อการครอบงำ หากยอมรับการครอบงำก็จะเฉยเมยต่อภาวะความเหลื่อมล้ำที่เผชิญ แต่ถ้าวางสัยก็จะขัดขืนและกลายเป็นความขัดแย้งในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ซึ่งกลุ่มที่ไม่มีอำนาจจะระดมกำลังกันต่อสู้ตลอดจนกำหนดกลยุทธ์ในการต่อสู้ ซึ่งทั้งหมดย่อมขึ้นอยู่กับการมีจิตสำนึกของกลุ่มผู้ยากไร้ (consciousness of deprived groups) เป็นสำคัญ

กรอบแนวคิดในการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำทฤษฎีโครงสร้างอำนาจมาใช้วิเคราะห์กองทุนหมู่บ้าน โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับรัฐและระดับกองทุนหมู่บ้าน

ในระดับรัฐนั้น ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดบรรษัทนิยมวิเคราะห์ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้กองทุนหมู่บ้านเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงอำนาจรัฐในรูปชุมชนนโยบาย (policy community) อย่างไร และก่อให้เกิดผลอย่างไร

ส่วนในระดับกองทุนหมู่บ้าน ผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดโครงสร้างอำนาจ 3 มิติ ของ กาเวนตา วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจและความขัดแย้งในกองทุนหมู่บ้าน

การวิเคราะห์ระดับรัฐเป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในเชิงวิพากษ์ (critical policy analysis) โดยวิเคราะห์จากข้อมูลเอกสาร ส่วนการวิเคราะห์ระดับกองทุนหมู่บ้าน จะใช้ข้อมูลจากการวิจัยสำรวจสุ่มตัวอย่าง (sampling survey research)

การวิเคราะห์ระดับรัฐ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการครอบงำ สังคมหลายนโยบาย เช่น นโยบายผู้ว่าซีไอโอ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายเอสเอ็มแอล โดยเฉพาะนโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้น มีพัฒนาการที่เห็นได้ชัดว่าค่อยๆ เคลื่อนจากระดับของการประสานประโยชน์ (mediation) ไปสู่ระดับระบบเศรษฐกิจ (economic system) และเป็นรัฐใหม่ (new form of the state) ในที่สุด ซึ่งอาจจำแนกตามช่วงเวลาของการพัฒนาของนโยบายกองทุนหมู่บ้านได้ดังนี้

1. กองทุนหมู่บ้านระดับการประสานประโยชน์

ช่วงการกำหนดนโยบายกองทุนหมู่บ้าน พ.ศ. 2544 นโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคไทยรักไทย ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนอันหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 อย่างถล่มทลาย¹⁴ แรงผลักดันของนโยบายมาจากการขาดสวัสดิการอย่างเป็นระบบอย่างยาวนานของไทย เนื่องจากเดิมมุ่งเน้นไปทางด้าน

¹⁴ ไทยโพสต์ (13 พฤษภาคม 2544).

เศรษฐกิจอย่างเดียว โดยมีตัวจุดชนวน (triggering mechanism) คือ วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540-2543 และการขาดความสนใจต่อการเมืองคนจน (politics of poverty) แต่ที่จริงนโยบายเหล่านี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบสวัสดิการและเครือข่ายสวัสดิการ¹⁵

นักวิชาการมองว่านโยบายของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นเรื่องสถานการณ์ฟ้าไปมากกว่าเจตนาจริง เพราะพื้นฐานของพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายทุนรายใหญ่ โดยเฉพาะนโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้นแต่แรกนั้นมีทางเลือกหลายทาง มีทั้งส่วนที่ทีมงานพรรคไทยรักไทยเป็นผู้ร่าง และร่างตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยที่ยึดรูปแบบโครงการแก้ไขปัญหายากจน หรือโครงการ กข.คจ. ซึ่งมี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก คัดเลือกครัวเรือนที่ยากจน และแนวทางที่สองนำกองทุนที่ดำเนินไปแล้ว มาให้แต่ละหมู่บ้านทำโครงการอุตสาหกรรม

เอนก นาคะบุตร ผู้อำนวยการโครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund) หรือ SIF กล่าวว่

“ขณะนี้หลายฝ่ายแสดงความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการกองทุนหมู่บ้าน หน่วยราชการระดับกรมแห่งหนึ่งถึงกับเสนอจะดูแลบริหารโครงการนี้เอง หากเป็นอย่างนี้จะขอใช้สิทธิคัดค้านในฐานะที่เคยทำงานมีประสบการณ์ในการบริหารกองทุนของชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง เพราะกองทุนหมู่บ้านต้องทำทุกหมู่บ้านเป็นสเกลที่ใหญ่มาก หากใช้กรอบความคิดและกลไกผูกติดกับระบบราชการที่พิสูจน์แล้วว่าอ่อนแอมาก”¹⁷

นักคิดและผู้มีประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชนส่วนใหญ่ขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับการให้กรมพัฒนาชุมชนหรือหน่วยราชการอื่นเป็นผู้ดูแลโครงการ ขณะเดียวกันก็เสนอให้ภาคประชาชน

¹⁵ N. Birdsall and S. Haggard, **After the crisis: The social contract and the middle class in East Asia** (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000), pp. 3-5

¹⁶ K. Tejapira, "Clash of two ideologies looms," **Bangkok Post** (3 April 2002), p. 12.

¹⁷ แหล่งที่มา <http://www.rakbankerd.com> [10 มกราคม 2550]

มีส่วนร่วมกับการประชุมชน และเห็นว่าต้องเตรียมความพร้อมโดยจัดให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือก่อน¹⁸

แต่กระแสการเมืองขณะนั้นผลักดันแรงมาก อาทิ “หิวคะแนนนักการเมืองทำหนังสือเขียนด้วยลายมือส่งให้กับแกนนำหมู่บ้าน อังเป็นคำสั่งของส.ส.พรรคไทยรักไทยให้ดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและให้เตรียมทำโครงการเสริมอาชีพในวงเงิน 1 ล้านบาทได้เลย”¹⁹ ความจริงจึงมาปรากฏภายหลังว่า “รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ รีบเร่งให้นโยบายกองทุนหมู่บ้านเกิดเป็นรูปธรรม เจ้าหน้าที่จึงไม่ทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ได้ให้ประชาชนประชุมกัน ไม่ได้มีการเลือกคณะกรรมการกองทุน เอกสารที่เสนอไปยังคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่ได้จัดทำโดยประชาชนในหมู่บ้าน แต่จัดโดยเจ้าหน้าที่ในอำเภอ เพื่อหวังให้ได้เงิน 1 ล้านบาทเร็วที่สุด²⁰ จนในที่สุดเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 พ.ต.ท.ทักษิณ จึงเป็นประธานในการโอนเงินกองทุนหมู่บ้านงวดแรก รวม 7,125 หมู่บ้าน เป็นเงิน 7,125 ล้านบาท โดยผ่านระบบของธนาคารออมสิน 5,001 หมู่บ้าน และระบบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. 2,124 ล้านบาทกระจายในจังหวัดต่างๆ 64 จังหวัด โดยเหลืออีก 72,875 หมู่บ้านที่รอเตรียมความพร้อมและโอนเงินเข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านต่อไป พ.ต.ท.ทักษิณกล่าวต่อนั้นว่าการเตรียมความพร้อมของหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังล่าช้า ทำให้การโอนเงินล่าช้า ซึ่งรัฐบาลใจร้อนกว่าประชาชนอีก²¹

กองทุนหมู่บ้านในช่วงที่เกิดเป็นนโยบายนี้จึงเป็นการประสานประโยชน์จากการใช้เป็นนโยบายหาเสียง และเมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้ว พ.ต.ท.ทักษิณ ก็เร่งจัดทำรอบความคิด อนุมัตินโยบาย จัดองค์กรและกระจายเงินออกตามสัญญา นโยบายกองทุนหมู่บ้านจึงเป็นนโยบายที่ผู้นำริเริ่ม (elite model) แต่ได้รับการตอบรับจากประชาชนระดับล่างอย่างกว้างขวาง

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ **ฐานเศรษฐกิจ** (29 เมษายน 2544)

²⁰ **มติชน** (9 มกราคม 2550).

²¹ **ผู้จัดการ** (26 กรกฎาคม 2544).

2. กองทุนหมู่บ้านระดับระบบเศรษฐกิจ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านในระดับการประสานประโยชน์ได้พัฒนาไปสู่การเป็นเครื่องมือที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้จ่ายเงินกองทุนหมู่บ้าน ไปเกือบทุกหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2545 จนได้ชื่อว่า เป็นนโยบายที่ใช้เงินมากที่สุด และเบิกจ่ายเร็วที่สุด คือมากถึงเกือบ 8 หมื่นล้านบาทในเวลา 1 ปี ทฤษฎีที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ อ้างในตอนนั้น คือ Dual Track ซึ่งมีสาระหลักว่าอุปสงค์ภายในและภายนอกมีบทบาทเท่าเทียมกันในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ²² แต่ก็มีงานวิจัยจำนวนชี้ให้เห็นว่า ในระดับมหภาคนั้นเงินกองทุนหมู่บ้านมีผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจน้อยมากเพียงระดับ 0.12% ของ GDP²³ อีกทั้งในระดับจุลภาคนั้นการใช้เงินกองทุนหมู่บ้านกับการไม่ใช้เงินนั้นไม่มีผลต่อรายได้ของคนในหมู่บ้านที่แตกต่างกัน²⁴

3. กองทุนหมู่บ้านระดับรัฐใหม่

นโยบายกองทุนหมู่บ้านได้พัฒนาไปสู่ระดับสูงสุดเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มีอำนาจมากที่สุด ดังที่เรียกว่า "ทักษิณนิวตริ" ซึ่งมีลักษณะเด่นทางการเมือง คือ การรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ และทางด้านเศรษฐกิจ คือ เปลี่ยนทุกอย่างให้เป็นทุนและการบริโภค

"แนวเศรษฐกิจแบบทักษิณเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาการเมืองของไทยรักไทย คือ เสรีประชาธิปไตย (liberal populist-policy) ใช้นโยบายประชานิยมมาสนับสนุนนโยบายเสรีนิยม ซึ่งก็คือ การเปลี่ยนทรัพยากรทุกอย่างของประเทศ รวมทั้งคนจน ให้เป็นทุนและเป็นผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวคิดทุนนิยมช่วงปลาย ขณะที่ทุนนิยมช่วงต้นต้องการเพียงเปลี่ยนคนให้เป็นแรงงาน นโยบายกองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้เกษตรกร การ

²² อัมมาร์ สยามวาลา สมชัย จิตสุชน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ชัยสุทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์, "ประเมินผลทางเศรษฐกิจของนโยบายรัฐบาลทักษิณ," แหล่งที่มา: <http://www.rabankerd.com> [9 มกราคม 2550]

²³ ผู้จัดการรายวัน (12 สิงหาคม 2545).

²⁴ อัมมาร์ สยามวาลา สมชัย จิตสุชน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ชัยสุทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์, "ประเมินผลทางเศรษฐกิจของนโยบายรัฐบาลทักษิณ," แหล่งที่มา: <http://www.rabankerd.com> [9 มกราคม 2550]

เปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ก็คือ การเปลี่ยนชาวบ้านให้เป็นผู้บริโภค และมีฐานะเป็นทุนที่ติดลบ คือ เป็นหนี้สิน เมื่อมีผู้เป็นทุนที่ติดลบก็ย่อมมีธุรกิจที่มีอานิสงส์ได้ทุนเป็นบวก”²⁵

นโยบายกองทุนหมู่บ้านในช่วงที่รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จนี้จึงสามารถสร้างเครือข่ายรัฐหรือชุมชนนโยบาย (policy community) ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 8 ประการ คือ²⁶

- (1) ชุมชนนโยบายมีสมาชิกแน่นอน
- (2) ชุมชนนโยบายมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและยืนยาว
- (3) ชุมชนนโยบายมีการพบปะกันบ่อย
- (4) ชุมชนนโยบายเป็นความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยน (exchange relationship)
- (5) ชุมชนนโยบายยอมรับเป้าหมายนโยบายและกฎเกณฑ์
- (6) ชุมชนนโยบายมีการเจรจาต่อรอง
- (7) ชุมชนนโยบายได้ประโยชน์ด้วยกันมากกว่าจะมีฝ่ายได้หรือเสียชัดเจน
- (8) ชุมชนนโยบายมีองค์กรเกี่ยวข้องกับเครือข่ายนโยบายและผู้นำองค์กร

สามารถควบคุมสมาชิกได้ นอกจากนั้นในประเทศที่รัฐบาลที่มีบทบาทฝ่ายเดียวหรือมีบทบาทมากกว่าภาคสังคมยังมีส่วนผลักดันให้เกิดชุมชนนโยบายมากกว่าประเทศที่ภาคสังคมมีบทบาทในทางนโยบาย

เมื่อย้อนไปดูประวัติทางทฤษฎีนโยบายสาธารณะ แนวคิดเรื่องชุมชนนโยบายนี้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1982 ซึ่งริชาร์ดสัน และคณะ (Richardson et al.) พัฒนาแนวคิดชุมชนนโยบายขึ้นมาเพื่อเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของประเทศต่างๆ เขาใช้เกณฑ์นโยบาย 2 เกณฑ์จัดประเภทนโยบาย เกณฑ์อันแรก คือ การสนใจปัญหา (an anticipatory style) ได้แก่ การคาดการณ์ถึงปัญหาในอนาคต (anticipate

²⁵“ธีรยุทธ บุญมี, วิเคราะห์สังคมไทยยุคทักษิณนวัตกร,” แหล่งที่มา: <http://www.rabankerd.com> [9 มกราคม 2550]

²⁶ดู อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, พ.ศ. 2542), หน้า 91-99.

problems) หรือเป็นปฏิกิริยาต่อปัญหาที่เป็นอยู่ (react to problems) ส่วนเกณฑ์อันที่สอง คือ การหาความเห็นพ้อง (a consensus-seeking style) ซึ่งพยายามให้กลุ่มผลประโยชน์บรรลุข้อตกลงร่วมกัน (seek to attain consensus) หรือไม่เช่นนั้นก็เข้าไปตัดสินใจแทน (seek to impose decisions) แสดงได้ดังรูปที่ 2

ในรูปที่ 2 จำแนกแบบแผนของนโยบายได้เป็น 4 แบบ คือ

แบบที่ 1 รัฐบาลจัดทำแผนและปรึกษากับชุมชน

แบบที่ 2 รัฐบาลกำหนดนโยบายในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เป็นพหุนิยม เป็นนโยบายที่แยกกันเป็นส่วน ๆ ค่อยไล่ตามปัญหาหรือไม่ก็ไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับปัญหา

แบบที่ 3 รัฐบาลจะไม่ค่อยกำหนดนโยบายโดยการวางแผนหรือหาความเห็นพ้อง แต่จะเข้าไปตัดสินใจแทนและแสดงปฏิกิริยาต่อปัญหาเท่าที่จำเป็น

แบบที่ 4 รัฐบาลจะยึดหลักการวางแผน หลักเหตุผล การพยากรณ์ และยืนยันว่าต้องใช้แผนแก้ปัญหา

ริชาร์ดสันและคณะ พบว่า นโยบายส่วนใหญ่ แม้แต่ในประเทศกำลังพัฒนา มีลักษณะเป็นเครือข่าย ซึ่งแตกต่างกันไปตามนโยบาย ตัวอย่างเช่น ในอังกฤษเป็นแบบที่ 2 กล่าวคือ นโยบายเป็นการประนีประนอมกับชุมชน และเป็นการแสดงปฏิกิริยาต่อปัญหาที่เป็นอยู่มากกว่า จะคาดการณ์ถึงปัญหาในอนาคตอย่างมีเหตุผล ส่วนประเทศที่สนใจปัญหาในอนาคตนั้นจะอาศัยกระบวนการวางแผนเป็นหลัก

	แสวงหาความเห็นพ้อง		
	1	2	
คาดการณ์ถึง			ปฏิกิริยาต่อ
ปัญหาในอนาคต	4	3	ปัญหาที่เป็นอยู่
	มุ่งควบคุมการตัดสินใจของสังคม		

รูปที่ 2 มิติของแบบแผนนโยบาย (dimensions of policy style)

ที่มา: Wayne Parsons, *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis* (UK: Edward Elgar Publishing, 1995), p. 186.

สำหรับนโยบายกองทุนหมู่บ้านของไทยนั้นน่าจะจัดได้แบบที่ 3 คือ รัฐบาลไม่ได้วางแผนในเชิงเหตุผล แต่เข้าไปตัดสินใจแทนประชาชนและกลุ่มหลากหลาย ทั้งยังเป็นแค่ปฏิกิริยาต่อปัญหามากกว่าการมุ่งแก้ที่สาเหตุและหาทางป้องกันปัญหาในอนาคต นโยบายกองทุนหมู่บ้านของไทยนับได้ว่าเป็นเครือข่ายของชุมชนนโยบายขนาดใหญ่ จากการศึกษาของผู้วิจัยที่เก็บข้อมูลเมื่อปลายปี พ.ศ. 2549²⁷ พบว่า คนในหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านมากถึง 78.64% ของครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน และสมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้กู้ถึง 64.19% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงไม่แปลกที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืม เช่น ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้าน พ.ศ. 2548 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชาชน 30.7% เห็นว่าเป็นโครงการที่ดีไม่ต้องปรับปรุงอะไรอีก ส่วนที่เห็นว่าปรับปรุง 33.5% เห็นว่าควรปรับปรุงโดย (1) เพิ่มจำนวนเงินที่ให้กู้ (2) ขยายเวลาให้กู้ (3) กระจายเงินให้ทั่วถึง (4) ลดดอกเบี้ย และ (5) ให้มีเจ้าหน้าที่แนะนำ²⁸ แต่จากการวิจัยกองทุนหมู่บ้านของไทย ช่วง พ.ศ. 2544-2546 ของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา พบว่า กองทุนหมู่บ้านส่งผลกระทบให้ปริมาณของหนี้สินระยะสั้นแต่ละหมู่บ้านเพิ่มขึ้น และหนี้สินเหล่านี้ ก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้หนี้อื่นที่กู้มาก่อนนี้ กลับเป็นหนี้เพิ่มโดยเงินที่ถูกนำไปบริโภค เมื่อคำนวณแล้วทุกๆ 1 บาทจะเป็นหนี้เพื่อการบริโภคระหว่าง 0.35-0.81 บาท แต่ก็พบว่ามีการกู้เพื่อนำไปใช้ลงทุนในการเกษตรเพิ่มขึ้น หนี้จากกองทุนหมู่บ้านจะทำให้เกิดการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้นอกระบบมากขึ้น เนื่องจากต้องนำเงินมาใช้คืนหนี้กองทุนหมู่บ้าน²⁹

นโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่ไม่ได้มุ่งแก้ตัวปัญหาเหมือนนโยบายตามประเด็น (issue policy) ที่แยกแยะปัญหาเป็นเรื่อง ๆ ตามบริบทของชุมชน จากการศึกษา

²⁷ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, รายงานวิจัย เรื่อง ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อประชาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550).

²⁸ สยามธุรกิจ (9 พฤศจิกายน 2548).

²⁹ มติชน (17 สิงหาคม 2547), หน้า 1 และ 12.

ของ เมธี ครองแก้ว³⁰ พบว่า สาเหตุของความยากจนในทรศนะของหัวหน้าครัวเรือน ได้แก่ (1) ไม่มีงานทำ (2) ไม่มีที่ดิน (3) สมาชิกในครัวเรือนมาก (4) ไม่มีหรือมีมรดกน้อย (5) ไม่มีหัวหน้าครอบครัว (6) งานที่ทำมีรายได้ต่ำ (7) เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง (8) สุขภาพไม่แข็งแรง (9) การศึกษาต่ำ (10) หัวหน้าครอบครัวขาดความรับผิดชอบ (11) หนี้สินมาก (12) ขาดทุนจากการประกอบธุรกิจ แต่นโยบายกองทุนหมู่บ้านมุ่งไปที่การขจัดสาเหตุเหล่านี้้น้อยมาก เนื่องจากเป็นนโยบายกระจายเงินและหมุนเวียนเงินในระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี เงินจึงถูกนำไปจับจ่ายใช้สอยเป็นหลัก

ลักษณะที่เด่นที่สุดของการเป็นชุมชนนโยบายของนโยบายกองทุนหมู่บ้านของไทยน่าจะอยู่ที่ความสามารถในการครอบงำความคิดของคนในสังคม โดยใช้เงินเป็นสื่อผ่านองค์กรจัดตั้ง การครอบงำที่เกิดขึ้นน้อยก็ทำให้คนในชนบทมีทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาลหรือถึงขั้นจงรักภักดีและยอมให้ใช้อำนาจได้ตามใจชอบ ซึ่งว่ากันตามจริงแล้วรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มุ่งใช้หมู่บ้านเป็นฐานเสียงมาตั้งแต่ต้น โดยใช้นโยบายเป็นเครื่องมือช่วงชิงอำนาจจากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และหวังที่จะรักษาอำนาจในระยะยาวต่อไป³¹ แต่เมื่อสิ้นรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ แล้วก็ยิ่งเกิดปัญหาเรื่องนี้เสียชัดเจน เพราะชาวบ้านหลายแห่งใช้เป็นข้ออ้างที่จะไม่ชำระหนี้³² ทั้งที่ปัญหาหนี้เสียของกองทุนหมู่บ้านเป็นปัญหาที่อยู่ในความคาดหมาย เนื่องจากนักวิจัยเคยสงสัยมานานแล้วว่า ความสามารถในการชำระหนี้ของชาวบ้านจะได้มาจากการประกอบอาชีพหรือการไปกู้เงินนอกระบบมา³³ ซึ่งก็พบว่ากองทุนเป็นแหล่งเวียนเทียนหนี้ขนาดใหญ่³⁴ ที่ทวีความรุนแรงและมีผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเป็นอันมาก

³⁰ ดู เมธี ครองแก้ว, ชีวิตที่ถูกตัดขาด : ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของผู้ยากจนดักดาน (Ultra Poor) ในประเทศไทย ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2544 เรื่อง ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน (จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี).

³¹ คมชัดลึก (23 มิถุนายน 2549), หน้า 13.

³² กรุงเทพธุรกิจ (10 เมษายน 2549), หน้า 5.

³³ ข่าวสด (19 เมษายน 2549), หน้า 3.

³⁴ เดลินิวส์ (18 สิงหาคม 2547), หน้า 3.

นโยบายกองทุนหมู่บ้านของไทยจึงเป็นส่วนหนึ่งของรูปรัฐใหม่ กล่าวคือ ฝ่ายรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้านสร้างเครือข่ายความนิยมและความจงรักภักดีเพื่อทำให้ง่ายต่อการปกครองและการแสวงหาความสนับสนุนในระยะยาว จึงมีลักษณะคล้ายกับที่ โรดส์ (Rhodes) เคยกล่าวไว้ว่า

“ชุมชนนโยบายเป็นลักษณะเด่นของการกำหนดนโยบายของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ในชุมชนนโยบายสะท้อนแหล่งที่มาของอำนาจที่ไม่เท่ากัน เพราะรัฐบาลสร้างนโยบายควบคุมสมาชิก สามารถกำหนดโอกาสการถึงวาระและระยะเวลาในการให้คำปรึกษาหารือ ชุมชนนโยบายจึงเป็นผลประโยชน์ของบรรษัทนิยม (corporatism) ที่หลีกเลี่ยงลำดับชั้นและระเบียบ ตลอดจนเป็นเครื่องมือจำกัดตัวแสดง (actors) ในนโยบาย”³⁵

หากกล่าวเจาะจงกว่านี้ก็น่าจะกล่าวได้ว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้นโยบายขายตรงได้แก่ (1) ตัดคนกลาง คือ กลุ่มนักการเมืองเดิม อาศัยนโยบายประชานิยม ขยายผลประโยชน์ตรงให้ชาวบ้านโดยไม่ต้องผ่านระบบอุปถัมภ์ (2) ตัดเทคโนโลยีคน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่เคยเป็นเครดิตหรือหลักของการบริหารประเทศ (3) ตัดปัญญาชน นักวิชาการอิสระที่เคยเป็นตัวกลางของความรู้และวิพากษ์นโยบาย (4) ตัด NGOs กลุ่มเครือข่ายสังคม สมัชชาคนจนซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขายตรง ผลจากการผูกขาดและขายตรงดังกล่าว จึงทำให้ภาคการเมืองใหญ่ขึ้น ส่วนภาคสังคม ภาคชุมชน กลุ่มองค์กรและภาคราชการเล็กลง ผลที่ตามมาอีกก็คือการตรวจสอบของสังคมลดลง ทั้งจากการลดบทบาทภาควิชาการ ปัญญาชน และการเพิ่มบทบาทสื่ออาชีพในธุรกิจ รวมถึงการแทรกแซงสื่อและองค์กรอิสระของรัฐบาล³⁶

³⁵ Cited in James Simmie and Roger King, **The state in action: Public policy and politics** (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 15-16.

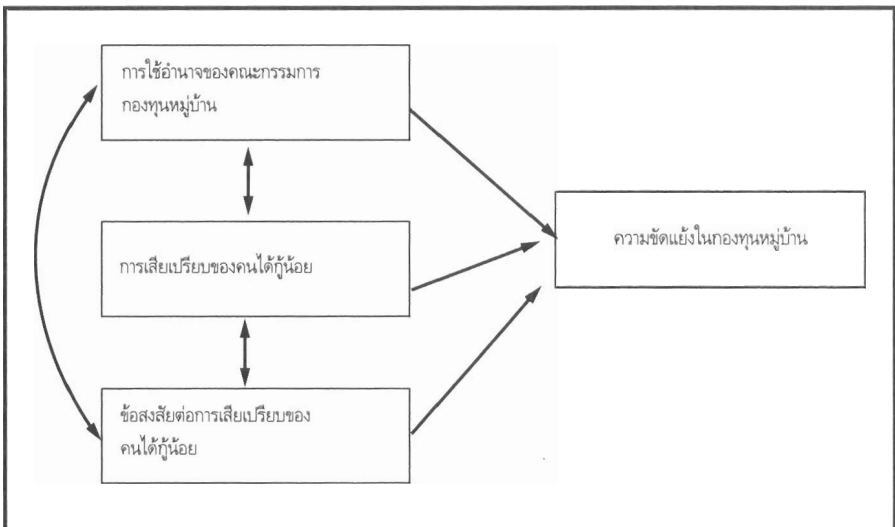
³⁶ “ธีรยุทธ บุญมี วิเคราะห์สังคมไทยยุคทักษิณนวัตกร,” แหล่งที่มา: <http://www.rabankerd.com> [9 มกราคม 2550]

จึงสรุปได้ว่าในที่สุดตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา นโยบายกองทุนหมู่บ้านกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจใหม่ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ส่วนกลางเข้าควบคุมการเมืองและเศรษฐกิจ ชุมชนและครอบครัวให้ความสำคัญในการพัฒนาของสังคมได้หมด

การวิเคราะห์ระดับกองทุนหมู่บ้าน

ผู้วิจัยได้จัดทีมออกสัมภาษณ์สมาชิกกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศเป็นเวลา 3 เดือน ระหว่างเดือนกันยายน-ธันวาคม 2549 เก็บรวบรวมตัวอย่างจากกองทุนหมู่บ้านทั้งหมด 285 กองทุน สัมภาษณ์สมาชิกกองทุน 4,534 ราย กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ 17 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี กาญจนบุรี นครปฐม พิจิตร อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เชียงใหม่ ศรีสะเกษ ยโสธร นครพนม สกลนคร นครศรีธรรมราช สตูล สงขลาและชุมพร

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัยโครงสร้างอำนาจระดับกองทุนหมู่บ้านแสดงได้ดังรูปที่ 3



รูปที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัยโครงสร้างอำนาจระดับกองทุนหมู่บ้าน

ผลการวิจัยปรากฏ ดังนี้

(1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ผลการวิจัยพบว่า กรรมการกองทุนใช้อำนาจระดับน้อย ($\bar{X} = 1.94$, S.D. = 0.54) (ดูตารางที่ 1 ในภาคผนวก)

(2) การเสียเปรียบของคนได้กัญน้อย ผลการวิจัยพบว่าคนได้กัญน้อยเสียเปรียบระดับน้อย ($\bar{X} = 1.69$, S.D. = 0.63) (ดูตารางที่ 2 ในภาคผนวก)

(3) ข้อเสนอต่อการเสียเปรียบของคนได้กัญน้อย ผลการวิจัยพบว่า คนได้กัญน้อยเสนอต่อการเสียเปรียบระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.21$, S.D. = 0.61) (ดูตารางที่ 3 ในภาคผนวก)

(4) ความขัดแย้งในกองทุนหมู่บ้าน ผลการวิจัยพบว่ากองทุนหมู่บ้านมีความขัดแย้งในระดับน้อย ($\bar{X} = 1.63$, S.D. = 0.59) (ดูตารางที่ 4 ในภาคผนวก)

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ปรากฏดังนี้

(5.1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเสียเปรียบของคนได้กัญน้อยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และมีความสัมพันธ์กันในระดับสูง ($r = .81^{**}$)

(5.2) การเสียเปรียบของคนได้กัญน้อยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับข้อเสนอต่อความเสียเปรียบของคนได้กัญน้อยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง ($r = .41^{**}$)

(5.3) การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับข้อเสนอต่อความเสียเปรียบของคนได้กัญน้อยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง ($r = .40^{**}$)

(5.4) การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความขัดแย้งในกองทุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และ มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ($r = .68^{**}$)

(5.5) ความเสียเปรียบของคนได้กัญน้อยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความขัดแย้งในกองทุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และมีความสัมพันธ์กันในระดับสูง ($r = .73^{**}$)

(5.6) ข้อสงสัยต่อความเสียเปรียบของคนได้กูน้อยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความขัดแย้งในกองทุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และมีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ ($r = .34^{**}$)

อาจแปลความเพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านใช้อำนาจน้อย ส่วนคนได้กูน้อยก็ไม่ได้เสียเปรียบอะไรนัก จึงปรากฏว่ามีความขัดแย้งน้อย แต่คนได้กูน้อยก็สงสัยต่อการเสียเปรียบปานกลาง ถึงอย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของกรรมการก็สัมพันธ์กับการเสียเปรียบ ข้อสงสัยต่อการเสียเปรียบและความขัดแย้ง ฉะนั้น แม้ในปัจจุบันจะมีความขัดแย้งน้อย แต่หากอนาคตมีการใช้อำนาจมากขึ้น หรือเกิดการเสียเปรียบมากขึ้น หรือมีข้อสงสัยต่อการเสียเปรียบมากขึ้น ก็อาจเกิดความขัดแย้งได้ โดยเฉพาะความนิยมในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณที่ลดลง อาจส่งผลให้คนตั้งข้อสงสัยต่อการได้เปรียบเสียเปรียบ และหากกรรมการใช้อำนาจมากก็ยังมีโอกาสทำให้ความขัดแย้ง หรือเมื่อเงินกองทุนลดลง เพราะสมาชิกไม่ชำระหนี้หรือเมื่อรัฐบาลลดความสนับสนุนลง ก็มีโอกาที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น

สรุปว่าโครงสร้างอำนาจของกองทุนหมู่บ้านในปัจจุบันมีลักษณะกดความขัดแย้งเอาไว้ เพราะชาวบ้านยังมีพื้นฐานทางทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณและยังมองนโยบายกองทุนหมู่บ้านในแง่ดี แต่ก็เริ่มมีข้อสงสัยมากขึ้น ซึ่งเมื่อข้อมูลความสงสัยต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ แพร่หลาย ทัศนคตินี้ก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ตรงข้าม และหากเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการกู้เงินที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในกองทุนหมู่บ้าน ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งที่เปิดเผยและรุนแรงได้

ผลกระทบของนโยบายกองทุนหมู่บ้านต่อการเสริมสร้างพลังในการพัฒนาหมู่บ้าน

การพัฒนาในความจริงต้องเป็นการเพิ่มศักยภาพในตัวคน โดยเฉพาะความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสังคมและต่อสู้กับสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน ในทางทฤษฎีนั้น การพัฒนาเป็นการเพิ่มสมรรถนะที่จะมีอิทธิพลต่ออนาคตนั้น ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบออกได้ 4 ด้าน คือ³⁷

³ Coralie Bryant and Louise G. White, **Managing development in the third world** (Colorado: Westview Press, 1982), pp. 15-18.

(1) สมรรถนะ (capacity) การพัฒนาเป็นการขยายสมรรถนะในการกำหนดอนาคตของตนเอง สมรรถนะในที่นี้หมายถึงทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต ความเจริญเติบโต รวมทั้งสมรรถนะในการพัฒนาสถาบันทางการเมืองและสังคมเพื่อทำหน้าที่ในการผลิตและจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการยกย่องตัวเอง รู้จักเอาใจใส่และกำหนดอนาคตของตัวเอง การพัฒนาจึงมีมิติของการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับบุคคล ชุมชน และประเทศชาติ

(2) ความเป็นธรรม (equity) การพัฒนารวมไปถึงประเด็นการกระจายรายได้ การพัฒนาไม่มีประโยชน์ หากมีแต่คนกลุ่มน้อยได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ความเป็นธรรมยังไม่ได้มีแต่ด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาในระยะยาวต้องกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และให้คนได้บริโภคอย่างเท่าเทียมกัน ถึงแม้จะไม่พูดถึงประเด็นนี้เลย แต่โดยหลักแล้วการพัฒนาก็ต้องเป็นกระบวนการที่ทำให้มั่นใจได้ว่าคนจะเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและรับประโยชน์จากสิ่งที่มีคุณค่า

(3) การเสริมสร้างอำนาจ (empowerment) การพัฒนาจะต้องทำให้คนจนพหมีอำนาจทัดทานคนอื่น การที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ได้แปลว่าจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้โดยอัตโนมัติ การรับประโยชน์ของการพัฒนาจึงเป็นเรื่องการเมือง การเมืองในความเป็นจริงจึงเป็นการหาทางยุติข้อขัดแย้งที่จากการประโยชน์ของการพัฒนา วิธีที่จะสร้างกลไกแก้ปัญหาความไม่ยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรนี้ คือ การทำให้ประชาชนมีอำนาจ เมื่อมีอำนาจแล้วก็สามารถเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจ อำนาจการทัดทานของประชาชนนี้มาจากความสามารถระดับของการรวมตัวกัน ผนวกกับการรู้ว่าทำอะไรจึงจะได้ประโยชน์ ด้วยเหตุนี้เมื่อประชาชนมีข้อมูล และมีอิสรภาพมากเท่าใด ประชาชนก็มีอำนาจทัดทานนโยบายได้มากเท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงมักปรากฏว่าคนที่ทั้งจนและไม่มีอำนาจด้วยนั้นต้องเผชิญกับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นอย่างมากอยู่ตลอดเวลา เพราะการไม่มีอำนาจจะลดการเรียกร้องและแรงกดดันต่อผู้นำการเมือง เมื่อไม่มีกรเรียกร้อง ผู้นำก็ไม่ค่อยสนใจเรื่องการกระจายอำนาจ การไม่มีอำนาจยังมีปัญหาตามมอีกอย่างหนึ่ง คือ ทำให้คนไม่สามารถเลือกอนาคตได้ เช่น ไม่รู้สิกว่าทำอะไรแล้วเกิดความสำเร็จ หรือไม่มีประสบการณ์ในการแสดงความต้องการ หรือไม่รู้ว่ ณ ที่ใดบ้างที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องเขาได้ การไม่มีอำนาจจึงทำให้คนจนจึงยากที่จะพัฒนาสมรรถนะต่าง ๆ ที่กล่าวได้

(4) ความยั่งยืน (sustainability) การพัฒนาเป็นเรื่องระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องความยั่งยืน ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ อาทิ ที่ดิน พลังงานและแร่ธาตุ มีจำกัด และมีปัญหามลพิษ การตัดสินใจทำการผลิตจึงต้องคำนึงถึงอนาคต ปัญหา คือ การผลิตในปัจจุบันจะทำให้เราอยู่ได้ยั่งยืนตลอดไปหรือไม่ ปัญหาที่มีความสำคัญมากเมื่อคนเริ่มคำนึงถึงปัญหาทางด้านภาวนิเวศและสิ่งแวดล้อม

แต่สำหรับนโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีการพัฒนาแล้วยังไม่ได้แก้ปัญหาก็สาเหตุ เป็นเพียงการบรรเทาปัญหา โดยให้คนในกองทุนหมู่บ้านมีเงินใช้จ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น ซึ่งยอมทำให้คนพอใจ จะคิดแต่เพียงขอเงินเพิ่ม ขอผ่อนปรนเวลาให้ยึดระยะการชำระหนี้หรือลดดอกเบี้ย กระนั้นเงินก็จากกองทุนหมู่บ้านก็เกิดภาระหนี้ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการหมุนเวียนหนี้ไปเรื่อย ๆ เพราะการใช้จ่ายของกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์อย่างน้อยก็ 30%³⁸ สัดส่วนนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แนวทางการพัฒนาโดยใช้กองทุนหมู่บ้านจึงมีจุดอ่อนที่สำคัญ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินเป็นศูนย์กลางของการพัฒนานั้นทำลายความเข้มแข็งของชุมชน เป็นการกระตุ้นให้คนใช้เงินอย่างไม่วินัย ทั้งนี้มีคนในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกู้ตามกันโดยไม่เข้าใจและไม่จำเป็นกองทุนหมู่บ้านจึงส่งผลเสียต่อการพัฒนามากมายดังเช่นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปได้แก่

(1) การทำลายวิถีชีวิตชุมชน เพราะเป็นการปล่อยเงินกู้โดยไม่ได้ศึกษาชุมชนและความต้องการ เมื่อรัฐหยิบยื่นมาให้จึงเกิดปัญหาหนี้สินเป็นลูกโซ่ ชุมชนเห็นแก่ตัวและเกิดหนี้อย่างเห็นได้ชัด ผู้นำชุมชนแห่งหนึ่งกล่าวว่า

“กองทุนหมู่บ้านยังเชื่อมโยงไปถึงนโยบายทางการเมืองและตัวบุคคลซึ่งนำไปใช้หาเสียงว่าหากไม่เลือกพ.ต.ท.ทักษิณ ก็จะไม่มีการกองทุนหมู่บ้าน โดยการนำกองทุนหมู่บ้านมาเป็นเครื่องมือหาเสียงสร้างความจงรักภักดีของชาวบ้าน...”³⁹

³⁸ ข้อสรุปจากการประชุมกลุ่มสนใจ เรื่อง กองทุนหมู่บ้าน ณ วิทยาลัยเกษตรกรรมและเทคโนโลยีนคร อ.มหาชนะชัย จ.ยโสธร เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2549 เวลา 09.00-12.00 น.

³⁹ คมชัดลึก (23 มิถุนายน 2549), หน้า 13.

(2) เกิดการทุจริตที่มีขอบข่ายขนาดใหญ่ทั่วประเทศ ปัญหาของกองทุนหมู่บ้านที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ เกิดการทุจริต เช่น แจ่งจ้บรองประธานสภา อบต. ยกยอกเงินกองทุนหมู่บ้านกว่า 3 แสนบาท⁴⁰ หรือมีปัญหากรรมการกองทุนหมู่บ้านยกยอกเงิน เช่น รับชำระหนี้แล้วไม่นำไปคืนกองทุน หรือสมาชิกไม่ชำระหนี้ หรือกรรมการ หรือสมาชิกที่กู้เงินหนีไปอยู่ที่ใหม่⁴¹

(3) เป็นการส่งเสริมทัศนคติที่ผิดและก่อให้เกิดการหาเงินต่อยอดในทางที่ผิด เช่น เข้าใจว่าเป็นเงินที่รัฐบาลให้ฟรี⁴² หรือเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณไม่รับตำแหน่ง ก็ไม่ต้องชำระหนี้⁴³ รวมทั้งก่อหนี้หมุนเวียน กรรมการมีผลประโยชน์ในเงินกองทุนและชาวบ้านนำเงินไปใช้วัตถุประสงค์⁴⁴

(4) เป็นการพัฒนาที่ไม่แยกแยะบริบทชุมชนและไม่เข้าใจความแตกต่างทางวัฒนธรรม นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ผู้อำนวยการวิทยาลัยการจัดการทางสังคม กล่าวว่า

“โครงการกองทุนหมู่บ้านเริ่มต้นดี มีการคิดและศึกษาข้อมูลจากปราชญ์ชาวบ้าน แต่ลงท้ายกลับใช้วิธีทางการเมืองเข้ามาจัดการกับระบบ โดยเน้นทำในเชิงปริมาณเพื่อเป็นการหาเสียง ขณะที่หลายหมู่บ้านยังไม่มีความพร้อม จึงทำให้กระบวนการเตรียมการไม่เกิดความยั่งยืน...รัฐบาลต้องเข้าใจบริบทและวัฒนธรรมของชุมชนด้วย แต่พอเร่งทำและทำในปริมาณมาก จึงไม่ละเอียดอ่อน เพราะแต่ละชุมชนมีความหลากหลาย บางหมู่บ้านมีทั้งคนท้องถิ่นและชนเผ่า บางหมู่บ้านมีบ้านเรือนเพียง 100 หลังคาเรือนเท่านั้น...”⁴⁵

⁴⁰ แนวหน้า (14 มกราคม 2549), หน้า 18.

⁴¹ ฐานเศรษฐกิจ (3 พฤศจิกายน 2548), หน้า 1, 12.

⁴² คมชัดลึก (23 มิถุนายน 2549), หน้า 13.

⁴³ ผู้จัดการรายวัน (4 พฤศจิกายน 2548).

⁴⁴ แนวหน้า (30 ธันวาคม 2548), หน้า 10.

⁴⁵ คมชัดลึก (23 มิถุนายน 2549), หน้า 13.

(5) ส่งเสริมการใช้เงินและการบริโภค ทำให้คนคลังวัตถุและการบริโภค หลักฐานที่ปรากฏชัด เช่น มีการแจกแผ่นพับในที่ประชุมกองทุนหมู่บ้านเสนอขายสินค้า เช่น รถยนต์ ประกันชีวิต ให้อุปกรณ์ ขยายปุ๋ย มอเตอร์ไซค์ โทรศัพทมือถือ บัตรเครดิตออนไลน์ เป็นต้น⁴⁶

(6) ก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชน มีการทะเลาะเบาะแว้งถึงขั้นใช้ความรุนแรง เช่น ควางมีดไล่ฟันกรรมการกองทุน⁴⁷

สรุปแล้ว นโยบายกองทุนหมู่บ้านมุ่งหวังประโยชน์ทางการเมืองของรัฐด้านเดียว แต่อีกด้านหนึ่งกลับทำลายสังคม โดยเฉพาะการทำลายทุนทางสังคมและความพอเพียง ทำให้สังคมชนบทล่มจมด้วยภาระหนี้และการขาดพลังในการพัฒนาตนเอง ซึ่งต้องรีบรื้อฟื้นโดยเร็ว

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะโดยแบ่งเป็น 5 ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) ทางด้านทฤษฎี น่าจะมีการวิจัยต่อกีว่า กองทุนหมู่บ้านในฐานะเครือข่ายรัฐนี้จะพัฒนาไปเป็นกลุ่มผู้รับบริการ (clientele group) ที่มีพลังกดดัน (pressure group) ต่อรัฐบาลมากน้อยเพียงใด เพราะจะมีผลต่อการตัดสินใจตัดสินใจนโยบายในอนาคต

(2) ทางด้านการปฏิบัติ ในระดับพื้นที่ควรระวังปัญหาความขัดแย้งในกองทุนหมู่บ้านและหนี้เสียของกองทุนหมู่บ้านซึ่งสูงขึ้นเรื่อยๆ ตามพลังข้อมูลข่าวสารที่แพร่ข้อมูลทางลบของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ แม้ข้อมูลจากการวิจัยนี้จะชี้ว่าความขัดแย้งปัจจุบันยังอยู่ระดับต่ำ แต่ก็อาจเป็นเพราะคนยังยอมรับในอำนาจและนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน และยังเห็นประโยชน์เฉพาะหน้าจากการกระจายเงิน ซึ่งก็น่าคิดว่ายังมีความขัดแย้งแอบแฝงอยู่อีกมาก โดยเฉพาะเมื่อเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านร่อยหรอลงก็จะเกิดปรากฏการณ์แย่งชิงกันเข้าถึงเงิน ซึ่งจะพัฒนาไปเป็นความขัดแย้งที่เปิดเผยต่อไป

ส่วนปัญหาหนี้เสียนั้น ปัจจุบันก็เริ่มปรากฏชัดขึ้นเรื่อยๆ จากการทวงถามการฟ้องร้อง ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะผลักดันให้กองทุนแต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบเอง และ

⁴⁶ ผู้จัดการรายวัน (3 พฤศจิกายน 2548), หน้า 1-7.

⁴⁷ ผู้จัดการรายวัน (7 พฤศจิกายน 2548), หน้า 1.

การเรียกร้องเงินคืนจะทำให้ยากขึ้นเรื่อยๆ เกิดการบ่ายเบี่ยงและปิดความรับผิดชอบในรูปต่างๆ เช่น คณะกรรมการซึ่งลาออกก่อนครบวาระ หรือเมื่อครบวาระแล้วไม่ช่วยติดตามเรื่องต่อ หรือฝ่ายลูกหนี้กองทุนเริ่มเรียกร้องให้ลดดอกเบี้ย ต้นเงิน หรือพักชำระหนี้ เป็นต้น

(3) ทางด้านการบริหาร รัฐบาลควรเริ่มคิดที่จะถอนตัวออกจากรโยบายและแยกแยะและศึกษาบริบทชุมชนของกองทุนให้ชัดเจน เพื่อคงเฉพาะส่วนที่ดีเอาไว้ โดยเน้นการวิจัยประเมินผลและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์และคำนึงถึงการเสริมสร้างพลังในการพัฒนาให้กับหมู่บ้านและชุมชน เพราะการพัฒนาโดยใช้เงินนำทางนั้นน่าจะอยู่ได้เท่าที่เงินยังมีอยู่ แต่เมื่อเงินลดลงพลังการพัฒนาก็จะลดลงหรือยิ่งด้อยกว่าเดิม โดยเฉพาะต้องหันกลับมาคำนึงถึงจุดเริ่มต้นของการเสริมสร้างพลังการพัฒนาให้กับชุมชนอย่างจริงจังและเร่งด่วน

(4) ทางด้านนโยบาย ควรพัฒนาไปสู่นโยบายที่แก้ปัญหา (issue policy) โดยการกระจายอำนาจและแก้ปัญหาตามบริบทและความจำเป็น ต้องวิเคราะห์ในเชิงสาเหตุและผล โดยอาศัยหลักเหตุผลมากกว่าการเมือง

เอกสารอ้างอิง

การประชุมกลุ่มสนใจ เรื่อง กองทุนหมู่บ้าน ณ วิทยาลัยเกษตรกรรมและเทคโนโลยีโสธร
อ.มหาชนะชัย จ.ยโสธร เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2549 เวลา 09.00-12.00 น.

กรุงเทพธุรกิจ. 2549. 10 เมษายน, หน้า 5.

ข่าวสด. 2549. 19 เมษายน, หน้า 3.

คมชัดลึก. 2549. 23 มิถุนายน, หน้า 13.

คมชัดลึก. 2549. 23 มิถุนายน, หน้า 13.

คมชัดลึก. 2549. 23 มิถุนายน, หน้า 13.

คมชัดลึก. 2549. 23 มิถุนายน, หน้า 13.

ฐานเศรษฐกิจ. 2544. 29 เมษายน.

ฐานเศรษฐกิจ. 2548. 3 พฤศจิกายน, หน้า 1, 12.

เดลินิวส์. 2547. 18 สิงหาคม, หน้า 3.

ไทยโพสต์. 2544. 13 พฤษภาคม.

ธีรยุทธ บุญมี. 2550. “วิเคราะห์สังคมไทยยุคทักษิณหัวตร” .<http://www.rabankerd.com>
(accessed 9 มกราคม 2550)

แนวหน้า. 2548. 30 ธันวาคม, หน้า 10.

แนวหน้า. 2549. 4 มกราคม, หน้า 18.

ผู้จัดการ (26 กรกฎาคม 2544).

ผู้จัดการรายวัน. 2545. 12 สิงหาคม.

ผู้จัดการรายวัน. 2548. 3 พฤศจิกายน, หน้า 1-7.

ผู้จัดการรายวัน. 2548. 4 พฤศจิกายน.

ผู้จัดการรายวัน. 2548. 7 พฤศจิกายน, หน้า 1.

มติชน. 2547. 17 สิงหาคม, หน้า 1, 12.

มติชน. 2550. 9 มกราคม.

- เมธี ครองแก้ว. 2544. "ชีวิตที่ถูกตัดขาด: ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของผู้ยากจน ดักดาน (Ultra Poor) ในประเทศไทย." ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2544 เรื่อง ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน. จัดโดยมูลนิธิ ชัยพัฒนา สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี, วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550. รายงานวิจัย เรื่อง ผลกระทบจากกองทุนหมู่บ้านในทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อประชาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา.
- สยามธุรกิจ. 2548. 9 พฤศจิกายน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2546. "รายงานการประเมิน นโยบายเศรษฐกิจจากทฤษฎีและหลักประกันสังคม." เอกสารประกอบการประชุม ประจำปี 2546 "การพัฒนาที่ยั่งยืน" ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2546.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและ เครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, พ.ศ. 2542.
- อัมมาร์ สยามวาลา สมชัย จิตสุชน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ชัยสุทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์. 2550. "ประเมินผลทางเศรษฐกิจของนโยบายรัฐบาล ทักษิณ". <http://www.rabankerd.com> (accessed 9 มกราคม 2550)
- Birdsall, N. and Haggard, S. 2000. *After the crisis: The social contract and the middle class in East Asia*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

- Bryant, Coralie and White, Louise G. 1982. *Managing development in the third world*. Colorado: Westview Press.
- Gaventa, John. 1980. *Power and powerlessness*. Oxford: Clarendon Press.
- Ham, Christopher and Hill, Michael. 1985. *The policy process in the modern capitalist state*. London: The Harvester Press.
- Hill, Michael, ed. 1993. *The policy process: A reader*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- <http://www//en.wikipedia.org/wiki/Corparatism>. (accessed september 11, 1996)
- <http://www.rakbankerd.com> (accessed January 10, 2007)
- Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration: An introduction*, 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Simmie, James and King, Roger. 1990. *The state in action: Public policy and politics*. London: Pinter Publishers.
- Spiker, Paul. 1995. *Social policy: Themes and approaches*. New Jersey: Prentice Hall.
- Tejapira, K. 2002. Clash of two ideologies looms. *Bangkok Post* , 3 April, 12.

ภาคผนวก

ตารางที่ 1: การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

รายการวัด	\bar{X}	S.D.	ระดับ
1. คนที่เป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้มากกว่าคนที่ไม่ได้เป็น	1.93	.85	ต่ำ
2. คนที่เป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้านมาก	2.42	.86	ปานกลาง
3. คนที่เป็นกรรมการหมู่บ้านเป็นพวกมีฐานะดี	2.10	.82	ปานกลาง
4. ผู้ที่ตัดสินใจปัญหาในกองทุนหมู่บ้าน คือ กรรมการกองทุนหมู่บ้าน	2.66	.85	ปานกลาง
5. กรรมการหมู่บ้านเป็นพวกเดียวกันกับคนที่ได้ถูกมาก	1.95	.82	ต่ำ
6. คนที่ได้ถูกมากๆ มักเป็นเพราะเป็นคนได้ถูกก่อนคนอื่น	1.87	.83	ต่ำ
7. กรรมการกองทุนหมู่บ้านใช้อำนาจบังคับสมาชิก	1.73	.75	ต่ำ
8. กรรมการกองทุนหมู่บ้านข่มขู่ว่าจะลงโทษสมาชิก	1.69	.73	ต่ำ
9. กรรมการกองทุนหมู่บ้านมองว่าคนที่ได้ถูกน้อยเป็นคนสร้างปัญหา	1.75	.75	ต่ำ
10. กรรมการหมู่บ้านรีบร้อนจัดสรรเงิน	1.81	.77	ต่ำ
11. กรรมการหมู่บ้านไม่ค่อยให้โอกาสคนจนได้พูด	1.69	.77	ต่ำ
12. กรรมการหมู่บ้านและคนที่ได้ถูกอ้างว่าเงินกองทุนหมดแล้ว	1.74	.81	ต่ำ
13. คนได้ถูกน้อยไม่รู้ข้อมูลที่กรรมการหมู่บ้านควบคุมอยู่	1.88	.83	ต่ำ
14. กรรมการหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดนโยบายให้คนจนทำตาม	1.87	.82	ต่ำ
รวมเฉลี่ย	1.94	.54	ต่ำ

หมายเหตุ: $\bar{X} = 1.00-1.99$ หมายถึง ระดับต่ำ

$\bar{X} = 2.00-2.99$ หมายถึง ระดับปานกลาง

$\bar{X} = 3.00-4.00$ หมายถึง ระดับสูง

ตารางที่ 2: การเสียเปรียบของคนได้กู้น้อย

รายการวัด	\bar{X}	S.D.	ระดับ
1. คนจนไม่มีอำนาจตัดสินใจในกองทุนหมู่บ้าน	1.74	.81	ต่ำ
2. คนจนไม่มีโอกาสได้ประชุมกับกรรมการกองทุนหมู่บ้าน	1.70	.77	ต่ำ
3. ชาวบ้านไม่เลือกคนจนเป็นกรรมการหมู่บ้าน	1.77	.84	ต่ำ
4. คนได้กู้น้อยเป็นเพราะไม่มีอำนาจในกองทุนหมู่บ้าน	1.71	.78	ต่ำ
5. คนได้กู้น้อยไม่กล้าเข้าร่วมกิจกรรมกองทุนหมู่บ้าน	1.74	.78	ต่ำ
6. สาเหตุของการได้กู้น้อยเป็นเพราะถูกกีดกันจากกรรมการหมู่บ้าน	1.64	.75	ต่ำ
7. คนได้กู้มักพยายามหาทางกีดกันไม่ให้คนอื่นได้กู้	1.62	.75	ต่ำ
8. กรรมการหมู่บ้านอ้างระเบียบไม่ให้คนจนกู้	1.63	.76	ต่ำ
9. สาเหตุที่คนจนไม่ยื่นขอกู้ เพราะรู้ว่าขอไปก็ไม่ได้	1.71	.81	ต่ำ
รวมเฉลี่ย	1.69	.63	ต่ำ

หมายเหตุ : $\bar{X} = 1.00-1.99$ หมายถึง ระดับต่ำ

$\bar{X} = 2.00-2.99$ หมายถึง ระดับปานกลาง

$\bar{X} = 3.00-4.00$ หมายถึง ระดับสูง

ตารางที่ 3: ข้อสงสัยต่อการเสียเปรียบของคนได้กูน้อย

รายการวัด	\bar{X}	S.D.	ระดับ
1. คนได้กูน้อยไม่สงสัยอะไรต่อนโยบายการแก้ปัญหาคนจนของกองทุนหมู่บ้าน	2.01	.85	ปานกลาง
2. คนได้กูน้อยไม่กล้าวิจารณ์กรรมการกองทุนหมู่บ้านเพราะกลัวอิทธิพล	1.75	.79	ต่ำ
3. คนได้กูน้อยเห็นว่ากรรมการหมู่บ้านทำถูกต้องแล้ว	2.47	.89	ปานกลาง
4. คนได้กูน้อยยอมรับสภาพของตัวเอง	2.51	.86	ปานกลาง
5. คนได้กูน้อยโทษตัวเองมากกว่ากรรมการหมู่บ้าน	2.26	.87	ปานกลาง
6. คนได้กูน้อยไม่สงสัยต่อข้ออ้างของกรรมการหมู่บ้าน	2.24	.86	ปานกลาง
รวมเฉลี่ย	2.21	.61	ปานกลาง

หมายเหตุ : $X = 1.00-1.99$ หมายถึง ระดับต่ำ
 $X = 2.00-2.99$ หมายถึง ระดับปานกลาง
 $X = 3.00-4.00$ หมายถึง ระดับสูง

ตารางที่ 4: ความขัดแย้งในกองทุนหมู่บ้าน

รายการวัด	\bar{X}	S.D.	ระดับ
1. กรรมการกองทุนหมู่บ้านขัดแย้งสมาชิก	1.72	.79	ต่ำ
2. คนได้กั้มากกับคนได้กั้่น้อยขัดแย้งกัน	1.67	.76	ต่ำ
3. คนได้กั้่น้อยต่อต้านคนได้กั้มาก	1.65	.74	ต่ำ
4. คนได้กั้่น้อยรวมกลุ่มกันจำนวนมากต่อต้านกรรมการกองทุนหมู่บ้าน	1.60	.76	ต่ำ
5. คนได้กั้่น้อยพยายามทำลายอุปสรรคของการกู้เงินในกองทุนหมู่บ้าน	1.60	.71	ต่ำ
6. คนได้กั้่น้อยกำหนดแนวทางการต่อสู้กับกรรมการกองทุนหมู่บ้าน	1.60	.72	ต่ำ
7. คนได้กั้่น้อยตั้งประเด็นขึ้นมาต่อสู้กับคนได้กั้มาก	1.59	.72	ต่ำ
8. คนได้กั้่น้อยตั้งผู้นำขึ้นต่อสู้กับกรรมการกองทุนหมู่บ้าน	1.57	.72	ต่ำ
9. คนได้กั้่น้อยมีกำลังคนมากกว่ากรรมการกองทุนหมู่บ้าน	1.67	.77	ต่ำ
10. คนได้กั้่น้อยพร้อมที่จะแตกหักกับกรรมการกองทุนหมู่บ้าน	1.56	.72	ต่ำ
11. คนได้กั้่น้อยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารกองทุนหมู่บ้าน	1.66	.75	ต่ำ
รวมเฉลี่ย	1.63	.59	ต่ำ

หมายเหตุ : $\bar{X} = 1.00-1.99$ หมายถึง ระดับต่ำ

$\bar{X} = 2.00-2.99$ หมายถึง ระดับปานกลาง

$\bar{X} = 3.00-4.00$ หมายถึง ระดับสูง