

ชื่อ

อันธิกา ปรียานนท์

วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาคุชฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร

ชื่อเรื่อง

โครงการกองทุนหมู่บ้าน : การศึกษาพลวัตของการเมืองท้องถิ่นไทยในชนบท  
กับการดำเนินนโยบายเงินกู้ขนาดย่อมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

(The Village Fund Project and Changes in the Dynamics of  
Local Power in Rural Thailand)

\*\*\*\*\*

## บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาผลกระทบการดำเนินการโครงการ “กองทุนหมู่บ้าน” ที่มีต่อพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านในชนบทไทย โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในระดับรากหญ้ากำหนดโดยรัฐบาลซึ่งนำโดยพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ด้วยวิธีการกระจายงบประมาณจากส่วนกลางให้แก่หมู่บ้านและชุมชนจำนวน ๖๕,๕๔๖ หมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศจำนวนหมู่บ้านละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทเพื่อใช้เป็นกองทุนภายในหมู่บ้านสำหรับให้ชาวบ้านกู้เพื่อนำไปลงทุนในกิจการของตน การบริหารเงินกองทุนดังกล่าวซึ่งรวมไปถึงการพิจารณาว่าใครและโครงการใดจะได้รับเงินกู้เท่าไร (ไม่เกินรายละ ๒๐,๐๐๐ บาท) และจะนำกำไรที่ได้จากการปล่อยกู้ไปทำอะไรนั้นกระทำโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านประจำหมู่บ้านนั้นๆซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งภายในหมู่บ้าน กล่าวได้ว่า วิธีการกระจายอำนาจและเงินงบประมาณรวมไปถึงการออกแบบการบริหารงบประมาณในระดับท้องถิ่นของโครงการกองทุนหมู่บ้านนี้ใช้หลักการกระจายอำนาจแบบเป็นประชาธิปไตย (Democratic Decentralization)<sup>\*</sup> ซึ่งไม่เพียงแต่ถ่ายโอน (Devolution) อำนาจ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจในการตัดสินใจ และไม่รวมอำนาจในด้านงบประมาณ) ที่จำกัดจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานของส่วนกลางที่อยู่ในท้องถิ่นเพื่อให้ข้าราชการและ/หรือคนในท้องถิ่นที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการหรือกึ่งข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้ทำการบริหารอำนาจที่ได้รับนั้น แต่เป็นการกระจาย (Decentralization) อำนาจ (ทั้งอำนาจในการตัดสินใจ และอำนาจด้านงบประมาณ) ให้แก่ หน่วยงานท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นเพื่อทำการบริหารอำนาจนั้น ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พรรคไทยรักไทยทำการหาเสียงโดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้านนี้ร่วมกับนโยบายประชานิยม (Populist Policies) อื่นๆอีก ๒ นโยบายเป็นหลัก ได้แก่ นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค นโยบายระงับการจ่ายหนี้ของเกษตรกรเป็นระยะเวลา ๓ ปี นโยบายประชานิยมทั้ง ๓ นโยบายนี้มีผลทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงอย่างล้นหลามจนสามารถชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายและกลายเป็นพรรคผู้นำในรัฐบาลเมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยทำการวิจัยแบบฝังตัวและกึ่งมีส่วนร่วม (Semi-participatory Approach) โดยอาศัยอยู่และใช้ชีวิตร่วมกับชาวบ้านในหมู่บ้าน ๒ หมู่บ้านซึ่งมีลักษณะทางกายภาพรูปแบบทางเศรษฐกิจ สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันใน ๒ จังหวัด ได้แก่ หมู่บ้านเดาไฟ (ชื่อสมมติ) จังหวัดลพบุรี และหมู่บ้านต้นไม้ (ชื่อสมมติ) จังหวัดกระบี่ การเก็บข้อมูลใช้เวลาทั้งสิ้น ๒ ปี ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง

---

<sup>\*</sup> คำว่า Democratic Decentralization เป็นคำที่กำหนดขึ้นมาโดย R. C. Crook และ J. Manor ใน ‘Democratic decentralization and institutional performance: four Asian and African experiences compared’ ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ หมายถึงการกระจายอำนาจอย่างเป็นประชาธิปไตย มีความหมายแตกต่างจากคำว่า Decentralization ซึ่งมักจะหมายถึงการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นเท่านั้น แต่การนำเอารูปแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในการกระจายอำนาจนั้นหมายถึงการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบและทรัพยากรให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง นโยบายซึ่งยึดแนว Democratic Decentralization ได้รับการยอมรับจากนักรัฐศาสตร์หลายฝ่ายทั้งพวกเสรีนิยมสมัยใหม่จนถึงพวกประชานิยม ซึ่งล้วนเชื่อว่าจะช่วยสร้างให้เกิดความโปร่งใส เชื่อถือได้ รับผิดชอบต่อสังคม มีประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและมี ส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงขึ้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในงานวิจัย

เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Approach) และเน้นหาคุณสมบัติและความสัมพันธ์ทางการเมืองของตัวแสดง (Ethnography) ในท้องถิ่น การเก็บข้อมูลรวมไปถึงการเก็บข้อมูลย้อนหลังเพื่อหาพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นในหมู่บ้าน อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติที่เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นและอำนาจ วิธีการได้มาซึ่งอำนาจ วิธีการคงไว้ซึ่งอำนาจ กระจายอำนาจ ขยายอำนาจ และใช้อำนาจ รวมถึงคุณสมบัติของผู้นำท้องถิ่นและตัวแสดงที่สำคัญอื่นๆ และวิวัฒนาการที่มีมาก่อนจะมีการดำเนินงาน โครงการกองทุนหมู่บ้าน เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับพลวัตทางการเมืองหลังจากที่มีการดำเนินการ โครงการกองทุนหมู่บ้านแล้ว

## ความสำคัญของปัญหา

พลวัตทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองของตัวแสดงในท้องถิ่น และมีผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาทางการเมืองในระดับใหญ่ขึ้นไปด้วย ปัจจัยที่สามารถส่งผลต่อพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นนั้นมีหลากหลายและมีความซับซ้อนแตกต่างกันไปตั้งแต่ระดับการศึกษาและความสนใจการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น สภาพสังคมเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป และนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งออกโดยรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เป็นต้น การทำความเข้าใจว่าปัจจัยใดบ้าง (ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกท้องถิ่น) ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมืองลักษณะใดและอย่างไรเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาการพัฒนาการเมืองทั้งในระดับมหภาคและมหภาค ผู้กำหนดนโยบายการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การพัฒนาการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรให้ความสำคัญ เพื่อจะได้นำเสนอ กำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้การพัฒนาทางการเมืองเป็นไปตามทิศทางที่ต้องการ

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของพลวัตทางการเมืองในระดับท้องถิ่นไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันแปรผันตามรูปแบบการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแปรผันตามการเมืองระดับชาติ เมื่อรูปแบบการเมืองระดับชาติเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ พลวัตการเมืองท้องถิ่นก็มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเช่นกัน โดยมีตัวแสดงจำนวนน้อยและตัวแสดงส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นข้าราชการหรือกึ่งข้าราชการ อำนาจและอิทธิพลของตัวแสดงเหล่านั้นเกิดขึ้นจากสถานภาพซึ่งเอื้อให้มีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการในส่วนกลางและจากตำแหน่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางซึ่งนำมาสู่อำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณจำนวนจำกัดที่ได้รับโดยตรงจากส่วนกลาง เป็นต้น และเมื่อรูปแบบการปกครองของประเทศเข้าสู่รูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่เป็นพลเรือนมิใช่ทหารซึ่งมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะได้รับการสนับสนุนหรือกดดันจากมวลชน และเพราะต้องการสร้างฐานอำนาจและความนิยมให้แก่พรรคของตัวเองเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในคราวต่อไป นับตั้งแต่การสถาปนารูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ การเมืองระดับชาติของไทยได้พัฒนาจากรูปแบบอมาตยาธิปไตยภายใต้การนำของข้าราชการทหารสลับกับรูปแบบประชาธิปไตยสมครเล่น เรื่อยมาถึงรูปแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ (Semi-democracy) มาสู่รูปแบบการเมืองที่มีเงินเป็นตัวแปรสำคัญ (Money Politics) และรูปแบบการเมืองที่เน้นสร้างกระแสความนิยมของตัวพรรคการเมืองและนโยบายของพรรค (Popular Politics)

ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยกำหนดออกมาเพื่อใช้สร้างฐานอำนาจของตนในท้องถิ่น อำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในด้านงบประมาณที่ถูกถ่ายโอนหรือกระจายไปยังหน่วยงานต่างๆ ในระดับล่างเปรียบเสมือนรางวัลที่รัฐบาลมอบให้แก่ผู้สนับสนุนของตน หรือฐานเสียงพรรคการเมืองของตน ผู้ได้รับการถ่ายโอนหรือกระจายอำนาจเป็นกลุ่มคนที่มีคุณสมบัติที่เอื้อต่อการมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคนในรัฐบาล เมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มีอำนาจมากขึ้นและสามารถแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้นได้มากขึ้น บุคคลเหล่านี้ย่อมตอบแทนและสนับสนุน (ทั้งในแบบที่รู้ตัว และไม่รู้ตัว) รัฐบาลที่ออกนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าวเพื่อให้ได้เป็นรัฐบาลต่อไป เมื่อมีการนำเอานโยบายกระจายอำนาจใหม่ๆ มาปฏิบัติย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองในท้องถิ่น ตัวแสดงที่เคยมีอำนาจและอิทธิพลอาจถูกลดอำนาจและอิทธิพลลง และนโยบายดังกล่าวอาจสร้างให้เกิดตัวแสดงใหม่ๆ ในท้องถิ่นขึ้น ในยุคคอมมิวนิสต์ไปโดยซึ่งรัฐบาลประกอบไปด้วยข้าราชการพลเรือนและทหาร รัฐบาลมิได้เน้นกระจายอำนาจไปยังประชาชนในท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจที่มีเป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังหน่วยงานท้องถิ่นที่ถูกควบคุมทั้งโดยตรงและทางอ้อมโดยกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง กล่าวได้ว่าองค์กรท้องถิ่นในยุคนั้นเป็นองค์กรท้องถิ่นโดยข้าราชการ (Local governments by government officials) อำนาจจึงถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มของข้าราชการและกึ่งข้าราชการ (Quasi-government Official) ในท้องถิ่นนั้นๆ และไม่ได้ถูกทำทลายจากตัวแสดงอื่นๆ มากนัก เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยซึ่งมีแรงกดดันจากมวลชนให้มีการกระจายอำนาจดังในช่วงหลังเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองปี พ.ศ. ๒๕๑๖ รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยพลเรือนก็เร่งออกนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ผู้ที่ตนเชื่อว่าจะเป็พื้นฐานสนับสนุนให้ตัวเองชนะการเลือกตั้งในคราวต่อไปได้ โครงการเงินผัน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นโครงการกระจายงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๐๐ ล้านบาทไปยังสภาตำบลทุกแห่งในประเทศเพื่อนำไปใช้จ่ายงานแรงงานท้องถิ่นในฤดูแล้งเพื่อทำการสร้างระบบสาธารณูปโภค (ขุดคลอง สร้างถนน เสาไฟฟ้า เป็นต้น) ในตำบลแห่งละ ๔๕๐,๐๐๐ บาทเป็นระยะเวลา ๑ ปีจึงเกิดขึ้นด้วยความพยายามของรัฐบาลพลเรือนซึ่งนำโดยม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อหวังประโยชน์ “ซื้อใจ” ประชาชนโดยเฉพาะกำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยให้ให้มีอำนาจและอิสระในการบริหารจัดการเงินงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อจะได้สนับสนุนพรรค รัฐบาลในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป โครงการดังกล่าวได้รับความนิยมาจากประชาชน โดยเฉพาะกำนันและผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก รัฐบาลจึงออกนโยบายเดิมอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยงบประมาณมากขึ้น โดยจัดสรรงบประมาณรวมทั้งประเทศ ๓,๕๐๐ ล้านบาท สภาตำบลแต่ละแห่งได้รับงบประมาณแห่งละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท<sup>๒</sup> ต่อมาเมื่อการเมืองระดับชาติเข้าสู่ยุคการปกครองโดยข้าราชการทหารอีกครั้งระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ – ๒๕๓๑ แม้การเมืองจะไม่ได้มีเสถียรภาพมากนักเพราะมีการปฏิวัติและความพยายามที่จะปฏิวัติบ่อยครั้งแต่ก็ไม่มีแรงกดดันจากตัวแสดงอื่นๆ นอกจากทหารด้วยตัวเอง และด้วยเพราะความชอบธรรมของการมีอำนาจของรัฐบาลทหารนั้นมิได้มาจากความนิยมาจากประชาชน รัฐบาลจึงไม่ได้ออกนโยบายกระจายอำนาจอีกและการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสภาพดังเดิมคือข้าราชการและผู้มี

<sup>๒</sup> เนื่องจากการขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลพลเรือนในครั้งนั้นเป็นเรื่องใหม่ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ยังไม่มีฐานเสียงของตัวเอง รัฐบาลจึงเลือกใช้ฐานเสียงเก่าของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหาร อันได้แก่ กลุ่มคนที่มีสถานภาพเป็นกึ่งข้าราชการเป็นผู้รับกระจายอำนาจในครั้งนั้น รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและผลกระทบของโครงการเงินผันต่อการเมืองท้องถิ่นและข้อโต้แย้งโดยนักวิชาการต่างๆ อยู่ในบทที่ ๑ ของงานวิจัย

สถานภาพกึ่งข้าราชการเป็นตัวแทนหลักมีอำนาจที่ได้รับถ่ายโอนมาจากกระทรวงมหาดไทย<sup>๓</sup> แรกก่ดั้นจากมวลชน เพื่อให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อเกิดเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการปะทะกันรุนแรงระหว่างกำลังทหารและพลเรือนผู้ต่อต้านรัฐบาลทหารทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศต่างเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การเมืองหลุดพ้นจากการแทรกแซงโดยข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารและเพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยข้าราชการการเมืองส่งผลให้รัฐบาลพลเรือนผสมที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬรวมทั้งสิ้น ๓ รัฐบาล (ไม่นับรวม ๒ รัฐบาลชั่วคราวที่ถูกตั้งขึ้นระหว่างนั้น) กำหนดนโยบายเพื่อลดอำนาจข้าราชการประจำและกระจายอำนาจสู่ประชาชนหลายนโยบาย เช่น นโยบายก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมด นโยบายลดอายุราชการของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจากเดิมที่สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๖๐ ปี เป็น ๕ ปี ออกโดยรัฐบาลนำโดยนายชวน หลีกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” มีบทบัญญัติห้ามมิให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีสถานภาพกึ่งข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยดำรงตำแหน่งใดๆ ในองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

ที่ผ่านมางานวิจัยศึกษาประเด็นการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจด้วยหลักการประชาธิปไตยเหล่านี้จำนวนมาก ผลงานวิจัยเรื่องโครงการเงินผันและผลกระทบต่อรายได้และการจ้างงานในระดับตำบลโดยเมธี กรองแก้ว<sup>๔</sup> ชี้ว่าโครงการดังกล่าวทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำในระดับตำบลมีอำนาจมากขึ้นจากการกระจายอำนาจการตัดสินใจซึ่งงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยตัวเองและจากงบประมาณจำนวนมากที่ได้รับ อำนาจดังกล่าวถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของกำนันและผู้ใหญ่บ้านและพวกพ้อง กล่าวคือผู้ได้รับการจ้างงานตามโครงการเงินผันส่วนใหญ่เป็นญาติและเพื่อนของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นๆ นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังสร้างให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้รับเหมาก่อสร้างในท้องถิ่นซึ่งเกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเงินและทางการเมืองที่แนบแน่นขึ้นกว่าแต่ก่อน<sup>๕</sup> งานวิจัยในประเด็นเดียวกันโดยสมฤดี ไนโคร<sup>๖</sup> ชี้ว่าโครงการเงินผันทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นในตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เข้ามากำหนดรูปแบบการใช้งบประมาณท้องถิ่นในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในท้องถิ่นและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองระดับชาติมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ในฐานะผู้ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเสียงให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายโครงการเงินผันในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมาถึง<sup>๗</sup> การศึกษาการกระจายอำนาจในช่วง ๒ ทศวรรษก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พบแนวโน้มว่าในชนบทไทยนั้น ข้าราชการและกึ่งข้าราชการจะยังคงมี

<sup>๓</sup> แม้ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑ – ๒๕๓๔ จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งนำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลก็มิได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจใดๆ ออกมาด้วยเหตุผลการรัฐบาลดังกล่าวมุ่งเน้นให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และไม่ได้เน้นสร้างความนิยมกับมวลชน ดูรายละเอียดในบทที่ ๑ ของงานวิจัย

<sup>๔</sup> เมธี กรองแก้ว, ๒๕๒๒, โครงการเงินผัน : ผลกระทบด้านรายได้และการจ้างงาน

<sup>๕</sup> สมฤดี ไนโคร, ๒๕๓๖, “Thailand’s NIC Democracy : Studying from General Elections” ใน Pacific Affairs ฉบับที่ ๖๖ (๒)

บทบาทอยู่มาก<sup>๖</sup> อย่างไรก็ตาม การที่เงินเข้ามามีบทบาทเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้งท้องถิ่นมากขึ้นหมายความว่านักธุรกิจท้องถิ่น หรือเจ้าพ่อท้องถิ่นจะก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้น<sup>๗</sup>

แม้จะมีงานวิจัยศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจจำนวนมากแต่การศึกษาในประเด็นผลกระทบของนโยบายดังกล่าวที่มีต่อพลวัตทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับหมู่บ้านยังมีอยู่จำนวนน้อย จึงกล่าวได้ว่าการประกาศใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นโอกาสสำคัญที่ผู้วิจัยจะเข้าทำการศึกษาหาผลกระทบจากการดำเนินโครงการซึ่งใช้แนวทางการกระจายอำนาจอย่างเป็นประชาธิปไตยที่มีต่อพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้าน

### วัตถุประสงค์และคำถามหลักในการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาผลกระทบของการดำเนินการโครงการ “กองทุนหมู่บ้าน” ที่มีต่อพลวัตทางการเมืองในระดับหมู่บ้าน โดยมุ่งเน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงของทัศนคติของชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อ อำนาจ และรูปแบบวิธีการและกลยุทธ์ที่จะได้มาซึ่งอำนาจ การกระจายอำนาจในท้องถิ่น การใช้อำนาจ ขยายอำนาจ และการท้าทายอำนาจ รวมทั้งคุณสมบัติที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้นำท้องถิ่นและตัวแสดงอื่นๆ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว งานวิจัยฉบับนี้จึงทำการเปรียบเทียบพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นก่อนจะมีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน และตั้งแต่ที่มีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน และทำการวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงใดเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านมากน้อย อย่างไร คำถามหลักของงานวิจัยนี้มี ๔ คำถาม ดังต่อไปนี้

๑. พลวัตทางการเมืองท้องถิ่นในหมู่บ้านทั้งสองก่อนจะมีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างไร
๒. พลวัตทางการเมืองท้องถิ่นในหมู่บ้านทั้งสองตั้งแต่มีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างไร
๓. พลวัตทางการเมืองท้องถิ่นในหมู่บ้านทั้งสองเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรตั้งแต่มีการดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้าน
๔. การเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในสองหมู่บ้านเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านมากน้อยอย่างไร (มีปัจจัยอื่นใดที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวหรือไม่อย่างไร)

<sup>๖</sup> อ่านรายละเอียดใน Taylor, J., ๑๙๙๓, “Social activism and resistance on the Thai frontier: the case of Phra Prajak Khuttajito”, in Bulletin of Concerned Asian Scholars ๒๕:๓-๑๖ และใน Nelson, Michael, ๑๙๙๘, Central Authority and Local Democratization in Thailand: A Case Study from Chachoengsao Province

<sup>๗</sup> อ่านรายละเอียดใน Arghiros, Daniel, ๒๐๐๑, Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand

## ขอบเขตและทฤษฎีวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ คำว่า “พลวัตทางการเมืองท้องถิ่น” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงด้านคุณสมบัติและคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่น และตัวแสดงสำคัญอื่นๆ ทิศนคติของชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นที่มีต่ออำนาจ รูปแบบและกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ กระจายอำนาจ ใช้อำนาจ ขยายอำนาจ และท้าทายอำนาจ

แม้หัวใจสำคัญของงานวิจัยฉบับนี้อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองในระดับหมู่บ้าน แต่ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์พลวัตทางการเมืองในระดับที่ใหญ่ขึ้นและมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพลวัตทางการเมืองในระดับหมู่บ้านด้วย อันได้แก่ พลวัตทางการเมืองระดับตำบลและจังหวัดโดยศึกษาผ่านการเลือกตั้งประธานและสมาชิกองค์การบริหารระดับตำบล และจังหวัดซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลด้วย การศึกษาดังกล่าวทำให้งานวิจัยครอบคลุมประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจากหมู่บ้านที่ทำการศึกษาและตัวแสดงอื่นๆนอกหมู่บ้าน เช่นผู้ใหญ่บ้านจากหมู่บ้านอื่น หัวหน้าของผู้นำสมัครรับเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง มากขึ้นและสามารถให้รายละเอียดประเด็นการขยายอำนาจของผู้นำและตัวแสดงอื่นๆในหมู่บ้านได้มากขึ้น

คำจำกัดความที่กล่าวได้ว่าคลาสสิกที่สุดของคำว่า “อำนาจ” คือคำนิยามโดย Max Weber ซึ่งให้คำจำกัดความว่าอำนาจคือความสามารถที่จะกำหนดการตัดสินใจของผู้อื่นได้ แม้ผู้อื่นจะไม่เห็นด้วยก็ตาม แม้คำจำกัดความนี้จะฟังเข้าใจง่ายแต่นักวิชาการยุคใหม่หลายท่านกลับวิจารณ์ว่าเป็นคำจำกัดความที่ไม่เหมาะสมจะนำมาใช้กำหนดขอบเขตงานวิจัยเชิงประจักษ์ เนื่องจากมันมีความหมายกว้างเกินไป เรียบง่ายเกินไป และเน้นเฉพาะการใช้อำนาจในเชิงบังคับเท่านั้น เพื่อให้การศึกษารอบคลุมประเด็น “อำนาจ” ในพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นได้มากที่สุด งานวิจัยฉบับนี้จึงใช้คำจำกัดความคำว่า “อำนาจ” จากทฤษฎี “อำนาจ ๓ ด้าน” (Three views of power) ของ Lukes<sup>๔</sup> อันได้แก่ อำนาจในกระบวนการตัดสินใจ อำนาจนอกเหนือกระบวนการตัดสินใจ และอำนาจในอุดมคติ (Ideological power) ซึ่งมองว่าการใช้อำนาจนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นเมื่อมีความขัดแย้งที่สังเกตเห็นได้ (Observable Conflicts) เท่านั้น แต่สามารถเกิดขึ้นได้ก่อนที่จะมีข้อขัดแย้งใดๆ ที่สังเกตได้ (Latent Conflicts) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สำหรับ Lukes นั้นการกระทำที่ช่วยไม่ให้เกิดความขัดแย้งก็ถือเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่ง งานวิจัยฉบับนี้ยังให้ความสำคัญกับทฤษฎีโต้แย้งทฤษฎีอำนาจ ๓ ด้านของ Lukes โดย Lorenzi ซึ่งได้ให้ข้อโต้แย้งว่าทฤษฎีของ Lukes อาจสร้างให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อนักวิจัยนำไปใช้ได้ ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงนั้นเส้นแบ่งระหว่างความจงใจหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับความไม่ใส่ใจนั้นบางจนบางครั้งนักวิจัยไม่สามารถแยกความแตกต่างได้ จึงจำเป็นอย่างมากที่นักวิจัยจะต้องแยกความขัดแย้งที่ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ (Latent Conflicts) ออกจากกระบวนการที่ทำให้เกิดความขัดแย้งดังกล่าว เมื่อนักวิจัยสามารถแยกความแตกต่างนี้ได้จึงจะสามารถระบุได้ว่า การกระทำใดเป็นความจงใจเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและเป็นผลจากการใช้อำนาจก่อนที่จะเกิดความขัดแย้ง และการกระทำใดเกิดขึ้นจากความไม่ใส่ใจเท่านั้น ตามแนวคิดของ Lorenzi นักวิจัยต้องตระหนักว่าบางครั้งการใช้อำนาจอาจเกิดขึ้นโดยที่ผู้ใช้ไม่ได้ตั้งใจหรือ

<sup>๔</sup> Lukes, Steven, ๑๙๗๔., Power: A Radical View

ตระหนักว่าตัวเองกำลังใช้อำนาจอยู่ หรือการใช้อำนาจนั้นเป็นการค่อยๆใช้อำนาจทีละเล็กละน้อยสะสมจากการใช้อำนาจ  
อื่นๆก่อนหน้านี้มาแล้ว ปัญหาก็คือในบางครั้งผู้ใช้อำนาจก็ไม่ได้ตระหนักว่าการกระทำของตนเป็นการใช้อำนาจนั่นเอง  
งานวิจัยของ Andrew Brown เกี่ยวกับอำนาจของชนชั้นทำงานในประเทศไทยชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาในการวิจัยเมื่อระบุคิด  
ว่าใครคือชนชั้นทำงานและความต้องการของชนชั้นทำงานคืออะไร และความผิดพลาดนี้อาจนำไปสู่การวิเคราะห์ที่ผิด  
กล่าวคือ การที่กักเอาเองว่าชนชั้นทำงานในประเทศไทยเป็นกลุ่มคนที่ก้าวร้าว (Cohesive) รู้ตัวอยู่เสมอว่าตนเองมี  
สถานภาพที่สำคัญในสังคม มุ่งหวังและพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายของชนชั้นตนเองตลอดเวลาแล้วนำไปสู่ความคิดพลาด  
ในการเก็บข้อมูลวิจัย เนื่องจากนักวิจัยจะเลือกให้ความสนใจชนชั้นทำงานเฉพาะกลุ่มที่มีการรวมตัวเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน  
ส่งผลให้นักวิจัยไม่สามารถเข้าถึงคุณลักษณะพิเศษอื่นๆที่ประกอบเป็นชนชั้นทำงานได้อย่างถ่องแท้ อันที่จริงการแพร่ขยาย  
ของสหภาพแรงงานในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ควรจะได้รับการตีความว่าเป็นกระบวนการถดถอยขององค์กรมากกว่าเป็น  
การการเติบโตของกลุ่มย่อยภายในองค์กรใหญ่ เป็นต้น

นอกจากนี้ งานวิจัยฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์ทฤษฎีและคำจำกัดความอื่นๆที่เกี่ยวกับอำนาจ โดยแสดงจุดเด่นและจุด  
ด้อยจากการนำเอาทฤษฎีและคำจำกัดความดังกล่าวมาใช้อธิบายการเมืองของไทยด้วย ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นความ  
แตกต่างระหว่างอำนาจที่ได้มาจาก “ตำแหน่ง” (Authority) และ “อิทธิพล” (Influence) ประเด็นความซ้ำซ้อนกันและความ  
แตกต่างกันของคำว่า “อำนาจ” และ “อิทธิพล” ในภาษาไทยนำเสนอโดย Thamada<sup>๑๐</sup> และประเด็นความแตกต่างระหว่าง  
‘Power Over’ และ ‘Power To’ ของ Dowding<sup>๑๑</sup> ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับหรือ Patron and Clients  
Relationships โดย Hanks<sup>๑๒</sup> และทฤษฎีระบบความสัมพันธ์ในเครือญาติหรือ Kinship System โดย Kemp<sup>๑๓</sup> เป็นต้น

ในงานวิจัยฉบับนี้ คำว่า “อำนาจ” มีความหมายรวมถึง “อำนาจเหนือ (บุคคลหรือองค์กร)” (Power Over) และ “  
อำนาจเพื่อ (กระทำการใดๆ)” (Power To) ในการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลนั้นผู้วิจัยไม่เพียงศึกษาถึงอำนาจที่ได้มาจาก  
ตำแหน่งต่างๆเท่านั้น แต่ยังได้ศึกษาอำนาจที่ได้มาจากชนชั้นทางสังคม อำนาจที่ได้มาจากบุคลิกและคุณสมบัติเฉพาะตัว  
อำนาจที่ได้มาจากความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อำนาจที่ได้มาจากการเงิน การใช้กำลังขู่เข็ญ อำนาจที่ถ่ายทอดมาจาก  
รุ่นสู่รุ่น อำนาจตามประเพณี และอำนาจที่ได้มาด้วยทางคุณธรรม เป็นต้น จากการศึกษาพบว่าในระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วย  
การปกครองที่เล็กที่สุดจะพบการใช้อำนาจในทุกๆวันเป็นการใช้อำนาจควบคุมเหนือประเด็น (Control over Agendas)  
มากกว่าที่จะเป็นอำนาจที่มาจากตำแหน่ง (Authority) นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ที่มีอิทธิพลมักจะมีอำนาจมาจากการได้รับ

<sup>๑</sup> Lorenzi, Maximiliano, ๒๐๐๖, ‘A Reading of ‘Power: A Radical View’ ใน Crossroads, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ หน้า ๘๗-๙๕

<sup>๑๐</sup> Tamada, Yoshifumi, ๑๙๙๑, ‘Itthiphon and Amnat: An Informal Aspect of Thai Politics’, ใน Tonan Ajia Kenkyu ฉบับที่ ๒๘ หน้า ๔๔๕-๔๖๕

<sup>๑๑</sup> Dowding, Keith, ๑๙๙๖, ‘Business Associations, Provincial Economic Development, and Modeling Thai Politics’, ใน Bryan Hunsaker, et al., Loggers, Monks, Students, and Entrepreneurs: Four Essays on Thailand

<sup>๑๒</sup> Hanks, Lucien M., ๑๙๗๕, ‘Merit and Power in the Thai Social Order’ ใน Neher, Clark D. (ed.), Modern Thai Politics

<sup>๑๓</sup> Kemps, Jeremy H., ๑๙๘๘, Community and State in Modern Thailand



เลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่างๆในองค์กรปกครองท้องถิ่น คำว่า “ผู้นำ” ในท้องถิ่นไทยมีความหมายถึงผู้ที่มีคุณลักษณะที่ความเป็นผู้นำ เช่น มีคุณวุฒิที่ได้รับการนับถือ มีความรู้ในเรื่องทั่วไป มีบุคลิกลักษณะที่น่าเชื่อถือ น่าเกรงขาม และมีวิสัยทัศน์หรือ ที่เรียกว่าเป็น “ผู้นำทางธรรมชาติ” นั่นเอง

## ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาผลกระทบจากการดำเนินการโครงการ “กองทุนหมู่บ้าน” ใน ๒ หมู่บ้านนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงเปรียบเทียบเป็นหลักโดยทำการศึกษาเปรียบเทียบพลวัตทางการเมืองในหมู่บ้านก่อนและหลังจากที่ได้เริ่มดำเนินโครงการ “กองทุนหมู่บ้าน” ในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในการศึกษาพลวัตทางการเมืองในท้องถิ่นนั้นผู้วิจัยมิได้ศึกษาเพียงประเด็นความสัมพันธ์ทางการเมืองและการบริหารในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังศึกษาประเด็นความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย เพราะความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งในฐานะที่ซึ่งความสัมพันธ์ทางการเมืองเกิดขึ้นและคงอยู่และในฐานะที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองด้วย ทั้งนี้เพราะการเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจจะทำให้เราเข้าใจว่าสถานภาพ บทบาท ความรับผิดชอบและอาณาเขตของตัวแสดงต่างๆ และทำให้เข้าใจว่าทำไมตัวแสดงตัวหนึ่งจึงมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เหนือกว่าหรือด้อยกว่าตัวแสดงอื่นๆ และทำไมตัวแสดงนั้นๆจึงเลือกที่จะคิดค้นและใช้กลยุทธ์ใดๆในสถานการณ์ที่ต่างกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ คงไว้ซึ่งอำนาจ กระจายอำนาจ ขยายอำนาจ และทำลายอำนาจของตัวแสดงอื่น ผู้วิจัยวิเคราะห์ความแตกต่างพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นผ่านทางประเด็นเกี่ยวกับอำนาจทั้งอำนาจทางการเมือง อำนาจทางสังคมและอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติที่ชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นมีต่ออำนาจ วิธีการได้มา การกระจาย การคงไว้ การใช้ การขยายอำนาจ และการทำลายอำนาจ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจของชาวบ้านทั้งสองหมู่บ้านเพราะภูมิหลังดังกล่าวล้วนเป็นปัจจัยที่สามารถส่งเสริมหรือเป็นเงื่อนไขทำให้เกิดการพัฒนาแบบความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแบบเฉพาะตัวขึ้น กล่าวได้ว่าระเบียบวิธีวิจัยของงานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้เน้นประเด็นโครงสร้างทางการเมืองแต่เน้นประเด็นพฤติกรรมและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือ Ethnographic Approach ระเบียบวิธีวิจัยแบบนี้เคยถูกนำมาใช้เพื่อศึกษาการเมืองไทยมาก่อน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ Arghiros ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยนี้ในการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล และผลกระทบที่มีต่อระดับความเป็นประชาธิปไตย การพัฒนาและการกระจายอำนาจในระดับตำบลในสองตำบลของประเทศไทย<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup> อ่านรายละเอียดใน Arghiros, ๒๐๐๑ อ้างแล้ว

## การเลือกสถานที่ในการศึกษาและการขยายผลการศึกษา

ด้วยข้อจำกัดของเวลาทำให้ผู้วิจัยสามารถทำการวิจัยแบบฝังตัวถึงมีส่วนร่วมในหมู่บ้านได้เพียง ๒ หมู่บ้านเท่านั้น ได้แก่หมู่บ้านเตาไฟ ในจังหวัดลพบุรี อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ไปทางเหนือประมาณ ๓๐๐ กิโลเมตร และหมู่บ้านต้นไม้ ในจังหวัดกระบี่ อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ไปทางภาคใต้ประมาณ ๘๐๐ กิโลเมตร ในการคัดเลือกหมู่บ้านที่จะเข้าทำการศึกษาเพียง ๒ หมู่บ้านจากจำนวนรวม ๑๕,๕๔๑ หมู่บ้านและชุมชนในประเทศซึ่งได้รับเงินกองทุนหมู่บ้านนั้น ผู้วิจัยใช้เกณฑ์ทางกายภาพและเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้แก่

๑) หมู่บ้านนั้นต้องมีสภาพเป็นชนบท นั่นคือ มิได้มีสภาพเป็นเมืองใหญ่ ระบบสาธารณูปโภค (น้ำ ไฟ ถนน) ยังไม่ได้รับการพัฒนาเต็มที่ การประกอบอาชีพของชาวบ้านต้องเป็นอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก นอกจากนี้ ทั้งสองหมู่บ้านต้องมีสภาพทางกายภาพที่เอื้อต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ต่างกัน คือ ต้องมีสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศที่ต่างกัน และชาวบ้านต้องปลูกพืชทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผลการศึกษาสอดคล้องเข้ากับหมู่บ้านและชุมชนในชนบทอื่นๆที่มีสภาพทางกายภาพที่หลากหลายในประเทศไทยและในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาอื่นๆ และเพื่อให้ผู้วิจัยสามารถหาความสัมพันธ์ของรูปแบบการประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ต่างกันกับพลวัตทางการเมืองที่ต่างกัน ได้ จากการคัดเลือกพบว่าทั้ง ๒ หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านบัวบาน ในจังหวัดลพบุรี และหมู่บ้านต้นไม้ ในจังหวัดกระบี่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกนี้ โดยซึ่งอยู่ภาคกลางตอนบนของประเทศ ชาวบ้านทั้งหมดมีอาชีพหลัก “ทำไร่” และบางส่วนมีอาชีพอื่นเสริมด้วยซึ่งอยู่ภาคใต้ฝั่งตะวันตกของประเทศ ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพ “ทำสวน” และบางส่วนมีอาชีพอื่นเสริมด้วย

๒) หมู่บ้านที่เข้าทำการศึกษามีอายุแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยเลือกหมู่บ้านเตาไฟ ในจังหวัดลพบุรีเป็นตัวแทนหมู่บ้านที่เกิดใหม่เนื่องจากหมู่บ้านดังกล่าวเพิ่มเริ่มก่อตั้งเป็นหมู่บ้านในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ จากการที่ประชาชนจากจังหวัดใกล้เคียงย้ายเข้ามาอยู่เพื่อหาแหล่งทำไร่ และเลือกหมู่บ้านต้นไม้ ในจังหวัดกระบี่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนใหญ่ที่มีหลักฐานเป็นชุมชนมาก่อนการปฏิรูประบอบราชการในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นตัวแทนหมู่บ้านที่มีอายุเก่าแก่เนื่องจากความเป็นหมู่บ้านที่เกิดขึ้นนานแล้วและความเป็นหมู่บ้านที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ส่งผลมาต่อระดับและประเภทความสัมพันธ์ของชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นๆ อนึ่ง ความเข้าใจที่ว่าหมู่บ้านในชนบททุกหมู่บ้านเป็นหมู่บ้านที่มีอายุเก่าแก่ ชาวบ้านทุกคนล้วนเป็นญาติกัน มีสถานที่และบุคคลซึ่งเป็นที่เคารพให้เกียรติ มีปราชญ์ชาวบ้าน มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากหมู่บ้านอื่น ชาวบ้านทุกคนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และหมู่บ้านมีอาณาเขตที่ชัดเจนแยกออกจากหมู่บ้านใกล้เคียงนั้นเป็นความเชื่อที่ผิด และอาจนำไปสู่บทสรุปที่ไม่ครอบคลุมหรือคลาดเคลื่อนได้ ในความเป็นจริงแล้วหมู่บ้านในชนบทไทยส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านที่เกิดใหม่ โดยเกิดขึ้นจากการที่จำนวนประชากรในหมู่บ้านเก่ามีจำนวนมากขึ้นและมีการตั้งรกรากแยกออกจากศูนย์กลางของหมู่บ้านเดิม แต่การเกิดหมู่บ้านใหม่นี้ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดเป็นชุมชนใหม่ขึ้นมาพร้อมๆ กัน คำว่า “หมู่บ้าน” มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “ชุมชน” ตรงที่หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดที่ตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการปกครองท้องถิ่น ส่วนชุมชนหมายถึงกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่มีที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกันและมีลักษณะทางความคิด ความเชื่อ การประกอบอาชีพคล้ายกันและแตกต่างจากคนในชุมชนอื่นๆ หมู่บ้านที่เกิดขึ้นใหม่จากการขยายตัวของหมู่บ้านเก่าไม่ได้หมายความว่า ชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นจะมาจากหมู่บ้านเก่าหมู่บ้าน

เดียวกันแต่อาจมาจากหลายหมู่บ้านที่มีอาณาเขตใกล้เคียงกันได้ จึงอาจส่งผลให้ชาวบ้านไม่ได้มีความสัมพันธ์เป็นญาติกันมาก่อน และไม่มีลักษณะทางความคิด ความเชื่อที่เหมือนหรือใกล้เคียง นอกจากนั้น ชาวบ้านในหมู่บ้านใหม่มักจะมี ความผูกพันกับญาติพี่น้องของคนในหมู่บ้านเดิม และผูกพัน สนใจกับกิจการการพัฒนาของหมู่บ้านเก่าทำให้ชาวบ้านในหมู่บ้านที่ เกิดใหม่ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเสมอไป และงานวิจัยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงระดับทุนทางสังคมที่ต่างกันของ ชาวบ้านใน ๒ หมู่บ้าน และได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของทุนทางสังคมที่ต่างกันกับพลวัตทางการเมืองที่ต่างกันไว้ใน บทที่ ๒ ของงานวิจัยด้วย

๑) ผู้วิจัยมีคนรู้จักอยู่ในหมู่บ้านที่จะเข้าทำการศึกษาและคนรู้จักนั้นต้องอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นมานาน ด้วย ข้อจำกัดด้านเวลาทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถใช้เวลานานในการฝังตัวอยู่ในหมู่บ้านหนึ่งๆ ได้นานจนสามารถทำความรู้จักกับ ชาวบ้านได้ทุกคนด้วยตัวเองและเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านเพื่อให้ชาวบ้านเชื่อใจและยินดีตอบคำถามที่ละลابلลและ ละเอียดอ่อนเกี่ยวกับประวัติของครอบครัว ความขัดแย้ง ความเกลียดชัง รักใคร่ชื่นชม และการให้การสนับสนุนทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแก่ตัวแสดงใดๆ ในหมู่บ้าน ผู้วิจัยเลือกหมู่บ้านเตาไฟ เนื่องจากมีย่าซึ่งบวชเป็นแม่ชีอยู่ในวัดท้องถิ่น นั้นมานานกว่า ๒๕ ปี และเลือกหมู่บ้านต้นไม้เนื่องจากมีน้ำสาวซึ่งแต่งงานกับชาวบ้านท้องถิ่นและประกอบอาชีพเป็นครู ในโรงเรียนประจำหมู่บ้านมานานกว่า ๒๘ ปี การมีคนรู้จักที่มีสถานภาพเป็นที่เคารพและเชื่อถือโดยชาวบ้านและมีความรู้ เกี่ยวกับประวัติของหมู่บ้านอยู่แล้วเป็นประโยชน์ต่อการเข้าและนำตัวต่อชาวบ้านมาก เพราะบุคคลทั้งสองเป็นคนที่ชาวบ้าน ทุกคนรู้จักและให้ความสนิทสนมเหมือนเป็นสมาชิกของหมู่บ้าน และยังเป็นคนที่ชาวบ้านนับถือและให้เกียรติ ทำให้ทั้งสองมาสามารถพาผู้วิจัยเดินเข้าไปแนะนำตัวกับผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้านได้ถึงในบ้าน การที่ผู้วิจัยเป็นญาติสนิทกับคนทั้งสองยังช่วยให้ชาวบ้านให้ความสนิทสนมและไว้วางใจผู้วิจัยได้ง่ายกว่า ถึงแม้ผู้วิจัยจะเป็น “คนนอก” แต่ก็มีผู้ให้การรับรองถึง ความประพฤติ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการเข้ามาเก็บข้อมูลของผู้วิจัย การกล่าวเช่นนี้ มิได้หมายความว่าผู้วิจัยไม่พบกับอุปสรรคในการเก็บข้อมูล หรือไม่ได้ทำการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาว่าเป็นข้อมูลจริงมิใช่ข้อมูลวาง รายละเอียดเกี่ยวกับการคัดเลือกข้อมูล และปัญหาในการเก็บข้อมูลอยู่ในบทแรกของงานวิจัยฉบับนี้

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบการเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นใน ๒ หมู่บ้านที่ทำการศึกษา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดขึ้นเนื่องจากลักษณะพิเศษของโครงการกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่

๑) การเป็นโครงการที่ใช้แนวคิดการกระจายอำนาจด้วยหลักการประชาธิปไตย หรือ Democratic Decentralization ซึ่งส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในระดับท้องถิ่น ด้วยการกำหนดให้ชุมชนทำการเลือกตั้ง “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน” จำนวนตั้งแต่ ๕ ถึง ๑๕ คน เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเงินกองทุนหมู่บ้านโดยเฉพาะ (Ad hoc Committee) แทนที่จะมอบอำนาจดังกล่าวให้กับองค์กรหรือหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม

๒) การเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่กระจายเงินให้แก่ชาวบ้าน โดยตรงมากถึงหนึ่งล้านบาทต่อหนึ่งหมู่บ้าน (สูงสุด ๒๐,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งครัวเรือนต่อหนึ่งปี) ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับเงินพัฒนาท้องถิ่น โครงการอื่น ๆ ในระดับเดียวกัน

ด้วยลักษณะพิเศษดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นของทั้งสองหมู่บ้านพยายามคิดค้นและนำเอากลยุทธ์ใหม่ๆ ในการเลือกตั้งและการบริหารมาใช้เพื่อให้ตัวเองและพรรคพวกได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เพื่อที่จะได้เข้าไปมีส่วนในการบริหารจัดการเงินกองทุนจำนวนมาก และรับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ จากการเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เช่น ค่าตอบแทนซึ่งจะได้รับเป็นสัดส่วนจากกำไรที่ได้จากการบริหารกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน เนื่องจากชาวบ้านของทั้งสองหมู่บ้านเองก็มีความสนใจในและต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารเงินกองทุนดังกล่าว ด้วยหวังว่าตนเองและคนในครอบครัวจะได้รับเงินกองทุนดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านให้ความสนใจในการบริหารงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมากกว่าการบริหารงานคณะกรรมการท้องถิ่นอื่นๆ จากการศึกษาพบว่าชาวบ้านตั้งคำถามที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านทั้งในและนอกการประชุมท้องถิ่น และมีการวางตัวล่วงหน้าและเสนอชื่อผู้ที่ตนเองเห็นว่ามีคุณสมบัติเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ความสนใจและการเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวทำให้ชาวบ้านของทั้งสองหมู่บ้านเกิดความรู้ความเข้าใจที่มากขึ้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณสมบัติและประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการองค์กรท้องถิ่น การศึกษาพบหลักฐานว่าชาวบ้านให้การสนับสนุนผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นที่ต้องการให้เข้ามาเป็นกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และสนับสนุนให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ตนชื่นชอบให้เป็นกรรมการท้องถิ่นอื่นๆ

ผลการศึกษายังพบว่ามุมมองและทัศนคติของชาวบ้านต่อคำว่า “อำนาจ” (Power) หลังจากที่มีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านไปได้ระยะหนึ่งเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงก่อนยังไม่มีมีการดำเนินการ โครงการกองทุนหมู่บ้าน กล่าวคือชาวบ้านไม่ได้มองว่า “อำนาจ” หมายถึง ตำแหน่ง (Authority) ที่ได้รับแต่งตั้งหรือถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง และเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ที่มีไว้ในครอบครองสามารถหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และสร้างรากฐานเพิ่มพูนอำนาจต่อไปเหมือนก่อน แต่เริ่มมีความเข้าใจว่า “อำนาจ” เป็นสิ่งที่ต้องมาควบคู่กับ “ความรับผิดชอบ” (Responsibility) และความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงชีวิตของคนในท้องถิ่นด้วยทรัพยากรที่ได้รับมอบหมายมา กล่าวคือ จากเดิมที่ชาวบ้านมักจะเลือกพรรคพวกของตน (ในกรณีของบ้านเตาไฟ) หรือญาติของตน (ในกรณีของบ้านต้นไม้) ก็เริ่มให้ความสำคัญกับคุณสมบัติต่างๆของผู้สมัครมากขึ้น เช่น ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้ผู้นำท้องถิ่นซึ่งต้องการจะคงไว้ซึ่งอำนาจที่ตนเองมีอยู่หันมาใส่ใจกับการตอบสนองต่อความต้องการของชาวบ้านในท้องถิ่นมากขึ้น โดยในสองหมู่บ้านที่ทำการศึกษาพบว่าการบริหารงานในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่มีผลงานเป็นที่ชื่นชอบของชาวบ้านก็ได้รับเลือกตั้งให้ทำหน้าที่อื่นๆนอกเหนือขอบข่ายงานของกองทุนหมู่บ้านด้วย เช่น ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน (ในกรณีของบ้านต้นไม้) และได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ในกรณีของบ้านเตาไฟ) ผลการศึกษาพบว่าผู้นำที่ต้องการให้ตนได้กลับเข้ามารับเลือกตั้งและทำงานในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอีกครั้งก็ได้ทำการพิสูจน์ตัวเองด้วยการนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ ในการบริหารงานกองทุนและยกเอาผลงานที่ทำไว้มาใช้ในการหาเสียงครั้งต่อไป

ด้วยเพราะชาวบ้านให้ความสนใจกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านมากเพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้จ่ายในครัวเรือนและการลงทุนของตน ผู้นำจึงต้องคิดค้นกลยุทธ์และวิธีการใหม่ๆ ในการจัดการกับความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หลังจากได้มีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านไประยะหนึ่งแล้วพบว่าชาวบ้านให้ความสนใจกับการบริหารเงินกองทุนและมีคำถามที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการมาก ผู้นำในหมู่บ้านจึงได้สร้างกลไกให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของตนแก่ชาวบ้านมากขึ้น เช่น การติดประกาศหรือรายงานผลการดำเนินงานในที่ประชุมทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับป้องกันไม่ให้ชาวบ้านที่มีความสนใจเรื่องการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านตั้งคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการดังกล่าว และหากยังมีคำถามเกิดขึ้นในที่ประชุมอีก ผู้นำก็จะบอกให้ผู้ถามไปหาอ่านเองในประกาศไม่ว่าในประกาศนั้นจะมีการประชาสัมพันธ์เรื่องดังกล่าวหรือไม่ การสร้างให้มีกลไกดังกล่าวยังทำให้ข้าราชการในท้องถิ่นที่ทำการประเมินการทำงานของผู้นำมองว่าผู้นำมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นด้วย แม้กลไกดังกล่าวมิได้มีส่วนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่ก็แสดงถึงการตอบสนองต่อความต้องการที่มากขึ้นของชาวบ้านในระดับที่สูงขึ้น ผลการศึกษายังคงพบการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจจากตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้แก่ตนเอง และคนรู้จักในทั้งสองหมู่บ้าน เช่น การผ่อนผันให้ญาติของตนสามารถชำระดอกเบี้ยได้ช้ากว่าผู้กู้รายอื่น จนถึงการนำเอาเงินรายได้ที่เกิดจากกำไรจากการดำเนินงานไปลงทุนในกิจการที่ตนเองและพวกพ้องได้รับประโยชน์ เป็นต้น

ผลการศึกษายังแสดงว่าการประเมินผลการดำเนินงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านซึ่งจัดทำขึ้นโดยรัฐบาลไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ได้รอบด้าน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการจัดลำดับให้เป็นหมู่บ้านที่บริหารจัดการกองทุนชั้นหนึ่งและได้รับเงินรางวัลเพื่อนำมาใช้ปล่อยกู้ให้กับชาวบ้านเพิ่มเติมไม่ได้เป็นคณะกรรมการที่บริหารงานอย่างเป็นประชาธิปไตย หรือมีความรับผิดชอบต่อชุมชน ตอบสนองความต้องการของชุมชน มีความโปร่งใส และส่งเสริมให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมได้มากกว่าคณะกรรมการหมู่บ้านอื่นๆ การประเมินดังกล่าวเป็นเพียงการสะท้อนว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านใดทำการจัดเก็บเอกสารได้ดีกว่า และกรรมการกองทุนหมู่บ้านสามารถตอบคำถามผู้ประเมินได้ดีกว่าเท่านั้น

ผลการศึกษายังพบว่า การเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองในหมู่บ้านทั้งสองมิได้เกิดขึ้นเพียงเพราะปัจจัยการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านเพียงอย่างเดียว ยังมีโครงการพัฒนาท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกิดขึ้นก่อนจนจบสิ้นแล้วและที่ยังดำเนินอยู่ในหมู่บ้านทั้งสองซึ่งเป็นปัจจัยทำให้การเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองในหมู่บ้านดังที่อธิบายไว้แล้ว เช่น โครงการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตซึ่งดำเนินอยู่ในหมู่บ้านเตาไฟและหมู่บ้านต้นไม้ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งดำเนินอยู่ในหมู่บ้านต้นไม้ เป็นต้น นอกจากนี้ทุนทางสังคมที่ต่างกันหมู่บ้านทั้งสองก็มีผลในการกำหนดทิศทาง เป็นตัวเร่งหรือเป็นตัวถ่วงการเปลี่ยนแปลงพลวัตทางการเมืองด้วย

จากการศึกษาพบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านสร้างให้ชาวบ้านและผู้นำในท้องถิ่นเกิดความนิยมในตัวหัวหน้าพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นผู้กำหนดโครงการกองทุนหมู่บ้านขึ้นมา ความนิยมดังกล่าวมีขึ้นอย่างฉับพลันและไม่จำกัดคุณสมบัติ 6 อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ เป็นต้น) ของผู้ที่มีความนิยม เมื่อเปรียบเทียบโครงการกองทุนหมู่บ้านกับโครงการเงินผันของรัฐบาลซึ่งนำโดยม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และ

โครงการการกระจายอำนาจในรัฐบาลอื่นๆ พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านมีความแตกต่างจากโครงการอื่นๆ ซึ่งใช้หลักการกระจายอำนาจเพื่อซื้อใจประชาชนในประเด็นที่ โครงการอื่นนั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น ด้วยการกำหนดตัวผู้รับอำนาจที่กระจายไปอย่างชัดเจน ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีสถานภาพเป็นกึ่งข้าราชการที่จะสามารถเป็นผู้สนับสนุนทางการเมืองให้แก่พรรคของรัฐบาลได้ดี ส่วน โครงการกองทุนหมู่บ้านไม่ได้ออกแบบขึ้นมาเพื่อกระจายอำนาจให้กลุ่มคนกลุ่มใดโดยเฉพาะแต่เป็นการหว่านอำนาจ ทั้งอำนาจในการตัดสินใจ (ผ่านทางคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่มาจาก การเลือกตั้ง) และอำนาจด้านงบประมาณ (ผ่านทางผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้ของกองทุน) ให้ทุกครัวเรือนในหมู่บ้าน กล่าวได้ว่าในขณะที่รัฐบาลอื่นๆ คิดค้นนโยบายการกระจายอำนาจในลักษณะ “อำนาจนำมาซึ่งผลประโยชน์” (Resources follow power) ซึ่งผู้ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงผลประโยชน์ แต่รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร กลับเลือกใช้นโยบายการกระจายอำนาจในลักษณะ “ผลประโยชน์นำมาซึ่งอำนาจ” (Power follows resources) ด้วยการหว่านผลประโยชน์ให้คนจำนวนมาก และคนเหล่านั้นมีอำนาจมากขึ้น จึงหันมาตอบสนองผู้ออกนโยบายด้วยความนิยมชมชอบ ศรัทธา เชื่อถือ กล่าวได้ว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านมิได้เป็นโครงการกระจายอำนาจเพื่อซื้อใจฐานเสียงกลุ่มใด แต่เป็นการซื้อใจคนทั้งประเทศ ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ โครงสร้างทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เปลี่ยนไป กลุ่มคนที่เคยมีอำนาจจากการมีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่นมากที่สุดอีกต่อไป กล่าวได้ว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านทำลายเครือข่ายอำนาจเดิมของพรรคการเมืองคู่แข่งได้อย่างมีนัยยะสำคัญ