

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 2

ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน

การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของคนจนในชนบทไทย
(Credit Accessibility of the Poor in Rural Thailand)

โดย

ประยงค์ เนตยารักษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

Executive Summary	v
สรุปสำหรับผู้บริหาร	ix
1. ตลาดสินเชื่อในชนบทไทย	1
1.1 ผู้ให้กู้	2
1.2 ผู้กู้	2
1.3 ประเภทสินเชื่อ	2
2. นโยบายและผลการดำเนินงานสินเชื่อในระบบโดยรวม.....	3
2.1 สินเชื่อเกษตรและสินเชื่อชนบท.....	3
2.2 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต.....	18
2.3 โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.).....	23
2.4 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม.....	27
2.5 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง.....	31
3. แหล่งสินเชื่อสำหรับคนจนในหมู่บ้าน : ภาพจากการสำรวจภาคสนาม	34
3.1 เกณฑ์การวัดคนจนของชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน	35
3.2 จำนวนคนจนในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน.....	37
3.3 กลุ่มและโครงการต่างๆ ในแต่ละหมู่บ้าน.....	39
3.4 คนจนกับโอกาสในการเข้าร่วมกลุ่มหรือโครงการต่างๆ ในหมู่บ้านและชุมชน	43
3.5 แหล่งสินเชื่อและการได้รับสินเชื่อของคนจน.....	44
4. สรุปและเสนอแนะทางนโยบาย	55
4.1 สรุป	55
4.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย.....	56
บรรณานุกรม	57

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

ตารางที่ 1	ประเภทสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อส่วนบุคคล.....	6
ตารางที่ 2	ปริมาณสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้เกษตรกรกู้โดยตรงธุรกิจการเกษตรกู้ และ ฝาก ธ.ก.ส. ปี 2530 -2540.....	8
ตารางที่ 3	ปริมาณเงินกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวที่ ธ.ก.ส. ให้กู้โดยตรง ปี 2532-2542.....	9
ตารางที่ 4	ปริมาณสินเชื่อที่ ธ.ก.ส. ให้กู้โดยตรง ผ่านสหกรณ์การเกษตร และผ่านกลุ่มเกษตรกร ปี 2532 - 2543.....	9
ตารางที่ 5	จำนวนเกษตรกรลูกค้าที่กู้จาก ธ.ก.ส. โดยตรง กู้ผ่านสหกรณ์การเกษตร และ กู้ผ่านกลุ่มเกษตรกร ปี 2532 - 2543	10
ตารางที่ 6	อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด สำหรับเงินกู้ด้านเกษตรกรรายบุคคล 1 เมษายน 2537 - 31 มีนาคม 2539.....	12
	อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด สำหรับเงินกู้ด้านเกษตรกรรายบุคคล.....	13
	อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด ¹ สำหรับเงินกู้ด้านสถาบันเกษตรกรรายบุคคล	14
	อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด สำหรับเงินกู้ด้านสถาบันเกษตรกรรายบุคคล.....	15
ตารางที่ 7	อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ขั้นสูงสุดสำหรับเงินกู้ด้านเกษตรกรรายบุคคล.....	16
ตารางที่ 8	อัตราดอกเบี้ยกรณีผู้กู้เป็นเกษตรกรรายบุคคลแยกตามประเภทคุณภาพลูกค้า	16
ตารางที่ 9	จำนวนกลุ่ม จำนวนสมาชิก จำนวนเงินสะสมสะสม ของกลุ่มออมทรัพย์ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2517 ถึง 2543.....	21
ตารางที่ 10	จำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย จำนวนครัวเรือนทั้งหมดและครัวเรือนยากจนเป้าหมาย ตามโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ปี 2536 ถึง 2543	25
ตารางที่ 11	จำนวนครัวเรือนที่ยืมเงินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนแล้วมีรายได้ผ่านเกณฑ์ 15,000 บาท/คน/ปี ปี 2536 ถึง 2543	26
ตารางที่ 12	สรุปความคืบหน้าการดำเนินงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม.....	30
ตารางที่ 13	สรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	34
ตารางที่ 14	เกณฑ์ชี้วัดความยากจนในทัศนะของชาวบ้าน แยกตามหมู่บ้าน/ชุมชน.....	36
ตารางที่ 15	จำนวนครัวเรือนยากจนเปรียบเทียบกับทั้งหมด แยกตามหมู่บ้าน/ชุมชน.....	38
ตารางที่ 16	จำนวนกลุ่มและกองทุนในแต่ละหมู่บ้าน	40
ตารางที่ 17	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านป่าเหือ.....	45
ตารางที่ 18	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านแม่ยางชาน.....	46
ตารางที่ 19	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านหนองสองห้อง.....	47

ตารางที่ 20	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ.....	48
ตารางที่ 21	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านไทรงาม.....	49
ตารางที่ 22	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านหนองสรวง.....	50
ตารางที่ 23	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านบางไผ่.....	51
ตารางที่ 24	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านแหลมมะขาม.....	52
ตารางที่ 25	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในชุมชนไบลีย์.....	53
ตารางที่ 26	กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตาม ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในชุมชนมหาดไทย 4.....	53
ตารางที่ 27	แหล่งสินเชื่อของชาวบ้านกลุ่มยากจน แยกตามหมู่บ้าน/ชุมชน.....	54

Credit Accessibility of the Poor in Rural Thailand

Prayong Netayarak

Executive Summary

Credit markets in rural areas of Thailand nowadays are varied in terms of parties involved as well as types of credits available. Some loan contracts are lawful, whereas the others are agreed on the basis of more personal relationship. In the credit markets, people with any economic status can be a borrower despite the fact that some well-off people have no need to do so. On the other hand, those with deprived backgrounds can find themselves inaccessible to any sources of credits. There are also numerous types of credits in the markets. For example, some of them are cash loans. Sometimes goods can be purchased in advance and the buyers only need to sign their names to assure their repayments later. Some goods are paid in installments. Even a piece of land can also be used as collateral for a loan. The lender can utilize the land until the borrower can repay the debts. In other cases, the wages of the employees or the prices of the products are agreed to be paid before the pre-arranged date.

The implementation of government policies and other measures on the issue of credit distributions, which involve lawful loans, have channeled additional liquidity into villages via Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives, commercial banks, special projects as well as other specific funds. The amount of which is likely to increase every year. Yet the amount of credits received by the poor is still limited.

The fieldwork in eight villages and two slums showed that the concept of the poor, considered from career opportunities and family burdens, in each village in rural areas is different. There is only one village (excluding slums) with the ratio of the poor less than 20 per cent of total households. Another five villages have the ratio of the poor between 10 and 20 per cent, while the poor in the last village account for more than 20 per cent of their households. Although these villages have tried to set up their groups by themselves and organized several projects, with the addition of funds from outsiders, the benefits from participation, membership and loan distribution to the poor are still scarce.

Most of the poor in rural areas are the employees of a certain job throughout a year. The amount of their wages can cover only daily expenditure. Their source of income is also unpredictable. Therefore, it is unavoidable for them to borrow in the time of difficulty. Although there are several sources of credits, the main ones derive from their relatives or some local shopkeepers that are familiar with the borrowers. Most lawful loans, largely from public sectors, are not very helpful. In some cases, it requires a long period of time before the poor can actually receive the money.

Therefore, to enhance the benefits of the lawful credits for the poor in rural areas, these people should obtain the assistance from the government in forms of consumption loans, educational welfare, free medical care and some grant aid for the disabled. Furthermore, the government should also provide low-interest or non-interest loans for the small investments as well as some advice and information on how to develop a new career or how to improve the performance of their current jobs.

การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของคนในชนบทไทย

ประยงค์ เหนียวรักษ์

สรุปสำหรับผู้บริหาร

ตลาดสินเชื่อในชนบทไทยปัจจุบัน มีความหลากหลายทั้งในด้านผู้ให้กู้ ผู้กู้ และประเภทสินเชื่อ โดยผู้ให้กู้มีทั้งในระบบและนอกระบบ ส่วนผู้ให้กู้ก็มีทั้งที่มีฐานะดี ปานกลาง และยากจน นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ไม่ได้กู้เพราะมีฐานะดีมาก และผู้ที่มีฐานะยากจนมากไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งไหนได้ ประเภทสินเชื่อก็มีหลายประเภท เช่น เป็นเงินสด ชื้อเชื่อหรือเซ็นเชื่อ ชื้อสินค้าเงินผ่อน กู้ยืมแบบนาตัดดอก ยืมค่าจ้างมาใช้ก่อน และขายผลผลิตล่วงหน้า เป็นต้น

การดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ด้านสินเชื่อของรัฐบาลซึ่งเป็นการให้กู้ในระบบ ทำให้ปริมาณสินเชื่อในระบบที่ไหลเข้าหมู่บ้าน ทั้งที่ผ่าน ธ.ก.ส. ธนาคารพาณิชย์ โครงการพิเศษ และกองทุนต่างๆ มีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ปริมาณสินเชื่อเหล่านี้ที่ตกแก่ชาวชนบทกลุ่มที่ยากจนยังมีน้อยหรือค่อนข้างจำกัด

ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามจำนวน 8 หมู่บ้าน และ 2 ชุมชนแออัด พบว่า คนจนในทัศนะของชาวชนบทแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งพิจารณาจากโอกาส ความสามารถในการทำมาหากิน และภาระที่ต้องเลี้ยงดูเป็นหลักนั้นจะแตกต่างกันไป โดยหมู่บ้าน(ไม่รวมชุมชนแออัด) ที่มีสัดส่วนคนจนน้อยกว่าร้อยละ 10 มี 1 หมู่ อยู่ระหว่างร้อยละ 10-20 จำนวน 5 หมู่ และมากกว่าร้อยละ 20 จำนวน 1 หมู่ ถึงแม้ว่าในหมู่บ้านหรือชุมชนจะมีการจัดตั้งกลุ่มและดำเนินโครงการต่างๆ รวมทั้งมีเงินไหลเข้าจากภายนอกเป็นจำนวนมาก แต่ผลประโยชน์ที่ตกแก่กลุ่มชาวชนบทที่ยากจนในรูปของการเข้าร่วมโครงการ การเป็นสมาชิกและการได้รับสินเชื่อหรือเงินกู้ ยังมีสัดส่วนน้อยมาก

เนื่องจากชาวชนบทกลุ่มยากจนซึ่งส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้างอย่างเต็มเวลาตลอดทั้งปีจะมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายในแต่ละวันเท่านั้น และมีรายได้ไม่สม่ำเสมอตลอดทั้งปี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินหรือซื้อสินค้าเชื่อในยามฉุกเฉิน แม้ว่าจะแหล่งฟุ้งฟิงที่คนจนขอยืมได้จะมีหลายแหล่ง แต่ที่สำคัญจะมีเพียงญาติพี่น้อง และร้านค้าภายในหมู่บ้านเท่านั้น ขณะที่แหล่งสินเชื่อในระบบซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินจากภาครัฐ ยังฟุ้งฟิงได้ค่อนข้างจำกัด หรือใช้เวลานานมากกว่าจะได้รับ

ดังนั้นเพื่อให้สินเชื่อในระบบเป็นประโยชน์ต่อชาวชนบทยากจน คนกลุ่มนี้ควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในรูปของสินเชื่อเพื่อการบริโภคบ้าง และควรมีสวัสดิการช่วยเหลือในรูปของการเรียนและรักษาพยาบาลฟรี หรือให้เงินสงเคราะห์แก่ผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ นอกจากนี้รัฐควรให้ความช่วยเหลือในด้านของสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ยเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ ควบคู่ไปกับการให้ข่าวสารข้อมูล คำแนะนำทางด้านการประกอบอาชีพใหม่ หรือพัฒนาอาชีพเดิมด้วย

การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของคนจนในชนบทไทย

ประยงค์ เนตยารักษ์^{*}

เอกสารนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อตอบคำถามว่า คนจนในชนบทมีโอกาสได้รับเงินกู้หรือสินเชื่อหรือไม่ ได้รับมากน้อยเพียงใด ได้รับสินเชื่อจากแหล่งใดบ้าง เป็นสินเชื่อประเภทใด มีวัตถุประสงค์ในการใช้สินเชื่อเพื่ออะไรบ้าง และได้รับประโยชน์จากสินเชื่อที่ได้รับมากน้อยเพียงใด เนื้อหาทั้งหมดของเอกสารนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 อธิบายตลาดสินเชื่อซึ่งประกอบด้วย ผู้ให้กู้ ผู้กู้ และประเภทสินเชื่อ ส่วนที่ 2 วิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และผลการดำเนินงานของสินเชื่อในระบบ โดยเฉพาะผลการให้สินเชื่อแก่ชาวชนบทกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีมากน้อยเพียงใด ประกอบด้วย การให้สินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารพาณิชย์ กลุ่มออมทรัพย์ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) โครงการลงทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ส่วนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามจากทั้งหมด 10 หมู่บ้าน เพื่อพิจารณาว่าชาวชนบทใช้อะไรบ้างเป็นเกณฑ์วัดคนจน ในแต่ละหมู่บ้านมีชาวชนบทกลุ่มที่ยากจนที่สุดมากน้อยเพียงใด ชาวชนบทกลุ่มนี้มีโอกาสเข้าร่วมทำกิจกรรมและได้รับประโยชน์จากโครงการต่างๆ ในหมู่บ้านมากน้อยเพียงใด มีโอกาสได้รับสินเชื่อจากแหล่งไหนบ้าง ได้รับมากน้อยเพียงใด และเป็นสินเชื่อประเภทไหนบ้าง และส่วนที่ 4 เป็นสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

1. ตลาดสินเชื่อในชนบทไทย

ในชนบทไทยถึงแม้ว่าชาวชนบทส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร แต่ก็มีความหลากหลายในด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยมีการใช้เงินลงทุนในกิจกรรมต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ และมีความแตกต่างทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ โดยในแต่ละหมู่บ้านจะมีชาวชนบทที่มีฐานะตั้งแต่ยากจนมาก ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ฐานะปานกลาง ไปจนถึงฐานะค่อนข้างดีมีที่ดินและทรัพย์สินถาวรต่างๆ มาก มีองค์กรจากภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าไปช่วยเหลือในด้านต่างๆ และในรูปแบบต่างๆ มากมาย มีภาคธุรกิจจากภายนอกหมู่บ้านหรือจากในเมืองเข้าไปติดต่อทำธุรกิจด้วย ได้แก่ การนำปัจจัยการผลิตไปขาย ไปรับซื้อผลผลิต และนำสินค้าอุปโภคบริโภคไปขายในรูปแบบต่างๆ ดังนั้นในแต่ละหมู่บ้านจึงมีความหลากหลายทั้งด้านผู้ให้สินเชื่อหรือให้กู้ ผู้กู้ และรูปแบบการกู้ประเภทต่างๆ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาโดยสรุปได้ดังนี้

^{*} ดร. ประยงค์ เป็นรองศาสตราจารย์ ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการเขียนเอกสารนี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก น.ส. กัญชวลี คูหเจริญ และ น.ส. ธัญพร วณิชเวทิน ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เอกสาร อ่าน และเขียนรายงานเบื้องต้นส่วนหนึ่ง ผู้เขียนขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้

1.1 ผู้ให้กู้

ถึงแม้ว่าจะเป็นการยากที่จะจำแนกผู้ให้กู้ออกเป็นประเภทต่างๆ แต่โดยทั่วไปมักจะมีการจำแนกผู้ให้กู้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ผู้ให้กู้ในระบบ ซึ่งเป็นผู้ให้กู้ที่มีเอกสารปล่อยกู้ชัดเจนและสามารถใช้ข้อกฎหมายในการบังคับหนี้ได้อย่างเปิดเผย และผู้ให้กู้นอกระบบซึ่งเป็นผู้ให้กู้ที่อยู่นอกระบบการแทรกแซงหรือการควบคุมจากรัฐบาล (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534: น.4) จากการใช้เกณฑ์ดังกล่าวสามารถจำแนกผู้ให้กู้ในระบบและนอกระบบได้ดังนี้

(1) **ผู้ให้กู้ในระบบ** ประกอบด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ โครงการแก้ไขความยากจน (กข.คจ.) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(2) **ผู้ให้กู้นอกระบบ** ประกอบด้วยญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน ผู้มีรายได้ประจำในหมู่บ้าน ร้านค้าในหมู่บ้าน เกษตรกรที่มีฐานะดี มีที่ดินให้เช่า พ่อค้าขายปัจจัยการผลิตและสินค้าอุปโภคบริโภค และพ่อค้ารับซื้อผลผลิต รวมถึงกลุ่มต่างๆ ที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นเองในหมู่บ้าน

1.2 ผู้กู้

ทางด้านผู้กู้ซึ่งมีความหลากหลาย สามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่างๆ ได้หลายประเภท เช่น อาจจำแนกเป็นผู้ที่ลงทุนในการผลิตสินค้าเกษตรและลงทุนในกิจกรรมที่ไม่ใช่การเกษตร กู้หรือได้รับสินเชื่อเพื่อการบริโภคและเพื่อการลงทุน ผู้กู้จากแหล่งสินเชื่อในระบบและนอกระบบ และอาจจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจคือ ผู้กู้มีฐานะดี ฐานะปานกลาง และฐานะยากจน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่ไม่ได้กู้ซึ่งแยกได้เป็นไม่ได้กู้เพราะฐานะดีมากมีเงินเหลือออมมากจึงไม่จำเป็นต้องกู้ และผู้ที่ไม่ได้กู้เพราะกู้ไม่ได้ซึ่งมักจะเป็นครัวเรือนที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน

1.3 ประเภทสินเชื่อ

เนื่องจากมีความหลากหลายทั้งผู้ให้กู้หรือให้สินเชื่อ ผู้กู้ และวัตถุประสงค์ของการกู้ ทำให้มีความหลากหลายในประเภทสินเชื่อด้วย ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

- (1) กู้และใช้คืนเป็นเงินสดจำนวนต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกู้จากแหล่งสินเชื่อในระบบ
- (2) ซื้อเชื่อหรือเช่าเชื่อ เช่น การซื้อเชื่อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และปัจจัยการผลิตต่างๆ ซื้อเชื่อข้าวสาร สินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ จากร้านค้าทั้งนอกหมู่บ้านและในหมู่บ้าน
- (3) ซื้อสินค้าเงินผ่อน เช่น ซื้อผ่อนมอเตอร์ไซด์ รถไถ เครื่องสูบน้ำ โทรทัศน์ พัดลม เต้าแก๊ส และตู้เย็น เป็นต้น
- (4) กู้ยืมแบบหวัดตัดดอก หรือบางพื้นที่เรียกว่า จำนา หรือ นาขัดดอก เป็นการแลกเปลี่ยนในกรณีที่ผู้มีที่ดินต้องการกู้เงิน ในขณะที่เดียวกันผู้มีเงินก็ต้องการเช่าที่ดินมาทำกิน ทั้งสองฝ่ายจึงสามารถแลก

เปลี่ยนผลประโยชน์กันได้ โดยเจ้าของที่ดินอนุญาตให้เจ้าของเงินทำกินบนที่ดินของตนโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า (คิดค่าเช่าที่ดินเป็นดอกเบี๋ย) ส่วนเจ้าของที่ดินก็ได้เงินไปใช้จำนวนหนึ่ง โดยไม่เสียดอกเบี๋ย (คิดดอกเบี๋ยเป็นค่าเช่าที่ดิน) สำหรับระยะเวลา 3 ปี เจ้าของเงินมักต้องการให้กู้เป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี เพราะต้องการลดความเสี่ยงจากความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ

(5) การกู้แบบขอค่าจ้างมาใช้ก่อน เช่น ก่อนถึงฤดูตัดอ้อย เจ้าของไร่อ้อยอาจนำเงินไปจ่ายให้ผู้ที่ จะมารับจ้างตัดอ้อยล่วงหน้าก่อนจำนวนหนึ่ง เมื่อถึงเวลาตัดอ้อยก็มาตัดอ้อยเพื่อใช้คืนเงินกู้ที่ยืมไป หรือ ก่อนถึงช่วงเวลากอนมันสำปะหลัง ผู้รับจ้างอาจขอเงินค่าจ้างล่วงหน้าจำนวนหนึ่งก่อน และมารับจ้างขุด มันสำปะหลังเพื่อใช้คืนเงิน เป็นต้น

(6) การกู้แบบซื้อผลผลิตล่วงหน้า เช่น พ่อค้าซื้อเหมามันสำปะหลังล่วงหน้าโดยจ่ายเงินค่าเหมา ในวันที่ตกลงซื้อขายเป็นเงินสดทันที โดยมีเงื่อนไขที่เกษตรกรจะต้องอนุญาตให้ผู้เหมาเก็บมันสำปะหลังไว้ในดินต่อไปในช่วงเวลาหนึ่งที่ตกลงกัน หรือกรณียืมเงินจากพ่อค้าผลไม้ล่วงหน้าก่อนที่ผลไม้ม่าจะแก่เก็บขาย ได้ ซึ่งเมื่อถึงเวลาเก็บผลไม้ม่าได้ ชาวสวนจะต้องเก็บขายให้พ่อค้าที่ยืมเงินมาก่อน เพื่อหักหนี้

2. นโยบายและผลการดำเนินงานสินเชื่อในระบบโดยรวม

2.1 สินเชื่อเกษตรกรและสินเชื่อชนบท

การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรของแหล่งสถาบันในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็นการให้สินเชื่อตามนโยบายและมาตรการปกติ ซึ่งเป็นการให้อย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เป็นงานปกติของแหล่งสถาบันให้กู้กับการให้สินเชื่อตามนโยบายและมาตรการเฉพาะเป็นโครงการพิเศษที่เน้นโครงการตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งเงื่อนไขในการให้จะแตกต่างจากการให้ปกติ เป็นการให้สินเชื่อเพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่งและเลิกหรือลดการผลิตสินค้าเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่ง

2.1.1 สินเชื่อตามนโยบายและมาตรการปกติ

1) สรุปนโยบายสินเชื่อเกษตรกรและสินเชื่อชนบท

ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์เร่งขยาย การให้สินเชื่อในส่วนภูมิภาคด้วยมาตรการที่สำคัญ 2 ประการคือ

- (1) กำหนดเป็นเงื่อนไขให้สาขาธนาคารพาณิชย์ที่จะเปิดดำเนินการใหม่ในเขตอำเภอรอบนอก ต้องให้สินเชื่อแก่บุคคลในท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเงินฝาก และในจำนวนนี้ไม่น้อย กว่าร้อยละ 20 ของเงินฝากต้องเป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตร
- (2) กำหนดเป็นนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคารดำเนินการและให้ จัดสรรสินเชื่อเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นทุกปี ตามอัตราส่วนที่กำหนดกับฐานเงินฝากของแต่ละ ธนาคารในงวดสิ้นปีก่อนหน้า

ในปี 2521 เริ่มนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตร ร้อยละ 2 ของยอดเงินฝาก และให้เกษตรกรกู้โดยตรง ร้อยละ 11 ของยอดเงินฝาก

ในปี 2530 เริ่มดำเนินนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มสัดส่วนการให้สินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝาก ในจำนวนนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝาก ต้องให้เกษตรกรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค (นอกกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล ยกเว้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม) ที่มีวงเงินและยอดคงค้างสินเชื่อรายละไม่เกิน 3 ล้านบาทกู้โดยตรง ส่วนที่เหลืออีกไม่เกินร้อยละ 6 กำหนดให้เป็นสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร ซึ่งให้เน้นรวมโรงสีข้าวด้วย

ในปี 2531 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทโดยให้ครอบคลุมสหกรณ์ ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน ผู้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โครงการพัฒนาชนบท รวมทั้งได้ขยายนิคมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาคให้ได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้นเป็นรายละไม่เกิน 10 ล้านบาท (เดิมไม่เกิน 3 ล้านบาท) และให้หมายรวมถึงกิจการเหมืองแร่รายย่อยด้วย

เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2534 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงนโยบายสินเชื่อสู่ชนบท โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ปรับฐานเงินฝากที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายสินเชื่อสู่ชนบท โดยให้ใช้ยอดเงินฝากรวมหักด้วยเงินฝากระหว่างธนาคารเมื่อวันสิ้นปีก่อนตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นไป ธนาคารพาณิชย์จะต้องให้สินเชื่อสู่ชนบทเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของฐานเงินฝากดังกล่าว
- (2) ขยายคำนิยามของกลุ่มเป้าหมายเดิมให้กว้างขึ้น ดังนี้
 - (ก) สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง ให้รวมถึงสินเชื่อเพื่ออาชีพรองแก่เกษตรกรคือ ผู้กู้ยืมต้องมีอาชีพหลักทางการเกษตรอยู่แล้ว และต้องการกู้ยืมไปประกอบอาชีพอื่นเพื่อเสริมรายได้ของครัวเรือน เช่น การหัตถกรรมเกี่ยวกับการทอผ้า การจักสาน การทำเครื่องปั้นดินเผา การค้าขาย เป็นต้น ทั้งนี้ไม่รวมการกู้ยืมเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล
 - (ข) สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ให้ปรับวงเงินและยอดคงค้างสำหรับลูกค้ารายใหม่ขึ้นจาก 5 ล้านบาท เป็น 10 ล้านบาท
 - (ค) สินเชื่อเพื่อการค้าส่งผลิตผลทางการเกษตร ให้ขยายออกเป็นการค้าส่งผลิตผลทางการเกษตรอื่นๆ ด้วย
- (3) เพิ่มกลุ่มเป้าหมายใหม่ โดยให้เน้นสินเชื่อเพื่อการส่งออกผลิตผลทางการเกษตรเข้าเป็นสินเชื่อสู่ชนบทได้แก่การส่งออกผลิตผลทางการเกษตร การประมง การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ ผลิตภัณฑ์จากธัญพืช และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ

2) ประเภทสินเชื่อ

สินเชื่อที่สถาบันการเงินหรือตลาดในระบบให้กู้ครอบคลุมผู้กู้หลายประเภท และให้กู้เพื่อประกอบธุรกิจหลากหลายประเภท ซึ่งแยกออกได้เป็น 9 ประเภท ดังนี้ สินเชื่อที่ให้กู้แก่เกษตรกร สินเชื่อเพื่อ

อุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร สินเชื่อที่ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์และ
เครดิตยูเนียน สินเชื่อให้ผู้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อการค้าส่งผลิตผลทางการเกษตร
สินเชื่อเพื่อการส่งออกผลิตผลทางการเกษตร สินเชื่อเพื่อกิจการนิคมอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค และ
สินเชื่อแก่โครงการพัฒนาท้องถิ่นชนบท (ตารางที่ 1)

สำหรับการให้บริการสินเชื่อด้านเกษตรกรรายคน ยังจำแนกตามประเภทเงินกู้ 7 ประเภท ดังนี้

- (1) **เงินกู้ระยะสั้นเพื่อการผลิต** มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตทางการเกษตร
สำหรับฤดูการผลิตหนึ่งๆ เช่น ค่าเตรียมดิน ค่าพันธุ์พืช ค่าปุ๋ย ค่าจ้างแรงงาน ฯลฯ มีกำหนด
ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 12 เดือน ยกเว้นกรณีพิเศษอาจขยายให้เป็นไม่เกิน 18 เดือน
- (2) **เงินกู้ระหว่างรอการขายผลิตผล** มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในระหว่างรอการขายผล
ผลิต เพื่อให้เกษตรกรสามารถเก็บผลิตผลไว้รอราคาได้โดยไม่จำเป็นต้องขายในช่วงที่ผลิตผล
ออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมากและราคาต่ำ มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนภายใน 6 เดือน
- (3) **เงินกู้ระยะปานกลาง** มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุนในทรัพย์สิน การเกษตรซึ่งมีอายุใช้งานได้
เกินกว่า 1 ปี เช่น เงินกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนในการบุกเบิกหรือปรับปรุงที่ดินเพื่อใช้
ทำการเกษตร การซื้อเครื่องจักรกลการเกษตร การลงทุนเลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น มีกำหนดชำระ
คืนภายใน 3 ปี เว้นแต่ในกรณีพิเศษอาจผ่อนผันให้ชำระคืนได้ภายใน 5 ปี
- (4) **เงินกู้เครดิตเงินสด** เป็นเงินกู้ระยะสั้นเพื่อการผลิตอย่างหนึ่ง ซึ่งอำนวยความสะดวกให้แก่
เกษตรกรลูกค้าเป็นอย่างมาก เพราะเกษตรกรลูกค้าทำสัญญาเป็นเครดิตเงินสดไว้เพียงครั้ง
เดียวก็สามารถเบิกรับเงินกู้ได้หลายครั้งภายในวงเงินที่กำหนด และภายในระยะเวลาแห่ง
สัญญาไม่เกิน 5 ปี
- (5) **เงินกู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม** มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปชำระหนี้สินเดิม หรือเพื่อนำไป
ไถ่ถอน หรือซื้อคืนที่ดินการเกษตร ซึ่งเดิมเคยเป็นของตนหรือคู่สมรส หรือบุตร หรือเป็นของ
บิดามารดา และเป็นการสงวนกรรมสิทธิ์ในที่ดินการเกษตรไว้ กำหนดชำระคืนภายใน 10 ปี
หรือในกรณีพิเศษอาจขยายเวลาได้ไม่เกิน 12 ปี
- (6) **เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร** มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าลงทุนในสินทรัพย์ประจำทางการ
เกษตร หรือเพื่อปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหรือวางรูปแบบการผลิตขึ้นใหม่ ซึ่งมีการลงทุนสูง
และต้องใช้เวลาอันจึงจะได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าเงินลงทุน กำหนดชำระคืนไม่เกิน 15 ปี
หรือในกรณีพิเศษอาจขยายให้ชำระคืนได้ไม่เกิน 20 ปี และอาจกำหนดให้มีระยะปลอดชำระ
คืนต้นเงิน
- (7) **เงินกู้สำหรับการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในการเกษตร** มีวัตถุประสงค์เพื่อ
เป็นค่าใช้จ่ายและ/หรือเป็นค่าลงทุนสำหรับดำเนินงานในการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้อง
เนื่องในการเกษตร ได้แก่การนำผลิตผลการเกษตรของเกษตรกรเอง หรือจัดหาจากแหล่งอื่น
มาแปรรูปเป็นสินค้าสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปเพื่อจำหน่ายและการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับ
การผลิตหรือการบริการด้านปัจจัยการผลิตทางการเกษตร

ตารางที่ 1 ประเภทสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อชุมชน

ประเภทสินเชื่อ	คำนิยาม
1. สินเชื่อที่ให้เกษตรกร	การให้สินเชื่อเพื่อประกอบ การเกษตรกรรมคือ การกสิกรรม การประมง และการเลี้ยงสัตว์ ที่ให้แก่เกษตรกรรายบุคคล กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีอาชีพอื่น แต่ประกอบการเกษตร และรวมถึงการประกอบอาชีพอื่นเพื่อเสริมรายได้ของครัวเรือนที่เป็นเกษตรกรด้วย
1.1 ประเภทธุรกิจ	
(1) อาชีพหลัก	
กสิกรรม	การเพาะปลูกพืชโดยให้รวมทั้งการทำนาเกลือตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดหาเครื่องมือจักรกลการเกษตร การก่อสร้างยุ้งฉางเพื่อเก็บรักษาพืชผล การจัดสร้างระบบชลประทานในไร่นา การขุดบ่อน้ำบาดาลเพื่อใช้ในการเพาะปลูก และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการประกอบกิจการกสิกรรม
การประมง	การเลี้ยงสัตว์และจับสัตว์น้ำเพื่อการค้า ตลอดจนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดหาเครื่องมือ เรือประมง และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการประกอบกิจการประมง
การเลี้ยงสัตว์	การเลี้ยงปศุสัตว์ สัตว์ปีก และสัตว์ประเภทอื่นเพื่อการค้า เช่นการเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่นการจัดสร้างโรงเรือน หรือการจัดหาอุปกรณ์ และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์
(2) อาชีพรอง	อาชีพอื่นนอกเหนือจากอาชีพหลักทางการเกษตร เช่นการหัตถกรรมเกี่ยวกับการทอผ้า การจักสาน การทำเครื่องปั้นดินเผา การค้าขาย เป็นต้น ทั้งนี้ไม่รวมการให้กู้ยืมเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล
1.2 ประเภทลูกหนี้	
(1) เกษตรกร	ผู้ประกอบการเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก ทั้งที่เป็นรายบุคคล และนิติบุคคล
(2) กลุ่มเกษตรกร	กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 และรวมถึงเกษตรกรซึ่งรวมกันเป็นกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการผลิตหรือดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร
(3) สหกรณ์การเกษตร	สหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร คือ สหกรณ์ประเภทสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม และชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511
(4) บุคคลหรือนิติบุคคลอื่น	บุคคลหรือนิติบุคคลนอกจากที่กล่าวแล้วในข้อ(1) ถึง (3) ที่ประกอบอาชีพหรือธุรกิจอื่นเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็ประกอบการเกษตรกรรมด้วย
2. สินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค	การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมในครัวเรือน ที่มีโรงงานตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ยกเว้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยมีวงเงินและยอดคงค้างสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์รายละไม่เกิน 10 ล้านบาท (อนุโลมให้นับสินเชื่อแก่กิจการเหมืองแร่รายย่อยในส่วนภูมิภาคไว้ในรายการนี้ด้วย)
3. สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร (Agri-business)	การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรในส่วนที่เป็นปัจจัยในการผลิตทางการเกษตร (Farm Supply) และอุตสาหกรรมการเกษตร(Agro- Industry)
3.1 ปัจจัยที่ใช้ในการผลิตทางการเกษตร (Farm Supply)	ธุรกิจการเกษตรที่ทำการผลิตสินค้าหรือการบริการอันเป็นปัจจัยที่ใช้ในการผลิต ซึ่งมีผลโดยตรงและใกล้ชิดต่อการทำการผลิตทางการเกษตร เช่น การผลิตปุ๋ย อาหารสัตว์ เครื่องมือเกษตร และบริการทางการเกษตรต่างๆ
3.2 อุตสาหกรรมการเกษตร (Agro Industry)	อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเบื้องต้นที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิตเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตทั้งหมด เช่น โรงสีข้าว โรงงานน้ำตาล โรงบ่มใบยาสูบ โรงงานน้ำมันพืช โรงงานผลิตอาหารกระป๋อง เป็นต้น

(ต่อหน้า 7)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทสินเชื่อ	คำนิยาม
4. สินเชื่อที่ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน	การให้สินเชื่อเพื่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน
5. สินเชื่อแก่ผู้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ	การให้สินเชื่อเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ
6. สินเชื่อเพื่อการค้าส่งผลิตผลทางการเกษตร	การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการค้าส่งผลิตผลจากกิจกรรม การประมง การเลี้ยงสัตว์ ป่าไม้ ผลิตภัณฑ์จากทรัพยากร เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ไบยาสูบ ยางพารา เนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ
7. สินเชื่อเพื่อการส่งออกผลิตผลทางการเกษตร	การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเพื่อการส่งออกผลิตผลทางการเกษตรในความหมายเดียวกับข้อ 6
8. สินเชื่อเพื่อกิจการนิคมอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค	การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินพร้อมระบบสาธารณูปโภคเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดสร้างนิคมอุตสาหกรรม โดยดำเนินงานรวมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เฉพาะรายที่ดำเนินโครงการนอกเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม
9. สินเชื่อแก่โครงการพัฒนาท้องถิ่นชนบท	การให้สินเชื่อแก่โครงการลงทุนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบทในวงกว้าง โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน

เงินกู้ประเภทนี้จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินกู้เพื่อการผลิตและเงินกู้เพื่อการลงทุน เงินกู้เพื่อการผลิตเป็นเงินกู้ระยะสั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงานในการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องใน การเกษตร มีระยะเวลาชำระคืนภายใน 12 เดือน ส่วนเงินกู้เพื่อการลงทุนเป็นเงินกู้ระยะยาว มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค้ำลงทุนในทรัพย์สินสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องในการเกษตร มีระยะเวลาชำระคืนภายใน 15 ปี หรือในกรณีพิเศษอาจขยายให้ชำระคืนได้ไม่เกิน 20 ปี และอาจกำหนดให้มีระยะปลอดชำระคืนต้นเงินหรือดอกเบี้ยได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม แต่ไม่เกิน 5 ปีแรก

3) ผลการดำเนินงานด้านการให้สินเชื่อ

ผลของการกำหนดนโยบายสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อสู่ชนบทข้างต้น ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ปลดปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรและชาวชนบทผู้ไปประกอบธุรกิจมากขึ้นทุกปี โดยปริมาณสินเชื่อที่ให้กู้ทั้งหมดได้เพิ่มจาก 107.13 พันล้านบาท ในปี 2530 เป็น 389.96 พันล้านบาทในปี 2540 (ตารางที่ 2) หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 264 ในช่วงเวลา 10ปี ปริมาณสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ให้กู้ทั้งหมดนี้แยกเป็นเกษตรกรกู้โดยตรง ชาวชนบทผู้ไปประกอบธุรกิจการเกษตร และฝาก ธ.ก.ส. ส่วนที่ให้เกษตรกรกู้โดยตรงได้เพิ่มขึ้นมากเกือบทุกปี ยกเว้นปี 2540 ซึ่งลดลงจากปี 2539 เล็กน้อย ปริมาณให้กู้ได้เพิ่มจาก 45.84 พันล้านบาท ในปี 2530 เป็น 156.67 พันล้านบาทในปี 2540 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 242 ในช่วงเวลา 10 ปี สำหรับส่วนที่ให้กู้เพื่อประกอบธุรกิจการเกษตร ได้เพิ่มขึ้นมากทุกปี โดยเพิ่มจาก 48.95 พันล้านบาทในปี 2530 เป็น 229.68 พันล้านบาทในปี 2540 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 369 ส่วนปริมาณสินเชื่อส่วนที่ธนาคารพาณิชย์นำไปฝาก ธ.ก.ส. เพื่อให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อให้แทน เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยกู้ด้วยตนเองได้หมดตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ลดลงจาก 12.34 พันล้านบาท ในปี 2530 เหลือเพียง 3.61 พันล้านบาทในปี 2540 (ตารางที่ 2) สาเหตุที่ธนาคารพาณิชย์นำเงินไปฝาก ธ.ก.ส.

เพื่อให้ปล่อยกู้ต่อลดน้อยลง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสินเชื่อ และข้อกำหนดโดยเปิดกว้างขึ้น ธนาคารพาณิชย์สามารถให้ชาวชนบทกู้เพื่อไปประกอบธุรกิจหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร ซึ่งมีความเสี่ยงน้อยกว่าให้เกษตรกรกู้ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้กุน้อยกว่า

**ตารางที่ 2 ปริมาณสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้เกษตรกรกู้โดยตรงธุรกิจการเกษตร และ
ฝาก ธ.ก.ส. ปี 2530 -2540**

(หน่วย : พันล้านบาท)

ปี	เกษตรกร	ธุรกิจการเกษตร	ฝาก ธกส.	รวม
2530	45.84	48.95	12.34	107.13
2531	56.76	58.41	14.11	129.28
2532	73.63	70.43	14.49	158.55
2533	98.10	81.64	14.50	194.24
2534	115.74	99.27	17.1	232.11
2535	130.99	114.76	11.49	257.24
2536	146.99	130.74	7.56	285.29
2537	149.94	143.21	7.56	300.71
2538	155.69	178.74	7.14	341.57
2539	159.24	196.00	3.98	359.22
2540	156.67	229.68	3.61	389.96

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ทางด้านปริมาณสินเชื่อที่ ธ.ก.ส. ให้กู้ ซึ่งแยกเป็นระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวและให้กู้แก่เกษตรกรรายบุคคลกับผ่านสถาบันเกษตรกรได้แก่สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรก็เพิ่มขึ้นมากทุกปี โดยปริมาณสินเชื่อที่ ธ.ก.ส. ให้กู้โดยตรง ซึ่งประกอบด้วย การให้กู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ได้เพิ่มขึ้นจาก 15,869 ล้านบาท ในปี 2532 เป็น 89,784 ล้านบาท ในปี 2542 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 466 ในช่วงเวลา 11 ปี ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการให้กู้ระยะสั้น รองลงมาคือระยะปานกลาง และระยะยาว ตามลำดับ อย่างไรก็ตามสัดส่วนปริมาณสินเชื่อให้กู้ระยะยาวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นการให้ความสำคัญต่อการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในระยะยาวมากยิ่งขึ้น (ตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาการให้กู้ยืมเงินของ ธ.ก.ส. ตามประเภทผู้กู้คือให้เกษตรกรลูกค้ารายคน ให้กู้ผ่านสหกรณ์การเกษตร และให้กู้ผ่านกลุ่มเกษตรกร มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเกือบทุกปี ยกเว้นปี 2540 และ 2541 ที่ลดลง กล่าวคือปริมาณให้สินเชื่อรวมทั้งหมดในปี 2532 เท่ากับ 33,833 ล้านบาท และได้เพิ่มขึ้นตลอดทุกปี จนสูงสุดเท่ากับ 138,988 ล้านบาทในปี 2539 หลังจากนั้นได้ลดลงเหลือ 127,438 ล้านบาท ในปี 2541 และได้เพิ่มขึ้นอีกเป็น 154,344 ล้านบาทในปี 2543 (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 3 ปริมาณเงินกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวที่ ธ.ก.ส. ให้กู้โดยตรง ปี 2532-2542

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว	รวม
2532	10,605	3,841	1,423	15,869
2533	12,419	5,965	1,302	19,686
2534	16,200	8,473	1,162	25,835
2535	18,626	11,254	5,822	35,702
2536	24,029	14,307	7,092	45,428
2537	27,445	16,359	13,332	57,136
2538	33,716	19,446	16,778	69,940
2539	45,491	26,599	16,099	88,189
2540	49,539	17,088	10,638	77,265
2541	51,396	14,277	10,761	76,434
2542	54,276	14,457	21,051	89,784

ที่มา: รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2542 - 31 มีนาคม 2543
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 4 ปริมาณสินเชื่อที่ ธ.ก.ส. ให้กู้โดยตรง ผ่านสหกรณ์การเกษตร และผ่านกลุ่มเกษตรกร ปี 2532 - 2543

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	เกษตรกรลูกค้ารายคน เงินกู้ระหว่างปี	สหกรณ์การเกษตร เงินกู้ระหว่างปี	กลุ่มเกษตรกร เงินกู้ระหว่างปี	รวม เงินกู้ระหว่างปี
2532	28,013	5,795	25	33,833
2533	33,009	7,003	28	40,040
2534	42,704	8,249	33	50,986
2535	58,067	9,982	26	68,075
2536	63,810	11,417	32	75,259
2537	80,489	12,977	40	93,506
2538	96,585	15,873	81	112,539
2539	118,765	20,177	46	138,988
2540	107,126	18,083	46	125,255
2541	107,468	19,919	51	127,438
2542	124,097	22,100	70	146,267
2543	130,365	23,859	120	154,344

ที่มา: รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2543 - 31 มีนาคม 2544
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ปริมาณการให้สินเชื่อตามประเภทผู้กู้ดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณสินเชื่อทั้งหมด ธ.ก.ส.ให้กู้แก่เกษตรกรรายบุคคล มีเพียงไม่ถึงร้อยละ 20 ที่ให้สถาบันเกษตรกรกู้ และในจำนวนนี้ไม่ถึงร้อยละ 1 ที่ให้กลุ่มเกษตรกร สาเหตุสำคัญที่ ธ.ก.ส. ให้สถาบันเกษตรกรกู้โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร เนื่องจากสถาบันเหล่านี้ยังมีปัญหาในการบริหารจัดการมาก โดยเฉพาะปัญหาหนี้สูญ

สำหรับจำนวนเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากการได้กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ทั้งรายบุคคล และที่กู้ผ่านสถาบันเกษตรกรได้เพิ่มขึ้นๆ ทุกปี โดยเพิ่มมากประมาณ 2.8 ล้านครัวเรือนในปี 2532 เป็นประมาณ 5.1 ล้านครัวเรือนในปี 2543 หรือเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 2.3 ล้านครัวเรือน ในช่วงเวลา 12 ปี (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 จำนวนเกษตรกรลูกค้าที่กู้จาก ธ.ก.ส. โดยตรง กู้ผ่านสหกรณ์การเกษตร และกู้ผ่านกลุ่มเกษตรกร ปี 2532 - 2543

(หน่วย : ครัวเรือน)

ปี	เกษตรกรรายคน จำนวนลูกค้า	สหกรณ์การเกษตร จำนวนสมาชิก	กลุ่มเกษตรกร จำนวนสมาชิก	รวม จำนวนเกษตรกร
2532	1,897,525	833,771	84,145	2,815,441
2533	2,135,975	880,408	83,303	3,099,686
2534	2,356,585	952,349	77,420	3,386,354
2535	2,599,685	1,020,935	72,457	3,693,077
2536	2,860,891	1,107,657	55,856	4,024,404
2537	3,071,545	1,180,355	58,357	4,310,257
2538	3,334,592	1,277,602	43,288	4,655,482
2539	3,423,339	1,308,995	39,941	4,772,275
2540	3,396,909	1,420,411	37,548	4,854,868
2541	3,412,443	1,443,398	23,083	4,878,924
2542	3,502,051	1,483,058	21,562	5,006,671
2543	3,548,606	1,547,221	18,489	5,114,336

หมายเหตุ: ปรับปรุงข้อมูลจำนวนสหกรณ์ปีบัญชี 2537

ที่มา: รายงานกิจการรบบดูลง บกัไรชาตุน อณาการเพื่การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

4) นโยบายเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

ในการกู้เงินของเกษตรกร นอกจากวงเงินกู้หรือความสามารถที่จะกู้ได้จำนวนเท่าไรและระยะเวลา กู้หรือเป็นระยะเวลาานเท่าไรที่ต้องชำระคืนเงินกู้จะมีความสำคัญมากต่อการตัดสินใจของเกษตรกรแล้ว อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะหากต้องเสียอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากอาจจะไม่คุ้มที่จะกู้ไปลงทุน เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่กู้ในตลาดนอกระบบ หรือที่ไม่ใช่แหล่งสถาบันการเงินค่อนข้างสูง เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร และเพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรเปลี่ยนมากู้เงินจากแหล่งสถาบันการเงินหรือตลาดสินเชื่อในระบบ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการให้สินเชื่อโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ

กว่าตลาดสินเชื่อนอกระบบ และคิดในอัตราที่แตกต่างกันแล้วแต่กรณี ซึ่งถ้ายังเป็นโครงการพิเศษที่ให้เกษตรกรไปปรับเปลี่ยนชนิดสินค้าเกษตรที่เพาะปลูกหรือผลิต หรือเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรชนิดใหม่ ยิ่งกำหนดให้กู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลงไปอีก

อัตราดอกเบี้ยที่ ธ.ก.ส. เรียกเก็บจากลูกค้า ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2529 – 31 มีนาคม 2539 จะผันแปรตามวงเงินกู้ กล่าวคือ วงเงินกู้ต่ำอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าวงเงินกู้สูง เช่น อัตราดอกเบี้ยระหว่าง 1 ตุลาคม 2529 – 30 เมษายน 2530 สำหรับเงินกู้ระยะสั้นไม่เกิน 300,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12.5 แต่ถ้าวงเงินเกิน 1,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.5 ในช่วงเวลานี้ อัตราดอกเบี้ยจะไม่ผันแปรกับระยะเวลาการกู้ ไม่ว่าจะเงินกู้ระยะสั้น ปานกลางหรือยาว จะคิดดอกเบี้ยเท่ากันหมดสำหรับวงเงินเดียวกัน ส่วนอัตราดอกเบี้ยที่ ธ.ก.ส. คิดกับสถาบันสหกรณ์จะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเกษตรกรรายคน ร้อยละ 3 (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์, 2543: น.12-8)

ในช่วง 1 เมษายน 2537 – 31 มีนาคม 2538 อัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้หลายประเภทได้ลดต่ำลงมาประมาณร้อยละ 1 เช่นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะสั้นและปานกลาง วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 บาท เท่ากับร้อยละ 11 ต่อปี ส่วนเงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตรจะคิดดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี ถ้าเป็นสถาบันการเกษตร อัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ร้อยละ 7 ต่อปีเท่านั้น (ตารางที่ 6)

ในช่วง 1 ตุลาคม 2538 - 1 เม.ย. 2539 มีการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน 2 ครั้ง ดังนี้คือ (ตารางที่ 6)

- (1) ครั้งแรกลดดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ทุกประเภทที่มีวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท จากร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 9 และให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. 2538 – 31 มี.ค. 2539
- (8) ครั้งที่สอง สำหรับวงเงินไม่เกิน 60,000 บาท ลดดอกเบี้ยจากร้อยละ 11 เป็น ร้อยละ 9 และให้เริ่มดำเนินการในวันที่ 1 เมษายน 2539

สำหรับดอกเบี้ยอัตราในช่วง 1 เมษายน ถึง 31 ธันวาคม 2541 จะเปลี่ยนแปลงตามวงเงินกู้โดยวงเงินกู้มากจะคิดดอกเบี้ยสูงขึ้น ช่วงเงินกู้อยู่ระหว่างไม่เกิน 60,000 บาท ถึงเกิน 5,000,000 บาท ในขณะที่ช่วงอัตราดอกเบี้ยอยู่ระหว่างร้อยละ 11.50 ถึง 17 ส่วนอัตราดอกเบี้ยในช่วง 1 มกราคม ถึง 31 มีนาคม 2542 จะต่ำกว่าช่วงข้างต้นร้อยละ 0.5 (ตารางที่ 7) นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังคิดอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันไปตามคุณภาพของลูกค้า โดยปัจจุบันถ้าเป็นลูกค้าทั่วไป คิดดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 11 แต่ถ้าเป็นลูกค้าชั้นดีเยี่ยมจะคิดดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 8 (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 6 อัตราดอกเบี้ย¹ และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด สำหรับเงินกู้ด้านเกษตรกรรายบุคคล
1 เมษายน 2537 - 31 มีนาคม 2539

ประเภทเงินกู้	อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ 1 เม.ย. 37 - 31 มี.ค. 38	วงเงินกู้ขั้นสูงสุด
เงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 11 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.25 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 14.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	เงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง รวมแล้วไม่เกิน 5,000,000 บาท
เงินกู้ระหว่างรอการขายผลผลิต (จ18)	อัตราดอกเบี้ยเท่ากับเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (จ7) ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 250,000 บาท
เงินกู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม (จ16)	อัตราดอกเบี้ยเท่ากับเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (จ7) ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 3,000,000 บาท
เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร (จ25)	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 10 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.25 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 13.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 5,000,000 บาท
เงินกู้สำหรับประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องในการเกษตร (จ42)	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 10.5 ต่อปี ไม่ทบต้น ไม่เกิน 5,000,000 บาท 2. วงเงินกู้เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.25 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	

- หมายเหตุ: ¹ เกษตรกรที่มีหนี้ค้างชำระ ธกส. จะคิดดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีจากอัตราปกติ แต่รวมแล้วไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด
- ² การให้กู้ในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งเกษตรกรได้รับชดเชยค่าดอกเบี้ยจากรัฐบาล ธกส. คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปีโดยมีกำหนดชำระคืนภายใน 6 เดือน (ระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2357 ถึง 31 พฤษภาคม 2538)
- ³ เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร ซึ่งใช้เงินทุนจากเงินกู้ OECF ธกส. คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 8 ต่อปี สำหรับสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 1 อัตราร้อยละ 12 ต่อปีสำหรับสัญญาเงินกู้ ครั้งที่ 2-5 อัตราร้อยละ 9.8 ต่อปี สำหรับสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 6-7 และอัตราร้อยละ 9 ต่อปี สำหรับสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 8-13

ที่มา: ตารางที่ 2.21 ช้างใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย 2539 หน้า 164-167

ตารางที่ 6 (ต่อ) อัตราดอกเบี้ย1 และวงเงินกู้ยืมสูงสุด สำหรับเงินกู้ด้านเกษตรกรรายบุคคล

ประเภทเงินกู้	อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ 1 เม.ย. 37 - 31 มี.ค. 38	อัตราดอกเบี้ย (1 ต.ค. 38-31 มี.ค. 39)	วงเงินกู้ยืมสูงสุด
เงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (ฉ7)	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 ร้อยละ 11 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้กว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.25 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้กว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 14.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 30,000 บาท ร้อยละ 9 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้เกินกว่า 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 11 ต่อปี 3. วงเงินกู้เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.5 ต่อปี ไม่ทบต้น 4. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 14.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	เงินกู้ระยะสั้นและปานกลางรวมแล้วไม่เกิน 5,000,000 บาท
เงินกู้ระหว่างรอการขายผลผลิต (ฉ13)	อัตราดอกเบี้ยเท่ากับเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (ฉ7) ² ไม่ทบต้น	อัตราดอกเบี้ยเท่ากับเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (ฉ7) ² ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 250,000 บาท
เงินกู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม (ฉ16)	อัตราดอกเบี้ยเท่ากับเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (ฉ7)	อัตราดอกเบี้ยเท่ากับเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (ฉ7) ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 300,000 บาท
เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร (ฉ25) ³	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 ร้อยละ 10 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้กว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 11.25 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้กว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 13.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 30,000 บาท ร้อยละ 9 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้เกินกว่า 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 10 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 10 ต่อปี ไม่ทบต้น 4. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 13.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 15,000,000 บาท
เงินกู้สำหรับประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในภาคเกษตร (ฉ42)	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 10.5 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้กว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 11.5 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	1. วงเงินกู้ไม่เกิน 30,000 บาท ร้อยละ 9 ต่อปี ไม่ทบต้น 2. วงเงินกู้เกินกว่า 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 10.5 ต่อปี ไม่ทบต้น 3. วงเงินกู้เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 11.5 ต่อปี ไม่ทบต้น 4. วงเงินกู้เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 12.5 ต่อปี ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 15,000,000 บาท ⁵

หมายเหตุ: ¹ เกษตรกรที่มีหนี้ค้างชำระ ธกส. จะคิดดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีจากอัตราปกติ แต่รวมแล้วไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด
² การให้กู้ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกซึ่งเกษตรกรได้รับชดเชยค่าดอกเบี้ยจากรัฐบาล ธกส. คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี โดยมีกำหนดชำระคืนภายใน 6 เดือนระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2537 ถึง 31 พฤษภาคม 2538)
³ เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร ซึ่งใช้เงินทุนจากเงินกู้ OECF ธกส. คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 8 ต่อปี สำหรับสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 1 อัตราร้อยละ 12 ต่อปีสำหรับสัญญาเงินกู้ ครั้งที่ 2-5 อัตราร้อยละ 9.8 ต่อปี สำหรับสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 6-7 และอัตราร้อยละ 9 ต่อปี สำหรับสัญญาเงินกู้ครั้งที่ 8-13
⁴ แก้วไขเพิ่มเติมครั้งที่ 28 ใช้บังคับตั้งแต่ 30 สิงหาคม 2538 จากวงเงินกู้ยืมสูงสุด ไม่เกิน 5 ล้านบาทเป็นไม่เกิน 15 ล้านบาท
⁵ แก้วไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 ใช้บังคับตั้งแต่ 30 สิงหาคม 2538 จากวงเงินกู้ยืมสูงสุด ไม่เกิน 5 ล้านบาท เป็นไม่เกิน 15 ล้านบาท

ตารางที่ 6 (ต่อ) อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ยืมสูงสุด¹ สำหรับเงินกู้ยืมด้านสถาบันเกษตรกรรายบุคคล

สหกรณ์การเกษตรและ กลุ่มเกษตรกร/ประเภทเงินกู้	อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ 1 เม.ย.37-31 มี.ค.38	วงเงินกู้ยืมสูงสุด
เพื่อใช้เป็นทุนให้กู้แก่สมาชิก (จ31) (จ20)	1. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงินรายละ ไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 8 ทบตัน 2. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงินรายละ เกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 9.25 ทบตัน 3. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงินรายละ เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 11.5 ทบตัน	สหกรณ์การเกษตรไม่เกิน 10,000,000 บาท ² กลุ่มเกษตรกรไม่เกิน 1,000,000 บาท ³
เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การ เกษตร (จ31) (จ23)	ร้อยละ 9 ต่อปี ทบตัน	สหกรณ์การเกษตรไม่เกิน 6 เท่า แห่งทุนของ ตนเอง กลุ่มเกษตรกรไม่เกิน 4 เท่า แห่งทุน ของตนเอง
เพื่อการขายผลผลิตผลการเกษตร (จ31) (จ20)	ร้อยละ 9 ต่อปี ⁴ ทบตัน	สหกรณ์การเกษตรไม่เกิน 10,000,000 บาท ⁵ กลุ่มเกษตรกรไม่เกิน 5,000,000 บาท
ระยะยาวเพื่อการเกษตร (จ26)	ร้อยละ 7 ต่อปี ไม่ทบต้น	ไม่เกิน 5,000,000 บาท ⁶

หมายเหตุ: ¹ สถาบันการเกษตรที่มีหนี้ค้างชำระ ธกส. จะคิดดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 3 ต่อปี แต่รวมแล้วไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

² กรณีที่เป็นสหกรณ์การเกษตรชนิดจำกัดที่ดำเนินงานเต็มสามปีแล้ว หรือจดทะเบียนโดยควบสหกรณ์เดิมเข้าด้วยกันหรือ
ชุมนุมสหกรณ์กู้ได้ไม่เกิน 12 เท่า แห่งทุนของตนเอง

³ กรณีที่กลุ่มเกษตรกรมีสมาชิกเกิน 150 คน กู้ได้ไม่เกิน 2,000,000 บาท หรือกลุ่มเกษตรกรที่ดำเนินงานมาเต็มสามปีแล้ว
กู้ได้ไม่เกิน 10 เท่า

⁴ ธกส. คิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 เฉพาะสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรที่กู้เงินตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดย
รวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิก (ระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2537 ถึง 31 พฤษภาคม 2538)

⁵ กรณีที่สหกรณ์การเกษตรกู้เงินตามโครงการที่คณะกรรมการ ธกส. ได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ผู้จัดการมีอำนาจกำหนด
วงเงินกู้กว่า 10 ล้านบาทได้ แต่ไม่เกิน 15 ล้านบาท

⁶ กรณีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรกู้ได้ไม่เกิน 10,000,000 บาท

ตารางที่ 6 (ต่อ) อัตราดอกเบี้ย และวงเงินกู้ขั้นสูงสุด สำหรับเงินกู้ด้านสถาบันเกษตรกรรายบุคคล

สหกรณ์การเกษตรและ กลุ่มเกษตรกร/ประเภทเงินกู้	อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ 1 เม.ย.38-30 ก.ย.38	อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ 1 ต.ค.38-31 มี.ค.39	วงเงินกู้ขั้นสูงสุด
เพื่อใช้เป็นทุนให้กู้แก่สมาชิก (จ31)(จ20)	1. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวง เงินรายละเอียดไม่เกิน 60,000 บาท ร้อยละ 8 ทบตัน 2. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวง เงินรายละเอียดเกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 9.25 ทบตัน 3. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวง เงินรายละเอียดเกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 11.5 ทบตัน	1. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงิน รายละเอียดไม่เกิน 30,000 บาท ร้อยละ 3 ทบตัน 2. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงิน รายละเอียดเกินกว่า 30,000 บาท แต่ไม่ เกิน 60,000 บาท 3. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงิน รายละเอียดเกินกว่า 60,000 บาท แต่ไม่ เกิน 1,000,000 บาท ร้อยละ 9.25 ต่อปี ทบตัน 4. นำไปสมทบให้สมาชิกกู้ในวงเงิน รายละเอียด เกินกว่า 1,000,000 บาท ร้อยละ 11.5 ต่อปี ทบตัน	- สหกรณ์การเกษตรไม่เกิน 1,000,000 บาท ² - กลุ่มเกษตรกรไม่เกิน 1,000,000 บาท ³
เพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์การ เกษตร (จ31) (จ23)	ร้อยละ 9 ต่อปี ทบตัน	ร้อยละ 9 ต่อปี ทบตัน	สหกรณ์การเกษตรไม่เกิน 6 เท่าแห่งทุนของตนเอง กลุ่มเกษตรกรไม่เกิน 4 เท่า แห่งทุนของตนเอง
เพื่อการขายผลิตผลการ เกษตร (จ31) (จ20)	ร้อยละ 9 ต่อปี ⁴ ทบตัน	ร้อยละ 9 ต่อปี ทบตัน	สหกรณ์การเกษตรไม่เกิน 10,000,000 บาท ⁵ กลุ่มเกษตรกรไม่เกิน 5,000,000 บาท
ระยะยาวเพื่อการเกษตร (จ26)	ร้อยละ 7 ต่อปี ไม่ทบต้น	ร้อยละ 7 ต่อปี ทบตัน	ไม่เกิน 15,000,000 บาท ⁶

- หมายเหตุ: ¹ สถาบันเกษตรกรที่มีหนี้ค้างชำระ ธ.ก.ส. จะคิดดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 3 ต่อปี แต่รวมแล้วไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด
- ² กรณีที่เป็นสหกรณ์การเกษตรชนิดจำกัดที่ดำเนินงานมาเต็มสามปีแล้ว หรือจดทะเบียนโดยควบสหกรณ์เดิมเข้าด้วยกัน หรือชุมนุมสหกรณ์ กู้ได้ไม่เกิน 12 เท่า แห่งทุนของตนเอง
- ³ กรณีที่กลุ่มเกษตรกรมีสมาชิกเกิน 150 คน กู้ได้ไม่เกิน 2,000,000 บาท หรือกลุ่มเกษตรกรที่ดำเนินงานมาเต็มสามปีแล้ว กู้ได้ไม่เกิน 10 เท่า แห่งทุนของตนเอง
- ⁴ ธกส. คิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 เฉพาะสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรที่กู้เงินตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยรวบรวมข้าวเปลือกจากสมาชิก (ระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2537 ถึง 31 พฤษภาคม 2538)
- ⁵ กรณีที่สหกรณ์การเกษตรกู้เงินตามโครงการที่คณะกรรมการ ธกส. ได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ผู้จัดการมีอำนาจกำหนดวงเงินกู้กว่า 10 ล้านบาทได้ แต่ไม่เกิน 15 ล้านบาท
- ⁶ แก๊ซเพิ่มเติมครั้งที่ 16 ใช้บังคับตั้งแต่ 30 สิงหาคม 2538 เป็นเงินกู้ขั้นสูงสุดไม่เกิน 15 ล้านบาท

ตารางที่ 7 อัตราดอกเบี้ย และวงกู้ขั้นสูงสุดสำหรับเงินกู้ด้านเกษตรกรรมรายบุคคล

วงเงินกู้ทุกสัญญาและ ทุกข้อบังคับของธนาคาร	อัตราดอกเบี้ยตั้งแต่	
	1 เม.ย. - 31 ธ.ค.41	1 ม.ค. - 31 มี.ค. 42
ไม่เกิน 60,000 บาท	11.5	9, 11
เกิน 60,000 บาทถึง 150,000 บาท	12.5	12
เกิน 150,000 บาทถึง 300,000 บาท	13.5	13
เกิน 300,000 บาทถึง 500,000 บาท	14.5	14
เกิน 500,000 บาทถึง 1,000,000 บาท	15.5	15
เกิน 1,000,000 บาทถึง 5,000,000 บาท	16.5	16
เกิน 5,000,000 บาท	17	16.5

ที่มา: รายงานกิจการรบบดูแล งบกำไรขาดทุน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรอบปีบัญชี 1 เมษายน 2541 - 31 มีนาคม 2542

ตารางที่ 8 อัตราดอกเบี้ยกรณีผู้กู้เป็นเกษตรกรรายบุคคลแยกตามประเภทคุณภาพลูกค้า

ชั้น	ลักษณะลูกค้า	โครงสร้าง อัตราดอกเบี้ย	อัตราดอกเบี้ย	
			1 เม.ย. 43- 5 ก.พ. 44	6 ก.พ. 44 - 31 มี.ค. 44
ลูกค้าชั้นเยี่ยม (Prime)	ลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ได้ครบถ้วนถูกต้องตามกำหนด ไม่มีหนี้ค้างชำระติดต่อกัน 3 ปี นับย้อนหลังจากปีปัจจุบัน	MLR	9	8
ลูกค้าชั้นดีมาก (Very good)	ลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ได้ครบถ้วนถูกต้องตามกำหนด ไม่มีหนี้ค้างชำระติดต่อกัน 2 ปี นับย้อนหลังจากปีปัจจุบัน	MLR+1	10	9
ลูกค้าชั้นดี (Good)	ลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ได้ครบถ้วนถูกต้องตามกำหนด ไม่มีหนี้ค้างชำระในปีบัญชีที่ผ่านมา	MLR+2	11	10
ลูกค้าชั้นทั่วไป (General)	ลูกค้าที่มีหนี้ปกติโอนเป็นหนี้ค้างชำระหรือมีหนี้ค้างชำระใน ปีบัญชีที่ผ่านมา หรือเป็นลูกค้าที่ธนาคารรับขึ้นทะเบียนเป็น ลูกค้าใหม่ระหว่างปี	MLR+3	12	11

- หมายเหตุ: 1 กรณีที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด และมีเหตุผลอันสมควรผ่อนผัน ธนาคารจะเรียกดอกเบี้ยในอัตรา
ดังนี้
- 1.1 กรณีชำระไม่ได้ เนื่องจากประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติหรือภัยอย่างอื่นอย่างร้ายแรง ธนาคารจะไม่เรียก
ดอกเบี้ยเพิ่ม (เรียกดอกเบี้ยตามอัตราชั้นลูกค้า)
 - 1.2 กรณีชำระไม่ได้ เนื่องจากประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติหรือภัยอย่างอื่นแต่ไม่ร้ายแรง ธนาคารจะเรียกดอก
เบี้ยเพิ่มร้อยละ 1 ต่อปี จากอัตราดอกเบี้ยตามชั้นลูกค้า
- 2 กรณีที่เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดและไม่มีเหตุผลอันสมควรผ่อนผัน เรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ
MLR+3+3

ที่มา: รายงานกิจการ งบดูแล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2542 - 31 มีนาคม 2543

2.1.2 สินเชื่อในรูปโครงการ

ช.ก.ส. ดำเนินการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในรูปแบบการให้เงินกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีเงินทุนเพื่อประกอบการผลิตทางการเกษตร หรือปรับปรุงรูปแบบการผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น มีอาชีพที่มั่นคง และยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยส่วนราชการและส่วนงานเอกชนที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทสำคัญในการให้ความสนับสนุนด้านวิชาการ การตลาด และการสร้างปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ซึ่งจะเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการประกอบอาชีพการเกษตรของเกษตรกร

การดำเนินงานสินเชื่อในรูปโครงการ สามารถจำแนกประเภทโครงการเป็น 2 ประเภท คือ โครงการตามนโยบายรัฐบาล และโครงการพิเศษของ ช.ก.ส.

(1) โครงการตามนโยบายรัฐบาล

โครงการตามนโยบายรัฐบาลเป็นโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายและแผน หรือกิจกรรมของส่วนราชการเพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของเกษตรกรที่ประสบปัญหาการผลิตทางการเกษตร เช่น ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ผลผลิตมีปริมาณหรือคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือราคาผลผลิตตกต่ำ เป็นต้น ลักษณะความช่วยเหลือของรัฐบาลจะเป็นการสนับสนุนเงินกู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษผ่าน ช.ก.ส. เช่น มีอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือเงินชดเชยดอกเบี้ย ส่วนใหญ่จะเป็นสินเชื่อเพื่อการผลิตระยะสั้นที่ให้ผลตอบแทนเร็วหรือสามารถฟื้นฟูสภาพการผลิตที่เสียหายได้รวดเร็ว เช่น โครงการสินเชื่อตามแผนฟื้นฟูการเกษตร โครงการปรับโครงสร้าง และระบบการผลิตทางการเกษตร โครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ โครงการส่งเสริมการปลูกไม้ผล และพืชสวนในเขตพื้นที่ต่างๆ โครงการเสริมการเลี้ยงไหม และโครงการเสริมการเลี้ยงโคนม และโคเนื้อ เป็นต้น

(2) โครงการพิเศษของ ช.ก.ส.

โครงการพิเศษของ ช.ก.ส. เป็นโครงการเงินกู้ระยะยาวที่ลดหย่อนหลักเกณฑ์จากหลักเกณฑ์การให้เงินกู้ตามปกติของ ช.ก.ส. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชั้นเล็กและยากจนให้มีโอกาสพัฒนาการเกษตรให้มีประสิทธิภาพ โดยมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและส่วนงานเอกชนให้ความสนับสนุนด้านปัจจัยพื้นฐาน ปัจจัยการผลิต หรือบริการทางวิชาการแก่เกษตรกรในโครงการ

2.1.3 ผลของนโยบายต่อเกษตรกรหรือชาวชนบทที่ยากจน

(1) หากวิเคราะห์นโยบายและมาตรการสินเชื่อในระบบตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าตลาดสินเชื่อในระบบได้ขยายตัว และมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจในชนบท โดยตลาดสินเชื่อได้ขยายมากขึ้นมาก ทั้งด้านปริมาณสินเชื่อ จำนวนและประเภทบุคคลที่กู้ทั้งรายบุคคลและสถาบัน ส่วนธุรกิจที่กู้ก็ได้ก็ขยายเป็นเพื่อการประกอบอาชีพรองด้วย ซึ่งครอบคลุมทั้งการประกอบอาชีพการเกษตรและไม่ใช้การเกษตร

(2) เป็นที่น่าสังเกตคือ แนวโน้มการให้กู้จะเป็นไปเพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อพ่อค้าและนักธุรกิจในชนบท และเป็นประเภทธุรกิจที่สามารถกู้ได้ ก็ครอบคลุมเพื่อการประกอบอาชีพพรอง เพื่อผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และเพื่อประกอบอาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร

(3) นโยบายและมาตรการสินเชื่อชนบทที่ผ่านมาเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรหรือชาวชนบทที่ยากจนน้อย ซึ่งชาวชนบทนี้ได้แก่ชาวชนบทที่ประกอบอาชีพรับจ้างเพียงอย่างเดียว เกษตรกรรายย่อยที่เป็นผู้เช่าที่ดินขนาดเล็ก หรือชาวชนบทที่มีที่ดินน้อยเพียงพอที่จะปลูกบ้านเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากชาวชนบทเหล่านี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ไม่มีผลิตผลเหลือขายหรือมีน้อย และส่วนใหญ่ต้องการสินเชื่อเพื่อการบริโภค ในเวลาช่วงเวลาที่ขาดรายได้ ถึงแม้ ธ.ก.ส. จะให้มีการรวมกลุ่มกู้ และค้ำประกันเองภายในกลุ่ม แต่สมาชิกที่อยู่ในกลุ่มส่วนหนึ่งจะต้องมีหลักทรัพย์เช่นที่ดิน ซึ่งสมาชิกกลุ่มที่มีฐานะดีกว่าเหล่านี้ล้วนไม่เต็มใจหรือยอมค้ำประกันบุคคลที่ไม่มีหลักทรัพย์เลยและยากจน เพราะมีความเสี่ยงสูงมาก ยกเว้นเป็นญาติกันเท่านั้น ดังนั้นชาวชนบทที่ฐานะยากจนจึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมกลุ่ม และไม่มีโอกาสได้กู้เงิน

(4) ผลการวิจัยในอดีต (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2534: น.11-12 และ 97-98) พบว่าเกษตรกรหรือนิติบุคคลที่มีฐานะดีมีหลักประกัน ส่วนมากจะกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยจำนองที่ดินเป็นหลักประกันและขอสิทธิเบิกเกินบัญชี ส่วนแหล่งเงินกู้หลักของเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางคือ ธ.ก.ส. สำหรับครัวเรือนที่ยากจนแต่ไม่ยากจนมาก พอมีที่ดินอยู่บ้างจะกู้จากแหล่งสินเชื่อในระบบ ซึ่งมีผู้ให้กู้ที่หลากหลาย ขณะที่ชาวชนบทที่ยากจนมากหรือยากจนที่สุดจะมีหนี้ไม่มาก โดยกู้จากญาติพี่น้อง และซื้อเชื่อจากร้านค้าในวงเงินไม่มากนัก หรือไม่มีหนี้สินเลยเนื่องจากไม่สามารถกู้เงินได้

2.2 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในประเทศไทยตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยได้รับการส่งเสริมและแนะนำจากกรมพัฒนาชุมชน เพื่อให้ประชาชนรู้จักประหยัดด้วยการออมเงินแล้วนำมาสะสมรวมกันเป็นกองทุนในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และนำเงินนี้มาช่วยเหลือซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นในด้านของเงินทุนประกอบอาชีพหรือเป็นค่าใช้จ่ายยามเดือดร้อนจำเป็น โดยสมาชิกเป็นผู้บริหารจัดการและแบ่งปันช่วยเหลือกันในชุมชน

2.2.1 หลักการและวัตถุประสงค์

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตดำเนินงานภายใต้คุณธรรม 5 ประการคือ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเห็นอกเห็นใจกัน และความไว้วางใจกัน โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ มีดังนี้

- (1) ให้ชาวบ้านรู้จักการอดออม สะสมเงินด้วยสัจจะ
- (2) มีเงินทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพ และสวัสดิการของสมาชิก
- (3) รู้จักการจัดแจงการเงินและรายได้ในครัวเรือน
- (4) รู้จักฝึกกำลัง ทุ่มน้ำใจ ความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- (5) ให้การเรียนรู้ส่งเสริมประสบการณ์ เรื่องเงินทุนการจัดการ

2.2.2 วิธีการดำเนินงาน

- (1) การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีขั้นตอนในการจัดตั้งดังนี้
 - (ก) นัดหมายผู้นำ ผู้ที่สนใจ สัมครใจและศรัทธาในวิธีการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ เข้าร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาชุมชน แล้วดำเนินการจัดตั้งกลุ่ม เรียกว่า “สมาชิกก่อตั้ง”
 - (ข) กำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ของกลุ่ม เพื่อถือเป็นข้อปฏิบัติของกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มกฎระเบียบทั้งทางด้านการฝากเงิน กู้เงิน การดำเนินกิจกรรมอื่นๆ และบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎก็จะแตกต่างกันไปตามความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่ม
 - (ค) เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยคณะกรรมการบริหารกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจะมี 4 คณะได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการส่งเสริมสินเชื่อ คณะกรรมการตรวจสอบ และคณะกรรมการส่งเสริมความรู้
 - (ง) จัดทำทะเบียนและบัญชีต่างๆ

(2) สมาชิกของกลุ่ม สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมี 3 ประเภทคือ

- (ก) สมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลทุกเพศทุกวัย ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในตำบล หมู่บ้าน ที่จัดตั้งกลุ่ม
- (ข) สมาชิกวิสามัญ ได้แก่ กลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน และบุคคลที่มีความสนใจศรัทธาต่อกลุ่ม โดยไม่ประสงค์กู้เงินจากกลุ่ม
- (ค) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ หรือคหบดีซึ่งสนใจในการดำเนินงานกลุ่ม

ผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก ต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งชำระค่าสมัครและค่าธรรมเนียมแรกเข้าที่ทำการกลุ่มออมทรัพย์ฯ และผู้ที่เป็นสมาชิกจะมีหน้าที่ดังนี้

- (ก) ส่งเงินสัจจะสะสมเป็นประจำทุกเดือน
 - (ข) ส่งคืนเงินกู้ตามกำหนด
 - (ค) เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารกลุ่ม
 - (ง) เข้าร่วมประชุมสามัญประจำปี
 - (จ) มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
 - (ฉ) ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่ดีแก่กลุ่ม
 - (ช) กำกับ ตรวจสอบ การดำเนินงานกลุ่ม
 - (ซ) ให้ข้อมูลข่าวสารแก่เพื่อสมาชิก
- (3) เงินทุนของกลุ่ม มาจากแหล่งต่างๆ ดังนี้
 - (ก) เงินสัจจะสะสม
 - (ข) เงินสัจจะสะสมพิเศษ
 - (ค) เงินรับฝากจากสมาชิก
 - (ง) ค่าสมัคร ค่าธรรมเนียม
 - (จ) เงินอุดหนุนจากส่วนราชการ/องค์กรอื่นๆ
 - (ฉ) รายได้อื่นๆ เช่น เงินบริจาค หรือเงินที่สมาชิกจัดหา

(4) กิจการของกลุ่ม ในปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ ทั่วประเทศมีการดำเนินกิจกรรมที่หลากหลาย แต่สามารถสรุปกิจกรรมออกเป็น 3 ด้านได้แก่

- (ก) ด้านธุรกิจ ประกอบด้วย การรับฝากเงิน ให้กู้ยืมเงิน และดำเนินธุรกิจจากเงินทุนที่มีอยู่ เช่น ปืมน้ำมัน การผลิตน้ำดื่มสะอาด การแปรรูปผลิตภัณฑ์ โรงสีข้าว ลานตากผลผลิต ยุ้งฉาง เป็นต้น
- (ข) ด้านสวัสดิการ เช่น ธนาคารข้าว สงเคราะห์ผู้ประสบภัย ค่าทำศพ/พวงหรีด รักษาพยาบาล เป็นต้น
- (ค) ด้านการพัฒนาสมาชิก เช่น พัฒนาผู้นำ/สมาชิกกลุ่ม ศึกษาดูงาน เป็นต้น

ทั้งนี้กิจกรรมที่มีความสำคัญและเป็นกิจกรรมหลักของกลุ่มออมทรัพย์ ได้แก่ กิจกรรมด้านธุรกิจ ทั้งในรูปของการรับฝากและให้กู้เงินแก่สมาชิก การรับฝากและนำเงินทุนที่มีไปใช้ดำเนินธุรกิจประเภทต่างๆ และการรับฝากเพื่อให้กู้และนำไปดำเนินธุรกิจ

(5) ข้อห้ามในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ มี 3 ประการได้แก่

- (ก) ห้ามรับฝากเงินจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิก
- (ข) ห้ามบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกู้ยืมเงิน
- (ค) ห้ามคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่ากฎหมายกำหนด (ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 15 ต่อปี)

(6) การรับฝากเงิน สมาชิกสามารถฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์ได้ในจำนวนที่เท่ากันทุนเดือน โดยคณะกรรมการกลุ่มจะกำหนดจำนวนเงินฝากขั้นต่ำที่สมาชิกสามารถฝากได้ เช่น ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 20 บาท เป็นต้น หากสมาชิกประสงค์ที่จะออมเงินมากกว่าสามารถทำได้โดยเลือกออมเพิ่มขึ้น 0.5, 1, 2, 3, ... เท่าของเงินฝากขั้นต่ำ และมีกลุ่มออมทรัพย์บางแห่งที่กำหนดเพดานเงินฝากสูงสุดต่อเดือน

(7) การกู้เงิน การจัดสรรเงินกู้ให้แก่สมาชิกจะเริ่มจากการให้สมาชิกแจ้งความจำนงภายในระยะเวลาที่กำหนด จากนั้นคณะกรรมการส่งเสริมสินเชื่อของกลุ่มจะเป็นผู้พิจารณาว่าใครจะได้รับเงินกู้และได้รับจำนวนเท่าใด ปัจจัยหลักที่นำมาพิจารณาได้แก่ เงินออมสะสมที่สมาชิกผู้นั้นมีอยู่ ความสามารถในการชำระหนี้ซึ่งพิจารณาจากรายได้ในปัจจุบันหรือรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต และสินทรัพย์ที่ผู้ขอกู้มีอยู่ เป็นต้น การขอกู้เงินนี้มีทั้งผู้ที่ต้องการนำเงินไปใช้เพื่อลงทุนในกิจกรรมการผลิตของตนเองและเพื่ออุปโภคบริโภค ซึ่งวงเงินสูงสุดที่สมาชิกสามารถกู้ได้มักจะอิงกับเงินออมสะสมที่สมาชิกรายนั้นมีอยู่โดยจะกำหนดเป็น 2, 3, 4, 5, เท่าของเงินออมสะสม แต่ไม่เกินเพดานสูงสุดของการปล่อยกู้ต่อคนที่ได้กำหนดไว้ ส่วนหลักประกันที่ใช้กันโดยทั่วไปจะเป็นการค้ำประกันจากสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์คนอื่นๆ ซึ่งเป็นในลักษณะของการรวมกลุ่มเพื่อค้ำประกันซึ่งกันและกัน ผู้ที่รวมกลุ่มมักจะเป็นผู้ที่มีฐานะหรือมีสินทรัพย์ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้กลุ่มออมทรัพย์บางแห่งยังเปิดโอกาสให้สมาชิกที่มีที่ดินสามารถใช้ที่ดินของตนเองเพื่อค้ำประกันการกู้เงินได้ สมาชิกที่ได้รับเงินกู้จะต้องชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตามที่ได้ทำสัญญาเอาไว้ (ส่วนใหญ่มีระยะเวลากู้เงินไม่เกิน 1 ปี) หากมีการผิดสัญญาเกิดขึ้นจะมีบทลงโทษ เช่น ถูกคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราผิดนัด ให้ออกจากการเป็นสมาชิก หรือไม่มีสิทธิ์ได้รับเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากโครงการอื่นๆ เป็นต้น

2.2.3 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

1. หลังจากได้มีการเริ่มจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวนกลุ่มและสมาชิกได้เพิ่มขึ้นอย่างมากโดยตลอด เช่น ในปี 2517 มีเพียง 2 กลุ่ม และมีสมาชิกเพียง 394 คน (ตารางที่ 9) จำนวนกลุ่มได้เพิ่มขึ้นเป็น 12,381 กลุ่ม ในปี 2540 และเป็น 25,014 กลุ่ม ในปี 2543 ขณะที่จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1.009 ล้านคนในปี 2540 และเป็น 4.087 ล้านคนในปี 2543

2. ในด้านเงินฝากกลุ่มออมทรัพย์มีเงินสะสมเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมาจำนวนเงินสะสมได้เพิ่มขึ้นมาก โดยในปี 2535 เงินสะสมสะสมรวมกันทั้งหมดมีมากกว่า 1 พันล้านบาท เมื่อถึงปี 2541 เงินสะสมได้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับมากกว่า 3 พันล้านบาท และเมื่อสิ้นปี 2543 เงินสะสมทั้งหมดเพิ่มขึ้นมาจนอยู่ในระดับ 4.087 พันล้านบาท (ตารางที่ 9) การเพิ่มขึ้นของเงินสะสมทั้งหมดเป็นผลมาจากทั้งการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้านต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นและมีจำนวนสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในส่วนของจำนวนเงินสะสมเฉลี่ยต่อกลุ่มและจำนวนเงินสะสมเฉลี่ยต่อสมาชิกกลับมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา โดยเงินสะสมเฉลี่ยต่อกลุ่มลดลงจากระดับ 208,001 บาท ในปี 2540 เหลือ 163,406 บาท ในปี 2543 และเงินสะสมเฉลี่ยต่อสมาชิกได้ลดลงจาก 2,551 บาท ในปี 2540 เหลือ 2,109 บาท ในปี 2543 ซึ่งในช่วงปี 2540-43 นี้ จำนวนเงินสะสมทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด แต่จำนวนกลุ่มและจำนวนสมาชิกได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่มากกว่า จึงทำให้เงินสะสมเฉลี่ยต่อกลุ่มและต่อสมาชิกมีแนวโน้มลดลง

3. ในด้านเงินกู้ จากข้อมูลของปี 2543 มีกลุ่มออมทรัพย์ที่ให้บริการเงินกู้แก่สมาชิก 11,488 กลุ่ม คิดเป็นร้อยละ 46 ของกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด มีจำนวนผู้กู้ 454,238 คน คิดเป็นเงินกู้ประมาณ 2,237 ล้านบาท หรือเฉลี่ยต่อสมาชิกรายละประมาณ 4,924 บาท (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 จำนวนกลุ่ม จำนวนสมาชิก จำนวนเงินสะสม ของกลุ่มออมทรัพย์ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2517 ถึง 2543

พ.ศ.	พื้นที่ดำเนินการ (จังหวัด)	จำนวนกลุ่ม (กลุ่ม)	จำนวนสมาชิก (คน)	จำนวนเงินสะสม (บาท)	จำนวนเงินสะสมเฉลี่ยต่อกลุ่ม (บาท/กลุ่ม)	จำนวนเงินสะสมเฉลี่ยต่อสมาชิก (บาท/คน)
2517	2	2	394	137,000	68,500	348
2520	26	213	9,136	2,487,220	11,677	272
2525	71	1,960	110,357	73,000,800	37,245	661
2530	72	7,167	408,646	317,342,800	44,278	777
2535	72	9,868	672,950	1,326,969,201	134,472	1,972
2536	72	9,949	765,168	1,069,663,025	107,515	1,398
2537	75	10,284	799,269	1,837,689,986	178,694	2,299
2538	75	11,248	884,437	2,153,963,025	191,497	2,435
2539	75	11,881	937,085	1,837,963,007	154,698	1,961
2540	75	12,381	1,009,442	2,575,256,777	208,001	2,551
2541	75	17,728	1,340,856	3,107,423,771	175,283	2,317
2542	75	23,137	1,826,493	3,710,146,551	160,356	2,031
2543	75	25,014	1,938,006	4,087,435,334	163,406	2,109

ที่มา: กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กองนโยบายเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม

2.2.4 บทบาทของสินเชื่อจากกลุ่มออมทรัพย์ต่อการเข้าถึงคนจน

จากข้อห้ามในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เกี่ยวกับการกู้เงินได้ระบุไว้ว่า ห้ามบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกู้ยืมเงิน ดังนั้นการวิเคราะห์บทบาทสินเชื่อของกลุ่มออมทรัพย์กับคนจนจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

(1) การเข้าเป็นสมาชิก จากหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า ไม่ได้มีการกีดกันคนจน ในทางตรงข้ามกลับเปิดโอกาสให้ทุกคนในหมู่บ้านสามารถเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกจะต้องส่งเงินสัจจะเป็นประจำทุกเดือน ข้อกำหนดนี้อาจทำให้คนจนในหมู่บ้านบางครอบครัวที่มีรายได้น้อยมากหรือไม่มีรายได้ประจำไม่สามารถปฏิบัติได้ จึงไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ได้ ซึ่งการกำหนดจำนวนเงินฝากขั้นต่ำโดยคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์แต่ละกลุ่มจะมีผลต่อการเข้าเป็นสมาชิกของคนจนกล่าวคือ ถ้ากำหนดจำนวนเงินฝากขั้นต่ำไว้ในระดับไม่สูงมาก โอกาสที่คนจนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกและฝากเงินกับกลุ่มก็จะมีมากขึ้นด้วย

การศึกษาในอดีตเกี่ยวกับสัดส่วนของคนจนที่เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ ได้แก่งานของ Raithiwa Naruemol (1995) ที่ศึกษาในกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้านของจังหวัดสระบุรี พบว่า กลุ่มออมทรัพย์ที่รับฝากเงินเพื่อการปล่อยกู้เป็นหลักนั้นมีสมาชิกที่มีรายได้ต่ำ (น้อยกว่า 868 บาท/เดือน) อยู่ระหว่างร้อยละ 5-41 ของสมาชิกทั้งหมด ส่วนกลุ่มออมทรัพย์ที่มีสัดส่วนคนจนมากถึงร้อยละ 41 เป็นเพราะสมาชิกในหมู่บ้านที่มีรายได้สูงส่วนใหญ่ไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิก ส่วนงาน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ ประยงค์ เนตยารักษ์ (2534) ได้ศึกษากองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านชนบทไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ พบว่า สัดส่วนของคนจน(มีรายได้ต่ำสุด 30% แรกต่อสมาชิกทั้งหมดของหมู่บ้าน) ที่เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์มีสัดส่วนตั้งแต่ร้อยละ 0-33

(2) การได้รับสินเชื่อจากกลุ่มออมทรัพย์ของคนจน เนื่องจากคนจนเกือบทั้งหมดจะเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง ดังนั้นปัจจัยหลักที่จะนำมาพิจารณาให้สินเชื่อกับคนจนจะอยู่ที่เงินออมสะสมที่มีอยู่ รายได้ในปัจจุบันหรือรายได้ที่ผู้กู้จะได้รับในอนาคต และผู้ที่ค้ำประกัน เป็นหลัก คนจนที่เป็นสมาชิกและปฏิบัติตามข้อกำหนดของกลุ่มสามารถแสดงความประสงค์ขอกู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์ได้ แต่เงินกู้ที่ได้รับแต่ละครั้งจะไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับที่ได้รับเงินกู้ของสมาชิกที่มีฐานะทางการเงินดีกว่า ซึ่งวงเงินที่ให้นี้จะอยู่ในระดับที่คนจนสามารถผ่อนชำระได้ และถ้ามีปัญหาในเรื่องของการไม่ชำระเงินคืน กลุ่มออมทรัพย์ก็จะไม่ได้รับความเสียหายมากเพราะสามารถนำเงินออมสะสมของสมาชิกผู้มาชำระได้บางส่วนหรือให้ผู้ค้ำประกันเป็นผู้ชำระส่วนที่เหลือได้

อย่างไรก็ตามในบางหมู่บ้านที่มีผู้ขอกู้เงินเป็นจำนวนมากและยอดเงินที่ขอกู้อาจจะมากกว่าจำนวนเงินที่กลุ่มออมทรัพย์สามารถปล่อยกู้ให้กับทุกคนได้ คนจนจะมีสิทธิ์ได้รับสินเชื่อเท่าเทียมกับสมาชิกอื่นๆ หรือไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารงานของคณะกรรมการ บางหมู่บ้านที่ใช้วิธีการจับสลากหรือพิจารณาให้กู้ตามความจำเป็นเร่งด่วน คนจนที่ขอกู้ก็มีโอกาสได้รับสินเชื่อเท่าเทียมกับคนอื่น แต่ถ้าพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้แล้ว คนจนก็จะถูกจัดให้เป็นกลุ่มสุดท้ายของหมู่บ้านที่จะได้รับสินเชื่อ

งานของ Raithiwa Naruemol (1995) ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนว่า การได้รับสินเชื่อจากกลุ่มออมทรัพย์ที่เลือกศึกษานั้น กลุ่มคนที่มีรายได้ปานกลางมีสัดส่วนของการได้รับสินเชื่อมากที่สุด โดยมีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 38-67 ของผู้ที่กู้เงินทั้งหมดของหมู่บ้าน กลุ่มคนที่มีฐานะดีจะไม่ค่อยใช้สินเชื่อจากกลุ่มออมทรัพย์ ขณะที่คนจนในบางหมู่บ้านไม่ได้รับสินเชื่อจากกลุ่มออมทรัพย์เลย สำหรับจำนวนเงินที่ให้กู้ต่อรายคนจนได้รับเงินกู้ต่อครั้งต่ำกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้สูงกว่า

2.3 โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.)

เป็นโครงการที่มุ่งสร้างโอกาสให้ครัวเรือนยากจนให้มีเงินทุนประกอบอาชีพให้เกิดรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน โดยมอบอำนาจให้คณะกรรมการกองทุน กข.คจ.ประจำหมู่บ้านเป็นองค์กรรับผิดชอบบริหารจัดการเงินทุนของหมู่บ้านและมีเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินงาน การดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2536-2539 และขยายจนถึงปี 2540 เป้าหมายของโครงการได้แก่ หมู่บ้านที่มีครัวเรือนยากจนตามข้อมูล กขช.2ค ปี 2533 จำนวน 11,608 หมู่บ้าน

ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2541-2544 เป้าหมายของโครงการได้แก่ หมู่บ้านทั่วประเทศที่มีครัวเรือนยากจนตามข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน(จปฐ.) จำนวน 28,038 หมู่บ้าน

2.3.1 หลักการและวัตถุประสงค์

เป็นโครงการที่สนับสนุนเงินทุนในระดับหมู่บ้านให้สำหรับครัวเรือนเป้าหมายมีไปประกอบอาชีพ โดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อกระจายโอกาสให้คนยากจนระดับครัวเรือนหมู่บ้านเป้าหมายมีเงินทุนในการประกอบอาชีพ เพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน(จปฐ.)

2.3.2 เป้าหมายของโครงการ

- (1) หมู่บ้านที่มีครัวเรือนยากจนตามเกณฑ์ จปฐ.² มากกว่าร้อยละ 30 ของครัวเรือนทั้งหมู่บ้าน
- (2) ครัวเรือนในหมู่บ้านตามข้อ (1) ที่มีรายได้ตามข้อมูลจปฐ.ต่ำกว่า 15,000 บาท/คน/ปี

2.3.3 งบประมาณที่ให้หมู่บ้าน

หมู่บ้านที่ได้รับคัดเลือกจะได้รับงบประมาณสนับสนุนหมู่บ้านละ 292,480 บาท จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบอื่นๆ ที่สนับสนุนโดย แยกเป็นดังนี้

- (1) เพื่อเตรียมความพร้อมชุมชนตามโครงการ กข.คจ. หมู่บ้านละ 10,000 บาท
- (2) เป็นทุนเพื่อครัวเรือนเป้าหมายมีไปประกอบอาชีพ หมู่บ้านละ 280,000 บาท
- (3) งบบริหารโครงการ (ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ) หมู่บ้านละ 2,480 บาท

² ครัวเรือนยากจนตามเกณฑ์จปฐ. คือ ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 15,000 บาท/คน/ปี

2.3.4 วิธีการดำเนินงาน

ดำเนินงานภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไข ปัญหาความยากจน พ.ศ. 2536 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2539

(1) การดำเนินงานในภาพรวม

- (ก) กำหนดหมู่บ้านเป้าหมาย โดยใช้ข้อมูล กชช. 2 ค และข้อมูล จปฐ. โดยเป็นการนำเสนอ จากระดับตำบลไปสู่อำเภอและจังหวัด เพื่อจัดทำบัญชีเรียงลำดับหมู่บ้านเป้าหมายไว้ เพื่อรอรับการสนับสนุนงบประมาณ
- (ข) กำหนดครัวเรือนเป้าหมาย โดยใช้ข้อมูล จปฐ. โดยคณะกรรมการกองทุน กช.คจ. ประจำ หมู่บ้านร่วมกับคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) คัด เลือกและจัดลำดับครัวเรือนจากหมู่บ้านเป้าหมาย จัดทำบัญชีทะเบียนครัวเรือนยากจน เป้าหมาย
- (ค) จัดตั้ง "คณะกรรมการกองทุน กช.คจ. ประจำหมู่บ้าน" ประกอบด้วยผู้แทนคณะกรรมการ หมู่บ้าน 1-2 คน ผู้แทนสภาตำบลหรือ อบต. 1 คน ผู้แทนกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มอาชีพ 1-2 คน ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาสตรีหมู่บ้าน 1-2 คน อาสาพัฒนาชุมชน 1-2 คน และผู้แทนองค์กรชุมชนหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามสมควร รวมกันแล้วจะมีกรรมการประมาณ 7-9 คน ทำหน้าที่บริหารจัดการเงินทุนของหมู่บ้าน
- (ง) จัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรประชาชนผู้รับผิดชอบบริหารจัดการ และครัวเรือนเป้าหมายในระดับหมู่บ้าน ระยะเวลา 3 วัน
- (จ) สนับสนุนเงินทุนหมู่บ้านละ 280,000 บาท โดยการโอนเข้าบัญชีเงินฝากกรรมการของ หมู่บ้าน
- (ฉ) เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนทุกระดับเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และติดตามช่วยเหลือ

(8) วิธีการขอยืมเงินโครงการ

- (ก) ครัวเรือนเป้าหมายเสนอโครงการขอยืมเงินตามประเภทอาชีพที่กำหนดในโครงการต่อ คณะกรรมการกองทุน กช.คจ. ประจำหมู่บ้าน
- (ข) คณะกรรมการกองทุนอนุมัติเงินยืม โดยผ่านการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ และเห็นชอบจาก คปต. แล้วจึงทำสัญญาขอยืมเงินตามแบบแนบท้ายระเบียบ รายงานผลให้อำเภอทราบ แล้วโอนเงินเข้าบัญชีครัวเรือนเบิกไปลงทุนประกอบอาชีพ
- (ค) สำหรับการชำระคืน ครัวเรือนจะใช้คืนเงินยืมเป็นเงินสดตามกำหนดสัญญา (ระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะอาชีพที่ดำเนินการ

2.3.5 ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินโครงการทั้งสองระยะจนถึงปี 2543 มีหมู่บ้านที่ดำเนินโครงการ กข.คจ.แล้ว 18,634 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 47 ของหมู่บ้านเป้าหมายรวมทั้งสองระยะ โดยมีครัวเรือนยากจนเป้าหมายทั้งหมด 1,298,012 ครัวเรือน เป็นครัวเรือนยากจนที่ยืมเงินแล้ว 808,741 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 62.31 ของครัวเรือนยากจนเป้าหมายทั้งหมด (ตารางที่ 10) และมีครัวเรือนที่ยืมเงินแล้วมีรายได้ผ่านเกณฑ์ 15,000 บาท/คน/ปี ประมาณ 239,056 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 29.56 ของครัวเรือนยากจนที่ยืมเงินแล้ว (ตารางที่ 11) และคิดเป็นเงินยืมเฉลี่ยครัวเรือนละประมาณ 6,500 บาท

เมื่อพิจารณาแนวโน้มของการยืมเงินพบว่า สัดส่วนครัวเรือนยากจนเป้าหมายที่ยืมเงินแล้วมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 81 ในปี 2536 เหลือร้อยละ 63 ในปี 2540 และร้อยละ 32 ในปี 2543 และเมื่อพิจารณาโดยรวมทั้งสองระยะ สัดส่วนครัวเรือนยากจนเป้าหมายที่ยืมเงินแล้วเกินครึ่งไม่มากนัก (เพียงร้อยละ 62 เท่านั้น)

ตารางที่ 10 จำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย จำนวนครัวเรือนทั้งหมดและครัวเรือนยากจนเป้าหมาย ตามโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ปี 2536 ถึง 2543

โครงการปี	หมู่บ้านเป้าหมาย	ครัวเรือนทั้งหมด	ครัวเรือนยากจนเป้าหมาย	ครัวเรือนยากจนเป้าหมายที่ยืมเงินแล้ว	
				จำนวน	ร้อยละ
ระยะที่ 1					
2536	1,000	124,250	70,480	56,940	80.79
2537	1,335	154,042	100,732	70,389	69.88
2538	3,100	330,992	220,803	161,460	73.12
2539	4,500	465,158	324,384	221,143	68.17
2540	1,673	181,058	123,790	78,158	63.14
รวมระยะที่ 1	11,608	1,255,500	840,189	588,090	69.99
ระยะที่ 2					
2541	878	93,011	65,331	36,802	56.33
2542	4,536	475,291	344,441	168,527	48.93
2543	1,612	79,504	48,051	15,322	31.89
รวมระยะที่ 2	7,026	647,806	457,823	220,651	48.20
รวม 2 ระยะ	18,634	1,903,306	1,298,012	808,741	62.31

ที่มา: กองพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 11 จำนวนครัวเรือนที่ยืมเงินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนแล้วมีรายได้ผ่านเกณฑ์
15,000 บาท/คน/ปี ปี 2536 ถึง 2543

โครงการปี	จำนวนครัวเรือนที่ยืมเงินแล้ว	จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ผ่านเกณฑ์	
		จำนวน	ร้อยละ
ระยะที่ 1			
2536	56,940	25,759	45.24
2537	70,389	30,139	42.82
2538	161,460	64,535	39.97
2539	221,143	80,645	36.47
2540	78,158	21,162	27.08
รวม	588,090	222,240	37.79
ระยะที่ 2			
2541	36802	8043	21.85
2542	168527	8773	5.21
2543	15322	0	-
รวม	220651	16816	7.62
รวม 2 ระยะ	808,741	239,056	29.56

ที่มา: กองพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

2.3.6 ผลของการดำเนินโครงการต่อเกษตรกรหรือชาวชนบทที่ยากจน

สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ (2540) ได้ประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2536-2539) โดยใช้การสำรวจจากครัวเรือนที่ได้รับการให้กู้จากโครงการพบว่า สามารถสร้างรายได้ให้ครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 4,264 บาทต่อครัวเรือน และผู้เข้าร่วมโครงการตั้งแต่ปี 2536 จะมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงกว่าผู้เข้าร่วมโครงการในปีถัดมา อาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า ทำสวนผลไม้ และช่าง เป็นอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้เฉลี่ยเพิ่มมากขึ้นที่สุด ส่วนอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้น้อยที่สุดคือ อาชีพปลูกอ้อย ทำประมง และทำไร่ข้าวโพด นอกจากนี้ยังพบว่า ครัวเรือนเหล่านี้มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตดีขึ้น โดยพบว่าหลังจากได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการเพื่อนำไปประกอบอาชีพแล้ว ครัวเรือนมีอาหารการกินเพียงพอขึ้นถึงร้อยละ 90.5 และสมาชิกในครอบครัวมีสุขภาพอนามัยดีขึ้นมากถึงร้อยละ 87.2 ของจำนวนครัวเรือนที่ได้รับเงินกู้ทั้งหมด

ส่วนการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2544) โดยการสุ่มสำรวจจากครัวเรือนยากจนที่ได้รับการให้กู้จากกองทุนพบว่า ครัวเรือนยากจนคิดว่า กข.คจ. มีประโยชน์มากถึงร้อยละ 77.3 และเห็นว่าควรมีการสนับสนุนโครงการนี้ต่อไปถึงร้อยละ 98.7 นอกจากนี้ครัวเรือนยากจนยังเห็นว่ามีควมบริสุทธิ์ยุติธรรมในการพิจารณาเพื่ออนุมัติโครงการถึงร้อยละ 97.4 และถึงแม้ผลการดำเนินงานของโครงการจะไม่สามารถยกระดับรายได้ของครัวเรือนยากจนให้พ้นจากความยากจนซึ่งได้กำหนดไว้ที่ 15,000 บาทต่อหัวต่อปีในโครงการระยะที่ 2 แต่รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของสมาชิกในครัวเรือนยากจนภายหลังเข้าร่วมโครงการมีจำนวนใกล้เคียงกับรายได้ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ครัวเรือนในกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 94 ยืนยันว่ามีรายได้

เพิ่มขึ้นภายหลังจากการประกอบอาชีพด้วยเงินกู้จากโครงการ ครั้วเรือนยากจนประมาณร้อยละ 25.4 ยืนยันว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดเป็นผลมาจากเงินโครงการเพียงอย่างเดียว ไม่มีผลจากปัจจัยอื่นอย่างเช่นเงินกองทุนอื่น ลักษณะอาชีพที่ครั้วเรือนยากจนกู้ไปเพื่อลงทุนมากที่สุดร้อยละ 62.6 คือการเกษตร และรองลงมาเป็นการค้าขาย

ทางด้านการศึกษาของกองพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กรมการพัฒนาชุมชน (2543) โดยการสำรวจความคิดเห็นจากครั้วเรือนที่ยากจนพบว่าในระยะที่ 2 ครั้วเรือนส่วนใหญ่ร้อยละ 85.29 มีความสามารถในการประกอบอาชีพได้ตามที่ได้ขอยืมเงินทุนไปดำเนินการ และส่วนใหญ่ร้อยละ 64.15 มีความสามารถคืนเงินยืมได้ตามระยะเวลาและจำนวนที่กำหนด นอกจากนี้ยังพบว่ามีครั้วเรือนประมาณร้อยละ 22.03 มีรายได้ผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนดในโครงการคือมากกว่า 15,000 บาทต่อคนต่อปี ครั้วเรือนส่วนใหญ่ร้อยละ 60.24 มีรายได้เพิ่มขึ้น และร้อยละ 77.68 มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นในหลายด้าน เช่น การประกอบอาชีพ อาหารการกิน การปรับปรุงที่อยู่อาศัย และการลดลงของภาระหนี้สิน อย่างไรก็ตาม อาชีพที่มีครั้วเรือนยากจนกู้เงินไปประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพเดิม ต้องใช้เวลาในการประกอบอาชีพมาก แต่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นไม่มากนัก

จากรายงานผลการประเมินสามขึ้นข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ชาวชนบทได้รับเงินกู้จากโครงการ กข.คจ. มีฐานะดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่รายงานดังกล่าวไม่ได้แยกแยะว่าชาวชนบทกลุ่มที่ยากจนที่สุด ได้แก่กลุ่มที่ประกอบอาชีพรับจ้างอย่างเดียว และกลุ่มที่เช่าที่ดินทำการเกษตรขนาดเล็ก ได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการนี้มาน้อยเพียงใด จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าชาวชนบทกลุ่มนี้ได้ประโยชน์จากโครงการนี้มาน้อยเพียงใด

2.4 กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม หรือ กส. (Social Investment Fund (SIF)) เป็นกองทุนของรัฐบาลซึ่งธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารจัดการ เป็นลักษณะเงินให้เปล่า โดยรัฐบาลไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อจัดตั้งกองทุนนี้ ส่วนการดำเนินงานของกองทุนนี้มีระยะเวลา 40 เดือนนับจากวันที่ 9 พฤศจิกายน 2541 โครงการนี้เน้นพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชนในรูปแบบต่างๆ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และพื้นที่ยากจน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองในระยะยาว

2.4.1 วัตถุประสงค์

- (1) พื้นฟูสังคมฐานล่างด้วยกระบวนการกระจายอำนาจ มุ่งให้ชุมชน และท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองร่วมกัน
- (2) เสริมสร้างความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการแก่องค์กร ชุมชน และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว
- (3) สนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง และความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชน

- (4) เพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน
- (5) เพื่อกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง
- (6) เพื่อสนับสนุนการลงทุนในด้านทรัพยากรสังคม โดยสนับสนุนการดำเนินโครงการด้านโครงสร้างสังคม และเศรษฐกิจของชุมชน โดยการพัฒนาทรัพยากรท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ และทุนทางสังคม

กองทุนจะให้ความช่วยเหลือกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ อาทิเช่น กลุ่มคนยากจน กลุ่มผู้หญิง และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยการพัฒนาขีดความสามารถในการเสริมสร้างรายได้แก่กลุ่มต่างๆ ในชุมชน และเน้นให้ชุมชนมีกลไกการร่วมมือกันเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง

2.4.2 เงื่อนไข ประเภท และหลักเกณฑ์การพิจารณาสนับสนุน

องค์กรที่มีสิทธิเสนอขอรับการสนับสนุน ได้แก่

- (1) องค์กรชุมชนที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลรวมกันอยู่แล้ว และมีกิจกรรมพัฒนาาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน เป็นต้น
- (2) เครือข่ายองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันตามพื้นที่เดียวกันหรือตามกิจ กรรมที่พัฒนาาร่วมกัน เช่น เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก และเครือข่ายโรงสีชุมชน เป็นต้น
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกับองค์กรชุมชนในพื้นที่ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น
- (4) สถาบันในชุมชน ที่มีกิจกรรมพัฒนาชุมชนร่วมกับท้องถิ่น เช่น วัด โบสถ์ และมัสยิด เป็นต้น

ในการให้เงินสนับสนุนแต่ละโครงการจะได้รับไม่เกิน 10 ล้าน ส่วนประเภทโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับการสนับสนุน ได้แก่

- (1) โครงการพัฒนาความสามารถและการเรียนรู้ในการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน (เศรษฐกิจแบบพอเพียง) เช่น เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ เกษตรแปรรูปและเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น
- (2) โครงการด้านสวัสดิการและความปลอดภัยของชุมชน เช่น ศูนย์สุขภาพและสมุนไพรเพื่อการพึ่งพาตนเอง เป็นต้น
- (3) โครงการด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เช่น การปลูกป่าดูแลป่าและป้องกันไฟป่า เป็นต้น
- (4) โครงการพัฒนาเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มและเครือข่าย เช่น การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์พื้นบ้านและศูนย์ข้อมูลชุมชน เป็นต้น

โครงการต่างๆ ซึ่งมาจากกลุ่มเครือข่ายชุมชนต่างๆ เช่น ทุนการศึกษาแก่นักเรียนผู้ยากจน ทุนสวัสดิการแก่ผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ที่ยากลำบาก ทุนสวัสดิการชุมชนแก่ผู้ยากลำบาก และทุนอาชีพเร่งด่วนแก่ผู้ยากลำบาก

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้งบประมาณสนับสนุนแก่โครงการต่างๆ ที่เสนอโดยองค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้คืนทุนที่หมุนเวียนกลับมาสู่ชุมชน และสังคม มีดังนี้

- (1) เป็นโครงการที่ส่งเสริมบทบาทของเครือข่ายและกลุ่มประชาคมในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาโครงการอย่างต่อเนื่องร่วมกัน
- (2) เป็นโครงการขนาดเล็ก ใช้เทคโนโลยีที่เรียบง่าย และเหมาะสม เน้นการใช้แรงงานคนไทย และชุมชนที่เสนอโครงการต้องร่วมสมทบงบประมาณอย่างน้อยร้อยละ 10 ทั้งในรูปตัวเงิน และวัสดุอุปกรณ์หรือแรงงาน
- (3) สมาชิกของชุมชนที่เสนอโครงการต้องมีส่วนร่วมในการจัดสัมนา กำหนดวางแผนและดำเนินโครงการ
- (4) เป็นโครงการที่มีความยั่งยืนและส่งผลประโยชน์ต่อชุมชนโดยรวม
- (5) เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ กิจกรรมของชุมชนไม่ใช่การหาผลประโยชน์เชิงธุรกิจ
- (6) งบประมาณที่ใช้ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับแหล่งทุนอื่น

2.4.3 มาตรการในการสนับสนุนองค์กรที่เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนชุมชน

- (1) การสนับสนุนโครงการที่ไม่ผ่านการกลั่นกรองโครงการ คณะกรรมการจังหวัดจะร่วมกับสถาบันราชภัฏ วิทยากรในท้องถิ่น ในการประสานความร่วมมือทั่วประเทศในพัฒนาโครงการ โดยครอบคลุมการศึกษาเรียนรู้กิจกรรมด้านการประชุมสัมมนาศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนระหว่างองค์กร เพื่อที่จะสามารถเสนอโครงการที่ดีต่อกองทุนชุมชนและได้รับการสนับสนุนในระยะต่อไป
- (2) การสนับสนุนโครงการที่ผ่านการประเมินในพื้นที่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนชุมชน พี่เลี้ยงของแต่ละองค์กรชุมชน และคณะทำงานจังหวัด ร่วมกันพัฒนาโครงการเพื่อองค์กรชุมชนจะสามารถเสนอโครงการขยายผลในระยะที่ 2 ต่อไป
- (3) การสนับสนุนโครงการประเภทกองทุนหมุนเวียน ในการเสนอโครงการในรูปทุนหมุนเวียนนี้ชุมชนต้องได้มีแผนการคืนทุนสู่ชุมชนและสังคมอย่างชัดเจน เช่น ชุมชนสามารถเสนอขอรับการสนับสนุนการก่อสร้างโรงสีชุมชนได้ แต่ต้องมีการวางแผนอย่างดีเพื่อให้กิจกรรมสำเร็จ
- (4) การจัดเวทีเครือข่ายทั่วประเทศ สำหรับโครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก โดยเครือข่ายองค์กรชุมชน (MENU 5) เป็นการดำเนินงานสนับสนุนในพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยงานใดให้การสนับสนุน

2.4.4 ผลการดำเนินงาน

ตั้งแต่เริ่มเปิดรับโครงการในเดือนกันยายน 2541 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน มีโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุนถึงกว่า 16,000 โครงการ โครงการเหล่านี้ได้รับการกลั่นกรอง และประเมินโครงการโดยคณะทำงานจังหวัดร่วมกับสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ซึ่งโครงการจำนวนมากได้ถูกปฏิเสธ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ คือองค์กรไม่อยู่ในข่ายเสนอโครงการ กิจกรรมที่เสนอเน้นการก่อสร้างโดยไม่มีกิจกรรมเรียนรู้หรือการมีส่วนร่วมจากชุมชน รายละเอียดโครงการไม่ชัดเจน และผลประโยชน์ของโครงการตกเฉพาะแก่กลุ่มคน ไม่กระจายไปสู่สังคมโดยรวม

ส่วนโครงการที่ผ่านการพิจารณาตั้งแต่เดือนกันยายน 2541 - ตุลาคม 2544 มีทั้งสิ้น 7,033 โครงการ คิดเป็นงบประมาณ 4,106.42 ล้านบาท (ตารางที่ 12) จากเงินงบประมาณทั้งหมดประมาณ 4,800 ล้านบาท ครอบคลุม 76 จังหวัด พื้นที่ที่มีจำนวนโครงการได้รับการสนับสนุนมากที่สุดคือ ภาคอีสาน ตอนล่าง รองลงมาคือ ภาคอีสานตอนบน

จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดเป็นโครงการที่เสนอโดยองค์กรชุมชน และเป็นประเภทโครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน รองลงมาคือโครงการพัฒนาเสริมสร้างความสามารถขององค์กรชุมชนและเครือข่าย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว อีกทั้งยังเป็นการตอบสนองความต้องการในกลุ่มคนยากจนที่ต้องการโอกาสในชุมชนเพื่อบรรเทาวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม

ในจำนวนงบประมาณที่ได้รับทั้งสิ้น 4,105.42 ล้านบาท ได้เบิกจ่ายไปแล้วจำนวน 3,200.68 ล้านบาท และมีโครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว 2,817 โครงการ ซึ่งใช้งบประมาณ 1,517.08 ล้านบาท ส่วนโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินการมีจำนวน 3,766 โครงการ (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 สรุปความคืบหน้าการดำเนินงานกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

ประเภทโครงการ	สิงหาคม 44		กันยายน 44		ตุลาคม 44		ก.ย. 41 ถึง ปัจจุบัน (โครงการ)	งบประมาณ รวม (ล้านบาท)
	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ		
1.1 จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุน	171	61.29	238	81.51	180	84.53	7,033	4,106
จำนวนโครงการประเภทที่ 1	63	9.62	38	15.51	22	7.3	3,153	770
จำนวนโครงการประเภทที่ 2	8	2.65	23	9.56	3	0.48	1,203	353
จำนวนโครงการประเภทที่ 3	5	0.73	9	3.26	4	7.36	776	184
จำนวนโครงการประเภทที่ 4	95	48.3	168	53.18	151	69.39	1,444	782
จำนวนโครงการประเภทที่ 5	-	-	-	-	-	-	457	2,018
จำนวนผู้ได้รับผลประโยชน์ (คน)	88,969		49,539		17,788		12,187,480	
1.2 จำนวนโครงการที่ทำสัญญาแล้วและ อยู่ระหว่างการดำเนินการ	273		105		11		3,766	2,381.55
1.2 จำนวนโครงการที่เสร็จแล้ว	193		219		87		2,817	1,517.08
1.3 งบประมาณที่เบิกจ่ายแล้ว(ล้านบาท)	127.04		102.96		53.81		3200.68	

หมายเหตุ - โครงการแผนแม่บท จำนวน 200 โครงการ งบประมาณ 189.06 ล้านบาท
 - โครงการเตรียมความพร้อมกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 195 โครงการ งบประมาณ 108.44 ล้านบาท
 โครงการประเภทที่ 1 การเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน
 โครงการประเภทที่ 2 สวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพของชุมชน
 โครงการประเภทที่ 3 การฟื้นฟู อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
 โครงการประเภทที่ 4 การพัฒนาเสริมสร้างความสามารถขององค์กรชุมชนและเครือข่าย
 โครงการประเภทที่ 5 การจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก

ที่มา: ธนาคารออมสิน ข้อมูล ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2544

2.4.5 ผลของการเนิงานต่อเกษตรกรหรือชาวชนบทที่ยากจน

ตามนโยบายของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมนั้นเน้นการบรรเทาความยากลำบากของชุมชนในการเผชิญหน้ากับวิกฤตเศรษฐกิจ รวมถึงคนจนและผู้ด้อยโอกาส โดยไม่มีข้อกีดกันทางด้านความสามารถในการจ่ายคืน หรือ ทรัพย์สินในการใช้เป็นหลักประกัน เนื่องจากเป็นเงินให้เปล่า ดังนั้นกองทุนนี้จึงสามารถเข้าถึงคนจนในชนบทได้ และถึงแม้ว่าชุมชนจะต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายเองร้อยละ 10 แต่ค่าใช้จ่ายสมทบนี้สามารถจ่ายได้ในหลายรูปแบบ ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงิน อาจจะเป็นในรูปแบบของแรงงานหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ดังนั้นชุมชนจึงมีความสามารถในการรับภาระดังกล่าวได้

ตามนโยบายของกองทุน ได้แบ่งลักษณะโครงการออกเป็น 5 โครงการใหญ่ๆ อันได้แก่ โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน โครงการสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพของชุมชน, โครงการการฟื้นฟู อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการการพัฒนาเสริมสร้างความสามารถขององค์กรชุมชนและเครือข่าย และโครงการการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก (MENU 5) ซึ่งโครงการที่ 5 นี้ตั้งขึ้นมาภายหลังเพื่อช่วยบรรเทาความยากลำบากของคนจนและผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะ ส่วนโครงการอื่นๆ นั้นเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยมีส่วนช่วยเสริมสร้างอาชีพให้กับคนในชุมชนรวมถึงคนจนในชุมชนนั้นด้วย การสนับสนุนการอนุรักษ์ธรรมชาติและเสริมสร้างความสามารถขององค์กรก็เป็น การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนรวมไปถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้มีการพัฒนาแบบยั่งยืนมากขึ้น

2.5 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายที่สำคัญมากนโยบายหนึ่งของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และมอบอำนาจให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านบริหารจัดการเงินกองทุนหมู่บ้านในหมู่บ้านและชุมชนเมืองตนเอง

2.5.1 วัตถุประสงค์

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างหรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย สำหรับเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นที่ต้องใช้เงินเร่งด่วน และเพื่อนำมาซึ่งการสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน

(2) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบ และการบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง

(3) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ สร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพของตน รวมถึงส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

- (4) กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต
- (5) เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

2.5.2 การดำเนินงานในระดับหมู่บ้าน

วิธีการดำเนินงานที่สำคัญในระดับหมู่บ้านมีดังนี้

- (1) จัดตั้งคณะกรรมการกองทุน จำนวน 15 คน ประกอบด้วยกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองโดยสมาชิกซึ่งเป็นกรรมการดังกล่าวต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความรับผิดชอบ ที่จะบริหารจัดการกองทุน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนในหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
- (2) คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจดังนี้
- (ก) บริหารจัดการกองทุน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแล จัดสรรผลประโยชน์ของเงินกองทุน เพื่อสอดคล้องและเกื้อกูลกับกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้าน
 - (ข) ออกระเบียบ ข้อบังคับและหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก
 - (ค) รับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก ทั้งที่เป็นกลุ่ม องค์กรชุมชน หรือ บัณฑิตบุคคลในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
 - (ง) สำรวจและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ อุตสาหกรรมครัวเรือน แลวิสาหกิจชุมชนในเขตท้องที่หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้น ตลอดจนสำรวจและจัดทำข้อมูลดังกล่าวของกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
 - (จ) พิจารณาให้กู้เงินตามระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนกำหนด
 - (ฉ) ทำนิติกรรมสัญญา หรือ ดำเนินการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุน
 - (ช) จัดหรือเรียกประชุมสมาชิกตามที่กำหนดหรือได้ตกลงกัน หรือตามที่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอ และจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำร้อง
 - (ซ) จัดทำบัญชีและส่งมอบเงินที่ได้รับการจัดสรร ดอกผล ผลตอบแทน หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการคืนให้แก่กองทุนให้ครบเต็มตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือหรือคำสั่งเป็นที่สุดเนื่องจากคณะกรรมการกองทุนไม่ปฏิบัติตามหรือบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับ ที่กองทุนกำหนด
 - (ณ) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

(3) เงินและทรัพย์สินของกองทุน มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

- (ก) เงินที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการ
- (ข) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้โดยปราศจากภาวะผูกพัน
- (ค) เงินกู้ยืม
- (ง) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกองทุน
- (จ) เงินฝากสัจจะและเงินรับฝาก
- (ฉ) เงินค่าหุ้น
- (ช) เงินสมทบจากกลุ่มหรือองค์กรสมาชิก
- (ซ) เงินและทรัพย์สินอื่นๆ ตามระเบียบที่กองทุนกำหนด

(4) ประชาชนที่สนใจเข้าร่วมกองทุน จะต้องสมัครเป็นสมาชิกกองทุน โดยต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น และมีคุณสมบัติตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่กองทุนกำหนด

(5) คณะกรรมการกองทุนสามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกถือหุ้นของกองทุน หรือมีเงินฝากสัจจะไว้ที่กองทุน ซึ่งในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะชำระเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือแรงงานตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กองทุนกำหนดก็ได้

(6) การกู้เงิน สมาชิกสามารถขอกู้เงินจากกองทุนได้โดยคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจอนุมัติในวงเงินไม่เกิน 20,000 บาท ในกรณีที่เงินเกิน 20,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท การให้กู้จะต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมสมาชิก และนอกจากนี้สมาชิกยังสามารถกู้เงินฉุกเฉินได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ในการกู้เงิน คณะกรรมการกองทุนอาจเรียกหลักประกันเงินกู้ที่เป็นบุคคลหรือทรัพย์สินตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กองทุนกำหนด

คณะกรรมการกองทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือ ค่าตอบแทนเงินฝากเป็นอัตราที่แน่นอน และกำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ตามความข้อยัญญาเงินกู้แต่ละรายตามความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิก แต่ทั้งนี้การชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนจะต้องไม่เกิน 1 ปี

(7) ในกรณีมีผู้กู้ไม่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการขอกู้ยืมเงิน หรือเมื่อมีหลักฐานอันควรที่เชื่อได้ว่าผู้กู้นำเงินไปใช้นอกกรอบวัตถุประสงค์โดยปราศจากเหตุผลอันควร คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจยกเลิกสัญญา และเรียกคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนที่ค้างชำระคืนเต็มจำนวนได้ทันที

2.5.3 ผลการดำเนินงาน

เนื่องจากรัฐบาลเพิ่งดำเนินนโยบายและมาตรการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ไม่กี่เดือน การประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานที่สามารถกระทำได้จึงเป็นเพียงพบว่า มีการจัดสรรและโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านทั้งหมด (ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2544) แล้วจำนวน 45,153 หมู่บ้าน จากจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 71,364 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 63 มีการเบิกจ่ายเป็นเงินกองทุนไปแล้วทั้งสิ้น 23,456 ล้านบาท

หรือคิดเป็นร้อยละ 52 ของจำนวนเงินที่จัดสรร โอนให้กองทุนหมู่บ้านแล้วทั้งหมด และจำนวนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วโดยเฉลี่ยทั่วประเทศหมู่บ้านละ 520,000 บาท หมู่บ้านในภาคเหนือเบิกจ่ายโดยเฉลี่ยมากที่สุด จำนวน 630,000 บาท ขณะที่หมู่บ้านในภาคใต้เบิกจ่ายโดยเฉลี่ยต่ำสุด เพียง 390,000 บาท (ตารางที่ 13)

สำหรับการประเมินผลสำเร็จในประเด็นที่ว่าชาวชนบทได้รับประโยชน์จากนโยบายและมาตรการนี้ มากน้อยเพียงใด ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ชาวชนบทกลุ่มไหนได้รับประโยชน์มาก กลุ่มไหนได้รับประโยชน์น้อย หรือ ไม่ได้รับประโยชน์เลย โดยเฉพาะชาวชนบทกลุ่มที่ยากจนที่สุดในแต่ละหมู่บ้านได้รับประโยชน์บ้างหรือไม่ ยังไม่สามารถประเมินได้ในขณะนี้

ตารางที่ 13 สรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ภาค	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด (หมู่บ้าน)	การจัดสรรและโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้าน		การเบิกจ่ายกองทุน		จำนวนเงินเบิกจ่ายเฉลี่ยต่อหมู่บ้าน (ล้านบาท)
		จำนวน	ร้อยละ	(ล้านบาท)	ร้อยละ	
กลาง	5,693	3,942	69	1,943	49	0.49
ตะวันตก	5,445	3,692	68	2,155	58	0.58
ตะวันออก	5,068	3,060	60	1,623	53	0.53
เหนือ	15,467	10,468	68	6,612	63	0.63
ใต้	8,336	5,158	62	2,028	39	0.39
ตะวันออกเฉียงเหนือ	31,355	18,833	60	9,095	48	0.48
รวมทั้งประเทศ	71,364	45,153	63	23,456	52	0.52

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2544

ที่มา: สำนักบริหารกองทุนพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

3. แหล่งสินเชื่อสำหรับคนจนในหมู่บ้าน : ภาพจากการสำรวจภาคสนาม

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม มีการเก็บโดยใช้แบบสอบถามและใช้วิธีการทางมานุษยวิทยา โดยส่งนักวิจัยภาคสนามไปพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจำนวน 8 หมู่บ้าน และ 2 ชุมชนแออัดในภาคต่างๆ ดังนี้

ภาคเหนือ จำนวน 2 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านป่าเทื่อ และหมู่บ้านแม่ยางชาน จังหวัดเชียงใหม่

ภาคกลาง จำนวน 1 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านหนองสองห้อง จังหวัดนครสวรรค์

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 3 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ จังหวัดนครราชสีมา หมู่บ้านไทรงาม และหมู่บ้านหนองสรวง จังหวัด บุรีรัมย์

ภาคใต้ จำนวน 2 หมู่บ้าน คือ หมู่บ้านบางไผ่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และหมู่บ้านแหลมมะขาม จังหวัดตรัง

ชุมชนแออัด จำนวน 2 แห่ง คือ ชุมชนใบเส่ย จังหวัดนครราชสีมา และชุมชนมหาดไทย 4 เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร

ผลการสำรวจข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาประมวลเป็นภาพเบื้องต้นเกี่ยวกับเกณฑ์การวัดคนจนของชาวบ้าน จำนวนคนจนในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน กลุ่มและโครงการต่างๆ ในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน และแหล่งสินเชื่อและการได้รับสินเชื่อของคนจน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 เกณฑ์การวัดคนจนของชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน

จากความเห็นของชาวบ้านที่มองคนจนในหมู่บ้านของตัวเองว่ามีลักษณะอย่างไร พบว่า

ในทัศนะของชาวบ้านจะให้ความสำคัญกับโอกาสและความสามารถในการทำมาหากินเป็นหลัก โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้ (ตารางที่ 14)

(1) ไม่มีปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ในหมู่บ้านภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาชีพหลักของชนบทก็คือ การทำนา ทำไร่ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย และเลี้ยงวัวควาย ส่วนหมู่บ้านบางไร่ ชาวบ้านทำสวนมะพร้าวเป็นอาชีพหลัก ดังนั้นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดก็คือที่ดินทำกิน กรณีหมู่บ้านแหลมมะขาม ชาวบ้านทำประมงเป็นอาชีพหลัก ดังนั้นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดก็คือ เรือ และเครื่องมือจับปลา ส่วนชุมชนไบลีย์ อาชีพหลักของชาวบ้านคือ การเก็บของเก่าและขยะขาย ดังนั้นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด คือ รถซาเล้ง ชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้านมีความเห็นว่า ถ้าหากครอบครัวไหนไม่มีที่ดินทำกิน หรือไม่มีเครื่องมือการผลิตเป็นของตนเอง จะมีความเสี่ยงในเรื่องรายได้ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ยังมีโอกาสที่จะได้รับเครดิตหรือสินเชื่อน้อยกว่าชาวบ้านที่มีที่ดินทำกินหรือเครื่องมือทำมาหากิน ทำให้ไม่สามารถลงทุนเพื่อประกอบอาชีพที่ให้ผลตอบแทนสูงได้

(2) มีอาชีพรับจ้างแบบหาเช้ากินค่ำ หรือไม่มีรายได้เสริมจากนอกหมู่บ้าน ผู้ที่ไม่มีปัจจัยการผลิตที่สำคัญอาจหาทางออกได้ด้วยการเช่าที่ดินหรือเครื่องมือทำกินถ้ามีเงินทุนเพียงพอ แต่ผู้ที่ไม่สามารถเช่าปัจจัยการผลิตได้ก็จะต้องหารายได้เลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างทำงานในหมู่บ้านหรือออกไปรับจ้างนอกหมู่บ้าน ผู้ที่มีอาชีพรับจ้างส่วนใหญ่จะทำในลักษณะหาเช้ากินค่ำและงานที่ทำไม่สม่ำเสมอตลอดปี ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะรับจ้างภายในหมู่บ้านก่อน เช่น รับจ้างดายหญ้า ทำนา เกี่ยวข้าว ตัดอ้อยหรือขุดมันสำปะหลัง เป็นต้น เมื่อไม่มีงานทำในหมู่บ้าน ก็จะต้องออกไปหางานทำนอกหมู่บ้านเพื่อหารายได้มาเลี้ยงตนเองกับครอบครัว เช่น ที่บ้านโคกหินเหล็กไฟ แรงงานรับจ้างจะออกไปรับจ้างขุดมันสำปะหลังนอกหมู่บ้าน ที่หมู่บ้านไทรงาม จะออกไปเป็นแรงงานตัดไม้ที่สวนป่ายุคาลิปดัส ในจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น บางหมู่บ้านที่แรงงานไม่สามารถออกไปทำงานภายนอกหมู่บ้านได้หรือมีงานภายนอกไม่มากนัก เช่นที่หมู่บ้านหนองสองห้อง แรงงานรับจ้างก็จะเก็บผัก หาปลา เพื่อมารับประทาน พอถึงหน้าแล้งก็จะจับงู และจับหนู ส่งขายพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ที่มีอาชีพรับจ้างและพอมีทางทำมาหากินแล้ว กลุ่มคนจนที่จนมากในสายตาของชาวบ้านหนองสรวง คือ คนที่มีอาชีพรับจ้างเฉพาะภายในหมู่บ้าน ไม่มีโอกาสที่จะออกไปหางานนอกหมู่บ้าน คนกลุ่มนี้จะมีรายได้น้อยและมีเพียงบางช่วงเท่านั้น ต้องลดการบริโภคหรือใช้สินเชื่อในช่วงที่ตัวเองไม่มีงานทำ หรือคนจนในชุมชนไบลีย์ วันไหนมีรายได้จากการขายของเก่าไม่เพียงพอที่จะใช้บริโภค ก็จะใช้ชีวิตกินเท่าที่มีหรืออดอาหาร

ตารางที่ 14 เกณฑ์วัดความยากจนให้ทัศนะของชาวบ้าน แยกตามหมู่บ้าน/ชุมชน

เกณฑ์วัด	หมู่บ้าน										ชุมชน	
	ป่าท้อ	แมงกาน	หนองสองห้อง	โคกหินเหล็กไฟ	ไทรงาม	หนองสง	บางไผ่	แหลมมะขาม	ไพบู่	มหาดไทย 4		
มีที่ทำกินน้อยหรือไม่มีที่ดินทำกิน	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
ไม่มีเครื่องมือทำมาหากิน								X	X			
มีอาชีพรับจ้างแบบเห่กันค่า	X	X	X	X								X
ไม่มีรายได้เสริมจากนอกหมู่บ้าน												
เจ็บป่วย		X								X		X
พิการ	X			X					X			X
คนชราที่ไม่มีลูกหลานเลี้ยงดู	X			X					X			X
เป็นหม้าย				X					X			
เด็กกำพร้า										X		
มีลูกที่ยังเป็นภาระมาก	X	X			X							
ขาดแคลนแรงงานที่ทำงานได้		X										
ไม่ขยันทำกิน										X		
ติดยาเสพติด	X	X									X	
กินเหล้า เล่นการพนัน					X					X		
สภาพบ้านเรือนไม่แข็งแรง	X		X									
ไม่มีไฟฟ้าใช้			X									
ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง											X	
มีข้าวไม่พอกินตลอดปี		X										
ไม่มีคนช่วยการศึกษาบ่อย	X									X		
มีหนี้สินมาก												X

ที่มา: จากการศึกษาภาคสนามปี 2544

(3) เป็นผู้มีอุปสรรคในการทำงาน เช่น เจ็บป่วย พิการ คนชราที่ไม่มีลูกหลานเลี้ยงดู เด็กกำพร้า ครอบครัวที่มีลูกที่ยังเป็นภาระอยู่หรือครอบครัวที่ขาดแคลนแรงงานรับจ้าง กลุ่มคนเหล่านี้บางส่วนเคยเป็นผู้มีฐานะดีมาก่อน แต่ภายหลังต้องขายที่น่านำเงินมาใช้จ่ายภายในครอบครัว แต่บางส่วนก็เป็นคนยากจนมาตั้งแต่เกิด ต้องประกอบอาชีพรับจ้างหาเงินมาใช้จ่าย ภายหลังมีอุปสรรคในการทำงานดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงทำให้ไม่สามารถรับจ้างได้หรือทำงานได้น้อยลง

(4) ลักษณะส่วนตัวที่ไม่ดี เช่น ไม่ขยันทำกิน ดิตยาเสพติด กินเหล้าหรือเล่นการพนัน เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้จะมีรายจ่ายมากกว่าที่ควรและไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่ก่อขึ้นได้

(5) ที่อยู่อาศัยไม่แข็งแรง ไม่มีไฟฟ้าใช้ หรือไม่มีที่อยู่เป็นของตัวเอง หมู่บ้านและชุมชนที่ทำการสำรวจมีไฟฟ้าเข้าถึงทุกหมู่บ้าน ดังนั้นหากบ้านเรือนใดยังไม่ใช้ไฟฟ้าก็แสดงว่ามีเงินไม่เพียงพอที่จะนำยื่นขอใช้กระแสไฟฟ้า นอกจากนี้บ้านที่มีสภาพไม่แข็งแรงยังแสดงให้เห็นว่าเจ้าของไม่มีเงินที่จะนำมาซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีได้ ยิ่งในส่วนของคนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง ยิ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยมากไม่พอที่จะนำไปเช่าที่ดินผู้อื่นปลูกบ้านได้ คนจนกลุ่มนี้บางส่วนอาศัยที่ดินเพื่อนบ้านหรือที่สาธารณะของหมู่บ้านเพื่อปลูกบ้านในลักษณะพอนอนได้ หรือบางคนต้องไปอาศัยวัดอยู่

(6) ปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นเฉพาะพื้นที่ได้แก่

(ก) มีข้าวไม่พอกินตลอดปี ปัจจัยที่เป็นทัศนะของชาวบ้านในหมู่บ้านแม่ยางชานที่ใช้ตัดสินว่าใครคือคนจนของหมู่บ้าน ข้าวเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีค่าต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้านที่นี่มาก เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศของหมู่บ้านนี้อยู่บนดอย การปลูกข้าวได้ผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างต่ำ คนที่มีที่ดินน้อยหรือมีสมาชิกในครอบครัวมากก็มักจะมีข้าวไม่พอกิน ต้องทำงานแลกข้าวหรือออกไปทำงานนอกหมู่บ้านเพื่อแลกข้าวหรือหาเงินมาซื้อข้าวกิน

(ข) ไม่มีความรู้ การศึกษาน้อย แสดงให้เห็นถึงโอกาสที่จะได้งานดีมีรายได้ที่แน่นอนค่อนข้างต่ำ และหากกลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีที่ดินทำกิน ก็จะต้องเป็นแรงงานรับจ้างซึ่งชาวบ้านในหมู่บ้านป่าเท้อและชุมชนไบเสย์ ให้ความเห็นว่าเป็นลักษณะของคนจน

(ค) มีหนี้สินมาก เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าคนจนมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ต้องกู้ยืมผู้อื่นมาใช้จ่าย กลายเป็นภาระที่ทำให้ตนเองต้องทำงานหนักขึ้นและเสียเงินที่ใช้บริโภคลดลง

3.2 จำนวนคนจนในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน

จากการสำรวจในหมู่บ้านตัวอย่างพบว่าสัดส่วนคนจนหรือครัวเรือนยากจน มีความแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านป่าเท้อและแม่ยางชานของภาคเหนือ มีครัวเรือนยากจนเมื่อเปรียบเทียบกับครอบครัวอื่นของหมู่บ้านคิดเป็นร้อยละ 19 และ 13 ตามลำดับ ในขณะที่หมู่บ้านหนองสองห้องของภาคกลางมีสัดส่วนครัวเรือนมากถึงร้อยละ 35 ของครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน และหมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ ไทรงาม หนองสรวงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของครัวเรือนยากจนไม่สูงนัก คือตั้งแต่ร้อยละ 9 - 15 ของครัวเรือนทั้งหมด ส่วนในภาคใต้ สัดส่วนครัวเรือนยากจนของสองหมู่บ้านมีความแตกต่างกัน

ค่อนข้างมากกล่าวคือ หมู่บ้านบางไผ่ ชาวบ้านคิดว่ามีครัวเรือนยากจนในหมู่บ้านตนเองถึงร้อยละ 25 ขณะที่หมู่บ้านแหลมมะขามมีครัวเรือนยากจนเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น สำหรับชุมชนแออัด ชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะยากจนแต่สัดส่วนของครัวเรือนยากจนที่สุดในชุมชนไบลีย์มีประมาณร้อยละ 8 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนชรา คนเจ็บป่วยและคนพิการ

ส่วนชุมชนมหาดไทย 4 ซึ่งเป็นชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ชาวชุมชนให้ความเห็นว่า คนในชุมชนต่างก็เป็นคนจนเกือบทั้งหมด และมีครัวเรือนที่ยากจนมากอยู่ถึงร้อยละ 66 ของครัวเรือนในชุมชนทั้งหมด (ตารางที่ 15)

ตารางที่ 15 จำนวนครัวเรือนยากจนเปรียบเทียบกับทั้งหมด แยกตามหมู่บ้าน/ชุมชน

ชื่อหมู่บ้าน	ครัวเรือน			
	ยากจน	ปานกลาง และดี	จำนวนครัวเรือน ทั้งหมด	สัดส่วนครัวเรือนยากจน ต่อครัวเรือนทั้งหมด
	(ครัวเรือน)	(ครัวเรือน)	(ครัวเรือน)	(ร้อยละ)
ป่าเท้อ	23(21)	97	120	19
แม่ียงชาน	10(10)	68	78	13
หนองสองห้อง	28(6)	52	80	35
โคกหินเหล็กไฟ	8(9)	78	86	9
ไทรงาม	10(0)	68	78	13
หนองสรวง	9(9)	53	62	15
บางไผ่	17(4)	50	67	25
แหลมมะขาม	16	106	122	13
ชุมชนไบลีย์*	5	59	64	8
ชุมชนมหาดไทย4*	52	27	79	66

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือ จำนวนครัวเรือนยากจนตามความคิดเห็นของนักวิจัยภาคสนาม

* เป็นชุมชนแออัด

ที่มา: การสำรวจภาคสนามปี 2544

สำหรับทัศนะของนักวิจัยภาคสนาม บางหมู่บ้านนักวิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับลักษณะของคนจน โดยเปรียบเทียบเช่นเดียวกับชาวบ้านในพื้นที่ แต่ในบางหมู่บ้านความเห็นของชาวบ้านและนักวิจัยภาคสนามมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ในที่นี้จะแบ่งหมู่บ้านตามความแตกต่างของทัศนะชาวบ้านและนักวิจัยภาคสนามออกเป็น 2 กลุ่มดังนี้

(1) หมู่บ้านที่ชาวบ้านและนักวิจัยภาคสนามมีความเห็นเกี่ยวกับจำนวนครัวเรือนยากจนที่ตรงกันหรือใกล้เคียงกันมาก ได้แก่ หมู่บ้านป่าเท้อ หมู่บ้านแม่ียงชาน หมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ หมู่บ้านหนองสรวง และชุมชนไบลีย์ ครัวเรือนยากจนในหมู่บ้านเหล่านี้มีฐานะและโอกาสในการทำมาหากินน้อยกว่าชาวบ้านครอบครัวอื่นๆ ของหมู่บ้านอย่างเห็นได้ชัด

(2) หมู่บ้านที่ชาวบ้านและนักวิจัยภาคสนามให้ความเห็นเกี่ยวกับจำนวนครัวเรือนยากจนที่แตกต่างกันมาก ได้แก่ หมู่บ้านหนองสองห้อง หมู่บ้านไทรงาม และหมู่บ้านบางไผ่ จากคำบอกเล่าและบันทึกของนักวิจัยภาคสนามพบว่า ทั้งสามหมู่บ้านนี้มีทรัพยากรค่อนข้างอุดมสมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับหมู่บ้านและชุมชนที่เหลือ สำหรับหมู่บ้านหนองสองห้อง กลุ่มคนจนของหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างแม้ว่าในหน้าแล้งจะมีงานในหมู่บ้านให้ทำน้อย แต่ก็ยังมีทางเลือกในการหารายได้ด้วยการจับปู และหนุ่ยขาย ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้คนจนมากพอสมควร ส่วนในหมู่บ้านไทรงามกลุ่มคนที่มีฐานะยากจนที่สุดของหมู่บ้าน ไม่มีที่ดินทำกินและมีลูกที่ยังเป็นภาระหลายคนนั้นยังมีงานรับจ้างทำตลอดทั้งปีทั้งในหมู่บ้านและนอกหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังรับจ้างเลี้ยงควายแบ่งลูกจนมีควายเป็นของตัวเอง 2 ตัว ซึ่งแสดงว่าคนจนในหมู่บ้านนี้ยังมีทรัพย์สินเป็นของตนเองและมีโอกาสในการทำมาหากินค่อนข้างมาก ส่วนหมู่บ้านบางไผ่ ก็อยู่ไม่ไกลจากตัวเมือง คนจนในหมู่บ้านมีทางเลือกในการออกไปรับจ้างนอกหมู่บ้านเมื่องานในหมู่บ้านลดน้อยลง ดังนั้นตามความเห็นของนักวิจัยครัวเรือนยากจนของหมู่บ้านเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่มีอุปสรรคในการทำงาน เช่น คนชรา คนที่มีลูกในวัยเด็กหลายคน และคนป่วยเป็นต้น

3.3 กลุ่มและโครงการต่าง ๆ ในแต่ละหมู่บ้าน

การรวมกลุ่มหรือการมีโครงการในหมู่บ้านหรือชุมชน ถ้าแบ่งตามที่มาของการรวมกลุ่มสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ กลุ่มที่เกิดจากความต้องการรวมกันของชาวบ้านและกลุ่มที่เกิดจากการสนับสนุนหรือจัดตั้งของหน่วยงานราชการ กลุ่มหรือโครงการหลักๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนมีอยู่มากมายหลายกลุ่ม แต่ที่เป็นกลุ่มหลักๆ ของชาวบ้านและมีส่วนในการให้สินเชื่อทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่คนในชุมชนมีดังนี้ (ตารางที่ 16)

1. **กลุ่มสัจจะออมทรัพย์** เป็นการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อการออมและนำเงินไปลงทุนหรือปล่อยกู้แก่สมาชิกของกลุ่ม จากการสำรวจภาคสนามพบว่า มีถึง 6 หมู่บ้านและ 1 ชุมชนที่มีการจัดตั้งกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการระดมเงินออมจากสมาชิกและนำไปปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่ต้องการสินเชื่อ แต่ก็มีบางหมู่บ้านที่จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมาเพื่อให้สามารถใช้สิทธิ์ในการได้รับเงินกองทุนหมู่บ้าน เช่น ที่หมู่บ้านหนองสองห้อง และหมู่บ้านไทรงาม เป็นต้น สำหรับกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนใบเลย์นั้นมีสมาชิกน้อยมากและไม่มีกิจกรรมทางด้านสินเชื่อ

2. **โครงการ กข.คจ.** เป็นโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับชาวบ้านยากจนตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน พบว่าหมู่บ้านที่ทำการสำรวจภาคสนามได้รับเงินโครงการนี้ทั้งหมด 6 หมู่บ้าน การให้เงินกู้กข.คจ.ของทั้ง 6 หมู่บ้านนี้แบ่งได้เป็นสองลักษณะคือ หมู่บ้านที่ไม่กีดกันคนจน การพิจารณาให้กู้จะใช้วิธีการจับฉลากหาผู้มีสิทธิ์กู้หรือให้เงินกู้ตามความสามารถของการชำระหนี้ ได้แก่ หมู่บ้านหนองสองห้อง หนองสรวง และบางไผ่ ส่วนหมู่บ้านที่มีการกีดกันคนจน คณะกรรมการของหมู่บ้านจะพิจารณาให้กู้แก่คนจนในหมู่บ้านเป็นลำดับสุดท้าย ได้แก่ หมู่บ้านแม่ยางชาน โคกหินเหล็กไฟ และแหลมมะขาม

ตารางที่ 16 จำนวนกลุ่มและกองทุนในแต่ละหมู่บ้าน

กลุ่มโครงการ/กองทุน	หมู่บ้าน										ชุมชน	
	ป่าเทอ	แมะยางซ่าน	หนองสองห้อง	โคกหินเหล็กไฟ	ไทรงาม	หนองสร้าง	บางไผ่	แหลมมะขาม	ไບเดย์	มทาดไทย 4		
กลุ่มเสาะอะอะอริพย	X			X	X	X		X	X			
โครงการ กย.คจ		X	X	X				X				
เงินทุน Sif		X			X			X				
กองทุนหมู่บ้าน	X		X		X							
ธนาคารข้าง/กองทุนข้าวกา	X		X					X				
กองทุนปุ๋ย	X	X		X								
กลุ่มพ่อบ้าน		X										
กลุ่มแม่บ้าน/กลุ่มสตรี	X	X				X		X				
กลุ่มหนุ่มสาว/เยาวชน	X						X					
กลุ่มผู้สูงอายุ	X											
กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์	X	X		X				X				
กลุ่มประมง/ประมงชายฝั่ง								X				
ศูนย์ส่งเสริมการประมง		X		X				X				
กลุ่มไม่ผล												
กลุ่มผู้ใช้น้ำ	X											
กลุ่มทอผ้า		X						X				
กองทุนอ.พ.ป.		X										
กองทุนพัฒนาเศรษฐกิจ		X	X									
กองทุนเย็บประจําหมู่บ้าน				X								
กองทุนสร้างสัมพันธ์				X								
กลุ่มแม่บ้าน/กลุ่มสตรี	X				X							

(ต่อหน้า 41)

ตารางที่ 16 (ต่อ)

กลุ่มโครงการ/กองทุน	หมู่บ้าน										ชุมชน	
	ป่าเทอ	แม่ยางชาน	หนองสองห้อง	โคกหินเหล็กไฟ	ไทรงาม	หนองสว่าง	บางไผ่	แหลมมะขาม	ไพบูลย์	ชุมชน	มหาดไทย 4	
กลุ่มเกษตรกรพลังงานแสงอาทิตย์					X							
กลุ่มสหกรณ์การเกษตร					X		X					
กลุ่ม อ.ก.ส.					X							
กลุ่ม อ.ส.ม.							X	X				
กลุ่มบ้านมั่นคง								X				
กลุ่มร้านค้าชุมชน								X				
กลุ่มกองทุนแม่จันทิ								X				
กลุ่มป่าชายเลนชุมชน								X				
กองทุนเพื่อคาร์โบร									X			
คณะกรรมการชุมชน											X	
กลุ่มไฟฟ้าประปา											X	
กลุ่มการศึกษา											X	
กลุ่มคนชรา											X	
กลุ่มอาชีพ											X	

ที่มา: การสำรวจภาคสนามปี 2544

3. กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (เงินทุน SIF) เป็นกองทุนที่ทางรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือชาวบ้านในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน จากการสำรวจภาคสนามมีหมู่บ้านที่ได้รับเงินทุน SIF ทั้งหมด 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านแม่ยางชาน ได้รับเงินทุนเพื่อการอนุรักษ์ป่า หมู่บ้านไทรงาม ได้รับเงินทุนเพื่อจัดตั้งธุรกิจร้านค้าชุมชน หมู่บ้านหนองสรวงได้รับเงินทุนเพื่อจัดทำโครงการทอดผ้ากักระตุกและอนุรักษ์วัฒนธรรมพื้นบ้าน หมู่บ้านบางไผ่ได้รับเงินเพื่อสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสของหมู่บ้าน และหมู่บ้านแหลมมะขามได้รับเงินเพื่อสงเคราะห์และให้กู้แก่สมาชิกของหมู่บ้านเพื่อพัฒนาอาชีพ

4. กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ การรวมกลุ่มลักษณะนี้จะมีหลายประเภทแล้วแต่หมู่บ้านนั้นๆ จะมีการเลี้ยงสัตว์ประเภทใด เช่น กลุ่มผู้เลี้ยงโค กลุ่มผู้เลี้ยงสุกร เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มจะมีทั้งเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในตลาดปัจจัยและตลาดผลผลิต และรวมกลุ่มเพื่อหาเงินทุนสนับสนุนสมาชิกของกลุ่ม จากการสำรวจมีหมู่บ้านที่มีกลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ทั้งหมด 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านป่าเทื่อ แม่ยางชาน โคกหินเหล็กไฟ หนองสรวง และบางไผ่

5. กองทุนหมู่บ้าน การจัดตั้งกองทุนเกิดจากนโยบายของทางรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือชาวบ้านให้สามารถกู้ยืมเงินไปพัฒนาอาชีพ เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านเพิ่งเริ่มมีการจัดตั้งและดำเนินการได้ไม่นาน ดังนั้นในหมู่บ้านตัวอย่างทั้งหมดจึงมีเพียง 4 หมู่บ้านเท่านั้นที่ได้รับเงินกองทุนและมีการปล่อยกู้ให้กับสมาชิกของกองทุน และมีเพียงหมู่บ้านเดียวที่มีการกีดกันคนจนในการขอกู้เงินได้แก่ หมู่บ้านหนองสองห้อง

6. กลุ่มแม่บ้าน/กลุ่มสตรี เป็นการรวมกลุ่มกันของผู้หญิงในหมู่บ้านเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ทำเป็นอาชีพเสริมหรือเป็นการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาประโยชน์ให้แก่ชุมชน จากการสำรวจภาคสนามมีหมู่บ้านที่จัดตั้งกลุ่มแม่บ้านทั้งหมด 4 หมู่บ้าน โดยในหมู่บ้านป่าเทื่อมีข้อมูลชัดเจนว่ากลุ่มแม่บ้านซึ่งได้รับเงินทุนมาจากเอกชนภายนอกได้ให้สินเชื่อกับคนจน ส่วนในหมู่บ้านแม่ยาง-ชานมีการกีดกันไม่ให้คนจนได้เข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม

7. ธนาคารข้าว/กองทุนข้าว ดำเนินกิจกรรมทั้งรับฝากและให้ยืมข้าวแก่สมาชิก ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่ให้สินเชื่อกับสมาชิกอีกรูปแบบหนึ่ง เมื่อสมาชิกกู้ยืมข้าวไปบางหมู่บ้านกำหนดให้ชำระคืนเป็นข้าว แต่บางหมู่บ้านสามารถใช้คืนเป็นข้าวหรือเงินก็ได้ หมู่บ้านที่มีการจัดตั้งธนาคารหรือกองทุนข้าวมักจะอยู่ในพื้นที่ปลูกข้าวเป็นหลัก จากการสำรวจมีทั้งหมด 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านป่าเทื่อ หนองสองห้อง และหนองสรวง

8. กองทุนปฎิ เป็นการรวมกลุ่มกันของชาวบ้านเพื่อจัดหาปฎิมาจำหน่ายกับสมาชิกในราคาถูก สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นคนที่มีฐานะปานกลางและดี ซึ่งมีที่ดินทำกิน ส่วนกลุ่มคนจนจะมีเพียงบางส่วนที่เป็นสมาชิกเนื่องจากสามารถเช่าที่ดินทำการเกษตรได้ คนจนที่เหลือนจะไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีความจำเป็นต้องใช้ปฎิ หมู่บ้านที่มีการจัดตั้งกองทุนปฎิมี 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านป่าเทื่อ แม่ยางชาน และโคกหินเหล็กไฟ

9. เงินศูนย์สงเคราะห์ราษฎร เป็นเงินของกรมประชาสงเคราะห์ที่ให้กับผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ชาวบ้านยากจนมากของบางหมู่บ้านพบว่า รายได้หลักที่ใช้ดำรงชีพก็คือเงินสงเคราะห์นั่นเอง ซึ่งในกรณีคนจนจะได้รับเงินรายละ 300 บาท/เดือน มีหมู่บ้านที่ได้รับเงินสงเคราะห์ทั้งหมด 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านแม่ยางชาน โคกหินเหล็กไฟ และหนองสรวง

10. กลุ่มและกองทุนอื่น ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดสรรการใช้ทรัพยากรของหมู่บ้าน รวมทั้งเป็นการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาชุมชน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของแต่ละหมู่บ้าน เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำ กองทุนยาประจำหมู่บ้าน กองทุนสร้างส้วม และกลุ่มเกษตรกรพลังงานแสงอาทิตย์ เป็นต้น

3.4 คนจนกับโอกาสในการเข้าร่วมกลุ่มหรือโครงการต่าง ๆ ในหมู่บ้านและชุมชน

การมีส่วนร่วมในกลุ่มหรือโครงการต่าง ๆ ของคนจนจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ทั้งนี้ ถ้าแบ่งหมู่บ้านตามลักษณะการกีดกันของคนจนในการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มหรือโครงการ ตามความเห็นของนักวิจัยภาคสนามและข้อมูลการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มสามารถแบ่งหมู่บ้านออกได้เป็น 2 กลุ่มดังนี้

(1) **หมู่บ้านที่ไม่มีการกีดกันคนจน** หมู่บ้านที่มีลักษณะยอมรับคนจนเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มค่อนข้างมากได้แก่ หมู่บ้านไทรงามและบางไผ่ สำหรับเหตุผลที่ทำให้หมู่บ้านเหล่านี้ค่อนข้างยอมรับคนจนเข้าทำกิจกรรมร่วมกับชาวบ้านส่วนอื่น นอกจากจะเป็นเพราะลักษณะของผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มที่เปิดกว้างแล้ว อาจจะเป็นเพราะในหมู่บ้านเหล่านี้มีทรัพยากรเพียงพอต่อการใช้หรือการบริโภคของสมาชิกภายในหมู่บ้าน มีโอกาสหรือแหล่งงานให้คนจนได้ทำงาน ทำให้คนจนส่วนใหญ่มีฐานะไม่ลำบากมากและมีเครดิตมากเพียงพอที่จะเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มหรือกองทุนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มหรือกองทุนที่ดำเนินงานให้สินเชื่อกับสมาชิก โดยสัดส่วนครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนทั้งหมดมีตั้งแต่ร้อยละ 70-100 และสัดส่วนครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับสมาชิกทั้งหมดมีสัดส่วนใกล้เคียงหรือสูงกว่าสัดส่วนครัวเรือนยากจนต่อครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ 13) ส่วนหมู่บ้านบางไผ่ ครัวเรือนยากจนทุกครัวเรือนสามารถเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน โครงการ กข.คจ. และกองทุน SIF ซึ่งเป็นแหล่งสินเชื่อสำคัญสำหรับคนจนได้ (ตารางที่ 21 และ 23) การไม่เข้าร่วมกลุ่มหรือโครงการบางโครงการของคนจนในหมู่บ้านนี้จะเกิดจากความสมัครใจโดยให้เหตุผลว่า การเข้าร่วมกลุ่มจะทำให้พวกเขาใช้เวลาทำมาหากินลดน้อยลง และในบางครั้งที่ต้องออกไปประชุมนอกหมู่บ้านซึ่งมีค่าใช้จ่ายทั้งค่าเดินทางและค่าอาหาร ทำให้คนจนบางส่วนตัดสินใจที่จะไม่เข้าร่วมทำกิจกรรมบางอย่างของหมู่บ้าน

สำหรับหมู่บ้านป่าเหือแม้ว่าจะไม่สามารถแสดงตัวเลขสมาชิกกลุ่มและกองทุนที่มีฐานะปานกลางและดีได้ทุกกลุ่ม ทำให้มีข้อจำกัดในการคำนวณสัดส่วนประเภทต่าง ๆ แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้แสดงให้เห็นว่าหมู่บ้านนี้มีแนวโน้มที่จะไม่กีดกันคนจน พิจารณาได้จากคนจนมีโอกาสดำเนินการในหลายกลุ่ม และบางกลุ่มได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการด้วย เช่น ธนาคารข้าว และกลุ่มผู้ใช้น้ำ เป็นต้น

(2) **หมู่บ้านที่มีลักษณะกีดกันคนจน** หมู่บ้านที่มีลักษณะเช่นนี้ในความเห็นของนักวิจัยภาคสนาม ได้แก่ หมู่บ้านแม่ยางชัน หนองสองห้อง และแหลมมะขาม ทั้งสามหมู่บ้านนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานกลุ่มและกองทุนต่าง ๆ ทำให้คนจนไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยที่จะได้เข้าเป็นสมาชิก (ตารางที่ 18 19 และ 24) ส่วนหมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ แม้ว่าคนจนจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มและกองทุนต่าง ๆ ได้ แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มหรือกองทุนที่มีเงินให้สินเชื่อเข้ามาเกี่ยวข้อง คนจนจะถูกจัดให้อยู่ในลำดับสุดท้ายที่จะได้รับ (ตารางที่ 20)

สำหรับหมู่บ้านหนองสรวง แม้ว่าจากการสัมภาษณ์จะให้ข้อสรุปที่ไม่ชัดเจนแต่จากข้อมูลภาคสนามพบว่าสัดส่วนครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ มีค่าไม่สูงนัก (ตารางที่ 22)

ในส่วนของชุมชนแออัดทั้งสองแห่ง เนื่องจากชุมชนในลักษณะนี้ไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นทางการ ดังนั้นความช่วยเหลือและเงินทุนจากรัฐจะมีน้อยมาก สำหรับชุมชนมหาดไทย 4 การรวมกลุ่มของคนในชุมชนส่วนใหญ่เป็นในลักษณะของการรวมตัวเพื่อจัดสรรทรัพยากรหรือทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชนเป็นหลัก จึงไม่มีภาพที่แสดงให้เห็นถึงการกีดกันคนจน ส่วนชุมชนไบลีย์นั้นมีปัญหาในด้านการจัดการกลุ่มที่ตั้งขึ้นโดยคนในชุมชน จึงทำให้กลุ่มที่ตั้งขึ้นมีสมาชิกเหลืออยู่น้อยมากและไม่ค่อยได้ทำกิจกรรมมากนัก (ตารางที่ 25-26)

3.5 แหล่งสินเชื่อและการได้รับสินเชื่อของคนจน

ปัญหาที่สำคัญของคนจนก็คือการมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่ไม่มีปัจจัยการผลิตสำคัญเป็นของตนเอง ทำให้ต้องทำงานรับจ้างในลักษณะหาเช้ากินค่ำเป็นส่วนใหญ่ซึ่งอาจไม่มีงานทำตลอดทั้งปี ในช่วงที่ไม่มีรายได้แต่ก็ยังต้องใช้รายจ่าย หรือมีความจำเป็นต้องหาเงินมาลงทุนประกอบอาชีพด้านอื่นๆ ซึ่งจากการสำรวจภาคสนามพบแหล่งสินเชื่ออันเป็นที่พึงของคนจนและเหตุผลที่ให้คนจนกู้ดังนี้ (ตารางที่ 27)

1. ยืมญาติพี่น้อง หรือยืมเพื่อนบ้าน สำหรับญาติพี่น้องส่วนใหญ่จะอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ซึ่งจากการสำรวจหมู่บ้านทั้ง 8 แห่งและอีก 1 ชุมชน คือชุมชนมหาดไทย 4 พบว่า ญาติพี่น้องเป็นแหล่งกู้ยืมที่สำคัญและในบางครั้งคนจนจะขอยืมจากเพื่อนบ้าน ลักษณะการยืมมีทั้งที่เป็นเงินและเป็นข้าวของโดยไม่เสียดอกเบี้ย เมื่อมีเงินมากพอคนจนก็จะนำไปใช้คืน สำหรับชุมชนไบลีย์สมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนยากจนดังนั้นจึงไม่สามารถยืมญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้านที่อยู่ในชุมชนเดียวกันได้

2. ชื้อเชื่อจากร้านค้าในชุมชน ร้านค้าในหมู่บ้านเป็นสถานที่ที่มีของกินของใช้จำเป็นในการดำรงชีพ จากการสำรวจมีหมู่บ้าน 5 แห่งและอีก 2 ชุมชน ที่คนจนสามารถเซ็นเชื่อได้ ซึ่งมูลค่าสูงสุดที่คนจนจะสามารถเซ็นเชื่อไว้ได้จะแตกต่างกันไป โดยเจ้าของร้านจะพิจารณาจากรายได้ในอนาคตของผู้มาซื้อเชื่อว่ามีมากน้อยแค่ไหนเป็นหลัก เช่น ที่หมู่บ้านไทรงามในช่วงที่ไม่มีงานในหมู่บ้านแต่คนจนซึ่งเป็นแรงงานรับจ้างสามารถซื้อเชื่อจากร้านค้าได้สูงสุดถึงประมาณหนึ่งพันบาท เพราะคนจนกลุ่มนี้มีงานรับจ้างตัดไม้นอกหมู่บ้านซึ่งการออกไปตัดไม้ประมาณเดือนครึ่งถึงสองเดือนจะเหลือรายได้หักค่าใช้จ่ายแล้วประมาณ 2-3 พันบาท เป็นต้น

3. กู้จากกลุ่มที่เป็นสมาชิก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ โครงการกข.คจ. กองทุนSIF ธนาคารข้าว และกลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น แม้ว่าในบางหมู่บ้านจะมีลักษณะของการกีดกันคนจนปรากฏอยู่ แต่ก็ยังมีคนจนบางส่วนที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกและขอสินเชื่อกับกลุ่มเหล่านี้ได้ อย่างไรก็ตามจำนวนเงินกู้หรือข้าวของที่ขอยืมจากกลุ่มที่คนจนได้รับมักจะไม่สูงนัก โดยคณะกรรมการกลุ่มจะพิจารณาจากความสามารถในการชำระคืน สินทรัพย์ที่มี ตลอดจนบุคคลค้ำประกันเป็นหลัก และในบางหมู่บ้านมีการจัดลำดับคนจนไว้เป็นกลุ่มสุดท้ายที่จะสามารถกู้ยืมจากกลุ่มได้

ตารางที่ 17 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านป่าเทื่อ

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก		ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิก		ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิก	ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกทั้งหมด	ครัวเรือนที่ยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	ยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	สมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)			
กองทุนหมู่บ้าน	9	13	39	41	41	18	18
กลุ่มตั้งจะอมทรัพย์	9	13	39	41	41	18	18
กลุ่มเอปณกิจสงเคราะห์	23	97	100	19	19	100	100
ธนาคารข้าว	23	97	100	19	19	100	100
กองทุนป๋วย	5	8	22	38	38	11	11
กลุ่มแม่บ้าน	9	15	39	38	38	20	20
กลุ่มหนุ่มสาว	3	-	13	100	100	3	3
กลุ่มผู้สูงอายุ	4	3	17	57	57	6	6
กลุ่มผู้เลี้ยงสุกร	4	6	17	40	40	8	8
กลุ่มผู้เลี้ยงโค	-	6	-	-	-	5	5
กลุ่มผู้ใช้น้ำ	6	8	26	43	43	12	12

หมายเหตุ: - = ไม่ได้เป็น

จำนวนครัวเรือนฐานะปานกลางและดีของหมู่บ้านนี้ได้จากกลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ ยกเว้นกลุ่มแม่บ้านป๋วยสงเคราะห์และธนาคารข้าว ที่ทุกครัวเรือนในหมู่บ้านเป็นสมาชิก

ที่มา: จากการจัดจากภาคสนามในปี 2544

ตารางที่ 18 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในหมู่บ้านแม่ยางซำ

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก		ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิก เปรียบเทียบกับครัวเรือน ยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เป็น สมาชิกเปรียบเทียบกับ สมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่ เปรียบเทียบกับครัวเรือน ทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)			
โครงการ กท.คจ.	3		30		
เงินทุน SIF (เพื่อการอนุรักษ์)	4		40		
กองทุนฝ้าย	2		20		
กลุ่มแม่บ้าน	5	49	50	9	69
กลุ่มพ่อบ้าน	2		20		
กลุ่มผู้เลี้ยงสุกร	1		10		
กลุ่มทอผ้า	1	24	10	4	32
กองทุนค.พ.ป.	-		-		
กองทุนพัฒนาเศรษฐกิจ ศูนย์ส่งเสริมฯ	-		-		

หมายเหตุ: - = ไม่ได้เป็น

ที่เว้นว่างไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ที่มา: จากการศึกษาภาคสนามปี 2544

**ตารางที่ 19 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในหมู่บ้านหนองสองห้อง**

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิก เปรียบเทียบกับครัวเรือน ยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เป็น สมาชิกเปรียบเทียบกับ สมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิก เปรียบเทียบกับ ครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
กองทุนหมู่บ้าน	-	80	80	-	-	100
โครงการ กข.คจ.	3	66	69	11	4	86
กลุ่มผู้สูงอายุ	-	42	42	-	-	53
กองทุนพัฒนาเศรษฐกิจ	1	26	27	4	4	34

หมายเหตุ: - = ไม่ได้เป็น

ที่มา: จากกาสำรวจภาคสนามปี 2544

ตารางที่ 20 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในหมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจนที่เปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
โครงการ กข. คจ.			86			100
กลุ่มออมทรัพย์	4	37	41	50	10	48
กองทุนปุ๋ย	-	10	10	-	-	11.63
กองทุนเลี้ยงสุกร	-	4	4	-	-	5
ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์	1		86	13	1	100
กองทุนยารักษาหมู่บ้าน	3	32	35	38	9	41
กองทุนสร้างส้วม	-	16	16	-	-	18.60

หมายเหตุ: - = ไม่ได้เป็น

ที่ว่างไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

* เป็นเงินที่ได้เมื่อสมาชิกประสบภัยธรรมชาติซึ่งทุกครัวเรือนในหมู่บ้านมีสิทธิได้รับเงิน โดยที่ผ่านมากเป็นการให้คนจนเพียง 1 ราย

ที่มา: จากกาสำรวจจากคสนามปี 2544

ตารางที่ 21 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี ในหมู่บ้านไทรงาม

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก		ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เปรียบเทียบกับสมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)			
กองทุนหมู่บ้าน	7	62	69	70	88.46
เงิน Sif (เพื่อสนับสนุนกลุ่มสตรี)					
กลุ่มตั้งจะออมทรัพย์	7	62	69	70	88.46
กลุ่มเอาไปเปิดส่งกระดาษ	10	68	78	100	100.00
กลุ่มเกษตรกรพลังงานแสงฯ	10	-	10	100	12.82
กลุ่มสหกรณ์การเกษตร					
กลุ่ม อ.ก.ส.					

หมายเหตุ: - = ไม่ได้เป็น

ที่เว้นว่างไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ที่มา: จากการสำรวจภาคสนามในปี 2544

ตารางที่ 22 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในหมู่บ้านหนองสร้าง

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับสมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
โครงการ กบ.คจ.	6	35	41	67	15	66
เงิน Sif (เพื่อกิจกรรมพ่อค้าและอนุรักษวัฒนธรรม)	2	39	41	22	5	66
กลุ่มสังฆะอ้อมทรัพย์	6	49	55	67	11	89
ธนาคารข้าว	4	45	49	44	8	79
กองทุนข้าวชุมชน	2	23	25	22	8	40
กลุ่มเยาวชนสหกรณ์	2	23	25	22	8	40
กลุ่มเกษตรกรรมผู้เลี้ยงโคพื้นเมือง	-	10	10	-	-	16
ศูนย์ส่งเสริมการประมง	9	53	62	100	15	100
กลุ่มสตรีทอผ้าไหม	-	15	15	-	-	24

หมายเหตุ :- ไม่ได้เป็น

ที่มา: จากการศึกษาภาคสนามในปี 2544

ตารางที่ 23 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนฐานปานกลางและดี
ในหมู่บ้านบางไผ่

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจน ที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับ ครัวเรือนยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่ สมาชิกเปรียบเทียบกับ สมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิก เปรียบเทียบกับ ครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
กองทุนหมู่บ้าน	17	42	59	100	29	88
โครงการ กข.คจ.	17	50	67	100	25	100
เงิน SIF(เพื่อสงเคราะห์คนชรา พิการ ม่าย และเด็ก)	17	-	17	100	100	25
กลุ่มสังฆะอโศกทรัพย์	1	11	12	6	8	18
กลุ่มสตรีอาสาพัฒนา	1	11	12	6	8	18
กลุ่มแม่บ้านสหกรณ์	1	19	20	6	5	30
กลุ่มแม่บ้านเกษตร	5	5	10	29	50	14.93
กลุ่มเลี้ยงสัตว์	2	11	13	12	15	19
กลุ่มประมงชายฝั่ง	-	40	40	-	-	60
กลุ่มไม้ผล	1	19	20	6	5	30
กลุ่มสหกรณ์การเกษตร	1	6	7	6	14	10

หมายเหตุ : - = ไม่ได้เป็น
ที่เว้นว่างไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ที่มา: จากการสำรวจภาคสนามในปี 2544

ตารางที่ 24 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในหมู่บ้านแหลมมะขาม

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจน ที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับ ครัวเรือนยากจนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เป็น สมาชิกเปรียบเทียบกับ สมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิก เปรียบเทียบกับ ครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
โครงการ กย.คจ.	3	30	33	19	9	27
เงิน SIF (เพื่อสงเคราะห์คนชรา พิการ ม่าย และเด็ก)	5	23	28	31	18	23
กลุ่มเดี่ยวอะอุมศวิญญ์	7			44		
กลุ่มผู้หญิงบ้านแหลมมะขาม		12	12			10
กลุ่มแม่บ้าน		17	17			14
กลุ่มประมง		15	15			12.30
กลุ่มอ.ส.ม.		12	12			10
กลุ่มน้ำมัน		11	11			9
กลุ่มร้านค้าชุมชน			68			56
กลุ่มกองทุนแห่งชาติ		27	27			22
กลุ่มป่าชายเลนชุมชน		11	11			9

หมายเหตุ: ที่เว้นว่างไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ที่มา: จากการศึกษาจากคสนามในปี 2544

ตารางที่ 25 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในชุมชนใบเสี้ยว

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เปรียบเทียบกับสมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
กลุ่มออมทรัพย์สตรีแม่บ้าน	1	5	6	20	17	9
กลุ่มออมทรัพย์ผู้สูงอายุ			3			5
กองทุนเพื่อการไร้ชื่อ						

หมายเหตุ : ที่เว้นว่างไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ที่มา: จากการสำรวจภาคสนามในปี 2544

ตารางที่ 26 กลุ่มและกองทุน และการเป็นสมาชิกในแต่ละกลุ่มและกองทุน แยกประเภทตามครัวเรือนยากจน และครัวเรือนฐานะปานกลางและดี
ในชุมชนหมหาดไทย 4

ชื่อกลุ่มและกองทุน	ครัวเรือนสมาชิก			ครัวเรือนยากจนที่เปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนยากจนที่เปรียบเทียบกับสมาชิกทั้งหมด (ร้อยละ)	ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกเปรียบเทียบกับครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
	ยากจน (ครัวเรือน)	ปานกลางและดี (ครัวเรือน)	สมาชิกทั้งหมด (ครัวเรือน)			
คณะกรรมการชุมชน	4	3	7	8	57	9
กลุ่มไฟฟ้า	52	27	79	100	66	100
กลุ่มประปา	52	27	79	100	66	100
กลุ่มการศึกษา	19	5	24	37	79	30
กลุ่มคนชรา	5	-	5	10	100	6
กลุ่มอาชีพ	20	8	28	38	71	35

หมายเหตุ: - = ไม่ได้เป็น

ที่มา: จากการสำรวจภาคสนามในปี 2544

ตารางที่ 27 แหล่งสิทธิของชาวบ้านกลุ่มยากจน แยกตามหมู่บ้าน/ชุมชน

แหล่งสิทธิ	หมู่บ้าน										ชุมชน	
	ป่าเพื่อ	แม่ยางท่าน	หนองตองห้อง	โคกหินเหล็กไฟ	ไทรงาม	หนองสรวง	บางไผ่	แหลมมะขาม	ไบล่	มหาดไทย4		
ยืมญาติพี่น้อง	X	X	X	X	X	X	X	X			X	
ยืมเพื่อนบ้าน		X				X	X					
ร้านค้าในชุมชน	X		X	X	X	X		X	X		X	
กู้ยืมกลุ่มที่เป็นสมาชิก	X	X	X	X	X	X	X					
นายทุนให้กู้				X		X	X	X			X	
เงินสดเคราะห์	X		X	X		X						
นายจ้าง			X	X	X							
รับเงินล่วงหน้าจากผู้ซื้อผลิต		X						X				
ซื้อของเงินผ่อน						X					X	

ที่มา: การสำรวจภาคสนามปี 2544

4. **นายทุนให้กู้** การกู้เงินจากนายทุนเป็นอีกวิธีหนึ่งที่คนจนในหลายหมู่บ้านใช้เมื่อต้องการใช้เงิน นายทุนเงินกู้ในที่นี้มีทั้งที่อยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชน และอยู่ภายนอก โดยทั่วไปนายทุนจะพิจารณาวงเงินให้กู้เช่นเดียวกับที่กลุ่มต่างๆ และร้านค้าในหมู่บ้านใช้เป็นเกณฑ์ และจะมีคนจนบางส่วนที่กู้เงินจากนายทุนได้ การกู้เงินนายทุนของคนจนมักกู้เมื่อมีความเดือดร้อนจำเป็นจริงๆ เพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะค่อนข้างสูงประมาณร้อยละ 3-5 ต่อเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนมหาดไทย 4 ที่อยู่ในกรุงเทพฯ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะสูงมากถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน

5. **เงินสงเคราะห์** เป็นเงินช่วยเหลือของทางราชการเพื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาสของหมู่บ้าน คนจนในบางหมู่บ้านที่ยากจนเพราะมีอุปสรรคในการทำมาหากินจะอาศัยเงินสงเคราะห์ของทางราชการเพื่อดำรงชีวิตเป็นหลัก โดยกรณีคนชราจะได้รับรายละ 300 บาท/เดือน แต่ก็ได้รับไม่ทั่วถึงทุกคน

6. **นายจ้าง** สินเชื่อที่นายจ้างให้กับลูกจ้างจะเป็นในลักษณะให้เงินค่าจ้างล่วงหน้าบางส่วนเพื่อให้ลูกจ้างนำไปใช้จ่าย ลูกจ้างจะใช้แรงงานของตนเองทำงานเพื่อใช้หนี้ ซึ่งการให้สินเชื่อในลักษณะนี้นายจ้างและลูกจ้างจะต้องมีความคุ้นเคยกันพอสมควร จากการสำรวจพบว่ามี 3 หมู่บ้านที่คนจนสามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้าได้ เช่น หมู่บ้านโคกหินเหล็กไฟ คนจนจะรับจ้างคนรวยในหมู่บ้านเลี้ยงวัว หมู่บ้านไทรงาม แรงงานรับจ้างสามารถเบิกค่าจ้างล่วงหน้ากับนายหน้าหาแรงงานไปตัดไม้ได้ เป็นต้น

7. **การรับเงินล่วงหน้าจากผู้รับซื้อผลผลิต** ผู้รับซื้อผลผลิตจะทำหน้าที่ให้สินเชื่อในลักษณะให้เงินล่วงหน้าหรือให้ยืมปัจจัยการผลิตแก่ผู้ขายผลผลิตที่มีสัญญาต่อกัน (ทั้งสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรและสัญญาปากเปล่า) เมื่อมีผลผลิตจะต้องนำไปขายให้กับผู้รับซื้อที่ให้สินเชื่อ การให้สินเชื่อในลักษณะนี้พบเพียง 2 หมู่บ้านได้แก่ หมู่บ้านแม่ยางชัน ที่ปลูกข้าวโพดถอดดอกส่งโรงงาน และหมู่บ้านแหลมมะขาม ซึ่งคนจนสามารถยืมเครื่องมือหาปลาจากเจ้าของแพปลาได้

8. **การซื้อของเงินผ่อน** ของที่ต้องซื้อด้วยเงินผ่อนมักจะมีมูลค่าต่อหน่วยสูง เช่น โทรทัศน์ จักรยาน เป็นต้น ถ้าเป็นหมู่บ้านในชนบทผู้ขายของเงินผ่อนมักจะมีอยู่ในตัวเมืองใกล้กับหมู่บ้าน ซึ่งในบางกรณีมีการส่งตัวแทนไปเสนอขายสินค้าในหมู่บ้าน ส่วนชุมชนในกรุงเทพฯ จะมีพ่อค้าเข้าไปเสนอขายสินค้าถึงในชุมชน

4. สรุปและเสนอแนะทางนโยบาย

4.1 สรุป

ตลาดสินเชื่อในชนบทไทยในปัจจุบัน มีความหลากหลายทั้งด้านผู้ให้กู้ ผู้กู้ และประเภทสินเชื่อ โดยผู้ให้กู้มีทั้งในระบบและนอกระบบ ผู้ให้กู้ในระบบได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร โครงการแก้ไขความยากจน (กข.คจ.) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผู้ให้กู้นอกระบบ ประกอบด้วยญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน ผู้มีรายได้ประจำในหมู่บ้าน เกษตรกรที่มีฐานะดีในหมู่บ้าน พ่อค้าขายปัจจัยการ

ผลิตและสินค้าอุปโภคบริโภค พ่อค้ารับซื้อผลผลิตและกลุ่มต่างๆ ที่ชาวชนบทจัดตั้งขึ้น ทางด้านผู้กู้ก็มีหลากหลายประเภท แยกได้เป็นผู้ที่มีฐานะดี ซึ่งส่วนใหญ่จะกู้จากธนาคารพาณิชย์ ผู้ที่มีฐานะปานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะกู้จาก ธ.ก.ส. และผู้ที่มีฐานะยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะกู้จากญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน และนายทุนที่ให้กู้นอกระบบ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ไม่ได้กู้เพราะมีฐานะดีมากจึงไม่จำเป็นต้องกู้ และฐานะยากจนมากไม่สามารถกู้จากแหล่งไหนได้ ส่วนประเภทสินเชื่อก็มีหลายประเภท เช่น กู้และชำระคืนเป็นเงินสด ซื้อเชื่อหรือเซ็นเชื่อ ซื้อสินค้าเงินผ่อน กู้ยืมแบบนาตัดดอก ยืมค่าจ้างมาใช้ก่อน และขายผลผลิตล่วงหน้า เป็นต้น

ผลของการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลทำให้ปริมาณสินเชื่อในระบบที่ไหลเข้าหมู่บ้านโดยผ่าน ธ.ก.ส. ธนาคารพาณิชย์ โครงการพิเศษ และกองทุนต่างๆ มีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ปริมาณสินเชื่อที่ตกแก่ชาวชนบทกลุ่มที่ยากจนนี้ยังมีน้อย หรือค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะสินเชื่อที่จะเป็นประโยชน์ต่อชาวชนบทกลุ่มยากจนเมื่อใช้ปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาอาชีพของตน

ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามจำนวน 8 หมู่บ้านและ 2 ชุมชนแออัด พบว่าสัดส่วนคนจนตามเกณฑ์พิจารณาในทัศนะของชาวบ้าน ซึ่งพิจารณาจากโอกาส ความสามารถในการทำมาหากิน และภาระที่ต้องเลี้ยงดูเป็นหลักนั้นจะแตกต่างกันไป โดยหมู่บ้าน(ไม่รวมชุมชนแออัด)ที่มีสัดส่วนคนจนน้อยกว่าร้อยละ 10 มี 1 หมู่ อยู่ระหว่างร้อยละ 10 ถึง 20 จำนวน 5 หมู่ และมากกว่าร้อยละ 20 จำนวน 1 หมู่

ในแต่ละหมู่บ้านมีการจัดตั้งกลุ่ม และโครงการต่างๆ จำนวนมาก ซึ่งส่วนมากเป็นกลุ่มหรือโครงการที่รัฐบาลเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนจัดตั้งขึ้น กลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์โครงการ กข.คจ. กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อรองรับแหล่งเงินทุนที่ไหลเข้าจากภายนอก ซึ่งจำนวนเงินไหลเขามานี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งกลุ่มและดำเนินโครงการต่างๆ รวมทั้งมีเงินไหลเข้าจากภายนอกจำนวนมาก แต่ผลประโยชน์ที่ตกแก่กลุ่มชาวชนบทที่ยากจนในรูปของการเข้าร่วมโครงการ การเป็นสมาชิกและการได้รับสินเชื่อหรือเงินกู้ยังมีสัดส่วนที่น้อยมาก หรือค่อนข้างจำกัด

เนื่องจากชาวชนบทกลุ่มที่ยากจน ซึ่งส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้างอย่างเดี๋ยวลดลงทั้งปี มีรายได้ไม่ค่อยสม่ำเสมอตลอดทั้งปี ประกอบกับในสภาวะปกติรายได้จะเพียงพอกับรายจ่ายในแต่ละวันเท่านั้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินหรือซื้อสินค้าเชื่อในยามผิดปกติ เช่น ไม่มีใครจ้างทำงานหรือต้องการเงินไปใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งแหล่งที่สามารถพึ่งพิงหรือกู้ยืมได้ของกลุ่มคนจน ถึงแม้จะมีหลายแหล่งแต่ที่สำคัญมีเพียงญาติพี่น้อง และร้านค้าในหมู่บ้านเท่านั้น ขณะที่แหล่งสินเชื่อในระบบซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินภาครัฐ ยังพึ่งพิงได้ค่อนข้างจำกัดหรือต้องใช้เวลาอันมากในการกู้ยืม

4.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

1. เนื่องจากชาวชนบทกลุ่มที่มีฐานะยากจน มีรายได้ไม่สม่ำเสมอ ประกอบกับรายได้นั้นก็เพียงพอใช้ภายในแต่ละวันเท่านั้น ไม่มีเหลือเก็บออม ทำให้มีความจำเป็นต้องได้รับสินเชื่อเพื่อการบริโภค ดังนั้นแหล่งสินเชื่อในระบบที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มนี้ได้บ้าง ควรให้คนกลุ่มนี้ไปใช้เพื่อการบริโภคด้วย

2. เนื่องจากชาวชนบทกลุ่มที่มีฐานะยากจน มีรายได้น้อย ไม่มีเหลือเก็บออม ทำให้ไม่มีเงินใช้จ่าย ในยามจำเป็น ที่ต้องใช้จ่ายเป็นเงินก้อนเช่นจ่ายเป็นค่าเล่าเรียนของลูกหลานและเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อยามเจ็บป่วย รัฐควรให้ความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ในรูปสวัสดิการ คือให้เรียนและรักษาพยาบาลฟรี รวมทั้งให้ทุนเรียนฟรีในระดับที่สูงขึ้นไปจากภาคบังคับ

3. ในแต่ละหมู่บ้านจะมีคนแก่ และคนพิการที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ซึ่งในปัจจุบันรัฐได้ให้ความช่วยเหลือเดือนละ 300 บาท พบว่าความช่วยเหลือนี้ยังไม่ทั่วถึง ควรขยายความช่วยเหลือให้ทั่วถึง และควรมีการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าการให้ความช่วยเหลือเดือนละ 300 บาทนั้น พอเพียงที่จะอยู่ได้หรือไม่ ซึ่งหากไม่พอก็ควรให้เพิ่มมากขึ้นให้เพียงพอ นอกจากนี้เมื่อคนกลุ่มนี้เสียชีวิต รัฐควรจ่ายค่าฌาปนกิจศพให้ด้วย เพราะคนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ที่มีการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านได้ทุกคน

4. ถึงแม้ว่าจะมีแหล่งสินเชื่อให้กลุ่มคนจนในชนบทสามารถกู้ไปลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ โดยพัฒนาอาชีพเดิมหรือปรับเปลี่ยนไปประกอบอาชีพใหม่ แต่คนกลุ่มนี้ก็ยังมีข้อจำกัดด้านความรู้และประสบการณ์ในการจะปรับเปลี่ยนไปประกอบอาชีพใหม่ ทำให้มีความเสี่ยงสูงที่จะไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น รัฐนอกจากจะให้กู้ยืมเพื่อลงทุนประกอบอาชีพใหม่หรือพัฒนาอาชีพเดิมแล้ว ยังจำเป็นต้องคอยให้ความรู้วิชาการหรือคำแนะนำอย่างใกล้ชิด ในลักษณะคอยเป็นคอยไป นอกจากนี้อาชีพใหม่ที่จะนำเข้าไปส่งเสริม จะต้องมั่นใจว่าจะประสบความสำเร็จหรือมีความเสี่ยงน้อยมาก

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2543). *การวัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.)*. กรุงเทพฯ.

กองพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม, กรมการพัฒนาชุมชน, กระทรวงมหาดไทย (2543). *รายงานผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) ตามยุทธศาสตร์เศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542*. กรุงเทพฯ.

กองพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. "กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต." เอกสารอัดสำเนา.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ ประยงค์ เนตยารักษ์ (2535). *กองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านชนบทไทย*. เสนอต่อสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2543). *รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เม.ย. 2542- 31 มีนาคม 2543*. กองวิชาการ ฝ่ายนโยบายและแผน. กรุงเทพฯ.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2544). รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เม.ย. 2543- 31 มีนาคม 2544. กองวิชาการ ฝ่ายนโยบายและแผน. เอกสารอัดสำเนา.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และ พรรณทิพย์ เพชรมาก (2543). "ระบบการเงินผู้มีรายได้น้อย (Micro Banking)." สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). เอกสารนำเสนอในงานประชุมสมาคมการเงิน เอเชีย-แปซิฟิก (APFA) ครั้งที่ 8.

กิม ภคเมธาวิ. "เครือข่ายสัจจะออมทรัพย์จังหวัดสงขลา." ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. เอกสารอัดสำเนา.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2544). รายงานการประเมินผลการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2536-2540) พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พ.จ.ก.บางกอกบลิ๊ก.

วรรณวี ลี้มธรรมรงค์. "เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ จ.ตราด." สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. เอกสารอัดสำเนา.

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2543). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาแผนกลยุทธ์การพัฒนาการเกษตร. กรุงเทพฯ.

ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2531). กองทุนหมู่บ้านกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ขอนแก่นการพิมพ์.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะพัฒนาสังคม (2540). รายงานการประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2536-2539). กรุงเทพฯ.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2534). *สินเชื่อในชนบทไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา (2541). *โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย 2539*. กรุงเทพฯ.

สมคิด แก้วทิพย์ และ ชนะพล แก้วเทพ. "ศูนย์รวมน้ำใจ เครือข่ายธนาคารหมู่บ้าน จังหวัดพะเยา." เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2544). "คู่มือการดำเนินงานสำหรับคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด." 2544.

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี(2544). "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544." กรุงเทพฯ.

สำนักบริหารกองทุนพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. "โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.)" เอกสารอัดสำเนา.

อัมมาร สยามวาลา. ตลาดสินเชื่อในชนบทไทย. เอกสารของโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทในประเทศไทย. กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

Nipon Poapongsakorn, and Prayong Netayarak (1989). *Regional Variations in Rural Interest Rates*. A Research Report Submitted to Asian Development Bank and Thailand Development Research Institute. Bangkok.

Raithiwa Naruemol (1955). "Factors Determining the Success of Savings Group in Rural Savings Mobilization: A Case Study at the Village Level in Saraburi Province." Master Degree Thesis. Economic Faculty, Thammasat University.