คำนำ

เมื่อรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 เป็นช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจไทยเผชิญปัญหาทั้งที่สืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ และปัญหาที่สะสมมานานจนกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง คือ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาระหว่างกลุ่มคนและระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายคู่ขนานหรือสองแนวทางที่มุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและกระจายโอกาสการประกอบอาชีพให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และลดภาระค่าใช้จ่ายให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ มีเสถียรภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก รวมทั้งสามารถก้าวสู่เศรษฐกิจใหม่อย่างยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตระหนักถึงเจตนารมณ์ของนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมดังกล่าว ว่ามีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหารากฐานของความยากจนที่ส่งผลต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งยังเป็นนโยบายที่มีการใช้ทรัพยากรของรัฐในแง่งบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงได้ดำเนินการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม โดยได้จัดทำเอกสารนี้ขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมประจำปี 2546 เพื่อรายงานผลการประเมินโดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน **ส่วนที่ 1 การประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม** : เป็นการติดตามและประเมินผลความสำเร็จและผลกระทบเบื้องต้นของนโยบาย **ส่วนที่ 2 การประเมินโครงการ** : เป็นการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลสำเร็จ รวมทั้งผลกระทบเบื้องต้นของ 6 โครงการภายใต้นโยบายประกอบด้วย โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารรายงานฉบับนี้ นอกจากจะได้เผยแพร่การติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมให้สาธารณชนได้รับทราบแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนเครือข่ายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

30 มิถุนายน 2546

สารบัญ

คำนำ	
สรุปสำหรับผู้บริหาร	
ส่วนที่ 1	**การประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม** บทที่ ① บทนำ บทที่ ② ผลการประเมินนโยบาย
ส่วนที่ 2	**การประเมินโครงการ** บทที่ ③ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย บทที่ ④ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง บทที่ ⑤ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ บทที่ ⑥ โครงการธนาคารประชาชน บทที่ ⑦ โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ บทที่ ⑧ โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค
ภาคผนวก 1	**รายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล**
ภาคผนวก 2	**รายงานผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ 8 จังหวัดตัวอย่าง**

สรุปสำหรับผู้บริหาร

นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมเป็นเรื่องคิดใหม่ทำใหม่ของรัฐบาลที่มุ่งแก้ปัญหารากฐานของความยากจนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ภายใต้แนวคิดการลดภาระค่าใช้จ่าย สร้างรายได้ และกระจายโอกาสให้ประชาชนสามารถแสวงหาแนวทางในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนดังกล่าวจึงมุ่งแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ คือ กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า สร้างงานและสร้างรายได้ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุนและบริการสุขภาพของประชาชนระดับรากหญ้า พร้อมไปกับการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชนและชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองและมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตระหนักถึงเจตนารมณ์ของนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมดังกล่าว ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญต่อการแก้ไขปัญหารากฐานของความยากจนที่ส่งผลต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งยังเป็นนโยบายที่มีการใช้ทรัพยากรของรัฐคืองบประมาณและมีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมาก อันอาจจะส่งผลกระทบผูกพันต่อการดำเนินงานของรัฐบาลในระยะยาว สำนักงานฯ จึงได้ดำเนินการประเมินนโยบายเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าการดำเนินงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลว ตลอดจนผลกระทบเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายในระยะต่อไป

ผลการดำเนินงานตามนโยบาย

การดำเนินโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมทั้งหมดมีความเชื่อมโยงสนับสนุนกันและเป็นการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการประกอบด้วย การพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย การจัดให้มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพัฒนาผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดให้มีธนาคารประชาชน การเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และการจัดให้มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ในระยะเวลากว่า 2 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 204,394 ล้านบาท ทั้งนี้การดำเนินโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ได้สิ้นสุดลงแล้วส่วนโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยกำลังจะสิ้นสุดลง สำหรับโครงการอื่นๆ ยังมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและจะส่งผลต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจรากหญ้าในระยะต่อไป

ความก้าวหน้าของการดำเนินงานโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมที่สำคัญ คือ สามารถพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยรวม 2,309,966 ราย หรือร้อยละ 97.1 ของเกษตรกรเป้าหมาย คิดเป็นหนี้เงินกู้รวม 94,328.46 ล้านบาท มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรวม 74,589 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.7 ของชุมชนหรือหมู่บ้านเป้าหมาย กองทุนจ่ายเงินแล้ว 2 รอบ ให้แก่สมาชิก 7.7 ล้านราย วงเงิน 105,440 ล้านบาท ธนาคารประชาชนปล่อยกู้แก่สมาชิกแล้วประมาณ 591,077 ราย เป็นวงเงินทั้งสิ้น 11,122.8 ล้านบาท เสริมสร้างทักษะผู้ประกอบการใหม่ได้ 7,567 ราย สูงกว่าเป้าหมาย 1.2 เท่า สร้างผู้ประกอบการใหม่ได้ 929 ราย มากกว่าเป้าหมาย 1.3 เท่า เกิดการลงทุนใหม่ 3,425.75 ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมายเกือบ 5 เท่า มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ครบทุกตำบล เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่น 7,753 ผลิตภัณฑ์ โดยได้รับเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัด 925 ผลิตภัณฑ์ และเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติ 461 ผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ทั่วถึงมากขึ้นโดยการให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค แก่ผู้มีสิทธิ์ 45.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 97.4 ของประชากรเป้าหมาย 46.6 ล้านคน ทำให้รัฐสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพทุกรูปแบบแก่ประชาชนได้ร้อยละ 95.7 ของประชากรทั้งประเทศ

ผลการประเมินนโยบาย

การประเมินความสำเร็จและผลกระทบเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

① นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้ามีส่วนกระตุ้นการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.3 ซึ่งเป็นผลจากโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าร้อยละ 0.72 คิดเป็นมูลค่าประมาณ 38,600 ล้านบาท การใช้ทรัพยากรของภาครัฐตามนโยบายดังกล่าวเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ในปี 2545 ประมาณร้อยละ 36.0 และทำให้รายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นจาก 85,630 บาท เป็น 86,243 บาท

② นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าส่งผลให้การว่างงานโดยรวมลดลงจากร้อยละ 3.41 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 2.16 ในปี 2545 และทำให้อัตราการว่างงานในชนบทลดลงต่ำกว่าในเมืองเป็นครั้งแรกในรอบ 5 ปี

③ รายได้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.8 โดยโครงการพักชำระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อยช่วยเพิ่มรายได้ให้ครัวเรือนมากที่สุดร้อยละ 21.9 รองลงมา คือ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 14.5 และโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ร้อยละ 7.2 นอกจากนี้ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการสามารถลดภาระการจ่ายดอกเบี้ยนอกระบบลงได้ครึ่งหนึ่ง

④ ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพมากขึ้นเป็นร้อยละ 95.7 และผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสได้รับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐมากกว่าที่ผ่านมา แต่ข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการและงบประมาณอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของโครงการ

⑤ ประชาชนมีการพัฒนาศักยภาพ ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้จากกระบวนการเรียนรู้ การบริหารจัดการทุนของตนเองได้ในอนาคต ทั้งนี้ ต้องปรับปรุงขีดความสามารถในการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารการเงิน และการจัดทำบัญชีของกรรมการกองทุน

ข้อเสนอแนะการดำเนินการระยะต่อไป

การดำเนินโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับที่น่าพอใจ โดยโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่จะสิ้นสุดในปี 2547 สามารถช่วยเหลือฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกรเป็นกรณีพิเศษ ทำให้มีรายได้และเศรษฐกิจของครัวเรือนมีความเข้มแข็ง สามารถกลับเข้ารับความช่วยเหลือจากภาครัฐตามแผนงานปกติต่อไปได้ สำหรับโครงการที่เหลือเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนระดับรากหญ้าอย่างกว้างขวางทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงควรสนับสนุนการดำเนินงานต่อเนื่องและสมควรปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

① พัฒนาผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น สร้างความแตกต่างและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของตลาด เพื่อสมาชิกในชุมชนสามารถยึดเป็นอาชีพหลักได้ โดยจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของกรรมการและสมาชิกทั้งด้านการผลิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ตามความพร้อมของแต่ละกลุ่ม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัยโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ นักวิชาการ และเครือข่ายชุมชนในการกำหนดแผนการวิจัยให้ตรงกับความต้องการของตลาด รวมทั้งจัดทำแผนส่งเสริมการตลาดให้สามารถจำหน่ายผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง และเร่งรัดการออก พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถทำธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง ถูกกฎหมาย และมีหน่วยงานสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

② ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้มีความยืดหยุ่นสามารถกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในชุมชนและเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้ โดยพัฒนาศักยภาพกรรมการบริหารกองทุนให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารการเงินและการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ จัดให้มีการศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินของชุมชน เพื่อเป็นแนวทางสนับสนุนเฉพาะกลุ่มที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการในระดับมืออาชีพ และพัฒนาศักยภาพกลุ่มที่ยังไม่พร้อมให้มีความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินของชุมชนในอนาคต

③ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้มีประสิทธิภาพ โดยศึกษาต้นทุนการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพให้ชัดเจนและอุดหนุนงบประมาณ ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร อายุ ภาระโรค และถึงจุดคุ้มทุนของสถานพยาบาล ปรับปรุงฐานข้อมูลผู้รับบริการให้ทันสมัยเพื่อจัดบริการให้ทั่วถึง ศึกษาความเหมาะสมของการนำระบบรายจ่ายมาใช้เพื่อให้ประชาชนที่มีรายได้สูงมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพของตนเอง เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ พัฒนาคุณภาพการให้บริการโดยจัดทำแผนกระจายและพัฒนาบุคลากรของสถานพยาบาลทุกระดับอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ปรับปรุงระบบส่งต่อให้มีคุณภาพ รวมทั้งเสริมสร้างความพร้อมของสถานพยาบาลทุกระดับ สร้างและส่งเสริมสุขภาพตามปรัชญาการปฏิรูประบบประกันสุขภาพ โดยสร้างเครือข่ายการส่งเสริมสุขภาพและสนับสนุนการจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน โดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการปฏิบัติ

ส่วนที่ 1

การประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม

บทที่ ① บทนำ

บทที่ ② ผลการประเมินนโยบาย

บทที่ ①

บทนำ

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมา

การพัฒนาประเทศกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าได้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างต่อเนื่องมายาวนาน แต่เป็นการเติบโตในเชิงปริมาณยังขาดทั้งคุณภาพและอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาที่ไม่สมดุลและไม่ยั่งยืน ปัญหาเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่สะสมมานาน คือความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาระหว่างกลุ่มคนและระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท โดยสังคมเมืองเป็นฐานธุรกิจบริการและอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าและเป็นแหล่งดึงดูดทรัพยากรและแรงงานจากชนบทเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่สังคมชนบทเป็นฐานการเกษตรที่ล้าหลังและเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งยังมีรายได้ต่ำและขาดโอกาสการพัฒนาให้สามารถพึ่งตนเองได้ ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวนี้ยังคงเป็นปัญหาสะสมต่อเนื่องและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย เกิดภาวะการว่างงานที่ทวีความรุนแรงขึ้นถึงเกือบ 3 เท่าตัว ความยากจนกลับเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าก่อนวิกฤต มาตรฐานความเป็นอยู่และรายได้ของคนไทยลดลงมาก และกลุ่มคนในชนบทได้รับผลกระทบรุนแรงกว่าคนในเมือง การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและลดผลกระทบทางสังคมของภาครัฐที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้มีส่วนผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวมีเสถียรภาพและเรียกความเชื่อมั่นคืนมาได้ระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีความเปราะบางและมีขีดจำกัดในการปรับตัวให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 เป็นช่วงระยะเวลาที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจยังไม่อยู่ในภาวะปกติ ปัญหาผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจที่ยังคงมีอยู่คือปัญหาการหดตัวทางเศรษฐกิจ คนว่างงานยังมีมากกว่า 1.1 ล้านคน และคนไทยยากจนถึง 8.2 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 86.5 อยู่ในชนบท หรือกล่าวได้ว่าคนในชนบทร้อยละ 16.6 เป็นคนยากจนและประกอบอาชีพการเกษตรเป็นหลัก รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดเป็นเป้าหมายหลักที่จะแก้ปัญหาความยากจน โดยการดำเนินนโยบายคู่ขนานหรือสองแนวทางที่มุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและกระจายโอกาสการประกอบอาชีพให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และลดภาระค่าใช้จ่ายให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ มีเสถียรภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก รวมทั้งสามารถก้าวสู่เศรษฐกิจใหม่อย่างยั่งยืน

2. นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นองค์รวม โดยมีเป้าหมายการสร้างรายได้ ลดรายจ่าย และการให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไปสู่เป้าหมายดังกล่าว จึงมุ่งกระบวนการสร้างรายได้โดยการพึ่งตนเอง สร้างความเจริญให้แก่ชุมชนให้สามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้ดีขึ้น แก้ไขปัญหาพื้นฐาน คือ ภาระหนี้สินที่คนยากจนในชนบทมีอยู่ โดยเฉพาะเกษตรกรรายเล็กจำนวนมากให้ได้พักการชำระหนี้กับธนาคารเพื่อให้เกษตรกรมีเงินไปขยายโอกาสหรือมีทุนหมุนเวียนประกอบอาชีพอื่นๆ พร้อมกับดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้มากขึ้น ในขณะเดียวกันก็จัดหาเงินทุนให้ชาวชนบทเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อีกทางหนึ่ง โดยการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เป็นทุนหมุนเวียนในชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้บริหารและควบคุมกันเอง พร้อมกันนั้นรัฐบาลก็ได้สนับสนุนให้แต่ละท้องถิ่นพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้กลายเป็นสินค้าที่มีคุณภาพมาตรฐาน มีจุดเด่น และจุดขาย สอดคล้องกับเอกลักษณ์วัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น และสามารถขยายตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้แก่ชุมชนอย่างยั่งยืน

นอกจากการดำเนินนโยบายที่มุ่งสร้างรายได้ในชนบทดังกล่าวแล้ว รัฐบาลก็ได้ดำเนินการสร้างรายได้แก่ประชาชนกลุ่มอื่นๆ ที่ยังขาดโอกาสไปพร้อมกัน โดยการจัดให้มีธนาคารประชาชนเพื่อช่วยเหลือให้คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องพึ่งพาเงินทุนนอกระบบทั้งหลาย ให้ได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินในระบบ อีกทั้งได้สนับสนุนให้มีโอกาสประกอบอาชีพด้วยตนเองด้วยการเป็นผู้ประกอบการและมีกิจการเป็นของตนเอง และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการสร้างรายได้และโอกาส รัฐบาลได้ดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้ประชาชนได้รักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วยโดยการเสียค่าใช้จ่ายเพียง 30 บาทต่อครั้ง ซึ่งเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนที่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล โดยเฉพาะคนยากจนผู้ด้อยโอกาส

การดำเนินนโยบายของรัฐที่จะพลิกฟื้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าดังกล่าวประกอบด้วยโครงการเร่งด่วน 6 โครงการ คือ 1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 2) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 3) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 4) โครงการธนาคารประชาชน 5) โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และ 6) โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งกล่าวได้ว่า การดำเนินงานโครงการดังกล่าวไปพร้อมๆ กันนั้น รัฐบาลมีวัตถุประสงค์หลักที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ใน 3 ประการ กล่าวคือ

(1) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้

(2) เพื่อแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุนในระบบและการได้รับบริการด้านสุขภาพ

(3) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพมากขึ้น สามารถพึ่งตนเองและมีส่วนร่วมการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

3. การติดตามประเมินผล

โดยที่นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม เป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นจำนวนกว่า 2 แสนล้านบาท ในช่วงปี 2544 – 2546 โดยจัดสรรให้กับโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคมากที่สุดถึง 110,712 ล้านบาท รองลงมาคือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 74,286 ล้านบาท และโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 18,413 ล้านบาท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานกลางจึงเห็นควรดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม เพื่อสะท้อนให้เห็นผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวว่าได้บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงไร เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้การดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชนที่เป็นฐานรากของสังคมบรรลุผลอย่างยั่งยืน

3.1 วัตถุประสงค์การติดตามประเมินผล

(1) เพื่อติดตามความก้าวหน้าและประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลว ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นของนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม

(2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงการดำเนินโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมในระยะต่อไป

3.2 องค์ประกอบและขอบเขตการติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมจะประกอบด้วยสองส่วนสำคัญซึ่งมีขอบเขตการติดตามประเมินผล ดังนี้

ส่วนที่ 1 การติดตามประเมินนโยบาย เป็นการติดตามประเมินผลสำเร็จของนโยบายตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ คือ

(1) การกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน และสร้างรายได้ของประเทศ ดังนั้น การวัดความสำเร็จผลกระทบของนโยบายจะพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงหรือตัวชี้วัด ดังนี้

(1.1) การกระตุ้นและสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะวิเคราะห์อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ประชาชาติภายในประเทศ (GDP) การบริโภคภาคเอกชนและรายได้ของครัวเรือนโดยเปรียบเทียบระหว่างการมีและไม่มีนโยบาย

(1.2) การสร้างงานแก่ภาคประชาชนและชุมชน จะวิเคราะห์ผลที่มีต่อการจ้างงานโดยรวม อัตราการว่างงานในชนบท การว่างงานตามฤดูกาล และการสร้างงานด้วยตนเอง

(1.3) การสร้างรายได้แก่ภาคประชาชน จะประเมินสถานภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนในด้านรายได้ รายจ่าย และการออมของครัวเรือนเปรียบเทียบระหว่างการมีและไม่มีนโยบาย

(2) การแก้ไขปัญหาพื้นฐานแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุนในระบบและการได้รับบริการด้านสุขภาพ

(2.1) การเข้าถึงบริการด้านเงินทุน การประเมินนโยบายช่วยเหลือประชาชนให้มีแหล่งเงินทุนในชุมชน และลดการพึ่งการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบเพื่อให้ประชาชนมีเงินทุนหมุนเวียนประกอบอาชีพ และลดภาระดอกเบี้ยนั้น จะพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนสมาชิกที่ได้รับบริการต่อสมาชิกที่ขอกู้ สัดส่วนการใช้เงินกู้เพื่อประกอบอาชีพ การลดภาระดอกเบี้ยและลดการพึ่งพิงเงินทุนนอกระบบ

(2.2) การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ นโยบายเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างทัดเทียมกัน จะประเมินเปรียบเทียบ จำนวนประชาชนที่มีหลักประกันด้านสุขภาพ ความพึงพอใจของประชาชนจากการได้รับบริการตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ความพึงพอใจด้านการให้บริการของบุคลากรทางสาธารณสุข และภาระด้านงบประมาณของภาครัฐในอนาคตระหว่างก่อนและหลังการดำเนินนโยบาย

(3) การเสริมสร้างศักยภาพองค์กรประชาชนและชุมชน การดำเนินนโยบายจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนในการสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาอาชีพ การรวมตัวกันเพื่อร่วมคิดร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกระบวนการทำงานที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามนโยบายในระยะยาว สำหรับการประเมินผลกระทบเบื้องต้นจะพิจารณาในด้านของความสามารถในการพึ่งตนเอง ความเข้มแข็งของชุมชน และความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชน โดยเปรียบเทียบสถานการณ์ระหว่างก่อนและหลังการดำเนินงานตามนโยบาย

ส่วนที่ 2 การติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลรายโครงการทั้ง 6 โครงการซึ่งประกอบกันเป็นนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม เป็นการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานและประเมินความสำเร็จ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ ดังนี้

(1) การติดตามความก้าวหน้าของโครงการ เป็นการประมวลผลการดำเนินโครงการของหน่วยปฏิบัติในด้านขีดความสามารถการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้

(2) การประเมินผลโครงการ เป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ของโครงการที่เกิดขึ้นจริงกับผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยเป็นการประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และการประเมินผลกระทบเบื้องต้นของโครงการ

(2.1) การประเมินประสิทธิผลของโครงการ เป็นการวัดผลผลิตที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับผลผลิตที่คาดหวังหรือที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ว่าสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

(2.2) การประเมินประสิทธิภาพของโครงการ เป็นการประเมินการปฏิบัติงานของโครงการในด้านความประหยัด โดยเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อหน่วยจริงกับค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่ประมาณการไว้ ถ้าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าค่าใช้จ่ายประมาณการก็แสดงว่าการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และในทางตรงกันข้ามถ้าค่าใช้จ่ายจริงสูงกว่าค่าใช้จ่ายประมาณการก็แสดงว่าการดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ อย่างไรก็ตามโครงการที่ดำเนินงานตามนโยบายส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายเอาไว้ ดังนั้นการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานอาจพิจารณาจากความสามารถในการบริหารงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้น เช่น การเก็บหนี้เงินกู้ของกองทุนหมู่บ้านฯ คืน การให้บริการที่รวดเร็วเป็นที่พึงพอใจของประชาชน เป็นต้น

(2.3) การประเมินผลกระทบเบื้องต้น เป็นการวัดผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตของโครงการ ทั้งที่ตั้งใจหรือคาดหวังให้เกิดขึ้นและที่ไม่ได้ตั้งใจ และอาจมีผลกระทบที่เป็นบวกและลบก็ได้ วิธีประเมินก็คือ จะเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หรือที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการว่าบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลกระทบที่ต้องการให้เกิดขึ้นนั้น โดยปกติจะกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการ ในกรณีที่ไม่มีกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์หรือมีแต่ไม่ชัดเจนจะใช้การตีความโดยพิจารณาจากลักษณะกิจกรรมของโครงการเป็นสำคัญ

โดยเหตุที่การดำเนินโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านวิธีดำเนินงาน บทบาทของภาครัฐและการใช้เงินงบประมาณสำหรับดำเนินงาน ดังนั้น ในส่วนของการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานจะติดตามผลการดำเนินงานของทั้ง 6 โครงการ ส่วนการประเมินผลโครงการจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง จะประเมินผลโครงการในรายละเอียดทั้งด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบเบื้องต้นมี 2 โครงการ คือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค เนื่องจากเป็นโครงการที่กระจายการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่และประชากรทั่วประเทศ และโครงการทั้งสองใช้งบประมาณแผ่นดินดำเนินการจำนวนมาก

กลุ่มที่สอง เป็นโครงการที่เหลืออีก 4 โครงการ จะติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานและประเมินผลในด้านประสิทธิผลและผลกระทบเบื้องต้นของโครงการเท่านั้น โดยกรอบการติดตามประเมินผลในรายละเอียดจะนำเสนอในการประเมินผลแต่ละโครงการต่อไป

3.3 วิธีการติดตามประเมินผล

เพื่อให้การติดตามประเมินผลได้ข้อสรุปที่เชื่อถือได้ภายใต้ขอบเขตของเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ จึงกำหนดวิธีศึกษาไว้ 3 ลักษณะ คือ การประเมินผลกระทบของนโยบายต่อเศรษฐกิจโดยรวม การประเมินความสำเร็จของการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ และการตรวจสอบข้อมูลในภาคสนาม โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้.-

(1) การประเมินความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และผลกระทบของนโยบาย โดยการรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาต่างๆ ได้แก่ รายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลภายใต้โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่ดำเนินงานโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และผลการประเมินที่จัดทำเป็นรายโครงการทั้ง 6 โครงการ

(2) การประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบเบื้องต้นของการดำเนินโครงการ จะประมวลและสังเคราะห์ข้อมูลจากรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานของหน่วยงานและเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของแต่ละโครงการ ตลอดจนการจัดสนทนากลุ่มการเสวนาร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้อง

(3) การตรวจสอบข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ตัวอย่างโดยใช้แบบสอบถามเพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานและสนับสนุนผลการวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิ โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล ดังนี้

(3.1) หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่

● ***การคัดเลือกจังหวัด :*** เนื่องจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก และดำเนินงานกระจายทั่วทุกจังหวัด ดังนั้น การคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างจะมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้.-

⇨ จัดกลุ่มจังหวัดตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดเฉลี่ยต่อประชากร และอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของจังหวัด แล้วจำแนกจังหวัดเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนสูง และกลุ่มจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนระดับปานกลางถึงต่ำ

⇨ แบ่งกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ได้รับงบประมาณสูง และน้อย ตามการศึกษาของโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการวางแผนของสำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ***การคัดเลือกอำเภอ :*** คัดเลือกอำเภอตัวอย่างจังหวัดละ 2 อำเภอ โดยพิจารณาอำเภอที่มีหมู่บ้านในระดับการพัฒนาก้าวหน้าจำนวนมากที่สุด และมีหมู่บ้านที่มีระดับการพัฒนาล้าหลังจำนวนมากที่สุดอย่างละ 1 อำเภอ ตามเกณฑ์หมู่บ้านเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งประมวลผลจากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค.)

- ***การคัดเลือกหมู่บ้าน :*** คัดเลือกหมู่บ้านจำนวน 3 หมู่บ้าน ในแต่ละอำเภอตามเกณฑ์ กชช. 2 ค. โดยจำแนกเป็นหมู่บ้านยากจนมาก ปานกลาง และก้าวหน้า รวมทั้งจะต้องเป็นหมู่บ้านที่มีโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม คือ โครงการพักหนี้เกษตรกรฯ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

(3.2) พื้นที่เป้าหมาย ได้คัดเลือกจังหวัดต่างๆ ใน 4 ภูมิภาค ภูมิภาคละ 2 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 8 จังหวัด จังหวัดละ 6 หมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 48 หมู่บ้าน ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น โดยมีจังหวัดเป้าหมายในแต่ละภูมิภาค ดังนี้

ภาคเหนือ	:	*จังหวัดเชียงใหม่ และ อุทัยธานี*
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	:	*จังหวัดขอนแก่น และศรีสะเกษ*
ภาคกลาง	:	*จังหวัดอ่างทอง และ ชลบุรี*
ภาคใต้	:	*จังหวัดสงขลา และ พัทลุง*

(3.3) กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก คือ

หน่วยงานภาครัฐ : เป็นตัวแทนหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการฯ อาทิ ผู้แทนธนาคารออมสิน ธกส. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด

ประชาชน : อาทิ ผู้นำชุมชน ประชาสังคม และประชาชน ผู้ที่ร่วมอยู่ในกระบวนการดำเนินงาน ผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ และผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการฯ

บทที่ ②

ผลการประเมินนโยบาย

บทที่ 2
ผลการประเมินนโยบาย

1. ความนำ

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมของรัฐบาล กล่าวได้ว่าเป็นการคิดใหม่ทำใหม่ ที่มุ่งแก้ปัญหารากฐานของความยากจนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศภายใต้แนวคิดการลดค่าใช้จ่าย สร้างรายได้ และสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนสามารถแสวงหาแนวทางในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงจัดทำโครงการตามนโยบายเร่งด่วนที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนระดับรากหญ้า ซึ่งมีความเชื่อมโยงสนับสนุนกันเป็นการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ ประกอบด้วย การพักชำระหนี้และฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อย การจัดให้มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพัฒนาหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดให้มีธนาคารประชาชน และการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ รวมตลอดทั้งการจัดให้มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งการดำเนินโครงการต่างๆ ดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงอาจสรุปเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายได้รวม 3 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ในระดับชุมชน

ประการที่สอง เพื่อแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุนในระบบและการได้รับบริการด้านสุขภาพ

ประการที่สาม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีศักยภาพและความเข้มแข็งมากขึ้น สามารถพึ่งตนเองและมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น แนวทางการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมจึงให้ความสำคัญกับการติดตามความก้าวหน้า ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลว ตลอดทั้งผลกระทบเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ว่าสามารถกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างงาน สร้างรายได้ และสามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการเงินทุนในระบบและบริการสาธารณสุข รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชนและชุมชนได้หรือไม่ เพียงใด

สำหรับวิธีการประเมินเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ผลจากการศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือ การศึกษาผลกระทบของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งด้านการผลิต รายได้ และรายจ่ายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมตลอดทั้งผลการสำรวจและติดตามประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ และการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ภาคสนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. ความก้าวหน้าการดำเนินนโยบาย

2.1 การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมระหว่างปี 2544 – 2546 รวมทั้งสิ้น 204,394.5 ล้านบาท โดยจัดสรรให้กับโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า “30 บาทรักษาทุกโรค” มากที่สุดถึงร้อยละ 54.2 หรือจำนวน 110,712.7 ล้านบาท รองลงมาคือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับงบประมาณร้อยละ 36.3 หรือ 74,286.0 ล้านบาท และโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยได้รับงบประมาณ ร้อยละ 9.0 หรือ 18,413.9 ล้านบาท ส่วนโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ได้รับงบประมาณคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.4 และร้อยละ 0.1 หรือ 800 ล้านบาท และ 181.9 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับโครงการธนาคารประชาชนใช้งบดำเนินการของธนาคารออมสิน โดยในปี 2544 – 2545 ให้สินเชื่อได้รวม 10,190.6 ล้านบาท

ตาราง 1 งบประมาณตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม ปี 2544 – 2546

	2544	2545	2546	รวม	ร้อยละ
โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย	2,370.9	9,325.1	6,717.9	18,413.9	9.0
โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	-	-	800.0	800.0	0.4
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	66,071.0	8,218.0	-	74,286.0	36.3
โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า “30 บาท รักษาทุกโรค”	1,909.9	53,093.8	55,709.0	110,712.7	54.2
โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่	-	181.9	-	181.9	0.1
รวม	**70,351.8**	**70,815.8**	**63,226.9**	**204,394.5**	**100.0**

2.2 การดำเนินงานตามนโยบาย ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ได้ดำเนินการตั้งแต่ 1 เมษายน 2544 และจะสิ้นสุดโครงการภายใน 31 มีนาคม 2547 ผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2544 สามารถพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 2,309,966 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.1 ของเกษตรกรเป้าหมาย หนี้เงินกู้รวม 94,328.46 ล้านบาท ปัจจุบันมีเกษตรกรที่ยังร่วมโครงการจำนวน 2,080,005 ราย คิดเป็นร้อยละ 87.4 ของเกษตรกรเป้าหมายของโครงการ ซึ่งนับว่าประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร แต่มีเกษตรกรที่นำเงินที่ได้จากการพักชำระหนี้ไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์ของโครงการเพียงร้อยละ 8.6 เท่านั้น ส่วนใหญ่นำไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคและชำระหนี้นอกระบบ อย่างไรก็ดีรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 เนื่องจากลดภาระค่าใช้จ่ายลงได้ส่วนหนึ่ง และคาดว่ากว่าร้อยละ 90 สามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ

(2) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปัจจุบันมีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 74,589 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.7 ของชุมชนหรือหมู่บ้านเป้าหมาย แบ่งเป็นกองทุนหมู่บ้าน 71,470 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 3,119 กองทุน โดยในเขตกรุงเทพมหานครยังมีสัดส่วนต่ำเพียงร้อยละ 41.6 ของชุมชนเป้าหมาย ในเวลาเกือบ 2 ปีที่ผ่านมากองทุนได้จ่ายเงินไปแล้ว 2 รอบให้แก่สมาชิก 7.7 ล้านราย จำนวนเงิน 105,440 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 141.9 ของวงเงินที่ได้รับจัดสรร หรือสูงกว่าเป้าหมาย 1.4 เท่า เนื่องจากมีรายได้ดอกเบี้ยจากสมาชิก และสามารถหมุนเงินได้หลายรอบ โดยพบว่าจากประชาชนร้อยละ 65.2 ของชุมชนทั้งหมดที่เป็นสมาชิกกองทุนสามารถตอบสนองความต้องการเงินทุนของสมาชิกได้ร้อยละ 94 ของสมาชิกทั้งหมด แต่ยังช่วยเหลือคนยากจนเรื้อรังได้เพียงร้อยละ 6.5 ของประชากรภายในกลุ่มเท่านั้น นอกจากนี้กระบวนการเรียนรู้จากกองทุนได้ส่งผลให้ประชาชนมีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยกองทุนส่วนใหญ่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการในระดับปานกลาง อย่างไรก็ดี กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนับว่ามีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจระดับครัวเรือน ทำให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 7.2 ทั้งยังส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งช่วยให้สภาพความเป็นอยู่และความปลอดภัยของชุมชนดีขึ้น

(3) โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ การพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยใช้ภูมิปัญญาและวัตถุดิบในท้องถิ่น นับว่าประสบผลสำเร็จดีทั้งด้านจำนวนผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายและมีคุณภาพดีขึ้น โดยได้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ครบทุกตำบล มีผลิตภัณฑ์ดีเด่นตามหลักเกณฑ์จำนวน 7,753 ผลิตภัณฑ์ และได้รับเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัดจำนวน 925 ผลิตภัณฑ์ ส่วนการคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติมีเพียง 461 ผลิตภัณฑ์ ซึ่งนับว่ายังมีสัดส่วนน้อย จากการสำรวจพบว่าในด้านการพัฒนาการตลาดกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จด้านการเพิ่มยอดขายและแหล่งจำหน่ายเพิ่มขึ้นมีประมาณร้อยละ 85.2 และร้อยละ 57.6 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมดตามลำดับ ส่วนการสร้างเอกลักษณ์ของสินค้ายังอยู่ในระดับเริ่มต้น โครงการนี้ยังมีส่วนสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง

มากขึ้นจากการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ การมีเครือข่ายและการบริหารจัดการที่เป็นระบบมากขึ้น ทั้งยังสามารถสร้างรายได้ให้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนกลุ่มทั้งหมด มีงานทำมากขึ้นจากการขยายเวลาการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ขณะเดียวกันชุมชนมีความสามัคคีและเอื้ออาทรต่อกันมากขึ้นและยังช่วยบรรเทาปัญหาทางสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

(4) โครงการธนาคารประชาชน ปัจจุบันมีสมาชิกรวม 583,297 ราย และธนาคารออมสินให้เงินกู้แก่สมาชิกแล้วมากกว่า 400,000 ราย เป็นเงินให้กู้รวม 11,122.8 ล้านบาท สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน คิดเป็นเพียงร้อยละ 2.7 ของสินเชื่อรวม เมื่อพิจารณาจำนวนผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารประชาชนเทียบกับจำนวนผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง พบว่าเป็นเพียงร้อยละ 5.6 เท่านั้น และส่วนใหญ่เป็นลูกค้าเดิมของธนาคาร ทั้งวงเงินกู้เฉลี่ยค่อนข้างต่ำประมาณรายละ 14,579 บาท จากที่ธนาคารกำหนดให้กู้ได้ไม่เกินรายละ 30,000 บาท โดยใช้เป็นเพียงเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพมากกว่าเป็นเงินลงทุน และใช้ในกิจการเดิมมากกว่าอาชีพใหม่ การให้เงินกู้ของธนาคารประชาชนช่วยให้สมาชิกที่มีหนี้สินนอกระบบสามารถลดจำนวนหนี้สินนอกระบบลงซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ นอกจากนี้ยังช่วยให้สมาชิกร้อยละ 81 มีรายได้เพิ่มขึ้น และก่อให้เกิดการจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.6 และพบว่าสมาชิกร้อยละ 98.3 มีความพึงพอใจในการดำเนินโครงการ เนื่องจากช่วยให้มีโอกาสกู้ในระบบในอัตราดอกเบี้ยต่ำและทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ

(5) โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ เป็นการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2545 และสิ้นสุดโครงการแล้ว โดยผลการดำเนินงานเสริมสร้างทักษะผู้ประกอบการใหม่ประสบความสำเร็จสูงกว่าเป้าหมาย 1.2 เท่า โดยเป็นผู้จบหลักสูตรระยะยาวร้อยละ 91.8 ของเป้าหมาย ขณะที่ผู้จบหลักระยะสั้นสูงกว่าเป้าหมาย 1.4 เท่า ผู้ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจสูงกว่าเป้าหมาย 1.05 เท่า และผู้ได้รับบริการด้านที่ปรึกษามีมากกว่าเป้าหมาย 1.07 เท่า สำหรับการดำเนินงานโครงการมีประสิทธิภาพสูง ใช้ต้นทุนต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 13.4 และสร้างผู้ประกอบการใหม่ได้มากกว่าเป้าหมาย 1.3 เท่า นอกจากนี้ โครงการได้มีผลกระทบทำให้มีการลงทุนสูงกว่าเป้าหมายเกือบ 5 เท่า การจ้างงานสูงกว่า 1.7 เท่า ทำให้แรงงานและผู้ประกอบการมีรายได้เพิ่มขึ้น การติดตามประเมินผลพบว่าผู้ร่วมโครงการส่วนใหญ่พึงพอใจในบริการที่ได้รับรวมทั้งใช้ประโยชน์จากความรู้ได้ค่อนข้างมาก

(6) โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ปัจจุบันสามารถขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิ์ได้ 45.4 ล้านคน หรือร้อยละ 97.4 ของประชากรเป้าหมาย 46.6 ล้านคน ทำให้รัฐสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพทุกรูปแบบแก่ประชาชนได้ร้อยละ 95.7 ของประชากรทั้งประเทศ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเท่าเทียมกันมากขึ้น และส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการรับบริการโดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส การดำเนินโครงการจึงบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และสร้างความเสมอภาคในการใช้บริการของประชาชน แต่การดำเนินโครงการให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่ต้องปรับปรุงทั้งในด้านการบริหารจัดการ

เรื่องระบบฐานข้อมูลผู้มีสิทธิ์ แนวทางปฏิบัติตามนโยบายในเรื่องระเบียบหลักการที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เป็นต้น ส่วนในด้านแนวทางการบริหารการเงินและงบประมาณต้องปรับปรุงวิธีปฏิบัติทั้งในเรื่องการโอนเงินเหมาจ่ายและค่ารักษาพยาบาลให้สถานพยาบาลที่ล่าช้า งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้สถานพยาบาลจำนวนมากกำลังประสบกับภาวะวิกฤตทางการเงินและมีผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรและคุณภาพการให้บริการ นอกจากนี้คาดว่ารัฐจะมีภาระการใช้จ่ายรายสาขาเพิ่มขึ้นค่อนข้างสูงเพื่อตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งอาจกระทบต่อความยั่งยืนของการดำเนินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

3. ความสำเร็จและผลกระทบเบื้องต้น

การประเมินผลนโยบายโดยรวม จะเป็นการประเมินความสำเร็จและผลกระทบเบื้องต้นของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม ในเรื่องการกระตุ้นการเจริญเติบโตเศรษฐกิจฐานราก ที่นำไปสู่การสร้างงานและสร้างรายได้ การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุนในระบบและการได้รับบริการสาธารณสุข รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีศักยภาพและมีความเข้มแข็งมากขึ้น ผลการประเมินพบว่า

3.1 นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้ามีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้โดยเฉพาะในชนบทอย่างชัดเจน

(1) กระตุ้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ในปี 2545 ให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.72

(1.1) การใช้จ่ายงบประมาณกว่า 2.04 แสนล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า “30 บาทรักษาทุกโรค” ได้มีส่วนกระตุ้นการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดย GDP ในปี 2545 ในภาพรวมขยายตัว ในอัตราร้อยละ 5.3 ซึ่งเป็นผลจากโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าร้อยละ 0.72 คิดเป็นมูลค่าประมาณ 38,600 ล้านบาทหรืออีกนัยหนึ่งหากไม่มีนโยบายนี้ GDP จะขยายตัวเพียงร้อยละ 4.58 ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นจาก 85,630 บาท เป็น 86,243 บาท เมื่อจำแนกตามภาคการผลิต พบว่า ทำให้การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากที่สุดถึงร้อยละ 0.41 ภาคบริการและอื่นๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.25 ส่วนภาคเกษตรกรรมได้รับผลกระทบน้อยที่สุด โดยมีอัตราการเพิ่มเพียงร้อยละ 0.06 ขณะเดียวกันการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวมีผลทำให้การใช้จ่ายเพื่อบริโภคของครัวเรือนโดยรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.85 รายได้ของครัวเรือนและการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.33 และร้อยละ 0.26 ตามลำดับ

(1.2) การดำเนินงานของแต่ละโครงการที่ช่วยสร้างรายได้แก่ครัวเรือนเพิ่มขึ้น ส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจที่จะใช้จ่ายในสินค้าคงทนและสินค้าไม่จำเป็นมากขึ้น เช่น ซื้อรถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และโทรศัพท์เคลื่อนที่ จึงส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าในกลุ่มดังกล่าว และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 ผลกระทบของนโยบายเศรษฐกิจระดับรากหญ้าต่อเศรษฐกิจโดยรวม ปี 2545

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	ไม่มีโครงการ	มีโครงการ	การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
1. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ ราคาคงที่	4.58	5.3	0.72
1.1 สาขาเกษตรกรรม	*0.44*	*0.5*	*0.06*
1.2 สาขานอกภาคเกษตร	*5.14*	*5.8*	*0.66*
■ อุตสาหกรรม	6.79	7.2	0.41
■ บริการและอื่นๆ	4.35	4.6	0.25
2. การบริโภคภาคเอกชน	3.85	4.7	0.85
3. รายได้ของครัวเรือน	4.84	5.17	0.33
4. การใช้ปัจจัยการผลิต	-	-	0.26

ที่มา : รายงานผลสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

(2) สร้างงานแก่ภาคประชาชนและชุมชน การว่างงานในเขตชนบทลดลงต่ำกว่าเขตเมือง

(2.1) การดำเนินโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าฯ ได้ช่วยสร้างการจ้างงานโดยรวมและสร้างโอกาสในการมีงานทำให้แก่ประชาชนในชนบทเป็นอย่างมาก โดยอัตราการว่างงานในเขตชนบท ลดลงจากร้อยละ 3.41 ในปี 2544 เหลือร้อยละ 2.16 ในปี 2545 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าในเขตเมืองเป็นครั้งแรกในรอบ 5 ปี รวมทั้งการว่างงานตามฤดูกาลมีอัตราที่ลดลงด้วยเช่นกัน จากร้อยละ 2.54 เป็นร้อยละ 1.96 ในช่วงเดียวกัน ในภาพรวมการว่างงานของทั้งประเทศลดลงจากร้อยละ 3.2 ของกำลังแรงงานในปี 2544 เหลือเพียงร้อยละ 2.2 ในปี 2545 หรือผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นมากกว่า 800,000 คน นอกจากนี้ยังพบว่าการจ้างงานด้วยตนเองของทั้งประเทศในปี 2545 ซึ่งรวมการประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างและช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 โดยการจ้างงานด้วยตนเองในเขตชนบทเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.1 เทียบกับที่เคยลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ในช่วงปี 2543-2544

(2.2) สถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสำรวจข้อมูลในภาคสนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่พบว่ากลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ได้มีการใช้เวลาดำเนินการผลิตเพิ่มขึ้นเป็น 9 เดือนต่อปี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 เมื่อเทียบกับก่อนมีโครงการ คณะกรรมการและสมาชิกส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 60 มีความเห็นว่าโครงการได้ช่วยลดการ

อพยพไปหางานทำนอกหมู่บ้าน และช่วยให้ประชาชนที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านเดินทางกลับมาทำงานในหมู่บ้านมากขึ้น ขณะที่การสำรวจภาคสนามของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่าสมาชิกกลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ร้อยละ 32 ระบุว่าคนในหมู่บ้านออกไปทำงานต่างถิ่นลดลง และร้อยละ 43 เห็นว่าโครงการช่วยให้ประชาชนอพยพกลับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น รวมทั้งพบว่าประชาชนที่ได้รับเงินกู้จากโครงการธนาคารประชาชนเพื่อไปหมุนเวียนประกอบอาชีพได้มีส่วนช่วยให้สมาชิกในครอบครัวมีงานทำและจ้างแรงงานนอกครอบครัวเพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.2 และร้อยละ 13.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามตามลำดับ

ตารางที่ 2 ภาวะการมีงานทำในเขตเมืองและเขตชนบท พ.ศ. 2540-2545

หน่วย : 1,000 คน

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	
							2542-44	2544-45
ในเขตเทศบาล								
• กำลังแรงงาน	10,010	10,075	10,223	10,479	10,966	11,123	2.87	1.43
• ผู้มีงานทำ	9,834	9,629	9,803	10,122	10,586	10,826	3.22	2.27
- ประกอบธุรกิจส่วนตัว	2,208	2,197	2,337	2,395	2,436	2,503	3.52	2.79
- ช่วยธุรกิจครัวเรือน	1,303	1,293	1,359	1,341	1,314	1,438	0.61	9.41
• ผู้ว่างงาน	138	403	375	311	311	267	- 8.00	-14.12
• อัตราว่างงาน (%)	1.38	4.00	3.66	2.97	2.84	2.41	- 10.60	- 15.5
นอกเขตเทศบาล								
• กำลังแรงงานรวม	22,565	22,334	22,496	22,745	22,953	23,124	0.92	0.74
• ผู้มีงานทำ	21,688	20,476	20,861	21,170	21,587	22,171	1.78	2.71
- ประกอบธุรกิจส่วนตัว	7,374	7,555	7,626	7,536	7,652	7,822	0.43	2.22
- ช่วยธุรกิจครัวเรือน	6,660	5,924	6,096	5,958	5,655	5,904	-1.48	4.40
• ผู้ว่างงาน รวม	350	1,010	995	882	784	499	- 7.99	- 36.3
• ผู้ว่างงานตามฤดู	527	849	640	693	582	452	- 10.77	- 22.35
• อัตราว่างงาน รวม (%)	1.55	4.52	4.42	3.88	3.41	2.16	- 8.81	- 36.66
• อัตราว่างงานตามฤดู (%)	2.34	3.80	2.85	3.05	2.54	1.96	- 11.60	- 22.83

หมายเหตุ : เป็นข้อมูลการสำรวจภาวะการมีงานทำเฉลี่ย 4 รอบ ยกเว้นปี 2540 เป็นค่าเฉลี่ย 2 รอบ
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(3) ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 10

(3.1) ผลจากการสำรวจภาคสนามของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจครัวเรือนอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยทำให้รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นจากปีละ 220,194 บาท เป็น 241,802 บาท หรือเพิ่มร้อยละ 9.8 โครงการที่ช่วยเพิ่มรายได้มากที่สุด คือ พักชำระหนี้เกษตรกร โดยผู้เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่มมากถึงร้อยละ 21.9 ขณะที่ผู้เข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนมีรายได้เพิ่มน้อยที่สุด เพียงร้อยละ 0.57 เท่านั้น

(3.2) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในด้านรายจ่ายของครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนมีการใช้จ่ายเพื่อบริโภค เพื่อลงทุน และเพื่อชำระหนี้เงินกู้ เฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 12.7 เป็นผลให้สัดส่วนเงินออมของครัวเรือนภายหลังการเข้าร่วมโครงการกลับลดลงจากร้อยละ 19.4 ก่อนมีโครงการเหลือร้อยละ 17.3 ของรายได้รวม โดยผู้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้มีสัดส่วนเงินออมลดลงมากที่สุด จากที่เคยมีสัดส่วนร้อยละ 10.2 เหลือเพียงร้อยละ 3.8 ลดลงร้อยละ 6.4 ขณะที่ผู้เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน สัดส่วนเงินออมต่อรายได้ลดลงน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 0.2 ภายหลังมีโครงการ

ตารางที่ 3 รายได้และสัดส่วนเงินออมของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า

นโยบายเศรษฐกิจ	รายได้ (บาท/ปี/ครัวเรือน)			รายจ่าย (บาท/ปี/ครัวเรือน)			สัดส่วนเงินออมต่อรายได้ (%)	
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	การเปลี่ยนแปลง (%)	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	การเปลี่ยนแปลง (%)	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ
กองทุนหมู่บ้าน	264,481	283,433	7.2	189,258	203,635	7.9	28.4	28.2
หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	213,420	244,452	14.5	168,540	196,964	16.9	21.0	19.4
ธนาคารประชาชน	243,060	244,452	0.57	208,380	211,860	1.7	14.3	13.3
พักชำระหนี้เกษตรกร	159,813	194,871	21.9	143,400	187,428	30.7	10.2	3.8
เฉลี่ย	***220,194***	***241,802***	***9.8***	***177,395***	***199,972***	***12.7***	***19.4***	***17.3***

หมายเหตุ : เป็นข้อมูลเบื้องต้นจากกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ
ที่มา : รายงานผลสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

(3.3) การดำเนินงานเกือบทุกโครงการมีผลให้การใช้จ่ายของครัวเรือนเพื่อการลงทุน เช่น การซื้อวัตถุดิบ การใช้เงินเป็นทุนหมุนเวียน การซื้อเครื่องจักรอุปกรณ์ และค่าแรงงาน รวมทั้งการใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้ทั้งในและนอกระบบ เมื่อเทียบกับรายได้รวมมีสัดส่วนลดลงหลังมีโครงการ แต่สัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อบริโภคสินค้าคงทนและสินค้าเพื่อใช้อำนวยความสะดวกกลับเพิ่มขึ้น เช่น ซื้อโทรศัพท์เคลื่อนที่ และยานพาหนะ เนื่องจากเมื่อเข้าร่วมโครงการแล้วการดำเนินกิจการในเขตชนบทมีความจำเป็นจะต้องติดต่อสื่อสาร ในขณะที่โทรศัพท์พื้นฐานยังกระจายสู่ท้องถิ่นได้ไม่ทั่วถึง และใช้ยานพาหนะบรรทุกสินค้า เป็นต้น ผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อครัวเรือนในแต่ละโครงการสรุปได้ดังนี้

❑ **สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการประกอบอาชีพหลัก การชำระหนี้นอกระบบและซื้อสินค้าคงทนเพื่อประกอบอาชีพมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น**

● ครัวเรือนที่กู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 ใกล้เคียงกับอัตราการเพิ่มของรายจ่าย ทำให้สัดส่วนเงินออมยังอยู่ในระดับเดิม คือ ร้อยละ 28 ของรายได้รวม การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 42 ของรายจ่ายรวม สาเหตุที่ไม่สามารถขยายการลงทุนได้ เนื่องจากกิจการของครัวเรือนมีขนาดเล็ก รวมทั้งเงินลงทุนที่ได้รับจากการกู้ยืมก็ไม่สูงมาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า สมาชิก

กองทุนได้รับเงินกู้เฉลี่ยเพียงรายละ 14,000 บาท ขณะที่กรมการพัฒนาชุมชนรายงานว่า สมาชิกส่วนใหญ่ใช้เงินกู้เพื่อประกอบอาชีพเดิม การขยายงานใหม่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.3 ของเงินกู้ที่ได้รับ นอกจากนี้ยังพบว่าโครงการมีผลกระทบทำให้การใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าคงทน อาทิ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พาหนะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 31.8

- ในด้านผลกระทบต่อหนี้สินของครัวเรือนพบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ นำเงินกู้ส่วนหนึ่งไปชำระหนี้นอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน สัดส่วนการชำระหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 41 เป็นร้อยละ 43 ของจำนวนเงินที่ชำระหนี้ทั้งหมด การปรับโครงสร้างหนี้ (Refinance) ดังกล่าว จะช่วยลดภาระดอกเบี้ยที่สมาชิกต้องจ่ายแก่แหล่งเงินทุนนอกระบบ ทำให้มีรายได้เหลือสำหรับการลงทุนทำการผลิตและใช้จ่ายในครัวเรือนมากขึ้น โดยการสำรวจภาคสนามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าคณะกรรมการที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 38 และสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 29 เห็นว่า โครงการช่วยให้หนี้สินภายในชุมชนลดลง

❑ **การส่งเสริมการตลาดของภาครัฐช่วยเพิ่มรายได้และกระตุ้นการลงทุนของกลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์**

- การประชาสัมพันธ์ การจัดงานแสดงสินค้าในสถานที่ต่างๆ การจัดงานในจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และการแสดงสินค้าตามห้างสรรพสินค้า ช่วยเพิ่มยอดขายของกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่างๆ อย่างมาก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานว่า การส่งเสริมการตลาดช่วยให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ต่างๆ มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นจากปีละ 6.35 ล้านบาท เป็น 7.82 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.1 ทำให้สมาชิกมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 71,107 บาทต่อคน หรือเพิ่มร้อยละ 11.4 และการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ร้อยละ 85 ของกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อได้รับความช่วยเหลือด้านการตลาด นอกจากนี้กลุ่มผลิตภัณฑ์ร้อยละ 42.7 เห็นว่า สมาชิกมีรายได้หลักจากการจำหน่ายวัตถุดิบผลผลิตให้แก่กลุ่มเพิ่มขึ้น

- ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจของครัวเรือนคือ ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.5 และการใช้รายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.9 โดยการใช้จ่ายเพื่อลงทุนเพิ่มขึ้นจากสัดส่วนร้อยละ 35 เป็นร้อยละ 38 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นการซื้อวัตถุดิบในการผลิตถึงร้อยละ 53.3 ของเงินลงทุนทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45.8 ในช่วงก่อนมีโครงการ สัดส่วนการซื้อสินค้าทุนลดลงเนื่องจากอุปกรณ์ที่ใช้ในกระบวนการผลิตยังสามารถใช้งานได้และสินค้าส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์เดิม การใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าคงทน เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครื่องใช้ไฟฟ้า และจักรยานยนต์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 15 ของรายจ่ายเพื่อการบริโภคทั้งหมด ในขณะที่การใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้มีสัดส่วนใกล้เคียงกับช่วงก่อนมีโครงการ แต่การชำระหนี้เงินกู้นอกระบบกลับมีสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 46 ของวงเงินชำระหนี้ทั้งหมดเทียบกับร้อยละ 37 ก่อนมีโครงการ

❑ **สินเชื่อธนาคารประชาชนช่วยเพิ่มการลงทุนและลดการพึ่งพิงเงินกู้นอกระบบ** การดำเนินโครงการยังไม่มีผลกระทบต่อรายได้ที่ชัดเจน แต่มีผลต่อรายจ่ายครัวเรือน โดยเฉพาะการใช้จ่ายเพื่อลงทุนและเพื่อชำระหนี้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนรายจ่ายเพื่อลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการซื้อวัตถุดิบและสินค้าทุนเพิ่มจากร้อยละ 25.1 เป็นร้อยละ 30.8 ของ

รายจ่ายทั้งหมด และรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เพิ่มจากร้อยละ 6.6 เป็นร้อยละ 11.0 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้เป็นการชำระหนี้เงินกู้นอกระบบเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 75 ของการชำระหนี้ทั้งหมด การสำรวจภาคสนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า สมาชิกธนาคารประชาชนที่ให้สัมภาษณ์ถึงร้อยละ 54.3 มีหนี้สินนอกระบบและส่วนใหญ่นำเงินกู้ไปหมุนเวียนประกอบอาชีพ ซึ่งหลังจากร่วมโครงการสมาชิกร้อยละ 68.8 มีหนี้นอกระบบลดลงและมีรายได้เพิ่มขึ้น

❑ **เกษตรกรที่พักชำระหนี้ใช้จ่ายซื้อสินค้าคงทนเพื่อประกอบอาชีพในสัดส่วนเพิ่มขึ้น** ครัวเรือนเกษตรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 194,871 บาทต่อครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 21.9 เมื่อเทียบกับก่อนมีโครงการ แต่รายจ่ายของครัวเรือนก็มีอัตราเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเพิ่มถึงร้อยละ 30.7 ทำให้สัดส่วนเงินออมต่อรายได้ลดลงอย่างมากเหลือเพียงร้อยละ 3.8 เมื่อเทียบกับร้อยละ 10 ก่อนมีโครงการ โดยการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าคงทน เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ รถจักรยานยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.7 ของค่าใช้จ่ายเพื่อบริโภค ส่วนการใช้จ่ายเพื่อลงทุนในการผลิตมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 57.2 เหลือร้อยละ 52.3 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งการสำรวจเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าเกษตรกรใช้จ่ายเงินกู้เพื่ออุปโภคบริโภคในครัวเรือนในสัดส่วนมากที่สุด รองลงไปเป็นการใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นๆ การซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกในครัวเรือน และการนำเงินไปลงทุนประกอบอาชีพ ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุด

ตารางที่ 4 การใช้จ่ายของครัวเรือนจำแนกตามประเภทรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังมีโครงการ

หน่วย : ร้อยละของรายได้

โครงการ	การลงทุน		การบริโภค		การชำระหนี้เงินกู้	
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง
กองทุนหมู่บ้านฯ	45.8	42.0	36.9 (25.0)	45.0 (31.8)	17.3 (41.0)	13.0 (43.0)
หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	35.0	38.0	59.5 (10.0)	57.3 (15.0)	5.5 (37.0)	4.7 (46.0
ธนาคารประชาชน	25.1	30.8	68.3 (5.0)	58.2 (6.3)	6.6 (71.0)	11.0 (75.0)
พักชำระหนี้เกษตรกร	57.2	52.3	28.1 (0.0)	34.8 (33.7)	14.7 (14.0)	12.9 (20.0)
เฉลี่ย	*40.8*	*40.8*	*48.2* *(10.0)*	*48.8* *(21.7)*	*11.0* *(40.8)*	*10.4* *(46.0)*

หมายเหตุ : - ตัวเลขในวงเล็บของการบริโภคเป็นสัดส่วนการซื้อสินค้าคงทนต่อรายจ่ายทั้งหมด
- ตัวเลขในวงเล็บของการชำระหนี้เป็นการชำระหนี้นอกระบบ

ที่มา : รายงานผลสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

3.2 สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุนในระบบได้ระดับหนึ่ง และได้รับหลักประกันสุขภาพที่เท่าเทียมกัน

(1) ประชาชนได้รับบริการเงินทุนในระบบได้ทั่วถึงมากขึ้นและช่วยลดภาระดอกเบี้ยที่เคยจ่ายลงครึ่งหนึ่ง

(1.1) ประชาชนร้อยละ 94 เข้าถึงบริการเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

❑ จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า สมาชิกกองทุนที่มีความเดือดร้อนได้รับเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 94.2 ของผู้ขอกู้ โดยร้อยละ 94.0 นำไปลงทุนในอาชีพหลัก/เสริมของครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่การลงทุนในกิจการใหม่มีเพียงร้อยละ 5

❑ กองทุนหมู่บ้านได้มีส่วนช่วยให้สมาชิกได้ลดภาระจากที่เคยจ่ายดอกเบี้ยเงินนอกระบบ และสถาบันการเงินอื่นในอัตราที่สูง โดยกองทุนฯ คิดดอกเบี้ยจากสมาชิกเฉลี่ยเพียงร้อยละ 6.5 ต่อปี ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินอื่นๆ และแหล่งเงินกู้นอกระบบ เช่น ธนาคารประชาชน คิดดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี ธกส. คิดดอกเบี้ยที่ปล่อยกู้แก่เกษตรกรรายบุคคลระหว่างร้อยละ 7.5 – 13.5 ต่อปี กองทุนสัจจะออมทรัพย์ในชุมชนร้อยละ 12 – 18 ต่อปี และดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบร้อยละ 240 ต่อปี หรือร้อยละ 20 ต่อเดือน ดังนั้นสมาชิกกองทุนจึงลดภาระดอกเบี้ยได้ถึงร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับสถาบันการเงินอื่นๆ อย่างไรก็ตาม คนยากจนที่เข้าถึงบริการเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังมีสัดส่วนน้อย เพียงร้อยละ 6.5 ของประชากรภายในกลุ่ม และสมาชิกบางส่วนที่ต้องใช้เงินออม รวมทั้งต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นมาชำระหนี้กองทุนเนื่องจากระยะเวลาการปล่อยกู้สั้นเกินไป ในขณะนี้ผลผลิตจากการลงทุนด้วยเงินกู้ยังไม่ได้ผล

(1.2) ผู้ประกอบการรายย่อยที่เดือดร้อนได้รับเงินกู้จากธนาคารประชาชนเพื่อประกอบอาชีพร้อยละ 90 ของผู้ขอกู้

❑ ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยสมัครเป็นสมาชิกธนาคารประชาชนรวม 580,000 ราย และธนาคารได้ปล่อยกู้แก่สมาชิกแล้ว 591,077 ราย แยกเป็นผู้กู้ครั้งแรก 405,200 ราย หรือร้อยละ 68.5 ของทั้งหมด และผู้กู้ครั้งที่สองอีก 185,877 คน หรือร้อยละ 31.4 ผู้ที่ได้รับเงินกู้ดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 90 ของผู้ขอกู้ทั้งหมด นอกจากนี้ การสำรวจภาคสนามของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ลูกค้าธนาคารประชาชนที่ได้รับเงินกู้ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 46.5 เป็นพ่อค้าแผงลอย รองลงไปเป็นร้านค้าร้อยละ 39.4 และส่วนที่เหลือเป็นรถยนต์เร่ รถเข็นและหาบเร่ สมาชิกนำเงินกู้ไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนประกอบอาชีพที่เคยทำอยู่เดิมร้อยละ 84.3 ประกอบอาชีพใหม่และอาชีพเสริมร้อยละ 15.7 สมาชิกธนาคารประชาชนสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ตรงตามกำหนดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 97.3 ของสินเชื่อที่ปล่อยกู้ทั้งหมด และสามารถลดภาระหนี้สินนอกระบบได้ในสัดส่วนสูง ผลจากการสำรวจสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ของ สศช. พบว่า สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการมีภาระหนี้นอกระบบลดลงถึงร้อยละ 68.8 ของผู้มีหนี้นอกระบบทั้งหมด

❑ อย่างไรก็ตามธนาคารออมสินดำเนินโครงการธนาคารประชาชนด้วยเงินทุนและค่าใช้จ่ายของธนาคารเองและระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อมาก ทำให้สมาชิกธนาคารประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 85 เป็นลูกค้าเดิมของธนาคาร ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระรายใหม่และได้รับบริการครั้งแรกมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15 การปล่อยกู้แก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยมีความเสี่ยงสูงกว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคง ธนาคารจึงคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน ตลอดระยะเวลาการปล่อยกู้ ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่สมาชิกต้องชำระจริงสูงกว่าร้อยละ 12 ต่อปี ซึ่งสมาชิกที่ได้รับเงินกู้มีความเห็นว่าถึงแม้จะเป็นอัตราที่ต่ำกว่าเงินกู้นอกระบบแต่ก็ยังไม่เป็นธรรม ประกอบกับธนาคารประชาชนยังไม่ได้จัดหลักสูตรการฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพให้แก่สมาชิกเพื่อเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพใหม่ๆ ที่มีรายได้ดีมากขึ้น

(2) ประชาชนเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง

(2.1) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้ประชาชนร้อยละ 95.7 มีหลักประกันสุขภาพ ก่อนมีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคประชาชนมีหลักประกันสุขภาพประมาณร้อยละ 70 ของประชาชนทั่วประเทศ หลังมีโครงการประชานมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 95.7 เป็นประชาชนผู้ถือบัตรทอง 30 บาท ร้อยละ 72.8 ผู้ใช้สวัสดิการการรักษาพยาบาล ข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 11.2 และผู้ใช้บัตรประกันสังคม ร้อยละ 10.8

(2.2) ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเท่าเทียมกันมากขึ้น และส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการรับบริการ โดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ผลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้ร้อยละ 10 แรกของทั้งหมด (มีรายได้เฉลี่ย 684 บาทต่อคนต่อเดือน) สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐเพิ่มขึ้นจากก่อนมีโครงการร้อยละ 48.2 โดยประชาชนกลุ่มดังกล่าวเข้าเป็นคนไข้ในเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 66 และจากการวิจัยของ ร.ศ.ดร.ศุภสิทธิ์ พรรณรุโณทัย ระบุว่ากลุ่มผู้ใช้บริการ 30 บาท เป็นกลุ่มคนมีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 2,500 บาท/เดือน) ถึงร้อยละ 74 เมื่อเทียบกับกลุ่มคนที่มีรายได้สูง (สูงกว่า 15,000 บาท/คน/เดือน) มีการใช้สิทธิเพียงร้อยละ 19 แสดงถึงโครงการ 30 บาท ให้โอกาสคนยากจนได้รับบริการสุขภาพเพิ่มขึ้นทำให้การเข้าถึงและได้รับบริการสุขภาพของประชาชนมีแนวโน้มเท่าเทียมกันมากขึ้น นอกจากนี้ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับสูงเมื่อไปใช้บริการโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชาชนมีความพอใจถึงร้อยละ 83.8 มีเพียงร้อยละ 16.2 ที่ไม่พอใจ เนื่องจากต้องรอคิวนาน บริการไม่ดี และได้รับยาไม่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตามผู้ได้รับบัตรทองเกือบร้อยละ 50 ไม่เคยไปใช้บริการ ซึ่งมีเหตุผลว่ายังไม่เจ็บป่วย ไม่มั่นใจในบริการ และสิทธิของผู้ใช้บริการอยู่นอกพื้นที่อาศัยอยู่

(2.3) โครงการ 30 บาท ยังมีข้อจำกัดของการดำเนินการด้านบริหารจัดการและงบประมาณที่อาจส่งผลกระทบขวัญกำลังใจผู้ให้บริการ แม้ว่าโครงการ 30 บาท จะสามารถให้สิทธิในการรักษาพยาบาลคนไทยเพิ่มขึ้นกว่า 45 ล้านคน ภายในเวลาเพียง 2 ปี สะท้อนความสำเร็จของโครงการในระดับสูง อย่างไรก็ตามการดำเนินงานยังมีปัญหาหลายประการ ที่มีผล

ให้บุคลากรส่วนหนึ่งขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบปฏิบัติที่ขาดความชัดเจนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์อนาคตได้ด้วยความมั่นใจ ขณะเดียวกันแพทย์ต้องมีภาระงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการบริหารการจัดการการเงินของสถานพยาบาลให้เพียงพอ ซึ่งเป็นงานไม่ถนัด นอกเหนือจากงานรักษาพยาบาลผู้ป่วยซึ่งเพิ่มมากขึ้น ทำให้แพทย์ทำงานด้วยความกดดันมากกว่าที่ผ่านมา

(2.4) ข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศอาจกระทบต่อความยั่งยืนของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การประมาณการกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางคาดว่ารัฐจะมีการใช้จ่ายรายสาขาเพิ่มขึ้นค่อนข้างสูงเพื่อตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน จาก 1.18 ล้านล้านบาท ในปี 2547 เป็น 1.30 ล้านล้านบาท ในปี 2549 การเพิ่มงบประมาณดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายภาครัฐในด้านสังคมค่อนข้างสูงโดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดสรรเงินเพื่อระบบประกันสุขภาพ ซึ่งทำให้งบประมาณด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้นจาก 1.2 แสนล้านบาท ในปี 2547 เป็น 1.3 แสนล้านบาท ในปี 2549 ขณะที่ปัญหาการขาดดุลงบประมาณของรัฐยังมีอยู่มาก โดยเฉลี่ยกว่า 2 แสนล้านบาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ 3.2 ของ GDP ในช่วงปี 2547-2549 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของการดำเนินนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

3.3 ประชาชนมีโอกาสพัฒนาศักยภาพ ในขณะที่ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

(1) การพัฒนาทักษะอาชีพนำไปสู่ความหลากหลายในการผลิตของชุมชนในระยะต่อไป การดำเนินงานภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาสามารถพัฒนาทักษะและความสามารถของประชาชนชนบทโดยให้การอบรมเพื่อฟื้นฟูอาชีพให้แก่กลุ่มเกษตรกร 8.6 แสนราย เสริมสร้างทักษะแก่ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ในชุมชนมากกว่า 7.5 พันราย นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้เข้าไปเรียนรู้กระบวนการบริหารเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งในฐานะที่เป็นกรรมการและที่เป็นสมาชิกกองทุนอีกกว่า 8.9 ล้านราย ผู้ที่อยู่ในกระบวนการพัฒนาเหล่านี้ทั้งหมดจะเป็นรากฐานการผลิตของชุมชนให้มีความหลากหลายในระยะต่อไป

(2) กิจกรรมที่เน้นการสร้างเครือข่ายกลุ่มอาชีพเป็นเงื่อนไขนำไปสู่การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของชุมชน โครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้ามีพื้นที่เป้าหมายการดำเนินงานในระดับชุมชนและให้ความสำคัญอย่างมากกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของประชาชนในชุมชน ซึ่งการประเมินผลในพื้นที่ พบว่า ประชาชนได้ให้ความสนใจและเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพต่างๆ เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ และจากการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนโดยกรรมการพัฒนาชุมชนในเรื่องบรรยากาศในหมู่บ้านโดยรวม พบว่า คนในชุมชนมีการประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องอาชีพโดยรวมของหมู่บ้านมากเป็นลำดับ 2

(ร้อยละ 64.3) รองจากการหารือในเรื่องส่วนร่วมทั่วๆ ไป ของหมู่บ้าน (ร้อยละ 66.1) และเมื่อสอบถามการเข้าร่วมกิจกรรมที่มีการจัดขึ้นภายในชุมชน พบว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านอาชีพมีการจัดบ่อยครั้งที่สุด ผู้ให้ความสนใจเข้าร่วมในสัดส่วนสูงเกือบทุกกิจกรรม โดยเฉพาะกิจกรรมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับคนที่ประกอบกิจการเหมือนกัน/เกื้อกูลกัน มีสัดส่วนถึงร้อยละ 97.6 การจัดกิจกรรมให้คนในชุมชนได้รับประสบการณ์ด้านอาชีพร่วมกันทั้งภายในและนอกชุมชนจะเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจชุมชนในอนาคต

ตารางที่ 5 การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านอาชีพของกรรมการกองทุนฯ

กิจกรรม	มีการจัด (ร้อยละ)	เข้าร่วม (ร้อยละ)	จัดเฉลี่ย (ร้อยละ)
ศึกษาดูงานในพื้นที่อื่นที่ประกอบกิจการเหมือนกัน	28.3	81.0	0.6
ประชุมกับผู้ที่ประกอบกิจการเหมือนกัน/เกื้อกูลกัน	38.6	92.1	1.6
ร่วมมือทางการค้ากับผู้ที่ประกอบกิจการเหมือนกัน/เกื้อกูลกัน	34.2	94.1	0.9
แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ที่ประกอบกิจการเหมือนกัน/เกื้อกูลกัน	53.2	97.6	2.0

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

(3) ความมั่นคงของทุนชุมชน ตลอดจนความรักความหวงแหนและการเอื้ออาทรช่วยเหลือกัน บ่งชี้ความเข้มแข็งของชุมชน ★ จากการสำรวจของกรมการพัฒนาชุมชน พบว่า ประชาชนในชุมชน ทั้งในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ และประชาชนทั่วไป มีความเห็นร่วมกันว่าชุมชนมีแนวโน้มเข้มแข็งเพิ่มขึ้น ความสามารถในการพึ่งตนเองเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในด้านทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ประโยชน์ในชุมชน จากโครงการกองทุนหมู่บ้าน (ร้อยละ 81.7) นอกจากนั้นนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้ายังมีส่วนผลักดันให้ชุมชนมีระบบที่จะดูแลช่วยเหลือเกื้อกูลคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม (ร้อยละ 71.7) ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้และได้รับโอกาสในการพัฒนาในระยะต่อไป ในขณะเดียวกันการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่มุ่งต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นไปสู่ระบบธุรกิจชุมชนและธุรกิจสากลในระยะต่อไปนั้น นอกจากจะได้มีส่วนช่วยให้ภูมิปัญญาของชุมชนได้ดำรงอยู่และขยายตัวต่อเนื่องในระยะยาวแล้ว ยังทำให้เกิดความรักและหวงแหนชุมชน ซึ่งทั้งหมดนี้ตัวบ่งชี้ที่นำไปสู่ทิศทางความเข้มแข็งของชุมชนในระยะยาว

★ จากผลการศึกษาความกลมกลืนระหว่างฐานรากกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในการสร้างดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน โดย รศ.ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์ และคณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ

ตารางที่ 6 ความคิดเห็นต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ความคิดเห็นต่อนโยบาย	สมาชิกผู้กู้		ประชาชนทั่วไป		กรรมการ		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เป็นนโยบายที่รัฐบาลจะช่วยเหลือคนยากจนอย่างแท้จริง	589	85.4	165	71.7	196	85.2	950	82.6
เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง	596	86.4	188	81.7	211	91.7	995	86.5
เป็นนโยบายที่ช่วยสร้างอาชีพให้ชาวบ้าน	588	85.2	170	73.9	197	85.7	955	83.0
เป็นนโยบายที่ทำให้ชุมชนได้เรียนรู้การจัดระบบและบริหารกองทุนด้วยตนเอง	494	71.6	153	66.5	203	88.3	850	73.9
เป็นนโยบายที่บรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าของชาวบ้าน	357	51.7	119	51.7	145	63.0	621	54.0

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

4. ข้อคิดเห็น

4.1 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม ได้ช่วยเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติถึงร้อยละ 0.72 ส่งผลให้เศรษฐกิจปี 2545 ของประเทศขยายตัวถึงร้อยละ 5.3 สูงสุดในรอบ 5 ปี การใช้ทรัพยากรของภาครัฐตามนโยบายดังกล่าวเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ในปี 2545 ประมาณร้อยละ 18.9 อย่างไรก็ตาม ก็มีผลให้การบริโภคของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 0.85 ซึ่งสูงกว่าการเพิ่มของผลผลิต เนื่องจากประชาชนใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าคงทนมากขึ้น เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ และรถจักรยานยนต์ การใช้จ่ายในระยะต้นอาจเป็นเรื่องจำเป็น เพราะประชาชนยังขาดเครื่องมือสื่อสารและพาหนะสำหรับสนับสนุนการทำมาหากินและแก้ไขปัญหาจากชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะในเขตชนบทที่โทรศัพท์พื้นฐานยังให้บริการไปไม่ถึง ดังนั้น ในระยะต่อไปควรมีการกำกับการใช้เงินกู้จากกองทุนอย่างเข้มงวดมากขึ้น เพื่อให้สมาชิกกองทุนนำเงินไปลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ของครัวเรือนตามเจตนารมย์ของนโยบายรัฐบาล

4.2 การสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเองนับเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าและช่วยให้ผู้ที่เดือดร้อนได้รับเงินทุนหมุนเวียนประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตามการปล่อยสินเชื่อระยะสั้นมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทำให้สมาชิกไม่สามารถนำเงินไปลงทุนประกอบธุรกิจใหม่ๆ ที่มีรายได้ดีแต่มีระยะเวลาให้ผลผลิตเกิน 1 ปีได้ และจะเป็นข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถยกระดับรายได้ของครัวเรือนให้สูงขึ้นได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ประชาชนที่ยากจนและผู้ด้อยโอกาสยังคงได้รับบริการด้านสินเชื่อในสัดส่วนต่ำกว่าประชาชนกลุ่มอื่นๆ การมอบภาระการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งต้องใช้ความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารสินเชื่อ การบริหารการเงินและการจัดการระบบบัญชีที่ถูกหลักวิชา ให้คณะกรรมการโดยให้การฝึกอบรมความรู้เพียงระยะสั้นเฉพาะในช่วงการเตรียมจัดตั้งกองทุนนั้นอาจจะยังไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะกองทุนที่คณะกรรมการฯ ยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ซึ่งจะมีผลต่อการบริหารกองทุนและการให้บริการ การสร้างความเข้มแข็งให้กองทุน และการพัฒนากองทุนให้เป็นสถาบันการเงินของหมู่บ้านและชุมชนได้อย่างยั่งยืน

4.3 ความสำเร็จของการส่งเสริมการตลาดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ช่วยกระตุ้นให้ผู้บริโภคเกิดความสนใจสินค้าที่ผลิตจากภูมิปัญญาและทรัพยากรในประเทศและกลุ่มต่างๆ มียอดการจำหน่ายเพิ่มสูงขึ้นเป็นเพียงความสำเร็จเบื้องต้นที่ช่วยวางรากฐานการพัฒนาให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ที่หน่วยงานต่างๆ ส่งเสริมไว้ตามแผนงานปกติสามารถจำหน่ายได้ดีขึ้น แต่ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันที่จะสร้างความเชื่อมั่นว่าจะพัฒนายกระดับเป็นวิสาหกิจที่สมาชิกในชุมชนยึดเป็นอาชีพหลักและดำเนินงานต่อเนื่องได้อย่างยั่งยืนตามปรัชญาหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของรัฐบาล เนื่องจากการพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นยังเป็นเพียงการแปรรูปผลิตภัณฑ์เบื้องต้นที่มีมูลค่าเพิ่มไม่มากนัก ขาดเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นผลิตเลียนแบบได้ง่าย กลุ่มผลิตภัณฑ์ยังมีขนาดเล็ก ขาดทักษะในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ขาดความรู้ด้านการตลาดและการบริหารจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งขาดพลังในการระดมทุนเพื่อใช้หมุนเวียนประกอบธุรกิจ ซึ่งจะมีผลต่อความต่อเนื่องยั่งยืนของโครงการ

4.4 การสร้างหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าได้ช่วยคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับบริการรักษาการเจ็บป่วยที่ทั่วถึงมากขึ้น ในขณะเดียวกันประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีสามารถร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลก็ได้รับสิทธิเช่นเดียวกัน ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณของภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นมาก ดังนั้นภาครัฐควรพิจารณาจัดทำแนวทางสร้างหลักประกันแก่ประชาชน โดยมีมาตรการที่แตกต่างกันตามกำลังความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อให้ภาครัฐมีงบประมาณช่วยเหลือผู้ยากจน และด้อยโอกาสได้เต็มที่มากขึ้น รวมทั้งลดภาระของงบประมาณแผ่นดินโดยรวมในอนาคต

5. สรุปและเสนอแนะ

5.1 สรุป

ผลการดำเนินโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม ในช่วงปี 2544 ถึงต้นปี 2546 บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ประการ คือ

(1) ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า และมีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.72 โดยภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นมากที่สุดถึงร้อยละ 0.41 และการเจริญเติบโตในอัตราสูงดังกล่าวช่วยสร้างงานแก่ประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตชนบทที่มีอัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.1 ต่ำกว่าเขตเมืองเป็นครั้งแรกในรอบ 5 ปี อัตราการว่างงานตามฤดูกาลลดลงถึงร้อยละ 23 การเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ การช่วยให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบจากทั้งกองทุนหมู่บ้าน และธนาคารประชาชน การส่งเสริมหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการพักหนี้เกษตรกร ช่วยให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.8

(2) ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านเงินทุนในระบบได้ค่อนข้างทั่วถึงและมีหลักประกันด้านสุขภาพทั่วหน้า โดยกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ช่วยให้สมาชิกที่เดือดร้อนได้รับเงินกู้เพื่อประกอบอาชีพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 94 ของผู้ขอกู้ และช่วยให้สมาชิกลดภาระดอกเบี้ยที่เคยจ่ายได้ถึงร้อยละ 50 ของดอกเบี้ยที่เคยจ่ายตามปกติ ในขณะที่ธนาคารประชาชนได้จ่ายเงินกู้แก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย คือ พ่อค้าแผงลอย ร้านค้า และพ่อค้าเร่ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนประกอบอาชีพหลักและอาชีพเสริมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 90 ของผู้ขอกู้ ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ที่มีหนี้นอกระบบสามารถลดภาระลงถึงร้อยละ 69 ของทั้งหมด

ประชาชน 45 ล้านคน มีหลักประกันสุขภาพตามโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้ประชากรทั้งประเทศมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 70 ก่อนมีโครงการเป็นร้อยละ 95 ในปี 2545 และคนยากจนผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงบริการสุขภาพของรัฐเท่าเทียมกับประชาชนกลุ่มอื่นๆ และผู้มีรายได้น้อย สามารถลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพได้ถึงร้อยละ 29

(3) ประชาชนและชุมชนได้รับการเสริมสร้างศักยภาพ ให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยประชาชนที่กู้เงินไปลงทุนสามารถใช้คืนเงินกู้แก่ธนาคารประชาชนและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามกำหนดถึงร้อยละ 97.3 และร้อยละ 89 ตามลำดับ ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการพักชำระหนี้ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทำให้เกิดมีกระบวนการการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เช่น มีการประชุมปรึกษาหารือกันทั้งในเรื่องอาชีพและปัญหาอื่นๆ ของหมู่บ้าน มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพเพื่อแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ระหว่างกลุ่มและระหว่างหมู่บ้าน รวมทั้งมีความเอื้ออาทรและมีความสามัคคีกัน มากกว่าที่ผ่านมา

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับที่น่าพอใจ โดยโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรที่จะสิ้นสุดในปี 2547 สามารถช่วยเหลือฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกรเป็นกรณีพิเศษ ทำให้มีรายได้และเศรษฐกิจของครัวเรือนมีความเข้มแข็ง สามารถกลับเข้ารับความช่วยเหลือจากภาครัฐตามแผนงานปกติต่อไปได้ สำหรับโครงการที่เหลือเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนระดับรากหญ้าอย่างกว้างขวางทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงควรดำเนินงานต่อเนื่องและสมควรปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

(1) พัฒนาผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของตลาด และสมาชิกในชุมชนสามารถยึดเป็นอาชีพหลักได้ โดยจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการของกรรมการและสมาชิกทั้งด้านการผลิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ตามความพร้อมของแต่ละกลุ่ม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัยโดยประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ นักวิชาการ และเครือข่ายชุมชนในการกำหนดแผนการวิจัย

ให้ตรงกับความต้องการของตลาด รวมทั้งจัดทำแผนส่งเสริมการตลาดให้สามารถจำหน่ายผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง และเร่งรัดการออก พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถทำธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง ถูกกฎหมาย และมีหน่วยงานสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

(2) ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้มีความยืดหยุ่นสามารถกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจฐานรากในชุมชนและเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้ โดยพัฒนาศักยภาพกรรมการบริหารกองทุนให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารการเงินและการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ จัดให้มีการศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินของชุมชน เพื่อเป็นแนวทางสนับสนุนเฉพาะกลุ่มที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการในระดับมืออาชีพ และพัฒนาศักยภาพกลุ่มที่ยังไม่พร้อมให้ความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินของชุมชนในอนาคต

(3) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ให้มีประสิทธิภาพ โดยศึกษาต้นทุนการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพให้ชัดเจนและอุดหนุนงบประมาณ ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร อายุ ภาระโรค และถึงจุดคุ้มทุนของสถานพยาบาล ปรับปรุงฐานข้อมูลผู้รับบริการให้ทันสมัยเพื่อจัดบริการให้ทั่วถึง ศึกษาความเหมาะสมของการนำระบบรายจ่ายมาใช้เพื่อให้ประชาชนที่มีรายได้สูงมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพของตนเอง เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ พัฒนาคุณภาพการให้บริการโดยจัดทำแผนกระจายและพัฒนาบุคลากรของสถานพยาบาลทุกระดับอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ปรับปรุงระบบส่งต่อให้มีคุณภาพ รวมทั้งเสริมสร้างความพร้อมของสถานพยาบาลทุกระดับ สร้างและส่งเสริมสุขภาพตามปรัชญาการปฏิรูประบบประกันสุขภาพ โดยสร้างเครือข่ายการส่งเสริมสุขภาพและสนับสนุนการจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน โดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการปฏิบัติ

ส่วนที่ 2

การประเมินโครงการ

บทที่ ③ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

บทที่ ④ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

บทที่ ⑤ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

บทที่ ⑥ โครงการธนาคารประชาชน

บทที่ ⑦ โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

บทที่ ⑧ โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

บทที่ ③

โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

บทที่ 3
โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

1. ความนำ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะประชาชนในชนบทซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังคงอ่อนแอและมีปัญหาในการทำมาหากินหลายประการ ทั้งด้านรายได้ที่ไม่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่าย ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้อย่างเพียงพอและมีภาระหนี้สินสูง กลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดคือเกษตรกรรายย่อย ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญเร่งด่วนต่อการแก้ปัญหาความยากจนและลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกร โดยการบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยให้มีเงินลงทุนประกอบอาชีพมากขึ้น ให้เกษตรกรสามารถฟื้นฟูอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อย

1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1) เพื่อบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ

(2) เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้น

(3) เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยมีรายได้เพิ่มขึ้น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

1.2 เป้าหมายและระยะเวลาดำเนินการ

(1) กำหนดเป้าหมายในการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย จำนวน 2,379,788 ราย ซึ่งมีหนี้เงินกู้รวมทั้งสิ้น 94,056 ล้านบาท โดยต้องเป็นเกษตรกรที่มีหนี้สินคงเหลืออยู่กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ณ วันที่ 31 มีนาคม 2544 ไม่เกิน 100,000 บาท

(2) ระยะเวลาโครงการ 3 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 นอกจากนี้กำหนดให้มีการฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ จำนวน 1,171,817 ราย ด้วยการถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยี และการสนับสนุนปัจจัยการผลิต จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2547

1.3 แนวทางและกลไกดำเนินการ

(1) แนวทางดำเนินการ ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการพักชำระหนี้และการลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ โดยมีแนวทางและวิธีการดำเนินโครงการที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดำเนินการประชาสัมพันธ์และเปิดรับเกษตรกรรายย่อยเข้าร่วมโครงการ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน – 30 กันยายน 2544 แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

- *เกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้* จะได้รับการพักชำระเงินต้น และยกเว้นดอกเบี้ย เป็นเวลา 3 ปี และได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อปี เมื่อฝากเงินกับ ธกส. ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อการฟื้นฟูอาชีพของตนเองตลอดระยะเวลาการพักชำระหนี้

- *เกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้* จะได้รับการลดดอกเบี้ยเงินกู้จากอัตราที่พึงจ่ายร้อยละ 3 ต่อปี และได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อปี เมื่อฝากเงินกับ ธกส. ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท เป็นเวลา 3 ปี พร้อมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ อาทิ สามารถกู้เงินเพิ่มได้ในวงเงินรวมหนี้เดิมไม่เกิน 100,000 บาท กู้เงินฉุกเฉินพิเศษไม่เกิน 30,000 บาท และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูอาชีพ หากมีความประสงค์จะพัฒนาอาชีพของตนเองเพิ่มเติม

(1.2) ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ร่วมกับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพและแผนถ่ายทอดเทคโนโลยี ตามลำดับความสำคัญก่อนหลังและความจำเป็นภายใต้ความต้องการของเกษตรกรแต่ละราย โดยสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดจะเป็นหน่วยดำเนินการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานบริหารโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ หลังจากได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรตามแผนทันที

(1.3) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดดำเนินการฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ ให้ได้รับการฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี ที่เหมาะสมตามความต้องการในการประกอบอาชีพที่ได้วางแผนไว้แล้ว เพื่อให้เกษตรกรนำความรู้ที่ได้รับไปปรับปรุงและพัฒนาอาชีพของตนเองให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนปัจจัยการผลิตในส่วนที่จำเป็นให้แก่เกษตรกรพักชำระหนี้ที่ผ่านการฝึกอบรมฟื้นฟูอาชีพแล้ว

(2) กลไกการบริหารจัดการโครงการ เพื่อให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดกลไกกำกับดูแล และกลไกการดำเนินโครงการ ดังนี้

(2.1) กลไกการบริหารจัดการส่วนกลาง มีการจัดตั้งคณะกรรมการจำนวน 3 ชุด ประกอบด้วย คณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินการตามนโยบายพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย คณะกรรมการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ และคณะกรรมการบริหารโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกรลูกค้ารายย่อย ธกส. เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลการดำเนินโครงการ รวมทั้งการติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล

(2.2) กลไกการดำเนินโครงการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงาน การกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงาน รวมทั้งติดตามผลการช่วยเหลือเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และกำหนดให้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นกลไกในระดับพื้นที่เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกร ทั้งการตรวจสอบจำแนกกลุ่มเกษตรกรตามลำดับความจำเป็นก่อนหลังในการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี การจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพและแผนถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้แก่เกษตรกร

2. กรอบการติดตามประเมินผลโครงการ

ปัจจุบันโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อยได้ดำเนินการมาแล้วประมาณ 2 ปี และโครงการจะสิ้นสุดในปีงบประมาณ 2547 นี้ จึงได้วางแนวทางการติดตามประเมินผลไว้ ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ของการติดตามประเมินผล

(1) ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการว่า สามารถพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวมทั้งฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกร โดยพิจารณาจากสัดส่วนเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ และจำนวนเงินลงทุนเพื่อการปรับปรุงการประกอบอาชีพ

(2) ประเมินผลกระทบเบื้องต้นที่มีต่อการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ความสามารถของเกษตรกรรายย่อยในการชำระหนี้ โดยพิจารณาจากการออมเงินของเกษตรกรรายย่อย และการสร้างงานในท้องถิ่นจากการเพิ่มการจ้างแรงงานทั้งภายในครัวเรือนและในชุมชนท้องถิ่น

2.2 ขอบเขตและวิธีการติดตามประเมินผล

(1) ศึกษาทบทวนรายงานผลการศึกษาและผลการดำเนินงานของโครงการ เพื่อนำมากำหนดกรอบแนวทางการประเมินผลโครงการ ประเด็น และตัวชี้วัด ทั้งด้านประสิทธิผลและผลกระทบเบื้องต้น รวมถึงใช้ประกอบในการวิเคราะห์และจัดทำรายงานการประเมินผล คือ (ก) เอกสารโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยตามนโยบายรัฐบาลผ่าน

ระบบ ธกส. (ข) โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ค) รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่ 1 และ ปีที่ 2 (ง) รายงานการตรวจติดตามโครงการพักชำระหนี้ฯ ประจำปีงบประมาณ 2545 งวดที่ 1 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และ (จ) รายงานการประเมินผลโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ปี 2544 และปี 2545 ของ ธกส.

(2) รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อมูลจากรายงานผลการสำรวจของหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำมาประมวลผลและจัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด สำหรับใช้ในการประเมินผลโครงการ คือ (ก) ผลการดำเนินการพักชำระหนี้และการลดภาระหนี้ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อย ของ ธกส. และสำนักงานโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข) รายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ.2546 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ (ค) รายงานการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยสำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

(3) ศึกษาข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ตัวอย่าง จากแบบสอบถามโดยการสัมภาษณ์เกษตรและสหกรณ์จังหวัด ธกส. สาขาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ผู้นำเกษตรกร ผู้นำชุมชน และเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและเพิ่มความเชื่อมั่นจากเอกสารรายงานที่ได้ศึกษา รวมทั้งผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการเพื่อนำเหตุผลมาใช้ประกอบการประเมินผลโครงการ ซึ่งได้ดำเนินการร่วมกับโครงการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับรากหญ้าและการสร้างหลักประกันทางสังคมทั้ง 6 โครงการ ในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน 2546 รวม 4 ภาค ภาคละ 2 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ อุทัยธานี ขอนแก่น ศรีสะเกษ อ่างทอง ชลบุรี พัทลุง และสงขลา

3. ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 – 2546 เพื่อดำเนินการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้นจำนวน 2,309,966 ราย ในจำนวนนี้มีเกษตรกรรายย่อยได้รับการฟื้นฟูอาชีพหลังจากพักชำระหนี้แล้ว รวมทั้งสิ้น 1,089,061 ราย ดังนี้

3.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการ ทั้งจากงบประมาณปกติและงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในปี 2544 - 2546 รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 18,413.97 ล้านบาท คือ

(1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปี 2545 - 2546 เป็นเงินรวม 14,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานการพักชำระหนี้ ลดภาระหนี้และการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการปกติของ ธกส. โดยจัดสรรจากงบประมาณประจำปี 2545 จำนวน 8,000 ล้านบาท สำหรับการดำเนินงานในรอบปี 2544 จำนวน 2,000 ล้านบาท รอบปี 2545 จำนวน 6,000 ล้านบาท และจัดสรรจากงบประมาณประจำปี 2546 สำหรับดำเนินงานในรอบปี 2546 อีกจำนวน 6,000 ล้านบาท

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2544 - 2546 เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 4,413.97 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด ทั้งการถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยีและการสนับสนุนปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยในปีงบประมาณ 2544 ได้รับจัดสรร จำนวน 370.91 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2545 จำนวน 3,325.13 ล้านบาท (งบปกติ 1,534.51 ล้านบาท และงบกระตุ้นเศรษฐกิจ 1,790.62 ล้านบาท) และปีงบประมาณ 2546 จำนวน 717.93 ล้านบาท

ตารางที่ 1 การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการพักชำระหนี้และการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อย ปีงบประมาณ 2544 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

รอบปี	ธกส.*	กระทรวงเกษตรฯ	งบประมาณรวม
ปีงบประมาณ 2544	2,000	370.91	2,370.91
ปีงบประมาณ 2545	6,000	3,325.13	9,325.13
งบประมาณปกติ	*6,000*	*1,534.51*	*7,534.51*
งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ	-	*1,790.62*	*1,790.62*
ปีงบประมาณ 2546	6,000	717.93	6,717.93
รวม	**14,000**	**4,413.97**	**18,413.97**

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

หมายเหตุ : *รอบปี ธกส. เริ่มวันที่ 1 เมษายน – 31 มีนาคม ของปีถัดไป

3.2 การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย นับแต่เริ่มดำเนินการรับเกษตรกรเข้าร่วมโครงการในเดือนเมษายน 2544 จนถึงวันสิ้นสุดการเข้าร่วมโครงการเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2544 มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวน 2,309,966 ราย หนี้เงินกู้รวม 94,328.46 ล้านบาท แบ่งเป็นเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ จำนวน 1,171,817 ราย หนี้เงินกู้รวม 53,038.51

ล้านบาท และเกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้จำนวน 1,138,149 ราย หนี้เงินกู้รวม 41,289.95 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนต่อจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการทั้งหมดร้อยละ 50.7 และ 49.3 ตามลำดับ และจากข้อมูลของ ธกส. ณ วันสิ้นรอบปีที่ 2 ของการดำเนินโครงการเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2546 ปรากฏว่าคงมีเกษตรกรอยู่ร่วมโครงการทั่วประเทศจำนวน 2,080,005 ราย หนี้เงินกู้รวม 82,294.56 ล้านบาท แบ่งเป็นเกษตรกรที่พักชำระหนี้ จำนวน 1,085,428 ราย และเกษตรกรลดภาระหนี้จำนวน 994,577 ราย หรือมีเกษตรกรที่ออกจากโครงการจนถึงปัจจุบันรวม 229,961 ราย เป็นเกษตรกรที่พักชำระหนี้และลดภาระหนี้ จำนวน 86,389 ราย และ 143,572 ราย ตามลำดับ

ตารางที่ 2 จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

หน่วย หนี้เงินกู้ : ล้านบาท

รายการ	รวมทั้งหมด		พักชำระหนี้		ลดภาระหนี้	
	จำนวนคน	หนี้เงินกู้	จำนวนคน	หนี้เงินกู้	จำนวนคน	หนี้เงินกู้
เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ 30 กันยายน 2544	2,309,966	94,328.46	1,171,817 (50.7%)	53,038.51 (56.2%)	1,138,149 (49.3%)	41,289.95 (43.8%)
เกษตรกรที่คงอยู่ร่วมโครงการ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2546	2,080,005	82,294.56	1,085,428 (52.2%)	49,399.93 (60.0%)	994,577 (47.8%)	32,894.63 (40.0%)
จำนวนเกษตรกรที่ออกจากโครงการ	229,961	12,039.90	86,389	3,638.58	143,572	8,395.32
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	*-10.0*	*-12.8*	*-7.4*	*-6.9*	*-12.6*	*-20.3*

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า เกษตรกรรายย่อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าร่วมโครงการมากที่สุด จำนวน 1,147,537 ราย คิดเป็นร้อยละ 49.7 จากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด จำนวน 2,309,966 ราย รองลงมาคือภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ร้อยละ 27.2 12.4 และ 10.7 ตามลำดับ และจากจำนวนเกษตรกรที่ยังอยู่ร่วมโครงการในปัจจุบัน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2546 เกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือลาออกจากโครงการไปแล้ว จำนวน 107,262 ราย แต่ยังคงมีเกษตรกรที่ยังอยู่ร่วมโครงการสูงที่สุดถึงร้อยละ 50.1 รองลงมายังเป็นภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เช่นเดียวกับช่วงเริ่มโครงการที่มีสัดส่วน ร้อยละ 26.7 12.4 และ 10.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 จำนวนเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการจำแนกตามรายภาค

หน่วย หนี้เงินกู้ : ล้านบาท

ปี/ภาค	รวมทั้งหมด			พักชำระหนี้		ลดภาระหนี้	
	จำนวนคน	ร้อยละ	หนี้เงินกู้	จำนวนคน	ร้อยละ	จำนวนคน	ร้อยละ
เข้าร่วมโครงการ ณ วันที่ 30 กันยายน 2544	**2,309,966**	**100.0**	**94,328.46**	**1,171,817**	**50.7**	**1,138,149**	**49.3**
ภาคเหนือ	628,710	27.2	28,118.78	288,239	45.9	340,471	54.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,147,537	49.7	41,198.03	592,991	51.7	554,546	48.3
ภาคกลาง	286,808	12.4	13,805.82	137,512	47.9	149,296	52.1
ภาคใต้	246,911	10.7	11,205.83	153,075	62.0	93,836	38.0
คงอยู่ร่วมโครงการ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2546	**2,080,005**	**100.00**	**82,294.56**	**1,085,428**	**52.18**	**994,577**	**47.8**
ภาคเหนือ	555,738	26.7	23,901.21	266,197	47.9	289,541	52.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,040,275	50.1	36,225.86	546,795	52.6	493,480	47.4
ภาคกลาง	258,812	12.4	12,146.71	129,089	49.9	129,723	50.1
ภาคใต้	225,180	10.8	10,020.78	143,347	63.7	81,833	36.3

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

3.3 การฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังจากพักชำระหนี้ การฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกษตรกรรายย่อยได้รับความรู้ในการปรับปรุงพัฒนาการผลิตของตนเองให้ดีขึ้น สามารถเข้าใจปัญหาและมองเห็นลู่ทางในการแก้ปัญหาการผลิตของตนเอง เพื่อให้มีรายได้ที่เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ต่อไป รวมทั้งจะได้มีเงินทุนในการประกอบอาชีพอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งตนเองและครอบครัว ซึ่งมีการดำเนินงานดังนี้

(1) การถ่ายทอดเทคโนโลยีและฟื้นฟูอาชีพ โดยหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีบทบาทหลักในการดำเนินการ ทั้งอาชีพเดิมหรืออาชีพหลัก อาชีพเสริม และอาชีพใหม่ ผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ 2544 - 2545 มีเกษตรกรได้รับการฟื้นฟูอาชีพไปแล้ว รวม 1,089,061 ราย แบ่งเป็น เกษตรกรที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี จำนวน 621,971 ราย และเกษตรกรที่ได้รับการฟื้นฟูอาชีพ จำนวน 467,090 ราย ทั้งนี้หน่วยงานที่มีการดำเนินการมากที่สุดคือ กรมส่งเสริมการเกษตร ให้บริการเกษตรกรรวม 559,446 ราย รองลงมาคือ กรมปศุสัตว์ และกรมประมง จำนวน 294,030 ราย และ 121,850 ราย ตามลำดับ และส่วนที่ดำเนินการโดยกรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และสำนักงานส่งเสริมการทำสวนยาง รวมจำนวน 113,735 ราย

ตารางที่ 4 เกษตรกรรายย่อยที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการฟื้นฟูอาชีพ

หน่วย : ราย

ประเภท/หน่วยงาน	รวมปีงบประมาณ 2544 - 2545	ปีงบประมาณ 2544	ปีงบประมาณ 2545
การถ่ายทอดเทคโนโลยี	**621,971**	**133,049**	**488,922**
การฟื้นฟูอาชีพ	**467,090**	**86,603**	**380,487**
รวมทั้งหมด	**1,089,061**	**219,652**	**869,409**
กรมส่งเสริมการเกษตร	559,446	100,000	459,446
กรมประมง	121,850	29,238	92,612
กรมปศุสัตว์	294,030	72,014	222,016
กรมวิชาการเกษตร	11,438	9,492	1,946
สนง.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	9,218	1,378	7,840
สนง.กองทุนการทำสวนยาง	4,298	240	4,058
กรมส่งเสริมสหกรณ์	15,230	7,290	7,940
การพัฒนาที่ดิน	73,551	-	73,551

ที่มา : สำนักงานโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรระหว่างการพักชำระหนี้ โดย ธกส. ดำเนินการอบรมเกษตรกรให้รู้จักการลดละเลิก ด้วยการลดค่าใช้จ่าย การหารายได้เสริม การบริหารและการจัดการหนี้สิน ซึ่งในรอบปี 2544 - 2545 มีการอบรมเกษตรกรไปแล้ว รวม 126,790 ราย แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย การจัดเวทีการเรียนรู้การจัดการทุน ด้วยการให้ความรู้ในด้านการปลดหนี้ การสร้างจิตสำนึกในการประหยัด การปลอดอบายมุข การทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น การลดค่าใช้จ่ายและการออม จำนวน 84,501 ราย การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิต วิธีคิดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้สามารถพึ่งตนเอง โดยใช้ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียง จำนวน 34,267 ราย รวมทั้งมีการอบรมเกษตรกรในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาอาชีพ การพัฒนาเกษตรกรผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชน การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่การพึ่งพาตนเอง การสนับสนุนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง การอบรมวิทยากรกระบวนการเพื่อพัฒนาเกษตรกร และการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรไปแล้วเป็นจำนวนรวม 8,022 ราย

ตารางที่ 5 เกษตรกรที่ได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาระหว่างพักชำระหนี้ โดย ธกส.

หน่วย : ราย

การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	รวมทั้งหมด	รอบปี 2544	รอบปี 2545
การจัดเวทีการเรียนรู้การจัดการทุนและหนี้สิน	84,501	18,494	66,007
การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร	34,267	10,666	23,601
การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาอาชีพ	2,665	-	2,665
การพัฒนาเกษตรกรผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชน	2,496	474	2,022
การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่การพึ่งตนเอง	1,173	145	1,028
การสนับสนุนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง	786	252	534
การอบรมวิทยากรกระบวนการเพื่อพัฒนาเกษตรกร	706	238	468
การพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตร	196	196	-
รวมทั้งหมด	**126,790**	**30,465**	**96,325**

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

4. ผลการประเมินโครงการ

4.1 เกษตรกรรายย่อยร้อยละ 97 ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินจาก ธกส. ในปีแรก แม้จะลดลงเหลือร้อยละ 87.4 ในปัจจุบัน ก็นับว่าประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

ในช่วงเวลาที่เปิดให้เกษตรกรรายย่อยแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ ระหว่างวันที่ 1 เมษายน - 30 กันยายน 2544 ปรากฏว่ามีเกษตกรรายย่อยเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น จำนวน 2,309,966 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.1 จากเกษตรกรเป้าหมายจำนวน 2,379,788 ราย หนี้เงินกู้รวมเป็นเงิน 94,328.46 ล้านบาท แบ่งเป็นเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ จำนวน 1,171,817 ราย หนี้เงินกู้จำนวน 53,038.51 ล้านบาท และเกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้มีจำนวน 1,138,149 ราย หนี้เงินกู้จำนวน 41,289.95 ล้านบาท คงมีเกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการจำนวน 69,855 ราย โดยมีสาเหตุมาจากตัวเกษตรกรเอง เช่น บวชไม่สึก ถูกดำเนินคดี ต้องโทษจำคุก ป่วยหนัก ไปรับจ้างทำงานต่างจังหวัด/ต่างประเทศ และเกษตรกรไม่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ ฯลฯ รวมทั้งที่ประชุมกลุ่มลูกค้ามีมติไม่รับรองให้เข้าร่วมโครงการ

เมื่อการดำเนินโครงการล่วงมาแล้วเป็นเวลา 2 ปี ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2546 คงมีเกษตรกรที่ยังอยู่ร่วมโครงการ รวม 2,080,005 ราย คิดเป็นร้อยละ 87.4 จากจำนวนเกษตรกรเป้าหมายของโครงการ หรือร้อยละ 90.0 ของจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ แบ่งเป็นเกษตรกร

ที่ยังคงได้รับการพักชำระหนี้ จำนวน 1,085,428 ราย และลดภาระหนี้ จำนวน 994,577 ราย โดยมีเกษตรกรที่ออกจากโครงการไปแล้วรวม 229,961 ราย เปลี่ยนแปลงลดลงจากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในช่วงปีแรกร้อยละ 9.9 แบ่งเป็นเกษตรกรพักชำระหนี้ จำนวน 86,389 ราย เกษตรกรลดภาระหนี้ จำนวน 143,572 ราย เปลี่ยนแปลงลดลง ร้อยละ 7.4 และ 12.6 ตามลำดับ โดยมีสาเหตุมาจากการที่เกษตรกรขอย้ายไปใช้สิทธิลดภาระหนี้แทนการพักชำระหนี้ เพื่อที่จะสามารถกู้เงินเพิ่มเติมจาก ธกส. ได้ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท เกษตรกรบางส่วนออกจากโครงการโดยชำระหนี้คืน ธกส. เพราะต้องการขอกู้เงินใหม่ในวงเงินเกิน 100,000 บาท รวมถึงเกษตรกรที่ขายหลักทรัพย์ที่จำนองไว้ และทายาทของเกษตรกรที่เสียชีวิตขอไถ่ถอนที่ดินไปแบ่งสรรกัน

การที่มีเกษตรกรได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการในช่วงปีแรกก็ตามเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 97.1 ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจำนวนเกษตรกรที่ยังอยู่ร่วมโครงการจะลดลงไปบ้างก็ตาม แต่ก็ยังครอบคลุมเกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่อยู่ถึงร้อยละ 87.4 แสดงให้เห็นว่าโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ได้รับสิทธิประโยชน์ ทั้งการพักชำระเงินต้นและยกเว้นดอกเบี้ย ตลอดจนได้รับการลดดอกเบี้ยจากอัตราที่พึงจ่ายลง ร้อยละ 3 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี ได้พักฟื้นตนเองจากภาระหนี้สินในปัจจุบัน และใช้ช่วงเวลานี้สำหรับปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอย่างเต็มความสามารถ รวมทั้งได้รับโอกาสที่จะมีเงินทุนสำหรับประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 6 อัตราส่วนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเปรียบเทียบกับเป้าหมาย

รายการเกษตรกร	จำนวนเกษตรกรรวม		หนี้เงินกู้รวม		พักชำระหนี้		ลดภาระหนี้	
	จำนวนราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	จำนวนราย	ร้อยละ	จำนวนราย	ร้อยละ
เป้าหมายของโครงการ	2,379,788	100.0	94,056.00	100.0	-	-	-	-
เข้าร่วมโครงการ ณ 30 กย. 2544	2,309,966	97.1	94,328.46	100.3	1,171,817	50.7	1,138,149	49.3
อยู่ร่วมโครงการ ณ 31 มีค. 2546	2,080,005	87.4	82,294.56	87.5	1,085,428	52.2	994,577	47.8
เกษตรกรที่ออกจากโครงการ	229,961	-9.9	12,033.90	-12.8	86,389	-7.4	143,572	-12.6

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

4.2 เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและชำระหนี้นอกระบบเป็นหลัก

รายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการในช่วงเดือนมกราคม 2546 สรุปได้ว่าผลการสอบถามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการถึงการนำเงินส่วนที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้ประโยชน์ พบว่า เกษตรกรไม่ได้ใช้จ่ายเงินทั้งหมดในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีการใช้จ่ายเงินส่วนนี้ในหลายด้านด้วยกัน โดยเกษตรกรนำไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคในครัวเรือน

มากที่สุด ร้อยละ 99.7 รองมาลงคือ นำเงินไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น ร้อยละ 71.3 ใช้ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกภายในครัวเรือน ร้อยละ 31.1 ในขณะที่เกษตรกรเพียงร้อยละ 8.6 นำเงินไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพตามเจตนารมณ์ของโครงการ นอกจากนี้ข้อมูลจากรายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ของสำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ยังพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีการใช้จ่ายเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้นอกระบบมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดภาระหนี้สินของเกษตรกรเอง เนื่องจากดอกเบี้ยของหนี้นอกระบบมีอัตราสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน หรือคิดเป็นร้อยละ 240 ต่อปี

เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการแยกตามรายภาค พบว่ามีรูปแบบเดียวกัน คือ เกษตรกรภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางนำเงินไปใช้ประโยชน์เพื่ออุปโภคในครัวเรือน ร้อยละ 99.7 เกษตรกรภาคเหนือนำเงินไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นและใช้ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกภายในครัวเรือนสูงกว่าเกษตรกรในภาคอื่นๆ มีสัดส่วนร้อยละ 76.4 และ 36.1 ตามลำดับ สำหรับการนำเงินไปลงทุนประกอบอาชีพสูงที่สุด เป็นเกษตรกรในภาคเหนือ ร้อยละ 10 รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 9.3 โดยที่เกษตรกรในภาคกลาง และภาคใต้มีสัดส่วนต่ำที่สุด คือ ร้อยละ 5.4 เท่ากันทั้งสองภาค

การที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนำเงินส่วนที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินที่ตนเองมีอยู่กับ ธกส. ไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพในสัดส่วนที่น้อย และการนำเงินไปใช้หนี้สินจากแหล่งเงินกู้อื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกร อีกทั้งการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและการซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกในครัวเรือนจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรและครอบครัวได้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น แต่การใช้จ่ายดังกล่าวจะไม่เป็นการสร้างรายได้ให้เพิ่มมากขึ้นในอนาคต จึงถือได้ว่าผลการใช้จ่ายของเกษตรกรยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการให้นำเงินส่วนนี้ไปพัฒนาปรับปรุงและลงทุนประกอบอาชีพเพื่อให้มีรายได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 7 การใช้จ่ายเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

หน่วย : ร้อยละของผู้ที่ตอบคำถาม

การนำเงินไปใช้ประโยชน์	รวม	ภาค			
		เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	กลาง	ใต้
ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคในครัวเรือน	99.7	99.7	99.7	99.7	99.5
ใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น	71.3	76.4	71.4	66.6	64.6
ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกในครัวเรือน	31.1	36.1	31.6	26.7	22.1
ลงทุนประกอบอาชีพ	8.6	10.0	9.3	5.4	5.4

ที่มา : รายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ. 2546 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : เกษตรกรมีการนำเงินไปใช้ประโยชน์ในหลายด้าน ดังนั้นจึงสามารถตอบได้มากกว่า 1 ด้าน, ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ

4.3 รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 เนื่องจากลดภาระค่าใช้จ่ายลงได้ส่วนหนึ่ง

ผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วงเดือนมกราคม 2546 พบว่า ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ครัวเรือนเกษตรกรที่ได้รับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้มีรายได้เฉลี่ยในปี 2543 เท่ากับ 60,413 บาท หลังจากเข้าร่วมโครงการเป็นเวลา 2 ปี เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยในปี 2544 และ 2545 เพิ่มขึ้นเป็นเงิน 61,004 บาท และ 64,088 บาท หรือมีอัตราเพิ่มระหว่างปีร้อยละ 1.0 และ 5.1 ตามลำดับ เกษตรกรมีความเห็นว่า รายได้ของครัวเรือนตนเองดีขึ้นจำนวนร้อยละ 51.3 รายได้เท่าเดิมร้อยละ 44.9 และรายได้แย่ลง ร้อยละ 3.8 ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการประเมินผลโครงการฯ ปีที่ 2 ของ ธกส. ที่พบว่า เกษตรกรสามารถลดรายจ่ายภายในครัวเรือนลงได้มาก จึงส่งผลให้รายได้เฉลี่ยสุทธิของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม หลังจากหักค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนในปี 2545 เพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ในปี 2544

ตารางที่ 8 รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ

หน่วย : บาท

ระยะเวลา/ปี	รายได้เฉลี่ยรวม	พักชำระหนี้	ลดภาระหนี้
พ.ศ. 2543	60,413	58,213	68,408
พ.ศ. 2544	61,004	58,524	70,163
พ.ศ. 2545	64,088	61,573	73,542
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
พ.ศ. 2543 / 2544	1.0	0.5	2.6
พ.ศ. 2544 / 2545	5.1	5.2	4.8
เฉลี่ย	**3.0**	**2.8**	**3.7**

ที่มา : การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายพักชำระหนี้ และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ. 2546 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาเฉพาะรายได้ของเกษตรกรที่พักชำระหนี้ ซึ่งเป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจนและมีภาระหนี้สินมาก ซึ่งโครงการกำหนดให้เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ต้องได้รับการฟื้นฟูอาชีพของตนเองเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและขยายกำลังการผลิตเพื่อเป็นการสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้นเพียงพอที่จะสามารถชำระหนี้ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ ปรากฏว่าในปี 2545 ครัวเรือนเกษตรกรภาคกลางมีรายได้เฉลี่ยมากที่สุดเท่ากับ 101,511 บาท รองลงมาคือภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายได้เท่ากับ 81,350 บาท 69,000 บาท และ 45,759 บาท ตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาจำนวนรายได้ที่เปลี่ยนแปลงจากก่อนเริ่มโครงการในปี 2543 ครัวเรือนเกษตรกรภาคกลางกลับมีรายได้ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.4ต่อปี โดยที่ครัวเรือนเกษตรกรภาคใต้มีรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุดเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ต่อปี ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายด้านราคายางพาราของรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จสามารถผลักดันให้ราคายางพาราอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกษตรกรภาคใต้ส่วนใหญ่ที่ทำสวนยางพาราเป็นอาชีพหลักมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.2 และ ร้อยละ2.5 ต่อปีตามลำดับ

ตารางที่ 9 รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือนเกษตรกรที่พักชำระหนี้

หน่วย : บาท

ระยะเวลา/ปี	เกษตรกรพักชำระหนี้			
	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
พ.ศ. 2543	102,301	65,617	42,140	74,273
พ.ศ. 2544	100,874	65,441	42,658	76,603
พ.ศ. 2545	101,511	69,000	45,759	81,350
อัตราการเปลี่ยนแปลง				
พ.ศ. 2543 / 2544	- 1.4	- 0.3	1.2	3.1
พ.ศ. 2544 / 2545	0.6	5.4	7.3	6.2
เฉลี่ย	**- 0.4**	**2.5**	**4.2**	**4.7**

ที่มา : การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายพักชำระหนี้ และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ. 2546 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ

ถึงแม้ว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะนำเงินส่วนที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนประกอบอาชีพในสัดส่วนที่น้อยมาก แต่จากการที่เกษตรกรสามารถปรับปรุงและพัฒนาการประกอบอาชีพของตนเองได้ดียิ่งขึ้นจากการได้รับการฟื้นฟูอาชีพ ประกอบกับสินค้าทางการเกษตรมีราคาสูงขึ้นโดยเฉพาะในรอบปี 2545 รวมทั้งการที่เกษตรกรได้รับการอบรมให้รู้จัก “การลดละเลิก” ด้านการลดค่าใช้จ่าย ลดอบายมุข การสร้างจิตสำนึกในการประหยัด และการจัดการด้านหนี้สินทำให้เกษตรกรสามารถลดค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนลงได้มาก จึงส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นเงินหมุนเวียนในการลงทุนประกอบอาชีพและสร้างรายได้อย่างต่อเนื่องต่อไป และเกษตรกรที่อยู่ระหว่างการพักชำระหนี้เกือบทุกภาคจะมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น ยกเว้นภาคกลางที่กลับมีรายได้เฉลี่ยลดลงเล็กน้อยหลังจากเข้าร่วมโครงการ แต่เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของเกษตรกรภาคเหนือ และภาคกลาง จำนวน 1.5 1.8 และ 2.2 เท่า ตามลำดับ

4.4 การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ส่งผลให้เงินออมของเกษตรกรโดยรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 26 และคาดว่ากว่าร้อยละ 90 สามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ แต่ยังมีเกษตรกรประมาณร้อยละ 4 ยังไม่มีเงินออม และประมาณร้อยละ 6 ที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้

รายงานการออมเงินของ ธกส. ณ วันที่ 31 มีนาคม 2546 เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมดมีเงินออมรวม เป็นเงิน 10,220 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากก่อนเริ่มดำเนินโครงการ เป็นเงิน 3,810 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 26.3 ต่อปี โดยเมื่อสิ้นปีแรกของโครงการ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2545 เกษตรกรมีเงินออมรวมเป็นเงิน 8,497 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 32.6 และเมื่อสิ้นปีที่สองของโครงการเกษตรกรมีเงินออมเพิ่มร้อยละ 20.3

เมื่อพิจารณาแยกตามลักษณะการเข้าร่วมโครงการ ปรากฏว่า ณ วันที่ 31 มีนาคม 2546 เกษตรกรพักชำระหนี้มีเงินออม รวมเป็นเงิน 4,632 ล้านบาท เพิ่มจากเงินออมก่อนเข้าร่วมโครงการจำนวน 2,035 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 50.9 ต่อปี ส่วนเกษตรกรลดภาระหนี้ มีเงินออมเพิ่มขึ้นรวมเป็นเงิน 5,588 ล้านบาท เพิ่มจากจำนวนเงินออมรวม 4,375 ล้านบาท ก่อนเข้าร่วมโครงการ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 13.7 ต่อปี

ตารางที่ 10 จำนวนและอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินออมของเกษตรกรที่ร่วมโครงการ

หน่วย : ล้านบาท

เงินออมสะสม	รวมเกษตรที่ร่วมโครงการ	พักชำระหนี้	ลดภาระหนี้
ก่อนมีโครงการ	6,410	2,035	4,375
ปีที่ 1 ของโครงการ	8,497	2,970	5,527
ปีที่ 2 ของโครงการ	10,220	4,632	5,588
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
2544 / 2545	32.6	45.9	26.3
2545 / 2546	20.3	56.0	1.1
เฉลี่ย	**26.4**	**50.9**	**13.7**

ที่มา : รายงานการออมเงินของเกษตรกรที่ร่วมโครงการ ธกส.

หมายเหตุ : จำนวนเงินออมสะสม ณ วันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี

จำนวนเงินออมของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเฉลี่ยต่อรายเปรียบเทียบกับก่อนมีโครงการเพิ่มขึ้นจาก 3,062 บาท เป็น 4,032 บาท และ 5,107 บาท เมื่อสิ้นปีที่ 1 และปีที่ 2 ของโครงการตามลำดับ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 29.1 ต่อปี โดยในส่วนของเกษตรกรที่พักชำระหนี้ เพิ่มจากจำนวนเฉลี่ยรายละ 1,887 บาท เป็น 4,470 บาท หรือเพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 54.1 ต่อปี สำหรับเกษตรกรพักชำระหนี้มีอัตราเพิ่มของเงินออม เฉลี่ยร้อยละ 16.3 ต่อปี เพิ่มขึ้นจากจำนวนเงินออมเฉลี่ยรายละ 4,309 บาท เป็น 5,796 บาท ทั้งนี้จำนวนเกษตรกรที่มีการออมเงินมีจำนวน 2,001,238 ราย จากจำนวนเกษตรกรที่คงอยู่ร่วมโครงการ จำนวน 2,080,005 ราย หรือร้อยละ 96.2 เพิ่มขึ้นจากเมื่อสิ้นปีแรกที่มีสัดส่วนร้อยละ 95.8 อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าปัจจุบันยังมีเกษตรกรอีกจำนวน 78,767 คน หรือร้อยละ 3.8 ของเกษตรกรที่ยังคงอยู่ร่วมโครงการที่ยังไม่มีการออมเงินกับ ธกส.

ตารางที่ 11 จำนวนและอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินออมของเกษตรกรที่ร่วมโครงการเฉลี่ยต่อราย

หน่วย : บาท

เงินออมสะสม	รวมเกษตรที่ร่วมโครงการ	พักชำระหนี้	ลดภาระหนี้
ก่อนมีโครงการ	3,062	1,887	4,309
ปีที่ 1 ของโครงการ	4,032	2,740	5,400
ปีที่ 2 ของโครงการ	5,107	4,470	5,796
อัตราการเปลี่ยนแปลง			
ปีที่ 1 : 2544 / 2545	31.7	45.2	25.3
ปีที่ 2 : 2545 / 2546	26.7	63.1	7.3
เฉลี่ย	29.1	54.1	16.3

ที่มา : รายงานการออมเงินของเกษตรกรที่ร่วมโครงการ ธกส.

หมายเหตุ : จำนวนเงินออมสะสม ณ วันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี

ผลสำเร็จในด้านการออมเงินของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรพักชำระหนี้ที่มีสัดส่วนการออมเงินเพิ่มขึ้นมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์ของโครงการที่กำหนดให้เกษตรกรออมเงินไว้กับ ธกส. ตามกำลังความสามารถ อีกทั้งจะได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มจากอัตราปกติอีกร้อยละ 1 จึงเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรมีการออมเงินเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นที่แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ที่มีอยู่กับ ธกส. และจากการสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจากรายงานการประเมินผลโครงการปี 2545 ของ ธกส. และรายงานการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อเดือนมกราคม 2546 เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ 93.7 และร้อยละ 87.6 มีความมั่นใจว่าจะสามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ ส่วนที่ระบุว่าไม่สามารถชำระหนี้คืนได้มีร้อยละ 6.4 และ 1.5 ตามลำดับ โดยมีสาเหตุมาจากผลผลิตเสียหาย ต้องชำระหนี้สินจากแหล่งอื่นๆ สมาชิกในครัวเรือนติดการพนันและยาเสพติด ราคาผลผลิตตกต่ำ รวมถึงการฟื้นฟูอาชีพไม่ประสบผลสำเร็จรายได้จากการประกอบอาชีพจึงไม่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังมีเกษตรกรอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีการออมเงินกับ ธกส. ในปัจจุบัน ซึ่งจะไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ ธกส. เมื่อสิ้นสุดโครงการ อาจต้องไปกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้อื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาจ่ายคืน ธกส. ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยกลุ่มนี้มีปัญหาหนี้สินเพิ่มมากขึ้นในระยะยาว นอกจากนี้เงินออมของเกษตรกรที่ฝากออมไว้กับ ธกส. แม้ว่าจะมีเพิ่มขึ้นจากก่อนมีโครงการทั้งในจำนวนรวมและเฉลี่ยต่อราย แต่ปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นยังมีเป็นจำนวนน้อย

4.5 โครงการยังไม่ส่งผลต่อการสร้างงานในท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น เป็นการใช้แรงงานในครัวเรือนของตนเองเป็นหลัก และใช้ในจำนวนเท่าเดิมไม่มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นการผลิตในที่ดินขนาดเล็ก

รายงานการประเมินผลโครงการฯ ปีที่ 2 ของ ธกส. พบว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.5 ของทั้งหมด ใช้แรงงานในครัวเรือนของตนเองเพียงอย่างเดียวในการประกอบอาชีพ รองลงไป ร้อยละ 24.2 มีการจ้างแรงงานร่วมในการทำเกษตรกรรมจำนวนไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดที่ครัวเรือนใช้ไปในการผลิต และมีการจ้างแรงงานเกินกว่าร้อยละ 50 ในสัดส่วนร้อยละ 16.3 ส่วนที่เหลือเกษตรกรไม่ได้ลงทุนทำการเกษตรด้วยตนเอง แต่จะให้เช่าที่หรือให้บุตรหลานและคนอื่นทำการเกษตรโดยไม่คิดค่าเช่าที่ดิน รวมถึงมีบางส่วนเลิกประกอบอาชีพทางการเกษตร เนื่องจากเกษตรกรที่ร่วมโครงการมีการถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละ 13.5 ไร่ และเมื่อพิจารณาตามขนาดการถือครองที่ดิน พบว่า เกษตรกรร้อยละ 57 มีที่ดินต่ำกว่า 10 ไร่ โดยร้อยละ 29.6 มีที่ดินต่ำกว่า 1 ไร่ และร้อยละ 28.2 มีที่ดินตั้งแต่ 1-10 ไร่ ดังนั้น การใช้แรงงานเพื่อทำการเกษตรกรรมจึงเป็นการใช้แรงงานในครัวเรือนของตนเองเป็นหลักอีกทั้งผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินการโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยสำนักบัญชีประชาชาติ สศช. ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ยังพบว่า รายจ่ายเพื่อการจ้างแรงงานของเกษตรกรหลังการเข้าร่วมโครงการมีสัดส่วนร้อยละ 16 ลดลงเล็กน้อยเทียบกับก่อนมีโครงการซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 17.5 ของรายจ่ายเพื่อการผลิตทั้งหมด

สรุปได้ว่าโครงการยังไม่มีผลต่อการสร้างงานในท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น เพราะเกษตรกรส่วนมากใช้แรงงานในครัวเรือนของตนเองเป็นหลัก การจ้างแรงงานในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นจากการที่เกษตรกรได้รับการฟื้นฟูอาชีพและถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตที่จะทำให้เห็นโอกาส และลู่ทางในการลงทุนเพิ่มขึ้นตามความคาดหวังของโครงการจึงยังไม่ปรากฏผลเด่นชัดในขณะนี้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคสนามทั้ง 4 ภาค ของสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช. ในด้านการจ้างแรงงานพบว่า เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมโครงการจะใช้แรงงานในครัวเรือนของตนเองเป็นหลัก และใช้ในจำนวนที่เท่าเดิม โดยไม่มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นการผลิตในที่ดินขนาดเล็ก

ตารางที่ 12 เกษตรกรที่ร่วมโครงการจำแนกตามสัดส่วนการจ้างแรงงาน

หน่วย : ร้อยละ

ลักษณะการจ้างงแรงงาน	รวม	เกษตรกรพักชำระหนี้	เกษตรกรลดภาระหนี้	เกษตรกรที่ออกจากโครงการ
ใช้แรงงานในครัวเรือนทั้งหมด	50.5	50.6	49.3	53.1
จ้างแรงงานไม่เกินร้อยละ 50	24.2	21.9	25.6	28.4
จ้างแรงงานเกินร้อยละ 50	16.3	13.6	20.4	14.8
ไม่ได้ลงทุนด้วยตนเองหรือเลิกประกอบอาชีพทางการเกษตร	9.0	13.9	4.7	3.7

ที่มา : รายงานการประเมินผลโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยปีที่ 2 ธกส.

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินโครงการพักชำระหนี้และการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อย ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการบรรเทาและลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อย เพราะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้กว่าร้อยละ 97 ของเป้าหมาย และปัจจุบันยังคงมีเกษตรกรที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินกว่าร้อยละ 90 จากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั่วประเทศ ส่วนการฟื้นฟูอาชีพยังไม่ได้ผลเพราะเกษตรกรนำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและใช้หนี้นอกระบบเป็นส่วนใหญ่ โดยมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 8.6 เท่านั้นที่นำเงินไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ และยังไม่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของโครงการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณชดเชยดอกเบี้ยแก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้า ธกส. ในระยะ พ.ศ.2544 - 2546 แล้วถึง 14,000 ล้านบาท และดำเนินมาตรการยกระดับราคาผลผลิตเกษตรควบคู่ไปด้วย ทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งน่าจะพอเพียงให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีความเข้มแข็งในการประกอบอาชีพเมื่อสิ้นสุดโครงการ ในปี 2547 และสามารถรับความช่วยเหลือจากรัฐตามแผนงานปกติต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จสมตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาหนี้สินและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเร่งรัดและปรับปรุงการดำเนินโครงการในช่วงระยะเวลาที่เหลือของโครงการ ดังนี้

5.1 สร้างความตระหนักให้เกษตรกรเห็นประโยชน์ในการนำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สิน ไปลงทุนในการประกอบอาชีพให้เพิ่มมากขึ้น โดยทำการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรที่ร่วมโครงการทุกคนเข้าใจถึงเจตนารมย์ของรัฐบาลที่ได้ช่วยเหลือเกษตรกรพักหนี้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้สามารถหลุดพ้นภาระหนี้สินได้เมื่อโครงการสิ้นสุดลง ซึ่งเกษตรกรอีกจำนวนมากไม่เคยได้รับโอกาสเหล่านี้และการช่วยเหลือลักษณะนี้จะไม่มีอีกต่อไป ดังนั้นหากเกษตรกรไม่เร่งนำเงินไปใช้ประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้แล้ว จะต้องตกอยู่ในวังวนของหนี้สินเหมือนก่อนหน้าจะมีโครงการ

5.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรปรับปรุง และพัฒนาการผลิตของตนเอง ทั้งจากอาชีพเดิม อาชีพเสริมและอาชีพใหม่ เพื่อให้ได้ปริมาณผลผลิตที่ดีมีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ราคาดีและส่งผลให้มีรายได้มากยิ่งขึ้นต่อไป รวมทั้งควรเร่งฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกรที่ยังมีรายได้ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีรายได้ต่ำกว่าเกษตรกรภาคอื่นๆ เป็นเงินจำนวนมาก โดยถือเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องให้ความช่วยเหลือในระยะสุดท้ายของโครงการ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะสามารถชำระหนี้ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ รวมทั้งควรให้ข้อมูลข่าวสาร ทั้งการผลิตและราคาผลิตผลที่ทันสมัยและรวดเร็วแก่เกษตรกร เพื่อใช้ประกอบการวางแผนการผลิตมิให้ผลผลิตมากกว่าความต้องการอันเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ การจัดหาตลาดรองรับผลผลิตให้เพียงพอต่อปริมาณผลผลิตของเกษตรกร และควรสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยรวมกลุ่มเพื่อการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรของตนเองให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น พร้อมทั้งเชื่อมโยงผลผลิตเพื่อให้เป็นแหล่งวัตถุดิบภายในชุมชนสำหรับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์อีกทางหนึ่งด้วย

5.3 รณรงค์ให้เกษตรกรที่ยังมีเงินออมต่ำนำเงินรายได้จากการประกอบอาชีพฝากออมไว้กับ ธกส. หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ภายในชุมชนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมเงินให้แก่เกษตรกรและเป็นหลักประกันของเกษตรกรที่จะสามารถชำระหนี้เงินกู้ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อลดปัญหาหนี้ของเกษตรกรที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และหนี้สูญที่จะเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของ ธกส. ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณภาครัฐในอนาคต รวมทั้งควรพิจารณาทำการศึกษา และติดตามประเมินผลสาเหตุหรือปัญหาของเกษตรกรกลุ่มที่ยังไม่มีการออมเงินกับ ธกส. อย่างจริงจัง เพื่อหาแนวทางหรือมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือในระยะต่อไป

บทที่ ④

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

บทที่ 4
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1. ความนำ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นโครงการหนึ่งภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของรัฐบาลซึ่งมาจากแนวคิดที่ต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนและการขาดโอกาสในการลงทุนประกอบอาชีพ โดยรัฐจะสนับสนุนให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยสะดวก เพื่อจะได้รับโอกาสในการสร้างรายได้ สร้างอาชีพ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะให้ประชาชนได้มีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับใช้ในการลงทุนสร้างอาชีพ อันจะเป็นการสร้างศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน

1.1 วัตถุประสงค์

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน

(2) ส่งเสริมพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง

(3) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในการเรียนรู้และพัฒนาความคิดริเริ่ม ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง และเสริมสร้างความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

1.2 เป้าหมายและงบประมาณ จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีจำนวน 75,547 แห่ง แยกเป็นหมู่บ้าน 71,507 แห่ง ชุมชนเมือง 4,040 แห่ง (เทศบาล 2,568 แห่ง และ กทม. 1,472 แห่ง) โดยใช้งบประมาณในการจัดตั้งกองทุนๆ ละ 1 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 75,547 ล้านบาท

1.3 กลไกและวิธีการดำเนินงาน

(1) กลไก เพื่อให้การดำเนินงานจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเป็นไปโดยสัมฤทธิ์ผลอย่างรวดเร็ว รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 เพื่อให้มีแนวทางและกลไกการทำงานของกองทุนที่เชื่อมโยงทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

(1.1) ส่วนกลาง มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย การจัดตั้ง และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กำหนดแผนการจัดหาทุนและจัดสรรเงินให้แก่กองทุนฯ ตลอดจนจัดทำร่างกฎหมายและออกระเบียบข้อบังคับกองทุนหมู่บ้านฯ โดยมี***สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ*** ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

(1.2) ส่วนภูมิภาค มีคณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด ทำหน้าที่รับขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน สนับสนุนให้เกิดการเตรียมความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุนในจังหวัดและประสานความร่วมมือสนับสนุนด้านวิชาการและการจัดการตามสภาพปัญหาและความต้องการของกองทุนในจังหวัด และมีคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ทำหน้าที่สนับสนุนการเตรียมความพร้อม สร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้านและชุมชนเมือง สนับสนุนและติดตามการดำเนินกิจกรรมของกองทุน

(2) การจัดตั้งและการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

■ ***การขอขึ้นทะเบียนกองทุนฯ*** หมู่บ้านและชุมชนที่ประชาชน 3 ใน 4 ได้ร่วมกันคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนฯ จัดทำระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารจัดการกองทุนแล้ว ให้ไปยื่นแบบคำขอขึ้นทะเบียนกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบ ข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และเปิดบัญชีกับธนาคาร

■ ***การรับเงินจัดสรร*** คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จะประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโดยพิจารณาจากการคัดเลือกคณะกรรมการ คุณสมบัติและความรู้ความสามารถของกรรมการ การมีส่วนร่วมของประชาชน ระเบียบข้อบังคับของกองทุน การเปิดบัญชีเงินฝากของกองทุน เป็นต้น และแจ้งผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่ออนุมัติเงินจัดสรรต่อไป

■ ***การบริหารกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง*** คณะกรรมการกองทุน จำนวน 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองโดยสมาชิกเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการกองทุนทั้งในเรื่องการรับสมาชิก การพิจารณาให้กู้เงิน จัดทำบัญชีส่งมอบเงิน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแลจัดสรรผลประโยชน์ของเงินกองทุน ทั้งนี้ คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

(3) แนวทางการบริหารกองทุน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ดังนี้

■ ***การรับสมาชิก*** ต้องเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชน และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามข้อบังคับของกองทุนฯ ทั้งนี้คณะกรรมการฯ สามารถกำหนดระเบียบให้สมาชิกถือหุ้นของกองทุน หรือมีเงินฝากสัจจะไว้ที่กองทุน และให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีผู้ถือหุ้น อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

■ ***การกู้ยืมเงิน*** สมาชิกที่ประสงค์จะกู้เงิน ยื่นคำขอกู้โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ชัดเจนต่อคณะกรรมการกองทุน โดยการพิจารณาอนุมัติจะต้องไม่เกินรายละ 20,000 บาท ถ้าหากเกิน ให้เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดของสมาชิก ทั้งนี้ การเรียกหลักประกันและการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ให้พิจารณากำหนดตามความเห็นชอบของสมาชิก

■ ***การชำระคืน*** คณะกรรมการพิจารณาระยะเวลาชำระคืนตามความเหมาะสมในแต่ละราย แต่ไม่เกิน 1 ปี ส่วนการผิดสัญญา ให้ผู้กู้เสียเบี้ยปรับตามที่สมาชิกร่วมกันกำหนด ยกเว้นในกรณีที่ประชุมสมาชิกเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่ง ให้ยกเลิกหรือลดเบี้ยปรับ

■ ***การทำบัญชีและตรวจสอบ*** คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน จัดทำบัญชีและรายงานผลการดำเนินงานต่อสมาชิกเดือนละ 1 ครั้ง และสรุปผลการดำเนินงานประจำปี รายงานต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินกู้และชำระคืน ต้องดำเนินการผ่านบัญชีของกองทุน (บัญชี 1) และบัญชีรายบุคคล (บัญชี 2) ให้ผ่านระบบการถอน – ฝาก ของธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2. กรอบการติดตามประเมินผล

2.1 วัตถุประสงค์

(1) ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการฯ ว่าสามารถจัดตั้งให้เป็นกองทุนหมุนเวียน ที่ประชาชนในชุมชนสามารถกู้ยืมไปพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ รวมทั้งสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการกองทุน ตลอดจนการร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางมากน้อยเพียงใด

(2) ประเมินผลกระทบเบื้องต้น ว่าโครงการฯ สามารถสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าได้จริงหรือไม่ และกระบวนการบริหารจัดการกองทุนที่มุ่งสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนั้น สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้มากน้อยเพียงใด

2.2 ขอบเขตและวิธีการติดตามประเมินผล

(1) ติดตามความก้าวหน้าในด้านการจัดตั้งและการโอนเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งกิจกรรมการใช้จ่ายเงินกองทุนตามแผนงาน

(2) ประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพและการสร้างงานในหมู่บ้านและการเรียนรู้ของชุมชน โดยพิจารณาจากสถานภาพการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในชุมชน และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การเข้าถึงเงินกองทุนฯ ของประชาชนทั่วไปและคนยากจน การลดต้นทุนการผลิตจากอัตราดอกเบี้ยของเงินนอกระบบ การนำเงินกู้ไปลงทุนในกิจการประเภทต่างๆ การเรียนรู้ในการบริหารจัดการกองทุนภายในหมู่บ้านและชุมชนที่เหมาะสมกับบริบทของหมู่บ้านและชุมชน และความคิดริเริ่มแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน

(3) ประเมินขีดความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของคณะกรรมการในเรื่องการวิเคราะห์โครงการและการอนุมัติเงินกู้ การติดตามการใช้เงินกู้ การติดตามหนี้สินกองทุน และการบริหารผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

(4) ประเมินการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อเศรษฐกิจและความเข้มแข็งของชุมชน ในด้านการสร้างรายได้ รายจ่าย การออมของครัวเรือน ผลกระทบของเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีผลต่อภาคการผลิต ปัจจัยการผลิต และที่มีการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานราก ความสามารถในการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้าน/ชุมชน การรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน และการเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในชุมชน

2.3 วิธีการ ประกอบด้วย

(1) การสังเคราะห์ผลการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่หน่วยงานต่างๆ ดำเนินอยู่ คือ

- รายงานผลการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี 2545 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- รายงานการประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน ปี 2545 โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
- ข้อมูลพื้นฐานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่บัณฑิตอาสาสำรวจตามแบบ สร.1 และะ สร.2 โดยสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ
- โครงการวิจัยและประเมินกองทุนหมู่บ้าน โดยบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

■ รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

■ Analysis of the First Round Thailand 's Village Fund Program : A structure Path Analysis on Social Accounting Matrix Approach Working paper prepared for NESDB, May 2003

(2) การติดตามประเมินผลภาคสนาม จัดเก็บข้อมูลที่ต้องการเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญๆ ที่ยังขาดข้อมูล รวมทั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง เช่น การเข้าถึงบริการเงินทุนของคนยากจน บทบาทสตรีในชุมชน การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนของสมาชิกและประชาชน ผลกระทบต่อแหล่งเงินทุนอื่นๆ ของชุมชน เป็นต้น และตรวจสอบความถูกต้องผลการวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งนี้โดยการสำรวจในพื้นที่ภาคสนาม 8 จังหวัด 48 หมู่บ้าน ครอบคลุมทุกภูมิภาค โดยการใช้แบบสอบถามสอบถามจากกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ สมาชิกกองทุน คณะกรรมการกองทุน และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนธนาคารออมสิน หรือผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

3. ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ *

3.1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้มีการจัดตั้งเกือบครบถ้วนแล้ว ยกเว้นในเขต กทม. คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้ไปขอขึ้นทะเบียนเพื่อดำเนินการจัดตั้งเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 74,589 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.73 ของชุมชนหรือ หมู่บ้านเป้าหมาย (75,547 กองทุน) โดยแยกเป็นกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 71,470 กองทุน หรือร้อยละ 99.95 และกองทุนชุมชนเมือง จำนวน 3,119 กองทุน หรือร้อยละ 75.20 โดยเขตกรุงเทพฯ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 41.58

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินงานจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

หน่วย : แห่ง

	เป้าหมาย	การจัดตั้ง	ร้อยละ	คงเหลือ
1. หมู่บ้าน	71,507	71,470	99.95	37
2. ชุมชนเมือง	4,040	3,119	75.20	921
- เทศบาล	2,568	2,507	97.62	61
- กทม.	1,472	612	41.58	860
รวม	**75,547**	**74,589**	**98.73**	**958**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

* รายงานผลการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ก.ย. 2544-พ.ค.2546) โดยสำนักงานกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

3.2 จัดสรรและโอนเงินให้ชุมชนที่เตรียมความพร้อมแล้วกว่าร้อยละ 98 สทบ. ได้จัดสรรและโอนเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน หรือชุมชนต่างๆ ทั้งหมด 74,286 กองทุนรวมเป็นเงิน 74,286 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 98.33 ของหมู่บ้านเป้าหมาย ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 75,547 หมู่บ้านหรือชุมชน การจัดสรรและโอนเงินกระจายไปตามภูมิภาคทั่วประเทศในสัดส่วนใกล้เคียงกัน ยกเว้นในเขตกรุงเทพฯ ที่จัดสรรและโอนเงินให้ชุมชนยังค่อนข้างต่ำ คือมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 34.58 ของชุมชนเมืองทั้งสิ้นในเขตกรุงเทพฯ

ตารางที่ 2 การโอนเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำแนกรายภาค

ภาค	เป้าหมาย			รวมโอนทั้งหมด				
	หมู่บ้าน	ชุมชน	รวมทั้งหมด	ออมสิน		ธ.ก.ส.	รวม	ร้อยละ
				หมู่บ้าน	ชุมชน			
กลาง	5,691	413	6,104	4,940	371	726	6,037	98.90
ตะวันตก	5,443	288	5,731	4,742	262	696	5,700	99.46
ตะวันออก	5,177	279	5,456	4,006	270	1,162	5,437	99.67
เหนือ	15,457	489	15,946	12,097	459	3,274	15,830	99.27
ใต้	8,336	393	8,729	6,858	386	1,473	8,717	99.86
ตะวันออกเฉียงเหนือ	31,403	706	32,109	23,069	698	8,289	32,056	99.83
กรุงเทพมหานคร	-	1,472	1,472	-	509	-	509	34.58
รวม	**71,507**	**4,040**	**75,547**	**55,712**	**2,955**	**15,620**	**74,286**	**98.33**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

3.3 กองทุนได้จ่ายเงินรวม 2 รอบ ให้แก่สมาชิกแล้ว 7.7 ล้านราย คิดเป็นจำนวนเงินสูงกว่าเป้าหมาย ถึง 1.4 เท่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้พิจารณาอนุมัติปล่อยเงินกู้ให้สมาชิกที่แสดงความประสงค์ในการขอกู้เงินเพื่อไปประกอบกิจกรรมต่างๆ แล้ว รวมทั้งสิ้น 7.69 ล้านราย จำนวน 105,440.29 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 141.94 ของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร วงเงินที่เบิกจ่ายในรอบ 2 สูงกว่าวงเงินเดิมที่รัฐบาลจัดสรรไปให้ เนื่องจากมีรายได้ดอกเบี้ยจากสมาชิก และบางกองทุนโดยเฉพาะกองทุนชุมชนเมือง รับการชำระคืนจากสมาชิกเป็นรายเดือน ทำให้สามารถหมุนเงินได้หลายรอบ อย่างไรก็ตามในเขตกรุงเทพฯ การเบิกจ่ายก็ยังคงมีสัดส่วนเพียงครึ่งเดียวของวงเงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ในรอบที่ 1

ตารางที่ 3 การปล่อยเงินกู้แก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ภาค	จัดสรรและโอนเงิน		รวม	การเบิกจ่าย		
	หมู่บ้าน	ชุมชน		ราย	จำนวนเงิน	ร้อยละ
กลาง	5,666	371	6,037	537,692	8,135.64	134.76
ตะวันตก	5,438	262	5,700	569,968	7,829.75	137.36
ตะวันออก	5,167	270	5,437	494,940	7,254.15	133.42
เหนือ	15,371	459	15,830	2,003,213	27,532.70	173.93
ใต้	8,331	386	8,717	860,704	11,253.41	129.10
คะวันออกเฉียงเหนือ	31,358	698	32,056	3,214,108	43,180.31	134.70
กรุงเทพมหานคร	-	509	509	16,252	254.33	49.97
รวม	**71,331**	**2,955**	**74,286**	**7,696,877**	**105,440.29**	**141.94**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

3.4 สมาชิกแจ้งวัตถุประสงค์ขอกู้ไปลงทุนในกิจการด้านการเกษตร ร้อยละ 71 ค้าขาย ร้อยละ 17 อุตสาหกรรม ร้อยละ 4.13 และบริการ ร้อยละ 3.95 สมาชิกกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปลงทุน ตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งต่อคณะกรรมการฯ ในกิจการหลักๆ 4 ประเภท คือ ด้านการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 71.12 รองลงมา คือ ค้าขาย ร้อยละ 17.04 อุตสาหกรรม ร้อยละ 4.13 การบริการร้อยละ 3.95 บรรเทาเหตุฉุกเฉินร้อยละ 2.27 กิจกรรมกลุ่ม และอื่นๆ ร้อยละ 1.23 และ 0.26 ตามลำดับ

ตารางที่ 4 วัตถุประสงค์การใช้เงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของสมาชิก จำแนกตามวัตถุประสงค์

กิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนเงิน	ร้อยละ
1. อาชีพการเกษตร	3,542,063	52,582.02	71.12
- ทำนา	1,054,649	16,177.31	30.77
- ทำไร่	572,075	7,952.94	15.12
- ทำสวน	516,004	7,586.93	14.43
- เลี้ยงสุกร	268.506	3,674.87	6.99
- เลี้ยงสัตว์ปีก	170,002	2,282.11	4.34
- เลี้ยงโค, กระบือ	703,573	11,341.65	21.57
- ประมง	103,267	1,567.98	2.98
- อื่นๆ	153,987	1,998.23	3.80
2. อุตสาหกรรม	212,546	3,053.27	4.13
3. ค้าขาย	861,708	12,598.83	17.04
4. การบริการ	203,761	2,921.74	3.95
5. บรรเทาเหตุฉุกเฉิน	190,644	1,677.11	2.27
6. กิจกรรมกลุ่ม	121,878	906.93	1.23
7. อื่นๆ	13,425	191.63	0.26

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

4. ผลการประเมินโครงการ

4.1 กองทุนหมู่บ้านตอบสนองความต้องการเงินทุนของสมาชิกได้เกือบทั้งหมด การกู้มีดอกเบี้ยต่ำ สะดวก รวดเร็ว การลงทุนส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในอาชีพหลัก และอาชีพรองในภาคเกษตร

(1) กองทุนช่วยเหลือสมาชิกที่เดือดร้อนได้ร้อยละ 94 ของสมาชิกทั้งหมด แต่ยังไม่สามารถให้การช่วยเหลือคนที่ยากจนเรื้อรังได้

(1.1) ประชาชน ร้อยละ 65.2 ของชุมชนเป็นสมาชิกกองทุนและได้รับอนุมัติเงินกู้เกือบทุกราย ผลการสำรวจความครอบคลุมของกองทุนที่มีต่อประชาชนในหมู่บ้านตลอดจนการเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนในชุมชน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชาชนร้อยละ 65.2 ของประชาชนในชุมชนเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้าน และสมาชิกที่ขอกู้และได้รับอนุมัติมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 94.2 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งแสดงว่ากองทุนสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้เกือบทุกราย ภายใต้วงเงินกู้เฉลี่ยรายละ 14,000 บาท ระยะเวลาในการกู้ไม่เกินกว่า 12 เดือน

ตารางที่ 5 อัตราร้อยละของประชาชนที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป จำแนกการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน การกู้เงิน และการได้รับอนุมัติเงินกู้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นรายภาค

การเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน การกู้เงินและการได้รับอนุมัติเงินกู้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	รวมทั่วประเทศ	ภาค				
		กรุงเทพ-มหานคร	กลาง (ไม่รวม กทม.)	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
การเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
■ เป็นสมาชิก	65.2	68.1	53.4	68.9	73.3	56.4
■ ไม่เป็นสมาชิก	34.8	31.9	46.6	31.1	26.7	43.6
การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
■ กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน	71.5	55.7	74.3	69.6	76.8	73.4
■ ไม่กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน	28.5	44.3	25.7	30.4	23.2	26.6
การได้รับอนุมัติให้กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
■ ได้รับอนุมัติกู้เงินกองทุนหมู่บ้าน	94.7	70.5	96.8	99.2	98.9	94.7
■ ไม่ได้รับอนุมัติกู้เงินกองทุนหมู่บ้าน	4.7	24.7	3.1	0.8	1.1	5.3
■ ไม่ตอบ	0.6	4.8	0.1	-	-	-
จำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติให้กู้เฉลี่ย (บาทต่อครัวเรือน)	14,010	15,450	14,300	13,030	13,790	14,990
จำนวนผู้ที่ได้รับอนุมัติให้กู้เงินกองทุนเฉลี่ย (คนต่อครัวเรือน)	1.1	1.3	1.1	1.0	1.0	1.1
จำนวนผู้ที่เป็นสมาชิกเฉลี่ยต่อครัวเรือน (คนต่อครัวเรือน)	1.3	1.6	1.2	1.2	1.1	1.2

ที่มา : การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านฯ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1.2) คนยากจนเรื้อรังเข้าถึงบริการกองทุนในสัดส่วนต่ำสุดในเกือบทุกภูมิภาค ยกเว้นเขตกรุงเทพ และปริมณฑลที่มีสัดส่วนสูงสุด การประมวลข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้ได้รับบริการเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้าน เมื่อแจกแจงข้อมูลผู้มีรายได้ดังกล่าวออกเป็นตามระดับของรายได้จำนวน 4 กลุ่ม

(กลุ่มยากจนเรื้อรัง★ กลุ่มยากจน กลุ่มเสี่ยงที่จะจน และกลุ่มประชาชนที่มีรายได้เกินกว่า 1,106 ต่อคนต่อเดือน) *กลุ่มยากจนเรื้อรัง* ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเดือดร้อนยากลำบากมากที่สุด เป็นกลุ่มที่เข้าถึงบริการเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านฯ ในสัดส่วนต่ำสุดเพียงร้อยละ 6.53 ของประชากรภายในกลุ่ม และเป็นปรากฏการณ์ที่เหมือนกันในเกือบทุกภูมิภาค ยกเว้นกรุงเทพและปริมณฑลที่อนุมัติปล่อยกู้ให้กับกลุ่มยากจนเรื้อรังในสัดส่วนสูงสุดกว่ากลุ่มรายได้ระดับอื่นๆ ในขณะที่กลุ่มเสี่ยงที่จะจนซึ่งไม่ใช่คนยากจน คือเป็นกลุ่มที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจน 922 บาท/คน/เดือน กลับเป็นกลุ่มที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้สูงสุด คือร้อยละ 10.31 ของประชากรในกลุ่ม

นอกจากนั้นจากการสำรวจภาคสนาม ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ในกลุ่มของสมาชิกกองทุนมีสัดส่วนคนยากจน (ตามความคิดเห็นของชุมชน) มีเพียงร้อยละ 3.0 ของประชากรในชุมชนพื้นที่ตัวอย่าง ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนคนยากจนโดยเฉลี่ยของประเทศ และวงเงินกู้ที่สมาชิกที่ฐานะยากจนได้รับจะค่อนข้างต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยกองทุนหมู่บ้านฯ บางแห่งอนุมัติเพียง 2,000-3,000 บาท/ราย ทั้งนี้เพราะคนจนขาดศักยภาพในการชำระคืน และขาดผู้ค้ำประกัน ดังนั้นจึงพออนุมานได้ว่าคนยากจนที่แท้จริงยังเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 5 สัดส่วนการได้รับอนุมัติเงินกู้ จำแนกตามระดับรายได้

กลุ่มรายได้ / ภาค	ยากจนเรื้อรัง (<738 บาท)	ยากจนทั่วไป (738-922 บาท)	เสี่ยงที่จะจน (922-1,106 บาท)	ประชาชนทั่วไป
รวมทั่วประเทศ	**6.53**	**8.76**	**10.31**	**7.62**
กรุงเทพและปริมณฑล	8.37	0.74	0.71	0.74
กลาง	7.68	10.55	9.84	8.33
ตะวันออก	6.31	7.94	11.40	6.29
ตะวันตก	7.50	6.50	9.00	7.85
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7.60	9.92	11.64	12.09
เหนือ	5.62	8.97	10.45	10.04
ใต้	3.11	5.32	5.40	5.93

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย : สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

★ กลุ่มยากจนเรื้อรัง หมายถึง กลุ่มคนจนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 738 บาท (คำนวณจากร้อยละ 80 ของเส้นความยากจนเฉลี่ย 922 บาทต่อคนต่อเดือน) ,กลุ่มยากจน หมายถึง กลุ่มคนจนที่มีรายได้ระหว่าง 738 – 922 บาทต่อคนต่อเดือน ,กลุ่มเสี่ยงที่จะจน หมายถึง กลุ่มที่มีรายได้ระหว่าง 922 – 1,106 บาท ,ประชาชนทั่วไป หมายถึง คนที่มีรายได้มากกว่า 1,106 บาท

(2) สมาชิกผู้กู้ร้อยละ 94.0 นำเงินไปลงทุนในอาชีพหลัก/อาชีพรองของครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ส่วนกิจการใหม่มีเพียงร้อยละ 5 การประเมินผลสถานการณ์ของกองทุนหมู่บ้านโดยกรมการพัฒนาชุมชน พบว่า ผู้ได้รับเงินกู้ส่วนใหญ่ ได้นำเงินไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพทั้งในส่วนที่เป็นอาชีพหลัก และอาชีพรองของครอบครัว รวมกันคิดเป็นร้อยละ 94.0 ในขณะที่การลงทุนในกิจการใหม่ๆ มีเพียงร้อยละ 5.3 เท่านั้น

ตารางที่ 6 จำแนกประเภทการลงทุนจากเงินกู้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

วัตถุประสงค์การขอกู้	ร้อยละ
1. ประกอบอาชีพหลัก	65.4
2. ประกอบอาชีพรอง	28.6
3. กิจการใหม่	5.3
4. อื่นๆ	0.5
รวม	**100.0**

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน

นอกจากนั้น การสำรวจของกรมการพัฒนาชุมชน พบว่า สมาชิกใช้จ่ายเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านไปลงทุนในด้านการเกษตรถึงร้อยละ 57.4 ลำดับรองลงมาเป็นการลงทุนในด้านการค้าขายร้อยละ 25.1 ด้านช่างร้อยละ 6.7 อุตสาหกรรมในครัวเรือนร้อยละ 4.1 และอื่นๆ อีกร้อยละ 6.8 และเมื่อได้รับเงินกู้แล้ว ส่วนใหญ่นำไปใช้จ่ายสำหรับการซื้อปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง พันธุ์พืช สัตว์ ฯลฯ รวมทั้งใช้เป็นทุนสำรอง และซื้อเครื่องมือการผลิต พฤติกรรมการลงทุนดังกล่าวแสดงว่า สมาชิกยังต้องพึ่งรายได้จากอาชีพหลักในภาคเกษตรในสัดส่วนสูง และอาจเกิดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของรายได้ เพราะผลผลิตและราคามีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของภาวะดินฟ้าอากาศและตลาดค่อนข้างสูง

ตารางที่ 7 การใช้จ่ายเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านฯ จำแนกตามกิจกรรมการผลิต

ประเภทการลงทุน		ประเภทการใช้จ่าย	ร้อยละ
กิจการที่ลงทุนด้วยเงินกู้กองทุน	ร้อยละ		
เกษตรกรรม	57.4	- ซื้อปัจจัยการผลิต	63.5
- เพาะปลูก	33.6	- ซื้อเครื่องมือการผลิต	19.9
- เลี้ยงสัตว์	22.6	- เงินทุนสำรอง	35.9
- ประมง	1.2	- ปรับปรุงอาคาร	8.0
ค้าขาย	25.1	- ใช้หนี้	5.1
ช่าง	6.7	- ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค	2.5
อุตสาหกรรมในครัวเรือน	4.1	- อื่นๆ	4.9
รับจ้าง	5.1		
ใช้หนี้	1.6		
ใช้จ่ายในครอบครัว	0.1		

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน

(3) การอนุมัติเงินกู้ให้กับปัจเจกบุคคลมากกว่าให้ "กลุ่มสมาชิก" ในระยะที่ผ่านมาการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองปล่อยกู้ในลักษณะ "กลุ่ม" มีน้อยมาก จากการสอบถามคณะกรรมการกองทุนในพื้นที่ภาคสนาม พบว่า มีกองทุนที่ปล่อยกู้ในรูปกลุ่มสมาชิก เช่น กลุ่มแม่บ้านเพียงร้อยละ 8.77 และการปล่อยกู้แก่โครงการหนึ่งตำบล-หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีเพียงร้อยละ 8.77 เช่นกัน โดยทั้งหมดจะอยู่ในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาก้าวหน้าทั้งสิ้น สาเหตุดังกล่าวเกิดจากคณะกรรมการฯ มีความระมัดระวังสูงมากในการใช้เงินกองทุนและมีความวิตกกังวลว่าจะต้องรับผิดชอบ เมื่อเกิดภาวะหนี้สูญการปล่อยกู้จึงคำนึงความสามารถและความสะดวกในการชำระคืน ในขณะที่การรวมกลุ่มกันทำธุรกิจมีโอกาสที่จะมีความขัดแย้งและมีปัญหากันมากกว่าปัจเจกบุคคล

ตารางที่ 8 การอนุมัติเงินกู้ในลักษณะกลุ่มสมาชิก

การปล่อยกู้ในรูป "กลุ่ม"	จำนวนกองทุนที่มีการปล่อยกู้	จำนวนกองทุนที่ไม่มีการปล่อยกู้	จำนวนกลุ่ม
1. ประเภท "กลุ่มสมาชิก"	8.77	91.23	8
2. โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	8.77	91.23	7

ที่มา : จากการสำรวจพื้นที่ตัวอย่างภาคสนามของ สศช.

(4) ผู้กู้กว่าร้อยละ 98.1 มีความเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านมีดอกเบี้ยต่ำให้ความสะดวกรวดเร็ว ในการกู้ยืมมากกว่าแหล่งเงินกู้อื่น ๆ

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้สอบถามชาวบ้านที่เป็นสมาชิกและกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านได้คำตอบว่า การกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ดีกว่าการกู้ยืมจากแหล่งอื่นๆ ถึงร้อยละ 98.1 โดยระบุเหตุผลในเรื่องอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าที่อื่นถึงร้อยละ 75.0 ได้รับเงินเร็ว ร้อยละ 61.4 และเป็นเงินของหมู่บ้านร้อยละ 41.4 ซึ่งคำตอบเหล่านี้ยืนยันให้เห็นถึงความสะดวกของประชาชนในการกู้ยืมเงินลงทุนในกิจการต่างๆ ได้ง่ายขึ้น และจากการสัมภาษณ์สมาชิกกองทุนฯ ในพื้นที่ตัวอย่างภาคสนาม พบว่า ระยะเวลาที่ใช้ตั้งแต่ยื่นคำขอกู้จนได้รับเงินรวมทั้งสิ้นเพียง 16 วัน ซึ่งสั้นกว่าการกู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ นอกจากนั้นยังพบว่า อัตราดอกเบี้ยของกองทุนหมู่บ้านที่มีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.5 ต่อปี ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อการลงทุนของสถาบันการเงินอื่นๆ รวมทั้งดอกเบี้ยนอกระบบที่สูงกว่า เช่น โครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสิน ดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี อัตราดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. ที่ปล่อยกู้แก่เกษตรกรรายบุคคลอยู่ระหว่างร้อยละ 7.5-13.5 ต่อปี กองทุนออมทรัพย์ (สัจจะออมทรัพย์) ภายในชุมชนประมาณร้อยละ 12-18 ต่อปี และดอกเบี้ยนอกระบบที่มีอัตราสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน[♦]

♦ จากรายงานผลการสำรวจเบื้องต้น การดำเนินการโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล, สศช.

ตารางที่ 9 ความเห็นของสมาชิก ประชาชนและกรรมการต่อกองทุนหมู่บ้านฯ

หน่วย : ร้อยละ

ประเด็น	สมาชิก	ประชาชน	กรรมการ	รวม
เสียดอกเบี้ยน้อย	63.2	88.7	96.9	75.0
ได้รับเงินเร็ว	63.0	48.9	68.9	61.4
เป็นเงินของหมู่บ้าน	20.3	64.3	82.0	41.4
ผัดผ่อนได้	24.2	14.9	32.5	24.0
ไม่มีพวกก็ยืมได้	3.4	22.2	40.4	14.5
ไม่ต้องค้ำประกัน	1.3	5.4	3.9	2.7
ไม่ต้องใช้คืน	1.5	0.5	1.3	1.2
รวม	**98.4**	**96.1**	**99.1**	**98.1**

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน

4.2 กระบวนการเรียนรู้จากกองทุนฯ ส่งผลให้ศักยภาพของประชาชนชุมชนคณะกรรมการกองทุนและระบบการตรวจสอบและการบริหารจัดการของชุมชนมีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(1) ประชาชนในระดับรากหญ้า 8.9 ล้านคน มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกับกองทุนหมู่บ้านฯ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้ให้การสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศด้วยการสร้างการเรียนรู้ให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนกว่า 8.9 ล้านคน ทั้งในฐานะกรรมการ และสมาชิก และเครือข่าย ได้มีโอกาสเรียนรู้ด้วยตนเองในขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารเงินกองทุนฯ ทั้งในเรื่องการขอกู้เงิน การอนุมัติเงิน การใช้จ่ายวงเงินกู้และการชำระคืน โดยเป็นให้การฝึกอบรมความรู้ โดยตรงแก่ผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกว่า 1.1 ล้านคน สร้างการเรียนรู้ให้แก่ประชาชนและชุมชน 7.7 ล้านคน โดยการจัดเวทีเสวนาเวทีชาวบ้าน จัดรายการวิทยุชุมชน การเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารกองทุนผ่านบัณฑิตกองทุน ตลอดจนสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคราชการ การเมือง ประชาสังคม และชุมชนเข้าร่วมพัฒนาชุมชนรากหญ้าอีก 2.0 แสนคน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเรียนรู้ของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชน ทำให้ชุมชนได้ฝึกฝนการคิดแก้ไขปัญหาและตัดสินใจด้วยภูมิปัญญาของตนเอง ซึ่งการเรียนรู้ทั้งหมดมีทิศทางที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างชุมชนในระยะยาวให้เข้มแข็ง เป็นที่พึ่งของประชาชนและชุมชนในระยะต่อไป

ตารางที่ 10 การสร้างกระบวนการเรียนรู้ "การบริหารจัดการ" แก่ผู้เกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุน	จำนวน	สัดส่วน (%)
คณะกรรมการ	1,058,746	11.9
สมาชิก	7,696,877	86.8
เครือข่าย (การเมือง ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชนในรูปคณะอนุกรรมการ และประชารัฐ	200,000	2.3
รวม	**8,862,195**	**100**

ที่มา : "1 ปีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง" สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(2) กองทุนเปิดโอกาสให้สตรีในชุมชนได้พัฒนาศักยภาพและมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนมากขึ้น ในกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมา สตรีซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกันกับบุรุษมีบทบาทในการพัฒนาค่อนข้างต่ำ และบทบาทโดยส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่ในงานประเภทของกลุ่มแม่บ้าน หรืองานสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ซึ่งโครงการกองทุนหมู่บ้านได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการกองทุนฯ จำนวน 15 คน นั้น ควรประกอบด้วยกรรมการทั้งชายและหญิงในสัดส่วนเท่าเทียมกันนั้น ได้มีส่วนสนับสนุนให้สตรีในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามาเรียนรู้การบริหารกองทุน การพัฒนาต่างๆ มากขึ้น และจากข้อมูลการสำรวจภาคสนามในพื้นที่ตัวอย่างพบว่า ร้อยละ 80 ของกรรมการ/สมาชิกระบุว่าภายหลังจากมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน สตรีมีบทบาทและมีพลังใจในการพัฒนาชุมชนมากขึ้น คณะกรรมการกองทุนที่เป็นสตรีส่วนใหญ่จะได้รับมอบหมายภารกิจในด้านการแนะนำการขอสินเชื่อ การแนะนำการใช้สินเชื่อ และบางส่วนให้สตรีมีบทบาทในการติดตามหนี้สินต่างๆ เพราะมีความเห็นว่าบุคลิกภาพความอ่อนโยนของผู้หญิงทำให้ติดตามหนี้สินได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ก็ทำได้ดี ทุ่มเท เป็นที่น่าพอใจของกรรมการที่ร่วมงาน

ตารางที่ 11 ความคิดเห็นของสมาชิกกองทุนต่อบทบาทสตรีในการบริหารกองทุน

บทบาทสตรี		ปัญหาในการทำงาน	
มีบทบาทมาก	87.27	ไม่มี	94.28
มีบทบาทน้อย	12.73	มี	5.72

ที่มา : จากการสำรวจพื้นที่ตัวอย่างในภาคสนามของ สศช.

(3) ความรู้และทักษะในการวิเคราะห์และวางแผนการใช้จ่ายเงินกู้ในการลงทุนของสมาชิกยังต้องปรับปรุง ถึงแม้การลงทุนโดยเงินกู้กองทุนจะเป็นไปเพื่อการประกอบอาชีพเป็นส่วนใหญ่ และผู้กู้ร้อยละ 78.8 ให้ความเอาใจใส่ในกิจการเป็นอย่างดี แต่เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินลงทุนเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ในใบขอกู้ โดยการสำรวจของกรมการพัฒนาชุมชนพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงการใช้เงินลงทุนในอัตราค่อนข้างสูง จากผลการสำรวจรอบ 2 ซึ่งมีอัตราร้อยละ 66.9 สูงกว่าการสำรวจในรอบแรกที่มีเพียงร้อยละ 25.1 ซึ่งสะท้อนว่าผู้กู้ไม่ได้มีการวิเคราะห์และวางแผนการใช้เงินกู้ไว้ล่วงหน้าว่าจะลงทุนในธุรกิจประเภทใดจึงจะให้ผลตอบแทนคุ้มค่า แต่ยื่นกู้เพียงเพื่อ*รักษาสิทธิ*การกู้ของสมาชิกไว้เท่านั้น นอกจากนั้นผลการสำรวจในพื้นที่ตัวอย่างภาคสนามพบว่า สมาชิกที่กู้เงินกองทุนฯ และคาดว่ากิจการไม่ได้กำไรมีสัดส่วนถึงร้อยละ 17.13

ตารางที่ 12 การตรวจสอบการใช้เงินกู้

หน่วย : ร้อยละ

การใช้จ่ายเงินของผู้กู้	(เมษายน 2545)	(สิงหาคม 2545)
■ ตรงตามที่แจ้งทุกประการ	74.9	33.0
■ มีการเปลี่ยนแปลงบ้าง	24.6	63.9
■ ไม่ตรงกับที่แจ้ง	0.5	3.0
รวม	**100.0**	**100.0**

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน

4.3 กองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 65 มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการอยู่ในระดับปานกลาง สามารถติดตามหนี้สินคืนได้ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 89 และผู้กู้พอใจในบริการ

(1) กองทุนส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 65 มีขีดความสามารถในการบริหารงานในระดับปานกลาง สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้ประเมินผลและจัดชั้นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศ ★ ตามประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุน พบว่า ประมาณ 1 ใน 3 ของกองทุนทั้งหมดเป็นกองทุนที่มีการบริหารจัดการที่ดี ระดับที่ 1 (AAA) มีจำนวนทั้งสิ้น 23,945 กองทุน คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 33.13 ของกองทุนทั้งหมด โดยส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 64.26 อยู่ในระดับปานกลาง ระดับ 2 (AA) ส่วนระดับ 3 (A) เป็นกลุ่มที่มีปัญหาและจะต้องให้ความช่วยเหลือส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมของประชาชนและคณะกรรมการมีจำนวนสัดส่วนร้อยละ 2.61 ของทั้งหมด

ตารางที่ 13 จำนวนกองทุนหมู่บ้านและชุมชน จำแนกตามระดับการบริหารจัดการที่ดี

มาตรฐานกองทุน	จำนวน	ร้อยละ
ระดับที่ 1 (AAA)	23,945	33.13
ระดับที่ 2 (AA)	46,439	64.26
ระดับที่ 3 (A)	1,888	2.61
รวม	**72,272**	**100.00**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(2) สมาชิกและกรรมการพอใจผลงานการบริหารจัดการของคณะกรรมการฯ การดำเนินงานโครงการมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนให้สามารถบริหารจัดการกองทุนได้ด้วยตนเองนั้น ในระยะที่ผ่านมา พบว่า คณะกรรมการกองทุนมีศักยภาพ ขีดความสามารถในการบริหารจัดการแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ หากหมู่บ้านใดเคยมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์มาก่อนจะสามารถนำมาปรับใช้ได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว และจากการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ร้อยละ 65.1 เห็นว่ากรรมการกองทุนสามารถบริหารงานได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีเพียง ร้อยละ 11.1 เห็นว่ากรรมการกองทุนดำเนินงานไม่สำเร็จเนื่องจากกรรมการขาดคุณภาพ

ทั้งนี้ กิจกรรมที่กรรมการดำเนินงานได้เป็นน่าพอใจมากที่สุด จากการสำรวจความเห็นของกลุ่มผู้กู้และกรรมการกองทุนฯ โดยกรมการพัฒนาชุมชน ปรากฏว่าการช่วยแก้ปัญหาในการประกอบอาชีพ และการให้คำปรึกษาอาชีพอยู่ในระดับดีมาก ส่วนการเรียกเก็บเงินคืนและการอนุมัติเงินกู้รายใหม่อยู่ในระดับดีรองลงมา ความพอใจดังกล่าวยืนยันได้จากข้อมูลภาคสนามจากการสอบถามกรรมการกองทุนฯ พบว่ามีสมาชิกลาออกเพียงร้อยละ 4.0 ของสมาชิกทั้งหมด โดยเหตุผลการลาออกส่วนใหญ่ คือ การย้ายที่อยู่

★ การจัดชั้นกองทุนพิจารณาจากข้อมูล กรมการพัฒนาชุมชน (โครงสร้างและการแบ่งหน้าที่ การบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมและเครือข่ายของกองทุนฯ ผลการดำเนินงาน) สถาบันการเงิน เช่น ธกส., ธอส. (การบริการจัดการ ระบบบัญชี/การเงิน กระบวนให้และตรวจสอบสินเชื่อ ผลการดำเนินงานโดยรวม สถาบันราชภัฏและทบวงมหาวิทยาลัย (ปัจจัยพื้นที่ กระบวนการจัดตั้งกองทุน การพัฒนาด้านสังคม การบริหารจัดการเชิงพฤติกรรม เงินทุนและการหมุนเวียน ปัญหาการบริหารกองทุนและผู้กู้)

ตารางที่ 14 ความเห็นของสมาชิกและกรรมการต่อการบริหารของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ

การบริหารของกรรมการ		สมาชิก	กรรมการ
1.	การติดตามการลงทุน	2.25	3.37
2.	การให้คำแนะนำปรึกษาด้านอาชีพ	3.04	2.98
3.	การช่วยแก้ปัญหาในการประกอบอาชีพ	3.09	2.99
4.	การเรียกเก็บเงินคืนและอนุมัติกู้รายใหม่	2.27	3.59
คะแนนรวมเฉลี่ย (เต็ม 16 คะแนน)		***10.66***	***12.93***

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้านฯ โดยกรมการพัฒนาชุมชน
หมายเหตุ : คะแนนเต็มข้อละ 4 คะแนน

(3) การติดตามหนี้ครบตามกำหนดคืน มีอัตราสูงถึงร้อยละ 89.0 แต่ยังน่ากังวลในเรื่องการหมุนหนี้จากแหล่งอื่น การประเมินการส่งคืนเงินกู้ของผู้กู้โดยกรมการพัฒนาชุมชนพบว่า คณะกรรมการกองทุนสามารถติดตามหนี้สินคืนจากสมาชิกที่ชำระคืนทุกครั้งเมื่อครบกำหนดชำระและนำเงินมาชำระมีถึงร้อยละ 89.0 และชำระคืนเมื่อครบกำหนดได้บางครั้งร้อยละ 10.0 ส่วนที่ไม่สามารถชำระคืนมีเพียงร้อยละ 1.0 และเมื่อสอบถามวิธีการจากกลุ่มที่ชำระคืนตามกำหนดทุกครั้ง พบว่า มีการชำระคืนครั้งเดียวหมดถึงร้อยละ 70.7 และทยอยชำระคืนเป็นงวดๆ ร้อยละ 29.3

ทั้งนี้แหล่งที่นำเงินมาใช้คืนมาจากรายได้ของกิจการที่กู้ไปลงทุน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63 ของเงินชำระหนี้ทั้งหมด รองลงไปเป็นเงินสะสมของครอบครัว ร้อยละ 19.1 เงินจากรายได้อื่นของครอบครัว ร้อยละ 10.1 และกู้เงินจากแหล่งอื่นมาใช้คืน มีสัดส่วนร้อยละ 7.0 ของทั้งหมด การชำระคืนเงินกู้ที่มีอัตราสูงและแทบจะไม่มีหนี้สูญเลยนั้น นอกจากจะเป็นความสามารถของคณะกรรมการกองทุนแล้ว ยังเกิดจากชาวบ้านต้องรักษาระดับความน่าเชื่อถือของตนเอง เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับเพื่อนบ้านอย่างมีศักดิ์ศรีและเป็นสุข เพราะความรับผิดชอบต่อเงินที่กู้จากกองทุนหมู่บ้านเป็นเรื่องที่รับรู้กันทั้งหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามในระยะยาวสมาชิกบางส่วนที่ใช้เงินกู้ลงทุนในกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ไม่คุ้มทุนหรือไม่แน่นอน อาจมีปัญหาในการชำระเงินคืน และผู้ที่กู้เงินจากแหล่งอื่นมาชำระคืนในลักษณะการหมุนเวียนโดยเฉพาะการกู้จากนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงนอกจากจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้สมาชิกกองทุน ลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบแล้ว เมื่อเวลาผ่านไปสักระยะ หนี้จะพอกพูนจนไม่สามารถใช้คืน และเป็นภาระของกองทุนในที่สุด

ตารางที่ 15 ความเห็นเกี่ยวกับความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ตามกำหนด

ความสามารถในการชำระคืน / วิธีการชำระเงิน	สัดส่วน
1. ความสามารถในการชำระคืน	100.0
• ตรงตามกำหนดทุกครั้ง	89.0
• ตรงตามกำหนดเป็นบางครั้ง	10.0
• ไม่สามารถส่งคืนเงินได้สักครั้ง	1.0
2. วิธีการชำระเงิน	
• ชำระคืนครั้งเดียวหมด	70.7
• ชำระคืนเป็นงวดๆ	29.3

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน

(4) บัณฑิตกองทุนไม่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารกองทุนมากนัก

ผลการสอบถามคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในการสำรวจพื้นที่ตัวอย่างในภาคสนาม พบว่า โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผ่านบัณฑิตกองทุน 70,000 คน นั้น ไม่มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของคณะกรรมการกองทุนฯ เพราะบัณฑิตส่วนมากเป็นผู้ที่เพิ่งจบการศึกษาและขาดประสบการณ์ในการทำงาน นอกจากนั้นในบางกรณียังก่อให้เกิดภาระในการดูแลความเป็นอยู่ของบัณฑิตมากกว่า ดังนั้น กรรมการฯ กว่าร้อยละ 60.34 จึงไม่มีความประสงค์ให้มีบัณฑิตอาสาฯ มาช่วยงานในปีต่อๆ ไป

ตารางที่ 16 ความต้องการการช่วยเหลือจากบัณฑิตอาสาฯ

ความประสงค์	สัดส่วน
มี	39.66
ไม่มี	60.34
รวม	**100.00**

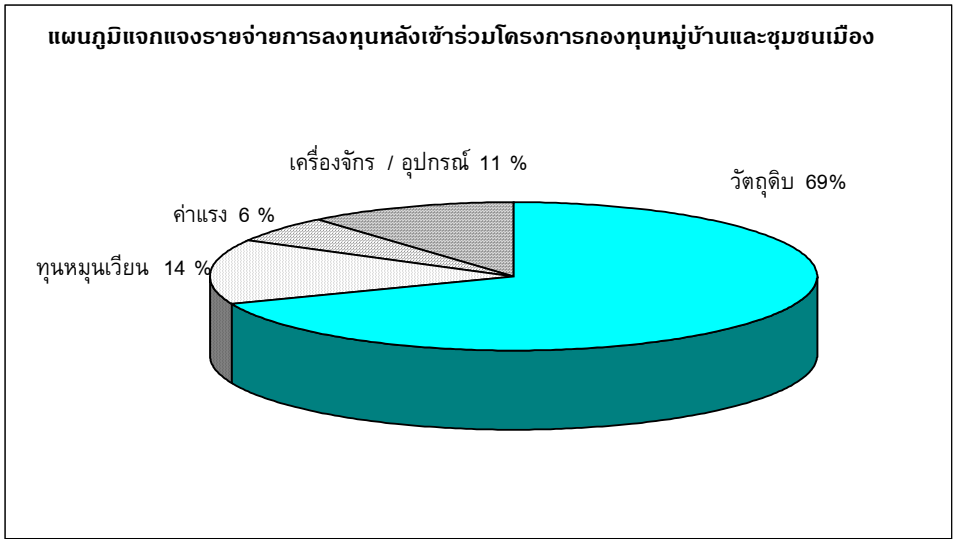
ที่มา : การสำรวจพื้นที่ตัวอย่างภาคสนามของ สศช.

4.4 กองทุนหมู่บ้านมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของครัวเรือน

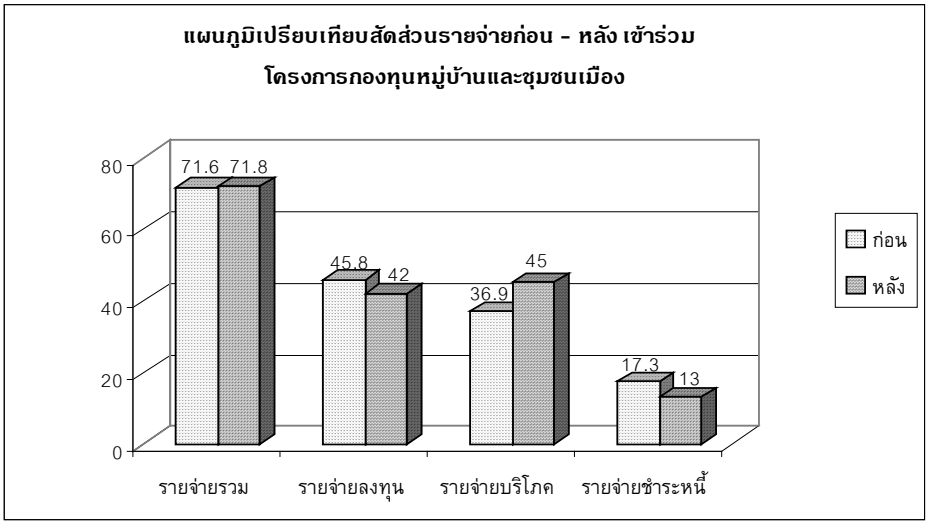
(1) ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 และใช้จ่ายซื้อสินค้าคงทนเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อธุรกิจมีสัดส่วนสูงขึ้น

การจัดสรรงบประมาณให้ชุมชนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนกู้ยืมหมุนเวียนกันภายในชุมชนนั้น ส่งผลให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยปีละ 264,481 บาท ก่อนเข้าร่วมโครงการฯ เป็น 283,433 บาท ภายหลังเข้าร่วมโครงการฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 โดยส่วนใหญ่

มาจากรายได้หลักประมาณร้อยละ 75 ในขณะเดียวกันรายจ่ายครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจากเฉลี่ยปีละ 189,258 เป็นเฉลี่ยปีละ 203,635 บาท ในช่วงเวลาเดียวกัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6 ทั้งนี้ รายจ่ายประมาณร้อยละ 42 เป็นรายจ่ายเพื่อการผลิต (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อจัดหาวัตถุดิบในกระบวนการผลิต ร้อยละ 69.0) และที่เหลือเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค ร้อยละ 45.0 และจ่ายคืนเงินกู้ ร้อยละ 13.0 ตามลำดับ



ในขณะที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนลดลงเล็กน้อยเพราะว่ากิจการที่ครัวเรือนเข้าร่วมโครงการนั้นเป็นกิจการขนาดเล็กรวมทั้งเงินลงทุนที่ไปกู้ยืมมาก็ไม่สูงมาก จึงไม่สามารถขยายการลงทุนได้เท่าที่ควร กิจการที่ทำนั้นก็เพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนในกิจการและพอเลี้ยงครอบครัว สำหรับการใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าคงทน (durable goods) เช่น รถจักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น ซึ่งสินค้าในกลุ่มนี้บางส่วนนำไปใช้อำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจต่างๆ เช่น การติดตามข่าวสารการตลาด การขนส่งผลผลิต เป็นต้น ทำให้สัดส่วนรายจ่ายในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 ก่อนมีโครงการ เป็นร้อยละ 31.8 ในภายหลัง ส่วนรายจ่ายด้านการชำระคืนเงินกู้มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นการชำระคืนเงินกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงด้วยการเปลี่ยนแหล่งเงินกู้ (refinance) เพื่อลดภาระหนี้ (ดอกเบี้ย) ในอนาคต



รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกัน ทำให้สัดส่วนเงินออมลดลงอยู่ในระดับเดิม คือ มีสัดส่วนร้อยละ 28.1 ของรายได้รวม สำหรับภาระหนี้สินพบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่มีแหล่งเงินกู้จากทั้งในระบบและนอกระบบ โดยในระบบ ได้แก่ ธกส. และกองทุนหมู่บ้าน สำหรับแหล่งเงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินกู้ที่ก่อให้เกิดภาระต่อครัวเรือน เนื่องจากมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 240 ต่อปี หรือร้อยละ 20 ต่อเดือน อย่างไรก็ตาม ผลจากการสำรวจภาคสนามของ สศช. ทราบว่า หลังจากการเข้าร่วมโครงการแล้ว กรรมการและสมาชิกกองทุน ระบุว่า มีภาระหนี้สินลดลง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.2 และร้อยละ 29.4 ของผู้ตอบทั้งหมด ตามลำดับ

(2) การลงทุนจากเงินกู้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสอดคล้องกับโครงสร้างอาชีพที่แท้จริงของประชาชน แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ★

ผลการวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา พบว่า กิจกรรมที่ประชาชนนำเงินกองทุนฯ ไปดำเนินการมากที่สุด คือ กิจกรรมด้านการเกษตร (ร้อยละ 72) โดยจำแนกเป็นการทำนาร้อยละ 31 และเลี้ยง วัว-ควาย ร้อยละ 22 ของเงินทั้งหมดที่ใช้ในกิจกรรมด้านการเกษตร สำหรับกิจกรรมด้านการค้าส่งและค้าปลีกเป็นอันดับรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 18 ของเงินที่กู้ทั้งหมด การใช้เงินกู้จากกองทุนดังกล่าวสอดคล้องกับโครงสร้างการประกอบอาชีพของคนไทย ซึ่งข้อมูลการสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมปี 2542 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ อาชีพที่คนไทยทำมากที่สุด ได้แก่ การทำนา การทำไร่ และสวนผลไม้ การค้าและการบริการ กิจกรรมการผลิตที่เกี่ยวข้องกับอาหารและการขายของชำ

★ จากการวิเคราะห์เส้นทางการใช้จ่ายเงินลงทุนที่มีผลต่อภาคการผลิต ปัจจัยการผลิต รวมทั้งผลกระทบที่จะส่งผลต่อคนยากจน (Structural Path Analysis บนฐานข้อมูล Social Accounting Matrix (SAM) ปี 2541 ปรากฏว่า การลงทุนภาคการผลิตที่ส่งผลดีต่อกลุ่มคนจนมากที่สุดและเร็วที่สุด ได้แก่กิจกรรมด้านการค้าส่งและค้าปลีก (1.124) กิจกรรมขนส่ง (กิจกรรมการผลิตเครื่องแต่งกาย (0.4-0.5) กิจกรรมการผลิตอาหารจากข้าว (0.58) กิจกรรมการทำนา (0.57) กิจกรรมผลผลิตจากเนื้อสัตว์ (0.40) และกิจกรรมการผลิตเครื่องจักร ตามลำดับ

การวิเคราะห์จากแบบสำรวจเส้นทางการใช้จ่ายเงินลงทุนที่มีผลต่อภาคการผลิต ปัจจัยการผลิตและผลกระทบต่อคนยากจน พบว่า กิจกรรมการค้าปลีกและค้าส่ง เป็นภาคการผลิตที่ให้ผลตอบแทน (ผลกระทบ) แก่คนจนได้มากที่สุดและเร็วที่สุดกลับมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.42 และบริการร้อยละ 3.99 จึงแสดงว่าการใช้จ่ายเงินกองทุนในระยะที่ผ่านมาเป็นการลงทุนในกิจกรรมที่ยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนยากจนในชุมชน

4.5 ความเข้มแข็งของชุมชนในภาพรวมมีทิศทางดีขึ้น ทั้งความสามารถในการพึ่งตนเอง ความมั่นคง และความปลอดภัยของชุมชน ความใกล้ชิดและไว้วางใจกัน และการมีวิสัยทัศน์แก้ไขปัญหาของชุมชน

(1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่งผลดีต่อความเข้มแข็งของชุมชน วิธีการดำเนินงานของโครงการฯ โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านให้กับชุมชน โดยไม่ผ่านหน่วยงานราชการ และให้ชุมชนบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการการกองทุนถือเป็นการกระจายอำนาจ และกระจายโอกาสให้กับชุมชน เป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง ในด้านการเรียนรู้การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มด้วยภูมิปัญญาของตนเอง และจากการดำเนินบทบาทของคณะกรรมการกองทุนที่ใช้การประชุมเป็นเวทีในการหาข้อยุติต่างๆ ร่วมกันนั้น มีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าใจในกระบวนการขั้นตอนของการบริหารเงินกองทุน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันของชุมชนส่งผลดีต่อความเข้มแข็งของชุมชน

ข้อมูลจากการประเมินผลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรมการพัฒนาชุมชน จากการสอบถามสมาชิกยืนยันว่า กรรมการกองทุนฯ ได้จัดกิจกรรมเพื่อส่วนรวมหลายกิจกรรม และมีสมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก โดยกิจกรรมที่จัดบ่อยครั้งที่สุดและมีสมาชิกเข้าร่วมสูงสุด คือ กิจกรรมส่วนรวมของหมู่บ้าน รองลงมาคือ การแบ่งปันช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และการร่วมมือกับท้องถิ่นในกิจกรรมเพื่อส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งศึกษาโดย รศ.ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์ และคณะ ♣

♣ ดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัดและดัชนีย่อย ดังนี้ ***ความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชน*** ประกอบด้วย การมีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยไม่ต้องพึ่งภายนอก ความสำเร็จในการปฏิเสธข้อเสนอที่ไม่มีประโยชน์อย่างแท้จริง การบริโภคผลผลิตในชุมชนต่อการบริโภคทั้งหมด และประสลการณ์ความสำเร็จในการระดมทุนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในชุมชน ***ความมั่นคงปลอดภัยของชุมชน*** ประกอบด้วย ความใกล้ชิดและไว้วางใจกันของคนในชุมชน สมบัติสาธารณะไม่ถูกทำลาย สิทธิในการใช้ทรัพนากรชุมชนโดยปราศจากอิทธิพลที่ไม่เป็นธรรม การมีระบบความช่วยเหลือให้คนในชุมชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในชุมชน ***การมีวิสัยทัศน์ของชุมชน*** ประกอบด้วย ความสามารถของชุมชนในการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และความสามารถของชุมชนในการมองเห็นแนวทางแก้ปัญหาของชุมชน ***ความรักและความหวงแหนชุมชน*** ประกอบด้วย เยาวชนรู้ภูมิปัญญาของชุมชนที่มีมาแต่เดิม เยาวชนรู้ประเพณีและพิธีกรรมของชุมชนที่มีมาแต่เดิม การดำรงอยู่ของประเพณีและพิธีกรรมของชุมชน ***จากผลการศึกษา "ความกลมกลืนระหว่างทฤษฎีฐานรากกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในการสร้างดัชนีความเข้มแข็งชุมชน" โดย*** *รศ.ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์ และคณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*

ตารางที่ 17 การจัดกิจกรรมเพื่อส่วนรวม

กิจกรรม	มีการจัด (ร้อยละ)	เข้าร่วม (ร้อยละ)	จำนวนเฉลี่ย (ครั้ง)
ร่วมเวทีประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล	88.1	97.5	2.9
ร่วมกิจกรรมส่วนรวมของหมู่บ้าน	92.2	98.9	3.1
ร่วมมือกับท้องถิ่นในกิจกรรมพัฒนาเพื่อส่วนรวม	84.5	94.3	2.5
แบ่งปันแลกเปลี่ยนช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนบ้าน	78.3	98.1	2.9

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้านฯ โดยกรมการพัฒนาชุมชน

(2) กรรมการ/สมาชิกมีความเห็นสอดคล้องกันว่าสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนมีทิศทางเข้มแข็งดีขึ้น ประชาชนที่เป็นสมาชิกและกรรมการกองทุนฯ มีความเห็นในเรื่องบรรยากาศในหมู่บ้านโดยรวมว่า มีสภาพดีขึ้นกว่าเดิม มีความเข้มแข็งมากขึ้น จากการสอบถามคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน/สมาชิกกองทุน ในพื้นที่ตัวอย่างจากภาคสนามยืนยันตรงกันว่าชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในด้านความเป็นอยู่ รายได้ของชาวบ้าน คนจน คนด้อยโอกาส มีโอกาสกู้เงินจากกองทุน การรวมตัวการทำงานของสมาชิกในชุมชน ซึ่งบรรยากาศดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พัฒนาการของชุมชนมีทิศทางเข้มแข็งขึ้นและสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเอง สมาชิกชุมชนมีความเป็นอยู่ที่มั่นคง ผู้ด้อยโอกาสได้รับการเกื้อกูล

ตารางที่ 18 สัดส่วนกรรมการและสมาชิกที่มีความคิดเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชุมชน

หน่วย : ร้อยละ

ผลกระทบ	ความคิดเห็นของกรรมการ				ความคิดเห็นของสมาชิก			
	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	ไม่มี	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	ไม่มี
ชาวบ้านรวมตัวกันทำงานมากขึ้น	60.00	27.27	-	12.73	58.09	22.77	0.33	18
คนจน คนด้อยโอกาสได้กู้เงินกองทุน	64.15	18.87	1.89	15.09	75.44	14.95	0.36	8.54
คนจน คนด้อยโอกาสมีโอกาสในการทำงาน	47.17	41.51	-	11.32	65.67	23.13	0.75	10
ขาวบ้านเกิดความขัดแย้งกับกรรมการกองทุน	17.54	12.28	-	70.18	11.84	4.61	4.28	79
ชาวบ้านมีหนี้สิน	21.82	29.09	38.18	10.91	38.46	19.40	29.43	10.70
การดำเนินชีวิตของชาวบ้านมีความฟุ่มเฟือย	10.53	40.35	8.77	40.35	18.67	21.67	1.33	56.67
มีการแบ่งพรรค แบ่งพวกในชุมชน	11.86	13.56	-	74.58	6.75	8.36	2.25	81.99

ที่มา : การสำรวจภาคสนามในพื้นที่ตัวอย่างของ สศช.

(3) ความสามัคคีของชุมชนดีขึ้นภายหลังมีกองทุนหมู่บ้าน เมื่อเปรียบเทียบก่อน-หลัง มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยการสำรวจของกรมการพัฒนาชุมชนระบุว่า ข้อมูลจากสมาชิกผู้กู้เงินกรรมการกองทุนเห็นว่าความสามัคคีในชุมชนดีขึ้นกว่าเดิม มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่าชุมชนหมู่บ้านของตนมีความสามัคคีน้อยลง

ตารางที่ 19 ความเห็นเรื่องความสามัคคีของชุมชน

หน่วย : ร้อยละ

ความสามัคคีในหมู่บ้าน/ชุมชน	สมาชิกผู้กู้	ประชาชนทั่วไป	กรรมการ
ดีขึ้นกว่าเดิม	56.4	50.9	61.3
ดีเหมือนเดิม	41.9	45.7	35.2
แย่ลงกว่าเดิม	1.7	3.5	3.5
รวม	**100.0**	**100.0**	**100.0**

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้านฯ โดยกรมการพัฒนาชุมชน

(4) กองทุนฯ เป็นจุดเริ่มต้นของระบบเครือข่ายคุ้มครองทางสังคมของชุมชน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดให้ดำเนินการจัดสรรดอกผลจำนวนหนึ่งเพื่อจัดสวัสดิการชุมชนนั้น จากการสอบถามในพื้นที่ตัวอย่างภาคสนามพบว่า กรรมการกองทุนร้อยละ 54.8 รายงานว่าได้มีใช้จ่ายดอกผลที่แบ่งเป็นสัดส่วนเพื่อเป็นสวัสดิการในหลายเรื่อง เช่น สาธารณประโยชน์ ทุนสงเคราะห์คนชรา คนยากจน คนพิการ ผู้มีรายได้น้อย ค่าตอบแทนคณะกรรมการ ทุนการศึกษา เงินปันผลและเฉลี่ยคืนทุนสมทบกองทุนหมู่บ้าน สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีหมู่บ้านและชุมชนหลายแห่งที่สามารถยกหนี้สินให้แก่ลูกหนี้ที่ประสบภัยธรรมชาติ ผลผลิตเสียหาย หรือในกรณีที่ผู้กู้ยืมเสียชีวิต ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ครอบครัวต้องรับภาระมากเกินไป นอกจากนี้ในเขตที่คณะกรรมการค่อนข้างเข้มแข็งได้มีการพัฒนาที่จะใช้กองทุนเป็นเครื่องมือในการสกัดกั้นการแพร่ขยายของยาเสพติด และจูงใจให้ทุนกู้ยืมแก่ผู้ละเลิกยาเสพติดและต้องการจะเริ่มต้นชีวิตใหม่

(5) ชุมชนร่วมกันวางระบบตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการชำระคืนหนี้กองทุนร่วมกัน เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านเป็นทุนหมุนเวียนของชุมชน ดังนั้นการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ และร่วมกันดูแลใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า จะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งจากการสำรวจโดยกรมการพัฒนาชุมชน พบว่า ชุมชนมีการป้องกันร่วมกันไม่ให้เกิดหนี้สูญ โดยสมาชิกส่วนใหญ่ ร้อยละ 74.7 ตอบว่า สมาชิกผู้กู้และกรรมการต่างก็มีระบบป้องกัน มีเพียงร้อยละ 4.9 เท่านั้นที่ตอบว่าไม่มี นอกจากนั้นจากการสำรวจภาคสนาม พบว่า กรรมการกองทุนจะกำหนดบุคคลที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการชำระคืน มีการออกหนังสือเตือนก่อนครบกำหนดชำระ มีการจัดตั้งกลุ่มผู้กู้ 5-7 คน เพื่อค้ำประกันและตรวจสอบกันเอง การวางระบบให้ผู้กู้รายใหม่ติดตามให้ผู้กู้รายเดิมชำระคืนตามกำหนด เป็นต้น วิธีการดังกล่าวเป็นการสร้างเครือข่ายภายในชุมชนที่จะพัฒนาระบบตรวจสอบและการบริหารกองทุนให้เข้มแข็งในระยะต่อไป

ตารางที่ 20 การวางระบบตรวจสอบการใช้จ่ายและการชำระคืนเงินกองทุนฯ

การป้องกันหนี้เสีย	ร้อยละ	วิธีการ
ไม่มีการป้องกัน	4.9	■ การรวมกลุ่มค้ำประกันและตรวจสอบกันเอง
มีการป้องกันแต่คนกู้ไม่ได้ป้องกัน	12.5	■ การออกหนังสือเตือนล่วงหน้า
กรรมการไม่ได้ป้องกัน แต่คนกู้ป้องกัน	7.9	■ การให้ผู้กู้รายใหม่ติดตามทวงถามจากผู้กู้รายเดิม
กรรมการ/ผู้กู้ร่วมกันป้องกัน	74.7	

ที่มา : การประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน โดยกรมการพัฒนาชุมชน

5. บทสรุปและความเห็น

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกระจายโอกาสให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน แหล่งความรู้ โอกาสร่วมคิดร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบต่อการพัฒนาศักยภาพคนในชุมชนและชุมชนของตนเอง รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้ชุมชนละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นกองทุนหมุนเวียนที่ประชาชนในชุมชนจะบริหารจัดการกันเอง สำหรับการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนต่างๆ การดำเนินโครงการกองทุนเริ่มมาจากแนวคิดและความเชื่อมั่นของภาครัฐที่มีต่อความไว้วางใจในชุมชนและประชาชนฐานรากของประเทศ จึงได้กระจายทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนจัดการปัญหา ใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากรคือเงินกองทุนกันเอง ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็ง และสามารถพึ่งพิงตนเองได้อย่างยั่งยืน

ผลการดำเนินงานในระยะ 2 ปีที่ผ่านมาบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการทั้งในส่วนการช่วยสมาชิกให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และทำให้สมาชิกมีรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจะต้องมีการปรับปรุงในด้านขีดความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนของคณะกรรมการกองทุน แนวทางการดำเนินการที่มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนและชุมชนมีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งในด้านของการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน สร้างให้เกิดความไว้วางใจและความสามัคคี มีระบบช่วยเหลือเกื้อกูลผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ของผู้คนในชุมชน และในระยะยาวจะสนับสนุนให้กระบวนการเรียนรู้เหล่านี้ขยายออกไปในชุมชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาแนวทางการดำเนินงานของกองทุนในเรื่องต่อไปนี้

5.1 ข้อบังคับในเรื่องวงเงินกู้และระยะเวลาชำระคืนไม่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชุมชนฐานราก

การดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนั้น ความต้องการในการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการลงทุนของแต่ละพื้นที่จึงแตกต่างกันออกไป ในพื้นที่ที่ค่อนข้างยากจน ประชาชนมีศักยภาพการลงทุนจำกัด วงเงินกู้ที่กำหนดไว้ไม่เกินกว่า 20,000 บาท พร้อมทั้งเงื่อนไขการชำระคืนภายใน 1 ปี มีความเหมาะสมสำหรับการกู้ยืมไปเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตต่างๆ ในราคาเงินสดแทนเงินผ่อนและช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย ซึ่งช่วยลดรายจ่ายของสมาชิกตามวัตถุประสงค์ของกองทุน อย่างไรก็ตามในพื้นที่ที่ชุมชนมีศักยภาพ และประชาชนมีความสามารถในการใช้สินเชื่อเพื่อการลงทุน ระเบียบดังกล่าวกลับเป็นข้อจำกัดต่อการลงทุนในกิจการประเภทใหม่ๆ ดังนั้น ผู้กู้ส่วนใหญ่จึงยังคงลงทุนในกิจการหลักหรือกิจกรรมเสริมที่เป็นธุรกิจเดิมของครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร เช่น ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ทอผ้า เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้มีกระบวนการผลิตไม่ซับซ้อน ไม่มีผลต่อการเพิ่มการจ้างงานในชุมชนและเกิดมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ

5.2 กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถกระตุ้นการเรียนรู้และการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ผลสำเร็จในการบริหารจัดการกองทุนยังมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

(1) การกระตุ้นการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน โครงการฯ ได้มีการออกแบบการดำเนินงานที่มุ่งเน้นกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนและสร้างเครือข่ายช่วยเหลือกัน มีการกระจายอำนาจสำคัญๆ ให้กับชุมชน เช่น การเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน การกำหนดวงเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ การติดตามและตรวจสอบการใช้เงินคืนโดยใช้ระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกชุมชน การวางแผนการนำดอกผลของกองทุนไปใช้ประโยชน์กับชุมชน เป็นต้น แนวทางดังกล่าวช่วยกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของสมาชิกภายในชุมชนให้เกิดขึ้นกว้างขวางต่อเนื่อง มีการปรึกษาหารือกัน และการแก้ไขปัญหาร่วมกัน นอกจากนั้น โครงสร้างกลไกได้กำหนดไว้รองรับในทุกระดับตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติ การผนึกกำลังในลักษณะเครือข่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน เป็นต้นนั้น อำนวยให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชนมากขึ้น จากการสำรวจภาคสนามพบว่า ชาวบ้านทั้งในส่วนของกรรมการและสมาชิก มีการรวมตัวกันเพื่อประกอบธุรกิจของชุมชน มีการพัฒนาความคิดด้วยเหตุด้วยผล เพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ในการประเมินผลพบว่าการสร้างกระบวนการเรียนรู้มีทิศทางความชัดเจนมากที่สุดในวัตถุประสงค์ทั้งหมดของโครงการฯ

(2) ความสำเร็จในการบริหารจัดการยังแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ การดำเนินงานโครงการฯ ที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งประเทศ ด้วยระยะเวลา ขั้นตอน และวิธีการเดียวกัน ทำให้ผลสำเร็จมีระดับแตกต่างกัน โดยชุมชนที่เคยมีประสบการณ์การรวมกลุ่ม การจัดตั้งกองทุนมาแล้วก็จะมีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ารวดเร็ว แต่มีชุมชนอีกไม่น้อยที่ยังไม่สามารถร่วมคิดร่วมทำ และร่วมตัดสินใจเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างสถานการณ์บังคับให้เกิดการเรียนรู้ตามแนวทางที่ดำเนินการอยู่ โดยที่ประชาชนและชุมชนยังไม่พร้อม ยังไม่เห็นประโยชน์ จึงทำให้ประชาชนมองกองทุนหมู่บ้านเพียงเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อหมุนเวียนหนี้สินเท่านั้น

5.3 คนจนเข้าถึงบริการเงินทุนในสัดส่วนต่ำสุดกว่ากลุ่มระดับรายได้อื่น ๆ ในเกือบทุกภูมิภาค จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล คือ การมุ่งกระจายโอกาสให้คนจนได้เข้าหาแหล่งเงินทุนเพื่อให้สามารถใช้ศักยภาพในการพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้ของครอบครัว แต่ผลการดำเนินงานภายใต้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่ามีคนจนโดยเฉพาะกลุ่มคนจนเรื้อรัง เข้าถึงบริการกองทุนหมู่บ้านในสัดส่วนต่ำสุด นอกจากนั้นชุมชนยังไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือแนวทางที่จะช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนของชุมชน เนื่องจากโดยเงื่อนไขของโครงการที่ต้องมีการรวมกลุ่มเพื่อค้ำประกันกันเอง หรือมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ล้วนแต่เป็นเงื่อนไขที่จำกัดโอกาสของคนจนในชุมชน ผลการประเมินภาคสนามพบข้อเท็จจริงว่า คนจนยังมีโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกับสมาชิกอื่นๆ และวงเงินที่ได้รับอนุมัติค่อนข้างต่ำประมาณ 2,000-3,000 บาทต่อราย

6. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นเครื่องมือในการกระจายโอกาสให้แก่คนจนได้ใช้ศักยภาพในการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวและเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ของหมู่บ้านและชุมชนอย่างกว้างขวางต่อไปจึงควรได้ปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานในระยะต่อไปดังนี้

6.1 ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้ยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจฐานรากในชุมชน ตลอดจนเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้

(1) สำหรับพื้นที่ที่คณะกรรมการและสมาชิกฯ มีศักยภาพและความพร้อมควรที่จะมีการปรับปรุงเงื่อนไขวงเงินกู้และระยะเวลาชำระคืนให้ยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ในชุมชน โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างสูง และมีผลตอบแทนในระยะเวลาไม่ยาวนัก เช่น กิจกรรมด้านการค้าปลีก ค้าส่ง กิจกรรมด้านการบริการ โดยพิจารณาให้เชื่อมโยงกับธุรกิจพื้นฐานของชุมชน เช่น การค้าเกี่ยวกับผ้าทอมือ เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องมีกระบวนการสนับสนุนให้เกิดมูลค่าเพิ่ม โดยการพัฒนาคุณภาพและรูปแบบของสินค้าและบริการ การสร้างระบบตลาดที่มีความยั่งยืน

(2) สนับสนุนให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการจัดทำเงื่อนไขพิเศษสำหรับช่วยเหลือคนยากจนในชุมชน โดยแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การปล่อยเงินกู้ในระเบียบของกองทุน ให้จัดสรรเงินกู้แก่คนที่มีรายได้น้อย เพื่อให้ได้รับโอกาสที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองมีอาชีพ มีรายได้ที่มั่นคงในโอกาสต่อไป เช่นเดียวกับสมาชิกกลุ่มอื่นๆ เพราะโดยเงื่อนไขของโครงการฯ ที่กำหนดให้มีการรวมกลุ่มค้ำประกันโดยบุคคลและหลักทรัพย์เป็นเงื่อนไขที่จำกัดโอกาสของคนจน ฉะนั้นกรรมการฯ อาจจะต้องมีเงื่อนไขที่ยืดหยุ่นมากขึ้นสำหรับคนจน ในขณะเดียวกันต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ การเรียนรู้ในกระบวนการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายกับสมาชิกอื่นๆ ในชุมชนให้กับคนจนเป็นกรณีพิเศษ

6.2 พัฒนาศักยภาพกรรมการบริหารกองทุน ให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารการเงิน และการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ สร้างขวัญกำลังใจและพยายามให้ชุมชนมองเห็นประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้คณะกรรมการดังนี้.-

(1) จัดหลักสูตรฝึกอบรมคณะกรรมการและสมาชิกที่จะเข้ามาบริหารงานเป็นระยะและต่อเนื่องเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารกองทุน ทั้งการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารการเงินให้มีการหมุนเวียน การติดตามหนี้สิน และการจัดทำระบบบัญชี ให้สามารถวิเคราะห์ต้นทุนและกำไรได้ชัดเจนถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อวางรากฐานการดำเนินงานกองทุนให้เข้มแข็งและมั่นคง โดยเฉพาะกองทุนที่ยังมีประสบการณ์การบริหารงานน้อย อาจต้องจัดทำหลักสูตรอบรมเป็นขั้นตอน

(2) จัดตั้งศูนย์เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองประจำจังหวัด เพื่อเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสมาชิกกองทุน รวมทั้งจัดหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านกฎหมายและด้านการจัดทำบัญชี เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่กองทุนที่มีปัญหา

6.3 การพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินของชุมชน ควรจะดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวัง อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ดำเนินการมาเพียง 2 ปี ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมต่างๆ ของชุมชนยังไม่ “สุกงอม” เพียงพอ ในขณะเดียวกัน ขีดความสามารถในการบริหารงานของคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ ยังอยู่ในระดับเริ่มต้นพัฒนา คงต้องใช้เวลาสะสมประสบการณ์ในอีกระยะหนึ่ง ดังนั้นนโยบายการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป ที่จะให้เป็นนิติบุคคล และเป็นสถาบันการเงินของชุมชนในท้ายที่สุดนั้น ถึงแม้ในภาพรวมจะทำให้กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถขยายวงเงินกู้และให้บริการสินเชื่อให้สมาชิกได้กว้างขวางมากขึ้น แต่ภาระความรับผิดชอบของกรรมการฯ ต่อลูกหนี้และภาระหนี้ของชุมชนจะเพิ่มขึ้นมากเช่นกัน ดังนั้นนโยบายที่จะพัฒนาศักยภาพกองทุนหมู่บ้านในขั้นตอนดังกล่าวควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และใช้ความระมัดระวังรอบคอบให้มากที่สุด และควรพิจารณาดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีการบ่มเพาะขีดความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนในระดับมืออาชีพเท่านั้น ส่วนที่เหลือควรให้เวลากับชุมชนในการเรียนรู้ ตระหนักเข้าใจถึงปรัชญาของการตั้งกองทุนหมู่บ้านที่ชัดเจน พัฒนาศักยภาพในเชิงการบริหารจัดการให้มีความพร้อมที่จะบริหารสถาบันการเงินของชุมชนให้ยั่งยืนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการ

บทที่ ⑤

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

บทที่ 5
โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

1. ความนำ

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ซึ่งมีแนวคิดที่ต้องการเพิ่มและสร้างงาน อาชีพ ของประชาชน ให้มีการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนที่ใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีคุณภาพดีขึ้น เป็นที่ยอมรับของตลาด สร้างมูลค่าเพิ่ม และสามารถพัฒนาเป็นอาชีพหลักของประชาชนในชุมชนได้ อันจะช่วย**เพิ่มรายได้** ที่จะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี ของประชาชนระดับรากหญ้า

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ **เป็นกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง** โดยมีปรัชญาที่สำคัญ 3 ประการคือ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล การพึ่งตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ และการเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งหลักการดังกล่าวจะช่วยพัฒนาอาชีพแก่ประชาชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ยังเป็น**กระบวนการสร้างการเรียนรู้**แก่ประชาชนในระดับรากหญ้า อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากแหล่งความรู้ ตลาด เทคโนโลยี เงินทุน หน่วยงานของรัฐและเอกชน ตลอดจนการมีความคิดสร้างสรรค์และความปรารถนา (Desire) ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับศักยภาพและวัฒนธรรมชุมชนและความต้องการของตลาด มากยิ่งขึ้น ดังนั้น โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์จึงนับได้ว่าเป็นกระบวนการพัฒนาที่มีต่อการสนับสนุนส่งเสริม การวางรากฐาน**การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนที่พึ่งตนเอง**และการ**สืบสานวัฒนธรรมที่ดีงามของท้องถิ่นให้คงอยู่ต่อไป** อันจะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศมีความเข้มแข็ง มั่นคง อย่างยั่งยืน

1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1) เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้แก่ชุมชน

(2) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้

(3) เพื่อส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชน

(4) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

1.2 เป้าหมาย

(1) ให้ประชาชนในชุมชน และท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(2) ให้ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ 60 สามารถสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในปี พ.ศ. 2549

1.3 งบประมาณ

การดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ปี 2544 - 2545 ได้ใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนงบประมาณการดำเนินงาน ปี 2546 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมทั้งสิ้น 800 ล้านบาท โดยรวมอยู่ในกองทุน ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ภายใต้แผนปฏิบัติการโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยยึดตามยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) เสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิตมาตรฐาน และคุณภาพผลิตภัณฑ์ของชุมชน (2) ส่งเสริมด้านการตลาดเพื่อเพิ่มโอกาสและช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคและกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ (3) สนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้เชื่อมต่อกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน และ(4) เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

1.4 กลไก และวิธีดำเนินงาน

รัฐบาลได้จัดกลไกการบริหารงาน กระบวนการ และโครงสร้างการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ.2544 และต่อมาได้มีการแก้ไข ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เหมาะสม มีเอกภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ มีภารกิจหลักคือการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” การกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน บูรณาการการทำงานกับภาคีทุกภาคส่วน และการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น

ในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบาย แนวทางการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนให้เข้าสู่ระบบสากลทั้งในและต่างประเทศ คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ จึงได้ปรับปรุงคณะอนุกรรมการจากเดิม 9 ชุด เหลือเพียง 5 ชุด เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เกิดความรวดเร็วและทำงานเชิงบูรณาการจากทุกภาคส่วน โดยคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ประกอบด้วย

(1) คณะอนุกรรมการบริหาร (2) คณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิต (3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมการตลาด (4) คณะอนุกรรมการมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ และ (5) คณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับภูมิภาค/จังหวัดและอำเภอ/กิ่งอำเภอ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทข้างต้น

การดำเนินงานในปี 2544 – 2545 เน้นกิจกรรมหลัก 2 กิจกรรม คือ การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (นตผ.) ดีเด่น และการส่งเสริมการขายโดยจัดหาสถานที่จำหน่ายให้แก่กลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งจัดมหกรรมสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ส่วนปี 2546 จะดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 4 ด้านข้างต้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผลิตภัณฑ์ชุมชนในระดับรากหญ้า ได้พัฒนาคุณภาพมาตรฐานให้สามารถส่งออก โดยจะคัดสรรจากสินค้าสุดยอดของจังหวัด ภาคและประเทศ (OTOP Product Champion) ภายใต้แนวคิด *"ประสานภายในเชื่อมโยงสู่สากล" หรือ Local Link – Global Reach*

สินค้าชุมชนที่ผ่านกระบวนการคัดสรร จะได้รับการพัฒนาทั้งตัวผลิตภัณฑ์ รูปแบบบรรจุภัณฑ์ ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและนำเข้าสู่ช่องทางการจำหน่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ จะให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ เช่น การสร้างตำนานผลิตภัณฑ์ (Story behind product) และการสนับสนุนให้สินค้าชุมชนจดทะเบียนคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

2. กรอบการติดตามประเมินผล

2.1 วัตถุประสงค์การติดตามประเมินผล

(1) ติดตามความก้าวหน้า การพัฒนาผลิตภัณฑ์จากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีคุณภาพมาตรฐาน และขยายช่องทางการตลาด เพื่อสร้างอาชีพและรายได้แก่ชุมชนในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา

(2) ประเมินความสำเร็จ ในด้านการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชนในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในท้องถิ่น ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถพึ่งตนเองได้

(3) ประเมินผลกระทบโครงการในการสร้างงานสร้างอาชีพและรายได้แก่ประชาชนและชุมชน

2.2 ขอบเขตและวิธีการประเมิน

(1) ขอบเขต ประกอบด้วย

(1.1) การติดตามความก้าวหน้า จะพิจารณาถึงผลการดำเนินการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมช่องทางการจำหน่ายสินค้าและการตลาด ตลอดจนผลการดำเนินงานของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหนึ่งตำบลฯ

(1.2) การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น จะทำการประเมินในเรื่องที่เกี่ยวกับการได้รับเครื่องหมายผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับประเทศ การใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์และความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ คุณภาพสินค้าและการได้รับรางวัล ยอดการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ การขยายพื้นที่และแหล่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และการใช้สัญลักษณ์/เอกลักษณ์ของท้องถิ่นบนผลิตภัณฑ์

(1.3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน จะพิจารณาจากการมีส่วนร่วมของชุมชน การขยายเครือข่ายของกลุ่ม การบริหารจัดการ และการพึ่งตนเองด้านเงินทุนของสมาชิก

(1.4) การประเมินผลกระทบของโครงการ

(1.4.1) ผลกระทบต่อสมาชิกและกลุ่ม จะพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับการเพิ่มรายได้และการสร้างรายได้หลักแก่สมาชิก การสร้างงานแก่สมาชิกและคนในครัวเรือน ระยะเวลาการผลิตของกลุ่มฯ

(1.4.2) ผลกระทบต่อหมู่บ้าน/ชุมชน พิจารณาจากความเอื้ออาทรและความสามัคคีของคนในชุมชน การลดความยากจนและปัญหายาเสพติดในชุมชน การอพยพแรงงานไปนอกหมู่บ้าน การเพิ่มความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพเสริม ความสามารถในการหาตลาดและการใช้ความรู้จากสื่อของโครงการหนึ่งตำบลฯ

(2) วิธีการ ติดตามประเมินผลใช้ทั้งข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามวิเคราะห์ร่วมกันดังนี้

(2.1) รายงานการประเมินผลโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ปีงบประมาณ 2544

(2.2) รายงานผลการดำเนินงาน หนึ่งปี หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ

(2.3) เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง โอกาสของเกษตรกรกับความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ : กรณีศึกษาในภาคกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.4) รายงานการศึกษาการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.5) รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2546 เดือนกุมภาพันธ์ 2546

(2.6) ข้อมูลเผยแพร่จากเว็บไซต์ ไทยตำบลดอทคอม

(2.7) ผลการสำรวจภาคสนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในจังหวัดตัวอย่างรวม 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ อุทัยธานี ขอนแก่น ศรีสะเกษ ชลบุรี อ่างทอง สงขลา และพัทลุง

(2.8) ผลการสำรวจจากการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ถึงประธานกลุ่มหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ทุกจังหวัด (ยกเว้น กทม.) รวม 900 ตัวอย่าง แบ่งเป็นกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ดีเด่นระดับชาติ (OTOP) รวม 450 ตัวอย่าง และกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ระดับจังหวัดหรือทั่วไป รวม 450 ตัวอย่าง

3. ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ

การดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา (2544 – 2545) ได้ดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ได้กำหนดไว้ ที่สำคัญๆ คือ การคัดเลือกผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านกระบวนการประชาคมระดับตำบลได้ทั้งสิ้น 7,753 ผลิตภัณฑ์ คัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัด 925 ผลิตภัณฑ์ และคัดเลือกให้เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับประเทศจำนวน 461 ผลิตภัณฑ์นอกจากนี้ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ยังได้รับการรับรองมาตรฐาน จำนวน 3,654 ผลิตภัณฑ์ จัดหาสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ได้รวม 17,630 แห่ง และสร้างรายได้จากการจำหน่ายสินค้าทั้งสิ้น 19,027 ล้านบาท ดังนี้

3.1 การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ ทุกจังหวัดได้ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยผ่านกระบวนการประชาคมระดับตำบลในเบื้องต้นทั่วประเทศรวม 7,255 ตำบล ได้ผลิตภัณฑ์ดีเด่นตามหลักเกณฑ์ของ กอ นตผ. จำนวน 7,753 ผลิตภัณฑ์ และจังหวัดได้คัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัดรวม 925 ผลิตภัณฑ์ หรือร้อยละ 11.9 ของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ดีเด่น

3.2 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ กอ.นตผ.ได้ส่งเสริมให้ทุกจังหวัดดำเนินการสนับสนุนให้มีการพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ให้ได้รับมาตรฐานจำนวน 3,654 ผลิตภัณฑ์ ได้แก่ มาตรฐานฮาลาล 30 ผลิตภัณฑ์ มาตรฐาน อย. 1,722 ผลิตภัณฑ์ และมาตรฐานอื่นๆ เช่น ลิขสิทธิ์ทางปัญญา เครื่องหมายรับรองสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ เครื่องหมายเลขที่จดแจ้งศูนย์วิจัยการแพทย์ และเกียรติบัตรต่างๆ รวมทั้งสิ้นเกือบ 2,000 ผลิตภัณฑ์ ดังนั้นผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่มีมาตรฐานในรูปแบบต่างๆ แล้วมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 47.1 ของผลิตภัณฑ์ทั้งหมด

3.3 การส่งเสริมช่องทางการจำหน่ายสินค้าและการตลาด กอ.นตผ.ดำเนินการสร้างช่องทางกระจายสินค้าในระดับภูมิภาค โดยให้ทุกจังหวัดมีการประสานงานกับชุมชนท้องถิ่นและภาคเอกชนร่วมกันจัดหา จัดจำหน่ายสินค้าตามโครงการหนึ่งตำบลฯ เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน โดยมีจุดจำหน่ายสินค้าจนถึงเดือนตุลาคม 2545 ที่สำคัญคือ

(1) จัดหาสถานที่จำหน่าย ได้ 17,630 แห่ง สถานที่ที่จัดให้มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ฯ เช่น ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ ร้านค้าชุมชน ร้านค้าทั่วไป ศูนย์สาธิตการตลาด สถานีบริการน้ำมัน ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น

(2) จัดทำข้อมูลหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เข้าระบบเว็บไซต์ไทยตำบลดอทคอม ได้รวม 5,054 ตำบล เป็นสินค้าจำนวน 16,797 รายการ โดยเป็นสินค้าประเภทหัตถกรรมมากกว่าครึ่งหนึ่งของสินค้าที่เข้าระบบเว็ปไซต์ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 59.2 ของสินค้ารวมทุกประเภท รองลงมาเป็นสินค้าประเภทอาหาร ร้อยละ 20.6 ส่วนสินค้าประเภทอื่นๆ ที่เผยแพร่ในเว็ปไซต์มีไม่ถึงร้อยละ 10 ของสินค้าทุกประเภท สำหรับสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่สามารถดำเนินการทางด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้มีจำนวน 1,181 รายการ โดยเป็นสินค้าประเภทหัตถกรรมมากที่สุดถึงร้อยละ 70.7 นอกจากนั้นเป็นสินค้าประเภทสมุนไพร แชมพู ผลิตผลทางการเกษตร และอื่นๆ ซึ่งมีจำนวนเพียงเล็กน้อยประมาณไม่ถึงร้อยละ 10 ของสินค้าด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด

(3) การส่งเสริมการตลาด ได้มีการจัดทำโครงการส่งเสริมเพื่อการแสดงและจำหน่ายสินค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศในรูปแบบต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ การจัดงานมหกรรมหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ งานแสดงสินค้า Made in Thailand 2001 โครงการหัตถศิลป์ถิ่นไทย งานเทศกาลสุราแช่ไทย งานสุดยอดหมู่บ้านอุตสาหกรรมและผ้าทอไทย รวมทั้งการแสดงและจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ระดับภูมิภาค เป็นต้น

ผลจากการสร้างช่องทางการจำหน่ายและส่งเสริมการตลาด ทำให้ยอดจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพิ่มขึ้นจาก 215.55 ล้านบาท ในช่วงเดือน มกราคม-ธันวาคม 2544 เป็น 19,027 ล้านบาท ในช่วงเดือน มกราคม-ตุลาคม 2545 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 90 เท่า ซึ่งส่งผลให้มีการใช้แรงงานเพื่อการผลิต และช่วยให้เกิดการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเพื่อการผลิตมากขึ้น

3.4 การดำเนินงานของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหนึ่งตำบลฯ ซึ่งคณะกรรมการ กอ.นตผ.ได้แบ่งบทบาทและภารกิจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทที่ กอ.นตผ.กำหนดขึ้น ดังนี้

(1) กระทรวงมหาดไทย โดยจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ดำเนินการประชาคมค้นหาและคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นของแต่ละจังหวัด พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลพื้นฐานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มคนและชุมชนในจังหวัด โดยมีกระทรวงเกษตรฯ อุตสาหกรรม พาณิชย์ และกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานสนับสนุน

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิต การใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพของวัตถุดิบ การแปรรูปสินค้าให้เป็นสินค้าใหม่ การศึกษาและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยมีกระทรวงมหาดไทย อุตสาหกรรม พาณิชย์ และกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานสนับสนุน

(3) กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ หลักเกณฑ์การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ เช่น มาตรฐาน อย. ฮาลาล เครื่องหมายรับรองจากหน่วยงานต่างๆ และเกียรติบัตร เป็นต้น โดยมีกระทรวงเกษตรฯ วิทยาศาสตร์ฯ แรงงาน และ ททท. เป็นหน่วยงานสนับสนุน

(4) กระทรวงพาณิชย์และภาคเอกชน ดำเนินการส่งเสริมการตลาด โดยจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย ส่งเสริมการจัดจำหน่ายและการกระจายสินค้า สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้าของผลิตภัณฑ์ดีเด่น โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ อุตสาหกรรม เกษตรฯ มหาดไทย คมนาคม และ ททท. NECTEC เป็นหน่วยงานสนับสนุน

(5) กระทรวงวิทยาศาสตร์และภาคเอกชน ทำการศึกษาวิจัย และพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยี การบรรจุภัณฑ์และการออกแบบผลิตภัณฑ์ โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตรฯ ทบวงมหาวิทยาลัย สภาวิจัยแห่งชาติ และ สกว. เป็นหน่วยงานสนับสนุน

(6) สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบลฯ ให้เป็นที่รู้จักทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และทำหน้าที่วิเทศสัมพันธ์รับความช่วยเหลือด้านเทคนิคจากต่างประเทศ พร้อมทั้งทำความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อจำหน่ายผลิตภัณฑ์ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ ศึกษาธิการ มหาดไทย และ ททท. เป็นหน่วยงานสนับสนุน

(7) กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการหนึ่งตำบลฯ และมีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน ได้แก่ กระทรวงเกษตรฯ อุตสาหกรรม พาณิชย์ วิทยาศาสตร์ฯ สาธารณสุข และสภาวิจัยแห่งชาติ

4. ผลการประเมินโครงการ

ผลการประเมินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จากแบบสอบถาม กลุ่มกรรมการจำนวน 231 ชุด กลุ่มสมาชิก 67 ชุด กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดรวม 8 จังหวัด และข้อมูลการวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและข้อมูลของคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.1 การพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยใช้ภูมิปัญญาและวัตถุดิบในท้องถิ่น ประสบผลสำเร็จดีทั้งด้านจำนวนผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายและคุณภาพที่ดีขึ้น แต่ผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติยังมีสัดส่วนน้อย

(1) ผลิตภัณฑ์มีครบทุกตำบลและได้รับการคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติเพียง 461 ผลิตภัณฑ์ จากจำนวนผลิตภัณฑ์ของตำบลทั้งประเทศในปี 2545 ที่ได้รับการคัดเลือกขึ้นมาเป็นลำดับจากประชาคมระดับตำบล จำนวน 7,753 ผลิตภัณฑ์ และได้รับการคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัด จำนวน 925 ผลิตภัณฑ์ นั้น คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) สามารถคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับประเทศและมอบเครื่องหมายรูปปลาตะเพียนได้เพียง 461 ผลิตภัณฑ์ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.9 ของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านกระบวนการประชาคมระดับตำบล โดยกระจายอยู่ในพื้นที่ภาคกลางมากที่สุด

จำนวน 162 ผลิตภัณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 35.1 ของผลิตภัณฑ์ดีเด่นทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ 23.2 ,21.2 และ 20.4 ของผลิตภัณฑ์ดีเด่นทั้งหมด ตามลำดับ

การดำเนินโครงการฯ ช่วยส่งเสริมให้กลุ่มต่างๆ ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 74.4 เป็นร้อยละ 76.5 ของจำนวนวัตถุดิบที่ใช้ทั้งหมด โดยกลุ่มที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเป็นหลัก(มีสัดส่วนเกินร้อยละ 75 ของจำนวนวัตถุดิบทั้งหมด) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 61.7 เป็น 65.8 ในขณะที่กลุ่มอื่นมีสัดส่วนลดลง

ตารางที่ 1 สัดส่วนกลุ่มที่ผลิต ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ จำแนกตามระดับการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น

ระดับการใช้วัตถุดิบ (ร้อยละ)	สัดส่วนจำนวนกลุ่ม (%)		อัตราเพิ่ม
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	
รวม	**100.0**	**100.0**	
1 – 25	10.4	9.0	-13.5
26 – 50	16.9	14.2	-16.0
51 – 75	11.0	11.0	0.0
76 ขึ้นไป	61.7	65.8	6.6

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

(2) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ช่วยเพิ่มความหลากหลาย เพิ่มคุณภาพและการบรรจุหีบห่อที่ดีขึ้น ช่วงก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หน่วยงานต่าง ๆ ได้ส่งเสริมการให้ประชาชนรวมกลุ่มพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายเป็นรายได้หลักหรือรายได้เสริมของครอบครัว เมื่อรัฐบาลเร่งส่งเสริมการพัฒนาตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ได้รับการพัฒนาที่ทั่วถึงมากขึ้นจากเดิมที่ได้รับเพียงร้อยละ 36.4 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 71.9 หรือมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 97.6 โดยกลุ่มประเภทสมุนไพร หัตถกรรม และประเภทอาหาร มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว (ร้อยละ 110-125)

(2.1) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นการต่อยอดจากประเภทผลิตภัณฑ์ดั้งเดิม โดยกลุ่มผู้ผลิตได้มีการพัฒนาสินค้าใหม่ที่ต่อยอดมาจากผลิตภัณฑ์ดั้งเดิมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 32.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ เป็นร้อยละ 59.7 หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 84.0 โดยกลุ่มผลิตภัณฑ์ประเภทสมุนไพรแชมพู กลุ่มอาหาร และหัตถกรรม มีการพัฒนาสินค้าใหม่เพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัว (ร้อยละ 100.0 – 166.7) ในขณะที่การพัฒนาสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ใหม่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ 8.2 เป็น 12.1 โดยกลุ่มหัตถกรรม และกลุ่มผลิตผลการเกษตร เป็นกลุ่มที่มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่เพิ่มขึ้นมาก

ตารางที่ 2 ลักษณะการพัฒนาการผลิตสินค้าที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มหลังเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

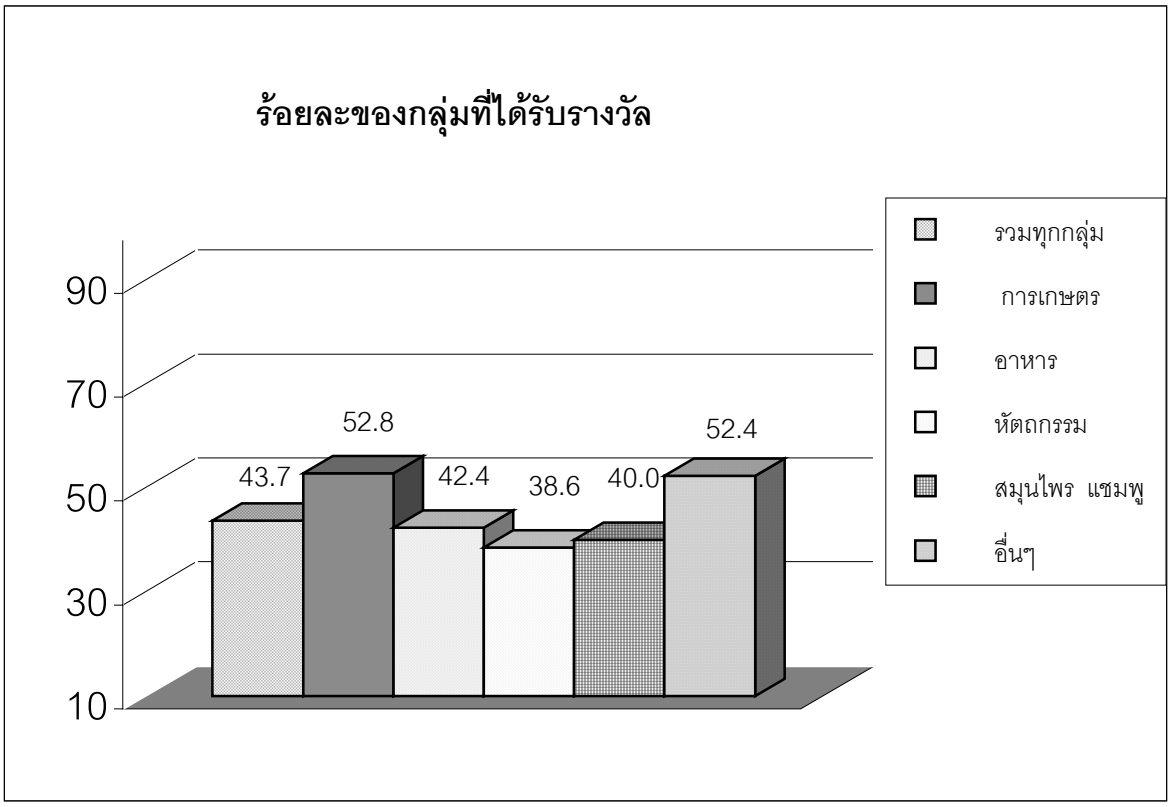
ประเภทผลิตภัณฑ์	รวม อัตราการเพิ่ม	ลักษณะการพัฒนาการผลิตที่เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)			
		สินค้าใหม่*	ผลิตภัณฑ์ใหม่**	บรรจุภัณฑ์	คุณภาพสินค้า
รวมทุกกลุ่ม	**97.6**	**84.0**	**47.4**	**34.6**	**26.4**
ผลิตผลการเกษตร	60.0	35.3	33.3	41.5	20.8
อาหาร	110.0	100.0	0.0	42.4	33.3
หัตถกรรม	115.0	100.0	100.0	26.3	26.3
สมุนไพร แชมพู	125.0	166.7	0.0	50.0	20.0
อื่นๆ	80.0	62.5	-20.0	42.9	33.3

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

* สินค้าใหม่ หมายถึงสินค้าที่ต่อยอดมาจากผลิตภัณฑ์ดั้งเดิม

** ผลิตภัณฑ์ใหม่ หมายถึงสินค้าที่ผลิตขึ้นใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากประเภทผลิตภัณฑ์เดิมของกลุ่ม

(2.2) การพัฒนาบรรจุภัณฑ์และคุณภาพสินค้าเพิ่มขึ้นประมาณหนึ่งในสามของกลุ่ม กลุ่มได้รับการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ เช่น การทำกล่องพัสดุ หรือพัสดุหีบห่อให้มีความสวยงาม มีความประณีต เป็นเอกลักษณ์ ง่ายต่อการเก็บรักษา เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.6 และพัฒนาคุณภาพสินค้า เช่น การนำสินค้าไปผ่านการอบแห้ง หรือการบรรจุขวดสูญญากาศ เพื่อเก็บไว้ได้นาน และพัฒนาการฟอกย้อมสี เป็นต้น เพิ่มขึ้นร้อยละ 26.4 กลุ่มที่มีการพัฒนาบรรจุภัณฑ์เพิ่มขึ้นในระดับสูง คือ กลุ่มประเภทอาหาร และกลุ่มผลิตผลการเกษตร ส่วนกลุ่มที่มีการพัฒนาคุณภาพสินค้าในระดับสูงได้แก่ กลุ่มประเภทอาหารและกลุ่มประเภทหัตถกรรม ผลสำเร็จของการดำเนินงานดังกล่าวเป็นผลให้กลุ่มต่าง ๆ ได้รับรางวัลอย่างใดอย่างหนึ่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.7 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด กลุ่มที่ได้รับรางวัลมีคุณภาพผลิตภัณฑ์อยู่ในระดับสูงได้แก่ กลุ่มผลิตผลการเกษตร และกลุ่มประเภทอาหาร (ร้อยละ 52.8 และ 42.4) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษากลุ่มอาหารของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่พบว่า ผลิตภัณฑ์อาหารในสังกัดของกระทรวงเกษตรสหกรณ์ได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐานจากองค์การอาหารและยา (อย.) ร้อยละ 31.3 ภายหลังเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์



4.2 การพัฒนาการตลาดประสบผลสำเร็จด้านการเพิ่มยอดขายและแหล่งจำหน่าย แต่การสร้างเอกลักษณ์ของสินค้ายังอยู่ในระดับเริ่มต้น

(1) ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มียอดการจำหน่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 85.2 และส่วนใหญ่มีอัตราการเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 80 ขึ้นไป การสำรวจของ สศช. พบว่าการส่งเสริมการตลาดของโครงการหนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านมา ทำให้ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มีโอกาสเข้าร่วมงานแสดงสินค้าที่ภาครัฐและเอกชนจัดส่งเสริมเพิ่มขึ้นร้อยละ 40.3 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยเป็นการเพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าภายในจังหวัดมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 43.7 รองลงมาคือการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในต่างจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นร้อยละ 30.7 และ 29.9 ตามลำดับ

การที่ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ได้มีโอกาสเข้าร่วมงานแสดงสินค้าเพิ่มขึ้นดังกล่าวข้างต้นนั้น กรรมการกลุ่มมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีเพราะช่วยให้ผลิตภัณฑ์เป็นที่รู้จักของคนทั่วไปคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 84 ของผู้ตอบคำถามและร้อยละ 77 มีความเห็นว่าช่วยให้มีแหล่งจำหน่ายมากขึ้น ผลลัพธ์ที่ตามมาคือได้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 85.2 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยกลุ่มที่มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 80 ขึ้นไปมีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30.7 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมด รองลงมาเป็นกลุ่มที่มียอดขายเพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 1 – 20 มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 29.8 และกลุ่มที่มียอดขายเพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 21 – 40 มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 18.5 ของกลุ่มฯ

ทั้งนี้ ในจำนวนกลุ่มที่มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นนั้น จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 29.1 โดยผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ที่มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นมากที่สุดสามอันดับแรก คือ ผลิตภัณฑ์ของใช้ในบ้านประเภทเฟอร์นิเจอร์ ประเภทหัตถกรรม และสมุนไพรแชมพู ตามลำดับ ขณะที่ผลิตภัณฑ์ประเภทผลิตผลการเกษตรมียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 15.2 ผลการสำรวจของ สศช. สอดคล้องกับผลการประเมินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่พบว่ายอดขายของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบมีมูลค่าการจำหน่ายเพิ่มขึ้นจากกลุ่มละ 6.35 ล้านบาท เป็น 7.82 ล้านบาทต่อปี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.1

ตารางที่ 3 สัดส่วนกลุ่มที่มียอดการจำหน่ายเปลี่ยนแปลงหลังมีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนกลุ่ม (ร้อยละ)			สัดส่วนกลุ่มจำแนกตามระดับอัตราการเพิ่ม				
	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	1- 20	21- 40	41 -60	61-80	81 ขึ้นไป
รวมทุกกลุ่ม	**85.2**	**5.8**	**9.0**	**29.8**	**18.5**	**14.5**	**6.5**	**30.7**
ผลิตผลการเกษตร	73.7	7.9	18.4	25.0	25.0	8.3	8.3	33.4
อาหาร	95.5	4.5	0.0	50.0	15.0	0.0	0.0	35.0
หัตถกรรม	88.1	5.3	6.6	25.4	19.1	20.6	6.3	25.6
สมุนไพร แชมพู	71.4	0.0	28.6	20.0	20.0	0.0	20.0	40.0
อื่นๆ	92.3	7.7	0.0	33.4	8.3	25.0	8.3	25.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ พบว่า การจัดงานแสดงและจัดจำหน่ายสินค้ามีส่วนช่วยให้ยอดจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เพิ่มขึ้นมาก หรือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 38 ก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ เป็นร้อยละ 46 หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 15.8 โดยผลิตภัณฑ์ประเภทหัตถกรรมมีอัตราการเพิ่มขึ้นมากที่สุด และผลิตภัณฑ์ประเภทผลิตผลการเกษตรเป็นกลุ่มเดียวที่มีสัดส่วนการจำหน่ายจากการเข้าร่วมงานแสดงสินค้ามากกว่าร้อยละ 50 ของยอดจำหน่ายทั้งหมด

ส่วนการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านพ่อค้าคนกลาง ซึ่งแสดงถึงความสนใจของพ่อค้าคนกลางที่จะรับผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ไปจำหน่ายนั้นพบว่า มีการรับไปจำหน่ายเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 46 เป็นร้อยละ 49 ของยอดจำหน่ายทั้งหมดหลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.5 โดยกลุ่มผลิตภัณฑ์ประเภทสมุนไพรแชมพู มีอัตราเพิ่มขึ้นมากที่สุด ส่วนผลิตภัณฑ์ประเภทผลิตผลการเกษตรมีอัตราเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด

สำหรับการเปรียบเทียบระหว่างการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ภายในจังหวัดกับต่างจังหวัด พบว่า ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มีการจำหน่ายภายในจังหวัดน้อยกว่าต่างจังหวัด แต่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ภายในจังหวัดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45 เป็นร้อยละ 46 ของยอดจำหน่ายทั้งหมด หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.2 โดยมีผลิตภัณฑ์ประเภทหัตถกรรม และอาหารเท่านั้นที่มีสัดส่วนการจำหน่ายภายในจังหวัดเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4 ร้อยละและอัตราการเพิ่มของยอดการจำหน่าย แยกตามกิจกรรม

ประเภทผลิตภัณฑ์	เข้าร่วมกิจกรรม			จำหน่ายให้พ่อค้าคนกลาง			จำหน่ายภายในจังหวัด		
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม
เฉลี่ยทั้งหมด	**38**	**46**	**15.8**	**46**	**49**	**6.5**	**45**	**46**	**2.2**
ผลิตผลการเกษตร	46	52	13.0	52	52	0.0	49	49	0.0
อาหาร	35	40	14.3	43	48	11.6	46	47	2.2
หัตถกรรม	38	46	21.1	44	47	6.8	37	40	8.1
สมุนไพร แชมพู	28	28	0.0	32	39	21.9	77	77	0.0
อื่นๆ	29	30	3.4	49	54	10.2	55	52	-5.5

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

(2) ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ สามารถขยายพื้นที่การจำหน่ายเพิ่มขึ้นประมาณครึ่งหนึ่ง ของจำนวนกลุ่มทั้งหมด และส่วนใหญ่ขยายแหล่งจำหน่ายอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน แต่มีแนวโน้มขยายไปนอกภูมิภาคมากขึ้น ในด้านการขยายพื้นที่การจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ พบว่า หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ กลุ่มต่างๆสามารถขยายพื้นที่การจำหน่ายเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 57.6 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.9 โดยกลุ่มที่มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากที่สุดสามอันดับแรก คือ กลุ่มอาหาร กลุ่มหัตถกรรม และกลุ่มผลิตผลการเกษตร

ตารางที่ 5 ความสามารถการขยายพื้นที่และการจำหน่ายของกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จำแนกตามประเภทผลิตภัณฑ์

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนกลุ่มที่ขยายพื้นที่ (กลุ่ม)			จำนวนพื้นที่เฉลี่ย (แห่ง)		
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม
รวมทุกกลุ่ม	**128**	**133**	**3.9**	**1.9**	**2.0**	**5.2**
ผลิตผลการเกษตร	28	30	7.1	2.1	2.2	4.8
อาหาร	18	19	5.6	1.9	2.1	10.5
หัตถกรรม	67	70	4.5	1.9	1.9	0.0
สมุนไพร แชมพู	5	5	0.0	1.6	1.6	0.0
อื่นๆ	10	9	-10.0	0.8	0.9	12.5

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ส่วนการขยายแหล่งหรือสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ พบว่าเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ย 1.9 แห่ง ก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ (ปี 2544) เป็น 2.0 แห่งหลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ (2545) หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2 ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นได้แก่ผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตผลการเกษตร และผลิตภัณฑ์อื่นๆ ขณะเดียวกันผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพบว่ากลุ่มที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีแหล่งจำหน่ายมากกว่า 5 แห่ง ขึ้นไป มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 36.5 เป็นร้อยละ 46.1

สำหรับลักษณะการขยายแหล่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ พบว่า กลุ่มต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังมีการขยายตัวอยู่ในภูมิภาคเดียวกันคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 52.8 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมด (ปี 2545) โดยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.3 ขณะที่อัตราการขยายตัวของแหล่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์ไปยังนอกภูมิภาคและต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.5 และ 60.5 ตามลำดับ

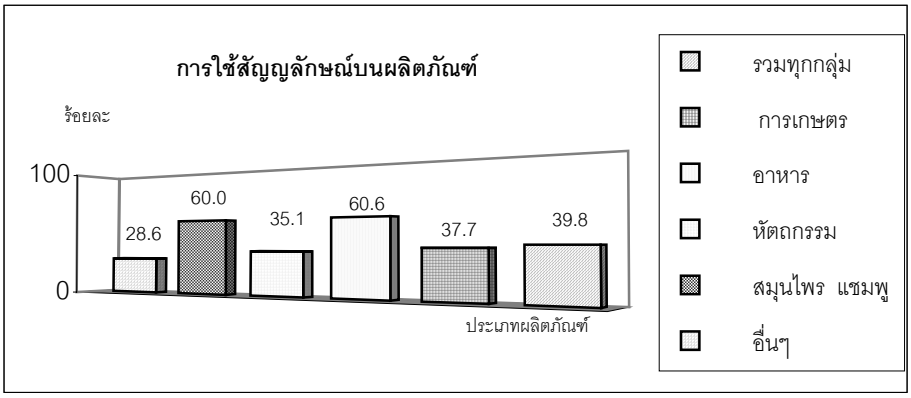
เมื่อพิจารณาจำนวนสถานที่จำหน่ายของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ปรากฏว่ามีการขยายสถานที่จำหน่ายเพิ่มขึ้นทั้งภายในภูมิภาคและนอกภูมิภาค คิดเป็นร้อยละ 20.0 และ 17.6 ตามลำดับ ส่วนการขยายสถานที่จำหน่ายไปต่างประเทศกลับลดลงร้อยละ 23.8 ซึ่งผลิตภัณฑ์ประเภทหัตถกรรม มีการขยายสถานที่จำหน่ายในภูมิภาคเพิ่มขึ้นมากที่สุด ส่วนผลิตภัณฑ์ประเภทอื่นๆ มีการขยายสถานที่จำหน่ายนอกภูมิภาคเพิ่มขึ้นมากที่สุด สำหรับการขยายสถานที่จำหน่ายไปต่างประเทศนั้นมีเพียง 2 กลุ่มเท่านั้นคือ ผลิตภัณฑ์หัตถกรรม และผลิตภัณฑ์ผลิตผลการเกษตร โดยทั้งสองกลุ่มมีการลดสถานที่จำหน่ายในต่างประเทศลงไป

ตารางที่ 6 อัตราการเพิ่มของแหล่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ

ประเภทผลิตภัณฑ์	ภายในภูมิภาคเดียวกัน		นอกภูมิภาค		ต่างประเทศ	
	กลุ่ม	แห่ง	กลุ่ม	แห่ง	กลุ่ม	แห่ง
รวมทุกกลุ่ม	**3.3**	**20.0**	**25.5**	**17.6**	**60.5**	**-23.8**
ผลิตผลการเกษตร	3.7	22.7	28.4	15.0	51.3	-15.0
อาหาร	5.5	19.4	49.6	13.3	0.0	0.0
หัตถกรรม	6.8	23.5	16.6	11.8	72.1	-30.2
สมุนไพร แชมพู	0.0	0.0	50	-8.0	0.0	0.0
อื่นๆ	-20.1	0.0	50	30.8	0.0	0.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

(3) ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ส่วนใหญ่ยังไม่มีการใช้สัญลักษณ์/เอกลักษณ์ของท้องถิ่นบนผลิตภัณฑ์ของกลุ่ม ในด้านการใช้สัญลักษณ์/เอกลักษณ์ท้องถิ่นบนผลิตภัณฑ์ พบว่ามีเพียงร้อยละ 39.8 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเท่านั้น โดยกลุ่มอาหารและกลุ่มสมุนไพร แชมพู มีการใช้สัญลักษณ์บนผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯมากถึงร้อยละ 60 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมดในแต่ละกลุ่ม ขณะที่กลุ่มผลิตผลการเกษตรและกลุ่มหัตถกรรมมีการใช้สัญลักษณ์/เอกลักษณ์บนผลิตภัณฑ์เพียงร้อยละ 37.7 และ 35.1 ดังนั้นการพัฒนาการตลาดของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ จึงยังดำเนินการในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด เพราะสินค้ายังขาดจุดขายที่โดดเด่น ซึ่งอาจมีผลให้ยอดขายลดลงในอนาคตเพราะทุกกลุ่มผลิตสินค้าได้เหมือนกัน



4.3 ชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นจากการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ การมีเครือข่ายพัฒนา และการบริหารจัดการที่เป็นระบบ แต่การระดมทุนของสมาชิกยังมีน้อย

(1) สมาชิกมีจำนวนเพิ่มขึ้นหนึ่งในสี่ของจำนวนกลุ่มทั้งหมด แต่ส่วนใหญ่ยังเป็นกลุ่มขนาดเล็ก โดยคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกแต่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม เช่น การขายวัตถุดิบ ขายผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ตลอดจนรับจ้างกับกลุ่ม มีจำนวนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยจาก 65 คนต่อกลุ่มก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ เป็น 82 คนต่อกลุ่มหลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.5 แบ่งเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.5 และที่ไม่ได้เป็นสมาชิกร้อยละ 52.1 โดยกลุ่มที่มีอัตราการเพิ่มมากที่สุดสองอันดับแรกคือ กลุ่มหัตถกรรม และกลุ่มผลิตผลการเกษตร ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า การเติบโตของสมาชิกนับตั้งแต่ก่อตั้งกลุ่มจนถึงปัจจุบันนั้นส่วนใหญ่จะมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นไม่เกิน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 35.1 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และจำนวนคนในหมู่บ้านที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกลุ่มส่วนใหญ่ยังไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 48.8 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ตารางที่ 7 การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่มีต่อกลุ่มหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน	การมีส่วนร่วมตามประเภทผลิตภัณฑ์ (เฉลี่ยคนต่อกลุ่ม)					
	เฉลี่ยทุกประเภท	การเกษตร	อาหาร	หัตถกรรม	สมุนไพร เคมี	อื่น ๆ
ก่อนมีโครงการ (ปี 2544)						
รวม	**65.2**	**70.6**	**63.6**	**57.0**	**56.4**	**93.9**
เป็นสมาชิก	46.2	50.8	54.7	43.2	40.1	39.7
ไม่ได้เป็นสมาชิก	19.0	19.8	8.9	13.8	16.3	54.2
หลังมีโครงการ (ปี 2545)						
รวม	**81.8**	**92.6**	**66.5**	**77.5**	**51.3**	**106.7**
เป็นสมาชิก	52.9	61.6	57.6	49.8	33.3	48.5
ไม่ได้เป็นสมาชิก	28.9	31.0	8.9	27.7	18.0	58.2
อัตราเพิ่ม						
รวม	**25.5**	**31.2**	**4.6**	**36.0**	**-9.0**	**13.6**
เป็นสมาชิก	14.5	21.3	5.3	15.3	-17.0	22.2
ไม่ได้เป็นสมาชิก	52.1	56.6	15.7	100.7	10.4	7.4

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

(2) มีการขยายเครือข่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.6 ผลจากการส่งเสริมโครงการหนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านมา ทำให้กลุ่มสามารถขยายเครือข่ายได้เพิ่มมากขึ้นโดยเฉลี่ยจาก 9.4 แห่ง ในช่วงก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ เป็น 13.3 แห่ง หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 41.6 ซึ่งลักษณะการขยายเครือข่ายของกลุ่มพบว่า เป็นการขยายเครือข่ายของกลุ่มที่ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นเครือข่ายกับหน่วยงานพัฒนาและกลุ่มอาชีพอื่นๆ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน(ระหว่างร้อยละ 26.8-29.0) นอกจากนี้ยังพบว่า ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ดีเด่นระดับชาติสามารถขยายเครือข่ายมากกว่าผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ระดับจังหวัดถึงร้อยละ 14.0

ตารางที่ 8 ลักษณะการเพิ่มขึ้นของเครือข่ายของกลุ่มหลังมีโครงการ

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนเครือข่ายเฉลี่ยต่อกลุ่ม			ลักษณะเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)			
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม	อาชีพเดียวกัน	อาชีพอื่น ๆ	กลุ่มธุรกิจ	หน่วยงานพัฒนา
รวมทุกกลุ่ม	**9.4**	**13.3**	**41.6**	**29.0**	**26.8**	**8.7**	**27.3**
ผลิตผลการเกษตร	8.5	12.0	40.9	35.8	30.2	5.7	32.1
อาหาร	6.2	8.7	40.2	21.2	18.2	9.1	15.2
หัตถกรรม	9.0	12.2	35.5	28.1	28.1	8.8	23.7
สมุนไพร แชมพู	13.3	16.2	21.8	30.0	20.0	10.0	50.0
อื่นๆ	17.3	29.0	67.8	28.6	28.6	14.3	42.9

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

(3) การบริหารจัดการดีขึ้นทั้งระบบบัญชีและการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่ม การมีโครงการหนึ่งตำบลฯ นับว่ามีส่วนช่วยให้กรรมการและสมาชิกได้รับการฝึกอบรมความรู้จากหน่วยงานต่างๆ ในปี 2545 ถึงร้อยละ 71.9 และ 50.9 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.7 และ 7.0 ตามลำดับ และกลุ่มฯ มีระบบบัญชีที่สามารถระบุข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย และกำไร (ขาดทุน) ได้ถึงร้อยละ 45.0 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยกลุ่มสมุนไพร แชมพู เป็นกลุ่มที่มีอัตราการฝึกอบรมเพิ่มขึ้นมากที่สุด

ตารางที่ 9 การมีระบบบัญชีและการได้รับการฝึกอบรมของกลุ่มหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนกลุ่มทั้งหมด	การมีระบบบัญชี (ร้อยละ)	การได้รับการฝึกอบรม (ร้อยละ)					
			กรรมการ			สมาชิก		
			ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม
รวมทุกกลุ่ม	**231**	**45.0**	**68.0**	**71.9**	**5.7**	**41.7**	**50.9**	**7.0**
ผลิตผลการเกษตร	53	39.6	71.7	77.4	7.9	47.2	50.9	8.0
อาหาร	33	45.5	69.7	75.8	8.7	51.5	51.5	0.0
หัตถกรรม	114	49.1	68.4	69.3	1.3	50.9	52.6	3.4
สมุนไพร แชมพู	10	60.0	70.0	90.0	28.6	50.0	60.0	20.0
อื่นๆ	21	28.6	52.4	57.1	9.1	42.9	57.1	33.3

นอกจากนี้ ยังมีการจัดประชุมกรรมการเพิ่มขึ้นร้อยละ 26.5 มีการรายงานผลการดำเนินงานให้กรรมการทราบเป็นประจำเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.8 รวมทั้งมีการร่วมประชุมกลุ่มของสมาชิกเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.5 ตลอดจนกลุ่มยังมีความสามารถในการจัดหาสถานที่จำหน่ายของกลุ่มเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.3 และติดต่อกับพ่อค้าคนกลางรับซื้อสินค้ากับกลุ่มเพิ่มขึ้นร้อยละ 60.9 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดด้วย

ตารางที่ 10 ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารหลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ

การบริหารจัดการ	รวม	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง
การประชุมของกรรมการกลุ่มใน 1 ปี	100.0	26.5	66.1	7.4
การรายงานผลการดำเนินงานให้กรรมการทราบ	100.0	22.8	72.2	5.0
การเข้าร่วมประชุมกลุ่มของสมาชิกใน 1 ปี	100.0	18.5	74.6	6.9
การจัดหาสถานที่จำหน่ายของกลุ่ม	100.0	21.3	72.2	16.5
การติดต่อพ่อค้ารับซื้อสินค้ากับกลุ่ม	100.0	60.9	29.6	9.5

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

สำหรับสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารจัดการของกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น โดยมีเครื่องชี้การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ กรรมการและสมาชิกได้รับการฝึกอบรมเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 79 และ 75 ตามลำดับ มีการเข้าร่วมประชุมมากขึ้นร้อยละ 61 และกรรมการมีความเข้มแข็งมากขึ้นร้อยละ 77 รวมทั้งได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเพิ่มขึ้นร้อยละ 80 ของจำนวนสมาชิกตัวอย่างทั้งหมด

(4) การพึ่งตนเองด้านเงินทุนของสมาชิกยังมีน้อย กลุ่มต่าง ๆใช้เงินทุนจากสมาชิกในการดำเนินงานของกลุ่มเกินร้อยละ 50 ขึ้นไปนั้นมีเพียงร้อยละ 32.7 ก่อนมีโครงการหนึ่งตำบลฯ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.2 หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.9 อย่างไรก็ตาม การมีโครงการหนึ่งตำบลฯ ทำให้กลุ่มต่างๆ ได้รับการสนับสนุนเงินทุนดำเนินงานจากภาครัฐและอื่นๆ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 44.2 หลังมีโครงการหนึ่งตำบลฯ ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนเพิ่มขึ้นมากที่สุดสามอันดับแรกคือ ผลิตภัณฑ์ประเภทหัตถกรรม ผลิตผลการเกษตร และผลิตภัณฑ์อาหาร ตามลำดับ (ร้อยละ 42.7-48.2)

ตารางที่ 11 ร้อยละของการใช้เงินทุนในท้องถิ่น

ระดับการใช้เงินทุน (ร้อยละ)	สัดส่วนการใช้เงินทุน		
	ก่อนมีโครงการฯ	หลังมีโครงการฯ	อัตราเพิ่ม
1 – 25	40.5	34.4	-15.1
26 – 50	26.2	26.4	0.8
51 – 75	8.7	11.2	28.8
76 ขึ้นไป	24.0	28.0	16.7

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

4.4 ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ สามารถสร้างรายได้หลักให้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนกลุ่มทั้งหมด และมีการขยายเวลาการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7

(1) สมาชิกมีรายได้หลักจากการผลิตเพิ่มขึ้นเกือบครึ่งหนึ่ง ผลจากการที่ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เพิ่มยอดการจำหน่ายได้มากขึ้น ทำให้สมาชิกร้อยละ 87.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีรายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีผลทำให้จำนวนสมาชิกที่มีรายได้หลักจากการจำหน่ายวัตถุดิบหรือผลผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 42.7 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยกลุ่มผู้ผลิตอื่นๆ และกลุ่มหัตถกรรมมีสมาชิกที่มีรายได้หลักจากการทำธุรกรรมกับกลุ่มเพิ่มขึ้นมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 61.5 และ 54.0 ตามลำดับ ทั้งนี้กลุ่มผู้ผลิตมีสมาชิกที่ทำเป็นอาชีพหลักเฉลี่ยต่อกลุ่มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 64 ก่อนมีโครงการฯ เป็นร้อยละ 65 หลังมีโครงการฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.7 โดยกลุ่มอาหารเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสมาชิกประกอบเป็นอาชีพหลักและมีอัตราเพิ่มขึ้นมากกว่าทุกกลุ่ม

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของรายงานการประเมินผลโครงการหนึ่งตำบลฯ ปีงบประมาณ 2544 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่ากลุ่มมีรายได้จากการผลิตเพิ่มขึ้นปีละ 208,456 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.2 และสมาชิกของกลุ่มมีรายได้จากการผลิตเพิ่มขึ้น 7,277 บาทต่อปี ซึ่งมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกับรายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินงานโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่พบว่า รายได้ของครัวเรือน ก่อนเข้าร่วมโครงการเฉลี่ยปีละ 213,420 บาท โดยส่วนใหญ่มาจากรายได้หลักประมาณร้อยละ 76.8 แต่หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายได้โดยเฉลี่ยเป็น 244,452 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.5 ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าการดำเนินโครงการฯ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้สมาชิกผลิตผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เป็นอาชีพหลักซึ่งจะช่วยให้การประกอบอาชีพมีความยั่งยืนมากกว่าการประกอบการผลิตเป็นอาชีพเสริม

ตารางที่ 12 ร้อยละของสมาชิกที่มีรายได้หลักของกลุ่มหลังเข้าร่วมโครงการฯ

ประเภทผลิตภัณฑ์	การเปลี่ยนแปลงสมาชิกที่มีรายได้หลักของกลุ่ม (ร้อยละ)				สัดส่วนสมาชิกที่มีรายได้หลักต่อจำนวนสมาชิกทั้งหมด		
	กลุ่ม	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	อัตราเพิ่ม
รวมทุกกลุ่ม	**150**	**42.7**	**54.6**	**2.7**	**64**	**65**	**1.7**
ผลิตผลการเกษตร	35	28.6	68.5	2.9	81	79	-2.5
อาหาร	21	23.8	71.4	4.8	31	31	0.0
หัตถกรรม	76	54.0	43.4	2.6	66	68	3.0
สมุนไพร แชมพู	15	0.0	100.0	0.0	80	73	-8.8
อื่นๆ	13	61.5	38.5	0.0	67	67	0.0

(2) สมาชิกมีงานทำเพิ่มขึ้นเป็น 8.9 เดือนต่อปี นอกจากนี้ ผลจากการที่ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มียอดการจำหน่ายเพิ่มมากขึ้นยังทำให้สมาชิกร้อยละ 85.9 มีงานทำเพิ่มขึ้นและคนในครัวเรือนของสมาชิกร้อยละ 68.0 มีงานทำเพิ่มขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งกลุ่มฯ มีการใช้เวลาการผลิตโดยเฉลี่ยต่อกลุ่มเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย คือจากเฉลี่ย 8.5 เดือน เป็น 8.9 เดือน หรือเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 4.7 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมด และการผลิตของกลุ่มส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 9-12 เดือน มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 71.7 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมดในปี 2545 โดยกลุ่มนี้มีอัตราการเพิ่มร้อยละ 2.4 ส่วนกลุ่มที่ใช้เวลาการผลิตระหว่าง 1-4 เดือนนั้น ได้มีอัตราการเพิ่มที่ลดลงร้อยละ 9.5

ตารางที่ 13 ระยะเวลาดำเนินการผลิตเฉลี่ยก่อนและหลังมีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ระยะเวลาการผลิต (เดือน)	ก่อนมีโครงการ		หลังมีโครงการ		อัตราเพิ่ม	
	จำนวนกลุ่ม (ร้อยละ)	เฉลี่ย เดือน/กลุ่ม	จำนวนกลุ่ม (ร้อยละ)	เฉลี่ย เดือน/กลุ่ม	จำนวนกลุ่ม (ร้อยละ)	เฉลี่ย เดือน/กลุ่ม
รวมทั้งหมด	**100.0**	**8.5**	**100.0**	**8.9**	**-**	**4.7**
1 – 4	16.8	3.0	15.2	3.1	-9.5	3.3
5 – 8	13.2	6.2	13.1	6.6	0.8	6.5
9 - 12	70.0	11.5	71.7	11.5	2.4	0.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

4.5 ความเอื้ออาทรของสมาชิกในชุมชนมีมากขึ้นในขณะที่ปัญหาความยากจน และปัญหายาเสพติดลดลง ผลจากการสอบถามความเห็นจากกลุ่มกรรมการและสมาชิกเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของชุมชนหลังจากรัฐบาลดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ พบว่าความเอื้ออาทร สามัคคีกันของคนในชุมชนเพิ่มขึ้นระหว่าง 76.7 – 78.8 ซึ่งสอดคล้องกับรายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่พบว่า ความเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านเพิ่มขึ้นร้อยละ 81.7 และร้อยละ 71 – 76 ระบุว่าโครงการมีผลช่วยให้ความยากจนในชุมชนลดลง และร้อยละ 60 เห็นว่าการอพยพของแรงงานไปหางานทำนอกหมู่บ้านลดลง รวมทั้งช่วยให้ประชาชนที่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้านเดินทางกลับมาทำงานในหมู่บ้าน นอกจากนี้กรรมการร้อยละ 86 มีความเห็นว่าโครงการช่วยลดปัญหายาเสพติดในชุมชน ตลอดจนคนในหมู่บ้านมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพเสริม มีความรู้จากสื่อของโครงการฯ และมีความสามารถในการหาตลาดด้วยตนเอง โดยกรรมการให้ความเห็นร้อยละ 87.3 , 85.2 และ 77.8 ตามลำดับ ดังนั้นการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นอกจากจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าแล้ว ยังช่วยบรรเทาปัญหาสังคมในปัจจุบันอีกด้วย

5. ข้อพิจารณาและความเห็น

5.1 ภาครัฐยังให้การส่งเสริมสนับสนุนไม่ทั่วถึง การบูรณาการแผนดำเนินงาน และการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร

(1) การส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐยังไม่ทั่วถึง การดำเนินงานที่ผ่านมาการส่งเสริมสนับสนุนของภาครัฐมักมุ่งไปอยู่ที่กลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ดีเด่นระดับชาติเป็นหลัก ทำให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ฯ ทั่วไปซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านการฝึกอบรม การพัฒนาสินค้า การส่งเสริมการตลาด และการพัฒนาคุณภาพสินค้าเท่าที่ควร

(2) การบูรณาการแผนดำเนินงานของส่วนราชการยังไม่มีประสิทธิภาพแม้ว่าจะมีการกำหนดบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องชัดเจน แต่พบว่ายังดำเนินงานเฉพาะกับกลุ่มที่ตนเองรับผิดชอบและให้ความช่วยเหลือแตกต่างกัน การบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และระหว่างแผนจากส่วนกลางยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้กรรมการกลุ่มเกิดความสับสนและการช่วยเหลือในระดับพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ

(3) ความไม่ชัดเจนในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ โดยกรรมการกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ และเจ้าหน้าที่ระดับตำบล ได้สะท้อนปัญหาการดำเนินงานของทั้ง นตผ.ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด เกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ให้เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นของจังหวัดมีความไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

5.2 การดำเนินงานของกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ยังต้องการความสนับสนุนด้านการตลาด เงินทุน ความรู้ และการยอมรับการดำเนินธุรกิจและการสร้างเครือข่ายชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(1) ด้านการตลาด แม้ว่าการดำเนินโครงการหนึ่งตำบลฯ จะทำการส่งเสริมการตลาดและจัดหาช่องทางหรือแหล่งจำหน่ายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่แหล่งจำหน่ายยังไม่กว้างเท่าที่ควรเพราะตลาดส่วนใหญ่ยังอยู่ในภูมิภาคและการรับการสั่งซื้อเป็นประจำและต่อเนื่องยังมีสัดส่วนน้อย

(2) ด้านเงินทุน กลุ่มฯที่ต้องการขยายกิจการ แต่ไม่สามารถระดมเงินทุนจากสมาชิกได้อย่างพอเพียงและประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน นั้นส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกประกอบเป็นอาชีพเสริม และมีอายุการก่อตั้งกลุ่มไม่เกิน 5 ปี

(3) ด้านความรู้ กลุ่มฯ ต่างๆ ส่วนมากจะประสบกับปัญหาด้านความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทั้งด้านรูปแบบ คุณภาพ และการบรรจุภัณฑ์ เพื่อเพิ่มมูลค่า มีความทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของตลาด รวมทั้งยังขาดความรู้ในการจัดการและการบริหารงาน การวางแผนดำเนินงานและการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการของกลุ่มฯ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้สูงอายุ มีการศึกษาต่ำ และไม่ได้ทำงานแล้ว

(4) การดำเนินงานของกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ หรือชุมชนที่ผ่านมายังขาดการยอมรับการดำเนินธุรกิจและการสร้างเครือข่ายชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ “ชุมชน” ขาดการคิดวิเคราะห์และการเรียนรู้การบริหารจัดการทางธุรกิจหรือการรวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องและจริงจัง อันส่งผลให้ชุมชนเกิดการสูญเสียความเชื่อมั่นในการ”พึ่งตนเอง” และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็งต้องลดน้อยลงหรืออ่อนแอไปในที่สุด

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2544 – 2545) ได้ช่วยสนับสนุนและกระตุ้นการดำเนินงานของกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่างๆ ให้**มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยใช้ภูมิปัญญาและวัตถุดิบในท้องถิ่นจนเกิดผลิตภัณฑ์ขึ้นอย่างหลากหลาย** มีการพัฒนาคุณภาพและการบรรจุภัณฑ์ที่ดีขึ้น และ**ช่วยให้ผู้ซื้อรู้จักผลิตภัณฑ์ หนึ่งตำบลฯ อย่างแพร่หลายทั้งภายในและต่างประเทศ** ทำให้มียอดจำหน่ายผลิตภัณฑ์สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รวมทั้งช่วย**เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่มและชุมชน** ตลอดจนการเพิ่มศักยภาพในการบริหารของกลุ่มและการขยายเครือข่าย ซึ่งทำให้สมาชิกมีรายได้และมีงานทำเพิ่มขึ้น ตลอดจนคนในหมู่บ้านมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพเสริม มีรายได้จากโครงการหนึ่งตำบลฯ รวมทั้งทำให้เกิดความเอื้ออาทร/สามัคคีกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จโดยรวมดังกล่าว ยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของกลุ่มต่างๆ ให้เป็นวิสาหกิจที่สมาชิกในชุมชนยึดเป็นอาชีพหลักและดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืนตามปรัชญาหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เนื่องจากกลุ่มผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ยังมีขนาดเล็ก มีทักษะเกี่ยวกับการดำเนินการผลิต การตลาด ความรู้ และมีเงินทุนหมุนเวียนจำกัด ส่วนกลุ่มที่เริ่มมีความเข้มแข็งสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานระดับประเทศก็ยังมีสัดส่วนน้อย มีปัญหาด้านการผลิต ความรู้และการตลาดเช่นเดียวกับกลุ่มผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ รวมทั้งยังขาดการยอมรับการดำเนินธุรกิจชุมชนและการสร้างเครือข่ายที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ การดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมายังมีปัญหา/อุปสรรค ในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนที่ยังไม่ทั่วถึง การบูรณาการแผนการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพ และการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร

ดังนั้นเพื่อให้การเพิ่มศักยภาพและความสามารถทางด้านการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ (Value added) การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่ต้องการของตลาด และกลุ่ม/ชุมชนสามารถขยายการผลิตด้วยตนเองได้อย่างยั่งยืน จึงเห็นควรให้มีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

6.1 แนวทางการเพิ่มมูลค่าแก่ผลิตภัณฑ์ โดยเน้นการใช้ทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่นผสานกับความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการต่อยอดจากฐานการผลิตของชุมชน โดย

(1) *เสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของกลุ่ม/ชุมชนในกระบวนการผลิตและบริหารจัดการ* โดยเน้นการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะ อย่างเป็นขั้นตอนตามระดับความรู้ความสามารถของแต่ละชุมชน

(2) *ส่งเสริมการสร้างผลิตภัณฑ์ให้มีจุดเด่น* ทั้งด้านการใช้ภูมิปัญญา วัตถุดิบ ฝีมือแรงงาน รวมทั้งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น และมีศักยภาพด้านการตลาด เพื่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ สอดคล้องกับศักยภาพของชุมชน ผลิตได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นที่ต้องการของลูกค้าไปพร้อมกัน

(3) *ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์* โดยการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการขึ้นบัญชีและมีศักยภาพการตลาดมาพัฒนาให้มีความสวยงาม คงทน ทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

(4) *สร้างแรงจูงใจ กระตุ้น ยกย่องและให้รางวัล* เพื่อให้เกิดการแข่งขันพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ดียิ่งขึ้น

6.2 แนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์สู่ตลาดในประเทศและต่างประเทศ โดย

(1) *จัดทำแผนพัฒนาการตลาด* ที่ครอบคลุมทั้งตลาดในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และการส่งออก

(2) *ส่งเสริมสนับสนุนการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ กลุ่มผลิตภัณฑ์ ภาคธุรกิจเอกชนและนักวิชาการ* เพื่อร่วมกันส่งเสริมการตลาด การเพิ่มช่องทางการจำหน่ายและการบริหารจัดการด้านการตลาด รวมทั้งการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารการตลาดเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

(3) *ส่งเสริมการสร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่เชื่อถือและไว้ใจของผู้บริโภค* โดยการเร่งรัดให้มีการจัดทำมาตรฐานเปรียบเทียบ (Bench marking) ของสินค้าและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ของชุมชน

6.3 แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีแนวทางดำเนินงานคือ

(1) *เร่งรัดการออก พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน* เพื่อสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายให้สามารถทำเป็นธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องและถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งมีหน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

(2) *ส่งเสริม สนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน*ทั้งในเรื่องการผลิต การบริหารจัดการ การรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายชุมชน

6.4 แนวทางการปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐ โดยจัดให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดเพื่อลดความซ้ำซ้อนทั้งในแง่บทบาทและพื้นที่ดำเนินการ ลดขั้นตอนการบังคับบัญชาให้มีความคล่องตัว มีความโปร่งใส รวมทั้งสนับสนุนให้มีหน่วยงานให้บริการครบทุกขั้นตอน (One Stop Service)

บทที่ ⑥

โครงการธนาคารประชาชน

บทที่ 6
โครงการธนาคารประชาชน

1. ความนำ

ภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในปี 2540 ทำให้ธุรกิจต่างๆ ต้องปรับตัวด้วยการลดขนาดองค์กร ลดกำลังการผลิตและปลดคนงานออกส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงานในปี 2541 ถึง 1.4 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.4 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ถึงแม้ว่าภาวะการว่างงานจะเริ่มลดลงหลังวิกฤตแต่ก็ยังคงมีผู้ว่างงานถึง 1.1 ล้านคน หรือร้อยละ 3.2 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2544 ในขณะเดียวกันสถาบันการเงินต่างๆ เริ่มเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากมีปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีโอกาสน้อยในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบต้องเผชิญปัญหาขาดเงินทุนหมุนเวียนและต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงทำให้เป็นภาระต่อการประกอบอาชีพอย่างยิ่ง รัฐบาลจึงมอบหมายให้ธนาคารออมสินดำเนินโครงการธนาคารประชาชน เพื่อสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ที่สนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อยเข้าถึงบริการแหล่งเงินทุนในระบบ เพื่อสร้างงานสร้างรายได้ด้วยตนเอง และลดการพึ่งพาเงินทุนนอกระบบ

1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1) เพื่อให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยนำไปลงทุนและลดการพึ่งเงินกู้นอกระบบ

(2) เพื่อพัฒนาอาชีพและส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้ และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(3) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรักการออมทรัพย์ และมีวินัยทางการเงิน

1.2 กลุ่มเป้าหมาย

ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม และผู้ที่สนใจจะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ทั้งนี้อาชีพอิสระรายย่อยหรืออาชีพเสริม ได้แก่ อาชีพค้าขายประเภทรถเข็น หาบเร่ รถยนต์เร่ แผงลอย แผงประจำหรือร้านค้า หรืออาชีพบริการต่างๆ เช่น ร้านเสริมสวย ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า ร้านซักแห้ง เป็นต้น

1.3 วิธีการดำเนินงาน

(1) วิธีการให้กู้ยืม

(1.1) ประชาชนที่ต้องการรับบริการจากโครงการธนาคารประชาชน จะต้องสมัครเป็นสมาชิกโครงการก่อน โดยสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ที่ธนาคารออมสินทุกสาขาทั่วประเทศ ทั้งนี้ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกโครงการจะต้องเป็นผู้ประกอบการรายย่อย หรือผู้มีรายได้ประจำอยู่แล้วแต่มีความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเสริม หรือผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ ที่มีความตั้งใจที่จะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

(1.2) สมาชิกจะต้องกรอกแบบฟอร์มใบขอกู้เงิน โดยแจ้งจำนวนเงินพร้อมวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ และยื่นกู้ ณ ที่ทำการธนาคารออมสินสาขาที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยผู้ที่ขอกู้เงินจะต้องมีสถานที่ประกอบอาชีพ/จำหน่าย/รับจ้าง หรือให้บริการแก่ลูกค้าที่แน่นอนสามารถติดตามได้ รวมทั้งจะต้องมีบัญชีเงินฝากกับธนาคารออมสินและฝากเงินอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 เดือน โดยไม่จำกัดวงเงินฝาก สำหรับผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะจะต้องให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองเป็นผู้กู้แทน

(2) หลักประกันการกู้เงิน ผู้กู้สามารถใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์เป็นหลักประกันเงินกู้ ได้ดังนี้.-

(2.1) **ใช้บุคคลค้ำประกัน** ผู้กู้สามารถใช้บุคคลค้ำประกันได้หลายทางเลือก คือให้สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนหรือลูกค้าทั่วไปในธนาคารออมสินสาขาเดียวกันกับผู้กู้ จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นผู้ค้ำประกัน หรือให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์การของรัฐ ดำรงตำแหน่ง ระดับ 3 ขึ้นไป เป็นผู้ค้ำประกัน เป็นต้น

(2.2) **ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน** สามารถใช้ทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ เช่น สมุดเงินฝากออมสินและหรือสลากออมสินพิเศษ และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน ได้แก่ รถยนต์และรถจักรยานยนต์ เป็นต้น

(3) อัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาผ่อนชำระ

(3.1) ธนาคารประชาชน จะพิจาณาให้กู้เพื่อประกอบอาชีพแก่ผู้ขอกู้ตามความจำเป็นที่ต้องใช้จริง และอยู่ในวิสัยที่ผู้กู้จะสามารถชำระคืนได้ โดยมีวงเงินกู้ครั้งแรกไม่เกินรายละ 30,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 25 งวด และวงเงินกู้ครั้งต่อไปไม่เกินรายละ 50,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 37 งวด ทั้งนี้ธนาคารจะคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 1 ต่อเดือน โดยจะคิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ตลอดอายุสัญญา

(3.2) สมาชิกที่ได้รับเงินกู้ จะต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน โดยหักจากบัญชีเงินฝากของสมาชิก หากสมาชิกรายใดไม่ชำระหนี้ตามกำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร ธนาคารจะคิดค่าปรับจากเงินต้นของงวดนั้นในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือน ทั้งนี้สมาชิกที่ได้รับอนุมัติเงินกู้จะได้รับการประกันอุบัติเหตุตลอดระยะเวลาสัญญากู้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เพิ่มเติม สำหรับวงเงินกู้ไม่เกิน 30,000 บาท ได้รับการประกันอุบัติเหตุในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนวงเงินกู้เกินกว่า 30,000 บาท ได้รับการประกันอุบัติเหตุในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท

2. กรอบการติดตามประเมินผลโครงการ

2.1 วัตถุประสงค์ของการติดตามประเมินผล

(1) เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชน ว่าสามารถช่วยเหลือผู้ประกอบการอิสระรายย่อยให้ได้รับบริการสินเชื่อในระบบและลดการพึ่งเงินกู้นอกระบบ และการพัฒนาอาชีพ ตลอดจนการส่งเสริมการออมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เพียงใด

(2) เพื่อประเมินผลกระทบเบื้องต้นของโครงการธนาคารประชาชนที่มีต่อการสร้างงานและการสร้างรายได้ของผู้ประชาชนที่เข้ามาใช้บริการของธนาคารประชาชน

2.2 ขอบเขตและวิธีการติดตามประเมินผล

(1) ขอบเขต

(1.1) ติดตามประเมินผลการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยพิจารณาจากประชาชนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกโครงการ สมาชิกที่ได้รับเงินกู้และได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพ การชำระหนี้คืน และการออมทรัพย์โดยการฝากเงินกับธนาคารออมสิน

(1.2) ประเมินผลกระทบเบื้องต้นในด้านการสร้างงานและสร้างรายได้แก่ประชาชนที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระรายย่อยและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ โดยพิจารณาจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการใช้เงินกู้ หนี้สินนอกระบบของสมาชิก การจ้างงานในครัวเรือนและนอกครัวเรือน และระดับความพึงพอใจการดำเนินงานของโครงการ โดยการสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการ

(2) วิธีการ

วิธีการติดตามประเมินผลจะใช้ทั้งข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามวิเคราะห์ร่วมกัน ดังนี้

(2.1) รายงานผลการดำเนินงานของธนาคารประชาชน จากสำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

(2.2) ผลการสำรวจภาคสนามของสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยวิธีการสำรวจข้อมูลภาคสนามแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ **สัมภาษณ์สมาชิกโครงการ**ในจังหวัดตัวอย่างของทั้ง 4 ภาค ๆ ละ 2 จังหวัด รวม 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ อุทัยธานี ขอนแก่น ศรีสะเกษ ชลบุรี อ่างทอง สงขลา และพัทลุง และสำรวจข้อมูลโดย**ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์**ให้แก่สมาชิกโครงการในทุกจังหวัด ๆ ละ 10 ราย เพื่อสำรวจความเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้บริการสินเชื่อของโครงการธนาคารประชาชน

3. ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ

โครงการธนาคารประชาชน ได้เปิดให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ผลการดำเนินงานจนถึงเดือนมีนาคม 2546 ปรากฏว่ามีประชาชนสมัครเป็นสมาชิกโครงการรวม 583,297 ราย และธนาคารให้เงินกู้แก่สมาชิกเป็นจำนวนมากกว่า 400,000 ราย เป็นเงินให้กู้รวม 11,122.86 ล้านบาท สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน คิดเป็นร้อยละ 2.7 ของสินเชื่อรวม สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1 จำนวนผู้ประกอบการอิสระรายย่อยได้รับเงินกู้จากธนาคารประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลการดำเนินงานระหว่างไตรมาสสุดท้ายของปี 2544 ถึงไตรมาสแรกของปี 2546 ปรากฏว่าจำนวนสมาชิกของโครงการเพิ่มขึ้นจาก 485,773 ราย เป็น 583,297 ราย สมาชิกได้รับอนุมัติให้กู้เพิ่มขึ้นจาก 272,492 ราย เป็น 591,077 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 56.1 และ 101.3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (สมาชิกที่กู้ 2 ครั้ง นับรวมเป็นผู้กู้ 2 ราย) ในส่วนวงเงินที่อนุมัติให้กู้ก็เพิ่มขึ้นจาก 3,617.44 ล้านบาท เป็น 11,122.86 ล้านบาท

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน ณ วันที่ 28 มีนาคม 2546

	ธ.ค.44	มี.ค.45	มิ.ย.45	ก.ย.45	ธ.ค.45	มี.ค.46
1. จำนวนสมาชิก (ราย) (% การเปลี่ยนแปลง)	485,773	502,521 (3.45)	525,874 (4.66)	544,608 (3.56)	566,515 (4.02)	583,297 (2.96)
2. จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ (ราย) (% การเปลี่ยนแปลง)	272,492	305,143 (11.98)	351,974 (15.35)	443,072 (25.88)	551,818 (24.54)	591,077 (7.11)
3. จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ (ล้านบาท) (% การเปลี่ยนแปลง)	3,617.44	4,174.59 (15.40)	5,276.08 (26.38)	7,596.77 (43.99)	10,190.62 (34.14)	11,122.86 (9.15)

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

สำหรับผลการดำเนินงานจนถึงเดือนมีนาคม 2546 แยกตามภูมิภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสมาชิกมากที่สุดจำนวน 163,011 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28 ของสมาชิกทั้งประเทศ รองลงมาเป็นสมาชิกในกรุงเทพและปริมณฑล ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคเหนือ มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 19.3, 13.6, 12.5 และ 11.5 ตามลำดับ สำหรับสัดส่วนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ก็พบว่าสมาชิกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับเป็นสัดส่วนมากที่สุด คือร้อยละ 27.4 รองลงมาเป็นสมาชิกในกรุงเทพและปริมณฑล ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคกลาง โดยมีสัดส่วนร้อยละ 19.9, 13.4, 13.0 และ 12.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ผลการดำเนินงานแยกเป็นรายภูมิภาค ณ วันที่ 28 มีนาคม 2546

ภาค	จำนวนสมาชิก		จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้		จำนวนเงินให้กู้	
	จำนวนราย	ร้อยละ	จำนวนราย	ร้อยละ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
กรุงเทพและปริมณฑล	112,403	19.27	117,395	19.86	2,009.69	18.07
ภาคกลาง	73,052	12.52	75,519	12.78	1,489.86	13.39
ภาคเหนือ	67,075	11.50	76,830	13.00	1,443.49	12.98
ภาคตะวันออก	52,222	8.95	47,044	7.96	859.23	7.72
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	163,011	27.95	162,197	27.44	3,150.27	28.32
ภาคตะวันตก	36,405	6.24	32,879	5.56	629.88	5.66
ภาคใต้	79.129	13.57	79,213	13.40	1,540.44	13.85
รวม	**583,297**	**100.00**	**591,077**	**100.00**	**11,122.86**	**100.00**

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

3.2 สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด แต่สัดส่วนหนี้ค้างชำระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตั้งแต่เริ่มดำเนินการให้บริการสินเชื่อถึงเดือนมีนาคม 2546 ธนาคารได้รับการชำระหนี้เงินต้นคืนจากสมาชิกแล้วรวมเป็น 5,510.84 ล้านบาท มีรายได้จากดอกเบี้ยรับชำระหนี้เงินกู้เป็นเงิน 725.78 ล้านบาท และยังคงมีเงินกู้คงเหลือในมือสมาชิก 5,612.02 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน จำนวน 306.45 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.7 ของสินเชื่อรวม โดยมีสมาชิกที่ค้างชำระเกิน 3 เดือน จำนวน 25,506 ราย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน ตั้งแต่ไตรมาสที่หนึ่งของปี 2545 ถึง ไตรมาสที่หนึ่ง ของปี 2546 พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนหนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อรวมเพิ่มจากร้อยละ 1.0 ในไตรมาสที่ 1 เป็นร้อยละ 2.1ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2545 และเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 2.7 ในไตรมาสแรกของปี 2546 หรือ เมื่อคิดสัดส่วนหนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อคงเหลือก็พบว่าหนี้ค้างชำระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.6 ในไตรมาสแรกของปี 2545 เป็นร้อยละ 5.4 ในไตรมาสแรกของปี 2546

ตารางที่ 3 หนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน ของธนาคารประชาชน

การชำระหนี้คืน	ปี 2545				ปี 2546
	ไตรมาสที่ 1	ไตรมาสที่ 2	ไตรมาสที่ 3	ไตรมาสที่ 4	ไตรมาสที่ 1
1. จำนวนหนี้ค้างชำระ (ล้านบาท)	41.27	142.45	187.78	214.37	306.45
2. จำนวนสมาชิกที่ค้างชำระ (ราย)	3,483	14,066	21,123	21,123	25,506
3. สัดส่วนหนี้ค้างชำระ (ร้อยละ)					
• หนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อคงเหลือ	1.6	5.4	4.8	3.8	5.4
• หนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อรวม	1.0	2.7	2.5	2.1	2.7

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

3.3 ธนาคารจัดทำคู่มือประกอบอาชีพ อบรมความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและการรวมกลุ่มแก่สมาชิก แต่ยังไม่ได้ให้บริการด้านการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ ผลการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา ธนาคารได้จัดทำคู่มือประกอบอาชีพต่างๆ เผยแพร่ให้สมาชิกศึกษาเป็นแนวทาง และได้จัดอบรมสมาชิกเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี กระบวนการกลุ่ม (Nucleus) เพื่อสร้างความพร้อมในการประกอบอาชีพ ส่วนการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้และเพิ่มทักษะในวิชาชีพต่างๆ แก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นสมาชิกตามวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของโครงการ ธนาคารประชาชนยังไม่ได้ดำเนินการ

3.4 สมาชิกออมเงินไว้กับธนาคารเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนกว่า 1,700 ล้านบาท นอกจากธนาคารจะให้บริการด้านเงินกู้แก่สมาชิกแล้ว ยังได้ดำเนินการส่งเสริมให้สมาชิกรักการออมและมีวินัยทางการเงินควบคู่ไปด้วย โดยการจัดพนักงานของธนาคารออกไปรับฝากเงินนอกสถานที่จากสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และมีเงินในบัญชีพอเพียงสำหรับให้ธนาคารหักชำระหนี้เงินกู้ได้ตรงตามกำหนดเวลา ผลการดำเนินงานปรากฏว่า สมาชิกได้ฝากเงินกับธนาคารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนเงินฝากคงเหลือของสมาชิกได้เพิ่มจาก 1,272.61 ล้านบาท ในไตรมาสที่ 1 ของปี 2545 เป็น 1,716.50 ล้านบาท ในไตรมาสที่ 1 ของปี 2546 หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 35

ตารางที่ 4 จำนวนเงินฝากคงเหลือของสมาชิก

ปี	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
2545	
ไตรมาสที่ 1	1,272.61
ไตรมาสที่ 2	1,345.91
ไตรมาสที่ 3	1,557.98
ไตรมาสที่ 4	1,634.50
2546	
ไตรมาสที่ 1	1,716.50

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออม

4. ผลการดำเนินงานของโครงการ

การประเมินผลการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน โดยใช้ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานของสำนักธนาคารประชาชน และการสำรวจในภาคสนาม พบว่า ธนาคารได้ช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยให้ได้รับเงินกู้ไปลงทุนเป็นจำนวนมากกว่า 400,000 ราย โดยผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารร้อยละ 84.3 เป็นลูกค้าเดิมที่เปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารออมสินอยู่แล้ว ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่เคยเป็นลูกค้าของธนาคารออมสินมาก่อน ได้รับเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.7 การดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชน สามารถช่วยให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นสมาชิกมีรายได้มากขึ้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 81 ของสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ และช่วยให้สมาชิกที่มีหนี้นอกระบบก่อนเข้าร่วมโครงการมีภาระหนี้นอกระบบลดลง เป็นจำนวนร้อยละ 68.8 ของจำนวนสมาชิกที่มีหนี้นอกระบบ

4.1 ผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับบริการเงินกู้ยังมีสัดส่วนน้อยและส่วนใหญ่เป็นลูกค้าเดิมของธนาคาร โครงการธนาคารประชาชนได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับบริการสินเชื่อจากธนาคารโดยไม่จำกัดจำนวนซึ่งผลการดำเนินงานจนถึงเดือนมีนาคม 2546 มีผู้สนใจสมัครเป็นจำนวนรวม 583,297 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.6 ของผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง * สมาชิกของธนาคารประชาชนส่วนใหญ่ คือร้อยละ 84.3 เป็นลูกค้าเดิมของธนาคารออมสิน ส่วนลูกค้าใหม่มีเพียงร้อยละ 15.7 โครงการธนาคารประชาชนได้ช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยให้ได้รับเงินกู้ไปลงทุนแล้ว รวมเป็นจำนวนสะสม 591,077 ราย หรือร้อยละ 90 ของสมาชิกที่ยื่นกู้ คิดเป็นเงินให้กู้ทั้งหมด 11,122.86 ล้านบาท แยกเป็นสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ครั้งแรกจำนวน 405,200 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 68.6 ของทั้งหมด จำนวนเงินให้กู้ 5,907.3 ล้านบาท หรือร้อยละ 53.1 และจำนวนสมาชิกที่ได้กู้ต่อจากครั้งแรก 185,877 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.4 จำนวนเงินให้กู้ 5,215.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 46.9

ตารางที่ 5 จำนวนสมาชิกและจำนวนเงินที่ให้กู้ ณ วันที่ 28 มีนาคม 2546

การให้สินเชื่อ	จำนวนสมาชิกที่ยื่นกู้		จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้		จำนวนเงินให้กู้		
	ราย	สัดส่วน (%	ราย	สัดส่วน (%)	ล้านบาท	สัดส่วน (%)	เฉลี่ยต่อราย (บาท)
- ยื่นกู้ครั้งแรก	452,631	68.95	405,200	68.55	5,907.27	53.11	14,579
- ยื่นกู้ต่อจากครั้งแรก	203,827	31.05	185,877	31.45	5,215.58	46.89	28,059
รวม	***656,458***	***100.00***	***591,077***	***100.00***	***11,122.85***	***100.00***	***18,818***

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

4.2 ลูกค้าธนาคารประชาชนได้รับเงินกู้เพียงครึ่งหนึ่งของวงเงินกู้สูงสุด และภาคกลางได้รับเงินกู้เฉลี่ยต่อรายมากที่สุด สมาชิกแต่ละรายที่กู้ครั้งแรกจะได้รับเงินเฉลี่ยรายละประมาณ 14,579 บาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 49 ของวงเงินที่ธนาคารได้กำหนดให้กู้ได้ไม่เกินรายละ 30,000 บาท ส่วนสมาชิกที่กู้ต่อจากครั้งแรกได้รับเงินเฉลี่ยรายละประมาณ 28,059 บาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56 ของวงเงินที่กำหนดให้กู้ไม่เกินรายละ 50,000 บาท โดยภาคกลางได้รับเงินกู้เฉลี่ยสูงสุด คือ รายละประมาณ 19,728 บาท และกรุงเทพและปริมณฑลได้รับเงินกู้เฉลี่ยต่ำสุดเพียงรายละประมาณ 17,119 บาท ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกธนาคารที่ให้สัมภาษณ์ว่าจำนวนเงินที่ให้สมาชิกแต่ละรายกู้เป็นเพียงเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพมากกว่าเงินสำหรับลงทุน

---

* หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจของตนเองโดยลำพังผู้เดียว หรืออาจมีบุคคลอื่นมาร่วมกิจการด้วย และไม่ได้จ้างลูกจ้างแต่อาจมีสมาชิกในครัวเรือนมาช่วยทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2545 มีผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างรวม 10.32 ล้านคน

ตารางที่ 6 จำนวนเงินกู้เฉลี่ยต่อรายจำแนกตามภูมิภาค ณ วันที่ 28 มีนาคม 2546

ภูมิภาค	บาท
กรุงเทพและปริมณฑล	17,119
ภาคกลาง	19,728
ภาคเหนือ	18,788
ภาคตะวันออก	18,264
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19,421
ภาคตะวันตก	19,158
ภาคใต้	19,447
เฉลี่ย	***18,818***

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

4.3 ลูกค้าธนาคารส่วนใหญ่ใช้เงินกู้เพื่อลงทุนในกิจการเดิมและมีโอกาสประกอบอาชีพใหม่น้อย ลักษณะการประกอบกิจการของสมาชิก พบว่า ร้อยละ 46.5 เป็นแผงลอย และร้อยละ 39.4 เป็นร้านค้าในตลาด นอกนั้นประกอบกิจการในลักษณะอื่นๆ เช่น รถเข็น หาบเร่ รถยนต์เร่ เป็นต้น สำหรับกรรมสิทธิ์ในสถานที่ประกอบการนั้นสมาชิกประมาณร้อยละ 50.8 เป็นเจ้าของ และสมาชิกร้อยละ 41.3 เช่าสถานที่ประกอบการ สมาชิกส่วนใหญ่นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจการเดิม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 84.3 ของทั้งหมด รองลงไปเป็นการลงทุนในกิจการใหม่ร้อยละ 8.2 และลงทุนในการประกอบอาชีพเสริมร้อยละ 7.5 ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารได้เน้นให้เงินกู้แก่ผู้ประกอบอาชีพเดิมที่มีรายได้แน่นอนอยู่แล้ว เพื่อลดความเสี่ยงในเรื่องหนี้สูญ และนอกจากนี้ธนาคารยังไม่ได้ดำเนินการให้บริการด้านการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพแก่สมาชิก ทำให้ผู้กู้มีทางเลือกประกอบอาชีพใหม่ๆ ได้ไม่มาก

ตารางที่ 7 การใช้เงินกู้ในการลงทุน

หน่วย : ร้อยละของจำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้

การใช้เงินกู้ในการลงทุน	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. ลงทุนกิจการเดิม	84.3
2. ลงทุนกิจการใหม่	8.2
3. ประกอบอาชีพเสริม	7.5
รวม	**100.0**

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ตารางที่ 8 ลักษณะการประกอบกิจการของสมาชิก

หน่วย : ร้อยละของจำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้

ลักษณะการประกอบกิจการ	ร้อยละ
1. ลักษณะของกิจการ	
■ ร้านค้า	39.4
■ แผงลอย	46.5
■ อื่นๆ	14.1
2. กรรมสิทธิ์ในสถานที่ประกอบการ	
■ เป็นเจ้าของ	50.8
■ เช่า	41.3
■ อื่นๆ	7.9

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

เมื่อพิจารณารายได้ของครัวเรือนที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารประชาชน โดยใช้ข้อมูลจากรายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2545 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เทียบกับเส้นความยากจนในปี 2545 ซึ่งเท่ากับ 922 บาทต่อคนต่อเดือน แล้วพบว่า จำนวนครัวเรือนที่ได้รับเงินกู้ประกอบด้วย ครัวเรือนยากจนร้อยละ 2.5 และครัวเรือนที่ไม่ยากจนร้อยละ 97.5

ตารางที่ 9 สัดส่วนของสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ แยกตามที่อยู่ในครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน

	สัดส่วนของสมาชิก (ร้อยละ)	รายได้ (บาท/เดือน)	รายจ่าย (บาท/เดือน)
1. สมาชิกในครัวเรือนที่ไม่ยากจน	97.5	5,206.71	3,408.10
2. สมาชิกในครัวเรือนที่ยากจน	2.5	799.00	1,397.78
รวม	**100.0**	**5,095.90**	**3,357.56**

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

4.4 สมาชิกธนาคารประชาชนร้อยละ 54.3 มีหนี้สินนอกระบบ และจำนวนหนี้สินนอกระบบลดลงหลังเข้าร่วมโครงการ ก่อนเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน สมาชิกส่วนหนึ่งจำนวนร้อยละ 54.3 มีหนี้สินนอกระบบอยู่แล้ว โดยสมาชิกร้อยละ 25.8 กู้จากญาติและ ร้อยละ 28.5 กู้จากนายทุนไปลงทุนประกอบอาชีพอิสระ แต่หลังจากที่ได้รับบริการด้านเงินกู้จากธนาคารประชาชนแล้ว พบว่า ร้อยละ 68.8 ของจำนวนสมาชิกที่มีหนี้นอกระบบทั้งหมด มีจำนวนหนี้สินนอกระบบลดลง ดังนั้นโครงการธนาคารประชาชนจึงช่วยให้สมาชิกสามารถลดภาระดอกเบี้ยจากหนี้นอกระบบลง ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้

ตารางที่ 10 ผลกระทบต่อหนี้นอกระบบหลังเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน

ผลกระทบต่อหนี้นอกระบบ	สัดส่วน (%)
1. ลดลง	68.8
2. เท่าเดิม	26.4
3. เพิ่มขึ้น	4.8
รวม	**100.0**

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

4.5 โครงการธนาคารประชาชนช่วยให้สมาชิกร้อยละ 81 มีรายได้เพิ่มขึ้น ผลจากการสอบถามสมาชิกธนาคารประชาชน ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน พบว่า ร้อยละ 81.0 ของจำนวนสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อทั้งหมดตอบว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากนำเงินกู้ไปลงทุนขยายกิจการเดิม ส่วนที่มีรายได้เท่าเดิมมีสัดส่วน ร้อยละ 16.4 ผลจากรายได้ที่สูงขึ้นทำให้สมาชิกที่มีภาระหนี้สินรวมของครัวเรือนลดลงคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 45.9 ของผู้กู้ทั้งหมด ในขณะเดียวกัน สมาชิกที่มีเงินออมเพิ่มขึ้นก็มีสัดส่วนถึงร้อยละ 57.5 ของผู้กู้ทั้งหมด

ตารางที่ 11 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของครัวเรือน

หน่วย : ร้อยละของจำนวนสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อ

ผลกระทบ	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	รวม
1. รายได้จากการประกอบการ	81.0	16.4	2.6	100.0
2. หนี้สินรวม	16.4	37.7	45.9	100.0
3. เงินออม	57.5	33.8	8.7	100.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

4.6 ผลการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน ก่อให้เกิดการจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.6 โครงการธนาคารประชาชนนอกจากจะช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนสมาชิกดีขึ้นทั้งด้านรายได้และเงินออม แล้วยังมีผลกระทบต่อการจ้างงานด้วย เพราะจากการสำรวจ พบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ที่ใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก สามารถทำให้สมาชิกในครอบครัวมีงานทำมากขึ้น ร้อยละ 22 และช่วยจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.6 ของจำนวนสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อทั้งหมด

ตารางที่ 12 ผลกระทบต่อการจ้างงาน

หน่วย : ร้อยละของจำนวนสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อ

ผลกระทบ	เพิ่มขึ้น	เท่าเดิม	ลดลง	รวม
1. การจ้างงานในครัวเรือน	22.1	68.5	9.4	100.0
2. การจ้างงานนอกครัวเรือน	13.6	67.5	18.9	100.0

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

4.7 สมาชิกร้อยละ 98.3 พอใจการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน ผลจากการสำรวจพบว่า สมาชิกมีความพึงพอใจการดำเนินโครงการในระดับมากที่สุดถึงร้อยละ 49.2 พอใจมากร้อยละ 38.5 และพอใจปานกลางร้อยละ 10.6 โดยมีความเห็นว่าโครงการธนาคารประชาชนช่วยให้ผู้ประกอบการมีโอกาสกู้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนซึ่งก่อให้เกิดสภาพคล่องของธุรกิจมากขึ้น

ตารางที่ 13 ระดับความพึงพอใจต่อการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน

หน่วย : ร้อยละของจำนวนสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อ

ระดับความพึงพอใจ	ร้อยละ
มากที่สุด	49.2
มาก	38.5
ปานกลาง	10.6
น้อย	1.6
น้อยที่สุด	0.1
รวม	**100.00**

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

5. ข้อพิจารณาและความเห็น

5.1 การคิดอัตราดอกเบี้ยยังไม่เป็นธรรมต่อสมาชิก ถึงแม้โครงการธนาคารประชาชนจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 1 ต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบก็ตาม แต่จากการที่ธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ตลอดอายุสัญญากู้ถือว่าไม่ยุติธรรมต่อสมาชิก เพราะเมื่อสมาชิกผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในแต่ละงวดแล้วจะทำให้เงินต้นคงค้างลดลงแต่จำนวนดอกเบี้ยกลับไม่ลดลงตามสัดส่วนของเงินต้นคงค้าง ทำให้สมาชิกที่กู้ต้องจ่ายค่าดอกเบี้ยจริงในอัตราสูงกว่าร้อยละ 1 ต่อเดือน

5.2 ผู้ประกอบการรายย่อยรายใหม่เข้าไม่ถึงบริการ การที่ธนาคารมุ่งเน้นให้สินเชื่อแก่สมาชิกที่ประกอบอาชีพอยู่แล้วและมีรายได้ที่แน่นอนที่จะสามารถชำระหนี้ได้ เพื่อลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานนั้นทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ได้รับโอกาสกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนยังคงมีน้อย หากโครงการมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจน ตามนโยบายของรัฐบาล ควรจะต้องพิจารณาแนวทางที่จะดำเนินการให้ผู้ที่ยังไม่เคยเป็นลูกค้าธนาคารออมสินได้รับโอกาสในการได้รับบริการจากธนาคารเพิ่มมากขึ้น

5.3 การพัฒนาอาชีพของสมาชิกยังมีน้อย ธนาคารประชาชนมีแผนดำเนินงานพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างงานสร้างรายได้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่ได้ดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้สมาชิกไม่สามารถขยายการประกอบอาชีพให้กว้างขวางเพื่อเพิ่มรายได้และคุณภาพชีวิตตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เท่าที่ควร

5.4 หนี้ค้างชำระมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดด้านเจ้าหน้าที่ของธนาคารที่จะกำกับดูแลให้สมาชิกใช้เงินกู้ตรงกับวัตถุประสงค์ในการขอกู้และการติดตามการชำระหนี้คืนของสมาชิก ประกอบกับสมาชิกบางส่วนได้กู้เงินจากหลายแหล่งโดยเฉพาะการกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านด้วย ทำให้ไม่สามารถหาเงินชำระหนี้ได้ตามกำหนด และจะกลายเป็นภาระต่อการดำเนินโครงการต่อไปในอนาคต

6. บทสรุป

รัฐบาลมอบนโยบายให้ธนาคารออมสินดำเนินโครงการธนาคารประชาชน เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยให้มีโอกาสเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบ ในการประกอบอาชีพเพื่อลดการพึ่งเงินทุนนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง โดยรัฐบาลไม่ได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอุดหนุนการดำเนินงานของธนาคาร ซึ่งผลการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และคุ้มค่าในระดับสูง เพราะธนาคารประชาชน สามารถช่วยเหลือผู้ประกอบการอิสระรายย่อยจากทุกจังหวัดทั่วประเทศให้ได้รับเงินกู้จากธนาคารไปลงทุนประกอบอาชีพเป็นจำนวนมากกว่า 400,000 ราย เป็นเงินให้กู้รวม 11,122.86 ล้านบาท เป็นผลทำให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่มีหนี้นอกระบบลดลง และมีรายได้จากการ

ประกอบการ รวมทั้งมีเงินออมเพิ่มขึ้น ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ประสงค์จะขอรับบริการด้านสินเชื่อยังมีสัดส่วนน้อยมาก รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยที่สมาชิกต้องจ่ายจริงยังอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ประเภทอื่นของธนาคารออมสินและธนาคารอื่นๆ โดยทั่วไป ธนาคารออมสินจึงควรปรับแนวทางการดำเนินโครงการธนาคารประชาชนเพื่อให้สามารถช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยที่มีรายได้น้อยได้รับเงินกู้ไปลงทุนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมดังนี้

6.1 ปรับปรุงวิธีการคิดดอกเบี้ยให้เป็นธรรม ธนาคารควรเปลี่ยนวิธีการคิดดอกเบี้ยแบบคงที่ มาเป็นการคิดดอกเบี้ยตามเงินต้นคงเหลือในแต่ละงวดหรือพฤติกรรมการชำระหนี้ของผู้กู้ ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระของสมาชิกให้สามารถดำเนินกิจการของตนเองต่อไปได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการลดภาระดอกเบี้ยแก่ผู้ประกอบการรายย่อย รวมทั้งติดตามการใช้เงินกู้อย่างใกล้ชิดเพื่อลดสัดสวนหนี้ค้างชำระที่มีแนวโน้มสูงขึ้น มิให้เป็นภาระต่อธนาคารในระยะยาว

6.2 จัดทำแผนพัฒนาอาชีพแก่ประชาชนและช่วยเหลือด้านการเงินอย่างเป็นระบบ ธนาคารควรร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนพัฒนาอาชีพแก่สมาชิก โดยแยกหลักสูตรสำหรับผู้ที่ไม่เคยทำการค้ามาก่อนและหลักสูตรเพิ่มทักษะแก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่ต้องการขยายงาน เพื่อให้ลูกค้าสามารถพัฒนาอาชีพให้แข็งแกร่งได้อย่างเป็นขั้นตอน และจัดทีมที่ปรึกษาอาชีพเพื่อให้คำแนะนำแก่ลูกค้าเป็นระยะๆ หรือเมื่อเกิดปัญหาซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาหนี้เสียที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจของผู้กู้

บทที่ ⑦

โครงการเสริมสร้าง ผู้ประกอบการใหม่

บทที่ 7
โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

1. ความนำ

การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของผู้ประกอบการเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการสนับสนุนด้านอื่น ๆ อาทิ การจัดหาแหล่งเงินทุน การปรับปรุงพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต และการให้ความช่วยเหลือด้านการตลาด เพื่อให้การดำเนินงานของกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถปรับตัวและต่อสู้ได้ในตลาดที่การแข่งขันรุนแรงมากยิ่งขึ้น แต่การพัฒนาตลอดระยะที่ผ่านมามุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบการที่มีกิจการของตนเองอยู่แล้วเป็นหลัก

ภาครัฐเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาผู้ที่ยังไม่มีกิจการเป็นของตนเอง เพื่อเป็นผู้ประกอบการใหม่ เนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้ปัญหาการว่างงานทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานในกลุ่มผู้ที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ มีทักษะ และประสบการณ์ ในการทำงาน โดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้ริเริ่มจัดทำโครงการเสริมสร้างนักลงทุนใหม่ขึ้น ในปี 2542 เพื่อพัฒนาผู้ที่ยังไม่มีกิจการเป็นของตนเอง แต่สนใจจะเริ่มประกอบการเอง โดยใช้งบปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในการดำเนินงาน ต่อเนื่องถึงปี 2543 ก่อนที่จะขาดช่วงไปในปี 2544 อย่างไรก็ตาม ในปี 2545 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้ดำเนินงานใหม่ภายใต้โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยใช้งบค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจรวมกับงบประมาณปกติ กลุ่มเป้าหมายคือ กลุ่มผู้ถูกเลิกจ้าง กลุ่มผู้ที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ ผู้ที่ดำเนินธุรกิจแล้วไม่เกิน 2 ปี ทายาทธุรกิจ ผู้ว่างงาน และผู้จบการศึกษาใหม่

1.1 วัตถุประสงค์หลักของโครงการ โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่มีวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) เพื่อสนับสนุนบัณฑิตใหม่ ผู้ว่างงาน ผู้ถูกออกจากงาน และพนักงานลูกจ้างที่มีพื้นฐานการศึกษาดีและมีศักยภาพ ให้มีโอกาสประกอบอาชีพด้วยตนเอง ด้วยการเป็นผู้ประกอบการ

(2) เพื่อผลักดันให้เกิดวิสาหกิจใหม่ ๆ ให้เป็นแหล่งจ้างงาน

(3) เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งแก่วิสาหกิจขนาดย่อมในช่วงก่อตั้งกิจการ (2 ปีแรก) ให้สามารถอยู่รอดและรักษาสถานภาพการจ้างงาน

(4) เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ “ทายาทธุรกิจ” ในการสืบทอดกิจการให้สามารถรักษาสภาพการจ้างงานและสร้างโอกาสขยายธุรกิจต่อไปในอนาคต

1.2 เป้าหมายโครงการ กำหนดไว้ดังนี้

(1) มีผู้สนใจสมัครเข้าร่วมโครงการ 8,000 ราย โดยเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าร่วมโครงการประมาณ 6,500 ราย

(2) บัณฑิตใหม่ ผู้ว่างงาน หรือผู้ถูกออกจากงาน พนักงานลูกจ้างที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระได้รับการเสริมสร้างทัศนคติและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นผู้ประกอบการ และส่วนหนึ่งสามารถก่อตั้งธุรกิจหรือประกอบอาชีพส่วนตัวได้

(3) มีการจัดตั้งวิสาหกิจใหม่ โดยผู้ประกอบการรุ่นใหม่ที่มีพื้นฐานการศึกษาดี ก่อให้เกิดการจ้างงาน

(4) ผู้ที่มีแผนการทำธุรกิจ โครงการลงทุน หรือมีนวัตกรรมทางเทคโนโลยี ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินสินเชื่อหรือผู้ร่วมทุน

(5) วิสาหกิจระยะเริ่มต้นสามารถดำเนินธุรกิจอยู่รอดและรักษาสภาพจ้างงานไว้ได้

1.3 งบประมาณดำเนินงาน จำนวน 181.9 ล้านบาท จำแนกเป็นงบกระตุ้นเศรษฐกิจ 174.5 ล้านบาท และงบประมาณปกติอีก 7.4 ล้านบาท

1.4 แนวทางและกลไกกำกับการดำเนินงาน ในการดำเนินโครงการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนหลายหน่วยงาน โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบโดยสรุปดังนี้

(1) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นแกนกลางรับผิดชอบการบริหารโครงการโดยรวม ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยร่วมดำเนินการและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการกำกับ ควบคุม และดูแลการดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

(2) หน่วยงานสนับสนุนโครงการ จำแนกตามลักษณะงานได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

- *หน่วยงานจัดฝึกอบรม* ประกอบด้วยสถาบันการศึกษา สถาบันการเงิน สมาคมและองค์กรที่มีศักยภาพรวม 21 หน่วยงาน อาทิ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยในภูมิภาคต่าง ๆ ทำหน้าที่คัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรมและจัดการฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดทักษะความรู้ รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้เข้าอบรม

- *หน่วยงานบ่มเพาะธุรกิจ* หรืออนุบาลการลงทุน ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เขตอุตสาหกรรมซอฟแวร์ประเทศไทย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 9 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่ผู้ที่ต้องการจะเป็นผู้ประกอบการ โดยเน้นการฝึกฝนและทดลองปฏิบัติจริง ตลอดจนการเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในธุรกิจประเภทต่าง ๆ

■ *หน่วยงานให้บริการที่ปรึกษา* ประกอบด้วยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บริษัท อิงคะ จำกัด และบริษัท ซีเอ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด ทำหน้าที่ที่ปรึกษา ให้คำแนะนำในด้านการลงทุนและการจัดตั้งธุรกิจ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการใหม่ในการแสวงหาและประเมินโอกาสทางธุรกิจ การวิเคราะห์/คัดเลือกโครงการลงทุนที่เหมาะสม

■ *หน่วยงานสนับสนุนทางการเงิน* เช่น บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารนครหลวงไทย เป็นต้น ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ/สนับสนุนด้านเงินทุน ตลอดจนร่วมลงทุนกับผู้ผ่านการฝึกอบรมที่มีโครงการลงทุนที่เป็นไปได้

(3) กลไกกำกับการดำเนินงาน มีกลไกระดับบริหารคือ คณะกรรมการบริหารโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยมีรองอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นประธาน และกลไกระดับปฏิบัติ ได้จัดให้มีผู้จัดการโครงการและผู้ประสานงานโครงการประจำสำหรับหน่วยงานบริหารกลางและหน่วยงานร่วมดำเนินงานหลักทุกหน่วยงาน

(4) กิจกรรมหลัก ภายใต้โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ประกอบด้วย 5 กิจกรรมหลัก ดังนี้

■ *การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการเป็นผู้ประกอบการ* ทั้งหลักสูตรระยะสั้นและระยะยาว โดยหลักสูตรระยะสั้น ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 3 สัปดาห์ สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มี พื้นฐานความรู้หรือประสบการณ์ทางธุรกิจมาบ้าง และต้องการเพิ่มพูนความรู้ในการประกอบธุรกิจบางด้าน และหลักสูตรระยะยาว ใช้เวลาตั้งแต่ 3 สัปดาห์ขึ้นไป เพื่อพัฒนาทักษะความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship Development) โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ในลักษณะลองปฏิบัติ (Experiential Learning) ทั้งนี้ ในหลักสูตรฝึกอบรมระยะยาวจัดให้มีบริการปรึกษาแนะแนวในระหว่างหรือหลังการฝึกอบรมด้วย

■ *การจัดบริการบ่มเพาะธุรกิจหรืออนุบาลการลงทุน* (Business Incubation) โดยมี “พี่เลี้ยง” (Mentor) ติดตามดูแลให้ความช่วยเหลือตลอดกระบวนการ นับตั้งแต่ก่อตั้งกิจการและเริ่มดำเนินธุรกิจ จนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง

■ *การจัดบริการที่ปรึกษา* เพื่อให้คำแนะนำเป็นการทั่วไป ทั้งในด้านการลงทุน การจัดตั้งธุรกิจ การบริหารจัดการ และการให้บริการข้อมูล เอกสาร ตลอดจนแนะนำการค้นหาข้อมูลทางอินเตอร์เนต

■ *การจัดกิจกรรมตลาดนัดการเงินและการลงทุน* เพื่อเป็นเวทีนัดพบ เชื่อมโยงระหว่างผู้ต้องการเงินทุนกับแหล่งทุนลักษณะต่าง ๆ โดยผู้ต้องการเงินทุนอาจเป็นผู้ที่ต้องการทำธุกิจที่มีแผนธุรกิจอยู่แล้ว ผู้เป็นเจ้าของนวัตกรรมที่ต้องการหา/ขายเทคโนโลยี หรือสถาบันเจ้าของนวัตกรรมที่ต้องการผลิตเชิงพาณิชย์

■ *การสนับสนุนด้านการตลาด การเผยแพร่ และแนะนำผลิตภัณฑ์* โดยจัดให้ผู้ประกอบการใหม่ที่ผ่านการอบรมหรือบ่มเพาะ และเริ่มผลิตสินค้าหรือบริการ ได้เข้าร่วมงานแสดงสินค้า กิจกรรมผู้ผลิตพบผู้ซื้อ หรือกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อเป็นการแนะนำธุรกิจ

โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่เริ่มดำเนินการในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 โดยกำหนดสิ้นสุดโครงการในเดือนกันยายน 2545 แต่ภายหลังได้มีการขอขยายระยะเวลาโครงการจนถึงในเดือนพฤษภาคม 2546 ทั้งนี้กิจกรรมส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในเดือนกันยายน 2545 ได้แก่ การฝึกอบรม การจัดกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจ การจัดบริการที่ปรึกษาและกิจกรรมตลาดนัดการเงินและการลงทุน มีเพียงกิจกรรมเผยแพร่/แนะนำผลิตภัณฑ์ที่ล่าช้าไปจากแผนการดำเนินงาน ปัจจุบันโครงการนี้ได้เสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2546

2. กรอบการติดตามประเมินโครงการ

2.1 วัตถุประสงค์ของการติดตามประเมินผล

(1) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ ว่าสามารถพัฒนาทักษะการเป็นผู้ประกอบการ ให้แก่กลุ่มผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้ว่างงาน ผู้ที่ต้องการเปลี่ยนงาน ผู้ที่ดำเนินธุรกิจแล้วไม่เกิน 2 ปี ทายาทธุรกิจ และผู้จบการศึกษาใหม่ที่ต้องการประกอบกิจการเป็นของตนเอง รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดกิจการใหม่ ตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เพียงใด

(2) เพื่อประเมินผลกระทบเบื้องต้นของโครงการที่มีต่อการลงทุน การจ้างงาน และการสร้างรายได้ให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการและแรงงานใหม่ และความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการ

2.2 ขอบเขตและวิธีการติดตามประเมินผล

(1) ขอบเขต ประเมินการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งดำเนินการในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2545 – พฤษภาคม 2546 ในเรื่อง

(1.1) การบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมเปรียบเทียบกับเป้าหมาย สัดส่วนผู้ที่ริเริ่มกิจการใหม่เปรียบเทียบกับเป้าหมาย

(1.2) ผลกระทบเบื้องต้นจากโครงการในด้านการเพิ่มการลงทุนในกิจการใหม่ การจ้างงานใหม่ และการสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการและแรงงานใหม่ ซึ่งพิจารณาจากการลงทุนในกิจการใหม่ การจ้างงงานที่เพิ่มขึ้นเปรียบเทียบกับเป้าหมาย

(2) วิธีการ ติดตามประเมินผลโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิที่ประมวลจากการออกแบบสอบถามหน่วยร่วมดำเนินโครงการ 22 แห่ง ในประเด็นปัญหาในการดำเนินงานและข้อเสนอแนะ ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิ คือ

(2.1) เอกสารข้อเสนอโครงการ รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงาน สรุปผลการดำเนินงานเบื้องต้น ซึ่งจัดทำโดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

(2.2) รายงานการติดตามและประเมินผลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงการติดตามประเมิน “โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่” ดำเนินการโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และโครงการติดตามและประเมินผลค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งดำเนินการโดย บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ่ง แอนด์ แมเนจเมนท์ จำกัด

3. ผลการดำเนินโครงการ

3.1 ผลการดำเนินงานในภาพรวมประสบผลสำเร็จเกินกว่าเป้าหมาย มีผู้สนใจเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ มากกว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่ใช้งบประมาณในการดำเนินงานต่ำกว่าประมาณการ ขณะที่การสร้าง/พัฒนาผู้ประกอบการใหม่ทำได้เกินเป้าหมาย

(1) **ผู้ผ่านการเสริมสร้างทักษะผู้ประกอบการใหม่สูงกว่าเป้าหมาย 1.2 เท่า** ข้อมูลจากการติดตามและประเมินผลโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ[1] พบว่า จำนวนผู้ผ่านกิจกรรมหลัก 4 กิจกรรม ได้แก่ การฝึกอบรมระยะยาว การฝึกอบรมระยะสั้น กิจกรรมบ่มเพาะ และบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุน สูงกว่าเป้าหมายเกือบทุกกิจกรรม โดยในการฝึกอบรมระยะยาวมีผู้จบหลักสูตรร้อยละ 91.80 ของเป้าหมาย ขณะที่ผู้จบหลักสูตรระยะสั้นสูงกว่าเป้าหมาย 1.4 เท่า ผู้ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจสูงกว่าเป้าหมาย 1.05 เท่า และผู้ได้รับบริการด้านคำปรึกษามีมากกว่าเป้าหมาย 1.07 เท่า เช่นเดียวกัน เป็นผลให้ผู้ที่ได้รับการเสริมสร้างทักษะโดยรวมทุกกิจกรรมสูงกว่าเป้าหมาย 1.2 เท่า

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

ลักษณะผลผลิต	ผลการดำเนินงาน (คน)	เป้าหมาย (คน)	ผลสำเร็จ (ร้อยละ)	ผลสำเร็จ (เท่า)
1. ผู้จบหลักสูตรการฝึกอบรมระยะยาว	1,377	1,500	91.80	
2. ผู้จบหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้น	5,018	3,500	143.31	1.43
3. ผู้ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจ	105	100	105.00	1.05
4. ผู้ได้รับบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุน	1,069	1,000	106.90	1.06
ภาพรวม	***7,567***	***6,100***	***124.05***	***1.24***

ที่มา : รายงานการประเมินผลไตรมาสที่ 2 โครงการติดตามและประเมินผลค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ, หน้า 3-10. บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ่งแอนด์ แมเนจเมนท์ จำกัด

[1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มอบหมายให้บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ่งแอนด์ แมเนจเมนท์ จำกัด ติดตามและประเมินผลโครงการที่ได้รับการสนับสนุนโดยงบค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ด้วย การเก็บข้อมูลภาคสนามเฉพาะในส่วนโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ใช้ตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 396 คน จากพื้นที่ตัวอย่าง 16 จังหวัด

(2) การดำเนินงานโครงการมีประสิทธิภาพสูง ใช้ต้นทุนต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 13.41 การติดตามและประเมินผลโครงการที่ใช้ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจยังพบว่าการดำเนินกิจกรรมทั้ง 4 ลักษณะ มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าประมาณการเกือบทุกกิจกรรม ยกเว้นการฝึกอบรมระยะยาวที่ต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่าประมาณการร้อยละ 3.32 โดยการฝึกอบรมระยะสั้นมีต้นทุนต่ำกว่าประมาณการมากที่สุดถึงร้อยละ 33.83 รองลงไปเป็นการบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุนที่มีต้นทุนเพื่อให้บริการเพียง 9,544 บาท/คน ต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 17.99 ขณะที่ค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมบ่มเพาะต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 5.15 ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยในภาพรวมต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 13.41

ตารางที่ 2 ต้นทุนการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

หน่วย : บาท/คน

กิจกรรม	ต้นทุนต่อหน่วย		ประสิทธิภาพ (ร้อยละ)
	ประมาณการ	เกิดขึ้นจริง	
1. การฝึกอบรมระยะยาว	27,638	28,555	-3.32
2. การฝึกอบรมระยะสั้น	25,709	17,012	33.83
3. กรรมบ่มเพาะธุรกิจ	169,636	160,904	5.15
4. บริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุน	11,638	9,544	17.99
ภาพรวม			**13.41**

ที่มา : รายงานการประเมินผลไตรมาสที่ 2 โครงการติดตามและประเมินผลค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ, หน้า 3-11. บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริ่งแอนด์ แมเนจเมนท์ จำกัด

(3) สร้าง/พัฒนาผู้ประกอบการใหม่ได้มากกว่าเป้าหมาย 1.3 เท่า นอกจากจะมีจำนวนผู้จบการฝึกอบรมและผ่านกิจกรรมต่างๆ สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดมากกว่า 1 เท่า ของผู้ที่ร่วมโครงการทั้งหมด ยังพบว่าประมาณร้อยละ 12.5 หรือ 929 ราย สามารถริเริ่ม/ขยาย/รับช่วงดำเนินกิจการด้วยตนเอง ซึ่งก็สูงกว่าเป้าหมาย (700 ราย) 1.3 เท่า กิจกรรมที่ตั้งใหม่ส่วนใหญ่ร้อยละ 46.88 เป็นอุตสาหกรรมการผลิต อาทิ อาหารและเครื่องดื่ม สินค้าหัตถกรรม เซรามิค เป็นต้น รองลงไปเป็นกิจกรรมในกลุ่มบริการมีสัดส่วนร้อยละ 29.62 ส่วนที่เหลือร้อยละ 23.49 เป็นกลุ่มการค้า

ตารางที่ 3 สรุปผลการดำเนินงานเบื้องต้นโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ (ข้อมูล ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2546)

	ผลการดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผลสำเร็จ
● การเริ่ม/ขยาย/รับช่วงธุรกิจ (กิจการ)	929	700	***1.33 เท่า***
● วงเงินลงทุนรวม (ล้านบาท)	3,425.75	700	***4.89 เท่า***
- เงินทุนส่วนตัว	1,472.35		
- สินเชื่อ	1,861.50		
- ไม่ระบุแหล่งเงิน	91.89		
● การจ้างงานใหม่ (คน)	6,063	3,500	***1.73 เท่า***

ที่มา : สำนักพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

3.2 การลงทุนสูงกว่าเป้าหมายเกือบ 5 เท่า ขณะที่การจ้างงานสูงกว่า 1.7 เท่า ทำให้ทั้งแรงงานและผู้ประกอบการมีรายได้เพิ่มขึ้น

(1) การพัฒนาธุรกิจใหม่ ทั้งในลักษณะของการริเริ่มใหม่/ขยาย/การรับช่วงธุรกิจดังกล่าว ทำให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นเป็นมูลค่า 3,425.75 ล้านบาท หรือประมาณเกือบ 5 เท่า ของเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียง 700 ล้านบาท โดยแหล่งเงินทุนสำคัญของผู้ประกอบการใหม่ คือ สถาบันการเงิน โดยร้อยละ 54.34 ของการลงทุนที่เกิดขึ้นเป็นการลงทุนโดยใช้สินเชื่อจากสถาบันการเงิน ซึ่งมีมูลค่า 1,861.50 ล้านบาท ขณะที่ผู้ประกอบการที่ใช้เงินทุนส่วนตัวมีสัดส่วนร้อยละ 42.98 คิดเป็นมูลค่า 1,472.35 ล้านบาท

(2) การลงทุนใหม่เหล่านี้ ช่วยเพิ่มโอกาสในการทำงาน มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการและแรงงานมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น โดยการจ้างงานอันเนื่องมาจากกิจการใหม่มีจำนวนถึง 6,063 คน สูงกว่าเป้าหมายการจ้างงาน 3,500 คน 1.7 เท่า และการสำรวจภาคสนามโครงการติดตามและประเมินผลค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 3.80 ระบุว่าสามารถหางานทำได้ และมีรายได้จากการทำงานเฉลี่ยเดือนละ 11,783 บาท/คน ขณะที่ร้อยละ 12.90 มีการจัดตั้งสถานประกอบการใหม่และมีรายได้จากการประกอบการเฉลี่ยเดือนละ 41,320 บาท/ราย และร้อยละ 6.80 ระบุว่า สามารถนำความรู้และทักษะไปพัฒนาปรับปรุงกิจการ จนสามารถลดต้นทุนการผลิตลงจากเดิม ทำให้มีกำไรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเดือนละ 9,444 บาท/ราย

3.3 ผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่พึงพอใจในบริการที่ได้รับ รวมทั้งใช้ประโยชน์จากความรู้ได้ค่อนข้างมาก จากการติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ ในประเด็นความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการจำแนกตามกิจกรรมทั้ง 5 ประเภท ซึ่งกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ[2] พบว่า ในภาพรวมผู้เข้าร่วมโครงการมีความพึงพอใจในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เข้าร่วมค่อนข้างมาก

ตารางที่ 4 จำนวนตัวอย่างและสัดส่วนผู้ที่มีความพึงพอใจในกิจกรรมแต่ละประเภท

กิจกรรม	จำนวนตัวอย่าง (คน)	สัดส่วนผู้ที่มีความพึงพอใจ (ร้อยละ)		
		มาก	ปานกลาง	น้อย
• อบรมระยะยาว	300	90.0	9.7	-
• อบรมระยะสั้น	1,290	87.5	12.4	0.1
• กิจกรรมบ่มเพาะ	77	67.9	28.2	2.6
• บริการให้คำปรึกษา	190	56.3	30.8	3.7
• ตลาดนัดการเงิน	394	56.5	40.8	0.5

ที่มา : รายงานผลการประเมินเบื้องต้น โครงการติดตามประเมินผล"โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่", สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มกราคม 2546, หน้า 32-64.

หมายเหตุ : ความพึงพอใจแบ่งเป็น 3 ระดับ โดยมีคะแนนอยู่ในช่วง 1-5

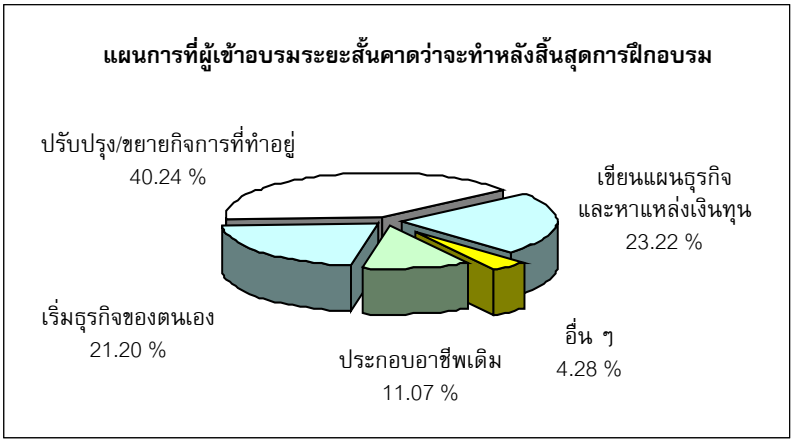
ระดับมาก คะแนน 3.68 – 5.00
ระดับปานกลาง คะแนน 2.34 – 3.67
ระดับน้อย คะแนน 1.00 – 2.33

---

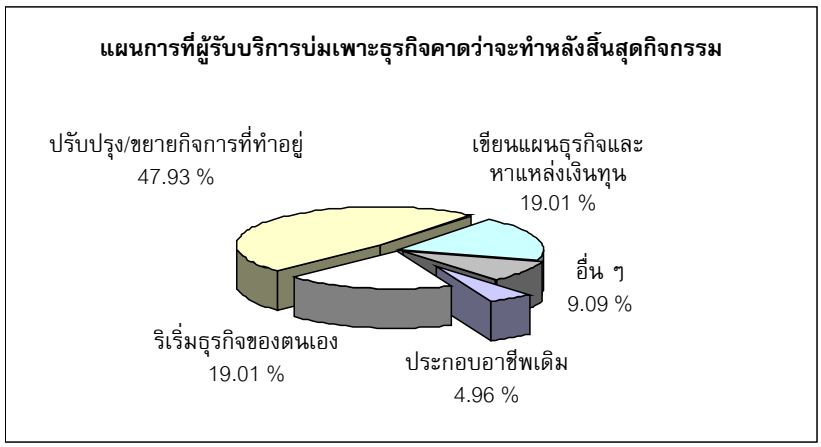
[2] กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ติดตามและประเมินความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยการสอบถามผู้เข้าร่วมโครงการรวม 2,251 คน ระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน (พฤษภาคม 2545-เมษายน 2546)

(1) การฝึกอบรมระยะยาว ตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว แต่สนใจจะเริ่มทำธุรกิจ โดยร้อยละ 90 มีความพึงพอใจในการฝึกอบรมระยะยาวอยู่ในระดับมาก ในส่วนการนำไปใช้ประโยชน์ พบว่า ร้อยละ 88 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าสามารถนำความรู้ที่ได้ไปพัฒนาธุรกิจได้มากถึงมากที่สุด และร้อยละ 75.3 มีความมั่นใจในการเขียนแผนธุรกิจหลังจากเข้ารับการอบรมในระดับมากถึงมากที่สุด

(2) การฝึกอบรมระยะสั้น ตัวอย่างร้อยละ 50.9 เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว แต่สนใจจะทำธุรกิจใหม่ โดยพบว่า ผู้เข้ารับการฝึกอบรมระยะสั้นร้อยละ 87.5 มีความพึงพอใจต่อการฝึกอบรมในระดับมาก และหลังสิ้นสุดการฝึกอบรม ผู้เข้ารับการอบรมร้อยละ 40.42 มีแผนจะปรับปรุงหรือขยายธุรกิจที่ดำเนินการอยู่ ร้อยละ 23.22 จะเขียนแผนธุรกิจและหาแหล่งเงินทุน ขณะที่ร้อยละ 21.20 จะริเริ่มธุรกิจของตนเอง



(3) การอบรมบ่มเพาะ ร้อยละ 46.38 ของตัวอย่างที่ทำการศึกษาเป็นผู้ที่เริ่มต้นทำธุรกิจใหม่ไม่เกิน 2 ปี และร้อยละ 67.9 มีความพึงพอใจในบริการบ่มเพาะธุรกิจในระดับมาก โดยที่ร้อยละ 68.8 มีความเห็นว่า ความรู้ที่ได้รับสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากถึงมากที่สุด และภายหลังสิ้นสุดการฝึกอบรม ร้อยละ 75.3 ของผู้เข้าอบรมมีแผนที่จะปรับปรุง/ขยายธุรกิจที่ตนเองดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ มีผู้ที่วางแผนจะริเริ่มธุรกิจของตนเองและจะเขียนแผนธุรกิจ/หาแหล่งเงินทุนในสัดส่วนร้อยละ 29.9 เท่ากัน



(4) การให้คำปรึกษาแนะนำ ตัวอย่างร้อยละ 55.1 เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว และสนใจจะเป็นผู้ประกอบการใหม่ ร้อยละ 56.3 มีความพึงพอใจในบริการให้คำปรึกษาแนะนำในระดับมาก ขณะที่ร้อยละ 30.8 มีความพอใจระดับปานกลาง นอกจากนี้ ผู้รับบริการปรึกษาแนะนำส่วนใหญ่ร้อยละ 59.9 เห็นว่าการให้คำปรึกษาทำให้ความชัดเจนในแนวคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจมีมากขึ้นถึงมากที่สุด โดยร้อยละ 53.1 เห็นว่า การให้คำปรึกษาแนะนำทำให้มีความมั่นใจในการเขียนแผนธุรกิจมากถึงมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในเรื่องความสามารถในการหาแหล่งเงินทุนหรือการขยายตลาดสินค้า ผู้รับบริการร้อยละ 61.3 เห็นว่า การให้คำปรึกษาแนะนำช่วยให้หาแหล่งเงินทุนหรือขยายตลาดได้น้อยถึงน้อยที่สุด

(5) การให้บริการตลาดนัดการเงินการลงทุน ตัวอย่างที่ทำการศึกษา 394 คน ส่วนใหญ่ร้อยละ 40.1 เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว และสนใจจะเป็นผู้ประกอบการใหม่ ร้อยละ 56.5 มีความพึงพอใจในกิจกรรมตลาดนัดการเงินการลงทุนในระดับมาก ขณะที่ร้อยละ 40.8 พึงพอใจในระดับปานกลาง ในจำนวนตัวอย่างผู้เข้าร่วมกิจกรรมตลาดนัดการเงินการลงทุนทั้งหมด ร้อยละ 17.7 สามารถหาแหล่งเงินทุนได้จากการร่วมกิจกรรม ขณะที่ผู้ที่ไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนได้มีสาเหตุสำคัญ คือ กำลังศึกษาความเป็นไปได้ ขาดหลักทรัพย์ และกำลังวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนธุรกิจ

4. ข้อพิจารณาและข้อคิดเห็น

การดำเนินโครงการ มีความไม่พร้อมในหลายด้าน โดยเหตุที่ช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการมีระยะเวลาที่สั้นและเร่งด่วนมาก การเตรียมการและการวางแผนต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน อาทิ การเลือกสถานที่ การจัดทำหลักสูตร การเลือกวิทยากร เป็นต้น นอกจากนี้ การเบิกจ่ายงบประมาณมีความล่าช้า หน่วยร่วมดำเนินการจำเป็นต้องสำรองค่าใช้จ่ายล่วงหน้า ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ขณะที่การประชาสัมพันธ์มีน้อย เนื่องจากได้รับการอนุมัติจัดโครงการฯ ในเวลากระชั้นชิด งบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์จำกัด ทำให้การประชาสัมพันธ์ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เพราะว่าต้องใช้ช่องทางที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย ทำให้กลุ่มเป้าหมายไม่ทราบรายละเอียดว่าแต่ละหลักสูตรที่จัดโดยต่างสถาบัน/องค์กรแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งทำให้โครงการมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

4.1 เนื้อหาการฝึกอบรม ไม่สัมพันธ์กับระยะเวลาและกลุ่มเป้าหมาย บางพื้นที่มีความซ้ำซ้อนในการจัดฝึกอบรม

(1) ระยะเวลาที่ใช้ในการอบรมของบางหลักสูตรไม่เหมาะสม เนื่องจากเนื้อหาในหลักสูตรฝึกอบรมมีมากและค่อนข้างเป็นวิชาการ ต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจ แต่ด้วยระยะเวลาในการจัดอบรมมีจำกัด ทำให้ต้องตัดรายละเอียดที่จะใช้เป็นตัวอย่างให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้เข้าใจอย่างชัดเจนออกไป ทำให้การถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้ผลไม่เท่าที่ควร นอกจากนี้ บางหลักสูตรมีกิจกรรมที่เป็นการช่วยเหลือผู้เข้าอบรมหลายด้าน เพื่อผลักดันให้เกิดการตั้งธุรกิจ แต่ระยะเวลาของหลักสูตรสั้นเกินไป

(2) ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความหลากหลายทางด้านธุรกิจ ประสบการณ์ ความรู้ และวัย ทำให้สาระที่จัดไว้ในหลักสูตรบางหัวข้อไม่ได้รับความสนใจจากผู้เข้าอบรมบางกลุ่ม ขณะที่บางหัวข้อที่ผู้เข้ารับการอบรมสนใจ ไม่ได้จัดไว้ในหลักสูตร

(3) การเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่มีหน่วยร่วมฝึกอบรมหลายๆ สถาบัน และบางโครงการไม่เก็บค่าลงทะเบียน ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีทางเลือกมากขึ้นและไม่ตั้งใจเข้าอบรมเท่าที่ควร และยังพบว่า ในบางพื้นที่ มีการจัดฝึกอบรมในหลักสูตรที่คล้ายคลึงกัน ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน โดยหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาการแย่งกลุ่มเป้าหมายที่เข้ารับการอบรม

4.2 ผู้เข้าอบรมขาดความตั้งใจจริง บางคนยังไม่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจอย่างจริงจังและบางคนขาดแคลนเงินลงทุน

4.3 วิทยากรมีปัญหาทักษะในการถ่ายทอดความรู้ ในบางพื้นที่วิทยากรในการอบรมทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญ คือ การคัดเลือกวิทยากรที่ไม่คำนึงถึงความสามารถในการถ่ายทอด เพราะเนื้อหาหลักสูตรของโครงการนี้ส่วนใหญ่เป็นเชิงวิชาการ ถ้าวิทยากรไม่สามารถถ่ายทอดเนื้อหาทฤษฎีต่างๆ ไปเป็นคำบอกเล่าที่ง่ายต่อการเข้าใจ จะทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

4.4 การติดตามประเมินผลมีปัญหาผู้เข้าร่วมโครงการไม่ให้ข้อมูลที่แท้จริง มีการย้ายที่อยู่ สถานที่ทำงาน ทำให้ติดตามได้ยาก นอกจากนี้ การจัดทำฐานข้อมูลมีปัญหาในเรื่องระบบเครือข่ายเชื่อมโยงที่ยังขาดประสิทธิภาพ เมื่อหน่วยดำเนินการมีการปรับปรุง/เพิ่มเติมข้อมูลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลบางส่วนหายไป ฐานข้อมูลจึงขาดความสมบูรณ์

4.5 การที่โครงการมีต้นทุนต่ำกว่าประมาณการ เนื่องจากมีผู้มาใช้บริการมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงอาจจะมีความเป็นไปได้ว่าในการจัดทำโครงการนั้น การประเมินค่าใช้จ่ายของโครงการอาจจะกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจริง

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้อย่างดี เพราะสามารถสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในกิจการใหม่ ซึ่งทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นสูงกว่าเป้าหมาย การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง เพราะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำกว่าประมาณการ ดังนั้น ***จึงเป็นโครงการที่ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการดำเนินงานต่อเนื่อง*** อย่างไรก็ตามเพื่อให้โครงการดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรปรับปรุงการดำเนินงานตามแนวทางดังนี้

5.1 บูรณาการแผนดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงอุตสาหกรรมควรสร้างความเข้าใจและหาแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยร่วมดำเนินการ สถาบันการเงิน ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อน และมีระบบการเบิกจ่ายงบประมาณที่คล่องตัว เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานสามารถดำเนินโครงการได้โดยมีประสิทธิผลที่รวดเร็วขึ้น

5.2 จัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดย

(1) ปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ และจัดแบ่งกลุ่มอย่างชัดเจน เพื่อกำหนดเนื้อหา/แนวทางการพัฒนาผู้เข้าร่วมโครงการอย่างสอดคล้องกับความต้องการ มีประสิทธิภาพ

(2) การฝึกอบรม ควรให้ความสำคัญด้านการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ โดยให้ผู้เข้าอบรมมีส่วนร่วมทั้งการใช้สถานการณ์จำลอง และการฝึกปฏิบัติจริง มากกว่าการให้ความรู้ทางด้านทฤษฎี/หลักการ และการจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจหลักของพื้นที่นั้น อาทิ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร ในพื้นที่มีการแปรรูปสินค้าเกษตรเป็นหลัก มีการจัดกลุ่มในการทำกรณีศึกษาด้านต่างๆ เช่น การวิเคราะห์การตลาด การวางแผนทางการเงิน เป็นต้น

5.3 จัดตั้งคลินิคให้คำแนะนำผู้ประกอบการ เพื่อเป็นพี่เลี้ยง/ให้ความช่วยเหลือ/คำแนะนำปรึกษา/ฝึกอบรมเฉพาะเรื่องเพิ่มเติม แก่ผู้ผ่านการฝึกอบรมและดำเนินธุรกิจแล้วอย่างต่อเนื่องภายหลังการตั้งธุรกิจ

5.4 พัฒนาปรับปรุงเครือข่ายที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อลดข้อผิดพลาดในการปรับปรุงข้อมูล และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลในการติดตามความหน้าและประเมินผลโครงการ

บทที่ ⑧

โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

บทที่ 8
โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค

1. ความนำ

โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค) เป็นนโยบายเร่งด่วนนโยบายหนึ่งในหลายๆนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้คนไทยทุกคนมีหลักประกันสุขภาพสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเมื่อเกิดความจำเป็นได้อย่างเท่าเทียมกัน และสร้างความเสมอภาคในการให้บริการด้านสาธารณสุขกับประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวนอกจากจะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 52 ที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และมาตรา 82 ที่ว่าให้รัฐจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงแล้ว ยังเป็นการตอบสนองแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคมที่กำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควบคู่กับการเร่งรัดการสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ผู้ที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพรูปแบบใดๆเลย

การดำเนินงานด้านหลักประกันสุขภาพที่ผ่านมามี 5 รูปแบบ คือ 1) การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) 2) การประกันสุขภาพโดยสมัครใจภาครัฐ 3) สวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจ 4) การประกันสุขภาพโดยบังคับ และ 5) การประกันสุขภาพภาคเอกชน ซึ่งสามารถดำเนินการครอบคลุมประชากรได้ประมาณร้อยละ 70 ของประชากรทั่วประเทศหรือประมาณ 43.9 ล้านคน แต่ยังมีประชากรอีกถึงร้อยละ 30 หรือประมาณ19 ล้านคนที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ ดังนั้น การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงเป็นนโยบายสำคัญเรื่องหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนทุกคนมีหลักประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงและอยู่ดีมีสุขโดยเท่าเทียมกัน

1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการ

(1) เพื่อขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ ให้ได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

(2) เพื่อปรับระบบบริการโดยเน้นบทบาทบริการรักษาพยาบาลระดับปฐมภูมิ ด้านการเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค และการทำงานเชิงรุกในชุมชนมากขึ้น

1.2 เป้าหมาย

ประชาชนจำนวน 46.6 ล้านคนที่ไม่ใช่ข้าราชการและผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม สามารถเข้าถึงและได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

1.3 แนวทางและกลไกดำเนินงาน

(1) แผนการดำเนินงาน ในการดำเนินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ได้แบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 เริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ในพื้นที่ 6 จังหวัดแรก คือ พะเยา ยโสธร นครสวรรค์ ปทุมธานี สมุทรสาคร และยะลา ภายใต้ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2544 และระเบียบเงินอุดหนุนโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใน 6 จังหวัด

ระยะที่ 2 ได้ขยายพื้นที่ดำเนินงานครอบคลุมอีก 15 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2544 ประกอบด้วย นนทบุรี สระบุรี สระแก้ว เพชรบุรี นครราชสีมา สุรินทร์ หนองบัวลำภู อุบลราชธานี ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ สุโขทัย แพร่ เชียงใหม่ ภูเก็ต และนราธิวาส โดยดำเนินงานภายใต้ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2544

ระยะที่ 3 เริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 1 ตุลาคมในปีเดียวกัน โดยขยายความครอบคลุมไปยังทุกจังหวัดทั่วประเทศ รวมถึงบางเขตของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อมากรุงเทพมหานครได้ขยายการดำเนินงานครอบคลุมทุกพื้นที่ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ การดำเนินงานในระยะที่ 3 ได้มีการยุบและยกเลิกบัตร สปร.และบัตรประกันสุขภาพ 500 บาท แล้วเปลี่ยนเป็นบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้ายกเว้นค่าธรรมเนียมแทนการมีบัตร สปร. [ตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3)] ส่วนบัตรประกันสุขภาพ 500 บาทได้ยุติการขายบัตรตั้งแต่วันที่ 31 พฤษภาคม 2544 แต่จะสามารถใช้ได้ต่อไปจนกว่าบัตรจะหมดอายุ ดังนั้น การดำเนินงานในระยะที่ 3 นี้ถือว่าเป็นการยุบรวมโครงการที่ดำเนินงานระยะที่ 1-2 เข้ามาสู่ระบบเดียวกันทั้งหมด เพื่อให้สามารถบริหารจัดการระบบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) ผู้มีสิทธิได้รับบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผู้ที่จะได้รับการคุ้มครองตามโครงการต้องเป็นผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจและการประกันสังคม โดยแบ่งผู้ที่ได้รับสิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(2.1) บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประเภทไม่เสียค่าธรรมเนียม (บัตรทอง ท.) ออกให้แก่ผู้นำชุมชนและผู้มีรายได้น้อยตามระเบียบสำนักนายกฯ ได้แก่ ผู้มีรายได้ไม่เกิน 2,000 บาท/เดือน/คน หรือไม่เกิน 2,800 บาท/เดือน/ครอบครัว ผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูลตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ซึ่งเดิมมีบัตร สปร. และอยู่ในพื้นที่ดำเนินการ และผู้มีสิทธิเดิมตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2543

(2.2) บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประเภทเสียค่าธรรมเนียม (บัตรทอง) ได้แก่ ประชาชนทั่วไปยกเว้นผู้มีสิทธิตามบัตรทอง ท. โดยผู้มีสิทธิต้องไปรับบริการที่หน่วยบริการประจำครอบครัวหรือเครือข่ายหน่วยบริการ กรณีอุบัติเหตุผู้มีสิทธิสามารถเข้ารับการบริการทางการแพทย์จากหน่วยบริการอื่น ยกเว้นกรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยฉุกเฉิน ผู้มีสิทธิสามารถเข้ารับการบริการทางการแพทย์จากหน่วยบริการอื่นได้ ซึ่งผู้มีสิทธิที่ไปรับการบริการ ต้องร่วมจ่ายเงินสามสิบบาทในแต่ละครั้ง เว้นแต่การรับบริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรค

(3) การบริหารจัดการ มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการระบบการคลังสาธารณสุขและระบบบริการ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน/โครงการจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค และเงินที่ได้รับจากผู้ป่วยมาเป็นระบบประกันสุขภาพที่มีการจัดสรรเงินเป็นลักษณะการจ่ายล่วงหน้าแบบเหมาจ่ายรายหัวต่อปีตามจำนวนประชากรที่มาขึ้นทะเบียนกับสถานพยาบาลระดับปฐมภูมิ จำนวน 1,202.40 บาทต่อประชากร ซึ่งจะจัดสรรให้กับพื้นที่หรือสถานพยาบาลจริง 1,052 บาทต่อหัวประชากร และกันงบประมาณสำหรับการลงทุน การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูงและค่ารักษาผู้ป่วยอุบัติเหตุและฉุกเฉินไว้เป็นกองทุนที่ส่วนกลาง โดยจ่ายเงินให้สถานพยาบาล 2 รูปแบบ คือ

(3.1) การจ่ายเงินแบบเหมาจ่ายรายหัวรวม (inclusive capitation) โดยรวมงบสำหรับบริการผู้ป่วยนอก (บวกงบส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค) และบริการผู้ป่วยใน ให้หน่วยบริการระดับต้นที่รับขึ้นทะเบียน กรณีที่มีการส่งต่อผู้ป่วยไปรับการรักษาที่สถานพยาบาลอื่นหน่วยบริการระดับต้นจะต้องตามจ่าย แต่กรณีมีค่าบริการที่มีค่าใช้จ่ายสูงและค่ารักษาผู้ป่วยอุบัติเหตุและฉุกเฉิน ให้สถานพยาบาลที่ดูแลผู้ป่วยเบิกจากกองทุนบัตรประกันสุขภาพที่ส่วนกลาง

(3.2) การจ่ายเงินเหมาจ่ายรายหัวเฉพาะสำหรับบริการผู้ป่วยนอก (exclusive capitation) รวมงบส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคให้หน่วยบริการระดับต้น (capitation for ambulatory care) ส่วนงบสำหรับบริการผู้ป่วยในให้บริหารที่จังหวัดจ่ายให้สถานพยาบาลที่รับดูแลผู้ป่วยในอัตราราคาตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (DRGs with global budget) ส่วนค่าบริการที่มีค่าใช้จ่ายสูง บริการผู้ป่วยอุบัติเหตุและฉุกเฉินให้เบิกจ่ายจากสำนักงานประกันสุขภาพที่ส่วนกลาง

2. กรอบการติดตามประเมินผลโครงการ

2.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน

(2) เพื่อประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และผลกระทบเบื้องต้นของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

(3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงการดำเนินงานโครงการในระยะต่อไป

2.2 ขอบเขตการติดตามประเมินผล

(1) ติดตามความก้าวหน้าผลการดำเนินงานการสร้างหลักประกันสุขภาพตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

(2) ประเมินความสำเร็จของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคใน 3 ด้าน คือ 1) ความสามารถขยายหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชน โดยพิจารณาจากสัดส่วนประชาชนที่ได้รับหลักประกันสุขภาพต่อประชากรทั้งประเทศ 2) ความสามารถในการจัดบริการสุขภาพแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพมาตรฐานและเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้มีรายได้น้อยที่มีโอกาสใช้บริการสถานพยาบาลและระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการและ 3) การเสริมสร้างสุขภาพ โดยพิจารณาจากรูปแบบกิจกรรมและความต่อเนื่องของการดำเนินงานของสถานพยาบาลระดับปฐมภูมิ

(3) ประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านต่างๆ ที่เป็นกลไกสำคัญของโครงการ คือ ความพร้อม ความพอเพียง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการด้านงานสาธารณสุข รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการ การจัดการด้านงบประมาณและการเงิน

(4) ประเมินผลกระทบเบื้องต้น จะพิจารณา 3 เรื่องทั้งในส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ และที่มีต่อภาระของภาครัฐ คือ 1) การช่วยเหลือแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลของประชาชน โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อค่าใช้จ่ายครัวเรือนด้านสุขภาพของประชาชนผู้มีรายได้น้อย 2) ภาระการทำงานและขวัญกำลังใจของบุคลากรสาธารณสุข 3) ผลกระทบต่อการเงินการคลัง โดยพิจารณาจากสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงปี 2547-2549

2.3 วิธีการดำเนินงาน

(1) การสังเคราะห์รายงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ เอกสาร/ข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข รายงานผลการดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ของสำนักงานประกันสุขภาพ เอกสารการวิจัยการติดตามประเมินผลการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าปีที่หนึ่ง (2544-45) โดย ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เอกสารการวิจัยนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดย รศ.ดร.ศุภสิทธิ์ พรรณรุโณทัย มหาวิทยาลัยนเรศวร และสรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(**2) การจัดทำสนทนากลุ่ม (Focus group)** กับผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และผู้นำท้องถิ่น/ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นใน 12 เขตพื้นที่สาธารณสุข รวม 12 จังหวัด กล่าวคือ *ภาคกลาง* ได้แก่ ปทุมธานี ลพบุรี *ภาคตะวันออก* ได้แก่ ชลบุรี ราชบุรี *ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* ได้แก่ สุรินทร์ หนองคาย ร้อยเอ็ด *ภาคเหนือ* ได้แก่ อุทัยธานี พิษณุโลก พะเยา ภาคใต้ ได้แก่ นครศรีธรรมราช ตรัง เพื่อศึกษาลักษณะพื้นฐานด้านข้อมูล ด้านประชากรและสภาพการเจ็บป่วย ฯลฯ รวมทั้ง

(3) การจัดเสวนาผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานใน 7 เรื่อง ภายใต้นโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้แก่ คุณภาพบริการ ระบบการเงินการคลัง เครือข่ายบริการ การคุ้มครองสิทธิประชาชน สิทธิประโยชน์ โครงสร้างบริหาร และระบบสารสนเทศการประกันสุขภาพ รวมทั้งความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงการให้มีความยั่งยืนในอนาคต

(4) การศึกษาภาคสนาม เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานและสนับสนุนผลการวิเคราะห์ในรอบแรก ในพื้นที่ตัวอย่าง 4 ภาคๆ ละ 2 จังหวัด รวม 8 จังหวัด ประกอบด้วย *ภาคเหนือ* ได้แก่ เชียงใหม่ อุทัยธานี *ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* ได้แก่ ขอนแก่น ศรีสะเกษ *ภาคกลาง* ได้แก่ ชลบุรี อ่างทอง *ภาคใต้* ได้แก่ สงขลา พัทลุง โดยการสนทนากับสาธารณสุขจังหวัดหรือผู้แทน ในด้านการบริหารจัดการ และใช้แบบสอบถามกับประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับความพึงพอใจต่อโครงการและการใช้บริการ

3. ผลการดำเนินงาน

3.1 การขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิ์ สำนักงานประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้รายงานว่า ณ เดือนกันยายน 2545 สามารถขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้ 45.4 ล้านคน หรือเป็นร้อยละ 97.4 ของประชากรเป้าหมาย 46.6 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้รับบัตรประเภทจ่ายค่าธรรมเนียม 30 บาท จำนวน 21.3 ล้านคน ยกเว้นค่าธรรมเนียมบัตร 24.1 ล้านคน และใช้บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท จำนวน 6,544 คน คิดเป็นร้อยละ 46.9, 53.0 และ 0.1 ตามลำดับ จำนวนสถานพยาบาลในโครงการซึ่งให้บริการรวม 1,017 เครือข่าย เป็นสถานพยาบาลของรัฐ 914 แห่ง หรือร้อยละ 90 และสถานพยาบาลเอกชน 103 แห่ง หรือร้อยละ 10

3.2 การจัดสรรงบประมาณ โครงการ 30 บาท (Universal Coverage :UC) ใช้อัตราเหมาจ่ายต่อหัวต่อปี จำนวน 1,202 บาท โดยจัดสรรเป็นค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยนอก 574 บาท ค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยใน 303 บาท งบส่งเสริมสุขภาพและควบคุมป้องกันโรค 175 บาท ค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง 32 บาท อุบัติเหตุและฉุกเฉิน 25 บาท และงบลงทุน 93 บาท ในปีงบประมาณ 2544 เป็นการนำร่องดำเนินการใน 6 จังหวัด **ใช้งบประมาณสำหรับโครงการ 30 บาท** จำนวน 1,909.9 ล้านบาท ส่วนในปี 2545-2546 ซึ่งขยายการดำเนินงานไปครบทุกพื้นที่ได้รับการ จัดสรรจำนวน 53,093.82 ล้านบาท และ 55,708.98 ล้านบาท ตามลำดับ **และจัดสรรให้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โครงการ 30 บาท (Non-UC)** เช่น งานป้องกันแก้ไขปัญหาเอดส์/ยาเสพติด งานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ฯลฯ อีกเป็นจำนวน 24,843.3 ล้านบาท และ 22,144.8 ล้านบาท ในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ ซึ่งลดลงจากปี 2543 ที่ได้รับการจัดสรรจำนวน 65,209.9 ล้านบาท หรือลดลงประมาณร้อยละ 60 โดยงบประมาณที่ลดลงจะถูกโอนไปไว้ในส่วนที่เป็นโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

4. ผลการประเมินโครงการ

ผลของการดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภายใต้โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ได้ดำเนินการมากว่า 2 ปีแล้ว สรุปผลการประเมินโครงการได้ ดังนี้

4.1 การดำเนินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค สามารถสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ประชากรเป้าหมายและการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง แต่การเสริมสร้างสุขภาพยังขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

(1) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคทำให้ประชาชนร้อยละ 95.7 มีหลักประกันสุขภาพ ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพประมาณร้อยละ 70 ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ 43.9 ล้านคน ยังมีประชาชนอีกร้อยละ 30 หรือประมาณ 19 ล้านคนที่ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ แต่เมื่อดำเนินการตามนโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคแล้ว ทำให้ประชาชนทั้งประเทศมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 95.7 ในปัจจุบัน

(2) ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเท่าเทียมกันมากขึ้น และส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการรับบริการ โดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า คนยากจนที่มีรายได้น้อยในช่วง 10% แรกของประชาชนตามกลุ่มชั้นรายได้ (ปี 2545 มีรายได้เฉลี่ย 684 บาทต่อคนต่อเดือน) สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่าคือ เพิ่มขึ้นจาก 1,951,847 คนในปี 2543 เป็น 2,892,756 คนในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 48.21 ในขณะเดียวกันคนไข้ในของประชาชนตามกลุ่มชั้นรายได้ดังกล่าว มีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่า คือ เพิ่มขึ้นจาก 352,763 คนในปี 2543 เป็น 939,570 คนในปี 2545 เพิ่มขึ้นร้อยละ 66.34

นอกจากนี้ ผลการวิจัยนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ของ รศ.ดร.ศุภสิทธิ์ พรรณรุโณทัย พบว่า ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนที่มีรายได้สูง จะมีการเจ็บป่วยที่ใกล้เคียงกัน คือ 4.2-4.4 ครั้ง/คน/ปี และการใช้บริการที่สถานีอนามัย คลินิก โรงพยาบาลรัฐและโรงพยาบาลเอกชน ก็ใกล้เคียงกัน 2.3-2.6 ครั้ง/คน/ปีแต่เมื่อดูอัตราการใช้สิทธิของโครงการ 30 บาทฯ จะแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ครัวเรือนที่มีฐานะยากจน (รายได้/คน/เดือน ต่ำกว่า 2,500 บาท) จะมีอัตราการใช้สิทธิสูงที่สุด คือร้อยละ 74 ส่วนประชาชนบัตรทอง 30 บาท ที่มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 15,000 บาท/คน/เดือน จะมีอัตราการใช้สิทธิต่ำสุดเพียงร้อยละ 19 แสดงให้เห็นว่า นโยบายนี้เข้าถึงกลุ่มคนจนและคนจนได้รับโอกาสและมาใช้บริการมากกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้สูง

สำหรับความพึงพอใจของประชาชนต่อโครงการ 30 บาทฯ พบว่า ประชาชนมีความ พึงพอใจมาก ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่า ประชาชนมีความพอใจถึงร้อยละ 83.8 มีเพียงร้อยละ 16.2 ที่ไม่พอใจ เนื่องจากต้องรอคิวนาน บริการไม่ดี และได้รับยาไม่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับบัตรทองเกือบร้อยละ 60 ไม่เคยไปใช้บริการ ซึ่งให้เหตุผลว่ายังไม่เจ็บป่วย ไม่มั่นใจในบริการ และสถานพยาบาลที่ระบุในบัตรทองอยู่ไกลจากที่อยู่อาศัยของผู้ใช้บริการมาก และเป็นไปได้ว่าคนกลุ่มนี้อาจมีผู้ได้รับสิทธิซ้ำซ้อนรวมอยู่ด้วย

(3) การสร้างหลักประกันสุขภาพยังขาดแนวทางการส่งเสริมสุขภาพที่ชัดเจน แม้ว่าโครงการ 30 บาทจะช่วยให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลได้ค่อนข้างถ้วนหน้า แต่สะท้อนถึงเรื่องการรักษามากกว่าการสร้างเสริมสุขภาพหรือการป้องกันโรค ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ แม้ว่าโครงการ 30 บาทจะมีการจัดสรรเงินเป็นสัดส่วนเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดระบบและความต่อเนื่อง บางพื้นที่ประสานกับเทศบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางพื้นที่ดำเนินการเอง บางพื้นที่ไม่มีเวลาดำเนินการเลย เพราะต้องให้บริการคนไข้ที่มีจำนวนมาก ประกอบกับยังมีข้อจำกัดด้านศักยภาพของสถานพยาบาล โดยเฉพาะในระดับปฐมภูมิ ทั้งในเรื่องขององค์ความรู้ บุคลากร และครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะของเจ้าหน้าที่ในการสร้างเสริมสุขภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

4.2 การดำเนินโครงการยังมีจุดอ่อนที่ต้องระมัดระวังทั้งในด้านการบริหารจัดการและการบริหารด้านการเงิน

(1) การบริหารจัดการที่ผ่านมายังไม่มีความพร้อมในหลายด้าน ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินโครงการ ดังนี้

(1.1) ความถูกต้องสมบูรณ์ของทะเบียนผู้มีสิทธิ์ ระบบฐานข้อมูลของการ ขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิจะยึดตามทะเบียนราษฎร์เป็นหลัก ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงสถานภาพในระดับบุคคลและไม่ทันสมัยเพียงพอ จำนวนผู้มีสิทธิในแต่ละพื้นที่มีการ

เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งการเกิด การตาย และการอพยพย้ายถิ่นทำให้ฐานข้อมูลผู้มีสิทธิคลาดเคลื่อน เกิดความซ้ำซ้อนในการออกบัตร ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องทำให้สถานพยาบาลอาจจะไม่ได้รับค่าใช้จ่ายต่อหัวตามที่ได้ให้บริการไปหรือได้รับล่าช้ามาก เพราะจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้สิทธิที่ส่วนกลาง ทำให้หน่วยบริการบางแห่งขาดสภาพคล่องทางการเงินและเป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานการให้บริการ

(1.2) ขนาดประชากรไม่เหมาะสมทำให้สถานพยาบาลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินและการปฏิบัติงาน จากการกำหนดขนาดประชากรในความรับผิดชอบของหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิแต่ละหน่วยที่กำหนดเป็นกรอบไว้ประมาณ 3,000 – 10,000 คน และสามารถปรับได้ตามลักษณะพื้นที่ เพื่อให้สามารถดูแลสุขภาพประชาชนได้อย่างทั่วถึงนั้น แต่ในทางปฏิบัติแต่ละจังหวัดจะทำความตกลงกันเอง โดยส่วนใหญ่ใช้ระบบฐานข้อมูลแผนที่ภูมิศาสตร์ ระยะทางและระยะเวลาในการเดินทางถึงสถานพยาบาลเป็นหลัก ซึ่งบางจังหวัดสถานพยาบาลคู่สัญญาหลักได้รับการจัดสรรประชากรจำนวนน้อย ส่งผลให้โรงพยาบาลต้องประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน และบางจังหวัดสถานบริการเครือข่าย (PCU)/สถานีอนามัยขึ้นกับสถานพยาบาลคู่สัญญาหลักมากกว่า 1 แห่ง ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

(1.3) สถานพยาบาลของรัฐมีการให้บริการที่เชื่อมต่อกันเป็นเครือข่ายบริการสุขภาพที่ครบวงจรทุกระดับ ตั้งแต่บริการปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตติยภูมิและบริการที่สูงกว่าตติยภูมิ แต่การมีส่วนร่วมของสถานพยาบาลเอกชนยังมีน้อย การจัดเครือข่ายบริการของจังหวัดต่างๆ จะมีเครือข่ายเชื่อมโยงค่อนข้างครบถ้วนตั้งแต่สถานบริการระดับปฐมภูมิจนถึงระดับที่สูงกว่าตติยภูมิ โดยยึดตามเขตการปกครองและความสะดวกในการเดินทางของประชาชนเป็นหลัก สำหรับในพื้นที่ที่เป็นรอยต่อจังหวัดจะทำความตกลงกันให้ประชาชนไปใช้บริการข้ามจังหวัดได้ ถ้าหากประชาชนสะดวกที่จะไปใช้บริการของอีกจังหวัดหนึ่งมากกว่า และกระทรวงสาธารณสุขมี แนวคิดที่จะให้การเลือกสถานพยาบาลเป็นเครือข่ายทั้งสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีการเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตติยภูมิและสถานพยาบาลเฉพาะทางที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการรับรู้สิทธิและระบบเครือข่ายบริการตั้งแต่เบื้องต้น

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายบริการที่มีอยู่ยังไม่มีสถานพยาบาลภาคเอกชนเข้าร่วมมากนัก ทำให้ความสะดวกในการเข้าถึงบริการสุขภาพของประชาชนมีข้อจำกัด ขาดการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนมาร่วมใช้กับภาครัฐในพื้นที่ที่ภาครัฐมีข้อจำกัด และขาดการแข่งขันในเชิงคุณภาพ ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของสถานพยาบาลที่ได้ไปศึกษาข้อมูล เช่น จังหวัดปทุมธานีมีสถานพยาบาลเอกชนเข้าร่วมโครงการเพียง 3 แห่งจากจำนวนสถานพยาบาลเอกชนทั้งหมด 11 แห่ง จังหวัดหนองคายมีโรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมโครงการ 2 แห่ง ทั้งนี้ การที่โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมโครงการน้อยมีหลายสาเหตุ เช่น ศักยภาพของโรงพยาบาลเอกชนไม่ผ่านเกณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข บางแห่งเห็นว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวต่ำเกินไปจึงไม่เข้าร่วม บางแห่งจังหวัดไม่จัดสรรประชากรให้กับโรงพยาบาลเอกชน เนื่องจากโรงพยาบาลของรัฐมีประชากรที่รับผิดชอบน้อย

อยู่แล้ว ถ้าต้องแบ่งประชากรให้กับโรงพยาบาลเอกชนอีกก็จะยิ่งมีปัญหาการขาดแคลนงบประมาณมากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางจังหวัดมีวิธีการคัดเลือกสถานพยาบาลเอกชนเข้าร่วมได้น่าสนใจ เช่น จังหวัดหนองคาย ซึ่งกำหนดว่าโรงพยาบาลเอกชนที่สมัครเข้าร่วมโครงการนอกจากจะต้องผ่านเกณฑ์ตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดแล้ว ยังจะต้องผ่านการทำประชาพิจารณ์ก่อนเพื่อแสดงให้เห็นว่าในเขตพื้นที่ที่โรงพยาบาลเอกชนจะเข้ามาเป็นคู่สัญญาหลักได้นั้นต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ด้วย ตัวอย่างนี้ควรจะได้ใช้ประกอบเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกโรงพยาบาลเอกชนในพื้นที่จังหวัดอื่นๆต่อไป

(1.4) สถานพยาบาลมีความตระหนักในการพัฒนาคุณภาพบริการ แต่บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขยังมีไม่เพียงพอ สถานพยาบาลในแต่ละจังหวัดตื่นตัวที่จะพัฒนาคุณภาพบริการเพื่อที่จะให้ได้การรับรองมาตรฐานคุณภาพบริการในกรอบต่าง ๆ เช่น HA PSO และ ISO โดยมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบและควบคุมสถานพยาบาลให้มีคุณภาพและมาตรฐาน รวมทั้งยังมีหน่วยรับร้องเรียน/ร้องทุกข์ในทุกสถานพยาบาล เพื่อที่สถานพยาบาลจะได้ปรับปรุงคุณภาพของบริการให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเรื่องที่มีการร้องทุกข์ส่วนใหญ่เป็นปัญหาทั่วๆไป เช่น การใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของการส่งต่อ ความต้องการรับบริการที่นอกเหนือจากชุดสิทธิประโยชน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถานพยาบาลในระดับอำเภอ/โรงพยาบาลชุมชนและระดับสถานีอนามัยส่วนใหญ่ยังขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข เช่น โรงพยาบาลหนองเสือในจังหวัดปทุมธานี โรงพยาบาลสังคมในจังหวัดหนองคาย และสถานีอนามัยที่เปิดให้บริการเป็นหน่วยบริการเครือข่ายปฐมภูมิในจังหวัดต่างๆ เป็นต้น

(1.5) การกระจายแพทย์ยังไม่เป็นไปตามโครงสร้างการให้บริการตามนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยบริการปฐมภูมิต้องมีแพทย์ประจำอย่างน้อย 1 นาย เพื่อให้บริการมีคุณภาพ แต่ปัญหาการกระจายแพทย์เป็นปัญหาหนักของกระทรวงสาธารณสุขอยู่แล้ว ขณะที่การเกลี่ยแพทย์จากโรงพยาบาลใหญ่ไปประจำโรงพยาบาลเล็กเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการจ่ายเงินให้กับสถานพยาบาลคู่สัญญาหลักตามจำนวนฐานประชากรโดยหักเงินเดือนของบุคลากรด้านสาธารณสุขทั้งหมดไว้ที่ระดับจังหวัด ทำให้สถานพยาบาลขนาดใหญ่มีงบเพิ่มขึ้น สถานพยาบาลขนาดเล็ก/โรงพยาบาลชุมชนจะได้รับงบประมาณลดลง ซึ่งโดยรวมมีผลกระทบต่อคุณภาพของบริการและความพึงพอใจที่ประชาชนต้องการพบแพทย์ทุกครั้ง

(1.6) การประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารทั้งกับผู้ให้บริการและประชาชนยังต้องปรับปรุงให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะความเข้าใจในเรื่องสิทธิประโยชน์ของโครงการและเงื่อนไขในการใช้บริการที่ผู้ให้บริการยังเข้าใจและถือปฏิบัติไม่ตรงกันในชุดสิทธิประโยชน์ เช่น กรณีฉุกเฉินให้สถานพยาบาลทุกแห่งรับผู้ป่วยได้ทันที ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดว่าอย่างไรและรุนแรงแค่ไหนจึงเรียกว่าฉุกเฉิน แต่ในทางปฏิบัติ สถานพยาบาลแต่ละแห่งจะถือปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างเคร่งครัดและยืดหยุ่นไม่เท่ากันทำให้มีข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติ เป็นต้น ในขณะที่ผู้รับบริการเองยังไม่เข้าใจถึงชุดสิทธิประโยชน์อย่างถ่องแท้ แม้ว่ากระทรวงสาธารณสุขจะได้ทำการประชาสัมพันธ์โครง

การในหลายรูปแบบทั้งทางหอกระจายข่าว ผ่านเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล สถานีอนามัย อสม. และสื่อต่างๆก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องมาจากส่วนกลางเน้นการประชาสัมพันธ์ในภาพกว้าง แต่ยังไม่ได้ให้รายละเอียดในชุดสิทธิประโยชน์ ส่งผลให้สถานพยาบาลมีภาระต้องทำความเข้าใจกับประชาชนเพิ่มขึ้น

(2) การบริหารจัดการด้านการเงินที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของสถานพยาบาล

(2.1) กลไกการจัดสรรเงินมีผลต่อสถานะการเงินของสถานพยาบาล การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาได้จัดสรรให้จังหวัดแบบเหมาจ่ายรายหัวซึ่งขึ้นอยู่กับฐานประชากรและผูกเงินเดือนรวมไว้ โดยจัดสรรให้ 1,202 บาท/คน/ปี ทั้งนี้ แต่ละจังหวัดจะมีรูปแบบการจัดสรรแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าจะเลือกใช้แบบการจ่ายเงินแบบเหมาจ่ายรายหัวรวม(Inclusive capitation) การจ่ายเงินแบบเหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการผู้ป่วยนอก (exclusive capitation) หรือแบบผสม จะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2545 จังหวัดส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57 หรือจำนวน 40 จังหวัด) ใช้วิธีการแบบเหมาจ่ายรายหัวรวม (inclusive capitation) เช่น พะเยา นครศรีธรรมราช ชลบุรี พิษณุโลก เป็นต้น มี 29 จังหวัดใช้แบบเหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการผู้ป่วยนอก (exclusive capitation) เช่น ปทุมธานี ร้อยเอ็ด สระบุรี เป็นต้น และมี 6 จังหวัดใช้แบบผสม เช่น ศรีสะเกษ อุบลราชธานี เป็นต้น ทั้งนี้พบว่าจังหวัดที่เลือกใช้แบบการจ่ายเงินแบบเหมาจ่ายรายหัวรวม (inclusive capitation) มีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพิงกองทุนประกันความเสี่ยง (contingency fund) มากกว่าจังหวัดที่เลือกใช้กลไกการจ่ายเงินแบบเหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการผู้ป่วยนอก (exclusive capitation)

ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดสรรงบจากกองทุนประกันความเสี่ยง (Contingency Fund :CF) ให้โรงพยาบาลที่มีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการรักษาพยาบาล จำนวน 177 แห่ง ใน 47 จังหวัด ซึ่งเมื่อรวมงบจากกองทุนประกันความเสี่ยงกับงบเหมาจ่ายรายหัวที่ได้รับแต่เดิม พบว่า โรงพยาบาลขนาดใหญ่ได้รับงบเหมาจ่ายรายหัวระหว่าง 1,528 – 2,055 บาท/บัตร ในจำนวนนี้เป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ที่ได้รับงบเหมาจ่ายรายหัวสูงกว่า 2,000 บาท/บัตร 22 จังหวัด สำหรับโรงพยาบาลชุมชนที่ได้รับงบจากกองทุนประกันความเสี่ยงรวมกับงบเหมาจ่ายรายหัวเดิมทำให้โรงพยาบาลชุมชนดังกล่าวได้รับงบเหมาจ่ายรายหัวเป็น 1,161-1,286 บาท/บัตร โดยมีโรงพยาบาลชุมชนที่ได้รับงบเหมาจ่ายต่อหัวสูงกว่า 1,500 บาท/บัตร มี 7 จังหวัด ได้แก่ พะเยา ตาก อ่างทอง สมุทรสงคราม ตราด ราชบุรี และปทุมธานี

กลไกการการจัดสรรเงินแบบเหมาจ่ายรายหัวจะมีผลต่อสถานะการเงินของสถานพยาบาล โดยเฉพาะสถานพยาบาลขนาดใหญ่ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 71 ของโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไปได้รับงบประมาณเหมาจ่ายรายหัวไม่เพียงพอที่จะชดเชยเป็นรายจ่ายเงินเดือน มีเพียงภาคตะวันออกเฉียงเหนือภาคเดียวที่มีค่าเฉลี่ยอัตราเหมาจ่ายรายหัวหลังหักเงินเดือนบุคลากรของโรงพยาบาลขนาดใหญ่แล้วมีค่าเป็นบวกอย่างชัดเจน สำหรับจังหวัดที่ได้รับงบไม่เพียงพอกับรายจ่ายของเงินเดือนนั้นใช้วิธีแก้ปัญหาโดยการหักเงินเดือนของบุคลากรด้านสาธารณสุขทั้งหมดไว้ที่ระดับจังหวัด งบประมาณที่เหลือจังหวัดจึงจะส่งให้กับแต่ละสถานพยาบาลคู่สัญญาหลักตามจำนวนฐานประชากร การจ่ายเงินวิธีนี้เป็นการช่วยเหลือให้สถานพยาบาลขนาดใหญ่มีงบ

สำหรับการให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้น แต่สถานพยาบาลขนาดเล็ก/โรงพยาบาลชุมชนจะได้รับงบประมาณลดลง เนื่องจากต้องไปเฉลี่ยให้กับสถานพยาบาลขนาดใหญ่ให้สามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งจากการประเมินสถานการณ์ทางการเงินของสถานพยาบาลที่มีข้อมูลสมบูรณ์ ในช่วงเดือนกันยายน/ตุลาคม 2544 – มีนาคม 2545 พบว่า จำนวนสถานพยาบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะเงินบำรุงสุทธิลดลงเป็นโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป 40 แห่งจากจำนวน 83 แห่ง (ร้อยละ 48) โรงพยาบาลชุมชน 137 แห่ง จากจำนวน 580 แห่ง (ร้อยละ 24) และโรงพยาบาลนอกสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและนอกกระทรวงสาธารณสุข 5 แห่งจากจำนวน 10 แห่ง (ร้อยละ 50)

(2.2) การบริหารงบประมาณในแต่ละจังหวัดมีปัญหา มีความล่าช้าในการโอนเงินงวดจากส่วนกลาง และติดขัดในเรื่องกฎ/ระเบียบการเงิน ทำให้โรงพยาบาลต้องนำเงินบำรุงออกมาใช้ เนื่องจากการชำระค่าบริการทางการแพทย์ระหว่างหน่วยบริการล่าช้าและบางครั้งไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ในกรณีที่มีการรักษาพยาบาลผู้ป่วยข้ามเขต อย่างไรก็ตาม กระทรวงสาธารณสุขมีแนวโน้มจะให้ใช้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณจากจังหวัดลงสู่สถานพยาบาลในรูปของการเหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการผู้ป่วยนอก (exclusive capitation) เป็นหลักเหมือนกันทั้งประเทศ และจะให้กันงบประมาณสำหรับผู้ป่วยในไว้ที่ส่วนกลางแทนที่จะกันไว้ที่จังหวัดเหมือนเช่นในปัจจุบัน เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการไม่ส่งต่อผู้ป่วย แต่ระบบนี้ต้องอาศัยศักยภาพในการบริหารจัดการระบบข้อมูลและการตรวจสอบที่ดี

4.3 โครงการ 30 รักษาทุกโรค ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการรักษาพยาบาลของประชาชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย แต่ข้อจำกัดของการดำเนินการในด้านการปฏิบัติและด้านงบประมาณอาจส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของบุคลากร คุณภาพบริการและความยั่งยืนของโครงการ

(1) ผลกระทบต่อผู้รับบริการ ประชาชนเห็นว่านโยบายนี้ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในเรื่องการรักษาพยาบาลลง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อย ผลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและครัวเรือนของ**สำนักงานสถิติแห่งชาติ**สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ของประชาชนที่มีรายได้น้อยในช่วง 10% แรก ลดลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ลดลงจาก 31.28 บาทต่อเดือน ในปี 2543 เหลือเพียง 22.5 บาทต่อเดือนในปี 2545 ขณะเดียวกัน ค่าใช้จ่ายของประชาชนประเภทคนไข้นอกกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น คือ เพิ่มขึ้นจาก 15.67 บาทต่อเดือนเป็น 23.43 บาทต่อเดือน และค่าใช้จ่ายประเภทคนไข้ในมีจำนวนลดลง เพราะเดิมค่ารักษาพยาบาลคนไข้ในจะสูงมาก แต่เมื่อใช้บัตรทองจะมีค่าใช้จ่ายเพียง 30 บาทต่อครั้ง แสดงให้เห็นว่า หลังจากมีโครงการ 30บาทฯ ประชาชนที่ยากจนมีโอกาสเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องกังวลถึงค่าใช้จ่าย นอกจากนั้น ยังอาจมีเงินเหลือเก็บไว้ใช้จ่ายด้านอื่นๆ ได้อีก เพราะถ้าพิจารณาค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลรวมทุกประเภทของประชาชนกลุ่มดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีจำนวนลดลงจาก 124.37 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2543 เหลือ 88.68 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2545

(2) ผลกระทบต่อผู้ให้บริการ บุคลากรส่วนหนึ่งขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลาและต้องรับภาระการทำงานเพิ่มขึ้น การที่กฎระเบียบปฏิบัติยังขาดความชัดเจนและเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา มีผลให้ผู้ให้บริการไม่สามารถคาดการณ์อนาคตในการทำงานได้อย่างมั่นใจ ขณะเดียวกันแพทย์ต้องรับภาระเพิ่มขึ้น โดยต้องทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของสถานพยาบาลให้เพียงพอด้วย ซึ่งเป็นภาระงานที่ไม่ถนัด นอกจากนี้ ยังต้องให้บริการที่ดีแก่ประชาชนทั้งการหมุนเวียนไปรักษาผู้ป่วยที่หน่วยบริการปฐมภูมิ และทำการรักษาผู้ป่วยในงานที่อาจไม่มีประสบการณ์เพียงพอ ทำให้เสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้อง หากส่งต่อก็จะทำให้สถานพยาบาลมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น จึงทำให้แพทย์ทำงานด้วยความกดดันและพร้อมที่จะออกจากระบบราชการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถานพยาบาลขนาดเล็กที่ปัจจุบันประสบภาวะขาดแคลนแพทย์อยู่แล้ว

(3) ผลกระทบด้านการเงินการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณที่เน้นการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์และการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า โดยได้จัดทำ 2 ส่วน คือ ***1) การจัดทำกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค*** (Macro/Fiscal Framework: MFF) ใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจประมาณการภาพรวมของรายได้และรายจ่ายในระยะปานกลาง โดยมีการประมาณการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 อยู่ในช่วงร้อยละ 4.0-5.0 และ ***2) การจัดทำกรอบงบประมาณเฉพาะด้าน*** (Sector Expenditure Framework: SEF) โดยจำแนกรายจ่ายตามสาขาเศรษฐกิจสังคม และประมาณการแนวโน้มรายจ่ายระดับสาขาในอนาคตตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ผลจากการประมาณการ พบว่า การใช้จ่ายภาครัฐเฉพาะด้านที่เป็นรายสาขาภายใต้กรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางจะเพิ่มขึ้นตามลำดับ จากประมาณ 1,180,828 ล้านบาท ในปี 2547 เป็น 1,299,359 ล้านบาท ในปี 2549 ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 19.33 ของ GDP และมีมูลค่าสูงกว่ารายจ่ายตามกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาคอยู่ประมาณ 326,243 ล้านบาท ตลอดช่วงปี 2547-2549

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบงบประมาณในกรอบ MTEF

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548	2549
1. รายจ่ายตามกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค	1,072,790	1,133,642	1,192,228
2. รายจ่ายตามกรอบมาตรการรายสาขา	1,180,828	1,244,716	1,299,359
3. ส่วนต่างรายจ่าย (2-1)	108,038	111,074	107,131
4. ดุลงปม.ตามกรอบเศรษฐกิจและการคลังมหภาค - สัดส่วนต่อ GDP (%)	-122,106 -2.05	-98,060 -1.53	-56,153 -0.81
5. ดุลงปม.ตามกรอบมาตรการรายสาขา - สัดส่วนต่อ GDP (%)	-230,143 -3.9	-209,134 -3.3	-163,294 -2.4
6. GDP at Current Prices (Billions Baht, Fiscal year)	5,968.3	6,411.2	6,914.9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 แนวโน้มการใช้จ่ายรัฐบาลรายสาขา

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	รายจ่ายจำแนกตามสาขา		
	2547	**2548**	**2549**
1. การบริหารทั่วไป	197,603	206,306	215,009
2. การบริหารชุมชนและสังคม	500,105	521,214	541,681
2.1 การศึกษา	*257,280*	*266,519*	*275,053*
2.2 การสาธารณสุข	*125,371*	*129,948*	*134,587*
2.3 อื่นๆ	*117,454*	*124,747*	*132,041*
3. การเศรษฐกิจ	217,805	228,510	239,215
4. ด้านอื่นๆ	265,315	288,687	303,455
รวม	**1,180,828**	**1,244,716**	**1,299,359**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางที่ 1 และ 2 ได้สะท้อนให้เห็นประมาณการภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐในด้านสังคมที่มีจำนวนค่อนข้างสูงโดยเฉพาะการจัดสรรเงินสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการจัดสรรเงินเพื่อระบบประกันสุขภาพ ขณะที่งบประมาณของประเทศต้องจัดสรรสำหรับบริการทางสังคมด้านอื่นๆด้วย จึงควรต้องมีการทบทวนการบริหารการเงินการคลังของระบบประกันสุขภาพอย่างจริงจัง และพิจารณาความเป็นธรรมที่รัฐให้การอุดหนุนการประกันสุขภาพใน 3 รูปแบบทั้งระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการข้าราชการฯ และระบบประกันสุขภาพตามนโยบาย 30 บาทฯ รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมจ่ายในลักษณะของการจ่ายเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของกลุ่มอายุ เพื่อให้นโยบายนี้มีความยั่งยืนและสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของบุคคลและของประเทศในภาพรวมต่อไป

5. บทสรุป

5.1 การดำเนินโครงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสร้างความเสมอภาคในการใช้บริการของประชาชนโดยการร่วมจ่าย 30 บาทเท่ากัน แต่การดำเนินโครงการให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่ต้องปรับปรุงทั้งในด้านการบริหารจัดการและการเงิน

5.2 ระบบบริหารจัดการซึ่งเป็นจุดอ่อนต้องเร่งปรับปรุง คือ ระบบฐานข้อมูลผู้มีสิทธิ์ แนวทางปฏิบัติตามนโยบายในเรื่องระเบียบ/หลักเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เป็นต้น

5.3 แนวทางการบริหารการเงินและงบประมาณในด้านวิธีปฏิบัติทั้งในเรื่องการโอนเงินเหมาจ่ายและค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลที่ล่าช้า ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้สถานพยาบาลจำนวนมากกำลังประสบกับภาวะวิกฤตทางการเงินและมีผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรและคุณภาพการให้บริการ

5.4 กรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางคาดว่ารัฐมีภาระการใช้จ่ายรายสาขาเพิ่มขึ้น ค่อนข้างสูงเพื่อตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งอาจจะกระทบต่อความยั่งยืนของการดำเนินนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค

6. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินงานด้านการสร้างหลักประกันสุขภาพมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน เห็นควรเสนอให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ดังนี้

6.1 ระดับนโยบาย

(1) ปรับปรุงระบบการเงินการคลัง โดย

(1.1) การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวในการให้บริการของสถานพยาบาลแต่ละระดับทั้งในด้านการรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

(1.2) ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานพยาบาลควรคำนึงถึงองค์ประกอบหลายๆด้าน เช่น จำนวนประชากร กลุ่มอายุ ภาระโรค พื้นที่เฉพาะ ฯลฯ รวมทั้งควรแยกเงินเดือนออกจากงบเหมาจ่ายจึงจะมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(1.3) ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางการการนำระบบร่วมจ่ายในลักษณะเบี้ยประกันตามความเสี่ยงมาใช้ โดยศึกษาว่ากลุ่มเป้าหมายใด ควรเก็บเบี้ยประกันในอัตราเท่าไร เพื่อให้การสร้างหลักประกันสุขภาพมีความยั่งยืนยิ่งขึ้น

(2) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการ ควรทบทวนระบบประกันสุขภาพที่ภาครัฐสนับสนุนทั้ง 3 ระบบ คือ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการข้าราชการฯ และระบบประกันสุขภาพตามนโยบาย 30 บาทฯ ให้สามารถนำทรัพยากรมาใช้ร่วมกันได้ตามความเหมาะสมและจัดบริการที่เชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบ โดยมีชุดสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก รวมทั้งการสร้างความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดของสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ

(3) ปรับปรุงระบบข้อมูลให้สามารถตรวจสอบสิทธิได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ เน้นฐานข้อมูลผู้รับบริการที่ทันสมัยและเชื่อมโยงกับระบบประกันสุขภาพอื่นๆในทุกระดับของเครือข่ายบริการ เพื่อให้การจัดทำระบบสารสนเทศมีความครอบคลุมประชากรทุกคน ลดความซ้ำซ้อนของประชากรผู้มีสิทธิ และเพื่อให้การจัดสรรและกระจายงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้องและเชื่อมโยงกับการกำกับควบคุมคุณภาพมาตรฐาน

(4) พิจารณาออกแบบและสร้างระบบการประกันสุขภาพรูปแบบใหม่ โดยยึดหลักการสำคัญคือ ความเท่าเทียม ประสิทธิภาพ คุณภาพ และควรมีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่มีกติกากลางที่ยืดหยุ่นได้สำหรับระบบประกันสุขภาพรูปแบบต่างๆ โดยในแต่ละรูปแบบจะได้รับ สิทธิประโยชน์พื้นฐานเหมือนกัน เช่น บริการทางการแพทย์ การเข้าถึงบริการ เป็นต้น ทั้งนี้ ควรสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดบริการประกันสุขภาพเสริมนอกเหนือจากที่รัฐกำหนดให้ด้วย

6.2 ผู้ให้บริการ

(1) การสร้างและปรับความเข้าใจระหว่างผู้ให้บริการทุกระดับ โดยการจัดเวทีพบปะพูดคุยในระดับต่างๆ ระหว่างเครือข่ายบริการ ระหว่างผู้ออกแบบระบบกับผู้ปฏิบัติตามระบบอย่างอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

(2) เน้นการบริหารคุณภาพบริการ โดยให้ความสำคัญกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย (Demand Driven) และมียุทธศาสตร์การจัดการเฉพาะพื้นที่ที่ชัดเจนสำหรับคนไข้ในและคนไข้นอก ควบคู่กับการเร่งรัดพัฒนาระบบประกันคุณภาพบริการ

(3) สนับสนุนการพัฒนาบุคลากรของสถานพยาบาลทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยการสร้างภาวะผู้นำและการจัดทำแผนการกระจายบุคลากรตามฐานประชากร รวมทั้งปรับระบบการจูงใจที่สอดคล้องกับปัญหา เช่น ความก้าวหน้าทางการศึกษาต่อ การสนับสนุนค่าตอบแทนที่เหมาะสำหรับพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

(4) ปรับปรุงระบบส่งต่อให้มีคุณภาพ โดยจัดเครือข่ายการให้บริการของสถานีอนามัย โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลเฉพาะทาง ให้มีความเชื่อมโยงที่ชัดเจน และสร้างความเข้าใจแก่ผู้รับบริการและผู้ให้บริการตั้งแต่เริ่มต้น ควบคู่กับการเสริมสร้างความพร้อมของสถานพยาบาลในระดับต่างๆ และการกำหนดค่ารักษาตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (DRGs) ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทสถานพยาบาลเอกชนให้เข้าร่วมโครงการมากขึ้น

6.3 ผู้รับบริการ

(1) การสร้างความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดสิทธิประโยชน์ ที่ประชาชนพึงได้รับและขั้นตอนการใช้บริการในแต่ละระดับขั้นของเครือข่ายบริการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(2) เสริมสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในการสร้างและส่งเสริมสุขภาพของตัวเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการประสานการดำเนินงานจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพและฟื้นฟูการใช้ประโยชน์จากสมุนไพร ซึ่งชุมชนใช้ในการดูแลสุขภาพเบื้องต้นตามวิถีชีวิตของชุมชน

ภาคผนวก

1. รายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
2. รายงานผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ 8 จังหวัดตัวอย่าง

ภาคผนวก 1

รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

ภาคผนวก 1

รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น การดำเนินการโครงการตามนโยบายเร่งด่วน ของรัฐบาล

โดย

สำนักบัญชีประชาชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น

การดำเนินการโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

1. บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ ปี พ.ศ.2540 นั้น รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยดำเนินนโยบายการเงินและการคลังควบคู่กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล ซึ่งตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มหภาคกล่าวว่า ถ้าประเทศอยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อัตราดอกเบี้ยต่ำ การว่างงานสูง นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น ประชาชนไม่มีการจับจ่ายใช้สอยนั้น การที่จะยกระดับรายได้ของประเทศให้สูงขึ้นนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนและการใช้จ่าย และสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะปกติที่การขยายตัวมาจากภาคเอกชนแล้ว รัฐบาลจะค่อย ๆ ลดบทบาทในการใช้จ่าย เพื่อลดการขาดดุลของภาคการคลัง

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว โดยเน้นการลงทุนและการบริโภคของประชาชนในประเทศโดยเฉพาะการเน้นให้ความสำคัญในระดับท้องถิ่น โดยเชื่อว่าถ้าคนในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ มีการจับจ่ายแล้วเศรษฐกิจโดยรวมก็จะเคลื่อนตัวตามด้วย นโยบายดังกล่าว เรียกว่า นโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า (Grassroot) ซึ่งนโยบายที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ของเกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น หลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าในระยะเวลาหนึ่ง อาจจะกล่าวได้ว่ายังไม่มีหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนที่จะรวบรวมข้อมูลจากนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจังทั้งข้อมูลในระดับจุลภาคและมหภาค ทำให้การวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจกลายเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก อาจส่งผลให้การกำหนดทิศทางเศรษฐกิจและการตัดสินใจในอนาคตผิดพลาดได้

นอกจากการติดตามนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจสำคัญ ๆ เพื่อนำไปใช้วิเคราะห์ผลกระทบแล้ว การจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นระบบ ถูกต้อง และง่ายต่อการเรียกใช้นั้นถือได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์และติดตามภาวะเศรษฐกิจโดยรวม แม้ว่าข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคที่ประเทศไทยมีอยู่นั้นจะมากพอแต่การวิเคราะห์ทิศทางเศรษฐกิจในปัจจุบันจำเป็นต้องเชื่อมโยงข้อมูลต่างประเทศที่สำคัญ ๆ มาประกอบในการวิเคราะห์ด้วย ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ (สศช.) ยังขาดความครบถ้วนของรูปแบบการจัดทำฐานข้อมูล เศรษฐกิจมหภาคที่สมบูรณ์ของข้อมูลภายในและนอกประเทศ อีกทั้งข้อมูลที่มีอยู่ยังกระจัดกระจายตามส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานและขาดเอกภาพของข้อมูลรวม ดังนั้นการสร้างฐานข้อมูลที่ทันสมัยและสามารถนำมาใช้วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเหมาะสมนั้นถือได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย สำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ภายใต้โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ผลกระทบทางด้านรายได้ รายจ่าย เงินออม รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสังคมของแต่ละโครงการ ทั้งนี้ผลการสำรวจและศึกษาจะนำไปสู่การปรับปรุงฐานข้อมูลเพื่อการประมวลผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและการประเมินผลความสำเร็จของนโยบาย รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางและมาตรการของนโยบายดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อประเมินผลการดำเนินงานนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยวิธีการสำรวจแบบสุ่มตรวจ (Spot check) ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการดังกล่าว

2.2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐในโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าที่มีผลต่อระดับรายได้ประชาชาติ

3. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาทำการสำรวจข้อมูลภาคสนามใน 5 ภูมิภาคของประเทศ ประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคใต้ โดยทำการสำรวจครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าใน 5 โครงการคือ (1) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (2) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (3) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค (4) โครงการธนาคารประชาชน และ (5) โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกร

4. วิธีการศึกษา

4.1 **การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง** เนื่องจากโครงการมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าทั้ง 5 โครงการมีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ

(1) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยึดตามจำนวนของหมู่บ้านและชุมชนทั้งประเทศ (หน่วย: กองทุน)

(2) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ยึดตามมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด (หน่วย: ล้านบาท)

(3) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ยึดตามงบประมาณที่ลงไปในสถานพยาบาล (หน่วย: แห่ง)

(4) โครงการธนาคารประชาชน ยึดจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ (หน่วย: คน)

(5) โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกร ยึดตามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (หน่วย: คน)

ดังนั้นการกำหนดคุ้มรวมสำหรับการสำรวจภาคสนามในครั้งนี้จำเป็นต้องใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ที่ยึดหลักการกระจายงบประมาณที่รัฐบาลลงไปในแต่ละพื้นที่ของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ซึ่งคำนวณหาสัดส่วนการกระจายตามภูมิภาคและโครงการ ดังนี้

$$N_{ij} = (B_{ij}/T_i) \times 100 \qquad (1)$$

โดย

N_{ij} คือ ร้อยละการกระจายงบประมาณของโครงการ i ในภูมิภาค j

B_{ij} คือ งบประมาณของโครงการ i ในภูมิภาค j

Ti คือ งบประมาณทั้งหมดของโครงการ i

หลังจากทราบสัดส่วนที่กระจายลงตามภูมิภาคแล้วนำสัดส่วนกระจายตามแต่ละภูมิภาคกระจายลงตามแต่ละโครงการตามสมการที่ (2) และ (3)

$$Rj = \sum Nij \qquad (2)$$

$$PRj = (Nij / Rj) \times 100 \qquad (3)$$

โดย

PRj = เป็นสัดส่วนของโครงการที่กระจายตามภูมิภาค

4.2 การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ

การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการแต่ละโครงการจะวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคม ซึ่งในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่ต้องการสร้างศักยภาพและเสริมความเข้มแข็งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นการสำรวจภาคสนามจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการ โดยศึกษารายได้ รายจ่าย ภาระหนี้สิน การออม และอื่น ๆ ซึ่งในแต่ละโครงการจะมีเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังนี้

4.2.1 โครงการกองทุนหมู่บ้าน

ทางด้านเศรษฐกิจ

- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถก่อให้เกิดการสร้างรายได้ สร้างงาน พัฒนาอาชีพ การออม การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนและการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ทางด้านสังคม

- ความสามารถในการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมของชุมชน ความเอื้ออาทรเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาส ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหายาเสพติด

4.2.2 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ทางด้านเศรษฐกิจ

- การสร้างรายได้ การสร้างงาน การออม ต้นทุนการผลิต การใช้จ่าย ภาระหนี้สิน การสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ การส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

ทางด้านสังคม

- ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งของชุมชน การพึ่งพาตนเอง การเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน คนในหมู่บ้านกลับคืนสู่ท้องถิ่น คนในหมู่บ้านยังคงหางานทำต่างถิ่น ปัญหายาเสพติด

4.2.3 โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

ทางด้านสังคม

- ประเมินผู้เข้าร่วมโครงการในเรื่องความพึงพอใจในสุขภาพกาย สุขภาพจิต ความมั่นใจคุณภาพบริการของรัฐ โอกาสเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน ความปลอดภัย เป็นต้น

4.2.4 โครงการธนาคารประชาชน

ทางด้านเศรษฐกิจ

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก การลงทุนในกิจการใหม่ การสร้างงาน การส่งเสริมการออม การใช้จ่าย ภาระหนี้สิน

ทางด้านสังคม

- การสร้างทักษะในการประกอบอาชีพ ปัญหายาเสพติด สุขภาพอนามัย ความเข้มแข็งของชุมชน

4.2.5 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกร

ทางด้านเศรษฐกิจ

- เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพ และปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้น เพื่อลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย และเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยการฟื้นฟูอาชีพ การบริหารจัดการ และการออม

ทางด้านสังคม

- การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างทักษะในการประกอบอาชีพ ปัญหายาเสพติด สุขภาพอนามัย ความเข้มแข็งของชุมชน

4.3 วิธีศึกษาผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐในโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าส่งผลต่อระดับรายได้ประชาชาติ

ทำการศึกษาผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งการวิเคราะห์ครั้งนี้อาศัยแบบจำลองสยาม (SIAM General Equilibrium Model: SIAMGEM) โดยใช้เมตริกซ์สังคมปี 2000 (Social Account Model) และคำนวณโดยโปรแกรม General Algebraic Mathematical System: GAMS ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบผ่านตัวคูณทวี (Multiplier) ของตัวแปรการบริโภค การลงทุน การใช้จ่ายภาครัฐ และภาคต่างประเทศ

5. ผลการสำรวจภาคสนาม

การประเมินผลการสำรวจสุ่มตรวจ (Spot check) โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าใน 5 ภูมิภาคของประเทศ มีจำนวนแบบสำรวจทั้งหมด 1,500 แบบ โดยทำการสำรวจในแต่ละภูมิภาคดังนี้

(1) ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดสุโขทัย เชียงใหม่ และพะเยา

(2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์และอำนาจเจริญ

(3) ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดเพชรบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี

(4) ภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดปราจีนบุรี จันทบุรีและตราด

(5) ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา ระนองและนครศรีธรรมราช

ตารางที่ 1 จำนวนตัวอย่างในการสำรวจข้อมูลโครงการรัฐบาล

	องทุนหมู่บ้าน	เนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	30 บาทรักษาทุกโรค	ธนาคารประชาชน	พักชำระหนี้ฯ	รวม
ภาคเหนือ	64	41	63	54	81	303
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	130	80	93	85	150	538
ภาคกลาง	49	94	73	94	25	335
ภาคตะวันออก	22	28	23	27	11	111
ภาคใต้	35	57	48	40	33	213
รวมทั้งประเทศ	300	300	300	300	300	1,500

สถานภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ในการสำรวจข้อมูลภาคสนามใน 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจ ร้อยละ 66.9 เป็นเพศหญิง และร้อยละ33.1 เป็นเพศชาย โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับอายุอยู่ระหว่าง 41 - 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 33.3 รองลงมาคือ อายุระหว่าง 31 - 40 ปี และอายุ 51 - 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 27.5 และร้อยละ 19.8 ตามลำดับ

สำหรับระดับรายได้ของกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 33.4 มีระดับรายได้เฉลี่ยต่อปี ระหว่าง 36,000 – 60,000 บาท รองลงมามีระดับรายได้น้อยกว่า 36,000 บาทต่อปี ในสัดส่วนร้อยละ 25.1 เมื่อพิจารณาจากระดับการศึกษาแล้ว พบว่า ร้อยละ 72.8 ของกลุ่มตัวอย่าง มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า รองลงมาคือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 11.7 และ ร้อยละ 9.6 ตามลำดับ ส่วนกลุ่มอาชีพ พบว่า ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ร้อยละ 49.3 รองลงมาคือ อาชีพค้าขายและอุตสาหกรรมในครัวเรือน ร้อยละ 30.5 และร้อยละ 6.5 ตามลำดับ

5.1 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ผลการศึกษาพบว่าครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร้อยละ 53.0 ประกอบอาชีพเกษตรกร รองลงมา ร้อยละ 23.7ประกอบอาชีพค้าขาย เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการขอกู้เงินในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองพบว่า กู้เพื่อลงทุนในอาชีพหลักร้อยละ 65.4 รองลงมาคือ ขอกู้เพื่อลงทุนในอาชีพเสริมและขอกู้เพื่อดำเนินกิจการใหม่ ๆ ร้อยละ 23.9 และร้อยละ 16.0 ตามลำดับ

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยปีละ 264,481 บาท โดยส่วนใหญ่มาจากรายได้หลักประมาณร้อยละ 75 หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายได้โดยเฉลี่ยเป็น 283,433 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2

2) **ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 189,258 บาท และหลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 203,635 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6 โดยรายจ่ายประมาณร้อยละ 42 เป็นรายจ่ายเพื่อการผลิตซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อจัดหาวัตถุดิบในกระบวนการผลิต ร้อยละ 69.0 และที่เหลือเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค และจ่ายคืนเงินกู้ ร้อยละ 45 และร้อยละ 13 ตามลำดับ

3) **ด้านหนี้สิน** ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีแหล่งเงินกู้จากทั้งในระบบและนอกระบบ โดยในระบบได้แก่ ธกส. และกองทุนหมู่บ้าน สำหรับแหล่งเงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินกู้ที่ก่อให้เกิดภาระต่อครัวเรือนเนื่องจากมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 240 ต่อปี หรือ ร้อยละ 20 ต่อเดือน

4) **ด้านเงินออม** สัดส่วนการออมหลังเข้าร่วมโครงการมีสัดส่วนร้อยละ 28.1 ของรายได้รวม ในขณะที่ก่อนเข้าร่วมโครงการมีสัดส่วนร้อยละ 28.4

หลังเข้าร่วมโครงการพบว่า ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่สัดส่วนรายจ่ายหลังเข้าร่วมโครงการนั้นไม่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากครัวเรือนนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าคงทน (durable goods) เพิ่มขึ้น เช่น รถจักรยานยนต์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น ในขณะที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนนั้นลดลงเล็กน้อยเพราะว่ากิจการที่ครัวเรือนเข้าร่วมโครงการนั้นเป็นกิจการขนาดเล็กรวมทั้งเงินลงทุนที่ไปกู้ยืมมาก็ไม่สูงมาก จึงไม่สามารถขยายการลงทุนได้เท่าที่ควร กิจการที่ทำนั้นก็เพื่อให้มีเงินหมุนเวียนในกิจการและพอเลี้ยงครอบครัว ส่วนการชำระเงินคืนเงินกู้นั้นยังคงเป็นชำระคืนเงินกู้นอกระบบมากขึ้นซึ่งครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการจะทำการ refinance โดยการนำเงินบางส่วนที่ได้จากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมาชำระหนี้เงินกู้นอกระบบมากขึ้นเพื่อเป็นการลดภาระหนี้ในอนาคต

ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลกระทบทางสังคมของโครงการกองทุนหมู่บ้านที่มีต่อครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการโดยรวม พบว่าการที่มีโครงการนี้ส่งผลทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ความสามารถในการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมของชุมชนเพิ่มขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนมีความร่วมมือเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะระบบการตรวจสอบและการบริหารจัดการเงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แต่ละหมู่บ้าน

5.2 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า ผู้เข้าร่วมโครงการโดยรวมร้อยละ 32.0 มีระดับรายได้ระหว่าง 36,000 – 60,000 บาทต่อปี และร้อยละ 28.3 มีระดับรายได้น้อยกว่า 36,000 บาทต่อปี

จากการสำรวจพบว่า ผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยรวมแล้วเป็นผลิตภัณฑ์ที่เคยผลิตมาแล้วในสัดส่วนร้อยละ 67.3 รองลงมาเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เข้าร่วมโครงการ และผลิตภัณฑ์เดิมที่พัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อเข้าร่วมโครงการ โดยมีสัดส่วนร้อยละ 20.0 และร้อยละ 12.7 ตามลำดับ เมื่อพิจารณารายภาค พบว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อเข้าร่วมโครงการ (ประกอบด้วย งานแกะสลัก ดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์กระดาษสา ผลิตภัณฑ์จากไม้ และผลิตภัณฑ์จากผ้า) สัดส่วนร้อยละ 26.8 และร้อยละ 25.0 ตามลำดับ

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ผลิตภัณฑ์ของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีการจัดจำหน่ายโดยผ่านบริษัทกลางของหมู่บ้าน ร้อยละ 40.0 รองลงมาคือ การจัดจำหน่ายด้วยตนเอง ร้อยละ 30.3

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยปีละ 213,420 บาท โดยส่วนใหญ่มาจากรายได้หลักประมาณร้อยละ 76.8 แต่หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายได้โดยเฉลี่ยเป็น 244,452 บาทต่อปี ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.5

2) **ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 168,540 บาท และหลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 196,964 บาท หลังเข้าร่วมโครงการแล้วสัดส่วนการบริโภคลดลงจากร้อยละ 59.5 เป็นร้อยละ 57.3 โดยที่เพิ่มสัดส่วนการลงทุนจากร้อยละ 35.0 เป็นร้อยละ 38.0 ส่วนสัดส่วนการชำระหนี้เงินกู้มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 4.7

3) **ด้านเงินออม** ผู้ตอบแบบสอบถามมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีก่อนเข้าร่วมโครงการ 44,880 บาท และหลังเข้าร่วมโครงการมีเงินออมเพิ่มขึ้น 47,487 บาทต่อปี

หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้ว ครัวเรือนจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเพราะว่าเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในกลุ่มอาชีพเดียวกันและเป็นงานที่มีความชำนาญในด้านนั้น ๆ อยู่แล้ว ทำให้สามารถผลิตได้เร็วขึ้นร่วมทั้งรัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์ให้มีการออกงานแสดงสินค้าในสถานที่ต่าง ๆ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้า เมื่อพิจารณาด้านรายจ่าย พบว่าสัดส่วนรายจ่ายหลังเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่สัดส่วนเงินออมลดลงเนื่องจากมีความต้องการเพิ่มการลงทุนในการผลิตสินค้า โดยเฉพาะการลงทุนด้านวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตรวมทั้งมีการจ้างแรงงานมากขึ้นเพราะสินค้ามีความต้องการจากตลาดมากขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าทุนลดลง เพราะว่าเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในกระบวนการผลิตยังสามารถใช้งานได้ประกอบกับการผลิตสินค้าในโครงการนี้เป็นการผลิตสินค้าเดิมที่เคยผลิตมาแล้ว ส่วนค่าใช้จ่ายในการบริโภคสินค้าจำเป็นลดลง ในขณะที่การบริโภคสินค้าคงทนเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะการซื้อโทรศัพท์มือถือและจักรยานยนต์มากขึ้น ดังนั้นการที่ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นนั่นเองทำให้สามารถชำระคืนเงินกู้นอกระบบเพิ่มขึ้นด้วย

ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลการศึกษาผลกระทบทางด้านสังคม พบว่าส่วนใหญ่เห็นว่าการมีโครงการนี้ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง มีความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากขึ้นกว่า การเกื้อกูลกับผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเพิ่มขึ้นรวมทั้งส่งผลทำให้แรงงานกลับคืนสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย

5.3 โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

จากการสำรวจข้อมูล โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่าครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการนี้ร้อยละ 35.7 มีระดับรายได้น้อยกว่า 36,000 บาท รองลงมาคือ ระดับรายได้ 36,000 – 60,000 บาท สัดส่วนร้อยละ 33.3 พิจารณาจาก อาชีพของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพบว่า เป็นครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกร และอาชีพค้าขาย สูงถึงร้อยละ 40.3 และร้อยละ 31.3 ตามลำดับ จากการศึกษาโดยรวมของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการฯ ในการรักษาพยาบาลในอดีต พบว่าร้อยละ 8.0 มีความจำเป็นจะต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

การวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลการสำรวจได้ใช้เกณฑ์คือ ดีกว่าเดิม เหมือนเดิม แย่กว่าเดิมและไม่แน่ใจ

- ผลกระทบที่ดีกว่าเดิม ประกอบด้วย สุขภาพกาย สุขภาพจิต ความมั่นใจคุณภาพบริการของรัฐ การคาดหวังว่าสุขภาพจะดีขึ้น ความรู้สึกที่ปลอดภัยจากการเจ็บป่วย
- ผลกระทบที่เหมือนเดิม ประกอบด้วย ความสนใจในการดูแลสุขภาพ ความสนใจในการดูแลสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่อาศัย เป็นต้น

- ส่วนการเปรียบเทียบการให้บริการโดยรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าการให้บริการในอดีตกับปัจจุบันยังคงเหมือนเดิมในสัดส่วนร้อยละ 51.4 ส่วนที่มีความเห็นว่าการบริการดีกว่าเดิมมีสัดส่วนร้อยละ 31.1

5.4 โครงการธนาคารประชาชน

จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ร้อยละ 43.7 มีระดับรายได้ มากกว่า 108,000 บาทต่อปี รองลงมาคือ ระดับรายได้ 60,001 - 108,000 บาทต่อปี เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอาชีพ พบว่า ร้อยละ 90.0 ประกอบอาชีพค้าขายหรือพิจารณาจากลักษณะของกิจการแล้วพบว่า ร้อยละ 62.3 เป็นกิจการประเภทแผงค้า/แผงลอย รองลงมา เป็นกิจการประเภทร้านค้าและรถเข็น/หาบเร่ ร้อยละ 20.3 และร้อยละ 10.3 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาจากกรรมสิทธิ์ในสถานประกอบการ แล้วพบว่า ร้อยละ 51.0 เป็นการเช่าสถานประกอบการ ส่วนร้อยละ 42.3 เป็นเจ้าของสถานประกอบการ หรือพิจารณาตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินในโครงการธนาคารประชาชน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการขอกู้เพื่อใช้ลงทุนในกิจการเดิม รองลงมาคือเป็นการขอกู้เพื่อการชำระหนี้นอกระบบและใช้ลงทุนในกิจการใหม่ ตามลำดับ

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยปีละ 243,060 บาท แต่หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายได้โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็นปีละ 244,452 บาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.57

2) **ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 208,380 บาท และหลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 211,860 บาท

3) **ทางด้านเงินออม** กลุ่มครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการมีเงินออมลดลงจาก 34,680 บาทต่อปี เป็น 32,592 บาทต่อปี ลดลงร้อยละ 6.0

ผลการศึกษาพบว่า หลังเข้าร่วมโครงการรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น สำหรับกลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเพิ่มขึ้นในส่วนของการชำระคืนเงินกู้จาก ร้อยละ 6.6 ต่อรายจ่ายรวม เป็นร้อยละ 11.0 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระคืนเงินกู้นอกระบบ ส่วนค่าใช้จ่ายการลงทุนหลังเข้าร่วมโครงการฯ แล้วมีสัดส่วน ร้อยละ 30.8 เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 25.1

ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลทางสังคมของโครงการธนาคารประชาชน โดยรวมแล้วครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการมีความเห็นว่าชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและสุขภาพอนามัยอยู่ในเกณฑ์ดีขึ้น รวมทั้งสามารถนำเงินที่ได้จากโครงการธนาคารประชาชนมาลงทุนในกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพได้

5.5 โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร

เนื่องจากการที่ครัวเรือนเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรแล้วทำให้ยอดเงินในการชำระเงินกู้ ในระบบลดลง ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่จะหันมาชำระหนี้เงินกู้นอกระบบมากขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระหนี้ของเกษตรกรเอง เนื่องจากการกู้เงินนอกระบบนี้จะทำให้มีภาระหนี้ ในส่วนของดอกเบี้ยในอัตราที่สูง คือ อัตราดอกเบี้ยหนี้นอกระบบมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึง ร้อยละ 240 ต่อปี หรือ ร้อยละ 20 ต่อเดือน

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยปีละ 159,813 บาท โดยส่วนใหญ่มาจากรายได้หลักแต่หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายได้โดยเฉลี่ย 194,871 บาทต่อปี

2) **ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการนั้น ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 143,400 บาท และหลังจากเข้าร่วมโครงการแล้วมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็น 187,428 บาท ซึ่งสัดส่วนรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคจากร้อยละ 28.1 เป็นร้อยละ 34.8 ส่วนรายจ่ายเพื่อการผลิต ก่อนเข้าร่วมโครงการมีสัดส่วนร้อยละ 57.2 หลังเข้าร่วมโครงการแล้วมีสัดส่วนร้อยละ 52.3 ส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ ก่อนเข้าร่วมโครงการมีสัดส่วนร้อยละ 14.7 หลังเข้าร่วมโครงการแล้วมีสัดส่วนร้อยละ12.9

3) **ด้านเงินออม** หลังเข้าร่วมโครงการฯ ผู้ตอบแบบสอบถามมีเงินออมเฉลี่ยต่อปี 7,443 บาท

ผลการสำรวจพบว่า รายได้หลังเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันรายจ่ายก็เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้ครัวเรือนมีเงินออมลดลง เมื่อพิจารณาพฤติกรรมค่าใช้จ่ายของเกษตรกรพบว่า การที่รัฐดำเนินนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรแล้วทำให้กลุ่มเกษตรกรนำเงินที่ต้องชำระหนี้ต่อ ธกส. มาใช้จ่ายในการบริโภคมากขึ้นโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในสินค้าที่ไม่จำเป็นมากขึ้น ขณะเดียวกันก็สามารถนำเงินมาชำระเงินนอกระบบได้มากขึ้นเนื่องจากสินเชื่อในระบบนั้นสามารถพักชำระหนี้ได้ ถ้าพิจารณาทางด้านการผลิตครัวเรือนไม่ได้ทำการผลิตเพิ่มขึ้น

ผลกระทบทางสังคม

ผลทางสังคมของโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ในภาพรวมในแง่ของความเข้มแข็งของชุมชน สุขภาพอนามัย การมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ อยู่ในเกณฑ์ดีขึ้น

6. การวิเคราะห์ผลกระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

จากผลการสำรวจภาคสนามของโครงการมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีผลต่อรายได้ รายจ่าย เงินออมและการผลิตของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ พบว่าโครงการที่มีผลต่อเศรษฐกิจครัวเรือนอย่างชัดเจน คือ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน และ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จากผลการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวสามารถนำมาคำนวณผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเบื้องต้น โดยการวิเคราะห์ผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และผลกระทบต่อการบริโภคของครัวเรือน ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้ใช้แบบจำลองสยาม (SIAM General Equilibrium Model : SIAMGEM)[1] ในการประมวลผล ซึ่งแบบจำลองสยามเป็นแบบจำลองที่ใช้ข้อมูลจากเมตริกซ์สังคม ปี 2000 (Social Accounting Matrix 2000 : SAM 2000)[2] ที่ประกอบด้วยสาขาเศรษฐกิจ 64 สาขา เป็นข้อมูลฐาน (Benchmark Data)

ผลจากการวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองสยามพบว่าโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในปี 2545 ที่ส่งผลต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเมื่อวัดในรูปของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ณ ราคาคงที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.72 โดยเป็นผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวในสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.06 สาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.41 ส่วนสาขาบริการและอื่น ๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.25 ในขณะที่การบริโภครวมของภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.85 ผลกระทบต่อรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.33 และผลกระทบต่อการใช้ปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.26

จากการศึกษาในการประเมินผลโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าของรัฐบาล พบว่าการที่ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลทำให้การบริโภคของเอกชนเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าจะเป็นการบริโภคสินค้าไม่จำเป็นก็ตาม แต่การบริโภคดังกล่าวสามารถส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสาขาอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องในอัตราที่สูง เช่น การที่รัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนมีระดับรายได้เพิ่มขึ้น ส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจที่จะใช้จ่ายในสินค้าคงทนและสินค้าที่ไม่จำเป็นมากขึ้น เช่น ซื้อรถจักรยานยนต์และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งจะส่งผลทางบวกต่ออุตสาหกรรมการผลิตในสินค้ากลุ่มนี้ และส่งผลต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องด้วย

[1] ดูเพิ่มเติมได้จากโครงการศึกษาผลกระทบการเปิดเสรีขององค์การการค้าโลกที่มีต่อสินค้าเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมของไทย : วิเคราะห์แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป โดย ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช, ศูนย์ศึกษาองค์การการค้าโลก มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2545

[2] เมตริกซ์บัญชีสังคม ปี 2000 ปรับปรุงจากเมตริกซ์สังคม ปี 1998 ของศูนย์ศึกษาองค์การการค้าโลก มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ตารางที่ 2: ผลกระทบของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าต่อเศรษฐกิจโดยรวม

ผลกระทบต่อ	การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
1. **ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ ราคาคงที่**	0.72
สาขาเกษตรกรรม	0.06
สาขานอกภาคเกษตร	0.66
• อุตสาหกรรม	0.41
• บริการและอื่น ๆ	0.25
2. **การบริโภคภาคเอกชน**	0.85
3. **รายได้ของครัวเรือน**	0.33
4. **การใช้ปัจจัยการผลิต**	0.26

ที่มา : คำนวณจากแบบจำลองสยามด้วยโปรแกรม GAMS (General Algebraic Mathematical System), มิถุนายน 2546

7. ปัญหาและข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่าง

โครงการ	ปัญหา	ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ
กองทุนหมู่บ้าน	1.ปัญหาที่เกิดกับกิจกรรมการผลิต/การตลาด • จำนวนเงินกู้ได้น้อยไม่พอลงทุน • อัตราดอกเบี้ยสูงกว่ากองทุนออมทรัพย์สัจจะ • ผลผลิตไม่แน่นอนและราคาผลผลิตตกต่ำ 2. ปัญหาข้อจำกัด/กฎระเบียบ/การบริหารจัดการของรัฐบาล • ต้องใช้บุคคลค้ำประกันและหลักทรัพย์ ซึ่งเกิดความยุ่งยาก • ขาดผู้บริหารกองทุนที่มีความรู้ความสามารถ • แบบคำขอสินเชื่อไม่มีความชัดเจนและเข้าใจยาก • การนำเงินกู้ไปชำระหนี้นอกระบบและการซื้อสินค้าตามสมัยนิยม ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของโครงการ	• ไม่ควรใช้หลักทรัพย์และบุคคลค้ำประกัน • ควรลดดอกเบี้ยเงินกู้ • กลุ่มที่มีประวัติดีให้เพิ่มวงเงินกู้ • เพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านให้สูงขึ้น • ควรประกันราคาพืชผล • ควรมีการจัดอบรมอาชีพเสริมเพื่อให้มีความรู้ไปประกอบอาชีพ

โครงการ	ปัญหา	ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ
หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	• รัฐเข้ามาช่วยเหลือไม่ดีเท่าที่ควร ขาดความจริงจัง • ขาดแคลนวัตถุดิบในบางช่วง • สินค้าคุณภาพไม่ดี • ไม่มีตลาดรองรับสินค้าที่ผลิต • ที่จำหน่ายสินค้ามีน้อย	• หาช่องทางจำหน่ายและตลาดใหม่ • ให้รัฐเข้ามาสนับสนุน โดยเฉพาะเงินทุน • ให้ควบคุมราคาต้นทุนการผลิต เช่นราคาปุ๋ย
30 บาท รักษาทุกโรค	• ผู้ป่วยรอนาน	• ควรจัดหาแพทย์เฉพาะทางมากขึ้น และสามารถเข้ารับบริการได้ทุกโรงพยาบาล • บัตรทองสามารถบริการเหมือนโรงพยาบาลเอกชน • ระบุโรงพยาบาล ในบัตรทองมากกว่าเดิม • ไม่ควรคิดค่าใช้จ่ายเพิ่มนอกจาก 30 บาทเท่านั้น • ควรบริการอย่างยิ้มแย้มและใส่ใจ • ควรแบ่งสถานที่สำหรับ 30 บาท โดยเฉพาะในโรงพยาบาลจะได้ไม่สับสน
ธนาคารประชาชน	• ติดต่อธนาคารค่อนข้างยาก • แบบคำขอสินเชื่อ ไม่มีความชัดเจน เข้าใจยาก • บริการของพนักงานยังไม่ดี • ขั้นตอนการอนุมัติล่าช้า • การหาคนค้ำประกัน • อัตราดอกเบี้ยสูง • วงเงินสินเชื่อน้อยไป • ระยะเวลาผ่อนชำระน้อยไป • ผู้กู้บางรายเมื่อได้รับเงินกู้แล้วเลิกกิจการ และไม่ส่งชำระค่างวด	• ควรให้วงเงินครั้งแรก 30,000 – 50,000 บาท • ไม่ควรใช้คนค้ำประกัน • ควรขยายวงเงินมากกว่านี้ • ให้เจ้าหน้าที่ธนาคารเพิ่มการอำนวยความสะดวกและรวดเร็ว • ควรคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำหรือควรคิดดอกเบี้ยอัตราพิเศษสำหรับคนจน
พักชำระหนี้และลดภาระหนี้	• ระยะเวลาพักชำระหนี้น้อยเกินไป • เงินทุนมีน้อย • ให้วงเงินต่ำไม่พอลงทุน • ผลผลิตไม่ได้ตามคาด	• ควรให้ขยายเวลาในการชำระหนี้ • ควรให้มีแหล่งเงินกู้พร้อมให้ลงทุน • ควรให้วงเงินการพักชำระหนี้มากกว่าเดิม • รัฐควรหาที่ทำกินให้เพื่อมีเงินใช้หนี้ ธกส. • แนะนำการทำเกษตรตามฤดูกาล • รัฐบาลควรใส่ใจเรื่องการเกษตรให้มากขึ้น • ควรให้มีโครงการนี้ต่อไป

8. สรุป

8.1 **ผลจากการศึกษาค่าใช้จ่ายในการบริโภคโดยรวม** พบว่า ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในโครงการประชาชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมการบริโภคสินค้าคงทนและสินค้าที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกมากขึ้น เนื่องจากเมื่อเข้าร่วมโครงการแล้ว การดำเนินกิจการในเขตชนบทมีความจำเป็นจะต้องมีการติดต่อสื่อสารและนำสินค้ามาจัดจำหน่ายในตลาดซึ่งการใช้ยานพาหนะในการบรรทุกสินค้าเป็นสิ่งจำเป็นรวมทั้งการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มีสาเหตุมาจากในเขตชนบทส่วนใหญ่ระบบโทรศัพท์พื้นฐานยังไม่กระจายสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงทำให้ระบบการสื่อสารภาครัฐยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตชนบทได้

8.2 **กรณีการชำระหนี้เงินกู้** พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ยังคงมีการกู้เงินนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละโครงการมีหลักเกณฑ์ในการเข้าร่วมโครงการที่ซับซ้อนทำให้ครัวเรือนบางส่วนยังคงใช้บริการเงินนอกระบบอยู่ถึงแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือนหรือ ร้อยละ 240 ต่อปี

9. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

9.1 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(1) ควรให้มีการจัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้านเพิ่มขึ้น เพื่อที่ประชาชนส่วนใหญ่มีโอกาสในการกู้ยืมเพื่อนำมาขยายกิจการการผลิต

(2) รัฐควรจัดการฝึกอบรมวิชาชีพ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ใหม่ ๆ ในการประกอบอาชีพรวมทั้งสนับสนุนในการจัดอบรมหลักการบริหารกองทุนให้กับผู้บริหารกองทุนในแต่ละท้องถิ่น

9.2 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

(1) ควรเน้นการจัดหาช่องทางการจัดจำหน่ายหรือตลาดเพื่อรองรับสินค้าที่ทำการผลิตในแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการจัดศูนย์กระจายสินค้า

(2) มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐาน โดยรัฐเป็นผู้ออกใบประกาศคุณภาพสินค้า

(3) เน้นการประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ และสู่ตลาดสากลให้มากขึ้น โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม และผลิตภัณฑ์จากผ้า เป็นต้น

9.3 โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

(1) ควรจัดหาแพทย์ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค

(2) ควรให้ผู้ป่วยสามารถเลือกโรงพยาบาลในการเข้ารับการรักษาได้มากกว่าเดิม

9.4 โครงการธนาคารประชาชน

(1) เน้นการขยายวงเงินสินเชื่อ เพื่อที่ผู้ที่เข้าร่วมโครงการสามารถที่จะนำเงินที่ได้ในการกู้ไปขยายการลงทุนมากขึ้น

(2) เน้นระบบการติดตามประเมินผลของผู้ขอกู้เงินในโครงการฯ เพื่อให้การใช้เงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

9.5 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้

(1) ควรให้ความรู้ ความเข้าใจในการผลิตสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรหรือการแปรรูปสินค้าเกษตรในท้องถิ่น เพื่อที่ให้เกิดมูลค่าเพิ่มมากขึ้น

สารบัญ

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

	กองทุนหมู่บ้าน	1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์	30 บาทรักษาทุกโรค	ธนาคารประชาชน	พักชำระหนี้ฯ	**รวม**	***สัดส่วน (%)***
เพศ							
หญิง	174	257	195	251	127	1,004	*66.9*
ชาย	126	43	105	49	173	496	*33.1*
อายุ (ปี)							
น้อยกว่า 30 ปี	14	30	43	31	3	121	*8.1*
31 – 40 ปี	86	72	93	115	46	412	*27.5*
41 – 50 ปี	114	94	88	110	94	500	*33.3*
51 – 60 ปี	52	64	47	40	94	297	*19.8*
มากกว่า 60 ปี	34	40	29	4	63	170	*11.3*
รายได้ต่อปี (บาท)							
น้อยกว่า 36,000	57	85	107	29	98	376	*25.1*
36,000 – 60,000	113	105	108	58	117	501	*33.4*
60,001 – 108,000	59	40	43	82	53	277	*18.5*
มากกว่า 108,000	71	70	42	131	32	346	*23.1*
การศึกษา							
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	208	228	207	186	266	1,092	*72.8*
มัธยมศึกษาตอนต้น	32	31	45	49	19	176	*11.7*
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	40	22	29	41	12	144	*9.6*
อนุปริญญา/ปวส.	9	8	8	11	3	39	*2.6*
ปริญญาตรี	13	11	10	13	-	47	*3.1*
สูงกว่าปริญญาตรี	1	-	1	-	-	2	*0.1*
อาชีพ							
เกษตรกรรม	159	181	121	11	268	740	*49.3*
เหมืองแร่	1	-	-	-	-	1	*0.1*
อุตสาหกรรมในครัวเรือน	7	81	9	1	-	98	*6.5*
ขนส่ง	1	-	-	1	-	2	*0.1*
ค้าขาย	71	13	94	270	9	457	*30.5*
บริการ	-	1	3	7	-	11	*0.7*
ก่อสร้าง	2	-	7	3	2	14	*0.9*
รับราชการ	4	4	4	1	1	14	*0.9*
อื่นๆ	55	20	62	6	20	163	*11.0*

ตารางที่ 2 ผลกระทบทางสังคมของโครงการกองทุนหมู่บ้าน

	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	รวม
1. ชุมชนเข้มแข็ง	83.1	1.0	15.9	100.0
2. ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง	86.5	-	13.5	100.0
3. มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ	64.5	-	35.5	100.0
4. การมีส่วนร่วมของชุมชน	80.9	0.5	18.6	100.0
5. มีความเอื้ออาทรเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาส	71.5	4.5	24.0	100.0
6. สุขภาพอนามัย	59.4	5.0	35.6	100.0
7. ปัญหายาเสพติด	5.9	60.9	33.2	100.0
เฉลี่ย	**64.5**	**10.3**	**25.2**	**100.0**

ตารางที่ 3 ผลกระทบทางสังคมของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	รวม
1. ความเข้มแข็งของชุมชน	88.3	0.7	11.0	100.0
2. ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง	88.7	1.3	10.0	100.0
3. การเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน	81.7	0.7	17.6	100.0
4. คนในหมู่บ้านกลับคืนสู่ท้องถิ่น	43.0	2.7	54.3	100.0
5. คนในหมู่บ้านยังคงหางานทำต่างถิ่น	12.0	31.7	56.3	100.0
6. ปัญหายาเสพติด	2.7	54.3	43.0	100.0
เฉลี่ย	**52.7**	**15.2**	**32.1**	**100.0**

ตารางที่ 4 ผลกระทบทางสังคมของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

	ดีกว่าเดิม	เหมือนเดิม	แย่กว่าเดิม	ไม่แน่ใจ	รวม
1. สุขภาพกาย	46.7	45.7	5.7	1.9	100.0
2. สุขภาพจิต	54.3	39.7	4.3	1.7	100.0
3. ความมั่นใจคุณภาพบริการของรัฐ	54.0	36.3	5.3	4.4	100.0
4. มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน	32.7	55.0	4.3	8.0	100.0
5. ความสนใจในการดูแลสุขภาพ	45.3	51.7	2.3	0.7	100.0
6. ความสามารถในการดูแลคนในครอบครัว	39.7	56.0	2.3	2.0	100.0
7. ความสนใจหาความรู้เพิ่มเติม	27.0	69.3	1.0	2.7	100.0
8. ความสามารถในการทำงานตามปกติ	25.7	70.3	3.0	1.0	100.0
9. ความสามารถในการทำงานเพิ่มขึ้นจากงานปกติ	26.7	67.0	3.3	3.0	100.0
10. ความสนใจในการดูแลสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่อาศัย	33.7	60.3	3.3	2.7	100.0
11. มีความสุข	56.0	40.0	3.7	0.3	100.0
12. คาดหวังว่าสุขภาพของตนเองจะ	55.0	34.7	2.3	8.0	100.0
13. สภาพร่างกายเพื่อการทำงานตามปกติ	27.0	67.3	4.7	1.0	100.0
14. การนอนหลับตามปกติ	24.0	71.3	3.7	1.0	100.0
15. ความรู้สึกปลอดภัยจากอาการเจ็บป่วย	48.0	47.0	3.0	2.0	100.0
16. ความรู้สึกถึงคุณค่าของตนเองที่มีต่อสังคม	38.3	58.7	1.0	2.0	100.0
17. การควบคุมความเครียด	32.0	62.7	4.0	1.3	100.0
18. สามารถแก้ไขความวิตกกังวลได้	33.7	62.0	2.7	1.6	100.0
19. เป็นแรงจูงใจในการทำงานได้	32.7	62.7	3.3	1.3	100.0
20. พัฒนาทักษะการทำงาน	31.7	63.3	2.0	3.0	100.0
เฉลี่ย	**38.2**	**56.1**	**3.3**	**2.4**	**100.0**

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการใช้บริการในอดีตก่อนที่จะมีโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

	ดีกว่าเดิม	เหมือนเดิม	แย่กว่าเดิม	ไม่แน่ใจ	รวม
1. การให้บริการตรวจรักษาของแพทย์	42.3	48.3	6.3	3.1	100.0
2. การใช้อุปกรณ์ทางการแพทย์	39.3	52.3	4.0	4.4	100.0
3. คุณภาพยา	35.3	47.3	12.0	5.4	100.0
4. การให้บริการทั่วไป	40.7	48.0	10.0	1.3	100.0
5. การรอคิว	27.3	55.7	16.0	1.0	100.0
6. การให้คำแนะนำ	49.3	43.0	5.3	2.4	100.0
7. การรักษานอกเวลาราชการ	30.7	50.0	8.0	11.3	100.0
8. ความรวดเร็วในการเข้ารับบริการ	30.3	53.3	14.3	2.1	100.0
9. การส่งต่อไปยังสถานพยาบาลลำดับต่อไป	17.7	51.3	4.0	27.0	100.0
10. การรับคนไข้ของสถานพยาบาล	20.0	52.7	5.0	22.3	100.0
11. การสามารถเลือกสถานพยาบาล	15.3	61.0	9.0	14.7	100.0
12. การมีแพทย์เฉพาะทาง	25.3	53.7	7.0	14.0	100.0
เฉลี่ย	**31.1**	**51.4**	**8.4**	**9.1**	**100.0**

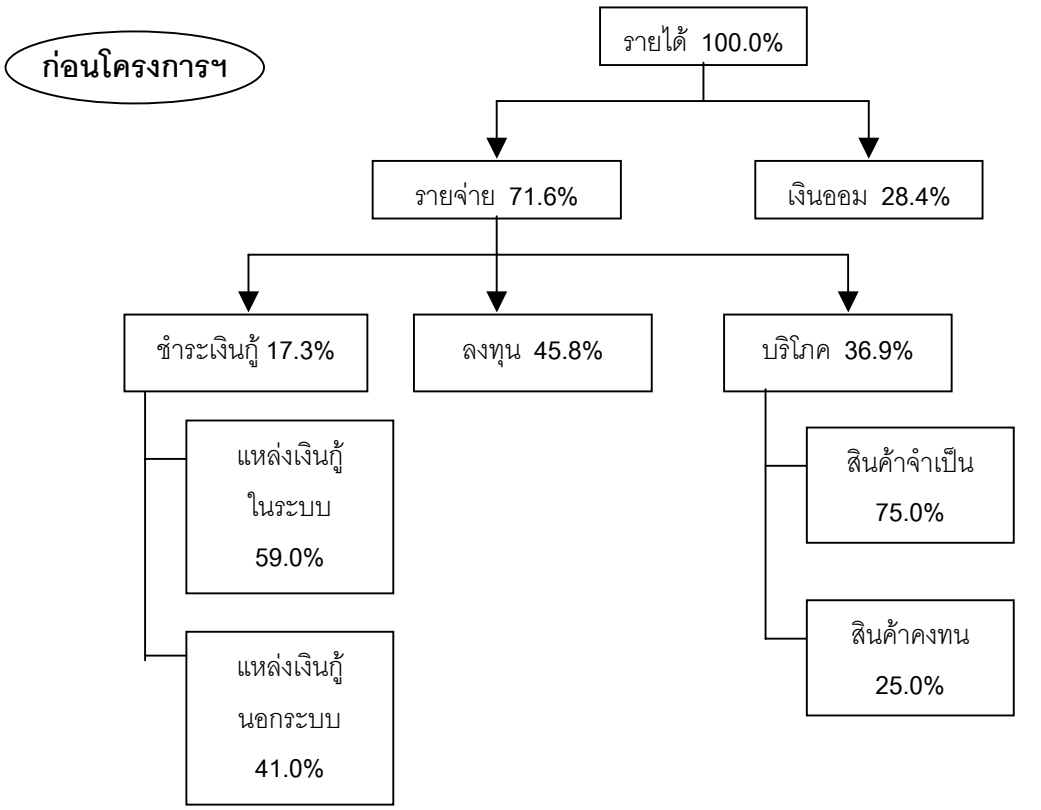
ตารางที่ 6 ผลกระทบทางสังคมของโครงการธนาคารประชาชน

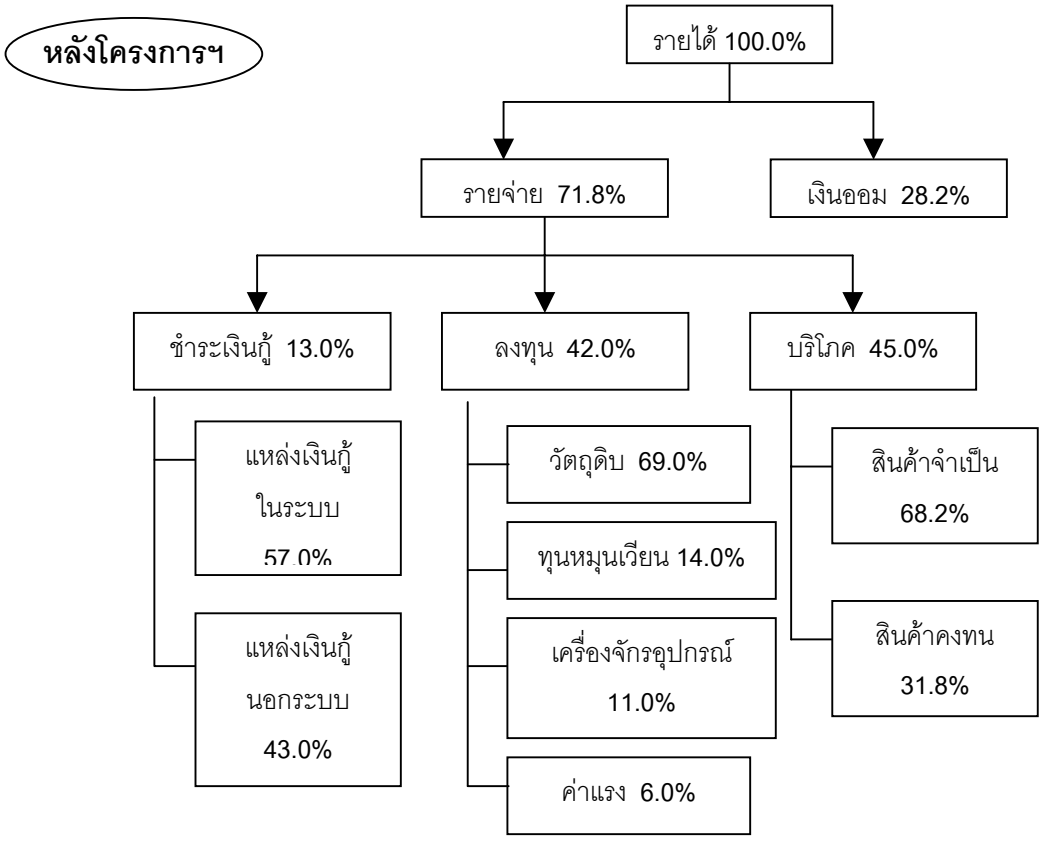
	ดีขึ้น	ลดลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	รวม
1. ชีวิตความเป็นอยู่	78.3	1.3	20.4	100.0
2. มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ	51.3	-	48.7	100.0
3. ปัญหายาเสพติด	2.3	38.0	59.7	100.0
4. สุขภาพอนามัย	58.3	3.0	38.7	100.0
เฉลี่ย	**47.6**	**10.6**	**41.8**	**100.0**

ตารางที่ 7 ผลกระทบทางสังคมของโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้

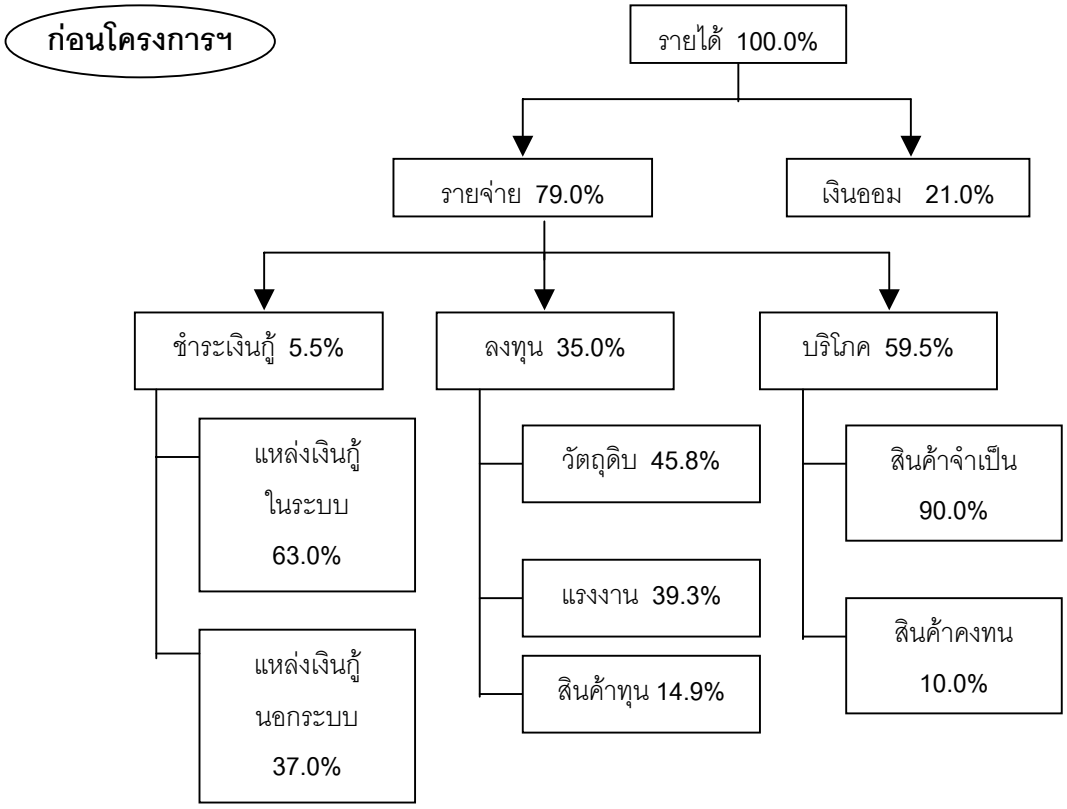
	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่เปลี่ยนแปลง	รวม
1. ความเข้มแข็งของชุมชน	84.2	0.5	15.3	100.0
2. ปัญหายาเสพติด	4.9	60.4	34.7	100.0
3. ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ	72.0	-	28.0	100.0
4. สุขภาพอนามัย	63.1	5.3	31.6	100.0
เฉลี่ย	**56.1**	**16.6**	**27.3**	**100.0**

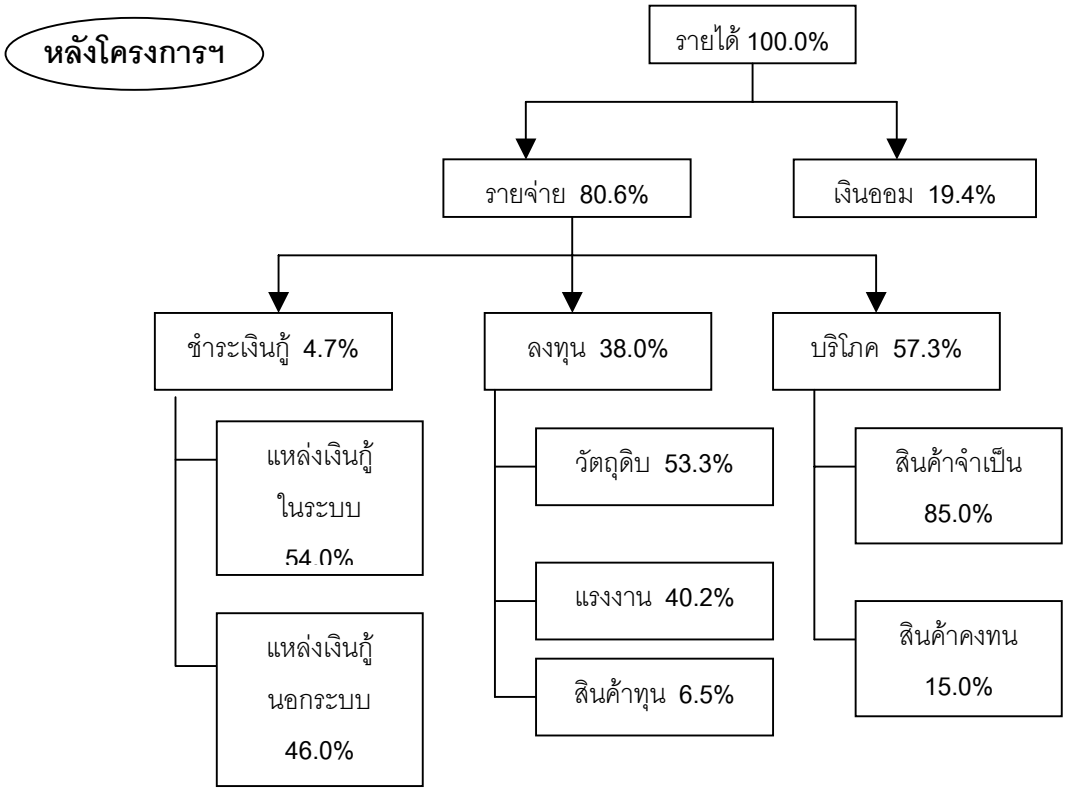
โครงการกองทุนหมู่บ้าน



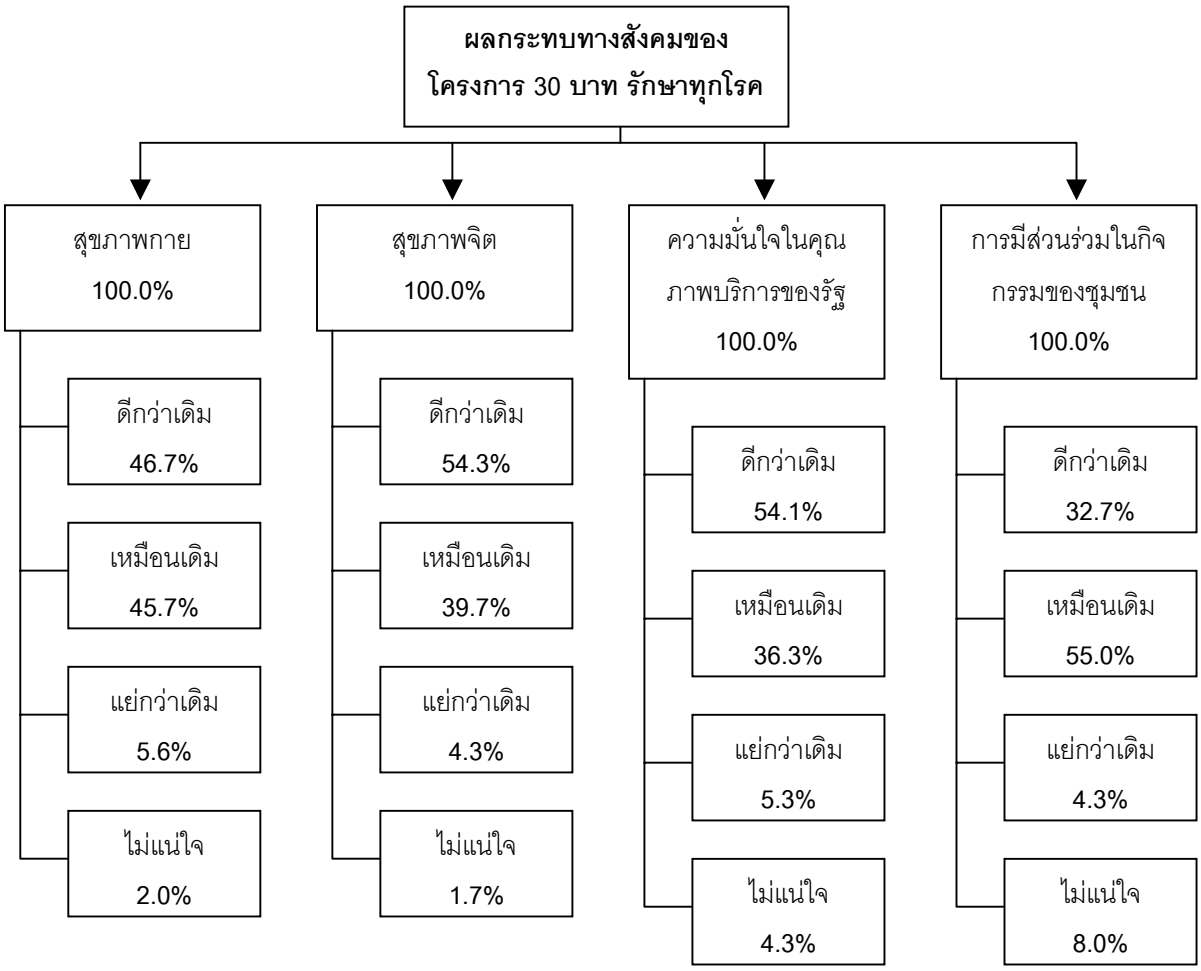


โครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล

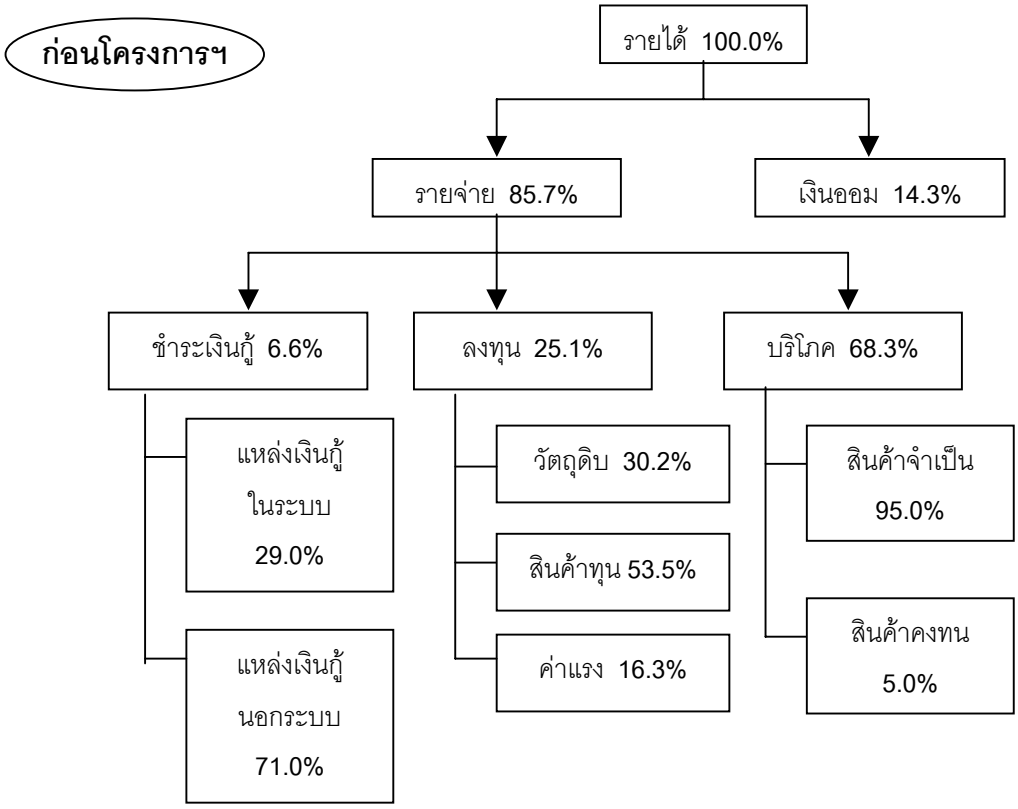


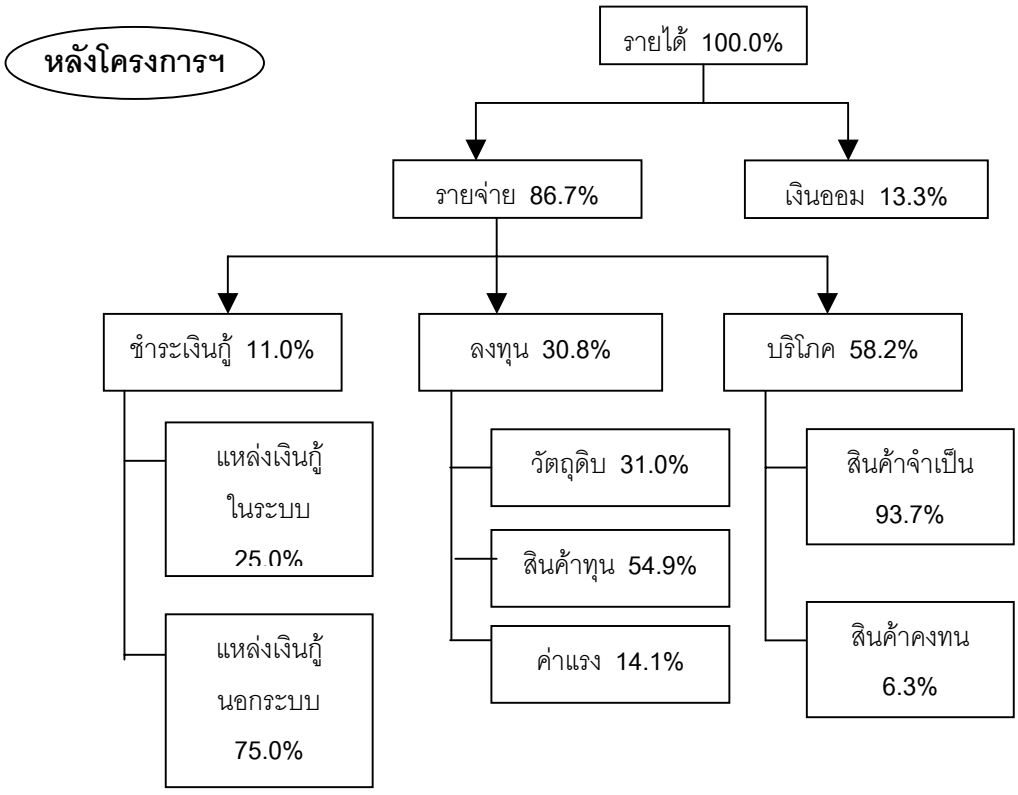


โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

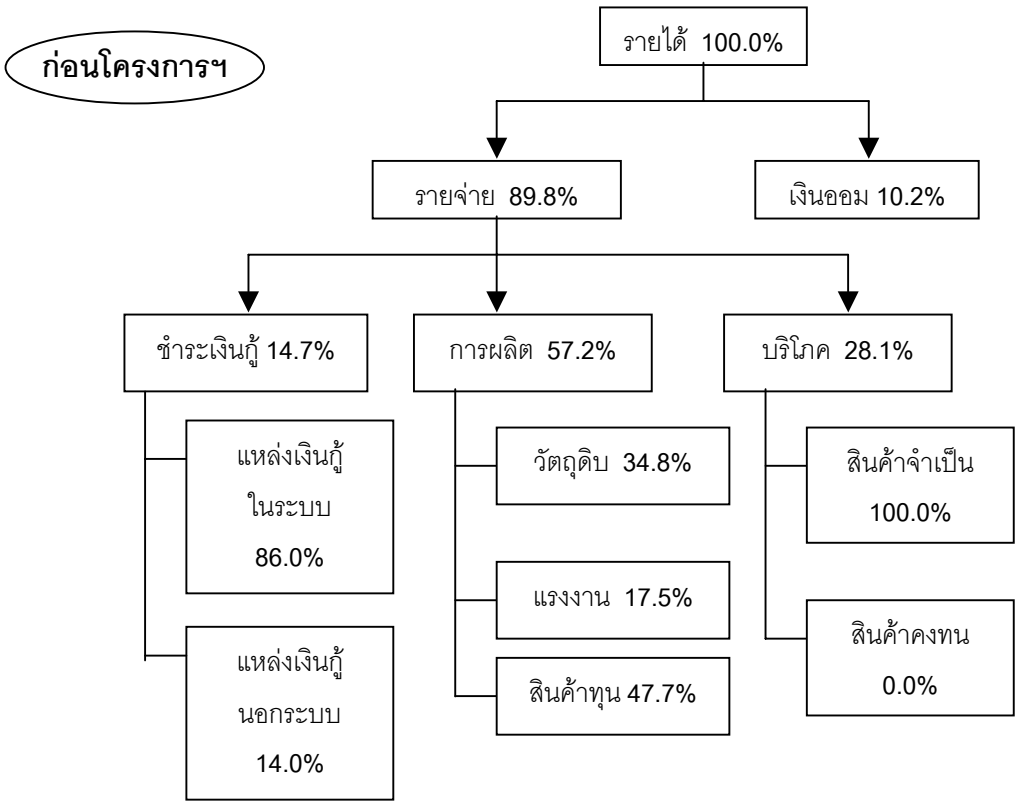


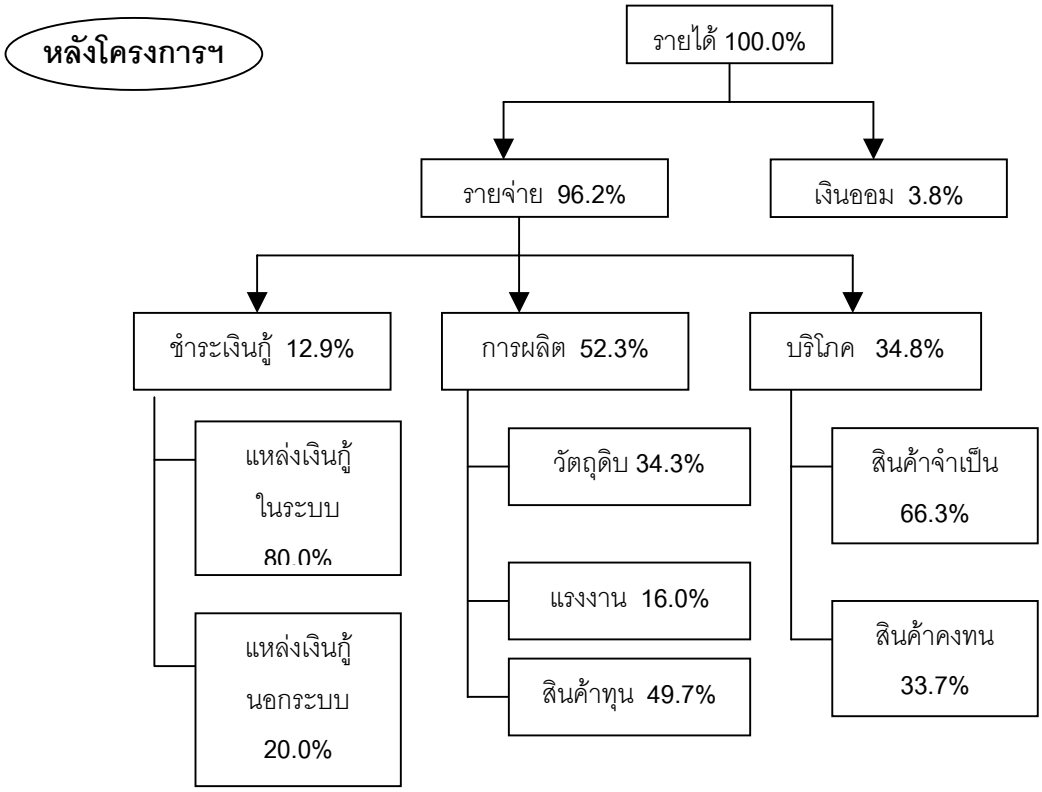
โครงการธนาคารประชาชน





โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร





ภาคผนวก 2

รายงานผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ 8 จังหวัดตัวอย่าง

ภาคผนวก 2

รายงานผลการสำรวจ ข้อมูลภาคสนาม ในพื้นที่ 8 จังหวัดตัวอย่าง

โดย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รายงานผลการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

ในพื้นที่ 8 จังหวัดตัวอย่าง

ส่วนที่ 1 ภาพรวมการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

1. ความเป็นมา

ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยโครงการสำคัญ 6 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน โครงการธนาคารประชาชน โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค นับว่ามีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความอยู่ดีมีสุขและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวถึง 204,395 ล้านบาท จึงจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย อย่างไรก็ตามการดำเนินการในระยะที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นเพียงการติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานของแต่ละโครงการ ยังขาดการติดตามประเมินผลในภาพรวมของนโยบาย ดังนั้น สศช. จึงริเริ่มการติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จจากการดำเนินโยบาย รวมทั้งผลกระทบเบื้องต้นที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนระดับรากหญ้า และเพื่อให้การติดตามประเมินผลมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จำเป็นจะต้องออกไปศึกษาและสำรวจข้อมูลในภาคสนาม ประกอบกับการใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ

2. วัตถุประสงค์ของการสำรวจภาคสนาม

2.1 เพื่อศึกษาดูงานและสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานของโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคมในพื้นที่ตัวอย่าง

2.2 เพื่อตรวจสอบข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานและผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของข้อมูลให้มีความชัดเจนมากขึ้น

2.3 เพื่อใช้ผลการสำรวจภาคสนามประกอบในการจัดทำรายงานการประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม

3. ขอบเขตการสำรวจ

3.1 ดำเนินการสำรวจรวม 5 โครงการ ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ส่วนโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ ไม่มีการเก็บข้อมูลภาคสนาม เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายผู้ที่เข้าร่วมโครงการกระทบอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ การติดตามทำได้ค่อนข้างยาก ประกอบกับ สศช. ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาติดตามและประเมินผลแล้วภายใต้โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ

3.2 การดำเนินโครงการทั้ง 5 โครงการ มีความแตกต่างกันทั้งในด้านวิธีการดำเนินงาน บทบาทของภาครัฐ และการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับดำเนินงาน ดังนั้น ในส่วนของการสำรวจข้อมูลด้านความก้าวหน้าการดำเนินงานจะสำรวจทุกโครงการ ส่วนการประเมินผลจะสำรวจโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) ประเมินผลในรายละเอียดทั้งด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบเบื้องต้น จำนวน 2 โครงการ คือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

(2) ประเมินผลเฉพาะประสิทธิผลและผลกระทบเบื้องต้นจำนวน 3 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน และโครงการธนาคารประชาชน

3.3 ระยะเวลาการสำรวจข้อมูลภาคสนามอยู่ในระหว่างเดือนมีนาคม – เมษายน 2546

4. วิธีการสำรวจ

วิธีการสำรวจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย และส่งแบบสอบถามให้กลุ่มเป้าหมายทางไปรษณีย์

4.1 การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตัวอย่าง ดังนี้

(1) กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก คือ

⇨ *หน่วยงานภาครัฐ* ดำเนินการสอบถามตัวแทนหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย พัฒนาการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรตำบล ผู้แทนธนาคารออมสิน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

⇨ *ประชาชน* ดำเนินการสอบถามผู้ที่ร่วมอยู่ในกระบวนการดำเนินงาน ผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ และผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการ ประกอบด้วย กรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรรมการกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ประชาชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ กรรมการและสมาชิกโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สมาชิกโครงการธนาคารประชาชน และสมาชิกที่ได้รับบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค

(2) หลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่าง ดำเนินการคัดเลือกจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้านตัวอย่าง ให้มีความครอบคลุม และเป็นตัวแทนที่ใกล้เคียงที่สุดของแต่ละภูมิภาค ตามขั้นตอนดังนี้

(2.1) **การคัดเลือกจังหวัดตัวอย่าง** เป็นการคัดเลือกจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดสรรงบประมาณการดำเนินการโครงการเป็น 2 ระดับ คือ กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง และกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ โดยคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างภูมิภาคละ 2 จังหวัด รวมเป็น 8 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

⇨ *การจัดกลุ่มตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ* โดยพิจารณาจากขนาดของเศรษฐกิจจังหวัด ประกอบด้วย มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคน (ณ ราคาปี 2541) และอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัดเฉลี่ย ปี 2539-2543 เพื่อจำแนกกลุ่มจังหวัดตัวอย่างเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง เป็นจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และ กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ เป็นจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจปานกลาง หรือค่อนข้างต่ำ

⇨ *การพิจารณาตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรหรือจำนวนเงินปล่อยกู้* ของการดำเนินงานโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค และโครงการธนาคารประชาชน โดยพิจารณาจำแนกจังหวัดเป็นกลุ่มที่ได้รับงบประมาณดำเนินการหรือมีเงินปล่อยกู้สูง และกลุ่มที่มีเงินงบประมาณน้อยหรือปล่อยกู้ไม่มาก

(2.2) **การคัดเลือกอำเภอ** คัดเลือกอำเภอตัวอย่าง จังหวัดละ 2 อำเภอ รวมเป็น 16 อำเภอตัวอย่าง โดยเกณฑ์การคัดเลือก พิจารณาอำเภอที่มีจำนวนหมู่บ้านในระดับการพัฒนาก้าวหน้ามากที่สุด และมีจำนวนหมู่บ้านที่มีระดับการพัฒนาล้าหลังมากที่สุด อย่างละ 1 อำเภอ ตามเกณฑ์หมู่บ้านเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.)

(2.3) **การคัดเลือกหมู่บ้าน** คัดเลือกหมู่บ้านอำเภอละ 3 หมู่บ้าน ตามเกณฑ์ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กชช. 2 ค. โดยจำแนกเป็นหมู่บ้านเป็น 3 ระดับ คือ หมู่บ้านยากจน ปานกลาง และก้าวหน้า และต้องเป็นหมู่บ้านที่มีการดำเนินโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม ประกอบด้วย โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค

(3) ผลการคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่าง ตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวอย่างดังกล่าว สามารถสรุปผลการพิจารณาคัดเลือกจังหวัดตามระดับการพัฒนาใน 4 ภูมิภาค ๆ ละ 2 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 8 จังหวัด จังหวัดละ 6 หมู่บ้าน รวมเป็นพื้นที่ตัวอย่างทั้งสิ้น 48 หมู่บ้าน โดยมีจังหวัดเป้าหมายเรียงตามระดับการพัฒนาในแต่ละภูมิภาค ดังนี้

ภาคเหนือ	*ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ และอุทัยธานี*
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	*ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น และศรีสะเกษ*
ภาคกลาง	*ได้แก่ จังหวัดชลบุรี และอ่างทอง*
ภาคใต้	*ได้แก่ จังหวัดสงขลา และพัทลุง*

ตารางที่ 1: สรุปจังหวัดตัวอย่างตามหลักเกณฑ์การคัดเลือก

ภาค/จังหวัด	ผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคน (บาท)	การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (%)	งบประมาณที่จัดสรรหรือเงินปล่อยกู้ (ณ เมษายน 2545)			
			โครงการ 30 บาท	*ธนาคารประชาชน*	*โครงการพักชำระหนี้*	*กองทุนหมู่บ้าน*
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ						
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง : **ขอนแก่น**	24,751	2.11	93.6	206.6	3,610	2,287
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ : **ศรีสะเกษ**	11,409	- 0.24	118.9	146.6	2,443	2,555
ภาคเหนือ						
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง : **เชียงใหม่**	32,091	0.39	91.8	351.7	2,041	1,979
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ : **อุทัยธานี**	23,363	3.3	13.3	42.7	850	611
ภาคกลาง						
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง : **ชลบุรี**	174,603	3.4	70.1	198.9	304	749
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ : **อ่างทอง**	33,475	3.2	13.0	99.3	532	531
ภาคใต้						
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง : **สงขลา**	35,750	0.0	57.54	218.8	968	1,041
■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ : **พัทลุง**	18,317	1.17	34.19	128.4	1.103	658

หมายเหตุ : - *ผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคน ณ ราคาปี 2541*
- *การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นค่าเฉลี่ย พ.ศ. 2539-2543*

4.2 การส่งแบบสอบถามให้กลุ่มเป้าหมายทางไปรษณีย์ เนื่องจากโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน และโครงการธนาคารประชาชนมีข้อมูลผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ค่อนข้างน้อย จึงได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลของทั้ง 2 โครงการดังกล่าว เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตัวอย่าง ดังนี้

(1) ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ให้ประธานกรรมการกลุ่มโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ประกอบด้วยกลุ่มผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติ และกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลระดับจังหวัดทั่วไปและทุกภาคทั่วประเทศ เพื่อสอบถามผลการดำเนินโครงการในช่วงปี 2544-2545

(2) ส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ให้สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนในทุกจังหวัดๆ ละ 10 ราย เพื่อสำรวจความเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้บริการสินเชื่อของธนาคารประชาชน

5. ผลการสำรวจ

5.1 จำนวนตัวอย่าง ผลการสำรวจภาคสนามและการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ได้รับแบบสอบถามทั้งสิ้น 1,789 ตัวอย่าง จำแนกเป็น

(1) *จำนวนตัวอย่างจากภาคสนาม* จากการสอบถามกลุ่มเป้าหมายทั้งหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการเงินของรัฐ กรรมการและสมาชิกโครงการ ได้รับแบบสอบถามทั้งสิ้น 1,004 ตัวอย่าง จำแนกเป็น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย 126 ตัวอย่าง โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน 399 ตัวอย่าง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 99 ตัวอย่าง โครงการธนาคารประชาชน 53 ตัวอย่าง และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค 327 ตัวอย่าง

(2) *จำนวนตัวอย่างจากแบบสอบถาม* จากการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ ได้รับจำนวนแบบสอบถามกลับคืนมารวม 785 ตัวอย่าง จำแนกเป็น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 207 ตัวอย่าง และโครงการธนาคารประชาชน 578 ตัวอย่าง

5.2 สถานภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกโครงการ จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พบว่าสภาพทั่วไปโดยรวมของสมาชิกโครงการทั้ง 5 โครงการ ด้านระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ สรุปได้ดังนี้

(1) กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าถึงร้อยละ 75.24 รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. และมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 9.76 และร้อยละ 9.51 ตามลำดับ

(2) เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอาชีพ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีอาชีพทำนามากที่สุด มีสัดส่วนอยละ 44.31 รองลงมาเป็นอาชีพค้าขายร้อยละ 16.28 ทำสวนร้อยละ 12.85 และอาชีพรับจ้างร้อยละ 7.22 ตามลำดับ

(3) สำหรับระดับรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 26.06 มีระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่า 7,000 บาท รองลงมามีระดับรายได้ระหว่าง 2,001-3,000 บาทต่อเดือน และ 3,001-4,000 บาทต่อเดือน ร้อยละ 20.20 และ 18.08 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 : ภาพรวมการสำรวจภาคสนามเพื่อติดตามประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม

โครงการ/ผู้ให้ข้อมูล	ภาคเหนือ			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			ภาคกลาง			ภาคใต้			รวมทั้งสิ้น
	เชียงใหม่	อุทัยธานี	รวม	ขอนแก่น	ศรีสะเกษ	รวม	ชลบุรี	อ่างทอง	รวม	สงขลา	พัทลุง	รวม	
1. พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย	**9**	**13**	**22**	**29**	**25**	**54**	**10**	**18**	**28**	**13**	**9**	**22**	**126**
■ ธกส.จังหวัด	1	1	2	1	1	2	-	1	1	1	1	2	7
■ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	8
■ เกษตรตำบล (ผอ.ศูนย์ฯ)	4	3	7	2	6	8	2	5	5	3	3	6	26
■ สมาชิกโครงการพักชำระหนี้	3	7	10	23	15	38	6	9	15	8	3	11	74
■ สมาชิกโครงการลดภาระหนี้	-	1	1	2	2	4	1	4	5	-	1	1	11
2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	**39**	**42**	**81**	**70**	**55**	**125**	**48**	**59**	**107**	**46**	**41**	**87**	**399**
■ พัฒนาการจังหวัด	1	-	1	1	1	2	1	1	2	1	1	2	7
■ ออมสินจังหวัด	-	1	1	1	1	2	-	1	1	1	1	2	6
■ ธกส. จังหวัด	1	-	1	1	1	2	-	1	1	-	-	-	4
■ กรรมการโครงการ	7	8	15	7	8	15	7	8	15	7	8	15	60
■ สมาชิกโครงการ	30	33	63	60	44	104	40	48	88	36	31	67	322
3. หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และวิสาหกิจชุมชน	**12**	**9**	**75**	**13**	**13**	**107**	**11**	**25**	**77**	**11**	**5**	**47**	**306**
■ เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	8
■ กรรมการโครงการ	4	2	6	3	4	7	4	6	10	1	-	1	24
■ สมาชิกโครงการ	7	6	13	9	8	17	6	18	24	9	4	13	67
■ แบบสอบถาม (ประธานกลุ่ม) [1/]	-	-	*54*	-	-	*81*	-	-	*41*	-	-	*31*	*207*
4. ธนาคารประชาชน	**6**	**7**	**121**	**7**	**6**	**164**	**6**	**10**	**204**	**6**	**5**	**142**	**631**
■ เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินสาขา	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	-	1	6
■ สมาชิกธนาคารประชาชน	5	6	11	6	5	11	5	9	14	5	5	10	46
■ แบบสอบถาม(สมาชิกโครงการ) [2/]	-	-	*108*	-	-	*151*	-	-	*188*	-	-	*131*	*578*
5. สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค)	**24**	**34**	**58**	**68**	**55**	**123**	**41**	**33**	**74**	**41**	**30**	**71**	**327**
■ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด	1	8	9	4	2	6	1	2	3	1	1	2	20
■ ประชาชนที่มีบัตรทอง	23	26	49	64	53	117	40	31	71	40	29	69	307
รวมทั้งสิ้น	**90**	**105**	**357**	**187**	**154**	**573**	**116**	**145**	**490**	**117**	**90**	**369**	**1,789**

1/ เป็นการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ เพื่อสอบถามประธานกลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ทุกภาคทั่วประเทศ จำนวน 207 ราย

2/ เป็นการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ เพื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้บริการสินเชื่อของธนาคารประชาชนทุกภาคทั่วประเทศ เป็นจำนวนรวม 578 ราย

ตารางที่ 3 : ข้อมูลทั่วไปของสมาชิกโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม

	พักชำระหนี้เกษตรกร	กองทุนหมู่บ้านฯ	หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	ธนาคารประชาชน	30 บาทรักษาทุกโรค	รวม	สัดส่วน
การศึกษา	**84**	**322**	**67**	**43**	**304**	**820**	**100.00**
ไม่ได้เรียนหนังสือ	2	7	1	-	7	17	2.07
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	69	235	53	23	237	617	75.24
มัธยมศึกษาตอนต้น	7	35	9	3	24	78	9.51
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	6	31	4	12	27	80	9.76
อนุปริญญา/ปวส.	-	7	-	4	7	18	2.20
ปริญญาตรี	-	7	-	1	2	10	1.22
อาชีพหลัก	**82**	**320**	**67**	**43**	**305**	**817**	**100.00**
ทำนา	48	144	28	-	142	362	44.31
ทำสวน	15	42	9	1	38	105	12.85
ทำไร่	7	11	5	-	9	32	3.92
รับจ้าง	3	22	11	3	20	59	7.22
ค้าขาย	2	38	5	34	54	133	16.28
อื่นๆ	7	63	9	5	42	126	15.42
รายได้ต่อคนต่อเดือน	**84**	**313**	**67**	**42**	**297**	**802**	**100.00**
ต่ำกว่า 1,000 บาท	3	8	2	-	13	26	3.24
1,001 - 2,000	13	41	13	1	40	107	13.34
2,001 - 3,000	17	65	17	-	63	162	20.20
3,001 - 4,000	19	58	12	2	54	145	18.08
4,001 - 5,000	17	45	-	6	46	114	14.21
5,001 - 6,000	2	17	5	1	14	39	4.86
มากกว่า 7,000 บาท	13	79	18	32	67	209	26.06

ส่วนที่ 2 ผลการสำรวจภาคสนามรายโครงการ

1. โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อช่วยเหลือปัญหาด้านหนี้สินของเกษตรกร โดยการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เป็นเวลา 3 ปีเพื่อให้เกษตรกรมีเงินไปลงทุนประกอบอาชีพ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพ โดยการถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยี และสนับสนุนปัจจัยการผลิต เพื่อให้เกษตรกรมีความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพมากยิ่งขึ้น วิธีการดำเนินโครงการเน้นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ ดังนั้น การศึกษา ติดตาม และตรวจสอบข้อมูลภาคสนาม จึงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการโครงการของภาครัฐ และผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ ซึ่งมีสาระโดยสรุป ดังนี้

1.1 ด้านการบริหารจัดการของภาครัฐ

(1) ความพร้อมในการดำเนินด้านการฟื้นฟูอาชีพให้เกษตรกรหลังพักชำระหนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 68.1 คิดว่ามีความพร้อมในการดำเนินงานทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร หากมีการใช้อย่างประหยัด และมีบูรณาการในการทำงานทุกด้านเข้าด้วยกัน ในขณะที่ร้อยละ 31.9 คิดว่าไม่พร้อม เนื่องจากบุคลากรมีจำกัดและต้องรับผิดชอบงานหลายด้านมากเกินไป

(2) การใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลเป็นกลไกประสานการทำงานในพื้นที่ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 81.6 คิดว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากทุกตำบลมีศูนย์บริการฯ ตั้งอยู่ในพื้นที่ เกษตรกรสามารถเดินทางมาติดต่อได้สะดวก รวมทั้งเกษตรตำบล ซึ่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ นั้นรู้สภาพปัญหาในพื้นที่ รู้จักตัวเกษตรกร จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงความต้องการของเกษตรกรมากที่สุด ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 18.4 เห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากศูนย์ฯ ยังขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานอยู่เป็นจำนวนมาก และบางพื้นที่เกษตรตำบล 1 คน ต้องรับผิดชอบดูแลเกษตรกรในพื้นที่มากกว่า 1 ตำบลทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง

(3) การช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาด ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 50 ตอบว่าได้ให้การช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาด โดยประสานกับพาณิชย์จังหวัด และกลุ่มผลิตภัณฑ์ตำบล ในขณะที่อีกร้อยละ 50 ตอบว่ายังไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาดเนื่องจากในพื้นที่ไม่มีปัญหานี้

(4) การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 100 เห็นว่า หลังจากมีโครงการฯ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่มีการประสานการทำงานมากขึ้น ทั้งระหว่างหน่วยงานภายนอกและหน่วยงานภายใน

1.2 พฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของเกษตรกร

หลังเข้าร่วมโครงการฯ เกษตรกรร้อยละ 65.3 ตอบว่านำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้ไปใช้ลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ (อาชีพเดิมร้อยละ 65.6 อาชีพเสริมร้อยละ 32.8 และอาชีพใหม่ร้อยละ 1.6) ร้อยละ 18.4 ฝากออมไว้ใช้หนี้ ร้อยละ 9.2 นำไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้ และร้อยละ 7.1 เอาไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

การดำเนินงานด้านการฟื้นฟูอาชีพให้กับเกษตรกรหลังพักชำระหนี้

หน่วย : จำนวน : ราย

ด้านการบริหารจัดการของภาครัฐ	เพียงพอ		ไม่เพียงพอ		รวม	
	จำนวน	*ร้อยละ*	*จำนวน*	*ร้อยละ*	*จำนวน*	*ร้อยละ*
1. ความพร้อมในการดำเนินงาน	**79**	**68.1**	**37**	**31.9**	**116**	**100.0**
1.1 ด้านงบประมาณ	26	68.4	12	31.6	38	100.0
1.2 ด้านบุคลากร						
๐ *ปริมาณ*	21	53.8	18	46.2	39	100.0
๐ *ความรู้/ความเข้าใจโครงการ*	32	82.1	7	17.9	39	100.0
2. การใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลเป็นกลไกดำเนินงาน	**31**	**81.6** (เหมาะสม)	**7**	**18.4** (ไม่เหมาะ)	**38**	**100.0**

1.3 ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ

(1) ด้านรายได้ เกษตรกรร้อยละ 69.4 ตอบว่ามีรายได้เพิ่มขึ้นหลังจากเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และฟื้นฟูอาชีพฯ เนื่องจากสามารถนำความรู้ที่ได้รับการอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยี ไปปรับปรุงการผลิตของตนเอง เช่น การลดต้นทุนการผลิตโดยลดการใช้ปุ๋ยและสารเคมี และการประกอบอาชีพเสริมจากการเพาะปลูกอย่างเดียว เป็นปลูกพืชผสมผสาน และการเลี้ยงหมู วัว เป็ด ไก่ และปลาเพิ่มเติม เป็นต้น

(2) ด้านการออมเงิน หลังเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรร้อยละ 44.7 ตอบว่ามีเงินออมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 23.5 มีเงินออมเท่าเดิม ร้อยละ 1.2 มีเงินออมลดลง และร้อยละ 30.6 ยังไม่มีเงินออม โดยกลุ่มที่ตอบว่ามีเงินออมเพิ่มขึ้นนั้นเนื่องจากส่วนหนึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้น และส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องการเก็บออมไว้ใช้หนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการฯ ในขณะที่กลุ่มที่ไม่มีเงินออมนั้นเป็นเพราะในช่วงที่ผ่านมามีรายได้ไม่เพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการนำเงินไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นๆ จึงยังไม่สามารถเก็บออมได้ในขณะนี้

(3) ด้านการใช้แรงงาน หลังเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรร้อยละ 27.1 ตอบว่ามีการใช้แรงงานเพื่อการผลิตมากขึ้น ร้อยละ 68.2 ใช้แรงงานเท่าเดิม และร้อยละ 4.7 มีการใช้แรงงานลดลง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการใช้แรงงานในครัวเรือนมากกว่าการจ้างนอกครัวเรือน

ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากโครงการ

หน่วย : จำนวน : ราย

ด้าน	เพิ่มขึ้น		เท่าเดิม		ลดลง		ไม่มี		รวม	
	จำนวน	*ร้อยละ*	*จำนวน*	*ร้อยละ*	*จำนวน*	*ร้อยละ*	*จำนวน*	*ร้อยละ*	*จำนวน*	*ร้อยละ*
1. ด้านรายได้	59	69.4	21	24.7	5	5.9	0	0	85	100.0
2. ด้านการออมเงิน	38	44.7	20	23.5	1	1.2	26	30.6	85	100.0
3. การใช้แรงงาน	23	27.1	58	68.2	4	4.7	0	0	85	100.0

1.4 ข้อพิจารณาและความเห็น

(1) หน่วยงานภาครัฐ มีความเห็นว่า

(1.1) การดำเนินงานในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคกลางยังมีปัญหาด้านความไม่พอเพียงของบุคลากรและงบประมาณเพื่อดำเนินการด้านการฟื้นฟูอาชีพ

(1.2) การดำเนินงานในระยะต่อไป ควรมีการทำงานอย่างบูรณาการในพื้นที่มากขึ้นในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ และควรมีการกระจายบุคลากรและงบประมาณในพื้นที่ที่ยังมีปัญหาอย่างเท่าเทียมกัน

(2) เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีความเห็นว่า

(2.1) การสนับสนุนปัจจัยการผลิต 3,000 บาท มีความล่าช้า และไม่เพียงพอ

(2.2) ควรขยายระยะเวลาการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรออกไปอีก สักระยะหนึ่ง เพิ่มหรือสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้มากกว่า 3,000 บาทต่อราย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ควรขยายวงเงินกู้ให้เกษตรกรกู้เงินได้มากขึ้น รวมทั้งลดอัตราดอกเบี้ยให้ถูกลงกว่าปัจจุบัน

2. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกระจายโอกาสให้กับประชาชนในชนบทให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ให้กับครอบครัว ในขณะเดียวกันก็สร้างโอกาสให้คนในชุมชนได้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันบริหารกองทุนให้ยั่งยืนต่อไป ดังนั้น การสำรวจภาคสนามครั้งนี้เป็นการสอบถามในเรื่องความครอบคลุม ความสะดวก และรวดเร็วในการกู้ยืมจากกองทุน ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากเงินกองทุน ความสามารถในการชำระคืน ตลอดจนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นภายในชุมชน

2.1 สถานภาพการเป็นสมาชิก

จากการสอบถามกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถให้บริการสมาชิกได้ครอบคลุมร้อยละ 43.23 ของจำนวนครัวเรือนภายในชุมชน โดยครัวเรือนยากจนภายในชุมชนเป็นสมาชิกเพียงร้อยละ 7.27

ตารางที่ 1 สัดส่วนสมาชิกทั่วไปและสมาชิกที่ยากจน

	จำนวนสมาชิก (ครัวเรือน)	จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	สัดส่วน
สมาชิกกองทุนทั่วไป	4,831	11,176	43.23
สมาชิกกองทุนที่ยากจน	812	11,176	7.27

นอกจากนี้ จากการสอบถามเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกภาพกองทุนหมู่บ้านฯ พบว่า ประชาชนที่สมัครเป็นสมาชิกแล้วระยะหนึ่งได้ยื่นใบลาออกจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ มีเพียงร้อยละ 3.81 เท่านั้น ในขณะที่สมาชิกที่ยังคงดำรงสถานภาพต่อเนื่องมีถึงร้อยละ 96.19 ทั้งนี้สมาชิกที่ขอกู้และได้รับอนุมัติมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 72.41 ผู้ที่ไม่ได้รับอนุมัติมีร้อยละ 27.59 อย่างไรก็ตาม สมาชิกผู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็นผู้กู้รายเดิมจากงวดก่อนมากถึงร้อยละ 70.96 เป็นสมาชิกใหม่ร้อยละ 29.04

ตารางที่ 2 ลักษณะทั่วไปสมาชิกกองทุน

	จำนวน	สัดส่วน
สถานภาพการเป็นสมาชิก	**8,038**	**100.00**
- ลาออก	*306*	*3.81*
- สมาชิกปัจจุบัน	*7,732*	*96.19*
ผู้ขอกู้และไม่ได้รับอนุมัติ	**58**	**100.00**
- ไม่มี	*42*	*72.41*
- มี	*16*	*27.59*
ลักษณะสมาชิกที่กู้เงิน	**2,534**	**100.00**
- สมาชิกรายเดิม	*1,798*	*70.96*
- สมาชิกรายใหม่	*736*	*29.04*

2.2 การยื่นขอกู้ การได้รับอนุมัติ และชำระคืนเงินกู้ของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

สมาชิกกองทุนฯ ร้อยละ 82.55 ตอบว่าได้รับอนุมัติเงินกู้ตามที่ยื่นขอกู้ และมีเพียงร้อยละ 17.45 ที่ไม่ได้รับอนุมัติ สำหรับขั้นตอนการกู้ยืมนั้นสมาชิกร้อยละ 75.75 ระบุว่าไม่ยุ่งยาก โดยใช้ระยะเวลาตั้งแต่ยื่นกู้จนกระทั่งได้รับอนุมัติเพียง 16 วัน และสมาชิกเกือบทั้งหมด คือร้อยละ 97.39 ยืนยันว่าได้มีการวางแผนการใช้เงินก่อนการยื่นคำขอกู้ต่อคณะกรรมการกองทุนฯ อย่างไรก็ตาม สมาชิกเกือบครึ่งหนึ่ง คือร้อยละ 44.78 มีความเห็นว่าเงินกู้ที่ได้รับ (เฉลี่ย 18,930 บาทต่อราย) ยังไม่เพียงพอต่อการลงทุน โดยจำนวนเงินที่ต้องการ โดยเฉลี่ย คือ 39,112 บาทต่อราย ส่วนการชำระคืนนั้น สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ร้อยละ 91.15 ตอบว่ามาจากรายได้จากการลงทุนด้วยเงินกู้ของกองทุนฯ จากเงินสะสมของครอบครัวร้อยละ 51.13 และจากแหล่งเงินกู้อื่นร้อยละ 50.09

ตารางที่ 3 การเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

	จำนวน	สัดส่วน
จำนวนสมาชิกที่ขอกู้และได้รับอนุมัติ	**321**	**100.00**
- ได้รับอนุมัติ	*265*	*82.55*
- ไม่ได้รับอนุมัติ	*56*	*17.45*
ความคิดเห็นต่อขั้นตอนการกู้เงิน	**268**	**100.00**
- ยุ่งยาก	*65*	*24.25*
- ไม่ยุ่งยาก	*203*	*75.75*
มีการวางแผนการใช้เงินก่อนการยื่นคำขอกู้	**268**	**100.00**
- มีการวางแผน	*261*	*97.39*
- ไม่มีการวางแผน	*7*	*2.61*
ความคิดเห็นสมาชิกต่อวงเงินกู้	**268**	**100.00**
- เพียงพอ	*148*	*55.22*
- ไม่เพียงพอ	*120*	*44.78*
แหล่งเงินที่นำมาชำระคืน (สัดส่วน) *		
- รายได้จากการลงทุน	*-*	*91.15*
- จากเงินสะสม	*-*	*51.13*
- จากเงินกู้แหล่งอื่น	*-*	*50.09*

หมายเหตุ : * *ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ*

2.3 สถานการณ์การลงทุนจากเงินกู้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

สมาชิกส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 76.71 ใช้เงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านฯ สำหรับการลงทุนในกิจการต่างๆ และมีเพียงร้อยละ 10.56 และร้อยละ 3.73 ที่ใช้เพื่อการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค และใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การลงทุนดังกล่าวกว่าร้อยละ 72.38 เป็นการขยายการลงทุนในกิจการเดิมของครอบครัว (กิจการหลักเดิมร้อยละ 67.78 และกิจการเสริมเดิมร้อยละ 4.60) ในส่วนที่เป็นกิจการใหม่มีร้อยละ 27.62 โดยสมาชิกมีความมั่นใจว่ากิจการจะมีกำไรมีถึงร้อยละ 80.88 และมีเพียงร้อยละ 4.38 ที่คาดว่าจะขาดทุน ส่วนที่ตอบว่าเท่าทุนมีร้อยละ 7.57 ไม่แน่ใจอีกร้อยละ 5.18 ส่วนการจ้างงานพบว่าไม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการขยายกิจการเดิม โดยสมาชิกร้อยละ 76.72 ตอบว่าไม่มีการจ้างงานเพิ่ม และที่ตอบว่ามีการจ้างงานเพิ่มเพียงร้อยละ 23.28

ตารางที่ 4 การใช้จ่ายเงินกู้ ประเภทของกิจการและการจ้างงานที่ลงทุนด้วยเงินกู้จากกองทุน

	จำนวน	**สัดส่วน**
การใช้จ่ายเงินกู้ *		
- ลงทุน	*247*	*76.71*
- ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค	*34*	*10.56*
- ใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น	*12*	*3.73*
ประเภทกิจการที่ลงทุน	**239**	**100.00**
- กิจการหลัก (เดิม)	*162*	*67.78*
- กิจการเสริม (เดิม)	*11*	*4.60*
- กิจการใหม่	*66*	*27.62*
ความคิดเห็นต่อผลตอบแทนคุ้มกับวงเงินและดอกเบี้ย	**251**	**100.00**
- กำไร	*203*	*80.88*
- เท่าทุน	*19*	*7.57*
- ขาดทุน	*11*	*4.38*
- ไม่แน่ใจ	*13*	*5.18*
- ไม่ทราบ	*5*	*1.99*
ความคิดเห็นต่อการจ้างงาน	**232**	**100.00**
- มีการจ้างงานเพิ่ม	*54*	*23.28*
- ไม่มีการจ้างงานเพิ่ม	*178*	*76.72*

หมายเหตุ : * *ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ*

2.4 การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ร้อยละ 86.21 ยืนยันว่าได้มีการติดตามการใช้เงินของสมาชิกให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่สมาชิกแจ้งไว้ และมีความเห็นว่าสมาชิกผู้กู้ร้อยละ 90.00 มีความสามารถที่จะนำเงินกู้ไปลงทุนในธุรกิจที่สามารถทำกำไรคุ้มกับเงินต้นและดอกเบี้ย ส่วนการพิจารณาจัดสรรวงเงินกู้ให้กับคนยากจนนั้น กรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ร้อยละ 77.78 บอกว่าไม่มีหลักเกณฑ์พิเศษสำหรับการพิจารณาวงเงินกู้ให้กับคนยากจน

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของกรรมการต่อการบริหารจัดการกองทุน

	จำนวน	สัดส่วน
การติดตามการใช้เงินให้ตรงวัตถุประสงค์	**58**	**100.00**
- มีการติดตาม	*50*	*86.21*
- ไม่มีการติดตาม	*8*	*13.79*
ขีดความสามารถนำเงินกู้ไปลงทุนของสมาชิก	**60**	**100.00**
- มีความสามารถ	*54*	*90.00*
- ไม่มีความสามารถ	*6*	*10.00*
การกำหนดหลักเกณฑ์พิเศษสำหรับคนจน	**54**	**100.00**
- ไม่มี	*42*	*77.78*
- มี	*12*	*22.22*

2.5 การเปรียบเทียบกองทุนกับแหล่งเงินกู้อื่น ๆ

(1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับสถาบันการเงินอื่น ๆ กระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อเทียบกับการขอกู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ เช่น ธกส. หรือ ธอส. พบว่า สมาชิกร้อยละ 83.06 ตอบว่าได้รับความสะดวกทั้งในขั้นตอนการขอกู้ อนุมัติ และการชำระคืน และมีเพียงร้อยละ 16.94 ที่ไม่เห็นด้วย นอกจากนั้น สมาชิกร้อยละ 77.49 ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่าการกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่นๆ สำหรับเรื่องระยะเวลาการขอกู้ สมาชิกร้อยละ 52.17 เห็นว่าใช้ระยะเวลาในการขอกู้สั้นกว่า และสมาชิกร้อยละ 73.80 บอกว่าได้รับคำแนะนำปรึกษาจากกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ มากกว่า เพราะมีความคุ้นเคยใกล้ชิดกัน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาอยู่คือวงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติซึ่งสมาชิกร้อยละ 71.04 มีความเห็นว่ายังไม่เพียงพอและวงเงินกู้ต่ำกว่าที่ได้รับอนุมัติจากสถาบันการเงินอื่นๆ

ตารางที่ 6 ความคิดเห็นของสมาชิกในการเปรียบเทียบกองทุนหมู่บ้านกับสถาบันการเงินอื่น ๆ

	จำนวน	สัดส่วน
ความสะดวกในการขอกู้ อนุมัติ และการชำระคืน	**183**	**100.00**
- ใช่	*152*	*83.06*
- ไม่ใช่	*31*	*16.94*
ดอกเบี้ยเงินกู้	**191**	**100.00**
- สูงกว่า	*19*	*9.95*
- เท่ากัน	*24*	*12.57*
- ต่ำกว่า	*148*	*77.49*
ระยะเวลาการขอกู้	**184**	**100.00**
- ยาวกว่า	*13*	*7.07*
- เท่ากัน	*75*	*40.76*
- สั้นกว่า	*96*	*52.17*
การได้รับคำแนะนำ/ปรึกษาการใช้สินเชื่อ	**229**	**100.00**
- มีการแนะนำ	*169*	*73.80*
- ไม่มีการแนะนำ	*60*	*26.20*
วงเงินกู้ที่ได้อนุมัติ	**183**	**100.00**
- มากกว่า	*35*	*19.13*
- เท่ากัน	*18*	*9.84*
- น้อยกว่า	*130*	*71.04*

(2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ภายในชุมชน เมื่อสอบถามสมาชิกและให้เปรียบเทียบกองทุนหมู่บ้านฯ กับแหล่งเงินกู้อื่นๆ ภายในชุมชน เช่น โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น ปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่ร้อยละ 84.85 ตอบว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ดีกว่า และตอบสนองความต้องการได้มากกว่าแหล่งเงินกู้อื่นๆ รองลงมาคือ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ร้อยละ 8.23 และ กขคจ. ร้อยละ 6.93 โดยกองทุนหมู่บ้านฯ ดีกว่าในทุกด้าน ด้านที่เด่นที่สุด คือ ด้านเงินกู้ที่สนองตอบวัตถุประสงค์ของผู้กู้ได้หลายประการ เช่น การลงทุน การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน การลดรายจ่ายต่างๆ เป็นต้น จึงทำให้สมาชิกกว่าร้อยละ 67.17 ระบุว่าดีกว่าแหล่งเงินกู้อื่นๆ รองลงมาคือ เรื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนร้อยละ 53.17 ด้านการบริหารจัดการร้อยละ 45.26 และด้านเงินออมร้อยละ 41.90 ตามลำดับ สำหรับสมาชิกที่ตอบว่าแหล่งเงินกู้อื่นๆ ดีเหมือนกันกับกองทุนหมู่บ้านฯ ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือด้านการมีส่วนร่วมร้อยละ 40.48 และด้านการบริหารจัดการร้อยละ 40.15

อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามถึงการรวมการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ กับแหล่งเงินกู้อื่นๆ ของชุมชนเข้าด้วยกัน สมาชิกเกินครึ่ง คือร้อยละ 56.27 เห็นว่าไม่ควรรวม เพื่อให้ชุมชนมีทางเลือกในการกู้เงินจากหลายแหล่ง และแต่ละแหล่งก็มีวัตถุประสงค์หลักแตกต่างกันอยู่แล้ว แต่อีกร้อยละ 43.73 เห็นว่าควรรวมกันเพราะกรรมการส่วนใหญ่ก็เป็นชุดเดียวกัน และจะได้มีโอกาสรับทราบและใช้ข้อมูลการขอกู้ของสมาชิกฯ ร่วมกัน

ตารางที่ 7 ความคิดเห็นของสมาชิกในการเปรียบเทียบกองทุนหมู่บ้านกับแหล่งเงินกู้อื่น ๆ

	จำนวน	สัดส่วน
แหล่งเงินกู้ที่ตรงตามความต้องการมากที่สุด	**231**	**300.00**
- กองทุนหมู่บ้าน	196	84.85
- กลุ่มออมทรัพย์	19	8.23
- กขคจ.	16	6.93
■ **ด้านการบริหารจัดการ**	**137**	**100.00**
- กองทุนหมู่บ้านดีกว่า	*62*	*45.26*
- แหล่งเงินกู้อื่นดีกว่า	*20*	*14.60*
- ดีเหมือนกัน	*55*	*40.15*
■ **ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน**	**126**	**100.00**
- กองทุนหมู่บ้านดีกว่า	*67*	*53.17*
- แหล่งเงินกู้อื่นดีกว่า	*8*	*6.35*
- ดีเหมือนกัน	*51*	*40.48*
■ **ด้านเงินออม**	**105**	**100.00**
- กองทุนหมู่บ้านดีกว่า	*44*	*41.90*
- แหล่งเงินกู้อื่นดีกว่า	*27*	*25.71*
- ดีเหมือนกัน	*34*	*32.38*
■ **ด้านเงินกู้**	**134**	**100.00**
- กองทุนหมู่บ้านดีกว่า	*90*	*67.17*
- แหล่งเงินกู้อื่นดีกว่า	*23*	*17.16*
- ดีเหมือนกัน	*21*	*15.67*
ความคิดเห็นต่อการรวมกองทุนหมู่บ้านกับแหล่งเงินกู้อื่น	**263**	**100.00**
- ไม่ควรรวม	148	56.27
- ควรรวม	115	43.73

2.6 ความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน

จากการสอบถามในประเด็นความเชื่อมั่นว่า กองทุนหมู่บ้านฯ จะมีความยั่งยืนต่อเนื่องในระยะยาวหรือไม่ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ และสมาชิกมีความเห็นสอดคล้องกันว่าจะยั่งยืนถึงร้อยละ 98.11 และร้อยละ 97.09 ตามลำดับ ส่วนที่มีความเห็นว่าจะไม่ยั่งยืนเพียงร้อยละ 1.89 และร้อยละ 2.91 ตามลำดับ

เมื่อสอบถามพัฒนาการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และธนาคารออมสิน (ธอส.) ในประเด็นเดียวกัน ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กองทุนหมู่บ้านจะมีความยั่งยืนต่อเนื่อง มีเพียง 1 ราย เท่านั้นที่คิดว่าไม่ยั่งยืน

ตารางที่ 8 ความคิดเห็นต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน

	ยั่งยืน		ไม่ยั่งยืน	
	จำนวน	*สัดส่วน*	*จำนวน*	*สัดส่วน*
กรรมการโครงการ	52	98.11	1	1.89
สมาชิกโครงการ	300	97.09	9	2.91
พัฒนาการจังหวัด	7	100.00	-	-
ธกส./ ธอส.	11	97.67	1	8.33

2.7 ประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้าน

จากการสอบถามความคิดเห็นของพัฒนาการจังหวัด และผู้แทนของ ธกส./ธอส. ต่างมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านมีประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชน โดยเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านมีประโยชน์มากที่สุดเป็นอันดับแรก ในด้านการเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อนำไปประกอบอาชีพ ลำดับที่ 2 คือ การเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ทั่วถึง สำหรับประโยชน์ลำดับรองลงมาคือ ประชาชนสามารถลงทุนประกอบอาชีพได้ง่ายขึ้น ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น และทำให้คนในหมู่บ้านมีอาชีพ ไม่ต้องอพยพไปหางานทำที่อื่น ตามลำดับ

ตารางที่ 9 ความคิดเห็นของการจังหวัดและ ธกส./ธอส. ต่อประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้าน *(เรียงลำดับ)*

ประโยชน์กองทุนฯ	พัฒนาการจังหวัด	ธกส./ธอส.
ความคิดเห็นต่อประโยชน์ของกองทุน		
- เป็นแหล่งเงินกู้เพื่อประกอบอาชีพของคนในหมู่บ้าน	1	1
- ทำให้คนในหมู่บ้านเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ทั่วถึง	2	2
- คนในหมู่บ้านริเริ่มลงทุนในกิจการอาชีพของตนเองได้ง่ายขึ้น	3	3
- ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง	4	4
- ทำให้คนในหมู่บ้านมีอาชีพไม่ต้องออกไปนอกหมู่บ้าน	5	5

2.8 ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ส่งผลต่อประชาชนและชุมชน พัฒนาการจังหวัดมีความเห็นว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านสามารถช่วยเหลือคนยากจนได้เป็นลำดับแรก รองลงมาคือช่วยให้มีเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชน ในขณะที่ผู้แทน ธกส./ธอส. มีความเห็นว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านส่งผลให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านเป็นลำดับแรก รองลงมา คือ ชุมชนได้เรียนรู้ในการบริหารจัดการเงินทุนด้วยตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และนโยบายสามารถช่วยเหลือคนยากจนได้อย่างแท้จริง เป็นลำดับต่อมา

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน *(เรียงลำดับ)*

นโยบายกองทุนฯ	พัฒนาการจังหวัด	ธกส./ธอส.
ความคิดเห็นต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้าน		
- เป็นนโยบายที่รัฐบาลจะช่วยเหลือคนยากจนได้อย่างแท้จริง	1	3
- เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง	2	1
- เป็นนโยบายที่ช่วยสร้างอาชีพให้แก่ชาวบ้าน	3	4
- เป็นนโยบายที่ชุมชนได้เรียนรู้ที่การบริหารจัดการเงินทุนด้วยตนเอง	4	2
- เป็นนโยบายบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าของชาวบ้าน	5	5

3. โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีแนวคิดที่ต้องการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนที่ใช้วัตถุดิบทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้แก่ชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถพึงตนเองได้ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดสร้างสรรค์ของชุมชนในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งเพิ่มศักยภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน โดยภาครัฐให้การสนับสนุนในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การบริหารจัดการ การตลาด เพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3.1 แนวทางและวิธีดำเนินงาน

(1) การคัดเลือกผลิตภัณฑ์

ทุกจังหวัดมีกระบวนการคัดเลือกผลิตภัณฑ์เพื่อขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ของจังหวัดที่เหมือนกัน โดยมีหลักในการพิจารณาคัดเลือกที่อาจแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากจังหวัดเชียงใหม่ ใช้การพิจารณาคัดเลือกผลิตภัณฑ์ที่มีความเป็น**เอกลักษณ์**ของตัวเองเป็นหลัก ส่วนจังหวัดอ่างทอง พิจารณาคัดเลือกผลิตภัณฑ์ที่มี**คุณภาพดีเด่น**เป็นหลัก โดยแบ่งผลิตภัณฑ์เป็นประเภทสินค้า บริการ และแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น โดยมีแนวทางและวิธีการดำเนินงานด้วยการจัดประชาคม เพื่อพิจารณาคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นของจังหวัดตามหลักเกณฑ์ของ กอ.นตผ. ในทุกระดับ มีคณะอนุกรรมการ นตผ.จังหวัด และคณะอนุกรรมการ นตผ.อำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการ

(2) การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการจำหน่าย

จังหวัดต่างๆ จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างกัน โดยแบ่งการจัดกิจกรรมออกเป็นภายในพื้นที่จังหวัดและนอกพื้นที่จังหวัด ดังเช่น จังหวัดสงขลา จัดกิจกรรมภายในจังหวัดด้วยการจัดทำแผนจำหน่ายสินค้าในปี 2546 ของส่วนราชการต่างๆ จำนวน 56 กิจกรรม และประสานกลุ่มอาชีพให้เข้าร่วมจำหน่ายในกิจกรรมส่งเสริมการตลาดในเทศกาลต่างๆ ร่วมกับอนุกรรมการ นตผ.จังหวัด ส่วนจังหวัดอุทัยธานี จัดกิจกรรมภายนอกพื้นที่จังหวัด ด้วยการจัดตั้งคลินิกหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้บริการข้อมูลสินค้า นตผ. แก่ผู้ที่สนใจ และจัดกิจกรรมรายการ อ.ส.ม.ท.เพื่อชุมชน โดยนำข้อมูลรายละเอียดของสินค้า นตผ. ออกอากาศเผยแพร่ทางวิทยุ ส่วนการจำหน่ายสินค้า/ผลิตภัณฑ์ จัดให้มีการจำหน่ายที่ศูนย์กระจายสินค้า ซึ่งประกอบด้วย ร้านค้าชุมชน ห้างสรรพสินค้า ปั๊มน้ำมัน ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการจัดทำเว็บไซต์ของกรมการพัฒนาชุมชนระดับอำเภอและจังหวัด เพื่อการจำหน่ายสินค้าในงานเทศกาลต่างๆ เช่น งานฤดูหนาว งานไม้ดอกไม้ประดับ ของจังหวัดเชียงใหม่ งานกาชาด 107 ปีของจังหวัดอ่างทอง เป็นต้น รวมทั้งมีการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อเพิ่มการผลิตให้เพียงพอกับความต้องการผลิตภัณฑ์ของตลาด

3.2 ผลการดำเนินงาน

(1) การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ของจังหวัด

การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ของจังหวัดพบว่าผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านกระบวนการประชาคมระดับตำบลในเบื้องต้นยังมีความแตกต่างกันอยู่ ดังเช่นจังหวัดเชียงใหม่มีผลิตภัณฑ์ที่ขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ของจังหวัด 47 ผลิตภัณฑ์ และได้รับการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์จนได้รับการรับรองให้เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นถึง 17 ผลิตภัณฑ์ ในขณะที่จังหวัดศรีสะเกษ มีผลิตภัณฑ์ที่ขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ 355 ผลิตภัณฑ์ แต่สามารถพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นได้เพียง 20 ผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับจังหวัดที่แตกต่างกัน

(2) ช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์

จังหวัดได้มีการขยายช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทั้งในจังหวัดและนอกจังหวัดมากขึ้นโดยดำเนินการประสานงานกับชุมชน ท้องถิ่น และภาคเอกชน ร่วมกันจัดหาจุดจำหน่ายสินค้าตามโครงการหนึ่งตำบลฯ เพื่อสร้างรายได้แก่ประชาชน โดยจุดจำหน่ายสินค้าส่วนใหญ่ยังอยู่ภายในจังหวัดร้อยละ 40.3 รองลงมาเป็นภายนอกจังหวัดร้อยละ 29.2 กรุงเทพฯ ร้อยละ 11.1 และต่างประเทศร้อยละ 19.4 สถานที่จัดจำหน่าย ได้แก่ งานเทศกาลต่างๆ ของจังหวัด ร้านค้าชุมชน ปั๊มน้ำมัน ห้างสรรพสินค้า งานแสดงสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ งานแสดงสินค้า Made in Thailand 2001 เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำการประชาสัมพันธ์การจำหน่ายผ่านทางเว็บไซต์ โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ และแผ่นพับต่างๆ

(3) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผลิตภัณฑ์

จากการสำรวจพบว่า จังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้มีการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์จนได้รับการรับรองให้เป็นผลิตภัณฑ์ดีเด่นจำนวน 66 ผลิตภัณฑ์ จากผลิตภัณฑ์รวม 1,263 ผลิตภัณฑ์ และได้รับมาตรฐานต่างๆ อันได้แก่ มาตรฐาน อย. มอก. ฮาลาล รหัสสากล และอื่นๆ เช่น ลิขสิทธิ์ทางปัญญา เกียรติบัตร ฯลฯ จำนวนรวม 297 ผลิตภัณฑ์ โดยจังหวัดพัทลุง ได้มีการติดตามประเมินผลการประกอบการ และการผลิตผลิตภัณฑ์เป็นระยะๆ ทุก 4 – 6 เดือน/ครั้ง เพื่อรักษาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานตลอดไป ส่วนจังหวัดอุทัยธานี ได้ทำการศึกษาวิจัยการพัฒนา กระบวนการผลิต นตผ. เพื่อการพัฒนาคุณภาพ รูปแบบ และมาตรฐานผลิตภัณฑ์

ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ พบว่าผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ โดยรวมแล้วเป็นผลิตภัณฑ์ดั้งเดิมเคยผลิตมาแล้ว และได้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นเป็นสินค้าใหม่ถึงร้อยละ 46.8 และเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ร้อยละ 9.4 โดยเป็นการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นมากกว่าครึ่งถึงร้อยละ 53.8 เช่น ผลิตภัณฑ์ผ้าทอมือ ผ้าไหม มีการพัฒนามาเป็นเสื้อสำเร็จรูป ผ้าพันคอ ผ้าขาวม้า ผ้ารองจาน เป็นต้น หรือผลิตภัณฑ์เครื่องจักสานจากหวาย ไม้ไผ่ ผักตบชวา เช่น กระเป๋า หมวก แจกัน ได้มีการพัฒนาลวดลาย และการย้อมสีต่างๆ หลากหลายรูปแบบให้เป็นที่ต้องการของตลาด

(4) การพัฒนาเครือข่ายและความร่วมมือ

การพัฒนาเครือข่ายและการประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กลุ่มหนึ่งตำบลฯ ประสบความสำเร็จในการดำเนินการทางด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การขยายช่องทางการจำหน่าย หรือการหาตลาดเพื่อรองรับสินค้า เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างพบว่ามีการพัฒนาเครือข่ายเพิ่มมากขึ้นระหว่างกลุ่มอาชีพอื่นร้อยละ 30.5 กลุ่มอาชีพเดียวกันร้อยละ 24.9 ส่วนการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ มีมากที่สุดถึงร้อยละ 34.4 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

(5) สมาชิกมีรายได้หลักเพิ่มขึ้น

จากการสอบถามความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือผลกระทบเบื้องต้นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ปรากฏว่าจังหวัดต่างๆ เห็นว่าประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบลฯ โดยเฉพาะการมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีงานทำอย่างต่อเนื่อง และจากการสอบถามกรรมการกลุ่มหนึ่งตำบลฯ พบว่ากลุ่มฯ ที่มีสัดส่วนสมาชิกที่มีรายได้หลักต่อสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มเดียวกันร้อยละ 76 ขึ้นไป มีมากกว่าครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 53.3 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด รองลงมากลุ่มที่มีสัดส่วนร้อยละ 51 – 75 มีประมาณ 26.7 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

(6) ความสำเร็จของโครงการ

ในเรื่องความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบลฯ เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดร้อยละ 57.1 ประเมินว่า โครงการหนึ่งตำบลฯ ประสบความสำเร็จในการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนเป็น**อันดับหนึ่ง** เนื่องจากโครงการนี้ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนมีงานทำ และรายได้เพิ่มขึ้น ดังเช่นจังหวัดชลบุรี ซึ่งกรมการพัฒนาชุมชนได้ทำการสำรวจสมาชิกโครงการหนึ่งตำบลฯ พบว่ามีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 25 และโครงการหนึ่งตำบลฯ ของจังหวัดเชียงใหม่ทำให้สินค้าจากชุมชนขายได้มากขึ้น ส่งผลให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนความสำเร็จ**อันดับสอง** ได้แก่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถคิดเอง ทำเอง ในการพัฒนาท้องถิ่น จากการสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการฯ ต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มฯ ปรากฏว่าหลังจากมีโครงการฯ ชุมชนได้รับความช่วยเหลือ สนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ เพิ่มขึ้น เป็นต้น สำหรับความสำเร็จของโครงการฯ **อันดับที่สามและสี่** ได้แก่ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

3.3 ข้อพิจารณาและความเห็น

การดำเนินงานของกลุ่มหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่ผ่านมายังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอีกมากมาย จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดพบว่า ปัญหาการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานและส่วนกลางมีมากที่สุดร้อยละ 21.4 ของจังหวัดกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ส่วนปัญหาด้านอื่นๆ จังหวัดเห็นว่ามีความสำคัญที่เท่ากันได้แก่ การขาดตลาดรองรับสินค้า การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง งบประมาณน้อย และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความเข้าใจในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ ส่วนความคิดเห็นของกรรมการกลุ่มหนึ่งตำบลฯ ปรากฏว่าปัญหาการขาดแคลนเงินทุนเป็นปัญหาของกลุ่มมากที่สุดประมาณร้อยละ 18.8 ของกรรมการกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด รองลงมาได้แก่ปัญหาการขาดตลาดรองรับสินค้าที่ผลิตร้อยละ 18.2 ขาดความรู้ ทักษะในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ร้อยละ 12.5 และมีกรรมการกลุ่มหนึ่งตำบลฯ ประมาณร้อยละ 7.5 ตอบว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

3.4 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีผลทำให้ผลิตภัณฑ์ของจังหวัดต่างๆ ได้รับการพัฒนาทั้งด้านคุณภาพ มาตรฐานในการตลาด รวมทั้งยังส่งผลให้มีรายได้ของชุมชนเพิ่มขึ้น แต่เพื่อให้กลุ่มฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและกรรมการของกลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นในเรื่องข้อเสนอแนะที่ตรงกัน คือ ควรสนับสนุนให้การฝึกอบรม และการศึกษาดูงานแก่สมาชิกของกลุ่มผลิตภัณฑ์ฯ มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ควรจัดกิจกรรมส่งเสริมการตลาดทั้งในและต่างประเทศ ควรจัดสรรงบประมาณแก่โครงการฯ ให้เพียงพอ โดยเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดให้ความเห็นร้อยละ 27.3 และ 18.2 ของเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดกลุ่มตัวอย่างเท่ากัน ส่วนกรรมการกลุ่มหนึ่งตำบลฯ ให้ข้อเสนอแนะร้อยละ 28.0 , 24.4 และ 18.9 ของกรรมการกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดตามลำดับ

ตารางที่ 1 ร้อยละของการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น

ร้อยละของการใช้วัตถุดิบ	จำนวน	ร้อยละ
0 – 50	2	15.4
51 – 90	4	30.8
100	7	53.8
รวม	**13**	**100.0**

ตารางที่ 2 การใช้เอกลักษณ์ของท้องถิ่นบนผลิตภัณฑ์

การใช้เอกลักษณ์	จำนวน	ร้อยละ
1 - 5	8	80.0
6 - 10	1	10.0
11 ขึ้นไป	1	10.0
รวม	**10**	**100.0**

ตารางที่ 3 การพัฒนาผลิตภัณฑ์

การพัฒนาผลิตภัณฑ์	จำนวน	ร้อยละ
สินค้าใหม่	15	46.8
ผลิตภัณฑ์ใหม่	3	9.4
บรรจุภัณฑ์	7	21.9
พัฒนาคุณภาพ	7	21.9
รวม	**32**	**100.0**

ตารางที่ 4 การขยายพื้นที่การจำหน่ายผลิตภัณฑ์

พื้นที่จำหน่าย	จำนวน	ร้อยละ
ภายในจังหวัด	29	40.3
ต่างจังหวัด	21	29.2
กทม.	8	11.1
ต่างประเทศ	14	19.4
รวม	**72**	**100.0**

ตารางที่ 5 การเชื่อมโยง / สร้างเครือข่ายของกลุ่ม

เครือข่าย	จำนวน	ร้อยละ
อาชีพเดียวกัน	71	24.9
อาชีพอื่น	87	30.5
กลุ่มธุรกิจ	29	10.2
หน่วยงานพัฒนา	98	34.4
รวม	**285**	**100.0**

ตารางที่ 6 สัดส่วนสมาชิกที่มีรายได้หลักต่อสมาชิกทั้งหมด

สัดส่วนสมาชิกที่มีรายได้หลัก	จำนวนกลุ่ม	ร้อยละ
น้อยกว่าหรือเท่ากับ 25	3	20.0
26 - 50	0	0.0
51 - 75	4	26.7
76 ขึ้นไป	8	53.3
รวม	**15**	**100.0**

ตารางที่ 7 การบริหารจัดการของกลุ่ม

การบริหารจัดการ	จำนวน	ร้อยละ
มีการทำบัญชีได้มาตรฐาน	15	62.5
กรรมการได้รับการฝึกอบรม	14	58.3
สมาชิกได้รับการฝึกอบรม	13	54.2
รวม	**42**	**100.0**

ตารางที่ 8 ผลกระทบที่ดีขึ้นจากโครงการหนึ่งตำบลฯ

ผลกระทบ	จำนวน	ร้อยละ
ความสามัคคี เอื้ออาทร	14	29..8
คนในหมู่บ้านมีรายได้เพิ่มขึ้น	17	36.2
คนในหมู่บ้านมีความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น	16	34.0
รวม	**47**	**100.0**

ตารางที่ 9 แสดงร้อยละปัญหา / อุปสรรค การดำเนินงาน และข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด

ปัญหา / อุปสรรค	ร้อยละ	ข้อเสนอแนะ	ร้อยละ
รวม	**100.0**	**รวม**	**100.0**
1. ขาดการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานจากส่วนกลาง	21.4	1. ควรสนับสนุนให้การฝึกอบรม / ศึกษา ดูงาน	27.3
2. ขาดตลาดรองรับสินค้า	14.3	2. ควรจัดกิจกรรมส่งเสริมการตลาดทั้งในและต่างประเทศ	18.2
3. การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง	14.3	3. ควรจัดสรรงบประมาณการดำเนินงานให้เพียงพอ	18.2
4. งบประมาณน้อย	14.3	4. อื่นๆ (การขยายเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ การมีบัญชีเดียว และการมีเอกภาพในการปฏิบัติงาน)	36.3
5. เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความเข้าใจในการคัดเลือกผลิตภัณฑ์	14.3		
6. อื่นๆ (การบรรจุภัณฑ์ มาตรฐานการผลิต ผลิตไม่ทัน)	21.4		

4. โครงการธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอิสระรายย่อย พัฒนาอาชีพและส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้มีการออมทรัพย์ จากการสำรวจผลการดำเนินโครงการในภาคสนาม โดยการสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนกลุ่มตัวอย่างจากทุกภาคทั่วประเทศ รวม 624 ราย เกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้บริการของโครงการ พบว่า โครงการธนาคารประชาชนช่วยให้ประชาชนที่มาใช้บริการ มีงานทำ มีรายได้ และเงินออมเพิ่มขึ้น และมีหนี้นอกระบบลดลง ซึ่งมีสาระโดยสรุปดังนี้

4.1 ข้อมูลก่อนเข้าร่วมโครงการของกลุ่มตัวอย่าง

(1) แหล่งเงินทุนก่อนเข้าร่วมโครงการ ก่อนเข้าร่วมเป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน สมาชิกกลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 54.3 มีหนี้สินนอกระบบ โดยสมาชิกร้อยละ 25.8 กู้จากญาติ และร้อยละ 28.5 กู้จากนายทุนไปประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

(2) ลักษณะของกิจการและกรรมสิทธิ์ในสถานที่ประกอบการ จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกโครงการร้อยละ 84.3 เป็นลูกค้าเดิมที่เปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารออมสินมาก่อน ลักษณะการประกอบกิจการของสมาชิก พบว่า ร้อยละ 46.5 เป็นแผงลอย และร้อยละ 39.4 เป็นร้านค้าในตลาด นอกนั้นประกอบกิจการในลักษณะอื่นๆ เช่น รถเข็น หาบเร่ รถยนต์เร่ เป็นต้น สำหรับกรรมสิทธิ์ในสถานที่ประกอบการนั้นสมาชิกประมาณร้อยละ 50.8 เป็นเจ้าของ และสมาชิกร้อยละ 41.3 เช่าสถานที่ประกอบการ

(3) วัตถุประสงค์ในการกู้เงินจากโครงการ สมาชิกกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับเงินกู้จากโครงการส่วนใหญ่ คือ ร้อยละ 84.3 ใช้ลงทุนในกิจการเดิม และสมาชิกร้อยละ 8.2 ใช้เงินกู้ลงทุนในกิจการใหม่ ส่วนสมาชิกที่นำไปประกอบอาชีพเสริมมีเพียงร้อยละ 7.5

ตารางที่ 1 : ข้อมูลทั่วไปก่อนเข้าร่วมโครงการของกลุ่มตัวอย่าง

	จำนวนตัวอย่าง(ราย)	สัดส่วน (%)
1. ลักษณะของกิจการ		
■ ร้านค้า	246	39.4
■ แผงลอย	290	46.5
■ อื่นๆ	88	14.1
รวม	***624***	***100.0***
2. กรรมสิทธิในสถานที่ประกอบการ		
■ เป็นเจ้าของ	317	50.8
■ เช่า	258	41.3
■ อื่นๆ	49	7.9
รวม	***624***	***100.0***
3. ก่อนเข้าร่วมโครงการเป็นลูกค้าที่เปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารออมสินมาก่อนหรือไม่		
■ เป็น	526	84.3
■ ไม่เป็น	98	15.7
รวม	***624***	***100.0***
4. แหล่งเงินทุนก่อนเข้าร่วมโครงการ		
■ นอกระบบ	339	54.3
↘ **ญาติ**	161	25.8
↘ **นายทุน**	178	28.5
■ ธนาคาร	73	11.7
■ อื่นๆ	212	34.0
รวม	***624***	***100.0***
5. วัตถุประสงค์ในการกู้เงินจากโครงการ		
■ ลงทุนในกิจการเดิม	526	84.3
■ ลงทุนในกิจการใหม่	51	8.2
■ ประกอบอาชีพเสริม	47	7.5
รวม	***624***	***100.0***

4.2 ผลจากการเข้าร่วมโครงการ

(1) หนี้นอกระบบ จากการสำรวจพบว่า ร้อยละ 68.8 ของจำนวนสมาชิกที่มีหนี้นอกระบบทั้งหมด มีจำนวนหนี้สินนอกระบบลดลง และร้อยละ 26.4 ยังคงมีหนี้นอกระบบเท่าเดิม ส่วนอีกร้อยละ 4.8 มีหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้น

(2) รายได้ ผลจากการสำรวจสมาชิกธนาคารประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน พบว่า ร้อยละ 81.0 ของจำนวนสมาชิกกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากนำเงินกู้ไปลงทุนในกิจการเดิม ส่วนที่มีรายได้เท่าเดิมมีสัดส่วน ร้อยละ 16.4 และสมาชิกอีกร้อยละ 2.6 มีรายได้ลดลง

(3) หนี้สินรวม สมาชิกโครงการได้นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการประกอบการส่วนหนึ่งไปชำระหนี้สิน โดยเฉพาะการชำระคืนหนี้สินนอกระบบ ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ภาระหนี้สินรวมของครัวเรือนสมาชิกกลุ่มตัวอย่างได้ลดลง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.9 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และครัวเรือนสมาชิกอีกร้อยละ 37.7 ยังคงมีหนี้สินรวมเท่าเดิม

(4) เงินออม สมาชิกกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 57.5 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีเงินออมเพิ่มขึ้น และร้อยละ 33.8 ยังคงมีเงินออมเท่าเดิม โดยสมาชิกร้อยละ 8.7 มีเงินออมลดลง

(5) การจ้างงาน จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า สมาชิกโครงการร้อยละ 22.1 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีการจ้างงานในครัวเรือนเพิ่มขึ้น และร้อยละ 13.6 มีการจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คือร้อยละ 68.5 และ 67.5 ยังคงจ้างงานในครัวเรือนและนอกครัวเรือนเท่าเดิมตามลำดับ

ตารางที่ 2 ผลการเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน

	จำนวนตัวอย่าง(ราย)	สัดส่วน (%)
1. รายได้จากการประกอบการ		
■ เพิ่มขึ้น	498	81.0
■ เท่าเดิม	101	16.4
■ ลดลง	16	2.6
รวม	***615***	***100.0***
2. หนี้สินรวม		
■ เพิ่มขึ้น	86	16.4
■ เท่าเดิม	198	37.7
■ ลดลง	241	45.9
รวม	***525***	***100.0***
3. หนี้สินนอกระบบ		
■ เพิ่มขึ้น	19	4.8
■ เท่าเดิม	104	26.4
■ ลดลง	271	68.8
รวม	***394***	***100.0***
4. เงินออม		
■ เพิ่มขึ้น	332	57.5
■ เท่าเดิม	195	33.8
■ ลดลง	50	8.7
รวม	***577***	***100.0***
5. การจ้างงานในครัวเรือน		
■ เพิ่มขึ้น	98	22.1
■ เท่าเดิม	304	68.5
■ ลดลง	49	9.4
รวม	***444***	***100.0***
6. การจ้างงานนอกครัวเรือน		
■ เพิ่มขึ้น	52	13.6
■ เท่าเดิม	257	67.5
■ ลดลง	72	18.9
รวม	***381***	***100.0***
7. ระดับความพึงพอใจต่อโครงการธนาคารประชาชน		
■ มากที่สุด	307	49.2
■ มาก	240	38.5
■ ปานกลาง	66	10.6
■ น้อย	10	1.6
■ น้อยที่สุด	1	0.1
รวม	***624***	***100.0***

4.3 ระดับความพึงพอใจต่อโครงการ

จากการสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการกลุ่มตัวอย่าง พบว่า สมาชิกเกือบทุกคนคือ ร้อยละ 98.3 พอใจการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชน โดยสมาชิกกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 49.2 มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากที่สุด ร้อยละ 38.5 พอใจมาก และร้อยละ 10.6 พอใจปานกลาง โดยสมาชิกมีความเห็นว่า โครงการธนาคารประชาชนช่วยให้ผู้ประกอบการอิสระรายย่อยมีโอกาสกู้เงินในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนซึ่งก่อให้เกิดสภาพคล่องของธุรกิจมากขึ้น

ตารางที่ 3 ระดับความพึงพอใจต่อโครงการธนาคารประชาชน

ระดับความพึงพอใจ	จำนวนตัวอย่าง (ราย)	สัดส่วน (%)
■ มากที่สุด	307	49.2
■ มาก	240	38.5
■ ปานกลาง	66	10.6
■ น้อย	10	1.6
■ น้อยที่สุด	1	0.1
รวม	***624***	***100.0***

4.4 ข้อพิจารณาและความเห็น

(1) ผู้ประกอบการรายย่อยรายใหม่เข้าไม่ถึงบริการของธนาคาร ผู้ประกอบการรายใหม่ยังไม่ได้รับโอกาสกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารมุ่งเน้นให้สินเชื่อแก่สมาชิกที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว และมีรายได้ที่แน่นอนที่จะสามารถชำระหนี้ได้ ทำให้สัดส่วนของผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นสมาชิกใหม่ และได้รับสินเชื่อเพื่อไปลงทุนประกอบอาชีพยังมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับสมาชิกเดิมของธนาคาร

(2) การพัฒนาอาชีพของสมาชิกยังมีน้อย ธนาคารประชาชนมีแผนดำเนินงานพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างงานสร้างรายได้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่ได้ดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้สมาชิกไม่สามารถขยายการประกอบอาชีพให้กว้างขวางเพื่อเพิ่มรายได้และคุณภาพชีวิตตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เท่าที่ควร

4.5 ข้อเสนอแนะ

(1) ปรับปรุงวิธีการคิดดอกเบี้ยให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ธนาคารควรเปลี่ยนวิธีการคิดดอกเบี้ยแบบคงที่ มาเป็นการคิดดอกเบี้ยตามเงินต้นคงเหลือในแต่ละงวด ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระของสมาชิกให้สามารถดำเนินกิจการของตนเองต่อไปได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการลดภาระดอกเบี้ยแก่ผู้ประกอบการรายย่อย

(2) จัดทำแผนพัฒนาอาชีพแก่ประชาชนและช่วยเหลือด้านการเงินอย่างเป็นระบบ ธนาคารควรร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนพัฒนาอาชีพแก่สมาชิก โดยแยกหลักสูตรสำหรับผู้ที่ไม่เคยทำการค้ามาก่อนและหลักสูตรเพิ่มทักษะแก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่ต้องการขยายงานเพื่อให้ลูกค้าสามารถพัฒนาอาชีพให้แข็งแกร่งได้อย่างเป็นขั้นตอน และจัดทีมที่ปรึกษาอาชีพเพื่อให้คำแนะนำแก่ลูกค้าเป็นระยะ ๆ หรือเมื่อเกิดปัญหาซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาหนี้เสียที่อาจเกิดขึ้น

5. โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า '30 บาทรักษาทุกโรค'

โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า "30 บาทรักษาทุกโรค" มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสร้างหลักประกันให้คนไทยทุกคนได้รับสิทธิในด้านบริการทางการแพทย์ ส่งเสริมสุขภาพ และควบคุมป้องกันโรคอย่างเสมอภาค โดยสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ ที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินโครงการนี้เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า และมีหลักประกันสุขภาพเมื่อเจ็บป่วย โดยให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึง และได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ อย่างเสมอภาคกัน

5.1 การดำเนินงานของผู้ใช้บริการ

(1) การเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลและบุคลากร

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า "30 บาทรักษาทุกโรค" ปรากฏว่าทุกจังหวัดได้มีการวางแผนรองรับ โดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมข้อมูล เตรียมองค์กรและบุคลากรเพื่อรองรับงาน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสุขภาพถ้วนหน้าระดับจังหวัด สำหรับด้านเจ้าหน้าที่ได้มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยการจัดประชุมผู้บริหารสถานพยาบาล เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของทุกอำเภอ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดอ่างทอง ได้กำหนดให้ทุกสถานพยาบาลจัดตั้งหน่วยบริการปฐมภูมิ ในปีแรกให้จัดตั้งภายในโรงพยาบาล 1 แห่ง ภายนอกโรงพยาบาล 1 แห่ง เพื่อพัฒนาให้มีหน่วยบริการสุขภาพกระจายทั่วถึงทุกพื้นที่ จังหวัดอุทัยธานี มีการกำหนดพื้นที่บริการของสถานบริการหลักและสถานบริการรอง ส่วนจังหวัดชลบุรี ได้มีการแบ่งประชากรเป้าหมายให้กับแต่ละเครือข่ายบริการหลัก (cup) โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชากรและความอยู่รอดของสถานพยาบาลเป็นหลัก

(2) การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน

ทุกจังหวัดได้มีการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ 30 บาทฯ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ แนวทางการปฏิบัติในการขึ้นทะเบียน และการขอรับบริการผ่านทางรายวิทยุท้องถิ่น เสียงตามสาย จัดทำคู่มือ แผ่นพับ โปสเตอร์ แจกไปตามหมู่บ้าน เป็นต้น

5.2 ผลการดำเนินงาน

(1) จำนวนบุคลากรไม่สัมพันธ์กับผู้ใช้บริการทำให้บริการไม่ทั่วถึง

การดำเนินงานตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ของสถานพยาบาลในจังหวัดต่างๆ ปรากฏว่ามีประชาชนมาใช้บริการรับการรักษากันมากขึ้น ในขณะที่จำนวนบุคลากรทางการแพทย์มีจำนวนเท่าเดิม ส่งผลให้การบริการไม่ทั่วถึง และไม่เพียงพอต่อประชาชนผู้มารับบริการ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรทางการแพทย์ต่อคนเพิ่มขึ้น แต่จังหวัดต่างๆ ก็ยังไม่มีแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของการลาออกของบุคลากรทางการแพทย์ ยกเว้น**จังหวัดขอนแก่น** ที่มีบุคลากรสาธารณสุขลาออกเพิ่มขึ้น โดยใน 6 เดือนแรกของปี 2546 มีบุคลากรลาออกถึง 18 คน ซึ่งเหตุผลของการลาออกคือ เพื่อไปประกอบอาชีพอื่น และสุขภาพไม่แข็งแรง

ในการดำเนินงานเพื่อให้เหมาะสม สาธารณสุข**จังหวัดพัทลุง** ได้มีการนำระบบ GIS มาใช้การจัดกลุ่มสถานพยาบาลแต่ละระดับให้เหมาะสม และสอดคล้องกับจำนวนประชากรในพื้นที่บริการ และเน้นการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ ส่วน**จังหวัดอ่างทอง** แม้ว่าอัตราส่วนบุคลากรสาธารณสุขต่อประชากรยังไม่ขาดแคลน รวมทั้งวิชาชีพอื่นๆ ด้วย แต่การกระจายของบุคลากรสาธารณสุข วิชาชีพต่างๆ ยังมีการกระจายไม่เหมาะสม

(2) การจัดสรรงบประมาณบางจังหวัดยังไม่เหมาะสมส่งผลต่อระบบการส่งต่อ

หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดจะต้องผ่านมติของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของจังหวัดทุกครั้ง โดยแต่ละจังหวัดมีการจัดสรรเงินทั้งระบบ Exclusive ที่ตัดเงินเดือนระดับจังหวัด เพื่อกันเงินไว้ประกันความเสี่ยงสำหรับการตามจ่ายในการส่งต่อผู้ป่วย ซึ่งจังหวัดที่จัดสรรเงินระบบนี้ได้แก่ จังหวัดพัทลุง อ่างทอง ขอนแก่น ชลบุรี และเชียงใหม่ ส่วนการจัดสรรเงินในระบบ Inclusive ที่ตัดเงินในระดับเครือข่ายการบริการ (สถานพยาบาลแต่ละแห่ง) ทำให้เกิดปัญหาการไม่ส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลอื่นๆ จังหวัดที่จัดสรรเงินในระบบนี้ เช่น จังหวัดอุทัยธานี และจังหวัดสงขลา เป็นต้น

(3) ประสิทธิภาพการให้บริการรักษาพยาบาลยังต้องปรับปรุง

จังหวัดต่างๆ มีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำสถานพยาบาล เมื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการให้บริหารของสถานพยาบาลแต่ละแห่ง โดยประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบร้องเรียนการให้บริการของสถานพยาบาลเอง ปัญหาที่จังหวัดต่างๆ ได้รับการร้องเรียนมาก ได้แก่ ด้านสิทธิประโยชน์ในการรับบริการรักษาพยาบาล ด้านการรับบริการและการส่งต่อผู้ป่วย ด้านการขึ้นทะเบียนและการออกบัตร เป็นต้น มีเพียงจังหวัดพัทลุงที่ยังไม่เห็นความแตกต่างของประสิทธิภาพการให้บริการก่อนและหลังมีโครงการฯ มากนัก

สำหรับการประสานความร่วมมือและระบบการส่งต่อผู้ป่วยระหว่างสถานพยาบาลเครือข่ายปรากฏว่า สถานพยาบาลเครือข่ายของจังหวัดต่างๆ มีระบบการส่งต่อที่ชัดเจน โดยการส่งต่อผู้ป่วยระหว่างสถานพยาบาลเครือข่ายในจังหวัด ให้โรงพยาบาลชุมชนส่งต่อไปยังโรงพยาบาลจังหวัด ยกเว้นกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการฯ ได้

5.3 ความเห็นของผู้ใช้บริการ

(1) การใช้บริการโครงการ :ร้อยละ 88 ไม่มีปัญหา

ก่อนมีโครงการ 30 บาทฯ ประชาชนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 47.9 ของกลุ่มตัวอย่างให้บริการรักษาพยาบาลโครงการบัตรประกันสุขภาพ 500 บาท ซึ่งสะดวกและสามารถใช้ได้ในสถานพยาบาลทุกแห่ง และมีประชาชนบางส่วนยอมจ่ายเงินซื้อยาตามร้านขายยาหรือเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลโดยจ่ายเงินเอง แต่เมื่อมีบัตรทองของโครงการ 30 บาทฯ ยามเจ็บป่วยประชาชนก็จะเข้ารับบริการในสถานพยาบาลเพิ่มขึ้นโดยตั้งแต่เริ่มโครงการฯ ประชาชน 1 คน จะเข้ารับบริการ 2-3 ครั้ง ประมาณร้อยละ 40.76 ของกลุ่มตัวอย่างและร้อยละ 22.28 เข้ารับบริการมากกว่า 7 ครั้งต่อคน ซึ่งประชาชนที่เข้ารับบริการรักษาพยาบาลส่วนใหญ่ ไปรับการรักษาโรคทั่วไปร้อยละ 68.27 โรคเรื้อรังร้อยละ 23.08 และอุบัติเหตุร้อยละ 8.65 ของกลุ่มตัวอย่าง และเมื่อสอบถามเกี่ยวกับการใช้บัตรทองในการเข้ารับการรักษาพยาบาล ปรากฏว่าประชาชนร้อยละ 88.10 ไม่มีปัญหาในการใช้บัตรทอง ส่วนผู้ที่มีปัญหาในการใช้บัตรทอง ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 95.8 ไม่เคยไปร้องเรียนที่ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เลย

(2) คุณภาพของการบริการ : ไม่เปลี่ยนแปลงทั้งการให้บริการและคุณภาพยา

ถ้าเปรียบเทียบคุณภาพของการให้บริการรักษาพยาบาลก่อนและหลังมีโครงการ 30 บาทฯ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่คุณภาพไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งด้านการให้บริการของแพทย์และพยาบาล คุณภาพของยาที่ได้รับ รวมทั้งความสะดวก รวดเร็วในการเข้ารับการรักษาพยาบาล เป็นที่น่าสังเกตว่าคุณภาพของการส่งต่อผู้ป่วยจากสถานีอนามัยไปยังโรงพยาบาลมีแนวโน้มที่ดีขึ้น โดยพิจารณาจากสัดส่วนเปรียบเทียบระดับคุณภาพที่เหมือนเดิมร้อยละ 48.82 ระดับที่ดีขึ้นจนถึงดีขึ้นมากร้อยละ 42.35 ในขณะที่ระดับลดลงมีสัดส่วนร้อยละ 6.47

(3) ความพึงพอใจของผู้รับและผู้ให้บริการ

ถ้าพิจารณาความพึงพอใจของผู้รับบริการโครงการ 30 บาทฯ ปรากฏว่า มีผู้มีความพึงพอใจในระดับมาก จนถึงมากที่สุดร้อยละ 66.1 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และคิดว่าโครงการฯ นี้ควรดำเนินการต่อไป เพราะดีอยู่แล้วร้อยละ 56.9 แต่อีกกลุ่มหนึ่งประมาณร้อยละ 38.86 คิดว่าควรดำเนินการต่อไปแต่ต้องปรับปรุง และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่สาธารณสุข**จังหวัดขอนแก่น**เกี่ยวกับความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการและการดูแลสุขภาพในระดับดีถึงดีมาก ร้อยละ 87.0 ส่วนผู้ให้บริการมีความพึงพอใจในระดับค่อนข้างน้อยถึงปานกลาง โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทน เมื่อเปรียบเทียบกับภาระงาน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณแนวใหม่ เป็นเรื่องใหม่ที่เข้ามาอย่างรวดเร็ว ประกอบกับแนวปฏิบัติบางเรื่องยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามพบว่า ผู้ให้บริการมีความพอใจในการทำงานเชิงรุก และมีความพอใจที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงบริการ

สำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดชลบุรีให้ความคิดเห็นว่า ประชาชนบางส่วนพึงพอใจที่จะให้มีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคต่อไป โดยเฉพาะในรายที่เจ็บป่วยหนักๆ และต้องนอนโรงพยาบาลนานๆ เนื่องจากไม่ต้องกังวลกับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น แต่ประชาชนบางส่วนพอใจกับการมีโครงการบัตรประกันสุขภาพโดยสมัครใจ (บัตร 500) บาท โดยเฉพาะผู้ที่ป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่ต้องพบแพทย์/รับยาบ่อยครั้งต่อปี เช่น ผู้ป่วยโรคเบาหวาน ความดันสูง เป็นต้น เนื่องจากใน 1 ปีต้องจ่ายเงินมากกว่า 500 บาท สำหรับการเจ็บป่วยเล็กๆ น้อยๆ ประชาชนจะไปใช้บริการที่คลินิกเอกชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และไม่ต้องรอนาน ส่วนจังหวัดพัทลุงบุคลากรทางการแพทย์มีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานโครงการ 30 บาทฯ ร้อยละ 80.8 และไม่พอใจร้อยละ 19.2 และจังหวัดอ่างทองบุคลากรที่ให้บริการมีความพึงพอใจระดับสูงร้อยละ 63.65 ปานกลางร้อยละ 23.56 และระดับน้อยร้อยละ 12.79 ของผู้ให้บริการทางการแพทย์ทั้งหมด

(4) ความคิดเห็นอื่นๆ

จากการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 78.18 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นว่าโครงการนี้ ควรจัดให้กับประชาชนคนไทยทุกคนไม่เลือกคนรวยหรือคนจน ส่วนอีกร้อยละ 21.82 เห็นว่าควรจัดให้เฉพาะคนที่ไม่เคยมีหลักประกันใดๆ เกี่ยวกับการเข้ารับบริการรักษาพยาบาล สำหรับเรื่องสิทธิประโยชน์ ปรากฏว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 76.19 มีความรู้ว่า เมื่อมีบัตรทองแล้วสามารถเข้ารับบริการรักษาโรคอะไรได้บ้าง และส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนสามารถเลือกสถานบริการรักษาพยาบาลได้เองตามความต้องการ

5.4 ข้อพิจารณาและความเห็น

(1) แนวทางการดำเนินงานของโครงการ 30 บาทฯ ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะระเบียบหลักเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถวางแผนหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานในระยะยาวได้

(2) ขาดการเตรียมความพร้อมของสถานพยาบาลในด้านข้อมูลของผู้มีสิทธิ์รับบัตรทองและการจัดสรรประชากรให้แต่ละเครือข่าย จึงทำให้ฐานข้อมูลคลาดเคลื่อนเกิดความซ้ำซ้อนในการออกบัตร เช่น **จังหวัดชลบุรี**

(3) การจัดสรรงบประมาณเหมาจ่ายรายหัว ไม่สอดคล้องกับการมีอยู่จริงของประชาชนในพื้นที่ สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิ์ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน เช่น **จังหวัดชลบุรี**ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของแรงงานรับจ้างภาคเกษตรที่เคลื่อนย้ายมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้ามาทำงานโดยไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้ ขณะที่**จังหวัดอุทัยธานี** มีจำนวนประชากรน้อย แต่มีบุคลากรทางการแพทย์มาก ทำให้ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเงินเดือนสูง งบดำเนินการเหลือน้อยไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย และการจัดสรรงบฯ ให้บางจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ไม่มีประชากรจริง แต่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทำให้สถานพยาบาลได้รับการจัดสรรเงินมาก นอกจากนั้น การจัดสรรงบประมาณแบบนี้ได้ส่งผลให้การสาธารณสุขที่เคยเป็นระบบที่เอื้ออาทรต่อกันหายไป เนื่องจากสถานพยาบาลแต่ละแห่งต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของตนเอง

(4) งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน จากการตัดเงินระดับจังหวัดของระบบ Exclusive ทำให้โรงพยาบาลจังหวัดขาดสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งจังหวัดต้องดำเนินการของบเสริมสภาพคล่องเพิ่มขึ้น เช่น **จังหวัดอ่างทอง** ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ มีหนี้ค้างชำระ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2546 จำนวน 2.1 ล้านบาท

(5) มีการค้างชำระค่าบริการทางการแพทย์ระหว่างหน่วยบริการ และไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ในกรณีที่ต้องให้การรักษาข้ามเขต เนื่องจากสถานพยาบาลไม่อาจปฏิเสธการไม่รับผู้ป่วยได้ เช่น จังหวัดชลบุรี และอุทัยธานี

(6) ปัญหาระบบการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลเครือข่าย เช่น **จังหวัดขอนแก่น** ซึ่งเป็นจังหวัดใหญ่ การจัดเครือข่ายมีความซับซ้อนมากจึงเกิดปัญหาการส่งต่อผู้ป่วย และ**จังหวัดพัทลุง** มีปัญหาการไม่ส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลเครือข่าย เนื่องจากมีการจัดสรรเงินงบประมาณระบบ Exclusive ทำให้เงินที่กันไว้สำหรับการตามจ่ายให้สถานพยาบาลอื่นมีไม่เพียงพอ

(7) ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงชุดสิทธิประโยชน์ที่แท้จริงของโครงการ

(8) ประชาชนบางส่วนยังไม่ทราบสิทธิประโยชน์และขั้นตอนในการเข้ารับบริการตรวจรักษาจากโรงพยาบาล รวมทั้งการใช้ในสิทธิต่างๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะกรณีประสบอุบัติเหตุรถยนต์

(9) ประชาชนยังมีความข้องใจในเรื่องของคุณภาพเมื่อมีโครงการ 30 บาทฯ เพราะค่ารักษาถูก ทำให้ประชาชนบางส่วนขาดความมั่นใจในการรักษา โดยเฉพาะคุณภาพยา จึงไปใช้บริการที่ร้านขายยาหรือคลินิก

5.5 ข้อเสนอแนะ

(1) “โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค” เป็นโครงการที่จัดให้กับคนที่ไม่มีเงิน สำหรับคนที่มีฐานะปานกลาง/ คนที่มีศักยภาพในการจ่าย ควรที่จะมีส่วนร่วมจ่าย โดยควรที่จะมีการสำรวจสัดส่วนที่เหมาะสมของการร่วมจ่ายในแต่ละกลุ่มประชากรเป้าหมาย

(2) การจัดสรรงบประมาณ ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและเป็นไปได้ของงบประมาณที่ใช้สำหรับดำเนินงาน โดยควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดงบประมาณขั้นต่ำในการจัดสรรให้กับสถานพยาบาล เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับจังหวัด/ โรงพยาบาลที่มีจำนวนประชากรน้อย

(3) ควรมีการแบ่งโซน/ ขนาดของโรงพยาบาล เช่น โรงพยาบาลที่มีงบประมาณเหลือจ่าย โรงพยาบาลที่พออยู่ได้ และโรงพยาบาลที่ไม่สามารถอยู่ได้ มาจัดสรรและเกลี่ยงบประมาณเพื่อทำให้โรงพยาบาลที่ประสบปัญหาสามารถอยู่ได้

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์จำแนกตามสิทธิการรับรักษาพยาบาลก่อนมีโครงการ 30 บาทฯ

ประเภทสิทธิ์	จำนวน	ร้อยละ
จ่ายเอง	76	26.39
ประกันสุขภาพเอกชน	5	1.74
บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท	138	47.92
บัตรประกันสังคม	12	4.17
บัตร สปร.	57	19.79
รวม	**288**	**100.00**

ตารางที่ 2 การไปใช้สิทธิ์ในการรักษาพยาบาล

การใช้สิทธิ์	จำนวน	ร้อยละ
เคยใช้	173	63.60
ไม่เคยใช้	99	36.40
รวม	**272**	**100.00**

ตารางที่ 3 ความถี่ในการใช้บัตรทอง

ความถี่	จำนวน	ร้อยละ
1 ครั้ง	32	17.39
2-3 ครั้ง	75	40.76
4-5 ครั้ง	26	14.13
6-7 ครั้ง	10	5.43
มากกว่า 7 ครั้ง	41	22.28
รวม	**184**	**100.00**

ตารางที่ 4 สาเหตุที่ผู้มีบัตรทองไม่เคยใช้บริการ

สาเหตุ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีความจำเป็นต้องใช้บริการ	22	23.66
ไม่เจ็บป่วยถึงขั้นต้องไปโรงพยาบาล	47	50.54
ใช้บริการอื่น	6	6.45
อื่น ๆ	18	19.35
รวม	**93**	**100.00**

ตารางที่ 5 การใช้บัตรทอง จำแนกตามลักษณะโรค

ลักษณะโรค	จำนวน	ร้อยละ
โรคทั่วไป	142	68.27
โรคเรื้อรัง	48	23.08
อุบัติเหตุ	18	8.65
รวม	208	100.00

ตารางที่ 6 ปัญหาของการใช้บัตรทอง

ปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มี	185	88.10
มี	25	11.90
รวม	**210**	**100.00**

ตารางที่ 7 การร้องเรียนเมื่อมีปัญหาการใช้บัตรทอง

การร้องเรียน	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคย	115	95.83
เคย	5	4.17
รวม	**120**	**100.00**

ตารางที่ 8 ผู้มีสิทธิ์ในหลักประกันสุขภาพทั่วหน้า/30 บาทรักษาทุกโรค (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ผู้มีสิทธิ์	จำนวน	ร้อยละ
เฉพาะคนที่ไม่เคยมีหลักประกันใด ๆ	65	21.81
ทุกคนไม่เลือกรวย/จน	233	78.19
รวม	**298**	**100.00**

ตารางที่ 9 ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ผู้มีบัตรทองได้รับ

ความรู้	จำนวน	ร้อยละ
ทราบ	224	76.19
ไม่ทราบ	70	23.81
รวม	**294**	**100.00**

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานบริการที่ระบุในบัตรทอง

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	212	71.62
ไม่เห็นด้วย	84	28.38
รวม	**296**	**100.00**

ตารางที่ 11 การเปรียบเทียบคุณภาพของการบริการก่อนและหลังมีโครงการ 30 บาทฯ

ประเด็น	เหมือนเดิม	ร้อยละ	ลดลงมาก	ร้อยละ	ลดลง	ร้อยละ	ดีขึ้น	ร้อยละ	ดีขึ้นมาก	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
แพทย์	133	62.15	3	1.40	14	6.54	46	21.50	18	8.41	214	100.00
พยาบาล	129	61.43	4	1.90	13	6.19	48	22.86	16	7.62	210	100.00
ยา	122	58.10	12	5.71	26	12.38	38	18.10	12	5.71	210	100.00
เครื่องมือ / อุปกรณ์	135	68.88	1	0.51	7	3.57	42	21.43	11	5.61	196	100.00
การบริการ	114	55.34	5	2.43	17	8.25	55	26.70	15	7.28	206	100.00
การเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล	28	14.14	65	32.83	64	32.32	26	13.13	15	7.58	198	100.00
ความสะดวกรวดเร็วในการใช้บริการที่โรงพยาบาล	121	57.62	4	1.90	10	4.76	59	28.10	16	7.62	210	100.00
ความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางจากบ้านมาโรงพยาบาล	142	68.60			2	0.97	41	19.81	22	10.63	207	100.00
เข้าถึงบริการได้ดีขึ้น / มั่นใจว่าเมื่อเจ็บป่วยจะได้รับการบริการ	93	46.73	5	2.51	12	6.03	65	32.66	24	12.06	199	100.00
การส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลทุติยภูมิ (โรงพยาบาล)	83	48.82	4	2.35	11	6.47	54	31.76	18	10.59	170	100.00

ตารางที่ 12 ความพึงพอใจในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

ความพึงพอใจ	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	86	31.39
มาก	95	34.67
ปานกลาง	77	28.10
น้อย	8	2.92
น้อยที่สุด	8	2.92
รวม	**274**	**100.00**

ตารางที่ 13 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ 30 บาทฯ

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ควรทำต่อไป เพราะดีอยู่แล้ว	161	56.89
ควรทำต่อไปแต่ควรปรับปรุง	110	38.87
ไม่ควรทำต่อไป	12	4.24
รวม	**283**	**100.00**

ตารางที่ 14 การมีเงินออมหลังจากมีโครงการ 30 บาทฯ

การมีเงินออม	จำนวน	ร้อยละ
เพิ่มขึ้น	183	75.00
เท่าเดิม	55	22.54
ลดลง	6	2.46
รวม	**244**	**100.00**