



# รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า และหลักประกันสังคม ปี 2546

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มิถุนายน 2547

# คำนำ

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมเพื่อมุ่งแก้ปัญหา รากฐานของความยากจนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศภายใต้แนวคิดการลดค่าใช้จ่าย สร้างรายได้ และสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายคือการกระตุ้น เศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ในระดับชุมชน แก้ไขปัญหาพื้นฐานให้แก่ ประชาชนในการเข้าถึงเงินทุนในระบบ การได้รับบริการด้านสุขภาพ สร้างความมั่นคงในที่อยู่ อาศัย ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพมากขึ้น สามารถพึ่ง ตนเองและมีส่วนร่วมการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

ในปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ติดตามประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมของรัฐบาล โดยมี วัตถุประสงค์ที่จะติดตามความก้าวหน้า ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระตุ้น เศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ การแก้ปัญหาพื้นฐานให้แก่ประชาชน และผลกระทบที่มีต่อการสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง การสร้างความเข้มแข็งและ ขีดความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชน รวม 6 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่ เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่ง ผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โครงการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค สำหรับในปี 2546 สำนักงานฯ จึงได้ ดำเนินการติดตามประเมินผลโครงการดังกล่าวเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและริเริ่มประเมิน โ ค ร ง ก า ร เ อ อ า ห ร อีกหนึ่งโครงการ คือ โครงการบ้านเอื้ออาทร

สำนักงานฯหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารรายงานฉบับนี้จะเป็นการเผยแพร่การติดตาม ประเมินผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ สาธารณชนได้รับทราบและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนเครือข่ายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มิถุนายน 2547

# ภาคผนวก 1

รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น  
การดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า  
และหลักประกันสังคม

โดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
และ  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

## ภาคผนวก 2

### รายงานผลการสำรวจ ข้อมูลภาคสนาม ในพื้นที่ 4 จังหวัดตัวอย่าง

โดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

# บทที่ 1

รายงานการติดตามประเมินผล  
นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า  
และหลักประกันสังคมปี 2546

## บทที่ 2

โครงการพักชำระหนี้  
ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

## บทที่ 5

โครงการธนาคาร  
ประชาชน

## บทที่ 3

โครงการกองทุนหมู่บ้าน  
และชุมชนเมือง

## บทที่ 4

โครงการหนึ่งตำบล  
หนึ่งผลิตภัณฑ์

**บทที่ 7**

**โครงการสร้างหลักประกัน  
สุขภาพถ้วนหน้า  
30 บาท รักษาทุกโรค**

## บทที่ 6

โครงการเสริมสร้าง  
ผู้ประกอบการใหม่

## ภาคผนวก

1. รายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการ  
ดำเนินการโครงการนโยบาย  
เศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกัน  
สังคม
2. รายงานผลการสำรวจข้อมูล  
ภาคสนามในพื้นที่ 4 จังหวัด  
ตัวอย่าง
3. ผลกระทบของนโยบายกองทุน  
หมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคาร  
ประชาชน และพักชำระหนี้ให้แก่  
เกษตรกรรายย่อย ต่อการขยายตัว  
ทางเศรษฐกิจ ในปี 2544-2546

# ส่วนที่ 1

การประเมินผลโดยรวม

บทที่ 1

รายงานการประเมินผลนโยบาย

เศรษฐกิจรากหญ้าและกันสังคม

ปี 2546

บทที่ 8

โครงการบ้านเอื้ออาทร





## ส่วนที่ 2

### การประเมินโครงการ

- บทที่ 2 โครงการพักชำระหนี้  
ให้แก่เกษตรกรรายย่อย
- บทที่ 3 โครงการกองทุนหมู่บ้าน  
และชุมชนเมือง
- บทที่ 4 โครงการหนึ่งตำบล  
หนึ่งผลิตภัณฑ์
- บทที่ 5 โครงการธนาคารประชาชน
- บทที่ 6 โครงการเสริมสร้าง  
ผู้ประกอบการใหม่
- บทที่ 7 โครงการสร้างหลักประกัน  
สุขภาพถ้วนหน้า  
30 บาท รักษาทุกโรค
- บทที่ 8 โครงการบ้านเอื้ออาทร

# สารบัญ

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| คำนำ                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| สรุปสำหรับผู้บริหาร |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ส่วนที่ 1           | <p>บทที่ 1 รายงานการติดตามประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจ<br/>รากหญ้าและหลักประกันสังคม ปี 2546 1-11</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| ส่วนที่ 2           | <p>บทที่ 2 โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 2 - 17</p> <p>บทที่ 3 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 3 - 12</p> <p>บทที่ 4 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 4 - 14</p> <p>บทที่ 5 โครงการธนาคารประชาชน 5 - 12</p><br><p>บทที่ 6 โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ 6 - 8</p> <p>บทที่ 7 โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า<br/>30 บาท รักษาทุกโรค 7 - 17</p> <p>บทที่ 8 โครงการบ้านเอื้ออาทร 8 - 26</p> |
| ภาคผนวก 1           | <p>รายงานผลการสำรวจเบื้องต้นการดำเนินการโครงการนโยบาย<br/>เศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม 1 - 15</p> <p>ตารางแนบ 1 - 9</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| ภาคผนวก 2           | <p>รายงานผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามในพื้นที่<br/>4 จังหวัดตัวอย่าง 1 - 54</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ภาคผนวก 3           | <p>ผลกระทบของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1 - 4</p> <p>ธนาคารประชาชน และพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย<br/>ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในปี 2544-2546</p>                                                                                                                                                                                                                                                 |

## ภาคผนวก 3

ผลกระทบของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
ธนาคารประชาชน และพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย  
ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในปี 2544-2546

โดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



# บทที่ 1

## รายงานการติดตามประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจ รากหญ้า และหลักประกันสังคมปี 2546

### 1 ความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ติดตามประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมของรัฐบาลในปี 2545 ซึ่งประกอบด้วยโครงการ 6 โครงการ คือ 1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 2) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 3) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 4) โครงการธนาคารประชาชน 5) โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และ 6) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะติดตามความก้าวหน้า ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ การแก้ไขปัญหาพื้นฐานให้แก่ประชาชนและผลกระทบที่มีต่อการสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง การสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชน

ในปี 2546 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการบรรเทาความเดือดร้อนและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย คือ โครงการบ้านเอื้ออาทร ดังนั้น นอกจากการติดตามประเมินผลโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมทั้ง 6 โครงการต่อเนื่องเป็นปีที่ 2 แล้ว สำนักงานฯ จะได้เริ่มต้นประเมินโครงการบ้านเอื้ออาทรเพิ่มเติมอีกโครงการหนึ่ง โดยประมวลผลการดำเนินโครงการของการเคหะแห่งชาติในด้านความก้าวหน้าของการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด และผลกระทบเบื้องต้นของโครงการที่มีต่อการจ้างงาน การลดภาระค่าใช้จ่ายในการเช่าบ้าน ความพึงพอใจต่อที่อยู่อาศัย และความเข้มแข็งของชุมชน

## 2 ความก้าวหน้าการดำเนินโครงการในปี 2546

ผลการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันสังคมที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

**2.1 โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย** นับตั้งแต่การเริ่มดำเนินโครงการวันที่ 1 เมษายน 2544 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 เป็นเวลา 3 ปี ผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาโครงการปรากฏว่า สามารถบรรเทาและลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อย จำนวน 2,309,966 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.1 ของเกษตรกรเป้าหมาย ในปีแรกของโครงการ มีเกษตรกรที่ได้รับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้จนถึงวันสิ้นสุดโครงการจำนวน 1,944,029 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.2 ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด จำนวนเงินกู้ที่พักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรคงเหลือรวม 75,476 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 80 ของหนี้เงินกู้ตั้งแต่เริ่มเข้าโครงการ และมีเกษตรกรได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี การฟื้นฟูอาชีพ และพัฒนาระหว่างการพักชำระหนี้มากกว่า 2.2 ล้านราย

**2.2 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** ณ เดือนธันวาคม 2546 มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้วทั้งสิ้น จำนวน 74,838 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 99.06 ของชุมชนหรือหมู่บ้านเป้าหมาย แบ่งเป็นกองทุนหมู่บ้าน 71,484 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 3,166 กองทุน โดยจัดตั้งได้เพิ่มขึ้นจากปี 2545 เป็นจำนวน 249 กองทุน ในปี 2544-2546 ได้จัดสรรและโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 74,650 กองทุน รวมเป็นเงิน 74,650 บาท และได้จ่ายเงินกู้ให้แก่สมาชิกไปแล้ว 12.1 ล้านราย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 167,887 ล้านบาท

**2.3 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์** ในปี 2546 ได้มีการปรับปรุงกิจกรรมเพิ่มเติมจากปี 2545 คือ มีการขยายตลาดภายในประเทศผ่านการจัดงานแสดงสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีการจัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้า การร่วมมือกับภาคเอกชนในการนำสินค้าของโครงการจำหน่ายในห้างสรรพสินค้า ร้านค้า และสถานบริการต่าง ๆ และการขายผ่าน E-Commerce มีการขยายตลาดต่างประเทศผ่านงานแสดงสินค้านานาชาติ และส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้จัดทำฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงเครือข่ายของสินค้าในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อช่วยวางแผนการดำเนินงาน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ได้มีการพัฒนาคุณภาพและจัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อยกระดับคุณภาพการผลิต รวมทั้งสิ้น 760 รายการ กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแหล่งทุนวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน ทำให้อยอดจำหน่ายสินค้าในปี 2546 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก 19,027 ล้านบาท ในปี 2545 เป็น 33,000 ล้านบาท ในปี 2546

**2.4 โครงการธนาคารประชาชน** ณ สิ้นปี 2546 มีสมาชิกรวม 627,591 ราย และธนาคารออมสินให้เงินกู้แก่สมาชิกแล้วจำนวน 740,718 ราย คิดเป็นเงินให้กู้รวม 15,150 ล้านบาท สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือนเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2545 คิดเป็นร้อยละ 3.8 ของสินเชื่อคงเหลือ และร้อยละ 2.1 ของสินเชื่อทั้งหมดที่ให้สมาชิกกู้

**2.5 โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่** เป็นโครงการที่ดำเนินงานต่อเนื่องจากปี 2545 ผลการดำเนินงานพบว่ามีจำนวนผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรของโครงการ ไปแล้วรวมทั้งสิ้น 5,516 ราย โดยแบ่งเป็นผู้จบหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้นและระยะยาว 3,415 ราย มีผู้ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะกิจ 123 ราย มีผู้ได้รับการให้คำปรึกษาด้านการลงทุน 1,978 ราย โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่สามารถพัฒนาศักยภาพและสร้างผู้ประกอบการใหม่ได้ถึง 921 ราย หรือคิดเป็น 2.22 เท่าของเป้าหมายที่กำหนดไว้ของโครงการ

**2.6 โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค** ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีประชากรขึ้นทะเบียนจำนวน 45.35 ล้านคน และสิ้นปีงบประมาณ 2546 พบว่า มีจำนวนประชากรมาขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้นเป็น 45.97 ล้านคน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้จัดสรรอัตราเหมาจ่ายรายหัวเพิ่มขึ้น ตามเป้าหมายประชากรที่เพิ่มขึ้น เพื่อลดปัญหางบประมาณไม่เพียงพอแก่การให้บริการของสถานพยาบาล โดยเพิ่มจาก 1,202.4 บาทต่อหัวเป็น 1,308.50 บาทต่อหัวประชากร จากจำนวนฐานประชากรขึ้นทะเบียน 46.0 ล้านคน รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 60,212.39 ล้านบาท

**2.7 โครงการบ้านเอื้ออาทร** การเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 และ 22 กรกฎาคม 2546 ให้ดำเนินโครงการรวมทั้งสิ้น 3 ระยะ จำนวน 151,727 หน่วย วงเงินลงทุน 71,025,029 ล้านบาท โดย กคช. ได้ดำเนินงานด้านต่างๆ อาทิ ก่อสร้างเสร็จและส่งมอบอาคารแล้ว 1 โครงการ 112 หน่วย และอยู่ระหว่างการปรับปรุงอาคารอีก 1 โครงการ 1,216 หน่วย ส่วนที่อยู่ระหว่างก่อสร้าง 8 โครงการ 5,846 หน่วย ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างพิจารณากำหนดวิธีจัดหาผู้รับจ้าง และอยู่ระหว่างการสรรหาที่ดินและโครงการฯ เป็นต้น ขณะเดียวกันการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการให้ประชาชนจองสิทธิในการซื้อที่อยู่อาศัยแล้วจำนวน 84,274 หน่วย และในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2546-กุมภาพันธ์ 2547 ได้มีผู้จองสิทธิรวม 475,792 หน่วย มีการคัดเลือกผู้ได้รับสิทธิในการซื้อที่อยู่อาศัยโดยการจับฉลาก ตั้งแต่ กุมภาพันธ์ 2546 ถึงมีนาคม 2547 รวม 32,654 ราย และได้ทำสัญญาจะซื้อขายแล้ว 22,236 ราย พร้อมทั้งส่งมอบบ้านโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลอง 3 ให้แก่ประชาชนแล้ว 112 ราย

### 3 การประเมินผลกระทบนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า

3.1 การประเมินผลกระทบของนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า เป็นการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ 3 โครงการที่สำคัญ ประกอบด้วย (1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย (2) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ (3) โครงการธนาคารประชาชน ว่ามีส่วนกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลา 3 ปี (2544-2546) มากน้อยเพียงใดจากการส่งผลของนโยบายผ่านการบริโภค และการลงทุนของภาคเอกชน

3.2 สำหรับการประเมินผลของโครงการในด้านอื่น จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากปี 2545 ในเรื่องการสร้างรายได้ การลดค่าใช้จ่าย และการสร้างโอกาสให้กับประชาชนและชุมชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุน บริการด้านสุขภาพ และบริการด้านที่อยู่อาศัย รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชน

### 4 ผลการประเมิน

4.1 นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้ามีส่วนช่วยกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจในระหว่างปี 2544-2546 เพิ่มขึ้นรวมกันร้อยละ 0.86

(1) การใช้จ่ายเงินของภาครัฐจำนวน 102,526 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการธนาคารประชาชน รวม 3 โครงการ ได้มีส่วนกระตุ้นการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2544 - 2546 รวมทั้งสิ้นร้อยละ 0.86 หรือคิดเป็นมูลค่า 45,506 ล้านบาท โดยส่งผลให้รายจ่ายการบริโภคที่แท้จริงขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3.5 และช่วยให้การลงทุนที่แท้จริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 ในระยะเวลาดังกล่าว การใช้จ่ายเงินภาครัฐตามนโยบายดังกล่าวเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 44

ตารางที่ 1 ผลกระทบของนโยบายเศรษฐกิจระดับรากหญ้าต่อเศรษฐกิจโดยรวม ปี 2544-2546

| รายการ                                    | อัตราการขยายตัว (ร้อยละ) |
|-------------------------------------------|--------------------------|
| ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ ราคาคงที่ | 0.86                     |
| การบริโภคภาคเอกชน                         | 3.5                      |
| การลงทุนภาคเอกชน                          | 3.6                      |

ที่มา : ประมวลผลโดยสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

**(2) ครั้วเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 9.8 แม้ว่าจะมีรายจ่ายและหนี้สินเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3 และ 6.6 ตามลำดับ**

➤ ผลจากการสำรวจภาคสนามของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร ทำให้รายได้ของครั้วเรือนเพิ่มขึ้นจาก 215,195 บาท ในปี 2545 เป็น 237,043 บาท ในปี 2546 หรือเพิ่มร้อยละ 9.8 โครงการที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้ครั้วเรือนมากที่สุด คือ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีรายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 11.9 จากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ซึ่งผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ขณะที่ผู้เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีรายได้เพิ่มร้อยละ 3.8 เท่านั้น เพราะเงินทุนส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน

➤ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในด้านรายจ่ายของครั้วเรือนพบว่า ครั้วเรือนมีการใช้จ่ายเพื่อบริโภค เพื่อลงทุน และเพื่อชำระหนี้เงินกู้ เฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นจาก 158,141 บาทในปี 2545 เป็น 177,532 ในปี 2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3 โดยโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มีรายจ่ายต่อครั้วเรือนเพิ่มขึ้นมากที่สุด คิดเป็นอัตราร้อยละ 18.6 เนื่องจากมีรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ทั้งในระบบและนอกระบบเพิ่มขึ้น

➤ ครั้วเรือนของกลุ่มตัวอย่างมีเงินออมเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 57,773 บาท ในปี 2545 เป็น 59,512 ในปี 2546 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 โดยครั้วเรือนของกลุ่มตัวอย่างโครงการธนาคารประชาชนมีเงินออมเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 19.5 เนื่องจากการส่งเสริมให้สมาชิกฝากเงินกับธนาคาร เพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องและเป็นหลักประกันให้มีเงินในบัญชีพอเพียงสำหรับหักชำระหนี้เงินกู้ได้ตรงตามกำหนดเวลา และการจัดพนักงานของธนาคารออกไปรับฝากเงินนอกสถานที่จากสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ

➤ ครั้วเรือนของกลุ่มตัวอย่างมีหนี้สินเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 51,717 บาทในปี 2545 เป็น 55,138 ในปี 2546 หรือเพิ่มขึ้นเป็นอัตราร้อยละ 6.6 โดยที่โครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อยมีหนี้สินเฉลี่ยต่อครั้วเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 28.9 เพราะประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ารัฐบาลให้เงินมาโดยไม่ต้องใช้คืน หรือการชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากนำเงินไปซื้อสินค้าที่ไม่จำเป็น นอกจากนี้ ครั้วเรือนของสมาชิกที่กู้เงินจากโครงการกองทุนหมู่บ้านมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาชำระคืนภายใน 1 ปี ทำให้สมาชิกที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ต้องไปกู้จากแหล่งอื่นเพื่อมาชำระหนี้สินกองทุนหมู่บ้าน

ตารางที่ 2 รายได้ รายจ่าย เงินออม และหนี้สินของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจ  
รากหญ้า

| นโยบายเศรษฐกิจ              | รายได้         |                |                  | รายจ่าย        |                |                  | เงินออม       |               |                  |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------|---------------|---------------|------------------|
|                             | 2545           | 2546           | %<br>เปลี่ยนแปลง | 2545           | 2546           | %<br>เปลี่ยนแปลง | 2545          | 2546          | %<br>เปลี่ยนแปลง |
| กองทุนหมู่บ้าน              | 154,756        | 160,656        | 3.8              | 141,466        | 146,409        | 3.5              | 13,209        | 14,247        | 7.2              |
| หนึ่งตำบลหนึ่ง<br>ผลิตภัณฑ์ | 365,063        | 408,386        | 11.9             | 216,157        | 256,318        | 18.6             | 148,905       | 152,608       | 2.1              |
| ธนาคารประชาชน               | 192,962        | 215,603        | 11.7             | 178,805        | 198,682        | 11.1             | 14,157        | 16,921        | 19.5             |
| พักชำระหนี้เกษตรกร          | 150,879        | 163,528        | 8.4              | 96,136         | 108,717        | 13.1             | 54,742        | 54,811        | 0.1              |
| <b>เฉลี่ย</b>               | <b>215,915</b> | <b>237,043</b> | <b>9.8</b>       | <b>158,141</b> | <b>177,532</b> | <b>12.3</b>      | <b>57,774</b> | <b>59,552</b> | <b>3.0</b>       |

หมายเหตุ : เป็นข้อมูลเบื้องต้นจากกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ  
ที่มา : รายงานผลสำรวจเบื้องต้น การดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล  
โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยและสศช.

**4.2 โครงการเศรษฐกิจรากหญ้ามี่ส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ก่อให้เกิด**  
ลงทุน สร้างรายได้ มีการจ้างงานมากขึ้น ในปี 2546 โครงการเศรษฐกิจรากหญ้าประสบความสำเร็จในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้น เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อยมีการพัฒนาและปรับปรุงพัฒนาการผลิตและนำเงินส่วนที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้น สมาชิกที่กู้เงินโครงการธนาคารประชาชนและโครงการกองทุนหมู่บ้านนำเงินไปลงทุนในสินค้าประเภทสินค้าทุนและการก่อสร้างเพิ่มขึ้น การส่งเสริมการตลาดของภาครัฐช่วยเพิ่มเพิ่มยอดขายจาก 19,027 ล้านบาทในปี 2544-2545 เพิ่มเป็น 33,000 ล้านบาท ในปี 2546 ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถขยายหรือรับช่วงการผลิตทำให้เกิดมูลค่าในการลงทุนสูงถึง 2,563 ล้านบาท ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น จำนวน 4,709 ราย การดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในวงเงิน 71,025 ล้านบาทนั้นจะก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศจำนวน 9,877 คน/เดือน

**4.3 โครงการเศรษฐกิจรากหญ้ามี่ส่วนช่วยลดรายจ่ายของประชาชน** โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย ช่วยลดรายจ่ายของประชาชน จากที่เคยจ่ายดอกเบี้ยเงินนอกระบบ และสถาบันการเงินอื่นในอัตราที่สูง มาจ่ายอัตราดอกเบี้ยโครงการดังกล่าวที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่า ทำให้ประชาชนมีเงินสดหมุนเวียนในมือมากขึ้นและมีเงินทุนไปพัฒนาประกอบอาชีพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการคืนเงินกู้ยืมต้องมีการชำระภายใน 1 ปี หากสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการเกิดปัญหาในการชำระคืน อาจทำให้มีการกู้เงินเพิ่มจากแหล่งสินเชื่ออื่นมากขึ้น และอาจจะเป็นการเพิ่มภาระอัตราดอกเบี้ยในที่สุด

**4.4** โครงการเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านเงินทุน ได้รับหลักประกันสุขภาพที่เท่าเทียมกัน และแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

(1) ประชาชนเข้าถึงเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านมากขึ้น แต่กลุ่มลูกค้าโครงการธนาคารประชาชนยังมีอยู่จำกัด และคนยากจนที่แท้จริงได้รับวงเงินจำกัด ข้อมูลจากสำรวจภาคสนาม สศช. พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงบริการเงินกองทุนหมู่บ้านและธนาคารประชาชนได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามคนจนและคนด้อยโอกาสได้รับวงเงินจากโครงการกองทุนหมู่บ้านต่ำ เฉลี่ยประมาณ 2,000- 3,000 บาท เนื่องจากคนจนขาดศักยภาพในการชำระคืนและขาดผู้ค้ำประกัน นอกจากนี้โครงการธนาคารประชาชนมีการขยายสินเชื่อให้กับลูกค้าเดิมเป็นส่วนใหญ่ จากลักษณะของสินเชื่อโครงการที่มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนการดำเนินกิจการต่อเนื่อง ประกอบกับธนาคารเพิ่มเข้มงวดในการรับสมาชิกใหม่มากขึ้นเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการติดตามสินเชื่อ

(2) ประชาชนไทยมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น และคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้เพิ่มขึ้น ณ ปีงบประมาณ 2546 ประชากรไทยมีหลักประกันสุขภาพ 60.62 ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศ 62.8 ล้านคน โดยเพิ่มขึ้น 0.95 ล้านคน จากปีงบประมาณ 2545 จากการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของโครงการฯ โดยนายแพทย์วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และจากการเปรียบเทียบภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อเดือนของครัวเรือน พบว่าโครงการหลักประกันสุขภาพ 30 บาท ครอบคลุมประชากรผู้มีสิทธิที่เป็นครัวเรือนยากจนซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 922 บาทต่อเดือน ถึงร้อยละ 60 และจากการศึกษาในพื้นที่ พบว่าผู้ป่วยส่วนใหญ่ที่มารับการรักษาเพิ่มขึ้นเป็นผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มยากจนสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมากขึ้น

(3) ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยประมาณ 6 แสนครัวเรือนมีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้เร็วขึ้นจากการผ่อนส่งบ้านที่ลดลง โดยการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ พบว่าซึ่งโครงการบ้านเอื้ออาทรสามารถตอบสนองความต้องการได้ประมาณ 600,000 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 45 ของจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด

**4.5** ความเข้มแข็งชุมชนมีมากขึ้น จากการที่คนมีส่วนร่วมในชุมชนมากขึ้น มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้มากขึ้น และมีการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชนมากขึ้น

(1) โครงการต่าง ๆ ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า ช่วยให้คนมีส่วนร่วมในชุมชนมากขึ้น สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรร้อยละ 90 เห็นว่าชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น สามารถพึ่งตนเอง และมีส่วนร่วมในชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น จากการประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนให้ทราบและเข้าใจ

ถึงสิทธิประโยชน์ของโครงการ และการประสานกับองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน คือ มีการประชุมในหมู่บ้านโครงการ และทำบุญปีใหม่

(2) โครงการเศรษฐกิจจากหญ้าส่งผลให้ประชาชนมีการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชนมากขึ้น ข้อมูลจากผลสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยพบว่า ผู้ร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายรัฐบาลส่งผลให้ประชาชนมีการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการนำดอกผลที่ได้จากกองทุนฯไปทำประโยชน์หรือสวัสดิการให้ชุมชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบเครือข่ายคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้น

(3) โครงการเศรษฐกิจจากหญ้าส่งผลให้ประชาชนมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้มากขึ้น จากการที่คณะกรรมการกองทุนฯ มีระบบเครือข่ายกองทุนประจำจังหวัด และอำเภอ ทำให้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างกองทุนหมู่บ้าน มีการจัดตั้งเครือข่ายกองทุนประกันความเสี่ยงมากขึ้น

#### 4.6 การดำเนินการโครงการยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการโครงการ

(1) การบริหารจัดการกองทุนกองทุนหมู่บ้านยังคงไม่มีความยืดหยุ่น เนื่องจากการจัดสรรเงินไปยังกองทุนหมู่บ้านไม่ได้พิจารณาตามความต้องการเงินทุนของแต่ละหมู่บ้าน อีกทั้งระเบียบข้อบังคับของกองทุนที่กำหนดวงเงินไม่เกิน 20,000 บาท และระยะเวลาการชำระคืนภายใน 1 ปี ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำเงินไปใช้ นอกจากนี้ขีดความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนของคณะกรรมการมีน้อย ยังขาดทักษะในการอนุมัติเงินกู้ การจัดทำบัญชี และการติดตามเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์

(2) โครงการธนาคารประชาชนมีปัญหานี้ค้างชำระที่เริ่มสูงขึ้น ทำให้ธนาคารต้องเพิ่มการกลั่นกรองลูกค้าและการติดตามลูกค้าอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนต้องเร่งการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการในหมู่บ้านประชาชนอย่างถูกต้องและให้ความสำคัญในการบริการลูกค้า สูงกว่าธนาคารคู่แข่งอื่นๆ

(3) การบริหารจัดการของโครงการ 30 บาท ฯ ยังมีปัญหาต้องปรับปรุงในเรื่องปัญหาคุณภาพการให้บริการ การลาออกของแพทย์ และงบประมาณ แม้ว่าการบริหารจัดการของโครงการ 30 บาท ฯ ที่ผ่านมามีการปรับปรุงในหลายๆ เรื่อง เช่น ระบบข้อมูล ระบบการส่งต่อ การให้สิทธิประชากรเลือกสถานพยาบาล การให้ข้อมูลข่าวสารสิทธิประโยชน์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาค่าคุณภาพการให้บริการ และการลาออกของแพทย์ นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคปี พ.ศ. 2546 ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของระบบโดยรวมทำให้สถานพยาบาลส่วนใหญ่มีสภาพคล่องทางการเงินลดลง

(4) การบริหารจัดการโครงการบ้านเอื้ออาทรยังมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด จากการสำรวจโครงการที่รังสิตคลองสาม ในส่วนที่ 1 จำนวน 112 หน่วย ได้ก่อสร้างเสร็จแล้วและส่งมอบอาคารให้ผู้อยู่อาศัยตามเป้าหมายที่กำหนด แต่ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงการสูงกว่าเป้าหมายถึงร้อยละ 22 เนื่องจากมีการเพิ่มเติมบ่อบำบัดน้ำเสีย และเปลี่ยนแปลงวัสดุอาคาร เป็นต้นนอกจากนี้โครงการส่วนใหญ่มีความล่าช้าในการดำเนินงาน อีกทั้งยังไม่มีที่ตั้งงบประมาณรองรับทำให้องค์ประกอบของโครงการขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์

## ๕ สรุป

5.1 โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่ได้ดำเนินการโครงการมา 3 ปี จนสิ้นสุดโครงการไปแล้วนั้น ประสบความสำเร็จในการสามารถบรรเทาและลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้กว่าร้อยละ 97 ของเป้าหมาย โดยเกษตรกรนำเงินที่บรรเทาและลดภาระหนี้ไปใช้จ่ายเพื่อลงทุนประกอบอาชีพใหม่และอาชีพเสริมมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.9 ต่อปี และมีการออมเงินเพิ่มขึ้น จากหลักเกณฑ์ของโครงการที่ให้สิทธิประโยชน์ในการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก มาตรการเร่งรัดให้เกษตรกรนำเงินมาฝากเพิ่มขึ้น เกษตรกรส่วนใหญ่ร้อยละ 83 คาดว่าจะสามารถชำระหนี้ได้ เกษตรกรร้อยละ 16 คาดว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้เนื่องจากมีหนี้อื่นที่ต้องชำระ ราคาผลผลิตตกต่ำและ ไม่ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูอาชีพ ซึ่งเกษตรกรกลุ่มนี้ควรได้รับการพิจารณาความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองในอนาคต

5.2 นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของรัฐบาลช่วยให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ทำให้มีการลงทุนและจ้างงานมากขึ้น การขยายตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ ทำให้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มียอดขายในกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่างๆ เพิ่มขึ้นในปี 2546 เป็นอย่างมาก ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ โครงการผู้ประกอบการรายใหม่ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ประกอบการทำให้เกิดการลงทุนประกอบกิจการเป็นมูลค่าสูงมากขึ้น ทำให้มีการจ้างงานสูงกว่าเป้าหมายถึง 2.2 เท่า การดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรในวงเงิน 71,025 ล้านบาทนั้นจะก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศจำนวน 9,877 คน/เดือน โครงการธนาคารประชาชนและโครงการกองทุนหมู่บ้าน ช่วยให้สมาชิกที่กู้เงินนำเงินทุนไปลงทุนเพื่อขยายกิจการเดิมและลงทุนใหม่เพื่อสร้างรายได้ได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามข้อจำกัดในเรื่องวงเงินกู้ที่ต่ำของโครงการกองทุนหมู่บ้าน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำเงินไปใช้สร้างมูลค่าเพิ่มในการผลิต

5.3 โครงการธนาคารประชาชนและโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ช่วยสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โครงการ 30 บาทช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพมากขึ้น และโครงการบ้านเอื้ออาทรช่วยให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสได้รับการด้านสินเชื่อในวงเงินที่ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ อีกทั้งการปล่อยสินเชื่อในระยะสั้นที่กำหนดเวลาชำระคืนภายใน 1 ปี ทำให้มีการนำเงินกู้จากแหล่งอื่นมาชำระคืนเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านและธนาคารประชาชนมากขึ้นทำให้ผู้กู้ต้องแบกรับดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

5.4 การดำเนินโครงการต่อเนื่องในโครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการผู้ประกอบการใหม่ และโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งเป็นโครงการใหม่ในปี 2546 ช่วยให้ประชาชนมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้มากขึ้นมีส่วนร่วมในชุมชนมากขึ้น และมีการนำดอกผลมาจัดเป็นสวัสดิการให้ชุมชนมากขึ้น

5.5 การบริหารจัดการโครงการยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพการให้บริการ และงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการโครงการ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านการขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการโครงการ สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ยังขาดความรู้เรื่องพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการตลาด โครงการบ้านเอื้ออาทรมีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน

## **6 ข้อเสนอแนะ**

เพื่อให้การดำเนินโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมเป็นแหล่งเงินทุน หลักประกันสุขภาพ และความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย ที่มีความยั่งยืนในระยะยาว จึงควรมีการปรับปรุงการดำเนินงานดังนี้

6.1 ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนให้มีความยืดหยุ่นและมีศักยภาพในการบริหารมากขึ้น โดยออกระเบียบให้อำนาจกับกองทุนที่มีเงินเหลือสามารถนำเงินนี้ไปปล่อยกู้ให้กับกองทุนหมู่บ้านที่มีความต้องการกู้ได้ และควรปรับระเบียบข้อบังคับกองทุนกำหนดให้ระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 1-3 ปี ตามกิจกรรมการผลิต เพื่อให้การนำเงินไปใช้ของสมาชิกสร้างมูลค่าเพิ่มทางการผลิต และลดปัญหาการกู้เงินจากแหล่งอื่นมาชำระหนี้ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการคณะกรรมการกองทุนฯ ในเรื่องการวิเคราะห์สินเชื่อ และการติดตามการใช้เงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

6.2 พัฒนาศักยภาพของประชาชนอย่างเป็นบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างรายได้ ลดรายจ่าย และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐได้มากขึ้น โดยร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความรู้ประชาชน

ในเรื่องการผลิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การตลาด และให้ความรู้ในเรื่องการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย เพื่อให้ประชาชนมีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน เพื่อลดปัญหาการสร้างหนี้ครัวเรือนได้ และการส่งเสริมและรักษาสุขภาพเพื่อลดรายจ่ายในการรักษาสุขภาพ

**6.3 ควรมีการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบบัญชีของกองทุนหมู่บ้านกับธนาคารประชาชน และแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ในชุมชน และส่งเสริมการอนุมัติให้กู้ที่เชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ ของรัฐบาลให้มากขึ้น เช่นมีการปล่อยกู้ให้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้การปล่อยกู้เกิดประโยชน์ในการผลิตมากขึ้น หรือปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่นำเงินไปทำโครงการพัฒนาการเกษตรที่จัดทำขึ้นภายใต้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตร เพื่อให้โครงการที่ทำการกู้ยืมจากกองทุนประสบผลสำเร็จมากขึ้น**

**6.4 ให้มีการศึกษาทบทวนความเชื่อมโยงของโครงสร้างการจัดบริการสุขภาพแต่ระดับกับโครงสร้างทางกายภาพของสถานพยาบาล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ในเรื่องสิทธิประโยชน์ขั้นต้นที่ครอบคลุมทั้งบริการทางการแพทย์ การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการเข้าถึงบริการ เป็นต้น**

**6.5 จัดทำแผนบริหารชุมชนน่ายู่เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการและการสร้างชุมชนให้น่ายู่อาศัย**

---



---



---

## บทที่ 2

# โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

### 1

#### ความนำ

โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ซึ่งกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกรรายย่อยที่มีหนี้สินอยู่กับ ธกส. ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกร โดยการบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย เพื่อให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีเวลาพักฟื้นตนเองจากภาระหนี้สิน ที่จะส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยมีเงินลงทุนในการประกอบอาชีพมากขึ้น รวมทั้งให้มีการฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ดียิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยที่สูงขึ้น กำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการรวม 3 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547

ปัจจุบันโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อยได้ดำเนินการมาครบ 3 ปี และโครงการได้สิ้นสุดลงแล้ว เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2547 การประเมินผลและจัดทำรายงานโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์ขอบเขตและวิธีการดังนี้.-

#### 1.1 วัตถุประสงค์ของการติดตามประเมินผล

(1) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ว่าสามารถพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เพียงใด

(2) เพื่อประเมินผลกระทบเบื้องต้นของโครงการ ที่มีต่อการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ความสามารถของเกษตรกรรายย่อยในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ

#### 1.2 ขอบเขตและวิธีการติดตามประเมินผล

(1) ขอบเขต ประเมินผลการดำเนินโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงสิ้นสุดโครงการในเรื่อง

(1.1) การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการในการบรรเทาและลดภาระหนี้สิน รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ โดยพิจารณาจากสัดส่วนเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ และจำนวนเงินลงทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

(1.2) การประเมินผลกระทบเบื้องต้นของโครงการที่มีต่อการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ความสามารถของเกษตรกรรายย่อยในการชำระหนี้ โดยพิจารณาจากการออมเงินของเกษตรกรรายย่อย และการสร้างงานในท้องถิ่นจากการเพิ่มการจ้างแรงงานทั้งภายในครัวเรือนและในชุมชนท้องถิ่น

(2) วิธีการ ติดตามประเมินผลโดยการนำข้อมูลทุติยภูมิมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลการสำรวจภาคสนามและรายงานการประเมินผลโครงการของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

(2.1) รวบรวมข้อมูลผลการพักชำระหนี้และการลดภาระหนี้ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพ จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำมาจัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด สำหรับใช้ในการประเมินผลโครงการ

(2.2) ศึกษาข้อเท็จจริงและข้อมูลจากรายงานการสำรวจและรายงานการประเมินผลโครงการของหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำมาใช้ประกอบการประเมินผลโครงการ คือ (ก) เอกสารโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย (ข) รายงานการประเมินผลการพักชำระหนี้และ ลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ค) รายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ.2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2.3) ศึกษาข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ตัวอย่าง จากแบบสอบถาม โดยการสัมภาษณ์ ผู้จัดการ ธกส. สำนักงานจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรตำบล (ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล) และเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน และเพิ่มความเชื่อมั่นจากเอกสารรายงานที่ได้ศึกษา รวมทั้งผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการเพื่อนำเหตุผลมาประกอบการประเมินโครงการ ซึ่งได้ดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคมถึงต้นเดือนเมษายน 2547 รวม 4 ภาค ภาคละ 1 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา อุทัยธานี อ่างทอง และสงขลา

## 2

## ผลการดำเนินโครงการ

## 2.1 ผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายโครงการ

(1) การดำเนินการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ผลปรากฏว่า มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการรวมทั้งสิ้นในปีแรก จำนวน 2,309,966 ราย หนี้เงินกู้รวม 94,328.46 ล้านบาท แบ่งเป็นเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ จำนวน 1,171,817 ราย และเกษตรกรที่ขอลดภาระหนี้ จำนวน 1,138,149 ราย หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.7 และ 49.3 ต่อเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมดตามลำดับ ผลการดำเนินโครงการมาจนถึงระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ ในวันที่ 31 มีนาคม 2547 ปรากฏว่า คงมีเกษตรกรอยู่ร่วมโครงการ จำนวน 1,944,029 ราย หรือร้อยละ 84.2 ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ หนี้เงินกู้คงเหลือรวม 75,476.67 ล้านบาท เหลือร้อยละ 80.0 ของหนี้เงินกู้ เหลือเกษตรกรลดภาระหนี้ จำนวน 878,555 ราย และเกษตรกรการพักชำระหนี้ จำนวน 1,065,474 ราย ทั้งนี้ในการดำเนินโครงการรวม 3 ปี มีเกษตรกรขอออกจากโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวม จำนวน 365,937 ราย และมีเกษตรกรที่ขอย้ายจากการพักชำระหนี้เป็นขอลดภาระหนี้ จำนวน 214,650 ราย

ตารางที่ 1 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   | 53,038.51   | 1,138,149  | 41,289.95   |
|                                                      |            |             | (50.7%)     | (56.2%)     | (49.3%)    | (43.8%)     |
| เกษตรกรที่คงอยู่ร่วมโครงการ ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 | 1,944,029  | 75,476.67   | 878,555     | 41,006.28   | 1,065,474  | 34,470.39   |
|                                                      | (84.2 %)   | (80.0 %)    | (45.2%)     | (54.3%)     | (54.8%)    | (45.7%)     |
| จำนวนเกษตรกรที่ออกไปก่อน สิ้นสุดโครงการ              | 365,937    | 18,851.79   | 293,262     | 12,032.23   | 72,675     | 6,819.56    |
|                                                      |            |             | (80.1)      | (63.8)      | (19.9)     | (36.2)      |
| อัตราการเปลี่ยนแปลงเมื่อสิ้นสุดโครงการ (ร้อยละ)      | -15.8      | -20.0       | -25.0       | -22.7       | -6.4       | -16.5       |

ที่มา : สำนักงานบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

จำนวนเกษตรกรที่อยู่ร่วมโครงการถึงวันสิ้นสุดโครงการเป็นรายภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเกษตรกรออกจากโครงการมากที่สุด คือ 168,489 ราย รองลงมา คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ น้อยที่สุด จำนวน 210,167 ราย

ตารางที่ 2 จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจำแนกตามรายภาค

หน่วย หนี้เงินกู้ : ล้านบาท

| รายการ                                      | รวมทั้งหมด |        |             | พักชำระหนี้ |        | ลดภาระหนี้ |        |
|---------------------------------------------|------------|--------|-------------|-------------|--------|------------|--------|
|                                             | จำนวนคน    | ร้อยละ | หนี้เงินกู้ | จำนวนคน     | ร้อยละ | จำนวนคน    | ร้อยละ |
| เข้าร่วมโครงการในปีแรก<br>ณ 30 กันยายน 2544 | 2,039,966  | 100.0  | 94,328.46   | 1,171.817   | 50.7   | 1,138,149  | 49.3   |
| ภาคเหนือ                                    | 628,701    | 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<br>ถึง 31 มีนาคม 2547     | 1,944,029  | 84.2   | 75,476.67   | 878,555     | 45.2   | 1,065,474  | 54.8   |
| ภาคเหนือ                                    | 513,878    | 26.4   | 21,627.56   | 217,702     | 42.4   | 296,176    | 57.6   |
|                                             | (-18.3)    |        | (-23.1)     | (24.5)      |        | (-13.0)    |        |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                       | 979,048    | 50.3   | 34,064.54   | 436,566     | 44.6   | 542,482    | 55.4   |
|                                             | (-14.7)    |        | (-17.3)     | (26.4)      |        | (-2.2)     |        |
| ภาคกลาง                                     | 240,936    | 12.4   | 10,924.34   | 103,487     | 43.0   | 137,449    | 57.0   |
|                                             | (-16.0)    |        | (-20.9)     | (24.7)      |        | (-7.9)     |        |
| ภาคใต้                                      | 210,167    | 10.8   | 8,860.23    | 120,800     | 57.5   | 89,367     | 42.5   |
|                                             | (-14.9)    |        | (-20.9)     | (21.1)      |        | (-4.8)     |        |

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

หมายเหตุ : ข้อมูลในวงเล็บคือ อัตราการเปลี่ยนแปลงเมื่อสิ้นโครงการ ; หน่วยร้อยละ

**(2) การฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรหลังเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้**

**ในรอบ 3 ปี** กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่เกษตรกรรวมจำนวน 849,595 ราย ร้อยละ 93.5 ของเป้าหมายที่กำหนดไว้จำนวน 908,344 ราย และฟื้นฟูอาชีพจำนวน 671,182 ราย คิดเป็นร้อยละ 86.8 ของเป้าหมายที่กำหนดไว้จำนวน 772,948 ราย เหตุที่การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายจำนวนเกษตรกรที่กำหนด เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนย้ายถิ่นที่อยู่หรือไปประกอบอาชีพรับจ้างต่างถิ่น รวมทั้งมีเกษตรกรที่ขอออกจากโครงการไปก่อน จึงไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ และเกษตรกรที่เข้าร่วมการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่ครบตามกำหนด หรือไม่มีการประกอบอาชีพ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ในระดับตำบลมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบงานด้านการเกษตรทุกด้านและมีอัตรากำลังไม่เพียงพอครบทุกตำบล ทำให้การดำเนินการล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาของโครงการ แต่อย่างไรก็ตามในปี 2545 ได้มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างแกนนำอาสา จำนวน 70,230 ราย ที่จะนำความรู้ไปถ่ายทอดให้แก่เกษตรกรในหมู่บ้านของตนเองในอนาคตต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาถึงเกษตรกรที่ได้รับการพักชำระหนี้ที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด จำนวน 1,171,817 ราย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่โครงการกำหนดให้จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูพัฒนาอาชีพ เพื่อที่จะสามารถปรับปรุงการผลิตให้ดีขึ้น ปรากฏยังมีเกษตรกรพักชำระหนี้จำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการฟื้นฟูอาชีพ แบ่งเป็นเกษตรกรที่ยังไม่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีอีกจำนวน 332,222 ราย และยังไม่ได้รับการฟื้นฟูอาชีพอีกจำนวน 500,635 ราย ซึ่งเกษตรกรเหล่านี้อาจไม่สามารถปรับปรุงการผลิตของตนเองให้ดีขึ้นเพียงพอก็จะสร้างรายได้ให้เพิ่มขึ้นที่จะสามารถชำระหนี้ได้เมื่อสิ้นโครงการ

ตารางที่ 3 เกษตรกรรายย่อยที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและฟื้นฟูอาชีพ

หน่วย : ราย

| ประเภท                | รวมปีงบประมาณ 2544-2546 |                |        | ผลการดำเนินการปีงบประมาณ |         |         |
|-----------------------|-------------------------|----------------|--------|--------------------------|---------|---------|
|                       | เป้าหมาย                | ผลการดำเนินการ | ร้อยละ | 2544                     | 2545    | 2546    |
| - การถ่ายทอดเทคโนโลยี | 908,344                 | 849,595        | 93.5   | 133,049                  | 488,922 | 227,624 |
| - การฟื้นฟูอาชีพ      | 772,948                 | 671,182        | 86.8   | 86,603                   | 380,487 | 204,092 |
| - การสร้างแกนนำอาสา   | 71,780                  | 70,230         | 97.8   | -                        | 70,230  | -       |
| รวมทั้งรวม            | 1,753,072               | 1,591,007      | 90.8   | 219,652                  | 939,639 | 431,716 |

ที่มา : สำนักแผนงานและโครงการพิเศษ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นอกจากนี้ ธกส. ได้มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรระหว่างการพักชำระหนี้ นอกเหนือจากการพักหนี้และลดหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยอีกด้วย โดยในรอบปี 2544-2547 มีการอบรมเกษตรกรเพื่อให้รู้จักลดละเลิก ด้วยการลดค่าใช้จ่าย การหารายได้เสริม การบริหารและการจัดการหนี้สิน รวมจำนวน 658,415 ราย แบ่งเป็นการจัดเวทีการเรียนรู้ การจัดการทุนและหนี้สิน จำนวน 292,899 ราย การพัฒนาเกษตรกรผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชน จำนวน 281,896 ราย การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร จำนวน 67,774 ราย รวมทั้งมีการ อบรมเกษตรกรอีกจำนวน 15,846 ราย ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาอาชีพ การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่การพึ่งตนเอง การสนับสนุนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง การอบรมวิทยากรกระบวนการเพื่อพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตร

ตารางที่ 4 เกษตรที่ได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาระหว่างพักชำระหนี้โครงการ ธกส.

| ประเภท                                      | รวมทั้งรวม | รอบปี ธกส. |        |         |
|---------------------------------------------|------------|------------|--------|---------|
|                                             |            | 2544       | 2545   | 2546    |
| การจัดเวทีการเรียนรู้การจัดการทุนและหนี้สิน | 292,899    | 18,494     | 66,007 | 208,398 |
| การพัฒนาเกษตรกรผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชน    | 281,896    | 474        | 2,022  | 279,400 |
| การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร        | 67,774     | 10,666     | 23,601 | 33,507  |
| การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่การพึ่งตนเอง  | 6,079      | 145        | 1,028  | 4,906   |
| การสนับสนุนการสร้างชุมชนเข้มแข็ง            | 4,887      | 252        | 534    | 4,101   |
| การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาอาชีพ  | 2,861      | -          | 2,710  | 151     |
| การพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตร                    | 1,313      | 196        | -      | 1,117   |
| การอบรมวิทยากรกระบวนการเพื่อพัฒนาการเกษตร   | 706        | 238        | 468    | -       |
| รวมทั้งรวม                                  | 658,415    | 30,465     | 96,370 | 531,580 |

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

## 2.2 ผลการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณ

หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินโครงการทั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ รวมทั้งการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544-2546 เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 19,404.1 ล้านบาท คือ

(1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้เบิกจ่ายจากงบประมาณประจำปี 2544-2546 เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 15,282.8 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนในการให้สิทธิประโยชน์แก่เกษตรกร โดย ธกส. ทำการเบิกจ่ายจากงบประมาณรัฐบาลในรอบปี 2544 จำนวน 5,501.2 ล้านบาท รอบปี 2545 จำนวน 5,143.6 ล้านบาท และในรอบปี 2546 จำนวน 4,636.0 ล้านบาท

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2544-2546 เป็นเงิน 4,847.1 ล้านบาท (รวมที่ได้รับอนุมัติเพิ่มเติมงบประมาณปี 2547) สำหรับดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ของหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด เพื่อถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยี และสนับสนุนปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งการสร้าง แกนนำอาสา (ครู บัณฑิต และหมอดิน) โดยมีการเบิกจ่ายงบประมาณไปดำเนินการดังกล่าวแล้ว เป็นเงิน 4,121.3 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 85.03 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด

ตารางที่ 5 การใช้จ่ายงบประมาณโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย  
งบประมาณ 2544 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

| รอบปี            | งบประมาณรวม     | ธกส.            | กระทรวงเกษตรฯ  |
|------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| งบประมาณ 2 5 4 4 | 5,872.1         | 5,501.2         | 370.9          |
| งบประมาณ 2 5 4 5 | 8,033.0         | 5,143.6         | 2,889.4        |
| งบประมาณ 2546    | 5,499.0         | 4,638.0         | 861.0          |
| <b>รวม</b>       | <b>19,404.1</b> | <b>15,282.8</b> | <b>4,121.3</b> |

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

สำนักแผนและโครงการพิเศษ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

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

### ๓ ผลการประเมินโครงการ

**3.1 เกษตรกรรายย่อยร้อยละ 84 ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินตลอดระยะเวลาของโครงการ ซึ่งในภาพรวมนับว่าโครงการประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร**

ณ วันสิ้นสุดโครงการในวันที่ 31 มีนาคม 2547 ปรากฏว่าคงมีเกษตรกรยังอยู่ร่วมโครงการรวมทั้งหมด 1,944,029 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.2 จากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในปีแรกที่มีจำนวน 2,309,966 ราย หนี้เงินกู้รวมลดลงเป็นเงิน 18,851.79 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 20 คงเหลือหนี้รวม 75,476.67 ล้านบาท จากจำนวนหนี้รวมของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในปีแรก 94,328.46 ล้านบาท โดยคงเหลือเกษตรกรพักชำระหนี้จำนวน 878,555 ราย และเกษตรกรลดภาระหนี้จำนวน 1,065,474 ราย มีเกษตรกรที่ออกจากโครงการไปก่อนวันสิ้นสุดโครงการรวม 365,937 ราย หรือลดลงร้อยละ 15.8 โดยมีเกษตรกรขอออกจากการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้จำนวน 239,262 และ 72,675 ราย ตามลำดับ ทั้งนี้มีเกษตรกรบางส่วนขอเปลี่ยนจากการพักชำระหนี้ไปเป็นขอลดภาระหนี้แทน เกษตรกรที่ออกจากโครงการหรือขอเปลี่ยนประเภทนั้นมีสาเหตุหลักมาจากความต้องการกู้เงินเพิ่มจากรกส. เพื่อมาลงทุนประกอบอาชีพทางการเกษตรในฤดูกาลผลิตใหม่ และต้องการได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านการถูกจัดเป็นลูกค้าชั้นที่สูงขึ้น ที่จะทำให้อำนาจเงินจากรกส. ในอัตราดอกเบี้ยต่ำลง จึงพยายามหาเงินมาชำระหนี้คืน รกส. ก่อนสิ้นสุดโครงการ

การที่มีเกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครงการจนถึงวันสิ้นสุดโครงการร้อยละ 84.2 จากจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในปีแรก 97.1 ของจำนวนเกษตรกรเป้าหมายโครงการ แสดงให้เห็นว่าโครงการพักชำระหนี้บรรลุผลตามที่เป้าหมายกำหนด สามารถให้สิทธิประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อยได้เป็นจำนวนมาก ในการได้รับการพักชำระเงินต้นและการยกเว้นดอกเบี้ย รวมถึงได้รับการลดดอกเบี้ยเพื่อที่จะมีเงินทุนสำหรับประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น และปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างเต็มความสามารถตลอดช่วงระยะเวลาที่อยู่ร่วมโครงการ

ตารางที่ 6 อัตราส่วนเกษตรกรที่ร่วมโครงการตั้งแต่เริ่มต้นถึงสิ้นสุดโครงการ

| รายการเกษตรกร                                         | จำนวนเกษตรกรรวม |        | หนี้เงินกู้รวม |        | พักชำระหนี้ |        | ลดภาระหนี้ |        |
|-------------------------------------------------------|-----------------|--------|----------------|--------|-------------|--------|------------|--------|
|                                                       | ราย             | ร้อยละ | ล้านบาท        | ร้อยละ | ราย         | ร้อยละ | ราย        | ร้อยละ |
| เป้าหมายโครงการ                                       | 2,379,788       | 100.0  | 94,056.00      | 100.0  | -           | -      | -          | -      |
| เข้าร่วมโครงการปีแรก<br>(30 กันยายน 2544)             | 2,309,966       | 97.1   | 94,328.46      | 100.3  | 1,171,817   | 50.7   | 1,138,149  | 49.3   |
| อยู่ร่วมโครงการปีที่สอง<br>(31 มีนาคม 2546)           | 2,080,005       | 87.4   | 82,294.56      | 87.5   | 1,085,428   | 52.2   | 994,577    | 47.8   |
| อยู่ร่วมโครงการถึงสิ้นสุด<br>โครงการ (31 มีนาคม 2547) | 1,944,029       | 84.2   | 75,476.67      | 80.0   | 878,555     | 45.2   | 1,065,474  | 54.1   |
| เกษตรกรที่ออกจากโครงการ                               | 365,937         | -15.8  | 18,851.79      | -20.0  | 293,262     | -25.0  | 72,675     | -6.4   |

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ รกส.

### 3.2 โครงการประสบความสำเร็จในการสร้างความตระหนักให้แก่เกษตรกรที่ร่วมโครงการนำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพมากกว่านำไปใช้จ่ายด้านอื่น

การใช้จ่ายเงินส่วนที่ไม่ต้องผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคือ ธกส. ของเกษตรกรรายย่อย ในช่วงเวลาที่พักชำระหนี้และลดภาระหนี้สิน จากรายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ.2547 ที่ดำเนินการสอบถามเกษตรกรกลุ่มตัวอย่างจำนวน 9,000 ราย เมื่อกลางเดือนเมษายน 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผลปรากฏว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนำเงินในส่วนดังกล่าวไปใช้จ่ายในหลายด้าน โดยเกษตรกรนำไปใช้ลงทุนประกอบอาชีพเดิมร้อยละ 58.1 และใช้ลงทุนในการประกอบอาชีพเสริมร้อยละ 39.4 รองลงมาคือการนำไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น ๆ ร้อยละ 18.9 ฝากออกไว้กับ ธกส. ร้อยละ 17.9 และใช้ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกภายในครัวเรือน และอื่น ๆ ร้อยละ 15.7 และ 6.7 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ตามโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการในระดับเศรษฐกิจรากหญ้า ที่พบเช่นกันว่าเกษตรกรนำเงินไปลงทุนในการประกอบอาชีพมากที่สุดรวมร้อยละ 52.9 แบ่งเป็นการลงทุนในอาชีพเดิมร้อยละ 47.7 และอาชีพเสริมหรืออาชีพใหม่ร้อยละ 5.2 รองลงมาคือ การนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในครัวเรือน ร้อยละ 28.1 ใช้หนี้สินอื่น และบรรเทาเหตุฉุกเฉินร้อยละ 8.6 และ 4.1 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคปรากฏว่า เกษตรกรภาคเหนือนำเงินไปลงทุนในการประกอบอาชีพสูงที่สุด คือลงทุนในอาชีพเดิมร้อยละ 66.9 อาชีพเสริมร้อยละ 41.9 รองลงมาคือเกษตรกรภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ

การที่เกษตรกรนำเงินไปใช้จ่ายในการลงทุนประกอบอาชีพเพิ่มขึ้นมากจากการสำรวจดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากในช่วง 2 ปีแรก ของโครงการที่เกษตรกรนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนมากที่สุด โดยนำเงินไปลงทุนประกอบอาชีพเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากในรอบปี 2546 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของโครงการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ธกส. ได้ไปตรวจเยี่ยมเกษตรกรเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรนำเงินส่วนที่ได้รับการบรรเทาภาระหนี้สินไปลงทุนให้มากขึ้น ส่งผลให้เกษตรกรตระหนักและเห็นประโยชน์จึงนำเงินไปลงทุนประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น จึงถือได้ว่าการใช้จ่ายของเกษตรกรสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการให้นำเงินไปพัฒนาปรับปรุงและลงทุนประกอบอาชีพเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 7 การใช้จ่ายเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรที่ร่วมโครงการ

หน่วย : ร้อยละ

| การนำเงินไปใช้จ่าย                      | รวมทั้งประเทศ | ภาค  |       |                    |      |
|-----------------------------------------|---------------|------|-------|--------------------|------|
|                                         |               | กลาง | เหนือ | ตะวันออกเฉียงเหนือ | ใต้  |
| ใช้ลงทุนประกอบอาชีพเดิม                 | 58.1          | 64.7 | 66.9  | 52.4               | 48.8 |
| ใช้ลงทุนประกอบอาชีพเสริม                | 39.4          | 36.1 | 41.9  | 41.3               | 36.6 |
| ใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่น ๆ               | 18.9          | 16.3 | 19.3  | 21.5               | 15.9 |
| ฝากออมไว้กับ รกส.                       | 17.9          | 8.8  | 25.2  | 22.5               | 10.9 |
| ใช้ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกภายในครัวเรือน | 15.7          | 12.9 | 17.5  | 17.4               | 13.7 |
| อื่น ๆ                                  | 6.7           | 4.3  | 7.1   | 6.7                | 10.4 |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : เกษตรกรนำเงินไปใช้จ่ายหลายด้านจึงตอบได้มากกว่า 1 ด้าน, ภาคกลางไม่รวม กทม. พ.ศ. 2547

### 3.3 ครัวเรือนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.9 เนื่องจากมีรายได้เพิ่มขึ้นจากทั้งอาชีพหลักและอาชีพเสริม

ผลการสำรวจภาคสนามของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ในช่วงเดือนเมษายน 2547 พบว่าเกษตรกรมีรายได้ก่อนเข้าร่วมโครงการต่อครัวเรือนเฉลี่ยเป็นเงินปีละ 83,215.5 บาท หลังจากเข้าร่วมโครงการรวม 3 ปี ปัจจุบันมีรายได้เป็นเงินปีละ 93,400.5 บาท รายได้เพิ่มขึ้นเป็นเงิน 10,185 บาท หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าก่อนเข้าร่วมโครงการร้อยละ 5.9 เงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นมาจากการประกอบอาชีพหลักเป็นเงิน 4,323 บาท และอาชีพเสริมเป็นเงิน 5,862 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.1 และ 9.0 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ.2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าเมื่อสิ้นสุดโครงการ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีความเห็นว่าครัวเรือนของตนมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 61.7 รายได้เท่าเดิมร้อยละ 34.5 ส่วนที่เห็นว่ามีรายได้ลดลงมีร้อยละ 3.8 อีกทั้งยังมีความเห็นว่าสภาพครัวเรือนสามารถฟื้นตัว มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้นมากกว่าก่อนเข้าร่วมโครงการ ร้อยละ 66.5 ส่วนที่เห็นว่ามี ความมั่นคงในการประกอบอาชีพเท่าเดิมและลดลงมีจำนวนร้อยละ 30.8 และ 2.7 ตามลำดับ

#### ตารางที่ 8 รายได้เฉลี่ยต่อปีของเกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ

หน่วย : บาท/ปี

| ประเภทรายได้ | ก่อนร่วมโครงการ | ปัจจุบัน | การเปลี่ยนแปลง |                   |
|--------------|-----------------|----------|----------------|-------------------|
|              |                 |          | จำนวนเงิน      | อัตราเฉลี่ยร้อยละ |
| อาชีพหลัก    | 51,879.5        | 56,202.5 | 4,323          | 4.1               |
| อาชีพเสริม   | 31,336.0        | 37,198.0 | 5,862          | 9.0               |
| รายได้รวม    | 83,215.5        | 93,400.5 | 10,185         | 5.9               |

ที่มา : โครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้า มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

การที่เกษตรกรนำเงินส่วนที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนทั้งอาชีพเดิมและอาชีพเสริมเพิ่มขึ้นสูงมากในรอบปีสุดท้ายของโครงการ ประกอบกับการพัฒนาและปรับปรุงพัฒนาการผลิตของตนเองได้ดีขึ้น จากการได้รับการฟื้นฟูอาชีพจากหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้รับการอบรมด้านการลดค่าใช้จ่าย ลดรายจ่าย การสร้างจิตสำนึกในการประหยัด รวมทั้งการจัดการด้านหนี้สิน จาก ธกส. ซึ่งมีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการได้ผ่านการอบรมด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงส่งผลให้การดำเนินโครงการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นที่จะสามารถนำไปเก็บออมและเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุนประกอบอาชีพและสร้างรายได้ต่อเนื่องต่อไป

### **3.4 เกษตรกรที่ได้รับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้มีเงินออมโดยรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 31 และเกษตรกรกว่าร้อยละ 83 คาดว่าตนเองจะสามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ**

รายงานการออมเงินลูกค้าโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ของ ธกส. ณ วันสิ้นสุดโครงการ (31 มีนาคม 2547) ปรากฏว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีเงินออมสะสมรวมเป็นเงิน 14,471 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากก่อนเริ่มดำเนินโครงการที่มีเงินออรวมเป็นเงิน 6,410 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 31.5 โดยเกษตรกรมีเงินออมเพิ่มขึ้นตามลำดับจากจำนวน 8,497 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีแรกของโครงการ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 10,220 ล้านบาท หรือร้อยละ 32.6 และเพิ่มขึ้นเป็นเงิน 10,220 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีที่สองของโครงการหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 20.3 สำหรับปีสุดท้ายของโครงการเงินออมสะสมรวมเพิ่มขึ้นมากที่สุดร้อยละ 41.6

เมื่อพิจารณาตามลักษณะการเข้าร่วมโครงการปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดโครงการเกษตรกรพักชำระหนี้มีเงินออมสะสมรวมเป็นเงิน 5,969 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 43.6 จากเงินออมจำนวน 2,035 ล้านบาท สำหรับเกษตรกรลดภาระหนี้มีเงินออมสะสมเป็นเงิน 8,502 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 4,375 ล้านบาทก่อนเข้าร่วมโครงการหรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 26.5

ตารางที่ 9 จำนวนและอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินออมของเกษตรกรที่ร่วมโครงการ

หน่วย : ล้านบาท

| เงินออกสะสม         | รวมเกษตรกร | 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      |
| ปีที่ 3 ของโครงการ  | 14,471     | 5,969       | 8,502      |
| อัตราการเปลี่ยนแปลง |            |             |            |
| ปีที่ 1 : 2544/2545 | 32.6       | 45.9        | 26.3       |
| ปีที่ 2 : 2545/2546 | 20.3       | 56.0        | 1.1        |
| ปีที่ 3 : 2546/2547 | 41.6       | 28.9        | 52.2       |
| เฉลี่ย              | 31.5       | 43.6        | 26.5       |

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

หมายเหตุ : จำนวนเงินออมสะสม ณ วันที่ 31 มีนาคม ของแต่ละปี

เกษตรกรแต่ละรายที่เข้าร่วมโครงการมีเงินออมเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสะสมเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นเงิน 7,489 บาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 35.0 เงินออมสะสมเพิ่มขึ้นตามลำดับ 3,062 บาท เมื่อก่อนมีโครงการ เป็น 4,032 บาท และ 5,107 บาท เมื่อสิ้นปีที่ 1 และ 2 ของโครงการตามลำดับ โดยเกษตรกรพักชำระหนี้มีเงินออมเฉลี่ยเพิ่มจากจำนวน 1,887 บาท เป็น 6,680 บาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 52.6 ส่วนเกษตรกรลดภาระหนี้มีเงินออมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 22.5 เพิ่มขึ้นจากจำนวนเงินออมเฉลี่ยรายละ 4,309 บาท เป็น 8,185 บาท

การออมเงินของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรพักชำระหนี้ที่มีอัตราการออมเงินเฉลี่ยเพิ่มขึ้นมากนั้น นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ของโครงการที่ให้สิทธิประโยชน์โดยการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 1 จากอัตราปกติ ที่เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรมีการออมเงินเพิ่มขึ้นแล้ว ในรอบปีสุดท้าย ธกส. ยังดำเนินการเร่งรัดให้เกษตรกรมีการนำเงินมาฝากออกให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีการจับรางวัลให้แก่เกษตรกรที่ฝากเงินทุก 2,000 บาท สำหรับเป็นหลักประกันว่าเกษตรกรจะสามารถชำระหนี้เงินกู้ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการเพื่อลดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และหนี้สูญของเกษตรกรที่จะมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของ ธกส. ในอนาคต

ตารางที่ 10 จำนวนและอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินออมของเกษตรกรที่ร่วมโครงการเฉลี่ยต่อราย

หน่วย : บาท

| เงินออกสะสม         | รวมเกษตรกร  | 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       |
| ปีที่ 3 ของโครงการ  | 7,489       | 6,680       | 8,185       |
| อัตราการเปลี่ยนแปลง |             |             |             |
| ปีที่ 1 : 2544/2545 | 31.7        | 45.2        | 25.3        |
| ปีที่ 2 : 2545/2546 | 26.7        | 63.1        | 7.3         |
| ปีที่ 3 : 2546/2547 | 46.6        | 49.4        | 41.2        |
| <b>เฉลี่ย</b>       | <b>35.0</b> | <b>52.6</b> | <b>22.5</b> |

ที่มา : สำนักบริหารโครงการพักชำระหนี้ ธกส.

หมายเหตุ : จำนวนเงินออมสะสม ณ วันที่ 31 มีนาคม ของแต่ละปี

## 3.5 รายจ่ายของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยที่ร่วมโครงการเพิ่มขึ้นเฉลี่ย

ร้อยละ 6 อีกทั้งยังมีหนี้สินทั้งในและนอกระบบเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 2

แม้ว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจะมีรายได้และเงินออมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับทุกปี ที่เข้าร่วมโครงการ แต่ปรากฏว่าครัวเรือนเกษตรกรก็มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจาก 96,137 บาทต่อปี เมื่อก่อนมีโครงการเป็น 108,717 บาทต่อปีในปัจจุบัน คิดเป็นเงินรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นเงิน 12,581 บาทต่อปี หรือร้อยละ 6.3 โดยปัจจุบันมีการใช้จ่ายเพื่อการผลิตเพิ่มขึ้นจากก่อนมีโครงการเป็นเงิน 12,120 บาทต่อปี หรือมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.7 ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการให้เกษตรกรมีการลงทุนเพื่อสร้างรายได้ให้เพิ่มขึ้น รองลงมาคือนำเงินไปชำระหนี้เงินกู้เป็นเงิน 5,179 บาทต่อปี สำหรับรายจ่ายเพื่อการบริโภคลดลงเป็นเงินปีละ 4,718 บาท หรือมีอัตราการเปลี่ยนแปลงลดลงร้อยละ 4.3 จากการที่ครัวเรือนเคยใช้จ่ายเพื่อการบริโภคก่อนมีโครงการเป็นเงิน 56,636 บาทต่อปี ปัจจุบันลดลงเหลือ 51,918 บาทต่อปี

ตารางที่ 11 รายจ่ายของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย

หน่วย : บาท/ปี

| ประเภท              | ก่อนเข้าโครงการ | ปัจจุบัน | การเปลี่ยนแปลง |                     |
|---------------------|-----------------|----------|----------------|---------------------|
|                     |                 |          | จำนวนเงิน      | อัตราการเปลี่ยนแปลง |
| การบริโภค           | 56,630          | 51,918   | -4,718         | -4.3                |
| การชำระหนี้เงินกู้  | 9,796           | 14,975   | 5,179          | 23.6                |
| การผลิต             | 29,705          | 41,825   | 12,120         | 18.7                |
| รวมรายจ่ายครัวเรือน | 96,137          | 108,717  | 12,581         | 6.3                 |

ที่มา : ข้อมูลภาคสนามโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากหมู่บ้านมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

สำหรับด้านหนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรก็ปรากฏว่าปัจจุบันมีเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเป็นเงิน 37,502.9 บาทต่อครัวเรือน จากก่อนเข้าร่วมโครงการที่มีหนี้สินเป็นเงิน 76,630 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 114,132.9 บาท หรือเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นร้อยละ 22 แบ่งเป็นหนี้สินในระบบที่เพิ่มขึ้นจากก่อนเข้าร่วมโครงการ เป็นเงิน 7,112.9 บาท และหนี้สินนอกระบบเพิ่มขึ้นเป็นเงิน 30,390 บาทต่อครัวเรือน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากรายได้และเงินออมของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรรายย่อย เปรียบเทียบกับรายจ่ายและหนี้สินที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน ในเบื้องต้นพอสรุปได้ว่า รายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นอาจไม่เพียงพอต่อรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายเพื่อการลงทุน จากราคาสินค้าที่สูงขึ้น ทำให้เกษตรกรต้องกู้เงินมาลงทุนเพิ่มขึ้น กรณีเช่นนี้ก็จะเป็แนวโน้มที่ดีที่จะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น หากการลงทุนประสบผลสำเร็จ แต่อาจมีเกษตรกรบางส่วนกู้เงินเพิ่มขึ้นเพื่อการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นก็จะส่งผลให้เกษตรกรรายนั้นๆ มีหนี้สินเพิ่มขึ้นมากเกินความสามารถที่จะหารายได้มาชำระคืน ซึ่งในประเด็นนี้จึงควรมีการศึกษาเจาะลึกในรายละเอียดที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาหนี้สินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวได้ถูกต้องต่อไป

ตารางที่ 12 หนี้ของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย

หน่วย : บาท/ปี

| ประเภท              | ก่อนเข้าร่วมโครงการ | ปัจจุบัน  | การเปลี่ยนแปลง |                     |
|---------------------|---------------------|-----------|----------------|---------------------|
|                     |                     |           | จำนวนเงิน      | อัตราการเปลี่ยนแปลง |
| ในระบบ              | 67,960.0            | 75,072.9  | 7,112.9        | 5.1                 |
| นอกระบบ             | 8,670.0             | 39,060.0  | 30,390.0       | 112.3               |
| รวมหนี้สินครัวเรือน | 76,630.0            | 114,132.9 | 37,502.9       | 22.0                |

ที่มา : ข้อมูลภาคสนามโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากหมู่บ้านมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

### 3.6 เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการกว่าร้อยละ 83 คาดว่าตนเองสามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ

รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนฯ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ ร้อยละ 83.7 ระบุว่าตนเองสามารถชำระหนี้คืน ธกส. ได้ และร้อยละ 16.3 ระบุว่าไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ทั้งนี้สาเหตุหลักที่ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้เกิดจากผลผลิตเสียหายทำให้การประกอบอาชีพประสบภาวะขาดทุน รองลงมาคือมีหนี้สินแหล่งอื่นที่ต้องชำระ ราคาผลผลิตตกต่ำ การฟื้นฟูอาชีพของตนเองไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งจำเป็นต้องนำเงินไปใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และเกิดโรคระบาดสัตว์

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคปรากฏว่าเกษตรกรที่ร่วมโครงการในภาคเหนือระบุว่าสามารถชำระหนี้คืนได้มากที่สุด ร้อยละ 87.2 รองลงมาคือภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ร้อยละ 84.1 ร้อยละ 83.0 และ ร้อยละ 81.6 ตามลำดับ ทั้งนี้เกษตรกรในภาคกลางระบุว่าไม่สามารถชำระหนี้คืนสูงที่สุด ร้อยละ 18.4

ตารางที่ 13 ร้อยละของเกษตรกรที่สามารถชำระหนี้คืน ธกส. เมื่อสิ้นสุดโครงการ

หน่วย : ร้อยละ

| การชำระหนี้คืน ธกส.                        | รวม  | ภาค  |       |                    |      |
|--------------------------------------------|------|------|-------|--------------------|------|
|                                            |      | กลาง | เหนือ | ตะวันออกเฉียงเหนือ | ใต้  |
| เกษตรกรที่สามารถชำระหนี้คืนได้             | 83.7 | 81.6 | 87.2  | 83.0               | 84.1 |
| เกษตรกรที่ไม่สามารถชำระหนี้คืน             | 16.3 | 18.4 | 12.8  | 17.0               | 15.9 |
| เหตุผลของผู้ที่ระบุว่าไม่สามารถชำระหนี้คืน |      |      |       |                    |      |
| ผลผลิตเสียหาย                              | 62.0 | 55.4 | 70.3  | 71.8               | 25.2 |
| มีหนี้แหล่งอื่นต้องชำระ                    | 43.6 | 39.4 | 34.4  | 48.2               | 48.4 |
| ราคาผลผลิตตกต่ำ                            | 38.7 | 44.0 | 46.1  | 35.3               | 28.9 |
| การฟื้นฟูอาชีพไม่สำเร็จ                    | 30.7 | 35.9 | 24.2  | 28.2               | 33.3 |
| นำเงินไปใช้จ่ายรักษาพยาบาล                 | 9.2  | 8.7  | 8.6   | 9.4                | 9.4  |
| โรกระบาดสัตว์                              | 8.0  | 11.4 | 9.4   | 5.3                | 6.3  |
| อื่น ๆ                                     | 20.3 | 21.2 | 21.1  | 15.9               | 30.8 |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ.2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : สาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ ภาคกลางไม่รวม กทม.

จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่าเกษตรกรสามารถชำระหนี้คืน ธกส. ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ ร้อยละ 65.7 แบ่งเป็นชำระหนี้ได้ทั้งหมดร้อยละ 35.4 ชำระหนี้ได้บางส่วนร้อยละ 30.3 สำหรับเกษตรกรที่ระบุว่าไม่สามารถชำระหนี้คืนได้และไม่แน่ใจมีรวมร้อยละ 34.4 ซึ่งก็สอดคล้องกับการสำรวจภาคสนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงเดือนมีนาคม – เมษายน 2547 พบว่าเกษตรกรกว่าร้อยละ 90 ที่ระบุว่าตนเองสามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ แม้ว่าเงินออมของเกษตรกรเฉลี่ยแต่ละรายจะมีไม่มากนักประมาณ 7,400 บาท แต่เกษตรกรส่วนใหญ่เต็มใจที่จะชำระหนี้คืน ธกส. เมื่อสิ้นสุดโครงการ ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถชำระได้ทั้งหมด ก็จะชำระเป็นรายงวดตามสัญญา และหากไม่มีเงินเพียงพอก็ต้องหาเงินมาชำระคืนโดยให้เหตุผลว่าต้องการกู้เงินจาก ธกส. เพื่อมาเป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพต่อไป ต้องการได้สิทธิพิเศษในการลดดอกเบี้ย และต้องการรักษาคำมั่นสัญญากับ ธกส. อีกทั้งการกู้เงินของเกษตรกรมีทั้งสัญญาที่ใช้กลุ่มบุคคลค้ำประกัน และสัญญาที่ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินทำกินของตนเอง เกษตรกรต้องขวนขวายหาทางรวบรวมเงินมาชำระหนี้ต่อ ธกส. ให้ได้

### 3.7 โครงการยังไม่ส่งผลต่อการสร้างงานในท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น เพราะเกษตรกรใช้แรงงานของตนเองและบุคคลในครัวเรือนเป็นหลัก

การสำรวจภาคสนามของ สศช. พบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก ไม่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น เกษตรกรกลุ่มตัวอย่างตอบว่ายังคงจ้างแรงงานเท่าเดิมร้อยละ 69.7 มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.2 และมีการจ้างงานลดลงร้อยละ 6.1 สอดคล้องกับการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พ.ศ. 2547 เกษตรกรกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 83 ระบุว่าคนในหมู่บ้านกลับคืนสู่ท้องถิ่นเท่าเดิมและลดลง มีผู้ระบุว่าเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 17 และกลุ่มตัวอย่างยังระบุอีกว่ามีคนในหมู่บ้านยังคงไปหางานทำต่างถิ่นเพิ่มขึ้นและเท่าเดิม ร้อยละ 30.3 และเท่าเดิมร้อยละ 63.6 แสดงว่าโครงการยังไม่ส่งผลต่อการจ้างงานในท้องถิ่นเช่นเดียวกับสองปีแรกของการดำเนินโครงการ เนื่องจากการทำเกษตรกรรมในที่ดินขนาดเล็กของตนเอง ดังนั้น การที่จะมีการเพิ่มการจ้างแรงงานจากการที่เกษตรกรได้รับการฟื้นฟูอาชีพและถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่จะทำให้สามารถขยายการผลิตที่จะส่งผลถึงการจ้างแรงงานตามความคาดหวังของโครงการจึงยังไม่ปรากฏผลเด่นชัดในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามโครงการได้ส่งผลดีต่อชุมชน หมู่บ้าน หลายด้าน อาทิ สร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความสามารถในการพึ่งตนเองของเกษตรกรรายย่อย การมีส่วนร่วมของชุมชน และการเกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน เป็นต้น

## 4 สรุปและข้อเสนอแนะ

การติดตามประเมินผลโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยในช่วง 2 ปีแรกของโครงการ ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2544-2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า โครงการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการบรรเทาและลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อย เพราะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้กว่าร้อยละ 97 ของเป้าหมาย แต่การฟื้นฟูอาชีพยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะเกษตรกรนำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและใช้หนี้ในระบบเป็นส่วนใหญ่ โดยมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 8.6 เท่านั้น ที่นำเงินไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ และการจ้างแรงงานในท้องถิ่นยังไม่เพิ่มมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของโครงการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณชดเชยดอกเบี้ยแก่เกษตรกรที่เป็นลูกค้า ธกส. และดำเนินมาตรการยกระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรควบคู่ไปด้วย ทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งน่าจะพอเพียงให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีความเข้มแข็งในการประกอบอาชีพเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดและปรับปรุงการดำเนินงานในช่วงปีสุดท้ายของโครงการ เพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล รวม 3 ด้าน คือ (1) การสร้างความตระหนักให้เกษตรกรเห็นประโยชน์ในการนำเงินที่ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินไปลงทุนในการประกอบอาชีพให้เพิ่มมากขึ้น (2) การส่งเสริมและสนับสนุนให้

เกษตรกรปรับปรุงและพัฒนาการผลิตของตนเอง ทั้งจากอาชีพเดิม อาชีพเสริม และอาชีพใหม่ เพื่อให้ได้ปริมาณผลผลิตที่ดีมีคุณภาพ (3) การรณรงค์ให้เกษตรกรที่ยังมีเงินออมต่ำนำเงินรายได้จากการประกอบอาชีพฝากออมไว้กับ ธกส. หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ภายในชุมชนให้มากขึ้น

โดยในปีสุดท้ายของโครงการหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการเร่งรัดการดำเนินงาน เพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่ต้องการแก้ปัญหาหนี้สิน และเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรรายย่อยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน ด้วยการออกไปตรวจเยี่ยมเกษตรกรเพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นโดยการแนะนำให้รวมกลุ่มประกอบอาชีพเสริม การแนะนำด้านการตลาด การอบรมเกษตรกรเพื่อให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงแก่เกษตรกรรายอื่น ในการปรับปรุงการผลิตของตนเองให้ดีขึ้น การพาไปทัศนศึกษาดูงานเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งเพิ่มการจับรางวัลพิเศษให้แก่เกษตรกรที่ฝากเงินทุก 2,000 บาท นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ของโครงการที่เพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากให้ร้อยละ 1 เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกษตรกรมีการฝากออกเงินเพิ่มขึ้น

ผลการดำเนินงานโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เมื่อสิ้นสุดโครงการไปแล้วเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2547 ในภาพรวมนับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถบรรเทาและลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อย ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการในปีแรกได้กว่าร้อยละ 97 ของเป้าหมาย และคงมีเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จนถึงวันสิ้นสุดโครงการจำนวน 1,944,029 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.2 ของจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด เกษตรกรจำนวน 1.5 ล้านคน ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและฟื้นฟูอาชีพจากหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีการพัฒนาเกษตรกรระหว่างการพักชำระหนี้โดย ธกส. อีกกว่า 6.5 แสนราย ส่งผลให้เกษตรกรมีการพัฒนาปรับปรุงการผลิตของตนเองได้ดีขึ้น รวมทั้งมีความตระหนักในการใช้จ่ายเงินโดยมีการนำเงินที่ได้รับการบรรเทาภาระหนี้สิน ไปลงทุนประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น ทั้งในอาชีพเดิมและอาชีพเสริมสูงถึง ร้อยละ 58.1 และ 39.4 ตามลำดับ ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.9 ต่อปี อีกทั้งเงินออมยังเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 31.5 คิดเป็นเงินออมที่เกษตรกรมีเฉลี่ยต่อรายในปัจจุบันเป็นเงิน 14,471 บาท อีกทั้งเกษตรกรสามารถลดรายจ่ายเพื่อการบริโภคเฉลี่ย ร้อยละ 4.3 ต่อปี โดยมีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้และการผลิตเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 23.6 และ 18.7 ต่อปี แต่ทั้งนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยก็มีหนี้สินเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 22 ต่อปี อย่างไรก็ตามเกษตรกรรายย่อยกว่าร้อยละ 83 คิดว่าตนเองจะสามารถชำระหนี้คืน ธกส. ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ คงมีเกษตรกรอีกประมาณร้อยละ 16 ที่อาจไม่สามารถชำระหนี้คืนได้อันเนื่องมาจากผลผลิตเสียหาย มีหนี้แหล่งอื่นที่ต้องชำระ ราคาผลผลิตตกต่ำและไม่ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูอาชีพ ซึ่งเกษตรกรเหล่านี้ควรจะได้รับพิจารณาให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งและสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืนในอนาคต

แม้ว่าโครงการจะสิ้นสุดลงแล้ว และเกษตรกรส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ แต่เมื่อพิจารณาถึงรายได้ เงินออมที่ยังมีไม่มากนัก และหนี้สินที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว ภาครัฐยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาเกษตรกรรายย่อยให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่ยังขาดศักยภาพในการสร้างรายได้ทำให้ยังไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ดังนี้

**4.1 เร่งฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรายย่อยให้มีรายได้สูงขึ้น** โดยเน้นแนวทางของเศรษฐกิจพอเพียง เฉพาะเกษตรกรที่มีปัญหาไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ให้ถือเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องให้ความช่วยเหลือต่อไป รวมทั้งการหาแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรไม่ให้ตกต่ำ การจัดหาตลาดรองรับผลผลิตให้เพียงพอต่อปริมาณผลผลิตของเกษตรกร เร่งสร้างจิตสำนึกในการประหยัด การปลอดอบายมุขและควรสนับสนุนให้มีการหารายได้เสริมด้วยการรวมกลุ่มแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรของตนเองให้มีมูลค่าสูงขึ้น เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น

**4.2 ส่วนที่หนี้สินของครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ**ซึ่งทำให้เกษตรกรต้องมีรายจ่ายด้านหนี้สินสูงกว่าด้านการผลิตนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงสาเหตุที่แท้จริงว่าเกิดจากการเห็นลู่ทางในการประกอบอาชีพจากการได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาการผลิตจึงกู้เงินมาลงทุนเพิ่มขึ้น หรือเกิดจากกู้เงินเพื่อไปบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้น และอาจจะไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ในอนาคต เพื่อที่จะหาแนวทางสนับสนุนช่วยเหลือด้านเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้จ่ายเกินตัวได้ถูกต้องในระยะต่อไป

**4.3 การดำเนินโครงการลักษณะนี้ควรเน้นให้ความช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรที่มีปัญหาอย่างแท้จริง** โดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเกษตรกรที่มีปัญหาหนี้สินและยากจนด้วยวิธีประชาสังคม และการจัดการอบรมฟื้นฟูพัฒนาเกษตรกรควรคำนึงถึงอายุ ความแตกต่างของพื้นความรู้ ประสบการณ์ เพื่อที่จะจัดทำโครงการที่เหมาะสมในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ รวมทั้งจะได้มีงบประมาณสำหรับช่วยเหลือเกษตรกรแต่ละรายที่มีปัญหาได้มากเพียงพออีกด้วย

# บทที่ 3

## โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### 1

### ความนำ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นโครงการหนึ่งภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของรัฐบาล รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท ในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนสร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน ตลอดจนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการเงินทุนภายในชุมชน และส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมือง อันจะเป็นการสร้างศักยภาพและเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังคงมีการดำเนินงานต่อเนื่องในปี 2546 และได้มีการเพิ่มมาตรการจัดสรรเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการจัดมาตรฐานเป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพดีมาก (AAA) เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของประชาชนและชุมชนให้มากขึ้น สศช. จึงได้ดำเนินการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านต่อเนื่องจากปี 2545 เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการและผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการที่เกิดขึ้นในปี 2546 เปรียบเทียบกับปี 2545

การติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลกระทบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านในปี 2546 โดยยึดกรอบที่ใช้ในการติดตามประเมินผลปี 2545 คือติดตามความก้าวหน้าการดำเนินโครงการในปี 2546 และประเมินผลกระทบว่าโครงการสามารถสร้างรายได้ และกระบวนการเรียนรู้ให้ประชาชนได้เพิ่มขึ้นจากปี 2545 มากน้อยเพียงใด วิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการกองทุนที่มีต่อการช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนและชุมชน และผลของการผ่อนคลายภาระทางการเงินของประชาชน

## 2

## ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ

2.1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้มีการจัดตั้งเกือบครบถ้วนแล้วโดยจัดตั้งเพิ่มขึ้นจากปี 2545 อีก 249 กองทุน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ไปขอขึ้นทะเบียนเพื่อดำเนินการจัดตั้งเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 74,838 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 99.06 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 98.73 ของหมู่บ้านและชุมชนเป้าหมายในปี 2545

ตารางที่ 1 ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ

| โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง                  | ธ.ค.45    | ธ.ค.46     |
|-----------------------------------------------------|-----------|------------|
| 1. จำนวนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่อยู่ในความรับผิดชอบ | 71,507    | 75,547     |
| 2. จำนวนหมู่บ้านขึ้นทะเบียนแล้ว                     | 74,589    | 74,838     |
| 3. จำนวนเงินให้กู้ (ล้านบาท)                        | 74,286    | 74,650     |
| 4. จำนวนเงินกู้ที่สมาชิกได้รับ (ล้านบาท)            | 105,440   | 167,887    |
| 5. จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ (ราย)                | 7,696,877 | 12,094,855 |

ที่มา : กระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

2.2 จัดสรรและโอนเงินให้ชุมชนที่เตรียมความพร้อมแล้วกว่าร้อยละ 98 โดยจัดสรรได้เพิ่มขึ้นอีก 364 กองทุน จากปี 2545 ในปี 2546 สทบ. ได้จัดสรรและโอนเงินให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งหมดรวม 74,650 กองทุน รวมเป็นเงิน 74,650 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 98.81 ของกองทุนเป้าหมาย โดยมีการจัดสรรและโอนเงินเพิ่มขึ้นจาก ปี 2545 เป็นจำนวน 364 ล้านบาท

2.3 ในปี 2546 ได้มีการจัดสรรเพิ่มทุนให้กองทุนฯที่ได้รับการจัดอันดับมาตรฐานการบริหารจัดการประสิทธิภาพดีมาก ( AAA)<sup>1</sup> จำนวน 22,589 กองทุน กองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทุนให้แข็งแกร่งมากขึ้น และเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีการบริหารจัดการดีเยี่ยม

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้ประเมินประสิทธิภาพของกองทุนในปี 2546 จำแนกเป็นหมู่บ้านที่ได้รับการจัดอันดับในกลุ่ม AAA เป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพดีมาก กลุ่ม AA เป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพดี กลุ่ม A เป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพต้องปรับปรุง

**2.4** ในปี 2546 กองทุนที่ได้รับการจัดอันดับมาตรฐาน AAA 620 กองทุน ได้รับเงินกู้จากสถาบันการเงินเป็นเงิน 382.6 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม ในปี 2546 กองทุนที่ได้รับการจัดอันดับมาตรฐาน AAA สามารถขยายวงเงินโดยการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการเสริมทุนให้กับกองทุนที่พร้อมเข้าสู่การแข่งขันเชิงธุรกิจ โดยในระยะแรก มี 3 ธนาคารเข้าร่วมคือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) ซึ่ง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 มีการใช้บริการเงินกู้ตามโครงการรวม 620 กองทุน เป็นยอดเงิน 382.6 ล้านบาท

**2.5** กองทุนได้จ่ายเงินให้สมาชิกแล้ว 3 รอบ เป็นจำนวนเงินกว่า 2 เท่าของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้อนุมัติปล่อยกู้ให้สมาชิกแล้ว 12.1 ล้านบาท คิดเป็นจำนวนเงินกู้ที่สมาชิกได้รับ 167,887 ล้านบาท หรือคิดเป็น 2.2 เท่าของวงเงินที่ได้รับการจัดสรร จากการที่สมาชิกชำระคืนเงินต้นทำให้สามารถจ่ายเงินให้สมาชิกได้เพิ่มขึ้น โดยมีสมาชิกชำระคืนเงินต้น ณ เดือนธันวาคม 2546 คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 96,149 ล้านบาท

**2.6** สมาชิกแจ้งวัตถุประสงค์ขอกู้ไปลงทุนในกิจกรรมเกษตรกรรมและอาชีพค้าขายเพิ่มขึ้น กิจกรรมในการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อไปลงทุนในกิจกรรมในด้านการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 70.81 รองลงมาคือ การค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 17.02 และเมื่อเปรียบเทียบวัตถุประสงค์การกู้ที่แจ้งต่อคณะกรรมการฯ ในปี 2546 กับปี 2545 พบว่าสมาชิกรายเงินกู้ยืมไปประกอบอาชีพเกษตรและค้าขายเพิ่มขึ้นจากปี 2545 เป็นจำนวน 1.3 ล้านบาท และ 0.3 ล้านบาท ตามลำดับ (ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ)

### **3 ผลการประเมินโครงการ**

**3.1** สมาชิกนำเงินไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้กับคณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้น เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องวงเงินกู้ที่ต่ำและระยะเวลาชำระคืนภายใน 1 ปี

**(1)** สมาชิกนำเงินไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้กับคณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้น เนื่องจากสมาชิกที่กู้เงินได้รับเงินกู้ไม่ตรงกับช่วงการผลิต หรือได้รับเงินกู้ในช่วงที่ต้องใช้จ่ายอย่างอื่น เช่น จ่ายค่าเล่าเรียน นอกจากนี้เงินกู้ที่ได้รับจากกองทุนหมู่บ้านนำไปใช้ในการลงทุนในอาชีพเดิมและในอาชีพใหม่ลดลงร้อยละ 4 และร้อยละ 3.1 ตามลำดับ ในขณะที่นำไปใช้เพื่อบริโภคในครัวเรือน ใช้หนี้สินอื่น ๆ บรรเทาเหตุฉุกเฉิน และปล่อยกู้ต่อเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.9, 1.9 , 1.3 และ 0.2 ตามลำดับ โดยสมาชิกมีการนำเงินไปใช้ประกอบอาชีพใหม่ในสัดส่วนต่ำ เนื่องจากไม่มั่นใจว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้เพิ่มขึ้น และมีตลาดรองรับการประกอบอาชีพใหม่

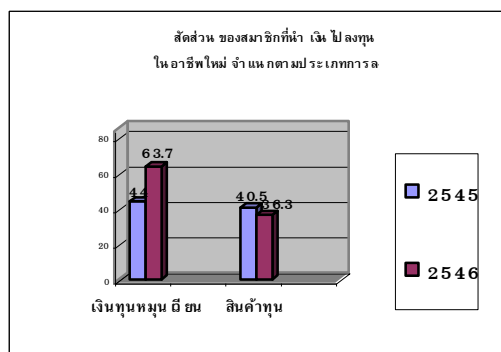
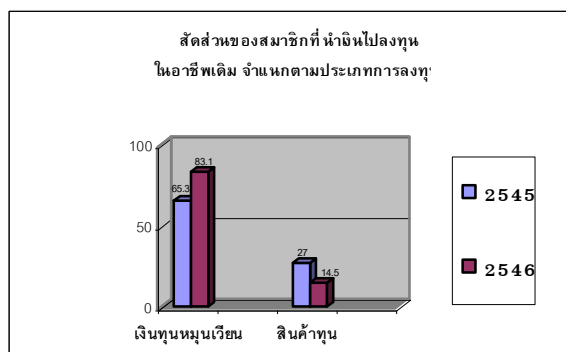
ตารางที่ 2 สัดส่วนของสมาชิกที่กู้เงินตามการนำเงินไปใช้

หน่วย: ร้อยละของเงินกู้

| การใช้จ่ายเงินที่ได้รับ | 2545  | 2546  |
|-------------------------|-------|-------|
| ลงทุนในอาชีพเดิม        | 60.4  | 56.4  |
| ลงทุนในอาชีพใหม่        | 10.2  | 7.1   |
| บริโภคในครัวเรือน       | 17.1  | 20.0  |
| ใช้หนี้สินอื่นๆ         | 11.2  | 13.1  |
| บรรเทาเหตุฉุกเฉิน       | 1.1   | 1.3   |
| ปล่อยกู้ต่อ             | 0.0   | 0.2   |
| อื่นๆ                   | 0.0   | 1.9   |
| รวม                     | 100.0 | 100.0 |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจ  
รากหญ้า

(2) ข้อจำกัดในเรื่องวงเงินกู้และระยะเวลาการชำระคืนยังคงมีอยู่ ทำให้สมาชิก นำเงินไปลงทุนในรูปเงินทุนหมุนเวียนที่ไม่สร้างมูลค่าเพิ่มในการผลิตเพิ่มขึ้น ระเบียบข้อบังคับกองทุนกำหนดให้ระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 1 ปี และวงเงินที่สมาชิกได้รับอนุมัติจะไม่เกินรายละ 20,000 บาท ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำเงินไปใช้ในการลงทุน และเงินส่วนใหญ่ที่สมาชิกนำไปใช้จะเป็นไปในรูปเงินทุนหมุนเวียน ที่ไม่สร้างมูลค่าเพิ่มในการผลิต โดยในปี 2546 สมาชิกลงทุนในอาชีพเดิมและอาชีพใหม่ ลงทุนในรูปเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้น ในขณะที่นำไปใช้จ่ายลงทุนในสินค้าประเภททุนลดลง



ตารางที่ 3 สัดส่วนของสมาชิกที่กู้เงินตามการนำเงินไปใช้ลงทุนในอาชีพเดิม

หน่วย: ร้อยละของการลงทุนในอาชีพเดิม

| ลงทุนในอาชีพเดิม                                            | 2545  | 2546  |
|-------------------------------------------------------------|-------|-------|
| ๑ ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน                                   | 65.3  | 83.1  |
| ๑ ลงทุนในสินค้าทุน                                          | 27.0  | 14.5  |
| ๑ การก่อสร้าง                                               | 3.4   | 0.7   |
| ๑ อื่นๆ เช่น การซื้อที่ดิน เพิ่ม และซื้ออุปกรณ์ในการทำอาชีพ | 4.3   | 1.7   |
| รวม                                                         | 100.0 | 100.0 |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า

ตารางที่ 4 สัดส่วนของสมาชิกที่กู้เงินตามการนำเงินไปใช้ลงทุนในอาชีพใหม่

หน่วย: ร้อยละของการลงทุนในอาชีพใหม่

| ลงทุนในอาชีพใหม่          | 2545  | 2546  |
|---------------------------|-------|-------|
| ๑ ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน | 44.0  | 63.7  |
| ๑ ลงทุนในสินค้าทุน        | 40.5  | 36.3  |
| ๑ การก่อสร้าง             | 15.5  | 0.0   |
| ๑ อื่นๆ                   | 0.0   | 0.0   |
| รวม                       | 100.0 | 100.0 |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า

**3.2 ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาชำระคืนที่สั้นเกินไป หรือไม่ตรงกับช่วงเก็บผลผลิต ทำให้สมาชิกกู้เงินจากแหล่งสินเชื่ออื่นเพื่อมาชำระหนี้คืนกองทุนมากขึ้น**

(1) เงินกู้จากกองทุนยังคงไม่เพียงพอในการนำไปลงทุนหรือพัฒนาประกอบอาชีพ ข้อมูลจากผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยพบว่า ในปี 2546 สมาชิกที่กู้เงินมีความเห็นว่าเงินกู้ไม่เพียงพอในการลงทุนและพัฒนาประกอบอาชีพคิดเป็นร้อยละ 43 ต่อสมาชิกที่กู้เงินทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนเดียวกับในปี 2545 และใน 2546 ได้มีการกู้เพิ่มมาทำโครงการต่อจากแหล่งอื่น ได้แก่ ธกส. นายทุน ญาติ เป็นจำนวนเงินเฉลี่ยต่อราย 50,264 บาท เมื่อเทียบกับ 41,944 บาทในปี 2545

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของสมาชิกที่กู้เงินต่อความเพียงพอของเงินกู้

หน่วย : ร้อยละต่อสมาชิกที่กู้เงินทั้งหมด

| ความเพียงพอของเงินกู้ที่ได้รับในการทำโครงการ | 2545<br>(ร้อยละ) | 2546<br>(ร้อยละ) |
|----------------------------------------------|------------------|------------------|
| พอ                                           | 55.6             | 57.1             |
| ไม่พอ                                        | 44.4             | 42.9             |
| • ทำโครงการต่อ                               | 100.0            | 100.0            |
| • ไม่ทำโครงการต่อ                            | 0.0              | 0.0              |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจ  
รากหญ้า

ตารางที่ 6 แหล่งเงินกู้ของสมาชิกกรณีเงินกู้ที่ได้รับจากกองทุนไม่เพียงพอ

หน่วย: ร้อยละของผู้เข้าร่วมโครงการ

| แหล่งเงินกู้                | รวม   |
|-----------------------------|-------|
| ญาติ                        | 15.2  |
| ธนาคารพาณิชย์ (ธนาคารกสิกร) | 2.2   |
| ธกส.                        | 45.7  |
| นายทุน                      | 23.9  |
| สหกรณ์                      | 4.3   |
| สหกรณ์การเกษตร              | 0.0   |
| อุสาหกรรรมภาค2              | 2.2   |
| เงินกระตุ้นเศรษฐกิจ         | 0.0   |
| เพื่อน                      | 6.5   |
| รวม                         | 100.0 |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจ  
รากหญ้า

(2) สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนได้ แต่นำเงินจากแหล่งเงินกู้อื่นมาชำระคืนมากขึ้น ข้อมูลจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ร้อยละ 98 สามารถชำระหนี้คืนกองทุนได้ แต่ร้อยละ 1.7 ระบุว่าไม่สามารถชำระหนี้คืนได้เนื่องจากเงินกู้ที่นำไปลงทุนยังไม่เกิดรายได้ รายได้ไม่เพียงพอในการชำระคืน ระยะเวลาการชำระคืนสั้นเกินไป และมีภาระหนี้สินอื่นที่ต้องชำระก่อน

นอกจากนี้ จากการที่การคืนเงินกู้ยืมต้องมีการชำระภายใน 1 ปี หากเป็นการลงทุนในกิจการที่ต้องการระยะเวลาในการสร้างรายได้ เช่น การเลี้ยงสัตว์ ต้องใช้เวลานานกว่า 1 ปี หรือ ระยะเวลาการชำระคืนไม่ตรงกับช่วงเก็บผลผลิต ทำให้เกิดปัญหาในการชำระคืนได้ซึ่งอาจ

ทำให้มีการกู้เงินเพิ่มจากแหล่งสินเชื่ออื่นมากขึ้นเพื่อมาคืนกองทุนมากขึ้น ข้อมูลจากผลการสำรวจมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่า ในปี 2545 สัดส่วนเงินที่มาจากการชำระหนี้คืนกองทุนมาจากรายได้ของกิจการที่กู้เงินกองทุนลดลง จากร้อยละ 87.7 ในปี 2545 ลดลงเหลือร้อยละ 83.6 ในปี 2546 ในขณะที่เงินที่มาจากการชำระหนี้คืนกองทุนมาจากแหล่งอื่นมาชำระคืนมากขึ้น จากร้อยละ 6.3 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 10.4 ในปี 2546 โดยเป็นแหล่งเงินกู้นอกระบบมากขึ้น

#### ตารางที่ 7 แหล่งเงินที่สมาชิกนำมาชำระคืนเงินกู้

หน่วย : ร้อยละของการชำระคืน

| แหล่งการชำระคืนเงินกู้                             | 2545 | 2546 |
|----------------------------------------------------|------|------|
| รายได้จากการลงทุน                                  | 87.7 | 83.6 |
| เงินสะสม                                           | 4.2  | 5.0  |
| เงินกู้จากแหล่งอื่น                                | 6.3  | 10.4 |
| - แหล่งเงินกู้ภายในระบบ                            | 71.4 | 66.3 |
| - แหล่งเงินกู้นอกระบบ                              | 28.6 | 33.7 |
| หมุนกู้กันเองภายในกลุ่มที่ได้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน | 0.0  | 0.0  |
| อื่นๆ                                              | 1.8  | 0.9  |

ที่มา : รายงานผลการสำรวจโครงการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า

(3) โครงการกองทุนฯ ช่วยลดภาระอัตราดอกเบี้ยประชาชน แต่จากการที่สมาชิกชำระคืนเงินต้นจากแหล่งเงินกู้ในระบบและนอกระบบ คิดเป็นอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 6.6-12 ต่อปี ทำให้กลายเป็นการเพิ่มภาระอัตราดอกเบี้ย ประชาชนมีภาระอัตราดอกเบี้ยจากกองทุนฯ คิดเป็นร้อยละ 7.7 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยจากแหล่งอื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยต่อปีร้อยละ 12-20 ต่อปี อย่างไรก็ตามเนื่องจากการคืนเงินกู้ยืมต้องมีการชำระภายใน 1 ปี หากสมาชิกเกิดปัญหาในการชำระคืน จึงอาจทำให้มีการกู้เงินเพิ่มจากแหล่งสินเชื่ออื่นมากขึ้นและจะเป็นการเพิ่มภาระอัตราดอกเบี้ย โดยผลสำรวจจากมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยพบว่า สมาชิกชำระคืนเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ในระบบและนอกระบบ คิดเป็นอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 6.6-12 ต่อปี ซึ่งทำให้การกู้ยืมเงินกองทุนกลายเป็นการเพิ่มภาระอัตราดอกเบี้ยในที่สุด

3.3 รูปแบบการบริหารจัดการกองทุนยังคงไม่แตกต่างไปจากเดิม คือ การจัดสรรเงินไปยังกองทุนหมู่บ้านยังไม่ได้พิจารณาตามความต้องการเงินทุนของแต่ละหมู่บ้าน อีกทั้งรูปแบบการบริหารจัดการกองทุน ไม่ได้มีรูปแบบที่หลากหลายตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(1) การบริหารจัดการกองทุนยังคงไม่มีความยืดหยุ่น เนื่องจากกองทุนแต่ละกองทุนได้รับการจัดสรรเท่ากันหมด โดยไม่ได้พิจารณาตามความต้องการเงินทุนของแต่ละหมู่บ้าน ทำให้หมู่บ้านที่มีจำนวนสมาชิกมาก ได้รับเงินจัดสรรต่อคนในวงเงินที่ต่ำ หมู่บ้านที่มีจำนวนสมาชิกน้อย ได้รับเงินจัดสรรต่อคนในวงเงินที่มาก หรือบางครั้งมีเงินเหลือที่ไม่สามารถนำเงินนี้ไปปล่อยกู้ให้กับหมู่บ้านที่มีความต้องการกู้ได้

(2) ข้อจำกัดในเรื่องเงื่อนไขวงเงินกู้และระยะเวลาชำระคืนยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้ยืดหยุ่นมากขึ้น ระเบียบข้อบังคับวงเงินที่สมาชิกได้รับอนุมัติยังคงไม่เกิน 20,000 บาท บาท ระยะเวลาการชำระคืนภายใน 1 ปี ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำเงินไปใช้เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในการผลิต และในการลงทุนที่มีผลตอบแทนยาวกว่า 1 ปี

3.4 กองทุนส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการในระดับปานกลาง หรือระดับ AA นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนฯ ยังคงมีปัญหาในการขาดทักษะความรู้ในการอนุมัติเงินกู้ การจัดทำบัญชี และติดตามการนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์

(1) ความสามารถในการบริหารงานของคณะกรรมการกองทุนฯ ในปี 2546 ยังอยู่ในระดับปานกลาง กองทุนส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารในระดับปานกลาง ในเบื้องต้นหมู่บ้านที่ได้มาตรฐาน AAA มีทั้งหมด 24,902 กองทุน มาตรฐาน AA มีทั้งหมด 46,633 กองทุน และมาตรฐาน A ต้องปรับปรุงมีทั้งหมด 2,098 กองทุน ซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือในการส่งเสริมศักยภาพในการบริหารของคณะกรรมการกองทุนฯ

(2) คณะกรรมการกองทุนที่ได้รับการจัดมาตรฐานประสิทธิภาพการบริหาร A (ต้องปรับปรุง) และประสิทธิภาพการบริหาร AA (ดี) ยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีปัญหาในเรื่องขาดบุคลากรผู้มีความรู้ด้านบัญชี ขาดการฝึกอบรม อีกทั้งรูปแบบระบบบัญชีเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้คณะกรรมการต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจัดทำระบบบัญชีใหม่ ขาดการวางแผนแนะนำการใช้สินเชื่อ การตรวจสอบว่ามีการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ และไม่มีวิธีควบคุมไม่ให้สมาชิกใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ และไม่สามารถตามหนี้คืนจากสมาชิกที่ไม่มีวินัยทางการเงินได้

(3) หลักเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้ของกองทุนแต่ละกองทุนมีความแตกต่างกันตามความสามารถของคณะกรรมการฯ กองทุนที่มีคณะกรรมการฯ มีความสามารถในการบริหารจัดการสูง พิจารณาอนุมัติเงินกู้จากความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ร่วมกับการที่ผู้กู้ต้องมีบุคคลค้ำประกันการกู้เงิน หรือร่วมกับการกำหนดรายได้ขั้นต่ำ ในขณะที่กองทุนที่

คณะกรรมการมีความสามารถในการบริหารจัดการต่ำมีการอนุมัติเงินกู้ให้กับสมาชิกที่กู้ที่ไม่มี  
ความจำเป็นในการกู้ แต่กู้เพื่อรักษาสิทธิในการกู้

(4) หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลา  
ชำระคืน แตกต่างกันตามความสามารถในการบริหาร กองทุนที่มีประสิทธิภาพการบริหาร  
จัดการดีมาก ให้มีการทยอยการชำระคืนเป็นงวด ๆ งวดละ 6 เดือน หรือ 1 เดือน และกำหนดเวลา  
ชำระคืนให้ตรงกับฤดูกาลผลิต ในขณะที่กองทุนที่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการดีหรือต้อง  
ปรับปรุง มีการ จัดสรรเงินกู้เฉลี่ยให้เท่ากันทุกครัวเรือน มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอัตราเดียว  
และกำหนดเวลาชำระคืนครั้งเดียวเป็นรายปี และช่วงของการชำระคืนไม่ตรงกับฤดูกาลเก็บ  
ผลผลิต

(5) คนยากจนที่แท้จริงได้รับเงินกู้ในวงเงินที่ต่ำ จากการสอบถาม  
คณะกรรมการกองทุนฯ ในพื้นที่ภาคสนาม พบว่า มีการปล่อยกู้ให้กับคนยากจนในวงเงินที่ค่อนข้าง  
ต่ำ เฉลี่ยประมาณ 2,000-3,000 บาท ต่อราย ทั้งนี้เนื่องจากคนจนขาดศักยภาพในการชำระคืนและ  
ขาดผู้ค้ำประกัน ดังนั้นจึงควรมีหลักเกณฑ์พิเศษเพื่อช่วยเหลือคนยากจนที่แท้จริงในการเข้าถึง  
แหล่งเงินกู้กองทุนหมู่บ้าน

**3.5 กองทุนหมู่บ้านช่วยทำให้ครัวเรือนมีรายได้และเงินออมเพิ่มขึ้น  
แม้ว่าครัวเรือนจะมีรายจ่ายและหนี้สินเพิ่มขึ้น**

(1) ในปี 2546 ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากโครงการกองทุน  
หมู่บ้านในอัตราที่ลดลง โดยในปี 2546 ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 13 เมื่อเทียบกับในปี  
2545 ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 17 โดยรายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นครัวเรือนนำไปลงทุนประกอบอาชีพเดิม  
บริโภคในครัวเรือนและใช้หนี้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(2) ในปี 2546 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.1 จาก  
128,918 บาทในปี 2545 เป็นเฉลี่ยปีละ 145,047 บาท ทั้งนี้รายจ่ายประมาณร้อยละ 46.2 เป็น  
รายจ่ายเพื่อการบริโภค เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนร้อยละ 29.1 และที่เหลือเป็นรายจ่ายเพื่อชำระหนี้  
เงินกู้อยู่ร้อยละ 24.7

(3) ในปี 2546 ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.6 จาก 29,512  
บาทในปี 2545 เป็น 36,189 บาทในปี 2546 โดยก่อนหน้านี้กระบวนการเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.7 ก่อนหน้านี้  
ระบบเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.6

(4) ในปี 2546 นโยบายกองทุนหมู่บ้านช่วยให้ครัวเรือนมีเงินออ  
มมากขึ้นร้อยละ 33.4 จาก 29,663 ในปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 39,574 ในปี 2546 โดยส่วนใหญ่สมาชิก  
ผู้กู้ฝากไว้กับสถาบันการเงิน

### 3.6 กองทุนหมู่บ้านฯ ช่วยให้ชุมชนมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้มากขึ้น ส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น

➤ ชุมชนร่วมกันวางระบบตรวจสอบการชำระค่าน้ำกองทุนมากขึ้น ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามพบว่า คนในชุมชนมีการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของกองทุนมากขึ้น โดยการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของกองทุน และสร้างระบบป้องกันไม่ให้เกิดหนี้สูญ เช่น ระบบการประกาศขึ้นรายชื่อผู้ไม่ชำระหนี้ หรือมีการจัดตั้งกลุ่มผู้กู้ 3 คนขึ้นไป เพื่อค้ำประกันและตรวจสอบกันเอง

➤ ชุมชนมีการรวมตัวกันมากขึ้น และมีระบบเครือข่ายกองทุนประจำจังหวัด และอำเภอ ทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างกองทุนหมู่บ้าน มีการจัดตั้งเครือข่ายกองทุนประกันความเสี่ยง อย่างไรก็ตาม กองทุนที่ได้รับการจัดมาตรฐาน A (ต้องปรับปรุง) มีปัญหาในการรวมตัวและสร้างระบบเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกองทุน

➤ กองทุนฯ ส่วนใหญ่มีการนำดอกผลที่ได้จากกองทุนฯ ไปทำประโยชน์หรือสวัสดิการให้ชุมชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของระบบเครือข่ายคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนที่ได้รับการจัดมาตรฐาน A (ต้องปรับปรุง) ยังไม่มีการจัดสวัสดิการในกองทุน

➤ สมาชิกผู้กู้เงินและคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ความสามัคคีนั้นดีขึ้นกว่าเดิม และประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 57-59 เห็นว่าผลกระทบในชุมชนหลังจากมีกองทุนทำให้รายได้ครัวเรือน การพัฒนาอาชีพ และการมีงานทำดีขึ้น แม้ว่าคนในชุมชนจะมีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีวิถีชีวิตที่ฟุ่มเฟือยมากขึ้น เช่น ใช้จ่ายซื้อมือถือ ซื้อมอเตอร์ไซด์

## 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การติดตามประเมินผลโครงการปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านได้บรรลุวัตถุประสงค์โครงการในการช่วยสมาชิกให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนและทำให้สมาชิกนำเงินที่ได้ไปลงทุนมีรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น และมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนให้ยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจฐานรากในชุมชน ตลอดจนเพิ่มโอกาสให้ผู้ยากไร้ และพัฒนาศักยภาพการบริหารกองทุน ให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การบริหารการเงิน และการจัดทำบัญชีที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ผลการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านในปี 2546 พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการในการสร้างให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ให้กับคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนเพิ่มมากขึ้น มีการนำดอกผลจากกองทุนไปช่วยเหลือผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น และมีการสร้างเครือข่ายกองทุนเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของกองทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการนำเงินไปใช้ของสมาชิกยังไม่เกิดมูลค่าเพิ่มทางการผลิตมากนัก นอกจากนี้แม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะสามารถนำเงินมาชำระคืนได้ตามกำหนด แต่แหล่งเงินทุนที่มาชำระคืนมาจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ อีกทั้งคณะกรรมการกองทุนยังขาดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ ทั้งในเรื่องการอนุมัติสินเชื่อ การติดตามการนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ และการจัดทำบัญชี ทำให้เป็นอุปสรรคต่อความยั่งยืนของกองทุนในระยะยาว ดังนั้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้านในการเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับประชาชนให้ยั่งยืนในระยะยาว ควรมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

4.1 เนื่องจากหมู่บ้านที่มีจำนวนสมาชิกมาก ได้รับเงินจัดสรรต่อคนในวงเงินที่ต่ำ หมู่บ้านที่มีจำนวนสมาชิกน้อย ได้รับเงินจัดสรรต่อคนในวงเงินที่มาก หรือบางครั้งมีเงินเหลือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จึงควรออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้อำนาจกับกองทุนที่มีเงินเหลือสามารถนำเงินนี้ไปปล่อยกู้ให้กับกองทุนหมู่บ้านที่มีความต้องการกู้ได้ และควรปรับระเบียบข้อบังคับกองทุนกำหนดให้ระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 1-3 ปี ตามกิจกรรมการผลิต เพื่อให้การนำเงินไปใช้ของสมาชิกสร้างมูลค่าเพิ่มทางการผลิต และลดปัญหาการกู้เงินจากแหล่งอื่นมาชำระหนี้

4.2 พัฒนาศักยภาพของกองทุนในการบริหารจัดการของกองทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนที่ได้รับการจัดประสิทธิภาพการบริหารในกลุ่ม AA และในกลุ่ม A โดยจัดทำโครงการฝึกอบรมบัญชีอย่างง่าย และให้สมาชิกจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่ายตามกิจกรรมที่สมาชิกขอกู้เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของสมาชิกที่กู้เงิน ตลอดจนให้กองทุนแต่ละกองทุนจัดทำข้อมูลหนี้ค้างชำระเพื่อให้สามารถประเมินผลโครงการได้อย่างถูกต้องมากขึ้น

4.3 ส่งเสริมการอนุมัติเงินกู้ที่เชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ ของรัฐบาลให้มากขึ้น เช่นมีการปล่อยกู้ให้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้การปล่อยกู้เกิดประโยชน์ในการผลิตมากขึ้น หรือปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่นำเงินไปทำโครงการพัฒนาการเกษตร ที่จัดทำขึ้นภายใต้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตร เพื่อให้โครงการที่ทำการกู้ยืมจากกองทุนประสบผลสำเร็จในการสร้างอาชีพและสร้างรายได้มากขึ้น

4.4 โดยเหตุที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่สามารถกู้เงินจากแหล่งอื่นได้หลายแหล่ง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ หากไม่มีระบบการตรวจสอบที่ดี อาจทำให้สมาชิกมีหนี้สินซ้ำซ้อนเกินขีดความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ได้ ดังนั้น สทบ. จึงควรแนะนำให้กองทุนพยายามเชื่อมโยงเครือข่ายระบบบัญชีของกองทุนกับแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ในชุมชน เพื่อให้สามารถตรวจสอบความเข้มแข็งทางด้านสภาพการเงินของสมาชิกได้อย่างถูกต้อง และรวดเร็ว



# บทที่ 4

## โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

### 1

### ความนำ

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาคาความยากจนของประชาชนในชนบท โดยดำเนินการโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อสร้างรายได้ ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก และสนับสนุนขบวนการพัฒนาท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างรายได้ ด้วยการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพ สามารถจำหน่ายสู่ตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศได้ มีผลให้ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาของการดำเนินการตามโครงการนี้ (พ.ศ. 2544-2546) ได้สร้างกระแสมความนิยมต่อสินค้าชุมชน ที่เกิดจากภูมิปัญญาไทย จนสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นอย่างมากมาย โดยในระยะ 2 ปีแรก พ.ศ. 2544-2545 การดำเนินโครงการฯ ได้ใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมหลัก 2 กิจกรรม คือ การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (นตผ.) ดีเด่น

สำหรับปี 2546 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนให้เข้าสู่ระบบสากลทั้งในประเทศและต่างประเทศ คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการดำเนินการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย (OTOP Product Champion) ด้วยการคัดสรรจากสินค้าสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัด ภาค และประเทศ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผลิตภัณฑ์ชุมชนในระดับฐานรากมีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานเพื่อสามารถส่งออกได้ รวมทั้งมีการเชื่อมโยงมาตรฐานสินค้าจากระดับภูมิภาคสู่สากล (Local Link Global Reaches) ซึ่งการคัดสรรจะนำมากำหนดระดับสินค้าออกเป็น 5 ระดับ ตั้งแต่ 1-5 ดาว โดยการคัดสรรจะพิจารณาถึงความต้องการของตลาดเป็นหลัก นอกจากนั้น ได้มีการจัดระบบและแนวคิดการพัฒนาโครงการหนึ่งตำบลฯ ใหม่หมด โดยบูรณาการการทำงานร่วมกันของ 4 กระทรวงหลักที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม พร้อมทั้งแยกแยะหน้าที่ของแต่ละกระทรวงให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินโครงการในปีนี้รวม 4 ด้าน คือ

- 1) เสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิตมาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชน
- 2) สนับสนุนและส่งเสริมด้านการตลาดเพื่อเพิ่มโอกาสและช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคและกลุ่ม

เป้าหมายอย่างเป็นระบบ 3) สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนให้เชื่อมต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน 4) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

การติดตามประเมินผลในปี 2546 จะเป็นการติดตามประเมินผลโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องจากปีก่อน โดยมีขอบเขตการติดตามประเมินผล ดังนี้

1) **ติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการต่อเนื่อง** โดยติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ต่อเนื่องจากปี 2545 ในด้านการขยายตัวของรายได้จากการขายสินค้าของโครงการ การพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการจัดฝึกอบรมด้านต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล การขยายและหาตลาดภายในประเทศ และการขยายโอกาสทางการตลาดสู่ตลาดสากล โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) **ประเมินผลกระทบและความสำเร็จของโครงการ** โดยดำเนินการติดตามประเมินผลกระทบที่มีต่อประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯในด้านรายได้หนี้สิน เงินออม เงินลงทุน การสร้างงาน สร้างอาชีพ และรายได้แก่ประชาชนและชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ การประมวลผลจากภาคสนามใน 4 จังหวัด คือ สงขลา อ่างทอง อุทัยธานี และนครราชสีมา และรายงานผลการสำรวจจากการดำเนินโครงการนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าจ้างให้ดำเนินการในปี 2546 มาใช้ประกอบการวิเคราะห์และประเมินผล

## **2 ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์**

การดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2544 - 2545) สามารถทำรายได้จากการจำหน่ายรวมมูลค่า 19,027 ล้านบาท สำหรับยอดจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล ทั่วประเทศ ในปี 2546 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 33,000 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการที่ตั้งไว้ 20,000 ล้านบาท โดยมีความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ ดังนี้

**2.1 การดำเนินการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย เพื่อขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์และจัดทำฐานข้อมูล และการเชื่อมโยงเครือข่ายของสินค้าในโครงการหนึ่งตำบล ทั่วประเทศ เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพิ่มช่องทางการตลาด และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างผู้ผลิต ตลอดจนการร่วมมือซึ่งกันและกัน**

ในปี 2546 ภาครัฐได้เน้นการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนเข้าสู่ระบบสากลทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยดำเนินการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย (OTOP Product Champion) ตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด ภาค และ ประเทศ และทำการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมการคัดสรรโดยการคัดสรรมีการจัดระดับสินค้าด้าน Supply Side เป็น 5 ระดับ คือ 1 ดาว ถึง 5 ดาว จากนั้น คณะอนุกรรมการประกวดและจัดงานในระดับประเทศ จัดการประกวดเพื่อคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาถึงความต้องการของตลาด (Demand Side) เป็นหลัก โดยจัดระดับสินค้าเป็น 4 ระดับ คือ ระดับ A เป็นสินค้าสามารถส่งออกได้ทันที และระดับ B, C, D

ซึ่งการดำเนินงานข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้นำมาจัดทำฐานข้อมูลของสินค้าหนึ่งตำบล ตั้งแต่ระดับ 1-5 ดาว เพื่อใช้ในการวางแผนการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล ของ คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ และคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิต คณะอนุกรรมการส่งเสริมการตลาด คณะอนุกรรมการมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ และคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับภูมิภาค รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ทุกจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะได้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลดังกล่าว เพื่อส่งเสริมและพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล ในจังหวัดของตนเองด้วย

ในปี 2546 มีสินค้าที่เข้ากระบวนการคัดสรรทั้งสิ้น 16,808 ผลิตภัณฑ์ อำเภอและกิ่งอำเภอ คัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จำแนกเป็นระดับ 1-5 ดาว จำนวน 15,507 ผลิตภัณฑ์ จังหวัดคัดสรรเป็นระดับ 3-5 ดาว ของจังหวัด จำนวน 8,640 ผลิตภัณฑ์ ภาคทั้ง 4 ภาคและกรุงเทพมหานคร คัดสรรเป็นระดับ 3-5 ดาว จำนวน 6,932 ผลิตภัณฑ์ สำหรับฐานข้อมูลสินค้าหนึ่งตำบล ระดับ 3-5 ดาว จะถูกนำไปบันทึกไว้ในเว็บไซต์ ไทยตำบล ดอท คอม เพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และเพิ่มช่องทางการตลาดอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนั้น ได้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบล และกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่างๆ เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน การเพิ่มกำลังการผลิตโดยการร่วมมือซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐและคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ของโครงการหนึ่งตำบล ตรงกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบล แต่ละประเภทมากขึ้น

## 2.2 การพัฒนาคุณภาพและจัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน เพื่อยกระดับการผลิตและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของธุรกิจชุมชน ตลอดจนการส่งเสริมและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของกลุ่มหนึ่งตำบล

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ได้เริ่มดำเนินการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน และดำเนินการรับรองและตรวจติดตามผลผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล ในปี 2546 โดยผู้ผลิตในโครงการหนึ่งตำบล ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ผลิตในโครงการฯ ผลิตสินค้าชุมชนที่มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือของผู้บริโภค พร้อมกันนี้ เป็นการสนองตอบนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในโครงการหนึ่งตำบล ในด้านคุณภาพผลิตภัณฑ์ ให้ผ่านการรับรองเพื่อสามารถแสดงสัญลักษณ์ อีกทั้ง เป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์เพื่อยกระดับให้มีการปรับปรุงการผลิตให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของธุรกิจชุมชน นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมการตลาดให้ผลิตภัณฑ์เป็นที่ยอมรับและเพิ่มความเชื่อถือของผู้ซื้อในประเทศและต่างประเทศ โดย สมอ. กำหนดรูปแบบเครื่องหมายรับรองและทำการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ เพื่อให้ผู้บริโภค รับทราบและยอมรับอย่างทั่วถึง และในกรณีที่ผู้ผลิตบางรายมีปัญหาในการทำผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพตามที่มาตรฐานกำหนด สมอ. จะส่งผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการเข้าไปให้ความรู้เบื้องต้น โดยการฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแนะนำ ณ ตำบลสถานที่ผลิตจนมีขีดความสามารถขอรับการรับรองได้ สำหรับปี 2546 สมอ. ได้ให้การรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชนไปแล้วทั้งสิ้น 760 ราย แยกเป็น ภาคเหนือ 141 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 266 ราย ภาคกลาง 245 ราย ภาคตะวันออก 23 ราย และภาคใต้ 85 ราย

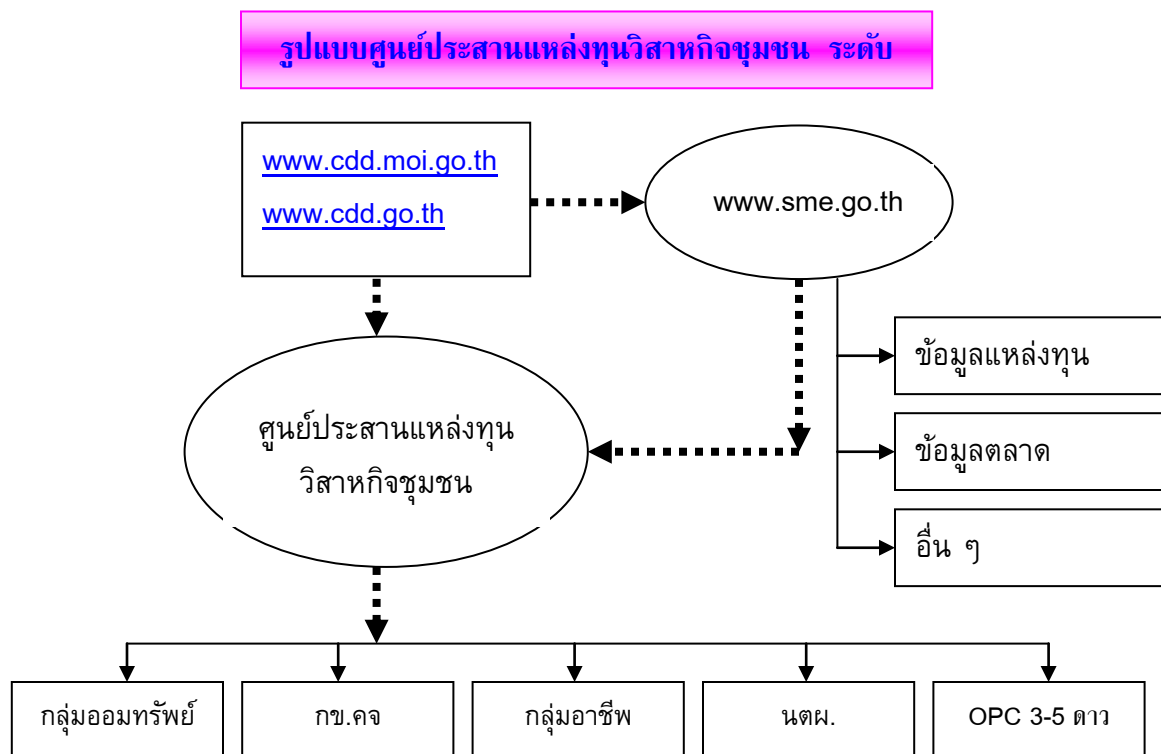
นอกจากนี้ กรมทรัพย์สินทางปัญญาได้ดำเนินการส่งเสริมคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและภูมิปัญญาไทย โดยการจัดสัมมนาและอบรมอาสาพิทักษ์ภูมิปัญญาไทย พร้อมทั้งให้บริการจดทะเบียนเคลื่อนที่ ส่งผลให้มีผู้ยื่นคำขอแจ้งข้อมูลและจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา จำนวน 153 ราย ขอรับหนังสือรับรองแจ้งข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญาจำนวน 176 ราย รับแจ้งข้อมูลลับทางการค้า 129 เรื่อง และผู้ขอรับทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาจำนวน 30 ราย

## 2.3 การสนับสนุนแหล่งทุนให้กับผู้ผลิตในโครงการหนึ่งตำบล โดยรัฐจัดตั้งศูนย์ประสานงานแหล่งทุนวิสาหกิจชุมชนเป็นศูนย์กลางข้อมูลแหล่งทุน

กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ได้ร่วมมือกันแสวงหาแหล่งทุนทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชน รวมทั้งสนับสนุนทุนในการ

ดำเนินการวิสาหกิจชุมชนโดยใช้ศูนย์ประสานงานแหล่งทุนวิสาหกิจชุมชนเป็นศูนย์กลางข้อมูลแหล่งทุน ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลของกลุ่มผู้ประกอบการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ที่

มีศักยภาพในการผลิตไว้แล้วรวม 225 ราย โดยขั้นต้นได้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อจากกลุ่มอาชีพที่มีศักยภาพจังหวัดละ 3 กลุ่ม จาก 75 จังหวัดทั่วประเทศ เพื่อจะได้ทราบถึงความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆของกลุ่มอาชีพ เพื่อให้การสนับสนุนต่อไป นอกจากนี้ ศูนย์ประสานงานแหล่งทุนวิสาหกิจชุมชนจะให้ข้อมูลด้านแหล่งเงินทุนวิสาหกิจชุมชนด้วย ซึ่งปัจจุบัน ศูนย์ประสานงานฯนี้ยังอยู่ในขั้นเริ่มดำเนินการ



**2.4 การขยายตลาดภายในประเทศผ่านการจัดงานแสดงสินค้าหนึ่งตำบล การตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้า การร่วมมือกับภาคเอกชนในการนำสินค้าของโครงการจำหน่ายในห้างสรรพสินค้า ร้านค้า และสถานบริการต่างๆ และการขายผ่าน E-Commerce**

การคัดสรรสุดยอดผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล ในปี 2546 ทำให้ได้สินค้าหนึ่งตำบลที่ค่อนข้างมีศักยภาพในระดับ 3-5 ดาว จำนวน 6,932 ผลิตภัณฑ์ ที่นำไปสู่การขยายผลในด้านการตลาดของภาครัฐ ได้แก่ การจัดงานแสดงและจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล ทั้ง 4 ภาค ในระหว่างเดือน กรกฎาคม 2546 การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ 3-5 ดาวไปจัดแสดงและจำหน่ายในงาน APEC ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพที่จังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต และกรุงเทพมหานคร ในระหว่างเดือนสิงหาคม-

ตุลาคม 2546 การจัดงานมหกรรมสุดยอด OTOP ไทย โดยนำสินค้าหนึ่งตำบล ระดับ 5 ดาว มาแสดงและจำหน่าย ณ ศูนย์แสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี ในระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน 2546 การจัดงานเมืองแห่งภูมิปัญญาไทย (OTOP CITY) โดยนำสินค้าหนึ่งตำบล ระดับ 3-5 ดาว ของ 75 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร มาแสดงและจำหน่าย ณ ศูนย์แสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี ระหว่างวันที่ 21-28 ธันวาคม 2546 อีกทั้งจังหวัดต่างๆ และกรุงเทพมหานครได้สนับสนุนให้มีการนำสินค้าหนึ่งตำบล ที่ผ่านการคัดสรรไปแสดงและจำหน่ายในกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการร่วมมือกับภาคเอกชน โดยเฉพาะห้างสรรพสินค้าต่างๆ ในการจัดพื้นที่เพื่อจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล การติดต่อสินค้าของกลุ่มหนึ่งตำบล ไปจำหน่ายตามสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซูเปอร์มาร์เก็ต สหกรณ์ การร่วมงานประจำปีและงานเทศกาลต่างๆ การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล และการพัฒนาผ่านตลาด E-Commerce ของ

ก ลู ม

ผู้ผลิตในจังหวัดต่างๆ

**2.5 การขยายตลาดต่างประเทศผ่านการจัดงานแสดงสินค้านานาชาติ การนำกลุ่มผู้ผลิต/ผู้ประกอบการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ และการส่งเสริมและพัฒนาตลาดสู่ระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) ตลอดจนส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิ GSP ในการส่งออกสินค้าหนึ่งตำบล**

การขยายโอกาสของสินค้าหนึ่งตำบล ในตลาดสากล กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการจัดงานแสดงสินค้านานาชาติภายในประเทศเกี่ยวกับสินค้าอาหารสำเร็จรูป เสื้อผ้า/สิ่งทอ เครื่องหนัง ของขวัญ เครื่องประดับและอัญมณี เครื่องสำอาง เครื่องจักรอุปกรณ์เกี่ยวกับการตัดเย็บ ฯลฯ ณ ศูนย์นิทรรศการกรมส่งเสริมการส่งออก ศูนย์การประชุมไบเทค และศูนย์แสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี นอกจากนั้นได้จัดประกวดนักออกแบบแฟชั่นไทยสู่ตลาดโลกครั้งที่ 5 ภายในงาน Bangkok International Fashion Fair 2003 ตลอดจนนำกลุ่มผู้ผลิตและผู้ประกอบการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ โดยมีสินค้าที่นำเข้าร่วมแสดงประกอบด้วย เสื้อผ้า/สิ่งทอ อาหารสำเร็จรูป เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ภายในบ้าน เครื่องหนัง ของขวัญ ของชำร่วย ของเล่นเด็ก ฯลฯ ณ ประเทศ เยอรมันนี อิตาลี ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ซาอุดีอาระเบีย คูไบ แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น จีน อินเดีย ฯลฯ อีกทั้งเชิญคณะผู้แทนการค้าจากต่างประเทศมาร่วมงานแสดงสินค้าเครื่องหนังและงานแฟชั่น Bangkok Gems & Jewelry Fair 2003 และ Thailand International Furniture Fair เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้มีการส่งเสริมและพัฒนาตลาดสู่ระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) ในระดับจังหวัด ซึ่งขณะนี้เริ่มมีการซื้อขายสินค้าหนึ่งตำบล ผ่านเว็บไซต์ในบางจังหวัดแล้ว รวมทั้งพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้โดยจัดอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่เจ้าหน้าที่และกลุ่ม

ผู้ผลิต/ผู้ประกอบการด้านการตลาด การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ การบริหารจัดการ และการนำเย็บชมการจัดแสดงสินค้าของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิ GSP ในการส่งออกสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งที่ที่สุด เนื่องจากสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งที่อยู่ในกลุ่มสินค้าที่สามารถใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร หรือ GSP ซึ่งจะได้รับการลดอัตราภาษีจากประเทศผู้นำเข้า ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถส่งออกสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งที่มากขึ้น และสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

### **3 ผลการประเมินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งที่ผลิตภัณฑ์**

ผลการประเมินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งที่ผลิตภัณฑ์ในปี 2546 จากการประมวลผล ภาคสนามใน 4 จังหวัด คือ สงขลา อ่างทอง อุทัยธานี และนครราชสีมา และรายงานผลการสำรวจ จากการดำเนินโครงการนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าจ้างให้ดำเนินการในปี 2546 มาใช้ ประกอบการวิเคราะห์และประเมินผลสรุปได้ ดังนี้

#### **3.1 สถานภาพทั่วไปของผู้เข้าร่วมโครงการ เกือบร้อยละ 60 จบการศึกษาระดับ ประถมศึกษา และกว่าร้อยละ 80 เป็นสตรี**

ผลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างจำนวน 100 ตัวอย่างทั่วประเทศ พบว่า ผู้เข้าร่วม โครงการโดยรวมร้อยละ 81 เป็นสตรี และมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ผู้เข้าร่วม โครงการร้อยละ 35 มีอาชีพหลัก ได้แก่ หัตถกรรม รับจ้าง ทอผ้า จักสาน ทำตุ๊กตา แปรรูปสมุนไพร อีกร้อยละ 30 มีอาชีพทำการเกษตรได้แก่ ทำนา ทำสวน ปศุสัตว์ และร้อยละ 22 มีอาชีพค้าขาย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 1 มีอาชีพรับจ้างก่อสร้าง ส่วนใหญ่ร้อยละ 58.2 จบการศึกษาระดับ ประถมศึกษาและต่ำกว่า รองลงมาร้อยละ 18.4 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. และ ร้อยละ 8.2, 8.2 และ 6.1 จบการศึกษาระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และมัธยมศึกษาตอนต้น ตามลำดับ ที่เหลืออีกร้อยละ 1 จบการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี

#### **3.2 ผลิตภัณฑ์เกิดขึ้นจากภูมิปัญญาท้องถิ่นถึงร้อยละ 66 ลักษณะการผลิต ส่วนใหญ่ร้อยละ 75 รวมตัวเป็นกลุ่ม และใช้วัตถุดิบในการผลิตจากท้องถิ่นกว่าร้อยละ 60**

ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งที่เกิดขึ้นจากภูมิปัญญาท้องถิ่นถึงร้อยละ 66 รองลงมา เป็นการนำภูมิปัญญาจากท้องถิ่นอื่นมาปรับปรุง ดัดแปลงแล้วผลิตเป็นสินค้าร้อยละ 25 ที่เหลือร้อยละ 9 มาจากการคิดค้นเอง การผลิตตามคำสั่งซื้อ การลอกเลียนแบบ เป็นต้น รูปแบบการผลิตสินค้า

หนึ่งตำบลฯ จะมี 5 แบบ คือ 1) ผลิตรวมกันเป็นกลุ่มร้อยละ 75 2) สมาชิกผลิตเอง-จำหน่ายเอง ร้อยละ 11 3) รับวัตถุดิบจากกลุ่มไปทำการผลิตร้อยละ 8 4) ต่างคนต่างผลิตแล้วนำมาขาย รวมกันร้อยละ 4 และ 5) ผลิตสินค้ามาขายให้กลุ่มนำไปจำหน่ายต่อร้อยละ 2 โดยทุกรูปแบบจะมี วิธีการแบ่งผลประโยชน์คล้ายๆ กัน คือ สมาชิกกลุ่มจะรับเป็นค่าจ้างแรงงานในการผลิต รับเป็นเงิน บัณฑิต และรับในรูปแบบอื่น แต่ลักษณะการแบ่งผลประโยชน์ในรูปแบบค่าจ้างแรงงานจะเป็นวิธีที่นิยม ใช้กันมากที่สุด และด้านการใช้วัตถุดิบในการผลิตสินค้าหนึ่งตำบล ส่วนใหญ่ร้อยละ 63.5 เป็นการนำ วัตถุดิบในท้องถิ่นมาใช้ในการผลิต ที่เหลืออีกร้อยละ 36.5 ใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่นอื่นมาทำการผลิต

### 3.3 ผลผลิตเกินกว่าร้อยละ 90 ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ขณะที่การส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐ กว่าร้อยละ 80 เป็นการหาตลาดผ่านการจัดงานแสดงสินค้า และการ อบรมด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์

ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ กว่าร้อยละ 90 ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ใดๆ ได้แก่ มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน(มผช.) มาตรฐานอาหารและยา (อย.) มาตรฐานฮาลาล และ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม(มอก.) ขณะที่ด้านการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ ส่วนใหญ่จะ เป็นด้านการขยายตลาดผ่านการจัดงานแสดงสินค้า และการอบรมด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ รองลงมาคือการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต การอบรมความรู้ด้านการบริหารจัดการ และการ สนับสนุนด้านแหล่งวัตถุดิบราคาถูก และจากการสำรวจภาคสนามของสศช. ใน 4 จังหวัด คือ สงขลา อ่างทอง อุทัยธานี และนครราชสีมา พบว่า ทั้ง 4 จังหวัดได้รับมาตรฐานต่างๆ แล้ว ดังนี้ สงขลาได้รับมาตรฐาน 101 ผลิตภัณฑ์ นครราชสีมาได้ 124 ผลิตภัณฑ์ อ่างทองได้รับ 47 ผลิตภัณฑ์ และอุทัยธานีได้รับ 53 ผลิตภัณฑ์ และในปี 2546 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ได้ กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน(มผช.) พร้อมทั้งดำเนินการรับรองมาตรฐาน มผช. ให้แก่กลุ่ม ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแล้วรวม 760 ราย ทั่วประเทศ

### 3.4 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ พบว่า ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้ รายจ่าย และเงินออมของครอบครัวเพิ่มขึ้นจากปี 2545 ขณะที่หนี้สินของครัวเรือนลดลง จากเดิม

ผลการสำรวจกลุ่มตัวอย่างจำนวน 100 ตัวอย่างทั่วประเทศ และการออกภาคสนาม ของสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา พบว่า โครงการหนึ่งตำบลฯ ช่วยให้เศรษฐกิจของ ครัวเรือนในปี 2546 ดีขึ้น ครัวเรือนมีการจัดสรรรายได้เป็น 2 ส่วน คือ รายจ่ายร้อยละ 62.8 และ เก็บเป็นเงินออมร้อยละ 37.2 การใช้จ่ายจะใช้ใน 3 ส่วน คือ การบริโภคสินค้าจำเป็น และสินค้า ไม่จำเป็นร้อยละ 52.1 นำไปชำระคืนเงินกู้ร้อยละ 9.3 และที่เหลือร้อยละ 38.6 ใช้สำหรับการผลิต ได้แก่ เงินทุนหมุนเวียนร้อยละ 56.0 ซื้อเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์การผลิตร้อยละ 18 ใช้

เป็นค่าก่อสร้างร้อยละ 17.8 และที่เหลืร้อยละ 8.2 ใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าจ้างแรงงาน เนื่องจากผู้ร่วมโครงการส่วนใหญ่จะใช้แรงงานภายในครอบครัวเป็นหลัก หรือลงหุ้นร่วมกันในกลุ่มสมาชิกและรับค่าตอบแทนในรูปของเงินปันผล หรือรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ของสมาชิกแต่ละรายในกลุ่ม

จากผลการประเมินกลุ่มตัวอย่างจำนวน 100 ตัวอย่างทั่วประเทศ พบว่า รายได้ รายจ่าย และเงินออมของครัวเรือนในปี 2546 เพิ่มขึ้น ส่วนหนี้สินลดลง ดังนี้

➤ รายได้ครัวเรือน ปี 2545 ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยปีละ 365,063 บาท และปี 2546 มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 408,386 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.9

➤ เงินออม ปี 2545 ครัวเรือนมีเงินออมเฉลี่ยปีละ 148,905 บาท และปี 2546 มีเงินออมเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 152,068 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.1

➤ รายจ่ายครัวเรือน ปี 2545 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 216,157 บาท และปี 2546 มีรายจ่ายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 256,318 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 18.6

➤ หนี้สิน ปี 2545 ครัวเรือนมีหนี้สินเฉลี่ยปีละ 92,950 บาท และปี 2546 มีหนี้สินเฉลี่ยลดลงเป็น 70,276 บาท ลดลงร้อยละ 24.4

รายได้ รายจ่าย เงินออม และหนี้สินของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

|         | 2545    | 2546    | อัตราเพิ่ม-ลด (%) |
|---------|---------|---------|-------------------|
| รายได้  | 365,063 | 408,386 | 11.9              |
| รายจ่าย | 216,157 | 256,318 | 18.6              |
| เงินออม | 148,905 | 152,068 | 2.1               |
| หนี้สิน | 92,950  | 70,276  | -24.4             |

การที่สมาชิกในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้สมาชิกสามารถนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค-อุปโภค ชดใช้หนี้สินของครัวเรือน และใช้จ่ายในการผลิต อีกทั้งครัวเรือนยังมีเงินออมเพิ่มขึ้นและหนี้สินลดลง ซึ่งเงินออมที่เพิ่มขึ้นนี้ ครัวเรือนสามารถเก็บออมสะสมเพื่อนำไปลงทุนสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ครัวเรือนต่อไปในอนาคต และใช้เป็นเงินสำรองยามฉุกเฉินได้ นอกจากนี้ ผลสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในการสร้างงาน สร้างรายได้แก่ชุมชน ได้สร้างความต่อเนื่องทางเศรษฐกิจแก่ท้องถิ่น เพราะการผลิตสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการผลิตสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีการใช้แรงงานทั้งแรงงานในครอบครัวและแรงงานรับจ้าง ทำให้มีการจ้างงานในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตามมา ตัวอย่าง เช่น กลุ่ม

จัดเลี้ยงโต๊ะจีนตำบลตูม อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา มีการจัดอาหารโต๊ะจีนตามงานเลี้ยงต่าง ๆ ตลอดปี และในการจัดเลี้ยงแต่ละครั้ง กลุ่มฯ จะมีการจ้างแรงงานจากลูกหลานในครอบครัว สมาชิกช่วยในการจัดโต๊ะจีนตามสถานที่ต่าง ๆ ได้แก่ เสรีฟออาหาร ล้างจาน จัดสถานที่ จัดโต๊ะเป็นต้น ส่งผลให้ลูกหลานของสมาชิกมีรายได้พิเศษและไม่มีเวลาไปข้องแวะกับอบายมุข ซึ่งเป็นผลพลอยได้ตามมา

### 3.5 ผู้เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ มีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว แทบทุกภาค ยกเว้นภาคตะวันออกที่มีอัตราคงที่

รายได้สุทธิหรือกำไรที่ได้จากการขายสินค้าของผู้เข้าร่วมโครงการฯ เพิ่มขึ้นจากเดิมกว่า 2 เท่าตัว โดยเพิ่มขึ้นในทุกภาค ยกเว้นภาคตะวันออกมีอัตราคงที่ โดยในปี 2546 ผู้ร่วมโครงการมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นร้อยละ 19 ขณะที่ปี 2545 มีรายได้สุทธิจากการเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.2 และเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้ถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และกว่าร้อยละ 30 นำไปลงทุนเพิ่มเติม และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้สุทธิในปี 2546 สูงสุดถึงร้อยละ 27.5 รองลงมาคือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกในอัตราร้อยละ 18.2, 11.7, 8.6 และ 6.5 ตามลำดับ

#### การเปลี่ยนแปลงของรายได้สุทธิ(กำไร)ที่ได้จากโครงการหนึ่งตำบลฯ

หน่วย : ร้อยละ

|             | 2545  |       |      |          |     | 2546  |       |       |          |       |
|-------------|-------|-------|------|----------|-----|-------|-------|-------|----------|-------|
|             | เหนือ | อีสาน | กลาง | ตะวันออก | ใต้ | เหนือ | อีสาน | กลาง  | ตะวันออก | ใต้   |
| รายได้สุทธิ | 0.0   | +8.6  | 0.0  | +6.5     | 0.0 | +8.6  | +27.5 | +11.7 | +6.5     | +18.2 |

### 3.6 ผลกระทบด้านสังคม พบว่า ชุมชนเกือบร้อยละ 90 มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น สามารถพึ่งพาตนเอง เกื้อกูลดูแลกันและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชน อีกทั้งชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

ผลจากการสอบถามสมาชิกของกลุ่มหนึ่งตำบลฯ พบว่า สมาชิกทุกคนมีรายได้เพิ่มขึ้น และสมาชิกบางคนสามารถยืมงานที่ทำในโครงการหนึ่งตำบลฯ เป็นอาชีพหลักแทนที่จะเป็นเพียงอาชีพเสริมจากการทำการเกษตร รับจ้าง ค้าขายที่ทำอยู่เดิม ส่งผลให้ครอบครัวมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น สามารถทำการผลิตได้ตลอดปี อีกทั้งไม่ต้องอพยพไปทำงานต่างถิ่น ครอบครัวมีความอบอุ่นได้อยู่ใกล้ชิดกัน ชุมชนมีความเอื้ออาทรกันมากขึ้น ปัญหาเสพติดภายในชุมชนลดลง/บางแห่งหมดปัญหาเรื่องยาเสพติด เนื่องจากกลุ่มหนึ่งตำบลฯ ที่ทำการผลิตสินค้า ส่วนใหญ่มักจ้าง

แรงงานเพิ่มเติมจากครอบครัวของสมาชิกให้ช่วยทำการผลิต ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนมีงานทำตลอดปี จึงไม่มีเวลาไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติด

นอกจากนั้น การที่ครัวเรือนภายในกลุ่มอาชีพเดียวกันร่วมมือกันผลิตสินค้าตามโครงการหนึ่งตำบล นอกจากครัวเรือนจะมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังเพิ่มความสามารถในการพึ่งตนเองและการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งส่งผลให้ชุมชนประมาณร้อยละ 90 มีความเข้มแข็ง มีการดูแลเกื้อกูลกันและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนเพิ่มขึ้น คนในชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนั้น คนในชุมชนกลับมาทำงานในท้องถิ่นถึงร้อยละ 40.4 ซึ่งช่วยเสริมสร้างความอบอุ่นในครอบครัว อบค. ร. อ. บ. ค. ร. ว. อีกทั้งโครงการนี้ยังช่วยลดปัญหายาเสพติดในชุมชนลงได้ถึงร้อยละ 59.8

#### ผลกระทบทางสังคม

หน่วย : ร้อยละ

| ผลกระทบทางสังคม                           | เพิ่มขึ้น   | คงเดิม      | ลดลง        | รวม          |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| ความเข้มแข็งของชุมชน                      | 89.0        | 11.0        | 0.0         | 100.0        |
| ความสามารถในการพึ่งตนเอง                  | 89.0        | 10.0        | 1.0         | 100.0        |
| การเกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในชุมชน | 88.0        | 12.0        | 0.0         | 100.0        |
| คนในชุมชนกลับสู่ท้องถิ่น                  | 40.4        | 57.6        | 2.0         | 100.0        |
| คนในชุมชนยังคงออกไปหางานทำต่างถิ่น        | 12.0        | 79.0        | 9.0         | 100.0        |
| การมีส่วนร่วมของชุมชน                     | 88.0        | 12.0        | 0.0         | 100.0        |
| ปัญหาเสพติด                               | 1.0         | 39.2        | 59.8        | 100.0        |
| อื่นๆ เช่น เงินปันผล                      | 20.0        | 60.0        | 20.0        | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                             | <b>53.4</b> | <b>35.1</b> | <b>11.5</b> | <b>100.0</b> |

## 4

### ปัญหาและอุปสรรค

#### 4.1 เกณฑ์การคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ควรมีการปรับปรุง

เนื่องจากเกณฑ์การคัดสรรผลิตภัณฑ์มีการนำเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนเข้ามาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการให้คะแนนการจัดระดับผลิตภัณฑ์ ดังนั้นผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล ที่ผ่านกระบวนการคัดสรรจึงยังไม่สะท้อนถึงคุณภาพของตัวผลิตภัณฑ์อย่างแท้จริง นอกจากนั้น วิธีการคัดสรรสินค้าจากระดับอำเภอ จังหวัด ภาค ขึ้นมาถึงระดับประเทศ โดยการให้ 1-5 ดาว ก่อให้เกิดความสับสน

เนื่องจากการคัดสรรในแต่ละระดับ คือ ระดับอำเภอ จังหวัด และภาค มีการให้ดาวแตกต่างกัน ตั้งแต่ 1-5 ดาว ดังนั้น สินค้า 1 ตัว อาจได้ 5 ดาวระดับอำเภอ 4 ดาวระดับจังหวัด และ 3 ดาวระดับภาค เป็นต้น

**4.2 การสนับสนุนกลุ่มผลิตภัณฑ์ในโครงการฯ ไม่ควรใช้รูปแบบเดียวกัน**  
เนื่องจากผลิตภัณฑ์ที่มีการคัดสรรเป็นระดับ 1 - 5 ดาว ซึ่งสะท้อนถึงคุณภาพของสินค้าว่ามีความแตกต่างกัน จึงควรมีรูปแบบการสนับสนุนที่แตกต่างกันให้เหมาะสมตามศักยภาพการผลิตของกลุ่มฯ โดยผลิตภัณฑ์ระดับ 3-5 ดาว จะเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพสูงในการผลิตสินค้า มีอาชีพหลักในด้านนี้ และมีความสามารถในการเข้าถึงช่องทางการขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชนได้ มากกว่ากลุ่ม 1-2 ดาว ซึ่งกลุ่มนี้ จะผลิตสินค้าในลักษณะเป็นอาชีพเสริม ขาดทักษะและความรู้ในการผลิตสินค้าให้ได้คุณภาพ ตลอดจนความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ของภาครัฐ

**4.3 ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ส่วนใหญ่ยังขาดศูนย์จำหน่ายสินค้า อีกทั้งขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือในการผลิต และวัตถุดิบมีราคาแพงขึ้น** ผลิตภัณฑ์ของกลุ่มหนึ่งตำบลฯ ส่วนใหญ่ประสบปัญหาด้านสถานที่ที่จะนำสินค้าไปวางจำหน่าย อีกทั้งสินค้าที่ผลิตจำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือ และความชำนาญในการผลิต นอกจากนั้น วัตถุดิบมีราคาแพง เนื่องจากสินค้าที่ผลิตต้องใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพสูง อีกทั้งมีผู้ผลิตจำนวนมากทำการผลิตสินค้าคล้ายกัน จึงเกิดการแข่งขันด้านการใช้วัตถุดิบ

**4.4 กลุ่มผู้ผลิตขาดทักษะและประสบการณ์ในอาชีพ ขาดเงินทุนและแรงงานที่มีฝีมือเพื่อขยายการผลิต** ตลอดจนการกำหนดราคาขายที่เหมาะสม เนื่องจากผู้ร่วมโครงการฯ ส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาต่ำ ไม่มีความชำนาญในอาชีพ จึงขาดทักษะความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการตลาด การตั้งราคาที่เหมาะสมให้กับผลิตภัณฑ์ อีกทั้งไม่สามารถทำการผลิตสินค้าจำนวนมากเมื่อสินค้าเป็นที่ต้องการของตลาด เนื่องจากสินค้ายังมีความยากในกระบวนการผลิตที่ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะ ความชำนาญ และฝีมือในการผลิต อีกทั้งต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการขยายกำลังการผลิตหรือสต็อกวัตถุดิบจำนวนมาก

**4.5 ผู้ผลิตบางกลุ่มยังไม่มีเจตจำนงที่จะยึดเป็นอาชีพ ขาดความพร้อมในการรับความรู้** ตลอดจนเทคโนโลยีในการพัฒนาการผลิต เนื่องจากผู้ผลิตบางคนยังไม่คิดยึดงานที่ทำเป็นอาชีพจริงจัง ทั้งที่สามารถทำได้ตลอดปี และให้ค่าตอบแทนสูงกว่าอาชีพการเกษตรดั้งเดิม

นอกจากนั้น สินค้าที่ผลิตได้ขาดความโดดเด่น ลอกเลียนแบบมาจากที่อื่น เป็นต้น อีกทั้ง ผู้ผลิตบางกลุ่มยังขาดความพร้อมที่จะรับความรู้เพื่อพัฒนาสินค้านั้นให้เกิดมูลค่าเพิ่ม

**4.6 ขาดความรู้ ความเข้าใจ และช่องทางในการติดต่อค้าขาย และการทำตลาดต่างประเทศ** เนื่องจากผู้ผลิตบางส่วนที่มีสินค้าเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ ขาดความรู้เรื่องการค้าขายกับต่างประเทศ ความรู้ความเข้าใจในภาษาต่างประเทศ ความรู้ในการใช้เครื่องมือเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสาร เช่น คอมพิวเตอร์ การติดต่อทาง Internet เป็นต้น อีกทั้งไม่ทราบขั้นตอนการนำสินค้าเข้าร่วมงานแสดงสินค้านี้ระหว่างประเทศ การหาตัวแทนการค้าระหว่างประเทศ (Inter Trader) เป็นต้น จึงไม่สามารถขยายช่องทางการค้าต่างประเทศได้

## **๕ สรุปและข้อเสนอแนะ**

การติดตามและประเมินผลโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า โครงการนี้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ครบทุกตำบล ผลิตภัณฑ์เกิดจากการใช้ภูมิปัญญาและวัตถุดิบในท้องถิ่น แต่กระบวนการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ของแต่ละจังหวัดไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้ โครงการมีส่วนสำคัญช่วยให้สมาชิกในโครงการมีอาชีพและมีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนจากการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพและการมีเครือข่าย เนื่องจากกลุ่มผลิตภัณฑ์ยังมีขนาดเล็ก อีกทั้งขาดทักษะในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ขาดความรู้ด้านการตลาด การบริหารจัดการ และพลังในการระดมทุนเพื่อใช้หมุนเวียนประกอบกิจการ จึงได้มีข้อเสนอแนะด้านแนวทางการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการผลิต การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่ต้องการของตลาด การสร้างมาตรฐานผลิตภัณฑ์ของชุมชน การเพิ่มช่องทางการจำหน่าย และการบริหารจัดการด้านการตลาด รวมทั้งการจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารการตลาดเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปรับปรุงระบบการทำงานของภาครัฐเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

ผลการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในปี 2546 พบว่า โครงการได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดสรรผลิตภัณฑ์เพื่อเป็นเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ พร้อมทั้งมีการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมการคัดสรร และนำมาจัดทำฐานข้อมูลผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เพื่อเพิ่มช่องทางการตลาด และวางแนวทางในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผลิตภัณฑ์ รวมทั้งมีการเชื่อมโยงมาตรฐานสินค้าจากระดับภูมิภาคสู่สากล อีกทั้งช่วยสนับสนุนกลุ่ม/ชุมชนในท้องถิ่น ผลิตสินค้าจากภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลัก เพื่อให้คนในชุมชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถยึดเป็นอาชีพและพึ่งพาตนเองได้ พร้อมทั้งเสริมสร้างความรู้ด้านการผลิตและ

การบริหารจัดการให้กับผู้ผลิต สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน ความรู้ และเทคโนโลยีแก่กลุ่ม/ชุมชน ตลอดจนการสนับสนุนข้อมูลด้านแหล่งเงินทุน และการหาตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนสินค้าหนึ่งตำบลฯ ให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสากลและสามารถส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่นาภาคภูมิใจในฝีมือของคนไทยและภูมิปัญญาไทย ดังนั้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงการหนึ่งตำบลฯ ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2544 จึงควรมีแนวทางดำเนินการต่อไป ดังนี้

**5.1 ควรปรับปรุงเกณฑ์การคัดสรรสุดยอดผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เหลือเพียงระดับเดียว รวมทั้งปรับปรุงมาตรการการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนของภาครัฐแก่กลุ่มผลิตภัณฑ์/ชุมชนให้เหมาะสมตามศักยภาพของผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ในกลุ่ม 1-2 ดาว โดยปรับปรุงเกณฑ์การคัดสรรให้สามารถสามารถสะท้อนถึงคุณภาพของตัวผลิตภัณฑ์อย่างแท้จริงและเหลือระดับเดียวทั่วประเทศ เพื่อไม่สร้างความสับสนว่าสินค้าตัวเดียวแต่มีดาวบ่งบอกคุณภาพสินค้าหลายระดับ พร้อมทั้งจัดกลุ่มผู้ผลิตเข้ารับการอบรมความรู้ด้านการผลิต การบริหารจัดการ และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้เหมาะสมและครบวงจร นอกจากนี้ กลุ่มที่ได้ 1-2 ดาวซึ่งผลิตสินค้าในลักษณะเป็นอาชีพเสริม ขาดทักษะและความรู้ในการผลิตสินค้าให้ได้คุณภาพ ตลอดจนความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐ ในส่วนนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนและพัฒนาเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพื่อที่กลุ่มนี้จะสามารถพัฒนาสินค้าและศักยภาพของตนขึ้นมาทัดเทียมกับกลุ่มผลิตภัณฑ์ 3-5 ดาว รวมถึงวางระบบการช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาผลิตภัณฑ์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในทุกระดับ**

**5.2 รัฐควรมีมาตรการสนับสนุนทางด้านภาษี รวมทั้งช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลในการเข้าถึงแหล่งทุน ผู้ร่วมโครงการที่อยู่ในระยะเริ่มต้น ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ รัฐต้องมีมาตรการช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านภาษีที่เหมาะสมในลักษณะเดียวกับผู้ผลิตที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI รวมถึงจัดหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลฯ โดยอาจมีการให้ช่วงปลอดดอกเบี้ยและการจ่ายเงินต้นระยะหนึ่งแก่ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เพื่อให้ผู้ผลิตสามารถพัฒนาศักยภาพและผลิตภัณฑ์ของตนให้มีคุณภาพสากล**

**5.3 ภาครัฐต้องประชาสัมพันธ์การคัดสรรผลิตภัณฑ์ การจัดฝึกอบรมด้านต่าง ๆ ให้กว้างขวาง และสนับสนุนให้กลุ่มผลิตภัณฑ์เดียวกันรวมตัวกัน การดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐ เช่น การคัดสรรผลิตภัณฑ์ การพัฒนาศักยภาพโดยให้การอบรมในด้านต่าง ๆ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมช่องทางการตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศควรมีการดำเนินการและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง พร้อมทั้งช่วยเหลือให้กลุ่มผลิตภัณฑ์เดียวกันรวมตัวกัน เพื่อ**

เพิ่มอำนาจในการต่อรองราคาวัตถุดิบ การกำหนดราคารับซื้อผลิตภัณฑ์ของตน เป็นต้น ตลอดจน  
ภาครัฐต้องสนับสนุนและช่วยเหลือในการให้ความรู้ด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ผลิต/  
ผู้ประกอบการด้านการติดต่อและทำตลาดต่างประเทศ ตลอดจนช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาวัตถุดิบ  
ราคาแพง และการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือในการผลิต เป็นต้น

---



---



---

# บทที่ 5

## โครงการธนาคารประชาชน

### 1 ความนำ

โครงการธนาคารประชาชนเป็นการสร้างทางเลือกความช่วยเหลือด้านเงินกู้สำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย รวมถึงอาชีพค้าขายประเภทรถเข็น หาบเร่ แผงลอย ตลอดจนผู้มีอาชีพประจำที่ต้องการอาชีพเสริม หรืออาชีพบริการต่างๆ ที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบธนาคารพาณิชย์เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงานและสร้างรายได้ด้วยตนเองและลดการพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ โครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544

สศช.ได้ดำเนินการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลกระทบการดำเนินงานของโครงการในปี 2546 ต่อเนื่องจากปี 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย รวมทั้งการประเมินผลสำเร็จที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับผลงานในปี 2545 ตลอดจนการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของ สศช.ที่ได้จากการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในปี 2545 ทั้งนี้กรอบการติดตามประเมินผลโครงการธนาคารประชาชนยังคงยึดตามกรอบการติดตามประเมินผลในปี 2545 เป็นหลัก โดยแบ่งเป็นการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานในปี 2546

การประเมินผลกระทบการบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างรายได้และโอกาสการประกอบอาชีพจากสินเชื่อของธนาคารประชาชนโดยเฉพาะการลดปัญหาหนี้นอกระบบ ความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ ความพึงพอใจในการได้รับบริการ รวมทั้งการติดตามการดำเนินงานอื่นๆ เพื่อช่วยสร้างเสริมทักษะความรู้และศักยภาพในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการส่งเสริมการออม ให้แก่สมาชิกโครงการ

การติดตามประเมินผลโครงการดังกล่าวจะอาศัยข้อมูลรายงานผลความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสิน การสำรวจข้อมูลโดยส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ที่สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช. ร่วมกับสำนักงานธนาคารประชาชน ธนาคารออมสินสอบถามสมาชิกโครงการธนาคารในทุกจังหวัด ๑ละ 10 ราย ข้อมูลการสำรวจ

ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าที่ สศช. มอบหมายให้มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งการลงพื้นที่สำรวจข้อเท็จจริงในภาคสนามของ สำนักประเมินผล และเผยแพร่การพัฒนา สศช. เพื่อตรวจสอบและสร้างความเชื่อมั่นผลการวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงมากที่สุด

## **2 ความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ**

ผลการดำเนินงานจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2546 ปรากฏว่าได้รับความสนใจจากประชาชน และผู้ประกอบการรายย่อยสมัครเป็นสมาชิกโครงการเพิ่มขึ้นอย่างมากจนมียอดสมาชิกสะสมถึงสิ้นปี 2546 รวม 627,591 ราย มีการยื่นคำขอกู้เป็นจำนวน 792,350 รายและธนาคารให้เงินกู้แก่สมาชิกเป็นจำนวน 740,718 ราย เป็นเงินให้กู้รวม 15,150.52 ล้านบาท สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน คิดเป็นร้อยละ 7.8 ของสินเชื่อรวม โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

**2.1 จำนวนผู้ได้รับเงินกู้จากธนาคารประชาชนในปี 2546 เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจากปี 2545** ผลการดำเนินงาน ในปี 2546 ปรากฏว่าจำนวนสมาชิกโครงการเพิ่มขึ้นสุทธิทั้งสิ้น 61,076 รายซึ่งน้อยกว่าจำนวนการเพิ่มสุทธิของสมาชิกในปีที่แล้วที่มีจำนวน 80,742 ราย หรือขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.78 เปรียบเทียบกับในปี 2545 ที่ขยายตัวร้อยละ 16.62 สาเหตุสำคัญเนื่องจากในปี 2544-45 เป็นช่วงเริ่มต้นการดำเนินการโครงการธนาคารประชาชน เป็นปีแรกจึงเป็นการเร่งขยายฐานลูกค้าสนองต่อการดำเนินงานเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล อย่างไรก็ตามความต้องการที่จะขอกู้เงินกลับเพิ่มสูงขึ้น พิจารณาได้จากจำนวนคำขอกู้ต่อจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นจาก 1.03 เท่าในปี 2545 เป็น 1.26 เท่าของจำนวนสมาชิกในปี 2546 โดยคำขอกู้ที่ได้รับอนุมัติเปรียบเทียบกับคำยื่นขอกู้ในปี 2545 และปี 2546 คิดเป็นร้อยละ 94.6 และ 93.5 ตามลำดับ ขณะที่วงเงินที่อนุมัติให้กู้เพิ่มขึ้นจาก 10,190.62 ล้านบาท ในช่วงสิ้นปี 2545 เป็น 15,150.52 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 48.67 ซึ่งน้อยกว่าอัตราเพิ่มในระยะเวลาเดียวกันของปี 2545 มากกว่า 3 เท่า สาเหตุสำคัญเนื่องจากมีโครงการของรัฐที่ปล่อยกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่เท่ากันหรือต่ำกว่าได้แก่โครงการกองทุนหมู่บ้าน จึงทำให้ประชาชนมีทางเลือกกู้เงินจากแหล่งอื่น

มากขึ้น เป็นเหตุให้อัตราการขยายตัวของจำนวนสมาชิก จำนวนเงินให้กู้ที่เพิ่มขึ้นด้วยอัตราลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อน

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน ณ ธันวาคม 2546

|                                        | จำนวน      |            |            | การเปลี่ยนแปลง % |             |
|----------------------------------------|------------|------------|------------|------------------|-------------|
|                                        | ธันวาคม 44 | ธันวาคม 45 | ธันวาคม 46 | 2544 - 2545      | 2545 - 2546 |
| 1. จำนวนสมาชิก (ราย)                   | 485,773    | 566,515    | 627,591    | 16.62            | 10.78       |
| การเพิ่มสุทธิในแต่ละปี(ราย)            | -          | 80,742     | 61,076     |                  |             |
| 2. จำนวนการยื่นขอกู้(จำนวนเรื่อง)      | 339,968    | 583,297    | 792,350    | 71.57            | 35.84       |
| %การยื่นขอกู้ต่อสมาชิก                 | 70%        | 103%       | 126%       |                  |             |
| 3. จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ (ราย)   | 272,492    | 551,818    | 740,718    | 102.51           | 34.23       |
| %การได้รับเงินกู้ต่อการยื่นขอ          | 80.2       | 94.6       | 93.5       |                  |             |
| 4. จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ (ล้านบาท) | 3,617.44   | 10,190.62  | 15,150.52  | 181.71           | 48.67       |

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

**22 สมาชิกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกรุงเทพมหานครได้รับเงินกู้รวมกันเกือบครึ่งหนึ่งของวงเงินกู้ทั้งหมด** เมื่อพิจารณาจำแนกการดำเนินงานเป็นภูมิภาคจนถึงเดือนธันวาคม 2546 ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยสัดส่วนจำนวนการยื่นขอกู้ จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ และจำนวนเงินให้กู้จะอยู่ใน 2 ภาคนี้ รวมกันเกือบครึ่งหนึ่งของการดำเนินงานโครงการทั้งประเทศมาโดยตลอด (ในปี 2545 จำนวนการยื่นขอกู้ จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 47 ขณะที่ในปี 2546 มีประมาณร้อยละ 44 ขณะที่จำนวนเงินให้กู้ทั้ง 2 ปีจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 46 ของเงินกู้ทั้งโครงการ โดยจะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงร้อยละ 31.1 ของจำนวนเงินกู้ที่เพิ่มขึ้นในปี 2 5 4 6 )

ตารางที่ 2 ผลการดำเนินงานแยกเป็นรายภูมิภาค ณ ธันวาคม 2546

| ภาค                   | จำนวนสมาชิก      |                  |                |        | จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ |                  |                |        | จำนวนเงินให้กู้             |                             |                |        |
|-----------------------|------------------|------------------|----------------|--------|-----------------------------|------------------|----------------|--------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|--------|
|                       | จำนวนราย ปี 2545 | จำนวนราย ปี 2546 | เปลี่ยนแปลง ลง | ร้อยละ | จำนวน ราย ปี 2545           | จำนวนราย ปี 2546 | เปลี่ยนแปลง ลง | ร้อยละ | จำนวนเงิน (ล้านบาท) ปี 2545 | จำนวนเงิน (ล้านบาท) ปี 2546 | เปลี่ยนแปลง ลง | ร้อยละ |
| กรุงเทพและปริมณฑล     | 112,403          | 150,828          | 38,425         | 18.4   | 117,395                     | 144,191          | 26,796         | 17.9   | 2,009.69                    | 2,599.02                    | 589.33         | 14.6   |
| ภาคกลาง               | 73,052           | 107,744          | 34,692         | 16.6   | 75,519                      | 95,747           | 20,228         | 13.5   | 1,489.86                    | 2,056.41                    | 566.55         | 14.1   |
| ภาคเหนือ              | 67,075           | 100,165          | 33,090         | 15.8   | 76,830                      | 98,046           | 21,216         | 14.2   | 1,443.49                    | 2,044.84                    | 601.35         | 14.9   |
| ภาคตะวันออก           | 52,222           | 70,036           | 17,814         | 8.5    | 47,044                      | 64,728           | 17,684         | 11.8   | 859.23                      | 1,275.29                    | 416.06         | 10.3   |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 163,011          | 217,548          | 54,537         | 26.1   | 162,197                     | 201,256          | 39,059         | 26.1   | 3,150.27                    | 4,403.47                    | 1,253.20       | 31.1   |
| ภาคตะวันตก            | 36,405           | 43,283           | 6,878          | 3.3    | 32,879                      | 40,059           | 7,180          | 4.8    | 629.88                      | 811.00                      | 181.12         | 4.5    |
| ภาคใต้                | 79,129           | 102,746          | 23,617         | 11.3   | 79,213                      | 96,691           | 17,478         | 11.7   | 1,540.44                    | 1,960.50                    | 420.06         | 10.4   |
| รวม                   | 583,297          | 792,350          | 209,053        | 100.0  | 591,077                     | 740,718          | 149,641        | 100.0  | 11,122.86                   | 15,150.53                   | 4,027.67       | 100.0  |

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

**2.3 สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด แต่สัดส่วนหนี้ค้างชำระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** ตั้งแต่เริ่มดำเนินการให้บริการสินเชื่อจนถึงเดือนธันวาคม 2546 ธนาคารได้รับการชำระหนี้เงินต้นคืนจากสมาชิกแล้วรวมเป็น 5,510.84 ล้านบาท มีรายได้จากดอกเบี้ยรับชำระหนี้เงินกู้เป็นเงิน 725.78 ล้านบาท และยังคงมีเงินกู้คงเหลือในมือสมาชิก 5,612.02 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นสมาชิกที่มีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน จำนวน 35,114 ราย เพิ่มจากปี 2545 ร้อยละ 66.24 คิดเป็นยอดหนี้ค้างชำระ จำนวน 447.16 ล้านบาท เพิ่มจากเมื่อสิ้นปี 2545 จำนวน 232.79 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 1 เท่าตัว ทำให้สัดส่วนหนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.1 เป็นร้อยละ 3.06 ของสินเชื่อรวม

เมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือนของปี 2545 และปี 2546 ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากปัญหาในการปล่อยสินเชื่อในช่วงปีแรกที่สมาชิกยังไม่เข้าใจหลักเกณฑ์เงื่อนไขของโครงการ ประกอบกับการเร่งปล่อยสินเชื่อในปีแรกทำให้มีจำนวนผู้กู้ที่มีหลักแหล่งการประกอบอาชีพไม่แน่นอน ผู้ขอกู้ที่ไม่รู้จักกันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ทำให้ขาดความ

รับผิดชอบร่วมกัน ประกอบกับธนาคารมีปัญหาในการติดตามเร่งรัดหนี้จากผู้ที่เป็นลูกค้า ซึ่งหลังจากที่ธนาคารได้ปรับปรุงระบบการติดตามหนี้ในปี 2546 ทำให้ปัญหานี้ค้างชำระในช่วงหลังค่อนข้างคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

1

ตารางที่ 3 หนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน ของธนาคารประชาชน

| การชำระหนี้คืน                   | จำนวน        |              | การเปลี่ยนแปลง % |
|----------------------------------|--------------|--------------|------------------|
|                                  | ธันวาคม 2545 | ธันวาคม 2546 | 2545 – 2546      |
| 1. จำนวนหนี้ค้างชำระ (ล้านบาท)   | 214.37       | 447.16       | 232.79           |
| 2. จำนวนสมาชิกที่ค้างชำระ (ราย)  | 21,123       | 35,114       | 66.24            |
| 3. สัดส่วนหนี้ค้างชำระ (ร้อยละ)  |              |              |                  |
| • หนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อคงเหลือ | 3.8          | 7.77         | 104.47           |
| • หนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อรวม     | 2.1          | 3.06         | 45.71            |

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

**2.4 เงินออมที่สมาชิกฝากไว้กับธนาคารเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนกว่า 1 , 8 0 0 ล้านบาท** การส่งเสริมให้สมาชิกฝากเงินกับธนาคาร เพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องและเป็นหลักประกันให้มีเงินในบัญชีพอเพียงสำหรับหักชำระหนี้เงินกู้ได้ตรงตามกำหนดเวลา ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนเงินฝากคงเหลือของสมาชิกได้เพิ่มจาก 1,634.50 ล้านบาท ในเดือนธันวาคม 2545 เป็น 1,864.71 ล้านบาท ในช่วงเดียวกัน ของปี 2 5 4 6 หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1 4 . 1

<sup>1</sup> ในช่วงสิ้นไตรมาสแรกของปี 2547(31มีนาคม)หนี้ค้างชำระเพิ่มจำนวนขึ้นจาก 447.2 ล้านบาทเมื่อสิ้นไตรมาส4ปี 2546เป็น577.9 ล้านบาท ทำให้หนี้ค้างชำระต่อสินเชื่อรวมเป็นร้อยละ 3.46

ตารางที่ 4 จำนวนเงินฝากคงเหลือของสมาชิก

|      | จำนวนเงิน (ล้านบาท) |             |             |             |
|------|---------------------|-------------|-------------|-------------|
|      | ไตรมาสที่ 1         | ไตรมาสที่ 2 | ไตรมาสที่ 3 | ไตรมาสที่ 4 |
| 2545 | 1,272.61            | 1,345.91    | 1,557.98    | 1,634.50    |
| 2546 | 1,716.50            | 1,620.47    | 1,761.14    | 1,864.71    |

ที่มา : สำนักธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

## 2.5 การปรับปรุงการดำเนินงานตามข้อเสนอของ สศช. ในปี 2545

(1) การปรับวิธีคิดอัตราดอกเบี้ย สศช. ได้ให้ข้อเสนอแนะในการติดตามประเมินผลปีที่ผ่านมา ธนาคารฯ ควรพิจารณาปรับวิธีการคิดดอกเบี้ยแบบคงที่มาเป็นคิดดอกเบี้ยตามเงินต้นคงเหลือ เพื่อเป็นการให้ประโยชน์แก่สมาชิกมากขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงการธนาคารประชาชนเป็นการปล่อยกู้แก่รายย่อยซึ่งทำให้ต้องมีรายจ่ายการดำเนินงาน (Operating Cost) สูงกว่าสินเชื่อทั่วไปในระบบธนาคารเพราะมีความเสี่ยงที่สูงกว่า จึงยังไม่ได้ทำการปรับลดอัตราดอกเบี้ยในปี 2546 โดยตรงแต่จะใช้การให้สิ่งจูงใจแก่ลูกค้าชั้นดีที่มีผลการชำระเงินกู้ตรงตามกำหนด เช่น เงินตอบแทนพร้อมโล่รางวัล เป็นต้น<sup>2</sup>

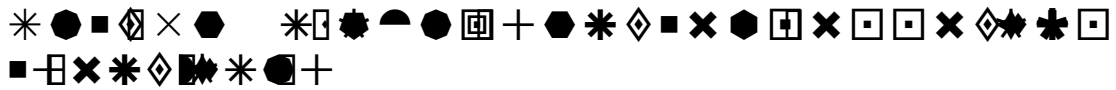
(2) การให้บริการด้านการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพยังมีไม่มากนัก การฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้และเพิ่มทักษะในวิชาชีพต่างๆ แก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นสมาชิกโครงการไม่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของธนาคาร ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานทางอ้อมโดยเป็นการประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมาเผยแพร่แก่สมาชิก ซึ่งในระหว่างที่ผ่านมามาธนาคารได้จัดทำคู่มือประกอบอาชีพต่างๆ เผยแพร่ให้สมาชิกศึกษาเป็นแนวทาง และจัดการอบรมสมาชิกประจำปีเพื่อแนะแนวทางการประกอบอาชีพ ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และกระบวนการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความพร้อมในการประกอบอาชีพ

## 3 ผลการประเมินโครงการ

3.1 การเข้าถึงบริการยังอยู่ในวงจำกัด สมาชิกส่วนใหญ่เป็นลูกค้าเดิมของธนาคารออมสิน ซึ่งจากแบบสอบถามสมาชิกธนาคารประชาชน 76 จังหวัด พบว่าสมาชิกส่วนใหญ่ร้อยละ 85 ขึ้นไป เป็นลูกค้าเดิมของธนาคารออมสิน และมีอายุการเป็นสมาชิกโครงการมากกว่าปีขึ้นไปถึง ร้อยละ 77 แสดงถึงการที่สมาชิกส่วนใหญ่จะใช้บริการเงินกู้ใหม่อีกอย่างต่อเนื่อง โดยมีผู้ที่เพิ่งเริ่มเป็นสมาชิกในปีแรกเพียงประมาณร้อยละ 20 ทั้งนี้สาเหตุประการหนึ่งมาจากลักษณะของสินเชื่อโครงการที่มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนการดำเนินกิจการ

<sup>2</sup> ปัจจุบันธนาคารออมสินกำลังอยู่ระหว่างจัดทำระเบียบเพื่อลดอัตราดอกเบี้ยให้เหลือร้อยละ 0.75 ต่อเดือนสำหรับลูกค้าชั้นดี พร้อมทั้งกำหนดค่าตอบแทนสำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าเก็บเงินจากสมาชิกให้ธนาคารออมสินในกรณีที่เงินลูกค้าธนาคารประชาชนแบบกลุ่มจำนวน ร้อยละ 1 ของวงเงินที่จัดเก็บให้

<sup>3</sup> การสำรวจแบบสอบถามทางไปรษณีย์ของ สศช. พบว่าเงินกู้เฉลี่ยที่ได้รับในปี 2545 และ 2546 เท่ากับ 21,209 บาท และ 34,050 บาทตามลำดับ แต่การแจกแจงรายละเอียดไม่ชัดเจนเท่ามหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อย่างไรก็ตามอัตราการขยายตัวในช่วง 2546 มีขนาดที่ใกล้เคียงกันคือร้อยละ 60



(1) สมาชิกส่วนใหญ่มีรายได้เพิ่มขึ้น จากแบบสอบถามสมาชิกโครงการพบว่า 2 ใน 3 หรือร้อยละ 76.2 ของจำนวนสมาชิกมีผลการประกอบกิจการที่ดีขึ้น มีเพียงร้อยละ 6.1 ที่ผลการประกอบกิจการแย่ลงกว่าเดิม ส่วนรายได้จากการประกอบกิจการของสมาชิกที่เข้าร่วมในโครงการเทียบกับช่วงก่อนหน้าปรากฏว่าสมาชิกที่มีรายได้ดีกว่าเดิมร้อยละ 74.1 และมีเพียงร้อยละ 7.5 ที่รายได้ลดลงกว่าเดิม

รายได้ที่เพิ่มขึ้นของสมาชิกจะใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและลงทุนในกิจการเดิมเป็นส่วนใหญ่(ร้อยละ 32.8) รองลงมาเป็นการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และเก็บออมไว้ร้อยละ 27.9 และ 16.0 ตามลำดับ อีกร้อยละ 11.8 ใช้เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพในธุรกิจใหม่ๆ ทั้งนี้มีสมาชิกร้อยละ 7.76 ที่นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปชำระหนี้ในระบบ ส่วนการสำรวจต้นทุนรายจ่ายพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ร้อยละ 70 มีรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว แต่สมาชิกส่วนใหญ่ยังคงมีผลกำไรจากการประกอบกิจการร้อยละ 72.8 นอกจากนี้โครงการมีส่วนช่วยกระตุ้นการจ้างงานในครัวเรือนเพิ่มขึ้นมากกว่าปีก่อนถึงร้อยละ 41.3 มากกว่าการสำรวจในปีที่แล้วถึง 2 เท่า(การสำรวจในปีที่แล้วพบว่ามีส่วนช่วยกระตุ้นการจ้างงานในครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.1)

ตารางที่ 7 : การนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการประกอบการไปใช้

| การนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปใช้ | จำนวน | สัดส่วน(%) |
|------------------------------|-------|------------|
| 1. ชำระหนี้ในระบบ            | 84    | 7.76       |
| 2. ลงทุนในธุรกิจใหม่         | 128   | 11.82      |
| 3. ใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน    | 303   | 27.98      |
| 4. ลงทุนในกิจการเดิม         | 355   | 32.78      |
| 5. ฝากออม                    | 173   | 15.97      |
| 6. อื่นๆ                     | 40    | 3.69       |



ตารางที่ 8 : รายได้ รายจ่าย กำไร และการจ้างงานเมื่อเทียบกับปีก่อน

|                                          | รายได้ 0-5 พันบาท |         | รายได้ 5พัน-1.5หมื่นบาท |         | รายได้ 1.5หมื่นบาทขึ้นไป |         | รวม   |         |
|------------------------------------------|-------------------|---------|-------------------------|---------|--------------------------|---------|-------|---------|
|                                          | จำนวน             | สัดส่วน | จำนวน                   | สัดส่วน | จำนวน                    | สัดส่วน | จำนวน | สัดส่วน |
| รายได้จากการประกอบการ                    |                   |         |                         |         |                          |         |       |         |
| ดีขึ้น                                   | 42                | 53.8    | 82                      | 67.8    | 231                      | 82.5    | 355   | 74.1    |
| เท่าเดิม                                 | 19                | 24.4    | 30                      | 24.8    | 39                       | 13.9    | 88    | 18.4    |
| แย่ลง                                    | 17                | 21.8    | 9                       | 7.4     | 10                       | 3.6     | 36    | 7.5     |
| รวม                                      | 78                | 100.0   | 121                     | 100.0   | 280                      | 100.0   | 479   | 100.0   |
| รายจ่ายเมื่อเทียบกับปีก่อน               |                   |         |                         |         |                          |         |       |         |
| เพิ่มขึ้น                                | 59                | 65.56   | 89                      | 70.08   | 210                      | 71.43   | 358   | 70.06   |
| เท่าเดิม                                 | 20                | 22.22   | 27                      | 21.26   | 67                       | 22.79   | 114   | 22.31   |
| ลดลง                                     | 11                | 12.22   | 11                      | 8.66    | 17                       | 5.78    | 39    | 7.63    |
| รวม                                      | 90                | 100.0   | 127                     | 100.0   | 294                      | 100.0   | 511   | 100.0   |
| กำไรเมื่อเทียบกับปีก่อน                  |                   |         |                         |         |                          |         |       |         |
| เพิ่มขึ้น                                | 50                | 57.47   | 81                      | 63.78   | 235                      | 81.31   | 366   | 72.76   |
| เท่าเดิม                                 | 20                | 22.99   | 38                      | 29.92   | 41                       | 14.19   | 99    | 19.68   |
| ลดลง                                     | 17                | 19.54   | 8                       | 6.30    | 13                       | 4.50    | 38    | 7.55    |
| รวม                                      | 87                | 100.0   | 127                     | 100.0   | 289                      | 100.0   | 503   | 100.0   |
| การจ้างงานในครัวเรือนเมื่อเทียบกับปีก่อน |                   |         |                         |         |                          |         |       |         |
| เพิ่มขึ้น                                | 28                | 41.79   | 38                      | 35.19   | 105                      | 43.93   | 171   | 41.30   |
| เท่าเดิม                                 | 32                | 47.76   | 64                      | 59.26   | 123                      | 51.46   | 219   | 52.90   |
| ลดลง                                     | 7                 | 10.45   | 6                       | 5.56    | 11                       | 4.60    | 24    | 5.80    |
| รวม                                      | 67                | 100.0   | 108                     | 100.0   | 239                      | 100.0   | 414   | 100.0   |

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อจำแนกผลกระทบต่อผลการประกอบการ รายได้ การออมตามระดับรายได้ของกลุ่มสมาชิกแล้ว พบว่ากลุ่มสมาชิกที่มีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 5 พันบาท) จะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยกว่ากลุ่มที่มีรายได้สูง โดยเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนผู้ที่ได้ผลกำไรและรายได้จากการประกอบการดีขึ้นน้อยกว่ากลุ่มรายได้อื่น แสดงถึงผลกระทบจากประโยชน์ที่ได้ของโครงการแตกต่างกันในกลุ่มสมาชิกที่มีฐานะและรายได้ที่ไม่เหมือนกัน





ตารางที่ 10 : ความคิดเห็นของสมาชิกที่มีต่อโครงการธนาคารประชาชน

| ระดับความพึงพอใจ | การให้คำแนะนำ |            | การนำเงินไปลงทุน |            | การมีเงินออม |            |
|------------------|---------------|------------|------------------|------------|--------------|------------|
|                  | จำนวน         | สัดส่วน(%) | จำนวน            | สัดส่วน(%) | จำนวน        | สัดส่วน(%) |
| มากขึ้น          | 361           | 68.20      | 503              | 94.90      | 462          | 87.30      |
| เท่าเดิม         | 105           | 19.80      | 3                | 0.60       | 5            | 0.90       |
| ลดลง             | 63            | 11.90      | 24               | 4.50       | 62           | 11.70      |
| รวม              | 529           | 100        | 530              | 100        | 529          | 100        |

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

ตารางที่ 11 ความคิดเห็นต่อโครงการจำแนกตามกลุ่มรายได้

|                                         | รายได้ 0-5 พันบาท |             | รายได้ 5พัน-1.5 หมื่นบาท |             | รายได้ 1.5 หมื่นบาทขึ้นไป |             | รวม   |             |
|-----------------------------------------|-------------------|-------------|--------------------------|-------------|---------------------------|-------------|-------|-------------|
|                                         | จำนวน             | สัดส่วน (%) | จำนวน                    | สัดส่วน (%) | จำนวน                     | สัดส่วน (%) | จำนวน | สัดส่วน (%) |
| โครงการทำให้พึ่งพาเงินนอกระบบ           |                   |             |                          |             |                           |             |       |             |
| มากขึ้น                                 | 12                | 13.0        | 14                       | 10.9        | 15                        | 5.1         | 41    | 8.0         |
| ลดลง                                    | 75                | 81.5        | 102                      | 79.1        | 261                       | 89.1        | 438   | 85.2        |
| เท่าเดิม                                | 5                 | 5.4         | 13                       | 10.1        | 17                        | 5.8         | 35    | 6.8         |
| รวม                                     | 92                | 100.0       | 129                      | 100.0       | 293                       | 100.0       | 514   | 100.0       |
| ช่วยให้มีเงินเหลือไปใช้ด้านอื่น ๆ ได้   |                   |             |                          |             |                           |             |       |             |
| มากขึ้น                                 | 86                | 93.5        | 107                      | 81.7        | 267                       | 89.0        | 460   | 88.0        |
| ลดลง                                    | 1                 | 1.1         | 3                        | 2.3         | 4                         | 1.3         | 8     | 1.5         |
| เท่าเดิม                                | 5                 | 5.4         | 21                       | 16.0        | 29                        | 9.7         | 55    | 10.5        |
| รวม                                     | 92                | 100.0       | 131                      | 100.0       | 300                       | 100.0       | 523   | 100.0       |
| คิดว่าอัตราดอกเบี้ยมีความเหมาะสมหรือไม่ |                   |             |                          |             |                           |             |       |             |
| ดอกเบี้ยสูงเกินไป                       | 19                | 19.8        | 33                       | 25.0        | 51                        | 16.9        | 103   | 19.4        |
| เหมาะสมดีแล้ว                           | 57                | 59.4        | 68                       | 51.5        | 173                       | 57.3        | 298   | 56.2        |
| คิดดอกเบี้ยน้อยกว่าที่อื่น ๆ            | 20                | 20.8        | 31                       | 23.5        | 78                        | 25.8        | 129   | 24.3        |
| รวม                                     | 96                | 100.0       | 132                      | 100.0       | 302                       | 100.0       | 530   | 100.0       |

ที่มา : สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช.

## 4 สรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานโครงการธนาคารประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่องในปี 2545 - 2546 โดยได้มีการปรับเปลี่ยนเพดานเงินกู้ในช่วงกลางปี 2545 จากเดิมที่กำหนดให้วงเงินกู้ครั้งแรกไม่เกิน 15,000 บาท เป็นไม่เกิน 30,000 บาท วงเงินให้กู้ครั้งต่อไปจากไม่เกิน 30,000 บาทปรับเป็นไม่เกิน 50,000 บาท โดยยังคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบคงที่ ตลอดอายุสัญญาร้อยละ 1 ต่อเดือน ซึ่งจากการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโครงการฯ ในปี 2545 ของ สศช.พบว่า การให้เงินกู้ของธนาคารประชาชนช่วยให้สมาชิกที่มีหนี้สินนอกระบบสามารถลดจำนวนหนี้สินนอกระบบลง ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ช่วยให้สมาชิกร้อยละ 81 มีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.6 และพบว่าสมาชิกร้อยละ 98.3 มีความพึงพอใจในการดำเนินโครงการ เนื่องจากช่วยให้มีโอกาสกู้ในระบบในอัตราดอกเบี้ยต่ำและทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้สมาชิกส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน คิดเป็นเพียงร้อยละ 2.7 ของสินเชื่อรวม เท่านั้น

สำหรับในปี 2546 พบว่าโครงการธนาคารประชาชนสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อเงินทุนในระบบได้อย่างต่อเนื่องและน่าพอใจ โดยประชาชนสามารถนำเงินกู้ไปประกอบอาชีพโดยการต่อยอดที่เคยจ่ายให้เงินกู้นอกระบบลดลงมาก มีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นทำให้ธุรกิจมีความคล่องตัวดีขึ้น ซึ่งการดำเนินการโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ในการลดปัญหาเงินกู้นอกระบบที่ประชาชนเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงได้ ผลการดำเนินโครงการฯ ยังช่วยให้สมาชิกส่วนใหญ่มีรายได้และผลกำไรจากการประกอบการเพิ่มขึ้น แต่ให้ผลน้อยกว่าในปีที่แล้วเล็กน้อย อย่างไรก็ตามช่วยให้เกิดการจ้างงานที่สูงกว่าในปีที่แล้ว โดยประโยชน์หลักของเงินทุนจากโครงการจะใช้เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนของกิจการ รวมทั้งช่วยส่งเสริมให้สมาชิกมีรายได้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น

ผลจากการสอบถามความเห็นของสมาชิกโครงการพบว่าสมาชิกส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชนโดย มีความพึงพอใจมากที่สุดและ พึงพอใจมากเท่ากับร้อยละ 37.7 และร้อยละ 46.8 ตามลำดับ โดยเป็นความพอใจในเรื่องการให้คำแนะนำในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมร้อยละ 68.2 ช่วยให้มีโอกาสมากขึ้นร้อยละ 87.3 ช่วยให้ได้เงินไปลงทุนเพิ่มถึงร้อยละ 94.9 ขณะที่สมาชิกร้อยละ 85.2 ตอบว่าโครงการธนาคารประชาชนมีส่วนช่วยให้การพึ่งพาเงินนอกระบบลดลงถึงร้อยละ 85.2 มากกว่าการสำรวจครั้งก่อนที่การพึ่งพาเงินนอกระบบลดลงร้อยละ 68.8 อย่างไรก็ตามร้อยละ 8 ที่ตอบว่าพึ่งพาเงินนอกระบบมากขึ้น ขณะที่ปีที่แล้วมีร้อยละ 4.5 ที่ตอบว่าพึ่งพาเงินนอกระบบมากขึ้น

### สำหรับข้อเสนอแนะเพิ่มเติมมีดังนี้

4.1 การขยายตัวของโครงการในระยะต่อไปอาจมีข้อจำกัด จากแหล่งสินเชื่ออื่น เช่น กองทุนหมู่บ้านที่ให้กู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและเงื่อนไขการชำระคืนดีกว่า นอกจากนี้ฐานสมาชิกเดิมที่มีอยู่ค่อนข้างมากยังเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลสูง ทำให้โอกาสการหาสมาชิกใหม่ทำได้ยากมากขึ้น การให้ความสำคัญกับการให้กู้ในลักษณะกลุ่มที่มีหน่วยงานรับผิดชอบผู้ดูแลที่เป็นระบบจะช่วยทำให้การดำเนินงานระยะต่อไปง่ายขึ้น

4.2 ปัญหาหนี้ค้างชำระที่เริ่มสูงขึ้น ทำให้ธนาคารต้องเพิ่มการกลั่นกรองลูกค้าและการติดตามลูกค้าอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนต้องเร่งการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการในหมู่ประชาชนอย่างถูกต้องและให้ความสำคัญในการบริการลูกค้ามากขึ้น

4.3 การดำเนินธุรกิจรายย่อยที่ใช้เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนพึ่งพิงกับลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่สูง ธนาคารจึงควรเพิ่มความสนใจในการติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ และมีมาตรการรองรับความเสี่ยงเพื่อลดปัญหาจากภาวะผันผวนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการคือผลกระทบต่อสมาชิกโครงการในแต่ละกลุ่มรายได้แตกต่างกันคือผู้มีรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูงหรือผู้ประกอบการอาชีพ SME เนื่องจากแม้ว่าภาระดอกเบี้ยของโครงการที่ถูกกว่าตลาดเงินกู้ในระบบ จะช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายได้มาก แต่ในด้านการประกอบอาชีพยังมีปัจจัยในการประกอบอาชีพอื่นที่ต้องพิจารณาไปพร้อมกันนอกเหนือจากการมีเงินทุนหรือโอกาสในการเข้าถึงเงินทุน เช่น ความสามารถในการบริหารจัดการ การรู้ข่าวสารและช่องทางการติดต่อทางการตลาด ซึ่งผู้มีประสบการณ์และช่องทางการตลาดสูงกว่า จะเป็นผู้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการมีโอกาสนำเงินทุนไปใช้ ขณะที่ลูกค้ารายย่อยที่มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสแม้จะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรช่วยเหลือแต่ขาดประสบการณ์จะได้ประโยชน์น้อย และหากเป็นผู้ที่ไม่มีวินัยในการใช้จ่ายที่แน่นอน เห็นเป็นช่องทางได้เงินโดยง่าย จะทำให้กลายเป็นการสร้างปัญหาหนี้สินสะสมเพิ่มขึ้นในระดับรากหญ้า ซึ่งรัฐควรมีมาตรการเสริมอื่นๆเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการบริหารเงินและการทำธุรกิจ รวมทั้งการสร้างวินัยทางการเงินแก่ประชาชน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพในระดับที่สูงขึ้น

=====

=====

## โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

### 1

### ความนำ

การแข่งขันทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความเข้มข้นขึ้นอย่างมาก การเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่จึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งในอดีตผู้ที่มีการศึกษาสูงมักมุ่งประกอบอาชีพรับเงินเดือนเป็นพนักงานหรือลูกจ้าง ขณะที่ผู้ที่มีการศึกษาในระบบน้อยมักจะประกอบอาชีพอิสระเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีพื้นฐานความรู้ไม่เพียงพอที่จะบริหารจัดการและปรับปรุงพัฒนากิจการให้มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะแข่งขันได้ภายใต้ระบบการค้าเสรียุคใหม่ได้ หากสามารถสร้างเสริมผู้ประกอบการเหล่านี้ให้เติบโตและมีความเข้มแข็งได้มากขึ้น ก็จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพัฒนาวิสาหกิจจึงต้องมุ่งสร้างผู้ที่มีการศึกษา มีประสบการณ์หรือมีความรู้ ความสามารถ ให้ก้าวเข้ามาเป็นผู้ประกอบการได้อย่างมั่นคง เพื่อเป็นฐานรากที่สำคัญของเศรษฐกิจ

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมได้ริเริ่มจัดทำโครงการเสริมสร้างนักลงทุนใหม่ขึ้นในปี 2542 เพื่อพัฒนาผู้ที่ยังไม่มีกิจการเป็นของตนเองแต่สนใจจะเริ่มประกอบการเองให้สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการ โดยใช้งบประมาณโครงการสร้างอุตสาหกรรมในการดำเนินงาน ต่อเนื่องถึงปี 2543 ก่อนที่จะขาดช่วงไปในปี 2544 อย่างไรก็ตาม ในปี 2545 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้ดำเนินงานใหม่ภายใต้โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยใช้งบค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจรวมกับงบประมาณปกติ โดยให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจคือกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้าง ผู้ว่างงาน ผู้จบการศึกษาใหม่ กลุ่มผู้ที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพ ผู้ที่ดำเนินธุรกิจมาแล้วไม่เกิน 2 ปี และทายาทธุรกิจ มีโอกาสประกอบอาชีพด้วยตนเองด้วยการเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งจากการประเมินผลการดำเนินงานในปี 2545 พบว่าโครงการฯ ประสบความสำเร็จอย่างมาก กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ดำเนินโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ต่อเนื่องในปี 2546 และได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการจำนวนเงิน 123.178 ล้านบาท

ในการติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องในปี 2546 จะติดตามประเมินผลโครงการว่าสามารถพัฒนาทักษะการเป็นผู้ประกอบการ และสร้างผู้ประกอบการที่ต้องการ ริเริ่ม/ขยาย/รับช่วงกิจการ ให้กับกลุ่มเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้เพียงใด ติดตามผลกระทบเบื้องต้นของโครงการด้านการสร้างมูลค่าการลงทุน การจ้างงาน และการสร้างรายได้ให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการและแรงงานใหม่ รวมถึงตลอดถึงความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้จะติดตามความก้าวหน้าของข้อเสนอแนะจากการประเมินผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาว่าได้มีการดำเนินการไปแล้วมากน้อยเพียงใด

## **2 ความก้าวหน้าโครงการ**

2.1 การดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ประสบความสำเร็จอย่างมาก โครงการฯ ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมและการอบรมในหลายหลักสูตร และได้รับความสนใจและมีผู้เข้าร่วมการอบรมเป็นจำนวนมาก ผลการดำเนินโครงการในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีผู้เข้าร่วมรับบริการและอบรมหลักสูตรแล้วทั้งสิ้น จำนวน 14,659 ราย ซึ่งเป็นผู้ร่วมรับบริการและอบรมในปี 2545 จำนวน 9,143 ราย และผู้เข้าร่วมรับบริการและอบรมหลักสูตรในปี 2546 จำนวน 5,516 ราย ซึ่งสูงกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในเป้าหมายของปี 2546 ถึง 1.31 เท่า

2.2 ผู้เข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ หลักสูตรการอบรมระยะสั้น/ยาว ในช่วงระหว่างปี 2545 ถึง 2546 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 9,993 ราย เป็นผู้จบหลักสูตรการอบรมระยะสั้น/ยาว ในปี 2545 จำนวน 6,578 ราย ขณะที่ในปี 2546 ผู้จบหลักสูตรการอบรมระยะสั้น/ยาวมีจำนวน 3,415 ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าเป้าหมายกำหนด 1.11 เท่า

2.3 การดำเนินกิจกรรมบ่มเพาะซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีการติดตามให้ความช่วยเหลือตลอดกระบวนการ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกิจการ จนสามารถพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่งนั้น ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา โครงการฯ สามารถให้บริการแก่ผู้สนใจเข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจจำนวนทั้งสิ้น 245 ราย เป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจของปี 2545 จำนวน 122 ราย ในขณะที่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจของปี 2546 มีจำนวน 123 ราย ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา

2.4 สำหรับบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุน ซึ่งเป็นการบริการให้คำปรึกษาแนะนำเป็นการทั่วไป ด้านการลงทุน การจัดตั้งธุรกิจ การบริหารจัดการ และข้อมูลข่าวสารนั้น มีผู้รับบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุนแล้วในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งสิ้น 4,421 ราย ผู้รับบริการให้คำปรึกษาด้านการลงทุนในปี 2545 จำนวน 2,443 ราย ส่วนปี 2546 มีผู้รับบริการฯ จำนวน 1,978 ราย ซึ่งสูงกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในเป้าหมายของปี 2546 ถึง 1.98

เท่า

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

| ลักษณะผลผลิต                              | ผลการดำเนินงาน (ราย) |       |        | เป้าหมาย (ราย) |       |        | ผลสำเร็จ  |           |
|-------------------------------------------|----------------------|-------|--------|----------------|-------|--------|-----------|-----------|
|                                           | 2545                 | 2546  | รวม    | 2545           | 2546  | รวม    | 2545      | 2546      |
| 1. ผู้จบหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้น/ยาว    | 6,578                | 3,415 | 9,993  | 5,000          | 3,090 | 8,090  | 1.32 เท่า | 1.11 เท่า |
| 2. ผู้ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจ | 122                  | 123   | 245    | 100            | 108   | 208    | 1.22 เท่า | 1.14 เท่า |
| 3. ผู้ได้รับการให้คำปรึกษาด้านการลงทุน    | 2,443                | 1,978 | 4,421  | 1,000          | 1,000 | 2,000  | 2.44 เท่า | 1.98 เท่า |
| รวม                                       | 9,143                | 5,516 | 14,659 | 6,100          | 4,198 | 10,298 | 1.50 เท่า | 1.31 เท่า |

ที่มา : สำนักพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

2.5 งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานโครงการฯ ในช่วงปี 2545 – 2546 รวมทั้งสิ้น 305.1 ล้านบาท แบ่งเป็นงบดำเนินงานของปี 2545 รวม 181.9 ล้านบาท ขณะที่ในปี 2546 โครงการฯ ได้รับงบดำเนินงานเพียง 123.2 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 32.27

### 3 ผลการประเมินโครงการ

3.1 ต้นทุนต่อหน่วยที่ใช้ในการจัดกิจกรรม/อบรมในปี 2545 เท่ากับ 19,895 บาท ส่วนในปี 2546 มีต้นทุนต่อหน่วยที่ใช้ในการจัดกิจกรรม/อบรม เท่ากับ 22,322 บาท หรือสูงกว่าต้นทุนต่อหน่วยของปีที่ผ่านมา ร้อยละ 12.20

ตารางที่ 2 ต้นทุนต่อหน่วยที่ใช้ผลิตผู้ผ่านการอบรม/ใช้บริการ

|                                     | 2545      | 2546      |
|-------------------------------------|-----------|-----------|
| งบประมาณ (ล้านบาท)                  | 181.9     | 123.2     |
| จำนวนผู้ผ่านการอบรม/ใช้บริการ (ราย) | 9,143     | 5,516     |
| งบประมาณต่อหน่วย (บาท)              | 19,895.00 | 22,321.97 |

ที่มา : สำนักพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

3.2 การดำเนินงานโครงการฯ ในปี 2546 สามารถสร้าง/พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ประกอบการใหม่ได้มากกว่าเป้าหมาย ในปี 2546 ได้กำหนดเป้าหมายในการอบรมสร้างผู้ประกอบการใหม่ไว้ที่จำนวน 414 ราย ซึ่งจากผลการดำเนินงานพบว่าโครงการฯ สามารถสร้างผู้ประกอบการใหม่ได้ถึง 921 ราย หรือคิดเป็น 2.22 เท่าของเป้าหมาย เมื่อพิจารณาผลตอบแทนในเชิงสังคม พบว่าผู้ประกอบการใหม่ที่ผ่านการอบรมจากโครงการฯ สามารถพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของตน โดยการนำความรู้ที่ได้รับจากการอบรมไป

ใช้ในการดำเนินธุรกิจอย่างมีระบบ มีจิตสำนึกที่จะเป็นผู้ประกอบการที่ดี ซึ่งส่งผลไปสู่การพัฒนาสังคมโดยรวม

ตารางที่ 3 สรุปผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานเบื้องต้นโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

|                                      | ผลการดำเนินงาน |          |          | เป้าหมาย |       |       | ผลสำเร็จ  |           |
|--------------------------------------|----------------|----------|----------|----------|-------|-------|-----------|-----------|
|                                      | 2545           | 2546     | รวม      | 2545     | 2546  | รวม   | 2545      | 2546      |
| การเริ่ม/ขยาย/รับช่วงธุรกิจ (กิจการ) | 1,494          | 921      | 2,415    | 700      | 414   | 1,114 | 2.13 เท่า | 2.22 เท่า |
| วงเงินลงทุนรวม (ล้านบาท)             | 4,891.3        | 2,563.29 | 7,454.29 | 700      | 310   | 1,010 | 6.98 เท่า | 8.27 เท่า |
| การจ้างงานใหม่ (คน)                  | 9,875          | 4,709    | 14,584   | 3,500    | 2,070 | 5,570 | 2.82 เท่า | 2.27 เท่า |

ที่มา : สำนักพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

3.3 มูลค่าการลงทุนใหม่ที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการฯ ในปี 2546 นี้ สามารถสร้างการจ้างงานใหม่ ช่วยลดการย้ายถิ่นของแรงงานและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ผู้ประกอบการและแรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยในปี 2546 กำหนดเป้าหมายให้เกิดการจ้างงานใหม่ จำนวน 2,070 ราย ซึ่งผลการดำเนินงานพบว่าการจ้างงานเพิ่มขึ้น จำนวน 4,709 ราย หรือมีการจ้างงานใหม่สูงกว่าที่เป้าหมายกำหนด 2.27 เท่า

3.4 โครงการฯ ทำให้เกิดการลงทุนประกอบกิจการเป็นมูลค่าสูง ในเบื้องต้นพบว่าผู้ประกอบการใหม่/ขยาย/รับช่วง ที่เกิดจากผลการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ในปี 2546 นั้น ทำให้เกิดมูลค่าในการลงทุนสูงถึง 2,563 ล้านบาท หรือประมาณ 8.27 เท่าของเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียง 310 ล้านบาท และมูลค่าการลงทุนส่วนมาก หรือประมาณร้อยละ 40 ของเงินลงทุนอยู่ในภาคการผลิต ผลการดำเนินงานโครงการระหว่างปี 2545 – 2546 จึงก่อให้เกิดการลงทุนประกอบกิจการเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 7,454.29 ล้านบาท

3.5 สถาบันการเงินมีความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นในการอนุมัติสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งในอดีตเป็นการยากที่ผู้ประกอบการใหม่จะได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงิน แต่จากการดำเนินงานของโครงการฯ พบว่าแหล่งเงินลงทุนจากเงินกู้ มีมากถึง 1,281,645,000 บาท หรือร้อยละ 52 ของจำนวนเงินทุนทั้งหมด ซึ่งแหล่งเงินลงทุนจากเงินกู้นี้เป็นเงินที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินถึงร้อยละ

97

3.6 เมื่อพิจารณาผลตอบแทนโครงการเชิงเศรษฐศาสตร์ พบว่าผลการดำเนินงานโครงการในปี 2546 จาก 3 กิจกรรมหลัก คือ กิจกรรมฝึกอบรม กิจกรรมบริการบ่มเพาะธุรกิจ กิจกรรมตลาดนัดการเงินการลงทุน ซึ่งใช้เงินงบประมาณจำนวน 92,000,000 บาท นั้น ก่อให้เกิดผลตอบแทนในรูปมูลค่าการลงทุนรวม 2,563,294,200 บาท หรือจากงบประมาณ 1 ล้านบาท สามารถทำให้เกิดการลงทุนจากการสร้างผู้ประกอบการใหม่ เป็นจำนวนเงิน 28 ล้านบาท

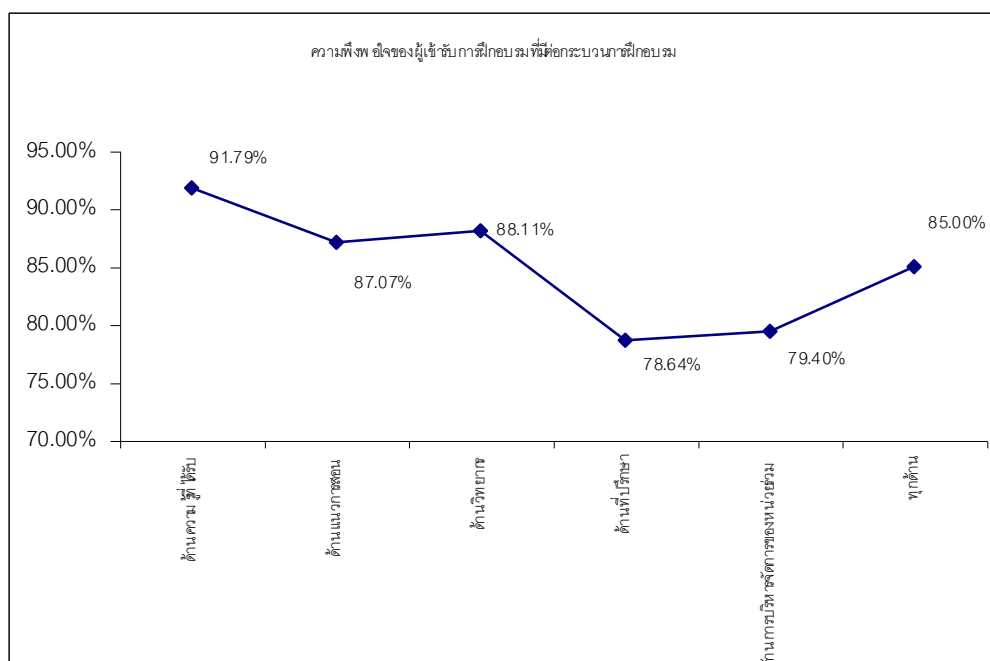
ตารางที่ 4 ผลตอบแทนโครงการเชิงเศรษฐศาสตร์ ปี 2546

| กิจกรรม                   | ปี 2546           |                         |                                                               |
|---------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------|
|                           | งบประมาณ<br>(บาท) | มูลค่าการลงทุน<br>(บาท) | สัดส่วนงบประมาณ<br>1 ล้านบาท ต่อ<br>มูลค่าการลงทุนที่เกิดขึ้น |
| 1. การฝึกอบรมระยะสั้น/ยาว | 66,000,000        | 2,506,194,200           | 1 : 38 ล้านบาท                                                |
| 2. กิจกรรมปฐมนิเทศธุรกิจ  | 25,000,000        | 56,500,000              | 1 : 2 ล้านบาท                                                 |
| 3. ตลาดนัดการเงิน         | 1,000,000         | 600,000                 | 1 : 1 ล้านบาท                                                 |
| <b>รวม</b>                | <b>92,000,000</b> | <b>2,563,294,200</b>    | <b>1 : 28 ล้านบาท</b>                                         |

ที่มา : การติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ ประจำปี 2546 บริษัท เมกซ์ รีเสิร์ช จำกัด  
สำนักพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

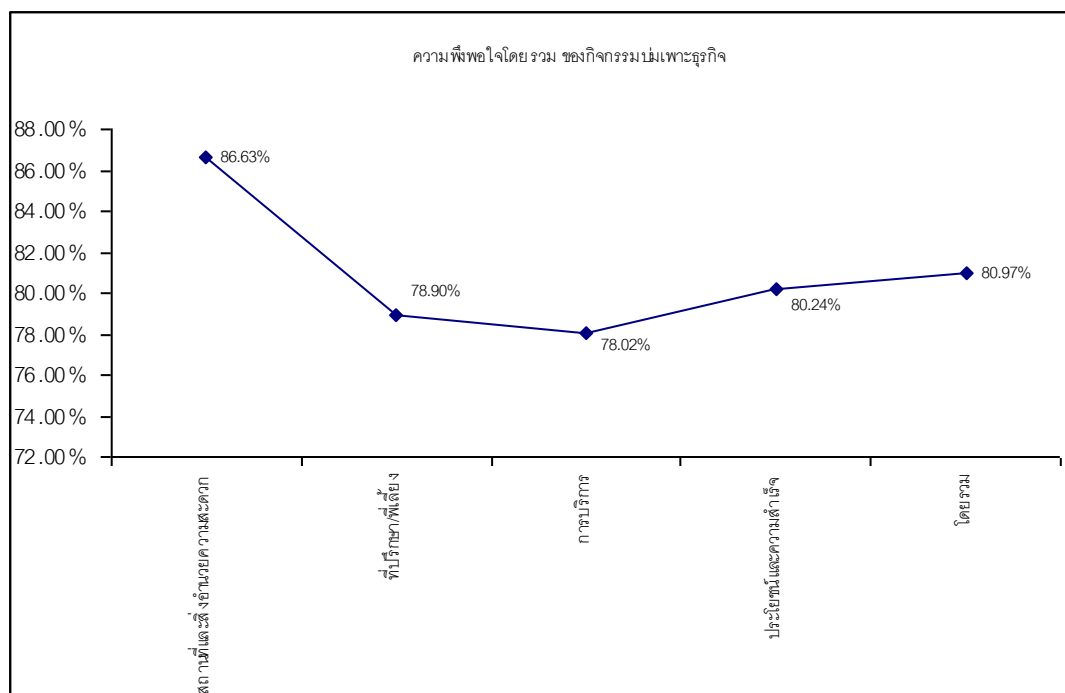
3.7 โครงการฯ ได้รับความพึงพอใจจากผู้เข้าร่วมใช้บริการของโครงการอย่างมาก เมื่อพิจารณาผู้เข้าร่วมกิจกรรมการฝึกอบรม พบว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีความพึงพอใจโดยรวมต่อโครงการเฉลี่ยร้อยละ 85 ซึ่งเป็นความพึงพอใจโดยรวมต่อกระบวนการฝึกอบรมโดยเฉลี่ย ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ร้อยละ 80 โดยผู้เข้าร่วมโครงการมีความพึงพอใจในด้านความรู้ที่ได้รับสูงถึงร้อยละ 91 ลำดับรองลงมามีความพึงพอใจในด้านวิทยากรถึง ร้อยละ 88

3.8 ผู้เข้าร่วมกิจกรรมฝึกอบรมมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการฯ โดยร้อยละ 98 ของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการฝึกอบรมมีทัศนคติโดยรวม เห็นว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์และควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 96 เห็นว่าเป็นโครงการที่พยายามสร้างผู้ประกอบการที่มีคุณภาพ ร้อยละ 92 เห็นว่าเป็นโครงการที่สอนให้ผู้เรียนนำความรู้ไปใช้ได้จริง



3.9 ผู้ร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจมีความพึงพอใจโดยรวมต่อกิจกรรมคิดเป็นร้อยละ 80 ซึ่งเป็นความพึงพอใจซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตามความพึงพอใจในด้านการให้บริการเจ้าหน้าที่ศูนย์บ่มเพาะและด้านที่ปรึกษานั้น คิดเป็นร้อยละ 78 มีอัตราส่วนต่ำกว่าเกณฑ์กำหนดเล็กน้อย

3.10 ผู้ร่วมกิจกรรมบ่มเพาะธุรกิจมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการโดยรวม โดยมีแง่มุมต่างๆ กัน กล่าวคือ ผู้เข้าร่วมโครงการร้อยละ 97 เห็นว่าโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่เป็นโครงการที่พยายามสร้างผู้ประกอบการที่มีคุณภาพ ร้อยละ 96 มีความเห็นว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์และควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และร้อยละ 92 มีความเห็นว่าเป็นโครงการที่สอนให้คนที่เรียนนำความรู้ไปใช้ประยุกต์ได้จริง ซึ่งทัศนคติของผู้เข้าร่วมโครงการที่มีต่อโครงการฯ นี้เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่าโครงการฯ ได้ทำการปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการ และความรู้ที่มีหลากหลายของผู้เข้าร่วมโครงการ



## 4

## สรุปและข้อเสนอแนะ

การติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ในปี 2545 ที่ผ่านมา นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดการจ้างงานและการลงทุนเพิ่มขึ้น โครงการจึงได้รับการสนับสนุนให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้โครงการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจึงควรมีการบูรณาการแผนดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย จัดตั้งคลินิกให้คำแนะนำผู้ประกอบการ พัฒนาปรับปรุงเครือข่ายที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ สำหรับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโครงการฯ ประจำปี 2546 นั้น พบว่าการดำเนินงานโครงการฯ ยังคงประสบความสำเร็จอย่างมากเช่นกัน โดยสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หน่วยปฏิบัติต่างๆ สามารถนำประสบการณ์จากการดำเนินงานที่ผ่านมาเหล่านั้นไปประยุกต์ ปรับปรุง พัฒนา การดำเนินงานโครงการในปี 2546 ให้ดียิ่งขึ้น เห็นได้จากการประเมินผลโครงการในปีนี้ ซึ่งพบว่าผู้เข้าร่วมการอบรมจากโครงการฯ มีทัศนคติที่ดีมากต่อโครงการและมีความพึงพอใจต่อกระบวนการฝึกอบรมโดยเฉลี่ยสูงกว่าเป้าหมายกำหนด บ่งชี้ให้เห็นว่าทั้งหน่วยปฏิบัติและวิทยากร ได้ทำการปรับปรุงการถ่ายทอดวิชาการ

เนื้อหาหลักสูตร ให้มีความสอดคล้องต่อความต้องการของผู้รับการอบรม อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนะที่ควรได้ทำการพิจารณาเพิ่มเติม คือ

4.1 ผู้เข้าร่วมการอบรมในโครงการฯ ส่วนมากมีสถานภาพเป็นผู้ประกอบการ อยู่แล้ว หรือผู้ที่มีประสบการณ์ในการเป็นผู้ประกอบการมาแล้ว มีส่วนน้อยที่เป็นผู้จบการศึกษา ใหม่ ทั้งนี้เพราะผู้จบการศึกษาใหม่ยังไม่มีประสบการณ์ การประยุกต์ความรู้ที่ได้รับการอบรม มายังไม่ดีเท่าผู้ที่มีประสบการณ์ ทำให้มีศักยภาพน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบในการที่จะเกิดเป็น ผู้ประกอบการใหม่ ผู้ดำเนินโครงการฯ จะต้องทบทวนการพิจารณาผู้เข้าร่วมการอบรมที่มี พื้นฐานเป็นผู้ประกอบการอยู่แล้ว หรือผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้ว ซึ่งทำให้ผู้จบ การศึกษาใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งของโครงการฯ ไม่ได้รับโอกาสมากพอในการพัฒนาตาม โครงการนี้

4.2 การจัดหลักสูตรเฉพาะสำหรับผู้จบการศึกษาใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะกับ ศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้

4.3 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลในการติดตามผู้เข้ารับการอบรมให้มีประสิทธิภาพ ต่อไปในแง่การพัฒนาโปรแกรมที่ใช้ในการบันทึก สืบค้นข้อมูล รวมตลอดถึงการอบรม ความรู้ และจัดเตรียมบุคลากรเพื่อทำการบันทึกข้อมูล ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการนำเข้าข้อมูลอย่าง รวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสืบค้น คัดสรร และป้องกันผู้สมัครทำการสมัครเข้ารับการ อบรมซ้ำซ้อนหลายแห่ง ทำให้มีการใช้ทรัพยากร/งบประมาณโครงการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---



---



---

## บทที่ 7

# โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค

### 1

#### ความนำ

1.1 ประเทศไทยได้ดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนมาเป็นระยะเวลานาน โดยปัจจุบันภาครัฐได้มีการจัดบริการประกันสุขภาพใน 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 สวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รูปแบบที่ 2 การประกันตนในระบบประกันสังคม และรูปแบบที่ 3 หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภายใต้โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งโครงการนี้เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ต้องการให้คนไทยทุกคนมีหลักประกันสุขภาพและสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เมษายน 2544 ในพื้นที่ 6 จังหวัด และขยายพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศในเดือนเมษายน 2545 โดยมีการจัดตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งการดำเนินงาน ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการมาโดยตลอดเพื่อมุ่งให้โครงการดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

1.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนในปี 2545 โดยการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารการรายงาน งานวิจัย การดูงาน และการจัดทำสนทนากลุ่มใน 12 จังหวัดตามเขตพื้นที่สาธารณสุข นำผลไปรายงานในการประชุมประจำปีของสำนักงาน ฯ ปี 2546 ซึ่งสรุปผลการดำเนินงานใน 3 ด้าน ได้แก่

1) **การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการในด้านการขยายหลักประกันสุขภาพ** ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยเฉพาะคนยากจนที่มีรายได้น้อยช่วง 10% แรกสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุขของรัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 48.21 แต่การสร้างสุขภาพที่เป็นกรอบแนวคิดสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพยังขาดแนวทางที่ชัดเจน

2) **ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ** การบริหารจัดการยังคงมีปัญหาในหลายด้าน เช่น ความซ้ำซ้อนของผู้มีสิทธิ์ การกระจายแพทย์ไม่เป็นไปตามโครงสร้างการให้บริการ การให้ข้อมูลข่าวสารยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องสิทธิประโยชน์ กลไกการจัดสรรเงินยังมีความล่าช้าและไม่เพียงพอต่อการจัดบริการของสถานพยาบาลแต่ละระดับ

3) **ผลกระทบเบื้องต้น** ด้านผู้รับบริการ ค่าใช้จ่ายด้านค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ของประชาชนที่มีรายได้น้อยช่วง 10% แรกลดลงต่อเนื่องประมาณร้อยละ 39 สำหรับ ด้านผู้ให้บริการ บุคลากรทางการแพทย์มีการลาออกเพิ่มขึ้น และขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ส่วนผลกระทบด้านการเงินการคลัง ตามกรอบการใช้จ่ายภาครัฐระยะปานกลางมีการการใช้จ่ายรายสาขาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณค่อนข้างมาก อาจมีผลกระทบต่องบประมาณด้านสาธารณสุข ทำให้โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีปัจจัยเสี่ยงด้านการคลังระยะยาวได้

1.3 ข้อเสนอแนะที่ สสช. ได้นำเสนอเพื่อให้การดำเนินงานด้านการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนที่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ คือ การปรับการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างอายุประชากร และพื้นที่ทุรกันดาร การศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาค่าเหมาจ่ายรายหัว และการศึกษาทางเลือกร่วมจ่ายค่าบริการ การปรับปรุงระบบข้อมูลโดยการเชื่อมโยงกับระบบประกันสุขภาพรูปแบบอื่น การปรับปรุงระบบส่งต่อโดยการสร้างศูนย์ประสานการส่งต่อ แต่มีบางข้อเสนอแนะที่ยังคงมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ ได้แก่ การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดบริการประกันสุขภาพ แต่กลับประสบภาวะขาดทุน การผลิตแพทย์เพิ่มซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ

## 2 การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานของโครงการปี พ.ศ. 2546

การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะเป็น การติดตามความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานตลอดจนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจาก ปี 2545 ในด้านของการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินโครงการในระยะต่อไป

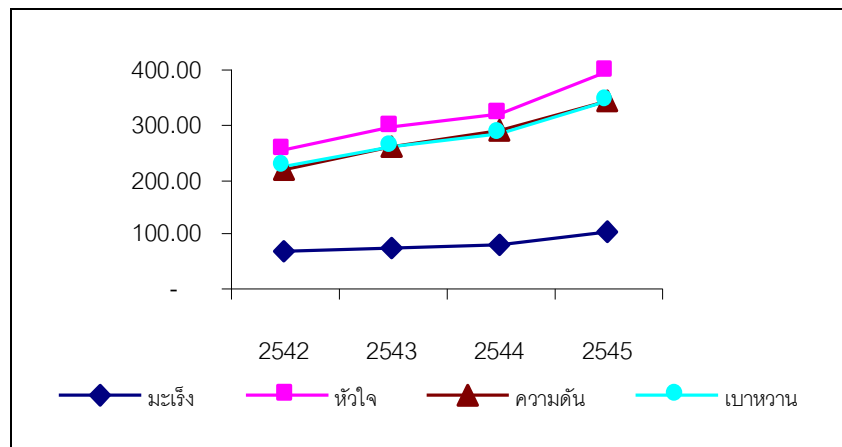
## 3 สถานการณ์และการดำเนินโครงการ

### 3.1 สถานการณ์ด้านสุขภาพ : ภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ไม่ติดต่อมีมากขึ้น

ในปี 2546 ประชากรเพศชายและเพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ยเป็น 67.58 ปี และ 75.08 ปี ตามลำดับ ซึ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2545 (เพศชาย 67.14 ปี และเพศหญิง 74.9 ปี) อัตราการเจ็บป่วยและตายจากโรคติดต่อ ลดลง แต่ภาวะการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุจากพฤติกรรมในการดำรงชีวิตที่ไม่เหมาะสมหรือสาเหตุที่ป้องกันได้กลับสูงขึ้น เช่น โรคหัวใจมีจำนวนผู้ป่วยสูงเป็นอันดับหนึ่งของการเจ็บป่วยทั้งหมด โดยมีอัตราการป่วยเพิ่มขึ้นจาก 250.20 ในปี 2542 เป็น 391.45 ต่อประชากรแสนคน ในปี 2545 รองลงมาได้แก่โรคความดันโลหิตสูงและเบาหวาน โดยมีอัตราการป่วย

เพิ่มขึ้นจาก 216.60 เป็น 340.99 และ 218.90 เป็น 340.95 ต่อประชากรแสนคนในช่วงเวลาเดียวกันตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องมาจากที่ผ่านมามีคนไทยส่วนใหญ่ยังขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ มีพฤติกรรมในการบริโภคที่ไม่ถูกต้อง ขาดการคำนึงถึงประโยชน์และคุณค่าทางโภชนาการ เช่น การบริโภคอาหารที่มีไขมันสูง การบริโภคอาหารที่มีกากใยต่ำและบริโภคอาหารที่ประกอบด้วยแป้งและน้ำตาลเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากอัตราการบริโภคน้ำตาลต่อคนเพิ่มสูงขึ้นกว่าเท่าตัวจาก 12.7 กิโลกรัม/คน/ปี ในปี 2526 เป็น 29.1 กิโลกรัม/คน/ปีในปี 2544 (ศูนย์บริหารการผลิตสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย)

แผนภูมิ 1 แสดงอัตราการป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อต่อประชากรแสนคน



ที่มา: สถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้แนวโน้มของการเจ็บป่วยของคนไทยอันเนื่องมาจากความผิดปกติจากโรคประสาท ความเครียด และอาการทางกายที่หาสาเหตุไม่ได้เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะคนในสังคมไทยมีความเครียดสูงเนื่องจากหลายสาเหตุทั้งสภาพความเป็นอยู่ภายใต้สภาวะที่ยากลำบากทางด้านเศรษฐกิจ การขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ และการขาดความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

ตาราง 1 จำนวน/อัตราการป่วยโรคเครียด จิต ประสาท ต่อประชากรแสนคน

| โรค                                                                    | 2542    |        | 2543    |        | 2544    |        | 2545    |        |
|------------------------------------------------------------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                                                                        | จำนวน   | อัตรา  | จำนวน   | อัตรา  | จำนวน   | อัตรา  | จำนวน   | อัตรา  |
| ความผิดปกติจากโรคประสาท<br>ความเครียด และอาการทางกาย<br>หาสาเหตุไม่ได้ | 33,168  | 59.70  | 36,013  | 65.29  | 34,027  | 62.62  | 36,343  | 66.21  |
| โรคจิต                                                                 | 261,944 | 424.81 | 279,085 | 451.02 | 323,730 | 519.56 | 520,013 | 828.05 |
| วิตกกังวล                                                              | 471,559 | 764.75 | 502,630 | 812.28 | 483,513 | 775.99 | 541,667 | 862.53 |
| ซึมเศร้า                                                               | 61,405  | 99.58  | 80,673  | 130.37 | 59,133  | 94.90  | 109,764 | 174.78 |

ที่มา : สถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

**3.2 งบประมาณและการบริหารงบประมาณ** งบประมาณในการดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้าทั้งหมดได้มาจากการสนับสนุนของรัฐบาล ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้ใช้งบประมาณในโครงการนี้รวม 58,055.67 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2545 4,763.28 ล้านบาท การบริหารจัดการงบประมาณได้ใช้หลักการจัดสรรจากจำนวน ฐานประชากร ขึ้นทะเบียน 45.613 ล้านคน ในอัตราเหมาจ่ายรายหัวที่ 1,202.40 บาท ต่อหัวประชากร ซึ่งเป็นอัตราเหมาจ่ายรายหัวเท่ากับเมื่อเริ่มต้นดำเนินงานสร้างระบบ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เมื่อปี 2545 ซึ่งจัดสรรเป็นงบเงินเดือนบุคลากรของหน่วยบริการภาครัฐทั้งของสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและสังกัดหน่วยงานอื่น จำนวน 25,917.22 ล้านบาท และจัดสรรเป็นกองทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ เพื่อเป็นงบดำเนินการรวมเงินเดือนบุคลากรภาคเอกชน จำนวน 27,138.45 ล้านบาท และได้รับงบกลางเพิ่มระหว่างปีอีก 5,000 ล้านบาท สำหรับดำเนินการขึ้นทะเบียนสิทธิ การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานบริการแต่ละระดับ การพัฒนาระบบบัญชีของหน่วยบริการ และการพัฒนาระบบบริหารจัดการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ตาราง 2 งบประมาณหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

| รายการ                                                                  | ปี 2545          | ปี 2546          | ปี 2547          |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1. อัตราเหมาจ่ายรายหัว (บาท/หัว)                                        | 1,202.40         | 1,202.40         | 1,308.50         |
| 2. เป้าหมายประชากร (ล้านคน)                                             | 45.352           | 45.613           | 46.0             |
| 3. วงเงินค่าบริการทางการแพทย์ (ล้านบาท)                                 | <b>53,292.39</b> | <b>58,055.67</b> | <b>60,212.39</b> |
| 3.1 งบบุคลากร                                                           | 24,083.05        | 25,917.22        | 27,639.52        |
| 3.1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข                                      | 22,973.66        | 24,801.45        | 26,472.43        |
| 3.1.2 สังกัดหน่วยงานอื่น                                                | 1,109.39         | 1,115.77         | 1,167.09         |
| 3.2 เงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ/<br>กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ | 22,138.45        | 27,138.45        | 29,727.54        |
| 3.3 งบกลาง (ขอสนับสนุนเพิ่มเติมระหว่างปี)                               | <b>7,070.89</b>  | <b>5,000.00</b>  | <b>2,845.33</b>  |
| 4. งบบริหารจัดการการสร้างหลักประกันสุขภาพ                               | -                | -                | 1,021.32         |

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

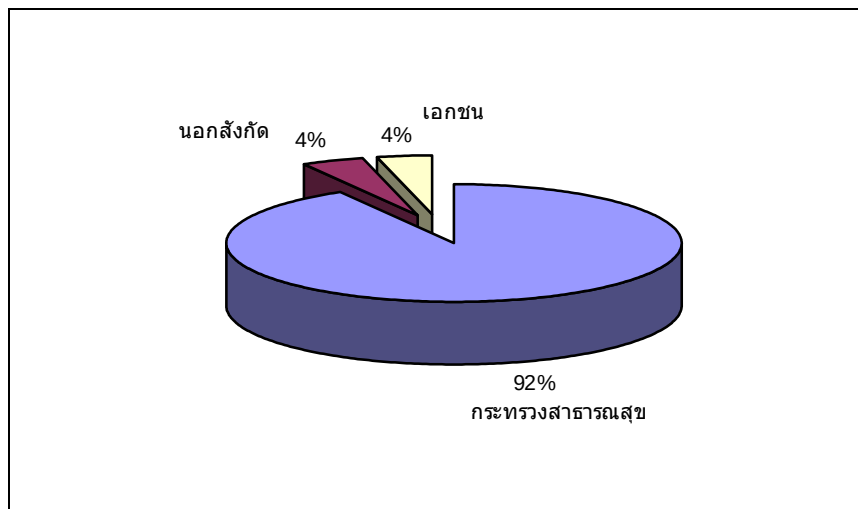
หมายเหตุ งบบริหารจัดการการสร้างหลักประกันสุขภาพ ปี 2546 จำนวน 1,600 ล้านบาท รวมอยู่ในงบกลาง 5,000 ล้านบาท

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับจัดสรรอัตราเหมาจ่ายรายหัวเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายประชากรที่เพิ่มขึ้น และเพื่อลดปัญหางบประมาณไม่เพียงพอแก่การให้บริการของสถานพยาบาล โดยเพิ่มเป็น 1,308.50 บาทต่อหัวประชากร จากจำนวนฐานประชากรขึ้นทะเบียน 46.0 ล้านคน รวมเป็นงบประมาณทั้งสิ้น 60,212.39 ล้านบาท โดยได้รับงบสนับสนุนเป็นค่าบริการจัดการการสร้างหลักประกันสุขภาพ จำนวน 1,021.32 ล้านบาท

**3.3 การขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิ** ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีประชากรขึ้นทะเบียนจำนวน 45.35 ล้านคน และสิ้นปีงบประมาณ พบว่า มีจำนวนประชากรมาขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้นเป็น 45.97 ล้านคน (เพิ่มขึ้นจากต้นปีร้อยละ 1.37) โดยขึ้นทะเบียนกับหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 822 แห่ง จำนวน 42.20 ล้านคน (ร้อยละ 91.79) หน่วยบริการ

นอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 71 แห่ง จำนวน 1.96 ล้านคน (ร้อยละ 4.26 ) และหน่วยบริการเอกชน 88 แห่ง จำนวน 1.82 ล้านคน (ร้อยละ 3.96) สำหรับหน่วยบริการในทม. มีประชากรผู้มีสิทธิ ลงทะเบียนจำนวน 3.22 ล้านคน มีหน่วยบริการคู่สัญญาจำนวน 44 แห่ง โดยเป็นหน่วยบริการในและนอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 20 แห่ง และหน่วยบริการเอกชน 26 แห่ง โดยประชากรที่ขึ้นทะเบียนระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พบว่า เป็นกลุ่มที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี ร้อยละ 26.3 และอายุมากกว่า 60 ปี ร้อยละ 10.79

แผนภูมิ 2 จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนหลักประกันสุขภาพ ปี 2546



#### 4

### ผลการติดตามความก้าวหน้าโครงการ

#### 4.1 ประชากรเป้าหมายเข้าถึงบริการเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน และการค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนลดลง

(1) ประชากรไทยมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มเป็นร้อยละ 96 หรือเพิ่มขึ้นจากปี 2545 จำนวน 9.5 แสนคน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ประชากรไทยมีหลักประกันสุขภาพ (สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) ร้อยละ 96.53 หรือประมาณ 60.62 ล้านคน (จากประชากรทั้งสิ้น 62.80 ล้านคน) เทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ร้อยละ 95.78 หรือ เพิ่มขึ้น 0.95 ล้านคน โดยเป็นการเพิ่มจากสิทธิประกันสังคม จำนวน 0.33 ล้านคน และโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 0.62 ล้านคน ส่วนสิทธิสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น ปัจจุบันคนไทยได้รับหลักประกันสุขภาพจากโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ประมาณ 45.97 ล้านคน หรือร้อยละ 73.2 ของประชากรทั้งสิ้น รองลงมาได้แก่ ประกันสังคม และสวัสดิการข้าราชการพนักงาน รัฐวิสาหกิจ ประมาณ 7.35 และ 7.30 ล้านคน หรือร้อยละ 11.7 และ 11.6 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนที่ไม่มี

สิทธิประกันสุขภาพใดๆ ประมาณ 2.18 ล้านคน ที่อยู่ระหว่างการหาข้อมูลเพื่อจัดระบบให้สามารถเข้าถึงสิทธิได้

**(2) คนจนสามารถเข้าถึงบริการได้เพิ่มขึ้น และภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนลดลง 710.50 บาท/คน/ปี** นายแพทย์วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร หัวหน้านักวิจัยสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ ได้วิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จากข้อมูลการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2546 และการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2545 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า การดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมประชากรผู้มีสิทธิที่เป็นครัวเรือนที่ยากจนมีรายได้ต่ำกว่า 922 บาทต่อเดือนถึงร้อยละ 60 และจากการศึกษาในพื้นที่ พบว่า ผู้ป่วยส่วนใหญ่ที่มาใช้บริการเป็นผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง เช่น จังหวัดสงขลา ในปี 2546 มีผู้ป่วยนอกมาใช้บริการจำนวน 1.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 76.7 โดยเพิ่มขึ้นจาก ปี 2545 ที่มีผู้ป่วยนอกมาใช้บริการ 1.5 ล้านคน หรือร้อยละ 70.7 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มคนยากจนสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมากขึ้น

หากเปรียบเทียบภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อเดือนของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนยากจนมีรายจ่ายสุขภาพต่อเดือนลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะรายจ่ายสุขภาพในการรักษาโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง โดยหลังจากมีโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีจำนวนครัวเรือนประสบภาวะวิกฤตทางการเงินในระดับที่ทำให้ครัวเรือนต้องล้มละลายลดลงจากร้อยละ 4.9 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 3 ในปี 2545 และเมื่อวิเคราะห์การลดภาระค่าใช้จ่ายสุขภาพของประชากร พบว่า ผู้ที่ไม่เคยมีหลักประกันใด ๆ เลยก่อนมีโครงการฯ จำนวน 15 ล้านคน สามารถประหยัดรายจ่ายสุขภาพได้ถึง 850 บาทต่อคนต่อปี และเมื่อพิจารณาภาพรวมในระดับประเทศ พบว่า โครงการฯ สามารถประหยัดรายจ่ายประชากรที่ไม่เคยมี หลักประกันใดๆ เลยก่อนหน้านี้ลงได้ 10,634 ล้านบาทในปี 2546 หรือเท่ากับ 710.50 บาทต่อคนต่อปี

นอกจากนี้ จากการศึกษาในพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด (อุทัยธานี อ่างทอง นครราชสีมา และสงขลา) พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 70.5 มีค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลดลงมาก ทำให้มีเงินเหลือพอใช้จ่ายในครัวเรือนมากขึ้น ร้อยละ 22.7 เสียค่าใช้จ่ายเท่าเดิม และร้อยละ 6.8 เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะเดิมเป็นผู้ใช้บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท แต่ป่วยด้วยโรคเรื้อรัง จึงมีความถี่ในการเข้ารับการรักษาสูง

## 4.2 การสร้างสุขภาพยังไม่บรรลุตามปรัชญาการปฏิรูประบบสุขภาพ แต่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น

**(1) การดำเนินงานที่ผ่านมายังคงเน้นการรักษามากกว่าการส่งเสริมและป้องกันในเชิงรุก** อีกทั้งผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ทราบนโยบาย “สร้างนำซ่อม” แต่ยังไม่เข้าใจว่า “สร้างสุขภาพ” ต้องทำอย่างไร โดยเฉพาะสถานพยาบาลระดับปฐมภูมิที่มีข้อจำกัดทั้งด้านองค์ความรู้ ทักษะของเจ้าหน้าที่ บุคลากร และครุภัณฑ์ต่างๆ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคที่ท้าทาย

คล้ายๆกัน คืองานออกกำลังกาย แต่ขาดความเชื่อมโยงกับการสร้างสุขภาพในองค์กรรวม เช่น การรณรงค์เกษตรปลอดสารพิษในชุมชน การให้ความรู้ด้านเกี่ยวกับพฤติกรรมบริโภค ฯลฯ ส่วนกิจกรรมอื่นๆยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน บางกิจกรรมเป็นงานเชิงนโยบายที่ไม่ตรงกับปัญหาของพื้นที่ อีกทั้งขาดตัวชี้วัดในเรื่องการสร้างสุขภาพ ทำให้การตรวจสอบและประเมินกิจกรรมทำได้ยาก

สำหรับแนวทางการดำเนินงานในปี 2547 ได้มีการบริหารงบประมาณหมวดส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคใหม่ โดยแยกเป็นงบประมาณสำหรับการให้บริการส่งเสริมป้องกันโรค และงบสำหรับจัดทำโครงการแก้ไขปัญหามลพิษในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีข้อดี คือ มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหามลพิษของพื้นที่ และสามารถจัดทำแผนงาน/โครงการได้ชัดเจน ส่วนข้อเสีย คือ หากสถานพยาบาลจัดทำโครงการมากและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาอาจทำให้การใช้งบประมาณกระจุกกระจาย ไม่มีประสิทธิภาพ

## (2) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น

เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิของตน ภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนา ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสนับสนุนประชาชนให้เข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นผู้แทนภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้เกิดความรู้/ความเข้าใจ และแจ้งให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ในระบบหลักประกันสุขภาพ การประสานกับองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อช่วยเผยแพร่ข้อมูลในชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งร่วมกันกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมภาคประชาชน โดยผ่านกระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการกับแกนนำประชาชนใน 8 ภูมิภาค และแกนนำอาสาสมัครสาธารณสุขจากทุกเขตใน กทม. ซึ่งกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนับว่าเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการการสร้างหลักประกันสุขภาพให้ยั่งยืน คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางในการสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพในระยะยาวต่อไป

## 4.3 มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ แต่ยังมีหลายประเด็นต้องเร่งแก้ไข

### (1) ระบบข้อมูลการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีการพัฒนาดีขึ้น

แต่การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและการปรับข้อมูลยังมีความล่าช้า ข้อมูลการขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้มีการพัฒนาจนได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์เกือบครบถ้วน และลดความซ้ำซ้อนของสิทธิ์ลงได้ระดับหนึ่ง โดย ณ กันยายน 2546 พบว่า ผู้มีสิทธิ์ซ้ำซ้อนมีเพียงร้อยละ 0.45 โดยมีการ ดำเนินการเชิงลึก เช่น จัดส่งเจ้าหน้าที่รับลงทะเบียนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร การให้ผู้ย้ายถิ่นฐานจากที่อื่นสามารถเปลี่ยนขอขึ้นทะเบียนในเขตพื้นที่ได้ การสำรวจข้อมูล

ด้วยคอมพิวเตอร์เพื่อหาผู้ที่ยังเข้าไม่ถึงสิทธิในแต่ละเครือข่าย ฯลฯ แต่ยังคงมีปัญหาลำบากของการเชื่อมโยงข้อมูลผู้มีสิทธิกับสำนักงานประกันสังคมที่ยังมีความล่าช้า กล่าวคือ ผู้ประกันตนที่หมดสิทธิในกองทุนประกันสังคม แต่สำนักงานประกันสังคมยังไม่ปลดสิทธิ ทำให้ไม่สามารถขึ้นทะเบียนในโครงการ 30 บาทได้ นอกจากนี้ยังมีความล่าช้าของระบบข้อมูลในระดับอำเภอและความไม่ชัดเจนในส่วนของฐานข้อมูลสวัสดิการข้าราชการ กรมบัญชีกลาง ที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการคาดว่าจะแล้วเสร็จปลายปี 2547 อย่างไรก็ตาม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานประกันสังคม ได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมมือในการพัฒนาระบบบริการสุขภาพถ้วนหน้าร่วมกัน เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2547 เพื่อเชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้มีสิทธิและปรับปรุงแต่ละระบบให้ดีขึ้น โดยไม่ลดสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มเคยได้รับ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานที่จะพัฒนาร่วมกัน ได้แก่ ระบบข้อมูลผู้มีสิทธิ ระบบข้อมูลสถานพยาบาลที่ให้บริการแก่ผู้มีสิทธิ ระบบข้อมูลการให้บริการสุขภาพแก่ผู้มีสิทธิ และมาตรฐานข้อมูลบริการสุขภาพต่าง ๆ ฯลฯ คาดว่า การพัฒนาระบบฐานข้อมูลจะสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในปี 2547

**(2) ประชาชนมีสิทธิเลือกสถานพยาบาลเพื่อเข้าถึงบริการได้มากขึ้น**  
**แต่ระบบยังขาดความพร้อมในเรื่องฐานข้อมูล กลไกดำเนินงาน และงบประมาณ**  
 ในเดือนมกราคม 2546 ได้มีการนำร่องให้ประชาชนเลือกสถานพยาบาลใน 5 พื้นที่ คือ เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร จังหวัดแพร่ สุรินทร์ สระบุรี และสงขลา เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกสถานบริการ ตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพ มาตรา 5 6 7 และ 8 ที่ว่าด้วยสิทธิการรับบริการ โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นเป็นสำคัญ และให้โอกาสแก่ผู้ที่อยู่ในเขตรอยต่อมีสิทธิเลือกสถานบริการ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายใกล้บ้านใกล้ใจ และช่วยลดปัญหาภาระหนี้สูญที่เกิดจากประชาชนในเขตรอยต่อมารับการรักษาข้ามเขต รวมทั้งกระตุ้นให้มีการแข่งขันการพัฒนาคุณภาพการให้บริการของสถานพยาบาล ซึ่งเขตประเวศ กรุงเทพมหานคร มีผู้เปลี่ยนสถานพยาบาลถึงร้อยละ 66 ของผู้มีสิทธิ เนื่องจากเดิมกำหนดสถานพยาบาลหลักที่โรงพยาบาลนพรัตนราชธานี เขตมีนบุรี ซึ่งไม่สะดวกต่อการเดินทางมารับบริการ แต่การเลือกสถานพยาบาลของกรุงเทพมหานครให้สิทธิเลือกแบบมีเงื่อนไข กล่าวคือ จะกำหนดรายชื่อสถานพยาบาลไว้ให้แต่ละเขต และไม่สามารถเลือกข้ามเขตได้ ยกเว้นผู้ที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตรอยต่อ

แต่โดยรวมยังมิได้มีผู้เปลี่ยนสถานพยาบาลไม่มากนัก เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง และสถานพยาบาลบางแห่งเกรงจะเสียภาพลักษณ์ในการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ถ้าระบบข้อมูลผู้มีสิทธิยังไม่สมบูรณ์พอที่จะตรวจสอบสิทธิซ้ำซ้อนได้ สัดส่วนแพทย์ต่อประชากร ยังไม่เหมาะสม การจัดสรรงบประมาณยังไม่เพียงพอ การเพิ่มทางเลือกให้กับประชากรผู้มีสิทธิอาจก่อให้เกิดผลกระทบถึงความพึงพอใจของผู้ใช้บริการและเพิ่มภาระแก่สถานพยาบาลได้ โดยเฉพาะโรงพยาบาลระดับตติยภูมิ และตติยภูมิขั้นสูง

**(3) การจัดสรรงบประมาณที่เฉลี่ยเงินเดือนระดับประเทศ ทำให้การกระจายบุคลากรด้านสาธารณสุขยังไม่บรรลุผล** วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของโครงการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสุขภาพที่จะก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะงบประมาณและบุคลากรให้เกิดความสมดุลและเสมอภาค ในช่วงแรกของการดำเนินการโครงการมีการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดโดยรวมเงินเดือนบุคลากรและจ่ายตามรายหัวประชากร การดำเนินงานดังกล่าวได้สร้างปัญหาให้กับสถานพยาบาลในการปรับรูปแบบการทำงานและการบริหารจัดการงบประมาณแบบใหม่ อย่างไรก็ตาม สถานพยาบาลมีแนวโน้มที่จะปรับตัวให้มีการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและพยายามที่จะให้เกิดการกระจายตัวของบุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สถานพยาบาลที่มีบุคลากรสาธารณสุขจำนวนมากแต่มีประชากรน้อยก็จะไม่รับคนเพิ่ม ส่วนสถานพยาบาลที่มีบุคลากรน้อยแต่มีประชากรมากได้หาแนวทางในการจูงใจบุคลากรเข้ามาทำงาน เช่น การให้ทุนแก่นักเรียนในพื้นที่ไปศึกษาต่อโดยมีเงื่อนไขผูกพัน เป็นต้น

ในปีงบประมาณ 2546 กระทรวงสาธารณสุขได้จัดสรรงบประมาณใหม่โดยกลับไปเป็นแบบเดิมก่อนมีโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ให้มีการหักเงินเดือนระดับประเทศ ทำให้แนวคิดของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่จะปฏิรูปกำลังคนด้านสาธารณสุขให้มีการกระจายกำลังคนไปสู่พื้นที่ที่มีปัญหาขาดแคลนกำลังคนไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ สถานพยาบาลที่เริ่มปรับตัวในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนค่าใช้จ่ายกลับเข้าสู่ระบบเดิม มีการรับบุคลากรเพิ่ม ดังจะเห็นได้จากโควตาพยาบาลที่จบในเดือนเมษายน 2546 จำนวน 1,269 คน ได้รับการบรรจุที่โรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป 1,234 คน บรรจุที่โรงพยาบาลชุมชน เพียง 35 คน ทำให้สถานพยาบาลที่มีปัญหาขาดแคลนบุคลากรยังคงมีภาระงานเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประชาชนยังเน้นการรักษาพยาบาลมากกว่าการป้องกัน และผลของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้มีโอกาสเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น

**(4) การกำหนดมาตรฐานบุคลากรทางการแพทย์ของศูนย์สุขภาพชุมชนยังไม่สอดคล้องกับการกระจายบุคลากร** ศูนย์สุขภาพชุมชนเป็นกลไกหลักในการจัดบริการสุขภาพ เนื่องจากเป็นหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยกำหนดให้แต่ละหน่วยบริการปฐมภูมิจะต้องรับผิดชอบประชากรไม่เกิน 10,000 คนและมีแพทย์ประจำอย่างน้อย 1 คน และควรเป็นแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว แต่การกระจายบุคลากรทางการแพทย์ดังกล่าวยังไม่สามารถทำได้ในพื้นที่ส่วนใหญ่ เนื่องจากยังมีความแตกต่างของจำนวนบุคลากรอยู่มาก เช่น สัดส่วนแพทย์ : ประชากรที่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ 1 : 1,077 ขณะเดียวกันบางจังหวัดในภาคอีสาน เช่น หนองบัวลำภู มีสัดส่วน 1 : 8,768 นครราชสีมา มีสัดส่วน 1 : 6,637 เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก สถานพยาบาลบางแห่งจึงแก้ปัญหาโดยให้มีการหมุนเวียนแพทย์ไปที่ศูนย์สุขภาพชุมชน สัปดาห์ละ 1-2 วัน ทำให้การรักษาไม่มีความต่อเนื่อง ขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนไข้กับแพทย์ ส่งผลให้แนวคิดของศูนย์สุขภาพชุมชนที่ควรเป็น

หน่วยบริการที่ผสมผสานครบวงจร มีบุคลากรรับผิดชอบชัดเจนในการดูแลสุขภาพประชาชน ในลักษณะเป็นทีมสหวิชาชีพ เน้นความประจําต่อเนืองยากจะบรรลุผล

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะให้แพทย์มีจำนวนเพียงพอที่จะกระจายให้ถึง หน่วยบริการระดับปฐมภูมิ สัดส่วนแพทย์ต่อประชากรระดับประเทศควรเป็น 1 : 1,800 และ ในระยะ 10 ปีข้างหน้า คาดว่า จะมีการขาดแคลนแพทย์ประมาณ 12,408 คน จึงมีความ จำเป็นต้องทบทวนเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีการ แต่งตั้งอนุกรรมการตามมาตรา 18 เพื่อทบทวนมาตรฐานนี้ใหม่ ขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบแผนแม่บทกำลังคนด้านสาธารณสุขแล้ว ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขต้องเร่งดำเนินการ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย และมาตรการตามแผนแม่บทดังกล่าวโดยด่วน

**(5) สถานพยาบาลที่ให้บริการระดับตติยภูมิยังมีไม่เพียงพอที่จะรองรับ การให้บริการโรคที่ซับซ้อน** แม้ว่าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะกำหนดให้มีเครือข่าย บริการเชื่อมโยงกันตั้งแต่สถานบริการระดับปฐมภูมิจนถึงระดับตติยภูมิในแต่ละจังหวัด แต่ปัจจุบันผู้ป่วยอุบัติเหตุ โรคหัวใจ และโรคมะเร็งมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด และกลายเป็น ปัญหาสำคัญ 3 อันดับแรกของประเทศ ซึ่งสถานพยาบาลในส่วนภูมิภาคมีขีดความสามารถ ในการให้บริการจำกัดทั้งทางด้านบุคลากรและเครื่องมือแพทย์ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับ การรักษาที่มีประสิทธิภาพและทันท่วงที ส่งผลให้ต้องเข้ารับบริการในสถานพยาบาลของ กทม. เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และอาจเสียชีวิตระหว่างการส่งต่อหรือการเดินทาง ดังนั้น จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องพัฒนาบริการตติยภูมิที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง หรือศูนย์ความเป็นเลิศโรคหัวใจ มะเร็ง และอุบัติเหตุให้เกิดเครือข่ายบริการที่มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับบริการตติยภูมิ ในกรุงเทพมหานคร โดยสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ทั้งภาครัฐและเอกชน และจัดบริการ ตามระบบแผนที่ภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อเป็นด้านสังกัดกันการหลั่งไหลของผู้ป่วยเข้าสู่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมและความไม่เสมอภาคระหว่าง ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม การลงทุนเพื่อพัฒนาความเป็นเลิศในการให้บริการระดับ ตติยภูมิและตติยภูมิขั้นสูง ควรพิจารณาความเชื่อมโยงของนโยบายในภาพรวมและยุทธศาสตร์ การพัฒนาภาคเรื่องการสร้างศูนย์กลางสุขภาพ รวมทั้งโครงการจัดหาครุภัณฑ์การแพทย์ เพื่อพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณสุขของกระทรวงสาธารณสุข แผนพัฒนาบริการตติยภูมิ ศูนย์โรคหัวใจ ศูนย์โรคมะเร็ง และศูนย์อุบัติเหตุของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตลอดจนคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรด้านสาธารณสุข เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการใช้ ทรัพยากรร่วมกัน

**(6) ระบบการส่งต่อยังมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของระเบียบปฏิบัติ** จากรายงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พบว่า การส่งต่อผู้ป่วยเพื่อไปรับการ รักษาพยาบาลในหน่วยบริการที่มีศักยภาพเหมาะสม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ถึง 2546

มีอัตราการส่งต่อลดลง ร้อยละ 1.31 ในขณะที่การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชาชนทุกภาคกว่าร้อยละ 94 และร้อยละ 95.3 ระบุว่าไม่เคยประสบปัญหาการหนีผู้ป่วยอาการหนัก ไม่ส่งต่อ และหน่วยบริการลำดับต่อไปปฏิเสธผู้ป่วย และจากการสอบถามในพื้นที่ตัวอย่าง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.2 ไม่เคยประสบปัญหาการไม่ส่งต่อ ซึ่งอาจจะสะท้อนทางอ้อม ว่าจำนวนการส่งต่อที่ลดลงอาจไม่ใช่ผลกระทบด้านลบของระบบแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของระเบียบการรับส่งต่อผู้ป่วยข้ามจังหวัด โดยเฉพาะ ในกรุงเทพมหานคร ที่ส่วนใหญ่สถานพยาบาลเป็นระดับตติยภูมิ/ตติยภูมิขั้นสูง ซึ่งมักมีปัญหา ในเรื่องการหาเตียงว่าง และการจัดคิวการผ่าตัด ซึ่งทางสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้เปิดศูนย์ประสานการส่งต่อ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สำหรับปี 2547 มีการจัดสรรงบประมาณผู้ป่วยในโดยแบ่งเป็นกองทุนกลาง และกองทุนสาขาจังหวัดในรูปแบบ DRG with Global Budget สถานพยาบาลที่รักษาผู้ป่วย จะได้รับเงินชดเชยค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนที่บริหารเงินผู้ป่วยในแทนหน่วยบริการประจำ โดยใช้กลุ่มวินิจฉัยโรครวม (DRG) เป็นเครื่องมือในการพิจารณาและมีค่าน้ำหนักสัมพัทธ์ (RW) เป็นหน่วยเปรียบเทียบระดับค่าใช้จ่ายของ DRG โดย RW เป็นค่าที่ได้มาจากระดับความรุนแรง ของแต่ละโรค รวมถึงภาวะแทรกซ้อนและระยะเวลาที่รักษาผู้ป่วยในสถานพยาบาล และจะ นำมาใช้เป็นตัวแทนของค่าใช้จ่าย โดยค่า RW ของแต่ละสถานพยาบาลที่ส่งเบิกในงวด 3 เดือน จะนำมารวมกันแล้วคำนวณเป็นเงินที่จ่ายชดเชยให้สถานพยาบาล แต่ค่า RW ไม่มีการกำหนด เป็นราคากลางไว้ ทำให้บางครั้งสถานพยาบาลได้รับเงินน้อยกว่าค่ารักษาพยาบาลที่แท้จริง

#### **4.4 อัตราเหมาจ่ายรายหัวเพิ่มขึ้นเป็น 1,308.5 บาท/ประชากร แต่สถานพยาบาลยังคงมีปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน**

(1) **การจัดสรรงบประมาณจ่ายรายหัวได้ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับแต่ละจังหวัด โดยจะจัดสรรตามโครงสร้างอายุประชากร มีการเพิ่มงบสำหรับพื้นที่ทุรกันดาร การลงทุนเพื่อการทดแทน และการช่วยเหลือเบื้องต้นตาม มาตรา 41** ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีการจัดสรรให้หน่วยบริการคู่สัญญาในส่วนของการบริการผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน และบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคอัตรา 1,037.3 บาทต่อหัวประชากร (เป็นอัตราที่รวมเงินเดือนและหักค่าวัคซีนไว้บริหารส่วนกลางจำนวน 14.7 บาทต่อหัวประชากร) สำหรับหน่วยบริการคู่สัญญาที่เป็นเอกชนและสังกัดสภาวิชาชีพไทย ได้รับจัดสรรในอัตรา 1,037.3 บาทต่อหัวประชากร หน่วยบริการคู่สัญญาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับจัดสรรในอัตราเดียวกันแต่จะหักเงินเดือนและค่าจ้างประจำที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี 2546 แล้วโอนส่วนที่เหลือให้กระทรวงสาธารณสุขบริหารจัดการ สำหรับ หน่วยบริการสังกัดกรมการแพทย์และสังกัดอื่นได้รับโอนงบประมาณในอัตรา 578.6 บาทต่อหัว ประชากร

ตาราง 3 งบเหมาจ่ายรายหัวที่ได้รับจัดสรรปีงบประมาณ 2546 และ 2547

| ประเภทบริการ                         | ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 | ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------|
| 1. บริการผู้ป่วยนอก                  | 574                  | 488.2                |
| 2. บริการผู้ป่วยใน                   | 303                  | 418.3                |
| 3. บริการส่งเสริมป้องกัน             | 175                  | 206                  |
| 4. บริการอุบัติเหตุ/เจ็บป่วยฉุกเฉิน  | 25                   | 19.7                 |
| 5. บริการที่มีค่าใช้จ่ายสูง          | 32                   | 66.3                 |
| 6. บริการการแพทย์ฉุกเฉิน             | 10                   | 10                   |
| 7. งบลงทุนเพื่อการทดแทน              | 83.4                 | 85                   |
| 8. งบจัดสรรให้พื้นที่ทุรกันดาร       |                      | 10                   |
| 9. เงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา 41 |                      | 5                    |
| <b>รวมอัตราเหมาจ่ายรายหัว</b>        | <b>1,202.4</b>       | <b>1,308.5</b>       |

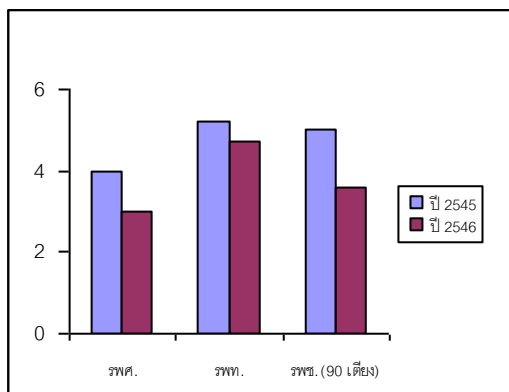
ที่มา : คู่มือหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สปสช.

ปีงบประมาณ 2547 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นในอัตราเหมาจ่าย 1,308.50 บาทต่อประชากร สำหรับประชากรผู้มีสิทธิจำนวน 46 ล้านคน โดยการจัดสรรงบบริการสำหรับผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในแต่ละจังหวัดจะจัดสรรตามโครงสร้างอายุประชากรผู้มีสิทธิ และมีการจัดสรรงบเพิ่มสำหรับพื้นที่ทุรกันดาร การลงทุนเพื่อการทดแทน และการช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 กรณีผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ ซึ่งอัตราเหมาจ่ายรายหัวที่เพิ่มขึ้นยังไม่สามารถบอกได้ว่าสะท้อนถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แท้จริง และเพียงพอต่อการให้บริการของสถานพยาบาลแต่ละระดับหรือไม่ ซึ่งถ้าบที่ได้รับจัดสรรต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการ สถานพยาบาลต้องคุมค่าใช้จ่ายจนไม่สามารถคงคุณภาพบริการที่ควรจะเป็นได้ แต่ถ้าหากต้องคงคุณภาพก็ต้องใช้จ่ายจากเงินบำรุงที่มีเงินไม่เพียงพอเหลือพอเพียงสำหรับการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำลังอยู่ระหว่างการศึกษาคำนวณอัตราเหมาจ่ายรายหัวที่เหมาะสม

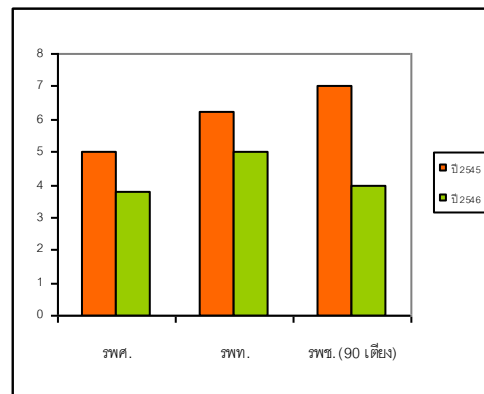
**(2) สถานะการเงินของสถานพยาบาลในภาพรวมยังอยู่ในเกณฑ์ดี แต่มีสภาพคล่องลดลง** ปีงบประมาณ 2545 (เฉลี่ยเงินเดือนระดับจังหวัด) และ ปี 2546 (เฉลี่ยเงินเดือนระดับประเทศ) อัตราส่วนสภาพคล่องและอัตราส่วนทุนหมุนเวียนของสถานพยาบาลยังอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เริ่มลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 และเมื่อพิจารณาหน่วยบริการในแต่ละระดับพบว่า ทุกระดับมีสภาพคล่องที่ลดลง เนื่องจากสถานพยาบาล ส่วนใหญ่ยังคงมีภาระหนี้ที่ต้องแบกรับต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ค่าบริการค่ายา และวัสดุการแพทย์ โดยเฉพาะโรงพยาบาลชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งบางหน่วยบริการต้องของบประมาณเพื่อความมั่นคงของระบบบริการสุขภาพ (Contingency Fund: CF) และถ้า

สถานพยาบาลยังคงมีสภาพคล่องทางการเงินลดลงเรื่อยๆ ประกอบกับเทคโนโลยีทางการแพทย์มีการพัฒนาโดยตลอด ต้นทุนการรักษาพยาบาลจะยิ่งสูงขึ้น ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการในอนาคต

แผนภูมิ 3 Quick Ratio



แผนภูมิ 4 Current Ratio



ที่มา : รายงานประจำปี 2546 สปสช.

#### 4.5 ประชาชนมีความพึงพอใจต่อโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังมีการร้องเรียนในเรื่องมาตรฐานการรักษา และการลาออกของแพทย์ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อคุณภาพ

(1) สถานพยาบาลส่วนใหญ่มีการพัฒนาคุณภาพบริการอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีการร้องเรียนในเรื่องคุณภาพ ในปี 2546 มีหน่วยบริการคู่สัญญาที่ได้ผ่านมาตรฐานการรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (Hospital Accreditation : HA) แล้วร้อยละ 3.9 โดยโรงพยาบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 68.4 อยู่ระหว่างการพัฒนาในเรื่องการจัดการเพื่อป้องกันความเสี่ยง และการประกันคุณภาพและการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และร้อยละ 14.9 อยู่ระหว่างการเยี่ยมสำรวจเพื่อประเมินรับรองคุณภาพ ส่วนอีกร้อยละ 12.8 ไม่มีข้อมูลเนื่องจากเป็นสถานพยาบาลเอกชน อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนของสถาบันต่าง ๆ<sup>1/</sup> ในปีงบประมาณ 2546 พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ถึงร้อยละ 67 แต่มีถึงร้อยละ 47 ต้องการให้ปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการรักษาให้ดีขึ้นกว่าร้อยละ 37 ไม่มีความเชื่อมั่นต่อคุณภาพการรักษาว่าจะเทียบเท่าสวัสดิการอื่นหรือการจ่ายเองได้ และร้อยละ 17.9 ต้องการให้สามารถเลือกเข้ารับบริการรักษาได้ในทุกหน่วยบริการโดยอิสระ ซึ่งจากการศึกษาในพื้นที่ตัวอย่าง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 68 พึงพอใจกับโครงการหลักประกันสุขภาพเช่นกัน แต่มีประชาชนอีกร้อยละ 46 ยังไม่มั่นใจในคุณภาพโดยเห็นว่ายาที่ได้รับไม่มีคุณภาพดีพอที่จะรักษาได้ นอกจากนี้ จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยที่สำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการปี 2545 เทียบกับปี 2546

<sup>1/</sup> เช่น เอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ศิริเพ็ญ ศุภกาญจนกันต์และคณะ : จาก รายงานประจำปี 2546 การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า, สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

พบว่า ร้อยละ 41.1 เห็นว่าการบริการยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งเรื่องยาไม่ค่อยมีคุณภาพ ปัญหาการรอคิวนาน การรักษาและการใช้อุปกรณ์การแพทย์มีคุณภาพไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมา ร้อยละ 34.2 เห็นว่าคุณภาพดีขึ้น ร้อยละ 3 เห็นว่ามีคุณภาพลดลง และร้อยละ 21.7 ไม่แน่ใจว่ามีคุณภาพ ดีขึ้นหรือลดลง

อย่างไรก็ตาม ในปี 2546 ที่ผ่านมามีสถานพยาบาลที่ถูกร้องเรียน จำนวน 320 แห่ง จากสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด 981 แห่ง เป็นสถานพยาบาลของรัฐร้อยละ 29 (253 แห่ง จาก 893 แห่ง) สถานพยาบาลเอกชนร้อยละ 76 (67 แห่ง จาก 88 แห่ง) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้การรักษายาขาด รongลงมาคือ การเรียกเก็บเงิน แต่ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวเริ่มลดน้อยลง เนื่องจากทุกโรงพยาบาลได้ให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูล ข่าวสารและสร้างความเข้าใจกับผู้ใช้บริการเพิ่มมากขึ้น โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้จัดทำคู่มือผู้ถือบัตรทองจำนวน 1,000,000 เล่ม เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจ สิทธิประโยชน์โครงการ และเงื่อนไขการใช้บริการแจกจ่ายแก่ประชาชน รวมทั้งมีการพัฒนา เครือข่ายหน่วยรับเรื่องร้องเรียนทั่วประเทศ หรือ Call center (1330) เพื่อเป็นตัวกลางในการประสานความเข้าใจระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ และประสานการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลต่าง ๆ

(2) **ผู้มีสิทธิมีการใช้บริการเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันแพทย์มีภาระงานหนักขึ้นโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหาขาดแคลนแพทย์** จากการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขพบว่า แพทย์ไทยมีภาระงานหนักกว่าแพทย์ในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มากกว่ามาเลเซีย 2 เท่า ฟิลิปปินส์ 3 เท่า และสิงคโปร์ถึง 4 เท่า หลังจากดำเนินงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ยิ่งทำให้ภาระงานเพิ่มยิ่งขึ้น เพราะประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะหน่วยบริการที่ใกล้บ้าน และจากการสำรวจการใช้บริการของประชาชนผู้มีสิทธิบัตรทอง ปี 2545-2546 พบว่า การใช้บริการของผู้ป่วยนอกมีการเปลี่ยนแปลงมาใช้บริการกับหน่วยบริการที่เป็นระดับโรงพยาบาลชุมชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 55 สถานีอนามัยและ PCU เพิ่มขึ้นร้อยละ 18 และผู้ป่วยในมีการใช้บริการกับโรงพยาบาลชุมชนเพิ่มขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากอัตราการใช้บริการของโรงพยาบาลจังหวัดลดลงร้อยละ 39

ตาราง 4 การใช้บริการของประชาชนผู้มีสิทธิบัตรทอง

| สถานพยาบาล         | ผู้ป่วยนอก |          |                 | ผู้ป่วยใน |          |                 |
|--------------------|------------|----------|-----------------|-----------|----------|-----------------|
|                    | 2544 (%)   | 2546 (%) | เปลี่ยนแปลง (%) | 2544 (%)  | 2546 (%) | เปลี่ยนแปลง (%) |
| สถานีอนามัยและ PCU | 22         | 26       | 18              |           |          |                 |
| โรงพยาบาลชุมชน     | 14         | 22       | 55              | 30        | 54       | 81              |
| โรงพยาบาลจังหวัด   | 18         | 9        | -52             | 59        | 36       | -39             |
| อื่นๆ              | 45         | 43       | -5              | 11        | 10       | -12             |
| รวม                | 100        | 100      |                 | 100       | 100      |                 |

ที่มา Health and Welfare Survey 2001 and 2003, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำหรับปีงบประมาณ 2547 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้ออกประกาศเพื่อรับรองการใช้สิทธิของผู้พิการและทหารผ่านศึกให้สามารถเข้ารับบริการสาธารณสุข โดยให้สิทธิใช้หลักประกันสุขภาพได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและอนุโลมให้เข้ารับบริการที่สถานพยาบาลอื่นที่ไม่ใช่สถานพยาบาลที่ระบุในบัตรได้ในกรณีจำเป็น คาดว่า จะส่งผลให้มีอัตราการใช้บริการในปี 2547 เพิ่มขึ้นมากขึ้น นอกจากนี้โรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่ห่างไกลที่มีปัญหาขาดแคลนแพทย์ ส่วนใหญ่จะมีแพทย์ประจำเป็นแพทย์จบใหม่ที่อยู่ระหว่างการใช้ทุน ซึ่งนอกจากมีหน้าที่ให้การรักษายาบาลแล้ว ยังต้องทำเรื่องบริหารจัดการตามนโยบายโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้ภาระงานยิ่งหนักขึ้น

ภาระงานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวส่งผลให้มีแพทย์ลาออกจำนวนมาก จากผลการสำรวจผู้ให้บริการของเอแบคโพล พบว่า กว่าร้อยละ 80.5 ให้เหตุผลการลาออกว่าเกิดจากงานที่เพิ่มขึ้น ร้อยละ 74.3 ค่าตอบแทนไม่เพียงพอ และร้อยละ 52.2 ผู้ป่วยเรียกร้องสิทธิมากขึ้น โดยปี 2544 แพทย์มีความเครียดและลาออกจำนวน 276 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 564 คน ในปี 2545 และ 607 คนในเดือนกันยายน 2546 อย่างไรก็ตาม แนวโน้มสมองไหลของกำลังคนด้านสาธารณสุขไปสู่ภาคเอกชน และจากชนบทสู่เมืองคาดว่าจะยิ่งสูงขึ้น เนื่องด้วยค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นของสถานพยาบาลเอกชน อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และนโยบายสนับสนุนให้ประเทศเป็นศูนย์กลางสุขภาพแห่งเอเชียที่จะส่งผลให้ประชาชนมาใช้บริการของสถานพยาบาลเอกชนเพิ่มขึ้น

## **๕ บทสรุป**

5.1 การดำเนินโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ทั้งเรื่องการเข้าถึงบริการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอภาค การให้บริการด้านสุขภาพด้วยต้นทุนต่ำโดยเน้นเครือข่ายสถานบริการระดับปฐมภูมิ แต่โครงการยังคงมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการและการเงินการคลัง รวมทั้งการสร้างสุขภาพยังขาดแนวทางการทำงานที่ชัดเจน

5.2 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น โดยมีการประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนให้ทราบและเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ของโครงการและการประสานกับองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

5.3 การจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. 2546 ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายของระบบโดยรวม สถานพยาบาลส่วนใหญ่มีสภาพคล่องทางการเงินลดลง แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีการเพิ่มงบเหมาจ่ายรายหัว โดยจัดสรรตามโครงสร้างอายุประชากร และมีการเพิ่มงบสำหรับพื้นที่ทุรกันดาร ซึ่งงบเหมาจ่ายรายหัวที่เพิ่มขึ้นยังไม่สามารถบอกได้ว่าเพียงพอต่อต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการหรือไม่

5.4 ระบบบริหารจัดการของโครงการที่ผ่านมามีการปรับปรุงในหลายๆ เรื่อง เช่น ระบบข้อมูล ระบบการส่งต่อ การให้สิทธิประชากรเลือกสถานพยาบาล การให้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิประโยชน์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาคะแนนการให้บริการ และการลาออกของแพทย์

## 6

### ข้อเสนอแนะ

#### 6.1 ระดับนโยบาย

(1) **ศึกษาผลกระทบจากการทดลองบริหารจัดการแบบให้สิทธิประชาชนเลือกสถานพยาบาลได้โดยอิสระในประเด็นต่าง ๆ** อาทิ ภาระงาน การกระจายความเสี่ยง ระบบการจ่ายเงิน คุณภาพบริการ รวมทั้งการเข้าถึงบริการของแรงงานอพยพย้ายถิ่น

(2) **พิจารณาภาพรวมการลงทุนแบบบูรณาการในสถานพยาบาลระดับตติยภูมิ** โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์โรคหัวใจ โรคมะเร็ง และอุบัติเหตุ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการด้านสุขภาพ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข

(3) **เร่งผลักดันแผนงานสร้างสุขภาพแบบองค์กรร่วมและแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน** เชื่อมโยงทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยใช้กลไกผู้ว่า CEO และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการดำเนินงานประสานกับทุกภาคีการพัฒนา

(4) **ให้มีการศึกษาทบทวนความเชื่อมโยงของโครงสร้างการจัดบริการแต่ละระดับกับโครงสร้างทางกายภาพของสถานพยาบาล** เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร จัดการให้ชัดเจนในเรื่องสิทธิประโยชน์ขั้นต้นที่ครอบคลุมทั้งบริการทางการแพทย์ การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการเข้าถึงบริการ เป็นต้น

#### 6.2 ผู้ให้บริการ

##### ระยะสั้น

(1) **ศึกษาทบทวนโครงสร้างสิ่งจูงใจ และความก้าวหน้าทางสายอาชีพ** ที่จะส่งเสริมให้บุคลากรไปปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกลมากขึ้น รวมทั้งระบบการศึกษาต่อควรให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศมากกว่าความต้องการของผู้เรียน

(2) **ควรกำหนดให้มีพยาบาลวิชาชีพประจำศูนย์สุขภาพชุมชน** โดยให้พยาบาลวิชาชีพที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันได้รับการอบรมเวชปฏิบัติ และมาปฏิบัติงานในศูนย์สุขภาพชุมชนเพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) **การผลิตแพทย์เพิ่มโดยการต่อยอดองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุข** เพื่อรองรับการขาดแคลนแพทย์ที่ศูนย์สุขภาพชุมชน แต่ต้องมีการกำหนดแนวทางการศึกษาให้มีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะการศึกษาเฉพาะทาง

#### ระยะยาว

(1) **เร่งปฏิบัติตามแผนแม่บทกำลังคนด้านสาธารณสุข** โดยเฉพาะนโยบายการกระจายแพทย์ให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนตามระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และระบบสิ่งจูงใจที่เหมาะสม

(2) **การผลิตบุคลากรทางการแพทย์ควรมีความสอดคล้องกับทิศทางของบริการสุขภาพ** ที่มุ่งเน้นการสร้างสุขภาพและการป้องกันโรคเป็นหลัก รวมทั้งกระจายการผลิตไปยังมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคที่มีคณะแพทย์ ด้วยการปรับระบบการคัดเลือกให้เด็กในพื้นที่มีโอกาสเข้าเรียนได้มากขึ้น โดยไม่กระทบต่อมาตรฐานการผลิตในภาพรวม และมีเงื่อนไขให้บรรจุในพื้นที่

### 6.3 ผู้ให้บริการ

(1) **รณรงค์การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมสุขภาพของประชาชน** โดยครอบคลุมทั้งมาตรการทางกฎหมาย ความรู้ และระบบข้อมูลการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

(2) **การส่งเสริมให้มีอาสาสมัครในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร** เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิประโยชน์ และทิศทางการดำเนินงานของโครงการที่ถูกต้อง



# บทที่ 8

## โครงการบ้านเอื้ออาทร

### 1 ความนำ

ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานมีสภาพแวดล้อมที่ดีของประชาชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองนั้น รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อย จึงมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลังร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้น้อย รวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ ได้ซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่สามารถรับภาระได้จำนวนทั้งสิ้น 600,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี (2546 - 2550) โดยรัฐบาลอุดหนุนต้นทุนค่าพัฒนาสาธารณูปโภควงเงิน 80,000 บาท/หน่วย และค่าก่อสร้างอาคารสาธารณูปการวงเงินประมาณ 5-10 ล้านบาทต่อโครงการ นอกจากนี้ยังเห็นชอบให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์จัดตั้งวงเงินหมุนเวียน จำนวน 300 ล้านบาท เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้ในการซื้ออาคารคืนและนำกลับมาขายใหม่ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อขาดการชำระเกิน 3 เดือน โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ย

#### 1.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของกลุ่มเป้าหมายโดยการ จัดสร้างที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้โดยการเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือเช่าที่อยู่อาศัยในระยะยาว

(2) เพื่อเสริมสร้างกระบวนการประสานสายสัมพันธ์อันดีภายในครอบครัว ชุมชน และสังคม ให้มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการพัฒนาชุมชนของตน เพื่อนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

(3) เพื่อสร้างชุมชนให้มียอดประกอบของชุมชนซึ่งสามารถส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาสให้กับผู้อาศัยและครอบครัวได้มีรายได้เสริมนอกเหนือจากรายได้ประจำ

### 1.2 กลุ่มเป้าหมายของโครงการ

กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมือง เช่น กลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย กลุ่มผู้เช่าบ้านที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรืออาศัยอยู่ในชุมชนที่ไม่ได้มาตรฐาน และมีระดับรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน (ณ ปี 2546)

### 1.3 เป้าหมายและระยะเวลาการดำเนินงาน

การดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรมีเป้าหมายเริ่มดำเนินการโครงการในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 - 2550 รวมทั้งสิ้น 5 ปี จำนวนหน่วยรวม 601,272 หน่วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

| ปี พ.ศ.<br>พื้นที่ | 2546<br>ระยะ 1 | 2546<br>ระยะ 2 | 2546<br>ระยะ 3/1 | 2547<br>ระยะ 3/2 | 2548<br>ระยะ 4 | 2549<br>ระยะ 5 | 2550<br>ระยะ 6 | รวม<br>ทั้งสิ้น |
|--------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| กทม./ปริมณฑล       | 3,535          | 3,637          | 15,000           | 96,000           | 120,000        | 120,000        | 120,000        | 478,172         |
| ภูมิภาค            | 640            | 3,915          | 5,000            | 24,000           | 30,000         | 30,000         | 30,000         | 123,555         |
| รวม                | 4,175          | 7,552          | 20,000           | 120,000          | 150,000        | 150,000        | 150,000        | 601,727         |

หมายเหตุ เป็นเป้าหมายโดยประมาณการ และอาจปรับเปลี่ยนได้ตามปริมาณความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

### 1.4 วงเงินลงทุน

วงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้นประมาณ 293,932 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 52,920 ล้านบาท และเงินกู้จำนวน 241,012 ล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท

| โครงการ  | เงินอุดหนุน | เงินกู้     | รวม         |
|----------|-------------|-------------|-------------|
| ระยะ 1-2 | 1,000.000   | 3,620.229   | 4,620.229   |
| ระยะ 3   | 12,320.000  | 54,084.800  | 66,404.800  |
| ระยะ 4   | 13,200.000  | 57,329.888  | 70,529.888  |
| ระยะ 5   | 13,200.000  | 60,769.681  | 73,969.681  |
| ระยะ 6   | 13,200.000  | 65,207.862  | 78,407.862  |
| รวม      | 52,920.000  | 241,012.460 | 293,932.460 |
| สัดส่วน  | 18          | 82          | 100         |

### 1.5 แนวทางการดำเนินงาน

| แนวทางการดำเนินงาน                   | เป้าหมาย<br>(หน่วย) |
|--------------------------------------|---------------------|
| 1. จัดทำโครงการในที่ดินเดิมของ กคช.  | 36,727              |
| 2. จัดทำโครงการในที่ดินของส่วนราชการ | 15,000              |
| 3. การขายอาคารคงเหลือ                | 15,000              |
| 4. ดำเนินการในที่ดินของภาคเอกชน      | 35,000              |
| 5. ร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน          | 50,000              |
| 6. ยังไม่ระบุแนวทาง                  | 450,000             |
| <b>รวม</b>                           | <b>601,727</b>      |

### 1.6 แนวทางการบริหารโครงการ

(1) **การบริหารโครงการ** มีคณะกรรมการพิจารณาโครงการบ้านเอื้ออาทรทำหน้าที่พิจารณาก่อนการก่อสร้างโครงการก่อนนำเสนอคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 10 ชุด เพื่อพิจารณาคัดเลือกที่ดินและผู้ร่วมดำเนินการ

(2) **การบริหารการขาย** มีการเปิดให้ประชาชนจองโครงการล่วงหน้า เพื่อตรวจสอบความต้องการที่อยู่อาศัยให้ชัดเจนก่อนการจัดซื้อที่ดินหรือทำสัญญากับผู้ร่วมดำเนินการ

(3) **การบริหารการเงินโครงการ** การเคหะแห่งชาติประสานกับสถาบันการเงินภายในประเทศเพื่อการระดมทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อการลงทุนก่อสร้างโครงการและสนับสนุนการให้สินเชื่อรายย่อยแก่กลุ่มเป้าหมาย

(4) **การบริหารงานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการส่วนกลาง** การเคหะแห่งชาติจะมอบโอนงานสาธารณูปโภคส่วนกลางให้กับหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการดูแล โดยจัดทำแผนมอบโอนสาธารณูปโภคให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบล่วงหน้าเพื่อความพร้อมในการจัดเตรียมงบประมาณรองรับ รวมทั้งการประสานงานเพื่อมอบโอนงานอาคารสาธารณูปการส่วนกลางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(5) **การบริหารชุมชน** การเคหะแห่งชาติจะดำเนินการประสานงานกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อบริหารชุมชนโครงการในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นๆ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านการบริหารชุมชน การจัดระเบียบชุมชน การพัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารชุมชนภายหลังจากที่การเคหะแห่งชาติบริหารโครงการในระยะเวลา 5 ปีแรก

## 2 กรอบการติดตามประเมินผล

### 2.1 วัตถุประสงค์

(1) ประเมินความเหมาะสมของนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลภายใต้โครงการบ้านเอื้ออาทรว่ามีความสอดคล้องกับปริมาณปัญหา รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเชิงบวกและลบมากน้อยอย่างไร

(2) ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ รวมทั้งประเมินว่าการดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามเป้าหมายหรือไม่ รวมถึงการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการของโครงการ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

(3) ประเมินผลกระทบที่มีต่อผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยใช้กรณีศึกษาในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม ส่วนที่ 1 เพื่อประเมินความพึงพอใจและการเปลี่ยนแปลงของผู้อยู่อาศัย ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพการอยู่อาศัย

(4) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงการบ้านเอื้ออาทรในระยะต่อไป

### 2.2 ขอบเขตการประเมินผล

(1) ประเมินนโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ

(2) ประเมินภาพรวมการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

(3) ประเมินเชิงลึกในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสามที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ 112 หน่วย และบรรจุผู้อยู่อาศัยแล้วเมื่อ 12 สิงหาคม 2546

### 2.3 วิธีการประเมินผล

(1) ประมวลและสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ ข้อเสนอโครงการ รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานรายเดือน ซึ่งจัดทำโดยการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งข่าวและบทความจากสื่อสิ่งพิมพ์

(2) การประชุมหารือร่วมกับเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและรวบรวมข้อมูลที่ต้องการเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังขาดข้อมูล รวมทั้งการดูงานในพื้นที่

(3) ติดตามประเมินผลภาคสนามในพื้นที่โครงการนำร่อง โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิที่ประมวลจากการตอบแบบสอบถามของประชาชนผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม ในช่วงเดือนมกราคม 2547

### **3 ความก้าวหน้าของโครงการ (ณ มีนาคม 2547)**

#### **3.1 การอนุมัติโครงการ**

กคช. ได้รับอนุมัติโครงการจาก ครม. แล้วทั้งสิ้น 3 ระยะ จำนวน 151,727 หน่วย วงเงินลงทุนทั้งสิ้น 71,025.029 ล้านบาท ประกอบด้วย

(1) ระยะที่ 1 ได้รับความเห็นชอบจาก ครม. เมื่อ 14 ม.ค. 46 มีเป้าหมายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 4,175 หน่วย วงเงินลงทุนรวม 1,549.248 ล้านบาท

(2) ระยะที่ 2 ได้รับความเห็นชอบจาก ครม. เมื่อ 14 ม.ค. 46 มีเป้าหมายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 7,552 หน่วย วงเงินลงทุนรวม 3,070.981 ล้านบาท

(3) ระยะที่ 3 ได้รับความเห็นชอบจาก ครม. เมื่อ 22 ก.ค. 46 มีเป้าหมายการจัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 140,000 หน่วย วงเงินลงทุนรวม 66,404.800 ล้านบาท

#### **3.2 การดำเนินงาน**

##### **(1) โครงการในที่ดินเดิม**

- ก่อสร้างเสร็จและส่งมอบอาคารแล้ว 1 โครงการ 112 หน่วย
- อยู่ระหว่างการปรับปรุงอาคาร 1 โครงการ 1,216 หน่วย
- อยู่ระหว่างก่อสร้าง 8 โครงการ 5,846 หน่วย
- ทำสัญญาแล้วและเตรียมส่งมอบสถานที่ 2 โครงการ 1,850 หน่วย
- เตรียมการทำสัญญา 7 โครงการ 2,399 หน่วย
- อยู่ระหว่างพิจารณากำหนดวิธีจัดหาผู้รับจ้าง 34 โครงการ 18,162 หน่วย

##### **(2) โครงการในที่ดินใหม่**

- จัดหาที่ดินและโครงการที่จะพัฒนาต่อได้แล้ว 15 โครงการ 24,560 หน่วย
- อยู่ระหว่างการพิจารณาปริมาณความต้องการ 18 โครงการ 27,030 หน่วย

|                                        |               |
|----------------------------------------|---------------|
| ► อยู่ระหว่างการสรรหาที่ดินและโครงการฯ | 70,552        |
| หน่วย                                  |               |
| รวมทั้งสิ้น                            | 151,727 หน่วย |

### 3.3 ด้านการเบิกจ่ายเงินลงทุน

(1) โครงการระยะที่ 1 วงเงินลงทุนรวม 1,549.248 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจำนวน 345.840 ล้านบาท และเงินกู้จำนวน 1,203.408 ล้านบาท ณ มี.ค. 47 ได้เบิกจ่ายเงินลงทุนแล้วจำนวน 420 ล้านบาท หรือร้อยละ 27 ของวงเงินลงทุนโครงการ

(2) โครงการระยะที่ 2 วงเงินลงทุนรวม 3,070.981 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุนจำนวน 654.160 ล้านบาท และเงินกู้จำนวน 2,416.821 ล้านบาท ณ มี.ค. 47 ได้เบิกจ่ายเงินลงทุนแล้วจำนวน 72 ล้านบาท หรือร้อยละ 2 ของวงเงินลงทุนโครงการ

(3) โครงการระยะที่ 3 วงเงินลงทุนรวม 66,404.8 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุน 12,320 ล้านบาท และเงินกู้ 54,084 ล้านบาท ณ มี.ค. 47 ได้เบิกจ่ายเงินลงทุนแล้วจำนวน 529 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.8 ของวงเงินลงทุนโครงการ

### 3.4 ความก้าวหน้าในการเปิดจองบ้าน

โครงการบ้านเอื้ออาทรได้รับอนุมัติโครงการให้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยจากคณะรัฐมนตรีแล้ว 3 ระยะ เป็นจำนวน 151,727 หน่วย ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการให้ประชาชนจองสิทธิในการซื้อที่อยู่อาศัยแล้วจำนวน 84,274 หน่วย ในช่วง กุมภาพันธ์ 2546 - กุมภาพันธ์ 2547 มีผู้จองสิทธิรวม 475,792 ราย โดยผู้จองสิทธิดังกล่าวประกอบด้วย ผู้จองรายใหม่ 384,065 ราย (ร้อยละ 80.7) และ เป็นผู้จองเดิมที่ไม่ได้รับคัดเลือกให้ซื้อที่อยู่อาศัยของโครงการฯและประสงค์ที่จะใช้สิทธิในโครงการอื่นจำนวน 91,727 ราย(ร้อยละ 19.3)

การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการคัดเลือกผู้ได้รับสิทธิในการซื้อที่อยู่อาศัยโดยการจับสลากตั้งแต่กุมภาพันธ์ 2546 ถึง มีนาคม 2547 รวม 32,654 ราย และได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว 22,236 ราย และยังไม่ได้ทำสัญญาฯ 10,448 ราย ทั้งนี้ ได้ดำเนินการส่งมอบบ้านให้แก่ประชาชนแล้ว 112 ราย ซึ่งทั้งหมดเป็นการส่งมอบบ้านของโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลอง 3 (ส่วนที่ 1)

| โครงการ         | จำนวน<br>หน่วย<br>เปิดจอง | จำนวนผู้<br>จองราย<br>ใหม่ | ผู้จองเดิมที่<br>ยืนยันสิทธิ์ | รวมผู้จอง | ผู้ได้รับสิทธิ์<br>และทำ<br>สัญญาแล้ว | ผู้ได้รับสิทธิ์<br>แต่ยังไม่ทำ<br>สัญญา |
|-----------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------------|-----------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| - ระยะที่ 1     | 4,175                     | 187,448                    | 0                             | 187,448   | 4,134                                 | 41                                      |
| - ระยะที่ 2     | 7,552                     | 45,392                     | 65,969                        | 111,361   | 7,210                                 | 342                                     |
| - ระยะที่ 3/1   | 20,957                    | 24,916                     | 25,758                        | 50,674    | 10,892                                | 10,065                                  |
| - ระยะที่ 3/2** | 51,590                    | 126,309                    | 0                             | 126,309   | 0                                     | 0                                       |
| รวม             | 84,274                    | 384,065                    | 91,727                        | 475,792   | 22,236                                | 10,448                                  |

### 3.5 ด้านการเตรียมความพร้อมชุมชน

กคช. ได้เตรียมแนวทางการบริหารชุมชนโครงการบ้านเอื้ออาทรแบบบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะใช้รูปแบบสหกรณ์บริการชุมชนเป็นแนวทางในการบริหารงานบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ชุมชนสามารถดูแลและพึ่งพาตนเองได้ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ได้จัดอบรมให้ความรู้เรื่องสหกรณ์บริการชุมชนและการบริหารชุมชนให้กับผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิต คลองสาม แล้ว 3 รุ่น จำนวนผู้เข้าร่วมอบรมประมาณ 400 คน เมื่อวันที่ 12 ต.ค. 46 วันที่ 29 - 30 พ.ย. 46 และวันที่ 27-28 ธ.ค. 46 รวมทั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารชุมชนแล้ว 15 คน โดยได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อบังคับการบริหารชุมชนในรูปแบบสหกรณ์บริการชุมชน เมื่อวันที่ 24 ม.ค. 47 ณ สำนักงานใหญ่การเคหะแห่งชาติ

## 4 ผลการประเมินโครงการ

4.1 นโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยภายใต้โครงการบ้านเอื้ออาทรได้ดำเนินมาถูกต้องทางและเหมาะสมแล้วในภาพรวมเมื่อพิจารณาจากข้อมูลความต้องการที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่ควรมีการทบทวนนโยบายอีกครั้งเมื่อผลการสำรวจความต้องการจากการลงทะเบียนคนจนแล้วเสร็จสมบูรณ์

#### (1) ปริมาณปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (Demand Side)

ปัจจุบันมี 2 แหล่ง คือ การประมาณการโดยการเคหะแห่งชาติ และการจดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน (การลงทะเบียนคนจน) โดยศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ภายใต้กระทรวงมหาดไทย มีรายละเอียด ดังนี้

➤ **การประมาณความต้องการที่อยู่อาศัย** โดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้ศึกษาความต้องการที่อยู่อาศัยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545 - 2549) โดยการสำรวจผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศในช่วงปี 2543 และ การคาดประมาณความต้องการตามโครงสร้างประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2545 - 2549 ปรากฏว่ามีความต้องการที่อยู่อาศัยช่วงแผนฯ 9 ทั้งสิ้น 3,456,095 ครั้วเรือน ในจำนวนดังกล่าวเมื่อแยกกลุ่มที่มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท/เดือน/ครั้วเรือน<sup>1</sup> ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยตามเป้าหมายของการเคหะแห่งชาติแล้ว ความต้องการที่อยู่อาศัยในกลุ่มนี้จะมีจำนวน 1,342,862 ครั้วเรือน โดยแยกเป็นภาคต่างๆ ดังนี้

ตารางแสดงความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

| พื้นที่               | จำนวนหน่วย | ร้อยละ |
|-----------------------|------------|--------|
| กทม.                  | 392,321    | 29     |
| ปริมณฑล               | 112,978    | 8      |
| ภาคกลาง               | 167,752    | 13     |
| ภาคเหนือ              | 166,769    | 13     |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 417,188    | 31     |
| ภาคใต้                | 85,855     | 6      |
| รวม                   | 1,342,862  | 100    |

➤ **การจัดทะเบียนผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจน** โดย ศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อรับทราบสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยตรง จากการสำรวจถึงปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วประเทศ พบว่ามีผู้มีปัญหาที่อยู่อาศัย มีจำนวนทั้งสิ้น 1,990,198 คน (ข้อมูล ณ เดือน พ.ค. 47) โดยแยกเป็นรายภาคได้ดังนี้

ตารางแสดงที่อยู่อาศัยที่ต้องการตามการสำรวจของกระทรวงมหาดไทย

| พื้นที่/ภาค           | จำนวนคน   | ร้อยละ |
|-----------------------|-----------|--------|
| กทม.                  | 213,349   | 11     |
| ปริมณฑล               | 166,660   | 8      |
| ภาคกลาง               | 439,380   | 22     |
| ภาคเหนือ              | 370,171   | 19     |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 523,386   | 16     |
| ภาคใต้                | 277,252   | 14     |
| รวม                   | 1,990,198 | 100    |

<sup>1</sup> การเคหะแห่งชาติ คำนวณจากความสามารถในการจ่ายค่าที่อยู่อาศัยราคาถูกในตลาด พบว่าประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 15,000 บาทขึ้นไปจะสามารถซื้อบ้าน/ห้องชุดในตลาดได้ ดังนั้นจึงมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน

ทั้งนี้ข้อมูลชุดดังกล่าวเป็นข้อมูลที่สามารถได้เป็นรายบุคคลที่มีความต้องการที่อยู่อาศัย ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์อีกครั้งว่ามีการแจ้งเช่าในสมาชิกครอบครัวเดียวกันเท่าใด รวมทั้งตรวจสอบโดยประชาคมในแต่ละพื้นที่ว่าผู้มาแจ้งเป็นบุคคลที่มีความยากจนและมีปัญหาจริงหรือไม่ หลังจากนั้นจึงจะได้ข้อมูลปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยที่แท้จริง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างกระบวนการตรวจสอบของประชาคมในแต่ละพื้นที่

## (2) โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย (Supply Side)

โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยที่ดำเนินการในช่วงปี 2545 - 2550 มีจำนวนประมาณ 1,324,000 หน่วย ประกอบด้วยโครงการหลายรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

(2.1) โครงการบ้านเอื้ออาทร โดยการเคหะแห่งชาติ จำนวน 600,000 หน่วย วงเงินลงทุน 293,932.46 ล้านบาท รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลังร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีรายได้น้อย รวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ (ที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท/เดือน/ครัวเรือน) ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่สามารัรับการะได้ ภายในระยะเวลา 5 ปี (2546 - 2550) โดยจัดสร้างโครงการในรูปแบบอาคารชุด บ้านแถว และบ้านเดี่ยว

(2.2) โครงการบ้านพักข้าราชการ โดยการเคหะแห่งชาติ จำนวน 4,000 หน่วย วงเงินลงทุน 1,659.54 ล้านบาท ภายใต้แผนดำเนินงานตามภารกิจหลัก เพื่อจัดสร้างอาคารเช่าให้แก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐผู้มีรายได้น้อย (รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 15,000 บาท/เดือนใน กทม. และไม่เกิน 10,000 บาท/เดือนในภูมิภาค) ที่หน่วยงานไม่มีการจัดหาสวัสดิการบ้านพักอาศัยให้ ได้เช่าอยู่อาศัยในรูปแบบห้องชุด หรือบ้านแถว

(2.3) โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในที่ดินของหน่วยงานรัฐ โดยการเคหะแห่งชาติ จำนวน 10,000 หน่วย ภายใต้แผนดำเนินงานตามภารกิจหลัก เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ผู้ที่บุกรุกหรือเช่าในที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย กรมธนารักษ์ กรมศิลปากร โดยหน่วยงานเจ้าของที่ดินเป็นผู้ตั้งงบประมาณและการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ

(2.4) โครงการบ้านมั่นคง โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวน 300,000 หน่วย วงเงินลงทุน 67,952.00 ล้านบาท ระยะเวลาการดำเนินงานปี 2546 - 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัดให้มีความมั่นคงในสิทธิการ

ครอบครองที่อยู่อาศัย รวมทั้งความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ขณะนี้ได้รับอนุมัติจาก ครม. ให้ดำเนินงานแล้วจำนวน 17,391 หน่วย ประกอบด้วยโครงการนำร่อง 10 โครงการ จำนวน 2,375 หน่วย และโครงการตามแผนปฏิบัติการปี 2547 จำนวน 15,016 หน่วย

**(2.5) โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน** โดยธนาคารออมสิน จำนวน 400,000 หน่วย เป็นโครงการที่รัฐบาลมอบหมายให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและประชาชนทั่วไปในการขอสินเชื่อเพื่อปลูกบ้านบนที่ดินของตนเอง และสินเชื่อเพื่อซื้อบ้านโครงการจัดสรรพร้อมขายที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเริ่มดำเนินงานเมื่อปี 2546 พร้อมกับโครงการบ้านเอื้ออาทร

**(2.6) โครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน** จำนวน 12,337 หน่วย โดยมีราคาขายอยู่ระดับเดียวกับโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของรัฐ ประกอบด้วย โครงการที่ขอรับการส่งเสริมลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และโครงการเอกชนทั่วไปในตลาด ในส่วนของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและก่อสร้างในปี 2545 - 2547 มีจำนวน 7,223 3,091 และ 1,298 หน่วย ตามลำดับ สำหรับโครงการของเอกชนอื่นที่ดำเนินการนั้นมีข้อจำกัดในด้านข้อมูล เนื่องจากเป็นโครงการขนาดเล็กกระจายในหลายพื้นที่ ซึ่งสามารถรวบรวมได้เฉพาะโครงการที่เปิดตัวใหม่ในเขต กทม. และปริมณฑล โดยในปี 2546 มีที่อยู่อาศัยที่เปิดขายในระดับราคาต่ำกว่า 5 แสนบาท จำนวน 725 หน่วย

ตารางภาพรวมการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

| โครงการ                                           | จำนวนหน่วย       | ร้อยละ     |
|---------------------------------------------------|------------------|------------|
| 1. บ้านเอื้ออาทร                                  | 600,000          | 45.2       |
| 2. บ้านพักข้าราชการ                               | 4,000            | 0.3        |
| 3. แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในที่ดินรัฐ | 10,000           | 0.8        |
| 4. บ้านมั่นคง                                     | 300,000          | 22.6       |
| 5. บ้านออมสิน                                     | 400,000          | 30.2       |
| 6. เอกชน                                          | 12,337*          | 0.9        |
| <b>รวม</b>                                        | <b>1,326,337</b> | <b>100</b> |

หมายเหตุ : เฉพาะข้อมูลโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI และที่เปิดตัวในกทม. /ปริมณฑล

เมื่อพิจารณาข้อมูลปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยโดยใช้ข้อมูลการคาดประมาณของการเคหะแห่งชาติเทียบกับปริมาณที่อยู่อาศัยที่จะมารองรับ พบว่า มีปริมาณใกล้เคียงกัน โดยมีปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยจำนวน 1,342,862 หลัง และมีที่อยู่อาศัยที่รองรับความต้องการดังกล่าวได้จำนวน 1,326,337 หลัง หรือสามารถรองรับความต้องการได้ถึงร้อยละ 99 ของปริมาณปัญหา ซึ่งจัดว่านโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในภาพรวมได้ดำเนินมาถูกทางและเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตามควรมีการทบทวนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยผู้รายได้น้อยอีกครั้งหนึ่งเมื่อผลการสำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยที่จัดทำโดยกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ โดยให้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณากำหนด/ปรับเปลี่ยน นโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากประชาชนโดยตรงรวมทั้งได้ระบุรูปแบบที่อยู่อาศัย พื้นที่ และความสามารถในการจ่ายที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ตรงตามความต้องการของประชาชนที่แท้จริงต่อไป

สำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเป็นโครงการที่มีจำนวนหน่วยดำเนินการมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45 ของจำนวนที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยทั้งหมดนั้น การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการโดยคำนึงความเหมาะสมของเป้าหมายดำเนินการในแต่ละพื้นที่ด้วย โดยสำรวจปริมาณความต้องการเฉพาะในแต่ละพื้นที่ก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการ ทั้งนี้ได้เปิดให้ประชาชนจองบ้านล่วงหน้าและหากมียอดจองต่ำกว่าเกณฑ์ก็จะยกเลิกโครงการ ซึ่งเงื่อนไขของการดำเนินงานที่รัดกุมนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้อุปสงค์ในตลาดสูงเกินปริมาณความต้องการที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่และก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม

**4.2 ตลาดบ้านเช่าอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร** เมื่อประชาชนมีโอกาสในการเป็นเจ้าของบ้านได้ง่ายขึ้นจากสถานะดอกเบี้ยเงินกู้ที่เอื้ออำนวย รวมถึงการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรของรัฐในการจัดหาที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน ตลาดบ้านเช่าย่อมได้รับผลกระทบจากปัจจัยดังกล่าวโดยเฉพาะตลาดบ้านเช่าระดับล่างของเอกชน เนื่องจากการเป็นเจ้าของบ้านเอื้ออาทรจะมีการค่าเช่าจ่ายในราคาใกล้เคียงกับค่าเช่าบ้านจึงทำให้ประชาชนหันมาซื้อบ้านแทนการเช่ามากขึ้น แม้ว่าปัจจุบันบ้านเอื้ออาทรส่วนใหญ่ยังสร้างไม่แล้วเสร็จแต่ราคาบ้านเช่าก็มีการปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากอัตราเงินเฟ้อในหมวดเคหะสถานที่มีอัตราลดลง เนื่องจากราคาบ้านมือสองลดลง ประกอบกับเงื่อนไขการให้สินเชื่อเอื้ออำนวยในการซื้อบ้าน สำหรับตลาดบ้านขายนั้นไม่ได้รับผลกระทบมากนักเนื่องจากการเปิดตลาดบ้านระดับล่างไม่ใช่คู่แข่งโดยตรงของภาคเอกชน

ตาราง อัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน และอัตราเงินเฟ้อในหมวดเคสสถาน<sup>2</sup>

| อัตราเงินเฟ้อ       | 2545 |      |      |      |        | 2546 |      |      |      |        |
|---------------------|------|------|------|------|--------|------|------|------|------|--------|
|                     | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   | ทั้งปี | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   | ทั้งปี |
| เงินเฟ้อพื้นฐาน     | 0.9  | 0.3  | 0.3  | 0.2  | 0.4    | 0.3  | 0.2  | 0.0  | 0.0  | 0.0    |
| เงินเฟ้อหมวดเคสสถาน | 0.6  | -0.2 | -0.2 | -0.1 | 0.0    | -0.2 | -0.4 | -0.6 | -0.9 | -0.5   |

ที่มา : สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

**4.3 รัฐมีภาระในการสนับสนุนเงินอุดหนุนจำนวนมากเนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่** แต่ให้เงินอุดหนุนในสัดส่วนที่ลดลงเมื่อเทียบกับการดำเนินงานในรูปแบบเดิม โครงการบ้านเอื้ออาทรได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการลดภาระค่าใช้จ่ายค่าที่อยู่อาศัยเพื่อให้มีโอกาสเป็นเจ้าของบ้านได้ง่ายขึ้น โดยตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ดำเนินโครงการ รัฐมีภาระในการสนับสนุนเงินทุนจำนวนทั้งสิ้น 52,920 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18 ของวงเงินลงทุนทั้งโครงการ ประกอบด้วย ค่าสาธารณูปโภคจำนวน 48,138 ล้านบาท หรือหน่วยละ 80,000 บาท ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้พิจารณาจากความสามารถในการผ่อนชำระของผู้อยู่อาศัยและปรับอัตราค่าผ่อนชำระของผู้อยู่อาศัยให้เป็นอัตราก้าวหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต จึงทำให้รัฐสามารถปรับลดงบประมาณในการอุดหนุนค่าสาธารณูปโภคลงได้จากเดิมที่รัฐเคยอุดหนุนโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยในอัตราหน่วยละประมาณ 90,000 – 130,000 บาท นอกจากนี้ยังได้รับการอุดหนุนสำหรับค่าก่อสร้างอาคารสาธารณูปโภคในวงเงิน 4,782 ล้านบาท หรือประมาณ 5 - 10 ล้านบาทต่อโครงการเพื่อให้ชุมชนมีองค์ประกอบที่จำเป็นในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความเป็นชุมชนน่าอยู่ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะส่งผ่านการเคหะแห่งชาติไปสู่ประชาชนประมาณ 600,000 ครัวเรือน โดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายจากเดิมที่ต้องซื้อบ้านในราคาหลังละ 470,000 บาทเหลือเพียงหลังละ 390,000 บาท และอาคารชุดจากราคาห้องละ 330,000 บาทเป็นราคา 250,000 บาท ซึ่งทำให้ประชาชนมีโอกาสในการมีบ้านเป็นของตนเองได้ง่ายขึ้น

**4.4 ฐานะการเงินของการเคหะแห่งชาติจะไม่ได้รับผลกระทบหากดำเนินการด้วยความรัดกุมโดยไม่ก่อสร้างบ้านเกินความต้องการที่แท้จริง** แม้ว่าวงเงินลงทุนโครงการจะมีจำนวนสูงมากโดยเป็นการลงทุนที่ใช้เงินกู้ถึง 241,012 ล้านบาท แต่รูปแบบการจัดหาเงินทุนของโครงการที่ใช้เงินกู้จากสถาบันการเงินแทนการกู้เงินจากพันธบัตร รวมทั้งปรับปรุงรูปแบบการลงทุนโดยการประสานให้สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นทั้งแหล่งเงินทุนของโครงการและเป็นผู้ให้

<sup>2</sup> หมวดเคสสถาน ประกอบด้วย ค่าเช่าบ้าน ค่าไฟฟ้า-ประปา สิ่งทอสำหรับใช้ในบ้าน และสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความสะอาด โดยมีค่าเช่าบ้านเป็นรายการหลัก

สินเชื่อรายย่อยแก่ผู้ซื้อบ้าน (pre-post finance) นั้น จะสามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการด้านการเงินที่ไม่เหมาะสม (miss match) ในรูปแบบเดิมที่ใช้เงินกู้ระยะสั้นมาลงทุนในโครงการที่มีการคืนทุนระยะยาว และการลดบทบาทการเป็นผู้ให้สินเชื่อของการเคหะแห่งชาติจะช่วยลดความเสี่ยงในเรื่องปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ได้ การดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรจึงไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของการเคหะแห่งชาติ หากการเคหะแห่งชาติมีการดำเนินงานตามเงื่อนไขทางการเงินตามตลาดที่รัดกุมและสามารถขายบ้านได้หมดตามกำหนดเวลาการชำระคืนหนี้ อย่างไรก็ตามอาจมีความเสี่ยงในกรณีที่ผู้ซื้อไม่สามารถผ่อนชำระได้ในระยะเวลา 5 ปีแรก ซึ่งการเคหะแห่งชาติจะต้องรับภาระในบางส่วนจนกว่าจะหาผู้ซื้อรายใหม่ได้

**4.5 คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นจากการเป็นเจ้าของบ้านที่ได้มาตรฐานในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม** ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อยประมาณ 6 แสนครัวเรือนมีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้เร็วขึ้นจากภาระการผ่อนส่งบ้านที่ลดลง รวมทั้งได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นด้วยการสร้างความมั่นคงด้านการอยู่อาศัย ความมีมาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมเหมาะสม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ซึ่งส่งผลต่อความเข้มแข็งและสายสัมพันธ์อันดีในครอบครัวและนำไปสู่ความเป็นชุมชนน่าอยู่ในที่สุด

**4.6 สถาบันการเงินได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร** สถาบันการเงินสามารถระบายสินทรัพย์ในพอร์ตและมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายสินทรัพย์ให้แก่การเคหะแห่งชาติ นอกจากนี้ยังสามารถเพิ่มฐานลูกค้ารายย่อยในการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย แม้ว่าจะเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้น้อยแต่ก็มีความเสี่ยงต่ำเนื่องจากมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นหลักประกันที่นับวันจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้น

**4.7 การลงทุนโครงการก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในวงกว้าง** โครงการบ้านเอื้ออาทรที่จะก่อสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 601,727 หน่วย ใช้งบประมาณลงทุนประมาณ 293,932 ล้านบาท มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2546 — 2550 โดยจะก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศจำนวน 40,192 คน/เดือน หรือหากนับเฉพาะส่วนที่ได้รับการอนุมัติจาก ครม. แล้วประมาณ 150,000 หน่วย ในวงเงิน 71,025 ล้านบาทนั้นจะก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศจำนวน 9,877 คน/เดือน นอกจากนี้ยังมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการผลิตและจำหน่ายของภา ภา ค อุ ต ส ภา ห ก ร ร ม ก่อสร้างโดยเฉพาะวัสดุก่อสร้าง เช่น ปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น กระเบื้อง และวัสดุอื่นที่ใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งวัสดุต่างๆ เหล่านี้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิตทั้งสิ้นยกเว้นเหล็กเส้น รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย เช่น เครื่องเรือน เครื่องไฟฟ้า

**4.8** *ภายหลังจากการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรมาเป็นระยะเวลากว่า 1 ปี กคช. สามารถสร้างเสร็จเพียง 112 หน่วย* โครงการบ้านเอื้ออาทรมีเป้าหมายดำเนินการโครงการในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 - 2550 รวมทั้งสิ้น 5 ปี จำนวนหน่วยรวม 601,272 หน่วย ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติให้ดำเนินการโครงการจาก ครม. แล้ว 3 ระยะ จำนวน 151,727 หน่วย สามารถก่อสร้างเสร็จและบรรจุผู้อยู่อาศัยแล้ว จำนวนทั้งสิ้นเพียง 112 หน่วยในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม ส่วนที่ 1 ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างดำเนินโครงการ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายเริ่มก่อสร้างตามข้อเสนอโครงการที่ได้รับอนุมัติจาก ครม. แล้ว พบว่าโครงการส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงานล่าช้ากว่าเป้าหมายที่กำหนด โดยมีโครงการที่ก่อสร้างเสร็จและยังอยู่ระหว่างการก่อสร้าง 9 โครงการ จำนวนทั้งสิ้น 7,174 หน่วย จากเป้าหมายที่จะเริ่มก่อสร้างในปี 2546-2547 จำนวน 151,727 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 4.7 ของเป้าหมายเท่านั้น

ตาราง เป้าหมายการเริ่มก่อสร้างเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงาน ณ 31 มี.ค. 47

| ปี พ.ศ.          |           | 2546   | 2546   | 2546    | 2547    | รวม      |
|------------------|-----------|--------|--------|---------|---------|----------|
| การเริ่มก่อสร้าง |           | ระยะ 1 | ระยะ 2 | ระยะ3/1 | ระยะ3/2 | ทั้งสิ้น |
| กทม./ปริมณฑล     | เป้าหมาย  | 3,535  | 3,637  | 15,000  | 96,000  | 118,172  |
|                  | ดำเนินการ | 3,535  | 1,583  | 1,216   | 0       | 6,334    |
| ภูมิภาค          | เป้าหมาย  | 640    | 3,915  | 5,000   | 24,000  | 33,555   |
|                  | ดำเนินการ | 640    | 200    | 0       | 0       | 840      |
| รวม              | เป้าหมาย  | 4,175  | 7,552  | 20,000  | 120,000 | 151,727  |
|                  | ดำเนินการ | 4,175  | 1,783  | 1,216   | 0       | 7,174    |
|                  | ร้อยละ    | 100    | 23     | 6.1     | 0       | 4.7      |

เมื่อพิจารณาสาเหตุของความล่าช้าแล้ว พบว่าส่วนใหญ่เป็นสาเหตุจากปัจจัยภายนอกที่การเคหะแห่งชาติไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากต้นทุนค่าวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มสูงขึ้นจนไม่สามารถจูงใจผู้รับเหมาก่อสร้างให้ประมูลรับงาน ประกอบกับปริมาณงานในตลาดมีมากตามภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัว จึงไม่สามารถหาผู้รับจ้างมาดำเนินการได้ รวมทั้งมีปัญหาในการจัดหาที่ดิน นอกจากนี้การเคหะแห่งชาติต้องปรับตัวอย่างมากเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐที่มอบหมายให้จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ได้ 600,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี หรือเฉลี่ยปีละ 120,000 หน่วย ในขณะที่ระยะเวลา 29 ปีนับแต่เริ่มก่อตั้งการเคหะแห่งชาติจนถึงปี 2545 สามารถดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยได้ทั้งสิ้นเพียง 406,141 หน่วย หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 14,000 หน่วยเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า การเคหะแห่งชาติต้องเร่งการผลิตขึ้นจากเดิม 8.5 เท่า เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรได้ทันตามเป้าหมาย ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานที่ได้รับมอบหมายแล้ว อย่างไรก็ตาม

ตามขณะนั้นรัฐบาลได้มอบหมายนโยบายเร่งรัดให้การเคหะแห่งชาติจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี ดังนั้นการเคหะแห่งชาติจึงต้องหาแนวทางแก้ไขและปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวต่อไป

#### 4.9 กคช. ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(1) การประกวดราคา รูปแบบการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการบ้านเอื้ออาทรได้ใช้การจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบ Internet หรือ E-Auction ตามที่ ครม. ได้มีมติให้ดำเนินการเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546 เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้ดำเนินการไปแล้วทั้งสิ้น 8 โครงการ สามารถประมูลได้ต่ำกว่าราคากลาง 6 โครงการ ประหยัดงบประมาณได้ 182 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณก่อสร้างโครงการ 1,430 ล้านบาท หรือคิดเป็นการประหยัดงบประมาณได้ร้อยละ 13

ตาราง การจัดซื้อจัดจ้าง โดยระบบ E-Auction ปีงบประมาณ 2546

| โครงการ           | วงเงินงบประมาณ | วงเงินที่ประมูลได้ | ผลต่าง    |    |
|-------------------|----------------|--------------------|-----------|----|
|                   | (ล้านบาท)      | (ล้านบาท)          | (ล้านบาท) | %  |
| 1. รังสิตคลอง 3   | 134.991        | 118.000            | 16.991    | 13 |
| 2. หัวหมาก        | 132.124        | 119.486            | 12.638    | 10 |
| 3. ประชานิเวศน์   | 308.727        | 233.952            | 74.775    | 24 |
| 4. บางโหลง ระยะ 1 | 242.288        | 216.525            | 25.763    | 11 |
| 5. เชียงใหม่      | 127.972        | 119.950            | 8.022     | 6  |
| 6. บางโหลง ระยะ 2 | 307.966        | 260.000            | 47.966    | 16 |
| 7. พิจิตร ระยะ 2  | 51.500         | 52.800             | -1.300    | -3 |
| 8. รังสิตคลอง 5   | 124.750        | 127.500            | -2.750    | -2 |
| รวม               | 1,430.318      | 1,248.213          | 182.105   | 13 |

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณได้ แต่ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้เปลี่ยนรูปแบบจากการจัดซื้อจัดจ้างแบบ E-Auction มาเป็นการประกวดราคาแบบปกติแล้ว เนื่องจากในการเรียกประกวดราคาโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 2 และระยะที่ 3/1 โดยวิธี E-Auction จำนวนรวม 28 โครงการ ปรากฏว่ามีผู้รับเหมา ก่อสร้างให้ความสนใจซื้อแบบน้อยมาก โดยมีเพียง 2 โครงการที่มีผู้ซื้อแบบ 3 รายขึ้นไป ส่วนโครงการที่เหลือจำนวน 26 โครงการมีผู้ซื้อแบบน้อยกว่า 3 รายจึงต้องยกเลิกการประกวดราคาและประกาศเรียกประกวดราคาใหม่โดยใช้วิธีปกติ

(2) การจัดหาสินเชื่อ การเคหะแห่งชาติได้จัดหาสถาบันการเงินเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการขอสินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งเป็นแหล่งสินเชื่อให้แก่การเคหะแห่งชาติในการก่อสร้างโครงการ โดยได้ทำบันทึกความเข้าใจกับ 2 ธนาคาร คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เมื่อวันที่ 5 ส.ค. 46 ในการสนับสนุนสินเชื่อโครงการบ้านเอื้ออาทร

ระยะที่ 1 และ 2 สำหรับโครงการระยะที่ 3 การเคหะแห่งชาติได้ประสานให้มีสถาบันการเงินเข้าร่วมสนับสนุนโครงการมากขึ้น เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชน สำหรับเงื่อนไขการให้สินเชื่อสถาบันการเงินจะให้สินเชื่อรายย่อยแก่ผู้ซื้อบ้านในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ใน 3 ปีแรก และร้อยละ 5 ในปีที่ 4-5 หลังจากนั้นเป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ระยะเวลาการผ่อนชำระสูงสุด 30 ปี โดยจะมีวงเงินผ่อนชำระไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้ครัวเรือน ซึ่งประชาชนจะผ่อนชำระในปีแรกเพียงเดือนละ 1,500 บาทสำหรับบ้านเดี่ยวและอาคารชุด 33 ตรม. และเดือนละ 1,000 บาทสำหรับอาคารชุด 24 ตรม. นอกจากนี้ อัตราการผ่อนชำระแบบอัตราก้าวหน้าโดยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2.5 – 5 ต่อปีจะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเป็นเจ้าของบ้านได้ง่ายขึ้น เนื่องจากในช่วงปีแรกที่ผู้เช่าซื้อยังมีรายได้ไม่มากเงินงวดในการผ่อนชำระจะต่ำ และเงินงวดจะเพิ่มขึ้นในปีต่อไป ซึ่งจะสอดคล้องกับรายได้ของผู้เช่าซื้อที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

(3) **ด้านการตลาด** การเคหะแห่งชาติได้ศึกษาความต้องการของตลาดและกำหนดเงื่อนไขการดำเนินงานที่รัดกุมมากขึ้น โดยเปิดให้ประชาชนผู้สนใจจองบ้านก่อนดำเนินโครงการในแต่ละพื้นที่เพื่อสำรวจปริมาณความต้องการ หากมียอดจองน้อยก็จะยกเลิกโครงการ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจลงทุนโครงการมีความรอบคอบและดำเนินโครงการได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากขึ้น รวมทั้งช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาปริมาณสินค้าในตลาดที่อยู่อาศัยสูงเกินปริมาณความต้องการซื้อที่แท้จริงและก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม

(4) **การคัดเลือกผู้ได้สิทธิ** เนื่องจากโครงการได้รับความสนใจจากประชาชนจำนวนมาก โดยปัจจุบันการเคหะแห่งชาติได้เปิดให้จองโครงการแล้วจำนวน 84,274 หน่วย มีผู้จองสิทธิจำนวน 475,792 ราย คิดเป็นสัดส่วนผู้จองบ้านสูงกว่าจำนวนบ้านประมาณ 6 เท่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ตั้งอยู่ในเขต กทม. /ปริมณฑล หรือทำเลที่มีศักยภาพจะมีประชาชนจองสิทธิเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ได้สิทธิที่โปร่งใสและยุติธรรม โดยหลังจากที่เปิดให้จองแล้วการเคหะแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างเข้มงวดโดยการตรวจสอบเอกสารและสำรวจรายได้ในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการตรวจสอบการจับสลากจากหน่วยงานภายนอก ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมตรวจสอบบัตรผู้สิทธิในการจับสลาก โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ให้เกียรติเป็นประธานในพิธีการจับสลากครั้งแรกให้กับผู้มีสิทธิในบ้านเอื้ออาทร โดยดำเนินการต่อหน้าประชาชนที่มาร่วมเป็นสักขีพยาน หลังจากได้รายชื่อผู้ได้สิทธิแล้วการเคหะแห่งชาติจะประสานกับกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าบุคคลเหล่านั้นไม่มีบ้านพร้อมที่ดิน

เอง ป ็น ข อ ง  
ตนเอง เพื่อความมั่นใจว่าผู้ที่ได้เป็นเจ้าของบ้านเอื้ออาทรเป็นบุคคลที่มีสิทธิอย่างแท้จริง

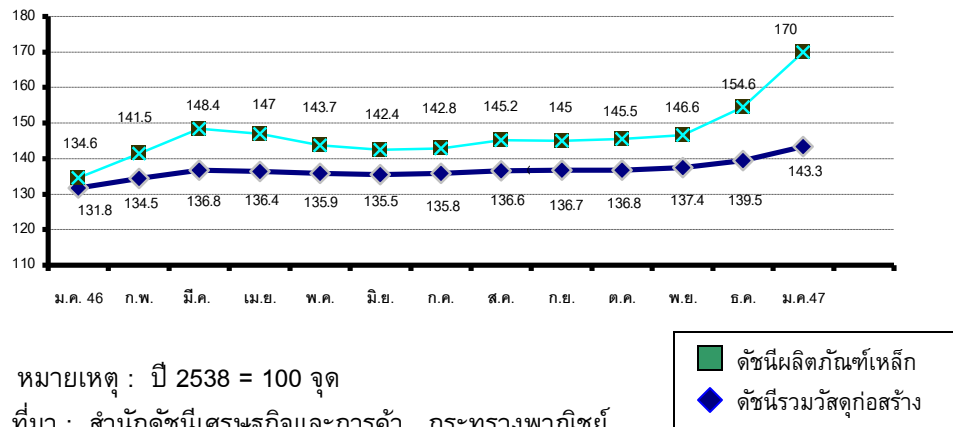
อย่างไรก็ตาม ในการคัดเลือกผู้ได้สิทธิโครงการบ้านเอื้ออาทรในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ด้วยการใช้วิธี Computer Random แทนการจับสลาก ซึ่งทำให้ประหยัดทรัพยากรทั้งด้านแรงงานและงบประมาณ รวมถึงประหยัดระยะเวลาในการดำเนินงานด้วย

**4.10 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการได้แก่ ต้นทุนโครงการที่เพิ่มสูงขึ้น และการขาดแคลนผู้รับเหมาก่อสร้าง**

(1) ต้นทุนการดำเนินโครงการที่เพิ่มสูงขึ้นจากราคาวัสดุก่อสร้างและราคาที่ดิน ในปี 2546 ต่อเนื่องถึงปี 2547 ราคาวัสดุก่อสร้างที่ปรับตัวสูงขึ้นที่สำคัญ ได้แก่ เหล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเหล็กที่ปรับราคาสูงขึ้นอย่างมากโดยในเดือนมกราคม 2547 ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์เหล็กสูง 170 จุด คิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 26.3 เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อนหน้า และส่งผลต่อการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรเนื่องจากรูปแบบบ้านในโครงการได้ใช้เหล็กเป็นวัสดุในการก่อสร้างโครงสร้างอาคารรวมทั้งเป็นวงกบประตูหน้าต่างเพื่อทดแทนการใช้ไม้

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดย การเคหะแห่งชาติได้ทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้น (MOU) ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาเป็นวัสดุในการก่อสร้างบ้านเอื้ออาทร เช่น ประตูหน้าต่าง ฝา ผังกันห้อง ฯลฯ ซึ่งนอกจากจะทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างลดลงได้ วัสดุดังกล่าวยังมีน้ำหนักเบา ช่วยประหยัดพลังงาน และติดตั้งได้รวดเร็ว

กราฟ ดัชนีราคาขายส่งวัสดุก่อสร้าง ระหว่าง ม.ค. 46 — ม.ค. 47



นอกจากนี้ราคาที่ดินซึ่งเป็นต้นทุนหลักในการลงทุนมีการปรับราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากความต้องการที่ดินเพื่อการลงทุนในโครงการอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นของเอกชนตามภาวะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ในการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 1 และ 2 ได้ก่อสร้างอาคารในที่ดินเดิมที่มีอยู่ในสต็อกของการเคหะแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่มีผลกระทบจากการขึ้นราคาที่ดินและสามารถควบคุมต้นทุนด้านดังกล่าวได้ดี สำหรับโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 3 และระยะต่อไปที่มีการรับซื้อที่ดินและโครงการที่อยู่อาศัยจากเอกชนหรือสถาบันการเงินมาดำเนินงานจะเกิดอุปสรรคในการดำเนินโครงการทั้งด้านการควบคุมต้นทุน การคัดเลือกทำเลที่เป็นที่ต้องการของผู้ซื้อ และการต่อรองราคาให้อยู่ในระดับที่จะนำมาพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้

(2) การขาดแคลนผู้รับเหมาก่อสร้าง ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้มีสาเหตุจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งนอกจากจะเป็นผลสืบเนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นมากจนมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนสูงแล้ว โครงการบ้านเอื้ออาทรยังมีระยะเวลาดำเนินงานสั้นผู้รับเหมาจึงเกรงว่าจะไม่สามารถเร่งการก่อสร้างและส่งมอบงานได้ทันตามสัญญาว่าจ้าง นอกจากนี้ปัจจุบันตลาดอสังหาริมทรัพย์มีความเจริญเติบโตสูงและมีปริมาณงานมากจึงขาดแคลนผู้รับเหมา รวมทั้งแรงงานก่อสร้าง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรต้องล่าช้าออกไป โดยในการเรียกประกวดราคาโครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 2 และระยะที่ 3/1 ด้วยวิธีปกติในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 จำนวน 41 โครงการ ปรากฏว่ามีผู้รับเหมาก่อสร้างให้ความสนใจน้อยมาก โดยมีเพียง 15 โครงการที่มีผู้ซื้อแบบและเสนอราคา และมี 17 โครงการที่มีผู้ซื้อแบบแต่สละสิทธิไม่เสนอราคา ส่วนโครงการที่เหลือจำนวน 9 โครงการไม่มีผู้ซื้อแบบ อย่างไรก็ตามทางการเคหะแห่งชาติจะแก้ปัญหาดังกล่าวโดยดำเนินการตามนโยบายของรองนายกรัฐมนตรีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่มอบหมายให้

ประกวดราคาโดยจัดเป็นกลุ่มโครงการกลุ่มละประมาณ 3,000 - 5,000 หน่วย ซึ่งคาดว่าจะทำให้มีผู้สนใจซื้อแบบประกวดราคามากขึ้นและสามารถจัดหาผู้รับจ้างได้ตามเป้าหมาย

(3) **ขาดความสมบูรณ์ของโครงการ**เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการบ้านเอื้ออาทรมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชน แต่ยังรวมถึงการสร้างสังคมและวัฒนธรรมเอื้ออาทร สร้างชุมชนที่น่าอยู่มีวินัย สร้างครอบครัวที่เข้มแข็ง สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ และสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต จึงจัดเป็นภารกิจที่ยากและท้าทายสำหรับการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากเป็นงานที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในขณะที่การเคหะแห่งชาติได้รับงบประมาณในการดำเนินงานจากรัฐบาลเฉพาะค่าก่อสร้างทางกายภาพในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการของโครงการ เช่น ก่อสร้างอาคารห้องสมุด อาคารศูนย์รับเลี้ยงเด็ก การเคหะแห่งชาติจึงจำเป็นต้องประสานเพื่อของบประมาณจากแหล่งอื่นมาดำเนินการเป็นการเฉพาะหน้า ทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการ หน่วยงานท้องถิ่น หรืองบประมาณพิเศษอื่นๆ ในการจัดซื้อหนังสือ ชั้นวางหนังสือ คอมพิวเตอร์ และเครื่องนอนเด็ก เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงโครงการที่จะเพิ่มขึ้นจำนวนมากในอนาคตแล้วเห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์

**4.11 จากกรณีศึกษา “โครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม ส่วนที่ 1” พบว่า** การดำเนินโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการของโครงการ ได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่กลุ่มเป้าหมาย การเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และการสร้างองค์ประกอบชุมชนที่ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการเป็นผู้ที่ยังไม่มีบ้านเป็นของตนเองและส่วนใหญ่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่โครงการกำหนด รวมทั้งผู้อยู่อาศัยยังมีโอกาสในการร่วมกิจกรรมต่างๆ ของหมู่บ้านและมีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชุมชนในรูปแบบของสหกรณ์บริการชุมชนอันเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนและสามารถพึ่งพิงตนเองได้อย่างยั่งยืน ซึ่งนับเป็นจุดเด่นของโครงการซึ่งแตกต่างจากโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน นอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยยังมีความพึงพอใจในสภาพแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการโดยรวมของโครงการ ยกเว้นในด้านการคมนาคมซึ่งผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาโดยมีระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากขึ้น

(1) **ข้อมูลเบื้องต้น** โครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม เป็นหนึ่งในห้าของโครงการนำร่องบ้านเอื้ออาทร ตั้งอยู่ ณ ถนนเลียบคลองสาม ต. คลองสาม อ. ธัญบุรี จ. ปทุมธานี มีเนื้อที่ประมาณ 42 ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่พักอาศัย 25 ไร่ และพื้นที่สวนกลาง 17 ไร่ ก่อสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบบ้านเดี่ยว 2 ชั้น ในเนื้อที่ประมาณ 20 ตารางวา จำนวน 477

หน่วย และมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในโครงการ อาทิ อาคารศูนย์ชุมชน อาคารร้านค้าปลีก อาคารห้องสมุด อาคารเลี้ยงเด็ก ลานค้า และสวนย่อม โครงการนี้ได้เปิดให้ประชาชนจองระหว่างวันที่ 14 ก.พ. – 23 ก.พ. 46 ปรากฏว่ามีผู้สนใจจองจำนวนทั้งสิ้น 98,932 คน คิดเป็นสัดส่วนจำนวนบ้านต่อผู้จองเท่ากับ 1 ต่อ 207 คน ซึ่งเป็นนับเป็นโครงการที่มีผู้จองมากที่สุด และเป็นโครงการแรกที่ก่อสร้างเสร็จในบางส่วนและบรรจุผู้อยู่อาศัยแล้ว

(2) **ผลการดำเนินงาน** โครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม มีเป้าหมายการก่อสร้างที่พักอาศัยในรูปแบบบ้านเดี่ยวขนาดพื้นที่ประมาณ 20 ตารางวา จำนวนทั้งสิ้น 477 หน่วย ประกอบด้วย โครงการ ส่วนที่ 1 จำนวน 112 หน่วย ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบอาคารให้ผู้อยู่อาศัยเมื่อเดือนสิงหาคม 2546 ตามเป้าหมายที่กำหนด สำหรับโครงการ ส่วนที่ 2 จำนวน 365 หน่วย ยังอยู่ระหว่างการก่อสร้าง โดย ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2547 มีผลการดำเนินงานที่ร้อยละ 91

(3) **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ** เนื่องจากโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลอง 3 ยังอยู่ระหว่างการก่อสร้างในบางส่วนจึงสามารถประเมินประสิทธิภาพด้านค่าใช้จ่ายโครงการได้เพียงระดับหนึ่ง โดยการใช้การเบิกจ่ายจริงประกอบกับการคาดประมาณ ซึ่งการเคหะแห่งชาติได้ประมาณว่าโครงการนี้จะมีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพิ่มขึ้นประมาณ 42 ล้านบาท จากเป้าหมายเดิมที่การเคหะแห่งชาติคาดว่าจะมีค่าก่อสร้างประมาณ 188 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 22 เนื่องจากได้เพิ่มเติมงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายหลายอย่าง เช่น ก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เปลี่ยนแปลงวัสดุของอาคาร เพิ่มความกว้างของบันได ปลุกต้นไม้เพิ่มเติม เป็นต้น รวมทั้งส่งผลให้ค่าดำเนินการ ค่าดอกเบี้ย และสำรองราคาเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของค่าก่อสร้าง จึงเป็นภาระของการเคหะแห่งชาติที่ต้องจัดหาแหล่งเงินอื่นมาสมทบทั้งจากการกู้เงินและการใช้เงินของโครงการอื่นมาดำเนินการในขณะที่ไม่สามารถปรับราคาขายบ้านขึ้นได้ตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหากโครงการอื่นๆ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในลักษณะเช่นเดียวกันจะส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของการเคหะแห่งชาติได้

(4) **ระยะเวลา** โครงการนี้สามารถก่อสร้างได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามเป้าหมาย โดยในโครงการส่วนที่ 1 จำนวน 112 หน่วย ก่อสร้างเสร็จตามกำหนดภายในระยะเวลา 120 วัน ( 9 เม.ย. - 6 ส.ค. 46) และส่งมอบบ้านให้ผู้อยู่อาศัยในวันที่ 12 ส.ค. 46 สำหรับโครงการส่วนที่ 2 จำนวน 365 หน่วย ถึงแม้ว่าผู้รับเหมาก่อสร้างจะประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานทำให้งานล่าช้าในช่วงแรก แต่ก็สามารถเร่งดำเนินการให้ทันเป้าหมายได้ในที่สุด โดยได้รับสมัครคนงานเพิ่มและเร่งดำเนินการก่อสร้างตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินงาน

ตามแผนและคาดว่าจะแล้วเสร็จตามกำหนด ทั้งนี้ ความสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นได้เนื่องจากประสิทธิภาพการควบคุมงานของการเคหะแห่งชาติ ความร่วมมือของผู้รับเหมาก่อสร้าง รวมทั้งความเอาใจใส่ของผู้บริหารในคณะรัฐบาล จึงสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้งานสำเร็จลุล่วงได้ดีและส่งผลให้ประชาชนได้รับมอบที่อยู่อาศัยได้ตามเป้าหมาย

**(5) ด้านผลกระทบ** ในการประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อผู้อยู่อาศัยได้ใช้ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสาม ซึ่งได้รับมอบแล้วทั้งสิ้นจำนวน 112 หน่วย และมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยจำนวน 63 หน่วย มีแบบสอบถามตอบกลับจำนวน 50 ตัวอย่าง ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเพศชายจำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 44 เพศหญิง จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 56 อายุของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 25-34 ปี จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 42 สถานภาพสมรส จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 70 มีระดับการศึกษา มัธยมศึกษา 18 คน คิดเป็นร้อยละ 36 และส่วนใหญ่มีอาชีพพนักงานบริษัท จำนวน 16 คนคิดเป็นร้อยละ 32 ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีผู้อยู่อาศัยในบ้าน 2 คน และมีผู้มีรายได้ในบ้านจำนวน 2 คน ผลการศึกษามีดังนี้

#### ►► ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

**II ด้านรายได้ครัวเรือน รายได้ของครัวเรือนภายหลังเข้ามาอยู่โครงการ** โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 3.2 โดยก่อนเข้ามาอยู่ในโครงการมีรายได้เฉลี่ย 12,348 บาท และภายหลังมีรายได้ 11,958 บาท เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงรายได้ครัวเรือนภายหลังเข้ามาอยู่เป็นรายครอบครัว พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เปลี่ยนแปลง จำนวน 22 ราย คิดเป็นร้อยละ 44

| รายได้ของสมาชิกทุกคนในบ้าน | จำนวน | ร้อยละ |
|----------------------------|-------|--------|
| รายได้ลดลง                 | 17    | 34     |
| รายได้ไม่เปลี่ยนแปลง       | 22    | 44     |
| รายได้เพิ่มขึ้น            | 11    | 22     |
| รวม                        | 50    | 100    |

สำหรับโอกาสในการหารายได้และการประกอบอาชีพ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะหารายได้เพิ่มจากการขายอาหาร จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 34 โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 66 มีปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ คือ การเดินทางไปประกอบอาชีพไม่สะดวกจำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 40 และขาดรายได้เสริมจำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 25

**II ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ภายหลังเข้าอาศัยในโครงการฯ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า, ผ่อนชำระ) โดยเฉลี่ยลดลง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าต่อเดือนของครอบครัวโดยเฉลี่ยลดลง ขณะที่ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าเดินทางจากบ้านไปที่ทำงานต่อวันของกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 100

หน่วย : บาท

| ค่าใช้จ่ายต่อเดือน                          | ก่อนเข้ามาอยู่<br>(โดยเฉลี่ย) | ภายหลังเข้ามาอยู่<br>(โดยเฉลี่ย) | เปลี่ยนแปลง<br>(ร้อยละ) |
|---------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน (ค่าเช่า, ผ่อนชำระ) | 2,379                         | 2,035                            | (14.5)                  |
| ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าของครอบครัว                  | 740                           | 367                              | (50.4)                  |
| ค่าเดินทางจากบ้านไปที่ทำงาน                 | 870                           | 1,740                            | 100                     |
| รวม                                         | 3,989                         | 4,142                            |                         |

จากการพิจารณา พบว่าแม้ว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน ภายหลังเข้ามาอยู่ในโครงการจะเปลี่ยนแปลงลดลงจากก่อนเข้ามาอยู่อาศัย แต่ภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้านยังคงเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนมากที่สุดในส่วนของค่าใช้จ่ายของครัวเรือน คือ ร้อยละ 49 นอกจากนี้ ยังมีภาระดอกเบี้ยที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตอีกส่วนหนึ่งด้วย ในจำนวนนี้มีกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 36 ที่ยังไม่ได้ตระหนักถึงภาระดังกล่าว หรือต้องการรอรับความช่วยเหลือจากรัฐ ขณะที่รายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนภายหลังเข้ามาอยู่อาศัยในโครงการลดลง เนื่องจากอุปสรรคในการเดินทางไปประกอบอาชีพ ดังนั้น หากการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพภายในชุมชนไม่ประสบความสำเร็จ อาจทำให้เกิดปัญหาหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้(NPL) หรือการยึดคินบ้านในอนาคต

อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่าการผ่อนชำระค่าบ้านของผู้อยู่อาศัยในโครงการโดยเฉลี่ยเท่ากับ 2,035 บาทต่อเดือน ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ที่ 1,500 บาทต่อเดือน เนื่องจากในการขอสินเชื่อผู้กู้บางคนมีอายุมากเมื่อรวมกับจำนวนปีที่ขอกู้แล้วเกินกว่า 65 ปี จึงไม่สามารถกู้ได้ในระยะเวลา 30 ปีตามเกณฑ์ซึ่งทำให้ค่าผ่อนชำระต่อเดือนสูงขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการของโครงการที่ต้องการให้ผู้มีรายได้น้อยผ่อนชำระค่าที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 10 -15 ของรายได้ครัวเรือน (รายได้เดือนละ 15,000 บาท)

## ►► ผลกระทบทางสังคม

**II ด้านความมั่นคงในการอยู่อาศัย** พบว่าประชาชนมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและมีสภาพการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น จากสภาพการอยู่อาศัยเดิมก่อนเข้ามาอยู่ในโครงการบ้านเอื้ออาทรนั้นทุกครัวเรือนไม่มีบ้านเป็นของตนเอง โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่

อาศัยอยู่บ้านเช่า จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 66 รองลงมาคือ แฟลตเช่าของเอกชน ร้อยละ 12 อาศัยบ้านญาติ/เพื่อน ร้อยละ 18 และแฟลตเช่าของการเคหะแห่งชาติร้อยละ 4 สำหรับเหตุผลสำคัญที่ตัดสินใจซื้อบ้านหลังนี้ คือ การที่รัฐให้การอุดหนุนโครงการดังกล่าว ทำให้การตัดสินใจซื้อบ้านของกลุ่มเป้าหมายง่ายขึ้น เนื่องจากราคาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจซื้อ มีราคาต่ำลง โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยราคา/เป็นโครงการของรัฐ เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจซื้อ มีสัดส่วนเท่ากัน คือ จำนวน 29 คำตอบ คิดเป็นร้อยละ 26 ไม่ต้องหาสินเชื่อเอง จำนวน 17 คำตอบ คิดเป็นร้อยละ 15 ทำเล จำนวน 14 คำตอบ คิดเป็นร้อยละ 13

**II ด้านการประกอบอาชีพ/การศึกษา** ภายหลังจากการเข้าอยู่อาศัยในโครงการพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งจำนวน 18 ครั้วเรือน คิดเป็นร้อยละ 36 ต้องย้ายสถานศึกษาของบุตรหลาน/ย้ายสถานที่ทำงานของบุคคลในครอบครัว เนื่องจากมีอุปสรรคในการเดินทาง อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 32 ครั้วเรือน คิดเป็นร้อยละ 64 ไม่ต้องย้ายที่ทำงาน/สถานศึกษาภายหลังย้ายเข้ามาอยู่ที่โครงการ

| ประเภทการย้าย | จำนวนครอบครัว | จำนวนสมาชิกในครอบครัว | ร้อยละ       |
|---------------|---------------|-----------------------|--------------|
| ย้ายสถานศึกษา | 13            | 19                    | 72           |
| ย้ายที่ทำงาน  | 5             | 8                     | 28           |
| <b>รวม</b>    | <b>18</b>     | <b>27</b>             | <b>100.0</b> |

หมายเหตุ : 1 คนอาจมีสมาชิกในครอบครัวที่ต้องย้ายได้หลายคน

**II ด้านการมีส่วนร่วมในชุมชน** พบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน โดยกลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 คน (ร้อยละ 70) เคยเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชนที่อาศัยอยู่ โดยกิจกรรมที่เข้าร่วมคือ การประชุมในหมู่บ้าน/โครงการ จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 49 และทำบุญปีใหม่ จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 24 สำหรับกิจกรรมที่กลุ่มตัวอย่างต้องการให้มีในโครงการมากที่สุด คือ การออกกำลังกาย/แอโรบิค จำนวน 29 คน คิดเป็นร้อยละ 34 รองลงมา คือ งานรื่นเริงตามเทศกาลและการสอนพิเศษให้เด็กนักเรียนมีสัดส่วนเท่ากัน ร้อยละ 22

จากการพิจารณาพบว่า ผู้ซื้อบ้านในโครงการบ้านเอื้ออาทรสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จของกลุ่มเป้าหมายของโครงการ คือ เป็นผู้ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง และการที่รัฐให้การอุดหนุนโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ การเข้ามาอยู่อาศัยร่วมกันภายในโครงการทำให้เกิดกิจกรรมต่างๆภายในชุมชน แม้ว่าช่วงที่ทำการสำรวจ (เดือน ม.ค. 2547) จะเป็นระยะแรกของการเข้ามาอยู่อาศัย แต่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมของโครงการด้วยดี และมีความต้องการให้โครงการมีกิจกรรมของชุมชนหลากหลายยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการ

ดำเนินงานของโครงการในปัจจุบัน ที่การเคหะแห่งชาติจะจัดการบริหารโครงการในรูปแบบสหกรณ์บริการ อันจะส่งผลให้โครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิตคลองสามเป็นชุมชนน่าอยู่ได้ในที่สุด

### ➤ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของครัวเรือน

#### II ความพึงพอใจในสภาพแวดล้อมของโครงการบ้าน

**เอื้ออาทร** กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและมีความพอใจกับความอบอุ่นของสมาชิกทุกคนในบ้านมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความร่วมมือของคนในชุมชน และความปลอดภัย ขณะที่ปัจจัยที่กลุ่มตัวอย่างมีความพอใจต่ำที่สุด ได้แก่ การเดินทาง เนื่องจากเดินทางไม่สะดวก รวมถึงคุณภาพบ้านที่รับมอบ ที่ยังต้องปรับปรุงก่อนเข้ามาอยู่อาศัย และความสว่างภายในโครงการ ซึ่งสามารถแสดงระดับคะแนนความพอใจของแต่ละปัจจัย จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน ได้ดังตาราง

| ปัจจัยที่กำหนดให้              | คะแนนที่ได้รับ |
|--------------------------------|----------------|
| สมาชิกในบ้านมีความอบอุ่น       | 3.96           |
| ความร่วมมือของคนในชุมชน        | 3.22           |
| ความปลอดภัย                    | 3.10           |
| การให้บริการสาธารณูปโภค        | 3.00           |
| ความสะอาดของบริเวณ             | 2.92           |
| ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ กคช. | 2.92           |
| ความสว่างภายในโครงการ          | 2.68           |
| การเดินทาง                     | 2.36           |

หมายเหตุ ระดับคะแนนเริ่มจาก 1-5 ตามความพอใจน้อยที่สุดถึงมากที่สุด

จากการพิจารณาพบว่า คุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในโครงการอยู่ในระดับน่าพึงพอใจ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและมีความพอใจกับความอบอุ่นของสมาชิกทุกคนในบ้าน ความร่วมมือของคนในชุมชน อย่างไรก็ตาม โครงการควรเร่งจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการคมนาคมขนส่ง ให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน นอกเหนือจากระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีอยู่แล้ว เช่น ศูนย์ชุมชน ห้องสมุด สนามเด็กเล่น ลานค้าขาย และสหกรณ์เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของผู้อยู่อาศัยและทำให้โครงการบ้านเอื้ออาทรสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีความครอบคลุมและเหมาะสม โดยได้ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลายตามสภาพปัญหา รวมทั้งมีความสอดคล้องกับปริมาณปัญหาที่มีในภาพรวม ซึ่งนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนแล้วยังมีผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีเป้าหมายในการดำเนินการดำเนินงานจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ข้อสรุปที่ชัดเจนของความต้องการที่อยู่อาศัยที่ได้จากการลงทะเบียนคนจนแล้ว เห็นควรให้นำมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนด/ปรับเปลี่ยน นโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมต่อไป เพื่อให้การดำเนินนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยได้ตรงตามความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน

สำหรับผลการดำเนินงาน “โครงการบ้านเอื้ออาทร” ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาฐานของความยากจนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ นั้น พบว่าสามารถบรรเทาปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประเทศได้ โดยการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการมีบ้านเป็นของตนเองอันเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการดำรงชีวิต รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นจากสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชนตามผลการประเมินที่ได้จากกรณีศึกษาตามที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรในระยะเวลาที่หนึ่งปีที่ผ่านมา นั้นโครงการส่วนใหญ่มีความล่าช้าในการดำเนินงาน โดยมีปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อต้นทุนค่าก่อสร้าง ระยะเวลาดำเนินการ รวมถึงผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลล่าสุดที่ต้องการเร่งให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการให้เร็วขึ้นจากระยะเวลาเดิม 5 ปี เหลือเพียง 3 ปี เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสำเร็จลุล่วงโดยเร็ว ดังนั้น เพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีรวมทั้งมีความเข้มแข็งและน่าอยู่อย่างยั่งยืนตามเป้าหมายที่กำหนด จึงเห็นควรปรับแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญนอกเหนือจากแนวทางที่การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการแล้วในปัจจุบัน โดยมีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 รัฐเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนดำเนินโครงการที่ปรับเปลี่ยนใหม่ ในกรณีที่ต้องเร่งการดำเนินงานให้เร็วขึ้นรัฐบาลจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในส่วนทางการเงินอุดหนุนเพื่อรองรับแผนงานดังกล่าว รวมทั้งต้องได้รับความร่วมมือจากสถาบัน

การเงินในการให้สินเชื่อโครงการ ซึ่งตามแผนโครงการเดิมเฉพาะที่ กรม. ได้อนุมัติไปแล้วคาดว่าจะ  
 ใช้งบประมาณ 2548 จะใช้เงินลงทุนประมาณ 48,200 ล้านบาท ประกอบด้วยด้วยเงินอุดหนุน  
 7,000 ล้านบาท และเงินกู้ 41,200 ล้านบาท และหากมีการปรับแผนงานก็จำเป็นต้องเตรียม  
 งบประมาณไว้รองรับเพิ่มขึ้น เพื่อให้การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินงานได้ตามแผน

**5.2** **เพิ่มสัดส่วนการร่วมดำเนินงานกับเอกชนมากขึ้นเพื่อให้งานสำเร็จตาม**  
**เป้าหมาย** เนื่องจากการดำเนินงานตามแนวทางปัจจุบันอาจไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จใน  
 ระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายใหม่ที่รัฐบาลต้องการให้เร่งดำเนินการเร็วขึ้น  
 การเคหะแห่งชาติจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทรโดยให้เอกชนร่วม  
 ดำเนินการในสัดส่วนที่มากขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์

**5.3** **จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการบ้านเอื้ออาทรอย่างบูรณาการ** เนื่องจาก  
 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเฉพาะค่าก่อสร้างทางกายภาพของอาคารสาธิตปลูกในโครงการ ซึ่ง  
 ประกอบด้วย อาคารห้องสมุด อาคารรับเลี้ยงเด็ก และอาคารศูนย์ชุมชน สำหรับวัสดุ ครุภัณฑ์  
 ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับใช้ในอาคารดังกล่าวยังไม่มีงบประมาณรองรับทำให้องค์ประกอบของ  
 โครงการขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงควรมีการ  
 ประสานในการจัดตั้งงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่นให้  
 สอดคล้องกับแผนการก่อสร้างของการเคหะแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนให้โครงการมีความสมบูรณ์ก่อน  
 ส่งมอบให้ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการต่อไปในอนาคต

**5.4** **แผนการบริหารชุมชนต้องได้รับการดูแล** เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการ  
 บ้านเอื้ออาทรมีขอบเขตกว้างกว่าการก่อสร้างบ้านให้ประชาชนอยู่อาศัยเช่นเดียวกับโครงการที่อยู่  
 อาศัยของเอกชน แต่ยักรวมถึงการสร้างชุมชนที่น่าอยู่ เข้มแข็ง และเอื้ออาทร ซึ่งภายหลังการ  
 ส่งมอบบ้านให้แก่ผู้อยู่อาศัยแล้วการเคหะแห่งชาติยังคงมีภารกิจต่อเนื่องในการส่งเสริมสนับสนุนให้  
 ชุมชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการและการสร้างชุมชนให้น่าอยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจึงควร  
 จัดทำแผนการบริหารชุมชนเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน รวมทั้งได้รับการสนับสนุนงบประมาณ  
 ในการดำเนินงานหรือความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องบนหลักการให้ชุมชนพึ่งพา  
 ตนเองได้ในระยะยาว เพื่อให้การเคหะแห่งชาติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายในการสร้าง  
 ชุมชนที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน

**5.5 จัดให้มีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวกปลอดภัยในราคาที่เหมาะสม**  
 ในกรณีที่โครงการตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวก การเคหะแห่งชาติควรประสานให้เกิดการบริการขนส่งในรูปแบบต่างๆ จากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ผู้ประกอบการเดินรถเอกชน หน่วยงานท้องถิ่น หรือสนับสนุนให้เกิดรถรับจ้างภายในชุมชน เพื่ออำนวยความสะดวกความปลอดภัย ลดภาระค่าใช้จ่าย และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน นอกจากนี้ในการพิจารณาเลือกซื้อที่ดินเพื่อดำเนินโครงการควรคำนึงถึงปัจจัยทางด้านการคมนาคมขนส่งด้วย



# สรุปสำหรับผู้บริหาร

===

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ติดตามประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันสังคมของรัฐบาลในปี 2545 ซึ่งประกอบด้วยโครงการ 6 โครงการ คือ 1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 2) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 3) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 4) โครงการธนาคารประชาชน 5) โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ และ 6) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะติดตามความก้าวหน้า ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ การแก้ไขปัญหาพื้นฐานให้แก่ประชาชน ผลกระทบที่มีต่อการสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง การสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชน

ในปี 2546 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการบรรเทาความเดือดร้อนและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ผู้อยู่อาศัยและผู้มีรายได้น้อยเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย คือ โครงการบ้านเอื้ออาทร ดังนั้น นอกจากการติดตามประเมินผลโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันสังคมทั้ง 6 โครงการต่อเนื่องเป็นปีที่ 2 แล้ว สำนักงานฯ จะได้เริ่มต้นประเมินโครงการบ้านเอื้ออาทรเพิ่มเติมอีกโครงการหนึ่ง ในการจัดทำรายงานประเมินนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันสังคมของรัฐบาล

## ผลการประเมินนโยบาย

การประเมินความสำเร็จและผลกระทบเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้-

1. โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการธนาคารประชาชน รวม 3 โครงการ ได้มีส่วนกระตุ้นการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2544-2546 รวมทั้งสิ้นร้อยละ 0.86 หรือคิดเป็นมูลค่า 45,506 ล้านบาท เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 44

2. นโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าประสบความสำเร็จในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.8 จากการที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย ช่วยลดรายจ่ายด้านดอกเบี้ยจากเงินนอกระบบ และสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตามการนำเงินกู้จากแหล่งอื่นมา

ชำระคืนเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านและธนาคารประชาชนอาจทำให้ผู้กู้ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

3. ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น มีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น 0.95 ล้านคน คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพและมีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสยังคงได้รับการด้านสินเชื่อในวงเงินที่ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ

4. ความเข้มแข็งและประโยชน์ที่เกิดขึ้นของชุมชนมีมากขึ้น จากการที่ประชาชนมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมในชุมชน และการนำดอกผลมาจัดเป็นสวัสดิการให้ชุมชน

5. การบริหารจัดการโครงการยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพการให้บริการ และงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการโครงการ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการโครงการ สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ยังขาดความรู้เรื่องพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการตลาด โครงการบ้านเอื้ออาทรมีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ต้นทุนโครงการสูงขึ้น

## ข้อเสนอแนะการดำเนินการระยะต่อไป

เพื่อให้การดำเนินโครงการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคมเป็นแหล่งเงินทุน หลักประกันสุขภาพ และความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย มีความยั่งยืนในระยะยาว จึงควรมีการปรับปรุงการดำเนินงานดังนี้

1. ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์มากขึ้น เพื่อให้การนำเงินไปใช้ของสมาชิกสร้างมูลค่าเพิ่มทางการผลิต และลดปัญหาการกู้เงินจากแหล่งอื่นมาชำระหนี้ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการคณะกรรมการกองทุนฯ ในเรื่องการวิเคราะห์สินเชื่อ และการติดตามการใช้เงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

2. พัฒนาศักยภาพของประชาชนอย่างเป็นบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างรายได้ ลดรายจ่ายได้มากขึ้น โดยเพิ่มความรู้ประชาชนในเรื่องการผลิต การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การตลาด และให้ความรู้ในเรื่องการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย เพื่อให้ประชาชนมีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน เพื่อลดปัญหาการสร้างหนี้ของครัวเรือน ตลอดจนการส่งเสริมและรักษาสุขภาพเพื่อลดรายจ่ายในการรักษาสุขภาพ

3. ควรมีการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบบัญชีของกองทุนหมู่บ้านกับธนาคารประชาชน และแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ในชุมชน และส่งเสริมการอนุมัติให้กู้ที่เชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ ของรัฐบาลให้มากขึ้น เพื่อให้การนำเงินกู้ไปใช้เกิดประโยชน์มากที่สุด และช่วยลดความเสี่ยงของกองทุน และสถาบันการเงิน

4. ให้มีการศึกษาทบทวนความเชื่อมโยงของโครงสร้างการจัดบริการสุขภาพแต่ละระดับกับโครงสร้างทางกายภาพของสถานพยาบาล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ในเรื่องสิทธิประโยชน์ขั้นต้นที่ครอบคลุมทั้งบริการทางการแพทย์ การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการเข้าถึงบริการ

---

---

---

## รายงานผลการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

### ส่วนที่ 1 ภาพรวมการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

#### ความนำ

การดำเนินการนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันทางสังคมที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติออกสำรวจ ซึ่งประกอบด้วยโครงการสำคัญ 7 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และวิสาหกิจชุมชน โครงการธนาคารประชาชน โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคและโครงการบ้านเอื้ออาทร นับว่ามีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งรัฐบาลดำเนินการนโยบายอย่างต่อเนื่อง การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ในปีนั้น การติดตามประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จจากการดำเนินนโยบาย รวมทั้งผลกระทบเบื้องต้นที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนระดับรากหญ้า และเพื่อให้การติดตามประเมินผลมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สศช. จึงได้ดำเนินการออกไปศึกษาและสำรวจข้อมูลในภาคสนาม ประกอบกับการใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสะท้อนถึงผลที่เกิดขึ้นจริงอย่างถูกต้องและนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาล

#### 2. วัตถุประสงค์ของการสำรวจภาคสนาม

2.1 เพื่อศึกษาดูงานและสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานของโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันทางสังคมในพื้นที่ตัวอย่าง ต่อเนื่องจากการสำรวจปี 2545

2.2 เพื่อสร้างรากฐานข้อมูลการประเมินผลและนำมาสนับสนุนข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานและผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

2.3 เพื่อรายงานผลการสำรวจภาคสนามและนำเสนอต่อสาธารณชนประกอบการประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจจากหญ้าและหลักประกันทางสังคม

### 3. ขอบเขตการสำรวจ

3.1 ดำเนินการสำรวจรวม 5 โครงการ ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน โครงการธนาคารประชาชน และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกคน ในพื้นที่ 4 จังหวัดตัวอย่างโดย สศช.ดำเนินการสำรวจเองและได้ว่าจ้าง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยสำรวจในพื้นที่ 4 ภาค

3.2 การสำรวจข้อมูลโดยส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ประกอบด้วย โครงการธนาคารประชาชน และโครงการผู้ประกอบการใหม่โดย โครงการธนาคารประชาชนส่งแบบสอบถามแก่ สมาชิกธนาคารประชาชน และเจ้าหน้าที่ของธนาคารในพื้นที่ทั่วประเทศ ส่วนโครงการผู้ประกอบการใหม่จะส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังผู้ให้บริการ ได้แก่ สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน

3.3 การสำรวจโครงการบ้านเอื้ออาทร ดำเนินการสำรวจในพื้นที่ที่ดำเนินการก่อสร้างบ้านเอื้ออาทรในปี 2546 จำนวน 111 หลัง ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล

3.4 การดำเนินโครงการทั้ง 7 โครงการ มีความแตกต่างกันทั้งในด้านวิธีการดำเนินงาน บทบาทของภาครัฐ และการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับดำเนินงาน ดังนั้น ในส่วนของการสำรวจข้อมูลด้านความก้าวหน้าการดำเนินงานจะสำรวจทุกโครงการ ส่วนการประเมินผลจะสำรวจโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) ประเมินผลในรายละเอียดทั้งด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบเบื้องต้น จำนวน 2 โครงการ คือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกคน และโครงการบ้านเอื้ออาทร

(2) ประเมินผลเฉพาะประสิทธิผลและผลกระทบเบื้องต้นจำนวน 3 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน และโครงการธนาคารประชาชน

3.5 ระยะเวลาการสำรวจข้อมูลภาคสนามอยู่ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – เมษายน 2547

### 4. วิธีการสำรวจ

4.1 การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตัวอย่าง ดังนี้

(1) กลุ่มเป้าหมาย แบ่งกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

(1.1) ผู้ให้บริการและผู้ประสานการบริการ ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงาน ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เช่น พัฒนาการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรตำบล ผู้แทนธนาคารออมสิน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งประเทศไทย

(1.2) ผู้รับบริการ เป็นประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย กรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรรมการกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ประชาชนที่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ กรรมการและสมาชิกโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สมาชิกโครงการธนาคารประชาชน สมาชิกที่ได้รับบัตร 30 บาท รักษาทุกโรค และประชาชนที่ซื้อบ้านเอื้ออาทร

(2) หลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่าง ที่ออกสำรวจใน 4 จังหวัด ตัวอย่างภายใต้ 5 โครงการ ดำเนินการคัดเลือกจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้านตัวอย่าง ให้มีความครอบคลุม และเป็นตัวแทนที่ใกล้เคียงที่สุดของแต่ละภูมิภาค ตามขั้นตอนดังนี้

(2.1) การคัดเลือกจังหวัดตัวอย่าง เป็นการคัดเลือกจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็น 2 ระดับ คือ กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง และกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ โดยคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างภูมิภาคละ 1 จังหวัด รวมเป็น 4 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

⇒ การจัดกลุ่มตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากขนาดของเศรษฐกิจจังหวัด ประกอบด้วย มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคน (ณ ราคาปี 2541) และอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัดเฉลี่ย ปี 2546 เพื่อจำแนกกลุ่มจังหวัดตัวอย่างเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง เป็นจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และ กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง-ต่ำ เป็นจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคนและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจปานกลาง หรือค่อนข้างต่ำ

⇒ การพิจารณาตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรหรือจำนวนเงินปล่อยกู้ของการดำเนินงานโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค และโครงการธนาคารประชาชน โดยพิจารณาจำแนกจังหวัดเป็นกลุ่มที่ได้รับงบประมาณดำเนินการหรือมีเงินปล่อยกู้สูง และกลุ่มที่มีเงินงบประมาณน้อยหรือปล่อยกู้ไม่มาก

(2.2) การคัดเลือกอำเภอ คัดเลือกอำเภอตัวอย่าง จังหวัดละ 1 อำเภอ รวมเป็น 4 อำเภอตัวอย่าง โดยเกณฑ์การคัดเลือก พิจารณาอำเภอที่มีจำนวนหมู่บ้านในระดับการพัฒนาปานกลางตามเกณฑ์หมู่บ้านเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.)

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

(3) ผลการคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่าง ตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวอย่างดังกล่าว สามารถสรุปผลการพิจารณาคัดเลือกจังหวัดตามระดับการพัฒนาใน 4 ภูมิภาค ๆ ละ 1 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 4 จังหวัด จังหวัดละ 3 หมู่บ้าน รวมเป็นพื้นที่ตัวอย่างทั้งสิ้น 12 หมู่บ้าน โดยมีจังหวัดเป้าหมายเรียงตามระดับการพัฒนาในแต่ละภูมิภาค ดังนี้

ภาคเหนือ

ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา

ภาคกลาง

ได้แก่ จังหวัดอ่างทอง

ภาคใต้

ได้แก่ จังหวัดสงขลา

ตารางที่ 1 : สรุปจังหวัดตัวอย่างตามหลักเกณฑ์การคัดเลือก 4 จังหวัดตัวอย่าง

| ภาค/จังหวัด                                                             | ผลิตภัณฑ์<br>จังหวัด<br>เฉลี่ยต่อคน<br>(บาท) | การ<br>เจริญเติบโต<br>ของ<br>เศรษฐกิจ<br>(%) | งบประมาณที่จัดสรรหรือเงินปล่อยกู้ (ณ เมษายน 2546) |                   |             |                    |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------|-------------|--------------------|
|                                                                         |                                              |                                              | 30 บาทรักษา<br>ทุกโรค                             | ธนาคาร<br>ประชาชน | พักชำระหนี้ | กองทุน<br>หมู่บ้าน |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<br>■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง :<br>นครราชสีมา | 40,605                                       | 3.85                                         | 813                                               | 206.6             | 3,610       | 2,287              |
| ภาคเหนือ<br>■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนา<br>ปานกลาง-ต่ำ : อุทัยธานี      | 36,568                                       | 4.67                                         | 106.3                                             | 42.7              | 850         | 611                |
| ภาคกลาง<br>■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนา<br>ปานกลาง-ต่ำ : อ่างทอง         | 53,743                                       | 2.42                                         | 84.3                                              | 99.3              | 532         | 531                |
| ภาคใต้<br>■ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง :<br>สงขลา                     | 62,544                                       | 0.08                                         | 374.8                                             | 218.8             | 968         | 1,041              |

หมายเหตุ : - ผลิตภัณฑ์จังหวัดเฉลี่ยต่อคน ณ (ราคาปี 2545)  
- การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2545

#### 4.2 การส่งแบบสอบถามให้กลุ่มเป้าหมายทางไปรษณีย์

● โครงการธนาคารประชาชนมีข้อมูลผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ค่อนข้างน้อย จึงได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตัวอย่าง โดยส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ให้สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนในทุกจังหวัดๆ ละ 10 ราย เพื่อสำรวจความเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้บริการสินเชื่อของธนาคารประชาชน โครงการผู้ประกอบการใหม่ ส่งแบบสอบถามให้สถาบันการศึกษาของภาครัฐและเอกชนที่จัดการอบรมให้แก่ผู้ประกอบการใหม่จำนวน 24 ราย

## 5. ผลการสำรวจ

5.1 จำนวนตัวอย่าง ผลการสำรวจภาคสนามและการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ได้รับแบบสอบถามทั้งสิ้น 798 ตัวอย่าง จำแนกเป็น

(1) จำนวนตัวอย่างจากภาคสนาม 4 จังหวัดตัวอย่าง จากการสอบถามกลุ่มเป้าหมายทั้งที่เป็นผู้ให้บริการ ผู้ประสานบริการ และผู้รับบริการ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการเงินของรัฐ กรรมการและประชาชนที่เป็นสมาชิกโครงการ ได้รับแบบสอบถามทั้งสิ้น 257 ตัวอย่าง จำแนกเป็นโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย 57 ตัวอย่าง โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน 97 ตัวอย่าง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 16 ตัวอย่าง โครงการธนาคารประชาชน 26 ตัวอย่าง และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค 61 ตัวอย่าง

(2) จำนวนตัวอย่างภาคสนามโครงการบ้านเอื้ออาทร จากการสำรวจภาคสนามในเขตกรุงเทพฯ รวม 50 ตัวอย่าง

(3) จำนวนตัวอย่างจากแบบสอบถาม จากการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ ได้รับจำนวนแบบสอบถามกลับคืนมารวม 541 ตัวอย่าง จำแนกเป็น โครงการธนาคารประชาชน 525 ตัวอย่าง และโครงการผู้ประกอบการใหม่ 16 ตัวอย่าง

5.2 สถานภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกโครงการ จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามพบว่าสภาพทั่วไปโดยรวมของสมาชิกโครงการทั้ง 5 โครงการ ด้านระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้สรุปได้ดังนี้

(1) กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าถึงร้อยละ 70.66 รองลงมาก็คือระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. และมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 12.40 และ ร้อยละ 12.40 ตามลำดับ

(2) เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอาชีพ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีอาชีพทำนามากที่สุด มีสัดส่วนร้อยละ 40.83 รองลงมาเป็นอาชีพค้าขายร้อยละ 17.92 ทำสวนร้อยละ 15.00 และอาชีพรับจ้างร้อยละ 5.42 ตามลำดับ

(3) สำหรับระดับรายได้ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 23.14 มีระดับรายได้ระหว่าง 2,001-3,000 บาทต่อเดือน รองลงมา ระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่า 7,000 บาท ร้อยละ 22.31 และมีรายได้ 3,001-4,000 บาทต่อเดือน และ 4001-5,000 บาทต่อเดือน ร้อยละ 15.29 เท่ากันตามลำดับ

ตารางที่ 2 : ภาพรวมการสำรวจภาคสนามเพื่อติดตามประเมินผลนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า และหลักประกันทางสังคม

| โครงการ/ผู้ให้ข้อมูล                                         | ปี 2546   |                       |           |           |             |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|-------------|
|                                                              | ภาคเหนือ  | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | ภาคกลาง   | ภาคใต้    | รวมทั้งสิ้น |
|                                                              | อุทัยธานี | นครราชสีมา            | อ่างทอง   | สงขลา     |             |
| <b>1. พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย</b>                    | <b>20</b> | <b>13</b>             | <b>6</b>  | <b>18</b> | <b>57</b>   |
| ■ ธกส.จังหวัด                                                | 1         | 1                     | 1         | 1         | 4           |
| ■ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด                                      | 1         | 1                     | 1         | 1         | 4           |
| ■ เกษตรตำบล (ผอ.ศูนย์ฯ)                                      | 3         | 2                     | 2         | 3         | 10          |
| ■ สมาชิกโครงการพักชำระหนี้                                   | 15        | 9                     | 2         | 13        | 39          |
| ■ สมาชิกโครงการลดภาระหนี้                                    | -         | -                     | -         | -         | -           |
| <b>2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง</b>                        | <b>22</b> | <b>39</b>             | <b>21</b> | <b>15</b> | <b>97</b>   |
| ■ พัฒนาการจังหวัด                                            | 1         | 1                     | 1         | 1         | 4           |
| ■ ออมสินจังหวัด                                              | -         | -                     | -         | -         | -           |
| ■ ธกส. จังหวัด                                               | -         | -                     | -         | -         | -           |
| ■ กรรมการโครงการ                                             | 5         | 1                     | 6         | 3         | 15          |
| ■ สมาชิกโครงการ                                              | 16        | 37                    | 14        | 11        | 78          |
| <b>3. หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และวิสาหกิจชุมชน</b>          | <b>4</b>  | <b>4</b>              | <b>4</b>  | <b>4</b>  | <b>16</b>   |
| ■ เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด                                    | 1         | 1                     | 1         | 1         | 4           |
| ■ กรรมการโครงการ/ประธาน/สมาชิกโครงการ                        | 3         | 3                     | 3         | 3         | 12          |
| <b>4. ธนาคารประชาชน</b>                                      | <b>6</b>  | <b>8</b>              | <b>6</b>  | <b>6</b>  | <b>26</b>   |
| ■ เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินสาขา                                | 1         | 1                     | 1         | 2         | 5           |
| ■ สมาชิกธนาคารประชาชน                                        | 5         | 7                     | 5         | 4         | 21          |
| ■ แบบสอบถาม(สมาชิกโครงการ) <sup>2/</sup>                     |           |                       |           |           |             |
| <b>5. สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค)</b> | <b>13</b> | <b>15</b>             | <b>14</b> | <b>19</b> | <b>61</b>   |
| ■ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด                                | 2         | 2                     | 1         | 5         | 103         |
| ■ ประชาชนที่มีบัตรทอง                                        | 11        | 13                    | 13        | 14        | 201         |
| <b>รวมทั้งสิ้น</b>                                           | <b>65</b> | <b>79</b>             | <b>51</b> | <b>62</b> | <b>257</b>  |

<sup>2/</sup> เป็นการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ เพื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้บริการสินเชื่อของธนาคารประชาชนทุกภาคทั่วประเทศ เป็นจำนวนรวม 578 ราย

ตารางที่ 3 : ข้อมูลทั่วไปของสมาชิกโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันทางสังคม

|                            | พักชำระหนี้<br>เกษตรกร | กองทุนหมู่บ้าน | หนึ่งตำบล<br>หนึ่งผลิตภัณฑ์ | ธนาคาร<br>ประชาชน | 30 บาท<br>รักษาทุกโรค | รวม        | สัดส่วน       |
|----------------------------|------------------------|----------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------|------------|---------------|
| <b>การศึกษา</b>            | <b>84</b>              | <b>78</b>      | <b>9</b>                    | <b>20</b>         | <b>51</b>             | <b>242</b> | <b>100.00</b> |
| ไม่ได้เรียนหนังสือ         | 2                      | 2              | -                           | -                 | 1                     | 5          | 2.07          |
| ประถมศึกษาและ<br>ต่ำกว่า   | 69                     | 55             | 4                           | 9                 | 34                    | 171        | 70.66         |
| มัธยมศึกษาตอนต้น           | 7                      | 11             | 3                           | 1                 | 8                     | 30         | 12.40         |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย/<br>ปวช. | 6                      | 8              | 2                           | 8                 | 6                     | 30         | 12.40         |
| อนุปริญญา/ปวส.             | -                      | 2              | -                           | 1                 | 1                     | 4          | 1.65          |
| ปริญญาตรี                  | -                      | -              | -                           | 1                 | 1                     | 2          | 0.83          |
| <b>อาชีพหลัก</b>           | <b>82</b>              | <b>78</b>      | <b>9</b>                    | <b>20</b>         | <b>51</b>             | <b>240</b> | <b>100.00</b> |
| ทำนา                       | 48                     | 26             | 3                           | -                 | 21                    | 98         | 40.83         |
| ทำสวน                      | 15                     | 7              | 3                           | -                 | 11                    | 36         | 15.00         |
| ทำไร่                      | 7                      | 3              | -                           | -                 | 8                     | 18         | 7.50          |
| รับจ้าง                    | 3                      | 3              | -                           | 1                 | 6                     | 13         | 5.42          |
| ค้าขาย                     | 2                      | 18             | 1                           | 18                | 4                     | 43         | 17.92         |
| อื่นๆ                      | 7                      | 18             | 2                           | 1                 | 1                     | 29         | 12.08         |
| ทำนาและทำไร่               | -                      | 1              | -                           | -                 | -                     | 1          | 0.43          |
| ทำนาและอื่น ๆ              | -                      | 2              | -                           | -                 | -                     | 2          | 0.83          |
| <b>รายได้ต่อคนต่อเดือน</b> | <b>84</b>              | <b>78</b>      | <b>9</b>                    | <b>20</b>         | <b>51</b>             | <b>242</b> | <b>100.00</b> |
| ต่ำกว่า 1,000 บาท          | 3                      | 4              | -                           | 1                 | 2                     | 10         | 4.13          |
| 1,001 - 2,000              | 13                     | 7              | 1                           | -                 | 9                     | 30         | 12.40         |
| 2,001 - 3,000              | 17                     | 27             | 3                           | 1                 | 8                     | 56         | 23.14         |
| 3,001 - 4,000              | 19                     | 10             | 2                           | -                 | 6                     | 37         | 15.29         |
| 4,001 - 5,000              | 17                     | 6              | 1                           | 2                 | 11                    | 37         | 15.29         |
| 5,001 - 6,000              | 2                      | 6              | -                           | -                 | 4                     | 12         | 4.96          |
| 6,001 - 7,000              | -                      | 6              | -                           | -                 | -                     | 6          | 2.48          |
| มากกว่า 7,000 บาท          | 13                     | 12             | 2                           | 16                | 11                    | 54         | 22.31         |

## ส่วนที่ 2 ผลการสำรวจภาคสนามรายโครงการ

### 1. โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เป็นโครงการเร่งด่วนของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนและลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกรรายย่อย ที่มีหนี้สินคงเหลืออยู่กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ณ วันที่ 31 มีนาคม 2544 ไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยให้มีเงินไปลงทุนประกอบอาชีพมากขึ้น และให้ได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้น ด้วยการถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีและสนับสนุนปัจจัยการผลิต ที่จะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เป็นเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 ซึ่งผลการตรวจสอบข้อมูลภาคสนามมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

#### 1.1 ด้านการบริหารจัดการโครงการของภาครัฐ

(1) ด้านความพร้อมในการดำเนินโครงการ ด้านหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินโครงการ ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 53.3 มีความเห็นว่าไม่มีปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงาน โดยที่ร้อยละ 46.7 กลับมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน มีขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติมาก อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้เจ้าหน้าที่รวมทั้งเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการต้องเสียเวลาในการทำความเข้าใจ ส่งผลให้การปฏิบัติงานล่าช้า อีกทั้งยังมีการส่งงานซ้ำซ้อน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานยาก ด้านงบประมาณ ร้อยละ 80 ตอบว่า เพียงพอต่อการดำเนินงาน ส่วนอีกร้อยละ 20 มีความเห็นว่าไม่เพียงพอ ไม่สามารถฟื้นฟูอาชีพและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้เกษตรกรได้ทั้งหมด ในปีแรก และงบประมาณได้รับล่าช้า ส่งผลให้เกษตรกรบางส่วนขาดโอกาสที่จะพัฒนาการประกอบอาชีพ เพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นเพียงพอต่อการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นเวลา 3 ปี ของโครงการ ด้านบุคลากร ร้อยละ 53.3 ระบุว่าเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ส่วนอีกร้อยละ 46.7 มีความเห็นว่าจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากการปฏิรูปราชการของกระทรวงเกษตรฯ ส่งผลให้หน่วยงานระดับอำเภอมีน้อย โดยเฉพาะเกษตรตำบลในหลายพื้นที่ต้องรับผิดชอบดูแลเกษตรกรมากกว่า 1 ตำบล อีกทั้งต้องช่วยงานด้านอื่นของหลายกระทรวง

(2) การดำเนินการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยใช้ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เป็นกลไกหลักในการดำเนินงานระดับพื้นที่ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 66.7 ระบุว่าประสบความสำเร็จเนื่องจากคณะกรรมการบริหารศูนย์เป็นคนในพื้นที่ ทำให้รู้ปัญหาอย่างแท้จริง มีความใกล้ชิดกับเกษตรกร ทำให้สามารถดำเนินงานร่วมกับเกษตรกรได้เป็นอย่างดี โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามอีก ร้อยละ 13.3 และ 20.0 ตอบว่าไม่สำเร็จและไม่แน่ใจตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่พร้อมของศูนย์ฯ ทั้งสถานที่ตั้งที่ยังต้องอาศัยที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล และขาดวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน อีกทั้งประชาชน และกรรมการศูนย์บางแห่งยังไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการลักษณะนี้ จึงปล่อยให้เป็นการะเกษตรตำบล ซึ่งก็มีภาระรับผิดชอบ

มากหลายด้านดังกล่าว แต่ทั้งนี้หากมีการปรับปรุงศูนย์ทั้งด้านสถานที่ตั้ง งบประมาณสนับสนุน วัสดุอุปกรณ์ให้ดีขึ้นก็จะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเกษตรกรในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีในอนาคต

**(3) การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างมีบูรณาการ** ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดมีความเห็นว่าหน่วยงานต่างๆ ทั้ง ธกส. และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ มีการดำเนินการร่วมกันตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ ทั้งการประชุมชี้แจงโครงการแก่เกษตรกร ร่วมกันแนะนำเกษตรกรที่ร่วมโครงการในการวางแผนฟื้นฟูอาชีพ การฝึกอบรมพัฒนาอาชีพให้แก่เกษตรกร ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานต่างๆ ในระดับพื้นที่มีการประสานการทำงานร่วมกันมากขึ้น

**(4) การดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาด** ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 40 ตอบว่ามีการดำเนินการโดยการตั้งคณะทำงานด้านการตลาดเพื่อสนับสนุนโครงการ เพื่อทำการแปรรูปผลผลิตและการตลาด มีการจัดตลาดนัดให้เกษตรกรนำผลผลิตมาจำหน่าย รวมทั้งมีการจัดหาพ่อค้ามารับซื้อจากเกษตรกรโดยตรง แต่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 60 มีความเห็นว่าผลผลิตของเกษตรกรมีจำนวนน้อย ตลาดในชุมชนท้องถิ่นมีเพียงพอที่จะรองรับผลผลิตของเกษตรกร อีกทั้งเกษตรกรรายย่อยผลิตเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือนของตนเองเพื่อลดค่าใช้จ่ายและบางส่วนระบุว่ายังไม่มีมีการดำเนินงานด้านการตลาดที่ชัดเจนทั้งหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น

**(5) การนำความรู้ที่ได้รับจากการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพไปใช้อย่างยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย** ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 73.3 มีความเห็นว่า เกษตรกรสามารถนำความรู้ไปใช้ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เพราะเกษตรกรได้รับการฝึกอบรมเสริมความรู้เพื่อไปใช้ในอาชีพหลักของตนเอง เช่น การทำปุ๋ยน้ำหมักชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการใช้ปุ๋ยเคมี ซึ่งจะทำให้พืชผลที่ผลิตออกมาปลอดสารพิษตกค้าง ส่งผลให้จำหน่ายได้ราคาสูงขึ้น จึงเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ทำให้เกษตรกรเห็นประโยชน์ โดยมีการนำไปขยายผลไปสู่เพื่อนบ้านอีกด้วย ทั้งนี้ มีผู้ตอบว่าความรู้ที่เกษตรกรได้รับไม่สามารถนำไปใช้ได้ได้อย่างยั่งยืนหรือไม่แน่ใจมี ร้อยละ 6.7 และ 20.0 เนื่องจากเห็นว่าเกษตรกรบางส่วนเป็นผู้สูงอายุ ทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการเรียนรู้ที่จะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และเกษตรกรบางรายเข้ารับการอบรมเพียงเพื่อให้ครบตามเกณฑ์ เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนปัจจัยการผลิตเท่านั้น

**(6) ความสามารถในการชำระหนี้คืน ธกส. เมื่อสิ้นสุดโครงการ** เกษตรและสหกรณ์จังหวัด และเกษตรตำบล ร้อยละ 86.7 มีความเห็นว่าเกษตรกรสามารถชำระหนี้คืนได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ เนื่องจากเกษตรกรมีรายได้จากการประกอบอาชีพและมีเงินออมเพิ่มขึ้น จากการได้รับการฟื้นฟูอาชีพ อีกทั้งราคาพืชผลทางการเกษตรในช่วง 3 ปีที่ผ่านมามีราคาดี ส่วนอีกร้อยละ 13.3 ยังไม่แน่ใจ รวมทั้งคิดว่าเกษตรกรจะไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ เนื่องจากการฟื้นฟูอาชีพให้แก่เกษตรกรไม่ได้ดำเนินการให้แก่เกษตรกรได้ทั้งหมดในปีแรกของโครงการ ทำให้เกษตรกรได้รับการฟื้นฟูอาชีพล่าช้า ทำให้ไม่มีเงินรายได้และเงินออมพอชำระหนี้คืน ทั้งนี้ ผู้จัดการ ธกส. สำนักงานจังหวัดในพื้นที่ตัวอย่างตอบว่าเกษตรกรจะสามารถชำระหนี้คืนได้เฉลี่ยประมาณร้อยละ 89 ซึ่งมีทั้งที่สามารถชำระได้ทั้งหมดหรือแบ่งชำระเป็นงวดๆ ส่วนเกษตรกรที่เหลือที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ประมาณ ร้อยละ 11 เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ โดยส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่มีปัญหาค้างชำระหนี้กับ ธกส. มาตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมโครงการ

## 1.2 เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการ

(1) **ด้านการใช้จ่ายเงินของเกษตรกรรายย่อย** ในส่วนของเงินที่ได้รับการบรรเทาภาระหนี้สินที่ไม่ต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ ธกส. หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้ว ปรากฏว่า เกษตรกรนำเงินไปใช้จ่ายในหลายด้าน ส่วนใหญ่ร้อยละ 92.3 นำไปใช้ในการลงทุน ซึ่งเป็นการเฉลี่ยลงทุนทั้งในอาชีพเดิม ร้อยละ 80.6 อาชีพเสริมและอาชีพใหม่ ร้อยละ 38.9 และ 11.1 ตามลำดับ รองลงมา เกษตรกรนำเงินไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ร้อยละ 66.7 ผากอมไว้กับธนาคารร้อยละ 46.2 โดยมีการนำไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นๆ นอกเหนือจาก ธกส. และใช้จ่ายด้านอื่น อีกร้อยละ 18.0 และ 30.8 ตามลำดับ

(2) **ด้านเกษตรกรรายย่อยได้รับการฟื้นฟูอาชีพและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตร** เกษตรกรร้อยละ 82.1 ได้รับการฟื้นฟูอาชีพหลังเข้าร่วมโครงการ โดยเกษตรกร ร้อยละ 90.6 ตอบว่าการฟื้นฟูอาชีพตรงตามความต้องการของตนเอง แต่ทั้งนี้ มีเกษตรกรได้รับการฟื้นฟูอาชีพในปีแรก ที่เข้าร่วมโครงการ (พ.ศ. 2544) เพียงร้อยละ 27.3 เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับในปีที่ 2 และ 3 ของโครงการ ประมาณร้อยละ 45.5 ทำให้ตนเองมีความรู้ในการประกอบอาชีพดีขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งได้มีความรู้ในการทำอาชีพเสริมเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น

(3) **ด้านรายได้** เกษตรกรร้อยละ 84.2 ตอบว่าตนเองมีรายได้เพิ่มขึ้นหลังจากเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ เนื่องจากสามารถนำความรู้ที่ได้รับจากการอบรมฟื้นฟูอาชีพและถ่ายทอดเทคโนโลยีไปปรับปรุงการประกอบอาชีพเดิมของตนเองได้ดีขึ้น สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ด้วยการลดการใช้ปุ๋ยและสารเคมี มีการปลูกพืชผสมผสานและเลี้ยงไก่ เป็ด และปลา เพื่อบริโภคภายในครัวเรือน และเหลือขายเป็นรายได้เสริมอีกทางหนึ่งด้วย เกษตรกรบางส่วนยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำอาชีพเสริม โดยการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรตามที่ได้รับการอบรม ทั้งนี้ มีบางส่วนให้เหตุผลที่มีรายได้เพิ่มเป็นเพราะพืชผลทางการเกษตรในช่วงที่เข้าร่วมโครงการมีราคาดีมากกว่าผลสำเร็จของการฟื้นฟูอาชีพ โดยที่เกษตรกรร้อยละ 15.8 คิดว่าตนเองมีรายได้เท่าเดิมก่อนร่วมโครงการ

(4) **ด้านเงินออม** เมื่อสิ้นสุดโครงการเกษตรกรตอบว่าตนเองมีเงินออมเพิ่มขึ้น จากก่อนเข้าร่วมโครงการ ร้อยละ 66.7 มีเงินออมเท่าเดิม ร้อยละ 33.3 โดยมีเกษตรกรร้อยละ 5.6 ยังไม่มีเงินเก็บออมเลยจนถึงปัจจุบัน การที่มีเงินออมเพิ่มขึ้นนั้นเกษตรกรระบุว่า เนื่องจากมีรายได้เพิ่มขึ้นทั้งจากอาชีพเดิมและอาชีพเสริม รวมทั้งมีการเร่งรัดให้มีการออมเงินเพิ่มขึ้นจาก ธกส. ทั้งสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น และมีการจูงใจรางวัลพิเศษแก่ผู้ที่มีเงินออมเพิ่มขึ้นด้วย สำหรับเกษตรกรที่มีเงินออมเท่าเดิมให้เหตุผลว่า เนื่องจากมีความจำเป็นต้องนำเงินรายได้ไปเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน

(5) **ด้านทรัพย์สินและหนี้สิน** เกษตรกรตอบว่าตนเองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ร้อยละ 57.1 และมีเท่าเดิมร้อยละ 42.9 โดยผู้ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเนื่องจากการประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยส่วนของหนี้สิน ร้อยละ 52.8 ของเกษตรกรตอบว่ามีหนี้สินเท่าเดิม มีหนี้สินลดลง ร้อยละ 38.9 โดยมีหนี้สินเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8.3

(6) **ด้านการจ้างแรงงาน** ส่วนใหญ่ยังคงจ้างแรงงานเท่าเดิม ร้อยละ 69.7 มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.2 และมีการจ้างงานลดลง ร้อยละ 6.1 ทั้งนี้เพราะเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ประกอบอาชีพในที่ดินขนาดเล็กของตนเอง จึงเป็นการใช้แรงงานภายในครัวเรือน

เป็นหลัก จะมีการจ้างงานเป็นเพียงครั้งคราวเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างมาช่วยในช่วงการเตรียมดิน ก่อนเพาะปลูกและในช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิตเท่านั้น

(7) การชำระหนี้คั้น ธกส. เมื่อสิ้นสุดโครงการ เกษตรกรร้อยละ 92.3 คิดว่าตนเองจะสามารถชำระหนี้คั้น ธกส. ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยมีเกษตรกรที่คิดว่าจะไม่สามารถชำระหนี้คั้นได้ หรือไม่แน่ใจ ร้อยละ 2.6 และ 5.1 ตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากตนเองมีเงินออมและรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างไรก็ตามแม้รายได้และเงินออมจะมีไม่มากก็ต้องพยายามหาเงินมาชำระหนี้คั้น ธกส. ให้ได้ และต้องการกู้เงินใหม่ที่มีดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งเป็นการรักษาคำมั่นสัญญาที่ตนเองมีต่อ ธกส. อีกด้วย อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการที่ตนเองได้รับการฟื้นฟูอาชีพหลังจากเข้าร่วมโครงการ มีส่วนช่วยในการพัฒนาอาชีพและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของตนเองได้ดีกว่าก่อนเข้าร่วมโครงการ

### 1.3 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

#### (1) หน่วยงานภาครัฐ มีข้อเสนอแนะว่า

(1.1) ก่อนเริ่มจัดทำโครงการควรมีการศึกษาและวิเคราะห์และประเมินผลก่อนการดำเนินโครงการ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด และควรมีโครงการนำร่องก่อนจึงจะขยายการดำเนินโครงการทั่วประเทศ รวมทั้งควรมีการเตรียมความพร้อมและซักซ้อมความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นกลไกดำเนินโครงการทุกระดับเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(1.2) ควรลดขั้นตอนการดำเนินงานให้สั้นลง และมีความชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และไม่ควรมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานบ่อยๆ เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่เสียเวลาทำความเข้าใจ ส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้า

(1.3) ด้านงบประมาณสนับสนุนการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการฟื้นฟูพัฒนาอาชีพควรโอนให้จังหวัดต่างๆ เป็นผู้บริหารเอง เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานบริหารงบประมาณ และควรสนับสนุนงบประมาณในจำนวนที่มากพอกับที่จะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้มากที่สุดในปีแรกของโครงการ

(1.4) ควรดำเนินการเร่งรัดพัฒนาศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตรประจำตำบลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความพร้อมในการดำเนินงานให้แก่เกษตรกรในระดับพื้นที่เรื่องอื่นๆ ต่อไป ทั้งด้านสถานที่ตั้งศูนย์ วัสดุอุปกรณ์ องค์กรและข้อมูลพื้นฐาน

(1.5) ควรให้การสนับสนุนเท่าเกษตรกรที่มีความตั้งใจ และยังจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถฟื้นฟูอาชีพแก่เกษตรกรที่มีปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อ

#### (2) เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ มีข้อเสนอแนะว่า

(2.1) โครงการพักชำระหนี้เป็นโครงการที่ดีที่ให้โอกาสเกษตรกรที่ยากจนและมีปัญหานี้สิน ได้รับการบรรเทาภาระที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อที่จะได้มีเงินลงทุนมากขึ้น อีกทั้งยังมีโอกาสได้รับการอบรมพัฒนาเพื่อปรับปรุงการประกอบอาชีพทั้งอาชีพเดิม อาชีพเสริม เพื่อให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มขึ้น

(2.2) ควรมีการขยายโครงการพักหนี้ให้แก่เกษตรกรต่อไปอีก 3 ปี เนื่องจากเกษตรกรยังมีรายได้และเงินออมเพิ่มขึ้นไม่มาก อีกทั้งควรมีการลดดอกเบี้ยให้แก่เกษตรกรเหลือประมาณร้อยละ 5 ต่อปี

(2.3) เงินสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิตที่เกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับรายละ 3,000 บาท เพื่อไปหาปัจจัยการผลิตตามแผนฟื้นฟูอาชีพ เป็นเงินจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการลงทุน ควรเพิ่มให้เป็นประมาณ 5,000-10,000 บาทต่อราย และควรให้เกษตรกรได้รับในปีแรกของโครงการ เพื่อที่จะมีเวลาในการลงทุนสร้างรายได้ให้สูงขึ้น

(2.4) ภาครัฐควรมีการทำโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการให้ความรู้ในการประกอบอาชีพเสริมอย่างต่อเนื่อง โดยให้หน่วยงานภาครัฐเป็นพี่เลี้ยงในการพัฒนาอาชีพแก่เกษตรกร

(2.5) รัฐบาลควรช่วยเหลือในการยกระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรให้มีราคาสูงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งควบคุมราคาสินค้าที่เป็นวัตถุดิบในการประกอบอาชีพของเกษตรกรให้ถูกลง ทั้งพันธุ์พืชและสัตว์ และควรช่วยเหลือด้านแหล่งน้ำในการทำเกษตรในฤดูแล้งให้มีมากเพียงพอต่อการทำการเกษตรนอกฤดู เพื่อให้เกษตรกรสามารถสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้น

## 2. โครงการธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชนเป็นการสร้างทางเลือกความช่วยเหลือด้านเงินกู้สำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ผู้มีอาชีพประจำที่ต้องการอาชีพเสริมที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบธนาคารพาณิชย์เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีโอกาสรสร้างงานและสร้างรายได้ด้วยตนเองและลดการพึ่งพาเงินกู้ยืมในระบบ โครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544 และสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนาได้ดำเนินการสำรวจประเมินผลการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2545-2546

ในปี 2546 สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สศช. ได้ร่วมกับสำนักงานธนาคารประชาชน ธนาคารออมสินจัดทำแบบสอบถามสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนโดยกระจายแบบสอบถามให้สาขาธนาคารออมสินจำนวน 1 สาขาในเขตอำเภอเมืองแต่ละจังหวัดช่วยเก็บข้อมูลจากสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนจังหวัดละ 10 ราย ขณะเดียวกันสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนาได้ทำการออกภาคสนามเพื่อสำรวจข้อเท็จจริงในพื้นที่ 4 ภาคๆละ 1 จังหวัด ได้แก่จังหวัดนครราชสีมา อุทัยธานี อ่างทอง และสงขลา ซึ่งจากการประมวลผลแบบสอบถามและข้อมูลจากการออกภาคสนาม ดังกล่าว มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

### 2.1 ข้อมูลทั่วไปของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน

จำนวนตัวอย่างแบบสอบถามที่ได้จากการออกภาคสนาม 21 ตัวอย่างและที่สาขารวบรวมส่งกลับคืนมา 525 ตัวอย่าง รวมจำนวนแบบสอบถามทั้งสิ้น 546 ตัวอย่าง ซึ่ง จำแนกตามอายุการเป็นสมาชิกโครงการเป็นเวลา 3 ปีหรือตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2544 ประมาณหนึ่งในสามหรือร้อยละ 34.8

ของจำนวนตัวอย่าง ส่วนอีกร้อยละ 42.3 เป็นสมาชิกมาประมาณ 2 ปี แสดงถึงการที่สมาชิกส่วนใหญ่ จะใช้บริการเงินกู้ยืมอย่างต่อเนื่อง โดยมีผู้ที่เพิ่งเริ่มเป็นสมาชิกในปีนี้เป็นเพียงร้อยละ 22.8 (ตารางที่ 1 และ 4)

ลักษณะกิจการส่วนใหญ่ของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนจะเป็นพ่อค้าแผงลอย ร้อยละ 42.7 และเป็นร้านค้า ร้อยละ 38.4 ที่เหลือเป็นรถยนต์เร็ว รถเข็นและหาบเร่ ซึ่งใกล้เคียงกับกับ สัดส่วนในปีที่แล้ว (เป็นพ่อค้าแผงลอยร้อยละ 46.5 และเป็นร้านค้า ร้อยละ 39.4) ส่วนการมีกรรมสิทธิ์ ในกิจการในปี 2546 สมาชิกที่เป็นเจ้าของกิจการมีสัดส่วนน้อยลงกว่าปีที่แล้วเล็กน้อย (ตารางที่ 2 และ 3)

ยอดเงินกู้เฉลี่ยที่สมาชิกธนาคารประชาชนได้รับในภาพรวมเท่ากับ 3.4 หมื่นบาท เทียบกับ เงินกู้เฉลี่ยได้รับในปีที่แล้วเท่ากับ 2.1 หมื่นบาท เนื่องจากสมาชิกที่เป็นลูกค้าเก่าจะได้อวดเงินกู้ครั้งต่อไป สูงขึ้น (ซึ่งธนาคารกำหนดเพิ่มวงเงินกู้ครั้งแรกและครั้งต่อไปไม่เกินรายละ 3 หมื่นบาทและ 5 หมื่นบาท ตามลำดับ<sup>1</sup>) เมื่อสอบถามถึงการใช้เงินกู้ของสมาชิก ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 51.5 จะนำไปใช้เป็น เงินทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการปัจจุบัน ร้อยละ 19 จะนำไปลงทุนในการประกอบอาชีพเสริม ขณะที่ร้อยละ 29 ของผู้ตอบจะนำไปชำระหนี้ในระบบและเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ตารางที่ 5 และ 6)

**2.2 ผลจากการเข้าร่วมโครงการ : ผลต่อการประกอบอาชีพและรายได้ของสมาชิก ส่วนใหญ่ มีรายได้และผลกำไรจากการประกอบกิจการเพิ่มขึ้นน้อยกว่าในปีที่แล้วเล็กน้อย แต่มีผลช่วยในการจ้างงาน ที่สูงกว่าในปีที่แล้ว**

เมื่อสอบถามถึงสถานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกโครงการในปัจจุบันเทียบกับก่อนเข้าร่วม โครงการพบว่าสมาชิกส่วนใหญ่กว่า 2 ใน 3 หรือร้อยละ 76.2 มีผลการประกอบกิจการที่ดีขึ้น มีเพียง ร้อยละ 6.1 ที่ผลการประกอบกิจการแย่ลงกว่าเดิม ส่วนรายได้จากการประกอบกิจการของสมาชิกที่เข้าร่วม ในโครงการเทียบกับช่วงก่อนหน้าปรากฏว่าสมาชิกที่มีรายได้ดีกว่าเดิมร้อยละ 74.1 และมีเพียงร้อยละ 7.5 ที่รายได้ลดลงกว่าเดิม (ตารางที่ 7 และ 8) ซึ่งให้ผลดีน้อยกว่าเมื่อเทียบกับการสำรวจในปีที่แล้วเล็กน้อย

รายได้ที่เพิ่มขึ้นของสมาชิกจะใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและลงทุนในกิจการเดิมเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 32.8) รองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และเก็บออมไว้ร้อยละ 27.9 และ 16.0 ตามลำดับ อีกร้อยละ 11.8 ใช้เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพในธุรกิจใหม่ๆ ทั้งนี้มีสมาชิกร้อยละ 7.76 ที่นำรายได้ที่เพิ่มขึ้น ไปชำระหนี้ในระบบ (ตารางที่ 9) ส่วนการสำรวจต้นทุนรายจ่าย พบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ร้อยละ 70 มีรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว แต่สมาชิกส่วนใหญ่ยังคงมีผลกำไรจากการประกอบกิจการ ร้อยละ 72.8 นอกจากนี้โครงการมีส่วนช่วยกระตุ้นการจ้างงานในครัวเรือนเพิ่มขึ้นมากกว่าปีก่อน ถึงร้อยละ 41.3 (ตารางที่ 10) มากกว่าการสำรวจในปีที่แล้วถึง 2 เท่า (การสำรวจในปีที่แล้วพบว่ามีส่วนช่วย กระตุ้นการจ้างงานในครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.1)

### 2.3 ผลกระทบต่อการเข้าร่วมโครงการ

จากการสอบถามเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน ทรัพย์สินของสมาชิกโครงการ พบว่า ร้อยละ 49.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีหนี้สินที่ลดลง ขณะที่การสำรวจในปีก่อนพบว่าร้อยละ 45.9 มีหนี้สินเพิ่มขึ้น และร้อยละ 62.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ส่วนผลกระทบต่อเงินออมของสมาชิกส่วนใหญ่

<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ธนาคารประชาชนจะพิจารณาวงเงินปล่อยกู้เฉลี่ยครั้งแรกและครั้งต่อไปเป็น จำนวนไม่เกิน 1.5 หมื่นบาทและ 3 หมื่นบาทตามลำดับ

ร้อยละ 58.1 มีเงินออมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 33.2 และ ร้อยละ 8.6 มีเงินออมเท่าเดิมและลดลงตามลำดับ ซึ่งใกล้เคียงกับผลสำรวจในปีที่แล้ว สำหรับในด้านการจ้างงานนอกครัวเรือน การสำรวจพบว่าการจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 28 (ตารางที่ 11) ขณะที่ในปีที่แล้วมีผลให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.6 เท่านั้น

## 2.4 ความพึงพอใจต่อโครงการ

จากการสอบถามความเห็นของสมาชิกโครงการพบว่าสมาชิกส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชนโดย มีความพึงพอใจมากที่สุดและ พึงพอใจมากเท่ากับร้อยละ 37.7 และร้อยละ 46.8 ตามลำดับ (ตารางที่ 12) โดยเป็นความพอใจในเรื่องการให้คำแนะนำในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมร้อยละ 68.2 ช่วยให้มีเงินออมมากขึ้นร้อยละ 87.3 ช่วยให้ได้เงินไปลงทุนเพิ่มถึงร้อยละ 94.9 ขณะที่สมาชิกร้อยละ 85.2 ตอบว่าโครงการธนาคารประชาชนมีส่วนช่วยให้การพึ่งพาเงินนอกระบบลดลงถึงร้อยละ 85.2 มากกว่าการสำรวจครั้งก่อนที่การพึ่งพาเงินนอกระบบลดลงร้อยละ 68 (ตารางที่ 13) อย่างไรก็ตามมีผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 8 ที่ตอบว่าพึ่งพาเงินนอกระบบมากขึ้น ขณะที่ปีที่แล้วมีร้อยละ 4.5 ที่ตอบว่าพึ่งพาเงินนอกระบบมากขึ้น

## 2.5 ข้อเสนอแนะและความเห็น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการคือผลกระทบต่อสมาชิกโครงการในแต่ละกลุ่มรายได้แตกต่างกันคือผู้มีรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์จากโครงการน้อยกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง เนื่องจากแม้ว่าภาระดอกเบี้ยของโครงการที่ถูกกว่าตลาดเงินกู้นอกระบบ จะช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายให้น้อยลงมาก แต่ในด้านการประกอบอาชีพยังมีปัจจัยในการประกอบอาชีพอื่นที่สำคัญกว่าการมีเงินทุนหรือโอกาสในการเข้าถึงเงินทุน เช่นความสามารถในการบริหารจัดการ การรู้ข่าวสารและช่องทางการติดต่อทางการตลาด ซึ่งพ่อค้าที่มีประสบการณ์และช่องทางการตลาดสูงกว่า จะเป็นผู้ได้ประโยชน์สูงสุด ขณะที่ลูกค้าอีกกลุ่มแม้จะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรช่วยเหลือแต่เป็นผู้ที่ไม่มีวินัยในการใช้จ่ายที่แน่นอนและเห็นเป็นช่องทางได้เงินโดยง่าย ทำให้กลายเป็นการสร้างปัญหาหนี้สินสะสมเพิ่มขึ้นในระดับรากหญ้า ซึ่งรัฐควรมีมาตรการเสริมอื่นๆเพื่อให้ความช่วยเหลือ

ตารางที่ 1 จำนวนสมาชิกจำแนกตามระยะเวลาการเข้าร่วมโครงการ

| อายุสมาชิก | จำนวน | สัดส่วน |
|------------|-------|---------|
| 1 ปี       | 88    | 22.86   |
| 2 ปี       | 163   | 42.34   |
| 3 ปีขึ้นไป | 134   | 34.8    |
| รวม        | 385   | 100     |

หมายเหตุ : ผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม 161 ราย

ตารางที่ 2 จำนวนสมาชิกจำแนกตามประเภทของกิจการ

| ประเภทของกิจการ | จำนวน | สัดส่วน |
|-----------------|-------|---------|
| ร้านค้า         | 206   | 38.43   |
| แผงค้า / แผงค้า | 229   | 42.72   |
| รถยนต์เร่       | 22    | 4.11    |
| รถเข็น / รถหาบ  | 17    | 3.17    |
| อื่น ๆ          | 62    | 11.57   |

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| รวม | 536 | 100 |
|-----|-----|-----|

หมายเหตุ : ผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม 9 ราย

ตารางที่ 3 การมีกรรมสิทธิ์ในกิจการของสมาชิก

| กรรมสิทธิ์ในกิจการ | จำนวน | สัดส่วน |
|--------------------|-------|---------|
| เป็นเจ้าของ        | 245   | 45.97   |
| เช่าซื้อ / เช่า    | 267   | 50.09   |
| อื่นๆ              | 21    | 3.94    |
| รวม                | 533   | 100     |

ตารางที่ 4 การใช้บริการธนาคารออมสินจำแนกตามอายุสมาชิกโครงการ

| อายุสมาชิก | ไม่เคยใช้บริการ |         | เคยใช้บริการ |         | รวม   |         |
|------------|-----------------|---------|--------------|---------|-------|---------|
|            | จำนวน           | สัดส่วน | จำนวน        | สัดส่วน | จำนวน | สัดส่วน |
| 1ปี        | 10              | 11.76   | 75           | 88.24   | 85    | 100.00  |
| 2ปี        | 22              | 13.50   | 141          | 86.50   | 163   | 100.00  |
| 3ปี        | 18              | 13.95   | 111          | 86.05   | 129   | 100.00  |
| รวม        | 50              | 13.26   | 327          | 86.74   | 377   | 100.00  |

หมายเหตุ : ผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม 169 ราย

ตารางที่ 5 การนำเงินกู้ของสมาชิกไปใช้

| การนำเงินกู้ไปใช้                                     | จำนวน | สัดส่วน |
|-------------------------------------------------------|-------|---------|
| 1. ชำระหนี้ในระบบ                                     | 96    | 10.4    |
| 2. ประกอบอาชีพเสริม                                   | 175   | 19.0    |
| 3. นำไปเป็นเงินทุนในการประกอบกิจการปัจจุบัน           | 473   | 51.5    |
| 4. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ (การศึกษา, การรักษาพยาบาล, ของใช้) | 175   | 19.0    |

ตารางที่ 6 สรุปยอดเงินกู้ปัจจุบันกับเงินกู้ครั้งก่อน

|                    | ปัจจุบัน   |     | ครั้งก่อน  |     |
|--------------------|------------|-----|------------|-----|
|                    | จำนวน(บาท) | ราย | จำนวน(บาท) | ราย |
| เงินกู้เฉลี่ย      | 34,050.0   | 499 | 21,209.0   | 445 |
| จำแนกตามอายุสมาชิก |            |     |            |     |
| 1 ปี               | 28,833.3   | 78  | 19,640.6   | 64  |
| 2 ปี               | 34,981.0   | 158 | 21,163.4   | 153 |
| 3 ปีขึ้นไป         | 39,032.8   | 122 | 22,246.0   | 126 |
| รวม                | 35,022.3   | 358 | 21,277.0   | 343 |

ตารางที่ 7 ผลประกอบการปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนเข้าร่วมโครงการ

| ผลประกอบการ | รายได้ 0-5 พันบาท |         | รายได้ 5พัน-1.5หมื่นบาท |         | รายได้ 1.5 หมื่นบาทขึ้นไป |         | รวม   |         |
|-------------|-------------------|---------|-------------------------|---------|---------------------------|---------|-------|---------|
|             | จำนวน             | สัดส่วน | จำนวน                   | สัดส่วน | จำนวน                     | สัดส่วน | จำนวน | สัดส่วน |
| ดีขึ้น      | 60                | 64.5    | 97                      | 75.2    | 240                       | 80.3    | 397   | 76.2    |
| เท่าเดิม    | 21                | 22.6    | 25                      | 19.4    | 46                        | 15.4    | 92    | 17.7    |

|      |    |       |     |       |     |       |     |       |
|------|----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
| แย่ง | 12 | 12.9  | 7   | 5.4   | 13  | 4.3   | 32  | 6.1   |
| รวม  | 93 | 100.0 | 129 | 100.0 | 299 | 100.0 | 521 | 100.0 |

ตารางที่ 8 รายได้จากการประกอบการหลังเข้าร่วมโครงการ

| รายได้จากการ<br>ประกอบการ | รายได้ 0-5 พันบาท |         | รายได้ 5พัน-1.5หมื่นบาท |         | รายได้ 1.5 หมื่นบาทขึ้นไป |         | รวม   |         |
|---------------------------|-------------------|---------|-------------------------|---------|---------------------------|---------|-------|---------|
|                           | จำนวน             | สัดส่วน | จำนวน                   | สัดส่วน | จำนวน                     | สัดส่วน | จำนวน | สัดส่วน |
| ดีขึ้น                    | 42                | 53.8    | 82                      | 67.8    | 231                       | 82.5    | 355   | 74.1    |
| เท่าเดิม                  | 19                | 24.4    | 30                      | 24.8    | 39                        | 13.9    | 88    | 18.4    |
| แย่ง                      | 17                | 21.8    | 9                       | 7.4     | 10                        | 3.6     | 36    | 7.5     |
| รวม                       | 78                | 100.0   | 121                     | 100.0   | 280                       | 100.0   | 479   | 100.0   |

หมายเหตุ : ผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม 67 ราย

ตารางที่ 9 การนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการประกอบไปใช้

| การนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปใช้ | จำนวน | สัดส่วน |
|------------------------------|-------|---------|
| ชำระหนี้ในระบบ               | 84    | 7.76    |
| ลงทุนในธุรกิจใหม่            | 128   | 11.82   |
| ใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน       | 303   | 27.98   |
| ลงทุนในกิจการเดิม            | 355   | 32.78   |
| ฝากออม                       | 173   | 15.97   |
| อื่นๆ                        | 40    | 3.69    |

ตารางที่ 10 รายจ่าย กำไร และการจ้างงานเมื่อเทียบกับปีก่อนและก่อนเข้าร่วมโครงการ

|                            | รายได้ 0-5 พันบาท |         | รายได้ 5พัน-1.5หมื่นบาท |         | รายได้ 1.5 หมื่นบาทขึ้นไป |         | รวม   |         |
|----------------------------|-------------------|---------|-------------------------|---------|---------------------------|---------|-------|---------|
|                            | จำนวน             | สัดส่วน | จำนวน                   | สัดส่วน | จำนวน                     | สัดส่วน | จำนวน | สัดส่วน |
| รายจ่ายเมื่อเทียบกับปีก่อน |                   |         |                         |         |                           |         |       |         |
| เพิ่มขึ้น                  | 59                | 65.56   | 89                      | 70.08   | 210                       | 71.43   | 358   | 70.06   |
| เท่าเดิม                   | 20                | 22.22   | 27                      | 21.26   | 67                        | 22.79   | 114   | 22.31   |
| ลดลง                       | 11                | 12.22   | 11                      | 8.66    | 17                        | 5.78    | 39    | 7.63    |
| รวม                        | 90                | 100.0   | 127                     | 100.0   | 294                       | 100.0   | 511   | 100.0   |

ตารางที่ 11 หนี้สินรวมของประชาชนหลังจากเข้าร่วมโครงการ

| การเปลี่ยนแปลง | หนี้สิน |         | ทรัพย์สิน |         | เงินออม |         | การจ้างงาน |         | ทักษะการประกอบการ |         |
|----------------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|------------|---------|-------------------|---------|
|                | จำนวน   | สัดส่วน | จำนวน     | สัดส่วน | จำนวน   | สัดส่วน | จำนวน      | สัดส่วน | จำนวน             | สัดส่วน |
| เพิ่มขึ้น      | 135     | 26.10   | 325       | 62.40   | 305     | 58.10   | 121        | 28.00   | 380               | 74.10   |
| เท่าเดิม       | 127     | 24.50   | 173       | 33.20   | 175     | 33.30   | 244        | 56.50   | 129               | 25.10   |
| ลดลง           | 256     | 49.40   | 23        | 4.40    | 45      | 8.60    | 67         | 15.50   | 4                 | 0.80    |

|     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| รวม | 518 | 100 | 521 | 100 | 525 | 100 | 432 | 100 | 513 | 100 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

ตารางที่ 12 ความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชน

| ระดับความพอใจ | จำนวน | สัดส่วน |
|---------------|-------|---------|
| มากที่สุด     | 203   | 37.73   |
| มาก           | 252   | 46.84   |
| ปานกลาง       | 82    | 15.24   |
| น้อย          | 1     | 0.19    |
| รวม           | 538   | 100.00  |

หมายเหตุ : ผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม 8 ราย

ตารางที่ 13 ความคิดเห็นของสมาชิกที่มีต่อโครงการธนาคารประชาชน

| ระดับความพึงพอใจ | การให้คำแนะนำ |         | การนำเงินไปลงทุน |         | การมีเงินออม |         |
|------------------|---------------|---------|------------------|---------|--------------|---------|
|                  | จำนวน         | สัดส่วน | จำนวน            | สัดส่วน | จำนวน        | สัดส่วน |
| มากขึ้น          | 361           | 68.20   | 503              | 94.90   | 462          | 87.30   |
| เท่าเดิม         | 105           | 19.80   | 3                | 0.60    | 5            | 0.90    |
| ลดลง             | 63            | 11.90   | 24               | 4.50    | 62           | 11.70   |
| รวม              | 529           | 100     | 530              | 100     | 529          | 100     |

ตารางที่ 13.1 ความคิดเห็นต่อโครงการ (ต่อ)

|                                         | รายได้ 0-5 พันบาท |         | รายได้ 5พัน-1.5หมื่นบาท |         | รายได้ 1.5 หมื่นบาทขึ้นไป |         | รวม   |         |
|-----------------------------------------|-------------------|---------|-------------------------|---------|---------------------------|---------|-------|---------|
|                                         | จำนวน             | สัดส่วน | จำนวน                   | สัดส่วน | จำนวน                     | สัดส่วน | จำนวน | สัดส่วน |
| โครงการฯทำให้พึ่งพาเงินนอกระบบ          |                   |         |                         |         |                           |         |       |         |
| มากขึ้น                                 | 12                | 13.0    | 14                      | 10.9    | 15                        | 5.1     | 41    | 8.0     |
| ลดลง                                    | 75                | 81.5    | 102                     | 79.1    | 261                       | 89.1    | 438   | 85.2    |
| เท่าเดิม                                | 5                 | 5.4     | 13                      | 10.1    | 17                        | 5.8     | 35    | 6.8     |
| รวม                                     | 92                | 100.0   | 129                     | 100.0   | 293                       | 100.0   | 514   | 100.0   |
| ช่วยให้มีเงินเหลือไปใช้ด้านอื่นๆได้     |                   |         |                         |         |                           |         |       |         |
| มากขึ้น                                 | 86                | 93.5    | 107                     | 81.7    | 267                       | 89.0    | 460   | 88.0    |
| ลดลง                                    | 1                 | 1.1     | 3                       | 2.3     | 4                         | 1.3     | 8     | 1.5     |
| เท่าเดิม                                | 5                 | 5.4     | 21                      | 16.0    | 29                        | 9.7     | 55    | 10.5    |
| รวม                                     | 92                | 100.0   | 131                     | 100.0   | 300                       | 100.0   | 523   | 100.0   |
| คิดว่าอัตราดอกเบี้ยมีความเหมาะสมหรือไม่ |                   |         |                         |         |                           |         |       |         |
| ดอกเบี้ยสูงเกินไป                       | 19                | 19.8    | 33                      | 25.0    | 51                        | 16.9    | 103   | 19.4    |
| เหมาะสมดีแล้ว                           | 57                | 59.4    | 68                      | 51.5    | 173                       | 57.3    | 298   | 56.2    |

|                             |    |       |     |       |     |       |     |       |
|-----------------------------|----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
| คิดดอกเบี้ยน้อยกว่าที่อื่นๆ | 20 | 20.8  | 31  | 23.5  | 78  | 25.8  | 129 | 24.3  |
| รวม                         | 96 | 100.0 | 132 | 100.0 | 302 | 100.0 | 530 | 100.0 |

### 3. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

โครงการกองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับใช้ในการลงทุนสร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน ตลอดจนการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารจัดการเงินทุนภายในชุมชน และส่งเสริมการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมือง การสำรวจภาคสนามครั้งนี้มีกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยสมาชิก ผู้กู้เงินจากกองทุน (ผู้รับบริการ) คณะกรรมการกองทุนฯ (ผู้ให้บริการ) และพัฒนาการจังหวัด (ผู้ประสานงาน โครงการ) ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 78 13 และ 4 ตัวอย่างตามลำดับ ครอบคลุมจังหวัดนครราชสีมา อ่างทอง อุทัยธานี และสงขลา

#### 3.1 สมาชิกผู้กู้เงินจากกองทุน

การสำรวจสมาชิกผู้กู้เงินจากกองทุนครั้งนี้ครอบคลุม 78 ตัวอย่าง คิดเป็นจำนวนเงินกู้ทั้งหมด 2,093,000 บาท แบ่งเป็นเงินกู้ในปี 2545 เป็นเงิน 835,000 บาท ในปี 2546 เป็นเงิน 959,000 บาท และปี 2547 เป็นเงิน 299,000 บาท โดยที่ตัวอย่างนี้แทนจำนวนเงินกู้ที่ปล่อยจริง 6,056,399,838 บาท (จังหวัดนครราชสีมา ปล่อยกู้จริง 3,620,090,408 บาท จังหวัดอ่างทอง ปล่อยกู้จริง 862,240,510 บาท จังหวัดอุทัยธานี ปล่อยกู้จริง 578,770,000 บาท และจังหวัดสงขลา ปล่อยกู้จริง 995,298,920 บาท

ตารางที่ 1 จำนวนตัวอย่างและจำนวนเงินกู้จากแบบสำรวจ และจำนวนเงินกู้ที่ปล่อยกู้จริง

| จังหวัด    | จำนวน<br>ตัวอย่าง (ราย) | จำนวนเงินจากแบบสำรวจ (บาท) |         |         | รวม(บาท)  | จำนวนเงินที่เบิกจ่าย<br>(บาท) |
|------------|-------------------------|----------------------------|---------|---------|-----------|-------------------------------|
|            |                         | ปี 2545                    | ปี 2546 | ปี 2547 |           |                               |
| นครราชสีมา | 37                      | 287,000                    | 345,000 | 164,000 | 796,000   | 3,620,090,408                 |
| อ่างทอง    | 14                      | 220,000                    | 240,000 | 40,000  | 500,000   | 862,240,510                   |
| อุทัยธานี  | 16                      | 210,000                    | 232,000 | 40,000  | 482,000   | 578,770,000                   |
| สงขลา      | 11                      | 118,000                    | 142,000 | 55,000  | 315,000   | 995,298,920                   |
| รวม        | 78                      | 835,000                    | 959,000 | 299,000 | 2,093,000 | 6,056,399,838                 |

#### 3.1.1 พฤติกรรมการกู้เงินของประชาชนก่อนการเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน

โครงการกองทุนหมู่บ้านถือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนอีกแหล่งหนึ่งของประชาชน ผลการสำรวจพบว่า ก่อนที่จะมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน ผู้กู้เงินจากกองทุนที่ไม่เคยกู้เงินมาก่อน มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 33.3 ของผู้กู้ทั้งหมด ผู้กู้เงินจากกองทุนที่เคยกู้เงินจากแหล่งอื่น มีสัดส่วนเป็น ร้อยละ 66.7 ของผู้กู้ทั้งหมด โดยแหล่งเงินกู้มีจากธนาคาร ญาติพี่น้อง บุคคลนอกครัวเรือน และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยสมาชิกที่กู้เงินจากแหล่งอื่นมีการกู้มาจากรธนาคารมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40.4

ของผู้กู้ที่เคยกู้เงิน รองลงมา ได้แก่ กู้สหกรณ์ออมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 15.4 แหล่งเงินทุนนอกระบบ ทั้งญาติพี่น้อง และบุคคลนอกครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 7.7 และ 17.3 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีสมาชิก ที่กู้ทั้งในระบบและนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 3.9 ของผู้กู้ที่เคยกู้เงิน

ตารางที่ 2 ประเภทของเงินกู้ที่ประชาชนเคยกู้ก่อนมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน

| ประเภทของเงินกู้        | จำนวน<br>(ราย) | สัดส่วน          |                     |
|-------------------------|----------------|------------------|---------------------|
|                         |                | ต่อสมาชิกทั้งหมด | ต่อสมาชิกที่กู้เงิน |
| ไม่กู้                  | 26             | 33.3             | -                   |
| กู้                     | 52             | 66.7             | -                   |
| ธนาคาร                  | 21             | -                | 40.4                |
| ญาติพี่น้อง             | 4              | -                | 7.7                 |
| บุคคลนอกครัวเรือน       | 9              | -                | 17.3                |
| อื่นๆ (เช่น ออมทรัพย์)  | 8              | -                | 15.4                |
| กู้ทั้งในระบบและนอกระบบ | 2              | -                | 3.9                 |
| รวม                     | 78             | 100.00           |                     |

อัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ทั้งหมดจะอยู่ที่ร้อยละ 1 – 71 บาท ต่อปี ดอกเบี้ยที่มี อัตราสูงส่วนใหญ่จะมาจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่ธนาคาร ซึ่งถือเป็นภาระของประชาชนที่ต้องมาแบกรับอัตรา ดอกเบี้ยในอัตราสูง

### 3.1.2 การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน

#### (1) ความจำเป็นในการกู้เงิน

สมาชิกผู้กู้แต่ละรายได้รับอนุมัติเป็นเงิน 5,000 – 30,000 บาท โดยมีอัตรา ดอกเบี้ยที่ต้องชำระอยู่ในช่วง 0.5 – 6 บาทต่อปี ส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการผลิต เช่น การซื้อปุ๋ย ไถนา ซื้อพันธุ์พืช คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.3 ลงทุนขยายกิจการเดิม คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 1.3 ลงทุนในกิจการใหม่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.8 นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกผู้กู้ที่ให้เหตุผล ทั้ง 3 อย่าง คือ ทั้งเป็นเงินทุน ขยายกิจการ และลงทุนใหม่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.9 อีกทั้งยังมี สมาชิกส่วนหนึ่งที่ทำให้เหตุผลว่าจะนำเงินไปใช้ในทางอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นการนำเงินไปใช้หนี้ นำไปบริโภค นำไปเป็นค่าเล่าเรียนและค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.6

#### (2) การนำเงินกู้ไปใช้

สมาชิกแต่ละรายมีการนำเงินกู้ไปใช้ประโยชน์แตกต่างกัน โดยการนำเงินกู้ ไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนมีมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.2 รองลงมา คือการนำไปใช้ในทางอื่น เช่น นำไปชำระหนี้ นำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการบริโภค ร้อยละ 24.4 นอกจากนั้น เป็นการนำไปใช้ในเงินทุน/ ขยายกิจการ/ลงทุนกิจการใหม่ ร้อยละ 23.1 และมีการนำไปใช้เป็นเงินทุนในการขยายกิจการเพียงอย่างเดียว และลงทุนในกิจการใหม่เพียงอย่างเดียว ร้อยละ 2.6 และ 3.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 การนำเงินกู้ไปใช้ประโยชน์

| ความจำเป็นในการกู้เงิน         | จำนวน(ราย) | สัดส่วน |
|--------------------------------|------------|---------|
| เงินทุนหมุนเวียน               | 36         | 46.2    |
| ขยายกิจการ (ลงทุนในกิจการเดิม) | 2          | 2.6     |

|                          |           |            |
|--------------------------|-----------|------------|
| ลงทุนกิจการใหม่          | 3         | 3.8        |
| เงินทุน/ขยายกิจการ/ลงทุน | 18        | 23.1       |
| นำไปใช้ในทางอื่น         | 19        | 24.4       |
| <b>รวม</b>               | <b>78</b> | <b>100</b> |

### (3) ความพอเพียงของการนำเงินกู้ไปใช้

สมาชิกที่ทำการกู้เงินจากเงินกองทุนหมู่บ้านโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเงินกู้ที่ได้รับพอเพียงกับการนำไปใช้ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 62.8 แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าเงินกู้ที่ได้รับไม่พอเพียงต่อการนำไปใช้ประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 37.2 ของผู้กู้ทั้งหมด

ตารางที่ 4 ความพอเพียงของการนำเงินกู้ไปใช้

| ความพอเพียงของการนำเงินกู้ไปใช้ | จำนวน (ราย) | สัดส่วน    |
|---------------------------------|-------------|------------|
| พอเพียง                         | 49          | 62.8       |
| ไม่พอเพียง                      | 29          | 37.2       |
| <b>รวม</b>                      | <b>78</b>   | <b>100</b> |

#### 3.1.3 การชำระคืนเงินกู้ของสมาชิก

หลังจากสมาชิกได้กู้เงินของกองทุนฯ ไปแล้ว จะมีการกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ ซึ่งส่วนใหญ่คณะกรรมการกองทุนฯ จะกำหนดให้มีการชำระคืนเงินกู้ทุกเดือน สมาชิกส่วนมากมีการชำระคืนเงินกู้ที่ตรงเวลา คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 64.1 ของสมาชิกผู้กู้ทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 9.0 ที่ชำระคืนเงินกู้ไม่ตรงเวลา โดยสมาชิกอีกส่วนหนึ่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.9 มีการชำระคืนเงินกู้ไม่ตรงเวลาเป็นครั้งคราว

ตารางที่ 5 ความตรงต่อเวลาในการชำระคืนเงินกู้ของสมาชิก

| ความตรงต่อเวลาในการชำระคืนเงินกู้ | จำนวน (ราย) | สัดส่วน    |
|-----------------------------------|-------------|------------|
| ตรงเวลา                           | 50          | 64.1       |
| ไม่ตรงเวลา                        | 7           | 9.0        |
| ตรงบ้างไม่ตรงบ้าง                 | 21          | 26.9       |
| <b>รวม</b>                        | <b>78</b>   | <b>100</b> |

เงินที่สมาชิกลำมาชำระคืนเงินกู้มาจากหลายแหล่งด้วยกัน ส่วนใหญ่จะเป็นเงินที่มาจากรายได้ที่ได้รับจากการลงทุน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 75.6 รองลงมาเป็นจากหลายแหล่งรวมกัน คือ รายได้/เงินสะสม/เงินกู้ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.2 โดยที่แหล่งที่มาของเงินที่นำมาชำระคืนที่มาจากเงินสะสมเพียงอย่างเดียว และมาจากเงินกู้แหล่งอื่นเพียงอย่างเดียว มีเพียงร้อยละ 1.3 และ 3.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 6 แหล่งที่มาของเงินที่นำมาชำระคืนเงินกู้

| แหล่งที่มาของเงินชำระคืนเงินกู้ | จำนวน (ราย) | สัดส่วน |
|---------------------------------|-------------|---------|
| รายได้จากการลงทุน               | 59          | 75.6    |
| เงินสะสม                        | 1           | 1.3     |
| เงินกู้จากแหล่งอื่น             | 3           | 3.8     |

|                         |    |      |
|-------------------------|----|------|
| รายได้/เงินสะสม/เงินกู้ | 15 | 19.2 |
| รวม                     | 78 | 100  |

### 3.1.4 ความเป็นอยู่ของชุมชนหลังการเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน

ความเป็นอยู่ของชุมชนหลังจากที่เข้าสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้าน โดยรวมแล้วดีขึ้น ในจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน มีจำนวนผู้ที่ประกอบอาชีพใหม่ๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 46.2 ชาวบ้านมีการรวมตัวทำกิจกรรมร่วมกันเพิ่มขึ้นร้อยละ 50.0 ความเป็นอยู่และรายได้ของชาวบ้านดีขึ้น ร้อยละ 47.4 คนจนและคนด้อยโอกาสมีสิทธิได้กู้เงินเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.4 หนี้สินของชาวบ้านลดลงร้อยละ 12.8 ในขณะที่ชาวบ้านมีวิถีการดำรงชีวิตและมีการใช้จ่ายไปในทางที่ฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 21.8

### 3.1.5 ผลกระทบโดยรวมที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน

(1) **ด้านรายได้** หลังการเข้าร่วมโครงการ ประชาชนร้อยละ 51.3 เห็นว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากการกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว และประชาชนมีการนำเงินไปลงทุนเพิ่มขึ้น มีการประกอบอาชีพใหม่ๆ และบางรายนำไปขยายกิจการการผลิตที่ตนมีอยู่แล้ว แต่อีกส่วนหนึ่ง คือ ร้อยละ 47.4 เห็นว่าเงินจากกองทุนไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น แต่มีผู้ที่เห็นว่าเงินจากกองทุนทำให้รายได้ลดลงเพียง 1 ราย เท่านั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.3 ของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด

(2) **ด้านการจ้างงาน** ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น เป็นสัดส่วนร้อยละ 71.8 ของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด โดยผู้ที่เห็นว่าการจ้างงานเพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 24.4 ของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด

(3) **ด้านทรัพย์สิน** ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านทำให้มีทรัพย์สินเท่าเดิม คือ ร้อยละ 65.4 และประชาชนร้อยละ 32.1 ของประชาชนที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด เห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

(4) **หนี้สิน** ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 52.6 มีความเห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านไม่ก่อให้เกิดหนี้สินเพิ่มขึ้น ในขณะที่ ร้อยละ 16.7 เห็นว่าการเข้าร่วมโครงการทำให้หนี้สินลดลง และอีกร้อยละ 30.8 เห็นว่าทำให้มีหนี้สินเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านเป็นการกู้เงินอย่างหนึ่ง เพียงแต่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่น ฉะนั้น อาจเป็นไปได้ว่า การที่ประชาชนส่วนมากมีความเห็นว่าการเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน ไม่ได้ทำให้หนี้สินลดลงเป็นเพราะยังมีภาระที่ต้องชำระหนี้ของตนเอง

(5) **เงินออม** หลังการเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้าน ประชาชนร้อยละ 69.2 เห็นว่าการเข้าร่วมโครงการไม่ก่อให้เกิดเงินออมเพิ่มขึ้น และร้อยละ 24.4 เห็นว่ามีผลทำให้มีเงินออมมากขึ้น ในขณะที่อีกเพียงร้อยละ 6.4 เห็นว่าทำให้เงินออมลดลง

## 3.2 คณะกรรมการจากโครงการกองทุนหมู่บ้าน

### 3.2.1 หลักเกณฑ์การอนุมัติการกู้เงินของกองทุนหมู่บ้าน

#### (1) หลักเกณฑ์การอนุมัติเงินกู้

กองทุนส่วนใหญ่จะพิจารณาการให้กู้จากความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ ร่วมกับการที่ผู้กู้ต้องมีบุคคลค้ำประกันการกู้เงิน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.7 หลักเกณฑ์รองลงมาที่ใช้พิจารณาเป็นการกำหนดรายได้ขั้นต่ำ ร่วมกับการดูความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ และผู้กู้ต้องมีบุคคลค้ำประกันการกู้เงิน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.0 นอกจากนั้นจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้น ร่วมกับหลักเกณฑ์อื่นๆ

#### (2) หลักเกณฑ์พิเศษสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส

นอกจากหลักเกณฑ์อนุมัติวงเงินกู้ข้างต้นแล้ว บางกองทุนยังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเป็นกรณีพิเศษเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสอีกด้วย ร้อยละ 60 ของกองทุนที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคนจนและคนด้อยโอกาส แยกเป็นกองทุนหมู่บ้านมาตรฐาน AA ร้อยละ 40.0 และหมู่บ้านมาตรฐาน AAA ร้อยละ 20.0

#### (3) หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินกู้

หลักเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินกู้ของแต่ละกองทุนมีความแตกต่างกัน โดยมากคณะกรรมการร้อยละ 80 จะดูจากสถานะเศรษฐกิจของชุมชน ความสามารถในการชำระหนี้ และอาชีพของผู้กู้ในชุมชนเป็นหลัก อีกร้อยละ 13.3 และ 6.7 จะใช้วิธีการจัดสรรเฉลี่ยให้เท่ากันทุกครัวเรือน และใช้วิธีการจัดสรรเฉลี่ย ร่วมกับหลักเกณฑ์อื่นๆ ตามลำดับ

#### (4) หลักเกณฑ์การชำระคืนเงินกู้

กองทุนส่วนใหญ่จะมีการกำหนดชำระคืนเหมือนกัน คือ 12 เดือน คิดเป็นร้อยละ 86.7 และอีกร้อยละ 13.3 จะมีกำหนดการชำระคืนเงินกู้แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และมติของคณะกรรมการส่วนรวม

### 3.2.2 การบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้าน

กองทุนมาตรฐาน AAA และ AA มีระบบตรวจสอบและระบบติดตาม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53.3 และ ร้อยละ 46.7 ตามลำดับ นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ร้อยละ 66.7 มีการแนะนำการวางแผนการใช้เงินแก่สมาชิกผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้ ร้อยละ 73.3 มีระบบการลงโทษผู้ที่ใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ร้อยละ 73.4 มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการทำบัญชี ร้อยละ 80 มีการอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะในการบริหาร

### 3.3 ผลการสำรวจพัฒนาการจังหวัดใน 4 จังหวัดในเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านปัญหาการดำเนินงานของกองทุนที่ได้รับการจัดมาตรฐาน A

1. มีการจัดทำเอกสารบัญชีไม่ครบถ้วน
2. การดำเนินงานของกองทุนยังไม่มีเครือข่ายเชื่อมโยง
3. คณะกรรมการกองทุนฯ ขาดจิตสำนึกในการบริหารจัดการ และการบริหารไม่โปร่งใส
4. สมาชิกไม่ชำระเงินกู้คืนตามกำหนดในสัญญา ไม่มีวินัยทางการเงิน และใช้เงินไม่ตรงวัตถุประสงค์

5. ขาดการออมอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมีน้อย (ส่งเงินสัจจะ / ค่าหุ้นเป็นรายปี)
6. การเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างกรรมการกองทุนและสมาชิกมีน้อย และไม่ค่อยมีการประชุมกัน
7. ไม่มีการจัดสวัสดิการในกองทุน
8. การบริหารงานของคณะกรรมการไม่เข้มแข็ง
9. หมู่บ้านมีขนาดเล็ก
10. ไม่มีการนำผลกำไรของกองทุนมาใช้จ่ายด้านกองทุนสวัสดิการชุมชน (ส่วนใหญ่นำไปใช้ตามระเบียบฯ ของแต่ละกองทุน)
11. ระบบบัญชีและเอกสารไม่เรียบร้อย

### 3.3.1 ปัญหาการดำเนินงานของกองทุนที่ได้รับการจัดมาตรฐาน AA

1. มีการจัดทำเอกสารบัญชีไม่ครบเป็นบางส่วน
2. กองทุนบางส่วนไม่มีแผนการปฏิบัติงาน และไม่มีการทำงานในรูปเครือข่ายระหว่างหมู่บ้าน ตำบล
3. คณะกรรมการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ
4. สมาชิกใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ และชำระเงินคืนไม่ครบตามสัญญา
5. การเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างคณะกรรมการและสมาชิกอยู่ในระดับปานกลาง
6. มีการบริหารงานของคณะกรรมการค่อนข้างเข้มแข็ง และสมาชิกให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี
7. ขาดการออมอย่างสม่ำเสมอ (ส่งเงินสัจจะ / ค่าหุ้นเป็นรายปี)
8. ไม่มีการนำผลกำไรของกองทุนมาใช้จ่ายด้านกองทุนสวัสดิการชุมชน (ส่วนใหญ่นำไปใช้ตามระเบียบฯ ของแต่ละกองทุน)

### 3.3.2 กองทุนที่ได้รับการจัดมาตรฐาน A มีแนวทางการดำเนินงานโครงการที่ดีอย่างไร

1. อบรมเพิ่มทักษะในการจัดทำเอกสารบัญชีแก่คณะกรรมการ
2. จัดตั้งเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินงาน
3. ศึกษาดูงานกองทุนหมู่บ้านที่ประสบผลสำเร็จเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
4. คณะกรรมการมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ มีการจดบันทึกการประชุมทุกครั้ง และต้องโปร่งใสตรวจสอบได้
5. สมาชิกต้องมีจิตสำนึกในการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีรายได้สามารถชำระเงินคืนตามสัญญา
6. คณะกรรมการต้องสร้างความเชื่อถือและศรัทธาให้กับสมาชิก ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการดำเนินงาน

7. สมาชิกต้องส่งเงินสัจจะอย่างสม่ำเสมอ
8. จัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ในกองทุน
9. ร่วมกันกับเครือข่ายระดับตำบล จัดเวทีประชาคมเพื่อร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา
10. ประชุมชี้แจงมาตรฐานการบริหารจัดการที่ดีแก่สมาชิกกองทุนฯ
11. กรรมการและสมาชิกกองทุนร่วมกันกำหนดวิธีการในการแก้ปัญหา

### 3.3.3 การรวมตัวระหว่างกองทุนหมู่บ้านเพื่อสร้างเครือข่ายการเรียนรู้

1. มีการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนในระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และแนะนำการดำเนินงานในลักษณะพี่สอนน้อง
2. จัดประชุมและจัดเวทีประชาคมระหว่างเครือข่ายด้วยกัน
3. ศึกษาดูงานกองทุนดีเด่น
4. สร้างเครือข่ายกองทุนประกันความเสี่ยง โดยจัดตั้ง “กองทุนเพื่อนช่วยเพื่อน”

## 4. โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งด่วนเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจจากหญ้าของประเทศไทย โดยได้เริ่มโครงการตามนโยบายดังกล่าวในปี 2544 และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product : OTOP) เป็นโครงการหนึ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนการสร้างงาน สร้างอาชีพ และสร้างรายได้ให้กับชุมชนในระดับรากหญ้า โดยส่งเสริมให้มีการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนที่ใช้วัตถุดิบทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีคุณภาพดีขึ้น พร้อมทั้งผลักดันให้สินค้า OTOP มีการขยายตลาดให้มากที่สุดทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนาได้ดำเนินการติดตามประเมินผลนโยบายดังกล่าวต่อเนื่องในปี 2546 เป็นปีที่สอง

การออกภาคสนามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ของสำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนาได้ดำเนินการสำรวจภาคสนามใน 4 ภาค ๆ ละ 1 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี อ่างทอง นครราชสีมา และสงขลา โดยสำรวจจังหวัดละ 1 อำเภอ ๆ ละ 3 ตำบล รวมทั้งสิ้น 12 กลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล โดยแบ่งการสำรวจเป็น 2 ส่วน คือ (1) กลุ่มผู้ให้บริการจะสอบถามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด ได้แก่ พัฒนาการจังหวัด พัฒนาการอำเภอ และเจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนในจังหวัด และในพื้นที่ (2) กลุ่มผู้รับบริการจะสอบถามจากประธานกรรมการ กรรมการ และสมาชิกของกลุ่มหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งการติดตามประเมินผลในภาคสนาม จะมุ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามโครงการของภาครัฐ การดำเนินการของกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ ตลอดจนผลกระทบต่อความเข้มแข็งของชุมชนจากการเข้าร่วมโครงการฯ ซึ่งมีสาระโดยสรุป ดังนี้

### 4.1 ผลการดำเนินงาน

(1) จังหวัดส่วนใหญ่จะขึ้นทะเบียนการคัดสรรผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ระดับ 3-5 ดาว

จังหวัดได้ดำเนินการคัดสรรและขึ้นบัญชีสุดยอดผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล ของจังหวัดตามเกณฑ์การคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย (OTOP Product Champion : OPC) ที่คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ.นตผ.) ได้กำหนดและประกาศใช้ในปี 2546 ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์การขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล เดิม (One Tambon One Product : OTOP) ที่แต่ละจังหวัดทำการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผลิตภัณฑ์เอง ดังนั้น ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลที่ขึ้นบัญชีตามเกณฑ์การคัดสรรในปี 2546 จึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีการจัดระดับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ออกเป็นระดับ 1 - 5 ดาว และผลการคัดสรร มีดังนี้

| จังหวัด    | จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการจัดระดับ |       |       |       |       | รวม |
|------------|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-----|
|            | 1 ดาว                              | 2 ดาว | 3 ดาว | 4 ดาว | 5 ดาว |     |
| อุทัยธานี  | -                                  | -     | 24    | 47    | 3     | 74  |
| อ่างทอง    | -                                  | -     | 9     | 47    | 3     | 59  |
| นครราชสีมา | -                                  | -     | 135   | 144   | 20    | 299 |
| สงขลา      | 1                                  | 66    | 57    | 79    | 22    | 225 |
| รวม        | 1                                  | 66    | 225   | 317   | 48    | 657 |

(2) ช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จะผ่านห้างสรรพสินค้า สถานีบริการน้ำมัน

และงานเทศกาลต่าง ๆ แต่ละจังหวัดได้มีการขยายช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทั้งภายในจังหวัด และนอกจังหวัดเพื่อสร้างรายได้แก่ประชาชน โดยดำเนินการประสานงานกับชุมชน ภาคเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดหาสถานที่จำหน่ายสินค้าของโครงการหนึ่งตำบล ตามห้างสรรพสินค้า ร้านค้า สหกรณ์ สถานีบริการน้ำมัน การจัดงานเทศกาลเพื่อจัดจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล การสร้างศูนย์จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล การประชาสัมพันธ์สถานที่ท่องเที่ยวของจังหวัดพร้อมกับจัดหาสถานที่จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลในแหล่งท่องเที่ยวไปพร้อมๆกัน การนำกลุ่มผู้ผลิตที่ผ่านการคัดสรรเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในที่ต่างๆ เช่นกรุงเทพฯ เชียงใหม่ เป็นต้น โดยกลุ่มผู้ผลิตที่เข้าร่วมงานไม่เสียค่าใช้จ่ายในการออกร้านจำหน่ายสินค้า การจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลผ่านเว็บไซต์ของจังหวัด และเว็บไซต์ไทยตำบล ดอท คอม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังทำการประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ หนังสือพิมพ์ และการออกแผ่นพับเพื่อโฆษณาและประชาสัมพันธ์สินค้าหนึ่งตำบล ของจังหวัด จากการดำเนินการดังกล่าว จังหวัดมียอดจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล ดังนี้

(2.1) จังหวัดสงขลามียอดจำหน่ายรวมในปี 2544-2545 จำนวน 332 ล้านบาท

ปี 2546 จำนวน 283 ล้านบาท และในจำนวนนี้มาจากการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศ 58 ล้านบาท จากสินค้าประเภท ดอกไม้เกล็ดปลา ดอกไม้ใบยางพารา กระเป๋าใบพีชกล้วย กรงนกเขา ผลิตภัณฑ์จากกะลามะพร้าว ผ้าปักกลดลุลาย และผลไม้กระป๋อง โดยตลาดต่างประเทศ คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ ญี่ปุ่น จีน สหรัฐ และอังกฤษสำหรับสินค้าที่มีลู่ทางไปสู่วิสาหกิจชุมชน ได้แก่สินค้าประเภท กรงนกเขา ดอกไม้ใบยางพารา ดอกไม้เกล็ดปลา และผ้าทอเกาะยอ

(2.2) จังหวัดอ่างทองมียอดจำหน่ายรวมในปี 2545 จำนวน 204 ล้านบาท ปี 2546

จำนวน 223 ล้านบาท และในจำนวนนี้มาจากการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศ 20 ล้านบาท

จากสินค้าประเภท จักสานไม้ไผ่/หวาย/ผักตบชวา/พลาสติก ดอกไม้ประดิษฐ์ กลอง ตุ๊กตาชาววัง โดยตลาดต่างประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลี จีน สิงคโปร์ มาเลเซีย อิตาลี เยอรมัน สหรัฐ และกลุ่มประเทศ สแกนดิเนเวีย สำหรับสินค้าที่มีเส้นทางเป็นวิสาหกิจชุมชน คือ ไข่นกกระทาและนกกระทาแปรรูปครบวงจร จักสาน และดอกไม้ประดิษฐ์จากกระดาษสา

(2.3) จังหวัดอุทัยธานีมียอดจำหน่ายรวมในปี 2544-2545 จำนวน 53 ล้านบาท ปี 2546 จำนวน 134 ล้านบาท และในจำนวนนี้มาจากการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศ 6 ล้านบาท จากสินค้าประเภท ทองตะนาวเครื่องหอมไทยเดิม และมีดสวยงามที่ทำจากเหล็กกล้า โดยตลาดต่างประเทศ คือ สหรัฐ และยุโรป สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีเส้นทางเป็นวิสาหกิจชุมชนที่นำไปสู่การพึ่งตนเองและการส่งออก ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากเหล็กกล้า (มีดสวยงาม มีดพับ หัวเข็มขัด กรรไกรตัดกิ่งไม้สามกษัตริย์) และผลิตภัณฑ์ ผ้าทอลายโบราณ

(2.4) จังหวัดนครราชสีมาียอดจำหน่ายรวมในปี 2545 จำนวน 800 ล้านบาท ปี 2546 จำนวน 1,400 ล้านบาท และในจำนวนนี้มีการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศบางส่วน ได้แก่ ผ้าไหมอำเภอบัวชุม และเครื่องปั้นดินเผาตำบลด่านเกวียน โดยตลาดต่างประเทศ คือ ไต้หวัน สหรัฐ และ ยุโรป ส่วนสินค้าที่มีเส้นทางเป็นวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ ผ้าไหม เครื่องปั้นดินเผา ดอกไม้ประดิษฐ์จากรังไหม/ดินหอม จักสานจากป่านศรนารายณ์/ผักตบชวา/หวาย และรูปปั้นหล่อหินทราย

นอกจากที่กล่าวข้างต้น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสงขลาได้ร่วมกับ ภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ คือ บริษัท เซาท์เทิร์นอาร์ท แอนด์ โปรโมชัน และสถานเอกอัครราชทูต ไทยประจำกรุงกัวลาลัมเปอร์ จัดงานเทศกาลของขวัญหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (Amazing Thai Fair One Tambon One Product) ณ ศูนย์การค้าเทสโก้โลตัส อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยการแจ้งให้กลุ่ม อาชีพตามโครงการหนึ่งตำบล จากทั่วประเทศมาร่วมจำหน่ายสินค้าในงาน โดยมีบูทแสดงและจำหน่าย สินค้าทั้งสิ้น ประมาณ 450 บูท และมียอดจำหน่ายทั้งสิ้น 23,950,375 บาท และจังหวัดสงขลาได้นำ ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลไปร่วมจำหน่ายในงานแสดงสินค้าไทยในรัฐปีนัง ประเทศมาเลเซีย โดยบริษัท เซาท์ เทิร์นอาร์ท แอนด์ โปรโมชัน ร่วมกับกลุ่ม Midland Group จัดงาน Amazing Thai Fair 2003 ขึ้น และ ได้รับการสนับสนุนจากสถานกงสุลใหญ่เมืองปีนัง

(3) การได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ของแต่ละจังหวัดยังมีไม่มาก พบว่า ใน 4 จังหวัด ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ต่างๆ ดังนี้

(3.1) จังหวัดสงขลาได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนามาตรฐาน คุณภาพผลิตภัณฑ์ และได้รับมาตรฐานต่างๆ แล้ว ดังนี้ มาตรฐานอาหารและยา (อย.) 24 ผลิตภัณฑ์ ฮาลาล 3 ผลิตภัณฑ์ รหัสสากล 1 ผลิตภัณฑ์ สิทธิบัตร 8 ผลิตภัณฑ์ เครื่องหมายจดทะเบียนยี่ห้อวิชาการแพทย์ 2 ผลิตภัณฑ์ เกียรติบัตรต่างๆ 50 ผลิตภัณฑ์ มาตรฐานสถาบันวิทยาศาสตร์การแพทย์ 1 ผลิตภัณฑ์ มาตรฐานสินค้าสหกรณ์ 1 ผลิตภัณฑ์ เครื่องหมายรับรองสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ 2 ผลิตภัณฑ์ ทะเบียนข้อมูล ทางปัญญาท้องถิ่น 8 ผลิตภัณฑ์ และมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน(มผช.) 1 ผลิตภัณฑ์

(3.2) จังหวัดนครราชสีมาได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา  
มาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ และได้รับมาตรฐานต่างๆ แล้ว ดังนี้ อย. 41 ผลิตภัณฑ์ มาตรฐานอุตสาหกรรม  
(มอก.) 6 ผลิตภัณฑ์ มผช. 6 ผลิตภัณฑ์ และเกียรตินิยมต่างๆ 71 ผลิตภัณฑ์

(3.3) จังหวัดอ่างทองได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา  
มาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ และได้รับมาตรฐานต่างๆ แล้ว จำนวน 47 ผลิตภัณฑ์

(3.4) จังหวัดอุทัยธานีได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา  
มาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ และได้รับมาตรฐานต่างๆ แล้ว จำนวน 53 ผลิตภัณฑ์

**(4) ทุกจังหวัดมีการพัฒนาการผลิตและศักยภาพของกลุ่ม ตลอดจนการพัฒนา  
เครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ** จังหวัดได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาการผลิต  
แก่กลุ่มผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล เพื่อพัฒนาการผลิตและคุณภาพผลิตภัณฑ์ เช่น จัดฝึกอบรมเทคโนโลยี  
ด้านการผลิต การพัฒนาคุณภาพบรรจุภัณฑ์ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้านการจัดการทรัพยากรชุมชน  
การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการและพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นต้น รวมทั้งส่งเสริมและ  
พัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้านการบริหารจัดการ การตลาด การพัฒนามาตรฐานผลิตภัณฑ์ การจัดหาทุน  
เพื่อใช้สนับสนุนการดำเนินการตามโครงการ โดยการสนับสนุนของหน่วยงาน องค์กรภาครัฐและเอกชน  
ตลอดจนการพัฒนาความร่วมมือเพื่อเป็นเครือข่ายระหว่างกลุ่มอาชีพเดียวกันและต่างกลุ่ม ซึ่งจะช่วยให้  
กลุ่มหนึ่งตำบล ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการในการสร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างอาชีพ  
ให้แก่ประชาชนในระดับรากหญ้า และผลิตภัณฑ์สามารถก้าวไกลไปตลาดต่างประเทศได้ เช่น จังหวัดสงขลา  
โดยศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 และอุตสาหกรรมจังหวัดได้ดำเนินการฝึกอบรมด้านการพัฒนา  
มาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน (มผช.) จำนวน 2 รุ่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดจัดการฝึกอบรม  
เทคโนโลยีการผลิตและพัฒนาคุณภาพบรรจุภัณฑ์ จำนวน 16 รุ่น เป็นต้น

**(5) แหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิตของกลุ่มหนึ่งตำบล จะมาจาก 4  
แหล่งใหญ่** กลุ่มผู้ผลิต/ชุมชนมีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการลงทุนเพื่อการผลิตสินค้าหนึ่งตำบล  
หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยส่วนใหญ่แหล่งเงินทุนได้มาจาก

- (5.1) การลงทุนของสมาชิกในกลุ่ม
- (5.2) การยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- (5.3) เงินที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชน
- (5.4) เงินกู้จากกลุ่มสัจจะออมทรัพย์/กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

จังหวัดสงขลาได้ประมาณการมูลค่าเงินทุนหมุนเวียนสะสมเพื่อการลงทุนการผลิต  
สินค้าตามโครงการหนึ่งตำบล ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 มีมูลค่าประมาณ 20,800,000 บาท และ  
จังหวัดมีกลุ่มผู้ผลิต/ชุมชนที่ผลิตสินค้าโครงการหนึ่งตำบล จำนวน 216กลุ่ม/124 ตำบล โดยทางกลุ่มได้  
มีการจัดตั้งแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการลงทุนเพื่อการผลิตตามโครงการฯ แล้ว จำนวน 216 กลุ่ม

(6) สมาชิกในโครงการมีรายได้หลักเพิ่มขึ้น การจ้างงานเพิ่มขึ้น และชุมชนเข้มแข็ง ในการออกภาคสนาม 4 จังหวัด พบว่า สมาชิกทุกคนมีรายได้เพิ่มขึ้น และสมาชิกบางคนสามารถยึดงานที่ทำในโครงการหนึ่งตำบลฯ เป็นอาชีพหลักแทนที่จะเป็นเพียงอาชีพเสริมจากการทำการเกษตร รับจ้าง ค้าขายที่ทำอยู่เดิม ส่งผลให้ครอบครัวมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ปัญหาความยากจนลดลง ครอบครัวมีความอบอุ่นเนื่องจากสมาชิกในครอบครัวไม่ต้องอพยพไปทำงานต่างถิ่น สมาชิกในชุมชนมีความเข้มแข็งและเอื้ออาทรกันจากการรวมกลุ่มพัฒนาอาชีพ ปัญหายาเสพติดภายในชุมชนลดลง และบางแห่งปัญหาเสพติดหมดไป การจ้างงานในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เนื่องจากกลุ่มหนึ่งตำบลฯ ส่วนใหญ่มีจ้างแรงงานเพิ่มเติมจากครอบครัวของสมาชิกให้ช่วยทำการผลิต ส่งผลให้สมาชิกในชุมชนมีงานทำตลอดปี นอกจากนั้น การบริหารจัดการภายในกลุ่มดีขึ้นระบบบัญชีและการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีการพึ่งตนเองในเรื่องเงินทุนจากการรวมกลุ่มและเก็บเงินค่าหุ้นจากสมาชิกเป็นทุนดำเนินการผลิต เป็นต้น

#### 4.2 ข้อพิจารณาและความเห็น

จากการออกภาคสนามใน

4

จังหวัด

พบว่า

(1) กลุ่มผู้ผลิตบางกลุ่มไม่ทราบว่ามีเกณฑ์การคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จึงไม่ได้ส่งผลิตภัณฑ์เข้าร่วมการคัดสรร และบางกลุ่มไม่สนใจเข้าร่วมการคัดสรร เนื่องจากสินค้าที่ผลิตสามารถขายได้ดีอยู่แล้ว

(2) ขาดศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ การหาช่องทางการตลาดและช่องทางในการจำหน่ายสินค้าของกลุ่มผู้ผลิตในโครงการ พบว่า ส่วนใหญ่ยังขาดศูนย์จำหน่ายสินค้าที่กลุ่มผลิตภัณฑ์จะนำสินค้าไปวางจำหน่าย

(3) กลุ่มผู้ผลิตขาดทักษะและประสบการณ์ในการกำหนดราคาขายที่เหมาะสม สมาชิกของโครงการส่วนใหญ่ยังขาดทักษะ ความชำนาญในการกำหนดราคาที่เหมาะสมกับคุณภาพของสินค้า ขาดความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการตลาด อีกทั้งขาดความสามารถในการผลิตจำนวนมากเมื่อสินค้าเป็นที่ต้องการของตลาด เนื่องจากสินค้ามีความยากในกระบวนการผลิตที่ต้องใช้ทักษะ ความชำนาญ และมีมือในการผลิต

(4) ผู้ร่วมโครงการต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่ใช้ในการติดต่อตลาดต่างประเทศ สมาชิกส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องการค้าขายกับต่างประเทศ ขาดความรู้ความเข้าใจภาษาต่างประเทศ ความรู้ในการใช้เครื่องมือเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสาร เช่น คอมพิวเตอร์ การติดต่อทาง Internet นอกจากนั้น กลุ่มผู้ผลิตที่ส่งสินค้าไปขายต่างประเทศผ่าน Inter Trader มีข้อจำกัด คือ กลุ่มผู้ผลิตไม่สามารถติดต่อราคาสินค้า/ที่อยู่ผู้ผลิต เพื่อให้ลูกค้าต่างประเทศที่สนใจทำการติดต่อได้ เนื่องจาก Inter Trader จะติดต่อราคาของตน นอกจากนี้ Inter Trader มีอำนาจในการกำหนดราคารับซื้อ และสินค้าที่ผลิตบางอย่างมีการกำหนดรูปแบบ สี สัน คุณลักษณะต่างๆ ของสินค้าให้กลุ่มรับไปผลิตตามแบบเท่านั้น

## 5. โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่

ผลการสำรวจภาคสนามโดยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ ไปยังผู้ให้บริการ คือ หน่วยร่วมดำเนินโครงการ ซึ่งประกอบด้วย สถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน จำนวนทั้งสิ้น 27 หน่วย ทั้งนี้ได้รับแบบสอบถามตอบกลับคืนจากหน่วยร่วม จำนวนทั้งสิ้น 16 หน่วย ซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 59.63 ของผู้ให้บริการทั้งหมด พบว่า

5.1 หน่วยร่วมดำเนินโครงการส่วนมากมีระบบติดตามประเมินผลผู้เข้ารับการอบรม บางหน่วยมีความเข้าใจในรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลไม่ตรงกัน และปัญหาในการติดตามผู้เข้ารับการอบรมเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่อยู่

5.2 หน่วยร่วมดำเนินโครงการบางแห่งประสบปัญหาในเรื่องสถานที่ทำการจัดอบรมซึ่งห่างไกลหรือไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน ทำให้ผู้เข้ารับการอบรมไม่สามารถเข้ารับการอบรมตลอดหลักสูตร รวมถึงเหตุการณ์ไม่สงบทางภาคใต้ซึ่งมีผลกระทบต่องานบางหน่วยซึ่งอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ด้วย

## 6. โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค

โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า “30 บาท รักษาทุกโรค” มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสร้างหลักประกันให้คนไทยทุกคนได้รับสิทธิในด้านบริการทางการแพทย์ ส่งเสริมสุขภาพและควบคุมป้องกันโรคอย่างเสมอภาค โดยสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนเข้าสู่ปีที่ 2 ของการดำเนินงาน แนวทางและรูปแบบการดำเนินงานส่วนใหญ่ ในช่วงแรกของปีงบประมาณ 2546 จึงเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 และได้มีการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงานที่เกิดขึ้นใหม่ตามกฎหมาย และนำมาใช้เป็นแนวทางดำเนินงานในปี 2546

### 6.1 การดำเนินงานของผู้ให้บริการ

#### (1) การบริหารจัดการด้านการเงิน

(1.1) การจัดสรรงบประมาณรูปแบบใหม่โดยหักเงินเดือนที่ระดับประเทศ ส่งผลต่อฐานะทางการเงินและกระจายบุคลากรทางการแพทย์ ในปี 2546 ได้มีการจัดสรรงบประมาณรูปแบบใหม่ คือ การหักเงินเดือนบุคลากรที่ระดับประเทศ ส่งผลให้โรงพยาบาลขนาดใหญ่ที่มีบุคลากรมาก มีฐานะทางการเงินดีขึ้นกว่าปี 2545 ที่รวมเงินเดือนอยู่ในค่าเหมาจ่ายรายหัว เนื่องจากสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายเงินเดือนบุคลากรที่สูงมาก นอกจากนั้น ยังส่งผลต่อความมั่นใจของบุคลากรในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน แต่การจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้จะส่งผลในทางลบต่อโรงพยาบาลขนาดเล็กหรือโรงพยาบาลชุมชนบางพื้นที่ที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก โดยจะได้รับงบประมาณน้อยลงและไม่เพียงพอต่อการรักษาบริการหรือสถานพยาบาลที่มีการขยายบริการหรือลงทุนพัฒนาต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา จะต้องหยุดชะงักการลงทุนหรือลดการให้บริการ นอกจากนี้ จะส่งผลถึงการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ เนื่องจากการจัดสรรรูปแบบเดิมเงินเดือนจะรวมอยู่ในค่าเหมาจ่ายรายหัวที่จัดสรรกระจายไปให้สถานพยาบาล ซึ่งจะทำให้เกิดการเกลี้ยทรัพยากรและบุคลากรไปสู่พื้นที่อื่นๆ ที่ขาดแคลนได้ แต่การจัดสรรรูปแบบใหม่จะทำให้เกิดการกระจุกตัวของทรัพยากรและบุคลากรในเมืองใหญ่เป็นส่วนใหญ่

(1.2) สภาพคล่องทางการเงินของสถานพยาบาลยังอยู่ในระดับดี แต่ยังคงมีหนี้สินค้างชำระและงบประมาณโดยรวมที่ได้รับยังไม่เพียงพอ โดยมากสถานพยาบาลในพื้นที่ทั้ง จ.นครราชสีมา จ.อ่างทอง จ.อุทัยธานี และ จ.สงขลา ต่างก็มีสภาพคล่องอยู่ในเกณฑ์ดี คือ ระดับ 2 ขึ้นไป แต่ลดลงกว่าปีที่ผ่านมา ดังนั้นจึงควรระวังรักษาสภาพคล่องทางการเงินไว้ไม่ให้ลดลงอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางการเงินในระยะยาวได้ นอกจากนี้ สถานพยาบาลยังมีรายรับมากกว่ารายจ่าย ซึ่งอาจมีผลมาจากการบริหารงบประมาณหมวดเงินเดือนที่มีการตัดเงินเดือนระดับประเทศ และความสามารถในการหารายรับของสถานพยาบาลจากแหล่งอื่น อย่างไรก็ตาม สถานพยาบาลส่วนใหญ่ยังคงมีภาระหนี้สินที่ต้องแบกรับต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ค่าบริการหนี้ค่ายา และวัสดุการแพทย์ โดยเฉพาะโรงพยาบาลชุมชนขนาดเล็ก โดยภาพรวม แม้สถานพยาบาลต่าง ๆ จะมีสถานการณ์ทางการเงินดีขึ้นจากปีที่ผ่านมา แต่งบประมาณที่ได้รับจัดสรร ก็ยังไม่เพียงพอในการรักษาพยาบาล งบลงทุนเพื่อการพัฒนา การส่งเสริมสุขภาพ และการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ แต่ก็ยังมีแนวทางการบริหารจัดการด้านการเงินที่ก่อให้เกิดผลดีและควรสนับสนุนให้เป็นแบบอย่างกับหลายพื้นที่ คือ แนวทางการควบคุมสถานการณ์ทางการเงินอย่างใกล้ชิดของสำนักงานสาธารณสุข จ.นครราชสีมา เพื่อเป็นการเฝ้าระวังไม่ให้สถานพยาบาลเกิดภาวะการเงินติดลบ มีการควบคุมกำกับติดตามสถานการณ์ทางการเงินของ cup และเครือข่าย โดยให้ cup รายงานสถานการณ์ทางการเงินให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทราบทุกเดือน และจังหวัดจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพิจารณาและบริหารจัดการให้สถานพยาบาลทุกแห่งมีงบประมาณเพียงพอ หากพบว่าสถานพยาบาลใดมีปัญหา ก็จะควบคุมได้ทันที นับเป็นตัวอย่างที่ดีในการบริหารจัดการด้านการเงินอีกแนวทางหนึ่ง

(1.3) ยังคงมีความล่าช้าในการโอนเงินงวดจากส่วนกลาง ทำให้สถานพยาบาลต้องนำเงินสำรองออกมาใช้ ก่อให้เกิดภาวะหนี้สะสมต่อเนื่องข้ามปีจึงจะสามารถชำระหนี้ได้ อีกทั้งสถานพยาบาลไม่สามารถวางแผนการพัฒนาได้ เพราะการวางแผนมีงบประมาณเป็นตัวกำหนดแนวทางที่สำคัญ เช่น งบลงทุนก่อสร้าง การใช้จ่ายสำหรับเครื่องมืออุปกรณ์การแพทย์

## (2) การบริหารจัดการด้านต่าง ๆ

(2.1) การขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิและฐานข้อมูล มีความครอบคลุมเป้าหมายเกือบครบถ้วนแล้ว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสามารถขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้ครอบคลุมตามเป้าหมายเกือบครบถ้วนแล้วทุกพื้นที่โดยดำเนินการในเชิงลึก เช่น การจัดส่งเจ้าหน้าที่รับลงทะเบียนในพื้นที่ห่างไกล ทุกกันดาร การให้ผู้ย้ายถิ่นฐานจากที่อื่นสามารถเปลี่ยนแปลงขอขึ้นทะเบียนในเขตพื้นที่ได้ การให้ผู้นำชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อสม. ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนระดับรากหญ้าารณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้มาขึ้นทะเบียน การสำรวจข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์เพื่อหาสิทธิว่างเป็นราย CUP โดย

ระ บ บ

ฐานข้อมูลภายในจังหวัดจะมีการเชื่อมโยงกัน สามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนของประชากรภายในจังหวัดและความซ้ำซ้อนกับสิทธิประกันตนอื่นๆ ซึ่งระบบฐานข้อมูลที่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงขึ้นมากจากช่วงแรก ทำให้สิทธิซ้ำซ้อนลดลงได้มาก แต่ก็ยังมีฐานข้อมูลจำนวนข้าราชการที่ยังไม่มีความชัดเจนและการจำหน่ายคนตายของทะเบียนราษฎรไม่เป็นปัจจุบัน และข้อมูลกลุ่มประชากรที่มีการเคลื่อนย้าย

เข้าออกพื้นที่ตลอดเวลา ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางควรดำเนินการกับข้อมูลส่วนดังกล่าว เพื่อความเป็นเอกภาพของฐานข้อมูลทุกหน่วยงาน

**(2.2) การให้ประชาชนสามารถเลือกสถานบริการได้โดยเริ่มต้นเป็นโครงการนำร่องในระยะแรก** จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดหนึ่งในโครงการนำร่องเลือกสถานพยาบาลตามความสมัครใจ โดยประชาชนที่อยู่บริเวณรอยต่อที่ติดกันในแต่ละเครือข่ายสถานพยาบาล สามารถเลือกสถานพยาบาลในระดับทุติยภูมิ โดยคำนึงถึงระยะทางและความสะดวกในการเดินทางของประชาชน ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์และการกระจายตัวของทรัพยากรด้านสาธารณสุขทั้งภาครัฐและเอกชน แนวทางนี้สามารถช่วยลดปัญหาภาระหนี้สูญที่เกิดจากการที่ผู้ป่วยในเขตรอยต่อมารับการรักษาข้ามเขต และสถานพยาบาลที่รับผิดชอบไม่สามารถตามจ่ายได้ หรือตามจ่ายได้ไม่ครบลงได้ในระดับหนึ่ง แต่เป้าหมายหลัก จะทำให้ประชาชนสามารถไปรับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลที่ประชาชนมีความสะดวกและมั่นใจได้

**(2.3) โรงพยาบาลชุมชนบางพื้นที่ และศูนย์สุขภาพชุมชนยังไม่ได้รับการพัฒนามีศักยภาพในการรักษาพยาบาลเท่าที่ควร** ปัจจุบันโรงพยาบาลชุมชนหลายแห่งยังขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ เนื่องจากแพทย์กระจุกตัวอยู่ตามโรงพยาบาลขนาดใหญ่ หลายพื้นที่มีแพทย์ปฏิบัติงานเฉลี่ย 2-3 คน แต่มีจำนวนประชากรรับผิดชอบจำนวนมาก ทำให้แพทย์มีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบมากกว่าปกติ การให้บริการและการรักษาผู้ป่วยต่อคนอาจมีคุณภาพด้อยลง เนื่องจากผู้ป่วยมากขึ้นและระยะเวลาจำกัด และในกรณีที่มีการรักษาโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง รวมถึงโรคที่รักษายาก เช่น การผ่าตัดหัวใจ การผ่าตัดสมอง หรือกรณีฉุกเฉิน โรงพยาบาลชุมชนยังขีดความสามารถในการให้บริการดังกล่าวน้อยกว่าโรงพยาบาลขนาดใหญ่ เนื่องจากขาดแพทย์ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ทันสมัยเพียงพอ ทำให้ประชาชนได้รับการรักษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้ได้รับการรักษาอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ในส่วนของศูนย์สุขภาพชุมชน ควรจะต้องมีแพทย์หรือพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติงานประจำอย่างน้อย 1 คน แต่ในทางปฏิบัติจะมีเพียงพยาบาลวิชาชีพหมุนเวียนมาเท่านั้น ปริมาณยาและคุณภาพไม่เพียงพอ บางแห่งมีเพียงเจ้าหน้าที่อนามัยคอยให้คำแนะนำและจ่ายยาเท่านั้น หากเกิดกรณีฉุกเฉินก็ไม่อาจให้การรักษาได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันบางพื้นที่มีมาตรการเร่งการพัฒนาศูนย์สุขภาพชุมชนให้ได้มาตรฐานมากขึ้น มีการจัดทำมาตรฐานและเกณฑ์การประเมินหน่วยบริการปฐมภูมิ และจัดทำโครงการผลิตกำลังคนเพื่อศูนย์สุขภาพชุมชน เช่น จ.นครราชสีมา

**(2.4) ปัญหาการส่งต่อยังคงเกิดขึ้น แต่ลดน้อยลงกว่าปีที่ผ่านมา** โดยสถานพยาบาลมีการประสานความร่วมมือและส่งต่อผู้ป่วยเป็นระบบที่ชัดเจนและมีความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา เนื่องจากมีการกำหนดให้การรักษาพยาบาลโรคที่มีความรุนแรงและมีค่าใช้จ่ายสูงให้เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากส่วนกลาง สถานพยาบาลที่ส่งต่อไม่ต้องตามจ่าย จึงทำให้สถานพยาบาลแต่ละแห่งหมดความกังวลในการตามจ่ายไปได้มากขึ้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอยู่บ้าง เนื่องจากแพทย์ที่ทำการรักษามีความเชื่อว่ายังมีความสามารถรักษาอยู่ได้จึงไม่ยอมส่งต่อ แต่จะส่งต่อเมื่อไม่สามารถทำการรักษาได้และผู้ป่วยมีอาการหนักมากแล้ว ซึ่งกรณีนี้อาจส่งผลเสียถึง

สุขภาพ

และชีวิตของผู้ป่วยได้ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.2 ไม่เคยเจอปัญหาในการส่งต่อ

(2.5) ผู้ถือบัตรทองเข้ารับบริการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ในพื้นที่ จ.สงขลา มีผู้ป่วยนอกมารับการรักษาจำนวน 1.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 76.7 โดยเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2545 ที่มีผู้ป่วยนอกมารับการรักษา 1.5 ล้านคน หรือร้อยละ 70.7 โดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้ข้อมูลว่า ผู้ป่วยส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง แสดงถึงโอกาสของผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพของรัฐได้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตด้านสุขภาพอนามัยของผู้มีรายได้น้อยมากขึ้นกว่าในอดีต

(2.6) โครงการ 30 บาทย มีส่วนสำคัญให้สถานพยาบาลต่าง ๆ เร่งพัฒนาเข้าสู่ระบบคุณภาพมากขึ้น สถานพยาบาลต่างๆ เร่งพัฒนาเข้าสู่ระบบคุณภาพ HA ISO เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้การบริการรักษาประชาชนมีคุณภาพมาตรฐาน ตามหลักเกณฑ์การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เช่น ใน จ.อ่างทอง มีสถานพยาบาลที่ได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน HA 6 แห่ง ISO 5 แห่ง นอกจากนี้อยู่ระหว่างดำเนินการเข้าสู่คุณภาพในบันไดขั้นที่ 2 และ 3 จ.นครราชสีมา มีสถานพยาบาลที่ได้รับการรับรองคุณภาพ ISO 13 แห่ง HA 1 แห่ง สำหรับเรื่องรางวัลเรียนดีมีจำนวนลดลงจากปี 2545 เช่น จ.สงขลา ในปี 2545 มีสถิติร้องเรียน 260 ครั้ง ในปี 2546 ลดลงเหลือเพียง 209 ครั้ง โดยมากเป็นเรื่องการให้บริการรักษา การออกบัตรและขึ้นทะเบียน และสิทธิประโยชน์ ซึ่งในระยะยาว สถิติการร้องเรียน อาจจะลดน้อยลงเรื่อยๆ เพราะสถานพยาบาลต่างเร่งปรับปรุงเพื่อเข้าสู่ระบบคุณภาพมากขึ้น

(2.7) การส่งเสริมสุขภาพมีแนวทางที่ชัดเจนมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติการส่งเสริมสุขภาพของสถานพยาบาลระดับต้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ในปี 2546 รัฐให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสุขภาพมากขึ้น เน้น “สร้างสุขภาพ” มากกว่า “ซ่อมสุขภาพ” มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น รณรงค์ประชาชนในด้านโภชนาการ (อาหารปลอดภัย) งานอนามัยแม่และเด็ก การตรวจสุขภาพ การอยู่อย่างถูกสุขอนามัย มากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา แต่ในสถานบริการระดับต้น การส่งเสริมสุขภาพยังขาดระบบและความต่อเนื่อง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านศักยภาพของสถานพยาบาล ทั้งด้านองค์ความรู้ บุคลากร ทรัพยากรต่างๆ และด้านงบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพก็มีไม่เพียงพอ เพราะจะถูกนำไปใช้ในการรักษาพยาบาลมากกว่าการส่งเสริมสุขภาพ เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า นอกจากนี้ การส่งเสริมสุขภาพของสถานพยาบาลระดับต้นจะให้ความสำคัญกับการออกกำลังกายมาก แต่จะให้ความสำคัญกับการสร้างสุขภาพแบบองค์รวมรองลงไป ซึ่งทุกองค์ประกอบต้องดำเนินการไปพร้อมกัน การส่งเสริมสุขภาพจึงไม่ใช่เพียงการออกกำลังกายแต่เพียงอย่างเดียว

(2.8) การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสาร ดำเนินการในเชิงรุกมากขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลข่าวสารและความใส่ใจในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ 30 บาทย ในปี 2546 การประชาสัมพันธ์ดำเนินการเชิงรุกมากขึ้น เช่น แจกเอกสารคู่มือการใช้บัตรทอง ประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวของหมู่บ้าน ประชาสัมพันธ์โดยสื่อบุคคลโดยบุคลากรสาธารณสุข ผู้นำชุมชน อสม. แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ยังรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ 30 บาทย ได้ในระดับพื้นฐานเท่านั้น แต่หากเป็นข้อมูลที่ซับซ้อนมากขึ้นแต่เป็นสิ่งจำเป็นต้องรู้ ประชาชน

จะไม่ค่อยแน่ใจ หรือไม่ทราบเลย เนื่องจากองค์กรภาคประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังมาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ

## 6.2 ความเห็นของผู้ใช้บริการ

(1) ประชาชนส่วนใหญ่นิยมไปใช้บริการโครงการ 30 บาทฯ มีบางส่วนยังเชื่อมั่นคุณภาพการรักษาของคลินิกมากกว่า พฤติกรรมการไปรับการรักษาพยาบาลของประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 60.8 ก่อนมีโครงการฯ ไปโรงพยาบาลรัฐ หลังมีโครงการก็ยังไม่ไปโรงพยาบาลรัฐเหมือนเดิม โดยใช้บัตรทอง เนื่องจากประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ไม่นิยมไปใช้บริการรักษาจากโรงพยาบาลเอกชนหรือคลินิก เพราะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าโรงพยาบาลรัฐ และร้อยละ 19.6 ไปใช้บริการคลินิกทั้งก่อนและหลังมีโครงการฯ เนื่องจากเห็นว่าคุณภาพยาและการรักษาดีกว่า และมีความสะดวกรวดเร็วมากกว่า และร้อยละ 9.8 เปลี่ยนพฤติกรรมจากที่เคยซื้อยากินเองมาใช้บริการโรงพยาบาลรัฐโดยใช้บัตรทอง เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายน้อย และได้รับการดูแลและวินิจฉัยโรคที่ถูกต้องจากแพทย์ ลดความเสี่ยงจากการซื้อยากินเอง และร้อยละ 7.8 เปลี่ยนพฤติกรรมจากเดิมเคยไปคลินิกมาใช้บัตรทอง 30 บาท เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และร้อยละ 2 ยังคงซื้อยากินเอง เพราะไม่สบายเพียงเล็กน้อย โดยผู้ที่ไปรับการรักษาโดยใช้บัตรทองส่วนใหญ่ไปรับการรักษาโรคทั่วไป ร้อยละ 39.1 โรคเรื้อรัง ร้อยละ 30.4 โรครุนแรง ร้อยละ 17.3 และโรคอื่นๆ ร้อยละ 13.1

(2) คุณภาพการรักษาและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ไม่เปลี่ยนแปลง แต่ประชาชนมีความมั่นใจในคุณภาพมากกว่าช่วงเริ่มต้นโครงการฯ เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพของโครงการฯ ระหว่างปีแรกที่เริ่มโครงการฯ (2544 - 2545) กับปี 2546 ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า คุณภาพไม่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านผลการรักษา การบริการ การดูแลเอาใจใส่ กิริยามารยาทของบุคลากร ความพอเพียงของเครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์ การส่งต่อผู้ป่วย และการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสาร ยังดำเนินการได้ดีเหมือนเดิม ปริมาณและคุณภาพยายังอยู่ในระดับปานกลางเหมือนเดิม และการรอคิวซึ่งเป็นปัญหาที่พบบ่อยที่สุดก็ยังคงรอนานเหมือนเดิม แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนมีความมั่นใจในคุณภาพโดยรวมของโครงการฯ มากกว่าช่วงปีแรก สำหรับการส่งต่อผู้ป่วยนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 79.2 ไม่เคยพบปัญหา แต่บางส่วนร้อยละ 20.8 เคยเกิดปัญหาส่งตัวผู้ป่วยล่าช้าติดขัด การไม่ยอมส่งต่อผู้ป่วย และจะส่งต่อเมื่อผู้ป่วยมีอาการหนักมากแล้ว

(3) ประชาชนส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการฯ แค่เพียงระดับพื้นฐาน คือ รู้ว่าต้องนำหลักฐานไปแสดงเมื่อไปรับบริการและเข้าใจขั้นตอนไปรับบริการ โดยรับรู้ข้อมูลเหล่านี้จากบุคลากรทางการแพทย์เมื่อไปรับบริการ วิทยุท้องถิ่น หอกระจายข่าวของหมู่บ้าน และผู้นำชุมชนมากที่สุด แต่หากเป็นข้อมูลที่ซับซ้อนมากขึ้น แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องรู้ ประชาชนจะไม่ค่อยแน่ใจ หรือไม่ทราบเลย เช่น การไปรับบริการในกรณีอุบัติเหตุและฉุกเฉิน เป็นข้อมูลที่ประชาชนยังไม่ค่อยแน่ใจมากที่สุด และข้อมูลสิทธิประโยชน์ของโครงการฯ เป็นข้อมูลที่ประชาชนยังไม่ทราบมากที่สุดถึงร้อยละ 73 สำหรับการร้องเรียนเมื่อเกิดปัญหานั้นประชาชนทั้งหมดที่ทำการสำรวจไม่เคยร้องเรียน ร้อยละ 63.5 เพราะไม่เคยมีปัญหา นอกจากนั้นเห็นว่าเป็นปัญหาเล็กน้อย ไม่ทราบว่าจะร้องเรียนด้วยวิธีใด และเห็นว่าช่องทางร้องเรียนไม่สะดวก คิดเป็นร้อยละ 30.8 3.9 และ 1.9 ตามลำดับ

(4) ประชาชนที่ต้องการเปลี่ยนสถานพยาบาลใหม่ที่ดีกว่าและไม่ต้องการเปลี่ยนเพราะสถานพยาบาลเดิมมีคุณภาพดีอยู่แล้วมีสัดส่วนเท่ากัน ประชาชนร้อยละ 50 มีความเห็นว่าหากมีการเปิดโอกาสให้สามารถเลือกสถานพยาบาลตามความสมัครใจ ก็เลือกที่จะเปลี่ยนไปรับการรักษาพยาบาลกับโรงพยาบาลอื่นที่มีคุณภาพ ความพร้อม และมีชื่อเสียงมากกว่า แม้จะต้องเสียเวลาเดินทาง แสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่ไม่เพียงพอและการขาดความเชื่อมั่นต่อโรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่ของประชาชน แต่บางส่วนร้อยละ 50 มีความเห็นว่าไม่ต้องการเปลี่ยน เพราะสถานพยาบาลเดิมที่ระบุใน บัตรทองก็มีคุณภาพดีอยู่แล้วและสะดวกในการเดินทาง

(5) ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพของโครงการ 30 บาท อยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 54.9 มั่นใจคุณภาพของโครงการ 30 บาท แต่ละระดับปานกลาง เนื่องจากเห็นว่า ยาที่ได้รับมีคุณภาพไม่มากพอที่จะรักษาอาการเจ็บป่วยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนคุณภาพการรักษาและการบริการก็ไม่แตกต่างจากเดิมก่อนมีโครงการมากนัก ร้อยละ 41.2 มั่นใจมาก และร้อยละ 3.9 ไม่มั่นใจประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 46 ยังไม่มั่นใจในคุณภาพของโครงการว่าจะรักษาได้มีประสิทธิภาพเทียบเท่าสิทธิสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ และสิทธิประกันสังคม โดยเห็นว่าประสิทธิภาพการรักษาพยาบาลของโครงการ 30 บาท ด้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 สิทธิดังกล่าว ร้อยละ 40 มั่นใจว่ามีคุณภาพเท่ากัน และร้อยละ 14 ไม่แน่ใจ และเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการจัดประกันสุขภาพที่เคยมีมาในอดีต ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 68 พึงพอใจการจัดระบบประกันสุขภาพแบบ 30 บาท มากที่สุด เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด รองลงมา ร้อยละ 22 พอใจบัตรประกันสุขภาพ 500 บาท เพราะสะดวกและสามารถใช้ได้กับสถานพยาบาลทุกแห่ง และอยากให้บัตรทองปรับเปลี่ยนโดยสามารถใช้ได้กับสถานพยาบาลทุกแห่งเช่นเดียวกัน สำหรับระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อโครงการ 30 บาท นั้น ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับปานกลางและมากเท่ากัน ประมาณร้อยละ 46.9 โดยส่วนใหญ่อยากให้ดำเนินโครงการต่อไป แต่ควรปรับปรุงในเรื่องคุณภาพผลการรักษา และการรอคิว

(6) โครงการ 30 บาท ช่วยให้ค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือนของประชาชนลดลง และประชาชนมีความมั่นใจมากขึ้นว่าจะได้รับการรักษาแม้ว่าจะไม่มีเงินเพียงพอจ่ายค่ารักษาพยาบาลก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 70.5 มีค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลลดลงมาก ทำให้มีเงินเหลือพอใช้จ่ายในครัวเรือนมากขึ้น ร้อยละ 22.7 เสียค่าใช้จ่ายเท่าเดิม และบางส่วนร้อยละ 6.8 เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะเดิมเป็นผู้ใช้บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท เสียค่าใช้จ่ายเพียง 500 บาทต่อปี แต่เนื่องเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง จะมีความถี่ในการเข้ารับการรักษาสูง และผลกระทบทางด้านสังคม ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า โครงการ 30 บาท ส่งผลต่อจิตใจ ทำให้รู้สึกมั่นใจว่าเมื่อเจ็บป่วยหรือเกิดโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง ก็สามารถที่จะได้รับการรักษาอย่างแน่นอน แม้ว่าจะไม่มีเงินเพียงพอก็ตาม และทำให้รู้สึกเกิดความปลอดภัยจากการเจ็บป่วย คิดเป็นร้อยละ 83 และ 80.4 ตามลำดับ

(7) ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 52.9 เห็นว่าโครงการ 30 บาท จัดบริการให้ทั้งคนจนคนรวยเท่าเทียมกันนั้น มีความเหมาะสมแล้ว เพราะทำให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ร้อยละ 27.5 เห็นว่าควรให้คนรวยมีส่วนร่วมจ่ายมากกว่า 30 บาท ตามหลัก Co-payment ส่วนคนจนไม่ต้องร่วมจ่าย และร้อยละ 19.6 เห็นว่าโครงการฯ ควรจัดให้เฉพาะคนจนเท่านั้น

### 3. ข้อพิจารณาและความเห็น

(1) การจัดสรรงบประมาณโดยหักเงินเดือนที่ระดับประเทศ แม้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาสถานการณ์การเงินติดลบของโรงพยาบาลใหญ่ได้ แต่ทำให้โรงพยาบาลขนาดเล็กหรือโรงพยาบาลชุมชนมีงบประมาณไม่เพียงพอ อีกทั้งไม่เอื้ออำนวยต่อการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ไปยังโรงพยาบาลชุมชนอีกด้วย

(2) สถานพยาบาลส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามโครงการฯ สภาพคล่องทางการเงินแม้ว่าจะอยู่ในระดับดี แต่อัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังคงมีภาระหนี้ค้างชำระ และการโอนเงินงวดล่าช้า ทำให้ไม่สามารถวางแผนการพัฒนา และเกิดความล่าช้าติดขัดในการดำเนินงาน

(3) การขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิยังคงมีสิทธิว่างและซ้ำซ้อนอยู่บ้าง โดยสาเหตุหลักเกิดจากฐานข้อมูลข้าราชการไม่ชัดเจน และฐานข้อมูลผู้เสียชีวิตและผู้ย้ายถิ่นฐานเข้าออกไม่เป็นปัจจุบัน

(4) โรงพยาบาลชุมชนบางพื้นที่ และศูนย์สุขภาพชุมชนยังมีศักยภาพไม่เพียงพอ ทั้งด้านบุคลากรทางการแพทย์ ยา และเครื่องมืออุปกรณ์

(5) ระบบคุ้มครองผู้บริโภคและการมีส่วนร่วมของประชาชนในภูมิภาคยังไม่ชัดเจน ประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย ประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญกับการร้องทุกข์เท่าที่ควร และขาดความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

(6) สถานบริการระดับต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค ยังมีข้อจำกัดหลายประการในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพ ทั้งด้านองค์ความรู้ บุคลากร ทรัพยากร งบประมาณ และดำเนินการไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมสุขภาพมากนัก

(7) ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้และรับรู้เพียงข้อมูลพื้นฐานของโครงการฯ หากเป็นข้อมูลที่ซับซ้อนขึ้นไปแต่จำเป็นต้องรู้ ประชาชนจะยังไม่ค่อยเข้าใจนัก

(8) ประชาชนบางส่วนยังขาดความเชื่อมั่นในคุณภาพโครงการ 30 บาท เนื่องจากเห็นว่าคุณภาพยา ผลการรักษา ยังไม่ดีพอ และมีความล่าช้าในการรอคิว บางส่วนจึงเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของคลินิกมากกว่า

(9) บุคลากรทางการแพทย์เห็นว่า สิ่งที่ยังเป็นปัญหาและรัฐควรแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ กำหนดสิทธิประโยชน์ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การพัฒนาศักยภาพ ความรู้ ความสามารถด้านวิชาการแก่บุคลากร และการจัดสรรสวัสดิการค่าตอบแทนแก่บุคลากรอย่างเพียงพอ

#### 4. ข้อเสนอแนะ

- (1) การจัดสรรงบประมาณ
  - (1.1) เพิ่มค่าเหมาจ่ายรายหัวให้เพียงพอต่อการรักษาตามความเป็นจริง
  - (1.2) แยกงบเงินเดือนบุคลากรและงบลงทุนออกจากค่าเหมาจ่ายรายหัว เพราะงบประมาณส่วนนี้มีจำนวนมาก ทำให้กระทบกับงบประมาณส่วนที่ต้องใช้เพื่อการรักษาพยาบาล
  - (1.3) กระจายภาระเงินเดือนบุคลากรให้กับกองทุนประกันสุขภาพอื่นๆ เพราะกองทุนเหล่านี้ไม่ได้รับภาระส่วนนี้เลย
  - (1.4) ควรมีการศึกษาค่าเหมาจ่ายรายหัว ให้มีการจัดสรรแตกต่างกันตามภาระโรค กลุ่มอายุ สถานการณ์ความเจ็บป่วย ของแต่ละพื้นที่
  - (1.5) สาธารณสุขจังหวัดทุกจังหวัดควรมีหน่วยงานควบคุมสถานะทางการเงิน เช่น คณะทำงานวิเคราะห์สถานการณ์การเงินและการบริหารทรัพยากรสุขภาพ
- (2) คุณภาพการรักษาและบริการที่ประชาชนได้รับควรใช้มาตรฐานเดียวกันทุกระบบประกันสุขภาพ เช่น มียาบัญชีเดียว ไม่แยกห้องตรวจ ให้ประชาชนทุกคนเข้าสู่ระบบการรักษาเดียวกัน  
ซึ่งในปัจจุบันยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก
- (3) ให้ความสำคัญกับงานส่งเสริมสุขภาพเทียบเท่างานฟื้นฟูและรักษา
- (4) สร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากรทางการแพทย์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน การศึกษาต่อ หาวิธีการเสริมสร้างให้บุคลากรมีความสุขในการปฏิบัติงาน และมีแรงจูงใจในการประกอบความดีเพื่อประโยชน์กับประชาชนทั้งประเทศ
- (5) เร่งพัฒนาศักยภาพโรงพยาบาลชุมชนและศูนย์สุขภาพชุมชนให้มีศักยภาพในการรักษาพยาบาล
- (6) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติควรดำเนินการตรวจสอบข้อมูลกับสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ทั้งฐานข้อมูลประชากรที่เสียชีวิตหรือไม่มีตัวตนแล้ว ประชากรที่ย้ายเข้าออกแต่ละพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพัฒนาฐานข้อมูลข้าราชการให้มีความชัดเจนและเป็นปัจจุบัน
- (7) ปรับปรุงชุดสิทธิประโยชน์ให้มีความเหมาะสม ครอบคลุม และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- (8) ขยายโครงการคลินิกชุมชนอบอุ่นมายังภูมิภาค เนื่องจากบางพื้นที่มีคลินิกมาก และประชาชนนิยมไปใช้บริการ ลดปัญหาการแออัดของผู้ป่วยในโรงพยาบาล และเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น แต่ทั้งนี้ ต้องดำเนินการพัฒนาศักยภาพของโรงพยาบาลไปด้วย
- (9) จัดให้มีแกนนำเครือข่ายภาคประชาชนร่วมดำเนินงานสร้างความรู้ความเข้าใจและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ พัฒนาองค์ความรู้ด้านการแพทย์พื้นบ้าน บูรณาการแผนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชนไว้ในแผนบูรณาการยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามากยิ่งขึ้น
- (10) จัดให้มีหน่วยรับเรื่องราวร้องเรียนในภาคประชาชน และเพิ่มช่องทางการร้องเรียนเพื่อให้ประชาชนระดับรากหญ้าเข้าถึงการร้องเรียนได้สะดวก เช่น หน่วยรับเรื่องราวร้องเรียนระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ

(11) มีการประชาสัมพันธ์ทางสื่อโทรทัศน์ในเวลาที่เหมาะสม (หลังข่าวภาคค่ำ) ซึ่งเป็นเวลาที่ประชาชนส่วนมากให้ความสนใจ ในลักษณะสποต หรือสารคดีสั้นเกี่ยวกับโครงการฯ ซึ่งจะมีความน่าสนใจ และสามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกระดับ

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการรักษาพยาบาลเมื่อมีโครงการ 30 บาทฯ

| พฤติกรรม     |              | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------|--------------|------------|--------|
| ก่อน         | หลัง         |            |        |
| ซื้อยากินเอง | ซื้อยากินเอง | 1          | 1.96   |
|              | ไปโรงพยาบาล  | 5          | 9.8    |
| ไปโรงพยาบาล  | ไปโรงพยาบาล  | 31         | 60.79  |
| ไปคลินิก     | ไปโรงพยาบาล  | 4          | 7.84   |
|              | ไปคลินิก     | 10         | 19.61  |
| รวม          |              | 51         | 100    |

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบคุณภาพของโครงการฯ ช่วงเริ่มแรก (ปี 2544-2545) กับปีที่สอง (ปี 2546)

| ประเด็น                                       | ดีขึ้น<br>มาก | ร้อยละ | ดีขึ้น | ร้อยละ | ลดลง | ร้อยละ | ลดลง<br>มาก | ร้อยละ | ไม่<br>เปลี่ยนแปลง | ร้อยละ | รวม | ร้อยละ |
|-----------------------------------------------|---------------|--------|--------|--------|------|--------|-------------|--------|--------------------|--------|-----|--------|
| ผลการรักษา                                    | 2             | 4.17   | 8      | 16.67  | 0    | 0      | 0           | 0      | 38                 | 79.16  | 48  | 100    |
| ปริมาณ/คุณภาพยา                               | 1             | 2      | 7      | 14     | 3    | 6      | 0           | 0      | 39                 | 78     | 50  | 100    |
| การบริการ ดูแลเอาใจใส่<br>กิจกรรมยาของบุคลากร | 1             | 2.08   | 12     | 25     | 0    | 0      | 0           | 0      | 35                 | 72.92  | 48  | 100    |
| ความพอเพียงของ<br>อุปกรณ์ทางการแพทย์          | 2             | 4.55   | 12     | 27.27  | 0    | 0      | 0           | 0      | 30                 | 68.18  | 44  | 100    |
| ความสะดวกรวดเร็ว<br>ในการรอคิว                | 1             | 2.27   | 6      | 13.64  | 9    | 20.45  | 1           | 2.27   | 27                 | 61.36  | 44  | 100    |
| การส่งต่อผู้ป่วย                              | 1             | 4.17   | 3      | 12.5   | 1    | 4.17   | 0           | 0      | 19                 | 79.17  | 24  | 100    |
| การรับรู้ข้อมูล<br>การประชาสัมพันธ์           | 1             | 2.22   | 3      | 6.67   | 1    | 2.22   | 0           | 0      | 40                 | 88.89  | 45  | 100    |
| ความมั่นใจในคุณภาพ                            | 2             | 4.26   | 33     | 70.21  | 2    | 4.26   | 0           | 0      | 10                 | 21.28  | 47  | 100    |

ตารางที่ 3 การใช้บัตรทอง จำแนกตามลักษณะโรค

| ลักษณะโรค          | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------|------------|--------|
| โรคทั่วไป          | 27         | 39.13  |
| โรคเรื้อรัง        | 21         | 30.43  |
| โรคที่มีความรุนแรง | 12         | 17.39  |
| โรคอื่นๆ           | 9          | 13.05  |
| รวม                | 69         | 100    |

ตารางที่ 4 ปัญหาการส่งต่อผู้ป่วย

| ปัญหา | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------|------------|--------|
|-------|------------|--------|

|                                           |           |            |
|-------------------------------------------|-----------|------------|
| ไม่มี                                     | 38        | 79.16      |
| มี                                        |           |            |
| - มีความล่าช้า ขั้นตอนติดขัด              | 2         | 4.17       |
| -โรงพยาบาลปฏิเสธในการรับผู้ป่วย           | 0         | 0          |
| - โรงพยาบาลเดิมเก็บตัวผู้ป่วยไม่ยอมส่งต่อ | 3         | 6.25       |
| - ส่งต่อผู้ป่วยเมื่อมีอาการหนักมากแล้ว    | 5         | 10.42      |
| <b>รวม</b>                                | <b>48</b> | <b>100</b> |

ตารางที่ 5 การรับรู้ข้อมูล

| ประเด็น                              | การรับรู้ข้อมูล |        |         |        |          |        |     |        |
|--------------------------------------|-----------------|--------|---------|--------|----------|--------|-----|--------|
|                                      | ทราบ            | ร้อยละ | ไม่ทราบ | ร้อยละ | ไม่แน่ใจ | ร้อยละ | รวม | ร้อยละ |
| หลักฐานที่ต้องนำไปเมื่อรับการรักษา   | 47              | 100    | 0       | 0      | 0        | 0      | 47  | 100    |
| สิทธิประโยชน์ของโครงการฯ             | 1               | 2.7    | 27      | 72.97  | 9        | 24.33  | 37  | 100    |
| ขั้นตอนการรับบริการ                  | 45              | 97.8   | 0       | 0      | 1        | 2.2    | 46  | 100    |
| การส่งต่อผู้ป่วย                     | 34              | 75.56  | 7       | 15.55  | 4        | 8.89   | 45  | 100    |
| การรับการรักษากรณีอุบัติเหตุ/ฉุกเฉิน | 12              | 26.67  | 13      | 28.89  | 20       | 44.47  | 45  | 100    |

ตารางที่ 6 แหล่งการรับรู้ข้อมูล

| แหล่งข้อมูล                            | จำนวน (คน) | ร้อยละ     |
|----------------------------------------|------------|------------|
| สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด               | 7          | 4.23       |
| องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบจ., อบต.) | 19         | 10.92      |
| ผู้นำชุมชน                             | 38         | 21.84      |
| บุคลากรทางการแพทย์เมื่อไปรับบริการ     | 39         | 22.41      |
| อสม.                                   | 12         | 6.9        |
| โทรทัศน์ วิทยุท้องถิ่น หอกระจายข่าว    | 39         | 22.41      |
| เอกสาร แผ่นพับ                         | 20         | 11.49      |
| <b>รวม</b>                             | <b>174</b> | <b>100</b> |

ตารางที่ 7 การร้องเรียนเมื่อปัญหาจากโครงการ

| ปัญหา                                 | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---------------------------------------|------------|--------|
| เคย                                   | 0          | 0      |
| ไม่เคย เพราะ                          |            |        |
| - ไม่มีปัญหา                          | 33         | 63.46  |
| - เห็นว่าปัญหานั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย  | 16         | 30.8   |
| - ทางจังหวัดไม่มีช่องทางให้ร้องเรียน  | 0          | 0      |
| - ไม่ทราบว่าสามารถร้องเรียนด้วยวิธีใด | 2          | 3.85   |
| - ช่องทางร้องเรียนไม่สะดวก            | 1          | 1.92   |
| รวม                                   | 52         | 100    |

ตารางที่ 8 การเปิดโอกาสให้เลือกสถานพยาบาลได้โดยสมัครใจ

| ความต้องการ                                                                                               | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| ต้องการ เพราะ                                                                                             |            |        |
| - มีสถานพยาบาลอื่นใกล้บ้านและเดินทางสะดวกกว่า                                                             | 7          | 14.58  |
| - ต้องการรักษาพยาบาลกับโรงพยาบาลที่มีคุณภาพ ความพร้อม และมีชื่อเสียงมากกว่า แม้จะต้องเสียเวลาในการเดินทาง | 17         | 35.42  |
| ไม่ต้องการเพราะโรงพยาบาลที่ระบุในบัตรทองมีคุณภาพ และเดินทางสะดวกอยู่แล้ว                                  | 24         | 50     |
| รวม                                                                                                       | 48         | 100    |

ตารางที่ 9 ความเชื่อมั่นในคุณภาพโครงการ 30 บาทฯ

เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิประกันสุขภาพอื่น (สวัสดิการข้าราชการ/ประกันสังคม)

| ลักษณะโรค    | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------|------------|--------|
| เชื่อมั่น    | 20         | 40     |
| ไม่เชื่อมั่น | 23         | 46     |
| ไม่แน่ใจ     | 7          | 14     |
| รวม          | 50         | 100    |

ตารางที่ 10 ระดับความเชื่อมั่นในคุณภาพโครงการ 30 บาทฯ

| ลักษณะโรค | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-----------|------------|--------|
|-----------|------------|--------|

|         |    |       |
|---------|----|-------|
| มาก     | 21 | 41.19 |
| ปานกลาง | 28 | 54.9  |
| น้อย    | 2  | 3.9   |
| รวม     | 51 | 100   |

ตารางที่ 11 ความพึงพอใจรูปแบบการจัดประกันสุขภาพ

| รูปแบบประกันสุขภาพ     | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|------------------------|------------|--------|
| 30 บาท รักษาทุกโรค     | 34         | 68     |
| ประกันสุขภาพ 500 บาท   | 11         | 22     |
| สปร.                   | 4          | 8      |
| ประกันสังคม            | 1          | 2      |
| ประกันสุขภาพโดยสมัครใจ | 0          | 0      |
| รวม                    | 50         | 100    |

ตารางที่ 12 ระดับความพึงพอใจในคุณภาพโครงการ 30 บาท

| ลักษณะโรค | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-----------|------------|--------|
| มากที่สุด | 3          | 6.2    |
| มาก       | 23         | 46.9   |
| ปานกลาง   | 23         | 46.9   |
| น้อย      | 0          | 0      |
| รวม       | 49         | 100    |

ตารางที่ 13 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ 30 บาทฯ ต่อไป

| ลักษณะโรค                  | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------|------------|--------|
| ควรทำต่อไป เพราะดีอยู่แล้ว | 22         | 43.1   |
| ควรทำต่อไป แต่ควรปรับปรุง  | 28         | 54.9   |
| ควรยกเลิกโครงการ           | 1          | 1.96   |
| รวม                        | 51         | 100    |

ตารางที่ 14 ผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือน

| การมีเงินเหลือ | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------|------------|--------|
| เพิ่มขึ้น      | 31         | 6.82   |
| ลดลง           | 10         | 70.45  |
| เท่าเดิม       | 3          | 22.72  |
| รวม            | 44         | 100    |

ตารางที่ 15 ผลกระทบทางด้านสังคม

| ประเด็น                       | ผลกระทบ |        |         |        |                |        |     |
|-------------------------------|---------|--------|---------|--------|----------------|--------|-----|
|                               | มากขึ้น | ร้อยละ | ปานกลาง | ร้อยละ | ไม่เปลี่ยนแปลง | ร้อยละ | รวม |
| มีสุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี | 28      | 60.87  | 15      | 32.61  | 3              | 6.52   | 46  |
|                               |         |        |         |        |                |        | 100 |

|                                                |    |       |    |       |   |      |    |     |
|------------------------------------------------|----|-------|----|-------|---|------|----|-----|
| ความใส่ใจดูแลสุขภาพ<br>และป้องกันโรค           | 35 | 74.47 | 10 | 21.28 | 2 | 4.26 | 47 | 100 |
| ความมั่นใจว่าจะได้รับ<br>การรักษาเมื่อเจ็บป่วย | 39 | 82.98 | 6  | 12.17 | 2 | 4.26 | 47 | 100 |
| ความรู้สึกปลอดภัย<br>จากการเจ็บป่วย            | 37 | 80.43 | 7  | 15.22 | 2 | 4.35 | 46 |     |
| สภาพร่างกายทำงานได้ตามปกติ                     | 23 | 48.94 | 20 | 42.55 | 4 | 8.51 | 47 | 100 |
| ชีวิตมีความสุข                                 | 33 | 68.75 | 12 | 25    | 3 | 6.25 | 48 | 100 |

ตารางที่ 16 กลุ่มเป้าหมายที่ควรจัดให้บริการโครงการ 30 บาทฯ

| กลุ่มเป้าหมาย                                        | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|------------------------------------------------------|------------|--------|
| คนยากจนเท่านั้น                                      | 10         | 19.61  |
| ทุกคนไม่เลือกรวย/จน                                  | 27         | 52.94  |
| คนฐานะปานกลาง/รวย<br>ควรมีส่วนร่วมจ่ายมากกว่า 30 บาท | 14         | 27.45  |
| รวม                                                  | 51         | 100    |

## 7. โครงการบ้านเอื้ออาทร

การสำรวจในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาถึง ความพึงพอใจของประชาชนที่เข้าอยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร (รังสิตคลองสาม) ซึ่งปรากฏผลจากการสำรวจ นำเสนอโดยแบ่งเป็น 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง
- ส่วนที่ 2 ปัจจัยด้านสังคม
- ส่วนที่ 3 ความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมในโครงการฯ
- ส่วนที่ 4 ปัจจัยด้านรายได้-ค่าใช้จ่าย และการรับภาระดอกเบี้ยในอนาคต

### 7.1 ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ลักษณะข้อมูลส่วนบุคคลจากการศึกษาในครั้งนี้สามารถแบ่งได้ตามกรอบในการศึกษา คือ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา สถานภาพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และจำนวนสมาชิกในครอบครัวซึ่งในการนำเสนอให้เป็นการสะดวกในการพิจารณาจึงขอนำเสนอในรูปแบบของตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามเพศของกลุ่มตัวอย่าง

| เพศ  | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|------|------------|--------|
| ชาย  | 22         | 44     |
| หญิง | 28         | 56     |
| รวม  | 50         | 100.0  |

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามเพศของกลุ่มตัวอย่างพบว่ามีจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 56 เพศชายร้อยละ 44

ตารางที่ 2 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามอายุของกลุ่มตัวอย่าง

| อายุ              | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------------|------------|--------|
| ต่ำกว่า 25 ปี     | 5          | 10     |
| อายุ 25-34 ปี     | 21         | 42     |
| อายุ 35-44 ปี     | 13         | 26     |
| อายุ 45 ปี ขึ้นไป | 11         | 22     |
| รวม               | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามอายุของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 25-34 ปี ร้อยละ 42 รองลงมา คือ กลุ่มที่มีอายุ 35-44 ปี ร้อยละ 26 และ อายุ 45 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 22

ตารางที่ 3 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามอาชีพของกลุ่มตัวอย่าง

| อาชีพ                 | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-----------------------|------------|--------|
| ค้าขาย                | 9          | 18     |
| รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ | 4          | 8      |
| รับจ้าง               | 13         | 26     |
| พนักงานบริษัทเอกชน    | 16         | 32     |
| อื่นๆ                 | 8          | 16     |
| รวม                   | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามอาชีพของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีอาชีพพนักงานบริษัทเอกชน มีมากที่สุด คือ ร้อยละ 32 รองลงมา คือ รับจ้าง ร้อยละ 26 และประกอบอาชีพค้าขาย คือ ร้อยละ 18

ตารางที่ 4 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง

| ระดับการศึกษา | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|---------------|------------|--------|
| ประถมศึกษา    | 13         | 26     |
| มัธยมต้น      | 18         | 36     |
| มัธยมปลาย     | 7          | 14     |
| อนุปริญญา     | 6          | 12     |
| ปริญญาตรี     | 4          | 8      |
| อื่นๆ         | 2          | 4      |
| รวม           | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษา มัธยมต้น มีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 36 รองลงมาคือ ระดับมัธยมปลาย ร้อยละ 14 และอนุปริญญา ร้อยละ 12 โดยระดับการศึกษาอื่นๆ ของกลุ่มตัวอย่างคือ ไม่ได้รับการศึกษา ร้อยละ 4

ตารางที่ 5 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามสถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง

| สถานภาพ                          | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------------|------------|--------|
| โสด                              | 11         | 22     |
| สมรส                             | 35         | 70     |
| อื่นๆ (หม้าย, หย่าร้าง, ไม่ระบุ) | 4          | 8      |
| รวม                              | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามสถานภาพของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพสมรส มีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 70 รองลงมาคือ โสด ร้อยละ 22 และอื่นๆ คือ ไม่ระบุ ร้อยละ 8

ตารางที่ 6 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามสถานที่ทำงาน

| สถานที่ทำงาน | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------|------------|--------|
| กรุงเทพฯ     | 24         | 48     |
| ปริมณฑล      | 26         | 52     |
| รวม          | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามสถานที่ทำงานของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานที่ทำงานในปริมณฑลมีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 52 รองลงมา คือ ในเขตกรุงเทพฯ ร้อยละ 48

ตารางที่ 7 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามจำนวนสมาชิกในครอบครัว

| จำนวนสมาชิกในครอบครัว | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-----------------------|------------|--------|
| 1 คน                  | 1          | 2      |
| 2 คน                  | 23         | 46     |
| 3 คน                  | 11         | 22     |
| 4 คน                  | 13         | 26     |
| 5 คน                  | 2          | 4      |
| รวม                   | 50         | 100.0  |

หมายเหตุ จำนวนสมาชิกในครอบครัว หมายถึง จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ร่วมกันในปัจจุบัน โดยนับรวมผู้ตอบแบบสอบถามด้วย

พิจารณาตามจำนวนสมาชิกในครอบครัวของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 2 คนมีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 46 รองลงมา คือ มีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 4 คน ร้อยละ 26 และมีจำนวนสมาชิกในครอบครัว 3 คน ร้อยละ 22

## 7.2 ปัจจัยด้านสังคม

ปัจจัยด้านสังคมจากการศึกษาในครั้งนี้สามารถแบ่งได้ตามกรอบในการศึกษา คือ ที่อยู่อาศัยเดิม สภาพการอยู่อาศัยเดิม ปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจซื้อบ้านหลังนี้ สิ่งอำนวยความสะดวกที่ต้องการ การเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการที่อาศัยอยู่ และการย้ายสถานที่ทำงาน/สถานศึกษาของสมาชิกในครอบครัว ซึ่งในการนำเสนอให้เป็นการสะดวกในการพิจารณาจึงขอเสนอในรูปแบบของตาราง ดังนี้

ตารางที่ 8 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามที่อยู่อาศัยเดิม ของกลุ่มตัวอย่าง

| ที่อยู่อาศัยเดิม         | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------------|------------|--------|
| เขตกรุงเทพมหานคร         | 34         | 68     |
| ปริมณฑล                  | 14         | 28     |
| ต่างจังหวัดนอกเขตปริมณฑล | 2          | 4      |

|     |    |       |
|-----|----|-------|
| รวม | 50 | 100.0 |
|-----|----|-------|

จากตารางที่ 8 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามที่อยู่อาศัยเดิมของกลุ่มตัวอย่างพบว่าอาศัยอยู่ในเขต กรุงเทพมหานคร ที่สุด ร้อยละ 68 รองลงมาคือ ปริมณฑล ร้อยละ 28

ตารางที่ 9 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามสภาพการอยู่อาศัยเดิม ของกลุ่มตัวอย่าง

| สภาพการอยู่อาศัยเดิม           | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------------------|------------|--------|
| บ้านเช่า                       | 33         | 66     |
| แฟลต/อาคารพักอาศัยของเอกชน     | 6          | 12     |
| บ้านญาติ/เพื่อน                | 5          | 10     |
| แฟลตการเคหะ                    | 2          | 4      |
| อื่นๆ (บ้านพ่อแม่ บ้านเจ้านาย) | 4          | 8      |
| รวม                            | 50         | 100.0  |

จากตารางที่ 9 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามสภาพการอยู่อาศัยเดิมของกลุ่มตัวอย่างพบว่าอาศัยอยู่บ้านเช่ามากที่สุด ร้อยละ 66 รองลงมาคือ แฟลต/อาคารพักอาศัยของเอกชน ร้อยละ 12 และ บ้านญาติ/เพื่อน ร้อยละ 10

ตารางที่ 10 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจซื้อบ้านหลังนี้

| ปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจซื้อบ้านหลังนี้ | จำนวน (คำตอบ) | ร้อยละ |
|---------------------------------------|---------------|--------|
| ราคา                                  | 29            | 26     |
| ไม่ต้องหาสินเชื่อเอง                  | 17            | 15     |
| ทำเล ที่ตั้ง                          | 14            | 13     |
| รูปแบบบ้าน                            | 13            | 12     |
| เป็นโครงการของรัฐ                     | 29            | 26     |
| อื่นๆ (อยากมีบ้านเป็นของตนเอง)        | 9             | 8      |
| รวม                                   | 111           | 100.0  |

หมายเหตุ : 1 คนตอบได้ไม่เกิน 3 ข้อ

พิจารณาตามปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจซื้อบ้านหลังนี้ ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัจจัยด้านราคา และปัจจัยด้านการเป็นโครงการของรัฐมีสัดส่วนเท่ากัน และมีผลต่อการตัดสินใจมากที่สุดของกลุ่มตัวอย่าง คือ ร้อยละ 26 รองลงมา คือ ไม่ต้องหาสินเชื่อเอง ร้อยละ 15 และทำเล ที่ตั้ง ร้อยละ 13

ตารางที่ 11 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าจำเป็นที่สุดในโครงการบ้านเอื้ออาทร

| สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น | จำนวน (คำตอบ) | ร้อยละ |
|-----------------------------|---------------|--------|
| รถรับจ้างภายในโครงการ       | 42            | 32     |
| สหกรณ์                      | 13            | 10     |
| สถานีอนามัย                 | 23            | 17     |
| ตลาดถาวร                    | 27            | 21     |
| ลานกีฬา / สนามเด็กเล่น      | 8             | 6      |
| ตลาดนัด                     | 10            | 8      |
| ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก           | 6             | 5      |
| อื่นๆ (โรงเรียน)            | 1             | 1      |

|     |     |       |
|-----|-----|-------|
| รวม | 130 | 100.0 |
|-----|-----|-------|

หมายเหตุ : 1 คนตอบได้ไม่เกิน 3 ข้อ

พิจารณาตามสิ่งอำนวยความสะดวกที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าจำเป็นในโครงการบ้านเอื้ออาทรพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่คิดว่าจะรับจ้างภายในโครงการจำเป็นที่สุดมีมากที่สุด คือ ร้อยละ 52 รองลงมา คือ ตลาดถาวรร้อยละ 21 และ สถานีอนามัย ร้อยละ 17

ตารางที่ 12 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามการเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ

| การเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------------------------|------------|--------|
| เคยเข้าร่วม                   | 35         | 70     |
| ไม่เคยเข้าร่วม                | 15         | 30     |
| รวม                           | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามการเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ พบว่า กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 70 เคยเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ รองลงมา คือ ไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ ร้อยละ 30

ตารางที่ 13 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามประเภทของกิจกรรมของโครงการฯของกลุ่มตัวอย่างเฉพาะที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ

| กิจกรรมที่เคยเข้าร่วม        | จำนวน (คำตอบ) | ร้อยละ |
|------------------------------|---------------|--------|
| ทำบุญปีใหม่                  | 11            | 24     |
| คัดเลือกตัวแทนชุมชน          | 8             | 17     |
| การประชุมในโครงการฯ          | 23            | 49     |
| การแข่งขันกีฬา               | 3             | 6      |
| อื่นๆ (อบรมเรื่องปลูกต้นไม้) | 2             | 4      |
| รวม                          | 47            | 100.0  |

หมายเหตุ : 1 คนตอบได้หลายคำตอบ

พิจารณาตามประเภทของกิจกรรมของโครงการฯของกลุ่มตัวอย่างเฉพาะที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ 35 คน พบว่า กลุ่มตัวอย่างเข้าร่วมประชุมในโครงการฯมากที่สุด คือ ร้อยละ 49 รองลงมา คือ ทำบุญปีใหม่ ร้อยละ 24 และคัดเลือกตัวแทนชุมชน ร้อยละ 17

ตารางที่ 14 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามกิจกรรมของโครงการฯที่ต้องการ

| กิจกรรมที่ต้องการ          | จำนวน (คำตอบ) | ร้อยละ |
|----------------------------|---------------|--------|
| ฉีดวัคซีนสุนัข             | 17            | 20     |
| ออกกำลังกาย แอโรบิค        | 29            | 34     |
| งานรื่นเริงตามเทศกาล       | 19            | 22     |
| การสอนพิเศษให้เด็กนักเรียน | 19            | 22     |
| อื่นๆ (ปฏิบัติธรรม)        | 2             | 2      |
| รวม                        | 86            | 100.0  |

พิจารณาตามกิจกรรมของโครงการฯที่ต้องการของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างต้องการกิจกรรม ออกกำลังกาย แอโรบิค มากที่สุด คือ ร้อยละ 34 รองลงมา คือ งานรื่นเริงตามเทศกาล และการสอนพิเศษให้เด็กนักเรียนมีสัดส่วนเท่ากัน ร้อยละ 2 2

ตารางที่ 15 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามโอกาสในการหารายได้เพิ่ม

| โอกาสในการหารายได้เพิ่ม | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------------------|------------|--------|
| รับจ้างซักรีด           | 2          | 4      |
| รับจ้างทำความสะอาด      | 1          | 2      |
| รับจ้างเลี้ยงเด็ก       | 2          | 4      |
| ขายอาหาร                | 17         | 34     |
| อื่นๆ                   | 7          | 14     |
| ไม่ได้หารายได้เพิ่ม     | 21         | 42     |
| รวม                     | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามโอกาสในการหารายได้เพิ่มของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้หารายได้เพิ่มมีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 42 รองลงมาคือ มีโอกาสในการหารายได้เพิ่มโดยการขายอาหาร ร้อยละ 34 และอื่นๆ คือ ร้อยละ 14 ร้อยละ 3 4 และอื่นๆ คือ ร้อยละ 4 ร้อยละ 1 4

ตารางที่ 16 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามการย้ายสถานศึกษา/ที่ทำงานภายหลังเข้าอยู่อาศัย

| การย้ายสถานศึกษา/ที่ทำงาน     | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------------------------|------------|--------|
| มีสมาชิกในครอบครัวต้องย้าย    | 18         | 36     |
| ไม่มีสมาชิกในครอบครัวต้องย้าย | 32         | 64     |
| รวม                           | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามย้ายสถานศึกษา/ที่ทำงานภายหลังเข้าอยู่ของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีสมาชิกในครอบครัวไม่ต้องย้ายสถานศึกษา/ที่ทำงานภายหลังเข้าอยู่โครงการมากที่สุด คือ ร้อยละ 64 รองลงมา คือ มีสมาชิกในครอบครัวต้องย้ายสถานศึกษา/ที่ทำงาน ร้อยละ 36

ตารางที่ 17 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามประเภทการย้ายต่อจำนวนสมาชิกในครอบครัวของกลุ่มตัวอย่างที่มีสมาชิกในครอบครัวต้องย้ายภายหลังเข้าอยู่โครงการ

| ประเภทการย้าย | จำนวน (ครอบครัว) | จำนวน (สมาชิกในครอบครัว) | ร้อยละ |
|---------------|------------------|--------------------------|--------|
| ย้ายสถานศึกษา | 13               | 19                       | 72     |
| ย้ายที่ทำงาน  | 5                | 8                        | 28     |
| รวม           | 18               | 27                       | 100.0  |

หมายเหตุ : 1 คนอาจมีสมาชิกในครอบครัวที่ต้องย้ายได้หลายคน

พิจารณาตามประเภทการย้ายต่อจำนวนสมาชิกในครอบครัวของกลุ่มตัวอย่างที่มีสมาชิกในครอบครัวต้องย้ายภายหลังเข้าอยู่โครงการ ของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 18 คน พบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีสมาชิกในครอบครัวต้องย้ายสถานศึกษามีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 72 รองลงมา คือ ร้อยละ 28 ร้อยละ 2 ร้อยละ 8

### 7.3 ปัจจัยด้านรายได้-ค่าใช้จ่าย และการรับภาระดอกเบี้ยในอนาคต

ลักษณะปัจจัยด้านรายได้-ค่าใช้จ่าย จากการศึกษาในครั้งนี้สามารถแบ่งได้ตามกรอบในการศึกษา คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า ,ผ่อนชำระ) ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าต่อเดือนของครอบครัว ขณะที่ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานต่อเดือนของกลุ่มตัวอย่าง และ รายได้ของสมาชิกทุกคนในบ้านภายหลังเข้ามาอยู่โครงการ ซึ่งในการนำเสนอให้เป็นการสะดวกในการพิจารณาจึงนำเสนอในรูปแบบของตาราง ดังนี้

ตารางที่ 18 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้านของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการ

| ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า,ผ่อนชำระ) | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|--------------------------------------------------|------------|--------------|
| 0 - 1,000                                        | 8          | 16           |
| 1,001 – 2,000                                    | 18         | 36           |
| 2,001 – 3,000                                    | 15         | 30           |
| 3,001 – 4,000                                    | 4          | 8            |
| 4,001 – 5,000                                    | 3          | 6            |
| มากกว่า 5,001                                    | 2          | 4            |
| <b>รวม</b>                                       | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 18 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้านของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการพบว่าค่าใช้จ่าย 1,001 – 2,000 บาทมากที่สุด ร้อยละ 36 รองลงมาคือ 2,001 – 3,000 บาทร้อยละ 30 และ 0 – 1,000 บาท ร้อยละ 16

ตารางที่ 19 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้าของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการ

| ค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้า/เดือน | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|-----------------------|------------|--------------|
| 0 - 100               | 6          | 12           |
| 101 – 200             | 5          | 10           |
| 201 – 300             | 8          | 16           |
| 301 – 400             | 5          | 10           |
| ค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้า/เดือน | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
| 401 – 500             | 9          | 18           |
| 501 - 600             | 3          | 6            |
| 601 – 700             | 3          | 6            |
| 701 – 800             | 1          | 2            |
| 801- 900              | 2          | 4            |
| 901 – 1,000           | 1          | 2            |
| มากกว่า 1,001         | 7          | 14           |
| <b>รวม</b>            | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 19 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้าของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการพบว่า มีค่าใช้จ่าย 401 - 500 บาทมากที่สุด ร้อยละ 18 รองลงมาคือ 201 – 300 บาทร้อยละ 16 และ มากกว่า 1,001 บาท ร้อยละ 14

ตารางที่ 20 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการ

| ค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานต่อเดือน | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------------|------------|--------|
| 0 – 300                          | 19         | 38     |
| 301 – 600                        | 10         | 20     |
| 601 – 900                        | 2          | 4      |
| 901- 1,200                       | 3          | 6      |

|               |           |              |
|---------------|-----------|--------------|
| 1,201 – 1,500 | 8         | 16           |
| 1,501 – 1,800 | 2         | 4            |
| 1,801 – 2,100 | 2         | 4            |
| 2,101 – 2,400 | 1         | 2            |
| 2,401 – 2,700 | 0         | 0            |
| 2,701 – 3,000 | 2         | 4            |
| มากกว่า 3,000 | 1         | 2            |
| <b>รวม</b>    | <b>50</b> | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 20 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานของกลุ่มตัวอย่างพบว่าค่าใช้จ่าย 0- 300 บาทมากที่สุด ร้อยละ 38 รองลงมาคือ 301 –600 บาท ร้อยละ 20 และ 1,201 – 1,500 บาท ร้อยละ 16

ตารางที่ 21 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามรายได้ของสมาชิกทุกคนของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการ

| รายได้ของสมาชิกทุกคน | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|----------------------|------------|--------------|
| 0 – 5,000            | 4          | 8            |
| 5,001 – 10,000       | 12         | 24           |
| 10,001 – 15,000      | 29         | 58           |
| 15,001 – 20,000      | 3          | 6            |
| มากกว่า 20,001       | 2          | 4            |
| <b>รวม</b>           | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 21 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามรายได้ของสมาชิกทุกคนของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามา อยู่ในโครงการพบว่ามียาได้ 10,001 – 15,000 บาทมากที่สุด ร้อยละ 58 รองลงมาคือ 5,001 – 10,000 บาท ร้อยละ 24 และ 0 – 5,000 บาท ร้อยละ 8

ตารางที่ 22 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างก่อนเข้ามาอยู่ในโครงการ

| ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน                          | จำนวน (บาท)  | ร้อยละ       |
|---------------------------------------------------|--------------|--------------|
| ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า ,ผ่อนชำระ) | 2,379        | 60           |
| ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าต่อเดือนของครอบครัว                | 740          | 19           |
| ค่าเดินทางจากบ้านไปทำงาน                          | 870          | 21           |
| <b>รวม</b>                                        | <b>3,989</b> | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 22 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าใช้จ่ายของกลุ่มตัวอย่างพบว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า ,ผ่อนชำระ)มากที่สุด ร้อยละ 60 รองลงมาคือ ค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานต่อเดือนร้อยละ 21

ตารางที่ 23 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้านของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามาอยู่ในโครงการ

| ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า ,ผ่อนชำระ) | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|---------------------------------------------------|------------|--------------|
| 0 – 1,000                                         | 0          | 0            |
| 1,501 – 2,000                                     | 45         | 90           |
| 2,001 – 2,500                                     | 3          | 6            |
| 3,001 – 3,500                                     | 1          | 2            |
| 4,001 – 4,500                                     | 0          | 0            |
| มากกว่า 5,001                                     | 1          | 2            |
| <b>รวม</b>                                        | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 23 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้านของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามา อยู่ในโครงการพบว่า มีค่าใช้จ่าย 1,001 – 2,000 บาทมากที่สุด ร้อยละ 90 รองลงมาคือ 2,001 – 3,000 บาท ร้อยละ 6

ตารางที่ 24 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้าของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามา อยู่ในโครงการ

| ค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้า/เดือน | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|-----------------------|------------|--------------|
| 0 - 100               | 3          | 6            |
| 101 – 200             | 12         | 24           |
| 201 – 300             | 14         | 28           |
| 301 – 400             | 5          | 10           |
| 401 – 500             | 6          | 12           |
| 501 - 600             | 6          | 12           |
| 601 – 700             | 1          | 2            |
| 701 – 800             | 1          | 2            |
| 801- 900              | 0          | 0            |
| 901 –1,000            | 1          | 2            |
| มากกว่า 1,001         | 1          | 2            |
| <b>รวม</b>            | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 24 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้าของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามา อยู่ในโครงการพบว่า มีค่าใช้จ่าย 201 - 300 บาทมากที่สุด ร้อยละ 28 รองลงมาคือ 101 - 200 บาท ร้อยละ 24 และ 401 –500 บาท มีสัดส่วนเท่ากับ 501- 600 บาท ร้อยละ 12

ตารางที่ 25 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามา อยู่ในโครงการ

| ค่าเดินทางจากบ้านไปทำงานต่อเดือน | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|----------------------------------|------------|--------|
| 0 - 300                          | 12         | 24     |
| 301 – 600                        | 4          | 8      |
| 601 – 900                        | 3          | 6      |
| 901- 1,200                       | 2          | 4      |
| 1,201 – 1,500                    | 8          | 16     |
| 1,501 – 1,800                    | 4          | 8      |

|               |           |              |
|---------------|-----------|--------------|
| 1,801 – 2,100 | 2         | 4            |
| 2,101 – 2,400 | 3         | 6            |
| 2,401 – 2,700 | 0         | 0            |
| 2,701 – 3,000 | 7         | 14           |
| มากกว่า 3,000 | 5         | 10           |
| <b>รวม</b>    | <b>50</b> | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 25 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าเดินทางจากบ้านไปที่ทำงานของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามา อยู่ในโครงการ พบว่ามีค่าใช้จ่าย 0 - 300 บาทมากที่สุด ร้อยละ 24 รองลงมาคือ 1,201 – 1,500 บาท ร้อยละ 16 และ 2 , 7 0 1 – 3 , 0 0 0 บาท ร้อยละ 1 4 ตารางที่ 26 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามรายได้ของสมาชิกทุกคนของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามาอยู่ในโครงการ

| รายได้ของสมาชิกทุกคน | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|----------------------|------------|--------------|
| 0 – 5,000            | 5          | 10           |
| 5,001 – 10,000       | 16         | 32           |
| 10,001 – 15,000      | 23         | 46           |
| 15,001 – 20,000      | 4          | 8            |
| มากกว่า 20,001       | 2          | 4            |
| <b>รวม</b>           | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 26 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามรายได้ของสมาชิกทุกคนของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามา อยู่ในโครงการพบว่ามีรายได้ 10,001 – 15,000 บาทมากที่สุด ร้อยละ 46 รองลงมาคือ 5,001 – 10,000 บาท ร้อยละ 32 และ 0 – 5,000 บาท ร้อยละ 10

ตารางที่ 27 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามาอยู่ในโครงการ

| ค่าใช้จ่ายต่อเดือน                          | จำนวน (บาท)  | ร้อยละ       |
|---------------------------------------------|--------------|--------------|
| ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน (ค่าเช่า ,ผ่อนชำระ) | 2,035        | 49           |
| ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าของครอบครัว                  | 367          | 9            |
| ค่าเดินทางจากบ้านไปที่ทำงาน                 | 1,740        | 42           |
| <b>รวม</b>                                  | <b>4,142</b> | <b>100.0</b> |

จากตารางที่ 27 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามค่าใช้จ่ายของกลุ่มตัวอย่างพบว่ามีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบ้าน/เดือน (ค่าเช่า ,ผ่อนชำระ)มากที่สุด ร้อยละ 49 รองลงมาคือ ค่าเดินทางจากบ้านไปที่ทำงานต่อเดือนร้อยละ 42

ตารางที่ 28 การเปลี่ยนแปลงของรายได้สมาชิกทุกคนในบ้านของกลุ่มตัวอย่างหลังเข้ามาอยู่ในโครงการ

| การเปลี่ยนแปลงของรายได้สมาชิกทุกคนในบ้าน | จำนวน(คน) | ร้อยละ |
|------------------------------------------|-----------|--------|
| รายได้ลดลง                               | 17        | 34     |

|                      |           |            |
|----------------------|-----------|------------|
| รายได้ไม่เปลี่ยนแปลง | 22        | 44         |
| รายได้เพิ่มขึ้น      | 11        | 22         |
| <b>รวม</b>           | <b>50</b> | <b>100</b> |

จากตารางที่ 28 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ พิจารณาตามการเปลี่ยนแปลงของรายได้สมาชิกทุกคนในบ้านของกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามีรายได้ไม่เปลี่ยนแปลงมากที่สุด ร้อยละ 44 รองลงมาคือ รายได้ลดลง ร้อยละ 34

ตารางที่ 29 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยการกู้เงินของกลุ่มตัวอย่าง

| ธนาคาร               | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|----------------------|------------|--------------|
| ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | 26         | 52           |
| ธนาคารออมสิน         | 24         | 48           |
| <b>รวม</b>           | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

พิจารณาตามการกู้เงินของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างกู้เงินจาก ธอส. มีมากที่สุด คือ ร้อยละ 52 รองลงมา คือ ธนาคารออมสิน ร้อยละ 48

ตารางที่ 30 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามระยะเวลาการกู้ของกลุ่มตัวอย่าง

| ระยะเวลา (ปี) | จำนวน (คน) | ร้อยละ     |
|---------------|------------|------------|
| น้อยกว่า 18   | 4          | 8          |
| 20            | 6          | 12         |
| 22            | 2          | 4          |
| 25            | 4          | 8          |
| 27            | 1          | 2          |
| 29            | 3          | 6          |
| 30            | 30         | 60         |
| <b>รวม</b>    | <b>50</b>  | <b>100</b> |

พิจารณาตามระยะเวลาของการกู้พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการกู้มากที่สุด 30 ปี คือ ร้อยละ 60 รองลงมา คือ 20 ปี ร้อยละ 12 และระยะเวลา 25 ปี ร้อยละ 8

ตารางที่ 31 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามวงเงินกู้ของกลุ่มตัวอย่าง

| วงเงินกู้       | จำนวน (คน) | ร้อยละ       |
|-----------------|------------|--------------|
| 390,000         | 42         | 84           |
| 399,000         | 4          | 8            |
| มากกว่า 399,000 | 4          | 8            |
| <b>รวม</b>      | <b>50</b>  | <b>100.0</b> |

พิจารณาตามวงเงินกู้ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างกู้เงินในวงเงิน 390,000 บาท มากที่สุด คือ ร้อยละ 8 4 รองลงมา คือ 3 9 9 , 0 0 0 ร้อยละ 8

ตารางที่ 32 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามจำนวนผู้กู้ของกลุ่มตัวอย่าง

| จำนวนผู้กู้ | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------|------------|--------|
| 1 คน        | 29         | 58     |
| 2 คน        | 21         | 42     |
| รวม         | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามจำนวนผู้กู้ของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างกู้เองมากที่สุด คือ ร้อยละ 58 รองลงมา คือ มีผู้กู้ร่วม ร้อยละ 4 2

**โอกาส/อุปสรรคในการหารายได้และการประกอบอาชีพ** จากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถแบ่งได้ตามกรอบในการศึกษา คือ โอกาสในการหารายได้เพิ่มของกลุ่มตัวอย่าง และ ปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพ โดยชี้แจงถึงรายละเอียดของปัญหาประกอบด้วย ต้องเปลี่ยนอาชีพ/สถานที่ทำงาน เดินทางไม่สะดวก ขาดรายได้เสริมและรายได้ลดลง ซึ่งในการนำเสนอให้เป็นการสะดวกในการพิจารณาจึงขอนำเสนอในรูปแบบของตาราง ดังนี้

ตารางที่ 33 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามโอกาสในการหารายได้เพิ่ม

| โอกาสในการหารายได้เพิ่ม | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|-------------------------|------------|--------|
| รับจ้างซักรีด           | 2          | 4      |
| รับจ้างทำความสะอาด      | 1          | 2      |
| รับจ้างเลี้ยงเด็ก       | 2          | 4      |
| ขายอาหาร                | 17         | 34     |
| อื่นๆ                   | 7          | 14     |
| ไม่ได้หารายได้เพิ่ม     | 21         | 42     |
| รวม                     | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามโอกาสในการหารายได้เพิ่มของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้หารายได้เพิ่มมีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 42 รองลงมาคือ มีโอกาสในการหารายได้เพิ่มโดยการขายอาหาร ร้อยละ 3 4 และอื่นๆ คือ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง เย็บผ้า ขายตรง ร้อยละ 1 4

ตารางที่ 34 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามการพบปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพ

| การพบปัญหา/อุปสรรค | จำนวน (คน) | ร้อยละ |
|--------------------|------------|--------|
| มี                 | 33         | 66     |
| ไม่มี              | 17         | 34     |
| รวม                | 50         | 100.0  |

พิจารณาตามการพบปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่มีปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 6 6 รองลงมา คือ ไม่มีปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพร้อยละ 3 4

ตารางที่ 35 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพที่พบ

| ปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพ | จำนวน (ปัญหา) | ร้อยละ |
|-------------------------------|---------------|--------|
| ต้องเปลี่ยนอาชีพ/สถานที่ทำงาน | 8             | 13     |
| เดินทางไม่สะดวก               | 24            | 40     |
| ขาดรายได้เสริม                | 15            | 25     |
| รายได้ลดลง                    | 13            | 22     |
| รวม                           | 60            | 100.0  |

หมายเหตุ : 1 คนตอบได้หลายคำตอบ

พิจารณาตามปัญหา/อุปสรรคในการประกอบอาชีพของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่เดินทางไม่สะดวกมีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 40 รองลงมา คือขาดรายได้เสริมร้อยละ 25 และรายได้ลดลง ร้อยละ 22

**การเตรียมการรับภาระดอกเบี้ย** จากการศึกษาในครั้งนี้ต้องการสำรวจการเตรียมความพร้อมในการรับภาระดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยจะคงที่เพียงระยะเวลาสั้นเท่านั้น ดังนี้

ตารางที่ 36 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามการเตรียมการรับภาระดอกเบี้ย

| การเตรียมการเพื่อรับภาระดอกเบี้ย     | จำนวน (แนวทาง) | ร้อยละ |
|--------------------------------------|----------------|--------|
| ยังไม่ได้คิดเรื่องนี้                | 17             | 22     |
| รอรับความช่วยเหลือจากรัฐ             | 11             | 14     |
| สามารถรับภาระที่เพิ่มขึ้นได้         | 8              | 10     |
| หาอาชีพเสริม                         | 29             | 38     |
| ให้สมาชิกในครอบครัวช่วยหารายได้เพิ่ม | 10             | 13     |
| เปลี่ยนอาชีพ/เปลี่ยนงาน              | 2              | 3      |
| รวม                                  | 77             | 100.0  |

หมายเหตุ : 1 คนตอบได้หลายคำตอบ

พิจารณาตามการเตรียมการเพื่อรับภาระดอกเบี้ยของกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่จะหาอาชีพเสริมเพื่อรองรับภาระดังกล่าวมีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 38 รองลงมา คือยังไม่ได้คิดเรื่องนี้ ร้อยละ 22 และรอรับความช่วยเหลือจากรัฐ ร้อยละ 14 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่มั่นใจว่าจะสามารถรับภาระที่เพิ่มขึ้นได้ ร้อยละ 10

#### 7.4 ความพึงพอใจ

ความพึงพอใจจากการศึกษาในครั้งนี้มีกรอบในการศึกษา คือ ความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมของกลุ่มตัวอย่าง ความรู้สึกอบอุ่นภายในบ้าน และความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ กคช. โดยกำหนดให้แต่ละปัจจัยมีความสำคัญต่อการอยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร เท่ากันทุกปัจจัย แสดงผลเป็น ตารางดังนี้

ตารางที่ 37 จำนวนของกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามความพึงพอใจต่อบ้างที่กำหนดให้

| ความพอใจต่อบ้าง     | จำนวน<br>คำตอบ | มากที่สุด<br>ระดับ 5 | มาก<br>ระดับ 4 | ปานกลาง<br>ระดับ 3 | น้อย<br>ระดับ 2 | น้อยที่สุด<br>ระดับ 1 | คะแนน<br>ถ่วงน้ำหนัก |
|---------------------|----------------|----------------------|----------------|--------------------|-----------------|-----------------------|----------------------|
| ความปลอดภัย         | 50             | 3                    | 11             | 25                 | 10              | 1                     | 3.10                 |
| คุณภาพบ้านที่รับมอบ | 50             | 1                    | 5              | 21                 | 17              | 6                     | 2.56                 |

|                               |            |           |            |            |           |           |              |
|-------------------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|--------------|
| การเดินทางสะดวก               | 50         | 0         | 6          | 20         | 10        | 14        | 2.36         |
| การบริการ<br>สาธารณสุข        | 50         | 1         | 9          | 31         | 7         | 2         | 3.00         |
| ความสะอาดของบริเวณ            | 50         | 1         | 13         | 22         | 9         | 5         | 2.92         |
| ความสว่างในโครงการฯ           | 50         | 2         | 6          | 21         | 16        | 5         | 2.68         |
| ความร่วมมือของชุมชน           | 50         | 2         | 16         | 24         | 7         | 1         | 3.22         |
| สมาชิกในบ้านรู้สึกอบอุ่น      | 50         | 15        | 19         | 15         | 1         | 0         | 3.96         |
| ความร่วมมือของ<br>เจ้าหน้าที่ | 50         | 1         | 14         | 19         | 12        | 4         | 2.92         |
| <b>รวม</b>                    | <b>450</b> | <b>31</b> | <b>103</b> | <b>201</b> | <b>91</b> | <b>39</b> | <b>26.72</b> |

การคำนวณสัดส่วนจะหาจากจำนวนที่ตอบทั้งหมด ซึ่งในการพิจารณาตามความพึงพอใจ  
ต่อปัจจัยที่กำหนดให้ ผู้ตอบต้องให้คะแนนความพอใจทั้ง 9 ปัจจัยที่กำหนด พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่  
ให้ความสำคัญและมีความพอใจกับความอบอุ่นของสมาชิกทุกคนในบ้านมากที่สุด 3.96 คะแนน รองลงมา  
ได้แก่ ความร่วมมือของคนในชุมชน 3.22 คะแนน และความปลอดภัย 3.10 คะแนน ขณะที่มีความพอใจ  
ในการเดินทางต่ำที่สุด คือ 2.36 คะแนน



=====

## ภาคผนวก 3

=====

# ผลกระทบของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน และพักชำระหนี้เกษตรกร

## ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 2544 - 2546

.....

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ประมาณการผลกระทบเบื้องต้นของนโยบายรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Fiscal Credit Policy) ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค พบว่าโครงการดังกล่าวส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวร้อยละ 0.51 ในปี 2544 ร้อยละ 0.23 ในปี 2545 และร้อยละ 0.12 ในปี 2546 ตามลำดับ (รวมเป็นร้อยละ 0.86) หรือคิดเป็นมูลค่า 45,506 บาท ณ ราคาปัจจุบัน

### แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค

สศช. ได้จัดทำระบบประมวลผลเพื่อการวิเคราะห์ (Simulation Model) เพื่อใช้วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายรัฐบาลต่อเศรษฐกิจโดยรวม โดยเน้นการเชื่อมโยงระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้แก่ ภาคเศรษฐกิจจริง (real sector) ภาคการเงิน ภาคการคลัง ภาคต่างประเทศ และราคาอย่างชัดเจน การจัดทำแบบจำลองนี้จะพัฒนาขึ้นเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้ดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป จากการที่โครงการกองทุนหมู่บ้านส่งผลให้ประชาชนมีการบริโภค การลงทุนที่แท้จริงมากขึ้น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรส่งผลให้ประชาชนมีรายได้ที่แท้จริงและการบริโภคที่แท้จริงเพิ่มขึ้น และโครงการธนาคารประชาชนส่งผลให้ธนาคารออมสินมีการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น ทำให้การลงทุนภาคเอกชนที่แท้จริงเพิ่มขึ้น โดยระบบจะทำการวิเคราะห์ค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ หรือ อุปสงค์รวม (Aggregate Demand) เท่ากับ อุปทานรวม (Aggregate Supply) ทั้งนี้มี ระดับราคา (GDP Deflator) และ ชั่วโมงการทำงานทั้งหมด (Work hour) เป็นตัวแปรที่ปรับ

เข้าสู่ยุคสมัยใหม่ โดยในการจัดทำระบบการประมวลผลเพื่อวิเคราะห์นี้ จะนำค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค ในแบบจำลองทางเศรษฐมิติ (Macro econometric model)<sup>1</sup> มาใช้ในการพัฒนาระบบประมวลผล เพื่อให้ระบบประมวลผลสามารถวิเคราะห์ถึงผลกระทบของนโยบายรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจได้แม่นยำที่สุด

## โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

➤ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน ให้ประชาชนในระดับรากหญ้าได้ทำการกู้ยืมเพื่อไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

➤ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2544 อนุมัติให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกู้เงินจากธนาคารออมสินในวงเงินไม่เกิน 80,000 ล้านบาท ซึ่งมีเป้าหมาย 73,471 กองทุน

➤ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2546 มีหมู่บ้านที่ได้รับการจัดสรรและโอนเงินแล้ว 74,650 กองทุน (หมู่บ้าน) และได้จัดสรรเพิ่มทุนให้กองทุนที่ได้รับการจัดอันดับมาตรฐานการบริหารจัดการประสิทธิภาพดีมาก ( AAA)<sup>2</sup> จำนวน 22,589 กองทุน กองทุนละ 1 แสนบาท เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทุนให้แข็งแกร่งมากขึ้น โดยในปี 2544 สทบ. ได้จัดสรรและโอนเงินจำนวน 66,071 ล้านบาท ในปี 2545 สทบ. ได้จัดสรรและโอนเงินเพิ่มขึ้นจากปี 2544 7,870 ล้านบาท และในปี 2546 สทบ. ได้จัดสรร โอนเงิน และเพิ่มทุนเพิ่มขึ้นจากปี 2545 2,925 ล้านบาท

➤ โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ส่งผลกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านช่องทางการกู้ยืมเงินเพื่อไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้การบริโภคภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น อีกทั้งกองทุนหมู่บ้านเป็นกองทุนหมุนเวียนจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในรอบต่อ ๆ ไป จากการปล่อยสินเชื่อเพิ่ม

---

<sup>1</sup> ในการประมาณการสมการความสัมพันธ์ต่าง ๆ ใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี 2536 ถึงปัจจุบัน และใช้เทคนิคทางเศรษฐมิติได้แก่การตรวจสอบลักษณะ Stationary ของตัวแปร การประมาณการสัมประสิทธิ์ด้วยวิธีการ OLS วิธีการ Cointegration และหลังจากประมาณความสัมพันธ์ของแต่ละสมการแล้วจะทำการทดสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือทางสถิติ

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ได้ประเมินประสิทธิภาพของกองทุนในปี 2546 จำแนกเป็นหมู่บ้านที่ได้รับการจัดอันดับในกลุ่ม AAA เป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพดีมาก กลุ่ม AA เป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพดี กลุ่ม A เป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพต้องปรับปรุง

## โครงการธนาคารประชาชน

- มีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการสินเชื่อแก่บุคคลทั่วไป ทั้งในเมืองและชนบท ที่ประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบสถาบันการเงินตามปกติ
- ณ สิ้นเดือน ธันวาคม 2544 มีจำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ทั้งหมด 3,617.44 ล้านบาท ณ สิ้นเดือน ธันวาคม 2545 มีจำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ทั้งหมด 10,190.62 ล้านบาท ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2546 มีจำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ทั้งหมด 15,150.52 ล้านบาท
- โครงการธนาคารประชาชนส่งผลกระทบกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านช่องทางการให้สินเชื่อของธนาคารออมสิน ซึ่งจะส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น และ เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้การบริโภคเพิ่มขึ้นต่อไป

## โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้เกษตรกร

- นโยบายพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ได้ให้โอกาสแก่เกษตรกรรายย่อยที่เป็นลูกค้า ธกส. พักชำระหนี้หรือลดภาระหนี้เป็นระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547
- ในปีงบประมาณ ธกส. 2545 (1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2545) รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรพักชำระหนี้หรือลดชำระหนี้เพื่อชดเชยให้แก่ ธกส. แล้วทั้งสิ้น 5,401.72 ล้านบาท ในปีงบประมาณ ธกส. 2546 (1 เมษายน 2545 ถึง 31 มีนาคม 2546) รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรเพื่อชดเชยให้แก่ ธกส. แล้วทั้งสิ้น 5,045.45 ล้านบาท ในปีงบประมาณ ธกส. 2547 (1 เมษายน 2546 ถึง 31 มีนาคม 2547) รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรเพื่อชดเชยให้แก่ ธกส. แล้วทั้งสิ้น 4,372.47 ล้านบาท
- การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ จะส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้เกษตรกรที่นำไปใช้จ่ายใช้สอยได้เพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มกำลังซื้อในระบบเศรษฐกิจโดยตรง ส่งผลให้การบริโภคเพิ่มขึ้น

## ข้อสมมติฐานของการประมาณการเบื้องต้น

1. จากข้อมูลสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย พบว่าในปี 2544-2545 เงินที่กู้สุทธิตั้งหมด สมาชิกนำไปบริโภคขั้นสุดท้ายเป็นสัดส่วน 18.2 % ของเงินกู้ทั้งหมด และเป็นการลงทุนขั้นสุดท้าย เป็นสัดส่วน 27 % ของเงินทั้งหมด ในปี 2546 สมาชิกนำไปบริโภคขั้นสุดท้ายเป็นสัดส่วน 21.3 % ของเงินทั้งหมด และเป็นการลงทุนขั้นสุดท้าย เป็นสัดส่วน 12 % ของเงินทั้งหมด โดยสัดส่วนเงินที่เหลือสมาชิกนำไปใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนทดแทนแหล่งสินเชื่ออื่น หรือนำไปใช้หนี้อื่น ซึ่งไม่กระทบผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
2. รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรเพื่อชดเชยให้แก่ ธกส. นั้น ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ในมือที่จับจ่ายใช้สอยได้เพิ่มขึ้นไตรมาสละเท่า ๆ กัน

## ผลการประมาณการเบื้องต้นของผลกระทบทั้ง 3 โครงการ ต่อ GDP

สศช. ได้ประมาณการเบื้องต้นถึงผลกระทบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร ต่อ GDP โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐกิจมหภาค พบว่า การจัดสรรกองทุนหมู่บ้านสุทธิจำนวนเท่ากับ 73,650 ล้านบาท การปล่อยสินเชื่อจากโครงการธนาคารประชาชน 15,150 ล้านบาท โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรร้อยละ 13,726 ล้านบาท ส่งผลให้ GDP ขยายตัวรวมกันทั้งสิ้นร้อยละ 0.86 หรือคิดเป็นมูลค่าทั้งหมด 27,066 ล้านบาท (ณ ราคาคงที่ปี 2531) หรือคิดเป็นมูลค่า 45,506 บาท ณ ราคาปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ผลกระทบของโครงการ 3 โครงการในปี 2544-2547

|                            | อัตราการขยายตัว (%) |
|----------------------------|---------------------|
| ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | 0.86                |
| การบริโภคที่แท้จริง        | 3.5                 |
| การลงทุนที่แท้จริง         | 3.6                 |

## รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น

### การดำเนินการ โครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม

#### 1. บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 นั้น รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังควบคู่กันไป เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล ซึ่งเชื่อว่าตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มหภาคที่ว่า การที่ประเทศอยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ อัตราดอกเบี้ย การว่างงานสูง นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น คนในประเทศไม่มีการใช้จ่ายใช้สอยนั้น การจะยกระดับรายได้ของประเทศให้สูงขึ้นนั้น นโยบายที่ดีที่สุดก็คือ การใช้นโยบายการคลังแบบขาดดุล รัฐบาลก็ยังให้ความสำคัญกับนโยบายการคลัง ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเน้นการลงทุนและการบริโภคของคนในประเทศอย่างจริงจัง ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในระดับท้องถิ่น โดยเชื่อว่าหากคนในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ มีการใช้จ่ายแล้ว เศรษฐกิจโดยรวมก็จะเคลื่อนตัวด้วย นโยบายดังกล่าวเรียกว่า นโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ซึ่งนโยบายที่สำคัญๆ ประกอบด้วย โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งรัฐบาลได้ใช้นโยบายดังกล่าวฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างรายได้ลดรายจ่าย และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้

อย่างไรก็ตาม ในปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ประเมินนโยบายดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าการดำเนินงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลว ตลอดจนผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายต่อไป โดยในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ผลกระทบทางด้านรายได้ รายจ่าย และเงินออม ของแต่ละโครงการนั้นใช้ข้อมูลสำรวจ 1,500 ตัวอย่างจากรายงานผลการสำรวจเบื้องต้น การดำเนินการโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จัดทำโดย สศช. ร่วมกับมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และในปี 2546 รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายดังกล่าว รวมทั้งได้เพิ่มมาตรการใหม่ ๆ เช่น ได้จัดสรรเงินทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการจัดมาตรฐานเป็นหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพดีมาก (AAA) เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของประชาชนและชุมชนให้มากขึ้น ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของนโยบายรัฐบาลในปีที่ 2 นั้น จำเป็นต้องใช้ข้อมูลสำรวจต่อเนื่องจากปี 2545 เพื่อแสดงภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น รายได้ รายจ่าย เงินออม และหนี้สิน

ของครัวเรือน สศช. ตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าวจึงได้จัดทำโครงการ “โครงการการสำรวจและวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า” เพื่อเป็นฐานข้อมูลต่อเนื่องในการวิเคราะห์ผลกระทบการดำเนินการตามนโยบายให้เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพมากที่สุด

## 2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยวิธีการสำรวจแบบสุ่มตรวจ (spot check) ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงและผู้ให้บริการโครงการดังกล่าว

2.2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ผลกระทบทางด้านรายได้ รายจ่าย เงินออม และหนี้สินของแต่ละโครงการ

## 3. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาทำการสำรวจข้อมูลภาคสนามใน 5 ภูมิภาค ของประเทศ ประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยทำการสำรวจครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าใน 5 โครงการคือ (1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย (2) โครงการธนาคารประชาชน (3) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (4) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และ (5) โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค

## 4. วิธีการศึกษา

4.1 การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากโครงการมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าทั้ง 5 โครงการ มีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ

- (1) โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ยึดตามเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (หน่วย: คน)
- (2) โครงการธนาคารประชาชน ยึดจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ (หน่วย: คน)
- (3) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยึดตามจำนวนของหมู่บ้านและชุมชนทั้งประเทศ (หน่วย: กองทุน)
- (4) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ยึดตามจำนวนผลิตภัณฑ์ (หน่วย: ชิ้น)

(5) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ยึดตามจำนวนสถานพยาบาล (หน่วย: แห่ง)

ดังนั้นการกำหนดคุ่มรวมสำหรับการสำรวจภาคสนามในครั้งนี้จำเป็นต้องใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ที่ยึดตามลักษณะของแต่ละโครงการซึ่งคำนวณหาสัดส่วนการกระจายตามภูมิภาคและโครงการ ดังนี้

$$N_{ij} = (B_j/T_i) \times 100 \quad (1)$$

โดย

$N_{ij}$  คือ ร้อยละการกระจายของโครงการ  $i$  ในภูมิภาค  $j$

$B_j$  คือ ลักษณะของโครงการ  $i$  ในภูมิภาค  $j$

$T_i$  คือ จำนวนรวมทั้งหมดของโครงการ  $i$

หลังจากทราบสัดส่วนที่กระจายลงตามภูมิภาคแล้วนำสัดส่วนกระจายตามแต่ละภูมิภาคกระจายลงตามแต่ละโครงการตามสมการที่ (2) และ (3)

$$R_j = \sum N_{ij} \quad (2)$$

$$PR_j = (N_{ij} / R_j) \times 100 \quad (3)$$

โดย

$PR_j$  = เป็นสัดส่วนของโครงการที่กระจายตามภูมิภาค

## 4.2 การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ

การประเมินผลการดำเนินงานของโครงการแต่ละโครงการจะวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคม ซึ่งในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักที่ต้องการสร้างศักยภาพและเสริมความเข้มแข็งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นการสำรวจภาคสนามจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในปี 2545 และ ปี 2546 ซึ่งเป็นปีแรกและปีที่สองของการดำเนินโครงการ โดยศึกษารายได้รายจ่าย ภาระหนี้สิน การออม และอื่น ๆ ซึ่งในแต่ละโครงการจะมีเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

### 4.2.1 โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

#### ทางด้านเศรษฐกิจ

- เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้น เพื่อลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยและเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการฟื้นฟูอาชีพ การบริหารจัดการ และการออม

#### ทางด้านสังคม

- สร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง การถือโอกาสประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน การกลับสู่ภูมิสำเนาของคนในหมู่บ้านมากขึ้นและการทำงานในต่างถิ่นลดลง และการลดปัญหายาเสพติด

#### 4.2.2 โครงการธนาคารประชาชน

##### ทางด้านเศรษฐกิจ

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก การลงทุนในกิจการใหม่ การสร้างงาน การส่งเสริมการออม การใช้จ่าย ภาระหนี้สิน

##### ทางด้านสังคม

- สร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ความมั่นคงในการประกอบอาชีพ คุณภาพชีวิต การกลับสู่ภูมิสำเนาของคนในหมู่บ้านมากขึ้นและการทำงานในต่างถิ่นลดลง และการลดปัญหายาเสพติด

#### 4.2.3 โครงการกองทุนหมู่บ้าน

##### ทางด้านเศรษฐกิจ

- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถก่อให้เกิดการสร้างรายได้ สร้างงาน พัฒนาอาชีพ การออม การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

##### ทางด้านสังคม

- สร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง การถือโอกาสประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน การกลับสู่ภูมิสำเนาของคนในหมู่บ้านมากขึ้นและการทำงานในต่างถิ่น และการลดปัญหายาเสพติด

#### 4.2.4 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

##### ทางด้านเศรษฐกิจ

- การสร้างรายได้ การสร้างงาน การออม ต้นทุนการผลิต การใช้จ่าย ภาระหนี้สิน การสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ การส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

##### ทางด้านสังคม

- สร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง การถือกลุ่ประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน การกลับสู่ภูมิสำเนาของคนในหมู่บ้านมากขึ้นและการทำงานในต่างถิ่น และการลดปัญหายาเสพติด

#### 4.2.5 โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

##### ทางด้านสังคม

- ความพึงพอใจในสุขภาพกาย สุขภาพจิต ความมั่นใจคุณภาพบริการของรัฐ ความปลอดภัยในการรักษาสุขภาพ

## 5. ผลการสำรวจภาคสนาม

การประเมินผลการสำรวจสุ่มตรวจ (Spot check) โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ใน 5 ภูมิภาค ของประเทศ มีจำนวนแบบสำรวจทั้งหมด 500 แบบ โดยทำการสำรวจในแต่ละภูมิภาค ดังนี้

- (1) ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ สุโขทัย และพะเยา
- (2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ และอำนาจเจริญ
- (3) ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดเพชรบุรี นครปฐม และสุพรรณบุรี
- (4) ภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดปราจีนบุรี จันทบุรี และตราด
- (5) ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา ระนองและนครศรีธรรมราช

#### ตารางที่ 1 จำนวนตัวอย่างในการสำรวจข้อมูลโครงการรัฐบาล

|                       | พักชำระหนี้ | ธนาคารประชาชน | กองทุนหมู่บ้าน | หนึ่งตำบล | 30 บาท<br>รักษาทุกโรค | รวม |
|-----------------------|-------------|---------------|----------------|-----------|-----------------------|-----|
| ภาคเหนือ              | 26          | 14            | 21             | 28        | 21                    | 110 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 40          | 21            | 33             | 37        | 19                    | 150 |
| ภาคกลาง               | 6           | 34            | 16             | 16        | 26                    | 98  |
| ภาคตะวันออก           | 12          | 15            | 16             | 7         | 16                    | 66  |
| ภาคใต้                | 16          | 16            | 14             | 12        | 18                    | 76  |
| รวมทั่วประเทศ         | 100         | 100           | 100            | 100       | 100                   | 500 |

#### สถานภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ในการสำรวจข้อมูลภาคสนามใน 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจ ร้อยละ 62.8 เป็นเพศหญิง และร้อยละ 37.2

เป็นเพศชาย และกลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับอายุอยู่ระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.4 รองลงมาคือ ระดับอายุที่อยู่ระหว่าง 51-60 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 25.2 และระดับอายุที่อยู่ระหว่าง 31-40 ปี กับระดับอายุที่มากกว่า 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 20.0 และร้อยละ 13.4 ตามลำดับ

สำหรับระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 50.4 มีระดับการศึกษาที่อยู่ระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า รองลงมาคือ ผู้ที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 8.6 ที่มีระดับการศึกษาอยู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่อยู่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. และระดับการศึกษานุปริญญา/ปวส. กับระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 7.3 ร้อยละ 3.4 และร้อยละ 1.6 ตามลำดับ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ถึงร้อยละ 47.7 รองลงมา คือ ประกอบอาชีพค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 30.1 และประกอบอาชีพอื่นๆ เช่น ช่างตัดเสื้อผ้าและช่างแกะสลักไม้ การประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 15.7 และร้อยละ 3.5 ตามลำดับ

## 5.1 โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

ผลการศึกษาคครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ เกษตรกรส่วนใหญ่เข้าร่วมโครงการเพื่อพักชำระหนี้ถึงร้อยละ 94.9 และลดภาระหนี้ร้อยละ 5.1

### ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการ ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยปีละ 150,879 บาท โดยส่วนใหญ่มาจากรายได้หลัก หลังจากเข้าร่วมโครงการแล้ว ในปัจจุบันมีรายได้โดยเฉลี่ยปีละ 163,528 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.4 โดยภาคเหนือและภาคกลาง ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นสูงที่สุดเป็นร้อยละ 19.5 และร้อยละ 18.3 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคตะวันออกและภาคใต้ ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยที่สุด เป็นร้อยละ 0.3 และร้อยละ 1.7 ตามลำดับ

2) **ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ก่อนเข้าร่วมโครงการ ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยปีละ 96,136 บาท หลังจากได้เข้าร่วมโครงการแล้ว ปัจจุบันมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็น 108,717 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.1 โดยภาคเหนือและภาคกลาง ครัวเรือนมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นสูงที่สุด ร้อยละ 25.1 และ 18.3 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคตะวันออกกลับมีรายจ่ายลดลง เป็นร้อยละ 1 ก่อนเข้าร่วมโครงการ ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 63.7 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคมากที่สุด ร้อยละ 59.0 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 85.7 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 30.8 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนร้อยละ 74.1 และเครื่องจักรและอุปกรณ์ ร้อยละ 20.7 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ ร้อยละ 10.2 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ ร้อยละ 67.2 ในปัจจุบันครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 66.5 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคมากที่สุด ร้อยละ 47.8 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็น ร้อยละ 85.7 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 38.4 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนร้อยละ 62.4

และเครื่องจักรและอุปกรณ์ร้อยละ 19.8 และรายการชำระเงินกู้ ร้อยละ 13.8 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบถึง ร้อยละ 72.6

**3) ด้านเงินออม** ปัจจุบัน ครว้เรือนมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 54,811 บาท จาก 54,742 บาท ในช่วงก่อนเข้าร่วมโครงการ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.1 โดยภาคกลางและภาคเหนือ ครว้เรือนมีเงินออมเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 19.9 และร้อยละ 10.2 ตามลำดับ

**4) ด้านหนี้สิน** ปัจจุบันครว้เรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นเป็น 114,132.9 บาท จาก 76,630 บาท ในช่วงก่อนเข้าร่วมโครงการ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 49 โดยภาคภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ครว้เรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 82.2 และร้อยละ 39.9 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคใต้เพิ่มขึ้นน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 25.5 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนี้สินลดลง ถึงร้อยละ 37

### ผลกระทบทางสังคม

ครว้เรือนที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ ร้อยละ 70 เห็นว่า โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร รายย่อยส่งผลทางสังคมในด้านความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากที่สุด รองลงมา ร้อยละ 68 ร้อยละ 58 และร้อยละ 57 เห็นว่าโครงการฯ ก่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน และการเกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน ตามลำดับ

## 5.2 โครงการธนาคารประชาชน

จากกลุ่มตัวอย่าง พบว่าผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 92.0 ประกอบอาชีพค้าขาย และประกอบอาชีพอื่นๆ เช่นเย็บผ้าสำเร็จรูปส่งร้อยละ 4.0 ถ้าพิจารณาจากลักษณะของกิจการแล้วพบว่า ร้อยละ 74.0 เป็นกิจการประเภทแผงค้า/แผงลอย รองลงมาเป็นกิจการประเภทร้านค้าและกิจการประเภทอื่นๆ เช่น การรับสินค้ามาทำที่บ้าน ร้อยละ 14.0 และร้อยละ 5.0 ตามลำดับ ถ้าพิจารณาตามกรรมสิทธิ์ในสถานประกอบการแล้วร้อยละ 57.0 เป็นการเช่าสถานประกอบการ และร้อยละ 32.0 เป็นเจ้าของสถานประกอบการ ถ้าพิจารณาตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินในโครงการธนาคารประชาชน พบว่า ในปี 2545และปี 2546 ส่วนใหญ่เป็นการขอกู้เพื่อใช้ลงทุนในกิจการเดิม รองลงมาคือ เป็นการขอกู้เพื่อการชำระหนี้ในระบบและใช้เพื่อการลงทุนในกิจการใหม่ ตามลำดับ

### ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

**1) ด้านรายได้ครว้เรือน** ในปี 2546 ครว้เรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 215,603 บาท จาก 192,962 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.7 โดยภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครว้เรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 19.1 และร้อยละ 17.8 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคกลางเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 6.3

**2) ด้านรายจ่ายครว้เรือน** ในปี 2546 ครว้เรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 198,682 บาท จาก 178,805 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.1 โดยภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครว้เรือนมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 18.9 และร้อยละ 17.5 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคกลาง

มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 2 ในปี 2545 ครั้วเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 92.6 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคมากที่สุดถึง ร้อยละ 55.7 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 85.4 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 24.2 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินทุนหมุนเวียนร้อยละ 74.4 และเครื่องจักรและอุปกรณ์ ร้อยละ 22.0 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ เป็นร้อยละ 20.1 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ 53.9 และในปี 2546 ครั้วเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 92.2 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคมากที่สุด ร้อยละ 54.9 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 85.3 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 23.3 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ร้อยละ 78.2 และเครื่องจักรและอุปกรณ์ ร้อยละ 13.7 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ เป็นร้อยละ 21.8 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ 47.4

3) **ด้านเงินออม** ในปี 2546 ครั้วเรือนมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 16,921 บาท จาก 14,157 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.5 โดยภาคกลางและภาคเหนือ ครั้วเรือนมีเงินออมเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 28.0 และร้อยละ 16.4 ตามลำดับ

4) **ด้านหนี้สิน** ในปี 2546 ครั้วเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นเป็น 29,603 บาท จาก 24,811 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.3 โดยภาคใต้และภาคเหนือ ครั้วเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นมากที่สุด ถึงร้อยละ 96.2 และร้อยละ 84.6 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนี้สินลดลงถึง ร้อยละ 10 และร้อยละ 4 ตามลำดับ

#### ผลกระทบทางด้านสังคม

ครั้วเรือนที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ ร้อยละ 81 เห็นว่า โครงการธนาคารประชาชนส่งผลทางสังคมในด้านความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากที่สุด รองลงมา ร้อยละ 78 และร้อยละ 69 เห็นว่า โครงการฯ ทำให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพมากขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามลำดับ

### 5.3 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ผลการศึกษาพบว่าครั้วเรือนที่เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร้อยละ 69.0 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รองลงมา ร้อยละ 16.0 ประกอบอาชีพอื่นๆ เช่นช่างเย็บผ้า ช่างแกะสลักไม้ รับจ้างทั่วไป เพาะเห็ดขาย ฯลฯ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการขอกู้เงินในโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองพบว่า ในปี 2545 สมาชิกมีการใช้กู้เพื่อลงทุนในอาชีพหลักร้อยละ 60.4 รองลงมา คือ เพื่อใช้บริโภคในครั้วเรือนและเพื่อลงทุนในอาชีพใหม่ ร้อยละ 17.1 และร้อยละ 10.2 ตามลำดับ และในปี 2546 มีการใช้เงินกู้เพื่อการลงทุนในอาชีพ ร้อยละ 56.4 รองลงมาใช้เพื่อการบริโภคในครั้วเรือนและเพื่อใช้หนี้สินอื่นๆ ร้อยละ 20.0 และร้อยละ 13.1 ตามลำดับ

#### ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครั้วเรือน** ในปี 2546 ครั้วเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 160,656 บาท จาก 154,756 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.8 โดยภาคกลางและภาคเหนือ ครั้วเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 14.8 และร้อยละ 8.1 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 0.1 และภาคตะวันออกกลับลดลง ถึงร้อยละ 2.4

**2) ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ในปี 2546 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 146,409 บาท จาก 141,465 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 โดยภาคกลางและภาคเหนือ ครัวเรือนมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 15.7 และร้อยละ 7.7 ตามลำดับ ในปี 2545 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 91.4 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคร้อยละ 44.4 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 84.9 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 32.7 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ร้อยละ 65.2 และเครื่องจักรและอุปกรณ์ร้อยละ 20.0 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ ร้อยละ 22.9 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ 84.8 ในปี 2546 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 91.1 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภคร้อยละ 45.8 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็นร้อยละ 86.4 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 29.7 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนร้อยละ 68.4 และคือเครื่องจักรและอุปกรณ์ร้อยละ 19.6 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ ร้อยละ 24.8 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ 80.6

**3) ด้านเงินออม** ในปี 2546 ครัวเรือนมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 14,247 บาท จาก 13,290 บาท และในปี 2545 หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 โดยภาคเหนือและภาคตะวันออก ครัวเรือนมีเงินออมเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 10.1 และร้อยละ 8.5 ตามลำดับ

**4) ด้านหนี้สิน** ในปี 2546 ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นเป็น 36,189 บาท จาก 29,512 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.6 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง ครัวเรือนมีหนี้สินเพิ่มขึ้นมากที่สุด ถึงร้อยละ 94.4 และร้อยละ 73.8 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคตะวันออกเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 0.9 ส่วนภาคใต้กลับมีหนี้สินลดลง ร้อยละ 0.4

#### ผลกระทบทางด้านสังคม

ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ ร้อยละ 76.8 เห็นว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ส่งผลทางสังคมในด้านความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากที่สุด รองลงมา ร้อยละ 70 และร้อยละ 67.3 เห็นว่าโครงการ ก่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน และการถือฤกษ์ประโชชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน และชุมชน ตามลำดับ

### 5.4 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมร้อยละ 35.0 มีการประกอบอาชีพอื่นๆ เช่น รับจ้าง งานหัตถกรรมและทอผ้า รองลงมาคือการประกอบอาชีพเกษตรกร คำขาย ร้อยละ 30 และร้อยละ 22 ตามลำดับ

จากการสำรวจพบว่า ผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยรวมแล้วเป็นผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในระดับ 4 ดาว มีถึงร้อยละ 31 รองลงมาเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีดาว ร้อยละ 29 ซึ่งส่วนใหญ่ผลิตรวมกันเป็นกลุ่ม ร้อยละ 75 รองลงมาคือผลิตเองจำหน่ายเองและรับวัตถุดิบจากกลุ่มไปทำการผลิต ร้อยละ 11.0 และร้อยละ 8 ตามลำดับ

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ผลผลิตขั้นของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ส่วนใหญ่มาจากภูมิปัญญาท้องถิ่นร้อยละ 66.0 รองลงมาคือภูมิปัญญาท้องถิ่นอื่น แล้วนำมาปรับปรุงร้อยละ 25

### ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) **ด้านรายได้ครัวเรือน** ในปี 2546 ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้น 408,386 บาท จาก 365,063 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.9 โดยภาคเหนือและภาคใต้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 21.8 และร้อยละ 10.6 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เพิ่มขึ้นน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 3.8 ในขณะที่ภาคตะวันออกกลับมีรายได้ลดลงถึง ร้อยละ 2.8

2) **ด้านรายจ่ายครัวเรือน** ในปี 2546 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 256,318 บาท จาก 216,157 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.6 โดยภาคเหนือและภาคใต้ครัวเรือนมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 47.7 และร้อยละ 10.7 ตามลำดับ ในปี 2545 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 59.2 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค ร้อยละ 56.4 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริโภคสินค้าจำเป็น ร้อยละ 90.9 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 36.1 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนร้อยละ 66.9 และเครื่องจักรและอุปกรณ์ ร้อยละ 21.5 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ ร้อยละ 7.5 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ 86.1 และในปี 2546 ครัวเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 62.8 โดยเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค ร้อยละ 52.1 ซึ่งส่วนใหญ่บริโภคสินค้าจำเป็น ร้อยละ 80.6 รองลงมาเป็นรายจ่ายในการผลิต ร้อยละ 38.6 ซึ่งส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ร้อยละ 56.0 และเครื่องจักรและอุปกรณ์ ร้อยละ 18.0 และรายจ่ายในการชำระเงินกู้ ร้อยละ 9.3 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการชำระเงินกู้ในระบบ 89.8

3) **ด้านเงินออม** ในปี 2546 ครัวเรือนมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นเป็น 152,068 บาท จาก 148,905 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 2.1 โดยภาคใต้และภาคกลาง ครัวเรือนมีเงินออมเพิ่มขึ้นมากที่สุด เป็นร้อยละ 8.4 และร้อยละ 7.8 ตามลำดับ โดยครัวเรือนมีการนำเงินออมมาพัฒนาสินค้าและมีการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในกลุ่มอาชีพเดียวกันและเป็นงานที่มีความชำนาญในด้านนั้นๆ อยู่แล้ว ทำให้สามารถผลิตได้เร็วขึ้นรวมทั้งรัฐบาลได้ประชาสัมพันธ์ให้มีการออกงานแสดงสินค้าในสถานที่ต่าง ๆ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้า การจัดงานแสดงสินค้า เช่น OTOP City

4) **ด้านหนี้สิน** ในปี 2546 ครัวเรือนมีหนี้สินลดลงเป็น 70,276 บาท จาก 92,950 บาท ในปี 2545 หรือลดลงถึงร้อยละ 24.4 โดยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงมากที่สุดถึงร้อยละ 27.9 และร้อยละ 21 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคใต้กลับเพิ่มสูงขึ้นมากที่สุดถึง ร้อยละ 53.8

### ผลกระทบทางด้านสังคม

ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ ร้อยละ 89 เห็นว่า โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ส่งผลทางสังคมในด้านความสามารถในการพึ่งพาตนเองและความเข้มแข็งในชุมชนมากที่สุด รองลงมา ร้อยละ 88 เห็นว่าโครงการฯ ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และการเกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน

## 5.5 โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

จากการสำรวจข้อมูล โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เข้าร่วมโครงการนี้ ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรและอาชีพค้าขาย โดยมีสัดส่วนร้อยละ 46.0 และร้อยละ 27.0 ตามลำดับ จากการศึกษาโดยรวมของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ มีระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 72.7 และร้อยละ 15.2 ตามลำดับ

### ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลการสำรวจได้ใช้เกณฑ์คือ ดีกว่าเดิม เหมือนเดิม แย่กว่าเดิมและไม่แน่ใจ

- การให้บริการตรวจรักษาของแพทย์ การให้บริการทั่วไป การให้คำแนะนำ ความมั่นใจ คุณภาพบริการของรัฐบาล ผลการสำรวจอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่าเดิม ร้อยละ 59.0
- การใช้อุปกรณ์ทางการแพทย์ คุณภาพของยา การรอคิว สามารถเลือกสถานพยาบาล การรักษาโดยแพทย์เฉพาะทาง ผลการสำรวจอยู่ในเกณฑ์ที่เหมือนเดิม ร้อยละ 48.5
- ส่วนการเปรียบเทียบการให้บริการโดยรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าการให้บริการในอดีตกับปัจจุบันยังคงเหมือนเดิมในสัดส่วนร้อยละ 41.1 และในส่วนที่มีความเห็นว่าการบริการดีกว่าเดิมมีสัดส่วนร้อยละ 34.2

## 6. ปัญหาและข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่าง

| โครงการ                         | ปัญหา                                                                                                                                                                                                                  | ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ภัยธรรมชาติ ความแห้งแล้ง ฝนฟ้าไม่ตกตามฤดูกาล</li> <li>● เงินทุนมีน้อย</li> <li>● ภาวะตลาดไม่แน่นอน</li> <li>● มีการขายผลผลิตตัดราคากัน</li> <li>● ต้นทุนการผลิตสูง</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ควรให้ขยายเวลาในการชำระหนี้</li> <li>● ควรให้มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุน</li> <li>● รัฐควรควบคุมราคาปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย น้ำมัน และหาช่องทางการตลาด</li> <li>● แนะนำการทำเกษตรตามฤดูกาล</li> <li>● รัฐบาลควรใส่ใจเรื่องการเกษตรให้มากขึ้น และจัดหาแหล่งน้ำ พร้อมทั้งส่งเสริมอาชีพ</li> <li>● ยอยากให้ลดหนี้ หรือลดอัตราดอกเบี้ย</li> </ul> |

| โครงการ                     | ปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ธนาคารประชาชน               | <ul style="list-style-type: none"> <li>● เจ้าหน้าที่ติดต่อมีความล่าช้า</li> <li>● ขั้นตอนการอนุมัติล่าช้า</li> <li>● การหาคนค้ำประกัน</li> <li>● ปัญหาความเข้มงวดในการชำระเงินเกินไป เช่น ชำระช้า 2-3 วันไม่ได้</li> <li>● การผัดนัดบางเดือนในแต่ละรอบระยะเวลาผู้ก็สามารถชำระได้ไม่ควรนับว่าผัดนัด</li> <li>● ไม่ทราบหลักเกณฑ์การดำเนินงานของธนาคาร</li> <li>● สมาชิกบางรายที่ถูกร่วมกันมีปัญหาในการชำระหนี้</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ควรให้ดอกเบี้ยต่ำกว่าร้อยละ 12 ต่อปี เท่ากับกองทุนหมู่บ้าน</li> <li>● ควรขยายวงเงินมากกว่านี้</li> <li>● ควรให้ธนาคารอื่นๆ ได้มีการสร้างโครงการในลักษณะเช่นนี้ให้มากขึ้น</li> <li>● ควรมีมาตรการ เพื่อช่วยเหลือผู้กู้โดยไม่ต้องอาศัยผู้ค้ำประกัน ควรใช้หลักทรัพย์หรือข้าราชการได้</li> <li>● ผู้กู้คนใดชำระหนี้สม่ำเสมอควรมีการเพิ่มวงเงินกู้และยืดระยะเวลาในการชำระหนี้</li> <li>● ให้เจ้าหน้าที่ธนาคารเพิ่มการอำนวยความสะดวกและรวดเร็ว</li> </ul> |
| กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง | <p><b>ปัญหาเดิม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ปัญหาที่เกิดกับกิจกรรมการผลิต/การตลาด</li> <li>● ปัญหาของจังหวัด/ ทุรกันดาร / การบริหารจัดการของรัฐบาล</li> </ul> <p><b>ปัญหาใหม่</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ปัญหาการจัดการในด้านของกองทุนและความไม่เข้าใจ</li> <li>● ปัญหาทางด้านต้นทุนการผลิต</li> <li>● ปัญหาทางด้านราคาผลผลิต</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● กองทุนหมู่บ้านควรจัดสรรเงินทุนตามความจำเป็นในแต่ละหมู่บ้าน</li> <li>● ควรให้ทางราชการเข้ามาช่วยเหลือ เช่น การประกันราคาสินค้า ทำอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตร</li> <li>● สนับสนุนให้มีอาชีพเสริมและรายได้เพิ่มขึ้น</li> <li>● ควรยืดเวลาในการชำระหนี้ และอยากได้เงินทุนเพิ่ม ลดอัตราดอกเบี้ย</li> <li>● ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกองทุนหมู่บ้านตรวจสอบ เช่น กองทุนเงินกองไม่เท่ากัน</li> </ul>                                                             |
| หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์     | <p><b>ปัญหาเดิม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐเข้ามาช่วยเหลือไม่ดีเท่าที่ควรขาดความจริงจัง</li> <li>● ขาดแคลนวัตถุดิบในบางช่วง</li> <li>● สินค้าคุณภาพไม่ดี</li> <li>● ไม่มีตลาดรองรับสินค้าที่ผลิต</li> <li>● ที่จำหน่ายสินค้าน้อย</li> </ul>                                                                                                                                                    | <p><b>ภายในหมู่บ้าน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ควรส่งเสริมทางด้านการตลาด</li> <li>● อยากให้คนในหมู่บ้านทำเพื่อหารายได้</li> <li>● อยากให้ผู้มาให้ความสนใจมากกว่านี้</li> <li>● อยากให้มีโครงการเยอะๆจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้น</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                  |

| โครงการ            | ปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | <b>ปัญหาใหม่</b><br><b>ภายในหมู่บ้าน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>ขาดแคลนบุคลากรที่จะมาประสานงาน</li> <li>ขาดแรงงานและทุนหมุนเวียน</li> <li>ต้นทุนการผลิตสูง</li> <li>คนในหมู่บ้านไม่นิยมสินค้าที่ทำ</li> </ul> <b>ส่วนกลาง (รัฐบาล)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>การอบรมที่ไม่ค่อยต่อเนื่อง</li> <li>รัฐบาลไม่ค่อยให้การสนับสนุน</li> <li>ต่างฝ่ายต่างทำงานจนไม่รู้ว่าทำอะไร</li> </ul> | <b>ส่วนกลาง (รัฐบาล)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>อยากให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมราคาสินค้าจำเป็น</li> <li>อยากให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือทางด้านเครื่องมือในการผลิต</li> <li>อยากให้มีส่วนกลางการขายปลีกและส่ง</li> <li>อยากให้มีการฝึกอบรม</li> <li>อยากให้ช่วยหาแหล่งเงินทุน และดอกเบี้ยต่ำผ่อนระยะยาว</li> <li>อยากให้รัฐบาลส่งเสริมและประชาสัมพันธ์มากกว่านี้</li> <li>อยากให้รัฐบาลช่วยหาช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้า</li> </ul> |
| 30 บาท รักษาทุกโรค | <ul style="list-style-type: none"> <li>ผู้ป่วยรอนาน</li> <li>การบริการไม่สุภาพ</li> <li>ยาไม่มีคุณภาพ</li> <li>การรักษาไม่หาย</li> <li>แพทย์ไม่ค่อยอยู่ประจำ</li> <li>อายุบัตรสั้น</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>ควรปรับปรุงคุณภาพยาและเครื่องมือรวมถึงการให้บริการ</li> <li>ไม่ควรมีการระบุโรงพยาบาล</li> <li>ควรมีแพทย์อยู่ประจำตลอดเวลาและควรเพิ่มแพทย์ให้มากขึ้น</li> <li>ควรรักษาได้ทุกโรคเหมือนบัตรผู้มีรายได้น้อย</li> </ul>                                                                                                                                                                                 |

## 7. สรุป

การสำรวจภาคสนามโครงการนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าในปี 2546 ได้ดำเนินการต่อเนื่องจากปี 2545 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว จำนวน 5 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค โดยศึกษารายได้ รายจ่าย และการออม โดยสำรวจข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 500 ตัวอย่าง จาก 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ ดังนี้

### 7.1 ด้านรายได้

ในปี 2546 ครั้วเรือน มีรายได้เฉลี่ยต่อปีเพิ่มสูงขึ้นเป็น 327,043.3 บาท จาก 215,914.8 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.8 โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีรายได้เฉลี่ยต่อครั้วเรือนเพิ่มสูงขึ้นสูงสุด ถึงร้อยละ 11.9 เนื่องจากผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ผลิตสินค้าที่มีระดับ 5 ดาว จึงทำให้มีรายได้ที่สูงกว่าโครงการอื่น รองลงมาคือโครงการธนาคารประชาชน เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 11.7

### 7.2 ด้านรายจ่าย

ในปี 2546 ครั้วเรือนมีรายจ่ายเฉลี่ยต่อปีเพิ่มสูงขึ้นเป็น 177,531.5 บาท จาก 158,141.1 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 12.3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าร่วมโครงการโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ มีรายจ่ายเฉลี่ยต่อครั้วเรือนต่อปีเพิ่มขึ้นสูงสุดถึง ร้อยละ 18.6 เนื่องจากการกู้เงินในระบบและนอกระบบเพิ่มมากขึ้นจากปีที่ผ่านมาเพื่อนำมาลงทุนในกิจการเพิ่มขึ้น รองลงมาคือโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย และโครงการธนาคารประชาชน โดยมีเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.1 และร้อยละ 11.1 ตามลำดับ

### 7.3 ด้านการออม

ในปี 2546 ครั้วเรือนมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีเพิ่มสูงขึ้นเป็น 59,511.8 บาท จาก 57,773.7 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.0 โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าร่วมโครงการโครงการธนาคารประชาชนมีเงินออมเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 19.5 เพราะส่วนใหญ่ไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูง จึงทำให้มีเงินออมและเงินออมบางส่วนยังเป็นเงินที่ออมเก็บไว้ใช้คืนโครงการด้วยเช่นกัน รวมทั้งการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น รองลงมา คือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 เนื่องจากการกระจายของเงินในโครงการให้กับประชาชนทั่วทุกภูมิภาค ทำให้ครั้วเรือนได้มีการนำเงินไปลงทุนและเก็บไว้ในยามฉุกเฉินได้

### 7.4 ด้านหนี้สิน

ในปี 2546 ครั้วเรือนมีหนี้สินเฉลี่ยต่อปีเพิ่มสูงขึ้นเป็น 55,113.8 บาท จาก 51,717.1 บาท และในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 6.6 โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย มีหนี้สินเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นสูงขึ้นที่สุดถึง ร้อยละ 28.9 เพราะประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ารัฐบาลให้เงินมาโดยไม่ต้องใช้คืน หรือประชาชนบางส่วนนำเงินไปซื้อสินค้าที่ไม่จำเป็น เช่น มือถือ รองลงมา คือ โครงการธนาคารประชาชน ผู้เข้าร่วมโครงการมีหนี้สินเฉลี่ยต่อปีเพิ่มสูงขึ้นถึง ร้อยละ 23.1 แต่มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เพียงโครงการเดียว ที่เห็นได้ว่าผู้เข้าร่วมโครงการมีหนี้สินลดลงถึงร้อยละ 21.5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงการนี้มีส่วนในการช่วยให้ประชาชนในการสร้างงานและรายได้เพิ่มขึ้นและลดหนี้สินลงได้

## 8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 8.1 โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

- (1) รัฐควรควบคุมราคาปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย น้ำมัน และหาช่องทางการตลาด และสนับสนุนแหล่งเงินทุนใหม่
- (2) สนับสนุนการทำเกษตรกรรมโดยการจัดหาแหล่งน้ำพร้อมทั้งส่งเสริมอาชีพ
- (3) ควรมีนโยบายในการขยายเวลาในการชำระหนี้ ลดหนี้ และลดอัตราดอกเบี้ย

### 8.2 โครงการธนาคารประชาชน

- (1) ควรขยายวงเงินให้กู้เพิ่มสูงขึ้น และกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าร้อยละ 12 ต่อปี เท่ากองทุนหมู่บ้าน
- (2) มีมาตรการช่วยเหลือผู้กู้โดยไม่ต้องอาศัยผู้ค้ำประกัน ควรใช้หลักทรัพย์หรือผู้ที่เป็นข้าราชการค้ำประกันได้
- (4) เพิ่มวงเงินกู้และยืดระยะเวลาในการชำระหนี้แก่ผู้กู้ที่ชำระหนี้สม่ำเสมอ

### 8.3 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

- (1) รัฐควรจัดสรรเงินตามความจำเป็นในแต่ละหมู่บ้านที่แตกต่างกัน
- (2) ยืดระยะเวลาในการชำระหนี้ เพิ่มวงเงินกู้ให้สูงขึ้น และลดอัตราดอกเบี้ย
- (3) สนับสนุนการประกอบอาชีพด้านต่างๆ เช่น อาชีพเสริม การประกันราคาสินค้า การทำอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น

### 8.4 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

- (1) รัฐควรจัดหาช่องทางการจำหน่ายสินค้าให้มากขึ้น จัดให้มีศูนย์กลางการขายปลีกและส่ง
- (2) จัดหาแหล่งเงินทุนที่มีดอกเบี้ยต่ำ และผ่อนระยะยาว รวมทั้งสนับสนุนเครื่องมือในการผลิตผลิตภัณฑ์
- (3) จัดให้มีการฝึกอบรมด้านต่างๆ เช่น ด้านการตลาด การทำธุรกิจขนาดย่อม การสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ แก่ผู้ผลิตสินค้า รวมทั้งส่งเสริมและประชาสัมพันธ์สินค้าให้กว้างขวางและแพร่หลาย แก่บุคคลทั่วไปมากยิ่งขึ้น

### 8.5 โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค

- (1) ปรับปรุงคุณภาพยาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ให้สามารถรักษาอาการเจ็บป่วยได้ผลดี
- (2) ไม่ควรมีการระบุโรงพยาบาล โดยสามารถเข้ารับการรักษาโรงพยาบาลก็ได้

ตารางแนบ

## ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

|                        | พักชำระหนี้<br>ฯ | ธนาคาร<br>ประชาชน | กองทุน<br>หมู่บ้านฯ | 1 ตำบล 1<br>ผลิตภัณฑ์ | 30 บาท<br>รักษา<br>ทุกโรค | รวม | สัดส่วน<br>(%) |
|------------------------|------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|---------------------------|-----|----------------|
| <b>เพศ</b>             |                  |                   |                     |                       |                           |     |                |
| หญิง                   | 25               | 85                | 54                  | 81                    | 69                        | 314 | 62.8           |
| ชาย                    | 75               | 15                | 46                  | 19                    | 31                        | 186 | 37.2           |
| <b>อายุ (ปี)</b>       |                  |                   |                     |                       |                           |     |                |
| น้อยกว่า 30 ปี         | 2                | 10                | 3                   | 14                    | 16                        | 45  | 9.0            |
| 31 – 40 ปี             | 5                | 32                | 21                  | 19                    | 23                        | 100 | 20.0           |
| 41 – 50 ปี             | 26               | 33                | 47                  | 28                    | 28                        | 162 | 32.4           |
| 51 – 60 ปี             | 39               | 19                | 20                  | 27                    | 21                        | 126 | 25.2           |
| มากกว่า 60 ปี          | 28               | 6                 | 9                   | 12                    | 12                        | 67  | 13.4           |
| <b>การศึกษา</b>        |                  |                   |                     |                       |                           |     |                |
| ประถมศึกษาและต่ำกว่า   | 66               | 78                | 78                  | 58                    | 73                        | 353 | 50.4           |
| มัธยมศึกษาตอนต้น       | 19               | 8                 | 12                  | 6                     | 15                        | 60  | 8.6            |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. | 12               | 7                 | 8                   | 18                    | 6                         | 51  | 7.3            |
| อนุปริญญา/ปวส.         | 3                | 5                 | 2                   | 9                     | 5                         | 24  | 3.4            |
| ปริญญาตรี              | -                | 2                 | -                   | 8                     | 1                         | 11  | 1.6            |
| สูงกว่าปริญญาตรี       | -                | -                 | -                   | 1                     | -                         | 1   | 0.1            |
| <b>อาชีพ</b>           |                  |                   |                     |                       |                           |     |                |
| เกษตรกรรม              | 87               | 2                 | 69                  | 30                    | 46                        | 234 | 47.7           |
| เหมืองแร่              | -                | -                 | -                   | -                     | -                         | -   | -              |
| อุตสาหกรรมในครัวเรือน  | 2                | -                 | -                   | 12                    | 3                         | 17  | 3.5            |
| ขนส่ง                  | -                | -                 | -                   | -                     | -                         | -   | -              |
| ค้าขาย                 | -                | 92                | 7                   | 22                    | 27                        | 148 | 30.1           |
| บริการ                 | 1                | 2                 | 5                   | -                     | 2                         | 10  | 2.0            |
| ก่อสร้าง               | -                | -                 | 1                   | 1                     | -                         | 2   | 0.4            |
| รับราชการ              | -                | -                 | 2                   | -                     | 1                         | 3   | 0.6            |
| อื่นๆ                  | 10               | 4                 | 16                  | 35                    | 21                        | 86  | 15.7           |

## ตารางที่ 2 ผลกระทบทางสังคมของโครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

|                                         | เพิ่มขึ้น   | ลดลง        | ไม่เปลี่ยนแปลง | รวม          |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|----------------|--------------|
| 1. ความเข้มแข็งของชุมชน                 | 68.0        | 0.0         | 32.0           | 100.0        |
| 2. ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง           | 70.0        | 0.0         | 30.0           | 100.0        |
| 3. การเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน | 57.0        | 1.0         | 42.0           | 100.0        |
| 4. คนในหมู่บ้านกลับคืนสู่ท้องถิ่น       | 17.0        | 9.0         | 74.0           | 100.0        |
| 5. คนในหมู่บ้านยังคงไปทำงานต่างถิ่น     | 30.3        | 6.1         | 63.6           | 100.0        |
| 6. การมีส่วนร่วมของชุมชน                | 58.0        | 2.0         | 40.0           | 100.0        |
| 7. ปัญหาเสพติด                          | 2.2         | 6.5         | 91.3           | 100.0        |
| 8. อื่นๆ                                | 50.0        | 50.0        | 0.0            | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                           | <b>52.7</b> | <b>15.2</b> | <b>32.1</b>    | <b>100.0</b> |

## ตารางที่ 3 ผลกระทบทางสังคมของโครงการธนาคารประชาชน

|                                     | ดีขึ้น      | ลดลง        | ไม่เปลี่ยนแปลง | รวม          |
|-------------------------------------|-------------|-------------|----------------|--------------|
| 1. ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง       | 81.0        | 2.0         | 17.0           | 100.0        |
| 2. ความมั่นคงในการประกอบอาชีพ       | 78.0        | 1.0         | 21.0           | 100.0        |
| 3. ชีวิตความเป็นอยู่                | 69.0        | 2.0         | 29.0           | 100.0        |
| 4. คนในหมู่บ้านยังคงไปทำงานต่างถิ่น | 8.3         | 11.5        | 80.2           | 100.0        |
| 5. ปัญหาเสพติด                      | 0.0         | 68.8        | 31.2           | 100.0        |
| 6. อื่นๆ                            | 16.7        | 0.0         | 83.3           | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                       | <b>39.4</b> | <b>13.1</b> | <b>47.5</b>    | <b>100.0</b> |

ตารางที่ 4 ผลกระทบทางสังคมของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

|                                         | เพิ่มขึ้น   | ลดลง        | ไม่เปลี่ยนแปลง | รวม          |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|----------------|--------------|
| 1. ความเข้มแข็งของชุมชน                 | 70.0        | 2.0         | 28.0           | 100.0        |
| 2. ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง           | 76.8        | 0.0         | 23.2           | 100.0        |
| 3. การเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน | 67.3        | 3.1         | 29.6           | 100.0        |
| 4. คนในหมู่บ้านกลับคืนสู่ท้องถิ่น       | 31.0        | 4.0         | 65.0           | 100.0        |
| 5. คนในหมู่บ้านยังคงไปทำงานทำต่างถิ่น   | 21.4        | 15.3        | 63.3           | 100.0        |
| 6. การมีส่วนร่วมของชุมชน                | 60.2        | 2           | 37.8           | 100.0        |
| 7. ปัญหายาเสพติด                        | 1.0         | 66.0        | 33.0           | 100.0        |
| 8. อื่นๆ                                | 100.0       | 0.0         | 0.0            | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                           | <b>53.5</b> | <b>34.9</b> | <b>11.6</b>    | <b>100.0</b> |

ตารางที่ 5 ผลกระทบทางสังคมของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

|                                         | เพิ่มขึ้น   | ลดลง        | ไม่เปลี่ยนแปลง | รวม          |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|----------------|--------------|
| 1. ความเข้มแข็งของชุมชน                 | 89.0        | 0.0         | 11.0           | 100.0        |
| 2. ความสามารถในการพึ่งพาตนเอง           | 89.0        | 1.0         | 10.0           | 100.0        |
| 3. การเกื้อกูลต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน | 88.0        | 0.0         | 12.0           | 100.0        |
| 4. คนในหมู่บ้านกลับคืนสู่ท้องถิ่น       | 40.4        | 2.0         | 57.6           | 100.0        |
| 5. คนในหมู่บ้านยังคงหางานทำต่างถิ่น     | 12.0        | 9.0         | 79.0           | 100.0        |
| 6. การมีส่วนร่วมของชุมชน                | 88.0        | 0.0         | 12.0           | 100.0        |
| 6. ปัญหายาเสพติด                        | 1.0         | 59.8        | 39.2           | 100.0        |
| 6. อื่นๆ                                | 20.0        | 20.0        | 60.0           | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                           | <b>53.4</b> | <b>11.5</b> | <b>35.1</b>    | <b>100.0</b> |

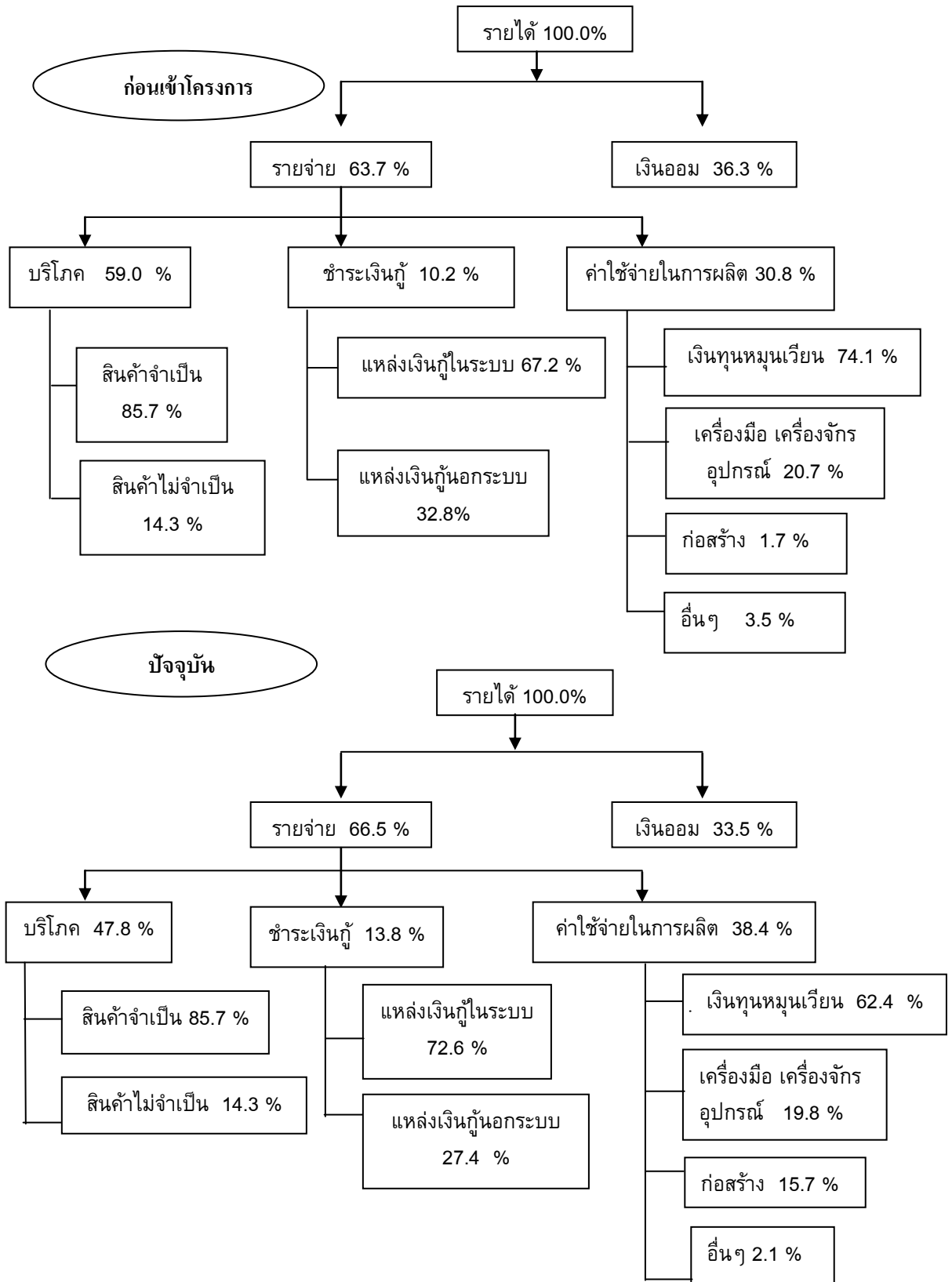
ตารางที่ 6 ผลกระทบทางสังคมของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

|                                             | ดีกว่าเดิม  | เหมือนเดิม  | แย่กว่าเดิม | ไม่แน่ใจ   | รวม          |
|---------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| 1. สุขภาพกาย                                | 67.0        | 30.0        | 0.0         | 3.0        | 100.0        |
| 2. สุขภาพจิต                                | 67.0        | 30.0        | 1.0         | 2.0        | 100.0        |
| 3. ความสนใจในการดูแลสุขภาพ                  | 57.0        | 41.0        | 2.0         | 0.0        | 100.0        |
| 4. ความสามารถในการดูแลคนในครอบครัว          | 50.0        | 46.9        | 0.0         | 3.1        | 100.0        |
| 5. ความสามารถในการทำงานตามปกติ              | 42.0        | 56.0        | 1.0         | 1.0        | 100.0        |
| 6. ความรู้สึกถึงคุณค่าของตนเองที่มีต่อสังคม | 56.0        | 39.0        | 0.0         | 5.0        | 100.0        |
| 20. อื่นๆ                                   | 100.0       | 0.0         | 0.0         | 0.0        | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                               | <b>62.7</b> | <b>34.7</b> | <b>0.6</b>  | <b>2.0</b> | <b>100.0</b> |

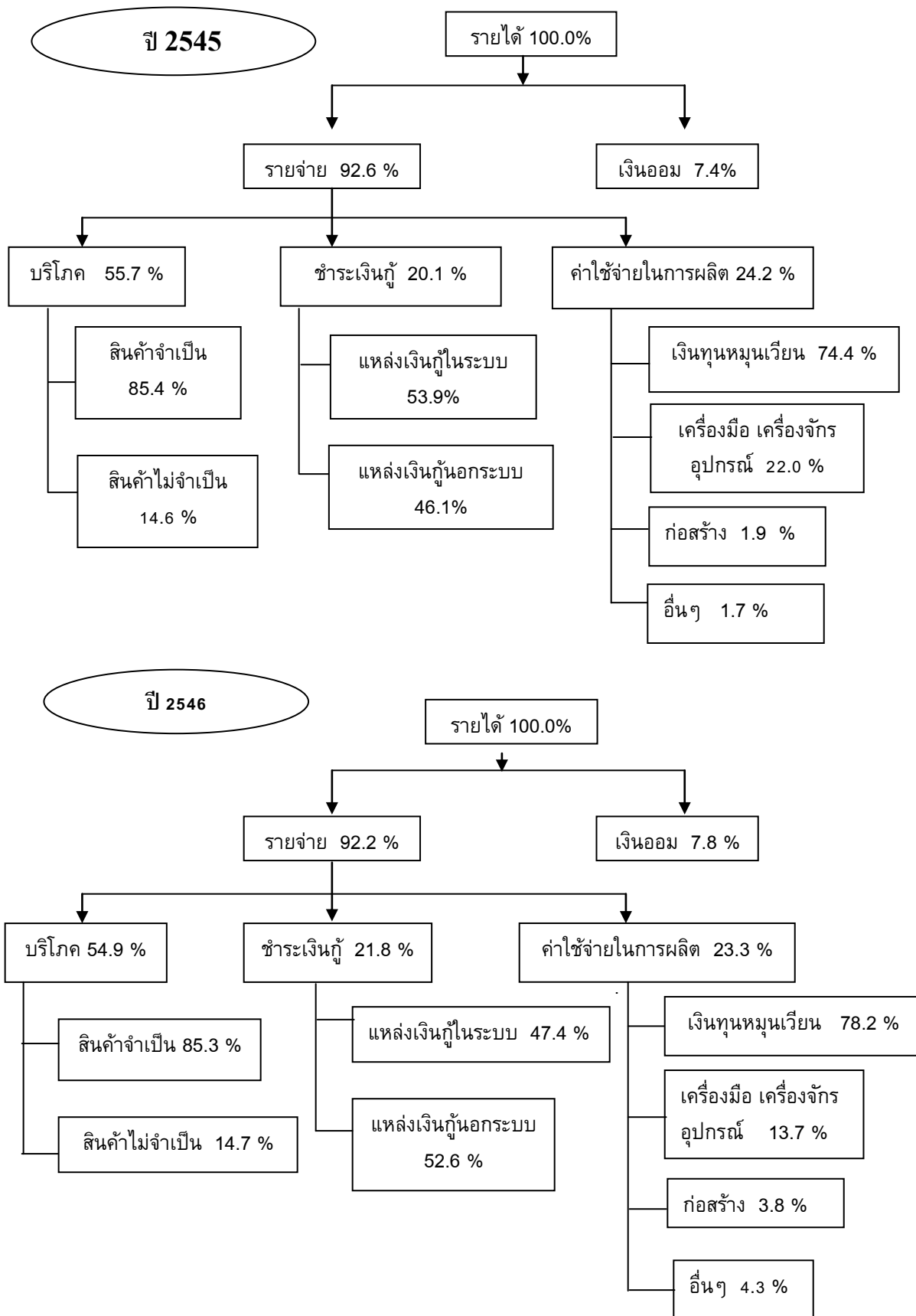
ตารางที่ 7 เปรียบเทียบการใช้บริการโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในปี 2545 และ ปี 2546

|                                       | ดีกว่าเดิม  | เหมือนเดิม  | แย่กว่าเดิม | ไม่แน่ใจ    | รวม          |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 1. การให้บริการตรวจรักษาของแพทย์      | 59.0        | 36.0        | 3.0         | 2.0         | 100.0        |
| 2. การใช้อุปกรณ์ทางการแพทย์           | 40.4        | 48.5        | 0.0         | 11.1        | 100.0        |
| 3. คุณภาพยา                           | 23.0        | 63.0        | 8.0         | 6.0         | 100.0        |
| 4. การให้บริการทั่วไป                 | 57.6        | 39.4        | 3.0         | 0.0         | 100.0        |
| 5. การรอคิว                           | 25.0        | 62.0        | 11.0        | 2.0         | 100.0        |
| 6. การให้คำแนะนำ                      | 62.6        | 36.4        | 0.0         | 1.0         | 100.0        |
| 7. การรักษานอกเวลาราชการ              | 17.3        | 36.7        | 3.1         | 42.9        | 100.0        |
| 8. การส่งต่อไปยังสถานพยาบาลลำดับต่อไป | 15.2        | 27.2        | 0.0         | 57.6        | 100.0        |
| 9. การรับคนไข้ของสถานพยาบาล           | 14.3        | 24.2        | 0.0         | 61.5        | 100.0        |
| 10. การสามารถเลือกสถานพยาบาล          | 11.6        | 46.3        | 6.3         | 35.8        | 100.0        |
| 11. การรักษาโดยแพทย์เฉพาะทาง          | 31.3        | 37.5        | 1.0         | 30.2        | 100.0        |
| 12. ความมั่นใจคุณภาพบริการของรัฐ      | 52.5        | 35.4        | 1.0         | 11.1        | 100.0        |
| <b>เฉลี่ย</b>                         | <b>34.2</b> | <b>41.1</b> | <b>3.0</b>  | <b>21.7</b> | <b>100.0</b> |

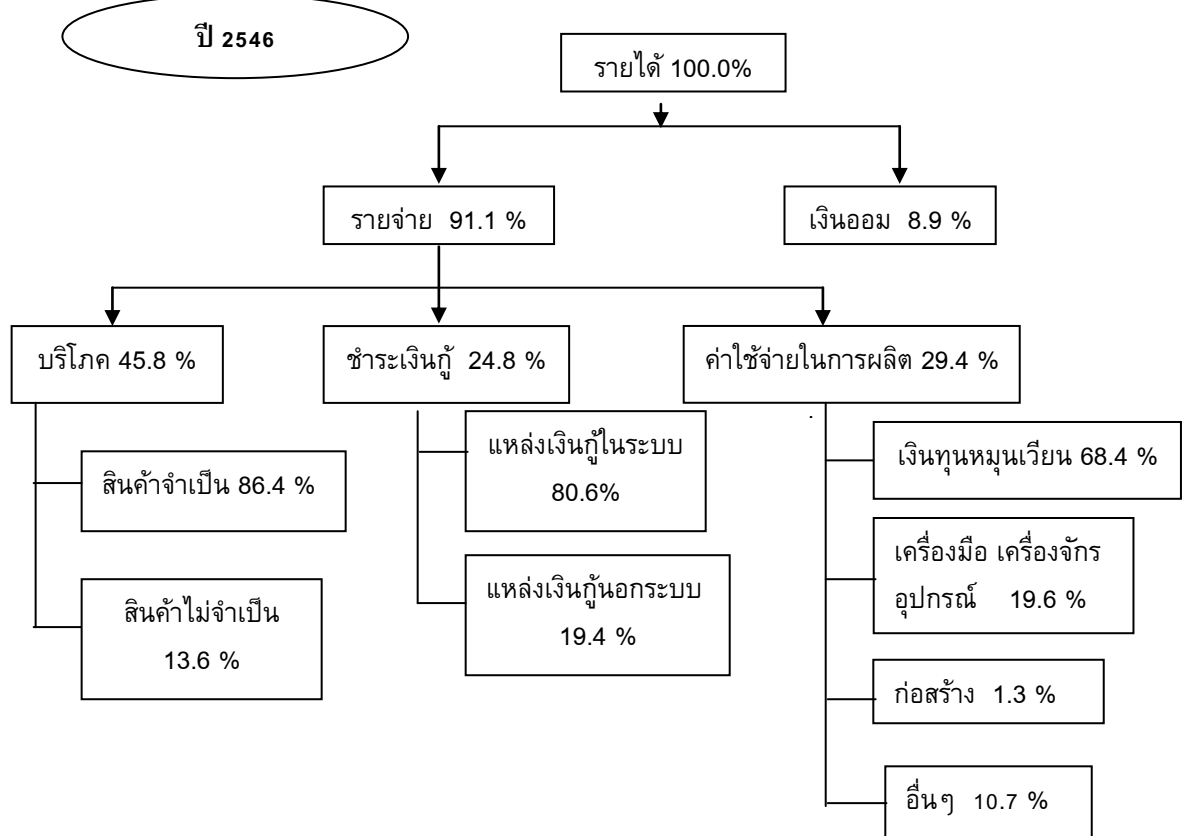
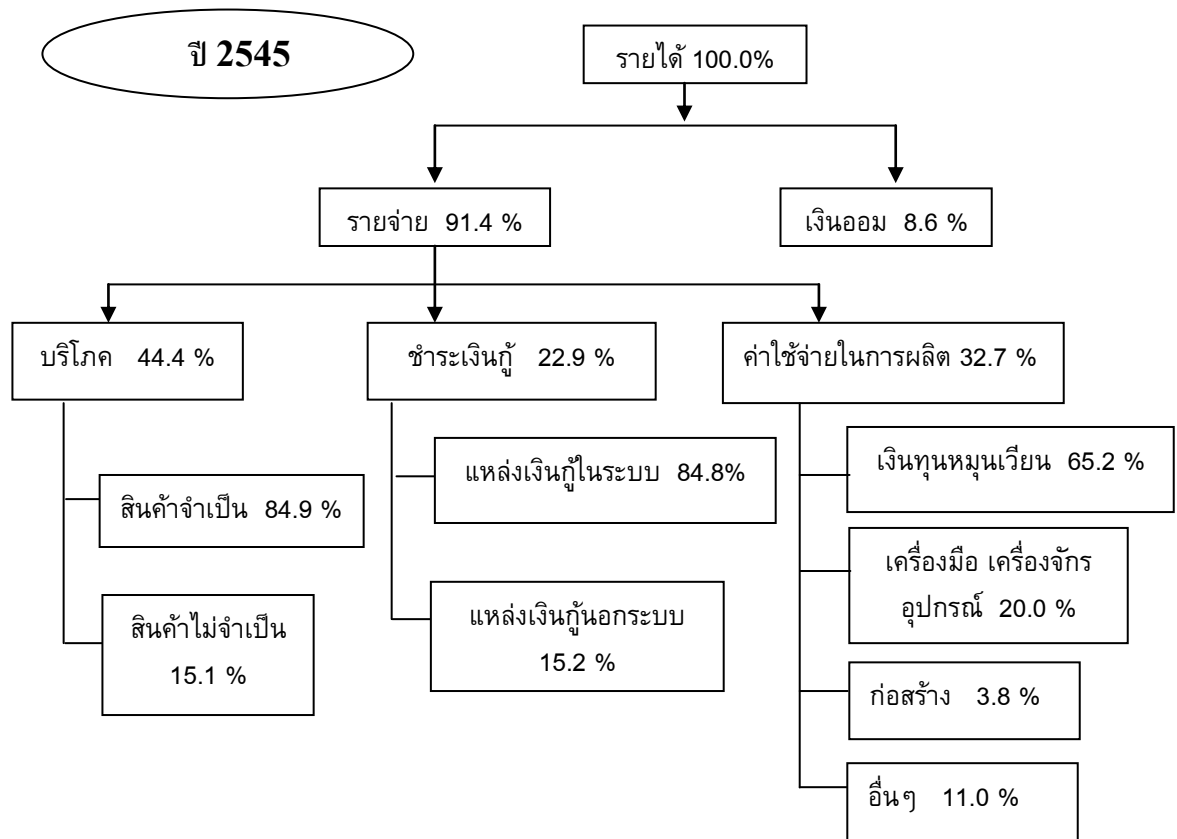
## โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย



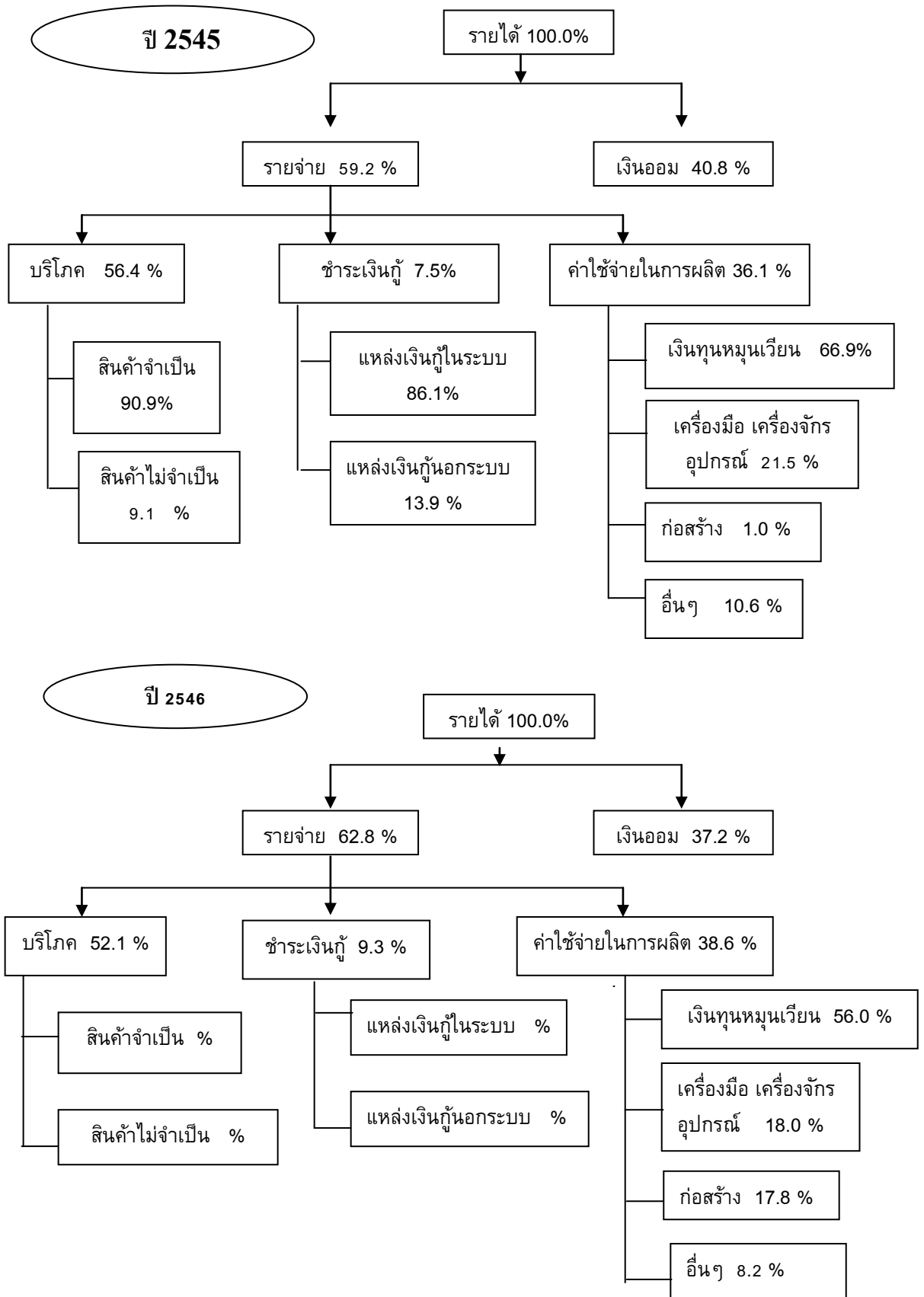
## โครงการธนาคารประชาชน



## โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง



## โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์



---

---

## โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

---

---

