

บทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)
ช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 ในการสนองนโยบายของรัฐบาลด้านเกษตรกร



นายเพลิน สุขมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

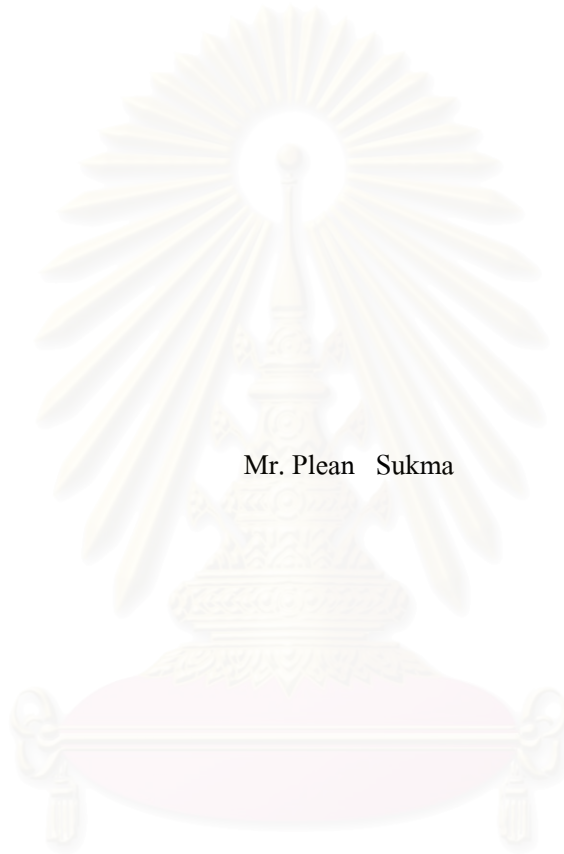
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLES OF BANK FOR AGRICULTURE AND AGRICULTURAL
COOPERATIVES (BAAC) BETWEEN B.E. 2540 – 2550 IN SUPPORTING THE
GOVERNMENT POLICIES ON FARMERS



Mr. Plean Sukma

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ช่วงพ.ศ. 2551 ในการสนองนโยบายของรัฐบาลด้านเกษตรกร

โดย

นายเพลิน สุขมา

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

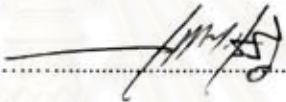
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

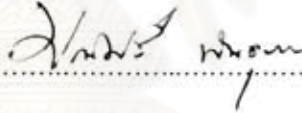
รองศาสตราจารย์ มณิศรี พันธุ์ลาภ


คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


.....คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ทิรณ พงศ์มจพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ มณิศรี พันธุ์ลาภ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ สามารต เจียสกุล)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เพลิน สุขมา : บทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ช่วงพ.ศ. 2540 – 2550 ในการสนองนโยบายของรัฐบาลด้านเกษตรกร (THE ROLES OF BANK OF AGRICULTURE AND AGRICULTURAL COOPERATIVES (BAAC) BETWEEN B.E. 2540 – 2550 IN SUPPORTING THE GOVERNMENT POLICIES ON FARMERS) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์: รศ. มณิศร์ พันธูลาก , 111 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาบทบาทของ ธ.ก.ส. ในช่วงพ.ศ. 2540 – 2550 ในการสนองนโยบายของรัฐบาลด้านเกษตรกร ซึ่งมุ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรทุกระดับอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อลดปัญหาความยากจนและเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอธิบายในลักษณะเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยมุ่งเน้นการศึกษาเฉพาะ โครงการพักชำระหนี้และลดหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ผลการวิจัยพบว่านโยบายของรัฐบาลผ่านการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. เพื่อสนับสนุน โครงการเหล่านี้ได้รับการตอบรับจากเกษตรกรเป็นอย่างดี แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ ธ.ก.ส. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรได้ทุกระดับอย่างกว้างขวางและทั่วถึง แม้จะมีสถิติชี้ว่าเกษตรกรในโครงการเหล่านี้มีหนี้กับ ธ.ก.ส. ลดลงและส่งหนี้ตรงเวลาเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ไปเป็นหนี้ในระบบที่อื่นและเป็นหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้นเพื่อมาใช้หนี้ ธ.ก.ส. ให้ตรงเวลาเพื่อสามารถกู้ต่อได้อีก เกิดปัญหาทางสังคมและความขัดแย้งกันเองอันนำมาซึ่งสังคมที่อ่อนแอและขาดความสามัคคี ตลอดจนเกิดค่านิยมในการนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจและการเมืองในชุมชนอันเนื่องมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือในการวัดผลการดำเนินงานตามบทบาทของ ธ.ก.ส. ภายใต้ นโยบายของรัฐบาลนั้นจำเป็นต้องกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของ ธ.ก.ส. มากขึ้นแทนการใช้เพียงสถิติความสามารถในการใช้หนี้คืนของเกษตรกร และ ธ.ก.ส. ต้องมีบทบาทอย่างจริงจังในการช่วยสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและไม่ถูกชักนำโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้ง่าย เพื่อให้ ธ.ก.ส. สามารถช่วยลดปัญหาความยากจนและเพิ่มรายได้ทางการเกษตรให้เกษตรกรได้ทุกระดับอย่างกว้างขวางทั่วถึงและยั่งยืนตั้งวัตถุประสงค์ตาม พ.ร.บ. จัดตั้ง ธ.ก.ส.

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2551

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4885713729 · MAJOR Political Economy

KEYWORDS: BANK GOVERNMENT POLICIES FARMER

PLEAN SUKMA : THE ROLES OF BANK FOR AGRICULTURE AND AGRICULTURAL COOPERATIVES (BAAC) BETWEEN B.E. 2540 – 2550 IN SUPPORTING POLICIES ON FARMER. ADVISE : ASSOC. PROF. MANISRI PANLARP. 111 pp.

This study aims at the roles of the BAAC during 1997 – 2007 in creating an opportunity for the poor farmers focusing on granting financial assistance to the farmers at all levels to the widest extent possible, to reduce the poverty problems and increase the farmers' incomes. The researcher has applied the qualitative research method, by making a descriptive analysis focusing on the debt moratorium and reduction scheme for small farmers, the village and community fund scheme, and the one-tambon one-product scheme.

The results show that the adoption of such government policies through the operations of the BAAC to support these schemes has been more than welcomed by the farmers, however, it could not yet fulfill the roles of the BAAC in widely granting financial assistance to the farmers at all levels, to reduce poverty problems and increase agricultural incomes, as efficiently as it should. Most farmers in these schemes, according to the statistics, had lesser debts with the BAAC and punctually made repayment of debts, however, became debtors in other debt systems including illegal debt operations, so as to bring the said sum for payment of debts to the BAAC in time and thus were able to continue borrowing money from the BAAC.

The recommendations based on this study are that in assessing the BAAC's operations according to the roles of the BAAC under the government policies, it is imperative that an efficiency indicator in line with the BAAC's objectives be identified, rather than just simply using the statistics of the ability on debt repayment as success indicator. The BAAC must play a more active role in making the community strong and not be easily persuaded by various interest groups, to more widely reduce the poverty problems and increase farmers' income in more sustainable manner, as per the objectives set forth in the Act of Establishing the BAAC.

Field of Study: Political Economy

Academic Year 2008

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ตลอดระยะเวลาของการค้นคว้าจนกระทั่งสำเร็จเป็นรูปเล่มของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รศ. มณีนีร์ พันธธลาภ ได้กรุณาให้คำแนะนำ และชี้แนวทาง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ไว้เป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ รศ. ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และ รศ. สามารถ เจียสกุล ได้กรุณาให้ความเห็นแก่ข้อบกพร่องของงานชิ้นนี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ห้องสมุด ช.ก.ส. ที่ได้ให้ความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร และหนังสือประกอบการค้นคว้าของผู้ศึกษา

ขอขอบคุณสำหรับความปรารถนาดีและความช่วยเหลือของเพื่อนผู้ไม่ประสงค์ให้ออกนามในการแปลเอกสารบางส่วน ตลอดจนเอื้อเฟื้ออุปกรณ์เพื่อการเก็บข้อมูลและการพิมพ์ตลอดจนระยะเวลาการศึกษานี้

สิ่งที่สำคัญที่ขาดไม่ได้คือความรัก ความอบอุ่น ตลอดจนความเข้าใจในความยากลำบากในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ของแม่ ซึ่งเป็นพลังสำคัญที่มีส่วนส่งเสริมให้มีแรงใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอกราบระลึกถึงพระคุณของแม่ผู้เลี้ยงดูไว้ ณ ที่นี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

| | |
|---|-----------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |
| สารบัญตาราง..... | ฉ |
| สารบัญแผนภูมิ..... | ญ |
| บทที่ 1 บทนำ | |
| 1.1 ความเป็นมาของ ฐ.ก.ส..... | 1 |
| 1.2 ปัญหาและความสำคัญของปัญหา..... | 4 |
| 1.3 ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา..... | 8 |
| 1.4 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา..... | 11 |
| 1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... | 12 |
| 1.6 วิธีและขอบเขตการศึกษา..... | 13 |
| 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 13 |
| 1.8 นิยามศัพท์..... | 13 |
| บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย | 16 |
| 2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ฐ.ก.ส..... | 16 |
| 2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ในการศึกษา..... | 17 |
| 2.3 ทฤษฎีและแนวคิดด้านนโยบายเศรษฐกิจในช่วง 2540 – 2550..... | 20 |
| 2.4 เปรียบเทียบทฤษฎีของเคนส์กับทักษิณมิกส์และนโยบายเศรษฐกิจในช่วง 2540 – 2550..... | 26 |
| 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ ให้แก่เกษตรกรรายย่อย..... | 28 |
| 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ..... | 28 |
| 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์..... | 31 |

| | หน้า |
|---|------|
| บทที่ 3 ประวัติและการดำเนินงานของ ธ.ก.ส..... | 35 |
| 3.1 วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ธ.ก.ส..... | 35 |
| 3.2 วิวัฒนาการในการให้สินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส..... | 39 |
| 3.3 การดำเนินงานของ ธ.ก.ส..... | 43 |
| 3.4 รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิ..... | 46 |
| บทที่ 4 นโยบายของรัฐบาลช่วงปีพ.ศ. 2540 – 2550 เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. | 51 |
| 4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(2540-2544) ปรับระบบไปสู่การเกษตรที่ยั่งยืน | 51 |
| 4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9(2545-2549) แผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง..... | 55 |
| 4.3 ธ.ก.ส. ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรตาม โครงการนโยบายของรัฐบาล..... | 56 |
| บทที่ 5 การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริงของ ธ.ก.ส..... | 62 |
| 5.1 ธ.ก.ส. กับนโยบายของรัฐบาลช่วง พ.ศ. 2540 – 2550..... | 62 |
| 5.2 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย..... | 63 |
| 5.3 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ..... | 72 |
| 5.4 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์..... | 74 |
| บทที่ 6 บทบาทของธ.ก.ส. ในการสนองนโยบายรัฐบาลและปัญหาที่ ธ.ก.ส. ประสบการณ์ จากการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหา..... | 80 |
| 6.1 ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ โครงการ พักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย..... | 80 |
| 6.2 ปัญหาการดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ..... | 83 |
| 6.3 ปัญหาอุปสรรคโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์..... | 91 |
| บทที่ 7 สรุปและข้อเสนอแนะ..... | 101 |
| 7.1 สรุป..... | 101 |
| 7.2 ข้อเสนอแนะโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย.... | 102 |
| 7.3 ข้อเสนอแนะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ..... | 104 |
| 7.4 ข้อเสนอแนะโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์..... | 104 |
| รายการอ้างอิง..... | 107 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | 111 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | หน้า |
|--|------|
| 1 ผลการดำเนินงานของ ช.ก.ศ. ณ วันสิ้นปีบัญชี ปี 2545 -2549 | 5 |
| 2 ภารกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อตามนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2549 | 40 |
| 3 แสดงให้เห็นวิวัฒนาการการให้สินเชื่อประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวมา และสินเชื่อที่ให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2549 | 42 |
| 4 สรุปนโยบายของรัฐบาลช่วง พ.ศ. 2540 - 2550 เกี่ยวข้องกับโครงการของ ช.ก.ศ. | 60 |
| 5 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย | 64 |
| 6 โครงการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร | 66 |
| 7 สรุปโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์..... | 100 |

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

| แผนภูมิที่ | หน้า |
|--|------|
| 1 แสดงผลรายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิปีบัญชี 2540 - 2549..... | 47 |
| 2 การจ่ายสินเชื่อกของ ธ.ก.ส. ปีบัญชี 2540 – 2549..... | 48 |
| 3 การรับชำระหนี้ของ ธ.ก.ส. ปีบัญชี 2540 – 2549..... | 49 |
| 4 ทุณการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ปีบัญชี 2540 – 2549..... | 50 |



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของ ธ.ก.ส.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งคือ “ในการส่งเสริมพัฒนาการเกษตรของประเทศจำเป็นต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงิน อันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง เพื่อเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและรายได้การเกษตร การให้ความช่วยเหลือเช่นนั้น ควรจัดขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านเกษตรกรโดยตรงและในด้านกลุ่มเกษตรกรกับสหกรณ์การเกษตรการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางการเงินในด้านต่างๆ เหล่านี้ ควรอยู่ภายใต้การควบคุมเป็นระบบเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลมั่นคงและสะดวกในการจัดหาเงินทุนเพิ่มเติม” ธ.ก.ส. ได้เริ่มเปิดดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ปัจจุบัน ธ.ก.ส. มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง และได้ขยายบทบาทการช่วยเหลือออกไปอย่างกว้างขวางโดยกำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ธ.ก.ส. มีรายละเอียดดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ
 - (1) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม
 - (2) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้
 - (3) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร
 - (4) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร
2. ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม
3. ดำเนินงานเป็นสถาบันเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้าน หรือชุมชน รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกร

หรือชุมชน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรหรือชุมชนให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการลงทุน การผลิต การแปรรูป และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

4. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ ธ.ก.ส. มีดังต่อไปนี้

1. ใ้กู้เงินเพื่อให้เป็นประโยชน์เป็นไปตามวัตถุประสงค์
2. กำประกันตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร
3. จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร
4. จัดให้ได้มาถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครองเช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์
5. รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด
6. ใ้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคาร โดยใ้เงินฝากเป็นประกัน
7. ใ้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ถือตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารหรือให้แก่บุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยใ้ตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารเป็นประกัน
8. ออก ซื้อ หรือขายตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้งเก็บเงินตามตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือดังกล่าว
9. มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร
10. ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตัวเงินคลังตามที่คณะกรรมการ ธ.ก.ส. เห็นสมควร
11. เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการใ้กู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้และค่าบริการอื่นๆ
12. เป็นตัวแทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อจ่ายเรียกเก็บหรือรับชำระค่าที่ดิน ค่าชดเชยการลงทุน ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือเงินประเภทอื่น ตามที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้มอบหมายใ้ธนาคารจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นตัวแทนของบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้โดยต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร
13. รับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคาร

14. ร่วมดำเนินการตามโครงการชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรมตามระเบียบของทางราชการ

15. จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเกษตรกรรม หรือธุรกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กิจการของธนาคารที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

16. ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

17. จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าวประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

18. ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

19. กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ช.ก.ส. มีบริการบริการสินเชื่อ 5 ประเภท ดังนี้

1. การให้บริการสินเชื่อด้านเกษตรกร
2. การให้บริการสินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตร
3. การให้บริการสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐ
4. การให้บริการสินเชื่อกลุ่มเกษตรกร
5. การให้บริการสินเชื่อประเภทอื่น

เมื่อวิเคราะห์จากวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และบริการสินเชื่อของ ช.ก.ส.ประกอบข้อมูลด้านสินเชื่อที่ ช.ก.ส. ดำเนินคั้งจะแสดงให้เห็นต่อไปแล้วพบว่า ช.ก.ส.ประสบความสำเร็จพอสมควร แต่ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งหมดในอันที่จะเป็นที่พึ่งพาให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้จริงๆ ได้อย่างทั่วถึง

1.2 ปัญหาและความสำคัญของปัญหา

1.2.1 **ปัญหาด้านนโยบาย** หากดูจากสถิติการให้สินเชื่อในปี พ.ศ. 2541 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2549 ในตาราง 1 จะเห็นได้ว่าปัญหาที่สำคัญประการแรกคือการให้สินเชื่อเกษตรกรยังคงเป็นแบบเงินกู้รายคนเป็นส่วนใหญ่แม้ว่าบทบาทในการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ได้ขยายออกไปมากกว่าเดิมแล้ว (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2547 รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2544 – 31 มีนาคม 2545, รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2548 – 31 มีนาคม 2549)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินงานของ ช. ก. ส. ณ วันสิ้นปีบัญชี 2545 - 2549

| รายการ ปีบัญชี | 2540-2544 (เฉลี่ย) | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 | อัตรา เพิ่ม/ลด เฉลี่ย 5 ปี ร้อยละ | อัตรา เพิ่ม/ลด ปีบัญชี 49/ปี บัญชี ร้อยละ |
|---|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|--|
| 1. กำไรสุทธิ (ล้านบาท) ^{1/} | 590 | 660 | 961 | 1,645 | 1,765 | 2,918 | 43.06 | 65.32 |
| 2. จำนวนสนจ./สาขา ^{2/} | 617 | 664 | 667 | 669 | 923 | 983 | 1.73 | 6.50 |
| 3. จำนวนหน่วยอำเภอ | 886 | 889 | 899 | 907 | 938 | 945 | 1.66 | 0.75 |
| 4. จำนวนพนักงานรวม | 13,155 | 13,130 | 13,267 | 13,209 | 12,889 | 12,943 | -0.57 | 0.42 |
| 5. จำนวนเกษตรกรลูกค้า รายคน (ครัวเรือน) | 3,499,554 | 3,688,673 | 3,733,784 | 3,862,558 | 4,010,560 | 4,120,680 | 2.97 | 2.75 |
| 6. จ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรลูกค้า รายคนระหว่างปี (ล้านบาท) | 111,094 | 93,614 | 115,465 | 173,095 | 202,429 | 218,354 | 25.3 | 7.87 |
| 7. จำนวนสหกรณ์ การเกษตรลูกค้า (สถาบัน) | 906 | 969 | 841 | 844 | 853 | 885 | -1.66 | 3.75 |
| 8. จำนวนสมาชิก สหกรณ์การเกษตร ลูกค้า(ครัวเรือน) | 1,492,338 | 1,567,601 | 1,622,708 | 1,551,942 | 1,571,199 | 1,559,038 | -0.78 | 2.76 |
| 9. จ่ายเงินกู้ให้สหกรณ์ การเกษตรระหว่างปี (ล้านบาท) | 21,059 | 26,974 | 24,649 | 28,635 | 36,485 | 42,154 | 13.71 | 15.54 |
| 10. จำนวนกลุ่มเกษตรกร ลูกค้า (กลุ่ม) | 254 | 234 | 153 | 121 | 87 | 75 | -24.72 | -13.79 |
| 11. จำนวนสมาชิกกลุ่ม เกษตรกรลูกค้า (ครัวเรือน) | 2,878 | 13,709 | 8,572 | 7,234 | 5,842 | 5,634 | -19.44 | -3.56 |
| 12. จ่ายเงินกู้ให้กลุ่ม เกษตรกรระหว่างปี (ล้านบาท) | 63 | 34 | 25 | 109 | 177 | 163 | 66.4 | -7.91 |
| 13. เงินให้สินเชื่อรวม ^{3/} | 204,665 | 289,096 | 322,000 | 378,853 | 421,701 | 428,586 | 11.15 | 1.63 |
| 13.1 เกษตรกรรายคน | 21,942 | 241,715 | 258,137 | 298,997 | 345,194 | 369,794 | 12.09 | 7.13 |
| 13.2 สหกรณ์การเกษตร | 15,274 | 14,170 | 14,389 | 14,945 | 17,762 | 21,278 | 10.8 | 19.79 |
| 13.3 กลุ่มเกษตรกร | 147 | 93 | 72 | 43 | 40 | 32 | -23.83 | 20.00 |
| 13.4 โครงการนโยบายรัฐ | 16,428.80 | 23,969 | 19,814 | 35,195 | 32,183 | 11,969 | -8.64 | -62.81 |
| 13.5 สินเชื่อประเภทอื่น ^{4/} | 4,460 | 9,149 | 29,588 | 29,673 | 36,522 | 25,513 | 21.43 | -3.8 |
| 14. เงินฝาก | 190,981 | 283,685 | 321,520 | 354,306 | 431,401 | 496,621 | 15.19 | 15.12 |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 2540 - 2549

หมายเหตุ 1/ กำไรสุทธิหลักหักค่าใช้จ่าย โบนัสพนักงานและกรรมการ ตั้งแต่ปีบัญชี 2541

2/ ประกอบด้วยสำนักงานจังหวัด (สนจ.) 75 แห่ง/สาขาระดับอำเภอ 567 แห่ง/สาขาย่อยเดิม 30 แห่ง และสาขา
ย่อยใหม่ 251 แห่ง ซึ่งปรับมาจากหน่วยธุรกิจเดิม

3/ ต้นเงินกู้คงเป็นหนี้ ณ วันสิ้นปีบัญชี

4/ สินเชื่อประเภทอื่นได้แก่ ลูกหนี้กองทุนหมุนเวียน GTZ และ EU ลูกหนี้กองทุนหมู่บ้าน (เฉพาะที่ให้ กทบ. กู้เพื่อโอนเงิน
1 ล้านบาทต่อกองทุน ตามนโยบายรัฐบาล เงินให้สินเชื่ออื่น (ตัวเงินซื้อลด ลูกหนี้เงินกู้เคหะสงเคราะห์ ลูกหนี้เงินกู้ใช้เงิน
ฝากค้าประกันลูกหนี้กองทุน ธนาคารอิสลามขายเชื่อ ผ่อนชำระ และเช่าซื้อ)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าระหว่างปี พ.ศ. 2540-2550 ธ.ก.ส. ให้อำนาจแก่เกษตรกรลูกค้ายรายคนมากขึ้น ตรงข้ามกับการให้อำนาจแก่กลุ่มเกษตรกร (สถาบัน) ซึ่งมีแนวโน้มลดลง แสดงให้เห็นว่า ธ.ก.ส. จำกัดการให้สินเชื่อโดยมุ่งให้สินเชื่อด้านเกษตรกรรายคน เนื่องจาก ธ.ก.ส. สามารถควบคุมการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรลูกค้ายรายคนของ ธ.ก.ส. ได้ใกล้ชิดกว่าการปล่อยสินเชื่อให้กับเกษตรกรสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร หรือกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ การที่ ธ.ก.ส. กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการรับเกษตรกรเพื่อเป็นลูกค้ายื่นมา ตลอดจนมีการวางแผนติดตามการใช้เงินกู้ของเกษตรกรลูกค้ายรายคนได้อย่างใกล้ชิดทำให้ ธ.ก.ส. สามารถเพิ่มปริมาณการให้สินเชื่อด้านเกษตรกรลูกค้ายรายคนได้มากกว่ากลุ่มสมาชิกของสมาชิกของสถาบันหรือกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ

นอกจากการให้สินเชื่อเป็นรายคนมากที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่า ธ.ก.ส. มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรรายคนฐานะปานกลางที่พอจะช่วยเหลือตนเองได้และสามารถผ่อนชำระได้ดีมากกว่าจะเน้นช่วยเหลือเกษตรกรระดับที่ยากจนมากจนไม่อาจช่วยเหลือตัวเองได้ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ซึ่งคำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนของเกษตรกรลูกค้ายเป็นสำคัญ จึงต้องคัดเลือกแต่ลูกค้ายที่มีเครดิตน่าเชื่อถืออย่างเข้มงวด (Credit Rationing) ดังที่ปรากฏในข้อสนับสนุนข้อสรุปของนายจำลอง โตะทอง ผู้จัดการ ธ.ก.ส. ระหว่างปี พ.ศ. 2520 – 2527 ว่า “ ธ.ก.ส. ไม่อยู่ในฐานะที่จะหาเงินมาได้มากเท่าที่เกษตรกรต้องการในแต่ละปี แม้แต่รัฐบาลเองก็ไม่สามารถให้สัญญาได้ล่วงหน้าว่าจะเพิ่มทุนให้ได้หรือไม่และเท่าไร และถึงแม้ ธ.ก.ส. จะมีเงินให้กู้เพิ่มขึ้น แต่เงินที่ได้มานั้นเป็นเงินที่ ธ.ก.ส. ต้องไปกู้ยืมมาจากสถาบันหรือแหล่งเงินอื่น ธ.ก.ส. มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องขอใช้เงินเหล่านั้นตามกำหนดเวลาทุกบาททุกสตางค์ จะไปอ้างว่าไม่สูญ แต่ยังไม่มีการใช้คืนดังเช่นที่สหกรณ์ชอบอ้างกับ ธ.ก.ส. นั้นไม่ได้ ดังนั้น เมื่อจะมาให้กู้ต่อแก่สหกรณ์การเกษตรหรือแก่ใครก็ตาม ธ.ก.ส. ก็จะต้องพิจารณาให้แก่รายที่มีประวัติการชำระหนี้ดีเป็นอันดับแรก ส่วนรายที่ไม่น่าไว้วางใจก็จะไม่ให้เป็นธรรมดา” (จำลอง โตะทอง, 2524: น.10-11) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกษตรกรผู้กู้จำนวนมากที่มีโครงการลงทุนที่ดีได้รับการปฏิเสธการให้เงินกู้ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2536: น. 67) ผลกระทบก็คือ ธ.ก.ส. ไม่สามารถช่วยเกษตรกรยากจนที่มีความจำเป็นในการใช้เงินได้อย่างทั่วถึงเพื่อนำไปเพิ่มผลผลิตและรายได้อย่างแท้จริง (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2547)

จะเห็นได้ว่าแม้การพิจารณาเกี่ยวกับการคัดเลือกเกษตรกรรายคนลูกค้ายของ ธ.ก.ส. นั้น จะทำให้ ธ.ก.ส. มั่นใจในความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ของเกษตรกรลูกค้ายได้ก็ตาม แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับในการคัดเลือกลูกค้ายดังกล่าวก็เป็นการจำกัดโอกาสของเกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งต้องการสินเชื่อจริงๆ ที่จะเข้าไปเป็นลูกค้ายได้เนื่องจากอาจขาดหลักทรัพย์หรือค้ำประกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

เมื่อมองนโยบายในการให้ความช่วยเหลือให้กู้เงินเพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินของกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรก็ตาม จะพบว่า ธ.ก.ส. ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ในด้านส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินของกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์

การเกษตรเพราะมีเพียงเกษตรกรส่วนน้อยเท่านั้นที่อยู่ในกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร การที่เกษตรกรจำนวนมากมิได้อยู่ในกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรนั้นมีสาเหตุมาจาก ปัจจัยต่างๆ หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกร ต่างๆ เช่น ข้อบังคับ ช.ก.ส. ได้กำหนดไว้ว่าลูกค้านั้นจะต้องสามารถก่อให้เกิดผลผลิตการเกษตรรายปี หนึ่งๆ เป็นมูลค่าพอสมควร และกำหนดว่ากลุ่มลูกค้าหนึ่งๆ ไม่ควรรับสมาชิกที่ไม่มีที่ดินของตนเองเลยเกินกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มนั้น ส่วนสหกรณ์การเกษตรก็มี ข้อกำหนดว่าสมาชิกต้องมีกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินทำเกษตรในขนาดอันควร กฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ มีผลในการกีดกันเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินให้ออกนอกสถาบันเกษตรกรทั้งสองประเภท

จากสถิติและการวิเคราะห์ดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ช.ก.ส. ยังไม่สามารถให้บริการแก่ เกษตรกรที่ยากจนจริงๆ ได้อย่างทั่วถึง ผลกระทบของนโยบายการให้สินเชื่อด้านเกษตรกรรายคน มากกว่ากลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่เอื้อกับการให้สินเชื่อแก่ เกษตรกรฐานะปานกลาง ตลอดจนความไม่สามารถที่จะส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินของกลุ่ม เกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรเพราะเกษตรกรจำนวนมากมิได้อยู่ในกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ การเกษตรนั้นเป็นอุปสรรคสำหรับ ช.ก.ส. ที่จะดำรงฐานะการเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ไทยอย่างทั่วถึงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ช.ก.ส.

1.2.2 ปัญหาด้านมาตรการต่างๆ ของรัฐ จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานมาตรการต่างๆ ของ รัฐบาลทำให้มีปริมาณสินเชื่อในระบบสำหรับเกษตรกรไหลเข้ามาและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยนอกจากจะให้สินเชื่อผ่าน ช.ก.ส. แล้ว ยังให้ผ่านธนาคารพาณิชย์ กองทุนต่างๆ และโครงการ พิเศษ โดยทั่วไปเกษตรกรที่มีฐานะดีมักกู้จากธนาคารพาณิชย์ เกษตรกรฐานะปานกลางส่วนใหญ่ กู้จาก ช.ก.ส. ส่วนเกษตรกรฐานะยากจนไม่มีหลักทรัพย์หรือคนค้ำประกันมักกู้จากญาติ เพื่อนบ้าน และนายทุนนอกระบบ (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2547: น. 56-57) ผลกระทบของปัญหาคือเกษตรกร แทนที่จะมีรายได้มากขึ้นหนี้ลดลงกลับมีหนี้มากขึ้นจากเจ้าหนี้หลายรายและในจำนวนเจ้าหนี้หลาย รายก็มีเจ้าหนี้นอกระบบรวมอยู่ด้วย กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายและมาตรการ ของรัฐแม้จะทำให้เห็น นโยบายและมาตรการสินเชื่อในระบบของ ช.ก.ส. ขยายตัว และมีบทบาทมากขึ้น ทั้งปริมาณ จำนวนและประเภทผู้กู้ และการให้กู้ครอบคลุมอาชีพร่อนนอกเหนือจากอาชีพเกษตร ด้วยก็ตาม แต่ขอบเขตการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และการบริหารงานสินเชื่อของ ช.ก.ส. ก็ยังไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างกว้างขวางทั่วถึงทุกระดับ และยังไม่สามารถช่วยลดภาระหนี้ ของเกษตรกรและลดการพึ่งพาเงินกู้จากนอกระบบ และไม่ต้องพึ่งเงินกู้จากแหล่งเงินกู้นอกระบบ และเกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่ยั่งยืนได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ช.ก.ส. โดยเฉพาะ เกษตรกรที่ยากจนมาก ซึ่งได้แก่ชาวชนบทที่ประกอบอาชีพรับจ้างเพียงอย่างเดียว มีรายได้ไม่ สม่าเสมอทั้งปี รายได้เพียงพอกับรายจ่ายในการอุปโภคบริโภคในแต่ละวันเท่านั้น ไม่มีเงินออม

ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นเจ้าของที่ดินเพียงเล็กน้อย เพราะคนเหล่านี้ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ไม่มีผลผลิตเหลือขายหรือมีน้อย และที่สำคัญส่วนใหญ่ต้องการสินเชื่อเพื่อการบริโภคในช่วงเวลาที่ขาดรายได้ ได้แก่ ช่วงที่รอเก็บเกี่ยวผลผลิต ช่วงที่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนลูกหลาน ช่วงที่เจ็บป่วย แม้ ธ.ก.ส. จะให้มีการรวมกลุ่มกู้ได้ แต่สมาชิกกลุ่มส่วนหนึ่งต้องมีหลักทรัพย์ซึ่งคนส่วนนี้ก็ไม่ค่อยเต็มใจค้ำประกันให้คนที่ไม่มีหลักทรัพย์เลยนอกจากเป็นญาติกัน ทำให้เกษตรกรที่ยากจนแทบไม่มีโอกาสได้รับสินเชื่อในระบบต้องไปกู้จากญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน เชื้อจากร้านค้า และกู้จากนายทุนนอกระบบ (ครุณี ฉายัษ ฐียร, 2526: น. ข, 52: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2534: น.11-12 และ 97-98)

ปัญหาและปัจจัยต่างๆ ดังที่กล่าวมามีปฏิสัมพันธ์กับบทบาทของ ธ.ก.ส. ทำให้ธ.ก.ส. ยังคงไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างกว้างขวางทั่วถึงทุกระดับ และยังไม่สามารถช่วยเพิ่มผลผลิตและรายได้อย่างมั่นคง ในระยะยาวไม่สามารถลดภาระหนี้ของเกษตรกรและไม่สามารถลดการพึ่งพาเงินกู้จากนอกระบบได้และไม่ต้องพึ่งเงินกู้จากแหล่งเงินกู้นอกระบบ และเกษตรกรมีอาชีพและรายได้ที่ยั่งยืน อย่างเต็มที่ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ผู้ศึกษาในฐานะที่ทำงานด้านการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. มาเป็นเวลากว่ายี่สิบห้าปี จึงต้องการนำแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองมาศึกษาว่า

1. บทบาทของ ธ.ก.ส. ในช่วง พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2550 ในฐานะที่เป็นกลไกเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้มากน้อยอย่างไรและมีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างไร

2. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในช่วง พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2550 มีอะไรบ้าง

3. วิเคราะห์หาแนวทางที่จะพัฒนาให้ ธ.ก.ส. บรรลุวัตถุประสงค์หลักตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ธ.ก.ส. พ.ศ. 2509 ได้เต็มศักยภาพ

โดยข้าพเจ้าจะใช้โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้

1.3 ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ทฤษฎีเคนส์ (Keynesian Theory) เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มาจากแนวคิดของจอห์น เมนาร์ด เคนส์ โดยทฤษฎีนี้ส่งเสริมเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) ซึ่งเชื่อว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีบทบาทที่สำคัญไม่แพ้กัน แต่เคนส์เสนอว่าอุปสงค์ของสินค้าเป็นตัวแปรที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเศรษฐกิจขาลง ดังนั้น เขาจึงเห็นว่านโยบายของรัฐบาลสามารถ

ใช้เพื่อส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ในระดับมหภาคเพื่อต่อสู้กับปัญหาว่างงานและปัญหาเงินฝืด เขาเห็นว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบในการช่วยดึงประเทศให้พ้นจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาได้หาก รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายในภาครัฐเพราะจะทำให้ประชาชนอยากใช้จ่ายมากขึ้นจนเกิดการหมุนเวียน ของเงินในเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ประชาชนจะเริ่มลงทุนมากขึ้น และเศรษฐกิจก็จะกลับคืนสู่สภาพเดิม

ทฤษฎีเคนส์ต่างจากเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-faire Economics) ซึ่งเชื่อว่าตลาดและภาคเอกชนสามารถดำเนินการทางเศรษฐกิจตามกลไกของตลาดได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือหรือการแทรกแซงจากภาครัฐ

ในมุมมองด้านการเมืองและสังคม เคนส์ไม่ใช่สำนักปฏิวัตินิยมแต่ปกป้องทุนนิยมมากกว่า เขาอยู่ข้างธุรกิจ และผู้ประกอบการ และถือว่าเป็นเสรีนิยมใหม่ (New or Modern Liberal) หนังสือ The Economic Consequence of the Peace ที่เขาเขียนในปี 1920 แสดงให้เห็นทัศนะทางด้านการเมืองของเขาที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย เขาเขียนหนังสือหลายเล่มและบทความอีกมากที่เน้น อิทธิพลของอำนาจรัฐและแนวโน้มด้านเศรษฐกิจขนาดใหญ่

(Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Keynesian_economics, 6 มิถุนายน 2550)

เคนส์อธิบายแนวคิดของเขาว่าอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (Effective or Aggregate Demand) เป็นตัวกำหนดระดับของผลิตผลและการจ้างงานในเศรษฐกิจ และเชื่อว่า “อุปสงค์สร้างอุปทานในตัวเอง (Demand creates its own supply)” เขาไม่เชื่อว่ากระบวนการทางเศรษฐกิจจะสามารถแก้ไขตัวเองกลับคืนมาได้ ทฤษฎีของเขาต่างจากทฤษฎีนีโอคลาสสิก (Neo-classical Theory) ที่เชื่อว่า ค่าใช้จ่ายหลักคือแรงงานและเงิน ถ้ามีแรงงานมากกว่าความต้องการหรืออุปสงค์ในการใช้แรงงาน ค่าจ้างก็จะตกลงจนกว่าจะมีการจ้างงานอีก ถ้ามีการออมมากเกินไปและไม่มีการบริโภคเพียงพอ อัตราดอกเบี้ยก็จะตกจนกว่าผู้คนจะลดอัตราออมและเริ่มกู้ยืมอีก

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์มากมายมีความเห็นแย้งกับเคนส์ นักเศรษฐศาสตร์เหล่านั้น เชื่อว่าความมั่นใจทางธุรกิจเป็นรากเหง้าของปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่การขาดอุปสงค์ ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์เหล่านั้นจึงเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาคือการตัดการใช้จ่ายของรัฐบาล และตัดค่าแรงเพื่อเพิ่มความมั่นใจทางธุรกิจ ในทางตรงข้ามเคนส์กลับเชื่อว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจขาลงคือการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในขณะที่นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิกต้องการสร้างสมดุลของในงบการเงินของรัฐบาล โดยตัดรายจ่ายหรือเพิ่มภาษี แต่สำหรับเคนส์แล้ว เขาเห็นว่าการทำตามนโยบายทั้งอย่างแรกและอย่างหลังจะยิ่งทำปัญหาแย่ลง เพราะจะทำให้มีการออมมากขึ้นและอุปสงค์ทางด้านสินค้าและแรงงานลดลง เคนส์เสนอนโยบายการคลังที่แย้งกับวงจรเศรษฐกิจ กล่าวคือนโยบายซึ่งทำตรงข้ามกับเศรษฐกิจในขณะนั้น อาทิ ใช้จ่ายอย่างขาดดุลเมื่อเศรษฐกิจกำลังอยู่ในช่วงขาลงหรือเมื่อการฟื้น เศรษฐกิจต้องใช้เวลานานและการว่างงานสูงอย่างต่อเนื่อง หรือเพิ่มภาษีหรือตัดค่าใช้จ่ายของ

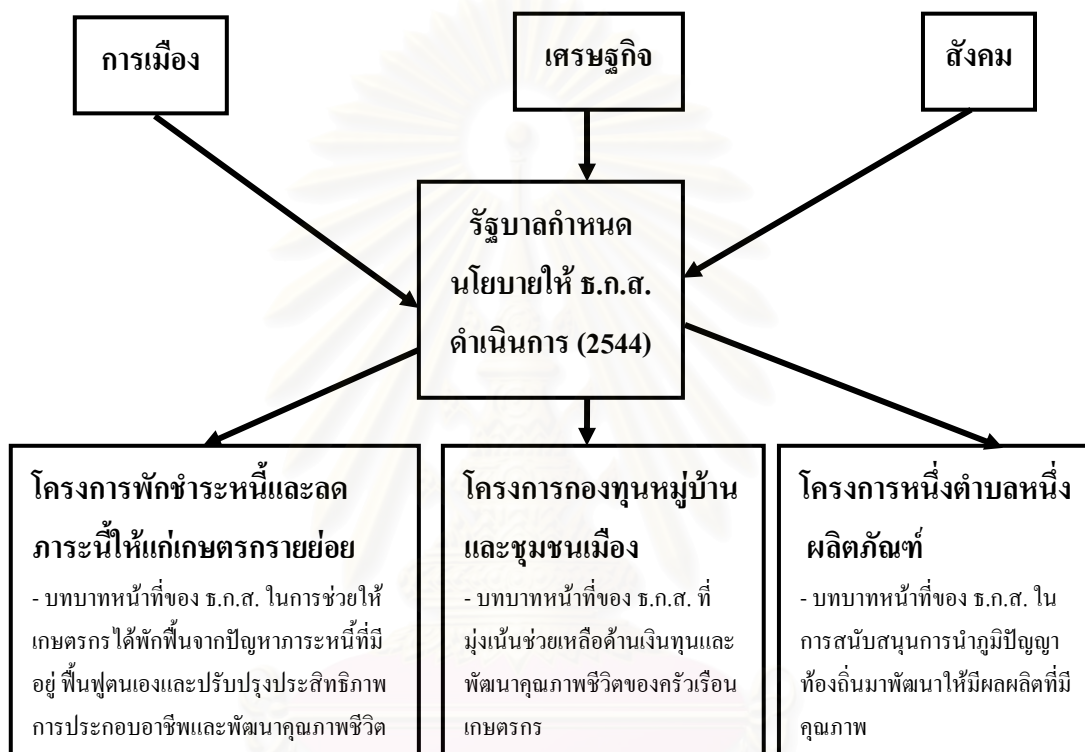
รัฐบาลเพื่อลดภาวะเงินเฟ้อในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้น นอกจากนี้ เขายังมองว่ารัฐบาลควรจะแก้ปัญหา ระยะสั้นมากกว่าที่จะรอให้แรงขับเคลื่อนของตลาดค่อยแก้ปัญหาในระยะยาวซึ่งเขาเห็นว่าถึงตอน นั้นเศรษฐกิจโดยรวมคงแย่ไปแล้วอย่างไรก็ดี นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิกไม่เห็น ด้วย พวกเขาเห็นว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการใช้จ่ายให้มากขึ้นของภาครัฐนั้นจะเพิ่มอุปสงค์ด้าน แรงงานและเพิ่มค่าจ้างแรงงานซึ่งจะมีผลกระทบกับกำไร และการใช้จ่ายแบบขาดดุลจะเพิ่ม พันธบัตรรัฐบาลซึ่งจะลดราคาตลาดและส่งเสริมให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ แพงสำหรับธุรกิจที่กู้ยืมเพื่อการลงทุน ดังนั้น การกระตุ้นเศรษฐกิจเช่นว่าจะเกิดผลเสียในตัวเอง ที่ แย่กว่านั้นคืออาจจะทำให้ทรัพยากรที่น่าจะได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพถูกนำไปใช้อย่าง ไม่มีประสิทธิภาพโดยภาครัฐ นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก และนีโอคลาสสิกตั้งข้อสงสัยว่ารัฐบาลจะ สร้างประโยชน์ให้เกิดเช่นว่าได้หรือ และเสนอว่านโยบายเหล่านั้นโดยทั่วไปแล้วมักจะถูกผูกขาด โดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะเจาะจง รวมทั้งเกิดความล่าช้าในระบบของรัฐ จะเห็นได้ว่านัก เศรษฐศาสตร์เหล่านี้ได้ใช้ทฤษฎีทางการเมืองเพื่ออธิบายการไม่ยอมรับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของ เคนส์(Wikipediahttp://en.wikipedia.org/wiki/Keynesian_economics, 6 มิถุนายน 2550)

กล่าวโดยสรุป นโยบายของเคนส์ไม่ใช่การส่งเสริมการใช้จ่ายหรืออัดฉีดจากภาครัฐเท่านั้น หากแต่เสนอว่าในบางครั้งเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีนโยบายทางการคลังที่ปฏิบัติได้จริง และเสนอ นโยบายที่แย้งกับวงจรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Policies) เช่น การเพิ่มภาษีในช่วงที่เศรษฐกิจ เติบโตหรือเพื่อป้องกันปัญหาเงินเฟ้อ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแย้งว่าควรลดภาษีเมื่อ เศรษฐกิจเติบโต นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อในทฤษฎีเคนส์ มองว่านโยบายการคลังควรมุ่ง ไปที่ประชากรที่มีรายได้น้อยเพราะประชากรในส่วนนี้มักจะใช้จ่ายเงิน ซึ่งตอบสนองอุปสงค์ มากกว่าที่จะออมเงิน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.4 กรอบแนวความคิด (Conceptual Framework)

กรอบแนวความคิด (Conceptual Framework)



จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลในช่วงพ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2550 ได้กำหนดนโยบายการดำเนินโครงการต่างๆ ของ ธ.ก.ส. ในฐานะที่เป็นเครื่องมือและกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐเพราะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการคลังซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังซึ่งคือนักการเมือง เพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวมของประเทศและอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ โดยอนุมัติเงินนอกงบประมาณผ่านโครงการของต่างๆ ธ.ก.ส. อาทิ โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การที่รัฐบาลใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ นโยบายการคลัง โดยเพื่อสร้างอุปสงค์รวมของประเทศ โดยเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อไปกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประชากรที่มีรายได้น้อยส่วนใหญ่ของประเทศให้ออกมาใช้จ่ายเงินเพื่อสนองอุปสงค์รวมนั้นสอดคล้องกับทฤษฎีเคนส์ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ข้าพเจ้าจะใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์

1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาบทบาทของ ธ.ก.ส. ช่วง พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2550 ในการสนองนโยบายของรัฐว่า มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจต่อการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในช่วงนั้นอย่างไร
2. ศึกษาการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้เป็นจริงโดย ธ.ก.ส. ในฐานะที่เป็น เครื่องมือและกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐเพราะอะไร และอย่างไร โดยมุ่งศึกษาเฉพาะโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายช่วง พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2550 ว่ามีอะไรบ้าง
4. วิเคราะห์หาแนวทางที่จะพัฒนาให้ ธ.ก.ส. บรรลุวัตถุประสงค์หลักตามพระราชบัญญัติ จัดตั้ง ธ.ก.ส. พ.ศ. 2509 ได้เต็มศักยภาพ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในทางวิชาการ และผู้ที่สนใจค้นคว้าต่อไป

1.6 วิธีและขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอธิบายในลักษณะเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยมุ่งเน้นศึกษาโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยตามแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 8 เกี่ยวกับปรับปรุงไปสู่การเกษตรที่ยั่งยืน ในช่วงระหว่างปลายของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนพพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2540 - 2544 จนถึงแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่เกี่ยวกับการเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน มุ่งสู่การเกษตรแบบยั่งยืนในช่วงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2549

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้ศึกษาคาดว่ารายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ดังนี้

1. จะทำให้ทราบนโยบายและบทบาทของ ธ.ก.ส. ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วง พ.ศ. 2540 – 2550
2. ผลการศึกษาจะสามารถนำไปพัฒนาและเป็นแนวทางให้ผู้กำกับดูแล ธ.ก.ส. นำไปปฏิบัติใช้ให้เหมาะสม

3. เพื่อเป็นประโยชน์ในทางวิชาการและงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.8 นิยามศัพท์

ธ.ก.ส. หมายถึงธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

“นโยบาย” เป็นคำที่มาจากภาษาบาลีโดยสมาสคำว่า “นย” กับ “อุปาย” เข้าด้วยกัน จึงหมายถึงกลเม็ดหรือวิธีที่จะชี้สู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง คำว่านโยบายในภาษาอังกฤษคือ Policy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกผสมละติน มีความหมายว่าแนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือชุมชน ซึ่งบ้านเมืองหรือชุมชนที่ว่านี้ก็คือ รัฐ รัฐบาล เมือง หรือพลเมือง นักวิชาการได้ให้ความหมายของ “นโยบาย” ดังต่อไปนี้

ปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเหมือนกันอย่างน้อย 3 ประการคือ ก) ปัจจัยเรื่องผลประโยชน์ของชาติ อาทิ ความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจ ข) ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งแตกต่างกันไปตามความต้องการของผู้กำหนดนโยบายในแต่ละประเทศ และ ค) ปัจจัยเรื่องความรู้ต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย อาทิ ความรู้เรื่องข่าวสารข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หรือความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย เป็นต้น

ส่วนปัจจัยสิ่งแวดล้อมนั้น เขาสรุปจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ ก) ปัจจัยแวดล้อมภายในระบบการเมือง กล่าวคืออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ โครงสร้างอำนาจทางการเมือง และปัจจัยในระบบการเมืองอื่นๆ และ ข) ปัจจัยแวดล้อมภายนอกระบบการเมือง กล่าวคือปัจจัยด้านสังคม เช่น วัฒนธรรมและค่านิยมของสังคม ด้านเศรษฐกิจ เช่น ระดับของทรัพยากรและการกระจายทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่างๆ และประชาชน เป็นต้น Ira Sharkansky อธิบายว่าปัจจัยสิ่งแวดล้อมหมายถึง “สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ซึ่งเป็นทั้งแหล่งพลังสนับสนุนนโยบาย และรับผลกระทบนั้น”

อมร รักษาสัตย์ (2522: 365) ให้คำจำกัดความว่านโยบายในความหมายอย่างแคบหมายถึงหลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนในความหมายอย่างกว้างหมายถึง (1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง (2) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และ (3) การเตรียมการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

หุบ กาญจนประกร (2522: 178 – 179) ให้ความหมายตามหลักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์คือแนวปฏิบัติการ ซึ่งระบุวิธีการ (Means) ระเบียบวิธี (Methods) และหลักการต่างๆ (Principles) ที่รัฐบาลได้เลือกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมาย (Desired ends)

ประชุม รอดประเสริฐ (2522: 5) ให้ความหมายว่าเป็นกลเม็ดหรือวิธีที่จะชี้ไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ผู้บริหารและหน่วยงานใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่างๆ โดยเป็นแนวทางกว้างๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเท่านั้น

Albert Waterson, (Development Planning : Lesson of Experience, 1965) ให้ความหมายว่าเป็นความพยายามที่จะใช้สติปัญญาและความเฉลียวฉลาดเพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้อง โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) กับจุดหมายปลาย (ends) อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

James E. Anderson (Ed), (Politics & Economic Policy Making 1979: 1) กล่าวว่า เป็นแนวทางการกระทำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดทางอุตสาหกรรมหรือราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น

Ira Sharkansky, (The Political Scientist and Policy Analysis, Policy Analysis in Political Sciences, 1971, p1) หมายถึง “กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ”

Thomas Dye, (Understanding Public Policy, 1978: 10 – 12) คือ “อะไรก็ได้ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยมีเหตุผลว่าทำไมจึงต้องกระทำหรือไม่กระทำ”

กุลชน ธนาพงศธร (2522: 345 – 361) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายของรัฐนั้นถึงได้ว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของทุกประเทศ และนโยบายก่อให้เกิดผลกระทบ (Impacts) และผลอื่นๆ ที่ตามมา (Consequences) ต่อประชาชนและประเทศนั้นๆ

เฉลย แสงอุสาคี (2544:14 – 19) ซึ่งศึกษาการก่อเกิดการพัฒนาและการนำไปปฏิบัติของนโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ถึง 2 ปัจจัยหลักในการกำหนดนโยบายคือ 1) ปัจจัยประกอบพื้นฐาน (Fundamental factors) และ 2) ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental factors) จึงจำเป็นต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “นโยบาย” ก่อน

จากคำจำกัดความที่นักวิชาการไทยและต่างชาติให้ไว้ดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่านโยบายเป็นกรอบหรือแนวทาง ที่ผู้บริหาร หรือรัฐบาลตัดสินใจให้นำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ และวิธีที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ จากคำจำกัดความที่นักวิชาการไทยและต่างชาติให้ไว้ดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่านโยบายเป็นกรอบหรือแนวทาง ที่ผู้บริหาร หรือรัฐบาลตัดสินใจให้นำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์และวิธีที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ

ทฤษฎีหมายถึงระบบเศรษฐกิจที่เน้นระบบทุนเป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งรัฐจะปล่อยวางและไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ปล่อยให้ตลาดเป็นอิสระและเน้นการแข่งขันเสรี

ประชานิยม(Populism) เป็นขบวนการทางการเมืองที่ใช้ประชาชนเป็นรากฐานในการผลักดันให้รัฐบาลทำตามจุดมุ่งหมายทางการเมือง

นโยบายประชานิยม (Populist) หมายถึงนโยบายที่รัฐใช้กระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า หรือชนชั้นล่าง เป็นนโยบายที่เน้นไปที่การอัดฉีดเงิน และการบริการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

บริโคนิยมหมายถึงการเน้นการบริโภคอย่างเข้มข้น โดยการใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่เพื่อการบริโภค เน้นการจับจ่ายใช้สอย เพื่อให้เกิดการเติบโตทางตลาด

สรุปคำนิยามที่ใช้ในงานวิจัยนี้คือ ประชาานิยม (Populism) เป็นขบวนการทางการเมืองที่ใช้ประชาชนเป็นรากฐานในการผลักดันให้รัฐบาลทำตามจุดหมายทางการเมือง เพราะการบริหารคนหรือบริหารประเทศ เน้นถึงความนิยมของประชาชนต่อนโยบายเป็นสำคัญหรือตรงๆ ก็คือทำตามความต้องการประชาชน ที่มา หนังสือ “ปรัชญาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม” ของวิทยากร เชียงกูล



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

วรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ประกอบไปด้วยหัวข้อต่างๆ คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. กรอบแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ในการศึกษา ทฤษฎีและแนวคิดด้านนโยบายเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540-2550 เปรียบเทียบทฤษฎีกับทฤษฎีนิคมและนโยบายเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540-2550 งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองงานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ ธ.ก.ส. ด้านสินเชื่อและภาระหนี้ของเกษตรกร นายศรัทธา อินทรพรหม เป็นพนักงาน ธ.ก.ส. ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทของ ธ.ก.ส. ด้านการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร” และรวบรวมผลงานวิจัยของท่านต่างๆ ไว้ดังนี้

อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2541) ได้ศึกษาตลาดการเงินในชนบทไทย และพบว่าตลาดสินเชื่อในระบบลดลงจากร้อยละ 60 ของปริมาณสินเชื่อทุกประเภทมาเป็นร้อยละ 40 แต่ให้ข้อสังเกตว่าสัดส่วนจำนวนผู้ต้องการเงินกู้ ผู้ไม่ต้องการเงินกู้ และผู้ที่กู้เงินไม่ได้ มีค่าใกล้เคียงกัน เพราะมีการขยายบทบาทของ ธ.ก.ส. ภาครัฐมีบริการด้านสาธารณสุขในชนบทเพิ่มขึ้น ทำให้การพึ่งแหล่งเงินทุนในระบบลดลง แต่กู้เงินแบบการผ่อนส่งเพิ่มขึ้นกว่า 26.8% และบทบาทของธนาคารพาณิชย์ การให้สินเชื่อเกษตรกรลดลงอย่างชัดเจน เพราะผลการเปลี่ยนแปลงสินเชื่อเกษตรกรมาเป็นนโยบายสินเชื่อชนบท ทำให้ธนาคารพาณิชย์เน้นการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจนอกภาคการเกษตรแทน

เพลินพิศ สัตย์สงวน (2534) ได้ศึกษาการบริการด้านการเงินของ ธ.ก.ส. ผลการศึกษาพบว่า ธ.ก.ส. ได้ขยายการดำเนินงานด้านการเงินออกไปอย่างมาก ทั้งด้านการระดมเงินออมและการให้กู้เงินและการนำเสนอบริการการเงินที่ถูกต้องใจชาวชนบท แต่การให้สินเชื่อในรูปแบบโครงการตามนโยบายรัฐบาลมีลักษณะผ่อนปรนมากเกินไปเป็นผลในการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อเกษตรกรเพราะเชื่อว่าหากชำระคืนเงินกู้ไม่ได้ก็เชื่อว่ารัฐบาลจะยกหนี้ให้ ทำให้เกษตรกรขาดวินัยทางการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2537) เรื่องภาวะหนี้สินของเกษตรกรและการกระจายสินเชื่อเพื่อการเกษตรได้ให้เหตุผลถึงสาเหตุที่เกษตรกรต้องอาศัยแหล่งเงินกู้จากภายนอกเนื่องจาก ก) การเสนอของผู้กู้และการสนองของผู้ให้กู้ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดและเงื่อนไขเวลาของความต้องการเงินกู้

สะดวกต่อการใช้เงินและยังสามารถชำระหนี้ได้ด้วยผลผลิต ข) หลักประกันและเงื่อนไขการกู้ไม่ซับซ้อน อาศัยเพียงความคุ้นเคยต่อกันก็สามารถกู้เงินได้ ส่วนหลักประกันจะมีหรือไม่แล้วแต่จะตกลงกัน ค) ไม่อาจกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ จะด้วยการมีหนี้ค้างชำระหรือขาดหลักทรัพย์ในการค้ำประกันหรืออยู่ห่างไกล ไม่สะดวกในการมารับบริการสินเชื่อ ซึ่งต้องใช้เวลาประเด็นต่างๆ เหล่านี้เป็นเหตุที่ทำให้เกษตรกรยังต้องพึ่งพาสินเชื่อระบบ

นิพนธ์ พัวพงศกร (2534) ศึกษาเรื่องสัญญากู้โครงสร้างตลาดพฤติกรรมและอัตราดอกเบี้ยได้ให้เหตุผลที่แสดงว่าสินเชื่อในระบบไม่สามารถทดแทนสินเชื่อในระบบได้อย่างสมบูรณ์เพราะ ก) การกู้เงินจากสถาบันการเงินมีขั้นตอนยุ่งยากและเสียเวลา นอกจากนั้น การที่ ธ.ก.ส. กำหนดให้ผู้กู้ต้องนำเงินต้นและอัตราดอกเบี้ยไปชำระภายในเดือนมีนาคมของทุกปีทำให้เกษตรกรที่ไม่มีเงินสดพอเพียงต้องไปกู้เงินจากผู้ให้กู้ในระบบและต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าปกติ นอกจากนี้ยังต้องพึ่งเงินกู้ในระบบเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินเร่งด่วน เช่น คนในครอบครัวป่วย ข) ผู้กู้มองว่าหากกู้จาก ธ.ก.ส. อาจต้องสูญเสียที่ดินหากไม่สามารถคืนหนี้ได้ แต่หากกู้ในระบบ หากเสียที่ดินก็ยังสามารถเช่าทำกินได้ต่อไป ค) ปัญหานโยบายควบคุมอัตราดอกเบี้ย ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่กล้าเสี่ยงให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ฐานะไม่ดี หรือไม่มีหลักทรัพย์ แม้ว่าผู้ไม่มีหลักทรัพย์อาจมีโครงการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนเท่ากับของผู้มีหลักทรัพย์ ง) ผู้กู้มักไม่สามารถกู้ต่อได้หากยังไม่ชำระหนี้ แต่การขอกู้ในระบบ ผู้ให้กู้ยินยอมให้กู้เพิ่ม หากยอดหนี้ยังต่ำกว่ามูลค่าหลักทรัพย์ที่ค้ำประกัน

วันรักษ์ มิ่งมณีนาดิน (2531) ได้ศึกษาบทบาทของ ธ.ก.ส. กับการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตร และพบว่าการดำเนินงานนโยบายสินเชื่อของรัฐบาลแบบดั้งเดิมที่เน้นอัตราดอกเบี้ยต่ำเพียงแต่ทำให้ ธ.ก.ส. พอลงทุนได้เท่านั้น มีผลให้สินเชื่อส่วนใหญ่ของ ธ.ก.ส. ตกอยู่กับเกษตรกรที่มีฐานะดีและปานกลางเท่านั้น ดังนั้น เกษตรกรที่ยากจนต้องพึ่งสินเชื่อในระบบ และการเมืองมอง ธ.ก.ส. เป็นเครื่องมือในการหาเลี้ยงเกษตรกร เช่น บิบบังคับให้ ธ.ก.ส. เร่งจ่ายสินเชื่อ และต่อมามีการเรียกร้องยกเลิกหนี้ หรือบิบบังคับให้ขยายสินเชื่อแบบก้าวกระโดด

นอกจากนี้ แดงอ่อน มั่นใจตน (2534) พบว่าเกษตรกรนำเงินไปใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค เช่น ผ่อนเครื่องใช้ไฟฟ้า มอเตอร์ไซค์ และจ่ายคืนหนี้ได้ถอนทรัพย์สินในอัตราค่อนข้างสูง

2.2 กรอบแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ในการศึกษา

ทฤษฎีของเคนส์ (Keynesian Theory) มาจากแนวคิดของ จอห์น เมนาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 20 เขาได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาค เคนส์เป็นชาวอังกฤษโดยกำเนิด เกิดเมื่อ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1883 ที่เมืองเคมบริดจ์ (Cambridge) ประเทศอังกฤษ สิ้นชีวิตเมื่อ 21 เมษายน ค.ศ. 1946 ที่เมืองซัสเซกซ์ (Sussex)

ประเทศอังกฤษ รวมอายุได้ 63 ปี บิดาชื่อ John Nevile Keynes เป็นอาจารย์สอนตรรกวิทยา (Logic) และเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ มารดาชื่อ Florence Ada Brown เป็นนักเขียนที่มีชื่อเสียง และเป็นนักปฏิรูปสังคม

เมื่อเคนส์เรียนระดับมัธยมมีความสามารถทางคณิตศาสตร์มาก สอบได้คะแนนคณิตศาสตร์เป็นที่ 1 ของชั้นเป็นประจำจนได้รับรางวัลคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนระดับสูง (Senior Mathematics Prize) จากโรงเรียน Eton

เคนส์มีลักษณะแปลกอย่างหนึ่งคือชอบรวบรวมหนังสือเก่าตั้งแต่อายุ 12 ปี เขาได้ซื้อหนังสือเก่า 329 เล่ม รวบรวมไว้ก่อนที่จะเข้าเรียนที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เคนส์ศึกษาคณิตศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ ต่อมาได้เข้าทำงานที่สำนักงานอินเดีย (India Office) ซึ่งเคนส์ไม่ชอบงานนี้นัก เขามักใช้เวลาว่างศึกษาวิชาทฤษฎีความน่าจะเป็น (Theory of Probability) ซึ่งใช้หลักวิชาแคลคูลัสมากเพื่อเขียนเป็นงานวิจัยเสนอต่อมหาวิทยาลัยและได้รับประเมินเป็นระดับ Fellowship เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.1909 หลังจากได้แก้ไขโดยคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ 2 ท่าน (Johnson & Whitehead) นานพอควร ตอนนั้นเคนส์ยังไม่ได้มีผลงานเศรษฐศาสตร์เป็นชิ้นเป็นอัน

ต่อมาเคนส์ได้เข้าเป็นอาจารย์สอนเศรษฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เขาได้เขียนหนังสือและบทความเป็นครั้งคราวเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์และความน่าจะเป็นและได้ทำงานที่กระทรวงการคลัง ซึ่งเคนส์ไม่ค่อยพอใจกับงานมากนักเพราะมีความคิดไม่ตรงกับนโยบายรัฐบาลอังกฤษ

ช่วงสำคัญของชีวิตเคนส์ คือในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ค.ศ. 1930 มีคนตกงานมากมาย ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในขณะนั้นไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมจึงมีคนตกงานมากมายอย่างนั้นเพราะตำราเศรษฐศาสตร์แนวคิดคลาสสิก กล่าวยืนยันว่าไม่มีทางที่คนจะว่างงาน นอกจากผู้คนไม่ยอมทำงาน (Voluntary Unemployment) ถ้าหากมีการว่างงานเกิดขึ้น ค่าจ้างก็จะต่ำลงเอง นายจ้างก็จะจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ทุกคนก็จะมียางานทำ แต่ในปี ค.ศ. 1930 คนว่างงานมากมาย แม้ไม่สมัครใจจะว่างงาน อยากทำงานก็หางานทำไม่ได้ เคนส์อดรนทนไม่ได้ที่เห็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อธิบายปรากฏการณ์นี้ไม่ได้ จึงเขียนหนังสือที่สำคัญเป็นประวัติการณ์ขึ้นมาอธิบายปรากฏการณ์ว่างงานนี้ ในปี ค.ศ.1935 - 1936 หนังสือนั้นชื่อว่า **The General Theory of Employment, Interest and Money** นักเศรษฐศาสตร์ถือว่าหนังสือนี้เป็นรากวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาคที่สำคัญที่สุด ใครไม่ได้อ่านหนังสือเล่มนี้ก็ถือว่ายังรู้เศรษฐศาสตร์มหภาคไม่ถึงรากเหง้า หัวใจสำคัญของหนังสือเล่มนี้คือกล่าวอธิบายสาเหตุของการว่างงานว่าเป็นเพราะอุปสงค์รวมในตลาดคือค่าใช้จ่ายซื้อสินค้าโดยผู้บริโภค ค่าใช้จ่ายซื้อปัจจัยการผลิตเพื่อลงทุนโดยนักลงทุน และค่าใช้จ่ายซื้อสินค้าโดยรัฐบาลมี

จำนวนน้อยไป ถ้าค่าใช้จ่ายทั้ง 3 ประการนี้มากพอก็ไม่มีการว่างงาน เขาเน้นว่าการลดค่าจ้างแรงงานไม่สามารถทำให้การว่างงานหมดไปได้

Keynesian Economics เป็นแบบจำลองสถิตินี้ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายและปรากฏในตำราเศรษฐศาสตร์มหภาคทั่วไปก็คือแบบจำลองเกิดจากการตีความแนวคิดของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes, 1883-1946) โดยเซอร์ จอห์น ฮิกส์ (Sir John Hicks, 1937) และต่อมาได้เพิ่มเติมการเปรียบเทียบแนวคิดของทั้งนักเศรษฐศาสตร์สำนักเดิมและ Keynes โดย Paul Samuelson (1948) ในหนังสือ Economics และกลายเป็นแบบจำลองที่ใช้แพร่หลายในการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์มหภาค

แบบจำลองดังกล่าวแสดงลักษณะของระบบเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญคือ 1) อุปสงค์รวม (Aggregate Demand) และอุปทานรวม (Aggregate Supply) โดยอุปสงค์รวมถูกกำหนดจากดุลยภาพในตลาดสินค้า (Goods Market) ส่วน 2) อุปทานรวมถูกกำหนดจากดุลยภาพในตลาดแรงงาน (Labor Market) และเทคโนโลยีการผลิต ซึ่งแสดงโดยสมการการผลิต (Production Function) เมื่ออุปสงค์รวมเท่ากับอุปทานรวมของระบบเศรษฐกิจ แบบจำลองจึงสามารถกำหนดระดับผลผลิตดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจได้

แนวคิดหลักทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของเคนส์คือ

- ระบบเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงของอุปสงค์รวมของภาคเอกชนคือการบริโภค และการลงทุน ทำให้ผลผลิตมีความผันผวน
- เมื่อเกิดความผันผวนขึ้น ระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ ณ ระดับการจ้างงานเต็มที่ได้อีก หรือใช้เวลานานปรับตัว เพราะกลไกราคาทำงานได้ไม่เต็มที่เนื่องจากระดับราคาและค่าจ้างที่เป็นตัวเงินปรับตัวไม่ได้สมบูรณ์และถูกจำกัด (Rigidity)
- ระดับการจ้างงานและผลผลิตดุลยภาพจะถูกกำหนดจากปัจจัยทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ดังนั้น ส่วนประกอบของอุปสงค์รวม ซึ่งก็คือการบริโภคภาคเอกชน การลงทุนภาคเอกชน และค่าใช้จ่ายของภาครัฐ จึงมีความสำคัญในการกำหนดระดับผลผลิต
- รัฐสามารถใช้นโยบายเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ เครื่องมือทางนโยบายที่มีประสิทธิภาพคือ นโยบายการคลัง ซึ่งได้แก่ การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล

ดังนั้น ตามแนวความคิดของเคนส์จึงสามารถประมวลเป็นข้อสรุปทางนโยบายที่สำคัญว่า รัฐจึงควรเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดเศรษฐกิจตกต่ำเพราะอุปสงค์ของภาคเอกชนที่มีความไม่แน่นอนเพียงลำพังนั้นไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้รวดเร็วเพียงพอ เครื่องมือที่รัฐใช้ควรเป็นนโยบายการคลัง ทั้งนี้ เพราะในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำนั้นการใช้นโยบายการเงินโดยการเพิ่มปริมาณเงินจะไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเกิดกับดักสภาพคล่อง ทำให้ปริมาณเงินที่เพิ่มเข้าไปในระบบเศรษฐกิจถูกถือไว้เฉยๆ โดยภาคเอกชน เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพคือนโยบายการคลัง โดยการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ

ข้อเสนอของเคนส์เป็นที่ยอมรับทั้งในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 – 1944) เพราะทำให้คนว่างงานลดลงอย่างมาก ทำให้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคตามแนวคิดเคนส์เป็นแนวคิดหลักต่อมาอีกหลายปีหลังจากนั้น

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดด้านนโยบายเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540 - 2550

ทักษิณโณมิกมาจากวิถีพีเดีย สารานุกรมเสรี ได้เขียนลงไว้ใน <http://th.wikipedia.org/wiki/ทักษิณโณมิก> เพื่อเผยแพร่ให้ทราบประวัติความเป็นมาของทักษิณโณมิก ดังนี้

ทักษิณโณมิก (Thaksinomics) เป็นคำเรียกนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ โดยผู้ที่ใช้คำนี้ครั้งแรกคือนางกลอเรีย มาคาปากัลปี อาร์โรโย ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ในสุนทรพจน์งานประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (เอเปค) เมื่อ พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นเกียรติแก่ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย

ประวัติทักษิณโณมิกเป็นชื่อเรียกโดยทั่วไปของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งมุ่งเน้นการใช้จ่ายภาครัฐบาลและสร้างรายได้จากการส่งออกและการท่องเที่ยว เพื่อแก้ปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2540

ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในช่วงวิกฤตการณ์เมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น ยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยถดถอยติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี เนื่องจากการพังทลายของภาคการเงินไทยเพราะสถาบันการเงินมีภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก ขณะที่ปริมาณเงินในระบบก็ลดน้อยลงเพราะการไหลออกของเงินทุน รวมทั้งหนี้ภาครัฐที่มีปริมาณสูงกว่า 2 ล้านล้านบาท ส่วนการส่งออกก็ไม่สามารถเป็นตัวกระตุ้นอุปสงค์รวมภายในประเทศต่อไปได้ เพราะความถดถอยของภาวะเศรษฐกิจโลก และความได้เปรียบของกลุ่มแข่งขันซึ่งสามารถส่งออกสินค้าในราคาที่ถูกลงกว่า รัฐบาลจึงเข้ามามีบทบาทแทนที่ภาคเอกชนด้วยการกระตุ้นอุปสงค์รวมภายในประเทศ ผ่านการใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ทั้งที่เป็นการบริโภคและการลงทุน

ทักษิณมิกของรัฐบาลทักษิณได้รับการกล่าวขานว่าแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง เพราะการแทรกแซงกลไกตลาดโดยมุ่งใช้นโยบายการคลังมากกว่านโยบายการเงิน ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีปริมาณสูง ทั้งในรูปของเงินในงบประมาณรัฐบาล และเงินนอกงบประมาณ (ผ่านรัฐวิสาหกิจ) เพื่อกระตุ้นอุปสงค์รวมของประเทศให้ได้และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น แต่ก็สร้างข้อกังวลอีกมากมายเช่นกัน

ทักษิณนิยามการดำเนินเศรษฐกิจแบบทักษิณมิกว่าคือนโยบายเศรษฐกิจ 2 แนวทาง (Dual Track Policy) โดยแนวทางแรกคือกระตุ้นการส่งออก การลงทุนจากต่างประเทศ และการท่องเที่ยว เพื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศและแนวทางที่สองคือการกระตุ้นไปในระดับรากหญ้า โดยมุ่งไปที่เกษตรกรและช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) และสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ๆ

วิธีที่หนึ่งที่รัฐบาลทักษิณใช้กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศเพื่อให้อุปสงค์รวมของประเทศสูงขึ้นก็คือการกระจายทรัพยากรทางการเงินไปสู่เกษตรกรผ่านทางโครงการต่างๆ รวมทั้งโครงการของ ธ.ก.ส. เช่น โครงการพักชำระหนี้ของเกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งนักวิจารณ์และนักวิชาการมองว่าเป็นแนวทางที่ไม่ต่างจากระบบเศรษฐกิจแบบเคนส์เซียน และอาจมองได้ว่าเป็นนโยบายประชานิยมเพื่อหวังคะแนนเสียงจากประชาชนระดับรากหญ้าซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ทำให้การบริโภคเพิ่มขึ้นเพียงระดับปานกลาง และการเร่งให้ธนาคารของรัฐ อาทิ ธ.ก.ส. เร่งปล่อยกู้ก็นำไปสู่การสร้างค่านิยมการบริโภคเกินตัวของประชาชน และนำไปสู่หนี้เสียในที่สุด ซึ่งผู้ศึกษาจะได้แสดงให้เห็นในบทต่อไป

นอกเหนือจากการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตแบบนโยบายเศรษฐกิจ 2 แนวทางแล้ว บางส่วนของนโยบายทักษิณมิก คือการแทรกตัวเข้าสู่ตลาดหุ้น ทำให้ตลาดหุ้นเติบโตเพื่อใช้เป็นช่องทางระบายหุ้นรัฐวิสาหกิจออกไปให้มากที่สุด เป็นการเชื่อมโยงระหว่างดัชนีตลาดหุ้นกับการสร้างมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใช้กลไกเชื่อมโยงจากตลาดหุ้นไปสู่อุปสงค์รวมระบบเศรษฐกิจ ด้วยวิธีการนำสินทรัพย์ในตลาดหุ้นเปลี่ยนให้เป็นกระแสเงินสด ใช้ต่อสายป่านมาหมุนเศรษฐกิจอีกรอบ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือใช้ตลาดหุ้นสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ซึ่งจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับภาวะตลาดหุ้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุด

ส่วนการกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนนั้น ในสมัยรัฐบาลทักษิณ 2 ได้มีนโยบายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยจัดแบ่งกลุ่มอุตสาหกรรม (คลัสเตอร์) ออกเป็น 5 กลุ่มยุทธศาสตร์หลัก

เช่น การท่องเที่ยว อุตสาหกรรมรถยนต์ เป็นต้น แล้วทำการส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์เหล่านี้ สำหรับการลงทุนภาครัฐ ได้ลงทุนและมีแผนจะลงต่อในโครงการขนาดยักษ์ (เมกะโปรเจกต์) ต่างๆ เช่น โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน โครงการระบบโลจิสติกส์ ซึ่งมีมูลค่ารวมกันสูงถึง 1.7 ล้านล้านบาท เป็นการกระตุ้นการบริโภคในช่วงสมัยแรกของรัฐบาล เพื่อรักษาไม่ให้อุปสงค์รวมมีผล (Effective Demand) ตกต่ำลง

ผู้วิพากษ์วิจารณ์ทักษิณมิกแบ่งกว้างๆ ออกได้เป็นหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่วิจารณ์ทักษิณมิกในช่วงแรก ซึ่งมักเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษามาจากสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1950-1970 กลุ่มนี้มีความเคยชินกับระบบเศรษฐกิจของสหรัฐหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่สหรัฐประสบปัญหาความชะงักทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อสูง และภาวะการว่างงานสูงที่เรียกว่า Stagflation ซึ่งไม่สามารถใช้วิธีการแบบเคนส์เข้าไปแก้ปัญหาได้ (ซึ่งแก้ไขโดยแนวคิดที่เรียกว่า เรแกนอมิกส์ Reaganomics ในยุคประธานาธิบดีเรแกน) อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้สนับสนุนทักษิณมิกส์อ้างว่าระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นไม่เหมือนกับของสหรัฐ ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าเป็นจริงไม่สามารถอนุมานได้ว่าวิธีการแบบเคนส์จะใช้กับเมืองไทยไม่ได้ผล (ดังเช่นที่เคยไม่ได้ผลกับระบบเศรษฐกิจสหรัฐช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาก่อน) แต่แนวคิดแบบเคนส์ นั้นเป็นแนวคิดที่ใช้แก้ไขเศรษฐกิจโลกต่ำตกครั้งใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2473 (Great Depression 1930) มาก่อน

ทักษิณมิก มีแนวโน้มการอาศัยความสามารถในเชิงบริหารจัดการของฝ่ายบริหารเป็นกลไกสำคัญในการบริหารนโยบาย จะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณกลางจำนวนสูงโดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายล่วงหน้าหรือการเข้าไปตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงโดยหวังว่าราคาน้ำมันในตลาดโลกจะไม่ขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบ Managed Market Economy

พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวว่าการที่ระบบเศรษฐกิจเติบโตอย่างมากในปี 2545 ถึงร้อยละ 5 และคาดว่าจะโตร้อยละ 6 ในปี 2546 นั้น เป็นผลเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ท่านเรียกว่า “นโยบาย 2 แนวทาง (Dual Track Policy)” นอกจากนโยบายการสร้างการเติบโตดังกล่าวแล้ว รัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ยังดำเนินนโยบายกระจายรายได้ไปยังหน่วยเศรษฐกิจฐานรากซึ่งประกอบด้วยประชาชนที่มีรายได้น้อย เกษตรกร และธุรกิจขนาดกลางและเล็ก นโยบายส่วนนี้สื่อต่างประเทศตั้งชื่อว่า “Social Capitalism” นโยบาย Dual Track Policy และ Social Capitalism ถือว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลทักษิณ

นโยบายที่รัฐบาลนี้เรียกานโยบาย 2 แนวทางนี้ไม่ใช่เป็นนโยบายเศรษฐกิจใหม่ที่รัฐบาลชุดนี้สร้างขึ้นมา แต่เป็นเพียงวิธีการจัดการด้านอุปสงค์รวมเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโต ซึ่งเป็นแนวคิดของเคนส์ที่เสนอแนวคิดนี้ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปี ค.ศ.1936 นั่นเอง สาระสำคัญของ

แนวคิดของเคนส์คือใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจัดการกับอุปสงค์รวม หรือที่เรียกว่า “Demand Management” เพื่อที่จะเพิ่มหรือลดอุปสงค์รวม เศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดของเคนส์ใช้ในการเรียนการสอนเศรษฐศาสตร์ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงถึงปัจจุบัน

อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจ หรือพูดอีกนัยคือแรงซื้อสินค้าและบริการประกอบไปด้วย 4 ส่วน ส่วนแรกเป็นแรงซื้อของภาคครัวเรือนซึ่งเรียกว่าการบริโภค ส่วนที่สองเป็นแรงซื้อสินค้าประเภทของภาคธุรกิจเรียกว่าการลงทุน ส่วนที่สามเป็นแรงซื้อสินค้าและบริการของภาครัฐ (งบประมาณรายจ่าย) และส่วนที่สี่แรงซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งก็คือมูลค่าการส่งออก (อุปสงค์รวมทั้งหมดต้องปรับลดด้วยมูลค่าการนำเข้า เพื่อแสดงแรงซื้อเฉพาะสินค้าที่ผลิตในประเทศเท่านั้น) การที่เศรษฐกิจตกต่ำเป็นผลอันเนื่องมาจากการหดตัวของแรงซื้อทั้งสิ้นเพิ่มขึ้น

ช่วงเริ่มต้นการบริหารประเทศ รัฐบาลเห็นว่าตลาดต่างประเทศยังไม่ฟื้นตัวเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศผู้ซื้อยังคงต่ำ จึงได้ประกาศว่าจะให้ความสำคัญกับตลาดในประเทศ โดยหันมากระตุ้นอุปสงค์รวมในประเทศที่เหลืออีกสามตัว ตัวแรกที่ทำได้ง่ายคือการเพิ่มรายจ่ายของภาครัฐ โดยการใช้งบประมาณขาดดุลเป็นสิ่งที่รัฐบาลนี้ทำต่อเนื่องมาจากรัฐบาลที่แล้ว ในช่วงห้าปีหลังวิกฤตรัฐบาลต้องขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยปีละเกือบสองแสนล้านบาท จึงเป็นผลทำให้หนี้ภาครัฐปรับเพิ่มขึ้นจากระดับประมาณร้อยละ 17 ก่อนวิกฤติปี 2540 เป็นร้อยละ 50 ของ GDP โดยประมาณในปัจจุบัน รัฐบาลตระหนักว่านโยบายการคลังมีประสิทธิภาพมาก แต่ก็มีข้อจำกัดถ้าจัดการไม่ดีหรือกระตุ้นมากเกินไปจะนำไปสู่วิกฤตอีกครั้งคือวิกฤตหนี้ภาครัฐ ดังที่เคยเกิดขึ้นมาหลายครั้งในประเทศต่างๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายไปกระตุ้นอุปสงค์รวมในประเทศอีกสองตัว

การบริโภคและการลงทุนในประเทศเป็นองค์ประกอบที่พึ่งพาตลาดภายในประเทศเป็นหลัก เป็นส่วนที่รัฐบาลสามารถจัดการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การจัดการทางอ้อมรัฐบาลมักจะใช้นโยบายการเงิน โดยพยายามทำให้ดอกเบี้ยในระบบเศรษฐกิจลดลง โดยหวังว่าเมื่อดอกเบี้ยลด ก็จะเป็นสิ่งจูงใจให้คนหันมาซื้อสินค้าและนักธุรกิจลงทุนมากขึ้น แต่ปรากฏว่านโยบายการเงินใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากประชาชนมีรายได้ลดลง ประหยัดมากขึ้น สถาบันการเงินมีปัญหาเรื่องหนี้เสียมาก จึงระมัดระวังในการปล่อยกู้ ประกอบกับภาคธุรกิจไม่ขยายการลงทุนแม้ดอกเบี้ยจะต่ำ ทั้งนี้ เพราะขาดแรงซื้อรวมทั้งสต็อกสินค้ายังมีอยู่มาก เช่น การตั้งกองทุนหมู่บ้าน การพักหนี้เกษตรกร นโยบายธนาคารคนจน และนโยบายประเภทเอื้ออาทรอื่นๆ บางส่วนใช้งบประมาณแผ่นดิน บางส่วนอาศัยกลไกของภาครัฐคือสถาบันการเงินของรัฐบาลขยายสินเชื่อ

สิ่งที่ดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจ 2 ทาง (Dual Track Policy) คือการกระตุ้นให้ภาคประชาชนบริโภคเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายโดยการเชื่อมโยงกับกลไกตลาดไปสู่อุปสงค์รวมของระบบเศรษฐกิจไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้คืนมาจะทำให้ประชาชนเป็นหนี้เพิ่มขึ้น ผลที่ตามมาคือเกิดการมีหนี้เสียในระดับรากหญ้า ซึ่งจะทำให้การเติบโตไม่ยั่งยืนและไม่ต่างจากระบบเศรษฐกิจแบบเคนส์เซียน อาจมองได้ว่าเป็นนโยบายประชานิยม เพื่อให้ได้รับความนิยมนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เกาหลีใต้ก็ทำนโยบายนี้เช่นกัน ซึ่งช่วยทำให้เศรษฐกิจเติบโตสูงแต่หนี้เพิ่ม โดยเฉพาะชนชั้นกลางที่ใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิต การสร้างความเติบโตมากเกินไปอาจทำได้แต่ก็ด้วยต้นทุนที่สูง นักวิชาการหลายฝ่ายจึงเห็นว่าถ้าใช้นโยบายแบบ 2 แนวทางหรือรางคู่ (Dual Track) แบบไม่ระมัดระวังอาจจะเกิดหนี้ 2 ทาง (Dual Debt) คือเป็นหนี้ทั้งภาครัฐและเอกชน

ในแง่ของโครงสร้างอุปสงค์มวลรวมภายใต้ทักซิโณมิกนั้น ในช่วง 9 เดือนแรกของ พ.ศ. 2544 ซึ่งเน้นการเพิ่มอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศเพื่อฟื้นคืนเศรษฐกิจจากภาวะวิกฤต โดยเร่งการใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชนด้วยการอัดฉีดเงินให้ประชาชนระดับรากหญ้า เช่น การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและธนาคารประชาชน และการพักหนี้เกษตรกร เพราะแนวโน้มส่วนเปลี่ยนแปลงในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) ของคนจนสูงกว่าคนรวย ดังนั้น การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนในระดับรากหญ้าส่งผลให้อัตราส่วนของการบริโภคมวลรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้น และอัตราส่วนของ “มูลค่ารวมของสินค้าเข้าและสินค้าออก” ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ขนาดการเปิดประเทศ) มีค่าลดลง อยู่ช่วงเวลาหนึ่งก่อนที่จะหันมาเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) ดังเดิมหรือยิ่งกว่าเดิมโดยการเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศ

ทักซิโณมิก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2547, มติชน) ยังมีประเทศอื่นๆ อีกหลายแห่งในโลก ซึ่งมีการทำในลักษณะคล้ายๆ กับกรณีทักซิโณมิกกล่าวคือแบบประชานิยมที่เกิดในเมืองไทยไม่ใช่เรื่องแปลกหรือเป็นเก่าแต่อย่างใด กลับเป็นภาวะปกติที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศในโลกเสียอีก โดยเฉพาะในละตินอเมริกาและประเทศอื่นๆ

ประชานิยม (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2548, มติชน) ในละตินอเมริกาที่เราคุ้นเคยก็คือกรณีของประธานาธิบดีเปรอน ที่อาร์เจนตินาเมื่อปี ค.ศ. 1950 (ซึ่งบางคนเรียกว่าคลาสสิกป๊อปปูลิสม์-Class Populism) ลักษณะเด่นของรัฐบาลประชานิยมในสมัยนั้นคือลักษณะเฉพาะจับใจประชาชน (เช่น มีความเด็ดขาด ปราศรัยเก่ง ฯลฯ) ว่าสามารถนำความรุ่งเรืองมาสู่ประเทศหรือนำประเทศให้พ้นภาวะความนิยมผู้นำพรรคเป็นเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมือง

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือฐานเสียงสนับสนุนของเปรอนมาจากกลุ่มคนงานอุตสาหกรรมที่รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน นโยบายประชานิยมมุ่งไปที่การเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการให้กับกลุ่มสหภาพแรงงานเหล่านี้ และรัฐบาลเปรอนดำเนินนโยบายตามแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรม ทดแทนการนำเข้า โดยใช้การปกป้องอุตสาหกรรม เศรษฐกิจแบบนั้นมักประสบกับปัญหาสาธารณะบานปลาย และมีภาวะเงินเฟ้อสูง เพราะว่รัฐบาลพยายามเอาใจทั้งคนงานและฝ่ายนายจ้าง

รัฐบาลประชานิยมรุ่นต่อมาในทศวรรษ 1980 และ 1990 นักวิชาการเรียกว่า ประชาานิยมใหม่ (Neo-populism) กรณีของประธานาธิบดีฟูจิโมริที่เปรู เมื่อทศวรรษ 1990 เป็นตัวอย่างของรัฐบาลประชานิยมใหม่ที่มีชื่อเสียงกระฉ่อนไปทั่วโลก มีความแตกต่างไปจากประชานิยมแบบเก่า (เปรอน) อย่างสิ้นเชิง

ฟูจิโมริเป็นนักการเมืองหน้าใหม่ เขาสร้างคะแนนนิยมให้ตัวเอง โดยเสนอตัวเป็นผู้แก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของเปรู รัฐบาลเลิกยุทธศาสตร์ทดแทนการนำเข้า และรับเอานโยบายเสรีนิยมใหม่ที่เน้นให้ตลาดเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และบทบาทของรัฐ นโยบายดังกล่าวนำเสถียรภาพมาสู่เศรษฐกิจเปรูในระยะปานกลาง หลังจากนั้นก็นำเอานโยบายประชานิยมเข้ามาใช้ เช่น ก่อตั้งธนาคารเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดย่อม รวมทั้งหาบเร่ แผงลอย เพิ่มโบนัสให้กับข้าราชการ ประกาศกับความจน แจกเครื่องคอมพิวเตอร์ให้โรงเรียน ฯลฯ

นโยบายประชานิยมเหล่านี้มุ่งไปที่กลุ่มคนระดับล่างในเศรษฐกิจนอกระบบ(หาบเร่ แผงลอย คนขับแท็กซี่ คนสลัม ธุรกิจขนาดเล็ก) ไม่ได้มุ่งไปที่กลุ่มสหภาพแรงงานเหมือนในกรณีของเปรอน เนื่องจากกลุ่มคนจนในภาคเศรษฐกิจนอกระบบของเปรู เป็นคนของประเทศ เมื่อพวกเขาได้ประโยชน์จากนโยบายประชานิยมของฟูจิโมริ พวกเขาจึงสนับสนุนฟูจิโมริให้คะแนนกับฟูจิโมริเป็นประธานาธิบดีครั้งที่ 2 อย่างถล่มทลาย

ผู้นำแนวประชานิยมใหม่ที่ดำเนินรอยแบบเดียวกับฟูจิโมริในทศวรรษ 1990 ก็มีอีก เช่น เมเนนที่อาร์เจนตินา เดอ เมลโลที่และในระยะเร็วๆ นี้ ก็มีตัวอย่างของประธานาธิบดีลูลาที่บราซิล และชาวเซเชลล์ที่เวเนซุเอลา ปี 2004 นี้เอง ที่ตุรกี เออร์โดวานรัฐมนตรีคนใหม่ ก็มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีฐานเสียงอยู่ที่ผู้ผลิตรายย่อย ชาวนารายย่อย และคนหาเช้ากินค่ำ และคนสลัม เออร์โดวานสนับสนุนนโยบายเสรีนิยมใหม่บางระดับ และดำเนินนโยบายประชานิยมแบบลด แลก แจก คล้ายๆ กับกรณีของฟูจิโมริ ลักษณะเด่นประการสำคัญประการหนึ่งของผู้นำแนวประชานิยมใหม่คือการฉีกตัวเองออกจากกลุ่มนักการเมืองรุ่นเก่า พวกผู้ดีนักการเมืองรุ่นเก่าและ “กลุ่มอำนาจเก่า” ว่าเป็นอุปสรรค หรือเป็นศัตรูตัวสำคัญที่ปิดกั้น ไม่ให้พวกเขาดำเนินนโยบายเพื่อทั้งๆ ที่พวกเขา

ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากประชาชน ผู้นำแนวประชานิยมใหม่จะเป็นญาติดีกับกลุ่มทหารพยายามทำลายทางการเมืองแนวประชาธิปไตย ปรามปรามกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และควบคุมสื่อสารมวลชนด้วยยุทธวิธีต่างๆ นักวิชาการของละตินอเมริกาวิเคราะห์ว่าผู้นำแนวประชานิยมใหม่หาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มคนที่แตกต่างไปจากผู้นำแนวทางเก่าแบบเปรอน เขาไม่สนใจคนงานภาคอุตสาหกรรม หรือกลุ่มสหภาพแรงงาน แต่จะมุ่งไปที่ชาวนารายย่อยและคนทำงานเศรษฐกิจนอกระบบ กลุ่มคนเหล่านี้คือคนส่วนใหญ่ของประเทศ พวกเขาไม่ถูกละเลยจากรัฐบาลยุคก่อนๆ และได้รับประโยชน์การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคก่อนๆ ค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับคนชั้นกลางหรือคนงานในภาคเศรษฐกิจทางการ (โรงงาน ข้าราชการ งานนั่งโต๊ะ) ในระบบการเมืองประชาธิปไตยที่พึงการเลือกตั้ง กลุ่มชาวนารายย่อยและคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นคนส่วนใหญ่ของที่กลุ่มคะแนนเลือกตั้ง ดังนั้น พรรคการเมืองที่หวังจะชนะการเลือกตั้ง เพื่อเข้าเป็นรัฐบาลจำเป็นต้องฟังเสียงพวกเขา

ดังนั้น จึงพบว่าที่ละตินอเมริกาและที่อื่นๆ ซึ่งรัฐบาลแบบประชานิยมใหม่พุ่งขึ้นสู่อำนาจและดำเนินนโยบายประชานิยมไปได้ เพราะว่รัฐบาลเหล่านี้ตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มาจากชาวนารายย่อยและคนในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเมืองทั้งสิ้นที่เมืองไทยก็เช่นเดียวกัน

2.4 เปรียบเทียบทฤษฎีเคนส์กับทักษิณมิกและนโยบายเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540 - 2550

ทักษิณมิกดังที่กล่าวมาแม้จะมีความเหมือนกับทฤษฎีเคนส์ในแง่ของการกระตุ้นอุปสงค์รวม ซึ่งก็คือการบริโภคภายในประเทศภาคเอกชนและการลงทุนภาคเอกชน ตลอดจนการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐเพื่อให้เกิดการสร้างงานและผลผลิต โดยรัฐใช้นโยบายแทรกแซงเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจที่ปรับตัวจากความผันผวนสู่สมดุลในระดับที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม ทักษิณมิกก็มีความแตกต่างจากทฤษฎีเคนส์เขียนหลายประการ

ประการแรก จะเห็นได้ในด้าน โครงสร้างอุปสงค์มวลรวมภายใต้ทักษิณมิกนั้นแม้ในช่วงแรกๆ จะเน้นในเรื่องอุปสงค์มวลรวมตามทฤษฎีเคนส์เขียนเพื่อเร่งการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริโภคในประเทศและการอัดฉีดเงินเข้าสู่ประชาชนระดับรากหญ้าผ่านโครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร แต่ต่อมาก็หันมาเน้นยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการส่งออกและการเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศด้วย

ประการที่สอง การกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศโดยใช้นโยบายการคลัง ซึ่งรัฐบาลทักษิณใช้นั้นต่างกับเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ กล่าวคือใช้จ่ายจากการตั้งงบประมาณขาดดุล เพื่อทำโครงการต่างๆ หรือไม่ก็ยืมเงินจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ยืมจากกองทุนมียา

ชาวา หรือจากธนาคารโลกเพื่อการปรับโครงสร้าง เน้นกระตุ้นการใช้จ่ายของครัวเรือน โดยใช้ นโยบายการเงิน อาทิ โครงการพักชำระหนี้ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการกองทุน หมู่บ้าน ฯลฯ โครงการเหล่านี้รัฐบาลไม่ได้ตั้งงบประมาณชัดเจน แต่ใช้สถาบันการเงินของรัฐบาล ปลดปล่อย หรือยืดเวลาการชำระหนี้ ถ้าหากจะเสียหายก็ค่อยตั้งงบประมาณชัดเจนในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะตั้งงบประมาณชัดเจนก็ชัดเจนเฉพาะส่วนที่เสียหายซึ่งเท่านั้น แต่เป็นภาระอย่างมากมากกับสถาบันของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. และผู้เสียหายอีกหากรัฐบาลมีรายได้ไม่ เข้าเป้าทำให้เป็นภาระต่องบประมาณชัดเจน หรือเกิดหนี้เสียหายมากเนื่องจากผู้กู้เสียวินัยในการ จ่ายคืนสินเชื่อ แม้ว่านโยบายของรัฐบาลจะกระตุ้นการใช้จ่ายภายในประเทศได้จริงก็ตาม จึงอาจ กล่าวได้ว่าทักษิณมิกเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ทำให้สถาบันการเงินของรัฐตกอยู่ในความเสี่ยง ซึ่งโดยนโยบายรัฐบาลแบบที่ไม่ได้กล่าวไว้ในทฤษฎีเคนส์แต่อย่างใด

วิธีการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากกว่าทำให้ชาวบ้านเสียหาย เป็นการเอา รายได้ในอนาคตมาใช้ เป็นการสร้างหนี้ให้ครัวเรือนโดยเปล่าประโยชน์ เพราะชาวบ้านไม่ได้เอาไป ลงทุน แต่เอาไปซื้อจักรยานยนต์ ซื้อรถปิกอัพ ซื้อโทรศัพท์มือถือ หรือเอาไปต่อเติมบ้าน ฯลฯ ทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนระดับรากหญ้ามีค่านิยมในการใช้จ่ายเงินเกินตัวเป็นตัวอย่างตามกัน แทนที่จะอยู่อย่างพอเพียง นโยบายของรัฐบาลเช่นว่าจึงกลายเป็นนโยบาย “ประชานิยม” หรือ “Populist Policy” เพื่อหวังคะแนนเสียง จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงการต่างๆ โดยเฉพาะ โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพักชำระหนี้ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ภายใต้ นโยบาย นี้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง

ประการที่สาม ทักษิณมิกต่างกับทฤษฎีเคนส์ตรงที่นำความคิดจากทฤษฎีและแนวคิดที่ได้ มีการนำมาใช้ในหลายประเทศมาผสมผสานเพื่อเป็นโฆษณาชวนเชื่อให้ตรงใจประชาชนจำนวน มากของประเทศ กล่าวคือใช้แนวความคิดในการอัดฉีดเงินภาครัฐเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของเคสัน ดังที่กล่าวมา แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านของ Microfinance, Grameen Bank แนวคิดเกี่ยวกับ นโยบายประชานิยมของละตินอเมริกา ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลและ การเชื่อฟังรัฐบาล เป็นต้น

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) ประเมินผลสำเร็จโครงการการพักชำระหนี้ว่า เกษตรกรรายย่อย ร้อยละ 97 ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินจาก ธ.ก.ส. ในปีแรก และลดลงเหลือร้อยละ 87 ในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าโครงการนี้ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

แต่สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547) ศึกษาหลังโครงการสิ้นสุดแย้งว่าโครงการพักชำระหนี้ไม่ได้ช่วยให้อุดภาระหนี้ของเกษตรกรที่ร่วมโครงการลดลง เพราะยอดเงินกู้คงเหลือในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 129 จากเดิมในปี 2544 มีร้อยละ 100 นอกจากนี้ เกษตรกรยังมีหนี้เพิ่มขึ้นจากการหมุนหนี้เพื่อใช้จ่ายและลงทุนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งผลผลิตทางการเกษตรไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากนัก ขณะเดียวกันการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังพักชำระหนี้เป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความสามารถชำระหนี้คืนของเกษตรกรโดยตรง

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (ผู้จัดการออนไลน์, 2547) อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา นักวิชาการที่ติดตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่องกล่าวว่า รัฐบาลมีเป้าหมายหลักเพื่อให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง เขาพบว่ากองทุนหมู่บ้านไม่เข้าถึงกลุ่มสมาชิกที่ยากจนจริงๆ กระจุกตัวผู้ที่อยู่ในหมู่ของพรรคพวกญาติพี่น้องของกลุ่มประธานและคณะกรรมการกองทุน แล้วนำไปปล่อยกู้ให้กับชาวบ้านอีกทอดหนึ่งในอัตราดอกเบี้ยที่แพงกว่า ทำให้เม็ดเงินไม่หมุนเวียนไปสู่มือคนอื่น ๆ อย่างทั่วถึง เท่ากับว่าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงิน ทั้งยังเป็นการนำเอากองทุนหมู่บ้านไปทุจริตชาวบ้านด้วยกันเองอีกทอดหนึ่ง และยังก่อให้เกิดกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มประโยชน์ใหม่ขึ้นมาคือกลุ่มคณะกรรมการกองทุนซึ่งเชื่อมโยงสู่เข้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ

การกู้ไปเพื่อใช้จ่ายตามปกติหรือไปใช้หนี้กองทุนอื่นรวมทั้งหนี้ในระบบ ไม่ได้นำไปพัฒนาประกอบอาชีพให้เกิดผลผลิตเพื่อสร้างรายได้ในครัวเรือนและหมู่บ้านชุมชน รัฐบาลไม่ประเมินการนำเงินไปใช้จริงให้ลึกลงไป กลับไปให้ความสำคัญกับตัวเลขการชำระหนี้คืนมากกว่าการสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นว่าจริงหรือไม่

อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาเห็นคล้ายกันว่าปรากฏการณ์การหมุนเวียนหนี้ทำให้มีนวัตกรรมรูปแบบการกู้ยืมเงินที่เรียกว่า “การเช่าเงิน” คือเมื่อถึงเวลาชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้าน ก็จะเช่าเงินจากนายทุนเงินนอกระบบระยะสั้นเพียงไม่กี่วันไปชำระคืนกองทุนให้ทันเวลาซึ่งมักจะมียกค่าธรรมเนียมการทบท. เป็นตัวกลางดำเนินการให้ร่วมกับนายทุนเงินนอกระบบและได้รับ

ผลประโยชน์ส่วนแบ่งจากดอกเบี้ยเงินเช่าดังกล่าว โดยชาวบ้านผู้กู้เงินทาบ. เป็นผู้แบกภาระดอกเบี้ยเงินเช่าทั้งหมดในอัตราสูง เช่น ร้อยละ 5-10 รวมทั้งดอกเบี้ยเงินกองทุนหมู่บ้านด้วย วิธีการนี้สมประโยชน์ทั้งฝ่ายนายทุนได้กำไรงามเพียงไม่กี่วันจากอัตราดอกเบี้ยสูง และกรรมการกองทุนฯ ได้ส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงกับนายทุนพร้อมกับผลงานการเป็นกองทุนหมู่บ้านชั้น 1 หรือ AAA เพราะสมาชิกคั้นเงินกู้ได้ตรงตามกำหนดทุกรายและมีผลต่อการพิจารณาเพิ่มเงินกองทุนจากรัฐบาล ในขณะที่เกษตรกรยังคงความไปหนี้ท่วมหัวอยู่ต่อไป

นายสมเกียรติกล่าวต่อว่าฐานะบทบาทที่แท้จริงของเงินกองทุนหมู่บ้านไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตจริงแต่อย่างใด เป็นได้แค่เพียงแหล่งเงินกู้หรือกลไกสร้างหนี้ให้กับชาวบ้านเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่งในชุมชน เพื่อเพิ่มกำลังซื้อในการใช้จ่ายทั่วไประยะสั้นเท่านั้น

นายสมเกียรติ ยังวิเคราะห์ว่าดอกผลของโครงการประชานิยมนี้จะไปทำให้หมู่บ้านหรือชุมชนไทยอ่อนแอ มีหนี้สินล้นพ้นตัว ทำลายการพึ่งตนเองอย่างสิ้นเชิง และแรงบันดาลใจหรือพลังสร้างสรรค์ในการออกแบบกิจกรรมอาชีพ การผลิตต่างๆ จะไม่พัฒนา มักรับส่วนบุญจากภาครัฐที่ไปรยหว่านลงไปอยู่ตลอดเวลาและใช้จ่ายหรือก่อหนี้โดยไม่ยั้งคิด จนรัฐต้องนำเอาภาษีมาชำระหนี้แทนเกษตรกร ถือเป็นผลกระทบทางโครงสร้างเพราะนโยบายโครงการนี้ได้ทำลายความเข้มแข็งของครัวเรือนและชุมชนหมู่บ้านอย่างสิ้นเชิง

โครงการประชานิยมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่เพียงแต่สร้างวงจรหนี้ แต่ยังสร้างช่องทางให้นายทุนปล่อยกู้ดอกโหดรวมหัวกับคณะกรรมการกองทุนชุดรีดชาวบ้านเท่านั้น บทบาทของกองทุนวันนี้ยังทำให้ชุมชนอ่อนแอ โรคคั่งวัตถุนิยมดังที่นายเกียรติ คำน้อย ประธานกองทุนหมู่บ้าน หมู่ 15 บ้านแม่พุงหลวง ต.แม่พุง อ.วังชิ้น จ.แพร่ ยืนยันว่าปัจจุบันที่บ้านแม่พุงหลวงมีคนใช้โทรศัพท์มือถือทั้งหมดไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และที่บ้านข้างปิ่นใต้ แม้แต่เกษตรกรที่มีอาชีพหาของป่า และไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยมีมือถือที่ใช้ทั้งหมดเป็นของ AIS ที่เข้ามาตั้งเสาที่ตัวอำเภอวังชิ้น ห่างจากหมู่บ้านประมาณ 10 กม. ขณะที่ค่ายอื่นไม่มีสัญญาณ

นางกฤษณา เคนสะท้าน (ผู้จัดการออนไลน์, 2547) เற்றுญิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนร่วมใจ อ.เมือง จ. พิษณุโลก นายป้อม คู่สนิท ประธานกองทุนชุมชนหนองระกำ ต. ระแหง อ. เมืองตาก จ. ตาก นางประไพ อินันตะ สะ สมาชิกกองทุนบ้านเจดีย์ไค้ะ หมู่ที่ 4 ต. มหาวัน อ. แม่สอด จ. ตาก นายยุทธศิลป์ อุไรรัตน์ กรรมการกองทุนหมู่บ้าน ม.4 บ้านคลองเปล ต.คองหงส์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา กล่าวคล้ายกันว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ลูกหนี้กองทุนชำระหนี้ไม่ได้คือนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น คาวนั่มอเตอร์ไซด์ ซื้อโทรศัพท์มือถือให้ลูก และใช้หนี้บัตรเครดิตออนไลน์ โดยชาวบ้านเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตเหมือนกันไปแล้ว

ทางภาคอีสานก็ไม่ต่างกันมากนัก นายจิตติ เชิดชู ประธานชุมชนเทพารักษ์ 5 ต.ในเมือง อ. เมือง จ ขอนแก่น สมาชิกกู้เงินไปชำระหนี้เงินกู้กับนายทุนนอกระบบ หรือซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า ซ้อมือถือ ผ่อนงวดรถจักรยานยนต์ ฯลฯ ซึ่งการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์นั้นมีสัดส่วนมากกว่า 50%

นายจิตติชี้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากที่กรรมการกองทุนหมู่บ้านเร่งติดตามหนี้เงินกู้บ่อยๆ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้กู้เงิน กับกรรมการที่ไปทวงหนี้ ปัญหานี้มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ขยายผลจนกลายเป็นความแตกแยกภายในชุมชนในที่สุด แม้แต่การเรียกประชุมเพื่อทำกิจกรรมในชุมชนก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเหมือนแต่ก่อน

ประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนที่มีความขัดแย้งปรากฏชัดเจนที่สุดอีกแห่งหนึ่งก็คือกองทุนชุมชนหนองระกำ ต.ระแหง อ.เมืองตาก นายป้อม ตุ่นทิน ประธานกองทุนชุมชนหนองระกำเล่าว่ากรรมการต้องใช้ความพยายามทวงหนี้ทุกทาง ซึ่งบางครั้งก็ทำให้ลูกหนี้เข้าใจว่าเราดูถูกเขา ถูกค่ากลับมาแทบทุกครั้ง เทียบกับค่าตอบแทนปีละ 1,000 บาท ที่กรรมการได้รับถือไม่คุ้มค่ากับค่าค่าและความเกลียดชังจากสมาชิกกองทุน ถูกค่าว่า บางครั้งถึงขั้นเอาอาวุธมาขู่ ส่วนนางสอิ่ง น้อยบ้านป่า รองประธานกองทุนกล่าวว่าทุกวันนี้คณะกรรมการกองทุนถูกกลุ่มสมาชิกที่เป็นลูกหนี้เกลียดชัง คนที่เคยมาร่วมกิจกรรมชุมชนก็ไม่มาร่วมงาน เพราะเขาคิดว่าไม่ใช่พวกเขา บางคนกลัวที่จะถูกทวงหนี้ บางคนก็ทะเลาะจะไม่เผื่อกันเลยทีเดียว นางน้ำทิพย์ พิมพา อายุ 41 ปี เจริญญิก กองทุนชุมชนหนองระกำเปิดเผยว่าจิตใจที่ได้รับเกียรติในการเป็นคณะกรรมการบริหารเงินของกองทุน แต่ก็หนักใจที่จะต้องมาไล่ตามพวกคือแพง ไม่ชำระเงินกู้ บางคน โหมไม่พอใจ เอามีดมาไล่ฟันกรรมการ

นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา วิเคราะห์ว่าสถานะกองทุนหมู่บ้านเป็นเพียงแหล่งกู่ใหม่เพื่อเพิ่มกำลังซื้อระยะสั้น ท้ายที่สุดเมื่อเงินกองทุนหมู่บ้านทั้งหมดจะตกไปอยู่กับบริษัทขนาดใหญ่ที่ประชาชนนิยมซื้อสินค้า เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า รถจักรยานยนต์ ฉะนั้น เท่ากับว่านโยบายประชานิยมนี้เป็นการโปรยหว่านเงินไปสู่หมู่บ้านระดับรากหญ้าแต่ในที่สุดก็จะหมุนกลับมาเข้ากระเป๋าผู้กำหนดนโยบายทั้งหมด จึงทำให้ทั้งนักการเมืองและนักธุรกิจไม่มีใครปฏิเสธนโยบายแนวนี้เลยและเป็นที่ยอมรับของทุกคนมากเพราะมีแต่ได้กับได้และประชาชนเองก็หลงเชื่อเพราะได้รู้แต่รัฐเสียหายเพราะเป็นเงินของประเทศชาติ ซึ่งที่สุดของนโยบายประชานิยมก็หนีไม่พ้นการยกหนี้ให้กับผู้กู้ซึ่งจะเป็นการทำลายรากฐานวินัยการคลังของชาติและวินัยการเงินของครอบครัวในสังคมไทยพังทลายไปหมด

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการโอท็อปเป็นเพราะรัฐบาลไม่ได้คิดคำนึงว่าชาวบ้านไม่ใช่ นักธุรกิจ จุดแข็งของชาวบ้านไม่ใช่ทำธุรกิจ มีแต่ต้องทำกินทำใช้ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ มีอยู่มีกิน กินอยู่อย่างพอเพียง ไม่ต้องรวย เพราะไม่มีทางรวย ผู้ได้ประโยชน์ถ้าไม่ใช่กลุ่มผู้ประกอบการ เอสเอ็มอีที่เข้มแข็งอยู่แล้ว และกลุ่มพ่อค้าคนกลาง

จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลไม่พูดถึงโอท็อป “ชุมชน” มากนัก แต่หันไปส่งเสริมโอท็อป SMEs เพื่อทำตลาดส่งออก ทำยอดขาย ทำตัวเลข ปั่นจีดีพีให้เติบโต สร้างภาพความเติบโตทางเศรษฐกิจ เรื่องนี้ข้าราชการ โดยเฉพาะพัฒนาชุมชนจังหวัดถูกบีบให้ทำเป้า ให้ได้ตามที่ “รัฐมนตรี” สั่งลงมา เป็นทอดๆ

นวน้อย ตรีรัตน์ วิจารณ์ในมติชนรายวัน วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ว่าโครงการหนึ่ง ตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มาจากนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อผลทางการเมืองเพราะเป็นโครงการหนึ่งที่ พรรคไทยรักไทยใช้ในการหาเสียงตั้งแต่สมัยการเลือกตั้งในปี 2544 หลังจากที่ เป็นรัฐบาล พรรคไทยรักไทยก็ได้ขับเคลื่อนโครงการนี้อย่างจริงจัง และได้มีการกล่าวอ้างถึงความสำเร็จของ โครงการนี้อย่างมากมาย ในการจัดงานจากรากหญ้าถึงรากแก้ว เมื่อปลายปี 2547 ก่อนการเลือกตั้ง ใหญ่ในปี 2548

โครงการนี้ไม่ได้มีเพียงทางด้านการสร้างรายได้ สร้างงาน และอาชีพให้กับชุมชนเท่านั้น แต่ยังมีการวางเป้าหมายถึงการพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็ง ผ่านกระบวนการรวมกลุ่มของชุมชนในการทำงานร่วมกัน โครงการนี้มักจะถูกนำไปเป็นจุดสร้างภาพลักษณ์ของประเทศเมื่อมีการประชุมนานาชาติในประเทศอยู่เสมอ อย่างไรก็ดี ดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่ภาครัฐใช้กล่าวอ้างอยู่เสมอก็คือ ยอดการจำหน่ายของสินค้าโอท็อป ซึ่งมียอดสูงถึงปีละ 3-4 หมื่นล้านบาท ในช่วงปี 2 ปีที่ผ่านมา โดยก่อนมีโครงการนี้ ฐานข้อมูลของกรมพัฒนาชุมชนแสดงว่ามียอดจำหน่ายสินค้าประเภทนี้ เพียงประมาณปีละไม่ถึง 300 ล้านบาท ดังนั้น โครงการนี้จึงสามารถขับเคลื่อนให้เกิดมูลค่าทางการตลาด ที่เพิ่มขึ้นถึงกว่า 100 เท่าตัวทีเดียว และผู้นำคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยเองก็ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ ในหลายโอกาส ในช่วงปี 2547 ว่าโครงการนี้มีโอกาสที่จะมียอดจำหน่ายได้ถึงปีละ 1 แสนล้านบาท ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลในปี 2544 ระบุว่าโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นโครงการ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐจะเข้ามาช่วยเหลือทางด้าน ความรู้สมัยใหม่ การบริหารจัดการ และช่องทางทางการตลาด ดังนั้น คนโดยทั่วไปจึงเข้าใจว่า ผลิตภัณฑ์โอท็อปก็คือสินค้าชุมชน เพื่อเป็นการเสริมสร้างรายได้ให้กับชุมชนนั่นเอง

แต่ผลการวิจัยของอาจารย์ประสาท ปุ่มตบแต่ง และคุณพวงศัคดี ศษสวัสดิ์ (ผู้จัดการออนไลน์, 2548) ซึ่งได้ทำการวิจัยเพื่อประเมินนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยสำรวจจากผู้ผลิตจำนวน 164 แห่ง กระจายตามภาคต่างๆ ทั้ง 4 ภาค และครอบคลุมผลิตภัณฑ์ทางด้านอาหาร

เครื่องดัดผ้าและเครื่องแต่งกาย เครื่องใช้เครื่องประดับ ของที่ระลึก และกลุ่มสมุนไพร นั้นพบผลิตภัณฑ์โอท็อปมีใช้สินค้าชุมชนตามที่คนทั่วไปเข้าใจ

ผลการวิจัยพบว่าผู้ผลิต สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มแรกเป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้านซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกกลุ่มนี้ว่า "กลุ่มแท้" เป็นกลุ่มชาวบ้านมีการรวมตัวกัน และมักมีการจัดตั้งที่เข้มแข็งกันมาก่อนเป็นส่วนใหญ่ มีบางส่วนเท่านั้นที่มีการจัดตั้ง หลังการเกิดของโครงการ ส่วนกลุ่มที่สองคือ "กลุ่มเทียม" เป็นกลุ่มที่เกิดจากการจดทะเบียน เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการรับการสนับสนุนจากรัฐ แต่มาจากกิจการส่วนตัว และให้ลูกจ้างมาเป็นสมาชิกของกลุ่ม และกลุ่มที่สามคือกลุ่มที่เป็นธุรกิจส่วนบุคคลที่เป็น SMEs ซึ่งต้องการเข้าร่วมโครงการ เพราะต้องการหาช่องทางทางการตลาด ในเรื่องการประชาสัมพันธ์ และการขยายตลาดโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง

โดยในจำนวน 164 แห่งที่ศึกษา เป็นองค์กรชาวบ้านร้อยละ 55.5 เป็นกลุ่มเทียมร้อยละ 26.3 และเป็นกลุ่ม SMEs ร้อยละ 18.3 สำหรับทางด้านผลิตภัณฑ์ของกลุ่ม พบว่าเกิดขึ้นก่อนมีโครงการถึงร้อยละ 83 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่ม SMEs

ผลการวิจัยทางด้านยอดขาย ร้อยละ 50 ของกลุ่มมียอดขายเพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ 43 มียอดขายคงเดิม และร้อยละ 7 มียอดขายลดลง โดยกลุ่มทั้งหมดมียอดขายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 21 และเมื่อพิจารณาตามลักษณะกลุ่มพบว่ากลุ่ม SMEs มียอดขายเพิ่มขึ้นมากที่สุดที่ประมาณร้อยละ 75 ส่วนกลุ่มเทียมเพิ่มขึ้นร้อยละ 45 ขณะที่กลุ่มขององค์กรชาวบ้านเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 15 โดยยอดขายที่เพิ่มมากขึ้นมาจากการนำสินค้ามาขาย ในงานมหกรรมสินค้าโอท็อปที่รัฐบาลจัดขึ้น และขณะเดียวกันก็มีการขยายตัวในการส่งออกเพิ่มขึ้นด้วย

ผลการวิจัยในด้านการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐพบว่าการพัฒนาความรู้จากภาครัฐในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การบริหารจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การบรรจุภัณฑ์ การตลาด และการขนส่ง มีการนำความรู้ทางด้านบริหารจัดการ และการบรรจุภัณฑ์ไปใช้มากที่สุดที่ร้อยละ 53 รองลงมาคือด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ส่วนด้านการตลาด และการขนส่งมีการนำความรู้ไปใช้ในสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ

แม้ว่าการศึกษาเบื้องต้นจะครอบคลุมเพียง 164 แห่ง แต่ก็เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการให้มีการกระจายกันในภูมิภาคต่างๆ และให้มีการกระจายทางด้านผลิตภัณฑ์ ดังนั้น งานวิจัยดังกล่าวข้างต้น มีความน่าเชื่อถือเพียงพอในการประเมินให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยใช้ดัชนีชี้วัดหลายตัว

โดยสรุป ผลวิจัยของอาจารย์ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคุณพยุงศักดิ์ คชสวัสดิ์ ได้ยืนยันให้เห็นว่ามีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นของยอดจัดจำหน่ายของสินค้าโอท็อปอย่างชัดเจนทีเดียว เพียงแต่ว่า

ยอดการจัดจำหน่ายที่เพิ่มมากขึ้น ไม่ได้เป็นส่วนเดียวกันกับที่รัฐบาลประกาศความสำเร็จว่ามี ยอดการจัดจำหน่ายในปี 2547 ถึง 4 หมื่นล้านบาท

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการเพิ่มขึ้นของยอดการจัดจำหน่ายที่สำคัญมาจาก กลุ่มที่เป็น SMEs มีไม่กลุ่มที่เป็นองค์กรชาวบ้าน ทั้งนี้ อาจจะเป็นด้วยเรื่องลักษณะของการ ประกอบธุรกิจที่มีมาแต่ดั้งเดิม ทำให้ง่ายที่จะปรับปรุง พัฒนาผลิตภัณฑ์ มีทักษะทางการบริหาร จัดการ และการแสวงหาเงินทุนเพื่อการขยายกิจการ ดังนั้น ผลประโยชน์ของโครงการจึงตกอยู่กับ ผู้ประกอบการ SMEs มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้านอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังคงได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน แต่อยู่ในรูปของการจ้างงานใน กลุ่มธุรกิจ SMEs มากกว่า ความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการ ดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปี ได้สร้างแบรนด์เนมให้เป็นที่รู้จักกันทั่วประเทศ และในต่างประเทศ มีการขยายตลาดได้เพิ่มสูงขึ้น เพียงแต่โครงการได้เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายเดิมที่ตั้งไว้ที่ต้องการให้ เป็นสินค้าชุมชน เป็นการดำเนินการของชุมชนที่มีการรวมตัวกัน มาเป็นลักษณะของผู้ประกอบการ รายย่อย ยิ่งรัฐบาลมีการตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มยอดของโอท็อปให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นแสนล้าน ในเวลาเพียง 3 ปี การสนับสนุนของภาครัฐก็ต้องยิ่งผลักดันกับกลุ่มที่เป็น SMEs มากกว่าที่จะ เป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้าน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ประวัติและการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

คณะกรรมการผู้ผลิตชุดวิชาการดำเนินสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ได้เขียนหนังสือชื่อ “การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร” (เล่มที่ 1-2 เมื่อปี พ.ศ. 2548) เหล่าถึงประวัติ ธ.ก.ส. การดำเนินงานพร้อมกับรายงานกิจการงบบุคลากร งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 2540-2549 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ธ.ก.ส.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือ สหกรณ์การเกษตร เพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถเพิ่มการผลิตและรายได้ เพื่อให้มีฐานะดีขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ธ.ก.ส. จะมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าธนาคารเพื่อการสหกรณ์เพราะนอกจากจะให้สินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรแล้ว ยังให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงอีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรทั้งทางตรงและทางอ้อมจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้ ธ.ก.ส. มีภารกิจดังต่อไปนี้

1. ภารกิจตามพระราชบัญญัติของ ธ.ก.ส.

ธ.ก.ส. มีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตาม พ.ร.บ. ธ.ก.ส. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 และครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มกรอบวัตถุประสงค์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในอนาคตคาดว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ภารกิจของ ธ.ก.ส. สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของเกษตรกรและประชาชนโดยทั่วไปได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

หลักการและเหตุผลในการแก้ไขครั้งนี้เพื่อให้ ธ.ก.ส. สามารถช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรในการประกอบอาชีพอื่น พัฒนาความรู้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและครอบครัว และสำหรับการดำเนินการตามโครงการที่เป็น

การส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อให้ขบวนการเกษตรกรรมทั้งในด้านการผลิตและการตลาดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดการพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างครบวงจร และเพื่อให้ ธ.ก.ส.สามารถรับฝากเงินเพื่อ สงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัว ชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติ หรือให้ความ ช่วยเหลือเกษตรกรได้มากขึ้น โดยมี ธ.ก.ส. เป็นผู้สนองนโยบาย

วัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 ระบุไว้ ดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ

1.1 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

1.2 ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

1.3 พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม หรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนา คุณภาพชีวิตของเกษตรกร หรือครอบครัวของเกษตรกร

1.4 ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบ เกษตรกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของ เกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

2. ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. ธ.ก.ส. ได้ให้อำนาจ ธ.ก.ส. กระทำ ธุรกิจที่เป็นหลักไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป ได้แก่ การให้กู้เงิน การรับฝากเงิน และการจัดหาเงินทุนเพียงแต่กำหนดขอบเขตกลุ่มเป้าหมายลูกค้าของ ธ.ก.ส. ไว้เฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นเกษตรกรเท่านั้น ซึ่งหมายถึงผู้ที่ประกอบอาชีพการเกษตรอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ ไม่ว่าจะกู้ โดยตรงจาก ธ.ก.ส. หรือกู้ผ่านกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรทางใดทางหนึ่งก็ได้และ พยายามสร้างระบบการควบคุมมิให้เกษตรกรกู้เงินหลายทาง ทั้งนี้ เพื่อที่เกษตรกรจะได้นำเงินไป ประกอบอาชีพเกษตรหรืออาชีพนอกภาคการเกษตรไปในทางที่จะก่อประโยชน์กอบแก่ย์ สำหรับผู้ที่ มิใช่เกษตรกรนั้นจะกู้ได้เฉพาะกรณีที่ใช้เงินฝากเป็นประกันเท่านั้น โดยไม่คำนึงว่าจะนำไปเพื่อ ใช้ในวัตถุประสงค์ใด

ความหมายของคำว่าอาชีพเกษตรกรรม อาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และอาชีพอย่าง ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ของ ธ.ก.ส.

คำว่าอาชีพเกษตรกรรม เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม และอาชีพอย่างอื่น มีความหมายดังนี้

คำว่าอาชีพเกษตรกรรมหมายความถึงการทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม การทำนาเกลือ การปลูกกล้วยไม้ หรือไม้ดอกการปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงผึ้ง การเพาะเห็ด หรืออาชีพการเกษตรอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คำว่าอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรหมายความถึงการประกอบอาชีพของเกษตรกรที่นำเอาผลิตผลของตนเองหรือผลิตผลที่จัดหาจากแหล่งอื่นมาทำการแปรรูปเตรียมการผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปเพื่อจำหน่ายหรือใช้ผลิตผลดังกล่าวเป็นส่วนประกอบสินค้าที่เกษตรกรผลิตขึ้นเองเพื่อจำหน่าย และให้หมายความรวมถึงการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการผลิต หรือการบริการด้านปัจจัยการผลิตทางการเกษตรด้วย ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว

คำว่าอาชีพอย่างอื่นหมายความถึงการให้สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพนอกการเกษตร ซึ่งได้แก่การประกอบอาชีพอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการขนาดเล็กและขนาดย่อม เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรหรือคนในครัวเรือนเกษตรกร

จากความหมายของคำว่าอาชีพอย่างอื่น จะทำให้เห็นได้ว่าการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรนั้น เป็นส่วนหนึ่งของอาชีพอย่างอื่น ซึ่งเป็นวิวัฒนาการในการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. จากสินเชื่อเกษตรมาสู่สินเชื่อที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตร และวิวัฒนาการมาจนถึงสินเชื่อนอกภาคเกษตรในปัจจุบัน

การให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรนั้น ธ.ก.ส. มุ่งเน้นเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้อย่างสำคัญ การพัฒนาความรู้ด้านการประกอบอาชีพเกษตรกร หรืออาชีพอย่างอื่นของตัวเกษตรกร หรือคนในครัวเรือนของเกษตรกร

สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

สินเชื่อเพื่อคำรักษาพยาบาล

การให้เงินกู้ตามข้อบังคับของ ธ.ก.ส.

จากวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ของ ธ.ก.ส. คณะกรรมการของ ธ.ก.ส. จึงได้ออกข้อบังคับฉบับที่ 44 ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน และได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการให้เงินไว้ในข้อ 15 ดังต่อไปนี้

ข้อ 15 การให้เกษตรกรกู้เงินตามข้อบังคับนี้ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ หรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกร อาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม หรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ การพัฒนาความรู้ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิต
2. เป็นการลงทุน ในการประกอบอาชีพหรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกร อาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม หรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ การพัฒนาความรู้ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิต
3. รอการขายผลิตผล
4. ชำระหนี้สินภายนอก

5. เป็นค่าใช้จ่าย หรือเป็นค่าลงทุนในการดำเนินกิจกรรมตามโครงการที่เป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

จากกรอบวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในข้อบังคับฉบับที่ 44 จะเห็นได้ว่ามีคำว่า “ค่าใช้จ่าย” และ “ค่าลงทุน” จึงขออธิบายถึงความแตกต่างไว้ดังนี้

คำว่า “ค่าใช้จ่าย” หมายถึง เงินกู้ที่ให้ไปเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจในรอบปีซึ่งเป็นเงินกู้ระยะสั้น

คำว่า “ค่าลงทุน” หมายถึงเงินกู้ที่ให้ไปเป็นค่าลงทุนในทรัพย์สินทางการเกษตรซึ่งเป็นทรัพย์สินถาวร เช่น ซื่อ สร้างหรือปรับปรุงทรัพย์สินขนาดปานกลางถึงขนาดใหญ่ หรือปรับปรุงพัฒนารูปแบบ การผลิตทางการเกษตรให้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งต้องใช้เวลานานกว่าจะได้ผลคุ้มค่าการลงทุน ซึ่งจะเป็นเงินระยะปานกลางหรือระยะยาวก็ได้ขึ้นอยู่กับอายุการใช้งานหรืออายุการให้ผลตอบแทนของทรัพย์สินที่ขอกู้ไปลงทุนนั้น ๆ

ส่วนเงินกู้เพื่อรอการขายผลิตผลเป็นมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรลูกค้าที่ขาดเงินใช้จ่ายในครัวเรือน เนื่องจากยังขายผลิตผลไม่ได้ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากราคาผลิตผลตกต่ำเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาชั่วคราวไว้กับเกษตรกรระหว่างรอราคาผลิตผล โดยปกติเป็นระยะไม่เกิน 6 เดือน

ในส่วนของเงินกู้เพื่อชำระหนี้สินภายนอก เป็นการให้กู้เงินเพื่อให้เกษตรกรไปไถ่ถอนที่ดินจากการจำนองหรือขายฝากไว้กับเจ้าหนี้เอกชนเพื่อให้สามารถรักษาที่ดินของตน หรือของบิดามารดาของตน หรือของตนในครัวเรือน อันได้แก่บุตร หรือคู่สมรส ไว้สำหรับประกอบอาชีพการเกษตร หรืออยู่อาศัย ได้ต่อไป สำหรับเงินกู้ตามวัตถุประสงค์นี้ส่วนใหญ่จะได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราปกติของ ธ.ก.ส. และถ้าคุณสมบัติของเกษตรกรไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ธ.ก.ส. กำหนด เกษตรกรยังสามารถขอกู้จากเงินกองทุนของรัฐเพื่อการนั้นผ่าน ธ.ก.ส. ได้อีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งเงินกองทุนดังกล่าวนี้ก่อนการปฏิรูประบบราชการ อยู่ในความดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ภายหลังการปฏิรูประบบราชการแล้ว จะโอนงานนี้ไปอยู่ในหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. การกึ่งเกี่ยวกับการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏใน พ.ร.บ. ของ ธ.ก.ส. แล้ว ยังต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากสภาวะทางเศรษฐกิจหรือสภาวะทางการตลาดที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรเป็นครั้งคราวอีกด้วย เช่น ผลกระทบจากภาวะหนี้สินทำให้ที่ดินทำกินของเกษตรกรตกเป็นของนายทุนเงินกู้ ภาวะราคาผลิตผลตกต่ำ นโยบายการลดพื้นที่การปลูกพืชบางอย่างที่เกิดขึ้นกว่าความต้องการภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น รัฐบาลจึงเข้ามามีส่วนให้ความช่วยเหลือ โดยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำผ่านทาง ธ.ก.ส. ได้แก่

1. เงินกู้เพื่อชำระหนี้สินภายนอก ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐให้ทุนสนับสนุนเป็นครั้งคราว

2. เงินกู้เพื่อรอการขายผลิตผล เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในปีที่ข้าวราคาตกต่ำมาก โครงการนี้ปกติจะได้รับการสนับสนุนเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการแทรกแซงราคาผลิตผลมีให้ตกต่ำ นอกจากนี้ ก็มีโครงการรับจำนำลำไย หอม กระเทียม และอาจจะมีโครงการรับจำนำผลิตผลต่างๆ ตามมาอีก

3. เงินกู้เพื่อการลงทุนเพื่อฟื้นฟูการประกอบอาชีพ หรือปรับโครงสร้างและระบบการผลิตทางการเกษตร หรือเงินกู้เพื่อพัฒนา หรือปรับปรุงการประกอบอาชีพของการเกษตรตามโครงการที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบ ที่รัฐให้การสนับสนุนเป็นครั้งคราว

นอกจากนี้ภารกิจหลักในการจ่ายเงินกู้จากเงินทุนปกติของ ธ.ก.ส. และการจ่ายเงินกู้จากเงินทุนสนับสนุนของรัฐบาลแล้ว ธ.ก.ส. ยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนดำเนินการจ่ายเงินกู้ให้กับกองทุนหมุนเวียนของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) เกี่ยวกับการให้กู้เงินเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรหรือผู้ยากจนที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะขอกู้เงินตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของ ธ.ก.ส. ได้โดย สปน. จ่ายค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ 5 ของต้นเงินที่เกษตรกรคงเป็นหนี้ตามยอดเงินคงเป็นหนี้คงเหลือเป็นรายวัน โดย สปน. จะจ่ายค่าตอบแทนให้ปีละครั้ง

3.2 วิวัฒนาการในการให้สินเชื่อการเกษตรของธ.ก.ส.

การให้สินเชื่อในระยะเริ่มแรก (ปี 2509 – 2511) ของ ธ.ก.ส. เน้นเฉพาะการให้เงินกู้ระยะสั้น และระยะปานกลางเป็นหลัก เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรในการกู้เงินไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงานระหว่างปี และจัดหาเครื่องมือการเกษตรขนาดเล็ก และเงินกู้เพื่อชำระหนี้สินเดิมเพื่อการเกษตรที่เกิดขึ้นก่อนเป็นลูกค้ำในวงเงินที่จำกัด สามารถช่วยลดการพึ่งพาสินเชื่อในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยแพงทำให้สามารถลดต้นทุนการผลิตให้น้อยลงได้ในระดับหนึ่ง ปี พ.ศ. 2512 ธ.ก.ส. เล็งเห็นว่าภาระหนี้สินของเกษตรกรที่มีมาก่อนเป็นลูกค้ำก็คงเป็นภาระหนักแม้จะมีการให้กู้เงินระยะปานกลาง เพื่อชำระหนี้สินเดิมรวมอยู่ด้วยก็เป็นเพียงช่วยแก้ไขปัญหานี้สินที่เกิดขึ้นจากการประกอบอาชีพทางการเกษตรที่ผ่านมาเท่านั้น แต่หนี้สินที่เป็นภาระหนักและผูกพันหรือมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่กินของเกษตรกรยังไม่อาจช่วยปลดปล่อย จึงได้ออกข้อบังคับฉบับที่ 16 ว่าด้วยการให้สินเชื่อระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิมเพื่อการไถ่ถอนที่ดินจากการจำนองหรือขายฝากโดยใช้เงินทุนของ ธ.ก.ส. ซึ่งก็สามารถดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรได้ไม่มากนัก เพราะประสบปัญหาด้านเงินทุน ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลมีนโยบายช่วยปลดปล่อยหนี้สินเดิมให้กับเกษตรกร โดยให้ ธ.ก.ส. กู้เงินดอกเบี้ยต่ำจากกระทรวงการคลังจำนวน 50 ล้านบาท

เมื่อรวมกับเงินทุนของ ธ.ก.ส. ทำให้เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2518 ธ.ก.ส. มีลูกหนี้เพื่อการนี้เพิ่มขึ้นเป็น 88,463,337 บาท หลังจากนั้น ธ.ก.ส. ก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในการให้สินเชื่อประเภทนี้ ต่อมาตามช่วงระยะเวลาต่างๆ เป็นครั้งคราว ทำให้ ธ.ก.ส. จ่ายเงินกู้เพื่อการนี้ได้มากขึ้นตามลำดับ

เริ่มให้กู้เงินระยะยาวเพื่อการเกษตรในปี พ.ศ. 2518 เป็นปีแรกเพื่อให้เกษตรกรสามารถพัฒนารูปแบบการเกษตรของตนให้ดีขึ้น ซึ่งต้องใช้เงินทุนสูง และใช้ระยะเวลานานกว่าจะได้ผลตอบแทนคุ้มการลงทุน และได้ขยายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบัน ตารางที่ 2 แสดงภารกิจในการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2549

ตารางที่ 2 ภารกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อตามนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2549

| การให้สินเชื่อ | หน่วย ; ล้านบาท | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|-----------------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|
| | 2540 | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 |
| 1. เพื่อชำระหนี้สินภายนอก | 45 | 10 | 28 | 306 | 244 | 3,164 | 355 | 71 | 1,566 | 147 |
| 2. เพื่อรอกการขายผลิตผล | 3,150 | 3,779 | 4,902 | 34,091 | 30,916 | 33,110 | 23,229 | 42,906 | 2,072 | 27,166 |
| 3. เพื่อการลงทุนฟื้นฟูการประกอบอาชีพ | 63,988 | 68,408 | 72,057 | 88,404 | 40,759 | 27,678 | 49,402 | 66,823 | 75,283 | 52,825 |
| รวม | 67,183 | 72,197 | 76,987 | 122,801 | 71,919 | 63,952 | 72,986 | 109,800 | 78,921 | 80,138 |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุนของ ธ.ก.ส. รอบปีบัญชี 2540 - 2549

การให้สินเชื่อตามนโยบายรัฐบาลเพื่อนำไปลงทุนฟื้นฟูการประกอบอาชีพเป็นลำดับรองลงมาเพื่อรอกการขายผลิตผลและชำระหนี้สินภายนอก เพราะต้องการให้เกษตรกรลดรายจ่ายเพิ่มรายได้และเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้นดังกล่าว

1) การให้สินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

เนื่องจากอาชีพทางการเกษตรเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูง และเกษตรกรไม่อาจพึ่งพิงรายได้ทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวได้ ดังนั้น เกษตรกร และคนในครัวเรือนจำเป็นต้องขวนขวายหารายได้จากทางอื่นจุนเจือ ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องอาศัยรายได้จากแรงงานรับจ้างของคนในครัวเรือนมาจุนเจือค่าใช้จ่ายในครัวเรือนมาโดยตลอด แต่มีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ทำการประกอบอาชีพอย่างอื่น เช่น พาณิชยกรรม การให้บริการ และอุตสาหกรรมในครัวเรือนควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในครัวเรือน เช่น การศึกษาของบุตร ค่ารักษาพยาบาลตลอดจนค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์ที่ทันสมัยในครัวเรือนตามความเจริญในท้องถิ่น ภาวะเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น หม้อหุงข้าวไฟฟ้า ตู้เย็น โทรทัศน์ รถจักรยานยนต์ หรือแม้แต่รถยนต์ เช่น รถบรรทุกเล็ก

(ปีกอฬ) ซึ่งเป็นที่นิยมในหมู่เกษตรกร สิ่งเหล่านี้ถือปัจจัยขั้นพื้นฐานของชนรุ่นใหม่ที่จะต้องมีความจำเป็นต้องใช้ ยิ่งทำให้เกษตรกรต้องดิ้นรนขวนขวายหารายได้ทางอื่นมาชดเชยนอกเหนือจากการมีเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการเกษตรที่ทันสมัย ดังนั้นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถสร้างรายได้ทางอื่นเพิ่มขึ้นจากรายได้ทางการเกษตร ธ.ก.ส. จึงขยายวัตถุประสงค์ในการให้สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องทางการเกษตรโดยยังอิง หลักการเดิมคือต้องเป็นการประกอบอาชีพที่ต้องใช้ผลิตผลทางการเกษตรผลิตขึ้นเอง หรือจัดหาจากแหล่งอื่นด้วยก็ได้มาทำกิจการผลิต (แปรรูป) หรือเตรียมการผลิตเพื่อการจำหน่าย หรือนำวัสดุอื่นมาทำการผลิตเพื่อจำหน่ายเป็นสินค้าที่ใช้ในการเกษตรการให้สินเชื่อประเภทดังกล่าวนี้เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ดังตารางที่ 2 ซึ่งแสดงภารกิจ

2) การให้สินเชื่อนอกภาคการเกษตร

จากการที่ได้มีการให้สินเชื่อที่เกี่ยวกับการเกษตรมาได้ระยะหนึ่ง ธ.ก.ส. ได้สังเกตเห็นว่าโดยแท้จริงแล้วมีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ประกอบอาชีพอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเลย เช่น อาชีพบริการ เป็นต้นว่า ร้านตัดผม ร้านเสริมสวย ร้านซ่อมเครื่องยนต์ ซ่อมรถจักรยานยนต์ แรงงานต่างประเทศ บริการรถโดยสารขนาดเล็ก ซึ่งเกษตรกรหรือคนในครัวเรือนดำเนินกิจการเป็นอาชีพเพื่อรายได้ทางการเกษตร ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางความช่วยเหลือเกษตรกรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ไปอีก ธ.ก.ส. จึงขยายบริการให้สินเชื่อนอกภาคการเกษตรเพื่อการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการสำหรับเกษตรกรลูกค้า โดยเริ่มเปิดดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีถัดจากปีที่ ธ.ก.ส. ได้แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ครั้งที่ 5

3) การดำเนินงานสินเชื่อในรูปแบบโครงการ

ธ.ก.ส. ดำเนินการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในรูปแบบการให้เงินกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว หรือในปัจจุบันเรียกว่าเงินกู้เพื่อค่าใช้จ่าย หรือเงินกู้เพื่อค่าลงทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีเงินทุนเพื่อประกอบการผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น มีอาชีพที่มั่นคง และยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยมีส่วนราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้าน

วิชาการ ด้านการตลาด และการสร้างปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ที่เป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการประกอบอาชีพของเกษตรกร การดำเนินงานสินเชื่อในรูปแบบโครงการสามารถจำแนกประเภทโครงการออกเป็น 2 ประเภทคือ โครงการตามนโยบายรัฐบาล และโครงการพิเศษของ ธ.ก.ส.

1. โครงการตามนโยบายรัฐบาล

โครงการตามนโยบายรัฐบาลเป็นโครงการที่รัฐบาลดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์ในขณะนั้นๆ เป็นต้นว่ามีปัญหาการผลิตทางการเกษตร เช่น ได้รับความเสียหายจากธรรมชาติทำให้ผลผลิตมีปริมาณหรือคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือราคาผลผลิตตกต่ำ เป็นต้น ลักษณะความช่วยเหลือของรัฐบาลจึงเป็นการสนับสนุนเงินกู้ที่มีเงื่อนไขพิเศษผ่าน ธ.ก.ส. ในอัตราดอกเบี้ยต่ำโดยจัดหาเงินทุนมาช่วย ธ.ก.ส. จัดหาเงินทุน หากทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กำหนด รัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส. ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินเชื่อเพื่อการผลิตระยะสั้นที่ให้ผลตอบแทนเร็วหรือสามารถฟื้นฟูสภาพการผลิตที่เสียหายได้รวดเร็วที่เห็นได้ชัดเจนคือเงินกู้เพื่อรอกการขายผลิตผล

2. โครงการพิเศษของ ธ.ก.ส.

โครงการพิเศษของ ธ.ก.ส. เป็นโครงการเงินกู้ระยะยาวหรือเงินกู้เพื่อการลงทุนที่คณะกรรมการ ธ.ก.ส. ได้ลดหย่อนหลักเกณฑ์จากการให้เงินกู้ตามปกติของ ธ.ก.ส. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชั้นเล็ก และยากจนให้มีโอกาสพัฒนาการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีส่วนราชการและเอกชนให้การสนับสนุนด้านปัจจัยพื้นฐาน ปัจจัยการผลิต หรือบริการทางวิชาการแก่เกษตรกรในโครงการ (เอกสารการสอนชุดวิชาการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร เล่ม 2 2548 : น.6)

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นวิวัฒนาการการให้สินเชื่อประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวมา และสินเชื่อที่ให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2549

ตารางการให้สินเชื่อ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2549

| การให้สินเชื่อ | หน่วย : ล้านบาท | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2540 | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 | 2545 | 2546 | 2547 | 2548 | 2549 |
| 1. ที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตร | 513 | 857 | 1,264 | 382 | 1,675 | 1,091 | 1,397 | 3,071 | 12 | 20 |
| 2. นอกภาคการเกษตร | 6,677 | 6,143 | 6,937 | 3,767 | 357 | 108 | 48 | 21 | 1,229 | 1,278 |
| 3. ในรูปโครงการ | 63,988 | 68,408 | 72,057 | 88,404 | 40,759 | 27,678 | 49,402 | 66,823 | 75,283 | 52,825 |
| 3.1 โครงการตามนโยบายรัฐบาล | 59,594 | 63,949 | 64,334 | 80,518 | 30,977 | 23,969 | 19,814 | 37,128 | 48,761 | 27,312 |
| 3.2 โครงการพิเศษของ ธ.ก.ส. | 4,394 | 4,459 | 7,723 | 7,886 | 9,782 | 3,709 | 29,588 | 29,695 | 26,522 | 25,513 |
| รวม | 71,178 | 75,408 | 80,258 | 92,553 | 42,791 | 28,877 | 50,847 | 69,915 | 76,524 | 54,123 |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุนของธ.ก.ส. รอบปีบัญชี 2540 - 2549

การให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ส่วนมากสนองนโยบายของรัฐบาลเพราะว่ารัฐบาลได้ซัดเซยเงินให้กับ ธ.ก.ส. และตรงตามวัตถุประสงค์ของ ธ.ก.ส. ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร

3.3 การดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

ธ.ก.ส. ได้ดำเนินบทบาทการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบทโดยขยายการให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน รวมไปถึงการให้สินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน โดยสรุปดังนี้

1. ท้องที่ดำเนินงาน จำนวนลูกค้า และจำนวนสาขา

ธ.ก.ส. ได้ปรับปรุงส่วนงานภายในองค์กรให้เหมาะสมกับการดำเนินงาน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ตลอดจนลูกค้าเงินฝากให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ณ วันสิ้นปีบัญชี 2549 ธ.ก.ส. มีสำนักงาน ธ.ก.ส. ระดับจังหวัด 75 แห่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลสาขาในสังกัดทั่วประเทศ 908 สาขา จำแนกเป็นสาขาระดับอำเภอ 567 สาขา และสาขาย่อย (อยู่ในการกำกับดูแลของสาขาระดับอำเภอ) 341 สาขา และมีหน่วยอำเภอซึ่งเป็นสถานที่ติดต่อให้บริการแก่เกษตรกรลูกค้ากระจายอยู่ในท้องที่อำเภอต่างๆ 945 หน่วย ทั่วประเทศ (ดูตารางที่ 1)

ณ วันสิ้นปีบัญชี 2549 มีเกษตรกรที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. ทั้งสิ้น 5.68 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 98.10 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ (เปรียบเทียบกับข้อมูลสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2546 จำนวน 5.79 ล้านครัวเรือน) จำแนกเป็นเกษตรกรลูกค้ารายคนที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. โดยตรง 4.12 ล้านครัวเรือน สมาชิกสหกรณ์การเกษตร 1.55 ล้านครัวเรือน และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร 0.01 ล้านครัวเรือน รวมจำนวนลูกค้าทุกประเภทเพิ่มขึ้น 151,751 ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.74 (ดูตารางที่ 1)

2. การให้บริการเงินฝาก

ธ.ก.ส. ขยายการให้บริการเงินฝากแก่ประชาชนทั่วไป ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ โดยเพิ่มช่องทางการบริการให้มากขึ้นตามชุมชนต่างๆ และเพิ่มผลิตภัณฑ์เงินฝากที่เหมาะสมกับลูกค้าแต่ละประเภท ได้แก่ เงินฝากเกษียณมั่งคั่ง สลากออมทรัพย์ เงินฝากทันใจ เงินออมลูกรัก และกองทุนทวีสุข ณ วันสิ้นปีบัญชี 2549 ธ.ก.ส. มียอดเงินฝากคงเหลือทั้งสิ้น 496,621 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2548 เป็นเงิน 65,220 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.12 (ดูแผนภูมิที่ 4)

3. การให้บริการสินเชื่อ

ณ วันสิ้นปีบัญชี 2549 ธ.ก.ส. มีเงินให้สินเชื่อคงเหลือ (ต้นเงินกู้คงเป็นหนี้) รวมทั้งสิ้น 428,586 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินให้สินเชื่อแก่เกษตรกร 369,794 ล้านบาท สหกรณ์การเกษตรกร 21,278 ล้านบาท กลุ่มเกษตรกร 32 ล้านบาท เงินให้สินเชื่อนโยบายรัฐ 11,969 ล้านบาท และเงินให้สินเชื่อประเภทอื่น 25,513 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 86.28 ร้อยละ 4.97 ร้อยละ 0.01 ร้อยละ 2.79 และร้อยละ 5.95 ของเงินให้สินเชื่อคงเหลือทั้งหมด ตามลำดับการให้สินเชื่อในปีบัญชี 2549 มีรายละเอียด ดังนี้

1. การให้บริการสินเชื่อด้านเกษตร

ธ.ก.ส. บริการสินเชื่อให้แก่เกษตรกรรายคนระหว่างปี 218,354 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2548 เป็นเงิน 15,925 ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.87 ได้รับชำระหนี้เงินกู้คืนระหว่างปี 176,702 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 91.09 ของต้นเงินกู้ถึงกำหนดและมีต้นเงินกู้คงเป็นหนี้เมื่อสิ้นปีบัญชี 2549 จำนวน 369,794 ล้านบาท (ดูแผนภูมิที่ 2-3)

2. การให้บริการสินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตร

ธ.ก.ส. ให้บริการสินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตรระหว่างปี 42,154 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 5,669 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.54 ได้รับชำระคืนเงินกู้ระหว่างปี 38,585 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.99 ของต้นเงินกู้ถึงกำหนด และมีต้นเงินกู้คงเป็นหนี้เมื่อสิ้นปีบัญชี 2549 จำนวน 21,278 ล้านบาท (ดูแผนภูมิที่ 2-3)

3. การให้บริการสินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกร

ธ.ก.ส. ให้บริการสินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกรระหว่างปี 163 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 14 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 7.91 ได้รับชำระคืนเงินกู้ระหว่างปี 161 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96.99 ของต้นเงินกู้ถึงกำหนด และมีต้นเงินกู้คงเป็นหนี้เมื่อสิ้นปีบัญชี 2549 จำนวน 32 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1 และดูแผนภูมิที่ 3)

4. การให้บริการสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐ

ธ.ก.ส. ให้บริการสินเชื่อตามโครงการนโยบายรัฐ เริ่มตั้งแต่ปีบัญชี 2549 รวมทั้งสิ้น 200,128 ล้านบาท โดยมีลูกค้าเข้าร่วมโครงการ 4.7 ล้านครัวเรือนสำหรับบัญชี 2549 จำนวน 27,312 ล้านบาท ลูกค้าเข้าร่วมโครงการ 0.3 ล้านครัวเรือน และต้นเงินกู้คงเป็นหนี้ เมื่อสิ้นปีบัญชี 2549 จำนวน 11,969 ล้านบาท จำแนกเป็นเงินกู้อย่างบุคคล 11,042 ล้านบาท และสถาบันเกษตรกร 927 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1 และดูแผนภูมิที่ 3)

ทั้งนี้ การให้บริการสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐยังให้ความช่วยเหลือแก่กองทุน เพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน 1,266 ล้านบาท และเงินทุนหมุนเวียนหนี้สินข้าราชการครู 362 ล้านบาท รวมทุกประเภท 13,597 ล้านบาท

5. การให้บริการสินเชื่อประเภทอื่น

ธ.ก.ส. ให้สินเชื่อประเภทอื่น มีต้นเงินกู้คงเป็นหนี้เมื่อสิ้นปีบัญชี 2549 รวมทั้งสิ้น 25,513 ล้านบาทประกอบด้วย 1) การให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย 4,846 ล้านบาท 2) การให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) 3) การให้เงินกู้ใช้เงินฝากค้าประกัน 3,728 ล้านบาท 4) การให้เงินกู้เคหะสงเคราะห์ 1,320 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1 และแผนภูมิที่ 3)

ณ วันสิ้นปีบัญชี 2549 ธ.ก.ส. มีทุนดำเนินงานรวม 566,088 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 64,156 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.78 ซึ่งในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา (ระหว่างปีบัญชี 2545 – 2549) ทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 12.35 ต่อปี โดยจำแนกตามแหล่งที่มาได้ดังนี้

1. เงินฝาก

ยอดเงินฝาก 496,621 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 87.73 ของทุนดำเนินงานรวม เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 65,220 ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.12 (ดูแผนภูมิที่ 4)

2. เงินกู้

เงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ 9,117 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 1.62 ของทุนดำเนินงานรวม จำแนกเป็นเงินกู้ภายในประเทศ 5,222 ล้านบาท และเงินกู้จากต่างประเทศ 3,955 ล้านบาท (รวมปรับมูลค่าเงินกู้ตามอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันสิ้นปี) ลดลงจากปีก่อน 2,092 ล้านบาทหรือลดลงร้อยละ 18.56 (ดูแผนภูมิที่ 4)

3. หนี้สินอื่นๆ

หนี้สินอื่นๆ 11,419 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.02 ของทุนดำเนินงานรวม ลดลงจากปีก่อน 1,932 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 14.47 (ดูแผนภูมิที่ 4)

4. ส่วนของผู้ถือหุ้น

ส่วนของผู้ถือหุ้น 48,871 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.63 ของทุนดำเนินงานรวม เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 2,960 ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.45 สำหรับการเปลี่ยนแปลงของส่วนของผู้ถือหุ้นประกอบด้วยค่าซื้อหุ้นของกระทรวงการคลังเพิ่มขึ้น 837 ล้านบาท ค่าซื้อหุ้นของสถาบันเกษตรกรและเอกชนเพิ่มขึ้น 4 ล้านบาท สถาบันเกษตรกรและเอกชนได้ถอนหุ้นบุริมสิทธิ 1 ล้านบาท กำไรสะสมสุทธิเพิ่มขึ้น 2,120 ล้านบาท (จำแนกเป็นกำไรสุทธิประจำปี 2,918 ล้านบาท บวกโบนัสเหลือจ่าย 41 ล้านบาท หักจ่ายเงินปันผล 839 ล้านบาท) (ดูแผนภูมิที่ 4)

3.4 รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิ

ร.ก.ส. มีรายได้รวม 40,130 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายรวม 37,212 ล้านบาท กำไรสุทธิ 2,918 ล้านบาท มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. รายได้

รายได้รวม 40,130 ล้านบาท ประกอบด้วยรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผล 38,013 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 8,756 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 29.93 รายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ดอกเบี้ยเงินให้สินเชื่อ 29,262 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 72.92 ของรายได้รวม เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 5,635 ล้านบาท

รายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย 2,117 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 469 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 28.46 รายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ค่าธรรมเนียมและบริการ 1,391 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.47 ของรายได้รวม เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 354 ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 34.14 (ดูแผนภูมิที่ 1)

2. ค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายรวม 37,212 ล้านบาท ประกอบด้วยค่าใช้จ่าย ดอกเบี้ย 9,879 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายที่มีใช้ดอกเบี้ย 11,420 ล้านบาท และหนี้สงสัยจะสูญและหนี้สูญ 15,913 ล้านบาท

ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย 9,879 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 5,468 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 123.96 เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่เป็นดอกเบี้ยจ่ายเงินฝาก 9,670 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.99 ของค่าใช้จ่ายรวม

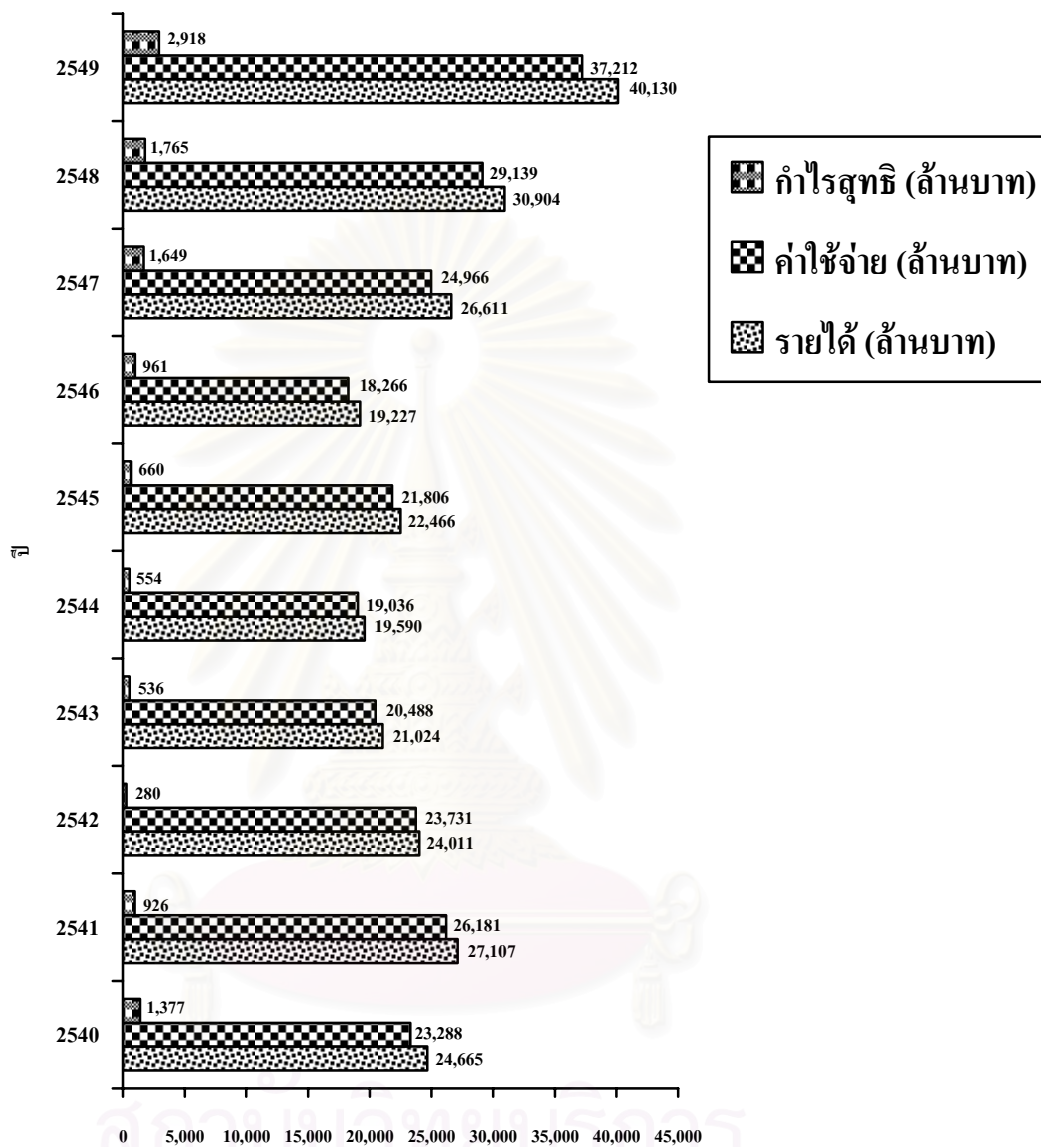
ค่าใช้จ่ายที่มีใช้ดอกเบี้ย 11,420 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 627 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.81

หนี้สงสัยจะสูญและหนี้สูญ 15,913 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 1,978 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.19 (ดูแผนภูมิที่ 1)

3. กำไรสุทธิ

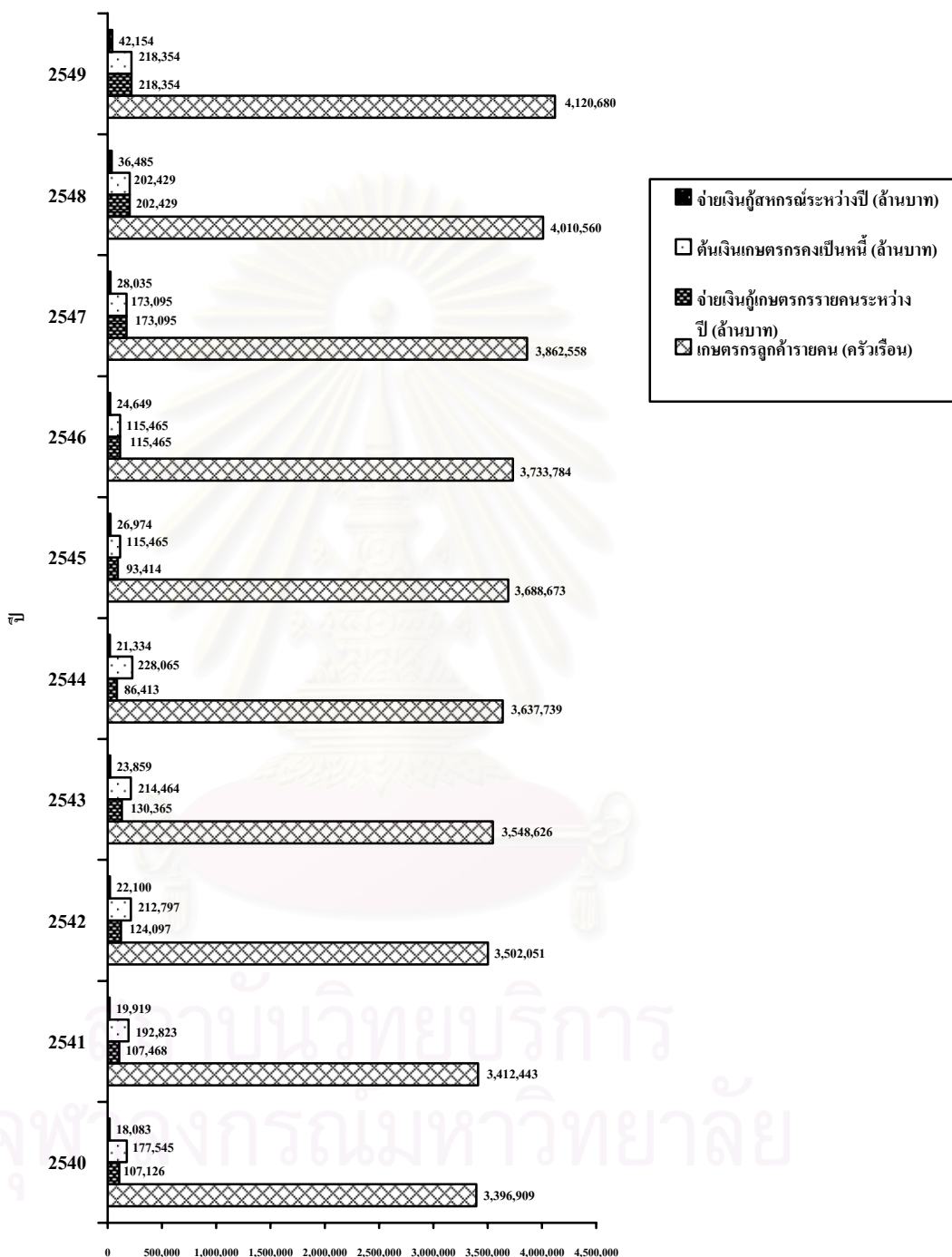
กำไรสุทธิ 2,918 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 1,153 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 65.33 ซึ่งกำไรสุทธิจำนวนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 5.97 ของส่วนของผู้ถือหุ้น และคิดเป็นร้อยละ 0.52 ต่อต้นเงินกู้คงเป็นหนี้เฉลี่ย ปราบกว่ามีอัตราร้อยละ 0.69 สูงกว่าปีก่อน ซึ่งมีอัตราส่วนร้อยละ 0.44 (ดูแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิ ปีบัญชี 2540-2549



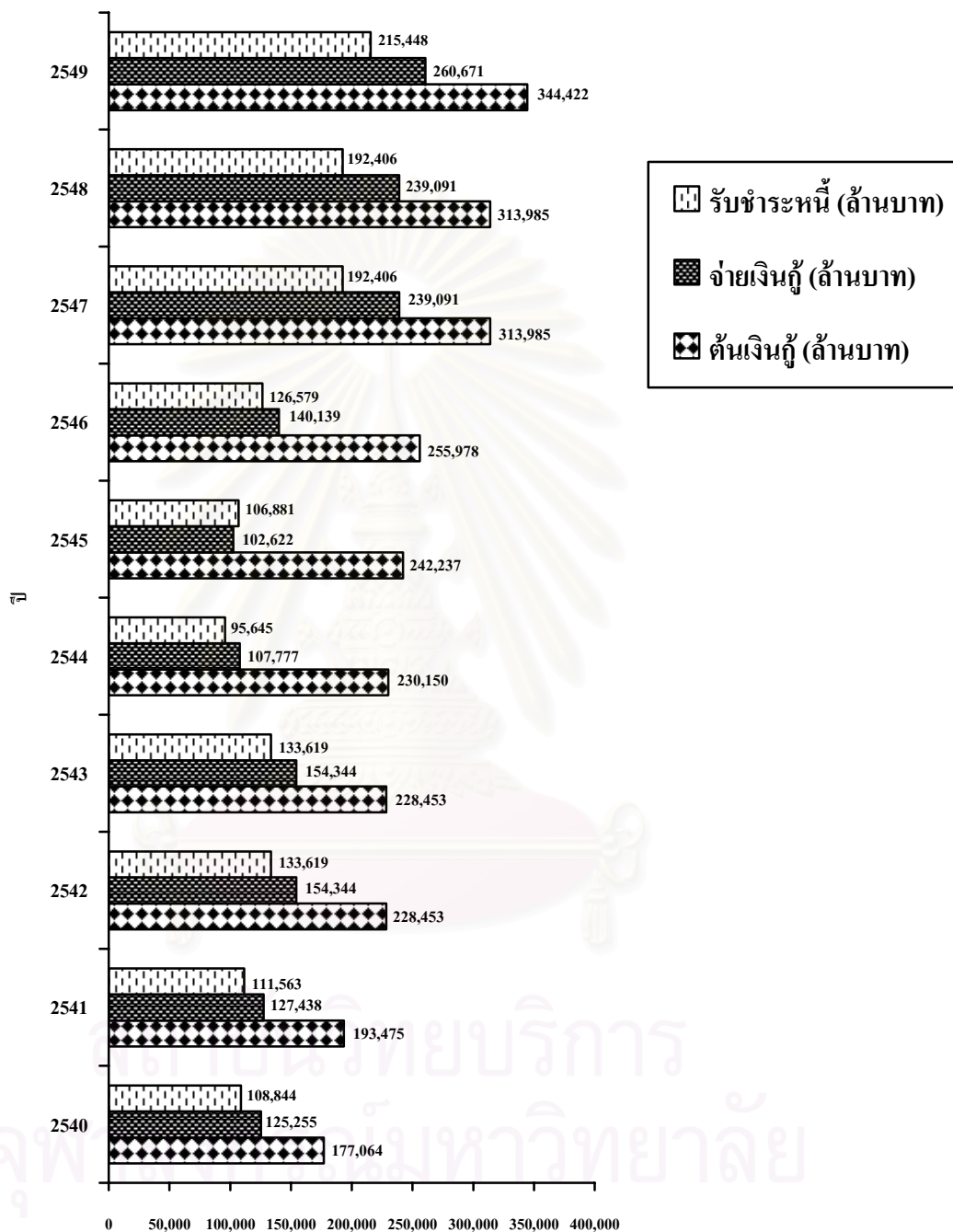
ที่มา: รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุนของ ช.ก.ส.ปีบัญชี 2540-2549

แผนภูมิที่ 2 การจ่ายเงินเชื่อของ ช.ก.ส. ปีบัญชี 2540 -2549



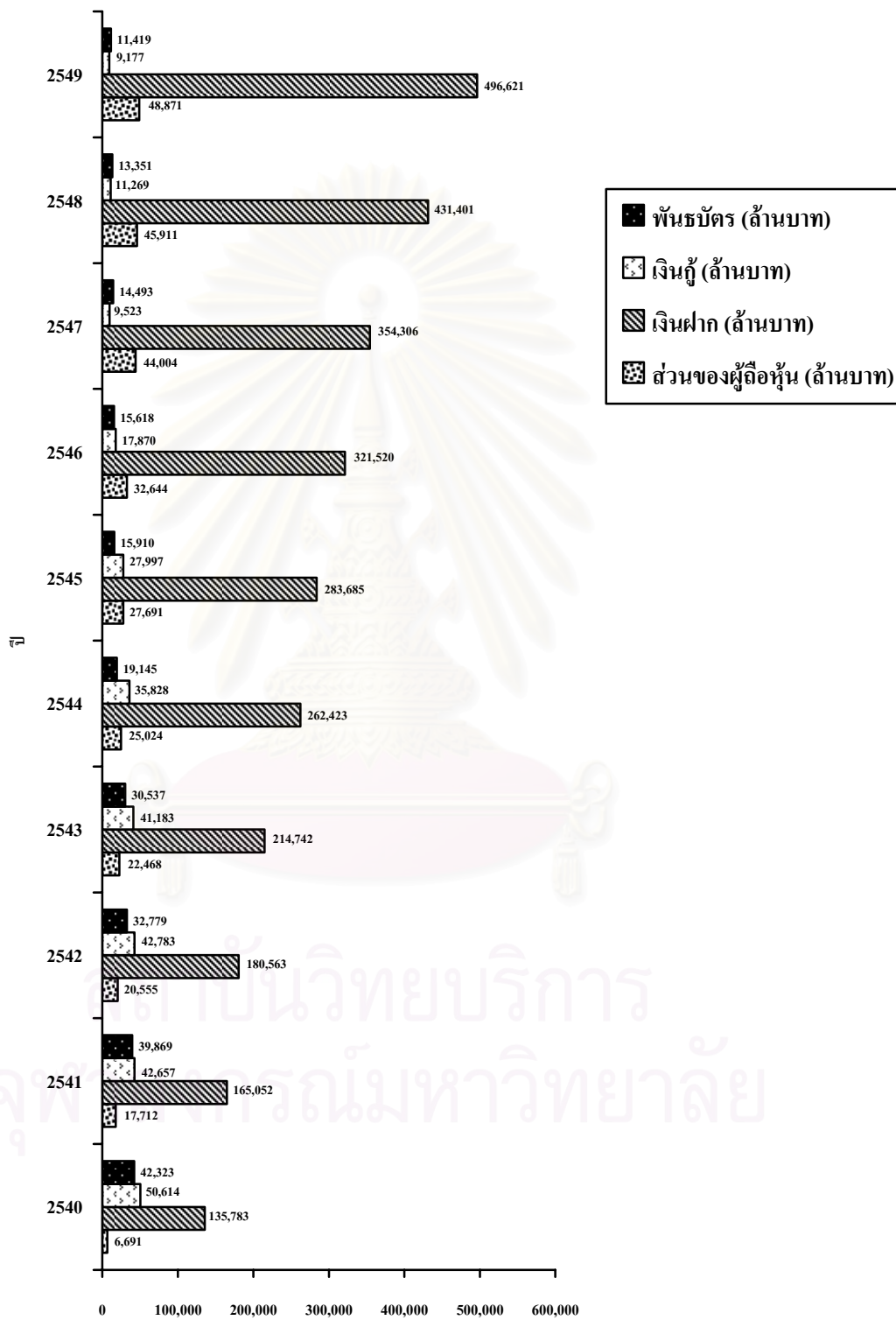
ที่มา:รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุนของ ช.ก.ส.ปีบัญชี 2540-2549

แผนภูมิที่ 3 ผลการรับชำระหนี้ของธ.ก.ส.ปีบัญชี 2540-2549



ที่มา:รายงานกิจการบังคับ งบกำไรขาดทุนของ ธ.ก.ส.ปีบัญชี 2540-2549

แผนภูมิที่ 4 ทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ปีบัญชี 2540 -2549



ที่มา: รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุนของ ธ.ก.ส.ปีบัญชี 2540-2549

บทที่ 4

นโยบายของรัฐบาลช่วง 2540- 2550 ที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส.

ฉะนั้นในบทนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดนโยบายของรัฐบาลช่วงปีพ.ศ. 2540-2550 มีรัฐบาลบริหารงานถึง 3 รัฐบาล คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (2539-2540) นายชวน หลีกภัย (2540-2544) และรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2544-2548) และที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ดังนี้

4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(2540-2544): ปรับระบบไปสู่การเกษตรที่ยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8: ระยะของการพัฒนา 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2540-2544 อันเป็นช่วงที่ย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ได้ผลักดันให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเสียใหม่อีกวาระหนึ่ง กล่าวคือเป็นการกำหนดทิศทางของการพัฒนาที่มุ่งเน้น “คน” เป็นศูนย์กลางหรือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นการชี้ทิศทางการพัฒนาตามวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยไม่เน้นรายละเอียดของแนวทางพัฒนาแยกตามสาขาเศรษฐกิจดังที่เคยปฏิบัติมาในหลายๆ แผน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในส่วนของแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรพบว่า ส่วนที่แตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมา ก็คือการสร้างโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพเกษตรในรูปแบบของเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ทั้งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายในการขยายพื้นที่ปรับโครงสร้างการเกษตรแบบยั่งยืน โดยให้มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งประเทศหรือประมาณ 25 ล้านไร่ ซึ่งในการพัฒนาเกษตรยั่งยืนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้ (สคช. 2540)

1. มีที่ดินเหมาะสมกับการผลิตการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ (พื้นที่ประเทศมีประมาณ 321 ล้านไร่)
2. พื้นที่ทำเกษตรร้อยละ 64 เป็นที่ดินที่เอกชนถือครอง (พื้นที่ประมาณ 85 ล้านไร่) ส่วนที่เหลือประมาณ 46 ล้านไร่เป็นที่ดินของรัฐ (สปก. 4-01 นค. 3 สทก. พบท. 5, 6) และอื่นๆ

3. ประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน (ใช้ข้อมูลดัชนีการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกในรอบ 1 ปีที่เรียกว่า Multiple Cropping Index: MCI ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) เฉลี่ยทั้งประเทศเพิ่มขึ้นจากดัชนี 104 ในปีเพาะปลูก 2541/42 เป็นดัชนี 113 ในปีเพาะปลูก 2544/45 โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือ ซึ่งมีระบบชลประทานในสัดส่วนสูง

1) พัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในการวางแผนการผลิตและตัดสินใจในการเรียนรู้เพื่อปรับระบบการเกษตรไปสู่การเกษตรที่ยั่งยืน โดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จจากระบบเกษตรยั่งยืนและจัดทำคู่มือทางเลือกการประกอบอาชีพการเกษตรให้สอดคล้องกับพื้นที่และความต้องการของตลาด

2) สนับสนุนเกษตรกรในการดำเนินเกษตรกรรมแบบยั่งยืนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) สนับสนุนการจัดหาแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นา การให้บริการด้าน การตลาดที่จำเป็น โดยเน้นการให้บริการเบื้องต้นในการขนส่งสินค้าเกษตรออกสู่ตลาดต่างๆ การให้ข้อมูลข่าวสารการผลิต และการตลาดที่ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

(2) สนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นในการปรับโครงสร้างการเกษตร โดยให้ความสำคัญกับการใช้พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่มีความต้านทานโรค

(3) ให้ความสำคัญกับการวิจัยแบบสหวิทยาที่นำไปสู่การพัฒนาระบบ เกษตรที่กลมกลืนกับธรรมชาติ โดยคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น และความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาสารชีวภาพเพื่อลดการใช้สารเคมี

(4) สนับสนุนสินเชื่อ เงื่อนไขผ่อนปรนระยะยาวเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างการเกษตรอย่างเพียงพอ

(5) พัฒนาคุณภาพผลผลิต โดยกำหนดมาตรฐานและตรวจสอบสารตะกั่วในผลผลิตเกษตร ทั้งพืชและสัตว์อย่างเข้มงวด และจัดให้มีระบบประสานงานระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง (ประยงค์ เนตยารักษ์, 2547)

ยุทธศาสตร์เกษตร ส่วนที่หนึ่งวิเคราะห์สถานการณ์จากอดีตสู่ปัจจุบันและแนวโน้มกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประเมินศักยภาพของภาคเกษตรไทย จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของทุนและปัจจัยพื้นฐาน (Capital & Endowment) มีข้อสรุปดังนี้

1. ทุนทางกายภาพ (Physical Capital) มีจุดแข็งด้านที่ตั้งของประเทศ ซึ่งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม (เขตศูนย์สูตร) มีความหลากหลายทางชีวภาพ และโครงสร้างพื้นฐานด้านที่ดิน มีที่ดินทำการเกษตรร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (132 ล้านไร่) และด้านแหล่งน้ำอยู่ในเขตชลประทานร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (36 ล้านไร่) แต่มีจุดอ่อนทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแหล่งน้ำยังไม่เกิดประสิทธิภาพรวมทั้งขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรร้อยละ 60 ของครัวเรือนเกษตรเป็นฟาร์มขนาดเล็ก มีที่ดินไม่เกิน 20 ไร่ต่อครัวเรือน และพื้นที่อกร้อยละ 76 ของพื้นที่เกษตร (100 ล้านไร่)อยู่นอกเขตชลประทาน

2. ทุนทางการเงิน (Financial Capital) มีจุดแข็งคือมีแหล่งทุนทั้งภาครัฐและสถาบันการเงินโดยเฉพาะ ธ.ก.ส. ค่อนข้างมาก แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาแนวโน้มเป็นทุนระยะสั้นประมาณร้อยละ 70 ของเงินทุนทั้งหมด และเป็นเงินทุนระยะปานกลางร้อยละ 14 และระยะยาวร้อยละ 16 ของเงินทุนทั้งหมด อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดทักษะในการบริหารจัดการเงินทุนให้เกิดผลผลิตและหรือมูลค่าเพิ่ม

3. ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานการเกษตร (Infrastructure Endowment) มีจุดแข็งคือมีโครงสร้างพื้นฐานทางเกษตร โดยเฉพาะด้านการแปรรูปและการตลาดที่รัฐลงทุนไปแล้วและของภาคเอกชนมีอยู่ค่อนข้างมาก แต่จุดอ่อนคือยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ และยังคงความเชื่อมโยงรวม ทั้งยังมีปัญหาด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ เครื่องอบความของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรมีอยู่แล้ว 330 แห่ง ใช้ประโยชน์ได้ 77 แห่ง (ร้อยละ 23) และไม่ได้ใช้ประโยชน์ 253 แห่ง ซึ่งเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ของเครื่องอบความขึ้นเป็นเพียงร้อยละ 3 ของกำลังการผลิตทั้งหมด

4. ทุนทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) มีสัดส่วนของประชากรแรงงานสูงสุดอยู่ในชนบท (อายุระหว่าง 15 – 64 ปี) ร้อยละ 69 ของประชากรเกษตรทั้งหมด หรือประมาณ 17.3 ล้านคนที่เหลือเป็นวัยเด็กและวัยสูงอายุ ซึ่งมีประมาณ 7.8 ล้านคนและองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย แต่มีจุดอ่อนในการพัฒนาทักษะความรู้แบบผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสร้างรายได้ให้กับครัวเรือนและชุมชนเพิ่มมากขึ้น(ยุทธศาสตร์ กษ.)

3) ปรับระบบการส่งเสริมของภาครัฐจากการเป็นผู้ส่งเสริมหลักมาเป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนอำนวยความสะดวกและนำเสนอทางเลือกให้แก่เกษตรกรตามความต้องการ และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ตลอดจนความเป็นไปได้ทางการตลาด รวมทั้งพัฒนาบุคลากรของภาครัฐให้เข้าใจทิศทางและบทบาทของตนเองในการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการเกษตรและสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

4) เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการร่วมประสานกับภาครัฐในการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการเกษตร โดยรัฐสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาตลาด การพัฒนาความรู้ในด้านการบริหารจัดการและถ่ายทอดประสบการณ์ในเชิงธุรกิจเทคโนโลยีที่เหมาะสม

นอกจากนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจขององค์กรชุมชน ซึ่งทางหนึ่งก็คือการพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันและกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ เช่น การสนับสนุนหลักสูตรการศึกษาทั้งในและนอกระบบที่สอดคล้องกับศักยภาพและภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งการจัดระบบการถ่ายทอดความรู้ด้านเทคนิควิชาการของสถาบันและกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จให้แพร่หลาย ในขณะเดียวกันก็เพิ่มโอกาสและ

สนับสนุนการทำธุรกิจของสถาบันเกษตรกรโดยจุดการฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการ สนับสนุนข่าวสารด้านการตลาด และเพิ่มสินเชื่อระยะยาวผ่านสถาบันเกษตรกร

ในด้านของการปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลกได้มีการกำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและการแปรรูปการเกษตร โดย

1. ปรับโครงสร้างการใช้ที่ดินการเกษตรไปสู่การกระจายการผลิตมากขึ้น มีการขยายพื้นที่ทำนาไปยังพืชอื่นๆ โดยให้มีแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็ก เพียงพอกับความต้องการในแต่ละพื้นที่
2. สนับสนุนภาคเอกชน และชุมชนในการปลูกสวนป่าเพื่อสนองความต้องการใช้ไม้ในประเทศ รวมทั้งในอุตสาหกรรมแปรรูปจากไม้ และอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ
3. สนับสนุนอุตสาหกรรมการเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตร โดยจัดตั้งเขตการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ และให้สิ่งจูงใจเป็นพิเศษด้านภาษี และเงินทุนดอกเบี้ยเงินผ่อนปรนสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูป สินค้าเกษตรที่จัดตั้งในแหล่งวัตถุดิบ

แต่ทั้งนี้ การสนับสนุนเกษตรกรในการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรจะต้องเป็นไปภายใต้แนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน สอดคล้องกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคของการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยในระยะยาว โดยเฉพาะสินค้าเกษตรแปรรูป ประกอบอาหารและเครื่องอุปโภค ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพรยาแผนโบราณและอาหารปลอดสารพิษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในพ.ศ. 2540-2541 ทำให้ต้องมีปรับแผนใหม่ รวม 4 ประการคือ (1) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาค และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (2) ลดผลกระทบจากวิกฤตที่มีต่อคนและสังคม (3) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และ (4) การปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนา

ผลกระทบของการปรับแผนใหม่ต่อ ธ.ก.ส. ได้แก่ มีการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาเขื่อน ป่าไม้ ที่ดินทำกิน สิ่งแวดล้อม ราคาผลผลิตตกต่ำ และปัญหานี้สินของเกษตรกร ธ.ก.ส. ในขณะนั้นได้เริ่มตระหนักโดยเฉพาะปัญหานี้สินของเกษตรกร ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. โดยตรง จึงได้มีนโยบายเกี่ยวกับงานมวลชนสัมพันธ์ดำเนินโครงการหลายโครงการ เช่น โครงการเกษตรกรคนเก่ง โครงการเพื่อนช่วยเพื่อน โครงการเครือข่ายพันธมิตรธนาคาร โครงการมวลชนสัมพันธ์ โดยหลักการใช้นโยบายของการประชาสัมพันธ์เป็น

หลักโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้รับรู้เข้าใจ ขอมรับ และสนับสนุนงานของ ธ.ก.ส. ยกย่องเชิดชูเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพให้เกษตรกรช่วยประชาสัมพันธ์งานของ ธ.ก.ส. การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ผลในระดับหนึ่ง แต่การรวมตัวของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาต่างๆ ยังคงมีตลอดเวลา แต่มุ่งเรียกร้องจากรัฐบาล การกล่าวว่าโจมตี ธ.ก.ส. เบบางลง

ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย และประเทศในแถบเอเชียหลายประเทศ ได้ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยติดลบเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทางของแผนพัฒนาฯ ภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์ในด้านอื่นๆ กระเตื้องขึ้น แต่ในแง่ของการปรับโครงสร้างการผลิตยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเฉพาะในภาคเกษตรเพราะไม่มีการพัฒนาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การประสานงานและการร่วมมือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของรัฐจะเป็นแบบบนลงล่าง กล่าวคือต้องรอคำสั่งรัฐไปสู่ปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาของชุมชนมีมาก ยากที่จะพัฒนาได้ในระยะเวลาสั้นๆ ยังคงพึ่งพาการปลูกพืชหลักเพียงไม่กี่ชนิด การปรับระบบการเกษตรไปสู่การพัฒนาเกษตรยั่งยืนในรูปแบบต่างๆ ทั้งไร่นาสวนผสม และการปลูกไม้เศรษฐกิจรวมทั้งเกษตรทฤษฎีใหม่ และอื่นๆ ยังไม่ได้ออกผลเท่าที่ควร

4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9(2545-2549): เพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน มุ่งมั่นสู่การเกษตรแบบยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มีกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการไว้ 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2545-2549 ถือว่าเป็นแผนพัฒนาที่ดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆ (สคช. 2544)

จากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและเงินที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยหดตัวอย่างรุนแรงโดยเฉพาะใน พ.ศ. 2541 รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาสังคมทั้งการว่างงาน และคนยากจนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ดังนั้นแผนฯ ฉบับที่ 9 จึงมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งมั่นคงอย่างเต็มที่ และปรับฐานเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวต่อเนื่อง

ไปในอนาคตได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ได้ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินวิถีชีวิตของคนไทย และเน้นพื้นฐานการพัฒนาในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 อาจสรุปย่อ ๆ ได้ดังนี้ (สคช. 2544, น. 17) (1) พื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน (2) วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก (3) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ (4) ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

แนวทางในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดขึ้นเป็น “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” ประกอบด้วย 3 กลุ่มยุทธศาสตร์คือการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเสริมสร้างฐานะรากของสังคมให้เข้มแข็ง และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน

จากการศึกษารายละเอียดในกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว พบว่า ส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาในภาคเกษตรมากที่สุดคือกลุ่มยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน ซึ่งปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า “ภาคการผลิตในช่วงที่ผ่านมา มีการปรับตัวที่ค่อนข้างช้า เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะทั่วโลก ปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยฐานความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา (ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์ 2544, น.21-27) เป็นการสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้าของท้องถิ่นตนให้มีคุณภาพ โดยเน้นการให้ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการแก่ผู้ประกอบการเพื่อแก้ปัญหาด้านคุณภาพ มาตรฐานการบรรจุภัณฑ์รูปแบบวิธีการตลาด

4.3 ธ.ก.ส. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการตามนโยบายของรัฐบาล

ธ.ก.ส. ดำเนินการมุ่งสู่ตัวเกษตรกรและครอบครัวที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. จะมีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม สถาบันของเกษตรกรได้ปรับตัวเองให้มีบทบาทและเข้มแข็งในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น พร้อมทั้ง ธ.ก.ส. ได้มีการปรับปรุงคุณภาพสินเชื่อ เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานได้รวดเร็วและมีฐานะการเงินที่แข็งแกร่งเชื่อถือได้

สำหรับการให้บริการสินเชื่อเพื่อสนองนโยบายสำคัญที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล นอกเหนือจากการให้สินเชื่ออย่างต่อเนื่องจากแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 2 ในส่วนของแผนฟื้นฟูการเกษตร แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน (กองทุนที่ดิน) แผนปรับโครงสร้าง และระบบ

การผลิตการเกษตรและการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกรและนอกระบบแล้ว รัฐบาลยังได้มอบหมายภารกิจให้ ธ.ก.ส. ได้มีบทบาทเข้าไปช่วยแก้ไขผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนี้

1. การช่วยเหลือระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขาดสภาพคล่องทางการเงิน ในระบบของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้ ธ.ก.ส. เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือโดยเน้นไปที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยทั่วประเทศ โดยการสนับสนุนเงินทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและบำรุงรักษาไร่อ้อยตั้งแต่ฤดูกาลผลิตปี 2545 เป็นต้น มาในการนี้ ธ.ก.ส. กำหนดเป้าหมายสนับสนุนสินเชื่อไว้ปีละ 10,000 ล้านบาท

2. โครงการสินเชื่อเพื่อการส่งออกและลดปัญหาสังคม (Structural Adjustment Loan: SAL) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างรายได้และยกระดับการครองชีพของเกษตรกรรวมทั้งรองรับแรงงานว่างงานที่อพยพกลับสู่ชนบท ซึ่ง ธ.ก.ส. จะไปสนับสนุนการให้สินเชื่อเพื่อนำไปปรับปรุงและเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพเพื่อการส่งออก รวมทั้งสินเชื่อที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรอื่นๆ ด้วย เช่น การแปรรูป การตลาด การบริการ อุตสาหกรรมในครัวเรือน

ณ วันสิ้นสุดแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 3 ธ.ก.ส. สามารถให้บริการสินเชื่อตามโครงการนี้ได้ เป็นจำนวน 19,014 ล้านบาท (แผนวิสาหกิจ ธ.ก.ส. ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543-2547)

3. การประกาศใช้โครงสร้างดอกเบี้ยเงินกู้ใหม่ตามชั้นคุณภาพของลูกหนี้

ธ.ก.ส. ได้ปรับเปลี่ยนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่คิดกับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรใหม่ เพื่อเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของลูกหนี้โดยคำนึงถึงคุณภาพของลูกหนี้เป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างดอกเบี้ยเงินกู้เดิมที่คิดอัตราดอกเบี้ยตามขนาดของวงเงินกู้ ทำให้เกษตรกรที่มีความตั้งใจจริง มีศักยภาพในการผลิตสูงและสามารถทำการผลิตเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้ต้องมามีภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยสูงขึ้นตามวงเงินกู้ที่เพิ่มขึ้น

อนึ่ง ในช่วงระยะของแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 3 ธ.ก.ส. ยังได้ช่วยเหลือเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาลอีกหลายโครงการ อาทิ การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยน้ำท่วม การจัดตลาดรวมใจสินค้าคุณภาพดีราคาถูกเพื่อประชาชน โครงการช่วยพยุงราคาผลิตผลเกษตร (การรับจำนำและระบายสินค้าเกษตร เช่น ข้าวเปลือก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์) เป็นต้น

4. การสนับสนุนงานสินเชื่อ เป็นส่วนที่ ธ.ก.ส. ได้ดำเนินการให้บริการเพื่อเป็นการช่วยเหลือและสร้างเสริมเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้มีศักยภาพและเข้มแข็งในการผลิต การตลาด ตลอดจนการดำเนินธุรกิจ โดยจัดทำในลักษณะโครงการนำร่องต่างๆ กิจกรรมพิเศษ และการสนับสนุนในการพัฒนาฝึกอบรม เช่น โครงการส่งเสริมกลุ่มคุณภาพ โคนมวังน้ำเย็น (จ.สระแก้ว) โครงการส่งเสริมเพื่อยกระดับความรู้และทักษะอาชีพแก่เกษตรกรลูกค้า โครงการสินเชื่อเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม โครงการสนับสนุนสินเชื่อแก่สมาชิกมูลนิธิโครงการหลวง โครงการ

ปรับปรุงและพัฒนาความสามารถในการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร โครงการยกระดับรายได้ประชากรในชนบทโดยเกษตรกร (แผนวิสาหกิจ ช.ก.ศ. ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543-2547)

ผลงานการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรและเทคโนโลยี ช.ก.ศ. ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วยการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ WAN (Wide Area Network) ระบบ Front-End Processor (FEP) และระบบ LAN (Local Area Network) เพื่อเป็นการเชื่อมโยงข้อการสื่อสารอย่างเป็นระบบทั่วประเทศ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายปีแรกของแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 3 สามารถเชื่อมโยง on-line การทำงานของทุกสาขาได้ทั่วประเทศ ขณะเดียวกัน ช.ก.ศ. ก็ได้แก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบคอมพิวเตอร์ในปี ค.ศ. 2000 (Y2K) ได้จนเสร็จสิ้นรวมทั้งการเผยแพร่และการให้บริการข้อมูลด้วยระบบ Internet

นอกจากนั้น ในช่วงตั้งแต่ระยะกลางแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 3 ช.ก.ศ. ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่เป็นระยะๆ เพื่อรองรับงานและการให้บริการที่ตรงความต้องการของลูกค้ามากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับบทบาทที่เพิ่มขึ้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติ ช.ก.ศ. เมื่อต้นปี พ.ศ. 2542 ในการขยายงานสินเชื่อไปสู่สินเชื่อภาคการเกษตร ที่หลากหลาย

สำหรับในส่วนของระบบงาน ช.ก.ศ. ได้ปรับปรุงขั้นตอนและวิธีดำเนินงานให้มีความกระชับมากขึ้น เช่น การรวมข้อบังคับในการให้สินเชื่อ รวมทั้งได้มีการรณรงค์ทำกิจกรรม 5 ส. ในช่วงท้ายของแผนฯ เพื่อเป็นการเตรียมการก่อนใช้ระบบควบคุมคุณภาพใน ช.ก.ศ. และพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานสากล ISO ต่อไป

ส่วนผลงานด้านทรัพยากรมนุษย์นั้น ผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ ช.ก.ศ. มีข้อจำกัดทางด้านเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมาก อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ช.ก.ศ. ก็ไม่ได้ละเลยในขบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญ โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาคุณภาพพนักงาน ช.ก.ศ. ยังคงส่งเสริมในการศึกษาของพนักงานทุกระดับ การศึกษาในระดับปริญญาโทของผู้บริหารทั้งในสาขาและสำนักงานใหญ่ การสร้างกระบวนการเรียนรู้ในองค์กรในรูปแบบ “องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)” รวมทั้งปรับปรุงระบบการสรรหาการคัดเลือกและแต่งตั้ง ให้สอดคล้องกับสถานการณ์

สำหรับในส่วนของระบบการให้รางวัลตอบแทนในการทำงานในช่วงท้ายของแผนฯ ช.ก.ศ. ได้เริ่มนำระบบการประเมินผลใหม่มาใช้ในการทดลอง โดยมุ่งเน้นไปที่เฉพาะตัวพนักงานและผลงานที่จะเกิดกับทีมงาน เพื่อให้ระบบมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ทางด้านการให้บริการ ช.ก.ศ. ได้ปรับเปลี่ยนท่าทีของพนักงานในการให้บริการเพื่อให้ลูกค้าได้รับการบริการด้วยท่าทีที่ดียิ่งขึ้น ด้วยการรณรงค์อบรมพนักงานตามโครงการสร้างสรรค้วฒนธรรมบริการทั่วทั้งประเทศ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างจิตสำนึกคุณธรรม จรรยาบรรณในการทำงานอย่างต่อเนื่อง

ผลงานด้านการเงินและการลงทุน

1. การระดมทุนเนื้องาน ธ.ก.ส. สามารถเพิ่มปริมาณแหล่งเงินทุนจากเงินรับฝากจากประชาชนได้เกือบ 3 เท่าตัว จากจำนวน 68,769 ล้านบาท เมื่อสิ้นสุดแผนวิสาหกิจ ฉบับที่ 2 เป็นเกือบ 2 แสนล้านบาท เมื่อสิ้นสุดแผนฯ ฉบับที่ 3 นอกจากนั้น ธ.ก.ส. ยังได้สร้างความแข็งแกร่งของเงินกองทุนให้มากขึ้น ด้วยการเพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 30,000 ล้านบาท เพื่อดำรงสถานะเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงให้ได้มาตรฐานตามกฎหมายของ BIS

2. การใช้จ่ายและการลงทุน ธ.ก.ส. ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ จนต้องปรับลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและชะลอการลงทุนในสินทรัพย์ที่จำเป็นแต่ไม่เร่งด่วนออกไปและระงับการลงทุนในสินทรัพย์บางรายการที่ไม่จำเป็นเร่งด่วน อาทิ การควบคุมค่าใช้จ่ายดำเนินงานระหว่างปีต่อไปไม่ให้เพิ่มขึ้น การชะลอการลงทุนในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ การลดขนาดอาคารสาขาหรือเปลี่ยนเป็นการเช่าทดแทน

อย่างไรก็ตาม ผลการวิกฤตเศรษฐกิจทำให้เกษตรกรมีปัญหาด้านการครองชีพ รายได้ลดลงและมีภาระหนี้สินเพิ่มส่งผลให้ ธ.ก.ส. มีหนี้สินไม่ได้รับชำระมากขึ้น สร้างภาระค่าใช้จ่ายในการกันสำรองหนี้เหล่านี้ จึงทำให้อัตราส่วนค่าใช้จ่ายดำเนินงานเมื่อเทียบกับยอดเงินกู้คงเป็นหนี้ยังอยู่ในระดับร้อยละ 4 เมื่อสิ้นแผน 3

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 สรุปนโยบายของรัฐบาลช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 เกี่ยวข้องกับโครงการของ ธ.ก.ส.

| ลำดับ | โครงการ | ผลการดำเนินงาน |
|-------|--|--|
| 1 | ฟื้นฟูการเกษตร | 45,320 ล้านบาท |
| 2 | เพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน(กองทุนที่ดิน) | 1,464.57 ล้านบาท |
| 3 | ปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร | 186.90 ล้านบาท |
| 4 | แก้ไขหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบ | 155,057 ล้านบาท |
| 5 | ช่วยเหลือระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล | 4,282.25 ล้านบาท |
| 6 | สินเชื่อเพื่อการส่งออกและการสร้างงานในชนบท | 25,620 ล้านบาท |
| 7 | การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยน้ำท่วม | 19,572 ล้านบาท |
| 8 | การจัดตลาดรวมใจสินค้าคุณภาพดี ราคาถูกเพื่อประชาชน | 5 ครั้ง |
| 9 | ช่วยพยุงราคาผลิตผลการเกษตร (รับจำนำและระบายสินค้า เช่น ข้าวเปลือก ข้าวโพด และเมล็ดกาแฟ ปี 2544/2545) | 24,357.92 ล้านบาท |
| 10 | พักชำระหนี้และลดภาระหนี้ | 97,808 ล้านบาท |
| 11 | กองทุนหมู่บ้าน | 15,831 หมู่บ้าน 257 อำเภอ 69 จังหวัด เงินกู้ 15,394.25 ล้านบาท |
| 12 | แปลงสินทรัพย์เป็นทุน | 12,024.9 ล้านบาท |
| 13 | การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากไข้หวัด นกในสัตว์ปีก | 753 ล้านบาท |
| 14 | แก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน | 55,755 ล้านบาท |
| 15 | ให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน | 6,190 ล้านบาท |
| 16 | การโอนเงินโครงการ SML | 6,117 ล้านบาท |
| 17 | ครอบครัวเกษตรกรไทยร่วมใจทำบัญชีครัวเรือน | 5 ล้านเล่ม |
| 18 | นาร่องการใช้อุปกรณ์กระจายน้ำฝอยยูเอ็ม | 57 แห่ง |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 2540-2549

นอกจากนี้ ยังมีโครงการอื่นๆ อีกที่สามารถสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น การสนับสนุนโครงการหึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดย ธ.ก.ส. เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (มก.กับ ธ.ก.ส. การเพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้กับสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การธุรกิจ

นอกจากนี้ ยังมีโครงการอื่นๆ อีกที่สามารถสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น การสนับสนุนโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดย ธ.ก.ส. เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (มก.กับ ธ.ก.ส. การเพิ่มช่องทางการจำหน่ายให้กับสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การธุรกิจ E-commerce รวมถึงโครงการใหม่ๆ ของรัฐบาล เช่น โครงการ SPV (Special Purpose Vehicle) หรือนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่ง ธ.ก.ส. จะเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการนี้เป็นต้น (แผนวิสาหกิจฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543-2547 และวารสารวิชาการปริทัศน์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 เดือนเมษายน 2548)

สรุปว่า ธ.ก.ส. ในช่วงของรัฐบาลชวน หลีกภัย (2540-2544) เน้นโครงการฟื้นฟูการเกษตร โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน (กองทุนที่ดิน) โครงการปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร โครงการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบ และโครงการช่วยพยุงราคาผลิตผลการเกษตร

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2544-2548) เน้นโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการแปลงสิทธิ์เป็นทุน โครงการการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากไข้หวัดนกในสัตว์ปีก โครงการแก้ไขปัญหานี้สินของประชาชน โครงการการโอนเงินโครงการ SML โครงการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชน เพื่อเป็นเงินในการประกอบธุรกิจ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริงของ ธ.ก.ส.

ในช่วงปลายปี 2539 ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่ และค่าเงินที่แข็งตัว จนมาถึงกลางปี 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างหนัก ช่วงหลังวิกฤติตอนต้นในระหว่างปี 2540 - 2544 รัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในขณะนั้นได้ใช้นโยบายการจ้างงาน และนโยบายอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน เพื่อช่วยสร้างกำลังซื้อในประเทศและลดภาระของผู้ประกอบการลงซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว

ต่อมาในช่วงปี 2544-2548 รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดโครงการต่างๆ ที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและแก้ปัญหาความยากจนในระดับฐานราก ส่งเสริมการกระจายรายได้ ในการดำเนินนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ยึดหลักการให้ตัวคนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งโครงการที่สำคัญๆ เช่น โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยรัฐบาลได้ประกาศความสำเร็จของโครงการเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ดี มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบของปัญหาเหล่านี้ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

5.1 ธ.ก.ส. กับนโยบายของรัฐบาล (พ.ศ. 2540-2550)

ธ.ก.ส. ให้บริการสินเชื่ออย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองนโยบายสำคัญที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล อาทิ การฟื้นฟูเกษตรกร การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน (กองทุนที่ดิน) การปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร โครงการสินเชื่อเพื่อการส่งออกและสร้างงานในชนบท โครงการช่วยพยุงราคาผลิตผลเกษตร (การรับจำนำและระบายสินค้าเกษตร เช่น ข้าวเปลือก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์) โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน และการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษา ข้าพเจ้าขอนำโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ เท่านั้นมาเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1. โครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่รัฐบาลในสมัยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทำขึ้นได้รับความนิยมนอกจากเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ มีผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองและสังคม จนทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2. เป็นโครงการที่แสดงให้เห็นการเชื่อมโยงอย่างชัดเจนในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกับ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงการคลังเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ และมีนัยสำคัญในทางการเมืองอีกด้วย

ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานสนับสนุน ขับเคลื่อน โครงการ หรือกิจกรรมสำคัญของรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายในการขจัดความยากจน และยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน และสังคมให้ดีขึ้น เพราะรัฐบาลเล็งเห็นว่า ธ.ก.ส. เป็นกลไกสำคัญที่ใกล้ชิดประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะเกษตรกร จึงสามารถเป็นแกนนำสำคัญในการขับเคลื่อน โครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นอย่างรวดเร็ว โครงการที่ ธ.ก.ส. รับนโยบายของรัฐมาดำเนินการเพื่อขจัดความยากจน และยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนและสังคมให้ดีขึ้นที่สำคัญมีดังนี้

5.2 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

ในอดีตก่อนสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีโครงการแก้ปัญหานี้นอกระบบ เนื่องจากมีเกษตรกรได้เดินขบวนเคลื่อนไหวให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องหนี้สินของเกษตรกร ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้นได้เริ่มโครงการนี้ขึ้นโดยระบุวัตถุประสงค์เพื่อ**แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร** จึงได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนคือนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรได้พักฟื้นจากปัญหาภาระหนี้ที่มีอยู่และใช้โอกาสนี้ฟื้นฟูตนเองรวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอย่างจริงจังและยั่งยืนภายใต้หลักการรักษาวินัยทางการเงินและการคลัง โดยให้มีการใช้เงินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นภาระแก่ผู้เสียภายน้อยที่สุด รวมทั้งช่วยส่งเสริมดูแลรักษาเกษตรกรที่ไม่มีปัญหาด้านหนี้สินและจูงใจให้เกษตรกรมี**กำลังใจในการประกอบอาชีพต่อไปอย่างมั่นคง**

เป้าหมายสำคัญของนโยบายดังกล่าวคือเกษตรกรรายย่อยที่มีเงินกู้กับ ธ.ก.ส. ไม่เกินรายละ **100,000 บาท ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2544** โดยไม่นับรวมหนี้เงินกู้ตามนโยบายรัฐและต้องประสบปัญหานี้สินอันเนื่องมาจากเหตุสุจริตและจำเป็น ยกเว้นลูกค้ำที่ถูก ธ.ก.ส. ดำเนินคดีในฐานะผู้กู้ในเบื้องต้นมีลูกค้ำ ธ.ก.ส. ที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ 2,379,780 ราย ดันเงินกู้ 97,808 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการตามโครงการตั้งแต่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 รวมระยะเวลา 3 ปี โดยรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงการคลังโดย ธ.ก.ส. เป็นผู้ดำเนินการโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ของเกษตรกรรายย่อย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรรายย่อย
 - 1.1 เกษตรกรที่เข้าพักชำระหนี้

1) พักชำระต้นเงินและไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 หลังจากนั้นต้องจ่ายชำระต้นเงินและดอกเบี้ยตามเกณฑ์ลูกค้าชั้นเดิมก่อนพักชำระหนี้

2) มีสิทธิได้เข้ารับการฝึกอบรมสนับสนุนทางวิชาการหรือปัจจัยการผลิตและการฟื้นฟูการประกอบอาชีพตลอดระยะเวลาการพักชำระหนี้จากรัฐบาล

3) เปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยที่พักชำระหนี้ออกจากโครงการได้ก่อนกำหนด และหากสามารถชำระหนี้ได้ครบถ้วนตามกำหนดจะได้รับการเลื่อนชั้นคุณภาพลูกค้าสูงขึ้นตามเกณฑ์ของ ธ.ก.ส. รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับเกษตรกรที่ลดภาระหนี้ในช่วงเวลาที่เหลือ

ตารางที่ 5 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง วันที่ 31 มีนาคม 2547

| ภาค | จำนวนราย | หนี้เงินกู้ล้านบาท | ร้อยละ |
|-----------------------|------------------|--------------------|------------|
| ภาคเหนือ | 618,743 | 25,430 | 26 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 1,166,092 | 47,926 | 49 |
| ภาคกลาง - ภาคตะวันออก | 285,574 | 11,737 | 12 |
| ภาคใต้ | 309,371 | 12,715 | 13 |
| รวม | 2,379,780 | 97,808 | 100 |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุนของธ.ก.ส. รอบปีบัญชี 2540 – 2549 วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท ธ.ก.ส.

หมายเหตุ: มีเกษตรกรรายย่อยทั้งหมด 5,114,336 ราย ที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 2,379,780 ราย หนี้เงินกู้ 97,808 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 47

การที่มีเกษตรกรรายย่อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือเข้าพักชำระหนี้เป็นจำนวนมาก เพราะเกษตรกรดังกล่าวมีที่ดินทำกินน้อยและมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะมาชำระหนี้ได้ ซึ่งต่างกับเกษตรกรภาคกลาง-ภาคตะวันออกและภาคใต้ที่มีที่ดินทำกินมาก มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์และรายได้เพียงพอชำระหนี้ได้บางราย เพราะว่ามีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการดำเนินชีวิตของตนเอง

1.2 เกษตรกรที่เข้าลดภาระหนี้

1) ได้รับการชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐบาลร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาของโครงการ ตั้งแต่ 1 เมษายน 2544 – 31 มีนาคม 2547

2) สำหรับกลุ่มลูกค้าชั้นดีของธนาคารให้มีสิทธิกู้เงินฉุกเฉินพิเศษวงเงิน 30,000 บาท ลูกค้าชั้นดีหมายถึงลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ได้ครบถ้วนถูกต้องตามกำหนด ไม่มีหนี้ค้างชำระในปีบัญชีที่ผ่านมา

3) เกษตรกรสามารถกู้เงินได้ตามปกติแต่ไม่เกิน 100,000 บาท เมื่อรวมกันทุกสัญญา (ยกเว้นหนี้เงินกู้ตามโครงการที่เป็นนโยบายรัฐบาล)

4) มีสิทธิได้เข้ารับการฝึกอบรมสนับสนุนทางวิชาการ หรือปัจจัยการผลิต เช่นเดียวกับลูกค้าพักชำระหนี้

นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการออมเงินของเกษตรกรสำหรับลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้โดยตลอดระยะเวลาที่เข้าร่วมโครงการของลูกค้าดังกล่าวจะได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี จากอัตราปกติในวงเงินฝากรายละไม่เกิน 50,000 บาท จากข้อมูลทางสถิติปรากฏว่า ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2547 เกษตรกรลูกค้าในโครงการมีเงินออมกับ ธ.ก.ส. ทั้งสิ้น 13,476 ล้านบาท จำแนกเป็นเงินออมของเกษตรกรลูกค้าพักชำระหนี้ 5,603 ล้านบาท และเงินออมของเกษตรกรลูกค้าลดภาระหนี้ 7,873 ล้านบาท

สำหรับการส่งเสริมดูแลรักษาเกษตรกรที่ไม่มีปัญหาด้านหนี้สินและจงใจให้เกษตรกรมีกำลังใจในการประกอบอาชีพต่อไปอย่างมั่นคง โครงการนี้ได้สนับสนุนการฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกรแบบเข้มข้น นอกเหนือจากในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นส่วนงานหลักในการดำเนินงานแล้ว ในส่วนของ ธ.ก.ส. นั้น ธ.ก.ส. ได้มอบหมายให้สถาบันเพื่อการพัฒนาการเกษตรและชนบท จำเนียร สารระนาด (สจส.) ดำเนินงานฟื้นฟูศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกรในโครงการพักชำระหนี้ ซึ่ง สจส. ได้ประสานความร่วมมือกับภาคีพัฒนาต่างๆ ได้แก่มูลนิธิหมู่บ้านเพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้แผนแม่บทชุมชน เครือข่ายกิจกรรมไร่สารพิษแห่งประเทศไทย (คกร.) เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร โดยได้กำหนดหลักสูตรสังขธรรมชีวิต ตลอดจนเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน องค์กรเอกชนและเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อดำเนินโครงการโรงเรียนชาวนาเกษตรอินทรีย์ และหลักสูตรต่างๆ อีกจำนวนมาก เพื่อเป็นการเสริมภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะเป็นการเสริมบทบาทธนาคารพัฒนาชนบทของ ธ.ก.ส. อีกทางหนึ่งเพื่อให้เกษตรกรได้เรียนรู้แนวทางการจัดการชีวิตของตนเองอย่างสมดุล

ตารางที่ 6 โครงการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตเกษตรกร

หน่วย : ล้านบาท

| ภาค | จำนวนราย | อบายमुख | | ค่าใช้จ่าย/รายได้ | | ส่งเสริมคุณภาพชีวิต | | |
|-----------------------|----------|---------|---------|-------------------|---------|---------------------|---------|-----------|
| | | ลด | เลิก | ลด | เพิ่ม | ไม่ทำ | ประจำ | ครั้งคราว |
| ภาคกลาง | 167,725 | 100,635 | 67,090 | 92,246 | 75,479 | 58,703 | 41,931 | 67,091 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 316,098 | 205,464 | 110,634 | 142,244 | 173,854 | 110,634 | 79,024 | 126,440 |
| ภาคกลาง - ภาคตะวันออก | 77,412 | 27,094 | 50,318 | 34,835 | 42,577 | 23,224 | 19,353 | 34,835 |
| ภาคตะวันตก - ภาคใต้ | 83,863 | 58,704 | 25,159 | 37,738 | 46,125 | 20,966 | 29,352 | 33,545 |
| รวม | 645,098 | 391,897 | 253,201 | 307,063 | 338,035 | 213,527 | 169,660 | 261,911 |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุนของธ.ก.ส. รอบปีบัญชี 2540 – 2549 วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท ธ.ก.ส.

- หมายเหตุ: 1. การลด - เลิกอบายमुख เช่น คืมสุรา สูบบุหรี เล่นการพนัน ซื่อหวย ซื่อลอดเตอริ์
 2. ลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มรายได้ เช่น นำหมักชีวภาพ ปุ๋ยชีวภาพ น้ำยาอเนกประสงค์
 ปลูกสิ่งทีกันดิน ปุ๋ยชีวภาพ
 3. ส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น 5ส ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดวัชพืช สารเคมีกำจัดศัตรูพืช

การพัฒนาชนบททำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท และช่องว่างระหว่างคนส่วนน้อยที่ร่ำรวยกับคนส่วนใหญ่ที่ยากจน ขยายตัวมากขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากการดำเนินยุทธศาสตร์การแบบเน้นกลไกตลาด ให้ความสำคัญกับบทบาทภาคเอกชน และการจัดการด้านเศรษฐกิจมหภาคมากกว่าการผลิตภาคเกษตรรวมทั้งการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ เน้นการพัฒนาแบบกระจุกตัวในบางสาขา เศรษฐกิจและในบางพื้นที่ที่เป็นแหล่งรายได้ เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล ขณะเดียวกันการขยายตัวของอุตสาหกรรม ในเขตชนบทเป็นไปอย่างเชื่องช้า โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดย่อย และวิสาหกิจชุมชน อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือทุนทางสังคมในชนบทไม่ได้รับการพัฒนาเชิงคุณภาพ เนื่องจากปัญหาหลายประการ ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองการบริหารที่เน้นจากส่วนกลางมากเกินไป การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ขาดการใช้กระบวนการเรียนรู้ การศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วถึงแต่ไร้ประสิทธิภาพ จนทำให้คนในชนบทและเกษตรกรขาดทักษะการเรียนรู้ ทักษะการประกอบการรู้ไม่เท่าทันข้อมูลข่าวสารและการเปลี่ยนแปลง ไม่เข้าใจสถานะตนเองและท้องถิ่นเป็นผลให้ผู้นำ/กลุ่ม/องค์กร และสถาบันทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น และกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทระดับรากหญ้ามีความอ่อนแอและแยกส่วน ขาดการบูรณาการที่เป็นองค์รวม ฟังตนเองและฟังกันเองไม่ได้ ขาดพลังทางสังคมในการต่อกรด้านต่างๆ

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลชุด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการตามโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เพื่อแบ่งเบาภาระการชำระหนี้ และเป็นการให้โอกาสเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการได้ฟื้นฟูการประกอบอาชีพ ธ.ก.ส. จึงได้ร่วมมือกับสถาบันเพื่อการพัฒนาการเกษตรและชนบท จาเนียร์ สารนาค (สจส.) และเครือข่ายกสิกรรมไร้สารพิษแห่งประเทศไทย (คกร.) จัดการอบรมเกษตรกรตามโครงการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิต หลักสูตรสังขรรณชีวิต โดยใช้สถานที่ของชาวมุขมนอ โศกเป็นศูนย์อบรม มีเป้าหมายเพื่อชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตที่ดี การสร้างกลุ่มและองค์กรชุมชน ภายใต้อุตสาหกรรมเศรษฐกิจพอเพียง โดยยึดหลักแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์จากตารางที่ 6 และหมายเหตุดังกล่าวข้างต้น

ในการพัฒนาและการฟื้นฟูเกษตรกรเน้นหลักการเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งมีการพัฒนาลำดับขั้น ได้แก่ ขั้นที่ 1 พึ่งพาตนเอง ขั้นที่ 2 พึ่งพากันเอง ขั้นที่ 3 เติบโตเป็นกลุ่ม / สถาบันที่เข้มแข็ง ซึ่งการพัฒนาแต่ละขั้นนั้นมีหลักสูตรการอบรมเกษตรกรที่เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายต่างๆ โดยมี ธ.ก.ส. เป็นผู้อบรมให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวบนพื้นที่ของเกษตรกร โดยจัดตั้ง - เปิดโรงเรียนเกษตรกรของศูนย์บริการประจำตำบลซึ่งงบประมาณของ ธ.ก.ส. โดยมีขั้นตอนในการทำงานดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์โครงการร่วมกับเกษตรตำบล/อำเภอ
2. ประชุมชี้แจงและทำความเข้าใจเกษตรกรในพื้นที่ด้วยวิธีการประชุมกลุ่มลูกค้า
3. เกษตรกรที่มีสิทธิเข้าโครงการและมีความประสงค์ขอพักชำระหนี้ต้องยื่นความจำนงขอพักชำระหนี้ (เมษายน – มิถุนายน 2544)
4. นัดพบเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้เพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาเงินกู้และคำยินยอมของผู้ค้าประกันเพื่อขยายเวลาชำระหนี้ออกไปสามปี (มิถุนายน – กันยายน 2544)
5. ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนสนับสนุนการฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (ตั้งแต่กันยายน 2544 เป็นต้นไป)
6. ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องติดตามและกำกับการดำเนินงานของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (ตั้งแต่กันยายน 2544 เป็นต้นไป)
7. ธ.ก.ส. มีการวัดระบบกำกับตรวจการใช้จ่ายของเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ให้นำไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้ และทำการออมเงินตามกำลังเป็นสำคัญ โดยได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี
8. ธ.ก.ส. จัดสรรงบประมาณจากงบประมาณที่ได้แก่ ธ.ก.ส. หน่วยต่างๆ ทั่วประเทศตามสัดส่วน โดยเฉลี่ยหน่วยละประมาณ 10,000 บาท รวมทั้งสิ้น 8 ล้านบาท เพื่อนำไปจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรในกรณีที่ต้องการ

ในการพัฒนาและฟื้นฟูเกษตรกรรมเน้นหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีการวัดและติดตามผล ว่ามีการพัฒนาตามลำดับจากขั้นที่ 1 พึ่งพาตนเอง ขั้นที่ 2 พึ่งพากันเอง ขั้นที่ 3 เติบโตเป็นกลุ่ม/สถาบันที่เข้มแข็ง ซึ่งการพัฒนาแต่ละขั้นได้มีหลักสูตรการอบรมเกษตรกรที่เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

ในส่วนวิธีการนั้น สจส. ได้เน้นกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและพนักงานเป็นหลักการพัฒนาตั้งแต่ตนเอง ครอบครัว กลุ่มชุมชน และสถาบัน และได้เน้นกระบวนการติดตามผลเกษตรกรหลังการอบรม ซึ่งมีผลสำเร็จต่อการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของเกษตรกรเป็นอย่างมาก ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ต่างๆ ได้ถ่ายทอดถึงเกษตรกรในโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้จากการขับเคลื่อนของวิทยากรกระบวนการจำนวนมากของ ธ.ก.ส. โดยการสนับสนุนและผลักดันของศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ สนจ. - สจส. ระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชนทั่วประเทศ

กลยุทธ์ที่ใช้คือ

- 1) ร่วมมือกับปราชญ์ชาวบ้านที่สามารถเป็นที่เล็งในการให้แนวคิดตามวัตถุประสงค์โดยผ่านการร่วมมือกับเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับปราชญ์ชาวบ้าน
- 2) ให้หัวหน้ากลุ่มลูกค้ำมีส่วนร่วมในกระบวนการ และ/หรือเป็นผู้กระตุ้นผู้ประสานงานในพื้นที่ร่วมกับปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งก็คือผู้มีความรู้ความสามารถ ได้เห็นคุณค่าของทรัพยากร วัฒนธรรม และมีภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยชาวบ้านเป็นผู้เสนอแนะนำปราชญ์เหล่านี้ และ
- 3) มีเวทีแบบไม่เป็นทางการเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอโดยใช้ศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน และศูนย์อบรมของส่วนราชการต่างๆ เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้

ส่วนวิธีการนั้นได้ ธ.ก.ส. โดยการสนับสนุนและผลักดันของศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ สนจ.-สจส. ระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชนทั่วประเทศได้เน้น “กระบวนการเรียนรู้” และ “การมีส่วนร่วม” ของเกษตรกรและพนักงานเป็นหลักการพัฒนาตั้งแต่ตนเอง ครอบครัว กลุ่มชุมชนและสถาบัน โดยใช้ชื่อบของ ธ.ก.ส. และได้เน้นกระบวนการติดตามผลเกษตรกรหลังอบรมโดย

- 1) จำแนกกลุ่มเกษตรกรตามความต้องการฟื้นฟูอาชีพ
- 2) กำหนดวิธีการฟื้นฟูแบบมีส่วนร่วม
- 3) ดำเนินการผ่านศูนย์อบรมของส่วนราชการและศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน และ
- 4) ติดตามประเมินผล

ในส่วนขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งในอดีตไม่มีชัดเจน ต่อมาได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานฟื้นฟูเกษตรกรแบบเข้มข้นดังนี้

ขั้นตอนที่ 1

- 1) การอบรมวิทยากรกระบวนการพัฒนาชนบท ในส่วนพนักงาน ธ.ก.ส.-สจส. ให้ทั่วถึงครบทุกอำเภอ
- 2) การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับแนวคิดการทำงานของพนักงานและผู้บริหารในการปรับเปลี่ยนองค์กรเป็นธนาคารพัฒนาชนบท
- 3) การประสานสัมพันธ์การทำงานกับเครือข่ายการพัฒนาชนบท เช่น มูลนิธิหมู่บ้าน เครือข่ายกิจกรรมไร้สารพิษแห่งประเทศไทยปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น
- 4) จัดทำโครงการนำร่องอบรมเกษตรกรหลักสูตรสัจธรรมชีวิตที่ศูนย์ฝึกอบรมราชธานีโศก ตำบลบุงใหม่ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี และจัดทำโครงการนำร่องแผนแม่บทชุมชน ตำบลเขาคราม อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่

ขั้นตอนที่ 2

- 1) ประเมินผล โครงการพัฒนาหลักสูตรและขยายผลการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น โรงเรียนชานาเกษตรอินทรีย์ โรงเรียนแผนแม่บทชุมชน วิสาหกิจชุมชน เป็นต้น
- 2) สนับสนุนให้สำนักงาน ธ.ก.ส.จังหวัด เป็นศูนย์ส่งเสริมการเรียน สนจ.-สจส. ระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชน เพื่อจัดอบรมเกษตรกรในโครงการได้อย่างทั่วถึง
- 3) ประมวลองค์ความรู้และประสบการณ์การทำงานในชนบทร่วมกับเครือข่ายพัฒนาต่างๆ และภาคประชาชน และ
- 4) สนับสนุนการจัดทำสื่อ สิ่งพิมพ์ การจัดนิทรรศการในจังหวัดต่างๆ เพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานในโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้

ขั้นตอนที่ 3

- 1) สนับสนุนเกษตรกรและชุมชนให้รวมกลุ่ม เกิดชุมชนต้นแบบหรือชุมชนเข้มแข็งพึ่งพาตนเอง ในการลดต้นทุนการผลิต ลดค่าใช้จ่ายดำเนินงานโดยผลิตเพื่อทดแทนการซื้อจากนอกชุมชน
- 2) สนับสนุนการตลาดในชุมชน ให้เกิดการซื้อขาย-แลกเปลี่ยนระหว่างวิสาหกิจชุมชนภายในชุมชน

ผลการดำเนินงานในช่วง 3 ปีของโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้มีเกษตรกรจากทั่วประเทศเข้ารับการอบรมเป็นจำนวนมาก ถึง 645,098 ราย (ข้อมูล เดือนมกราคม 2547) ในหลักสูตรอบรมต่างๆ ดังนี้

- 1) หลักสูตรสัจธรรมชีวิต (สจส.-ธ.ก.ส.) จำนวนเกษตรกร 271,207 ราย
- 2) หลักสูตรสัจธรรมชีวิต (คกร.) จำนวนเกษตรกร 61,501 ราย

- 3) หลักสูตรแผนแม่บทชุมชน 935 ตำบล จำนวนเกษตรกร 292,154 ราย
- 4) โรงเรียนชานาเกษตรกรอินทรีย์ 251 แห่ง จำนวนเกษตรกร 5,704 ราย
- 5) หลักสูตรอื่นๆ จำนวนเกษตรกร 14,532 ราย

ผลสำเร็จของการอบรมเกษตรกรสามารถวัดได้จากดัชนีชีวิตต่างๆ เช่น มีรายได้เพิ่ม มีการรวมตัวกันเอง ลด ละ เลิกอบายมุขลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ลดต้นทุนการผลิต มีเงินออม ซึ่งจากการติดตามผลเกษตรกรหลังอบรมหลักสูตรสังฆกรรมชีวิตปรากฏว่าเกษตรกรได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดย ลด ละ เลิกอบายมุข มีการทำปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพเพื่อลดต้นทุน การผลิต ทำน้ำยาอเนกประสงค์เพื่อลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และสามารถจำหน่ายเพื่อเพิ่มรายได้อีกด้วย ส่วนการติดตามผลโรงเรียนชานาเกษตรกรอินทรีย์ซึ่งต่อยอดจากหลักสูตรสังฆกรรมชีวิตซึ่งปรากฏว่าเกษตรกรมีความพอใจมากเพราะสามารถลดต้นทุนในการผลิตข้าวเป็นอย่างมากนอกจากนั้น ผลผลิตข้าวอินทรีย์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สภาพดินและระบบนิเวศน์มีความอุดมสมบูรณ์ และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือเกษตรกรมีความพอใจในความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรและพนักงาน ธ.ก.ส. ที่ให้มากกว่าสินเชื่อ “เพื่อพัฒนาชนบท”

การดำเนินกิจกรรมในช่วงระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายก่อนสิ้นสุดโครงการ ตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ถึง 31 มีนาคม 2547 ธ.ก.ส. ได้ดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกรลูกค้า ดังนี้

1. จัดประชุมซักซ้อมเกษตรกรลูกค้าเพื่อให้ทราบถึงการสิ้นสุดโครงการและภาระที่ต้องรับผิดชอบหลังสิ้นสุดโครงการตลอดจนสอบถามความพร้อมในการออกจากโครงการสำหรับรายที่มีศักยภาพ มีความพร้อม และต้องการขอกู้เงินสัญญาใหม่ให้จัดทำสัญญากู้เงินไว้ล่วงหน้า

2. กิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์ประกอบด้วย

- 2.1 จัดงานมหกรรมนัดพบเกษตรกรลูกค้าโครงการพักชำระหนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจกับเกษตรกรลูกค้าโครงการพักชำระหนี้ ให้ทราบการสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินงานตามโครงการและสร้างความเข้าใจกับเกษตรกรลูกค้าที่ชำระหนี้เสร็จสิ้นจะสามารถกู้เงินจาก ธ.ก.ส.ได้ตามปกติ รวมทั้งยังเป็นการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานตามโครงการ และการสิ้นสุดโครงการโดยเรียนเชิญผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการเข้าร่วมเป็นเกียรติ และเป็นประธานการประชุมตามความเหมาะสม รวมทั้งแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนท้องถิ่นที่มาร่วมงาน เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์การสิ้นสุดโครงการ ทั้งนี้ ได้ดำเนินการระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2546 – มีนาคม 2547

- 2.2 จัดงานมอบรางวัลให้กับเกษตรกรลูกค้าพักชำระหนี้ที่มีเงินออมกับ ธ.ก.ส. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและจูงใจให้เกษตรกรลูกค้ามีนิสัยรักการออมอย่างสม่ำเสมอ และเพิ่มความแข็งแกร่งทางการเงินแก่ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยให้มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่

ที่ดีขึ้นช่วยลดภาระหนี้สินเมื่อสิ้นสุดโครงการและมีเงินออมคงเหลือเพื่อให้เกษตรกรลูกค้าฟื้นฟูตนเองและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ทั้งนี้ เกษตรกรลูกค้าพักชำระหนี้ที่มียอดเงินคงเหลือในบัญชีเงินฝากไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท และมีระยะเวลาฝากติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน ได้สิทธิในการจับรางวัลชิงโชคในระดับจังหวัด ซึ่งกำหนดจับรางวัลพร้อมกันทั่วประเทศเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2547

2.3 จัดทำสื่อ สปอตโทรทัศน์ วิทยู เพื่อประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโครงการ และจัดทำจดหมายข่าวแจ้งการสิ้นสุดโครงการถึงลูกค้าพักชำระหนี้ทุกราย เพื่อให้ลูกค้าได้รับทราบถึงภาระความรับผิดชอบของตนเองภายหลังที่โครงการสิ้นสุดลง ตลอดจนทราบถึงความห่วงใยของรัฐบาลที่มีต่อเกษตรกรลูกค้า

2.4 กำหนดจัดงานปิดโครงการพักชำระหนี้โดยจัดที่ส่วนกลางแห่งเดียว ในวันที่ 8 เมษายน 2547

ในด้านมาตรการรองรับเกษตรกรลูกค้าภายหลังสิ้นสุดโครงการ เมื่อสิ้นสุดโครงการเกษตรกรลูกค้าในโครงการพักชำระหนี้ที่สามารถชำระหนี้ได้เสร็จสิ้นตามงวดการชำระ ธ.ก.ส. จะให้การสนับสนุนเงินทุนในการประกอบอาชีพและการลงทุนทางการเกษตรตามปกติ สำหรับเกษตรกรที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดชำระ ธ.ก.ส. จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรลูกค้า ดังนี้

1. การฟื้นฟูพัฒนาศักยภาพและอาชีพ

1.1 การพัฒนาเป็นรายบุคคล โดยให้เกษตรกรได้รับการอบรมฟื้นฟูตามกระบวนการที่กำหนดไว้ เช่น หลักสูตรสัจธรรมชีวิต การบริหารทุนและหนี้สิน เป็นต้น เพื่อให้เกษตรกรได้เรียนรู้และเข้าใจกระบวนการจัดการดูแลตนเอง ซึ่งมีผลให้เกษตรกรลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนเพื่อเพิ่มรายได้ เช่น ลด ละ เลิกอบายมุขต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ลูกค้าสามารถดูแลครอบครัวได้ดีขึ้น และลดต้นทุนการผลิตการเกษตรเพื่อรายได้ เช่น การใช้ปุ๋ยชีวภาพ ปุ๋ยอินทรีย์ เป็นต้น ซึ่งมีส่วนช่วยให้สภาพแวดล้อมดีขึ้นด้วย

1.2 การบริหารจัดการกลุ่มและการพัฒนาอาชีพ เพื่อให้เกษตรกรได้เรียนรู้การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม มีการคิด การแก้ไขปัญหา การวางแผนร่วมกันเป็นกลุ่ม รวมทั้งร่วมกันฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพตามความต้องการของลูกค้า ซึ่งเป็นแนวทางที่ช่วยพัฒนาชุมชนหรือกลุ่มเกษตรกรให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

2. การจัดทำกระแสเงินสดและทบทวนงวดชำระหนี้ใหม่เหมาะสมกับรายได้

3. ผัดผ่อนชำระหนี้หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่เกษตรกรตามวิธีปฏิบัติของ

ธ.ก.ส.

การสนับสนุนการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีจำนวน 1,474,103 ราย โดยให้ ธ.ก.ส. จัดทำบัญชีรายชื่อของเกษตรกรรายย่อยลูกค้า ธ.ก.ส. ตามคุณสมบัติ

ที่กำหนด จำแนกเป็นรายตำบล อำเภอ จังหวัดแล้วจัดส่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งนี้ มีสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นหน่วยงานอำนวยการและประสานงานโครงการระดับ จังหวัด

โดยสรุป โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยช่วยให้เกษตรกรมีโอกาสผ่อนปรนภาระหนี้ในขณะที่มีปัญหาวิกฤตจากภาระหนี้สิน ทำให้ไม่ต้องประสบภาวะล้มละลาย แต่เนื่องจากต่อมาเป็นที่ชัดเจนแล้วว่ารัฐบาลไม่มีความประสงค์ที่จะดำเนินการ โครงการนี้ต่อแต่จะมีโครงการลักษณะอื่นมาแทน เช่น โครงการแก้ปัญหาค่าความยากจน โครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เป็นต้น ในขณะที่ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรก็ยังคงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข สิ่งที่รัฐบาลไม่ได้ตระหนักเท่าที่ควรก็คือปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมานาน เกษตรกรมีความสามารถในการชำระหนี้จำกัดเนื่องจากรายได้ที่สามารถนำมาชำระหนี้ได้ส่วนใหญ่มากจากการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร ซึ่งเกษตรกรมีต้นทุนการผลิต เนื่องจากเป็นผู้สูงอายุต้องใช้เครื่องทุ่นแรงและการจ้างแรงงานเพื่อทำการผลิต อีกทั้งยังไม่สามารถรับเทคโนโลยีการผลิต และการจัดการที่มีสลับซับซ้อนที่จะทำให้เพิ่มผลผลิตหรือลดต้นทุนได้ง่าย รวมทั้งทรัพย์สินที่มีส่วนใหญ่คือที่ดิน ซึ่งจะนำไปจำหน่ายหรือการใช้หนี้ก็จะทำให้หมดอาชีพ ดังนั้น วิธีเดียวที่จะได้ผลในระยะยาวคือการลดรายจ่าย ซึ่ง ธ.ก.ส. จำเป็นจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายของเกษตรกร สนับสนุนวัฒนธรรมการออมให้มากยิ่งขึ้นและการพึ่งพาตนเองและชุมชน โดยไม่รอเพียงความช่วยเหลือจากรัฐ

5.3 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ธ.ก.ส. ได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นตามนโยบายของรัฐเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนพัฒนาอาชีพเสริมรายได้ลดรายจ่ายหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศซึ่งมี 70,000 กว่าแห่ง อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืน โดยรัฐบาลอุดหนุนเงินงบประมาณให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท เดิมรัฐบาลได้มอบหมายภารกิจสำคัญนี้ให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว แต่เนื่องจากยังมีหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลจากตัวเมืองจึงไม่สะดวกในการเดินทางไปรับบริการจากธนาคารออมสิน รัฐบาลจึงมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ดูแลหมู่บ้านต่างๆ ในเขตดำเนินงานที่ห่างไกลและไม่มีสาขาธนาคารออมสิน ซึ่งมีจำนวน 15,831 หมู่บ้านใน 257 อำเภอ 69 จังหวัด เพื่อทำหน้าที่กระจายเงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้ถึงมือสมาชิกผ่านกองทุนหมู่บ้าน เนื่องจาก ธ.ก.ส. มีเครือข่ายสาขากระจายทั่วทุกอำเภอจำนวน 588 สาขา เพื่อเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านอันจะนำไปสู่การพัฒนาชนบทต่อไป การดำเนินงานโครงการ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธ.ก.ส. ในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินในสังกัดกระทรวงคลังมีบทบาทหน้าที่มุ่งเน้นช่วยเหลือด้านเงินทุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของครัวเรือนเกษตรกร การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านจึงสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล และเพื่อให้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายลุล่วงไปด้วยดี ธ.ก.ส. จึงมีนโยบายสนับสนุนความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นผลให้เกิดความเข้มแข็งในหมู่เกษตรกรและชุมชน

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเงินกองทุน ซึ่งเปรียบเสมือนสถาบันการเงินในหมู่บ้าน โดยมีภารกิจเรื่องการพิจารณาเงินกู้ให้แก่สมาชิก การจัดทำเอกสารติดตามเงินกู้คืนเมื่อถึงกำหนดชำระและการบริหารเงินกองทุนให้เป็นและช่วยเหลือให้ดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงมีนโยบายสนับสนุนความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้าน โดยกำหนดเป็นแผนงานประจำปี 2545 รวม 4 แผนงาน คือ 1) แผนการสัมมนาพนักงานผู้ดูแลกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้าน 2) แผนการสนับสนุนการดำเนินการ กองทุนหมู่บ้าน 3) แผนการผลิตสื่อเสริมความรู้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 4) แผนการสนับสนุนเงินทุนแก่กองทุนหมู่บ้าน ที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานสินเชื่อ

จากแผนงานดังกล่าว ธ.ก.ส. มุ่งหวังให้กองทุนหมู่บ้านเป็นธนาคารหมู่บ้าน (Village Bank) ที่มีศักยภาพและสามารถดำเนินการให้สินเชื่อรวมทั้งระดมเงินออมรายย่อยได้ด้วยตนเองเพื่อเป็นตัวกลางในการทำงานวิสาหกิจชุมชนอันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืนต่อไป

ในด้านเป้าหมายการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธ.ก.ส. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในพื้นที่ 257 อำเภอ ใน 69 จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีหมู่บ้านเป้าหมายรวม 15,831 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ของหมู่บ้านทั้งหมด

สำหรับผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินั้น ข้อมูลทางสถิติ (ณ 31 มีนาคม 2550) นั้น ปรากฏว่าต้นเงินกู้คงเหลือยกมาต้นปี (1 เมษายน 2549) 15,394.25 ล้านบาท ต้นเงินกู้คงเหลือ (ณ 31 มีนาคม 2550) 16,281.31 ล้านบาท เงินกู้ปกติ 16,183.80 ล้านบาท ร้อยละ 99.40 ค้างชำระ 97.58 ล้านบาท ร้อยละ 0.60 จ่ายเงินกู้เป้าหมาย 17,288 ล้านบาท ผลงานจริง 16,046.85 ล้านบาท ผลต่างร้อยละ(7.18) รับชำระหนี้เป้าหมาย 11,466.95 ล้านบาท ผลงานจริง 15,291.15 ล้านบาท ผลต่างร้อยละ 33.35 (ข้อมูลผลการดำเนินงานด้านสินเชื่อจาก ธ.ก.ส.)

โดยสรุป สิ่งที่ ช.ก.ส. ทำได้ดีคือ

- 1) สนับสนุนการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยร่วมกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)
- 2) พัฒนาระบบบัญชีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้เป็นมาตรฐาน โดยร่วมกับ สทบ. และส่วนงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) สนับสนุนการติดตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์ระบบงานกองทุนหมู่บ้านให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- 4) สนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตาม พรบ. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยร่วมกับ สทบ. และส่วนงานที่เกี่ยวข้อง
- 5) สนับสนุนสินเชื่อแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างมีคุณภาพ
- 6) ส่งเสริมสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองช่วยงานรับจํานำผลผลิต การเกษตรตามนโยบายรัฐบาล และ
- 7) ส่งเสริมสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนดำเนินการเชื่อมโยงธุรกิจ

5.4 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์หรือโอท็อป

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์หรือโอท็อปเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยเป็นโครงการที่มีจุดมุ่งหมายหลักในการขจัดความยากจนอีกโครงการหนึ่ง โดยมีหลักการว่าแต่ละท้องถิ่นจะใช้ภูมิปัญญาของคนผลิตสินค้าเพื่อสร้างรายได้และรัฐบาลจะช่วยในการบริหารจัดการในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายสำคัญ และเร่งด่วน อันเป็นที่มาของโครงการนี้เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชนให้เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยการนำทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ และการบริการที่มีคุณภาพเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศเพื่อให้เกิดรายได้กลับสู่ชุมชน

แนวความคิดเรื่องหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์หรือโอท็อป มาจากการพัฒนาสินค้าพื้นบ้านของจังหวัดโอกิตะ ประเทศญี่ปุ่น ปีงบประมาณ 46 (ตุลาคม 45 – กรกฎาคม 46 รวม 10 เดือน) จำหน่ายสินค้าโอท็อปเป็นเงินจำนวน 25,949,599,321 บาท หรือร้อยละ 129.75 ของประมาณการรายได้ปี 46 งบประมาณปี 47 วงเงิน 1,500 ล้านบาท แบ่งใช้เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์และยกระดับการผลิต มาตรฐานคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ส่งเสริมการตลาดและช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคและกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ พัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนให้เชื่อมต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และเพิ่มประสิทธิภาพให้การบริหารจัดการ โครงการ กลุ่มสินค้าโอท็อป

แบ่งเป็น 6 ประเภท ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่ม ผ้าเครื่องแต่งกาย เครื่องใช้เครื่องประดับ ศิลปะ ประดิษฐ์และของที่ระลึก และสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหารและยา ทั้งนี้ มีการคัดสรรและจัดระดับสินค้า เป็นระดับ 1-5 ดาว

รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณให้กับโครงการนี้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 3,300 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2548 โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิตมาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์ของชุมชน สนับสนุนและส่งเสริมด้านการตลาดเพื่อเพิ่มโอกาสและช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคและกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ประชาชนมีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีมูลค่าการจำหน่ายและส่งออกสินค้าและบริการของชุมชนเพิ่มสูงขึ้น สำนักงบประมาณจึงเห็นสมควรติดตามผลการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวเพื่อจะได้ทราบว่าสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด โดยมีการติดตามผลเพื่อทราบผลความมีมาตรฐานและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมโครงการ ความเข้มแข็งของชุมชน ติดตามผลสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มผลิตภัณฑ์เด่นตามโครงการและศึกษาปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามโครงการ

สำหรับผลการติดตามผลการจ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงาน (ข้อมูล ณ เมษายน 2548) ในด้านงบประมาณปรากฏว่า

1. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จำนวนทั้งสิ้น 800 ล้านบาท จ่ายจริง จำนวน 800 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 100 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร
2. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 1,500 ล้านบาท จ่ายจริง จำนวน 1,423.15 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั้งสิ้นเป็นเงิน 76.85 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 94.87 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร สาเหตุที่มีผลการใช้จ่ายเงินต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โครงการได้รับการอนุมัติให้ขยายเวลาการใช้จ่ายงบประมาณไปจนถึงเดือนกันยายน 2547 จึงทำให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เร่งเบิกจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2546 ให้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่ขยายออกไป จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้ตามเป้าหมาย ประกอบกับในช่วงต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จำนวนมากดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาโครงการของแต่ละหน่วยงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะด้านเป้าหมายของโครงการ จึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการได้

3. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 โครงการได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 1,000 ล้านบาท จ่ายจริง จำนวน 365.63 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั้งสิ้นเป็นเงิน 634.37 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.56 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

สำหรับผลการดำเนินงานในแต่ละปีปรากฏว่า

1. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โครงการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับกระทรวง รวม 12 กระทรวง ระดับกรม รวม 25 หน่วยงาน ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงาน 75 โครงการ ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 74 โครงการ ขยายเวลาดำเนินการ 1 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 98.66 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โครงการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับกระทรวง รวม 12 กระทรวง ระดับกรม รวม 25 หน่วยงาน ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงาน 53 โครงการ ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 24 โครงการ ขยายระยะเวลาดำเนินการ 25 โครงการ ยังไม่ได้ดำเนินการ 1 โครงการ ยกเลิกโครงการ 3 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 45.28 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้

สาเหตุที่ดำเนินงานได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการฯ ได้เร่งดำเนินงานโครงการของปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ให้เสร็จสิ้น จึงส่งผลทำให้การดำเนินงานโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ล่าช้าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย มีผลการดำเนินงานอยู่ในอัตราที่ต่ำ

3. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 โครงการฯ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับกระทรวง รวม 14 กระทรวง ระดับกรม รวม 20 หน่วยงาน ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงาน 52 โครงการ ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 1 โครงการ อยู่ระหว่างดำเนินการ 40 โครงการ ยังไม่ได้ดำเนินการ 11 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 78.84 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้

จากการติดตามผลโครงการและรวบรวมข้อมูลภาคสนามพบว่า

1. งบประมาณและผลการดำเนินงาน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 การดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติไม่สามารถดำเนินการและใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ตามแผนที่กำหนดไว้ และในระดับคณะกรรมการระดับจังหวัดส่วนใหญ่จะไม่ได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์โดยตรง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานจะนำเงินงบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีมาดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ก็ไม่พร้อมกันและไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน ส่วน

ใหญ่จะดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำ จึงทำให้การดำเนินงาน/โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ผลการจ่ายงบประมาณแล้วพบว่า

(1) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 800 ล้านบาท จ่ายจริงจำนวน 800 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 100

(2) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 1,500 บาท จ่ายจริงจำนวน 1,423.15 ล้านบาท ค่าว่างงบประมาณ 76.85 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.87

สาเหตุที่ผลการใช้จ่ายเงินต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ได้รับการอนุมัติให้ขยายเวลาการใช้จ่ายงบประมาณไปจนถึงเดือนกันยายน 2547 จึงทำให้หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เร่งเบิกจ่ายงบประมาณปี 2546 ให้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่ขยายออกไป จึงส่งผลให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณของปี 2547 ได้ตามเป้าหมาย ประกอบกับในช่วงต้นงบประมาณ 2547 หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จำนวนมากดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาโครงการของแต่ละหน่วยงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะด้านเป้าหมายของโครงการ จึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณหรือดำเนินโครงการได้

(3) ปีงบประมาณ 2548 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 1,000 ล้านบาท จ่ายจริงจำนวน 365.63 ล้านบาท ค่าว่างงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรทั้งสิ้นเป็นเงิน 634.37 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.56

การพัฒนาศักยภาพสินค้า OTOP ก้าวสู่สากล ช.ก.ส. เป็นการสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้าของท้องถิ่นคนให้มีคุณภาพโดยเน้นการให้ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการแก่ลูกค้าผู้ประกอบการ เพื่อแก้ปัญหาด้านคุณภาพ มาตรฐานการบรรจุภัณฑ์ รูปแบบวิธีการตลาด เพื่อให้ OTOP เป็นที่ยอมรับของตลาดทั้งภายในประเทศและสามารถส่งออกต่างประเทศ สร้างรายได้คืนสู่ประชาชนจนถึงขณะนี้ นายธีระพงษ์ ตั้งธีระสุนันท์ ผู้จัดการ ช.ก.ส. ได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (มก.) พัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ OTOP ก้าวสู่สากลเป็นปีที่ 3 โดยหวังที่จะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ ยกกระดับคุณภาพสินค้าท้องถิ่น และได้มีการลงนามต่อเนื่องบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกัน เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2548 ในการร่วมพัฒนาผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การร่วมมือทางด้านวิชาการเพื่อพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรด้วยการสร้างศูนย์วิจัย มก.-ช.ก.ส. และสร้างสรรค์เกษตรกรพันธุ์ใหม่โดยงบประมาณสนับสนุนในปีบัญชี 2548 จำนวน 5.2 ล้านบาท เป็นการดำเนินงานสนับสนุน ขับเคลื่อนโครงการ หรือกิจกรรมสำคัญของ

รัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายที่ขจัดความยากจน และยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน สังคมให้ดีขึ้น

2. การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด อาทิ การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้มาตรฐานและมีการพัฒนาแบบยั่งยืนของอุตสาหกรรมจังหวัด และการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์อาหาร/ยา/เครื่องสำอาง (อย.) ของสาธารณสุขจังหวัด ไม่สามารถดำเนินงานได้ทันตามความต้องการของกลุ่มผู้ผลิต สาเหตุหนึ่งมาจากหน่วยงานได้รับงบประมาณไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ที่ต้องการให้ตรวจและการตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์จะต้องมีการนัดหมายเวลาให้ตรงกันระหว่างหน่วยงานกับผู้ผลิตที่จะนำผลิตภัณฑ์มาตรวจ เนื่องจากผลิตภัณฑ์อาหารและยา มีอายุการใช้งานจะต้องมีคุณภาพ ใช้แล้วปลอดภัย

3. ความเข้มแข็งของชุมชน ประชาชนมีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดี โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด อาทิ การเสริมสร้างโอกาสและช่องทางการตลาดให้กลุ่มผู้ผลิต ผู้ประกอบการพบปะ ผู้ซื้อ ผู้บริโภคโดยตรงของพัฒนาชุมชนจังหวัด และอุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เกษตรและ สหกรณ์จังหวัด ได้มีการบูรณาการเข้าไปแนะนำให้ความช่วยเหลือด้านความรู้ การจัดหาวัตถุดิบ การวางแผนการผลิต การแปรรูปผลิตภัณฑ์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ การบรรจุหีบห่อ และส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมด้านการตลาดและการขยายเครือข่าย สถานที่วางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ กลุ่มผู้ผลิตส่วนใหญ่เห็นว่าโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทำให้รายได้ของสมาชิกกลุ่มเพิ่มขึ้นมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญของแต่ละคนทำให้มีการร่วมแรงร่วมใจ เกิดความสามัคคี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

โครงการ OTOP มีหนังสือพิมพ์ลงข่าวมากในช่วงนั้น ประเด็นที่สำคัญคือการเพิ่มขึ้นของยอดการจัดจำหน่ายที่สำคัญมาจากกลุ่มที่เป็น SMEs มีใช้กลุ่มที่เป็นองค์กรชาวบ้าน ทั้งนี้ อาจจะเป็นด้วยเรื่องลักษณะของการประกอบธุรกิจที่มีมาแต่ดั้งเดิม ทำให้ง่ายที่จะปรับปรุง พัฒนาผลิตภัณฑ์ มีทักษะทางการบริหารจัดการ และการแสวงหาเงินทุนเพื่อขยายกิจการ ดังนั้นผลประโยชน์ของโครงการจึงตกอยู่กับผู้ประกอบการ SMEs มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้านอย่างแท้จริงแต่อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังคงได้รับผลประโยชน์ด้วยเช่นกัน แต่อยู่ในรูปของการจ้างงานในกลุ่มธุรกิจ SMEs มากกว่า (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

สรุปแล้วชุมชนเข้มแข็งกว่าเดิม เพราะเป็นกลุ่มชาวบ้านมีการรวมตัวกัน และมักมีการจัดตั้งที่เข้มแข็งกันมาก่อนเป็นส่วนใหญ่ร้อยละ 55.5 เช่น โครงการพัฒนา และถ่ายทอดการประดิษฐ์ดอกไม้จากผ้าของชุมชนในจังหวัดพังงา ตรัง ชัยภูมิ และมหาสารคาม

4. มูลค่าการจำหน่ายและการส่งออกสินค้าและบริการของชุมชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระดับคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด อาทิ การส่งเสริมเครือข่ายกลุ่มอาชีพใน

ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ และทั่วประเทศได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการดำเนินงานและใช้ภูมิปัญญา และการจัดแสดงงานจำหน่ายสินค้า โอท็อป 5 ดาวของพัฒนาชุมชนจังหวัด และโครงการ OTOP Shop ณ ศูนย์ส่งเสริมการส่งออกภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ของกรมส่งเสริมการส่งออกสามารถ ดำเนินการหาแหล่งจำหน่ายและการส่งออกสินค้าและบริการของชุมชนได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีรายได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชุมชนภายในประเทศและในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ดังนี้

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โครงการฯ กำหนดเป้าหมายการจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งสิ้น 20,000 ล้านบาท สามารถดำเนินการได้ 33,276.96 ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมาย เป็นเงินจำนวน 13,276.96 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 60.10

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โครงการฯ กำหนดเป้าหมายในการจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งสิ้น 35,000 ล้านบาท สามารถดำเนินการได้ 46,781.14 ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมาย เป็นเงินจำนวน 11,781.14 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 74.81

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ใช้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับนโยบายเกี่ยวกับการกำจัดปัญหาภาระหนี้สินของเกษตรกร และเพื่อการสร้างอาชีพที่ยั่งยืนและสร้างรายได้ให้มากขึ้น โดยผ่านโครงการหลัก 3 โครงการคือโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ตามข้อมูลทางสถิติตามรายงานของ ธ.ก.ส. นั้นปรากฏว่ารัฐประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีกับ 3 โครงการนี้ อย่างไรก็ดี ในบทต่อไปจะได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของ ธ.ก.ส. ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ตลอดจนอุปสรรคทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่ารัฐอาจมิได้ประสบความสำเร็จในการดำเนินการโครงการเหล่านี้ตามดัชนีชี้วัดที่รัฐใช้ ซึ่งอาจมิได้ให้ภาพรวม และรายละเอียดเพียงพอจากการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐสู่ความสำเร็จ เป็นการดำเนินงานสนับสนุน ขับเคลื่อนโครงการ หรือกิจกรรมสำคัญของรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายที่จะขจัดความยากจน และยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน สังคมให้ดีขึ้น โดยผ่าน ธ.ก.ส. เพราะรัฐบาลเล็งเห็นว่าเป็นกลไกสำคัญที่ใกล้ชิดประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะระดับฐานราก จึงสามารถเป็นแกนนำสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นอย่างรวดเร็ว

บทที่ 6

บทบาทของ ธ.ก.ส.ในการสนองนโยบายรัฐบาลและปัญหาที่ ธ.ก.ส. ประสบการณ์จาก การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหา

บทบาทของ ธ.ก.ส.ในการสนองนโยบายช่วงปี 2544-2548 ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดโครงการต่างๆ ที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและแก้ปัญหาคาญยากจนในระดับฐานราก ส่งเสริมการกระจายรายได้ ในการดำเนินนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ยึดหลักการให้ตัวคนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งโครงการที่สำคัญๆ เช่น โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นได้ผลเป็นที่น่าพอใจ และปัญหาที่ ธ.ก.ส. ประสบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างจากแนวความคิดของเคนส์ว่านโยบายรัฐที่เข้ามาแทรกแซง เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพในช่วงที่เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะอุปสงค์ของภาพเอกชนที่มีความไม่แน่นอนเพียงลำพังนั้นไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้รวดเร็วเพียงพอ เครื่องมือที่รัฐใช้เป็นนโยบายการคลังทั้งนี้ เพราะในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำนั้นการใช้นโยบายการเงินจะไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเกิดกับดักสภาพคล่อง ทำให้ปริมาณเงินที่เพิ่มเข้าไปในระบบเศรษฐกิจถือไว้เฉยๆ ภาคเอกชนเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพคือนโยบายการคลัง คือการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ โดยที่รัฐบาลได้ประกาศความสำเร็จของโครงการเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ดี มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบของปัญหาเหล่านี้ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

6.1 ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาภาระหนี้สินของเกษตรกร จึงได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนคือนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรได้พักฟื้นจากปัญหาภาระหนี้สินที่มีอยู่และใช้โอกาสนี้ฟื้นฟูตนเอง รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวอย่างจริงจังและยั่งยืนภายใต้หลักการรักษาวินัยทางการเงินและการคลัง โดยให้มีการใช้เงินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด รวมทั้งช่วยส่งเสริมดูแลรักษาเกษตรกรที่ไม่มีปัญหาด้านหนี้สินและจูงใจให้เกษตรกรมีกำลังใจการประกอบอาชีพต่อไปอย่างมั่นคง

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรวางอยู่บนสมมติฐานว่าหนี้สินเป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ และไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจนได้ โครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อบรรเทาและลดภาระเพื่อให้เกษตรกร มีเงินออม และเงินลงทุนสำหรับฟื้นฟูอาชีพ และปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทำให้เกษตรกร มีรายได้เพิ่มขึ้น โครงการนี้รัฐบาลใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อจ่ายชดเชยดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส. แทนเกษตรกร 3 ปี รวมประมาณ 18,400 ล้านบาท และใช้งบประมาณอีกหลายพันล้านบาท ดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรระหว่างพักชำระหนี้ ผลปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดโครงการ เหลือเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 1.9 ล้านราย ลดลง 3.2 แสนคน เหลือต้นเงินคงเป็นหนี้ 77,768 ล้านบาท ลดลง 16,561 ล้านบาท เหตุผลที่เกษตรกรออกจากโครงการพักชำระหนี้ เพราะขอย้ายไปใช้สิทธิลดภาระหนี้ ต้องการรักษาประวัติ และหาเงินมาชำระหนี้เพื่อใช้สิทธิกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. ใหม่ ซึ่งทำให้เกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้น

โครงการพักหนี้ชำระหนี้ข้างต้นครอบคลุมเฉพาะเกษตรกรยากจนจำนวนน้อยเพราะจำกัดสิทธิเฉพาะลูกค้า ธ.ก.ส. ทั้งที่ภาระหนี้ของเกษตรกรมีอยู่กับทุกสถาบันการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ ซึ่งเกษตรกรที่กู้จากสถาบันการเงินเหล่านี้ ไม่ได้อยู่ในโครงการพักชำระหนี้แต่อย่างใด ถึงแม้ว่าการชุมนุมประท้วงของมีอบเกษตรกรที่ผ่านมาจะร้องขอให้รัฐบาลเป็นตัวแทนช่วยเจรจาลดหนี้ ยึดหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินอื่น นอกเหนือจาก ธ.ก.ส. ออกไป แต่ก็มีผลสำเร็จเพียงเล็กน้อย

สำหรับโครงการพักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. แม้มีเป้าหมายให้เกษตรกรนำเงินต้นและดอกเบี้ยไปลงทุน แต่เกษตรกรก็ยังประสบปัญหาขาดแคลนเงินเพราะเงื่อนไขที่กำหนดว่าเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ไม่สามารถขอกู้เพิ่มเติมจาก ธ.ก.ส. ได้อีก ดังนั้น ปัญหาหนี้สินเกษตรกรที่สั่งสมมายาวนานจึงไม่อาจแก้ไขได้ภายใต้โครงการที่เร่งรัดในเชิงนโยบาย

สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประเมินผลสำเร็จโครงการการพักชำระหนี้ว่าเกษตรกรรายย่อย ร้อยละ 97 ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินจาก ธ.ก.ส. ในปีแรก และลดลงเหลือร้อยละ 87 ในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าโครงการนี้ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

แต่สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาวิทยาลัยเศรษฐศาสตร์ศึกษาหลังโครงการสิ้นสุดแย้งว่าโครงการพักชำระหนี้ไม่ได้ช่วยให้ยอดภาระหนี้ของเกษตรกรที่ร่วมโครงการลดลง เพราะยอดเงินกู้คงเหลือในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 129 จากเดิมในปี 2544 มีร้อยละ 100 นอกจากนี้ เกษตรกรยังมีหนี้เพิ่มขึ้นจากการหมุนหนี้เพื่อใช้จ่ายและลงทุนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งผลผลิตทางการเกษตรไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากนัก ขณะเดียวกันการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังพักชำระหนี้เป็นไป

อย่างล่าช้า ส่งผลกระทบต่อความสามารถชำระหนี้สินของเกษตรกรโดยตรง (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรอย่างเร่งด่วนนั้น ไม่ได้ประสบผลสำเร็จในทางเศรษฐกิจ เพราะรัฐบาลใช้เงินงบประมาณไปจำนวนมหาศาล แต่เมื่อครบ 3 ปี เกษตรกรก็ยังคงกู้ยืมเงินนอกระบบมาจ่ายให้ ธ.ก.ส. ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย แล้วก็กู้ยืมใหม่จนกลายเป็นวัฏจักรหนี้สินหมุนเวียน เพราะในช่วงพักชำระหนี้ 3 ปี ไม่ได้มีการฟื้นฟูให้เกิดอาชีพเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ในทางการเมืองนั้นถือได้ว่านโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จโดยได้คะแนนเสียงนิยมอย่างสูงจากเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงเป็นการทุ่มงบประมาณเกือบ 2 หมื่นล้านบาท งบประมาณดอกเบี้ย ธ.ก.ส. ให้กับเกษตรกรกลุ่มหนึ่งที่ไม่ต้องวิ่งกู้เงินนอกระบบดอกเบี้ยแพงมาจ่ายให้ ธ.ก.ส. เมื่อครบรอบชำระเป็นระยะเวลา 3 ปี เท่านั้น ผลกระทบของปัญหาดังกล่าวเห็นได้ชัดจากการที่เกษตรกรออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวให้รัฐบาลแก้ไขปัญหายืดเยื้อจนบัดนี้

ในด้านวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรนั้นมีปัญหาอุปสรรคต่างๆ อาทิ ข้อจำกัดในการเรียนรู้เพราะเกษตรกรมีอายุมากและพื้นฐานการศึกษาน้อย ส่งผลให้เรียนรู้ได้ไม่เต็มที่ และการเข้าไปให้ความรู้โดยหน่วยงานต่างๆ ทั้ง ธ.ก.ส. เอง และหน่วยงานอื่นๆ ในเรื่องเดียวกันทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนในเนื้อหาที่ต่างกันในเรื่องเดียวกัน ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในการสร้างหลักสูตรและวิธีการสอนให้เหมาะสมกับผู้เรียน ตลอดจนปัญหาความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของหลักสูตรและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ

นายพิเชษฐ์ พันธุ์พิชาตกุล (อดีต รมช.คลัง) ได้สรุปในหนังสือพิมพ์แนวหน้า 5 กันยายน 2550 เกี่ยวกับปัญหาที่ ธ.ก.ส. ถูกแทรกแซงโดยการเมืองและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมาปฏิบัติว่าผลของการใช้นโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อผลทางประชานิยมของรัฐบาลทำให้บทบาทของ ธ.ก.ส. ถูกแทรกแซงโดยการเมืองอย่างชัดเจน โดยผ่านรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเพราะ ธ.ก.ส. เป็นธนาคารเดียวของรัฐที่มีรัฐมนตรีการคลังเป็นประธานกรรมการหรือประธานบอร์ด ธ.ก.ส. จึงถูกรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อสร้างประชานิยม แต่ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารฯ เกษตรกรและเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องเสียหายอันเนื่องมาจากโครงการอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ จะเห็นได้ว่า ธ.ก.ส. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลทางการเมืองเพื่อให้ได้รับประชานิยม ตลอดจนมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อาทิ ทำให้ระบบการเงินและสถาบันการเงินของรัฐไม่แข็งแกร่งเพียงพอ มีความเสี่ยงมาก และมีผลกระทบทางสังคมโดยทำลายวินัยที่ดีในการกู้ยืมและ

ชำระหนี้ ตลอดจนการรู้จักพึ่งพาตนเองมากกว่ามองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องให้ความช่วยเหลือ

6.2 ปัญหาการดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กทบ.) หรือที่ชาวบ้านทั่วไปรู้จักกันชื่อ “กองทุนเงินล้าน” ที่เริ่มตั้งแต่เมื่อวันที่ 24 ก.ค. 2544 จนถึงปัจจุบันทั่วประเทศมีกองทุนราว 8 หมื่นกองทุนรวมเป็นเงินประมาณ 9 หมื่นล้านบาท เป้าหมายของโครงการนี้ตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นคือต้องการให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำแทนแหล่งเงินกู้ในระบบดอกเบี้ยแพง เพื่อสร้างอาชีพสร้างรายได้ที่มั่นคงนำไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้น

เมื่อเดือน ต.ค. 2548 รัฐบาลได้ประกาศยกระดับกองทุนหมู่บ้านขึ้นเป็นนิติบุคคลและจับมือกับสถาบันการเงิน เช่น ออมสิน กรุงไทยและ ธ.ก.ส. จัดตั้ง “ธนาคารหมู่บ้าน” โดยคัดเลือกจากกองทุนหมู่บ้านที่มีผลงานบริหารจัดการดีเยี่ยมคือ ทริปเปิ้ลเอ (AAA)

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่รัฐบาลในขณะนั้นอ้างนั้นปรากฏว่ามีปัญหาต่างๆ ชุกช่อนอยู่เบื้องหลัง โดยจะเห็นได้จากการที่กองทุนหมู่บ้านไม่ได้ทำให้ประชาชนทั่วไปหลุดพ้นจากวงจรหนี้สินหรือมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ชาวบ้านที่กู้ในระบบก็ยังคงกู้ในระบบอยู่ โดยกู้มาใช้หนี้กองทุนหมู่บ้าน แล้วกู้จากกองทุนหมู่บ้านไปใช้หนี้ในระบบ หมุนเวียนกันไป และยังกู้จากสถาบันการเงินในระบบอื่นๆ เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในชุมชน และสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านกลายเป็นเพียงแหล่งเงินกู้ในระบบอีกแหล่ง ผลกระทบที่ชัดเจนคือให้หนี้เกษตรกรเพิ่มขึ้น

ดังนั้น สถิติการชำระคืนหนี้ 80-90-กว่าเปอร์เซ็นต์ ของกองทุนหมู่บ้านที่รัฐบาลในขณะนั้นประกาศมาจากการที่เกษตรกรไปกู้ยืมจากแหล่งอื่น ทั้งในและ/หรือนอกระบบมาโปะหนี้ เกษตรกรบางครัวเรือนต้องขายทรัพย์สิน ไร่นา และวัวควาย ใช้หนี้เพราะหมุนไม่ทัน ดังที่ปรากฏในผลการวิจัยของสมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาส่วนรวมและกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ซึ่งทำงานวิจัยภาคสนามร่วมกับคณะวิจัยท้องถิ่น 13 จังหวัด ซึ่งสรุปว่าอัตราการคืนหนี้กองทุนเฉลี่ยเท่ากับ 94% โดย 50% ของครัวเรือนระบุว่าต้องขายสินทรัพย์หรือกู้ยืมจากแหล่งเงินอื่นมาชำระคืน (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

นอกจากนี้ ปัญหาในการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติยังมีผลกระทบในทางสังคม กล่าวคือการเข้าไปของกองทุนหมู่บ้านทำให้ประชาชนทุกครัวเรือนเกิดค่านิยมในการกู้หนี้ยืมสิน โดยจากเดิมที่แต่ละหมู่บ้านมีการกู้หนี้ยืมสินเพียง 20-30% ปัจจุบันเกือบทุกครัวเรือนที่สามารถขอกู้ได้ โดยโครงการตามนโยบายของรัฐดังกล่าวได้สร้างกระบวนทัศน์ (Paradigm) ใหม่ให้เกษตรกรว่ากู้ไปก่อน โดยไม่ต้องกังวลกับการชำระคืนเพราะประเมินว่าในที่สุดรัฐบาลก็จะเข้ามาชดเชย ซึ่งทำ

ให้วัตถุประสงค์ที่จะทำให้เกษตรกรรู้จักพึ่งตนเอง พึ่งพาชุมชน ประสบความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัดผลกระทบในทางสังคมอีกประการคือการเข้าไปของกองทุนหมู่บ้านส่งเสริมให้เกษตรกรกู้หนี้ยืมสินและใช้จ่ายมากขึ้น จนทำลายวินัย ตลอดจนระบบการออมของครัวเรือนและชุมชนที่มีอยู่แต่เดิม เช่น หลักในการออมทรัพย์ของชุมชนนั้นจะให้สมาชิกเก็บออมจนถึงเกณฑ์ที่กำหนดจึงจะยอมปล่อยกู้ให้ ซึ่งคนที่มีคุณสมบัติเช่นนี้เมื่อผ่านการพิจารณาให้กู้จากกลุ่มออมทรัพย์แล้วก็เชื่อมั่นได้ว่าเป็นคนที่มีวินัยการออมสูง สามารถใช้คืนเงินกู้ได้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการที่ชาวบ้านเปลี่ยนไปคือเลิกออมแล้วหันไปนิยมการกู้แทน ดังจะเห็นได้จากสรุปตอนหนึ่งของนพ. พลเดช ปิ่นประทีป ผอ.สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาที่ได้สำรวจสถานการณ์รายจ่าย หนี้สิน และเงินออมว่ากองทุนหมู่บ้านส่งผลต่อเงินออมครัวเรือน เท่าเดิม 66.2% ส่งผลต่อการออมมากขึ้น 22.8% และส่งผลต่อการออมลดลง 15% กองทุนหมู่บ้านส่งผลต่อรายจ่ายครัวเรือน เท่าเดิม 49.1% ส่งผลต่อรายจ่ายครัวเรือนมากขึ้น 44% และส่งผลต่อรายจ่ายครัวเรือนลดลง 6.9% (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

ทั้งนี้ ในทางเศรษฐกิจยังพบว่าหนี้สินครัวเรือนขยายตัว จากปี 2537 ก่อนมีกองทุนหมู่บ้านจำนวน 31,000 บาทต่อครัวเรือน ขยายตัวเป็น 84,000 บาทต่อครัวเรือนในปี 2545 ขยายตัว 113,000 บาทต่อครัวเรือนปี 2547 และในปี 2548-2549 ครัวเรือนมีหนี้สินถึง 64.4% หรือประมาณ 120,000 กว่าบาทต่อครัวเรือน จะเห็นได้ว่าจากปี 2541 ถึงปี 2549 หนี้สินครัวเรือนขยายตัวจาก 72,000 เป็น 120,000 บาทต่อครัวเรือน อันเป็นผลพวงของโครงการกองทุนหมู่บ้าน กล่าวคือหนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2550

นอกจากนั้น ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมระดับท้องถิ่น กล่าวคือกองทุนหมู่บ้านแทบทุกหมู่บ้านกลายเป็นช่องทางหรือเครื่องมือทำมาหากิน สร้างรายได้ให้กับกลุ่มนายทุนเงินกู้ในระบบ และคณะกรรมการกองทุน ซึ่งเชื่อมโยงกับบรรดาหัวคะแนน นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติ กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ 2 ชั้นระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางการเมืองได้สูง โดยเป็นการสร้างประชานิยมโดยส่งผ่านจากรัฐบาลผู้ให้กู้ไปสู่ตัวแทนในรูปคณะกรรมการกองทุนกับ โดยมีเป้าหมายที่เกษตรกรผู้กู้ซึ่งรู้สึกเป็นบุญคุณที่รัฐบาลให้กู้

นอกจากจะได้คะแนนเสียงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจก็ได้ประโยชน์โดยทั่วกัน เพราะบริษัทที่ขายสินค้าสิ่งของฟุ่มเฟือย เครื่องอำนวยความสะดวก เช่น โทรศัพท์มือถือ รถจักรยานยนต์ ที่ไปตลาดถึงหมู่บ้าน โดยเฉพาะในวันเปิดให้กู้จะมีเซลส์หอบโปรโมชันไปขายถึงบ้าน ในทางสังคม ปรากฏการณ์ดังกล่าวกระตุ้นให้เกิดค่านิยม “บริโภคนิยม” เพิ่มขึ้น และในที่สุด เงินกองทุนก็หมุนกลับไปสู่บริษัทของนักการเมืองที่ผลักดันนโยบาย/โครงการประชานิยม

เมื่อเงินกองทุนถูกใช้ไปสำหรับการบริโภคแทนที่จะสร้างผลิตผล พอถึงคราวใช้คืนนี้ก็ไม่รู้จะหาจากไหนมาคืนนอกจากหยิบยืมเงินกู้นอกระบบหมุนเวียนกันไป แต่มีบางส่วนที่มีจำนวนไม่น้อยซัดดาบ เบี้ยวหนี้ ไม่ยอมคืนเงินกองทุนฯ เอาดีๆ ฝ่ายคณะกรรมการกองทุนก็ต้องไล่ทวงหนี้ เกิดการทะเลาะเบาะแว้งถึงขั้นรุนแรง ดังนั้น ผลกระทบในทางสังคมคือทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรรมการกองทุนที่ไล่ทวงหนี้กับผู้กู้ และความขัดแย้งนี้ขยายผลจนกลายเป็นความแตกแยกภายในชุมชน เพราะชุมชนเป็นระบบเครือญาติ ความสามัคคีที่เคยมีในชุมชนก็แตกสลายไป

ผลพวงจากกองทุนหมู่บ้านในด้านสังคมอีกประการคือใช้อำนาจหน้าที่จนทำให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชันระดับรากหญ้าหลายรูปแบบ อาทิ ยักยอก น้อโกง และหนีหนี้ ประธานหรือกรรมการกองทุนบางแห่งก็ยักยอกเงินใช้ไปส่วนตัว บางรายเชิดเงินหนีออกจากชุมชน บางแห่งไม่ออกใบเสร็จรับเงินให้สมาชิกที่นำเงินกู้มาคืน ไม่นำเงินเข้าบัญชีกองทุน หรือไม่นำเงินที่สมาชิกส่งคืนไปฝากสถาบันเพื่อให้เกิดดอกเบี้ย งบประมาณใช้กันเอง รวมทั้งการปล่อยกู้กระจุกกันแต่ในวงศาคณาญาติและเพื่อนพ้อง รวมทั้งการสวมสิทธิเอาชื่อสมาชิกมาขึ้นกู้ เป็นต้น

ข้อมูลจากศูนย์ช่างภูมิภาค ผู้จัดการรายวัน ซึ่งสำรวจตรวจสอบโครงการกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศหลังรัฐบาลอ้างว่าประสบผลสำเร็จดีเยี่ยมในทุกด้าน และยกระดับกองทุนหมู่บ้านบางแห่งเป็นนิติบุคคลพร้อมจับมือสถาบันการเงินตั้ง “ธนาคารหมู่บ้าน” ซึ่งว่าแท้จริงแล้วเป็นเพียงการสร้างภาพ เพราะนอกจากจะไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนพ้นภาระหนี้สินแล้ว ยังเป็นแรงผลักดันให้ชาวบ้านเข้าสู่วงจรหนี้สินเพิ่มขึ้น

ผลกระทบในเรื่อง “วงจหนี้ หรือหนี้หมุน” ดังกล่าวได้รับการยืนยันจากนายภูมิพัฒน์คงวารินทร์ ประธานเครือข่ายชุมชน/องค์กรชุมชนแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ว่าจากเดิมชาวบ้านมีหนี้ไม่กี่แหล่ง เช่น ธ.ก.ส. หรือสถาบันการเงินในระบบ และกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในชุมชน แต่ขณะนี้ต้องเพิ่ม กทบ. เข้าไปอีก ทำให้วงจหนี้ของชาวบ้านกลายเป็นลักษณะกู้เงินจาก กทบ. ไปใช้หนี้ ธ.ก.ส./สถาบันการเงินในระบบหรือกลุ่มออมทรัพย์ จากนั้นก็กู้จากสถาบันการเงินเหล่านี้ไปใช้หนี้ในระบบ แล้วกู้เงินนอกระบบมาปิดบัญชี กทบ. หมุนเวียนไม่มีที่สิ้นสุด เพราะทุกขั้นตอนของการกู้ ทำให้ “มูลหนี้” ของชาวบ้านเพิ่มขึ้นตลอดเวลา อย่างน้อย กทบ. ก็ต้องจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ธ.ก.ส./สถาบันการเงินในระบบ/กลุ่มออมทรัพย์ประมาณร้อยละ 6-12 ต่อปี เงินกู้นอกระบบ ดอกเบี้ยเริ่มตั้งแต่ร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 5 ร้อยละ 7 ร้อยละ 10 ร้อยละ 20 ต่อเดือน เป็นต้น

นายเกียรติ คำน้อย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่พุง ประธานกองทุนหมู่บ้านหมู่ที่ 15 บ้านแม่พุงหลวง ต.แม่พุง อ.วังชิ้น จ.แพร่ ก็ให้ความเห็นเช่นเดียวกันว่าสมาชิกกองทุนบ้านแม่พุงหลวงมีทั้งหมด 160 ราย มีไม่ถึงร้อยละ 10 ที่สามารถชำระหนี้ กทบ. ได้ด้วยเงินของตัวเอง เมื่อกำหนดที่เหลือต้องใช้เงินแหล่งเงินกู้อื่นๆ ทั้งในและนอกระบบมาปิดบัญชี กทบ.

และจำนวนเกษตรกรในชุมชนก็ยิ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20-30 เป็นร้อยละ 80 และเกษตรกรมีหนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

นางบังอร กำเงิน คณะกรรมการเหรียญก กองทุนหมู่บ้านหนองบัวเหนือ หมู่ที่ 4 ต.หนองบัวเหนือ อ.เมือง จ.ตาก และนายผาย แปลงไรสง ประธานกองทุนหมู่บ้านไ้ตาก หมู่ 13 บ้านทุ่งไ้ตาก ต.ชมพู อ.เนินมะปราง จ. พิษณุโลกว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านรวมทั้งตนเองก็หมุนเงินใช้หนี้แบบเดียวกันเช่นกัน

กทป. ในพื้นที่ อ.สันกำแพง ที่กำลังยกระดับเป็นธนาคารหมู่บ้านในขณะนั้น และพื้นที่อื่นในเชียงใหม่ก็เช่นกัน แม้ว่าจะสามารถปิดบัญชีเงินกู้ได้ลงตัว 100% แต่เมื่อสืบค้นแล้วจะพบว่าแหล่งที่มาของเม็ดเงินที่ถูกนำมาปิดบัญชีถูกรอปล้นแต่มาจาก “บ่วงหนี้” หรือ “วงจรหนี้” ที่ลูกหนี้กทป. แสวงหาไปปิดบัญชีเพื่อหมุนเงินต่อ จ.ส.อ.คะนอง ศรีมา กรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ ก็มีความเห็นว่าในกลุ่มที่มีศักยภาพชำระหนี้ต้นและดอกเบี้ยยคืนทั้งหมดนั้นอายุไม่ได้นำเงินกู้ไปต่อยอดการผลิต หรือประกอบกิจการแต่อย่างใด แต่ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไปกู้เงินจากนายทุนเงินกู้ในระบบมาชำระเงินกู้ โดยเป็นหนี้ กทป. ไปพร้อมๆ กับเงินกู้ในระบบ

นางวาสนา หม่องนันท์ สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน หมู่ที่ 5 ต. บ้านปิน อ. ลอง จ. แพร่ เจ้าของโรงงานเฟอร์นิเจอร์ไม้รายหนึ่งในเมืองลองกล่าวว่าสถานะของกทป. ในสายตาของเธอคือแหล่งเงินกู้ใหม่ ต้นทุนต่ำของชาวบ้าน จากเดิมที่ชาวบ้านหมุนเงินกันเฉพาะแหล่งเงินนอกระบบกับ ธ.ก.ส./ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ วันนี้ก็เพิ่ม กทป.เข้าไปอีกแห่งหนึ่งให้ชาวบ้านหมุนเงินไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวันและในครัวเรือน โดยส่วนใหญ่เชื่อว่ารัฐจะต้องเข้ามาช่วยในที่สุด ลูกหนี้ กทป.ในพื้นที่อื่นก็ไม่แตกต่างกับที่เชียงใหม่ ดังเช่นที่ จ.หนองคาย นายประสิทธิ์ พงษากลาง ประธานกองทุนชุมชนสามัคคี ต.หาดคำ อ.เมือง จ.หนองคาย ให้ข้อมูลว่าสมาชิกกองทุนบางรายใช้เงินกู้ไปซื้อหวย เล่นการพนัน ใช้หนี้ในระบบ แล้วก็เข้าวงจรหนี้หมุนเช่นเดียวกันเมื่อถึงกำหนดชำระคืน

นอกจากการหมุนเงินดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าหลายชุมชนมีปัญหาชำระหนี้คืนหลังจากปีแรกของการให้เงินกู้ เช่น ที่บ้านสองแคว หมู่ 4 ต.ป่าสัก อ.วังชิ้น จ.แพร่ ที่กรรมการหมู่บ้าน และสมาชิกกองทุนทั้งหมด ต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ว่าขอจ่ายหนี้กองทุนฯ เฉพาะดอกเบี้ยก่อน ในปี 3 นายสมศักดิ์ คำน้อย รองประธานกรรมการ กทป. หมู่ 4 และนายเกรียงไกร ภูณาวงศ์ กรรมการ กทป. หมู่ 4 บ้านสองแคว ก็กล่าวเช่นกันว่าปีที่ 2 มีการปล่อยกู้ อยู่ประมาณ 50 ราย ทั้งหมดก็นำไปประกอบอาชีพจริง ทั้งเลี้ยงหมู วัว ทำการเกษตร แต่เกิดปัญหา ก็คือผลผลิตที่ได้ไม่ตรงกับรอบปิดบัญชี กทป. ที่ต้องปิดภายใน 1 ปี สมาชิกต่างลงมติว่าให้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยก่อน ส่วนเงินต้นผ่อนผันไปอีก 1 ปี

ไม่เพียงแต่สร้างวงจรหนี้ การเข้ามาของ กทบ. ยังส่งผลในทางลบต่อระบบการออมของชุมชนที่มีอยู่แต่เดิม นายภิญญ รัตนคุณศาสน์ ชาวบ้านชุมชนเทพารักษ์ 5 ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น กล่าวว่าเงินกองทุนหมู่บ้านละด้านบาทได้ทำลายระบบออมทรัพย์ภายในชุมชน หรือที่เรียกว่าสัจจะออมทรัพย์ ต้องพึ่งทลายลง เดิมแต่ละครอบครัวในชุมชน จะมีการออมทรัพย์ร่วมกันภายในชุมชน ครั้วเดือนละ 100 บาท ต่อเดือน โดยเริ่มออมทรัพย์มาตั้งแต่เริ่มตั้งชุมชนหรือหมู่บ้าน สมาชิกที่ออมเงิน ได้ตามเกณฑ์กำหนดจึงจะสามารถกู้เงินได้ ซึ่งต้องใช้เวลานานมาก

ระบบของสัจจะออมทรัพย์เป็นระบบที่นอกจากจะสร้างวินัยในการออมแล้ว ยังสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชุมชนเพราะสมาชิกที่ออมเงินจะมีความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของเงินร่วมกันสูงมาก ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามัคคีกันในชุมชนสูงมาก เมื่อสมาชิกรายใดกู้เงินกองกลางออกไป จะมีการตรวจสอบก่อน เมื่อกู้ไปแล้วสมาชิกจะติดตามการใช้เงิน การใช้คืนกลับมายังกองทุน เงินสูญหายจึงแทบไม่เกิดขึ้น

ส่วนเงินกองทุนหมู่บ้านในเชิงหลักการเป็นนโยบายที่ดีของรัฐบาลที่ต้องการสร้างเงินกองทุนให้ชุมชนมาใช้บริหารจัดการร่วมกัน ก่อให้เกิดรายได้ในหมู่บ้านและระบบเศรษฐกิจโดยรวม แต่วิธีการใช้เงินเป็นสิ่งดึงดูด ขาดกระบวนการสร้างจิตสำนึกร่วมกัน อีกทั้งไม่ได้เตรียมการในแง่การบริหารเงินทุนให้กับประชาชนก่อน จึงทำให้โครงการกองทุนหมู่บ้านไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

นายลักษ์ หนูประดิษฐ์ กรรมการสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ และประธานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านคลองหวะ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา กล่าวในทำนองเดียวกันว่ากองทุนหมู่บ้านสวนทางแนวคิดกับออมทรัพย์สัจจะที่ชาวบ้านเก็บสะสมเงินก่อนแล้วค่อยกู้ภายหลัง แต่กองทุนหมู่บ้านให้เงินมากู้แล้วค่อยเก็บ ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะมีความสมดุลในการใช้เงินหากชาวบ้านยังไม่มีวินัยทางการใช้เงิน

ผลการสำรวจดังกล่าวข้างต้นของ “ศูนย์ข่าวภูมิภาค ผู้จัดการรายวัน” สอดคล้องกับรายงานผลการวิจัยของนายสมชัย จิตสุชน ผอ.สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาส่วนรวมและกระจายรายได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ที่ระบุว่าอัตราการชำระหนี้คืน กทบ. เท่ากับ 94% ต่อกองทุน โดย 50% ของครั้วเรือนระบุว่าต้องขายสินทรัพย์หรือกู้ยืมจากแหล่งอื่นมาชำระหนี้คืนกองทุน หรือที่เรียกว่า “หนี้หมุน” ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวขัดแย้งกับรายงานผลดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมิถุนายน 48 ซึ่งอ้างผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติว่าการชำระคืนเงินกู้ยืมของสมาชิกสามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมด ร้อยละ 93.6 ชำระได้บางส่วน ร้อยละ 3.1 เกรจาขอผ่อนผัน ร้อยละ 2.9 และส่วนที่คาดว่าจะชำระคืนไม่ได้ ร้อยละ 0.4 เท่านั้น นายชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ประธานหลักสูตรรัฐศาสตร มหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์การเมือง) มหาวิทยาลัยบูรพาชี้ว่าการใช้สถิติ

การชำระหนี้คืนเป็นดัชนีชี้วัด โดยไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่มาของเงินที่นำมาชำระหนี้เป็นการให้ภาพที่ไม่ตรงกับความจริง (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

รายงานจากศูนย์ข่าวภูมิภาค/ผู้จัดการรายวันชี้ว่ากองทุนหมู่บ้านกระตุ้นธุรกิจเงินกู้นอกระบบ ทำให้นายทุนมีช่องทางเรียกดอกเบี้ยสูงตั้งแต่ 3 – 20% ต่อเดือน สมาชิก กทบ. กู้ไปโปะหนี้กองทุน ประธานกองทุนร่วมค้ำประกันรับรองหนี้ โดยได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากนายทุนแล้วยังได้ความดีความชอบจากผลงานระดับ AAA ซึ่งนำไปสู่กลุ่มอำนาจของนักการเมืองหัวคะแนน นายทุนเงินกู้ คณะกก.กองทุนฯ ที่รวมหัวกันเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ทางการเมือง

นางบังอร กำเงิน คณะกรรมการற்றுญติก กองทุนหมู่บ้านหนองบัวเหนือ หมู่ที่ 4 ต.หนองบัวเหนือ อ.เมือง จ.ตาก เปิดเผยนายทุนเงินกู้เดินกันเต็มหมู่บ้าน มีทั้งข้าราชการเมียตำรวจ ครูในหมู่บ้าน เช่นเดียวกันกับนายประสิทธิ์ พงษากลาง ประธานกองทุนชุมชนสามัคคี ต.หาดคำ อ.เมือง จ.หนองคาย ที่ยืนยันว่าในช่วงเวลาที่ใกล้จะชำระเงินคืนกองทุนประมาณหนึ่งสัปดาห์จะมีนายทุนเงินกู้จ่ายเงินกู้ให้สมาชิกแล้วเก็บดอกเบี้ยทันทีร้อยละ 3 แล้วให้สมาชิกกู้เงินจากกองทุนมาคืนให้ทันที พร้อมดอกเบี้ยก่อนล่วงหน้า โดยอาจสูงถึงร้อยละ 20 ปัญหาหนี้หมุนนี้เกิดขึ้น

ที่ปรึกษาคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านระดับ AAA แห่งหนึ่งใน จ.นครราชสีมา ก็ยืนยันว่าธุรกิจปล่อยกู้นอกระบบคึกคักมากในช่วงใกล้ปิดหนี้กองทุน ทั้งนายทุนเงินกู้ในหมู่บ้านเดียวกันหรือใกล้เคียง และบริษัทห้างร้านในเมืองเชิญชวนประธานกองทุนหมู่บ้านเข้าร่วมในการปล่อยกู้ โดยให้ทำหน้าที่นายหน้าชักชวนสมาชิกที่ยังไม่สามารถชำระเงินกองทุนได้มากู้จากทางร้านเพื่อให้ได้ทั้งผลงานระดับ AAA ได้โบนัสจากภาครัฐอีก 1 แสนบาทเข้ามาสมทบกับกองทุนเงินล้านที่มีอยู่เดิม และมีโอกาสขยายวงเงินกู้เพิ่มจาก ธ.ก.ส. หรือธนาคารออมสินอีกถึงกองทุนละ 1 ล้านบาท เป็น 2 ล้านบาท และได้ค่านายหน้าจากนายทุนด้วย ประธานกองทุนฯ ที่ไปชักชวนสมาชิกให้มากู้ก็ทำหน้าที่เหมือนค้ำประกัน เพราะต้องอนุมัติให้สมาชิกรายเดิมกู้ต่อ ไม่เช่นนั้นก็จะไม่มีเงินไปใช้นายทุนเงินกู้ ประธานกองทุนก็จะไม่ได้ค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน การปล่อยกู้ของกองทุนหมู่บ้านจึงกระจุกตัวให้กู้แต่สมาชิกรายเดิม จึงเกิดการผูกขาดอยู่ในกลุ่มเดิม เพราะมีผลประโยชน์เข้ามา ไม่สามารถกระจายให้เกษตรกรได้ทั่วถึง (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

นายทน มณีสรี บ้านตากวน ต. ลุมระวี อ.จอมพระ จ.สุรินทร์ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านตากวนก็ยืนยันว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะหาเงินนอกระบบมาส่งให้ โดยเราเป็นผู้จ่ายดอกเบี้ยทั้งหมด ทั้งดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 5 รวมกับดอกเบี้ยเงินกองทุนหมู่บ้าน

นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครราชสีมา นักวิชาการที่ติดตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่องกล่าวว่ารัฐบาลมีเป้าหมายหลักเพื่อให้

คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง เขาพบว่ากองทุนหมู่บ้าน ไม่เข้าถึงกลุ่มสมาชิกที่ยากจนจริงๆ กระจุกตัวผู้ถืออยู่ในหมู่ของพรรคพวกญาติพี่น้องของกลุ่มประธานและคณะกรรมการกองทุน แล้วนำไปปล่อยกู้ให้กับชาวบ้านอีกทอดหนึ่งในอัตราดอกเบี้ยที่แพงกว่า ทำให้เม็ดเงินไม่หมุนเวียนไปสู่มือคนอื่น ๆ อย่างทั่วถึง เท่ากับว่าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงิน ทั้งยังเป็นการนำเอากองทุนหมู่บ้านไปอุดหนุนชาวบ้านด้วยกันเองอีกทอดหนึ่ง และยังก่อให้เกิดกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มประโยชน์ใหม่ขึ้นมาคือกลุ่มคณะกรรมการกองทุนซึ่งเชื่อมโยงสู่เข้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ

การกู้ไปเพื่อใช้จ่ายตามปกติหรือไปใช้หนี้กองทุนอื่นรวมทั้งหนี้ในระบบ ไม่ได้นำไปพัฒนาประกอบอาชีพให้เกิดผลผลิตเพื่อสร้างรายได้ในครัวเรือนและหมู่บ้านชุมชน รัฐบาลไม่ประเมินการนำเงินไปใช้จริงให้ลึกลงไป กลับไปให้ความสำคัญกับตัวเลขการชำระหนี้คืนมากกว่าการสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นว่าจริงหรือไม่

อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาเห็นคล้ายกันว่าปรากฏการณ์การหมุนเวียนหนี้ทำให้มีนวัตกรรมรูปแบบการกู้ยืมเงินที่เรียกว่า “การเช่าเงิน” คือเมื่อถึงเวลาชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้าน ก็จะเช่าเงินจากนายทุนเงินนอกระบบระยะสั้นเพียงไม่กี่วัน ไปชำระคืนกองทุนให้ทันเวลาซึ่งมักจะมียกค่าธรรมเนียมการทบท. เป็นตัวกลางดำเนินการให้ร่วมกับนายทุนเงินนอกระบบและได้รับผลประโยชน์ส่วนแบ่งจากดอกเบี้ยเงินเช่าดังกล่าว โดยชาวบ้านผู้กู้เงินทบท. เป็นผู้แบกภาระดอกเบี้ยเงินเช่าทั้งหมดในอัตราสูง เช่น ร้อยละ 5-10 รวมทั้งดอกเบี้ยเงินกองทุนหมู่บ้านด้วย วิธีการนี้สมประโยชน์ทั้งฝ่ายนายทุนได้กำไรงามเพียงไม่กี่วันจากอัตราดอกเบี้ยสูง และกรรมการกองทุนฯ ได้ส่วนแบ่งตามที่ได้ตกลงกับนายทุนพร้อมกับผลงานการเป็นกองทุนหมู่บ้านชั้น 1 หรือ AAA เพราะสมาชิกคืนเงินกู้ได้ตรงตามกำหนดทุกรายและมีผลต่อการพิจารณาเพิ่มเงินกองทุนจากรัฐบาล ในขณะที่เกษตรกรยังคงความไปหนี้ท่วมหัวอยู่ต่อไป

นายสมเกียรติกล่าวต่อว่าฐานะบทบาทที่แท้จริงของเงินกองทุนหมู่บ้าน ไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตจริงแต่อย่างใด เป็นได้แค่เพียงแหล่งเงินกู้หรือกลไกสร้างหนี้ให้กับชาวบ้านเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่งในชุมชน เพื่อเพิ่มกำลังซื้อในการใช้จ่ายทั่วไประยะสั้นเท่านั้น

นายสมเกียรติ ยังวิเคราะห์ว่าดอกผลของโครงการประชานิยมนี้จะไปทำให้หมู่บ้านหรือชุมชนไทยอ่อนแอ มีหนี้สินล้นพ้นตัว ทำลายการพึ่งตนเองอย่างสิ้นเชิง และเร่งบันดาลใจหรือปลั่งสร้างสรรค์ในการออกแบบกิจกรรมอาชีพ การผลิตต่างๆ จะไม่พัฒนา มีรอรับส่วนบุญจากภาครัฐที่ไปรยหว่านลงไปอยู่ตลอดเวลาและใช้จ่ายหรือก่อหนี้อย่างไม่ยั้งคิด จนรัฐต้องนำเอากำหนดชำระหนี้แทนเกษตรกร ถือเป็นผลกระทบทางโครงสร้างเพราะนโยบายโครงการนี้ได้ทำลายความเข้มแข็งของครัวเรือนและชุมชนหมู่บ้านอย่างสิ้นเชิง

โครงการประชานิยมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่เพียงแต่สร้างวงจรหนี้ แต่ยังสร้างช่องทางให้นายทุนปล่อยกู้ดอกโหดรวมหัวกับคณะกรรมการกองทุนชุนคริตชาวบ้านเท่านั้น บทบาทของกองทุนวันนี้ยังทำให้ชุมชนอ่อนแอโรคคลังวัตถุนิยมดังที่นายเกียรติ คำน้อย ประธานกองทุนหมู่บ้าน หมู่ 15 บ้านแม่พุงหลวง ต.แม่พุง อ.วังชิ้น จ.แพร่ ยืนยันว่าปัจจุบันที่บ้านแม่พุงหลวงมีคนใช้โทรศัพท์มือถือทั้งหมดไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และที่บ้านข้างปิ่นใต้ แม่แต่เกษตรกรที่มีอาชีพหาของป่า และไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 โดยมือถือที่ใช้ทั้งหมดเป็นของ AIS ที่เข้ามาตั้งเสาที่ตัวอำเภอวังชิ้น ห่างจากหมู่บ้านประมาณ 10 กม. ขณะที่ค่ายอื่นไม่มีสัญญาณ

นางกฤษณา เค้นสะท้าน เภรัญญิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนร่วมใจ อ. เมือง จ. พิชณุโลก นายป้อม ตุ่นทิน ประธานกองทุนชุมชนหนองระกำ ต. ระแหง อ. เมืองตาก จ. ตาก นางประไพ อินันตะ สมาชิกกองทุนบ้านเจดีย์ไค้ หมู่ที่ 4 ต. มหาวัน อ. แม่สอด จ. ตาก นายยุทธศิลป์ อุไรรัตน์ กรรมการกองทุนหมู่บ้าน ม.4 บ้านคลองเปล ต.คองหงส์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา กล่าวคล้ายกันว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ลูกหนี้กองทุนชำระหนี้ไม่ได้คือนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น คาวนัมอเตอร์ไซด์ ซื่อโทรศัพท์มือถือให้ลูก และใช้นี้บัตรเครดิตอออนโดยชาวบ้านเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตเหมือนกันไปแล้ว

ทางภาคอีสานก็ไม่ต่างกันมากนัก นายจิตติ เชิดชู ประธานชุมชนเทพารักษ์ 5 ต.ในเมือง อ. เมือง จ ขอนแก่น สมาชิกกู้เงินไปชำระหนี้เงินกู้กับนายทุนนอกระบบ หรือซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า ซื่อมือถือ ผ่อนงวดรถจักรยานยนต์ ฯลฯ ซึ่งการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์นั้นมีสัดส่วนมากกว่า 50%

นายจิตติชี้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากที่กรรมการกองทุนหมู่บ้านเร่งติดตามหนี้เงินกู้บ่อยๆ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้กู้เงิน กับกรรมการที่ไปทวงหนี้ ปัญหานี้มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ขยายผลจนกลายเป็นความแตกแยกภายในชุมชนในที่สุด แม้แต่การเรียกประชุมเพื่อทำกิจกรรมในชุมชนก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเหมือนแต่ก่อน

ประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนที่มีความขัดแย้งปรากฏชัดเจนที่สุดอีกแห่งหนึ่งก็คือกองทุนชุมชนหนองระกำ ต.ระแหง อ.เมืองตาก นายป้อม ตุ่นทิน ประธานกองทุนชุมชนหนองระกำเล่าว่ากรรมการต้องใช้ความพยายามทวงหนี้ทุกทาง ซึ่งบางครั้งก็ทำให้ลูกหนี้เข้าใจว่าเราถูกเขา ถูกค่ากลับมาแทบทุกครั้ง เทียบกับค่าตอบแทนปีละ 1,000 บาท ที่กรรมการได้รับถือ ไม่คุ้มค่ากับค่าค่าและความเกลียดชังจากสมาชิกกองทุน ถูกค่าว่า บางครั้งถึงขั้นเอาอาวุธมาขู่ ส่วนนางสอิ่ง น้อยบ้านป่า รองประธานกองทุนกล่าวว่าทุกวันนี้คณะกรรมการกองทุนถูกกลุ่มสมาชิกที่เป็นลูกหนี้เกลียดชัง คนที่เคยมาร่วมกิจกรรมชุมชนก็ไม่มาร่วมงาน เพราะเขาคิดว่าไม่ใช่พวกเขา บางคนกลัวที่จะถูกทวงหนี้ บางคนก็ทะเลาะจะไม่เผื่อกันเลยก็มี นางน้ำทิพย์ พิมพา อายุ 41 ปี เภรัญญิก กองทุนชุมชนหนองระกำเปิดเผยว่าจิตใจที่ได้รับเกียรติในการเป็นคณะกรรมการบริหารเงินของกองทุน แต่ก็หนักใจที่จะต้องมาไล่ตามพวกคือแพง ไม่ชำระเงินกู้ บางคน โมโหไม่พอใจ เขามีคมาไล่ฟันกรรมการ

นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา วิเคราะห์ว่า สถานะกองทุนหมู่บ้านเป็นเพียงแหล่งกักเก็บเพื่อเพิ่มกำลังซื้อระยะสั้น ท้ายที่สุดเม็ดเงินกองทุนหมู่บ้านทั้งหมดจะตกไปอยู่กับบริษัทขนาดใหญ่ที่ประชาชนนิยมซื้อสินค้า เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า รถจักรยานยนต์ ฉะนั้น เท่ากับว่านโยบายประชานิยมนี้เป็นการโปรยหว่านเงินไปสู่หมู่บ้านระดับรากหญ้าแต่ในที่สุดก็จะหมุนกลับมาเข้ากระเป๋าผู้กำหนดนโยบายทั้งหมด จึงทำให้ทั้งนักการเมืองและนักธุรกิจไม่มีใครปฏิเสธนโยบายแนวนี้เลยและเป็นที่ยอมรับของทุกคนมากเพราะมีแต่ได้กับได้และประชาชนเองก็หลงเชื่อเพราะได้รู้แต่รัฐเสียหายเพราะเป็นเงินของประเทศชาติ ซึ่งที่สุดของนโยบายประชานิยมก็หนีไม่พ้นการยกหนี้ให้กับผู้กู้ซึ่งจะเป็นการทำลายรากฐานวินัยการคลังของชาติและวินัยการเงินของครอบครัวในสังคมไทยพังทลายไปหมด

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เมื่อดูทางผลงานโดยดูการชำระคืนเป็นดัชนีชี้วัดแล้วจะพบว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี หากแต่เมื่อดูในข้อเท็จจริงของที่มาของเงินที่นำมาคืนแล้วพบว่าเป็นการหมุนเงินมาจากแหล่งอื่นทั้งในและนอกระบบเพื่อมาชำระคืน มิใช่เงินที่มาจาก การนำเงินที่ได้จากการนำเงินที่กู้ยืมจากกองทุนฯ ไปลงทุน นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาอีกมากมายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ตลอดจนเป็นช่องทางในการหาประโยชน์ของนายทุน ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และอื่นๆ อีกมาก

6.3 ปัญหาอุปสรรคโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือโอท็อป

ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายของรัฐมาเพื่อดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือโอท็อป ของหน่วยงานภาครัฐในระดับคณะกรรมการระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่ส่วนราชการในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคยังมีความเข้าใจหรือมีทัศนคติต่อโครงการฯ ไม่ชัดเจนและตรงกัน ส่งผลให้การบูรณาการแผนการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ขาดความสมบูรณ์ รวมทั้งระบบการติดตามประเมินผลในระดับพื้นที่ยังขาดแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจนและต่อเนื่องดำเนินนั้นแบ่งออกได้เป็นเรื่องๆ ดังต่อไปนี้

บุคลากรภาครัฐ มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอที่จะบริการให้คำปรึกษา แนะนำแก่กลุ่มผู้ผลิตในด้านต่างๆ เช่น การขอมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ด้านการผลิต การบรรจุภัณฑ์ การตลาด การขยายเครือข่าย เป็นต้น

กลุ่มผู้ผลิต มีปัญหาด้านการตลาดเพื่อจัดจำหน่ายอย่างต่อเนื่อง ช่องทางการจำหน่ายของผลิตภัณฑ์ที่น้อย ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงผู้บริโภคตามจุดต่างๆ ได้ และการออกร้านที่ทางหน่วยงานราชการจัดขึ้นนั้นเป็นเพียงช่องทางการจำหน่ายชั่วคราวไม่ถาวร

ผลิตภัณฑ์และการผลิต มีปัญหาคุณภาพผลิตภัณฑ์ไม่ได้มาตรฐาน และไม่สามารถรักษาคุณภาพของสินค้า ผลิตภัณฑ์ในโครงการขาดเทคโนโลยีในการผลิตที่ทันสมัยและผู้ผลิตขาดความรู้ทางด้านเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้ นอกเหนือจากการขาดมาตรฐานเนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่ทำด้วยมือและขาดการกำหนดมาตรฐานของสินค้า ซึ่งขณะนี้กำหนดมาตรฐานสินค้าได้ 2,000 รายการแล้ว ปัญหาอื่นๆ ประกอบด้วยการผลิตซ้ำซ้อน สินค้าชนิดเดียวกันทำกันหลายพื้นที่หลายจังหวัด บรรจุกณ์ยังไม่ได้มาตรฐาน การผลิตเพื่อเป็นอาชีพเสริมทำให้ไม่สามารถผลิตได้ทันหากมีการสั่งจำนวนมาก

การบริการ ส่งเสริมพัฒนาองค์กรภาครัฐและเอกชน เนื่องจากกลุ่มผู้ผลิตมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ การส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัดด้านบุคลากรงบประมาณ และยังไม่มียุทธศาสตร์ดำเนินการข้อมูลข่าวสาร วิชิต การวิเคราะห์วิจัยและการสร้างตลาดที่ดี ทำให้การบริการส่งเสริมสนับสนุนด้านต่างๆ จึงไม่อาจสนองตอบได้ทั่วถึงและเพียงพอ

การประชาสัมพันธ์ เพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคเกิดพฤติกรรมการซื้อยังไม่เพียงพอเนื่องจากการวางแผนการใช้สื่อโฆษณายังไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร (นายกมล ประชากลาง ส่วนประเมินผลด้านเศรษฐกิจ 2 สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ ข้อมูล ณ มิถุนายน 2548)

นายสุยมพร สิมไทย รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ได้สรุปเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ว่า โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์หรือโอท็อปเป็นโครงการสำคัญที่จะช่วยให้ชุมชนรากหญ้ามีรายได้ลืมตาอ้าปากได้ เพราะเกษตรกรไม่ต้องกังวลกับหนี้สิน เนื่องจากรัฐบาลมีโครงการพักชำระหนี้ให้แล้ว และไม่ต้องกังวลว่าจะไม่มีเงินทุนเพราะโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือแหล่งเงินกู้ที่ชาวบ้านสามารถหยิบยืมมาประกอบอาชีพได้โครงการทั้งสามต่างเชื่อมโยงและวาดฝันไว้สวยหรู แต่ในทางความเป็นจริงชุมชนรากหญ้าที่กระโจนเข้าผลิตสินค้าโอท็อปกลับมีปัญหามาก เพราะชาวบ้านไม่ใช่ผู้ประกอบการที่สามารถผลิตสินค้าบริหารจัดการ รู้เรื่องการทำตลาด สามารถแข่งขันกับตลาดภายนอกชุมชนและไปไกลถึงขั้นส่งออก ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กลุ่มโอท็อปชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีวิถีผลิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แต่ผลิตสินค้าเพื่อแข่งขันในตลาดเป็นด้านหลักตามนโยบายการส่งเสริมของรัฐบาล จึงมีปัญหาหลายประการ ขาดทุน มีหนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมจะเห็นได้ว่าข้อสรุปเกี่ยวกับความล้มเหลวของโอท็อปชุมชนสวนทางกับคำโฆษณาของรัฐบาลว่าโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มียอดขายเพิ่มขึ้นจาก 200 กว่าล้าน เมื่อปี 2544 เป็น 50,000 กว่าล้านในปี 2546 และจะพุ่งขึ้นเป็นแสนล้านในปี 2548 โดยโครงการนี้มีชุมชนได้รับประโยชน์ 36,000 ชุมชนทั่วประเทศ

อนึ่ง คำโฆษณาดังกล่าวของรัฐบาลในขณะนั้นซึ่งใช้ยอดขายเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโครงการขัดแย้งกับสถิติจากกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งให้ตัวเลขผลิตภัณฑ์โอท็อป

ทั่วประเทศทั้งหมด 37,000 ผลิตภัณฑ์ เข้ารับการคัดสรร 27,000 ผลิตภัณฑ์ ผ่านการคัดสรรได้ระดับ 3-5 ดาว ประมาณ 8,000 ผลิตภัณฑ์ ส่วนที่เหลืออีกกว่า 20,000-30,000 ผลิตภัณฑ์ ไม่ได้รับการคัดสรร ตกรอบหรือได้ดาวเพียง 1-2 ดาว ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมิได้นำคุณภาพผลิตภัณฑ์มาร่วมเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโครงการแต่อย่างใด

โถที่อปส่วนใหญ่ที่ล้มเหลวนั้นคือโถที่อปชุมชนที่เพิ่งก่อเกิด หรือถูกปลุกชีพขึ้นอีกครั้งหลังมีนโยบายโถที่อปของรัฐบาลทักษิณ ส่วนโถที่อปที่ได้ 3 ดาว 5 ดาว ส่วนใหญ่จะเป็นผลิตภัณฑ์ของกลุ่มที่มีความเข้มแข็งอยู่ก่อนแล้ว และที่มากไปกว่านั้นก็คือกลุ่มที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่จะเป็นพวกผู้ประกอบการ SMEs ที่สินค้ามีชื่อเสียงมีตลาดอยู่แล้ว เพียงแต่ถูกชักชวนให้เข้าจดทะเบียนโถที่อป ซึ่งพวกนี้ก็ยินดีเพราะจะได้มีช่องทางตลาดมากขึ้น

เสรี พงศ์พิศ ผู้อำนวยการสถาบันวิสาหกิจชุมชนและประธานมูลนิธิหมู่บ้าน นักพัฒนาชุมชนอาวุโสผู้อยู่ในวงการมากกว่า 30 ปี ให้ภาพรวมว่าตอนนี้หากลงพื้นที่หมู่บ้านต่างๆ จะพบว่าโถที่อปที่เกิดจากการรวมกลุ่มของชุมชนจริงๆ เหลือน้อยมาก ที่เหลืออยู่คือหนี้สินกลุ่มละหลายแสน สินค้าที่ผลิตขึ้นมาขายไม่ออก

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการโถที่อปเป็นเพราะรัฐบาลไม่ได้คิดคำนึงว่าชาวบ้านไม่ใช่ผู้ประกอบการ จุดแข็งของชาวบ้านไม่ใช่ทำธุรกิจ มีแต่ต้องทำกินทำใช้ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ มีอยู่มีกิน กินอยู่อย่างพอเพียง ไม่ต้องรวย เพราะไม่มีทางรวย ผู้ได้ประโยชน์ถ้าไม่ใช่กลุ่มผู้ประกอบการ เอสเอ็มอีที่เข้มแข็งอยู่แล้ว และกลุ่มพ่อค้าคนกลาง

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่พูดถึงโถที่อป “ชุมชน” มากนัก แต่หันไปส่งเสริมโถที่อป SMEs เพื่อทำตลาดส่งออก ทำยอดขาย ทำตัวเลข ปั้นจีดีพีให้เติบโต สร้างภาพความเติบโตทางเศรษฐกิจ เรื่องนี้ข้าราชการ โดยเฉพาะพัฒนาชุมชนจังหวัดถูกบีบให้ทำเป้า ให้ได้ตามที่ “รัฐมนตรี” สั่งลงมาเป็นทอดๆ

นวนลน้อย ตรีรัตน์ วิจารณ์ในมติชนรายวัน วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ว่าโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มาจากนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อผลทางการเมืองเพราะเป็นโครงการหนึ่งที่พรรคไทยรักไทยใช้ในการหาเสียงตั้งแต่สมัยการเลือกตั้งในปี 2544 หลังจากที่ เป็นรัฐบาล พรรคไทยรักไทยก็ได้ขับเคลื่อนโครงการนี้อย่างจริงจัง และได้มีการกล่าวอ้างถึงความสำเร็จของโครงการนี้อย่างมากมาย ในการจัดงานจากกรากหญ้าถึงรากแก้ว เมื่อปลายปี 2547 ก่อนการเลือกตั้งใหญ่ในปี 2548

โครงการนี้ไม่ได้มีเพียงทางด้านสร้างรายได้ สร้างงาน และอาชีพให้กับชุมชนเท่านั้น แต่ยังมีกรวางเป้าหมายถึงการพัฒนาชุมชนที่เข้มแข็ง ผ่านกระบวนการรวมกลุ่มของชุมชนในการทำงานร่วมกัน โครงการนี้มักจะถูกนำไปเป็นจุดสร้างภาพลักษณ์ของประเทศเมื่อมีการประชุมนานาชาติในประเทศอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่ภาครัฐใช้กล่าวอ้างอยู่เสมอก็คือ

ยอดการจำหน่ายของสินค้าโอท็อป ซึ่งมียอดสูงถึงปีละ 3-4 หมื่นล้านบาท ในช่วงปี 2 ปีที่ผ่านมา โดยก่อนมีโครงการนี้ ฐานข้อมูลของกรมพัฒนาชุมชนแสดงว่ามียอดจำหน่ายสินค้าประเภทนี้ เพียงประมาณปีละไม่ถึง 300 ล้านบาท ดังนั้น โครงการนี้จึงสามารถขับเคลื่อนให้เกิดมูลค่าทางการตลาด ที่เพิ่มขึ้นถึงกว่า 100 เท่าตัวทีเดียว และผู้นำคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยเองก็ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ในหลายโอกาส ในช่วงปี 2547 ว่าโครงการนี้มีโอกาสที่จะมียอดจำหน่ายได้ถึงปีละ 1 แสนล้านบาท

ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลในปี 2544 ระบุว่าโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นโครงการ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐจะเข้ามาช่วยเหลือทางด้านความรู้สมัยใหม่ การบริหารจัดการ และช่องทางทางการตลาด ดังนั้น คนโดยทั่วไปจึงเข้าใจว่าผลิตภัณฑ์โอท็อปก็คือสินค้าชุมชน เพื่อเป็นการเสริมสร้างรายได้ให้กับชุมชนนั่นเอง

แต่ผลการวิจัยของอาจารย์ประสาท ปุ่มตบแต่ง และคุณพยุงศักดิ์ คชสวัสดิ์ ซึ่งได้ทำการวิจัยเพื่อประเมินนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยสำรวจจากผู้ผลิตจำนวน 164 แห่ง กระจายตามภาคต่างๆ ทั้ง 4 ภาค และครอบคลุมผลิตภัณฑ์ทางด้านอาหาร เครื่องดื่ม ผ้าและเครื่องแต่งกาย เครื่องใช้เครื่องประดับ ของที่ระลึก และกลุ่มสมุนไพร นั้นพบผลิตภัณฑ์โอท็อปมิใช่สินค้าชุมชนตามที่คนทั่วไปเข้าใจ (ผู้จัดการออนไลน์, 2548)

ผลการวิจัยพบว่าผู้ผลิต สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มแรกเป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้านซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกกลุ่มนี้ว่า "กลุ่มแท้" เป็นกลุ่มชาวบ้านมีการรวมตัวกัน และมักมีการจัดตั้งที่เข้มแข็งกันมาก่อนเป็นส่วนใหญ่ มีบางส่วนเท่านั้นที่มีการจัดตั้ง หลังการเกิดของโครงการ ส่วนกลุ่มที่สองคือ "กลุ่มเทียม" เป็นกลุ่มที่เกิดจากการจดทะเบียน เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการรับการสนับสนุนจากรัฐ แต่มาจากกิจการส่วนตัว และให้ลูกจ้างมาเป็นสมาชิกของกลุ่ม และกลุ่มที่สามคือกลุ่มที่เป็นธุรกิจส่วนบุคคลที่เป็น SMEs ซึ่งต้องการเข้าร่วมโครงการ เพราะต้องการหาช่องทางทางการตลาด ในเรื่องการประชาสัมพันธ์ และการขยายตลาดโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง โดยในจำนวน 164 แห่งที่ศึกษา เป็นองค์กรชาวบ้านร้อยละ 55.5 เป็นกลุ่มเทียมน้อยละ 26.3 และเป็นกลุ่ม SMEs ร้อยละ 18.3 สำหรับทางด้านผลิตภัณฑ์ของกลุ่ม พบว่าเกิดขึ้นก่อนมีโครงการถึงร้อยละ 83 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่ม SMEs

ผลการวิจัยทางด้านยอดขาย ร้อยละ 50 ของกลุ่มมียอดขายเพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ 43 มียอดขายคงเดิม และร้อยละ 7 มียอดขายลดลง โดยกลุ่มทั้งหมดมียอดขายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 21 และเมื่อพิจารณาตามลักษณะกลุ่มพบว่ากลุ่ม SMEs มียอดขายเพิ่มขึ้นมากที่สุดที่ประมาณร้อยละ 75 ส่วนกลุ่มเทียมเพิ่มขึ้นร้อยละ 45 ขณะที่กลุ่มขององค์กรชาวบ้านเพิ่มขึ้น เพียงร้อยละ 15 โดยยอดขายที่เพิ่มมากขึ้นมาจากการนำสินค้ามาขาย ในงานมหกรรมสินค้าโอท็อปที่รัฐบาลจัดขึ้น และขณะเดียวกันก็มีการขยายตัวในการส่งออกเพิ่มขึ้นด้วย

ผลการวิจัยในด้านการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐพบว่าการพัฒนาความรู้จากภาครัฐในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การบริหารจัดการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การบรรจุภัณฑ์ การตลาด และการขนส่ง มีการนำความรู้ทางด้านบริหารจัดการ และการบรรจุภัณฑ์ไปใช้มากที่สุดที่ร้อยละ 53 รองลงมาคือด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ส่วนด้านการตลาด และการขนส่งมีการนำความรู้ไปใช้ในสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ

แม้ว่าการศึกษาเบื้องต้นจะครอบคลุมเพียง 164 แห่ง แต่ก็เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการให้มีการกระจายกันในทุกภูมิภาคต่างๆ และให้มีการกระจายทางด้านผลิตภัณฑ์ ดังนั้น งานวิจัยดังกล่าวข้างต้น มีความน่าเชื่อถือเพียงพอในการประเมินให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยใช้ดัชนีชี้วัดหลายตัว

โดยสรุป ผลวิจัยได้ยืนยันให้เห็นว่ามีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นของยอดจัดจำหน่ายของสินค้าโอท็อปอย่างชัดเจนทีเดียว เพียงแต่ยอดการจัดจำหน่ายที่เพิ่มมากขึ้น ไม่ได้เป็นสัดส่วนเดียวกันกับที่รัฐบาลประกาศความสำเร็จว่ามียอดการจัดจำหน่ายในปี 2547 ถึง 4 หมื่นล้านบาท

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการเพิ่มขึ้นของยอดการจัดจำหน่ายที่สำคัญมาจากกลุ่มที่เป็น SMEs มีโซ่กลุ่มที่เป็นองค์กรชาวบ้าน ทั้งนี้ อาจจะเป็นด้วยเรื่องลักษณะของการประกอบธุรกิจที่มีมาแต่ดั้งเดิม ทำให้ง่ายที่จะปรับปรุง พัฒนาผลิตภัณฑ์ มีทักษะทางการบริหารจัดการ และการแสวงหาเงินทุนเพื่อการขยายกิจการ ดังนั้น ผลประโยชน์ของโครงการจึงตกอยู่กับผู้ประกอบการ SMEs มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้านอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังคงได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน แต่อยู่ในรูปของการจ้างงานในกลุ่มธุรกิจ SMEs มากกว่า ความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปี ได้สร้างแบรนด์เนมให้เป็นที่รู้จักกันทั่วประเทศ และในต่างประเทศ มีการขยายตลาดได้เพิ่มสูงขึ้น เพียงแต่โครงการได้เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายเดิมที่ตั้งไว้ที่ต้องการให้เป็นสินค้าชุมชน เป็นการดำเนินการของชุมชนที่มีการรวมตัวกัน มาเป็นลักษณะของผู้ประกอบการรายย่อย ยิ่งรัฐบาลมีการตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มยอดของโอท็อปให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นแสนล้านในเวลาเพียง 3 ปี การสนับสนุนของภาครัฐก็ต้องยิ่งผลักดันกับกลุ่มที่เป็น SMEs มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มองค์กรชาวบ้าน

โดยสรุป จะเห็นความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จึงเป็นความสำเร็จของกลุ่ม SMEs มากกว่ากลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการ กลุ่ม SMEs เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับอานิสงค์จากงบประมาณของโครงการมากกว่าเกษตรกรที่แท้จริง ส่งผลกระทบในทางลบทำให้เกษตรกรต้องเลิกการทำ และเป็นหนี้เพิ่มมากขึ้นไปอีกจนไม่อาจชำระ

หนี้สินได้ นอกจากนี้ รัฐบาลใช้ยอดขายเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโครงการ โดยมีได้คำนึงถึงความสำเร็จด้านคุณภาพของผลิตภัณฑ์ การผลิต การจัดจำหน่าย และสัดส่วนการเติบโตของตลาดในประเทศและนอกประเทศแต่อย่างใด และที่สำคัญมิได้สนใจความสำเร็จอย่างยั่งยืนในการประกอบอาชีพในระยะยาวของเกษตรกรอย่างแท้จริง หากแต่มุ่งการใช้โครงการเพื่อการประชาสัมพันธ์ทางการเมืองและประชานิยมในรัฐบาลเป็นหลักมากกว่า

การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 ธ.ก.ส. ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จัดงาน “ผลิตภัณฑ์ตำบลไทย ความภูมิใจของแผ่นดิน” โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มินโยบายให้ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐและมีเกษตรกรเป็นลูกค้าทั่วประเทศ ตลอดจนขยายบทบาทเป็นธนาคารเพื่อช่วยเหลือชาวชนบทที่ประกอบการผลิตภัณฑ์ตำบล และ มก. ซึ่งมีวิทยาเขตอยู่ทั่วประเทศ 7 แห่ง มีนักวิชาการที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์อยู่มากมาย และยังเป็นแหล่งวิชาการที่มีผลงานวิจัยด้านอุตสาหกรรมเกษตร ร่วมมือกันส่งเสริม ช่วยเหลือในด้านวิชาการ ความรู้ ด้านการผลิต และการตลาด เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ สร้างรายได้และความเข้มแข็งให้กับชุมชน รวมทั้งเป็นการนำองค์ความรู้ต่างๆ จากนักวิชาการออกเผยแพร่สู่เกษตรกรต่อไป

ธ.ก.ส. ได้ร่วมกันศึกษาและหาแนวทางในการที่จะพัฒนาผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพราะผลิตภัณฑ์ตำบลที่ผลิตส่วนมากทั้งประเภทอาหารและไม่ใช่อาหารมีจุดด้อยในเรื่องคุณภาพ เช่น ในด้านผลิตภัณฑ์อาหารมักไม่สามารถเก็บไว้ได้นาน ผู้บริโภคไม่แน่ใจในคุณภาพของผลิตภัณฑ์เพราะผลิตภัณฑ์ไม่ได้ระบุวันที่ทำการผลิต วันที่หมดอายุ ส่วนผสมการผลิต ความกังวลในด้านความปลอดภัย และความสะอาด กระบวนการผลิตไม่ถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์ตำบลส่วนใหญ่มีการบรรจุภัณฑ์ที่ไม่สวยงามไม่มีความสนใจต่อผู้บริโภค ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ประเภทไม่ใช่อาหารนั้นมีปัญหาในด้านคุณภาพที่ไม่สม่ำเสมอการผลิตไม่ได้มาตรฐาน และขาดเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการผลิต

ในการเข้าไปช่วยเหลือผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ตำบลนั้นจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยและธนาคาร เพื่อให้ นักวิชาการด้านต่างๆ เข้าไปช่วยเหลือด้านการผลิต การตลาดแก่ชาวชนบทได้อย่างเป็นรูปธรรม เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการพัฒนาคุณภาพและการบรรจุของผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ทั่วประเทศ

เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านคุณภาพมาตรฐาน การบรรจุหีบห่อ และการตลาด เพื่อให้เกษตรกรผู้ผลิตสามารถแข่งขันทั้งในและต่างประเทศทั้งสองฝ่ายตก

ลงสนับสนุนการดำเนินการดำเนินงานโครงการฝ่ายละกึ่งหนึ่ง โดยแบ่งเป็นกิจกรรมหลัก ได้แก่ 1) การพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยมุ่งเน้นผลิตภัณฑ์ของกลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มเกษตรกรที่เป็นลูกค้า หรือผู้มาใช้บริการด้านสินเชื่อของธนาคาร เพื่อนำไปลงทุนการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกลุ่มหรือของตนเอง กลุ่มการผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีศักยภาพอยู่แล้ว โดยการพัฒนาเสริมเพื่อให้มีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถทำการตลาดได้ทั้งในและต่างประเทศ กลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มีศักยภาพแต่ประสบปัญหาด้านเทคนิคการผลิตต่างๆ และกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มีการพัฒนาต่อยอดจากผลิตภัณฑ์ที่มีศักยภาพให้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ (Innovative Product) และ 2) มีการจัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะกลุ่มเป้าหมายเพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์

มก. และ ช.ก.ส. จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการ โดยสนับสนุนงบประมาณดำเนินการในแต่ละกิจกรรมในวงเงินส่วนงานละกึ่งหนึ่งของงบประมาณดำเนินการทั้งหมด สนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เพื่อประกอบการดำเนินงานโครงการ สนับสนุนเทคโนโลยีพื้นฐานที่มีอยู่ เพื่อให้การดำเนินงานโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ สนับสนุนบุคลากรในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้อัตนงร่วมสนับสนุนด้านสถานที่เพื่อดำเนินงานแต่ละกิจกรรม

ในด้านทรัพย์สินทางปัญญา ช.ก.ส. เป็นเจ้าของสิทธิร่วมกัน โดย ม.ก. จะดำเนินการด้านสิทธิบัตรให้กับผลิตภัณฑ์ใหม่ของโครงการที่พัฒนาขึ้นภายใต้โครงการร่วมนี้ ส่วน ช.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าธรรมเนียมการรักษาสิทธิในสิทธิบัตรรายปีเมื่อได้รับการจดสิทธิบัตรแล้ว โดยมีระยะเวลาและเงื่อนไขความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการร่วมกันนี้มีกำหนดระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2545

ประเภทของผลิตภัณฑ์ที่จะพัฒนา “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ของผู้ประกอบการที่เป็นลูกค้าของ ช.ก.ส. นั้น คณะทำงานร่วม มก. - ช.ก.ส. ได้ศึกษาประเภทของผลิตภัณฑ์ที่จะจัดทำเป็นโครงการการพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นโครงการนำร่องโดยเร่งด่วนเป็นลำดับแรกซึ่งสามารถแบ่งผลิตภัณฑ์ออกเป็นโครงการหลัก 2 ประเภท และโครงการย่อย 13 โครงการย่อย คือ

1. โครงการประเภทผลิตภัณฑ์อาหาร ประกอบด้วย 6 โครงการย่อย ได้แก่

1.1 โครงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ประเภทน้ำพริกในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

1.2 โครงการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ไข่เค็ม

1.3 โครงการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์ข้าวเกรียบ

1.4 โครงการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์กล้วย

1.5 โครงการพัฒนามาตรฐานผลิตภัณฑ์กล้วยน้ำว้าอบแผ่น

2. โครงการประเภทไม่ใช่อาหาร ประกอบด้วย 7 โครงการย่อย ได้แก่

- 2.1 โครงการพัฒนาการบรรจุภัณฑ์ในโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
- 2.2 โครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ไม้กวาด
- 2.3 โครงการพัฒนาคุณภาพและรูปแบบของผลิตภัณฑ์ผ้าไหม
- 2.4 โครงการสร้างมาตรฐานกระบวนการผลิตและปรับปรุงสถานที่ผลิตภัณฑ์เซมพู
สมุนไพรร
- 2.5 โครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ผ้าฝ้ายพื้นเมือง
- 2.6 โครงการประกันคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
(อาหารและมีใช้อาหาร)

2.7 โครงการออกแบบเครื่องมือที่ถูกสุขลักษณะในการผลิตอาหาร

ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการเพื่อเป็นการสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และเพื่อสร้างความเชื่อถือในคุณภาพของผลิตภัณฑ์ของลูกค้าที่ผลิต มก. และ ช.ก.ส. จึงได้จัดทำโครงการความร่วมมือ มก. – ช.ก.ส. ดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์โครงการและรับสมัครผู้เข้าร่วมโครงการ
2. การรวบรวมข้อมูล จัดทำฐานข้อมูลการผลิตของเกษตรกรลูกค้า
3. การสำรวจพื้นที่ศึกษากระบวนการผลิตเบื้องต้น
4. การวิเคราะห์ วางแผน กำหนดรูปแบบแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์
5. การถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการจัดอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรผู้ผลิตในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่

5.1 การจัดการอุตสาหกรรมที่ดี (Good Manufacturing Practice : GMP)

5.2 การจัดระบบการวิเคราะห์อันตรายและจุดวิกฤติที่ต้องควบคุมในการผลิตอาหาร
(Hazard Analysis and Critical Control Point System: HACCP)

5.3 มาตรฐาน 5 ส

5.4 หลักการบริหารกิจการที่ดี (Good Governance)

6. คณะทำงานร่วม มก. – ช.ก.ส. วางแผนติดตาม ผลตรวจสถานที่หรือโรงงานประกอบการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ และให้คำแนะนำเพื่อการแก้ไขปัญหาการผลิต และเมื่อมีการปรับปรุงจนได้ตามมาตรฐานที่กำหนดจะออกใบรับรองสถานที่ประกอบการหรือโรงงานตามมาตรฐาน (โรงงานที่ดี)

7. คณะทำงานร่วม มก. – ช.ก.ส. ดำเนินการสุ่มตรวจผลิตภัณฑ์เพื่อออกใบรับรองมาตรฐานคุณภาพผลิตภัณฑ์ มก. – ช.ก.ส.

ความร่วมมือ มก. – ช.ก.ส. เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์เกษตรกรลูกค้าดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. เป็นโครงการนำร่องในอันที่จะเป็นแนวทางความร่วมมือต่อไปในอนาคตระหว่างธนาคารและมหาวิทยาลัย หรือส่วนงานอื่นๆ
2. เกิดการต่อยอดในความร่วมมืออื่นๆ ทางด้านวิชาการระหว่างธนาคารและมหาวิทยาลัย
3. เป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นยกระดับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ให้ได้มาตรฐาน เพิ่มศักยภาพด้านการผลิต การแปรรูป การบรรจุภัณฑ์ที่ดีขึ้น สามารถแข่งขันได้ทั้งในและต่างประเทศ
4. เกษตรกร หรือกลุ่มวิสาหกิจชุมชนผู้เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่ม กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับชุมชน
5. เพิ่มช่องทางในการจำหน่ายสินค้าของเกษตรกรโดยการพัฒนา สร้างรูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ขึ้น
6. เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ใหม่ๆ จากผลงานวิจัย เทคโนโลยี ความรู้ต่างๆ ที่เหมาะสมด้านอุตสาหกรรมเกษตรและผลิตภัณฑ์ตำบลไทยจากมหาวิทยาลัย ถ่ายทอดและเผยแพร่ไปยังเกษตรกรผู้เกี่ยวข้องโดยตรง และเพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการนำไปพัฒนาศักยภาพการผลิตของตนต่อไป

โครงการความร่วมมือ มก. – ช.ก.ส. เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์เกษตรกรลูกค้า เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างธนาคารและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่มุ่งหวังจะพัฒนาคุณภาพและการบรรจุภัณฑ์ของผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ทั่วประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือปรับปรุงด้านคุณภาพ มาตรฐาน การบรรจุหีบห่อ และการตลาดของผลิตภัณฑ์ที่เกษตรกรลูกค้าผลิตขึ้นมาเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ทั้งในและต่างประเทศ โดยอาศัยแหล่งความรู้จากอาจารย์ นักวิชาการ และนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นการยกระดับและเพิ่มช่องทางการจำหน่ายสินค้าของเกษตรกรให้หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในด้านการสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจฐานราก เกิดการกระจายรายได้สู่ชุมชนโดยการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร อันเป็นบทบาทที่แท้จริงของการเป็น “ธนาคารพัฒนาชนบท”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 สรุปโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

หน่วย : ล้านบาท

| โครงการ | จำนวน | ดำเนินการ | จ่ายเงินกู้ |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|-------------|
| พักชำระหนี้และลดภาระหนี้ | 5,114,336 ราย | 2,379,780 ราย | 97,808 |
| กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง | 15,831 หมู่บ้าน | 15,831 หมู่บ้าน | 16,046.85 |
| หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ | 180 โครงการ | 163 โครงการ | 2,588.78 |

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุนของธ.ก.ส. รอบปีบัญชี 2540 – 2549

การดำเนินการโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย มีจำนวนเกษตรกรทั้งสิ้น 5,114,336 ราย เข้าร่วมโครงการจริง 2,379,780 ราย จ่ายเงินกู้เป็นเงิน 97,808 ล้านบาท คิดเป็นเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ 46.53 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 15,831 หมู่บ้าน เป้าหมายการจ่ายเงินกู้ 17,288 ล้านบาท จ่ายเงินกู้จริง 16,046.85 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 92.82 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 180 โครงการ ดำเนินการได้ 163 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 90.56 เป้าหมายการจ่ายเงินกู้ 3,300 ล้านบาท จ่ายเงินกู้จริง 2,588.78 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 78.45 ทั้ง 3 โครงการ ภาคเหนือร้อยละ 26 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 49 ภาคกลาง-ภาคตะวันออกร้อยละ 12 ภาคใต้ร้อยละ 13

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

ภายใต้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) ซึ่งรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 ได้เน้นการกระตุ้นการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบกับการที่รัฐสามารถ ใช้นโยบายเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ นโยบาย การคลัง ซึ่งได้แก่การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐ ตามทฤษฎีของเคนส์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการใช้จ่าย ภายในประเทศเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่านโยบายและมาตรการหลายรูปแบบดังเช่นที่รัฐให้กับ ธ.ก.ส. เพื่อดำเนินการ โดยให้มีการให้สินเชื่อตาม โครงการที่ตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐในช่วงนั้น

โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ตามที่ประกาศคือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจการลงทุน ตลอดจน การสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร แต่หากมีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นเพื่อสร้างประชานิยมหา เสี่ยงกับเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใช้เงินภาษีอากรของประชาชนเอง เพื่อดำเนินการ ผลกระทบที่ตามมาคือก่อให้เกิดภาระหนี้ภาครัฐจำนวนมาก

ส่วนบทบาทของ ธ.ก.ส. และผลการดำเนินงานโครงการตามนโยบายทางการเมืองของรัฐ ในช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 อาทิ กองทุนหมู่บ้านและชุมชน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และการพักชำระ หนี้และลดภาระหนี้สินของเกษตรกรดูประหนึ่งว่าประสบความสำเร็จเมื่อดูจากรายงานประจำปี งบดุล งบกำไรขาดทุน ของ ธ.ก.ส. ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเพราะสถิติในการชำระหนี้สูง ตลอดจนรายงานการ ดำเนินงานของ ธ.ก.ส. หรือจากรายงาน โครงการประเมินผลการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้ เกษตรกรรายย่อยโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อย่างไรก็ดี จากการรวบรวมรายงาน ตลอดจนความคิดเห็นของเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาที่ ธ.ก.ส. ประสบจากการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติดังที่ปรากฏในบทที่ 6 จะเห็นได้ว่านโยบายของ รัฐในช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 ซึ่งเป็นนโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เน้นการใช้จ่าย ภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจขาด ซึ่งแฝงการหาเสียงทางการเมืองกับประชากรส่วนใหญ่ของ ประเทศหรือประชานิยมโดยใช้เงินภาษีอากรของประชาชน และนโยบายเหล่านั้นยังมีผลกระทบกับ สังคมตามมา อาทิ วัฒนธรรมการเป็นหนี้หลายแหล่ง การหมุนเงิน วินัยทางการเงิน อาทิ การกู้ยืม โดยไม่ต้องกังวลการชำระคืน ธุรกิจที่หาประโยชน์การให้กู้ยืมระบบอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการ แยกแยะความสามัคคีระหว่างเกษตรกรอันเนื่องจากการติดตามชำระหนี้ และอื่นๆ

การแก้ไขปัญหาในดำเนินการตามโครงการทั้ง 3 โครงการ ซึ่งได้รับนโยบายมาจากภูธรนั้น จำเป็นต้องอาศัยการมองปัญหาอย่างบูรณาการเพราะโครงการแต่ละโครงการมีความเกี่ยวพันเกี่ยวเนื่องกันเมื่อไปสู่เกษตรกร อาทิ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่ให้ทุนกับเกษตรกรไปเพื่อลงทุนในการผลิตสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป สินค้าที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร หรืออื่นๆ ที่เกษตรกรทำเพื่อหารายได้เพิ่ม เมื่อเกษตรกรได้รับแล้วหากไปนำไปลงทุนตามวัตถุประสงค์ ก็ไม่ทำให้เกิดรายได้เพิ่ม และเกิดปัญหาหารชำระหนี้ ซึ่งเป็นที่มาส่วนหนึ่งของการที่รัฐต้องมีโครงการพักชำระหนี้ให้เกษตรกร ผลของโครงการต่างๆ เหล่านี้มีผลกระทบกับเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือทางการเมือง และยังสร้างแบบแผน กระบวนทัศน์ และระบบค่านิยมใหม่ให้กับเกษตรกรดังที่กล่าวมา ดังนั้น ในการวิธีแก้ไขจึงต้องทำแบบบูรณาการเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานและบทบาทของ ธ.ก.ส. ในหลายด้านไปพร้อมๆ กัน ข้าพเจ้าขอเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงบทบาทของ ธ.ก.ส. ในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

7.2 ข้อเสนอแนะโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

รัฐต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการสร้างทัศนคติและค่านิยมให้เกษตรกรมีวินัยทางการเงิน จะเห็นได้ว่าเกษตรกรมองโครงการต่างๆ ของ ธ.ก.ส. เป็นอีกหนึ่งแหล่งเงินกู้ และเริ่มเคยชินกับการเอาเงินที่ได้รับจากโครงการหนึ่งไปใช้ในครัวเรือน เช่น ซื้อมอเตอร์ไซด์ และมีถือ เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ ก็ไปเอาจากอีกโครงการหนึ่ง หรือกู้จากนายทุนนอกระบบ มาชำระหนี้ก่อนหมุนเวียนกันไปเช่นนี้ จนกระทั่งไม่อาจหมุนได้ต่อไป จึงร้องขอให้รัฐพักชำระหนี้ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกษตรกรมิได้ใช้เงินไปเพื่อต่อยอดกิจการแล้ว ยังทำให้เกษตรกรเคยชินกับการไม่มีวินัยทางการเงิน และรอคอยความช่วยเหลือของรัฐแทนที่จะพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น การพักชำระหนี้จึงมิใช่คำตอบสุดท้ายเพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและกระทำได้ในระยะสั้น และยังคงปัญหาทางสังคมโดยเป็นการสนับสนุนการให้รางวัลแก่ผู้ที่ไม่มีวินัยในด้านการเงิน การชำระหนี้ของเกษตรกรและทำให้เป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตามกันเป็นวัฒนธรรมทางสังคมไปในที่สุด

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกรได้เปลี่ยนพฤติกรรมจากการพึ่งพาตนเองมาเป็นการรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ แล้วเป็นการใช้กฎหมายหรือพลังมวลชนกดดันให้ภาครัฐช่วยเหลือ หากรัฐบาลหวังผลทางการเมืองต้องการประชานิยม ก็จะทำตามการเรียกร้อง ผลกระทบที่ตามมาคือการเพิ่มภาระหนี้ภาครัฐซึ่งก็คือภาระของผู้เสียภาษีอากรนั่นเอง นอกจากนั้น ก็เกิดปัญหาสังคมในด้านการบริโภคนิยม ใช้จ่ายเกินตัวจนขาดวินัยทางการเงิน เพราะผู้เข้าร่วมโครงการไม่ได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างแท้จริง ต้องการเพียงการได้รับการช่วยเหลือเท่านั้น

ดังนั้น ในการแก้ไข ภาครัฐควรเข้ามาศึกษาและประเมินสาเหตุที่แท้จริงและหาแนวทางแก้ไขร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังต้องมีการให้เกษตรกรฝึกปฏิบัติการปรับค่านิยมและกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่ถูกต้องเหมาะสมพร้อมไปกับการพัฒนาอาชีพ อาทิ การออม วินัยทางการเงิน และการพัฒนาสินค้าให้เกิดมูลค่าเพิ่มและมีตลาดรองรับ ตลอดจนมีการติดตามผลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง อีกทั้งควรปรับปรุงเงื่อนไขพิเศษที่มีได้จำกัดที่จำนวนหนี้สำหรับผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ เช่น เกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติหรือภัยธรรมชาติซ้ำซ้อน และความสามารถในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการ เช่น การเข้าร่วมประชุม และอื่นๆ อย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามและมีการวัดประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เมื่ออยู่ในด้านผลกระทบของนโยบายของรัฐต่อประสิทธิภาพของโครงการพักชำระหนี้ แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และที่สำคัญนำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน

ในส่วนของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในโครงการพักชำระหนี้ นั้น รัฐควรพัฒนาให้มีผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ มีประสบการณ์ในด้านเหล่านี้จริงๆ มาเป็นวิทยากรชี้แนะให้เกษตรกร โดยมีเจ้าหน้าที่โครงการเป็นผู้ประสานงาน

ในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาอุปสรรคในด้านการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เพื่อฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรนั้น เสนอว่าในด้านเนื้อหาและการสอนนั้นต้องยึดเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยคำนึงถึงอายุ การศึกษา วิถีชีวิตประจำวันของเกษตรกรเป็นหลักก่อนที่จะวางหลักสูตรที่มีเนื้อหาและวิธีการสอนที่ผู้เรียนสามารถเข้าใจได้ง่าย สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่เกษตรกรคุ้นเคยและสามารถนำความรู้ที่นำไปใช้ได้ทันที ควรสร้างวิทยากรที่เป็นเกษตรกรที่ได้รับความนับถือในกลุ่มเกษตรกร และมีความสามารถในการถ่ายทอดให้เพื่อนเกษตรกรด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรรู้จักพึ่งตนเองหรือกลุ่มของตนเองมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการลดภาระเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกทางด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐทั้ง ธ.ก.ส. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และหน่วยงานอื่นๆ ควรร่วมมือกัน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการอบรม และทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนยิ่งขึ้น

ปัญหานี้สินเกษตรกรเป็นปัญหาเรื้อรัง จึงทำให้เกษตรกรมีความสามารถในการชำระหนี้จำกัด รายได้โดยมากมาจากผลผลิต เกษตรกรมีอายุมากไม่สามารถรับเทคโนโลยีการผลิตใหม่ๆ ได้ ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ทั้งที่มาจากเครื่องมืออุปกรณ์แบบเก่า ตลอดจนการจ้างแรงงาน ทำให้รายได้ไม่มากไปกว่าเดิมเท่าไรนักแต่รายจ่ายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การแก้ปัญหานี้สินจึงต้องมุ่งไปที่การลดต้นทุนการผลิต และลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการดำเนินชีวิต นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้มีตลาดซื้อขายผลผลิตล่วงหน้าเพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถตัดสินใจได้ว่าจะลงทุนในผลผลิตนั้นๆ คຸ້ມหรือไม่หากขายในราคานั้น

7.3 ข้อเสนอแนะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ควรกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรให้ความรู้และทักษะ ตลอดจนการมีคุณธรรม แก่คณะกรรมการกองทุนอย่างต่อเนื่อง ควรกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการเลือกคณะกรรมการใหม่เมื่อขาดความน่าเชื่อถือหรือความโปร่งใส อาทิ คณะกรรมการค้างชำระหนี้ มีเงินขาดบัญชี มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่นอกระบบ เป็นต้น นอกจากนี้ แล้วควรต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง และมีการสุ่มตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงาน ในด้านการเงินและการบัญชีซึ่งเป็นจุดอ่อนของความสามารถในการนำกองทุนไปบริหารนั้น และควรช่วยด้วยการกำหนดรูปแบบและแบบฟอร์มสำหรับหลักฐานทางการเงินและบัญชี รูปแบบและแบบฟอร์มสำหรับหลักฐานทางการเงินและบัญชีที่เป็นมาตรฐานและง่ายต่อการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ในด้านความโปร่งใสในการบริหารนั้น ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลและผลการดำเนินงานกองทุนโดยปีดประกาศให้ชัดเจน

บทบาทที่สำคัญยิ่งของ ธ.ก.ส. คือการติดตามผลการเรียน ฝึกปฏิบัติ และการนำความรู้และทักษะมาใช้จริงในงานที่ครอบครัวทำอยู่เป็นสิ่งที่ ธ.ก.ส. จะต้องทำอย่างต่อเนื่อง การวัดผลจำเป็นต้องวัดความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ จากสถิติความสำเร็จในการทำให้เป็นธุรกิจได้จริง และมีผลประกอบการทั้งด้านการเงินและยอดขายได้ตามเป้าหมาย ตลอดจนวัดจากสถิติการกลับไปสร้างธุรกิจกับผลผลิตของครอบครัว มิฉะนั้นจะกลายเป็นการลงทุนเพื่อไปทำงานเป็นลูกจ้างให้องค์กรเอกชนในที่สุด ไม่บรรลุตามความมุ่งหมายของ ธ.ก.ส. ที่ต้องการให้บุคคลเหล่านี้ไปช่วยครอบครัวในการนำเงินในการลงทุนที่ได้จากกองทุนหมู่บ้าน หรือหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มาสร้างธุรกิจที่ยั่งยืนของครอบครัว

นอกจากนี้ ภาครัฐต้องศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากนโยบายของภาครัฐเองที่ทำให้เกษตรกรต้องเป็นหนี้เพิ่มขึ้น อาทิ มีโครงการกองทุนหมู่บ้านซึ่งทำให้เกษตรกรมีแหล่งเงินกู้ง่ายๆ เพิ่มขึ้น เกิดพฤติกรรมการออมน้อยลง ใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หมุนเงินจากแหล่งหนึ่งไปใช้ที่แหล่งหนึ่งจนในที่สุดไม่มีเงินเพียงพอและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ

7.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือโอท็อป

ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ควรกำหนดให้มีแผนงานกำกับ ควบคุม และติดตามความสำเร็จของโครงการอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น จำนวนเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ใช่

กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลาง - ย่อม (SMEs) ที่ประสบความสำเร็จ และติดตามความสำเร็จอย่างยั่งยืน (Sustainability) อีกอย่างน้อย 2-3 ปี

ด้านการผลิต ควรเข้าไปส่งเสริมการพัฒนาเทคนิคการผลิตให้ต้นทุนต่ำ และการบรรจุหีบห่อที่นิยมในท้องตลาด ตลอดจนการเก็บและถนอมผลิตภัณฑ์ให้อยู่ได้นาน ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้ทำไปบ้างแล้วดังเช่นความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ด้านการตลาด ควรจัดให้มีแหล่งรวบรวมและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศที่แน่นอน เพื่อให้สามารถรองรับและกระจายผลิตภัณฑ์จากกลุ่มต่างๆ ได้ในปริมาณที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งสนับสนุนด้านการตลาดใหม่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนี้ ควรเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรได้พบกับลูกค้าทั้งในและนอกประเทศโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง สำหรับลูกค้าต่างประเทศ ควรเน้นการนำเสนอให้เห็นว่าไอทีอบเป็นสินค้าที่มีคุณค่า อาทิ ผลิตอย่างประณีตด้วยมือด้วยวิธีจากภูมิปัญญาที่ตกทอดกันมาหลายชั่วอายุคน โดยใช้วัสดุจากธรรมชาติทั้งหมด และใช้เวลานานต่างจากสินค้าทั่วไปในตลาด ซึ่งคุณค่าเช่นว่าเป็นสิ่งที่กลุ่มลูกค้าเฉพาะ (Niche Market) หรือกลุ่มลูกค้าประเทศตะวันตกให้ความสำคัญ

สำหรับลูกค้าในประเทศ ควรเพิ่มการพบและจับคู่กัน (Matching) ระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตและผู้ประกอบการด้านการตลาดและการขาย หรือบุคคลทั่วไปที่ต้องการทำตลาดหรือขายแต่ไม่ต้องการผลิตเอง อาทิ กลุ่มผู้ที่พนักงานหรือเคยเป็นพนักงานบริษัทฯ ที่มีความรู้ความชำนาญในการตลาดและการขาย และอยากทำธุรกิจเป็นของตนเอง

นอกจากนี้ ภาครัฐต้องศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากนโยบายของภาครัฐเองที่ทำให้เกษตรกรต้องเป็นหนี้เพิ่มขึ้น อาทิ มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ซึ่งเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้เป็นการผลิตเพื่อพาณิชย์ แต่รับไม่มีตลาดรองรับเพียงพอ ทำให้ผลผลิตไม่ได้ราคา ไม่คุ้มต้นทุน ถูกพ่อค้าคนกลางกดราคารงานในที่สุดเกษตรกรต้องเลิกการทำไป และเป็นหนี้เพิ่มขึ้น

ด้านการเงิน รัฐบาลควรกำหนดการช่วยเหลือให้เหมาะสมกับปัญหา เฉพาะของแต่ละกลุ่มผู้ผลิต กลุ่มผู้ผลิตใดที่มีการดำเนินกิจการโดยต่อเนื่อง ควรได้รับการช่วยเหลือและเสริมศักยภาพให้ดียิ่งขึ้น เช่น การช่วยเหลือในด้านกรวิจัย การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ และการช่วยเหลือเงินทุนหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำการให้ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจในระบบการค้าเสรีตลอดจนข้อจำกัดต่างๆ ในการส่งออกและการกีดกันทางการค้าของต่างประเทศ

นอกจากนั้น รัฐต้องเข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องการตลาดสินค้าเกษตรทั้งในและต่างประเทศโดยเร็ว ส่วนในระยะยาว รัฐต้องมีมาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองหรือกลุ่มของตนเองได้

ส่วนด้านการให้ความรู้และทักษะแก่เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรนั้น ควรเพิ่มความรู้และการฝึกปฏิบัติจริง โดยเน้นด้านการตลาด ตลอดจนการบริหารเงินและบัญชีสำหรับการทำธุรกิจขนาดเล็กถึงกลางอย่างเป็นระบบและยั่งยืน เกษตรกรส่วนใหญ่มีความรู้ ความชำนาญ และภูมิ

ปัญหาในการผลิตอยู่พอสมควรแล้ว ดังนั้น ในด้านการผลิตควรเสริมในเรื่องการวางแผนการผลิตตามให้ได้ตามคุณลักษณะและปริมาณที่ลูกค้าต้องการ (Demand Planning) ภายในกำหนดเวลา และบรรจุภัณฑ์ (Packaging) ที่เพิ่มคุณค่าให้สินค้านั้น

ในการให้ความรู้ในด้านต่างๆ ดังที่กล่าวมานั้น การที่ ช.ก.ส. ได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์โอท็อป โดยเน้นการให้ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นความพยายามแก้ปัญหาด้านคุณภาพ มาตรฐานการบรรจุภัณฑ์ และรูปแบบวิธีการตลาด

นอกจากนี้ ช.ก.ส. ได้ร่วมมือกับกรมพัฒนาชุมชนและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนนั้น โดยการให้พนักงานของ ช.ก.ส. ไปฝึกอบรมมาจากกรมพัฒนาชุมชนและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนหรือจากบริษัทใหญ่ๆ เช่น เจริญโภคภัณฑ์แล้วมาถ่ายทอดต่อให้เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ช.ก.ส. ควรเพิ่มการลงทุนในการด้านนี้ โดยร่วมมือกับบริษัทหรือองค์กรเอกชน นำบุคคลต่างๆ รวมทั้งเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ มีประสบการณ์ตรง มีความรู้ ความชำนาญในการสร้างธุรกิจขนาดเล็กลงถึงกลางของตนเองในผลิตผลการเกษตรหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรต่างๆ มานำเสนอวิธีการและฝึกปฏิบัติจริงกับผลิตภัณฑ์ของตนเอง ตลอดจนชี้ปัญหาและอุปสรรคจริงในการทำธุรกิจให้แก่เกษตรกรและครอบครัว โดยทั้งนี้ ควรมุ่งไปสู่เข้าอบรมและฝึกปฏิบัติที่ลูกหลานของเกษตรกรที่ใกล้สำเร็จการศึกษาหรือทำงานอยู่ โดยเฉพาะในบริษัทเอกชนต่างๆ

การที่ ช.ก.ส. ได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ โอท็อป โดยเน้นการให้ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นความพยายามแก้ปัญหาด้านคุณภาพ มาตรฐานการบรรจุภัณฑ์ และรูปแบบวิธีการตลาด แต่อย่างไรก็ดี ควรเพิ่มการพบกันระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตและผู้ประกอบการด้านการตลาดและการขาย หรือบุคคลทั่วไปที่ต้องการทำตลาดหรือขายโดยไม่ต้องผลิตเอง อาทิ กลุ่มผู้ที่พนักงานหรือเคยเป็นพนักงานบริษัทๆ ที่มีความรู้ความชำนาญในการตลาดและการขาย และอยากทำธุรกิจเป็นของตนเอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ขวัญใจ รุจิเรช, 2548 ช.ก.ศ. กับนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่. วารสารวิชาการปริทัศน์. 13.14 (เมษายน 2548): 20 - 23.

ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักคณะกรรมการอาชีวศึกษากับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. วันที่ 7 กันยายน 2550.

คณะกรรมการผู้ผลิตชุดวิชาการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร. 2548. การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร. เล่มที่ 1-2. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, นครศรีฯ เพชรประเสริฐ. 2548. “ทักษิณ 2W ไม่ราบรื่น”.

http://www.thethainews.com/misc/journal/jn170348_2.htm.

ถวิล นิลใบ.Thaksinomics: Dual Track Policy and Social Capitalism.

www.ru.ac.th/subjects/homestud. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2540. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2540 – 31 มีนาคม 2541.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2541. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2541 – 31 มีนาคม 2542.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2542. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2542 – 31 มีนาคม 2543.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2543. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2543 – 31 มีนาคม 2544.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2544. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2544 – 31 มีนาคม 2545.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2545. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2545 – 31 มีนาคม 2546.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2546. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2546 – 31 มีนาคม 2547.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2547. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2547 – 31 มีนาคม 2548.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2548. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2548 – 31 มีนาคม 2549.

- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.2549. รายงานกิจการงบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 1 เมษายน 2548 – 31 มีนาคม 2550.
- นวนน้อย ตริรัตน์. 2548. หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม 2548.
- เบญจา ศิลารักษ์. 2549. ห้าเหลี่ยมนโยบายประชานิยม นโยบายเพิ่มความยากจน.
 mhtml:file://F:\Document%20876.mht.
- ประยงค์ เนตยารักษ์. 2547. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่กระทบต่ออุตสาหกรรมไทยและสินเชื่อกภาคเกษตร. กรุงเทพฯ : ฝ่ายส่งเสริมการเรียนรู้ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม - ศาสตร์,
- ผาศุก พงษ์ไพจิตร. 2548. ประชานิยมในเมืองไทยจะไปทางไหน. หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 2 มีนาคม 2548.
- ผู้จัดการรายสัปดาห์. 2550. ดอกไม้ปลายปืน: ทักษิณโถมิกส์ : แนวคิดเศรษฐศาสตร์แห่งความชั่วร้าย.
[http://www.amager.co.tj/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=950000001582.](http://www.amager.co.tj/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=950000001582)
- ผู้จัดการออนไลน์. 2548. ขอดเกล็ด “ประชานิยม” - ผลงานสร้างภาพลวงตา.
[http://www.thaiday.com/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000178500 .](http://www.thaiday.com/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000178500)
- แผนกบริการวิชาการสิงหาคม2544. สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ: อนาคต ช.ก.ส. กับการพัฒนาชนบท (1) .วารสารวิชาการปริทัศน์9, 8 (สิงหาคม 2544):18 – 21.
- พงษ์ศักดิ์ เกลิมชุตติเดช. กรกฎาคม – กันยายน 2545 .36 ปี ช.ก.ส. บนเส้นทางพัฒนาชนบทไทย .วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท.2, 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2545): 55 - 67.
- พิเชษฐ พันธุ์ฟิชาติกุล2548 . อภิปรายนอกสภา: ช.ก.ส. เจ้าหนี้รายใหญ่ของระบอบทักษิณ.
หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 ธันวาคม 2548.
- ไพฑูรย์ เกิดกล้า,กรกฎาคม – กันยายน 2545. การพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย “ปฏิบัติการที่ท้าทายอละรคคยการพิสูจน์” วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท.2, 3(กรกฎาคม – กันยายน 2545): 17 - 27
- ไพฑูรย์ เกิดกล้า,กรกฎาคม – กันยายน 2546.การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ปีที่สอง : ความท้าทายองค์กรพัฒนาการเกษตรในชุมชน.วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท.(กรกฎาคม – กันยายน 2546):83 - 102.
- ภัตรี ธนะเอนกเจริญ นงนุช บุญกาญจนพานิชย์ และไตรรัตน์ ธนะประกอบกรณ์.2550. ฟื้นศักดิ์ศรีคนไทย ร่วมต้านภัยคอร์รัปชัน
<http://www.pnac2001.net/index.php?lay=show&ac=article&Id.157126&Ntype=2>

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. 2547. ภาค 1- ทักษิโนมิกส์ (Thaksinomics) คืออะไร. หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 1 ธันวาคม 2547.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. 2547. ทักษิโนมิกส์ (Thaksinomics) ตอนที่ 2. หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 8 ธันวาคม 2547.

ศูนย์ข่าวพระราชสีมา/ศูนย์ข่าวศรีราชา - ผู้จัดการออนไลน์. หวั่นชำระหนี้เกษตรกร.

<http://www.thaiday.com/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000151027>

ศูนย์ข่าวภูมิภาค - ผู้จัดการรายวัน. 2550. ข่าวเชิงวิเคราะห์ข้อดีดัดประชานิยม “กองทุนหมู่บ้าน” (ตอนที่ 2). [View News. asp? NewsID = 9480000151020](http://www.thaiday.com/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000151020) .

ศูนย์ข่าวภูมิภาค - ผู้จัดการรายวัน. 2550. ข่าวเชิงวิเคราะห์ข้อดีดัดประชานิยม “กองทุนหมู่บ้าน” (ตอนที่ 3). <http://www.thaiday.com/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9480000151>.

ศูนย์ข่าวภูมิภาค- ผู้จัดการรายวัน. 2550. ข่าวเชิงวิเคราะห์ข้อดีดัดประชานิยม “กองทุนหมู่บ้าน” (ตอนที่ 1) . <http://www.thaiday.com/Home/views.aspx?NewsID=948000015044>

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2547. โครงการประเมินผลการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . เลิก “พักชำระหนี้” ก่อนถล่ม! –ข้อเสนอจากสภาที่ปรึกษา ศ.ก. หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 18 กันยายน 2550,

สยามพร ลิ้มไทย. 2546. สรุปการบรรยายนโยบายส่งเสริมผลิตภัณฑ์. สำนักนโยบายและแผนกรรมการพัฒนาชุมชน,

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2549. รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.),

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรกฎาคม – กันยายน 2546. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ. 2546. วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท, 3, 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2546): 65-82.

ศรัทธา อินทรพรหม. 2542. บทบาทของ ศ.ก.ส.ด้านการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เฉลย แสงอุส่าห์. 2544. การก่อเกิด การพัฒนา และการนำไปปฏิบัติของนโยบายจัดตั้ง กทบ.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

คู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์. 2548. งานมาตรฐานการศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

J. J. C' Corner and E.F. Robertson. John Maynard Keynes. University of St. Andrews, Scotland. 2000.

Wikipedia, the free encyclopedia. Keynesian Economics. http://en.wikipedia.org/wiki/Keynesian_economics. (6 June 2007).

Wikipedia, the free encyclopedia. ทักษิณโมมิค. <http://th.wikipedia.org/wiki/ทักษิณโมมิค>. (11 June 2007).



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติย่อผู้เขียนวิทยานิพนธ์

| | |
|---------------------------|---|
| ชื่อ-ชื่อสกุล | นายเพลิน สุขมา |
| วัน เดือน ปีเกิด | 18 เดือนสิงหาคม พุทธศักราช 2502 |
| สถานที่เกิด | อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี |
| สถานที่อยู่ปัจจุบัน | 166/201 หมู่บ้านฉัตรกานต์ 3 ซอยพหลโยธิน52 ถนนพหลโยธิน แขวงคลองถนน เขตสายไหม กรุงเทพฯ 10220 |
| ตำแหน่งและประวัติการทำงาน | |
| พ.ศ. 2525 – ปัจจุบัน | พนักงานวิเคราะห์งานสินเชื่อสถาบัน ระดับ 7 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สังกัดฝ่ายสินเชื่อสถาบัน |
| ประวัติการศึกษา | |
| พ.ศ. 2535 | ศิลปศาสตรบัณฑิต (การจัดการทั่วไป) วิทยาลัยมหาสารคาม |
| พ.ศ. 2546 | บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (บริหารธุรกิจสำหรับผู้บริหาร) วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา |

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย