

การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อนโยบายประชานิยม  
The adaptation of local communities to the populist policy

อนุสรณ์ อุณโณ  
ชลิตา บัณฑวงศ์

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก  
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ  
กระทรวงวัฒนธรรม  
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๘

### บทคัดย่อ

โครงการวิจัยการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อนโยบายประชานิยมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะนโยบายสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะในด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยชี้ให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นการศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และบริบททางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจที่ต่างกัน ปรับตัวตอบสนองหรือปรับใช้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลภายใต้นโยบายประชานิยมอย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของตนเองได้โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการปรับของชุมชนท้องถิ่นการศึกษาต่อชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้นโยบายประชานิยมดังกล่าว

การศึกษาพบว่าชุมชนท้องถิ่นการศึกษาจำนวนหนึ่งพยายามปรับใช้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล โดยเฉพาะโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในหลายลักษณะตามปัญหาและความต้องการของแต่ละแห่ง ซึ่งหลายกรณีมีความสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับเงื่อนไขของพื้นที่มากกว่าจะเป็นความล้มเหลวหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของชุดโครงการอย่างเคร่งครัด อาทิ การจัดสรรกำไรจากดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับสาธารณะประโยชน์หรือชุมชน การกำหนดความหมายดอกเบี้ยเงินกู้เป็นเงินค่าบำรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการทำสมาชิกรายรายให้กับกลุ่ม ซึ่งขัดกับระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ไม่อนุญาตให้กลุ่มกู้ยืม อย่างไรก็ตาม การพยายามปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในลักษณะต่างๆ ข้างต้นสามารถกระทำได้อ่อนช้อยจำกัด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติไว้ค่อนข้างเคร่งครัด และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาส่วนใหญ่มักปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ในส่วนของการให้สมาชิกรายรายเงินให้กับกลุ่มประสบปัญหาในแง่ที่ว่าสมาชิกรายรายหนึ่งต้องการใช้สิทธิในการกู้ยืมให้กับตนเอง

ทั้งนี้ ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในพื้นที่กรณีศึกษาพบว่าส่วนใหญ่มีแนวโน้มในทางลบมากกว่าบวก กรณีโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สมาชิกจำนวนมากนำเงินกู้ไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนมากกว่าในกิจกรรมการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้ และอาศัยการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ เพื่อนำเงินมาชำระคืนเมื่อครบกำหนดสมาชิกเหล่านี้จึงมีหนี้สินเพิ่มขึ้นและไม่มีแนวโน้มจะหลุดพ้นได้ นอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่เขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยุติการดำเนินการไปแล้วเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประสบปัญหาสมาชิกไม่นำเงินมาชำระคืน ขณะที่กองทุนหมู่บ้านฯ กรณีศึกษาอื่นๆ แม้ยังไม่ประสบปัญหาสมาชิกไม่นำเงินมาชำระคืน ทว่าบางแห่งมีแนวโน้มที่จะประสบปัญหาดังกล่าวในอนาคต เช่นเดียวกับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ยังคงประสบปัญหานี้เช่นเดิมหรือรุนแรงขึ้นหลังโครงการสิ้นสุดลง เพราะไม่ได้นำเงินส่วนที่ไม่ต้องชำระคืนไปใช้สำหรับการฟื้นฟูอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตตามวัตถุประสงค์โครงการ

ขณะที่ในส่วนของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นอกจากมีกลุ่มกิจกรรมในพื้นที่จำนวนน้อยมากที่เข้าร่วมโครงการ อุปสงค์สินค้าที่เพิ่มขึ้นจากงานมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้าภายใต้โครงการไม่มีประโยชน์ต่อ

กลุ่มที่เข้าร่วมมากนัก เพราะกลุ่มไม่สามารถผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการได้ ปัญหาที่กลุ่มเหล่านี้ประสบ ไม่ใช่ปัญหาด้านการตลาด หากแต่เป็นปัญหาด้านอื่นๆ อาทิ วัตถุดิบ เงินทุนหมุนเวียน หรือมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ขณะเดียวกันแม้บางกลุ่มประสบปัญหาด้านการตลาด แต่ก็ยังเป็นปัญหาด้านการตลาดที่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะคลี่คลายได้ด้วยงานมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้า ขณะที่กลุ่มกิจกรรมที่นำสินค้าไปร่วมแสดงและจำหน่ายในงานมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้าภายใต้โครงการจำนวนหนึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มยอดจำหน่าย

อย่างไรก็ดี โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคส่งผลกระทบต่อในแง่บวกมากกว่าลบ เพราะแม้โครงการจะมีความเหลื่อมซ้อนกับกิจกรรมสวัสดิการรักษายาบาลของกลุ่มกิจกรรมในพื้นที่ แต่ก็เป็นไปในลักษณะหนุนเสริมให้สมาชิกในพื้นที่มีระบบประกันสุขภาพที่มั่นคงขึ้น นอกจากนี้ แม้สมาชิกในพื้นที่จำนวนหนึ่งมีประสบการณ์ที่เลวร้ายจากการใช้สิทธิภายใต้โครงการ ทว่าสมาชิกส่วนใหญ่ต้องการให้โครงการได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมากกว่าจะล้มเลิก โดยเฉพาะในส่วนของคุณภาพการรักษาพยาบาล ยา และการให้บริการ ซึ่งพวกเขาเห็นว่าควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นทัดเทียมกับสิทธิการรักษาพยาบาลประเภทอื่น โดยเฉพาะของข้าราชการ หรือมิฉะนั้นก็ให้มีสิทธิการรักษาพยาบาลเพียงประเภทเดียว เพื่อว่าทุกคนจะได้เข้าถึงหรือได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมกัน

## Abstract

The research project “The Adaptations of Local Communities to the Populist Policy” aims to study the populist policy of the *Thai Rak Thai* party government as a public policy that affects local communities especially in socio-cultural aspects. It attempts to point out how the local community case studies, which have different historical, social, cultural, political, and economic contexts, adapt to and appropriate projects under the populist policy as to response to their economic and social problems and needs. It also attempts to point to impacts and changes resulting from such adaptations and appropriations.

The study finds out that some local communities have tried to appropriate the projects, especially the village fund project, in many respects according to their problems and needs, which are reasonable and in sync with local conditions rather than failures as strictly judging from the criteria of the project. These adaptations and appropriations are the allocation of the loan interest for public interest and community, the redefinition of the loan interest, and especially the lending of money to activity groups, which are conflicting with the rules. Such adaptations and appropriations, however, are limited partly because the village fund rules are quite strict and most village fund committees conduct accordingly. In addition, some members want their own rights, which have been given to the group, to the fund.

The impacts of the projects under the populist policy are more negative than positive. In case of the village fund project, many members used loan money for household consumption rather than in production activities which creates income. They borrowed money from various sources to pay back the fund, rendering them more indebted which has no way out. Moreover, many village funds in the three southernmost provinces have collapsed partly because the members didn't pay back whereas some village funds in other areas which have not yet faced such problems are likely to face the same problems. Similarly, in case of the debt intermission project, farmers are still indebted as before or more after the project has been completed because they didn't use money in reviving careers or improving production efficiency according to the aims of the project.

In case of the one *Tumbol*, one product project (OTOP), apart from the fact that there are only few activity groups in the communities joining the project, the increasing demands created by joining OTOP expositions didn't benefit the groups much. It is because the groups cannot produce products as demanded whereas problems they have been facing are not about the market but raw materials, capital, and product standard. Meanwhile, although some groups have faced market problems, they are kinds of market problems that cannot be easily solved by the OTOP expositions. Importantly, some groups that joined the OTOP expositions have not succeeded in raising their sale.

In case of the universal coverage project, however, the impacts are more positive than negative. Although the project overlaps with medical care welfare activity some groups have been carried out, it works to supplement and makes health insurance more secure. In addition, although some members have bad experiences with the medical care under the project, most members want the project improved rather than discontinued. They propose that the quality of medical care, medicine, and service improve to the same level as those of other health insurance especially that of the government officials otherwise there should be only one health insurance so that everybody can gain access to the same medical care.

## สารบัญ

บท	หน้า
บทหน้า	1
บทที่ 2 โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล	11
โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล	11
โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย	11
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	14
โครงการธนาคารประชาชน	16
โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	18
โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค	20
ข้อพิจารณา	22
ความครอบคลุมกลุ่มประชากรระดับรากหญ้า	22
ความพอเพียงของการสนับสนุน	26
การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	28
แนวโน้มของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล	43
บทที่ 3 การดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล	47
โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	47
การจัดตั้งกองทุน คณะกรรมการ และกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ	47
กิจกรรมการกู้ยืม	51
กิจกรรมออมทรัพย์และเงินสมทบ	55
โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย	58
โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	61
โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค	63
บทที่ 4 การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่น ข้อจำกัด และผลกระทบ	66
การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	66
การให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่ม	66
การปันผลกำไรกลับสู่ชุมชน	69
ข้อจำกัดของการปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	70

การกำหนดกฎระเบียบและบริหารจัดการ	70
การปรับใช้โครงการ	73
ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลง	74
ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ	74
ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการพักชำระหนี้	89
ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการหนึ่งตำบลฯ	92
ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการ 30 บาทฯ	94
สรุป	98
รายการอ้างอิง	103

### ความสำคัญของปัญหา

ถึงแม้ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นจนสามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมาก เป็นเพราะอาศัยยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการหาเสียงแบบใหม่ คือ การชูนโยบายที่มุ่งสนองประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะคนจนอย่างชัดเจน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 45) หรือเป็นเพียงการอาศัยยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการหาเสียงแบบเก่า เช่น การอาศัยเงินระดมอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าพรรค ทว่าอาศัยกลวิธีโฆษณาการเมืองสมัยใหม่ ประกอบกับความที่ประชาชน “เบื่อหน่ายในพรรคประชาธิปัตย์และต้องการความเปลี่ยนแปลง” (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลน้อย ตริรัตน์ 2544: 162) รวมทั้งการเห็นว่ายโยบายพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลไม่ได้เป็นความตั้งใจของพรรคไทยรักไทยแต่ต้น<sup>1</sup> หากแต่เป็นความประจวบเหมาะของสภาวะเศรษฐกิจ เพราะแม้กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกยังกำหนดให้สวัสดิการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินเมื่อคราวประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 58) นอกจากนี้ ถึงแม้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยไม่ดำเนินชุดนโยบายดังกล่าว นโยบายบางข้อก็มีแนวโน้มที่จะได้รับการดำเนินการในช่วงนี้ เช่น หากไม่มีนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการประกันสุขภาพสุขภาพถ้วนหน้าระดับชาติก็คงเกิด ขณะที่ธนาคารประชาชนเป็นนโยบายที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้ริเริ่มไว้ก่อนแล้ว (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลน้อย ตริรัตน์ 2544: 156) ทว่าการที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยดำเนินนโยบายที่หาเสียงไว้อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย อีกทั้งต่อมายังได้เสนอนโยบายใหม่ๆ ในทิศทางเดียวกัน เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งโครงการ “เอื้ออาทร” ต่างๆ อาทิ คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร แท็กซี่เอื้ออาทร บ้านเอื้ออาทร ฯลฯ (เกษม ศิริสัมพันธ์ 2547: 27-8) ส่งผลให้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้ารวมทั้งสวัสดิการรักษายาบาลของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เพราะเป็นนโยบายที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจไทยอย่างลึกซึ้งรุนแรง

ชุดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ซึ่งเป็น “คู่” ขนานกับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคการส่งออก ภายใต้นโยบาย “คู่คู่” (dual track) ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย<sup>2</sup> รวมทั้งสวัสดิการรักษายาบาลและโครงการ

<sup>1</sup> กล่าวกันว่าเดิม พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคไทยรักไทยไม่ได้มีนโยบายด้านพัฒนาชนบทที่เด่นชัด นโยบายของพรรคไทยรักไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับผู้คนในเมือง ทว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ซึ่งประชาชนในเขตชนบทชุมนุมเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาหนี้สิน ราคาผลผลิต และที่ดินทำกิน พ.ต.ท.ทักษิณ จึง “ถามคณะว่าใครมีความคิดที่จะปฏิรูปการเกษตรบ้าง อดีตผู้นำนักศึกษา 14 ตุลาคมผู้หนึ่งซึ่งปัจจุบันเป็นรัฐมนตรี ส่งแฟกซ์ตอบกลับมา 2 หน้า สารสำคัญคือให้พักชำระหนี้ ให้ทุนหมู่บ้าน และให้การรักษายาบาลราคาถูก” (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 53) จึงเป็นเหตุให้พรรคไทยรักไทยมีนโยบายด้านพัฒนาชนบทสำหรับการหาเสียงเลือกตั้งในที่สุด

<sup>2</sup> นโยบายเศรษฐกิจ “คู่คู่” เกิดจากความตระหนักของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ว่าสังคมไทยมี 2 ส่วน คือ ประชาชนระดับรากหญ้าที่ยากจนและอยู่ในภาคชนบท กับประชาชนในภาคธุรกิจที่อาศัยอยู่ในเมือง และเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาเน้นการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและพึ่งพิงการส่งออก ทุนทั้งหมดจึงไหลเข้าสู่เขตเมือง ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท

“เอื้ออาทร” ต่างๆ ข้างต้นมักถูกเรียกรวมว่านโยบายประชานิยม ซึ่งในด้านเศรษฐกิจมหภาคหลักการของนโยบายนี้คือการใช้นโยบายการคลังการเงินเพิ่มอุปสงค์เข้าไปในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐบาลด้วยการขาดดุลงบประมาณเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ภายใน ขณะเดียวกันก็เพิ่มค่าจ้างหรือสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนกลุ่มรากหญ้าซึ่งเป็นฐานเสียงเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อหรือกระตุ้นการบริโภค (ไพโรจน์ วงศ์วิมานนท์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ 2544: 147, 157; Roberts อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 3-4, 24-5) เพราะเหตุนี้ ชุดนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการลงทุนและกระตุ้นการบริโภคของประชาชนระดับรากหญ้าเป็นหลัก โดยโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ และโครงการธนาคารประชาชนมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนกู้ยืมเงินเพื่อลงทุน เช่นเดียวกับโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรฯ มีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรนำเงินต้นและดอกเบี้ยที่ไม่ต้องชำระคืนเป็นเวลา 3 ปีไปใช้ลงทุนเพิ่มเติม ขณะที่โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ทำหน้าที่เป็นช่องทางหนึ่งในการรองรับการลงทุนจากกองทุนหมู่บ้าน ส่วนโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคแม้ทำหน้าที่ลดรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลเป็นเบื้องต้น แต่ก็เป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ประชาชนไปในเวลาเดียวกัน (อภิชัย พันธเสน และคณะ 2546: 18-9; และดู Davies อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 46 ประกอบ) โดยโครงการประชานิยมเหล่านี้ดำเนินการภายใต้กระบวนการทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีที่ว่า “เมื่อ...เศรษฐกิจฐานล่างแข็งแกร่ง เศรษฐกิจฐานบนแข็งแกร่งตาม เมื่อกำลังซื้อของประชาชนเกิด ธุรกิจก็จะอยู่ได้ วิสาหกิจขนาดกลางก็จะอยู่ได้ บริษัทใหญ่ก็จะอยู่ได้ ในที่สุดตลาดหลักทรัพย์ก็ขึ้น อัตราการเจริญเติบโตจะตามมาทั้งระบบ” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างใน อธิวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์ 2547: 191)

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายประชานิยมข้างต้นมักได้รับการประเมินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่าชุดนโยบายประชานิยมมีส่วนกระตุ้นการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2545 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศขยายตัวถึงร้อยละ 5.3 รวมทั้งส่งผลให้รายได้ต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้น และการว่างงานลดลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: 2) ขณะที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรายงานว่าการดำเนินโครงการระยะที่ 1 และ 2 ประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ สามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิก 5.9 ล้านคน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.91) เป็นสินเชื่อภาคเกษตร และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89.1) นำไปใช้ในกิจกรรมการผลิต สามารถทดแทนและลดดอกเบี้ยจากแหล่งเงินกู้เดิมได้ประมาณ 11,236 ล้านบาท ขณะเดียวกันก็เกิดกองทุนจากการออมทรัพย์รวม 4,540.49 ล้านบาท ดอกเบี้ย 1,037.76 ล้านบาท นอกจากนี้ โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ด้านการบริหารจัดการ พัฒนาระบบการประชาคม และก่อให้เกิดความเอื้ออาทรและความสามัคคีภายในชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อ้างใน พรรณทิพย์ เพชรมาก 2546: 28) ขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงซึ่งเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองระบุ

---

ฉะนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ จึงเห็นว่า “คำตอบสำหรับแนวทางที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางคือนโยบายควบคู่...ทางหนึ่งคือการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจภาคการส่งออก รักษาเสถียรภาพค่าเงิน...ขณะเดียวกันสร้างความแข็งแกร่งให้กับเศรษฐกิจพื้นฐานระดับรากหญ้า โดยการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนระดับรากหญ้าเพื่อสามารถเข้าถึงทุนสำหรับการเติบโตภายใน” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างใน ปราน พิสิฐเศรษฐการ 2547ก: 31-2)

ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลชุดก่อนหน้า<sup>3</sup> “การกระตุ้นโดยวิธีนี้ [นโยบายประชานิยม] ดีกว่าวิธีเดิมๆ หลายอย่าง ที่สำคัญคือเงินถึงครัวเรือนถึงประชาชนโดยตรง ไม่ตกหล่นกลางทาง ประการที่สอง เป็นภาระกับงบประมาณน้อยกว่าวิธีแรก” (วีรพงษ์ รามางกูร อ้างใน ปราน พสิษฐเศรษฐการ 2547ก: 11) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือนายกรัฐมนตรีมักกล่าวถึงความสำเร็จของนโยบายประชานิยมอย่างภาคภูมิใจทุกครั้งทีกล่าวปาฐกถาในพิธีเปิดโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายนี้ เช่น กล่าวว่่าหลังดำเนินงานเพียง 2 ปี โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มียอดจำหน่ายสูงถึง 17,000 ล้านบาท ขณะที่กองทุนหมู่บ้านจำแนกเป็นกองทุนชั้นดีถึง 24,745 หมู่บ้าน ชั้นรองมีมากกว่า 40,000 หมู่บ้าน ส่วนชั้นที่เสียหายมีเพียง 1,800 หมู่บ้าน หรือประมาณร้อยละ 2 ฉะนั้น “คนที่สบประมาทปรามาสว่าคนจนไม่มีวินัยทางการเงินจะเบี่ยงหนี แต่ว่าวันนี้คนจนผู้ยิ่งใหญ่ได้แสดงให้เห็นถึงความจริงใจ ความซื่อสัตย์ และความมุ่งมั่น เพราะเขาขอเพียงโอกาส พอเราไปดูถูกแล้วไม่ให้โอกาสเขา เขาถึงได้จนตลอด แต่วันนี้พอเราเลิกดูถูกและให้โอกาสเขา เขาก็พิสูจน์ตัวเองแล้ว” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างใน ปราน พสิษฐเศรษฐการ 2547ก: 66; และดู 34 ประกอบ) ส่วนโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค นายกรัฐมนตรีกล่าวว่าสัดส่วนของผู้ใช้บริการที่พอใจในปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนมากถึงร้อยละ 92 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 80 จึงกล่าวได้ว่า “เราได้ทำทุกศักราชใหญ่ให้กับคนไทยทั้งโลก” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างใน ปราน พสิษฐเศรษฐการ 2547ข: 116)

อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ของประเทศละตินอเมริกา ซึ่งอาศัยนโยบายประชานิยมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่สู้จะสอดคล้องกับผลการประเมินข้างต้น เพราะการเพิ่มบทบาทรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด รวมทั้งการเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้ตลาดภายในมากกว่าการส่งออก นอกจากไม่ช่วยให้คนจนได้รับประโยชน์หรือมีชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง ยังส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ไร้เสถียรภาพและเกิดภาวะชะงักงัน ขณะที่การกระจายรายได้ได้เลวลง สินค้าภายในประเทศขาดแคลน ภาวะเงินเฟ้อพุ่งขึ้นสูงลิ่ว เงินทุนไหลออก ฯลฯ ประเทศเหล่านี้จึงเสียโอกาสในการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะประเทศอาเจนตินาในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาแล้วหลังกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่หลายประเทศ ทั้งๆ ที่ในปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศอาเจนตินาเคยมีรายได้ประชากรต่อหัวสูงกว่าประเทศญี่ปุ่น (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณท์ และนวนน้อย ตริวิรัตน์ 2544: 142-5, 148, 152; Roberts อ้างใน เรื่อง วิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 4, 14)

เพราะเหตุนี้ ความสำเร็จในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงอาจเป็นเพียงปรากฏการณ์ระยะสั้น เพราะภายใต้สภาวะการณ์ซึ่งเศรษฐกิจมหภาคตกต่ำ รัฐบาลมีหนี้สูงภาคอุตสาหกรรมอ่อนแอ ระบบการเงินฟิการ์ การแก้ไขระยะยาวจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระบบราชการ นโยบายผูกขาดทางธุรกิจ สถาบันทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ไม่ใช่นโยบายที่เพิ่มการ

<sup>3</sup> วีรพงษ์ รามางกูร นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียง วิจารณ์การแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งดำเนินนโยบายการคลังตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วยการตั้งงบประมาณขาดดุลเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ รวมทั้งการกู้เงินจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ว่ามีข้อจำกัดและข้อเสียหลายประการ เช่น “การตั้งงบประมาณให้หน่วยงานจัดซื้อ หน่วยราชการก็รับจัดซื้อและซื้อของที่ไม่จำเป็น ส่วนโครงการก่อสร้างส่วนมากก็ไม่ถึงประชาชนเป้าหมาย ตกหล่นเบียดบังรายทางเป็นส่วนใหญ่ การกระตุ้นเศรษฐกิจจึงไม่ได้ผล กลายเป็นการตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ เช่น การใช้เงิน 55,000 ล้านบาทจากการกู้ยืมจากกองทุนมิยาซาวา” (วีรพงษ์ รามางกูร อ้างใน ปราน พสิษฐเศรษฐการ 2547ก: 10-1)

ที่งาภาครรัฐด้วยการเพิ่มการใช้จ่ายและสร้างภาวะขาดดุลทางการคลัง (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลัย ตริรัตน์ 2544: 157) ขณะที่ประชาชนซึ่งถูกเปลี่ยนให้เป็นนักบริโภคนิยมตามตรรกะของระบบทุนนิยมตอนปลายจะประสบภาวะหนี้สินและล้มละลายในที่สุด เพราะส่วนใหญ่อยู่ในระบบเศรษฐกิจที่ยังชีพ ไม่พร้อมเป็นผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจตลาดที่มีการแข่งขันค่อนข้างรุนแรง (ธีรยุทธ บุญมี 2547: 46-7) ดังที่การสำรวจพบว่าหนี้สินครัวเรือนมีแนวโน้มสูงขึ้นหลังจากที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยดำเนินนโยบายประชานิยม โดยเพิ่มขึ้นจาก 31,079 บาท/ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2537 เป็น 68,279 บาท/ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2544 และ 83,314 บาท/ครัวเรือนในปี พ.ศ. 2545 โดยสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ในกลุ่มครัวเรือนยากจนในปีนี้สูงถึง 15.2 เท่า (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2547ข; สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อ้างใน สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ 2547: 76)

นอกจากข้อจำกัดในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ นโยบายประชานิยมส่งผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมในหลายลักษณะ ประการแรก นโยบายประชานิยมไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย เพราะผู้นำประชานิยมส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะเชื่อว่าลำพังแต่ตนเองก็สามารถสร้างหลักประกันให้ระบอบประชาธิปไตยได้ จึงมักแสดงตัวเป็นนักบุญและมองสถาบันประชาธิปไตยอื่นๆ ไร้ค่า หรือเป็นอันตรายต่อการแก้ปัญหาความยากจนของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชานิยมเป็นการสร้างการเมืองแบบใหม่โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างผู้นำกับประชาชน ในลักษณะคล้ายพ่อปกครองลูก กระทั่งประชาชนโดยเฉพาะคนจนไม่อาจเปลี่ยนความจงรักภักดีต่อผู้นำที่ให้ความเมตตาได้ เปิดโอกาสให้ผู้นำรวบอำนาจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และกลายเป็นเผด็จการในที่สุด (Coslovsky, Roberts, Skolkay อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 14, 61-2, 64, 67-8) ซึ่งแม้ปัจจุบันประเทศไทยยังคงปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ทว่านอกจากผลพวงของการดำเนินนโยบายประชานิยมแล้ว การที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 วางเงื่อนไขให้เกิดระบบการเมืองพรรคใหญ่ 2 พรรคหรือพรรคเดียวและเสริมสร้างอำนาจนายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็งเด็ดขาดยิ่งขึ้น (เกษม ศิริสัมพันธ์ 2547: 19-23; ธีรยุทธ บุญมี 2547: 45; ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2547: 215) ขณะเดียวกันก็ไม่สร้างเงื่อนไขให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2546ข: 297) จะส่งผลให้เกิดการผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งระบอบการปกครองของประเทศไม่มีความเป็นประชาธิปไตยอีกต่อไป<sup>4</sup> ขณะที่

<sup>4</sup> นอกจากนี้ พฤติกรรมและคำพูดของนายกรัฐมนตรีในกรรมและวาระต่างๆ บ่งชี้ว่าระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยกำลังถูกคุกคามอย่างสำคัญ เช่น การกล่าวว่า “เราเป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยที่ถือว่าก้าวหน้ามากในเอเชีย แต่ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือที่เราใช้เพื่อบรรลุถึงความผาสุกของประชาชน และความก้าวหน้าของประเทศชาติ แต่หลายต่อหลายครั้งเราพยายามเอาประชาธิปไตยเป็นปลายทาง ซึ่งมีไซ” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างใน ปราณ พิสิฐเศรษฐการ 2547ก: 143-4) ฉะนั้น หากมีวิธีการใดที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้รวดเร็วกว่าก็สามารถอาศัยวิธีการนั้นได้แม้จะขัดแย้งกับหลักการและวิธีการประชาธิปไตยก็ตาม ประการสำคัญ นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยหลายชุดถูกกำหนดขึ้นเพื่อทดแทนระบบอุปถัมภ์ของเจ้าพ่อท้องถิ่น เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากที่เคยกระจุกอยู่ที่เจ้าพ่อท้องถิ่นย้ายมารวมอยู่ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเงินอุดหนุนหนาแน่น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2547: 219) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคืออยู่ที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น “พ่อขุนอุปถัมภ์” รายใหญ่ ซึ่งมีพฤติกรรมโน้มเอียงไปทางเผด็จการมากขึ้นทุกขณะ

วัฒนธรรมประชาธิปไตยระดับรากหญ้าซึ่งได้รับการสืบทอดและพัฒนาโดยเฉพาะในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (ดู อนุสรณ์ อนุโณ 2545 เป็นตัวอย่าง) จะอ่อนแรงลง

ประการที่สอง นโยบายประชานิยมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมประชา (civil society) หรือขบวนการประชาชน (popular movement) (รายละเอียดดู ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร 2540: 163-5; ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2543: 60-77)<sup>5</sup> เพราะปิดกั้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มทางสังคมต่างๆ โดยเฉพาะชนชั้นกลางไม่ให้มีบทบาท (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 16-7, 129) เนื่องจากกลุ่มทางสังคมเหล่านี้ล้วนเป็น “อุปสรรคต่อการขายตรงนโยบายไทยรักไทยต่อชาวบ้าน” (ธีรยุทธ บุญมี 2547: 47) นโยบายประชานิยมมีแต่รัฐพัฒนาการ (development state, ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2547: 217) กับปัจเจกบุคคล แต่ไม่มี “หน่วยพื้นฐานทางการเมืองแบบที่สาม” ซึ่งเป็นจุดสังเคราะห์ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับปัจเจกบุคคล และเป็นสถาบันประชาธิปไตยที่อยู่ระหว่างกลไกรัฐกับคณะเอกชนที่แสวงหาอำนาจและประโยชน์ในระบบการแข่งขันเสรี (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล อ้างใน ปิยะนุช เงินคล้าย 2539: 34-6) ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้นำรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมักตอบโต้การวิพากษ์วิจารณ์ของปัญญาชน นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน รวมทั้งสื่อมวลชนอย่างรุนแรง ขณะเดียวกันก็ปรามการชุมนุมประท้วงและการเดินขบวนด้วยข้ออ้างว่าเพื่อให้การเมืองนิ่ง การจำเริญทางเศรษฐกิจจะได้ไม่ชะงัก จำกัดผู้มีส่วนร่วมในการอภิปรายทางการเมือง และการกำหนดนโยบายไว้เฉพาะผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยระบบรัฐสภา ทั้งนี้ยังไม่นับรวมการที่รัฐบาลพยายามฟื้นฟูประเพณีอนุรักษ์นิยมต่างๆ ของรัฐไทยในอดีต เช่น การฟื้นฟูบทบาททางการเมืองของกองทัพ การฟื้นฟูบทบาทรัฐในการจัดระเบียบวัฒนธรรมและสังคม การฟื้นฟูแนวคิดและสัญลักษณ์ชาตินิยม ฯลฯ (ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2547: 215-20) เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ภาคการเมืองขยายใหญ่ขึ้น ขณะที่ภาคสังคม ประชาชน และกลุ่ม องค์กรต่างๆ เล็กลง (ธีรยุทธ บุญมี 2547: 46-7)

ประการที่สาม นโยบายประชานิยมก้าวข้ามและไม่ให้ความสำคัญกับระบบหรือกลไกทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งท้องถิ่นต่างๆ พยายามคิดค้นและพัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของตนในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แม้นายกรัฐมนตรีจะกล่าวถึงกลุ่มออมทรัพย์ที่ประสบความสำเร็จกลุ่มต่างๆ

<sup>5</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายประชานิยมพรรคไทยรักไทยไม่ให้ความสำคัญกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มุ่งปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรร่วมหรือสมบัติสาธารณะ (common property) หรือขบวนการสิทธิชุมชน (community right movements) ในสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งเคลื่อนไหวผลักดันโดยขบวนการเหล่านี้แทบไม่มีความคืบหน้า เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชนยังคงติดอยู่ที่ขั้นตอนวุฒิสภา ขณะที่พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชนติดอยู่ที่ขั้นตอนของกฤษฎีกา เพราะกฎหมายฉบับนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการครอบครองปัจจัยการผลิตและการแปรรูปทรัพยากรการผลิตอย่างสำคัญ (กองบรรณาธิการ 2545: 203, 205) เช่นเดียวกับกฎหมายประชาชนฉบับอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่ไม่ได้นำไปใช้ ฯลฯ ไม่มีความคืบหน้า (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2547: 154) ขณะที่วิทยุชุมชน รัฐบาลไม่เพียงไม่มีนโยบายที่ชัดเจน หากยังขัดขวางเสรีภาพในการเข้าถึงสื่อและการใช้คลื่นความถี่ [ซึ่งจัดเป็นสมบัติสาธารณะประเภทหนึ่ง] ของประชาชน ด้วยการเสนอให้จัดตั้งวิทยุองค์การบริหารส่วนตำบลแทน (อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ 2547: 181) ทั้งนี้ยังไม่นับรวมการที่รัฐบาลไม่สนใจที่จะปฏิรูปหรือแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อลดการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง เช่น การปฏิรูปที่ดินระดับชาติ (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนน้อย ตรีรัตน์ 2544: 157) นโยบายประชานิยมจึง “มีแต่ความว่างเปล่า เพราะไม่ได้ปฏิรูปสังคมจนกระทั่งคนจนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและมีอำนาจในการปกครองตนเอง” (Tejapira อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 46)

เสมือนเป็นแรงบันดาลใจหรือที่มาของโครงการกองทุนหมู่บ้าน<sup>6</sup> ของรัฐบาล<sup>6</sup> รวมทั้งในช่วงเตรียมโครงการหน่วยงานรัฐได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนกลุ่มการเงินชุมชนต่างๆ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเตรียมการให้กองทุนหมู่บ้าน<sup>6</sup> ที่ตั้งขึ้นใหม่ประสานเชื่อมโยงกับกองทุนที่มีอยู่เดิมในชุมชน ทว่าในทางปฏิบัติข้อคิดเห็นของตัวแทนกลุ่มการเงินชุมชนไม่ได้รับความสำคัญ คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตัวแทนกลุ่มเหล่านี้เข้าร่วมไม่ค่อยได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่วางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกองทุนหมู่บ้าน<sup>6</sup> ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่ไม่ได้ประสานเชื่อมโยงกับกองทุนชุมชนที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ไม่นับรวมแนวทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้สมาชิกเปิดบัญชีรับเงินกู้และชำระคืนเงินกู้ที่ธนาคาร ซึ่งแตกต่างจากระบบของกลุ่มออมทรัพย์ที่ธุรกรรมทางการเงินเหล่านี้กระทำกับกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้านโดยตรง (พรรณทิพย์ เพชรมาก 2546: 9, 27-9)<sup>7</sup> ฉะนั้น เมื่อประกอบกับการจัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำโครงการอื่นๆ รวมทั้งโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งเชื่อมช้อนกับกิจกรรมด้านสวัสดิการรักษายาบาลของกลุ่มออมทรัพย์ การกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าด้วยนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงส่งผลกระทบต่อระบบหรือกลไกทางสังคมและวัฒนธรรมที่ท้องถิ่นต่างๆ พยายามคิดค้นและพัฒนาขึ้นมาด้วยตนเองอย่างสำคัญ

ประการที่สี่ นโยบายประชานิยมไม่เข้าใจหรือเพิกเฉยต่อชีวิตทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนและแตกต่างหลากหลาย กล่าวในด้านเศรษฐกิจ นโยบายประชานิยมตระหนักแต่เพียงว่าผู้คนที่ท้องถิ่นขาดเงินทุนหรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นธรรมได้ จึงยากจนและอ่อนแอ ไม่สามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ฉะนั้น “วิธีการคืนอำนาจให้กับประชาชนก็คืออำนาจของการเข้าสู่แหล่งทุน เพราะเศรษฐกิจของเรานั้นเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างชัดเจน” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างใน อธิวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์ 2547: 84) ทว่าในความเป็นจริงท้องถิ่นมีระบบเศรษฐกิจที่ซับซ้อนและหลากหลาย ไม่ได้มีเฉพาะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด บางท้องถิ่นมีระบบเศรษฐกิจที่ยังชีพที่ค่อนข้างเข้มแข็ง และแยกไม่ออกจากหรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมของผู้คน (รายละเอียดดู ชลิตา บดินทวงศ์ และอนุสรณ์ อุณโณ 2546) หรือแม้บางท้องถิ่น เช่น

<sup>6</sup> ดังที่ว่า “ผมเคยยกตัวอย่างตลอดเวลาว่า กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่จังหวัดตราดของพระสุบิน มณีโต หรือกลุ่มของลุงอัมพร ด้วงปานที่ตำบลคลองเปรี๊ยะ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ที่ขณะนี้มีเงินหมุนเวียนประจำตำบลแล้ว 100 ล้านบาทเศษ อันเกิดจากการบริหารจัดการที่ดี มีเงินหมุนเวียน คนที่มีเงินเหลือก็เอามาฝาก คนที่ต้องการใช้เงินก็กู้ไป เศรษฐกิจหมุนเวียน” (ทักษิณ ชินวัตร อ้างในปราน พิสิฐเศรษฐการ 2547ก: 68)

<sup>7</sup> นอกจากนี้ หลักการของกองทุนหมู่บ้าน<sup>6</sup> แตกต่างจากหลักการของกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนชุมชนอย่างสิ้นเชิง เพราะขณะที่ข้อเสนอของครูชบ ยอดแก้ว ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีและคณะขอคำปรึกษาแนะนำก่อนเริ่มดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน<sup>6</sup> คือการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนระดับชาติ ดำเนินการจัดสรรเงินสมทบให้หมู่บ้านผ่านทางกลุ่มออมทรัพย์โดยตรง และให้กลุ่มออมทรัพย์มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารเงินกองทุน เพื่อเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยมีองรัฐบาลเป็นเพียงหุ้นส่วนที่ช่วยให้ชุมชนขยายขอบเขตบริการได้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น ทว่าแทนที่รัฐบาลจะสมทบเงินให้กับกองทุนของกลุ่มออมทรัพย์ กลับกระจายเงินกองทุนให้หมู่บ้านพร้อมๆ กันทั่วประเทศ โดยนำแนวคิดครูชบมาประดับเพียงแค้ให้ทุกหมู่บ้านเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนและให้สมาชิกออมเงินและกู้ยืมกันในรูปกลุ่มออมทรัพย์ควบคู่ไปด้วย ซึ่งเป็นการผสมแนวคิดครูชบเข้ากับกองทุนรูปแบบเดิมที่รัฐบาลเคยส่งเสริมผ่านทางหน่วยราชการภูมิภาค เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน กองทุนสงเคราะห์ราษฎร กองทุนเกษตรกร ฯลฯ โดยหวังว่ากองทุนหมู่บ้านจะเชื่อมโยงกองทุนเดิมของรัฐและที่ชุมชนจัดตั้งเองเข้าด้วยกันในอนาคต แต่ไม่ได้วางอยู่บนหลักการของกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนชุมชนแต่ประการใด (ภิม ภคเมธาวี 2545: 6)

ชุมชนประมงชายฝั่ง จะอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดค่อนข้างมาก ทว่านอกจากมีลักษณะจำเพาะ เช่น ระบบแพ ซึ่งเปิดโอกาสให้ชาวประมงชายฝั่งสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพได้ไม่ยากและไม่ได้มีลักษณะขูดรีดมากนัก การทำประมงชายฝั่งวางอยู่บนโลกทัศน์ ระบบคุณค่า หรือวัฒนธรรมมุสลิม มากกว่าจะเป็นโลกทัศน์ระบบคุณค่า หรือวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีเพียงประการเดียว (รายละเอียดดู ซลิตา บัดซุงศ์ 2543) ขณะที่ในด้านสังคมและวัฒนธรรม ท้องถิ่นจำนวนหนึ่งยังคงมีกลไกและเครือข่ายทางสังคมและวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง และยังคงมีสถาบันที่ทำหน้าที่กระจายซ้ำทรัพยากรอย่างมีชีวิตชีวา สามารถรองรับสมาชิกรายที่ขาดแคลนให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างเสมอหน้าและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งสามารถดูดซับแรงกระแทกหรือผลกระทบด้านต่างๆ จากภายนอกที่เกิดกับสมาชิกได้ระดับหนึ่ง ทว่านโยบายประชานิยมไม่เพียงไม่สนใจ หากแต่ยังก้าวข้าม "เครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม" (social safety network) เหล่านี้ เพราะในแง่หนึ่งนโยบายประชานิยมโดยเฉพาะในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ความอ่อนแอหรือการขาดเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่เป็นระบบ [ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐบาลประเทศนั้นๆ] เป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการก่อตัว (Birdsall and Haggard อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2546: 54, 56) ซึ่งภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ พลังทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่างๆ จะอ่อนแอลงเรื่อยๆ

อย่างไรก็ดี แม้การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าหรือนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบอย่างลึกซึ้งกว้างขวาง และกำลังพาสังคมไทยไปสู่จุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ครั้งสำคัญ ทว่าความรู้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีค่อนข้างจำกัด งานศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่เป็นรายงานการประเมินผลโครงการต่างๆ ซึ่งมักจัดทำโดยหน่วยงานซึ่งดำเนินโครงการนั้นๆ หรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 2545; กรมการพัฒนาชุมชน 2546ก; 2546ข; 2546ค; 2546ง; คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546) ซึ่งแม้เป็นการประเมินผลที่ค่อนข้างเป็นระบบ ทว่ามุ่งตอบปัญหาที่ค่อนข้างแคบ และคำถามส่วนใหญ่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบาย มากกว่าจะเป็นคำถามเชิงวิพากษ์วิจารณ์เพื่อแสวงหาทางเลือกใหม่ ความรู้ที่ได้รับจากงานศึกษากลุ่มนี้จึงเป็นด้านดีของการดำเนินนโยบายเสียมาก เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แม้ตัวแทนกลุ่มออมทรัพย์ชี้ให้เห็นว่ามีข้อจำกัดหลายด้าน ทว่ารายงานของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระบุแต่ความก้าวหน้าและความสำเร็จของโครงการ ไม่มีส่วนใดกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ofโครงการ (พรพนทิพย์ เพชรมา 2546: 29)

ขณะที่งานเขียนเชิงวิพากษ์วิจารณ์หรือชี้ให้เห็นข้อจำกัดและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายประชานิยมมักอยู่ในรูปบทความขนาดสั้น (อาทิ ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลน้อย ตีรรัตน์ 2544; เกษม ศิริสัมพันธ์ 2547; ธีรยุทธ บุญมี 2547; ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2547) ซึ่งแม้จะพิจารณาประเด็นกว้างและซับซ้อนกว่างานกลุ่มแรก แต่มีลักษณะเป็นการตั้งข้อสังเกตหรือแสดงให้เห็นแนวโน้มของการดำเนินโครงการ มากกว่าจะเป็นการศึกษาอย่างเป็นระบบหรือเจาะจง ขณะเดียวกันงานเขียนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญหรือความสนใจเฉพาะประเด็นทางเศรษฐกิจและการเมืองระดับมหภาค ไม่สู้มีประเด็นทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ส่วนวิทยานิพนธ์หัวข้อที่เกี่ยวข้องยังมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาประเด็นด้านการบริหารจัดการ (อาทิ นภา

ภรณ์ ลลิตมสาน 2545) ขณะที่ภาคนิพนธ์ของโครงการพิเศษบางสถาบัน อาทิ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มุ่งตอบปัญหาค่อนข้างแคบและไม่หลากหลาย อีกทั้งยังมีความกระจุกตัวในเชิงปริมาณค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นหัวข้อการประเมินผลโครงการ (อาทิ ยงยุทธ เจริญรัตน์ 2545; ยิงยศ ศรีจรรยา 2545; สำราญ ชัยวงษ์ 2545) การประเมินประสิทธิภาพของคณะกรรมการกองทุนฯ (อาทิ วชิรพันธ์ คำเอี่ยม 2545; จำแลง จิระวิชัยยุทธ์ 2546) ความรู้ ความเข้าใจ ทศนคติ และความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (อาทิ กฤษฎา สุขสวัสดิ์ 2545; เถลิงศักดิ์ ยกศิริ 2545; รวิวรรณ พงษ์ทองเมือง 2545; วันชัย คำสาดี 2545; สมคิด มุสิกอินทร์ 2545) ความพึงพอใจของประชาชน (อาทิ สุกิจ เรียมประเสริฐ 2545; อุมภาพร กล่อมทองสุข 2546) ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง (อาทิ ชลิดา บุชราคม 2545; ไทย สีสิริ 2546) หรือการมีส่วนร่วม (อาทิ กิตติศักดิ์ ศิริมงคล 2546; พิมพ์พร นพวงศ์ 2546) ไม่มีงานชิ้นใดให้ความสำคัญกับประเด็นทางวัฒนธรรมของการดำเนินนโยบายประชานิยม ทั้งที่เป็นประเด็นที่มีความสำคัญและสลับซับซ้อนค่อนข้างมาก

นอกจากนี้ งานเขียนเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับนโยบายประชานิยมในฐานะปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดผลกระทบและกระบวนการเปลี่ยนแปลง มีเพียงส่วนน้อยที่ให้ความสำคัญกับการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่น ทั้งที่ในความเป็นจริงผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายประชานิยมเกิดขึ้นจากการปรับตัวตอบสนองของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เท่าๆ กับหรือมากกว่าจะเป็นจากตัวนโยบายเพียงลำพัง จึงมีลักษณะและทิศทางที่หลากหลาย ตามเงื่อนไขและบริบททางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ เพราะเหตุนี้ การศึกษามลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ต่อชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะในด้านสังคมและวัฒนธรรม จึงจำเป็นต้องพิจารณาบนฐานของการปรับตัวและตอบสนองของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ต่อนโยบายประชานิยมเป็นสำคัญ

### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษานโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะที่เป็นนโยบายสาธารณะภายใต้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล ทั้งในแง่ปรัชญา เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แนวทางการดำเนินการ รวมทั้งพิจารณาผลการดำเนินการและแนวโน้มของโครงการต่างๆ ดังกล่าวในระดับมหภาค
- 2) เพื่อศึกษากระบวนการปรับตัวและตอบสนองของชุมชนท้องถิ่นต่อนโยบายประชานิยม ทั้งในแง่ของระบบการผลิต ระบบการแลกเปลี่ยน แบบแผนการบริโภค ความสัมพันธ์ทางสังคม สถาบันทางสังคม และองค์กรชุมชน
- 3) เพื่อศึกษาเงื่อนไขของการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อนโยบายประชานิยม รวมทั้งผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการปรับตัวดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านสังคมและวัฒนธรรม

## ระเบียบวิธีวิจัย

- 1) การวิจัยเอกสาร ประกอบด้วย
  - 1.1) เอกสารเกี่ยวกับนโยบายประชานิยม ได้แก่ รายงานความก้าวหน้าการดำเนินโครงการ รายงานการประเมินผลโครงการ รายงานประกอบการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์หัวข้อที่เกี่ยวข้อง หนังสือเล่ม และบทความ
  - 1.2) เอกสารเกี่ยวกับท้องถิ่นหรือชุมชนศึกษา ได้แก่ หนังสือเล่ม บทความ รายงานประกอบการประชุมสัมมนา และวิทยานิพนธ์หัวข้อที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นหัวข้อระบบคุณค่า ความสัมพันธ์ภายในชุมชน ระบบการผลิต ระบบการแลกเปลี่ยน แบบแผนหรือวัฒนธรรมการบริโภค รวมทั้งสถาบัน กลไก และกลุ่มหรือองค์กรทางสังคมและวัฒนธรรม
- 2) การสัมภาษณ์ ประกอบด้วย
  - 2.1) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายประชานิยม ทั้งในส่วนของผู้บริหาร ผู้ดำเนินการ และผู้ได้รับประโยชน์
  - 2.2) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบัน กลไก และกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ภายในท้องถิ่น
  - 2.3) สมาชิกทั่วไปภายในท้องถิ่น
- 3) การสนทนากลุ่ม ประกอบด้วย
  - 3.1) กลุ่มผู้บริหารและผู้ดำเนินการโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายประชานิยม
  - 3.2) กลุ่มผู้รับประโยชน์จากโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายประชานิยม
  - 3.3) กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบัน กลไก และกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ภายในท้องถิ่น
- 4) การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย
  - 4.1) การเข้าร่วมและสังเกตการณ์การดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายประชานิยม เช่น การประชุมคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การพิจารณาคำร้องขอกู้เงิน การเบิกจ่ายเงิน การชำระเงินคืน และการติดตามประเมินผล เป็นต้น
  - 4.2) การเข้าร่วมและสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสถาบัน กลไก และกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ภายในท้องถิ่น
  - 4.3) การสังเกตผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชุมชนและครัวเรือน ภายหลังจากการเข้าร่วมหรือการดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้นโยบายประชานิยม

## ขอบเขตการวิจัย

- 1) ศึกษานโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล ประกอบด้วย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน (เฉพาะในระดับมหภาค) โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

2) ศึกษาการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการ  
รักษาพยาบาลจำนวน 4 พื้นที่ ดังแสดงรายชื่อในหัวข้อพื้นที่วิจัย

3) ศึกษาเงื่อนไขและปัจจัยของการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า  
และสวัสดิการรักษาพยาบาล รวมทั้งผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในด้านสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดกับชุมชน  
ท้องถิ่นจากการปรับตัวดังกล่าว

### พื้นที่วิจัย

พื้นที่วิจัย	คุณลักษณะ
ต.สันสลี อ.แม่ใจ จ.พะเยา	เป็นพื้นที่ที่สถาบันและกลไกทางสังคมและวัฒนธรรมเดิม เช่น วัด ระบบ เหมืองฝาย ยังมีบทบาท รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่สามารถพัฒนากลุ่มหรือองค์กร ชุมชนขึ้นใหม่โดยอาศัยฐานทางวัฒนธรรมเดิม เช่น ระบบเครือญาติ กลุ่มสมัชชาพรรคพวก ในการแก้ปัญหาด้านการเกษตรและทรัพยากรบน ฐานของการพึ่งตนเอง
ต.นาโส อ.กุศุม จ.ยโสธร	เป็นพื้นที่ที่สามารถพัฒนากลุ่มหรือองค์กรชุมชนในการพัฒนาระบบการ ผลิต การแปรรูป การตลาด และระบบเงินตราชุมชน ประสบความสำเร็จ ระดับหนึ่ง และเป็นพื้นที่ที่ผู้นำตามประเพณี เช่น พระ มีบทบาทใน กิจกรรมการพัฒนาชุมชนค่อนข้างมาก
ต.คูยาดหมี อ.สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา	เป็นชุมชนชาวนาชาวไร่บุกเบิก ซึ่งแม้ไม่มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานและไม่มี สถาบันหรือกลไกทางสังคมและวัฒนธรรมตามประเพณีที่เข้มแข็ง แต่สามารถพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ขึ้นทดแทนในการแก้ปัญหาและตอบ สนองความต้องการของสมาชิกได้ค่อนข้างประสบความสำเร็จ สามารถ ให้ความช่วยเหลือสมาชิกทั้งในด้านเงินทุนหมุนเวียน การพัฒนาอาชีพ การศึกษาบุตรหลาน โดยเฉพาะสวัสดิการผู้ป่วยและคนชรา ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ
องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี (ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนในเขต 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จ.ปัตตานี จ.ยะลา และ จ.นราธิวาส)	เป็นพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมค่อนข้างมาก สมาชิกครองตนอยู่ ภายใต้โลกทัศน์และระบบคุณค่าอิสลามอย่างเคร่งครัด มีระบบการผลิต บางส่วน เช่น สวนดูซง ซึ่งเน้นการแบ่งปันและระบอบกรรมสิทธิ์ร่วมทั้งใน ระดับชุมชนและเครือญาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นพื้นที่ที่ชาวท้องถิ่นรวมตัว กันเพื่อเคลื่อนไหวคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนสายบุรีประสบความสำเร็จ

## บทที่ 2

### โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล

นโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล ประกอบด้วย 5 โครงการสำคัญ คือ โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งแม้โครงการเหล่านี้ต่างถูกออกแบบให้มีความเกื้อกูลกันและเริ่มดำเนินการพร้อมกันในปี พ.ศ. 2544 เป็นส่วนใหญ่ ทว่าแต่ละโครงการมีหลักการ เป้าหมาย แผนงาน รวมทั้งกิจกรรมแตกต่างกันออกไป ปัจจุบันบางโครงการดำเนินการสิ้นสุดลงแล้ว บางโครงการได้รับการปรับเปลี่ยนเพื่อดำเนินการต่อหลังครบกำหนด ขณะที่บางโครงการเป็นโครงการต่อเนื่องระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะที่บางโครงการมีแนวโน้มประสบความสำเร็จ บางโครงการไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือมีแนวโน้มจะประสบปัญหาในอนาคต

บทนี้กล่าวถึงโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในระดับมหภาค เนื้อหาประกอบด้วย 3 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงหลักการ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แผนงาน กิจกรรม ความก้าวหน้า และผลการดำเนินงานของแต่ละโครงการ ส่วนที่สองเป็นการพิจารณาโครงการดังกล่าวในแง่มุมต่างๆ ได้แก่ ความครอบคลุมกลุ่มประชากรระดับรากหญ้า ความพอเพียงในการสนับสนุน และการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ ขณะที่ส่วนที่สามเป็นการแสดงแนวโน้มในอนาคตของโครงการเหล่านี้บางโครงการ ดังแสดงให้เห็นเป็นลำดับ

#### 1. โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล: หลักการ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แผนงาน กิจกรรม ความก้าวหน้าและผลการดำเนินโครงการ

##### 1.1 โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย วางอยู่บนสมมติฐานที่ว่าหนี้สินเป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกร ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ จึงมีเป้าหมายเพื่อบรรเทาและลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย ให้มีเงินออมและเงินลงทุนสำหรับใช้ในการฟื้นฟูอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต อันจะส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือมีอำนาจซื้อสินค้าและบริการในประเทศเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและนำไปสู่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมในที่สุด (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 8; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 11; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-1); [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th))

กลุ่มเป้าหมายของการดำเนินโครงการพักชำระหนี้ฯ คือเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่มีเงินกู้คงเหลือไม่เกิน 100,000 บาท ณ วันที่ 31 มีนาคม 2544 และ

ไม่เคยจงใจปิดพริ้วการชำระหนี้ ซึ่งมีจำนวน 2,379,788 ราย<sup>๑</sup> เป็นเงิน 94,056 ล้านบาท จำแนกเป็น 1) ลูกค้าชั้นดี จำนวน 1,362,411 ราย เป็นเงิน 54,502 ล้านบาท 2) ลูกค้าทั่วไปจำนวน 502,159 ราย เป็นเงิน 16,208 ล้านบาท และ 3) ลูกค้าค้างชำระจำนวน 515,218 ราย เป็นเงิน 23,346 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 9; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-1); www.fpo.go.th) โดยเกษตรกรเหล่านี้สามารถขอรับการช่วยเหลือจากโครงการพักชำระหนี้<sup>๒</sup> ได้ใน 2 ลักษณะ คือ การพักชำระหนี้ และการลดภาระหนี้ ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 1 โดยมี ธ.ก.ส. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะในส่วนของโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังจากได้รับการพักชำระหนี้

ตารางที่ 1 แสดงสิทธิประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับจากโครงการพักชำระหนี้

ผู้ขอพักชำระหนี้	ผู้ขอลดภาระหนี้
1) ได้รับการพักชำระหนี้เงินต้น 3 ปี (1 เมษายน 2544 – 31 มีนาคม 2547)	1) ได้รับการลดดอกเบี้ยเงินกู้จากอัตราที่พึงจ่ายร้อยละ 3 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี (1 เมษายน 2544 – 31 มีนาคม 2547)
2) ไม่ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามชั้นลูกค้าที่เป็นอยู่ก่อนเข้าร่วมโครงการเป็นเวลา 3 ปี โดยรัฐบาลจะรับภาระค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรชดเชยให้ ธ.ก.ส.	2) ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อปี จากอัตราปกติเป็นเวลา 3 ปี ในวงเงินฝากรายละไม่เกิน 50,000 บาท
3) ไม่มีสิทธิกู้เงินเพิ่ม แต่ได้รับสิทธิฟื้นฟูการประกอบอาชีพตลอดระยะเวลาการพักหนี้ หลังมีแผนปรับปรุงการผลิตเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพแล้ว	3) ได้รับสิทธิกู้เงินฉุกเฉินพิเศษ ในวงเงิน 30,000 บาท (ลูกค้าชั้น B ไม่ได้รับสิทธิ)
4) ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี จากอัตราปกติเป็นเวลา 3 ปี ในวงเงินฝากไม่เกินรายละ 50,000 บาท	4) มีสิทธิจับรางวัลทุนการศึกษา หรือทุนประกันชีวิตและสุขภาพ ในวงเงินประกัน 100,000 บาท
5) หากออกจากโครงการก่อนกำหนดและสามารถชำระหนี้ได้ครบถ้วนตามกำหนดจะได้รับการเลื่อนชั้นลูกค้า	5) มีสิทธิกู้เงินใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ ในวงเงินรวมหนี้เดิมไม่เกิน 100,000 บาท
6) หลังจากพักชำระหนี้แล้วให้ชำระดอกเบี้ยตามเกณฑ์ลูกค้าชั้นเดิมก่อนการพักชำระหนี้	6) ได้รับเกียรติบัตรและบัตรเอกลักษณ์จาก ธ.ก.ส. (ลูกค้าชั้น B ไม่ได้รับสิทธิ)
	7) ได้รับสิทธิฟื้นฟูการประกอบอาชีพ

(ที่มา: ดัดแปลงจาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 13; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-1)-(3-2); www.fpo.go.th)

<sup>๑</sup> คิดเป็นร้อยละ 83 ของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 5,114,336 ครัวเรือน หรือกว่าร้อยละ 91 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 8) โดยสาเหตุที่เกษตรกรไม่เข้าร่วมโครงการหมดเพราะ 1) โครงการให้เฉพาะเกษตรกรที่มีหนี้ไม่เกิน 100,000 บาทเข้าร่วมโครงการ เพราะต้องการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน 2) เกษตรกรที่เป็นหนี้ใหม่ตั้งแต่ 1 เมษายน 2544 ยังไม่เข้าร่วมโครงการ 3) เกษตรกรบางรายย้ายที่อยู่ทำให้ติดต่อไม่ได้ และ 4) เกษตรกรที่เป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรรายย่อยไม่ได้รับการอนุญาตให้เข้าร่วมโครงการ เพราะได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มแล้ว (www.fpo.go.th)

นอกจากนี้ ในระหว่างดำเนินโครงการพักชำระหนี้ฯ รัฐบาลกำหนดให้กระทรวงเกษตรฯ ดำเนินโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการให้ได้รับการฟื้นฟูอาชีพ ปรับโครงสร้างการผลิต และส่งเสริมการออมเงิน ให้มีความสามารถในการชำระหนี้และขยายการผลิตต่อไปได้หลังจากครบกำหนดการพักชำระหนี้ โดยสนับสนุนปัจจัยการผลิตบางส่วน เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ตลอดจนการปรับปรุงบำรุงดิน และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็นผ่านทางศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล รวมทั้งกำหนดให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการสนับสนุนฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกรแบบเข้มข้น ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ อาทิ หลักสูตรสังขจรชีวิต หลักสูตรแผนแม่บทชุมชน โรงเรียนชาวนาเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ (รายละเอียดดู ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 18-31)

โครงการพักชำระหนี้ฯ มีระยะเวลาการดำเนินการ 3 ปี คือ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจำนวน 18,413.9 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-2)) มีเกษตรกรเข้าร่วมจำนวน 2,309,966 ราย<sup>9</sup> คิดเป็นต้นเงินคงเป็นหนี้ทั้งสิ้น 94,329 ล้านบาท แบ่งเป็นพักชำระหนี้ 1,171,817 ราย ต้นเงินคงเป็นหนี้ 53,039 ล้านบาท และลดภาระหนี้ 1,138,149 ราย ต้นเงินคงเป็นหนี้ 41,290 ล้านบาท หลังสิ้นสุดโครงการคงเหลือเกษตรกรเข้าร่วม 1,980,239 ราย ลดลง 329,727 ราย และเหลือต้นเงินคงเป็นหนี้ 77,768 ล้านบาท ลดลง 16,561 ล้านบาท แบ่งเป็นพักชำระหนี้ 940,665 ราย ต้นเงินคงเป็นหนี้ 43,765 ล้านบาท ลดภาระหนี้ 1,039,574 ราย ต้นเงินคงเป็นหนี้ 34,003 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 40) ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงผลการดำเนินงานโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย

	พักชำระหนี้		ลดภาระหนี้	
	จำนวนราย	ต้นเงินหนี้ (ล้านบาท)	จำนวนราย	ต้นเงินหนี้ (ล้านบาท)
เริ่มโครงการ	1,171,817	53,039	1,138,149	41,290
สิ้นสุดโครงการ	940,665	43,765	1,039,574	34,003
เปลี่ยนแปลง	231,152 (19.73%)	9,274 (17.49%)	98,575 (8.67%)	7,287 (17.65%)

(ที่มา: ดัดแปลงจาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 40)

<sup>9</sup> ส่วนเกษตรกรที่เข้าเกณฑ์แต่ไม่เข้าร่วมโครงการจำนวน 113,620 รายได้รับการอธิบายว่าเป็นเพราะ 1) มีเหตุผิดปกติส่วนตัว (เช่น ตาย บวชไม่สึก ถูกดำเนินคดี ต้องโทษคุก ป่วยหนัก ฯลฯ) 3,627 ราย 2) ไปรับจ้างทำงานต่างจังหวัด 77,979 ราย 3) ไปรับจ้างทำงานต่างประเทศ 2,060 ราย 4) ไม่ประสงค์เข้าร่วมโครงการ 23,784 ราย และ 5) ที่ประชุมกลุ่มลูกค้ามีมติไม่รับรองให้เข้าร่วมโครงการ 6,170 ราย (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2544: 5; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-9))

ขณะที่ในส่วนของการดำเนินการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ของกระทรวงเกษตรฯ ได้มีการดำเนินการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้เกษตรกรจำนวน 901,117 ราย ฟื้นฟูอาชีพจำนวน 789,150 ราย ฝึกอบรมครูบัญชีเกษตรอาสาจำนวน 58,870 ราย และฝึกอบรมหมอดินอาสาจำนวน 70,723 ราย ส่วนการสนับสนุนฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกรแบบเข้มข้นของ ธ.ก.ส. ได้จัดฝึกอบรมให้แก่เกษตรกรจำนวน 645,098 ราย ในหลักสูตรต่างๆ ได้แก่ หลักสูตรสำเร็จธรรมชีวิต (สจส.-ธ.ก.ส.) หลักสูตรสำเร็จธรรมชีวิต (คกร.) หลักสูตรแผนแม่บทชุมชน โรงเรียนชวนาเกษตรอินทรีย์ และหลักสูตรอื่นๆ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 25, 31)

## 1.2 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีสมมติฐานว่าประชาชนระดับรากหญ้าขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้ในการลงทุนพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ จึงกำหนดวัตถุประสงค์หลักว่าเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย รวมทั้งการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้ โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ยังกำหนดวัตถุประสงค์อื่นๆ ควบคู่ไปด้วย ได้แก่ การส่งเสริมหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง และการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-1))

โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ มีเป้าหมายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน 71,507 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 4,040 กองทุน รวม 75,547 กองทุน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินให้กองทุนละ 1 ล้านบาท การดำเนินการแบ่งเป็น 3 ระยะ<sup>10</sup> เริ่มดำเนินการในวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 74,286.0 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-2)) โดยมีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 12) และมีธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ดำเนินการดูแลกองทุนหมู่บ้านฯ ต่างๆ เมื่อครบรอบ 1 ปีสามารถดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ 74,215 กองทุน หรือร้อยละ 98.23 ของเป้าหมายที่วาง

<sup>10</sup> ระยะที่ 1) (พ.ศ. 2544) เป็นระยะของการจัดตั้งกองทุน แผนงานประกอบด้วย การจัดทำระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงาน การจัดโครงสร้างการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์ และการช่วยเตรียมความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 2) (พ.ศ. 2544-2545) เป็นระยะที่มุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และการสร้างองค์ความรู้ให้คณะกรรมการและสมาชิก ผ่านโครงการต่างๆ และระยะที่ 3) (พ.ศ. 2546-2547) เป็นระยะที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยจัดกระบวนการเรียนรู้และเครือข่ายการเรียนรู้ รวมทั้งเสริมสร้างกองทุนและเครือข่ายกองทุน ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 20-2, 31) ขณะที่หลังจากปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลมีเป้าหมายจะแปรกองทุนหมู่บ้านเป็นธนาคารหมู่บ้าน โดย "หมู่บ้านที่มีการบริหารจัดการดีจะได้ยกฐานะขึ้นมา โดยที่ธนาคารกรุงไทยหรือธนาคารรัฐที่รับมอบหมายจะเข้าไปร่วมกับท่าน ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นธนาคารหมู่บ้าน ซึ่งสามารถเอาเงินหมุนเวียนจากธนาคารเข้าไปบริหารจัดการเพื่อให้คนในหมู่บ้านได้ดูแลรับฝาก แล้วมีผลต่างของดอกเบี้ยเป็นกำไรเพื่อให้หมู่บ้านนั้นสามารถมีเงินสวัสดิการ" (ทักษิณ ชินวัตร อังใน สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน 2546ก: 8)

ไว้ ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 3 และได้ดำเนินการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนต่างๆ กองทุนละ 1 ล้านบาท จำนวน 9 วงศ์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 73,441 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 31, 33) นอกจากนี้ โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ได้เพิ่มทุนให้กองทุนระดับ AAA ซึ่งมีจำนวน 24,902 กองทุนๆ ละ 100,000 บาท (สุทธิ ชัดติยะ 2547: 18-9)

ตารางที่ 3 แสดงผลการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในรอบ 1 ปี

ประเภทกองทุน	เป้าหมาย	การจัดตั้ง	ร้อยละ	คงเหลือ
1) หมู่บ้าน	71,507	71,412	99.87	95
2) ชุมชนเมือง	4,040	2,803	69.38	1,237
2.1) เทศบาล	2,568	2,415	94.04	153
2.2) กรุงเทพฯ	1,472	388	26.36	1,084
รวม	75,547	74,215	98.23	1,332

(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 31)

ในปีที่ 1 โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ สนับสนุนเงินกู้แก่เกษตรกรสมาชิกจำนวน 4,839,549 ราย เป็นเงิน 65,989.02 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 36) ยอดเงินกู้สูงสุด 50,000 บาท ต่ำสุด 2,000 บาท โดยสมาชิกส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74.5) กู้เงินจำนวน 10,000-20,000 บาท และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 92.3) มีระยะเวลาการกู้ 12 เดือน (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายพระราชรัฐฯ 2545: 11) ส่วนการชำระคืนมี 3 ลักษณะ คือ 1) รายเดือน ส่วนใหญ่เป็นการกู้ไปประกอบอาชีพค้าขาย 2) รายงวด ส่วนใหญ่เป็นการกู้ไปทำการเพาะปลูก และ 3) รายปี ส่วนใหญ่เป็นการกู้ไปเลี้ยงสัตว์จำพวกโค กระบือ สุกร (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546ค: 39)

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.91) นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจกรรมด้านการเกษตร อาทิ ทำนา (ร้อยละ 28.25) เลี้ยงโค กระบือ (ร้อยละ 21.79) ทำไร่ (ร้อยละ 16.10) รองลงมา (ร้อยละ 16.33) นำไปลงทุนด้านการค้า นอกนั้นเป็นการอุตสาหกรรม (ร้อยละ 4.08) การบริการ (ร้อยละ 3.99) บรรเทาเหตุฉุกเฉิน (ร้อยละ 1.96) กิจกรรมกลุ่ม (ร้อยละ 1.50) และอื่นๆ (ร้อยละ 0.24) (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 36) ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 4 หรือหากจำแนกตามระดับการลงทุน เกษตรกรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 66.5) กู้เพื่อลงทุนเพิ่มในอาชีพหลัก รองลงมา (ร้อยละ 25.8) กู้ลงทุนในอาชีพรอง นอกนั้น (ร้อยละ 5.4) กู้ลงทุนในกิจการใหม่ (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายพระราชรัฐฯ 2545: (3))

ตารางที่ 4 แสดงรายละเอียดการกู้เงินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในปี 1

กิจกรรม	จำนวนราย	จำนวนเงิน	ร้อยละของจำนวนราย
1) เกษตรกรรม	3,356,885	47,451.19	71.91
- ทำนา	964,464	13,405.63	28.25
- ทำไร่	583,475	7,639.03	16.10
- ทำสวน	452,986	6,716.09	14.15
- เลี้ยงสุกร	261,969	3,718.25	7.84
- เลี้ยงสัตว์ปีก	161,545	2,166.46	4.57
- เลี้ยงโค, กระบือ	700,291	10,338.66	21.79
- ประมง	90,487	1,350.67	2.85
- อื่นๆ	141,668	1,918.20	4.04
2) อุตสาหกรรม	301,355	2,689.29	4.08
3) ค้าขาย	759,587	10,774.25	16.33
4) บริการ	182,833	2,632.53	3.99
5) บรรเทาเหตุฉุกเฉิน	153,543	1,290.87	1.96
6) กิจกรรมกลุ่ม	72,812	992.13	1.50
7) อื่นๆ	12,534	158.76	0.24
รวม	4,839,549	65,989.02	100.00

(ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 36)

### 1.3 โครงการธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชนจัดตั้งขึ้นภายใต้สมมติฐานที่ว่าวิกฤติเศรษฐกิจในต้นทศวรรษ 2540 ซึ่งส่งผลให้สถาบันการเงินเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อแก่ลูกค้า จะยิ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนในระบบจำกัดอยู่แล้ว มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบลดลงอีก รัฐบาลจึงมอบหมายให้ธนาคารออมสินดำเนินโครงการธนาคารประชาชน เพื่อ 1) ให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อยนำไปลงทุนและลดการพึ่งเงินกู้ในระบบ 2) พัฒนาอาชีพและส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้ และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น 3) ส่งเสริมให้ประชาชนรักการออมทรัพย์ และมีวินัยทางการเงิน และ 4) ตอบสนองเจตนารมณ์ของธนาคารออมสินที่จะเป็นธนาคารในดวงใจประชาชน โดยกลุ่มเป้าหมายของโครงการคือประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม และผู้ที่สนใจจะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เช่น หาบเร่ แผงลอย อาชีพบริการต่างๆ ซึ่งโครงการถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-1); เอกสารเผยแพร่โครงการธนาคารประชาชน มปป.: 3; www.gsb.or.th)

โครงการธนาคารประชาชนเปิดให้บริการสมาชิก 3 ด้าน คือ 1) บริการด้านการออมทรัพย์ ที่มั่นคงและได้ผลประโยชน์คุ้มค่า 2) บริการด้านสินเชื่อ ที่มีเงื่อนไขไม่ยุ่งยากซับซ้อน ในวงเงินที่เพียงพอต่อความจำเป็น ตลอดจนบริการด้านการเงินในรูปแบบอื่นๆ ตามความต้องการ และ 3) บริการให้การฝึกอบรมที่จำเป็น ให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาทั้งด้านการเงิน อาชีพ และด้านอื่นๆ เป็นพิเศษแก่ลูกค้าที่เป็นสมาชิก (ธนาคารออมสิน 2544: 12; www.gsb.or.th) โดยในส่วนของบริการด้านสินเชื่อซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของโครงการ ธนาคารออมสินจะให้สมาชิกกู้เพื่อประกอบอาชีพตามวงเงินที่จำเป็นต้องใช้จริงและอยู่ในวิสัยที่ผู้กู้จะสามารถชำระคืนได้ โดยมีวงเงินกู้ครั้งแรกไม่เกินรายละ 30,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 25 เดือน วงเงินกู้ครั้งต่อไปไม่เกินรายละ 5,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 37 เดือน ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน โดยจะต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นรายเดือน (ธนาคารออมสิน 2544: 14; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-2); www.fpo.go.th; www.gsb.or.th)

ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนต้องเป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำ หรือผู้ประสงค์ประกอบอาชีพเสริม ที่มีสถานที่ประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยแน่นอน และมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยผู้สมัครต้องเปิดบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกในชื่อของผู้สมัคร 1 บัญชี จำนวนเงินฝากขึ้นกับความสมัครใจ และสามารถขอยืมเงินได้ในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยกรอกแบบคำขอกู้ไว้ก่อน และธนาคารจะพิจารณาเงินกู้หลังจากที่ได้ฝากเงินอย่างต่อเนื่องครบ 2 เดือน ยกเว้นลูกค้าฝากเงินของธนาคารออมสินที่มีบัญชีเงินฝากอยู่ก่อนแล้วสามารถขอกู้ได้ทันที (ธนาคารออมสิน 2544: 13; เอกสารเผยแพร่โครงการธนาคารประชาชน มปป.: 2)

โครงการธนาคารประชาชนเริ่มทดลองดำเนินการครั้งแรกวันที่ 1 เมษายน 2544 ณ สำนักงานใหญ่ ก่อนที่จะเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการแก่ประชาชนผ่านธนาคารออมสินสาขาทั่วประเทศตั้งแต่ 25 มิถุนายน 2544 โดยเมื่อครบ 1 ปีมีผู้สมัครเป็นสมาชิก 522,840 คน มีเงินฝากรวม 1,342,548,723 บาท มีสมาชิกที่ยื่นคำร้องขอเงินจำนวน 393,591 คน ได้รับเงินกู้ 341,106 คน รวมยอดเงินกู้ 5,011,838,250 บาท (ธนาคารออมสิน 2545: 1, 12) ขณะที่ในเดือนมีนาคม 2546 มีสมาชิกโครงการรวม 583,297 ราย มีสมาชิกได้รับเงินกู้รวม 591,077 ราย (สมาชิกที่กู้ 2 ครั้งนับรวมเป็นผู้กู้ 2 ราย) เงินกู้รวม 11,122.86 ล้านบาท และสมาชิกมีเงินออมรวม 1,716.50 ล้านบาท (ธนาคารออมสิน อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-4), (6-6)) ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงผลการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน

	ธ.ค. 2544	มี.ค. 2545	มิ.ย. 2545	ก.ย. 2545	ธ.ค. 2545	มี.ค. 2546
จำนวนสมาชิก (ราย)	485,773	502,521	525,874	544,608	566,515	583,297
(% การเปลี่ยนแปลง)		(3.45)	(4.66)	(3.56)	(4.02)	(2.96)
จำนวนสมาชิกที่ได้เงินกู้ (ราย)	272,492	305,143	351,974	443,072	551,818	591,077
(% การเปลี่ยนแปลง)		(11.98)	(15.35)	(25.88)	(24.54)	(7.11)
จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ (บาท)	3,617.44	4,174.56	5,276.08	7,596.77	10,190.62	11,122.86
(% การเปลี่ยนแปลง)		(15.40)	(26.38)	(43.99)	(34.14)	(9.15)

(ที่มา: ธนาคารออมสิน อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-4))

สมาชิกที่กู้ครั้งแรกได้รับเงินเฉลี่ยรายละประมาณ 14,579 บาท ส่วนสมาชิกที่กู้ต่อจากครั้งแรกได้รับเงินเฉลี่ยรายละประมาณ 28,059 บาท ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 84.3) ใช้เงินกู้เพื่อลงทุนในกิจการเดิม รองลงมา (ร้อยละ 8.2) ใช้ลงทุนในกิจการใหม่ นอกนั้น (ร้อยละ 7.5) ใช้ลงทุนในการประกอบอาชีพเสริม โดยกิจการที่สมาชิกกู้ไปลงทุนมากที่สุด (ร้อยละ 46.5) คือแผงลอย รองลงมา (ร้อยละ 39.4) คือร้านค้าในตลาด นอกนั้นเป็นกิจการต่างๆ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น รถเข็น หาบเร่ รถยนต์เร่ ฯลฯ (ธนาคารออมสิน อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-7)-(6-8))

#### 1.4 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นโครงการหนึ่งภายใต้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ซึ่งแม้จะไม่ได้ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนโดยตรงเหมือนเช่น 3 โครงการข้างต้น แต่ก็ถูกจัดวางให้ทำหน้าที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในส่วนของพัฒนาผลิตภัณฑ์และส่งเสริมด้านการตลาด ด้วยการ 1) เสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิต มาตรฐาน และคุณภาพผลิตภัณฑ์ของชุมชน 2) ส่งเสริมด้านการตลาด เพื่อเพิ่มโอกาสและช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคและกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ 3) สนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้เชื่อมต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน และ 4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 1) การสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้แก่ชุมชน 2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ 3) การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชน และ 4) การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงการหนึ่งตำบลฯ ต้องการเพิ่มโอกาสและสร้างงานและอาชีพแก่ประชาชน ให้ผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชน ที่ใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีคุณภาพดีขึ้น เป็นที่ยอมรับของตลาด สร้างมูลค่าเพิ่ม และสามารถพัฒนาเป็นอาชีพหลักของประชาชนในชุมชนได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-1)-(5-2))

โครงการหนึ่งตำบลฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 800 ล้านบาท โดยรวมอยู่ในกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ภายใต้แผนปฏิบัติการโครงการหนึ่งตำบลฯ ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการอำนวยการโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ ซึ่งมีภารกิจในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงานโครงการ กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-2)) นอกจากนี้ยังมียังมีกระทรวงต่างๆ อีก 6 กระทรวง รวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบลฯ<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ได้แก่ 1) กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการประชาคมค้นหาและคัดเลือกผลิตภัณฑ์ดีเด่นของแต่ละจังหวัด พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลพื้นฐานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มและชุมชนในจังหวัด 2) กระทรวงเกษตรฯ ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิต การใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพวัตถุดิบ การแปรรูปสินค้า การศึกษาและพัฒนาผลิตภัณฑ์ 3) กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ หลักเกณฑ์การคัดเลือกผลิตภัณฑ์ เครื่องหมายรับรองจากหน่วยงานต่างๆ เกียรติบัตร 4) กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการส่งเสริมการตลาดโดยจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย ส่งเสริมการจัดจำหน่ายและการกระจาย

การดำเนินโครงการหนึ่งตำบลฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 เน้น 1) การคัดเลือกผลิตภัณฑ์และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ดีเด่น และ 2) การส่งเสริมการขายโดยจัดหาสถานที่จำหน่ายให้กลุ่มต่างๆ รวมทั้งจัดมหกรรมสินค้าหนึ่งตำบลฯ ส่วนในปี พ.ศ. 2546 ดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิตมาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์ ส่งเสริมด้านการตลาด สนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผลิตภัณฑ์รากหญ้าได้พัฒนาคุณภาพมาตรฐานส่งออก โดยดำเนินการคัดสรรจากสินค้าสุดยอดของจังหวัด ภาค และประเทศ (OTOP Product Champion, OPC) ภายใต้แนวคิด “ประสานภายใน เชื่อมโยงสู่สากล” (Local Link, Global Reach) สินค้าชุมชนที่ผ่านกระบวนการคัดสรรจะได้รับการพัฒนาทั้งตัวผลิตภัณฑ์ รูปแบบบรรจุภัณฑ์ ให้สอดคล้องกับความต้องการตลาดและนำเข้าสู่ช่องทางจำหน่ายทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ โครงการหนึ่งตำบลฯ ให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ เช่น การสร้างตำนานผลิตภัณฑ์ และการสนับสนุนให้สินค้าชุมชนจดทะเบียนคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-2)-(5-3))

โครงการหนึ่งตำบลฯ มีความก้าวหน้าโดยลำดับ โดยหลังจากดำเนินงานได้ 2 ปี (พ.ศ. 2544-2545) สามารถคัดเลือกผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ที่ผ่านกระบวนการประชาคมระดับตำบลได้ทั้งสิ้น 7,753 ผลิตภัณฑ์ และในจำนวนนี้ได้รับการคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ดีเด่นระดับจังหวัดจำนวน 925 ผลิตภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ดีเด่นระดับประเทศจำนวน 461 ผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ ยังได้รับการรับรองมาตรฐานจำนวน 3,654 ผลิตภัณฑ์ ส่วนการส่งเสริมด้านการตลาด โครงการหนึ่งตำบลฯ สามารถจัดหาสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ได้ 17,630 แห่ง เช่น ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ ร้านค้าชุมชน ร้านค้าทั่วไป ศูนย์สาธิตการตลาด สถานีบริการน้ำมัน ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น และดำเนินการทางด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ได้จำนวน 1,181 รายการ โดยเป็นสินค้าประเภทหัตถกรรมมากที่สุด นอกนั้นเป็นสินค้าประเภทสมุนไพร แชมพู ผลผลิตทางการเกษตร และอื่นๆ รวมทั้งได้ส่งเสริมการตลาด โดยจัดทำโครงการส่งเสริมเพื่อการแสดงและจำหน่ายสินค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดงานมหกรรมหนึ่งตำบลฯ โครงการหัตถศิลป์ถิ่นไทย งานสุดยอดหมู่บ้านอุตสาหกรรมและผ้าทอไทย การแสดงและจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลฯ หนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับภูมิภาค ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-5)-(5-6))

การดำเนินยุทธศาสตร์สร้างช่องทางจำหน่ายและส่งเสริมการตลาดข้างต้นได้รับการประเมินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ส่งผลให้ยอดจำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ เพิ่มขึ้นจาก 215.55 ล้านบาทในเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2544 เป็น 19,027 ล้านบาทในเดือนมกราคมถึงตุลาคม 2545 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 90 เท่า หรือหากรวมยอดจำหน่ายตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม 2545 พบว่ามีจำนวนมากถึง 23,987 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าการประมาณการรายได้ปี 2545 ที่ตั้งเป้าไว้ 10,906 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 219.94 ของประมาณการ

สินค้า สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้าของผลิตภัณฑ์ดีเด่น 5) กระทรวงวิทยาศาสตร์ ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยี การบรรจุภัณฑ์และการออกแบบผลิตภัณฑ์ และ 6) สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ในโครงการให้เป็นที่รู้จักทั้งภายในและต่างประเทศ และทำหน้าที่เวทีสัมพันธภาพรับความช่วยเหลือด้านเทคนิคจากต่างประเทศ (รายละเอียดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-6)-(5-7))

รายได้ปี 2545 ซึ่งส่งผลให้มีการใช้แรงงานเพื่อการผลิตและช่วยให้เกิดการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเพื่อการผลิตมากขึ้น ขณะเดียวกันผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลฯ มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 85.2 โดยเป็นการเพิ่มจากการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าภายในจังหวัดมากที่สุด รองลงมาคือการเข้าร่วมงานแสดงสินค้าต่างจังหวัดและกรุงเทพฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-6), (5-10)-(5-11))

### 1.5 โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคเป็นโครงการที่สัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในแง่ของการช่วยลดภาระรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลของประชาชนโดยเฉพาะคนยากจน เพื่อจะได้นำเงินส่วนต่างไปใช้ในการลงทุนหรือซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งจะเป็นการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและของประเทศโดยรวม อีกทั้งนี่ก็เพราะว่าแม้ที่ผ่านมารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามขยายความคุ้มครองด้านสุขภาพมาโดยลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันมีระบบประกันสุขภาพจำนวน 5 รูปแบบ ทว่าระบบประกันสุขภาพเหล่านี้สามารถดำเนินการครอบคลุมประชากรประมาณ 43.9 ล้านคน หรือร้อยละ 70 ของประชากรทั้งประเทศ ส่วนประชากรที่เหลืออีกประมาณ 19 ล้านคน หรือร้อยละ 30 ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ (วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง 2545ก: 56; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (8-1)) ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงระบบสุขภาพประเภทต่างๆ จำนวนประชากรในแต่ละระบบ และความครอบคลุม

ระบบประกันสุขภาพ	จำนวน (ล้านคน)	ความครอบคลุม
1)สวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาลสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพ (ส.ป.ร.)	20	33%
2) บัตรประกันสุขภาพ 500 บาท	7-8	12%
3) สวัสดิการรักษาพยาบาลของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	7	11%
4) ประกันสังคม	6	10%
5) ประกันสุขภาพเอกชน	5.9	10%
6) ผู้ยังไม่มีหลักประกัน	มากกว่า 15.5	มากกว่า 25%
7) ผู้ที่มีหลักประกันซ้ำซ้อน	?	?
รวมประชากร	61.5	100

(ที่มา: วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง 2545ก: 56)

ฉะนั้น โครงการ 30 บาทฯ จึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ 1) ขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ ให้ได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และ 2) ปรับระบบบริการโดยเน้นบทบาทบริการรักษาพยาบาลระดับปฐมภูมิ ด้านการเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค และการทำงานเชิงรุกในชุมชนมากขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายว่าประชาชนจำนวน 46.6 ล้านคนที่ไม่ใช่ข้าราชการและผู้ประกันตนใน

กองทุนประกันสังคม สามารถเข้าถึงและได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (8-1))

โครงการ 30 บาทฯ เริ่มดำเนินการครั้งแรกในช่วงปลายปี พ.ศ. 2544 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,909.9 ล้านบาท ต่อมาปี พ.ศ. 2545 ได้รับเพิ่มเป็นจำนวน 53,093.8 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2546 ได้รับจำนวน 55,709.0 ล้านบาท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-2)) โดยในช่วง 2 ปีแรก (2544-2545) สามารถขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้จำนวน 45.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 97.4 ของประชากรเป้าหมายจำนวน 46.6 ล้านคน และผู้มีสิทธิได้มารับบริการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-4)-(2-5), (2-12)) โดยในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2545 อัตราการมารับบริการของผู้ป่วยนอกที่โรงพยาบาลชุมชนเพิ่มขึ้นประมาณหนึ่งเท่าตัว จาก 1.1 ครั้งต่อคนต่อปี ในช่วงครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ 2544 เป็น 2.3 ครั้งต่อคนต่อปี ส่วนโรงพยาบาลใหญ่ในระหว่างปีงบประมาณ 2540-2544 เคยมีอัตราการมารับบริการของผู้ป่วยนอกระหว่าง 1.0-1.3 ครั้งต่อคนต่อปี เพิ่มขึ้นเป็น 2.5 ครั้งต่อคนต่อปีในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2545 ขณะที่ในปีงบประมาณ 2546 มีผู้ป่วยมาใช้บริการตรวจรักษาในแผนกผู้ป่วยนอกเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2547 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกลงทะเบียนกับสถานพยาบาลใกล้บ้านทำให้เดินทางมารับบริการสะดวกขึ้น ผู้ป่วยนอกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30-40 จำนวนวันนอนโรงพยาบาลลดลงประมาณร้อยละ 50 ทั้งนี้ แม้อัตราที่เพิ่มอาจเกิดจากการเอาใจใส่เก็บข้อมูลมากขึ้นหรือนิยามที่ใช้ แต่สามารถกล่าวได้ว่าโดยภาพรวมจำนวนผู้ป่วยนอกที่มาใช้บริการเพิ่มขึ้นอย่างมากในโรงพยาบาลส่วนใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์ผู้ให้บริการหลายคนที่ระบุว่าผู้ป่วยมารับบริการเพิ่มมากขึ้นจนต้องขยายเวลาตรวจผู้ป่วยจากครึ่งวันเช้าเป็นเต็มวัน (วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง 2545ก: 59; [www.nhso.go.th](http://www.nhso.go.th))

ทั้งนี้ การที่จำนวนผู้ป่วยนอกเพิ่มขึ้นขณะที่จำนวนผู้ป่วยในลดลง ชี้ให้เห็นว่าประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขขณะยังไม่เจ็บป่วยรุนแรงได้ดีขึ้น หรือประชาชนได้รับการดูแลที่ดีตั้งแต่เริ่มป่วยจนทำให้อาการป่วยหนักลดลง ขณะที่รายจ่ายของสถานพยาบาลในภาพรวมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2544 ขณะที่ในส่วนของปัญหาสิทธิซ้ำซ้อนกับกองทุนอื่น โครงการ 30 บาทฯ สามารถลดปัญหาสิทธิซ้ำซ้อนกับกองทุนอื่นจากร้อยละ 11.3 ในระยะเริ่มต้นเหลือเพียงร้อยละ 0.05 ในปีงบประมาณ 2546 ([www.nhso.go.th](http://www.nhso.go.th))

## 2. ข้อพิจารณา

### 2.1 ความครอบคลุมกลุ่มประชากรระดับรากหญ้า<sup>12</sup>

โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและโครงการสวัสดิการรักษายาบาลมีคนระดับล่างหรือคนยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก<sup>13</sup> ทว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า ยกเว้นโครงการ 30 บาท ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการรักษายาบาลเป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมประชากรกลุ่มคนจนมากที่สุด คือ ร้อยละ 85.4 โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าโดยตรง 4 โครงการครอบคลุมประชากรกลุ่มคนจนต่ำมาก โดยโครงการพักชำระหนี้ฯ ครอบคลุมเกษตรกรยากจนเพียงร้อยละ 2.4 โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ครอบคลุมกลุ่มคนยากจนร้อยละ 7 โครงการธนาคารประชาชนครอบคลุมกลุ่มคนยากจนร้อยละ 0.1 (Jitsuchon อ้างใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2547: 95) ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 7 โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหนึ่งตำบลฯ ไม่เพียงแต่ครอบคลุมประชากรจำนวนน้อยมาก คือ ประมาณ 180,000 คน หากแต่ในจำนวนนี้ยังประกอบด้วยชนชั้นกลางในเขตชนบทรวมทั้งในเขตชานเมืองและเมืองเป็นส่วนใหญ่ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 24 กุมภาพันธ์ 2546: 4) จึงมีกลุ่มคนยากจนได้รับผลประโยชน์จากโครงการหนึ่งตำบลฯ น้อยมากหรืออาจจะไม่มีเลย

#### ตารางที่ 7 แสดงอัตราการใช้บริการตามนโยบายแก้ปัญหายากจน

(หน่วย: ร้อยละผู้ได้รับบริการต่อประชากรกลุ่ม)

โครงการแก้ปัญหาความยากจนรัฐ	กลุ่มคนจน	กลุ่มคนใกล้จน/ กลุ่มเสี่ยงจน	กลุ่มคนไม่จน/ ไม่เสี่ยง	ประชากร ทั้งหมด
30 บาทรักษาทุกโรค	85.4	86.0	67.1	69.7
พักชำระหนี้	2.4	2.4	1.9	2.0
ธนาคารประชาชน	0.1	0.0	0.2	0.2
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	7.0	8.4	7.6	7.6

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Jitsuchon อ้างใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2547: 95)

<sup>12</sup> พึงตระหนักว่าการพิจารณาประเด็นความครอบคลุมกลุ่มประชากรระดับรากหญ้าของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยวางอยู่บนเป้าหมายและหลักการของนโยบายเป็นหลัก มิได้หมายความว่าหากโครงการภายใต้นโยบายดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ครอบคลุมประชากรระดับรากหญ้าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแต่ประการใด ทั้งนี้ก็เพราะว่าภายใต้ระบบการผลิตโดยเฉพาะในภาคเกษตรที่ยังคงประสบปัญหาในหลายลักษณะ รวมทั้งภายใต้ระบบตลาดที่ซบเซาและไม่เป็นธรรม การเพิ่มทุนเพื่อขยายการผลิตไม่ช่วยให้ประชากรระดับรากหญ้ามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมากนัก หรืออาจเลวร้ายลงอีกหากประสบภาวะล้มเหลวและขาดทุน การจัดสรรแหล่งเงินกู้เพื่อการลงทุนโดยไม่ดำเนินการปรับโครงสร้างการผลิตและระบบตลาดจึงเป็นการผลักไล่ให้ประชากรระดับรากหญ้าเข้าสู่ความเสี่ยงโดยไร้หลักประกันใดๆ ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

<sup>13</sup> เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดปรัชญาข้อ 3 ว่า “เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน” (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ 2546: 17) และกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านข้อ 7 ว่า “เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาส” (ธงชัย มูลพันธ์ 2545: 19)

ทั้งนี้ สาเหตุที่โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าครอบคลุมกลุ่มคนยากจนน้อยมากสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป กล่าวในส่วนโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ สาเหตุที่คนยากจนสามารถเข้าถึงได้น้อย นอกจากเป็นเพราะการกำหนดเงื่อนไขให้มีการรวมกลุ่มเพื่อค้ำประกันหรือใช้หลักทรัพย์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-23)-(4-24)) ยังเป็นเพราะการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ อิงหลักการของสถาบันการเงินพาณิชย์ค่อนข้างมาก ดังที่คู่มือบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเกณฑ์ในการให้กู้ควรพิจารณาจาก 1) ความเป็นไปได้และความคุ้มทุนของโครงการ 2) ความสอดคล้องของวงจรธุรกิจของโครงการกับระยะเวลาชำระคืน 3) ความเหมาะสมของวงเงินที่ขอกู้ยืม 4) ความเป็นไปได้ด้านการตลาด 5) ความเสี่ยงของโครงการ เช่น ธรรมชาติ ตลาด ฯลฯ (ธงชัย มูลพันธุ์ 2545: 27-8) ขณะเดียวกันก็กำหนดเกณฑ์การพิจารณาผู้ขอกู้ว่านอกจากพิจารณาจากความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในโครงการ รวมทั้งประวัติส่วนตัวและอุปนิสัย เช่น ความขยัน ซื่อสัตย์ ยังให้พิจารณาจากความมั่นคง เช่น รายได้ ทรัพย์สิน หลักประกัน และความสามารถในการชำระหนี้ ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 2544: 3-4; ธงชัย มูลพันธุ์ 2545: 29) ซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่มักปฏิบัติตาม เช่น คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ใน จ.สุพรรณบุรี ร้อยละ 98 ระบุว่าพิจารณาความสามารถในการชำระคืนและความเป็นไปได้ของโครงการทุกครั้งในการพิจารณาให้กู้แก่สมาชิก มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่คำนึงถึงการให้โอกาสแก่คนยากจน (กนกพร น้อยปรีชา 2546: 72) หรือกองทุนหมู่บ้านคลองมอญ ซึ่งได้รับรางวัลกองทุนหมู่บ้านดีเด่นจังหวัดสมุทรปราการ ปี พ.ศ. 2545 ใช้แนวคิดการบริหารจัดการเชิงธุรกิจแบบแสวงหากำไรสูงสุดหรือการสร้างความมั่งคั่งให้องค์กรในรูปแบบการจัดการกองทุนเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ มากกว่าจะเป็นสถาบันการเงินชุมชน (รายละเอียดดู สิริยา ยมนา 2546: 78-9)

ขณะเดียวกันคนที่ค่อนข้างยากจนที่มีโอกาสเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านฯ ถูกจำกัดเพดานในการกู้ค่อนข้างมาก การสำรวจภาคสนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่ากองทุนหมู่บ้านฯ กลุ่มตัวอย่างไม่เพียงแต่มีสัดส่วนคนยากจน (ตามความคิดเห็นของชุมชน) เพียงร้อยละ 3 ของประชากรในชุมชน หากแต่วงเงินกู้ที่สมาชิกยากจนได้รับค่อนข้างต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ย บางกองทุนอนุมัติให้สมาชิกเหล่านี้กู้เพียงรายละ 2,000-3,000 บาท เพราะขาดหลักทรัพย์และผู้ค้ำประกัน รวมทั้งถูกประเมินว่าขาดศักยภาพในการชำระคืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-7)-(4-9)) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านฯ ใน จ.ขอนแก่น ที่แม้ไม่ได้กีดกันคนยากจนจากการขอกู้ แต่การที่คณะกรรมการกองทุนฯ อาศัยความสามารถในการชำระคืนเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาอนุมัติ ทำให้สมาชิกยากจนได้รับอนุมัติเงินเพื่อลงทุนในอาชีพน้อยกว่าสมาชิกฐานะดีและปานกลาง (สุวิมล คูสกุล 2545: 109) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านโคกก่อ หากเป็นสมาชิกรายที่ขาดสนคณะกรรมการจะใช้เวลาในการพิจารณาคำร้องขอกู้นาน และมักจะไม่ให้กู้มากเหมือนสมาชิกรายที่ฐานะดีและปานกลาง (เกรียงไกร กันยะ 2544: 76)

นอกจากนี้ แม้กองทุนหมู่บ้านฯ จะกำหนดให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ส่วนหนึ่งสำหรับสวัสดิการคนชรา และคนด้อยโอกาสอันจะเป็นการช่วยเหลือคนยากจนอีกช่องทาง ทว่าในทางปฏิบัติไม่สู้จะมีกองทุนหมู่บ้านฯ ไต่ดำเนินการในส่วนนี้ ดังที่งานศึกษาชิ้นหนึ่งพบว่ากลุ่มตัวอย่างของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ กลุ่มตัวอย่างใน จ.สุพรรณบุรี กว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 59.60) ไม่ได้จัดสรรผลประโยชน์เพื่อสวัสดิการแก่คนด้อยโอกาสและคนชรา

ตามที่กำหนดไว้ ทั้งที่ได้ดำเนินการครบรอบ 1 ปีแล้ว โดยบางกองทุนฯ คณะกรรมการให้เหตุผลว่ามีเงินสงเคราะห์จากประชาสงเคราะห์จัดให้อยู่แล้ว บางกองทุนฯ คณะกรรมการอธิบายว่าจะขยายกองทุนให้โตก่อน บางกองทุนฯ คณะกรรมการเห็นว่าดอกเบี้ยยังมีไม่มาก จึงควรจะนำดอกเบี้ยมาปล่อยกู้มากกว่า ขณะที่บางกองทุนฯ คณะกรรมการอ้างว่าธนาคารไม่สามารถเบิกเงินออกไปได้ เพราะรอบระยะเวลาในการคิดดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จะกำหนดที่ครบรอบวันสิ้นปี นอกจากนี้ การสำรวจพบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ กลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 14.10 ดำเนินการจัดสรรประโยชน์บางส่วนจากเงินที่หมุนเวียนกลับมา ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ มีเพียงส่วนน้อยที่จัดเป็นกองทุนสาธารณะกุศล ขณะที่ไม่มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ใดได้ปฏิบัติในส่วนที่เป็นการคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาส (กนกรพร น้อยปริษา 2546: 68-9, 73) เหล่านี้ยิ่งส่งผลให้คนยากจนและคนด้อยโอกาสได้รับประโยชน์จากโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ลดลงอีก

ขณะที่โครงการธนาคารประชาชน สาเหตุที่ไม่เพียงแต่มีคนยากจนเข้าถึงน้อย หากแต่สมาชิกจำนวน 522,840 คน ครอบคลุมผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีลูกจ้างซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักเพียงร้อยละ 5.6 ทั้งๆ ที่โครงการไม่ได้จำกัดผู้เข้าร่วม เป็นเพราะธนาคารออมสินเน้นให้เงินกู้แก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นลูกค้ารายเดิมซึ่งมีรายได้แน่นอนอยู่แล้ว เพื่อลดความเสี่ยงในเรื่องหนี้สูญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-7)-(6-8)) นอกจากนี้ ธนาคารออมสินยังได้กำหนดมาตรการในการบริหารและป้องกันความเสี่ยงอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันหนี้สูญอีกด้วย อาทิ 1) พิจารณาให้กู้ครั้งแรกในจำนวนน้อยก่อน และจะขยายวงเงินกู้สำหรับลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ดี 2) ให้พนักงานคอยติดตามการใช้เงินกู้และการชำระคืนเงินกู้ที่ต่อเนื่อง 3) ให้พนักงานออกมารับฝากเงินนอกสถานที่ทุกวันหรืออย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 วัน ฯลฯ (www.fpo.go.th) ขณะที่นายกรัฐมนตรีระบุว่ากลุ่มเป้าหมายหรือลูกค้าของโครงการธนาคารประชาชนคือข้าราชการชั้นผู้น้อย เช่น ทหาร ตำรวจ (รายละเอียดดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2545: 9) ซึ่งแม้จะได้รับเงินเดือนต่ำแต่ก็เป็นกลุ่มที่มีสวัสดิการมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือมีช่องทางพิเศษในการแสวงหารายได้ ไม่ใช่กลุ่มคนยากจนหรือ “หาเช้า กินค่ำ” เพราะเหตุนี้ สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนจึงมีสัดส่วนคนยากจนต่ำมาก ดังที่การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าครัวเรือนที่ได้รับเงินกู้จากโครงการธนาคารประชาชนแทบทั้งหมด (ร้อยละ 97.5) เป็นครัวเรือนที่ไม่ยากจน ส่วนครัวเรือนยากจน (มีรายได้ต่ำกว่า 922 บาท/คน/เดือน) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.5 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-9))<sup>14</sup>

ส่วนสาเหตุที่โครงการพักชำระหนี้ฯ ครอบคลุมเกษตรกรยากจนจำนวนน้อยสืบเนื่องมาจากโครงการจำกัดผู้มีสิทธิเข้าร่วมเฉพาะเกษตรกรสมาชิก ธ.ก.ส. ซึ่งครอบคลุมเกษตรกรยากจนค่อนข้างน้อยอยู่แล้ว เนื่องจากการรับสมัครและการให้กู้ของ ธ.ก.ส. กีดกันคนยากจนระดับหนึ่ง เช่น การกำหนดวงเงินกู้เบื้องต้นอิงกับจำนวนที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกร่วมกับผลผลิตของที่ดิน รวมทั้งหลักทรัพย์ค้ำประกัน (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน 2534: 29) เกษตรกรรายเล็กที่ทำงานรับจ้างควบคู่ไปด้วยจึงไม่สามารถเข้าถึงได้ ธ.ก.ส. กำหนดสัดส่วนเกษตรกรไว้

<sup>14</sup> ฉะนั้น แม้โครงการธนาคารประชาชนอาศัยกรามีน แบงก์ หรือวิลเลจ แบงก์ เป็นต้นตำรับ ทว่าในทางปฏิบัติโครงการธนาคารประชาชนต่างจากกรามีน แบงก์ เพราะขณะที่กรามีน แบงก์ ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นลำดับแรก มากกว่าจะเป็นความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ ธนาคารประชาชนพุ่งเป้าไปที่การกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นหลัก (ไทยโพสต์, 31 ธันวาคม 2544: 4)

ที่ดินหรือเช่าที่ดินในกลุ่มลูกค้าแต่ละกลุ่มไม่เกิน 1 ใน 3 หากเกินกว่านี้ต้องขออนุญาตผู้จัดการเป็นรายๆ ไป (ดรุณี ฉายัษเรี๋ยร 2526: 11) ขณะเดียวกัน ธ.ก.ส. กำหนดว่าผู้สมัครเป็นสมาชิกต้องมีผลผลิตส่วนเหลือเพื่อขาย และกำหนดวงเงินให้กู้ร้อยละ 60 ของมูลค่าผลผลิตส่วนเกินเพื่อขาย ส่งผลให้ครัวเรือนยากจนแทบไม่ผ่านเกณฑ์หรืออาจก็ได้เพียงเล็กน้อย เพราะโดยทั่วไปครัวเรือนยากจนมีผลผลิตเพื่อขายเพียงร้อยละ 50 ของผลผลิตของครัวเรือนทั้งหมด (นิพนธ์ พัวพงศกร อ่างใน ชลิตา บัณฑุงศ์ 2547: 61) นอกจากนี้ การปล่อยสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ใช้วิธีเจาะเข้าหาหมู่บ้านเป้าหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านที่มีรายได้จากการเกษตรและมีกิจกรรมการผลิตหลายชนิด อีกทั้งยังมีกลุ่มเกษตรกรอยู่แล้ว เนื่องจากระบบการให้กู้และค้ำประกันของ ธ.ก.ส. อาศัยระบบกลุ่ม จึงส่งผลให้ครัวเรือนยากจนที่ต้องการสินเชื่อแต่ไม่ได้อยู่ในหมู่บ้านที่มีเศรษฐกิจค่อนข้างดีที่ ธ.ก.ส. ให้ความสนใจเข้าไปทำงาน แทบหมดโอกาสที่จะได้กู้เงินจาก ธ.ก.ส. (เยาวเรศ ทับพันธ์ 2534: 156; อัมมาร สยามวาลา 2534: 21)

นอกจากนี้ ธ.ก.ส. มีความระมัดระวังผลกระทบในแง่ลบของโครงการพักชำระหนี้ ต่อผลประกอบการของตนเองอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ในช่วงแรก ธ.ก.ส. แสดงความกังวลว่าการดำเนินโครงการพักชำระหนี้ จะทำให้ ธ.ก.ส. ได้รับความเสียหาย เนื่องจากต้องสูญเสียรายได้จากดอกเบี้ยที่เคยได้รับ<sup>15</sup> ทว่าต่อมา ธ.ก.ส. ได้คลายความกังวลลงเมื่อทราบว่า “โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยจะไม่ทำให้ ธ.ก.ส. ได้รับความเสียหายอย่างใด ตรงกันข้าม ทำให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นในระยะยาว เพราะ 1) รัฐบาลได้อนุมัติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกรขาดเชยแก่ ธ.ก.ส. รวมทั้งค่าใช้จ่ายในส่วนที่ ธ.ก.ส. ต้องจ่ายเพิ่มจากการดำเนินงานตามปกติ ในวงเงินประมาณปีละ 6,000 ล้านบาท 2) รัฐบาลจะเจรจาเพิ่มทุนดำเนินงานแก่ ธ.ก.ส. เพื่อใช้ในการขยายสินเชื่อในอนาคตทั้งในรูปแบบเงินค้ำหุ้นและทุนดำเนินงานอื่นๆ” (www.fpo.go.th) ฉะนั้น การที่จะให้ ธ.ก.ส. แบกรับความเสี่ยงด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหวังได้

ขณะที่โครงการหนึ่งตำบลฯ ครอบคลุมทั้งจำนวนประชาชนและกลุ่มคนยากจนน้อยที่สุด เพราะส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนวิสาหกิจหรืออุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเจ้าของหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางถึงขั้นดี ซึ่งบางรายอาจจ้างคนยากจนเป็นแรงงาน ฉะนั้น หากจะมีคนยากจนได้รับประโยชน์จากโครงการก็เป็นในส่วนตัวจ้างซึ่งมีส่วนค่อนข้างต่ำในมูลค่าเพิ่มหรือส่วนเกินที่อาจเพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ แม้ในกลุ่มวิสาหกิจหรืออุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับประโยชน์จากโครงการก็ยังมีจำกัด เพราะโครงการมักสนับสนุนวิสาหกิจหรืออุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมรายที่ประสบความสำเร็จอยู่แล้ว หรือเป็นการต่อยอดจากผลิตภัณฑ์ดั้งเดิม มากกว่าการช่วยเหลือผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีความเข้มแข็งหรือเจริญเติบโตขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-8))

<sup>15</sup> อย่างไรก็ตาม การสนทนากับผู้บริหารระดับสูงของ ธ.ก.ส. ได้ความว่า สิ่งที่ ธ.ก.ส. กังวลมากที่สุดเกี่ยวกับโครงการพักชำระหนี้ ไม่ใช่การสูญเสียรายได้จากดอกเบี้ยที่เคยได้รับ เท่าๆ กับการกลัวว่าโครงการดังกล่าวจะสร้างวัฒนธรรมการพักชำระหนี้อย่างต่อเนื่องในหมู่เกษตรกร ซึ่งถือว่าเป็นการผิดวินัยและหลักการทางการเงินอย่างรุนแรง (อัมมาร สยามวาลา, ข้อเสนอแนะส่วนตัว 30 กันยายน 2547)

ส่วนโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แม้ครอบคลุมประชากรกลุ่มคนยากจนค่อนข้างกว้างขวาง ทว่าในช่วงแรกยังไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมคนยากจนบางกลุ่มได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าความเร่งรีบในการผลักดันโครงการของรัฐบาลและการเร่งออก “บัตรทอง” ภายใน 1 เดือนส่งผลให้ต้องพึ่งทะเบียนราษฎร์เป็นหลัก ซึ่งไม่ครอบคลุมกลุ่มคนยากจนที่สุด กลุ่มคนเร่ร่อนหรือย้ายถิ่น ชาวเกาะ ชาวเล หรือแม้กระทั่งชาวเมืองที่ไม่มีบัตรประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติโรงพยาบาลมักต้องรับผิดชอบผู้ป่วยกลุ่มนี้โดยไม่ได้รับงบประมาณ ส่งผลให้กลุ่มคนยากจนและคนชายขอบเหล่านี้กลายเป็นประชาชนชั้นสองหรือสามในสายตาของโรงพยาบาล (วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญญา ณ ระนอง 2545: 26)

นอกจากนี้ ถึงแม้โครงการ 30 บาทฯ มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนยากจนประมาณ 19 ล้านคนซึ่งยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ แต่ไม่ได้หมายความว่าโครงการ 30 บาทเป็นโครงการที่มุ่งช่วยเหลือหรือสงเคราะห์คนยากจน หากแต่เป็นโครงการที่มุ่งสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับประชากรทุกกลุ่มในสังคม ทว่าหลังดำเนินการไปได้เพียงระยะสั้นๆ ผู้บริหารส่วนกลางเริ่มแสดงความไม่มั่นใจว่าปรัชญาของโครงการจะมุ่งสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือจะเป็นโครงการมุ่งช่วยเหลือคนจน ผู้บริหารคนเดียวกันมักกล่าวถึงเป้าหมายทั้งสองในต่างกรรมต่างวาระหรือเปลี่ยนไปตามกระแส และเมื่อประสบแรงต้านมากขึ้นผู้บริหารซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองค่อยๆ เปลี่ยนปรัชญาของโครงการ 30 บาทฯ จากการให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในลักษณะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไทยทุกคน เป็นโครงการช่วยเหลือคนจน ซึ่งเป็นเสมือนการถอยกลับไปสู่แนวทางที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และพรรคกิจสังคมเสนอและนำมาใช้กับโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย (สปน.) ตั้งแต่เมื่อเกือบ 30 ปีที่แล้ว (วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญญา ณ ระนอง 2545: 137, 183-4, 188)

## 2.2 ความพอเพียงของการสนับสนุน<sup>16</sup>

นอกจากครอบคลุมกลุ่มคนยากจนค่อนข้างน้อย โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้พอเพียง นับตั้งแต่ในส่วนของโครงการสนับสนุนแหล่งเงินทุน เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ การที่ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดเพดานเงินทุนไม่เกินรายละ 20,000 บาท ถ้าเกินคณะกรรมการต้องเรียกประชุมสมาชิกแต่ต้องไม่เกิน 50,000 บาท (ธงชัย มูลพันธ์ 2545: 31) ส่งผลให้สมาชิกจำนวนมากไม่สามารถขอกู้เงินได้ตามจำนวนที่ต้องการ แม้ร้อยละ 94 จะได้รับการอนุมัติเงินทุน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-3)) การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่ากลุ่มตัวอย่างมากถึงร้อยละ 63.7 ระบุว่าได้รับเงินทุนไม่พอ และส่งผลให้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 43.4 ต้องกู้เงินจากแหล่งอื่นอีก ไม่ว่าจะเป็น ธ.ก.ส. ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน กลุ่มออมทรัพย์ นายทุน ฯลฯ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546: 9) เช่น กองทุนหมู่บ้านแห่งหนึ่งสมาชิกระบุว่าเงินที่ยืมไม่เพียงพอสำหรับการนำไปลงทุน บางราย

<sup>16</sup> พึงตระหนักว่า การพิจารณาความพอเพียงสามารถกระทำได้ค่อนข้างยาก เพราะไม่มีเกณฑ์ตายตัว และความต้องการของบุคคลมักไม่มีที่สิ้นสุด トラบเท่าที่ยังได้รับแรงกระตุ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการของกองทุนหมู่บ้านฯ คือการให้กู้ ซึ่งวางอยู่บนหลักการของความไม่พอเพียง ซึ่งตรงข้ามกับหลักการของกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งเน้นการออมซึ่งวางอยู่บนหลักการของความพอเพียง ฉะนั้น นอกจากเหตุผลเชิงวัตถุประสงค์โดยเปรียบเทียบ การที่โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ วางอยู่บนหลักการของความไม่พอเพียง จึงเป็นธรรมดาที่ผลการประเมินหรือการสำรวจจะพบว่าการสนับสนุนของโครงการไม่พอเพียง

จึงต้องกู้ยืมจากแหล่งทุนอื่นเพื่อนำเงินมารวมกันสำหรับลงทุน (ชยาณี กัณฐวิจิตร และคณะ อ่างใน สิริยา ยมนา 2546: 39)<sup>17</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ เงินกู้ที่สมาชิกได้รับจะยิ่งลดลง เพราะต้องเฉลี่ยให้กับสมาชิกอย่างทั่วถึง (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546ค: 42) ดังกรณีหมู่บ้านพันลานเป็นชุมชนขนาดใหญ่ จึงไม่สามารถจัดสรรเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านฯ ให้สมาชิกได้เพียงพอสำหรับการนำไปลงทุน (พิศมัย รัตนโรจนกุล 2546: 1-2) ฉะนั้น ผลการสำรวจและการศึกษาแทบทั้งหมดจึงพบว่า กลุ่มตัวอย่างและกรณีศึกษาล้วนต้องการให้เพิ่มขนาดวงเงินกู้ทั้งสิ้น<sup>18</sup> (ดู กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐฯ 2545: 23; มีนา ชะเอม 2546: 95; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ธนาคารแห่งประเทศไทย อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 77)

เช่นเดียวกับโครงการธนาคารประชาชน แม้ธนาคารออมสินระบุว่าสามารถดำเนินการให้สินเชื่อแก่สมาชิกได้เพียงพอต่อความต้องการ (ธนาคารออมสิน 2545: 5) ทว่าในความเป็นจริงธนาคารให้กู้แก่สมาชิกในปริมาณค่อนข้างต่ำ สมาชิกที่กู้ครั้งแรกได้รับเงินเฉลี่ยรายละประมาณ 14,579 บาท หรือเพียงร้อยละ 49 ของวงเงินที่ธนาคารให้กู้ได้ไม่เกินรายละ 30,000 บาท ส่วนสมาชิกที่กู้ต่อจากครั้งแรกได้รับเงินเฉลี่ยรายละประมาณ 28,059 บาท หรือร้อยละ 56 ของวงเงินที่ธนาคารให้กู้ได้ไม่เกินรายละ 50,000 บาท (ธนาคารออมสิน อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-7)-(6-8)) ทั้งนี้ก็เพราะว่าธนาคารออมสินระมัดระวังการปล่อยกู้ค่อนข้างมาก นอกจากให้กู้ผู้ประกอบการลูกค้าเดิมเป็นส่วนใหญ่ เกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ครั้งแรกจะให้จำนวนน้อยก่อน หากเป็นลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ดีจะได้รับการขยายวงเงินกู้สำหรับการขอู้ครั้งต่อไป ([www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th))

ขณะที่โครงการพักชำระหนี้ ซึ่งมีเป้าหมายให้เกษตรกรนำเงินต้นและดอกเบี้ยที่ได้รับการพักชำระเป็นเวลา 3 ปีไปลงทุนหรือสร้างรายได้เพิ่มขึ้น การติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประสบปัญหาขาดแคลนเงินลงทุนในกิจกรรมการผลิต เพราะโครงการกำหนดเงื่อนไขว่าเกษตรกรที่ขอ

<sup>17</sup> หรือกองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนบางลาง กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาด้านวงเงินกู้รวมทั้งเวลาชำระคืนมากที่สุด (พนิดา เล้าณะ 2546: 141) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาน กลุ่มตัวอย่างระบุว่าปัญหาของคือเงินกู้น้อยไปไม่พอลงทุน และระยะเวลาส่งคืนสั้นไป (สมร อังกาพยัลละอง 2546: 129) หรือกองทุนชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร สมาชิกระบุว่าวงเงินกู้น้อยไม่พอต่อการนำไปใช้ ระยะเวลาสั้นไป (ยงยุทธ เจริญรัตน์ 2545: (2)) หรือกองทุนหมู่บ้านฯ ใน อ.ด่านช้าง การที่คณะกรรมการต้องจัดสรรเงินให้พอต่อจำนวนผู้ประสงค์ สมาชิกส่วนใหญ่จึงกู้เงินได้ไม่เต็มจำนวนที่ขอ (สุนิสา จิมพลี 2546: 78) ขณะที่กองทุนหมู่บ้านฯ ในเขต อ.บางกรวย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ากองทุนประสบความสำเร็จในระดับต่ำในด้านการมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่เพียงพอและต่อเนื่อง (ปิยะ ปัจฉา 2546: 73)

<sup>18</sup> พึงตระหนักว่า ความต้องการเพิ่มวงเงินกู้ของกลุ่มตัวอย่างสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ อาจทำให้เข้าใจสภาวะสินเชื่อในชนบทไทยไว้เร็วได้ เพราะปกติภาคชนบทไทยไม่ได้ขาดแคลนแหล่งเงินทุน (ปัจจุบันมีกองทุนต่างๆ เฉพาะของรัฐบาลประมาณ 41 กองทุน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546: 46)) หากแต่ขาดองค์กรที่จะจัดการปล่อยเงินกู้ รวมทั้งส่วนใหญ่เป็นการให้สินเชื่อระยะสั้น ไม่ว่าจะแหล่งสินเชื่อในหรือนอกระบบ โดยสาเหตุที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในชนบทสูงส่วนหนึ่งเป็นเพราะอำนาจผูกขาดที่ผู้กู้ต้องพึ่งผู้ให้กู้เพียงคนเดียว ผู้ให้กู้จึงมีอำนาจใ้ราคาได้ตามใจชอบ และส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นทุนทางธุรกรรมและความเสี่ยงในการติดตามทวงหนี้มีสูง ขณะที่การอัดฉีดเงินจำนวนมากผ่าน ธ.ก.ส. และธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาลมิได้ช่วยให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในชนบทลดลงแต่อย่างใด (อัมมาร สยามวาลา และคณะ อ่างใน สุวิมล คูสกุล 2545: 8)

พักชำระหนี้ไม่สามารถขอกู้เงินเพิ่มเติมจาก ธ.ก.ส. ได้อีก (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 13; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-1)-(3-2); [www.nesdb.go](http://www.nesdb.go); [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th)) ขณะที่การติดตามประเมินผลโครงการพักชำระหนี้ฯ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในประเด็นความพอเพียง พบว่าโครงการพักชำระหนี้ฯ ไม่สามารถดำเนินการได้พอเพียงในแทบทุกหัวข้อ ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาดำเนินงาน งบประมาณ บุคลากร ฯลฯ (รายละเอียดดู สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 44-6 และดู [www.nesdb.go](http://www.nesdb.go) ประกอบ)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือโครงการหนึ่งตำบลฯ ยังไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการขึ้นทะเบียนได้อย่างทั่วถึง โครงการมักส่งเสริมแต่ผลิตภัณฑ์ดีเด่นระดับชาติ ทว่าผลิตภัณฑ์ทั่วไปไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นในด้านตลาด เงินทุน ความรู้ รวมทั้งการยอมรับการดำเนินธุรกิจและการสร้างเครือข่ายชุมชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546:(5-20)-(5-21))

ส่วนโครงการ 30 บาทฯ การที่โครงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการกระจายตัวของงบประมาณมากกว่า 3 ใน 4 ของงบประมาณกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะการใช้ระบบการเหมาจ่ายรายหัวแบบเต็มรูป ส่งผลให้โรงพยาบาลแทบทุกแห่งพยายามปรับตัวโดยหาทางลดค่าใช้จ่ายลงหรือพยายามจำกัดการรักษา และปัญหาที่ความรุนแรงยิ่งขึ้นกรณีที่สถานพยาบาลเป็นผู้ถือเงิน เพราะสถานพยาบาลเกรงว่าตนเองจะได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ จึงต้องอาศัยวิธีปันส่วนการรักษาพยาบาล และพยายามทุกวิถีทางที่จะประกันความอยู่รอดของสถานพยาบาลและบุคลากร และหลายกรณีโรงพยาบาลตัดสินใจโดยคิดเฉพาะต้นทุนของโรงพยาบาล แต่ไม่ได้คิดถึงต้นทุนที่คนไข้และญาติต้องแบกรับ (วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง 2545ข: 73, 118-9, 122, 150) การสำรวจประมาณกลางปี พ.ศ. 2545 พบว่ามีโรงพยาบาลถึง 235 แห่งขาดสภาพคล่องเป็นหนี้รวมกว่า 945 ล้านบาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการ รายการบัญชียา คุณภาพยา ฯลฯ และหากเปรียบเทียบกับระบบประกันสุขภาพอื่นๆ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวมากกว่า เช่น กองทุนประกันสังคม และกองทุนสวัสดิการข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พบว่าคุณภาพการบริการและรักษาพยาบาลของโครงการ 30 บาทฯ อยู่ในระดับต่ำกว่า (สถาบันวิจัยประชากรฯ อ้างใน [www.thaihealth.or.th](http://www.thaihealth.or.th))<sup>19</sup>

### 2.3 การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมี "หลักพื้นฐาน 3 ประการ...เป็นเสาหลักของนโยบาย คือ การสร้างรายได้ ลดค่าใช้จ่าย และขยายโอกาส" (ทักษิณ ชินวัตร ใน ปราณ พิสิฐเศรษฐการ 2547ก: 29) ฉะนั้น การพิจารณาการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการภายใต้นโยบายดังกล่าวจึงจะอาศัย "หลักพื้นฐาน" หรือ "เสาหลัก" ดังกล่าวเป็นประเด็นในการพิจารณา นอกจากนี้

<sup>19</sup> ดังที่ช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2546 มีเรื่องร้องเรียนโครงการ 30 บาทฯ จำนวน 1,144 เรื่อง [ซึ่งอาจต่ำกว่าความเป็นจริง] เฉลี่ยเดือนละประมาณ 200 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนเรื่องการขึ้นทะเบียนและออกบัตรประกันสุขภาพ รองลงมาคือเรื่องคุณภาพการรักษาพยาบาล รวมทั้งสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการ การถูกเรียกเก็บเงิน และไม่พอใจการบริการ ตามลำดับ ([www.nhso.go.th](http://www.nhso.go.th))

การที่บางโครงการมีเป้าหมายเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนรากหญ้าเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง การพิจารณา จึงจะรวมประเด็นดังกล่าวด้วย

### 2.3.1 การลดรายจ่าย

โครงการ 30 บาทฯ มีเป้าหมายเพื่อลดรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลของประชาชนโดยตรง ซึ่งประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง โดยโครงการสามารถช่วยเหลือผู้ป่วยโรคค่าใช้จ่ายสูงได้จำนวนกว่า 3 แสนราย คิดเป็นค่าใช้จ่ายเกือบ 4 พันล้านบาท ซึ่งหากไม่ได้รับการช่วยเหลือผู้ป่วยเหล่านี้อาจล้มละลายทางเศรษฐกิจได้ (www.nhso.go.th) ขณะที่โครงการอื่นๆ ซึ่งเป็นโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้ามุ่งดำเนินการลดรายจ่ายของสมาชิกผ่านทางโครงการลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระบบซึ่งมีอัตราค่าน้ำสูงเป็นหลัก ซึ่งได้รับการประเมินว่าประสบความสำเร็จเช่นกัน เช่น โครงการพักชำระหนี้ฯ สามารถลดหนี้สินนอกระบบได้ตามวัตถุประสงค์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-4)) โดยเกษตรกรร้อยละ 71.3 นำเงินส่วนที่ไม่ต้องชำระหนี้ไปใช้จ่ายหนี้แห่งอื่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-10)-(3-11)) ส่วนโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถลดภาระเงินกู้ยืมระบบได้ 11,236 ล้านบาทต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 78) ให้กับสมาชิกร้อยละ 54.3 ที่มีหนี้สินนอกระบบลงได้ และสมาชิกร้อยละ 68.8 ระบุว่าจำนวนหนี้สินนอกระบบลดลงหลังเข้าร่วมโครงการ (ธนาคารออมสิน 2545: 6-9)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะมีรายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลลดลง รวมทั้งได้รับการลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระบบซึ่งจะส่งผลให้รายจ่ายลดลงส่วนหนึ่ง ทว่าโดยภาพรวมแล้วประชาชนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าไม่ได้มีรายจ่ายลดลง หากแต่กลับมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในทุกโครงการ โดยโครงการที่ประชาชนที่เข้าร่วมมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนสูงสุดคือโครงการพักชำระหนี้ฯ เพิ่มจาก 143,400 บาท/ปี/ครัวเรือนก่อนเข้าร่วมโครงการ เป็น 187,428 บาท/ปี/ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 30.7 หลังเข้าร่วมโครงการได้ 2 ปี รองลงมาโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพิ่มจาก 168,540 บาท/ปี/ครัวเรือน เป็น 196,964 บาท/ปี/ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.9 ส่วนโครงการที่มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ต่ำสุดคือโครงการธนาคารประชาชน โดยเพิ่มจาก 208,380 บาท/ปี/ครัวเรือน เป็น 211,860 บาท/ปี/ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.7 ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า

โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ	รายจ่าย (บาท/ปี/ครัวเรือน)		
	ก่อนดำเนินโครงการ	หลังดำเนินโครงการ	เปลี่ยนแปลง (%)
กองทุนหมู่บ้านฯ	189,258	203,635	7.9
หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	168,540	196,964	16.9
ธนาคารประชาชน	208,380	211,860	1.7
พักชำระหนี้ฯ	143,400	187,428	30.7
เฉลี่ย	177,395	199,972	12.7

(ที่มา: ดัดแปลงจาก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-8))

นอกจากนี้ แม้บางโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบให้แก่ประชาชนระดับรากหญ้า เพื่อลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูงลง ทว่าในทางปฏิบัติโครงการที่วนักลับไม่ได้จัดสรรเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้เข้าร่วมโครงการแต่ประการใด ดังกรณีโครงการธนาคารประชาชน ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 1 ต่อเดือน หรือร้อยละ 12 ปีตามมาตรฐานเงินกู้สากล ทว่าในความเป็นจริงประชาชนที่ขอกู้จากโครงการธนาคารประชาชนต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่านี้มาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าหลังจากที่ประชาชนได้ส่งเงินงวดชำระหนี้ในแต่ละงวด ธนาคารออมสินไม่ได้นำเงินต้นมาหักลดยอดหนี้สำหรับการคำนวณอัตราดอกเบี้ยของงวดเดือนต่อไป หากแต่ใช้วิธีคำนวณดอกเบี้ยจากยอดเงินต้นคงที่ ดังนั้น ดอกเบี้ยที่แท้จริงที่ประชาชนต้องจ่ายจึงสูงถึงร้อยละ 22.15 ต่อปี นอกจากนี้ การที่ธนาคารจัดส่งพนักงานสินเชื่อซึ่งจักรยานยนต์ออกเก็บเงินจากผู้กู้ทุกวัน เฉลี่ยวันละประมาณ 47 บาทต่อราย ซึ่งถือเป็นการเก็บเงินชำระหนี้คืนทุกวัน แต่ธนาคารกลับถือเป็นเงินฝาก โดยมีได้นำมาหักต้นเงินกู้ให้แก่ผู้กู้ ยิ่งทำให้ผู้กู้ต้องรับภาระจ่ายดอกเบี้ยที่แท้จริงเกินร้อยละ 22.15 ต่อปี ขณะที่ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพียงร้อยละ 2 ต่อปี โดยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารออมสินคิดในโครงการธนาคารประชาชนสูงกว่าที่ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปคิดซึ่งมีอัตราเพียงร้อยละ 7-8 ต่อปี (คณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา 2545: 4 และดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-11) ประกอบ) โดยผู้อำนวยการธนาคารออมสินยอมรับว่าโครงการธนาคารประชาชนคิดอัตราดอกเบี้ยสูงดังที่กล่าวจริง แต่ก็เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบแล้วยังนับว่าถูกกว่า พร้อมกับอธิบายว่าสาเหตุที่โครงการธนาคารประชาชนต้องคิดอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูงเป็นเพราะ “โครงการธนาคารประชาชนมีความเสี่ยงและต้นทุนสูง ดังนั้น วิธีการคิดการบริหารโครงการจึงมีต้นทุนที่นำมาคิดเป็นดอกเบี้ยที่สูงตามไปด้วย” (ชาญชัย มุสิกนิศากร, สัมภาษณ์ใน ไทยโพสต์, 31 ธันวาคม 2544: 4)

### 2.3.2 การเพิ่มรายได้

โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้ามียุทธประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการเป็นหลัก ซึ่งพบว่าทุกโครงการสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนที่เข้าร่วมได้ตามประสงค์ โดยโครงการที่สามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้เข้าร่วมได้ในสัดส่วนสูงสุดคือโครงการพักชำระหนี้ฯ ซึ่งเพิ่มจาก 159,813 บาท/ปี/ครัวเรือนเป็น 194,871 บาท/ปี/ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.9 หลังจากเข้าร่วมโครงการได้ 2 ปี รองลงมาคือโครงการหนึ่งตำบลฯ เพิ่มจาก 213,420 บาท/ปี/ครัวเรือน เป็น 244,452 บาท/ปี/ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.5 ส่วนโครงการที่ผู้เข้าร่วมมีรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนต่ำที่สุดคือโครงการธนาคารประชาชน ซึ่งเพิ่มจาก 243,060 บาท/ปี/ครัวเรือน เป็น 244,452 บาท/ปี/ครัวเรือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.57 ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงการเปลี่ยนแปลงรายได้ของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า

โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ	รายได้ (บาท/ปี/ครัวเรือน)		
	ก่อนมีโครงการ	หลังมีโครงการ	เปลี่ยนแปลง (%)
กองทุนหมู่บ้านฯ	264,481	283,433	7.2
หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	213,420	244,452	14.5
ธนาคารประชาชน	243,060	244,452	0.57
พักชำระหนี้ฯ	159,813	194,871	21.9

(ที่มา: ดัดแปลงจาก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อังใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-8))

อย่างไรก็ดี รายได้ที่เพิ่มขึ้นอาจไม่ได้เกิดจากความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้น แต่อาจเกิดจากการที่กลุ่มตัวอย่างนำเงินกู้ที่ได้รับหรือหนี้ที่ได้รับการพักชำระไปรวมกับรายได้จริง จึงส่งผลให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในหัวข้อก่อนหน้า รายได้ที่เพิ่มขึ้นหลังจากเข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้างกล่าวว่ามีสัดส่วนต่ำกว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในทุกโครงการ โดยโครงการพักชำระหนี้ฯ มีสัดส่วนรายจ่ายสูงกว่ารายได้มากที่สุด คือ ร้อยละ 8.8 โครงการหนึ่งตำบลฯ มีสัดส่วนรองลงมา คือ ร้อยละ 2.4 ส่วนโครงการธนาคารประชาชนและโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ มีสัดส่วนรายจ่ายสูงกว่ารายได้ร้อยละ 1.13 และร้อยละ 0.5 ตามลำดับ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าทุกโครงการมีรายรับรายจ่ายสุทธิลดลง

นอกจากนี้ ถึงแม้ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้ามีเงินออมเพิ่มขึ้น แต่ส่วนใหญ่เป็นเงินออมที่เพิ่มขึ้นจากเงินไขของแต่ละโครงการมากกว่าจะเป็นความสามารถในการออมที่เพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง ดังกรณีโครงการพักชำระหนี้ฯ แม้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 เกษตรกรในโครงการมีเงินออมกับ ธ.ก.ส. จำนวน 13,476 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 41) รวมทั้งสมาชิกกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 46.4 ระบุว่าเงินออมเพิ่มขึ้น ทว่าการเพิ่มของเงินออมส่วนหนึ่งมาจากมาตรการเร่งรัดเพิ่มเงินออมของ ธ.ก.ส. ที่กระตุ้นให้เกิดการออมมากขึ้น ไม่ใช่เกิดจากการเพิ่มศักยภาพในการออมที่แท้จริงของเกษตรกรทั้งหมด นอกจากนี้ การที่เงินออมส่วนใหญ่มาจากรายได้สุทธิในการขายผลผลิตการเกษตร มีเกษตรกรสมาชิกกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 9.2 ระบุว่ามาจากการที่ไม่ต้องส่งชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. ซึ่งให้เห็นว่าสมมติฐานของโครงการที่ว่าไม่ต้องชำระหนี้ให้ ธ.ก.ส. จะทำให้เกษตรกรมีเงินออมเพิ่มขึ้น ไม่เป็นความจริง (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 79)<sup>20</sup> ประการสำคัญ สัดส่วนเงินออมต่อรายได้ของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ

<sup>20</sup> หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านฯ ในภาคอีสานจำนวนมากซึ่งมีการออมทรัพย์มากขึ้น เพราะการเป็นสมาชิกกองทุนมีเงื่อนไขว่าต้องออมทรัพย์ นอกจากนี้ สมาชิกกองทุนจำนวนหนึ่งไม่ได้สมัครเข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เพราะต้องการกู้เงิน หากแต่เป็นเพราะต้องการเงินดอกเบี้ยจากหุ้นที่สะสมไว้ และเงินปันผลที่ได้ตอบแทนเมื่อครบ 1 ปี ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าดอกเบี้ยเงินฝากที่จะได้รับจากการฝากเงินธนาคาร (มณีนมัย ทองอยู่ และคณะ 2546: 133)

กระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าลดลงในทุกโครงการ โดยโครงการที่สมาชิกมีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ลดลงมากที่สุดคือโครงการพักชำระหนี้ฯ (ร้อยละ 6.4) รองลงมาคือโครงการหนึ่งตำบลฯ (ร้อยละ 1.6) และโครงการธนาคารประชาชน (ร้อยละ 1.0) และโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ (ร้อยละ 0.2) ตามลำดับ (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-8))

ขณะเดียวกันจำนวนหนี้สินครัวเรือนในประเทศเพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนเริ่มโครงการอย่างมาก ในปี พ.ศ. 2543 ครัวเรือนในประเทศไทยมีปริมาณหนี้เฉลี่ย 70,586 บาท โดยครัวเรือนยากจนเป็นหนี้เฉลี่ย 21,818 บาท ครัวเรือนยากจนมากเป็นหนี้เฉลี่ย 20,083 บาท ทว่าในปี พ.ศ. 2545 หรือในช่วงปีที่ 2 ของการดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าปริมาณหนี้เฉลี่ยของครัวเรือนเพิ่มขึ้นเป็น 84,603 บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.57 โดยครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้นเป็น 24,876 บาท ครัวเรือนยากจนมากเพิ่มขึ้นเป็น 24,188 บาท ขณะที่จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.7 เป็นร้อยละ 6.1 โดยครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.5 เป็นร้อยละ 8.5 โดยเฉพาะครัวเรือนยากจนมากเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.5 เป็นร้อยละ 15.2 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.7 ในระยะเวลาเพียง 2 ปี หมายความว่าครัวเรือนทั้งหมด ครัวเรือนยากจน และครัวเรือนยากจนมาก ต้องทำงานโดยไม่สร้างหนี้เพิ่มและไม่ต้องกินไม่ต่อค่าใช้จ่าย และนำรายได้มาใช้น้อยลงเพียงอย่างเดียว เป็นเวลาประมาณ 6 เดือน 8 เดือน และ 15 เดือน ตามลำดับ จึงจะสามารถชำระหนี้ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้หมด (Jitsuchon อ้างใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2547: 94) ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 แสดงสถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทย

	1994	1996	1998	2000	2002
<b>ครัวเรือนทั้งหมด</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	31,079	55,300	72,345	70,586	84,603
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	3.7	5.0	5.7	5.7	6.1
ร้อยละสัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	59.7	50.8	61.2	61.0	64.1
<b>ครัวเรือนยากจน</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	9,727	13,698	22,787	21,818	24,876
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	4.4	5.4	7.5	7.5	8.5
ร้อยละสัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	37.9	34.3	39.1	41.5	44.5
<b>ครัวเรือนยากจนมาก</b>					
ปริมาณหนี้เฉลี่ย (บาท/ครัวเรือน)	11,830	18,593	22,968	20,083	24,188
จำนวนเท่าของรายได้ต่อเดือน	9.1	12.2	13.1	11.5	15.2
ร้อยละสัดส่วนหนี้เพื่อการบริโภค	53.4	26.9	40.4	37.7	50.2

(ที่มา: Jitsuchon อ้างใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2547: 94)

นอกจากนี้ แม้โครงการพักชำระหนี้<sup>21</sup> มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรโดยตรง และการติดตามประเมินผลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระบุว่า “เกษตรกรรายย่อยร้อยละ 97 ได้รับการบรรเทาและลดภาระหนี้สินจาก ธ.ก.ส. ในปีแรก แม้จะลดลงเหลือร้อยละ 87.4 ในปัจจุบัน ก็นับว่าประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-9)) ทว่าหลังดำเนินโครงการสิ้นสุดลง การติดตามประเมินผลของสถาบันวิชาการระบุว่าโครงการพักชำระหนี้<sup>21</sup> มิได้ช่วยให้ยอดภาระหนี้ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการลดลง เพราะยอดเงินกู้คงเหลือในปี พ.ศ. 2546 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 129.90 จากที่เดิมในปี พ.ศ. 2544 มีร้อยละ 100.00 ขณะที่เกษตรกรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีหนี้เพิ่มขึ้น โดยกลุ่มลดภาระหนี้มียอดหนี้สูงกว่ากลุ่มอื่น ส่วนกลุ่มพักชำระหนี้มีสัดส่วนของการมีหนี้เพิ่มน้อยกว่ากลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เพราะเกษตรกรผู้ลดภาระหนี้หรือออกจากโครงการส่วนใหญ่มีความสามารถในการหมุนหนี้ และต้องการเงินกู้ในการใช้จ่ายและลงทุนอย่างต่อเนื่อง<sup>21</sup> จึงมีแนวโน้มที่จะมีหนี้สินมากกว่าผู้พักชำระหนี้ ซึ่งมีความสามารถในการหมุนเงินเพื่อการใช้จ่ายและการลงทุนต่ำกว่า และไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 74-5) ฉะนั้น คำกล่าวของนายรัฐมนตรีที่ว่า “การพักหนี้เกษตรกรที่ผ่านมานั้นคนดูถูกว่าทั้งร้อยละเปอร์เซ็นต์จะเลือกพักหนี้ แต่ปรากฏว่าสิ่งที่ออกมานั้นมิได้ถึงห้าสิบลเปอร์เซ็นต์ที่เลือกพักหนี้ เกินกว่าห้าสิบลเปอร์เซ็นต์ของ...คนจนที่มีหนี้ยังไม่ถึงแสนบาทเลือกที่จะขอปรับโครงสร้างหนี้แล้วให้หนี้ต่อไป ขอชื่นชมและแสดงความยินดีกับพี่น้องทั่วประเทศ” (ทักษิณ ชินวัตร ใน สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 7) จึงวางอยู่บนความไม่เข้าใจสถานะหนี้สินและกระบวนการจัดการหนี้สินของเกษตรกรไทย

### 2.3.3 การขยายโอกาส

การขยายโอกาสการลงทุนและการสร้างอาชีพเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า แต่งานติดตามประเมินผลและงานศึกษาส่วนใหญ่ชี้ว่าโครงการต่างๆ สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้ค่อนข้างจำกัด<sup>22</sup> นับตั้งแต่โครงการพักชำระหนี้<sup>21</sup> มีเกษตรกรที่นำเงินที่ได้จากการพักชำระหนี้ไปใช้ลงทุนในการประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์ของโครงการเพียงร้อยละ 8.6 ส่วนใหญ่นำไปใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคและชำระหนี้ นอกกรอบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-

<sup>21</sup> ดังจะเห็นได้จากสาเหตุที่เกษตรกรลาออกจากการพักชำระหนี้เป็นเพราะ 1) ขอย้ายไปใช้สิทธิลดภาระหนี้แทนการพักชำระ หรือชำระหนี้คืนเพราะต้องการขอกู้ใหม่ในวงเงิน 100,000 บาท และ 2) ต้องการรักษาประวัติการชำระหนี้เพื่อได้เลื่อน เช่นเดียวกับสาเหตุที่เกษตรกรลาออกจากการลดภาระหนี้เป็นเพราะ 1) ต้องการกู้เงินเพิ่มมากกว่า 100,000 บาท และ 2) ต้องการรักษาประวัติการชำระหนี้เพื่อให้ได้เลื่อนชั้นและการขยายวงเงินกู้จากธนาคาร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-10); [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th))

<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม การที่โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจจากรากหญ้าสามารถขยายกำลังการผลิตได้น้อยหรือจำกัด อาจตรงกับความต้องการหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เพราะเป้าหมายหลักของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ใช่การเพิ่มการลงทุนของคนยากจน เพราะรัฐบาลพรรคไทยรักไทยไม่เชื่อในการลงทุนของคนยากจน เท่าๆ กับการลงทุนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ รัฐบาลเพียงแต่ต้องการให้คนยากจนหรือประชาชนระดับรากหญ้ากู้เงินไปใช้สำหรับซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคของบรรษัทขนาดใหญ่เพื่อกระตุ้นการขยายตัวและการฟื้นตัวของสภาพเศรษฐกิจของประเทศ (อัมมาร สยามวาลา, ข้อเสนอแนะส่วนตัว 30 กันยายน 2547)

3)) ขณะเดียวกันการดำเนินโครงการไม่ส่งผลให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้แรงงานในครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายเพื่อการจ้างแรงงานของเกษตรกรหลังเข้าร่วมโครงการมีสัดส่วนร้อยละ 16 ลดลงจากก่อนหน้าที่มีสัดส่วนร้อยละ 17.5 ของรายจ่ายเพื่อการผลิตทั้งหมด (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (3-15)) นอกจากนี้ เกษตรกรผู้พักชำระหนี้ส่วนใหญ่ดำเนินงานตามแผนการฟื้นฟูการประกอบอาชีพเพียงบางส่วน และร้อยละ 27.3 ไม่ได้ดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูการประกอบอาชีพใดๆ โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับการลดต้นทุนการผลิต จนอาจกล่าวได้ว่าการที่เกษตรกรเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ และได้รับความรู้และคำแนะนำจากโครงการสนับสนุนต่างๆ ภายใต้โครงการ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเกษตรกรในทางที่ดีขึ้นได้มากนัก (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 72)

ขณะที่โครงการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนระดับรากหญ้ากู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนขยายการผลิตหรือเพิ่มรายได้ แต่ด้วยความที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่เพียงแต่กำหนดเพดานเงินกู้ไว้ไม่เกินรายละ 20,000 บาท หากแต่ยังกำหนดระยะเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันทำสัญญา (ธงชัย มูลพันธุ์ 2545: 31) ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการผลิตประเภทใด ส่งผลให้ผู้กู้ไม่สามารถนำเงินไปลงทุนขยายกิจกรรมการผลิตหรือสร้างอาชีพใหม่ได้มากนัก มีผู้กู้เพียงร้อยละ 5.3 นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจการใหม่<sup>23</sup> ขณะที่ผู้กู้แทบทั้งหมด (ร้อยละ 94) นำเงินกู้ไปลงทุนในอาชีพหลักและอาชีพรองซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐฯ 2545: (3); สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และคณะ 2546ค: 42; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-10), (4-23)) ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านฯ ในเขต อ.บางกรวย จำนวนเงินที่จำกัดและระยะเวลาผ่อนชำระที่สั้นส่งผลให้ผู้กู้ไม่สามารถนำเงินไปลงทุนในโครงการตามที่วางไว้ (ปิยะ ปัจฉา 2546: 74) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่และมีสมาชิกกองทุนจำนวนมาก เช่น กองทุนหมู่บ้านพันลาน ความสามารถในการขยายกำลังการผลิตหรือสร้างอาชีพใหม่ของกองทุนหมู่บ้านฯ จะจำกัดยิ่งขึ้น (พิศมัย รัตนโรจนกุล 2546: 1-2) ฉะนั้น นอกจากการเพิ่มวงเงินกู้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต่างต้องการให้ขยายระยะเวลาผ่อนชำระออกไป (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐฯ 2545: 23; ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานสถิติแห่งชาติ อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 77) เพื่อว่าจะได้มีเงินทุนและระยะเวลาพอเพียงสำหรับการลงทุนในกิจกรรมการผลิตประเภทต่างๆ<sup>24</sup>

<sup>23</sup> อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอีกแง่หนึ่ง การที่กลุ่มตัวอย่างสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ร้อยละ 5.3 นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจการใหม่อาจนับเป็นสัดส่วนที่สูง ทั้งนี้ก็เพราะว่าการลงทุนในกิจการใหม่ภายใต้สภาวะและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจปัจจุบันมีความเสี่ยงค่อนข้างสูง และมีช่องทางจำกัด และผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่โดยเฉพาะในระดับปริญญาตรีไม่สู้จะลงทุนในกิจการใหม่ ฉะนั้น การที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจกรรมเดิม และมีเพียงส่วนน้อยที่นำไปลงทุนในกิจการใหม่ จึงอาจเป็นการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ (อัมมาร สยามวาลา, ข้อเสนอแนะส่วนตัว 30 กันยายน 2547)

<sup>24</sup> นอกจากนี้ หากพิจารณาเฉพาะชุมชนเมือง โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ยิ่งขยายโอกาสได้ลดลงอีก เพราะผู้กู้เงินกองทุนชุมชนเมืองส่วนใหญ่ (ร้อยละ 49.59) นำเงินกู้ไปใช้ในการบรรเทาเหตุฉุกเฉิน ส่วนการสร้างงาน พัฒนาอาชีพ ลดรายจ่าย และสร้างรายได้ มีเพียงร้อยละ 24.10, 16.85, 8.46 และ 1.00 ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ และคณะ 2546: 43)

นอกจากนี้ การที่สมาชิกส่วนใหญ่นำเงินไปใช้ในกิจกรรมการผลิตในภาคเกษตร (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 36) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการซื้อปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยาป้องกันและกำจัดศัตรูพืช พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-10)) ยิ่งส่งผลให้การขยายโอกาสในการผลิตหรือการเพิ่มผลผลิตจำกัดยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าการเกษตรแผนใหม่ไม่เพียงแต่เป็นระบบการผลิตมีต้นทุนการผลิตสูง หากแต่ยังเป็นระบบการผลิตที่สามารถสร้างส่วนเกินหรือมูลค่าเพิ่มได้ค่อนข้างต่ำ<sup>25</sup> (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ 2545: (3)-(4), (7)) รวมทั้งมักประสบปัญหาราคาสินค้าผลผลิตตกต่ำและผันผวน จึงขาดทุนได้ง่าย ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านในภาคอีสานจำนวนหนึ่งซึ่งพบว่าสมาชิกมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น เพราะประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตร เช่น แดงกวา ราคาสก (มณีมัย ทองอยู่ และคณะ 2546: 133) ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถหลุดพ้นจากวงวนหนี้สิน และไม่สามารถชำระหนี้คืนกองทุนฯ ได้ในที่สุด ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านฯ ในเขต จ.อุบลราชธานี สมาชิกร้อยละ 11 ไม่สามารถชำระเงินตามกำหนด โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72.73) ระบุว่าไม่เป็นเพราะราคาพืชผลตกต่ำ (ยิ่งยศ ศรีจัญญ 2545: 54)<sup>26</sup>

ประการสำคัญ แม้การสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติระบุว่า ผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89.1) นำไปใช้ในกิจกรรมการผลิต (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 36)<sup>27</sup> ทว่างานศึกษาระดับพื้นที่จำนวนหนึ่งชี้ว่าผู้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนหนึ่งไม่ได้นำเงินไปใช้ในการผลิตดังที่แจ้งความจำนงไว้ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโคกก่อง สมาชิกจำนวนหนึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามที่ระบุ หากแต่กู้ยืมให้ลูกหลานหรือญาตินำไปลงทุนแทนในเมืองใหญ่ๆ ขณะที่สมาชิกอีกจำนวนหนึ่ง

<sup>25</sup> ดังที่การศึกษาโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนพบว่าอาชีพที่ทำให้ผู้กู้มีรายได้มากที่สุดคือตัดเย็บเสื้อผ้า สวนผลไม้ และช่างก่อสร้าง/ช่างปูน/ช่างไม้ ส่วนอาชีพปลูกอ้อย ทำประมง และไร่ข้าวโพด ซึ่งเป็นการทำเกษตรสามารถสร้างรายได้ได้น้อยสุด (สุรสิทธิ์ วชิรขจร ช่างใน สุริยะ พิเศษสุวรรณกร 2545: 40) ขณะที่กิจกรรมการค้าปลีกและสงซึ่งเป็นภาคการผลิตที่ให้ผลตอบแทนแก่คนจนมากและเร็วที่สุดมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.42 และบริการร้อยละ 3.99 ฉะนั้น แม้ผู้กู้้นำไปการลงทุนสอดคล้องกับโครงสร้างอาชีพที่แท้จริง ทว่ายังไม่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ปัญหาความยากจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-18)-(4-19))

<sup>26</sup> งานศึกษาระดับพื้นที่และกรณีศึกษาจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่าผู้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในภาคเกษตรจำนวนหนึ่งประสบปัญหาคาผลผลิตผันผวน ทำให้ขาดทุน มีหนี้สินเพิ่มขึ้น และไม่สามารถหลุดพ้นจากวงวนของหนี้สินได้ ดังกรณีสมาชิกกองทุนหมู่บ้านละแมระยบ ซึ่งส่วนใหญ่ยากจน ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีน้อยไม่เพียงพอ และเป็นหนี้แหล่งเงินกู้ต่างๆ เมื่อมีโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ประกอบกับเป็นหนี้การค้า จึงกู้เงินกองทุนมาเลี้ยงหมูกันมาก ส่งผลให้ปริมาณหมูล้นตลาด ราคาสก และขาดทุนเป็นหนี้สิน ต้องไปกู้ยืมเงินกู้ “นอกระบบ” มาชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านฯ (รายละเอียดดู มาโนช ขอบท่าดี 2546: 63-71, 74-7, 81)

<sup>27</sup> อย่างไรก็ตาม การสำรวจในประเด็นที่ละเอียดอ่อนโดยอาศัยแบบสอบถามเช่นนี้อาจได้คำตอบที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง เพราะแม้แต่แบบสอบถามชุดเดียวกัน กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะหรือความสัมพันธ์กับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ต่างกัน ตอบแบบสอบถามต่างกัน ดังที่การสำรวจของกรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ พบว่าขณะที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านมากถึงร้อยละ 79.0 ระบุว่านำเงินไปใช้ตรงตามที่แสดงความจำนงไว้ ทว่ามีคณะกรรมการเพียงร้อยละ 33 เท่านั้นที่ระบุว่าสมาชิกนำเงินไปใช้ตรงตามที่แจ้ง ขณะที่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 63.9) ระบุว่าสมาชิกเปลี่ยนแปลงการใช้เงิน (กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ 2545: 13)

ไม่ได้นำเงินกู้ไปลงทุนอะไร แต่นำไปใช้จ่ายในครอบครัว ให้ญาติยืมต่อ หรือยืมให้คนอื่น (เกรียงไกร กันยะ 2544: 81) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านหนองหญ้าปล้อง สมาชิกรายหนึ่งเล่าว่า “ฉันไม่ได้เขียนโครงการเอง กรรมการเขียนโครงการให้ เขียนว่าเอาไปเลี้ยงควาย แต่ฉันไม่ได้เอามาเลี้ยงควายหรอก ฉันเอามาใช้หนี้เก่า” (เสมียร ปาसानนท์, สัมภาษณ์ใน มติชน 4 กุมภาพันธ์ 2546)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้สมาชิกไม่ได้นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจกรรมการผลิตตามที่แสดงความจำนงไว้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนมากไม่มีวิธีควบคุมไม่ให้สมาชิกใช้เงินผิดจุดประสงค์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการติดตามงานของคณะกรรมการหย่อนยาน อีกส่วนเป็นเพราะคณะกรรมการเห็นว่าเป็นวิธีปฏิบัติทั่วไป เมื่อได้กู้เงินแล้วเป็นสิทธิผู้กู้ ขอให้หาเงินมาใช้ได้เป็นพอ (นภาพรณ ะหวานนท์ และคณะ 2546ก: 22; มณีมัย ทองอยู่ และคณะ 2546: 119) ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านฯ ในจังหวัดสุพรรณบุรี คณะกรรมการไม่ติดตามตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสมาชิกเพราะเห็นว่าเป็นคนภายในชุมชนที่พบเห็นกันเป็นประจำ กับเป็นเพราะไม่สนใจว่าสมาชิกจะกู้ยืมไปทำอะไร ขอให้สามารถนำเงินมาชำระคืนตามกำหนดได้เป็นพอ (กนกพร น้อยปรีชา 2546: 79) หรือกรณีสมาชิกกองทุนหมู่บ้านหนองหญ้าปล้อง ซึ่งเล่าว่า “กรรมการเขาไม่ว่าอะไรหรอก ใครจะเอาไปทำอะไรก็ช่าง เขาบอกว่ามาจัดสรรไปเถอะ เป็นเงินจากรัฐบาล ครบปีไม่มีเงินต้นค่อยมาจ่ายดอกกัน” (เสมียร ปาसानนท์, สัมภาษณ์ใน มติชน 4 กุมภาพันธ์ 2546: 13)<sup>28</sup> นอกจากนี้ ในบางหมู่บ้านหรือบางชุมชน การติดตามตรวจสอบอย่างเข้มงวดอาจไม่สามารถดำเนินการได้มากนัก เพราะอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโคกก่อ คณะกรรมการกองทุนพบว่าสมาชิกบางรายใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ เมื่อซักถามว่าจะมีเงินคืนตามกำหนดหรือไม่ สมาชิกตอบว่ามี กรรมการทำได้แต่เพียงตักเตือนให้สมาชิกหาเงินมาชำระให้ได้ตามกำหนด แต่ไม่ได้บอกว่าหากไม่ชำระคืนจะไม่ได้กู้อีก ทั้งๆ ที่ตามระเบียบกรรมการสามารถเรียกคืนได้ แต่กรรมการไม่กล้าเรียกคืน เพราะเกรงว่าจะเกิดความขัดแย้งกัน (เกรียงไกร กันยะ 2544: 81)

เช่นเดียวกับโครงการธนาคารประชาชนซึ่งไม่สามารถขยายกำลังการผลิตหรือสร้างอาชีพใหม่ได้มากนัก เพราะนอกจากโครงการให้กู้แก่ลูกค้ารายเดิมเป็นส่วนใหญ่ เพราะธนาคารลดความเสี่ยงหนี้สูญ ผู้กู้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 84.3) นำเงินกู้ไปใช้ในกิจการเดิม มีเพียงร้อยละ 8.2 ที่นำเงินกู้ไปลงทุนในกิจกรรมใหม่ รวมทั้งก่อให้เกิดการจ้างงานนอกครัวเรือนเพิ่มเพียงร้อยละ 13.6 นอกจากนี้ โครงการไม่ได้ดำเนินการให้บริการด้านการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพแก่สมาชิก ทำให้ผู้กู้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพใหม่ๆ ไม่มากนัก (ธนาคารออมสิน อ่างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-8)-(6-10))

ส่วนโครงการหนึ่งตำบลฯ แม้ได้รับการประเมินว่าสามารถสร้างยอดขายผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นได้อย่างมาก จาก 215.55 ล้านบาทในช่วงเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2544 เป็น 19,027 ล้านบาทในช่วงเดือนมกราคมถึงตุลาคม 2545 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 90 เท่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-6), (5-10)-(5-11)) นอกจากนี้เป็นที่น่าสงสัยหรือสามารถตั้งคำถามได้ การที่ตัวเลขยอดขายดังกล่าว

<sup>28</sup> เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านฯ ในเขต อ.โนนคูณ ซึ่งคณะกรรมการไม่ได้ติดตามแนะนำและควบคุมสมาชิก หากไม่ทำตามกิจกรรมก็ปล่อยปละละเลย คิดว่าขอมีเงินใช้คืนตามกำหนดพอ (ทวีสันต์ สุขเจริญ 2546: 84) หรือกองทุนหมู่บ้านใน ต.โคกเคียน คณะกรรมการไม่ได้ติดตามการใช้เงินของสมาชิก เว้นแต่สมาชิกรายใดค้างชำระคืนดอกเบี้ยและเงินต้นเกินกำหนด คณะกรรมการจึงจะติดตามหรือแจ้งให้ทราบ และแก้ปัญหาโดยการเจรจา ประนีประนอม (สุพรทิพย์ คำทรงศรี 2546: 135)

เพิ่มขึ้นสูงอย่างมากในระยะเวลาอันสั้นเพราะแรงตลาดและการใหม่ประชาสัมพันธุ์ อาจเป็นเพียงความสำเร็จเบื้องต้น ไม่สามารถเป็นหลักประกันที่จะยกระดับกิจการเป็นวิสาหกิจที่สมาชิกในชุมชนสามารถยึดเป็นอาชีพหลักและดำเนินงานต่อเนื่อง เพราะเป็นเพียงการแปรรูปผลิตภัณฑ์เบื้องต้นที่มีมูลค่าเพิ่มไม่มากนัก ชาวเอกลักษณะเฉพาะถิ่นจึงถูกเลียนแบบง่าย อีกทั้งกลุ่มผลิตภัณฑ์ยังมีขนาดเล็ก และผู้ผลิตยังขาดทักษะในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ขาดความรู้ด้านการตลาดและการบริหารจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งขาดพลังในการระดมทุนเพื่อใช้หมุนเวียนประกอบธุรกิจ (เพ็งอ้าง: (2-16))

ทั้งนี้ หากพิจารณาตารางที่ 11 จะพบว่าโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าสามารถขยายโอกาสหรือเพิ่มกำลังการผลิตและสร้างอาชีพได้จำกัด ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 11 แสดงการใช้จ่ายครัวเรือนก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า  
(หน่วย: ร้อยละของรายได้)

โครงการ	การลงทุน		การบริโภค		การชำระเงินกู้	
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	45.8	42.0	36.9 (25.0)	45.0 (31.8)	17.3 (41.0)	13.0 (43.0)
หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	35.0	38.0	59.5 (10.0)	57.3 (15.0)	5.5 (37.0)	4.7 (46.0)
ธนาคารประชาชน	25.1	30.8	69.3 (5.0)	59.2 (6.3)	6.6 (71.0)	11.0 (75.0)
พักชำระหนี้	57.2	52.3	28.1 (0.0)	34.8 (33.7)	14.7 (14.0)	12.9 (20.0)
เฉลี่ย	40.8	40.8	48.2 (10.0)	48.8 (21.7)	11.0 (40.8)	10.4 (46.0)

หมายเหตุ: - ตัวเลขในวงเล็บของการบริโภคเป็นสัดส่วนการซื้อสินค้าคงทนต่อรายจ่ายทั้งหมด

- ตัวเลขในวงเล็บของการชำระเงินกู้เป็นการชำระเงินกู้นอกกระบบ

(ที่มา: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย อังโน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (2-10))

ประการแรก ผู้เข้าร่วมโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าไม่ได้มีส่วนการลงทุนต่อรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เพราะมีรายจ่ายด้านการลงทุนคิดเป็นร้อยละ 40.8 ของรายได้ทั้งช่วงก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการ โดยเฉพาะโครงการพักชำระหนี้ และโครงการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการลงทุนของประชากรระดับรากหญ้า พบว่าร้อยละการลงทุนต่อรายได้ลดลงจากร้อยละ 57.2 และร้อยละ 45.8 ก่อนเข้าโครงการ เหลือ

ร้อยละ 52.3 และร้อยละ 42.0 หลังเข้าร่วมโครงการ ตามลำดับ ยกเว้นโครงการธนาคารประชาชนและโครงการหนึ่งตำบลฯ ซึ่งสัดส่วนการลงทุนต่อรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.7 และร้อยละ 3.0 ตามลำดับ

ประการที่สอง ขณะที่สัดส่วนรายจ่ายด้านการลงทุนต่อรายได้โดยเฉลี่ยคงที่ สัดส่วนรายจ่ายด้านการบริโภคต่อรายได้โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 48.2 เป็นร้อยละ 48.8 โดยโครงการกองทุนหมู่บ้านมีสัดส่วนเพิ่มมากที่สุด คือ ร้อยละ 8.1 รองลงมาคือโครงการพักชำระหนี้ฯ ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.7 ส่วนโครงการธนาคารประชาชนและโครงการหนึ่งตำบลฯ สัดส่วนรายจ่ายด้านการบริโภคต่อรายได้ลดลงร้อยละ 10.1 และร้อยละ 2.3 ตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัดส่วนการซื้อสินค้าคงทนต่อรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก คือ จากร้อยละ 10.0 เป็นร้อยละ 21.7 และเพิ่มขึ้นในผู้เข้าร่วมทุกโครงการ โดยโครงการที่ผู้เข้าร่วมมีสัดส่วนการซื้อสินค้าคงทนต่อรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุดคือโครงการพักชำระหนี้ฯ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.0 เป็นร้อยละ 33.7 (ดู สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 76 ประกอบ) กล่าวอีกนัยหนึ่ง รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการกู้ยืมหรือจากการได้รับการพักชำระและลดภาระหนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้น เท่าๆ กับที่ถูกนำไปใช้สำหรับการบริโภคในครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการซื้อสินค้าคงทนจำพวกรถจักรยานยนต์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครื่องใช้ไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการขยายการผลิตน้อยมาก<sup>29</sup>

ประการที่สาม แม้สัดส่วนการชำระเงินกู้ต่อรายได้โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 0.6 และโครงการส่วนใหญ่ผู้เข้าร่วมมีสัดส่วนการชำระเงินกู้ต่อรายได้ลดลง (ยกเว้นโครงการธนาคารประชาชนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4) ทว่าสัดส่วนการชำระเงินกู้ในระบบต่อรายได้โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2 และเพิ่มขึ้นในทุกโครงการ โดยโครงการที่ผู้เข้าร่วมมีสัดส่วนการชำระเงินกู้ในระบบต่อรายได้เพิ่มขึ้นมากที่สุดคือโครงการหนึ่งตำบลฯ (ร้อยละ 9) ส่วนโครงการที่มีสัดส่วนการชำระเงินกู้ในระบบต่อรายได้มากที่สุดคือโครงการธนาคารประชาชน (ร้อยละ 75.0) ขณะที่โครงการพักชำระหนี้มีต่ำสุด (ร้อยละ 20.0) ซึ่งแม้การชำระคืนเงินกู้ในระบบสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าข้อที่ต้องการลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบ แต่ก็ชี้ให้เห็นว่ายิ่งส่งผลให้วัตถุประสงค์ขยายโอกาสของนโยบายจำกัดลงอีก เพราะเงินดังกล่าวไม่ได้ถูกใช้ในการลงทุนหรือสร้างอาชีพใหม่แต่อย่างใด

ประการที่สี่ ก่อนเข้าร่วมโครงการสัดส่วนของการใช้จ่ายด้านการลงทุน การบริโภค และการชำระเงินกู้ต่อรายได้โดยเฉลี่ย อยู่ที่ร้อยละ 40.8, 48.2 และ 11.0 ตามลำดับ ทว่าหลังเข้าร่วมโครงการสัดส่วนโดยเฉลี่ยดังกล่าว

<sup>29</sup> ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ นำเงินไปซื้อสินค้าประเภทรถจักรยานยนต์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และเครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้โดยตรง ทว่างานเขียนของหน่วยงานรัฐกลับระบุว่าเกี่ยวข้องกับงานเขียนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่าผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ บางรายได้นำสินค้ากลุ่มดังกล่าวไปใช้อำนวยความสะดวกในการติดต่อธุรกิจ เช่น ติดตามข่าวสารการตลาด ขนส่งผลผลิต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-18)) เช่นเดียวกับงานเขียนของสำนักบัญชีประชาชาติฯ และคณะเศรษฐศาสตร์ฯ ระบุว่าการบริโภคสินค้ากลุ่มดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสาขาอุตสาหกรรมนั้นๆ ในอัตราสูง หากแต่เป็นการตอบสนองการดำเนินกิจการในเขตชนบทซึ่งจำเป็นต้องติดต่อสื่อสารและนำสินค้ามาจัดจำหน่ายในตลาด นอกจากนี้ การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีสาเหตุมาจากระบบโทรศัพท์พื้นฐานยังไม่กระจายในเขตชนบทอย่างทั่วถึง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตชนบทได้ (สำนักบัญชีประชาชาติฯ และคณะเศรษฐศาสตร์ฯ 2546: 12, 15)

อยู่ที่ร้อยละ 40.8, 48.8 และ 10.4 ตามลำดับ ซึ่งไม่เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนของการบริโภคยังอยู่ลำดับแรก เหมือนเช่นช่วงก่อนหน้า หากแต่ยังชี้ให้เห็นว่าการบริโภคเป็นการใช้จ่ายประเภทเดียวที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ขณะที่ สัดส่วนการลงทุนและการชำระหนี้ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคงที่และลดลงตามลำดับ ผู้เข้าร่วมจึง ไม่ได้นำเงินกู้หรือเงินต้นและดอกเบี้ยที่ได้รับไปขยายโอกาสหรือเพิ่มการผลิตดังที่ถูกต้องหวังแต่อย่างใด

### 2.3.4 การเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนท้องถิ่น

นอกจากกระตุ้นเศรษฐกิจ โครงการภายใต้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าบางโครงการมี เป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ มีปรัชญาเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในหลายลักษณะ โดยภาคราชการจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้วางกรอบ นโยบาย หลักเกณฑ์ สำคัญ รวมทั้งให้คำปรึกษาและคำแนะนำทางวิชาการเท่านั้น (รายละเอียดดู สำนักงานคณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2544: 1; 2546: 17; สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ และคณะ 2546: 2)<sup>30</sup> เช่นเดียวกับโครงการหนึ่งตำบลฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ชุมชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้แก่ชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้ สามารถพึ่งตนเองได้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชน รวมทั้งเป้าหมาย 1 ใน 2 ข้อของโครงการคือการให้ชุมชนที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ 60 สามารถสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ในปี พ.ศ. 2549 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (5-1)-(5-2)) เป็นอาทิ

ถึงแม้วัตถุประสงค์ข้อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นของโครงการดังกล่าวได้รับการ ประเมินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง<sup>31</sup> ทว่างานศึกษาจำนวนมากชี้ว่าโครงการ

<sup>30</sup> นอกจากนี้ โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ยังอิงอาศัยแนวคิดประชารัฐ (Civil State) ซึ่งเป็นแนวคิดที่วางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ ระหว่างประชาชนกับรัฐในลักษณะที่ภาคประชาสังคมครอบคลุมรัฐ ต่างจากแนวคิดรัฐประชาชาติ (Nation State) ซึ่งรัฐมีบทบาทนำ โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้ให้การรับรองแนวคิดประชารัฐและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการ กองทุนหมู่บ้านฯ ด้วยการผลักดัน 4 ประสาน คือ ภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคประชาสังคม และภาคชุมชน เพื่อร่วมคิดร่วมทำ แบบพหุภาคีขับเคลื่อนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 17, 28-9; สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 12)

<sup>31</sup> เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ การติดตามประเมินผลของกรมการพัฒนาชุมชนระบุว่าความเข้มแข็งของชุมชนในภาพรวมมี ทิศทางดีขึ้น ทั้งความสามารถในการพึ่งตนเอง ความมั่นคงและความปลอดภัยในชุมชน ความใกล้ชิดและวางใจกัน และการมี วิสัยทัศน์แก้ไขปัญหาของชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน ช่างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-19)-(4-22)) เช่นเดียวกับการติดตามประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และ คณะ ซึ่งระบุว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ด้านการบริหารจัดการ พัฒนาระบบการประชาคม และ ก่อให้เกิดความเอื้ออาทรและความสามัคคีภายในชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 78) หรือโครงการวิจัยและประเมินกองทุนหมู่บ้าน โครงการปริญญาเอกพัฒนศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรี นครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) ซึ่งอาศัยมโนทัศน์ “ทุนชุมชน” ศึกษาผลกระทบของการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อ กระบวนการสะสมทุนชุมชน พบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถเสริมสร้างกระบวนการสะสมทุนชุมชนในแง่ของ 1) การเรียนรู้ ทักษะใหม่ในการบริหารจัดการ 2) โอกาสในการทำงานเป็นกลุ่ม 3) การสร้างเครือข่ายทางสังคม 4) การสร้างความเสมอภาค

ภายใต้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าไม่สามารถช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้มากนัก ดังกรณีโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เงินกู้ส่วนใหญ่ของโครงการถูกจัดสรรให้แก่กิจกรรมปัจเจก ส่วนกิจกรรมกลุ่มมีเพียงร้อยละ 1.5 (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 39) นอกจากนี้เป็นเพราะคณะกรรมการมีความระมัดระวังสูงว่าจะต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดหนี้สูญ จึงคำนึงถึงความสามารถและความสะดวกในการชำระคืนเป็นหลัก รวมทั้งเห็นว่าการรวมกลุ่มทำธุรกิจมีโอกาสที่จะขัดแย้งและมีปัญหามากกว่าปัจเจก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-11)) ประการสำคัญ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ จำกัดสิทธิของกลุ่ม องค์กร หรือนิติบุคคล ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก (ประกาศฯ ผลเรื่อง 2546: 183) ฉะนั้น หากกลุ่มต้องการกู้เงินกองทุนหมู่บ้านไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมจึงต้องอาศัยวิธีให้สมาชิกกู้รายปัจเจกแล้วนำเงินมารวมกัน<sup>32</sup>

ขณะที่ในส่วนของปรัชญาข้อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถดำเนินการได้จำกัด เพราะแม้จะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งสามารถร่างกฎระเบียบกองทุนขึ้นเอง แต่คู่มือระเบียบกองทุนหมู่บ้านระบุอย่างชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ข้อ 2 ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านคือ “ออกระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกองทุนที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด” (ธงชัย มูลพันธุ์ 2545: 19) ซึ่งไม่เอื้อต่อการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ มากนัก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการร่างระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างมาก โดยเฉพาะหากเกิดความสงสัย ไม่เข้าใจ หรือมีข้อถกเถียงในกฎระเบียบข้อใด มักจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ผูกขาดการตีความกฎระเบียบดังกล่าว (พนารัช ปรีดาภรณ์ 2546: 55) ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโคกก่อง เดิมคณะกรรมการกองทุนได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 3 ทว่าพัฒนาการเห็นว่าต่ำเกินไป กองทุนจะไม่เติบโต จึงให้ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ขึ้นไปเป็นร้อยละ 6 คณะกรรมการเจรจาต่อรองกับพัฒนาการถึง 2 ครั้ง แต่ไม่เป็นผล สุดท้ายต้องยอมปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 ตามความเห็นของพัฒนาการ ทั้งๆ ที่ระเบียบกองทุนของอีกหมู่บ้านซึ่งคณะกรรมการคัดลอกมากำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 3 (เกรียงไกร กันยะ 2544: 71)

ทั้งนี้ การที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ถูกกำหนดจากระเบียบส่วนกลางส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในหลายลักษณะ ประการแรกคือการที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ของกองทุนหมู่บ้านฯ กว่า 70,000 กองทุนคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ เช่น การศึกษากองทุนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระพบว่า ระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ต่างๆ แตกต่างเฉพาะในรายละเอียด เช่น ระยะเวลาการส่งคืนเงินกู้ อายุผู้สมัครเป็นสมาชิก แต่หลักการจะเหมือนกัน เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ การใช้หลักฐานการขอกู้เงิน สิทธิและ

ระหว่างหญิงชาย 5) การกู้ยืมเงินของชุมชนบางแห่ง และ 6) การสร้างจิตสำนึกของความเป็นชุมชน (นภาพรณ ะวานนท์ และคณะ 2546ก: 15-6) เป็นอาทิ

<sup>32</sup> ดังกรณีบ้านหนองมอญ กลุ่มเกษตรกรประสบปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ และถูกพ่อค้าคนกลางเอารัดเอาเปรียบ จึงต้องการสร้างโรงสีชุมชน แต่ขาดเงินทุน ขณะเดียวกันระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่อนุญาตให้กู้เป็นกลุ่ม สมาชิกกลุ่มจำนวนหนึ่งจึงทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านเป็นรายบุคคล และนำเงินมารวมกันเพื่อจัดสร้างโรงสีชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 49-50)

หน้าที่ของสมาชิก ฉะนั้น “หากเข้าใจระเบียบกองทุนหมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งก็สามารถเข้าใจระเบียบกองทุนหมู่บ้านอื่นๆ ในเขตพื้นที่ อ.บ.ต. บางพระ ด้วย” (จันทร์เพ็ญ ยุทธแสนย์ 2545: 70)<sup>33</sup>

ประการที่สอง การต้องอิงกับระเบียบที่กำหนดจากส่วนกลางส่งผลให้เกิดปัญหาในระดับการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็ความพยายามกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการกองทุนให้มีผู้ชายและผู้หญิงเท่ากัน<sup>34</sup> การคิดดอกเบี้ยซึ่งขัดหลักการศาสนาอิสลามที่ห้ามคิดดอกเบี้ย<sup>35</sup> การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ชุดใหม่โดยการจับสลากออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการไม่สามารถจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ในเขตชุมชนเมือง (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 50) เนื่องจากจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมเวที “ประชาคม” ในเขตชุมชนเมืองมักมีไม่ถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในหมู่บ้านหรือชุมชนตามที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด ดังกรณีชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งสามารถจัดตั้งได้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้มาก จากที่ตั้งเป้าหมายไว้ 1,472 กองทุน การดำเนินการในปีแรกสามารถจัดตั้งได้เพียง 388 กองทุน หรือร้อยละ 26.36 (สำนักงานคณะกรรมการและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2546: 31) ต่อมาเดือนกรกฎาคม 2546 สามารถจัดตั้งได้ 651

<sup>33</sup> เช่นเดียวกับการศึกษากองทุนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางกลาง พบว่าระเบียบกองทุนหมู่บ้านทุกแห่งมีความแตกต่างเฉพาะในรายละเอียด เช่น ระยะเวลาการสงคืนเงินกู้ จำนวนสงคืนฝากสงจะ การชำระค่าธรรมเนียมแรกเข้า ทว่าหลักการคล้ายคลึงกัน ฉะนั้น “หากเข้าใจระเบียบกองทุนหมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งก็สามารถเข้าใจระเบียบกองทุนหมู่บ้านอื่นๆ ในเขตพื้นที่ อ.บ.ต. บางกลาง ด้วย” (พนิดา เล้าณะะ 2546: 138-9) หรือการศึกษากองทุนหมู่บ้าน 10 กองทุนใน ต.โคกเคียน พบว่ารูปแบบกองทุนหมู่บ้านทุกหมู่บ้านคล้ายคลึงกัน เนื่องจากมีกฎระเบียบข้อบังคับที่มีหลักการพื้นฐานเดียวกัน (สุพรทิพย์ คำทรงศรี 2546: 135) เป็นต้น

<sup>34</sup> การกำหนดให้สัดส่วนกรรมการหญิงชายเท่ากันแม้จะเป็นความพยายามเสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเทียมระหว่างหญิงชาย นอกจากเป็นความเข้าใจประชาธิปไตยอย่างคับแคบและตื้นเขิน ยังไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมไทยซึ่งบทบาทหญิงชายมีความซับซ้อนและสลับไหลกว่าที่เข้าใจมาก ฉะนั้น แม้หมู่บ้านและชุมชนต่างๆ พยายามคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ให้ประกอบด้วยผู้ชายและผู้หญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่บางหมู่บ้านและชุมชนมีสัดส่วนของคณะกรรมการหญิงชายต่างกันมาก อาทิ กองทุนหมู่บ้านฯ ในเขต อ.เชียงแสน กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นกรรมการกองทุนร้อยละ 72.2 เป็นเพศชาย (พิมพ์พร นพวงศ์ 2546: 84) เช่นเดียวกับคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านฯ ระดับอำเภอ จังหวัดปทุมธานี ร้อยละ 82.67 เป็นเพศชาย (ชนมณัฐ รอดบุญธรรม 2546: 68)

<sup>35</sup> คัมภีร์อัลกรุอ่านบัญญัติว่า “โอ้บรรดาผู้มีศรัทธา พวกเจ้าอย่าบริโภค (รับ) ทรัพย์สินระหว่างกันและกันโดยมิชอบธรรม (เช่น การโกง การกินดอกเบี้ย เป็นต้น) นอกจากมันเป็นการค้าขายจากความพอใจของพวกเขา (ซึ่งกันและกัน) และพวกเจ้าอย่าได้ฆ่าตัวของเจ้าเอง แท้จริงอัลลอฮ์ทรงเมตตาต่อพวกเจ้ายิ่ง” (คัมภีร์อัลกรุอ่าน 4: 29 อ้างใน พิทักษ์ ศิริวงศ์ 2546ก: 3) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แม้หมู่บ้านและชุมชนมุสลิมภาคใต้บางแห่งสังเลกับการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ (สมร ชังกาพยัละของ 2546: 128) และส่งผลให้การดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ล่าช้า (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546ค: 42) ทว่าหมู่บ้านมุสลิมบางหมู่บ้านไม่ได้ปฏิเสธ แต่ร่วมกันปรึกษาหารือหาทางออกโดยวิธีการที่ไม่ผิดหลักศาสนาและไม่เป็นบาป เช่น การไม่คิดดอกเบี้ย แต่ใช้การบริหารหรือเรียกว่าค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียม เช่น กู้ 20,000 ต้องบริจาค 400-500 ซึ่งเทียบกับอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ระหว่างร้อยละ 3-5 ต่อปี (พิทักษ์ ศิริวงศ์ 2546ก: 5; 2546ข: 34; สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546ค: 43)

กองทุน หรือร้อยละ 44.23 (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน 2546ก: 15) และล่าสุดสามารถจัดตั้งได้ 922 กองทุน หรือร้อยละ 63.94 (สุทธิติ ชัตติยะ 2547: 18)<sup>36</sup>

เช่นเดียวกับในเขตปริมณฑล ซึ่งประสบปัญหาไม่สามารถจัดตั้งกองทุนได้ในเขตชานเมือง (นิศารัตน์ ศิลปเดช และคณะ อ่างใน สิริยา ยมนา 2546: 38) อาทิ ชุมชนบ้านคลองมอญ ซึ่งตั้งอยู่ในเขต อ.เมือง จ.สมุทรปราการ สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและประกอบธุรกิจ เมื่อจัดเวทีประชาคมครั้งแรกมีคนเข้าร่วมเพียง 82 คน จาก 651 คน ส่งผลให้ไม่สามารถตั้งกองทุนได้ จึงต้องวางแผนประชาสัมพันธ์ใหม่ ออกเสียงตามสายเรียกร้องความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจของคนในหมู่บ้านซึ่งไม่เคยมีมาก่อน และอ้างว่าจะเป็นเรื่องน่าอัปยศหากหมู่บ้านไม่สามารถจัดตั้งกองทุนได้ขณะที่หมู่บ้านอื่นๆ ใกล้เคียงดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว (สิริยา ยมนา 2546: 76) หรือชุมชนในเขต อ.บางกรวย จ.นนทบุรี แม้สมาชิกส่วนหนึ่งประกอบอาชีพดั้งเดิมคือทำสวน ทว่าสมาชิกอีกส่วนเป็นผู้ย้ายภูมิลำเนาเข้ามา ประกอบอาชีพรับราชการ พนักงานบริษัท ค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว ซึ่งมีจำนวนมากและฐานะค่อนข้างดี และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนมากนัก จึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ (ปิยะ ปัจฉา 2546: 3)

ประการที่สาม ระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ บางข้อมีความยุ่งยากและซับซ้อนเกินไปสำหรับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ โดยเฉพาะในหมู่บ้านหรือชุมชนซึ่งไม่มีประสบการณ์การบริหารกองทุนขนาดใหญ่มาก่อน (นภาพรณี หนะวานนท์ และคณะ 2546ก: 21) ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาน ปัญหาที่กองทุนประสบมากที่สุดคือปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับ เนื่องจากมีระเบียบข้อบังคับปลีกย่อยมากเกินไปจนรู้สึกว่ายุ่งยากซับซ้อน (สมร อังกาพยัฒระอง 2546: 129-30) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านใน ต.โคกเคียน กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาด้านกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ มากที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนฯ ไม่เข้าใจ (สุพรทิพย์ คำทรงศรี 2546: 136) ขณะที่ผลการศึกษาของโครงการวิจัยและประเมินกองทุนหมู่บ้าน โครงการปริญญาเอกพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) พบว่าคณะกรรมการกองทุนฯ เห็นว่าการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ มีความยุ่งยาก โดยเฉพาะเรื่องการทำบัญชีและการต้องกรอกเอกสารข้อมูลต่างๆ ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการกองทุนฯ ต้องใช้เวลาในการบริหารจัดการค่อนข้างมาก (นภาพรณี หนะวานนท์ และคณะ 2546ก: 22-4)

ส่วนโครงการหนึ่งตำบลฯ ดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือเกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นน้อยมาก เพราะผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่เป็นเจ้าของวิสาหกิจหรืออุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง มากกว่า

<sup>36</sup> อย่างไรก็ตาม นอกจากมีผู้เข้าร่วม “เวทีประชาคม” ไม่ถึง 3 ใน 4 กล่าวกันว่าสาเหตุที่สามารถจัดตั้งกองทุนชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพฯ ได้ล่าช้ายังสืบเนื่องมาจากสาเหตุอื่นๆ อีก อาทิ สมาชิกส่วนหนึ่งไม่เดือดร้อน เงินกู้ต่ำเกินไป มีโครงการธนาคารประชาชนเป็นทางเลือกสำหรับคนที่คุ้นเคยกับระบบธนาคารมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาการเมืองแทรกซ้อน เพราะผู้นำบางคนเป็นหัวหน้าคณะแนวสมาชิกสภาเขตและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายค้าน และเกรงว่าการจัดตั้งกองทุนชุมชนเมืองคุกคามฐานคะแนนเสียงตน กระทั่งส่งผลให้ในช่วงปีที่ 2 ของการดำเนินโครงการ แพทย์พลเดช ปิ่นประทีป ผู้ช่วยผู้อำนวยการคณะทำงานประชารัฐ ให้สัมภาษณ์ว่าหากการจัดตั้งกองทุนชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพฯ ไม่คืบหน้า ปลายปี พ.ศ. 2545 คงปิดโครงการ (ปิยะดา วรรณพิณ 2545: 4; สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546ค: 42; www.rakbankerd.com)

จะเป็นกลุ่มหรือองค์กรชุมชน ดังกรณีในเขตกรุงเทพฯ วันที่ 15 มิถุนายน 2547 มีผู้มาลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ จำนวน 1,724 ราย ไม่ผ่าน 7 ราย คงผ่าน 1,717 ราย ส่วนใหญ่ (1,248 ราย) เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ขณะที่กลุ่มผู้ผลิตชุมชนมีจำนวน 469 ราย ฉะนั้น ผลที่เกิดขึ้นจึงตรงข้ามกับเป้าหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ที่โครงการระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างสิ้นเชิง

เพราะเหตุนี้ ถึงแม้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยนำศัพท์หรือรูปแบบของชุมชนมาใช้มากเพียงใดก็ตาม ทว่าโดยเนื้อแท้แล้วรัฐบาลไม่เคยสนใจ “ชุมชน” เพราะขณะที่ความเอื้ออาทรเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดของชุมชน แต่เอื้ออาทรไม่ใช่การให้ทานในลักษณะจากบนลงล่าง แต่เป็นการเอื้อระหว่างคนที่เท่าเทียมกัน แม้จะยากดีมีจนต่างกัน ทว่าโครงการเอื้ออาทรของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยล้วนเป็นการให้แบบให้ทาน เพราะรัฐบาลไม่เคยสร้างเงื่อนไขและกลไกที่จะทำให้เกิดการให้ระหว่างกัน เช่น โครงการ 30 บาทฯ ไม่เกี่ยวอะไรกับการให้กันและกันในชุมชน แต่เป็นการให้ชาวบ้านได้เข้าถึงบริการสาธารณสุขโดยรัฐช่วยอุดหนุน ซึ่งแตกต่างจากการจัดสวัสดิการสังคมของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเริ่มจากความพยายามจะให้ชาวบ้านมีหลักประกันด้านสุขภาพด้วยการกันกำไรจากกลุ่มออมทรัพย์ไว้ส่วนหนึ่ง โดยที่สมาชิกทุกคนไม่ว่ารวยหรือจนจะได้รับความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลเท่าๆ กัน กำไรจากกลุ่มออมทรัพย์คือการเอื้ออาทร เพราะเป็นการให้ระหว่างกันและกัน ไม่ใช่การแจกของ “เสีย” ฉะนั้น “การ...เอื้ออาทรแบบไทยรักไทยจึงเป็นเพียงการลูบหลังเพื่อให้ทนต่อการตบหัวได้แรงขึ้นและนานขึ้นเท่านั้น” (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2547: 33)

### 3. แนวโน้มของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล

การติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ระบุว่าโครงการภายใต้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้และมีแนวโน้มที่จะยั่งยืน นับตั้งแต่โครงการพักชำระหนี้ฯ ซึ่งดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ธ.ก.ส. ได้ประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรลูกค้ำพักชำระหนี้ พบว่ามีจำนวน 881,251 รายหรือร้อยละ 89.06 ของเกษตรกรลูกค้ำพักชำระหนี้ทั้งหมดซึ่งคาดว่าจะไม่มีปัญหาในการชำระหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการ ส่วนลูกค้ำที่อาจมีปัญหาคือลูกค้ำที่มีหนี้ค้างชำระนานปีก่อนเข้าร่วมโครงการ รวมทั้งเป็นลูกค้ำที่ประสบภัยธรรมชาติ ซึ่งหากชำระไม่ได้ ธ.ก.ส. จะดำเนินการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพและอาชีพของลูกค้ำเหล่านี้เป็นรายบุคคล เพื่อให้มีความสามารถในการชำระหนี้คืนต่อไป (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 2547ก: 39) เช่นเดียวกับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ การติดตามประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ และคณะ พบว่าหลังจากดำเนินโครงการครบ 1 ปี กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถจำแนกเป็นกองทุนชั้นดีถึง 24,745 หมู่บ้าน ชั้นรองมากกว่า 40,000 หมู่บ้าน ส่วนชั้นที่เสียหายมีเพียง 1,800 หมู่บ้าน หรือประมาณร้อยละ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่สามารถอยู่รอด และมีความเสี่ยงจากความล้มเหลวน้อย เนื่องจากผู้กู้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90.5) ชำระเงินกู้และดอกเบี้ยคืนตามกำหนดเวลา และกองทุน ดอกเบี้ย และเงินออมเพิ่มพูนขึ้น รวมทั้งประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีต่อโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ 2546: 41, 78 และคณะกรรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐฯ 2545: (3)-(4) ประกอบ) หรือโครงการธนาคาร

ประชาชน ผู้กู้ยืมส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือนเพียงร้อยละ 2.7 ของสินเชื่อรวม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-4)) และการประเมินความเห็นผู้จัดการธนาคารออมสินระบุว่าผู้กู้ทุกกลุ่มมีความสามารถในการชำระหนี้คืนสูง และจากสถิติไม่เคยเกิดหนี้สูญ (นุชจรินทร์ อภิชัยชาตฤกษ์ อ่างใน พนิดา เล้าณะ 2546: 54) เป็นอาทิ

อย่างไรก็ดี มีสัญญาณบางประการที่ชี้ให้เห็นว่าโครงการภายใต้นโยบายประชานิยมอาจไม่สามารถดำเนินการสืบเนื่องต่อไปได้ยาวนานมากนัก ดังกรณีโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ แม้ในปีแรกสมาชิกส่วนใหญ่นำเงินมาชำระคืนได้ครบตามกำหนดเวลา และเงินที่นำมาชำระคืนส่วนใหญ่ระบุว่าได้จากกิจการที่กู้ ซึ่งแม้จะสอดคล้องกับข้อเท็จจริง แต่ด้วยเหตุที่กิจการที่กู้ส่วนใหญ่เป็นการผลิตการเกษตร ซึ่งสามารถสร้างส่วนเกินหรือมูลค่าเพิ่มได้ต่ำและเสี่ยงกับภาวะราคาค้นผวนและภัยธรรมชาติ โอกาสที่ผู้กู้จะขาดทุนและไม่สามารถชำระคืนเงินกู้จึงมีสูง ดังที่พบว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ แห่งหนึ่งจำนวนมากกู้เงินกองทุนไปปลูกแตงกวา แต่ประสบปัญหาราคาค้นผลิตตกต่ำ ส่งผลให้ขาดทุน และต้องกู้เงินจากแหล่งอื่นมาใช้หนี้กองทุนหมู่บ้านฯ หรือสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ บางแห่งกู้เงินไปเลี้ยงวัว แต่ไม่สามารถถอนทุนคืนได้ใน 1 ปี ต้องหาเงินจากแหล่งอื่นมาใช้หนี้ (นภาพรณี หะวานนท์ และคณะ 2546ก: 25)

ขณะเดียวกันงานศึกษาจำนวนมากชี้ว่าผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนหนึ่งไม่ได้นำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำนงไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือนำไปใช้สำหรับการบริโภคในครัวเรือนซึ่งไม่ก่อให้เกิดการลงทุนหรือการสร้างรายได้ดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ ฉะนั้น สัดส่วนของเงินจากแหล่งอื่นที่ใช้ในการชำระหนี้คืนจึงน่าจะสูงกว่าที่สำรวจได้ โดยยุทธศาสตร์ในการหาเงินมาชำระหนี้คืนของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ประกอบด้วย 1) การนำเงินจากกิจกรรมส่วนอื่นมาใช้คืน 2) การกู้ยืมเงินระยะสั้นจากแหล่งเงินกู้อื่น เช่น พ่อค้า นายทุน ฯลฯ 3) การที่กรรมการหรือผู้นำหมู่บ้านช่วยหาเงินกู้ที่ไม่มีดอกเบี้ยให้ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ 4) การที่กรรมการหาแหล่งเงินกู้ระยะสั้นที่มีดอกเบี้ยให้โดยใช้สถานภาพตนเป็นประกัน 5) การให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ รายอื่นที่ชำระหนี้หมดแล้วหรือไม่ได้กู้ กู้เงินฉุกเฉินให้สมาชิกรายนี้ชำระหนี้ จากนั้นสมาชิกรายนี้ก็ขอกู้ยืมเงินต่อ แล้วนำเงินมาคืนให้กับสมาชิกที่กู้เงินฉุกเฉินให้ (เกรียงไกร กันยะ 2544: 82; นภาพรณี หะวานนท์ และคณะ 2546ก: 25-6; พรเพ็ญ ทับเปลี่ยน 2546: 54; มณีมัย ทองอยู่ และคณะ 2546: 133, 119) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสำรวจภาคสนามเบื้องต้นพบว่ามีกองทุนหมู่บ้านฯ หลายแห่งซึ่งสมาชิกเริ่มไม่ชำระเงินกู้คืนมากขึ้น และกองทุนหมู่บ้านฯ มีเงินทุนหมุนเวียนลดลง ขณะที่การศึกษาชิ้นหนึ่งพบว่ากลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นพร้อมกองทุนหมู่บ้านฯ ประสบปัญหาสมาชิกไม่ส่งเงินสัจจะมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2544 เหลือเงินสัจจะออมทรัพย์ในธนาคารเพียง 1,860 บาท และคณะกรรมการยังไม่ได้กำหนดแนวทางการจัดการเงินสัจจะออมทรัพย์แต่อย่างใด (เกรียงไกร กันยะ 2544: 65-6) โอกาสและความเป็นไปได้ที่กองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนมากจะล้มเหลวจึงมีค่อนข้างสูง

เช่นเดียวกับโครงการธนาคารประชาชน แม้ผู้กู้ยืมส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนด โดยมีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือนร้อยละ 2.7 ของสินเชื่อรวม ทว่าสัดส่วนหนี้ค้างชำระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจากร้อยละ 1.6 ในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 5.4 ในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (6-5)) ขณะที่สิ้นเดือนเมษายน 2547 ผู้กู้ที่มีหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือนมีจำนวน 47,610 ราย คิดเป็นเงิน 630.41 ล้านบาท หรือร้อยละ 10.47 ของสินเชื่อคงเหลือ และร้อยละ 3.71

ของสินเชื่อบริการ ส่งผลให้ธนาคารออมสินต้องออกมาตรการใหม่ๆ เพื่อแก้ปัญหาหนี้สูญ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหน่วยงานเร่งรัดและติดตามหนี้ การขยายระยะเวลาชำระหนี้ให้นานขึ้น การสร้างแรงจูงใจให้ลูกค้าชั้นดีด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยและขยายฐานลูกค้าชั้นดีไปยังสินเชื่อกู้ยืมเงินสูงกว่า ฯลฯ (www.fpo.go.th) ฉะนั้น หากสถานการณ์นี้ค้างชำระยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลไม่ได้ผลักดันอย่างเข้มข้นเหมือนเช่นช่วงเริ่มต้น โอกาสที่ธนาคารออมสินจะยุติโครงการธนาคารประชาชนจึงมีอยู่สูง

ส่วนโครงการพักชำระหนี้ฯ การติดตามประเมินผลของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระบุว่าแม้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการมีรายได้มากกว่ารายจ่ายปกติ มีเงินออมเพิ่มขึ้น มีสัดส่วนสินทรัพย์มากกว่าหนี้สิน รวมทั้งร้อยละ 86.3 มีความเต็มใจชำระหนี้คืน ทว่าความสามารถในการชำระหนี้ได้จริงของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการไม่สูงมากนัก เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินชำระหนี้ของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.0) มาจากผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากนัก ขณะที่โครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ดำเนินการค่อนข้างล่าช้าซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้คืนของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลไม่มีความประสงค์ดำเนินโครงการพักชำระหนี้ฯ ต่อเนื่อง แต่จะดำเนินโครงการลักษณะอื่นแทน เช่น โครงการแก้ปัญหาความยากจน โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547ก: 78, 98, 100) ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลให้การชำระหนี้คืนของเกษตรกรหลังสิ้นสุดโครงการมีความคลอนแคลนยิ่งขึ้น หากแต่จะส่งผลให้โครงการพักชำระหนี้ฯ ปิดตัวลงด้วยความล้มเหลวในที่สุด

ส่วนโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นโครงการที่ไม่สู้จะสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ 1) สมรรถภาพในการผลิตและแปรรูปผลิตภัณฑ์ในชุมชนไทยส่วนใหญ่คล้ายกัน จะต่างกันที่การปรุงแต่งรสชาติ เทคนิคการผลิต สี สัน ลวดลาย ฯลฯ เช่น ขนมไทยชนิดเดียวกันมีตำรับการผลิตที่ขึ้นชื่อหลากหลาย จึงมีแนวโน้มที่สินค้าแต่ละตำบลจะซ้ำซ้อนและแย่งตลาดกัน และ 2) แนวคิดที่กำหนดให้ชุมชนมีผลิตภัณฑ์ที่โดดเด่นมีมานานแล้ว เช่น การส่งเสริมให้กลุ่มแม่บ้านหรือกลุ่มเกษตรกรรวมตัวกันแปรรูปผลิตภัณฑ์ แต่ส่วนใหญ่ล้มเหลวเพราะข้อจำกัดด้านตลาด โดยเฉพาะปัจจุบันการกระจายสินค้าไปสู่ตลาดนอกชุมชนหรือผู้บริโภคในเมือง ถูกควบคุมกำหนดโดยสาขาของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติ จึงเป็นการยากที่สินค้าชุมชนจะเข้าไปประจำอยู่ในห้างสรรพสินค้าหรือซูเปอร์มาเก็ต (พิทยา ว่องกุล 2545: 55-7) กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงการหนึ่งตำบลฯ ไม่ได้ตระหนักในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่มีการแข่งขันรุนแรง นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์จำนวนมากมีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยและต้องพึ่งพาทั้งปัจจัยการผลิตและตลาดต่างประเทศ อาทิ ดอกไม้และผลไม้ประดิษฐ์ วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกที่ส่งผลให้รายได้ของผู้บริโภคต่อหัวลดลงจะส่งผลกระทบต่อการผลิตและจำหน่ายสินค้าเหล่านี้อย่างรุนแรง (สมบัติ แซ่แซ 2545: 75, 95)

ขณะที่โครงการ 30 บาทฯ แม้เป็นโครงการใหญ่ซึ่งรัฐบาลดึงจากขบวนการหลักประกันสุขภาพมาดำเนินการ ทว่านายกรัฐมนตรีแทบไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ยกเว้นในช่วงก่อนเริ่มโครงการ โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกฯ ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแทน ขณะเดียวกันก็มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่เสมือน CEO ของโครงการ ซึ่งการที่โครงการอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขเพียง

กระทรวงเดียวภายใต้การบริหารงานของ CEO แม้ช่วยให้สามารถบริหารโครงการได้เกือบเบ็ดเสร็จ แต่ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น การไม่มีกลไกระดับสูงกว่ากระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่ประสานและจัดระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศโดยรวม ซึ่งส่งผลให้โครงการ 30 บาทฯ ถูกผลักดันแยกจากโครงการอื่นๆ รวมทั้งส่งผลให้การจัดการปัญหาทะเบียนผู้มีสิทธิเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ค่อนข้างทุลักทุเลกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือส่งผลให้ปัญหาการเงินกลายเป็นปัญหาเฉพาะของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งฝ่ายต่างๆ ไม่ประสงค์จะยุ่งเกี่ยวกับ ทั้งๆ ที่โครงการนี้เป็นโครงการสำคัญของรัฐบาล (วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง 2545ข: 185-6) ฉะนั้น หากไม่ได้รับการผลักดันอย่างเข้มแข็งและจริงจังจากรัฐบาล รวมทั้งปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานบางประการ โอกาสที่โครงการนี้จะประสบปัญหาซับซ้อนและรุนแรงขึ้นจึงมีอยู่ไม่น้อย

อย่างไรก็ดี การพิจารณานโยบายประชานิยมภายใต้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในระดับมหภาคข้างต้น (แม้จะเสริมด้วยข้อมูลเอกสารระดับพื้นที่) แม้จะช่วยชี้ให้เห็นภาพรวมและแนวโน้มสำคัญ แต่มีข้อจำกัด เพราะไม่สามารถอธิบายความแตกต่างหลากหลายที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ได้ ประการสำคัญ การพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินโครงการวางอยู่บนหลักการเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาจากฐานหรือแง่มุมของชุมชนท้องถิ่นแต่ประการใด ซึ่งการพิจารณาปัญหาในลักษณะเช่นนี้นอกจากทำให้ไม่สามารถเข้าใจเงื่อนไขของความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการดังกล่าว ยังทำให้ไม่สามารถมองเห็นการปรับตัวตอบสนองของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหลายกรณีนับเป็นการริเริ่มสร้างสรรค์หรือการปรับใช้โครงการที่สมเหตุสมผล มากกว่าที่จะเป็นความล้มเหลวหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของโครงการ บทต่อไปจึงเป็นการพิจารณาชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลจากแง่มุมของชุมชนท้องถิ่นจำนวน 4 พื้นที่ โดยชี้ให้เห็นว่าแต่ละพื้นที่ดำเนินชุดโครงการดังกล่าวในลักษณะเช่นไร ไม่ว่าจะเป็นโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมทั้งโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

### บทที่ 3

#### การดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล

นโยบายประชานิยมจัดเป็นนโยบายสาธารณะซึ่งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ พร้อมกันทั่วทั้งประเทศโดยอาศัยหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในเขตเมืองหรือชนบท ในเขตกรุงเทพมหานครหรือภูมิภาคต่างๆ ภายใต้สมมติฐานที่ว่าทุกพื้นที่ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน อาทิ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และต่างประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน อาทิ ยากจน มีหนี้สิน ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ไม่มีสวัสดิการรักษายาบาล ขาดศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายและอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ต่างกัน จึงส่งผลให้ลักษณะของการดำเนินนโยบายประชานิยมมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่

บทนี้กล่าวถึงการดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลใน 4 พื้นที่ ได้แก่ 1) ต.สันสลี อ.แม่ใจ จ.พะเยา 2) ต.นาโผ อ.กุดชุม จ.ยโสธร 3) ต.คูยาดหมี อ.สนามชัยเขต จ.ฉะเชิงเทรา และ 4) องค์การบริหารส่วนพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี โดยจำแนกเป็นรายโครงการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพื้นที่กรณีศึกษาเป็นเขตชนบท ซึ่งส่งผลให้ไม่มีพื้นที่ใดที่สมาชิกเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในเขตเมืองกู้ยืมเป็นหลัก การกล่าวถึงการดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในพื้นที่กรณีศึกษาจึงจำกัดเฉพาะ 4 โครงการ คือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการ 30 บาทรักษาทุกคน ไม่รวมโครงการธนาคารประชาชน นอกจากนี้ โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ มีส่วนร่วมในระดับที่ต่างกัน โดยโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากที่สุด ทั้งในแง่ของการบริหารจัดการและการได้รับประโยชน์ ส่วนโครงการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรองลงมาว่าในสัดส่วนที่ต่ำกว่ามากคือโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ขณะที่โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะโครงการ 30 บาทรักษาทุกคน แม้สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษามีส่วนเกี่ยวข้องในจำนวนที่มากกว่า แต่ก็มีฐานะเป็นเพียงผู้เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากโครงการเท่านั้น ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการหรือดำเนินโครงการแต่อย่างใด เพราะเหตุนี้ เนื้อหาที่จะกล่าวถึงต่อไปจึงเกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นหลัก ส่วนการดำเนินโครงการอื่นๆ อีก 3 โครงการจะกล่าวถึงเฉพาะบางแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่กรณีศึกษา ดังแสดงให้เห็นเป็นลำดับ

#### 1. โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

##### 1.1. การจัดตั้งกองทุน คณะกรรมการ และกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ

กิจกรรมสำคัญประการแรกสำหรับการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือการจัดตั้งกองทุน คณะกรรมการ และกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งกรณีศึกษาส่วนใหญ่ไม่ประสบปัญหา สามารถระดมสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 เข้าร่วมตามกำหนด "ประชาคม" ตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (รายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบฯ ดู ธงชัย มูลพันธ์ 2545) ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสมาชิกส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมการกู้ยืมและออมทรัพย์ซึ่งมีการดำเนินการอยู่ใน

หมู่บ้านมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง สาเหตุที่สามารถจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านได้นับแต่การประชุมครั้งแรก เพราะ “ชาวบ้านมีความเข้าใจอยู่แล้ว เพราะว่าที่ในหมู่บ้านมีกลุ่มออมทรัพย์หลายกลุ่ม” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ซึ่งในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน สมาชิกดำเนินการโดย “เรียกประชุมกันที่วัด คนมาประชุมกันครบ ชาวบ้านก็แยะ แล้วชาวบ้านก็เลือกคณะกรรมการ ผู้ใหญ่บ้านได้เป็นประธาน” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง “ตอนประชุมครั้งแรกชาวบ้านมาครบ 3 ใน 4 ประชุม 2-3 ครั้ง ครั้งสุดท้ายก็จัดตั้งคณะกรรมการ” (อมรินทร์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

การประชุมจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ มักดำเนินการควบคู่ไปกับการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่มีจำนวน 15 คนตามที่ระบุไว้ในระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 9-15 คน (รายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบฯ ดู ธงชัย มูลพันธ์ 2545) ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เภรัญญิก และกรรมการฝ่ายต่างๆ อาทิ กรรมการฝ่ายตรวจสอบ กรรมการฝ่ายเร่งรัดหนี้สิน ฯลฯ นอกจากนี้ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ชายและผู้หญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันตามที่ระบุไว้ในระเบียบกองทุนฯ เช่นเดียวกัน (เพ็งอ่าง) ดังกรณีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน นอกจากมีจำนวน 15 คน ซึ่งประกอบด้วย “ประธาน รองประธาน เลขานุการ รองเลขานุการ เภรัญญิก รองเภรัญญิก แล้วก็มีการติดตามหนี้สิน กรรมการประเมินผลทุกไตรมาส กรรมการติดตามสินเชื่อ กรรมการกองทุนฉุกเฉิน” (กิตติยุทธ์ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) คณะกรรมการกองทุนฯ ปีแรกประกอบด้วยผู้ชาย 8 คน ผู้หญิง 7 คน (เพ็งอ่าง) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันดังที่ระบุไว้ในระเบียบกองทุนฯ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ดังกรณีประธานหมู่บ้านโลกชุมปูนคนแรกคือผู้ใหญ่บ้าน ส่วนเภรัญญิกคนปัจจุบันเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดงคนแรก และคนปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ มักดำรงตำแหน่งทางสังคมและการเมืองหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ดังกรณีเภรัญญิกกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน ซึ่ง “ตอนนี้ผมเป็น อบต. นาไผ่ เป็น อสม. ด้วย แล้วเป็นเภรัญญิกกองทุนฅาปนกิจของหมู่บ้าน แล้วก็กองทุนเห็ดอีก กองทุนไก่อีก” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ กรณีศึกษา มักดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมากกว่า 1 สมัย แม้ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ทุก 2 ปี ดังกรณีประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดงคนปัจจุบัน “เป็นประธานกองทุนตั้งแต่เริ่มเลย เปลี่ยนก็ไม่มียอมมีคนเป็น งวดที่แล้วก็สละสิทธิแล้ว ไม่มีใครเป็นก็ต้องเอาคนเก่าอีก” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับกรรมการฝ่ายติดตามผล ซึ่ง “เป็นฝ่ายนี้มาตั้งแต่เริ่มเลย อันนี้เป็นชุดที่ 3 แล้ว ก็เลือกตั้งทุกปี แต่ก็ได้รับเลือกทุกปี” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) หรือกล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านยางแดงชุดปัจจุบันซึ่งมีจำนวน 9 คน ประกอบด้วยกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งสืบเนื่องมาจากชุดแรกเป็นจำนวนมากถึง 6 คน (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) หรือแม้แต่กรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน แม้จะมีหลักการให้สมาชิกในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนหมู่บ้าน ทว่าคณะกรรมการจำนวนหนึ่งดำรงตำแหน่งสืบเนื่องมาจากชุดแรก อาทิ ประธานกองทุนหมู่บ้านคนปัจจุบันดำรงตำแหน่งเลขานุการในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านชุดแรก เช่นเดียวกับในคณะกรรมการ

ชุดต่อมา ซึ่ง “ผมก็เป็นเลขาฯ แต่ว่าชุดที่สามไม่ได้เป็นกรรมการ พัก แต่เป็นสมาชิกอยู่ มาเป็นกรรมการอีกในชุดที่สี่ แต่ว่าคราวนี้เขาให้เป็นประธาน” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ขององค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี นอกจากแทบไม่มีแกนนำและสมาชิกขององค์กรฯ รายใดดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ (ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป) สมาชิกขององค์กรฯ ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านปาเตทราย่อจำนวน 2 รายยังคงดำรงตำแหน่งเดิมจากชุดแรก ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านปาเตทราย่อชุดปัจจุบันนอกจากจะเหลือจำนวนไม่มาก เพราะ “คนอื่นเขาหนีกันหมดแล้ว” คณะกรรมการส่วนที่เหลืออยู่ที่ซ้ำเติมประมาณร้อยละ 70 เนื่องจาก “ไม่ค่อยมีคนอยากเป็นกัน” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ได้รับคำตอบแทนในอัตราที่แตกต่างกันออกไป แต่ไม่สูงนัก เฉลี่ยเดือนละประมาณ 50 บาท ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง “เราจ่ายกันเดือนละ 500 บาทเป็นคำตอบแทน เดือนหนึ่งก็ทำงานครึ่งหนึ่ง ให้ออมกับให้กู้เงินออม คณะกรรมการที่คนที่มาทำงานก็หารเฉลี่ยกันไปจาก 500 บาทนั้นแหละ” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ซึ่งจะตกเฉลี่ย “คนละ 50 บาทต่อเดือน” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ทั้งนี้ เงินคำตอบแทนคณะกรรมการจะหักจากผลกำไรดอกเบี้ยในแต่ละปี โดยกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดงจะหักร้อยละ 5 บาท ขณะที่กองทุนหมู่บ้านสันสลี “จะมีคำตอบแทนปลายปี กองทุนหมู่บ้านเก็บดอกเบี้ยร้อยละ 4 ถ้าล้านหนึ่งก็สี่หมื่น แล้วจัดสรรต่างๆ เข้ากองทุนกลาง สมทบกับกองทุนเงินล้านให้มันเติบโตใหญ่ จัดสรรไปพัฒนาอะไรต่างๆ แล้วก็หักเปอร์เซ็นต์ให้กับคณะกรรมการบริหารกองทุน 30 เปอร์เซ็นต์ ก็เอาส่วนนี้แหละมาให้คณะกรรมการในการทำงาน” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

ในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ นอกจากจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกในหมู่บ้าน โดยการดำเนินการของคณะกรรมการกองทุนฯ ต้องร่วมกันกำหนดกฎระเบียบกองทุนของตนด้วย นับตั้งแต่ในส่วนของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ โดยกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยต่ำสุดคือกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน เดิมกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพียงร้อยละ 3 บาทต่อปี ซึ่งจัดว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างต่ำ เนื่องจาก “ชาวบ้านเขาอยากได้ดอกเบี้ยต่ำ เพราะว่าค่าใช้จ่ายอะไรๆ พออยู่ได้ ถ้าเอาแพงก็ไม่ได้ เงินเราเอง ชาวบ้านยืมกันเองใช้ไหมล่ะ” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) อย่างไรก็ตามเมื่อปีที่ผ่านมาคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนได้ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4 บาทต่อปี เนื่องจาก “พอไปแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วทางด้านพัฒนามันน้อย เงินที่จะมาสนับสนุนกองทุนมันน้อย ก็เลยปิดดอกเบี้ยขึ้น ให้บ้าน วัด โรงเรียน ได้เงินพัฒนาไป ก็ไปเน้นตรงนั้นให้มันเงินประโยชน์” (เพ็งอ้าง) ซึ่งอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 บาทต่อปีก็ยังคงจัดว่าต่ำ โดยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธกส. รวมทั้งของหมู่บ้านใกล้เคียง ส่วนกองทุนหมู่บ้านยางแดงกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 6 บาทต่อปี (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เท่ากับกองทุนหมู่บ้านสันสลีซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 6 บาทต่อปีเช่นกัน (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ดี การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี มีลักษณะแตกต่างออกไป ทั้งนี้ก็เพราะว่าศาสนาอิสลามห้ามมิให้ศาสนิกค้ำกำไรจากดอกเบี้ย ถือเป็นบาปประเภทหนึ่ง เพราะเหตุนี้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องหมายความผลกำไรที่ได้จากการให้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นอย่างอื่น อาทิ คำ “สมุด ดินสอ ปากกา” ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านกะรอ ไม่คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ หากแต่คิดเป็นค่า “สมุด ดินสอ ปากกา” ในอัตราร้อยละ 6 บาทต่อปี เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านปาแตรายอซึ่งอยู่ใกล้เคียง ซึ่ง “เงินกู้หมีนคิดนกร้อย เป็นค่าสมุด ค่าดินสอ ไม่คิดว่าดอกเบี้ย ถ้าคิดเป็นดอกเบี้ยจะไม่มีคนกู้เลย เพราะว่าผิดหลักศาสนา บอกว่าขอกร้อย เป็นค่าสมุด ดินสอ ค่าติดตาม ถ้าไม่มีเงินกองกลางจะทำงานอย่างไร” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548) ทั้งนี้ การหมายความผลกำไรจากการให้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่ดอกเบี้ยดังกล่าวจัดเป็นการปรับใช้โครงการประชานิยมตามเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ประเภทหนึ่ง ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

ส่วนระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน คือ 1 ปี ตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ และชำระคืนเป็นรายปี<sup>37</sup> ส่วนใหญ่จะเริ่มทยอยชำระคืนตั้งแต่เดือนตุลาคมจนกระทั่งถึงสิ้นปี ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง “เงินล้าน [เงินกองทุนหมู่บ้านฯ] จะให้คืนเดือนตุลาฯ พฤศจิกายน ธันวาคม เรื่อยมาเลย พอ 31 ธันวาคม ก็จะต้องคิดแล้ว ตัดบัญชีแล้ว ส่งเข้าเสียค่าปรับ ปรับดอกเบี้ยเพิ่ม แต่ถ้าส่งก่อนก็ลดดอกเบี้ยให้” (สนัน คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

นอกจากในส่วนของการระเบียบการให้กู้ยืมต่างๆ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านรวมทั้งสมาชิกต้องร่วมกันกำหนดการจัดสรรผลประโยชน์จากดอกเบี้ยที่ได้รับในแต่ละปี ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง เดิมจัดสรรกำไรจากดอกเบี้ยเงินกู้ดังนี้<sup>38</sup>

- 1) สมทบเงินกองทุนฯ ร้อยละ 30
  - 2) สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ร้อยละ 30
  - 3) ทุนการศึกษา พัฒนาอาชีพ ร้อยละ 15
  - 4) อุปกรณ์เครื่องเขียน ร้อยละ 5
  - 5) ทุนประกันความเสี่ยง ร้อยละ 10
  - 6) ตอบแทนคณะกรรมการ ร้อยละ 10
- (สมุดบันทึกการประชุมคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านยางแดง)

<sup>37</sup> อย่างไรก็ดี กองทุนหมู่บ้านในพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีบางกองทุนไม่ได้กำหนดให้ชำระคืนเงินกู้เป็นรายปี ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ “เงินล้านกำหนดชำระคืนเป็นรายเดือน” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

<sup>38</sup> ส่วนกองทุนหมู่บ้านสันสลี “สมมติเงินหนึ่งล้านดอกเบี้ยจะได้หกหมื่นต่อปี ก็เอามาเฉลี่ยคืนกำไรตามหุ้น ส่วนที่เหลือก็เอาไปช่วยผู้ด้อยโอกาส คนชรา ที่เป็นแบบนี้เพราะว่าผมไปเป็นที่ปรึกษาให้เขา [คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสันสลี] ก็เอาประสบการณ์การบริหารกองทุนสหกรณ์มาปรับใช้” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

## 1.2 กิจกรรมการกู้ยืม

การกู้ยืมเป็นกิจกรรมหลักของการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในทุกพื้นที่ เพราะวัตถุประสงค์หลักของโครงการคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนระดับรากหญ้าสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้อย่างทั่วถึง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2546: (4-1)) โดยกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษากำหนดเพดานเงินกู้ไม่เกิน 20,000 บาท ตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และแม้ระเบียบฯ ระบุว่าสมาชิกสามารถกู้ยืมได้ในจำนวนเกิน 20,000 บาท เพียงแต่ต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการทั้งหมด ทว่าที่ผ่านมาไม่ปรากฏการให้กู้เกินเพดานดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>39</sup> สมาชิกส่วนใหญ่ขอกู้จำนวน 20,000 บาท หรือในระดับไม่เกินเพดาน และมักได้รับการอนุมัติตามจำนวนที่แจ้งความจำนงไป<sup>40</sup> ดังกรณีสมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดงรายหนึ่ง ซึ่ง “ตอนนั้นเขาปล่อยให้กู้สองหมื่น กู้สองหมื่น เขาก็ให้สองหมื่น” (ประหยัด สุริยะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ขณะที่กองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ “ไม่ค่อยมีลดเพดาน ส่วนมากตอนหลังมีแต่เพิ่ม เพราะว่าได้สามเอ<sup>41</sup> เขาให้เพิ่มมาอีกแสนหนึ่ง” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) มีสมาชิกเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่ไม่ได้รับการอนุมัติเงินกู้ ซึ่งมักสืบเนื่องมาจากระดับความสามารถในการชำระคืนและวินัยในการชำระคืนเป็นสำคัญ ดังกรณีสมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดงรายหนึ่ง ซึ่ง “ไม่ค่อยทำมาหากิน เขายืมมาหมื่นห้า เขียนว่าจะเอาไปปลูกมัน แล้วเราไปดูแล้วมันไม่มีที่จะทำ แล้วเราก็ดู เขาไม่ค่อยได้ทำมาหากิน เราปล่อยเงินไปมันก็จะไม่ได้คืน ทางรัฐเขาก็เร่ง ยิ่งเรากील้าบาก ก็เลยตัดสินใจ คือเราบอกเขาไปตามตรง คือถ้าให้หน่อยๆ สมมติว่าปีแรกอยากได้ ให้สักสามพัน ลองดูก่อน ถ้าดี ส่งครบตามกำหนดก็ไม่มีปัญหา แล้วที่จริงเราเคยปล่อยเงินกู้สามพันไปให้เขาแล้วก็ยังไม่ได้คืน จะมากู้เยอะๆ เราก็มไม่ให้” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)<sup>42</sup>

<sup>39</sup> ทั้งนี้ แม้สมาชิกบางรายแสดงความจำนงขอเงินกองทุนหมู่บ้านเกิน 20,000 บาท ทว่ามักเกิดขึ้นจากความเข้าใจคลาดเคลื่อน และคณะกรรมการไม่พิจารณาอนุมัติ พร้อมกับให้คำอธิบายแก่สมาชิกรายนั้นๆ ว่าเป็นเพราะเหตุใด ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ “ปีแรกที่ขอกู้ได้ทั้งหมดทุกคน ทว่าบางคนได้เงินน้อยลง เพราะว่าอัตรากำหนดไว้ไม่เกินสองหมื่น แต่ว่าบางคนก็เขียนมาสามหมื่น บางคนก็เขียนมาสี่หมื่น เพราะว่าเขาไม่รู้ แล้วกรรมการก็มาตัดให้เหลือสองหมื่น เขาก็ยอมรับ เพราะว่าระเบียบ” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม สมาชิกบางรายอาจถูกปรับลดจำนวนเงินเกินกู้ลงด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง “ไม่มีคนที่ขอกู้แล้วไม่ได้ แต่ว่าอาจจะไม่ได้ตามจำนวนที่ต้องการ ตัดออกตามความเหมาะสม บางคนก็โดนตัด 50 เปอร์เซ็นต์ 25 หรือว่า 30 เปอร์เซ็นต์ คนที่ถูกตัดไม่ไว้วางใจ เราก็สร้างความเข้าใจให้เขา ว่าคุณไปกู้เงินที่ไหนมาบ้าง อีกหน่อยถ้ารายได้คุณไม่เพียงพอ คุณจะเพิ่มหนี้ตัวเองนะ คุณเขาตรงนี้ไปทำทุนให้มันงอกเงยก่อนนี่ แล้วคุณก็ทำเครดิตให้ดี เวลากำหนดส่งคุณต้องส่งตามสัญญา ถ้าคุณไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการก็ตัดลงอีก ขออีกครั้งก็จะขอเท่าเดิมไม่ได้ ตัดลงนะ เพราะถือว่าไม่มีความสามารถ” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

<sup>41</sup> สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดเงื่อนไขว่าหากกองทุนใดสามารถบริหารจัดการประสบความสำเร็จตามเกณฑ์ จะได้รับ AAA พร้อมกับเพิ่มเงินให้อีก 100,000 บาท ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

<sup>42</sup> เช่นเดียวกับสมาชิกอีกราย ซึ่ง “เขาไปฟ้องที่อำเภอ ว่าที่คนนั้นได้เยอะ คนนี้ได้หน่อย เขาก็บอกว่าให้ไปแล้ว แต่ก็สมควรฐานะของคุณแล้ว ตอนแรกเขาขอสองหมื่น เราให้ไปหมื่นห้า แต่เขาไม่พอใจ ไปฟ้องที่อำเภอ อำเภอก็ว่าให้คณะกรรมการตัดสินใจ ก็ว่าเขาตัดให้ไปแล้ว แล้วตอนนั้นเขาไปขายยาฆ่า พออยู่ไปอยู่มาเขาก็โดนจับ” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

กองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาส่วนใหญ่พิจารณาการให้เงินกู้เดือนละ 1 ครั้ง ยกเว้นกองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเงินกู้เดือนละ 2 หรือ 3 ครั้ง (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548; รมรัตน์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) และส่วนใหญ่เป็นในช่วงปลายปีต่อเนื่องถึงต้นปีถัดไป ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่สมาชิกทยอยชำระเงินคืนเมื่อครบกำหนด 1 ปี ยกเว้นกองทุนหมู่บ้านโสกชุมพูน การพิจารณาเงินกู้กองทุนหมู่บ้านกระทำเพียงปีละ 1 ครั้ง ประมาณต้นเดือนพฤษภาคม เนื่องจากสมาชิกสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ครบตามจำนวน และตามกำหนดเวลาทุกคน จึงสามารถปล่อยเงินกู้รอบใหม่ได้ในคราวเดียว (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)<sup>43</sup> ซึ่งประเด็นการชำระเงินคืนจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป ขณะที่กองทุนหมู่บ้านสันสลี “ไม่ได้ให้กู้ปีละครั้ง แต่ว่าจะกู้ได้เรื่อยๆ เงินของกองทุนจะเหลือหมุนเวียนในแต่ละเดือน เราให้กู้แบบระบบธนาคาร ใครมีก็ส่ง ส่งแล้วก็กู้ใหม่ได้ ปล่อยให้มันไหลไปเรื่อยๆ เงื่อนไขอยู่ใน 1 ปี คือใน 1 ปีนี้คุณจะถูกไปทำอะไรก็ได้ แต่พอครบ 1 ปีคุณจะต้องไม่ผิดสัญญา” (รมรัตน์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

ในการขอเงินกู้กองทุนหมู่บ้าน สมาชิกต้องกรอกใบเสนอโครงการเงินกู้ ซึ่งระบุชื่อโครงการ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์การกู้ จำนวนเงินที่ขอกู้ และลักษณะของกิจการที่ขอกู้ นอกจากนี้ สมาชิกต้องกรอกใบสัญญาเงินกู้ และสัญญาค้ำประกัน (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ซึ่งในแต่ละพื้นที่กำหนดเงื่อนไขต่างกัน กองทุนหมู่บ้านโสกชุมพูน “เวลาค้ำประกันใช้คนอย่างเดียว ไม่ต้องใช้โฉนด คนค้ำมี 3 คน เอาภรรยาตัวเองมาค้ำได้ แต่ว่าลูกไม่ได้” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ส่วนกองทุนหมู่บ้านยางแดง “เวลาเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] ต้องมีผู้ค้ำประกันด้วย อย่างน้อย 2 คน ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ทว่ากองทุนหมู่บ้านกาเตาะ “คนกู้ต้องมีคนค้ำประกัน แล้วก็ยังมีหลักทรัพย์ คือเราเคยมีประสบการณ์มาก่อน แล้วพัฒนากรก็แนะนำว่าต้องมีคนค้ำประกันหรือว่ามีหลักทรัพย์ค้ำประกันด้วยเวลา” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

ส่วนการพิจารณาใบเสนอโครงการกู้เงิน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาส่วนใหญ่อาศัยเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ ความตั้งใจในการประกอบอาชีพ ความสม่ำเสมอในการส่งเงินออม (ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป) โดยเฉพาะความสามารถในการชำระคืนและสถานะทางการเงิน ซึ่งคณะกรรมการกองทุนฯ ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโสกชุมพูน การพิจารณาโครงการกู้เงิน คณะกรรมการกองทุนฯ จะ “หนึ่ง เราดูการส่ง ส่งนี้กำหนดวันไหนส่งวันนั้น เกณฑ์ที่สองคือการออม ออมสม่ำเสมอ สาม ฐานะทางการเงิน ดูว่าทำงานอะไร อาชีพอะไร มีรายได้เท่าไร” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี “เกณฑ์การพิจารณาเงินกู้เราดูคนที่ประพฤติดี ทำงานจริงจัง ได้รับเงินไปแล้วจะไปทำตามวัตถุประสงค์ที่ตนเสนอ แล้วก็มีความคิดว่าถึงเวลากำหนด สามารถใช้คืนได้” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

<sup>43</sup> ดังกรณีการกู้เงินในรอบปี พ.ศ. 2548 ซึ่งกระทำในวันที่ 7 พฤษภาคม 2548 โดย “พวกที่จะยืมก็เขียนเสนอโครงการมาว่าต้องการเท่าไร อย่างที่เขียนกันวันนี้ พอโครงการมาปุ๊บ แล้วก็ทำสัญญา ใครก็เอาเท่าไรก็ให้ลงๆ มา เราก็มารวบรวมดูว่าคนนั้นสมควรจะได้สองหมื่นหรือเปล่า ปีที่แล้วส่งเงินไม่ตี ส่งไม่ตามวันที่นัดหมาย มองดูกันเรารู้ว่าบ้านเราใครยืมเงินไปเป็นยังไง ไม่ควรจะให้ถึงสองหมื่น ควรจะให้สักหมื่นห้า คนนี้เรารู้กันดีนี่ ส่งเงินไม่ทันเราแล้ว หรือส่งตรง แต่ว่ามองว่าคนนี้นั้นหนี้สินเยอะไหม หนี้เงินนอกระบบมีเยอะไหม” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

สมาชิกในหมู่บ้านส่วนใหญ่กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน อาทิ กองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง “มีคนกู้เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] ประมาณ 70 กว่าหลังคาเรือนจากทั้งหมดที่มี 104 หลังคาเรือน” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ซึ่งรายที่ไม่กู้ไม่ได้เป็นเพราะถูกกีดกัน แต่เป็นเพราะ “เขาไม่อยากจะสร้างหนี้เพิ่ม แล้วที่มีอยู่ก็พอใช้จ่าย แล้วเขาก็มีกองทุนอื่นอยู่แล้ว คือเขาก็มีเงินกองทุนอื่นอยู่แล้ว ไม่ใช่ว่าเขารวยหรือมีเงินเป็นกระต๊ออะไรหรอก กู้ ธกส. สหกรณ์ ก็ไม่ต้องกู้เงินล้าน” (เพ็งอ้าง) ส่วนบางรายที่ไม่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านเป็นเพราะ “ไม่ต้องส่งลูกเรียนแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกู้ ไม่มีภาระอะไร แล้วอย่างตายายอยู่กัน 2 คน ไม่เดือดร้อนอะไร ไม่มีหนี้ความจำเป็น ก็ไม่ต้องกู้” (รมรันต์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)<sup>44</sup> หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ ซึ่ง “ปีแรกมีคนขอกู้ 79 คน ก็ตกแปดแสนกว่า ที่เหลือเก็บไว้สำรอง ถ้าปล่อยหมดก็หมด” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ สมาชิกที่ประสงค์กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโสกชุมพูน ปีแรกมีสมาชิกในหมู่บ้านยื่นแสดงความจำนงขอกู้ไม่มาก ประมาณ 40 ครั้วเรือน จากครั้วเรือนทั้งหมดประมาณ 110 ครั้วเรือน เนื่องจาก “ชาวบ้านไม่สนใจ เพราะยังไม่มั่นใจว่าเป็นเงินอะไร ไม่รู้เรื่อง อาจจะไม่ใช่เข้าใจ แล้วบางคนก็ไม่เชื่อ เพราะว่าชาวบ้านไม่เคยมีประสบการณ์กับกองทุนอย่างนี้มาก่อน แล้วอีกอย่างก็คือชาวบ้านไม่อยากจะลงเงินหุ้น” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ขณะที่ “บางครอบครัวก็ยังไม่จำเป็น ยังไม่อยากจะยืม” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ทว่าปัจจุบันมีสมาชิกที่ขอกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านประมาณ 70 ครั้วเรือน เนื่องจาก “กองทุนสามารถแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง ชาวบ้านก็เลยพากันมาเป็นสมาชิกแล้วก็ขอกู้กันเพิ่มขึ้น” (เพ็งอ้าง) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง “ปีแรกมีคนมาขอกู้ประมาณ 50 ราย รายละสองหมื่นบ้าง หมื่นห้าบ้าง ตามแต่คนที่เขา ได้กันทุกคน” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ทว่าในปีถัดมา “มีแนวโน้มที่จะมีคนเข้ามาหารเพิ่มอีก ตอนนี้มีประมาณ 70 กว่าคนแล้ว คือตอนแรกชาวบ้านยังตัดสินใจไม่ได้ มันก็ไม่แน่นอน คนที่เข้าทีหลังนี้ก็จะได้เยอะอยู่ อาจจะสองหมื่น แต่ว่าของคนเท่านี้ อาจจะลดลง คือให้โอกาสคนใหม่บ้าง” (เพ็งอ้าง)

ขณะที่ในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้สมาชิกองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีส่วนใหญ่ไม่เข้าร่วมและไม่กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน ทว่าชาวบ้านโดยทั่วไปในหลายหมู่บ้านต่างพากันกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านกันเป็นจำนวนมากเหมือนเช่นในพื้นที่อื่นๆ เพราะนอกจาก “ดอกเบี้ย” เงินกู้ได้รับการสร้างความหมายใหม่ให้ไม่ผิดหลักศาสนาอิสลามซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป สาเหตุที่ชาวมุสลิมในเขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมากในบางพื้นที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านเป็นเพราะ “การกู้เงินทั่วไปมันต้องกรอกแบบฟอร์ม มีโฉนด หลักทรัพย์ ชาวบ้านเขาไม่รู้เรื่อง มันดูยุ่งยาก ใจจริงชาวบ้านก็อยากจะกู้กันนั่นแหละ แต่ว่าขั้นตอนมันเป็นอย่างงี้เราไม่รู้ แต่พอเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] เข้ามา ขั้นตอนมันง่าย คนก็เลยกู้กันเยอะ มันต้องการกันทุกคนแหละ เงิน แล้วเพราะว่ากรรมการก็เป็น

<sup>44</sup> ดังกรณีหญิงชรารายหนึ่ง ซึ่ง “ไม่ได้กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน เพราะว่าไม่มีแรงจะเอาไปทำอะไร ตอนปีแรกก็ให้ลูกชาย เอาไปซื้อวัว แล้วบังเอิญหลานไม่สบาย พ่อมันก็เลยขายวัวรักษาลูก พอดีตอนหลังได้เงินทางอื่นมาก็เอาไปใช้คืนเขา ก็ขายหมูเอาไปใช้ แล้วหลังจากนั้นก็ไม่ได้กู้ก็ เพราะว่ามีแรงไปทำอะไร ตอนนั้นก็แค่กินกับทอดสาดขาย ซึ่งอันนี้มันแค่ใช้เงินเล็กๆ น้อยๆ อย่างซื้อข้าวอะไรอย่างนี้ เราไม่ต้องกู้เงินมาซื้อก็ได้” (นิล ใจมิกัดดี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

คนในหมู่บ้าน พูดภาษาเดียวกัน ไม่เหมือนกับธนาคาร คำพูดเราก็พูดไม่เป็นกันอยู่แล้ว แล้วชั้นตอนการขอกู้มันก็ยุ่งยาก วันนี้ไปแล้วไม่เสร็จ พรุ่งนี้ต้องไปอีก” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ สมาชิกส่วนใหญ่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านอย่างต่อเนื่อง ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน คณะกรรมการกองทุนทุกคนไม่เพียงแต่กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน หากยังกู้มาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน นับตั้งแต่ประธาน ซึ่ง “กู้อีกปี ปีแรกกู้อีกสองหมื่น ซื่อว้ว แล้วก็กู้อีกมาตลอดทุกปี ปีที่สองนี้กู้อีกไปซื้อที่นา ปีที่สามก็กู้อีกไปปรับที่นา ปีที่สี่ก็กู้อีกซื่อว้ว” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือเลขานุการ ซึ่ง “กู้อีกเงินกองทุนตั้งแต่ปีแรก เขียนไปว่าเอาไปปรับที่นา ขอกู้อีกไปสองหมื่น ก็เอาไปลงปรับที่นาไม่หมด ที่เหลือก็เอาไปซื้อปุ๋ยที่โรงสี ปีที่สองก็เขียนว่าเอาไปปรับที่นา สองหมื่น ก็เอาไปทำนาเหมือนเดิมอีก ก็กู้อีกมาตลอดทุกปี อย่างวันนี้ก็เขียนขอกู้อีกไปสองหมื่น เขียนว่าเอาไปปรับที่นา คือของผมนี่เอาไปปรับที่นาจริง ผมมีนาอยู่ที่หนึ่ง ก็ไม่เยอะ แต่ว่ามันต้องลงทุนใหม่ทุกปี” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) รวมทั้งเหรียญกษาปณ์ ซึ่ง “กู้อีกเงินกองทุนตั้งแต่ปีแรก สองหมื่น คือตอนนั้นเลี้ยงไก่อยู่ ก็เขียนไปว่าโครงการซื้อลูกไก่ เอาเงินไปซื้อไก่มาเลี้ยงเลย สองหมื่น ปีที่สองก็กู้อีกไปเลี้ยงไก่เหมือนเดิม ผมกู้อีกทุกปีเลย เลี้ยงไก่ มาปีนี้แหละที่ไม่ได้เลี้ยง ปีนี้ผมไปซื้อวัวแทน เพราะว่าเลี้ยงไก่เจอปัญหาเยอะ” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนมักเป็น “คนหน้าเดิม” เสียมาก ขณะที่ “คนหน้าใหม่” มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ในจำนวนไม่มาก เพราะ “คนเขาเริ่มรู้จักกัน เขามั่งดีกว่า ตอนปีแรกมีคนกู้อีกแค่ 40 กว่าคน ปีนี้เพิ่มเป็น 70 กว่าคนแล้ว” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี กรรมการกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ซึ่ง “กู้อีกปีแรกสองหมื่น เอามาเป็นเงินทุนหมุนเวียนทำรถอีแต่น ปีที่สองก็กู้อีก ปีที่สามก็กู้อีกเหมือนเดิม เอามาทำรถอีแต่น เพราะว่ามันต้องใช้เงินหมุนเวียนตลอด ซื่ออะไหล่อะไรยังงี้” (อินสม ทองสร้อย, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) หรือกรรมการกองทุนหมู่บ้านป่าตอรายอ ซึ่ง “กู้อีกเงินกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่ปีแรก กู้อีกหมื่นห้า เอาไปทำเกษตร สมทบเงินโครงการนาร่องฯ ซื่อแป้น้ำ พอครบปีก็ส่งคืน ปีที่สองก็กู้อีกหมื่นหนึ่ง เอาไปทำเกษตร แล้วส่งคืน ปีที่สามยังไม่ได้กู้อีก เพราะว่าคณะกรรมการยังไม่ได้ประชุมกันที่” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548) ส่วนกองทุนหมู่บ้านยางแดง “มีคนเดิมยืนพื้น มีที่ไม่กู้อีกซ้ำอยู่แค่ 2 คน เพราะเขากู้อีกไปแล้วเขาดังตัวได้ ก็เลยเลิกกู้อีก คือว่าเขาก็มีของเขาแล้วอยู่ส่วนหนึ่ง ก็ไปซื้อวัวอะไรยังงี้ แล้วตอนหลังเขามีตัวแทน คือ ได้ลูกวัวออกมาตัวหนึ่ง ก็เลยขายตัวเดิมไป เหลืออีกตัว เขาก็เอาเงินมาคืน แล้วก็ไม่ต้องกู้อีก” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)<sup>45</sup>

การกู้เงินกองทุนหมู่บ้านโดยเฉพาะในปีแรกส่วนใหญ่ระบุว่าจะนำไปใช้ลงทุนในด้านการเกษตร โดยเฉพาะการเพาะปลูก ซึ่งขึ้นอยู่กับพืชเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่บ้านยางแดงส่วนใหญ่ปลูกมันสำปะหลัง สมาชิก

<sup>45</sup> อย่างไรก็ดี มีกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาบางรายตั้งใจจะไม่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านอีกในปีต่อไป ดังกรณีประธานกองทุนหมู่บ้านสันสลีซึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านมาอย่างต่อเนื่องเพื่อใช้ในการทำนา ทว่าตั้งใจว่าปีหน้าจะไม่ขอกู้อีก เพราะ “ก็อยากจะทำให้คนอื่นบ้าง คนที่เขาอยากได้เพิ่ม จะได้พอเอาไปใช้จ่าย เพราะว่ามีหลายคนก็คิดจะขอกู้อีกเพิ่มอยู่ เพราะว่าที่ได้มันยังไม่พอ” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

กองทุนหมู่บ้านยางแดง “ที่ถูกรอบแรกส่วนใหญ่ถูกไปลงทุนปลูกมัน คือที่แรกอาจจะปลูกมันประมาณ 5 ไร่ พอมีเงินต้นนี้เข้ามาก็จะเพิ่มพื้นที่ปลูกเป็น 10 ไร่ ในที่ดินของเขาเอง อย่างผมปีแรกก็มาสองหมื่น เอาไปลงมันหมดเลย ก็ตั้งแต่ไป ปลูก บัวย ฉีดยา กับอีกอันหนึ่งคือบางคนก็ไปทำนา ก็เอาไปขยายพื้นที่ทำนาเหมือนกัน” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ขณะที่พื้นที่บ้านโลกชุมปูนส่วนใหญ่ทำนา สมาชิกกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน “ปีแรกที่ไปสวนมากก็เอาไปปรับที่นา คือแปลงนามันไม่ราบ มันขลุกขลัก ปลูกข้าวไม่ได้ ก็ปรับให้มันราบ อย่างขอพ่อ [ผู้ให้สัมภาษณ์] ก็เอาไปปรับที่นาเหมือนกัน” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ส่วนกรณีที่ถูกไปเลี้ยงสัตว์มีจำนวนไม่มากนัก อาทิ ประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดง ซึ่ง “ปีแรกก็สองหมื่น แจ่งว่าเอาไปเลี้ยงหมู ก็เอาไปซื้อลูกหมูมาเพิ่ม 10 กว่าตัว จากเดิมที่มีอยู่บ้างแล้ว ที่เหลือก็เอาไปซื้ออาหารหมู” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

ขณะที่การกู้ยืมเงินไปลงทุนในกิจการต่างๆ มีค่อนข้างน้อย อาทิ กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสลี ประกอบอาชีพเสริมจากการทำนาด้วยการรับต่อและซ่อมรถอีแต่นภายในหมู่บ้าน กู้เงินกองทุนหมู่บ้านจำนวน 20,000 บาท ซึ่ง “พอได้มากก็เอามาลงในนี้หมดทั้งสองหมื่น ก็ช่วยให้ดีขึ้นมาน้อยสักเดือนสองเดือน ตอนนั้นก็เอาตัวนี้ไปเสนอในที่ประชุม กรรมการ 9 คนพิจารณา ใช้เวลาไม่นาน ไม่ถึงอาทิตย์ก็ได้” (กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีผู้กู้รายใดนำเงินไปลงทุนในกิจการใหม่ อาทิ กองทุนหมู่บ้านยางแดง “ไม่มีใครก็เอาไปลงทุนในกิจการใหม่ เพราะว่าตอนหลังๆ นี้มันได้คละไม่ถึงสองหมื่นแล้ว เพราะว่ามีคนมาหารเพิ่ม ก็แค่กู้กันเอาไปทำอะไรทำนา จะเอาไปประกอบกิจการใหม่นี้มันไม่พอ” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ส่วนกองทุนหมู่บ้านที่ให้สมาชิกกู้ยืมไปลงทุนในกิจการใหม่มักประสบความล้มเหลว ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านป่าแตรายอ ซึ่ง “สมาชิกขอไปซื้อจักรเย็บผ้าเอาไปเย็บผ้าคลุมหัวผู้หญิงหรือว่าวิทยุ กรรมการก็ปล่อยไป 60 กว่าราย มาคนหนึ่งก็ขอเอาจักร อีกคนก็จะขอเอาจักรอีก เพราะว่าตอนนั้นผ้าคลุมหัวผืนหนึ่งราคาประมาณ 120 บาท เราก็ไม่คาดคิดว่าราคามันจะตกลงมาเหลือแค่ผืนละ 20 บาท ก็ขาดทุนกัน ตอนนั้นก็ไม่ได้ทำกันแล้ว เหลือแต่จักร เงินก็ไม่ได้คืน” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนา กลุ่ม 17 มีนาคม 2548) ซึ่งประเด็นผลสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

### 1.3 กิจการออมทรัพย์และเงินสมทบ

การออมทรัพย์เป็นกิจกรรมสำคัญอีกประการในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เนื่องจากระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง “ตั้งเงื่อนไขเอาไว้ว่าคนที่จะมาร่วมกิจกรรมขอผู้ต้องเป็นสมาชิกเงินออมทรัพย์ถึงจะกู้ได้”<sup>46</sup> (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548; รายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบ

<sup>46</sup> ทั้งนี้ แม้กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดอัตราออมขั้นต่ำ ทว่าสมาชิกจำนวนหนึ่งเข้าใจว่าการที่จะสามารถกู้เงินกองทุนหมู่บ้านได้จำเป็นต้องออมเงินในจำนวนที่กำหนด ดังกรณีสมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดงรายหนึ่ง ซึ่ง “ออมเงินเดือนละร้อย เพราะว่าตอนแรกเขาบอกว่าคนที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนเงินล้านหรือว่าจะดูเงินล้านนี้จะต้องออมเดือนละร้อย หนูก็เชื่อเขา หนูก็ออมเดือนละร้อยตลอด ตอนนี้อยู่รู้ว่าเงินออมมีเท่าไรเพราะว่าสมุดอยู่กับทางนั้น [คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน] หนูก็ยังไม่ได้เช็คยอด” (ประหยัด สุริยะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดู ธงชัย มูลพันธ์ 2545) นอกจากนี้ แม้วัตถุประสงค์หลักของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นการให้กู้ แต่ด้วยความที่กิจกรรมออมทรัพย์ต้องดำเนินการทุกเดือน ขณะที่กิจกรรมการกู้ยืมดำเนินการเป็นช่วงๆ ในแต่ละปี การออมทรัพย์จึงเป็นกิจกรรมที่สมาชิกและคณะกรรมการกองทุนดำเนินการในอัตราที่ต่ำกว่า นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกในหมู่บ้านจำนวนหนึ่งไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน เพราะต้องการกู้เงินตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการ หากแต่ต้องการออมทรัพย์เป็นหลัก อาทิ เจริญญิก กองทุนหมู่บ้านโสกชุมปูน ซึ่ง “เข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านในปีแรกก็เพราะว่ารู้ว่าเงินกองทุนหมู่บ้านนี้ต้องมีการออมกันทุกเดือน แล้วก็ลงหุ้นด้วย 500 บาท แล้วก็เพิ่มขึ้นมา คือมันมี 50 หุ้น ก็ 500 คืออัตราเต็มที่กำหนดนี้ไม่เกิน 50 หุ้น ตอนนี้อย่างนี้แล้ว แต่ปีแรกยังไม่เต็ม คือ ออมทรัพย์นี้จะออมกันทุกเดือนเลย เดือนละ 50 บาท ตอนนี้อยอดเงินออมของเรามีประมาณสองหมื่นกว่า” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ฉะนั้น แม้ปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านโสกชุมปูนมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 70 ราย ทว่า “บางคนแค่ต้องการออม ที่กู้กันมีประมาณ 50 กว่าคน” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ซึ่งประธานกองทุนหมู่บ้านโสกชุมปูนเห็นว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ “ก่อนหน้านั้นก็มีกลุ่มออมทรัพย์อยู่ แต่วามันไม่เป็นขบวน แล้วก็กระบวนการอะไรก็ยังไม่พร้อม ยังมีปัญหา แล้วของกองทุนหมู่บ้านนี้มันมีเงินปันผลคืนด้วย ก็เป็นแรงจูงใจให้คนมาสมัครกันเป็นสมาชิกมากขึ้น” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ฉะนั้น นอกจากเงินจำนวน 1 ล้านบาทที่ได้รับจากรัฐบาล กองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งจะมีเงินออมรวมทั้งเงินหุ้นสำหรับดำเนินกิจกรรมด้วย ซึ่งกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาแต่ละแห่งจัดการเงินหุ้นและเงินออมในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กองทุนหมู่บ้านบางแห่งนำเงินออมและเงินหุ้นมาให้สมาชิกกู้ยืมด้วย โดยแยกออกจากบัญชีกองทุนหมู่บ้านจำนวน 1 ล้านบาท ซึ่งดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารออมสิน และดำเนินการโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง กำหนดการประชุมทุกวันที 7 ของเดือนเพื่อให้สมาชิกนำเงินมาออม พร้อมกับให้สมาชิกกู้เงินออม หรือที่เรียกกันเป็นการภายในว่า “เงินฉุกเฉิน” ครั้งละไม่เกิน 3,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาทต่อเดือน กำหนดระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 3 เดือน (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ซึ่งเดือนหนึ่งจะมีสมาชิกกู้เงินออมประมาณ 2-3 ราย หรืออาจมากกว่า ทว่า “สูงสุดไม่เกิน 6 คน” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากองทุนหมู่บ้านยางแดงสามารถระดมเงินออมจากสมาชิกได้ค่อนข้างมาก คือ ประมาณกว่า 2 แสนบาท เนื่องจาก “มีสมาชิกเยอะ สองร้อยกว่าคน ครอบครัวหนึ่งก็ 4-5 คนแล้ว บางคนฝากร้อยก็ต้องฝากร้อยตลอด ต่ำจากร้อยไม่ได้ ถ้าจะเปลี่ยนก็ต้องไปเริ่มต้นที่เดือนมกราคมปีหน้า” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่สามารถกู้เงินออมทรัพย์ได้ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดงจำนวนมากจึงกู้ทั้งเงินกองทุนหมู่บ้าน หรือ “เงินล้าน” และเงินออมทรัพย์ หรือ “เงินฉุกเฉิน” ไปพร้อมๆ กัน ดังกรณีสมาชิกรายหนึ่ง ซึ่ง “กู้เงินล้านเงินออมก็กู้ กู้ฉุกเฉินเอามาใช้ในครอบครัว ครั้งละสามพัน กำหนดคืน 3 เดือน เดือนที่สามนี้เราต้องส่งคืน แต่จะกู้เลยไม่ได้หรอก ต้องเว้นไปอีกเดือนหนึ่ง ให้ว่าง แล้วก็กู้ใหม่ ตอนนี่ก็เป็นหนี้เงินสามพันฉุกเฉินนี้อยู่ กับเงินล้านอีกหมื่นหก” (ประหยัด สุริยะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) นอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านยางแดงยังจัดให้มีเงินกู้ฉุกเฉินจำนวน 1,000 บาทอีกต่างหาก ซึ่งสมาชิก “สามารถกู้ได้ตลอดเวลา กรณีฉุกเฉิน อย่างรวดเร็ว อันนี้ต่างจากเงินกู้

ออมทรัพย์ เพราะว่ามันประชุมประจำเดือนที่ก็ู้ที่ แต่ว่าอันนี้ก็ได้ตลอดเวลา คือว่าเวลาฉุกเฉินจริงๆ ไปเอาที่  
เหรียญก็ได้ตลอดเวลา” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ดี กองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนไม่ได้นำเงินออมทรัพย์มาให้สมาชิกกู้ยืม โดย “เงินที่เอามาปล่อยให้  
กู้หมุนเวียนคือเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] ส่วนเงินหุ้นกับเงินออมฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน” (บุญเพชร ทองน้อย,  
สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เพราะ “อยากให้มันเติบโตขึ้นๆ แล้วค่อยเอามาสมทบกองทุนเงินล้าน แล้วชาวบ้าน  
สมาชิกนี้จะมีบทบาทก็ต่อเมื่อเป็นเงินของตนเอง” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) โดย  
ปัจจุบัน “เงินล้านจะออมทรัพย์ในสมุดบัญชีมีอยู่แสนหก” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ซึ่ง  
นับเป็นจำนวนไม่น้อย

ทั้งนี้ ถึงแม้กองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนไม่ได้นำเงินออมทรัพย์มาให้สมาชิกกู้ยืม แต่สมาชิกสามารถกู้ยืมเงิน  
จากส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านได้อีก โดยนอกจากในส่วนของ “เงินฉุกเฉิน” ซึ่ง “ตอนแรก  
กรรมการกันไว้ห้าหมื่น แต่ตอนนี้เหลือสามหมื่น เพราะว่ากรรมการเขาออกไปให้สมาชิกยืมอีกสองหมื่น เพราะว่า  
เงินสามหมื่นนี้เราหมุนเวียนกันกัน ให้ยืมคนละไม่เกินสามพัน สามเดือนต้องส่ง ดอกเบี้ยร้อยละสามต่อเดือน”  
(บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) สมาชิกกองทุนหมู่บ้านสามารถกู้ยืม “เงินล้านออมสิน” ได้  
ด้วย ซึ่งเงินกู้จำนวนดังกล่าวได้มาจากกรณีที่ “ธนาคารออมสินเขาเห็นเงินออมที่เราเอาไปฝากเพิ่มขึ้นทุกเดือนๆ เขา  
เลยเสนอมาให้กู้ยืมกันอีกล้านหนึ่ง” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)<sup>47</sup> โดย “เงินล้าน  
ออมสิน” จะแยกเป็นอีกบัญชีต่างหาก และดำเนินการโดย “คณะกรรมการเงินล้านชุดแรกที่ไปเอาเงินล้านที่  
สองนี้ออกมา เพราะว่าใช้ชื่อพวกเขาค้าประกัน แต่เวลาปฏิบัติ กรรมการกองทุนหมู่บ้านชุดปัจจุบันทำหน้าที่เก็บ  
เงินไปส่งให้เขาอีกที” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

“เงินล้านออมสิน” เป็นเงินกู้ประเภทสินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบทซึ่งธนาคารออมสินจัดสรรให้แก่กองทุน  
หมู่บ้านโลกชุมปูนเมื่อปลายปี พ.ศ. 2547 คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 บาทต่อปี ซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้  
นำมาจัดสรรให้สมาชิกกู้ยืมจำนวน 50 ราย รายละ 20,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 บาทต่อปี กำหนด  
ระยะเวลาผ่อนชำระคืนเป็นรายปีเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยทุกเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปี  
พ.ศ. 2552 สมาชิกที่กู้ “เงินล้านออมสิน” ต้องนำเงินมาชำระคืนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจำนวน 4,240 บาท  
จากนั้นคณะกรรมการ “จะทำการรวบรวมเงินส่งธนาคารออมสิน” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม  
2548)

ฉะนั้น ปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนจึงมีแหล่งเงินให้กู้ยืม 2 แหล่งด้วยกัน คือ เงินกองทุนหมู่บ้าน  
หรือ “เงินล้านทักษิณ” ซึ่งได้รับการจัดสรรเพิ่มอีก 100,000 บาทในฐานะที่บริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านประสบ

<sup>47</sup> การได้รับ “เงินล้านออมสิน” ของกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนถือเป็นกรณีพิเศษ เพราะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่ทั้งโดยทั่วไปและที่เป็นกรณีศึกษาไม่ผู้จะได้รับการสนับสนุนในลักษณะดังกล่าว ดังที่เหรียญกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนเล่าว่า “ไม่ค่อยมีหมู่บ้านไหนที่ได้เงินล้านที่สวยแบบนี้ แถวนี่ไม่มีบ้านไหนได้อีกล้านหนึ่งอย่างเรา เราได้เพราะว่าผู้บริหารเราดี กรรมการเราดี ชุดแรก ชุดพอมันเป็นประธาน บริหารดี ผมคิดอย่างนั้น ที่ผมได้ยินมาทางบ้านอื่นเขาไม่เป็นอย่างนี้ เขาค้างเงินล้านกันเยอะ ยืมรายละสามหมื่น สี่หมื่น ส่งแต่ดอก ต้นไม้ได้คืน แต่ว่าบ้านเรานี่ส่งคืนวันเดียวเสร็จ ปล่อยก็วันเดียวเสร็จ” (ชานาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ความสำเร็จจนได้รับรางวัล AAA รวมเป็นเงิน 1,100,000 บาท (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) กับในส่วนของสินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบทของธนาคารออมสินจำนวน 1 ล้านบาท หรือ “เงินล้านออมสิน” ซึ่งสมาชิกรายที่กู้ “เงินล้านออมสิน” ส่วนใหญ่เป็นรายที่กู้ “เงินล้านทักษิณ” กับมีบางรายที่เป็นผู้กู้รายใหม่ซึ่งกู้เฉพาะ “เงินล้านออมสิน” เนื่องจากเห็นว่า “เงินล้านที่สองนี้ระยะเวลาผ่อนส่ง 5 ปี ส่งจ่ายกว่า ปีต่อปีอย่างเงินล้านทักษิณนี้คนเขาไม่ค่อยชอบเท่าไร เพราะว่าบางคนเขาหมุนไม่ทัน” (กิตติยุทธ จันทรประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ส่งผลให้ “ตอนนั้นคนในหมู่บ้านเราเป็นหนี้เงินล้าน 2 ก้อน คนละ 3-4 หมื่นบาท” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ไม่ว่าจะเป็นอย่างไหน ซึ่ง “กู้เงินล้านที่สองด้วย สองหมื่น รวมกับเงินล้านแรก ก็เป็นสี่หมื่น กู้ไปซื้อวัว ตอนนี้มีวัวอยู่ 3-4 ตัว ถ้าได้อันนี้อีกก็ซื้ออีกสัก 2 ตัว” (กิตติยุทธ จันทรประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือเหรียญกึ่ง ซึ่ง “เงินล้านแรกก็ยืม ล้านที่สองก็ยืม ตอนนี้เป็นหนี้กองทุนเงินล้านอยู่สี่หมื่น ถ้ามาล้านที่สามก็หน้าเดิมอีกนั่นแหละ” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) รวมทั้งเลขานุการ ซึ่ง “กู้ทั้งล้านแรกล้านสอง สัญญาจะสองหมื่น เป็นสี่หมื่น ล้านที่สองนี้เขียนไปว่าเลี้ยงสัตว์ กะเอาไปซื้อวัว ได้มาแล้วเมื่อเดือนพฤศจิกายนปีที่แล้ว คือตอนกู้ล้านแรกสองหมื่นนึกว่าจะพอ แต่ว่าไม่พอ ก็เลยต้องกู้อีก” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพลแล้ว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้เสนอเงินกู้ให้แก่กองทุนหมู่บ้านโลกชุมพลจำนวน 1 ล้านบาทเพื่อนำมาจัดสรรให้สมาชิกกู้ยืม โดย ธกส. คือดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 5.5 บาทต่อปี ทว่าคณะกรรมการกองทุนได้ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว นอกจากเป็นเพราะเห็นว่าหากจัดสรรเงินกู้ให้สมาชิกในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 บาทต่อปีเหมือนเช่น “เงินล้านออมสิน” คณะกรรมการ “ก็ไม่ไหวแล้ว เพราะถ้า 6 บาทเราก็ได้แค่ 50 สตางค์ มาคิดดูมันก็ไม่พอ เพราะว่าเอกสารเราเป็นคนจ่าย คำน้ำมัน รถเราก็จ่าย ค่าปากกา สมุด ดินสอ ค่าเดินทางไปติดต่อประสานงานอะไรต่างๆ แค่ 50 สตางค์ไม่พอหรอก” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) นอกจากนี้ คณะกรรมการบางรายเห็นว่า “บ้านเรามีเงินเยอะแล้ว รับไม่ไหวแล้ว เดี่ยวจะเป็นภาระให้กับสมาชิก” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) และ “ชาวบ้านจะไม่มีโอกาสจะปลดหนี้ได้โดยตัวเอง” (กิตติยุทธ จันทรประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)<sup>48</sup>

## 2. โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ภายใต้การประสานความร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยนอกจากในส่วนของโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นกิจกรรมและแผนงานหลักของโครงการ ในระหว่างดำเนินโครงการฯ ธกส. ยังดำเนินกิจกรรมสนับสนุนฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ

<sup>48</sup> อย่างไรก็ตาม กอ.กน. กองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาบางแห่งปฏิเสธข้อเสนอกองทุนให้เงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ เพราะเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป ไม่สามารถนำมาจัดสรรให้สมาชิกกู้ยืมได้ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านสันติ ประสานกองทุนหมู่บ้านกล่าวว่า “ธนาคารออมสินก็จะเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนให้อีก ธกส. ก็จะให้ เขายื่นข้อเสนอมาให้ทีหนึ่งแล้ว หน้าแสน เพราะว่าคุณปฏิบัติได้ดี ได้เอสามตัว แล้วอย่างธนาคารกรุงไทยเสนอมา มันก็มีดอกเบี้ยร้อยละ 5.25 บาท แต่ว่าเราให้ชาวบ้านกู้แค่ร้อยละ 4 บาท มันไม่ได้” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ อาทิ หลักสูตรสังฆกรรมชีวิต หลักสูตรแผนแม่บทชุมชน โรงเรียนชานาเกษตร อินทรีย์ ฯลฯ เช่นเดียวกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำเนินโครงการฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการให้ได้รับการฟื้นฟูอาชีพ ปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และส่งเสริมการออมเงิน ให้มีความสามารถในการชำระหนี้และขยายการผลิตต่อไปได้หลังจากครบกำหนดการพักชำระหนี้ โดยกระทรวงเกษตรฯ สนับสนุนปัจจัยการผลิตบางส่วน เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ตลอดจนการปรับปรุงบำรุงดิน และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็นผ่านทางศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล เกษตรกรในพื้นที่กรณีศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ มากกว่าจะเป็นผู้ดำเนินโครงการเหมือนเช่นกรณีโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองข้างต้น

อย่างไรก็ดี ถึงแม้สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและเป็นสมาชิกธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย ทว่าเกษตรกรเหล่านี้จำนวนหนึ่งไม่ได้เข้าร่วมโครงการ โดยบางรายให้เหตุผลว่าเป็นเพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการสร้างนิสัยไม่ดีให้แก่เกษตรกร<sup>49</sup> ดังที่ว่า “ผมไม่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ เพราะว่ามันจะเป็นนิสัยไม่ดี แล้วในเป้าหมายของเกษตรยั่งยืนของเราว่าจะพยายามลดหนี้ใช่ไหม อย่างปีที่ผ่านมาก็ ธกส. กำหนดให้ส่งหมื่นเจ็ด แต่ผมส่งสี่หมื่น พอปีนี้ไปจำนำข้าว เขาก็บอกว่าอ้ายหนอง [ผู้ให้สัมภาษณ์] ไม่ต้องส่งก็ได้ปีนี้ เพราะว่าปีที่แล้วอ้ายหนองส่งเกินสัญญา แต่ถ้าผมจะส่งอีกละปีนี้จะคิดอย่างไร เขาว่าถ้าอ้ายหนองส่งปีนี้อ้ายหนองจะได้ 3 ดาว ดอกเบี้ยร้อยละแปดอ้ายหนองจะเหลือดอกเบี้ยร้อยละห้า เราก็เลยส่ง ตอนนี่เงินที่ผมเป็นหนี้ ธกส. อยู่ก็เหลือแค่ห้าหมื่นกว่า จากที่กู้มาสี่แสน คือกู้มาหลายรอบ เพราะว่าที่สร้างฐานะมานี้ก็ลำบากได้เลยว่าจะใช้เงินกู้อันนั้นเลย หนี้ที่เหลืออยู่จะเอาให้หมดตอนนี้ก็ได้” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)<sup>50</sup>

ในทางกลับกัน เพราะเหตุที่โครงการพักชำระหนี้ฯ กำหนดเงื่อนไขให้เฉพาะเกษตรกรลูกค้า ธกส. ที่มียอดเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาทสามารถเข้าร่วมโครงการได้ จึงส่งผลให้เกษตรกรลูกค้า ธกส. จำนวนหนึ่งไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้แม้จะมีความประสงค์เข้าร่วม เนื่องจากมียอดเงินกู้เกิน 100,000 บาท ดังสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านยางแดงรายหนึ่งซึ่งสามีเป็นสมาชิก ธกส. มียอดเงินกู้ 150,000 บาท ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ ได้ เช่นเดียวกับประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดงซึ่งมียอดเงินกู้ ธกส. จำนวน 150,000 บาท ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการไม่สามารถเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ ไม่ได้ส่งผลให้เกษตรกรลูกค้า ธกส. เหล่านี้สูญเสียโอกาสมากนัก เนื่องจากพวกเขาสามารถอาศัย

<sup>49</sup> ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อคิดเห็นของเกษตรกรรายดังกล่าวค่อนข้างจะสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารระดับสูงของ ธกส. ซึ่งค่อนข้างจะมีความกังวลเกี่ยวกับโครงการพักชำระหนี้ฯ ทว่าไม่ได้เป็นเพราะเกรงว่าโครงการจะทำให้ ธกส. สูญเสียรายได้จากดอกเบี้ยที่เคยได้รับเป็นประจำทุกปี หากแต่เป็นเพราะเกรงว่าโครงการนี้จะสร้างวัฒนธรรมการพักชำระหนี้อย่างต่อเนื่องในหมู่เกษตรกร ซึ่งถือว่าเป็นการผิดวินัยและหลักการทางการเงินอย่างรุนแรง (อัมมาร สยามวาลา ช่างใน อนุสรณ์ อุณโณ 2548: 69)

<sup>50</sup> เดิมเกษตรกรรายดังกล่าวเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ซึ่งไม่สามารถเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนกับ ธกส. ได้ ทว่าหลังจากที่เขาสามารถบริหารเงินกู้สหกรณ์ฯ ประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลสมาชิกดีเด่น เจ้าหน้าที่ ธกส. ซึ่งทราบข่าว “ก็เข้ามาแนะนำว่าถ้าอ้ายหนอง [ผู้ให้สัมภาษณ์] มาอยู่ ธกส. แล้วอ้ายหนองบริหารเงินแบบนี้ อ้ายหนองจะได้สิทธิพิเศษเยอะมาก ก็เลยออกจากสหกรณ์ฯ ตอนปี 34 แล้วมาเป็นสมาชิกกู้ ธกส. แทน” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามปกติของ ธกส. ผ่อนคลายภาระหนี้สินที่มีอยู่ได้ ดังกรณีสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ แม่บ้านยางแดงรายหนึ่งซึ่งสามเป็นสมาชิก ธกส. นอกจากเจ้าหน้าที่ ธกส. เป็นผู้ดำเนินการปรับโครงการกู้เงินให้สอดคล้องกับระเบียบของ ธกส. แม้จะขัดกับความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ ธกส. ไม่ได้ติดตามเร่งรัดหนี้สินซึ่งค้างชำระส่งมา 3 ปีแล้วแต่อย่างใด โดยล่าสุดเจ้าหน้าที่ ธกส. “มาสัมภาษณ์ที่บ้าน แนะนำให้ทำอย่างนั้นอย่างนี้ ก็แนะนำให้ปรับโครงสร้างหนี้ ให้ยืดระยะเวลาใช้คืนเป็น 15 ปี จากเดิมที่ต้องส่งปีต่อปี ซึ่งถ้าเป็นปีต่อปีมันก็หมุนหนี้ไม่ได้ อันนี้เป็นโครงการปรับโครงสร้างหนี้ของ ธกส. เอง ไม่ใช่โครงการพักชำระหนี้ฯ ของรัฐบาลทักษิณ” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนากองทุนยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ส่วนเกษตรกรซึ่งเป็นหนี้สถาบันการเงินอื่น เช่น สหกรณ์การเกษตร ซึ่งไม่สามารถเป็นสมาชิก ธกส. เข้าซ้อนได้<sup>51</sup> ก็สามารถอาศัยช่องทางหรือระเบียบปฏิบัติตามปกติของสหกรณ์ฯ ในการผ่อนคลายนโยบายหนี้สินได้เช่นกัน ดังกรณีกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสาลี เป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ ไม่ได้เป็นสมาชิก ธกส. โดยกู้เงินสหกรณ์ฯ มาใช้สำหรับการศึกษาลูก รวมทั้งเป็นทุนหมุนเวียนในการกิจการซ่อมแซมและต่อรถอีแต๋นในหมู่บ้าน เล่าว่าหากตนประสบปัญหาในการชำระคืน ก็สามารถเข้าโครงการปรับโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์ฯ ได้เช่นเดียวกัน (กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสาลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

ขณะที่ในพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนยางพาราและสวนผลไม้ไม่ผู้จะมีความสัมพันธ์กับ ธกส.<sup>52</sup> ฉะนั้นจึงไม่ได้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ เกษตรกรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินให้เปล่าแก่เกษตรกรซึ่งต้องการปลูกยางพารา<sup>53</sup> ปัจจุบันอัตราไร่ละประมาณ 6,000 บาท เกษตรกรที่ปลูกยางพาราจึงไม่จำเป็นต้องกู้เงินหรือเป็นหนี้สำหรับลงทุนในการทำสวนยางพารา ส่วนกรณีที่ต้องการซื้อสวนยางพารารวมทั้งสวนผลไม้ เกษตรกรส่วนใหญ่อาศัยเงินสะสมจากการทำสวนยางพาราและสวนผลไม้ หรืออาจหยิบยืมจากเครือข่าย แต่ไม่นิยมกู้เงินไม่ว่าจากสถาบันการเงินหรือนายทุน เพราะเห็นว่าการกู้ยืมเงินจะสร้างปัญหาติดตามมาค่อนข้างมาก ขณะที่หากจำเป็นต้องใช้เงินก่อนถูกเงิน เกษตรกรส่วนใหญ่นิยมจำนองสวนยางพาราและสวนผลไม้ แต่ไม่ใช้กับธนาคารหรือ

<sup>51</sup> ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าเกษตรกรจำนวนหนึ่งยังคงสมัครใจเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ไม่สมัครเป็นสมาชิก ธกส. ทั้งที่ ธกส. เสนออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่า (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหกรณ์ฯ ต้องไปกู้เงินจาก ธกส. มาอีกทอดหนึ่ง) ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ “รู้สึกว่าเป็นเงินของเราเอง ได้บริหารเงินของตัวเอง หุ่นเราก็มีอยู่ แต่ ธกส. ไม่มี เป็นลูกค้าเงินกู้อย่างเดียว แต่ว่าสหกรณ์ฯ นี้มันได้หักหนี้ด้วย เงินหุ้น เงินบริหารก็มีอยู่ แล้วพอซื้อไปซื้อของจากรายสหกรณ์ฯ เราก็ได้ลดหนี้ที่ คือสหกรณ์ฯ มันมีสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ ด้วย” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

<sup>52</sup> มีเกษตรกรในพื้นที่เพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่เป็นสมาชิก ธกส. และกู้ยืมเงินมา ดังกรณี “แแบ [พี่ชาย] คนหนึ่งที่อยู่บึงน้ำใส กู้เงิน ธกส. มาแสนหนึ่งมารับจำนวนสวนยางชาวบ้านคนอื่นๆ ผ่อนสองพันต่อเดือน ตอนนี้เหลือเจ็ดหมื่น ธกส. เขาก็ไม่รู้ว่าจะแแบเอาเงินไปทำอะไร แแบเอาไปจำนองสวนยาง 6 ไร่กว่า เจ้าเดียว ได้ดอกเบี้ยเดือนละสามพันกว่าจากแสน แต่ว่าไม่ค่อยมีใครเขาทำแบบนี้กัน มีแค่ทำของแแบคนเดียว” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

<sup>53</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางให้บริการกู้ยืมแก่สมาชิกเช่นกัน ดังที่ว่า “ถ้ารวมกันเป็นกลุ่มแล้วค้าประกันกัน อย่างนี้ได้ คล้าย ธกส. อย่างตอนนั้นน้องซื้อรถเครื่อง แต่ว่ามาเขียนใบใบโครงการว่าทำสวนยาง มีคนค้าในกลุ่ม 3 คน อันนี้ไม่มีดอกเบี้ยใช้คืนใน 2 ปี คือเขาให้สมาชิกกองทุนสงเคราะห์ฯ กู้ต่างหาก แต่ว่าไม่ค่อยมีคนนิยมกู้กัน” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

นายทุนเงินกู้ หากแต่เป็นกับเครือญาติหรือสมาชิกในชุมชน ซึ่งไม่คิดดอกเบี้ยเป็นเงินสด แต่อาศัยวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากสวนระหว่างเจ้าของสวนกับผู้รับจ้างอง (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ ในพื้นที่ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์ค่อนข้างเข้มแข็ง สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่ไม่ได้กู้เงิน ธกส. และจึงไม่ได้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ เนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินด้านต่างๆ แก่สมาชิกได้ค่อนข้างครบถ้วน ดังกรณีกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ดำเนินกิจกรรมออมทรัพย์และกู้ยืมแก่สมาชิก ไม่ว่าจะเงินลงทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ ซื่อที่ดิน หรือปลูกสร้างบ้านเรือน ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป โดยกำหนดเพดานเงินกู้จำนวน 50,000 บาทกรณีสามัญ และ 100,000 บาทกรณีพิเศษ ซึ่งหากเทียบกับ ธกส. กลุ่มออมทรัพย์ฯ มีเงื่อนไขน้อยกว่า รวมทั้งระยะเวลาการชำระคืนมีความยืดหยุ่นกว่ามาก เช่น "ถ้าเป็น ธกส. สมมติว่าผมกู้มาห้าหมื่น ถึงเดือนมีนาฯ ต้องส่งห้าหมื่น ถ้าไม่มีก็ต้องยืมเขามาส่ง แต่กลุ่มออมทรัพย์ก็ไปห้าหมื่น ถึงมีนาฯ แล้วไม่มี เราอาจจะส่งสักหมื่นหนึ่งพร้อมดอกเบี้ยอีกหกพัน พออีกเดือนสองเดือนก็จ่ายต่ออีกสักสองพันห้าพัน อีกเดือนอาจจะส่งต่ออีกสักสองพัน คือมันไม่มีตายตัว ไม่มีต้นก็ส่งดอก ไม่ต้องไปขอยืมขอยืมเขามาส่ง" (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

### 3. โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นโครงการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของพัฒนากร ดำเนินการในลักษณะที่ว่าพัฒนากรจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละตำบลเพื่อให้ร่วมกันเสนอชื่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของตำบลที่เห็นว่าสมควรขึ้นทะเบียนเป็นสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หลังจากนั้นพัฒนากรจะเป็นผู้ประสานงานการส่งเสริมการขายสินค้าดังกล่าวผ่านการเข้าร่วมงานมหกรรมสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด ภูมิภาค รวมทั้งในระดับประเทศ ขณะที่บางกรณีอาจได้รับการส่งเสริมในแง่ของการปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ให้มีความภูมิฐานและดูมีราคามากขึ้น สมาชิกและโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่กรณีศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากโครงการเหมือนเช่นโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย

อย่างไรก็ดี เช่นเดียวกับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย ถึงแม้ในพื้นที่ศึกษาจะมีกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนานเป็นจำนวนมาก ทว่ากลุ่มกิจกรรมเหล่านี้จำนวนน้อยมากเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ อาทิ ตำบลสันสลี สินค้าที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสินค้าในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ คือเสื่อกก ซึ่งดำเนินการผลิตโดยสมาชิกในตำบลซึ่งรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ภายใต้กลุ่มทอเสื่อกก (มรณันต์ บันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) หรือกรณีตำบลตะลิวะฮาลอ ซึ่งอยู่ในพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี สินค้าซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นสินค้าในโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ คือกริช ซึ่งดำเนินการผลิตโดยสมาชิกในตำบลตะลิวะฮาลอรวมทั้งตำบลอาซอซึ่งอยู่ติดกัน ซึ่งรวมตัวกันเป็นกลุ่มและแบ่งเป็นฝ่ายต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายทำหัวกริช ฝ่ายตีใบกริช ฯลฯ โดย

ปัจจุบัน “ตอนนี้คนที่ทำหัตถกรรมได้มีประมาณ 4-5 คน แต่คนดีไปมีแค่ 3 คน รวมกลุ่มกันทำหัตถกรรมกว่า 10 ปีแล้ว แล้วก็เปิดเป็นสำนักฝึกที่ตำบลตะโล๊ะฮาลอ” (น้องชายสุดิง โดโซมิ, สัมภาษณ์ 19 มีนาคม 2548) เป็นอาทิ

ขณะที่กลุ่มกิจกรรมในพื้นที่ส่วนใหญ่ซึ่งไม่ได้เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ประสงค์เข้าร่วม ดังกรณีกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปูเยาะ ซึ่งดำเนินกิจกรรมแปรรูปกล้วยหักมุก ฉาบจนประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลจากองค์กรและหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก ไม่สนใจที่จะส่งสินค้ากล้วยฉาบหักมุกเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพราะเห็นว่า “ถึงไม่มีโอท็อป [โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์] เราก็ขายได้ เพราะการไปงานโอท็อปคือไปงานโฆษณาไป ไปทำตลาด แล้วเราจะไปทำทำไม ตลาด เพราะตลาดเรามีอยู่แล้ว แล้วอีกอย่างวัตถุดิบเราก็ไม่ค่อยมีด้วย ถ้าเกิดไปเข้าโอท็อปแล้วจะยุ่งยากมากกว่านี้ คือมันไม่ใช่แค่สินค้าที่เป็นโอท็อป คนก็เป็นโอท็อปด้วย ต้องรับเชิญจากหน่วยงานราชการ ต้องไปประชุม ไปชี้แจง เราแม่บ้านห่างไกลจากบ้านสักวันสองวันมันก็จะมีปัญหา เลยตามเลยดีกว่า ใครอยากจะได้เอาไปเลย เราไม่สน” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปูเยาะ, สทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2547)

นอกจากนี้ เพราะเหตุที่โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ดำเนินการผ่านพัฒนากรเป็นหลัก จึงเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการที่ส่งผลให้กลุ่มกิจกรรมซึ่งไม่ได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับพัฒนากรไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือไม่ได้เข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ดังกรณีกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปูเยาะข้างต้น ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายใต้การสนับสนุนของหน่วยทัศนพัฒนา ร่วมกับเกษตรตำบล จึงส่งผลให้ไม่ผู้ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มากนัก เนื่องจาก “เรื่องนี้ [โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์] ส่วนมากจะมาทางสายพัฒนา แต่กลุ่มเราอยู่สายเกษตรกับสายสหกรณ์ เวลาส่งข่าวส่วนมากจะมีปัญหา แล้วเกษตรอำเภอกับพัฒนาก็ทะเลาะกันเหมือนกันนะ ส่วนมากโครงการต่างๆ ก็ต้องมาสายพัฒนา ทำให้เกษตรกับพัฒนากรต้องทะเลาะกันเพราะเรื่องนี้” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปูเยาะ, สทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2547) ขณะเดียวกัน การดำเนินกิจกรรมของพัฒนากรมักประสานกับฝ่ายปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหลัก ส่งผลให้กลุ่มกิจกรรมจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งไม่เป็นที่พอใจของฝ่ายปกครองมากนัก ไม่ผู้จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ดังกรณีกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ซึ่งได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน คือ โครงการพัฒนาชนบทแควระบบ-สียัด ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับผู้ใหญ่บ้านระดับหนึ่ง นอกจากไม่สนใจที่จะเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพราะเกรงจะเกิดความยุ่งยากและไม่คิดว่าจะได้รับความช่วยเหลืออะไรมากนัก สาเหตุที่กลุ่มแม่บ้านกลุ่มนี้ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นเพราะ “พัฒนากรเขาทำโครงการนี้ผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน เพราะคนที่ไปติดต่อกับอำเภอคือผู้ใหญ่บ้าน เวลาพัฒนากรเขามีเอกสารหรือถ้ามีประชุมอบรมอะไรก็จะให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนจัดการ เราก็เลยไม่รู้เรื่องอะไรเลย เพราะว่าผู้ใหญ่บ้านเขาไม่ชอบกลุ่มเรา เขาว่าเป็นกลุ่มเอ็นจีโอ ชอบประท้วง” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ประการสำคัญ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ดำเนินกิจกรรมในขอบเขตที่ค่อนข้างแคบ มีสมาชิกในหมู่บ้านและในตำบลเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่พอจะรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แม้แต่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นดำเนินโครงการในชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลเช่นเดียวกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

ทราบว่าคุณค่าที่ได้รับจากการคัดเลือกให้เป็นสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ของตำบลของคุณคืออะไร และดำเนินการโดยกลุ่มใดหรือใคร ดังกรณีประธานกองทุนหมู่บ้านสันสลี ขณะที่ค่อนข้างมั่นใจว่าคุณค่าหนึ่งตำบลของคุณตำบลศรีด้วยซึ่งอยู่ติดกันคืออะไร กลับไม่มั่นใจว่าคุณค่าหนึ่งตำบลของคุณตำบลเจริญราษฎร์ซึ่งหมู่บ้านสันสลีตั้งอยู่คือสินค้าอะไร เนื่องจาก “การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านกับโครงการโอทอปมันไม่ได้เชื่อมโยงกัน คนจะสายกัน” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับเลขานุการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน ซึ่งกล่าวว่าพอจะรู้จักโครงการหนึ่งตำบล อยู่น่าจะเป็นโครงการเกี่ยวกับอะไร ทว่า “สินค้าหนึ่งตำบลของคุณตำบลเราเป็นอะไรไม่รู้ ไม่รู้เรื่องอะไรเลย” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประธานกองทุนหมู่บ้านอย่างแดง ซึ่งแม้จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งพัฒนากรมักประสานงานด้วยในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาต่างๆ รวมทั้งโครงการหนึ่งตำบล กลับไม่ทราบว่าสินค้าหนึ่งตำบลของคุณตำบลที่หมู่บ้านอย่างแดงตั้งอยู่คือสินค้าอะไร โดยเขาเล่าว่า “พัฒนากรเขาก็แจ้งมาว่าใครมีสินค้าอะไรก็ให้เอาไปเสนอ เราไม่ได้ไปเสนอ เพราะเราไม่มีสินค้าอะไร แล้วก็ไม่ว่าเขาเอาสินค้าอะไรเป็นผลิตภัณฑ์ของคุณตำบล จำไม่ได้แล้ว” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

#### 4. โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคเป็นโครงการที่สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษามีฐานะเป็นผู้เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์เหมือนเช่น 2 โครงการก่อนหน้า ไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเหมือนเช่นโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แม้โครงการ 30 บาท จะเป็นโครงการที่สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษามีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วยมากที่สุด ทว่าเป็นโครงการที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ 3 โครงการก่อนหน้า สมาชิกมีหน้าที่เพียงแต่ระบุชื่อสถานพยาบาลที่ต้องการรับการรักษาพยาบาล จากนั้นก็มารับ “บัตรทอง” ซึ่งจะส่งมาให้ที่บ้านทางไปรษณีย์ และนำ “บัตรทอง” นี้ติดตัวไปทุกครั้งเมื่อไปรับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลตามที่ระบุไว้ในบัตร

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่เป็นโครงการที่สมาชิกในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นทารก เด็ก ผู้ใหญ่ คนชรา ผู้หญิง ผู้ชาย คนยากจน คนมีฐานะปานกลาง ฯลฯ มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด ผู้ใช้สิทธิการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคจึงมีประสบการณ์แตกต่างกันออกไป สมาชิกบางรายกล่าวว่าตนได้รับการบริการเหมือนเช่นปกติทั่วไป และค่อนข้างพึงพอใจกับการให้บริการดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ต้องชำระ ขณะที่สมาชิกบางรายเห็นว่าตนไม่ได้รับการบริการที่มีคุณภาพเท่าที่ควร และค่อนข้างไม่พอใจกับโครงการ 30 บาท อาทิ กรรมการและสมาชิกองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มมี “บัตรทอง” ของโครงการ 30 บาทฯ ทุกคน ทว่าแต่ละคนมีประสบการณ์ในการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทฯ ต่างกัน สมาชิกรายหนึ่งเล่าว่าตนเคยได้รับอุบัติเหตุเชือกฟาดตาได้รับบาดเจ็บ ไปรับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลอำเภอรามัน แต่เนื่องจากแพทย์เห็นว่าอาการค่อนข้างรุนแรง เขาจึงถูกส่งตัวต่อไปยังโรงพยาบาลจังหวัดยะลา ซึ่งไม่ประสบปัญหาหรือความยุ่งยากในการส่งตัว และได้รับการรักษาและบริการค่อนข้างดี ขณะที่สมาชิกอีกรายเล่าว่าตนมีไข้ ไอ และหอบ ไปรับการรักษาเบื้องต้นที่สถานีอนามัย ทว่านอกจากได้รับการบริการไม่ค่อยดี เขายังได้รับเพียงยาแก้ปวดลดไข้พาราเซตามอลสำหรับรักษาอาการ และอาการไม่ทุเลา เขาจึงไปรับการรักษาที่สถานี

อนามัยเดิมอีกครั้ง แต่ก็ได้รับเฉพาะยาแก้ปวดลดไข้พาราเซิตตามอลเช่นเดิมอีก ทั้งที่เขาบอกแพทย์ว่ายาชุดเดิมที่ได้รับไปเขายังรับประทานไม่หมด ในที่สุดเขาจึงตัดสินใจไปรับการรักษาที่คลินิกเอกชน ซึ่ง “หมอดามว่าเป็นอะไรบ้างแม่ [พี่ชาย] ผมก็บอกว่าเป็นไข้ ปวดหัว มีน้ำมูก แล้วก็หอบ หมอเขาก็ฉีดยาให้เข็มหนึ่ง เสียไป 180 บาท กลับบ้านอาการก็ดีขึ้น เราเลยสงสัยว่าทำไมไม่รักษาที่สถานีนามัยไม่หาย” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548) อย่างไรก็ตาม แม้จะมีประสบการณ์และความเห็นเกี่ยวกับโครงการ 30 บาทฯ ต่างกัน คณะกรรมการและสมาชิกองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มเห็นพ้องร่วมกันว่าโครงการ 30 บาทฯ มีประโยชน์ โดยเฉพาะกับคนยากจน ซึ่งเดิมค่อนข้างประสบปัญหาเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

เช่นเดียวกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมชนซึ่งมีประสบการณ์และความเห็นต่อโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคแตกต่างกันออกไป เพราะขณะที่เลขานุการกองทุนฯ ระบุว่าภรรยาซึ่งใช้สิทธิ “บัตรทอง” ในการรักษาพยาบาลได้รับการรักษาและบริการในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ต้องชำระประธานกองทุนฯ กลับมีประสบการณ์และความเห็นตรงกันข้าม โดยเขากล่าวว่า “โครงการ 30 บาทฯ คุณภาพประสิทธิภาพในการรักษามันน้อยเหลือเกิน คือผมมีโรคประจำตัวคือโรคหอบหืด แต่ก่อนนี้ถ้าผมไปขอตัวยารักษา เขาจะให้ยาพ่นมา เพราะว่าผมกินยาเม็ดไม่ได้ ต้องใช้ยาพ่น แต่ว่าพอไปเอาภายใต้โครงการ 30 บาทฯ เขาให้ยาเม็ดมา เขาไม่ฟังคนไข้ เขาจัดให้ตามพอใจตามที่เขามี เขาว่าตัวยาหมด ไม่มี ต้องไปขอที่ขอนแก่น แต่ว่าเมื่อก่อนตอนที่เราเสียเงินเต็มราคาไม่เป็นอย่างนี้” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)<sup>54</sup>

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่รู้สึกว่าการใช้สิทธิ “บัตรทอง” ในการรักษาพยาบาลมีความยุ่งยากและด้อยคุณภาพกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถานพยาบาลเอกชน ประชาชนจำนวนหนึ่งจึงเลือกที่จะรับการรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลเอกชน แม้จะเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่า ดังในพื้นที่ อ.รามัน จ.ยะลา สมาชิกองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีเล่าว่า “คนส่วนมากจะไปคลินิกกัน ร้านหมอที่ อ.รามัน คนเต็มไปหมด เพราะว่าถ้าไปอนามัย โรงพยาบาลชั้นตอนมันเยอะ ต้องรอคิวนาน คลินิกทันใจกว่า แพงกว่า แต่ก็คุ้ม อย่งไปโรงพยาบาลเก้าโมงเช้า กว่าจะได้คิวก็บ่ายโมง ชั้นตอนมันเยอะ ชับซ้อนกันไป กับอีกอย่างคือยา การรักษา มันต่างกัน ไปคลินิกอาหารหายเร็วกว่า พอฉีดยารุ่งเช้าก็สดชื่นเลย” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)<sup>55</sup>

<sup>54</sup> ขณะที่สมาชิกกลุ่มแม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงรายหนึ่งค่อนข้างมีประสบการณ์ที่เลวร้ายกับการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคเมื่อคราวพานบุตรชายไปรับการรักษาพยาบาล เธอเล่าว่า “ตอนนั้นลูกล้มหัวน็อคพื้น ซ็อค ซักพาไปโรงพยาบาลสนามชัยเขต เขาให้แค่น้ำเกลืออย่างเดียว แล้วพอตอนหลังพาไปที่โรงพยาบาลแปดริ้ว นอน 2 คืน เขาก็ให้ยาพวกลดสมองบวม แต่ว่าตอนกลับบ้านเขาให้ยาพาราฯ มาแค่ 10 เม็ด เขาบอกว่าคล้ายๆ โดนหมัดน็อกอะไรประเภทนี้ ไม่มีปัญหาอะไรคือยาพาราฯ เขาให้มากินแก้หัวขี้ แต่ที่จริงยาพาราฯ บ้านเรามีเยอะแยะไป ไม่จำเป็นต้องให้เรามากก็ได้ แล้วที่โรงพยาบาลสนามชัยเขตนี้หมอพยาบาลจะชอบสังเกตตอนที่แต่งตัวสวย มีสร้อยทองใส่ จะดูแฉะย่งดี แต่ถ้าเล็บไม่แดง ไม่มีสร้อยทองใส่ แต่งตัวไม่สวย ไม่ดูภูมิฐาน เขาจะพูดด้วยไม่เพราะนะ” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

<sup>55</sup> อย่างไรก็ตาม ประเด็นคุณภาพการรักษาพยาบาลมีความซับซ้อนพอสมควร เพราะการวิจัยทางการแพทย์จำนวนหนึ่งระบุว่าประมาณร้อยละ 80 ของอาการเจ็บป่วยโดยทั่วไปไม่ได้หายจากการรักษาด้วยยา หากแต่เป็นสาเหตุอื่นๆ อาทิ หายเองเพราะร่างกาย

นอกจากนี้ ถึงแม้การใช้สิทธิการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคดูเหมือนจะเสียค่าใช้จ่ายน้อย ทว่าผู้ที่เคยใช้สิทธิการรักษาพยาบาลประเภทอื่นบางรายเห็นว่าหากคำนวณอย่างถี่ถ้วน การใช้สิทธิการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทฯ เสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าสิทธิการรักษาพยาบาลเดิมที่เคยใช้อยู่ ดังกรรยาของที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ ซึ่งป่วยเป็นความดันโลหิตสูงเนื่องจากการตัดมดลูกทิ้ง ต้องไปรับการรักษาพยาบาลเดือนละ 2 ครั้ง ซึ่ง “ถ้าเรามาคิดทบทวนตอนนี้ไม่คุ้ม เพราะถ้าเปรียบเทียบกับบัตรสุขภาพ 500 บาท อันนี้เราเสียครั้งละ 30 บาท เดือนหนึ่ง 60 บาท ปีหนึ่งค่ารักษาของแม่บ้านคนเดียวก็ 700 กว่าบาท แต่ถ้าเราซื้อบัตรสุขภาพ 500 บาท มันครอบคลุมทั้งครอบครัว แล้วซื้อบัตรสุขภาพนี้การดูแลรักษาจะเยี่ยมมาก แต่พอเขา [รัฐบาล] มีนโยบาย 30 บาท บัตรสุขภาพก็เลยไม่มีต่อไป เราต้องมาใช้สิทธิ 30 บาทแทน ซึ่งแพงกว่า” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

---

สามารถปรับสภาพฟื้นคืนได้ หรือเป็นเพราะได้รับกำลังใจจากคนรอบข้าง แต่ด้วยความที่ผู้คนส่วนใหญ่ถูกครอบงำด้วยกระบวนการคิด วิเคราะห์ทางการแพทย์ยุคเก่าที่เน้นการรักษาอาการเจ็บป่วยที่ตัวเชื้อโรคเป็นหลัก จึงเห็นว่าการรักษาที่มีคุณภาพคือการให้ยา “แรงๆ” หรือโดยการฉีดยาเพื่อให้อาการเจ็บป่วยทุเลาอย่างฉับพลัน ซึ่งหากพิจารณาอย่างรอบด้านอาจไม่ใช่วิธีการรักษาพยาบาลที่ดี มีคุณภาพ หรือมีประสิทธิภาพเสมอไป

## บทที่ 4

### การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่น ข้อจำกัด และผลกระทบ

ชุมชนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลาย อยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่ต่างกัน รวมทั้งประสบปัญหาต่างกันหรือในระดับที่ไม่เท่ากัน จึงส่งผลให้การปรับตัวตอบสนองของชุมชนท้องถิ่นต่อชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในบางกรณีมีความจำเพาะและแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ บางพื้นที่เพียงแต่ดำเนินการตามกฎระเบียบของโครงการ ขณะที่บางพื้นที่พยายามปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบางพื้นที่ไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดกฎระเบียบของโครงการ เพราะเห็นว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของตน การประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว หรือผลกระทบของนโยบายประชานิยมในฐานะนโยบายสาธารณะต่อชุมชนท้องถิ่นจึงไม่สามารถอาศัยเป้าหมาย หลักการ หรือวัตถุประสงค์ของโครงการแต่ละโครงการเป็นเกณฑ์ หากแต่ต้องทำความเข้าใจผ่านการพยายามปรับใช้โครงการเหล่านี้ภายใต้ความจำเพาะและแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่ดังที่ว่าเป็นสำคัญ

บทนี้กล่าวถึงการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นกรณีศึกษาต่อชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล รวมทั้งข้อจำกัดในการปรับตัวและผลกระทบจากการดำเนินชุดโครงการดังกล่าว เนื้อหาแบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกแสดงให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นกรณีศึกษาปรับใช้โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจฯ อย่างไร ซึ่งจะเน้นในส่วนของการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหลัก เนื่องจากเป็นเพียงโครงการเดียวที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ ส่วนที่สองกล่าวถึงข้อจำกัดของการปรับตัวดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากกฎระเบียบของโครงการเป็นสำคัญ ขณะที่ส่วนที่สามกล่าวถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าฯ ทั้งในระดับครัวเรือนและระดับกลุ่มหรือองค์กรชุมชน ดังแสดงให้เห็นเป็นลำดับ

#### 1. การปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

##### 1.1 การให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่ม

การให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่มจัดเป็นการปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของชุมชนท้องถิ่นกรณีศึกษาซึ่งมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะว่าระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการกู้ยืมเงินกองทุนฯ ให้กระทำเป็นรายบุคคล ไม่อนุญาตให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่ม ทว่าด้วยความที่พื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมต่างๆ จำนวนมากซึ่งดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องยาวนานและบางกลุ่มยังคงมีความต้องการเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มเติม กองทุนหมู่บ้านในบางพื้นที่จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกฎระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติบางประการเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านสามารถตอบสนองความจำเป็นของพื้นที่ได้ แม้จะไม่สอดคล้องหรือละเมิดเป้าหมาย หลักการ และระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ คณะกรรมการกองทุนได้ให้กลุ่มเกษตรกรทำนาไสซึ่งดำเนินกิจกรรมโรงสีข้าวกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านจำนวน 150,000 บาท สำหรับใช้จ่ายในการรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิกโรงสี โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นคิดคือ “พ่อม้น” แกนนำชุมชนและประธาน

กองทุนหมู่บ้านโลกชุมชนชุดแรก เพราะเห็นว่า “มันมีหมวดหนึ่งซึ่งเป็นหลักการของกองทุนหมู่บ้านที่เกี่ยวกับหลักการจ้างแรงงานในชุมชน เราก็ใช้ระเบียบตรงนั้นเข้ากับกลุ่ม แล้วเราก็มองว่าเงินตัวนี้ไม่ใช่แค่ให้ชาวบ้านกู้ยืม ถ้าเป็นกลุ่มก็ทำให้กับชาวบ้าน กลุ่มก็น่าจะมีส่วนในการกู้ยืมได้” (ฐริมา สามสี, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2548) ทว่าด้วยความที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดให้กู้ยืมเป็นรายบุคคล ไม่อนุญาตให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่ม คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรทำนาไร่ จึงได้ปรึกษารื้อกันเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาดังกล่าว ในที่สุดก็ได้ข้อตกลงร่วมกันว่าให้คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรทำนาไร่รายที่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวน 5 คน แสดงความจำนองขอกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นรายบุคคล โดย “ในใบกู้ระบุไปว่าเป็นกองทุนในการจ้างงาน” (เพ็งอ่าง) หลังจากนั้นให้นำเงินกู้ที่รวมกันได้ 150,000 บาทมอบให้กลุ่มเกษตรกรทำนาไร่ไปใช้สำหรับการใช้จ่ายในการรับซื้อข้าวเปลือกต่อไป

นอกจากกองทุนหมู่บ้านโลกชุมชน กองทุนหมู่บ้านยางแดงเป็นอีกกองทุนหมู่บ้านที่ให้กลุ่มกิจกรรมกู้เงินไปใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม โดยคณะกรรมการกองทุนได้อนุมัติเงินกู้ให้กับกลุ่มออมทรัพย์บ้านกุดตาทอง ซึ่งเป็น 1 ใน 3 หย่อมบ้านของหมู่บ้านยางแดง จำนวน 20,000 บาท เท่ากับการให้สมาชิกกู้ยืมเป็นรายบุคคล ซึ่งสาเหตุที่กลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวต้องกู้เงินกองทุนหมู่บ้านเป็นเพราะกลุ่มเพิ่งได้รับการดำเนินการจัดตั้ง ยังมีเงินหมุนเวียนภายในกลุ่มไม่มาก ขณะที่กลุ่มมีความต้องการสร้างสถานที่สำหรับดำเนินการประชุมและกิจกรรมต่างๆ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านยางแดงพิจารณาแล้วเห็นว่า “สามารถอนุมัติให้กู้ได้” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ นอกจากการให้กลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้านกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม การปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่น่าสนใจอีกประการปรากฏในกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ขององค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี ซึ่งมี 2 กรณี กรณีแรกคือกองทุนหมู่บ้านท่าธง ซึ่งสมาชิกได้รวมกันกู้เงินกองทุนหมู่บ้านแล้วนำมาจัดสรรให้พ่อค้าวัวในหมู่บ้านกู้ต่ออีกทอด จากนั้นจึงนำผลกำไรที่ได้จากพ่อค้าวัวมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในโรงเรียนตาภิภาหรือโรงเรียนเด็กเล็กของชุมชนมุสลิม ซึ่งที่มาของการริเริ่มสร้างสรรค์หรือการปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในลักษณะดังกล่าวเป็นดังนี้

“เมื่อ 5 ปีที่แล้วโรงเรียนตาภิภาสอนไปแล้วต้องหยุด ก่อนหน้านั้นบางช่วงก็หยุด ประมาณ 5 เดือน 10 เดือน เพราะประสบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย สมัยก่อนเก็บเงินจากผู้ปกครองบางทีก็ไม่ได้ เพราะชาวบ้านต้องจ่ายเงินครอบครัวหนึ่งประมาณ 90 บาทต่อเดือน เพราะว่ามีลูกหลานหลายคน คนหนึ่ง 10 บาทต่อเดือน บ้านไหนมีลูก 3 คนอาจจะเก็บ 20 บาท ช่วงที่กรีดยางได้ดีก็อาจจะเก็บมากหน่อย พอเปิดใหม่เราก็มาประชุมกันว่าทำอย่างไรจะทำให้ชาวบ้านลดค่าใช้จ่าย พอได้เงินกองทุนหมู่บ้านมา ก็คิดว่าจะทำยังไง ชาวบ้านบางคนไม่มีเงินจ่ายค่าตาภิภาให้ลูก ก็ให้ลูกออก พ่อไม่ให้เงิน ลูกก็ไม่มาโรงเรียน เราก็เสียตาย เราก็คุยกันว่าจะทำยังไง คุยกับโต๊ะอิหม่าม กรรมการมัสยิด จะทำยังไง เพราะถ้าเด็กไม่มาเรียนมันจะเร่ร่อนเลย จะติดยา เราจึงพยายามให้เด็กเข้ามาเรียนกันทุกคน เลยคิดจะกู้เงินกองทุนหมู่บ้านมาแก้ปัญหา” (ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาภิภาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

หลังจากได้ประชุมร่วมกับกรรมการกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งสอบถามความเห็นชาวบ้านโดยทั่วไปในหมู่บ้าน กรรมการมัสยิดรายที่เป็นกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านทำตรงจำนวน 10 คนได้ขอกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ รายละ 20,000 บาท รวมเป็นเงิน 200,000 บาท โดย “กรรมการมัสยิดทุกคนเขียนในใบกู้ว่าจะขอกู้ยืมไปทำการเกษตร” (ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) ว่าไม่ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อปีเหมือนเช่นสมาชิกโดยทั่วไป จากนั้นจึงได้นำเงินจำนวนนี้ไปให้พ่อค้าวัวในหมู่บ้านกู้คิด “ดอกเบี้ย”<sup>56</sup> ในอัตราเดือนละ 7,000 บาท โดยกรรมการมัสยิดจะนำเงินจำนวนนี้มาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในโรงเรียนตาฎีกา อาทิ ค่า “สมนาคุณ” ครู ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 8 คน เป็นผู้ชาย 2 คน ผู้หญิง 6 คน โดยครูคนหนึ่งจะได้รับค่า “สมนาคุณ” เดือนละไม่ถึง 1,000 บาท เงินส่วนที่เหลือจะใช้จ่ายเป็นค่าบำรุงสถานที่ ค่าถ่ายเอกสาร ค่าวัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ สมทบกับเงินอุดหนุนที่ได้รับการกรมการปกครองเดือนละ 8,000 บาท ซึ่งได้รับเป็นเวลา 1 ปี และปัจจุบันได้รับมาแล้ว 4 เดือน โดยเงินจำนวนนี้ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธงกล่าวว่า “โครงการนำร่อง ทดลอง คือมันเกิดความไม่สงบในพื้นที่ เขาเรียกว่าอะไรละ เป็นสินน้ำใจ ค่าตอบแทนครู เป็นส่วนหนึ่งของโครงการยุทธศาสตร์ ให้กับโรงเรียนตาฎีกาทุกแห่ง จะได้เท่าไหนขึ้นอยู่กับจำนวนของเด็ก เด็กเรามี 210 คน แต่รัฐกำหนดให้สูงสุดแค่ 120 คน ซึ่งจะได้ 8,000 บาทต่อเดือน” (เพ็งอ้อ) และก่อนหน้านั้นโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธงได้รับเงินอุดหนุนจากกรมการศาสนาปีละ 10,000 บาท ทว่าปัจจุบันไม่ได้รับแล้ว

คณะกรรมการมัสยิดบ้านท่าธงกู้เงินกองทุนหมู่บ้านท่าธงมาให้พ่อค้าวัวกู้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 หรือตั้งแต่ปีแรกที่จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน หลังจากครบปีคณะกรรมการมัสยิดก็นำเงินกู้จำนวนดังกล่าวไปชำระคืนแก่คณะกรรมการกองทุนฯ จากนั้นจึงกู้ยืมใหม่และนำไปให้พ่อค้าวัวคนเดิมกู้ ทว่าหลังจากดำเนินกิจกรรมมาได้ 2 ปี สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้ชำระเงินคืน ทำให้กิจกรรมกองทุนหมู่บ้านท่าธงหยุดชะงัก คณะกรรมการมัสยิดบ้านท่าธงจึงไม่ได้นำเงินกู้ไปชำระคืน คงปล่อยให้เงินจำนวนดังกล่าวอยู่กับพ่อค้าวัว และรับดอกเบี้ยจากพ่อค้าวัวในแต่ละเดือนเพื่อนำมาใช้จ่ายในโรงเรียนตาฎีกาเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้ คณะกรรมการมัสยิดบ้านท่าธงวางแผนว่า “เงินที่เหลือเราจะสะสมไว้ ถ้ามากพอเราก็จะส่งคืนให้กองทุนหมู่บ้าน ตัดยอดไปเลย แล้วเงินกองทุนถ้าเก็บได้เยอะ เราก็ประชุมกันว่าเงินตัวนี้จะเอาไปรับจ้างองสวนยาง” (ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

กรณีที่สองคือกองทุนหมู่บ้านน้ำดำ ซึ่งคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนได้ตกลงกันว่าจะไม่ให้กู้ไปใช้จ่ายเป็นรายบุคคลเหมือนเช่นกองทุนหมู่บ้านฯ โดยทั่วไป หรือตามที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด หากแต่ให้สมาชิกจำนวน 32 คนกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ คนละ 20,000 บาท รวมเป็นเงิน 640,000 บาท จากนั้นจึงนำเงินจำนวนดังกล่าวไปรับจ้างองสวนยางพาราจากชาวบ้าน ได้กำไรเท่าใดก็นำมาแบ่งให้กับสมาชิกทั้งหมู่บ้าน ไม่ได้จำกัดเฉพาะสมาชิก 32 คนที่เป็นผู้กู้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่

<sup>56</sup> อย่างไรก็ตาม เงินจำนวนดังกล่าวไม่ใช่ดอกเบี้ยในความหมายทั่วไป แม้บางครั้งกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านท่าธงจะพลั้งเรียกว่าดอกเบี้ย หากแต่เป็น “เงินปันส่วน” หรือว่า “เงินปันผล” ซึ่งไม่มีอัตราที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องเป็น 7,000 บาทต่อเดือน เนื่องจาก “บางทีพ่อค้าวัวก็ไม่ได้กำไรมาก เขามีสองแสน ไข่อัวัวได้ 7 ตัว เขามาขายได้กำไรเจ็ดพัน ก็ให้เราแค่หกพัน หรือหกพันห้า แล้วถ้าได้ไม่ครบ ผู้บริหารโรงเรียนตาฎีกานี้แหละที่ต้องพยายามหามาให้ครบ เอาเงินที่ไหนมาก็ช่าง” (ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

เกี่ยวข้องกับโดยเฉพาะพัฒนากรพอสมควร ดังที่ประธานกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งเป็นเจ้าของปอเนาะบ้านน้ำดำและเป็นครูเพียงคนเดียวของปอเนาะแห่งนี้เล่าว่า “พัฒนากรก็โมโหเหมือนกัน เพราะว่าเราไม่เบิกออกมาให้ชาวบ้านกู้ เขาว่าอย่างนี้ไม่เคยเห็นมาก่อน” (บาบอ ไม่ทราบนามสกุล, สัมภาษณ์ 18 มีนาคม 2548) และถึงแม้จะมีสมาชิกในหมู่บ้านบางรายคิดต่างออกไป แต่ก็ไม่มีรายใดร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการ เนื่องจากประธานกองทุนหมู่บ้านฯ ยืนยันว่าหากไม่กู้ออกมาเป็นกองทุนรวม เขาจะไม่ดำรงตำแหน่งประธานกองทุนหมู่บ้านฯ และไม่รับผิดชอบดูแลกองทุนฯ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากช่วงที่ผ่านมาราคายางพาราได้ปรับตัวสูงขึ้นมาก ส่งผลให้ชาวบ้านนำเงินมาฝากถอนสวนยางพาราที่จำนองไว้จนหมด ประธานกองทุนฯ จึงนำเงินต้นรวมทั้งกำไรที่ได้รับไปฝากธนาคาร โดยยังไม่ได้ปันผลให้กับสมาชิก เพราะต้องการให้กองทุนเติบโตกว่านี้ และจะรอจนกว่าจะมีชาวบ้านนำสวนยางมาจำนอง จึงจะถอนเงินออกมา เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านน้ำดำมีหลักการว่า “ให้ใช้เฉพาะรับจำนำสวนยาง ไม่ให้กู้ไปทำอย่างอื่น トラบไตที่ไม่มีสวนยางมาจำนำก็ไม่ให้เบิก” (เพ็งอ้อ)

## 1.2 การปันผลกำไรกลับสู่ชุมชน

การปันผลกำไรกลับสู่ชุมชนนับเป็นการปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของพื้นที่กรณีศึกษาที่น่าสนใจอีกประการ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ คณะกรรมการกองทุนร่วมกับสมาชิกกำหนดให้มีการจัดสรรผลกำไรจากดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับสาธารณะประโยชน์หรือชุมชน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ทุนการศึกษา อุปกรณ์ เครื่องเขียน แบบเรียน เงินบำรุงวัด ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการและสมาชิกจำนวนหนึ่งเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านที่พวกตนดำเนินการมีสถานะภาพต่างจากกองทุนหรือแหล่งเงินกู้อื่นๆ ดังเหรียญกษาปณ์กองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณระบุว่า “ถึงแม้กองทุนหมู่บ้านจะเหมือน ธกส. แต่ก็มีดีหน่อยหนึ่ง คือ ถ้าสมมติเรายืมเท่าไร เราก็ได้เงินคืนซะใหม่ เพราะว่าเรามีการเคลื่อนคืนอยู่ แล้วอีกอย่างคือเรามีการแบ่งปันปันส่วน คืนให้บ้าน วัด โรงเรียน เป็นเงินพัฒนา ชาวบ้านจะทำอะไร ก็เอามาทำตรงนี้ ของวัด โรงเรียน บ้าน แบ่งกันทุกปี ก็ซื้อเก้าอี้ ซื้อถังน้ำ ให้โรงเรียน ให้วัด อะไรอย่างนี้ ปีนี้วัดกับโรงเรียนตกลงกันว่าให้บ้านเอาไปก่อน เพราะว่าเอาเงินไปทำชุมชนประจำหมู่บ้าน แต่ปีหน้าบ้านไม่เอา ให้วัดกับโรงเรียน ถ้าโรงเรียนไม่เอา วัดเอา ก็ให้วัดไป” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เช่นเดียวกับความเห็นของกรรมการกองทุนหมู่บ้านอย่างแดงที่ว่า “ผมว่าเงินล้านดินะ เพราะว่าดอกเบี้ยมาเป็นเงินจัดกิจกรรมในหมู่บ้าน ดึงว่าไปกู้เงินข้างนอก อย่างมีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล คนแก่มีง้ออะไรมั่ง ตัดจากดอกเบี้ย ตอนนั้นก็ให้กับสมาชิกถล่ม สมมติว่าถล่มนอนโรงพยาบาลจ่ายไม่เกิน 500 บาท อย่างผมนี้ก็ได้อาแล้ว ให้เอาใบแพทย์จากโรงพยาบาลมายืนยันกับเขา คนอื่นๆ เขาก็ได้ใช้เหมือนกัน สมมติว่าเราตั้งไว้ประมาณหนึ่งหมื่นต่อปี ถ้าไม่พอ สิ้นปีเราก็เอาคณะกรรมการมาคุยกันว่าอันนี้มันไม่พอ แล้วจะหาตัดเพิ่มขึ้นอีก เพราะว่าเป็นสิ่งที่ดี” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่เห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านมีสถานะภาพแตกต่างจากกองทุนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในส่วนของกรณีศึกษาหรือผลประโยชน์กลับสู่ชุมชนท้องถิ่น สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่จึงกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ด้วยความพึงพอใจ โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาแทบทุกคนกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านอย่างแดง ซึ่ง “กรรมการกู้กองทุนหมู่บ้านกันหมดทุกคน” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ขณะที่บางรายเป็นการกู้เงินครั้งแรกในชีวิต ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ นอกจากนี้ “กรรมการกองทุน

ที่นี้ทุกคน” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ประธานกองทุนหมู่บ้านคนปัจจุบันเล่าว่าการกู้เงินกองทุนหมู่บ้านเป็นการกู้เงินครั้งแรกในชีวิตของเขา นอกจากเป็นเพราะเห็นว่าเป็นเงินจำนวนไม่มาก ประมาณ 20,000 บาท รวมทั้งดอกเบี้ยต่ำ ประการสำคัญยังเป็นเพราะ “กองทุนหมู่บ้านมีส่วนร่วมด้วยชุมชน สร้างขบวนการภายในชุมชน บริหารจัดการยังไง แล้วดอกผลที่เราเฉลี่ยคืนเงินล้านนี้ก็กลับคืนมาพัฒนาชุมชนแต่ถ้าเงินกู้อื่นมันมีแต่ไปกับไป” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ซึ่งในการกู้เงินกองทุนหมู่บ้าน คณะกรรมการต้องปฏิบัติภายใต้กฎระเบียบและเงื่อนไขเดียวกับสมาชิกรายอื่นๆ ไม่ได้มีสิทธิพิเศษเหนือสมาชิกรายอื่นๆ แต่อย่างใด<sup>57</sup>

## 2. ข้อจำกัดของการปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### 2.1 การกำหนดกฎระเบียบและบริหารจัดการ

ถึงแม้โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเน้นปรัชญาเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการชุมชนด้วยภูมิปัญญาของตน โดยเฉพาะในส่วนของความร่วมมือกันกำหนดกฎระเบียบและการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ ทว่าการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่กรณีศึกษาไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ การกำหนดกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการกู้ยืมและการชำระคืน รวมไปถึงการจัดสรรผลประโยชน์จากกำไรดอกเบี้ยเงินกู้ มีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านต่างๆ ปฏิบัติตามคู่มือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมไปถึงคำแนะนำของพัฒนาการค่อนข้างจะเคร่งครัด นับตั้งแต่ในส่วนของจำนวนคณะกรรมการ แม้ประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนคนปัจจุบันเห็นว่าสาเหตุที่สมาชิกกำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวน 15 คน เป็นเพราะ “สัดส่วนมันพอไปได้ เพราะว่าหมู่บ้านนี้ไม่ใช่หมู่บ้านเล็ก มีประมาณ 108-109 หลังคาเรือน แล้วอีกอย่างก็คือเราอยากจะทำให้ทุกคนมีส่วนร่วม” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) แต่ก็สามารถปฏิเสธได้ยากว่าจำนวนคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายในกรอบที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด คือ 9-15 คน เช่นเดียวกับในส่วนของระยะเวลาการชำระคืนซึ่งระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดไว้ไม่เกิน 1 ปี รวมทั้งในส่วนของ การจัดสรรผลประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดไว้แล้วเช่นกัน

เพราะเหตุนี้ สิ่งที่ “ประชาคม” รวมทั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร่วมกันกำหนดจึงเป็นการดำเนินการตามกรอบซึ่งถูกกำหนดไว้ หรือหากปรับเปลี่ยนก็จะอยู่ภายใต้กรอบ ความแตกต่างที่อาจพบจึงเป็นเพียงความผันแปรภายใต้กรอบร่วมกัน ไม่ใช่ความแตกต่างที่ระดับรากฐานแต่ประการใด ดังที่ประธานกองทุน

<sup>57</sup> อย่างไรก็ตาม แม้โดยทั่วไปคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่ได้มีสิทธิพิเศษเหนือสมาชิกรายอื่นๆ โดยทั่วไป ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการบางรายปรารถนาจะตัดพ้อ ดังกรณีประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดงที่ว่า “เป็นประธานกองทุนฯ มา 3-4 ปี ก็เหนื่อย กู้ก็ได้เท่าคนอื่น ไม่ได้มีสิทธิพิเศษอะไร” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ทว่าในบางกรณีคณะกรรมการมีสิทธิพิเศษบางประการ โดยเฉพาะในส่วนของพิจารณาขอยืมเงิน ดังที่รองประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนเล่าว่า “ปีที่ 2 เขียนไปว่าขอกู้เพื่อทุนการศึกษาลูกไปหมื่นห้า แล้วกรรมการเขาให้สองหมื่น คือพอดีเขาก็เป็นคนพิจารณาเองด้วย แล้วพอดีเขาบอกว่ามาได้ดูว่าเงินมันยังคงมีเหลืออยู่ เพราะว่าสมาชิกกู้ไปไม่หมด ก็เลยเอา คนอื่นเขารู้กัน แต่ว่าเขาไม่ว่า” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

หมู่บ้านยางแดงคนปัจจุบันระบุว่า “ก็ไม่ได้ปรับแต่งกฎระเบียบอะไรมากมาย เอาตามระเบียบที่เขาให้มาในคู่มือ นั้นแหละ ไม่ให้ไปขัดกับระเบียบของเขา ตอนหลังๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบอะไรเล็กๆ น้อยๆ ตามมา สอดคล้องกับที่ชาวบ้านต้องการ เช่น เรื่องการรักษาพยาบาล เมื่อก่อนนี้ถ้าใครนอนโรงพยาบาลเขาจะให้แค่สอง ร้อย แต่เดี๋ยวนี้เขาให้เพิ่มเป็นสามร้อยต่อครั้งต่อปี” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับกองทุน หมู่บ้านสันสิลี ประธานกองทุนฯ ระบุว่า “ทางราชการเขาออกระเบียบมาให้แล้ว เราก็มาแก้ไขกันอีกหน่อยหนึ่ง เรา ก็เรียกประชุมคณะกรรมการ ร่างกฎออกมาแล้วก็เรียกประชุมชาวบ้าน ว่าเห็นดีกันไหม ถ้าเห็นดีก็โอเค ไม่ต้องแก้ กัน” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดระเบียบที่ขัดแย้งกับระเบียบกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง ก็จะได้รับคำแนะนำหรือคำสั่งให้แก้ไขจากพัฒนากร ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านกาเตาะซึ่งอยู่ในพื้นที่ องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี ประสบปัญหาการจัดตั้งกองทุนล่าช้า เพราะ “ระเบียบบางข้อที่เรากำหนดไม่ ผ่าน ไม่สอดคล้องกับระเบียบ เราก็ต้องมาแก้กฎของเราใหม่ให้สอดคล้องกับระเบียบที่เขากำหนดมา ถึงจะตั้ง กองทุนได้ ก็ซ้ำกว่าหมู่บ้านอื่นเขาไปเยอะเหมือนกัน” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง ซึ่ง “ตอนนั้นคณะกรรมการจะให้เงินปันผลหุ้น 25 เปอร์เซ็นต์ แต่พอตอนหลังพัฒนากรเขามาบอกว่าทำอย่างนั้นไม่ได้ เอาดอกเบี้ยกองทุนมาปันผลไม่ได้ แต่ให้จัดเป็นสวัสดิการ แทน” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) และในทางกลับกัน หากเกิดการเปลี่ยนแปลงในระเบียบกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง คณะกรรมการกองทุนฯ ก็ต้องปรับแก้กฎระเบียบกองทุนของพวกเขาตาม อาทิ “เรื่องเงิน ประกันความเสี่ยง ตอนแรกมันมีอยู่ในคู่มือระเบียบกองทุนหมู่บ้าน เราก็ใส่ในระเบียบเราด้วย แต่ว่าที่หลังพัฒนา กรมาบอกว่าให้ตัดออกไป เพราะว่าเขาแก้ระเบียบใหม่แล้ว เราก็แก้ตามแล้วเอาเงินไปใส่ตรงอื่น” (เพ็งอ้าง)

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น พัฒนากร กับกองทุนหมู่บ้านในแต่ละพื้นที่มี ความผันแปรไปตามเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมืองของแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ พื้นที่ที่กลุ่มหรือ องค์กรชุมชนไม่สู้เข้มแข็ง ไม่เคยผ่านการดำเนินกิจกรรมหรือการเคลื่อนไหวเรียกร้องอะไรมาก่อน พัฒนาการจะมี บทบาทในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ค่อนข้างมาก ดังกรณีบ้านกาเตาะซึ่งไม่มีกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่ เด่นชัด พัฒนาการมีบทบาทในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ค่อนข้างมาก อาทิ “พัฒนากรแนะนำว่าให้ต้อง มีคนค้าประกันหรือมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ด้วย เราก็เลยกำหนดเป็นระเบียบเลยว่าคนกู้เงินกองทุนหมู่บ้าน ต้องมีคนค้าประกันแล้วก็มีหลักทรัพย์ด้วย เพราะพัฒนากรเขามีประสบการณ์ด้านนี้ แต่ว่าเราเหมือนเพ็งหัด” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) ทว่าในพื้นที่ที่กลุ่มหรือองค์กรชุมชน ค่อนข้างเข้มแข็ง ผ่านการดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน พัฒนาการจะมีบทบาทค่อนข้างน้อยหรือไม่มี เลยในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ ซึ่ง “ระเบียบที่เรากำหนดขึ้นมาใน กองทุนหมู่บ้านของเรานี้บางข้อไม่มีในคู่มือระเบียบกองทุนฯ ชาวบ้านเรามาคิดกันเองว่าจะจัดสรรอะไรเท่าไร? ไม่ มีพัฒนากรเข้ามาแนะนำอะไร เขาไม่เคยเข้ามายุ่งกับเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] เลย ไม่รู้ว่าทำไม เพราะว่าเขากลัว พอมัน [แกนนำชุมชนและประธานกองทุนหมู่บ้านฯ ชุดแรก] มั่ง พัฒนาการไม่เก่งเหมือนพอมันหรือ” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าเพราะเหตุที่กฎระเบียบบางประการกำหนดตามที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด ไม่ได้วางอยู่บนเงื่อนไขของพื้นที่เป็นหลัก ส่งผลให้กฎระเบียบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขและความเป็นจริงในพื้นที่ และกลายเป็น “ความล้มเหลว” ในที่สุด ดังกรณีจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ยกเว้นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมชนซึ่งยังคงมีจำนวนเท่าเดิม ปัจจุบันพบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ลดจำนวนลงอย่างมาก อาทิ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านยางแดง ปัจจุบันนอกจากจะมีจำนวนเพียง 9 คนจากเดิมที่มี 15 คน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการซึ่งดำเนินงานมีจำนวนเพียง 5-6 คน ได้แก่ ประธาน เลขานุการ เหนียวญิก รวมทั้งกรรมการฝ่ายตรวจสอบ และกรรมการฝ่ายเร่งรัดหนี้สิน ซึ่งสาเหตุที่จำนวนคณะกรรมการลดลงอย่างมาก นอกจากเป็นเพราะ “คนเขาไม่ยอมมาอยู่เรื่องเงินเรื่องทองกัน” (สนัน คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดงมีความเห็นว่าจำนวนคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 15 คนนั้น “มากเกินไป” (เพ็งอ่าง) เช่นเดียวกับในส่วนของสัดส่วนคณะกรรมการชายหญิงซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก ดังกรณีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมชนชุดปัจจุบัน แม้จะเป็นเพียงกรณีเดียวที่ยังคงมีคณะกรรมการจำนวน 15 คนเหมือนเช่นชุดแรก ทว่าสัดส่วนของคณะกรรมการฝ่ายหญิงลดจำนวนลงเหลือเพียง 4 คน เนื่องจาก “ไม่ค่อยมีผู้หญิงเขาอยากมาเป็นกัน” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือกรณีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง “เดิมคณะกรรมการมี 15 คน แต่ตอนนี้มีแค่ 9 คน เพราะ 15 คนเยอะเกินไป แล้วตอนแรกมีผู้หญิง 7 คน ตามกำหนดครึ่งหนึ่ง แต่ตอนนี้มีกรรมการผู้หญิงแค่ 2 คน เพราะชาวบ้านเขาเลือกมาแบบนี้” (สงกรานต์ ธิฎญา, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ การที่ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดระเบียบและวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างอิสระได้อย่างแท้จริง เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้กลุ่มโดยเฉพาะที่ดำเนินกิจกรรมด้านการเงินภายในชุมชนจำนวนหนึ่งปฏิเสธที่จะเข้าร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังกรณีกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ซึ่งดำเนินกิจกรรมออมทรัพย์มากกว่า 20 ปีและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ไม่เข้าร่วมกองทุนหมู่บ้านฯ นอกจากเป็นเพราะต้องการเปิดโอกาสให้กับสมาชิกชุมชนรายอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากโครงการ ยังเป็นเพราะเห็นว่า “ระเบียบกองทุนฯ อะไรต่างๆ ออกมาโดยที่เราไม่รู้เรื่อง เราไม่ต้องการอย่างนั้น อันนี้ [กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง] เป็นเงินของเรา โดยที่เราเป็นคนตั้งระเบียบหลักเกณฑ์ของเราเองได้ อันนั้น [กองทุนหมู่บ้านฯ] ต้องให้คนโน้นคนนี้มาระบุ เขาบังคับมาเลย คุณไม่ต้องทำอะไร แต่ว่าเราต้องการทำของเราเอง เราอยากออกระเบียบอะไรเราก็ออกของเราเอง มันมีอิสระกว่าเยอะ” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจที่เห็นว่า “อย่างกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกของเรามันเสรี เราเขียนระเบียบขึ้นมาปีนี้ เกิดมันไม่สอดคล้องขึ้นมากับการปฏิบัติ เราก็ประชุม มีมติออกมาว่าให้ปรับ เราก็ปรับ คือใช้ไปด้วย เรียนรู้ไปด้วย แต่

อันนั้น [กองทุนหมู่บ้านฯ] เราไม่ได้เรียนรู้หรือว่าปรับอะไรเลย เพราะว่าเขาดังกรอบมาให้ปฏิบัติแต่แรกแล้ว" (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)<sup>58</sup>

## 2.2 การปรับใช้โครงการ

ถึงแม้กองทุนหมู่บ้านบางกองทุนสามารถปรับเปลี่ยนกฎระเบียบกองทุนฯ ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้ ทว่าในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในส่วนของ การให้กลุ่มกิจกรรมกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปุณ แม้จะปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ด้วยการให้สมาชิกกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นรายบุคคลเพื่อนำไปให้กลุ่มเกษตรกรทำนานาไส้ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการรับซื้อข้าวเปลือกป้อนโรงสีของกลุ่ม ทว่ากิจกรรมการกู้ยืมในลักษณะดังกล่าวสามารถดำเนินการได้เพียง 2 ปี สืบเนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ ประการแรก คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรทำนานาไส้มีความเห็นว่ากลุ่มไม่ควรจะกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน ควรที่จะจัดสรรเงินจำนวนดังกล่าวให้สมาชิกในหมู่บ้านได้กู้ยืมกัน เนื่องจาก "กลุ่มเกษตรกรฯ มีช่องทางอื่นที่สามารถกู้ยืมได้ แต่ชาวบ้านเขาไม่ค่อยมีช่องทาง คือถ้าจะให้ชาวบ้านไปกู้เงินนอกระบบมันก็จะเสียดอกเบี้ยแพง ไม่สามารถที่จะมาหมุนเวียนใช้ได้เร็วเหมือนกับกลุ่ม เพราะว่ากลุ่มมีแหล่งเงินกู้เยอะกว่า มีทุนมากกว่า เราก็เลยมีมติกันว่ากลุ่มจะไม่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านอีก จะให้ชาวบ้านที่เป็นสมาชิกกองทุนเขาไป" (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ส่วนเหตุผลอีกประการก็คือคณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรทำนานาไส้บางรายต้องการที่จะใช้สิทธิกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านไปใช้เป็นการส่วนตัว ดังที่ว่า "คณะกรรมการบางคนเขาก็อยากเบิกเงินไปใช้ของเขาเองด้วย เพราะส่วนตัวเขาก็มีความจำเป็นเหมือนกัน เราก็เลยมีมติให้คณะกรรมการกลุ่มยืมกองทุนหมู่บ้าน เพราะว่าเขามีสิทธิยืม กรรมการตอนนี้บางคนก็กู้ แต่บางคนก็ไม่กู้ แต่ออมเขาเมื่อไร ถ้ามีความจำเป็นก็อาจจะกู้" (ฐริมา สามสี, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2548)

เช่นเดียวกับกรณีกลุ่มออมทรัพย์บ้านกุดตาทองซึ่งกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านกุดตาใกล้เพียงแค่ 1 ครั้งและได้ชำระคืนแล้ว และหลังจากนั้นก็ไม่ได้กู้ยืมอีก ส่วนกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่กรณีศึกษาอื่นๆ ไม่เคยให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่ม หรือให้สมาชิกกลุ่มรวมกันกู้เงินกองทุนหมู่บ้านเพื่อใช้ในกิจกรรมกลุ่ม จึงอาจกล่าวได้ว่าการพยายามปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ให้สามารถสนับสนุนกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี การที่กลุ่มกิจกรรมในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ไม่กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ สาเหตุอาจไม่ได้เป็นเพราะข้อจำกัดในแง่ของกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพียงประการเดียว หากแต่ยังเป็นเพราะแต่ละกลุ่มต่างมีกลไกการระดมทุนทั้งจากภายในกลุ่มและภายนอกซึ่งมีความสะดวกกว่าและยุ่งยากน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ดังกรณีกลุ่มแม่บ้านในหมู่บ้านโลกชุมปุณ ซึ่งไม่ได้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ การระดมทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมภายในกลุ่มกระทำโดยการ "ลงหุ้นร่วมกัน อย่างกลุ่มแม่บ้านที่ขายขนมเขาก็ลงหุ้นกัน คือมันมีความเป็นกิจกรรมของกลุ่ม" (ฐริมา สามสี, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2548)

<sup>58</sup> ขณะที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี สมาชิกจำนวนมากไม่ได้เข้าร่วมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเห็นว่า "พอดูกรอบที่เขาปล่อยกู้ เราก็รู้แล้วว่าเป็นไปไม่ได้ ไม่รู้เรื่องว่าทิศทางเดินจะไปทางไหน ผมไปฟังที่เขาประชุมหลายครั้ง แต่ผมว่าเขาไม่มีทิศทาง ผมก็เลยไม่ยุ่งด้วยดีกว่า" (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

เช่นเดียวกับกลุ่มทอผ้าในหมู่บ้าน ซึ่ง “กลุ่มเขาก็มีเงินของเขาอยู่ กลุ่มแม่บ้านเดิมที่เขาไม่ได้ทำอะไรก็เอาเงินเขามา ลงทุนที่กองทุนพัฒนาหมู่บ้านหลายหมื่น” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ในทำนองเดียวกัน กองทุนหมู่บ้านทำธงซึ่งปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ด้วยการให้คณะกรรมการ มัสยิดกู้ยืมเป็นรายบุคคลเพื่อนำไปให้พ่อค้าวัวในหมู่บ้านกู้ยืมและนำผลกำไรมาใช้จ่ายในกิจการโรงเรียนตาภิภา ในหมู่บ้านไม่ได้มีความราบรื่นเสมอไป เพราะถึงแม้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดูแลโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ โดยเฉพาะพัฒนา กรไม่ได้หักทวงหรือห้ามปรามซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความที่เป็นมุสลิมเช่นกัน รวมทั้งแม้ชาวบ้านส่วนใหญ่จะเห็น พ้องเพราะว่าพวกตนจะได้ไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงให้กับโรงเรียนตาภิภา ทว่า “กรรมการของกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ก็ คนเท่านั้นเองที่เห็นด้วยกับเรา ส่วนมากเขาไม่เห็นด้วย เขาว่าผิดระเบียบ แล้วกองทุนฯ ก็ไม่ได้ดอกเบีย แต่ว่า ติ๊ะอิหม่าม กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน พวกนี้แหละที่มีน้ำหนัก กรรมการกองทุนฯ เขาก็เลยยอมปล่อยให้เรากู้เงินมาทำ แบบนี้” (ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาภิภาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) นอกจากนี้ เป็นที่น่า สงเกตว่าการพยายามปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในลักษณะดังกล่าวไม่ได้ขยายตัวไปยังหมู่บ้านหรือชุมชน ใกล้เคียงซึ่งโรงเรียนตาภิภาต่างก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน ซึ่งผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาภิภาบ้านท่า ธงให้เหตุผลว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ “ชาวบ้านของเขาจะกู้เอาแต่ของตัวเอง เขาไม่มีคนที่จะเสียสละให้กับตาภิภา พ่อค้าวัวก็เคยพูดเหมือนกันนะว่าถ้าจะให้คิดเป็นกำไร เขาก็ไม่ยอมรับเงินที่เราให้เขากู้เหมือนกัน แต่ที่นี้เขา จะคิดเหมือนกันว่ากำไรนิดหน่อยก็ไม่เป็นไร แต่ให้โรงเรียนตาภิภาของเขาไปได้ก็แล้วกัน คือมันต้องเสียสละทุกๆ ฝ่าย เราทำได้เพราะว่าเรามาคุยร่วมกัน อย่างน้อยๆ ก็ให้เด็กมีการศึกษา ไม่มีช่องว่างให้เด็กไปมั่วสูมในทางที่ผิด กฎหมาย” (เพ็งอ้าง)

### 3. ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลง

#### 3.1 ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

##### 3.1.2 ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในระดับครัวเรือน

สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกรณีศึกษาส่วนใหญ่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการเดิม แทนไม่มีสมาชิกรายใดกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากกฎระเบียบ กองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งกำหนดระยะเวลาการชำระคืน 1 ปี อาทิ กองทุนหมู่บ้านยางแดง ไม่มีสมาชิกรายใดกู้ เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่ เนื่องจาก “พื้นที่บ้านเรามันไม่ให้ อย่างจะเอาไปปลูกยางพารา ปลูกยู คาลิปตัสก็ไม่กล้า เพราะว่าพวกนี้มันนานกว่าได้ทุนคืน แต่ว่ากองทุนหมู่บ้านฯ นี่ปีเดียวเขาก็เก็บคืนแล้ว มันไม่ทัน หรอก” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) สอดคล้องกับความเห็นของกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการ พัฒนาบ้านยางแดงที่ว่า “ไม่มีหรอกใครที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปแล้วชีวิตพลิกจากหน้ามือเป็นหลังมือ ไปนั่งดู โฆษณาทีวีแล้วหัวเราะคิกๆ ทำได้ไง ที่ว่าพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ รวย บ้านเราไม่เห็นมีใครเลย” (กลุ่มออมทรัพย์ แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

เช่นเดียวกับกรณีกองทุนหมู่บ้านสันสลี ที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจเห็นว่า “ไม่มีหรอก ชาวบ้านคนไหนที่จะกู้เงินกองทุนเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] ไปลงทุนในกิจการใหม่ ผมงกล้าพูดเลย” (สนอง คำจัน

ตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ขณะที่กรรมการกองทุนหมู่บ้านสันติซึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปใช้สำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนในกิจการซ่อมและต่อรถอีแต่น นอกจากเห็นว่า “โฆษณาในทีวีของรัฐบาลโกหก กูมาแล้วต้องเป็นหนี้ ระยะ 1 ปีนี้ต้องพยายาม ถึงกำหนดส่งต้องมีส่ง ไม่ใช่ว่าสบายขึ้น หรือว่าสนุกสนานเหมือนในโฆษณาทีวี ไม่มีใครหรอกที่เอาเงินไปแล้วชีวิตพลิกจากหน้ามือเป็นหลังมือ ปีเดียวห้าพัน หมื่น มันจะไปพลิกอะไรได้ อย่างสหกรณ์ฯ ธกส. นี่มัน 5 ปี 10 ปี มันยังพอทำอะไรได้มากกว่า” (กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันติ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) ขณะเดียวกันเขาได้ตระหนักว่า “ตอนแรกผมก็คิดว่าจะดีที่กู้ไป แต่ว่าเพราะว่ามันเป็นโครงการระยะสั้น เลยไม่ค่อยดีเท่าไร ตอนที่ก็ต้องหมุนหนี้ไปเรื่อยๆ แต่ว่า 3 ปีที่ผ่านมายังไม่มีแนวโน้มเลยว่าจะหลุดหนี้หนี้” (เพ็งอ่าง)

นอกจากนี้ แม้แต่กองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูนซึ่งมีแนวโน้มประสบความสำเร็จกว่ากองทุนหมู่บ้านอื่นๆ ก็ไม่สู้มีสมาชิกรายใดที่ไปลงทุนในกิจการใหม่ ดังความเห็นของรองประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูนที่ว่า “ไม่มีหรอกที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปแล้วไปลงทุนทำอะไรแล้วรวยขึ้นมากกระทันหัน เปลี่ยนหน้ามือเป็นหลังมือ แล้วส่วนใหญ่จริงๆ ก็เอาไปใช้จ่ายในครัวเรือน ไม่มีหรอกที่จะเอาไปลงทุนในกิจการใหม่” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เช่นเดียวกับความเห็นของกรรมการและสมาชิกองค์กรชาวบ้านพิทักษ์กลุ่มน้ำสายบุรีที่ว่า “จะเป็นไปได้อย่างไรเงินแค่หมื่นสองหมื่นจะพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ มีแต่จะพลิกหายไปเลยมากกว่า” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์กลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ดี การที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านไปลงทุนในกิจการใหม่ ซึ่งดูเหมือนจะส่งผลให้วัตถุประสงค์ของการขยายโอกาสของนโยบายประชานิยมโดยเฉพาะในส่วนของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองไม่ประสบความสำเร็จ ทว่าหากพิจารณาจากเงื่อนไขและสภาวะเศรษฐกิจที่จำกัดและมีความเสี่ยงสูง การไม่กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่นับเป็น “ความสมเหตุสมผลในเชิงเศรษฐศาสตร์” ดังที่กล่าวไปข้างแล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้ การที่สมาชิกไม่กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่อาจสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทั้งนี้ก็เพราะว่าเป้าหมายหลักของนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ใช่การเพิ่มการลงทุนของคนจน เพราะรัฐบาลพรรคไทยรักไทยไม่เชื่อในการลงทุนของคนจน เท่าๆ กับการลงทุนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ รัฐบาลเพียงแต่ต้องการให้คนยากจนหรือประชาชนระดับรากหญ้ากู้เงินหรือนำเงินจากชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจ ไปใช้สำหรับซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคของบริษัทขนาดใหญ่เพื่อกระตุ้นการฟื้นตัวและการขยายตัวของสภาพเศรษฐกิจของประเทศ (รายละเอียดดู อนุสรณ์ อนุโณ 2548: 76-7)

นอกจากนี้ สมาชิกบางรายที่ที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่ส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จล้มเหลว ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านป่าแตรายอ สมาชิกจำนวนกว่าครึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปซื้อจักรเย็บผ้าสำหรับมาตัดเย็บผ้าคลุมศีรษะสตรีมุสลิมหรือฮิญาบ เนื่องจากเห็นว่าราคาดี ผืนละประมาณกว่า 100 บาท ทว่าต่อมาประสบปัญหาด้านตลาด และผ้าคลุมศีรษะราคาตกลงเหลือเพียงผืนละประมาณ 20 บาท ขาดทุน และส่งผลให้สมาชิกไม่สามารถนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนด และนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้กองทุนหมู่บ้านแห่งนี้ต้องล้มไปโดยปริยาย ปัจจุบัน “บนบ้านชาวบ้านมีแต่จักรเย็บผ้า เอาผ้าคลุมเอาไว้

ไม่ได้ใช้ทำอะไร กรรมการจะยึดมากก็ไม่รู้จะเอาไปขายใคร ก็เลยปล่อยไว้ยั้งจั้น” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สัมภาษณ์ 17 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ ถึงแม้สมาชิกที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนหนึ่งนำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำเป็นในใบขอกู้เงิน ซึ่งมักเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการเกษตร ทว่ามีสมาชิกที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้นำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำเป็น ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน ถึงแม้ประธานกองทุนหมู่บ้านคนปัจจุบันเล่าว่า “เรามีกรรมการฝ่ายตรวจสอบประเมินผล ดูว่าเขาเอาเงินไปทำอะไรจริงหรือเปล่า ไปดูมันก็จริง อย่างโครงการปรับที่นา เขาก็เอาเงินไปปรับที่นา เสริมสวยก็เอาไปเสริมสวย เลี้ยงสัตว์ก็เอาไปเลี้ยงสัตว์” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ทว่ารองประธานกองทุนฯ กลับเห็นว่า “สมาชิกที่กู้ยืมกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนมากจะเป็นเอาไปลงในการเรียนหนังสือลูกมากกว่า ที่เอาไปปรับที่นามีน้อย แต่ว่าที่กรอกแจ้งความจำเป็นที่เขาเขียนว่าปรับที่นา น้อยคนที่จะเขียนว่าเป็นทุนการศึกษาลูก แล้วที่จะเอาไปทำเกษตรทั้งหมดสองหมื่นที่กู้ไปนี่ยิ่งไม่มีใหญ่ คือ แบ่งๆ กันไป ส่งลูกบ้าง ใช้ในการเกษตรบ้าง อย่างพอ [ผู้ให้สัมภาษณ์] ยืมไปสองหมื่น ก็เอาไปทำเกษตรส่วนใหญ่ ส่งลูกเรียนส่วนหนึ่ง แล้วเงินล้านที่กู้นี้เป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนส่วนใหญ่ ไม่ได้เอาไปลงทุนเพิ่มอะไรหรอก” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง แม้กรรมการกองทุนฯ รายหนึ่งระบุว่าผู้กู้ส่วนใหญ่นำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำเป็น แต่ก็ยอมรับว่าประมาณร้อยละ 20 ของสมาชิกที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ นำเงินไปใช้จ่ายด้านอื่น (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ขณะที่ประธานกองทุนหมู่บ้านฯ นอกจากยอมรับว่ามีผู้กู้จำนวนหนึ่ง “เอาเงินก้ไปทำอย่างอื่น คือที่ลงว่าเอาไปปลูกมันก็เพื่อให้มันผ่านการพิจารณา” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ยังยอมรับด้วยว่าในการกู้ยืมรอบที่ 2 ซึ่งตนแจ้งความจำเป็นว่านำเงินไปเลี้ยงหมู ทว่าในความเป็นจริง “เงินเอาไปใช้จ่ายฉิบาละเลย” (เพ็งอ้าง) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทัศนะของกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่นำเงินก้ไปใช้จ่ายในลักษณะที่ว่า “พอแกก้ออกมาฉันก็ยืมแกไปส่งก่อน พอฉันก้ออกมาก็เอามาคืนแก นี่ก็ทำกันอย่างนี้ เห็นๆ กันอยู่ ไม่ค่อยมีใครได้ทำตามที่แจ้งความจำเป็นไปหรอก ก็ผลัดกันส่งเหมือน ธกส. นั่นแหละ” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สทนทากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี แม้กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์เห็นว่า “สมาชิกส่วนใหญ่นำเงินก้ไปใช้ตามที่แจ้งความจำเป็น ก็จะมีกรรมการฝ่ายติดตามตรวจสอบไปดู แล้วก็พบว่าส่วนใหญ่ใช้ตามนี้” (กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) ทว่าที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจเห็นว่า “คนที่กู้เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] นี้เขาก็เอาฉิบาละ แล้วแต่ความคิดของใครของมัน บางคนก็เอาไปซื้อเครื่องซักผ้า บางคนก็เอาไปดาวนอร์ดเครื่อง แต่ที่ผมมองเห็นปัจจุบันที่กู้เงินล้านออกนี่ 90 เปอร์เซ็นต์เอาไปหมุนหนี้” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) โดยเฉพาะในพื้นที่ขององค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนมากไม่ได้นำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำเป็น ดังที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านกาตูนงรายหนึ่งยอมรับว่า “แบ [พี่ชาย - ผู้ให้สัมภาษณ์] กู้ปีที่สอง เพราะว่าปีแรกยังไม่ต้องการใช้เงิน แต่ว่าปีที่สองต้องการเอาเงินไปสร้างบ้าน แต่กรอกไปใบใบก้ว่าเอาไปทำเกษตร ก้มาหมื่นหนึ่งก็เอาไปลงในบ้านหมด” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สัมภาษณ์ 17 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ได้นำเงินกู้ไปใช้ตามที่แจ้งความจำนง คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าๆ กับว่าสมาชิกสามารถนำเงินมาชำระคืนได้ครบตามกำหนดหรือไม่ ดังที่ประธานกองทุนหมู่บ้านสันติสุขระบุว่าเกณฑ์ในการพิจารณาเงินกู้ที่สำคัญประการหนึ่งคือ “มีเครดิตที่ว่าถึงกำหนดเวลา สามารถใช้คืนได้ ถึงแม้บางคนไม่ได้เอาไปใช้ตามนั้น” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับรองประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูน ซึ่งระบุว่า “เราไม่มีกรรมการตรวจสอบการใช้เงินว่าเป็นไปตามที่แจ้งหรือไม่ เพราะว่ามันไม่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเงิน เพราะว่าไว้ใจกัน แล้วเขาจะเอาไปทำอะไรก็แล้วแต่ ขอให้ถึงเวลาส่งคืนมีเงินมาส่งคืนก็แล้วกัน” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

เพราะเหตุที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนมากไม่ได้นำเงินกู้ไปใช้ลงทุนในกิจกรรมการผลิตตามที่แจ้งความจำนง และส่วนใหญ่มักใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนรวมทั้งการศึกษาลูก เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยที่สมาชิกลำมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนดจึงไม่ได้มาจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากกิจกรรมการผลิตนั้นๆ<sup>59</sup> เท่าๆ กับที่มาจากช่องทางอื่น ซึ่งประกอบด้วย 2 ช่องทางหลัก ช่องทางแรกคือจากกิจกรรมการผลิตประเภทอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการที่สมาชิกกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจกรรมการผลิตซึ่งยังไม่สามารถสร้างรายได้ทันรอบการชำระคืน สมาชิกจึงจำเป็นต้องอาศัยรายได้จากกิจกรรมการผลิตประเภทอื่นสำหรับชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนด ดังกรณีเลขานุการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูน ซึ่งปีก่อนหน้ากู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนเลี้ยงไก่ ทว่าไก่เป็นโรคตายจำนวนมาก ประสบภาวะขาดทุน เมื่อครบกำหนดชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้านฯ จึงขายข้าวนำเงินมาชำระ ขณะที่ในปีนีเขาก็กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปซื้อวัวมาเลี้ยง แต่คาดว่าคงไม่สามารถขายวัวเพื่อนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนดได้ เพราะวัวยังโตไม่เต็มที่ ขายไม่ได้ราคา จึงคิดว่า “คงจะขายข้าวมาใช้นี้กองทุนฯ อีกปีนี่” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เช่นเดียวกับประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูนซึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปซื้อวัวมาเลี้ยง ทว่าไม่สามารถขายวัวมาเพื่อนำเงินมาชำระคืนกองทุนฯ เมื่อครบกำหนด 1 ปีได้ จึงคิดว่า “ก็ต้องเอาเงินส่วนอื่นมาปะไว้ ก็เอาเงินจากที่ขายข้าวอินทรีย์มาคืนกองทุนฯ” (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือกรณีประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดงซึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปซื้อหมูมาเลี้ยง ทว่าเมื่อครบกำหนดชำระคืนเงินกองทุนฯ ปรากฏว่า “หมูชุดนั้นยังไม่ทันขาย ก็เอาเงินมาจากรายได้ด้านอื่นมาใช้คืนเขา อย่างทำไร่ รับจ้าง ทันอันไหนก็เอาอันนั้น” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับเลขานุการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูนซึ่งอาศัยรายได้จาก

<sup>59</sup> ทั้งนี้ การศึกษาพบว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่กรณีศึกษาเพียงไม่กี่รายที่ชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยกองทุนฯ เมื่อครบกำหนดโดยอาศัยรายได้จากกิจกรรมการผลิตที่แจ้งความจำนง ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูน สมาชิกส่วนใหญ่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ สำหรับลงทุนในการทำนา เมื่อครบกำหนดชำระคืน สมาชิกจำนวนหนึ่งก็ขายข้าวนำเงินมาชำระคืนกองทุนฯ อาทิ เลขานุการกองทุนฯ ซึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปใช้สำหรับลงทุนในการทำนา “พอสิ้นปีก็ขายข้าว เอาเงินไปส่งครบ พอส่งเสร็จก็ทำสัญญากู้ใหม่” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือรองประธานกองทุนฯ เมื่อนำเงินกู้กองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนหนึ่งไปใช้สำหรับการศึกษานูตรนอกเหนือจากการทำนา ทว่าเมื่อครบกำหนดชำระคืน “ก็ขายผลผลิตจากที่น้านั้นแหละ มันพอได้อยู่” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

กิจกรรมการผลิตหลายประเภทเพื่อนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนด ดังที่ว่า “ผมกู้เงินกองทุนฯ ไปทำนา แต่ว่าพอถึงกำหนดคืนมันไม่พอ ก็เลยต้องอาศัยเงินจากหลายแหล่งมาใช้คืน จากขายข้าวมัน ไร่ข้าง ก่อสร้างมุ้ง ก็รวมๆ กันไปส่งเขา” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ช่องทางที่สองคือการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ซึ่งมีหลายแหล่งด้วยกัน นับตั้งแต่ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านฯ เอง ทั้งนี้ก็เพราะว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ แต่ละรายจะชำระคืนและกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่พร้อมกัน (ยกเว้นกรณีกองทุนหมู่บ้านโสภณชุมพลซึ่งดำเนินการภายใน 1 วันในรอบ 1 ปี) จึงเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถหมุนเวียนกันชำระคืนและกู้เงินกองทุนฯ ได้ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง “สมาชิกกองทุนฯ เขาจะส่งเงินคืนไม่พร้อมกัน อย่างอีกอาทิตย์ฉันต้องส่ง ก็ให้สมาชิกอีกคนส่งไปก่อน แล้วไม่เกินอาทิตย์เขาก็ก็กลับมา ฉันไม่มีก็ไปยืมเขาไปส่งแล้วก็ก็กลับมาคืนเขา เสียดอกเบี้ยให้เขานิดหน่อย ก็หมุนเวียนกันอย่างนี้” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ขณะที่สมาชิกบางรายกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่นเพื่อนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนด อาทิ กองทุนหมู่บ้านโสภณชุมพล นอกจากในส่วนของ “เงินล้านทักษิณ” แล้ว สมาชิกยังสามารถกู้ “เงินล้านออมสิน” ได้อีกด้วยดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ ซึ่งกองทุนทั้งสองมีกำหนดระยะเวลาชำระคืนต่างกัน จึงเปิดโอกาสให้สมาชิกบางราย “เอาเงินไปสลับกันได้ หมุนได้” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านสันสลี ที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรวมทางเลือกแม่ใจเห็นว่า “โดยมาก 90 เปอร์เซ็นต์ผมกล้าพูดได้เลยว่าเขาไปหมุนหนี้ เพราะว่ามันมีกองทุนหลายๆ อย่าง เงินกลุ่มแม่บ้าน เงินกลุ่มหมู เงินกขคจ. มันจะออกช่วงเดียวกัน เป็นลือๆ อย่างของเงินกลุ่มแม่บ้านร้อยละห้า ก็เอาอันนี้มาใส่อันนี้ มันจะหมุนกันตลอด” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ สมาชิกจำนวนหนึ่งอาศัยการหยิบยืมเงินญาติมาชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนด ซึ่งบางกรณีเป็นการหยิบยืมจากญาติซึ่งกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ เช่นกัน เพียงแต่อยู่ต่างหมู่บ้าน ดังกรณีสมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดงรายหนึ่ง “เวลาคืนเงินกองทุนฯ ก็เอาเงินพอปู พอแฟนนะ ไปส่งเขา แล้วก็ก็กลับมาคืนพอปู แต่ว่าลดปริมาณเหลือหมื่นเจ็ด ก็เอาเงินแฟนผสมเข้าไปให้พอปู ปีต่อไปก็ต้องหาไปส่ง ก็ยืมเขาแล้วก็ก็มาคืนเขา ยังไง ก็พอปูก็เข้าเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] เหมือนกัน แต่เขาไม่ได้ยืมนี้ เขาอยู่ฝั่งโน้น กระบอกเดียว พอดีเขาก็เสร็จ เขาก็กลับ เราก็ยืมเขามาส่งต่อ ก็หมุนกันอย่างนี้” (ประหยัด สุริยะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกบางรายกู้ยืมเงินจากผู้มีฐานะหรือนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งบางกรณีเข้าข่าย “ซื้อเสียง” ดังกรณีหมู่ 7 ซึ่งอยู่ใกล้เคียงและอยู่ในตำบลเดียวกับบ้านยางแดงเป็นที่โจษขานกันว่า “มีคนหนึ่ง เขาค่อนข้างมีตังค์ อย่างนาย ก. ขาดเงินส่งกองทุนหมู่บ้านก็มาเอาที่เขาไปส่งได้ก่อน เขาไม่คิดดอกเบี้ย แต่ว่าเวลาเขาลง อบต. คุณต้องเลือกเขาละ แล้วปีนี้ได้เป็น อบต.” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่สมาชิกอาศัยเงินจากแหล่งต่างๆ มาชำระคืนเงินกู้กองทุนหมู่บ้านฯ ดังกล่าว ไม่ว่าจะอาศัยรายได้จากกิจกรรมการผลิตประเภทอื่น จากการกู้ยืม หรือโดยการ “หมุนหนี้” กองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาส่วนใหญ่จึงไม่ประสบปัญหาสมาชิกไม่ชำระคืนเงินกู้ ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง “ที่ผ่านมายังไม่มีใครไม่จ่ายคืน”

สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านโลกซุมปูน ซึ่ง “สมาชิกคืนครบตรงเวลาทุกคน เก่งมากๆ เลี้ยงง่ายมากๆ เลี้ยง วันเดียวเสร็จทุกปีเลย ทั้งกุ้งทั้งยี่ม ไม่เคยมีหนี้เสียเลย ดอกเบี้ยก็ไม่เสีย เงินต้นก็ไม่เสีย” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ซึ่งรองประธานกองทุนฯ ให้เหตุผลว่าเป็นเช่นนี้เพราะ “คนเขาคิดว่าเป็นเงินของเราเอง ไม่อยากจะโกงเงินของตัวเอง” (เพ็งอ้อ) มีเพียงกองทุนหมู่บ้านฯ บางกองทุนเท่านั้นที่ประสบปัญหาสมาชิกชำระเงินเกินกำหนดหรือไม่ชำระคืน ทว่าก็มีเพียงไม่กี่ราย ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง ซึ่ง “เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] นี้เมื่อช่วง 3 ปีที่แล้วไม่มีใครส่งคืนเกินกำหนด มีแต่ปีนี้ยังส่งกันไม่หมดอยู่ 3 ราย เลยกำหนด คือเขาทยอยส่งเกือบหมดแล้ว ยังค้างไม่มาก แต่มีอยู่คนหนึ่งเขาเลยกำหนดส่งมาหลายเดือนแล้ว เขาก็กำลังหาตั้งคืออยู่ ก็คงให้เวลาเขาไปเรื่อยๆ แต่ไม่ให้เกินเดือนตุลาฯ” (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ซึ่งหากพ้นกำหนด ประธานกองทุนหมู่บ้านฯ จะดำเนินการโดย “ส่งชื่อไปให้ทางอำเภอ อำเภอเขาก็จะเรียกไปคุย ทำไม เป็นอะไรถึงไม่ส่ง ชัดข้ออะไร ถ้าไม่ได้เรื่อง อำเภอเขาก็จะส่งไปให้อัยการ อัยการก็จะฟ้องเอง” (เพ็งอ้อ)

อย่างไรก็ดี กองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาในพื้นที่ทำงานขององค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีซึ่งอยู่ในเขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่ประสบปัญหาสมาชิกไม่นำเงินมาชำระคืนตามกำหนดและต้องยุติการดำเนินกิจกรรมกองทุนหมู่บ้านฯ ไปโดยปริยายหลังจากดำเนินกิจกรรมมาได้ประมาณ 1-2 ปี ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านป่าแตรายอ ซึ่ง “เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] ยังทยอยให้ไม่ครบ ปีที่สองเพิ่งเก็บมาได้แค่หมื่นเดียว ตอนนั้นกรรมการก็เลยหยุดทำงานกันแล้ว” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548) ขณะที่กองทุนหมู่บ้านตะโล๊ะฮาลอ “ก็ [พี่สาว - ผู้ให้สัมภาษณ์] เป็นประธานฝ่ายติดตาม พอถูกรอบที่สอง ไปตามเก็บเขาบอกไม่ให้ ตอนหลังก็เลยเอาเงินที่เหลือมาแบ่งกันเลย คนละห้าพัน ตอนนั้นกองทุนฯ เลยไม่เหลือเงินสักบาท แล้วกรรมการก็ไม่ได้ทำงานกันแล้ว” (เพ็งอ้อ) ส่วนกองทุนหมู่บ้านตานะปุเยาะประสบปัญหา “พอเข้าปีที่สอง เรียกมาประชุมให้จ่ายเงินคืนก็ไม่จ่ายกันหลายคน เขาว่าเงินหลง ไม่ต้องใช้คืน คนหลังอยากจะทำมั่งก็เอาไม่ได้ เพราะว่าคนแรกเขายังไม่จ่าย เขาก็ว่า แต่อีกคนเขาก็ไม่ให้” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ แม้กองทุนหมู่บ้านบางแห่งดูเหมือนจะไม่ประสบปัญหาสมาชิกไม่ชำระคืนเงินกู้เมื่อครบกำหนดในช่วงที่ผ่านมา ทว่ามีแนวโน้มว่าจะประสบปัญหาดังกล่าวในอนาคต ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านยางแดง แม้ประธานกองทุนฯ เล่าว่ามีสมาชิกเพียง 2-3 รายที่ไม่สามารถชำระเงินคืนในระยะเวลาที่กำหนด ทว่ากรรมการและสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงเล่าว่า “ปีที่ผ่านมายุกับกรรมการกองทุนฯ บางคนถามเขาว่าขาดเยอะไหม คนที่ไม่มีจะส่ง เขาบอกว่าประมาณครึ่งหนึ่ง น่าจะประมาณ 30 กว่าราย แต่อีก 30 รายบางคนเขาก็มีครึ่งหนึ่ง เขาก็ไปยืมญาติพี่น้อง แต่ที่ไม่มีมีเลยนี่ประมาณ 30 กว่าราย ที่กรรมการจะต้องเดินไปหา ยืมเงินกันมาให้เขา คือกรรมการเขาก็มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย มีดอกเบี้ย สมมติเงินส่งให้เจ้านี้ แล้วคิดดอกเบี้ย พอผู้กลับได้ก็เอาดอกเบี้ยมาใช้ คนเสียเขาก็เต็มใจเสีย ไม่มีปัญหา” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับแนวโน้มในอนาคตของกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่กรณีศึกษาจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

เพราะเหตุนี้ สภาพการณ์ของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาในปัจจุบันส่วนใหญ่คือการกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างต่อเนื่องและไม่มีแนวโน้มจะสิ้นสุด (ยกเว้นกรณีกองทุนหมู่บ้านที่ล้มไปแล้ว) ขณะเดียวกันก็มีหนี้สินเพิ่มขึ้น เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ยังคงคาดว่าจะกู้เงินกองทุนหมู่บ้านต่อไปเรื่อยๆ โดยไม่มีแนวโน้มว่าจะมีปัจจัยหรือเงื่อนไขใดที่จะส่งผลให้พวกเขาสามารถหยุดกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ และถึงแม้สมาชิกบางรายจะกำหนดเงื่อนไขของการหยุดกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไว้ แต่ก็ยังเป็นเงื่อนไขที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประสบความสำเร็จในกิจกรรมการผลิตที่พวกเขาทำกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนแต่อย่างใด อาทิ การรอให้บุตรหลานสำเร็จการศึกษา<sup>60</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกบางรายเห็นว่าจะสามารถหยุดกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ก็ต่อเมื่อเลิกทำนา ดังที่ว่า “หลุดหนี้หรือ อี๊ย คิดไม่ออกเลย มีแต่ลดๆ ไป แต่ว่าปีหน้าคิดว่าอาจจะไม่กู้เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] แล้ว คือปีนี้ผมเอาเงินไปทำนา ถ้าไม่ทำนาผมก็ไม่กู้ ทำนาก็ไม่เหมือนค้าขาย เสี่ยง ขายข้าวถ้าคิดเป็นแบบตัวเลขมันก็ขาดทุน เพราะว่าบางปีมันก็แล้ง บางปีน้ำก็ท่วม ข้าวก็ไม่ได้ตามเป้าที่เราวางไว้ แล้วเราต้องซื้อปุ๋ยซื้ออะไรอีก” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

อย่างไรก็ดี สมาชิกกองทุนหมู่บ้านบางรายเห็นว่าการได้มีโอกาสกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ช่วยให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาดีขึ้น ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนซึ่งบริหารกองทุนหมู่บ้านค่อนข้างประสบความสำเร็จ คณะกรรมการกองทุนฯ ส่วนใหญ่เห็นว่ากองทุนหมู่บ้านฯ มีประโยชน์สำหรับพวกตน เนื่องจาก “เราจะไม่มีเงินเอาไปเสริม อย่างผมเลี้ยงไก่นี้เป็นผลดีมากเลย สมมติเราไม่มีเงิน กองทุนหมู่บ้านฯ ให้ยืมเงินไปสองหมื่นเงินสองหมื่นนี้สามารถที่จะออกผลกำไรได้สองสามหมื่นเลย” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ขณะที่อีกรายเห็นว่าเป็นเพราะ “ชาวบ้านเรามันจน ก็ต้องพึ่งเงินอย่างนี้” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ ซึ่งเป็นเพียงกองทุนหมู่บ้านฯ เพียงไม่กี่แห่งในเขตพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีซึ่งบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ค่อนข้างประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล เลขานุการและเหรัญญิกของกองทุนฯ เล่าว่ากองทุนหมู่บ้านฯ มีประโยชน์สำหรับพวกเขาและสมาชิกในหมู่บ้านอย่างมาก เนื่องจากชาวบ้านกาเตาะประกอบอาชีพค้าขายกันมาก มีความจำเป็นต้องใช้เงินสดสำหรับหมุนเวียน โดยทั้งเลขานุการและเหรัญญิกต่างกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ มาร่วมกันลงทุนรับซื้อผลไม้ในพื้นที่ไปจำหน่ายยัง จ.ภูเก็ต ได้กำไรค่อนข้างดี เลขานุการมีเงินเหลือสำหรับซื้อที่ดินปลูกสร้างบ้าน ขณะที่เหรัญญิกมีเงินเหลือสำหรับซื้อวัสดุต่างๆ ในการก่อสร้างและต่อเติมบ้าน นอกจากนี้ พวกเขาเล่าว่ากองทุนหมู่บ้านฯ สามารถช่วยให้สมาชิกบางรายในหมู่บ้านสามารถปรับปรุงกิจการให้ก้าวหน้าได้ โดย “เขากู้เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] ไปหมื่นกว่าบาทไปลงทุนในร้านน้ำชา คือเมื่อก่อนเขาก็ขายน้ำชาแต่ไม่มีอะไรมา พอให้กู้เงินล้านก็สามารถซื้อสินค้าเพิ่มได้ ก็ทำให้มีกำไรเพิ่มขึ้น” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีซึ่งได้บริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวม กรรมการและสมาชิกเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านฯ มีประโยชน์อย่างมาก ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านท่าธง ซึ่งได้นำเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปให้พ่อค้าวัวผู้แล้วนำผลกำไรมาใช้จ่ายในกิจการโรงเรียนตา

<sup>60</sup> ดังที่รองประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูนกล่าวว่า “คงเลิกกู้เงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] เมื่อลูกทำงานกันทั้งสองคน ตอนนั้นคนสุดท้ายเพิ่งเรียนจบ แต่ยังไม่ได้ทำงาน” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ฎีกาในหมู่บ้าน พบว่า “เด็กมาเรียนกันเยอะขึ้น เมื่อ 2 ปีก่อนประมาณ 150 คน ตอนนี้มี 210 คน เพิ่มมา 60 คน เป็นเด็กหน้าใหม่ คือผู้ปกครองเขาก็พอมีเงิน แต่ว่าไม่พอค่าใช้จ่าย บางครอบครัวมีลูกตั้ง 2-3 คน ก็ไม่ไหว แต่พอไม่ต้องเสียเงินก็ช่วยเหลือได้ เขาก็ให้ลูกมาตาฎีกาได้” (ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่กองทุนหมู่บ้านฯ จะยังประโยชน์ให้กับสมาชิกและชุมชนได้มากเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการและความริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ของคณะกรรมการและสมาชิกเป็นสำคัญ และความสามารถรวมทั้งความริเริ่มสร้างสรรค์ดังกล่าวเป็นผลมาจากความเข้มแข็งของกลุ่มและองค์กรชุมชนในพื้นที่เป็นหลัก ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโสภณปุณ สาเหตุที่สามารถบริหารจัดการกองทุนได้ประสบความสำเร็จเป็นเพราะชุมชนมีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องยาวนานและค่อนข้างประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับกรณีกองทุนหมู่บ้านท่าธง สาเหตุที่คณะกรรมการและสมาชิกมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ให้สามารถตอบสนองความต้องการจำเพาะของหมู่บ้าน เป็นเพราะชุมชนเคยต่อสู้และเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อประโยชน์ของชุมชนร่วมกันมาก่อน โดยเฉพาะเมื่อคราวคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนสายบุรีร่วมกับชุมชนอื่นๆ ในนามองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี

อย่างไรก็ดี การที่พื้นที่กรณีศึกษามีกลุ่มและองค์กรชุมชนดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนานและค่อนข้างประสบความสำเร็จไม่ได้เป็นหลักประกันความสำเร็จของการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่นั้นๆ ตรงกันข้าม หลายพื้นที่โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ประสบความสำเร็จแม้จะมีกลุ่มหรือองค์กรชุมชนดำเนินกิจกรรมในพื้นที่อย่างเข้มแข็ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มและองค์กรชุมชนในพื้นที่กรณีศึกษาปรับตัวตอบสนองต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในทิศทางที่หลากหลาย มีทั้งประสานความร่วมมือด้วยอย่างเต็มที่ ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมพอประมาณ รวมทั้งปฏิเสธที่จะร่วมสังขกรรมด้วย เนื้อหาในส่วนต่อไปจึงจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและองค์กรชุมชนในพื้นที่กรณีศึกษากับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ว่ามีลักษณะเช่นไร รวมทั้งผลกระทบของการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อกลุ่มและองค์กรชุมชนดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางการเงิน

### 3.1.2 ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในระดับกลุ่มและองค์กรชุมชน

พื้นที่กรณีศึกษามีกลุ่มและองค์กรชุมชนจำนวนมากดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน ดังกรณีหมู่บ้านยางแดง นอกจากประกอบด้วยกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย หรือที่เรียกว่ากลุ่มออมทรัพย์พ่อบ้าน ยังประกอบด้วยกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ซึ่งแม้จะตั้งขึ้นในภายหลังคือในปี พ.ศ. 2529 ทว่าปัจจุบันเติบโตกว่ากลุ่มออมทรัพย์พ่อบ้านทั้งในแง่จำนวนสมาชิกและเงินออม โดยกลุ่มออมทรัพย์ทั้งสองกลุ่มตั้งขึ้นภายใต้การสนับสนุนของโครงการพัฒนาชนบทแควระบบ-สียัด ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินกิจกรรมในพื้นที่แถบนี้มาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ระดมการออมในครัวเรือน
- 2) แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร โดยในส่วนของหนี้ในระบบ กลุ่มออมทรัพย์ฯ จะ

อาศัยช่องทางของกองทุนฟื้นฟู ซึ่งเปิดโอกาสให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ส่วนนั้นนอกระบบ กลุ่มออมทรัพย์ฯ จะแก้ไขด้วยการย้ายหนี้ในระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูงมาไว้ในกลุ่มออมทรัพย์ฯ และ 3) แก้ปัญหาที่ดินทำกิน โดยกลุ่มออมทรัพย์ฯ จะจัดสรรเงินกู้ให้แก่สมาชิกนำไปซื้อที่ดินทั้งเพื่อทำการเกษตรและปลูกสร้างบ้านเรือน เนื่องจาก “เราต้องการทำให้เห็นว่ากลุ่มฯ มีบทบาทมากกว่าการระดมการออมในครัวเรือน แต่ว่ากลุ่มมีบทบาทในการแก้ปัญหาฐานรากของสมาชิกด้วย” (เกษม เพชรนที, สัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2548)

ขณะที่หมู่บ้านสันสลี นอกจากประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมต่างๆ จำนวนมาก อาทิ กลุ่มเกษตรกรรมทางเลือก กลุ่มทอเสื่อกก กลุ่มน้ำปู กลุ่มเลี้ยงโค-กระบือ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ฯลฯ ซึ่งบางกลุ่มดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเงินโดยตรง ขณะที่บางกลุ่มดำเนินกิจกรรมการเงินควบคู่ไปกับกิจกรรมหลัก ในพื้นที่ยังประกอบด้วยกองทุนต่างๆ จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกองทุนของโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กขคจ.) กองทุนศูนย์สวัสดิการตลาด กองทุนสงเคราะห์ราษฎร กองทุนช่วยเหลือผู้ติดเชื้อเอดส์ กองทุนสาธารณสุขมูลฐานชุมชน กองทุนแม่บ้าน กองทุนยุงฉางข้าว ฯลฯ โดยกลุ่มและกองทุนเหล่านี้ส่วนหนึ่งดำเนินกิจกรรมค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกองทุนของโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน ซึ่งปัจจุบันมีเงินออมทรัพย์ประมาณ 300,000 บาท ผ่ากับธนาคาร ส่วนเงินต้นที่ได้รับจำนวน 280,000 บาท จัดสรรให้สมาชิกในหมู่บ้านกู้ โดยสมาชิกบางรายสามารถนำเงินกู้ กขคจ. ไปประกอบกิจกรรมการผลิตจนประสบความสำเร็จและได้รับโลรางวัลจากทางจังหวัด ดังที่เขาเล่าว่า “ผมเอาเงิน กขคจ. มาทำเป็นแบบอย่างจนได้รับโลของจังหวัด คือผมเอาเงินมาซื้อควายตัวหนึ่ง แล้วสามารถอธิบายได้ว่าได้ประโยชน์ยังไงตอนนี้ผ่อนหมดแล้ว เหลือแต่ออมทรัพย์รายเดือน” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับในส่วนของกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ ซึ่ง “แต่ก่อนเรามีเงินซื้อข้าวหกแสน แล้วจะกันไว้ให้สมาชิกสองแสน คนที่ไม่เป็นสมาชิกก็กู้ได้ ถ้าเป็นการเกษตร เราไม่ได้ปิดกันใครเลย แต่ต้องมีสมาชิกรับรอง ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องกู้ไปทำอะไร แต่ว่าเราจะรู้ช่วงของมัน เราจะให้ตอนกำลังลงมือจะเกี่ยวข้าว ลงมือทำนา ที่กู้จากกลุ่มเราส่วนมากก็เป็นการลงทุนในการทำนา แต่ถ้าอยู่ในช่วงเดียวตายก็อาจให้ เช่น ถ้าลูกตาย เมียป่วย ลูกเสียค่าเทอม แต่ว่าเรามีเงื่อนไข สมมติว่า 15 วันเอาไปแล้วคุณเอาเงินมาคืนนี้ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ถ้าถึงเดือนก็ดอกร้อยละบาทเมื่อก่อนชาวบ้านในหมู่บ้านประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์กู้จากกลุ่มเรา” (เพ็งอ้าง)

ส่วนบ้านโสกชุมปูนมีกลุ่มต่างๆ ดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และส่วนหนึ่งค่อนข้างประสบความสำเร็จ อาทิ กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งชาวบ้านโสกชุมปูนร่วมกันจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 (รายละเอียดดูอนุสรณ์ อุณโณ 2547: 103-6) มีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อสินค้ามาจำหน่ายที่ร้านค้าของกองทุนฯ รวมทั้งให้สมาชิกกู้ยืมเงินด้วย ปัจจุบันมีสมาชิกประมาณ 280 คน ทั้งที่เป็นชาวบ้านโสกชุมปูนและหมู่บ้านใกล้เคียง มีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 1,000,000 บาท สามารถทำอะไรได้ปีละประมาณกว่า 200,000 บาท ซึ่งกองทุนฯ “ก็เอากำไรจากการขายสินค้ามาจัดสรรเป็นค่าตอบแทนกรรมการและปันผลสมาชิก” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) หรือเกษตรกรทำนาลาไส้ ซึ่งดำเนินกิจการโรงสีชมรมรักษ์ธรรมชาติ ดำเนินกิจกรรมการฝากและถอนเงินคล้ายระบบธนาคารพาณิชย์ควบคู่กันไปด้วย โดยผู้ที่ฝากและถอนเงินส่วนใหญ่เป็นพนักงานประจำของโรงสี ขณะที่กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านปัจจุบันดำเนินกิจกรรมเฉพาะการออมทรัพย์ ยังไม่ปล่อยให้สมาชิกกู้ยืม เนื่องจากคณะกรรมการต้องการให้กลุ่มเข้มแข็งและมีจำนวนเงินออมมากกว่านี้ (เพ็งอ้าง) นอกจากนี้ ในหมู่บ้านยัง

ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพต่างๆ อีกจำนวนมาก เช่น กองทุนเห็ด กองทุนไก่ ฯลฯ ทว่ากลุ่มเหล่านี้มีเงินจำนวนไม่มาก ส่วนใหญ่เป็นกองทุนส่งเสริมด้านอาชีพ สมาชิกสามารถเขียนโครงการเข้าไปกู้ยืมได้ อาทิ กองทุนเห็ด ซึ่ง “เป็นกองทุนที่มาจากบ อบต. ให้มาส่งเสริมด้านอาชีพ แล้วก็ให้ชาวบ้านเขียนโครงการเข้าไปเอา ก็อยากเสนอให้สมาชิกกู้ยืมจากกองทุนนี้ ตอนนี้กองทุนเห็ดมีเงินสองหมื่น คือเราประชุมแล้วตกลงกันว่าทั้งหมด 5 คุ้มบ้านนี้ เงินสองหมื่นแบ่งกันไปทำเลย คุ้มละสี่พัน แล้วแต่สมาชิกแต่ละคุ้มๆ จะประชุมไปทำอะไร ไม่จำกัดว่าจะต้องเอาไปทำเห็ด แต่ว่าเงินที่ให้มายังเหลืออยู่ ยังไม่มีใครมากู้ไปที” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

ขณะที่ในพื้นที่ขององค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีในบางพื้นที่มีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมค่อนข้างประสบความสำเร็จ อาทิ กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากการสนับสนุนของหน่วยทัศนศึกษา ร่วมกับเกษตรตำบล เพื่อแปรรูปและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับกล้วยหักมุกซึ่งมีจำนวนมากในพื้นที่ และปัจจุบันกลุ่มแม่บ้านฯ ได้ขยายกิจกรรมการผลิตไปยังการทำขนมพื้นบ้านชนิดต่างๆ รวมทั้งการรับทำอาหารในงานเลี้ยงงานประชุมและการให้เช่าเครื่องครัวและอุปกรณ์การประกอบอาหาร นอกจากนี้ กลุ่มแม่บ้านฯ ยังดำเนินกิจกรรมออมทรัพย์สมาชิกในกลุ่มเดือนละ 100 บาทเพื่อระดมทุนหมุนเวียนภายในกลุ่ม และขณะเดียวกันก็ปล่อยให้สมาชิกกู้ยืม ทว่ากำหนดเงื่อนไขไม่ให้กู้ยืมเป็นเงินสด แต่ให้สมาชิกรวมทั้งบุคคลภายนอกแสดงความจำนงว่าต้องการสิ่งของเครื่องใช้ประเภทใด จากนั้นกรรมการจะเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อให้ร่วมกับสมาชิกหรือผู้แสดงความจำนง ซึ่งสิ่งของที่มีผู้ขอส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือนและทองคำ ซึ่งในการซื้อสิ่งของแต่ประเภทกรรมการจะกำหนดอัตราไว้ว่าจะคิดกำไรเท่าใด จากนั้นก็ให้ผู้กู้ทยอยชำระคืนเป็นรายเดือนหลังได้รับสิ่งของ ทั้งนี้ สาเหตุที่กลุ่มแม่บ้านฯ ไม่ให้สมาชิกหรือบุคคลภายนอกกู้ยืมเป็นเงินสดแต่เป็นสิ่งของเป็นเพราะกรรมการเห็นว่า “ถ้าหากให้กู้เป็นเงินนี้ส่วนมากจะไม่ได้ของ สมมติว่าจะขอกู้เงินไปซื้อตู้เย็น อีกเดือนสองเดือนตู้เย็นก็จะยังไม่มา สุดท้ายเงินทั้งหมด แต่ว่าของเราใครอยากจะได้ตู้เย็น ทีวี หม้อหุงข้าว สร้อยคอ ก็มาเอากันไปเลย” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) นอกจากนี้ กลุ่มแม่บ้านฯ ยังนำเงินส่วนที่เหลือไปรับจ้างองสวนยางพาราและสวนผลไม้จากชาวบ้านด้วย ปัจจุบันรับจ้างองอยู่ 2 แปลง มูลค่ารวม 60,000 บาท โดยการรับจ้างองไม่ได้คิดดอกเบี้ย แต่อาศัยการแบ่งผลประโยชน์จากเจ้าของสวนกิ่งหนึ่ง<sup>61</sup> ดังกรณีสวนยางพาราซึ่งกลุ่มแม่บ้านฯ รับจ้างองอยู่ ซึ่ง “ก็แบ่งครึ่งกัน เขาก็รีบมาแล้วให้กะ [พี่สาว - ผู้ให้สัมภาษณ์] ดูใบเสร็จ ดูแล้วก็แบ่งครึ่งกัน” (เพ็งอ้าง) นอกจากนี้ ในหมู่บ้านยังมีกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย ดำเนินกิจกรรมออมทรัพย์สมาชิกรายละ 100 บาทต่อเดือน ทว่าไม่ให้สมาชิกกู้ยืม กลุ่มฯ จะรับจ้างองสวนยางพาราและสวนผลไม้เพียงอย่างเดียว กับช่วยเหลือสมาชิกยามฉุกเฉิน เช่น ประสบอุบัติเหตุ ป่วย กำหนดเพดานไว้ 10,000 บาท การชำระคืนตกลงเป็นรายกรณี (เพ็งอ้าง)

<sup>61</sup> ทั้งนี้ นอกจากไม่เสียสิทธิและประโยชน์ในที่ทำกินแล้ว สมาชิกที่จ้างองสวนยางพาราหรือสวนผลไม้กับกลุ่มแม่บ้านฯ ยังได้รับสิทธิพิเศษอื่นๆ อีก เช่น “ถ้าหากเป็นของสมาชิกมาจ้างอง สมมติจ้างองห้าแสน มีเงินหมื่นบาทก็มาได้ เงินหมื่นบาทนั้นก็จะเป็นหุ้นของคุณ เวลาปันผลในรอบ 1 ปีคุณก็จะได้จากตรงนี้ด้วย คุณมีสองสามหมื่นคุณก็ได้ไปเรื่อยๆ จนหมด ไม่ต้องหาเงินมาได้ทีเดียว” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

กลุ่มกิจกรรมต่างๆ ภายในพื้นที่กรณีศึกษามีความสัมพันธ์กับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป มีทั้งที่ประสานความร่วมมือด้วยเป็นอย่างดี ที่ร่วมด้วยบางส่วน และที่ไม่ประสานความร่วมมือด้วย กล่าวในส่วนของ การประสานความร่วมมือ กรรมการและสมาชิกกลุ่มกิจกรรมเหล่านี้จำนวนหนึ่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ตำแหน่งต่างๆ ดังกรณีประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสันสลี คนแรกเป็นเลขานุการกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ เช่นเดียวกับประธานฯ คนที่สองซึ่งเป็นแกนนำกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ ส่วนประธานฯ คนปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณะกรรมการแผนการตลาด กลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสันสลีชุดปัจจุบัน “มีที่เป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจอยู่ 3 คน” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) นอกจากนี้ กลุ่มกิจกรรมบางกลุ่มได้เข้าร่วมถือหุ้นในกองทุนหมู่บ้านฯ ด้วย ดังกรณีกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ ซึ่ง “ได้ไปลงหุ้นกับกองทุนหมู่บ้านฯ เหมือนกัน เพราะเขากำหนดมาเลยว่าจะต้องเป็น ตอนนั้นเขาเอาหุ้นละ 50 บาท ตอนนี้นั้นก็เพิ่มขึ้น” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ทั้งนี้ยังไม่นับรวมกลุ่มกิจกรรมบางกลุ่มที่กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ด้วยดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้า

อย่างไรก็ดี กลุ่มกิจกรรมในพื้นที่กรณีส่วนใหญ่ไม่สู้ประสานความร่วมมือกับกองทุนหมู่บ้านฯ มากนัก ดังในส่วนของ การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ยกเว้นในส่วนของหมู่บ้านสันสลีและหมู่บ้านโสกชุมพล สมาชิกกลุ่มหรือองค์กรในพื้นที่กรณีศึกษาไม่สู้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ดังกรณีองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี จากจำนวนแกนนำและสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมกลุ่มประมาณ 30 คน มีสมาชิกขององค์กรฯ เพียง 2 คนเท่านั้นที่เป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านปาเตทรายอ เนื่องจากสมาชิกขององค์กรฯ ส่วนใหญ่ไม่สู้จะเห็นด้วยกับหลักการและวิธีการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านฯ (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)<sup>62</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ไม่มีกรรมการหรือสมาชิกของกลุ่มรายใดที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ เพราะเห็นว่า “หากไปเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของกองทุนฯ ไม่ว่าจะเป็นการ เป็นที่ปรึกษา หรืออะไร สักวันหนึ่งมันก็อดอยากกู้ไม่ได้” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ แม้กรรมการกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจจำนวนหนึ่งเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสันสลี ทว่าที่ปรึกษากลุ่มฯ ไม่สู้จะเห็นด้วยกับหลักการและแนวทางของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เพราะ “ผมไปศึกษาดูปีแรก มันไม่ใช่ความคิดของเรา คือเราจะต้องไปอยู่ในกรอบ มันมีกรอบให้เราปฏิบัติอยู่แล้ว พอเข้าไปปีความคิดเรานั้นก็ไม่มีประโยชน์ หากอะไรผิดระเบียบเขาเราก็ปฏิบัติไม่ได้ ถึงเราจะว่าถูกต้อง เขาก็ถูกติ” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ทว่าด้วยความที่ประธานกองทุนหมู่บ้านฯ คนแรกเป็นน้องเขยของเขา เขาจึงจำต้องยอมรับตำแหน่งที่ปรึกษากองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งน้องเขยเสนอเพราะเห็นว่าเขามีประสบการณ์ในการบริหารกองทุนมามาก เช่นเดียวกับกรณี “ติดจืด” แกนนำกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง (กลุ่มออมทรัพย์

<sup>62</sup> ขณะที่กรรมการกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมบ้านตานะปุเยาะซึ่งอยู่ใกล้เคียงกันแล้วว่า “ที่แรกเขาก็ให้กะ [พี่สาว - ผู้ให้สัมภาษณ์] เป็นกรรมการกองทุนฯ เหมือนกัน แต่ว่าพอปีที่สองก็กะไม่เอาแล้ว เพราะว่าเราเคยอยู่ในกลุ่มที่มีระเบียบ ไม่มีปัญหา แต่พอไปอยู่ในกลุ่มกองทุนฯ ที่ไม่มีระบบก็มีปัญหา พวกที่มีกลุ่มอยู่แล้วไม่ค่อยอยากอยู่หรอก กองทุนหมู่บ้านฯ พวกที่กู้คือพวกที่เข้ากลุ่มไม่ได้” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรมบ้านตานะปุเยาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548)

พ่อบ้าน) ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อคราวที่ได้รับการเสนอชื่อ เพราะไม่เห็นด้วยกับหลักการของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ แต่ต่อมาก็ตกลงที่จะรับตำแหน่งที่ปรึกษา เพราะเห็นว่าคณะกรรมการกองทุนฯ ส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุนมาก่อน ดังที่ว่า “กรรมการชุดที่ทำกองทุนหมู่บ้านนี้เป็นชุดใหม่เอี่ยมเลย ไม่มีใครเคยมีประสบการณ์บริหารกองทุนมาก่อน ที่รวมกันเป็นกลุ่มก็เนื่องจากต้องการจะได้เงินล้าน เขาบังคับว่าคุณต้องไปเป็นสมาชิกและต้องออมเงินทุกเดือน แล้วก็อยากจะถูกกันอย่างเดียว แต่ไม่รู้เรื่องระบบบัญชีสักอย่างเดียวเลยว่าจะทำยังไง ผมก็เลยไปคุยกับกรรมการของเขา ว่าจะต้องทำอย่างนี้ๆ นะ ระบบบัญชีสมมติว่าประชุมวันนี้ พอสิ้นวันคุณต้องปิดบัญชีให้ได้ ไม่ใช่ปล่อยให้ค้างเติ่ง พอสิ้นปีแล้วหาที่ไปที่มาไม่เจอ แล้วก็มียกคน ตอนแรกเขาเข้าไปเป็นเลขานุการ อยู่ 2 ปี เราก็บอกว่าคุณต้องทำอย่างนี้ๆ เขาก็ทำอย่างที่ผมแนะนำ มันต้องปิดบัญชีให้ได้ในวันนั้น ว่าใช้จ่ายเท่าไร ได้ดอกเบียเท่าไร ต้องสรุปออกมาให้ได้ แต่ว่าพอทำไปทำมาเขาบอกว่าไม่ไหว เขาก็เลยลาออก เขาก็เลือกคนอื่นมาเป็นเลขานุการ แทน ตอนนั้นก็ไม่ว่าปิดบัญชีได้แล้วหรือยัง” (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ประการสำคัญ กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงกำหนดเป็นกฎระเบียบของกลุ่มว่าห้ามกู้เงินซ้ำซ้อนกับเงินกองทุนหมู่บ้านฯ หากสมาชิกกู้เงินของกลุ่มฯ แล้ว ไม่สามารถกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ได้อีกเนื่องจากกลุ่มฯ เห็นว่า “คนในหมู่บ้านยางแดงมีเยอะ แล้วกองทุนของเรามันก็พอสำหรับสมาชิกจะใช้คนละสามสี่ห้าหมื่น ไม่อยากให้สมาชิกกลุ่มแม่บ้านฯ ไปยุ่งกับกองทุนฯ ไม่อยากให้ไปรบกวนเขา เพราะว่าโอกาสของเราเยอะแยะไป” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) ทั้งนี้ แม้ที่ผ่านมาสมาชิกบางรายฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว กลุ่มฯ จึงประชุมสมาชิกพร้อมกับประกาศเป็นมติที่ประชุมว่า “ถ้าใครยังเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนกับกลุ่มไหน [กองทุนหมู่บ้านยางแดง] อยู่ ก็เชิญออกจากกลุ่มนี้ [กลุ่มออมทรัพย์ฯ] แล้วหาเงินมาใช้หนี้ด้วย” (เพ็งอ้ง) ซึ่งผลปรากฏว่าสมาชิกรายที่ฝ่าฝืนส่วนใหญ่ลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่มีออมทรัพย์แบบทวีคูณ มีสวัสดิการน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ เพิ่มจำนวนมากขึ้นจากแรกตั้ง ส่งผลให้ขาดเงินกู้ลดจำนวนลงต่ำกว่าที่สามารถกู้จากกลุ่มออมทรัพย์ฯ ได้มาก (เพ็งอ้ง)<sup>63</sup>

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง กลุ่มกิจกรรมในพื้นที่กรณีศึกษาอีกกลุ่มที่ไม่เข้าร่วมกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างเด่นชัดคือองค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี ดังจะเห็นได้จากการที่มีสมาชิกขององค์กรฯ เพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่เป็นคณะกรรมการหรือกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้านี้ นอกจากนี้กลุ่มกิจกรรมบางกลุ่มในพื้นที่ทำงานขององค์กรฯ ซึ่งแม้ไม่ได้เป็นกรรมการหรือสมาชิกองค์กรฯ แต่ก็ไม่ประสงค์จะ

<sup>63</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ “กลุ่มออมทรัพย์พ่อบ้าน” มีความเห็นต่างออกไป เพราะอนุญาตให้สมาชิกกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ด้วยได้ เนื่องจากเห็นว่า “มันมีความเกี่ยวข้องกัน ความเป็นเพื่อเป็นหมู่ มันก็ลำบากที่เราจะบอกว่าถ้าเป็นสมาชิกแล้วต้องมาลาออกที่นี้หรือลาออกที่โน่น ก็ไม่อยากให้ตัดขาดถึงขนาดนั้น เพียงแต่พูดกันว่าไม่อยากให้มันซ้ำซ้อน คือมันเหมือนยังเกี่ยวข้องกันอยู่ มันยังต้องทำงานร่วมกัน มันมีอย่างอื่นอีกเยอะ ไม่ใช่แค่เรื่องนี้เรื่องเดียวมาตัดสิน มันยังมีเรื่องของกรรมการหมู่บ้าน กรรมการวัด กรรมการโรงเรียน หลายสิ่งหลายอย่างมันต้องไปประชุมร่วมกัน ต้องไปวางแผนอะไรต่างๆ ของหมู่บ้าน แม้แต่ทำแผนส่ง อบต. ก็ต้องไปนั่งคุยกัน ผมไม่อยากให้เขาตรงนี้ไปตัดสิน เสร็จแล้วเราก็ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้” (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

เกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ดังกรณีกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรตานะปูเยาะ แม้กรรมการและสมาชิกกลุ่มจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ทว่าส่วนใหญ่เป็นเพื่อการออมทรัพย์ แทบไม่มีผู้ใดรู้ขณะเดียวกันที่ปรึกษากลุ่มฯ ซึ่งเป็นที่ปรึกษากลุ่มกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้านอีกหลายกลุ่มเห็นว่า “คนที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ คือคนที่เข้ากับใครไม่ได้ ไม่มีสังกัด พุดตรงๆ ในสังคมเรียกว่าพวกเห็นแก่ตัว รวมกลุ่มอะไรไม่ได้ พวกที่กู้กองทุนหมู่บ้านฯ นี้อยู่นอกบัญชีผมหมด พวกที่ผมตั้งขึ้นเป็นกลุ่มๆ พวกนั้นไม่เคยกู้ เพราะว่าพวกนี้ได้รับความคิดดีๆ ถ้ากู้แล้วต้องมีจุดประสงค์ว่าทำอะไร ไม่ใช่ไปซื้อรถจักรยานยนต์ที่เล่น” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปูเยาะ , สทนหากลุ่ม 18 มีนาคม 2547)

ทั้งนี้ ถึงแม้กองทุนหมู่บ้านฯ จะดำเนินกิจกรรมในลักษณะคล้ายคลึงหรือซ้ำซ้อนกับกลุ่มกิจกรรมด้านการเงินในพื้นที่กรณีศึกษา แต่ก็ไม่ได้ส่งผลให้กลุ่มกิจกรรมดังกล่าวประสบปัญหาในการดำเนินงาน ดังกรณีกลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ แม้กองทุนหมู่บ้านฯ จะคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของกลุ่มฯ แต่ก็ไม่ได้ส่งผลให้จำนวนสมาชิกที่แสดงความจำนงขอกู้เงินจากกลุ่มฯ ลดลง ขณะเดียวกันก็ไม่มีสมาชิกรายใดเสนอให้กลุ่มฯ ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลงให้เท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้านฯ นอกจากนี้ อัตราการออมเงินของสมาชิกของกลุ่มฯ ก็ไม่ได้ลดลง เนื่องจาก “มันเป็นเงื่อนไข แล้วเงินออมมันไม่ได้หนักหนาอะไร แค่วันละบาท” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ดังกรณีสมาชิกกลุ่มฯ รายหนึ่งซึ่งเป็นกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง “ออมทรัพย์ตามปกติทุกต้นเดือน มีทั้งออมทรัพย์ของ กขคจ. ของโครงการนำร่องฯ กลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกฯ ก็มีออม เลี้ยงโคกระบือหมู่บ้านก็มีออม ก็ออมไหนนะ มันก็แบ่งๆ กันไป เป็นช่วงๆ อย่างโครงการนำร่องฯ กลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกฯ วันละ 6 บาท กขคจ. นี้แล้วแต่ที่เราตั้งไว้ ตอนแรกมี 2 คน คนแรกก็ 20 บาท คนที่สองก็ 30 บาท” (กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

นอกจากนี้ เพราะเหตุที่พื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ต่างมีกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับด้านการเงินมาอย่างต่อเนื่องยาวนานและหลายกลุ่มประสบความสำเร็จ จึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกองทุนหมู่บ้านฯ กับกลุ่มกิจกรรมภายในชุมชนซึ่งมีอยู่เดิม กล่าวในประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชนและสมาชิก นอกเหนือจากที่กล่าวไปข้างแล้วก่อนหน้าโดยเฉพาะในส่วนของกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ในแต่ละพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดโดยระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองค่อนข้างมาก ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ บางรายเห็นว่าหากเปรียบเทียบกับโครงการของรัฐบาลโครงการอื่นและของรัฐบาลชุดอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น โครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กขคจ.) พบว่าโครงการดังกล่าวให้อิสระและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากกว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ดังคำกล่าวของที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจซึ่งได้รับโลรางวัลในฐานะที่สามารถนำเงินกู้ กขคจ. ไปใช้ในกิจกรรมการผลิตจนประสบความสำเร็จที่ว่า “กขคจ. มีอิสระกว่าเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] เพราะว่าเงินล้านกำหนดว่าจะต้องมีดอกเบี้ย ต้องหมุนเงิน ต้องไม่มีเงินในบัญชีเลย ต้องออกกู้ ถ้าไม่อย่างนั้นคุณไม่ได้ 2 ดาว 3 ดาว ถ้ามีเงินค้างในบัญชีถือว่าคุณบริหารไม่เป็น อย่างบางคนไม่มีความจำเป็น แต่จำเป็นต้องกู้ ก็เอาไปให้คนอื่น ถ้าไม่อย่างนั้นหมู่บ้านนี้บริหารเงินไม่เก่ง แต่ว่า กขคจ. เขาจะไม่กำหนด สมมติว่าคนกู้แปดหมื่น อีกสองแสนอยู่ในบัญชีธนาคารก็ไม่เป็นไร แล้วระยะเวลาผ่อนคืน

ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นปีเดียว จะยืดหยุ่นกว่า อย่างถ้าเอาไปซื้อวัวควายก็จะให้เวลาใช้คืน 3 ปี แต่เงินล้านไม่ได้ ยืดระยะปีเดียวเท่านั้น" (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

ส่วนในประเด็นการบริหารจัดการ หากเปรียบเทียบกับกลุ่มออมทรัพย์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่าระบบการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ ค่อนข้างหย่อนยาน ขาดความรัดกุม ดังความเห็นของที่ปรึกษากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง ซึ่งรับเป็นที่ปรึกษาให้กับกองทุนหมู่บ้านยางแดงในการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติต่างๆ ในช่วงแรก ที่ว่า "กองทุนหมู่บ้านฯ เขาทำบัญชีไม่ค่อยละเอียด เขาทำทีเดียว ถ้าหายแล้วคือหายเลย แต่กลุ่มออมทรัพย์ฯ เราทำ 4 จุด หนึ่ง ก่อนจะได้รับเงินต้องลงใบเสร็จก่อน สอง บัญชีรับประจำวัน สาม สมุด สี่ การ์ดแข็ง แต่ของเขามิแค่สมุดจดรับ ใบเสร็จก็ไม่มี ถ้าเผอิญออมน้อยบาท ผู้บริหารลงพันบาท จะทำอย่างไร เพราะว่าเขายังไม่เคยทำระบบบัญชีเลย เขาไม่เคยผ่านการอบรม แต่เราก่อนที่จะมาทำบัญชีเราไปอบรม แล้วอย่างทำเป็นสิบๆ ปี พอสิ้นปีก็ต้องอบรมกันครั้งหนึ่ง แล้วเราจะเอาคนใหม่เข้ามาปัดคนให้ได้เรียนรู้ สามารถทำแทนได้ แต่ว่ากองทุนหมู่บ้านฯ เขาไม่มีระบบอบรมแบบนี้ ตั้งแต่ทำมาปีที่สามแล้วยังไม่เห็นเขาอบรมอะไรกันเลย" (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สทนทากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

### 3.1.3 สถานะกองทุนหมู่บ้านฯ ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

กองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ยังคงดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง บางกองทุนสามารถบริหารจัดการได้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาลและได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม เช่น กองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูน นอกจากได้รับรางวัล AAA พร้อมกับเงินสนับสนุนเพิ่มอีก 100,000 บาท ยังได้รับการสนับสนุนเงินกู้เพิ่มอีกจำนวน 1,000,000 บาทจากธนาคารออมสินดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้า เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี ซึ่ง "การทำงานของกองทุนของเราถูกยกเป็นตัวอย่างของตำบลว่าทำได้ดี แล้วก็ได้เงินเพิ่มอีกหนึ่งแสน เพราะว่าสมาชิกของเรามีวินัย กรรมการก็ค่อนข้างเข้มงวด แล้วมันมีระเบียบออกมาบังคับใช้กันเองในหมู่บ้านหลายข้อ" (รมรัตน์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) กระนั้นก็เป็นที่น่าสังเกตว่ากองทุนหมู่บ้านฯ เหล่านี้เติบโตไม่มากนักในแง่ของเงินหมุนเวียน เนื่องจากคณะกรรมการได้จัดสรรกำไรจากดอกเบี้ยสำหรับใช้ในกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกิจกรรมชุมชนและสวัสดิการสมาชิก ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโลกชุมพูน เจริญญิกกองทุนฯ กล่าวว่าสาเหตุที่กองทุนฯ โตไม่มาก เนื่องจาก "เราทำงานกองทุนนี้ขึ้นมาเน้นเรื่องสวัสดิการ วัด บ้าน โรงเรียน ปีที่แล้วให้ไป 15 เปอร์เซ็นต์ ก็เจ็ดพันกว่าบาท ส่วนที่หักมาสมทบเงินกองทุนฯ นี้ตอนนี้มีประมาณ 20,000 บาท" (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี ประธานกองทุนฯ กล่าวว่าจำนวน "เงินล้าน" เพิ่มขึ้นไม่มากนัก เพราะว่า "ดอกเบี้ยเราเอามาจัดสรรหมด เอาไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ" (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จำนวนเงินหมุนเวียนของกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ขยายขึ้นมาก ทว่าจำนวนเงินออมทรัพย์ของกองทุนหมู่บ้านฯ กรณีศึกษาส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาทิ กองทุนหมู่บ้านยางแดง แม้ยอดเงินกองทุนฯ เพิ่มขึ้นไม่มาก "เกินล้านมาประมาณสี่ห้าหมื่น" (สนั่น คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เนื่องจาก "ดอกเบี้ยเงินล้าน [กองทุนหมู่บ้าน] เราเอาไปใช้ในกิจกรรมอย่างอื่น" (นิกร ไพบุลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) ทว่าเงินออมทรัพย์ของกองทุนหมู่บ้านฯ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ปัจจุบันมีจำนวน 323,389 บาท ซึ่งส่วนหนึ่งนำไปจัดสรรให้

สมาชิกกู้ยืม ส่วนที่เหลือนำไปฝากไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทว่าแยกต่างหากจากบัญชีกองทุนหมู่บ้านฯ โดยสาเหตุที่ยอดเงินออมทรัพย์มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นเพราะกองทุนฯ มีสมาชิกจำนวนกว่า 200 ราย และแต่ละรายจะออมทรัพย์ประมาณ 50-100 บาทเป็นประจำทุกเดือน เนื่องจาก “ถ้าขาดออมเขาจะไม่ได้เครดิตเงินกู้ ขอกู้เขาก็ไม่พิจารณาให้ แล้วในส่วนดอกเบี้ยบ้านผลก็ไม่ได้” (สนัน คำชะ, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านสันสลี แม้เงินหมุนเวียนกองทุนฯ จะขยายตัวไม่มาก ทว่า “ที่เติบโตคือไปเติบโตอีกต้นหนึ่ง เมล็ดของเรา เงินออม เพราะว่าเงินออมนี้ต้องออมกันทุกคน แต่ไม่ได้กำหนดแน่นอน บางคนก็มากบางคนก็น้อย แต่ไม่น้อยกว่า 6 หุนๆ ละ 10 บาท” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

ขณะที่ในพื้นที่องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จและปัจจุบันยุติการดำเนินงานไปเป็นจำนวนมาก<sup>64</sup> ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านกาตุง ซึ่ง “กู้ได้แค่ 2 รอบ รอบที่สามยังไม่ได้กู้ เงินที่มีคนคืนมั่งกรมการเก็บเอาไว้ แต่ผ่านมาปีกว่าแล้วยังไม่เห็นเขาเรียกประชุมอะไรกันเลย ไปถามกรมการก็โยนไปโยนมา เขาบอกว่าถ้าอยากได้กู้อบรมสามก็ให้คืนกันไวๆ แต่เราก็คืนแล้ว เขาว่าคนอื่นไม่คืน เราก็คืนไม่รู้จะทำยังไง” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้านปาตรายอ ซึ่งปัจจุบัน “กองทุนฯ ล้มไปแล้ว เพราะว่าคนที่ไปซื้อจักรเย็บผ้าเขาไม่มีคืน เพราะว่าผ้าขายไม่ออกบนบ้านนี่ก็มีจักรอยู่เกือบทุกหลัง ประธานฯ ก็ไม่ได้ประชุมกลุ่มมาปีกว่าแล้ว” (เพ็งอ้าง) ส่วนกองทุนหมู่บ้านท่าธง แม้คณะกรรมการและสมาชิกส่วนหนึ่งจะพยายามปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนด้วยการกู้เงินมารวมกันแล้วนำไปให้พ่อค้าตัวกู้อำนาจเพื่อนำกำไรมาใช้จ่ายในกิจการโรงเรียนตาฎีกาของหมู่บ้าน ทว่าได้กู้และชำระคืนเพียง 1 รอบเท่านั้น เนื่องจากสมาชิกรายอื่นๆ ไม่ชำระเงินคืน ขณะเดียวกัน “ตอนนี้ประธานกองทุนหมู่บ้านฯ ไปอยู่ไหนแล้วก็ไม่รู้ ไปทำงานต่างถิ่น ย้ายครอบครัวไปเลย” (ผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนตาฎีกาบ้านท่าธง, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) ปัจจุบันเงินที่คณะกรรมการมัสยิดกู้มาจากกองทุนหมู่บ้านฯ อยู่ที่พ่อค้าตัวกู้อำนาจ “กำไร” เพื่อนำไปใช้ในกิจการโรงเรียนตาฎีกาอย่างสม่ำเสมอ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีเห็นว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะขาดพื้นฐานของการรวมกลุ่มเป็นสำคัญ ดังที่ว่า “กองทุนหมู่บ้านฯ ที่ผ่านมามีติดลบ เกิดจากการบริหารการเงิน เราไม่มีประสบการณ์ เงินมันเยอะ เป็นล้านๆ แล้วก็ขาดการเตรียมความพร้อมให้คณะกรรมการ คือชาวบ้านก็พอบริหารเป็น แต่การรวมกลุ่มยังขั้นเริ่มต้น คือ กองทุนหมู่บ้านฯ เข้ามา เขาพยายามให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกัน ทำให้เป็นกลุ่มก่อน แต่ว่าฐานกลุ่มยังไม่มีเลย เพียงแต่จะมาเอาเงินกันอย่างเดียว ทำกลุ่มยังไม่เป็นกลุ่ม ความคิดต่างๆ ที่จะมาสนับสนุนมันยังไม่มี แล้วบางหมู่บ้านก็ทำให้กรรมการกับชาวบ้านมองหน้ากันไม่ติดทำแล้วทะเลาะกัน ชาวบ้านแตก” (องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนทนากลุ่ม 17 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ รัฐบาลกำหนดนโยบายว่าในอนาคตจะปรับเปลี่ยนกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นธนาคารหมู่บ้าน โดยพิจารณาจาก 1) ระบบบัญชีที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ 2) การชำระเงินคืนของสมาชิก และ 3) การออมเงิน

<sup>64</sup> ยกเว้นกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ ต.กาลอ ซึ่งเป็นกองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่ศึกษาเพียงแห่งเดียวที่ดูจะประสบความสำเร็จ แม้จะประสบปัญหา “ปีแรกได้คืนมา 85 เปอร์เซ็นต์ ที่ไม่คืนคือพวกที่เจ๊ง ย้ายไปอยู่ที่อื่นมั่ง ไปทำงานที่อื่นไม่ได้กลับมา” (คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สัมภาษณ์ 18 มีนาคม 2548)

ของสมาชิก และกำหนดในเบื้องต้นว่าในแต่ละตำบลจะต้องมีกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งได้รับการพัฒนาหรือยกระดับขึ้นเป็นธนาคารหมู่บ้านอย่างน้อย 1-2 แห่ง เพื่อนำร่องเป็นแบบอย่าง กองทุนหมู่บ้านฯ แห่งใดผ่านเกณฑ์ก็จะได้รับการยกระดับขึ้นเป็นธนาคารหมู่บ้านก่อน ส่วนกองทุนหมู่บ้านฯ ที่ยังไม่พร้อม รัฐบาลจะใช้เวลา 3 ปีสำหรับปรับปรุง ทั้งนี้ การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านสามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ กองทุนหมู่บ้านฯ แต่ละแห่งปรับเปลี่ยนเป็นธนาคารหมู่บ้าน กับกองทุนหมู่บ้านฯ มากกว่า 1 แห่งหรืออาจจะทั้งตำบลรวมกันเป็นธนาคารหมู่บ้านหรือธนาคารตำบล นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะผนวกรวมกองทุนต่างๆ ในหมู่บ้านซึ่งมีเป็นจำนวนมากมาไว้ภายใต้ธนาคารหมู่บ้านเพียงแห่งเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ ปัจจุบันการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านเริ่มดำเนินการแล้วในบางพื้นที่ที่กรณีศึกษา อาทิ ในเขต ต.เจริญราษฎร์ อ.แม่ใจ จ.พะเยา ซึ่งกองทุนหมู่บ้านสันสลีตั้งอยู่ ที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เรียกประชุมคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านทั้ง 8 หมู่บ้านในตำบลเพื่อชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน ที่ประชุมมีมติให้กองทุนหมู่บ้านหมู่ 4 และกองทุนหมู่บ้านหมู่ 6 จัดตั้งเป็นธนาคารหมู่บ้านนำร่อง ขณะที่กองทุนหมู่บ้านสันสลียังปฏิเสธที่จะปรับเปลี่ยนเป็นธนาคารหมู่บ้านนำร่อง เพราะเห็นว่า “เรายังไม่พร้อม คณะกรรมการของเรามันต้องศึกษาให้มากกว่านี้อีกหน่อย ต้องให้พี่เลี้ยงมาช่วยสร้างความเข้าใจให้ชัดเจน เรื่องบัญชีอะไรเราก็ยังไม่ชัดเจน” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

อย่างไรก็ดี แม้จะเห็นว่าการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านเป็นแนวทางที่ดี โดยเฉพาะการรวมกองทุนต่างๆ ของรัฐบาลเข้าด้วยกัน เพราะจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระชาวบ้านโดยเฉพาะรายที่เป็นคณะกรรมการซ้ำซ้อนในหลายกองทุนลงได้ ทว่าประธานกองทุนหมู่บ้านสันสลีเห็นว่าการรวมกองทุนหมู่บ้านต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเป็นธนาคารหมู่บ้านหรือธนาคารตำบลอาจประสบปัญหา เพราะปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งกำหนดระเบียบบางข้อโดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างกัน ทว่าการรวมเป็นธนาคารหมู่บ้านหรือธนาคารตำบลจะต้องมีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพียงอัตราเดียว ซึ่งหมายความว่ากองทุนหมู่บ้านบางแห่งต้องปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลง ขณะที่บางแห่งต้องปรับเพิ่ม หรือบางแห่งคงเดิม ซึ่งประธานกองทุนหมู่บ้านสันสลีเห็นว่า “จะให้พวกผมปรับดอกเบี้ยขึ้นไปเท่าหมู่ 6 หมู่ 8 นั้นไม่เอา เพราะคุณพูดตอนแรกว่าจะให้บริหารจัดการโดยองค์กรชาวบ้าน ให้ชาวบ้านลดภาระหนี้สิน ป้องกันหนี้นอกระบบ ไม่จำเป็นต้องไปเอาจากนายทุนร้อยละห้าต่อเดือน แต่เนี่ยถ้าไปจัดร้อยละหกก็ถือว่ามันเกินแล้ว ผมไม่เอา” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) นอกจากนี้ การรวมกองทุนหมู่บ้านต่างๆ เข้ามาเป็นธนาคารหมู่บ้านหรือตำบลเดียวกันอาจประสบปัญหาความสามารถในการบริหารจัดการที่ไม่เท่ากันของกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่ง ดังกรณีตำบลเจริญราษฎร์ ถึงแม้ว่ามีกองทุนหมู่บ้านจำนวนหนึ่งสามารถบริหารจัดการได้ดี แต่ก็มีบางแห่งที่ประสบปัญหา อาทิ “กองทุนหมู่บ้านของหมู่ 1 อยู่บนดอย มีปัญหาคือสมาชิกเขาถูกไปแล้วไม่ส่ง ขนาดเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ จากกรุงเทพฯ มาเองก็ยังไม่ได้ เพราะว่าเขาเป็นคนแล้วคนดอย ยังไม่ค่อยเข้าใจอะไร เวลาประชุมอะไรเขาก็ลงมามาก เพราะว่าเขาอยู่ห่างไกลจากพวก การสื่อสารอะไรมันก็ลำบาก บางทีประชุมอะไรเขาลงมาไม่ทันก็ไม่ได้ลงมา” (รมรัตน์ บันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

ขณะที่กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงเห็นว่าหากรัฐบาลจะให้รวมกองทุนทุกกองทุนในหมู่บ้านไว้ภายใต้ธนาคารหมู่บ้านหรือธนาคารตำบลเพียงแห่งเดียวพวกตนคงจะไม่ยอม เนื่องจาก “กลุ่มออมทรัพย์เราไม่ได้จดทะเบียนอะไรสักอย่างตั้งแต่ทำมา ของของเราจะให้เขามาจัดให้เราได้ไง กว่าเราจะรวมเงินมาได้

ตรงนี้มีมันแสนยาก จากเงิน 1 บาท 5 บาท 10 บาทเป็นเงินล้านนี้มันไม่ใช่่ง่ายๆ แต่เวลานั้นเขาโยนเงินล้านลงมาดับเลย มาหารกัน เราไม่เอาหรอก” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

### 3.2 ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ฯ

ถึงแม้โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรนำเงินส่วนที่ไม่ต้องชำระคืนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในระยะเวลา 3 ปีไปใช้สำหรับการฟื้นฟูอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทว่ามีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพียงไม่กี่รายที่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังรายหนึ่งซึ่ง “ช่วงพักชำระหนี้ก็เอาเงินที่ไม่ต้องส่ง ธกส. มาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการทำเกษตร ก็รู้สึกว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น มีเงินในมือมากขึ้น เพราะว่าเราเก็บสะสมจากการเลี้ยงไก่แล้วก็ปลูกข้าวอินทรีย์” (บุญจันทร์ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่นำเงินส่วนที่ไม่ต้องผ่อนชำระคืน ธกส. ไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนหรือรายจ่ายด้านอื่นๆ อาทิ การศึกษาบุตรหลาน เสียมากมากกว่าจะเป็นการลงทุนในกิจกรรมการผลิตตามเจตนารมณ์ของโครงการ ดังกรณีหมู่บ้านสันสลี ที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรวมทางเลือกแม่ใจกล่าวว่า “คนที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ มีที่เอาเงินไปลงทุนเพิ่มไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ สมมติว่าเขาขายได้หมื่นกว่า เกิดความภูมิใจว่าปีนี้ขายข้าวเงินเหลือ ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ก็ขอซื้อนั่นซื้อนี่ อย่างห้องน้ำไม่ดี บ้านก็ต้องต่อเติม ก็เอาเงินนั้นแหละมาทำ” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ดังเกษตรกรรายหนึ่งซึ่ง “ช่วงที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ ก็เอาเงินที่เราไม่ต้องส่ง ธกส. มาทำบ้านให้เสร็จ แล้วก็ทำยุ่งข้าว” (รมรัตน์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) ขณะที่ประธานกองทุนหมู่บ้านสันสลีเล่าว่า “บ้านหลังข้างๆ นี้เขาก็เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ เหมือนกัน เห็นเขาทำนาขายข้าวแล้วเอาไปปลูกบ้านใหม่ ไม่ได้เอาไปลงทุนเพิ่มอะไร ธกส. ก็ไม่ได้เข้ามาติดตาม ปีที่สี่โน้นเขาถึงจะมีหนังสือมาตามว่าถึงเวลาที่คุณจะต้องชำระเงินแล้วนะ” (บุญมา แก้วบุญเรือง, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับในพื้นที่หมู่บ้านยางแดง ซึ่ง “ที่ผ่านมาก็มีพวกที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ แต่ก็ไม่เห็นมีใครเอาไปลงทุนเพิ่มหรือว่าพัฒนาโครงการอะไร เขาก็หากินของเขาไปวันๆ” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) หรือกรณีเกษตรกรบ้านโสกชุมปูนรายหนึ่งซึ่งกู้เงิน ธกส. 20,000 บาทสำหรับใช้ในการศึกษาบุตรรวมทั้งปรับที่นา ในช่วงที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ “ก็เอาเงินมาใช้จ่ายหมุนเวียนภายในบ้าน ใช้อะไรสวะระพัด ไม่ได้เอาไปลงทุนอะไร” (บุญเพชร ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในส่วนของโครงการอบรมต่างๆ เพื่อฟื้นฟูอาชีพซึ่งรับผิดชอบโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับองค์กรและหน่วยงานอื่นๆ เกษตรกรที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ เข้าร่วมน้อยมาก ขณะที่รายที่เข้าร่วมโครงการอบรมเหล่านี้ก็ไม่สู้จะได้รับประโยชน์อะไรมากนัก ดังในพื้นที่หมู่บ้านยางแดง เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ จำนวนหนึ่งได้เดินทางไปเข้ารับการฝึกอบรมการทำน้ายาล้างจานจากมะกูดเพื่อเป็นอาชีพเสริม ซึ่งเครือข่ายอโคกเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และได้รับหัวเชื้อกลับมาสำหรับนำมาทำเองที่บ้าน นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำวัสดุอุปกรณ์มาสาธิตวิธีการทำปุ๋ยหมักชีวภาพที่หมู่บ้านเพื่อให้เกษตรกรผลิตและนำไปใช้ในการทำเกษตร ทว่ากิจกรรมเหล่านี้ไม่สู้ประสบความสำเร็จ ดังกรณีการสาธิตวิธีการทำปุ๋ยหมักชีวภาพ

นอกจากเกษตรกรจำนวนหนึ่งไม่ได้เข้าร่วมการอบรมนอกสถานที่ เกษตรกรบางรายเห็นว่าไม่เหมาะสมสำหรับพวกเขา เนื่องจาก “ที่นี้ฝนฟ้ามันไม่อำนวย แล้วปุ๋ยหมักก็สู้ปุ๋ยซี้ไถไม่ได้ แล้วปุ๋ยซี้ไถการลงทุนมันน้อยกว่า สมมติว่าซี้ไถรถหนึ่ง เราจ้างคนไป 2 คน เอรอดไถตักแล้วก็วิ่งโรย ลงทุนประมาณสิริ้อย แต่ถ้าอย่างปุ๋ยชีวภาพนี้ลงทุนมากกว่า แล้วปุ๋ยซี้ไถนี้ลงทุนปีหนึ่งมันจะได้ 2 ปี แล้วดินมันจะฟู เหมาะกับการปลูกมัน” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548) เช่นเดียวกับการอบรมการสาธิตการทำน้ำยาล้างจานจากมะกรูด นอกจากไม่มีเกษตรกรรายใดผลิตน้ำยาล้างจานจากมะกรูดใช้เองหรือจำหน่ายหลังจากกลับมาจากการฝึกอบรม การทำน้ำยาล้างจานจากมะกรูดเป็นหนึ่งในกิจกรรมซึ่งกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงจัดฝึกอบรมให้แก่สมาชิกและผู้สนใจมาเป็นเวลานานแล้ว ดังที่ว่า “กลุ่มออมทรัพย์ทำน้ำยาล้างจานจากมะกรูดกันตั้งนานแล้ว ทำกันขายขวดละ 55 บาท ใช้กันปีหนึ่งก็ไม่หมด เอววิทยากรมาอบรมที่นี้ด้วยซ้ำ ทำกันที่นี้แหละ ไม่ต้องไปอบรมถึงอโคกหรือก” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเงินที่ต้องผ่อนชำระคืน ธกส. ไปฟื้นฟูหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตตามวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงไม่เกิดผลกระทบหรือความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในลักษณะลักษณะดังกล่าว ประโยชน์ที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ ได้รับคือการช่วยยืดระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ออกไป หรือช่วยลดความเร็วรอบของการกู้ยืมหรือการ “หมุนหนี้” ลงได้ระดับหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรบางราย “อยากพักหนี้อีก” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ทว่าในขณะที่เดียวกันนอกจากก่อให้เกิดการผิด “วินัย” ทางการเงิน โครงการพักชำระหนี้ฯ ถูกมองว่าส่งผลให้เกษตรกรมีหนี้เพิ่มมากขึ้นแทนที่จะลดลง เพราะเกษตรกรจำนวนมากนำเงินที่ไม่ต้องผ่อนชำระคืน ธกส. ไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน ไม่ใช่ในกิจกรรมการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้ (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548; สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) โดยที่ปรีกษากลุ่มเกษตรกรรวมทางเลือกแม่ใจเสนอว่า “ถ้าพักชำระหนี้กับเรียกคืน ผมว่าเรียกคืนดีกว่า อย่างผมนี้ต้องส่งปีละสามหมื่นสามปี น่าจะเอาสามหมื่นไม่มีดอกเบีย้น่าจะดีกว่า มีการตรวจสอบ แต่ว่าสถาบันการเงินไม่มีเลยสักสถาบันที่ดู ไม่มีกระบวนการตรวจสอบ แต่ว่าสมมติว่าเงินที่คืนสามหมื่นนี้ไม่มีดอกเบีย้น่าจะดีกว่ามีการตรวจสอบว่าสามหมื่นที่คุณเอามาหนี้ก่อให้เกิดประโยชน์จริงหรือเปล่า อย่างนี้จะมีประโยชน์มากกว่าพักชำระหนี้เฉยๆ” (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548)

เพราะเหตุนี้ เมื่อครบกำหนดโครงการ 3 ปีเกษตรกรส่วนใหญ่จึงยังคงประสบปัญหาเช่นเดิมหรือรุนแรงขึ้น เพราะมีหนี้สินเพิ่มขึ้น โดยเกษตรกรจำนวนหนึ่งอาศัยรายได้ที่สะสมจากกิจกรรมการผลิตต่างๆ มาผ่อนชำระคืน ธกส. และกู้ยืมต่อ<sup>65</sup> ขณะที่เกษตรกรจำนวนมากไม่มีเงินผ่อนชำระคืนเมื่อครบกำหนด ต้องกู้หนี้ยืมสินหรือกลับเข้าสู่วงจรการ “หมุนหนี้” เช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งอยู่ในชุดโครงการเดียวกัน ดังเกษตรกรรายหนึ่งซึ่งกู้เงิน ธกส. สำหรับลงทุนเลี้ยงไก่ ทว่าขาดทุน และได้เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ เมื่อถึงเวลากำหนดชำระคืน นอกจากเงินสะสมจากการขายข้าวและการรับจ้างก่อสร้าง “ก็มีบ้างที่เอาเงินล้าน [กองทุน

<sup>65</sup> ดังรายหนึ่งซึ่ง “ตอนครบโครงการพักชำระหนี้ฯ 3 ปีก็เอาเงินที่เราลงทุนปลูกมัน ขุดมันแล้วขายใช้คืนห้าหมื่น แล้วกู้ต่อเท่าเดิม เขา [ธ.ก.ส.] จะให้กู้มากกว่าเดิมอีก เบาทกว่าไม่เอาแล้ว แค่นี้พอแล้ว” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

หมู่บ้าน] ไปจ่าย ธกส.” (ชำนาญ ทองน้อย, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548) ขณะที่ในพื้นที่หมู่บ้านยางแดงพบว่าเกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถนำเงินมาผ่อนชำระ ธกส. ได้เมื่อสิ้นสุดโครงการ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ ธกส. ต้องลงมาในพื้นที่และเรียกประชุมเกษตรกรเหล่านี้เพื่อหาแนวทางช่วยเหลือ โดยเมื่อประมาณต้นเดือนมีนาคม 2548 เจ้าหน้าที่ ธกส. ได้มาจัดประชุมสมาชิกที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ฯ ที่วัดยางแดง พร้อมกับแนะนำว่า “คนที่ไม่มีสงเลยหลายคนนี้ เจ้เพ็ญ [เจ้าหน้าที่ ธกส.] บอกว่าเดี่ยวพอกคนอื่นฯ เขากลับกันหมดแล้วให้มาคุยกับเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว คือในฐานะที่คุณเป็นฝ่ายเร่งรัดหนี้สินของอำเภอสนามชัยเขต ถ้าสมมติว่า 100 รายไม่มีชำระคืนสัก 20 ราย คุณฝ่ายเร่งรัดหนี้สินนี้ถือว่าคุณไม่มีความสามารถนะครับ คุณก็ต้องหาทุกวิถีทางที่จะทำให้สมาชิกส่งให้ได้ อาจจะแนะนำช่องทางต่างๆ ให้ อย่างคืนวันนี้ เดี่ยว ธกส. จะให้กูวันนี้” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

### 3.3 ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ สามารถช่วยเพิ่มยอดขายให้กับสินค้าของกลุ่มกิจกรรมที่เข้าร่วมโครงการระดับหนึ่ง ดังกรณีกลุ่มทำกริชตำบลตะลิวะฮาลอ หลังจากเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ โดยเฉพาะหลังจากที่ได้นำสินค้าไปจัดแสดงในงานมหกรรมแสดงสินค้าในสถานที่และระดับต่างๆ ภายใต้โครงการหนึ่งตำบลฯ ส่งผลให้ปัจจุบัน “ทำกริชแทบไม่ทันเลย เพราะว่ามีคนสนใจซื้อเยอะ อย่างคนจีนเยวรวาชนี่เขาชอบซื้อไปเก็บไว้ คนหนึ่งซื้อ 2-3 เล่ม เพราะว่าของอย่างบ้านเรามันหาซื้อยาก ไม่เหมือนกริชของชาวอินโดฯ มันหาซื้อง่าย เพราะว่าเขาทำกันเยอะ” (น้องชายสุดิง โตโซมิ, สัมภาษณ์ 19 มีนาคม 2548) กระนั้นอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวไม่ได้ส่งผลอะไรมากนัก เพราะกลุ่มไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ เพราะการทำกริชเป็นศิลปะแขนงหนึ่งซึ่งต้องอาศัยความประณีตละเอียดอ่อน การทำกริชแต่ละเล่มต้องอาศัยเวลาค่อนข้างนาน และโดยปกติกริชของกลุ่มชายดีจนแทบจะผลิตไม่ทันกับความต้องการของลูกค้าอยู่แล้ว ขณะที่การเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ ส่งผลให้กลุ่มต้องยุ่งยากกับการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ตามแนวทางการสนับสนุนของโครงการหนึ่งตำบลฯ ซึ่งกลุ่มไม่สู้จะมีความถนัดและไม่มีเวลามากพอที่จะดำเนินการได้ (เพ็งอ้าง)

เช่นเดียวกับเสื่อกกของกลุ่มทอเสื่อกกบ้านสันสลี อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการหนึ่งตำบลฯ ไม่มีผลต่อการทอเสื่อกกของสมาชิกในกลุ่มมากนัก เนื่องจากปกติเสื่อกกของหมู่บ้านสันสลีเป็นที่นิยมทั้งของคนในหมู่บ้าน คนในหมู่บ้านใกล้เคียง รวมทั้งคนที่อยู่ห่างไกล ซึ่งส่งผลให้บางครั้งสมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนชราไม่สามารถทอเสื่อกกตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ทัน และสมาชิกเห็นว่าหากเปรียบเทียบกับตลาดที่โครงการหนึ่งตำบลฯ สนับสนุน เช่น งานมหกรรมแสดงสินค้า ตลาดที่พวกเขาจำหน่ายสินค้าอยู่ในปัจจุบันดี สะดวก และเหมาะสมกับพวกเขามากกว่า ปัญหาที่พวกเขาประสบตอนนี้ไม่ใช่ปัญหาด้านการตลาด หากแต่เป็นปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบในการทอเสื่อกก เนื่องจากหนองเล็งทรายซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่พวกเขาไปเก็บกกมาทอเสื่อเสื่อมโทรมลงอย่างมากจากการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ ปัจจุบันแทบไม่เหลือต้นกกในหนองเล็งทรายให้พวกเขาเก็บมาทอเสื่อ ซึ่งส่งผลให้จำนวนสมาชิกที่ไปเก็บกกมาทอเสื่อขายเหลือเพียงไม่กี่ราย (รมรัตน์ บันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548; ดูรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐต่อหนองเล็งทรายใน มนตรา พงษ์นิล และคณะ 2547)

นอกจากนี้ กลุ่มกิจกรรมที่นำสินค้าไปร่วมแสดงและจำหน่ายในงานมหกรรมสินค้าภายใต้โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไม่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มยอดจำหน่าย ดังที่กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงเล่าว่าพวกตนเคยไปเที่ยวงานมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์จังหวัดฉะเชิงเทรา และได้สอบถามบรรดาผู้นำสินค้ามาจำหน่ายในงานว่ายอดขายเป็นเช่นไร คำตอบที่ได้รับส่วนใหญ่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน คือจำหน่ายสินค้าไม่ได้มากนัก แต่สาเหตุที่ต้องนำสินค้ามาแสดงและจำหน่ายในงานมหกรรมดังกล่าวเป็นเพราะว่า “ถ้าไม่มาก็เสียชื่อเสียงของเขา [เจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์] เขาจอร้าน จอบูธ เดินทำอะไรไว้ให้เราแล้ว ไม่มาก็เสีย ก็ต้องมา เสียเวลา นี่ก็เริ่มจะเซ็ดแล้ว ไร่ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์นี้ ไม่ช่วยให้เราดีขึ้นเลย มันเหมือนว่ามันทำให้แล้วๆ ไป เขาว่าฉันจะบอกให้ฉันก็มานั่งให้มันหมดวันไปนั่นแหละ” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) ซึ่งประสบการณ์เหล่านี้ค่อนข้างจะขัดแย้งตรงข้ามกับที่รัฐบาลประชาสัมพันธ์ความสำเร็จอย่างยิ่งยวดของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

ทั้งนี้ กลุ่มกิจกรรมในพื้นที่กรณีศึกษามีปัญหาและความต้องการจำเพาะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วดูเหมือนว่าโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไม่สามารถช่วยคลี่คลายหรือตอบสนองได้มากนัก นับตั้งแต่ในส่วนของเงินทุนหมุนเวียน ดังกรณีกลุ่มทำน้ำปูบ้านสันสลี ซึ่งแม้ปัจจุบันมีเงินทุนหมุนเวียนประมาณ 100,000 บาทสำหรับรับซื้อน้ำปูจากสมาชิก ทว่ายังไม่พอ ไม่สามารถรับซื้อน้ำปูจากสมาชิกได้หมด ทำให้สมาชิกจำนวนหนึ่งจำเป็นต้องจำหน่ายน้ำปูราคาถูกให้กับพ่อค้าคนกลางในช่วงฤดูการผลิต ซึ่งหากกลุ่มมีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นก็จะสามารถรับซื้อน้ำปูจากสมาชิกในราคาสูงกว่าพ่อค้าคนกลางและจำหน่ายได้ราคาในช่วงนอกฤดูการผลิต ทว่าโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไม่ได้สนับสนุนในส่วนนี้ (รมรัตน์ บินสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548) หรือกรณีกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ มีความต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณ ไม่ว่าจะแบบให้เปล่าหรือเงินกู้ระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำสำหรับปลูกกล้วยหักมุกเพื่อทำกล้วยฉาบ เพราะเห็นว่า “เวลาทำต้องทำให้ใหญ่ ให้มีทั้งตำบล ไม่ใช่เฉพาะหมู่เรา ให้มีการปลูกกล้วยหักมุกให้เป็นเอกลักษณ์ในหมู่บ้าน คนละ 10 กอ 20 กอ แต่ว่าตรงนี้เราต้องใช้งบประมาณนิดหน่อย ต้องไปซื้อหน่อกล้วย ต้องมีการประชุมกัน ต้องมีการอบรมชี้แจง แต่ว่าเสียงเราไปไม่ถึงเขา มันเลี้ยวตรงไหนก็ไม่รู้เหมือนกัน ทั้งๆ ที่เราถึงระดับเขตแล้ว จริงๆ แล้วเราไม่ต้องประชาสัมพันธ์ หน่วยงานน่าจะรู้ มันน่าจะลงมาช่วยเหลืออะไรบางอย่าง” (กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2548) ทว่าโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไม่ได้สนับสนุนในส่วนนี้เช่นกัน

ปัญหาที่วิสาหกิจชุมชนบางแห่งประสบประการที่สองคือปัญหาด้านการตลาด โดยเฉพาะกลุ่มกิจกรรมหรือกลุ่มอาชีพซึ่งได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะเป็นเกษตรตำบลหรือพัฒนากรซึ่งมักแปรรูปผลผลิตหรือผลิตสินค้าคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่เกษตรตำบลและพัฒนากรมักส่งเสริมเฉพาะด้านการผลิต ไม่รวมถึงด้านการตลาด จึงส่งผลให้กลุ่มกิจกรรมหรือกลุ่มอาชีพต่างๆ ไม่สามารถจำหน่ายสินค้าที่แปรรูปและผลิตขึ้นได้ และส่งผลให้กลุ่มเหล่านี้ล้มไปเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ตลาดของวิสาหกิจชุมชนบางแห่งมีความซับซ้อนเกินกว่าที่โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ดังกรณีกลุ่มเกษตรกรทำนาไสซึ่งดำเนินกิจกรรมโรงสีชุมชนรักษัธรรมชาติ ผู้จัดการโรงสีฯ เห็นว่าตลาดในลักษณะที่โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ส่งเสริมไม่ใช่ตลาดที่เหมาะสมกับข้าวอินทรีย์ซึ่งโรงสีฯ รับซื้อจากสมาชิกและสี

จำหน่าย เพราะตลาดข้าวอินทรีย์เป็นตลาดค้าส่งต่างประเทศหรือให้กับร้านค้าต่างๆ ทว่าตลาดของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งหมู่บ้าน เป็นงานมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้า ซึ่งกลุ่มเป้าหมายคือผู้ซื้อรายย่อยหรือผู้บริโภคโดยทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่เข้าใจนัยสำคัญของข้าวอินทรีย์ และขณะเดียวกันก็มีร้านจำหน่ายสินค้าและผลิตภัณฑ์อินทรีย์ในงานมหกรรมดังกล่าวจำนวนมาก จึงไม่สามารถจำหน่ายสินค้าได้มากนัก และไม่คุ้มค่างบเงินลงทุนและเวลาที่เสียไป ทั้งนี้ ผู้จัดการโรงสีฯ เห็นว่ามาตรการที่สามารถช่วยเหลือโรงสีฯ ได้จริงไม่ใช่มาตรการด้านการตลาด โดยเฉพาะในลักษณะของโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งหมู่บ้าน หากแต่เป็นนโยบายรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาล เนื่องจากโรงสีเอกชนที่เข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวเปลือกรับซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดมาก ทว่าโรงสีฯ ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวเปลือกได้เพราะไม่ผ่านมาตรฐานอุตสาหกรรม เนื่องจากมีสถานะเป็นโรงสีชุมชน ไม่ใช่โรงสีเอกชนซึ่งมุ่งประกอบการเพื่อผลกำไรเป็นหลัก ส่งผลให้ปีที่ผ่านมารวมโรงสีฯ สามารถรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิกและเกษตรกรทั่วไปได้ในปริมาณที่ลดลงมาก ที่ผ่านมารวมโรงสีฯ เคยปรึกษากับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โรงสีฯ ได้รับข้อยกเว้น ให้สามารถเข้าร่วมโครงการรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาลได้ ทว่าไม่มีความคืบหน้า ที่ผ่านมารวมโรงสีฯ จึงต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการ “ใช้นโยบายให้เป็นประโยชน์ คือเอาข้าวที่ชาวบ้านมาฝากไว้กับโรงสีฯ เข้าโครงการรับจํานำข้าวเปลือกกับโรงสีอื่น ไม่งั้นไม่ไหว เพราะว่าโรงสีฯ ต้องซื้อข้าวเปลือกราคาสูง แต่เราต้องมาซื้อขาย แต่ว่าราคาข้าวขาวมันไม่ขยับ” (สุทธิมา สามสี, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2548)<sup>66</sup>

ปัญหาของวิสาหกิจชุมชนอีกประการคือการต้องดำเนินการภายใต้มาตรฐานของหน่วยงานรัฐต่างๆ กล่าวคือ วิสาหกิจชุมชนจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและแปรรูปอาหารมักดำเนินการตามวิธีการซึ่งปฏิบัติสืบเนื่องมาแต่อดีต ใช้วัสดุอุปกรณ์ในท้องถิ่นที่พอหาได้ ไม่มีอาคารหรือโรงเรือนที่มั่นคงถาวร ฯลฯ จึงมักไม่ได้ “มาตรฐาน” ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และส่งผลให้ไม่สามารถขยายกำลังการผลิต ช่องทางการตลาด หรือยอดจำหน่ายภายใต้การสนับสนุนหรือภายใต้โครงการต่างๆ ของรัฐบาลได้ ดังกรณีกลุ่มทำนํ้าปูบ้านสันสลี ซึ่งทำนํ้าปูจำหน่ายมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีต โดยสมาชิกแต่ละรายอาศัยเพียงที่สร้างชั้นริมหนองเลี้ยงทวายเป็นสถานที่ผลิตนํ้าปูเมื่อถึงฤดูกาลผลิต เชื้อเพลิงอาศัยต้นไม้ขนาดเล็กในหนอง วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ก็ไม่ได้พิถีพิถันมากนัก จึงส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาบรรจุภัณฑ์เป็นกระป๋องจำหน่ายได้ เพราะไม่ผ่านเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กระป๋องปัจจุบันกลุ่มไม่ได้มีปัญหาด้านการตลาด และขณะเดียวกันหากพัฒนาบรรจุภัณฑ์เป็นกระป๋องจะเพิ่มต้นทุนการผลิตขึ้นมาก เปรียบเทียบกับราคาที่พักค้าแม่ค้าคนกลางรับซื้อแล้วขาดทุน กลุ่มจึงไม่ประสงค์จะขอ “อย.” แต่อย่างใด (รมรัมย์ ปันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

<sup>66</sup> นอกจากนี้ ผู้จัดการโรงสีฯ มีข้อเสนอสำหรับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ว่า “ต้องศึกษาด้วยว่าธุรกิจชุมชนมีลักษณะอย่างไร ปัญหาหลักๆ คืออะไร อย่างเช่นมีปัญหาเรื่องเงินทุนใหม่ มีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการเรื่องขององค์ความรู้ใหม่ พอเขาระดมปัญหาหรือว่าอะไรได้แล้วนี้ ก็น่าจะช่วยในแต่ละส่วน เช่น ปัญหาเรื่องเงินทุน จะออกระเบียบในเรื่องของเงินทุนยังงในการสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ อาจจะไม่ใช่ให้เปล่า แล้วถ้าเกิดว่าเขาไม่มีในเรื่องของความรู้ หน่วยงานต่างๆ เช่น พัฒนาชุมชน คุณสามารถที่จะเข้ามาสนับสนุนเขาได้ไหม มาอบรมให้ คือมันน่าจะมีลักษณะของการมีส่วนร่วมของกลุ่ม” (สุทธิมา สามสี, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2548)

### 3.4 ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

นอกจากในส่วนของประสบการณ์การใช้บริการ “บัตรทอง” ในการรับการรักษาพยาบาลที่แตกต่างกันออกไปดังที่กล่าวแล้วในบทก่อนหน้า ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคในพื้นที่กรณีศึกษาที่น่าสนใจคือความสัมพันธ์ระหว่างโครงการดังกล่าวกับสวัสดิการรักษายาบาลประเภทต่างๆ ซึ่งมีอยู่เดิมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ก็เพราะว่าก่อนหน้าการดำเนินโครงการ 30 บาทฯ ประชาชนไทยประมาณร้อยละ 70 มีระบบประกันสุขภาพหรือสวัสดิการรักษายาบาลประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 2 โครงการ 30 บาทฯ จึงทำหน้าที่เติมเต็มระบบประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 30 ส่งผลให้ปัจจุบันประชาชนไทยมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าค่อนข้างจะครบถ้วนกันทุกราย ดังกรณีหมู่บ้านสันสลี ซึ่งสมาชิกจำนวน 359 คนต่างมีระบบประกันสุขภาพหรือสิทธิการรักษาพยาบาลประเภทต่างๆ ดังรายละเอียดแสดงในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 แสดงระบบประกันสุขภาพและสิทธิการรักษาพยาบาลในหมู่บ้านสันสลี

ระบบประกันสุขภาพและสิทธิการรักษาพยาบาล	จำนวน (ราย)
สิทธิการรักษาพยาบาลเด็กอายุ 0-12 ปี	68
สิทธิการรักษาพยาบาลเด็กนักเรียน	21
สิทธิการรักษาพยาบาลผู้นำชุมชน	8
สิทธิการรักษาพยาบาลอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)	34
สิทธิการรักษาพยาบาลประกันสังคม	11
สิทธิการรักษาพยาบาลการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากจนช่วยเหลือเกื้อกูล (ส.ป.ร.)	18
สิทธิการรักษาพยาบาลข้าราชการ	13
สิทธิการรักษาพยาบาลผู้พิการ	1
สิทธิการรักษาพยาบาลทหารผ่านศึก	6
สิทธิการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุ	35
สิทธิการรักษาพยาบาลหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค)	142

(ที่มา: ดัดแปลงจากป้ายแสดงข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านสันสลี)

ตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่าระบบประกันสุขภาพหรือสิทธิการรักษาพยาบาลของชาวบ้านสันสลีมีจำนวนมากถึง 11 ประเภท โดยผู้มีสิทธิการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทฯ มีจำนวนมากที่สุด คือ 142 ราย รองลงมาคือผู้มีสิทธิการรักษาพยาบาลเด็กอายุ 0-12 ปีจำนวน 68 ราย ซึ่งเป็นสิทธิการรักษาพยาบาลที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ส่วนผู้มีสิทธิการรักษาพยาบาลมากเป็นลำดับสามมีจำนวนใกล้เคียงกันคือผู้สูงอายุกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวน 35 รายและ 34 รายตามลำดับ ซึ่งเป็นสิทธิการรักษาพยาบาลที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเช่นกัน โดยสิทธิการรักษาพยาบาล อสม. ไม่ได้จำกัดเฉพาะตัว อสม. หากแต่ครอบคลุมถึงบิดามารดาและสามีภรรยาของ อสม. รายนั้นๆ ด้วย เช่นเดียวกับสิทธิการรักษาพยาบาลทหารผ่านศึกซึ่งมีจำนวน 6 รายไม่ได้

จำกัดเฉพาะตัวผู้เป็นทหารผ่านศึก หากแต่ครอบคลุมบิดามารดาและภรรยาด้วย ดังกรณีภรรยาของทหารผ่านศึก รายหนึ่ง ซึ่ง “เวลาไปโรงพยาบาลใช้สิทธิทหารผ่านศึกของแฟน ไม่เสียค่าบริการ แต่ก่อนนี้จะใช้วิธีเบิกคืน แต่ว่าเดี๋ยวนี้เขาจะยกเว้นให้เราเลย ไม่ต้องจ่ายก่อน” (รมรัตน์ บันสุวรรณ, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ นอกจากสิทธิการรักษาพยาบาลหรือระบบประกันสุขภาพประเภทต่างๆ ของรัฐบาลดังกล่าว ในพื้นที่กรณีศึกษายังมีระบบประกันสุขภาพซึ่งกลุ่มกิจกรรมต่างๆ จัดสรรให้แก่สมาชิกด้วย อาทิ กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้าน เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งสำหรับเป็นสวัสดิการรักษายาบาลแก่สมาชิก โดยสมาชิกสามารถเบิกเงินสวัสดิการรักษายาบาลจากกลุ่มได้รายละ 800 บาทต่อปี ซึ่งเงินจำนวนนี้กลุ่มไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้เป็นค่ารักษายาบาล หากแต่มีฐานะเป็น “สวัสดิการให้แก่สมาชิกในการเดินทาง ค่ารถ ค่าอาหาร อย่างปีที่แล้วจัดไว้สี่หมื่นก็มีคนใช้หมดเกลี้ยงเลย” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) นอกจากนี้ กลุ่มยังจัดให้มีเงินกู้ฉุกเฉินปลอดดอกเบี้ยสำหรับให้สมาชิกกู้ยืมกรณีประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยกระทันหัน สามารถกู้ได้ที่เหรียญกติกตลอด 24 ชั่วโมง กำหนดระยะเวลาชำระคืนภายใน 45-90 วัน (เพ็งอ้าง)<sup>67</sup>

นอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านฯ ในบางพื้นที่จัดสรรรายได้ดอกเบี้ยส่วนหนึ่งเป็นสวัสดิการรักษายาบาลแก่สมาชิกเช่นกันดังที่กล่าวไปข้างแล้วก่อนหน้า อาทิ กองทุนหมู่บ้านยางแดงจัดสวัสดิการรักษายาบาลให้แก่สมาชิกรายละ 500 บาทต่อปี สมาชิกที่เจ็บป่วยหรือว่าประสบอุบัติเหตุเข้าโรงพยาบาลสามารถมาเบิกเงินก่อนดังกล่าวได้จากเหรียญกติก ฉะนั้น ปัจจุบันนอกจากสามารถใช้สิทธิ “บัตรทอง” ในการรักษายาบาลซึ่งเสียค่ารักษายาบาล 30 บาท สมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดงสามารถเบิกเงินสวัสดิการจำนวน 500 บาทจากกองทุนหมู่บ้านได้ด้วย ดังกรณีกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ รายหนึ่งซึ่งประสบอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์พลิกคว่ำ “ไปรักษาที่อนามัยหน้าวัด เขาคิดแค่ครั้งแรก 30 บาท ครั้งต่อไปไปล้างแผลทำแผลไม่ต้องเสีย แล้วที่นี้เราก็ได้เงินจากกองทุนหมู่บ้านฯ อีก 500 บาท แต่ว่ามีหนึ่งได้ห้าร้อย ไม่ใช่ว่าค่าที่ละห้าร้อย” (นิกร ไพบูลย์, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548)

ทั้งนี้ ถึงแม้โครงการ 30 บาทฯ เป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษามากที่สุด ในชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลภายใต้นโยบายประชานิยม แต่ก็มีปัญหาในการดำเนินการระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในแง่ของความล่าช้า คุณภาพ และบริการของการรักษายาบาล ดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้า สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่จึงต้องการให้โครงการได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมากกว่าจะล้มเลิก โดยเฉพาะในส่วนของคุณภาพการรักษายาบาล ยา และการให้บริการ ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นทัดเทียมกับสิทธิการรักษายาบาลประเภทอื่น โดยเฉพาะของข้าราชการ หรือมีเงินนั้นก็ให้มีสิทธิ

<sup>67</sup> นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดงจัดสรรสวัสดิการแก่คนชราและเด็กกำพร้าด้วย โดยดำเนินการผ่านโครงการสวัสดิการเร่งด่วนแก่ผู้ยากไร้ (SIF menu 5) ซึ่งปกติการดำเนินการดังกล่าวกำหนดไม่ให้เกิดดอกเบี้ยเงินกู้หมุนเวียน แต่กลุ่มคิดดอกเบี้ยเพื่อนำมาจัดสวัสดิการให้แก่คนชราและเด็กกำพร้า โดย “จัดสวัสดิการให้กับคนแก่เดือนละ 200 บาท แล้วก็เป็นทุนการศึกษาให้กับเด็กกำพร้า คนชราที่ลูกหลานเขาต้องเสนอชื่อเข้ามาให้กรรมการพิจารณา” (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548)

การรักษาพยาบาลเพียงประเภทเดียว เพื่อว่าทุกคนจะได้เข้าถึงหรือได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมกัน โดยที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจเสนอให้ใช้สิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการ คือให้เบิกออกไปก่อน เพราะจะช่วยให้ "สิทธิมันจะเท่ากัน บริการมันก็เหมือนกัน ไม่ต้องมาแบ่งชั้นวรรณะ คุณจะเป็นข้าราชการหรือไม่ไม่สำคัญ คุณเอาใบเสร็จมา นี่ภาคประชาชน นี่ภาคส่วนราชการ เรามีศักดิ์ศรี เราสามารถยื่นหน้าด่าหมอบได้ถ้าบริการไม่ดี" (สนอง คำจันตา, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548) ขณะที่กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง เสนอให้ยกเลิก "บัตรทอง" โดยให้ใช้บัตรประจำตัวประชาชนเพียงใบเดียว เพื่อว่า "สิทธิมันจะได้เท่ากันทุกคน" (กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2548) ส่วนประธานกองทุนหมู่บ้าน โสภขุมปุ่นเสนอให้จัดประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนงานการบริการสาธารณสุข แล้วเสนอขึ้นไปเป็นแผนงานระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด เพื่อว่า "ให้สาธารณสุขมันมีประสิทธิภาพก่อนจะถึงโรงพยาบาล สร้างคน สร้างแพทย์เข้ามาอยู่ที่สาธารณสุข" (กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548)

## สรุป

นโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะนโยบายสาธารณะมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการลงทุนและกระตุ้นการบริโภคของประชาชนระดับรากหญ้าเป็นหลัก ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล ซึ่งประกอบด้วย 5 โครงการ คือ โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยแต่ละโครงการต่างถูกออกแบบให้มีความเกี่ยวเนื่องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว กล่าวคือ โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ และโครงการธนาคารประชาชนมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนกู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนในกิจกรรมการผลิตประเภทต่างๆ เช่นเดียวกับโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรฯ มีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรนำเงินต้นและดอกเบี้ยที่ไม่ต้องชำระคืนเป็นเวลา 3 ปีไปใช้สำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ขณะที่โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ทำหน้าที่เป็นช่องทางหนึ่งในการรองรับการลงทุนจากโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ รวมทั้งจากโครงการธนาคารประชาชนและโครงการพักชำระหนี้ฯ ส่วนโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคแม้ทำหน้าที่ลดรายจ่ายค่ารักษายาบาลเป็นเบื้องต้น แต่ก็เป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ประชาชนในเวลาเดียวกัน

ถึงแม้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลดังกล่าวจะได้รับการประเมินจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องว่าประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ ทว่างานศึกษาในระดับมหภาคและงานสำรวจในระดับพื้นที่จำนวนมากชี้ให้เห็นว่านอกจากมีข้อจำกัดในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าฯ ส่งผลกระทบในแง่ลบในหลายแง่มุม นับตั้งแต่ในส่วนของความครอบคลุมประชากรระดับรากหญ้าหรือคนยากจนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของชุดโครงการฯ ยกเว้นโครงการ 30 บาทฯ ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการรักษายาบาล โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าโดยตรง 4 โครงการครอบคลุมประชากรกลุ่มคนจนต่ำมาก ขณะที่คนจนที่มีโอกาสได้เข้าร่วมโครงการมักถูกจำกัดหรือกีดกันสิทธิในลักษณะต่างๆ ส่วนในแง่ของความสามารถในการตอบสนองปัญหาและความต้องการของผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่าโครงการส่วนใหญ่กระทำได้ดีค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มโครงการสนับสนุนแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โครงการพักชำระหนี้ฯ หรือโครงการหนึ่งตำบลฯ

ประการสำคัญ ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลไม่สามารถลดรายจ่ายให้กับประชาชนระดับรากหญ้าที่เข้าร่วมโครงการดังที่กำหนดไว้ได้ เพราะโดยภาพรวมแล้วประชาชนที่เข้าร่วมมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในทุกโครงการ ส่วนรายได้ที่ดูเหมือนจะเพิ่มขึ้นอาจไม่ได้เกิดจากความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น พบว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นมีสัดส่วนต่ำกว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในทุกโครงการ นอกจากนี้ จำนวนหนี้สินครัวเรือนในประเทศเพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนเริ่มโครงการอย่างมาก โดยเฉพาะโครงการพักชำระหนี้ฯ แม้มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรโดยตรง ทว่าหลังดำเนินโครงการสิ้นสุดลงเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่กลับมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ขณะที่ในส่วนของขยายโอกาสการลงทุนและการสร้างอาชีพซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการของชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าฯ พบว่าโครงการต่างๆ สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้ค่อนข้างจำกัด

นอกจากนี้ ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลไม่สามารถช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นดังที่วางเป้าหมายได้ เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือโครงการกองทุนหมู่บ้าน มุ่งสนับสนุนปัจเจกบุคคลมากกว่ากลุ่ม ขณะที่โครงการซึ่งมุ่งสนับสนุนกลุ่มเช่นโครงการหนึ่งตำบลฯ กลับมีกลุ่มกิจกรรมในพื้นที่จำนวนน้อยมากที่สามารถเข้าถึง และกลุ่มที่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการสนับสนุนจากโครงการก็มักเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จอยู่แล้วมากกว่าจะเป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาหรือต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน เช่นเดียวกับในส่วนของเป้าหมายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน ชุดโครงการต่างๆ สามารถดำเนินการได้จำกัด ดังกรณีโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งเป็นเพียงโครงการเดียวที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากที่สุด พบว่ากฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ถูกกำหนดหรือวางกรอบโดยคู่มือระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการร่างระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างมาก โดยเฉพาะหากเกิดความสงสัย ไม่เข้าใจ หรือมีข้อถกเถียงในกฎระเบียบข้อใด มักจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ผูกขาดการตีความกฎระเบียบดังกล่าว

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ ขณะทีนโยบายประชานิยมในฐานะนโยบายสาธารณะวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่าทุกพื้นที่ในประเทศ ไม่ว่าจะในเขตเมืองหรือชนบท ต่างอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน อาทิ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และต่างประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน อาทิ ยากจน มีหนี้สิน ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ไม่มีสวัสดิการรักษายาบาล ขาดศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ฯลฯ จึงดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ พร้อมกันทั่วทั้งประเทศโดยอาศัยหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียว ทว่าในความเป็นจริงชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลาย และอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ต่างกัน ประสบปัญหาและมีต้องการไม่เหมือนกัน ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้จึงปรับตัวตอบสนองต่อชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย ซึ่งหลายกรณีนับเป็นการริเริ่มสร้างสรรค์หรือเป็นการปรับใช้โครงการต่างๆ ที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับเงื่อนไข ปัญหา และความต้องการของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่าจะเป็นความล้มเหลวหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของชุดโครงการ

ทั้งนี้ ชุมชนท้องถิ่นกรณีศึกษาพยายามปรับใช้ชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในหลายลักษณะ ส่วนใหญ่มักผ่านโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เนื่องจากเป็นเพียงโครงการเดียวที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากที่สุด นับตั้งแต่ในส่วนของข้อกำหนดกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งแต่ละกองทุนฯ พยายามกำหนดให้สอดคล้องกับเงื่อนไข ปัญหา และความต้องการของพื้นที่มากที่สุด โดยเฉพาะในส่วนของกำไรจากดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่พยายามจัดสรรให้กับสาธารณะประโยชน์หรือชุมชน ไม่ว่าจะจะเป็นในรูปแบบของสวัสดิการค่ารักษายาบาล ทุนการศึกษา อุปกรณ์ เครื่องเขียน แบบเรียน เงินบำรุงวัด ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการและสมาชิกจำนวนหนึ่งเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ที่พวกตนดำเนินการมีสถานะภาพต่างจากกองทุนหรือแหล่งเงินกู้อื่นๆ ขณะที่ในเขตพื้นที่องค์กรชาวบ้าน พัทธังกลุ่มน้ำสายบุรี กองทุนหมู่บ้านต่างๆ ได้กำหนดความหมายดอกเบี้ยเงินกู้เป็นเงินค่าบำรุงหรือ "ค่าสมุด ดินสอ ปากกา" เนื่องจากศาสนาอิสลามห้ามมิให้ศาสนิกชนค้ากำไรจากดอกเบี้ย ถือว่าเป็นบาป

การปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านที่น่าสนใจอีกประการคือ การให้สมาชิกกู้ยืมเป็นรายกลุ่ม ทั้งนี้ก็เพราะว่าระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการกู้ยืมเงินกองทุนฯ ให้กระทำเป็นรายบุคคล ไม่อนุญาตให้กู้ยืมเป็นรายกลุ่ม ทว่าด้วยความที่พื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมต่างๆ จำนวนมากซึ่งดำเนินกิจกรรมมาอย่างต่อเนื่องยาวนานและบางกลุ่มยังคงมีความต้องการเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มเติม กองทุนหมู่บ้านในบางพื้นที่จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกฎระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติบางประการเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านสามารถตอบสนองความจำเป็นของพื้นที่ได้ แม้จะไม่สอดคล้องหรือละเมิดเป้าหมาย หลักการ และระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ก็ตาม ดังกรณีกองทุนหมู่บ้านโสภณภูมิพล คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ให้กลุ่มเกษตรกรทำนาไร่ซึ่งดำเนินกิจกรรมโรงสีข้าวกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ สำหรับใช้จ่ายในกิจการรับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิก โดยให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ รายที่เป็นกรรมการกลุ่มเกษตรกรฯ กู้ยืมเป็นรายบุคคล แล้วนำเงินมารวมกันและมอบให้กลุ่มเกษตรกรฯ ใช้จ่ายต่อไป หรือกรณีกองทุนหมู่บ้านท่าธง สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ รายที่เป็นคณะกรรมการมัสยิดได้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ แล้วนำมารวมกันให้พ่อค้าวัวในหมู่บ้านกู้ต่ออีกทอด จากนั้นจึงนำผลกำไรที่ได้จากพ่อค้าวัวมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในโรงเรียนตาภิภาหรือโรงเรียนเด็กเล็กของประจำหมู่บ้าน ขณะที่กองทุนหมู่บ้านน้ำดำ คณะกรรมการและสมาชิกได้ตกลงกันว่า จะไม่ให้กู้ยืมเป็นรายบุคคลเหมือนเช่นกองทุนหมู่บ้านฯ โดยทั่วไป หรือตามที่ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด หากแต่ให้สมาชิกกองทุนฯ จำนวน 32 คนกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ คนละ 20,000 บาท รวมเป็นเงิน 640,000 บาท จากนั้นจึงนำเงินจำนวนดังกล่าวไปรับจ้างองสวนยางพาราจากชาวบ้าน ได้กำไรเท่าใดก็นำมาแบ่งให้กับสมาชิกทั้งหมู่บ้าน

อย่างไรก็ดี การพยายามปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในลักษณะต่างๆ ข้างต้นสามารถกระทำได้ค่อนข้างจำกัด นับตั้งแต่ในส่วนของการกำหนดกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งพบว่ามีความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ การกำหนดกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการกู้ยืมและการชำระคืน การจัดสรรผลประโยชน์จากกำไรดอกเบี้ยเงินกู้ ฯลฯ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านต่างๆ ปฏิบัติตามคู่มือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรวมไปถึงคำแนะนำของพัฒนากรค่อนข้างจะเคร่งครัด ขณะเดียวกันหากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดระเบียบที่ขัดแย้งกับระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ก็จะได้รับคำแนะนำให้แก้ไขจากพัฒนากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นพื้นที่ที่กลุ่มหรือองค์กรชุมชนไม่สู้เข้มแข็ง ไม่เคยผ่านการดำเนินกิจกรรมหรือการเคลื่อนไหวเรียกร้องอะไรมาก่อน พัฒนาการจะมีบทบาทในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ค่อนข้างมาก

ทั้งนี้ เพราะเหตุที่กฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่กำหนดตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่ได้วางอยู่บนเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ส่งผลให้กฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ บางข้อไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขและความเป็นจริงในพื้นที่ และกลายเป็น "ความล้มเหลว" ในที่สุด ดังกรณีจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งลดจำนวนลงจากเดิมอย่างมากและแทบจะไม่มีสตรีเหมือนดังเช่นในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ-ชุดแรกๆ ขณะเดียวกันเพราะเหตุที่ชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดระเบียบและวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างอิสระได้อย่างแท้จริง เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการที่ส่งผลให้กลุ่มโดยเฉพาะที่

ดำเนินกิจกรรมด้านการเงินภายในชุมชนจำนวนหนึ่งปฏิเสธที่จะเข้าร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

นอกจากนี้ ถึงแม้กองทุนหมู่บ้านฯ บางแห่งสามารถปรับเปลี่ยนกฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้ ทว่าในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในส่วนของ การให้กลุ่มกิจกรรมกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากในการกู้ยืมเงินให้กับกลุ่ม สมาชิกรายนั้นๆ ต้องเสียสิทธิในการกู้ยืมสำหรับตนเอง ขณะที่ตนเองก็มีความต้องการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ สำหรับใช้เป็นการส่วนตัว ส่งผลให้ การปรับใช้โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในลักษณะดังกล่าวต้องล้มเลิกไป ดังที่เกิดกับกองทุนหมู่บ้านโสภณภูมิ

ขณะที่ในส่วนของผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินชุดโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาลในพื้นที่กรณีศึกษาพบว่ามีแนวโน้มในทางลบมากกว่าบวก นับตั้งแต่ในส่วนของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกรณีศึกษาจำนวนหนึ่งกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปใช้สำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนในกิจกรรมการผลิตเดิม แทนไม่มีสมาชิกรายใดกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่ตามเป้าหมายของโครงการฯ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการที่กฎระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดระยะเวลาการชำระคืนเพียง 1 ปี ซึ่งไม่เอื้อหรือไม่สอดคล้องกับการนำเงินไปลงทุนในกิจการใหม่ซึ่งมักอาศัยระยะเวลาในการคืนทุนเกิน 1 ปี ขณะที่สมาชิกรายที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ไปลงทุนในกิจการใหม่มักประสบความล้มเหลว เนื่องจากสภาพตลาดมีความเสี่ยงสูง นอกจากนี้ สมาชิกที่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนไม่น้อยไม่ได้นำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำนง และส่วนใหญ่มักนำไปใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนมากกว่าในกิจกรรมการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้ ขณะที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญว่าสมาชิกนำเงินไปใช้ตามที่แจ้งความจำนงหรือไม่ เท่าๆ กับว่าสมาชิกสามารถนำเงินมาชำระคืนได้ครบตามกำหนด

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนมากไม่ได้นำเงินไปใช้ในกิจกรรมการผลิตตามที่แจ้งความจำนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือนำไปใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ ส่วนใหญ่สามารถนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ครบตามกำหนด ซึ่งนอกจากเป็นเพราะสามารถระดมเงินจากกิจกรรมการผลิตประเภทต่างๆ สมาชิกจำนวนมากอาศัยการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ เพื่อนำเงินมาชำระคืนกองทุนหมู่บ้านฯ เมื่อครบกำหนด หรือที่เรียกกันว่า "หมุนหนี้" ซึ่งมีทั้งจากโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เองและแหล่งเงินกู้อื่นๆ ทั้งในระบบและนอกระบบ ส่งผลให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านกรณีศึกษาส่วนใหญ่กู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างต่อเนื่องและไม่มีแนวโน้มจะสิ้นสุด ขณะเดียวกันก็มีหนี้สินเพิ่มขึ้น เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าจะกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อไปเรื่อยๆ โดยไม่มีแนวโน้มว่าจะมีปัจจัยหรือเงื่อนไขใดที่จะส่งผลให้พวกเขาสามารถหยุดกู้เงินกองทุนหมู่บ้านฯ ได้

อย่างไรก็ดี ขณะที่กองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่กรณีศึกษาส่วนใหญ่ไม่ประสบปัญหาสมาชิกชำระเงินคืน เพราะสมาชิกส่วนหนึ่งสามารถ "หมุนหนี้" ได้ตั้งที่ว่า ทว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่ทำงานขององค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรีส่วนใหญ่ประสบปัญหาสมาชิกไม่นำเงินมาชำระคืนตามกำหนดและต้องยุติการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ไปแล้วเป็นจำนวนมาก โดยสาเหตุที่สมาชิกไม่นำเงินมาชำระคืนมีความแตกต่างกัน

ออกไป บางพื้นที่เป็นเพราะคณะกรรมการไม่ติดตาม บางพื้นที่เป็นเพราะสมาชิกอ้างว่าเป็นเงินให้เปล่าของรัฐบาล ไม่จำเป็นต้องชำระคืน ขณะที่บางพื้นที่เป็นเพราะสมาชิกที่กู้ยืมเงินไปประสบภาวะขาดทุน ไม่มีเงินชำระคืน เป็นต้น นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้อกองทุนหมู่บ้านฯ บางแห่งดูเหมือนจะยังไม่ประสบปัญหาสมาชิกไม่ชำระคืน เงินกู้เมื่อครบกำหนดในช่วงที่ผ่านมา ทว่าแนวโน้มว่าจะประสบปัญหาดังกล่าวในอนาคต เนื่องจากสมาชิกจำนวนมากประสบปัญหาการ "หมุนหนี้" ฝืดเคืองขึ้น

เช่นเดียวกับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย แม้มีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรนำเงินส่วนที่ไม่ต้องชำระคืนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในระยะเวลา 3 ปีไปใช้สำหรับการฟื้นฟูอาชีพและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเพียงไม่กี่รายที่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประโยชน์ที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ฯ ได้รับคือการช่วยยืดระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้ออกไป หรือช่วยลดความเร็วรอบของการกู้ยืมหรือการ "หมุนหนี้" ลงได้ระดับหนึ่ง ฉะนั้น เมื่อครบกำหนดโครงการ 3 ปีเกษตรกรส่วนใหญ่จึงยังคงประสบปัญหาเช่นเดิมหรือรุนแรงขึ้น เพราะมีหนี้สินเพิ่มขึ้น

ขณะที่ในส่วนของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แม้การเข้าร่วมงานมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลฯ จะช่วยให้อุปสงค์สินค้าของกลุ่มเพิ่มขึ้น ทว่าอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มไม่สามารถผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการได้ ปัญหาที่กลุ่มกิจกรรมเหล่านี้ประสบไม่ใช่ปัญหาด้านการตลาด หากแต่เป็นปัญหาด้านอื่นๆ อาทิ วัตถุดิบ เงินทุนหมุนเวียน หรือมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ขณะเดียวกันแม้กลุ่มกิจกรรมบางกลุ่มประสบปัญหาด้านการตลาด แต่ก็ปัญหาด้านการตลาดที่มีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะคลี่คลายได้ด้วยกิจกรรมมหกรรมแสดงและจำหน่ายสินค้าภายใต้โครงการหนึ่งตำบลฯ นอกจากนี้ กลุ่มกิจกรรมที่นำสินค้าไปร่วมแสดงและจำหน่ายในงานมหกรรมสินค้าภายใต้โครงการหนึ่งตำบลฯ จำนวนหนึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มยอดจำหน่าย แต่มีความจำเป็นต้องไปร่วมงานดังกล่าวเนื่องจากเกรงใจเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐที่เคยดำเนินกิจกรรมร่วมกันมา

ส่วนโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แม้สมาชิกในพื้นที่กรณีศึกษาจำนวนหนึ่งมีประสบการณ์ที่เลวร้ายจากการใช้สิทธิ "บัตรทอง" ภายใต้โครงการ ทว่าสมาชิกส่วนใหญ่ต้องการให้โครงการได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมากกว่าจะล้มเลิก โดยเฉพาะในส่วนของคุณภาพการรักษาพยาบาล ยา และการให้บริการ ซึ่งพวกเขาเห็นว่าควรได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นทัดเทียมกับสิทธิการรักษาพยาบาลประเภทอื่น โดยเฉพาะของข้าราชการ หรือมิฉะนั้นก็ให้มีสิทธิการรักษาพยาบาลเพียงประเภทเดียว เพื่อว่าทุกคนจะได้เข้าถึงหรือได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมกัน

## รายการอ้างอิง

### เอกสาร

#### กนกพร น้อยปรีชา

2546 ความพร้อมและความสามารถในการจัดการกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดสุพรรณบุรี วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

#### กรมการพัฒนาชุมชน

2546ก สุดยอดกองทุนภาคกลาง: กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน

#### กรมการพัฒนาชุมชน

2546ข สุดยอดกองทุนภาคเหนือ: กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน

#### กรมการพัฒนาชุมชน

2546ค สุดยอดกองทุนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน

#### กรมการพัฒนาชุมชน

2546ง สุดยอดกองทุนภาคใต้: กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

2545 รายงานการประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน และส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

#### กองบรรณาธิการ

2545 "พ.ร.บ.ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ... ฉบับประชาชน ทำไมจึงยังไม่คลอด?" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล (บก.) วิสาหกิจชุมชน กลไกเศรษฐกิจฐานราก เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 20 กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง

กรุงเทพธุรกิจ, 24 กุมภาพันธ์ 2546

#### กฤษฎา สุขสวัสดิ์

2545 ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่มีต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของกรุงเทพมหานคร ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

#### กิตติศักดิ์ สิริมังคละ

2546 การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอ่างทอง ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## เกษม ศิริสัมพันธ์

2547 "ทัศนคติกับประชาธิปไตยในระบบพรรคการเมือง" ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.) รัฐันท์ทัศน  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน

## เกรียงไกร กันยะ

2544 การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านโคกก่อง ตำบลหนองของ อำเภอลำ  
คาด จังหวัดหนองคาย สารนิพนธ์ประกาศนียบัตรบัณฑิต (บัณฑิตอาสาสมัคร) สำนักบัณฑิต  
อาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2546 รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม เอกสารประกอบการ  
ประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน 30 มิถุนายน 2546

## คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

2545 "ความจริงอีกด้านที่ธนาคารประชาชนไม่เคยบอกประชาชน" ใน ไทยโพสต์ 25 มีนาคม 2545

## จตุพร สุขอินทร์

2545 "1 ปีที่ต้องรอพิสูจน์ กองทุนหมู่บ้านจะแบ่งบานหรือยุบ" ใน กรุงเทพธุรกิจ 5 มกราคม 2545

## จันทร์เพ็ญ ยศธแสนย์

2545 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน: กรณีศึกษากองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การ  
บริหารส่วนตำบลบางพระ อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
(พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## จิรศักดิ์ สุขวัฒนา

2546 จากนา...สู่สวนส้มแลร์สอร์ทิมภู เอกสารอัดสำเนา

## จำแลง จิระวิชัยฤทธิ์

2546 ประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะ  
กรณีจังหวัดอ่างทอง ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ชนมณัฐ รอดบุญธรรม

2546 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ:  
ศึกษากรณีจังหวัดปทุมธานี ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ชลิดา บุชราคม

2545 ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีกิ่ง  
อำเภอสว่างวีระวงศ์ จังหวัดอุบลราชธานี ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์

## ชลิตา บัณฑุงศ์

2543 หัวโคง: พัฒนาการ ลักษณะ และการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน กรุงเทพฯ: โครงการความร่วมมือเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอันดามัน

2547 เกษตรกรรมยั่งยืนกับหนี้สินเกษตรกร รายงานการวิจัยเสนอมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) เอกสารอัดสำเนา

## ชลิตา บัณฑุงศ์ และอนุสรณ์ อุณโณ

2546 พลวัตเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ตอนบนฝั่งตะวันออก: กรณีศึกษา 4 พื้นที่ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิถีสันติธรรม

## ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร

2540 รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์ กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก

## เอกกศักดิ์ ยกศิริ

2545 ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอสุโขทัย จังหวัดนครราชสีมา ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ทศพร มณีศรีขำ

2546 น้ำตาลมะพร้าว: รสหวานที่จางหาย เอกสารอัดสำเนา

## ทวีสันต์ สุขเจริญ

2546 ประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษากรณีอำเภอโนนคูณ จังหวัดศรีสะเกษ ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ไทย สีสิริ

2546 ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: กรณีศึกษาอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ไทยโพสท์, 31 ธันวาคม 2544

## ธงชัย มูลพันธุ์

2545 คู่มือการบริหารกองทุนหมู่บ้าน กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน

## ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2544ก การประชุมชี้แจงนโยบายและแนวทางการดำเนินการตามนโยบายพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรุงเทพฯ: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2544ข คำถาม-คำตอบ นโยบายพักชำระหนี้ กรุงเทพฯ: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2547ก ผลงานโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย พ.ศ. 2544-2547 ตามนโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กรุงเทพฯ: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2547ข ชีวิตคนพักหนี้ เผยเรื่องราวของเกษตรกรในโครงการพักชำระหนี้ตามนโยบายรัฐบาลซึ่งได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ทางหน้าหนังสือพิมพ์ชั้นนำของเมืองไทย กรุงเทพฯ: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

#### ธนาคารออมสิน

2544 แนะนำอาชีพ สร้างเสริมรายได้ ธนาคารประชาชน กรุงเทพฯ: ธนาคารออมสิน

2545 แนะนำอาชีพ สร้างเสริมรายได้ เล่ม 3 โครงการธนาคารประชาชน กรุงเทพฯ: ธนาคารออมสิน

#### ธีรยุทธ บุญมี

2547 "การเมืองระบบทักษิณ (Thaksinocracy)" ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.) รู้ทันทักษิณ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน

#### นภาพกรณ์ ลลิตผลสาน

2545 การประเมินผลโครงการกองทุนชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีกองทุนชุมชนเมืองเขตบางกอกใหญ่ วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### นภาพกรณ์ หะวานนท์ และคณะ

2546ก รายงานสรุปโครงการวิจัยและประเมินกองทุนหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้านกับการสะสมทุนชุมชน เอกสารอัดสำเนา

2546ข รายงานสรุปโครงการวิจัยและประเมินกองทุนหมู่บ้าน เอกสารอัดสำเนา

#### นรินทร์ สังข์รักษา

2546 การปะทะประสานการเกษตรทุนนิยมบ้านทุ่ง เอกสารอัดสำเนา

#### นิธิ เอียวศรีวงศ์

2547 "เอื้ออาทร" ใน มติชนสุดสัปดาห์ 3-9 กันยายน 2547 ปีที่ 24 ฉบับที่ 1255

#### ประจักษ์ ผลเรือง

2546 การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต (พัฒนศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น

#### ประยงค์ เนตยารักษ์

2544 การเข้าถึงแหล่งสินเชื่อของคนจนในชนบทไทย เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2544 เรื่อง ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอริชิตี จอมเทียน ชลบุรี

ปราณ พิสิฐเศรษฐการ

2547ก ทักษิณโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย รวมสุนทรพจน์สำคัญของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน

2547ข ทักษิณกับนโยบายสังคมนิยม รวมสุนทรพจน์สำคัญของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน

ปรีชา สารดี

2546 ความพึงพอใจของประชาชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอุบลราชธานี ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปิยะนุช เงินคล้าย

2539 รายงานการวิจัยเรื่อง การสำรวจทัศนคติและความพร้อมของประชาชนต่อการกระจายอำนาจ กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปิยะ ปัจฉา

2546 ความคิดเห็นของผู้กู้เงินต่อความสำเร็จในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ปิยะดา วรรณพิน

2545 บทบาทภาครัฐระดับสำนักงานเขตในการดำเนินงานจัดตั้งกองทุนชุมชนเมือง กรณีศึกษาชุมชนวัดหงส์รัตนาราม สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผกามาศ สุทธิจิตต์

2546 "กองทุนหมู่บ้าน: บทบาทการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน" ใน วารสารเพื่อการพัฒนาชนบท ๓.๓. 3, 2, เมษายน - มิถุนายน 2546

ผาสุก พงษ์ไพจิตร

2543 "ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใช้กับสังคมไทยได้หรือไม่?" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บก.) ลูกชิ้นสู้ เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 12 กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2547 "ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม" ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.) รู้ทันทักษิณ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน

พนารัช ปรีดาภรณ์

2546 ชุมชนชุมชน: ภาพสะท้อนแห่งความเป็นชุมชนบ้านมะกอกใต้ เอกสารอัดสำเนา

พรรณทิพย์ เพชรมาก

2546 องค์การการเงินชุมชน: กองทุนการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

พรเพ็ญ ทับเปลียน

2546 กองทุนหมู่บ้าน: หนีหรือทุน ทุนหรือหนี เอกสารอัดสำเนา

พรใจ ลีทองอิน

2546 การสะสมเงินตราของชุมชนชายขอบในกระแสความเปลี่ยนแปลง ทุนชุมชน: รากแก้วของการเติบโตของกองทุนหมู่บ้าน ชุดที่ 1: บทเรียนจากภาคเหนือ เอกสารอัดสำเนา

พินดา เล้าณะะ

2546 การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน: กรณีศึกษากองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนบางลาง อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พิทยา ว่องกุล

2545 "หลักคิดและการพัฒนาธุรกิจชุมชน-วิสาหกิจชุมชนแบบองค์รวมที่ยั่งยืน" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล (บก.) วิสาหกิจชุมชน กลไกเศรษฐกิจฐานราก เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 20 กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง

พิทักษ์ ศิริวงศ์

2546ก การจัดการกองทุนภายใต้ศรัทธาแห่งอิสลาม เอกสารอัดสำเนา

2546ข การจัดการกองทุนหมู่บ้านกับการเปลี่ยนแปลงแห่งเงินตรา เอกสารอัดสำเนา

พิมพ์พร นพวงศ์

2546 การมีส่วนร่วมของกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พิศมัย รัตน์โรจนกุล

2546ก ทุนชุมชนภายใต้การจัดการของนายทุนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ เอกสารอัดสำเนา

2546ข ทุนชุมชนภายใต้การจัดการของประชาคมในจังหวัดนครสวรรค์ เอกสารอัดสำเนา

เพ็ญศิริ จิระเดชากุล และมณฑนา พิพัฒน์เพ็ญ

2546 พลวัตการเรียนรู้เพื่อการดำรงอยู่ของชุมชน เอกสารอัดสำเนา

ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลน้อย ตริรัตน์

2544 "ตลาดการเมือง ประชานิยม และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย" ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตริรัตน์ (บก.) 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง

ภาวิณีเย์ เจริญยิ่ง

2544 "ธนาคารประชาชน ชูชีวิตคนจน?" ใน มติชน 4 มิถุนายน 2544

## ภีม ภคเมธาวี

2545 “กองทุนหมู่บ้าน ขึ้นต้นเป็นลำไม้ไผ่” ใน มติชน 28 มกราคม 2545

## มนตรา พงษ์นิล และคณะ

2547 หนองเล็งทราย: ความล้มสลายได้เงาการพัฒนา พะเยา: โครงการนำร่องเพื่อพัฒนา  
เกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย ภูมิภาคสุโขทัย (พะเยา)

มติชน, 4 กุมภาพันธ์ 2546

มติชน, 13 สิงหาคม 2545

มติชน, 27 พฤษภาคม 2544

## มณีมัย ทองอยู่ และคณะ

2546 ยุทธศาสตร์เพื่อการอยู่รอดของครอบครัวอีสานและกองทุนหมู่บ้าน เอกสารอัดสำเนา  
มาโนช ขอบทำดี

2546 การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตด้านเศรษฐกิจและสังคมของผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านละแมะยุบ  
ตำบลโพธิ์ประจักษ์ อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)  
คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## มีนา ชะเอม

2546 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาจากความคิดเห็น  
ของสมาชิกกองทุนฯ หมู่ 5 ตำบลท่าชัย อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหา  
บัณฑิต (รัฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

## ยงยุทธ เจริญรัตน์

2545 ประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีกองทุนชุมชน  
เมืองของกรุงเทพมหานคร ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ยิ่งยศ ศรีจรูญ

2545 การประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษากรณีจังหวัดอุบลราชธานี  
ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์

## ยโสธร ตู่ทองคำ

2546 “ประชานิยม (Populism) กับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย” ใน รัฐสภาสาร  
ปีที่ 51 ฉบับที่ 6 มิถุนายน 2546

## เยาวเรศ ทับพันธ์

2534 “รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยกำหนดแหล่งเงินกู้และระดับการกู้ยืม” ใน อัมมาร สยามวาลา (บก.)  
รายงานการวิจัยเรื่องตลาดสินเชื่อในชนบทไทย ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

**วิวรรณ พงษ์ทองเมือง**

2545 ความรู้ความเข้าใจและการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีอำเภอเมืองปัตตานี ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**รังสรรค์ ณะพรพันธุ์**

2546ก เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน

2546ข เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน

**ระพีพรรณ คำหอม**

2545 สถิติการสังคมกับสังคมไทย กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทสาขาการบริหารและนโยบาย สถิติการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ**

2546 ประชานิยม – นักบุญหรือคนบาป กรุงเทพฯ: สงวนลิขสิทธิ์พิมพ์

**วชิรพันธ์ คำเอี่ยม**

2545 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ศึกษากรณีจังหวัดอุบลราชธานี ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**วัชระ ธรรมปัญญาสกุล**

2546 การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จังหวัดราชบุรี วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา) บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันราชภัฏนครปฐม

**วันชัย คำสาลี**

2545 ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษากรณีจังหวัดอุบลราชธานี ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชญา ณ ระนอง**

2545ก รายงานฉบับสมบูรณ์ (เล่มที่ 1) รายงานหลัก (Main Report) เรื่อง การติดตามประเมินผลการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าปีทีหนึ่ง (2544-45) กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2545ข รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 3 รายงานวิจัยเรื่อง การติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการ “30 บาทรักษาทุกโรค” ของกระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**ศิริกาญจน์ โกลสุภ**

2546 กองทุนหมู่บ้าน: การปรับพื้นของทุนชุมชน เอกสารอัดสำเนา

### สมคิด มูสิกอินทร์

2545 ความคิดเห็นของข้าราชการพัฒนาชุมชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษากรณีจังหวัดอุบลราชธานี ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### สมบัติ แซ่เฮ

2545 "การผลิตอุตสาหกรรมดอกไม้และผลไม้ประดิษฐ์ของหมู่บ้านไทยกับเศรษฐกิจพึ่งพา" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และพิทยา ว่องกุล (บก.) วิสาหกิจชุมชน กลไกเศรษฐกิจฐานราก เศรษฐศาสตร์ การเมือง (เพื่อชุมชน) 20 กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง

### สมศักดิ์ จันทร์น้อย และคณะ

2546 การประเมินผลนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้า กรณีศึกษาในจังหวัดชลบุรี และ ฉะเชิงเทรา รายงานวิจัยประกอบการศึกษาลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนหาบัณฑิต คณะ รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

2547ก "คอร์ปชั่นนโยบาย" ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.) รู้ทันทักษิณ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน  
2547ข "ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณนิมิตส์และผลต่อนโยบายการพัฒนา" ใน ฟ้าเดียวกัน ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2547

2547ค การเสนอการศึกษาประเด็น "ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณนิมิตส์และผลต่อนโยบายการพัฒนา" ใน ฟ้าเดียวกัน ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม 2547

### สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2546 การให้ความช่วยเหลือชุมชนและหมู่บ้านในรูปแบบกองทุน เงินทุนหมุนเวียน และเงินอุดหนุน เพื่อพัฒนาอาชีพและส่งเสริมรายได้ กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2547ก รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย เอกสารอัดสำเนา

2547ข รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย (ภาคผนวก) เอกสารอัดสำเนา

### สมร อังกาพย์ละออง

2546 การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน: กรณีศึกษากองทุนหมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาน อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### สิริยา ยมนา

2546 การศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านหนึ่งล้านบาทระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทในจังหวัดสมุทรปราการ วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาชนบทศึกษา) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล

### สุกิจ เรียมประเสริฐ

2545 ความพึงพอใจของประชาชนต่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนที่เป็นสมาชิกกองทุนชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### สุทธิ ชัดติยะ

2547 "ผลของการดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเมื่อครบสองปีเพื่อเข้าสู่ปีที่สาม" ใน กิรินทร์ 21, 2, กุมภาพันธ์ 2547

### สุนิสา ฉิมพลี

2546 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านในอำเภอต่างข้าง จังหวัดสุพรรณบุรี วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### สุพรทิพย์ คำทรงศรี

2546 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน: ศึกษากรณีกองทุนหมู่บ้านตำบลโคกเคียน อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### สุรวุฒิ บัดไธสง และชาติรี ทองสารี

2546 การดำรงอยู่ของชุมชนชาวสวน เอกสารอัดสำเนา

### สุรวุฒิ บัดไธสง และวัลยา ภูมิภักดีพรรณ

2546 คนสู้ทะเล: วิถีการเปลี่ยนแปลงของชาวประมง เอกสารอัดสำเนา

### สุริยะ พิเศษฐอรทดการ

2545 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน: กรณีศึกษา บ้านอุ่มไผ่ ตำบลกกแดง อำเภอนิคมคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### สุวิดา ธรรมมณีวงศ์

2545 "กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้าน: สถานการณ์จากพื้นที่" ใน มติชน 28 พฤษภาคม 2545

### สุวิมล คูสกุล

2545 วิเคราะห์การแก้ปัญหาเศรษฐกิจชนบทด้วยการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน กรณีศึกษา: หมู่บ้านในจังหวัดขอนแก่น งานวิจัยเฉพาะเรื่องหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### สุเมธ วงศ์พานิชเลิศ

2547 "อนาคตสื่อสาร-สารสนเทศไทยในยุคผู้นำดิจิทัล: คิดใหม่-ทำใหม่?" ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.) รู้ทันทักษิณ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

2546 1 ปี นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน

2546ก สุดยอดกองทุนภาคเหนือ กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน

2546ข สุดยอดกองทุนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน

2546ค สุดยอดกองทุนภาคกลาง กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน

2546ง สุดยอดกองทุนภาคใต้ กองทุนหมู่บ้านดีเด่นระดับอำเภอ กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรมการพัฒนาชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ

2546ก รายงานการประเมินผลการดำเนินงาน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ

2546ข รายงานการประเมินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและ  
ชุมชนเมือง กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และคณะ

2546ค รายงานการสังเคราะห์สารนิพนธ์บัณฑิตกองทุน หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขา  
การจัดการและประเมินโครงการ กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
แห่งชาติ และคณะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2546 รายงานการประเมินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าและหลักประกันสังคม เอกสารประกอบการ  
ประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืน วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2546 ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้า  
อิมแพ็ค เมืองทองธานี กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2547 สร้างหลักประกันบนฐานความรู้ รวบรวมผลงานวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการ  
สร้างหลักประกันสุขภาพ กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2546 รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
พ.ศ. 2546 กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

2546 รายงานผลการสำรวจเบื้องต้น การดำเนินการโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล  
เอกสารอัดสำเนา

## สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2545 การประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในปีที่สอง กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

## สำราญ ชัยวงษ์

2545 การประเมินผลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: กรณีศึกษาจังหวัดลำพูน ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## อริวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูริย์

2547 ทักษิณ ชินวัตร คิดใหญ่ ทำใหม่ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วรรณสาส์น

## อนุสรณ์ อุณโณ

2545 กระบวนการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยระดับรากหญ้า: ประชาคมท้องถิ่นสุขสำราญ เอกสารอัดสำเนา

2547 "กูดูม": การเคลื่อนย้ายอัตลักษณ์และการปรับเปลี่ยนนัยและสถานะเกษตรกรและชุมชน" ในอนุสรณ์ อุณโณ (บรรณาธิการ) เกษตรกรรมยั่งยืน: อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมกับปัญหาการเกษตรและอัตลักษณ์ชาวนาไทย กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน

2548 "นโยบายประชานิยมพรรคไทยรักไทย: ข้อพิจารณาเบื้องต้น" ใน ฟ้าเดียวกัน ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2548

## อภิชัย พันธเสน และคณะ

2546 การประยุกต์พระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยอภิชัย

## อภิชัย ศรีโสภิต

2546 อาชีพทำนา: วิถีแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปในสังคมโลกาภิวัตน์ เอกสารอัดสำเนา

## อภิชาติ ทองอยู่

2546 เศรษฐกิจครัวเรือนกับสถาบันสินเชื่อ เอกสารอัดสำเนา

## อัจฉรา วงศ์วัฒนามงคล

2546 กองทุนเงินล้านกับการสร้างโอกาสการเติมเต็มความมั่นคงทางสังคมของชุมชน เอกสารอัดสำเนา

## อัมมาร สยามวาลา (บก.)

2534 รายงานการวิจัยเรื่องตลาดสินเชื่อในชนบทไทย ม.ป.ท.: ม.ป.พ

## อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์

2547 "อนาคตสื่อเสรีในระบบทักษิณ" ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บก.) รู้ทันทักษิณ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน

### อุมาพร กล่อมทองสุข

2546 ความพึงพอใจของประชาชนที่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษาเจาะกรณีจังหวัดอ่างทอง ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### อุษณีย์ ธโนศวรรย์

2546 บ้านกุลแก้ว: จากชาวนาสู่ผู้ค้าและการแปรรูปผลผลิตรายย่อย เอกสารอัดสำเนา

### บุคคล

- กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548
- กิตติยุทธ จันทร์ประสาน, ประธานกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548
- เกษม เพชรนที, ผู้ประสานงานโครงการพัฒนาชนบทแควระบบ-สี่ด, สัมภาษณ์ 21 มีนาคม 2548
- สุทธิมา สามสี, ผู้จัดการโรงสีชมรมรักษารัฐธรรมนูญ, สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2548
- ชำนาญ ทองน้อย, คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548
- น้องชายสุดิง โตโซมิ, สมาชิกกลุ่มทำกริชตำบลตาโล๊ะฮาลอ, สัมภาษณ์ 19 มีนาคม 2548
- นิกร ไพบูลย์, คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านยางแดง, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548
- นิน ใจมีภักดิ์, สมาชิกกองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548
- بابอ ไม่ทราบนามสกุล, เจ้าของและโต๊ะครูปอเนาะบ้านน้ำดำ, สัมภาษณ์ 18 มีนาคม 2548
- บุญจันทร์ ทองน้อย, คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548
- บุญเพชร ทองน้อย, คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านโลกชุมปูน, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2548
- บุญมา แก้วบุญเรือง, ประธานกองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548
- ประหยัด สุริยะ, สมาชิกกองทุนหมู่บ้านยางแดง, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548
- รมรัตน์ ปันสุวรรณ, สมาชิกกองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548
- สงกรานต์ ธัญญา, สมาชิกกองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2548
- สนอง คำจันตา, ที่ปรึกษากลุ่มเกษตรกรรมทางเลือกแม่ใจ, สัมภาษณ์ 4 มีนาคม 2548
- สนั่น คำชะ, ประธานกองทุนหมู่บ้านยางแดง, สัมภาษณ์ 22 มีนาคม 2548
- อัมมาร สยามวาลา, ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ข้อเสนอแนะส่วนตัว 30 กันยายน 2547
- อินสม ทองสร้อย, สมาชิกกองทุนหมู่บ้านสันสลี, สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2548

### กลุ่ม

- กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรบ้านตานะปุเยาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2547
- กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2547
- กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านเพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง, สนทนากลุ่ม 21 มีนาคม 2547
- คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านกาเตาะ, สนทนากลุ่ม 18 มีนาคม 2547

ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนตาภิกาบ้านท่าธง, สนนากลุ่ม 18 มีนาคม 2547  
องค์กรชาวบ้านพิทักษ์ลุ่มน้ำสายบุรี, สนนากลุ่ม 17 มีนาคม 2547

website

[www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th)

[www.gsb.or.th](http://www.gsb.or.th)

[www.nesdb.go](http://www.nesdb.go)

[www.nhso.go.th](http://www.nhso.go.th)

[www.rakbankerd.com](http://www.rakbankerd.com)

[www.tdri.or.th](http://www.tdri.or.th)

[www.thaihealth.or.th](http://www.thaihealth.or.th)