

RDZ 4140006

รายงานการวิจัย

เรื่อง

ระบบการเงินในชนบทของประเทศไทย: ศึกษากรณีการให้บริการด้านการเงิน

เกษม ไม้เรียง

วิทยา เจียรพันธุ์

สนับสนุนการวิจัยโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

มีนาคม 2542

รายงานการวิจัย

RD 4140006

เรื่อง

ระบบการเงินในชนบทของประเทศไทย: ศึกษากรณีการให้บริการทางการเงิน

เกษม ไม้เรียง

วิทยา เจียรพันธุ์

สนับสนุนการวิจัยโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

มีนาคม 2542

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	จ
สารบัญ	ณ
สารบัญตาราง	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.4 นิยามทางการวิจัย	5
บทที่ 2 นโยบายสินเชื่อและโครงสร้างของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท	6
2.1 นโยบายสินเชื่อชนบทของไทย	6
2.1.1 สินเชื่อการเกษตร	6
2.1.2 สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร	7
2.2 แหล่งสินเชื่อชนบท	8
2.3 ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบของไทย	9
2.3.1 สถาบันการเงินของรัฐ	9
2.3.2 สถาบันการเงินของเอกชน	16
2.4 ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบของไทย	19
2.4.1 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	19
2.4.2 นายทุนเงินกู้	21
2.5 Gramscen Bank : ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทที่ประสบความสำเร็จ	23
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	27
3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล	27
3.2 การวางแผนสำรวจข้อมูลภาคสนาม	27
3.3 การกำหนดประเภทตัวอย่างที่จะสำรวจ	28
3.4 การกำหนดพื้นที่ตัวอย่างเพื่อการสำรวจ	26
3.5 การกำหนดจำนวนตัวอย่าง	30
3.6 การเตรียมเครื่องมือเพื่อการสำรวจ	30
3.7 แบบสอบถาม	31
3.8 การทดสอบแบบสอบถาม	31
3.9 การเตรียมบุคลากรและการสำรวจข้อมูลภาคสนาม	32

3.10 ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนาม	32
3.11 ปัญหาอุปสรรคและจำกัดในการสำรวจข้อมูลภาคสนาม	32
3.12 การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล	33
บทที่ 4 ผลการวิจัย	34
4.1 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	34
4.1.1 ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	34
4.1.2 ตำแหน่งหรืออาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม	35
4.2 บทบาทการดำเนินงานสินเชื่อชนบทของผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ	36
4.2.1 บทบาทสินเชื่อของ ธ.ก.ส.	36
4.2.2 บทบาทสินเชื่อของธนาคารออมสิน	42
4.2.3 บทบาทสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์	45
4.2.4 บทบาทสินเชื่อของสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร	48
4.3 บทบาทการดำเนินงานสินเชื่อชนบทของผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ	51
4.3.1 บทบาทสินเชื่อของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	51
4.3.2 บทบาทสินเชื่อของกลุ่มอื่น ๆ	54
4.3.3 บทบาทสินเชื่อของนายทุนเงินกู้	56
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	60
5.1 สรุปผลการวิจัย	60
5.2 ข้อเสนอแนะ	72
บรรณานุกรม	75
ภาคผนวก	
ก. แบบสำรวจข้อมูลภาคสนามเบื้องต้น	76
ข. แบบสอบถามชุดที่ 1 กรณีองค์กร/สถาบันผู้ให้บริการ ทางการเงินในระบบและนอกระบบ	77
ค. แบบสอบถามชุดที่ 2 กรณีนายทุนเงินกู้	82
ง. จำนวนผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ ในจังหวัดเชียงใหม่ จำแนกรายอำเภอ ปี 2540	87
จ. จำนวนผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ ในจังหวัดนครราชสีมา จำแนกรายอำเภอ ปี 2540	88
ฉ. จำนวนผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ ในจังหวัดสุพรรณบุรี จำแนกรายอำเภอ ปี 2540	89
ช. จำนวนผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ ในจังหวัดนครศรีธรรมราช จำแนกรายอำเภอ ปี 2540	90
รายนามคณะผู้วิจัย	91

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 ร้อยละของจำนวนสินเชื่อของเกษตรกรจำแนกตามประเภทของแหล่งสินเชื่อ	3
2 ปริมาณสินเชื่อในชนบท ในปี 2538-2540	9
3 กลุ่มและองค์กรชุมชนที่ใช้บริการ สพช.	15
4 สรุปผลการให้สินเชื่อสู่ชนบทของธนาคารพาณิชย์ ปี 2535-2540	17
5 สถิติกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกิจกรรมเครือข่าย ปี 2535 - 2540	21
6 จำนวนตัวอย่างที่ต้องการสำรวจจำแนกรายจังหวัด	30
7 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกรายภาคและรายจังหวัด	32
8 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงิน	35
9 จำนวนผู้ให้บริการทางการเงินในพื้นที่โครงการวิจัยจากการสำรวจจำแนกรายจังหวัด	61
10 โครงสร้างการดำเนินงานและลักษณะของผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ	63
11 โครงสร้างการดำเนินงานและลักษณะของผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ	64
12 จุดอ่อนจุดแข็งในการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท	69

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง ระบบการเงินในชนบทของประเทศไทย : ศึกษากรณีการให้บริการด้านการเงิน เป็นการวิจัยทางด้านการให้บริการทางการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาโครงสร้างการให้บริการทางการเงินในรูปของสินเชื่อชนบท (2) ศึกษาลักษณะของผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ (3) ศึกษาประสิทธิภาพการให้บริการทางการเงินในชนบท และ (4) ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาการให้บริการทางการเงินในชนบท

การวิจัยนี้ กำหนดพื้นที่โครงการวิจัยภาคละ 1 จังหวัด ได้แก่ จ.เชียงใหม่ จ.นครราชสีมา จ.สุพรรณบุรี และ จ.นครศรีธรรมราช หน่วยวิเคราะห์ ได้แก่ ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท 2 กลุ่ม คือผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ประกอบการสังเกตการณ์โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทจากภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรและสถาบันของชาวชนบทเอง ตลอดจนนายทุนเงินกู้ รวมจำนวน 134 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 67.0 ของจำนวนเป้าหมาย

ผลการวิจัย

1. ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท มีอยู่ 2 ประเภท คือ ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ ได้แก่ ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร และผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอื่นๆ และนายทุนเงินกู้
2. ท้องที่การดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท ส่วนใหญ่มีท้องที่การดำเนินงานที่ชัดเจนและแน่นอน
3. โครงสร้างการดำเนินงานและลักษณะของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท พบว่า
 - 1) แหล่งเงินทุนที่ใช้ดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทส่วนใหญ่มาจากเงินฝากของประชาชนหรือเงินออมของสมาชิก ทุนเรือนหุ้นและเงินกู้ ยกเว้นนายทุนเงินกู้ซึ่งมีแหล่งเงินทุนมาจากเงินทุนของตนเองเป็นส่วนใหญ่
 - 2) เงื่อนไขของการกู้เงิน ส่วนใหญ่เกษตรกรต้องขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้าหรือเป็นสมาชิก ยกเว้นธนาคารพาณิชย์และนายทุนเงินกู้ เกษตรกรส่วนใหญ่สามารถเสนอคำขอได้ทันที
 - 3) กลุ่มเป้าหมายการให้เงินกู้ของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท สำหรับของ ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร ได้แก่เกษตรกร ของธนาคารออมสินและกลุ่มอื่นๆ ได้แก่กลุ่มออมทรัพย์ ส่วนของธนาคารพาณิชย์และนายทุนเงินกู้ ได้แก่บุคคลทั่วไป
 - 4) วัตถุประสงค์การให้เงินกู้ของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท ส่วนใหญ่เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรหรือสมาชิก ยกเว้น ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ และนายทุนเงินกู้ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์และแสวงหากำไร

7. ชาวนบทยังขาดการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากยังยึดมั่นอยู่กับระบบอุปถัมภ์

8. การเกื้อกูลกันของชาวนบตในการสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ชุมชนมีน้อย เนื่องจากระบบสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทมุ่งเน้นความเป็นปัจเจกบุคคลมากกว่าการรวมกลุ่ม

9. ปัญหาอุปสรรคในการให้บริการทางการเงินในชนบท ได้แก่

1) ชาวนบตมีรายได้เป็นสัดส่วนลดลงเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่าย จึงมีเงินคงเหลือไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้

2) ชาวนบตมีความรู้ต่ำ จึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพในการประกอบการ

3) ชาวนบตส่วนใหญ่ไม่ชอบรวมกลุ่มในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรมีนโยบายและมาตรการที่จะเร่งรัดให้มีการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินทำกินของชาวนบต เพื่อใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ

2. ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของลูกค้าผู้กู้ซึ่งกันและกัน ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่รอบคอบรัดกุม ไม่เกิดความเสียหายต่อลูกค้าผู้กู้

3. รัฐบาลควรสนับสนุนและส่งเสริม อบต. ให้เป็นผู้กำกับดูแลแหล่งเงินทุนในระบบและแหล่งเงินทุนนอกระบบในท้องที่ดำเนินงานของ อบต. นั้น ๆ รวมทั้งให้เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท อบต. และประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีกฎหมายบังคับให้แหล่งเงินทุนนอกระบบจดทะเบียนการเป็นผู้ให้กู้กับ อบต. เพื่อให้ อบต. สามารถตรวจสอบและควบคุมการให้สินเชื่อชนบท

4. รัฐบาลควรส่งเสริมชาวนบต ให้มีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชนบท โดยมุ่งเน้นนโยบายการให้เงินทุนการสนับสนุนและช่วยเหลือผ่านกลุ่มที่ชาวบ้านร่วมกันจัดตั้งขึ้น

5. รัฐบาลควรมีนโยบายให้สถาบันการเงินในชนบทสนับสนุนสินเชื่อแก่อาชีพเสริมของสมาชิกคนอื่น ๆ ของครัวเรือนเกษตรกร ได้แก่ แม่บ้านและบุตรหลานในสัดส่วนที่ไม่น้อยกว่าสินเชื่อการเกษตร

6. สกว. ควรสนับสนุนให้มีการวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาชนบท ในด้านต้นทุนการให้บริการ ประสิทธิภาพ และการตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การออกแบบระบบสินเชื่อชนบทโดยภาพรวม

Abstract

This Research on Rural Finance System in Thailand : a study on the supply side of financial services; aimed at the following objectives : (1) to study the structure of financial services as a type of rural credit; (2) to study the donors' characters of both institutional (formal) and non-institutional (informal) financial services; (3) to study effectiveness of rural financial services ; and (4) to study problems, obstacles and guidelines for development of rural financial services.

This research project was implemented in the area of a province in each region, namely: Chiang Mai, Nakhon Ratchasima, Suphan Buri, and Nakhon Si Thammarat. Unit of analysis includes 2 groups of donors of rural financial services: institutional and non-institutional ones. Secondary data were collected from related documents available. Primary data were from interview and observation via questionnaires made to the sampling groups represented the donors providing rural financial services, from both state and private sectors; organizations and institutions owned by rural people themselves; and capitalist lenders. The total of 134 samples or 67.0 % of the targets had been collected.

The findings

1. There were 2 types of donors providing rural financial services (called "donors" henceforward) : ones providing formal financial services, were government savings bank, commercial banks, agricultural cooperatives and farmer associations; and another ones providing informal financial services, were savings groups, other objective groups, and capitalist lenders.

2. Most operating areas of the donors providing rural financial services, were clear and certain ones.

3. Operating structure and types of the donors providing rural financial services, might be identified as follows :

- 1) Sources of operating fund of the donors, were mostly come from deposits from the public, members' savings, share capital, and borrowings, excluding capitalist lenders having most funds of their own.

2) Most borrowing conditions required farmers to be registered as clients or members, except in case of commercial banks and capitalist lenders, most farmers might submitted their loan applications at once.

3) Target groups of donors providing rural financial services, in case of BAAC, agricultural cooperatives and farmer associations, were farmers; in case of Government Savings Bank and other objective group, were savings groups; in case of commercial banks and capitalist lenders, were people in general.

4) The objective of loan lending of donors, was mostly for providing assistance to farmers or members, but in case of Government Savings Bank, commercial banks and capitalist lenders, the objective would be for trading operations and making profits.

5) Types of loans, mostly were short term loans, followed by medium and long term loans.

6) Borrower' loan amount often relied mainly on loan securities and loan use activities.

7) Loan security mostly stood by guarantors since rural people were poor and having no land of their own, followed by security stood by deposits and immovable properties.

8) Loan approval, in case of banks, mostly branches were empowered for the approval, in case the loan amount exceeded the amount empowered the approval would conveyed to the head office. In case of the donors were in types of groups, most loan approval would be made by their committee.

9) Supervision of client's loan use, in case of banks, mostly there would be bank officers to monitor and supervise periodically. In case of savings groups and other objective ones, there would be an assignment authorizing members to supervise each others. In case of capitalist lenders it appeared no mechanism for such supervision.

10) Loan repayment and loan recovery procedure, due to most loans were short term loans, then donors often required debtors to repay loan plus interest monthly or yearly. Loan recovery measures were mostly made by issuing debt repayment notices. In case the debtors could not repay their debts, legal proceeding would be the last resource of operation.

4. Weakness and strength of donors were pinpointed as follows :

1) Major number of state financial institutions especially BAAC are weak in their own free deliberation on designing of rural credit policy because of political intervention. BAAC's strength is its ample personnel and completed operating networks in rural areas. Therefore BAAC is an organization rather effective on rural credit operation.

2) Not only risks emerge from uncertain conditions of agricultural production, marketing and commodity prices but also costs of agricultural credit operation are rather high, compared to costs of other credit operation. Thus the donors of private financial institutions were rather not interested in granting credit to agricultural sector.

3) Most donors in rural areas, excluded BAAC, were weak in shortage of personnel skilled on rural credit operation. Then the expansion of rural credit operation was restricted albeit their overwhelming capital funds, especially the Government Savings Bank and commercial banks.

4) Most formal and informal groups of rural people are often weak in shortage of capital and personnel skilled in credit operation albeit their close relationship with rural people who are their operating target.

5. Cooperation and coordination amongst donors themselves were rare due to emphasis on business competition, no information or message exchanges which would be benefited to all parties as a whole.

6. Some trends showed low technical ability of rural people due to their low education.

7. Rural people still lacked of contribution to build up their bargaining power against beneficial groups due to their still peg to patrimonialism.

8. Helpful assistance of rural people in concreting growth for community was less. This was due to credit system of the donors that kept emphasis on individual rather than grouping.

9. Problems and hindrances on offering rural financial services were as follows:

1) Rural people's incomes were at the diminishing rate, compared to their expenditures. Their outstanding capitals were not enough for paying debts to creditors.

2) Rural people had less knowledge causing problems and hindrances against developing of the potential of entrepreneur.

3) The majority of farmers didn't like to establish group for engaging in their career activities.

Recommendations

1. Government should have policy and measure to accelerate the issuing of agricultural land right documents of rural people for use as credit security.

2. The donors in rural should exchange information or message of borrower clients amongst their selves, under wise criteria and procedures which wouldn't cause degradation to borrower clients.

3. Government should support and promote Sub-District Administration Organization to be supervisors of formal and informal sources of fund in their operating capacities; and to be information or message centers that will be useful for the operation of donors, sub-district administration bureaus, and the local people.

Besides, government should enact law forcing informal sources of fund to be registered as loan lenders with the Sub-District Administration Organization in order to enable such Organization to inspect and control the granting of rural credit.

4. Government should promote local people grouping together in order to strengthen local economy, emphasizing on policy of providing support and assistance capital funds through the groups jointly collective by villagers.

5. Government should keep policy requiring rural financial institutions to support credit for additional activities of other members of farm families who are housewives, children and grand children, in a proportion not less than normal agricultural credit.

6. The Thailand Research Fund should assist to stage researches in dept, related to the operation of the informal donors having objective for local development. The researches will be accounted on costs of financial services, efficiency, and auditing which pave the way for designing of rural credit system as a whole.

ภาคผนวก

หน้า 76

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในโลก ได้แก่ความพยายามใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวคิดทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth Theory) ในการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและคุณภาพชีวิตของประชากรในชนบท ซึ่งเกือบสามในสี่ของประชากรโลกอาศัยอยู่ในทวีปเอเชียและเป็นที่คาดหมายกันว่าในปี พ.ศ. 2568 จะมีประชากรกึ่งหนึ่งของประชากรในทวีปเอเชียที่ยังคงเป็นผู้อาศัยอยู่ในชนบท สำหรับประเทศไทยคาดว่าจะ ในปี พ.ศ. 2568 จะยังคงมีประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบททั้งสิ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของประชากรทั้งประเทศ

ในปัจจุบันถึงแม้ว่าสัดส่วนของครัวเรือนประชากรในชนบทของประเทศไทยจะลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนครัวเรือนประชากรทั่วประเทศ แต่เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารประเทศยังมีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งสาธารณูปโภคตามความต้องการของประชากรในประเทศได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวชนบทไทยจึงยังมีคุณภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐานอยู่มาก

เพื่อสนับสนุนความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการปรับปรุงและพัฒนาความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชากรชนบท รัฐบาลไทยจึงมีแนวนโยบายในการปรับปรุงรายได้ของครัวเรือนในชนบทด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรและสถาบันของรัฐและเอกชนให้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินธุรกิจเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพของชาวชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของเกษตรกร ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้การลงทุนและการประกอบอาชีพของชาวชนบทดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มีองค์กรและสถาบันทั้งของรัฐและเอกชนเป็นจำนวนมากเข้าไปดำเนินการให้บริการสินเชื่อในชนบทมาเป็นเวลาหลายสิบปี ครัวเรือนเกษตรกรในชนบทส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในวงจรของการกู้ยืมเพื่อเป็นค่าลงทุนและค่าใช้จ่ายตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก เพื่อนำไปประกอบการผลิตการเกษตรในเชิงการค้า (commercial aspect) และเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการยังชีพของครัวเรือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น จนแทบจะกล่าวได้ว่าภาระหนี้สินทั้งในรูปของต้นทุนกู้และดอกเบี้ยของเกษตรกรในชนบท กลายเป็นบ่วงโซ่ที่ผูกพันชะตากรรมของเกษตรกรในชนบทแทบทุกครัวเรือน

เป็นที่ยอมรับกันว่าสินเชื่อชนบทเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและยังเป็นที่ต้องการของเกษตรกรเพื่อใช้ในการประกอบกิจกรรมต่างๆในงานอาชีพ ปัจจุบันแหล่งสินเชื่อชนบท พิจารณาจากลักษณะของผู้ให้บริการ สามารถจำแนกออกได้เป็นสองประเภท คือ แหล่งสินเชื่อในระบบ และแหล่งสินเชื่อนอกระบบ

ก. แหล่งสินเชื่อในระบบ ส่วนใหญ่เป็นองค์กรหรือสถาบันที่รัฐหรือเอกชนจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายเฉพาะและอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของเจ้าหน้าที่ของทางการ มีวัตถุประสงค์โดยตรงและมีองค์ประกอบในการดำเนินการเพื่อให้บริการทางการเงินในชนบท โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดการ ควบคุมกำกับในการให้บริการด้านการเงินเพื่อการลงทุนและการดำเนินธุรกิจของเกษตรกรในชนบท อันได้แก่ ธนาคารของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นของรัฐ บริษัทการเงิน ฯลฯ ปัจจุบันมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันสินเชื่อชนบทที่มีบทบาทมากที่สุด โดยเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2541 ธ.ก.ส. ได้ให้บริการสินเชื่อแก่ชาวชนบททั่วประเทศประมาณ 87% ของครัวเรือนเกษตรกรของประเทศในวงเงินถึงกว่า 200,000 ล้านบาท

ข. แหล่งสินเชื่อนอกระบบ เป็นแหล่งสินเชื่อที่กลุ่มคนหรือบุคคลให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการในชนบท เช่น นายทุนเงินกู้ พ่อค้าในท้องถิ่น กลุ่มออมทรัพย์ เจ้าของกิจการ ญาติพี่น้อง ผู้ขายสินค้าผ่อนส่ง ฯลฯ โดยคาดหมายกันว่าหนี้สินนอกระบบกับนายทุนประเภทนี้ อาจมีจำนวนเงินสูงถึงประมาณ 4-5 หมื่นล้านบาทต่อปี

แหล่งสินเชื่อชนบทของไทยที่มีบทบาทสำคัญมากในอดีตได้แก่แหล่งสินเชื่อนอกระบบ แต่ในระยะ 20-25 ปีที่ผ่านมา แหล่งสินเชื่อในระบบเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ จากข้อมูลผลการสำรวจจำนวนสินเชื่อของเกษตรกรนับตั้งแต่ปี 2505 จนถึงปี 2538 ปรากฏว่าจำนวนสินเชื่อระบบของเกษตรกรลดลง จากร้อยละ 94.5 ในปี 2505 เหลือเพียงร้อยละ 39.6 ในปี 2538 ทั้งนี้เนื่องจากสินเชื่อในระบบได้เติบโตและมีความเข้มแข็งมากขึ้น เกษตรกรจึงหันมาใช้บริการสินเชื่อในระบบเพิ่มมากขึ้น (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ร้อยละของจำนวนสินเชื่อของเกษตรกรจำแนกตามประเภทของแหล่งสินเชื่อ

ปีสำรวจ	แหล่งสินเชื่อ (ร้อยละ)		
	นอกระบบ	ในระบบ	รวม
2505 ^{1/}	94.5	5.5	100.0
2513 ^{2/}	65.6	34.4	100.0
2518 ^{2/}	42.5	57.5	100.0
2523 ^{2/}	42.1	57.9	100.0
2528 ^{3/}	55.9	44.1	100.0
2538 ^{3/}	39.6	60.4	100.0

ที่มา : ^{1/} พันธุม ดิษยมณฑล, สินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย

^{2/} กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ภาวะหนี้สินของเกษตรกร

^{3/} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย, 2539

สาเหตุที่เกษตรกรในชนบทมีแนวโน้มในการกู้ยืมเงินจากแหล่งสินเชื่อระบบลดลง อาจสืบเนื่องมาจากผลสำเร็จของนโยบายทางการเงินและสินเชื่อชนบทของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่มีส่วนช่วยผลักดันให้แหล่งสินเชื่อในระบบขยายบทบาทในการพัฒนาชนบทมากขึ้น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรจนแหล่งสินเชื่อในระบบกลายเป็นแหล่งสินเชื่อที่มีความสำคัญมากว่าแหล่งสินเชื่อระบบ ยกตัวอย่างกรณีของแหล่งสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. ซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนเกษตรกรลูกค้าและปริมาณสินเชื่อในแต่ละปี จนกลายเป็นแหล่งสินเชื่อชนบทที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทยขณะนี้

จากรายงาน "การประเมินผลด้านพัฒนาสังคมของโครงการที่ใช้เงินช่วยเหลือ OECF ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (OECF-Financed Projects in Northeastern Thailand with Social Development Aspects) ของที่ปรึกษาชาวญี่ปุ่นและชาวไทย ซึ่งได้จัดทำขึ้นในระหว่างเดือนธันวาคม 2540-มกราคม 2541 และได้นำรายงานผลการศึกษาดังกล่าวนำเสนอต่อที่ประชุม ณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2541 โดยผลการศึกษา (จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นครัวเรือนชาวชนบททั้งสิ้น 937 ครัวเรือนของหมู่บ้าน 8 แห่ง ในเขตพื้นที่โครงการ 4 จังหวัด ได้แก่ จ.ร้อยเอ็ด จ.บุรีรัมย์ จ.ศรีสะเกษ และ จ.สกลนคร) พบว่า แหล่งเงินทุนในหมู่บ้านที่มีความสำคัญมาก 5 ลำดับ ได้แก่ แหล่งเงินทุนจาก ธ.ก.ส. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ญาติพี่น้องและเพื่อน ธนาคารพาณิชย์ และเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ

ในสภาวะวิกฤติทางการเงินและเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน ภาคการเกษตรกลายเป็นภาคการผลิตหลักที่มีความสำคัญของระบบเศรษฐกิจด้านการส่งผลิตผลการเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปจากผลิตผลการเกษตรต่าง ๆ ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศแทนภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากวิกฤติเศรษฐกิจ ประกอบกับค่าเงินบาทที่ลดลง จึงทำให้ประเทศมีรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้น เพื่อสร้างวิกฤติให้กลายเป็นโอกาส งานวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อได้ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการได้รับบริการสินเชื่อของชาวชนบทโดยพิจารณาพฤติกรรมและกระบวนการทางด้านของผู้ให้บริการสินเชื่อแก่ชาวชนบท (supply side) ทั้งจากแหล่งสินเชื่อในระบบและแหล่งสินเชื่อนอกระบบว่า มีองค์กร สถาบันหรือกลุ่มบุคคลผู้ให้บริการสินเชื่อในชนบทเป็นใครบ้าง มีกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการให้สินเชื่ออย่างไร ประสิทธิภาพในการให้บริการสินเชื่อดังกล่าวมีมากน้อยเพียงใด เพื่อนำผลการศึกษาวเคราะห์มาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสินเชื่อชนบทให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมการประกอบอาชีพของเกษตรกรในชนบทมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาโครงสร้างการให้บริการทางการเงินในรูปของสินเชื่อชนบท
- 2) เพื่อศึกษาลักษณะของการให้บริการทางการเงิน (suppliers) ของผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ
- 3) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพการให้บริการทางการเงินในชนบท
- 4) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนาการให้บริการทางการเงินในชนบท

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

คณะผู้วิจัยกำหนดขอบเขตของพื้นที่โครงการวิจัยในจังหวัดที่เป็นตัวแทนของภาค ๆ ละ 1 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดนครศรีธรรมราช (คู่มือการคัดเลือกในบทที่ 3) หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) ได้แก่ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท (supply side) ทั้งที่เป็นผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ โดยกำหนดขนาดตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเบื้องต้น จังหวัดละประมาณ 50 ตัวอย่าง รวม 200 ตัวอย่างทั่วประเทศ โดยมีประเด็นของการวิจัย ดังนี้

- 1) ศึกษาผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท ทั้งที่เป็นผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบว่ามีองค์กรสถาบันหรือกลุ่มบุคคลประเภทใดบ้าง และผู้ให้บริการทางการเงินดังกล่าวมีวิธีดำเนินงานทางด้านกฎระเบียบ เงื่อนไข กลุ่มเป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน วิธีการเบิกจ่ายเงินกู้ ฯลฯ อย่างไร

2) ปริมาณเงินที่ให้บริการในชนบทมีจำนวนเท่าใด มีข้อกำหนดและเงื่อนไขในการให้บริการอย่างไร

3) ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน และการประสานงานในการให้บริการทางการเงินระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

4) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการให้บริการทางการเงินต่อกระบวนการในการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ความสามารถในการใช้เงินทุนเพื่อประกอบการของชาวชนบท (Technical Ability)
- (2) การก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชาวชนบท (Participation) เพื่อสร้าง
- (3) การเกื้อกูลซึ่งกันและกันของชาวชนบทเพื่อสร้างความเจริญเติบโตของชุมชนและธุรกิจชุมชนในระดับต่าง ๆ

อนึ่ง เนื่องจากระยะเวลาในการวิจัยมีอยู่จำกัด คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของการให้บริการทางการเงินในชนบทของงานวิจัยนี้ โดยจะพิจารณาแต่เฉพาะการให้บริการด้านการเงินในรูปเงินสด (cash) โดยมีเงื่อนไขในการชำระคืนค้ำเงิน และมีการจ่ายดอกเบี้ยเป็นการตอบแทนต่อผู้ให้บริการทางการเงินเท่านั้น

1.4 นิยามทางการวิจัย

ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท หมายถึง ผู้ให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรในชนบทในรูปของเงินสด ทั้งที่เป็นผู้ให้บริการสินเชื่อในระบบและนอกระบบ

การให้บริการทางการเงิน หมายถึง การให้บริการทางการเงินในรูปสินเชื่อที่เป็นเงินสด (cash credit) ของผู้ให้กู้ในระบบและนอกระบบต่อเกษตรกรในชนบท

ประสิทธิภาพการให้บริการทางการเงินในชนบท หมายถึง ความสามารถของผู้ให้บริการทางการเงินในการติดตามเรียกคืนเงินกู้ของเกษตรกรผู้กู้ว่ามีอัตราไม่น้อยเพียงใด

ธนาคารพาณิชย์ หมายถึง ธนาคารที่มีเอกชนเป็นเจ้าของและผู้ถือหุ้นใหญ่ ทั้งนี้ให้รวมถึงธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ด้วย

บทที่ 2

นโยบายสินเชื่อและโครงสร้างของผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท

2.1 นโยบายสินเชื่อชนบทของไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2521 นโยบายสินเชื่อชนบทของรัฐบาลไทยจะมุ่งเน้นแต่เฉพาะสินเชื่อเพื่อการผลิตทางการเกษตร มิได้รวมถึงสินเชื่อเพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเกษตร แต่ต่อมา ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2521-2529 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในฐานะผู้กำหนดและควบคุมการดำเนินงานนโยบายการเงินของประเทศ ได้ขยายขอบเขตเป้าหมายการให้สินเชื่อการเกษตรโดยให้รวมสินเชื่อที่ให้แก่อุตสาหกรรมการเกษตรซึ่งเป็นการขยายขอบเขตของสินเชื่อการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และในระยะเดียวกันนี้ ธปท. ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดวงเงินสินเชื่อเพื่อการเกษตรร้อยละ 11 ของยอดเงินฝากในปี 2520 และได้ขยายวงเงินเพิ่มขึ้น ในระยะต่อมา เป็นร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากของปีที่ผ่านมา โดยกำหนดให้ร้อยละ 2 ของวงเงินดังกล่าวเป็นสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมเกษตร และได้กำหนดคำนิยามของสินเชื่อเพื่อการเกษตรและสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมไว้ดังต่อไปนี้ (ธปท., 2523)

2.1.1 สินเชื่อการเกษตร

สินเชื่อการเกษตร หมายถึง การให้กู้ยืมและให้เครดิตแก่เกษตรกรผู้ประกอบการ การประมง และการเลี้ยงสัตว์ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับสินเชื่อ คือ เกษตรกรทั้งที่เป็นเอกชนและนิติบุคคล กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร โดยกำหนดคำนิยาม ดังนี้

- 1) เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบกิจการกสิกรรม การประมง และการเลี้ยงสัตว์
- 2) กลุ่มเกษตรกร หมายถึง เกษตรกรซึ่งรวมกันเป็นกลุ่มโดยมีกฎหมายรองรับให้เป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร
- 3) สหกรณ์การเกษตร หมายถึง สหกรณ์ที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร และได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และให้รวมถึงสหกรณ์ดังกล่าวที่ได้รวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์
- 4) การกสิกรรม หมายถึง การเพาะปลูกพืช โดยให้รวมทั้งการทำนาเกลือ ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดหาเครื่องมือ เครื่องจักรกลการเกษตร การก่อสร้างยุ้งฉางเพื่อเก็บรักษาพืชผล การจัดสร้างระบบชลประทานในไร่นา การขุดบ่อน้ำบาดาลเพื่อใช้ในการเพาะปลูก และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการประกอบกิจการเกษตร
- 5) การประมง หมายถึง การเลี้ยงสัตว์และจับสัตว์น้ำ ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดหาเครื่องมือ เรือประมง และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการประกอบกิจการประมง

6) การเลี้ยงสัตว์ หมายถึง การเลี้ยงปศุสัตว์และสัตว์ปีก โดยให้รวมการเลี้ยงผึ้งด้วย
 ๗) อุตสาหกรรมการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดสร้างโรงเรือน หรือการจัดหาอุปกรณ์

2.1.2 สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร

เป็นสินเชื่อที่ ธปท. ได้ขยายความหมายสินเชื่อการเกษตรในปี 2521 ซึ่งให้กับส่วนที่เป็นปัจจัยการผลิตในฟาร์ม (farm supply) และอุตสาหกรรมเกษตร (agro-industry) เท่านั้น โดยกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ดังต่อไปนี้

1) สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรในส่วนที่เป็นปัจจัยการผลิตในฟาร์ม (farm supply) ให้หมายถึง ธุรกิจการเกษตรที่มีผลโดยตรงและใกล้ชิดต่อการผลิตทางการเกษตร ตามรายการดังต่อไปนี้ (1) การผลิตรถแทรกเตอร์ ควายเหล็กและอุปกรณ์การเกษตรที่ใช้ประกอบรถแทรกเตอร์และควายเหล็ก (2) การต่อเรือประมงทะเลและอวนที่ใช้กับเรือประมงทะเล (3) การผลิตเครื่องสูบน้ำที่ใช้ในการเกษตร (4) การผลิตปุ๋ย (5) การผลิตสารเคมี ยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ (6) การผลิตอาหารสัตว์ (7) การรับจ้างไถดินทำการเพาะปลูกพืช (8) การรับจ้างป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ (9) การรับจ้างเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร

2) สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตรในส่วนที่เป็นอุตสาหกรรมเกษตร (agro-industry) ให้หมายถึง การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเบื้องต้นที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิต เป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตทั้งหมด (ไม่รวมโรงสีข้าว) เช่น (1) โรงงานน้ำตาล (2) โรงงานทอกระสอบ (3) โรงงานผลิตแป้งมันสำปะหลัง แป้งข้าวโพด (4) โรงงานผลิตมันสำปะหลังอัดเม็ด และมันเส้น (5) โรงงานสกัดน้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันละหุ่ง น้ำมันมะพร้าว น้ำมันข้าวโพด น้ำมันงา น้ำมันปาล์ม และน้ำมันมันต์ (6) โรงงานผลิตชาและกาแฟ (7) โรงงานผลิตซอสมะเขือเทศ ซอสพริก (8) โรงงานหีบฝ้าย (9) โรงงานหีบถั่ว (10) โรงงานผลิตเส้นใยมะพร้าว (11) โรงงานผลิตอาหารกระป๋องและผลไม้กระป๋อง (12) โรงงานทำปลาป่น (13) โรงงานผลิตยางแท่งและยางเครป (14) โรงงานบ่มใบยาสูบ (15) โรงงานทำวันเส้น และ (16) โรงงานผลิตภัณฑนมสด

ต่อมาในปี 2530 นโยบายทางด้านสินเชื่อการเกษตรของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป โดย ธปท. ได้เปลี่ยน “สินเชื่อการเกษตร” และ “สินเชื่อธุรกิจการเกษตร” เป็น “สินเชื่อสู่ชนบท” โดยให้เหตุผลว่า “ในปัจจุบันนี้ เกษตรกรไม่ได้มีอาชีพการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวและสมาชิกในครัวเรือนของเกษตรกรเริ่มต้องประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการตอบสนองแนวนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่มีศักยภาพสูงในการเพิ่มผลผลิตและสามารถรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร ตลอดจนช่วยป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานจากส่วนภูมิภาคมายังส่วนกลางได้อีกด้วย” (ธปท., 2530)

สินเชื่อส่วนบุคคลได้แบ่งสินเชื่อออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) สินเชื่อเพื่อการเกษตร ซึ่งเป็นสินเชื่อให้กับเกษตรกรโดยตรง (2) สินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร โดยให้รวมโรงสีด้วย และ (3) สินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค หมายถึง กิจกรรมอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ตามที่ระบุในระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2528 โดยกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับวงเงินและมียอดคงค้างสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ไม่เกิน 3 ล้านบาท และมีโรงงานตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ยกเว้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม

นอกจากนั้น ธาพ. ยังได้เพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากในปีที่ผ่านมา โดยในจำนวนนี้ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝาก จะต้องเป็นสินเชื่อให้แก่เกษตรกรโดยตรง รวมกับสินเชื่อที่ให้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ส่วนที่เหลืออีกไม่เกินร้อยละ 6 กำหนดให้เป็นสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร

2.2 แหล่งสินเชื่อชนบท

โดยปกติเกษตรกรในชนบทหากมีเงินออมของตนเองก็มักจะไม่ไปกู้ยืมใคร แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องใช้เงินทุน หากมีเงินทุนของตนเองไม่เพียงพอ ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินกู้ยืมจากแหล่งอื่นเพิ่มเติม ทั้งในรูปของเงินยืมที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย และเงินกู้ที่มีการคิดดอกเบี้ยตามเงื่อนไขที่ผู้ให้กู้กำหนด

แหล่งเงินทุนในชนบทโดยทั่วไปสามารถจำแนกได้เป็น 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ แหล่งเงินทุนในระบบ หรือผู้ให้บริการสินเชื่อในระบบ ซึ่งได้แก่สถาบันการเงินในรูปนิติบุคคล ทั้งที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น และที่เ็นองค์กรหรือสถาบันของเอกชน สถาบันการเงินที่รัฐจัดตั้งขึ้น ได้แก่ ธนาคารของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการสินเชื่อการเกษตรโดยเฉพาะ และที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นแต่ให้บริการสินเชื่อการเกษตรด้วย สำหรับธนาคารของเอกชน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ทั้งที่เป็นธนาคารที่จดทะเบียนในประเทศและสาขาธนาคารต่างประเทศที่มาดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย สำหรับองค์กรของเอกชน ได้แก่ สหกรณ์ประเภทต่างๆ กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเงินทุนจากแหล่งอื่นที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งเรียกว่าแหล่งเงินทุนนอกระบบหรือผู้ให้บริการสินเชื่อนอกระบบ ได้แก่ ผู้ให้กู้ยืมเงินที่เป็นเอกชน เช่น ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้าน พ่อค้า รวมทั้งผู้ให้กู้ในรูปของกลุ่มที่ชาวบ้านรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์ และการเล่นแชร์ เป็นต้น

โดยภาพรวมของสินเชื่อชนบทจากผู้ให้บริการทางการเงินจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรแห่งชาติ (กบส.) ทั้งนี้ โดยการรวบรวมจากฐานข้อมูลของสถาบันการเงินและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2538 - 2540 ปรากฏว่า ปริมาณสินเชื่อชนบทในปี 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 3.90 แสนล้านบาท เป็นสินเชื่อในระบบ ประมาณ 3.59 แสนล้าน

บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 92.0 และเป็นสินเชื่อนอกระบบ ประมาณ 3.1 หมื่นล้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.0 โดย ธ.ก.ส. เป็นสถาบันที่ปล่อยสินเชื่อในชนบทมากที่สุด คิดเป็นจำนวน 1.77 แสนล้านบาท (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ปริมาณสินเชื่อในชนบท ในปี 2538-2540

รายการ	ปี 2538		ปี 2539		ปี 2540	
	จำนวน (พันล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวน (พันล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวน (พันล้านบาท)	ร้อยละ
1. สินเชื่อในระบบ						
1.1 ธ.ก.ส.	127.2	40.36	162.6	42.86	177.5	45.49
1.2 ธนาคารพาณิชย์	157.3	49.90	164.0	43.23	161.7	41.44
1.3 บริษัทเงินทุน	6.2	1.97	9.2	2.43	4.0	1.03
1.4 สหกรณ์การเกษตร	10.7	3.39	14.2	3.74	15.7	4.02
1.5 กลุ่มเกษตรกร	0.2	0.06	0.2	0.05	0.1	0.03
รวม 1	301.6	96.69	350.2	92.31	359.0	92.00
2. สินเชื่อนอกระบบ						
2.1 ญาติพี่น้อง	4.1	1.30	8.9	2.35	9.5	2.42
2.2 เพื่อนบ้าน	3.9	1.24	6.5	1.71	7.9	2.03
2.3 พ่อค้า	3.9	1.24	7.9	2.09	8.7	2.23
2.4 อื่น ๆ	1.7	0.54	5.9	1.55	5.1	1.31
รวม 2	13.6	4.31	29.2	7.69	31.2	8.00
รวมทั้งสิ้น	315.2	100.0	379.4	100.0	390.2	100.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรแห่งชาติ 2540

2.3 ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบของไทย

2.3.1 สถาบันการเงินของรัฐ

2.3.1.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

เนื่องจากชาวชนบทส่วนใหญ่มีปัญหาหลายประการในการประกอบอาชีพการเกษตร เช่น ขาดความรู้ที่ทันต่อเหตุการณ์ภายนอกในด้านการผลิต การตลาด ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ และปัญหาที่สำคัญที่สุดในชนบทคือปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพ เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในชนบทของ

เกษตรกร รัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2509 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพการเกษตรหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนส่งเสริมให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรสามารถประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องในการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้แก่ครัวเรือน

ก. ประเภทของผู้กู้ มี 4 ประเภท ได้แก่ เกษตรกรรายคน สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล

1. เกษตรกรรายคน

1) คุณสมบัติของผู้กู้ ผู้ขอกู้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) อายุ 20 ปีบริบูรณ์
- (3) เป็นเกษตรกร
- (4) มีความชำนาญหรือได้รับการฝึกอบรมในการเกษตรมาแล้วพอสมควร
- (5) มีถิ่นที่อยู่และประกอบกิจการเกษตรส่วนใหญ่ในท้องที่ดำเนินงานของ ธ.ก.ส.
- (6) โดยปกติเป็นผู้ก่อให้เกิดผลผลิตการเกษตรเพื่อขายในปีหนึ่ง ๆ มีมูลค่าพอสมควร
- (7) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีชื่อเสียง ชำนาญขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพและรู้จักประหยัด
- (8) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (9) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (10) ไม่เคยถูกให้ออกจากการเป็นลูกค้าประจำสาขาใด ๆ ของ ธ.ก.ส.

2) ประเภทของเงินกู้

(1) เงินกู้ระยะสั้น ได้แก่เงินกู้ที่เป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตในฤดูหนึ่ง ๆ เช่น ค่าพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย อาหารสัตว์ ค่าแรงงาน ฯลฯ ระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 12 เดือน ในกรณีมีเหตุพิเศษไม่เกิน 18 เดือน โดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน หรือใช้บุคคลค้ำประกัน หรือใช้เงินฝากหรือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน และจำนวนเงินกู้ขั้นสูงสุดไม่เกิน 5,000,000 บาท

(2) เงินกู้ระยะปานกลาง ได้แก่เงินกู้เพื่อลงทุนในทรัพย์สินการเกษตรซึ่งปกติใช้งานได้เกินกว่าฤดูการผลิตหนึ่ง ๆ เช่น ซี้อที่ดิน สร้างโรงเรือนการเกษตร บุกเบิกหรือปรับปรุงที่ดินการเกษตร ทำสวน หรือซื้อสัตว์ใช้งานหรือเครื่องมือเครื่องจักรต่าง ๆ ระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 3 ปี ในกรณีมีเหตุพิเศษไม่เกิน 5 ปี โดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน หรือใช้บุคคลค้ำประกัน หรือใช้เงินฝากหรือหลักทรัพย์ รัฐบาลเป็นประกัน

(3) เงินกู้ระยะยาว แบ่งตามวัตถุประสงค์ได้ 2 ประเภทคือ

- เงินกู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม ได้แก่ เงินกู้ที่นำไปใช้ชำระหนี้สินเดิมหรือเพื่อไถ่ถอนหรือรับโอนคืนที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งเดิมเป็นของตนเองหรือของบิดามารดาของตน ระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 10 ปี ในกรณีมีเหตุพิเศษไม่เกิน 20 ปี โดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน จำนวนเงินกู้ขั้นสูงสุดไม่เกิน 500,000 บาท

- เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร ได้แก่ เงินกู้ที่นำไปเพื่อปรับปรุงที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรอื่นซึ่งต้องใช้เวลาอันเกินกว่า 3 ปี จึงจะได้ผลคุ้มค่าการลงทุน เช่น การทำถนนไม่ขึ้นดิน การเลี้ยงไหม สาวไหม การเพาะเลี้ยงกุ้งหรือสัตว์น้ำอื่น ๆ การเลี้ยงสัตว์ การซื้อหรือสร้างเครื่องมือจักรกล โรงเรือนการเกษตร และการซื้อที่ดินเพิ่มเติม ระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน 15 ปี ในกรณีมีเหตุพิเศษไม่เกิน 20 ปี โดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกันหรือใช้บุคคลค้ำประกัน จำนวนเงินกู้ขั้นสูงสุดไม่เกิน 5,000,000 บาท

2. สหกรณ์การเกษตร

1) เงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนให้กู้แก่สมาชิก เป็นเงินกู้ที่สหกรณ์การเกษตรกู้เพื่อให้สมาชิกกู้ต่อสำหรับไปลงทุนในการเกษตรของสมาชิกแต่ละคน โดยสหกรณ์การเกษตรจะเป็นผู้ดำเนินการต่อสมาชิกเอง

2) เงินกู้เพื่อการขายผลผลิตการเกษตร เมื่อสมาชิกนำเงินกู้ไปลงทุนในการผลิตทางการเกษตรแล้ว เมื่อมีผลผลิตเกิดขึ้น สหกรณ์การเกษตรจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากสมาชิกโดยตรง เพื่อตัดพ่อค้าคนกลาง โดยใช้เงินกู้ประเภทนี้มาซื้อผลผลิตจากสมาชิก

3) เงินกู้เพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตร การดำเนินการธุรกิจของสหกรณ์นอกเหนือให้กู้เงินและรับซื้อผลผลิตจากสมาชิกแล้ว สหกรณ์การเกษตรจะเป็นผู้จัดหาวัสดุการเกษตรเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง อาหารสัตว์ เครื่องมือการเกษตร เพื่อจำหน่ายให้แก่สมาชิกด้วย โดยใช้เงินทุนจาก ธ.ก.ส. มาเป็นทุนในการจัดซื้อวัสดุการเกษตรดังกล่าว

3. กลุ่มเกษตรกร

1) เงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนให้กู้แก่สมาชิก กลุ่มเกษตรกรจะขอกู้เงินประเภทนี้จาก ธ.ก.ส. เพื่อให้สมาชิกกู้ต่อเพื่อลงทุนในการผลิตการเกษตรโดยกลุ่มเกษตรกรจะเป็นผู้ดำเนินการต่อสมาชิกเอง

2) เงินกู้เพื่อการขายผลผลิตการเกษตร เมื่อสมาชิกนำเงินกู้ไปลงทุนในการผลิตทางการเกษตร เมื่อมีผลผลิตเกิดขึ้นกลุ่มเกษตรกรจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากสมาชิกโดยตรง เพื่อตัดพ่อค้าคนกลาง โดยใช้เงินกู้ประเภทนี้จาก ธ.ก.ส.

3) เงินกู้เพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตร จำพวก ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง อาหารสัตว์ เครื่องมือต่าง ๆ มาขายให้แก่สมาชิก ก็เป็นธุรกิจอย่างหนึ่งของกลุ่มเกษตรกร โดยใช้เงินทุนจาก ธ.ก.ส. มาดำเนินการ

4) เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร ธ.ก.ส. จะให้เงินกู้ในโครงการระยะยาวของกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล หรือกิจการสาธารณูปโภคอย่างอื่นที่เกษตรกรให้ร่วมเงิน รวมทั้งการลงทุนในสินทรัพย์ประจำอื่น ๆ

4. เกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล

ธ.ก.ส.ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นิติบุคคลดังกล่าว นำเงินกู้จาก ธ.ก.ส. ไปลงทุนในทรัพย์สินหรือผลิตผลการเกษตรที่ให้ผลตอบแทนเกิน 3 ปีขึ้นไป

ข. ทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1. ทุนจดทะเบียนตามกฎหมาย ส่วนของผู้ถือหุ้นมาจากส่วนเกินทุนจากการรับฝากเงินสำรอง กำไรสุทธิ กำไรสะสม
2. เงินฝาก ธ.ก.ส. บริการรับเงินฝากจากประชาชนเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ รับเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำ
3. เงินฝากจากธนาคารอื่น ธ.ก.ส. รับเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย
4. เงินกู้ ธ.ก.ส. โดยกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศ ได้แก่
 - 1) เงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น (OECF)
 - 2) เงินกู้จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา
 - 3) เงินกู้จากธนาคารโลก
 - 4) เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)
 - 5) เงินกู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
 - 6) เงินกู้จากเจ้าหนี้อื่น ๆ
5. ตัวสัญญาใช้เงิน ธ.ก.ส. ได้รับความอนุเคราะห์จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินเพื่อช่วยให้ ธ.ก.ส. มาเงินทุนหมุนเวียนในระยะสั้น ธ.ก.ส. จะได้ออณัติสัญญาใช้เงินที่ครบกำหนดเป็นคราว ๆ ไป

ค. ผลการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

ผลการดำเนินงานในปีบัญชี 2540 (1 เมษายน 2540 - 31 มีนาคม 2541) ธ.ก.ส. สามารถขยายการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ 849 อำเภอและกิ่งอำเภอ ใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ โดยเกษตรกรได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. เมื่อสิ้นปีบัญชีจำนวนทั้งสิ้น 1.85 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.97 ของครัวเรือนเกษตรกรทั่วประเทศ (5.647 ล้านครัวเรือน) โดยให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรลูกค้าโดยตรง 3.40 ล้านครัวเรือน ผ่านสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร 1.45 ล้านครัวเรือน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2541)

2.3.1.2 ธนาคารออมสิน

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2456 พระราชดำริของพระองค์ ธนาคารออมสินจึงได้กำเนิดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546 ในชื่อ "สำนักงานคลังออมสิน" กิจการคลังออมสินเป็นที่นิยมของประชาชนมีการขยายกิจการคลังออมสินไปตามมณฑลต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2472 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตราพระราชบัญญัติคลังออมสินแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2472 ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขรับภาระคลังออมสินไปทำ กรมไปรษณีย์โทรเลขเริ่มดำเนินงานคลังออมสินเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2472 กิจการคลังออมสินยิ่งเจริญรุดหน้าทั้งจำนวนเงินฝากและจำนวนผู้ฝากยังเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ครั้นเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของกิจการออมสิน จึงได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารให้คล่องตัวยิ่งขึ้น โดยได้ยกฐานะคลังออมสินเป็น "กองคลังออมสินและธนาณัติ" ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาให้การออมสินเป็น "กองคลังออมสิน" ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2476 มาตรา 17 เพื่อความสะดวกในการบริหารงานออมสินเพียงอย่างเดียว โดยสำนักงานใหญ่คลังออมสินของรัฐบาลขณะนั้นตั้งอยู่ที่ตึก 3 ชั้นเชิงสะพานพุทธยอดฟ้า เปิดรับเงินฝากจากประชาชนตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2477 การรับเงินฝากของคลังออมสินมี 3 ประเภทคือ เมื่อเรียก ประจำ และรับฝากเงินซื้อใบกู้ยืมของรัฐบาล

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้แยกกิจการกองคลังออมสินออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข จึงได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ขึ้น ทำให้คลังออมสินเปลี่ยนเป็นธนาคารออมสิน และเริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2490 เป็นต้นมา

ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสินได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงานของธนาคาร ให้มีการรับฝากเงิน ออกพันธบัตร ออมสินและสลากออมสิน ทำการรับ-จ่ายและโอนเงิน ชื่อของ พันธบัตรของรัฐบาลไทย ลงทุนหรือแสวงหาผลประโยชน์ตามที่รัฐมนตรีอนุญาต ดำเนินงานกิจการอันพึงเป็นงานของธนาคารพาณิชย์ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด และดำเนินออมสินอื่น ๆ ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

ต่อมา ธนาคารออมสินได้เริ่มมีบทบาทในโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท ทั้งนี้ ในปี 2538 ธนาคารออมสินได้รับโอนงานกองทุนพัฒนาชนบท (กพช.) จากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2538 มาดำเนินการ ภายใต้ชื่อ "โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท (สพช.)" โดยมีภารกิจเพื่อส่งเสริมสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายขององค์กรชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม จิตใจ วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน โดยเริ่มจากการพัฒนาท้องถิ่นแล้วสานต่อขึ้นมาเป็นลำดับจนถึงระดับชาติ ด้วยการยึดถือบทบาทของชุมชนเป็นแกนหลัก ธนาคารเป็นผู้เข้าไปร่วมสนับสนุนโดยการใช้สินเชื่อเป็นกลไกนำไปสู่การพัฒนา รวมทั้งการร่วมมือประสานงานกับบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดในการดำเนินงาน ดังนี้

ก. การบริหารจัดการโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท

การบริหารจัดการโครงการดังกล่าวกระทำในรูปของคณะกรรมการบริหารโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท โดยได้ดำเนินการดังนี้

1) กำหนดภารกิจ (Mission Statement) เพื่อให้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของ สพช. ไว้ดังนี้

“ส่งเสริม สนับสนุนขบวนการองค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนด้านการเงินให้สามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม จิตใจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน โดยเริ่มจากการพัฒนาในท้องถิ่นแล้วสานต่อขึ้นตามลำดับ จนถึงระดับชาติ ด้วยการยึดถือบทบาทของชุมชนและองค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก

ธนาคารเป็นผู้เข้าร่วมสนับสนุนโดยใช้สินเชื่อเป็นกลไกนำไปสู่การพัฒนา รวมถึงการร่วมมือ ประสานงานกับบุคคล และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง”

2) กำหนดกลุ่มเป้าหมายของ สพช. เรียกว่า “องค์กรชุมชน” ซึ่งหมายถึงกลุ่มชาวบ้านตั้งแต่ 25 คนขึ้นไป รวมตัวกันในลักษณะต่อเนื่อง มีการออมทรัพย์ร่วมกัน มีระบบการจัดการที่ชัดเจน และมีคณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิก

3) กำหนดให้องค์กรชุมชนที่จะใช้บริการของ สพช. ให้สมัครเป็นสมาชิก สพช. โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อสร้างความสัมพันธ์เป็นอันดับแรก

4) กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สมทบ ไว้ที่ร้อยละ 7 ต่อปี

5) กระจายอำนาจการอนุมัติสินเชื่อ สพช. ไปยังสำนักงานสาขา และสำนักงานภาคต่าง ๆ เพื่อความคล่องตัว

6) กำหนดกิจกรรมของ สพช. ให้มีทั้งการสนับสนุนด้านสินเชื่อ และการพัฒนาความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก

ข. สรุปผลการอนุมัติสินเชื่อโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท (ยอดสะสม) ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2538 - 31 ธันวาคม 2540

1) การรับสมัครสมาชิกองค์กร

- องค์กรชุมชนที่สมัครเป็นสมาชิก สพช. จำนวน 2,961 องค์กร ได้รับอนุมัติสินเชื่อ 1,431 องค์กร
- ผู้ได้รับประโยชน์จากการเป็นสมาชิกของ สพช. จำนวน 440,287 ราย

2) การอนุมัติสินเชื่อ

(1) อนุมัติในส่วนของเงินกองทุนพัฒนาชนบท (เงิน กพช.)

- เงินยืมสมทบ จำนวน 46 องค์กร เป็นเงิน 13.98 ล้านบาท
- เงินกู้สมทบ 1,551 องค์กร เป็นเงิน 517.19 ล้านบาท

รวมอนุมัติสินเชื่อ จำนวน 1,597 องค์กร เป็นเงิน 531.17 ล้านบาท

(2) อนุมัติในส่วนเงินออมสินพัฒนาชนบท (เงิน อพช.)

- อนุมัติเงินกู้สมทบแก่องค์กรชุมชนสมาชิก สพช. 1 องค์กร เป็นเงิน 1.50 ล้านบาท
- อนุมัติเงินกู้สมทบแก่องค์กรเครือข่าย 1 องค์กร เป็นเงิน 10 ล้านบาท
- อนุมัติเงินกู้สมทบแก่กลุ่มเกษตรกร 878 กลุ่ม เป็นเงิน 254.47 ล้านบาท

รวมอนุมัติสินเชื่อ เป็นเงิน 265.97 ล้านบาท

3) จำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากการได้รับสินเชื่อ

- เงิน กพช. ผู้ได้รับประโยชน์ ทั้งสิ้น.จำนวน 235,079 ราย
- เงิน อพช. ผู้ได้รับประโยชน์ ทั้งสิ้น จำนวน 10,347 ราย

4) พื้นที่อนุมัติสินเชื่อ

- รวมอนุมัติสินเชื่อ พื้นที่ 69 จังหวัด 479 อำเภอ (445 อำเภอ/34 กิ่งอำเภอ) 1,038 ตำบล 1,372 หมู่บ้าน

ตารางที่ 3 กลุ่มและองค์กรชุมชนที่ใช้บริการ สพช.

ประเภทกลุ่ม	จำนวนสมาชิก	สมาชิกที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อ
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	1,359	629
กลุ่มออมทรัพย์	418	172
กลุ่มเครดิตยูเนียน	27	15
สหกรณ์เครดิตยูเนียน	95	74
กลุ่มเกษตรกร	315	188
สหกรณ์การเกษตร	135	73
กลุ่มอาชีพ	240	138
กลุ่มอื่น ๆ	372	142
รวม	2,961	1,431

ที่มา : ธนาคารออมสิน

ค. สถานะปัจจุบันของโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท

ปัจจุบัน (ปี 2541) ธนาคารออมสินได้เปลี่ยนชื่อ “โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท” เป็น “ฝ่ายสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท” ให้เป็นงานหลักงานหนึ่งของธนาคาร

2.3.1.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย โดยการระดมเงินทุนจากประชาชนด้วยการรับฝากเงินกระแสรายวัน ออมทรัพย์ สิ้นเคหะ และด้วยการกู้ยืมจากแหล่งอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ การกู้ยืมของธนาคารอาจทำได้ด้วยการออก และจำหน่ายพันธบัตรหรือหุ้นกู้โดยรัฐบาลค้ำประกันการชำระต้นคืนและการชำระดอกเบี้ย เงินที่ได้มาธนาคารจะให้ประชาชนกู้เพื่อผ่อนส่งบ้านและที่ดินในระยะยาว อัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืมจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันการดำเนินงานของธนาคารอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง

2.3.2 สถาบันการเงินของเอกชน

ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ (รวมธนาคารกรุงไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทมหาชน) และสหกรณ์การเกษตร สำหรับกลุ่มเกษตรกรปัจจุบันมีบทบาทในการให้สินเชื่ออย่างมาก เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการบริหารจัดการของกลุ่มทำให้กลุ่มเกษตรกรหลายกลุ่มไม่สามารถจะบริหารงานต่อไปได้ นอกจากนี้ยังมีบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งมีการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจบางประเภทไทยชนบทเช่นเดียวกัน แต่มีสัดส่วนของปริมาณสินเชื่อในชนบทน้อยมาก

2.3.2.1 ธนาคารพาณิชย์

ในปี 2398 ซึ่งเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 พระองค์ทรงเริ่มนโยบายการค้ากับต่างประเทศ ประเทศทางยุโรปที่เป็นคู่ค้าที่สำคัญของไทย เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมีธนาคารพาณิชย์ ไทยเริ่มมีบริษัทตัวแทนธนาคารที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศแต่งตั้งบริษัทการค้าขึ้นเป็นตัวแทนของธนาคารในการติดต่อกับลูกค้าในประเทศไทย เพื่อให้บริการแก่ธุรกิจการส่งออกและนำเข้า ตลอดจนการรับฝากเงินและให้กู้ยืมเงิน ต่อมาปริมาณการค้าขยายตัวมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์จึงขยายธุรกิจเข้ามาในรูปของสาขาธนาคาร ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้เป็นธนาคารแห่งแรกที่มีสาขาในประเทศไทย ซึ่งต่อมาก็มีธนาคารต่างประเทศอีกหลายแห่งเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทย สำหรับธนาคารพาณิชย์แห่งแรกของประเทศไทยเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรวรภดลฯ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้ก่อตั้งบุคคลลัภย์ (Folk Club) ในปี 2417 เพื่อรับฝากเงิน หลังจากบุคคลลัภย์ดำเนินงานได้ 6 เดือน ได้ขยายธุรกิจไปไต่ถามการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หลังจากนั้นได้ขยายงานในรูปบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์อย่างสมบูรณ์แบบ และได้เชิญชวนธนาคารดอยช์ เอเชียติช (Deutsche Asiatische Bank) ของเยอรมันและธนาคารเดน ดานส์เก ลานด์มานส์ (Den Danske Landmands Bank) ของเดนมาร์ก ให้มาซื้อหุ้นด้วย ต่อมาพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตั้งบริษัทแบงค์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์แห่งแรกของประเทศไทย และเป็นต้นแบบธนาคารไทย หลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการเปลี่ยนชื่อบริษัทแบงค์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด เป็นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด หลังจากนั้นกิจการธนาคาร

พาณิชย์ในประเทศไทยจึงได้วิวัฒนาการและมีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยขึ้นอีกหลายแห่ง

ในอดีตบทบาทสินเชื่อชนบทของธนาคารพาณิชย์มีน้อยและมิได้ให้ความสนใจที่จะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรเท่าใดนัก เนื่องจากการอำนวยความสะดวกทางการเกษตรมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ จะต้องจ้างเจ้าหน้าที่และพนักงานที่มีประสบการณ์ทางการเกษตร ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงทั้งในการฝึกอบรม เครื่องมือสื่อสาร และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง มีความเสี่ยงต่อความเสียหายของผลผลิต และภาวะราคาของผลผลิต เกษตรกรมีรายได้ต่ำและการชำระหนี้ไม่สม่ำเสมอ ตัวเกษตรกรเองใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์ ถ้าฐานะดีขึ้นมักจะขยายกิจการจนเกินตัว การร่วมมือกันระหว่างเกษตรกรมีน้อย และประสิทธิภาพของนโยบายของรัฐบาลก็ไม่แน่นอน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร จนกระทั่งในปี 2518 รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยต้องให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรด้วย

การให้สินเชื่อสู่ชนบท (สินเชื่อเพื่อการเกษตร) ของธนาคารพาณิชย์ ที่ผ่านมามีมากกว่ามีการปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรในชนบทอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2540 ธนาคารพาณิชย์มีเงินกู้คงเป็นหนี้ในด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงจำนวน 156,667.3 ล้านบาท (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 สรุปผลการให้สินเชื่อสู่ชนบทของธนาคารพาณิชย์ ปี 2535-2540

ปี พ.ศ.	ยอดคงค้างเงินให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง (ล้านบาท)
2535	130,999.9
2536	146,994.8
2537	149,945.2
2538	155,697.2
2539	159,236.7
2540	156,667.3

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.3.2.2 สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์ที่เกษตรกรจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ในการส่งเสริมการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิก ดำเนินงานในทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับการรับฝากเงิน การให้สินเชื่อการเกษตร การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์การผลิตมาจำหน่ายแก่สมาชิก ตลอดจนการรวบรวมผลผลิตออกจำหน่ายและแปรรูป การส่งเสริมการเกษตรและการติดตั้งเครื่องสูบน้ำ จัดระบบการส่งน้ำ อำนวยความสะดวกใช้น้ำเพื่อประโยชน์ต่อการเพาะปลูกของหมู่สมาชิก

ในปี พ.ศ. 2459 สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ เป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ต่อมากิจการสหกรณ์ได้ขยายออกไป และในปี พ.ศ. 2471 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ขึ้นและมีการหาเงินทุนเพื่อขยายกิจการสหกรณ์ออกไป หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 สหกรณ์ก็ยิ่งขยายตัวออกไปกว้างขวางมากขึ้นเพราะรัฐบาลเกือบทุกชุดมีนโยบายขยายและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ มีการจัดตั้งร้านค้าสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ค้าข้าว สหกรณ์ที่ดิน ฯลฯ ใน พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม ได้ยกกระต๊อบกรมสหกรณ์เป็นกระทรวง โดยมุ่งหมายขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวาง เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในปี 2497 ประเทศไทยมีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งหมด 22 ประเภท ในท้องที่ 63 จังหวัด

ในปี พ.ศ. 2506 รัฐบาลได้ยุบกระทรวงสหกรณ์เปลี่ยนเป็นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ บทบาทของสหกรณ์ได้ลดลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์เกิดโอกาสให้มีการควบสหกรณ์เข้าด้วยกันเพื่อให้สหกรณ์ได้ขยายธุรกิจ ผลการดำเนินงานปรากฏว่าในปี 2515 มีการควบสหกรณ์หาทุน 9,000 แห่งเป็นสหกรณ์การเกษตร 400 แห่ง และในปีนี้อเองรัฐบาลได้ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และมีการยุบกรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมกันเหลือกรมเดียวคือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ยกเว้นกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แล้วโอนทั้ง 2 กรมไปอยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ 2511 วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่กำหนดไว้มี 5 ประการคือ

- 1) จัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม เพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพและใช้จ่ายในครอบครัว โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำและเหมาะสม
- 2) ส่งเสริมสมาชิกให้รู้จักการออมทรัพย์
- 3) ช่วยเหลือสมาชิกในด้านวัสดุอุปกรณ์การเกษตร ตลอดจนสิ่งของอื่น ๆ ที่จำเป็นมาจำหน่ายแก่สมาชิกในราคายุติธรรม
- 4) ช่วยเหลือสมาชิกในด้านการจำหน่ายผลผลิตให้ได้ราคาดี
- 5) ส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตรสมัยใหม่แก่สมาชิก

2.3.2.3 บริษัทเงินทุน (Finance Company)

บริษัทเงินทุนเป็นสถาบันที่ดำเนินธุรกิจโดยการนำหลักทรัพย์ (securities) ออกขาย และโดยการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ เงินทุนที่รวบรวมได้นี้จะนำมาให้เอกชนและธุรกิจผู้มีความต้องการใช้เงิน แต่มีเครดิตที่ไม่ดีนักและไม่สามารถจะไปกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ได้โดยตรงได้ ใช้ในอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งโดยทั่วไปเงินทุนที่นำมาให้เอกชนและธุรกิจกู้จะเป็นเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง

2.3.2.4 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

เป็นสถาบันการเงินของเอกชนที่ให้บริการกู้ยืมกับลูกค้า โดยวิธีการรับจำนอง รับซื้อฝาก (รับซื้ออสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาขายฝาก) และเช่าซื้อ (ให้เช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาเช่าซื้อ) สถาบันนี้มีบทบาทในการสนับสนุนทางการเงินในด้านการเคหะสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยรวบรวมเงินทุนจากการขายหุ้นทุนและการกู้จากประชาชน ด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินขายให้แก่ประชาชนในวงเงินไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท และมีกำหนดการชำระคืนไม่ต่ำกว่า 3 ปี และโดยการกู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เงินทุนที่กู้มาได้มีส่วนใหญ่จะให้กู้ยืมแก่ประชาชนที่ไม่ได้วิธีการรับจำนอง รับซื้อฝากและให้เช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ (บ้านและที่ดิน) โดยสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ส่วนลด หรือค่าบริการได้ไม่เกิน 21 เปอร์เซ็นต์ต่อปี

2.4 ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบของไทย

2.4.1 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเกิดขึ้นจากความต้องการของชาวบ้านในชนบทที่ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพหรือต้องการเงินทุนใช้จ่ายในคราวจำเป็น เช่น การศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย เป็นต้น คนเหล่านั้นจึงได้รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการจัดตั้ง “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต” ขึ้นเพื่อเป็นกิจกรรมหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในชนบทเพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนาสังคม โดยการสอนให้รู้จักช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในการประหยัดและเก็บออมเงิน แล้วนำมาสะสมรวมกันเป็นประจำสม่ำเสมอ เพื่อเป็นทุนสำหรับสมาชิกที่มีความจำเป็นเดือดร้อนกู้ยืมไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพหรือเพื่อสวัสดิการของครอบครัว

ก. สาระสำคัญของแนวคิดของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กรมการพัฒนาชุมชนเป็นส่วนราชการที่ได้เข้าไปส่งเสริมให้ประชาชนในชนบท มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขึ้นครั้งแรกในปี 2517 โดยมีสาระสำคัญของแนวคิดของกลุ่ม ดังนี้

1) การรวมคนในหมู่บ้านให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรวมคนที่มีความแตกต่างกันไปช่วยเหลือกัน อันจะเป็นการยกฐานะคนยากจน ตามหลัก “เงินแต่ไม่จนน้ำใจ”

2) การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุน โดยรวมกลุ่มออมเงินแล้วนำไปทำทุน

3) การนำเงินทุนไปดำเนินการด้วยความขยัน ประหยัดและถูกต้อง เพื่อให้ได้ทุนคืนและมีกำไรเป็นรายได้

4) การลดต้นทุนในการครองชีพ โดยการให้มีการจัดตั้งศูนย์สวัสดิการตลาด เป็นการรวมกันซื้อและขาย สามารถลดต้นทุนในการซื้อสินค้าอุปโภค บริโภค และปัจจัยการผลิตได้

ข. หลักการ

หลักการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยึดคุณธรรม 5 ประการ คือ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเห็นอกเห็นใจ และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ค. วัตถุประสงค์ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

มี 2 ประการ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมของประชาชนและชุมชน ดังนี้

1) การพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมุ่งเน้นการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน เพื่อจัดตั้งกองทุนชุมชน กลุ่มสมาชิกจะได้ประโยชน์เท่าเทียมกันในการผลิต (กิจกรรมทางเศรษฐกิจ) และความจำเป็นในครอบครัว สมาชิกกลุ่มจะเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดการ กิจกรรมเชิงธุรกิจ สามารถเพิ่มรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของครัวเรือน

2) การพัฒนาสังคม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมุ่งที่จะปลูกฝังการมีส่วนร่วมในหมู่กันด้วยคุณธรรม 5 ประการที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีความสำคัญสำหรับการพัฒนาสังคม ได้แก่ ความเท่าเทียมกันของสมาชิก เคารพในความคิดเห็นของผู้อื่น ความร่วมมือร่วมใจ บรรยายภาพประชาธิปไตย และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน

ง. กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีการออมเงินร่วมกัน โดยการระดมเงินออมจากสมาชิกในกลุ่มที่เรียกว่า “ถือสัจจะ” สมาชิกผู้ถือสัจจะจะต้องฝากเงินไว้กับกลุ่มทุก ๆ เดือนในจำนวนเท่ากัน เงินที่ระดมมาได้ กลุ่มจะนำมาเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุน เพื่อให้มีแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพและเป็นสวัสดิการในครอบครัวอีกทางหนึ่ง กิจกรรมที่ดำเนินการ มีดังนี้

- 1) การให้เงินกู้แก่สมาชิก
- 2) ศูนย์สวัสดิการตลาด
- 3) ยุ้งฉาง
- 4) ธนาคารข้าว
- 5) ธุรกิจประเภทอื่น ๆ

จ. ผลการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กิจกรรมภายใต้การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ได้ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ทำให้ประชาชนในชนบทมีรายได้มากขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ปัจจุบัน (ณ สิ้นปี 2540) มีกลุ่มออมทรัพย์เกิดขึ้นใน 75 จังหวัด เป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 12,381 กลุ่ม มีสมาชิก 1.08 ล้านคน มีเงินสัจจะสะสม 2,575.28 ล้านบาท ศูนย์สวัสดิการตลาด 2,687 แห่ง ยุ้งฉาง 1,16 แห่ง และธนาคารข้าว 6,731 แห่งทั่วประเทศ (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 สถิติกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกิจกรรมเครือข่าย ปี 2535-2540

พ.ศ.	จำนวน จังหวัด	จำนวน กลุ่ม	จำนวน สมาชิก (ล้านคน)	จำนวนเงิน สัจจะสะสม (ล้านบาท)	ศูนย์สาธิต การตลาด (แห่ง)	ขั้วฉาง (แห่ง)	ธนาคารข้าว (แห่ง)
2535	72	9,868	0.67	915.66	2,681	1,441	6,799
2536	72	9,949	0.76	1,326.69	2,666	1,609	7,384
2537	75	10,284	0.79	1,069.66	2,662	1,626	7,005
2538	75	11,248	0.88	1,837.68	2,581	1,283	4,565
2539	75	11,881	0.93	2,157.96	2,397	1,312	6,576
2540	75	15,126	1.19	2,921.85	2,439	380	7,093

ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

2.4.2 นายทุนเงินกู้

ระบบการเงินอาจจะแบ่งออกเป็นตลาดได้ 2 ประเภท คือ ตลาดเงินในระบบ และ ตลาดเงินนอกระบบ ตลาดเงินในระบบเป็นชนิดที่เป็นธนาคารและไม่ใช่ธนาคาร ส่วนตลาดเงินนอกระบบนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ผู้ให้ยืมที่ทำการค้า (commercial lenders) และผู้ให้ยืมที่ไม่ได้ทำการค้า (non-commercial lenders) ประเภทแรกทำธุรกิจเพื่อแสวงหารายได้หรือกำไร ประเภทหลังนั้นไม่ได้ทำเพื่อหารายได้ (เช่น การกู้ยืมระหว่างพี่น้อง และเพื่อน)

ผู้ให้ยืมนอกระบบนี้มีอยู่หลายประเภทด้วยกัน โดยรวมถึงผู้ให้ยืมอาชีพ (professional money lenders) เจ้าของที่ดิน พ่อค้าต่าง ๆ และการเล่นแชร์ (ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้ที่อยู่ในเมือง) ญาติพี่น้องและเพื่อน

ขนาดของตลาดสินเชื่อนอกระบบเป็นสิ่งที่ทราบได้ยาก จากการสำรวจสินเชื่อในปี ค.ศ. 1962/63 (พันธุและคณะ, 1965) พบว่า สินเชื่อนอกระบบคิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของสินเชื่อสินเชื่อการเกษตรทั้งหมดของประเทศ เป็นที่เชื่อกันว่าในปัจจุบันขนาดของสินเชื่อดังกล่าวจะลดเหลือร้อยละ 40-50 และเป็นที่เชื่อกันว่า “โดยทั่ว ๆ ไปผู้ให้ยืมเอกชนในชนบทนั้น (รวมทั้งในกรณีในเมืองด้วย) มักเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรหรือผู้กู้ยืม โดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไป” แต่ความเชื่อดังกล่าวไม่มีข้อมูลสนับสนุนอย่างชัดเจนนัก

Rogental (1970) อ้างในทองโรจน์ (2530) ได้ให้คำจำกัดความของตลาดสินเชื่อนอกระบบว่า “Those markets our which the authorities do not exercise supervision ...” และกล่าวอีกต่อไปด้วยว่า เป็นตลาดที่ “...tend to be amorphous, informal, and unofficial, there is little legislation and regulation which covers their operation” (Rogental, p 16) เป็นตลาดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เข้าควบคุม เป็นตลาดที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่จะคลุมถึงการทำงานในตลาด

ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพของ ตลาดเงินเป็นสิ่งจำเป็น หรือสนองตอบต่อความต้องการของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงดังกล่าว ในบางครั้งอาจจะถูกจำกัดโดยการค้าขายหรือการทำธุรกิจของตลาดสินเชื่อนอกระบบ และ ปัญหาที่นักพัฒนาตลาดการเงินเห็นว่าอาจจะมีผลเสียต่อเศรษฐกิจก็คือ

1) สินเชื่อจากตลาดสินเชื่อนอกระบบนั้น มักจะนำไปใช้ในการบริโภคมากกว่า การผลิต ถ้าหากจะมีการนำไปใช้ในการผลิต ก็มักจะเป็นการลงทุนในลักษณะของการเก็งกำไร (speculative activities)

2) ความเชื่อมโยงระหว่างตลาดสินเชื่อนในระบบ และตลาดสินเชื่อนอกระบบมักจะ ไม่ค่อยมีนัก

ตลาดสินเชื่อนอกระบบ สามารถมีตัวตนอยู่ได้มีเหตุผลหลายประการ เช่น

1) บริการตลาดเงินในระบบมีไม่เพียงพอ
2) สินเชื่อในระบบไม่ถึงมือของผู้ต้องการสินเชื่ออย่างทั่วถึง (inaccessible) ซึ่ง อาจจะมีสาเหตุมาจากการขาดหลักประกัน

3) ในท้องถิ่นบางแห่งไม่มีสถาบันการเงินตั้งอยู่เลย ผู้ให้ยืมเอกชนอาจจะทำ ธุรกิจให้ยืมเงินและมีการผูกขาด ซึ่งจะสามารถให้กู้ในเงื่อนไขที่ได้เปรียบ ส่วนผู้ยืมนั้นก็จำเป็นต้องตั้งพึงพา ผู้ให้กู้เอกชน โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักประกันเงินกู้แต่อย่างไร

ตลาดสินเชื่อนอกระบบมีข้อดี คือ

1) บริการในเวลาและจำนวนที่ต้องการ โดยไม่ต้องมีหลักประกัน
2) ให้บริการแก่ผู้ประกอบการในท้องถิ่นที่ไม่มีสถาบันการเงินตั้งอยู่
3) สินเชื่อจากผู้ให้กู้เอกชนบางประเภท อาจจะนำไปใช้เพื่อการผลิตในอัตราดอกเบี้ยหรือเงื่อนไขที่เหมาะสม

“นักเศรษฐศาสตร์ที่สนใจด้านการตลาดการเงินบางกลุ่มก็ยังเห็นว่า ตลาดเงินนอก ระบบนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สมควรที่จะให้มีบทบาทสำคัญ และควรจะต้องดำเนินการให้ตลาดดังกล่าวมี ขนาดเล็กลงให้มากที่สุดเท่าที่นั่นจะทำได้”

ผู้ให้ยืม (lenders) ของตลาดสินเชื่อนอกระบบ ได้แก่ ผู้ให้ยืมอาชีพ ญาติพี่น้องและเพื่อน พ่อค้า เจ้าของที่ดิน และการเงินเช่า (กรณีของกิจการในเมือง) โครงสร้างของตลาดสินเชื่อนอกระบบมีลักษณะที่มีผู้ขายน้อย จึงอาจมีอำนาจผู้ขาดอยู่ด้วย ตลาดมีลักษณะแตกต่างกันและแผ่กระจายมาก การแยกตลาดออกเป็นหลาย ๆ ตลาด และมีขอบเขตค่อนข้างแคบนี้ ทำให้ธุรกิจค่อนข้าง มีลักษณะเป็นส่วนตัวหรือใกล้ชิด (ระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้) ระบบข้อมูลในตลาดดังกล่าวนี้ อาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวและอาณาบริเวณแคบจึงอาจค่อนข้างดี ส่วนอุปกรณ์ตลาดอื่นๆ นั้นไม่มีความจำเป็นมากนัก เพราะปริมาณการกู้และจำนวนของผู้ซื้อหรือผู้ยืมนั้นมีไม่มากนัก

ผู้ให้ยืมนั้นโดยทั่วไปอาจจะเป็นผู้ให้ยืมด้วย เช่น บางคนอาจจะยืมจากญาติหรือจากธนาคารพาณิชย์ (ซึ่งต้องการหลักประกัน) แล้วให้ยืมแก่คนอื่น ๆ ต่อไป (ทั้งเพื่อหวังกำไรหรือระหว่างเพื่อน) ในกรณีของการเงินเช่านั้น ถ้ายังไม่ได้ประมูล (ภาษาการเล่นแชร์ เรียกว่า เปีย) สมาชิก

ของวงแชร์ก็ยังคงอยู่ในฐานะผู้ให้กู้ (หรือผู้ออม) แต่ถ้ามีการประมูลแล้ว สมาชิกของวงแชร์ก็จะกลายเป็นผู้มั่งคั่ง

2.5 Grameen Bank : ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทที่ประสบความสำเร็จ

เมื่อปี 2516-17 Prof. Muhammad Yunus หัวหน้าภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยจิตตะกอง ได้ศึกษาปัญหาสังคมชนบทในประเทศบังกลาเทศ พบว่าร้อยละ 90 ของประชากรอาศัยในชนบท มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนข้นแค้น ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2519 เขาจึงได้จัดทำโครงการธนาคารหมู่บ้านหรือที่เรียกว่า The Grameen Bank โดยทดลองทำครั้งแรกที่หมู่บ้านโจบรา เมืองจิตตะกอง โดยในปี 2522 ได้ขยายพื้นที่ดำเนินงานไปที่ Tangail และในปี 2526 ได้ก่อตั้งธนาคารขึ้นอย่างเป็นทางการโดยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารกลางและกองทุนเพื่อการพัฒนาการเกษตร (International Fund for Agriculture Development)

แนวความคิดในการดำเนินงานของ Grameen Bank คือ อาศัยกลุ่มในการระดมเงินออมและให้สินเชื่อแก่เฉพาะประชาชนที่ยากจน เนื่องจากประชาชนของบังกลาเทศส่วนใหญ่ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มีฐานะยากจน ขาดปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ คนยากจนส่วนใหญ่มีแรงงาน ระบบสังคมของบังกลาเทศเอื้ออำนวยต่อการขูดรีดค่าจ้างแรงงาน ทำให้ผู้ยากจนเกิดความเสียเปรียบ แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การให้สินเชื่อเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ยากจน โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อดังนี้

- 1) การให้สินเชื่ออย่างเดี่ยวไม่พอเพียงต่อการช่วยเหลือผู้ยากจน จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น การฝึกอบรม การตลาด สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เทคโนโลยี และการศึกษา
- 2) สินเชื่อจะเป็นภาระสำหรับผู้ชำระหนี้ไม่ได้
- 3) ผู้รับสินเชื่อมีแนวโน้มนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค
- 4) ความยากจนฝังแน่นในจิตใจของผู้ยากไร้ จนไม่สามารถจัดการกับชีวิตตนเองได้
- 5) การให้สินเชื่อกับคนจนมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จล้มเหลวมาก
- 6) การให้สินเชื่อจะช่วยให้คนยากจนต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ได้
- 7) การส่งเสริมให้คนยากจนมีความเป็นอิสระในการประกอบอาชีพ จะช่วยให้ได้รับค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น
- 8) โครงการสำหรับคนยากจนจะช่วยเพิ่มเงินตราในประเทศ
9. การให้สินเชื่อกับสตรีช่วยปรับเปลี่ยนประเพณีในครอบครัว
- 10) สินเชื่อช่วยให้มีการปรับปรุงการผลิต
- 11) ความสำเร็จของสินเชื่อขึ้นกับนโยบายรัฐ

วัตถุประสงค์การดำเนินงานของธนาคารคือการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจของคนจนในชนบท ดังนี้

- 1) สนับสนุนด้านการเงินแก่คนยากจนในชนบททั้งผู้หญิงและผู้ชาย
- 2) จัดการเออาร์ดีเอเปริยบและการทุจริตของนายทุนเงินกู้
- 3) สนับสนุนการสร้างสรรค์โอกาสในการช่วยเหลือตนเองให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนผู้ยากไร้

ที่หลาย

การดำเนินงานของ Grameen Bank ยึดหลัก “การพึ่งพาตนเอง” โดยให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างสรรค์สังคมของตนเองให้ดีกว่าเดิม ปลุกฝังปรัชญาการดำเนินชีวิตเพื่อต่อสู้กับความยากจน โดยยึดหลัก “วินัย สามัคคี กล้าหาญ และ ทำงานหนัก”

สมาชิกของ Grameen Bank เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อยกว่า 0.5 เอเคอร์ (1.25 ไร่) หรือมูลค่าของทรัพย์สินของครัวเรือนน้อยกว่ามูลค่าที่ดิน 1 เอเคอร์ จะต้องมียาอายุขั้นต่ำ 18 ปี สมาชิกจะรวมกลุ่มกันกลุ่มละไม่เกิน 5 คน แยกกลุ่มผู้ชายและผู้หญิงออกจากกัน สมาชิกจะเลือกประธานและเลขานุการกลุ่ม ทุกคนในกลุ่มจะหมุนเวียนกันเป็นประธานและเลขานุการกลุ่ม โดยอยู่ในตำแหน่งครั้งละไม่เกิน 1 ปี สมาชิกจำนวน 6-8 กลุ่มจะรวมกันเป็นศูนย์ (Center) เพื่อประชุมร่วมกันทุกสัปดาห์ มีการเลือกประธานศูนย์และเลขานุการศูนย์ ทุกศูนย์มีกำหนดวันประชุมที่แน่นอน 1 วันต่อสัปดาห์ โดยมีการจัดกิจกรรมคือ (1) การชำระคืนหนี้รายงวด โดยชำระร้อยละ 2 ของเงินกู้ (2) สะสมเงินเข้ากองทุนต่าง ๆ กองทุนละ 1 ดากา และสมาชิกต้องยึดหลักบัญญัติ 16 ประการ และกล่าวปฏิญาณในที่ประชุมศูนย์ทุกครั้ง

ธนาคารนี้ให้กู้เงินแก่ประชาชนในชนบทที่ยากจน เพื่อปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น แต่กิจกรรมที่มีให้บริการเงินกู้ก็เป็นภาระที่สำคัญในการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การให้บริการด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย และค่านิยมของสังคมซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินงานก่อนกิจกรรมให้เงินกู้ เพื่อให้สมาชิกเกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของกิจกรรมร่วมกัน

การดำเนินงานของ Grameen Bank ผ่านตามขั้นตอนจาก Branch → Area → Zone → Head office ทุกสิ้นเดือน Branch จะรายงานผลการดำเนินงานให้ Area ตรวจสอบความถูกต้องก่อนส่งให้ Zone เพื่อบันทึกข้อมูลลงเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อจัดส่งข้อมูลให้ Head office ต่อไป

พนักงานของธนาคารนี้ 1 คนต้องรับผิดชอบลูกค้าเงินกู้ 300-400 ราย ในช่วงเช้าพนักงานจะออกเดินทางไปร่วมประชุมกลุ่มกับสมาชิกแต่ละ Center ในเขตของตนเพื่อรวบรวมเงินฝากและรับชำระหนี้เงินกู้จากสมาชิกของกลุ่ม ส่วนในช่วงเวลาบ่ายก็จะกลับมาลงบัญชีและส่งเงินให้พนักงานการเงิน

เงินกู้ของ Grameen Bank เป็นสินเชื่อระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี สินเชื่อสร้างบ้านเป็นสินเชื่อระยะยาว (5-10 ปี) ร้อยละ 8 ต่อปี นอกจากนี้สมาชิกยังสามารถกู้เงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยสมาชิกได้อีกด้วย โดยกลุ่มต่าง ๆ จะมีกองทุนให้ความช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องต่าง ๆ กองทุนที่สำคัญได้แก่ กองทุนกลุ่ม (Group Fund) กองทุนฉุกเฉิน (Emergency Fund) กองทุนสวัสดิการเด็ก (Children's Welfare Fund) กองทุนพิเศษ (Special Fund) ฯลฯ การกู้เงินจากกองทุนไม่คิดดอกเบี้ย การพิจารณาให้สมาชิกกู้เงินจากกองทุน กลุ่มจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้ใครกู้จำนวนเท่าไร เมื่อใด โดยเฉลี่ยสมาชิกกู้รายละ 1,000-2,000 บาท การกู้เงินจาก Special Fund กลุ่มจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ส่วนการกู้เงินจากกองทุนอื่น ๆ ศูนย์จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ การกู้เงินจาก Special Fund จะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก วัตถุประสงค์ของกองทุนพิเศษได้แก่ การเลี้ยงดู การเลี้ยงแกะ โคนม ทอผ้า ซักจักรเย็บผ้า รีดผ้า ฯลฯ

หลักประกันเงินกู้ คือ สมาชิกในกลุ่มร่วมรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม สมาชิกคนใดไม่สามารถชำระหนี้ได้ สมาชิกในกลุ่มจะพิจารณากันว่าจะช่วยเหลือกันอย่างไร ธนาคารจะให้รางวัลแก่สมาชิกที่ชำระหนี้ได้ภายในกำหนด โดยการเพิ่มวงเงินกู้ให้ อัตราการชำระหนี้เงินกู้ของธนาคารนี้ร้อยละ 95-98 เนื่องจากธนาคารกำหนดให้ลูกค้าชำระหนี้เสร็จภายในเวลา 1 ปี โดยชำระต้นเงินกู้ทุกสัปดาห์ เป็นเวลา 50 สัปดาห์ ๆ ละ เท่า ๆ กัน (ร้อยละ 2 ของวงเงินกู้) อีก 2 สัปดาห์สุดท้ายจะให้ชำระดอกเบี้ยจนเสร็จ เพื่อมิให้ผู้กู้มีเงินสดในมือเหลือมากเกินไปหรือนำไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ แทนที่จะนำมาชำระหนี้ ลูกค้าต้องชำระหนี้ตามสัญญาจึงจะเบิกเงินกู้ครั้งต่อไปได้ ระบบการชำระหนี้เงินกู้ที่แบ่งงวดช่วยลดปัญหาค่าใช้จ่ายด้านหนี้สูญ ธนาคารจะให้ประโยชน์จากกลุ่มทางสังคม โดยอาศัยลูกค้าในกลุ่มช่วยคัดเลือกลูกค้าใหม่และเร่งรัดหนี้ ลูกค้าในกลุ่มจะไม่ได้เงินอีก ถ้าลูกค้าในกลุ่มเดียวกันไม่ชำระหนี้ จึงพยายามเร่งลูกค้าในกลุ่มให้ชำระหนี้

นอกจากสินเชื่อแล้ว แนวความคิดในการระดมเงินออมของ Grameen Bank จะเน้นการตั้งกลุ่มโดยตั้งเป็นกองทุนต่าง ๆ กองทุนนอกจากจะมีประโยชน์ต่อการลงทุนแล้วยังมีประโยชน์คือ สร้างวินัยให้รู้จักออม ช่วยให้สมาชิกเกิดความมั่นใจ สมาชิกกลุ่มสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การออมของกลุ่มจะเพิ่มปริมาณมากขึ้น การออมจะช่วยให้สมาชิกรู้จักคิดเพื่อบริหารเงินและสร้างโครงการกองทุนต่าง ๆ เพิ่มขึ้น กองทุนที่สำคัญได้แก่

1. Group Fund มีแหล่งที่มาของเงินทุนจากเงินหลายแห่งคือ (1) สมาชิกในกลุ่มออมคนละ 1 บาทต่อสัปดาห์ (2) สมาชิกที่กู้เงินต้องหักเงินร้อยละ 5 ของจำนวนเงินกู้เข้ากองทุน (3) ดอกเบี้ยร้อยละ 8.5 ที่ธนาคารจ่ายให้ มีเบี้ยปรับต่าง ๆ ที่จะนำมาเข้ากองทุน

2. Emergency Fund เป็นเงินทำประกันชีวิต สมาชิกจะจ่ายเงินเข้ากองทุนนี้สัปดาห์ละ 1 บาท ถ้าสมาชิกเสียชีวิตจะได้รับเงินตามอายุการเป็นสมาชิก

นอกจากนี้ยังมีกองทุนต่าง ๆ ที่สมาชิกแต่ละกลุ่มคิดว่ามีความจำเป็นก็จะจัดตั้งขึ้นมาสนองความต้องการต่าง ๆ เช่น กองทุนสวัสดิการเด็ก เพื่อจ่ายเงินจ้างครูสอนหนังสือ กองทุนภัยธรรมชาติ (Disaster Fund) เพื่อช่วยเหลือสมาชิกเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ

สำหรับเงินฝากของธนาคารมีเงินฝากส่วนบุคคล คือ Current Deposits และ Saving Deposit เกิดบัญชีครั้งแรกอย่างต่ำ 10 บาท ไม่มีเงินฝากประจำ อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารให้ดอกเบี้ยร้อยละ 8.5 จ่ายให้ปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมิถุนายน และธันวาคม ธนาคารนี้ไม่ได้รับเงินออมจากคนกลุ่มอื่น นอกจากคนยากจน เพราะเกรงว่าพนักงานจะมุ่งความสนใจไปยังกลุ่มที่มีฐานะดีและละเลยคนยากจน

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยคณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษา ค้นหาข้อมูลด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องการให้บริการทางการเงินในชนบท ประกอบกับข้อมูลที่รับจากการดำเนินการสำรวจข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ สอบถามและสังเกตการณ์ตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมายเพื่อการวิจัย แล้วนำมาประมวลและวิเคราะห์ผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามลำดับ ดังนี้

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน ดังนี้

3.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ

เป็นข้อมูลที่ได้มาจากภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์ จากกลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้น ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มบุคคลหรือบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรสถาบันที่เป็นผู้ให้บริการทางการเงินชนบททั้งในระบบและนอกระบบในเขตพื้นที่โครงการวิจัยนี้

3.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ

เป็นข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารและสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงินในชนบทขององค์กรสถาบันการเงิน หรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งในระบบและนอกระบบที่เป็นผู้ให้บริการทางการเงินชนบท เพื่อนำมาประกอบการศึกษาวิจัยต่อไป

3.2 การวางแผนสำรวจข้อมูลภาคสนาม

คณะผู้วิจัยได้ร่วมกันวางแผนและออกสำรวจข้อมูลในพื้นที่โครงการวิจัยเบื้องต้น (presurvey) ในท้องที่ทั้ง 4 ภาค ระหว่างวันที่ 21 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2541 จากแหล่งข้อมูลในพื้นที่โครงการ ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ส่วนราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด และ ธ.ก.ส.สาขา) โดยมีรายละเอียดหัวข้อสำรวจข้อมูลพื้นฐาน (ดูภาคผนวก ก.) ดังนี้

- 1) จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือนเกษตรกรจำแนกเป็นรายจังหวัดและรายอำเภอ
- 2) จำนวนครัวเรือนเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. จำแนกเป็นรายจังหวัดและรายอำเภอ
- 3) จำนวนสถาบันการเงินจำแนกเป็นรายจังหวัดและรายอำเภอ

3.3 การกำหนดประเภทตัวอย่างที่จะสำรวจ

การกำหนดตัวอย่างที่ต้องทำการสำรวจครั้งนี้ ประกอบด้วยตัวแทนของสถาบันผู้ให้บริการด้านการเงินจากภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรและสถาบันของชาวชนบทเอง ตลอดจนนายทุนเงินกู้ยืมในระบบ ซึ่งสามารถจะจำแนกประเภทของกลุ่มต่าง ๆ ออกได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

- 1) สถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธนาคารออมสิน
- 2) ธนาคารพาณิชย์
- 3) สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ
- 4) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร และกลุ่มชุมชนเกษตรกร
- 5) นายทุนเงินกู้ยืมในระบบ

3.4 การกำหนดพื้นที่ตัวอย่างเพื่อการสำรวจ

กำหนดพื้นที่ตัวอย่างเพื่อการสำรวจทุกภาคทั่วประเทศ ภาคละ 1 จังหวัด รวม 4 จังหวัด การกำหนดพื้นที่ตัวอย่างมีหลักการดังนี้

- 1) การกำหนดพื้นที่ตัวอย่างในระดับจังหวัด โดยใช้เกณฑ์การแบ่งกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศออกเป็น 4 ภาค ตามเกณฑ์ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ละภาคจะทำการคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างภาคละ 1 จังหวัดโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ใช้เกณฑ์การพิจารณาจากผลการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ปีบัญชี 2540 ด้วยการคัดเลือกจังหวัดที่มีจำนวนเกษตรกรลูกค้าผู้กู้ทุกประเภทรวมกันสูงสุดเป็นตัวแทนของภาค ดังนี้ คือ จ.เชียงใหม่เป็นตัวแทนของภาคเหนือ จ.นครราชสีมาเป็นตัวแทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ.สุพรรณบุรีเป็นตัวแทนของภาคกลาง และ จ.นครศรีธรรมราชเป็นตัวแทนของภาคใต้

เหตุผลที่คณะผู้วิจัยใช้ฐานข้อมูลการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. เป็นตัวกำหนดในการคัดเลือกพื้นที่โครงการวิจัยนั้น เนื่องจาก ปัจจุบัน ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีการให้สินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรผู้กู้ในชนบทในจำนวนราย (ครัวเรือน) ที่มีสัดส่วนมากที่สุดของประเทศ

- 2) การกำหนดพื้นที่ตัวอย่างในระดับอำเภอ ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากเกณฑ์ผลการดำเนินงานเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ปีบัญชี 2539 โดยการคัดเลือกอำเภอในจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละภาคตามข้อ 1) ที่มีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรลูกค้าผู้กู้ทุกประเภทรวมกันสูงสุด เป็นลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 ของจังหวัด

จากเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้สามารถคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างในระดับอำเภอ รวม 8 อำเภอทั่วประเทศ ดังนี้

- (1) จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ อำเภอจอมทองและอำเภอแม่แตง
- (2) จังหวัดนครราชสีมา ได้แก่ อำเภอเมืองและอำเภอด่านขุนทด
- (3) จังหวัดสุพรรณบุรี ได้แก่ อำเภอเมืองและอำเภอบูทอง
- (4) จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้แก่ อำเภอทุ่งสงและอำเภอท่าศาลา

3) การกำหนดพื้นที่ในระดับตำบล ใช้วิธีการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) จากรายชื่อของตำบลซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอที่ได้รับการคัดเลือกตาม 2) อำเภอละ 2 ตำบล ทั้งนี้ ตำบลที่อยู่ในพื้นที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนจะต้องมีองค์กรหรือสถาบันผู้ให้บริการทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบแก่ชุมชนบท เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มอื่น ๆ รวมทั้งนายทุนเงินกู้นอกระบบ

ด้วยวิธีการดังกล่าว ทำให้สามารถคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างตามโครงการวิจัยในระดับตำบล รวม 1) ตำบลทั่วประเทศ ดังนี้

จังหวัดเชียงใหม่	อ.จอมทอง	ได้แก่ ด.สบเตี๊ยะ และ ด.ช่วงเปา
	อ.แม่แตง	ได้แก่ ด.ชี้เหล็ก และ ด.สันมหาพล
จังหวัดนครราชสีมา	อ.เมือง	ได้แก่ ด.หนองระเวียง และ ด.หมื่นไวย
	อ.ด่านขุนทด	ได้แก่ ด.หินดาต และ ด.บ้านแปรง
จังหวัดสุพรรณบุรี	อ.เมือง	ได้แก่ ด.สระแก้ว และ ด.ดอนกำยาน
	อ.อู่ทอง	ได้แก่ ด.ดอนคา และ ด.จรเข้สามพัน
จังหวัดนครศรีธรรมราช	อ.ทุ่งสง	ได้แก่ ด.ถ้ำใหญ่ และ ด.นาหลวงเสน
	อ.ท่าศาลา	ได้แก่ ด.โมคส้าน และ ด.สระแก้ว

3.5 การกำหนดจำนวนตัวอย่าง

คณะผู้วิจัยได้กำหนดขนาดตัวอย่างที่จะสำรวจจำแนกตามประเภทของกลุ่มต่าง ๆ เป็นรายจังหวัด ๆ ละประมาณ 50 ตัวอย่าง รวมจำนวน 200 ตัวอย่างทั่วประเทศตามตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 6 จำนวนตัวอย่างที่ต้องการสำรวจจำแนกรายจังหวัด

ประเภทตัวอย่าง	จำนวนตัวอย่างในจังหวัดที่ต้องการสำรวจ				
	เชียงใหม่	นครราชสีมา	สุพรรณบุรี	นครศรีธรรมราช	รวม
ธ.ก.ส.	2	2	2	2	8
ธนาคารออมสิน	2	2	2	2	8
ธนาคารพาณิชย์	5	5	5	5	20
สหกรณ์การเกษตร	3	3	3	3	12
กลุ่มเกษตรกร	10	10	10	10	40
กลุ่มออมทรัพย์ฯ	15	15	15	15	60
กลุ่มอื่น ๆ ^{1/}	8	8	8	8	32
นายทุนเงินกู้	5	5	5	5	20
รวม	50	50	50	50	200

ได้แก่ กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มยุวเกษตรกร เป็นต้น

3.6 การเตรียมเครื่องมือเพื่อการสำรวจ

เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจครั้งนี้ได้แก่แบบสอบถามซึ่งมีอยู่ 2 แบบ ตามลักษณะขององค์กรสถาบันหรือเอกชนผู้ให้บริการทางการเงินในชนบท ดังนี้

แบบสอบถามชุดที่ 1 กรณีกลุ่ม/องค์กร/สถาบันการเงินในระบบและนอกระบบ แบบสอบถามชุดนี้ใช้สำหรับสอบถามหรือสัมภาษณ์ผู้ให้บริการทางการเงินซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน ได้แก่ ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งสอบถามหรือสัมภาษณ์องค์กรสถาบันที่ไม่ใช่ผู้ให้บริการทางการเงินในชนบทที่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ตลอดจนสอบถามหรือสัมภาษณ์องค์กรสถาบันที่ชาวชนบทร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินในชนบทโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มแม่บ้านต่าง ๆ เป็นต้น

แบบสอบถามชุดที่ 2 กรณีนายทุนเงินกู้ ใช้สำหรับสัมภาษณ์ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบในชนบท หรือที่เรียกกันว่า นายทุนเงินกู้

3.7 แบบสอบถาม

การเตรียมแบบสอบถาม (questionnaires) ที่จะใช้กับกลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 ประเภท ตามข้อ 3.3 คณะผู้วิจัยได้ร่วมกันประชุมปรึกษาหารือ เพื่อออกแบบสอบถามตามลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมี 2 แบบ ตามข้อ 3.6 ที่กล่าวแล้ว โดยมีข้อคำถามที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

แบบสอบถามชุดที่ 1 กรณีองค์กร/สถาบันผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและนอกระบบ ประกอบด้วยข้อคำถาม 3 ส่วน (ดูตัวอย่างแบบสอบถามจากภาคผนวก ข.) ดังนี้

- ก. ข้อมูลทั่วไป
- ข. วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน
- ค. ผลการดำเนินงานสินเชื่อในรอบปีที่ผ่านมา

แบบสอบถามชุดที่ 2 กรณีนายทุนเงินกู้ ประกอบด้วยข้อคำถาม 3 ส่วน (ดูตัวอย่างแบบสอบถามจากภาคผนวก ค.) ดังนี้

- ก. ข้อมูลทั่วไป
- ข. วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน
- ค. การให้เงินกู้ในรอบปีที่ผ่านมา

3.8 การทดสอบแบบสอบถาม

ภายหลังจากการสร้างแบบสอบถามเสร็จแล้ว คณะผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปทำการทดสอบ (re-test) กับองค์กรสถาบันและบุคคลที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการสำรวจในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ทดสอบแบบสอบถามกับผู้จัดการธนาคารพาณิชย์ จำนวน 2 แห่งและนายทุนเงินกู้นอกระบบ จำนวน 2 ราย ที่อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2541
- 2) ทดสอบแบบสอบถามกับผู้จัดการสหกรณ์การเกษตร 2 แห่ง และกลุ่มเกษตรกร 2 แห่ง ที่จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541

ภายหลังการทดสอบแบบสอบถาม ได้นำข้อบกพร่องต่าง ๆ จากแบบสอบถาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อคำถามที่เกี่ยวกับความลับของสถาบันการเงินหรือเป็นข้อมูลส่วนตัวของลูกค้าผู้กู้ ซึ่งถือว่าเป็นมารยาทในการดำเนินธุรกิจและเป็นเรื่องที่ไม่พึงเปิดเผย จึงมักจะเป็นการข้อมูลปกปิดและยากต่อการที่จะได้รับข้อความจริง มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้แบบสอบถามมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จนกระทั่งเห็นว่าแบบสอบถามมีความสมบูรณ์สามารถนำไปใช้ได้จริงในภาคสนามต่อไป

3.9 การเตรียมบุคลากรและการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

บุคลากรที่จะใช้ในการสำรวจข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ พนักงาน ธ.ก.ส. ในสังกัดกองวิจัย และ ธ.ก.ส. สาขาจตุจักร รวมจำนวน 8 คน และเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 4 คน ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานสอบถามและสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามได้มีการประชุมซักซ้อมการทำงานภาคสนาม เพื่อให้ผู้ช่วยนักวิจัยและผู้ปฏิบัติงานภาคสนามมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการวิจัยและการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยในครั้งนี้ยิ่งขึ้น

ภายหลังจากการวางแผนเพื่อการจัดเก็บข้อมูลภาคสนามเรียบร้อยแล้ว คณะวิจัยจึงได้นำพนักงานสัมภาษณ์ออกสำรวจข้อมูลจริง ระหว่างวันที่ 13 กรกฎาคม - 15 สิงหาคม 2541

3.10 ผลการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม สามารถรวบรวมแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 ภาค ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ (ตัวแทนภาคเหนือ) จังหวัดนครราชสีมา (ตัวแทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดสุพรรณบุรี (ตัวแทนภาคกลาง) จังหวัดนครศรีธรรมราช (ตัวแทนภาคใต้) รวมจำนวนตัวอย่างที่สำรวจมาได้ทั้งสิ้น 134 ตัวอย่าง หรือคิดเป็นร้อยละ 67.0 ของเป้าหมาย สามารถจำแนกเป็นรายจังหวัดตามตารางที่ 7 ดังนี้

ตารางที่ 7 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกรายภาคและจังหวัด

ภาค	จังหวัด	เป้าหมาย	จำนวน	ร้อยละ
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	50	31	62.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	50	32	64.0
ภาคกลาง	สุพรรณบุรี	50	29	58.0
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	50	42	84.0
รวม (4 ภาค 4 จังหวัด)		200	134	67.0

3.11 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการสำรวจข้อมูลภาคสนาม

การสำรวจกลุ่มตัวอย่างตามโครงการวิจัยนี้ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายเนื่องจากสาเหตุหลายประการ สรุปได้ดังนี้

1) จำนวนกลุ่มตัวอย่างประเภทสถาบันการเงินในพื้นที่โครงการวิจัยมีจำนวนจำกัด ไม่มีหน่วยงานแทนหากเกิดปัญหาไม่พบผู้จัดการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้จัดการ ถึงแม้จะได้คำแนะนำล่วงหน้าแล้วก็ตาม นอกจากนี้ พนักงานสัมภาษณ์พบว่า ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ

ในการตอบแบบสอบถาม โดยมักจะหลีกเลี่ยงการให้ข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่เบี่ยงเบนจากข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเชิงปริมาณต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานสินเชื่อชนบท ข้อมูลผลประกอบการของธนาคาร ฯลฯ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลเกรงว่า จะมีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดสินเชื่อชนบท หรือด้วยสาเหตุอื่น ๆ

2) กลุ่มตัวอย่างบางประเภทในพื้นที่โครงการวิจัยได้หยุดกิจการหรือเลิกดำเนินการไปแล้ว เช่น สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ที่พบเป็นส่วนมากได้แก่สหกรณ์การเกษตร สำหรับกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีชื่ออยู่ในทะเบียนแต่ไม่มีการดำเนินกิจกรรมด้านการให้บริการทางการเงิน (ให้สินเชื่อ) แก่สมาชิก เนื่องจากดำเนินการขาดทุน ล้มเหลว หรือขาดแคลนเงินทุน และไม่มีแหล่งเงินทุนที่จะเข้ามาให้การสนับสนุน กลุ่มเกษตรกรหลายกลุ่มจึงกำลังจะล้มเลิกกิจการ

3) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบางแห่งอยู่ในระหว่างการเตรียมการและรอเงินสนับสนุนจากรัฐ จึงยังไม่มีกิจกรรมด้านการให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก

4) นายทุนเงินกู้ส่วนใหญ่มักหลีกเลี่ยงหรือไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงแก่พนักงานสัมภาษณ์ เนื่องจากบางคนเข้าใจผิดคิดว่าเป็นการสอบถามเพื่อจะนำไปเป็นฐานข้อมูลในการเรียกเก็บภาษีจากรัฐ

3.12 การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) คณะผู้วิจัยจึงใช้แบบสอบถามซึ่งข้อคำถามส่วนใหญ่มีลักษณะแบบปลายเปิด (Open-end questions) เพื่อให้ผู้ตอบสามารถตอบได้ตามความเห็นของตนเองโดยอิสระ เมื่อได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจากภาคสนามแล้ว คณะผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลจากแบบสอบถามมาประมวลและวิเคราะห์ความคิดเห็นโดยการสรุปให้เป็นความคิดเห็นโดยภาพรวมของแต่ละกลุ่ม เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการให้บริการทางการเงินในชนบทว่ามีลักษณะเช่นไร มีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มหรือไม่อย่างไร กระบวนการให้บริการทางการเงินในชนบทมีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อชาวชนบทในด้านต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด

บทที่ 4

ผลการวิจัย

4.1 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

4.1.1 ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์หรือสอบถามกลุ่มตัวอย่าง 4 ภาค คือ จ.เชียงใหม่ (ตัวแทนภาคเหนือ) จ.นครราชสีมา (ตัวแทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จ.สุพรรณบุรี (ตัวแทนภาคกลาง) และ จ.นครศรีธรรมราช (ตัวแทนภาคใต้) รวมจำนวนผู้ตอบ 134 ตัวอย่าง แล้วนำมาจำแนกตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงินได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ โดยมีรายละเอียดในแต่ละกลุ่ม (ตารางที่ 8) ดังนี้

ก. ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ จำนวนรวม 53 ตัวอย่าง ประกอบด้วย

- 1) ธ.ก.ส. จำนวน 10 ตัวอย่าง
- 2) ธนาคารออมสิน จำนวน 7 ตัวอย่าง
- 3) ธนาคารพาณิชย์ จำนวน 17 ตัวอย่าง
- 4) สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร จำนวน 19 ตัวอย่าง

ข. ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ จำนวนรวม 81 ตัวอย่าง ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวน 33 ตัวอย่าง
- 2) กลุ่มอื่น ๆ จำนวน 13 ตัวอย่าง
- 3) นายทุนเงินกู้ จำนวน 35 ตัวอย่าง

ตารางที่ 8 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงิน

ประเภทผู้ให้บริการ	จ.เชียงใหม่	จ.นครราชสีมา	จ.สุพรรณบุรี	จ.นครศรีธรรมราช	รวม
ในระบบ (รวม)	(18)	(9)	(12)	(14)	(53)
1) อ.ก.ส.	4	2	2	2	10
2) ธนาคารออมสิน	2	2	1	2	7
3) ธนาคารพาณิชย์	5	3	4	5	17
4) สหกรณ์การเกษตร/ กลุ่มเกษตรกร	7	2	5	5	19
นอกระบบ (รวม)	(13)	(23)	(17)	(28)	(81)
1) กลุ่มออมทรัพย์ฯ	4	10	7	12	33
2) กลุ่มอื่น ๆ	1	5	2	5	13
3) นายทุนเงินกู้	8	8	8	11	35
รวมทั้งสิ้น	31	32	29	42	134

4.1.2 ตำแหน่งหรืออาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างรวม 134 ตัวอย่าง ปรากฏว่า มีภูมิหลังเกี่ยวกับตำแหน่งหรืออาชีพต่าง ๆ ของผู้ให้บริการทางการเงิน ดังนี้

ก. ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ

- 1) อ.ก.ส. ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้จัดการสาขา ผู้ช่วยผู้จัดการสาขา และ พนักงานสินเชื่อ
- 2) ธนาคารออมสิน ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้จัดการสาขา และ พนักงานอำนวยความสะดวก
- 3) ธนาคารพาณิชย์ ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้จัดการสาขา ผู้ช่วยผู้จัดการสาขา และ พนักงานสินเชื่อ
- 4) สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้จัดการ และ พนักงานสินเชื่อ

ข. ผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ

- 1) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ประธานและเหรัญญิกกลุ่ม
- 2) กลุ่มอื่น ๆ ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ประธานและเหรัญญิกกลุ่ม
- 3) นายทุนเงินกู้ ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้ให้กู้ในรายที่เป็นเอกชน เช่น พ่อค้า กษัตริย์และอาชีพอื่น ๆ

4.2 บทบาทการดำเนินงานสินเชื่อชนบทของผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ

ในงานวิจัยนี้ ได้กำหนดกรอบในการวิจัยบทบาทการดำเนินงานสินเชื่อชนบทของผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ คือ ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร เนื่องจากสถาบันเหล่านี้มีกิจกรรมหลักหรือกิจกรรมส่วนหนึ่งในการให้บริการเงินกู้แก่เกษตรกรในระบบ

4.2.1 บทบาทสินเชื่อของ ธ.ก.ส.

จากการสอบถามถึงบทบาทสินเชื่อของ ธ.ก.ส. จากผู้จัดการและพนักงานผู้ปฏิบัติงานของ ธ.ก.ส. สาขาในจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา สุพรรณบุรีและนครศรีธรรมราช รวมจำนวน 10 สาขา พบว่า

4.2.1.1 ห้องที่ดำเนินงาน

ธ.ก.ส. มีขอบเขตห้องที่ดำเนินงานในความรับผิดชอบที่ชัดเจนในห้องที่ของแต่ละสาขา โดยมีสาขาบางแห่งรับผิดชอบดำเนินงานในห้องที่เพียงอำเภอเดียว เช่น ธ.ก.ส. สาขาอุททอง รับผิดชอบเฉพาะอำเภออุททองอำเภอเดียว แต่สาขาบางแห่งรับผิดชอบดำเนินงานในห้องที่หลายอำเภอเช่น ธ.ก.ส. สาขาทุ่งสง รับผิดชอบดำเนินงานในห้องที่อำเภอทุ่งสง นาบอนและบางขัน เป็นต้น

4.2.1.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก

คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทางการเกษตร หรืออาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรเพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร

4.2.1.3 ความหมายของสินเชื่อชนบท

สินเชื่อชนบท หมายถึง การให้บริการสินเชื่อสำหรับบุคคลทั่วไปในชนบททุกพื้นที่ เพื่อนำไปเป็นทุนในการประกอบอาชีพให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

4.2.1.4 เหตุผลที่สาขาต้องดำเนินงานสินเชื่อชนบท

เป็นวัตถุประสงค์หลักของ ธ.ก.ส. ที่ต้องให้ความช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ในชนบท

4.2.1.5 เงื่อนไขในการให้กู้เงิน

ผู้ที่จะกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ต้องเป็นเกษตรกร หรือ สถาบันเกษตรกร และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. และข้อบังคับในการให้กู้ยืมของ ธ.ก.ส.

4.2.1.6 วัตถุประสงค์ของเงินกู้

กรณีเกษตรกรรายคน

1) เงินกู้ระยะสั้น เป็นเงินที่ให้กู้แก่เกษตรกรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตทางการเกษตรสำหรับในฤดูการผลิตหนึ่ง เช่น ค่าพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย อาหารสัตว์ แรงงาน ฯลฯ มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 12 เดือน (ในกรณีพิเศษไม่เกิน 18 เดือน) โดยใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน หรือใช้บุคคลค้ำประกัน หรือใช้เงินฝากหรือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน

2) เงินกู้ระยะปานกลาง เป็นเงินที่ให้กู้แก่เกษตรกรเพื่อลงทุนในสินทรัพย์ประจำใช้งานได้เกินกว่าฤดูการผลิตหนึ่ง เช่น ซื้อที่ดิน สร้างโรงเรือนการเกษตร บุกเบิกหรือปรับปรุงที่ดินทำสวน ซื้อสัตว์ใช้งานหรือเครื่องจักรกลการเกษตร ฯลฯ มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 3 ปี (ในกรณีพิเศษไม่เกิน 5 ปี) ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน หรือใช้บุคคลค้ำประกัน หรือใช้เงินฝากหรือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน

3) เงินกู้ระยะยาว แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

- เงินกู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม เป็นเงินที่ให้กู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปชำระหนี้สินเดิมที่มีค่านายทุนเอกชน หรือเพื่อไถ่ถอนหรือโอนคืนที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งเดิมเป็นของตนเองหรือของบิดาหรือมารดาแต่ได้ตกเป็นของเจ้าหนี้ด้วยเหตุสุจริตและความจำเป็น มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 10 ปี (ในกรณีพิเศษไม่เกิน 20 ปี) ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน

- เงินกู้ระยะยาวเพื่อการลงทุน เป็นเงินที่ให้กู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปลงทุนในสินทรัพย์ประจำที่มีอายุการคืนทุนนานกว่า 3 ปีจึงจะให้ผลคุ้มค่าการลงทุน เช่น การสร้างสวนไม้ผล การเลี้ยงไหม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การซื้อที่ดินเพิ่มเติมเพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพ องค์กรเรือน สร้างหรือต่อเติมโรงเรือนการเกษตร บุกเบิกหรือปรับปรุงที่ดิน ทำสวน ซื้อสัตว์ใช้งานหรือเครื่องจักรกลการเกษตร ฯลฯ มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 15 ปี (ในกรณีพิเศษไม่เกิน 20 ปี) ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน หรือใช้บุคคลค้ำประกัน

4) เงินกู้เกี่ยวเนื่องกับการเกษตร เป็นเงินที่ให้กู้แก่เกษตรกรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหมุนเวียนหรือลงทุนในสินทรัพย์ประจำเพื่อการแปรรูปผลผลิตการเกษตร การเก็บถนอมผลผลิตการเกษตร หรือทำการผลิตปัจจัยการผลิตการเกษตร ในกรณีเป็นเงินกู้ระยะสั้นมีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 12 เดือน (ในกรณีพิเศษไม่เกิน 18 เดือน) ในกรณีเป็นเงินกู้ระยะยาวมีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 15 ปี (ในกรณีพิเศษไม่เกิน 20 ปี) ใช้อสังหาริมทรัพย์เป็นประกัน หรือใช้บุคคลค้ำประกัน หรือใช้เงินฝากหรือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นประกัน

กรณีสถาบันเกษตรกร

- 1) เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนให้กับสมาชิกของสถาบันเกษตรกร เป็นเงินที่ให้กู้แก่สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรเพื่อนำไปให้กับสมาชิก มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 5 ปี
- 2) เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรไปจำหน่ายให้กับเกษตรกรและสมาชิก เป็นเงินที่ให้กู้แก่สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรเพื่อซื้อพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย ยา เพื่อจำหน่ายให้กับสมาชิก มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 1 ปี
- 3) เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนรวบรวมผลผลิตการเกษตร เป็นเงินที่ให้กู้แก่สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรเพื่อนำไปซื้อผลผลิตการเกษตรจากสมาชิกมาแปรรูปหรือจำหน่ายต่อ มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 1 ปี
- 4) เงินกู้ระยะยาวลงทุนในทรัพย์สินประจำ เป็นเงินที่ให้กู้แก่สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรเพื่อนำไปลงทุนทำสิ่งปลูกสร้าง หรือโรงงานแปรรูปผลผลิตการเกษตร มีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 20 ปี

4.2.1.7 วงเงินกู้และอัตราดอกเบี้ย

กรณีเกษตรกรรายคน

- 1) วงเงินกู้ไม่เกิน 60,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 11.5 ต่อปี
- 2) วงเงินกู้ 60,001 - 150,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12.5 ต่อปี
- 3) วงเงินกู้ 150,001 - 300,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13.5 ต่อปี
- 4) วงเงินกู้ 300,001 - 500,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 14.5 ต่อปี
- 5) วงเงินกู้ 500,001 - 1,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15.5 ต่อปี
- 6) วงเงินกู้ 1,000,001 - 5,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 16.5 ต่อปี
- 7) วงเงินกู้เกิน 5,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 17 ต่อปี

กรณีสถาบันเกษตรกร

- 1) เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนให้กับสมาชิกของสถาบันเกษตรกร เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อบังคับของ ธ.ก.ส. โดยวงเงินกู้ไม่เกิน 10 ล้านบาทหรือไม่เกิน 12 เท่าของทุนเรือนหุ้นของสหกรณ์การเกษตร อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9.25 ต่อปี
- 2) เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรไปจำหน่ายให้กับเกษตรกรและสมาชิก โดยวงเงินกู้ไม่เกิน 6 เท่าของทุนเรือนหุ้นของสหกรณ์การเกษตร อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.50 ต่อปี
- 3) เงินกู้เป็นทุนหมุนเวียนรวบรวมผลผลิตการเกษตรโดยวงเงินกู้ไม่เกิน 10 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.50 ต่อปี