

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเรื่อง

“ธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน  
กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และฉะเชิงเทรา”

โดย

ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เดือนเมษายน 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

และมุลนิธิชีวิตไท (Local Act)

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน

สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โครงการศึกษาเรื่อง “ธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน  
กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และฉะเชิงเทรา”

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน สู่อการผลิต  
อาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

นักวิจัย: ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยนักวิจัย: นางสาวณัฐวิ สายสวัสดิ์  
มูลนิธิชีวิตไท

## สารบัญ

### บทที่ 1 บทนำ

- 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1
- 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 2
- 1.3 วิธีการศึกษา 2
- 1.4 ขอบเขตของการศึกษา 2
- 1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 2

### บทที่ 2 ความเป็นมาของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินในประเทศไทย

- 2.1 “ธนาคารที่ดิน” คืออะไร 3
- 2.2 พัฒนาการกองทุนที่ดินในประเทศไทย 4
- 2.3 เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย 8

### บทที่ 3 กรณีศึกษา ธนาคารที่ดินชุมชน

- 3.1 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน 16
- 3.2 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง 26

### บทที่ 4 แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและบทสรุป

- 4.1 สาเหตุในการกีดกันของชาวบ้านกับการจำนองที่ดิน 34
- 4.2 ประโยชน์ของธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน 34
- 4.3 แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 35
- 4.4 บทสรุป 37

### บรรณานุกรม

38

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1: พัฒนาการกองทุนที่ดินและการจัดที่ดินในประเทศไทย	7
ตารางที่ 2.2: เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย	13

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 3.1: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน	18
แผนภาพที่ 3.2: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน	19
แผนภาพที่ 3.3: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง	29
แผนภาพที่ 3.4: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง	30

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความเหลื่อมล้ำอยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ก็คือความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สิน ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง และเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ งานวิจัยของ ดวงมณี เลาวกุล (2557) พบว่า ในประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินค่อนข้างสูง ผู้ที่มีที่ดินถือครองสูงสุด 1 เปอร์เซ็นต์ ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมากถึง 1 ใน 4 ของที่ดินที่มีโฉนดทั้งหมด หากเปรียบเทียบผู้มีที่ดินถือครอง 10 เปอร์เซ็นต์บนสุดกับ 10 เปอร์เซ็นต์ล่างสุด จะมีจำนวนที่ดินถือครองต่างกันถึง 855 เท่า ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

ในหลายประเทศได้มีการปฏิรูปที่ดิน (land reform) เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และจีน เป็นต้น แต่ในประเทศไทยไม่ได้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง ทำให้การขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัย และความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ยังคงเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน และจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

การปฏิรูปที่ดินจะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินมากขึ้น และทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากจะมีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ระหว่างผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีการนำที่ดินที่ถูกทิ้งร้างมาใช้ประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ การปฏิรูปที่ดินยังทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรมมากขึ้น ลดการกระจุกตัวของที่ดิน และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

แนวทางในการปฏิรูปที่ดินจำแนกได้ดังนี้

1. การใช้กลไกตลาด (market mechanism) เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดิน และธนาคารที่ดิน เป็นต้น
2. การแทรกแซงโดยรัฐบาล (government intervention) เช่น การจำกัดการถือครองที่ดิน การยึดที่ดินคืนเป็นของรัฐ และการแจกจ่ายเอกสารสิทธิ เป็นต้น
3. การอาศัยชุมชนเป็นพื้นฐาน (community-based) เช่น โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดินชุมชน เป็นต้น

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมากไม่น้อย หากไม่มีที่ดินก็เสมือนขาดเครื่องมือในการทำกินและหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว ในขณะที่กลไกหนึ่งของภาครัฐในการแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินกินของประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินและเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างเช่น ธนาคารที่ดินในระดับประเทศ ยังไม่เป็นรูปธรรมและยังมีการถกเถียงกันอยู่ว่า ควรมีการจัดองค์กรในรูปแบบใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทางออกในระดับชุมชน โดยศึกษาถึงบทบาทของธนาคารที่ดินชุมชนในการทำหน้าที่ยังกล่าว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์การขาดแคลนที่ดินในบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา
- 1.2.2 เพื่อศึกษากระบวนการรวมกลุ่ม ศักยภาพและข้อจำกัดของการบริหารจัดการกองทุนธนาคารที่ดินชุมชนใน 2 พื้นที่
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

## 1.3 วิธีการศึกษา

- 1.3.1 ทบทวนและรวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดิน สถาบันการเงินชุมชน กับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินของเกษตรกรในการผลิตอาหาร
- 1.3.2 เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามและเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก คณะกรรมการกองทุน สมาชิกกลุ่ม และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล
- 1.3.3 วิเคราะห์แนวคิด รูปแบบ กระบวนการบริหารจัดการกลุ่มของกองทุนธนาคารที่ดิน และสถาบันการเงินชุมชน ที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้าถึงที่ดินของสมาชิก เพื่อนำไปสู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน รวมทั้งโอกาสและข้อจำกัดของกลุ่ม
- 1.3.4 สรุปและเสนอแนะแนวทางการพัฒนากองทุนธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

พื้นที่ในการศึกษา 2 พื้นที่ คือ

- 1.4.1 กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนอำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา
- 1.4.2 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา

## 1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ชุดความรู้แนวคิดธนาคารที่ดินชุมชนเพื่อการผลิตที่ยั่งยืน ในบริบทพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา และจังหวัดฉะเชิงเทรา
- 1.5.2 รูปแบบ กระบวนการรวมกลุ่ม และแบบแผนในการบริหารจัดการกองทุนธนาคารที่ดินชุมชนเพื่อการผลิตที่ยั่งยืน ที่สามารถนำไปใช้ในวงกว้าง
- 1.5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากองทุนธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อการผลิตอาหารที่ยั่งยืน โอกาสในการรักษาที่ดินของเกษตรกร ในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

## บทที่ 2

### ความเป็นมาของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทและเป้าหมายในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน พัฒนาการของกองทุนที่ดินและการจัดที่ดินในประเทศไทย และความเป็นมาของธนาคารที่ดินในประเทศไทย

#### 2.1 “ธนาคารที่ดิน” คืออะไร

“ธนาคารที่ดิน”<sup>1</sup> เป็นเครื่องมือหนึ่งในการปฏิรูปที่ดินและกระจายการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม ธนาคารที่ดินเป็นกลไกที่จะช่วยแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาด ซึ่งเกิดจากการผูกขาดในตลาดที่ดิน ทำให้เกิดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินจำนวนมากในคนบางกลุ่มที่มีความมั่งคั่งเท่านั้น โดยธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดินมายังผู้ด้อยโอกาสหรือยากจนที่ต้องการที่ดินเพื่อทำกินหรืออยู่อาศัย เพื่อให้คนกลุ่มนี้ได้มีโอกาสเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือเป็นเจ้าของที่ดิน

การดำเนินงานของธนาคารที่ดิน อาจจะเป็นองค์กรสาธารณะ ที่ไม่แสวงหากำไร หรืออาจจะเป็นองค์กรของเอกชน ทำธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร เป้าหมายในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. เพื่อกระจายการถือครองที่ดิน (land distribution) เป็นการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน (land concentration)
2. เพื่อรวบรวมที่ดินให้เป็นแปลงใหญ่ (land consolidation) เป็นการแก้ไขปัญหาการกระจายตัวของที่ดิน (land fragmentation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
3. เพื่อการจัดผังเมือง (urban planning)

ที่ดินที่จะนำมาจัดการในธนาคารที่ดิน เป็นได้ทั้งที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน โดยที่ดินของรัฐนำมาดำเนินการในลักษณะของการให้ประชาชนเช่า เพื่อทำประโยชน์ (ประชาชนไม่สามารถเป็นเจ้าของได้) ส่วนที่ดินของเอกชน นำมาดำเนินการในลักษณะของการให้เช่าหรือเช่าซื้อ โดยผู้ที่เช่าซื้อจะสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ต่อไป

งานวิจัยนี้จะศึกษาถึงธนาคารที่ดินที่มีบทบาทในการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทย และปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสหรือยากจน การที่จะบรรลุเป้าหมายในการกระจายการถือครองที่ดินนั้น ต้องอาศัยเครื่องมือหลายอย่างประกอบกัน เช่น ธนาคารที่ดิน ภาษีที่ดิน และโฉนดชุมชน

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมและธนาคารที่ดินในต่างประเทศใน คูปต์ พันธหินกอง. (2555). *องค์ความรู้ เรื่องธนาคารที่ดิน*. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย.

## 2.2 พัฒนาการกองทุนที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและการแก้ไขปัญหาให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนมาหลายยุคหลายสมัย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ (ดูตารางที่ 2.1 ประกอบ)

### 2.2.1 การจัดที่ดินและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดหาที่ดิน

แนวความคิดการกระจายการถือครองที่ดินมีความสำคัญนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) เกี่ยวกับการจัดที่ดินและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดหาที่ดินหลายฉบับ ดังนี้

- พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 เพื่อให้กรมสหกรณ์สามารถจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และให้สมาชิกสหกรณ์สามารถครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยให้อำนาจรัฐบาลในการจัดตั้งนิคม เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินตั้งเคหสถาน ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมาย เมื่อผู้เช่าครอบครองที่ดินในนิคม ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน จะได้รับหนังสือแสดงว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และมีสิทธิที่จะขอรับโฉนดแผนที่ หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือขอคำรับรองจากเจ้าหน้าที่ และที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่หวงห้าม
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ให้รัฐบาลจัดตั้งนิคม เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถาน ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินของรัฐ หรือในที่ดินสงวนหวงห้าม
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้รัฐบาลมีอำนาจในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ หากสมาชิกนิคมทำตามเงื่อนไขของรัฐ ก็จะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสามารถนำมาขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้
- ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2512 ของกรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ ซึ่งอาจนับได้ว่า การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนนี้ ทำให้แนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนที่ดินมีความชัดเจนขึ้น และนำมาสู่การปฏิบัติ โดยเป็นกลไกสำคัญให้เกษตรกร ชาวนา ชาวไร่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
- โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร (พฤษภาคม 2513) สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2513 ดร. ไชยยงศ์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกร (โดยเฉพาะในภาคกลาง) และได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 อนุมัติให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าข้อเสนอของกรมพัฒนาที่ดิน ยังไม่เกิดการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย แต่รัฐบาลก็มีความสนใจในปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรมากขึ้น และมีการจัดตั้งโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกรขึ้น โดยจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่



เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกร ซื้อผ่อนส่งภายใน 15 – 20 ปี นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ยังได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดิน โครงการกองทุนฯ ได้นำมาสู่การจัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ยุบกองทุนฯ ไปในปี พ.ศ. 2540

- ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514 เพื่อเป็นงบประมาณให้กับโครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งมีการขอตั้งงบประมาณเป็นสองระยะคือ ในปี พ.ศ. 2514 - 2515 และ ปี พ.ศ. 2516 - 2519
- ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2518 ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์นำเงินทุนหมุนเวียนนี้ไปจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตรกร สหกรณ์การประมง และสหกรณ์บริการ เพื่อนำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อ
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519 เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่คลังจังหวัด และที่คลังอำเภอ เรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่” ในปี พ.ศ. 2520 กองทุนฯ ได้มีการแก้ไขเพื่อขยายวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุม “ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย” ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกองทุน ดังจะเห็นได้จากกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะต่อมา รัฐบาลใช้แก้ปัญหาเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ที่ออกมาเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในทุกมิติ ทั้งปัญหาหนี้สิน ที่ดินทำกิน ราคาพืชผลตกต่ำ ฯลฯ จนมีการกล่าวว่า มีลักษณะคล้าย “รถดับเพลิง”
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีการปรับปรุงคุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง และสมาชิกนิคมสหกรณ์

### 2.2.2 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีการเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ภายใต้ “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” รัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องหนี้สิน สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย นับเป็นพลังสำคัญที่กดดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมีการระบุให้จัดตั้ง “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการคนแรก

### 2.2.3 กองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและการกู้ยืม

รัฐบาลมีการออกระเบียบเกี่ยวกับกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาด้านที่ดินหลายฉบับ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดินและหนี้สิน
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 รัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้อนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นกองทุนช่วยเหลือ จำนวน 75 ล้านบาท<sup>2</sup>
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 1,390 ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ<sup>3</sup>
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546 เป็นผลมาจากการรวมเงินทุนและกองทุนหมุนเวียน 3 กองทุน<sup>4</sup>เป็นกองทุนเดียว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการโอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ที่เดิมสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองทุนหมุนเวียนฯ นี้ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สิน การรักษากรมสิทธิ์ในที่ดิน และการประกอบอาชีพ รวมทั้งการเปิดรับหนี้ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ ที่เป็นหนี้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

<sup>2</sup> ผลการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ (วันที่ 5 ธันวาคม 2533) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน จำนวน 706 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 85,205,885 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 12,978 ไร่

<sup>3</sup> ผลการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ (วันที่ 1 ตุลาคม 2536) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 กองทุนหมุนเวียนฯ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน 12,052 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 1,590,821,905 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 13,372 ไร่

<sup>4</sup> เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน, กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน และกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน

ตารางที่ 2.1: พัฒนาการกองทุนที่ดินและการจัดที่ดินในประเทศไทย

ปี พ.ศ.	พ.ร.บ./ระเบียบ/เงินทุน/กองทุน	หน่วยงาน
2483	พระราชบัญญัติจัดตั้งสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483	กรมสหกรณ์
2485	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงสาธารณสุข
2504	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสหกรณ์
2511	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550)	กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมสหกรณ์ที่ดิน) กระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสัมพันธ์)
2512	ระเบียบ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2512	กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมสหกรณ์ที่ดิน)
2514	ระเบียบ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514 .ศ.	กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (กรมสหกรณ์ที่ดิน)
2518	ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2518	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์)
2518	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จัดตั้งกองทุน “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”	กระทรวงการคลัง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2519	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ปี พ.ศ.	พ.ร.บ./ระเบียบ/เงินทุน/กองทุน	หน่วยงาน
2528	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย เงินทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกร และผู้ยากจน พ .ศ.2528 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543)	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี
2533	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สิน เดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543)	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี (รัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุนทะวัฒน์)
2536	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและ ที่ดิน พ .ศ.2536 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543)	สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี (รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย)
2546	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่ เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546 เป็น การรวมกองทุน 3 กองทุนเข้าด้วยกัน (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2551 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2561)	สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์

### 2.3 เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย

นโยบายเรื่องธนาคารที่ดินได้มีการกล่าวถึง และมีการผลักดันมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออก “ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน” ของกรมสหกรณ์ที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ ซึ่งเป็นระยะแรกที่รัฐบาลมีแนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนที่ดิน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรชาวนาชาวไร่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และนำมาสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน ต่อมาเงินทุนหมุนเวียนนี้ได้ถูกยกเลิก และได้มีการออก “ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2518” ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ ขึ้นมาแทน

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2513 ได้มีการจัดตั้ง “โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร” เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกรซื้อผ่อนส่งภายใน 15 – 20 ปี ต่อมาได้มีการออก “ระเบียบเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร โครงการนี้ได้นำมาสู่การจัดตั้งสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ยุบกองทุนฯ ไปในปี 2540

ในปี 2518 สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นพลังสำคัญที่กดดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และต่อมาได้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น

นอกจากนั้น ยังมีกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรี คือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. 2519” โดยมีวัตถุประสงค์หนึ่ง เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยได้ปรากฏชัดเจนขึ้น นับแต่มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี 2518 ภายใต้ความดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีความมุ่งหวังที่จะขยายเป็นธนาคารที่ดินในอนาคต ในเดือนพฤษภาคม 2521 มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลของการศึกษาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยอยู่ร่วมกับ ธ.ก.ส. และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2522 ให้ปรับปรุง ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ..... และร่าง พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ..... ให้สอดคล้องกัน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2523 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาธนาคารที่ดินขึ้น และได้มีการเสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ 5 รูปแบบ คือ

1. จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
2. จัดตั้งขึ้นใน ธ.ก.ส. โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ ร่วมกับ ธ.ก.ส. โดยแท้จริงทั้งเงินทุนและค่าใช้จ่าย และตั้งใน ธ.ก.ส. แบบกึ่งอิสระจาก ธ.ก.ส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ธ.ก.ส. แต่แบ่งทุนและค่าใช้จ่ายเป็นคนละส่วนกัน
3. จัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการ กึ่งรัฐวิสาหกิจ
4. จัดตั้งเป็นรูปธรรมนามธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือรูปแบบคณะกรรมการโดยมี ส.ป.ก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ
5. เพิ่มอำนาจหน้าที่ ส.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งอะไรใหม่ เพียงแต่ต้องพิจารณาแก้กฎหมาย และกำหนดนโยบายและมาตรการเสริมขึ้นใหม่

วันที่ 14 สิงหาคม 2524 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ต่อมาในวันที่ 15 มิถุนายน 2525 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส. โดยให้ดำเนินการทั้งในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน และคณะรัฐมนตรีรับ

หลักการในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในวันที่ 22 มิถุนายน 2525 หลังจากนั้น คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

นอกจากการศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการกำหนดให้เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

วันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” ต่อมาในปี 2535 ได้จัดสรรเงินงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน 1,000 ล้านบาท โดยให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดิน เพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี และในวันที่ 8 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยให้มียกเว้นขึ้นในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ผู้จัดการธนาคารเป็นผู้บริหารกองทุนที่ดินตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนด และแยกการดำเนินงานออกต่างหากจากการดำเนินงานตามปกติของธนาคาร

วันที่ 18 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ อนุมัติให้ดำเนินงานในรูปกองทุนที่ดินต่อไป โดยร่วมกันรับผิดชอบระหว่าง ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม ซึ่งจะส่งผลถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยรวมให้ดีขึ้นด้วย สำหรับแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 2 (2540 - 2544) เป็นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี (13 สิงหาคม 2534) เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินให้แก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตร เป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินแก่แรงงานรับจ้างทางการเกษตรเพื่อนำไปจัดหาที่ดิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับอนุมัติเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและดอกผลไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายใน 5 ปี โดยมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินตามแผนนี้

วันที่ 4 มีนาคม 2546 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ซึ่งรวมทั้งสินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน การดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะมีผลใช้บังคับอย่างเต็มระบบภายในวันที่ 1 มกราคม 2547 โดยในระยะยาวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปที่ดินทั้งระบบ ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปการจัดทรัพย์สินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ วันที่ 22 เมษายน 2546 คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เรื่องแนวทางการแปลง

สินทรัพย์เป็นทุนและการปฏิรูปที่ดิน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็น ทุนประเภทที่ดิน ให้แก่คณะรัฐมนตรีเป็นระยะ

ในสมัยรัฐบาลของนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554<sup>5</sup> ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 วัตถุประสงค์ หลักของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) คือ เพื่อดำเนินการให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม แก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน และยกเว้นพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อจัดตั้ง ธนาคารที่ดิน ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 5 ปี หลังจากนั้น บจธ. ก็จะยุติการดำเนินการ หรือหากในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ให้รัฐมนตรีประกาศยุบเลิกสถาบันนี้ในราชกิจจานุเบกษา

บจธ. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร

แม้ บจธ. จะได้รับเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2555 มาทั้งสิ้น 775,282,600 บาท แต่ปัญหาความ ขัดแย้งทางการเมืองทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน รวมทั้งการ ดำเนินงานของ บจธ. ล่าช้า แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559<sup>6</sup> เพื่อขยายระยะเวลาในการยุบเลิก สถาบันจาก 5 ปี เป็น 8 ปี หลังจากนั้น ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบใน หลักการร่างพระราชกฤษฎีกาสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่...) พ.ศ.... และการ ดำเนินการตามภารกิจของ บจธ. โดยมีการขยายระยะเวลาดำเนินการของสถาบันฯ ออกไปคราวละ 1 ปี แต่ไม่ เกิน 3 ปี ซึ่งขึ้นกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละปี นอกจากนี้ ได้ให้ บจธ. รับความเห็นของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริม องค์กรมหาชนไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินนั้น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษา ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการ ร่างกฎหมายและเสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 ได้มีการนำเรื่องเสนอให้

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา, พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554. เล่ม 128 ตอน ที่ 33 ก. วันที่ 10 พฤษภาคม 2554.

<sup>6</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การ มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559. เล่ม 133 ตอน 51 ก หน้า 1-8. 7 มิถุนายน พ.ศ. 2559.

คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในวันที่ 8 กันยายน 2558 และมอบหมายให้ บจธ. ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และเห็นว่าเป็นรายงานที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกมิติ เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน ป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลน การบุกรุก รวมไปถึงการสูญเสียที่ดิน โดยสามารถแก้ปัญหาและบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และเห็นชอบด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่งรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวให้คณะกรรมการประสานงานร่วม 3 ฝ่าย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศ และแจ้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วม คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในขณะเดียวกันสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาอีกครั้ง โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจมีการปรับแก้ไขในบางมาตรา ให้กระชับรัดกุม หลังจากนั้น ที่ประชุมสปท. มีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการฯ เรื่องธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.... ก่อนจะส่งรายงานนี้ให้ประธานสปท. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป คณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักการของธนาคารที่ดินไว้ว่า ธนาคารที่ดินจะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่ดินหลุดจำนอง ช่วยป้องกันไม่ให้ที่ดินตกเป็นของนายทุน และช่วยจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนได้ทำประโยชน์ โดยธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ดินหลุดจำนอง การบริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และการจัดซื้อที่ดินเข้าธนาคาร (ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงศ์, น.1-2)

เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย แสดงในตารางที่ 2.2 ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบใด ควรเป็นเอกเทศหรือไม่ ควรอยู่ในรูปแบบของธนาคารดำเนินงานภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ ทำให้ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในระดับประเทศขึ้นในประเทศไทย มีเพียงการดำเนินงานของ บจธ. ซึ่งเป็นแบบจำลองการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ที่พยายามแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินและที่ดินหลุดมือของผู้ด้อยโอกาสหรือยากจนอยู่ในขณะนี้



ตารางที่ 2.2: เส้นทางธนาคารที่ดินในประเทศไทย

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
2512	ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ.ศ. 2512 ของกรมสหกรณ์ที่ดิน
พฤษภาคม 2513	จัดตั้ง “โครงการกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร”
2514	ระเบียบ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนเพื่อจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร พ.ศ. 2514 .ศ.
2518	ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดิน พ .ศ. 2518
5 มีนาคม 2518	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 - มาตรา 9 ได้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้ความดูแลของกระทรวงการคลัง - จัดตั้งกองบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นกับ ส.ก.ป.
2519	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พโดยมีวัตถุประสงค์หนึ่ง เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ ”2519 .ศ. ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
พฤษภาคม 2521	จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง สกบ ธ .ก.ป..ก.ส. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
16 มกราคม 2522	คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับปรุง ร่าง พ.ศ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.บ.ร. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.บ.ร.และร่าง พ.....พให้.....ศ. สอดคล้องกัน
9 มิถุนายน 2523	จัดตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดินขึ้น ซึ่งเสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น 5 รูปแบบ
14 สิงหาคม 2524	ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
15 มิถุนายน 2525	คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธ.ก.ส.
22 มิถุนายน 2525	เสนอมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น แก่คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีรับหลักการ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติมอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
2530	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 .ศ.พ)2530-2534) มีการกำหนดให้เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
13 สิงหาคม 2534	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ - ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติเป็นเวลา 5 ปี - ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนในรูปของ “กองทุนที่ดิน”
8 เมษายน 2535	ประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยมีการแก้ไขมาตรา 34 ทวิ ให้มีกองทุนในธนาคารเรียกว่า “กองทุนที่ดิน”
18 พฤษภาคม 2542	คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 2 (2540 - 2544) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ดำเนินงานในรูปกองทุนที่ดินต่อไป
4 มีนาคม 2546	คณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการปฏิรูปที่ดินตามที่สำคัญงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ
22 เมษายน 2546	คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และการปฏิรูปที่ดินตามที่สำคัญงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ
1 มกราคม 2547	การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีผลใช้บังคับอย่างเต็มระบบ
2554	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) .ศ.พ2554
2558 มิถุนายน 9	สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมายและ ....ศ.เสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
2558 กรกฎาคม 13	สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้นำเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
2558 กันยายน 8	คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป และมอบหมายให้ บจธ . ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอ
7 มิถุนายน 2559	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ฉบับที่)2) พ .ศ.2559 เพื่อขยายระยะเวลาในการยุบเลิกสถาบันจาก 5 ปี เป็น 8 ปี
2559 กรกฎาคม 12	คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอ และเห็นชอบด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ....ศ.

วัน เดือน ปี	เหตุการณ์
	คณะกรรมการฯ ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจมีการปรับแก้ไขร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดินในบางมาตรา ให้กระชับรัดกุม
	ที่ประชุมสปท .มีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการฯ เรื่องธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน .พก่อนจะส่งรายงานนี้ให้ประธาน ....ศ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป .สปท
5 กุมภาพันธ์ 2562	ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน และการ ....ศ.พ (...ฉบับที่) (องค์การมหาชน) โดยมีการขยายระยะเวลาดำเนินการของ .ดำเนินการตามภารกิจของ บจธ บจธ. ออกไปคราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี ซึ่งขึ้นกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละปี

### บทที่ 3 กรณีศึกษา ธนาคารที่ดินชุมชน

ขณะที่ธนาคารที่ดินในระดับชาติยังไม่สามารถจัดตั้งได้ ในระดับของชุมชน ภาคประชาชนได้มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินและที่ดินหลุดจำนอง โดยอาศัยกลไกที่เรียกได้ว่าเป็น “ธนาคารที่ดินชุมชน” งานวิจัยนี้ได้ศึกษาธนาคารที่ดินชุมชน เป็นกรณีศึกษา 2 แห่งที่ได้มีการดำเนินงานและประสบความสำเร็จ ซึ่งอยู่ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

#### 3.1 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน

จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดหนึ่ง ที่มีการดำรงวิถีพื้นบ้านที่โดดเด่นมีเอกลักษณ์ โดยเฉพาะวิถีชุมชนคาบสมุทรสทิงพระ ซึ่งประกอบด้วย 4 อำเภอ คือ อ.สทิงพระ อ.สิงหนคร อ.ระโนด และ อ.กระแสสินธุ์ ตั้งอยู่ระหว่างทะเลอ่าวไทยและทะเลสาบสงขลา เนื่องจากทะเลสาบสงขลาอุดมไปด้วยทรัพยากรทางทะเลมากมาย ทั้งกุ้ง หอย ปู และปลาที่อุดมสมบูรณ์มาก อีกทั้งทะเลสาบสงขลาที่มีความสวยงาม จนได้รับการยกให้เป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวขึ้นชื่อแห่งดินแดนด้ามขวาน

ปัจจุบัน ชุมชนคาบสมุทรสทิงพระก็ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่รุกล้ำพื้นที่ผลิตอาหารและทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงทางอาหาร นอกจากนี้เกษตรกรยังมีปัญหาด้านสุขภาพ เนื่องจากการใช้สารเคมี ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการเก็บรักษา จึงมีสารเคมีตกค้างในร่างกายสูงมาก

กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน ตั้งอยู่ที่ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา วิถีชีวิตของชุมชนในแถบนี้มี 3 รูปแบบที่สำคัญคือ

1. วิถีไหนต เป็นวิถีชีวิตเกี่ยวกับตาลโตนด ประกอบด้วย การขึ้นตาลโตนด ฉေးลูกตาล ลูกตาลเชื่อม การทำน้ำผึ้งแว่น น้ำผึ้งเหลว การแปรรูปผลิตภัณฑ์จากตาลโตนด และการเพาะปลูกไหนต
2. วิถีนา เป็นวิถีชีวิตการทำนา อาชีพทำนาเป็นอาชีพหลักของชาวบ้าน ทำสลับกับการทำตาลโตนด คือเมื่อหมดหน้าตาลโตนด ก็จะมาประกอบอาชีพทำนา
3. วิถีเล เป็นวิถีชีวิตชาวประมงแบบดั้งเดิม และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ประมง เช่น การทำไช-ส้ม การทำกุ้งส้ม ปลาแห้ง ปลาต้มน้ำผึ้ง เป็นต้น

กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน ได้มีการเรียนรู้วิถีชีวิตเหล่านี้ของชาวใต้ ซึ่งอยู่ร่วมกันได้อย่างเกื้อกูล โดยเชื่อมร้อยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเข้ากับกิจกรรมของกลุ่ม เพื่อการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิก การก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้าน โดยผ่านบทบาทของผู้นำ ในการส่งเสริมองค์ความรู้ของชุมชน คือ คุณสมารถ สะกวี โดยใช้กระบวนการทำงานสร้างความสัมพันธ์กับคนในชุมชน เพื่อเรียนรู้ซึ่งกันและกัน คุณสามารถได้มีโอกาสพูดคุยกับคนในชุมชนในประเด็นต่าง ๆ เช่น การออมทรัพย์ของคนในชุมชน สภาพความ

เป็นอยู่ของคนในชุมชนที่ยากจน ความมั่นคงและความยั่งยืนของครอบครัวและชุมชน และการไม่ได้รับโอกาสในทางการเงินจากเงินกู้ในระบบ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบขึ้นมา

จากการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันของคนในชุมชน ได้มีการชักชวนให้ญาติมาทำกลุ่มออมทรัพย์ด้วยกัน เมื่อเดือนมิถุนายน 2533 ซึ่งมีสมาชิกในการจัดตั้งกลุ่มฯ เริ่มแรกจำนวน 33 คน เมื่อสมาชิกมีความมั่นใจในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ จึงได้ชักนำเครือญาติให้เข้าร่วมกลุ่มออมทรัพย์ ในปีต่อมามีสมาชิกทั้งหมด 157 คน กลุ่มออมทรัพย์ที่ก่อตั้งในปีแรก (ปี 2533) คือตำบลบ่อกุล หลังจากนั้นมีการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่อื่นอีกคือ ตำบลหัวเปลว (ปี 2534) บ่ออิฐ และปลายนา (ปี 2535) วัดเลียบ (ปี 2538) บ้านฉาง และเกาะน้ำร่อง (ปี 2540) ตามลำดับ ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 7 กลุ่มทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย มีจำนวนสมาชิกรวมกันกว่า 6,000 คน มีเงินหมุนเวียนและทรัพย์สินรวมกันแล้วเกือบ 100 ล้านบาท

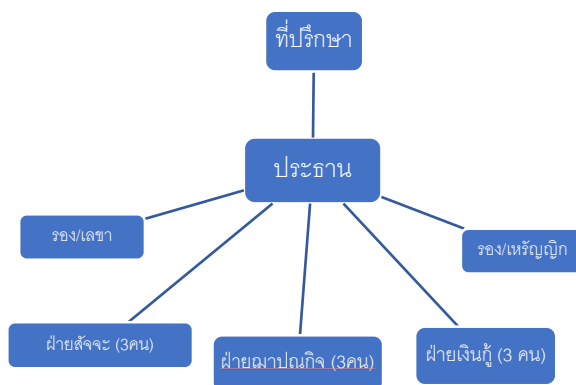
กลุ่มออมทรัพย์มีการเรียนรู้และสร้างความเข้าใจกับคนในชุมชน ทำให้การดำเนินกิจกรรมด้านการออมทรัพย์เป็นไปด้วยดี ใช้หลักบริหารจัดการและกฎระเบียบที่เข้าใจได้ง่าย โดยให้สมาชิกมาฝากเงินออมทุกวัน 5 ของทุกเดือน ออมเงินได้สูงสุดคนละ 10 หุ้น ๆ ละ 10 บาท หรือเดือนละไม่เกิน 100 บาทเท่ากันทุกคน หากสมาชิกรายได้ไม่ฝากเงินตามกำหนดจะต้องเสียค่าปรับครั้งละ 10 บาทต่อเดือน จากเงินฝากจำนวนนี้ กลุ่มออมทรัพย์จะนำเงินไปปล่อยกู้ แต่ในระยะแรกประสบปัญหาว่า ชาวบ้านไม่ค่อยมากู้เงิน เนื่องจากวิถีชีวิตของคนใต้ที่สืบทอดกันมาในเรื่องของการปลอดหนี้ จึงทำให้ต้องขอร้องให้ครูหรือข้าราชการในท้องถิ่นมากู้เงินก่อน เพื่อให้กิจการของกลุ่มออมทรัพย์มีรายได้จากดอกเบี้ยและเติบโตขึ้น ต่อมาคณะกรรมการของกลุ่มฯ เริ่มกู้เงินและต่อมาเริ่มมีสมาชิกกลุ่มกู้เงินตามมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัจจุบันนี้สมาชิกกลุ่มมีความเชื่อมั่นในกลุ่มออมทรัพย์ของตนเองมากขึ้น

นอกจากการส่งเสริมให้มีกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนแล้ว ยังมีการคำนึงถึงความมั่นคงทางอาหาร และคนในชุมชนจำเป็นที่จะต้องมีความรู้และรายได้ที่จะสามารถนำมาหมุนเวียนและสร้างความมั่นคงได้ จึงมีการส่งเสริมให้มีธุรกิจเกิดขึ้นในกลุ่มออมทรัพย์ (โดยเฉพาะในกลุ่มสตรี) และมีการพัฒนาธุรกิจชุมชน “**ครัวใบโหนด**” ขึ้น โดยต่อยอดจากกลุ่มออมทรัพย์ตาลโตนด ซึ่งเป็นกลุ่มออมทรัพย์ 1 ใน 7 กลุ่ม

### 3.1.1 การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ครัวใบโหนด

กลุ่มออมทรัพย์มีคณะกรรมการจำนวน 9 คน (แผนภาพที่ 3.1) มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ถือหุ้น กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี เมื่อหมดวาระก็จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกลุ่ม โดยคณะกรรมการจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด มีการสรุปผลการทำงานเป็นรายสัปดาห์ มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพและทักษะของผู้นำสตรีในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านบัญชี การบริหารจัดการ และการตลาด มีการหมุนเวียนหน้าที่กันทุกเดือน เพื่อให้คณะกรรมการมีโอกาสพัฒนาทักษะที่หลากหลายและยังเป็นการป้องกันการทุจริตไปด้วยในตัว นอกจากนั้นยังมีคณะที่ปรึกษา ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กลุ่มต่าง ๆ หากมีปัญหาภายในกลุ่ม จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้กิจกรรมของกลุ่มสามารถดำเนินไปด้วยดีทั้งทางด้านการออมทรัพย์และธุรกิจของกลุ่ม

### แผนภาพที่ 3.1: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน



#### 3.1.2 ระบบการกู้เงิน

การกู้เงิน แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. กู้ปกติ คือ การกู้จากเงินสัจจะออมทรัพย์ โดยใช้บัญชีเงินสัจจะออมทรัพย์ในการค้ำประกันการกู้เงิน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน
2. กู้โดยใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน
3. กู้พิเศษ เช่น การกู้เพื่อไปทำเกษตรอินทรีย์ การกู้ไปซื้อที่ดิน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน
4. สำหรับคนรุ่นใหม่ที่ยากประกอบอาชีพ ต้องนำเสนอโครงการมายังกลุ่มฯ เพื่อพิจารณา อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน

#### 3.1.3 การจัดสรรผลประโยชน์

ผลประโยชน์ที่ได้จะมีการจัดสรรคืนแก่สมาชิก โดยแบ่งสัดส่วนเพื่อประโยชน์สูงสุดของชุมชน ดังนี้

1. เงินปันผลสำหรับสมาชิก ร้อยละ 50
2. เงินทุนสำหรับพัฒนาธุรกิจชุมชน ร้อยละ 20 มี 3 แผนงานคือ 1. แปรรูปงา เป็นขนมงาขาว งาดำ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้หญิงให้มีงานทำ สร้างโอกาสในการตลาด คือ ตลาดอินทรีย์ ขณะนี้ธุรกิจแปรรูปงาไม่มีการผลิตเนื่องจากปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ 2. ตลาดเขียว มีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านในกลุ่มออมทรัพย์และชุมชนผลิตพืชผักที่ปลอดภัยออกมาขาย และทางครัวเรือนได้รับผลผลิตและนำมาแปรรูปขายให้กับผู้บริโภคอีกต่อ 3. ครัวเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมชุมชนทำโครงการความหลากหลายทางด้านอาหาร ทำอาหารสูตรพื้นบ้าน สร้างรายได้ให้กับผู้นำ และสร้างอาหารพื้นบ้านเล็ก ๆ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และรักษาวัฒนธรรมของชุมชนต่อไป
3. กองทุนสวัสดิการชุมชน ร้อยละ 10 เช่น เงินทุนด้านสุขภาพสำหรับสมาชิก กองทุนการศึกษาสำหรับเยาวชน เงินยืมชีพสำหรับผู้สูงอายุและเด็กก่อนปฐมวัย และกองทุนฉาบฉวย เป็นต้น
4. กองทุนสำหรับการพัฒนากลุ่มและฝึกอบรม ร้อยละ 5 เพื่อพัฒนาบุคลากร ฐาน และอบรม

5. กองทุนเพื่อสังคม ร้อยละ 5 เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบเหตุต่าง ๆ ในคาบสมุทรมหานคร เช่น สึนามิ กิจกรรมค่ายเยาวชน งานวันเด็ก หรือช่วยเครือข่ายใหม่ ๆ ที่กำลังเปิดพื้นที่ออมทรัพย์ ยืมเงินไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับปลูกและสร้างอาหารปลอดภัยและที่ดิน
6. กองทุนที่ดิน ร้อยละ 10 วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสมาชิก เช่น สมาชิกขายงานอดิเรกที่ดิน โดยกลุ่มออมทรัพย์จะซื้อที่ดินเป็นของกลุ่มและให้สมาชิกผ่อนต่อจนกว่าจะผ่อนหมด จึงจะโอนโฉนดให้เจ้าของ ซื้อที่ดินให้กับสมาชิกอยู่ (ที่ดินของสมาชิกแต่เอามาขายให้กับกลุ่ม) ถ้ามีเงินจะมาไถ่ถอนคืน รับย้ายหนี้ให้สมาชิกที่มีปัญหา

แผนภาพที่ 3.2: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือน



อย่างไรก็ตาม เงินกองทุนนี้จะเพิ่มขึ้นตามการเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์และธุรกิจชุมชน เพื่อส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การกู้ยืมแบบปลอดดอกเบี้ย เป็นต้น

คนภายนอกอาจจะมองว่าดอกเบี้ยเงินกู้ของกลุ่มฯ ค่อนข้างสูง แต่สมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนเข้าใจตรงกันว่า ทางกลุ่มนำเอาเงินที่ได้จากผลกำไรและค่าปรับไปทำกิจกรรมพัฒนาเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับคนในชุมชน เช่น การพัฒนาธุรกิจในชุมชน นอกจากนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดของการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ คือ การจัดสวัสดิการชุมชน ในลักษณะของการช่วยเหลือกันตั้งแต่ครรภ์มารดาจนถึงเชิงตะกอน นั่นคือ มีการจัดสวัสดิการให้ครอบครัวสมาชิกตั้งแต่เกิดจนตาย ทารกแรกเกิดจะได้เป็นสมาชิกกลุ่มและมีเงินขวัญถุงให้รายละ 3,000 บาท มีกิจกรรมให้กับผู้สูงอายุในแต่ละปี มีฌาปนกิจศพให้กับสมาชิก และที่สำคัญที่สุดคือ **การช่วยไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรที่ประสบปัญหาหนี้สินและต้องการรักษาที่ดินทำกินไว้**

ปัจจุบัน กลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 7 กลุ่มทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย มีจำนวนสมาชิกรวมกันกว่า 6,000 คน มีเงินหมุนเวียนและทรัพย์สินรวมกันเกือบ 100 ล้านบาท อีกทั้ง การบริหารงานทำโดยผู้หญิงในชุมชน ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเพศที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในชุมชนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ผู้หญิงสามารถทำงานในชุมชนได้อย่างมีความสุข มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน มีความเชื่อมั่น ภาคภูมิใจในตนเอง และได้รับการยอมรับจากครอบครัวและชุมชนมากขึ้น

ด้วยความโดดเด่นในเรื่องของกลุ่มออมทรัพย์ จึงได้มีการพัฒนากองทุนที่ดินของกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนขึ้น ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์มีวิสัยทัศน์โดยมีความเห็นว่า การมีกองทุนที่ดินจะเป็นการรักษาที่ดินไว้ ไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนภายนอกพื้นที่ และเป็นการช่วยเหลือสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ให้มีที่ดินทำกินและสามารถอยู่ได้อย่างมีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และความหลากหลายทางชีวภาพ

### 3.1.4 กรณีตัวอย่างจากสมาชิกกลุ่ม

งานวิจัยนี้ได้สัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มจำนวน 20 ราย ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มออมทรัพย์ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 กรณีตัวอย่างที่นับว่าเป็นความสำเร็จของธนาคารที่ดินชุมชน ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนโหนดคือ นางแก้ว (นามสมมติ) อายุ 67 ปี เริ่มเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ฯ เมื่อปี 2538 ฝากเงินเดือนละ 50 -100 บาท และทั้งครอบครัวเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ฯ นางแก้วมีปัญหาเรื่องการเป็นหนี้สิน โดยกู้เงินมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นจำนวนเงิน 30,000 บาท เพื่อมาประกอบอาชีพรับเหมาก่อสร้าง แต่ประสบภาวะเศรษฐกิจไม่ดี ทำให้งานที่ทำอยู่เกิดรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย ในปี 2542 จึงได้ขอยืมโฉนดที่ดินของบิดา มาจำนองกับกลุ่มออมทรัพย์ฯ แล้วเอาเงินไปชำระหนี้ที่ ธ.ก.ส. และเงินที่เหลือเอาไปทำทุนต่อ ในระยะแรกของการทำงานแทบไม่มีเงินมาชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ส่งเงินได้เดือนละ 200-300 บาทพร้อมดอกเบี้ย ต่อมาไม่มีเงินก็ทำให้นางแก้วต้องออกไปหางานทำนอกพื้นที่ และเริ่มเก็บเงินที่จะชำระหนี้ที่ดินได้ จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2562 ที่ผ่านมาได้ขอไถ่ถอนที่ดินคืนจากกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 203,500 บาท ซึ่งที่ผ่านมานางแก้วไม่ได้มีการส่งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่หลังจากที่นางแก้วได้ไปทำงานต่างจังหวัดกับสามี จึงพยายามเก็บเงินและมาไถ่ถอนที่ดิน นางแก้วมีความเห็นว่า หากตนเองและสามีนำเอาที่ดินไปจำนองกับธนาคารหรือนายหน้า ป่านี้นคงจะไม่สามารถไถ่ถอนที่ดินได้เหมือนกับที่ฝากจำนองอยู่ที่กลุ่มฯ นี้ ระยะเวลาที่นำเอาที่ดินมาจำนองตั้งแต่ปี 2542 จนถึงขณะนี้ ปี 2562 รวมเวลา 20 ปี แต่กลุ่มฯ ก็ยังไม่มีการยึดที่ดิน อีกทั้งยังลดค่าใช้จ่ายให้กับนางแก้วและครอบครัวอีก ทางครอบครัวของนางแก้วรู้สึกขอบคุณกลุ่มออมทรัพย์ฯ เป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่านางแก้วจะไปทำงานต่างถิ่นแต่ก็จะฝากออมทรัพย์กับกลุ่มต่อไป

กรณีที่ 2 นาง ก. (นามสมมติ) เริ่มเป็นสมาชิก เมื่อปี 2556 ฝากเงิน 100 บาทต่อเดือน เป็นแม่ครัวอยู่ที่ครัวเรือนโหนด มีรายได้ประมาณเดือนละ 9,000 บาท สามีของนาง ก. ขับรถส่งน้ำมัน มีรายได้เดือนละประมาณ 10,000 บาท นาง ก. ต้องนำที่ดินมาจำนองกับกลุ่มออมทรัพย์ครัวเรือนโหนด เนื่องจากการเป็นผู้ค้าประกันรถคนที่หนึ่งให้กับคนที่รู้จักกัน และโดนบังคับคดี ถูกกองบังคับคดียึดบ้านขายทอดตลาด 10 กว่าปี



จากวงเงินกู้ 50,000 บาท เป็นเงิน 240,000 บาท จึงได้มีการพูดคุยกับที่ปรึกษาของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ขอให้ทางกลุ่มซื้อบ้านไว้ และผ่อนชำระกับกลุ่มในแต่ละเดือน สมาชิกรายนี้ผ่อนเงินให้กับกลุ่มออมทรัพย์ฯ เดือนละ 2,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ในขณะนี้ผ่อนมาได้ 2 ปี หากเดือนไหนไม่สามารถส่งเงินผ่อนได้ ก็จะชำระเฉพาะดอกเบี้ย ปัจจุบันผ่อนไปแล้วจำนวนหนึ่ง คงเหลือเงิน 200,000 บาท

ข้อดีของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ก็คือ ถ้าไม่มีกลุ่มออมทรัพย์ฯ สมาชิกรายนี้ก็จะมีบ้านอยู่อาศัยนอกจากนั้นทางกลุ่มฯ ยังให้โอกาสในการได้งานทำและให้โอกาสในการผ่อนบ้านคืน รวมถึงให้คำปรึกษาในทุกเรื่อง

กรณีที่ 3 นาง ข. (นามสมมติ) อายุ 47 ปี เริ่มเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ปี 2549 ฝากเงินเดือนละ 100 บาท เป็นคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ด้วย มีรายได้ 10,000 บาทต่อเดือน การที่นาง ข. เป็นหนี้เนื่องจาก การกู้เงินมาใช้ในการซ่อมแซมบ้าน เป็นจำนวนเงิน 200,000 บาท ทางกลุ่มฯ คิดดอกเบี้ยในอัตรา ร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ทำสัญญาในการผ่อนชำระ 10 ปี โดยผ่อนเดือนละ 3,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย กลุ่มออมทรัพย์ฯ ทำให้ นาง ข. ได้รับโอกาสในการซ่อมแซมบ้าน เพราะหากเก็บสะสมเงินเองก็ไม่สามารถที่จะเก็บได้เพียงพอที่จะซ่อมแซมบ้าน กลุ่มออมทรัพย์ฯ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนสามารถกู้เงินได้และทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

กรณีที่ 4 นาง ค. (นามสมมติ) อายุ 70 ปี เริ่มเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ครั้งแรกเมื่อปี 2547 ฝากเงินเดือนละ 100 บาท และเป็นคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ มีรายได้จากเบี้ยผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และลูกส่งมาให้เดือนละ 5,000 บาท (ไม่แน่นอน) นาง ค. มีปัญหาเรื่องที่ดินเนื่องจากได้นำที่ดินไปจำนองกับสหกรณ์ด้วยวงเงิน 400,000 บาท เมื่อถึงระยะเวลาในการชำระคืน ก็ไม่สามารถที่จะชำระคืนได้ จึงนำเรื่องมาปรึกษากับกลุ่มออมทรัพย์ฯ ให้ไถ่ถอนที่ดินมาไว้ที่กลุ่มฯ และทำสัญญาเงินกู้ ดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน โดยนาง ค. ผ่อนชำระทุกเดือน ๆ ละ 1,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย และได้ชำระหนี้ทั้งหมดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อปี 2560 และเมื่อ ปี 2561 ได้มีการกู้เงินอีกครั้ง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ข้อดีของการมีกลุ่มฯ คือ สมาชิกรู้สึกเป็นเจ้าของกลุ่มฯ มีความมั่นใจในกลุ่มฯ และกลุ่มฯ สามารถช่วยสมาชิกได้จริง

กรณีที่ 5 นาง ง. (นามสมมติ) อายุ 69 ปี เริ่มเป็นสมาชิก ปี 2533-2534 โดยการชักชวนของคุณสามารถ สะกวี ฝากเงินออมทรัพย์ฯ ครั้งแรก 30 บาทต่อเดือน กู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์ฯ ครั้งแรก 1,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือน การชำระเงินกู้ ใช้ระบบลดต้นลดดอก มีรายได้จากการขายขนมไทยพื้นบ้าน มีปัญหาในเรื่องของที่ดิน เนื่องจากลูกมีหนี้สิน จะกู้ยืมเงินจากผู้อื่น ก็ไม่มีใครให้กู้ จึงได้นำที่นา 2 งานกว่าไปจำนองที่ธนาคาร แต่ก็ยังไม่พอใช้หนี้ จึงต้องนำเอาที่สวนอีกจำนวน 2 ไร่ไปจำนองด้วย หลังจากนั้น จึงได้มาปรึกษากับกลุ่มฯ ทางกลุ่มฯ จึงให้เงินไปไถ่ถอนที่จากธนาคารมาก่อนเป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท ในขณะนี้ยังไม่ได้ผ่อนชำระเงินให้กับกลุ่มฯ แต่อย่างใด

กรณีที่ 6 นาง จ. (นามสมมติ) อายุ 67 ปี เริ่มฝากเงินครั้งแรกกับกลุ่มฯ เมื่อปี 2534 ซึ่งถือเป็นคนรุ่นที่ 2 ที่มีความเชื่อมั่นในกลุ่มออมทรัพย์ฯ โดยฝากเงินขั้นต่ำหุนละ 10 บาท เป็นจำนวน 10 หุน โดยการชักนำ

ของแกนนำท่านหนึ่ง (ลุงเป็อน) มีรายได้จากการทำสวนมะม่วงพิมเสนเบา ปีละ 50,000 – 60,000 บาท ได้รับเงินสวัสดิการจากรัฐทั้งเบี้ยผู้สูงอายุ เงินอาสาสมัครสาธารณสุข และบัตรสวัสดิการคนจน นอกจากนั้นยังมีรายได้จากการปลูกผักอีกเล็กน้อย ปัญหาหนี้สินที่มีเกิดจากการที่ลูกชายได้ขายฝากที่ดิน 2 ไร่ (ใช้ในการทำสวนมะม่วง) กับนายทุน เป็นเงินจำนวน 460,000 บาท และไม่ทราบว่านายทุนคิดดอกเบี้ยเดือนละเท่าไร นอกจากนั้นสามียังเอาที่ดินผืนเดียวกันนั้นไปขายฝากอีกทอด จนกระทั่งมีคนจะมายึดที่ดิน นาง จ. ถึงได้ทราบและให้น้องสะใภ้มาพูดคุยกับทางกลุ่มฯ เพื่อแก้ปัญหา ซึ่งในขณะนั้นทางกลุ่มออมทรัพย์ฯ ยังไม่มีกองทุนเกี่ยวกับที่ดิน จึงทำให้คณะกรรมการได้ปรึกษาหารือกันถึง 15 ครั้ง และมีการอนุมัติให้การช่วยเหลือในกรณีนี้ นาง จ. จึงเป็นสมาชิกคนแรกของกลุ่มฯ ที่ได้รับการช่วยเหลือธุรกรรมด้านที่ดิน ซึ่งการผ่อนชำระหนี้มีเงื่อนไขว่านาง จ. จะต้องโอนที่ดินมาเป็นของกลุ่มฯ ก่อน และคณะกรรมการจะมีการสลักชื่อเอาไว้ที่หลังโฉนด ซึ่งมีการสลักชื่อหลายคน โดยนาง จ. ยินดีที่จะโอนโฉนดให้เป็นของกลุ่มฯ และทำการผ่อนชำระ 15 ปี โดยทางกลุ่มคิดดอกเบี้ยร้อยละ 0.25 ต่อเดือน ปัจจุบันนี้นาง จ. ได้ชำระหนี้ทุกเดือน และยังมีเหลืออีก 303,000 บาท ซึ่งจ่ายเดือนละ 2,000-3,000 บาท การได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มฯ ของนาง จ. ทำให้นาง จ. และครอบครัวได้รับโอกาสในการได้ที่ดินกลับคืนมาเป็นของตนเอง รวมทั้งยังได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากกลุ่มฯ อีกด้วย

กรณีที่ 7 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 58 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เมื่อปี 2540 โดยฝากเงินครั้งแรกจำนวน 10 หุ่่น จากการชักนำของญาติ เนื่องจาก นาง ฉ. อยู่พื้นที่อื่น แต่ได้มาประกอบอาชีพที่สิงหนคร โดยการเย็บเสื้อผ้า ให้เช่าชุด ในขณะนั้นมีการเลือกตั้งคณะกรรมการของกลุ่มบ่อกุล นาง ฉ. ได้รับเลือกเข้าเป็นคณะกรรมการด้วย เป็นคณะกรรมการได้ 3 ปี หลังจากนั้นเป็นที่ปรึกษาของกลุ่มฯ นาง ฉ. ต้องการช่วยเหลือเพื่อนและหลานซึ่งกำลังศึกษาเล่าเรียน จึงนำที่ดินมาขายฝากกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านบาท ทำสัญญา 10 ปี ผ่อนชำระคืนเดือนละ 10,000 บาท ปัจจุบันนี้เหลือหนี้ที่ต้องชำระอีก 800,000 บาท ซึ่งทางนาง ฉ. สามารถที่จะชำระเงินคืนเงินได้เนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอนคือ การทำร้านตัดเสื้อ รายได้เฉลี่ยวันละ 1,000 บาท และมีน้องสาวที่มีรายได้จากการขายส้มตำและหลานส่งเงินมาให้ใช้

กรณีที่ 8 นาง ช. (นามสมมติ) อายุ 56 ปี มีรายได้จากการทำสวนมะม่วง 2.2 ไร่ประมาณ 60,000 - 70,000 บาทต่อปี และรับจ้างเลี้ยงวัวชนเดือนละ 4,000 บาท มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการทำกิจการด้านการเกษตร ได้ขอให้คนอื่นเอาที่ดินของตนเองไปจำนองที่ธนาคารให้ เป็นจำนวนเงิน 400,000 บาท ต่อมาหารายได้ไม่ทันที่จะส่งเงินต้นและดอกเบี้ย จึงทำให้ นาง ช. และครอบครัวต้องหันหน้ามาพึ่งกลุ่มออมทรัพย์ฯ เพื่อจะนำที่ดินออกจากธนาคารมาจำนองไว้กับกลุ่มฯ ทางกลุ่มฯ จึงดำเนินการย้ายหนี้ให้ โดยนาง ช. ทำสัญญาในการผ่อนชำระเดือนละ 4,000 บาทพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ซึ่งบางเดือนนาง ช. ก็สามารถส่งเงินได้ บางเดือนก็ไม่สามารถส่งเงินให้กับกลุ่มฯ ได้ ซึ่งถ้าเป็นธนาคาร คงจะมีการฟ้องร้องกันและมีการยึดที่ดินไปแล้วก็ได้ จึงทำให้ นาง ช. มีความมั่นใจในกลุ่มออมทรัพย์ครัวไปไหนตมมาก นอกจากนั้นยังมีการช่วยเหลือทั้งด้านสวัสดิการตั้งแต่เกิดจนถึงตายให้กับสมาชิกทุกคนด้วย

กรณีที่ 9 นาย ซ. (นามสมมติ) อายุ 54 ปี เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เมื่อปี 2533 โดยการชักชวนของแกนนำกลุ่ม (ลุงเป็อน) และสมาชิกในครอบครัวเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ทั้ง 4 คนคือ ตนเอง ภรรยา พ่อตา และแม่

ยาย นาย ช. มีอาชีพในการชำแหละหมูขายในตลาด ได้กำไรวันละ 1,500 บาท ด้วยมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อบ้านและทางเข้าบ้าน จึงได้ไปปรึกษากับกลุ่มฯ และขอกู้เงิน โดยนำเอาที่ดินของตนเองไปขายฝากกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 800,000 บาท แต่นำเงินออกมาเพียง 500,000 บาทเท่านั้น โดยมีการผ่อนชำระเงินต้นเดือนละ 7,000 บาท ส่วนดอกเบี้ยต่างหาก แต่ต่อมาไม่นานภรรยาได้เสียชีวิต ทำให้นาย ช. ต้องหยุดส่งเงินก่อน ปัจจุบันนี้ผ่อนชำระจนเหลือหนี้จำนวน 27,000 บาท ซึ่งนาย ช. ให้ความเห็นว่า งานของกลุ่มฯ เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานอื่น เกิดความเป็นเจ้าของกลุ่มฯ และกลุ่มฯ มีสวัสดิการให้ตั้งแต่เกิดจนถึงตาย ทำให้นาย ช. ได้ให้ลูกสาวเข้ารับเลือกไปเป็นคณะทำงานให้กับกลุ่มฯ เพื่อจะได้ช่วยเหลือชาวบ้านคนอื่น ๆ ต่อไป

กรณีที่ 10 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 60 ปี เริ่มเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เมื่อปี 2533 เดิมฝากเงินครั้งละ 50 บาท ต่อมาฝากเพิ่มขึ้นเป็น 100 บาท ครอบครัวมีความเชื่อมั่นกับกลุ่มออมทรัพย์ฯ มาก จึงเป็นสมาชิกกันทั้งหมด (5-6 คน) โดยการชักชวนของคุณสามารถที่ทำให้ครอบครัวมีความมั่นใจ นอกจากนั้นนาง ฉ. ยังได้มีโอกาสมาทำงานที่กลุ่มฯ โดยเป็นแม่ครัวให้กับกลุ่มฯ ทำให้มีรายได้วันละ 200-300 บาท สาเหตุของการเป็นหนี้คือ พี่ชายไปกู้เงิน แต่ด้วยหลักทรัพย์ไม่พอจึงมาขอใช้ที่ดินของตนเองไปช่วยค้ำประกัน ต่อมาพี่ชายเสียชีวิต และลูกหลานก็ไม่มีใครจะช่วยเหลือหรืออยากจะได้ที่ดินคืน ทำให้นาง ฉ. ต้องไปปรึกษากับกลุ่มฯ ให้ช่วยแก้ปัญหาให้ เนื่องจากนาง ฉ. กำลังจะเสียชีวิตของพี่ชายและของตนที่ไปค้ำประกันไว้ ทางกลุ่มฯ จึงได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยไปไถ่ถอนที่ดินให้ เป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท และทำสัญญาผ่อนทั้งต้นและดอกเบี้ยเดือนละ 500 บาท

ทางกลุ่มฯ นอกจากจะช่วยในเรื่องของการย้ายหนี้ และช่วยเหลือเรื่องของที่ดินทำกินจะถูกยึดจากธนาคารหรือนายทุนแล้ว ทางกลุ่มฯ ก็ยังช่วยเหลือในเรื่องของการนำเอาที่ดินมาค้ำประกันเงินกู้ภายในกลุ่มอีกด้วยดังเช่น กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่ 11 นาง ญ. (นามสมมติ) อายุ 60 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ครั้งแรกเมื่อปี 2541 ฝากเงิน 1 หั้วละ 10 บาทต่อเดือน ด้วยความยากจนและไม่ค่อยมีรายได้จากการประกอบอาชีพที่แน่นอน รวมทั้งญาติมีปัญหาสุขภาพ จึงได้นำเอาที่ดินไปขายฝากกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 200,000 บาท และทำสัญญาในการผ่อนชำระเดือนละ 2,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย ต่อมาน้องชายได้นำที่ดิน จำนวน 2 ไร่ ไปจำนองที่กลุ่มฯ อีก เป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท ถึงแม้ว่าทางครอบครัวไม่มีเงินที่จะชำระคืน ทางกลุ่มฯ ก็ยังช่วยเหลือ โดยไม่ยึดที่ดิน นาง ญ. จะพยายามที่จะคืนเงินเพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนต่อไป

กรณีที่ 12 นาง ก. (นามสมมติ) อายุ 37 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ เริ่มแรกเมื่อปี 2556 โดยฝากเงินเดือนละ 100 บาท และเป็นคณะกรรมการรับเงินสัจจะ นอกจากนั้นในครอบครัวยังมีคนสมัครเป็นสมาชิกอีก 2 คน นาง ก. มีรายได้จากการทำงานรายวัน ๆ ละ 320 บาท ในส่วนที่เป็นปัญหาเรื่องหนี้สินคือการซ่อมบ้าน นาง ก. เคยเอาที่ดินไปจำนองที่สหกรณ์ เป็นจำนวนเงิน 270,000 บาท และต่อมาไม่มีเงินชำระหนี้ ทำให้สหกรณ์จะยึดที่ดิน จึงได้นำเรื่องมาปรึกษากับกลุ่มฯ และขอให้กลุ่มฯ ช่วย กลุ่มฯ จึงไปไถ่ถอนที่ดินจากสหกรณ์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 380,000 บาท ด้วยเหตุนี้ทำให้นาง ก. ต้องไปทำงานโรงงาน เพื่อที่จะสามารถ

ชำระหนี้ให้กับกลุ่มออมทรัพย์ฯ โดยมีการผ่อนชำระเดือนละ 3,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย 500 บาท ขณะนี้ยังคงเหลือเงินกู้ค่าซ่อมบ้านอีก 104,000 บาท ซึ่ง นาง ฎ. เห็นว่า การมีกลุ่มฯ ทำให้ตนเองสามารถลืมตาอ้าปากได้ พร้อมทั้งสามารถผ่อนชำระเอาที่ดินกลับมาเป็นของตนเองได้ในไม่ช้า พร้อมทั้งได้รับสวัสดิการตั้งแต่เกิดจนถึงตาย

กรณีที่ 13 นาง ฎ. (นามสมมติ) อายุ 69 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มตั้งแต่ปี 2537 ผากเงิน 10 หุ่นทุกเดือน มีรายได้จากการที่ลูกส่งมาให้เดือนละ 8,000 บาท มีปัญหาการเงินจากการลงทุนในการทำน้ำตาลแว่นและส่งลูกเรียน 3 คน ทำให้หมุนเงินไม่ทัน เลยต้องกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ครั้งแรกประมาณ 4,000 – 5,000 บาท ซึ่งลูกได้ชำระหนี้ให้หมดแล้ว แต่ต่อมาเมื่อปี 2558 ลูกมีปัญหาเลยนำเอาโฉนดที่ดินมาจำนองไว้ที่กลุ่มฯ เป็นเงิน 50,000 บาทและทำสัญญาผ่อนชำระในแต่ละเดือนและผ่อนมาเรื่อย ๆ ตอนนี้อยู่เหลือ 30,000 บาท ในกรณีของนาง ฎ. ไม่ได้โอนโฉนดให้กับกลุ่มฯ แต่นำเอามาค้ำประกันเงินกู้ไว้ นาง ฎ. มีความเห็นว่า ข้อดีของกลุ่มออมทรัพย์ฯ คือ การที่ไม่ต้องยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีดอกเบี้ยสูงมาก และกลุ่มฯ ยังสามารถสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิกตั้งแต่เกิดจนถึงตายได้อีกด้วย

กรณีที่ 14 นาง ร. (นามสมมติ) อายุ 62 ปี ผากเงินกับกลุ่มฯ เดือนละ 100 บาท มีรายได้จากการทำน้ำตาลฝั้ง และจับจับผ้าคลุมโต๊ะจีน รายได้วันละ 200-300 บาท นอกจากนั้นก็ทำน้ำตาลโตนดขาย ปัญหาที่ต้องเอาที่ดินไปจำนองที่กลุ่มฯ คือ รายได้ไม่พอค่าใช้จ่ายและตนทำงานหาเงินคนเดียวเลี้ยงครอบครัว เลยนำเอาบ้านไปค้ำประกันเงินกู้ เพื่อมาใช้จ่ายในครอบครัวและส่งลูกเรียน

กรณีที่ 15 นาง ท. (นามสมมติ) อายุ 63 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ครั้งแรกเมื่อปี 2535 - 2536 ผากเงินเดือนละ 50 บาท และเพิ่มจนถึง 100 บาท มาจนถึงปัจจุบัน นาง ท. มีอาชีพทำสวน ทำนา ซึ่งมีรายได้ประมาณปีละ 30,000 บาท นอกจากนี้ยังได้รับจ้างงานทั่วไปและมีรายได้จากลูกส่งมาให้เดือนละ 4,000-5,000 บาท แต่ก็ไม่ใช่ประจำทุกเดือน เนื่องจากนาง ท. ต้องการจะมีที่ดินเป็นของตนเองในการทำมาหากิน จึงได้ขอกู้เงินจากทางกลุ่มฯ และให้ทางกลุ่มฯ ช่วยในเรื่องของการชำระเงินให้ก่อน แล้วตนเองก็ทำสัญญาเพื่อเช่าซื้อกับกลุ่มฯ อีกต่อหนึ่ง

กรณีที่ 16 นาง ธ. (นามสมมติ) อายุ 50 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ เมื่อปี 2534 โดยคุณ สามารถเป็นผู้ชักชวนให้เข้ากลุ่ม ผากเงินเดือนละ 100 บาท ด้วยปัญหาเศรษฐกิจ จึงทำให้ตนเองต้องนำเอาที่ดินมาจำนองกับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 300,000 บาท และนำเงินมาลงทุนและให้น้องชาย ปัจจุบันผ่อนส่งเดือนละ 6,000 บาทพร้อมดอกเบี้ย ปัจจุบันส่งเงินจนเหลือ 120,000 บาท นาง ธ. มีความเห็นว่า กลุ่มฯ เป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนที่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้อย่างแท้จริง

กรณีที่ 17 นาง ฉ. (นามสมมติ) อายุ 56 ปี เริ่มเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ตั้งแต่ปี 2535 เคยเป็นสมาชิกกลุ่มในหมู่บ้าน แต่กลุ่มฯ ก็ล้มไปก่อน เพราะมีปัญหาเรื่องการจัดการ และเห็นว่าที่ครัวโบโฮนดมีการตั้งกลุ่มฯ จึงมาสมัครเป็นสมาชิก ส่วนสามีเริ่มมาเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ในปี 2559 ครั้งแรกที่นาง ฉ. นำโฉนดที่ดินมาฝากไว้ที่กลุ่มฯ เพื่อกู้เงินไปจัดงานบวชให้กับลูกชายเป็นจำนวนเงิน 25,000 บาท ซึ่งเงินฝากในขณะนั้นที่สามารถกู้ได้มีประมาณ 4,000-5,000 บาท ซึ่งไม่พอในการจัดงานบวช จึงนำโฉนดที่ดินมาเป็นหลักประกันค้ำเงินกู้ เมื่อ

ผ่อนเงินกู้ก้อนนั้นหมด ก็กู้ยืมอีก เพื่อนำไปลงทุนค้าขาย (ขายผัก) กับลูกชาย มีรายได้ประมาณเดือนละ 10,000 บาท และรายได้จากการขายวัวปีละ 15,000-20,000 บาท และแต่ละเดือนลูก ๆ จะช่วยในการซื้อข้าวของเครื่องใช้ประเภท สบู่ ยาสีฟัน ผงซักฟอก ยาสระผม ฯลฯ มาให้ แต่ไม่ได้ให้เป็นเงิน ทุกเดือน นาง ณ. จะฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์ฯ เดือนละ 200 บาท (2 คน นาง ณ. และสามี) ฝากเงินสัจจะ เดือนละ 100 บาท และฝากเงินฌาปนกิจของสามี เดือนละ 100-120 บาท นาง ณ. มีความเห็นว่า ข้อดีของการเป็นสมาชิกกลุ่มฯ คือ สามารถกู้ยืมเงินได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำคือ ร้อยละ 2 ต่อเดือน ซึ่งสามารถผ่อนจ่ายได้ โดยมีมากก็จ่ายมากมีน้อยก็จ่ายน้อย

กรณีที่ 18 นาง ด. (นามสมมติ) อายุ 60 ปี เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ในปี 2534 เมื่อได้รับการชักชวนครั้งแรก ได้ตอบปฏิเสธเพราะไม่เข้าใจและยังไม่เชื่อใจ ไม่เข้าใจว่าเงินที่นำไปฝากเอาไปเก็บไว้ที่ไหน และมีการบริหารจัดการอย่างไร เมื่อเป็นสมาชิกเริ่มแรกฝากเงินเดือนละ 30 บาท และเข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้งครอบครัว 5 คน พอสิ้นปีก็ได้รับเงินปันผล ทำให้มีความเชื่อมั่นในการฝากเงินกับกลุ่มฯ มากขึ้น โดยเพิ่มเป็นเดือนละ 100 บาทต่อคน (5 คน รวม 500 บาท) นาง ด. นำที่ดินมาจำนองเพื่อกู้เงินเป็นจำนวน 200,000 บาท เพื่อให้ลูกชายทำไร่นาสวนผสมแบบเกษตรอินทรีย์ และกลุ่มฯ ก็สนับสนุนเรื่องการทำเกษตรอินทรีย์และซื้อพืชพันธุ์ และคิดดอกเบี้ยร้อยละ 0.50 ต่อเดือน ปัจจุบันลูกชายรับหน้าที่ผ่อนชำระหนี้ โดยตนเองก็เป็นคนค้าประกันให้ นาง ด. มีความเห็นว่า ข้อดีของการมีกลุ่มออมทรัพย์ฯ คือ มีสิทธิกู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำ สามารถกู้มาทำการเกษตรแบบไร่นาสวนผสมหรือซื้อพืชพันธุ์ด้วยอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 0.50 ต่อเดือนเท่านั้น ทางกลุ่มฯ สนับสนุนให้คนที่มีการศึกษาไม่สูง (เช่น จบป.4) ได้เข้ามาเรียนรู้การทำงานกับกลุ่มฯ ด้วย มีการพาไปดูงานและนำมาปรับใช้ในการพัฒนางานของกลุ่มฯ ได้ กลุ่มฯ มีประโยชน์กับสมาชิกทุกคน มีทั้งสวัสดิการรักษาพยาบาล เป็นสวัสดิการตั้งแต่ครรภ์มารดาสู่เชิงตะกอนอย่างแท้จริง

กรณีที่ 19 นาง ต. (นามสมมติ) อายุ 76 ปี เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ ในช่วงปี 2539 - 2540 เพราะเห็นว่าอายุใกล้บ้าน และรู้จักคุ้นเคยกัน โดยครอบครัวเริ่มฝากเงินกับกลุ่มฯ 2 คน (นาง ต. และบิดา) คนละ 100 บาท (รวม 200 บาท) เมื่อบิดาเสียชีวิตก็ยกเงินฝากให้กับลูกชายและลูกสาวรับช่วงในการฝากต่อไป ปัจจุบัน นาง ต. ไม่ได้ประกอบอาชีพอะไรเป็นหลัก ทำสวนผักบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ รายได้ส่วนใหญ่มาจากลูก ๆ ที่ให้ไว้ใช้จ่ายในแต่ละเดือน สาเหตุที่เอาที่ดินมาจำนองกับกลุ่มฯ เพราะลูกต้องการซื้อรถเพื่อไว้ใช้ในการรับจ้างกรีดยาง จึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจำนวน 100,000 บาท เพื่อใช้ตัวรถ และลูกก็รับผิดชอบในการผ่อนชำระหนี้ก้อนนี้ ปัจจุบันมีหนี้คงเหลือกับกลุ่มฯ ประมาณ 50,000 บาท ข้อดีของการมีกลุ่มฯ คือ ได้ฝากเงินและมีเงินเหลือเก็บบ้าง และสามารถฝากเงินจำนวนน้อย ๆ ได้

กรณีที่ 20 นางสาว ถ. (นามสมมติ) อายุ 53 ปี เริ่มเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มฯ เพราะน้องชาย ในช่วงที่ยังเป็นวัยรุ่นได้เอาชื่อมาลงเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ไว้ให้ และฝากเงินให้กับทุกคนในครอบครัวทุกเดือน คนละ 50 บาท (เป็นเงิน 250 บาท รวม 5 คน) เมื่อน้องชายไปเรียนต่อก็เลยต้องเป็นคนฝากเงินต่อและเพิ่มเป็นคนละ 100 บาทต่อเดือน ปัจจุบันทุกคนในครอบครัวเป็นสมาชิกกับกลุ่มฯ รวม 10 คน รวมเป็นเงินฝากออมทรัพย์เดือนละ 1,000 บาท และทุกครั้งที่มีการประชุมก็จะเข้าร่วมฟังด้วยเสมอ จนได้เสนอชื่อและเป็นคณะกรรมการของกลุ่ม

ออมทรัพย์บ่อกุล สาเหตุที่กู้เงินกับกลุ่มออมทรัพย์บ่อกุล เพื่อใช้เป็นเงินหมุนเวียนจำนวน 20,000 – 50,000 บาท เมื่อชำระหนี้หมดก็กู้ใหม่อีก โดยชำระคืนเงินกู้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) เดือนละ 2,000 บาท นางสาว ถ. มีรายได้จากร้านขายของชำและทำขนมขาย เดือนละ 10,000 บาท ข้อดีของการมีกลุ่มออมทรัพย์ฯ คือ เวลาเมื่อเรื่องฉุกเฉินก็สามารถกู้เงินได้ง่ายและได้ทันที มีเงินสะสมที่เก็บเอาไว้ โดยแยกส่วนกันระหว่างเงินฝากกับเงินที่กู้ยืม และในกลุ่มออมทรัพย์ฯ ก็ยังมีเงินสวัสดิการหลายประเภท

จากกรณีศึกษาตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มออมทรัพย์ครัวโบรินทอด สามารถช่วยรักษาที่ดินให้กับสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกลุ่มฯ ที่จัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนหนึ่งไว้เป็นกองทุนที่ดิน เพื่อซื้อที่ดินไว้กับกลุ่มไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปให้นายทุนภายนอก และทำให้สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ครัวโบรินทอดสามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้ ในเรื่องของการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การไถ่ถอนที่ดินไม่ให้ที่ดินหลุดมือ เพื่อดำรงรักษาที่ดินและวิถีชีวิตให้กับคนในชุมชน

### 3.2 ธนาคารที่ดินชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง ตั้งอยู่ที่ ตำบลคูยายหมี อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา บ้านยางแดง เป็นหมู่บ้านหนึ่งในพื้นที่ของตำบลคูยายหมี ที่มีความสำคัญในด้านการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์สัจจะของตนเองขึ้นมา จากการพูดคุยแลกเปลี่ยนในกลุ่มผู้นำ พบว่า แต่เดิมพื้นที่ของชุมชนบ้านยางแดงเป็นชุมชนดั้งเดิม ซึ่งอยู่อาศัยสืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ พื้นฐานของชุมชนเป็นพี่น้อง เครือญาติกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องการทำการเกษตรและการทำมาหากิน ถ้อยที่ถ้อยอาศัย สภาพพื้นที่แต่เดิมก่อนมีการบุกเบิกพื้นที่ทำกินนั้น มีลักษณะเป็นป่ามาก่อน แต่ด้วยการสัมปทานป่าไม้ของรัฐบาลไทย ทำให้พื้นที่ป่าเริ่มเสื่อมโทรม จึงก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะชาวบ้านทางภาคอีสานที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ ก่อให้เกิดเป็นชุมชนและวัฒนธรรมที่ผสมผสานกันระหว่างคนพื้นที่เดิมและคนพื้นที่ใหม่ แต่ยังคงยึดสายอพยพที่เป็นเครือญาติเดียวกัน

ปัญหาในการดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นเรื่องสำคัญ การย้ายถิ่นที่อยู่ทำให้เกิดปัญหาที่ทำกินไม่เพียงพอ จึงมีการบุกเบิกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเป็นที่ทำกิน เมื่อมีประชากรมากขึ้น รายได้และค่าใช้จ่ายในชุมชนจึงเป็นปัญหาในเขตพื้นที่ของบ้านยางแดง เกิดปัญหาความยากจนในพื้นที่ และเด็กนักเรียนไม่มีอาหารกลางวันรับประทานอย่างเพียงพอ

การแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ได้เข้ามาส่งเสริมในพื้นที่คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจที่สามารถเป็นอาชีพหลัก เพื่อสร้างรายได้ให้กับครอบครัว เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ข้าว ยาง ข้าวโพด ซึ่งการปลูกพืชเหล่านี้ต้องอาศัยพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงทำให้มีการบุกเบิกแผ้วถางพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาเป็นพื้นที่เพื่อทำการเกษตร นอกจากนั้น ยังมีนโยบายของภาครัฐที่เข้ามาหนุนเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ด้วยการปล่อยสินเชื่อในการทำการเกษตร โดยมีนโยบายว่าชาวบ้านที่จะมีสิทธิกู้เงินต้องปลูกมันสำปะหลังเท่านั้น นอกจากนั้น มีการ

ส่งเสริมการทำกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร สร้างอาชีพเสริมให้กับแม่บ้านเกษตรกรด้วยการทำการแปรรูปสินค้าเกษตร ฯลฯ

ผลจากกระบวนการพัฒนาที่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ ชาวบ้านไม่มีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของของกลุ่มต่าง ๆ ที่รัฐส่งเสริม ระบบการบริหารจัดการภายในไม่มีความโปร่งใส มีการใช้ความเป็นพวกพ้อง และผู้มีบุญคุณในการหาผลประโยชน์จากกลุ่ม ชาวบ้านที่ยากจนส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้กู้เงินหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน อาจกล่าวได้ว่า เข้าไม่ถึงโอกาสนั่นเอง นอกจากนี้ยังทำให้ชาวบ้านเกิดปัญหาหนี้สินจำนวนมากตามมา จึงมีการกู้เงินจากกองทุนหนึ่ง เพื่อไปใช้คืนให้แก่อีกกองทุนหนึ่ง หรือกู้เงินจากกองทุนไปทำกิจกรรม แต่ไม่ได้มีการส่งเงินคืน ทำให้เกิดความล้มเหลวในการทำงานจากการส่งเสริมของภาครัฐ

ในราวปี 2524 ได้มีโครงการพัฒนาชุมชนแควะระบม – สียัด โดยคุณเกษม เพชรนที เข้ามาทำการศึกษาปัญหาและร่วมบุกเบิกการทำงานพัฒนาในพื้นที่ โดยการทำงานเป็นลักษณะของการสร้างแนวความคิดให้กับคนในชุมชน ทำการศึกษาความล้มเหลวของกลุ่มต่าง ๆ ที่รัฐได้เข้ามาส่งเสริม ทำการวิเคราะห์ การสร้างเวทีแห่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระดมความคิด มีการแลกเปลี่ยนพูดคุยกับทุกหน่วยงาน มีการเสริมองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านในเรื่องของการบริหารจัดการ การทำบัญชี การพัฒนาอาชีพ และการสร้างรายได้เสริม แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการสร้างการเรียนรู้ผ่านกลไกด้วยการทำกลุ่มออมทรัพย์ร่วมกัน วัตถุประสงค์ของกลุ่มออมทรัพย์ก็คือ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม โดยผ่านกระบวนการสร้างความต่อเนื่องของเวทีแลกเปลี่ยน และการทำกิจกรรมใหม่ ๆ ในการสร้างแนวความคิด ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธนาคารข้าว เพื่อเป็นฐานอาหารให้กับคนในชุมชน ช่วยลดภาวะการขาดแคลนอาหาร การทำธนาคารควาย เพื่อเป็นการช่วยเหลือในด้านแรงงาน

### 3.2.1 พัฒนาการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

จากสภาพความเป็นอยู่และโอกาสในการเรียนรู้ กระบวนการทำงานด้านการพัฒนาโครงการพัฒนาชนบทแควะระบม-สียัด กลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นครั้งแรกของพื้นที่ มาจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง โดยจะมีเฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่เข้ามาบริหารจัดการ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2529 จากกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน กระบวนการเกิดกลุ่ม เริ่มจากการที่ผู้ชายได้รับโอกาสในการเข้าร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารในแนวคิดการพัฒนา โดยทางแม่บ้านไม่ได้เข้าไปร่วมกระบวนการเหล่านั้นด้วย แต่จะได้รับการบอกเล่าจากสามี เมื่อสามีเป็นผู้รับความรู้ แต่การทำกิจกรรมต้องเป็นแม่บ้านที่อยู่ที่บ้านในการทำกิจกรรม จึงเกิดความไม่เข้าใจกันในครอบครัว จึงได้มีการพูดคุยกันในระดับครอบครัวเพื่อแก้ไขปัญหาและทางออกร่วมกัน จนได้มีนักพัฒนาหญิง คือ คุณนันทวัน หาญดี ได้ลงพื้นที่และทำความเข้าใจกับกลุ่มและจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยการจัดให้มีการไปศึกษาดูงานเรื่องกลุ่มออมทรัพย์จากภายนอกพื้นที่เป็นระยะ ๆ ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้กลุ่มเกษตรกรแม่บ้านได้มีแนวคิดในการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดงขึ้นมา การทำงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง สมัยการพัฒนาในยุคแรก ๆ การพูดคุยในแนวคิดก่อนการตั้งกลุ่มจะเกิดขึ้นหลังจากการกินข้าวเย็นเสร็จ ต่อมาได้เปลี่ยนมาทำกิจกรรมทุกวันพระ ด้วยเหตุผลที่ว่า วันพระทุกคนจะหยุดงานในไร่ ในสวน เพื่อมาวัด จึงเป็นเวลาที่มีผู้หญิงได้มีเวลาตอนบ่ายมาพูดคุยกัน หลังจากนั้น กิจกรรมมีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทักษะเพื่อการสร้าง

รายได้ในครอบครัว การเรียนรู้ในเชิงนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อตนเองและชุมชน จึงทำให้มีการกำหนดวันที่แน่นอนในการมาพบปะกัน เมื่อเริ่มก่อตั้งกลุ่มมีสมาชิกจำนวน 12 คน และมีแนวความคิดและวัตถุประสงค์การทำงานในทิศทางที่คล้าย ๆ กันคือ

1. เพื่อพิสูจน์ให้ชาวบ้านในพื้นที่โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ด้วยกันที่เกิดขึ้นก่อนหน้า แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ ได้เห็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ใช้กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เป็นเวทีพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนทางความคิดระหว่างสมาชิกด้วยกัน

การออมเงินเป็นกิจกรรมที่ร่วมใจกันของกลุ่มแม่บ้าน ตามแนวคิดที่ว่า มีน้อยออมน้อย ทำให้เป็นนิสัย และสร้างวินัยให้กับครอบครัว จึงทำให้กลุ่มเติบโตอย่างช้า ๆ และมีความยั่งยืน

การขยายงานด้านการพัฒนาในโครงการพัฒนาชนบทแคว้นบม-สียัด ยังได้มีการขยายกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ไปยังพื้นที่รอบตำบลคู่ยายหมี เกิดกลุ่มออมทรัพย์อื่น ๆ ตามมาในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน

ปี 2532 เป็นช่วงเวลาที่เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (ประเทศไทย) ได้เข้าไปร่วมในการทำงานพัฒนา โดยให้การสนับสนุนให้เกิดกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ จึงได้มีการขยายผลในการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพิ่มเติมขึ้นอีกหลายพื้นที่ ซึ่งมีการพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันจนเป็นเครือข่าย จำนวน 11 กลุ่มได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านยางแดง (บริหารจัดการโดยกลุ่มเกษตรกรผู้ชาย), กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง (บริหารจัดการโดยกลุ่มเกษตรกรผู้หญิง), กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านบางพะเนียง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านห้วยกบ, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านห้วยน้ำใส, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านอ่างทอง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านหนองแสง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านท่าม่วง, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านป่าอีแตน, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านหนองคล้า และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาบ้านสระไม้แดง

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนแล้ว ยังเป็นการช่วยเหลือกันในเรื่องของการลดภาระหนี้สินนอกระบบให้กับสมาชิก การออมเงินร่วมกัน การกักขัง และการช่วยเหลือกันในชุมชนเป็นเสมือนสัญญาและข้อผูกมัดของกลุ่มในการพัฒนาไปด้วยกัน

การพัฒนาในภาพรวมจะพบว่า มีความสำเร็จที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ที่วัดผลได้จากการเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์ทั้ง 11 กลุ่ม ตัวชี้วัดคือ ยอดเงินออมของกลุ่มที่มีจำนวนมากขึ้น และสามารถนำไปจัดสวัสดิการได้ในหลายรูปแบบ

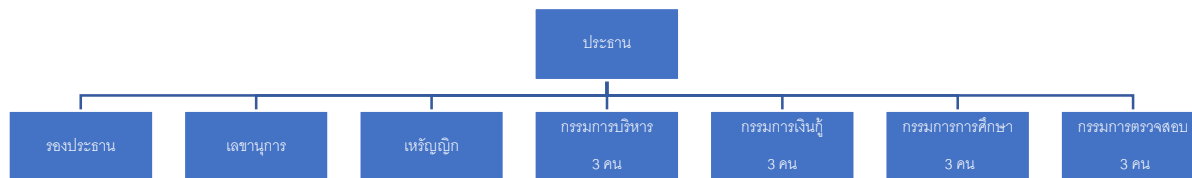
กลุ่มที่ประสบความสำเร็จและมีความชัดเจนที่เป็นรูปธรรมที่สุดคือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง ในเรื่องการใช้เงินหมุนเวียนของกลุ่มออมทรัพย์ซื้อที่ดินของสมาชิกเข้ามาไว้ในกลุ่ม เพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนภายนอก

### 3.2.2 การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มประกอบด้วย ประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน เลขานุการ 1 คน เภรัญญิก 1 คน คณะกรรมการบริหาร 3 คน คณะกรรมการพิจารณาเงินกู้ 3 คน คณะกรรมการการศึกษาและประชาสัมพันธ์ 3 คน คณะกรรมการตรวจสอบ 3 คน (แผนภาพที่ 3.3) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี



แผนภาพที่ 3.3: โครงสร้างคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง



แต่เดิมการบริหารจัดการเป็นเรื่องที่ยังไม่มีความยุ่งยาก เนื่องจากเป็นการออมเงินอย่างเดียว สมาชิกจะทำการฝากอย่างเดียว ไม่มีการกู้ เนื่องจากการออมเป็นการสร้างวินัยให้กับสมาชิก เป็นกิจกรรมที่ทำให้ครอบครัวมีความเข้าใจกัน การฝากเงินแต่เดิมเริ่มต้นตั้งแต่ 2 บาท หรือ 5 บาท หรือแล้วแต่กำลังของผู้ฝากว่ามีอย่างน้อยเพียงไร เมื่อเก็บเงินฝากได้แต่ละเดือนก็จะนำไปฝากกับธนาคารก่อน

ต่อมาเมื่อมีเงินที่อยู่ในธนาคารมากขึ้น จึงได้มีการนำเอาเงินจากการออมของสมาชิกมาปล่อยกู้ การปล่อยกู้ครั้งแรกเป็นการเฉลี่ยทุกซ์ เฉลี่ยสุขร่วมกัน คือกู้ได้ 5,000 บาทต่อคน คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี เมื่อมีเงินก็สามารถนำมาชำระคืนได้

หลักการออมและการปล่อยกู้ให้กับสมาชิกในปัจจุบัน คือ

1. ทุกปีสมาชิกกลุ่มจะมีการตั้งเป้าหมายของการระดมเงินออมว่า ในปีนั้น ๆ กลุ่มจะต้องมีเงินหมุนเวียนจำนวนเท่าไร โดยการวางแผนส่งเสริมให้สมาชิกออมเป็นจำนวนเท่าไรต่อเดือน
2. สมาชิกทุกคนจะต้องนำเงินมาออมอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ 50 บาท
3. สมาชิกที่สามารถขอกู้เงินจากกลุ่มได้ ต้องมีอายุการฝากเงินไม่ต่ำกว่า 3 ปี คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 6 ต่อปี หรือร้อยละ 0.5 ต่อเดือน

ส่วนในเรื่องของกฎ กติกาในการฝาก กู้ และชำระคืน เมื่อมีการประชุมใหญ่ประจำปี จะมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

นับจากการเริ่มก่อตั้งกลุ่มจนถึงสิ้นปี 2561 มีสมาชิกกลุ่มจำนวน 185 ครอบครัว (ครัวเรือนละ 5-8 คน ซึ่งมักจะเป็นสมาชิกทั้งครัวเรือน) มีเงินทุนหมุนเวียนในกลุ่มออมทรัพย์ประมาณ 6 ล้านบาท และมีการบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียน 3 รูปแบบ คือ

1. การกู้แบบสามัญ เป็นการให้สมาชิกไปประกอบอาชีพ ผู้ถือหุ้นมีสิทธิในการกู้ คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี โดยให้กู้ 3 เท่าของเงินฝาก
2. การกู้แบบพิเศษ เป็นการให้สมาชิกกู้ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การย้ายหนี การซื้อที่ดิน การปลูกบ้าน (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี) กู้เพื่อการลงทุนในด้านอาชีพ (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8 ต่อปี) ในส่วนนี้ได้มีการตั้งงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของสมาชิก

3. ฝากประจำกับธนาคาร (หากเงินเหลือจากที่สมาชิกขอกู้แล้ว)

### 3.2.3 การจัดสรรผลประโยชน์

ผลประโยชน์หรือผลกำไรจากการฝากออมทรัพย์และสะสมหุ้น มีการจัดสรร (แผนภาพที่ 3.4) ดังนี้

1. ร้อยละ 50 เป็นเงินปันผล สำหรับเงินออมและเงินหุ้น
2. ร้อยละ 20 เป็นค่าสวัสดิการแก่สมาชิกกลุ่ม<sup>7</sup>
3. ร้อยละ 10 เป็นค่าตอบแทนคณะกรรมการ
4. ร้อยละ 5 เป็นเงินสมทบกิจกรรมของกลุ่ม
5. ร้อยละ 5 เป็นเงินสำรองของกลุ่ม
6. ร้อยละ 5 เป็นเงินสำหรับงานศึกษาค้นคว้าความรู้
7. ร้อยละ 5 เป็นเงินสำหรับการขยายงานกลุ่ม

แผนภาพที่ 3.4: การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง



<sup>7</sup> ค่าสวัสดิการร้อยละ 20 นั้น ได้ครอบคลุมสวัสดิการตั้งแต่เกิด ชรา เจ็บป่วย และเสียชีวิต ดังนี้

1. เกิด เปิดบัญชีให้เด็กแรกเกิด 1,000 บาทต่อบัญชี พร้อมค่าสมุดฝาก
2. ป่วย มีเงินสำหรับการเยี่ยมไข้ 500 บาท และเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ 1,500 บาท/ปี/คน
3. ชรา มีของขวัญในเทศกาลต่าง ๆ ได้แก่ วันสงกรานต์ และวันขึ้นปีใหม่
4. ตาย เป็นเจ้าภาพ 1 คืน พร้อมกับพวงหรีด 1 อัน

### 3.2.4 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดงกับการจัดการที่ดินชุมชน

การบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ได้เป็นตัวอย่างให้กลุ่มออมทรัพย์ทั้งเครือข่าย 11 กลุ่ม ได้มีการบริหารจัดการที่เหมือนกัน แต่ประเด็นที่น่าสนใจของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง คือ การบริหารจัดการเงินทุนของกลุ่ม โดยมีการนำเอาเงินทุนไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ดินหลุดจำนองให้กับสมาชิกในกลุ่ม ด้วยสถานการณ์ของปัญหาที่ดิน ที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐในเรื่องของการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก และส่งเสริมให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้มีนายทุนและผู้ที่มีกำลังทรัพย์เข้ามากว้านซื้อที่ดินในชุมชน และออกเงินกู้ยืมระบบให้ชาวบ้านเอาที่ดินมาจำนอง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านติดกับดักของวงจรหนี้ โดยที่ตนเองยังขาดความตระหนักรู้ เป็นเหตุให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง ได้นำเอาเงินทุนที่มีอยู่ ไปแก้ไขปัญหาที่ดินที่หลุดจำนองให้กับสมาชิก

กรณีตัวอย่างของธนาคารที่ดินชุมชน ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านอย่างแดง กรณีของนางเรณู (นามสมมติ) ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2552 เกิดปัญหาที่ดินจำนวน 3 ไร่ที่จำนองไว้กับธนาคาร จะหลุดจำนอง จึงขอให้ทางกลุ่มออมทรัพย์ไปไถ่ถอนที่ดินจากธนาคารมาไว้กับกลุ่มฯ เป็นจำนวนเงิน 90,000 บาท (ราคาประเมินอยู่ที่ไร่ละ 30,000 บาท) นางเรณูได้ผ่อนชำระหนี้ให้กับกลุ่มฯ และไถ่ถอนที่ดินแปลงนี้ไปเรียบร้อยแล้ว และยังผ่อนชำระที่ดินอีก 1 แปลง จำนวน 5 ไร่ เป็นจำนวนเงิน 150,000 บาท นอกจากนี้ยังมีอีกหลายคนในกลุ่มที่ได้รับการช่วยเหลือจากการนำเอาเงินทุนมาใช้แก้ปัญหาในเรื่องของที่ดิน และการสร้างบ้าน

กรณีของนาง ท. (นามสมมติ) อายุ 51 ปี และนาย ธ. (นามสมมติ) อายุ 51 ปี มีอาชีพเกษตรกรทั้งคู่เริ่มเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ เมื่อปี 2529 ฝากเงินออมครั้งแรกเป็นเงินเดือนละ 10 บาท เนื่องจากยังไม่มีรายได้ที่แน่นอน แต่เดิมนั้นทำการปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นหลัก คือ มันสำปะหลัง ซึ่งมีรายได้เป็นรายได้รายปีเท่านั้น ทั้งสองคนได้เรียนรู้ในเรื่องของกลุ่มออมทรัพย์ฯ และนาง ท. ได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ด้วยการเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้กู้เงินหมุนเวียนไปทำการประกอบอาชีพ และช่วยเหลือในเรื่องของที่ดินและสินทรัพย์ต่าง ๆ นาง ท. จึงขอกู้เงินมาปรับปรุงซ่อมแซมบ้านเรือนของตน เป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท โดยใช้สมุดออมทรัพย์ในการค้ำประกัน การชำระเงินคืน เป็นการชำระแบบส่งต้นและส่งดอก โดยการลดต้นลดดอก ทำให้หนี้สินที่กู้มาสามารถชำระได้หมดเร็วกว่าการกู้เงินจากธนาคาร จึงนับว่าเป็นการช่วยเหลือสมาชิกในกลุ่มฯ อย่างแท้จริง นาง ท. มีความเห็นว่า การที่ได้เข้าใจวิสัยทัศน์ของกลุ่มฯ และมีความเป็นเจ้าของร่วมกัน ทำให้กลุ่มฯ มีความเข้มแข็ง และสามารถเติบโตทั้งความคิดและสินทรัพย์ไปพร้อมกันโดยง่าย จะเห็นได้จากสมาชิกในกลุ่มฯ จะไม่มีใครเป็นหนี้กองทุนหมู่บ้าน และธนาคารเลย นอกเหนือจากกลุ่มออมทรัพย์ฯ ของตนเอง

กรณีของนาง น. และนาย บ. (นามสมมติ) มีอาชีพทำไร่ ทำนาและค้าขาย เป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ฯ ตั้งแต่เริ่มต้น มีการฝากเงินตั้งแต่ต้น ประมาณ 5-10 บาท และต่อมาก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีความเดือนร้อนในที่อยู่อาศัย ตนมีที่ดินทำกิน แต่ไม่มีบ้านอยู่อาศัย จึงทำให้มาขอกู้เงินเพื่อไปสร้างบ้านของตนเอง เป็นจำนวนเงิน 320,000 บาท โดยการนำเอาที่ดินของตนเองมาค้ำประกันกับกลุ่มฯ เพื่อนำเงินมาสร้างบ้าน โดยผ่อนชำระเป็นรายเดือน แบบลดต้น ลดดอก ทำให้สามารถผ่อนชำระได้ด้วยรายได้ของตนเอง โดยไม่ต้องยืมเงินคนอื่น

มาเพื่อชำระหนี้ นาง น. มีความเห็นว่า กลุ่มฯ ให้ออกาตนเองในการสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัย และที่สำคัญกลุ่มสามารถช่วยเหลือสมาชิกได้ทุกด้าน ตนเองมีความมั่นใจในกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านยางแดงเป็นอย่างมาก

แนวคิดของกลุ่มในเรื่องการจัดการที่ดินของสมาชิก คือ การป้องกันไม่ให้ที่ดินของชาวบ้านในชุมชนหลุดจํานอง และตกไปเป็นของบุคคลภายนอกชุมชน ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจจะนำที่ดินในชุมชนไปทำโรงงานหรือสร้างผลเสียทั้งในด้านทรัพยากร และสังคมต่อชุมชนได้ ด้วยความพร้อมใจ พร้อมเพรียง มีความร่วมมือกัน เข้าใจในหลักของการออมทรัพย์ ทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็งและอยู่ได้อย่างยั่งยืน

กลุ่มออมทรัพย์กับการจัดการที่ดิน เป็นกิจกรรมสำคัญของกลุ่มชาวบ้าน เพื่อเป็นการพิสูจน์ถึงความเข้มแข็ง ความเชื่อมั่นและความเชื่อใจกันได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังเห็นถึงการพัฒนาของสมาชิกและครอบครัวในด้านความมีวินัยในการออมและการส่งคืนเงินกู้ และการเป็นเจ้าของกลุ่มออมทรัพย์

นอกจากนี้การดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาฯ ยังก่อให้เกิดการเป็นเครือข่ายที่มีการบริหารจัดการออมทรัพย์กลางขึ้นมา ใน 11 กลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ

1. หนุนเสริมความรู้ให้กับกลุ่มออมทรัพย์ที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย
2. ช่วยเหลือและสนับสนุนเงินทุนให้กับสมาชิกสำหรับการประกอบอาชีพ การจัดการที่ดินในระดับเครือข่าย

### 3.2.5 ผลที่ได้รับจากการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ฯ เกิดผลลัพธ์ใน 2 ระดับ คือ

#### 1. ในระดับครอบครัว

- ทำให้ครอบครัวเกิดความเข้าใจกัน
- สร้างระเบียบวินัยให้คนในครอบครัวเรื่องของการออม
- มีเงินออมในครอบครัว และสามารถกู้ยืมไปประกอบอาชีพได้
- ได้มีการซื้อที่ดินเพิ่ม

#### 2. ในระดับชุมชน

- ได้ความเชื่อใจ เชื่อมั่น เห็นประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน
- มีความเห็นอกเห็นใจกัน เกิดความสามัคคี
- เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และฟันฝ่าอุปสรรคร่วมกัน
- มีระบบบัญชีที่เข้าใจง่าย
- ทำให้ที่ดินยังเป็นของคนในชุมชน
- สามารถแก้ปัญหาที่ดินในระดับชุมชนของตนเองได้ โดยไม่ต้องรับความช่วยเหลือจากผู้อื่น

จากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง ทำให้ทราบว่ากระบวนการกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์ สามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับชุมชนได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นนโยบายของกลุ่มที่จะจัดการปัญหาด้านที่ดิน คือ ทำให้ชาวบ้านได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แก้ปัญหาที่ดินหลุดจํานอง ป้องกันการเข้ามาซื้อที่ดินของนายทุนภายนอกชุมชน ข้อเสนอหนึ่งของกลุ่มออมทรัพย์ฯ เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน คือ รัฐ

ควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการกลุ่มที่ดินร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้เกิดโมเดลใหม่ ๆ ที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาที่ดินทำกิน

## บทที่ 4

### แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและบทสรุป

ในบทนี้จะกล่าวถึง สาเหตุของการก่อกำเนิดของชาวบ้าน ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องนำที่ดินไปจำนอง และอาจมีผลในการทำให้ที่ดินหลุดมือ ประโยชน์ของการมีธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน ซึ่งในกลุ่มตัวอย่างเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานภายใต้กลุ่มออมทรัพย์ภายในชุมชน แนวทางในการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชน และบทสรุปของการศึกษาธนาคารที่ดินชุมชนจากกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ

#### 4.1 สาเหตุในการก่อกำเนิดของชาวบ้านกับการจำนองที่ดิน

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างสมาชิกของ “กลุ่มออมทรัพย์ครัวใบโหนด” และ “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง” พบว่า การที่ชาวบ้านต้องนำที่ดินไปจำนองกับธนาคาร สหกรณ์ หรือกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งในหลายตัวอย่างต้องมาขอความช่วยเหลือจากกลุ่มออมทรัพย์ให้ช่วยไถ่ถอนที่ดินของตนจากสถาบันการเงินมาจำนองกับกลุ่มออมทรัพย์แทน เนื่องจากไม่สามารถชำระเงินคืนได้ เพื่อไม่ให้สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างถาวร สามารถสรุปสาเหตุในการนำที่ดินไปจำนองได้ดังนี้

1. คนในครอบครัว เช่น ลูก สามี นำที่ดินไปขายฝาก
2. นำที่ดินไปค้ำประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินให้ผู้อื่น
3. ช่วยเหลือผู้อื่น เช่น ลูก เพื่อน ญาติ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ลูกมีหนี้สิน ลูกต้องการซื้อรถเพื่อมาประกอบอาชีพ ญาติมีปัญหาสุขภาพ
4. กู้เงินเพื่อซื้อบ้าน/ปลูกบ้าน/ซ่อมบ้าน
5. กู้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน เนื่องจากมีปัญหาทางเศรษฐกิจ มีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย
6. ส่งลูกหลานเรียนหนังสือ
7. ต้องการจะมีที่ดินเป็นของตนเองในการทำมาหากิน
8. ต้องการใช้จ่ายเงินเพื่อทำกิจการด้านการเกษตร ทำไร่สวนผสม เกษตรอินทรีย์ การลงทุนทำธุรกิจหรือทำการค้า
9. ต้องการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดงานพิธีต่าง ๆ เช่น งานบวช

#### 4.2 ประโยชน์ของธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน

การมีกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ และธนาคารที่ดินชุมชน/กองทุนที่ดินชุมชน ภายในกลุ่มออมทรัพย์มีประโยชน์ ดังนี้

1. การมีธนาคารที่ดินชุมชนสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ที่ดินจะโดนยึด เนื่องจากชาวบ้านไม่สามารถผ่อนชำระกับธนาคาร/สหกรณ์/นายทุนเงินกู้ได้ โดยการย้ายหนี้มาไว้ที่ธนาคารที่ดินชุมชน ภายใต้กลุ่มออมทรัพย์

2. ที่ดิน/บ้านยังไม่หลุดมือจากชาวบ้าน แม้ว่าจะไม่สามารถผ่อนชำระหนี้กับกลุ่มฯ ได้สม่ำเสมอ
3. เปิดโอกาสให้คนจนสามารถกู้เงินได้และทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน กลุ่มฯ จึงเป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนที่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้อย่างแท้จริง และรวดเร็วกว่าหน่วยงานอื่น เวลาที่ชาวบ้านต้องการใช้เงินในกรณีฉุกเฉินสามารถกู้เงินได้ง่ายและทันที
4. การมีกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารที่ดินชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง
5. สามารถนำที่ดินมาค้ำประกันเงินกู้ภายในกลุ่มฯ ได้ เพื่อนำเงินมาลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว ฯลฯ
6. สามารถกู้ยืมเงินได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ ซึ่งสามารถผ่อนจ่ายได้ โดยมีมากก็ชำระมาก มีน้อยก็ชำระน้อย โดยไม่ต้องไปยืมเงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่สูง
7. การมีกลุ่มฯ ทำให้สมาชิกได้ฝากเงิน โดยสามารถฝากเงินจำนวนน้อย ๆ ได้ ทำให้มีเงินออม แยกส่วนกับเงินกู้
8. การชำระคืนเงินกู้แบบลดต้น ลดดอก ทำให้สามารถชำระหนี้ได้เร็ว
9. ทำให้ชาวบ้านเติบโตทั้งด้านความคิดและสินทรัพย์ไปพร้อมกัน
10. เมื่อชาวบ้านเข้าใจในวิสัยทัศน์ของกลุ่มฯ มีความเป็นเจ้าของกลุ่มฯ ร่วมกันและมีความมั่นใจในกลุ่มฯ ทำให้กลุ่มฯ มีความเข้มแข็ง และสามารถให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือสมาชิกในกลุ่มได้ เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
11. การเป็นสมาชิกกลุ่มฯ ทำให้ได้รับสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถออกแบบการจัดสวัสดิการได้ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย

#### 4.3 แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานศึกษานี้พบว่า แนวทางในการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนที่สามารถเกิดเป็นรูปธรรมขึ้นได้ สามารถพัฒนามาจากกลุ่มออมทรัพย์ในระดับชุมชน เนื่องจากธนาคารที่ดินชุมชนจำเป็นต้องมีเงินทุนในระดับหนึ่ง จึงจะสามารถใช้เป็นทุนในการให้กู้แก่สมาชิกในการซื้อ/เช่าซื้อ หรือการให้กู้โดยนำที่ดินมาค้ำประกันในกรณีที่ชาวบ้านมีความจำเป็นต้องใช้เงินในกรณีต่าง ๆ เพื่อให้ชาวบ้านได้มีโอกาสมีที่ดิน/บ้านเป็นของตนเอง ได้รับความช่วยเหลือในกรณีจำเป็นต่าง ๆ และป้องกันไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกไปเป็นของสถาบันการเงินหรือนายทุนนอกพื้นที่ แหล่งเงินทุนในระดับชุมชนที่จะสามารถนำมาเป็นเงินทุนให้กับธนาคารที่ดินชุมชนได้ ก็คือการออมทรัพย์ของคนในชุมชน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินชุมชนพอสรุปได้ดังนี้

1. การพัฒนาให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ที่มีความมั่นคง และเห็นความสำคัญของการมีธนาคารที่ดินชุมชน เพื่อเป็นทางเลือกให้กับชาวบ้านที่มีปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน
2. ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันและทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จ ก็คือการมีผู้นำ/กลุ่มผู้ก่อการจำนวนหนึ่ง ค้นหาเป้าหมายและมีแนวทางของกลุ่มที่ชัดเจน

3. ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลุ่มที่มีสมาชิกกลุ่มเป็นศูนย์กลางและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาในทุกขั้นตอน และเกิดความเป็นเจ้าของของกลุ่มร่วมกัน ตั้งแต่การบริหารจัดการกลุ่มและการเป็นผู้รับประโยชน์ต่าง ๆ จากการดำเนินงานของกลุ่ม
4. มีการบริหารจัดการกลุ่มที่ดี การดำเนินงานของกลุ่มต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจโดยคนบางกลุ่ม ส่งเสริมให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กลุ่มจึงจะสามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของชุมชนได้
5. มีแนวทางการดำเนินงาน โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร เสริมกระบวนการเรียนรู้และสร้างความเข้าใจ เพื่อพัฒนาศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม เช่น การเปิดพื้นที่ให้สมาชิกที่มีปัญหาด้านที่ดินได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนพูดคุยกัน เพื่อหาทางแก้ปัญหาร่วมกัน
6. เชื่อมร้อยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนเข้ากับกิจกรรมของกลุ่ม เพื่อการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิก
7. การออกแบบกฎระเบียบหรือข้อตกลงร่วม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ 1. ระดับกรรมการกลุ่ม เช่น การตั้งเป้าการออมในแต่ละปี มีการวางแผน การหาวิธีการในการส่งเสริมให้สมาชิกเกิดการออม 2. ระดับสมาชิกกลุ่ม โดยสมาชิกต้องยอมรับข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มทุกประการ เช่น การออม (สมาชิกต้องมีวินัยในการออม) การกู้ยืม (สมาชิกต้องมีวินัยในการผ่อนชำระหนี้) การจัดสรรผลประโยชน์จากการดำเนินงานของกลุ่ม
8. มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพและทักษะของกรรมการบริหารกลุ่ม ทั้งด้านการทำบัญชี และการบริหารงาน โดยอาจมีการหมุนเวียนหน้าที่กันทำ เพื่อให้คณะกรรมการมีโอกาสพัฒนาทักษะที่หลากหลายและเป็นการป้องกันการทุจริตไปด้วยในตัว
9. การรวมกลุ่มและการขยายพื้นที่ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มความสามารถในการจัดการที่ดิน และต่อรองในระดับนโยบายได้
10. กลุ่มควรเริ่มจากการพึ่งพาตนเอง ผู้ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินควรลุกขึ้นมาจัดการตนเอง เพื่อให้ทำให้อ้องถิ่นและรัฐเห็นถึงศักยภาพของกลุ่ม และเข้ามาหนุนเสริม สร้างความร่วมมือในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการแก้ปัญหา

ภาครัฐควรให้การสนับสนุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งในระดับประเทศ และในระดับธนาคารที่ดิน ชุมชน ให้ธนาคารที่ดินมีแหล่งเงินทุนมากกว่าการออมทรัพย์ในระดับกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับซื้อที่ดิน มาให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัย ได้มีโอกาสเช่าหรือเช่าซื้อ และได้มีโอกาสมีที่ดินเป็นของตนเองในอนาคต นอกจากนั้นภาครัฐควรที่จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรรายจนหลังจากการได้ที่ดิน เช่น จัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (แหล่งน้ำ/ไฟฟ้า) สนับสนุนทรัพยากรและปัจจัยทางการผลิต ส่งเสริมการตลาดและการค้าที่เป็นธรรมกับเกษตรกรรายย่อย เป็นต้น



#### 4.4 บทสรุป

จากการศึกษาการดำเนินงานของธนาคารที่ดินชุมชน จากกลุ่มตัวอย่าง “กลุ่มออมทรัพย์ครัวใบโหนด” และ “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง” ที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ธนาคารที่ดินชุมชน ทำให้ชาวบ้านสามารถมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นของตนเอง เข้าถึงที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ โดยอาศัยกลไกการซื้อที่ดินมาเป็นของกลุ่มออมทรัพย์ และให้ชาวบ้านผ่อนชำระกับทางกลุ่มออมทรัพย์ หรือใช้กลไกทางการเงิน โดยให้ชาวบ้านกู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์มาซื้อที่ดิน แสดงให้เห็นว่า ธนาคารที่ดินชุมชน สามารถแก้ปัญหาที่ดินในระดับชุมชนได้ คือสามารถป้องกันไม่ให้ที่ดินของชาวบ้านหลุดไปเป็นของนายทุนนอกพื้นที่ ซึ่งอาจจะมากว่านซื้อที่ดินเพื่อประกอบกิจการบางอย่าง ที่มีผลกระทบภายนอกทางด้านลบกับประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ธนาคารที่ดินชุมชนยังมีบทบาทในการช่วยเหลือชาวบ้านที่ที่ดินจะหลุดจากรบบธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้คนกลุ่มนี้ยังคงมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ตลอดจนได้เป็นเจ้าของที่ดินอีกครั้งในอนาคต

ธนาคารที่ดินชุมชน จึงเป็นแบบอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่า ธนาคารที่ดิน เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาที่ดินให้กับประชาชนได้ และมีบทบาทสำคัญในการกระจายการถือครองที่ดิน ลดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในประเทศไทย ดังนั้นรัฐควรจะให้การส่งเสริมการดำเนินงานของภาคประชาชน และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดินในระดับประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน การเข้าไม่ถึงที่ดินเพื่อใช้ทำประโยชน์ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการเลี้ยงชีพของประชาชนเป็นจำนวนมาก ตลอดจนทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมต่อไป

### บรรณานุกรม

- คณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน. (2553). *ข้อเสนอโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก [www.landactionthai.org/land/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1289:ข้อเสนอโครงสร้างภาษีและธนาคารที่ดิน&catid=89:land-tax&Itemid=522](http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1289:ข้อเสนอโครงสร้างภาษีและธนาคารที่ดิน&catid=89:land-tax&Itemid=522)
- คุปต์ พันธุ์หินกอง. (2555). *การสำรวจองค์ความรู้ เรื่องธนาคารที่ดิน*. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ.
- เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป (V-reformer). (2555). *ธนาคารที่ดิน รูปธรรมในการจัดตั้ง*. สืบค้นจาก [http://v-reform.org/v-report/landbank\\_proposal/](http://v-reform.org/v-report/landbank_proposal/)
- ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์. (2559). “ร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน: ทางรอดของเกษตรกรไทย.” สืบค้น มกราคม 2562 จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-075.pdf>
- ดวงมณี เลาวกุล. (2557). “บทที่ 2 การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.” ใน *สู่สังคมไทย เสมอหน้า*. บรรณาธิการโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ). (2558). *จับตาปฏิรูป: พัฒนาการ ‘กองทุนที่ดิน’ และแนวคิด ‘ธนาคารที่ดิน’ ของไทย*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก <https://www.tcijthai.com/news/2015/07/watch/5673>
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2548). *ฐานข้อมูลด้านนโยบายที่ดินของประเทศไทย การจัดหมวดหมู่ นโยบายที่ดิน เล่ม 1*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก <http://www.landactionthai.org/land/images/phocadownload/ThailandLandPolityGrouping2005.pdf>
- สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม. (ม.ป.ป.). *ศรัทธา : หัวใจของความสำเริง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาแม่บ้านยางแดง*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก [http://thaicivilsociety.com/?p=content&id\\_content=205](http://thaicivilsociety.com/?p=content&id_content=205)
- School of change maker. (2560). *กลุ่มออมทรัพย์และครัวโหวนด์ ต้นแบบการแก้ปัญหาความยากจนของชุมชน*. สืบค้น มกราคม 2562 จาก <https://www.schoolofchangemakers.com/knowledge/11461>