

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทยได้มีการจัดที่ดินทำกินของรัฐให้แก่ราษฎรได้เข้าไปทำประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของราษฎร ดังเช่นการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดินในเขตนครหลวงและการจัดที่ดินในเขตนครหลวงตนเอง ซึ่งที่ดินที่ได้จัดให้ราษฎรได้เข้าไปทำประโยชน์ดังกล่าว แม้จะมีเอกสารสิทธิในการอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้จัดมอบให้ แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขของเอกสารสิทธิไว้ โดยเฉพาะเงื่อนไขของข้อจำกัดในการถ่ายโอนสิทธิบนพื้นที่ดินที่ได้จัดเอกสารสิทธิให้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้ราษฎรหรือเกษตรกรผู้ครอบครองเอกสารสิทธิดังกล่าวมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน ทั้งนี้เพราะสินทรัพย์ที่ดินที่ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินได้ แม้ว่าสินทรัพย์ดังกล่าวจะมีมูลค่าเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ (Use Value) (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, 2548, น. 1) ทำให้ราษฎรหรือเกษตรกรขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนในระบบเนื่องจากไม่มีสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินให้การยอมรับเป็นหลักประกัน ทำให้ต้องหันไปพึ่งพิงแหล่งทุนนอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยสูงมาก ซึ่งถือเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาความยากจน

ดังนั้น รัฐบาลในสมัยนั้น ได้เริ่มมีแนวคิดในการให้ประชาชนใช้เอกสารสิทธิในสินทรัพย์ที่ครอบครองทำกินอยู่ หรือใช้หนังสืออนุญาตให้ประกอบกิจการที่หน่วยงานภาครัฐออกให้ มาเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปลงทุน ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เช่น เกษตรกรผู้ยากจน ผู้ประกอบการรายย่อย หรือธุรกิจขนาดย่อม สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบอันเป็นการก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และเกิดผู้ประกอบการรายใหม่ขึ้น รวมทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยที่แนวคิดในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้บรรลุอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อสรุปจากการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 โดยมีมติเห็นชอบแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและให้ดำเนินการต่อไป และมีผลบังคับใช้อย่างเต็มระบบภายในวันที่ 1 มกราคม 2547 (สำนักบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน, 2548)

ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) หรือ สบพ. ขึ้น เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เพื่อเป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนให้เกิดกลไกที่จะทำให้ประชาชนผู้ถือครองสิทธิในเอกสารสิทธิในสินทรัพย์ที่มีเงื่อนไขได้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม โดยในการดำเนินงานได้กำหนดให้สินทรัพย์ที่มีความสำคัญที่จะใช้ประโยชน์เพื่อให้แปลงเป็นทุนขึ้น 5 ประเภท ได้แก่

1. สินทรัพย์ประเภทที่ดินและทรัพย์สินติดที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน สปก.4-01 กสน.3 และ นค.1 มีหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้อง 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

2. สินทรัพย์ประเภทสัญญาเช่า เช่าซื้อ ได้แก่ สัญญาเช่าแฟลตการเคหะฯ สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ และสัญญาเช่าแผงค้า กทม. มีหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้อง 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร กรมธนารักษ์ และการเคหะแห่งชาติ

3. สินทรัพย์ประเภทหนังสืออนุญาตใช้ที่สาธารณะและหนังสือรับรองอื่นๆ ได้แก่ หนังสืออนุญาตอุทยานแห่งชาติและใบรับรองของเทศบาล มีหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

4. สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา ได้แก่ หนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา (สิทธิบัตร/อนุสิทธิบัตร/เครื่องหมายการค้า/ลิขสิทธิ์) มีหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้อง 1 หน่วยงาน ได้แก่ กรมทรัพย์สินทางปัญญา

5. สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร ได้แก่ หนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเครื่องจักร มีหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวข้อง 1 หน่วยงาน ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ซึ่งเดิมสินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภทนั้นไม่มีราคาหรือไม่มีค่าที่จะนำไปใช้ลงทุนในการประกอบอาชีพได้ แต่เมื่อรัฐบาลมีการกำหนดให้สินทรัพย์ทั้ง 5 ประเภท สามารถนำมาใช้ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสที่สำคัญให้กับเกษตรกรได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐ โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ทั่วไปซึ่งจะมีระเบียบในการให้กู้ ซึ่งไม่ยอมรับสินทรัพย์ของเกษตรกรในด้านที่ดิน เช่น ใบ นส.3 เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นการคิดใหม่ที่เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรที่ยากจนที่จะมีโอกาสพัฒนาศักยภาพในด้านอาชีพ และนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของเกษตรกรที่ยากจน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่ต้องการ 1) จัดระบบเอกสารสิทธิ เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ สัญญาหนังสืออนุญาตและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารในสินทรัพย์ประเภทต่างๆ 2) สร้างโอกาสให้ผู้ครอบครองสิทธิในสินทรัพย์ เอกสารสิทธิ สัญญา และหนังสืออนุญาตต่างๆ เข้าถึงแหล่งทุน

โดยเน้นรายย่อยและธุรกิจขนาดเล็ก 3) ปรับปรุงกระบวนการประเมินสินทรัพย์และฐานข้อมูล 4) ให้มีระบบและกลไก การจัดการที่ดินและสินทรัพย์อื่นให้ถูกต้องและก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

จากนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลดังกล่าว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เนื่องจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีสินทรัพย์ที่เป็นที่ดินในนิคมสร้างตนเองจำนวน 43 แห่ง ใน 33 จังหวัด มีเนื้อที่ประมาณ 1,900,000 ไร่ โดยที่นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนที่ได้ผ่านการคัดเลือกแล้วเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเองอย่างเป็นระเบียบและถาวร จัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานือนามัย เป็นต้น ส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกนิคมกู้ยืม รวมทั้งส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของตนเองและเป็นมรดกตกทอดไปสู่บุตรหลาน นิคมสร้างตนเองแบ่งออกได้ 5 ลักษณะ ได้แก่ นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไป นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตนํ้าท่วม นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ปัญหาในทางการปกครอง ซึ่งที่ดินของนิคมสร้างตนเองที่จะดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นที่ดินที่จัดตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยใช้เอกสารสิทธิ น.ค. 1 คือ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ออกให้แก่สมาชิกนิคมฯ ที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ โดยในระยะเริ่มแรกจะดำเนินการเป็นโครงการนำร่องในนิคมสร้างตนเอง 3 แห่ง คือ นิคมสร้างตนเองลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา เนื้อที่ 10,000 ไร่ นิคมสร้างตนเองจังหวัดระยอง เนื้อที่ 10,000 ไร่ และนิคมสร้างตนเองพระพุทธรักษา จังหวัดสระบุรี เนื้อที่ 10,000 ไร่ รวมเนื้อที่ทั้งหมด 30,000 ไร่ ในระหว่างเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2546 โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ดำเนินการเต็มรูปแบบในทุกนิคม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 มีเป้าหมายเป็นที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ค. 1) มีเนื้อที่ 1,900,000 ไร่ ซึ่งผลการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของนิคมสร้างตนเอง 43 แห่ง ใน 33 จังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547-2549 สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1
สรุปผลการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของ
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการใน
ปีงบประมาณ 2547-2549

กิจกรรม	ปี 2547		ปี 2548		ปี 2549		รวม	
	เป้าหมาย	ผล	เป้าหมาย	ผล	เป้าหมาย	ผล	เป้าหมาย	ผล
1. การเตรียมการ								
1.1 การออกเอกสารใหม่	5,000	18,355	2,000	9,346	2,000	6,253	9,000	33,954
(น.ค.1) (ราย)	(100.0)	(367.1)	(100.0)	(467.3)	(100.0)	(312.7)	(100.0)	(377.3)
1.2 ตรวจสอบและ	5,000	2,848	15,400	7,431	5,000	4,321	25,400	14,600
รับรองเอกสาร (ราย)	(100.0)	(57.0)	(100.0)	(48.3)	(100.0)	(86.4)	(100.0)	(57.5)
1.3 การชี้แจงนโยบายการ								
แปลงสินทรัพย์เป็นทุน								
- กลุ่มเจ้าหน้าที่	500	725	200	3,316	260	846	960	4,887
(ราย)	(100.0)	(145.0)	(100.0)	(1,658.0)	(100.0)	(325.4)	(100.0)	(509.1)
- กลุ่มเป้าหมาย	5,000	12,177	30,000	18,166	14,500	20,924	49,500	51,267
(ราย)	(100.0)	(243.5)	(100.0)	(60.6)	(100.0)	(144.3)	(100.0)	(103.6)
2. การดำเนินการ								
2.1 การฝึกอบรมอาชีพ	5,000	6,371	30,000	31,391	15,000	17,377	50,000	55,139
(ราย)	(100.0)	(127.4)	(100.0)	(104.6)	(100.0)	(115.8)	(100.0)	(110.3)
2.2 การให้สินเชื่อ	150	43.17	500	118.16	500	149.73	1,150	311.06
(ล้านบาท)	(100.0)	(28.8)	(100.0)	(23.6)	(100.0)	(29.9)	(100.0)	(27.0)
- การยืมกู้ (ราย)	3,000	2,500	13,800	4,873	4,000	2,044	20,800	9,417
	(100.0)	(83.3)	(100.0)	(35.3)	(100.0)	(51.1)	(100.0)	(45.3)
- การอนุมัติเงินกู้	3,000	392	13,800	1,110	4,000	1,165	20,800	2,667
(ราย)	(100.0)	(13.1)	(100.0)	(8.0)	(100.0)	(29.1)	(100.0)	(12.8)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือค่าร้อยละ

ที่มา: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, สำนักพัฒนาสังคม, กลุ่มการสนับสนุนงานศูนย์พัฒนาสังคม ,
2549

จากตารางที่ 1.1 พบว่า ขั้นตอนการเตรียมการโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การออกเอกสารใหม่ การตรวจสอบและรับรองเอกสาร และการชี้แจงนโยบายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้แก่เจ้าหน้าที่และสมาชิกนิคมฯ และในขั้นตอนการดำเนินการ มี 2 ลักษณะ ได้แก่ การฝึกอบรมอาชีพ และการให้สินเชื่อ ซึ่งแบ่งออกเป็น วงเงินกู้ การยื่นกู้ และการอนุมัติเงินกู้ โดยในปี 2547-2549 มีผลการดำเนินงานในการออกเอกสารใหม่สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 367.1 467.3 และ 312.7 ตามลำดับ ส่วนการตรวจสอบและรับรองเอกสาร มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 57.0 48.3 และ 86.4 ตามลำดับ การชี้แจงนโยบายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้แก่เจ้าหน้าที่ มีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 145.0 1,658.0 และ 325.4 ตามลำดับ การชี้แจงนโยบายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้แก่สมาชิกนิคมฯหรือกลุ่มเป้าหมาย มีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในปี 2547 และ 2549 คิดเป็นร้อยละ 243.5 และ 144.3 ตามลำดับ และมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในปี 2548 คิดเป็นร้อยละ 60.6 ในขั้นตอนการ การฝึกอบรมอาชีพ มีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้คิดเป็นร้อยละ 127.4 104.6 และ 115.8 ตามลำดับ ส่วนการให้สินเชื่อในด้านวงเงินกู้ มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 28.8 23.6 และ 29.9 ตามลำดับ การยื่นกู้ มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 83.3 35.3 และ 51.1 ตามลำดับ และการอนุมัติเงินกู้ มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 13.1 8.0 และ 29.1 ตามลำดับ

ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานในภาพรวมตั้งแต่ปี 2547-2549 พบว่า การออกเอกสารใหม่ การชี้แจงนโยบายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้แก่เจ้าหน้าที่และสมาชิกนิคมฯ และการฝึกอบรมอาชีพ มีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 377.3 509.1 103.6 และ 110.3 ตามลำดับ ส่วนการตรวจสอบและรับรองเอกสาร การให้สินเชื่อในด้านวงเงินกู้ การยื่นกู้ และการอนุมัติเงินกู้ มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ คิดเป็นร้อยละ 57.5 27.0 45.3 และ 12.8 ตามลำดับ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า สมาชิกนิคมที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้รับการอนุมัติเงินกู้หรือเข้าถึงแหล่งทุนได้น้อยหรือคิดเป็นร้อยละ 12.8 ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะทำการประเมินการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อให้ได้แนวทางการดำเนินงานที่จะทำให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด และทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่เป็นที่ดินในนิคมสร้างตนเองที่ต้องดำเนินการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ น.ค.1 จำนวน 1,900,000 ไร่ และมีหน่วยงานนิคมสร้างตนเอง 43 แห่ง ใน 33 จังหวัด เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในพื้นที่ ในภาคเหนือ มีนิคมสร้างตนเอง จำนวน 6 แห่ง มีสมาชิกนิคมคิดเป็นร้อยละ 14.42 ของจำนวนสมาชิกนิคมทั้งหมด (ตารางที่ 1.2) ภาคกลาง/ตะวันออก มีนิคมสร้างตนเองจำนวน 7 แห่ง มีสมาชิกนิคมคิดเป็นร้อยละ 22.18 ของจำนวนสมาชิกนิคมทั้งหมด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีนิคมสร้างตนเองจำนวน 16 แห่ง มีสมาชิกนิคมคิดเป็นร้อยละ 47.87 ของจำนวนสมาชิกนิคมทั้งหมด และภาคใต้ มีนิคมสร้างตนเองจำนวน 14 แห่ง มีสมาชิกนิคมคิดเป็นร้อยละ 15.53 ของจำนวนสมาชิกนิคมทั้งหมด

ตารางที่ 1.2

จำนวน และร้อยละของนิคมสร้างตนเอง และสมาชิกนิคม

ภาค	จำนวนนิคมสร้างตนเอง		จำนวนสมาชิกนิคม	
	แห่ง	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
เหนือ	6	13.95	39,141	14.42
กลาง/ตะวันออก	7	16.28	60,176	22.18
ตะวันออกเฉียงเหนือ	16	37.21	129,908	47.87
ใต้	14	32.56	42,140	15.53
รวม	43	100.00	271,365	100.00

ที่มา: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, สำนักพัฒนาสังคม, กลุ่มการสนับสนุนงานศูนย์พัฒนาสังคม,

2549

โดยที่นิคมสร้างตนเอง 43 แห่ง ใน 33 จังหวัด จะต้องดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อให้สมาชิกของนิคมฯ ได้มีเอกสารสิทธิ สำหรับใช้เป็นหลักทรัพย์เพื่อค้ำประกันเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปลงทุน โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 การเตรียมการ จะดำเนินการชี้แจงโครงการฯ รายละเอียดการดำเนินงานโครงการฯ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้รับ

และเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการฯ ให้กับสมาชิกนิคมฯ เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ จากนั้นดำเนินการรับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกนิคมฯ เอกสารและหลักฐานต่างๆ ว่าเป็นสมาชิกนิคมฯ จริงและเป็นเอกสารที่ถูกต้อง ขั้นที่ 2 เป็นขั้นตอนการดำเนินการ สมาชิกนิคมฯ ที่เข้าร่วมโครงการ จะต้องเข้ารับการอบรมการฝึกอาชีพและสมาชิกนิคมฯ จะต้องจัดทำแผนและโครงการเพื่อยื่นขออนุมัติเงินกู้ ซึ่งเมื่อได้รับอนุมัติเงินกู้แล้ว สมาชิกนิคมฯ ควรนำเงินกู้ที่ได้รับไปลงทุนตามแผนที่เสนอขออยู่กับสถาบันการเงิน ในกรณีที่ไม่ได้รับการอนุมัติ สมาชิกนิคมฯ ควรติดต่อเจ้าหน้าที่เพื่อปรับปรุงโครงการ/แผนการผลิตแล้วจึงสามารถยื่นขอกู้เงินใหม่ได้ และมีผลการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในขั้นการเตรียมการ ซึ่งได้แก่ การชี้แจงโครงการฯ และการออกเอกสารใหม่มีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ผลการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติยังมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ส่วนในขั้นการดำเนินการ ได้ดำเนินการฝึกอบรมอาชีพให้แก่สมาชิกนิคมฯ ซึ่งมีผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ในด้านการยื่นกู้ การอนุมัติเงินกู้ และวงเงินการให้สินเชื่อ มีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ (ตารางที่ 1.1) จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะทำการศึกษาดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเอง

จากตารางที่ 1.2 พบว่า สถานที่ตั้งนิคมสร้างตนเองร้อยละ 37.21 อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีสมาชิกนิคมร้อยละ 47.87 ของจำนวนสมาชิกนิคมทั้งหมด อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกที่จะทำการศึกษานิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกนิคมฯ มากเป็นอันดับที่ 3 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ เริ่มดำเนินการในปี 2547 โดยที่นิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ มีสมาชิกกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ค.1) ในพื้นที่ 9 ตำบล 107 หมู่บ้าน และในปี 2547 นิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ มีเป้าหมายในการออกเอกสารสิทธิจำนวน 400 ราย และมีการออกเอกสารให้กับสมาชิกนิคมฯ จำนวน 4,046 คน ซึ่งถือว่าเป็นนิคมสร้างตนเองที่มีการออกเอกสารสิทธิมากที่สุดในจำนวนนิคมฯ ทั้งหมด แต่มีผู้ที่ได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐาน จำนวน 305 คน และมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมและยื่นกู้ จำนวน 301 คน แต่ได้รับการอนุมัติเงินกู้เพียง 18 คน มีวงเงินกู้เพียง 500,000 บาท ในขณะที่ปี 2549 มีการออกเอกสารให้กับสมาชิกนิคมฯ จำนวน 350 คน มีผู้ที่ได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานจำนวน 2,330 คน มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน 2,390 คน แต่มีการยื่นกู้และได้รับการอนุมัติเงินกู้จำนวน 351 คน มีวงเงินกู้ถึง 19,160,460 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าตอนเริ่มต้นโครงการฯ ในปีแรก

มีสมาชิกนิคมฯ ที่เข้าร่วมโครงการมากแต่ยังมีผู้ยื่นกู้เงินน้อย แต่ต่อมาภายหลังมีสมาชิกนิคมฯ มาขอกู้ 100% ในจำนวนที่มากขึ้น เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนอาชีพจากการปลูกข้าว อ้อย มันสำปะหลัง มาเป็นการปลูกยางแทน ซึ่งเป็นสาเหตุให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะทำการศึกษาดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและศึกษาการประเมินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ โดยใช้รูปแบบ CIPP Model ที่ทำการประเมินใน 4 ด้าน ได้แก่ การประเมินสภาพแวดล้อม การประเมินปัจจัยเบื้องต้น การประเมินกระบวนการ และการประเมินผลผลิต เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือไม่ และทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อประเมินการดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านสภาวะแวดล้อมของโครงการฯ
2. เพื่อประเมินการดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านปัจจัยเบื้องต้นของโครงการฯ
3. เพื่อประเมินการดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านกระบวนการของโครงการฯ
4. เพื่อประเมินการดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านผลผลิตของโครงการฯ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ไว้ดังนี้

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ สมาชิกของนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ที่มีคุณสมบัติเข้าร่วมโครงการฯ จำนวน 377 คน

ขอบเขตของการประเมิน

การประเมินครั้งนี้จะทำการประเมินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเอง บ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และวัตถุประสงค์ของโครงการ
2. ด้านปัจจัยเบื้องต้น ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และระบบฐานข้อมูล
3. ด้านกระบวนการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของสมาชิกนิคมในแต่ละกระบวนการ
4. ด้านผลผลิต ได้แก่ การได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านอาชีพ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ และความพึงพอใจของสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการฯ ต่อกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ขอบเขตของระยะเวลาที่ทำการประเมิน

ทำการศึกษาในช่วงระยะเริ่มต้นโครงการฯ ในปี 2547 จนถึงปี 2549

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หมายถึง นโยบายสำคัญที่รัฐบาลต้องการใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการให้ผู้ที่ครอบครองเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไขที่สามารถนำเอกสารสิทธิเหล่านี้มาใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินในระบบได้

การดำเนินงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หมายถึง การดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ การเตรียมความพร้อมสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ขั้นตอนในการดำเนินการ และการติดตามประเมินผลและรายงานผล

การประเมินการดำเนินงานโครงการ หมายถึง การประเมินการดำเนินงานของโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่ดำเนินการในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปี 2549 ซึ่งผู้ศึกษาจะใช้รูปแบบ CIPP Model ได้แก่

การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation : C) เป็นการประเมินสภาวะแวดล้อมด้านสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางสังคม และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและวัตถุประสงค์โครงการฯ ก่อนและหลังการมีโครงการฯ

การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation : I) เป็นการประเมินความพร้อมของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนฯ เช่น บุคลากรมีเพียงพอ วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ งบประมาณมีเพียงพอ และ ระบบฐานข้อมูล รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อต่อโครงการ

การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P) เป็นการประเมินการมีส่วนร่วมของสมาชิกนิคมในกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิ การตรวจสอบและรับรองเอกสาร การฝึกอบรม การยื่นกู้ และการอนุมัติเงินกู้

การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P) เป็นการประเมินความพึงพอใจของสมาชิกนิคมที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การประเมินสมาชิกนิคมที่เข้าร่วมโครงการฯ ที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านอาชีพ และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

สมาชิกนิคมฯ หมายถึง สมาชิกนิคมสร้างตนเองเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 22 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการฯ หมายถึง ผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการฯ ต้องเป็นสมาชิกนิคม/ผู้ได้รับอนุญาตในเขตนิคมสร้างตนเอง และได้รับเอกสารสิทธิเรียบร้อยแล้ว

เงินกู้ หมายถึง เงินกู้ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่สมาชิกนิคมฯและผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินกู้เงินจากสถาบันการเงินที่ทำบันทึกข้อตกลงดำเนินงานกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

สถาบันการเงิน หมายถึง ธนาคารของรัฐหรือเอกชนที่ทำบันทึกข้อตกลงดำเนินงานกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

บันทึกข้อตกลง หมายถึง บันทึกข้อตกลงที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทำร่วมกับสถาบันการเงิน ในการดำเนินการตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือไม่ และทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
2. นำผลการประเมินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนไปใช้ในการวางแผน/ปรับปรุงการดำเนินงานในระยะต่อไป
3. ได้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับกลยุทธ์และวิธีการดำเนินงาน แผนงาน/โครงการ ให้บรรลุเป้าหมายของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม