

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมานโยบายการพัฒนาของรัฐก็มีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนโดยการนำเสนอโครงการใหม่ๆ หลายโครงการที่ล้วนแต่มุ่งเน้น “การแก้ไขปัญหาความยากจน” ในระดับรากของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร จดทะเบียนคนจน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ฯลฯ ซึ่งการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในปี พ.ศ. 2544 เป็นโครงการที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการแก้ไขความยากจนในประเทศไปสู่การปฏิบัติจัดเป็นโครงการหนึ่งที่มุ่งเน้นเพื่อให้เป็นการสร้างเสริมกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองมีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเองเป็นการสร้างแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชน เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานของประเทศ และเป็นการสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและหมู่บ้าน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือที่โครงการกองทุนหมู่บ้านเป็น โครงการที่ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่อระดับย่อยให้แก่กลุ่มคนที่มี โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ น้อยกว่าคนทั่วไป เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับราก พัฒนาคุณภาพชีวิต และบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศ ซึ่งโครงการสินเชื่อระดับย่อยต้องอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การขาดแคลนเงินทุน เป็นสาเหตุหนึ่งของความยากจน ดังนั้นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคือ การขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยเชื่อว่าผู้กู้จะสามารถอาศัยเงินกู้ดังกล่าวมาพัฒนาตนเองหลุดพ้นความยากจนได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่สำคัญที่จะส่งผลให้โครงการสินเชื่อระดับย่อยส่งผลในการแก้ปัญหาความยากจน คือ การที่ผู้กู้จะต้องนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ และรายได้ดังกล่าวจะต้องมากกว่าภาระหนี้สินจากโครงการสินเชื่อระดับย่อย จากประสบการณ์ของต่างประเทศที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า โครงการสินเชื่อระดับย่อยอาจมีส่วนในการเพิ่มรายได้ของผู้กู้ แต่ยังคงไม่มีส่วนในการบรรเทาปัญหาความยากจนเนื่องจากผู้กู้ที่มีรายได้ต่ำมีแนวโน้มในการนำเงินกู้ไปใช้ในกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้กู้นำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

เป็นการสร้างภาระหนี้สินให้กับผู้กู้ และอาจทำลายความมั่นคงทางการเงินของผู้กู้ในที่สุด (บวรพรต อชกุล และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์) อีกทั้งการกู้ยืมเงินนอกระบบมาเพื่อใช้ชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เนื่องจากจะเป็นการทำให้ชาวบ้านมีหนี้สินเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยจากเงินกู้นอกระบบสูงกว่าเงินกู้จากเงินกองทุนหมู่บ้าน และผลสุดท้ายคือ การกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านก็จะมาจากสมาชิกรายเดิมเท่านั้นเนื่องจากต้องกู้เงินไปเพื่อการชำระหนี้สินนอกระบบ วนเวียนไปเรื่อยๆ ซึ่งไม่มีหลุดพ้นจากการเป็นหนี้สินได้ และยังทำให้เกิดปัญหาการชำระหนี้สินตามมาอีกด้วย

ปัญหาหนี้ค้างชำระหรือเงินขาดบัญชีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้จัดทำรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จากการพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยกู้และรับชำระหนี้เงินกู้จากสมาชิกกองทุนหมู่บ้านแต่ละกองทุน ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2549 โดยพิจารณาข้อมูลของกองทุนหมู่บ้านย้อนหลังในรอบ 1 ปี 5 เดือน พบว่า มีกองทุนหมู่บ้านที่ประสบปัญหาหนี้ค้างชำระหรือเงินขาดบัญชี อย่างน้อย 2,543 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 18.25 ของกองทุนหมู่บ้านที่เปิดบัญชีกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์รวมเป็นเงินไม่น้อยกว่า 1,582.32 ล้านบาท

จากรายงานข้อมูลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประจำปี 2555 (กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย) ข้อมูล ณ. วันที่ 30 กรกฎาคม 2555 พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนทั้งหมดกองทุน 124 กองทุน โดยทำการดำเนินการปล่อยกู้ไปแล้วจำนวน 18,221,000.00 บาท โดยแบ่งเป็นเงินกู้ด้านการเกษตร 3,152,000.00 บาท เงินกู้ด้านกรค้าขาย 1,000,000.00บาท เงินกู้ด้านอุตสาหกรรม 40,000.00 บาท เงินกู้ด้านช่างทั่วไป 100,000.00 บาท และเงินกู้ด้านอื่นๆ 849,000.00บาท มีการชำระเงินกู้จำนวน 3,580,894.00 บาท โดยเป็นลูกหนี้ที่ชำระคืนเงินตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 1 ปี มียอดค้างชำระเงินจำนวน 3,010,894.00บาท และลูกหนี้ที่มีการค้างชำระเงินมากกว่า 1 ปี มียอดค้างชำระจำนวน 570,000.00 บาท

สำหรับสถานะของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ในอีกหลายท้องที่ของเชียงใหม่ ที่แม้ว่าจะสามารถปิดบัญชีเงินกู้ได้ทั้งหมด แต่เมื่อสืบค้นลงไปได้ตัวเลขที่ปรากฏแล้ว จะพบว่า แหล่งที่มาของเงินที่ถูกนำมาปิดบัญชีทุกครั้ง ล้วนแต่มาจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินอื่นๆ ที่บรรดาลูกหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ต้องกู้ยืมมาเพื่อทำการปิดบัญชี เพื่อหมุนเงินต่อและรักษาสีทึบในการกู้ยืมเงิน โดยใน พื้นที่ อ.สันทราย มีจำนวนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งหมด 124 กองทุน(นับถึงปี พ.ศ. 2555) ซึ่งมีหลายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีปัญหา เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหมู่ 5 ตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทราย มีสมาชิกขอกู้เดือนละ 4 ถึง 5 ราย ๆ ละไม่เกิน 20,000 บาท หรือถ้ารวมตัวเป็นกลุ่ม

ก็ขอู้ได้ไม่เกิน 50,000 บาท ที่ผ่านมามีร้อยละ 80 ของผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านสามารถชำระคืนเงินกู้ได้หมด จะมีประมาณร้อยละ 20 ของผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้าน มีหนี้เงินกู้เฉลี่ยรายละ 5,000 ถึง 20,000 บาท ไม่สามารถชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ในกลุ่มที่มีศักยภาพชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยคืนทั้งหมดนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่ารอบปีที่ผ่านมาสามารถนำเงินกู้ที่ได้จากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปต่อยอดการผลิต หรือประกอบกิจการแต่อย่างใด แต่ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไปกู้เงินจากนายทุนเงินกู้ในระบบมาชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งที่หมู่บ้าน 5 ต.หนองจ่อม อ.สันทราย สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนหนึ่งก็ตกอยู่ในวงจรหนี้ดังกล่าวอยู่ เป็นหนี้ทั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเงินกู้ในระบบไปพร้อมๆ กัน (คะนอง ศรีมา :2549)

การให้เงินกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ประมาณร้อยละ 80 ที่เป็นสมาชิกกองทุนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน เครือญาติ หรือผู้ที่มีอิทธิพลในชุมชน โดยผู้เงินที่ไม่ได้เกิดการสร้างงานอย่างแท้จริง เนื่องจากยังขาดความพร้อม จึงไม่ทราบว่าให้นำเงินที่กู้ยืมมานั้น ไปใช้อย่างไร ทำยที่สุดจึงนำเงินไปใช้เพื่อซื้อเครื่องมือ อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีจึงทำให้เกิดหนี้สิน และอาจส่งผลต่อกองทุนหมู่บ้าน (ถ่ายของ ปลั่งกลาง อ้างถึงใน พงศ์ธร ใจมนต์) จากการศึกษางานวิจัยธุรกิจเงินกู้ในระบบในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ (อาทร เขียมเด่นงาม, 2544: บทคัดย่อ) พบว่า สถาบันการเงินในระบบมีบริการไม่เพียงพอ ขาดความยืดหยุ่นในการชำระหนี้และรักษาความลับเกี่ยวกับฐานะทางการเงิน สำหรับการกู้ยืมเงินในระบบในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีบทบาทค่อนข้างสูงต่อระบบเศรษฐกิจจังหวัดเชียงใหม่

ดังนั้นจากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนถึงศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการที่ไม่สามารถเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระดับราก อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระหนี้สินแก่สมาชิกที่กู้ยืมเงินเชื่อ โดยปัญหาการชำระหนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองถือว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเนื่องจาก กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นโครงการหนึ่งที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับราก อีกทั้งยังเป็นโครงการที่มีการใช้งบประมาณของภาครัฐจำนวนมาก ซึ่งมีจำเป็นต้องทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้คืน และวิธีการจัดการหนี้สินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อทราบถึงการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพการชำระเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ของครัวเรือนสมาชิก
- 2) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการชำระเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ของครัวเรือนสมาชิก

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้จะมีประโยชน์ต่อ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำนักงานพัฒนาชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

- 1) มีแนวทางการพัฒนาการคืนเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน
- 2) เป็นแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของ หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรส่วนท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

จากรายงานข้อมูลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประจำปี 2555 โดยเป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 กรกฎาคม 2555 มีสมาชิกชำระหนี้คืนไปแล้วทั้งสิ้น 4,059,124.00 บาท โดยลูกหนี้ค้างชำระเงินกู้จำนวนทั้งสิ้น 3,580,894.00 บาท โดยสมาชิกที่ค้างชำระตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 1 ปี มีจำนวน 3,010,894.00 บาท และยอดหนี้สินที่ค้างชำระมากกว่า 1 ปี มีจำนวนทั้งสิ้น 570,000 บาท การศึกษาประสิทธิภาพการชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของครัวเรือนในเขตอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ทำการศึกษาครอบคลุมครัวเรือนในเขตอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ที่เป็นสมาชิกและกู้ยืมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อ.สันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงปี 2554 - 2555

1.5 นิยามศัพท์

- 1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมายถึง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นหมู่บ้าน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และในที่นี้หมายถึงกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่
- 2) การชำระเงินกองทุนหมู่บ้าน หมายถึง การชำระคืนเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของครัวเรือนในเขตอำเภอสันทรายจังหวัดเชียงใหม่
- 3) ครัวเรือน หมายถึง ครัวเรือนที่เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่