

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

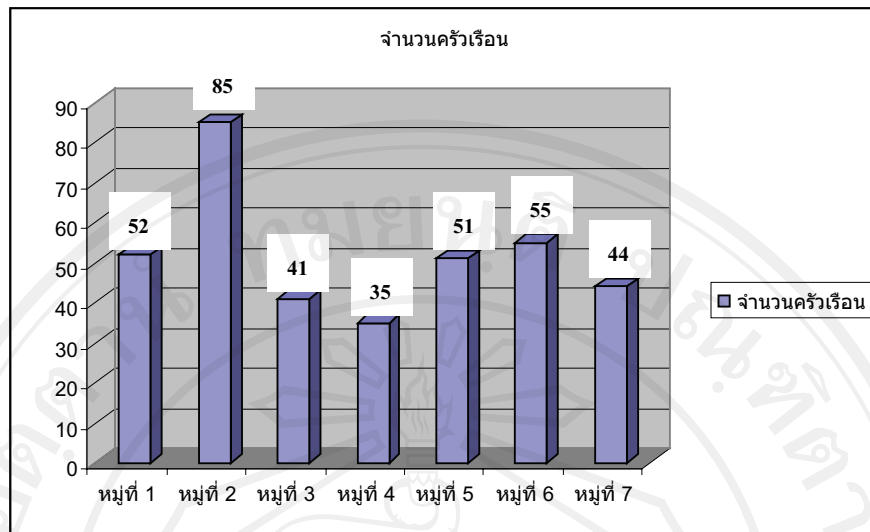
สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในระยะสี่สิบปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ประเทศไทยเลือกที่จะพัฒนาโดยเน้นการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่ผลจากการพัฒนาประเทศตามแนวทางดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศคู่ทุนสมัยขึ้น รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น แต่ผลเสียในทุกๆ มิติกลับมีอย่างมากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านปัญหาสังคม ด้านศาสนาและวัฒนธรรม รวมถึงปัญหาด้านการทำลายสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติด้วย (กาญจนา แก้วเทพ, 2538) โครงการของรัฐส่วนใหญ่ถูกนำเข้าสู่ชุมชนในลักษณะเป็นนโยบายแบบสั่งการ การคิดแทน ไม่ว่าจะ เป็นโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) โครงการอื่นๆ ที่อยู่ในรูปของการฝึกอบรม สัมมนา และโครงการที่มีลักษณะให้เป็นงบประมาณ เป็นเงินทุนหมุนเวียนผ่านทางกลไกของรัฐ โดยคาดหวังโครงการเหล่านั้นจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ของชุมชนแต่กลับพบว่าโครงการที่ลงไปสู่ชนบทส่วนใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ ชาวบ้านยังดำรงชีวิตด้วยความขาดสน ปัญหาหนี้สินมีมากขึ้น กลไกของรัฐอย่างธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) แม้จะมีส่วนช่วยให้ชาวบ้านลดการพึ่งพาจากตลาดการเงินนอกระบบ แต่รัฐไม่มีมาตรการที่จะป้องกันการเกิดหนี้ขึ้นมาภายหลัง กลับมีส่วนทำให้ชาวบ้านมีหนี้สินเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ก่อรูปและขยายตัวอย่างแพร่หลายในชุมชนชนบท สังคมชาวนาถูกผนวกเข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์และผลิตภายใต้ภาวะพึ่งพาปัจจัยการผลิตและระบบตลาดมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เกิดวิวัฒนาการที่ทันสมัยทั้งด้านเทคโนโลยี เครื่องใช้ต่างๆ ก่อให้เกิดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นนำไปสู่สภาพการเป็น “หนี้สิน” ในครัวเรือนชนบทของไทยปัจจุบัน

จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2550 ได้สนับสนุนข้อความที่กล่าวมาข้างต้นคือ ผลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2550 พบว่า จากการเปรียบเทียบรายได้ ค่าใช้จ่าย และหนี้สินต่อรายได้ พบว่า ครัวเรือนทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2541 ถึง 2550 มีรายได้เฉลี่ยมากกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพและพบว่า รายได้และค่าใช้จ่ายฯ ตั้งแต่ปี 2545 ถึง 2550 เพิ่มขึ้นคือ รายได้เพิ่มจาก 13,736 เป็น 18,660 บาท และค่าใช้จ่ายฯ เพิ่มจาก 10,889

เป็น 14,500 บาทตามลำดับ และเมื่อพิจารณาผลต่างของรายได้ และค่าใช้จ่ายในปี 2550 พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพอยู่เพียง 4,160 บาทต่อครัวเรือน หรือประมาณ 1,300 บาทต่อคนเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการชำระหนี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550) แสดงให้เห็นว่าภาวะการเป็นหนี้สินยังเป็นปัญหาสำคัญของครัวเรือนและต้องเร่งให้มีการจัดการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อลดภาระหนี้สินของครัวเรือนลง

ความพยายามแก้ไขปัญหานี้ให้กับประชาชนโดยภาครัฐ ได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องโดยผ่านกลไกของรัฐ เช่น การจัดการหนี้สินเพื่อที่อยู่อาศัยได้มีการดำเนินงานผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ การจัดการหนี้สินเพื่อการเกษตรดำเนินงานผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส.) และการดำเนินงานในรูปแบบอื่นๆ เช่น การเกิดขึ้นของโครงการกองทุนหมู่บ้าน (กทบ.) และปัจจุบันรัฐบาลได้พยายามเร่งแก้ไขปัญหานี้จนกระทั่งกับประชาชน แต่การดำเนินงานโดยผ่านกลไกของรัฐเหล่านี้ก็ไม่มีเครื่องชี้วัดความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม โดยดูจากข้อมูลปี 2550 ภาวะหนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือนทั่วประเทศยังมีกว่า 116,681 บาท โดยภาคเหนือครัวเรือนมีหนี้สินเฉลี่ย 110,702 บาท และเมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มอาชีพเกษตรกรรวมพบว่ามีหนี้สินเฉลี่ยถึง 104,956 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550)

ดังนั้นจึงมีความพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยภาคประชาชนในหลายพื้นที่และประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ดังความพยายามแก้ไขปัญหานี้ของเกษตรกรในพื้นที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ คือ เกษตรกรกลุ่มปลูกผักบ้านดอนแก้ว ตำบลดอนแก้วอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ได้รวมตัวกันภายใต้ชื่อ “กลุ่มปลูกผักแบบเข้ม” เน้นการช่วยเหลือและจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่ม ปัจจุบันมีสมาชิกจากหมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 ตำบลดอนแก้ว อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 65 ครัวเรือน ได้มีการบริหารจัดการเพื่อปลดหนี้สมาชิกเกษตรกรผู้ปลูกผักจากหนี้ในระบบที่มีดอกเบี้ยสูงๆ ได้ ข้อมูลที่นำมาประกอบเพื่อยืนยันถึงความสำเร็จระดับหนึ่งของกลุ่ม คือ ข้อมูลสถิติการจดทะเบียนคนจนของศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในปี 2550 พื้นที่ตำบลดอนแก้ว อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ จะพบว่าหมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 มีจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ในสัดส่วนที่น้อยกว่าหมู่บ้านอื่นๆ แสดงให้เห็นถึงการลดลงในเรื่องของหนี้สินครัวเรือน



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะความยากจนของศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี 2550

จากการร่วมมือกันของประชาชนภายใต้การดำเนินงาน โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สิน แสดงให้เห็นถึงความพยายามพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของตนเองตั้งรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงใหม่ และได้ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพในการตั้งรับและรุกต่อสิ่งกระตุ้นภายนอกที่ไหลบ่าเข้ามาในหมู่บ้าน เป็นตัวอย่างที่ยืนยันว่าชุมชนหมู่บ้านเองไม่ได้เป็นฝ่ายตั้งรับให้ถูกกระทำเพียงฝ่ายเดียว แต่ชาวบ้านได้ใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่กำหนดทางเลือกและแนวทางที่ชุมชนจะสามารถพึ่งตนเองได้ จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาจึงเกิดความสนใจศึกษาถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการหนี้สินโดยใช้กองทุนกลุ่มของเกษตรกรกลุ่มปลูกผักแบบเข้ม อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อนำมาปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนเป็นแนวทางให้กับชุมชนอื่นในการจัดการหนี้สินด้วยตนเองต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการจัดการหนี้สินของเกษตรกรกลุ่มปลูกผักแบบเข้ม อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการหนี้สินโดยใช้กองทุนกลุ่มของเกษตรกรกลุ่มปลูกผักแบบเข้ม อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

การศึกษานี้ กำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาหลักเฉพาะครัวเรือนในกลุ่มปลูกผักแบบเข้ม พื้นที่หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 ตำบลดอนแก้ว อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

3.2.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาที่มุ่งเน้นทำการศึกษาลงมือสำเร็จในการจัดการหนี้สิน โดยใช้กลุ่มกองทุนในชุมชน โดยได้แบ่งเนื้อหาการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ศึกษารูปแบบการดำรงชีวิตของคนในชุมชน
 - โครงสร้างประชากรในชุมชน
 - ข้อมูลพื้นฐานของประชากรในชุมชน
 - ข้อมูลรายรับ รายจ่าย และหนี้สินของครัวเรือนในชุมชน
 - กิจกรรมที่ปฏิบัติร่วมกันของคนในชุมชน
- 2) ศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการหนี้สิน โดยใช้กลุ่มกองทุนในชุมชน
 - การบริหารจัดการกลุ่ม
 - การจัดระเบียบข้อบังคับของกองทุนกลุ่ม
 - คณะกรรมการกองทุนกลุ่ม
 - ตัวสมาชิก
 - การถือหุ้นของตัวสมาชิก
 - ทูทางสังคม
 - การบริหารความเสี่ยง
 - การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
- 3) ศึกษาการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสมาชิกกลุ่ม
 - ปัญหาครัวเรือนของสมาชิกกลุ่ม
 - รูปแบบการใช้ชีวิตของครัวเรือน
 - รูปแบบการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่ม
 - การดำเนินกิจกรรมภายในกลุ่ม
 - ความมั่นคงทางสังคมและสภาวะด้านจิตใจของสมาชิกกลุ่ม

3.2.2 ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาครั้งนี้ กำหนดขอบเขตด้านประชากร คือ ประชากรที่เป็นสมาชิกกลุ่มปลูกผักแบบเข้ม จำนวน 65 ครัวเรือน ในพื้นที่หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 ตำบลคอนแก้ว อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

ภาวะหนี้สิน หมายถึง ความผูกพันในทางกฎหมายระหว่างบุคคลฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า เจ้าหนี้ มีความชอบธรรมที่จะบังคับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า ลูกหนี้ ให้จำต้องส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้

หนี้สิน หมายถึง จำนวนเงินที่กิจการเป็นหนี้บุคคลอื่นหรือพันธะอันเกิดจากรายการค้า การกู้ยืมหรือเกิดจากการอื่น ซึ่งจะต้องชำระคืนในภายหน้าด้วยสินทรัพย์ หรือบริการ เช่น เจ้าหนี้การค้า เงินกู้ เงินเบิกเกินบัญชีธนาคาร เจ้าหนี้อื่น ๆ เป็นต้น

หนี้สินที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ทั้งหลายอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ หนี้ในระบบกับหนี้นอกระบบ หนี้ในระบบเป็นหนี้ที่ลูกหนี้ทำกับสถาบันการเงินหรือธนาคารที่มีกฎหมายรับรองและควบคุมอยู่ ส่วนหนี้นอกระบบเป็นหนี้ที่เกิดจากลูกหนี้ไม่สามารถกู้กับสถาบันการเงินหรือธนาคาร ได้จึงต้องเลี้ยวไปใช้บริการหนี้นอกระบบ ความแตกต่างระหว่างหนี้ในระบบกับหนี้นอกระบบมีดังนี้คือ

หนี้ในระบบจะมีกฎหมายควบคุมอยู่ ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้ค้าประกัน ฯลฯ จะต้องปฏิบัติและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างยุติธรรม กฎเกณฑ์ กติกา เงื่อนไขและข้อบังคับต่างๆ ของหนี้ในระบบจะมีความยุติธรรมไม่มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน เมื่อมีปัญหาหนี้สินเช่นปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ขึ้นมาก็มียื่นตอนและกระบวนการในการดำเนินการตามกฎหมายที่ชัดเจนแบบตรงไปตรงมา หนี้ในระบบหากฟ้องร้องแล้วก็จะมีการบังคับจำนองหรือขายทอดตลาดสินทรัพย์หรือหลักประกันไปตามขั้นตอน ทั้งฝ่ายลูกหนี้และเจ้าหนี้ก็ได้รับโอกาสที่จะต่อสู้กันในศาลได้อย่างเท่าเทียมกันไม่มีความเหลื่อมล้ำและอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนกัน

หนี้นอกระบบ ลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบส่วนมาก เป็นคนที่ไม่มีความรู้และไม่สามารถกู้หนี้ในระบบได้ จึงต้องหันไปใช้บริการของหนี้นอกระบบที่เจ้าหนี้นอกระบบจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา เงื่อนไขต่างๆตามความพอใจ การเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบ เริ่มตั้งแต่การปล่อยกู้มักจะปล่อยกู้โดยไม่มีสัญญาหรือหลักฐานใดๆแล้วมักตามเก็บเงินค่าผ่อนชำระรายวัน ดอกเบี้ยที่คิดจากลูกหนี้แพงกว่าอัตราดอกเบี้ยของหนี้ในระบบมาก

หนี้ในระบบในรายที่มีการทำสัญญาเงินกู้ เจ้าหนี้มักจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียด โดยอาศัยช่องว่างหรือจุดอ่อนของลูกหนี้ที่ไม่รู้หนังสือ ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ลูกหนี้ในระบบส่วนมากจึงต้องพบกับปัญหาต่างๆ ดังนี้เช่น การถูกคิดดอกเบี้ยจากเจ้าหนี้ในระบบแพงกว่าปกติ การเขียน(จำนวนเงิน)สัญญาเงินกู้เกินจริง การทำสัญญาจดจำนองหรือขายฝากด้วยยอดเงินที่สูงกว่าความเป็นจริง

หนี้สินของเกษตรกรมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย เป็นต้นว่า

ปัจจัยแรก มาจากนโยบาย/โครงการของรัฐบาล ที่ส่งเสริมอาชีพและการเป็นหนี้ โดยนำเอาพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่ไม่มีคุณภาพ ไม่สามารถเพิ่มพูนผลผลิตได้ มีการปั่นราคาให้สูง เช่น วัวพ่อพันธุ์แม่พันธุ์จากต่างประเทศ เป็นต้น การส่งเสริมมีทั้งในรูปการไปกู้ยืมจาก ธกส. โดยตรง และการทำเกษตรพันธสัญญาที่มีบริษัทธุรกิจยักษ์ใหญ่ทางการเกษตร เจ้าหนี้ที่เกษตรกร ธกส. และเกษตรกร ร่วมมือกันเลี้ยงไก่ เลี้ยงปลา เลี้ยงวัว ปลูกมะม่วงหิมพานต์ ฯลฯ เมื่อประสบความล้มเหลวเกษตรกรจึงเป็นหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยที่เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ปัจจัยที่ 2 มาจากภัยธรรมชาติ เดี่ยวแล้งเดี่ยวน้ำท่วม สลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันจนผลผลิตของเกษตรกรที่ลงทุนไปพากันขาดทุนและกลายเป็นหนี้สินผูกพันทับถมปีแล้วปีเล่า

ปัจจัยที่ 3 มาจากต้นทุนทางการผลิต ที่ราคาปัจจัยการผลิต ทั้งปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ค่าจ้าง แรงงาน ค่ารถไถ ค่าวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มีราคาแพงขึ้นมากกว่าราคาผลผลิตที่ออกไปจำหน่าย เกษตรกรที่ทำนา ปลูกมันสำปะหลัง เรียนรู้รสชาตินี้ดี ราคาขึ้นกับกลไกตลาดโดยพ่อค้าและการประกันราคาโดยรัฐบาลยังเป็นประโยชน์แก่นายทุน โดยไม่ตกถึงมือเกษตรกรโดยตรง

ปัจจัยที่ 4 มาจากค่าใช้จ่ายในครอบครัวและหลงติดกับการบริโภคนิยมของตัวเกษตรกรเอง การส่งลูกหลานเรียนหนังสือ มี "โจรสลัดชาว" ที่เรียกรับเงินค่าแป๊ะเจี๊ยะ ค่าบำรุงการศึกษา ค่าพัฒนาคุณภาพการศึกษา ค่าคอมพิวเตอร์ ค่ากิจกรรมต่างๆ ค่าขนมถุงพลาสติกและของเล่นเด็ก ในยามเจ็บป่วยมีค่ารถ ค่ารักษาพยาบาลที่ไม่ฟรีหรือ 30 บาทรักษาทุกโรคจริง ค่าซื้อมือถือ ค่าโทรศัพท์ ค่ารถมอเตอร์ไซค์และน้ำมันที่แพงขึ้นเรื่อยๆ ค่าเตาแก๊ส ตู้เย็น ทีวี ฯลฯ

สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน หมายถึง สถาบันการเงินของชุมชน ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการบูรณาการเชื่อมโยง กลุ่มองค์กรกองทุนการเงินต่างๆ ร่วมกันบริหารจัดการเงินทุนในชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้เงินทุนในชุมชนอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อให้การจัดการเงินทุนชุมชนเป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนและพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาสังคมให้กับชุมชนอย่างแท้จริง 2. เพื่อเป็นแหล่งเงินออมของชุมชน 3. เพื่อเป็นแหล่งทุนและสวัสดิการของชุมชน 4. เพื่อเป็นศูนย์แลกเปลี่ยน เรียนรู้ของชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ชุมชน/หมู่บ้าน มีองค์กรที่มีการบริหารจัดการเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารมุ่งผลสำเร็จ หมายถึง รูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบขององค์กรหรือกองทุนในชุมชนที่มีต่อสมาชิก กล่าวคือจะต้องแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดสรรสวัสดิการให้แก่สมาชิกกลุ่ม และการจัดการบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น มีการควบคุม ดูแลตามกฎระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม ตลอดจนการมีความมั่นคงทางสังคมด้วย

ผู้นำกองทุนชุมชน หมายถึง คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และคณะกรรมการกองทุนชุมชนอื่น ๆ ภายในหมู่บ้านที่ร่วมดำเนินการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุน ได้เข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มศักยภาพผู้นำกองทุนชุมชน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.5.1 ทราบถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการหนี้สินโดยใช้กองทุนกลุ่มของเกษตรกรกลุ่มปลูกผักแบบเข้ม อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

1.5.2 เพื่อใช้ผลการศึกษาเป็นแนวทางในการจัดการหนี้สินด้วยตนเองให้กับชุมชนอื่น และสามารถนำข้อมูลมาปรับใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม