

การบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนใน มุมมองของเกษตรกร: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Management of Poverty Reduction Project in the View of Agriculturists: Case Study North East of Thailand

ศิริรัตน์ เจนศิริศักดิ์ (Sirirut Jaensirisak)¹

บทคัดย่อ

“โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน” เริ่มขึ้นในปี 2546 ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนภายใต้ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปภายใน 5 ปี (สิ้นสุด พ.ศ. 2551) รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้มอบหมายภารกิจให้ธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศตจ. ธ.ก.ส.) เพื่อดำเนินการดูแลการแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่เกษตรกรที่มีปัญหาภาระหนี้สิน งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินงานด้านการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ผู้ได้รับการแก้ไขปัญหาหนี้สิน และเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในอนาคต การดำเนินงานวิจัยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บข้อมูลในระดับบุคคล ซึ่งใช้การสัมภาษณ์จากแบบสอบถามที่มีโครงสร้าง และสัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรจาก 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจัดการสนทนากลุ่มจากตัวแทนของจังหวัดเดียวกันร่วมกับผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงการนี้ได้ช่วยลดภาระหนี้สินได้อย่างมาก ก่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องกระบวนการบริหารจัดการ เช่น ขาดความชัดเจนในการดำเนินงาน การให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการแก่เกษตรกรยังไม่ทั่วถึงและถูกต้อง รวมทั้ง ความไม่ต่อเนื่องของการติดตามการดำเนินงานของเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อประเมินผลโครงการ ดังนั้น ธ.ก.ส. ควรมีการปรับปรุงการบริหารโครงการที่คล้ายคลึงกันในอนาคต โดยใช้กรณีศึกษาจากโครงการดังกล่าว

Abstract

“Poverty Reduction Project” was set up in 2003 in order to alleviate poverty in Thailand within 5 years (ended in 2008). The Ministry of Finance assigned the project’s mission to the Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives. The bank set up the Center for Administration of Poverty to be a main responsible organization of the project. This research aims to (1) to assess performance of the Center for Administration of Poverty in improving capacity and quality of life of the registered agriculturists; and (2) to suggest project management strategies for similar project in the future. The research reviewed the project documents and reports, and interviewed selected agriculturists from four provinces using constructed questionnaires. Focus group interviewing was also conducted with selected agriculturists and their community leaders from the same provinces.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาการบัญชี คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

The research found that most of the agriculturists agreed that the project could solve and improve the debt problem; and enhance strenuous community. However, there were some problems in project management process, for examples: unclear objectives and procedure, and lack of continuous evaluation and monitoring. These project experiences could be a case study for similar project in the future.

คำสำคัญ : ความยากจน หนี้สิน เกษตรกร

Keywords: Poverty, Debt, Agriculturist

บทนำ

“โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน” เริ่มขึ้นในปี 2546 ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการจัดความยากจนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในระยะเวลา 5 ปี (สิ้นสุด พ.ศ. 2551) โดยรัฐบาลได้กำหนดมาตรการในการจัดความยากจนของประเทศด้วยการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ ซึ่งมีการขึ้นทะเบียนคนยากจน เชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับชุมชน จนถึงระดับประเทศ ตลอดจนสร้างกลไกที่มีศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เป็นหน่วยงานที่บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน เพื่อช่วยเหลือให้คนยากจนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิประโยชน์และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้มอบหมายภารกิจให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดำเนินการดูแลและแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่เกษตรกรที่มีปัญหาภาระหนี้สิน ทั้งหนี้สินในระบบและหนี้สินนอกระบบทั่วประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด ธ.ก.ส. ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน ธ.ก.ส. (ศตจ. ธ.ก.ส.) และมอบหมายให้กองบริหารหนี้สินภาคประชาชนในสังกัดของฝ่ายกิจการนโยบายรัฐดูแล

รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนให้เป็นไปตามแนวทางและวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลได้มอบนโยบายไว้ พร้อมทั้งมีสำนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัด และ ธ.ก.ส. สาขา ร่วมเป็นคณะทำงานของ ศตจ. จังหวัด และ ศตจ. อำเภอ เป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนในระดับชุมชนและระดับบุคคล

ในการแก้ไขปัญหาในระดับบุคคลนั้น รัฐบาลเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งทุน กรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนองค์ความรู้ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงรุก โดยให้มีหน่วยบริการเคลื่อนที่แก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้คำแนะนำและบริการต่างๆ ในการประกอบอาชีพและการเสริมทักษะด้านต่างๆ ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่าปัญหาความยากจนเกิดจากการขาดโอกาสและมีรายได้ไม่เพียงพอ การขยายโอกาสและสร้างรายได้จึงกลายเป็นจุดเน้นแรก

ในการนี้ ธ.ก.ส. ได้เข้าร่วมกระบวนการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวภายใต้กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของกลุ่มผู้ขึ้นทะเบียนคนจนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งหมด

วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อประเมินผลการดำเนินงานด้านการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ผู้ได้รับการแก้ไขปัญหานี้สินที่มีการจัดการโดย ศตจ. ธ.ก.ส. ในมุมมองของเกษตรกร

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการโครงการที่คล้ายคลึงกันในอนาคต

ในการวิจัยครั้งนี้จะครอบคลุมประเด็นใหญ่ 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ ซึ่งประกอบด้วย การชี้แจงและปฐมนิเทศลูกหนี้ การดำเนินการอบรมและฟื้นฟูศักยภาพของลูกหนี้ และการติดตามผลหลังการอบรม

2. ผลลัพธ์: การเปลี่ยนแปลงต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยพิจารณาถึงความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อวัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชนโดย ศตจ. ธ.ก.ส. ที่ปรากฏอยู่ในขอบเขตการวิจัยที่ได้กล่าวไปแล้ว ทั้งนี้งานวิจัยนี้ ไม่ได้กล่าวถึงการประเมินผลในส่วนของปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ นโยบาย และการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (แต่ได้กล่าวไว้ในรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์) หากแต่กล่าวถึงเฉพาะการประเมินผลในส่วนของกระบวนการ และ ผลลัพธ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของกลุ่มเกษตรกรเท่านั้น

การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

1. ศึกษาจากเอกสาร รายงานที่เกี่ยวข้องของ ศตจ. ธ.ก.ส. ทั้งหมด เพื่อเป็นข้อมูลจากเอกสารเชิงประจักษ์

2. การศึกษาข้อมูลในระดับบุคคลจะใช้วิธีสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสอบถามที่มีโครงสร้าง โดยสุ่มจากประชากร 2 ประเภท คือ กลุ่มหนี้ในระบบ และหนี้ในระบบจากจังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด และ จังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการน้อยที่สุด แต่ละกลุ่มใช้ตัวอย่างที่คำนวณโดยสูตร Yamané' ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ขึ้นไป ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 1

3. จัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เกษตรกรจาก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนี้ในระบบ และกลุ่มหนี้นอกระบบ โดยคัดเลือกจากจังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด ดังนี้ กลุ่มหนี้ในระบบ ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น และกลุ่มหนี้นอกระบบ ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการน้อยที่สุด ดังนี้ กลุ่มหนี้ในระบบ ได้แก่ อำนาจเจริญ และและกลุ่มหนี้นอกระบบ ได้แก่ ยโสธร โดยจะเชิญตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ร่วมกับผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มตัวอย่างเข้าร่วมด้วยประมาณพื้นที่ละ 10-15 คน เพื่อศึกษาจากมุมมองของผู้เข้าร่วมโครงการในการให้การช่วยเหลือแก้ไขปัญหานี้สินแก่เกษตรกร และศึกษาจากมุมมองของเกษตรกรเพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์กระบวนการและผลลัพธ์ของโครงการ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว โดยมีจุดเน้นของการสนทนาจะเป็นเรื่องการเสริมสร้างกระบวนการชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยพิจารณาจากการเชื่อมโยงประโยชน์จากทรัพยากรและปัจจัยแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน เพื่อศึกษาว่าชุมชนได้มีความพยายามในการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนร่วมกับทรัพยากรของสมาชิกในชุมชน นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงแหล่งที่มาของรายได้ในครัวเรือน ความสามารถในการชำระหนี้ที่มากขึ้น และยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต

ตารางที่ 1. ตัวอย่างในงานวิจัยแยกตามรายจังหวัด

ประเภท	หนี้ในระบบ			หนี้นอกระบบ		
	จังหวัด	ประชากร	ตัวอย่าง	จังหวัด	ประชากร	ตัวอย่าง
จังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด	ขอนแก่น	13,879	135	สุรินทร์	20,878	221
จังหวัดที่มีผู้เข้าร่วมโครงการน้อยที่สุด	อำนาจเจริญ	842	84	ยโสธร	2,092	216
รวมทั้งสิ้น		14,721	219		22,970	437

สรุปผลการวิจัย

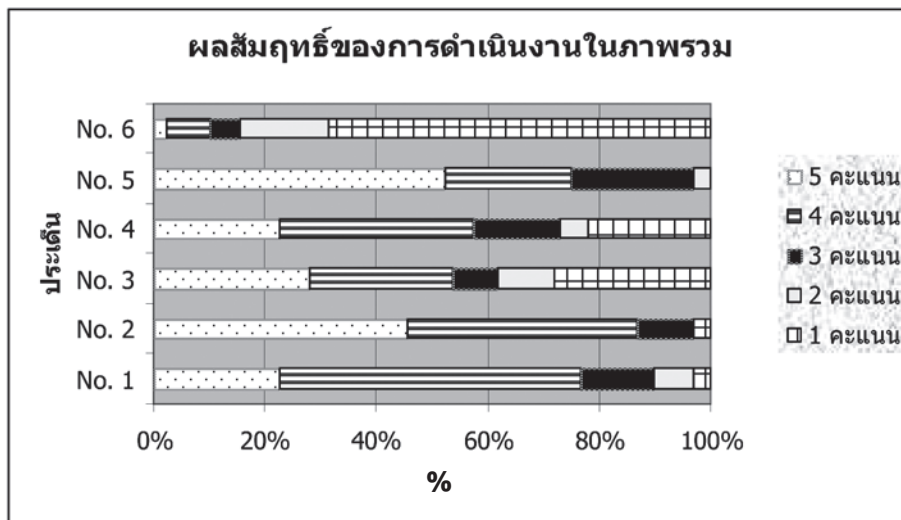
1. ภาพรวมของหนี้สินภาคประชาชน

จากผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหานี้ส่นภาคประชาชนของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) จากปี พ.ศ. 2546 จนถึงปี พ.ศ. 2549 จากจำนวนผู้มาลงทะเบียนว่ามีปัญหานี้ส่นมีจำนวน 5,066,169 คน ในจำนวนนี้แบ่งเป็นผู้ที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียวร้อยละ 10.25 หนี้ในระบบอย่างเดียว ร้อยละ 64.95 ที่เหลือเป็นหนี้ทั้งสองระบบ นอกจากนี้

ยังพบว่า ปัญหาที่สำคัญของลูกหนี้นอกระบบได้แก่ อัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้ลูกหนี้เหล่านี้แสดงความจำนงให้ช่วยแก้ปัญหานี้ส่นดังกล่าว (ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.), ไม่ปรากฏปี)

ปัญหานี้ส่นได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) **หนี้ในระบบ** เป็นหนี้ในระบบสถาบันการเงินและหนี้ในระบบชุมชน ซึ่งมีกระบวนการในการแก้ไขปัญหานี้ส่นดังแสดงในรูปที่ 1



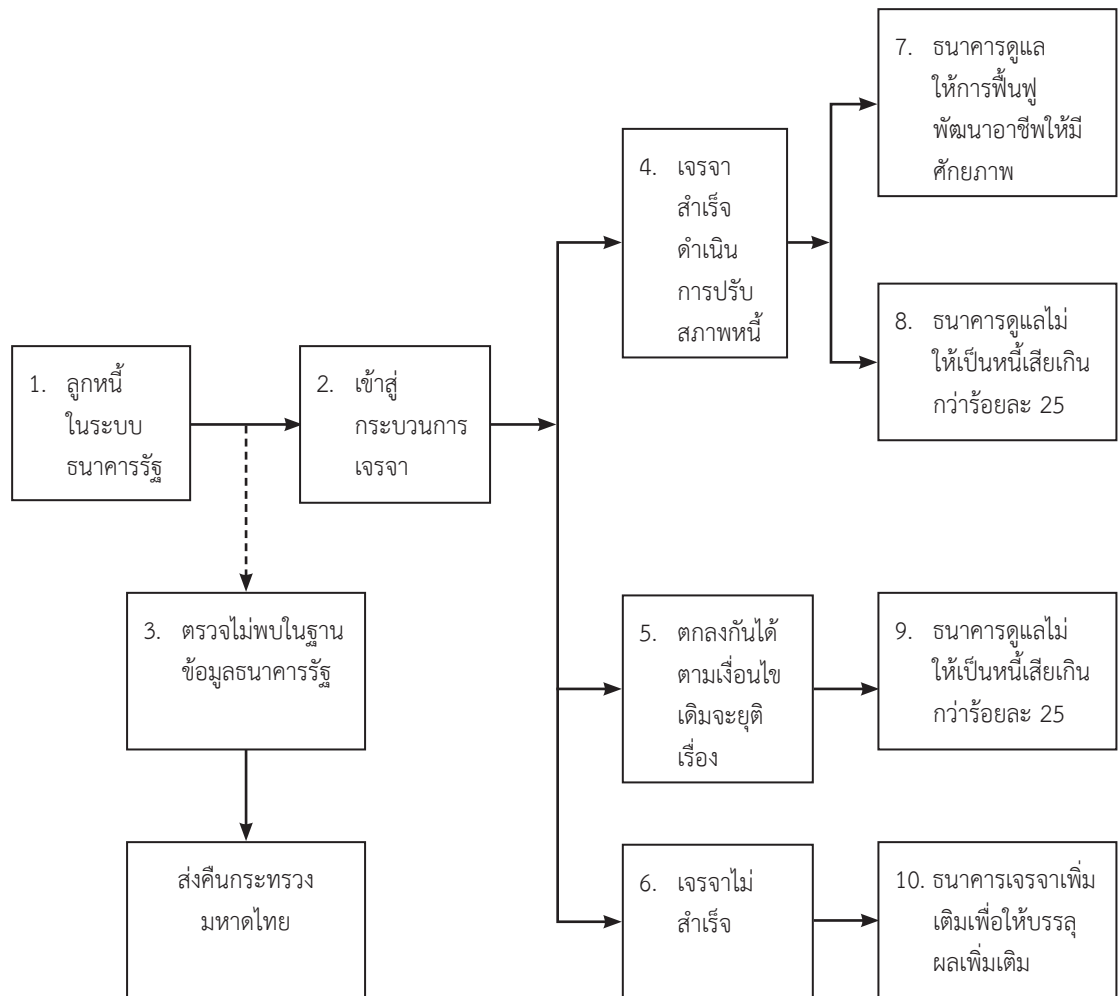
รูปที่ 1. ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในภาพรวม

2) **หนี้ในระบบ** ปัญหาหนี้ในระบบที่เกษตรกรกู้เงินจากนอกสถาบันการเงินเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงรัฐบาลจึงให้ความสนใจในการร่วมแก้ปัญหาอย่างมาก โดยการตั้งสถาบันการเงินในระบบเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ธนาคารมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบฟื้นฟูกับลูกหนี้ที่ทุกรายควบคุมไปตามความต้องการของลูกหนี้

ลูกหนี้ที่ได้เข้าสู่กระบวนการเจรจาทั้งประเทศมีจำนวน 1,736,108 ราย (จากจำนวนลูกหนี้ในระบบทั้งหมด 1,765,033 ราย) ดำเนินการโดยทีมเจรจา ซึ่งในการเจรจาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ส่วนการดำเนินงานของทีมเจรจาหนี้ในระบบ
- 2) ส่วนการดำเนินการของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 5 แห่ง

และมีกระบวนการในการแก้ไขปัญหาหนี้ดังแสดงในรูปที่ 2



รูปที่ 2. ขั้นตอนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ
ที่มา : ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง, 2549.

2. บทบาทของ ธ.ก.ส. ในการดำเนินงาน

บทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในการร่วมแก้ไขปัญหาคความยากจนนั้น เชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาลในส่วนของ การจัดความยากจนระดับบุคคล โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การฟื้นฟูศักยภาพ และการสร้างวินัยในการออม ขั้นตอนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม มีดังนี้

2.1. การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

2.1.1 หนี้ในระบบ มีการดำเนินงาน ดังนี้

- เจริญประนอมหนี้
- นำหนี้เข้าสู่ระบบ
- กรณีให้ความช่วยเหลือไม่ได้ จะดำเนินการต่อโดยให้สถาบันการเงินชุมชนช่วยเหลือ หรือ ส่งให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือลดหย่อนให้เกษตรกรกู้เงินได้โดยแยกบัญชีพิเศษรองรับ

2.1.2 หนี้ในระบบ มีการดำเนินการดังนี้

- ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ควบคู่กับแผนฟื้นฟูอาชีพ
- จำหน่ายหนี้สูญ/โอนหนี้ให้กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร (ดูรูปที่ 3)

2.2. การฟื้นฟูศักยภาพ

แบ่งการดำเนินงานออกเป็นดังนี้

2.2.1 การลดค่าใช้จ่าย/เพิ่มรายได้

โดย ธ.ก.ส. เป็นผู้ประสานงานกับส่วนราชการ และองค์กรเอกชน สนับสนุนและให้การอบรมเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มศักยภาพของครัวเรือนและการฝึกอาชีพ

2.2.2 การให้โอกาส

(การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน)

ธ.ก.ส. จะประสานงานกับส่วนราชการ จัดทำบันทึกข้อตกลงโดยเฉพาะส่วนงานที่ยังไม่ได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับ ธ.ก.ส. ได้แก่ กรมประมง องค์กรส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร

2.3. การสร้างวินัยในการออม

โดยจัดตั้งโครงการเงินออมทวีผล ซึ่งมีผลตอบแทนพิเศษกว่าการฝากเงินตามปกติ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2548)

3. กระบวนการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพของกลุ่มหนี้

กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นดังนี้

1) ช่วงเวลาของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนของการทำงาน ใช้เวลานานเกินไป (ประมาณ 3 – 6 เดือน) ทำให้กลุ่มเกษตรกรต้องรอนาน

2) การพัฒนาเพิ่มเติมให้ความรู้ของ ธ.ก.ส. นั้น ได้เน้นวิธีการจัดการอบรมเพียงอย่างเดียว และให้เห็นกรณีศึกษาจริงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (เนื่องจากเน้นกิจกรรมสั้นทวนการในระหว่างการศึกษาดูงานมากเกินไป) ซึ่งตรงกันข้ามกับความต้องการของกลุ่มเกษตรกรที่ต้องการไปดูงานของกลุ่มสาธิตที่มีผลงานดีอยู่แล้วอย่างจริงจัง เพราะต้องการเห็นการปฏิบัติงานจริง เพิ่มเติมจากการอบรมให้ความรู้เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การเดินทางไปดูงานยังสถานที่อื่นทำให้เกษตรกรต้องขาดรายได้ประจำไป ทำให้เกิดความรู้สึกไม่คุ้มค่าในการเดินทางเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลให้การจัดโครงการในอนาคตไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

3) เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบขั้นตอนการดำเนินงานตามโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภาคประชาชน เช่น หากไม่ชำระหนี้คืนตามกำหนดจะเกิดอะไรขึ้นบ้าง จะมีผลเสียตามมาอย่างไร และจะคิดดอกเบี้ยเป็นค่าปรับเท่าไร เป็นต้น

4) เกษตรกรบางคนแม้จะผ่านกระบวนการประนอมหนี้แล้ว แต่ธนาคารไม่สามารถนำเข้าสู่ระบบได้ เนื่องจากเกษตรกรไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือมีไม่เพียงพอตามข้อกำหนดของธนาคาร จึงไม่ได้รับโอกาสให้เข้าร่วมโครงการ หรือแม้จะมีโอกาสในการให้สมาชิกกลุ่มเป็นผู้ค้ำประกันให้ แต่ก็เป็นเรื่องยาก เพราะสมาชิกในแต่ละกลุ่มต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงในการชำระคืนหนี้สินของบุคคลนั้น จึงทำให้บางครั้งไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มสมาชิกของ ธ.ก.ส. และหมดสิทธิ์โอนหนี้เข้าสู่ระบบ

5) เกษตรกรบางคนยังมีแนวคิดที่ว่า โครงการนี้รัฐบาลจะช่วยปลดหนี้โดยไม่ต้องชำระคืน จึงทำให้ขาดวินัยในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย

6) การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกรไม่ได้คำนึงถึงความสะดวกในการเดินทาง หรือใกล้กับแหล่งที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดปัญหาในการทำมาหากิน เพราะเกษตรกรไม่สะดวกในการดำรงชีวิต

7) กระบวนการในการติดตามผลหลังจากการอบรมแล้วเสร็จยังไม่ทั่วถึง และจริงจัง ส่วนใหญ่ เมื่ออบรมเสร็จ ก็มักจะหายไป ขาดการติดตาม ดูแลอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ เกษตรกรบางคนก็นำเงินที่ได้จากโครงการนี้ไปใช้ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่ม เช่น การซื้อรถ และใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการแต่งงาน เป็นต้น

8) การดำเนินงานตามโครงการยังขาดประสิทธิภาพด้วยข้อจำกัดด้านปริมาณและประเภทของทรัพยากรที่มีในท้องถิ่น เช่น การขาดไฟฟ้าเพื่อทำการเกษตร เป็นต้น

4. ผลลัพธ์ของโครงการ

ในการให้ความสนับสนุนในแง่

การลดภาระหนี้สินของกลุ่มเกษตรกร

เกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงการนี้ได้ช่วยลดภาระหนี้สินได้อย่างมาก โดยแบ่งออกเป็น การพักหนี้ให้กับเกษตรกร และการปรับโครงสร้างหนี้ให้กับเกษตรกร โดยกลุ่มเกษตรกรได้ให้คำอธิบายว่า หากทำการเกษตรไม่ได้ผลผลิต ธนาคารจะพักหนี้ให้กับเกษตรกร และคิดดอกเบี้ยลดลง และเมื่อเข้าร่วมโครงการนี้ ธนาคารมีการปรับโครงสร้างหนี้ โดยการยืดระยะเวลาในการชำระหนี้สินจากเดิม ทำให้เกิดความสบายใจมากขึ้น สามารถหมุนเงินได้คล่องขึ้น มีเวลาในการหาเงินมาชำระหนี้สินนานขึ้น และที่สำคัญ ไม่ต้องถูกกลุ่มนายทุนยึดที่ดินทำกิน นอกจากนี้ กลุ่มเกษตรกรยังได้รับการอบรมเพิ่มเติมความรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการจัดทำบัญชีครัวเรือน ช่วยให้เกษตรกรรู้รายรับรายจ่ายของตนเอง สามารถวางแผนการใช้จ่ายเงินได้ดีขึ้น บางรายสามารถนำความรู้ที่ได้อบรมมาใช้ในการเป็นวิทยากรให้กับคนในชุมชนเดียวกันและชุมชนใกล้เคียงอีกด้วย

เกษตรกรให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า สาเหตุที่แต่ละคนต้องกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. นั้น เพราะ กู้มาซื้อที่ดินทำกิน ซื้อวัวตามโครงการเลี้ยงวัว ลงทุนทำการเกษตรอื่น ส่งลูกหลานเรียนหนังสือ ซื้ออุปกรณ์ และรถบรรทุกไว้ประกอบอาชีพการประกอบอาชีพแล้วขาดทุน รวมถึง การกู้มาเพื่อเล่นการพนัน เป็นต้น โดยมีการก่อหนี้สินกับแหล่งต่างๆ ดังนี้ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ธนาคาร ธ.ก.ส. กองทุนหมู่บ้าน และ นายทุน เป็นต้น

5. ผลลัพธ์ของโครงการในการช่วยให้เกิด

ลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง

เกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงการนี้ช่วยให้เกิดชุมชนเข้มแข็งจริง เพราะในชุมชนมีการพึ่งพาตนเองและทำงานเป็นกลุ่มมากขึ้น เช่น รวมกลุ่มกันทำปุ๋ยชีวภาพ และแนะนำให้กับผู้อื่นในหมู่บ้านทำด้วย หากมีเหลือก็จะนำไปแจกจ่ายและขายต่อไป ลดการใช้ปุ๋ยเคมี นอกจากนี้ บางกลุ่มยังมีการรวมกลุ่มกันทำรถไถ และโรงสี โดยใช้เงินกองกลางของกลุ่ม หากมีกำไรก็จะนำมาเข้ากลุ่ม เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มนำไปทำประโยชน์ต่อไป เกิดการรวมกลุ่มออมทรัพย์กันเป็นประจำทุกเดือนมากน้อยแตกต่างกันไป บางพื้นที่มีการผสมผสานบูรณาการในหลายด้านเข้าด้วยกัน เช่น มีการนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ มีการพึ่งพาธรรมชาติและพัฒนาทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติเพื่อจัดอบายมุขในชุมชน รวมทั้ง มีการจัดระเบียบของเยาวชนให้อยู่ในกรอบระเบียบที่ถูกต้องและดีงามของชุมชน แก้ปัญหาของเยาวชนโดยอาศัยความร่วมมืออย่างเข้มแข็งและเด็ดขาดของหน่วยงานรัฐ เช่น ตำรวจ เพื่อระงับหรือป้องปรามเหตุร้ายต่างๆ เช่น การเสพยาเสพติด การทะเลาะวิวาทในงานเทศกาลรื่นเริงต่างๆ ให้เป็นรูปธรรม เพราะหากอาศัยแต่ผู้นำชุมชนจะไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา เพราะผู้นำชุมชนก็เกรงกลัวการทำร้ายคืนเมื่อมีการดำเนินการขั้นรุนแรงกับเยาวชนเหล่านั้น เพราะจากการสังเกตพบว่า เยาวชนมีการพกพาอาวุธร้ายแรงด้วย

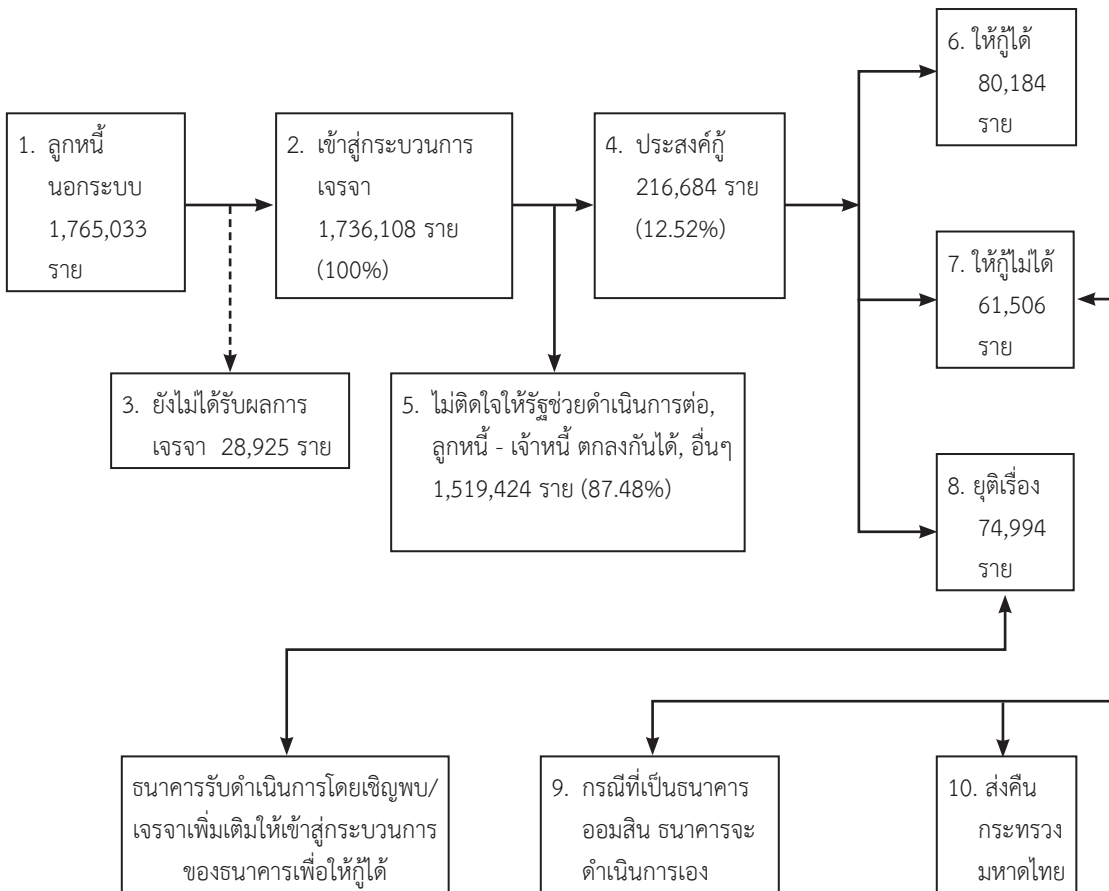
6. ผลลัพธ์ในการดำเนินโครงการในภาพรวม

เป็นส่วนที่เป็นคำตอบแบบมาตราส่วนประมาณค่าได้แบ่งระดับออกเป็น 5 ระดับตามแบบของ Likert (กัลยา, 2547) โดยกำหนดให้ 1 หมายถึง น้อยที่สุด และ 5 หมายถึง มากที่สุด และได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการใน 6 ประเด็น ดังนี้ คือ

- 1) ทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง
- 2) ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและปัจจัยแวดล้อมในชุมชนเพิ่มมากขึ้น
- 3) มีการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนโดยไม่ใช้เงินงบประมาณ
- 4) มีการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินของชุมชน

- 5) ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชน
- 6) มีคนในชุมชนที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่กลับคืนถิ่นมากขึ้น

ผลการประเมินผลลัพธ์ สรุปได้ว่า โครงการนี้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนมากที่สุด รองลงมา มีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและปัจจัยแวดล้อมในชุมชนเพิ่มมากขึ้น แต่กลับเห็นว่า โครงการทำให้คนในชุมชนที่ออกไปทำงานนอกพื้นที่กลับคืนถิ่นมากขึ้นในจำนวนที่น้อย



รูปที่ 3. ขั้นตอนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาน้ำน้ินนอกระบบ

และผลการเจรจาหนี้นอกระบบจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2549

ที่มา : ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาน้ำน้ินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง, 2549.

วิจารณ์ผลและข้อเสนอแนะงานวิจัย

โครงการ “แก้ไขปัญหานี้ลีนภาคประชาชน” มี การบริหารจัดการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยรวม อยู่ในระดับดี เพราะกลุ่มเกษตรกรรู้สึกที่ได้รับประโยชน์ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่อย่างไร ก็ตาม กลุ่มเกษตรกรต้องการให้ธนาคาร ธ.ก.ส. ปรับปรุง ในประเด็นต่อไปนี้ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาการ บริหารจัดการโครงการในอนาคตต่อไป ดังนี้

1. ช่วงเวลาของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ของการทำงาน ใช้เวลานานเกินไป ทำให้กลุ่มเกษตรกร ต้องรอนาน อันส่งผลให้มีภาระดอกเบี้ยที่ต้องชำระให้ กับเจ้าหน้าที่เงินกู้เพิ่มมากขึ้น ตามจำนวนเดือนที่ต้องรอ ดังนั้น ระยะเวลาในการดำเนินงานควรให้ความรวดเร็วและ กระชับมากขึ้นกว่าเดิม

2. การพัฒนาเพิ่มเติมให้ความรู้ของ ธ.ก.ส. นั้น ควรเน้นวิธีการจัดการอบรม ร่วมกับ การให้เห็นกรณี ศึกษาที่ประสบความสำเร็จจริง รวมทั้ง หากมีการปฏิบัติงานจริงก็จะช่วยฝึกฝนการทำอาชีพให้กับกลุ่มเกษตรกร ได้เพิ่มขึ้นอีกด้วย

3. ควรเพิ่มความชัดเจนในการอธิบายขั้นตอน วิธี การชำระหนี้สินให้กับ ธ.ก.ส. หลังมีการประนอมหนี้แล้ว ให้กลุ่มเกษตรกรมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก เกษตรกรส่วนใหญ่ ไม่ทราบขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนั้น ทุกกระบวนการ ต้องชัดเจน เพื่อให้เกษตรกรได้รับทราบข้อมูลอย่างทั่ว ถึงกัน

4. เกษตรกรบางคนยังมีแนวคิดที่ว่า โครงการนี้ รัฐบาลจะช่วยปลดหนี้โดยไม่ต้องชำระคืนเงินต้นและ ดอกเบี้ย จึงทำให้ขาดวินัยในการชำระคืน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. จำเป็นต้องชี้แจงและอธิบายผู้ที่เข้าร่วมโครงการให้ เข้าใจถึงวัตถุประสงค์และนโยบายในการดำเนินโครงการ อย่างชัดเจนมากกว่านี้ เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจที่คลาด เคลื่อน

5. การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับกลุ่มเกษตรกรควร คำนึงถึงความสะดวกในการเดินทาง หรือใกล้กับแหล่ง ที่อยู่อาศัย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการทำมาหากิน เพราะ เกษตรกรไม่ได้รับความสะดวกในการดำรงชีวิต

6. กระบวนการในการติดตามผลหลังจากการ อบรมแล้วเสร็จยังไม่ทั่วถึง และจริงจัง เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ควรให้ความสำคัญกับการติดตามผลให้มากกว่านี้ เช่น การลงมือปฏิบัติจริง ความสามารถในการลดหนี้สินลง ได้จริง และความสามารถในการสร้างรายได้ได้อย่าง แท้จริง เป็นต้น นอกจากนี้ เกษตรกรบางคนก็นำเงินที่ ได้จากโครงการนี้ไปใช้ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพิ่ม เช่น การซื้อรถ ค่าใช้จ่ายในการแต่งงาน เป็นต้น ดังนั้น การติดตามดูแลการใช้เงินของเกษตรกรจึงเป็นสิ่ง ที่ควรกระทำอย่างยิ่งรวมถึงการติดตามการก่อหนี้สินใหม่ ของเกษตรกรด้วย เนื่องจาก เกษตรกรบางคนมีการสร้าง หนี้ขึ้นมาใหม่เพราะคิดว่าถึงอย่างไรรัฐบาลก็จะช่วยเหลือ เช่นเดิม

7. การดำเนินงานตามโครงการยังขาดประสิทธิ- ภาพด้วยข้อจำกัดด้านปริมาณและประเภทของทรัพยากร ที่มีในท้องถิ่น เช่น การขาดไฟฟ้าเพื่อทำการเกษตร ดังนั้น รัฐบาลควรมีการสนับสนุนงบประมาณด้านการ สาธารณูปโภคเพิ่มเติมตามแต่ละพื้นที่ รวมทั้งจัดให้มี การประสานงานระหว่าง ธ.ก.ส. และหน่วยงานของ รัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างจริงจังและ ครอบคลุมถึงปัญหาที่แท้จริงของเกษตรกร

8. บทบาทของ ธ.ก.ส. นอกจากจะให้บริการสิน เชื้อแก่เกษตรกรแล้ว ธ.ก.ส. ควรเพิ่มการบริการเกี่ยว กับ การให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำความรู้และทักษะดังกล่าวไป ปฏิบัติได้อย่างจริงจังและเกิดประโยชน์สูงสุด

9. การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน นี้ เน้นที่การลดหนี้สินและเพิ่มรายได้ของเกษตรกร แต่ การแก้ปัญหาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการลด รายจ่าย ขยายโอกาสในการประกอบอาชีพ อันนำมา สู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ และที่สำคัญปัญหาหนี้สินก็จะ ลดลงด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวไม่ สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมากนัก

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย การประเมินผล “โครงการแก้ไขปัญหานี้ลีนภาคประชาชน” ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศ.ดร. อภิชัย พันธเสน หัวหน้าโครงการ ผู้ร่วมวิจัยทุกท่าน และผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

- กัลยา วานิชย์บัญชา. 2547. **หลักสถิติ**. กรุงเทพฯ : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2548. **นโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจน**. กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์.
- ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.). ไม่ปรากฏปี. **แผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน (พ.ศ. 2548-2551) ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี**. กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์.
- ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้ลีนภาคประชาชน กระทรวงการคลัง (ศอก. นส.). 2549. **คู่มือเพื่อการแก้ไขปัญหานี้ลีนภาคประชาชน (นิตินในระบบ)**. กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์.