



รายงานการพิจารณาศึกษา

# แนวทางการแก้ไขปัญหานี้สปีดครัวเรือนของประชาชน ในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน

คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา



สำนักกรรมการ ๓  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



## รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชน  
ในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน

ของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๓  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา





(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

ที่ สว(กมธ ๓) ๐๐๑๙/(ร ๒๖)

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑) ซึ่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาขอหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์
๒. นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์
๓. นายอำพล จินดาวัฒนะ
๔. นายพลเดช ปิ่นประทีป
๕. นายคำคุณ สีทธิสมาน
๖. นายภาณุ อุทัยรัตน์
๗. นายธานี สุโชดายน
๘. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน
๙. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร

- ประธานคณะกรรมการ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่  
และโฆษกคณะกรรมการ  
เลขานุการคณะกรรมการ  
รองเลขานุการคณะกรรมการ  
โฆษกคณะกรรมการ  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ

๑๐. พลเอก ธงชัย สาระสุข	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๑. พลเอก สกล ชื่นตระกูล	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๒. พลเอก ณ์ฐ อินทรเจริญ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๓. นายสุธี มากบุญ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๔. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์	กรรมการ
๑๕. นายจรินทร์ จักกะพาก	กรรมการ
๑๖. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	กรรมการ
๑๗. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์	กรรมการ
๑๘. นางสาวภัทรา วรามิตร	กรรมการ

อนึ่ง นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง ได้ลาออกจากคณะกรรมการ ในวันอังคารที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓

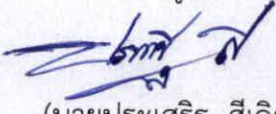
ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการประกอบด้วย

๑. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายอำพล จินดาวัฒนะ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายพลเดช ปิ่นประทีป	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายคำคุณ สิทธิสมาน	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมการ
๕. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์	รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า
๗. นายภาณุ อุทัยรัตน์	เลขานุการคณะกรรมการ
๘. นายธานี สุโขทัย	รองเลขานุการคณะกรรมการ
๙. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	โฆษกคณะกรรมการ
๑๐. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๑. พลเอก ณ์ฐ อินทรเจริญ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๒. พลเอก ธงชัย สาระสุข	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๓. พลเอก สกล ชื่นตระกูล	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๔. นายสุธี มากบุญ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๕. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์	กรรมการ
๑๖. นายจรินทร์ จักกะพาก	กรรมการ
๑๗. นางสาวภัทรา วรามิตร	กรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อวุฒิสภามาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

ลงชื่อ    สังกิต พิริยะรังสรรค์  
(นายสังกิต พิริยะรังสรรค์)  
ประธานคณะกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง  
  
(นายประเสริฐ สีเลิศ)  
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๕  
สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙-๓๐  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๓๐

วรรณต์ พิมพ์  
กวี/ประเสริฐ ทาน



รายนามคณะกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ



นายสังคิต พิริยะรังสรรค์  
ประธานคณะกรรมการ



นายอำพล จินตาวัฒนะ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายพลเดช ปิ่นประทีป  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายนาคำนุณ สิทธิสมาน  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม  
และโฆษกคณะกรรมการ



นายปานเทพ กล้านรงค์ราญ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่ห้า



นายภาณุ อุทัยรัตน์  
เลขานุการคณะกรรมการ



นายธานี สุโชตายน  
รองเลขานุการคณะกรรมการ



นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน  
โฆษกคณะกรรมการ



๒



พลอากาศเอก มนต์ รูปขจร  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก ธงชัย สาระสุข  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก สกล ชื่นตระกูล  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก ณ์ฐิ อินทรเจริญ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายสุธี มากบุญ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์  
กรรมการ



นายจรินทร์ จักกะพาก  
กรรมการ



นางสาวภัทรา วรามิตร  
กรรมการ

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมการการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ



นายกรรณภว์ ธนภรรคภวิน



พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ



นายเชิดศักดิ์ สันติวรวุฒิ



นายสัญญาชัย จุลมนต์



พลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์



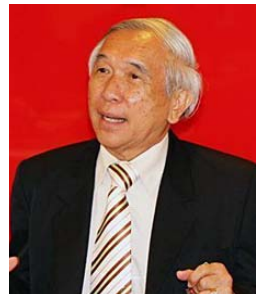
นายดำรงชัย พุ่มสงวน



นายโกวิทย์ ดอกไม้



ว่าที่พันตรี สรชาติ วิชย สุวรรณพรหม



ศ.ศรีราชา วงศารยางค์กูร



นายปรีญญา จุฑาสงษ์



นายกนก ยนต์ชัย

รายนามคณะอนุกรรมการ  
ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ



นายคำมุน ลิทธิสमान  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายวิชาญชาติ วงศ์ศุภรานันต์  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง



นางสาวภัทรา วรามิตร  
อนุกรรมการ



นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล  
อนุกรรมการ



นางณัฏิกาญจน์ สุตีพันธ์วิหาร  
อนุกรรมการ



พลเรือโท ณะเดช เกิดชูชื่น  
อนุกรรมการ



นางถวิลวดี บุรีกุล  
อนุกรรมการ



นางสาวนาลินี ศรีกสิกุล  
อนุกรรมการ



นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์  
อนุกรรมการ



พศ.วิชิต วงศ์สินศิริอนุ  
กรรมการ



นายอัศวิน โชติพั่ง  
อนุกรรมการ

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ



นายสังคิต พิริยะรังสรรค์  
ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายอำพล จินตาวัฒนะ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายสุนทร คุณชัยมั่ง  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายวรานนท์ ปิติวรณ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน  
ของประชาชนในระดับฐานราก



นายสุนทร คุณชัยมั่ง  
ประธานคณะกรรมการ



นายพิพัฒน์ ยอดพฤติการ  
คณะกรรมการ



นางนัชชา เทียมพิทักษ์  
คณะกรรมการ



ผศ.วีรบูรณ์ วิสารทสกุล  
คณะกรรมการ



นางสาวจุฑามาศ ปลาตศรี  
คณะกรรมการ



นายสันติย์ หนูนิล  
คณะกรรมการ



นางสาวอารีย์ คงแจ่ม  
คณะกรรมการ



นางสาวพิมพ์ชฎา ธนกุลดำรง  
เลขานุการคณะกรรมการ

ช

ที่ปรึกษาคณะทำงาน

พิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก



นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์



นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล



นางณัฏกัญญา สุตินันท์วิหาร

รายงานการพิจารณาศึกษา  
เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชน  
ในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน  
ของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหาความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณา ศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ ดังนี้

#### ๑. การดำเนินงาน

##### ๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑.๑ นายสังคีต พิริยะรังสรรค์	เป็นประธานคณะกรรมการ
๑.๑.๒ นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑.๑.๓ นายอำพล จินดาวัฒนะ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๑.๑.๔ นายพลเดช ปิ่นประทีป	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๑.๑.๕ นายคำคุณ สิริธสมาน	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ และโฆษกคณะกรรมการ
๑.๑.๖ นายภาณุ อุทัยรัตน์	เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๑.๑.๗ นายธานี สุโขทัย	เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการ
๑.๑.๘ นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	เป็นโฆษกคณะกรรมการ

- |                                   |                               |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| ๑.๑.๙ พลอากาศเอก มนัส รูปขจร      | เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๑๐ พลเอก ณ์ฐ อินทรเจริญ       | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ       |
| ๑.๑.๑๑ พลเอก ชงชัย สาระสุข        | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ       |
| ๑.๑.๑๒ พลเอก สกล ชื่นตระกูล       | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ       |
| ๑.๑.๑๓ นายสุธี มากบุญ             | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ       |
| ๑.๑.๑๔ นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | เป็นกรรมการ                   |
| ๑.๑.๑๕ นายจรินทร์ จักกะพาก        | เป็นกรรมการ                   |
| ๑.๑.๑๖ นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ     | เป็นกรรมการ                   |
| ๑.๑.๑๗ นางสาวภัทรา วรามิตร        | เป็นกรรมการ                   |
| ๑.๑.๑๘ นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์     | เป็นกรรมการ                   |

อนึ่ง นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง ได้ลาออกจาก  
คณะกรรมการ ในวันอังคารที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓

ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการประกอบด้วย

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| ๑. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์    | ประธานคณะกรรมการ                                  |
| ๒. นายอำพล จินดาวัฒนะ          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง                    |
| ๓. นายพลเดช ปิ่นประทีป         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง                      |
| ๔. นายคำณูณ สิทธิสมาน          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม<br>และโฆษกคณะกรรมการ |
| ๕. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่                      |
| ๖. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์      | รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า                      |
| ๗. นายภาณุ อุทัยรัตน์          | เลขานุการคณะกรรมการ                               |
| ๘. นายธานี สุโขทัย             | รองเลขานุการคณะกรรมการ                            |
| ๙. นายวีระศักดิ์ ฐากรองหิน     | เป็นโฆษกคณะกรรมการ                                |
| ๑๐. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร     | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ                         |
| ๑๑. พลเอก ณ์ฐ อินทรเจริญ       | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ                               |
| ๑๒. พลเอก ชงชัย สาระสุข        | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ                               |
| ๑๓. พลเอก สกล ชื่นตระกูล       | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ                               |
| ๑๔. นายสุธี มากบุญ             | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ                               |
| ๑๕. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | กรรมการ   |
| ๑๖. นายจรินทร์ จักกะพาก        | กรรมการ   |
| ๑๗. นางสาวภัทรา วรามิตร        | กรรมการ   |



๑.๒ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้ง นายประเสริฐ สีเลิศ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน คณะกรรมการวิสามัญ ๕ และนายทวี จันทจิราภา นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗ วรรคสี่

๑.๓ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหา ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เพื่อศึกษา ติดตาม เสนอแนะ มาตรการ และนโยบาย รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ และกฎหมาย จัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๙ ซึ่งอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑.๓.๑ นายคำคุณ สิริธสมาน	เป็นประธานคณะอนุกรรมการ
๑.๓.๒ นายขวัญชาติ วงศ์สุวรรณันต์	เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑.๓.๓ นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์	เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง
๑.๓.๔ นางสาวภัทรา วรามิตร	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๕ นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๖ นางณัฏกานูญณ์ สุติพันธ์วิหาร	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๗ พลเรือโท ฌเดโซ เกิดชูชื่น	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๘ นางถวิลวดี บุรีกุล	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๙ นางสาวนาถินี ศรีกสิกุล	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๑๐ นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๑๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชญ์ วงศ์สินศิริอนุ	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๑๒ นายอัศวิน โชติพจน์	เป็นอนุกรรมการ
๑.๓.๑๓ นายสังศิต พิริยะรังสรรค์	เป็นประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๓.๑๔ นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๓.๑๕ นายอำพล จินดาวัฒนะ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๓.๑๖ พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๓.๑๗ นายสุนทร คุณชัยมั่ง	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๓.๑๘ นายวรานนท์ ปีติวรรณ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๑.๔ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก ในคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคม เพื่อศึกษา ติดตาม เสนอแนะมาตรการและนโยบาย รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก พร้อมจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย ซึ่งคณะทำงานคณะนี้ ประกอบด้วย

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| ๑.๔.๑ นายสุนทร คุณชัยมั่ง                   | เป็นประธานคณะทำงาน    |
| ๑.๔.๒ นายพิพัฒน์ ยอดพฤติการ                 | เป็นคณะทำงาน          |
| ๑.๔.๓ นางนัชชา เทียมพิทักษ์                 | เป็นคณะทำงาน          |
| ๑.๔.๔ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีรบูรณ์ วิสารทสกุล | เป็นคณะทำงาน          |
| ๑.๔.๕ นางสาวจุฑามาศ ปลาตศรี                 | เป็นคณะทำงาน          |
| ๑.๔.๖ นายสันติย์ หนูนิล                     | เป็นคณะทำงาน          |
| ๑.๔.๗ นางสาวอารีย์ คงแจ่ม                   | เป็นคณะทำงาน          |
| ๑.๔.๘ นางสาวพิมพ์ชฎา ธนกุลดำรง              | เป็นเลขานุการคณะทำงาน |

## ๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก โดยการจัดประชุม และดำเนินการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริง เอกสารจากหน่วยงาน เอกสารวิชาการ รายงานวิจัย และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการพิจารณาศึกษาที่มีความถูกต้อง ชัดเจน นอกจากนี้เพื่อให้การพิจารณาศึกษามีเนื้อหาและรายละเอียดสมบูรณ์มากที่สุด คณะกรรมการได้เดินทางไปศึกษาดูงานในหัวข้อ “ครัวเรือนพ้นจน คนอุบลไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ณ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ ๑๐ ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

## ๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการขอรายงานผลการพิจารณาศึกษา แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน โดยได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษา

เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ดำเนินการพิจารณา  
ศึกษากรณีดังกล่าว และคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการ  
ด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็น  
รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงาน  
การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภา  
ได้พิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ  
ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป  
ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป



(นายภาณุ อุทัยรัตน์)

เลขาธิการคณะกรรมการ

การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา



## บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน เป็นการศึกษาหนี้ครัวเรือนในระดับ Micro เป็นหนี้ของครัวเรือนจากการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) (สำหรับหมู่บ้านในโครงการหมู่บ้านยากจน) และกองทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนต่าง ๆ ตามโครงการของรัฐ เปรียบเทียบกับรายได้ครัวเรือน (โดยอาศัยข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน : จปฐ.) ซึ่งเป็นไปตามหลักของเปรียบเทียบสัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio : DSR) เช่นเดียวกับการศึกษาหนี้ครัวเรือน ที่ระดับ Macro โดยการศึกษาสถานะของหนี้สินภาคครัวเรือนและการบริหารงานตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อีก ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ของ “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” ซึ่งเป็นงานของ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ที่ได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง “สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ปรับเปลี่ยนพันธกิจพร้อมเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” เพื่อมุ่งเน้นต่อการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนในพื้นที่ชุมชนภาคชนบทโดยนำเอาหนี้ของสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรที่มีกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) และกองทุนอื่น ๆ มาจัดดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้จากครัวเรือนกู้เงินจากหลายกองทุนหรือหลายสัญญา เพื่อจัดให้เป็น ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่า ชุมชนกำลังดำเนินชีวิตเข้าสู่วงจรเป็นหนี้หมุนเวียน (Turnover Debt Cycle) ผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนหนี้สิน กู้จากกองทุนหนึ่ง ไปชำระหนี้อีกกองทุนหนึ่ง กลุ่มหรือองค์กรทางการเงินชุมชนที่มีอยู่จึงเป็นเพียงแหล่งการประคับประคองสถานการณ์เอาตัวรอดในระดับหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อมูลจากผลการศึกษา พบว่า การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านไม่ได้เป็นไปเพื่อการสนับสนุนการผลิตทางเศรษฐกิจ

การศึกษานี้ได้เลือกพื้นที่ จำนวน ๔ แห่ง เป็นพื้นที่ศึกษา ประกอบด้วย (๑) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย หมู่ที่ ๔ ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี (๒) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ ๖ ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย (๓) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ ๕ ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ (๔) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ ๑๐ ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี โดยได้ทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ

และจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระหว่างคณะทำงานกับคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนและองค์กรเครือข่ายสนับสนุน เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นเป็นรายงานการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของการจัดการภาระหนี้สินภาคครัวเรือนของชุมชน การริเริ่มสร้างความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเอง โดยวิธีการรวมกลุ่ม (Self-help Group) เพื่อนำเอาปัจจัยความสำเร็จและการริเริ่มเหล่านั้นไปพิจารณาเป็นแนวทางขยายผลในการจัดการชุมชนแบบพึ่งตนเองและสนับสนุนต่อการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป

คณะกรรมการจัดการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ขอนำเสนอรายงานผลการศึกษานี้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน ดังนี้

### ผลการศึกษาโดยสรุป

#### ๑. สถานะของหนี้สินภาคครัวเรือนในระดับ Micro เคลื่อนตัวไปในทางตรงกันข้ามกับ Macro

จากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่ได้จัดตั้งขึ้นจำนวน ๙๒๔ แห่ง (กระจายไปตามหน่วยอำเภอทั่วประเทศ) มีผลการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีครัวเรือนในชุมชนเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น ๙๖,๕๕๓ ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม ๔,๖๕๕,๔๔๐,๖๗๔ บาท (เฉลี่ย ๔๘,๒๑๖ บาทต่อครัวเรือน) มีจำนวนสัญญา ๑๕๑,๔๙๐ สัญญา (เฉลี่ย ๑.๖ สัญญาต่อครัวเรือน)

(๒) ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีครัวเรือนในชุมชนเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น ๗๖,๘๙๐ ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม ๓,๘๐๖,๒๗๐,๔๘๓ บาท (เฉลี่ย ๔๙,๕๐๓ บาทต่อครัวเรือน) มีจำนวนสัญญา ๑๓๔,๔๑๗ สัญญา (เฉลี่ย ๑.๘ สัญญาต่อครัวเรือน)

(๓) ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีครัวเรือนในชุมชนเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น ๖๒,๕๙๕ ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม ๓,๕๖๕,๓๐๘,๙๑๘ บาท (เฉลี่ย ๕๖,๙๕๘ บาทต่อครัวเรือน) มีจำนวนสัญญา ๑๐๘,๓๑๓ สัญญา (เฉลี่ย ๑.๗ สัญญาต่อครัวเรือน)

เมื่อนำเอาหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนไปเปรียบเทียบกับรายได้ครัวเรือนของข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในแต่ละปี พบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จะอยู่ในอัตราร้อยละ ๒๑.๑ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ในอัตราร้อยละ ๒๑.๗ และปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ในอัตราร้อยละ ๒๔.๖ สรุปได้ว่าหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก (ชุมชนในพื้นที่ชนบท) มีสัดส่วนหนี้

ต่อรายได้ครัวเรือนในอัตราที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับหนี้ครัวเรือนในระดับ Macro ที่คลายตัวลงจากร้อยละ ๘๐.๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มาเป็นร้อยละ ๗๙.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ (ไตรมาสที่ ๓)

## ๒. สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ ตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน

### ๑ สัญญา

จากพื้นที่ศึกษาทั้ง ๔ แห่ง พบว่า โครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ของ กรมการพัฒนาชุมชน สามารถปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ในอัตราที่น่าพอใจอย่างยิ่ง กล่าวคือ

(๑) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี จากสัดส่วนหนี้ร้อยละ ๓๓ เหลือเพียงร้อยละ ๒๒.๒ สามารถลดสัดส่วนหนี้ลงจากร้อยละ ๑๑.๑

(๒) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี จากสัดส่วนหนี้ร้อยละ ๔๐.๕ เหลือเพียงร้อยละ ๓๑.๖ สามารถลดสัดส่วนหนี้ลงจากร้อยละ ๘.๙

(๓) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย จากสัดส่วนหนี้ร้อยละ ๒๒.๓ เหลือเพียงร้อยละ ๑๘.๕ สามารถลดสัดส่วนหนี้ลงจากร้อยละ ๓.๘

(๔) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ จากสัดส่วนหนี้ร้อยละ ๒๖.๒ เหลือเพียงร้อยละ ๒๓ สามารถลดสัดส่วนหนี้ลงจากร้อยละ ๓.๒

พื้นที่ที่ศึกษาสามารถลดสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่อยู่ในอัตราร้อยละ ๒๔.๖ ยกเว้นกรณีของชุมชนบ้านยางกระเดาที่ยังมีสัดส่วนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ แต่ก็ถือว่าปรับลดลงไปได้มาก

### ๓. ปัจจัยความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้

การดำเนินงานตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา เป็นการดำเนินงานโดยมีข้อเสนอแนะจากกรมการพัฒนาชุมชนไปยังผู้นำชุมชน ที่เป็นคณะกรรมการกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน โดยให้นำเอาปัญหาจากการที่ชุมชน

ใช้บริการแหล่งเงินทุนแบบกู้หลายที่ เป็นหนี้หลายทาง รายได้จากผลผลิตทางการเกษตร ไม่สัมพันธ์กับรอบเวลาของการชำระหนี้ รวมทั้งมักจะกู้จากกองทุนหนึ่งไปชำระอีกกองทุนหนึ่ง เป็นการแก้ปัญหาแบบผลักรถไปข้างหน้าซึ่งต้องรับภาระดอกเบี้ยเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น โดยไม่จำเป็น การประสานงานระหว่างกองทุนต่าง ๆ ได้นำไปสู่การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยมีคณะกรรมการร่วมกันขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ชักชวนให้สมาชิกที่กู้เงินแบบหลายกองทุน/หลายสัญญา มาร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้ โดยให้พิจารณารายการตามวงเงิน อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการชำระที่เหมาะสม คำนึงถึงรอบระยะเวลาที่สอดคล้องกับรายได้จากผลผลิตทางการเกษตร และรายได้อื่น ๆ รวมทั้งการจัดให้มีการออมเงินเป็นรายเดือนเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่มีรอบระยะเวลาการชำระเป็นรายปี เช่น หนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) เป็นต้น

การปรับลดหนี้ข้างต้น ได้สร้างผลลัพธ์ที่ดีต่อการจัดการหนี้ครัวเรือนของสมาชิกกองทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนให้มีมากขึ้นกว่าเดิม ความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลมาจากความร่วมมือขององค์กรชุมชนที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นที่ตั้ง ทั้งกองทุนที่เป็นเจ้าหนี้เดิม และศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่เป็นเสมือนองค์กรร่วมระหว่างกองทุนในชุมชน แล้วแปรเปลี่ยนกระบวนการทำงานร่วมกันเป็นขบวน ทั้งการจัดการต่อหนี้ตามความจำเป็น รายที่ไม่จำเป็นก็ให้มีการชำระคืนต่อกองทุน (หรือปรับหนี้เป็นศูนย์) เพื่อกองทุนจะได้นำเงินที่ได้รับคืน ไปให้บริการเป็นเงินกู้แก่สมาชิกที่มีความจำเป็นรายต่อไป การทำงานปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชนนี้ ทำให้ชุมชนได้มีการสื่อสาร สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันจนเอาชนะต่อความเชื่อเดิมที่มีต่อเรื่องการมีเงินกู้หลายที่เป็นการแสดงถึงโอกาสและการสร้างความมั่นคง กับพฤติกรรมแบบกู้วน ผลักรถไปข้างหน้า ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นการใช้เงินกู้เพื่อการผลิตแล้ว ยังเพิ่มความเสถียรโดยไม่จำเป็น ยิ่งไปกว่านั้นโครงการนี้ยังได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสร้างรายได้เพิ่ม เป็นกองทุนหมุนเวียน ส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพทั้งแบบครัวเรือนและแบบกลุ่ม

กล่าวได้ว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนของกรมการพัฒนาชุมชน ตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา เป็นผลมาจาก “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) ๓ เรื่องด้วยกัน คือ

(๑) การแปรผลสู่การปฏิบัติด้วยความสามารถขององค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสอดคล้องประสานงานร่วมกับคำแนะนำจากกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน



(๒) การทำงานร่วมกันของกองทุนและศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นการ สอดประสานการทำงานกันขององค์กร ๒ รูปแบบ (แบบแนวตั้ง กับแบบตัดขวาง) ซึ่งทำให้ ลดความเป็นเขตแดนความเป็นองค์กรโครงการมันลงไป โดยมุ่งที่จะแก้ปัญหาของสมาชิก เป็นเป้าหมายร่วม

(๓) การทำงานเชิงกระบวนการที่นำเอาเรื่องเศรษฐกิจมาเกี่ยวข้องต่อการจัดการหนี้ (และออกแบบเป็นเมนูบริการ) ทั้งก่อนและหลังปรับโครงสร้างหนี้ ในขณะที่เดียวกันยังมุ่ง ที่จะสื่อสารทำความเข้าใจต่อทัศนคติในการจัดการหนี้ การจัดการชีวิต และการคิดที่ไม่สอดคล้อง กับรายได้ทางเศรษฐกิจ

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอในระดับปฏิบัติการ

#### (๑) ขยายพื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินงาน ตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครั้วเรือน ๑ สัญญา ควรขยายขอบเขตการดำเนินงาน ตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครั้วเรือน ๑ สัญญา ให้กระจายไปตามจำนวนหมู่บ้าน (ชุมชนภาคชนบททั่วประเทศ) จำนวน ๗๕,๐๓๒ หมู่บ้าน จากที่ดำเนินงานไปแล้วในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒ จำนวน ๙๒๔ หมู่บ้าน ซึ่งกระจายไปตามจำนวนอำเภอต่าง ๆ จำนวน ๘๗๘ อำเภอ โดยขยายเพิ่มตามหน่วยอำเภอ ไปเป็นตำบล ซึ่งจะมียู่ ๗,๒๕๕ ตำบล แล้วขยายจากหน่วยตำบลให้ครอบคลุมหมู่บ้านในระยะถัดไป โดยให้คำนึงถึงกลไก ขับเคลื่อนความสำเร็จทั้ง ๓ เรื่องข้างต้นเป็นสาระสำคัญ

#### (๒) การขยายพันธมิตรความร่วมมือ

กรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน ควรกระตุ้น ชักชวน และพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรชุมชนที่มีบริการในระดับชุมชน ทั้งการให้กู้ยืม การสนับสนุน งานสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ และการจัดการทางสังคม เช่น สหกรณ์ วิสาหกิจ ชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน และกองทุนต่าง ๆ ซึ่งต่างเป็นองค์กรที่มีบุคลากรของชุมชน มาร่วมกันทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้บริหาร โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนในพื้นที่ชุมชน การจัดการความร่วมมือกับองค์กรพันธมิตรข้างต้น ควรจะพัฒนา กระบวนการทำงานแบบสอดประสานระหว่างการทำงานตามโครงสร้างหน้าที่และพันธกิจ เดิมของแต่ละองค์กร กับพันธกิจใหม่ที่ร่วมกันขับเคลื่อนเป็นขบวน บางกรณีอาจจะมีการจัดให้

บุคลากร ผู้มีความรู้ ทักษะ และมีเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มาทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษาแบบอาสาสมัคร” (Volunteer Advisor) ในงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย บัญชี การตลาดออนไลน์ การตลาดสมัยใหม่ การพัฒนาผลผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ และการสร้างสรรค์กิจกรรมท่องเที่ยวโดยชุมชน ฯลฯ

### (๓) การขยายผลลัพธ์

การบริหารงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน นอกจากจะมีความเกี่ยวข้องกับกรอบของงานใน ๓ มิติ ทั้งการจัดการหนี้สิน การจัดการเศรษฐกิจ และการปรับทัศนคติในการใช้ชีวิตประจำวัน แล้ว ในความเป็นสมาชิก ผู้กู้ คณะกรรมการดำเนินงาน และความเป็นศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ยังมีความเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นสมาชิกแบบหนึ่งของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ในมิติของประชาชนในการบริหารงานปกครองของการบริหารราชการท้องถิ่น และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ผลลัพธ์ของความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ที่ปรับลด ปลดหนี้ของสมาชิกกองทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของกองทุนต่าง ๆ จึงไม่ได้จำกัดอยู่ตามสถานภาพของความเป็นสมาชิกของกองทุน แต่ยังเป็นผลสัมฤทธิ์ที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และเป็นกลไกสำคัญที่สร้างการเรียนรู้ทางสังคมในระดับชุมชนในการปกครองของทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และอำเภอ ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษาข้อมูลในพื้นที่ตัวอย่างทั้ง ๔ แห่ง ยังได้แสดงข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ามีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกำลังสำคัญในการทำงานบทบาทต่าง ๆ ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน เช่น การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชากไทย จังหวัดจันทบุรี และบทบาทของผู้ใหญ่บ้านที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย และบ้านยางกระเดา จังหวัดอุบลราชธานี และบทบาทของกำนันที่บ้านบางโสก จังหวัดกระบี่

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะนำเอาผลลัพธ์ของการปรับลด ปลดหนี้ และการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ไปอธิบายเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มงานพัฒนาในด้านคุณภาพด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น และท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถนำไปอธิบายถึงผลการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อรองรับเปลี่ยนแปลงตาม “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งเป็นงานรณรงค์ขององค์การสหประชาชาติได้อีกมิติหนึ่งด้วย

## ๒. ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาในระดับนโยบาย

(๑) การแก้ปัญหาความยากจน และเศรษฐกิจชุมชน ด้วยกลไกความร่วมมือแบบสอดประสาน

กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จของการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน คือ การแปรเปลี่ยนศักยภาพขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ให้เป็นความสามารถในการสร้างความร่วมมือและขับเคลื่อนเป็นขบวนร่วมกัน หรือที่การศึกษานี้เรียกว่า การทำงานความร่วมมือแบบสอดประสาน ซึ่งเป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกันขององค์กรแบบ Functional Organization และ Horizontal Organization มีการทำงานร่วมกันทั้งองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุน (ไม่ว่าจะเป็นกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและพัฒนาชุมชนเมืองแห่งชาติ) และเป็นตัวอย่างของการแปรผลแนวคิด และนโยบายไปสู่การทำงานปฏิบัติจริงในพื้นที่ภาคสนาม โดยมีความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุน รวมทั้งการทำงานร่วมกันแบบสอดประสาน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะขยายผลความสำเร็จนี้ออกไปในวงกว้างโดยจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน อนึ่ง จากกรณีศึกษาเรื่องธุรกิจเพื่อสังคมของ Yunus และ FINCA Costa Rica ต่างยืนยันในบทบาทที่มีประสิทธิภาพขององค์กรสนับสนุนเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จ

ดังนั้น การขยายความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนจากหน่วยระดับอำเภอ ไปเป็นหน่วยระดับตำบล และกระจายครอบคลุมไปทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ ควรจะได้ยกระดับกรอบวัตถุประสงค์จากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน ไปเป็น “การแก้ปัญหาความยากจน และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน” โดยจัดให้มีการทำงานตามความร่วมมือแบบสอดประสานแบบหลายระดับ และทำงานไปพร้อมกัน หรือคู่ขนานกันไป จัดให้มีการวิเคราะห์ และจัดชั้น (Ranking) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่จะเข้ามาร่วมการดำเนินงานตามโครงการ ประสานองค์กรสนับสนุนจากทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมที่จะเข้ามาร่วมงานในด้านต่าง ๆ โดยจัดเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับต่อการแก้ปัญหาและพัฒนา ท้องที่หรือท้องถิ่น เป็นแผนระยะยาว สอดรับกับห้วงระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และ/หรือสอดรับกับเป้าหมาย SDGs ในปี ค.ศ. ๒๐๓๐

(๒) การจัดทำแผนปฏิบัติการแบบเจาะจงต่อการจัดการปัญหาในพื้นที่ยากจนซ้ำซาก

ให้นำเอาประสบการณ์ของการทำงานแบบความร่วมมือแบบสอดประสาน และขับเคลื่อนร่วมกันเป็นขบวนของการสร้างความสามารถในการจัดการตนเองของศูนย์จัดการ

กองทุนชุมชนทั้ง ๔ แห่ง และการจัดการเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (เชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับระบบเศรษฐกิจการตลาด) ของบ้านนาต้นจั่น บ้านน้ำเกียน และบ้านอุ่มแสง ไปเป็น “ตัวแบบเบื้องต้น” เพื่อปรับใช้สำหรับการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ของจังหวัดยากจน ๑๐ อันดับของประเทศ (ข้อมูล ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จังหวัดยากจน ประกอบด้วย แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ น่าน นครพนม นราธิวาส ปัตตานี ชัยนาท ตาก และอำนาจเจริญ) ในขณะเดียวกัน ควรเพิ่มความเข้มข้นการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่เข้าร่วมเป็นองค์กรสนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชน

(๓) การพัฒนาบทบาทของสถาบันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

นำเอาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับในชุมชนและท้องถิ่น ร่วมกับสถาบันทางการเงินหรือธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้มาร่วมทำหน้าที่เป็นองคาพยพในการเพิ่มพูนทักษะ ประสบการณ์ และการจัดการความรู้ให้กับบุคลากรของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

\*\*\*\*\*

สารบัญ

	หน้า
รายนามคณะกรรมการ.....	ก
รายนามคณะอนุกรรมการ.....	ง
รายนามคณะทำงาน.....	ฉ
รายงานการพิจารณาศึกษา.....	ช
บทสรุปผู้บริหาร.....	ฎ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	บ
สารบัญภาพ .....	ป
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์.....	๗
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา.....	๗
๑.๔ นิยามศัพท์เฉพาะ.....	๘
๑.๕ วิธีการศึกษา .....	๑๐
๑.๖ ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	๑๐
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง.....	๑๑
๒.๑ ข้อมูลเบื้องต้น.....	๑๑
๒.๒ แนวคิด และทฤษฎี .....	๑๒
๒.๓ การจัดการของครัวเรือน.....	๑๙
๒.๔ การจัดการตนเองของชุมชนที่เข้มแข็งไทย.....	๒๙
บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา.....	๔๑
๓.๑ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง .....	๔๑
๓.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๔๑
๓.๓ การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๔๒
๓.๔ สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๔๓

บทที่ ๔ กรณีศึกษา การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน.....	๔๕
๔.๑ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย จังหวัดจันทบุรี.....	๔๕
๔.๒ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย .....	๕๒
๔.๓ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่ .....	๖๐
๔.๔ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา จังหวัดอุบลราชธานี.....	๖๕
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ.....	๗๓
๕.๑ สรุปผลการศึกษา .....	๗๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๗๙
บรรณานุกรม.....	๘๙
ภาคผนวก .....	๙๑
ภาคผนวก ก คำสั่งแต่งตั้ง.....	๙๓
ภาคผนวก ข ภาพการเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมการ.....	๙๙
ภาคผนวก ค ฝายเลขานุการประจำคณะกรรมการ .....	๑๐๓

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๔.๑ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืน ของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย จังหวัดจันทบุรี.....	๔๘
๔.๒ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย จังหวัดจันทบุรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ .....	๔๙
๔.๓ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืน ของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย.	๕๕
๔.๔ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ .....	๕๖
๔.๕ ข้อมูลแสดงการเพิ่มขึ้นของการกู้ยืมเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงรายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ .....	๕๙
๔.๖ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืนของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่ .....	๖๒
๔.๗ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๑.....	๖๓
๔.๘ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืนของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา จังหวัดอุบลราชธานี.....	๖๗
๔.๙ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกะเดา จังหวัดอุบลราชธานี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ .....	๖๘
๔.๑๐ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกะเดา จังหวัดอุบลราชธานี สะท้อนถึงการดำเนินงานของชุมชนที่เข้มแข็งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓.....	๖๙
๕.๑ ความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคครัวเรือนตามโครงการ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา .....	๗๓

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
๑.๑ ข้อมูลหนี้สินครัวเรือนแบ่งตามแหล่งเงินกู้.....	๔
๑.๒ ขอบเขตของการศึกษาของคณะทำงาน.....	๘
๒.๑ การดำเนินการของธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica.....	๒๙
๔.๑ การประชุม Workshop เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชาวไทย จังหวัดจันทบุรี .....	๕๒
๔.๒ การประชุม Workshop ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓.....	๕๙
๔.๓ การประชุม Workshop ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓.....	๖๔
๔.๔ การประชุม Workshop ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกะเดา จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ .....	๗๑





## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

เพื่อเป็นการติดตาม เรังรัด และเสนอแนะการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ในทุกมิติ โดยการปรับปรุงเศรษฐกิจฐานราก ที่เน้นระบบการจัดการตนเองและการมีกลไก การขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนา การพึ่งพาตนเองและการจัดการตนเองได้ โดยการส่งเสริมการปรับพฤติกรรมในระดับครัวเรือน ให้สามารถในการจัดการ วางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัว การเงินและอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นเศรษฐกิจฐานรากที่ได้กำหนดแผนย่อยเกี่ยวกับการยกระดับศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ โดยใช้การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินให้กับ ประชากร ที่มีรายได้น้อยผ่านการส่งเสริมการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และส่งเสริมความรู้ และวินัยทางการเงิน การจัดทำบัญชีครัวเรือน นำไปสู่การออมเพื่อเป็นทุน และหลักประกันในการลงทุน พัฒนามาตรการแก้ปัญหาหนี้ในระบบอย่างยั่งยืนและปรับ โครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับศักยภาพในการชำระหนี้ มาเป็นแนวทางการพัฒนา ประกอบกับ เพื่อเป็นการติดตามการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ประเด็นความเท่าเทียม และการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งได้กำหนดพันธกิจในการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน โดยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบสถาบันการเงินชุมชน และการพัฒนาธุรกิจชุมชนไว้ให้มี ประสิทธิภาพ คณะกรรมการจึงได้ดำเนินการศึกษาปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชน ในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน โดยจะศึกษาต่างไปจากเรื่อง “หนี้ครัวเรือน” ซึ่งเป็นคำที่มักจะได้อธิบายการกล่าวถึงโดยทั่วไป โดยที่หนี้ครัวเรือนเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่าย อุปโภคบริโภคหรือประกอบธุรกิจที่เหมาะสมกับรายได้ของครัวเรือน โดยหลักการแล้ว การใช้จ่ายของครัวเรือน (และหนี้ครัวเรือน) จะมีส่วนสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่หากสัดส่วนของการใช้จ่าย (และหนี้ครัวเรือน) ต่อรายได้อยู่ในระดับสูงต่อเนื่องเป็นเวลานาน และไม่สอดคล้องกับระดับรายได้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่อสถาบัน การเงินที่ให้กับ และจะส่งผลเสียหายต่อความมั่นคงในระบบการเงินและเศรษฐกิจโดยรวมได้ การวิเคราะห์หนี้ครัวเรือนโดยทั่วไป มักจะใช้สัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio : DSR) เป็นเครื่องมือในการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน โดยมีธนาคารกลางและหน่วยงาน

ที่กำลังดูแลจะเป็นผู้อธิบายถึงระดับสัดส่วนที่เหมาะสม โดยใช้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ เรื่องของสถานการณ์หนี้ครัวเรือนของไทยโดยรวมแล้วเริ่มปรับตัวดีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวลงอันเนื่องมาจากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจพร้อม ๆ กับมีมาตรการเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อของธนาคาร สัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทย ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หนี้ครัวเรือน ต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ ๘๐.๘ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ อยู่ในระดับร้อยละ ๗๙.๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อยู่ในระดับร้อยละ ๗๘.๐๕ และในไตรมาส ๓ ของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ในระดับ ร้อยละ ๗๙.๑ โดยมีรายการของการใช้จ่ายหรือการก่อหนี้ของภาคครัวเรือน จะเป็นเรื่องของการซื้อสินทรัพย์ (บ้าน ที่ดิน)

แต่หนี้ครัวเรือนข้างต้น เป็นหนี้ตามนิยามของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดไว้ว่าเป็นเงินให้กู้ยืมที่สถาบันการเงินให้แก่บุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศ ซึ่งบุคคลธรรมดา อาจนำเงินที่กู้ยืมไปใช้เพื่อการจับจ่ายใช้สอยต่าง ๆ หรือเพื่อประกอบธุรกิจ โดยข้อมูล หนี้ครัวเรือนจะครอบคลุมเฉพาะเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย เก็บข้อมูลได้ ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน สหกรณ์ ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบัตรเครดิต ลิซซิง และสินเชื่อส่วนบุคคล รวมทั้งบริษัทประกันภัยและประกันชีวิต บริษัทหลักทรัพย์ และโรงรับจำนำ ฯลฯ เป็นหนี้ที่ไม่นับรวมเงินกู้จากแหล่งเงินกู้อื่น เช่น สหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต กองทุนสวัสดิการชุมชน และแหล่งเงินกู้นอกระบบ ฯลฯ การไม่นับรวมแหล่งเงินกู้ เหล่านี้ไว้ ด้านหนึ่ง เป็นข้อจำกัดของการอธิบายความหมายของ “หนี้ครัวเรือน” ที่มีต่อสถานะ ของการดำรงชีพในระบบเศรษฐกิจและสังคม อีกด้านหนึ่งแหล่งเงินกู้ที่ไม่ถูกนับรวมไว้ข้างต้น ของหนี้ครัวเรือน กลับเป็นแหล่งทุนที่สำคัญของการใช้จ่ายของครัวเรือนของชุมชน ในภาคชนบท

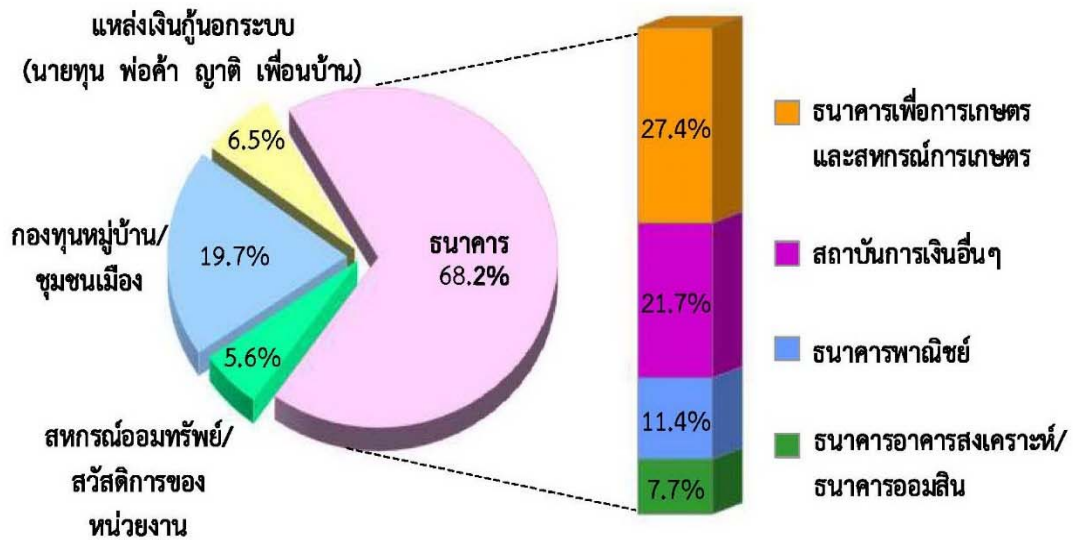
สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ศึกษากิจกรรมทางการเงินของครัวเรือน กับแหล่งเงินกู้อื่น หรือสถาบันการเงินนอกระบบ (นอกระบบในการกำกับดูแล ตามความเกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเงินโดยธนาคารแห่งประเทศไทย) เช่น กองทุนหมู่บ้าน สถาบันการเงินชุมชน อาที กองทุนการออม กองทุนการประกันภัย หรือแม้กระทั่งนายหน้า ค้าเงินกู้ (Loan Sharks) โดยเรียกการจัดการทางการเงินเหล่านั้นว่า “การเงินครัวเรือน” โดยศึกษาถึงลักษณะของการเงินครัวเรือน ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริโภค การออม การลงทุน การบริหารจัดการความเสี่ยง และการหารายได้ อันจะนำไปสู่การสร้างผลลัพธ์ของการเจริญเติบโต

และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จากการศึกษา พบว่า ครัวเรือนที่มีกิจกรรมทางการเงินของครัวเรือนกับแหล่งเงินกู้อื่น หรือสถาบันการเงินนอกระบบ มีการสะสมสินทรัพย์ในรูปแบบที่หลากหลาย ตั้งแต่เงินสด เงินฝากในธนาคาร หรือทองที่มีสภาพคล่องสูง ไปจนถึงสัตว์เลี้ยงที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่อาจมีสภาพคล่องต่ำกว่ามาก รวมถึงสินทรัพย์ทางปัญญาในขณะเดียวกันก็มีหนี้สินในหลายรูปแบบ ตั้งแต่สินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบไปจนถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงินนอกระบบ ในรูปแบบที่ต่างกันไป เช่น การซื้อสินค้าล่วงหน้าผ่านร้านโชห่วย การเล่นเกมแชร์ การหยิบยืมจากเพื่อนหรือญาติพี่น้อง เป็นต้น

นอกจากการศึกษาของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ แล้วยังมีการศึกษาของ Townsend Thai Project ได้ค้นพบว่า ครัวเรือนในภาคชนบทของไทยมีข้อจำกัดทางการเงินในประเด็นต่าง ๆ เช่น (๑) การบริหารสภาพคล่องและการกระจายความเสี่ยง มีทรัพย์สินถาวรในรูปเครื่องจักร ยานพาหนะ และที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องต่ำ ในขณะที่มีรายได้หลักจากกิจกรรมทางการเกษตร ซึ่งเป็นรายได้ตามรอบระยะเวลา หรือเป็นปีการผลิต และมีความผันผวนค่อนข้างสูง (๒) การเข้าถึงแหล่งทุน (๓) การเข้าถึงแหล่งอาชีพที่มีรายได้ดี (๔) การเข้าถึงการบริการทางการเงินเพื่อลดความผันผวนของการบริโภค (กฤษณ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์, ๒๕๖๐) แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณสำหรับแต่ละกองทุน ๆ ละ ๑ ล้านบาท จำนวนทั้งสิ้น ๗๙,๒๕๕ กองทุน แต่มีการศึกษาพบว่า เงินที่กู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้าน ไม่ได้ส่งผลให้ครัวเรือนนำไปลงทุนธุรกิจใหม่ หรือขยายกิจการที่มีอยู่ (Joseph Kaboski and Robert Townsend, cited by กฤษณ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์, ๒๕๖๐) จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนหมู่บ้าน ไม่สามารถรองรับต่อการแก้ปัญหาข้อจำกัดทางการเงินของครัวเรือนในภาคชนบทได้

นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ยังได้สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนใน ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ พบว่า ลักษณะการก่อหนี้ของครัวเรือนโดยส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๘.๒ เป็นหนี้กับสถาบันการเงิน เป็นการกู้ยืมเพื่อลงทุนในการเกษตรและสนับสนุนปัจจัยการผลิต (โดยมี ธกส. เป็นแหล่งเงินทุนสำคัญ) รองลงมาเป็นกองทุนหมู่บ้านร้อยละ ๑๙.๗ ถัดจากนั้นจะเป็นแหล่งเงินกู้นอกระบบ ร้อยละ ๖.๕ ซึ่งหมายถึง นายทุน พ่อค้า ญาติ และเพื่อนบ้าน โดยมีการพึ่งพาสหกรณ์ออมทรัพย์และสวัสดิการของหน่วยงานต่าง ๆ ร้อยละ ๕.๖

ภาพที่ ๑.๑ ข้อมูลหนี้สินครัวเรือนแบ่งตามแหล่งเงินกู้



ที่มา การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2560, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืนนี้ ประสงค์จะศึกษาการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับการจัดการการเงินครัวเรือนของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ การศึกษาของ Townsend Thai Project และการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมุ่งค้นหาแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในระดับฐานราก (หรือชุมชนในภาคชนบท) ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งที่จะให้ความสำคัญต่อแหล่งเงินทุนที่มีอยู่ของชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนส่งเสริมอาชีพ กองทุนสวัสดิการ กลุ่มหรือกองทุนอื่น ๆ ญาติ เพื่อนบ้าน พ่อค้า และแหล่งเงินทุนนอกระบบซึ่งล้วนแต่เป็นแหล่งเงินทุนที่ชุมชนเข้าถึง บทบาทของแหล่งเงินทุนเหล่านี้ ด้านหนึ่ง ทำหน้าที่ทดแทนการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน แต่อีกด้านหนึ่ง แหล่งเงินทุนเหล่านี้มีประเด็นที่จะต้องพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามเหตุผลที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินของประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒ กรณีดังกล่าวไม่รวมแหล่งเงินทุนที่เป็นพ่อค้า หรือแหล่งเงินทุนนอกระบบ ที่เป็นฝ่ายที่ฉกฉวยประโยชน์จากการความต้องการหรือความจำเป็นในการใช้จ่ายของประชาชนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

ทั่วไป และการขาดประสิทธิภาพของแหล่งเงินทุนของชุมชน (หรือองค์กรทางการเงินของชุมชน)

จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินงานของ “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” ซึ่งเป็นงานตามแผนงาน/โครงการของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง “สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ปรับเปลี่ยนพันธกิจพร้อมเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” เพื่อมุ่งเน้นต่อการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนในพื้นที่ชุมชนภาคชนบท โดยนำเอาหนี้ของสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุน กข.คจ. และกองทุนอื่น ๆ มาจัดดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของครัวเรือนไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่า กรมการพัฒนาชุมชน เล็งเห็นปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้บริการองค์กรทางการเงินที่มีอยู่หลายกองทุนตามการส่งเสริมของภาครัฐนั้น กำลังทำให้ชุมชนสมาชิกกำลังดำเนินชีวิตเข้าสู่วงจรเป็นหนี้หมุนเวียน (Turnover Debt Cycle) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนหนี้สินกู้จากกองทุนหนึ่งไปชำระหนี้อีกกองทุนหนึ่ง กลุ่มหรือองค์กรทางการเงินชุมชนที่มีอยู่จึงเป็นเพียงแหล่งการประคับประคองสถานการณ์เอาตัวรอดในระดับหนึ่งเท่านั้น (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ๒๕๕๓) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ได้ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีการจัดตั้งศูนย์ฯ จำนวน ๙๒๔ แห่ง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีครัวเรือนในชุมชนเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น ๙๖,๕๕๓ ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม ๔,๖๕๕,๔๔๐,๖๗๔ บาท (เฉลี่ย ๔๘,๒๑๖ บาทต่อครัวเรือน) มีจำนวนสัญญา ๑๕๑,๔๙๐ สัญญา (เฉลี่ย ๑.๖ สัญญาต่อครัวเรือน) ในขณะที่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีจำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ๖๒,๕๙๕ ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม ๓,๕๖๕,๓๐๘,๙๑๘ บาท (เฉลี่ย ๕๖,๙๕๘ บาทต่อครัวเรือน) มีจำนวนสัญญา ๑๐๘,๓๑๓ สัญญา (เฉลี่ย ๑.๗ สัญญาต่อครัวเรือน) จากตัวเลขดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนและจำนวนสัญญาต่อครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ สูงกว่าปี พ.ศ. ๒๕๖๐ และเมื่อนำเอาตัวเลขหนี้สินภาคครัวเรือนนี้ไปเปรียบเทียบกับต่อรายได้ครัวเรือน (ตัวเลขของ จปฐ.) ก็พบว่า สัดส่วนของหนี้สินต่อรายได้ครัวเรือนของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เท่ากับร้อยละ ๒๔.๖ ในขณะที่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อยู่ที่ร้อยละ ๒๑.๑ (ตัวเลขรายได้ต่อครัวเรือนของ จปฐ. ปี ๒๕๖๒ = ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือน ปี ๒๕๖๐ = ๒๒๗,๗๐๐ บาทต่อครัวเรือน) จากตัวเลขและข้อมูลข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในขณะที่หนี้ครัวเรือนของประเทศโดยภาพรวมปรับตัวไปทางที่ดีขึ้น หนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก (ชุมชนในพื้นที่ชนบท) กลับปรับตัวไปในทางตรงกันข้าม

ลักษณะสำคัญของการก่อกำเนิดของประชาชนในพื้นที่ชนบท เป็นผลมาจากการประสบกับภาวะความยากจน ขาดแคลนปัจจัยในการดำรงชีพไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดโอกาสทำงาน มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย มีอาชีพที่ไม่มั่นคงหรือมีรายได้ต่ำ และขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน อาชีพเกษตรกรรมจะประสบกับปัญหาผลผลิตที่ลดลง ราคาของผลผลิตทางการเกษตรไม่แน่นอน จึงส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรโดยรวมไม่มั่นคง ไม่แน่นอนตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันอาชีพเกษตรกรรมในชนบท มักจะถูกเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีความต้องการที่จะลงทุนพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ หรือขยายกิจการ ซื้อเครื่องมือ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการเกษตร เพื่อช่วยเพิ่มผลผลิต ซื้อปุ๋ยเคมี และสารเคมีปราบศัตรูพืช เพื่อเร่งผลผลิตให้ได้ปริมาณมากพร้อมกันนั้น ก็ยังมีความจำเป็นในการสำรองเงินไว้เป็นค่ารักษาพยาบาล และมักจะปรากฏเป็นข่าวเสมอ ๆ ว่า เกษตรกรเจ็บป่วยจากการใช้ปุ๋ยเคมี ลักษณะเหล่านี้ ยังไม่รวมไปถึงค่านิยมในการกู้เงินสร้างบ้านเพื่ออวดฐานะ พฤติกรรมในการใช้เงินแบบสุรุ่ยสุร่าย เช่น การทานอาหารตามภัตตาคาร การบริโภคสินค้าจากในเมือง อันเป็นผลมาจากการเดินตามค่านิยมแบบคนเมือง และค่านิยมแบบบริโภคนิยม โดยทั่วไปแล้ว สามารถจะจัดแบ่งที่มาของหนี้สินครัวเรือนในพื้นที่ชนบท จะแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่ หนึ่ง การใช้จ่ายสำหรับการผลิต สอง การใช้จ่ายจำเป็นในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ค่าอาหาร เสื้อผ้า ของใช้ที่จำเป็น ค่ายารักษาโรค ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน/ค่าใช้จ่ายประจำวันของบุตร ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟ ค่าน้ำ ค่าเดินทาง เช่น ค่าน้ำมันรถ ค่าผ่อนรถ และที่อยู่อาศัย สาม ค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ได้แก่ ค่าบัตรเครดิต / เงินกู้ส่วนบุคคล ค่าโทรศัพท์มือถือ ค่าเคเบิลทีวี อินเทอร์เน็ต ค่าเหล้า บุหรี่ หวย ค่างานเลี้ยงสังสรรค์ และค่าท่องเที่ยว สันทนาการ ทั้งนี้ในเรื่องของหนี้สินภาคครัวเรือนนี้ ได้มีการจัดเป็นหนี้ดีกับหนี้พียงระวัง โดยหนี้ดี จะเป็นหนี้ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนเพื่อสร้างอนาคต เช่น การกู้เงินเพื่อการศึกษา หรือการลงทุนในการซื้อเครื่องจักรสำหรับการประกอบอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างบ้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นเรื่องของระยะยาว แต่หนี้พียงระวัง เช่น หนี้บัตรเครดิต การเปลี่ยนมือถือบ่อย ๆ ตามค่านิยม อันเป็นการใช้จ่ายบริโภคที่ไม่เป็นเหตุเป็นผลตามความเหมาะสมของรายได้และความจำเป็น ฯลฯ (กรมการพัฒนาชุมชน, ๒๕๖๐)

การศึกษานี้ ได้คัดเลือกพื้นที่ จำนวน ๔ แห่ง เป็นพื้นที่ศึกษา ประกอบด้วย (๑) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย หมู่ที่ ๔ ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี (๒) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ ๖ ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย (๓) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ ๕ ตำบลเขาค้อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ (๔) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ ๑๐ ตำบลท่าเหมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี โดยการศึกษานี้ ได้ศึกษาข้อมูล ทฤษฎีและข้อมูลปฐมภูมิ

จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระหว่างคณะทำงานกับคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนและองค์กรเครือข่ายสนับสนุนเพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบเป็นรายงานการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของการจัดการภาระหนี้สินภาคครัวเรือนของชุมชน การริเริ่มสร้างความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเองโดยวิธีการรวมกลุ่ม (Self-help Group) เพื่อนำเอาปัจจัยความสำเร็จและการริเริ่มเหล่านั้นไปพิจารณาเป็นแนวทางขยายผลในการจัดการชุมชนแบบพึ่งตนเองและสนับสนุนต่อการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป

## ๑.๒ วัตถุประสงค์

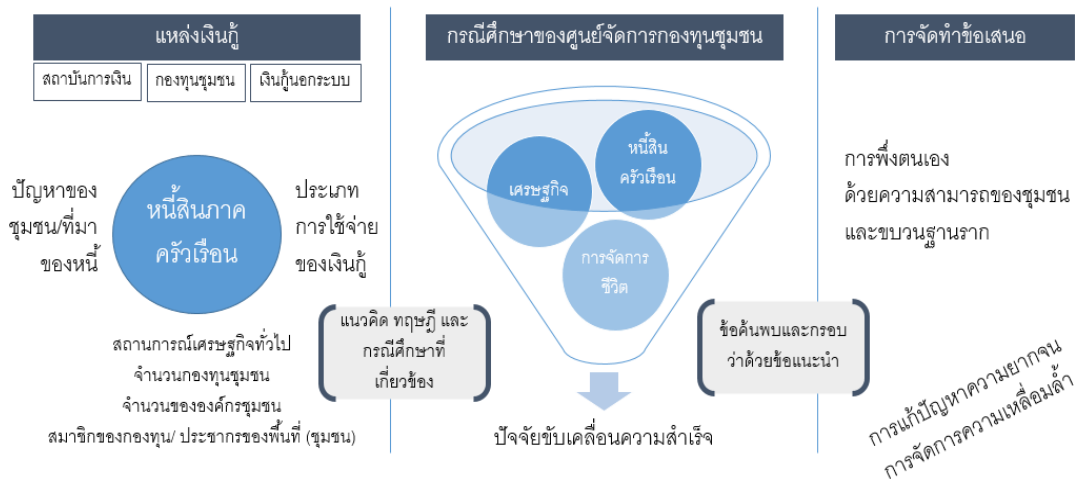
- ๑.๒.๑ ศึกษาลักษณะของหนี้ และความจำเป็นในการใช้จ่ายของครัวเรือนในระดับฐานราก
- ๑.๒.๒ ค้นหาปัจจัยความสำเร็จและการขับเคลื่อนการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน เศรษฐกิจและการจัดการชีวิตประจำวันของประชาชนในระดับฐานราก
- ๑.๒.๓ จัดทำข้อเสนอต่อการหนี้สินภาคครัวเรือน เศรษฐกิจ และการจัดการชีวิตประจำวันของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน

## ๑.๓ ขอบเขตของการศึกษาของคณะทำงาน

- ๑.๓.๑ สาเหตุและความจำเป็นการก่อหนี้ของครัวเรือน
- ๑.๓.๒ การบริหารจัดการกลุ่ม การประสานงานกับองค์กรสนับสนุน
- ๑.๓.๓ ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการหนี้ภาคครัวเรือน
- ๑.๓.๔ การขับเคลื่อนความสำเร็จ ให้เป็นความสามารถของชุมชนในการแก้ปัญหาความยากจน



ภาพที่ ๑.๒ ขอบเขตของการศึกษาของคณะทำงาน



### ๑.๔ นิยามศัพท์เฉพาะ

๑.๔.๑ หนี้สินภาคครัวเรือน หมายถึง หนี้ที่ประชาชนกู้ยืมมาจากผู้ให้กู้ทุกแหล่ง ทั้งสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เป็นแหล่งข้อมูลสำรวจหนี้ครัวเรือน และแหล่งเงินกู้อื่น ซึ่งหมายถึงแหล่งเงินกู้ที่ไม่ใช่แหล่งข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น สหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสวัสดิการชุมชน และแหล่งเงินกู้นอกระบบ

๑.๔.๒ ระดับฐานราก หมายถึง พื้นที่ชุมชนในเมืองหรือชนบท ที่เป็นที่ตั้งของผู้อยู่อาศัย ที่มีรายได้น้อย มีอาชีพที่ไม่มั่นคง (ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือลูกจ้าง ในองค์กรประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ใช่ลูกจ้างของเอกชนที่มีระบบประกันสังคมสำหรับพนักงาน และลูกจ้าง)

๑.๔.๓ สถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้สำรวจข้อมูลหนี้ครัวเรือน ในที่นี้จะหมายถึง ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบัตรเครดิต ลิสซิ่ง และสินเชื่อส่วนบุคคล รวมทั้งบริษัทประกันภัยและประกันชีวิต บริษัทหลักทรัพย์ และโรงรับจำนำ

๑.๔.๔ กองทุนชุมชน หมายถึง แหล่งเงินทุนที่ชุมชนสมาชิกสะสมเงินร่วมกัน และ/หรือนำเอาเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐมารวมเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นกองทุนหรือแหล่งเงินทุนสำหรับการกู้ยืมสำหรับสมาชิก เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุน กข.คจ.

๑.๔.๕ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หมายถึง การรวมตัวของประชาชนเพื่อช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการประหยัดทรัพย์แล้วนำมาสะสมรวมกัน ทีละเล็กละน้อยเป็นประจำสม่ำเสมอ เรียกว่า “เงินสัจจะสะสม” เพื่อใช้เป็นทุนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นเดือดร้อนกู้ยืมไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ หรือเพื่อสวัสดิการของตนเองและครอบครัว และถือกันว่า กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตนี้ จัดตั้งครั้งแรกที่ตำบลขรัวมุง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยการริเริ่มของกรมการพัฒนาชุมชน เป็นจุดเริ่มต้น

๑.๔.๖ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หมายถึง กองทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการหรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีองค์ประกอบรวมของการบริหารจัดการ ประกอบด้วย (๑) เงินกองทุนหมุนเวียนนี้เป็นเงินนอกงบประมาณของรัฐบาล (๒) ดำเนินงานโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน (๓) สนับสนุนการบริหารงานโดยสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกำกับโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

๑.๔.๗ กองทุน กข.คจ. หมายถึง เงินทุนหมุนเวียนขนาดเล็กของชุมชนในระดับหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๒๘๐,๐๐๐ บาท ตามโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.คจ.) โดยมีเป้าหมายเพื่อประกอบอาชีพของครัวเรือนเป้าหมาย เป็นเงินสนับสนุนแบบไม่มีดอกเบี้ย องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านเป็นผู้บริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนนี้ให้อยู่ในหมู่บ้านตลอดไป เป็นโครงการที่เริ่มต้นดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖

๑.๔.๘ แหล่งเงินกู้นอกระบบ หมายถึง บุคคล ที่ให้บริการเงินกู้โดยไม่มีกฎหมายรองรับ เป็นการยอมรับระหว่างกันและกันของผู้ให้กู้กับผู้ยืมในเรื่องจำนวน ดอกเบี้ย วิธีการชำระคืน และเงื่อนไขอื่น ๆ

๑.๔.๙ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน หมายถึง งานส่งเสริมสนับสนุนการจัดการทุนทางการเงินของชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน ที่มุ่งสร้างการบูรณาการและเชื่อมโยงกลุ่ม องค์กร กองทุนการเงินที่มีการจัดตั้งขึ้นในชุมชนให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และใช้เงินทุนอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และมีเป้าหมายในการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ซึ่งต่อไปนี้อาจจะเรียกโดยย่อว่า “การปรับโครงสร้างหนี้ชุมชน โดยศูนย์จัดการกองทุนชุมชน”

## ๑.๕ วิธีการศึกษา

๑.๕.๑ รวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวคิด ทฤษฎี นโยบาย มาตรการ การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชน ซึ่งรวมความไปถึงการจัดการ เศรษฐกิจ ความยากจน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับฐานราก จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

๑.๕.๒ จัดทำกรอบการศึกษาเบื้องต้น (Framework) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือเลือกสรร การนำเอาแนวคิด ทฤษฎี นโยบาย มาตรการ และเงื่อนไขต่าง ๆ มาใช้ประกอบการศึกษา ให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้

๑.๕.๓ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะทำงานกับผู้แทนชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก ในที่นี่ จะใช้แหล่งข้อมูลของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๔ แห่ง ตามรายการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

๑.๕.๔ การศึกษานี้ คณะทำงานฯ จะดำเนินการในระหว่างพฤศจิกายน ๒๕๖๒ - มีนาคม ๒๕๖๓

## ๑.๖ ผลคาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ ปัจจัยความสำเร็จและความสามารถในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน

๑.๖.๒ ข้อค้นพบหรือพลังของชุมชนที่มาจากการจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชุมชน ที่มีโอกาสพัฒนาเป็นทุนสำหรับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน หรือการแก้ปัญห ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจและสังคม

## บทที่ ๒

### เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

#### ๒.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

การอธิบายถึงความสำคัญของการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งเป็นหัวข้อของการศึกษานี้ จะแตกต่างจากการศึกษาหนี้ครัวเรือนที่อธิบายตามสัดส่วนของการใช้จ่ายอุปโภค บริโภค และ/หรือการประกอบธุรกิจกับระดับรายได้ของครัวเรือน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับอธิบายถึงผลสะท้อนของระบบเศรษฐกิจ และเป็นเรื่องทบทวนปรับปรุงข้อขัดข้องในระบบเศรษฐกิจด้วยนโยบายทางการเงินและมาตรการที่ดำเนินงานโดยกลไกของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ในขณะที่หนี้ภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก แม้ว่าจะเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายกับรายได้ของครัวเรือนก็ตาม แต่จะเป็นเรื่องที่ผูกโยงกับแหล่งเงินกู้ที่เป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนเพื่อการใช้จ่ายตามความจำเป็นและการริเริ่มพัฒนาอาชีพ วิสาหกิจ และการประกอบธุรกิจในระบบเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชุมชน สหกรณ์การเกษตร รวมไปถึงเงินกู้ยืมในกลุ่มเพื่อนญาติ วงแชร์ และแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งไม่ใช่สถาบันให้กู้ยืมเงินตามองค์ประกอบของการศึกษาเรื่องหนี้ครัวเรือน ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาเรื่องหนี้ภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก ยังจะเน้นไปศึกษาถึง “ข้อจำกัด” ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และสร้างความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและความยากจนของครัวเรือนและชุมชน หรือของครัวเรือนในระดับฐานรากทั้งในพื้นที่ชุมชนในเมืองและ/หรือชนบท มากกว่าจะเป็นการศึกษาภาพรวมแล้วไปสร้างเป็นมาตรการทั่วไป

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากนี้เป็นการศึกษาถึงแนวทาง ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีที่เหมาะสมต่อการปรับเปลี่ยนข้อจำกัดทางการเงินของครัวเรือนให้เป็นความสามารถของชุมชนที่จะแก้ไขปัญหาพร้อม ๆ กันไปทั้งเรื่องหนี้สิน การสร้างรายได้เพิ่ม และการจัดการชีวิตด้วยระบบการคิดที่เหมาะสม

## ๒.๒ แนวคิด และทฤษฎี

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของชุมชน และการพัฒนาความสามารถของชุมชนด้วยการรวมกลุ่มและการใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมของชุมชนที่มีอยู่เป็นส่วนประกอบสำคัญ จึงขอเสนอแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาชุมชน มาอธิบายประกอบ ดังนี้

### ๒.๒.๑ อมาตยา เซ็น (Amartya Sen)

อมาตยา เซ็น เป็นนักวิชาการชาวอินเดีย จบการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาธารณรัฐอินเดีย และจบการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ สหราชอาณาจักร เคยเป็นศาสตราจารย์ที่ Harvard University, University of Oxford, University of Cambridge, and London School of Economics ผลงานที่มีชื่อเสียงของเซ็น คือ แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมที่เกี่ยวกับมาตรฐานวัดปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้งานแก้ไขปัญหาได้จริง ซึ่งเป็นผลงานที่ทำให้เขาได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘

เซ็น อธิบาย “แบบแผนการวิเคราะห์ความสามารถ” (Capacity Approach) โดยอิงเพื่อเปรียบเทียบระหว่างคำว่า Capacity กับ Functioning โดยระบุว่า Functioning เป็นเรื่องของการใช้ความสามารถที่มีอยู่ให้นำไปสร้างเป็นความสำเร็จต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การครอบครองเป็นเจ้าของรถยนต์ (เป็น Capacity) แต่การนำรถยนต์ไปใช้งานหรือการนำไปใช้ประโยชน์จากการขับเคลื่อน/ขับขี เพื่อการใดการหนึ่ง เป็น Functioning กล่าวได้ว่า Functioning ในความหมายของเซ็น จะเป็นเรื่องของการมีอยู่และใช้งานอยู่ของผลิตภัณฑ์/สินค้าและบริการ (ที่เป็นความสามารถของสิ่ง ๆ นั้น) ยึดโยงกับเงื่อนไขความจำเป็นของการดำรงชีวิต โดยในโลกความเป็นจริงนั้น ยังมีผลิตภัณฑ์/สินค้าและบริการหลายอย่างที่อาจจะมีประโยชน์ต่อการใช้งานมากไปกว่าที่เป็นอยู่ เซ็น จึงเห็นว่าความสามารถเป็นเรื่องของแนวคิดว่าด้วยความเป็นอิสระ (Capacity are notions of freedom) (Saigaran, Karupiah, and Gopal, ๒๐๑๕)

### ๒.๒.๒ มาร์ธา นุสบาม (Martha Nussbaum)

มาร์ธา นุสบาม เป็นศาสตราจารย์ประจำที่ University of Chicago (ก่อนหน้านั้นเคยสอนที่ Harvard และ Brown) เชี่ยวชาญในปรัชญากรีกและโรมันโบราณ ปรัชญาการเมือง แนวคิดว่าด้วยสตรีนิยมและจริยศาสตร์ และเป็นผู้ให้นิยามความหมายของคำว่า “Capacity” ว่า เป็นทุนที่สำคัญของมนุษย์และผู้คนในสังคม โดยเน้นความสำคัญต่อเรื่องนี้เป็น Human

Development Approach เธออธิบายว่า หากจะนำเรื่องความสามารถไปพิจารณาพร้อมกับ “ความยากจน” ความสามารถที่ว่านั้นจะไม่ได้ตั้งอยู่บนหน่วยของความเป็นครัวเรือน แต่เป็นหน่วยของ “ปัจเจก” หรือของแต่ละคนในครัวเรือน ในทางกลับกัน ความสามารถของแต่ละคนจะยึดโยงไปตามความสัมพันธ์ที่มีต่อสังคม มีความเกี่ยวข้องกับการสะสมจำนวนเชิงปริมาณตามปรากฏการณ์ของสังคม เรื่องของสุขภาพ เรื่องของร่างกาย เรื่องการเรียนรู้ และพื้นที่ของปัจเจก ไม่สามารถแยกออกมาสร้างค่านิยมเป็นคำเดี่ยว ๆ ได้ ดังนั้นสิ่งใดก็ตามที่จะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของสังคม สิ่งนั้นจะถูกนับเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความสามารถของสังคม (Saigaran, Karupiah, and Gopal, ๒๐๑๕)

ทัศนะว่าด้วยความสามารถที่ต่างกันระหว่างชน กับนุสบาม จะอยู่ที่ความเกี่ยวข้องความสัมพันธ์ที่มีต่อวัฒนธรรม (Cultural Relativism) ว่าด้วยการกำหนดคุณค่า ความเชื่อ การปฏิบัติ การเชื่อมโยงของสังคม และการยอมรับโดยรวมที่แตกต่างกัน ในขณะที่เห็นเชื่อว่า ความยากจนไม่ใช่จะจนแต่เรื่องของเงิน/รายได้ แต่จะมีความเกี่ยวข้องต่อความสามารถที่เป็นอยู่ ทั้งการนำเอาไปใช้งาน (Functioning) และการสร้างแนวคิดและความหมายตามลักษณะของความเป็นอิสระ (Freedom of Capacity) เช่น เห็นว่าเรื่องของความสามารถจะถูกนำไปใช้งานให้เกิดประโยชน์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการกำหนดคุณค่าของปัจเจก แต่นุสบามเห็นตรงกันข้ามว่า ความสามารถจะถูกนำมาใช้งานก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามลักษณะทางสังคม/วัฒนธรรมที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยแปรผลที่มีประสิทธิภาพ (ไม่ใช่กลไกทำงานโดยอิสระของปัจเจก) ซึ่งรัฐบาลควรเข้ามาร่วมทำหน้าที่เพื่อการนี้ตามบทบาทของสถาบันทางสังคม (Saigaran, Karupiah, and Gopal, ๒๐๑๕)

### ๒.๒.๓ พอล โรเมอ์ (Paul Romer)

พอล โรเมอ์ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน เคยทำงานที่มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก เขาได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ และได้รับรางวัลร่วมกับ ดร.วิลเลียม ดี. นอร์ดเฮาส์ (William D. Nordhous) แห่งมหาวิทยาลัยเยล ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ในฐานะเป็นผู้พัฒนาต่อยอดทฤษฎีว่าด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Theory) ของ Robert Solow ที่เสนอไว้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นองค์ประกอบของการทำงานร่วมกันระหว่างทุน แรงงาน และความก้าวหน้าทางนวัตกรรมและเทคโนโลยี แต่ด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี นาน ๆ จะเกิดขึ้นเป็นเรื่องของสถานการณ์แบบระยะยาว จึงถูกกำหนดให้เป็นตัวคงที่ในสมการโดยให้ความสำคัญ

ต่อการลงทุนและการออมเป็นสำคัญ อันเป็นแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับการอธิบาย ต่อสถานการณ์ในระยะสั้น ๆ ในขณะนั้น

แต่การศึกษาของโรเมอร์ พบว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่การลงทุนและการสะสมทุนหรือการออมเท่านั้น ยังมีการทำหน้าที่ของปัจจัยที่แต่เดิม Solow กำหนดให้เป็นปัจจัยคงที่ นั่นก็คือ การลงทุนในทุนมนุษย์ เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในการศึกษา การพัฒนาฝีมือ และการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นผลของการลงทุนที่หวังผลแบบระยะยาว เขาอธิบายผลการศึกษาเรื่องอัตราการออมและการลงทุนของกลุ่มประเทศแอฟริกา และกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ที่ต่ำกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเพียงเล็กน้อย แต่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (รายได้ประชาชาติต่อหัว) ต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วในสัดส่วนที่สูงมาก (พลภัทร บุราคม, ๒๕๔๙)

#### ๒.๒.๔ โยเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter)

โยเซฟ ชุมปีเตอร์ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรีย เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของออสเตรีย ในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ และเป็นศาสตราจารย์ประจำที่ Harvard University ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๒ จนกระทั่งเกษียณอายุ ชุมปีเตอร์ เห็นว่าระบบทุนนิยมจะไม่ล่มสลายไปจากระบบเศรษฐกิจของโลกตามการวิพากษ์และทำนายของคาร์ล มาร์กซ์ ที่เสนอมาโดยตลอดว่าความเป็นธรรมในส่วแบ่งระหว่างทุนกับแรงงาน ซึ่งเป็นกลไกขององค์ประกอบสำคัญของระบบทุนนิยมจะนำไปสู่ความขัดแย้ง และจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมกันใหม่ โดยฝ่ายแรงงานจะเป็นผู้กำหนด ชุมปีเตอร์ ค้นพบกลไกการทำงานของการทำงานที่ผลิตภัณฑ์และบริการเก่าด้วยการสร้างสรรค์ผลิตและบริการใหม่ที่เรียกว่า “การทำลายที่สร้างสรรค์” (Creative Destruction) สำคัญของการได้มาซึ่งความใหม่ในการสร้างสรรค์นั้น จะเกิดขึ้นจากบทบาทของ “นวัตกรรม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี (Technological Innovation) ซึ่งเปรียบเสมือนตัวคูณทางการผลิตที่สามารถเพิ่มได้ทั้งปริมาณการผลิตและคุณค่าในประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ๆ เหล่านั้น

การแทนที่และบทบาทของนวัตกรรมในระบบการผลิตและเศรษฐกิจ จะสร้างโอกาสให้สังคมได้สร้างผู้เล่นรายใหม่ที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็น “ผู้ประกอบการ” (Entrepreneur) ซึ่งเป็นบุคลิกต่างไปจากนายทุน (Capitalist) ที่ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ มุ่งหวังจะสร้างประโยชน์จากการเอารัดเอาเปรียบแรงงานและลูกค้า และต่างไปจากพ่อค้าคนกลาง ที่หวังพึ่งแต่ส่วนต่างราคาผลิตภัณฑ์และสินค้าที่ซื้อมาขายไป อาศัยความได้เปรียบจากการที่ข้อมูล

ข่าวสารของระบบตลาดไม่ไหลเวียน ชุมปีเตอร์ ชีว่า “ผู้ประกอบการ คือ ผู้สร้างนวัตกรรม (Entrepreneurs as Innovators)”

### ๒.๒.๕ แนวคิดว่าด้วยการร่วมผลิต (Co-production)

แนวคิดที่ว่าด้วย Co-production นี้ เป็นวิวัฒนาการทางวิชาการของนักวิชาการในอเมริกามาตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการจัดการงบประมาณสำหรับท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในระดับชุมชนท้องถิ่น Co-production เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ผู้ให้บริการ (ประชาชนในพื้นที่) เข้ามาร่วมออกแบบและจัดการต่อบริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ ทั้งการจัดการศึกษา สาธารณสุข และการบังคับใช้กฎหมายบางประเภท ตัวอย่างของนักวิชาการที่โดดเด่นในการศึกษาเรื่อง Co-production เช่น เอลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) และเอ็ดการ์ คาคัน (Edgar Cahn )

เอลินอร์ ออสโตรม เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวอเมริกัน เขาให้ความสนใจต่อเรื่อง The New Institutional Economics and Resurgence of Political Economy และได้รับรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์ร่วมกับ Oliver E. Williamson เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ออสโตรม เป็นผู้กำหนดคำและความหมายของคำว่า Co-production ในแวดวงการบริหารงานนโยบายสาธารณะ เขาค้นพบว่า การบริหารจัดการตามรูปแบบอำนาจจากส่วนกลางไม่สามารถจัดการบริการและจัดสรรความเป็นธรรมได้ดีไปกว่าการจัดการโดยต้นทุนต่ำของชุมชนเพื่อนบ้าน

เอ็ดการ์ คาคัน เป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายที่ The University of Miami School of Law ของ Florida International University เขาให้ความสนใจในความสัมพันธ์ของการบริหารงานสาธารณะที่ยึดโยงโดยตรงระหว่างกันและกันของเจ้าหน้าที่ตำรวจกับชุมชนในการจัดการความปลอดภัย แพทย์กับคนไข้ในการจัดการสาธารณสุข การจัดการงานเหล่านี้จะเป็นไปตามเงื่อนไขและการกำหนดของฝ่ายใดและอย่างไร นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ ทั้งครอบครัว เครือญาติ ชุมชนเพื่อนบ้าน และประชาสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการอาชญากรรม สุขภาพ และการศึกษา เขาให้ความสำคัญต่อการศึกษาเรื่อง Social Capital ของ Robert Putnam การศึกษาของเขายืนยันความสำเร็จของการจัดการปัญหาที่ยุ่ยาก ซับซ้อน หลายเรื่องจบลงได้ด้วยการทำงานแบบ Co-production ระหว่างคนทำงานกับคนใช้งาน หรือระหว่างภาครัฐกับชุมชน เช่น



กรณีการจัดการปัญหาของชุมชนแออัด Orangi ในเมืองการาจี สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน และการจัดการปัญหาความไม่สนใจเรียนของเด็กในสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ตามโครงการ The Bolsa Escuela Scheme ซึ่งเป็นโครงการที่รณรงค์ร่วมกับผู้เป็นแม่ เป็นต้น

### ๒.๒.๖ การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

การจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า PB เป็นกระบวนการที่พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรง และเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงบประมาณของรัฐบาล เป็นกระบวนการที่ริเริ่มจัดการตามอำนาจที่มีของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) โดยดำเนินงานร่วมกับกลุ่มชุมชน (Community Group) องค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) และ/หรือพลเมืองที่ร่วมแสดงการตัดสินใจที่มีต่องบประมาณและการใช้งานของทรัพยากรสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสาธารณสุข (ศูนย์สุขภาพ) การศึกษา (โรงเรียนและศูนย์เด็กเล็ก) การสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ (ถนน, น้ำ, ของเสีย, ที่อยู่อาศัย, สถานบริการสำหรับการสร้างสรรค์) การปกป้องทางสังคม (โครงการช่วยเหลือคนจน, ความเท่าเทียมทางเพศ) ฯลฯ

โมเดลของการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เป็นที่รู้จักกันดี และเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดนี้ คือ The Porto Alegre Model ที่สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งริเริ่มขึ้นโดยพรรคคนงาน (Worker's Party) ที่ชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ ๑๙๘๘ แล้วขยายตัวออกไปยังเทศบาลต่าง ๆ ทั่วสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลมากถึง ๑๐๐ แห่ง และเป็นเครื่องมือการบริหารงานในระดับรัฐของ Rio Grande do Sul โดยนิยามแล้ว PB เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนวิถีความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐในการจัดการบริการสาธารณะ และสาธารณสุขปโภค ใช้ระยะเวลาสำหรับการดำเนินการตามกระบวนการ Mass Citizen Forums เป็นปี (A year-long Cycle) มีการจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ Participatory Budgeting Council เพื่อทำรายงานเล่มสมบูรณ์ของข้อเสนอว่าด้วยงบประมาณ มีขั้นตอนรวบรวม ๓ ขั้นตอนด้วยกัน คือ (๑) จัดลำดับงบประมาณความเหมาะสมของการใช้จ่ายตามเหตุอ้างอิงและความจำเป็นบนพื้นฐานของจำนวนเชิงปริมาณ (๒) จัดการถกเถียงแลกเปลี่ยนเพื่อเรียงลำดับความสำคัญตามความเหมาะสมของเศรษฐกิจและสังคม (๓) ร่วมติดตามการใช้จ่าย

ปัจจุบัน PB มีการนำไปใช้ปฏิบัติในการบริหารจัดการงบประมาณระดับท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย เช่น ที่เมืองแมนเชสเตอร์ เวลส์ และสกอตแลนด์ (สหราชอาณาจักร) กรุงปารีส และโคโลญจน์ (สาธารณรัฐเยอรมนี) และ Rete del Nuovo Municipio (สาธารณรัฐอิตาลี) เป็นต้น ซึ่งการจัดการก็จะแตกต่างกันไปตามบริบททั้งที่เป็นประเด็นปัญหา คุณลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งเงื่อนไขทางการบริหารจัดการทางการเมือง อนึ่ง เรื่องของ PB นี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากผลงานวิจัยของนักวิชาการ แต่เป็นการปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเมืองจากการศึกษาความเป็นทฤษฎีในเรื่องนี้ของ Carolina Johnson เขาอธิบายว่า PB เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติการแบบรวมกลุ่มของสังคม (Johnson, ๒๐๑๔)

### สรุป

แนวคิดและทฤษฎี ๓ เรื่องแรก จะเกี่ยวกับความสามารถและทุนทางสังคม ของ อมาตยา เซ็น ที่เชื่อว่าความยากจนไม่ใช่จะจนแต่เรื่องของเงิน/รายได้ แต่จะมีความเกี่ยวข้องต่อความสามารถที่เป็นอยู่ ทั้งในการนำเอาไปใช้งาน (Functioning) และการสร้างแนวคิดและความหมายตามลักษณะของความเป็นอิสระ (Freedom of Capacity) โดยความสามารถจะถูกนำไปใช้งานให้เกิดประโยชน์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการกำหนดคุณค่าของปัจเจก แต่มาร์ธา นูสซาม เห็นตรงกันข้ามว่า ความสามารถจะถูกนำมาใช้งานก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามลักษณะทางสังคม/วัฒนธรรมที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยแปรผลที่มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่กลไกทำงานโดยอิสระของปัจเจกตามลำพัง ในขณะที่พอล โรเมอร์ ที่ค้นพบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวมีความสัมพันธ์กับการจัดการเชิงความรู้ การผสมผสาน และการประสานเพื่อนำไปสู่การใช้งานที่เป็นประโยชน์จริงดังจะเห็นได้จากความแตกต่างจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในทวีปอาฟริกาและลาตินอเมริกา ซึ่งมีอัตราการออมอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่ามาก จึงเท่ากับว่า ทุนที่เป็นตัวเงินของคนในอาฟริกาและลาตินอเมริกามีอยู่ไม่ต่างจากคนในประเทศกลุ่มพัฒนาแล้วมากนัก แต่การใช้เงินไปประกอบการลงทุนเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อยกว่านั่นเอง

หากนำเอาแนวคิดว่าด้วยการพิจารณาถึงความสามารถที่มีอยู่ (Capacity) กับความสามารถที่ประกอบการใช้งานจริง (Functioning) มาอธิบายเรื่องของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศในทวีปอาฟริกาและลาตินอเมริกา จะเห็นว่า

กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วย่อมมีองค์ประกอบของทุนในส่วนอื่นที่ไม่ใช่เงิน (เป็นความสามารถในการบริหารจัดการ-เป็นความสามารถแบบประกอบการได้จริง) มากกว่านั่นเอง ตามข้อเสนอของนุสซาม ที่เห็นว่าความสามารถประกอบการใช้งานจริง เป็นเรื่องที่ตั้งอยู่กับความเป็นปัจเจกหรือขึ้นอยู่กับคนเป็นราย ๆ ไป ดังนั้นการสร้างความสามารถที่จะประกอบการสร้างงานและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ จะต้องพิจารณาการจัดความสัมพันธ์กันใหม่ เช่น การรวมเป็นกลุ่มชุมชน การจัดตั้งเป็นบริษัท และการสร้างกลไกของระบบ ซึ่งเป็นความสามารถของสังคมที่ไม่อาจจะพัฒนาขึ้นได้ตามความสัมพันธ์ของหน่วยครัวเรือน

เรื่องที่ ๔ เป็นแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการประกอบการของโยเซฟ ชุมปีเตอร์ ที่เห็นว่าเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมมีกลไกการทำงานของการทำงานของการทำลายที่สร้างสรรค์เป็นกลไกที่ดำรงอยู่ภายในระบบ กลไกดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ไปแทนที่ผลิตภัณฑ์และบริการเก่าอยู่ตลอดเวลา การสร้างสรรค์ความใหม่เพื่อแทนที่ความเก่านี้เป็นโอกาสที่เปิดกว้างสำหรับการทำงานของเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมทั้งบทบาทใหม่ของระบบเศรษฐกิจที่เป็นไปแบบผู้ประกอบการที่จะเข้ามาพร้อม ๆ กับการเป็นเจ้าของเทคโนโลยีหรือนวัตกรรม ซึ่งไม่ใช่เงินทุนที่หวังแต่กำไรเพื่อการแบ่งปันจากการถือครองหุ้น ไม่ใช่ขายหน้าที่อาศัยแต่เพียงส่วนต่างของราคา และไม่มีทัศนคติแบบจำกัดปริมาณการผลิตตามความพอใจที่จะผลิตแบบช่างฝีมือ

สำหรับเรื่องที่ ๕ และ ๖ เป็นกลุ่มแนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารธรรมาภิบาลในระดับชุมชนและท้องถิ่น ที่เริ่มจากการท้าทายต่อความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจตลาด การคิดแบบครอบงำ และการผูกขาดอำนาจการบริหารของส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอว่าด้วยการผลิตร่วม (Co-production) ของเอลินอร์ ออส-ตรอม และเอดการ์ คาคัน ที่เห็นว่าการบริหารงานร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการจะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ไม่ใช่การจัดการแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองที่ผู้ปกครองผูกขาดอำนาจจัดการและตัดสินใจ แนวคิดและทฤษฎีเหล่านี้สอดคล้องกับประสบการณ์การจัดการงบประมาณท้องถิ่นตามกระบวนการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ของเทศบาลเมือง Porto Alegre ซึ่งต่อมาขยายไปอีกหลายเมืองในสหพันธรัฐบราซิลและสหภาพยุโรป เป็นการต่อยอดเรื่องอำนาจการจัดการแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางกำลังคลายตัวลง พร้อม ๆ กับการเพิ่มบทบาทของภาคส่วนที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการบริหาร

จัดการมาก่อนให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกรณีของการจัดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ยังบ่งบอกลักษณะของการจัดการการมีส่วนร่วมแบบระยะยาว เป็นกระบวนการที่มีกรอบระยะเวลาจัดการเป็นปี ๆ มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบ อย่างเป็นทางการ ไม่ใช่เป็นการประชุมแบบครั้ง ๆ ที่ไม่มีความต่อเนื่องกับประสิทธิภาพ ของการทำงาน

แนวคิดและทฤษฎีทั้ง ๖ เรื่องข้างต้น ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการนำไปประกอบการ ศึกษาและพัฒนาความสามารถของการจัดการงานของหน้ภาครัฐวเรือน เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับฐานราก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทุนและความสามารถ ที่ไม่ใช่ตัวเงิน การเปลี่ยนจากความสามารถที่มีอยู่ให้เป็นความสามารถที่นำไปใช้งานในการ จัดการเศรษฐกิจ การทำความเข้าใจต่อบทบาทของผู้ประกอบการที่พึ่งพาการสร้างสรรค์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และการพัฒนาการจัดการแบบมีส่วนร่วมในแบบต่าง ๆ ระหว่าง องค์กรชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และองค์กรสนับสนุน

## ๒.๓ การจัดการภาวะของครัวเรือน

### ๒.๓.๑ การจัดการหนี้ครัวเรือนของต่างประเทศ

#### (๑) สหรัฐอเมริกา

หนี้ครัวเรือนในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจ ภายในขนาดใหญ่ และมี GDP ที่เติบโตจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นหลัก ดังนั้นวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งสภาวะของเศรษฐกิจ ของทั้งในประเทศและต่างประเทศควบคู่กันไป โดยมีความสัมพันธ์กับหนี้ครัวเรือน ไปพร้อมกันด้วย เช่น วิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ที่เกิดขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ หรือ วิกฤติการณ์การเงินโลก (Global Financial Crisis) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘

ในช่วง Great Depression มีกรณีศึกษาการจัดการนโยบายที่รัฐบาล สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือการจัดการหนี้ครัวเรือนที่เป็นผลสำเร็จ ด้วยการมีนโยบาย การป้องกันการยึดทรัพย์หรือยึดอสังหาริมทรัพย์ (Foreclosure) เนื่องจากในช่วงเศรษฐกิจ ตกต่ำครัวเรือนที่มีปัญหาจะไม่สามารถใช้หนี้ได้มักจะถูกยึดอสังหาริมทรัพย์ สถานการณ์ ดังกล่าวได้ส่งผลไปสร้างความปั่นป่วนต่อราคาในตลาดอสังหาริมทรัพย์ เป็นการซ้ำเติม

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้มีความตึงเครียดมากขึ้นไปอีก รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะช่วยลดปริมาณการยืดอกสังหาริมทรัพย์ลง โดยก่อตั้งบริษัท U.S. Home Owners' Loan Corporation (HOLC) ในปี ค.ศ. ๑๙๓๓ เพื่อเป็นกลไกชะลอการยืดอกสังหาริมทรัพย์

สิ่งที่ HOLC ทำคือ การเข้าซื้อสัญญาจำนองที่มีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้สูง หรือสัญญาจำนองประเภทด้อยคุณภาพจากธนาคารต่าง ๆ โดยที่ HOLC มีพันธบัตรรัฐบาลรับประกันการจ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นสำหรับผู้ซื้อพันธบัตร ต่อจากนั้น HOLC จะทำหน้าที่ปรับโครงสร้างหนี้เพื่อให้ครัวเรือนที่มีความสามารถจ่ายคืนหนี้ได้ พร้อมกับพัฒนาและช่วยเหลือให้ผู้กู้สร้างรายได้เพิ่มอีกทางหนึ่งด้วย

HOLC เข้าซื้อสัญญาจำนองกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับ โดยในจำนวนทั้งหมดนี้มีสัญญาจำนองที่มีการยืทรัพย์ไปเป็นจำนวนเพียง ๒๐๐,๐๐๐ ฉบับเท่านั้น หมายความว่า HOLC สามารถช่วยให้ผู้กู้สามารถชำระหนี้คืนได้เป็นจำนวนสัญญาถึง ๘๐๐,๐๐๐ ฉบับด้วยกัน โดยทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นการดำเนินนโยบายท่ามกลางสภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ซบเซามีข้อจำกัดทางนโยบายการคลังอยู่มาก แต่ HOLC สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลงานของ HOLC ถูกยกให้เป็นกรณีศึกษาการจัดการปัญหาหนี้ครัวเรือนและหนี้เสีย โดยเรียกกันว่า HOLC-style และมีการใช้เป็นคำเรียกแทนนโยบายรูปแบบที่มีประสิทธิภาพในการจัดการหนี้ครัวเรือน

ผลลัพธ์ของการลดการยืดอกสังหาริมทรัพย์และหยุดวงจรที่ไปซ้ำเติมความปั่นป่วนในระบบเศรษฐกิจโดยรวม ของ HOLC ได้สร้างเป็นผลลัพธ์แบบลำดับสอง (Double Impact) ต่อการแก้ไขปัญหาของระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีผลแต่เพียงการช่วยเหลือผู้กู้ให้สามารถจัดการหนี้ของตัวเองได้เท่านั้น การแก้ไขปัญหานี้เท่ากับเป็นการจัดการการไหลเวียนของระบบเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่มีแนวโน้มในการใช้จ่ายค่อนข้างสูงให้คงอยู่ต่อไปได้อันเป็นการพยุงไว้ซึ่งอุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจ

## (๒) สาธารณรัฐไอซ์แลนด์

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้หนี้ครัวเรือนเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น หลายครัวเรือนตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงมากขึ้นและลดจำนวนการเข้ายืดอกสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลจึงได้ออกแบบนโยบายเพื่อเข้าแทรกแซงและให้ความช่วยเหลือต่อการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ และลดจำนวนหนี้สินลง (International Monetary Fund, 2012)

การปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการขยายระยะเวลามีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้หนี้ครัวเรือนขยายตัวอย่างไม่มีการวางแผน ไม่ว่าจะเกิดจากหนี้สิน เช่น อัตราดอกเบี้ยหรือในส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จากเศรษฐกิจโดยรวมอย่างเช่น อัตราเงินเฟ้อ จนทำให้ครัวเรือนไม่สามารถชำระคืนและกลายเป็นหนี้เสียในระบบ โดยขั้นตอนแรก จะอนุญาตให้พักชำระหนี้ชั่วคราว และหลังจากนั้นสถาบันการเงิน หรือรัฐบาลจะเข้าช่วยเหลือในการปรับโครงสร้างหนี้ เช่น ระยะเวลาการชำระหนี้ การผ่อนชำระ ให้อยู่ในวิสัยของการผ่อนชำระได้ การดำเนินงานตามนโยบายนี้ ทำให้สัญญาจำนองกว่าร้อยละ ๕๐ ได้ประโยชน์จากการช่วยเหลือ ซึ่งเป็นผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการลดอัตราการเข้ายึดอสังหาริมทรัพย์ของระบบเศรษฐกิจ

สำหรับนโยบายการลดปริมาณหนี้สินที่ค้างอยู่ลง ถูกออกแบบโดยแบ่งเป็น ๔ ส่วน ได้แก่ (๑) การใช้อำนาจการตัดสินใจของตุลาการ (Court-administrated Solutions) คือ การใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจคดีความ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจคดีในคดีความที่เกี่ยวข้องกับหนี้ครัวเรือน ยกตัวอย่างเช่น การที่ปรับการพิจารณาคดีความ และข้อกฎหมายการเป็นบุคคลล้มละลาย เพื่อให้ครัวเรือนสามารถที่จะเรียกร้องขอความช่วยเหลือสำหรับหนี้สินที่มีความเสี่ยงต่อการผิดนัดชำระของตนได้ นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยลดจำนวนหนี้ค้างชำระของครัวเรือนลง เช่น การขอยกเลิกหนี้ที่มีความเสี่ยงผิดนัดชำระมาก ๆ หรือไม่มีความมั่นคง (เป็นไปได้) หรือการขอลดจำนวนการใช้คืนในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นต้น (๒) การจัดทำข้อตกลง (Sector Agreement) คือ สนับสนุนให้มีการคุยกันระหว่างสถาบันทางกฎหมายและสถาบันทางการเงิน เป็นการร่วมมือกับบุคคลที่สาม ที่จะสร้างแนวทางในการชำระหนี้และเพิ่มความเป็นไปได้ในการชำระหนี้คืนของครัวเรือน โดยครัวเรือนได้รับจากนโยบายนี้ คือความเป็นไปได้ที่จะปล่อยสินทรัพย์ที่ไม่มีประโยชน์ออกไปแล้วนำเงินมาชำระหนี้บางส่วนเพื่อลดภาระหนี้ ทำให้จากหนี้ที่มีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระ กลายเป็นหนี้ที่มีความน่าเชื่อถือเพิ่มมากขึ้น (๓) ผู้ตรวจสอบ (The Debtor's Ombudsman) โดยหน่วยงาน Debtor's Ombudsman หรือ DO จะทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาและให้ความรู้ทั้งทางกฎหมายและทางการเงินสำหรับครัวเรือนที่มีปัญหา และหาตัวแทนให้หากต้องการที่จะทำการเจรจาต่าง ๆ และ (๔) การลดหนี้แบบเร่งด่วน (Fast-track Write-down) คือ การช่วยลดหนี้ (ส่วนหนึ่ง) แบบเร่งด่วนให้กับครัวเรือนที่มีปัญหาหนัก และลดให้อยู่ในระดับที่ครัวเรือนสามารถชำระคืนได้ ซึ่งนโยบายนี้ถูกออกแบบมาเพื่อลดครัวเรือนที่มีความคาดหวังว่าจะสามารถหารายได้มาชำระหนี้คืนได้ แต่จริง ๆ แล้ว ยังมีความเสี่ยง การช่วยลดหนี้ให้เลยตั้งแต่ต้นจะช่วยลดความเสียหายจากการผิดนัดชำระหนี้ได้ หากปล่อยให้ปัญหามานานปลาย

ตามระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นไปเรื่อย ๆ มีครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้มากกว่าร้อยละ ๑๕ การจัดการหนี้ครัวเรือนกับสถาบันการเงินของสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ตามนโยบายของรัฐบาลข้างต้น ถือว่าเป็นกรณีหนึ่งในช่วงหลังของวิกฤติเศรษฐกิจของโลก ๑๙๓๐ ที่ประสบความสำเร็จ (International Monetary Fund, 2012)

### (๓) สาธารณรัฐโครเอเชีย

ในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๑ – ค.ศ. ๒๐๑๔ ระดับหนี้ครัวเรือนของสาธารณรัฐโครเอเชีย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๗ เป็นร้อยละ ๔๑ ต่อ GDP และระบบเศรษฐกิจก็ถดถอย ซึ่งเพิ่มปัญหาหนี้เสียและทำให้ครัวเรือนไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ระดับสินเชื่อโดยคุณภาพเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๗ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นร้อยละ ๑๒ ภายในระยะเวลา ๖ ปี นอกจากนั้นปัญหาหนี้สินยังกระทบและสะท้อนไปยังการขาดการชำระค่าสาธารณูปโภคและบัญชีธนาคารกว่า ๓๑๓,๘๓๐ บัญชี ถูกปิดไปในปี ค.ศ. ๒๐๑๔

รัฐบาลสาธารณรัฐโครเอเชียได้กำหนดนโยบายและมาตรการเฉพาะกิจหลายประการ เพื่อรับมือกับปัญหาหนี้ครัวเรือน โดยเน้นไปที่การบรรเทาผลกระทบจากปัญหาหนี้ครัวเรือน อนุมัติโครงการ Fresh Start Program เพื่อจะแก้ไขปัญหาบัญชีธนาคารไม่ให้ถูกระงับ โดยให้การช่วยเหลือในการปลดหนี้ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์/ความน่าเชื่อถือของผู้กู้ (Consumer Credit Act) เพื่อลดผลกระทบจากการแข็งค่าของค่าเงินฟรังก์สวิส เนื่องจากหนี้ส่วนมากอยู่ในรูปแบบของสกุลเงินต่างชาติ เช่น ยูโร และ ฟรังก์สวิส ซึ่งต่อมารัฐบาลได้คงอัตราแลกเปลี่ยนกับสกุลเงินฟรังก์สวิสนี้ไว้ชั่วคราวสำหรับหนี้ในตอนนั้น ประเด็นหนึ่งในการศึกษาหนี้ครัวเรือนของสาธารณรัฐโครเอเชีย คือ เรื่องกฎหมายการล้มละลายของผู้กู้ (Consumer Bankruptcy Laws) โดยปกติแล้วกฎหมายการล้มละลาย (Bankruptcy) มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะทำให้เกิดการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้กู้และสถาบันการเงิน โดยจะเอื้อให้ผู้กู้สามารถที่จะเริ่มต้นชำระหนี้ได้ใหม่จากการมีหนี้ค้างเป็นจำนวนมาก หลังจากที่ได้อายหนี้ไปแล้วจำนวนหนึ่งแล้วที่เหลือที่ไม่มีความสามารถก็จะขอให้สถาบันการเงินยกเลิกหนี้ที่เหลือทั้งหมดทิ้ง ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในหลายประเทศ ซึ่งจะทำให้ผู้กู้และสถาบันการเงินจัดการหนี้ร่วมกัน และสถาบันการเงินเองจะได้รับประโยชน์มากกว่าที่จะต้องรับเป็นหนี้เสียแล้วไปสร้างมาตรการจัดการต่อ (Buchen et.al ๒๐๑๖)

แต่สาธารณรัฐโครเอเชียไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลาย Bankruptcy สำหรับผู้กู้รายย่อยหรือครัวเรือน กฎหมาย Bankruptcy ที่มีอยู่ ครอบคลุมเฉพาะกิจการ

ของบริษัทกับสถาบันการเงิน ทั้ง ๆ ที่หนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นในระดับสูงมากจนเกิดเป็นปัญหากระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ออกกฎหมาย Bankruptcy สำหรับครัวเรือนโดยตรง กฎหมายลักษณะนี้โดยทั่วไปจะยึดหลักการใหญ่ ๒ แบบด้วยกัน คือ แบบที่นิยมของประเทศในโลกละตะวันตก มักจะใช้หลักการในการช่วยเหลือให้ผู้กู้สามารถเริ่มต้นใหม่ได้ทันที นั่นคือการที่ผู้กู้ยอมกลายเป็นบุคคลล้มละลาย เพื่อให้สถาบันการเงินยกเลิกหนี้ที่เหลืออยู่ทั้งหมด เช่น ประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร อีกแบบหนึ่งจะยกเลิกหนี้ได้ก็ต่อเมื่อผู้กู้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ เสียก่อน ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละที่ สำหรับสาธารณรัฐโครเอเชียเริ่มร่างข้อกฎหมายนี้โดยศึกษาจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยในขั้นแรกผู้กู้จะต้องพยายามเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้ให้กู้ก่อน โดยมีบุคคลที่สามคือสถาบันหรือเจ้าหน้าที่ที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเงินเป็นผู้ร่วมเจรจา หากว่าไม่สามารถหาข้อสรุปได้ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือนำเรื่องไปพิจารณาต่อหน้าชั้นศาล และหากยังไม่ได้ข้อสรุปศาลจะสั่งให้ทำการแบ่งอสังหาริมทรัพย์ของผู้กู้ออก หนี้ที่เหลือจะถูกยกเลิก ในกรณีที่ผู้กู้มีงานประจำศาลจะสั่งให้ลดรายรับลงเหลือเท่าที่พอใช้ และให้นำที่ที่เหลือไปทยอยชำระหนี้ โดยที่ผู้กู้จะต้องรายงานจำนวนทรัพย์สินของตนต่อผู้จัดการทรัพย์สินซึ่งศาลจะเป็นคนแต่งตั้งขึ้น ทั้งนี้ผู้กู้ที่มีสิทธิ์เข้าร่วมในกฎหมายล้มละลายนี้จะต้องมีหนี้ค้างชำระมากกว่า ๓๐,๐๐๐ คูนา (สกุลเงินโครเอเชีย) และผิดนัดชำระหนี้ต่อกัน ๓ เดือนเป็นต้นไป (Buchen et.al ๒๐๑๖)

### สรุป

การจัดการหนี้ครัวเรือน จะผูกโยงกับการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่ใช้บ้านและที่ดิน (อสังหาริมทรัพย์ของครัวเรือน) เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีภาครัฐใช้นโยบายทางการเงินกลไกของภาครัฐ และกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือ ไม่ใช่การช่วยเหลือโดยนโยบายทางการคลัง หรือการพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็น การจัดตั้ง HOLC ขึ้นเป็นองค์กรเพื่อรับเอาอสังหาริมทรัพย์ของระบบสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ พร้อมกับพัฒนาและช่วยเหลือให้ผู้กู้สร้างรายได้เพิ่มขึ้นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประสบความสำเร็จมากกว่าร้อยละ ๘๐ การปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการขยายระยะเวลาและการปรับลดหนี้โดยมีศาลและที่ปรึกษาทางกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ การตรากฎหมายว่าด้วยการล้มละลายของสาธารณรัฐโครเอเชีย โดยกำหนดขั้นตอนว่าด้วยการจัดการหนี้เป็นลำดับ ๆ ก่อนจะมีการดำเนินการตามกฎหมายล้มละลาย



การจัดการต่อหนี้ครัวเรือน จะเป็นการจัดความสัมพันธ์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้งสถาบันการเงิน (ผู้ให้กู้) ครัวเรือน (ผู้กู้) และรัฐบาล (ผู้กำหนดนโยบาย กฎหมาย และกลไก รวมทั้งจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นกรณีพิเศษ) ให้มีความสมดุล ทั้งนี้ก็เพราะ ครัวเรือน เป็นกลไกระดับ Micro ของระบบเศรษฐกิจ ที่สร้างการไหลเวียนทางเศรษฐกิจเป็นวงจร การใช้จ่ายครัวเรือน และหนี้ครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับรายได้ย่อมจะเป็นผลเชิงบวกต่อการขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจ เพราะการใช้จ่ายของครัวเรือนในฐานะผู้บริโภค คือที่มาของความต้องการสินค้าและบริการของผู้ผลิต ดังนั้นหากเกิดการสะดุด/หยุดลงของการไหลเวียนทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัญหาของหนี้ครัวเรือน (ความไม่เหมาะสมของค่าใช้จ่าย หรือหนี้สินต่อรายได้) ย่อมจะเป็นสิ่งที่ซ้ำเติมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ซบเซา ถดถอย และประสพภาวะวิกฤติ ทั้งนี้ก็เพราะอุปสงค์โดยรวมของระบบเศรษฐกิจเกิดภาวะหดตัว

อย่างไรก็ตาม การจัดการหนี้ครัวเรือนที่ประสบความสำเร็จของต่างประเทศทั้ง ๓ กรณี โดยนโยบายของรัฐบาลและสถาบันการเงิน จะมุ่งไปยังการรักษาไว้ซึ่งอุปสงค์โดยรวมของระบบเศรษฐกิจ เป็นการรักษาไว้ซึ่งระบบเศรษฐกิจเดิมให้ยังคงดำเนินงานและทำหน้าที่พัฒนาตนเองตามระบบต่อไป ซึ่งไม่ใช่การมุ่งสร้างการจัดการหนี้ของครัวเรือน ที่มุ่งไปยังการสร้างสรรค์ความสามารถในการประกอบกิจการใหม่ของครัวเรือน หรือการสร้างสรรค์เศรษฐกิจชิ้นใหม่ ของชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีมาก่อน อันเนื่องมาจากการขาดแคลนการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษานี้

### **๒.๓.๒ การจัดการเศรษฐกิจของประชาชนในระดับฐานราก**

#### **(๑) การแก้ปัญหาคความยากจนด้วย Social Business Model**

เมื่อ ๔ ทศวรรษที่แล้ว สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดของโลก ประชาชนมากกว่าร้อยละ ๘๒ มีรายได้ต่ำกว่า “เส้นแบ่งความยากจน” (Poverty Line) (๑.๙๐ US\$ per person per day) แต่ด้วยการจัดการของรัฐและการระดมกำลังความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม (หรือองค์กรพัฒนาเอกชน) ภายใต้การปฏิรูปเศรษฐกิจและนโยบายเสรีทางการค้าได้มีส่วนกระตุ้นให้เศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศขยายตัวไปพร้อม ๆ กับความสามารถในการลดอัตราความยากจนลงไปตามลำดับ จนมีประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ นี้ ไม่ถึงร้อยละ ๔ (ประชากรของสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ มีอยู่ทั้งสิ้น ๑๖๒ ล้านคนโดยประมาณ – ตัวเลขปี ค.ศ. ๒๐๑๘) องค์กรประกอบสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการจัดการแก้ไขปัญหานี้มาจากการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม ๓ องค์กร คือ BRAC, ASA

หรือ Association for Social Advancement และ Grameen Bank ที่มีส่วนต่อการมุ่งสร้างงานสร้างเศรษฐกิจสำหรับคนจนทั้งในพื้นที่ในเมืองและชนบท ทั้ง ๓ องค์การนี้ ให้บริการเงินกู้สำหรับผู้รายย่อย (Microfinance) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๙ ของการกู้เงินโดยรวมของสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ นั้นย่อมหมาความว่า การบริการเงินกู้สำหรับผู้รายย่อยมีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจ และการดำเนินงานตามนโยบายเสรีทางการค้า และการแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ Grameen Bank ที่เป็น Bank ของคนจนและมุ่งต่อการแก้ไขปัญหาของคนที่ยากจนกว่าเส้นแบ่งความยากจนเป็นสำคัญ ผลงานดังกล่าวทำให้ Bank และศาสตราจารย์มุฮัมมัด ยูнус (Muhammad Yunus) ได้รับรางวัลโนเบล สาขาสันติภาพ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖

มุฮัมมัด ยูнус เป็นนักเศรษฐศาสตร์ เคยเป็นศาสตราจารย์ประจำที่ Middle Tennessee State University ก่อนที่จะลาออกไปร่วมงานการวางแผนเศรษฐกิจของรัฐบาลบังคลาเทศ พร้อมกับเป็นอาจารย์สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ Chittagong University ยูнусจัดตั้งโครงการพัฒนาชนบทขึ้นในคณะเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัย และพัฒนางานแบบกึ่งวิจัยภาคสนามและการรณรงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาเศรษฐกิจชนบทขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ในโครงการที่เรียกว่า “การผลิตเกษตรกรรมแบบปันสาม” (Three Share Farm, New Era) ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นแล้วให้รัฐบาลนำไปปรับปรุงเป็น Packaged Input Programmed สนับสนุนเป็นงบประมาณและรับช่วงต่อเป็นงานพัฒนาชุมชน โครงการผลิตเกษตรกรรมแบบปันสาม เป็นหลักของการจัดประโยชน์จากการปรับวิธีการผลิตทางการเกษตรแบบใหม่ โดยเพิ่มการผลิตในฤดูแล้ง นำเอาที่ดินจากเจ้าของแต่ไม่ทำประโยชน์ในฤดูแล้งมาใช้ประโยชน์ ถือว่าเป็นการร่วมทุนในส่วนที่หนึ่ง ส่วนที่สอง เป็นการลงแรงของกลุ่มคนจนในพื้นที่ที่เข้าร่วมงาน และส่วนที่สาม เป็นงานในโครงการของนักศึกษาของยูнус พร้อมกับการสนับสนุนต้นทุนค่าน้ำมันดีเซลจากการสูบน้ำ เมล็ดพันธุ์พืชที่มีคุณภาพสูง ปุ๋ยและยากำจัดวัชพืช ความรู้ เทคโนโลยี รายได้ที่รับจากการขาย จะแบ่งปันกันไปตามสัดส่วนของการลงทุนและข้อตกลงของผู้ร่วมลงทุนทั้ง ๓ ส่วนนี้ ในระหว่างพัฒนาโครงการนี้ ยูнусได้พัฒนากิจกรรมย่อยในโครงการที่เรียกว่า Microfinance ขึ้นจากการให้กู้ยืมเริ่มต้นจำนวน ๒๗ US\$ ต่อผู้กู้จำนวน ๔๒ คน และเขาได้รับคืนเงินเหล่านั้นโดยไม่ดกหล่น ในขณะที่กลุ่มผู้หญิงในหมู่บ้าน Jobra ที่เขาศึกษามีการกู้ยืมเงินจากนายทุนเงินกู้ทั่วไป เพื่อไปซื้อไม้ไผ่มาใช้ทำกิจการสานไม้ไผ่นำไปจำหน่าย และชำระคืนเงินกู้ไปยังผู้ให้กู้ ยูнус พัฒนาการจัดการเงินกู้ช่วยเหลือชุมชนแบบเล็กน้อย ๆ เหล่านี้ ปรากฏว่าสามารถสร้างงานสร้างอาชีพแล้ว ทำให้เขา

เหล่านั้นหลุดพ้นไปจากวงจรของความยากจนได้ ยูнус ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจสำหรับคนจนจาก Janata Bank ในการปล่อยเป็นสินเชื่อช่วยเหลือคนจนที่ Jobra ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ และได้พัฒนามาเป็น Grameen Bank : GB (Village Bank) ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ (ข้อมูล ณ ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ GB มีวงเงินที่ให้คนจนกู้ยืมไปทั้งสิ้น ๗.๕ ล้านราย ในจำนวนนี้ร้อยละ ๙๗ เป็นสตรี มีสาขาทั้งสิ้น ๒,๕๑๕ สาขา ครอบคลุมการบริการชุมชนหมู่บ้านในชนบททั้งสิ้น ๘๒,๐๗๒ หมู่บ้าน วงเงินปล่อยกู้รวมมากกว่า ๗.๐ พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยมีอัตราการชำระคืนเกือบร้อยละ ๑๐๐)

ยูнус พัฒนางานในโครงการหมู่บ้านตามโครงการปรับวิถีการผลิตทางการเกษตรแบบใหม่ ไปทั้งสิ้น ๔๐,๓๙๒ หมู่บ้าน แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐบาลบังกลาเทศในช่วงต่อมา ได้เสนอต่อศาลสูงให้อาศัยกฎหมาย Bangladesh Legal Aids and Services Trust (Blast) ยกเลิกการรับรองและสนับสนุนงบประมาณนี้ไปในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยอ้างว่าไม่ใช่หน่วยงานตามโครงสร้างของรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ ในขณะที่กระบวนการตามการดำเนินงานของยูнусและ Grameen Bank ได้ทำให้ทั้งสองได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพร่วมกัน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ และ ยูнусได้สรุปการทำงานของเขาเป็นแนวคิดที่ว่าด้วย Social Business Model ในบทความเรื่อง Creating a World Without Poverty, Social Business and The Future of Capitalism ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ และสร้างเครือข่ายขยายแนวทางการดำเนินงานนี้ไปทั่วโลก

ยูнус นำเอาความสำเร็จข้างต้นไประดมการสนับสนุนเงินทุนจากภาคเอกชนที่สนใจสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส/คนจน เพื่อทำหน้าที่เหมือนกับ Grameen Bank ตามหลักการของ Non-loss/non-dividend เพื่อขยายความสามารถในการจัดการแก้ไขปัญหาความยากจน (รวมทั้งปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ) ให้กว้างขวางออกไป โดยมี Yunus Foundation เป็นองค์กรประสานงาน ยูнусเรียกการร่วมงานของเอกชนเพื่อการนี้ว่า “ธุรกิจเพื่อสังคม” (Social Business) โดยเงินทุนที่นำมาร่วมงานจะถือเป็น “การลงทุน” (Investment) ไม่เรียกว่าเป็นเงินบริจาคเพื่อการกุศลแบบให้เปล่า (Charity) แต่เป็นการลงทุนที่ไม่มุ่งหวังผลตอบแทนจากเงินปันผล จะมุ่งหวังผลตอบแทนเป็นความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาสังคม/ความยากจนที่ขยายวงออกไปแทน ยูнус เรียกตัวแบบของการจัดการนี้ว่า Social Business Type ๑ Model เป็นตัวแบบที่เหมาะสมต่อการเป็นแหล่งทุนและแหล่งสนับสนุนต่อการประกอบอาชีพและงานเศรษฐกิจของครัวเรือนสมาชิกผู้ร่วมโครงการในฐานะผู้กู้ยืม (และเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาความยากจน)

ในขณะเดียวกัน จะมีโครงการลงทุนบางโครงการที่เป็นงานบริการทั่วไป เช่น การบริการไฟฟ้า ประปา ร้านค้าชุมชน ฯลฯ ที่ดำเนินงานในรูปแบบขององค์กรที่แสวงหากำไร และเป็นโครงการโดยความร่วมมือของ Yunus Foundation โครงการเหล่านี้ จะเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาถือหุ้น เพื่อรับประโยชน์จากการปันผล แต่เอกชนผู้ร่วมทุนจะต้องนำเอาส่วนแบ่งจากปันผลนั้นไปลงทุนเพื่อขยายผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนให้กว้างขวางออกไปอีก Yunus เรียกตัวแบบของการจัดการนี้ว่า Social Business Type ๒ Model ตัวแบบในแบบที่สองนี้มีเอกชนขนาดใหญ่ที่ร่วมงานกับ Yunus และการขับเคลื่อนในธุรกิจต่าง ๆ เพื่อทำธุรกิจนี้ และนอกสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ เช่น Grameen Phone, Grameen Shakti, Grameen Fund, Grameen Textile, Grameen Knitwear, Grameen Education, Grameen Agriculture, Grameen Fisheries and Livestock, Grameen Business Promotion, Grameen Danone Foods Ltd, and Grameen Healthcare Services หนึ่ง ธุรกิจเพื่อสังคมตามตัวแบบของ Yunus ข้างต้น Yunus (Yunus, ๒๐๐๘) ระบุว่า “...เป็นส่วนหนึ่งของการประกอบการเพื่อสังคม (Social business is a subset of social entrepreneurship)”

กล่าวโดยสรุป Yunus ได้สร้างเครื่องมือสำหรับการทำงานกับคนจนในสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ แบ่งเป็น ๓ ลำดับ คือ (๑) การผลิตเกษตรกรรมแบบป็นสาม (๒) Microfinance & Entrepreneurs (๓) Social Business Model ซึ่งเป็นการร่วมระดมทุนเพื่อลงทุนในการแก้ปัญหาสังคมกับภาคธุรกิจ โดยพัฒนาการของการทำงานทั้ง ๓ ลำดับต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานของทุนทางสังคมของชุมชนว่าด้วยการรวมเป็นกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเอง

### (๒) การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านของสาธารณรัฐคอสตาริกา

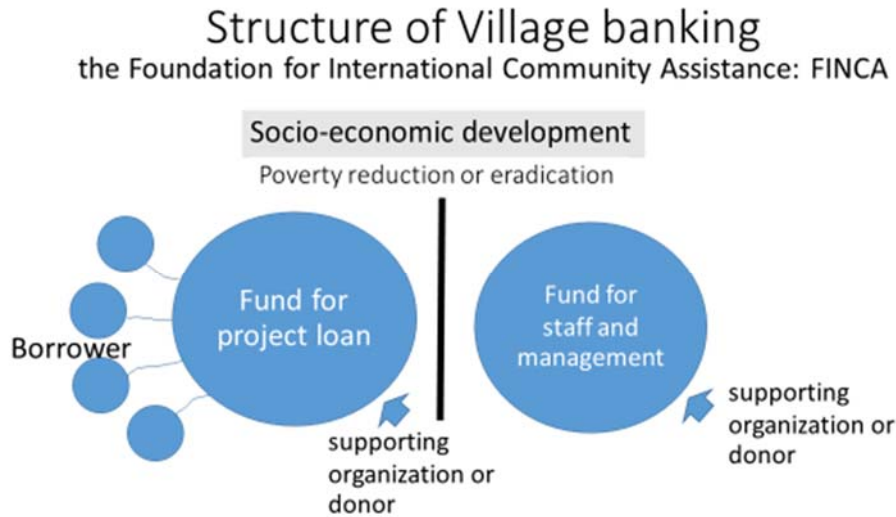
The Foundation for International Community Assistance หรือที่เรียกโดยย่อว่า FINCA เป็น Nonprofit Agency เป็นโครงการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ชนบท แล้วต่อมาพัฒนาเป็น “ธนาคารหมู่บ้าน” (Village Banking) เป็นการริเริ่มขึ้นโดย John Hatch อาสาสมัครนักพัฒนาชุมชนชาวอเมริกัน ผู้เชี่ยวชาญการพัฒนาชนบทในลาติน อเมริกา เขาจัดตั้ง FINCA Costa Rica ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ เป็นงานได้รับอิทธิพลและสนับสนุนจาก Maria Marta Padilla ซึ่งบุกเบิกงาน FINCA Bolivia การจัดตั้งองค์กร FINCA Costa Rica ได้จัดแบ่งเงินกองทุนเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรก

จำนวน ๖๐,๐๐๐ US\$ ที่ได้รับการสนับสนุนจาก ACORDE เป็นกองทุนสำหรับการกู้ยืมของชุมชน ส่วนที่สองจำนวน ๔๖,๐๐๐ US\$ ที่ได้รับสนับสนุนจาก International Foundation เป็นเงินเพื่อใช้จ่ายเป็นทุนของการบริหารจัดการจำนวน ๔๖,๐๐๐ US\$ เป็นโครงการที่ริเริ่มช่วยเหลือชุมชนในภาคชนบทยากจน และขาดแคลนระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการในพื้นที่ภาคตะวันออกและภาคใต้ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ทำให้ไร่กล้วยได้รับความเสียหาย เป็นโครงการที่ปล่อยเงินกู้และให้ชำระคืนเป็นสินค้า โดยจะปล่อยให้กู้ในวงเงิน ๖๐ US\$ ต่อราย และต้องมีเพื่อนสมาชิกร่วมค้ำประกัน (Joint Liability) ซึ่งมีธนาคารหมู่บ้านเริ่มต้น จำนวน ๓๐ แห่ง มีสมาชิกประมาณ ๒๐-๕๐ คนต่อแห่ง

จากรายงานของ The World Bank เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๖ พบว่า กิจการธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica ได้ปรับปรุงและขยายตัวออกไปจากเดิม โดยมีเป้าหมายการรวมกลุ่มแบบพึ่งตนเอง (Self-help Group) ๒๐-๓๕ คนต่อธนาคาร แล้วให้กู้เงินรายย่อย ๕๐-๓๐๐ US\$ มีระยะเวลาสำหรับการชำระคืนภายใน ๔-๖ เดือน ลูกค้าย่อยส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงร้อยละ ๗๕ มีวงเงินเฉลี่ยต่อราย อยู่ที่ ๑๐๗ US\$ เป็นเงินกู้สำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจสำหรับในเมือง และเป็นเงินกู้แบบกลุ่ม ซึ่งต่างไปจากช่วงเริ่มต้นที่เป็นเงินกู้สำหรับผู้ชาย ซึ่งเป็นกิจกรรมการเกษตรในชนบท วงเงิน ๑,๐๐๐-๑,๗๐๐ US\$ ระยะเวลาชำระคืน ๒ ปี และเป็นการกู้ยืมรายบุคคล

จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๕ มีธนาคารหมู่บ้าน จำนวน ๒๒๘ แห่ง จำนวนสมาชิก ๗,๒๕๓ คน เฉลี่ยแห่งละ ๓๒ คน และในแต่ละแห่งจะมีลูกค้าย่อย/สมาชิกที่ต้องการกู้เงินร้อยละ ๑๐ ของสมาชิก มีบริการเปิดรับฝาก/ถอนสำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่สมาชิกจำนวน ๓,๖๗๐ คน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิงและเด็ก ในขณะที่การบริหารจัดการเงินกู้ได้มีพัฒนาการที่ต่างไปจากเดิม โดยปกติแล้วบางประเทศจะกำกับโดยมาตรการกฎหมายและบางประเทศจะกำกับโดยมาตรการค้ำประกันกลุ่ม แต่ธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica เปลี่ยนการกู้ยืมแบบกลุ่มค้ำประกันไปสู่การค้ำประกันตนเอง (Individual Liability) ที่อิงตามมาตรการกฎหมาย โดยจะปรับเปลี่ยนเป็นผลตอบแทนจากการปันผลในฐานะสมาชิกผู้ร่วมลงทุนในหุ้นส่วนและการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ดีของการกู้เงิน มีมาตรการตัดเตือนผู้กู้ที่ไม่กระตือรือร้นในการประกอบอาชีพ หลีกเลี่ยงการชำระหนี้ หรือติดสุรา ซึ่งเป็นการนำเอาสายใยความสัมพันธ์ทางสังคมแบบชุมชน (Close-kinit Communities)

ภาพที่ ๒.๑ การดำเนินการของธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica



กล่าวโดยสรุปได้ว่า ธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica มีพัฒนาการของผลิตภัณฑ์และบริการที่หลากหลาย ทั้งเงื่อนไขของระยะเวลา การค้ำประกัน และการบริการเงินออม/เงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนสถานะที่เป็นข้อจำกัดของการค้ำประกันแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เป็นมาตรการทางสังคมแบบแข็งทื่อ มาเป็นการสร้างแรงจูงใจด้วยผลตอบแทนจากการร่วมปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้ (โดยค้ำประกันตนเอง) ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการจะเป็นการอิงกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับนำเอาหลักการเกื้อกูลของสังคมชุมชนมาใช้ร่วมกับการชำระคืนเงินกู้เหมือนกับการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของชุมชนมาเป็นมาตรการ

## ๒.๔ การจัดการตนเองของชุมชนที่เข้มแข็งไทย

### ๒.๔.๑ วิสาหกิจชุมชนทอผ้าบ้านนาต้นจั่น

หมู่บ้านนาต้นจั่น มีจำนวนประชากร ๑,๑๐๐ คน ๓๗๔ ครัวเรือน เป็นหมู่บ้านหมู่ที่ ๕ ของตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสัชชนาลัย จังหวัดสุโขทัย (ทั้งตำบลมี ๑๔ หมู่บ้าน) ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้ครัวเรือนต่อปีเฉลี่ย ๒๐๘,๑๖๒ บาท ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี (จากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน ปี พ.ศ. ๒๕๖๒) บ้านนาต้นจั่น ห่างจากตำบลบ้านตึก ประมาณ ๑๗ กิโลเมตร ห่างจากอำเภอศรีสัชชนาลัย ๓๒ กิโลเมตร และห่างจากตัวเมืองสุโขทัย ๘๙ กิโลเมตร (ตามระยะทางของการเดินทางโดยรถยนต์) เป็นหมู่บ้านชายป่าอุทยานแห่งชาติศรีสัชชนาลัย และติดต่อบ้านแม่พูล อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ด้วยสภาพของหมู่บ้านที่ติดกับอุทยาน

และป่าสงวนแห่งชาติ จึงทำให้ประชาชนมีการทำกินในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์เพียงร้อยละ ๒๐ เพื่อประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมทั้งพืชไร่และพืชสวน มากกว่าการทำนาปลูกข้าว พืชสวนไม้ผลโดยส่วนใหญ่จะเป็นลองกอง ทุเรียน มะนาว ส้มโอ กาแฟ และกล้วย มีการใช้ประโยชน์จากของป่าและงานหัตถกรรม เช่น การจักสาน และการกลึงไม้ รวมทั้งการทอผ้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตพื้นบ้าน ประกอบกับคนบ้านนาต้นจั่น และตำบลบ้านตึกโดยส่วนใหญ่เป็น “คนเมือง/คนล่านนา” (เหมือนกับคนลับแล อุตรดิตถ์) จึงทำให้ชาวบ้านตึกและนาต้นจั่นมีทุนทางวัฒนธรรมของชุมชนที่ต่างไปจากคนตำบลอื่นของอำเภอศรีสัชชนาลัย

ด้วยลักษณะของการประกอบอาชีพที่พึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก และมีรายได้ตอบแทนเป็นไปตามรอบระยะเวลาของการเพาะปลูก จึงเป็นแรงผลักดันให้ชุมชนรวมตัวกันขึ้นเพื่อสร้างรายได้เสริม ด้วยการจัดตั้งกลุ่มทอผ้าบ้านนาต้นจั่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วยการต่อยอดกระบวนการรวมกลุ่มมาจาก “กลุ่มแม่บ้านเกษตร” ที่จัดตั้งขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีนางเสงี่ยม แสงกลาง เป็นประธานกลุ่ม ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน ๓๐๘ คน (๒๖๔ คริวเรือน) สมาชิกโดยส่วนใหญ่เป็นสตรี โดยกลุ่มจะแบ่งงานไปตามขั้นตอนของการผลิตคือ กลุ่มจัดหาวัสดุ ย้อม ทอ ออกแบบ ตัดเย็บ และการจัดจำหน่าย ฯลฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับการสนับสนุนจากกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เพื่อพัฒนาทักษะและเรียนรู้เทคนิคใหม่ ๆ ในการทอผ้า เพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับการย้อมสีผ้า การตลาด และการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน

จุดเปลี่ยนครั้งสำคัญ มาจากการดำเนินงานตามโครงการ “หมู่บ้านอุตสาหกรรมชนบทเพื่อการท่องเที่ยว” ของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ที่สนับสนุนกิจกรรมและงบประมาณตามโครงการประมาณ ๒ ล้านบาท และการสร้างศูนย์แสดงสินค้าชุมชนฝักอบรม และเพิ่มพูนความรู้การบริหารจัดการกลุ่ม ซึ่งเป็นการสนับสนุนของธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation : JBIC) นอกจากนี้ จะได้รับคัดเลือกให้รับรางวัลการบริหารจัดการชุมชนดีเด่น ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ยังมีตัวแทนของกลุ่มไปศึกษาดูงานพัฒนาผลิตภัณฑ์หมู่บ้านและการจัดการท่องเที่ยวชุมชนที่เมืองโออิตะ ประเทศญี่ปุ่น กลุ่มจึงได้ริเริ่มกิจกรรมท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยสร้างความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อจัดทำจุดชมวิวยุคเขาในเขตอุทยาน มีบริการโฮมสเตย์ ๓๐ หลัง บริการนวดสปา ๖ คน มีการจัดให้มีบริการด้านการละเล่น การแสดงพื้นบ้าน มีมัคคุเทศก์ชุมชนเป็นผู้นำพาไปในที่ต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการผลิตและจำหน่ายผ้าทอมือ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างช่องทางจำหน่ายผลิตภัณฑ์นี้จากเดิม

ที่มีการจำหน่ายผ่านงานแสดงสินค้าทั้งในตัวอำเภอ จังหวัด ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี และตลาดนัดจตุจักร

กลุ่มอาชีพทอผ้าบ้านนาต้นจั่น ได้จดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็น “วิสาหกิจชุมชนทอผ้าบ้านนาต้นจั่น” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีผ้าหมักโคลน (ผลิตภัณฑ์ OTOP ระดับ ๕ ดาว) เป็นผลิตภัณฑ์โดดเด่น เป็นผ้าพื้นเมือง ที่ย่อมนี้อาจสืบทอดมาแต่บรรพบุรุษซึ่งเป็นการค้นพบวิถีการใช้ชีวิตของชาวบ้านที่พบว่า ผ้าที่เปื้อนโคลน (ซึ่งมีส่วนประกอบของธาตุเหล็ก) เมื่อนำมาซักและตากแห้งแล้วจะนุ่มกว่าปกติ มีการพัฒนาสีย้อมผ้าด้วยวัสดุธรรมชาติ (การผสมของใบไม้และเปลือกไม้) เช่น สีเขียวแก่ - ใบมะม่วง, สีเขียวอ่อน - ใบจัน, สีโอลด์โรส - ใบสะเดา, สีเขียวครีม - ใบหูกวาง สีเหลือง - แก่นขนุน, สีม่วง - เปลือกมังคุด, สีกะปิ - เปลือกสะเดา, สีดำ - ลูกมะเกลือ, สีเหลืองใบไม้ - ไม้เพกา, สีแดงอมฟ้า - ไม้ฝาง เป็นต้น หากจะเปรียบเทียบกับจังหวัดสุโขทัยเป็นที่รู้จักว่าเป็นถิ่น กำเนิดของผ้าตีนจก บ้านนาต้นจั่นก็จะเป็นที่รู้จักกันในเรื่องผ้าหมักโคลน นอกจากนั้น การทอผ้าที่บ้านนาต้นจั่นยังอนุรักษ์การทอผ้าแบบดั้งเดิมที่ใช้ “กี่พื้นเมือง” มีการทอผ้า ตามลวดลายต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นเพิ่มเติม เช่น ลายดอกพิกุล ลายดอกบัวและลายสารภี เป็นต้น

ผลประกอบการของวิสาหกิจชุมชนทอผ้าบ้านนาต้นจั่น จากผลิตภัณฑ์ผ้าทอ และการท่องเที่ยวโดยชุมชน ทำให้มีการจ้างงานขึ้นใหม่ในกิจการทอผ้า มีรายได้เพิ่มจากการขาย ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ บ้านพักโฮมสเตย์ การเช่าพาหนะ การขายของที่ระลึก ฯลฯ รายได้จากกิจการ เหล่านี้ จากการรวบรวมตัวเลขในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๒ พบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มียอดขาย ๓,๑๕๘,๑๕๙ บาท, ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มียอดขาย ๔,๓๓๒,๔๐๐ บาท, ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มียอดขาย ๑๒,๕๔๔,๒๐๐ บาท และปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มียอดขาย ๑๐,๙๒๔,๑๐๐ บาท หรือคิดเป็น รายได้เฉลี่ยต่อปี ก็จะเป็น ๗,๗๓๙,๗๑๕ ล้านบาทต่อปี

จากผลประกอบการของวิสาหกิจชุมชนทอผ้าบ้านนาต้นจั่น จำนวน ๗,๗๓๙,๗๑๕ ล้านบาทต่อปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา ย่อมถือได้ว่า เป็นรายได้เพิ่มจากอาชีพ เกษตรกรรมเดิมที่มีอยู่ และเป็นรายได้ที่มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกจำนวน ๒๖๔ ครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของประชากรครัวเรือนในหมู่บ้าน รายได้ส่วนที่เพิ่มนี้ หากคิดเปรียบเทียบเป็นรายได้ต่อครัวเรือนโดยเฉลี่ยจะเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๙,๓๑๗ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๔ ของรายได้ครัวเรือนต่อปีของคนในจังหวัดสุโขทัย ในขณะเดียวกัน ก็อธิบายได้อีกว่า รายได้ส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นการสร้างรายได้ใหม่ ของระบบเศรษฐกิจในชุมชน เป็นรายได้ทางเศรษฐกิจที่ไม่ยึดโยงกับการครอบครองกรรมสิทธิ์



ที่ดินเหมือนกับเศรษฐกิจการเกษตร เป็นรายได้ที่สร้างขึ้นจากผลงานสร้างสรรค์ขึ้นกำลังแรงงานที่เป็นสตรี ไม่เหมือนกับการจัดการเกษตรกรรมที่จะใช้แรงงานชายเป็นหลัก รวมทั้งเป็นผลงานเชิงประจักษ์ของความสำเร็จจากการนำเอาอัตลักษณ์ของชุมชนไปบวกรวมเป็นผลิตภัณฑ์และบริการเพื่อสนองตอบความต้องการทางการตลาด

### ๒.๔.๒ วิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยน

วิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จากแนวคิดของชุมชนจำนวนหนึ่งที่ต้องการทำน้ายาล้างจานใช้เองเพื่อลดรายจ่ายและลดการใช้สารเคมีในครัวเรือน หลังจากสถานีอนามัยตำบลน้ำเกี๋ยนจัดโครงการไปศึกษาดูงานที่สถานีอนามัยตำบลยอด อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน การประกอบธุรกิจของวิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยน เริ่มจากการทำน้ายาอเนกประสงค์ชีวภาพผลิตจากน้ำมะกรูด-มะนาว น้ำเกลือ น้ำซี้เถ้า และหัวเชื้อแชมพู เพื่อใช้ล้างจาน ซักเสื้อผ้า ทำความสะอาดห้องน้ำ ล้างรถ และอื่น ๆ ต่อมา กลุ่มเห็นว่า ชุมชนมีสมุนไพรอยู่จำนวนมาก มีภูมิปัญญาที่ใช้ประโยชน์สมุนไพรกับสุขภาพมาแต่โบราณและยังมีการใช้งานอยู่ เช่น การนำสมุนไพรใบหมีผสมดอกอัญชันและน้ำข้าวขำมาสระผม จึงได้เริ่มทดลองทำแชมพูสมุนไพรจากใบหมีและดอกอัญชันเพื่อใช้กันเองในครัวเรือนและพัฒนาสูตรให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสมุนไพรในปัจจุบัน

วิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยน ได้เริ่มต้นระดมทุนจากสมาชิกจำนวน ๗๙ คน ได้เงินทุนจำนวน ๕๙,๙๐๐ บาท เพื่อผลิตแชมพูสมุนไพรใบหมีดอกอัญชัน น้ายาอเนกประสงค์ชีวภาพ สบู่เหลว และสบู่ก้อน โดยใช้สมุนไพรที่มีในท้องถิ่นเป็นวัตถุดิบ เช่น ใบหมี อัญชัน มะเฟือง มะขาม มะกรูด มะนาว พักข้าว ส้มป่อย ว่านหางจระเข้ ใบบัวบก ชิง ขมิ้น เป็นต้น กิจกรรมของวิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยน ได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการและควบคุมคุณภาพการผลิตจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลน้ำเกี๋ยน ให้ยืมใช้อาคารสถานที่เพื่อปรับปรุงเป็นสถานที่ผลิตที่ถูกต้องลักษณะ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากจังหวัดน่าน ในการสร้างอาคารผลิตเครื่องสำอางสมุนไพร และที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ วิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยน ได้พัฒนางานจนได้รับมาตรฐาน GMP (Good Manufacturing Practice) และได้รับการส่งเสริมการปลูกและพัฒนาพันธุ์สมุนไพรจากศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรตำบลน้ำเกี๋ยน จนทำให้พัฒนาผลิตภัณฑ์มีคุณภาพ เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย มีการจ้างงานคนในชุมชน จำนวน ๓๕ คน คิดเป็นงบประมาณค่าจ้าง ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี และยังเสริมสร้างให้เกษตรกรปลูกพืชสมุนไพรแบบธรรมชาติ

โดยจัดตั้งกลุ่มสมาชิกปลูกสมุนไพรขึ้น มีจำนวนสมาชิก ๒๕๒ หลังคาเรือน ปลูกสมุนไพรตามธรรมชาติ ไม่ใช่สารเคมี ส่วนใหญ่ปลูกตามริมรั้วหน้าบ้าน หลังบ้าน ตามหัวไร่ปลายนา และปลูกเป็นแปลงขนาดเล็ก ทำให้มีรายได้เพิ่มถือเป็นรายได้เสริม เช่น มะกรูด มะนาว ตะไคร้ แกลง ตะไคร้หอม ดอกอัญชัน ใบหมี ใบบัวบก มะเฟือง ว่านหางจระเข้ ขมิ้น ไพล ใบเชียงดา สามารถสร้างรายได้เป็นมูลค่าถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี หรือเฉลี่ยคนละ ๓๐๐ - ๓,๕๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน

ปัจจุบันวิสาหกิจแห่งนี้ มีสมาชิก ๗๕๐ คน (๒๕๐ หลังคาเรือน) มีทุนเรือนหุ้น ๑๕๐,๐๐๐ บาท มีสินทรัพย์ ๒.๑ ล้านบาท มีผลิตภัณฑ์ที่ได้รับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน (มผช.) มาตรฐานรางวัล OTOP ๕ ดาว มาตรฐาน Primary GMP จากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และได้ตรารับรอง BIO Economy จากสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ เป็นธุรกิจของชุมชนในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน ที่ลงทุนถือหุ้นเป็นเจ้าของธุรกิจร่วมกัน มีการคัดเลือกคณะกรรมการบริหาร จำนวน ๒๐ คน มีการจ้างงานประจำซึ่งเป็นคนในชุมชน และจัดให้มีสมาชิกปลูกสมุนไพรเป็นแหล่งวัตถุดิบ เป็นผู้สนับสนุนวัตถุดิบ ซึ่งจะได้ประโยชน์จากการซื้อขายวัตถุดิบกันไปตามราคาของการซื้อขาย ปัจจุบันมีผลิตภัณฑ์สมุนไพร ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) เครื่องสำอางสมุนไพร จำนวนทั้งสิ้น ๓๕ รายการ ภายใต้แบรนด์ ๒ ยี่ห้อ คือ Chewa และ Chewana โดย Chewa วางจำหน่ายทั้งในจังหวัดและต่างจังหวัด ร้านสะดวกซื้อ ๗ - ๑๑ โรงแรม รีสอร์ทในจังหวัดน่าน ๓๐ แห่ง ส่วน Chewana เป็นผลิตภัณฑ์เกรดพรีเมียมผลิตเพื่อวางจำหน่ายในห้างสรรพสินค้า Tops Supermarket ในเครือบริษัท เซ็นทรัลฟู๊ดรีเทล จำกัด ๓๐ สาขาทั่วประเทศ และยังส่งออกไปจำหน่ายที่ประเทศมัลดีฟ อีกด้วย (๒) สมุนไพรอบแห้ง บดผง และผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ เช่น ลูกประคบ ยาหม่องสมุนไพร ยาต้มสมุนไพร น้ำมันไพล สมุนไพรอบตัว สมุนไพรแช่เท้า เป็นต้น (๓) ชาชงสมุนไพร ได้แก่ ชาเชียงดาลดน้ำตาลในเลือด ชาเจียวกู่หลาน และชาอัญชันใบเตย การจัดการทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ทั้ง ๓ ประเภทของวิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกีฮัน แบ่งเป็น (๑) จัดจำหน่ายเองร้อยละ ๖๐ โดยขายหน้าร้าน ผ่านออนไลน์ ผ่านตัวแทน และ Modern Trade (๒) รับจ้างการผลิตแบบ OEM ให้กับบริษัทต่าง ๆ จำนวน ๓๔ บริษัท คิดเป็นร้อยละ ๔๐

ในระยะ ๑๒ ปีที่ผ่านมา วิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกีฮัน มีรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์สมุนไพรข้างต้นจำนวน ๖๐ ล้านบาท เฉลี่ยปีละ ๕ ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นรายได้ที่เกิดจากการสร้างสรรค์เศรษฐกิจแขนงใหม่ของชุมชน จากงานแปรรูปผลิตภัณฑ์จากวัตถุดิบสมุนไพรพื้นบ้าน และความสามารถของการบริหารจัดการให้ได้มาซึ่งมาตรฐาน รายได้

ของวิสาหกิจนี้หากคิดเปรียบเทียบได้เป็นรายได้ต่อครัวเรือนต่อปี จะเท่ากับ ๒๐,๐๐๐ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๕ ของการสร้างรายได้เพิ่มสำหรับครัวเรือน (รายได้ครัวเรือนต่อปีของคนในจังหวัดน่าน เท่ากับ ๒๓๕,๐๙๒ บาท - สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐) ยังไม่นับรวมการจ้างงานพนักงาน การซื้อวัตถุดิบสมุนไพร และการจัดซื้อจัดจ้างอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากนั้น ผลพวงจากความสำเร็จของการประกอบการของวิสาหกิจชีววิถีตำบลน้ำเกีฮน ยังส่งผลต่อไปยังการริเริ่มกิจการใหม่ด้านท่องเที่ยวชุมชน การบูรณาการกับกลุ่มทอผ้า กลุ่มผลิตชาเมี่ยง กลุ่มโฮมสเตย์ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นการสร้างความสามารถของชุมชน

#### ๒.๔.๓ วิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง

วิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง เป็นวิสาหกิจของชุมชนที่จัดตั้งขึ้นที่หมู่บ้านอุ่มแสง ตำบลคู่อำเภอรามาศีไศล จังหวัดศรีสะเกษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีนายบุญมี สุระโคตร เป็นประธาน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันเพื่อผลิตปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อลดต้นทุนทางการผลิต ส่งเสริมให้สมาชิกในกลุ่มทำการเกษตรด้วยระบบเกษตรอินทรีย์ รักษาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ และพึ่งตนเองตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แรกเริ่มก่อตั้งด้วยสมาชิก ๗๔ คน และระดมเงินกองทุนได้ ๖๐๘,๐๐๐ บาท สถานการณ์ของรายได้ครัวเรือนของคนในจังหวัดศรีสะเกษ จากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นจังหวัดที่มีตัวเลขรายได้ครัวเรือน ๒๑๒,๔๗๔ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขเฉลี่ยของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับข้าว มันสำปะหลัง หอมแดง กระเทียม ข้าวโพด ถั่วลิสง และปอแก้ว

วิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวบ้านอุ่มแสง มีสมาชิก ๙๑๘ ราย ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูก ๑๗,๖๙๒.๕ ไร่ ๒๒ หมู่บ้าน ๕ ตำบล ๒ อำเภอ (อำเภอรามาศีไศลและอำเภอศิลาลาด) มีกรรมการ ๑๗ คน มีเจ้าหน้าที่ประจำ ๕ คน แบ่งงานออกเป็นฝ่ายประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายประสานงาน ฝ่ายตรวจสอบแปลงข้าว ฝ่ายรับรองแปลงข้าว และมี “ผู้ตรวจสอบภายใน” จำนวน ๙๑ คน เพื่อทำหน้าที่ดูแลและเป็นพี่เลี้ยงให้กับสมาชิก โดยมีอัตราส่วน ๑:๑๐ หรือ ๑:๑๒ คน โดยประมาณ การจัดสมาชิกเป็นกลุ่มและมีผู้ตรวจสอบภายในนี้ เป็นตามกลไกของการจัดการคุณภาพของมาตรฐานสากลว่าด้วยข้าวอินทรีย์ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินงานตามเงื่อนไขของมาตรฐานและเป็นกลไกเอื้อต่อการทำงานของผู้ตรวจสอบภายใน วิสาหกิจชุมชนแห่งนี้ ได้จัดกลุ่มสมาชิกขึ้นตามเครือข่าย ซึ่งเป็น การนำเอา

สายใยความสัมพันธ์ทางสังคมเข้ามาร่วมเป็นกลไกกำกับติดตามและควบคุมมาตรฐาน และอีกกรณีหนึ่งสภาพพื้นที่ของนาของคนที่เป็นญาติพี่น้องกัน มักจะอยู่ในพื้นที่ติดกัน มีความเกี่ยวข้องทั้งการจัดการดูแลสภาพแวดล้อม แหล่งน้ำ และป้องกันการปนเปื้อน

ด้วยความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาของการทำนาด้วยความยั่งยืนด้วยการทำนาแบบอินทรีย์ วิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวบ้านอุ่มแสง จึงได้ประสานความร่วมมือจากสมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย และบริษัท ไบโอะอะกรีเลิร์ช (ไทยแลนด์) จำกัด เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ เรื่องระบบเกษตรอินทรีย์สากล การส่งออก และสถานการณ์การค้าข้าวของโลก จนพัฒนาผลิตภัณฑ์ข้าวให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ และเป็นที่ยอมรับของสากล เช่น สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications : GI) ผลิตภัณฑ์อินทรีย์ไทย (Organic Thailand) International Federation of Organic Agriculture Movements : IFOAM, การรับรองผลิตภัณฑ์อาหารและออร์แกนิกของสหรัฐอเมริกา (USDA) FLO ID ๒๗๘๐๖ ของ FAIRETRADE มาตรฐานระบบเกษตรอินทรีย์ของสหภาพยุโรป (EU-NOP) มาตรฐานข้าวหอมมะลิไทย และการรับรองมาตรฐานของผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

การประกอบธุรกิจซื้อขายข้าวอินทรีย์มาตรฐานสากลของวิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวบ้านอุ่มแสง จะเริ่มจากการเจรจาจำนวน ราคา มาตรฐาน และเงื่อนไขอื่น ๆ กับผู้ซื้อต่างประเทศก่อน แล้วจะพิจารณาความสามารถในการแปรรูปของตนเองและการผลิตของสมาชิกที่ผลิตข้าวเปลือกภายใต้เงื่อนไขมาตรฐานที่มีการกำหนด เป็นปัจจัยที่จะต้องพิจารณาคบคู่กัน เท่ากับว่า ด้านหนึ่ง ทำสัญญาขายข้าวไว้ล่วงหน้า แล้วมารับซื้อข้าวเปลือกจากสมาชิกในฤดูเก็บเกี่ยว แล้วไปผลิตเป็นข้าวอินทรีย์ชนิดต่าง ๆ ประกอบด้วย ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ ข้าวมะลิแดง ข้าวมะลินิล ข้าวเหนียวดำ ข้าว Rice Berry และข้าวชัยนาท ๑ เพื่อสนองต่อความต้องการทางการตลาดทั้งในและต่างประเทศ (โดยมีตลาดภายในประเทศ ร้อยละ ๓๐ และต่างประเทศร้อยละ ๗๐) นอกจากนี้วิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวบ้านอุ่มแสง ยังจัดตั้งเครือข่ายการแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสารให้เป็นไปตามมาตรฐาน เรียกว่า “กลุ่มวิสาหกิจโรงสีข้าวอินทรีย์” ร่วมกับโรงสีของสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธกส. ศรีสะเกษ จำกัด (สกต.) ทั้งในจังหวัดศรีสะเกษและจังหวัดใกล้เคียง เช่น โรงสีเกษตรอินทรีย์ สุรินทร์ โรงสีเกษตรอินทรีย์น้ำอ้อมยโสธร

ผลประกอบการของวิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ มีปริมาณการขายข้าวเพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๓,๐๐๐ ตัน เป็น ๓,๙๐๐ ตัน และ ๔,๕๐๐ ตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ ตามลำดับ และมีรายได้ ๘๗, ๙๓ และ ๙๘ ล้านบาท

ตามลำดับ มีกำไรจากการประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน คือ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีกำไร ๑.๗๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๒.๐๗๔ ล้านบาท และ ๒.๓ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ ตามลำดับเช่นกัน มีการนำเอากำไรร้อยละ ๓๐ ไปจัดสรรเป็นเงินปันผล ให้กับสมาชิก ส่วนที่เหลือนำไปจัดการเพื่อการต่าง ๆ เช่น ประกันความเสี่ยง สมทบสวัสดิการของกลุ่มสมาชิก ทุนการศึกษาของลูกหลานสมาชิก สมทบทุนเพื่อสาธารณประโยชน์ ของชุมชน ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการนำเอารายได้พิเศษ (Premium) ที่ได้รับจากองค์กร Fair Trade ไปสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจสอบแปลงนาให้เป็นไปตามมาตรฐาน จัดทำกองทุนเมล็ดพันธุ์และปุ๋ย ผลิตน้ำดื่มชุมชน รวมทั้งการจัดการเพื่อสาธารณกุศลในชุมชน อีกส่วนหนึ่งด้วย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการรวมกันเป็นวิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง และการจัดการข้าวแบบมีมาตรฐานสามารถสร้างรายได้จากการขายข้าวของวิสาหกิจ เฉลี่ยปีละ ๙๓ ล้านบาท เป็นรายได้ทางเศรษฐกิจของคนในพื้นที่ ๒ อำเภอ (อำเภอราชไศล และอำเภอดุสิตลาด) ของจังหวัดศรีสะเกษ อนึ่ง โดยทั่วไปราคาข้าวอินทรีย์ที่มีมาตรฐาน จะสูงกว่าราคาข้าวแบบทั่วไปอย่างน้อยที่สุดร้อยละ ๒๕ จึงเท่ากับว่าราคาข้าวที่วิสาหกิจแห่งนี้ขายได้ ในแต่ละปี ย่อมเป็นการสร้างรายได้เพิ่มให้กับสมาชิกไปในอัตราร้อยละ ๒๕ ไปด้วยเช่นกัน และคิดจากยอดขายเฉลี่ยต่อปี (๙๓ ล้านบาท) ก็จะเท่ากับการสร้างรายได้เพิ่มให้กับชุมชน ๒๓ ล้านบาทต่อปี เปรียบเทียบได้ว่าเป็นรายได้เพิ่มต่อครัวเรือน ๆ ละ ๒๕,๐๕๕ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๘ ของรายได้ครัวเรือนของคนจังหวัดศรีสะเกษ

#### **๒.๔.๔ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านสระยายชี**

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านสระยายชี จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๕ จากการรวมตัวของประชาชนในหมู่ที่ ๕ และ ๖ ตำบลเนินปอ อำเภอสว่างมุง จังหวัดพิจิตร ที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตร ทำนา และมักจะประสบปัญหาเรื่องเงินทุน จึงมีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขึ้นด้วยมติของเวทีประชาคมหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการออมของสมาชิก สร้างความสามัคคีในชุมชน และเป็นแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ และขยายไปสู่กิจการสร้างรายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ของชุมชน เริ่มจากคนจำนวน ๗๔ คน ด้วยทุนเพียง ๒,๔๐๐ บาท ปัจจุบันมีสมาชิก ๑,๔๗๕ คน ครอบคลุมทุกครัวเรือนในหมู่ที่ ๕ และ ๖ มีครัวเรือน (ประมาณ ๕๐๐ ครัวเรือน) และมีเงินสั่งจะสะสม ๔๒,๗๗๖,๗๑๓ บาท

ปัจจุบันมีกิจกรรมบริการสมาชิกทั้งการออมและการกู้ยืมของสมาชิก ให้สมาชิกรู้จักคิด รู้จักออม รู้จักพึ่งพาตนเอง มีการเปิดดำเนินการทุกวัน ที่ ๒๘ ของเดือน

มีบริการต่าง ๆ สำหรับสมาชิกโดยจัดให้มีการบริการเป็นกลุ่ม ๆ ประกอบด้วย (๑) การจัดบริการสินเชื่อเกษตรลอยฟ้า เป็นรูปแบบการรวมกลุ่มซื้อสินค้าในปริมาณมาก ซึ่งจะได้สินค้าราคาถูกลง มีสมาชิกเข้าร่วมในบริการนี้มากกว่า ๑,๐๐๐ คน (๒) การบริการศูนย์สาธิตการตลาดบ้านสระยายชี ซึ่งจัดให้การขายสินค้าอุปโภค บริโภค ให้สมาชิกในราคาต่ำกว่าท้องตลาด มีสมาชิก ๘๕๔ คน (๓) โรงเรียนข้าวสวัสดิการชุมชน ช่วยให้สมาชิกได้ขายข้าวสารแทนการขายข้าวเปลือก ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และรณรงค์ให้มีการทำเกษตรปลอดภัย มีสมาชิก ๘๓๘ คน ในกิจการนี้มีการจ้างงานคนในชุมชนประมาณ ๓๕ คน หมุนเวียนกันทำงาน โดยมีรายได้วันละ ๒๕๐ บาท (๔) ตลาดนัดชุมชน เพื่อให้สมาชิกได้มีที่ขายผลผลิตทางการเกษตร มีสมาชิกร้านค้า ประมาณ ๑๐๐ ร้านค้า

ผลการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านสระยายชี ที่จัดบริการรายการต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสร้างรายได้ของกลุ่มในระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๐) มีรายได้เพิ่มขึ้นโดยต่อเนื่องจาก ๒,๐๘๗,๒๐๗ บาท (ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) เป็น ๒,๕๑๖,๖๖๕ บาท (ปี พ.ศ. ๒๕๕๙) และ ๒,๘๗๒,๓๖๗ บาท (ปี พ.ศ. ๒๕๖๐) ตามลำดับ คิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อปี ๒,๔๙๕,๔๑๓ บาท และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจะนำเอากำไรจากการประกอบกิจการนี้ไปจัดสรรเป็นการปันผลต่อสมาชิก เป็นสวัสดิการสำหรับสมาชิก เป็นค่าตอบแทนกรรมการและสำรองไว้เพื่อการบริหารงาน แต่ที่โดดเด่นไปจากกลุ่มอื่น คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านสระยายชี จัดสรรเงินจากกำไรไปจัดตั้งเป็นกองทุนสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้ผู้สนใจประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มทอผ้า กลุ่มพริกแกง กลุ่มกล้วยฉาบ และกลุ่มไม้กวาด จำนวนเงินกลุ่มละ ๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นการริเริ่มสำหรับการสร้างอาชีพสร้างรายได้เพิ่ม ให้เป็นวิสาหกิจชุมชนที่เป็นวงจรต่อเนื่องออกไป

#### **๒.๔.๕ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านดอนคา**

บ้านดอนคา เป็นชุมชนหมู่บ้าน หมู่ที่ ๒ ตำบลทอนหงส์ อำเภอพรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดในพื้นที่ภาคใต้ และมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ ๒ ของประเทศ แต่มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ย ๑๙๒,๙๑๐ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยทั่วประเทศอยู่ที่ ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี (จากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๕๖๒) การประกอบอาชีพของคนบ้านดอนคา จะเป็นอาชีพสวนยางพารา และสวนผลไม้ มีรายได้พอที่จะเก็บออม แต่ไม่สะดวกที่จะใช้บริการรับฝากเงินธนาคาร ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านอ้ายเขียว ซึ่งอยู่ใกล้กัน จึงเป็นแรงจูงใจให้

กลุ่มแม่บ้านบ้านดอนคา ริเริ่มรวมกลุ่มเพื่อการดังกล่าว โดยเริ่มต้นจากสมาชิกเริ่มแรก จำนวน ๓๗ คน เงินสะสมก้อนแรกจำนวน ๒,๘๕๗ บาท จัดตั้งเป็น “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต” เมื่อวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ ด้วยการสนับสนุนจากนายณรงค์ ปรีชา ประธานอำนวยการ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านอ้ายเขียว ทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว มีนายชวน ศรีอินทร์ ทำหน้าที่เป็นประธานคนแรก และนายวิโรจน์ คงปัญญา เป็นประธานกลุ่มคนต่อมาจนถึงปัจจุบัน

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านดอนคา มีคณะกรรมการ ๓ คณะ ประกอบด้วย (๑) คณะกรรมการบริหาร มี ๙ คน มีหน้าที่ผลัดเวรมากลั่นกรองเอกสาร เพื่อประกอบการนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะประชุมอนุมัติเงินกู้ของสมาชิก ทุกวันพฤหัสบดี (๒) คณะอนุกรรมการ มีทั้งสิ้น ๓๕ คน ทำหน้าที่เป็นผู้รับเงินออม/คืนเงินกู้ ของสมาชิกประจำเดือน ทุกวันที่ ๓ และ ๔ ของเดือน โดยมีการจัดแบ่งสมาชิกผู้กู้ให้กรรมการ แต่ละคนรับผิดชอบดูแล (๓) คณะกรรมการสาขา จำนวน ๑๗ คน เป็นกรรมการที่ทำหน้าที่ เหมือนกับคณะอนุกรรมการ แต่มีพื้นที่ที่รับผิดชอบตามเขตปกครองที่อยู่นอกเหนือตำบลทอนหงส์ ประกอบด้วย ตำบลไทยบุรี โพธิ์ทอง นบพิตดำ กะหรอ และท่าศาลา จึงเท่ากับว่า กลุ่มออมทรัพย์นี้ มีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมพื้นที่ ๓ อำเภอของจังหวัดนครศรีธรรมราช (พรหมคีรี นบพิตดำ และท่าศาลา) มีสมาชิกร่วมใช้บริการมากถึง ๑๔,๐๐๐ คน

การบริการของกลุ่มออมทรัพย์นี้ จัดให้มีการระดมเงินออม และบริการ เงินกู้สำหรับสมาชิก ให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือเกื้อกูลมากกว่าการออมเพื่อหวังผลในกำไร (แบบลงทุนเพื่อหวังปันผล) ให้สมาชิกได้ใช้จ่ายเพื่อการประกอบอาชีพ และใช้จ่ายตามความจำเป็น ของการใช้ชีวิตประจำวัน ปลุกฝังให้สมาชิกยึดหลักคุณธรรม ๕ ประการ คือ (๑) ซื่อสัตย์ ต่อตนเอง ต่อองค์กร (๒) เสียสละต่อเพื่อนสมาชิก (๓) ร่วมรับผิดชอบต่อองค์กร สมาชิกและเพื่อน ร่วมงาน (๔) คำนึงถึงชีวิตในอนาคตของเพื่อนสมาชิก เพื่อนร่วมงาน และผู้ยากลำบาก (๕) ยึดมั่น ในหลักการเกื้อกูล วางมาตรการในการติดตามหนี้ ในกรณีที่สมาชิกขาดการส่งเงินตามกำหนด โดยกำหนดเป็นมาตรการไว้ ๕ ขั้นตอน ประกอบด้วย (๑) จดหมายเตือน (๒) ให้กรรมการติดตาม (๓) ให้นำความแจ้งเป็นหนังสือ (๔) ให้นำความเจรจากดกลาง (๕) ให้ดำเนินฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งตั้งแต่มีการจัดตั้งกลุ่ม มีผู้ที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้ ไปทั้งสิ้น ๖๕ ราย แต่ไม่มี รายใดที่จะต้องอาศัยการตัดสินโดยศาล

การบริการเงินกู้สำหรับสมาชิก จะประกอบไปด้วย (๑) เงินกู้สำหรับการประกอบอาชีพ เช่น วัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร (๒) เงินกู้เพื่องานพิธีกรรม เช่น การจัดงานบวช

งานแต่งงาน (๓) เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน (๔) เงินกู้ลอยฟ้า-กู้เพื่อซื้อสินค้าอุปโภค เช่น มอเตอร์ไซด์ โทรทัศน์ รถยนต์ นอกจากนี้ยังมีบริการกู้ยืมฉุกเฉิน (ซึ่งมีวงเงินไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท สมาชิกจะค้ำประกันด้วยสมุดเงินฝาก) การกู้เงินจะต้องมีสมาชิกค้ำประกัน และบางกรณีจะต้องมีหลักทรัพย์ประกอบการค้ำประกันด้วย แต่หากเป็นการกู้ยืมเพื่อที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน จะจัดเป็นการกู้แบบจำนอง คือวิสาหกิจเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นก่อนแล้วจึงให้สมาชิกผ่อนชำระตามวิธีการของการออม/การชำระคืน

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านดอนคา ได้จัดตั้งเป็น “วิสาหกิจชุมชน กองทุนออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านดอนคา” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ผลประกอบการในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มียอดเงินฝาก ๑๗๑,๑๘๖,๔๓๒.๕๗ บาท เงินปล่อยกู้ให้กับสมาชิก ๑๒๓,๓๙๖,๔๗๒.๐๐ บาท มีกำไรจากการดำเนินงาน ๑๐,๕๗๑,๓๖๐ บาท มีสินทรัพย์รวม ๑๙๐,๗๒๒,๐๔๑.๐๔ บาท (รวมทุนเรือนหุ้น) ถือได้ว่าเป็นกลุ่มออมทรัพย์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในประเทศไทย ที่มีการระดมเงินเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันที่มีการบริหารจัดการที่ผสมผสานกันทั้งมาตรการทางสังคมของชุมชน หลักเกื้อกูลของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มาตรการทางกฎหมาย การค้ำประกันโดยหลักทรัพย์ และการจัดบริการเงินกู้ยืมที่พัฒนาไปตามความต้องการของสมาชิก การจัดสรรกำไรของผลการดำเนินงานในแต่ละปีจะประกอบไปด้วย การปันผลต่อสมาชิก ร้อยละ ๖๐, สวัสดิการสำหรับสมาชิก ร้อยละ ๒๐, ค่าตอบแทนกรรมการ ร้อยละ ๑๐, สำรองตามกฎหมาย ร้อยละ ๕ และจัดสรรเพื่อการลงทุน ร้อยละ ๕

นอกจากจะเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขนาดใหญ่แล้ว จุดเด่นของวิสาหกิจชุมชนกองทุนออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านดอนคา คือ การจัดสรรกำไรที่นำไปลงทุนต่อร้อยละ ๕ ในลำดับสุดท้ายของรายการข้างต้น ซึ่งจะเป็นความแตกต่างออกไปจากการจัดการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตโดยทั่วไป มีการร่วมลงทุนในกิจการต่าง ๆ ในชุมชนประกอบด้วย (๑) ร่วมลงทุนและร่วมบริหารในกิจการโรงแปงขนมจีน (๒) ร่วมลงทุนกับเทศบาลตำบลทอนหงส์ ในกิจการโรงปุ๋ยชีวภาพ (๓) ร่วมลงทุนกับกลุ่มเกษตรกรในกิจการโรงแย้มยางพาราและอบแห้ง ซึ่งล้วนแต่เป็นวิสาหกิจชุมชนที่ร่วมแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนเป็นการสร้างรายได้ และสร้างการจ้างงานในชุมชนขึ้นเป็นวงจรเศรษฐกิจให้ขยายตัวต่อไปอีกลำดับหนึ่ง



## สรุป

กรณีตัวอย่างการจัดการตนเองของชุมชนที่เข้มแข็งของไทยทั้ง ๕ กรณี แต่ละแห่งล้วนแต่สร้างงานใหม่ สร้างรายได้ใหม่ และสร้างเศรษฐกิจขึ้นใหม่ในระดับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจชุมชนทอผ้าบ้านนาต้นจั่น ที่สร้างรายได้ให้กับชุมชนโดยเฉลี่ย ๗.๗ ล้านบาทต่อปี วิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกีฮ้น ที่สร้างรายได้จากผลิตภัณฑ์สมุนไพรทั้งเวชสำอาง เครื่องดื่ม และสินค้าอุปโภคที่มีมาตรฐานและส่งออกขายไปยังต่างประเทศ และสร้างรายได้ให้กับชุมชนเฉลี่ยปีละ ๕ ล้านบาท วิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง ที่รับซื้อข้าวและส่งเสริมชาวนาสมาชิกทำนาอินทรีย์ที่มีมาตรฐานแล้วจัดจำหน่ายทั้งในและต่างประเทศ สร้างรายได้ให้กับชุมชน เฉลี่ยปีละ ๘๓ ล้านบาท ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านสระยายชี เป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่มีสมาชิก ๑,๔๗๕ คน สามารถระดมเงินออมแบบสัจจะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ มาจนถึงปัจจุบัน มีเงินออมมากถึง ๔๒ ล้านบาทเศษ แล้วนำเอาเงินเหล่านั้นไปจัดสรรเพื่อการต่าง ๆ สำหรับการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชุมชนแล้วยังนำเอากำไรสุทธิของกลุ่มไปจัดสรรเป็นกองทุนพัฒนาอาชีพอีกลำดับหนึ่ง และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านดอนคา ก็สร้างรายได้จากการระดมเงินออมของชุมชนเช่นเดียวกับบ้านสระยายชี แต่กรณีบ้านดอนคา มีสมาชิกมากถึง ๑๔,๐๐๐ คน เป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมประชาชนมากถึง ๓ อำเภอ ปัจจุบันมีเงินออมและวงเงินปล่อยกู้ให้กับสมาชิกไหลเวียนมากกว่า ๑๐๐ ล้านบาทต่อปี มีกำไรต่อปี ๑๐ ล้านบาทโดยประมาณ และนำเอากำไรสุทธิไปจัดสรรเพื่อการลงทุนสร้างวิสาหกิจต่อเนื่องในชุมชนทั้งโรงแปงขนมจีน กิจการปุ๋ยชีวภาพ และโรงรมยางพาราและอบแห้ง

การสร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างเศรษฐกิจในระดับชุมชนข้างต้น เป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความสามารถของการจัดการตนเองของชุมชน อันเป็นผลมาจากการนำของผู้นำชุมชนที่ลักษณะเป็นผู้นำสูง มีความคิดสร้างสรรค์ มีความอดทน มีทักษะในการประสานงาน และสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ผสมผสานระหว่าง “ทุนสนับสนุน” ที่มาจากองค์กรภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ กับ “ทุนความรู้” ซึ่งทำให้เกิดการจัดการผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่มีมูลค่าสูงกว่าเดิม เช่น การรับรองข้าวอินทรีย์ตามมาตรฐานต่าง ๆ ของวิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง และผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ผลิตจากโรงงานที่มีมาตรฐาน GMP ของวิสาหกิจชีววิถีตำบลน้ำเกีฮ้น และ “ทุนทางสังคม” ซึ่งเป็นทุนดั้งเดิมที่มีอยู่แล้วแบบเกื้อกูล แบบญาติพี่น้องที่ดูแลกันในสังคมชุมชน แล้วได้นำมาใช้เป็นกลไกในการจัดการงานออมทรัพย์ทั้งที่บ้านสระยายชีและดอนคา รวมทั้งเป็นกลไกสอดประสานเข้ากับงานตรวจสอบภายในของการควบคุมมาตรฐานการผลิตข้าวอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนศูนย์ข้าวชุมชนบ้านอุ่มแสง ที่สามารถสร้างรายได้จากยอดขายได้เกือบ ๑๐๐ ล้านบาทต่อปี

## บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

การกำหนดวิธีการ กิจกรรมต่าง ๆ และรายละเอียดการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล นับตั้งแต่การคัดเลือกศูนย์จัดการกองทุนชุมชนมาใช้เป็นตัวแทนในการศึกษา วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การเขียนวิธีพิจารณาศึกษา มีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การได้มาซึ่งข้อมูลที่สามารถตอบปัญหาของการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้

การพิจารณาการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และประสบการณ์การจัดการความยากจน และความเหลื่อมล้ำในระดับชุมชน เมือง และประเทศ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจให้ได้ทราบองค์ความรู้ของประเด็นที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะ แนวทางปฏิบัติที่ดีของทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อศึกษา เสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการได้กำหนดให้มีวิธีการดำเนินการพิจารณาศึกษา ดังนี้

### ๓.๑ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ไขปัญหาความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการ โดยตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว

### ๓.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้

#### ๓.๒.๑ การเก็บข้อมูลในขั้นตอนที่ ๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ

๑) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ยุทธศาสตร์ นโยบาย มาตรการ ผลงานทางวิชาการ เอกสารทางราชการ บทความ หนังสืออ้างอิงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาพิจารณาศึกษา

๒) ศึกษากรณีตัวอย่างของการจัดการปัญหาหนี้ครัวเรือนทั้งของไทย และต่างประเทศ

๓.๓.๒ การเก็บข้อมูลในขั้นตอนที่ ๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลปฐมภูมิ

๑) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการขอข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงจากบุคคลและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

ก. คณะกรรมการเชิญบุคคล หน่วยงานมาชี้แจงให้ข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริง

ข. ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึกและข้อมูลเทปบันทึกเสียงมาวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปความคิดเห็น

๒) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมมนา/เสวนาเพื่อระดมความคิดเห็น

ก. ผู้ศึกษาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ร่วมกับตัวแทนขององค์กรที่สนับสนุนงานด้านเศรษฐกิจชุมชน และตัวแทนชุมชน โดยใช้ประเด็นตามแบบสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้

ข. ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึกและข้อมูลเทปบันทึกเสียงมาวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปความคิดเห็น

๓) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาดูงานในประเทศ

ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึกและข้อมูลเทปบันทึกเสียงมาวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปความคิดเห็น

๓.๓ การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

๓.๓.๑ ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิที่มีอยู่ แล้วประมวลเป็น “กรอบสำหรับการพัฒนาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ” เพื่อเป็นกรอบการสังเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนาความสามารถของชุมชนต่อการจัดปัญหาหนี้สิน-เศรษฐกิจในระดับครัวเรือน ขององค์กรชุมชน การจัดการของท้องถิ่น และการจัดการในระดับนโยบาย เช่น

๑) การดำเนินงานตามโครงการและแผนงานเรื่องการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ของกรมการพัฒนาชุมชน และงานตามโครงการอื่นของภาครัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ

๒) การจัดการเศรษฐกิจของชุมชน – วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม ที่เกิดขึ้นจากความพยายามรวมกลุ่มของชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้สามารถ แข่งขันในระบบเศรษฐกิจการตลาดได้

๓.๓.๒ นำผลการศึกษามีการสังเคราะห์ข้อมูลตาม ๓.๔.๑ ไปจัดให้มีการประชุม เชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระหว่างนักวิจัย ตัวแทนขององค์กรที่สนับสนุนงานด้านเศรษฐกิจ ชุมชน และตัวแทนของชุมชน แล้วประมวลเป็นข้อเสนอแนะที่จะนำไปแปรผลเป็นนโยบาย ในเรื่องต่าง ๆ

### ๓.๔ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาเชิงคุณภาพ จึงไม่ใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล



## บทที่ ๔

### กรณีศึกษา การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน

ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน เป็นงานที่ดำเนินงานตามแผนโครงการตามโครงสร้างของกรมการพัฒนาชุมชน โดยมีสำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกขององค์กรชุมชนในพื้นที่ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตกองทุนหมู่บ้าน และกองทุน โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน กข.คจ. นำเอาปัญหาภาระหนี้สินที่มีอยู่กับกองทุน/แหล่งเงินทุนต่าง ๆ มาจัดการร่วมกัน ผลการดำเนินงานในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จนถึง ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีการจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชนไปจำนวนทั้งสิ้น ๙๒๔ แห่ง กระจายไปตามพื้นที่ในระดับชุมชน-หมู่บ้าน (กระจายไปตามพื้นที่ของอำเภอในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานคร อำเภอละ ๑ แห่ง โดยมีบางจังหวัดจะมีศูนย์จัดการกองทุนชุมชนมากกว่า ๑ แห่งต่ออำเภอ ๑ เช่น เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ตราด นครนายก สระแก้ว นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต อุดรธานี ขอนแก่น ชัยภูมิ บุรีรัมย์ อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี เชียงใหม่ พะเยา แพร่ ตาก พิษณุโลก เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร และพิจิตร) มีการจัดการแก้ปัญหาหนี้ของครัวเรือนทั่วประเทศไปแล้ว ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๔๐,๒๓๑ ครัวเรือน โดยปรับโครงสร้างหนี้จากครัวเรือนแบบหลายสัญญาเป็น ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญาได้ ๓๕,๖๖๙ ครัวเรือน ซึ่งทำให้มูลหนี้ลดลงจากเดิม ๗๑๘,๑๐๔,๑๙๐ บาท (เฉลี่ย ๒๐,๑๓๒.๔๕ บาท/ครัวเรือน ) และปลดหนี้ไปได้ ๔,๕๖๒ ครัวเรือน เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๓,๗๒๓,๓๐๖ บาท

กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดประกวดผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน และจัดรางวัลการจัดการศูนย์ดีเด่น เป็นรางวัลประจำปี มีศูนย์ฯ ที่รับรางวัลไปแล้ว ๓๖ แห่ง โดยการศึกษานี้ได้เลือกมาใช้เป็นพื้นที่ตัวแทนเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษา ๔ แห่ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๔.๑ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย จังหวัดจันทบุรี

##### ๔.๑.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

ตำบลซากไทย เป็นตำบลหนึ่งซึ่งอยู่ในเขตปกครองของอำเภอเขาฉกรรจ์ จังหวัดจันทบุรี พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ลูกคลื่นและที่ลาดชัน ตั้งอยู่ในเขตอากาศร้อนชื้น มีฝนตกติดต่อกันประมาณ ๖ เดือนต่อปี อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปี ๒๘.๔๖ องศาเซลเซียส

และได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้มี ๓ ฤดู คือ ฤดูร้อนตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงกลางเดือนพฤษภาคม ฤดูฝนตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม และฤดูหนาว ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ จึงเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ ด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะพืชสวน เช่น ทุเรียน มังคุด ลองกอง ฯลฯ จากการสำรวจข้อมูล ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่า จังหวัดจันทบุรี เป็นจังหวัดที่รายได้ครัวเรือน ๒๙๘,๕๑๗ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งอยู่ที่ ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี แต่ข้อมูลของชุมชนบ้านซากไทย ซึ่งเป็นหมู่บ้านหมู่ที่ ๔ ของตำบลซากไทย กลับมีรายได้ครัวเรือน เพียง ๒๑๒,๘๑๗ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดและค่าเฉลี่ยของประเทศ

หมู่บ้านซากไทย เป็นหมู่บ้านขนาดเล็กมีจำนวนครัวเรือน จำนวน ๑๙๙ ครัวเรือน และมีประชากร จำนวน ๕๗๖ คน เป็นคนพื้นเมือง คือ ชาวชอง ประมาณร้อยละ ๓๕ ส่วนที่เหลือเป็นคนชนชาติลาวและไทย ที่อพยพเข้ามาอาศัยทำกินในภายหลัง กล่าวโดยสรุปได้ว่า คนบ้านซากไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้านพืชสวน มีรายได้ขึ้นอยู่กับกำหนดยieldไม้ ตามฤดูกาล ซึ่งราคามักจะผันผวนไปตามการเคลื่อนไหวของระบบตลาด และกล่าวโดยรวมได้ว่า คนบ้านซากไทยมีรายได้ครัวเรือนที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดและของประเทศ

#### ๔.๑.๒ การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

การก่อตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย มาจากการดำเนินงานตามนโยบาย ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในการจัดการการเงินของชุมชนในระดับครัวเรือน ที่ไปกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ทั้งในชุมชนและสถาบันการเงินที่เพิ่มมากขึ้น ๆ ไปตามลักษณะ กิจกรรมการประกอบอาชีพและการใช้ชีวิตประจำวันตามความจำเป็นและผูกพัน ของแต่ละครอบครัว ทั้งความจำเป็นในการดูแลพืชสวน การส่งลูกเรียนหนังสือ และการใช้จ่าย รักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย ฯลฯ ทำให้ครัวเรือนในชุมชนตกอยู่ในสถานะต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุน เหล่านี้ ครัวเรือนหลายกองทุน/แหล่งเงินกู้ และเริ่มติดขัดการผ่อนชำระ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากปีไหนมีรายได้จากผลิตผลทางการเกษตรไม่ดี จะมีรายได้ไม่เพียงพอ จึงเท่ากับไปซ้ำเติม สถานะการขัดสนทางเศรษฐกิจและลดทอนคุณภาพชีวิตให้ด้อยลงไปอีก กรมการพัฒนาชุมชน จึงได้มีการประชุมตัวแทนชุมชนทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชน โดยใช้ระยะเวลา ในการประชุม ชี้แจงหารือ และหาบทสรุปร่วมกันประมาณเกือบปี เริ่มจัดตั้งสถาบันการจัดการ เงินทุนชุมชนบ้านซากไทย เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (โดยที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านซากไทย ได้รับการรับรองเป็นองค์กรมาตรฐาน Smart Saving Good : SSG โดยกรมการพัฒนาชุมชน)

ปรับเป็น “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชาไทย” ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชาไทยทำหน้าที่ปรึกษา เพื่อส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความมั่นคง และมีการบริหารจัดการเงินทุนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ

การจัดตั้งศูนย์ฯ มีเป้าหมายที่จะหาแนวทางจัดการหนี้ที่มีอยู่ของสมาชิกให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการ มีการจัดวางระเบียบ สํารวจและจัดทำทะเบียนลูกหนี้คนในชุมชน วิเคราะห์ข้อมูลลูกหนี้ โดยแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่กู้ยืมเงินจากกองทุนเดียว และกลุ่มที่กู้ยืมมากกว่า ๑ กองทุนขึ้นไป จัดประเภทลูกหนี้ที่กู้ยืมเงินมากกว่า ๑ สัญญา ให้คํานึงถึงวงเงิน อัตราดอกเบี้ย และการผ่อนชำระ แล้วคณะกรรมการจัดประสานความร่วมมือ และจัดหาแหล่งเงินทุนของชุมชน (แหล่งอื่น) ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า มาปิดบัญชีของแหล่งเงินกู้เดิมที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง หรือมีงวดการผ่อนชำระไม่สอดคล้องกับความสามารถของสมาชิก ซึ่งเป็นแนวทางของการปรับโครงสร้างหนี้ของครัวเรือนที่มักจะมีหลายบัญชี ให้เป็น ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา

จากการดำเนินงานตามแผนงานของการปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือน ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา พบว่า มีชุมชนที่ร่วมเป็นสมาชิกในโครงการนี้ทั้งสิ้น ๑๓๓ ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ ๖๗ ของประชากรหมู่บ้าน) จำนวนทั้งสิ้น ๘,๐๓๕, ๐๘๐ บาท จำนวนเงินที่เป็นหนี้ต่อรายจะอยู่ระหว่าง ๑๑,๐๐๐ - ๙๗,๐๐๐ บาท และเป็นหนี้กับกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ประกอบด้วย (๑) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวน ๔,๐๓๓,๐๘๐ บาท (ร้อยละ ๕๐ ของจำนวนหนี้รวม) (๒) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ) จำนวน ๓,๖๗๓,๐๐๐ บาท (ร้อยละ ๔๖ ของจำนวนหนี้รวม) (๓) กองทุนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) จำนวน ๓๒๙,๐๐๐ บาท (ร้อยละ ๔ ของจำนวนหนี้รวม) ในจำนวนนี้มีครัวเรือนที่เป็นหนี้มากกว่า ๑ สัญญา จำนวน ๖๒ ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ ๓๒ ของประชากรหมู่บ้าน และร้อยละ ๔๗ ของสมาชิกศูนย์) ทั้งนี้ยังไม่รวมหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สหกรณ์การเกษตร ญาติ พี่น้อง และเพื่อนบ้าน

คณะกรรมการศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชาไทย นำเอาข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืนของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน มาพิจารณา ลำดับจัดสรรเป็น “เมนู” เพื่อบริการ และการทำความเข้าใจสร้างเป็นทางเลือกในการใช้บริการ สำหรับการปรับโครงสร้างหนี้ รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๑ ข้างล่างนี้



ตารางที่ ๔.๑ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืน  
ของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย  
จังหวัดจันทบุรี

เมนู	วงเงินกู้ ต่อราย	อัตรา ดอกเบี้ยต่อปี (ร้อยละ)	แหล่งกู้ยืม	การเปิด ให้บริการ	เงื่อนไขการ ชำระเงินต้น	เงื่อนไข การชำระ ดอกเบี้ย
จำนวน ๓๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ บาท						
๑	ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐	๓	กข.คจ.	ทุกเดือน	ชำระคืน ๑ ปี	ทุกเดือน
๒	๓๐,๐๐๐- ๕๐,๐๐๐	๖	กทบ.	ปีละ ๑ ครั้ง	ชำระคืน ๑ ปี	ทุกเดือน
จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ให้เลือก “แพ็คเกจ ๓ ๕ ๗”						
๓	> ๕๐,๐๐๐	๑๐	กลุ่มออม ทรัพย์	ทุกเดือน	ชำระคืนภายใน ๓ ปี (ร้อยละ ๓๕ ต่อปี)	ทุกเดือน
๕	> ๕๐,๐๐๐	๑๒	กลุ่มออม ทรัพย์	ทุกเดือน	ชำระคืนภายใน ๕ ปี (ร้อยละ ๒๐ ต่อปี)	ทุกเดือน
๗	> ๕๐,๐๐๐	๑๕	กลุ่มออม ทรัพย์	กู้ได้ทุก เดือน	ชำระคืนภายใน ๗ ปี (ร้อยละ ๑๕ ต่อปี)	ทุกเดือน

๔.๑.๓ ผลของการดำเนินงาน

จากการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย ได้ปรับบัญชีหนี้ครัวเรือนที่เป็นหนี้อยู่หลายสัญญาต่อครัวเรือนให้เป็น ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา โดยเลือกใช้บริการตามเมนูทางเลือกต่าง ๆ ที่จัดให้เป็นบริการข้างต้นได้ทั้งสิ้น จำนวน ๔๑ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๖๖ ของครัวเรือนที่เป็นหนี้หลายสัญญา (หรือร้อยละ ๓๑ ของครัวเรือนที่เป็นหนี้จากการสำรวจ หรือ ร้อยละ ๒๑ ของจำนวนประชากรของชุมชน)

การปรับโครงสร้างหนี้ข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในการใช้บริการจากแหล่งเงินทุนของชุมชนในแต่ละกองทุนให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ลดหนี้และปลดหนี้ให้กับสมาชิกจำนวน ๓๐ ราย (ปรับลดหนี้ ๒๗ ราย ปลดหนี้ ๓ ราย) ของจำนวนสมาชิกที่เป็นหนี้ ๔๑ ราย ปรับลดวงหนี้เดิม ๓,๒๙๖,๘๐๔ บาท เหลือ ๒,๕๙๐,๕๓๔ บาท ลดลงไป ๗๐๖,๒๗๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๔ ของวงหนี้เดิม โดยมีสมาชิกจำนวน ๑๑ ราย จะได้ประโยชน์จากอัตราดอกเบี้ยที่ลดลงและได้รับเงื่อนไขการผ่อนชำระคืนที่ผ่อนปรนมากขึ้นกว่าเดิม รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๒ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๒ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย จังหวัดจันทบุรี  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

	รายการ	ครัวเรือน	จำนวนหนี้ (บาท)
๑	หนี้รวมแบบหลายสัญญาต่อครัวเรือนของ ชุมชน/สมาชิก	๑๓๓	๘,๐๓๕, ๐๘๐
๒	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๖๐,๔๑๔ บาท		
๓	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๒๘.๔		
๔	จำนวนหนี้รวมแบบหลายสัญญาต่อครัวเรือน ร่วมโครงการ	๒๗	๑,๙๑๕,๕๓๔
๕	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๗๐,๙๔๕ บาท		
๖	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือนร้อยละ ๓๓.๓		
๗	การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา		
	ลดหนี้	๒๔	๕๖๗,๒๗๐
	ปลดหนี้	๓	๗๐,๐๐๐
๘	รวมลดหนี้และปลดหนี้	๒๗	๖๓๗,๒๗๐
๙	หนี้หลังจากการปรับปรุงโครงสร้าง		๑,๒๗๘,๒๖๔
๑๐	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๔๗,๓๔๓ บาท		
๑๑	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๒๒.๒		

ข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ทราบว่า ข้อจำกัดของศูนย์ในการจัดการหนี้ให้สมาชิกที่แผนการปรับโครงสร้างหนี้แบบ ๑ คริวเรือน ๑ สัญญา ไม่สามารถจะจัดการปัญหาหนี้ของครัวเรือนที่มีสัญญาเงินกู้หลายบัญชีได้ครบทั้ง ๖๒ ราย เพราะว่า (๑) จำนวนเงินทุนของแหล่งเงินทุนโดยเฉพาะที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมีไม่เพียงพอที่จะให้บริการ (๒) สมาชิกยังมีความลังเลใจที่จะใช้บริการเงินกู้แบบสัญญาเดียว ยังมีความเชื่อว่า การมีแหล่งเงินกู้หลายแหล่งจะรองรับความเสี่ยงในยามฉุกเฉินได้ดีกว่า

#### ๔.๑.๔ การริเริ่มจัดการด้านเศรษฐกิจ

จากความสำเร็จของการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนของบ้านชากไทย กรมการพัฒนาชุมชน ได้สนับสนุนให้ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนริเริ่มการจัดการเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยจัดงบประมาณสนับสนุนให้กับศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ปีละ ๔๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ จัดตั้งเป็น “กองทุนสำนึกดี บริหารหนี้ได้” รวมเป็นเงินทั้ง ๑๒๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปส่งเสริมการประกอบอาชีพต่าง ๆ ของสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลดต้นทุนในการประกอบอาชีพ และการสร้างรายได้เสริม รวมทั้งกิจกรรมสาธิตการผลิตฮอโมนไข่และอาหารเสริมคุณภาพสูง เป็นการสร้างความรู้ตัวอย่างให้กับสมาชิกกองทุนนี้ ได้สนับสนุนงานในกิจกรรมข้างต้นไป เป็นเงิน ๘๒,๐๐๐ บาท มีเงินกองทุนคงเหลืออยู่ ๓๘,๐๐๐ บาท

นอกจากการริเริ่มการจัดการเศรษฐกิจของกองทุนสำนึกดี บริหารหนี้ได้แล้ว ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานในกิจกรรมตามโครงการต่าง ๆ ตามกระบวนการของการรวมกลุ่มและหลักของการเกื้อกูล ทั้งที่เป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นเองและเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร ยั่งยืน ธนาคารชยะ กลุ่มปรับปรุงคุณภาพผลไม้ กลุ่มท่องเที่ยวชุมชนบ้านชากไทย กองทุนสวัสดิการออมวันละ ๑ บาท กองทุนแม่ของแผ่นดิน กองทุนปุ๋ย ร้านค้าชุมชน กลุ่มบริหารจัดการน้ำ และกลุ่มเลี้ยงไส้เดือน

ผลจากการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ ทำให้ศูนย์ฯ ได้รับรางวัลมาโดยตลอด และล่าสุดได้รับรางวัล “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนดีเด่น” ประเภทศูนย์จัดการกองทุนชุมชนดีเด่นของกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๑

#### ๔.๑.๕ สรุป

การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ที่มีสมาชิกขององค์กรในระดับชุมชน ๓ หน่วย คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้าน และกองทุนโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน กข.คจ. ซึ่งต่างมีสมาชิกเป็นรายเดียวกันที่เป็นผู้กู้เงิน ซึ่งเป็นที่มาของการกู้เงินแบบหลายสัญญา ต่อครัวเรือน จำนวน ๖๒ ราย จากจำนวนผู้กู้ (ลูกหนี้) ๑๓๓ ราย ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ได้จัดทำเมนูการเลือกรายการกู้เงินที่เหมาะสมกับความสามารถในการชำระคืน ตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่อีก ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ โครงการดังกล่าว ได้ลดหนี้ของสมาชิกลงไปได้ ๗๐๖,๒๗๐ บาท หรือร้อยละ ๒๑.๔ ของวงหนี้เดิม ซึ่งเป็นการลดภาระการใช้จ่ายของครัวเรือนของสมาชิกผู้ร่วมโครงการที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง จำนวน ๔๑ ครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๑ ของประชากรหมู่บ้าน ในขณะที่เดียวกันก็ยังทำให้ปริมาณเงินของกองทุนในชุมชนมีเหลือที่จะไปจัดสรรเพื่อการอื่นเพิ่มขึ้น อันเป็นการเพิ่มความสามารถให้กับชุมชนโดยรวมอีกลำดับหนึ่ง

กล่าวได้ว่า ความสำเร็จและผลลัพธ์ของการดำเนินงานข้างต้น เป็นผลมาจากการจัดการแบบรวมกลุ่มของชุมชน โดยมีผู้นำที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการบริหารจัดการประสานความร่วมมือกับกรรมการของกองทุนทั้ง ๓ แห่ง ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันมากกว่า ร้อยละ ๘๐ ประกอบกับกรรมการพัฒนาชุมชน ได้มีการประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเงินทุนทั้ง ๓ แห่ง จึงเอื้ออำนวยต่อการจัดการในระดับปฏิบัติการของการรวมการจัดการหนี้

อนึ่ง การจัด “เมนูบริการ” โดยเรียงลำดับความสำคัญของอัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการกู้ และการผ่อนชำระ รวมทั้งการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสมาชิกผู้ร่วมโครงการนั้น ได้สร้างผลลัพธ์ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อชุมชน ทั้งนี้ก็เพราะนอกจาก การปรับลด/ปลดหนี้ของสมาชิก จะทำให้เงินในกองทุนมีเหลือที่จะนำไปใช้สนับสนุนต่อสมาชิกเพิ่มขึ้น อันเป็นเรื่องของการสร้างประสิทธิภาพสูงสุดให้กับการจัดการกองทุนแล้ว ยังทำให้สมาชิก (ชุมชน) ได้เรียนรู้และพัฒนา ระบบการคิดที่เป็นเหตุเป็นผลตามไปกับการพิจารณาเมนูเหล่านั้นไปด้วย ซึ่งถือว่า มีการเรียนรู้ทางสังคมเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในโครงการนี้ และเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความสามารถใหม่ของชุมชนเรื่องหนึ่งที่สำคัญ

ภาพที่ ๔.๑ การประชุม Workshop เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย จังหวัดจันทบุรี



## ๔.๒ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย

### ๔.๒.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

ชุมชนบ้านโป่ง เป็นหมู่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ตำบลป่าแดด มีจำนวน ๒๒ หมู่บ้าน (๕ หมู่บ้าน เป็นชุมชนชาวเขาเผ่าลาหู่ และเผ่าอาข่า) เป็นตำบลได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ต่อมาได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๙ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา และบางส่วนเป็นที่ราบ มีป่าไม้ค่อนข้างสมบูรณ์เป็นต้นกำเนิดแม่น้ำแม่ตาซ้าง ซึ่งเป็นแม่น้ำสำคัญของตำบล ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลบ้านหลวง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ และ ตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ทิศใต้ ติดกับ ตำบลแม่พริก และ ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลแม่พริก อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย

และทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลศรีถ้อย อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย และตำบลแม่คะ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

ข้อมูลทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายจากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นจังหวัดที่มีตัวเลขรายได้ครัวเรือน ๒๐๕,๑๐๔ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี ต่ำกว่าตัวเลขเฉลี่ยของประเทศ ที่อยู่ในระดับ ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี รายได้ครัวเรือนของประชาชนในตำบลป่าแดด ๒๒๑,๗๒๔ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของจังหวัด บ้านโป่ง ซึ่งมีประชากร ๑๒๙ ครัวเรือน (๓๕๙ คน ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๖๑) มีรายได้ครัวเรือน ๒๔๗,๙๒๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งสูงกว่าตัวเลขเฉลี่ยของจังหวัดและตำบล โดยที่ประชาชนของบ้านโป่งโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรม เช่น ทำไร่ ทำนา ทำสวน

#### ๔.๒.๒ การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

จากการสำรวจข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ พบว่า ปัญหาการจัดการหนี้ของสมาชิก ที่มีต่อแหล่งเงินทุนสนับสนุน (แหล่งเงินกู้) ของชุมชนบ้านโป่ง เกิดขึ้นเพราะมีทุนสนับสนุนของภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งให้การสนับสนุนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ แหล่งทุน โดยแบ่งเป็น ๓ กลุ่มด้วยกัน คือ (๑) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ที่ได้รับการส่งเสริมการจัดตั้งโดยกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ วงเงินที่เป็นหนี้ ๑๕๒,๗๘๐ บาท (๒) กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวนหนี้ ๑,๗๖๐,๐๐๐ บาท และ (๓) กองทุนและโครงการสนับสนุนของภาครัฐ จำนวน ๙ แหล่งด้วยกัน คือ กองทุนยูนิเซฟ - กระทรวงสาธารณสุข (๒๕๓๐) กองทุนนางข้าว - กระทรวงเกษตรฯ (๒๕๓๕) โครงการสงเคราะห์ - กระทรวงพัฒนาสังคมฯ (๒๕๓๗) โครงการเลี้ยงสุกร - กรมการพัฒนาชุมชน (๒๕๓๙) โครงการพืชไม้ผล - กรมการพัฒนาชุมชน (๒๕๔๓) โครงการเลี้ยงกบ - กรมการพัฒนาชุมชน (๒๕๔๓) โครงการเลี้ยงปลากระชัง - กรมการพัฒนาชุมชน (๒๕๔๓) โครงการปุ๋ยอินทรีย์ - กรมการพัฒนาชุมชน (๒๕๔๓) และกลุ่มเพาะเห็ด - อบต.ป่าแดด (๒๕๔๖) วงเงินที่เป็นหนี้จำนวน ๔๒๓,๘๘๐ บาท รวมทั้งสิ้นทั้ง ๓ กลุ่ม (๑๑ แหล่ง) เป็นเงินจำนวน ๒,๓๓๘,๖๖๐ บาท

กรมการพัฒนาชุมชน ได้เล็งเห็นปัญหาของสมาชิกที่เป็นผู้ได้รับการสนับสนุน ในโครงการต่าง ๆ แล้ว ไม่ชำระคืนเงินสนับสนุนกลับเป็นกองทุนของชุมชนเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการช่วยเหลือสมาชิกคนอื่นอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ ทั้งการผลิตของการดำเนินงานตามโครงการเหล่านั้น ไม่ประสบความสำเร็จ การละเลยจากการติดตามของเจ้าของโครงการ และความเข้าใจเอาเองของสมาชิกที่คิดไปว่าเป็นเงินช่วยเหลือของรัฐ

แบบให้เปล่า จึงทำให้ชุมชนไม่สามารถจัดการแหล่งเงินทุนให้เป็นพึ่งของตนเองให้เป็นกองทุนที่มีประสิทธิภาพได้ ในขณะเดียวกัน ก็ยังส่งผลต่อความเชื่อถือที่มีต่อการบริหารจัดการแหล่งเงินทุนอื่นที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกองทุนหมู่บ้าน กรมการพัฒนาชุมชน ได้แนะนำให้ความรู้เพื่อหาแนวทางจัดการปัญหาดังกล่าวร่วมกัน โดยจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนบ้านโป่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และปรับเปลี่ยนเป็น “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง” ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐

ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง มีเป้าหมายที่จะหาแนวทางจัดการหนี้ที่มีอยู่ของสมาชิกให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด มีการจัดตั้งคณะกรรมการ มีการจัดวางระเบียบสำรวจและจัดทำทะเบียนลูกหนี้คนในชุมชน วิเคราะห์ข้อมูลลูกหนี้ มีการจัดข้อมูลสมาชิกเรียงลำดับตามบ้านเลขที่เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบและใช้งาน สร้างความรู้เข้าใจต่อการดำเนินงานตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่อีก ๑ ครั้วเรือน ๑ สัญญา และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ที่มีหนี้อยู่หลายสัญญาและหลายกองทุนจะได้จากปรับโครงสร้างหนี้ พร้อม ๆ กับการแนะนำการสร้างอาชีพ และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ธกส. สำนักงานเกษตรอำเภอแม่สรวย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย อบต.ป่าแดด และ กศน. ฯลฯ เพื่อแนะนำส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างรายได้เพิ่มและเป็นหลักประกันในการชำระหนี้คืน

มีการจัดประชุมแบบกลุ่มย่อย กับสมาชิกในโครงการซึ่งเป็นหนี้ทั้ง ๓ กลุ่ม (๑๑ แห่งข้างต้น) ที่มีหนี้สินกับแหล่งเงินกู้/กองทุน/ โครงการต่าง ๆ ข้างต้น โดยเลือกบริการ “เมนู” สำหรับการปรับโครงสร้างหนี้ รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๓ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๓ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืน  
ของแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย

เมนู	วงเงินกู้ต่อราย	อัตราดอกเบี้ยต่อปี (ร้อยละ)	แหล่งกู้ยืม	เงื่อนไข	เงื่อนไขการชำระเงินทุน	เงื่อนไขการชำระดอกเบี้ย
๑	< ๑๐๐,๐๐๐	๑๒	กลุ่มออมทรัพย์	มีเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนเมื่อครบสิ้นปี	จ่ายตามความสามารถระยะเวลา ๑ ปี	ทุกเดือน
๒	< ๑๐๐,๐๐๐	๑๐	กลุ่มออมทรัพย์	หากผิดนัดจะถูกปรับดอกเบี้ยเป็นเมนู ๑ หากเป็นการกู้เพิ่มจะเป็นดุลยพินิจของกรรมการที่จะดูจากหนี้ที่เหลือและพฤติกรรม	เงินทุน หารเฉลี่ย ๑๒ เดือน	ทุกเดือน
๓	ไม่จำกัดวงเงินเป็นมติคณะกรรมการ	๖	กลุ่มออมทรัพย์	ต้องจัดทำบัญชีครัวเรือน บัญชีต้นทุนการผลิตเป็นโครงการต้นแบบ แต่หากผิดนัดเกินกว่า ๓ ครั้ง จะถูกปรับดอกเบี้ยเป็นเมนู ๑	ระยะเวลา ๕ ปี เงินต้น หารเฉลี่ย ๖๐ เดือน	ทุกเดือน
๔	<๗๕,๐๐๐	๗	กองทุนหมู่บ้าน	บริการปีละครั้ง ไม่มีเงินปันผลหรือเฉลี่ยคืน	ชำระคืน ๑ ปี	ทุกเดือน



#### ๔.๒.๓ ผลของการดำเนินงาน

ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง ได้ปรับบัญชีหนี้ครัวเรือนที่เป็นหนี้ อยู่หลายสัญญาต่อครัวเรือน (จากแหล่งเงินทุนทั้ง ๑๑ แหล่ง) ให้เป็น ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา โดยเลือกใช้บริการตามเมนูทางเลือกต่าง ๆ ที่จัดให้เป็นบริการข้างต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๘๘ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๖๘ ของประชากรหมู่บ้าน จากจำนวนเงินที่เป็นหนี้รวม ๔,๘๗๕,๘๓๘ บาท ลดลงเหลือเป็นหนี้ ๓,๖๖๗,๒๘๙ บาท ส่วนที่ลดลงไป คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๘ ของมูลหนี้เดิม เป็นการปรับลด/ปลดหนี้จากกลุ่มออมทรัพย์ฯ และกองทุนหมู่บ้านลงไป ๗๘๔,๖๖๙ บาท ในขณะเดียวกัน ปลดหนี้จากโครงการเงินสนับสนุน ที่ชุมชนค้างชำระจากกองทุนและโครงการสนับสนุนของภาครัฐ อีกจำนวน ๔๒๓,๘๘๐ บาท หลังจากที่ถูกก่อนหน้านี้ เป็นหนี้เรื้อรังของชุมชนและเกิดสภาพการได้เปรียบเสียเปรียบจากการช่วยเหลือของภาครัฐ ที่กักร่อนความเชื่อมั่นของสมาชิกในชุมชนที่มีต่อการทำงานของกองทุนหรือการรวมกลุ่มของชุมชน รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๔ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๔ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๑

	รายการ	ครัวเรือน	จำนวนหนี้ (บาท)
๑	จำนวนหนี้รวมแบบหลายสัญญาต่อครัวเรือน จาก ๑๑ แหล่ง	๘๘	๔,๘๗๕,๘๓๘
๒	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๕๕,๔๐๗ บาท		
๓	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๒๒.๓		
๔	ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา		
	๔.๑ ลดหนี้	๘๐	๕๙๙,๖๖๙
	๔.๒ ปลดหนี้	๘	๑๘๕,๐๐๐
	๔.๓ ปลดหนี้จากกองทุนสนับสนุนโครงการของรัฐ	-	๔๒๓,๘๘๐
			๑,๒๐๘,๕๔๙
๕	คงเหลือเป็นหนี้		

	รายการ	ครัวเรือน	จำนวนหนี้ (บาท)
	๕.๑ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (ร้อยละ ๕๕ )		๒,๐๑๕,๓๗๐
	๕.๒ กองทุนหมู่บ้าน (ร้อยละ ๔๕ )		๑,๖๕๑,๙๑๙
	๕.๓ หนี้จากแหล่งเงินกู้ประเภทที่ ๓ (ร้อยละ ๐ )		๐
๖	หนี้หลังจากการปรับปรุงโครงสร้าง	๘๐	๓,๖๖๗,๒๘๙
๗	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๔๕,๘๔๑ บาท		
๘	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๑๘.๕		

#### ๔.๒.๔ การริเริ่มจัดการด้านเศรษฐกิจ

การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง ที่สามารถปรับลด/ปลดหนี้ของชุมชนข้างต้นลง คิดเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของการใช้จ่ายของประชาชนในชุมชนบ้านโป่ง ทั้งสิ้นร้อยละ ๖๘ หรือเท่ากับ ๒/๓ ส่วนของของจำนวนประชากร ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จึงได้อาศัยความสำเร็จจากการเริ่มต้นจัดการตนเองด้วยความเข้มแข็งของกระบวนการรวมกลุ่มของชุมชนนี้ ไปเป็นต้นทุนในการจัดการเศรษฐกิจของสมาชิก โดยนำเอาเงินที่เหลือจากโครงการสนับสนุนการสร้างอาชีพที่ได้รับจากกรมการพัฒนาชุมชน ปีละ ๔๐,๐๐๐ บาท มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ ไปรวมกับเงินที่ได้รับเรียกคืนจากการปลดหนี้จากกองทุนสนับสนุนโครงการของภาครัฐจำนวน ๔๒๓,๘๘๐ บาท ไปจัดตั้งเป็น “กองทุนสำนึกดีบ้านโป่ง” ในวงเงินตั้งต้น ๔๖๔,๕๑๖ บาท เพื่อเป็นกองทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ของสมาชิกของผู้เข้าร่วมโครงการ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา โดยให้สมาชิกกู้ยืมไปในวงเงินไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อครัวเรือน (ต่อสัญญา) แล้วมีกำหนดใช้คืนหลังฤดูเก็บเกี่ยวของชนิดพืชผล และกิจกรรมทางการเกษตร ปัจจุบัน มีสมาชิกขอไปทำสวนลำไย ๙ ราย เลี้ยงหมู ๒ ราย ค้าขาย ๑ ราย และตัดเย็บเสื้อผ้า ๑ ราย

การส่งเสริมการลงทุนประกอบการเล็ก ๆ น้อย ๆ และการใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนกิจกรรมทางการเกษตรในโครงการต่าง ๆ ข้างต้น หลังจากคืนเงินต้นที่ยืมไปแล้ว ผู้ยืมจะต้องบริจาคสมทบเข้ากองทุนร้อยละ ๕ ของจำนวนเงินที่ยืมไป พร้อมกับมีข้อตกลงเป็นแนวปฏิบัติว่ากำไรที่เกิดจากการประกอบการร้อยละ ๗๐ ให้นำไปชำระหนี้ เป็นการสร้างรายได้เพิ่ม/สร้างหลักประกันในการชำระหนี้ของชุมชน ส่วนที่เหลือจ่ายเป็นค่าตอบแทนกรรมการร้อยละ ๑๕ และเหลือเก็บไว้เป็นทุนสำหรับการทำงานต่อไป ร้อยละ ๑๕

ผลจากการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จข้างต้น ทำให้ศูนย์ฯ ได้รับรางวัล มาโดยตลอดหลายรางวัลในแต่ละปี และล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็ได้รับรางวัล “ศูนย์จัดการ กองทุนชุมชนดีเด่น” ประเภทศูนย์จัดการกองทุนชุมชนดีเด่น ของกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๑ รางวัลเลิศรัฐ สาขาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และรางวัลโครงการ จัดการปัญหาหนี้สินของคนในชุมชน โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.)

#### ๔.๒.๕ สรุป

การดำเนินงานที่โดดเด่นของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง นอกจากจะปรับลด หนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในหมู่ที่ ๖ บ้านโป่ง ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ลดลงไปได้ร้อยละ ๒๔.๘ จากหนี้เดิมและเป็นประโยชน์สำหรับประชาชน มากถึงร้อยละ ๖๘ ของหมู่บ้าน ตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ยังจัดการปัญหาเก่าที่ค้างค้ำของ หนี้ค้างค้ำชำระแต่เดิมให้ย้อนกลับ เป็นทุนของชุมชน ด้วยการนำเอาเงินทุนที่เรียกกลับคืนไปสมทบในการจัดตั้งเป็นกองทุนสำนึกดี บ้านโป่งเป็นการเปลี่ยนหนี้ค้างค้ำชำระให้เป็นทุนของชุมชน ปรับเปลี่ยนทัศนคติของการแสวงหา ประโยชน์ แบบฉกฉวยประโยชน์ส่วนตนจากบริการอันเป็นต้นทุนของส่วนรวมโดยที่ไม่ร่วม รับผิดชอบ (free rider) เปลี่ยนไปเป็นการสร้างสำนึกร่วมต่อความรับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์ ส่วนรวม

นอกจาก ความสำเร็จของการปรับลดหนี้และการจัดการหนี้เก่าค้างชำระ จากกองทุน/โครงการแบบสนับสนุนชุมชนโดยศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่งข้างต้นแล้ว จากการสำรวจข้อมูลภาคสนามยังพบลักษณะสำคัญของการพัฒนาการจัดการตนเอง ของกระบวนการทำงานแบบรวมกลุ่มของชุมชน หรือ self-help group จากการเพิ่มขึ้น ของการกู้ยืมเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตามตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่เพิ่มมากขึ้นถึง ๑๒ เท่าตัว การเพิ่มขึ้นของการกู้เงินจากกลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต ย่อมจะยึดโยงกับการระดมเงินออมของสมาชิกตามไปด้วย (กลุ่มจะต้องมีเงิน เพียงพอ) ซึ่งเป็นสะท้อนความเชื่อมั่นของสมาชิกและชุมชนโดยรวมที่มีต่อกลุ่มออมทรัพย์ และการทำงานแบบรวมกลุ่มของชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๕ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๕ ข้อมูลแสดงการเพิ่มขึ้นของการกักขังเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต  
ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๐

	แหล่งเงินกู้	ปี ๒๕๔๗	ปี ๒๕๖๐	+/-
๑	กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	๑๕๒,๗๘๐	๒,๐๑๕,๓๗๐	+๑,๘๖๒,๕๙๐
๒	กองทุนหมู่บ้าน	๑,๗๖๒,๐๐๐	๑,๖๕๑,๙๑๙	-๑๑๐,๐๘๑
๓	กองทุน/โครงการสนับสนุน	๔๒๓,๘๘๐	๐	-๔๒๓,๘๘๐
		๒,๓๓๘,๖๖๐	๓,๖๖๗,๒๘๙	

หมายเหตุ วงเงินกู้ของกลุ่มออมทรัพย์ ฯ ขยายตัวจากเดิม ๑๒ เท่าตัว

ภาพที่ ๔.๒ การประชุม Workshop ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง จังหวัดเชียงราย  
เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓



## ๔.๓ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่

### ๔.๓.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

ชุมชนบ้านบางโสก เป็นหมู่บ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ เคยเป็นหมู่บ้านยากจนมาก่อน มักจะประสบสภาวะน้ำแล้ง ขาดแคลนน้ำ ในการประกอบอาชีพ และราคาผลผลิตปาล์มตกต่ำ ข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจของจังหวัดกระบี่ จากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่า จังหวัดมีรายได้ครัวเรือน ๒๔๗,๑๐๔ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งสูงกว่าตัวเลขเฉลี่ยของประเทศ ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี สำหรับตำบลเขาต่อ ซึ่งมีจำนวน ๗ หมู่บ้าน มีรายได้ครัวเรือน ๒๔๒,๔๖๐ บาทต่อครัวเรือนต่อปี สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศแต่ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยของจังหวัด ในขณะที่ชุมชนบ้านบางโสก จะมีรายได้ครัวเรือน ๒๑๙,๕๗๑ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขเฉลี่ยของตำบล จังหวัด และประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ ของหมู่บ้านประกอบอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรมทำสวน และทำไร่

ด้วยลักษณะพื้นฐานที่เป็นหมู่บ้านยากจนมาก่อน และประสบกับปัญหา การขาดแคลนน้ำในการทำมาหากิน จึงทำให้สภาวะการครองชีพของชุมชนบางส่วนต้องพึ่งพา การกู้ยืมเงินจากนายทุนเอกชนมาลงทุนทำให้เกิดเป็นหนี้นอกระบบ ในขณะเดียวกันชาวบ้าน ไม่มีเงินออม ผู้นำชุมชนในท้องที่ คือ กำนันและคณะกรรมการหมู่บ้านจึงริเริ่มจัดตั้ง กลุ่มออมทรัพย์ขึ้น (ออมเดือนละ ๒๐ บาท) ขึ้น ประกอบกับมีโครงการกองทุนแก้ไขปัญหา ความยากจน (กข.คจ.) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) เข้ามาในหมู่บ้าน จึงเกิดการรวมกลุ่มการเงินในชุมชนขึ้น ทุกครัวเรือน และได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้จัดตั้ง “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก” ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อแก้ไขปัญหานี้สิน และส่งเสริม การบริหารกองทุนชุมชน ตามนโยบายของรัฐบาล โดยกรมการพัฒนาชุมชน

### ๔.๓.๒ การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

ด้วยการเป็นองค์กรชุมชนที่มีการริเริ่มจัดตั้งขึ้นใหม่ในพื้นที่ชุมชนเกษตรกรรม (ชุมชนชายเขา) นอกจากคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นจะได้มีการดำเนินงานตามแบบแผน และขั้นตอนการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นโครงการสนับสนุน ของกรมการพัฒนาชุมชน ที่จะต้องสำรวจข้อมูลกลุ่ม กองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ข้อมูลลูกหนี้ เจ้าหนี้ และทำความเข้าใจในการบริหารหนี้ให้เป็นไปตามโครงการ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา แล้ว ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ยังปรับใช้ความรู้จากศาสตร์พระราชา ว่าด้วยการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา โดยมีเป้าหมายให้ครัวเรือน ลด ปลดหนี้ ตามโครงการ ดำเนินการด้วย

งานกระบวนการ และขับเคลื่อนไปต่อเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับสมาชิก มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่ร่วมสนับสนุนงานในพื้นที่เดียวกัน เช่น อบต. เขาต่อ สำนักงานเกษตรตำบล และสาธารณสุขตำบล ประกอบกับชุมชนบ้านบางโสก มีประสบการณ์จากการจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยการจัดการแบบรวมกลุ่ม และการประสานความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และการจัดทำถนนเข้าหมู่บ้านกันมาก่อน จึงทำให้การนำเอาประเด็นของการจัดการหนี้สินของครัวเรือน มาจัดการหาทางแก้ไขในวิธีการต่าง ๆ ร่วมกันจึงเป็นเรื่องที่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนสมาชิกด้วยดี

ข้อมูลโดยทั่วไป ชุมชนบ้านบางโสกมีประชากรครัวเรือนทั้งสิ้น ๑๘๔ ครัวเรือน เป็นครัวเรือนที่มีหนี้ จำนวน ๙๗ ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ ๕๓ ของจำนวนครัวเรือนในชุมชน) จำนวนหนี้ ๓,๖๖๔,๐๖๔ บาท เป็นหนี้ที่นำมาจัดการร่วมกัน ๓ แห่ง คือ (๑) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวน ๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท (ร้อยละ ๕๐ ของวงหนี้รวม) (๒) กองทุนหมู่บ้าน จำนวน ๑,๙๗๔,๖๓๑ บาท (ร้อยละ ๕๔ ของวงหนี้รวม) และ (๓) กองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) จำนวน ๒๘๐,๐๐๐ บาท (ร้อยละ ๖ ของวงหนี้รวม) จากการสอบถามข้อมูลจากที่ประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกันระหว่างคณะทำงานฯ กับผู้นำชุมชน เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ พบว่า ชุมชนยังมีหนี้สินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ร้อยละ ๙๐ ของประชากรหมู่บ้านโดยประมาณ) เงินกู้เอกชน (หรือเงินกู้นอกระบบ) (ร้อยละ ๓๐ ของประชากรหมู่บ้านโดยประมาณ) และยังมีชุมชนอีกส่วนหนึ่งที่เป็นหนี้กับสหกรณ์การเกษตร แต่ไม่แน่ใจนักว่าตัวเลขจะมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังมีบางคนเป็นหนี้กับบัตรเครดิต (บัตรเครดิต มักจะได้มาจากการแนะนำของธนาคารในตัวเมือง เมื่อชุมชนไปใช้บริการ)

การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ได้ทำความเข้าใจต่อการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่การจัดการหนี้ที่เหมาะสมแบบ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวงเงิน อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการชำระคืนไม่เกิน ๒ ปี โดยจัดเป็น “เมนู” บริการ ๓ เมนู โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๖ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๖ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืน  
ของแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่

เมนู	วงเงินกู้	ดอกเบี้ยต่อปี (ร้อยละ)	แหล่งกู้ยืม	เงื่อนไข	ชำระเริ่มต้น	ชำระ ดอกเบี้ย
๑	< ๓๐,๐๐๐	๑๒	กข.คจ.	ชำระคืน ภายใน ๒ ปี	ทุกเดือน	ทุกเดือน
๒	๓๐,๐๐๐- ๕๐,๐๐๐	๑๒	กลุ่มออม ทรัพย์	ชำระคืน ภายใน ๒ ปี	ทุกเดือน	ทุกเดือน
๓	๕๐,๐๐๐- ๗๕,๐๐๐	๑๒	กทบ.	ชำระคืน ภายใน ๑ ปี	ทุกเดือน	ทุกเดือน

หมายเหตุ กรณีที่วงเงินเกิน ๗๕,๐๐๐ บาท ให้ใช้จ่ายหนี้ส่วนที่เกินก่อนเข้าร่วมศูนย์จัดการ  
กองทุนชุมชน

๔.๓.๓ ผลของการดำเนินงาน

ในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก สามารถ  
รวมครัวเรือนที่เป็นหนี้แบบหลายสัญญา หรือมีวงหนี้เกินกว่า ๗๕,๐๐๐ บาท และมีอัตราดอกเบี้ย  
สูงกว่าร้อยละ ๑๒ ปี มาร่วมงานตามโครงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไปสู่การบริหารจัดการหนี้ ๑  
ครัวเรือน ๑ สัญญา ได้จำนวน ๔๑ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๔๒ ของครัวเรือน  
ที่เป็นหนี้ทั้งหมด ๙๗ ครัวเรือนที่เป็นหนี้ของชุมชน และเป็นร้อยละ ๒๒ ของประชากร  
หมู่บ้านบางโสก โดยมีวงเงินที่เป็นมูลหนี้ที่นำมาจัดการทั้งสิ้น ๒,๐๕๔,๔๒๔ บาท ซึ่งคิดเป็น  
ร้อยละ ๕๖ ของปริมาณหนี้ของชุมชน การจัดการของศูนย์สามารถปรับลด/ปลดหนี้ลงไปได้  
เป็นเงิน ๓๐๕,๔๒๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๙ ของวงหนี้ สำหรับ ครัวเรือนที่เหลืออีก  
๕๗ ครัวเรือน ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ โดยส่วนใหญ่คิดว่า การเข้าร่วมโครงการโดยการเปิดเผย  
สถานะภาพการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ มีโอกาสที่จะทำให้ตนเองเสียประโยชน์จากการเข้าถึง  
แหล่งเงินทุน รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๗ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๗ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๑

	รายการ	จำนวนครัวเรือน	จำนวนเงิน
๑	จำนวนหนี้รวมแบบหลายสัญญาต่อครัวเรือน	๙๗	๓,๖๖๔,๐๖๔
๒	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๓๗,๗๗๔ บาท		
๓	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๑๗.๒		
๔	จำนวนหนี้รวมแบบหลายสัญญาต่อครัวเรือน ร่วมโครงการ	๔๑	๒,๓๕๙,๘๔๔
๕	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๕๗,๕๕๗ บาท		
๖	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๒๖.๒		
๗	บริหารจัดการหนี้ (๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา)	๔๑	๒,๐๕๔,๔๒๔
๘	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๕๐,๑๐๘ บาท		
๙	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๒๓		
	ลดหนี้	๔๐	๒๗๗,๘๒๐
	ปลดหนี้	๑	๒๗,๖๐๐
๑๐	รวมลดหนี้และปลดหนี้	๔๑	๓๐๕,๔๒๐

๔.๓.๔ การริเริ่มการจัดการเศรษฐกิจ

นอกจากการดำเนินงานตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญาแล้ว ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ยังริเริ่มขยายบทบาทของกระบวนการทำงานแบบรวมกลุ่มเพื่อการพึ่งตนเองไปสนับสนุนริเริ่มการสร้างงานด้านเศรษฐกิจของชุมชน เช่น กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเทพาลัม (พัฒนาอาชีพ) การแนะนำการปลูกผักสร้างรายได้เสริม และการจัดการด้านสวัสดิการชุมชน เช่น กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ ผลของการดำเนินงานและความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ทำให้ได้รับรางวัลศูนย์จัดการกองทุนชุมชนดีเด่น โดยกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๑

จากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชน ผู้นำท้องที่ ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ พบว่า พื้นที่ของบ้านบางโสก สามารถจะเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน จัดทำเป็นฟาร์มขนาดเล็กเพื่อนำผลิตผลส่งออกไปขายในตลาดในเมืองกระบี่ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของประเทศและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศทั่วโลก โดยมีตัวอย่างเป็นไร่ของกำนันตำบลเขาต่อ ซึ่งเป็นประธานของคณะกรรมการศูนย์จัดการ



กองทุนชุมชนบ้านบางโสก ซึ่งสามารถสร้างรายได้จากการขายพืชผัก และไข่ไก่ สร้างรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาท/วัน โดยมีพ่อค้าในตลาดมารับจากพื้นที่โดยตรง เป็นกิจการตัวอย่างที่สามารถพัฒนาเป็นการจัดการเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับความต้องการของเมือง (และแหล่งท่องเที่ยว) ได้เป็นอย่างดี

อนึ่ง ตามแผนงานการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบางโสกในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ กำลังพิจารณาดำเนินงานส่งเสริมงานในด้านเศรษฐกิจให้กับสมาชิกที่ร่วมปรับโครงสร้างหนี้ โดยพิจารณาดำเนินการจัดตั้งกองทุนสำนึกดี เช่นเดียวกับที่มีการดำเนินงานในพื้นที่ต่าง ๆ

#### ๔.๓.๕ สรุป

การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก เป็นชุมชนที่มีความสำเร็จจากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ด้วยความสามารถของกระบวนการรวมกลุ่ม กรณีของบ้านบางโสก เป็นพื้นที่ตัวอย่างของการศึกษานี้ที่มีขนาดเล็กที่สุด มีประสบการณ์ของการทำงานแบบรวมกลุ่มไม่มากเท่ากับกรณีอื่น ไม่ว่าจะเป็นชุมชนบ้านชากไทย ที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่เข้มแข็งมาก่อน และต่างจากชุมชนบ้านโป่ง ที่มีการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐

ภาพที่ ๔.๓ การประชุม Workshop ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก จังหวัดกระบี่ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓



## ๔.๔ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา จังหวัดอุบลราชธานี

### ๔.๔.๑ ข้อมูลเบื้องต้น

บ้านยางกระเดา เป็นหมู่บ้านหมู่ที่ ๑๐ ของตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี ด้วยพื้นที่ของตำบลท่าเมือง เป็นที่ลุ่มและมีลำเซไหลผ่านเหมาะสมแก่การเพาะปลูก มีประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งเป็นชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๐ สำหรับข้อมูลสถิติทางเศรษฐกิจของจังหวัดอุบลราชธานี จากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีตัวเลขรายได้ครัวเรือน ๒๒๐,๙๙๖ บาท ต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขเฉลี่ยของประเทศ ๒๓๑,๐๗๖ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ในขณะที่ตัวเลขรายได้ครัวเรือนของตำบลท่าเมือง มีรายได้ครัวเรือน ๒๓๒,๒๐๔ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งสูงกว่าตัวเลขจังหวัด และค่าเฉลี่ยของประเทศ สำหรับ ชุมชนบ้านยางกระเดา ก็มีรายได้ครัวเรือน ๒๕๙,๓๐๓ บาทต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งสูงกว่าตัวเลขเฉลี่ยตำบล จังหวัด และประเทศ โดยประชาชนส่วนใหญ่ของบ้านยางกระเดา ประกอบอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรม ทำนา อาชีพเสริม คือ ทำไร่ ทำสวน

แม้ว่าจะมีรายได้ต่อครัวเรือนที่สูง แต่ชุมชนบ้านยางกระเดา ซึ่งมีประชากรทั้งสิ้น ๙๕ ครัวเรือน ก็มีภาระหนี้สินครัวเรือน อันเนื่องมาจากความจำเป็นในการใช้จ่ายสำหรับการศึกษาของบุตรหลาน การประกอบอาชีพ และการกู้ยืมเงินจากกองทุนในชุมชนหลายแห่ง ตามสิทธิที่มีแต่ไม่มีการจัดการที่เหมาะสม จนทำให้มีปัญหาการผ่อนชำระ และพึ่งพาการกู้ยืมระบบ คณะกรรมการชุมชนจึงได้มีการประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยระดมทุนจากกองทุนในหมู่บ้านต่าง ๆ ของตำบล รวม ๑๔ กลุ่ม/กองทุน โดยมีประชาชนในหมู่บ้านรวมกันจำนวน ๑๑๒ คน จัดสรรเป็นหุ้นเพื่อระดมเงินทุน ๗,๐๐๐ หุ้น ๆ ละ ๑๐๐ บาท คิดเป็นเงินกองทุนตั้งต้น ๗๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีสมาชิกเพิ่มเป็น ๑๓ กลุ่ม/กองทุน และสมาชิกรายบุคคล ๑๘๖ คน มีเงินทุนจำนวน ๗,๑๙๘,๙๐๐ บาท มีผลกำไรจากการให้สมาชิกกู้ยืม ๗๘๐,๐๐๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา มีสมาชิกจำนวน ๑๒ กลุ่ม/กองทุน และสมาชิกรายบุคคล พร้อมกับได้ปรับเปลี่ยนสถานะของสมาชิกของสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน ไปเป็นสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตามแนวทางของกรมการพัฒนาชุมชน

#### ๔.๔.๒ การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

กองทุนของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา จำนวน ๑๒ กลุ่ม/กองทุน ประกอบไปด้วย

##### ๔.๔.๒.๑ กองทุนที่ให้กู้ยืม ประกอบด้วย

- (๑) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ๑
- (๒) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ๒
- (๓) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและพัฒนาคุณภาพชีวิต
- (๔) กองทุนหมู่บ้าน
- (๕) กลุ่มวิสาหกิจแม่บ้านแปรรูปอาหาร

##### ๔.๔.๒.๒ กองทุนเสริมอาชีพ – ไม่มีการปล่อยกู้

- (๑) กลุ่มวิสาหกิจโรงสีชุมชน
- (๒) กลุ่มวิสาหกิจป้อน้ำมันชุมชน
- (๓) กลุ่มธนาคารข้าว
- (๔) กลุ่มเพาะเห็ด
- (๕) กลุ่มฅาปนกิจออมทรัพย์
- (๖) กลุ่มฅาปนกิจสภาพหมู่บ้าน
- (๗) กลุ่มวิสาหกิจน้ำดื่มทรายยางกระเดา

ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น มีการแบ่งโครงสร้างงาน และจัดทำข้อมูลสมาชิกรายบุคคล จัดประเภทหนี้ เจรจาลูกหนี้/กองทุน เพื่อปรับเปลี่ยนสัญญาให้เป็นไปตามแผนการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครั้วเรือน ๑ สัญญา ตามเมนูและหลักเกณฑ์ที่ได้จัดทำขึ้น พร้อมกับการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสมาชิกและผู้เกี่ยวข้อง จัดทำแผนการดำเนินงานตามโครงการสำนึกดี แผนดี บริหารหนี้ได้ด้วยการอบรม วินัยทางการเงิน การทำบัญชีครั้วเรือน การลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ ฯลฯ มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ อาทิ ธกส. สำนักงานพลังงานจังหวัดอุบลราชธานี สาธารณสุขจังหวัด และสำนักงานเกษตรอำเภอดอนมดแดง

จากการสำรวจข้อมูลของสมาชิกแต่ละกองทุนจำนวน ๑๒ กองทุนข้างต้น สมาชิกจำนวน ๙๔ ครั้วเรือน (ร้อยละ ๙๙ ของประชากรของชุมชน) มีหนี้สินรวมกันทั้งสิ้น ๑๑,๔๘๙,๐๐๐ บาท โดยเป็นหนี้กับแหล่งเงินกู้ของกองทุนที่ให้ยืมทั้ง ๕ กองทุนข้างต้น ซึ่งยังไม่แนบรวมหนี้อีกส่วนหนึ่งที่สมาชิกยังผูกพันกับ ธกส. ออมสิน และเงินกู้นอกระบบ

การออกแบบ “เมนู” เพื่อบริการเป็นทางเลือกสำหรับการปรับโครงสร้างหนี้ ตามโครงการ ๑ คร้วเรือน ๑ สัญญาของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ปรากฏรายละเอียดตามตาราง ๔.๘ ข้างล่างนี้

**ตารางที่ ๔.๘ ข้อมูลวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย การเปิดให้บริการและรอบการชำระคืน ของแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในชุมชน ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา จังหวัดอุบลราชธานี**

เมนู	วงเงินกู้	อัตรา ดอกเบี้ย ต่อปี (ร้อยละ)	แหล่งให้ กู้ยืม	การกู้เงิน	ชำระเงินต้น	ชำระ ดอกเบี้ย
๑	๓๐,๐๐๐- ๕๐,๐๐๐	๖	กทบ.	ปีละ ๑ ครั้ง	ภายใน ๓ ปี ในอัตรา ร้อยละ ๓๕ ต่อปี	ปีละ ๑ ครั้ง
๒	๕๐,๐๐๑- ๑๐๐,๐๐๐	๙	กลุ่มออม ทรัพย์ ๒	กู้ได้ทุกเดือน มีเงินปันผล	ภายใน ๕ ปี ในอัตรา ร้อยละ ๒๐ ต่อปี	ทุกเดือน
๓	๑๐๐,๐๐๐ >	๑๐	กลุ่มออม ทรัพย์ ๑	กู้ได้ทุกเดือน มีเงินปันผล	ภายใน ๑๐ ปี ในอัตรา ร้อยละ ๑๐ ต่อปี	ทุกเดือน

#### ๔.๔.๓ ผลของการดำเนินงาน

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ได้รวมครัวเรือนที่เป็นหนี้อยู่จำนวน ๕๔ ครัวเรือน ไปสู่การปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา คิดเป็นร้อยละ ๕๘ ของครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งหมด ๙๔ ครัวเรือน (ร้อยละ ๕๖ ของประชากร หมู่บ้าน) โดยมีวงเงินหนี้ที่นำมาจัดการร่วมกัน ๕,๖๗๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๔๙ ของมูลหนี้รวมที่สมาชิกมีอยู่กับ ๕ กองทุน โดยสามารถปรับลด/ปลดหนี้ไปได้ทั้งสิ้น ๑,๒๕๒,๕๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของมูลหนี้ที่นำมาบริหารจัดการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก ทั้ง ๕๔ ราย โดยในนั้นมี ๑๓ รายที่ปลดหนี้เป็นศูนย์ รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๙ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๙ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกะเดา  
จังหวัดอุบลราชธานี  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓

	รายการ	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนเงิน
๑	จำนวนหนี้ของชุมชนสมาชิกในกลุ่ม/กองทุนต่าง ๆ	๙๔	๑๑,๔๘๙,๐๐๐
๒	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๑๒๒,๒๒๓ บาท		
๓	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๔๗.๑		
๔	หนี้ที่ร่วมโครงการปรับไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา	๕๔	๕,๖๗๕,๐๐๐
๕	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๑๐๕,๐๙๒ บาท		
๖	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๔๐.๕		
	ลดหนี้	๔๑	๘๘๒,๕๐๐
	ปลดหนี้	๑๓	๓๗๐,๐๐๐
๗	รวมลดหนี้และปลดหนี้	๕๔	๑,๒๕๒,๕๐๐
๘	คงเหลือเป็นหนี้	๕๔	๔,๔๒๒,๕๐๐
๙	เฉลี่ยหนี้สินต่อครัวเรือน ๘๑,๘๙๘ บาท		
๑๐	สัดส่วนหนี้/รายได้ครัวเรือน ร้อยละ ๓๑.๖		

หมายเหตุ ข้อมูลจากการประชุม workshop เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

#### ๔.๔.๔ การริเริ่มการจัดการเศรษฐกิจ

การดำเนินงานตามกระบวนการรวมกลุ่มของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกะเดา ตั้งอยู่บนกิจกรรมต่าง ๆ มากถึง ๑๒ กลุ่ม ซึ่งแบ่งเป็น ๒ สาขา คือ สาขาที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืม และสาขาที่เป็นงานเสริมอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้เพิ่มให้กับกลุ่มและสมาชิก ซึ่งเป็นลักษณะของการดำเนินงานที่ตรงกันข้ามกับพื้นที่ศึกษาอื่น คือ เป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมกลุ่มทั้งแบบจัดการเป็นกองทุนสนับสนุนกิจกรรมเศรษฐกิจของสมาชิกเป็นรายปัจเจกเป็นหลัก เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้าน และการรวมกลุ่มเพื่อการจัดการเศรษฐกิจร่วมกัน เป็นงานของกลุ่ม เป็นรายได้ของกลุ่ม ดำเนินงานไปแล้วค่อยนำเอาผลประกอบการมาจัดสรรประโยชน์ตอนสิ้นปี เช่น วิสาหกิจโรงสีข้าว และโรงผลิตน้ำดื่ม ฯลฯ

เมื่อมีการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครั้วเรือน ๑ สัญญา โครงการจึงเป็นกลไกเพิ่มเติมที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยรวม

ผลของการดำเนินงานและความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ทำให้ได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่าง ๆ มาโดยตลอด เช่น รางวัลจัดการกองทุนดีเด่น ของกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ และรางวัลผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยม ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมทั้งได้รับการคัดเลือกให้เป็นศูนย์จัดการกองทุนชุมชนต้นแบบ เพื่อเป็นศูนย์เรียนรู้ของคนในชุมชนและนอกชุมชนในเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครั้วเรือน ๑ สัญญา อนึ่ง ด้วยความสามารถของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดาที่มีประสบการณ์การทำงานแบบรวมกลุ่มที่มีอยู่อย่างหลากหลาย จึงได้พัฒนาเงื่อนไขการเข้าร่วมงานตามโครงการเงินล้านปลอดดอกเบี้ย ๒ ปีของรัฐบาลที่จัดสรรผ่านกองทุนหมู่บ้าน โดยนำเอาหลักการออมทรัพย์จากการส่งเสริมของธนาคารออมสิน มาสร้างเป็นแบบแผนการออมของสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการของกองทุนหมู่บ้าน เพื่อสร้างเป็นหลักประกันในการชำระคืน อันเป็นการสะท้อนถึงการดำเนินงานของชุมชนเข้มแข็งที่สามารถพัฒนารูปแบบและกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๔.๑๐ ข้างล่างนี้

ตารางที่ ๔.๑๐ ผลการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา  
จังหวัดอุบลราชธานี สะท้อนถึงการดำเนินงานของชุมชนที่เข้มแข็ง  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาจน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓

วงเงินกู้	อัตราเงินออม ที่สมาชิกจะต้อง ออมเป็นราย เดือน	ยอดเงิน สะสมจาก การออม ๗ ปี/๘๔ เดือน	นำไป ชำระหนี้	คงเหลือเงิน คืนสมาชิก	หมายเหตุ
๑๐,๐๐๐	๒๐๐	๑๖,๘๐๐	๑๐,๐๐๐	๖,๘๐๐	นำเงินออมไปฝากกับ กลุ่มออมทรัพย์ฯ นำดอกเบี้ยไปจ่ายให้ สมาชิกและประกัน ความเสี่ยง
๒๐,๐๐๐	๔๐๐	๓๓,๖๐๐	๒๐,๐๐๐	๑๓,๖๐๐	
๓๐,๐๐๐	๖๐๐	๕๐,๔๐๐	๓๐,๐๐๐	๒๐,๔๐๐	

#### ๔.๔.๕ สรุป

กรณีศึกษาของบ้านยางกระเดา ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีรายได้ต่อครัวเรือนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของตำบล จังหวัด และประเทศ เป็นพื้นที่ที่ไม่มีเงินทุนสนับสนุนในโครงการกองทุนแก้ปัญหาความยากจน (กข.คจ.) แต่ชุมชนก็มีสัดส่วนของภาระหนี้สินรายได้ค่อนข้างสูง ในอัตราร้อยละ ๔๗.๑ สูงกว่าทุกพื้นที่ในการศึกษานี้ กล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการจัดการหนี้ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดาที่ปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่อีก ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา เพราะเป็นชุมชนที่มีองค์ประกอบของการดำเนินงานแบบกระบวนการรวมกลุ่มเพื่อจัดการตนเองที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ทั้งแบบบริการเงินกู้ยืม และแบบส่งเสริมการผลิตแบบเป็นกลุ่มหรือเป็นศูนย์สาธิต ซึ่งมีจำนวนมากถึง ๑๒ กลุ่ม/กองทุน นั้นย่อมสะท้อนถึง ลักษณะของการมีทรัพยากรผู้นำชุมชนที่มีจำนวนมากเพียงพอต่อการดำเนินงานแบบรวมกลุ่ม และสามารถทำงานร่วมกับผู้นำท้องถิ่น และท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา คือ การนำเอาหลักการออมทรัพย์จากการส่งเสริมของธนาคารออมสินมาปรับเป็นกลไกเพื่อสร้างเป็นหลักประกันในการชำระคืนเงินกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านของสมาชิก ซึ่งเป็นผลจากประสบการณ์และความสามารถของผู้นำชุมชน รวมทั้งการลงทุนการประกอบการในชุมชน ทั้งโรงสีชุมชน โรงผลิตน้ำดื่ม และปั้มน้ำมัน ต่างก็เป็นตัวอย่างงานที่สร้างงาน สร้างรายได้ และเป็นตัวอย่างของการเรียนรู้เรื่องการประกอบการในระดับชุมชน และเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของชุมชนบ้านยางกระเดาทั้งในปัจจุบันและอนาคต

อนึ่ง จากการประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ของคณะทำงาน ทราบว่าที่มาของหนี้สินของสมาชิกชุมชนของกองทุนต่าง ๆ นอกจากจะเป็นเรื่องของความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อเป็นทุนของการผลิต การใช้จ่ายในครัวเรือนแล้ว ยังมีสมาชิกบางส่วนของสมาชิกกองทุนของบ้านยางกระเดา ประมาณร้อยละ ๑๐ ที่มีปัญหาต่อเนื่องมาจากการกู้เงินนอกระบบ อันเป็นเรื่องที่มีผลมาจากการรับเอาวิถีปฏิบัติแบบจับจ่ายใช้คล่องของสมาชิกในชุมชนโดยส่วนใหญ่ที่ใช้จัดสรรเวลาไปเป็นทำงานเป็นช่างรับเหมา หรือแรงงานรับจ้างในตัวเมืองอุบล ฯ เป็นลักษณะของงานแบบไปเข้าเย็นกลับ และจัดสรรเวลาไปจากการทำงานไร่นาของตนเอง

ภาพที่ ๔.๔ การประชุม Workshop ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกะเดา จังหวัดอุบลราชธานี  
เมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓







**บทที่ ๕**  
**สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ**

**๕.๑ สรุปผลการศึกษา**

**๕.๑.๑ การแก้ปัญหาชุมชนด้วยความสามารถของชุมชนเข้มแข็ง**

จากการศึกษานี้ พบว่า สัดส่วนของหนี้สินต่อรายได้ของภาคครัวเรือนของชุมชนในพื้นที่ที่มีการศึกษาทั้ง ๔ แห่งนี้ เปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น คือ ปรับสัดส่วนของหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือนที่ลดลง โดยมี ๓ พื้นที่ที่ทำให้สัดส่วนดังกล่าวเปลี่ยนไปจากอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีอยู่ร้อยละ ๒๔.๖ โดยที่บ้านชากไทยปรับจากตัวเลข ร้อยละ ๓๓.๓ เป็นร้อยละ ๒๒.๒ (ลดลงไปร้อยละ ๑๑.๑) บ้านโป่งลดจากร้อยละ ๒๒.๓ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่แล้วให้ลดลงไปอีก เป็นร้อยละ ๑๘.๕ (ลดลงไปร้อยละ ๓.๘) บ้านบางโสกจากร้อยละ ๒๖.๒ เป็นร้อยละ ๒๓.๐ (ลดลงไปร้อยละ ๓.๒) จะมีเพียงกรณีของบ้านยางกระเดาที่ตัวเลขหลังการปรับปรุงแล้วยังสูงกว่าค่าเฉลี่ย คือ จากเดิมร้อยละ ๔๐.๕ เป็นร้อยละ ๓๑.๖ (ลดลงไปจากเดิมร้อยละ ๘.๙) ผลที่มีต่อคุณค่าของการลดลงของสัดส่วนของหนี้สินต่อรายได้ครัวเรือนข้างต้น ที่บ้านชากไทย และบ้านบางโสก ซึ่งเป็นหมู่บ้านหรือชุมชนที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดและค่าเฉลี่ยของประเทศ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อคุณค่าของการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อคุณภาพของการดำรงชีวิตของสมาชิกกองทุนที่มากกว่าตัวเลขของชุมชนที่มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ เช่น กรณีของบ้านโป่งและบ้านยางกระเดา รายละเอียดปรากฏตามตาราง ๕.๑ ข้างล่างนี้

**ตาราง ๕.๑ ความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคครัวเรือน**  
**ตามโครงการ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา**

	ชากไทย	บ้านโป่ง	บางโสก	ยางกระเดา
รายได้ครัวเรือน จปฐ. (บาท/ปี)	๒๑๒,๘๑๗	๒๔๗,๙๒๖	๒๑๙,๕๗๑	๒๕๙,๓๐๓
สถานการณ์รายได้ครัวเรือน	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ของจังหวัด และ ค่าเฉลี่ยของ ประเทศ	สูงกว่าค่าเฉลี่ย จังหวัด และ ค่าเฉลี่ยของ ประเทศ	ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย จังหวัด และ ค่าเฉลี่ยของ ประเทศ	สูงกว่าค่าเฉลี่ย จังหวัด และค่าเฉลี่ยของ ประเทศ
จำนวนครัวเรือนของชุมชน	๑๙๙	๑๒๙	๑๘๔	๙๕

	ชากไทย	บ้านโป่ง	บางไทร	ยางกระเดา
สมาชิกร่วมโครงการ ของศูนย์ฯ	๑๓๓	๘๘	๙๗	๙๔
ร้อยละของสมาชิกศูนย์ฯ ต่อ ร้อยละของประชากรชุมชน	๖๗	๖๘	๕๓	๙๙
หนี้รวมจากการสำรวจ (บาท)	๘,๐๓๕,๐๘๐	๔,๘๗๕,๘๓๘	๓,๖๖๔,๐๖๔	๑๑,๔๘๙,๐๐๐
หนี้หลายสัญญา (ครัวเรือน)	๖๒	๘๘	๙๗	๙๔
หนี้หลายสัญญาที่ปรับ โครงสร้าง (ครัวเรือน)	๒๗	๘๘	๔๑	๕๔
จำนวนครัวหนี้ที่มี/ปรับปรุง แล้ว/จำนวนครัวเรือนหลาย สัญญา (ร้อยละ)	๔๓.๕	๑๐๐	๔๒.๓	๕๗.๕
หนี้นำมาปรับโครงสร้าง (บาท)	๑,๙๑๕,๕๓๔	๔,๘๗๕,๘๓๘	๒,๓๕๙,๘๔๔	๕,๖๗๕,๐๐๐
สัดส่วนของหนี้/รายได้ ครัวเรือน (ก่อนปรับ) (ร้อยละ)	๓๓.๓	๒๒.๓	๒๖.๒	๔๐.๕
จำนวนหนี้ที่ปรับลด/ปลด	๖๓๗,๒๗๐	๑,๒๐๘,๕๔๙	๓๐๕,๔๒๐	๑,๒๕๒,๕๐๐
หนี้ที่ปรับแล้ว (บาท)	๑,๒๗๘,๒๖๔	๓,๖๖๗,๒๘๙	๒,๐๕๔,๔๒๔	๔,๔๒๒,๕๐๐
สัดส่วนของหนี้/รายได้ ครัวเรือน (หลังปรับ)(ร้อยละ)	๒๒.๒	๑๘.๕	๒๓	๓๑.๖
การเปลี่ยนแปลงของหนี้/ รายได้ครัวเรือน (ก่อน/หลัง) (ร้อยละ)	๑๑.๑	๓.๘	๓.๒	๘.๙
สัดส่วนของผู้ที่ได้รับการปรับ โครงสร้างหนี้ต่อประชากร ของชุมชน (ร้อยละ)	๑๔	๖๘	๒๒	๕๖

กรณีของการจัดการหนี้ครัวเรือนของบ้านโป่งที่ชุมชนได้ผลพลอยได้จากการดำเนินงานในโครงการนี้ จากการเรียกเก็บเงินค้ำชำระตามพันธะผูกพันที่มีต่อกองทุนที่เป็นโครงการสนับสนุนในโครงการต่าง ๆ จำนวน ๔๒๓,๘๘๐ บาท กลับคืนมาเป็นเงินทุนที่สามารถนำไปจัดตั้งเป็นกองทุนสำนึกดี ซึ่งเป็นกองทุนที่มีจำนวนมากที่สุดของการศึกษานี้ (ที่อื่นจะเป็นการสะสมจากเงินส่งเสริมของกรมการพัฒนาชุมชน ตามงบประมาณปีละ ๔๐,๐๐๐ บาท บางแห่งก็ใช้จ่ายส่งเสริมแบบใช้หมดไป) กรณีดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า การปรับโครงสร้างหนี้

ของชุมชน (ผู้กู้) นอกจากจะทำให้ผู้กู้มีหนี้สินลดลงแล้ว ยังจะทำให้กองทุนได้รับการชำระคืน และสามารถนำเอาเงินที่ได้รับคืนนั้น ไปสร้างเป็นสภาพคล่องขยายเป็นบริการต่อสมาชิกของกองทุนเพื่อการต่าง ๆ ต่อไปได้อีกลำดับหนึ่ง รวมทั้งไปสมทบต่อการจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อการประกอบอาชีพและเศรษฐกิจของชุมชนโดยตรง

ความสำเร็จของการปรับลดหนี้ของครัวเรือนข้างต้น เป็นผลการดำเนินงานตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้สินภาคครัวเรือนในพื้นที่ชุมชนภาคชนบทที่เกิดจากการริเริ่มขึ้นของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินงานตามแผนงานและการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา เพื่อให้การใช้เงินกองทุนต่าง ๆ ในชุมชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจความเข้าใจต่อเรื่องการกู้เงินและการจัดการหนี้ของฝ่ายผู้กู้หรือชุมชนสมาชิกของกองทุนที่มีการให้บริการหลายกองทุนในพื้นที่ชุมชนหนึ่ง ๆ การดำเนินงานตามโครงการนี้ กรมการพัฒนาชุมชน มีฐานะเป็น “องค์กรของผู้ให้การสนับสนุน” (Supporter organization) ที่ทำหน้าที่พัฒนาชุมชนตามหน้าที่ของงานภาครัฐและแปรผลการปฏิบัติการดังกล่าวไปสู่การทำงานของ “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” (Community Fund Center of Management) โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับ “แหล่งเงินทุน” (Sources of Fund) ที่มีการจัดตั้งขึ้นในชุมชนแต่ละแห่ง แต่ละรูปแบบมีวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้าน กองทุน กข.คจ. และกองทุนอื่น ๆ ซึ่งเป็นการจัดการตนเองแบบรวมตัวกันจัดตั้งตัวเองขึ้นเป็นกลุ่ม” (Community-based Organizations : CBOs) และเป็นการจัดกลุ่มเป็น “องค์กรพึ่งพาตนเอง” (Self-help Group)ให้นำเอาหนี้ของชุมชนมาบริหารจัดการร่วมกันเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งใช้สถานะความเป็นองค์กรของชุมชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ประสานงานความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นองค์กรสนับสนุนทั้งภาครัฐ เอกชน หรือประชาสังคมในขณะเดียวกันก็เชิญชวนสมาชิกของกองทุนต่าง ๆ ในชุมชนที่เป็น “ผู้กู้” (Borrower) ของกองทุนต่าง ๆ มาร่วมโครงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ดังนั้น การที่ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้น จึงถือได้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะของการตัดขวางหรือเป็นตามแนวนอนบนพื้นที่ทำงานขององค์กรอื่น คือ กองทุนต่าง ๆ ซึ่งมีคณะกรรมการมีหลักปฏิบัติ และเงื่อนไขในการจัดการบริหารเป็นของตนเอง และเป็นทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรที่มีการจัดการองค์กรแบบ Horizontal Organization กับ Functional Organization และเป็นไปตามลักษณะของกระบวนการทำงานแบบ Co-production รวมทั้งการประสานงาน

กับองค์กรสนับสนุน และทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาของสมาชิกในฐานะผู้กู้เงินของแต่ละกองทุน เรียกได้อีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็น “การขับเคลื่อนงานร่วมกันเป็นขบวน” (Collective Action) ความสำเร็จดังกล่าว อธิบายได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นผลมาจากการแปรผลความสามารถที่มี ทูทางสังคม (Social Capital) ให้เป็นพลังไปสู่การสร้างผลงานได้จริง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะของส่วนที่เป็น Bridging Social Capital ซึ่งทำให้มีการแปรผลความสามารถที่มีอยู่ (Capacity) ไปสร้างเป็น Functioning ตามการอธิบายของอมตยา เซ็น และเมื่อการดำเนินงานตามโครงการนี้เริ่มขึ้นโดยกรมการพัฒนาชุมชน ก็ยิ่งสะท้อนได้อีกว่าเป็นผลของการริเริ่ม/กระตุ้น/ลงมือ/ดำเนินงาน ไม่รอให้เกิดแปรพลังความสามารถแปรเปลี่ยนได้เองแบบแนวคิดเสรีนิยม ตามการอธิบายของ Martha Nussbaum

### ๕.๑.๒ การจัดการหนี้ และเศรษฐกิจของสมาชิก/ชุมชน

หนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากที่ศึกษานี้ เป็นการศึกษาในสถานะหนี้สินของประชาชนในพื้นที่ชนบทที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมหรือมีพันธะผูกพันกับกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน (จากการรวบรวมของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน) เปรียบเทียบสัดส่วนความเป็นหนี้กับรายได้ของครัวเรือน (ตามข้อมูล จปฐ.) โดยมีลักษณะของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่แนบแน่นกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เรียกได้ว่าเป็นการศึกษาหนี้ครัวเรือนระดับ Micro เป็นเรื่องที่มีความแตกต่างไปจากหนี้ครัวเรือนโดยทั่วไปหรือหนี้ครัวเรือนในระดับ Macro ที่สำรวจหนี้จากเงินกู้ส่วนบุคคลในระบบสถาบันการเงิน เปรียบเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ครัวเรือนของประชาชน (ตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) โดยที่การกู้เงินส่วนบุคคลกับสถาบันการเงิน จะมีความเกี่ยวข้องกับการเป็นผู้ประกอบการรายย่อย (แบบวิสาหกิจครัวเรือน) ของคนในเมือง พนักงาน ลูกจ้างในบริษัทเอกชน รวมทั้งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐ การดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ภายใต้การส่งเสริมของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยข้างต้น เป็นการบริหารจัดการหนี้ของสมาชิกในชุมชนที่เป็นผู้กู้ ให้มีความเหมาะสมกับวงเงิน อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขต่าง ๆ ของกองทุน รวมทั้งความสอดคล้องของระยะเวลาการเรียกชำระหนี้คืนกับรอบระยะเวลาการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นการทบทวน วิเคราะห์ข้อมูลที่น่าไปสู่การจัดหนี้ที่สมาชิก (ชุมชน) ที่มีอยู่กับกองทุนต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับความสามารถทางเศรษฐกิจ พร้อมกับส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิต ลดต้นทุนการผลิต สร้างรายได้จากอาชีพเสริม และริเริ่มประกอบอาชีพรายย่อยขึ้น ด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานของ “กองทุนสำนึกดีฯ” ดังจะเห็นได้จากกรณีของชุมชนบ้านโป่ง บ้านซากไทย และที่กำลังจะริเริ่มขึ้นของบ้านบางโสก

สำหรับบ้านยางกระเดา นั้น นอกจากจะมีการส่งเสริมของกองทุนสำนึกดีฯ แล้ว ชุมชนยังมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมอาชีพ และสร้างรายได้เพิ่มให้กับสมาชิก ทั้งที่เป็นการประกอบการเองของครัวเรือน และแบบกิจการของกลุ่ม เช่น วิสาหกิจโรงสีข้าว วิสาหกิจปั้มน้ำมัน วิสาหกิจน้ำดื่ม และกลุ่มแปรรูปอาหาร ฯลฯ

จากการศึกษาข้อมูลทั้ง ๔ พื้นที่ สรุปได้ว่า การจัดการด้านเศรษฐกิจของสมาชิก และการจัดการหนี้ครัวเรือน ได้ถูกนำมาพิจารณาควบคู่ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การชำระคืน และความสามารถในการสร้างรายได้เศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งเรื่องการเพิ่มผลผลิต การลดต้นทุนการผลิต และการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการจัดตลาด รวมทั้งการสร้างอาชีพเสริมต่าง ๆ ที่เป็นการริเริ่มขึ้นใหม่ เป็นการจัดการหนี้ครัวเรือนพร้อมกับการริเริ่มแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือน (หรือที่ครัวเรือน) ซึ่งเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่เล็กที่สุดของระบบเศรษฐกิจ เป็นการจัดการทั้งเรื่อง “หนี้” และเรื่อง “เศรษฐกิจ รายได้ และรายจ่าย” ควบคู่กัน หรือดำเนินการไปพร้อม ๆ กันในภาคสนาม ที่ยังจะหมายถึงการแก้ไขปัญหาความยากจนของครัวเรือนในภาคชนบท และความเกี่ยวข้องของภาคเกษตรกรรม ซึ่งต่างไปจากหนี้ครัวเรือนในระดับ Macro ที่ทำหน้าที่เป็นเพียงดัชนีข้อมูลเบื้องต้นทางเศรษฐกิจ

### ๕.๑.๓ การจัดการชีวิตประจำวันและการเรียนรู้ทางสังคม

การศึกษานี้ พบว่า คณะกรรมการของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลการก่อหนี้และความสามารถในการชำระหนี้สินของสมาชิก (ผู้กู้) แต่ละรายแล้ว นำเสนอข้อมูลตามเมนูบริการต่าง ๆ ที่ศูนย์ฯ จัดเตรียมและประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการของกองทุนแต่ละแห่ง แล้วให้ “ผู้กู้” เลือกใช้รายการต่าง ๆ ที่เหมาะสม จนนำไปสู่การปรับโครงสร้างหนี้จากการกู้เงินหลายแหล่งหรือหลายกองทุน ไปเป็นการกู้จากกองทุนใดกองทุนหนึ่งเพียงแห่งเดียว โดยคำนึงถึงวงเงิน อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขต่าง ๆ ของกองทุน รวมทั้งความสอดคล้องของระยะเวลาการเรียกชำระหนี้สินกับรอบระยะเวลาการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร จนทำให้หนี้โดยรวมลดลงไปจากเดิม และบางรายปลดหนี้ไปจากกองทุน ตามรายละเอียดที่ได้อธิบายมาโดยลำดับ

การดำเนินงานตามกระบวนการข้างต้น จะสะท้อนให้เห็นถึงการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกหรือผู้กู้ที่เข้าร่วมโครงการ ผ่านการกลั่นกรอง การหารือ การประชุม และการทำความเข้าใจในรายละเอียด ซึ่งเป็นกระบวนการสื่อสารระหว่างกันและกันของคนในชุมชน ระหว่างกรรมการกับสมาชิกในชุมชนในฐานะผู้กู้ ระหว่างผู้กู้ด้วยกันเองระหว่างคนในครอบครัวญาติ พี่น้อง และคนใกล้ชิด ซึ่งเป็นการสื่อสารกันไปมาด้วยข้อมูล และการคิดที่เป็นเหตุเป็นผล

ไม่ใช่การโน้มน้ำหนักจูงแบบหวานล่อม กัดคัน หรือเป็นไปตามกระบวนการคำสั่งการ ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญของการสื่อสารทำความเข้าใจนี้ จะมีการเปรียบเทียบการกู้เงินจากหลายกองทุนที่เกิดขึ้นจากความคิดความเชื่อเป็นเบื้องต้นที่ว่า การกู้เงินจากกองทุนหลายกองทุนเป็นการสร้างความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน เป็นการสร้างหลักประกันที่ดีกว่าการเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพียงแหล่งเดียว แต่เมื่อมีการจัดแสดงข้อมูลถึงภาระของการชำระคืนทั้งเงินต้น ทั้งดอกเบี้ย ความเหมาะสมของรอบระยะเวลาที่ไม่สอดคล้องกับรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรของการกู้เงินแบบหลายบัญชี หรือการกู้จากกองทุนหนึ่งไปใช้คืนอีกกองทุนหนึ่งแบบหมุนวนกันไป ทำให้ผู้กู้เห็นถึงจำนวนตัวเลขที่ต้องรับผิดชอบขึ้น รวมทั้งพฤติกรรมของการกู้แบบวนจากกองทุนหนึ่งไปชำระคืนอีกกองทุนหนึ่ง ซึ่งเป็นเพียงการผลัดภาระที่มีอยู่ (ตามการชำระหนี้ของกองทุนหนึ่ง) ออกไปเป็นตามรอบระยะเวลาถัดไป (ตามรอบระยะเวลาของกองทุนอีกกองทุนหนึ่ง) พฤติกรรมดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ผู้กู้ต้องแบกรับค่าดอกเบี้ยเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของครัวเรือนแล้ว พฤติกรรมของการจัดการหนี้แบบนี้ นาน ๆ เข้าจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่ต่างไปจากการผ่อนบัตรเครดิตของคนในสังคมเมือง ในขณะที่ชุมชนในชนบทมีรายได้ที่ไม่แน่นอนจากผลผลิตทางการเกษตร มีความผันผวนไปตามสภาวะทางการตลาด เผชิญกับภัยธรรมชาติ และความแห้งแล้ง ในขณะที่คนในสังคมเมืองจะมีรายได้จากการจ้างงานที่เป็นรายเดือนซึ่งมีความแน่นอนมากกว่า

การแลกเปลี่ยนข้อมูลของโครงการตามที่อธิบายข้างต้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการของ “การเรียนรู้ทางสังคม” ของคนในชุมชน ผลของความสำเร็จที่เกิดขึ้น จึงเท่ากับเป็นการยกระดับการคิด การใช้ชีวิตประจำวันของผู้กู้ ซึ่งเป็นทั้งสมาชิกในชุมชน และเป็นประชากรของชุมชน (ในฐานะผู้ถูกปกครอง) รวมทั้งเป็นทุนใหม่ของทุนทางสังคมของชุมชน หากพิจารณาจากตัวเลขในตารางที่ ๕.๑ จะพบว่า มีการเข้าร่วมของสมาชิกกองทุนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ที่บ้านซากไทย จำนวน ๑๓๓ คน (ร้อยละ ๖๗ ของประชากร) ที่บ้านโป่ง จำนวน ๘๘ (ร้อยละ ๖๘ ของจำนวนประชากร) บ้านบางโสก จำนวน ๘๗ คน (ร้อยละ ๕๓ ของจำนวนประชากร) และบ้านยางกระเดา จำนวน ๘๔ คน (ร้อยละ ๘๘ ของจำนวนประชากร)

อนึ่ง ที่บ้านโป่ง มีผู้ร่วมโครงการกับผู้ปรับโครงสร้างหนี้แล้วเสร็จเป็นคนจำนวนเดียวกัน ส่วนที่เหลืออีก ๓ ชุมชน ผู้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้วเสร็จมีน้อยกว่าผู้เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้เพราะเป็นผลมาจากวงเงินกู้สำหรับการนี้มีอยู่ในวงจำกัด และการจัดเรียงลำดับความสำคัญ

ก่อนหลังตามลำดับความเดือดร้อน (ความไม่เหมาะสมของหนี้กับความสามารถทางเศรษฐกิจ หรือการจัดการรายได้)

โดยสรุป ความสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชนไปสู่ ๑ คราวเรือน ๑ สัญญา ที่ลดภาระผูกพันหนี้ของชุมชน/สมาชิกในฐานะผู้กู้ที่มีต่อกองทุนต่าง ๆ ของกองทุน เพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการของกองทุนชุมชนได้มากขึ้นกว่าเดิม เป็นผลมาจาก องค์ประกอบของความสามารถความเข้มแข็งของชุมชน ที่บวกรวมเข้ากับกระบวนการทำงาน แปรเปลี่ยนเป็นขบวนการทำงานร่วมกันของชุมชน ที่เล็งเห็นถึงร่วมกันในการสร้างงานที่เป็น ผลประโยชน์ของสมาชิก (ผู้กู้) ในพื้นที่ในชุมชนซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละกองทุน รวมทั้ง การเชื่อมโยงระหว่างการจัดการหนี้กับการจัดการเศรษฐกิจของครัวเรือนที่พิจารณาร่วมกัน ทั้งในเงื่อนไขของเวลาหรือรอบของการชำระหนี้ และการเพิ่มผลผลิต การลดต้นทุน และการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจเพิ่ม ทั้งนี้เพื่อจัดเป็นหลักประกันในการชำระหนี้คืน ให้กับกองทุน กรณีของการเก็บออมเงินเป็นประจำเดือนเพื่อไปสร้างเป็นหลักประกัน ต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านซึ่งจะมีการชำระเป็นรายปีของบ้านอย่างกระเดาะ ก็เป็นผลมาจาก การพิจารณาของการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างการจัดการรายได้ทางเศรษฐกิจกับการ ชำระหนี้ ยิ่งไปกว่านั้น การปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ คราวเรือน ๑ สัญญานี้ ยังได้สื่อสาร และสร้างความเข้าใจและการยอมรับต่อการก่อหนี้แบบใหม่ โดยเอาชนะต่อความเชื่อเดิม ในเรื่องการมีเงินกู้หลายที่เป็นการแสดงถึงโอกาสและการสร้างความมั่นคง กับพฤติกรรมการกู้เงิน แบบก้าวหน้า ผลักภาระไปข้างหน้า ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นการใช้เงินกู้เป็นทุนสำหรับการผลิตแล้ว ยังมีความเสี่ยงมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะเศรษฐกิจทางการเกษตร นอกจากจะประสบภาวะความผันผวน ของราคา ยังมีปัญหาจากความแห้งแล้งและภัยธรรมชาติอีกทางหนึ่งด้วย

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

ปัจจัยความสำเร็จที่ค้นพบจากการทำงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนข้างต้น ข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนาปรับใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งในระดับปฏิบัติการ และนโยบาย เพื่อขยายผลการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน และองค์กรสนับสนุนเพื่อการพัฒนาชุมชน และการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนและเศรษฐกิจของประชาชนในระดับฐานราก ดังนี้



### ๕.๒.๑ ข้อเสนอในระดับปฏิบัติการ

#### (๑) ขยายพื้นที่การดำเนินงานให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินงานตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครีวเรือน ๑ สัญญา ควรขยายขอบเขตการดำเนินงานตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครีวเรือน ๑ สัญญา ให้กระจายไปตามจำนวนหมู่บ้าน (ชุมชนภาคชนบททั่วประเทศ) จำนวน ๗๕,๐๓๒ หมู่บ้าน จากที่ดำเนินงานไปแล้วในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๒ จำนวน ๙๒๔ หมู่บ้านซึ่งกระจายไปตามจำนวนอำเภอต่าง ๆ จำนวน ๘๗๘ อำเภอ โดยขยายเพิ่มตามหน่วยอำเภอ ไปเป็นตำบล ซึ่งจะมีอยู่ ๗,๒๕๕ ตำบล แล้วขยายจากหน่วยตำบลไปให้ครอบคลุมหมู่บ้านในระยะถัดไป โดยให้คำนึงถึง “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) ซึ่งเป็นการทำงานแบบสอดประสานจัดการตามความร่วมมือระหว่างองค์กรของชุมชน และการขับเคลื่อนงานร่วมกันเป็นขบวนทั้งองค์กรชุมชนและองค์กรสนับสนุน เพื่อมุ่งต่อการแก้ปัญหาหนี้สิน ครีวเรือนการจัดการเศรษฐกิจ และการปรับทัศนคติการใช้จ่ายและการใช้ชีวิตประจำวัน ให้ความสอดคล้องกัน รวมทั้งการสร้างผลลัพธ์ที่มีต่อการบริหารหนี้สินของสมาชิกกองทุน (ผู้กู้ยืม) และการขยายความสามารถในการให้บริการของกองทุนที่มีต่อสมาชิกให้กว้างขวางออกไป

#### (๒) การขยายพันธมิตรความร่วมมือ

ด้วยการจัดการหนี้สินในระดับครีวเรือน มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการจัดการเศรษฐกิจ และทัศนคติในการใช้ชีวิตประจำวัน ดังจะเห็นได้จากการคำนึงภาระของการชำระคืนเงินกู้ของสมาชิกกองทุนในการปรับโครงสร้างหนี้ ที่จะต้องจัดให้มีความสอดคล้องกับรอบระยะเวลาของการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร หรือการจัดให้มีการออมเพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน (Supporting Organization) จึงควรกระตุ้น ชักชวน และพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรชุมชนที่มีบริการในระดับชุมชน ทั้งการให้กู้ยืม การสนับสนุนงานสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ และการจัดการทางสังคม เช่น สหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน ธนาคารประชาชน สถาบันการเงินของประชาชน สภาองค์กรชุมชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างเป็นองค์กรที่มีบุคลากรของชุมชนมาร่วมกันทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้บริหาร และมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชุมชน โดยที่องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จะมีสมาชิกทับซ้อนกันเป็นส่วนใหญ่ เพื่อนำเอาศักยภาพและความสามารถในการให้บริการขององค์กรเหล่านั้น มาสร้างสรรค์เป็นความร่วมมือและร่วมกันขับเคลื่อนงานเป็นขบวนการจัดการหนี้สิน การจัดการเศรษฐกิจ และการปรับทัศนคติในการใช้ชีวิตประจำวัน

จัดความร่วมมือกับองค์กรพันธมิตรข้างต้น ให้เป็น “หุ้นส่วนสนับสนุนชุมชน” เพื่อร่วมพัฒนากระบวนการทำงานแบบสอดประสานระหว่างการดำเนินงานตามโครงสร้างหน้าที่และพันธกิจเดิมของแต่ละองค์กรกับพันธกิจใหม่ที่ร่วมกันขับเคลื่อนเป็นขบวน รวมทั้งในบางกรณี อาจจะมีจัดให้บุคลากร ผู้มีความรู้ ทักษะ และมีเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มาทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษาแบบอาสาสมัคร” (Volunteer Advisor) ในงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย บัญชี การตลาดออนไลน์ การตลาดสมัยใหม่ การพัฒนาผลผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ และการสร้างสรรค์กิจกรรมท่องเที่ยวโดยชุมชน ฯลฯ

### (๓) การขยายผลลัพธ์

การบริหารงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน นอกจากจะมีความเกี่ยวข้องกับกรอบของงานใน ๓ มิติ ทั้งการจัดการหนี้สิน การจัดการเศรษฐกิจ และการปรับทัศนคติในการใช้ชีวิตประจำวัน แล้ว ในความเป็นสมาชิก ผู้กู้ คณะกรรมการดำเนินงาน และความเป็นศูนย์ฯ ยังมีความเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นสมาชิกแบบหนึ่งของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ในมิติของประชาชนในการบริหารงานปกครองของการบริหารราชการท้องถิ่น และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ผลลัพธ์ของความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ที่ปรับลดปลดหนี้ของสมาชิกกองทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของกองทุนต่าง ๆ จึงไม่ได้จำกัดอยู่ตามสถานภาพของความเป็นสมาชิกของกองทุน แต่ยังเป็นสัมฤทธิ์ผลที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และเป็นกลไกสำคัญที่สร้างการเรียนรู้ทางสังคมในระดับชุมชนในการปกครองของทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และอำเภอ ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษาข้อมูลในพื้นที่ตัวอย่างทั้ง ๔ แห่ง ยังได้แสดงข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ามีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองร่วมเป็นกำลังสำคัญในการทำงานบทบาทต่าง ๆ ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน เช่น การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของบ้านชากไทย บทบาทของผู้ใหญ่บ้านที่บ้านโป่งและบ้านยางกระเดา และกำนันที่บ้านบางโสก

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะนำเอาผลลัพธ์ของการปรับลด ปลดหนี้ และการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ และการออมเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ รวมทั้งการปรับทัศนคติที่เอาชนะต่อการก่อหนี้แบบถาวร หรือความเชื่อที่ว่ากู้การเงินหลายแหล่งทุน เป็นเรื่องของการเข้าถึงโอกาสของบริการทางการเงิน ซึ่งเป็นการอธิบายไปจากข้อมูลของครัวเรือน ไปอธิบายเชื่อมโยงเป็นการริเริ่มเป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มงานพัฒนาในด้านคุณภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นที่และท้องถิ่น ไปขยายผลเป็นการดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างหน่วยของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกแวดล้อมการทำงานของหุ้นส่วนสนับสนุนชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การขยายผลลัพธ์ตามข้อเสนอนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลไกท้องถิ่น (ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และองคาพยพอื่น ๆ) จะสร้างความร่วมมือหรือเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นกับศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ที่จะนำไปสู่การขยายผลตาม ๕.๒.๑ (๑) และ (๒) ทั้งระหว่างองค์กรชุมชนและองค์กรสนับสนุนต่าง ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ผลลัพธ์ของการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นหรือท้องถิ่นข้างต้น ยังจะอธิบายถึงผลการบริหารงานของหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เพื่อรองรับเปลี่ยนแปลงตาม “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งเป็นงานรณรงค์ขององค์การสหประชาชาติได้อีกมิติหนึ่งด้วย

### ๕.๒.๒ ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาในระดับนโยบาย

(๑) การแก้ปัญหาความยากจน และเศรษฐกิจชุมชนด้วยกลไกความร่วมมือแบบสอดประสาน

การศึกษานี้ ได้พบว่า “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) ของการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน คือ การแปรเปลี่ยนศักยภาพขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็งให้ เป็นความสามารถสร้างความร่วมมือและขับเคลื่อนเป็นขบวนร่วมกัน หรือที่การศึกษานี้เรียกว่า การทำงานความร่วมมือแบบสอดประสาน ซึ่งเป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกันขององค์กรแบบ Functional Organization และ Horizontal Organization มีการทำงานร่วมกันทั้งองค์กรชุมชน (โดยผู้นำและตัวแทนชุมชน) และองค์กรสนับสนุน (ไม่ว่าจะเป็นกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ) และเป็นตัวอย่างของกระบวนการทำงานของการแปรผลแนวคิด และนโยบาย ไปสู่การทำงานปฏิบัติจริงในพื้นที่ภาคสนาม โดยที่ข้อเสนอในระดับปฏิบัติการตามข้อ ๕.๒.๑ ข้างต้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อสรุปนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ซึ่งโดยหลัก ๆ แล้ว จะเกี่ยวข้องกับบทบาทที่โดดเด่นของผู้นำ การจัดระบบการนำ และประสบการณ์ทำงานของคณะกรรมการ รวมทั้งความไว้วางใจ

จากสมาชิก ดังนั้น ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน จึงเป็นเงื่อนไขที่มีนัยสำคัญต่อการขยายผลความสำเร็จนี้ออกไปในวงกว้างจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนในระดับตำบล

กรณีศึกษาเรื่องธุรกิจเพื่อสังคมของ Muhammad Yunus และธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica จะเห็นว่า ทั้งสองกรณี ต่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาความยากจน และให้ความสำคัญต่อบทบาทของ “องค์กรสนับสนุน” เพื่อทำหน้าที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพรายย่อย เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ใหม่ กรณีของ Muhammad Yunus นั้น เป็นการปรับปรุงกระบวนการทำงานจาก Micro finance ที่อาศัยการระดมเงินเป็นกองทุนจากการสะสมของสมาชิกในชุมชน ซึ่งกว่าจะได้เงินมาสนับสนุนการช่วยเหลือสมาชิกก็ต้องอาศัยระยะเวลาจำนวนหนึ่ง โดยเปลี่ยนไประดมเงินบริจาคจากธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณทำกิจกรรมเพื่อสังคม เพื่อใช้เป็นกองทุนให้บริการต่อประชาชนชาวบังคลาเทศที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนได้กู้ยืมเงินไปลงทุนเพื่อประกอบกิจการค้าขายแบบรายย่อยในขณะเดียวกันที่ FINCA Costa Rica ก็เป็นไปในหลักการเดียวกันของ Yunus โดยเริ่มจากการนำเอาเงินที่ได้รับบริจาคจากภาคเอกชนไปจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อสร้างอาชีพในภาคชนบทของประเทศคอสตาริกา รวมทั้งเปลี่ยนการค้าประกันจากการค้าประกันโดยกลุ่มไปเป็นการค้าประกันโดยตนเอง แต่ยังคงไว้ซึ่งการนำเอาหลักการยึดมั่นในสายใยของความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนมาใช้เป็นมาตรการตักเตือน สมาชิกในชุมชนที่ไม่กระตือรือร้นที่จะประกอบอาชีพ หลีกเลี่ยงการชำระหนี้ และติดสุรา โดยทั้งสองกรณีเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นองค์กรและตัวแบบที่ทำให้ช่วยทำให้การแก้ปัญหาความยากจนของทั้งสองประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น การขยายความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนจากจำนวน ๙๒๔ แห่ง ซึ่งเป็นหน่วยระดับอำเภอในปัจจุบัน ไปเป็นตามหน่วยระดับตำบล และกระจายครอบคลุมไปทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ ที่จำนวนมากถึง ๗๕,๐๓๒ หมู่บ้านในระยะถัดไป ในที่นี้ จึงขอเสนอให้ยกระดับรอบวัตถุประสงค์ไปจากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญา ไปเป็น “การแก้ปัญหาความยากจน และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน” จัดให้มีการทำงานตามความร่วมมือแบบสอดประสานแบบหลายระดับ และทำไปพร้อมกันหรือคู่ขนานกันไป จัดให้มีการวิเคราะห์ และจัดชั้น (ranking) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่จะเข้าร่วมการดำเนินงานตามโครงการ ประสานองค์กรสนับสนุนจากทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม (รวมทั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น) ที่จะเข้าร่วมงานในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการหนี้สิน การจัดการเศรษฐกิจ และการปรับเปลี่ยนทัศนคติการก่อหนี้ และการใช้ชีวิตประจำวัน โดยจัดเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

หรือท้องถิ่น เป็นแผนระยะยาว สอดรับกับห้วงระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และ/หรือสอดคล้องกับเป้าหมาย SDGs ในปี ค.ศ. ๒๐๓๐

(๒) การจัดเป็นแผนปฏิบัติการแบบเจาะจงต่อการจัดการปัญหาในพื้นที่ยากจนซ้ำซาก

การศึกษาพบว่า การทำงานแบบความร่วมมือแบบสอดประสานและขับเคลื่อนร่วมกันเป็นขบวนการนอกจากจะสร้างความสำเร็จของการจัดการปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนตามโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่ ๑ ครัวเรือน ๑ สัญญาแล้ว ยังได้สร้างสรรค์มาตรการต่าง ๆ ขึ้นในท่ามกลางการปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น กรณีของบ้านโป่ง ที่เรียกคืนหนี้จากโครงการสนับสนุนของภาครัฐที่ผู้ได้รับการสนับสนุนได้นำไปใช้ประโยชน์แล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ให้นำส่งเงินต้นคืนกองทุนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติของกองทุนหมุนเวียน โดยนำเงินที่เรียกคืนมาได้จำนวน ๔๒๓,๘๘๐ บาท ไปสมทบเป็นกองทุนสำนึกดีที่จัดให้มีรูปแบบของการบริหารให้เป็นกองทุนหมุนเวียนในชุมชน กรณีของบ้านยางกระเดา ที่มีการจัดให้สมาชิกผู้กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านไปเปิดบัญชีเงินฝากกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เพื่อเก็บออมเป็นรายเดือน เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ครัวเรือนที่มีกำหนดชำระเป็นรายปี ทั้งสองมาตรการนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของการบริหารจัดการของชุมชน ที่ริเริ่มและพัฒนาขึ้นได้จากพื้นที่ปฏิบัติภาคสนามของชุมชน ยิ่งไปกว่านั้น จากการทบทวนข้อมูล ทฤษฎีก็ยังพบว่า การรวมตัวกันทำงานแบบวิสาหกิจชุมชนของบ้านนาต้นจั่น ตำบลบ้านดึก อำเภอศรีสัชชนาลัย จังหวัดสุโขทัย บ้านน้ำเกี๋ยน ตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน และบ้านอุ่มแสง ตำบลคู้อำเภอราชสีเส็ด จังหวัดศรีสะเกษ เป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ได้ว่า เกษตรกรในพื้นที่ชนบทสามารถสร้างวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการประกอบอาชีพที่แตกต่างไปจากการเกษตรกรรม และสร้างรายได้จากการประกอบการให้กับชุมชน ๗-๙๓ ล้านบาทต่อปี และเป็นกระบวนการเชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจตลาดด้วยความสามารถของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยที่บ้านนาต้นจั่นเป็นกิจการผ้าทอมือ ผลิตภัณฑ์โอท็อป และการจัดบริการท่องเที่ยวโดยชุมชน ที่บ้านน้ำเกี๋ยน จะเป็นผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่มีมาตรฐานรองรับ และที่บ้านอุ่มแสง จะเป็นผลิตภัณฑ์ข้าวหอมมะลิ อินทรีย์ ที่มีมาตรฐานสากล

ดังนั้น จึงขอเสนอให้นำเอาประสบการณ์ของการทำงานแบบความร่วมมือแบบสอดประสานและขับเคลื่อนร่วมกันเป็นขบวนการสร้างความสามารถในการจัดการตนเองของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนทั้ง ๔ แห่ง และการจัดการเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (เชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับระบบเศรษฐกิจการตลาด) ของบ้านนาต้นจั่น บ้านน้ำเกี๋ยน และบ้านอุ่มแสง ไปเป็น “ตัวแบบเบื้องต้น” ปรับใช้สำหรับการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ของจังหวัดยากจน ๑๐ อันดับของประเทศ (ข้อมูล ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จังหวัดยากจน ประกอบด้วย

แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ น่าน นครพนม นราธิวาส ปัตตานี ชัยนาท ตาก และอำนาจเจริญ) โดยให้นำเอาแนวคิดทั่วไปตาม ๔.๒.๒ (๑) มาจัดทำเป็นแผนแบบเจาะจงเฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ในขณะเดียวกัน ก็เพิ่มความเข้มข้นการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่เข้ามาร่วมเป็นองค์กรสนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชน ทั้งการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างอาชีพ สร้างเศรษฐกิจ ตามหลักของกองทุนหมุนเวียน หรือ non-loss, non dividend principle พร้อมทั้งจัดให้มีองค์กรสนับสนุนเพื่อการนี้ขึ้นโดยตรง เช่นเดียวกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สนับสนุนของ Grameen Bank และ FINCA Costa Rica

(๓) การพัฒนาบทบาทของสถาบันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

จากประสบการณ์ความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนในการศึกษานี้ ควรจะนำไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่วมกับสถาบันทางการเงินของภาครัฐหรือธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development bank) เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจะไปสู่การประกอบรวมกันของความสามารถและความสำเร็จจาก ๒ ระบบ คือจากระบบงานแบบธนาคารของรัฐกับระบบการจัดการทางการเงินของชุมชน อันจะก่อประโยชน์อย่างสำคัญต่อการแปรผลนโยบายว่าด้วยการจัดการความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคมไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งจะเป็นการพัฒนาโลกไปสู่การแปรผลยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง แผนแม่บทความมั่นคงที่เกี่ยวกับตำบลมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และแผนปฏิรูปสังคมที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง และตำบลเข้มแข็ง ไปสู่การปฏิบัติ



บรรณานุกรม





## บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2556). *แนวทางการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- ปรีดี บุญชื้อ.(31 ธันวาคม 2562). ในเวลา 35 ปี คนจีน 800 ล้านคน หลุดพ้นจากความยากจน  
เงินก้าวออกจาก “กับดักความยากจนได้อย่างไร?” สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2017/11/pridi/76>
- พลภัทร บุราคม. (2549). กระบวนทัศน์ใหม่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปัญหาด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะของไทย.*วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ NIDA Development Journal*, 46(2-4/2006), 19-56.
- Ang, Y. (2016). *How China escaped the poverty trap*, New York: Cornell University Press.
- Buchen,T., Drometer, M., Oesingmann,K., and Wollmershauser, T (2016). Managing household debt in Croatia. *CESifo Forum* , 12-16.
- International Monetary Fund. (2012). *World Economic Outlook : Growth Resuming, Dangers Remain*. Washington: International Monetary Fund.
- Johnson, C (2014). An Institutional theory of participatory budgeting, paper presented for presentation at American Political Science Association Annual Meeting, August, 28, 2014
- Olafsson Stefan. (2012). *The Icelandic Way Out of the Crisis : Welfarism, redistribution and austerity (Working paper)* . University of Liceland .
- Saigaran, N. Karupiah, P., and Gopal, P. (2015). The capability approach: comparing Amartya Sen and Martha Nussbaum, USM international conference on social sciences (USM-ICOSS) 2015, 27<sup>th</sup>-28<sup>th</sup> August 2015
- Yunus, Muhammad & Jolis, Alan. (1999). *Banker to the Poor: The Autobiography of Muhammad Yunus, Founder of Grameen Bank*. Bangladesh: PublicAffairs.
- Yunus, Muhammad. (2016). *Grameen bank: the struggle of Dr. Muhammad Yunus*. Dhaka: Adorn Publication



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำสั่งแต่งตั้ง





คำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
ที่ ๑๔/๒๕๖๒

เรื่อง การปรับปรุงคำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
ที่ ๓/๒๕๖๒ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจน  
และลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ

ตามคำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ที่ ๓/๒๕๖๒  
เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
ด้านเศรษฐกิจลง วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒ นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความ  
ยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ มีความครอบคลุมถึงการพิจารณาศึกษา เสนอแนะ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมาย พร้อมทั้งศึกษาแนวทางการแก้ปัญหา  
ที่เกี่ยวกับความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมายเพิ่มเติม ดังนั้นอาศัยอำนาจตามความใน  
ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๙ และระเบียบวุฒิสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้ง  
อนุกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการในคณะ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับในคราวประชุมคณะกรรมการการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ครั้งที่ ๙/๒๕๖๒ วันจันทร์ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒  
ที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงคำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
ที่ ๓/๒๕๖๒ ให้คณะอนุกรรมการมีองค์ประกอบ และหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ**

- |                             |                 |
|-----------------------------|-----------------|
| ๑. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ | ประธานที่ปรึกษา |
| ๒. นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ | ที่ปรึกษา       |
| ๓. นายอำพล จินดาวัฒนะ       | ที่ปรึกษา       |
| ๔. พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ   | ที่ปรึกษา       |
| ๕. นายสุนทร คุณชัยมั่ง      | ที่ปรึกษา       |

**คณะอนุกรรมการ**

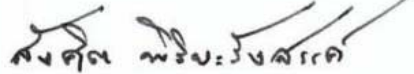
- |                               |                                   |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นายคำณูณ สิริธิตสมาน       | ประธานคณะอนุกรรมการ               |
| ๒. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์     | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นางสาวภัทรา วรามิตร        | อนุกรรมการ                        |

- |  |            |
|--|------------|
| ๕. นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล                  | อนุกรรมการ |
| ๖. นางณัฏกานุจน์ สุติพันธ์วิหาร            | อนุกรรมการ |
| ๗. พลเรือโท ณเดโช เกิดชูชื่น               | อนุกรรมการ |
| ๘. นางสาวนาลินี ศรีภักดิ์                  | อนุกรรมการ |
| ๙. นางถวิลวดี บุรีกุล                      | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์               | อนุกรรมการ |
| ๑๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิษณุ วงศ์สินศิริกุล | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายอัศวิน โชติพันธ์                    | อนุกรรมการ |

ให้คณะอนุกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. ศึกษา ติดตาม เสนอแนะ มาตรการและนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมายและเศรษฐกิจ
  ๒. ศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมายและเศรษฐกิจ
  ๓. รายงานผลการศึกษาต่อคณะกรรมการ
  ๔. ปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒



(นายสังคิต พิริยะรังสรรค์)

ประธานคณะกรรมการ

การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา





คำสั่ง

คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา

ที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชน  
ในระดับฐานราก

ด้วยคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๖๒ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการสวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจขึ้น โดยผลของการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้มีข้อเสนอขอให้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นภายใต้คณะอนุกรรมการ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๘/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก โดยให้คณะทำงานประกอบด้วย

ที่ปรึกษาคณะทำงาน

๑. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์
๒. นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล
๓. นางณัฏิกาญจน์ สุดิพันธ์วิหาร

**คณะทำงาน**

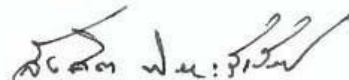
- |  |                          |
|--|--------------------------|
| ๑. นายสุนทร คุณชัยมั่ง                   | ประธานคณะทำงาน           |
| ๒. นายพิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์               | คณะทำงาน                 |
| ๓. นางนัชชา เทียมพิทักษ์                 | คณะทำงาน                 |
| ๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีรบูรณ์ วิสารทสกุล | คณะทำงาน                 |
| ๕. นางสาวจุฑามาศ ปลาดศรี                 | คณะทำงาน                 |
| ๖. นายสานิตย์ หนูนิล                     | คณะทำงาน                 |
| ๗. นางสาวอารีย์ คงแจ่ม                   | คณะทำงาน                 |
| ๘. นางสาวพิมพ์ชญา ธนกุลดำรง              | เลขานุการคณะทำงาน        |
| ๙. นางสาววรรณันต์ มงคลนำสุวิทย์          | ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน |

ให้คณะทำงาน มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. พิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก
๒. รายงานผลการศึกษาต่อคณะอนุกรรมการ
๓. ปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒



(นายสังสิต พิริยะรังสรรค์)

ประธานคณะกรรมการ

การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา

ภาคผนวก ข

ภาพการเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมการ



## การเดินทางศึกษาดูงาน

คณะกรรมการได้เดินทางไปศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนโดยภาคประชาชน ในการแก้ปัญหาหนี้สินและบริหารจัดการชุมชนเพื่อศึกษาแนวทางการจัดการปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก ณ ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ ๑๐ ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓





ภาคผนวก ค

ฝ่ายเลขานุการประจำคณะ





## ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ

### จัดทำโดย

เจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๕ โทร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙ - ๓๐

- |                                     |                             |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายประเสริฐ สีเลิศ               | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน      |
| ๒. นายทวี จันทจิราภา                | นิติกรชำนาญการพิเศษ         |
| ๓. นางปิยาภา ชระธีระคุปต์           | นิติกรชำนาญการ              |
| ๔. ว่าที่ ร.ต.ปฐมภรณ์ แป้นจรัสธีรมี | นิติกรชำนาญการ              |
| ๕. นางสาววรรณันต์ มงคลนำสุวิทย์     | นิติกรชำนาญการ              |
| ๖. นายธารณธรรม ธรรมวงศ์             | วิทยากรชำนาญการ             |
| ๗. นายเทียนชัย พันธุ์เลิศ           | วิทยากรปฏิบัติการ           |
| ๘. นางสาวสิริลักษณ์ เหมชาติลือชัย   | วิทยากรปฏิบัติการ           |
| ๙. นางสาวอาตีปะห์ อุปี              | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน   |
| ๑๐. นางสาววัลย์ณัฏฐ์ ยอดเยี่ยม      | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน   |
| ๑๑. นางสาวอังสนา เนตรทอง            | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน |



รายงานคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานราก  
อย่างยั่งยืน

ผู้รับผิดชอบ :

คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

ปีที่พิมพ์ :

พ.ศ. ๒๕๖๓

เบอร์โทร :

๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙ - ๓๐

จัดพิมพ์โดย :

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๘ - ๙



országunkat  
élelmiszerbiztonságunkért  
a 'vaccina' értékesíti, a 'vaccina' értékesíti

