

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลเพชรชมพูเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดกลาง ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 มีอาณาเขตพื้นที่ 102.5 ตารางกิโลเมตร ซึ่งประกอบได้ด้วย 9 หมู่รายละเอียดดังนี้ หมู่ที่ 1 บ้านวังชมพู พื้นที่ 14,030 ไร่ หมู่ที่ 2 บ้านเกาะรากเสียดนอก พื้นที่ 6,530 ไร่ หมู่ที่ 3 บ้านมอเสียด พื้นที่ 10,990 ไร่ หมู่ที่ 4 บ้านคลองแคว พื้นที่ 10,526 ไร่ หมู่ที่ 5 บ้านไหล่ประดา พื้นที่ 3,795 ไร่ หมู่ที่ 6 บ้านใหม่พัฒนา พื้นที่ 7,235 ไร่ หมู่ที่ 7 บ้านเกาะรากเสียดใน พื้นที่ 7,115 ไร่ หมู่ที่ 8 บ้านแสงตะวัน พื้นที่ 2,000 ไร่ หมู่ที่ 9 บ้านวังเพชร พื้นที่ 1,900 ไร่ โดยสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ถือครองการเกษตร 45,400 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 71 และมีพื้นที่แม่น้ำ 1,270 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1 ของพื้นที่ทั้งหมดมีประชากรทั้งสิ้น 5,362 คน โดยเป็นประชากรชายทั้งสิ้น 2,672 คน และเป็นประชากรหญิงทั้งสิ้น 2,690 คน ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทำการเกษตร และร้อยละ 20 ประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขาย และอื่นๆ¹

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ดังกล่าวทำการเกษตร ซึ่งรายได้มาจากการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรที่ต้องอาศัยดินฟ้าอากาศ เมื่อลักษณะของการดำเนินงานของเกษตรกรขาดความแน่นอนไม่แน่ชัดในเรื่องของรายได้ในแต่ละวัน อันนำมาสู่การบริหารจัดการทางการเงินของเกษตรกร ที่ไม่สามารถวางแผนทางการเงินได้อย่างเป็นระบบ นอกจากเกษตรกรต้องพึ่งพาธรรมชาติแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่ขาดเสียมิได้ที่ถือได้ว่าเป็นต้นทุนในการเพาะปลูกเช่นกันคือ ปุ๋ยและสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช โดยมุ่งเน้นเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรนั้นให้ได้ผลผลิตที่ดีและมีความสวยงาม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด อย่างไรก็ตาม เมื่อเกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น ย่อมเท่ากับว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตพืชผลทางการเกษตรก็ย่อมเพิ่มขึ้นไปด้วย ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทั้งด้านการเงินและการถือครองที่ดินยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนเพียงส่วนน้อยอันนำมาสู่หนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร

นอกจากนั้นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรดินเสื่อมโทรม ทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคามทรัพยากรดินและที่ดินมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดินจากการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ อาทิ ดินเกษตรกรรมเสื่อมคุณภาพ การชะล้างพังทลายของดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาพื้นที่สูงชันหรือพื้นที่ภูเขา ซึ่งมีข้อจำกัดในการนำไปใช้ประโยชน์ การใช้ทรัพยากรที่ดินยังไม่มีประสิทธิภาพและขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การบริหารจัดการที่ดินมีปัญหาความไม่เป็นธรรมในส่วนของ การกระจายสิทธิถือครองที่ดิน ประกอบกับความหลากหลายทางชีวภาพกำลังตกอยู่ภายใต้ภาวะถูกคุกคาม โดยมีสาเหตุมาจากการสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน

ส่วนทรัพยากรน้ำยังมีส่วนที่ไม่สามารถจัดสรรได้ตามความต้องการ ประเทศไทยประกอบด้วย 25 ลุ่มน้ำหลัก น้ำตามธรรมชาติมีปริมาณรวม 285,227 ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่มีการพัฒนาแหล่งเก็บน้ำในประเทศมี

¹ องค์การบริหารส่วนตำบลเพชรชมพู. (2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 จาก <http://www.phetchompoo.go.th/index.php?option=information>

ความจุคิดเป็นร้อยละ 28 ของปริมาณน้ำตามธรรมชาติ มีแอ่งน้ำบาดาลทั้งหมด 27 แอ่งน้ำบาดาล มีปริมาณกักเก็บในชั้นน้ำบาดาลรวมประมาณ 1.13 ล้านล้านลูกบาศก์เมตร มีศักยภาพที่จะพัฒนาขึ้นมาใช้ได้ โดยไม่กระทบต่อปริมาณน้ำบาดาลที่มีอยู่ได้รวมปีละ 68,200 ล้านลูกบาศก์เมตร อย่างไรก็ตาม การพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นมาใช้มีข้อจำกัดในเรื่องของความพร้อมเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำ และการดำเนินการสำรวจสูง ขณะที่ภาพรวมความต้องการใช้น้ำในประเทศ ในปี 2557 มีจำนวนประมาณ 151,750 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยที่ศักยภาพของการเข้าถึงแหล่งน้ำของภาคส่วนต่างๆ 102,140 ล้านลูกบาศก์เมตร และยังไม่สามารถจัดสรรน้ำตามความต้องการได้อีกประมาณ 59,610 ล้านลูกบาศก์เมตร คุณภาพน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มลดลง สถานการณ์คุณภาพน้ำในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2548-2557) มีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง โดยแหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มลดลงส่วนแหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์พอใช้และเสื่อมโทรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญมาจากการชะล้างดินที่มีปุ๋ยตกค้างจากเกษตรและปศุสัตว์ และการระบายน้ำเสียของชุมชน ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการบำบัดน้ำเสียที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวและการเจริญเติบโตของชุมชน โดยปัจจุบัน มีปริมาณน้ำเสียจากชุมชน 10.3 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ขณะที่ระบบบำบัดน้ำเสียรองรับน้ำเสียที่เกิดขึ้นได้เพียงร้อยละ 31²

ปัจจัยที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ ผลกระทบจากโครงการตามนโยบายรัฐที่พบว่า นโยบายในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินและความยากจนนั้นขาดความต่อเนื่อง และเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนระยะยาวอย่างเป็นระบบ ไม่สามารถส่งผลต่อเกษตรกร ผลก็คือเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงมีหนี้สินเพิ่มขึ้นและยากจนเช่นเดิม จากสถานการณ์ปัญหาหนี้สินเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญ รวมถึงเป็นปัญหาระดับโครงสร้าง เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากทิศทางการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับระบบอุตสาหกรรม ปัญหาระดับการศึกษา ปัญหาปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดินทำกิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำกว่าความเป็นจริง ปัญหาระบบชลประทาน ตลอดจนปัญหาความไม่ต่อเนื่องด้านนโยบายหนี้สิน ส่งผลให้ปัญหาหนี้สินเป็นผลเรื้อรังที่ไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้มาจนถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันแหล่งเงินกู้ในระบบของเกษตรกรมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ผ่านระบบชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ อย่างไรก็ตามแหล่งสินเชื่อหลักของเกษตรกรยังคงเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นธนาคารภายใต้การกำกับของรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับเกษตรกรเป็นหลัก ภายใต้วัตถุประสงค์เงินกู้นั้นต้องนำไปใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพการเกษตร³ แต่เป็นที่สังเกตได้ว่าในแต่ละแหล่งเงินกู้ยืมมักจะคำนึงถึงแต่เพียงช่วยเหลือบรรเทาความยากจนให้แก่เกษตรกรเป็นหลัก แต่มิได้มีข้อกำหนดหรือข้อจำกัดในส่วนของคุณสมบัติผู้กู้ว่าจะกู้ได้เพียงกองทุนเดียวหรือไม่เกินกี่แหล่งเงินกู้ อันนำมาสู่การกู้ยืมเงินที่ซ้ำซ้อน

การกู้ยืมเงินที่ซ้ำซ้อนมาจากปัจจัยหลักเมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระเงินเมื่อถึงกำหนดที่ต้องชำระได้ ผู้กู้ในหมู่บ้านดังกล่าวจึงใช้วิธีการกู้จากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปใช้หนี้ในแหล่งเงินกู้ที่ถึงกำหนด และขอยืมเงินในแหล่งเงินกู้ที่

² องค์การบริหารส่วนตำบลเพชรชมพู. (2560). **แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564)**.น.39-43

³ กลุ่มปฏิบัติการท้องถิ่นไร้พรมแดน(โลโคลแอก).(2559).**รายงานการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรนิศึกษาสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.)** สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2560 จาก <http://www.landactionthai.org/land/images/phocadownload/FarmerDebtSolutionProcessResearch.pdf>

ตนได้خذใช้ไปเรียบร้อยแล้ว และในผู้กู้บางรายมีการขอกู้ยืมเงินเพิ่มจากครั้งแรกที่ได้กู้อีกด้วย อาทิ ในตอนแรกมี ยอดหนี้ 20,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 สิ้นปีจะต้องชำระ 21,200 บาท เป็นต้น และเมื่อชำระหนี้ไปแล้ว บุคคลดังกล่าวก็จะขอกู้ยืมเงินเพิ่มเป็น 25,000 บาทแล้วมักใช้วิธีการนี้จนเต็มวงเงินกู้ ซึ่งการพิจารณาเงินกู้ที่ หมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านจะพิจารณาเงินกู้โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นร่วมพิจารณาเงินกู้ในคราวต่อไป ประกอบกับ เมื่อแก้ปัญหาความยากจนไม่ได้รัฐบาลมักจะให้เงินอัดฉีดในการกู้ยืมเงินเข้าไปในหมู่บ้านอีก

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า แนวนโยบายรัฐบาลที่ให้เงินเพื่อสนับสนุนเพื่อยกระดับ หรือแก้ไขปัญหา ความยากจนของเกษตรกร อาทิ กองทุนหมู่บ้านซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน และชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทา เหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการ เงินทุนของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ สร้างและพัฒนา ความคิดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใน อนาคต เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน เมือง

นอกจากนั้นการจัดสรรเงินให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ภายใต้ หลักการในการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ดังนี้

1. ความพร้อม ความสนใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
2. ความพร้อมของคณะกรรมการกองทุนที่เน้นความพร้อมของบุคคลทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์ใน การบริการจัดการกองทุน
3. ความพร้อมของระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดย สมาชิก
4. ความพร้อมของการบริหารจัดการที่สอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับ กองทุนอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง⁴

การบริหารจัดการกองทุนที่สอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับกองทุนอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ควรที่จะต้องศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ศักยภาพของลูกหนี้ หรือผู้ที่มากู้ยืมเงินก่อนที่จะอนุมัติให้กู้ยืม โดยจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดภาระต่อ เกษตรกรที่จะมากู้ยืมเงินเพราะอัตราดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ในแต่ละแหล่ง อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐในการให้เม็ดเงินสนับสนุนในแต่ละหมู่บ้าน เมื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แล้วจะต้องทำให้หนี้สินในครัวเรือนของเกษตรกรลดลง แต่หาอาจเป็นเช่นนั้นไม่ปัจจุบันหนี้สินเกษตรกรกลับเพิ่มขึ้น ดังนั้น ระเบียบข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการกองทุน

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (2544). **คู่มือสำหรับประชาชนเพื่อเตรียมการจัดตั้ง และดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง**. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2560 จาก <http://www.villagefund.or.th/pageconfig/viewcontent/viewcontent1.asp?pageid=469&directory=1977&contents=400>

หมู่บ้านได้จัดทำขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองควรที่จะนำกลับมาทบทวนและแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริงภายใต้วัตถุประสงค์ลงนี้ให้เกษตรกรมีใช้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกร

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.ศึกษากฎหมายตามแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร
- 2.ศึกษาปัจจัย แนวคิด และพฤติกรรมของเกษตรกรในการดำเนินการก่อนและหลังการได้รับการช่วยเหลือตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ
- 3.ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในส่วนของแนวคิดตามนโยบายภาครัฐในการกำหนดโครงการแก้ไขความยากจนของเกษตรกร ทั้งในส่วนภาครัฐและตัวเกษตรกร รวมตลอดไปถึงแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่อยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลเพชรชมพู อำเภอโกสุมพินคร จังหวัดกำแพงเพชร

2.ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเพชรชมพู ประกอบด้วย 9 หมู่ รายละเอียดดังนี้ หมู่ที่ 1 บ้านวังชมพู หมู่ที่ 2 บ้านเกาะรากเสียดนอก หมู่ที่ 3 บ้านมอเสียด หมู่ที่ 4 บ้านคลองแก้ว หมู่ที่ 5 บ้านไหล่ประดา หมู่ที่ 6 บ้านใหม่พัฒนา หมู่ที่ 7 บ้านเกาะรากเสียดใน หมู่ที่ 8 บ้านแสงตะวัน หมู่ที่ 9 บ้านวังเพชร

3.ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย เริ่ม 1 มีนาคม 2560 – 28 กุมภาพันธ์ 2561

1.4 สมมุติฐานการวิจัย

ประชากรขาดความเข้าใจในการบริหารจัดการกองทุนที่มาจากนโยบายภาครัฐ ประกอบกับในการบริหารกองทุนมักจะเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะมาจากบุคคลที่อยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงเข้ามามีบทบาทต่อการพิจารณาเงิน ส่งผลให้การบริหารจัดการมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ และยังเป็นภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรบางรายอีกด้วย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1.ทราบถึงกฎหมายตามแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร
- 2.ทราบถึงปัจจัย แนวคิด และพฤติกรรมของเกษตรกรในการดำเนินการก่อนและหลังการได้รับการช่วยเหลือตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ
- 3.ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน