

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาหลักการและเหตุผล

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2539 พื้นที่ทางกายภาพเป็นพื้นที่ราบและลาดเอียงจากทิศตะวันตกไปทางตะวันออกและมีภูเขาบ้างทางตะวันตกของตำบล มีเนื้อที่ประมาณ 34,000 ไร่ หรือ 54.56 ตารางกิโลเมตร เหมาะแก่การทำเกษตร โดยได้แบ่งการปกครองออกเป็น 15 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านดงตะเคียน บ้านหินไก่อ๊ะ บ้านมะพร้าวสูง บ้านเด่นรัง บ้านป่าพริก บ้านน้ำพุ บ้านปลักม่วง บ้านทุ่งโพ บ้านเนินพะยอม บ้านเกาะตาซัง บ้านทับเสลา บ้านหัวเขา บ้านกระซอน บ้านชลประทาน บ้านโรงสีใหม่¹

ในพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพประกอบไปด้วย 2,442 ครัวเรือน มีประชากรจำนวน 7,956 คน เป็นชายจำนวน 3,898 คนคิดเป็นร้อยละ 48.99 และหญิงจำนวน 4,058 คนคิดเป็นร้อยละ 51.01 มีความหนาแน่นเฉลี่ย 145.82 คนต่อตารางกิโลเมตร² อาชีพของประชากรในพื้นที่ดังกล่าวร้อยละ 70 ทำเกษตรกรรม ค่าขายคิดเป็นร้อยละ 20 และรับจ้างคิดเป็นร้อยละ 10 ดังนั้นรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่มาจากพืชผลทางการเกษตรที่ผันผวนตามราคาและความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นปัจจัยหนึ่งของต้นทุนในการผลิต

พัฒนาการด้านอาหารของชุมชนตำบลทุ่งโพยุคเริ่มต้น (พ.ศ.2539-2542) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยโครงการกั๊ยมเงินทุนเศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านละ 100,000 บาท ส่งผลให้ประชาชนมีอาชีพเสริมมีรายได้เป็นกิจกรรมที่ดำเนินงานโดยชุมชนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของส่วนกลาง ต่อมาในยุคการพัฒนาสู่ความเข้มแข็งของตำบล (พ.ศ.2543-2547) เน้นความสำคัญของการพัฒนาด้านเกษตรกรรมให้เป็นระบบอาหารปลอดภัยของชุมชน โดยขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและกลุ่มต่างๆ โดยกำหนดสวัสดิการด้านสาธารณสุขประโยชน์ ช่วยเหลือเกษตรกรที่มีภาระหนี้สิน³ และการกำหนดให้มีวงเงินในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเกษตรตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และ ยุคการเข้าร่วมกับเครือข่ายตำบลสุขภาวะ (2548-ปัจจุบัน) เป็นการจัดการกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง มีการดำเนินการพัฒนาอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนระบบเกษตรกรรมแบบยั่งยืน จนในพื้นที่ได้รับคัดเลือกและได้รับรางวัลเป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ

ในปัจจุบันเศรษฐกิจในระดับครัวเรือนมีรายได้หลักส่วนใหญ่มาจากการทำนา การเลี้ยงสัตว์ การทำไร่ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ดีพอสมควร คนในชุมชนมีรายได้หลักจากการเกษตร การทำนา ทำไร่ ทำสวน เกษตรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพมีการปลูกข้าวไรซ์เบอร์รี่ ปลูกผักพืชสวนครัว ทำให้มีผลผลิตเพื่อบริโภคและจำหน่ายในตลาดทั้งในชุมชนและนอกชุมชนอย่างเพียงพอ และเนื่องจากประชาชนในตำบลทุ่งโพส่วน

¹ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพ. (2560). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560 จาก <http://www.tungpo.go.th/condition.php>

² เอกสารเผยแพร่ อบต.ทุ่งโพ. (2559). พัฒนาระบบอาหารชุมชน. น.52

³ การเพิ่มศักยภาพกองทุนและการจัดการสวัสดิการ มีกระบวนการเพิ่มศักยภาพดูแลซึ่งกันและกันของคนในชุมชนด้วย มีการพัฒนาภาวะเปียบ กติกา หรือเงื่อนไขพิเศษให้กับบุคคลหรือองค์กรในชุมชน ได้แก่ กองทุนสวัสดิการเพื่อการเกษตร กองทุนหมู่บ้าน กองทุนแก้ไขปัญหาคาความยากจน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น

ใหญ่มีอาชีพทำนาซึ่งเป็นการเกษตรที่พึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีแหล่งน้ำธรรมชาติ คือ แหล่งน้ำทับเสลา นอกจากนั้นยังมีการขุดสระเพื่อให้สามารถเก็บกักน้ำมาใช้ในการอุปโภคและเกษตรกรรมและการเลี้ยงสัตว์ เน้นการใช้สอยพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์อย่างสูงสุด

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพยังมีปัญหาและสถานการณ์ด้านการเกษตรและอาหารของชุมชน จากการจัดเก็บข้อมูลของ TCNAP พบว่า ประชากรในตำบลทุ่งโพมีปัญหาน้ำท่วมที่มีสาเหตุมาจากการทำการเกษตร 1,000 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 61.48 การศึกษาบุตร 500 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 14.25 ซื้อมานพาทนะ 190 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 12.30 ซื้องี้อำนวยความสะดวก 150 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 12.02 ซื่อโทรศัพท์มือถือ 80 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 15.02 ซื่ออสังหาริมทรัพย์ สร้างบ้าน ซื่อที่ดินทำกิน 20 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 12.25 เจ็บป่วย 270 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 12.25 ค่าใช้จ่ายด้านอาหาร 100 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 8.25 ลงทุนในการทำธุรกิจ 50 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 12.02 และเล่นหวยหรือการพนัน 82 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 10.25

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ดังกล่าวทำการเกษตร ซึ่งรายได้มาจากการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรที่ต้องอาศัยดินฟ้าอากาศ เมื่อลักษณะของการดำเนินงานของเกษตรกรขาดความแน่นอนไม่แน่ชัดในเรื่องของรายได้ในแต่ละวัน อันนำมาสู่การบริหารจัดการทางการเงินของเกษตรกร ที่ไม่สามารถวางแผนทางการเงินได้อย่างเป็นระบบ นอกจากเกษตรกรต้องพึ่งพาธรรมชาติแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่ขาดเสียมิได้ก็คือได้ว่าเป็นต้นทุนในการเพาะปลูกเช่นกันคือ ปุ๋ยและสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช โดยมุ่งเน้นเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้ได้ผลผลิตที่ดีและมีความสวยงาม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างไรก็ตาม เมื่อเกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น ย่อมเท่ากับว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตพืชผลทางการเกษตรก็ย่อมเพิ่มขึ้น นำไปสู่หนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร

ปัจจัยที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ ผลกระทบจากโครงการตามนโยบายรัฐที่พบว่า นโยบายในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาน้ำท่วมและความยากจนนั้นขาดความต่อเนื่องและเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนระยะยาวอย่างเป็นระบบ ไม่สามารถส่งผลต่อเกษตรกร ผลก็คือเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงมีหนี้สินเพิ่มขึ้นและยากจนเช่นเดิม จากสถานการณ์ปัญหาน้ำท่วมเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญ รวมถึงเป็นปัญหาระดับโครงสร้าง เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากทิศทางการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับระบบอุตสาหกรรม ปัญหาระดับการศึกษา ปัญหาปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดินทำกิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำกว่าความเป็นจริง ปัญหาระบบชลประทาน ตลอดจนปัญหาความไม่ต่อเนื่องด้านนโยบายหนี้สิน ส่งผลให้ปัญหาน้ำท่วมเป็นแผลเรื้อรังที่ไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้มาจนถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันแหล่งเงินกู้ในระบบของเกษตรกรมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออกสิน และธนาคารกรุงไทย นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ผ่านระบบชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ อย่างไรก็ตามแหล่งสินเชื่อหลักของเกษตรกรยังคงเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นธนาคารภายใต้การกำกับของรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับเกษตรกรเป็นหลัก ภายใต้วัตถุประสงค์เงินกู้นั้นต้องนำไปใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพการเกษตร⁴ แต่เป็นที่สังเกตได้ว่าในแต่ละแหล่งเงินกู้ยืมมักจะคำนึงถึงแต่เพียงช่วยเหลือบรรเทาความยากจนให้แก่

⁴ กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน(โลโคลแอค).(2559).รายงานการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร กรณีศึกษาสภาเครือข่ายองค์กรเกษตรกรแห่งประเทศไทย (สค.ปท.) สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2560 จาก <http://www.landactionthai.org/land/images/phocadownload/FarmerDebtSolutionProcessResearch.pdf>

เกษตรกรเป็นหลัก แต่มีได้มีข้อกำหนดหรือข้อจำกัดในส่วนของคุณสมบัติผู้กู้ว่าจะกู้ได้เพียงกองทุนเดียวหรือไม่ เกินที่แหล่งเงินกู้ อันนำมาสู่การกู้ยืมเงินที่ซ้ำซ้อน

การกู้ยืมเงินที่ซ้ำซ้อนมาจากปัจจัยหลักเมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระเงินเมื่อถึงกำหนดที่ต้องชำระได้ ผู้กู้ในหมู่บ้านดังกล่าวจึงใช้วิธีการกู้จากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปใช้หนี้ในแหล่งเงินกู้ที่ถึงกำหนด และขอยืมเงินในแหล่งเงินกู้ที่ตนได้ซัดใช้ไปเรียบร้อยแล้ว และในผู้กู้บางรายมีการขอกู้ยืมเงินเพิ่มจากครั้งแรกที่ได้ กู้อีกด้วย อาทิ ในตอนแรกมียอดหนี้ 20,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 สิ้นปีจะต้องชำระ 21,200 บาท เป็นต้น และเมื่อชำระหนี้ไปแล้วบุคคลดังกล่าวก็จะขอกู้ยืมเงินเพิ่มเป็น 25,000 บาทแล้วมักใช้วิธีการนี้จนเต็มวงเงินกู้ ซึ่งการพิจารณาเงินกู้ที่หมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านจะพิจารณาเงินกู้โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นร่วมพิจารณาเงินกู้ในคราวต่อไป ประกอบกับเมื่อแก้ปัญหาความยากจนไม่ได้รัฐบาลมักจะให้เงินอัดฉีดในการกู้ยืมเงินเข้าไปในหมู่บ้านอีก

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า แนวนโยบายรัฐบาลที่ให้เงินเพื่อสนับสนุนเพื่อยกระดับ หรือ แก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร อาทิ กองทุนหมู่บ้านซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ สร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

นอกจากนั้นการจัดสรรเงินให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ภายใต้หลักการในการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ดังนี้

1. ความพร้อม ความสนใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
2. ความพร้อมของคณะกรรมการกองทุนที่เน้นความพร้อมของบุคคลทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุน
3. ความพร้อมของระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยสมาชิก
4. ความพร้อมของการบริหารจัดการที่สอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับกองทุนอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง⁵

การบริหารจัดการกองทุนที่สอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับกองทุนอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ควรที่จะต้องศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ศักยภาพของลูกหนี้หรือผู้ที่จะมากู้ยืมเงินก่อนที่จะอนุมัติให้กู้ยืม โดยจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดภาระต่อเกษตรกรที่จะมากู้ยืมเงินเพราะอัตราดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ในแต่ละแหล่ง อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐในการให้เม็ดเงินสนับสนุนในแต่ละหมู่บ้าน เมื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แล้วจะต้องทำให้หนี้สินใน

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (2544). **คู่มือสำหรับประชาชนเพื่อเตรียมการจัดตั้งและดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง**. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2560 จาก <http://www.villagefund.or.th/pageconfig/viewcontent/viewcontent1.asp?pageid=469&directory=1977&contents=400>

ครัวเรือนของเกษตรกรลดลง แต่หาอาจเป็นเช่นนั้นไม่ปัจจุบันหนี้สินเกษตรกรกลับเพิ่มขึ้น ดังนั้น ระเบียบข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้จัดทำขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ควรที่จะนำกลับมาทบทวนและแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริงภายใต้วัตถุประสงค์ลงหนี้ให้เกษตรกรมิใช่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกร

1.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

1. ศึกษากฎหมายตามแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร
2. ศึกษาปัจจัย แนวคิด และพฤติกรรมของเกษตรกรในการดำเนินการก่อนและหลังการได้รับการช่วยเหลือตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ
3. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน

1.3 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินงาน

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในส่วนของแนวคิดตามนโยบายภาครัฐในการกำหนดโครงการแก้ไขความยากจนของเกษตรกร ทั้งในส่วนภาครัฐและตัวเกษตรกร รวมตลอดไปถึงแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่อยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพ
2. ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพ ได้แบ่งการปกครองออกเป็น 15 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านดงตะเคียน บ้านหินไก่อ๊ะ บ้านมะพร้าวสูง บ้านเด่นรัง บ้านป่าพริก บ้านน้ำพุบ้านปลักม่วง บ้านทุ่งโพ บ้านเนินพะยอม บ้านเกาะตาซัง บ้านทับเสลา บ้านหัวเขา บ้านกระซอน บ้านชลประทาน บ้านโรงสีใหม่
3. ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัยเริ่ม 1 มีนาคม 2560 - 28 กุมภาพันธ์ 2561

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ประชากรขาดความเข้าใจในการบริหารจัดการกองทุนที่มาจากนโยบายภาครัฐ ประกอบกับในการบริหารกองทุนมักจะเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะมาจากบุคคลที่อยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงเข้ามามีบทบาทต่อการพิจารณาเงิน ส่งผลให้การบริหารจัดการมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ และยังเป็นภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรบางรายอีกด้วย

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงกฎหมายตามแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร
2. ทราบถึงปัจจัย แนวคิด และพฤติกรรมของเกษตรกรในการดำเนินการก่อนและหลังการได้รับการช่วยเหลือตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ
3. ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน