

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูงเดิมเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง อำเภอขามเฒ่าบุรี จังหวัดกำแพงเพชร ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2539<sup>1</sup> เนื้อที่โดยประมาณ 67 ตารางกิโลเมตรจำนวน 41,875 ไร่ โดยมีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 9 หมู่บ้าน ประกอบไปด้วยหมู่ที่ 1 บ้านบุง หมู่ที่ 2 บ้านหัวเสลา หมู่ที่ 3 บ้านกล้วย หมู่ที่ 4 บ้านเกาะฝ้าย หมู่ที่ 5 บ้านบึงเสือเต้น หมู่ที่ 6 บ้านบึงปอ หมู่ที่ 7 บ้านคลองวน หมู่ที่ 8 บ้านหนองชายกลอย และหมู่ที่ 9 บ้านยางสูง

ตำบลยางสูงมีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,015 ครัวเรือนและมีจำนวนประชากรทั้งหมด 6,649 คน ซึ่งจำแนกเป็นชาย 3,292 คน หญิง 3,357คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 98 คนต่อตารางกิโลเมตรทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่มีแม่น้ำปิงไหลผ่านและยังเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งอุปโภคบริโภคและทำเกษตรกรรม พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยางสูงเหมาะสำหรับการทำการเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพทำไร่ ทำนา และทำสวนเนื่องจากมีแม่น้ำปิงไหลผ่านจึงทำให้ประกอบอาชีพทางการเกษตรได้ทั้งปี นอกจากนี้ยังมีการก่อสร้างบ้านพักอาศัยเป็นกลุ่มตามเครือข่ายเดียวกัน มีทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้านราษฎรไปมาหาสู่กันได้สะดวก และสามารถพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี เพราะอยู่ห่างอำเภอเพียง 9 กิโลเมตรและติดถนนทางหลวงสาย 1084<sup>2</sup>

การที่พื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลยางสูงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำการเกษตร จึงทำให้นโยบายพัฒนาด้านเศรษฐกิจตามงบประมาณปี พ.ศ. 2559 ได้มีการกำหนดไว้ กล่าวคือ แก้ไขปัญหาความยากจนโดยสร้างและกระจายรายได้ สนับสนุนกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพต่างๆให้มีรายได้และกระจายรายได้เพิ่มยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีนโยบายด้านการเกษตรคือ ส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกรรมตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมการผลิตและใช้ปุ๋ยชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่าในเขตพื้นที่ดังกล่าวประชากรส่วนใหญ่ขาดที่ดินทำกิน จึงต้องเช่าพื้นที่ในการทำการเกษตร ประกอบกับการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรที่ต้องอาศัยดินฟ้าอากาศ เมื่อลักษณะของการดำเนินงานของเกษตรกรขาดความแน่นอนไม่แน่ชัดในเรื่องของรายได้ในแต่ละวัน อันนำมาสู่การบริหารจัดการทางการเงินของเกษตรกร ที่ไม่สามารถวางแผนทางการเงินได้อย่างเป็นระบบ นอกจากเกษตรกรต้องพึ่งพาธรรมชาติแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่ขาดเสียมิได้ที่ถือได้ว่าเป็นต้นทุนในการเพาะปลูกเช่นกันคือ ปุ๋ยและสารเคมีในการกำจัด

---

<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง.(2558).สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2560 จาก <http://yangsoug.localgov.in.th/history.html>

<sup>2</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง.(2558).สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2560 จาก <http://yangsoug.localgov.in.th/information-base.html>

<sup>3</sup> สำนักงานปลัด งานนโยบายและแผน. (2560). การแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง ประจำปีงบประมาณ 2559. น.3

ศัตรูพืช โดยมุ่งเน้นเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรนั้นให้ได้ผลผลิตที่ดีและมีความสวยงาม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด อย่างไรก็ตาม เมื่อเกษตรกรมีต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น ย่อมเท่ากับว่าค่าใช้จ่ายในการผลิตพืชผลทางการเกษตรก็ย่อมเพิ่มขึ้นไปด้วย อันนำมาสู่หนี้สินของเกษตรกรอันเนื่องมาจากการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร

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

ปัจจุบันแหล่งเงินกู้ในระบบของเกษตรกรมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ผ่านระบบชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ อย่างไรก็ตามแหล่งสินเชื่อหลักของเกษตรกรยังคงเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นธนาคารภายใต้การกำกับของรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับเกษตรกรเป็นหลัก ภายใต้วัตถุประสงค์เงินกู้นั้นต้องนำไปใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพการเกษตร<sup>4</sup> แต่เป็นที่สังเกตได้ว่าในแต่ละแหล่งเงินกู้ยืมมักจะคำนึงถึงแต่เพียงช่วยเหลือบรรเทาความยากจนให้แก่เกษตรกรเป็นหลัก แต่มิได้มีข้อกำหนดหรือข้อจำกัดในส่วนของคุณสมบัติผู้กู้ว่าจะกู้ได้เพียงกองทุนเดียวหรือไม่เกินกี่แหล่งเงินกู้ อันนำมาสู่การกู้ยืมเงินที่ซ้ำซ้อน

การกู้ยืมเงินที่ซ้ำซ้อนมาจากปัจจัยหลักเมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระเงินเมื่อถึงกำหนดที่ต้องชำระได้ ผู้กู้ในหมู่บ้านดังกล่าวจึงใช้วิธีการกู้จากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปใช้หนี้ในแหล่งเงินกู้ที่ถึงกำหนด และขอยืมเงินในแหล่งเงินกู้ที่ตนได้ซัดใช้ไปเรียบร้อยแล้ว และในผู้กู้อาจมีการขอยืมเงินเพิ่มจากครั้งแรกที่ได้กู้อีกด้วย อาทิ ในตอนแรกมียอดหนี้ 20,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 สิ้นปีจะต้องชำระ 21,200 บาท เป็นต้น และเมื่อชำระหนี้ไปแล้วบุคคลดังกล่าวก็จะขอยืมเงินเพิ่มเป็น 25,000 บาทแล้วมักใช้วิธีการนี้จนเต็มวงเงินกู้ ซึ่งการพิจารณาเงินกู้ที่หมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านจะพิจารณาเงินกู้โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นร่วมพิจารณาเงินกู้ในคราวต่อไป ประกอบกับเมื่อแก้ปัญหาค่าความยากจนไม่ได้รัฐบาลมักจะให้เงินอัดฉีดในการกู้ยืมเงินเข้าไปในหมู่บ้านอีก

อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า แนวนโยบายรัฐบาลที่ให้เงินเพื่อสนับสนุนเพื่อยกระดับ หรือแก้ไขปัญหาค่าความยากจนของเกษตรกร อาทิ กองทุนหมู่บ้านซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการ

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

เงินทุนของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ สร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

นอกจากนั้นการจัดสรรเงินให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ภายใต้หลักการในการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ดังนี้

1. ความพร้อม ความสนใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
2. ความพร้อมของคณะกรรมการกองทุนที่เน้นความพร้อมของบุคคลทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์ในการบริการจัดการกองทุน
3. ความพร้อมของระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยสมาชิก
4. ความพร้อมของการบริหารจัดการที่สอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับกองทุนอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง<sup>5</sup>

การบริการจัดการกองทุนที่สอดคล้องและเกื้อกูลกันระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับกองทุนอื่นๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ควรที่จะต้องศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์ศักยภาพของลูกหนี้หรือผู้ที่จะมากู้ยืมเงินก่อนที่จะอนุมัติให้กู้ยืม โดยจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดภาระต่อเกษตรกรที่จะมากู้ยืมเงินเพราะอัตราดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ในแต่ละแหล่ง อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐในการให้เม็ดเงินสนับสนุนในแต่ละหมู่บ้าน เมื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แล้วจะต้องทำให้หนี้สินในครัวเรือนของเกษตรกรลดลงแต่หาอาจเป็นเช่นนั้นไม่ปัจจุบันหนี้สินเกษตรกรกลับเพิ่มขึ้น ดังนั้น ระเบียบข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้จัดทำขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองควรที่จะนำกลับมาทบทวนและแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริงภายใต้วัตถุประสงค์ลงหนี้ให้เกษตรกรมิใช่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกร

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษากฎหมายตามแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร
2. ศึกษาปัจจัย แนวคิด และพฤติกรรมของเกษตรกรในการดำเนินการก่อนและหลังการได้รับการช่วยเหลือตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ
3. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน

---

<sup>5</sup> 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>

### 1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในส่วนของแนวคิดตามนโยบายภาครัฐในการกำหนดโครงการแก้ไขความยากจนของเกษตรกร ทั้งในส่วนภาครัฐและตัวเกษตรกร รวมตลอดไปถึงแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่อยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง อำเภอขามเฒ่าบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

2.ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง ประกอบไปด้วย 9 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านบุง หมู่ที่ 2 บ้านหัวเสลา หมู่ที่ 3 บ้านกล้วย หมู่ที่ 4 บ้านเกาะฝ้าย หมู่ที่ 5 บ้านบึงเสือเต้น หมู่ที่ 6 บ้านบึงปอ หมู่ที่ 7 บ้านคลองวน หมู่ที่ 8 บ้านหนองชายกลอย และหมู่ที่ 9 บ้านยางสูง

3.ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย เริ่ม 1 มีนาคม 2560 – 28 กุมภาพันธ์ 2561

### 1.4 สมมุติฐานการวิจัย

ประชากรขาดความเข้าใจในการบริหารจัดการกองทุนที่มาจากนโยบายภาครัฐ ประกอบกับในการบริหารกองทุนมักจะเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะมาจากบุคคลที่อยู่ในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงเข้ามามีบทบาทต่อการพิจารณาวงเงิน ส่งผลให้การบริหารจัดการมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ และยังเป็น การเพิ่มภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรบางรายอีกด้วย

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.ทราบถึงกฎหมายตามแนวความคิดของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร

2.ทราบถึงปัจจัย แนวคิด และพฤติกรรมของเกษตรกรในการดำเนินการก่อนและหลังการได้รับการช่วยเหลือตามแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ

3.ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน