

# Community Innovation for Solving Household Debt in Rural Thailand<sup>1</sup>

Soontorn Koonchaimang<sup>2</sup>

Weeraboon Wisartsakul<sup>3\*</sup> and Aree Kongjam<sup>4</sup>

## Abstract

This research explored approaches to managing household debt in rural areas of Thailand relying mainly on agricultural income, including debt management success factors in career investment and daily expenses. Data was gathered from Community Fund Management Center (CFMC) operational documents, interview with community leaders and CFMC committee members from four communities in four regions of Thailand. In addition, four workshops

---

<sup>1</sup> This work was supported by The Senate Standing Committee on Poverty and inequality Reduction

<sup>2</sup> Lecturer at College of Social Innovation, Rangsit University, E-mail: soontorn.k@rsu.ac.th

<sup>3</sup> Assistant Professor at Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University, E-mail: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

<sup>4</sup> Officer at Right Livelihood Foundation, E-mail: Kongjam20@gmail.com

\* **Corresponding author:** Weeraboon Wisartsakul, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University, E-mail: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

were organized. Results were that 1) macro level household debt correlated to overall economic expansion, but household debt for rural people shifted in the opposite direction, with three out of four CFMCs studied reducing ratios of household debt to household income to below the national average of 24.6% in 2019; 2) in addition to reducing debt management of participating household members, CFMCs also communicated intensively with individual members, implementing income-generating and household expenditure-reducing career development programs as parallel projects. These findings suggest that further expanding successful policy driven outcomes at the operational level should lead to poverty alleviation and building community economies impacted by community foundation capacity.

**Keywords:** Household debt, Community Fund Management Center, Community innovation, Community capability

# นวัตกรรมชุมชนกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือน ในภาคชนบทของไทย<sup>1</sup>

สุนทร คุณชัยมัง<sup>2</sup> วีรบูรณ์ วิสารทสกุล<sup>3\*</sup>  
และอารีย์ คงแจ่ม<sup>4</sup>

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางและปัจจัยความสำเร็จในการจัดการหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทที่พึ่งพารายได้จากการประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก โดยศึกษาข้อมูลเอกสารของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนและโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อื่นๆ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา การสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและกรรมการกองทุน 4 แห่ง ใน 4 ภูมิภาค และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการผลการศึกษา พบว่า (1) ในขณะที่หนี้ครัวเรือนในระดับมหภาคผันแปรไปตามการขยายตัวของเศรษฐกิจในภาพรวม แต่หนี้ครัวเรือนในภาคชนบทกลับเคลื่อนตัวในทางตรงกันข้าม (2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรร่วมขององค์กร

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้มาจากโครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ, วุฒิสภา

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต อีเมล: soontorn.k@rsu.ac.th

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

<sup>4</sup> เจ้าหน้าที่ มูลนิธิสยามฯ อีเมล: Kongjam20@gmail.com

\* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ: วีรบูรณ์ วิสารทสกุล วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: weeraboon.w@psds.tu.ac.th

ในชุมชน ได้ดำเนินการให้มีการลดมูลหนี้ จัดการหนี้ของสมาชิกที่ร่วมโครงการ ให้มีความสัมพันธ์กับรายได้ทางการเกษตร ด้วยการสื่อสารทำความเข้าใจอย่าง เข้มขันกับสมาชิกเป็นราย ๆ รวมทั้งจัดให้มีโครงการพัฒนาอาชีพที่สร้างรายได้ และ/หรือ ลดรายจ่ายครัวเรือนเป็นงานคู่ขนานไปพร้อมกัน ผลจากความสำเร็จ ดังกล่าว ทำให้ประชาชนที่มีปัญหาหนี้สินครัวเรือนที่อยู่ในขั้นวิกฤติ ได้ก้าวพ้น ไปจากการติดหล่มอยู่ในวงจรของการกู้หนี้แบบกู้วัน การศึกษานี้ มีข้อเสนอ ให้ขยายผลความสำเร็จทั้งในระดับการปฏิบัติการ และการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา ความยากจน และการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่ขับเคลื่อนไปจากความสามารถ ของชุมชนฐานราก

**คำสำคัญ:** หนี้ครัวเรือน, ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน, นวัตกรรมชุมชน, ความสามารถ ของชุมชนฐานราก

## บทนำ

การศึกษานวัตกรรมชุมชนกับการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทของไทย เป็นการศึกษาการจัดการหนี้และความยากจนในระดับครัวเรือนที่ดำเนินงานโดยศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยเป็นหนี้ที่มาจากภารกิจเงินจากแหล่งเงินทุนในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) (สำหรับหมู่บ้านในโครงการหมู่บ้านยากจน) และกองทุนหมุนเวียนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ในเบื้องต้นได้ใช้รายได้ครัวเรือน (โดยอาศัยข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน : จปฐ.) เพื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio : DSR) เช่นเดียวกับการศึกษาหนี้ครัวเรือนในระดับ Macro และศึกษาสถานะของหนี้ครัวเรือนและการบริหารงานของโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อัตราหนี้ 1 สัญญา ซึ่งเป็นงานของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ที่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง “สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้ปรับเปลี่ยนพันธกิจพร้อมเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์จัดการกองทุนชุมชน” เพื่อจัดการหนี้ครัวเรือนของประชาชนที่กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนในชุมชนแล้วประสบกับปัญหาจนเข้าสู่วงจรหนี้หมุนเวียน (Turnover Debt Cycle) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนหนี้สิน ที่กู้จากกองทุนหนึ่งเพื่อไปชำระหนี้ให้อีกกองทุนหนึ่ง กลุ่มหรือองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่จึงเป็นเพียงแหล่งประคับประคองสถานการณ์เอาตัวรอดในระดับหนึ่งเท่านั้น

ประกอบกับการกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยส่วนใหญ่ มิได้เป็นไปเพื่อการสนับสนุนการผลิตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผลมาจากการประสบกับภาวะความยากจน ขาดแคลนปัจจัยในการดำรงชีพ ไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการขาดโอกาสทำงาน มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย มีอาชีพที่ไม่มั่นคงหรือมีรายได้น้อย เข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย ผ่อนสินค้าที่ไม่มีความจำเป็นมาก ไม่มีการเก็บออม และไม่มีความรู้และวางแผนการใช้จ่ายทางการเงิน (สุริยะ หาญพิชัย, เฉลิมพล จตุพร, และวสุ สุวรรณวิหค,

2563; พิชญ์สินี วงษ์กาวิณ, 2560; พรทิพย์ อังศุภมงคล, 2560; อุษา อมรรักษ์ยาวิจารณ์, 2560; พรภัทร อินทรวรพัฒน์, สิริรัตน์ เชษฐสุมน, และ ผ่องพรรณ ตริยมงคลกุล, 2560 อ้างถึงใน ชนาภวิวัฒน์ ชันทะ และสุภาศักดิ์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์, 2564)

การศึกษานี้ได้เลือกพื้นที่แบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยมุ่งที่จะศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ที่มีผลสำเร็จในการแก้ปัญหาหนี้สินครัวเรือนและการพัฒนาอาชีพให้กับสมาชิกขององค์กรชุมชน กระจายไปตามพื้นที่ภูมิภาคของไทย จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย 1) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านซากไทย หมู่ที่ 4 ตำบลซากไทย อำเภอกาฬสินธุ์ จังหวัดสกลนคร 2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ 6 ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย 3) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ 5 ตำบลเขาต่อ อำเภอลำปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ 4) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ 10 ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี แล้วนำเอาข้อมูล มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นเป็นรายงานการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนของชุมชน การริเริ่มสร้างความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเองโดยวิธีการรวมกลุ่ม (Self-help Group) เพื่อนำเอาปัจจัยความสำเร็จและการริเริ่มเหล่านั้นไปพิจารณาเป็นแนวทางขยายผลในการจัดการชุมชนแบบพึ่งตนเองและสนับสนุนต่อการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาลักษณะของหนี้ และความจำเป็นในการใช้จ่ายของครัวเรือนในภาคชนบท
2. ค้นหาปัจจัยความสำเร็จและการขับเคลื่อนการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน เศรษฐกิจและการจัดการชีวิตประจำวันของประชาชนในภาคชนบท
3. จัดทำข้อเสนอต่อการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน เศรษฐกิจ และการจัดการชีวิตประจำวันของประชาชนในภาคชนบท

## แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนของประชาชนในภาคชนบท การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของชุมชน และการพัฒนาความสามารถของชุมชนด้วยการรวมกลุ่มและการใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมของชุมชน ผู้วิจัยได้สำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยมีแนวคิดและทฤษฎีทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาชุมชนที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

### 1. แนวคิดว่าด้วยการจัดการความสามารถและทุนมนุษย์ (Capability Approach & Human Capital)

การจัดการความสามารถ เป็นเรื่องของการจัดการศักยภาพของความสามารถ (Capacity) และการใช้งานตามความสามารถนั้นไปสร้างให้เกิดประโยชน์ และเป็นผลของงาน (Functioning) ซึ่งเป็นกรอบวิเคราะห์ว่าด้วยการแก้ปัญหาความยากจนของอมาตยา เซ็น (Amartya Sen) ที่เชื่อว่าความยากจนไม่ใช่จะจนแต่เรื่องของเงินและรายได้ แต่จะมีความเกี่ยวข้องต่อความสามารถที่มีอยู่และการนำเอาไปใช้งาน ในขณะที่มาร์ธา นูสบาม (Martha Nussbaum) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความสามารถจะถูกนำมาใช้งาน ย่อมจะต้องเป็นไปตามลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่ทำหน้าที่กำกับด้วย ปัจเจกไม่ได้มีอิสระโดยลำพัง ดังนั้นการสร้างความสามารถที่จะประกอบกรสร้างงานและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ อาจจะต้องพิจารณาการจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมกันใหม่ เช่น การรวมเป็นกลุ่มในชุมชน การจัดตั้งเป็นบริษัท และการสร้างกลไกของระบบ ซึ่งเป็นความสามารถของสังคมที่ไม่อาจพัฒนาขึ้นได้ตามความสัมพันธ์ของหน่วยปัจเจกและครัวเรือน (Nussbaum, M. and Sen, A., 1993; Sen, 1999; Nussbaum, 2011 as cited in Saigaran, Karupiah, and Gopal, 2015)

ในขณะที่พอล โรเมออร์ (Paul Romer) ซึ่งสนับสนุนแนวคิดว่าด้วยการเติบโตด้วยปัจจัยภายนอก (Exogeneous Growth Theory) ได้เสนอว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่การลงทุนและการสะสมทุนหรือการออมเท่านั้น แต่ต้องอาศัยปัญญา ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความก้าวหน้าของการลงทุนมนุษย์ของระบบเศรษฐกิจและสังคมก่อนหน้านั้นให้เป็นองค์ประกอบ

ร่วมในการขับเคลื่อนทุน แรงงาน และเทคโนโลยีที่มีอยู่ อันเป็นการจัดการปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นการเติบโตไปจากภายใน (Endogenous Growth Theory) (Romer, 1994 อ้างถึงใน พลภัทร บุราคม, 2549)

2. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการประกอบการของโยเซฟ ชุมปีเตอร์ ที่เห็นว่าเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมมีกลไกการทำงานของการทำงานของการทำลายที่สร้างสรรค์เป็นกลไกที่ดำรงอยู่ภายในระบบ กลไกดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ไปแทนที่ผลิตภัณฑ์และบริการเก่าอยู่ตลอดเวลา การสร้างสรรค์ความใหม่เพื่อแทนที่ความเก่านั้นเป็นโอกาสที่เปิดกว้างสำหรับการทำงานของเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมทั้งบทบาทใหม่ของระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการที่จะเข้ามาพร้อม ๆ กับการเป็นเจ้าของเทคโนโลยีหรือนวัตกรรม (Schumpeter, 1943)

3. แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารธรรมาภิบาลในระดับชุมชนและท้องถิ่น ที่เริ่มจากการท้าทายต่อความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจตลาด การคิดแบบครอบงำ และการผูกขาดอำนาจการบริหารของส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอว่าด้วยการผลิตร่วม (Co-production) ของเอลิเนอร์ ออสโตรอม และเอดการ์ คาคัน ที่เห็นว่า การบริหารงานร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ จะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ไม่ใช่การจัดการแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองที่ผู้ปกครองผูกขาดอำนาจจัดการและตัดสินใจ (Ostrom, 1996; Cahn, 2000) แนวคิดและทฤษฎีเหล่านี้สอดคล้องกับประสบการณ์การจัดการงบประมาณท้องถิ่นตามกระบวนการ Participatory Budgeting ซึ่งบ่งบอกลักษณะของการจัดการการมีส่วนร่วมแบบระยะยาว เป็นกระบวนการที่มีกรอบระยะเวลาจัดการเป็นปี ๆ มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบอย่างเป็นทางการ เพื่อให้มีความต่อเนื่องส่งผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานที่ดี (Souza, 2001)

4. ประสบการณ์การจัดการภาระหนี้สินครัวเรือน-หนี้รายย่อยของประชาชนของต่างประเทศ

## สหรัฐอเมริกา และยุโรป

ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (Anna Zabai, 2017) สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ (Olafsson Stefan, 2012) สาธารณรัฐโครเอเชีย (Teresa Buchen, Drometer Marcus, Katrin Oesingmann and Timo Wollmershauser, 2016) พบว่าหนี้ครัวเรือนที่กู้จากสถาบันการเงินโดยใช้บ้านและที่ดิน (อสังหาริมทรัพย์ของครัวเรือน) เป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกัน ภาครัฐจะใช้นโยบายทางการเงิน กลไกของภาครัฐ และกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือ ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้ง HOLC (Home Owners Loan Corporation) เป็นองค์กรที่รับเอาอสังหาริมทรัพย์จากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ พร้อมกับพัฒนาและช่วยเหลือให้ผู้สร้างรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งประสบความสำเร็จมากกว่าร้อยละ 80

ขณะที่ สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ ใช้การปรับโครงสร้างหนี้ที่มีเงื่อนไขการขยายระยะเวลาและการปรับลดหนี้ โดยมีศาลและที่ปรึกษาทางกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วม ขณะที่ สาธารณรัฐโครเอเชีย มีกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย ที่กำหนดขั้นตอนว่าด้วยการจัดการหนี้เป็นลำดับขั้นก่อนจะมีการดำเนินการตามกฎหมายการจัดการต่อหนี้ครัวเรือน จะเป็นการจัดความสัมพันธ์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้งสถาบันการเงิน (ผู้ให้กู้) ครัวเรือน (ผู้กู้) และรัฐบาล (ผู้กำหนดนโยบาย กฎหมาย และกลไก รวมทั้งจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นกรณีพิเศษ) ให้มีความสมดุล ทั้งนี้ก็เพราะครัวเรือนเป็นกลไกระดับจุลภาพของระบบเศรษฐกิจ ที่สร้างการไหลเวียนของวงจรเศรษฐกิจ การใช้จ่ายครัวเรือนและหนี้ครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับรายได้ย่อมจะเป็นผลเชิงบวกต่อการขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจ

## บังคลาเทศ

การแก้ปัญหาความยากจนมาจากการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม 3 องค์กร คือ Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) Association for Social Advancement (ASA) และ Grameen Bank (GB) ที่มีส่วนต่อการมุ่งสร้างงานสร้างเศรษฐกิจสำหรับคนจนทั้งในเมืองและชนบท ทั้ง 3 องค์กรนี้ ให้บริการเงินกู้สำหรับผู้รายย่อย (Microfinance) คิดเป็น

สัดส่วนร้อยละ 69 ของการกู้เงินโดยรวมของประเทศ นั้นหมายความว่า การบริการเงินกู้สำหรับผู้รายย่อย มีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจ และการดำเนินงานตามนโยบายเสรีทางการค้าและการแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ Grameen Bank ที่เป็น Bank ของคนจนและ มุ่งต่อการแก้ไขปัญหาของคนรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุป คือ ได้มีการสร้างเครื่องมือสำหรับการทำงานกับคนจน ใน 3 ลำดับ คือ (1) การผลิตเกษตรกรรมแบบป้อนสาม (2) Microfinance & Entrepreneurs (3) Social Business Model ซึ่งเป็นการร่วมระดมทุนเพื่อลงทุนในการแก้ปัญหา สังคมกับภาคธุรกิจ โดยพัฒนาการของการทำงานทั้ง 3 ลำดับ ต่างตั้งอยู่บน พื้นฐานของทุนทางสังคมของชุมชนว่าด้วยการรวมเป็นกลุ่มเพื่อสร้างความ เข้มแข็งและพึ่งพาตนเอง

#### คอสตาริกา

การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านของสาธารณรัฐคอสตาริกา กล่าวโดยสรุปได้ว่า ธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica มีพัฒนาการของผลิตภัณฑ์และบริการที่หลากหลาย ทั้งเงื่อนไขของระยะเวลา การค้าประกัน และการบริการ เงินออม/เงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนสถานะที่เป็นข้อจำกัดของ การค้าประกันแบบกลุ่มซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เป็นมาตรการทางสังคมแบบแข็งที่อ มาเป็นการสร้างแรงจูงใจด้วยผลตอบแทนจากการร่วมปฏิบัติตามเงื่อนไข ของเงินกู้ (โดยค้าประกันตนเอง) ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการจะเป็นการอิงกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับนำเอาหลักการเกื้อกูลของสังคมชุมชนมาใช้ร่วมเพื่อกำกับ การชำระคืนเงินกู้ เหมือนกับการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของชุมชนมาเป็นมาตรการ

#### **วิธีดำเนินการวิจัย**

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ได้จากการเลือกพื้นที่แบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่มีผลสำเร็จ

ในการแก้ปัญหาหนี้สินครัวเรือนและการพัฒนาอาชีพให้กับสมาชิกขององค์กรชุมชน กระจายไปตามพื้นที่ภูมิภาคของไทย จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย 1) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย หมู่ที่ 4 ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี 2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง หมู่ที่ 6 ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย 3) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก หมู่ที่ 5 ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ และ 4) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา หมู่ที่ 10 ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี การเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในรูปแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ ประกอบด้วย การศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหนี้สิน ความยากจน และความเหลื่อมล้ำ การดำเนินงานโดยรวมของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน และการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิ ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสอบถามข้อคิดเห็น ข้อมูลข้อเท็จจริงจากบุคคล และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระหว่างคณะทำงานกับคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนและองค์กรเครือข่ายสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นเป็นรายงานการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของการจัดการภาระหนี้สินภาคครัวเรือน

### จริยธรรมในการวิจัย

โครงการนี้ไม่ได้ยื่นพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ เนื่องจากอาศัยแนวปฏิบัติในการดำเนินการวิจัยในมนุษย์ด้านพฤติกรรมศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ของคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2564 ข้อ 3 โครงการวิจัยฯ ที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวิจัยในมนุษย์ของสถาบัน ในข้อ 3 ย่อย ระบุลักษณะเป็น “โครงการวิจัยที่ออกแบบสอบถาม สัมภาษณ์หรือสังเกตผู้รับการวิจัย ซึ่งมีได้กระทำต่อหรือมีผลต่อร่างกาย จิตใจ เซลล์ ส่วนประกอบของเซลล์สารพันธุกรรม สิ่งส่งตรวจ เนื้อเยื่อ สารคัดหลั่ง สุขภาพหรือพฤติกรรม ทั้งนี้ ซึ่งไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้

ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ซึ่งหน่วยการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้เป็นหน่วยระดับชุมชน ซึ่งไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ อย่างไรก็ตามในระหว่างการศึกษาสัมภาษณ์ทีมวิจัยได้แจ้งสิทธิ์การไม่ให้ข้อมูล หรือการถอนตัวระหว่างการศึกษาสัมภาษณ์ รวมถึงได้แจ้งลักษณะของการใช้ข้อมูลวิจัยที่จะไม่ระบุตัวบุคคลที่ร่วมในการให้ข้อมูลแล้ว

## ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

### 1. หนี้ภาคครัวเรือนในระดับ Micro เคลื่อนตัวไปในทางตรงกันข้ามกับ Macro

จากการศึกษาข้อมูลการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือนของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่จัดตั้งขึ้น จำนวน 924 แห่ง (กระจายไปตามหน่วยอำเภอทั่วประเทศ) มีผลการดำเนินงาน ในระหว่างปี พ.ศ. 2560-2562 ดังนี้ ปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนครัวเรือนในชุมชนแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น 96,553 ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม 4,655,440,674 บาท คิดเป็นหนี้เฉลี่ย 48,216 บาทต่อครัวเรือน มีจำนวนสัญญา 151,490 สัญญา (เฉลี่ย 1.6 สัญญาต่อครัวเรือน) ปี พ.ศ. 2561 มีครัวเรือนในชุมชนแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น 76,890 ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม 3,806,270,483 บาท คิดเป็นหนี้เฉลี่ย 49,503 บาทต่อครัวเรือน มีจำนวนสัญญา 134,417 สัญญา (เฉลี่ย 1.8 สัญญาต่อครัวเรือน) และในปี พ.ศ. 2562 มีครัวเรือนในชุมชนแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการปรับหนี้ทั้งสิ้น 62,595 ครัวเรือน จำนวนหนี้สินรวม 3,565,308,918 บาท คิดเป็นหนี้เฉลี่ย 56,958 บาทต่อครัวเรือน มีจำนวนสัญญา 108,313 สัญญา (เฉลี่ย 1.7 สัญญาต่อครัวเรือน) กล่าวได้ว่า สภาวะของการก่อหนี้ของประชาชนในพื้นที่ชนบท จะมีการกู้ยืมจากแหล่งทุนในชุมชนมากกว่า 1 แห่ง หากนำเอาจำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนไปเปรียบเทียบกับรายได้ครัวเรือนของข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในแต่ละปี พบว่า ปี พ.ศ. 2560 สัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ จะอยู่ในอัตราร้อยละ 21.1 ในปี พ.ศ. 2561 ในอัตราร้อยละ 21.7

และปี พ.ศ. 2562 ในอัตราร้อยละ 24.6 สัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ครัวเรือนข้างต้น เคลื่อนไปในอัตราที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ในระดับ Macro ที่คลายตัวลงไปจากร้อยละ 80.8 (ในปี พ.ศ. 2558) เป็นร้อยละ 79.1 (ในปี พ.ศ. 2562)

## 2. สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนตามการบริหารงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

จากพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง พบว่า โครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน สามารถปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ให้เป็นไปในทิศทางที่ลดลง กล่าวคือ 1) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านชากไทย ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้จากร้อยละ 33 เหลือเพียงร้อยละ 22.2 2) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านยางกระเดา ตำบลท่าเมือง อำเภอดอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้จากร้อยละ 40.5 เหลือเพียงร้อยละ 31.6 3) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านโป่ง ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ จากร้อยละ 22.2 เหลือเพียงร้อยละ 18.5 โดยสามารถลดสัดส่วนหนี้ลงไปร้อยละ 3.8 และ 4) ศูนย์จัดการกองทุนชุมชนบ้านบางโสก ตำบลเขาต่อ อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ปรับสัดส่วนหนี้ต่อรายได้จากร้อยละ 26.2 เหลือเพียงร้อยละ 23 รายละเอียดของการดำเนินงานปรับปรุงหนี้สินภาคครัวเรือนของประชาชนในพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง มีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 – ตารางที่ 3

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปรับลดสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการในพื้นที่ที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง เป็นผลมาจากการปรับลดลงของจำนวนหนี้ โดยในการจัดปรับจำนวนหนี้ของแต่ละพื้นที่จะมีหลักการโดยคร่าว ๆ คล้ายกัน ได้แก่รับจัดการเฉพาะหนี้ครัวเรือนจากแหล่งเงินกู้ในชุมชน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น การจัดเรียงลำดับตามจำนวนหนี้ต่อสัญญา และพิจารณาวงเงินของแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่จะเข้ามารองรับ เป็นต้น

การปรับลดลงของจำนวนหนี้ข้างต้น จะมีส่วนช่วยบรรเทาแรงกดดันครัวเรือนที่ต้องการเงินโดยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ เพื่อมาชำระหนี้ที่มีระยะเวลาไม่สอดคล้องกับการผลิตทางการเกษตร

**ตารางที่ 1** แสดงหนี้ครัวเรือน ของครัวเรือนที่แสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ ณ ปี พ.ศ. 2562

	พื้นที่ศึกษา	จำนวนครัวเรือน ที่แสดง ความจำนง	จำนวนหนี้เฉลี่ย ต่อครัวเรือน (บาท)	รายได้ครัวเรือน เฉลี่ยตามข้อมูล ของ จปฐ.	สัดส่วนหนี้ ต่อรายได้ (%)
1	ชากไทย/จันทบุรี	62	60,414.1	212,817	28.38
2	บ้านโป่ง/เสวยราย	88	58,745.0	247,926	23.69
3	บางโสภ/กระบี่	97	37,773.8	219,571	17.20
4	ยางกระเดา/อุบล	94	122,223.4	259,303	47.14

หมายเหตุ : รวบรวมโดยทีมวิจัย และเป็นการแสดงจำนวนหนี้ครัวเรือนทั้งหมด

**ตารางที่ 2** แสดงหนี้ครัวเรือน เฉพาะครัวเรือนที่ได้รับการแก้ไข ณ ปี พ.ศ. 2562

	พื้นที่ศึกษา	จำนวนครัวเรือน ที่ได้รับการแก้ไข	จำนวนหนี้ (บาท)	จำนวนหนี้เฉลี่ย ต่อครัวเรือน (บาท)	สัดส่วนหนี้ ต่อรายได้ (%) ก่อนการปรับปรุง
1	ชากไทย/จันทบุรี	27	1,915,534	70,945.70	33.3
2	บ้านโป่ง/เสวยราย	88	4,875,838	55,407.25	22.3
3	บางโสภ/กระบี่	41	2,359,844	57,557.17	26.2
4	ยางกระเดา/อุบล	54	5,675,000	105,092.59	40.5

หมายเหตุ : รวบรวมโดยทีมวิจัย และเป็นการแสดงจำนวนหนี้เฉพาะหนี้จากแหล่งกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ไม่รวมหนี้จากสถาบันการเงินนอกชุมชน

**ตารางที่ 3** หนี้ครัวเรือน แบบ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ณ ปี พ.ศ. 2562 - หนี้ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว

	พื้นที่ศึกษา	จำนวนครัวเรือนที่ได้รับปรับสัญญา	จำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนก่อนการปรับปรุง (บาท)	จำนวนหนี้เฉลี่ยต่อครัวเรือนหลังการปรับปรุง (บาท)	สัดส่วนหนี้ที่ลดลงต่อรายได้ (%) หลังการปรับปรุง	การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนหนี้ต่อรายได้ (%)
1	ชากไทย/จันทบุรี	27	70,945.70	47,343.11	22.2	11.09
2	บ้านโป่ง/เชียงราย	88	55,407.25	41,673.74	18.5	5.54
3	บางไสก/กระบี่	41	57,557.17	50,107.90	23	3.39
4	ยางกระเดา/อุบล	54	105,092.59	81,898.15	31.6	9.95

**หมายเหตุ :** รวบรวมโดยทีมวิจัย และเป็นการแสดงจำนวนหนี้เฉพาะหนี้จากแหล่งกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ไม่รวมหนี้จากสถาบันการเงินนอกชุมชน

### 3. ปัจจัยความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้

แนวทางการดำเนินงานตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อุ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ของคณะกรรมการกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน จะยึดแนวทางคำแนะนำของกรมการพัฒนาชุมชน โดยให้นำปัญหาหนี้ที่ครัวเรือนใช้บริการแหล่งเงินทุนแบบกู้หลายที่ทำให้เป็นหนี้หลายทาง ประกอบการมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่ไม่สัมพันธ์กับรอบเวลาของการชำระหนี้ ทำให้ครัวเรือนต้องกู้ยืมจากแหล่งทุนหรือกองทุนหนึ่งไปชำระอีกแหล่งทุนหรือกองทุนหนึ่ง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบผลักรถไปข้างหน้าทำให้มีภาระดอกเบี้ยเป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แนวทางการแก้ไขปัญหา จะต้องเริ่มประสานงานระหว่างกองทุนต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยให้มีคณะกรรมการร่วมกันขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ชักชวนให้สมาชิกที่กู้เงินแบบหลายกองทุน/หลายสัญญา มาร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งนี้โดยให้พิจารณารายการตามวงเงิน อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการชำระที่เหมาะสม คำนึงถึงรอบระยะเวลาที่สอดคล้องกับรายได้จากผลผลิตทางการเกษตร และรายได้อื่น ๆ

รวมทั้งการจัดให้มีการออมเงินเป็นรายเดือนเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่มีรอบระยะเวลาการชำระเป็นรายปี เช่น หนี้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) เป็นต้น

แนวทางการปรับลดหนี้ข้างต้น ได้สร้างผลลัพธ์ที่ดีต่อการจัดการหนี้ครัวเรือนของสมาชิกกองทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลมาจากความร่วมมือขององค์กรชุมชนที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นที่ตั้ง ทั้งกองทุนที่เป็นเจ้าหนี้เดิมและศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่เป็นเสมือนองค์กรร่วมระหว่างกองทุนในชุมชนแล้วแปรเปลี่ยนกระบวนการทำงานร่วมกันเป็นขบวน ทั้งการจัดการต่อหนี้ตามความจำเป็น รายที่ไม่จำเป็นก็ให้มีการชำระคืนต่อกองทุน เพื่อกองทุนจะได้นำเงินที่ได้รับคืนไปให้บริการเป็นเงินกู้แก่สมาชิกที่มีความจำเป็นรายต่อไป การทำงานปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชนนี้ ทำให้ชุมชนได้มีการสื่อสาร สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน จนเอาชนะต่อความเชื่อเดิมที่มีต่อเรื่องการมีเงินกู้หลายที่ เป็นการแสดงถึงโอกาสและการสร้างความมั่นคงกับพฤติกรรมแบบก้าววน ผลักภาระไปข้างหน้า ซึ่งนอกจากจะไม่ได้เป็นการใช้เงินกู้เพื่อการผลิตแล้วยังเพิ่มความเสี่ยงโดยไม่จำเป็น ยิ่งไปกว่านั้นโครงการนี้ยังได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสร้างรายได้เพิ่มเป็นกองทุนหมุนเวียน ส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพทั้งแบบครัวเรือนและแบบกลุ่ม กล่าวได้ว่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดการหนี้ภาคครัวเรือน ภายใต้โครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อำนาจ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา เป็นผลมาจาก “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) 3 เรื่องด้วยกัน คือ 1) การแปรผลสู่การปฏิบัติด้วยความสามารถขององค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสอดคล้องประสานงานร่วมกัน ภายใต้การหนุนเสริมจากกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน 2) การทำงานร่วมกันของกองทุนและศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นการสอดคล้องประสานการทำงานกันขององค์กร 2 รูปแบบ คือ แบบแนวตั้ง (Vertical collaboration) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนกับผู้นำชุมชนที่รับผิดชอบ

ในการจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชน กับแบบตัดขวาง (Horizontal collaboration) ที่เป็นความร่วมมือระหว่างผู้นำและผู้บริหารกองทุนต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งยินดีที่จะร่วมกันบริหารจัดการหนี้ของสมาชิก (คนเดียวกัน) ซึ่งช่วยลดความเป็นเขตแดนของความเป็นองค์กรที่ต่างฝ่ายต่างทำงานไปตามกรอบหน้าที่ของตน ไม่สร้างความร่วมมือระหว่างกันและกัน ทั้ง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกคนเดียวกัน และทุกกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์การทำงานเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนเหมือนกัน 3) การทำงานเชิงกระบวนการที่นำเอาเรื่องเศรษฐกิจครัวเรือนมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการจัดการหนี้ครัวเรือนและออกแบบเป็นเมนูบริการที่เหมาะสมกับความสามารถของครัวเรือน ทั้งก่อนและหลังปรับโครงสร้างหนี้ ในขณะที่เดียวกันยังมุ่งที่จะสื่อสารทำความเข้าใจต่อที่คณะในการจัดการหนี้ การจัดการชีวิต และการคิดที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างรายได้ของครัวเรือนกับรายจ่ายที่เป็นการชำระมูลหนี้

### อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาข้างต้น มีแนวทางของการสร้างความสำเร็จที่ประกอบไปด้วย 5 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. **ความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้ของชุมชน** พบว่า ความสำเร็จของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เป็นผลมาจากการทำงานแบบรวมกลุ่มของชุมชนที่ขับเคลื่อนจากความสามารถที่มีอยู่ให้เป็นการใช้งานที่ก่อให้เกิดเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ตามแนวคิดของ Amartya Sen ในขณะที่เดียวกันบทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนในฐานะผู้หนุนเสริมให้เกิดศูนย์จัดการกองทุนชุมชน และโครงการปรับโครงสร้างหนี้ไปสู่อีก 1 ครัวเรือน 1 สัญญา โดยกระตุ้นให้คณะกรรมการกองทุนและสมาชิกมีความเข้าใจ และร่วมกันดำเนินการ ก็เป็นไปตามความคิดของ Martha Nussbaum ที่ให้ความสำคัญต่อกลไกการทำงานของตัวกลางทางสังคมที่จะทำหน้าที่เป็นผู้สร้างความรู้ ความเข้าใจ และแนะนำแนวทางเลือกต่าง ๆ ที่มีต่อการจัดการภาระหนี้ครัวเรือน เพราะเรื่องเหล่านี้เกินวิสัยที่จะเกิดขึ้นได้เอง ด้วยศักยภาพของครัวเรือน

**2. การจัดการกองทุนชุมชน-ทุนของชุมชน** พบว่า การปรับโครงสร้างหน้าของชุมชนที่แต่ละครัวเรือนมีสัญญาเงินกู้จากหลายแหล่งเงินทุนในชุมชนและหลายสัญญา ไปสู่การจัดการใหม่แบบ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา โดยมีหลักการคือ 1) เป็นโครงการที่เกิดจากความสมัครใจของผู้กู้ 2) ความร่วมมือของกองทุน/แหล่งเงินทุนของชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีการบริหารงานด้วยบุคลากรของชุมชน หรือจะเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “องค์กรแบบกึ่งทางการ” (Semifinal Organization) ที่เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสมาชิกผู้กู้และประสิทธิภาพหรือคุณภาพของการจัดการกองทุน 3) การรวมทรัพยากร คือ “ทุน” ที่มี (เงินและหนี้สิน) ของกองทุน/แหล่งเงินทุน ซึ่งมีทั้งทุนที่มาจากการสะสมของสมาชิกและทุนที่ได้รับการสนับสนุนมาจากการส่งเสริมของภาครัฐมาจัดการร่วมกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการจัดการที่เป็นไปตามหลักของแนวคิด Participatory Budgeting ที่จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้นำไปสู่การใช้งานแบบมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีการดำเนินงานตามแนวคิด Co-production ซึ่งเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้ผลิตกับผู้ใช้ ในกรณีนี้จะเป็นการจัดการร่วมกันระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้

**3. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อการจัดการตนเอง** จากกรณีศึกษาทั้ง 4 พื้นที่ จะเห็นได้ว่าการจัดการของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน จะเริ่มจากการจัดการหนี้ครัวเรือนแล้ว ริเริ่มงานส่งเสริมอาชีพให้กับสมาชิกทั้งเป็นรายบุคคล และ/หรือ การทำงานเป็นกลุ่ม โดยเฉพาะเป็นการรวมกลุ่มและการทำงานสร้างอาชีพแบบวิสาหกิจต่าง ๆ ของชุมชนมีการดำเนินมาก่อนแล้ว เมื่อมีการจัดการหนี้ครัวเรือนของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน จึงเป็นการเพิ่มความสามารถที่เข้มแข็งให้กับชุมชนขึ้นไปอีกลำดับหนึ่ง ซึ่งผลพวงของการทำงานแบบรวมกลุ่มและความสามารถที่สะสมของผู้นำชุมชน เป็นการสร้างเครื่องมือเสริมสร้างซึ่งกันและกันของชุมชนระหว่างสมาชิกในฐานะผู้กู้กับกองทุนหมู่บ้าน ในฐานะที่เป็นผู้ให้กู้ รวมทั้งช่วยทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนสนับสนุนของภาครัฐไปสู่ชุมชนเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม

#### 4. การแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนของประชาชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน

พบว่า การจัดการร่วมกันของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้าน กองทุนโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) และกองทุนอื่น ๆ ด้วยการจัดลำดับของอัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขการชำระคืนเงินต้น รวมทั้งรอบระยะเวลาที่เหมาะสมสามารถลดภาระหนี้ครัวเรือนที่มีต่อกองทุน/แหล่งทุนลงได้

จากการสำรวจพบว่า มีผู้ได้รับประโยชน์ทางตรงจากการลดภาระหนี้ร้อยละ 10-22 ของมูลหนี้เดิม โดยผลประโยชน์ทางตรงนี้ครอบคลุมจำนวนประชากรเฉลี่ยร้อยละ 42 ของประชากรรวมของชุมชน และเนื่องจากคนในชุมชนส่วนใหญ่ร้อยละ 70 เป็นสมาชิกของสถาบันการเงินในชุมชน นั้นจึงทำให้การแก้ปัญหานี้มีผลโดยรวมต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนตามไปด้วย รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4

**ตารางที่ 4** แสดงสัดส่วนประชากรที่ได้รับประโยชน์จากการปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือน

	ชาวไทย	บ้านโป่ง	บางไทร	ยางกระเดา	เฉลี่ย
สมาชิกของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ต่อประชากรรวมทั้งหมู่บ้าน (ร้อยละ)	67	68	53	94	70
สมาชิกของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อประชากรรวมทั้งหมู่บ้าน (ร้อยละ)	21	68	22	56	42
สมาชิกของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อจำนวนสมาชิกของศูนย์ฯ (ร้อยละ)	31	100	42	57	58

หมายเหตุ : รวบรวมโดยทีมวิจัย

ขณะเดียวกันในทุกพื้นที่ที่ได้รับเริ่มกองทุนสำนึกดีฯ เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนแล้ว สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ เพื่อให้สมาชิกกู้ยืมไปริเริ่มการพัฒนาอาชีพและสร้างอาชีพในรูปแบบของวิสาหกิจครัวเรือน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาระหนี้ครัวเรือนในภาคชนบทมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการควบคู่ไปกับการพัฒนาอาชีพและการสร้างอาชีพ เพื่อเพิ่มรายได้ของครัวเรือนและเป็นหลักประกันที่เพียงพอต่อการชำระคืนเงินกู้

อย่างไรก็ตามการจัดการหนี้ครัวเรือนข้างต้นของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ยังไม่ครอบคลุมถึงหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สหกรณ์การเกษตร ญาติพี่น้องวงแชร์ บัตรเครดิต และแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งในกรณีนี้จะต้องเป็นไปตามความสมัครใจของสมาชิกที่ยินดีจะเปิดเผยข้อมูลหนี้ที่มีกับแหล่งเงินกู้อื่นๆ เพื่อขอใช้สิทธิที่จะกู้เงินจากกองทุน/แหล่งเงินทุนของชุมชนไปปิดบัญชีเงินกู้อื่น ๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญและมีความท้าทายอย่างมากสำหรับศูนย์จัดการกองทุนชุมชน

**5. บทบาทของรัฐและองค์กรตัวกลาง** การศึกษานี้ทำให้เห็นถึงบทบาทของภาครัฐที่สร้างกลไกเข้าไปสนับสนุนหรือพยุงให้ครัวเรือนยังทำหน้าที่เป็นหน่วยใช้จ่ายเงินหรือสร้างอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจ กรณีดังกล่าวนี้จะต่างไปจากการริเริ่มสร้างสรรค์เศรษฐกิจครัวเรือนขึ้นมาใหม่ โดยกระบวนการทำงานแบบกลุ่มของ Grameen Bank และธนาคารหมู่บ้านของ FINCA Costa Rica ซึ่งไม่ใช่กลไกของรัฐ แต่เป็นกลไกของ “องค์กรภาคประชาสังคม” ที่เข้าไปริเริ่มดำเนินงานแก้ไขปัญหาความขัดสนหรือการเข้าถึงไม่ถึงบริการทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ของไทยเป็นการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรจัดตั้งของชุมชนแบบกึ่งทางการที่สนับสนุนและกำกับงานโดยกรมการพัฒนาชุมชน

อย่างไรก็ตามทั้ง Grameen Bank, FINCA Costa Rica และศูนย์จัดการกองทุนชุมชน มีความเหมือนกัน คือ เป็นองค์กรที่ชุมชนรวมตัวกันแล้วจัดตั้งในลักษณะกึ่งทางการ ต่างจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนสมาชิกกู้ยืมไปประกอบวิสาหกิจ ปัจจุบันการดำเนินงานตามตัวแบบ Grameen Bank และ

FINCA Costa Rica คือ การจัดการที่พัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนที่พัฒนาจากกลุ่มแบบพึ่งตนเองที่มีความยั่งยืนมากขึ้นไปจากเดิม จากการริเริ่มแบบ Self-help Group ไปสู่การเป็น Entrepreneurs โดยการวิเคราะห์โอกาสของธุรกิจจากหลักการและการทำงานของ Creative Destruction ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของกลไกเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่เปิดโอกาสสำหรับผลิตภัณฑ์และบริการใหม่และผู้ประกอบการใหม่ มาปรับใช้เป็นการสร้างโอกาสของวิสาหกิจของชุมชนไม่ว่าจะเป็นกิจการแบบครัวเรือน แบบดำเนินงานเป็นกลุ่มหรือการลงทุนของกลุ่มในชุมชนที่เป็นประชาชนในระดับฐานราก

ในส่วนปัจจัยความสำเร็จของการปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือน ผ่านโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่อีก 1 ครัวเรือน 1 สัญญา เป็นผลมาจาก “กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ” (Mechanics Driving Force) 3 เรื่องด้วยกัน คือ 1) การแปรผลสู่การปฏิบัติด้วยความสามารถขององค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและสอดคล้องประสานงานร่วมกับคำแนะนำจากกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน 2) การทำงานร่วมกันของกองทุนและศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นการสอดคล้องประสานการทำงานกันขององค์กร 2 รูปแบบ (แบบแนวตั้งกับแบบตัดขวาง) ซึ่งลดความเป็นเขตแดนของความเป็นองค์กรลงได้ โดยหันมามุ่งแก้ปัญหาให้สมาชิกเป็นเป้าหมายร่วม 3) การทำงานเชิงกระบวนการที่นำเอาเรื่องเศรษฐกิจ มาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการจัดการหนี้ครัวเรือนรวมถึงการออกแบบเป็นเมนูบริการที่มีความสอดคล้องกับแต่ละครัวเรือน ในขณะเดียวกันยังมุ่งที่จะสื่อสารทำความเข้าใจต่อทัศนคติในการจัดการหนี้ การจัดการชีวิต และการคิดที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างรายได้ทางเศรษฐกิจกับภาระหนี้สินที่ต้องชำระ

### องค์ความรู้ใหม่

การจัดการหนี้ครัวเรือนเกษตรกร นอกจากจะต้องลดภาระหนี้และแรงกดดันที่ต้องหาเงินมาจ่ายหนี้ โดยการปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ยังจำเป็นต้องออกแบบการส่งเสริมรายได้และปรับความคิดในการจัดการชีวิตให้เหมาะสมกับครัวเรือน

## ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การแก้ปัญหาความยากจน และเศรษฐกิจชุมชน ด้วยกลไกความร่วมมือแบบสอดประสานกลไกขับเคลื่อนความสำเร็จของการดำเนินงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน คือ การแปรเปลี่ยนศักยภาพขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็งให้เป็นความสามารถในการสร้างความร่วมมือและขับเคลื่อนเป็นขบวนการร่วมกัน หรือที่เรียกว่า การทำงานความร่วมมือแบบสอดประสาน ซึ่งเป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกันทั้งองค์กรชุมชน และองค์กรสนับสนุน (ไม่ว่าจะเป็นกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและพัฒนาชุมชนเมืองแห่งชาติ) และเป็นตัวอย่างของการแปรผลแนวคิด และนโยบายไปสู่การทำงานปฏิบัติจริงในพื้นที่ภาคสนาม โดยมีความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและองค์กรสนับสนุน รวมทั้งการทำงานร่วมกันแบบสอดประสาน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะขยายผลความสำเร็จนี้ออกไปในวงกว้างโดยจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน ดังนั้น การขยายความสำเร็จของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนจากหน่วยระดับอำเภอ ไปเป็นหน่วยระดับตำบล และกระจายครอบคลุมไปทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ ควรจะได้ยกระดับกรอบวัตถุประสงค์จากการจัดการหนี้สินภาคครัวเรือน ไปเป็น “การแก้ปัญหาความยากจนและการสร้างเศรษฐกิจชุมชนในระดับฐานรากอย่างยั่งยืน” โดยจัดให้มีการทำงานตามความร่วมมือแบบสอดประสานแบบหลายระดับ และทำงานไปพร้อมกัน หรือคู่ขนานกันไป จัดให้มีการวิเคราะห์ และจัดชั้น (Ranking) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่จะเข้าร่วมการดำเนินงานตามโครงการ ประสานองค์กรสนับสนุนจากทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมที่จะเข้าร่วมงานในด้านต่าง ๆ โดยจัดเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น หรือท้องถิ่น เป็นแผนระยะยาว สอดรับกับห้วงระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ/หรือสอดรับกับเป้าหมาย SDGs ในปี ค.ศ. 2030

2. การจัดทำแผนปฏิบัติการแบบเจาะจงต่อการจัดการปัญหาในพื้นที่  
ยากจน โดยการนำเอาประสบการณ์ของการทำงานแบบความร่วมมือแบบ  
สอดประสานและขับเคลื่อนร่วมกันเป็นขบวนการสร้างความสามารถในการ  
จัดการตนเองของศูนย์จัดการกองทุนชุมชนทั้ง 4 แห่ง และการจัดการเศรษฐกิจ  
แบบพึ่งตนเองที่เชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับระบบเศรษฐกิจการตลาด ซึ่งมี  
ตัวอย่างความสำเร็จ เช่น กรณีของบ้านบ้านนาต้นจั่น จังหวัดสุโขทัย บ้านน้ำเกียน  
จังหวัดน่าน และบ้านอุ่มแสง จังหวัดศรีสะเกษ ไปเป็น “ตัวแบบเบื้องต้น” (วีรบูรณ์  
วิศวารทสกุล และคณะ, 2563) ขณะเดียวกัน ควรเพิ่มความเข้มข้นในการสร้าง  
ความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมเป็นองค์กร  
สนับสนุนการทำงานขององค์กรชุมชน

3. การพัฒนาบทบาทของสถาบันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น  
โดยการนำเอาบทเรียนและประสบการณ์ของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ไปร่วม  
เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับในชุมชนและท้องถิ่น  
ร่วมกับสถาบันทางการเงินหรือธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank)  
เพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคาร  
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้  
มาร่วมทำหน้าที่เป็นองคาพยพในการเพิ่มพูนทักษะ ประสบการณ์ และการจัดการ  
ความรู้ให้กับบุคลากรของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

### ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

1. ขยายพื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวง  
มหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินงานตามโครงการบริหารจัดการหนี้ไปสู่  
1 ครัวเรือน 1 สัญญา ควรขยายขอบเขตการดำเนินงานตามโครงการบริหาร  
จัดการหนี้ไปสู่ 1 ครัวเรือน 1 สัญญา ให้กระจายไปตามจำนวนหมู่บ้าน (ชุมชน  
ภาคชนบททั่วประเทศ) จำนวน 75,032 หมู่บ้าน ซึ่งกระจายไปตามจำนวน  
อำเภอต่าง ๆ จำนวน 878 อำเภอ โดยขยายเพิ่มตามหน่วยอำเภอ ไปเป็น  
ตำบล แล้วขยายจากหน่วยตำบลให้ครอบคลุมหมู่บ้านในระยะถัดไป โดยให้คำนึงถึง  
กลไกขับเคลื่อนความสำเร็จ

2. การขยายพันธมิตรความร่วมมือกรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะที่เป็นองค์กรสนับสนุน ควรกระตุ้น ชักชวนและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรชุมชนที่มีบริการในระดับชุมชน ทั้งการให้กู้ยืม การสนับสนุนงานสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ และการจัดการทางสังคม

3. การขยายผลลัพธ์การบริหารงานของศูนย์จัดการกองทุนชุมชน โดยนำเอาผลลัพธ์ของการปรับลดหนี้และการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ไปอธิบายเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มงานพัฒนาในด้านคุณภาพด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถนำไปอธิบายถึงผลการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อรองรับเปลี่ยนแปลงตาม “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นงานรณรงค์ขององค์การสหประชาชาติได้อีกมิติหนึ่งด้วย

## เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรม (References)

### ภาษาไทย

- ชนาภีวัฒน์ ชันทะ และสุภาศักดิ์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์. (2564) หนี้ครัวเรือนไทยกับแนวทางแก้ไขให้ยั่งยืน. *วารสารศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ*, 8(1): 131-145
- พลภัทร บุราคม. (2549) กระบวนทัศน์ใหม่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปัญหาด้านประสิทธิภาพในการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะของไทย. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ NIDA Development Journal*, 46(2-4/2006), 19-56.
- วีรบุรณณ์ วิสารทสกุล และคณะ (2563) *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนากลุ่มองค์กรฐานรากเพื่อรองรับต่อการจัดการปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ*. เสนอ กรมการพัฒนาชุมชน, สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### ภาษาอังกฤษ

- Buchen, Teresa; Drometer, Marcus; Oesingmann, Katrin; Wollmer-shäuser, Timo (2016). Managing Household Debt in Croatia, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 17, Iss. 1, pp. 12-16

- Cahn, E. (2000). No more throwaway people: the co-production imperative. Washington: Essential Books.
- 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.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6): 1073-1087
- 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.
- Schumpeter, J. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York Routledge
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1): 159-189
- Yunus, Muhammad & Jolis, Alan. (1999). *Banker to the Poor: The Autobiography of Muhammad Yunus, Founder of Grameen Bank*. Bangladesh: Public Affairs.
- Yunus, Muhammad. (2016). *Grameen bank: the struggle of Dr. Muhammad Yunus*. Dhaka: Adorn Publication.
- Zabai, Anna. (2017). *Household debt: recent developments and challenges*. Basel: Bank of International Settlements