

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหานี้กรอบแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
- 2.2 งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 กรอบแนวคิดและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโครงการ

ความหมายของการบริหารโครงการ

มยุรี อนุমানราชชน (2546 : 4-6) ได้รวบรวมความหมายของคำว่าโครงการไว้ ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 4-5) สรุปความหมายของโครงการว่าเป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยประกอบไปด้วยกิจกรรมย่อยหลายกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานและคาดหวังที่จะได้ผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า แผนงานนี้จะต้องมีจุดเริ่มต้น และสิ้นสุดในการดำเนินงาน จะต้องมียุทธศาสตร์หรือจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเพื่อให้บริการและสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลในพื้นที่นั้น และจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงาน

ประสิทธิ์ ดงยั้งศิริ (2527: 16-17) ให้คำจำกัดความของโครงการว่า คือ กิจกรรมหรืองานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมหรืองานดังกล่าวหรืองานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยอิสระหน่วยหนึ่งที่สามารถทำการวิเคราะห์ วางแผนและนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งมีลักษณะแจ้งชัดถึงจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดเมื่อวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ได้สำเร็จเสร็จสิ้นลง โครงการจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และแผนปฏิบัติอย่างมีระเบียบซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่ตั้งของโครงการ ช่วงระยะเวลาของโครงการ การผลิต การลงทุน ผลตอบแทน และรวมตลอดถึงการจ้กรูปองค์การและการบริหารโครงการ เป็นต้น และได้สรุปความหมายของคำว่า “การบริหารโครงการ” (project management) ว่า หมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ซ้ำแบบกันด้วยวิธีการใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากการบริหารงานประจำ/การบริหารงานทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบด้านงบประมาณและเวลา

วัตถุประสงค์ที่กำหนดอาจจะเป็นผลได้ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีลักษณะเชิงปริมาณ หรือคุณภาพหรือทั้งสองอย่าง โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ วัตถุประสงค์โครงการ กระบวนการบริหารและระดับการบริหาร

กระบวนการบริหารโครงการ

มยุรี อนุมานราชชน (2546 : 6-9) กล่าวว่า กระบวนการบริหารโครงการประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์ของโครงการ กระบวนการบริหาร และระดับการบริหารพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของโครงการ (project objectives) หมายถึง ผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการ การดำเนินการโครงการเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่งใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านขอบเขต ด้านองค์การ ด้านคุณภาพ ด้านต้นทุน หรือ ด้านเวลา
2. กระบวนการ (management process) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านของโครงการ กระบวนการบริหารที่นำมาใช้ต้องสอดคล้องกับโครงการที่มีลักษณะชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจกรรมพิเศษ แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโครงการมีอยู่ 2 แนวความคิด คือ (1) วงจรการแก้ไขปัญหา (problem-solving cycle) ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์กร การนำไปปฏิบัติ และการควบคุม (2) วงจรการบริหารโครงการ (project management life cycle) มี 4 ขั้นตอน คือ ริเริ่ม เจริญเติบโต สุกงอม และสลายตัว
3. ระดับการบริหารพื้นฐาน (fundamental levels) โครงการหนึ่ง ๆ ในองค์การเกี่ยวข้องกับบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับต่าง ๆ 3 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับบูรณาการ (integrative level) ระดับ 2 ระดับกลยุทธ์ (strategic level) และระดับ 3 คือ ระดับยุทธวิธี (tactical level)

ประโยชน์ของการบริหารโครงการ

มยุรี อนุมานราชชน (2546 : 15-16) กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ ประโยชน์ของการบริหารโครงการมี 3 ประการ คือ ประโยชน์ต่อองค์การ ประโยชน์ต่อบุคคล และประโยชน์ต่อผู้ใช้และประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการ

มยุรี อนุมานราชชน (2546 : 302 – 303) ได้สรุปไว้ว่าความสำเร็จของโครงการหมายถึงการที่โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้แก่ เสร็จภายในกรอบเวลาและภายใต้กรอบของงบประมาณที่ตั้งไว้แต่จากผลการวิจัยประเมินผลที่เสร็จสิ้น จำนวน 650 โครงการ (Baker, Murphy & Fisher in Cleland & King, 1998: 902-905) ปรากฏว่าความสำเร็จของ

โครงการมีความหมายแตกต่างจากความหมายทั่วไป กล่าวคือ ความสำเร็จโครงการหมายถึงการที่โครงการดำเนินงานด้วยเทคนิคที่เหมาะสม เฉพาะเจาะจงและ/หรือการดำเนินการเป็นไปอย่างราบรื่นตามกำหนดการและผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการคนสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรแม่/องค์กรโครงการ ผู้ปฏิบัติงานและผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการต่างรู้สึกพึงพอใจผลการปฏิบัติงานโครงการอย่างมาก จะเห็นว่าความหมายของความสำเร็จของโครงการดังกล่าวไม่ได้หมายรวมถึงการดำเนินงานโครงการตามกำหนดการและการใช้งบประมาณของโครงการดังกล่าว ความหมายแรก ดังนั้นความล่าช้ากว่ากำหนดการและการใช้งบประมาณเกินกว่าที่วางแผนไว้อาจไม่ใช่สิ่งสำคัญและไม่ควรนำมาเป็นเกณฑ์ประเมิน/วัดความสำเร็จของโครงการ ในกรณีที่ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการคนสำคัญเกิดความพึงพอใจระดับสูงต่อผลการดำเนินงานโครงการ

โดยทั่วไปโครงการที่กล่าวอ้างว่าบรรลุผลสำเร็จทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานโครงการไม่ตอบสนองวัตถุประสงค์ประการใดประการหนึ่งของโครงการเลยเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก จากผลการวิจัยประเมินความสำเร็จของ 650 โครงการดังกล่าว สรุปได้ว่าลักษณะการบริหารโครงการที่มีความสัมพันธ์อย่างมากต่อความสำเร็จของโครงการ ได้แก่

1. การมีข้อมูลป้อนกลับจากองค์กรแม่หรือจากผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการ
2. การนำเทคนิคโครงการมาใช้อย่างรอบคอบ
3. การใช้กลยุทธ์ดำเนินงานสนับสนุนโครงการที่เหมาะสม
4. โครงสร้างองค์กรโครงการเหมาะสมกับทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานโครงการ
5. กระบวนการควบคุมโครงการเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงได้นำมาดำเนินการอย่างเพียงพอกำหนด
6. การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในการจัดทำกำหนดการและงบประมาณ
7. องค์กรแม่จัดโครงสร้างองค์กรโครงการแบบยืดหยุ่น
8. องค์กรแม่ผูกพันต่อกำหนดการ งบประมาณและเป้าหมายด้านเทคนิคที่กำหนด
9. องค์กรแม่มีความกระตือรือร้นในการสนับสนุนโครงการ
10. องค์กรแม่มุ่งเน้นเสริมสร้างศักยภาพภายในองค์กร
11. ผู้บริหารโครงการผูกพันต่อกำหนดการ งบประมาณและเป้าหมายด้านเทคนิคที่กำหนด
12. ผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการผูกพันต่อกำหนดการ งบประมาณและเป้าหมายด้านเทคนิคที่กำหนด
13. ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการ/ประชาชน ให้ความสนับสนุนโครงการอย่างกระตือรือร้น

14. ระเบียบกฎเกณฑ์/กฎหมาย ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน โครงการ

15. รัฐบาล/ผู้บริหารระดับสูงให้ความสนับสนุน โครงการ

16. จำนวนหน่วยงานภาครัฐ/ภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมีจำนวนไม่มาก

ลักษณะการบริหาร โครงการบางอย่างสัมพันธ์อย่างมากในทิศทางเดียวกันกับความสำเร็จ และความล้มเหลวของโครงการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ลักษณะการบริหาร โครงการที่จะกล่าวต่อไปนี่ก่อให้เกิดความสำเร็จ ส่วนโครงการที่ไม่มีลักษณะดังกล่าวจะประสบความล้มเหลว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความผูกพันต่อวัตถุประสงค์/เป้าหมายของผู้ปฏิบัติงาน
2. การคาดคะเนต้นทุนเริ่มแรกได้ถูกต้อง
3. สักยภาพที่มากพอระดับหนึ่งของผู้ปฏิบัติงาน
4. เงินทุนที่เพียงพอที่จะทำให้โครงการแล้วเสร็จ
5. การวางแผนและการควบคุมทางเทคนิคอย่างเพียงพอ
6. การเริ่มต้นโครงการขณะที่มีปัญหาน้อยที่สุด
7. การบริหารที่เน้นงาน
8. การบริหารงานที่ยืดหยุ่น ฉับไว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
9. ผู้บริหารโครงการปฏิบัติงานโครงการตลอดเวลา
10. เกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จของโครงการกำหนดไว้อย่างชัดเจน

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผล

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2544 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การประเมินผล เป็นกระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบ สำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย แผนงาน โครงการ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใด

มยุรี อนุมานราชชน (2546 : 261-271) ได้กล่าวว่า การประเมินโครงการอาจจะดำเนินการได้ 3 ช่วง คือ ตั้งแต่ก่อนเริ่มวางแผนโครงการ เพื่อประเมินความต้องการของผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการซึ่งอาจเป็นชุมชนหรือบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ รวมทั้งประเมินวัตถุประสงค์ของโครงการว่าตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ/ผู้รับบริการของโครงการและสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของแผนหรือไม่ ทรัพยากรของโครงการมีเพียงพอหรือไม่ ช่วงที่สองระหว่างดำเนินการตามแผนโครงการก็จะประเมินผลการดำเนินงานควบคู่กันไป และช่วงที่สามเมื่อโครงการเสร็จสิ้นลงก็จะประเมินผลโครงการเพื่อทราบผลลัพธ์และผลกระทบของโครงการ ทั้งที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ

และได้สรุปถึงกระบวนการวางแผนประเมินผลโครงการว่ามีขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการ (Identify relevant people) ซึ่งอาจเป็น ผู้ซึ่งมีผลประโยชน์จากโครงการและผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการประเมิน

ขั้นตอนที่ 2 จัดประชุมเบื้องต้น (arrange preliminary meetings) ก่อนจะตัดสินใจทำการ ประเมินผลโครงการและก่อนที่จะเขียนรายละเอียดของโครงการและก่อนที่จะเขียนรายละเอียดของ โครงร่างการประเมินผลผู้ประเมินผลควรได้พบปะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อรวบรวมข้อมูล พื้นฐาน 5 ประเด็น คือ ใครต้องการให้มีการประเมินผล ต้องการประเมินผลโครงการประเภทใด ทำไมจึงต้องการประเมินผล ต้องการให้ทำการประเมินผลเมื่อใด ทรัพยากรอะไรบ้างที่มีอยู่

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินความสามารถที่จะรับการประเมินได้ของโครงการ (assess the availability of the program)

ขั้นตอนที่ 4 ตรวจสอบวรรณกรรม (examine the literature) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

ขั้นตอนที่ 5 กำหนดระเบียบวิธีวิจัย (determine the methodology) ได้แก่ กลยุทธ์ และการ ออกแบบ (strategy and design) ประชากรและการสุ่มตัวอย่าง (population and sampling) กลุ่ม ควบคุมและกลุ่มเปรียบเทียบ (control and comparison group) การเลือกการวัด (selection of measures) การเก็บรวบรวมข้อมูล (data collection) การเลือกใช้สถิติ (choice of statistics) และการ รายงานผลฉบับสมบูรณ์ (final report)

ขั้นตอนที่ 6 การนำเสนอโครงร่างของการประเมินผลที่เป็นลายลักษณ์อักษร (final report)

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหา ความยากจน โดยมีเป้าหมาย เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ เช่น อาจจะมีการลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย การ ขยายเวลาชำระหนี้ ที่สำคัญก็คือพยายามปรับหนี้นอกระบบให้เป็นหนี้ในระบบให้เป็นหนี้กับ ธนาคารหลัก ๆ 3 ธนาคาร คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคาร สงเคราะห์ ธนาคารออมสิน

กระบวนการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ ประกอบไปด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

1. กระทรวงการคลังส่งข้อมูลเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่ได้รับจากกระทรวงมหาดไทยส่งให้ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน จังหวัด (ศตจ.จ.)/ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะ ความยากจน อำเภอ (ศตจ.อ)

2. ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอ (ศตจ.อ) แต่งตั้งคณะผู้เจรจาหนี้ ซึ่งควรประกอบด้วย

- (1) นายอำเภอหรือผู้แทน
- (2) สรรพากร
- (3) พัฒนาการ
- (4) ปลัด อบต. หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- (5) ผู้แทนธนาคาร
- (6) ตำรวจ
- (7) ตัวแทนกรรมการชุมชน (ถ้ามี)

ทั้งนี้ จำนวนบุคคลในคณะผู้เจรจาหนี้สินจะมีมากหรือน้อยกว่านี้เพื่อให้มีจำนวนคณะมากขึ้นเพียงพอต่อปริมาณงานในพื้นที่ก็ได้ เว้นแต่ผู้แทนธนาคารต้องมีทุกคณะ

3. ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอ แบ่งงานให้คณะผู้เจรจาหนี้สินแต่ละคณะ โดยจำแนกตามกลุ่มลูกหนี้ที่ธนาคารจะรับไปดูแล

4. คณะผู้เจรจาหนี้สินข้างต้น ลงพื้นที่เพื่อชี้แจง สอบถามข้อมูล และจัดแบ่งกลุ่มลูกหนี้ ทั้งนี้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอ อาจมอบหมายให้ภาคชุมชน โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมและคัดแยกลูกหนี้ พร้อมทั้งจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นในการเจรจาหนี้เตรียมไว้ให้คณะผู้เจรจาก็ได้ โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมและคัดแยกลูกหนี้ พร้อมทั้งจัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นในการเจรจาหนี้เตรียมไว้ให้คณะผู้เจรจาก็ได้

5. คณะผู้เจรจาหนี้เชิญเจ้าหนี้และลูกหนี้เจรจา

(1) หากลูกหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้คณะผู้เจรจาเชิญลูกหนี้รายนั้นมาเจรจาอีกครั้ง โดยมีระยะเวลาห่างกับการเจรจาครั้งแรกไม่เกินเจ็ดวันทำการ ยกเว้นกรณีมีเหตุผลอันควรขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะผู้เจรจา

(2) หากเจ้าหนี้รายใดไม่เข้าร่วมเจรจาให้พักการเจรจาและส่งต่อไปให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน อำเภอ หรือ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน จังหวัด ดำเนินการต่อไป

กรณีที่สงสัยว่าหนี้สิน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ให้ตรวจสอบรายชื่อจากเจ้าพนักงาน

ตำรวจ

6. กรณีสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที ให้เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และศูนย์ปฏิบัติการเพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอ ลงนามในแบบ น.2 แล้ว บันทึกข้อมูลผลการเจรจาเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง รวมทั้งส่งเรื่องให้สถาบันการเงินเพื่อเข้าระบบการพิจารณาของธนาคารแต่ละแห่ง

แต่หากเจรจาไม่สำเร็จให้คณะผู้เจรจาที่บันทึกแจ้งผลการเจรจาและมีปัญหาให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอและศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป ก่อนที่จะกลับมาสู่กระบวนการเจรจาที่สิ้นอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหานั้น เป็นไปตามระดับความหนักเบา และง่ายของปัญหา ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้วินิจฉัย โดยกรณีที่ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่าควรส่งหน่วยงานสรรพากร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตำรวจ ให้รวบรวมรายชื่อส่งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน เพื่อดำเนินการแจกจ่ายปัญหาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

7. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จ ยั่งยืน และถาวร ไม่เกิดปัญหาการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและการกลับมาเป็นหนี้ใหม่อีกครั้ง ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบฟื้นฟูกับลูกหนี้ทุกรายควบคู่กันไปตามความต้องการของลูกหนี้ โดยคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจนจะรับข้อมูลความต้องการต่าง ๆ ของลูกหนี้จากธนาคารแล้วประสานงานกับคณะอนุกรรมการด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการส่งเสริมอาชีพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูมากำหนดมาตรการเสริม โดยจะประสานงานกับภาคประชาชนด้านการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาฟื้นฟูแล้วส่งผลการฟื้นฟูกลับมายังคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจนเพื่อส่งข้อมูลให้ธนาคารดำเนินการต่อไป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินในระบบในพื้นที่

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นระบบ ต้องมีกรอบการดำเนินงานแก้ไขในพื้นที่ที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอ (ศจอ.อ.) และระยะเวลาการแก้ไขดังนี้

กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก	ระยะเวลา
1. ศจอ.อ.นัดภาคีที่เกี่ยวข้องประชุมและจัดตั้งคณะผู้เจรจาหนี้ โดยมีจำนวนบุคคลในคณะผู้เจรจาหนี้ตามความจำเป็นและแบ่งงานให้แก่แต่ละคณะฯ โดยอิงการแบ่งงานของสถาบันการเงิน	ศจอ.จ./ศจอ.อ.	ภายใน 15 พฤษภาคม 2547
2. คณะผู้เจรจาหนี้ข้างต้น ลงพื้นที่เพื่อชี้แจงสอบถามข้อมูลและแบ่งกลุ่มลูกหนี้	ศจอ.จ./ศจอ.อ.	พฤษภาคม 2547 – สิงหาคม 2547

กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก	ระยะเวลา
3. คณะผู้เจรจาหนี้เชิญเจ้าหนี้และลูกหนี้ เจรจา	ศตจ.จ./ศตจ.อ.	พฤษภาคม 2547 – สิงหาคม 2547
4. กรณีที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทีให้ ลูกหนี้และเจ้าหนี้ลงชื่อในแบบ น.2	ศตจ.จ./ศตจ.อ.	ทันทีหลังเจรจาได้
5. ส่งข้อมูล (น.2) ให้สถาบันการเงิน ดำเนินการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ	สถาบันการเงิน	ทันทีหลังเจรจาตกลง กันได้
6. ธนาคารนำค้ำประกันและลูกหนี้มาเป็น ของธนาคาร	สถาบันการเงิน	ภายหลังจากขั้นตอนที่ 5 ภายใน 1 เดือน

หมายเหตุ

1. กรณีที่จัดคณะผู้เจรจาหนี้แล้ว งานที่แบ่งให้สถาบันการเงิน ไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดำเนินการ ให้นำอำเภอหรือสถาบันการเงินเพื่อจัดอัตรากำลังเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา
2. กรณีสถาบันการเงินตรวจสอบภายหลังแล้วพบว่า ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงในการเจรจา ให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลให้ ศตจ.อ.ดำเนินการตรวจสอบเพื่อแก้ไขปัญหา

กรอบปฏิบัติการในการเจรจาใกล้เคียงหนึ่งของ ศตจ.อ.

1. การเจรจาให้ใช้ภูมิลำเนาลูกหนี้เป็นหลัก

2. ให้จำแนกลูกหนี้เป็นรายเจ้าหนี้

3. ในกรณีที่เจ้าหนี้มีลูกหนี้หลายราย ให้เชิญลูกหนี้มาเจรจาในคราวเดียวกัน

4. ในกรณีที่เจ้าหนี้มีภูมิลำเนาอยู่นอกท้องที่ลูกหนี้ ให้เชิญเจ้าหนี้มาเจรจาในท้องที่ของ

ลูกหนี้

หลักเกณฑ์การเจรจาประนอมหนี้ของ ศตจ.อ.กับเจ้าหนี้นอกระบบ

ในกระบวนการเจรจาต่อรองหนี้กับเจ้าหนี้ มีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

1. กรณีลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้

ให้ ศตจ.อ. พิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ประกอบด้วยหลักทรัพย์ค้ำประกัน

เพื่อให้สถาบันการเงินรับเข้าเป็นลูกหนี้ในระบบตามความสมัครใจ

2. กรณีลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้

ให้ ศตจ.อ. ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปรับปรุงและฟื้นฟูให้ลูกหนี้มีรายได้เกิดขึ้น และถ้าหน่วยงานนั้น ๆ ได้จัดมาตรการช่วยเหลือแล้วมั่นใจว่าจะทำให้ลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้เท่าไรก็ให้ ศตจ.อ. เจริญต่อรองลงให้เหลือยอดหนี้ที่จะรับซื้อเพียงเท่านั้น เพื่อให้ธนาคารรับเข้าเป็นลูกหนี้ในระบบตามความสมัครใจ

บทบาทของธนาคารในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

เมื่อ ศตจ. ได้ลูกหนี้ในส่วนของหนี้จากการประกอบอาชีพแล้ว จะแบ่งลูกหนี้ให้สถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) รับลูกหนี้ไปดำเนินการต่อไป โดยมีเกณฑ์การแบ่งลูกหนี้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ สำหรับธนาคารต่าง ๆ ดังนี้

1. ลูกหนี้ภาคเกษตร

ในกรณีของหนี้ภาคเกษตรทั้งหมด ไม่ว่าจะมียอดหลักประกันหรือไม่มียอดหลักประกัน ธ.ก.ส. จะเป็นผู้รับลูกหนี้เหล่านี้ทั้งหมดเพื่อไปดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ต่อไป

2. ลูกหนี้ที่อยู่อาศัย

สามารถแบ่งหนี้ที่อยู่อาศัยได้เป็น 2 กรณี คือ

2.1 หนี้ที่อยู่อาศัยไม่เกิน 500,000 บาท ที่มีหลักประกัน ธอส. จะเป็นผู้รับไปดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ต่อไป

2.2 หนี้ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีหลักประกัน กรณีไม่มีหลักประกันตามข้อมูลลงทะเบียนดำเนินการดังนี้

2.2.1 หากการเจรจาพบเป็นหนี้ในระบบด้วยและมีการผูกพันหลักประกันให้กับธนาคารหนึ่งธนาคารใด ให้ธนาคารเจ้าของทรัพย์สินรับไปพิจารณา

2.2.2 หากไม่มีหลักประกันใด ๆ ให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (สปรท.) และคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำรับไปพิจารณาพัฒนาอาชีพสร้างรายได้แล้ว จึงนำส่งธนาคารออมสินและธนาคารกรุงไทย โดยหากเป็นหนี้รายย่อย มูลหนี้ไม่เกิน 100,000 บาท จะส่งให้ธนาคารออมสิน แต่หากเป็นหนี้ที่เกิน 100,000 บาท จะส่งให้ธนาคารกรุงไทย

3. ลูกหนี้ประกอบอาชีพอื่น

แบ่งความรับผิดชอบของแต่ละธนาคารสำหรับลูกหนี้นอกภาคเกษตรจะแบ่งตามขนาดของมูลหนี้ ดังนี้

3.1 หนี้รายน้อยมูลหนี้ไม่เกิน 100,000 บาท ทั้งในส่วนที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกันให้ธนาคารออมสินรับไปดำเนินการ

3.2 หนี้ตั้งแต่ 100,001 ถึง 500,000 บาท ทั้งในส่วนที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกันให้ ธพว.รับไปดำเนินการ โดยมีข้อแม้ว่าลูกหนี้จำเป็นต้องเป็นลูกหนี้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 คือ เป็นกิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นที่มีจำนวนการจ้างงาน มูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว ตามจำนวนหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด

แต่หากลูกหนี้ไม่เข้าข่ายคุณสมบัติที่กำหนดไว้ของ ธพว.ข้างต้น ให้ สปท.และคณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำเข้ามาดำเนินการพิจารณาพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้แล้วส่งให้ธนาคารกรุงไทยรับลูกหนี้เหล่านั้น ไปพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของธนาคารกรุงไทย

3.3 หนี้ตั้งแต่ 500,001 ขึ้นไป ธนาคารกรุงไทยจะรับไปดำเนินการทั้งในส่วนที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน แต่หากเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ หากไม่มีหลักประกันนั้น ก่อนที่จะส่งลูกหนี้ให้ธนาคารกรุงไทย สปท.และคณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำจะรับไปพิจารณาอาชีพและสร้างรายได้แล้วส่งให้ธนาคารกรุงไทยพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของธนาคารต่อไป

เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้สืบเนื่องไปอย่างเบ็ดเสร็จ ยั่งยืน และถาวร ไม่เกิดปัญหาการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและการกลับมาเป็นหนี้ใหม่อีกครั้ง ในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบฟื้นฟูกับลูกหนี้ทุกรายควบคู่กันไปตามความต้องการของลูกหนี้ โดยภาครัฐจะเข้ามากำหนดมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้กับลูกหนี้ที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้แล้วปฏิบัติตามสัญญาในการชำระหนี้คืนธนาคารตามที่กำหนด นอกจากนี้ ภาครัฐยังคงต้องมีการกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับลูกหนี้ที่ได้รับการปรับโครงสร้างหนี้แล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้กับธนาคาร เช่น มาตรการการตัดความช่วยเหลือใดใดที่รัฐจะมีให้แก่ลูกหนี้ในอนาคต เป็นต้น

สำหรับการฟื้นฟูอาชีพจะมีคณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำเป็นผู้รับผิดชอบในการวางมาตรการและเป้าหมายที่ชัดเจนและวัดผลได้ในส่วนต่าง ๆ เช่น การอบรมอาชีพ การจัดหาตลาด และที่ดินทำมาหากิน เป็นต้น รวมทั้งประสานงานและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและฟื้นฟู และให้ภาคประชาชนทั้งในส่วนของสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางศาสนา เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมความเข้มแข็ง

ของชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนมีจิตสำนึกในการใช้จ่ายอย่างมีวินัยและเห็นความสำคัญของการออม ซึ่งเป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่จะทำให้เศรษฐกิจของชุมชนเติบโตได้อย่างยั่งยืน

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ

Victor H. Vroom (1964 : 99) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า เป็นผลจากการที่บุคคลนั้นๆ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือเข้าไปรับรู้แล้วเห็นพอใจโดยความหมายรวม พึงพอใจสามารถแทนความหมายของทัศนคติได้

Caster Giord (1973 อ้างใน นิธิพัฒน์ พัฒนถาบุตร, 2539 : 18) ได้อธิบายความหมายไว้ว่า ระดับความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากความสนใจและทัศนคติที่มีต่อบุคคลที่มีคุณภาพและลักษณะของกิจกรรม

Nancy Morse (1953 อ้างใน ทวีพงษ์ หินคำ, 2541 : 8) ได้อธิบายความพึงพอใจไว้ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่ลดความเครียด โดยที่ความเครียดได้รับการตอบสนองและลดลงก็จะเกิดความพึงพอใจตามมา

2.2 งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้มีงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล

2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะความยากจนและปัญหาหนี้สิน

2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล

จิรพันธ์ ปัญญาเลิศ (2545) ได้ทำการศึกษาถึงการประเมินผลโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการใกล้เกลี่ยขื่อพิพาท และกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นสำหรับประชาชนในจังหวัดเชียงราย พบว่าปัจจัยด้านสถานภาพในชุมชนของผู้เข้ารับการอบรมมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพดำเนินงาน โครงการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติและปัจจัยส่วนบุคคลของผู้เข้ารับการฝึกอบรมไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการดำเนินงาน โครงการและความพึงพอใจของผู้เข้ารับการอบรมในการนำความรู้จากการฝึกอบรมไปใช้ประโยชน์ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการ

ปิยะรัตน์ จงปิยะเลิศ (2547) ได้ทำการศึกษาถึงการประเมินผลโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์: กรณีศึกษาตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการ ฯ คือ

1. ลักษณะส่วนบุคคลของสมาชิกของกลุ่มผู้ผลิตกระดาษสาบ้านต้นเปา ไม่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการ ฯ โดยพบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุมากกว่า 40 ปีขึ้นไป จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพทำกระดาษสาและผลิตภัณฑ์กระดาษสาตั้งแต่รุ่นปู่ย่า โดยการทำกระดาษสาหรือผลิตภัณฑ์กระดาษสาเป็นอาชีพหลักและอาชีพเดียวของคนส่วนใหญ่ในกลุ่ม ฯ ระดับการผลิตแบ่งเป็นลูกจ้างรายวัน/รายเดือน รับจ้างผลิตโดยรับค่าตอบแทนตามชิ้นงาน และผู้ประกอบการ ฯ ซึ่งมีโรงงาน ร้านค้าหรือส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศและระดับรายได้มีความแตกต่างกันอย่างมาก โดย 2 ประเด็นนี้ มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการ ฯ การเข้าร่วมกลุ่มของสมาชิกในช่วงที่สองมีเหตุผลที่ชัดเจน คือ ต้องการแหล่งเงินทุนเนื่องจากกลุ่ม ฯ มีเงินกองกลางให้กู้ได้ แม้จะไม่มากนัก

2. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการกลุ่ม ฯ พบว่ามีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการ ฯ โดยมีการประเมินผลระดับการบริหารจัดการกลุ่ม ฯ พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ผู้นำกลุ่มมีความสามารถสูง กลุ่มมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แม้ว่าแผนงานหรือการปฏิบัติตามแผนยังมีไม่มากนัก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่ม ฯ ในด้านต่าง ๆ พบว่ามีอยู่ในระดับน้อย ซึ่งหากพิจารณาตามจากแนวคิดการบริหารโครงการในฐานะที่กลุ่ม ฯ เป็นทีมงานโครงการ ฯ ข้อที่ Baker, Murphy & Fisher (1998) กล่าวไว้ว่า การทำงาน การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหา โดยการมีส่วนร่วมของทีมงานมีความสัมพันธ์อย่างมากกับความสำเร็จของโครงการ จะเห็นว่ามีผลสอดคล้องกันชัดเจน

3. แนวทางการดำเนินโครงการ ฯ พบว่าในด้านการประชาสัมพันธ์มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการ ฯ ในขณะที่กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากแผนปฏิบัติงานของโครงการ ฯ ไม่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการ ฯ และพบว่าประชาชนส่วนใหญ่รู้จักโครงการ ฯ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการประชาสัมพันธ์โครงการ ฯ อยู่ในระดับดีมาก ทั้งการประชาสัมพันธ์โดยตรงจากหน่วยงานของรัฐ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน โดยเฉพาะรัฐบาลประกาศส่งเสริมโครงการชัดเจน แม้แต่นายกรัฐมนตรียังทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการเอง แต่การรู้จักยังเป็นไปในลักษณะผิวเผิน ไม่ได้เป็นความเข้าใจแนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ของโครงการ

4. ความพึงพอใจในโครงการ ฯ โดยรวม พบว่ามีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการ โดยสมาชิกกลุ่ม ฯ มีความพึงพอใจในภาพรวมในระดับสูง

นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการคือ ปัญหาด้านการประสานแหล่งทุนที่เข้าถึงง่ายให้กับผู้ผลิตกระดาษ ปัญหาการผูกขาดด้านการตลาดและการขาดช่องทางการตลาดใหม่ ๆ การประชาสัมพันธ์ในกิจกรรมการค้าสรรหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ยังไม่ชัดเจน และยังไม่มีการช่วยพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ไม่ผ่านเกณฑ์คัดสรร รวมถึงการจัดงานแสดงสินค้าและนิทรรศการ OTOP ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จและสมาชิกบางส่วนยังขาดโอกาสในการเข้าร่วม ๆ การเกิดการลอกเลียนแบบและตัดราคาสินค้า

อำนาจ ชูตินทราศรี (2547) ได้ทำการศึกษาถึงการประเมินผลการดำเนินงานเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท): กรณีศึกษากองทุนหมู่บ้านตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1. การดำเนินงาน ของกองทุนหมู่บ้านตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ในด้านความสามารถในการจัดสรรเงินของกองทุน ได้แก่ ด้านความสามารถในการตอบสนองความต้องการของกองทุนและด้านความพอเพียง มีผลการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งปฏิเสธสมมุติฐานที่ตั้งไว้ในระดับมาก และพิจารณาได้ว่ากองทุนยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ใน 2 ด้านดังกล่าว แต่ผู้กู้ ๆ มีโอกาสขยายกิจการเพิ่มมากขึ้นหรือนำไปลงทุนในอาชีพเพิ่มมากขึ้นและจำนวนเงินที่ได้รับพอเพียงต่อการดำเนินกิจการ ส่วนด้านความเสมอภาคในการจัดสรรเงินของกองทุน ผลการดำเนินการอยู่ในระดับมากเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ โดยผู้กู้ได้รับบริการที่รวดเร็ว และกองทุนจัดสรรเงินให้แก่ผู้กู้ ๆ มาก – น้อย แตกต่างกันตามความจำเป็นของแต่ละคนอย่างเหมาะสมและมีการติดตามการปฏิบัติตามระเบียบข้อตกลงของหมู่บ้านอย่างใกล้ชิด

2. ปัจจัยการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้กู้ ๆ พบว่าปัจจัยการดำเนินงาน ด้าน โครงสร้าง ได้แก่ ลักษณะของคณะกรรมการ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อตกลงของหมู่บ้านและการมีส่วนร่วม ปัจจัยแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ เป้าหมายของกองทุน ๆ การประสานงานและการประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติตามระเบียบของบุคลากรมีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ – ค่อนข้างสูง และปัจจัยส่วนบุคคลด้านจำนวนเงินกู้ที่ได้รับ และระยะเวลาในการประกอบอาชีพมีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระดับต่ำ – ปานกลาง

3. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกองทุน ๆ ส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาในระเบียบและแนวทางปฏิบัติ การประสานงานระหว่างคณะกรรมการ ๆ และสมาชิกผู้กู้ ๆ ที่ไม่เข้าใจการปฏิบัติหน้าที่ และบทบาทของตนเอง คณะกรรมการ ๆ ผู้พิจารณาเงินกู้ยังขาดความยุติธรรม ไม่

มีการแนะนำให้ความรู้แก่สมาชิกเพียงพอ อาจจะเป็นเพราะคณะกรรมการ ฯ บางคน ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกองทุน ฯ การประชาสัมพันธ์ของกองทุนยังไม่เพียงพอและทั่วถึง ขาดผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่การบริหารจัดการกองทุน ฯ จากปัจจัยดังกล่าวทำให้กองทุน ฯ ไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เท่าที่ควร

2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะความยากจนและปัญหาหนี้สิน

สุเทพ แสนมงคล (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่องการก่อตัวของ “ความสัมพันธเชิงหนี้สิน” ในหมู่บ้านผู้ผลิตพืชพาณิชย์เขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุหลักของปัญหาหนี้สินมีได้อยู่ที่ระบบสินเชื่อหรือปัญหาในครัวเรือนชานานา แต่เป็นปัญหาของการจัดการเงินกู้ภายใต้ระบบการผลิตและการตลาดเชิงพาณิชย์ (Cash economy) ที่มีเงื่อนไขที่ทำให้ชานานาขาดทุนโดยสัมพัทธ์อยู่เสมอ จึงทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรความสัมพันธเชิงหนี้สินอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาหนี้สินของชานานานั้น จะต้องแก้ที่เงื่อนไขที่เป็นสาเหตุหลักของปัญหาคือระบบการผลิตเชิงพาณิชย์ที่ชานานาขาดทุนไม่สามารถเข้าถึงและควบคุมปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดิน เงินทุน และที่สำคัญคือการตลาดได้

นิภา เข้มมี (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินเกษตรกรบ้านโป่งรุ ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าสถานะหนี้สินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบ้านโป่งรุ จำนวน 120 ครัวเรือน มีภาระหนี้สินเฉลี่ยครอบครัวละ 200,000 กว่าบาท มีเงื่อนไขเริ่มจากการเข้าร่วมโครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกู้เงินจาก ธกส.มาลงทุน จำนวน 57,000 บาท ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการทั้งเจ้าหน้าที่และตัวเกษตรกร การบริหารจัดการโครงการของเจ้าหน้าที่ วิธีคิดและความเชื่อเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกร บริบทของชุมชน เช่น ประวัติศาสตร์ชุมชน ประเพณีวัฒนธรรม และผู้นำชุมชน แนวทางแก้ไขยุคแรก (พ.ศ.2526 – 2543) เน้นการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ และการขายที่ดิน ส่วนยุคปัจจุบัน (2543 – 2545) มีคนนอกชุมชนเข้าไปกระตุ้นให้เกิดการแก้ไขปัญหาโดยจัดกระบวนการให้ชุมชนมีการวิเคราะห์ปัญหา ทบทวน หาแนวทางแก้ไข และสรุปบทเรียนร่วมกัน ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหานี้สินในอนาคต เกษตรกรคาดหวังว่ารัฐบาลจะช่วยปลดหนี้ให้

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546) ได้จัดทำรายงานเชิงวิเคราะห์เรื่องภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร พ.ศ.2546 พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรมีหนี้สินค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2537 มีครัวเรือนเป็นหนี้ร้อยละ 46.3 และหลังจากนั้น 8 ปี เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 72.9 ในปี 2545 ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมาก นอกจากนั้น มูลค่าหนี้สินได้เพิ่มขึ้น

อย่างต่อเนื่องจากงบประมาณเฉลี่ยครัวเรือนละ 19,673 บาท ในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 35,532 บาท ต่อครัวเรือนที่เป็นหนี้ โดยเป็นร้อยละ 80.4 ภายในระยะเวลา 8 ปี โดยหนี้สินนี้เกิดจากการนำเงินมาใช้ในธุรกิจเกี่ยวกับการเกษตรมากที่สุด โดยในปี 2545 ปรมาณร้อยละ 49.4 รองลงมาได้แก่หนี้สินที่นำเงินมาใช้ในครัวเรือน ปรมาณร้อยละ 40.2 และในปัจจุบันมีแนวโน้มไปในทิศทางตรงกันข้ามคือหนี้สินที่ใช้ในครัวเรือนมีแนวโน้มของอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นและหนี้สินภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลง

ปฐม ทันใจ (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาหนี้สินของเกษตรกร:กรณีลูกหนี้ค้างชำระของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่าภาระหนี้ของเกษตรกรลูกหนี้ ธกส.อ.แม่สรวย ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก เช่น กรณีมีค่าใช้จ่ายฉุกเฉินเกิดขึ้นในครัวเรือนกรณีมีบุคคลในครัวเรือนเจ็บป่วย เนื่องจากไม่ต้องการเสียประวัติการชำระหนี้ จึงพยายามหาเงินมาชำระ ซึ่งอาจจะมีการยืมจากญาติพี่น้อง หรือจากเงินออมในหมู่บ้านซึ่งอยู่ในรูปของกลุ่มต่าง ๆ มาชำระ

มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2547) ได้สำรวจเรื่องความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ กรณีศึกษาตัวอย่างประชาชน 19 จังหวัดทั่วประเทศ และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าสาเหตุของปัญหาหนี้สินของประชาชนอันดับแรกคือร้อยละ 67.4 มีการกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในการทำมาหากิน ร้อยละ 41.9 กู้ยืมมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ร้อยละ 33.0 ใช้ส่งลูกหลานเรียนหนังสือ และร้อยละ 20.2 ใช้สร้างซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และประเมินผลความพอใจต่อกระบวนการเจรจาแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ พบว่าร้อยละ 83.5 พอใจต่อกระบวนการในการเจรจาแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ความรวดเร็วในการดำเนินงาน การเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ ความเป็นธรรมและผลการเจรจา

2.3 กรอบแนวคิดและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

2.3.1 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “การประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบในอำเภอ ดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่” ในครั้งนี้ มีตัวแปรที่ใช้ในการศึกษานี้

ตัวแปรอิสระ (x) ประกอบด้วย

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบในอำเภอดอยสะเก็ด ได้แก่

- เพศ

- อายุ

- สถานภาพสมรส
- ระดับการศึกษา
- อาชีพ/รายได้
- รายจ่าย
- จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
- ค่านิยมในการดำเนินชีวิตประจำวัน

2. ปัจจัยการดำเนินงานโครงการฯ ได้แก่

- ทีมงาน
- วิธีการดำเนินงาน
- งบประมาณ
- ระยะเวลา
- สถานที่ดำเนินการ
- การประชาสัมพันธ์

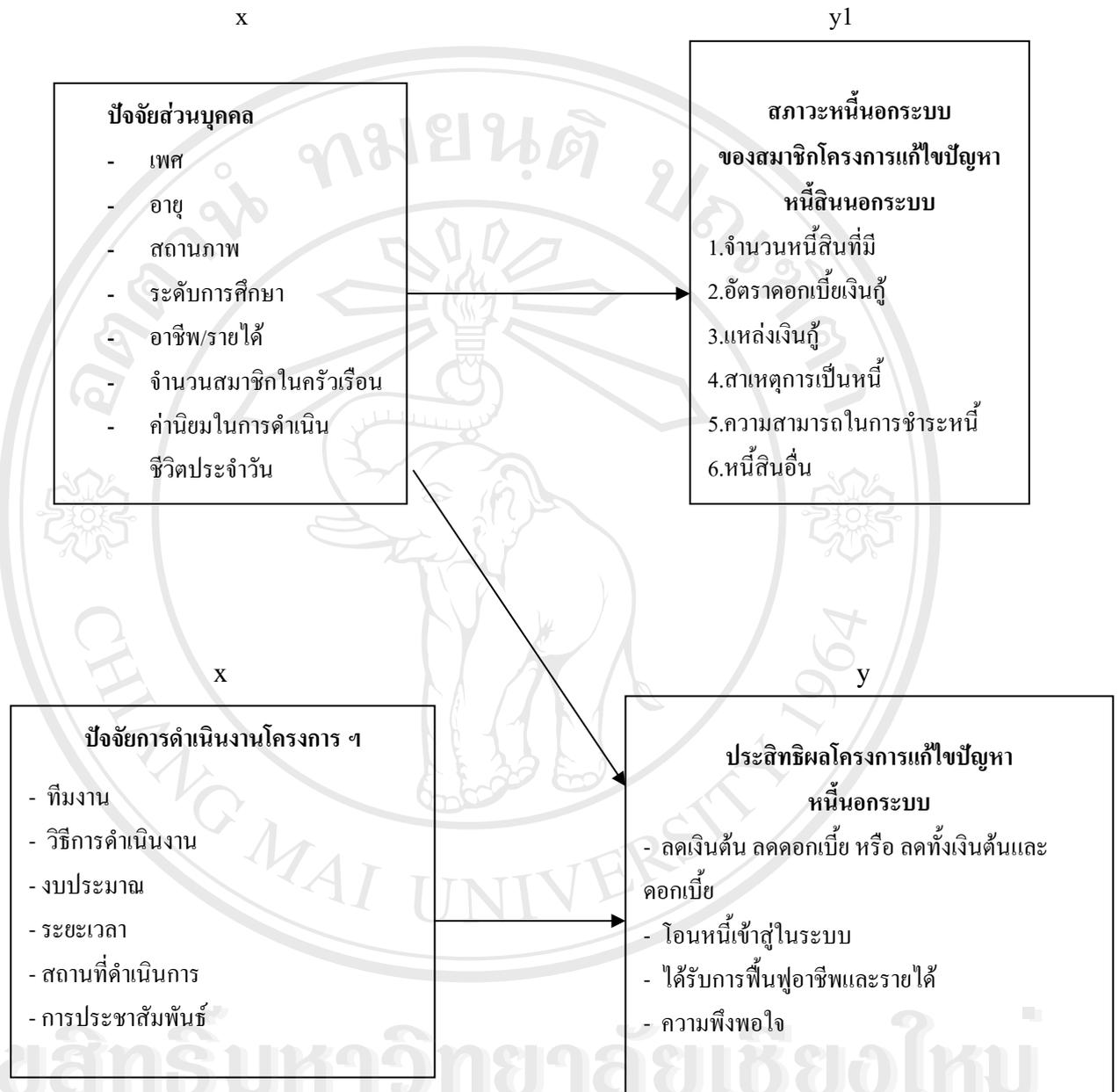
ตัวแปรตาม (y_1) ได้แก่ สภาวะหนี้้นอกระบบของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหาหนี้
นอกระบบในอำเภอคอยสะเก็ด ได้แก่

- จำนวนหนี้ที่มีอยู่
- ลักษณะหนี้ที่มี
- จำนวนเจ้าหนี้้นอกระบบ
- หนี้สินอื่น
- อัตราดอกเบี้ยเงินกู้
- แหล่งเงินกู้
- สาเหตุการเป็นหนี้
- ความสามารถในการชำระหนี้

ตัวแปรตาม (y) ได้แก่ ประสิทธิภาพโครงการแก้ไขปัญหาหนี้้นอกระบบในอำเภอ
คอยสะเก็ด ได้แก่

- ลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือ ลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย
- การโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ
- การฟื้นฟูอาชีพและรายได้
- ความพึงพอใจ

2.3.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย



2.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ประสิทธิผลในการดำเนินการตามโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบ หมายถึง การที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ให้แก่สมาชิกโครงการฯ โดย สามารถลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือ ลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย สามารถโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ การฟื้นฟูอาชีพและรายได้ และมีความพึงพอใจ

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้สินที่เจ้าหนี้มิใช่สถาบันการเงินหรือเจ้าหนี้ในระบบชุมชน

ลูกหนี้ หมายถึง ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) ที่ได้ลงทะเบียนปัญหาทางสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการไว้ ณ อำเภอคอยสะเก็ด

เจ้าหนี้ หมายถึง เจ้าหนี้นอกระบบที่ลูกหนี้ไปกู้เงิน

สถานะหนี้นอกระบบของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ หมายถึง สถานะหนี้สินที่สมาชิกโครงการฯ ประสบอยู่ เช่น จำนวนหนี้ที่มี ลักษณะหนี้ที่มี จำนวนเจ้าหนี้นอกระบบ หนี้สินอื่น อัตราดอกเบี้ย แหล่งเงินกู้ สาเหตุการเป็นหนี้ และความสามารถในการชำระหนี้

ปัจจัยส่วนบุคคล หมายถึง เพศ อายุ ระดับการศึกษา จำนวนสมาชิกในครอบครัว อาชีพรายได้ รายจ่าย และค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวัน

ทีมงาน หมายถึง คณะผู้เจรจาหนี้อำเภอคอยสะเก็ด

วิธีการดำเนินงาน หมายถึง ระเบียบวิธีปฏิบัติ และวิธีการในการเจรจาหนี้

งบประมาณ หมายถึง งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการตามโครงการที่เพียงพอและเหมาะสม

ระยะเวลา หมายถึง ระยะเวลาในการดำเนินการตามโครงการที่เหมาะสม

สถานที่ดำเนินการ หมายถึง สถานที่ในการดำเนินการเจรจาหนี้สิน

การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้สินนอกระบบ) ของรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย หมายถึง การที่เจ้าหนี้ยอมลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้หลังผ่านการเจรจาหนี้สินแล้ว

การโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ หมายถึง การที่สมาชิกโครงการฯ ได้รับการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบธนาคารออมสินสาขาคอยสะเก็ด ธนาคารกรุงไทย สาขาบ่อสร้าง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอำเภอคอยสะเก็ด

ได้รับการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ หมายถึง การที่สมาชิกโครงการฯ ได้รับการช่วยเหลือฟื้นฟูอาชีพและรายได้ร่วมกับการ โอนหนี้เข้าสู่ในระบบ

ความพึงพอใจ หมายถึง การที่สมาชิกโครงการฯ มีความพึงพอใจในโครงการฯ ว่าสามารถแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบให้ได้