

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ ในอำเภอคอยสะแกัด จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจในระยะเวลาที่เสร็จสิ้นการเจรจา (เดือนธันวาคม 2548 – มีนาคม 2549) โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเป็นหนี้ออกระบบในอำเภอคอยสะแกัด จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับประสิทธิผลของโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบในอำเภอคอยสะแกัด จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ

ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมุติฐานในการศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยที่มีผลต่อสภาวะการเป็นหนี้ออกระบบของสมาชิกโครงการฯ ได้แก่ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกโครงการฯ ซึ่งประกอบไปด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ/รายได้ รายจ่าย จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และค่านิยมในการดำเนินชีวิตประจำวัน
2. การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบของรัฐ ประสบผลสำเร็จในระดับปานกลาง
3. ปัจจัยที่ส่งผลกับประสิทธิผลโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ ประกอบด้วย ปัจจัยการดำเนินงานและปัจจัยส่วนบุคคล

และกำหนดวิธีการศึกษาโดยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับคณะผู้เจรจาอำเภอคอยสะแกัด (ชุดหลัก) จำนวน 9 คน รวมทั้งการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามกับประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบ ในอำเภอคอยสะแกัด จำนวน 174 คน จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อสภาวะการเป็นหนี้ออกระบบ และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลโครงการ โดยกำหนดระดับนัยสำคัญของการทดสอบไว้ที่ระดับ 0.05 ผลการศึกษปรากฏดังนี้

## 5.1 สรุปผลการศึกษาจากข้อมูลเชิงปริมาณ

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามกับสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหานี้  
นอกระบบ ในอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

**5.1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล** ของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหานี้  
นอกระบบในอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

พบว่าสมาชิกโครงการฯ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุอยู่ในช่วง 40 – 49 ปี ผู้ที่มีอายุน้อยที่สุดคือ 20 ปี ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสมากที่สุด มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา สมาชิกที่ประสบภาวะหนี้นอกระบบมากเป็นอันดับที่หนึ่งมีอาชีพรับจ้าง/เอกชน รองลงมาคืออาชีพเกษตรกร โดยมีรายได้เฉลี่ยอยู่ในช่วง 5,001 – 6,000 บาท ต่อเดือน ในขณะที่สมาชิกมีรายได้ต่ำสุดเพียงเดือนละ 2,000 บาท รายจ่ายต่อเดือนพบว่าอยู่ในช่วง 3,001 – 6,000 บาท ต่อเดือน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบอัตรารายได้และรายจ่ายต่อเดือนของสมาชิกโครงการฯ แล้วจะเห็นได้ว่า รายได้ที่ได้รับเพียงพอกับรายจ่ายแต่คงเหลือต่อเดือนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อพิจารณาข้อมูลในส่วนของค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวัน โดยสังเกตจากข้อมูลการประกอบกิจกรรมนอกบ้าน/กิจกรรมทางสังคม เช่น ดูหนัง ฟังเพลง รับประทานอาหารนอกบ้าน รายจ่ายต่อเดือนในการประกอบกิจกรรมนอกบ้าน/กิจกรรมทางสังคม ดังกล่าว ตลอดจนถึงองค์ประกอบในการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค แล้ว พบว่า ความถี่ในการประกอบกิจกรรมฯ รายจ่ายต่อเดือนในการประกอบกิจกรรมฯ และองค์ประกอบในการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคของสมาชิกโครงการฯ มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ส่วนใหญ่มีอัตราการประกอบกิจกรรมและรายจ่ายที่ใช้อยู่ในอัตราส่วนที่ไม่สูงมากนัก ไม่เกิน 1 ครั้งต่อเดือน และการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคอยู่บนพื้นฐานของความต้องการและจำเป็นเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงส่วนน้อยที่คำนึงถึงยี่ห้อ หรือ สมัยนิยม

**5.1.2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลต่อสถานะหนี้นอกระบบ** ของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบในอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกโครงการฯ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพรายได้ รายจ่าย และค่านิยมในการดำเนินชีวิตประจำวัน มีความสัมพันธ์กับสถานะหนี้นอกระบบในด้านอัตราดอกเบี้ย และความสามารถในการชำระหนี้ ดังรายละเอียดดังนี้ ก) เพศมีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ย โดยเพศหญิงมักจะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าเพศชาย ข) อายุ มีความสัมพันธ์กับจำนวนหนี้ที่มีและแหล่งเงินกู้ โดยอายุมากกว่าจะมีหนี้มากกว่าและมักจะกู้เงินจากเพื่อน/คนรู้จัก และญาติพี่น้อง ค) สถานภาพ มีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยและสาเหตุการเป็นหนี้ โดยสถานภาพสมรสสมรสจะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสถานภาพสมรสอื่น ๆ และมีสาเหตุการเป็น

หนี้จากการประกอบอาชีพ ง) ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับแหล่งเงินทุน และความสามารถในการชำระหนี้ โดยสมาชิกโครงการฯ ที่กู้เงินส่วนมากมักจะมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา และระดับการศึกษาสูงจะมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ดีกว่าระดับการศึกษาต่ำ จ) อาชีพ มีความสัมพันธ์กับสถานะหนี้ในระบบ โดยอาชีพที่มีรายได้น้อยและไม่สม่ำเสมอ เช่น อาชีพรับจ้าง เกษตรกรรม จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนหนี้ที่มี จำนวนเจ้าหนี้ แหล่งเงินทุน และความสามารถในการชำระหนี้ โดยพบว่าจะมีมูลหนี้และจำนวนหนี้มากกว่าอาชีพที่มีรายได้ประจำ และสม่ำเสมอ และมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำกว่าอาชีพที่มีรายได้ประจำและสม่ำเสมอ ฉ) รายได้มีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยและความสามารถในการชำระหนี้ โดยพบว่าสมาชิกโครงการฯ ที่มีรายได้ที่ประจำและสม่ำเสมอจะมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ดีกว่าสมาชิกโครงการฯ ที่มีรายได้ที่น้อยและไม่สม่ำเสมอ ช) รายจ่ายมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการชำระหนี้ต่อเดือน โดย ผู้ที่มีรายจ่ายต่อเดือนมากจะมีความสามารถในการชำระหนี้ต่อเดือนได้มากกว่าผู้ที่มีรายจ่ายต่อเดือนน้อย ซึ่งเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับรายจ่ายของสมาชิกโครงการฯ จะพบว่าผู้ที่มีรายได้มากจะมีรายจ่ายมาก จึงเป็นสาเหตุทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวขึ้น ซ) สมาชิกในครัวเรือน มีความสัมพันธ์กับจำนวนหนี้ที่มีและสาเหตุการเป็นหนี้ โดยพบว่าจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่มากจะมีหนี้มากและสาเหตุการเป็นหนี้มักจะมาจากการประกอบอาชีพ และ ฅ) ค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวัน มีความสัมพันธ์กับอัตราดอกเบี้ยและความสามารถในการชำระหนี้ โดยสมาชิกโครงการฯ ที่มีค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวันที่ไม่ฟุ่มเฟือย จะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่สูงมากนักและมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ดีกว่าสมาชิกโครงการฯ ที่มีค่านิยมในการใช้ชีวิตที่ฟุ่มเฟือย

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกโครงการฯ มีความสัมพันธ์กับสถานะหนี้ในระบบ ซึ่งประกอบไปด้วย จำนวนหนี้ที่มีอยู่ จำนวนเจ้าหนี้ ประเภทของหนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต้องชำระต่อเดือน แหล่งเงินทุนที่ไปกู้ยืมเงิน สาเหตุการเป็นหนี้ และความสามารถในการชำระหนี้ โดยพบว่าสมาชิกโครงการฯ ส่วนมากมีหนี้อยู่ในช่วงระหว่าง 100,001 บาท ขึ้นไป โดยมูลหนี้สูงสุดที่สมาชิกโครงการฯ ประสบ คือ 1,500,000 บาท โดยสาเหตุที่เป็นหนี้นั้นมาจากการประกอบอาชีพ มีเพียงส่วนน้อยที่มีสาเหตุมาจากการรักษาพยาบาลและการศึกษา ทั้งนี้เพราะปัจจุบันมีโครงการรัฐบาลรองรับอยู่แล้ว คือ โครงการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค จำนวนเจ้าหนี้ในระบบส่วนใหญ่มีจำนวนน้อย คือ เพียง 1 ราย แหล่งเงินทุนคือ เพื่อน/คนรู้จัก ซึ่งส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อเดือนซึ่งอยู่ในอัตราที่ไม่สูงมากนักคือ ร้อยละ 1 – 5 บาท ต่อเดือน ซึ่งจะพบว่าจำนวนอัตราเงินกู้ที่ต้องชำระต่อเดือนและแหล่งเงินทุนมีความสัมพันธ์กัน คือ หากแหล่งเงินทุนคือ เพื่อน/คนรู้จัก หรือญาติพี่น้อง

จะเสียดอกเบี้ยเงินกู้ต่อเดือนในอัตราที่ไม่สูงมากนัก แต่หากกู้เงินจากผู้ปล่อยเงินกู้อาชีพไม่ว่าจะในพื้นที่หรือนอกพื้นที่ จะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากถึงร้อยละ 6 – 10 บาท หรือ 11 – 16 บาทขึ้นไปต่อเดือน โดยจำนวนเจ้าหนี้ในระบบส่วนใหญ่มีเพียงหนึ่งราย และจากข้อมูลที่พบปรากฏว่าสมาชิกโครงการฯ มีรายได้ต่อเดือนอยู่ในอัตราที่ไม่สูงมากนัก แต่มีรายจ่ายต่อเดือนที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกับรายจ่ายจึงทำให้ส่งผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่อเดือน คือ ส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้ได้เพียงเดือนละ 500 – 1,000 บาท เท่านั้น

นอกจากนี้จากข้อมูลยังพบว่าสมาชิกโครงการฯ ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 86.8 เป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหนี้ในระบบที่สมาชิกโครงการฯ ประสบอยู่นั้น เป็นหนี้ประเภทกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลมากที่สุดถึงจำนวน 83 คน คิดเป็นร้อยละ 47.7 รองลงไปเป็นหนี้สินภาครัฐบาล คือ สหกรณ์ ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร (ชกส.) ซึ่งจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมของผู้ศึกษาพบว่า สมาชิกบางคนกู้ยืมเงินในระบบ ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อเดือนต่ำไปชำระหนี้ในระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่อเดือนที่สูง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบ และบางครั้งไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ทันเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาระดับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับสถานะหนี้ในระบบของสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบในอำเภอคอยสะเก็ด จะพบว่ามีความสัมพันธ์อยู่ในระดับน้อยเท่านั้น

### 5.1.3 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินงาน กับการดำเนิน โครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

พบว่าสมาชิกโครงการฯ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินงาน โครงการ ซึ่งประกอบไปด้วย ทีมงาน วิธีการ ระยะเวลา สถานที่ และการประชาสัมพันธ์ในแง่บวก และมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทีมงาน วิธีการ และ สถานที่ ในการดำเนินโครงการ นั้น สมาชิกโครงการฯ มีความเห็นว่าทีมงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินและแนวทางการช่วยเหลือเป็นอย่างดี ทีมงานมีจำนวนเพียงพอต่อการดำเนินโครงการ อีกทั้งวิธีการดำเนินการในการเชิญเจ้าหนี้และลูกหนี้มาพบกันเพื่อเจรจาหนี้และการนำกฎหมายมาบังคับใช้กับเจ้าหนี้ในระบบที่มีพฤติการณ์เอาเปรียบลูกหนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่ประสบอยู่ได้ และสถานที่ที่กำหนดโดยใช้ภูมิปัญญาของลูกหนี้เป็นหลักนั้นมีความเหมาะสมและสะดวกในการเดินทาง

จากข้อมูลดังกล่าว อาจจะวิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่สมาชิกโครงการฯ มีความคิดเห็นต่อปัจจัยการดำเนินงานในแง่บวกและมีความพึงพอใจ นั้น เนื่องมาจากการดำเนินงาน โครงการมีการ

วางแผนที่ดีนับตั้งแต่ การวางแผน การออกแบบโครงการ ทีมงาน และการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะทีมงานนั้น มีการสร้างทีมงาน โครงการที่ดีดังจะเห็นได้จากการจัดบุคลากรเข้าทำงานในโครงการนั้น จะพบว่า ได้จัดบุคลากรจากส่วนราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับคนและพื้นที่ เช่น ปลัดอำเภอ พัฒนาการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวแทนจากธนาคารต่างๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนเชี่ยวชาญในเรื่องหนี้สิน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว

#### 5.1.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน

พบว่า สมาชิกโครงการฯ มีความคิดเห็นว่าการดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง โดยหลังจากผ่านพ้นขั้นตอนการเจรจาหนี้แล้ว ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จะยินยอมลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือ ลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้ ถึงแม้ว่าจะสามารถโอนหนี้เข้าสู่ในระบบธนาคารได้เพียงส่วนน้อยก็ตาม นอกจากนี้ยังมีสมาชิกโครงการฯ บางคนที่ได้รับการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ ร่วมกับการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบอีกด้วย

และถึงแม้ว่าสมาชิกโครงการฯ จะบรรลุเป้าหมายโครงการฯ ไม่ครบทุกประเด็น เช่น ถึงแม้เมื่อผ่านการเจรจาหนี้แล้วเจ้าหน้าที่ยินยอมลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือ ลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้แล้ว แต่ไม่สามารถนำหนี้เข้าสู่ในระบบได้ หรือ ถึงแม้ผ่านการพิจารณาจากธนาคารในการนำหนี้ในระบบเข้าสู่ในระบบเพราะขาดการติดตามฟื้นฟูอาชีพและรายได้ หากแต่ยังพบว่าสมาชิกส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความพึงพอใจในการดำเนินโครงการทั้งนี้เพราะมีความเห็นว่าภาครัฐได้ให้ความสนใจ ในการที่จะแก้ไขปัญหาภาวะหนี้สินที่ตนเองประสบ โดยการกำหนดโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบขึ้นมา บางรายขอเพียงได้ผ่านการเจรจาหนี้และมีคนรับทราบในปัญหาและเจ้าหน้าที่ได้ถูกกระตุ้นและสร้างความตระหนักจากคณะผู้เจรจาหนี้ในการปฏิบัติต่อลูกหนี้หรือสมาชิกโครงการฯ อย่างเป็นธรรมก็มีความพึงพอใจแล้ว

#### 5.1.5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ จากการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

พบว่าปัญหาอุปสรรคตามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการฯ ที่เกิดขึ้นสามารถสรุปได้มี 2 ด้าน คือ ปัญหาที่เกิดตัวบุคคล (เจ้าหน้าที่และลูกหนี้) และปัญหาที่เกิดจากปัจจัยการดำเนินงาน คือ วิธีการดำเนินงาน และทีมงาน (คณะผู้เจรจาหนี้) กล่าวคือปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ นั่นก็คือ ลูกหนี้เกรงใจและเกรงกลัวอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ทำให้ไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่แก่คณะผู้เจรจาหนี้ ลูกหนี้ไม่มีหลักฐานในการกู้เงินเพราะเจ้าหน้าที่เก็บไว้ ตลอดจนข้อมูลในเอกสารสัญญาเงินกู้ไม่

ตรงกับความเป็นจริง โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ระบุในสัญญาเงินกู้มักจะตรงกับที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละ 15 บาทต่อปี แต่ความเป็นจริงได้กำหนดไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

สาเหตุที่เกิดจากปัจจัยการดำเนินงานด้านวิธีการดำเนินการ นั้น สมาชิกโครงการฯ มีความคิดเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่เป็นปัญหาอุปสรรคมากที่สุดในการดำเนินโครงการ คือ วิธีการหลังจากการเจรจาหนี้เสร็จสิ้นแล้ว และเข้าสู่ขั้นตอนการนำหนี้เข้าสู่ในระบบธนาคารนั้น พบว่า หลักเกณฑ์ในการรับโอนหนี้เข้าสู่ในระบบนั้นมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เคร่งครัดและมากเกินไป โดยเฉพาะการที่ธนาคารกำหนดไว้ว่าการอนุมัติหนี้เข้าสู่ในระบบนั้น นอกจากจะต้องมีรายได้ประจำแล้ว จะต้องมียอดหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือ มีคนค้ำประกัน ทั้งนี้ สมาชิกโครงการฯ ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การที่ประสบภาวะหนี้ในระบบนั้น ก็เนื่องมาจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ คือ ธนาคารได้เนื่องจากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือ ไม่มีคนค้ำประกัน ทำให้ต้องไปอาศัยแหล่งเงินกู้นอกระบบ ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยนำหนี้ในระบบเข้าสู่ในระบบธนาคาร แต่ไม่มีการปรับลดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าสู่ธนาคาร จึงไม่สามารถทำได้ สมาชิกโครงการฯ จึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขว่า รัฐควรกำหนดให้ธนาคารปรับลดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำหนี้เข้าสู่ในระบบธนาคารลง โดยคำนึงถึงความเป็นจริงที่สมาชิกโครงการฯ ประสบอยู่ เช่น การขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น หรือ รัฐควรจะอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบเป็นกรณีพิเศษ

สำหรับสาเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการประการสุดท้ายคือ คณะผู้เจรจากับหนี้ สมาชิกโครงการฯ มีความคิดเห็นว่า ในความเป็นจริงแล้วมีความพึงพอใจต่อการคัดเลือกบุคลากรมาทำหน้าที่คณะผู้เจรจากับหนี้ โดยเห็นว่าคณะผู้เจรจากับหนี้มีความรู้ความสามารถในเรื่องหนี้สินและวิธีการแก้ไขปัญหาดีอยู่แล้ว แต่คณะผู้เจรจากับหนี้ควรที่จะเพิ่มความจริงจังในการเจรจากับหนี้และการดำเนินการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ให้แก่ผู้ที่ไม่ผ่านการพิจารณานำหนี้เข้าสู่ในระบบ

**5.1.6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบ ในอำเภอคอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า**

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของโครงการฯ ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ด้านการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ ด้านการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ และด้านความพึงพอใจ ตามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการฯ ปรากฏว่าปัจจัยการดำเนินงาน ได้แก่ ทีมงาน วิธีการ ระยะเวลา สถานที่ และการประชาสัมพันธ์ และปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกโครงการฯ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และค่านิยมในการดำเนินชีวิตประจำวัน

มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของโครงการฯ และเมื่อเปรียบเทียบแล้วปัจจัยการดำเนินงานจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลโครงการมากกว่าปัจจัยส่วนบุคคล โดยสรุปได้ว่า

1. ปัจจัยการด้านการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการตามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการฯ ได้แก่ ทีมงาน วิธีการ และระยะเวลา กล่าวคือ ทีมงานมีความเหมาะสมโดยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ดีและการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างดี และมีจำนวนเพียงพอต่อการดำเนินโครงการ วิธีการในการดำเนินการโดยกำหนดให้เชิญเจ้าหน้าที่และลูกหนี้มาเจรจาหนี้ และมีการนำกฎหมายมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์เอาเปรียบลูกหนี้ ตลอดจนการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ร่วมกับการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลโครงการ

2. ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกโครงการฯ ที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการฯ ตามความคิดเห็นของสมาชิกโครงการฯ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และค่านิยมในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการฯ ด้านการลดอัตราดอกเบี้ยต้น ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและอัตราดอกเบี้ย ด้านการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ และด้านการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ร่วมกับการโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ กล่าวคือสมาชิกโครงการฯ ที่มีอายุมาก จะมีผลต่อการที่เจ้าหน้าที่ขอมลลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย สมาชิกโครงการฯ ที่มีระดับการศึกษาที่สูงจะส่งผลกระทบต่อได้รับโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ และการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ร่วมกับการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ และสมาชิกโครงการฯ ที่มีค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวันที่ไม่ฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย จะส่งผลกระทบต่อได้รับการฟื้นฟูอาชีพและรายได้

## 5.2 สรุปผลการศึกษาจากข้อมูลเชิงคุณภาพ

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของคณะผู้เจรจาหนี้อำเภอคอยสะเกิด เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหานี้ในระบบในอำเภอคอยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยการดำเนินงานซึ่งประกอบไปด้วย ทีมงาน วิธีการ งบประมาณ ระยะเวลา สถานที่ดำเนินการ และการประชาสัมพันธ์ นั้น มีความเหมาะสมเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง กล่าวคือในการสร้างทีมงานโดยการคัดเลือกบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหานี้โดยตรงมาปฏิบัติงานนั้น มีความเหมาะสมแต่เนื่องจากทีมงานแต่ละคนมีภาระงานประจำ มิได้มีการกำหนดบทบาทให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจโดยแยกจากงานประจำอย่างชัดเจน จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ประกอบกับระยะเวลาในการดำเนินโครงการนั้น ขาดความต่อเนื่อง และไม่สอดคล้องกัน คือ ระยะเวลาในการรับลงทะเบียนและระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขปัญหามีระยะห่างค่อนข้างมากทำให้ส่งผลกระทบต่อข้อมูลเบื้องต้นที่สำคัญที่ใช้ในการเจรจาหนี้ เช่น ข้อมูลด้านภูมิลำเนา ข้อมูลด้านสถานะหนี้สิน ไม่ตรงกับความเป็นจริงในปัจจุบัน แต่เมื่อดำเนินการเจรจาหนี้

กลับมีระยะเวลาจำกัดเพียงประมาณ 3 เดือนเท่านั้น นอกจากนี้คณะผู้เจรจาฯ ยังมีความคิดเห็นว่า ควรเพิ่มการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเจรจาฯ กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ที่ได้ทำไว้กับลูกหนี้ หรือ กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความร่วมมือในการเจรจาฯ ร่วมด้วย

วิธีการดำเนินโครงการฯ พบว่าการกำหนดวิธีการในการเชิญลูกหนี้และเจ้าหน้าที่มาพบเพื่อเจรจาฯ ร่วมกันนั้น มีความเหมาะสม แต่วิธีการหลังจากการเจรจาฯ แล้วและมีความประสงค์นำเจ้าหน้าที่เข้าสู่ในระบบนั้น ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์/เงื่อนไข ในการรับโอนหนี้ให้เอื้อต่อการบริหารโครงการ หรือ ควรจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ

สำหรับปัจจัยการดำเนินงานด้านงบประมาณนั้น คณะผู้เจรจาฯ มีความเห็นว่าควรมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอให้ เพราะในการดำเนินการเจรจาฯ นั้นจำเป็นต้องออกดำเนินการในพื้นที่ซึ่งควรจัดสรรเบียดเบียน หรือ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงให้ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ส่วนปัจจัยการดำเนินงานด้านสถานที่นั้นมีความเหมาะสม แต่ด้านการประชาสัมพันธ์ ควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงและครอบคลุม และชัดเจนมากกว่านี้ โดยดำเนินการทั้งก่อนรับลงทะเบียนปัญหา ขณะดำเนินการเจรจาฯ

จากผลการสัมภาษณ์ดังกล่าว พบว่ามีความสอดคล้องกับข้อมูลผลการดำเนินการเจรจาฯ ที่ ศตจ.อ.คอยสะกัดได้รวบรวมไว้ โดยพบว่า สามารถเจรจาฯ สำเร็จ โดยเจ้าหน้าที่ยอมลดเงินต้นลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้เป็นจำนวน 44 ราย เป็นเงิน 4,464,556 บาท และสามารถโอนหนี้เข้าสู่ในระบบได้จำนวน 6 ราย มูลหนี้รวม 458,300 บาท

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าถึงแม้ปัจจัยการดำเนินงานในบางด้านจะมีข้อสังเกตหรือปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ในภาพรวมจะพบว่าโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือมีประสิทธิผลได้ ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากพบว่า การคัดเลือกทีมงานมีความเหมาะสม เพราะส่วนมากเป็นบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนี้และปัจจัยที่เกี่ยวข้องดีอยู่แล้ว

### 5.3 สรุปผลการทดสอบสมมติฐาน

จากผลการศึกษาสามารถสรุปผลการทดสอบสมมติฐานที่ตั้งไว้ ดังนี้

5.3.1 ยอมรับสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ระบุว่า ปัจจัยที่มีผลต่อสภาวะการเป็นหนี้ในระบบของสมาชิกโครงการฯ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ/รายได้ รายจ่าย จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และค่านิยมในการใช้ชีวิตประจำวัน

5.3.2 ขอมรับสมมติฐานข้อที่ 2 ที่ระบุว่าโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบของรัฐประสบผลสำเร็จในระดับปานกลาง

5.3.3 ขอมรับสมมติฐานข้อที่ 3 ที่ระบุว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบประกอบด้วยปัจจัยการดำเนินงานและปัจจัยส่วนบุคคล

#### 5.4 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง การประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบในอำเภอคอกยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้สรุปและนำมาอภิปรายผลการศึกษาในประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

##### 5.4.1 ผลการศึกษาจากข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลและข้อมูลเกี่ยวกับสภาพหนี้สินและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการเป็นหนี้สิน

ผลการศึกษาพบว่าส่วนมากสมาชิกโครงการฯ เป็นเพศหญิง ซึ่งมีสถานภาพสมรส สภาวะหนี้สินที่ประสบส่วนมากเป็นทั้งนี้ในระบบและหนี้่นอกระบบ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าสมาชิกโครงการฯ บางรายได้กู้ยืมเงินในระบบ เช่น ธนาคารเพื่อเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์กองทุนหมู่บ้าน เพื่อชำระหนี้่นอกระบบ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของปทุม ทันใจ (2544) ซึ่งได้ศึกษาประเด็นลูกหนี้ค้างชำระของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรว่าไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก เช่น กรณีมีค่าใช้จ่ายฉุกเฉินเกิดขึ้นในครัวเรือนกรณีมีบุคคลในครัวเรือนเจ็บป่วย เนื่องจากต้องการเสียประวัติการชำระหนี้ จึงพยายามหาเงินมาชำระ ซึ่งอาจจะมีการยืมจากญาติ พี่น้อง หรือเงินออมในหมู่บ้านซึ่งอยู่ในรูปของกลุ่มต่างๆ มาชำระ จำนวนหนี้สินที่ประสบอยู่ส่วนมากสมาชิกโครงการฯ มีหนี้สินอยู่ในช่วง 100,001 บาทขึ้นไป โดยการกู้ยืมเงินจากเพื่อน/คนรู้จักมากที่สุด วัตถุประสงค์ในการกู้เงินหรือสาเหตุที่ทำให้ประสบสภาวะหนี้สินเนื่องมาจากเพื่อนำเงินไปใช้ในการประกอบอาชีพมากเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2547) ซึ่งได้ทำการสำรวจความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหานี้่นอกระบบกรณีศึกษาตัวอย่างประชาชน 19 จังหวัดทั่วประเทศ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า สาเหตุของปัญหานี้่นอกระบบของประชาชนอันดับแรก คือ มีการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนทำมาหากิน ถึงร้อยละ 67.4

จากข้อมูลผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่าในอนาคตประชาชนมีแนวโน้มที่จะประสบสภาวะหนี้สินมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นหนี้ในระบบหรือหนี้่นอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นประกอบอาชีพใดก็ตาม หากมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย หรือมีพฤติกรรมการดำเนินชีวิตที่ไม่พอเพียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ เช่น อาชีพรับจ้าง อาชีพเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546) ซึ่งได้จัดทำรายงานเชิง

วิเคราะห์เกี่ยวกับภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร พ.ศ.2546 พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรมีหนี้สินค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2537 มีครัวเรือนเป็นหนี้อยู่ร้อยละ 46.3 และหลังจากนั้น 8 ปี เพิ่มขึ้นร้อยละ 72.9 ในปี 2545 ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมาก นอกจากนั้น มูลค่าหนี้สินได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเฉลี่ยครัวเรือนละ 19,673 บาท ในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็น 35,532 บาท ต่อครัวเรือนที่เป็นหนี้ โดยเป็นร้อยละ 80.4 ภายในระยะเวลา 8 ปี โดยหนี้สินนี้เกิดจากการนำเงินมาใช้ในการธุรกิจเกี่ยวกับการเกษตรมากที่สุด รองลงไปที่นำเงินมาใช้จ่ายในครัวเรือน

#### 5.4.2 ผลการศึกษาจากข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่าทั้งจากการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามกับสมาชิกโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบในอำเภอคอยสะเกิด จังหวัดเชียงใหม่ การสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับคณะผู้เจรจาหนี้อำเภอคอยสะเกิด และจากการศึกษาจากเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ อำเภอคอยสะเกิด (ศจอ.อ.) พบว่า การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบของรัฐบาลนั้น เป็นโครงการต่อเนื่องจากโครงการแก้ไขปัญหาทางสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย: 2547) ซึ่งมีการดำเนินการเป็นไปตามแนวทางการบริหารโครงการซึ่งประกอบไปด้วยวงจรโครงการ 4 ขั้นตอน คือ ขั้นการศึกษาความเป็นไปได้ ขั้นการออกแบบ ขั้นการผลิต และขั้นยุติโครงการและเริ่มต้นใหม่ ทีมยูริ อนุমানราชชน ได้รวบรวมไว้ในหนังสือหลักการบริหารโครงการ โดยสำหรับกรณีโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบนี้ รัฐบาลได้ประเมินความเป็นไปได้ของโครงการและผลที่ได้จากโครงการว่า ประชาชนจะได้รับประโยชน์ จึงได้จัดทำโครงการฯ ขึ้น ซึ่งถือได้ว่าสอดคล้องกับผลศึกษาซึ่งพบว่าโครงการประสบผลสำเร็จ มีประสิทธิผลอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินโครงการ คือ ปัจจัยการดำเนินงานและปัจจัยส่วนบุคคล ดังสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

1. ปัจจัยการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการ พบว่าปัจจัยการดำเนินงาน ซึ่งประกอบไปด้วย ทีมงาน วิธีการ ระยะเวลา สถานที่ งบประมาณและการประชาสัมพันธ์ นั้นล้วนมีความสำคัญและมีส่วนในการทำให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักบริหารโครงการที่จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ค่อนข้างสำคัญและส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการได้แก่ ทีมงาน และวิธีการ โดย ทีมงานที่รัฐได้กำหนดคนนั้น ได้ผ่านกระบวนการรวบรวมคนซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนี้สินเป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น ตัวแทนจากธนาคารต่างๆ ในพื้นที่ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ปลัดอำเภอ พัฒนาการซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยอาศัยหลักรายได้ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็น

ตัวชี้วัดในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น สำหรับวิธีการนั้น พบว่า การเจรจาหนี้โดยการเชิญลูกหนี้และเจ้าหนี้มาเจรจาทันทีก่อนนำเข้าสู่ในระบบนั้น ได้สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกโครงการฯ เป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถโอนหนี้เข้าสู่ในระบบได้ในที่สุดก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2547) ซึ่ง ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นต่อการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ กรณีศึกษาตัวอย่างประชาชน 19 จังหวัดทั่วประเทศ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อกระบวนการเจรจาแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ โดยร้อยละ 83.5 พอใจต่อกระบวนการในการเจรจาทันทีในระบบในประเด็นต่างๆ เช่น ความรวดเร็วในการดำเนินงาน การเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ ความเป็นธรรมและผลการเจรจาและสอดคล้องกับผลการศึกษาของอำนาจ ชูตินทราศรี (2547) ซึ่งได้ทำการศึกษาด้านการประเมินผลการดำเนินงานเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท) : กรณีศึกษากองทุนหมู่บ้านตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ที่ว่าปัจจัยการดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านฯ ได้แก่ ลักษณะของคณะกรรมการ ระเบียบกฎเกณฑ์ ฯลฯ

สำหรับปัจจัยการดำเนินงานด้านอื่นๆ เช่น งบประมาณ ระยะเวลา สถานที่ และการประชาสัมพันธ์ นั้นพบว่า ประสบปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง คือ งบประมาณไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอ ระยะเวลาดำเนินการไม่ต่อเนื่อง และที่สำคัญที่สุดการประชาสัมพันธ์นั้นยังคงไม่ครอบคลุม ทัวถึง และไม่ชัดเจน ทำให้สมาชิกโครงการฯ มีความเข้าใจและมีความหวังว่ารัฐบาลจะชำระหนี้แทนให้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของปิยะรัตน์ จงปิยะเลิศ (2547) ซึ่งได้ทำการศึกษาด้านการประเมินผลโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ : กรณีศึกษาตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ว่า แนวทางการดำเนินโครงการฯ ด้านการประชาสัมพันธ์มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินโครงการฯ และ ผลการศึกษาของนิภา เข็มมี (2546) ซึ่งได้ทำการศึกษารื่องแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรบ้านโป่งรุ ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่าเกษตรกรคาดหวังว่าในอนาคตรัฐบาลจะช่วยปลดหนี้ให้ ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นนี้ จะส่งผลกระทบต่อแก้ไขปัญหา เพราะสมาชิกโครงการฯ จะเกิดการไม่พยายามช่วยเหลือแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง จะเน้นการรอคอยการช่วยเหลือจากรัฐเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจัยการดำเนินงานมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการเป็นอย่างมากในเกือบทุกด้าน นับตั้งแต่การวางแผนโครงการ การจัดองค์การ การดำเนินโครงการอำนวยการ การติดตามและประเมินผล สำหรับการติดตามและประเมินผลนั้น จากผลการศึกษาพบว่าการติดตามประเมินผลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน อำเภอดอยสะเก็ด (ศตจ.อ.) ธนาคารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน ค่อนข้างน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อ

ดำเนินการฟื้นฟูอาชีพและรายได้ของสมาชิกโครงการฯ ที่ผ่านการเจรจาแล้วแต่ไม่สามารถโอนหนี้เข้าสู่ในระบบได้ ซึ่งหากมีเพิ่มการติดตามประเมินผล คาดว่าจะทำให้โครงการประสบผลสำเร็จในระดับที่ดีกว่าเดิม

2. ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลโครงการ พบว่าปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ/รายได้ รายจ่าย จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และค่านิยมในการดำเนินชีวิตประจำวัน ล้วนมีผลต่อประสิทธิผลโครงการแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ/รายได้ รายจ่าย นั้น มีผลเป็นอย่างมากต่อประสิทธิผลโครงการ ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาที่พบว่าสมาชิกโครงการฯ ที่มีระดับการศึกษาสูง มีอาชีพ/รายได้ ที่ประจำ สม่าเสมอ และมีรายจ่ายที่เหมาะสม นั้น มักจะมีประสบผลสำเร็จในการเจรจาหนี้ โดยได้รับการลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยจากเจ้าหนี้ และส่งผลให้สามารถโอนหนี้เข้าสู่ในระบบได้ในที่สุด อีกทั้งยังมีความรู้ความเข้าใจในหลักการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องว่ารัฐมิได้ชำระหนี้แทนให้ส่งผลให้มีความพึงพอใจในโครงการ

#### 5.4.3 ผลการศึกษาจากข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

##### 1. ปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินโครงการฯ เกิดจาก 2 ส่วน คือ เกิดจากตัวบุคคล (เจ้าหนี้และลูกหนี้) เกิดจากปัจจัยการดำเนินงาน เช่น ทีมงาน วิธีการดำเนินงานงบประมาณ ระยะเวลา สถานที่ดำเนินงาน และการประชาสัมพันธ์ โดยพบว่า ตัวเจ้าหนี้และลูกหนี้บางรายยังขาดความเข้าใจและขาดการให้ความร่วมมือกับคณะผู้เจรจาหนี้ เช่น การปกปิดข้อมูลเจ้าหนี้ การปกปิดข้อมูลหนี้สิน ทั้งนี้พบว่ามีสาเหตุมาจากการเกรงใจ และหรือ เกรงกลัวอิทธิพลของเจ้าหนี้ ซึ่งการเกรงใจนั้นมักจะเกิดจากในรายที่เจ้าหนี้มีความใกล้ชิดสนิทสนมหรือมีบุญคุณ ส่วนการเกรงกลัวอิทธิพลนั้นมักจะเกิดจากในรายที่เป็นเจ้าหนี้อาชีพ เจ้าหนี้บางรายไม่มาพบเพื่อเจรจาหนี้ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าอาจจะเกิดจากสาเหตุหลายๆ ปัจจัย เช่น เกิดความไม่แน่ใจในกระบวนการเจรจาหนี้ว่าจะส่งผลกระทบต่อตนเองมากน้อยเพียงใด จะถูกดำเนินการทางกฎหมายหรือไม่หากมาเจรจาหนี้ เป็นต้น และบางครั้งพบว่าเอกสารการกู้ยืมเงินนั้น ไม่ตรงกับความจริง โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ระบุในสัญญาเงินกู้มักจะระบุอัตราดอกเบี้ยที่ถูกกฎหมาย คือ ร้อยละ 15 บาท ต่อปี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิธีการในการดำเนินโครงการโดยการดำเนินการนำหนี้เข้าสู่ในระบบนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการเจรจาหนี้ก่อน และต้องมีหลักฐานการกู้ยืมเงินประกอบทีมงานแต่ละคนมีภาระงานประจำ มิได้มีการกำหนดบทบาทให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจโดยแยกจากงานประจำอย่างชัดเจน จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการประกออบกับระยะเวลาในการดำเนินโครงการนั้น ขาดความต่อเนื่อง และไม่สอดคล้องกัน คือ ระยะเวลาในการรับ

ลงทะเบียนและระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขปัญหามีระยะห่างค่อนข้างมากทำให้ส่งผลกระทบต่อข้อมูลเบื้องต้นที่สำคัญที่ใช้ในการเจรจาหนี้ เช่น ข้อมูลด้านภูมิฐานะ ข้อมูลด้านสถานะหนี้สิน ไม่ตรงกับความเป็นจริงในปัจจุบัน แต่เมื่อดำเนินการเจรจาหนี้กลับมีระยะเวลาจำกัดเพียงประมาณ 3 เดือนเท่านั้น

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่า ควรมีการเพิ่มการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเจรจาหนี้ กรณีที่เจ้าหนี้ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับลูกหนี้ หรือ กรณีเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการเจรจาหนี้ ร่วมด้วย สำหรับปัจจัยการดำเนินงานด้านงบประมาณนั้น คณะผู้เจรจาหนี้เห็นว่า ควรมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอให้ เพราะในการดำเนินการเจรจาหนี้จำเป็นต้องออกดำเนินการในพื้นที่ซึ่งการจัดสรรเบี้ยเลี้ยง หรือ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงให้ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ส่วนปัจจัยการดำเนินงานด้านสถานที่นั้นมีความเหมาะสม แต่ด้านการประชาสัมพันธ์ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงและครอบคลุม และชัดเจนมากกว่านี้ โดยดำเนินการทั้งก่อนรับลงทะเบียนปัญหา ขณะดำเนินการเจรจาหนี้

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าถึงแม้ปัจจัยการดำเนินงานในบางด้านจะมีข้อสังเกตหรือปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ในภาพรวมจะพบว่าโครงการบรรลุนิติบุคคล หรือมีประสิทธิผลได้ ในระดับหนึ่ง โดยสมาชิกโครงการมีความพึงพอใจในโครงการฯ เพราะมีความรู้สึกที่ผ่านๆ มาไม่เคยได้รับการสนใจการแก้ไขปัญหานี้สินอย่างจริงจังโดยเฉพาะหนี้ในระบบนั้น ถือได้ว่าการดำเนินโครงการนี้เป็นโครงการแรกที่ภาครัฐได้ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าสมาชิกโครงการฯ จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของโครงการในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการได้รับ โอนหนี้เข้าสู่ในระบบซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด แต่พบว่าสมาชิกโครงการฯ ก็ยังคงมีความพึงพอใจในโครงการฯ เพราะมีความคิดเห็นเป็นอย่างน้อยก็ได้รับเจรจาหนี้ ซึ่งทำให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมจากเจ้าหนี้มากกว่าเดิม และบางครั้งอาจได้รับการลดเงินต้น ลดดอกเบี้ย หรือ ลดทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย จากเจ้าหนี้อีกด้วย แต่ประการที่สำคัญที่สุดคือได้มีผู้รับฟังปัญหาและเข้าใจในปัญหาภาวะหนี้สินที่ตนเองประสบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นคุณค่าด้านจิตใจทั้งนี้เนื่องจากพบว่าการคัดเลือกทีมงานมีความเหมาะสม เพราะส่วนมากเป็นบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินและปัจจัยที่เกี่ยวข้องคืออยู่แล้ว

## 2. ข้อเสนอแนะ

พบว่าส่วนใหญ่จะให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยการดำเนินงาน อันประกอบไปด้วย ทีมงาน วิธีการ ระยะเวลา สถานที่ งบประมาณและการประชาสัมพันธ์ ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อ

ดำเนินโครงการหรือประสิทธิผลโครงการฯ แทบทั้งสิ้น เช่น ในกรณีของทีมงาน นั้น มีการเสนอให้มีการแต่งตั้งทีมงานเฉพาะกิจ มอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติโดยแยกจากหน้าที่ประจำอย่างชัดเจน ด้านวิธีการ มีการเสนอแนะให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการรับโอนหนี้เข้าสู่ในระบบ หรือการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในการรับโอนหนี้ ด้านระยะเวลาและงบประมาณ ควรมีการเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินการและกำหนดระยะเวลาให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการ และในด้านการประชาสัมพันธ์นั้น พบว่า ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกโครงการฯ เข้าใจถึงหลักการดำเนินโครงการอย่างครอบคลุม ทัวถึง และชัดเจน เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง และจะส่งผลกระทบต่อการพึ่งพาตนเองก่อน โดยมีต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

## 5.5 ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

### 5.5.1 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการฯ

การศึกษาเรื่องการประเมินผลโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในอำเภอคอยสะแกเค็ด จังหวัดเชียงใหม่ นี้ ผู้ศึกษามีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการฯ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิผล โครงการฯ ดังนี้

1. ควรมีการวางแผน แนวทางการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลโครงการฯ อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากการปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่มีฐานรากของปัญหายาวนานนับแต่อดีตและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยประสบภาวะปัญหาราคาน้ำมันแพงซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนงาน แนวทางดำเนินการ และการติดตามประเมินผลโครงการฯ ควรจะต้องมีการวางแผนที่ดี กำหนดขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณ และทีมงาน ที่เหมาะสม จะทำให้โครงการฯ สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของทีมงานนั้น ควรที่จะมีการแต่งตั้งทีมเฉพาะกิจซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านปัญหาหนี้สิน ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม และต้องมีจิตใจที่เมตตาอยากเห็นผู้อื่นพ้นทุกข์ และมีความยุติธรรม ทั้งนี้เพราะปัญหาหนี้สินเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและอาจจะนำไปสู่ปัญหาสังคมต่อไปได้อีกทั้งควรกำหนดให้มีการติดตามประเมินผลโครงการอย่างต่อเนื่อง จริงจัง และมีการสรุปรวบรวมข้อมูลไว้อย่างเป็นระบบ

2. ควรกำหนดเป้าหมายการดำเนินโครงการที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของปัญหาว่ามีความต่อเนื่องและมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ จึงควรกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินการให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะจากแนวคิดของโครงการจะพบว่า มุ่งเป้าหมายหลักในการเจรจาหนี้ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้ทั้งแก่ลูกหนี้และเจ้าหนี้ และการนำหนี้เข้าสู่ในระบบธนาคาร เท่านั้น ควรที่จะเพิ่มในเป้าหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้

อย่างเด็ดขาดและยั่งยืนด้วย โดยการสอดแทรกเนื้อหาในเรื่องของหลักวิธีการคิด วิธีการดำรงตน โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ประชาชนหรือสมาชิกโครงการฯ ได้นำไปยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อันจะนำพาชีวิตไปสู่ทางสว่างและความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาหนี้สินและปัญหาความยากจนได้ในที่สุด เพราะลำพังเพียงแต่การเจรจาหนี้ การลดเงินเดือน ลดดอกเบี้ย หรือลดทั้งเงินเดือนและดอกเบี้ย จนกระทั่งสามารถนำหนี้เข้าสู่ในระบบธนาคาร เพียงอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน โดยถึงแม้ว่าจะนำหนี้เข้าสู่ในระบบได้ หากยังคงมีพฤติกรรมหรือปฏิบัติตนในการใช้ชีวิตแบบเดิมก็จะทำให้มีโอกาสหวนกลับไปเป็นหนี้สินได้อีก

3. ควรมีการกำหนดวิธีการและเป้าหมายในการประเมินผลโครงการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เป็นระยะ ๆ โดย ควรมีการประเมินผลการดำเนินงานทั้งปริมาณและคุณภาพควบคู่กันไป และพิจารณาในหลายๆ มิติ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาหนี้สินหรือหนี้ในระบบนั้นเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและลักษณะปัญหาได้เป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาทางสังคมด้วย และนอกจากจะมีการประเมินโดยตรงจากหน่วยที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาโดยตรงแล้ว ควรให้สถาบันการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน เพื่อให้ได้ผลการประเมินที่ถูกต้องเที่ยงตรง เชื่อถือได้ และเป็นไปตามหลักการทางวิชาการ อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ต่อโครงการฯ ต่อประชาชน และประเทศชาติ ได้

4. ควรมีการบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อมุ่งเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ เพราะปัญหาหนี้ในระบบ ถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญและเป็นหนึ่งในปัญหาความยากจนที่ประชาชนไทยประสบอยู่ รัฐบาลจึงควรบูรณาการดำเนินการทุกภาคส่วนเพื่อมุ่งเป้าหมายเดียวกัน โดยมีใช้เพียงแนวทางแก้ไขปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว ควรคำนึงถึงแนวทางป้องกันปัญหาอันจะเกิดขึ้นซ้ำ หรือ ป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับคนกลุ่มใหม่ โดยเน้นให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริงอย่างมีระบบ เป็นขั้นตอน โดยอาจจะต้องอาศัยระยะเวลาที่มากกว่าเดิม และควรทำอย่างต่อเนื่อง

5. สำหรับประชาชนหรือสมาชิกโครงการฯ ควรที่จะต้องศึกษาทำความเข้าใจในหลักการของโครงการฯ อย่างถ่องแท้ และคำนึงถึงหลักความเป็นจริง ในการดำเนินโครงการว่าการแก้ไขปัญหาต้องเริ่มที่ตนเองก่อน และเมื่อสามารถเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐได้แล้ว ควรที่จะต้องหาวิธีแก้ไขปัญหาด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง มีควรที่จะรอรับการช่วยเหลือแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ควรที่จะต้องศึกษาถึงสาเหตุการประสบภาวะหนี้สินของตนเองว่าเกิดมาจากสาเหตุอะไร หากเกิดจากเหตุสุดวิสัย เช่น เจ็บป่วย หรือประสบภาวะภัยธรรมชาติ ก็ควรนำมาเป็นบทเรียนในการป้องกันตนเองในคราวต่อไปว่าทำอย่างไรจึงจะไม่ประสบภาวะเช่นนั้นอีก หรือ หากเป็นกรณีที่เกิดจากความฟุ่มเฟือย หรือ การดำรงชีวิตที่ไม่ถูกต้อง ก็ควรที่จะแก้ไขด้วยตนเอง นำหลักพุทธ

ศาสนามาใช้เป็นแนวทางในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะปัญหาหนี้ในระบบนั้น ต้องอิงหลักอริยสัจ 4 คือ ทุกข์ สมุทัย นิโรธ และมรรค ซึ่งเทียบเคียงได้ว่า ปัญหา เหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข การปฏิบัติเพื่อบรรลุปเป้าหมายพ้นทุกข์ และประการสำคัญที่สุดควรที่จะดำรงชีวิตอย่างพอเพียง ตามแนวกระแสพระราชดำรัส เศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งจะเป็นหนทางที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน

### 5.5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป

ควรศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการสังเกตการณ์ และเข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มเป้าหมายเพื่อความถูกต้อง ชัดเจน และครอบคลุม ของข้อมูลที่ได้รับ โดยเฉพาะข้อมูลในเชิงลึก ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อการศึกษาและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ทั้งในระดับบุคคล และภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาในเชิงปริมาณ ผู้ศึกษาพบว่า บางครั้งข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงทั้งหมด ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากปัญหาเรื่องหนี้สินเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และกระทบต่อสภาพจิตใจของสมาชิก โครงการฯ จึงทำให้ไม่กล้าที่จะบอกความจริงทั้งหมดได้ ทำให้ส่งผลต่อผลการศึกษาที่ได้รับซึ่งยังขาดข้อมูลในเชิงลึกบางประเด็น