

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศไทยมาอย่างยาวนาน จนเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ในปี 2545¹ คนยากจนส่วนใหญ่อยู่ในชนบทโดยมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 86.2 ของคนยากจนทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่า คนในชนบทร้อยละ 13 (หนึ่งในเจ็ดของคนชนบท) เป็นคนยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยมีคนยากจนถึง 2 ใน 3 ของคนยากจนทั่วประเทศกระจุกตัวอยู่ในภาคนี้ การกระจุกตัวของคนยากจนส่วนใหญ่กระจุกตัวในภาคเกษตร เพราะกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนจะขาดปัจจัยในการทำมาหากิน โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ครัวเรือนเกษตรกรมักมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสัดส่วนความยากจน ในแต่ละปี จะแปรผันกับรายได้ในภาคเกษตรและระดับราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้เป็นหลัก

คนยากจนส่วนใหญ่มักมีภาระเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวสูง อัตราการพึ่งพิงของครัวเรือนยากจน (สัดส่วนสมาชิกครัวเรือนวัยเด็กและผู้สูงอายุต่อสมาชิกครัวเรือนทั้งหมด) เป็นร้อยละ 45.4 สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนประมาณร้อยละ 20 ในขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่ยากจนส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือไม่มีการศึกษา ซึ่งอาจสะท้อนถึงทางเลือกในการตัดสินใจและโอกาสการเข้าถึงแหล่งงานและความช่วยเหลือน้อยกว่าคนกลุ่มอื่น

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะให้ความสนใจในการแก้ไขความยากจนมาโดยตลอด ซึ่งจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2522-2529)² มีจุดเน้นที่สำคัญ คือ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทพื้นที่ที่ด้อยลง โดยมีการกำหนดเป็นรายอำเภอ มุ่งเน้นในพื้นที่ที่มีความยากจนที่หนาแน่นก่อน โดยการให้บริการพื้นฐานที่ควรได้รับอย่างทั่วถึง ให้ประชาชนพออยู่พอกิน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ส่วนในเรื่องการให้สินเชื่อ นั้น ได้มี

¹ www.thaingo.org/story/aop_07.htm

² ปราณี ทินกร. “ความเหลื่อมล้ำของกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ: 2504-2544.” บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

การตั้งเป้าหมายเกี่ยวกับสินเชื่อเพื่อการเกษตรและสถาบันการเกษตรให้มากขึ้น มีการขยายวงเงินสินเชื่อผ่าน ธ.ก.ส.และ ธนาคารพาณิชย์ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ได้มีการขยายขอบเขตในการพัฒนาชนบทต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยมีการพิจารณาเป็นรายหมู่บ้าน ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้มีการเน้นการกระจายรายได้และการพัฒนาภูมิภาคและชนบท มีการเน้นที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ เกษตรกรยากจน กลุ่มแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวขนาดเล็ก และขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชน ข้าราชการ และกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้มีการขยายสินเชื่อทางการเกษตรโดยการขยายเงินทุนให้กับ ธ.ก.ส. เพื่อให้สินเชื่อกับเกษตรกร

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) เน้นถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นโดยเน้นคนเป็นจุดศูนย์กลาง ในส่วนการแก้ไขความยากจนนั้น รัฐได้เน้นความเข้มแข็งของชุมชน โดยผ่านรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนและอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อนั้น ได้มีการขยายระยะเวลาสำหรับสินเชื่อเพื่อการเกษตรเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตในระยะยาว และแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดให้การแก้ไขความยากจนของประเทศเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 5 ปีของแผน โดยได้กำหนดเป้าหมายของการลดสัดส่วนคนจนจากร้อยละ 15.9 ในปี 2542 ให้เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549³ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขความยากจนอย่างเป็นระบบด้วยการกระจายโอกาสให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐ มีการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็ง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพความสามารถของคนจนให้สามารถก่อร่างสร้างตัวและพึ่งตัวเองให้ได้มากขึ้น ควบคู่กับการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยปรับกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้เอื้อต่อคนจน ในการได้รับโอกาส สิทธิ และความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกับกลุ่มอื่นๆในสังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นไปตามการแถลงนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรที่กล่าวว่าดำเนินนโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขความยากจนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นปัญหาเร่งด่วน โดยการใช้แนวคิดการลดค่าใช้จ่าย สร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างโอกาสให้กับประชาชนให้สามารถหาแนวทางในการพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการติดตามผลการพัฒนาระยะครึ่งแผนพัฒนาฉบับที่ 9. เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2547 ของ สศช. ณ เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี วันที่ 24 มิถุนายน, 2547

จากงานศึกษาของไพบูลย์ (2544)⁴ ได้กล่าวว่ปัญหาความยากจนในประเทศไทย สาเหตุสำคัญมาจากประชาชนมีฐานะยากจนและมีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐ เพราะไม่มีคุณสมบัติที่เพียงพอในการที่จะขอสินเชื่อ ดังนั้นประชาชนเหล่านี้ต้องหันไปพึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบ ซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าแหล่งเงินทุนของรัฐ เนื่องจากผู้ให้กู้มีความสามารถในการกำหนดสัญญาเงินกู้ ทำให้ผู้กู้เหล่านี้ไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจน อีกทั้งธนาคารพาณิชย์เองก็ไม่อยากให้สินเชื่อกับลูกค้ารายย่อย เนื่องจากมีต้นทุนในการประเมินคุณภาพลูกค้าและการติดตามหนี้ที่สูงกว่าการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายใหญ่

จากปัญหาที่กล่าวมา การศึกษาของ TDRI (2547)⁵ ได้กล่าวถึง วิธีการแก้ไขที่ดีที่สุดคือการแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา โดยการจัดตั้ง Microfinance ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเงินที่เน้นความช่วยเหลือและสนับสนุนให้คนยากจน สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจจากระดับฐานราก รวมทั้งให้สังคมในชนบทมีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืน โดยสามารถอยู่รอดได้ด้วยตัวเองและนำไปสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

Microfinance เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การออม และการให้สินเชื่อขนาดเล็กๆ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงกับธุรกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง จะเห็นได้ว่าคนจนไม่สามารถดำเนินการธุรกิจขนาดเล็กได้เลยเพราะขาดซึ่งเงินทุน อย่างไรก็ตาม Microfinance สามารถที่จะช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์จากการนำเงินทุนตรงนี้ไปใช้ในการประกอบอาชีพได้

การศึกษาของ TDRI (2547)⁶ ได้กล่าวถึง Microfinance ว่าเป็นกิจกรรมทางการเงินที่ผู้ประกอบการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งบางครั้งไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น Microfinance จึงเป็นระบบการเงินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพราะสามารถให้บริการทางการเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำ

⁴ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรพนทิพย์ เพชรมาก. “ระบบการเงินผู้มีรายได้น้อย.” สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2544

⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค. เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547

⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค. เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547

ประกันสินเชื่อ แต่ทว่าในขณะที่เดียวกันสถาบันการเงินโดยทั่วไปจัดตั้งขึ้นเพื่อหวังกำไรสูงสุด มักให้สินเชื่อเฉพาะลูกค้าที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเท่านั้น ก่อให้เกิดข้อบกพร่องหลายประการในระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ดังเช่นประเทศไทย จากข้อมูลในรายงานการติดตามผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9⁷ ในระดับประเทศพบว่า สัดส่วนประชากรทั้งประเทศที่ยากจนอยู่ในระดับร้อยละ 9.8 ในปี 2544 สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งของความยากจนของประเทศไทยโดยเฉพาะในชนบท คือ การขาดปัจจัยที่ดินทำกิน ขาดแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ นอกเหนือจากการที่ชาวชนบทในระดับรากหญ้าเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงแหล่งการเงินที่เป็นทางการได้ เพราะขาดหลักทรัพย์ไปค้ำประกันเงินกู้ จนต้องหันไปพึ่งสินเชื่อนอกระบบ ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากจนต้องตกอยู่ในภาวะหนี้สิน ดังนั้น Microfinance จึงเป็นสถาบันที่จำเป็นที่จะสามารถช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับสินเชื่อ เป็นการเพิ่มโอกาสให้กับผู้มีรายได้น้อยในการประกอบอาชีพ สามารถปรับปรุงความรู้ความเชี่ยวชาญ ยกกระดับรายได้และเพิ่มมาตรฐานความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมให้เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วได้อีกทางหนึ่ง

การที่ประชากรในระดับรากหญ้ามียากจนได้ต่ำและมีหนี้สินนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก จึงมีความเป็นไปได้ที่ การช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ ผ่านเงินอุดหนุนหรือบริจาคอาจไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึงอีกต่อไป วิธีที่ดีที่สุดน่าจะเป็นวิธีที่รัฐเข้าไปสนับสนุนให้ประชาชนที่ยากจนได้มีโอกาสสร้างรายได้โดยวิธีการเข้าถึงแหล่งการเงินที่มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือสนับสนุน ถ้าหาก Microfinance เข้ามามีบทบาทในการกระจายสินเชื่อให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การกระจายสินเชื่อเหล่านี้จะช่วยให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ยากจนสามารถลดรายจ่ายและเพิ่มรายได้ ซึ่งในที่สุดจะช่วยในเรื่องการกระจายรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำให้น้อยลง การกระจายรายได้ดีขึ้นซึ่งจะช่วยเพิ่มทั้งศักยภาพและเสถียรภาพให้แก่การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม

ธนาคารประชาชนเป็นโครงการหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โครงการนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบและเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพของสมาชิกอีกด้วย ซึ่งจนถึงเดือนมิถุนายน 2550

⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการติดตามผลการพัฒนาระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9. เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2547 ของ สศช. ณ เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี วันที่ 24 มิถุนายน, 2547

มีการอนุมัติเงินกู้ในโครงการ ธปช. รวม 1,420,111 ราย และมีการอนุมัติเงินกู้รวมสะสม 34,414.82 ล้านบาท โดยมีเงินกู้เหลือสุทธิ 6,774.16 ล้านบาท⁸

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งตอบคำถามว่า Microfinance จะก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นศึกษาผลกระทบทางด้านรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการ โดยจะศึกษาในกรณีของธนาคารประชาชนเป็นกรณีศึกษา

1.2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงรูปแบบและลักษณะการดำเนินงานของ Microfinance และ ธปช. เพื่อตอบคำถามว่า ธปช. เป็น Microfinance หรือไม่

2. ศึกษาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการรายย่อยก่อนและหลังมีโครงการ ธปช. และศึกษาถึงพฤติกรรมในการกู้เงินเมื่อมีโครงการ ธปช. เพื่อตอบคำถามว่า ธปช. ช่วยให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่เดิมเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเป็นจำนวนเท่าไร และพฤติกรรมในการกู้เงินก่อนและหลังมี ธปช. เป็นอย่างไร

3. ศึกษาถึงผลกระทบ ทางด้านเศรษฐกิจ ของการเข้าร่วมโครงการ ธปช. โดยจะศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจทางด้านรายได้ การลงทุน และการบริโภค ของผู้เข้าร่วมโครงการ ธปช.

1.3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบถึงรูปแบบการดำเนินการ และกิจกรรมทางการเงินของ Microfinance และ ธปช.

2. การศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบถึง การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการรายย่อยก่อนและหลังการมีโครงการ ธปช. และทราบถึงพฤติกรรมในการกู้เงินเมื่อมีโครงการ ธปช.

3. การศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ทำให้ทราบถึงผลกระทบ ทางด้านเศรษฐกิจของผู้เข้าร่วมโครงการ ธปช. เมื่อเปรียบเทียบกับ ผู้ไม่กู้เงิน โดยทั้งสองกลุ่มเหล่านี้จะทำการศึกษาในกลุ่มที่ประกอบอาชีพค้าขาย ทางด้าน ขายเสื้อผ้า อาหาร และขายวัตถุดิบ

⁸ ธนาคารออมสิน

1.4. ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษาโดยการให้ข้อมูลปฐมภูมิ ของผู้ที่กู้เงินและไม่กู้เงินจากโครงการ ธปช. มาเปรียบเทียบกัน โดยทั้งสองกลุ่มนี้จะเน้นศึกษาเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพค้าขาย เสื้อผ้า อาหาร และขายของสด เช่น ขาย หมู ไก่ ผัก เป็นต้น ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้ได้รับสินเชื่อจำนวน 220 คน และใช้ข้อมูลผู้ที่ไม่ได้กู้เงินจำนวน 220 คนเช่นกัน

1.5. แหล่งที่มาของข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ

แบบสอบถามจากผู้ได้รับสินเชื่อ และผู้ไม่กู้เงินจากโครงการ ธปช.

2. ข้อมูลทุติยภูมิ

เก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารรายงานเผยแพร่ของธนาคารออมสิน กระทรวงการคลัง หอสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ <http://mfmp.fpo.go.th>

1.6. องค์ประกอบการศึกษา

1. ปัญหาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

2. วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับ Microfinance

3. แนวคิดทางทฤษฎีและวิธีการศึกษา

4. ธนาคารประชาชน

5. ผลการศึกษา

6. สรุป และข้อเสนอแนะ