



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนานวัตกรรมสังคม

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

เลขที่ 52/437 หมู่บ้านเมืองเอก ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

การแก้หนี้นอกระบบ

กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลโพนทอง อำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดหนองคาย

ความเป็นมา

กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลโพนทอง อำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดหนองคาย เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เดือนกันยายน พ.ศ.2552 ขึ้นทะเบียนไว้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รหัส 100178765 ปัจจุบันมีสมาชิก 1,978 คน (คิดเป็น 30.5% ของประชากรในตำบลที่มีอยู่ 6,483 คน) แบ่งเป็นบุคคลทั่วไป 1,330 คน เป็นเด็ก/เยาวชน (อายุไม่เกิน 25 ปี) 329 คน ผู้สูงอายุ 625 คน ผู้ด้อยโอกาส 170 คน และผู้พิการ 25 คน เป็นกองทุนที่ให้บริการสวัสดิการในด้านสังคม (เด็กแรกเกิด คลอดบุตร เจ็บป่วย ค่ารักษาพยาบาล คนด้อยโอกาส พิการ ผู้สูงอายุ การศึกษา และเสียชีวิต) ด้านเศรษฐกิจ (การพัฒนาอาชีพ) ด้านสนับสนุนชุมชน (สาธารณสุข ประเพณี/วัฒนธรรม) และด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

จากการสำรวจข้อมูลปี 2558 พบว่า ประชาชนในชุมชนตำบลโพนทอง มีภาระหนี้สินจากการกู้เงินนอกระบบ จำนวน 293 ครัวเรือน (คิดเป็น 19.8% ของจำนวนครัวเรือนในพื้นที่ตำบล ซึ่งมีอยู่จำนวน 1,480 ครัวเรือน) คิดเป็นเงิน 29,300,000 บาท หนี้ดังกล่าวเป็นหนี้เพื่อการบริโภค สนับสนุนการประกอบอาชีพ ค่าเล่าเรียนหนังสือของบุตร และการใช้จ่ายในการใช้ชีวิตประจำวัน (รวมไปถึงการใช้จ่ายตามอิทธิพลของสังคมบริโภคนิยม) ในจำนวนนี้ 30% เป็นผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการของกองทุนในชุมชนที่มีดอกเบี้ยต่ำ และมีรายได้จากการประกอบอาชีพทางการเกษตรที่มีรายได้ผันผวนไปตามภาวะของการผันผวนของราคาทางการตลาด และ 20% เป็นคนรับจ้างรายวัน และคนตกงาน รวมถึงคนไม่มีงานเป็นอาชีพ ในจำนวนนี้มีสมาชิกของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลโพนทองอยู่ 76 ครัวเรือน เป็นหนี้อยู่จำนวน 17,500,000 บาท (คิดเป็น 59.7% ของหนี้ที่สำรวจ)

กิจกรรม

คณะกรรมการสวัสดิการกองทุนชุมชนตำบลโพนทอง ได้ประสานหารือร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบลโพนทองเพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการหนี้นอกระบบของสมาชิก โดยยึดหลักเร่งรัดจัดการผู้ที่มีความเดือดร้อนมากก่อนเป็นลำดับแรก ภายใต้การจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกกับองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งมีองค์กรการเงินชุมชนที่มาร่วมในโครงการ ประกอบด้วย (1) สถาบันการเงินชุมชนบ้านโพนทอง (2) สถาบันการเงินชุมชนบ้านไร่ (หมู่ที่ 5) (3) สถาบันการเงินชุมชน (หมู่ 4) (4) สถาบันการเงินชุมชน (หมู่ 6) (5) ธนาคารหมู่บ้าน (หมู่ 5) และ (6) ธนาคารหมู่บ้าน (หมู่ 6) โดยให้องค์กรการเงินของชุมชนเหล่านี้ประสานความร่วมมือและทรัพยากรร่วมกัน รวมทั้งขอรับการสนับสนุนจากธนาคารออมสินสาขาศรีเชียงใหม่ เพื่อซื้อหนี้และไถ่ถอนโฉนดที่ดินจำนวน 76 ไร่ ในวงเงินที่เป็นหนี้ 17,500,000 บาท มาไว้ที่องค์กรการเงินชุมชน แล้วให้สมาชิกที่เป็นหนี้ผ่อนชำระต่อองค์กรการเงินชุมชน (ในอัตราดอกเบี้ย ไม่เกิน 15% ต่อปี) อีกลำดับหนึ่ง

การจัดการหนี้ข้างต้น เป็นการจัดการหนี้ในระบบ หนี้ที่ทำให้ชุมชนมีความเดือดร้อนมาก แต่ในการดำเนินงานโครงการจัดการหนี้นี้ ยังรวมเอาหนี้ในระบบรายย่อย ที่มีวงเงิน ไม่เกิน 10,000 บาท เข้ามาร่วมในโครงการด้วย ซึ่งมีสมาชิกที่ร่วมในการจัดการตามโครงการนี้ 126 ราย คิดเป็นหนี้ร่วมจัดการทั้งสิ้น 4,500,000 บาท การจัดการหนี้จำนวนนี้ให้องค์กรทางการเงินชุมชนเข้ามาแบกรับภาระเป็นเจ้าของหนี้แทน นายทุนเงินกู้ในระบบ โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิกรายนั้น ๆ จะต้องมีส่วนชำระหนี้ 3 คน

ในขณะเดียวกัน ก็จัดให้มีการส่งเสริมอาชีพในชุมชน เพื่อกระตุ้นให้สมาชิก (โดยเฉพาะผู้ที่มีหนี้สิน) สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจเพิ่มเติม โดยประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบล เกษตรอำเภอ เกษตรจังหวัด พัฒนาที่ดิน ประมง กรมการข้าว สสส สช. สกสว. และพอช. ซึ่งเป็นองค์กรสนับสนุนงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเพื่อร่วมกันสร้างรายได้เพิ่ม ลดรายจ่าย และคำนึงถึงการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพยั่งยืน

ผลสำเร็จ

จากการร่วมกันจัดการหนี้ในระบบโดยความร่วมมือของกองทุนสวัสดิการชุมชน องค์กรการเงินชุมชน และสภาองค์กรชุมชนที่ร่วมกันดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2558 จนถึงปี 2560 สามารถไถ่ถอนหนี้จากแหล่งเงินกู้ของนายทุนนอกระบบมาเป็นองค์กรทางการเงินของชุมชน ได้ทั้ง 76 ราย (ไถ่ถอนโฉนดมาได้ทั้ง 76 ใบ) ในจำนวนนี้นับจนถึงปัจจุบัน สมาชิกที่เป็นหนี้สามารถไถ่ถอนโฉนดไปจากองค์กรการเงินชุมชนแล้ว 53 ราย คิดเป็นมูลหนี้ที่จัดการได้แล้ว 12,500,000 บาท เหลือที่อยู่ในระหว่างผ่อนชำระ 23 ราย

ขณะเดียวกัน ผลจากการส่งเสริมการริเริ่มอาชีพเพื่อสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ปรากฏว่าประชาชนในชุมชน (รวมทั้งสมาชิกของกองทุนฯ) ได้สร้างกิจกรรมอาชีพแบบรายย่อย และแบบรวมกลุ่ม เป็นแขนงอาชีพที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างหลากหลาย เช่น กลุ่มเลี้ยงปลา กลุ่มเลี้ยงกบ กลุ่มเลี้ยงไก่พื้นเมือง กลุ่มปลูกข้าวอินทรีย์ กลุ่มปลูกผักอินทรีย์ (ปลอดสารเคมี) รวมทั้งการแปรรูปผลผลิต เช่น ปล้ำส้ม ปลาแดดเดียว ข้าวกล้องอินทรีย์ และการริเริ่มสร้างรายได้เพิ่มรวมทั้งริเริ่มการจัดการตลาดแบบเครือข่าย

ความใหม่-ความสามารถ

1. การสร้างความสามารถ

ความสำเร็จของการจัดการหนี้ในระบบของสมาชิกกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลโพนทอง เป็นผลมาจากการระดมทุนทางสังคม (Social Capital) ที่มีอยู่ ทั้งในความหมายของ “ทุนทางการเงินขององค์กรการเงินชุมชน” และการประสานความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน สภาองค์กรชุมชน องค์กรทางการเงินชุมชน (ซึ่งมีทั้งธนาคารหมู่บ้าน และสถาบันการเงินชุมชนในระดับหมู่บ้าน) เพื่อร่วมกันเป็นกลไกสำคัญในการจัดการหนี้ในระบบที่สร้างความเดือดร้อนให้กับสมาชิก (และประชาชนที่เป็นผู้กู้รายอื่น ๆ ในตำบล) รวมทั้งการประสานการขอรับการสนับสนุนทางการเงินกับธนาคารออมสิน เพื่อซื้อหนี้และไถ่ถอนโฉนดมาไว้ที่องค์กรการเงินชุมชน (ปรับเปลี่ยนเจ้าหนี้) จำนวน 17,500,000 บาท (โฉนด 76 ใบ) ซึ่งเป็น “ความใหม่”

ของการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิก (ประชาชนในชุมชน) และของระบบการบริหารจัดการในระดับชุมชน (หมู่บ้าน) ตำบล และท้องถิ่น ที่ไม่เคยมีมาก่อน และเป็นการริเริ่มขึ้นจากการทำงานในองคาพยพของกองทุนสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็น “องค์กรจัดตั้งของชุมชน” (Community-based Organizations: CBOs) ซึ่งไม่ใช่องค์กรหรือองคาพยพของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่น

2. กิจการเชิงรุกของกองทุนสวัสดิการชุมชน

การจัดการหนี้ในระบบของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลโพหนอง เป็นตัวอย่างของการขยายกิจการของการดูแลสวัสดิการต่อสมาชิกของชุมชน จาก “งานเชิงรับ” ที่มีต่อการดูแลเป็นบริการตามรอบกิจการแต่ละประเภทที่มีโดยบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการชุมชน ไปสู่ “กิจการเชิงรุก” ที่จัดการต่อประเด็นความเดือดร้อนของสมาชิก ที่ไม่ใช่เรื่องของสวัสดิการสังคม แต่เป็นเรื่องของการจัดการเศรษฐกิจ-การเงิน-คุณภาพชีวิตโดยรวม ด้วยการริเริ่มสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งในระดับชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรสนับสนุนของภาครัฐ (รวมทั้งธนาคารของรัฐ)

ผลต่อการเปลี่ยนแปลง

1. ความสามารถในการจัดการขององค์กรชุมชน

การจัดการหนี้ในระบบตามโครงการความร่วมมือข้างต้น คิดเป็นผลความสำเร็จเป็นสัดส่วนถึง 60% ของหนี้ในระบบที่มีอยู่ในพื้นที่ตำบล (จากข้อมูลการสำรวจ ปี พ.ศ. 2558) นอกจากนั้นเมื่อไถ่ถอนหนี้มาไว้ที่องค์กรการเงินชุมชนแล้วให้สมาชิกผ่อนชำระหนี้ต่อ ปรากฏว่าสามารถไถ่ถอนเงินได้ (ปลดหนี้ได้) 53 ราย (ในจำนวน 76 ราย) คิดเป็น 69.7% ซึ่งเป็นการยืนยันได้ว่าการจัดการตนเองโดยระบบชุมชน เป็นเครื่องมือที่สร้างความสำเร็จในการจัดการหนี้ได้ดีกว่าการปล่อยให้ชุมชนไปก่อหนี้ของตนเองกับแหล่งเงินทุนตามลำพัง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งเงินกู้แบบทุนเอกชน หรือแหล่งเงินกู้ในระบบ) และเป็นกระบวนการที่ควรจะได้มีการพัฒนาเป็นเครื่องมือและเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาหนี้สิน เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนฐานรากต่อไป

2. การจัดการหนี้แบบ “กึ่งระบบ”

กรณีความสำเร็จของการจัดการหนี้ในระบบของกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลโพหนอง ที่ไถ่ถอนหนี้จากที่เป็นหนี้กับนายทุนเงินกู้เอกชน (เงินกู้แบบระบบ) มาจัดการโดยองค์กรการเงินชุมชน (ซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินที่บริหารงานโดยธนาคาร) ร่วมกับธนาคารของรัฐในที่นี้ คือ ธนาคารออมสิน ถือได้ว่าเป็นการจัดการแบบ “กึ่งระบบ” ระหว่างกลไกของระบบธนาคารกับระบบงานขององค์กรการเงินชุมชน (ปัจจุบันมีการตรากฎหมายขึ้นรองรับ แต่มีแบบแผนการจัดการแบบองค์กรชุมชน)

3. การปรับวิถีของการก่อหนี้

การจัดการหนี้ในระบบสำหรับหนี้รายย่อยจำนวน 126 ราย ที่เปลี่ยนจากการกู้แบบเอกชน ไม่มีผู้ค้ำประกัน มาเป็นการกู้เงินขององค์กรการเงินชุมชน โดยมีผู้ค้ำประกัน 3 คน เป็นผลสำเร็จได้นั้น กล่าวได้ว่าเป็นการจัดระบบการก่อหนี้ที่มีคุณภาพมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนระบบจากการก่อหนี้ที่เป็นไปตามอิสระของผู้กู้

เป็นการหารือ แสดงเหตุผลถึงความจำเป็น และความเป็นไปได้ของการผ่อนชำระคืนต่อผู้ค้าประกัน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือกลั่นกรองความจำเป็น หรือความเหมาะสมในการก่อหนี้ของผู้กู้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ที่เป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ไม่ใช่หนี้สินที่เกิดจากการลงทุนทางเศรษฐกิจ) ซึ่งเป็นเรื่องที่คุณผู้จะคำนึงถึงความจำเป็นที่จะใช้จ่าย (ไปก่อน) โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญ/ความเป็นไปได้ในการชำระคืน

.....

สำนักประสานเครือข่ายสวัสดิการชุมชน
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
ตุลาคม 2563