

ประเมินผลบริการกู้ยืมเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องบริการกู้ยืมเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทำให้เห็นถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของคนพิการกับคนรอบข้างในสังคม ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงิน นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการกับตัวคนพิการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของชุมชนที่คนอยู่อาศัยในระดับต่างๆ คือสวัสดิการครอบครัว/ญาติ สวัสดิการกลุ่ม สวัสดิการชุมชนหมู่บ้าน/ตำบล บริการกองทุนฯ นับว่าเป็นบริการที่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนที่มีความยากลำบากในสังคมได้ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มักถูกปฏิเสธจากแหล่งเงินกู้ยืมอื่น เพราะมีสถานะทางสังคมต่ำและมีเครือข่ายทางสังคมน้อย มักไม่ได้รับความเชื่อถือ นอกจากนี้ นโยบายกองทุนฯ จะสำเร็จได้ต้องเกิดจากความร่วมมือกันของหลายฝ่าย หน่วยงานให้บริการของรัฐมีบทบาทสำคัญมากต่อการพัฒนาระบบการบริหารกองทุนฯ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนพิการมากขึ้น การมีส่วนร่วมของคนพิการในกระบวนการทั้งหมดจะสามารถช่วยปรับปรุงคุณภาพบริการได้

The Evaluation of the Rehabilitation Fund's loan service

The study of the Rehabilitation Fund's loan service reflects the way of life among people with disabilities and the relationships between the disabled and people around them. The impact of the service not only brings about welfare for disabled individuals, but also the welfare of others in their communities: families/relatives, community-based development groups and their communities in general. The service is considered to reach the disabled who face the most hardships in society. These people are normally denied other kinds of loan service because of their supposedly low credibility which derives from low social status and small social network. The Rehabilitation Fund's success depends on the support from stakeholders. Government service agencies play a significant role in improving the application of the Fund in response to the need of the disabled. Finally, people with disabilities can help improve the quality of service by participating in the whole process.

ประเมินผลบริการกู้ยืมเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ*

1. บทนำ

ตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” ในสำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ (จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการใหม่ในปัจจุบันเรียก สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ อักษรย่อ สทก.) เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานและสงเคราะห์ช่วยเหลือคนพิการและสนับสนุนสถาบันบริการ ด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทางการแพทย์ การศึกษาทางสังคม และการฝึกอาชีพ ตลอดจน ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษาและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ต่อมาใน พ.ศ. 2536 มีการจัดทำระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และในพ.ศ. 2537 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการขึ้นตามระเบียบฯ เพื่อดำเนินการบริหารกองทุนฯ และเริ่มอนุมัติให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ โดยมีเป้าหมายหลักให้คนพิการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพ ในปี พ.ศ. 2538

จากผลการดำเนินงานกองทุนฯ ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 - 2546 รวมระยะเวลาประมาณ 8 ปี ณ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2546 (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ, 2546) มีจำนวนผู้รับบริการกู้ยืมเงิน 28,608 ราย เป็นจำนวนเงิน 564.71 ล้านบาท ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2544 มีคนพิการที่เป็นลูกหนี้ครบตามสัญญาผ่อนชำระเงินคืนภายใน 5 ปี (พ.ศ.2538 - 2544) รวมจำนวน 8,785 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 30.71 ของคนพิการที่ใช้บริการกองทุนฯ ทั้งหมด คิดเป็นวงเงินกู้ตามสัญญา 172.62 ล้านบาท

ในจำนวนคนพิการที่กู้ยืมครบเวลาสัญญา 5 ปีนี้ เป็นคนที่สามารถชำระเงินครบในเวลากำหนดของสัญญาจำนวน 3,193 ราย คิดเป็นร้อยละ 36.35 ของคนที่เป็นลูกหนี้ครบตามสัญญา นอกจากนั้นเป็นคนที่ไม่สามารถชำระเงินได้ครบภายใน 5 ปี ซึ่งแบ่งเป็นคนที่ชำระเงินไปแล้วบางส่วนแต่ยังคงค้างอยู่จำนวน 5,092 ราย คิดเป็นร้อยละ 57.96 และเป็นคนที่ไม่เคยชำระเงินกลับเข้ากองทุนฯ เลยจำนวน 500 ราย คิดเป็นร้อยละ 5.69 ของคนที่เป็นลูกหนี้ครบตามสัญญา (รายละเอียดตามตาราง 1)

ตารางที่ 1

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยประเมินผลเรื่องบริการกู้ยืมเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ นำเสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546.

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการวิจัย ประเมินผลการใช้บริการกู้ยืมเงินกองทุนฯ ซึ่งยังไม่เคยมีการจัดทำขึ้นมาก่อนเพื่อใช้ในการพัฒนา นโยบายด้านการกู้ยืมเงิน โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย ๒ ประการ คือ ประการแรก ศึกษาภาพรวมของ กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เพื่อค้นหาประเด็นสนใจเกี่ยวกับบริการกู้ยืมเงินกองทุน : ที่มา หลักการ เป้าหมาย รูปแบบ วิธีการ กระบวนการบริหาร และผลที่เกิดขึ้นของนโยบายกองทุนฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการ ประการที่สอง ศึกษาการกู้ – ยืมของคนพิการจากกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคน พิการ : แบบแผนในกระบวนการนำนโยบายกองทุนฯ ไปปฏิบัติทั้งในมุมมองของผู้ให้บริการและ ผู้รับบริการ

2. วิธีดำเนินการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากนโยบายกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการนี้ไม่เคยได้รับการประเมินผลมาก่อน และเพื่อให้สามารถได้รับข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยประเมินผลที่ตั้งไว้ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ ใช้จ่ายเงินกู้ การรับ-ส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ ที่ผู้ให้ข้อมูลมักจะมีแนวโน้มที่จะปกปิดข้อเท็จจริง เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อ การขอรับบริการครั้งต่อไป รวมทั้งในฝ่ายผู้ให้บริการซึ่งมีข้อมูล จำนวนมากและกระจัดกระจาย รวมทั้งอาจไม่ต้องการให้รายละเอียดข้อมูลเนื่องจากเกรงว่าจะพบ ความผิดพลาดในการให้บริการ การวิจัยครั้งนี้จึงได้เลือกใช้วิธีวิจัยเชิงเชิงคุณภาพ (Qualitative Methods) เนื่องจากวิธีการดังกล่าวสามารถทำความเข้าใจ ปรากฏการณ์ กระบวนการดำเนินงาน และเหตุผลเชิงลึกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ดี รวมทั้งใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่หลากหลายเพื่อรวบรวม ข้อมูลให้สมบูรณ์ตามขอบเขตการศึกษาซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบเจาะลึกจาก กรณีศึกษา (Case Studies) และการศึกษาเอกสาร (Literature Review and Documentary Research) ที่ ปรากฏเป็นหลักฐานในระหว่างดำเนินการตามนโยบายในกระบวนการต่างๆ

เครื่องมือหลักที่จะใช้ในการสืบค้น และรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ และผู้รับบริการหรือคนพิการ มี 3 แบบ คือ

- 1) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ผู้วิจัยเข้าร่วมในเหตุการณ์ที่ศึกษา เพื่อให้สัมผัสกับปรากฏการณ์ที่เป็นจริงของกลุ่มตัวแสดง (Actors) ที่เกี่ยวข้อง
- 2) การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) โดยจัดให้มีการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายพร้อมกัน ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
- 3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยตั้งประเด็นของการสนทนา (Guided Conversation Topics) และถามคำถามที่ต่อเนื่องเพื่อเจาะลึกลงไปจนครอบคลุมประเด็น สำคัญที่เป็นสาระตามกรอบการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) การตรวจสอบความถูกต้อง ของข้อมูลกระทำในหลายส่วน ได้แก่ การประชุมในกลุ่มสมาชิกคณะนักวิจัยหลังจากการเก็บข้อมูล

เมื่อสิ้นวันของแต่ละวัน นักวิจัยลงเก็บข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมายในภาคสนามพร้อมกันสองคน เพื่อให้สามารถช่วยกันในการสังเกต รวบรวมข้อมูล และอภิปรายตรวจสอบความถูกต้องระหว่างกันภายหลัง เมื่อกลับจากสนาม รวมทั้งคณะนักวิจัยจัดประชุมร่วมกันเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเดือนละ 2 ครั้ง

ขอบเขตการศึกษา

ในการวิเคราะห์บริการกู้ยืมเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการกำหนดขอบเขตการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) นโยบายกองทุนฯ และกระบวนการบริหาร การกู้ยืม-คืนเงินของกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของสำนักงานส่วนกลาง (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ)
- 2) กระบวนการ บริการกู้ยืม-คืนเงินของกองทุนฯ ในระดับจังหวัด
- 3) ผู้ใช้บริการ และแบบแผนใช้บริการเงินกู้ยืมจากกองทุนฯ
- 4) บทบาทของปัจจัยอื่นที่มาเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายกองทุนฯ
- 5) ผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้น

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา คือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริการกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตั้งแต่ก่อนเกิดนโยบายกองทุนฯ ปี พ.ศ. 2534 – ธันวาคม พ.ศ. 2546

พื้นที่ศึกษา

ศึกษาการทำงานของสำนักงานส่วนกลางคือ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ และกำหนดจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา 4 จังหวัด พิจารณาจากปริมาณผู้รับบริการมาก ปานกลาง และน้อย รวมทั้งผลการใช้เงินกู้-ส่งเงินคืน และปรากฏการณ์ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ซึ่งครอบคลุม 4 ภาคของประเทศ คือ

- ภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีผู้รับบริการมากประมาณ 700 คน และมีองค์กรของคนพิการที่มีการดำเนินกิจกรรมชัดเจนและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกองทุนฯ อย่างกระตือรือร้น
- ภาคใต้ ได้แก่ ตรัง เป็นจังหวัดที่มีผู้รับบริการจำนวนปานกลางประมาณ 400 คน มีสภาพของชุมชนที่ประชาชนมีความกระตือรือร้นและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง มีองค์กรภาคประชาสังคมที่มีผลงานเป็นที่รู้จักในระดับประเทศ
- ภาคกลาง ได้แก่ ตราด เป็นจังหวัดที่มีผู้รับบริการจำนวนน้อย ประมาณ 30 คน และองค์กรของคนพิการยังไม่มีการรวมตัวกันอย่างต่อเนื่องนัก
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ อุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่มีผู้รับบริการจำนวนมากที่สุดในประเทศประมาณ 1,800 คน และมีปรากฏการณ์ที่ผู้รับบริการไม่เคยมาชำระเงินเข้ากองทุนฯ จำนวนมากในลำดับต้นของประเทศ คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 ของผู้ที่เป็นผู้รับบริการครบสัญญา 5 ปี และองค์กรของคนพิการเพิ่งเริ่มมีการรวมตัว

กลุ่มเป้าหมายการเก็บข้อมูล

1) เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด กำหนดบุคคลที่เข้าสัมภาษณ์คือ พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดหรือหัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคม และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านงานกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ทำหน้าที่สุดโครงการวิจัยร่วมสังเกตการณ์ในการทำงาน ศึกษาเอกสารการทำงานภายในสำนักงานและสัมภาษณ์ผู้ให้บริการในจังหวัดตราด 5 คน จังหวัดเชียงใหม่ 3 คน จังหวัดอุบลราชธานี 6 คน และจังหวัดตรัง 6 คน

2) ผู้ให้บริการหรือคนพิการ กำหนดสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้บริการเป็นรายบุคคล จำนวน 24 คน คือ 1) คนที่มีประวัติการส่งคืนเงินตามกำหนดเวลาภายใน 5 ปี จังหวัดละ 3 คน รวม 12 คน และ 2) คนที่มีประวัติการส่งคืนเงินเกินจากกำหนดเวลา 5 ปี จังหวัดละ 3 คน รวม 12 คน

การคัดเลือกบุคคลพิการที่เป็นกรณีศึกษาขณะนักวิจัยได้ร่วมหารือกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด (สนง.พมจ.) ที่เป็นกรณีศึกษา โดยคัดเลือกจากประวัติส่วนตัว ลักษณะความพิการ ประวัติการให้บริการกองทุนฯ ลักษณะการประกอบอาชีพ โดยเลือกให้ครอบคลุมหลากหลายลักษณะความพิการและหลากหลายอาชีพ และใช้ระยะเวลาในการเดินทางเพื่อถึงสถานที่เก็บข้อมูลไม่เกิน 1 ชั่วโมง

อย่างไรก็ดีครั้งเมื่อเริ่มปฏิบัติภาคสนามในขั้นตอนการเก็บข้อมูลและระหว่างกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในภาคสนาม พบว่ามีประเด็นสำคัญใหม่ที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องการทราบข้อมูลเพิ่มเติม ดังนั้นคณะนักวิจัยจึงต้องเก็บข้อมูลจากผู้ให้บริการที่มีลักษณะแตกต่างเพิ่มเติม ทำให้ขนาดของกรณีศึกษามีจำนวนมากขึ้นกว่าที่วางแผนไว้ในเบื้องต้น ทำหน้าที่สุดโครงการวิจัยสัมภาษณ์ผู้รับบริการทั้งสิ้น 4 กลุ่ม รวม 38 คน คือ กลุ่มที่ส่งเงินคืนตามกำหนดในระยะเวลา 5 ปีหรือเร็วกว่า จำนวน 14 คน กลุ่มคนยังคงค้างชำระเงินคืนเข้ากองทุนฯ เกินจากเกณฑ์ระยะเวลา 5 ปี จำนวน 14 คน กลุ่มคนที่ไม่เคยส่งเงินเข้ากองทุนฯ เลย จำนวน 5 คน และกลุ่มคนที่กู้ใหม่และอยู่ระหว่างการใช้เงินกู้ยืมหรือยังไม่ครบกำหนดส่งคืน 5 ปี จำนวน 5 คน

3) เจ้าหน้าที่สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ ฝ่ายกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่สุดโครงการวิจัยร่วมสังเกตการณ์ในการทำงาน ศึกษาเอกสารการทำงานภายในสำนักงานและสัมภาษณ์ผู้ให้บริการจำนวน 11 คน

4) เจ้าหน้าที่ขององค์กรของคนพิการใน 4 จังหวัด จังหวัดละ 1 - 2 องค์กร ๆ ละ 1 - 2 คน โดยคัดเลือกองค์กรของคนพิการเฉพาะที่มีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด มีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ทำหน้าที่สุดโครงการวิจัยเข้าสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จำนวน 10 คน

5) ผู้แทนคนพิการในคณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด จำนวนจังหวัดละอย่างน้อย 2 คน ทำหน้าที่สุดโครงการวิจัยเข้าสัมภาษณ์จำนวน 12 คน

6) ผู้แทนจากหน่วยงานราชการและเอกชน (ไม่ใช่ของคณพิการ) ในคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด จำนวน 7 หน่วยงาน 7 คน ทั้งนี้ในการวางแผนการวิจัยเริ่มต้นไม่ได้กำหนดเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายนี้ แต่เมื่อได้รับข้อมูลในระหว่างการวิจัยจึงเห็นว่ามีส่วนเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

7) ผู้แทนกลุ่ม/ชมรม/สมาคม องค์กรของคนพิการ 7 องค์กร จำนวน 9 คน ทั้งนี้ในการวางแผนการวิจัยเริ่มต้นไม่ได้กำหนดเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายนี้ แต่เมื่อได้รับข้อมูลในระหว่างการวิจัยจึงเห็นว่ามีส่วนเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรของคนพิการจึงเลือกเก็บข้อมูลจากองค์กรของคนพิการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกองทุนฯ หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับกองทุนฯ เป็นอย่างดี

8) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารกองทุนด้านสวัสดิการผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสจำนวน 5 คน

3. ผลการวิจัย

3.1 คนพิการผู้รับบริการ

3.1.1 การขอรับบริการ การยื่นเรื่องขอรับบริการกู้เงินกองทุนฯ จะมีรูปแบบเดียว กล่าวคือคนพิการจะต้องเขียนใบคำร้องขอกู้ยืม โดยกรอกข้อมูลประวัติส่วนตัวเบื้องต้น ระบุถึงภูมิฐานะที่เป็นที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้าน พบว่ามีคนพิการหลายรายที่มีที่อยู่ปัจจุบันในอีกจังหวัดหนึ่ง จึงต้องทำเรื่องยื่นกู้เงินในจังหวัดที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน

ในการขอรับบริการเงินกู้ยืมนั้นผู้กู้ยืมจะต้องเขียนโครงการตามระเบียบที่ราชการกำหนดไว้ ประกอบเข้ากับใบคำร้องขอกู้ยืมเงิน โดยระบุถึงชื่องานหรือกิจกรรมที่ต้องการใช้เงินทุนหรือประกอบอาชีพ จำนวน 1 งาน เช่น ขายของชำ ขายอาหาร ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล เลี้ยงไก่ ทำสวนผลไม้ รับจ้างตัดเย็บเสื้อผ้า ซ่อมจักรยานยนต์ นวดแผนโบราณ ซักรีดเสื้อผ้า ระบุวัตถุประสงค์การกู้ยืมสามารถเป็นได้ทั้งเพื่อริเริ่มดำเนินกิจการหรือการขยายกิจการ รวมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายที่ต้องการเงินทุนไปใช้ ซึ่งจะต้องคำนวณออกเป็นค่าวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ วิธีการเขียนโครงการเพื่อประกอบการยื่นเรื่องขอกู้ยืม คนพิการที่สามารถอ่านออกเขียนได้ หรือมีประสบการณ์ยื่นกู้กองทุนฯ มาก่อนแล้ว จะเขียนโครงการซึ่งมีประมาณการค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง หากคนพิการที่ไม่สามารถอ่านเขียนได้คล่องแคล่ว หรือรู้หนังสือน้อย จะขอให้สมาชิกในครอบครัว คนรู้จักในชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบัณฑิตอาสาสมัคร เป็นผู้เขียนโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรให้ โดยคนพิการจะเป็นผู้วางแผนและคิดอุปกรณ์ที่ต้องการในกิจกรรม รวมทั้งขอให้คนเหล่านั้นช่วยจัดการเดินทาง ประสานงานกับสำนักงานพัฒนาสังคมฯ ให้

3.1.2 แบบแผนการนำเงินกู้กองทุนฯ มาดำเนินการ ลักษณะกิจการที่คนพิการทำหลังได้รับเงินกู้ยืมจากกองทุนฯ แล้ว พบว่ามีการทำกิจการในสองลักษณะ คือ กิจการแบบดำเนินการด้วยตนเอง และเป็นกิจการของครอบครัวซึ่งทำร่วมกับสมาชิกในครอบครัว

1) การใช้เงินกู้ยืมเพื่อดำเนินกิจการด้วยตนเอง คนพิการทำงานอาชีพนั้นด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกครอบครัวคนอื่นไม่ได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทำงาน เช่น รับจ้าง

แนวคิดแบบโบราณ ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ตัดเย็บเสื้อผ้า ค่าขายของชำซึ่งคนพิการทำเองเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่คนอื่นในครอบครัวออกไปทำงานอย่างอื่น หรือมีส่วนร่วมในการทำงานกับคนพิการน้อย เมื่อพิจารณาถึงการใช้จ่ายเงินตามที่ระบุไว้ในโครงการตอนยื่นขอกู้จำนวน 20,000 บาท แล้วพบว่าไม่มีแบบแผนการใช้จ่ายเงิน ดังนี้

1.1) ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้ทั้งหมดเพื่อเริ่มต้นทำกิจการใหม่

คนพิการใช้จ่ายเงินกู้ทั้งหมดตามที่ระบุไว้ เพื่อทำกิจการที่ตนเองมีส่วนในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ และเป็นการเริ่มต้นทำกิจการใหม่ เงินกู้เปิดโอกาสให้คนพิการได้ปฏิบัติจริงในสิ่งที่อยากจะทำ จากการศึกษาพบว่าคนพิการนำเงินไปร่วมลงทุนกับพี่น้อง/ญาติ การค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล บางรายเนื่องจากการเริ่มต้นทำกิจการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ อาจมีปัญหาขาดทุน เลิกกิจการ บางรายประสบผลสำเร็จ ในระหว่างที่ได้ทำกิจกรรมการประกอบอาชีพนี้ คนพิการได้เรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์การบริหารจัดการ โดยบางรายจะมีเครือข่ายทางสังคมช่วยสนับสนุน เช่น เพื่อนคนพิการช่วยสอนวิธีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อนช่วยให้ยืมเงินใช้เป็นทุน

1.2) ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้ทั้งหมดใช้เพื่อขยายกิจการ

คนพิการจะมีกิจการที่ทำอยู่เดิมที่ประสบความสำเร็จ คนพิการมีทักษะและประสบการณ์ในการบริหารจัดการแล้ว และมีเครือข่ายทางสังคมเดิมช่วยสนับสนุนอยู่ด้วย เช่น อาชีพหมอนวดแผนโบราณของคนตาบอด ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล ซื่อขายของเก่า ขายของชำ เป็นต้น กิจการมีสถานะดี ขอบเขตงานมากต้องการใช้เงินลงทุนมาก จึงใช้เงินกู้ทั้งหมดที่ได้รับอนุมัติมาใช้เพื่อขยายกิจการ

คนพิการที่มีความสามารถในการบริหารจัดการที่ดีกลุ่มนี้จะเห็นว่ากองทุนฟื้นฟูฯ เป็นแหล่งทุนที่มีจุดแข็ง คือ อนุมัติให้กู้ได้ง่ายกว่าแหล่งทุนอื่น ไม่มีดอกเบี้ย แต่จุดอ่อนนั้น คนพิการกลุ่มนี้เห็นว่าวงเงินกู้ต่ำหรือจำกัดเกินไป ขณะที่กิจการที่คนกลุ่มนี้ดำเนินการมีสถานะที่ดีนี้มีความต้องการวงเงินกู้จำนวนมาก และ พบว่าคนพิการกลุ่มนี้จะมีการส่งเงินคืนเข้ากองทุนสม่ำเสมอแล้วจะยื่นขอกู้ใหม่โดยเร็ว

1.3) ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้บางส่วน ใช้เพื่อขยายกิจการ

คนพิการจะมีกิจการที่ทำอยู่เดิมแล้ว และต้องการนำเงินไปใช้เพื่อขยายกิจการที่ทำอยู่เดิม เมื่อได้รับอนุมัติเงินกู้แล้ว คนพิการใช้จ่ายเงินเพียงบางส่วนของที่ได้รับในกิจการเท่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคนพิการมีแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการขนาดเล็ก ซึ่งไม่ต้องการเงินทุนสูง และมีกิจกรรมที่ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์อื่น คนพิการจะบริหารจัดการการเงิน โดยใช้จ่ายจากกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นส่วนหนึ่งในแผนการใช้จ่ายทั้งหมด

ดังตัวอย่างกรณีคนพิการทำเรื่องยื่นกู้ขอเงินไปลงทุนค้าวัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ในอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า แต่เมื่อได้รับเงินมาแล้ว ใช้จ่ายเงินตามที่ขอประมาณการไว้บางส่วน โดยใช้จ่ายเพื่อซื้ออุปกรณ์ และลงทุนจ้างคนงานช่วยเย็บเสื้อผ้า จำนวน 10,000 บาท ที่เหลืออีก 10,000 บาท เก็บ

ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในบ้าน คนพิการรายนี้เป็นผู้ที่รับงานมาจากกลุ่มทอผ้าในหมู่บ้าน ตัดเย็บเสื้อผ้าส่งให้กลุ่ม ซึ่งกลุ่มจะทำหน้าที่จำหน่ายสินค้า กรณีคนพิการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อได้รับเงินจากกองทุนฟื้นฟูฯ มาแล้วนำมาใช้หนี้แหล่งทุนอื่น เป็นการหมุนเวียนเงินเพื่อให้ช่วยลดภาระในภาพรวมทั้งหมดลง “บางครั้งเงินตัวนี้ผมกู้มาใช้หนี้ เพราะถ้าบอกตรง ๆ ว่าเอามาใช้หนี้เขาก็ไม่ให้ ผมก็เขียนโครงการโกหกไปเรื่อย เช่น งวดนี้กูไปซื้อสลากฯ 2 เล่ม เป็นเงิน 20,000 บาทพอดี พอได้มาก็มาใช้หนี้ เพราะเงินเรากูมาซื้อสลากฯ ก่อนแล้ว พอได้รับเงินก็ยืมก็นำไปผ่อนคืนใช้หนี้อื่น ผมคิดว่าผมคิดหนี้เขา เขาก็ต้องการได้คืน ผมเสียดอกเบี้ยทุกเดือน ๆ ละ 2,000 – 3,000 บาท ผมก็ต้องกลายเป็นคนโกหกเพราะความจำเป็น เพราะผมถูกขโมยแย่งสลากฯ ไปผมต้องคิดหนี้ถึง 50,000 – 60,000 บาท เมื่อผมกู้กองทุนนี้ได้ 20,000 บาท ก็เอามาใช้หนี้ก่อนเพื่อให้ดอกเบี่ยมันลดลงเหลือพันกว่าบาท” ปัจจุบันคนพิการส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ และยื่นขอกู้ยืมเงินเป็นครั้งที่ 4

1.4) ไม่ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้

พบว่ามีสาเหตุมาจาก 2 ประการ คือ 1) เมื่อเงินกู้อนุมัติสถานการณ์แวดล้อมเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกิจการเป็นแบบใหม่ และ 2) คนพิการถูกเอาเปรียบจากคนอื่น เมื่อได้รับเงินกู้แล้ว ผู้อื่นนำไปใช้ ดังตัวอย่างคนพิการในจังหวัดตรังที่ได้รับเงินมาแล้วไม่ได้ทำตามทีขอในโครงการ เช่น ระบุว่าขอกู้ยืม จำนวน 20,000 บาทเพื่อไปปรับซื้อเสวยง แต่ในทางปฏิบัตินำไปซื้อของชำมาขาย 15,000 บาท และใช้เป็นค่าเล่าเรียนบุตร 5,000 บาท เนื่องจากเห็นว่าขณะนั้นการลงทุนขายของจะได้เงินดีกว่าเพราะมีคู่แข่งน้อย และรับซื้อเสวยงใช้เงินลงทุนมากเกินไป ต่อมามีปัญหาเรื่องการเงินหยุดส่งเงินเกือบหนึ่งปี ท้ายที่สุดได้เงินจากการขายเงาะจึงนำส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ เป็นก้อนใหญ่ให้ครบจำนวนเงินที่ค้างได้ตามระยะเวลาที่กำหนดของสัญญา

2) การใช้เงินกู้เพื่อการประกอบกิจการของครอบครัว ส่วนใหญ่พบในกรณีที่คนพิการเป็นผู้นำครอบครัว หรือกลุ่มคนพิการที่ยังไม่ได้แต่งงานที่อาศัยอยู่กับพ่อแม่ และพบว่าส่วนมากเป็นกลุ่มคนพิการที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทและมีอาชีพเกษตรกรรม เป็นกิจการที่มีการร่วมกันคิดวางแผนและมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในหมู่สมาชิกของครอบครัว การประกอบอาชีพหรือหารายได้ของคนพิการกรณีนี้จึงไม่ได้เป็นไปเพื่อความอยู่รอดของคนพิการรายบุคคลเท่านั้น แต่เป็นความอยู่รอดของครอบครัวด้วย และรายได้จริงของครอบครัวจะมาจากกิจการและอาจมีการกู้ยืมจากแหล่งทุนอื่นๆ ด้วย ไม่ใช่เฉพาะจากอาชีพที่ใช้เงินกู้ยืมจากกองทุนฯ เท่านั้น นอกจากนี้พบว่าส่วนหนึ่งจะมี พี่ น้อง ที่ไม่มีความพิการที่ออกไปทำงานนอกบ้านคอยส่งเงินมาให้สมาชิกครอบครัวด้วย ดังนั้นการที่คนพิการกู้เงินกองทุนมาทำกิจการใดถือได้ว่าเป็นกิจการของครอบครัวที่สมาชิกทุกคนต้องช่วยกันดูแล คนพิการรับผิดชอบงานเพียงส่วนหนึ่งในกระบวนการทั้งหมดเท่านั้น โดยรายได้ที่เกิดขึ้นจะถูกนำไปสมทบกันเป็นรายได้หลักของครอบครัว เมื่อพิจารณาถึงการใช้จ่ายเงินตามทีระบุไว้ในโครงการตอนยื่นขอกู้พบว่ามีการใช้จ่ายเงิน ดังนี้

2.1) ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้ทั้งหมดเพื่อเริ่มต้นกิจการใหม่

คนพิการกู้ยืมเงินกองทุนฯ มาใช้ทำเป็นกิจการของครอบครัว โดยใช้จ่ายทั้งหมดตามที่ยื่นประมาณการไว้ เพื่อเริ่มต้นทำกิจการใหม่ หรือทำกิจการครั้งแรก คนพิการได้ทดลองทำจริงตามสิ่งที่คิดว่าอยากจะทำ

2.2) ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้ทั้งหมด เพื่อขยายกิจการ

การศึกษาพบว่าคนพิการกู้ตามแบบแผนเช่นนี้จะใช้จ่ายเงินตามที่ระบุในการยื่นกู้ทั้งหมด โดยใช้เพื่อขยายกิจการเดิมของครอบครัวที่ทำอยู่แล้ว ลักษณะงานมีขอบเขตที่ใหญ่จึงต้องใช้จ่ายเงินทั้งหมดที่ขอกู้ยืมมาเพื่อขยายกิจการ บางรายเห็นว่ากองทุนฯ ควรมีวงเงินกู้ที่สูงกว่า 20,000 บาท บางรายไม่ต้องการใช้บริการกองทุนฯ เนื่องจากวงเงินกูน้อยเกินไป อยากเปิดโอกาสให้คนที่มีความลำบากกว่าได้กู้ ส่วนตนเองสามารถติดต่อแหล่งเงินทุนที่วงเงินมากกว่าได้

2.3) ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้เพียงบางส่วนเพื่อขยายกิจการ

คนพิการจะนำเงินกู้ที่ได้มาใช้เพื่อทำกิจการตามที่ยื่นขอไว้บางส่วน และจะนำส่วนที่เหลือนำมาใช้ทำกิจการอย่างอื่นของครอบครัว เช่น ค่าเล่าเรียนลูก จ่ายหนี้อื่นที่มีอยู่ ใช้ลงทุนทำกิจการอีกอย่างหนึ่งให้คนในครอบครัว ลักษณะกิจการมีขนาดเล็ก ไม่ต้องใช้เงินลงทุนสูง คนพิการกลุ่มนี้ใช้ความสามารถในการบริหารจัดการการเงินและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบดูแลมากกว่าหนึ่งอย่างให้สามารถดำเนินไปได้

2.4) ไม่ใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่ระบุไว้ตอนยื่นกู้

คนพิการบางคนนำเงินกู้ยืมที่ได้ไปใช้เพื่อบำรุงกิจการครอบครัวโดยไม่ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ตอนยื่นกู้เลย ทั้งนี้พบว่ามีสาเหตุมาจาก กว่าจะได้รับอนุมัติเงินกู้ สภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป จำเป็นต้องปรับการใช้จ่ายเงินกู้และ/หรือเปลี่ยนกิจกรรมเป็นอย่างอื่นไป ดังกรณีคนพิการในจังหวัดตรัง หลังจากที่ได้รับอนุมัติเงินกู้แล้ว ราคาวาสดู-อุปกรณ์ที่จะใช้สูงขึ้นกว่าที่ได้ประมาณการไว้ จึงต้องปรับการใช้จ่ายเพื่อลงทุน และเปลี่ยนกิจการ คือ เดิมตั้งใจซื้อหัวแก๊สและที่ตั้งแก๊สเปลี่ยนไปเป็นซื้อถังแก๊สแทน และเปลี่ยนจากขายขนมถั่งแตกเป็นขายไก่ทอดแทน

3.1.3 การส่งเงินกู้คืนเข้ากองทุนฯ คนพิการผู้รับบริการกู้ยืมเงินกองทุนฯ มีวิธีการนำส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ มี 3 วิธี คือ 1) นำส่งด้วยตนเองที่สนง.พมจ. 2) นำส่งด้วยตนเองผ่านทางไปรษณีย์ มีพบปัญหาเรื่องการจำหน่ายเพื่อส่งธนาณัติซึ่งเขียนผิดพลาด เช่น ไม่ระบุชื่อผู้รับหรือเขียนชื่อผู้รับผิด ไม่ระบุชื่อผู้จ่ายเงิน 3) ผ่ากัญาดิ ผู้นำชุมชน เพื่อนำส่งเงินให้ที่สนง.พมจ.หรือฝากส่งทางไปรษณีย์ มีพบปัญหาญาติหรือผู้นำชุมชนไม่นำเงินส่งให้

งวดการส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ ของคนพิการไม่แน่นอน บางรายส่งเป็นประจำทุกเดือน ส่งทุก 3 เดือน หรือ วันหายไปหลายเดือน หรือนำเงินมาสมทบครั้งละจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นไปตามความสะดวกและสถานะการทางการเงินของคนพิการและครอบครัว หากผู้ที่มีปัญหาระยะ

ทางไกลที่จะเดินทางไปคืนเงินที่ สนง. พมจ. ผู้รับบริการบางรายอาจนำเงินไปส่งคืน 3 เดือนครั้ง บางรายที่เดินทางไปสะดวกจะส่งทุกเดือน ผู้ที่มีปัญหาในการทำงานหรืออุปสรรคในชีวิตก็จะมีการบริหารการส่งคืนเงินในเวลาที่คุณเห็นว่าส่งได้ โดยมากในช่วงแรกเริ่มทำกิจการได้ผลดีจะส่งเงินคืนเป็นประจำ หลังจากนั้นจะเว้นระยะเวลาคืนเงินก็ห่างออกไป

หากพิจารณาเรื่องการส่งคืนเงินจากผู้ประกอบการส่งคืนที่ทำให้ผู้กู้ผ่อนชำระเงินคืนภายในระยะเวลา 5 ปี อ้างอิงข้อมูลสถิติจากการดำเนินงานของสทก. ณ วันที่ 30 กันยายน 2546 ปรากฏมีแบบแผนการส่งเงินกู้คืนเข้ากองทุนฯ ได้ 4 แบบ ดังนี้

1) **ส่งเงินคืนครบตามจำนวนกำหนดสัญญาในระยะเวลาเร็วหรือไม่เกิน 5 ปี** คนที่อยู่ในกลุ่มนี้มีจำนวนประมาณร้อยละ 39 ของจำนวนผู้รับบริการทั้งหมดที่ครบระยะเวลาสัญญา 5 ปี พบว่ามีลักษณะคือ มีความสามารถในการบริหารจัดการการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีวิธีการจัดการเก็บเงินเพื่อนำส่งกองทุนฯ โดยเฉพาะ จะกันเงินไว้โดยเฉพาะเพื่อนำจ่ายคืนกองทุนฯ มีความคิดที่จะต้องรักษาประวัติที่ดี ความน่าเชื่อถือของตนเองไว้ เกรงใจคนค้าประกัน และมีทัศนคติทางบวกต่อบริการกองทุนฯ นอกจากนี้ มีความคิดทางลบต่อการเป็นหนี้ คนพิการรู้สึกที่ไม่อยากเป็นหนี้ การเป็นหนี้ทำให้ไม่สบายใจ

2) **การส่งเงินคืนสม่ำเสมอระยะแรกต่อมลดจำนวนเงินลงหรือเว้นระยะเวลาส่งคืนห่างออกไปเกิน 5 ปี** มีจำนวนผู้ยังคงค้างชำระเงินบางส่วน และไม่สามารถส่งคืนภายในระยะเวลา 5 ปี คิดเป็นประมาณร้อยละ 54 ของจำนวนผู้รับบริการทั้งหมดที่ครบระยะเวลาสัญญา 5 ปี การที่คนพิการส่งเงินคืนไม่สม่ำเสมอและเกินเวลาตามสัญญา พบว่า ส่วนใหญ่คนพิการมักจะประสบปัญหาในชีวิตขาดทุนจากกิจการ หลายคนไม่คาดหวังว่าจะใช้บริการเงินกองทุนอีกในอนาคตอันใกล้ และมีการบริหารจัดการการชำระเงินคืนที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปจะรับรู้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สมควร ดังตัวอย่างคนพิการเองหรือสมาชิกในครอบครัวป่วย ประสบอุบัติเหตุ หรือมีสมาชิกในครอบครัวเสียชีวิต รวมไปถึงกิจการที่ทำอยู่เสียหายเนื่องจากประสบภัยธรรมชาติ จำเป็นต้องใช้เงินในการดูแลจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อน กิจการที่ลงทุนทำในช่วงแรกให้ผลดี แต่ต่อมากลับเริ่มขาดทุนต้องปิดกิจการ คนพิการอยู่ระหว่างหารายได้เพื่อนำมาส่งคืน โดยทำเรื่องขอผ่อนผันหนี้กองทุนฯ ไว้ และจะพบแบบแผนที่ชัดเจนในกรณีที่คนพิการและครอบครัวยังมีรายได้เล็กน้อย มีหนี้จากหลายแหล่ง ซึ่งต้องจัดการหมุนเวียนเงินเพื่อใช้หนี้ บางรายมีปัญหาสุขภาพ จึงต้องมีค่าใช้จ่ายเรื่องสุขภาพด้วย ทำให้การจัดการเรื่องการเงินมีความยากลำบากยิ่งขึ้น

3) **ส่งเงินคืนครบตามจำนวนในสัญญา แต่ใช้เวลาช้าเกินกว่า 5 ปี** มีคนพิการที่อยู่ในกลุ่มนี้ประมาณร้อยละ 1 ของจำนวนผู้รับบริการทั้งหมดที่กู้ยืมเงินครบระยะเวลาสัญญา 5 ปี เป็นผู้ที่ประสบปัญหาในชีวิตหรือกิจการล้มเหลวในช่วงแรกเนื่องจากภัยธรรมชาติหรือการขาดประสบการณ์ รวมทั้งมีฐานะเดิมที่ยากจน มีหนี้สินจากหลายแหล่งที่ต้องจัดการ ซึ่งปัญหาที่มีความซับซ้อน บางรายมีประกอบกับสมาชิกในครอบครัวที่ยังเป็นเด็กกำลังเรียนหนังสือต้องใช้เวลานานในการออกจากปัญหา

เมื่อคนพิการหาหนทางแก้ปัญหาได้แล้ว สามารถบริหารจัดการการเงินในชีวิตด้านต่างๆ ได้พอสมควร ต่อมาจึงทยอยส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ จนครบจำนวนตามสัญญา แต่ใช้ระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี คนพิการส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อกองทุนฯ เห็นว่ากองทุนฯ เป็นประโยชน์ และต้องจ่ายคืนเพื่อให้คนพิการอื่นได้กู้ไปใช้บ้าง ดังผู้รับบริการจังหวัดตราดที่กล่าวว่า “ชีวิตตนเองตอนนี้สบายได้ก็เพราะกองทุนคนพิการมาช่วย ถึงมันจะขาดทุนไปบ้างแต่มันก็ไม่ทั้งหมด แต่ก็ยังช่วยเราพยามาจนถึงทุกวันนี้ แล้วเงินที่เขาให้เรา 20,000 บาท ก็ไม่น้อยนะถ้าเราทำได้จริง ๆ มันทำให้เราฟื้นได้เลย”

4) ไม่เคยส่งเงินคืนเข้ากองทุนเลย มีจำนวนผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้คิดเป็นประมาณร้อยละ 6 ของจำนวนผู้รับบริการทั้งหมดที่ครบระยะเวลา 5 ปี แบบแผนที่คนพิการที่ไม่เคยส่งชำระเงินเข้ากองทุนพบว่าเป็นผู้ที่เผชิญวิกฤตชีวิตอย่างหนัก และอยู่ระหว่างการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ หรือกำลังเป็นหนี้แหล่งทุนอื่นอยู่ และกองทุนฟื้นฟูฯ ไม่เก็บดอกเบี้ยและมีความยืดหยุ่นมากเรื่องระยะเวลาชำระหนี้ จำเป็นต้องส่งคืนแหล่งทุนที่มีดอกเบี้ยมาก่อน นอกจากนี้พบว่ายังมีบางรายที่พี่น้อง/ญาติ เป็นผู้ก่อหนี้สิน คนพิการต้องมารับผิดชอบแทน หรือมีพฤติกรรมเอาเปรียบ

3.2 การบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

กองทุนฟื้นฟูฯ ตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนจากรัฐ จัดอยู่ในประเภทกองทุนหมุนเวียน ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 มีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณ การบริหารจัดการกองทุนฯ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการประสานงานกับกระทรวงการคลังขออนุมัติประมาณการรายรับ - รายจ่ายประจำปี กระทรวงการคลังจะวิเคราะห์ และกำหนดวงเงินรายจ่ายประจำปีให้ ส่วนที่สองเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการ คือ คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ทำหน้าที่ในการออกระเบียบ และดูแลการดำเนินการกองทุนฯ ในภาพรวมทั้งหมดทุกด้าน

วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ต้องการให้เกิดมีการใช้เงินและเกิดการหมุนเวียนของเงินเพื่อให้กองทุนฯ มีความยั่งยืนและสนองตามเป้าหมายได้ ลักษณะการปฏิบัติการของกองทุนฯ ในปัจจุบันมี 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นการทำงานแบบก่อให้เกิดทุนหมุนเวียนในรูปแบบการให้บริการกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพแก่คนพิการ และอีกส่วนหนึ่งเป็นลักษณะรายจ่ายขาด นั่นคือเป็นการอนุมัติเงินให้เปล่าเพื่อสนับสนุนโครงการของหน่วยงานที่ทำงานด้านการพัฒนาคนพิการ กองทุนฯ ยังสามารถมีสภาพคล่องทางการเงินอยู่ได้แม้จะมีลักษณะของรายจ่ายขาด เนื่องจากรายรับส่วนใหญ่ของกองทุนฯ ได้มาจากเงินสมทบจากสถานประกอบการเอกชนด้วย

กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการมีกลไกบริหารงานบนหลักที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการและสำนักงาน 6 หน่วย คือ 1) คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ 2) คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ 3) คณะทำงานพิจารณากลับกรองเงินกู้ยืมกองทุนฯ 4) สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ 5) คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำจังหวัด และ 6) สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด

หน่วยที่มีผลต่อการทำให้บริการกู้ยืมเงินมากที่สุดคือ นักพัฒนาสังคมหรือเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องขอกู้ยืมเงินของสทก. และสนง.พมจ. ซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นประกอบการอนุมัติให้กู้ยืม และเป็นผู้ที่ได้พบปะกับบุคคลผู้ขอรับบริการ รับทราบข้อมูลของผู้มาขอรับบริการมากที่สุด ดังนั้นทัศนคติ และลักษณะการทำงานของเจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญต่อการให้บริการกองทุนฯ มาก

ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนฯ ที่สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องพัฒนา คือ

- 1) การจัดทำข้อมูลการบริการกองทุนฯ ที่มีความถูกต้อง ทันสมัย เพื่อสามารถใช้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์วางแผนและตัดสินใจในเรื่องมาตรการต่างๆ ได้อย่างแม่นยำ รวมทั้งใช้ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน โดยเฉพาะหากมีการขยายวงเงินกู้และมีปริมาณงานมากขึ้น เช่น ข้อมูลสถิติการดำเนินงาน ข้อมูลประวัติบุคคล ข้อมูลการดำเนินงานกองทุนฯ ของทั้งประเทศ ซึ่งสำนักงานส่วนกลางและคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนฯ จะต้องมีความรับผิดชอบสำคัญในการวิเคราะห์และปรับปรุงนโยบาย
- 2) จัดทำมาตรการและปฏิบัติการ สำหรับผู้รับบริการที่ครบระยะเวลา 5 ปีแต่ยังคงค้างชำระเงินคืนเข้ากองทุนฯ โดยออกเป็นมาตรการที่หลากหลายเพื่อใช้สำหรับผู้ที่อยู่ในภาวะการณต่างๆ กัน ขณะนี้ไม่มีการกระทำอันแสดงถึงกำหนดหลักเกณฑ์นี้ ทำให้ผู้รับบริการเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการทำงานของสำนักงานปฏิบัติการหรือคณะผู้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการกองทุนฯ
- 3) การติดตามผลการบริการกองทุนฯ ในปัจจุบันเมื่อคนพิการได้รับอนุมัติเงินกู้ไปแล้ว ไม่มีการติดตามผลเพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพหรือช่วยแก้ปัญหาบางประการให้แก่ผู้รับบริการ หน่วยงานรัฐจะทราบสถานะความเป็นไปของคนพิการเมื่อคนพิการขาดการติดต่อเพื่อส่งเงินคืนเข้ากองทุนฯ เจ้าหน้าที่จึงออกไปติดตามให้นำเงินส่งคืนเข้ากองทุนฯ หลายกรณีพบว่าผู้รับบริการประสบปัญหาจากการประกอบอาชีพ หรือปัญหาอื่นๆ กำลังอยู่ระหว่างการฟื้นฟูออกจากปัญหา ไม่สามารถนำเงินส่งคืนได้
- 4) การประเมินผลการทำงานกองทุนฯ ของสำนักงานปฏิบัติการ เป็นระยะเวลาสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดผลในการปรับปรุงพัฒนางานเป็นระยะ และสามารถนำเสนอข้อมูลการทำงานที่ทันสมัยให้หน่วยงานนโยบายรับทราบ

4. อภิปรายและข้อเสนอแนะ

บริการกองทุนฯ ส่งผลกระทบบให้เกิดสวัสดิการสังคมใน 2 ลักษณะคือ 1) สวัสดิการรายบุคคล นั่นคือทำให้คนพิการมีอาชีพและรายได้ มีโอกาสเรียนรู้ พัฒนาทักษะด้านอาชีพ เกิดความสุขทางจิตใจเมื่อได้ทำกิจกรรมที่มีคุณค่าต่อตนเองและครอบครัว รวมทั้งเป็นการทดสอบและพัฒนาด้านคุณธรรม รักษาวินัยและจิตสำนึกสาธารณะในการใช้เงินกองทุนฯ 2) สวัสดิการแก่ชุมชนในระดับต่างๆ คือสวัสดิการครอบครัว/ญาติ คนพิการสามารถสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจภายในครอบครัว องค์กรกลุ่มพัฒนา รวมทั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ทำให้บุคคลในครอบครัวและชุมชนเห็นถึง

ศักยภาพของคนพิการและมีคาดหวังในตัวคนพิการสูงขึ้น มีมุมมองต่อบทบาทของคนพิการจาก “ผู้รอรับ” เป็น “ผู้ให้”

สวัสดิการที่คนพิการได้รับจากนโยบายกองทุนฯ เกิดขึ้นจากผลของการบูรณาการระหว่างสวัสดิการจากกองทุนฯ เข้ากับสวัสดิการของชุมชนที่มีให้คนพิการอยู่แล้วเดิมในสังคม ปกติคนพิการมิได้อาศัยอยู่ในสังคมเพียงลำพัง แต่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยต่างๆ ในสังคม หน่วยครอบครัวเป็นหน่วยที่มีบทบาทหลักในสังคมไทย คนในชุมชน ความเชื่อ วัฒนธรรมไทย การมีน้ำใจและการช่วยเหลือกันภายในกลุ่ม ล้วนมีความสัมพันธ์กับคนพิการ มีการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในชุมชน ดังนั้นเราจะเห็นบทบาทของหน่วยต่างๆ ในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการรับบริการกองทุนฯ ของคนพิการชัดเจน เช่น คนพิการประกอบอาชีพร่วมกับสมาชิกในครอบครัว คนรู้จักหรือผู้นำชุมชน เป็นผู้ช่วยประสานงานเรื่องการกู้ยืม เขียนประมาณการค่าใช้จ่ายประกอบการขอยื่นกู้เป็นลายลักษณ์อักษรตามคำบอกของคนพิการ

บริการกองทุนฯ ส่งผลกระทบให้เกิดสวัสดิการแก่กลุ่มคนพิการ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจยากจน ซึ่งนับได้ว่าเป็นผู้ที่ตกอยู่ในสภาวะยากลำบากในสังคมที่มักจะเข้าไม่ถึงบริการสังคมทั่วไป เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีสถานะทางสังคมต่ำ มีการศึกษาน้อย อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ สังคมทั่วไปไม่ให้ความเชื่อถือ มีเครือข่ายสนับสนุนทางสังคมน้อย แม้ขณะนี้ยังมีคนพิการอีกจำนวนมากที่ยังไม่เข้าถึงบริการกองทุนฯ แต่จากผู้ที่มาขอรับบริการในปัจจุบัน ทำให้เราได้รู้จักตัวบุคคลและรับทราบถึงภาวะการดำรงชีวิตของคนพิการที่ถูกขจัดออกจากคนและหน่วยงานบริการส่วนใหญ่ของสังคม ตกอยู่ในวงจรของความยากจนและยากที่จะหลุดออกจากวงจร ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นโยบายกองทุนฯ มีส่วนในการแก้ไขความยากจนให้กับกลุ่มคนยากจนและตกขอบจากบริการสังคมได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- เป้าหมายของนโยบายกองทุนฯ ไม่ควรมุ่งเพียงเรื่องสวัสดิการด้านอาชีพและรายได้ที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ควรพิจารณาให้ความสำคัญเรื่องสวัสดิการด้านจิตใจ และการพัฒนาศักยภาพของบุคคล ความสำเร็จของนโยบายกองทุนฯ ไม่ใช่หมายถึงการที่คนพิการสามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนดเวลาเท่านั้น แต่สำคัญที่วิถีชีวิตของคนพิการที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งในด้านกายภาพและจิตใจ ในระหว่างกระบวนการรับบริการกองทุนฯ
- นโยบายกองทุนฯ ปัจจุบันอาจผิดพลาด หรือมีจุดอ่อนบ้างในบางประเด็นหรือบางกลุ่มเป้าหมาย แต่ไม่ควรตัดสินใจว่าไม่ดี ไม่ถูกต้อง ควรถือว่าเป็นกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ ดังนั้นให้มีการสรุปบทเรียน ประเมินผล เป็นระยะๆ เพื่อสามารถหาแนวทางการปรับปรุงนโยบายกองทุนฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จนเป็นวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับสังคมไทยที่มีพลวัตอยู่ตลอดเวลา

- ความผิดพลาดล้มเหลวเชิงเศรษฐกิจจนขาดทุน หรือความเข้าใจผิด หรือการฟื้นฟูจากวิกฤตเศรษฐกิจของผู้รับบริการบางคน เช่น ไม่ส่งคืนเงินยืมเพราะคิดว่าเป็นเงินสงเคราะห์ให้เปล่า หรือเพื่อนไม่ส่งคืนก็ทำตาม หรือคนพิการถูกหลอก/เอาเปรียบจากคนอื่น เช่น ฝากเงินไปคืน แต่กลับนำไปใช้ส่วนตัว ฯลฯ ควรได้รับการให้อภัย และมีทางออก เช่น การปรับเกณฑ์การส่งเงินคืน ให้สามารถนำเงินมาส่งคืนในระยะเวลาเกินกว่า ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๗ ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย เป็นต้น
- ให้อำนาจ/ชมรม/องค์กรของคนพิการเข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการบริการกองทุนฯ
- มีนโยบายที่มุ่งให้ความสนใจผู้ที่มีความเดือดร้อน ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุด กลุ่มหนึ่งในสังคม คือครอบครัวและกลุ่มคนพิการที่มีความพิการรุนแรงหรือพิการซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้ช่วยในการทำกิจวัตรประจำวัน ครอบครัวจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายสูงเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะเรื่องการเดินทาง การเดินทาง และการเข้าร่วมในกิจกรรมสังคม เพื่อให้มีการดำรงชีวิตแบบปกติในสังคม โดยอาจมีการให้บริการกู้ยืมเงินแก่ครอบครัวคนพิการที่มีความพิการรุนแรงหรือพิการซ้อนหรือมีโปรแกรมการพัฒนาศักยภาพบุคคลและสมาชิกครอบครัวในเรื่องต่างๆ ในการดำรงชีวิต
- มุ่งพัฒนาศักยภาพคนพิการ เพื่อให้มีความพร้อมด้านกายภาพและจิตใจ สามารถออกมาขอรับบริการกองทุนฯ ได้ ดังความเห็นที่สะท้อนจากข้อเสนอแนะของคนพิการที่ต้องการให้หน่วยงานรัฐทำงานเชิงรุกเข้าไปค้นหา พบปะกับคนพิการ “คนพิการที่เขาไม่มีความรู้เขาจะเข้าไม่ถึง เพราะเขาจะกลัว เขาไม่กล้าแสดงออก ไม่กล้าเลยสักอย่าง”
- เสริมศักยภาพ สนับสนุน และสร้างกิจกรรมความสัมพันธ์กับครอบครัว ผู้ดูแลคนพิการ คนในชุมชน กลุ่ม/ชมรม/องค์กรของคนพิการ เพราะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของคนพิการ เช่น จัดกิจกรรมที่คนพิการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มประเภทออมทรัพย์ในชุมชน เชิญครอบครัวของคนพิการมาพบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ จัดประชุมพบปะระหว่างกลุ่มคนพิการด้วยกันเอง เป็นต้น
- สนับสนุนให้มีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ระดับจังหวัดตามแนวความคิดการร่วมทุนภาครัฐและเอกชน (Matching Fund) แต่ให้ดำเนินการทยอยตามความพร้อมของแต่ละจังหวัด แทนการสั่งการจากส่วนกลางให้จัดตั้งพร้อมกันทั่วประเทศในระยะเวลาอันสั้น หากการกำหนดขอบเขตพื้นที่การทำงานตามเขตการปกครองระดับจังหวัดไม่เหมาะสม เพราะไม่มีผู้แทนคนพิการที่จะเข้ามาทำงานเพียงพอ อาจมีรูปแบบการทำงานเป็นแบบกลุ่มจังหวัด โครงสร้างการบริหารของกลไกการบริหารแบบกระจายอำนาจอาจมีการสร้างสรรค์ใหม่ มีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำเป็นที่ข้าราชการประจำจะต้องทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ หรือเลขานุการคณะกรรมการเหมือนกันทุกแห่ง ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละแห่ง จัดทำระเบียบการ

ใช้จ่ายเงินให้มีความยืดหยุ่น ซึ่งจะไม่ติดอยู่กับขั้นตอนการบริหารของรัฐมาก และจะต้อง
ออกแบบให้ตรวจสอบความโปร่งใสได้

เอกสารอ้างอิง

- กมลพรรณ พันพิ่ง และคณะ. (2546). *การเรียนรู้ผ่านการกระทำ: การดำเนินโครงการการดำรงชีวิตอิสระของคนพิการ จังหวัดนนทบุรี นครปฐม และชลบุรี ระยะที่ ๑*. เสนอต่อโรงเรียนอาชีวพระมหาไถ่พัทยา.
- กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2545). *รายงานการประเมินสถานการณ์กองทุนหมู่บ้าน*. กรุงเทพฯ.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และคณะ. (2545). *วิธีชุมชน. คู่มือการเรียนรู้ที่ทำให้งานชุมชนง่าย ได้ผล และสนุก*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- จิรพร แผ้วกั้ง และโสภณ อ่อนโอภาส (2546). *วิถีชีวิตคนพิการทางสายตาในเขตกรุงเทพมหานคร*. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- ชัยวัฒน์ หน่อรัตน์. (2546). *เศรษฐกิจและสวัสดิการชุมชน การบริหารที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์.
- พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534.*
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546.*
- ทวีป ศิริรักษ์. (2545) *การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ: กรุงเทพมหานคร*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุภาวศ์ จันทวานิช. พิมพ์ครั้งที่ ๕. (2543). *วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชัย พันธเสน. (2540). *พัฒนาชนบทไทย: สมุทัยและมรรค ความหวัง ทางออก และทางเลือกใหม่*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- อัครพรรณ ขวัญชื่น และ สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. (2546). *วิถีชีวิตและสวัสดิการของคนพิการทางกาย*. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.
- อัครพรรณ ขวัญชื่น และ สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. (2546). *โอกาสการมีงานทำของคนหูหนวกในจังหวัดเชียงใหม่*. โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย, สกว.

ตารางที่ 1 จำนวนผู้รับบริการเงินกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการครบกำหนดเวลา 5 ปี ทั่วประเทศ ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546

ภาค	ผู้รับบริการที่ สัญญาครบ กำหนด 5 ปี		สถานะการชำระเงินคืนของผู้รับบริการที่ครบกำหนดเวลา 5 ปี						
	ราย เงิน (ล้าน บาท)	ชำระหมด	คงค้างชำระ		ไม่เคย ส่งเงินคืนเลย		ราย	เงิน	
			ชำระไป บางส่วน (ล้าน บาท)	คงค้าง (ล้าน บาท)	ราย	เงิน			
กรุงเทพฯ	1,434	28.65	742	15.12	646	4.99	7.73	46	0.82
กลาง	2,088	40.35	988	18.71	1,056	8.94	11.85	44	0.84
เหนือ	2,304	44.62	817	15.48	1,399	10.96	16.60	88	1.58
ตะวันออก เฉียงเหนือ	2,018	40.76	371	6.86	1,392	9.67	15.85	255	8.38
ใต้	941	18.24	275	5.10	599	4.62	7.21	67	1.30
รวม	8,785	172.62	3,193	61.27	5,092	39.18	59.24	500	12.93

แหล่งที่มา: ปรับข้อมูลจากรายงานการดำเนินงานกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์คนพิการ. เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2546.