

การพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินชุมชน: ความรู้ และข้อเสนอสู่ความจริง

สายชล ปัญญชิต*

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ศึกษาการพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชนโดยกล่าวถึงที่มาของนโยบายสาธารณะดังกล่าวตลอดจนอธิบายสภาพพื้นฐานและกิจกรรมการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน ในตอนท้ายงานชิ้นนี้ได้ยกข้อเสนอมาเพื่อการพัฒนากองทุนหมู่บ้านทั้งในมิติของการบริหารองค์กร การพัฒนาเทคโนโลยี และประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่ากองทุนหมู่บ้านซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 9 ปีแล้วนั้น กองทุนแต่ละกองทุนมีความแตกต่างในคุณภาพของการดำเนินงานและความมั่นคงทางการเงินของกองทุน การศึกษาชี้ว่าหากรัฐบาลต้องการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้ไปสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้อย่างมั่นคง มีความจำเป็นที่รัฐบาลและสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลจักต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในอีกหลายมิติ เช่น ในเรื่องของการพัฒนาข้อกฎหมายขึ้นมารองรับการบริหารจัดการกองทุน การสนับสนุนให้ชุมชนมีความรู้และความเข้าใจในระบบองค์กรการเงินชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ในอนาคตกองทุนหมู่บ้านสามารถเป็นแหล่งเงินทุนขั้นต้นให้กับชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียดอกเบีย และเพื่อสร้างโอกาสที่มากขึ้นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในชุมชนเอง ถ้าหากสถาบันการเงินชุมชนมีความมั่นคงและสามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมในระดับชุมชนหรือขยายไปสู่ระดับตำบลได้ ชุมชนจะสามารถนำเงินกำไรของสถาบันการเงินชุมชนไปสร้างระบบสวัสดิการและพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ ได้

คำสำคัญ: กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สถาบันการเงินชุมชน การพัฒนาชุมชน
สังคมวิทยาการพัฒนา

*นักวิจัยอิสระ และอาจารย์พิเศษ

ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Abstract

This articles examines the path of developing Thailand's village fund toward being a community's financial institution by tracing the background of the policy and by looking particularly at the nature and the operation of village fund and community's financial institution. The article also explores approaches in management of village fund in terms of organizational administration, technological development, and other related issues. The study found that the village fund, which have been active for more than 9 consecutive years, shows significant differences in operational quality and financial security of the fund. It proposes that if the government would like to develop village fund into a secured community's financial institution, there is a need for the government and the National Village and Urban Community Fund Office, the organization overseeing village fund project, in taking into account various dimensions of improvement such as legal status and community's knowledge enhancement on financial management. This is to ensure that in the future the village fund can act as a primary financial source for community in order that community can reduce cost of loan's interests and to provide more opportunities for the improvement of the livelihood of community's members. It is hoped that if community's financial institution is secured and able to effectively provide financial service to community and, consequently, to sub-district level, the generated incomes from the fund can be used to establish welfare system and to provide necessary development projects to the community.

Keywords: The National Village Funds, Community Financial Organization, Community Development, Sociology of Development

บทนำ

การชนะการเลือกตั้งของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2544 ได้สร้างให้เกิดปรากฏการณ์ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และการกำหนดทิศทางของแนวนโยบายสาธารณะแห่งรัฐคือ พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสามารถนำนโยบายที่ประกาศไว้ในช่วงรณรงค์หาเสียงมาสร้างให้เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรม ถึงแม้ว่าจะมีข้อครหาในปัญหาการบริหารจัดการหลายประการ แต่การที่นโยบายหลายนโยบายได้รับความนิยมนจากประชาชนส่งผลให้แม้ว่าจะเป็นระยะเวลาผ่านมากกว่า 10 ปี มีหลายนโยบายที่ถูกสานต่อและพัฒนาอย่างเป็นระบบเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขความยากจน เช่น “โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” (The National Village Funds) เป็นต้น หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต

และจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญาหรือทุนทางสังคมของตนเอง การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้ประชาชนนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายรวมทั้งการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยการจัดสวัสดิการให้กับชุมชนตนเอง (เกียรติชัย ฌ นครและคณะ, 2553, น. 1) เพื่อให้กระบวนการพัฒนาชุมชนสามารถเริ่มต้นทางได้จากภายในชุมชนโดยการตัดสินใจของคนในชุมชนเอง

สำหรับแนวทางการบริหารนั้น การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีหลักการสำคัญเพื่อเน้นสร้างความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการบริหารจัดการกองทุนการเงินที่จะสร้างให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสังคมของตนเอง (สิริพรรณ นกสวน, 2554: 2) หรืออีกนัยหนึ่งเราจะเห็นได้ว่ากองทุนหมู่บ้านได้สร้างบทบาทให้กับกองทุนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในชุมชน และเป็นแหล่งของการสร้างอาชีพและยกระดับรายได้ของครัวเรือนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดการพัฒนาภาคชนบทและการสร้างความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจฐานราก กล่าวคือการเน้นสร้างแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้ประชาชนนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายรวมทั้งการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยการจัดสวัสดิการ ด้วยกระบวนการที่สนับสนุนการบริหารจัดการ และการพัฒนาที่มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีรูปแบบ วิธีการคิด และมุมมองที่เปิดกว้างสามารถพัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน

ตลอดระยะเวลา 10 ปีของการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านผู้วิจัยพบว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่ มีจำนวนเงินหมุนเวียนที่เพิ่มมากขึ้นทั้งจากดอกเบี้ยและผลกำไรของการดำเนินงาน สะสมมาเป็นระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นหรือบางกรณี พบว่ามีการดำเนินงานในลักษณะธนาคารชุมชนหรือสถาบันการเงินประจำหมู่บ้านโดยเพิ่มการให้บริการในลักษณะธนาคารพาณิชย์ขนาดย่อมประจำหมู่บ้าน ประกอบกับการบริหารงานที่ได้รับการเอาใจใส่จากคณะกรรมการส่งผลให้กองทุนหมู่บ้านบางแห่งสามารถพัฒนาเงินทุนหมุนเวียนให้เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งในมิติของ

การบริหารจัดการเองก็มีการต่อยอดพัฒนาบุคลากรและองค์ความรู้ด้านการจัดการสวัสดิการแก่ชุมชน ในหลายกรณีการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเกิดประสิทธิภาพจนสามารถผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการชุมชน และการพัฒนาชุมชนของตนเองได้อย่างดีภายในชุมชนของตนเอง

พลวัตกองทุนหมู่บ้านจากอดีตสู่ปัจจุบัน 1

กองทุนและสถาบันการเงินชุมชนส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการก่อตั้งอยู่ในช่วงระหว่าง 8-9 ปี มากที่สุดหรืออีกนัยหนึ่งคือเริ่มดำเนินการในปี 2544 โดยมีกลุ่มที่ก่อตั้งนานที่สุด 20 ปี (เป็นองค์กร

1 สำหรับผู้สนใจข้อมูลเพิ่มเติมสามารถอ่านเพิ่มจาก เกียรติชัย ฌ นคร, ดร.พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร (อบอุ้น) และสายชล ปัญญชิต. (2553). ความเป็นไปได้ในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

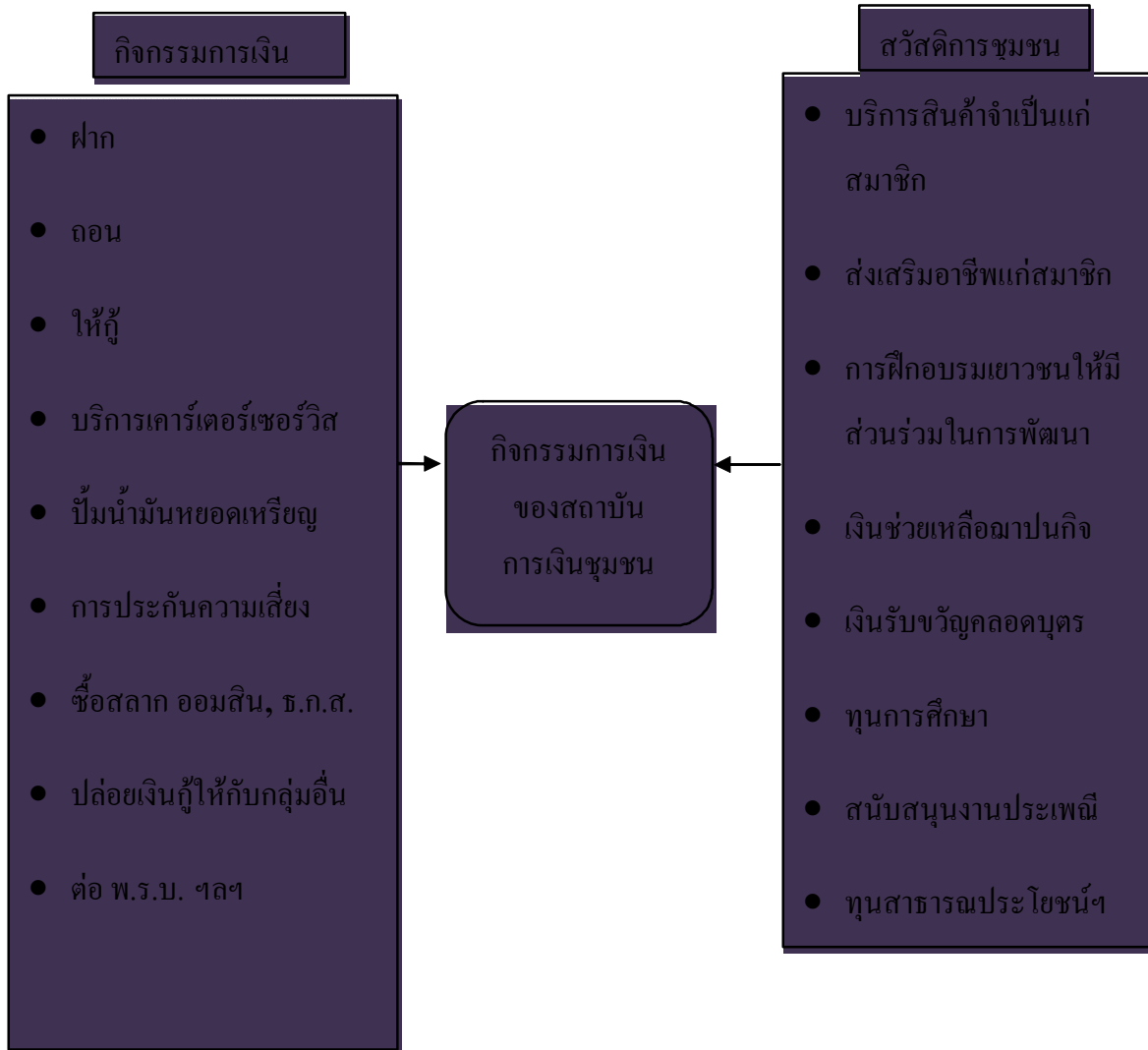
การเงินชุมชนระดับหมู่บ้านมาก่อน) และน้อยที่สุด 6 เดือน (ที่พัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชน) ซึ่งเป็นการเกิดขึ้นพร้อมกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ก่อตั้งก่อนการมี การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยเป็นการเติบโตมาจากกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่ใน ชุมชน มีสมาชิกโดยเฉลี่ยกองทุนละ 235 ราย มากที่สุด 1,131 ราย น้อยที่สุด 55 ราย มีจำนวนเงิน ทุนหมุนเวียนและหนี้ค้างชำระของกองทุน/สถาบันการเงินชุมชนเฉลี่ยประมาณกองทุน 2 ล้านบาท มียอดหนี้ค้างชำระเฉลี่ยประมาณกองทุน 2 แสนบาท และมีลูกหนี้ค้างชำระประมาณ 15-30 ราย ต่อกองทุน ในส่วนของการจัดการเงินของสถาบันการเงินชุมชน พบว่า เงินมีการจัดการระบบการเงิน หรือระบบบัญชี โดยการนำเงินของกองทุนไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์ ธนาคารออมสิน เป็นส่วนใหญ่ และอีกส่วนหนึ่งเก็บสำรองใช้จ่ายที่กองทุน สำหรับประเภท บัญชีของสถาบันการเงินนั้น มีทั้งบัญชีเงินฝากประจำ ฝากเผื่อเรียก ออมทรัพย์ และแบบสัจจะสะสม ทรัพย์ โดยมีระบบการบริหารจัดการระบบบัญชีที่แตกต่างกันไป

สำหรับกระบวนการและรูปแบบธุรกรรมการเงินของสถาบันการเงินชุมชน เป็นการดำเนินการ ตามกฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบของตนเองที่สมาชิก ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น โดยดำเนินการใน 4 ด้าน คือ

- 1) การออม-ฝาก
- 2) การกู้และการให้กู้
- 3) การจัดผลประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการ
- 4) การบริหารจัดการกองทุน

ในอนาคตสถาบันการเงินชุมชนได้มีการวางแผนและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ การจัดตั้งกองทุน คือ เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับสมาชิกและชุมชน เพื่อมีทุนหมุนเวียน และการ นำเงินไปจัดสวัสดิการและการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เช่น การสงเคราะห์ การให้ทุนการศึกษา ฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ดอกเบี้ยเงินฝาก ทุน การลงทุนร่วมกัน และยังมีการประกันความเสี่ยงภายใน คือ การค้ำประกันด้วยสมาชิกและการประกัน โดยให้เป็นสมาชิกของกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อมิให้เกิดหนี้สูญ มีการกันเงินสำรองไว้ รวมทั้งมี การติดตามประเมินผลในรูปแบบต่างๆ เช่น การติดตามระบบบัญชี การตรวจสอบของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ดังนี้

กิจกรรมการเงินของกองทุน/สถาบันการเงินชุมชน



ในส่วนของสถานะทางกฎหมายพบว่าสถาบันการเงินชุมชนยังไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 เหมือนกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาอุปสรรคสำหรับบางกองทุนและบางพื้นที่ เช่น ปัญหาการรับจ้างองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่กฎหมายมิได้ระบุอย่างชัดเจนว่าจะได้ดำเนินการในนามของสถาบันการเงินหรือกองทุนหมู่บ้าน ดังนั้น จะต้องมีความชัดเจนในทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการอย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำให้มีการพัฒนาศักยภาพสถาบันการเงินไปสู่ระบบการจัดการที่ดีขึ้นโดยถ้ามีการกำหนดแนวทางหรือข้อกำหนด ระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจนแล้วการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันการเงินของชุมชนน่าจะมีแนวโน้มที่ดี

ทบทวนฐานคิด กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จาก “ประชานิยม” ถึง “คำถามต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการให้เกิดการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม อีกทั้งเพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้าน โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท พร้อมเสริมสร้างและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถ ในการจัดระบบบริหารจัดการกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันเอง ทั้งนี้การเกิดขึ้นของชุดนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเป็นไปตามแนวนโยบายที่เรียกว่า “นโยบายเศรษฐกิจคู่ขนาน” (Dual Track) โดยไพศาล วิมลรัตน์ (2550) ได้สรุปถึงแนวนโยบายในลักษณะดังกล่าวว่าเป็น การทำความเข้าใจเศรษฐกิจทั้งระบบ โดยฐานเศรษฐกิจส่วนบนของสังคมซึ่งเป็นระบบการแข่งขันภายใต้หลักการทุนนิยมก็ต้องการได้รับการสนับสนุนเพื่อให้สามารถแข่งขันในระบบโลกได้ ขณะเดียวกันเศรษฐกิจระดับฐานราก (รากหญ้า) ต้องอาศัยการอุดหนุนจากภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลในสมัยดังกล่าวได้ใช้นโยบายเอื้ออาทรและชุดโครงการนโยบายประชานิยมเพื่อผลักดันทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในฐานะหนึ่งในชุดโครงการของนโยบายสาธารณะของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2544 ได้ถูกวิพากษ์ในทางวิชาการว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้าง “ชุดนโยบายประชานิยม” หรือที่ธีรยุทธ บุญมี (2548) ได้อธิบายว่าเป็นนโยบายเสรีประชานิยม (Populist Policy) กล่าวคือการนำเอานโยบายประชานิยมมาสนับสนุนเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรทุกองค์รวมทั้งคนจน ให้เป็นทุนและเป็นผู้บริโภค ซึ่งทำที่ชุดนโยบายเช่นนี้จะปะทะกับชุมชน เพราะชาวบ้านที่แต่เดิมมีวิถีชีวิตหรือวิถีคิดแบบเศรษฐกิจพอเพียง ไม่พร้อมเป็นผู้ประกอบการระบบเครดิต ผลก็คือชาวบ้านจะมีนักบริโภคที่เป็นทุนติดลบมากขึ้น ต้องสร้างหนี้มาต่อหนี้ไปเรื่อยๆ ต้องขึ้นต่อและฝากความหวังไว้พรรคการเมืองหยาบยื่นให้แก้จน จึงเป็นนโยบายที่มักเกิดผลเสียและล้มเหลวในระยะยาว (ธีรยุทธ บุญมี, 2548, น. 3)

ถึงกระนั้นนโยบายกองทุนหมู่บ้านก็ยังดำรงอยู่ในฐานะนโยบายสาธารณะหนึ่งของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาความยากจน ความสามารถในการยืนระยะอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของ “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” ไม่ได้มีอิทธิพลจากตัวบุคคล หรือปรัชญาการบริหารงานที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด² แต่ผู้วิจัยกับเห็นด้วยกับนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2552) ที่ว่าการที่มรดกทางความคิดของพรรคไทยรักไทยยังคงสถานะอย่างมั่นคงในสังคมไทยเพราะส่วนหนึ่งนโยบายที่ถูกเรียกขานว่าเป็นการปฏิบัติการณ์ประชานิยมได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในชนบท

² ถ้าหากพิจารณาจากฐานคิดของ “ธนาคารกามีน” ในบังคลาเทศเราพบว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่ได้เน้นการสร้างระบบสวัสดิการชุมชนมากเท่าใดนัก อ่านเพิ่มเปรียบเทียบได้จาก สถูณี อาชวานันทกุล. (2551). Muhaammad Yunus นายธนาคารคนจน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

อีกทั้งในหลายกรณียังสามารถบรรเทาความเดือดร้อนในการต้องพึ่งพาอำนาจของกลุ่มทุนนอกระบบต่างๆ อีกด้วย ดังนั้นในขณะที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของการใช้งบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้าน และตอบสนองต่อความต้องการด้านต่างๆ ที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้นั้น อีกมุมหนึ่งเรากลับพบว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในหลายพื้นที่ถือเป็นกลไกที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างระบบสวัสดิการและการพัฒนาชุมชนขึ้นในพื้นที่ได้จริง

จากกองทุนหมู่บ้านสู่สถาบันการเงินชุมชน

หากจะกล่าวถึงองค์การการเงินชุมชนเป็นองค์การชุมชนที่มีมานานในสังคมไทย นับตั้งแต่การจัดตั้งกลุ่มเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและตามหมู่บ้านต่างๆ เช่น กลุ่มฅปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น ที่ได้ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือกันยามเจ็บไข้ได้ป่วยจนถึงเสียชีวิต และการลุกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินและความยากจนด้วยตนเองโดยมีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็น “องค์การการเงินชุมชน” ในรูปแบบต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และธนาคารหมู่บ้าน เป็นต้น ดังตัวอย่างของกลุ่มที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่รู้จักกันดีทั่วประเทศ (พุลทรัพย์สวนเมือง ตูลาพันธ์, 2548, น. 3-4)

ปัจจัยสำเร็จของกลุ่มองค์การการเงินชุมชน มีผลงานวิจัยจำนวนมากที่ได้ศึกษาปัจจัยสำเร็จของกลุ่มองค์การการเงินเหล่านี้ เช่น งานของภราดร ปรีดาศักดิ์ (2540) ศึกษากรณีกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งปัจจัยสำเร็จได้แก่ ผู้นำต้องมีความเก่ง และเสียสละซื่อสัตย์ การมีส่วนร่วม และช่วยกันตรวจสอบประเภทของกิจกรรมต่างๆ ที่กลุ่มเลือกทำ ต้องก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ขนาดของกลุ่มขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมที่ให้บริการ สภาพเศรษฐกิจของหมู่บ้าน ซึ่งมีผลต่อระดับรายได้และความสม่ำเสมอของรายได้ของสมาชิก นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยภายในที่เป็นปัจจัยด้านการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์และกองทุน ได้แก่ การตั้งเป้าหมายร่วมกันเพื่อป้องกันความแตกแยก และการจัดการที่ไม่ดีของคณะกรรมการกองทุน การจัดลำดับความสำคัญของผู้กู้ตามความจำเป็นและความเดือดร้อนเพื่อให้กองทุนตอบสนองความต้องการอย่างเต็มประสิทธิภาพ การมีวินัยในการกู้การมีระบบค้ำประกันในกลุ่ม และการจัดการความรู้ (พุทธิพันธ์ สุขพรวรรกุล, 2549)

สำหรับปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (2552, น.47) ได้ระบุถึงปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญในการก่อตั้งและพัฒนาองค์การการเงินชุมชน คือ การใช้กระบวนการจัดการความรู้โดยอาจเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์การการเงินที่มีอยู่เดิม ซึ่งทำให้องค์การการเงินชุมชนสามารถพัฒนาตัวเองไปได้ ในขณะที่เดียวกันองค์การการเงินชุมชนก็สามารถเป็นหน่วยจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนและสร้างทุนทางสังคมได้ โดยมองว่าการก้าวข้ามการยึดติดกับกรอบคิดเดิมๆ ว่า การพัฒนาองค์กรขึ้นอยู่กับผู้นำ สมาชิก กติกา เพราะปัจจัยเหล่านี้ อาจสามารถเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกได้หากมีการจัดการความรู้ที่เหมาะสม และนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆ คือ การสนับสนุนการจัดการความรู้ และการสร้างความรู้ในพื้นที่

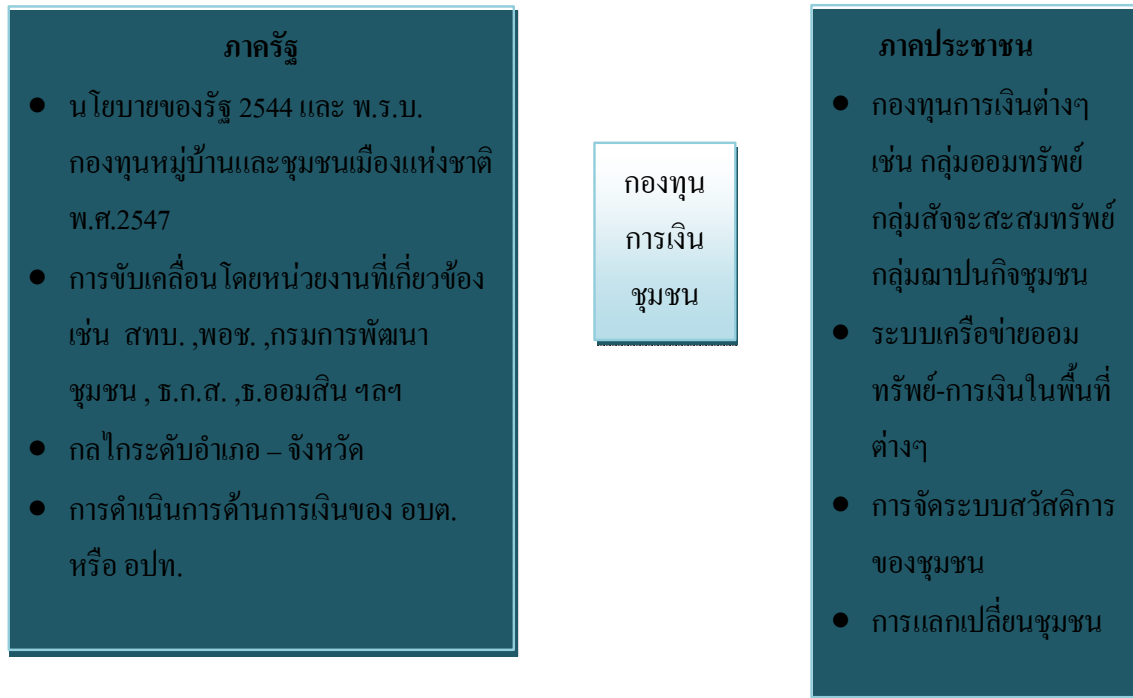
การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับการดำเนินงานด้านองค์กรการเงินในชุมชนเกิดขึ้นนับตั้งแต่นโยบายของภาครัฐที่ริเริ่มให้มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในปี 2544 และมีพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาทที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อ

1. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
2. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชน
3. รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์
4. ให้อุปถัมภ์เงินแก่กองทุนหมู่บ้านเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านนั้น

กองทุนหมู่บ้านได้กลายเป็นแหล่งรวมทุนในมิติต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วนเข้าช่วยขับเคลื่อนทำให้กองทุนได้รับการพัฒนาทั้งในด้านการบริหารจัดการ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การติดตามประเมินผล เพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันการเงินของชุมชนที่จะมีความมั่นคงอย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากต้นทุนทางสังคมด้านการเงินชุมชนในสังคมไทยจะพบว่า มีการดำเนินการสะสมทุนของตนเองมาอย่างยาวนาน ดังกรณีของ กลุ่มออมทรัพย์ของลุงอัมพร ดั่งปาน จ.สงขลา กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ของท่านพระอาจารย์สุบิน ปณีโต จ.ตราด กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นต้น ที่ชาวบ้านลุกขึ้นมาจัดการการเงินและจัดสวัสดิการชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น เมื่อรวม 2 แนวคิดและกระบวนการด้านการเงินดังกล่าวเข้าด้วยกัน จะเห็นได้ว่า กระบวนการเงินชุมชนในประเทศไทยมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยน่าจะมีองค์กรการเงินชุมชนในนิยามของกองทุนการเงินชุมชนไม่ต่ำกว่า 200,000 แห่ง³ /กองทุน มีการบริหารจัดการเงินรวมกันไม่น้อยกว่า 150,000 ล้านบาท และหากนำเงินทุนมาหมุนเวียนเพียง 5 รอบ จะเท่ากับว่าจะมีเงินมากกว่า 5 แสนล้านบาทที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจฐานรากซึ่งจะทำให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจง่ายขึ้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีศักยภาพและแนวทางการพัฒนากองทุนการเงินไปสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่มีความมั่นคงทางด้านการเงินและการจัดสวัสดิการของชุมชนได้ ดังแผนภาพต่อไปนี้

³อ้างถึงใน <http://www.108acc.com/?mo=3&art=329993> โดย สฤณี อาชวานันทกุล และการคำนวณจากกองทุนหมู่บ้าน 79,000 กว่าหมู่บ้าน ๆ ละ 1 แห่ง และมีกองทุนการเงินในรูปแบบเครดิตยูเนียน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มการเงินอื่น ๆ เช่น กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มเกษตรเพื่อการผลิต หมู่บ้านละ 3-5 กลุ่ม/กองทุน ดังนั้น จึงมีกองทุนประมาณ 200,000 แห่ง/กองทุน ทั่วประเทศ

แผนภาพแสดงการเชื่อมโยงกองทุนการเงินชุมชนของไทย



ปัญหาของการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน

ผู้วิจัยพบว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการของการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชนในทัศนะของแกนนำสถาบันการเงินชุมชนคือปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาทั้งในด้านการบริหารจัดการภายในของสถาบันการเงินชุมชน และปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และปัญหาจากความต้องการที่จะพัฒนากองทุนไปสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. ด้านผู้นำ เช่น คณะกรรมการไม่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ ระบบบัญชีที่เหมาะสมกับการขยายตัวของการทำธุรกรรมทางการเงิน ขาดทักษะการประสานงาน การติดตามข่าวสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. ด้านสำนักงานและอาคารสถานที่พบว่า มีปัญหาในด้านระบบโปรแกรมการใช้งานทางคอมพิวเตอร์ การขาดอุปกรณ์สำนักงาน ขาดอาคารสถานที่ทำการที่มีความเหมาะสมหรือถาวร ระบบการจัดเก็บเอกสารไม่มีความชัดเจน เป็นต้น
3. ด้านการบริหารจัดการ เช่น ขาดการประชาสัมพันธ์ การประชุมปรึกษาหารือ และความช่วยเหลือจากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ขาดเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครในการดำเนินการทำให้งานหรือระบบบัญชีขาดความต่อเนื่อง ขาดการติดตามประเมินและระบบการติดตามหนี้ค่าง
4. ด้านสมาชิก เช่น สมาชิกขาดการจัดการวินัยทางการเงินของตนเอง ส่วนหนึ่งมีการใช้ผิด

วัตถุประสงค์จากที่กำหนดไว้ มีการค้างการชำระหนี้ ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และขาดการประชุมหารือ

5. ด้านเงินทุน เช่น ขาดทุนหมุนเวียนในอัตราที่เหมาะสม ขาดทุนสำรองในการบริหารจัดการ ไม่มีระบบประกันความเสี่ยงด้านการเงินที่เห็นมาตรฐานแบบเดียวกัน ระบบการบัญชีเกี่ยวกับการฝาก-ถอน กู้-ยืม ยังไม่ได้มาตรฐานต่อจำนวนทุนที่เพิ่มขึ้น

6. ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่ค่อยมีเวลาในการให้คำแนะนำ ติดตามการทำงานของกองทุนในรายกลุ่ม มีเจ้าหน้าที่น้อยไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันสภาพการณ์ มาตรฐานการตรวจบัญชีการเงินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีความละเอียดจนก่อให้เกิดความสับสน

7. ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินโดยตรง ทำให้เกิดความไม่เข้าใจต่อกองทุนต่าง ๆ ขาดการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน ไม่มีระบบการประสานด้านกฎหมาย ระเบียบ เป็นต้น

สภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน

1. การวางแผนการพัฒนา โดยกระบวนการของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งว่า เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และว่ากระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดนั้น การวางแผนพัฒนาส่วนใหญ่จึงเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สถาบันการเงินชุมชนจะมุ่งเน้นใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) การสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับกองทุน สถาบันการเงิน เช่น การรับฝาก การออมเงิน การให้กู้ การลงทุน เช่น การค้าขายสินค้าชุมชนเพื่อหารายได้ของกองทุน เป็นต้น และ 2) การนำเงินไปจัดสวัสดิการและการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เช่น การสงเคราะห์ การให้ทุนการศึกษา ฅาปนกิจ การช่วยเหลือกัน และกัน เป็นต้น

2. การดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน ส่วนใหญ่ก็มุ่งเน้นการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและบรรลุประโยชน์สูงสุด ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการจัดสวัสดิการแก่ชุมชนตามที่กล่าวแล้ว โดยมีระบบการบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดโดยผ่านความคิดเห็นและความร่วมมือจากสมาชิกเป็นสำคัญ

3. การแบ่งปันผลประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน พบว่า ส่วนใหญ่มุ่งเน้นเพื่อเป็นแหล่งทุนหมุนเวียน การสร้างรายได้ให้กับสมาชิกในรูปแบบของดอกเบี้ยเงินออม

การปันผลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ และการจัดสวัสดิการแก่ชุมชน เช่น การรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นตามทีนโยบายของภาครัฐและพระราชบัญญัติกำหนดไว้ คือ เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชุมชน เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในชุมชนและเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในชุมชน แต่จะมีพิเศษนอกเหนือจากที่กล่าวบ้าง เช่น การแบ่งปันความร่วมมือ ความร่วมใจ หรือความดี เป็นต้น ซึ่งเป็นการตอบแทนในเชิงนามธรรมที่ให้ความเอื้อเพื่อต่อกัน

4. การประกันความเสี่ยง เป็นสิ่งทีนโยบายภาครัฐและชุมชนให้ความสำคัญมาก เพราะเป็นระบบทีจะช่วยให้อกองทุนและสถาบันการเงินดำเนินการต่อไปได้ ระบบความเสี่ยงทีสถาบันการเงินชุมชนส่วนใหญ่เลือกใช้ คือ การให้สมาชิกของกองทุนเป็นสมาชิกของกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ของกองทุน และธนาคารทีเกี่ยวข้องเชื่อว่าสมาชิกทีค้างชำระหนี้เสียชีวิตก็สามารทีจะนำเงินสะสมของฌาปนกิจมาชดเชยแทนจำนวนเงินทีกู้ยืมไป ส่วนการประกันความเสี่ยงในด้านทั่วไปก็ คือ การให้สมาชิกภายในกลุ่มจำนวน 3- 5 ราย ค้ำประกันการกู้ยืมของกลุ่มย่อยๆ เพื่อให้กลุ่มย่อยนั้น ช่วยกันดูแลและติดตามการค้างชำระ และเพื่อให้สมาชิกมีความรับผิดชอบในการจัดการด้านการเงินของตนเอง

5. การติดตามและประเมินผล ของกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นการติดตามในการฝากเงิน ออมเงิน การกู้ยืม และระบบบัญชี โดยจะมอบหมายให้คณะกรรมการสถาบันการเงินช่วยในการกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของสถาบันการเงิน ส่วนระบบบัญชีก็มีการรายงานส่งให้กับหน่วยงานทีเกี่ยวข้องในทุกระดับ ดังนั้น การติดตามประเมินผลของสถาบันการเงินจึงอยู่ทีการติดตามในทุกระดับตั้งในระดักองทุนชุมชนไปจนถึงหน่วยงานทีกำกับดูแลในระดัชาติ

กระบวนการพัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน

หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน หรือแม้แต่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) มีความพยายามทีจะพัฒนากองทุนชุมชนต่างๆ เป็นสถาบันการเงินชุมชน เป็นธนาคารชุมชน ตามแนวคิดการเงินเพื่อสังคมทีเกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกรวมทั้งในประเทศไทย คือ การเงินเพื่อชุมชน/คนจน หรือทีรู้จักในชื่อการเงินขนาดเล็ก (microfinance) การเงินฐานรากหรือการเงินชุมชนทีมีการดำเนินการคล้ายกับธนาคารกวิมของบังคลาเทศ การเงินชุมชนนั้นแตกต่างไปจากสถาบันการเงินในระบบทีให้บริการกับชุมชน เช่น สาขาของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในพื้นที่อำเภอต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีลักษณะและกระบวนการดำเนินการทีให้ชาวบ้านบริหารจัดการกันเอง มีคณะกรรมการองค์กรและระเบียบปฏิบัติชัดเจน ดังนั้น องค์กรการเงินทีชาวบ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการก็น่าจะเป็นการเงินชุมชนทีจะพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนต่อไป โดยกระบวนการพัฒนากองทุนหมู่บ้าน องค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินชุมชนจะต้องพิจารณาถึงระบบทีเอื้อต่อการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน

ของชุมชนและการให้สินเชื่อหรือเงินกู้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการสร้างรายได้ให้กับสมาชิกและชุมชน และเป็นกระบวนการที่ดำเนินการตามกฎหมายกึ่งรัฐกึ่งองค์กรชุมชน โดยไม่เป็นสาขาย่อยของธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน เป็นต้น

การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชนพบว่า กองทุนการเงินที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันการเงิน มี 3 รูปแบบ คือ 1) การเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่เป็นกองทุนหมู่บ้าน 2) การเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่มาจากกลุ่มกิจกรรมการเงินต่างๆ ของชุมชนและพัฒนาจนเป็นสถาบันการเงิน 3) การเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่มาจากรวมทุกกองทุนทุกประเภทที่มีในชุมชนแล้วแปรสภาพเป็นสถาบันการเงิน โดยกระบวนการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชนอาจจะมีการดำเนินการในลักษณะที่หลากหลายเพื่อประโยชน์ของชุมชนและระบบเศรษฐกิจในรากฐานที่มีใช้เป็นส่วนหนึ่งของธนาคารพาณิชย์ (ในระดับตำบลหรืออำเภอ) โดยชาวบ้านหรือชุมชนมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เช่น การเริ่มต้นจากการเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ต่อมาพัฒนาเป็นสถาบันการเงิน และจากนั้นก็อาจดำเนินการร่วมกับหรือเป็นภาคีร่วมกับธนาคารพาณิชย์อื่นๆ เช่น ธ.ก.ส. ออมสิน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และ เริ่มจากการเป็นกองทุนหมู่บ้านแล้วพัฒนาเป็นสถาบันการเงินและพัฒนาต่อจนเป็นธนาคารหมู่บ้านแห่งประเทศไทย ที่รูปแบบการบริหารจัดการคล้ายคลึงกับธนาคารในต่างประเทศ แต่มีการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ

นอกจากนั้นการส่งเสริมให้มีระเบียบและมาตรฐานของการเป็นสถาบันการเงินชุมชน ผู้วิจัยพบว่าทั้งในระดับนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและในระดับสถาบันการเงิน มีแนวทางที่สามารถกำหนดเป็นมาตรฐานของสถาบันการเงิน เช่น มาตรฐานกองทุนหมู่บ้านที่จะพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น

1. เป็นกองทุนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามพ.ร.บ.กองทุนหมู่บ้านฯ
2. เป็นกองทุนที่มีเงินออมหรือทุนสำรองบางส่วนของตนเอง
3. มีเทคโนโลยีและโปรแกรมในการบริหารจัดการ เช่น โปรแกรมบัญชีเงินฝาก

เงินออม-เงินกู้ ระบบคอมพิวเตอร์

4. มีมาตรฐานด้านการเงินและบัญชี
5. มีการขยายวงเงินกู้และระยะเวลาการชำระจากสถาบันการเงิน
6. มีการรวมกลุ่มต่างๆ เข้าในกองทุน โดยเป็นกลุ่มที่ส่งเสริมอาชีพ/รายได้ และกลุ่มที่มุ่ง

เน้นการจัดสวัสดิการชุมชน

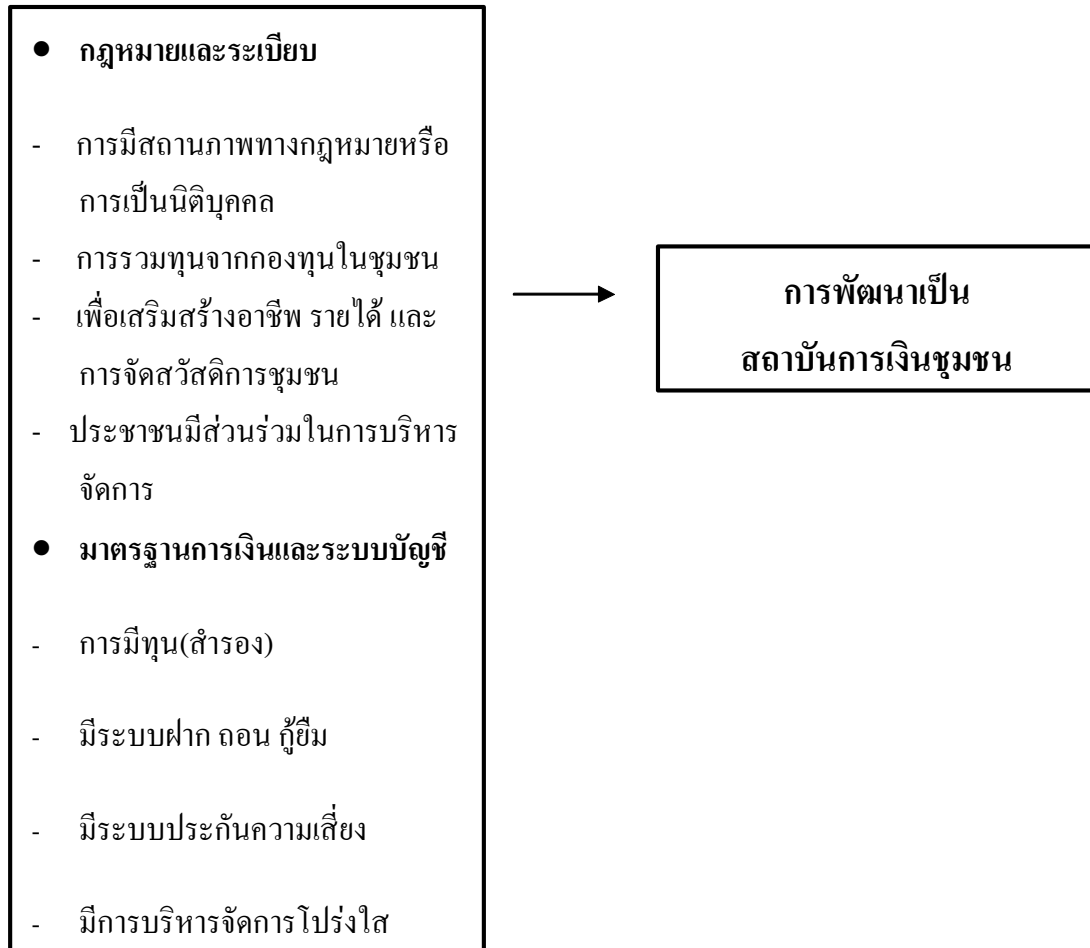
7. มีคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชนและมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลหรือตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

8. มีโครงการของกองทุนในการแก้ไขปัญหาให้กับสมาชิกและชุมชน เช่น การแก้ไขปัญหาหนี้

นอกระบบ

9. มีการรายงานผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

แผนภาพแสดงระเบียบและมาตรฐานของการเป็นสถาบันการเงินชุมชน



บทสรุป: แนวทางการพัฒนาของกองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินชุมชน

ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นไปได้ในการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน มีสองส่วนที่สำคัญคือปัจจัยภายในและภายนอก

1. ปัจจัยภายใน ได้แก่ ด้านผู้นำ เช่น การมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร มีความซื่อสัตย์ เสียสละ เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน การเป็นผู้มีภูมิรู้ ภูมิฐาน ภูมิปัญญา เป็นผู้มีความพร้อมทั้งในเรื่องครอบครัว และเรื่องส่วนตัว มีความรู้ สามารถทำงานแทนกันได้ ด้านการบริหารจัดการ เช่น การมีบุคลากร สนับสนุนในด้านการบัญชี คอมพิวเตอร์ การเงินการ-ธนาคาร การจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ มีการประชุมทุกเดือน มีแบบแผนที่สามารถปฏิบัติได้จริง มีการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก มีกฎระเบียบมีความชัดเจน มีสถานที่ดำเนินการที่ถาวร เป็นต้น

2. ปัจจัยภายนอก เช่น การสนับสนุนด้านการเงิน ทุนดำเนินการ ความรู้ด้านบัญชี ระบบคอมพิวเตอร์ การให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบมีการสร้าง

เครือข่ายของกองทุนและสถาบันการเงินกับภาครัฐ และธนาคารพาณิชย์ การเชื่อมโยงเครือข่ายระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้หากต้องการให้การพัฒนาดังกล่าวบรรลุความยั่งยืนนั้นกองทุน/สถาบันการเงินควรสร้างกลไกการทำงานที่สามารถส่งเสริมให้เกิดผลกระทบต่อไปอีกในหลายประเด็น เช่น การจัดทำหรือมีกฎ ระเบียบ กติกา ของกองทุนและสมาชิกที่เหมาะสม จำนวนเงินออมของสมาชิก ผู้บริหาร/คณะกรรมการมีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการ มีการแบ่งปันผลประโยชน์และการจัดสวัสดิการแก่ชุมชน กล่าวคือ ถ้าหากมีการบริหารจัดการที่ดี และผู้นำที่เหมาะสมแล้ว กระบวนการขับเคลื่อนการเงินในระดับชุมชนย่อมมีความยั่งยืนเกิดขึ้นได้

ท้ายที่สุดผู้วิจัยได้สรุปแนวทางที่ภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติควรพิจารณาในเชิงนโยบายเพื่อเป็นกลไกในการผลักดันให้กองทุนหมู่บ้านมีความเข้มแข็งในทุกมิติและสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้

1. จากผลการศึกษาที่พบว่า กองทุนและสถาบันการเงินชุมชนในสังคมไทยนั้นมียากฐานมาจากการช่วยเหลือพึ่งพากัน มีการออมทรัพย์และภาครัฐก็ให้การสนับสนุนผ่านกองทุนหมู่บ้าน จนกระทั่งปัจจุบันองค์กรการเงินชุมชนมีไม่ต่ำกว่า 200,000 แห่ง/กองทุน มีการบริหารจัดการเงินรวมกันไม่น้อยกว่า 150,000 ล้านบาท และหากนำเงินทุนมาหมุนเวียน 5 รอบ ก็จะเท่ากับว่าจะมีเงินมากกว่า 5 แสนล้านบาทที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจฐานราก ดังนั้น ภาครัฐในระดับนโยบายจะต้องดำเนินการส่งเสริมและพัฒนากองทุนและสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง เช่น การเพิ่มทุนให้กับกองทุนที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่มีความมั่นคง ซึ่งจะทำให้การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาคให้ดีขึ้น

2. ภาครัฐควรให้ความสนใจกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินเพื่อชุมชน/หรือการเงินเพื่อคนจนที่รู้จักในชื่อการเงินขนาดเล็กหรือ (microfinance) การเงินฐานรากหรือการเงินชุมชนที่มีการดำเนินการคล้ายกับธนาคารกสิกรรมของบังคลาเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งการระบบการเงินชุมชนดังกล่าวในการสร้างอาชีพ รายได้ และการจัดสวัสดิการชุมชน

3. ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับองค์กรการเงินชุมชน ที่มีระบบการจัดการที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานของชุมชนและการให้สินเชื่อหรือเงินทุนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการสร้างรายได้ให้กับสมาชิกและชุมชน โดยพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

4. ควรส่งเสริมธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน ให้ดำเนินการสนับสนุนหรือเป็นพี่เลี้ยงในการดูแล กำกับ ให้อุ่นหรือจัดการในมิติอื่นๆ ให้กับกองทุนการเงินชุมชน โดยมุ่งเน้นการจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยยึดหลักการที่สอดคล้องกับกระบวนการภาคประชาชน ที่ไม่ให้ถูกครอบงำโดยภาครัฐ เช่น การให้กองทุนเป็นอิสระ โดยไม่ถือกองทุนชุมชนเป็นสาขาย่อยของธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน

5. ควรมีการพัฒนากระบวนการและรูปแบบธุรกรรมการเงินของสถาบันการเงินชุมชน โดยผ่านการกำหนดกฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และการสนับสนุนให้สถาบันการเงินชุมชนกำหนดระเบียบของตนเองในด้านต่างๆ เช่น การออม-ฝากการกู้และการให้กู้ การจัดผลประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการ และการบริหารจัดการกองทุน เป็นต้น

6. ภาครัฐควรมีการจัดระบบและมหกรรมการเงินชุมชนเพื่อสร้างเครือข่ายการเงินชุมชนให้เป็นที่ยอมรับที่เชื่อมกับธนาคารพาณิชย์และกองทุนของภาครัฐอื่น ๆ

เอกสารอ้างอิง

- ธีรยุทธ บุญมี. (2548). *การประเมินภาพรวมเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมือง หลังวิกฤตเศรษฐกิจ*. สืบค้นจาก <http://www.thaicivicnet.com/theerayut.htm>
- เถียรชัย ณ นคร พระมหาสุทนต์ อาภากร (อบอุณ) และ สายชล ปัญญชิต. (2553). *ความเป็นไปได้ในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2552). *รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- พุทธิพันธ์ สุขพรวรรกุล. (บรรณาธิการ). (2549). *ภูมิปัญญาเศรษฐกิจพอเพียง*. นนทบุรี: โครงการชุมชนเป็นสุขภาคตะวันตก.
- พูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์. (2548). *องค์การเงินชุมชน วินัยและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- ไพศาล วิมลรัตน์. (2550). *ผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อการพัฒนาชนบทไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภราดร ปรีดาศักดิ์ . (2540). *บทบาทสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มออมทรัพย์ที่มีต่อตลาดเงินในชนบทไทย*. ใน เอกสารฉบับที่ 4 ประกอบการประชุมเรื่องความยั่งยืนทางการเงินในชนบทของประเทศไทย และบทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร วันที่ 12 พฤศจิกายน 2540 ณ ตึก ESCAP. กรุงเทพฯ: กองวิชาการ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.
- วันทนี วาสิกะสิน สุรางรัตน์ วศินารมณ และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2550). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถณี อาชวานันทกุล. (2551). *Muhaammad Yunus นายธนาคารคนจน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2553). *ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน (SML) : วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในมุมมองการเมือง*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารสารวิทยบริการ

การพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินชุมชนฯ

ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๕

สายชล ปัญญชิต

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ นายสายชล ปัญญชิต
 วันเดือนปีเกิด 28 พฤศจิกายน 2528
 อายุ 26 ปี
 การศึกษา ปริญญาตรี: ศิลปศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (การพัฒนาชุมชนเมือง)
 ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 ปริญญาโท: สังคมวิทยามหาบัณฑิต (สังคมวิทยา)
 ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 อาชีพปัจจุบัน นักวิจัยอิสระ และ อาจารย์พิเศษภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 ที่อยู่ 74/155 ซอยรามอินทรา 74 เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร 10230
 Email-address: yo4332@hotmail.com, yo4332@gmail.com
