



เพื่อการใช้อ้างอิง
จัดทำโดย
สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย
การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๒ (รอบที่ ๒)
วันศุกร์ที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔
มหาวิทยาลัยรังสิต

บรรณาธิการโดย
ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร ชำรงลักษณะ
ดร. ณิชภัทร์ ริกวงศ์วาน
นางสาว มณีชัชวาล มณีศรี

หมายเหตุ: ข้อคิดเห็นในเนื้อหาบทความหรือเอกสารที่นำมาเผยแพร่ในวารสารนี้เป็นของผู้เขียนแต่ผู้เดียวไม่มีความเกี่ยวข้องกับสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แต่อย่างใด



ศักยภาพการบริหารการเงินการคลังกองทุนหมู่บ้าน จังหวัดนครศรีธรรมราช

Potential in Fiscal Management of Village Fund

Nakhon Si Thammarat Province

ปลาเดช เฉลยกิตติ^๑, วิลาสลักษ์ณ์ สมศักดิ์^๒, ทวีพร นาคา^๓ และชัชฎาภรณ์ บุญชูวงศ์^๔

Paladej Chaloeykitti^๑, Wilaslak Somsak^๒, Taweeporn Naka^๓ and Chatchadaporn Boonchuwong^๔.

บทคัดย่อ

การศึกษามีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินศักยภาพ สภาพและสาเหตุของปัญหาและจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการการเงินการคลังของกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์ โดยใช้ข้อมูลตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่งจนถึงธันวาคม ๒๕๖๓ กลุ่มตัวอย่างได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน จำนวน ๑๗๖ คน

ผลการศึกษา พบว่า ในภาพรวมกองทุนหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่างมีศักยภาพการบริหารในระดับสูงค่อนข้างต่ำ ด้านที่มีศักยภาพสูงสุดได้แก่ การกู้เงินนำไปใช้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน ด้านจำนวนสมาชิกของกองทุน การจัดการไม่ให้มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การสนับสนุนให้สมาชิกมีการออม และผลประกอบการที่มีกำไร ตามลำดับ สำหรับศักยภาพในระดับปานกลางค่อนข้างสูงได้แก่การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และศักยภาพในระดับต่ำได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากรที่ใช้ในการบริหาร และการสนับสนุนกิจกรรมด้านสังคม ในด้านปัญหาและสาเหตุพบว่า ในด้านการบริหารจัดการทั่วไป มีโครงสร้างและระดับการบังคับบัญชาที่ใหญ่หลายขั้นตอน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากโดยหน่วยงานเกือบทั้งหมดเหล่านี้ไม่มีอำนาจสั่งการตามกฎหมาย ในด้านการเงินการคลังมีแต่รายจ่ายค่าสาธารณูปโภค ไม่มีรายจ่ายด้านเงินเดือนค่าจ้างบุคลากร รายรับมีเพียงงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เป็นครั้งคราว สำหรับรายได้จากดอกเบี้ยมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการในการกู้ยืมของสมาชิก

ผู้ศึกษาได้เสนอแนะโดยการปรับโครงสร้างการบังคับบัญชาใหม่ การมีหน่วยงานเฉพาะเป็นพี่เลี้ยงในการพัฒนาศักยภาพของแต่ละกองทุนอย่างเป็นรูปธรรม การสนับสนุนให้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาสถานะกองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนขนาดเล็กและการแก้ไข พรบ.กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และระเบียบที่ได้ประกาศใช้ทุกฉบับ ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะดังกล่าว

คำสำคัญ: การเงินการคลัง, กองทุนหมู่บ้าน

^๑ปลาเดช เฉลยกิตติ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ผู้เชี่ยวชาญสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)

^๒วิลาสลักษ์ณ์ สมศักดิ์, ดร., อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้

^๓ทวีพร นาคา, ดร., อาจารย์ประจำสาขาวิชาการจัดการนวัตกรรมการธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้

^๔ชัชฎาภรณ์ บุญชูวงศ์, อาจารย์ประจำสาขาวิชาการบัญชี คณะวิทยาการจัดการ วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้



Abstract

The study had objectives to assess potential, the conditions and causes of the problem and make recommendations to increase the potential for financial management of village funds in Nakhon Si Thammarat province. This study was a qualitative research based on the study of documents, observation and interview using data from the first day of each village funds' registration until December ๒๐๒๐. The sample consisted of ๑๗๖ people related to ๑๕ village funds in Nakhon Si Thammarat province.

The results of the study found that, in overall view, the sample of village funds had a high level of management potential. The areas with the highest potential were: The loan was used according to the intent and purpose of the fund establishment, in terms of the number of members of the fund, managing non-performing debt, encouraging members to save and profitable operating results, respectively. For the medium potential was management in accordance with the principles of good governance. For low potential was shortage of administrative resources and lack of supporting social activities. In terms of problems and causes, it was found that in general management there was a large structure and high level of command and a number of entities involved, for which all of them having no legal mandate. In terms of finance, there are only utility expenses, no salary expenditure on personnel wages. Revenues were only budgeted by the state from time to time. The interest income was very small compared to the borrowing needs of the members.

The researchers recommendations by restructuring the commanding structure, having a specific agency to mentor in developing the potential of each fund in a concrete way, supporting the adoption of modern technology for their administration. Development of village fund status to be a small community financial institution and correction National Village and Urban Community Fund Act, B.E.๒๕๔๗ to be consistent with the aforementioned recommendations.

Keywords: Fiscal, Village Fund.



๑. บทนำ

๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้พัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ เริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ ๘ สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าในด้านการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชากรที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะด้านรายได้ระหว่างชุมชนเมืองและชนบทไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้นสวนทางกับนโยบาย ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ ๙ (๒๕๕๕-๒๕๕๙) ได้กำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจแก่ชนบทในการเสริมสร้างจิตสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น โดยให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน และเป็นที่มาของการจัดให้มีโครงการกองทุนหมู่บ้านในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับนโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค สำหรับกองทุนหมู่บ้านเริ่มแรกได้มีพระราชกำหนดกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(องค์การมหาชน) เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้หมู่บ้านสามารถดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองแล้วแต่พื้นที่ โดยในเบื้องต้นรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรเงินงบประมาณให้กองทุนที่จัดตั้งและขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนเรียบร้อยแล้วกองทุนละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และให้กรรมการกองทุนในแต่ละหมู่บ้านทำการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองของตนเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนใช้หมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ การสร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน การสร้างสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบการบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง สร้างการเรียนรู้และพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลได้เพิ่มงบประมาณแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีความพร้อมและประสงค์ต้องการเพิ่มเงินหมุนเวียนในกองทุนอีกกองทุนละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ณ ปี ๒๕๖๒ จำนวนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งประเทศมีจำนวน ๗๙,๕๙๘ กองทุน จำแนกเป็นกองทุนหมู่บ้าน ๗๕,๓๓๒ กองทุน กองทุนชุมชนเมือง ๓,๕๒๘ กองทุน และกองทุนชุมชนทหาร ๗๓๓ กองทุน แต่ละกองทุนได้รับอนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบันรวมกันแล้วอยู่ในช่วง ๒,๐๐๐,๐๐๐-๒,๔๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีหน่วยงานของรัฐดำเนินการประเมินประสิทธิผลของการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเหล่านี้เป็นระยะ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภา เป็นต้น ผลการประเมินในภาพรวมพบว่า



ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนลดลงอย่างต่อเนื่อง และแนวโน้มหนี้ค้างชำระจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ถึงแม้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ) จะจัดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่จำนวน ๑๓ เขตกระจายอยู่ทั่วภูมิภาค และจัดให้มีกลไกในการควบคุมการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแต่ละแห่ง แต่เนื่องจากกำลังอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อย และตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนดให้กองทุนหมู่บ้านมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาทำได้ไม่เต็มที่ ทำหน้าที่ได้เพียงหน่วยงานให้คำปรึกษาและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในลักษณะโครงการพัฒนาท้องถิ่น เช่น โครงการประชารัฐ เป็นต้น การเรียกตรวจสอบเอกสารทางการเงินการคลังของกองทุนทำได้ยาก เพราะกองทุนหมู่บ้านเกือบทั้งหมดทำการจัดบันทึกด้วยมือ ไม่มีความรู้ทางด้านบัญชีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งขาดอุปกรณ์และไม่มีควมชำนาญในการใช้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์อีกด้วย ในอนาคตปัญหาเหล่านี้อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพน้อยลงและหนี้เสียเพิ่มมากขึ้น จะมีผลกระทบต่อปรัชญาและวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากด้วยการพัฒนาและพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ อันจะนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประเทศได้ในที่สุด

จังหวัดนครศรีธรรมราช มีกองทุนที่ได้รับการอนุมัติและขึ้นทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วจำนวน ๑,๕๒๔ กองทุน จำแนกเป็นกองทุนหมู่บ้าน ๑,๔๖๘ กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง ๕๖ กองทุน และโดยที่อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ภายใต้เครือข่ายโปรแกรมสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการประเมินประสิทธิภาพเบื้องต้นการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อนำข้อมูลและสภาพปัญหาต่างๆมาพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมร่วมกับนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาร่วมใช้ในอนาคต นอกจากจะช่วยในการบริหารจัดการกองทุนของคณะกรรมการกองทุนให้สะดวกรวดเร็วแล้ว ยังช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้โดยง่าย และทันต่อความต้องการใช้งาน และผู้มารับบริการจะได้รับการบริหารที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพและความพึงพอใจมากกว่าในอดีต

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อประเมินศักยภาพในการบริหารการเงินการคลังกองทุนหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๕ กองทุน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช

๑.๒.๒ เพื่อประเมินสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา ในการบริหารการเงินการคลังกองทุนหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๕ กองทุน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช

๑.๒.๓ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา และแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของกองทุนหมู่บ้าน ในการบริหารการเงินการคลังกองทุนหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๕ กองทุน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช



๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๓.๑ ทราบศักยภาพของกองทุนหมู่บ้าน ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ของกองทุนหมู่บ้าน ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดนครศรีธรรมราช

๑.๓.๒ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขสาเหตุของปัญหา จะช่วยให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในอนาคต สามารถบรรลุเจตนารมณ์และจุดประสงค์ของการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๓.๓ ผลจากการวิจัยสามารถนำไปปรับใช้กับการเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองอื่นๆได้

๑.๔ ขอบเขตการศึกษา

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองนครศรีธรรมราช และแต่ละกองทุนจะประกอบไปด้วย ประธานกองทุน เลขานุการกองทุน เภรัญญิก กรรมการกองทุน ผู้ตรวจบัญชีกองทุน ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน ๑๕ กองทุน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านบ้านชะอวด, บ้านบางน้อย, บ้านลาไม, บ้านควนวัดใหม่, บ้านวังฮ่อง, บ้านเหนือคลอง, บ้านไสหินตั้ง, บ้านบนควน, บ้านต้นซาง, บ้านควนพิศิษฐ์, บ้านปากมิน, บ้านตลาดจันดี, บ้านวังขวาง, บ้านทุ่งพลี และบ้านหนองตรุด จำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๗๖ คน

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านเนื้อหาในการศึกษา

๑.๓.๒.๑ ศึกษาศักยภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน ในจังหวัด นครศรีธรรมราช

๑.๓.๒.๒ ศึกษาปัญหาและสาเหตุการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน ใน จังหวัดนครศรีธรรมราช

๑.๓.๒.๓ ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านเวลาในการศึกษา

ระยะเวลาในการศึกษา ทำการศึกษาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านทั้ง ๑๕ กองทุน ตั้งแต่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับกองทุน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทครั้งแรก จนถึงธันวาคม ๒๕๖๓



๑.๕ นิยามศัพท์

กองทุนหมู่บ้าน หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชน ตามคำจำกัดความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. ๒๕๔๗ ในจังหวัดนครศรีธรรมราช และขึ้นทะเบียนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ได้รับการคัดเลือกโดยคนในหมู่บ้านหรือชุมชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ของจังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน ๑๕ กองทุน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านบ้านชะวอด บ้านบางน้อย บ้านลาไม บ้านควนวัดใหม่ บ้านวังซ้อง บ้านเหนือคลอง บ้านไสหินตั้ง บ้านบนควน บ้านต้นซาง บ้านควนพิศิษฐ์ บ้านปากมื่น บ้านตลาดจันดี บ้านวังขวาง บ้านทุ่งพลี และบ้านหนองตรุด

กองทุน หมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้าน เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ศักยภาพ หมายถึง ความสามารถสูงสุดที่กองทุนหมู่บ้านหนึ่งๆจะสามารถปฏิบัติได้สูงสุด ถ้าได้รับการสอน อบรม พัฒนา ด้วยเครื่องมือหรือวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้อง

การเงินการคลัง หมายถึง การรับ-จ่าย เก็บรักษา และการบริหารกองทุน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองทุนหมู่บ้านตามที่กฎหมายกำหนด โดยรายได้ ได้แก่ เงินอุดหนุนแก่กองทุนหมู่บ้านตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้าน สำหรับรายจ่ายได้แก่รายจ่ายทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการรับ-จ่าย เก็บรักษาและบริหารกองทุน

๑.๖ กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดการวิจัย

จากกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาเริ่มจากการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านการเงินการคลัง การบริหารจัดการ และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่างๆ จะนำไปสู่การค้นหาสาเหตุของปัญหาเหล่านั้นในด้านต่างๆ ทำให้สามารถประเมินและอธิบายศักยภาพความสามารถของกองทุนหมู่บ้านได้ และเป็นแนวทางให้ผู้วิจัยกำหนดวิธีการในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาต่างๆ และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านเพื่อให้มีศักยภาพสูงสุดในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามที่พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ระบุไว้



๒. วิธีการศึกษา

ในการศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

๒.๑ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาได้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน จำนวน ๑๒๐ คน ผู้ตรวจสอบบัญชีกองทุนหมู่บ้านที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน ๔ คน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เขต ๙ ประจำศูนย์ประสานงานจังหวัด นครศรีธรรมราช จำนวน ๒ คน และประชาชนแต่ละหมู่บ้านที่เป็นสมาชิกกองทุน โดยการเลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำแนกกลุ่มตัวอย่างเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ผู้ดำรงตำแหน่งประธาน เลขาธิการ เภรัญญิก และกรรมการ ในคณะกรรมการแต่ละกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน จำนวน ๑๒๐ คน

กลุ่มที่ ๒ ผู้ตรวจสอบบัญชีกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน ๔ คน และเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ประสานงาน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เขต ๙ จำนวน ๒ คน

กลุ่มที่ ๓ สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน จำนวน ๕๐ คน

๒.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการรวบรวมข้อมูล ดำเนินการดังนี้

๒.๒.๑ การค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ ตำรา งานวิจัย และสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต

๒.๒.๒ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม ในการประชุมคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านต่างๆ และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารกองทุนของแต่ละกองทุนหมู่บ้าน

๒.๒.๓ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นการสัมภาษณ์ทั้งแบบมีโครงสร้าง ๕ ส่วน โดยส่วนที่ ๑ เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ส่วนที่ ๒ สภาพปัญหาของกองทุน ส่วนที่ ๓ สาเหตุที่คิดว่าเป็นต้นเหตุของปัญหา ส่วนที่ ๔ ความคิดเห็นที่ต้องการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้มีศักยภาพสูงขึ้น และส่วนที่ ๕ เรื่องอื่นๆที่กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเพิ่มเติม

๒.๓ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ตามกรอบแนวคิดที่ได้ศึกษาไว้ โดยจะทำการวิเคราะห์ตามประเด็นที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้

สำหรับการประเมินศักยภาพของกองทุนหมู่บ้าน จะปรับปรุงจากเกณฑ์การประเมินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้ในการประเมินคุณภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดังตารางที่ ๑



รายการ	ระดับ AAA	ระดับ AA	ระดับ A
๑. ดานเงินกู	ชำระคืน ๙๐% ขึ้นไป	ชำระคืน ๘๐-๙๐%	ชำระคืนต่ำกว่า ๘๐%
๒. ด้านเงินออม	ออมสม่ำเสมอ ๘๐% ขึ้นไป	ออมสม่ำเสมอ ๖๐-๘๐%	ออมสม่ำเสมอต่ำกว่า ๖๐%
๓. ผลประกอบการ	กำไร	เทาทุน	ขาดทุน
๔. หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้	ไม่มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้	มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ แต่อยู่ในระหว่างไกล่เกลี่ย หรือดำเนินคดีในศาล	มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และไม่ได้ดำเนินการใดๆ เลย
๕. การใช้จ่ายเงินตาม วัตถุประสงค์	สมาชิกร้อยละ ๘๐ ขึ้นไป	สมาชิกร้อยละ ๗๐-๘๐	สมาชิกต่ำกว่าร้อยละ ๗๐
๖. ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร	บริหารจัดการตามหลัก ธรรมาภิบาลส่วนใหญ่	ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็น บางครั้ง	ใช้น้อยมาก ส่วนใหญ่ให้ ประธานเป็นผู้ตัดสินใจ
๗. ทรัพยากรที่มี	บุคลากรและอุปกรณ์มีความ พร้อมร้อยละ ๘๐ ขึ้นไป	บุคลากรและอุปกรณ์มี ความพร้อมร้อยละ ๖๐- ๘๐	บุคลากรและอุปกรณ์มี ความพร้อมน้อยกว่าร้อยละ ๖๐
๘. ดานสังคม	-มีกองทุนสัจจะออมทรัพย์ -กองทุนสวัสดิการและมีการ เบิกจ่าย - มีสมาชิกเพิ่มขึ้น - สมาชิกมากกว่าร้อยละ ๘๐ มีส่วนรวมกิจกรรม กองทุนหมู่บ้าน	-มีกองทุนสัจจะออมทรัพย์ -มีกองทุนสวัสดิการแต่ ยังไม่มีการเบิกจ่าย - มีสมาชิกเทาเดิม - สมาชิกมากกว่าร้อยละ ๕๐ เขารวมกิจกรรม กองทุนหมู่บ้าน	-มีกองทุนสัจจะออมทรัพย์ -ไม่มีกองทุนสวัสดิการ - สมาชิกลดลง - สมาชิกเขารวมใน กิจกรรมกองทุนหมู่บ้าน น้อยกว่าร้อยละ ๕๐

ที่มา: ปรับปรุงจากเกณฑ์การประเมินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของธนาคารแห่งประเทศไทย. ๒๕๕๐.

ตารางที่ ๑ เกณฑ์ที่ใช้กำหนดระดับศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านที่ใช้ในการศึกษา

ในการกำหนดระดับคะแนนศักยภาพ กำหนดไว้ดังนี้

ผลการประเมิน AAA คะแนนที่ได้ = ๓

AA คะแนนที่ได้ = ๒

A คะแนนที่ได้ = ๑

นำคะแนนทั้งหมดหาค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก โดยกำหนดเกณฑ์การแปลผลดังนี้

ระดับคะแนนเฉลี่ย ๒.๕๑-๓.๐๐ แปลผล ศักยภาพสูง

ระดับคะแนนเฉลี่ย ๒.๐๑-๒.๕๐ แปลผล ศักยภาพปานกลาง

ระดับคะแนนเฉลี่ย ๒.๐๐ หรือต่ำกว่า แปลผล ศักยภาพต่ำ



๓. ผลการศึกษา

๓.๑ การประเมินศักยภาพกองทุนหมู่บ้าน

ในการประเมินศักยภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านในด้านต่างๆ ได้ผลตามตารางที่ ๒

รายการ	ความถี่การประเมินศักยภาพ			คะแนน	แปลผล
	AAA	AA	A	เฉลี่ย	
๑. ด้านเงินกู้	๑๓	๒	๐	๒.๘๗	สูง
๒. ด้านเงินออม	๑๒	๒	๑	๒.๗๓	สูง
๓. ผลประกอบการ	๑๑	๒	๒	๒.๖๐	สูง
๔. การจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้	๑๓	๑	๑	๒.๘๐	สูง
๕. การใช้เงินตามวัตถุประสงค์	๑๓	๒	๐	๒.๘๗	สูง
๖. ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร	๑๐	๒	๓	๒.๔๗	ปานกลาง
๗. ทรัพยากรที่มี	๑	๑๒	๒	๑.๙๓	ต่ำ
๘. ด้านสังคม	๐	๑๓	๒	๑.๘๗	ต่ำ
			เฉลี่ยรวม	๒.๕๒	สูง

ตารางที่ ๒ ผลการประเมินศักยภาพในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน จังหวัดนครศรีธรรมราช

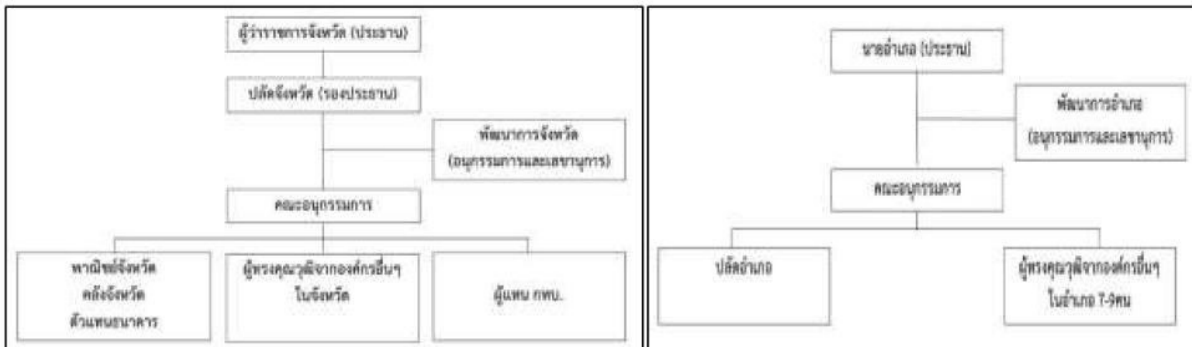
ตารางที่ ๒ แสดงผลการประเมินศักยภาพของกองทุนหมู่บ้าน ๑๕ กองทุน ของจังหวัดนครศรีธรรมราช ในด้านต่างๆ ในภาพรวมมีศักยภาพในระดับสูงค่อนข้างต่ำ (๒.๕๒) ศักยภาพที่มีคะแนนในระดับสูง ได้แก่ การที่สมาชิกกู้เงินจากกองทุนและนำไปใช้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน (๒.๘๗) และด้านการที่สมาชิกกู้เงินจากกองทุนในระดับสูง (๒.๘๗) รองลงมาได้แก่การบริหารจัดการไม่ให้มีหนี้เสียหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เกินกว่า ๙๐วัน (๒.๘๐) การสนับสนุนให้สมาชิกมีการออมโดยจัดตั้งกองทุนสัจจะ (๒.๗๓) และผลประกอบการของกองทุนที่มีกำไร (๒.๖๐) สำหรับศักยภาพในระดับปานกลางค่อนข้างสูงได้แก่การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (๒.๔๗) และศักยภาพในระดับต่ำได้แก่ ทรัพยากรต่างๆที่ใช้ในการบริหารจัดการ (๑.๙๓) และการสนับสนุนกิจกรรมด้านสังคม (๑.๘๗)



๓.๒ ปัญหาและสาเหตุด้านโครงสร้างการบริหาร

๓.๒.๑ ด้านกฎหมายและกฎระเบียบ

ปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ทำให้กองทุนหมู่บ้านขาดการพัฒนาศักยภาพอย่างเป็นระบบ และไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการสนับสนุนอย่างเต็มที่ สาเหตุเกิดจากในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยพร.กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบที่ประกาศใช้ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน ๑๗ ฉบับ รวมประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นต้นสังกัดของกองทุนหมู่บ้าน จำนวน ๕ ฉบับ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ โครงสร้างการบริหารที่ใหญ่และซับซ้อนและมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไม่มีอำนาจในการสั่งการ และไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกองทุนหมู่บ้านแต่อย่างใด ดังการสรุปในภาพที่ ๒ ภาพที่ ๓ และตารางที่ ๓



ที่มา:สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ภาพที่ ๒ โครงสร้างและระดับการบังคับบัญชาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัดและระดับอำเภอ



ที่มา:ธนาคารแห่งประเทศไทย



ภาพที่ ๓ โครงสร้างองค์กรเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศ

มีอำนาจกำกับดูแล	มีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ	ไม่มีหน้าที่และไม่มีอำนาจ
สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและศูนย์ประสานงานประจำจังหวัด	- คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนระดับจังหวัดและระดับอำเภอ - กรมพัฒนาชุมชนและสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดและอำเภอ	เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านแต่ละจังหวัดและระดับภาค

ตารางที่ ๓ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ ๒ เป็นโครงสร้างคณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งไม่มีอำนาจในการสั่งการ แต่กฎหมายระบุให้มีหน้าที่ในการดูแลให้คำปรึกษาแนะนำ และสนับสนุนงบประมาณในกิจกรรมบางอย่าง เช่น การพัฒนาบุคลากร เป็นต้น จัดทำงบประมาณ รวบรวมรายงาน รวมถึงกรมพัฒนาชุมชนและพัฒนาชุมชนระดับจังหวัดและอำเภอไม่มีอำนาจสั่งการ แต่มีหน้าที่ต้องคอยให้ความช่วยเหลือตามที่กองทุนหมู่บ้านร้องขอและงานที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย เพราะช่วงเริ่มต้นไม่มีหน่วยงานดูแลเป็นการเฉพาะ จึงมอบหมายให้กรมพัฒนาชุมชนดูแลกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศ และตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นมาดูแลในภายหลัง แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างตามที่ได้แสดงในภาพที่ ๒ แต่อย่างใด ทำให้เมื่อกองทุนมีปัญหาหรือต้องการพัฒนาจึงไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลเป็นการเฉพาะ ถึงแม้ต่อมาจะมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีสถานะเป็นองค์กรมหาชน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ได้แต่เพียงดูแล ให้การสนับสนุน จัดสรรงบประมาณสนับสนุนเป็นระยะๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นครั้งคราว ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดให้กองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีกฎระเบียบของแต่ละกองทุนที่จัดทำขึ้นโดยสมาชิกกองทุนนั้นๆ เมื่อมีปัญหาใดๆ สามารถดำเนินการแก้ไขภายใต้มติของสมาชิกกองทุนนั้นๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สำหรับเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านแต่ละจังหวัดและแต่ละภาค ตามโครงสร้างที่แสดงในภาพที่ ๓ ไม่มีอำนาจและบทบาทใดๆ ไม่สามารถสั่งการต่อกองทุนหมู่บ้านได้ ทำได้เพียงเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในประโยชน์โดยรวมของจังหวัดเท่านั้น ดังการสรุปบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรเหล่านี้ในตารางที่ ๓

๓.๒.๒ ด้านบุคลากร

ด้านบุคลากรที่ใช้ในการบริหารกองทุนหมู่บ้าน พบว่าจะให้กรรมการที่ได้รับการคัดเลือกปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดโดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งเหรียญกษาปณ์ ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการด้านการฝาก-ถอน-กู้ และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเงินของกองทุนทั้งหมด รองลงมาคือเลขานุการทำหน้าที่ด้านอื่นๆ ที่เหลือของกองทุนและเป็นผู้ช่วยเหรียญกษาปณ์ในบางโอกาส โดยไม่มีการจ้างบุคคลภายนอกแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละกองทุนมีจำนวนสมาชิกไม่มาก มากที่สุดของกลุ่มตัวอย่าง ๒๓๖ ราย น้อยสุด ๑๘๖ ราย ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างมี ๑ กองทุนให้บริการฝาก-ถอน-กู้ ประชุมคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนเพียงปีละครั้ง บางกองทุนเปิด



ให้บริการธุรกรรมต่างๆเดือนละครั้งวัน อีกประการหนึ่งกองทุนไม่มีรายได้จากภายนอกและกำไรที่เกิดจากดอกเบี้ยไม่เพียงพอที่จะจัดจ้างพนักงานเพิ่มเติมได้ เพราะรายได้หลักมาจากเงินสนับสนุนที่รัฐจ่ายให้เป็นครั้งคราวและเป็นการจ่ายครั้งเดียว เมื่อเงินจำนวนดังกล่าวถูกใช้ไปแล้ว ธุรกรรมที่เหลือจะเป็นเรื่องการจ่ายเงินกู้เป็นหลัก ถึงแม้จะมีธุรกรรมด้านอื่น เช่น กองทุนสัจจะ กองทุนฌาปนกิจ ก็มีความถี่ไม่มาก ปัญหาด้านบุคลากรคือการขาดความรู้ความชำนาญในทุกด้านโดยเฉพาะด้านการเงินการบัญชีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดความบกพร่องในการปฏิบัติงานเรื่อยๆ เช่น สัญญาการกู้เงินไม่สมบูรณ์ จัดทำบัญชีตามหลักบัญชีไม่ได้ ใช้การบันทึกบัญชีอย่างง่าย บางกองทุนมีสมุดคู่ฝาก บางกองทุนใช้เพียงการจดบันทึกและเซ็นรับ-จ่ายในสมุดบันทึกเท่านั้น สาเหตุมาจากการขาดการฝึกอบรมอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้จะมีธนาคารออกเงินและธนาคารเกษตรและสหกรณ์เข้ามาแนะนำความรู้ด้านการเงินการคลังให้แก่บางกองทุนแต่ไม่ต่อเนื่อง อีกประการผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกองทุนทุกคนมีอาชีพประจำของตนเองด้วย ทำให้มีข้อจำกัดด้านเวลาร่วมด้วย

๓.๒.๓ ด้านสถานที่และโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านอาคารสถานที่ พบว่า กองทุนหมู่บ้าน ๑๐ ใน ๑๕ กองทุนของกลุ่มตัวอย่าง ไม่มีสำนักงานของกองทุนเป็นการเฉพาะ แต่ใช้อาคารสถานที่ส่วนกลางของหมู่บ้านเป็นครั้งคราว เช่น ศาลาประชาคมของหมู่บ้าน สถานที่ของกลุ่มแม่บ้านหรือวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่ หรือใช้พื้นที่ประกอบอาชีพของกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นสถานที่ทำการของกองทุนหมู่บ้านนั้นๆ สำหรับกองทุนที่เหลือไม่มีเป็นสำนักงานอย่างเป็นทางการแต่จะจัดให้มีห้องทำงานที่รวมงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมของหมู่บ้านทั้งหมดไว้ด้วยกัน ในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานของกองทุนหมู่บ้านทั้งหมดไม่มีการนำอุปกรณ์ โปรแกรมด้านบัญชีแบบสถาบันการเงินมาใช้แต่อย่างใด มีบางกองทุนเท่านั้นที่มีชุดคอมพิวเตอร์แบบทั่วไปไว้ใช้ในการพิมพ์เอกสารทั่วไปเท่านั้น และไม่มีอินเทอร์เน็ตของกองทุน โดยเฉพาะจะทำการส่งสัญญาณจากบ้านกรรมการคนใดคนหนึ่งในการใช้งาน

๓.๒.๔ ด้านธรรมาภิบาลในการบริหาร

ในการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุนที่มาใช้บริการ พบว่า ตำแหน่งคณะกรรมการในตำแหน่งสำคัญทุกตำแหน่ง เช่น ประธาน รองประธาน เลขานุการ เภรัญญิก เป็นต้น จะหมุนเวียนในกลุ่มผู้นำหมู่บ้าน หรือผู้ที่ทำงานราชการในหมู่บ้าน เนื่องจากในหมู่บ้านสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในด้านเอกสาร การบริหารจัดการ และเกรงมีปัญหาในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินและความรับผิดชอบในกรณีกองทุนมีปัญหา เช่น ปัญหาหนี้ค้างชำระ และปัญหาหนี้เสีย เป็นต้น อย่างไรก็ตามพบว่าในกระบวนการอนุมัติสินเชื่อส่วนใหญ่ประธานจะทำหน้าที่อนุมัติแต่เพียงผู้เดียว กองทุนหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่างพบว่ามี ๑ กองทุน ที่ให้อำนาจเหรียญในการอนุมัติ กองทุนหมู่บ้านกลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ ๕๐ จัดทำเอกสารประกอบการกู้ยืมไม่สมบูรณ์ เช่น ผู้กู้ไม่ลงลายมือชื่อ ผู้อนุมัติไม่ลงลายมือชื่อ และที่พบมากคือการไม่มีเอกสารผู้ค้ำประกันการกู้ยืมตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านกำหนดไว้ เมื่อสอบถามเหตุผลของข้อบกพร่องดังกล่าวพบว่าเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นคนในหมู่บ้าน รู้จักกันหมด และคาดว่าไม่น่ามีปัญหาการชำระคืน



๓.๒.๕ ด้านสังคม

ถึงแม้ระเบียบของกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุน ได้กำหนดวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ในการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน คือ ส่งเสริมในด้านอาชีพและการลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้ของครัวเรือน และนำไปสู่การเพิ่มทุนด้านสวัสดิการแก่ประชาชนในหมู่บ้านก็ตาม แต่เนื่องจากรายได้ของกองทุนมาจากดอกเบี้ยซึ่งคิดในอัตราต่ำมาก ทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะนำไปส่งเสริมการพัฒนาด้านสวัสดิการใดๆ ประกอบกับยังมีสมาชิกอีกจำนวนหนึ่งที่มีความต้องการที่จะกู้ยืมจากกองทุนเพราะดอกเบี้ยต่ำ ทำให้ไม่สามารถนำไปส่งเสริมด้านสวัสดิการของประชาชนในหมู่บ้านได้ ที่ผ่านมาสํานักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้จัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาในด้านอื่นๆทดแทนเป็นครั้งคราว เช่น โครงการประชารัฐ เป็นต้น เพื่อนำไปพัฒนาด้านสวัสดิการของหมู่บ้านด้วยแล้ว จากข้อมูลเอกสารการกู้ยืมสามารถจำแนกเหตุผลที่สมาชิกกู้ยืมเงินกองทุนไปใช้ในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการเกษตรร้อยละ ๖๒.๖๗ อุตสาหกรรมในครัวเรือนร้อยละ ๖.๖๓ ค่าขายร้อยละ ๑๘.๗๙ ร้านซ่อมต่างๆร้อยละ ๒.๕๔ และอื่นๆร้อยละ ๙.๓๗

๓.๓ ปัญหาและสาเหตุด้านการเงินการคลัง

ในด้านการเงินการคลัง จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างรายได้ของกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเต็มจำนวนของรายได้ทั้งหมด ถึงแม้จะมีส่วนที่เป็นเงินฝากจากสมาชิกกองทุน ได้แก่ เงินฝากกองทุนสัจจะและเงินฌาปนกิจ ในส่วนนี้ไม่สามารถนับรวมเป็นรายได้ เพราะมีวัตถุประสงค์การใช้เงินที่ชัดเจน เพื่อให้สมาชิกและประชาชนในพื้นที่สร้างนิสัยการออมหรือใช้กู้ยืมเป็นเงินหมุนเวียนระยะสั้น และช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในด้านพิธีการเมื่อมีผู้เสียชีวิต ในด้านรายจ่ายจะเป็นรายจ่ายประจำทั้งจำนวน และเนื่องจากรายได้ทั้งหมดของกองทุนหมู่บ้านจะมาจากดอกเบี้ยเงินกู้ ส่วนใหญ่เป็นดอกเบี้ยเงินกู้ในส่วนของเงินกองทุนซึ่งจัดเก็บในอัตราต่ำ ต่ำสุดร้อยละ ๓ สูงสุดร้อยละ ๗ ทำให้มีรายได้จากดอกเบี้ยของแต่ละกองทุนจำนวนไม่มากนัก แต่เพียงพอในการชำระค่าโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเฉพาะที่กองทุนใช้งาน ในส่วนของค่าจ้าง เงินเดือนและค่าตอบแทน ไม่มีการเบิกจ่ายในส่วนนี้เพราะผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานของกองทุนคือคณะกรรมการกองทุน ทุกกองทุนจะมี ๓ ตำแหน่ง คือ ประธาน เลขานุการ และเหรัญญิก ช่วยกันปฏิบัติหน้าที่ในการให้ฝาก-ถอน-กู้-ชำระคืนเงินกู้ และเรื่องอื่นๆของกองทุนโดยไม่มีค่าตอบแทนแต่อย่างใด

ด้านการจัดทำบัญชี ทุกกองทุนหมู่บ้านจะมีบัญชี ๒ ประเภท บัญชีที่ ๑ เป็นบัญชีเงินกองทุนที่รับจากรัฐบาลโดยเฉพาะ บัญชีที่ ๒ เป็นเงินในส่วนอื่นๆที่ไม่เกี่ยวกับกองทุน เป็นเงินออมในส่วนของสมาชิกหรือคนในชุมชนสำหรับกิจกรรมประเภทอื่น เช่น กองทุนสัจจะ ฌาปนกิจ โดยแยกแต่ละบัญชี ในการจัดทำบัญชีของกองทุนหมู่บ้านใช้วิธีการบันทึกด้วยมือ โดยใช้รูปแบบระบบบัญชีแบบง่ายคล้ายบัญชีครัวเรือน โดยมีศูนย์ประสานงานสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบและส่งเป็นเอกสารทางบัญชีและงบดุลให้ตรวจสอบรายปี โดยมีผู้ตรวจสอบบัญชีที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการและตรวจสอบอีกครั้ง



ในกรณีที่มีหนี้ค้างชำระ ศูนย์ประสานงานสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช จะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ โดยกองทุนหมู่บ้านแต่ละกองทุนต้องไปดำเนินการปฏิบัติเอง เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าการกระทำใดๆ ถ้าได้รับความเห็นชอบโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือโดยมติส่วนใหญ่ของสมาชิก กองทุนหมู่บ้านนั้นๆ ไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกที่มาร่วมประชุม จะสามารถดำเนินการได้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่มีความผิดแต่อย่างใด ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีหนี้ที่ชำระไม่ตรงเวลาบ้าง แต่มีส่วนน้อย และไม่มีหนี้ค้างชำระเกิน ๙๐ วันแต่อย่างใด

การที่กองทุนมีรายได้หลักจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง เพราะวัตถุประสงค์หลักของกองทุนหมู่บ้านคือเพื่อการกู้ยืมไม่ได้กำหนดในเรื่องการจัดการรายได้แต่อย่างใด ทำให้กองทุนหมู่บ้านมีศักยภาพในการจัดการรายได้ต่ำ นอกจากนี้ยังพบปัญหาในด้านบุคลากรและวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพร่วมด้วย

๔. สรุปผลการศึกษา

กองทุนหมู่บ้านทุกกองทุน มีการจัดโครงสร้างและการบริหารเหมือนกันทุกประการ จะต่างกันเล็กน้อยเพียงจำนวนคณะกรรมการเท่านั้น เพราะมีกฎหมายกำกับ โดยกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการต้องมีตำแหน่งอะไรบ้าง มีจำนวนอย่างน้อยกี่คน มากสุดกี่คน มีวิธีการคัดเลือกอย่างไร จะต้องสร้างกฎระเบียบของกองทุนอย่างไร การขึ้นทะเบียนเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านมีสถานะเป็นนิติบุคคลต้องทำอย่างไรและมีขอบเขตของอำนาจอย่างไรบ้าง และกำหนดให้มีศูนย์ประสานงานสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติประจำจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นพี่เลี้ยง

ผลการศึกษาในด้านศักยภาพในภาพรวมมีค่อนข้างสูง คือบรรลุตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน กล่าวคือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านเพื่อการลงทุน พัฒนาอาชีพ และสร้างงานให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีการหมุนเวียนของเงินในหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น ลดการกู้ยืมจากภายนอกหมู่บ้าน เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของประชาชนในหมู่บ้าน ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ ถึงแม้ศักยภาพในการสร้างสวัสดิการจะต่ำแต่เนื่องจากจุดประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านเพื่อให้เกิดการสร้างงาน ยกกระดับเศรษฐกิจของหมู่บ้านเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามพบว่างานด้านสวัสดิการมีงบประมาณและหน่วยงานอื่นสนับสนุนประจำปีอยู่แล้ว

ในด้านปัญหาและสาเหตุ กองทุนหมู่บ้านมีโครงสร้างการบริหารงานที่ใหญ่ ระดับการบังคับบัญชาซับซ้อน และหน่วยงานส่วนใหญ่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีอำนาจสั่งการ เพราะกฎหมายกำหนดให้กองทุนหมู่บ้านแต่ละกองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีระเบียบของตนเองที่กำหนดโดยสมาชิกของกองทุนของแต่ละหมู่บ้าน อีกทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกองทุนมีจำกัด เพราะมีภาระหน้าที่อื่นในหมู่บ้านร่วมด้วย บุคลากรทั้งหมดจะหมุนเวียนในกลุ่มผู้นำชุมชนของแต่ละหมู่บ้าน ทำให้มีข้อจำกัดในการให้บริการ บางกองทุนหมู่บ้านให้บริการ เดือนละครั้ง บางกองทุนหมู่บ้านให้บริการปีละครั้ง การที่มีข้อจำกัดในด้านเวลาของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้



ความเป็นธรรมาภิบาล ความเสมอภาค และความเป็นธรรมลดลง ร่วมกับการขาดการสนับสนุนการให้ความรู้และอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ทำให้ศักยภาพในการบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้านลดลง ในด้านการบริหารการเงินการคลังยังมีข้อจำกัด เพราะรายได้ของกองทุนหมู่บ้านเกือบทั้งหมดมาจากการสนับสนุนด้วยงบประมาณที่ให้ครั้งเดียว รายได้ที่มีเกิดจากดอกเบี้ยของผู้กู้ยืมเพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดผลกระทบในการจ้างงาน และดำเนินการกิจกรรมอื่นๆ ทำให้วัตถุประสงค์ในการพัฒนาสวัสดิการของหมู่บ้านเป็นไปได้ยาก

๕. ข้อเสนอแนะ

๕.๑ ในการนำผลการศึกษานี้ไปใช้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ สุ่มจากกองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเท่านั้น ไม่นับรวมการสนับสนุนทั้งด้านการเงิน อุปกรณ์และอื่นๆจากหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน เพราะบางกองทุนหมู่บ้านอาจได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นแต่มอบหมายให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านนั้นๆ เป็นผู้บริหาร จึงมีการบริหารจัดการที่แตกต่างจากภารกิจของกองทุนหมู่บ้านที่กำหนดไว้

๕.๒ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน การจัดสรรงบประมาณแบบเสมอภาคทุกหมู่บ้านเท่ากันหมด โดยไม่ได้ทำการสำรวจความต้องการของหมู่บ้านที่มีมากน้อยแตกต่างกัน อาจทำให้การใช้งบประมาณดังกล่าวไม่มีประสิทธิผลตามที่ประสงค์ ถึงแม้ผลการศึกษาจะพบว่าผลกระทบทำให้มีการหมุนเวียนเงินในระบบและเศรษฐกิจของหมู่บ้านดีขึ้นก็ตาม หากมีการอุดหนุนโดยตรงต่อครัวเรือนตามสภาพความจำเป็นพื้นฐาน และให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเป็นผู้บริหารจัดการ น่าจะทำให้เกิดประสิทธิผลและบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนมากกว่าในปัจจุบัน

๕.๓ ในการบริหารกองทุนหมู่บ้านให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์พื้นฐานเท่าที่จำเป็นในเบื้องต้น เพื่อช่วยเหลือด้านงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านที่มีข้อจำกัดในด้านการจัดหารายได้ด้วยตนเองอย่างมาก รวมถึงจัดให้มีการฝึกอบรมแก่บุคลากรของกองทุนหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้วย

๕.๔ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านด้วยตนเองในอนาคต รัฐควรกำหนดนโยบายโดยปรับเป้าหมายที่พึงปรารถนาเพื่อให้เกิดการพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปสู่สถาบันการเงินขนาดเล็ก (Micro Finance) อาจเริ่มจากสถาบันการเงินชุมชน แล้วพัฒนาเป็นสถาบันการเงินขนาดเล็ก ตามลำดับ โดยจัดให้มีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในกระบวนการดังกล่าวทำหน้าที่ฝึกสอน กำกับดูแลอย่างเป็นระบบ จะทำให้หมู่บ้านสามารถต่อยอดและพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน ตามวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งอาจต้องแก้ไข พรบ.ต่างๆที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย



๖. บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. ๒๕๔๗.(๒๕๔๗). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๑

ตอนพิเศษ ๘๕ ก. น.๑-๑๓.

พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑. (๒๕๖๑). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๕

ตอนที่ ๒๗ ก. น. ๑-๒๓.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔.(๒๕๔๔).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๘ ตอนที่ ๕๕ ก. น. ๑-๑๒.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒. (๒๕๔๒).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง. น. ๒๙-๓๑.

ณัฐกานต วรสงาศิลป และรัฐชนา พงศาปาน. (๒๕๕๐). การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับ

ความยั่งยืนในอนาคต. กรุงเทพฯ : ธนาकारแห่งประเทศไทย.

นพดล เหล่ากอ. (๒๕๔๙). นโยบายกองทุนหมู่บ้าน. ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙. สืบค้นจาก <http://www.prachachat.net/local-economy/news-๔๐๘๗๘๘>. (สืบค้นเมื่อ ๘ มกราคม ๒๕๖๓).

ปิยธิดา โคกโพธิ์. (๒๕๕๖). ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย.

วิทยานิพนธ์. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปีแยร์ บุรดิเยอ. (๒๕๕๔). ความรู้สิทธิมนุษยชน โลกาภิวัตน์ และทฤษฎีหลังสมัยใหม่.

สืบค้นจาก <http://midnightuniv.org/midnight๒๕๔๔/.html>. (สืบค้นเมื่อ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๒)

เพ็ชรรัตน์ พงษ์สวัสดิ์. (๒๕๕๗). ผลการดำเนินงานหมู่บ้านต้นแบบการจัดการสารสนเทศเพื่อพัฒนา

คุณภาพชีวิตอำเภอเวียงสระ. สุราษฎร์ธานี:สำนักงานพัฒนาชุมชนสุราษฎร์ธานี.

ไพรินทร์ พลตินอก. (๒๕๕๕). กองทุนหมู่บ้าน: ทูทางสังคมในฐานะกระบวนการขับเคลื่อนกองทุน

หมู่บ้านโนนสังข์. Veridian E-Journal, SU Vol.๕ No. ๓ September-December ๒๐๑๒. p.๑๒๖-๑๔๘.

วิทยา จิตนุกพงศ์. (๒๕๕๙). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.

สถาบันรัชต์ภาคย์. วารสารรัชต์ภาคย์. ฉบับพิเศษครบรอบ ๒๓ปี. น. ๓๒๐-๓๓๑.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๒). องค์ประกอบทุนทางสังคม สืบค้นจาก

<http://www๒.nesac.go.th/office>. (สืบค้นเมื่อ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๒).

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง(องค์การมหาชน). (๒๕๕๕). คู่มือดำเนินการเพิ่มทุนกองทุน

หมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ ๓. กรุงเทพฯ:สนง.กองทุนหมู่บ้านฯ

ศิริขวัญ วิเขียนเพลิง. (๒๕๕๘). กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. รายงานการวิเคราะห์. กรุงเทพฯ:



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สุวพัชร เอื้อสินธ์, (๒๕๔๕). การประเมินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง บ้านดอนมะนาว หมู่๗ ตำบลกุดน้อย อำเภอสี่คิ้ว นครราชสีมา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรเทคโนโลยีการจัดการ ป.บัณฑิต. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.

Kaboski, Joseph P. and Robert M. Townsend. ๒๐๑๒. "The Impact of Credit on Village Economies." *American Economic Journal: Applied Economics*, ๔(๒):๙๘-๑๓๓.