

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2544 เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการลงทุนสร้างอาชีพ และเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชนและวิสาหกิจขนาดเล็ก เป็นการสร้างกระบวนการกลุ่มให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยใช้แนวความคิดเชิงระบบ ดังนั้นนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จึงไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อมุ่งเน้นการกระจายเม็ดเงินไปยังหมู่บ้านและชุมชนอย่างไม่มีทิศทาง แต่เป็นนโยบายที่มุ่งเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อสร้างสำนึกความเป็นชุมชนท้องถิ่นและจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างการพัฒนาความคิดริเริ่มให้ประชาชนในชุมชนกำหนดอนาคตด้วยภูมิปัญญาของตนเอง ซึ่งจะแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง (รุ่งรัตน์ เจริญวิศาล, 2551: 1)

โดยวิวัฒนาการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้มีการพัฒนาในหลายด้านทั้งการบริหารจัดการองค์การการเงินของชุมชนด้วยภูมิปัญญาของตนเองจนทำให้กองทุนหมู่บ้านเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน สร้างอาชีพ สร้างงาน และสร้างรายได้ของประชาชนในชุมชน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเพื่อบรรเทาเหตุฉุกเฉินทางการเงิน มีการส่งเสริมการออมให้ประชาชนมั่นคงในรากฐานของชีวิต มีการจัดระบบสวัสดิภาพและสวัสดิการของหมู่บ้านและชุมชน จนสามารถทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นแหล่งเรียนรู้ของหมู่บ้านและชุมชน รวมทั้งมีการพัฒนาศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่มีความพร้อมและต้องการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน สาเหตุที่ต้องยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากความต้องการในการเข้าถึงแหล่งทุนของสมาชิกภายในกองทุนมีความต้องการเพิ่มมากขึ้น แต่จำนวนเงินที่ปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่มีอยู่ของกองทุนหมู่บ้านมีจำนวนจำกัดเพียงไม่เกิน 20,000 บาทต่อครัวเรือน จึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกในชุมชน จึงจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มทุนภายในชุมชนเป็นสถาบันการเงินชุมชนเพื่อให้สมาชิกสามารถกู้ยืมเงิน ทั้งยังทำให้ระบบการบริหารจัดการภายในของคณะกรรมการเป็นระบบเพราะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของสถาบันการเงินชุมชน (ที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติปี พ.ศ. 2547) นอกจากนั้นสถาบันการเงินชุมชนยังมีเวลา

เปิดปิดทำการชัดเจนมีวันเปิดทำการมากกว่าหนึ่งวันต่อสัปดาห์ โดยบางแห่งอาจเปิดดำเนินการจันทร์ถึงศุกร์เหมือนธนาคาร ซึ่งสมาชิกสามารถเขียนคำขอขึ้นบัญชีได้ทุกวันทำการทำให้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น การทำงานที่มีความเชื่อมโยงและเป็นระบบมากขึ้น ผลกำไรที่สูงขึ้น ก่อให้เกิดเงินปันผลที่มากขึ้น จึงมีการจัดสวัสดิการที่ดีขึ้นให้กับสมาชิก โดยสถาบันการเงินชุมชนเป็นสวัสดิการภาคประชาชนที่มุ่งเน้นการพัฒนาคนให้เป็นคนดีมีความสามารถ โดยใช้เงินเป็นเครื่องมือ จากกิจกรรมการออมสวัสดิการนี้ยังช่วยฟื้นฟูความสัมพันธ์อันเกื้อกูลกัน ตลอดจนช่วยพัฒนาความสมดุลของทุนในชุมชน เป็นการส่งเสริมช่วยเหลือกันในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่เกิดจนตาย ช่วยสร้างความมั่นใจ และสร้างหลักประกันในชีวิตให้กับคนในชุมชนเพิ่มมากขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า สถาบันการเงินชุมชนทำหน้าที่ดูแล ใส่ใจ แบ่งปัน เป็นที่พึ่งและยุติธรรมกับสมาชิก จึงทำให้จำนวนสมาชิกและเงินทุนชุมชนเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย (สถาบันการเงินชุมชนแห่งชาติ. 2552) ดังนั้น ในปี พ.ศ.2547 รัฐบาลจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีมาตรฐานและคุณสมบัติที่จะพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานสถาบันการเงินชุมชน ต้องเป็นกองทุนซึ่งจดทะเบียนนิติบุคคล ซึ่งปัจจุบันในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งประเทศจำนวน 79,255 กองทุน และมีกองทุนที่ยื่นจดทะเบียนและสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ทั้งสิ้นจำนวน 570 กองทุน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศที่ไม่สามารถจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินสูงถึง 78,685 กองทุนหรือคิดเป็นร้อยละ 99.3 เนื่องจากปัญหา 9 ประการคือ

1. ขาดการจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐานตามกรอบของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
2. ขาดการจัดส่งงบดุลให้กับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติทุกสิ้นปี
3. ขาดแผนการดำเนินงานและระบบการเงินหมุนเวียนตลอดปี
4. ขาดสถานที่ทำการที่แน่นอน
5. ขาดบุคลากรประจำที่สามารถทำงานทุกวันได้
6. ขาดวันเปิดปิดทำการที่แน่นอน ชัดเจน
7. ขาดข้อมูลของสมาชิกทุกคน ที่สามารถตรวจสอบได้
8. ขาดการบันทึกรายงานการประชุมทุกครั้งทั้งการประชุมใหญ่สามัญประจำปีหรือวิสามัญ
9. ขาดการจัดสรรกำไรขาดทุนตามระเบียบของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ไม่ขัดกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

โดยอาจจะมีปัญหาข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้ง 9 ข้อ ซึ่งหากผ่านเกณฑ์ทั้ง 9 ข้อจะทำให้สามารถจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินได้ โดยข้อดีของการเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ดีกว่าการเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ สถาบันการเงินจะเปิดทำการได้ทุกวันโดยมีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเอง รวมทั้ง

บุคลากรจะได้รับการสนับสนุนด้านความรู้เกี่ยวกับโปรแกรมการจัดทำบัญชี พร้อมอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และซอฟต์แวร์ของโปรแกรมสำเร็จรูป ทั้งจากธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งได้รับการอบรมการจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐานจากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ ทั้งยังสามารถขยายวงเงินกู้ยืมจากธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา 10, 2553)

จังหวัดสตูลเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ได้ดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมาเป็นแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาความยากจนภายในจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันมีจำนวน หมู่บ้านเข้าร่วมโครงการทั้งหมด 277 หมู่บ้านและ 9 ชุมชนเมือง รวมกองทุนหมู่บ้าน 286 กองทุน กระจาย อยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทุกอำเภอ มีกองทุนที่สามารถขึ้นจดทะเบียนนิติบุคคลได้ 242 กองทุน แต่มีกองทุน หมู่บ้านที่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้เพียง 13 กองทุนใน 7 อำเภอของสตูล ดังตาราง 1



ตาราง 1 จำนวนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดสตูล

อำเภอ	จำนวน กองทุน หมู่บ้านและ ชุมชนเมือง	จำนวน สถาบัน การเงินชุมชน	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ไม่สามารถ เป็นสถาบันการเงินชุมชน	
			จำนวน	ร้อยละ
อำเภอเมืองสตูล	78	3	75	96.2
อำเภอมะนัง	19	2	17	89.5
อำเภอควนกาหลง	32	2	30	93.8
อำเภอละงู	61	2	59	96.7
อำเภอทุ่งหว้า	35	2	33	94.3
อำเภอควนโดน	30	1	29	96.7
อำเภอท่าแพ	31	1	30	96.8
รวม	286	13	273	95.5

ที่มา : รายงานข้อมูลสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา 10 (2553)

จากข้อมูลที่ปรากฏในตาราง 1 จะพบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 มาจนถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2553 มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนสูงถึงร้อยละ 95.5 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมาก จึงเป็นสาเหตุสำคัญให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาเนื่องจากเป็นงานหน้าที่หลักในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นระบบมากกว่าปัจจุบัน ตลอดจนการจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชนนี้ เป็นนโยบายที่มีผู้มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องมากที่สุดคนนโยบายหนึ่ง ทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงคือสมาชิกกองทุนและผู้ที่มีส่วนสนับสนุนได้แก่หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานราชการ ธนาคาร องค์กรพัฒนาเอกชน

ผู้วิจัยในฐานะพนักงานพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จังหวัดสตูล ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ติดตาม ประเมินงานของนโยบายดังกล่าวในจังหวัดสตูลมาเป็นระยะเวลาอันนานประมาณ 10 ปี จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนในจังหวัดสตูล โดยเลือกถอดบทเรียนจากสถาบันการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จในระดับดีมาก เพื่อศึกษาบริบทการพัฒนา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นสถาบันการเงินชุมชนและแนวทางในการพัฒนาจากกองทุน

หมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จ เพื่อเป็นองค์ความรู้และแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอื่น ๆ ในจังหวัดสตูลให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยึดของท้องถิ่นในจังหวัดสตูลต่อไป รวมทั้งศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ประสบความสำเร็จ ปานกลางและล้มเหลวเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นสถาบันการเงินชุมชนในจังหวัดสตูล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นสถาบันการเงินชุมชนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดสตูล
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดสตูลให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน

คำถามการวิจัย

1. การพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปเป็นสถาบันการเงินชุมชนในจังหวัดสตูล มีขั้นตอนเป็นอย่างไร
2. ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการเป็นสถาบันการเงินชุมชนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดสตูล
3. แนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนของจังหวัดสตูลเป็นอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนของจังหวัดสตูลนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ มีขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่
เลือกพื้นที่ศึกษาอย่างเฉพาะเจาะจงโดยเลือกจาก

1.1 สถาบันการเงินชุมชนของจังหวัดสตูลที่มีผลการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2552 ในระดับดีมาก ตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา10 พ.ศ. 2550 ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้เลือกสถาบันการเงินชุมชนบ้านผัง 13 15 18 หมู่ที่ 7 ตำบลนิคมพัฒนา อำเภอมะนัง จังหวัดสตูลเป็นพื้นที่ศึกษา

1.2 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีผลการดำเนินงานที่ดีตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา10 พ.ศ. 2550 ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้เลือกกองทุนหมู่บ้านน้ำหრა หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งนุ้ย อำเภอกวนกาหลง จังหวัดสตูล

1.3 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีผลการดำเนินงานควรปรับปรุงตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา10 พ.ศ. 2550 ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้เลือกกองทุนหมู่บ้านท่าแพใต้ หมู่ที่ 5 ตำบลท่าแพ อำเภوتاแพ จังหวัดสตูล

1.4 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีผลการดำเนินงานควรแก้ไขตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา10 พ.ศ. 2550 ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้เลือกกองทุนชุมชนเมืองบ้านโคกพยอม ตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยนี้นำเสนอเนื้อหาเป็น 3 ส่วนคือ

2.1 บริบทการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นสถาบันการเงินชุมชนในจังหวัดสตูล ทั้ง 4 แห่ง คือ

2.1.1 สถาบันการเงินชุมชนบ้านผัง 13 15 18 หมู่ที่ 7 ตำบลนิคมพัฒนา อำเภอมะนัง จังหวัดสตูล

2.1.2 กองทุนหมู่บ้านน้ำหრა หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งนุ้ย อำเภอกวนกาหลง จังหวัดสตูล

2.1.3 กองทุนหมู่บ้านท่าแพใต้ หมู่ที่ 5 ตำบลท่าแพ อำเภوتاแพ จังหวัดสตูล

2.1.4 กองทุนหมู่บ้านโคกพยอม ตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล

2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นสถาบันการเงินชุมชนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดสตูล

2.3 แนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจังหวัดสตูลให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน

3. ขอบเขตด้านเวลา ทำการศึกษาในปี พ.ศ. 2553

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบขั้นตอนและแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของจังหวัดสตูล
2. ทราบปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นสถาบันการเงินชุมชนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดสตูล
3. ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากองทุนหมู่บ้านไปเป็นสถาบันการเงินของจังหวัดสตูลให้กับนักวิจัยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่สนใจศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในที่นี้ หมายถึง โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่เริ่มก่อตั้งและเริ่มต้นได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) หมู่บ้านและชุมชนเมืองละ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้และลดรายจ่าย
2. สถาบันการเงินชุมชน หมายถึง สถาบันการเงินของชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้การบริหารทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งขาดโอกาสในการเข้าถึงและใช้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินทั่วไปตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ มาตรฐานและรูปแบบซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด
3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ หมายถึง องค์ประกอบ และแนวทางที่ทำให้สถาบันการเงินชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ
4. ปัจจัยแห่งความล้มเหลวหมายถึง หมายถึง องค์ประกอบและอุปสรรคที่ทำให้สถาบันการเงินชุมชน มีปัญหาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการเงิน
5. องค์กรชุมชนในที่นี้หมายถึง องค์กรที่มีอยู่ในชุมชนทั้งจากการจัดตั้งของภาครัฐและภาคประชาชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมกันจัดตั้ง
6. หมู่บ้าน หมายความว่า หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
7. ชุมชนเมือง หมายความว่าชุมชนในเขตเทศบาลซึ่งได้มาโดยมีขอบเขตตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด

8. กรรมการกองทุนหมู่บ้าน หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

9. สมาชิก หมายความว่า ผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และมีการปฏิบัติการกตึกาและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

10. สำนักงาน ในที่นี้หมายถึง สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

