

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัญหาความยากจน มาตรฐานรายได้ในระดับต่ำของประชาชนเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับประเทศไทยมานาน รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย นอกจากนี้ผลพวงจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 ที่ผ่านมา ทำให้ประชาชนชาวไทยประสบปัญหาความยากจน ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการนำไปประกอบอาชีพ เกิดการกู้ยืมหนี้สินนอกระบบที่มีการคิดดอกเบี้ยสูง การชำระคืนทำได้เพียงชำระดอกเบี้ย ไม่สามารถชำระคืนเงินต้นได้ เกิดปัญหาการทวงหนี้สินนอกระบบที่รุนแรง ทำให้รัฐบาลในทุกสมัยพยายามผลักดันมาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนออกมาอย่างต่อเนื่อง ในปี 2544 สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการริเริ่มนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน มุ่งหวังให้ประชาชนและชุมชนเมือง โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ลดปัญหาหนี้สินนอกระบบ สามารถนำเงินทุนไปประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่ายอันจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานรากที่สำคัญเพื่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มั่นคงต่อไป

การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในช่วงแรกได้แบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ปี พ.ศ. 2544 เป็นระยะการจัดตั้งกองทุนโดยการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการจัดทำระเบียบ เงื่อนไข คู่มือประชาสัมพันธ์ การสร้างจิตสำนึกเพื่อเตรียมความพร้อม ระยะที่ 2 ปี พ.ศ. 2544-2546 เป็นระยะการเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยการพัฒนาและสร้างกระบวนการเรียนรู้ สร้างองค์ความรู้แก่คณะกรรมการและสมาชิกกองทุน ระยะที่ 3 ปี พ.ศ. 2546-2547 เป็นระยะการสร้างความเข้มแข็งโดยการจัดขึ้นกองทุน บูรณาการกองทุน การจัดการเครือข่าย มีการสนับสนุนและจัดทำแผนชุมชนและการเพิ่มทุน ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานทั้งของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ผ่านมาแล้วทั้ง 3 ระยะ

ในปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านจัดเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และจะเห็นได้ว่าเกือบทุกหมู่บ้านในประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลมาเป็นแหล่งกู้ยืมให้กับลูกสมาชิก โดยข้อมูลเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ 2554 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนกองทุนหมู่บ้านรวมทั้งหมดจำนวน 63,353 กองทุน จำนวนเงินทุนรวม 85,474.3 ล้านบาท ได้รับเงิน

อุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 62,075.7 ล้านบาท ลูกหนี้กองทุนรวม 51,139.5 ล้านบาท จำนวนสมาชิกที่ทำกรักเงิน 12,924,177 ราย วงเงินรวม 69,856.3 ล้านบาท มีการส่งคืนเงินกู้จำนวน 43,757.4 ล้านบาท เป็นหนี้ค้างชำระ 3,078,413 ราย วงเงินค้างชำระรวม 15,416.6 ล้านบาท มีการขยายวงเงินกู้ผ่านธนาคารวงเงินรวม 8,549 ล้านบาท ใช้บริการธนาคารออมสิน 3,043 กองทุน วงเงินรวม 2,782 ล้านบาท ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 5,870 กองทุน วงเงินรวม 5,635.2 ล้านบาท ธนาคารกรุงไทย 135 กองทุน วงเงินรวม 129.8 ล้านบาท และธนาคารอื่นๆ อีก 2 กองทุนรวมวงเงิน 2 ล้านบาท (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในประเทศไทย

ปีงบประมาณ	2553	2554	อัตราการเพิ่มขึ้น (ร้อยละ)
1. จำนวนกองทุน (แห่ง)	1,794	2,047	12.4
2. เงินทุน (ล้านบาท)	17,638	20,569	14.2
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ล้านบาท)	1,797.1	2,116.7	15.1
4. เงินเพิ่มทุนจากรัฐบาล (ล้านบาท)	1,443.5	1,724.0	16.3
5. เงินออมสัจจะ (ล้านบาท)	181.6	195.7	7.2
6. ค่าหุ้นสมาชิก (ล้านบาท)	21.8	22.5	3.1
7. ลูกหนี้กองทุน(ล้านบาท)	828.2	1,304.3	36.5
8. ผลกำไรสุทธิ (ล้านบาท)	79.3	193.1	58.9
9. เงินสทบกองทุน (ล้านบาท)	16.7	18.7	10.7
10. เงินประกันความเสี่ยง (ล้านบาท)	5.2	6.4	18.8
11. เงินเฉลี่ยคืน (ล้านบาท)	6.5	11.9	45.4
12. สวัสดิการ (ล้านบาท)	5.4	7.4	27.7
13. ค่าตอบแทนกรรมการ (ล้านบาท)	50.9	54.4	6.4

ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2555)

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บนภูมิศาสตร์ภาคเหนือของประเทศไทย แบ่งการปกครองออกเป็น 25 อำเภอ ประชากรรวมทั้งสิ้น 1,682,382 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มกราคม 2555) มีการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านมาตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบัน ผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2553 จังหวัดเชียงใหม่มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจำนวน 1,794 แห่ง จำนวนคณะกรรมการ 17,638 คน เงินทุน 1,797.1 ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 1,443.5 ล้านบาท เงินออมสัจจะ 181.6 ล้านบาท ค่าหุ้นสมาชิก 21.8 ล้านบาท ลูกหนี้กองทุน 828.2 ล้านบาท ผลกำไรสุทธิ 79.3 ล้านบาท เงินสมทบกองทุน 16.7 ล้านบาท เงินประกันความเสี่ยง 5.2 ล้านบาท เงินเฉลี่ยคืน 6.5 ล้านบาท สวัสดิการ 5.4 ล้านบาท และค่าตอบแทนคณะกรรมการ 50.9 ล้านบาท และในปี 2554 ผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจังหวัดเชียงใหม่มีความก้าวหน้าขึ้นเป็นอย่างมาก โดยมีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนจำนวน 2,047 แห่ง คณะกรรมการจำนวน 20,569 คน เงินทุน 2,116.7 ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 1,724.0 ล้านบาท เงินออมสัจจะ 195.7 ล้านบาท ค่าหุ้นสมาชิก 22.5 ล้านบาท ลูกหนี้กองทุน 1,304.3 ล้านบาท ผลกำไรสุทธิ 193.1 ล้านบาท เงินสมทบกองทุน 18.7 ล้านบาท เงินประกันความเสี่ยง 6.4 ล้านบาท เงินเฉลี่ยคืน 11.9 ล้านบาท เงินสวัสดิการ 7.4 ล้านบาท และค่าตอบแทนคณะกรรมการ 54.4 ล้านบาท (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจังหวัดเชียงใหม่

ปีงบประมาณ	2553	2554	อัตราการเพิ่มขึ้น (ร้อยละ)
1. จำนวนกองทุน (แห่ง)	1,794	2,047	12.4
2. จำนวนคณะกรรมการ (คน)	17,638	20,569	14.2
3. เงินทุน (ล้านบาท)	1,797.1	2,116.7	15.1
4. เงินเพิ่มทุนจากรัฐบาล (ล้านบาท)	1,443.5	1,724.0	16.3
5. เงินออมสัจจะ (ล้านบาท)	181.6	195.7	7.2
6. ค่าหุ้นสมาชิก (ล้านบาท)	21.8	22.5	3.1
7. ลูกหนี้กองทุน(ล้านบาท)	828.2	1,304.3	36.5
8. ผลกำไรสุทธิ (ล้านบาท)	79.3	193.1	58.9
9. เงินสมทบกองทุน (ล้านบาท)	16.7	18.7	10.7
10. เงินประกันความเสี่ยง (ล้านบาท)	5.2	6.4	18.8
11. เงินเฉลี่ยคืน (ล้านบาท)	6.5	11.9	45.4
12. สวัสดิการ (ล้านบาท)	5.4	7.4	27.7
13. ค่าตอบแทนกรรมการ (ล้านบาท)	50.9	54.4	6.4

ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2555)

อำเภอแม่แตง เป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ แบ่งเป็นพื้นที่ 13 ตำบล มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเริ่มมาตั้งแต่ปี 2544 กองทุนส่วนใหญ่มีการดำเนินงานมาแล้วประมาณ 10 ปี ผลการดำเนินงานที่ผ่านมามีแนวโน้มในทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2554 ที่ผ่านมามีผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้รับการรับรองจากพัฒนากระดับอำเภอให้อยู่ในระดับ AAA มีจำนวน 32 แห่ง ระดับ AA จำนวน 81 แห่ง ระดับ A จำนวน 2 แห่ง และมีผลการดำเนินงานที่ยังไม่สามารถนำมาจัดระดับได้จำนวน 5 แห่ง

วัตถุประสงค์การใช้เงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ผ่านมามีแนวโน้มนำเงินทุนไปให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายในการลงทุนหรือประกอบอาชีพ ด้วยข้อจำกัดของเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลที่สามารถกระจายเงินทุนได้เพียงกองทุนละ 1 ล้านบาท แต่ความต้องการเงินทุนของสมาชิกมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรเงินทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการกู้ยืมเงินจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารกรุงไทย

ธนาคารออมสินเป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2456 ตามพระราชบัญญัติคลังออมสิน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นรัฐวิสาหกิจ ในรูปของสถาบันการเงินที่มีรัฐบาลเป็นประกัน อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ปัจจุบันธนาคารออมสินเปิดดำเนินการเข้าสู่ปีที่ 99 มีสาขาทั้งหมดทั่วประเทศจำนวน 726 สาขา (ข้อมูล ณ สิ้นปี 2553) ให้บริการทั้งด้านเงินฝากและด้านสินเชื่อ มุ่งเน้นการเป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงเพื่อการออม พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยเป็นผู้นำในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากด้วยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ดังจะเห็นได้ว่าธนาคารได้ตอบสนองนโยบายของรัฐในการเป็นแหล่งเงินทุนให้ประชาชนระดับฐานรากอย่างต่อเนื่องซึ่งสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทสำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นผลิตภัณฑ์ของธนาคารที่ออกมาเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐในการต่อ ยอดแหล่งเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหลังจากที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลหมู่บ้านละหนึ่งล้านบาท

สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทสำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของธนาคารออมสินมีวัตถุประสงค์เพื่อการขยายวงเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านที่มีความต้องการเงินทุนเพิ่มเนื่องจากทุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลไม่เพียงพอ กองทุนหมู่บ้านสามารถนำเงินทุนไปใช้เพื่อปรับปรุงหรือขยายกิจกรรมของกองทุนที่มีอยู่เดิม เช่นการผลิตสินค้าและบริการ หรือนำไปลงทุนใหม่ในการผลิตสินค้าและบริการ ลงทุนก่อสร้างซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น สถานที่ท่องเที่ยว ระบบสาธารณูปโภคของหมู่บ้านและมีแผนการจัดเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์เพื่อใช้คืนเงินกู้ หรือนำเงินไปให้สมาชิกของกองทุนกู้ยืมเพื่อนำไปลงทุนหรือขยายกิจการในการประกอบอาชีพ สามารถ

แบ่งประเภทการให้สินเชื่อดังกล่าวเป็น 2 ประเภท คือ 1) เงินกู้มีกำหนดระยะเวลา (LT) เป็นสินเชื่อระยะยาวที่ให้ตัวเงินแก่กองทุนเพื่อนำไปบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ให้ระยะเวลาผ่อนชำระคืน 1 ปีขึ้นไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 5 ปี 2) เงินกู้ประเภทวงเงินเบิกเกินบัญชี (OD) เป็นสินเชื่อระยะสั้นลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียนแบบเบิกเกินบัญชีจากบัญชีกระแสรายวัน โดยมีระยะเวลาสินเชื่อ 1 ปี และมีการทบทวนวงเงินเพื่อต่ออายุสินเชื่อปีต่อปี โดยข้อมูล ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2554 ธนาคารออมสินสาขาแม่แตงมีการให้สินเชื่อดังกล่าวแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน 29 กองทุน โดยแบ่งตามวงเงินให้สินเชื่อดังกล่าวคือ วงเงินน้อย คือ 400,000-800,000 บาท มีจำนวน 14 กองทุน วงเงินปานกลาง คือ 800,001-1,200,000 บาท มีจำนวน 7 กองทุน และวงเงินมาก คือ 1,200,001-3,000,000 มีจำนวน 8 กองทุน วงเงินให้สินเชื่อรวมทั้งหมด 32,575,000 บาท (ตารางที่ 1.3) โดยธนาคารออมสินสาขาแม่แตงเริ่มมีการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทตั้งแต่ปี 2549 และได้ดำเนินงานตามนโยบายของธนาคารอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 1.3 กองทุนหมู่บ้านที่ใช้บริการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทกับธนาคารออมสินสาขาแม่แตง ในปี 2554

วงเงินสินเชื่อ (บาท)	จำนวนกองทุน	จำนวนเงิน (บาท)
น้อย (400,000-800,000)	14	8,970,000
ปานกลาง (800,001-1,200,000)	7	7,505,000
มาก (1,200,001-3,000,000)	8	16,100,000
รวม	29	32,575,000

ที่มา : ธนาคารออมสินสาขาแม่แตง (2554)

จากข้อมูลของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอแม่แตงจำนวน 29 กองทุน ที่มีการใช้บริการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทกับธนาคารออมสินสาขาแม่แตงนั้น พบว่าผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้รับการรับรองจากพัฒนาการระดับอำเภอให้มีระดับของผลการดำเนินงานในระดับ AAA มีจำนวน 7 กองทุน และผลการดำเนินงานในระดับ AA จำนวน 22 กองทุน ทำให้เกิดความน่าสนใจว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ใช้บริการสินเชื่อดังกล่าวกับธนาคารออมสินสาขาแม่แตงมีการนำเงินทุนที่ได้รับอนุมัติไปบริหารจัดการอย่างไร มีผลประกอบการของกองทุนก่อนและหลังใช้บริการสินเชื่อแตกต่างกันหรือไม่ ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบก่อนและหลังใช้บริการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทกับธนาคารออมสินเป็นไปในทิศทางใดมีแนวโน้มดีขึ้นหรือลดลง และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองความพึงพอใจในการใช้บริการ

สินเชื่อกับธนาคารออมสินสาขาแม่แตงมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งผลการศึกษานี้สามารถใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีประสิทธิภาพ นำเงินกู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และธนาคารได้ทราบถึงความพึงพอใจในการใช้บริการสินเชื่อของกองทุนเพื่อนำไปปรับปรุงการให้บริการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก่อนและหลังใช้บริการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทจากธนาคารออมสินสาขาแม่แตง
2. เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระหว่างกลุ่มที่ได้รับสินเชื่อวงเงินน้อย วงเงินปานกลาง และวงเงินมาก หลังใช้สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทจากธนาคารออมสินสาขาแม่แตง

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

การศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการใช้สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทจากธนาคารออมสินสาขาแม่แตงจะเป็นประโยชน์ต่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและธนาคารที่ให้การสนับสนุนสินเชื่อกับกองทุน โดยจะทำให้ทราบถึงภาพรวมการบริหารจัดการ การสร้างผลกำไร และการนำสินเชื่อจากธนาคารไปใช้ประโยชน์ เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแต่ละกองทุนทำการปรับปรุงการบริหารงานให้ดียิ่งขึ้น และธนาคารที่ให้การสนับสนุนเงินทุนสามารถเข้าใจถึงปัญหา ความต้องการของลูกค้า และเป็นแนวทางในการให้บริการที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้ทำศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีการใช้บริการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทกับธนาคารออมสินสาขาแม่แตงทั้งประเภทมีระยะเวลาและวงเงินเบิกเกินบัญชีในปี 2554 โดยจำแนกตามวงเงินที่ได้รับเป็น 3 กลุ่ม คือ กองทุนที่ได้รับสินเชื่อวงเงินน้อย (400,000-800,000 บาท) กองทุนที่ได้รับสินเชื่อวงเงินปานกลาง (800,001-1,200,000 บาท) และกองทุนที่ได้รับสินเชื่อวงเงินมาก (1,200,001-3,000,000 บาท) ซึ่งมีทั้งหมด 29 กองทุน