สำนักงบประมาณของรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ
นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการอนุมัติ การจัดสรรการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้าน และวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งศึกษาผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคจากการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน เพื่อเป็นบทวิเคราะห์และข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงประชาชนที่สนใจ รวมถึงเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวางแผน และเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับกองทุนหมู่บ้าน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานอันจะช่วยให้ผลการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกองทุนหมู่บ้านอย่างแท้จริง

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาจากแนวคิดที่เป็นข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปี 2556 และปี 2557 ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกรอบและแนวคิดในการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงาน ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารโครงการแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 มติคณะรัฐมนตรี รายงานการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนและปัญหาหนี้สินของครัวเรือน โดยจำแนกข้อมูลการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณกองทุนหมู่บ้านเป็นรายปี แสดงถึงที่มาของเงินและการจัดสรรเงินให้กับหมู่บ้าน/ชุมชนทั่วประเทศ และวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านมาว่ากองทุนหมู่บ้านมีผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างไร

ผลการศึกษา พบว่า รัฐบาลได้สนับสนุนเงินงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้าน ในช่วง 13 ปี ที่ผ่านมา เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 151,565.82 ล้านบาท (จากวงเงินที่อนุมัติ 166,895.8041 ล้านบาท) รัฐบาลได้เพิ่มทุนไปทั้งหมด 3 ครั้ง ผลการเพิ่มทุนในระยะที่ 3 ณ เดือนกันยายน 2556 โอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านแล้ว 53,590 กองทุน จำนวน 53,590 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 67.62 ของเป้าหมาย) คงเหลือยังไม่ได้โอนเงินจำนวน 25,665 กองทุน

ผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในปี 2556 พบว่า กองทุนหมู่บ้านมีผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพลดลง และมีผลการประเมินต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม แสดงถึงความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านในการดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านมาว่ามีความยั่งยืนในระยะยาวลดลง โดยพบประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้าน คือ กองทุนหมู่บ้านมีหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 4.74 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 22.7 ในปี 2553 แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงของลูกหนี้ ซึ่งมีหลายกองทุนหยุดดำเนินกิจกรรมหรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่สามารถบริหารจัดการใด ๆ ได้ มีปัญหาด้านกระบวนการ (Process) เนื่องจากไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการติดตามควบคุมดูแลโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีจุดอ่อนในการจัดทำหลักฐานทางด้านการเงินและบัญชีที่ไม่ได้มาตรฐาน มีการจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานและงบการเงิน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการประเมินผลชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระของแต่ละหน่วยงาน อาจเป็นผลมาจากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) ที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผลการประเมินต่างกัน อีกทั้งจากปัจจัยอื่นด้วย เช่น ตัวแปรปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง หรือผลจากนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ข้อมูลการสำรวจดังกล่าวจึงอาจประเมินผลกระทบของโครงการต่ำกว่าหรือสูงกว่าความเป็นจริงได้ ดังนั้น การเปรียบเทียบข้อมูลเพียงอย่างเดียว จึงแสดงถึงแนวโน้มการชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระในภาพรวม หรือผลของโครงการเพียงบางส่วน แต่ยังไม่สามารถแสดงผลของโครงการในภาพรวมได้อย่างแม่นยำ

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นบางประการโดยเฉพาะการประเมินผลการเพิ่มทุนยังเน้นเชิงปริมาณในการจัดสรรเงินกองทุน เช่น จำนวนกองทุนที่ได้รับจัดสรรและโอนเงินเป็นตัวชี้วัด ทำให้เป็นปัจจัยเร่งการเบิกจ่ายเร็วขึ้น ขณะที่กองทุนบางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงานที่ดี ต้องคำนึงถึงคุณภาพการบริหารจัดการ ศักยภาพ และผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนเป็นหลักในการพิจารณาเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไปด้วย ดังนั้น กองทุนหมู่บ้านต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากขึ้น และการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ควรครอบคลุมในเรื่องของคุณภาพชีวิตที่ดี (Well-being) ความยั่งยืน (Sustainable) และการพัฒนา (Development) ซึ่งถือเป็นคุณค่าแท้จริงที่สังคมได้รับรวมอยู่ด้วย รวมถึงติดตามการใช้จ่ายเงินของผู้กู้อย่างต่อเนื่องว่าผู้กู้นำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งจะกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดหนี้เสียหรือประสบปัญหาหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชีเพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านที่ขาดกลไกในการฟื้นฟูอาชีพให้กับสมาชิก เมื่อสมาชิกได้เงินไปแล้วบางส่วนนำมาใช้บรรเทาหนี้นอกระบบและไม่สามารถหารายได้เพิ่ม ต้องไปกู้หนี้นอกระบบเพื่อนำมาชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน เกิดการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและต่อเนื่องเพิ่มขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ จึงเป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาทบทวนนโยบายของรัฐบาลเพิ่มเติม หากจะตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะเพิ่มทุนแก่กองทุนหมู่บ้านต่อไป ควรพิจารณาแนวทางหรือมาตรการสนับสนุนเงินทุน ดังนี้

1. กองทุนคงเหลือที่ยังไม่ได้จัดสรรเพิ่มทุนในระยะที่ 3 จำนวน 25,665 กองทุน หากมีผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระดับพอใช้ (C) และควรปรับปรุง (D) ควรแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการบริหารจัดการให้ได้มาตรฐาน ต้องเป็นกองทุนที่มีการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานที่ดี มีการปฏิบัติตามแนวทางการจัดทำบัญชีและรายงานทางการเงินที่ได้มาตรฐาน ตลอดจนพิจารณาหนี้ค้างชำระของกองทุน เพื่อให้มีความพร้อมก่อนการจัดสรรเงินเพิ่มทุน

2. สนับสนุนเงินทุนผ่านการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal activities) โดยสนับสนุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) ของรัฐ ให้กู้ยืมเพื่อขยายการลงทุนแก่กองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการประเมินศักยภาพในระดับดีมาก (A) และระดับดี (B) เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านนำเงินไปต่อยอดสำหรับให้สมาชิกกู้ยืมนำไปลงทุนสร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ในครัวเรือน และเพื่อให้การดำเนินนโยบายมีความโปร่งใส รัฐบาลต้องกำหนดแผนการรับผิดชอบทางการเงินที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นได้ทางการคลัง (Contingent liabilities) โดย

กำหนดกรอบวงเงิน ระยะเวลาการให้สินเชื่อและระยะเวลาชำระคืนที่ชัดเจน รวมถึงกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมหรือเป็นอัตราพิเศษให้ต่ำกว่าการให้สินเชื่อทั่วไป เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านสามารถบริหารจัดการเงินทุนให้เติบโตและไม่สร้างภาระดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไปแก่สมาชิก ทั้งนี้ รัฐบาลต้องควบคุมและกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากหากการดำเนินนโยบายสร้างความเสียหายให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมากจนเกินมาตรฐานที่สถาบันการเงินรับได้ ย่อมเป็นไปได้สูงที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินนั้น ๆ และตกเป็นภาระทางการคลังในระยะยาว รวมถึงเป็นหนี้สาธารณะซึ่งต้องชดเชยด้วยเงินภาษีของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลต้องกำหนดให้แยกบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ (PSA) ที่เป็นสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านแยกจากการดำเนินกิจกรรมปกติของสถาบันการเงิน เพื่อให้ทราบถึงสถานะที่แท้จริงของยอดสินเชื่อคงค้างและสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ที่ปล่อยกู้ให้กองทุนหมู่บ้าน

สำหรับการพัฒนากองทุนหมู่บ้านเพื่อให้เกิดความเข็มแข็ง มีการบริหารจัดการที่ดี และยั่งยืนในระยะยาว ควรมีแนวทางดังนี้

1. ควรตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนทั่วประเทศ กองทุนหมู่บ้านได้รับการเพิ่มทุนหลายครั้งและมีงบประมาณจำนวนมากกระจายสู่หมู่บ้านและชุมชน ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงสถานะที่แท้จริงของเงินกองทุนหมู่บ้านและหนี้ค้างชำระ ตลอดจนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนว่ามีกองทุนหมู่บ้านใดที่ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง จึงต้องเร่งตรวจสอบทุกบัญชีของกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจนถึงระยะเวลาที่กำหนดภายใต้มาตรฐานและฐานข้อมูลเดียวกัน

2. กำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชีของกองทุนหมู่บ้านอย่างเร่งด่วน เนื่องจากปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถบริหารจัดการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้คืนได้ (Non Performing Loan : NPL) มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงหรือแผ่ขยายเพิ่มมากขึ้น หากยังไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจน อาจก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจต่อชุมชนจากผลกระทบของหนี้สินในครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการขาดสภาพคล่องของกองทุนหมู่บ้าน

3. ปรับปรุงการบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้านเพื่อสร้างความยั่งยืนในระยะยาว โดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ บทบัญญัติเกี่ยวกับการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวกับการกู้ยืมและสัญญาค้ำประกัน นอกจากนี้ควรปรับปรุงการบริหารจัดการและการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน และ สทบ. ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบบัญชีและระบบการบริหารจัดการเงินควรให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การจัดเก็บข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลต้องมีความครบถ้วน ถูกต้อง ต่อเนื่อง และเป็นปัจจุบัน

4. สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้และร่วมกันขับเคลื่อนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง ให้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามวิถีชุมชน สร้างองค์ความรู้และภูมิปัญญาชุมชนหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการสร้างพลังเครือข่าย ขับเคลื่อนนโยบาย กำหนดแนวทาง ส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านในลักษณะกองทุนหมู่บ้านสานสัมพันธ์พี่สอนน้อง สร้างเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และจัดประกวดกองทุนหมู่บ้านดีเด่นในแต่ละปีอย่างต่อเนื่อง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กระจายอยู่ทั่วประเทศจำนวน 79,255 กองทุน มีเงินทุนหมุนเวียนรวมคิดเป็นร้อยละ 8.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 และมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายชัดเจน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งหากรัฐบาลจะกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากและขับเคลื่อนเศรษฐกิจในทุกพื้นที่ของประเทศ โดยการสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็งให้สามารถขยายการลงทุนประกอบกิจการในภาคเกษตรหรือลงทุนสร้างอาชีพ เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือน รวมถึงปรับปรุงกองทุนหมู่บ้านที่ยังขาดการบริหารจัดการที่ดี

หากกองทุนหมู่บ้านสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลที่ดีต่อเศรษฐกิจของประเทศและชุมชน แต่จะส่งผลดีในระยะยาวอย่างยั่งยืนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการกองทุนที่คนในชุมชนต้องร่วมมือช่วยกันบริหารจัดการ เพื่อให้สมาชิกทุกคนรับรู้ด้วยความรู้สึกของการเป็นเจ้าของกองทุนร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ในชุมชนอย่างเป็นระบบ เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีความสามัคคี ก่อให้เกิดเป็นพลังเครือข่ายทางการเงินและสังคมขับเคลื่อนให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนต่อไป

คำนำ

การศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้นักวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภาเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐผ่านการศึกษาและวิเคราะห์กองทุนหมุนเวียนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบงาน และกรอบอัตรากำลังสำนักงบประมาณของรัฐสภา โดยมุ่งเน้นศึกษาการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ผลการดำเนินงานและผลกระทบของกองทุนหมุนเวียนต่อกลุ่มเป้าหมาย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ให้มีความหลากหลายและแข็งแกร่งมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการจัดตั้ง “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” เสมือนเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารประเทศในรูปแบบหนึ่งของรัฐบาลที่ประชาชนมีสิทธิในการบริหารงานอย่างอิสระ จึงนับว่าเป็นกองทุนหมุนเวียนที่น่าติดตามและควรให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกเหนือจากข้อดีที่เงินงบประมาณส่งตรงถึงมือประชาชนโดยตรง มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับประชาชนในการพัฒนาอาชีพ และสร้างรายได้ในชุมชนแล้ว กองทุนหมู่บ้านได้จัดตั้งมาแล้วสิบกว่าปี มีงบประมาณที่จัดสรรลงสู่หมู่บ้านและชุมชนจำนวนมาก ผู้ศึกษาจึงได้ค้นคว้า รวบรวม สถิติข้อเท็จจริง และศึกษากองทุนหมู่บ้านเพื่อนำเสนอตามหลักวิชาการให้เห็นภาพรวมของงบประมาณที่จัดสรรและผลกระทบของกองทุนต่อกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งศึกษาผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคของกองทุนหมู่บ้าน

ผู้ศึกษาหวังว่า การศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินี้ จะเป็นรายงานวิชาการที่นอกจากจะเป็นการศึกษาการใช้จ่ายเงินงบประมาณผ่านการวิเคราะห์กองทุนหมู่บ้านแล้ว ผู้ศึกษาหวังว่าผลการศึกษาจะเป็นบทวิเคราะห์และข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับฝ่ายนิติบัญญัติคือ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงประชาชนที่สนใจ ตลอดจนเป็นข้อมูลและแนวทางในเชิงนโยบายในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างแท้จริงของกองทุนต่อไป

ศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ
มกราคม 2558

สารบัญ

		หน้า
บทสรุปผู้บริหาร		I
คำนำ		V
สารบัญ		VI
สารบัญตาราง		VII
สารบัญแผนภาพ		VIII
บทที่ 1	**บทนำ**	1
	1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
	1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
	1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2	**กรอบความคิดทางวิชาการ**	3
	2.1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา	3
	2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
บทที่ 3	**วิธีดำเนินการศึกษา**	9
	3.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	9
	3.2 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล	9
บทที่ 4	**ผลการศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ**	10
	4.1 การอนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณ	10
	4.2 สถานะและผลการดำเนินงาน	13
	4.3 ผลการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ	17
	4.4 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ	20
บทที่ 5	**ผลการวิเคราะห์กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ**	25
	5.1 บทวิเคราะห์การอนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณ	25
	5.2 บทวิเคราะห์สถานะและผลการดำเนินงาน	25
	5.3 บทวิเคราะห์ผลการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ	26
	5.4 บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ	27
บทที่ 6	**บทสรุปและข้อเสนอแนะ**	30
	6.1 บทสรุป	30
	6.2 สิ่งที่ควรปรับปรุงเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้าน	32
	6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนากองทุนหมู่บ้าน	33
บรรณานุกรม		37

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 งบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	10
ตารางที่ 4.2 การจัดสรรและโอนเงินงบประมาณ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี 2544-2557	12
ตารางที่ 4.3 ผลการดำเนินโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 2 (กันยายน 2553)	16
ตารางที่ 4.4 ผลการดำเนินโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 3 ณ เดือน กันยายน 2556	17
ตารางที่ 4.5 ผลการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ประจำปีบัญชี 2555 และ 2556	17
ตารางที่ 4.6 การประเมินผลชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	18
ตารางที่ 4.7 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ที่กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง ปี 2552-2556	20
ตารางที่ 4.8 จำนวนผู้กู้รายใหม่และจำนวนเงินกู้ที่ได้เฉลี่ยต่อราย จำแนกตามขนาดกองทุน	21
ตารางที่ 4.9 จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมปี 2550 – 2556	23
ตารางที่ 4.10 แสดงจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งสิ้นและหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน ในปี 2550-2556	23

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 งบประมาณอนุมัติให้กับกองทุนหมู่บ้าน	11
แผนภาพที่ 2 การจัดสรรและโอนเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน	11
แผนภาพที่ 3 ภาพรวมผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปี 2557	13
แผนภาพที่ 4 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ จำแนกตามแหล่งเงินกู้หลัก (ปี 2556	20
แผนภาพที่ 5 รายได้และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพเฉลี่ยต่อเดือน และหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือนปี 2547 – 2556	21
แผนภาพที่ 6 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนทั้งสิ้น ปี 2547 – 2556	22
แผนภาพที่ 7 วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินกู้ในระบบและนอกระบบของครัวเรือนปี 2556	24

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกองทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม ซึ่งถือเป็นเงินนอกงบประมาณของรัฐบาล[1] ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2544 โดยรัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาท โดยให้ประชาชนร่วมกันบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง ส่วนหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำเท่านั้น กองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมถึงเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และลดการกู้ยืมเงินนอกระบบของประชาชน โดยทำให้กลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเชิงพาณิชย์ในระบบ (Formal financial services) เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอและส่วนใหญ่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เงินกู้สามารถเข้าถึงสินเชื่อสำหรับประชาชนระดับฐานรากได้มากขึ้น อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ พัฒนาคุณภาพชีวิต และบรรเทาปัญหาความยากจนของประชาชน รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสู่การพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน

ปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 79,255 กองทุน ได้รับการอนุมัติเพิ่มทุนมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2544 ถึงปี 2557 รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 166,895.8041 ล้านบาท ซึ่งจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยให้ความสำคัญกับพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ให้มีความหลากหลายและแข็งแกร่งมากขึ้น ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านที่มีการกระจายทรัพยากร (Resource allocation) อันได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดินลงสู่หมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ เสมือนเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารในรูปแบบหนึ่งของรัฐบาลที่ประชาชนมีสิทธิในการบริหารงานอย่างอิสระ จึงนับว่าเป็นกองทุนหมุนเวียนที่น่าติดตามและควรให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกเหนือจากข้อดีที่เงินงบประมาณส่งตรงถึงมือประชาชนโดยตรง มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับประชาชนในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ในชุมชนแล้ว เงินงบประมาณดังกล่าวถือว่ามีจำนวนสูงมาก เป็นสินเชื่อระดับย่อย (Micro-credit) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีจำนวนผู้มีส่วนร่วมมากที่สุดของประเทศไทย ขณะเดียวกันรัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมโดยเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศระยะที่ 3 อีกแห่งละ 1 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 79,255 ล้านบาท

---

[1] เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

ดังนั้น จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการอนุมติ จัดสรร และการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งศึกษาผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคจากการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุง วางแผน และเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับกองทุนหมู่บ้าน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน อันจะช่วยให้ผลการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกองทุนหมู่บ้านอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการอนุมัติ จัดสรร และการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พร้อมทั้งเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในช่วงปี 2544-2557

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 เป็นบทวิเคราะห์และข้อมูลประกอบการพิจารณาให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงประชาชนที่สนใจ

1.4.2 เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างแท้จริงของกองทุน

1.4.3 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลและแนวทางในเชิงนโยบายในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2
กรอบความคิดทางวิชาการ

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

2.1.1 ข้อสังเกตคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ในการศึกษาได้กำหนดกรอบความคิดทางวิชาการจากแนวคิดที่เป็นข้อสังเกตจากคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่เกี่ยวกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดังนี้

(1) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ของวุฒิสภา ได้มีข้อสังเกตที่เกี่ยวกับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดังนี้ “ควรมีการวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานของกองทุนว่าที่ผ่านมามีกองทุนหมู่บ้านใดที่การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง โดยนำผลสำเร็จและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนมานำเสนอต่อสังคม เพื่อให้เห็นว่าการดำเนินการมีผลดีอย่างเป็นรูปธรรม” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556)

(2) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดังนี้ “ควรเพิ่มทุนให้กับหมู่บ้านให้ครบถ้วนและกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสมและโปร่งใสโดยจัดการระบบบัญชีกองทุนไม่ให้มีความซ้ำซ้อน ควรกำกับดูแลโครงการ SML ให้ใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและโปร่งใส รวมทั้งเร่งรัดการเบิกจ่ายที่ล่าช้ามีเงินค้างจำนวนมากและจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557)

2.1.2 แนวคิดกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนี้

“กองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

“หมู่บ้าน” หมายความว่า หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

“ชุมชนเมือง” หมายความว่า ชุมชนในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือเขตพื้นที่อื่น ทั้งนี้โดยมีขอบเขตตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

“กรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือกรรมการในคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

วัตถุประสงค์กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไว้ 5 ประการ ดังนี้

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(2) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(3) รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(4) ให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้านอื่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(5) กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ **โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** ยังเป็นโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข็มแข็ง 2555 ที่ใช้เงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเงินทุนเพิ่มขึ้น สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินของประชาชน และรองรับความต้องการเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ รวมทั้งเพื่อลดการกู้ยืมเงินนอกระบบ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

ปรัชญาและหลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(1) เสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น

(2) ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต และจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่า และภูมิปัญญาของตนเอง

(3) เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน

(4) เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม

(5) กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน

ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วย

(1) เงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินที่สมาชิกนำมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ

(5) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

บัญชีกองทุน

แบ่งบัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็น 4 บัญชี ดังนี้

(1) บัญชีกองทุนหมู่บ้าน หรือบัญชีที่ 1 หมายความว่า บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ชื่อหมู่บ้านหรือชื่อชุมชนเมือง) ซึ่งกองทุนหมู่บ้านเปิดไว้รองรับเงินจัดสรรจากรัฐบาล

(2) บัญชีเงินสะสม หรือบัญชีที่ 2 หมายความว่า บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ชื่อหมู่บ้านหรือชื่อชุมชนเมือง) ซึ่งกองทุนหมู่บ้านเปิดไว้รองรับเงินฝากประเภทอื่นนอกเหนือจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

(3) บัญชีเงินกู้ยืม หรือบัญชีที่ 3 หมายความว่า บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ชื่อหมู่บ้านหรือชื่อชุมชนเมือง) ซึ่งกองทุนหมู่บ้านเปิดไว้รองรับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน

(4) บัญชีเงินอุดหนุน หรือบัญชีที่ 4 หมายความว่า บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ภายใต้ชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ชื่อหมู่บ้านหรือชื่อชุมชนเมือง) ซึ่งกองทุนหมู่บ้านเปิดไว้รองรับเงินอุดหนุน หรือเงินบริจาค

ทั้งนี้ เงินที่แต่ละหมู่บ้านได้รับนั้น ไม่ได้ส่งไปยังหมู่บ้านโดยตรง แต่เป็นการส่งผ่านธนาคารออมสินหรือ ธ.ก.ส. ใกล้หมู่บ้านที่กองทุนหมู่บ้านเปิดไว้รองรับเงินจัดสรรจากรัฐบาล และเมื่อสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านได้รับอนุมัติสินเชื่อจากกรรมการกองทุนแล้ว ธนาคารจะโอนเงินจากบัญชีกองทุนหมู่บ้าน หรือบัญชีที่ 1 เข้าบัญชีของผู้ขอกู้เงินตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติ

การกู้ยืมเงินและชำระคืนเงินกู้

สมาชิกที่จะขอกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน ต้องจัดทำคำขอกู้โดยระบุวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินอย่างชัดเจน และยื่นคำขอกู้ต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้พิจารณาเงินกู้ โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะมีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งไม่เกินจำนวน 20,000บาท และในกรณีที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติเห็นควรอนุมัติเงินกู้ให้กับรายใดเกินกว่าจำนวนเงินที่กำหนดไว้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะเรียกประชุมสมาชิกเพื่อให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ทั้งนี้การอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งจะไม่เกินจำนวน 50,000บาท ในส่วนของระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ซึ่งให้กู้หรือยืมจากเงินและดอกเบี้ยหรือผลอันเกิดจากเงินที่ได้รับจากการจัดสรร หรือสมทบจากสำนักงาน ให้ผู้กู้หรือผู้ยืมชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันที่ทำสัญญา ยกเว้นเงินบัญชีอื่น

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากผู้แทนกรรมการกองทุนหมู่บ้านจำนวนสิบสี่คน

(6) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนห้าคน

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ

(2) จัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้าน

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติไปหาผลประโยชน์

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือก คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งการบริหารงานและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

(7) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก

(8) ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลิก ยุบรวม หรือแยกกองทุนหมู่บ้าน

(9) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน

(10) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การปฏิบัติงานในหน้าที่และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ

(11) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา วิจัย และพัฒนากองทุนหมู่บ้าน

(12) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการสร้างและพัฒนาเครือข่ายกองทุนในทุกระดับ

(13) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(14) รายงานผลการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งจัดทำงบการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ติดตามผลและประเมินผลการดำเนินการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(16) ออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บวรพรรณ อัชกุล และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2550) ศึกษาการประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน พบว่า กองทุนหมู่บ้านส่งผลให้รายได้จากกิจการภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจริง แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้แล้ว กองทุนหมู่บ้านยังส่งผลให้รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคของครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยผลกระทบต่อการบริโภคของครัวเรือนยังคงคลุมเครือ และในส่วนของผลกระทบต่อความยากจน การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านสามารถบรรเทาปัญหาความยากจนได้เพียงในระยะสั้นเท่านั้น ผลการประเมินดังกล่าว เป็นหลักฐานว่า ผู้กู้บางส่วนนำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการประเมินรายได้และรายจ่ายรวม และจากการที่รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากจากการกู้ยืม ซึ่งผลการประเมินนี้ สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้กู้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้กู้กว่าร้อยละ 15 ทั่วประเทศจำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นๆ เพื่อชำระหนี้กองทุน ถึงแม้ว่าผู้ที่กู้ยืม บางส่วนอาจมีความจำเป็นในการใช้กระแสเงินทุนในการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่การกู้ยืมเพื่อชำระหนี้ สามารถเป็นหลักฐานได้ว่าผู้กู้ยังไม่มีรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ ดังนั้น ความคาดหวังว่าโครงการสินเชื่อระดับย่อยจะสามารถนำพาคนจนให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ด้วยตนเองนั้นเกิดขึ้นได้ยาก สาเหตุจากปัญหาในการนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ไม่จำเป็นและเนื่องจากการขาดแคลนแหล่งเงินทุนเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุของความยากจนเท่านั้นสาเหตุที่แท้จริง และลักษณะของปัญหาความยากจนนั้นมีความซับซ้อน และมีพลวัตรมากกว่าการขาดโอกาสทางการเงินมาก การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงไม่สามารถสำเร็จลงได้ด้วยโครงการเดียว

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ได้ติดตามและประเมินผลโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 2 ผลการประเมินโครงการ พบว่า (1) การดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการส่งเสริมอาชีพและสามารถแก้ปัญหาหนี้นอกระบบได้บางส่วน โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้รับการจัดสรรเงินจากเงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. 2552 และได้ให้สมาชิกกู้ไปลงทุนประกอบอาชีพเป็นหลัก ไม่ได้ใช้เพื่อการลดหนี้นอกระบบตามวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เนื่องจากได้รับการจัดสรรไม่สอดคล้องกับรอบบัญชีกองทุนฯ ที่ส่งคืนเงินกู้ให้กับกองทุนฯ ในช่วงปลายปี และทางคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถดำเนินการได้สำหรับผู้ที่ไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ และจำเป็นต้องพึ่งเงินทุนนอกระบบเพื่อมาปิดบัญชี ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการสำรวจข้อมูลภายในหมู่บ้าน/ชุมชน นอกจากนี้ยังพบว่าเงินกู้จากกองทุนฯ นำไปชำระหนี้นอกระบบได้บางส่วน (2) การเพิ่มทุนเป็นการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับผู้กู้ยืมรายใหม่และขาดแคลนเงินทุน (3) สมาชิกกองทุนฯ ใช้เงินกู้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์กว่าร้อยละ 20 เป็นสาเหตุสำคัญของหนี้เสียและขาดวินัยทางการเงิน โดยกองทุนฯ ที่บริหารจัดการแบบมีประสิทธิภาพน้อยมักให้พวกพ้องหรือเครือญาติกู้ โดยไม่มีการติดตามว่าผู้กู้นำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดหนี้เสีย โดยพบปัญหาและอุปสรรคสำหรับการกู้ยืมเงิน ได้แก่ 1) เงินกู้ที่ได้รับไม่เพียงพอกับความจำเป็นที่ต้องใช้จริง เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านเงินทุนของกองทุนฯ และจำนวนสมาชิกที่มีมากต้องมีการกระจายเงินให้ทั่วถึง 2) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้บางกองทุนฯ มีอัตราสูงถึงร้อยละ 12 ต่อปี ขณะที่บางกองทุนคิดดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี เป็นการได้เปรียบเสียเปรียบด้านต้นทุนการเงิน สำหรับสมาชิกกองทุนที่ต้องกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า 3) ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้คืนเงินกู้ กำหนดให้ชำระทั้งหมดภายในเวลา 1 ปี

เมื่อถึงกำหนดและไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้ ทำให้ต้องกู้เงินนอกระบบมาชำระก่อน แล้วก็กู้เงินกองทุนฯ ไปชำระหนี้นอกระบบ 4) หลักประกันเงินกู้ ที่ให้สมาชิกร่วมกันค้ำประกันถ้าสมาชิกค้ำประกันหนี้แล้วไม่สามารถค้ำประกันเพิ่มได้ ทำให้สมาชิกอื่นที่จะกู้ใหม่หาผู้ค้ำประกันยาก 5) การดำเนินงานกองทุนฯ ขาดแคลนเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์ที่ทันสมัย และ 6) ขาดการสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการกองทุนฯ ให้แก่คณะกรรมการกองทุนฯโดยเฉพาะการจัดทำบัญชี และการบริหารความเสี่ยงจากการให้กู้ยืมเงิน 7) การจัดสรรเงินกู้ให้สมาชิกไม่คำนึงถึงความจำเป็นของสมาชิก มีลักษณะเอื้อต่อพวกพ้อง สร้างปัญหาหนี้เสียให้กองทุน และ 8) ขาดการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการกองทุนฯ ให้สมาชิกได้รับรู้อย่างทั่วถึง

บทที่ 3
วิธีดำเนินการศึกษา

การวิเคราะห์กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีขั้นตอนการดำเนินการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลทุติยภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานและข้อมูลทางสถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรมบัญชีกลาง
สำนักงานสถิติแห่งชาติ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

และศึกษาทบทวนจากงานศึกษา งานวิจัย และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารโครงการแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 มติคณะรัฐมนตรี ผลการสำรวจข้อมูลทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุด และอินเตอร์เน็ต เกี่ยวกับสภาพทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนและปัญหาหนี้สินของครัวเรือน

3.2 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่ รวบรวม จำแนกข้อมูลเป็นรายปี และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ เช่น ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย เป็นต้น

บทที่ 4
ผลการศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ในการศึกษาได้ทำการศึกษาข้อมูลในหลายด้าน และหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ และผลการดำเนินงานรวมถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ผลการศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้แบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การอนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณ

ตอนที่ 2 สถานะและผลการดำเนินงาน

ตอนที่ 3 ผลการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ

ตอนที่ 4 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ

4.1 การอนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณ

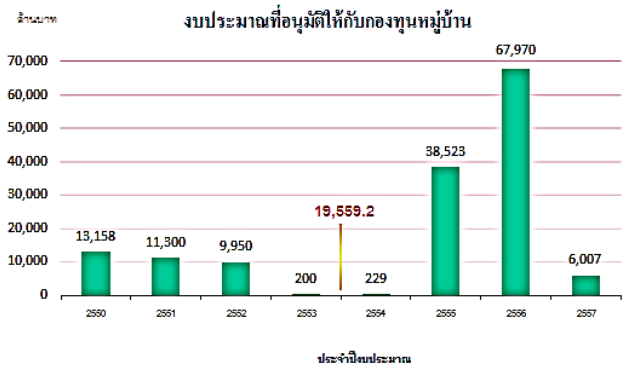
นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านในปี 2544 ถึงปี 2557 รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งและเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งสิ้นจำนวน 166,895.8041 ล้านบาท (ตารางที่ 4.1) โดยใช้จ่ายผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวน 147,336.6041 ล้านบาท และใช้จ่ายจากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555) วงเงิน 19,559.2 ล้านบาท (แผนภาพที่ 1)

ตารางที่ 4.1 งบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

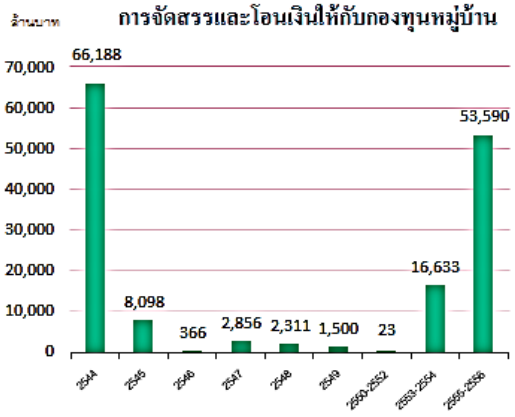
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	วงเงินที่อนุมัติ (ล้านบาท)
2550	13,158.0000
2551	11,300.0000
2552	9,950.0000
2553	200.0000
2554	228.5500
2555	38,522.6342
2556	67,969.9399
2557	6,007.4800
รวม	**147,336.6041**
เงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552	19,559.2000
รวมทั้งสิ้น	**166,895.8041**

ที่มา: เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2550- 2557 และเอกสารโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

แผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 2



จากตารางที่ 4.2 รัฐบาลได้จัดสรรและโอนเงินให้กับหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 151,565.82 ล้านบาท โดยได้จัดสรรและโอนเงินให้กับหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ ในแต่ละปี ดังแผนภาพที่ 2 และมีรายละเอียด ดังนี้

ปี 2544 จัดสรรและโอนเงิน จำนวน 66,188 กองทุน (66,188 ล้านบาท)

ปี 2545 จัดสรรและโอนเงิน จำนวน 8,098 กองทุน (8,098 ล้านบาท)

ปี 2546 จัดสรรและโอนเงิน จำนวน 366 กองทุน (366 ล้านบาท)

ปี 2547 จัดสรรและโอนเงิน จำนวน 2,856 กองทุน (2,856 ล้านบาท)

ปี 2548 จัดสรรและโอนเงินให้กับกองทุนที่มีการบริหารจัดการที่ดี (AAA) 24,902 กองทุนๆ ละ 100,000 บาท จำนวน 2,490.2 ล้านบาท และกองทุนตั้งใหม่จำนวน 1,321 กองทุน (1,321 ล้านบาท)

ปี 2549 กองทุนหมู่บ้านที่มีผลการประเมินศักยภาพอยู่ในระดับดี (AAA) มีเงินไม่เพียงพอ จำนวน 179.2 ล้านบาท และยังไม่มีการโอนเงินกองทุนที่จัดตั้งใหม่จำนวน 1,321 ล้านบาท รวมเป็นเงินที่ยังไม่เพียงพอแก่การจัดสรรและโอนเงินทั้งสิ้น 1,500.2 ล้านบาท

ปี 2550 - 2552 จ่ายเงินอุดหนุนให้กองทุนหมู่บ้านที่ผ่านการอบรมสถาบันการเงินชุมชนต้นแบบ จำนวน 23.22 ล้านบาท

ปี 2553-2554 รัฐบาลเพิ่มทุนโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ 2 วงเงิน 19,559.2 ล้านบาท เบิกจ่ายไปแล้วจำนวน 16,633.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 85.04 ของวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้

ปี 2555-2556 เพิ่มทุนโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ 3 จำนวน 79,255 กองทุน (79,255 ล้านบาท) โดยโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมและผ่านเกณฑ์การพิจารณาแล้ว **53,590** กองทุน คงเหลือยังไม่ได้จัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้าน จำนวน **25,665** หมู่บ้าน/ชุมชน

รวมเป็นเงินงบประมาณที่จัดสรรและโอนเงินไปแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 151,565.82 ล้านบาท

ตารางที่ 4.2 การจัดสรรและโอนเงินงบประมาณกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี 2544-2557

งบประมาณรายจ่ายประจำปี	เงินที่ได้รับอนุมัติจากงบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	เงินกู้จากพระราชกำหนดฯ (ล้านบาท)	ปีที่จัดสรรและโอนเงิน	จำนวนกองทุนที่เพิ่มขึ้น	จำนวนกองทุนทั้งสิ้น	วงเงินที่จัดสรร (ล้านบาท)	วงเงินสะสม (ล้านบาท)
			2544		66,188	66,188.0000	66,188.0000
			2545	8,098	74,286	8,098.0000	74,286.0000
			2546	366	74,652	366.0000	74,652.0000
			2547	2,856	77,508	2,856.0000	77,508.0000
			2548	1,321	78,829	2,311.0000[1]	79,819.0000[2]
			2549		78,829	1,500.2000[3]	81,319.2000[4]
2550	13,158.0000		2550-2552	426	79,255	23.22.0000[5]	81,342.4200
2551	11,300.0000						
2552	9,950.0000						
2553	200.0000	19,559.2000[6]	2553-2554			16,633.4000	97,975.8200
2554	228.5500						
2555	38,522.6342		25 ต.ค. 2555			21,614.0000[7]	119,589.8200
2556	67,969.9399		14 ก.พ. 2556			15,027.0000[8]	134,616.8200
			16 พ.ค. 2556			8,089.0000[9]	142,705.8200
			30 ก.ย. 2556			8,860.0000[10]	151,565.8200
2557	6,007.4800						
รวม	**147,336.6041**	**19,559.2000**			**79,255**		
รวมทั้งสิ้น		**166,895.8041**				**151,565.8200**	**151,565.8200**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550- 2557 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

: สรุปผลมติคณะรัฐมนตรี จาก http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-1.jsp?menu=1

หมายเหตุ : /1 กองทุนหมู่บ้านที่มีผลการประเมินศักยภาพอยู่ในระดับดี (AAA) จำนวน 2,490.2 ล้านบาท แต่จัดสรรได้เพียง 2,311 ล้านบาท เนื่องจากเกินวงเงินเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ 80,000 ล้านบาท

/2 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 กันยายน 2548 กำหนดวงเงินการจัดสรรและโอนเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ ไม่เกิน 80,000 ล้านบาท

/3 กองทุนหมู่บ้านที่มีผลการประเมินศักยภาพอยู่ในระดับดี (AAA) มีเงินไม่เพียงพอจำนวน 179.2 ล้านบาท และยังไม่มีการโอนเงินกองทุนฯ ตั้งใหม่จำนวน 1,321 ล้านบาท รวมเป็นเงินที่ยังไม่เพียงพอแก่การจัดสรรและโอนเงินทั้งสิ้น 1,500.2 ล้านบาท

/4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 มีนาคม 2549 อนุมัติให้ขยายวงเงินสำหรับการจัดสรรและโอนเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป้าหมายจากที่กำหนดไว้เดิม จำนวน 80,000 ล้านบาท เป็นจำนวน 81,500 ล้านบาท

/5 จ่ายเงินอุดหนุนให้กองทุนหมู่บ้านที่ผ่านการอบรมสถาบันการเงินชุมชนต้นแบบ เป็นเงินประมาณ 23.22 ล้านบาท

/6 เพิ่มทุนให้กองทุนหมู่บ้านในระยะที่ 2 วงเงิน 19,559.2 ล้านบาท ใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552

/7 รัฐบาลได้ เพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ระยะที่ 3 ครั้งที่ 1

/8 รัฐบาลได้ เพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ระยะที่ 3 ครั้งที่ 2

/9 รัฐบาลได้ เพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ระยะที่ 3 ครั้งที่ 3 รอบที่ 1

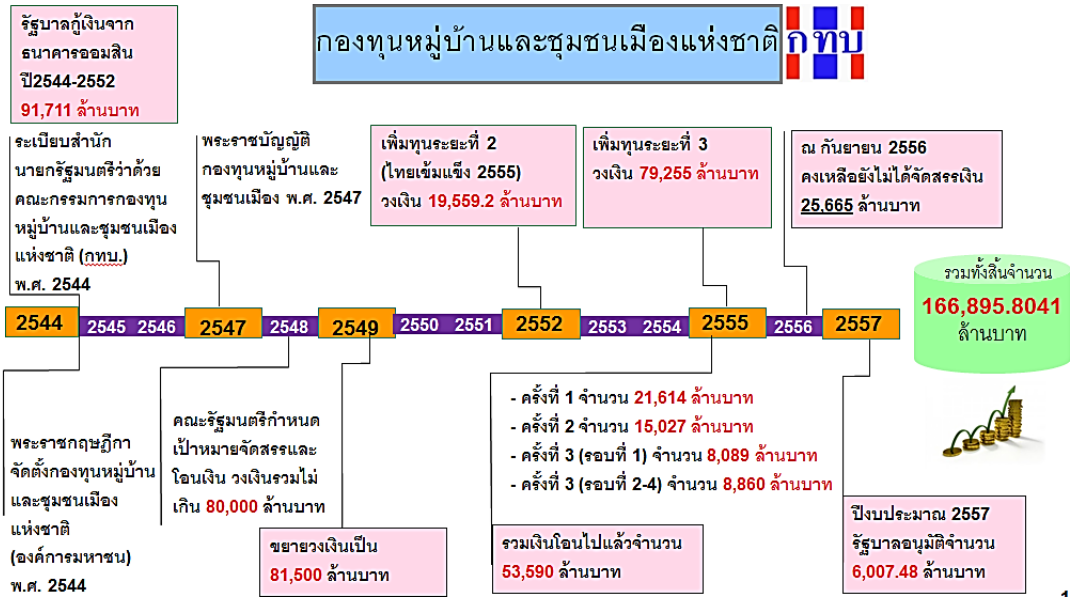
/10 รัฐบาลได้ เพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ระยะที่ 3 ครั้งที่ 3 รอบที่ 2-4

4.2 สถานะและผลการดำเนินงาน

4.2.1 ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านมา ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน (2557)

แสดงดังแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 ภาพรวมผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปี 2557



เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

26 กุมภาพันธ์ 2544	รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
22 มีนาคม 2544	ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) พ.ศ. 2544
29 พฤษภาคม 2544	ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547
13 กรกฎาคม 2544	ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544

ในขณะนั้นรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน จึงได้กู้เงินจากธนาคารออมสินในปี 2544 ถึงปี 2552 (ระยะเวลา 9 ปี) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 91,711 ล้านบาท โดยรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้คืนธนาคารออมสินปีละ 10,000 ล้านบาท พร้อมทั้งจะจ่ายดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนหมู่บ้านให้แก่ธนาคารออมสินปีละ 2 ครั้ง การกู้เงินดังกล่าวเป็นไปตามบทเฉพาะกาลของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ที่ระบุว่า

"ให้กองทุนกู้เงินจากธนาคารออมสิน และธนาคารหรือสถาบันการเงินของรัฐโดย<u>กระทรวงการคลังค้ำประกัน</u> เพื่อเป็นทุนประเดิมตามมาตรา 9 (1) เป็นคราว ๆ ตามความจำเป็นของกองทุน โดยรัฐบาลจะจัดสรรชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว"

25 กรกฎาคม 2544	โอนเงินเป็นครั้งแรกให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
30 ธันวาคม 2547	พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 ได้รับการประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป
6 กันยายน 2548	คณะรัฐมนตรีรับทราบและอนุมัติให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พิจารณากำหนดเป้าหมายจัดสรรและโอนเงินกองทุนหมู่บ้านในวงเงินรวม**ไม่เกิน 80,000 ล้านบาท** โดยสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณในวงเงินดังกล่าวทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย และให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ที่จะจัดสรรเงินให้หมู่บ้านที่จะแยกขยายตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยตามความเหมาะสม และเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

ต่อมามีกองทุนหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นใหม่ จำนวน 1,321 กองทุน ทำให้เกินวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติจำนวน 1,321 ล้านบาท และกองทุนที่มีผลบริหารจัดการที่ดีที่ยังไม่ได้โอนเงินให้อีกจำนวน 1,792 กองทุน วงเงิน 179.2 ล้านบาท[2] รวมเป็นเงินที่ยังไม่เพียงพอแก่การจัดสรรและโอนเงินทั้งสิ้น 1,500.2 ล้านบาท

7 มีนาคม 2549	คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ขยายวงเงินสำหรับการจัดสรรและโอนเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป้าหมายจากเดิมที่กำหนดไว้ จำนวน 80,000 ล้านบาท เป็นจำนวน **<u>81,500</u>** ล้านบาท
28 มีนาคม 2549	คณะรัฐมนตรีรับทราบการขยายวงเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวนทั้งสิ้น 37,605 กองทุน โดยจำแนกเป็นการขยายวงเงินจากธนาคารออมสิน จำนวน 4,949 กองทุน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวน 31,690 กองทุน และธนาคารกรุงไทย จำนวน 966 กองทุน
29 กันยายน 2552	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ครั้งที่ 3/2552 วันที่ 14 กันยายน 2552) อนุมัติเพิ่มทุนโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ 2 (ระยะเวลาดำเนินโครงการกุมภาพันธ์ 2553 ถึง ธันวาคม 2555) โดยใช้เงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555) วงเงิน

[2] กองทุนหมู่บ้านที่มีการบริหารจัดการที่ดี (AAA) ตามผลการประเมินประสิทธิภาพกองทุนของ สทบ. กองทุนละ 100,000 บาท จำนวน 24,902 กองทุน

	19,559.2 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์สอดรับกับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 ในด้านการสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชน เพื่อให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเงินทุนเพิ่มขึ้น สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินของประชาชน และรองรับความต้องการเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ รวมทั้งเพื่อลดการกู้ยืมเงินนอกระบบ เป็นเงินที่เบิกจ่ายไปแล้วจำนวน **16,633.4** ล้านบาท
ปี 2555- ปี 2556	มีการอนุมัติจัดสรรและโอนเงินเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมือง หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ระยะที่ 3 จำนวน 79,255 ล้านบาท - ครั้งที่ 1 วันที่ 26 ตุลาคม 2555 จำนวน 21,614 กองทุน - ครั้งที่ 2 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2556 จำนวน 15,027 กองทุน - ครั้งที่ 3 (รอบที่ 1) วันที่ 16 พฤษภาคม 2556 จำนวน 8,089 กองทุน - ครั้งที่ 3 (รอบที่ 2-4) เดือนกันยายน 2556 จำนวน 8,860 กองทุน

คงเหลือยังไม่ได้จัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้าน **25,665** หมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน **25,665** ล้านบาท เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ได้หมดวาระและยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาและอนุมัติเงินให้กับหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศ 14 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน

4.2.2 สถานะปัจจุบันของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ณ เดือนกันยายน 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น **79,255** กองทุน แบ่งเป็น กองทุนหมู่บ้าน จำนวน 74,989 กองทุน /กองทุนชุมชนเมือง จำนวน 3,528 กองทุน/กองทุนชุมชนทหาร จำนวน 738 กองทุน มีสมาชิกกองทุนจำนวน 12,801,444 คน คิดเป็นร้อยละ 19.8 ของจำนวนประชากรทั่วราชอาณาจักร (64,785,909 คน)[3] มีสมาชิกกู้เงินจำนวน 9,236,586 คน

รัฐบาลจัดสรรและโอนเงินงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 151,565.82 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.8 ของงบประมาณที่อนุมัติทั้งหมดตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุน (166,895.8041 ล้านบาท) มีสินทรัพย์จำนวน 182,935.08 ล้านบาท[4] นอกจากนี้รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนแหล่งเงินทุนเพื่อการขยายเงินทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านภายใต้โครงการขยายวงเงินกู้จากสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารกรุงไทย รวมเป็นเงินจำนวน 35,964.66 ล้านบาท[5] มีผลทำให้มียอดเงินหมุนเวียนของกองทุนหมู่บ้าน รวมเป็นเงินไม่น้อยกว่า 218,899.74 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558[6]

---

[3] จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556

[4] ข้อมูลทางการเงินของเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม (ข้อมูลเบื้องต้น ณ 30 กันยายน 2556 ประจำไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556) สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

[5] รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

[6] งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 2,575,000 ล้านบาท

การเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ 2 มีหลักการ คือ เพิ่มวงเงินการลงทุนแก่กองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วตามขนาดของสมาชิกที่ระบุในวันที่ได้รับการอนุมัติให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หากไม่มีการระบุจำนวนสมาชิกในการยื่นขอจดทะเบียนให้ใช้ข้อมูลสมาชิกของกองทุนในวันที่จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ดังนี้

(1) กองทุนที่มีขนาดสมาชิก 50-150 คน เพิ่มทุน 200,000 บาทต่อกองทุน
(2) กองทุนที่มีขนาดสมาชิก 151-350 คน เพิ่มทุน 400,000 บาทต่อกองทุน
(3) กองทุนที่มีขนาดสมาชิก 351 คนขึ้นไป เพิ่มทุน 600,000 บาทต่อกองทุน

ผลการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ 2 (ตารางที่ 4.3) ดำเนินการเพิ่มทุนแล้ว 7 ครั้ง จำนวน 70,011 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 88.34 ของจำนวนกองทุนเป้าหมาย (79,255 กองทุน) วงเงินที่เบิกจ่ายแล้ว 16,633.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.04 ของวงเงินงบประมาณที่อนุมัติ (19,559.2 ล้านบาท) และกองทุนที่ยังไม่ได้เพิ่มทุนอีกจำนวน 9,164 กองทุน เป็นกองทุนที่ไม่ขอเพิ่มทุน 356 กองทุน และขอเพิ่มทุนแต่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนจำนวน 8,808 กองทุน ส่วนใหญ่เป็นกองทุนที่ไม่สามารถจดทะเบียนได้ เนื่องจากมีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก หรือไม่สามารถปิดงบการเงินได้ เป็นต้น

ตารางที่ 4.3 ผลการดำเนินโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 2 (กันยายน 2553)

ภาค	จำนวนกองทุน	จำนวนกองทุนที่จดทะเบียนนิติบุคคลแล้ว	การเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านฯ ระยะที่ 2				
			จำนวนกองทุน	ร้อยละ		วงเงินเพิ่มทุน (ล้านบาท)	ร้อยละ
				ของกองทุนทั้งหมด	ของกองทุนที่จดทะเบียนนิติบุคคลแล้ว		
1) เหนือ	17,052	16,792	16,246	95.27	96.75	4,061.60	20.77
2) ตะวันออกเฉียงเหนือ	33,837	33,354	32,687	96.60	98.00	7,460.80	38.14
3) กลาง	17,638	16,802	14,985	84.96	89.19	3,539.20	18.09
4) ใต้	9,038	7,217	5,979	66.15	82.85	1,520.0	7.77
5) กรุงเทพมหานคร	952	581	106	11.13	18.24	26.0	0.13
6) ชุมชนทหาร	738	582	88	11.92	15.12	25.80	0.13
รวม	**79,255**	**75,328**	**70,091**	**88.44**	**93.05**	**16,633.40**	**85.04**

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ผลการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะที่ 3 (ตารางที่ 4.4) มีการจัดสรรและโอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมและผ่านเกณฑ์การพิจารณาแล้วจำนวน **53,590** กองทุน คิดเป็นร้อยละ **67.62** ของเป้าหมาย (79,255 หมู่บ้าน/ชุมชน) คงเหลือยังไม่ได้จัดสรรเงิน จำนวน 25,665 หมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน **25,665** ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 32.38

ตารางที่ 4.4 ผลการดำเนินโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 3
ณ เดือน กันยายน 2556

รายการ	เป้าหมาย				รวมการจัดสรรโอนเงิน ครั้งที่ 1-4			ร้อยละ
	หมู่บ้าน	ชุมชนเมือง	ชุมชนทหาร	รวม	หมู่บ้าน	ชุมชนเมือง	รวม	
ภาคเหนือ	16,564	488	94	17,146	14,359	229	14,588	85.08
ตะวันออกเฉียงเหนือ	33,102	735	112	33,949	25,043	226	25,269	74.43
ใต้	8,641	397	67	9,105	2,952	70	3,022	33.19
ตะวันออก	5,354	275	111	5,740	3,484	71	3,555	61.93
ตะวันตก	5,572	277	88	5,937	3,655	75	3,730	62.83
กลาง	5,756	1,356	266	7,378	3,255	171	3,426	46.44
รวม	**74,989**	**3,528**	**738**	**79,255**	**52,748**	**842**	**53,590**	**67.62**

ที่มา : สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

4.3 ผลการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ

4.3.1 ผลการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน กรมบัญชีกลาง

พบว่า ผลการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ประจำปีบัญชี 2556 มีคะแนนรวม 2.4982 ต่ำกว่าปีที่ผ่านมา (3.0790) และต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม (3.1760) โดยคะแนนด้านที่ 1 (การเงิน) มีผลคะแนนสูงสุดคือ 4.6974 และด้านที่ 2 การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีคะแนนต่ำสุดคือ 1.7163 ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ผลการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ประจำปีบัญชี 2555 และประจำปีบัญชี 2556

ประจำปีบัญชี	ด้านที่ 1 การเงิน	ด้านที่ 2 การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ด้านที่ 3 การปฏิบัติการ	ด้านที่ 4 การบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน	คะแนนรวม
2555	**4.8693**	**2.2887**	**3.4917**	**2.3370**	**3.0790**
คะแนนเฉลี่ย*	3.5902	3.2626	3.8748	3.1039	3.3466
2556	**4.6974**	**1.7163**	**2.1886**	**2.7507**	**2.4982**
คะแนนเฉลี่ย*	3.4020	3.0446	4.1668	3.3868	3.1760

ที่มา: รายงานภาพรวมผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน ประจำปีบัญชี 2555 และ 2556 กรมบัญชีกลาง
หมายเหตุ * คะแนนเฉลี่ยเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม จำนวน 15 กองทุน

4.3.2 รายงานการติดตามและประเมินผลโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง (โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีผลการประเมินการชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระ ดังนี้

จากการศึกษาของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติร่วมกับสถาบันการเงิน หน่วยงานและสถาบันการศึกษา ในช่วงปี 2547-2549 พบว่า ผู้กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สามารถชำระหนี้คืนกองทุนมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 95.26 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 92.85 และ 88.26 ในปี 2548 และ 2549 ตามลำดับ และผลการศึกษาของ สศช. โดยบริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด ในปี 2553 พบว่า ความสามารถชำระหนี้คืนกองทุนเท่ากับร้อยละ 77.3 ผลดังตารางที่ 4.6

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการประเมินผลชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระของแต่ละหน่วยงาน อาจเป็นผลมาจากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) ที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผลการประเมินต่างกัน ดังนั้น การเปรียบเทียบข้อมูลจึงแสดงถึงแนวโน้มการชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระในภาพรวม แต่ยังไม่สามารถแสดงผลของโครงการได้อย่างแม่นยำ

ตารางที่ 4.6 การประเมินผลชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

หน่วยงาน	ปี 2547		ปี 2548		ปี 2549		ปี 2553 (*)	
	ชำระคืน	ค้างชำระ	ชำระคืน	ค้างชำระ	ชำระคืน	ค้างชำระ	ชำระคืน	ค้างชำระ
1. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ	95.26	4.74	92.85	7.15	88.26	11.74	77.30	22.70
2. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ			94.00	6.00				
3. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน			83.00	17.00	81.47	18.53		
4. กรมการพัฒนาชุมชน					95.93	4.07		
5. สำนักงานสถิติแห่งชาติ	93.60	6.40						
6. รศ. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (ม.อุบลฯ)					95.70	4.30		

ที่มา: รายงานการติดตามและประเมินผลโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 (โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง)
: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
: รายงานผลการดำเนินงานนโยบายหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548
: ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
หมายเหตุ *บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด เก็บข้อมูลภาคสนามและติดตามประเมินผลโดยมีระยะเวลาดำเนินโครงการ 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 30 กรกฎาคม 2553 ถึงวันที่ 29 มกราคม 2554

4.3.3 รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ในปีงบประมาณ 2549 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านพบประเด็นปัญหาสำคัญคือ กองทุนหมู่บ้านร้อยละ 50 มีหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชีเป็นเงิน 83.39 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.53 ของเงินทุนที่จัดสรร โดยบางแห่งมีผลการดำเนินงานอยู่ในภาวะวิกฤติไม่ได้ดำเนินกิจกรรมมาเป็นเวลาหลายปีและไม่มีเงินคงเหลือในบัญชีกองทุน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาล ประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะแผ่ขยายเพิ่มขึ้น

การตรวจสอบการดำเนินงานครั้งที่ 2 ได้สุ่มตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านทั้งที่ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นนิติบุคคล และเป็นสถาบันการเงินชุมชน จาก 13 จังหวัด ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติสาขา ทั้ง 13 สาขา จำนวน 450 กองทุน ผลการตรวจสอบพบว่า กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 58.11 ของจำนวนกองทุนที่สุ่มตรวจสอบยังคงประสบปัญหาสำคัญ คือ หนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชี ซึ่งมีหลายกองทุนหยุดดำเนินกิจกรรมหรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ไม่สามารถบริหารจัดการใด ๆ ต่อไปได้ และขาดระบบควบคุมการดำเนินงานที่เหมาะสม รวมถึงมีจุดอ่อน อย่างมากในการจัดทำหลักฐานทางด้านการเงินและบัญชีคิดเป็นร้อยละ 88.15 ของกองทุนหมู่บ้านจำนวน 346 กองทุนที่สุ่มตรวจสอบ นอกจากนี้สถาบันการเงินชุมชนที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนายังขาดศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบางแห่งไม่ได้มาจากการเป็นกองทุนหมู่บ้านตามเงื่อนไขที่กำหนด สรุปได้ดังนี้

- กองทุนหมู่บ้านมีหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชีรวมทั้งสิ้น 112.34 ล้านบาท (เฉพาะบัญชีที่ 1) หรือคิดเป็นร้อยละ 18.55 ของเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านที่สุ่มตรวจสอบ
- อาจเกิดการสูญเปล่าของเงินกองทุนหมู่บ้านที่ประสบความล้มเหลวหรือมีความเสี่ยงสูงมาก ที่จะล้มเหลว 103 กองทุน โดยคิดเป็นเงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการจัดตั้งกองทุนรวมทั้งเงินเพิ่มทุนในระยะที่ 1 และระยะที่ 2 รวมทั้งสิ้นประมาณ 112.8 ล้านบาท ซึ่งจากกรณีที่เกิดขึ้นนี้หากเปรียบเทียบจำนวนกองทุนหมู่บ้านที่ประสบความล้มเหลวหรือมีความเสี่ยงสูงมากที่จะล้มเหลวกับจำนวนกองทุนหมู่บ้านที่สุ่มตรวจสอบ 444 กองทุน จะเท่ากับอัตราร้อยละ 23.2
- เงินเพิ่มทุนที่รัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) จัดสรรเพิ่มเติมให้กับกองทุนหมู่บ้านตามนโยบายที่ประกาศไว้กองทุนละ 1 ล้านบาท รวมที่เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 79,255 ล้านบาท อาจเกิดความเสียหาย ไม่คุ้มค่า หรือบางส่วนอาจเกิดการสูญเปล่า
- เป็นการปลูกฝังทัศนคติที่ไม่ถูกต้องกับประชาชนในระดับรากหญ้าที่จะเกิดการลอกเลียนแบบพฤติกรรมการเป็นหนี้ค้างชำระหรือการยักยอกเงินกองทุนรวมถึงเงินรายได้อื่นของกองทุนหมู่บ้านซึ่งมีแนวโน้มจะแผ่ขยายมากขึ้น นอกจากนี้ได้มีข้อตรวจพบใน 4 ประเด็น ดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1 กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชี ซึ่งบางกองทุนหมู่บ้านหยุดการดำเนินกิจกรรม

ข้อตรวจพบที่ 2 กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีจุดอ่อนสำคัญเกี่ยวกับระบบควบคุมการดำเนินงานรวมถึงการจัดทำหลักฐานทางด้านการเงินและบัญชี

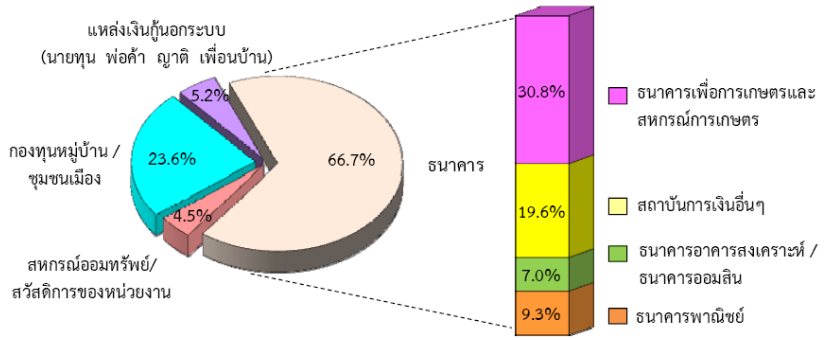
ข้อตรวจพบที่ 3 สถาบันการเงินชุมชนยังขาดศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบางแห่งไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของ สทบ.

ข้อตรวจพบที่ 4 การจัดเก็บข้อมูลกองทุนหมู่บ้านไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด และข้อมูลที่จัดเก็บยังไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน

4.4 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ

(1) การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนผ่านกองทุนหมู่บ้าน จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2556 (แผนภาพที่ 4) พบว่า เมื่อพิจารณาครัวเรือนที่มีหนี้สิน ซึ่งบางครัวเรือนอาจมีการกู้เงินจากหลายแหล่ง ในปี 2556 ปรากฏว่าแหล่งเงินกู้หลักส่วนใหญ่เป็นแหล่งเงินกู้ในระบบ คือ ธนาคาร (ร้อยละ 66.7) ซึ่งธนาคารที่มีการกู้เงินมากที่สุด (ร้อยละ 30.8) คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นการกู้เพื่อลงทุนในการทำการเกษตรและซื้อปัจจัยการผลิต รองลงมาเป็นกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง (ร้อยละ 23.6) สำหรับแหล่งเงินกู้นอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ พ่อค้าคนกลางญาติ เพื่อนบ้าน ฯลฯ มีเพียงร้อยละ 5.2 เท่านั้น โดยครัวเรือนที่มีหนี้กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับจากร้อยละ 19.2 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 23.6 ในปี 2556 (ตารางที่ 4.7)

แผนภาพที่ 4 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ จำแนกตามแหล่งเงินกู้หลัก (ปี 2556)



ที่มา: สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2552-2556 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4.7 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ที่กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง ปี 2552-2556

แหล่งเงินทุน	2552	2554	2556
กองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง (ร้อยละ)	19.2	22.4	23.6

ที่มา: สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2552-2556 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง พบว่า สมาชิกกองทุนที่ไม่เคยได้รับการพิจารณาให้กู้เงินมาก่อนได้รับโอกาสในการกู้เงินมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 52) ของจำนวนผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้กู้เงินกองทุนหลังจากรัฐบาลเพิ่มเงินกองทุน โดยจากตารางที่ 4.8 มีสมาชิกที่ไม่เคยได้รับเงินกู้จากกองทุนเริ่มแรกได้รับเงินกู้เพิ่มขึ้นจำนวน 4,821,498 คน จำนวนเงินกู้เฉลี่ยต่อราย 15,625.67 บาท โดยอยู่ในกลุ่มกองทุนขนาดเล็กที่มีสมาชิก 50-150 คน มากที่สุด จำนวน 3,860,524 คน คิดเป็นร้อยละ 80.1 ของผู้กู้รายใหม่ทั้งหมดและได้รับเงินกู้เฉลี่ยคนละ 15,597.4 บาท นอกจากนี้ยังพบว่า กองทุนหมู่บ้านร้อยละ 68.2 จะมีการติดตามการใช้เงินกู้ของสมาชิกโดยเฉลี่ยปีละ 1-2 ครั้ง และผู้กู้นำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ร้อยละ 78.54

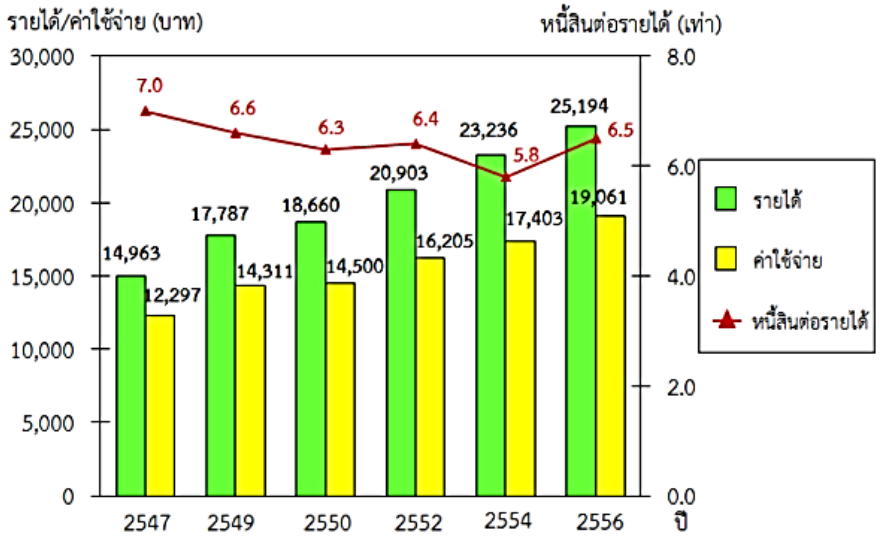
ตารางที่ 4.8 จำนวนผู้กู้รายใหม่และจำนวนเงินกู้ที่ได้เฉลี่ยต่อราย จำแนกตามขนาดของกองทุน

ขนาดของกองทุน	50-150 คน	151-350 คน	351 คนขึ้นไป	รวม/เฉลี่ย
สัดส่วนผู้ได้รับเงินกู้ (%)	81.0	18.2	0.8	100.0
จำนวนผู้ได้รับเงินกู้ (คน)	7,481,635	1,681,059	73,892	9,236,586
	(81.0%)	(18.2%)	(0.8%)	(100.0%)
สัดส่วนผู้กู้รายใหม่ (%)	51.6	55.2	44.7	52.2
สัดส่วนผู้กู้รายใหม่ (คน)	3,8760,524	977,944	33,030	4,821,498
	(80.1%)	(19.2%)	(0.7%)	(100.0%)
เงินกู้ที่ได้เฉลี่ย/ราย (บาท)	15,597.4	15,773.65	15,144.74	15,625.67

ที่มา : สศช. โดย บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด

(2) ผลกระทบต่อรายได้ ค่าใช้จ่ายและหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือน จากแผนภาพที่ 5 เมื่อเปรียบเทียบรายได้ ค่าใช้จ่าย และหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2556 มีรายได้เฉลี่ยมากกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพ และพบว่ารายได้และค่าใช้จ่ายตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2556 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ รายได้เพิ่มจาก 14,963 บาท เป็น 25,194 บาท และค่าใช้จ่ายเพิ่มจาก 12,297 บาท เป็น 19,061 บาท ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาผลต่างของรายได้ และค่าใช้จ่าย ในปี 2556 พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพ 6,133 บาทต่อเดือน หรือประมาณ 2,044 บาทต่อคน (ขนาดของครัวเรือนเฉลี่ยเท่ากับ 3 คน) ซึ่งส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการชำระหนี้ เช่น หนี้เพื่อการซื้อบ้าน/ที่ดิน หนี้อุปโภคบริโภค เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือน ตั้งแต่ 2547 ถึง 2556 พบว่าหนี้สินต่อรายได้ในปี 2554 ต่ำสุดคือ 5.8 เท่า

แผนภาพที่ 5 รายได้ และค่าใช้จ่าย[7] ที่จำเป็นในการยังชีพเฉลี่ยต่อเดือน และหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือนปี 2547 – 2556

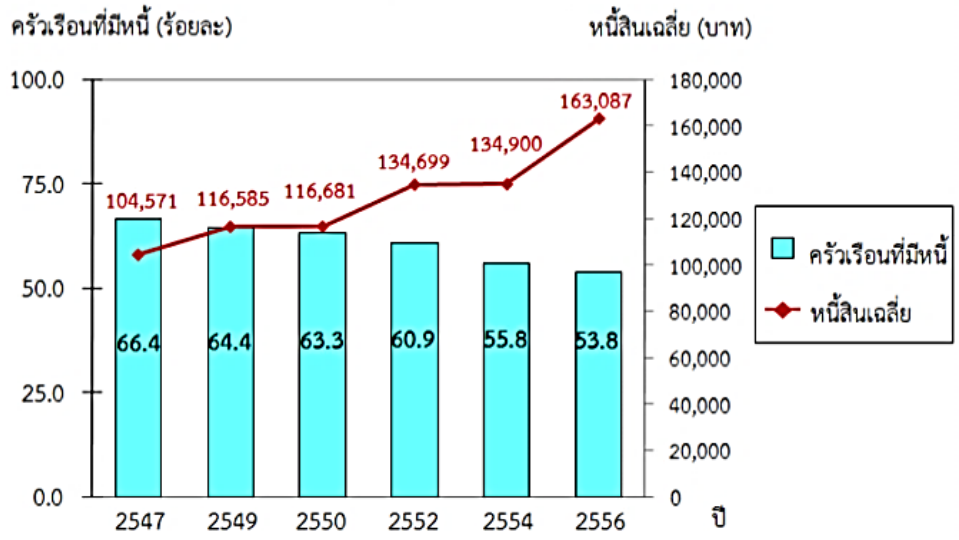


ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

[7] ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่จำเป็นต้องใช้ในการยังชีพ โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายประเภทสะสมทุน เช่น การซื้อบ้าน/ ที่ดิน

เมื่อพิจารณาร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนในระหว่างปี 2547 ถึง 2556 (แผนภาพที่ 6) พบว่าสัดส่วนของครัวเรือนที่เป็นหนี้ลดลงตามลำดับคือ ลดลงจากร้อยละ 66.4 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 53.8 ในปี 2556 แต่จำนวนเงินที่เป็นหนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเพิ่มจาก 104,571 บาท ในปี 2547 เป็น 163,087 บาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 55.9

แผนภาพที่ 6 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนทั้งสิ้นปี 2547 – 2556



(3) ผลกระทบต่อครัวเรือนที่เป็นหนี้

จากตารางที่ 4.9 แสดงจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม ในปี 2550 – 2556 พบว่า ในปี 2556 ครัวเรือนกู้ยืมเงินในระบบมากที่สุด เพื่อนำไปใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ในครัวเรือน ร้อยละ 45.74 รองลงมานำเงินกู้ยืมใช้ในการทำการเกษตร ร้อยละ 26.63 (แผนภาพที่ 7) และจากตารางที่ 4.10 พบว่าจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งสิ้นตั้งแต่ปี 2550-2556 มีจำนวนลดลงเล็กน้อย กล่าวคือ ลดลงจาก 11,506,100 ครัวเรือน ในปี 2550 เป็น 10,846,286 ครัวเรือน ในปี 2556 ลดลงร้อยละ 6.08 แต่จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจาก 116,681 บาท ในปี 2550 เป็น 163,087 บาท ในปี 2556 เพิ่มขึ้นร้อยละ 39.77

ตารางที่ 4.9 จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม ปี 2550 – 2556

วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม	ปี 2550	ร้อยละ	ปี 2552	ร้อยละ	ปี 2554	ร้อยละ	ปี 2556	ร้อยละ
หนี้ในระบบ								
ใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน	1,364,275	8.20	1,546,964	9.26	1,264,286	8.52	1,425,849	9.86
ใช้ในการศึกษา	598,096	3.59	623,519	3.73	416,955	2.81	410,438	2.84
ใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่นๆ ในครัวเรือน	6,727,281	40.43	6,212,197	37.21	6,470,814	43.62	6,613,567	45.74
ใช้ในการทำธุรกิจ	1,256,870	7.55	1,498,825	8.98	1,224,510	8.25	1,076,124	7.44
ใช้ในการทำการเกษตร	4,028,719	24.21	4,312,184	25.83	3,828,526	25.81	3,850,486	26.63
อื่นๆ	277,645	1.67	313,460	1.88	210,523	1.42	161,584	1.12
หนี้นอกระบบ								
ใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน	126,919	0.76	117,487	0.70	63,655	0.43	47,581	0.33
ใช้ในการศึกษา	77,233	0.46	68,964	0.41	27,301	0.18	15,905	0.11
ใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่นๆ ในครัวเรือน	1,544,731	9.28	1,404,078	8.41	942,829	6.36	597,935	4.14
ใช้ในการทำธุรกิจ	279,866	1.68	265,084	1.59	165,807	1.12	123,775	0.86
ใช้ในการทำการเกษตร	273,614	1.64	253,626	1.52	169,047	1.14	102,984	0.71
อื่นๆ	85,894	0.52	80,782	0.48	49,327	0.33	31,337	0.22
จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้*	**16,641,143**	**100.00**	**16,697,170**	**100.00**	**14,833,580**	**100.00**	**14,457,565**	**100.00**
หนี้ในระบบ	N/A		9,822,432	82.39	9,762,405	87.54	9,943,509	91.68
หนี้นอกระบบ	N/A		944,486	7.92	678,305	6.08	500,381	4.61
หนี้ทั้งในและนอกระบบ	N/A		1,154,969	9.69	711,225	6.38	402,396	3.71
จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งสิ้น (ครัวเรือน) (สัดส่วน เพิ่ม/ลด ร้อยละ)	**11,506,100 (-1.03)****	**100.00**	**11,921,887 (3.61)**	**100.00**	**11,151,934 (-6.46)**	**100.00**	**10,846,286 (-2.74)**	**100.00**
จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท)	116,681	0.08***	134,699	**15.44**	134,900	**0.15**	163,087	**20.89**

ที่มา: รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2547-2556 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

* แต่ละครัวเรือนสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมได้มากกว่า 1 วัตถุประสงค์

N/A หมายถึง ไม่ได้จำแนกไว้ในรายงานฯ

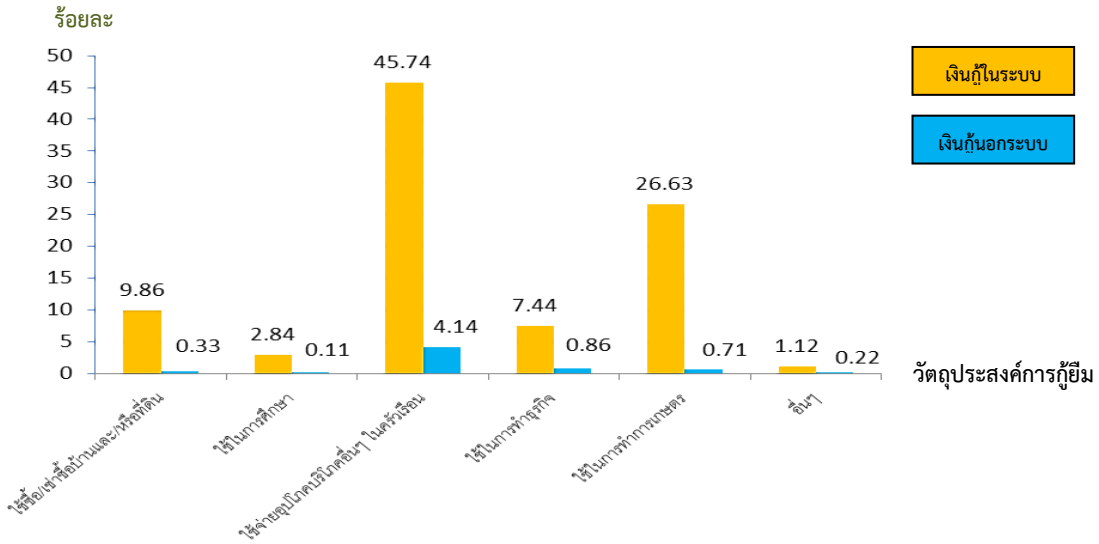
** จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งสิ้นปี 2549 เท่ากับ 11,626,300 ครัวเรือน

*** จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนปี 2549 เท่ากับ 116,585 บาท

ตารางที่ 4.10 แสดงจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งสิ้น และหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน ในปี 2550-2556

	ปี 2550	ปี 2552	ปี 2554	ปี 2556
จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ทั้งสิ้น	11,506,100	11,921,887	11,151,934	10,846,286
หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท)	116,681	134,699	134,900	163,087
เพิ่ม/ลด จากปีที่ผ่านมา (ร้อยละ)	**0.08**	**15.44**	**0.15**	**20.89**

แผนภาพที่ 7 วัตถุประสงค์การกู้ยืมเงินกู้ในระบบและนอกระบบของครัวเรือน ปี 2556



(4) ผลกระทบต่อหนี้นอกระบบ จากรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 พบว่า เงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านนำไปชำระหนี้นอกระบบได้บางส่วนคิดเป็นร้อยละ 60 ของผู้เป็นหนี้นอกระบบทั้งหมด (175,495 คน) หรือประมาณ 105,297 คน โดยช่วยประหยัดค่าดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบได้เฉลี่ยเดือนละ 3,289.60 บาทต่อราย และจากตารางที่ 4.9 ในปี 2556 ครัวเรือนทั่วประเทศที่มีหนี้สิน พบว่า ส่วนใหญ่ครัวเรือนเป็นหนี้ในระบบ โดยครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียวร้อยละ 91.68 และครัวเรือนที่มีหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบร้อยละ 3.71 สำหรับครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว มีเพียงร้อยละ 4.61 นอกจากนี้ยังพบว่าจำนวนเงินเฉลี่ยที่เป็นหนี้ในระบบสูงกว่านอกระบบถึง 49 เท่า (159,816 บาท และ 3,271 บาท) โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2554 ซึ่งหนี้ในระบบสูงกว่าหนี้นอกระบบประมาณ 32 เท่า (130,930 บาท และ 3,970 บาท ตามลำดับ)

บทที่ 5
ผลการวิเคราะห์กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

5.1 บทวิเคราะห์การอนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณ

จากตารางที่ 4.2 แสดงถึงการอนุมัติและจัดสรรเงินงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้านในช่วง 13 ปีที่ผ่านมา มีเงินโอนเข้าไปหมุนเวียนในหมู่บ้านทั่วประเทศ รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 151,565.82 ล้านบาท (จากวงเงินที่อนุมัติ 166,895.8041 ล้านบาท) รัฐบาลได้เพิ่มทุนไปทั้งหมด 3 ครั้ง และครั้งล่าสุดได้อนุมัติเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้าน ๆ ละ 1 ล้านบาท 79,255 กองทุน จำนวน 79,255 ล้านบาท ผลการเพิ่มทุนในระยะที่ 3 ณ เดือนกันยายน 2556 โอนเงินให้กองทุนหมู่บ้านแล้ว 53,590 กองทุน จำนวน 53,590 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 67.62 ของเป้าหมาย) คงเหลือยังไม่ได้โอนเงินจำนวน **25,665** กองทุน จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเพิ่มทุนดังกล่าวรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน โดยขาดการพิจาณาถึงการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านเป็นปัจจัยสำคัญ พยายามที่จะเร่งการอนุมัติและเบิกจ่ายให้ครบทุกหมู่บ้าน ในปี 2558 ซึ่งหากตั้งเป้าหมายการจัดสรรและโอนเงินในเชิงปริมาณให้ครบทุกหมู่บ้านมากกว่าเชิงคุณภาพ ในขณะที่บางกองทุนมีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถปิดงบการเงิน หรือรายงานทางการเงินได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาจากการผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ที่เพิ่มขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม หากกองทุนหมู่บ้านใด ที่มีผลการดำเนินงานที่ดีมีประสิทธิภาพ สามารถบริหารเงินทุนให้เติบโตและงอกเงย อีกทั้งสามารถช่วยเหลือและเพิ่มโอกาสผู้มีรายได้น้อยในชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น รัฐบาลควรที่จะสนับสนุนโดยเร่งรัดการเบิกจ่ายและเพิ่มทุนในระยะต่อไปให้กับหมู่บ้านที่บริหารจัดการเงินทุนได้ดี เนื่องจากเงินกองทุนจะเป็นประโยชน์ต่อผู้กู้หากนำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์การกู้ยืมของกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกชำระหนี้เงินกู้ตามกำหนดเวลา นอกจากนี้ การโอนเงินงบประมาณด้วยวิธีการส่งเงินไปยังกองทุนหมู่บ้านโดยผ่านธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. นั้น เงินงบประมาณจะไปถึงบัญชีกองทุนหมู่บ้านเต็มจำนวน ไม่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินทำได้ง่าย เมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านอนุมัติเงินกู้แล้ว ธนาคารจะโอนเงินจากบัญชีที่ 1 ไปยังบัญชีของผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้ และเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ สมาชิกผู้กู้ยืมจะนำเงินเข้าบัญชีเพื่อชำระหนี้ ซึ่งต่างจากโครงการและการตั้งคำของบประมาณต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลางที่ต้องใช้เวลาและต้นทุนต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่ทุกภูมิภาคและชุมชน ถ้าหากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์ เป็นธรรมและโปร่งใส รวมถึงสมาชิกของกองทุนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เงินงบประมาณทั้งหมดจะสร้างประโยชน์ให้แก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้อย่างเต็มที่

5.2 บทวิเคราะห์สถานะและผลการดำเนินงาน

ถ้าหากวัดผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน โดยพิจารณาผลสำเร็จของการเบิกจ่ายและโอนเงินงบประมาณสู่พื้นที่เป้าหมาย สามารถกล่าวได้ว่าผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง กล่าวคือ การเร่งเบิกจ่ายในการเพิ่มทุนระยะที่ 2 และระยะที่ 3 จัดสรรและ

โอนเงินไปแล้วร้อยละ 85.04 และ 67.62 ตามลำดับ จากตารางที่ 4.3 จะเห็นได้ว่าผลการดำเนินโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 2 (กันยายน 2553) มีกองทุนที่ยังไม่ได้เพิ่มทุนจำนวน 9,164 กองทุน เป็นกองทุนที่ไม่ขอเพิ่มทุน 356 กองทุน และขอเพิ่มทุนแต่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนจำนวน 8,808 กองทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองทุนที่ไม่สามารถจดทะเบียนนิติบุคคลได้ เนื่องจากมีหนี้ค้างชำระและปัญหาการรายงานทางการเงิน หากการเพิ่มทุนในระยะที่ 3 ยังมีการเพิ่มทุนจนครบทุกหมู่บ้านตามเป้าหมาย โดยใช้อัตราการเบิกจ่ายเป็นตัวชี้วัด อาจเป็นปัจจัยเร่งให้มีการเบิกจ่ายเร็วขึ้น หากกองทุนที่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงานที่ดี กองทุนบางแห่งมีผลการดำเนินงานอยู่ในภาวะวิกฤติไม่ได้ดำเนินกิจกรรมกองทุนมาเป็นเวลาหลายปี และไม่มีเงินคงเหลือในบัญชีกองทุน เมื่อรัฐบาลยังเพิ่มทุนเพิ่มเติมต่อไปโดยไม่ได้คำนึงถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุน จะทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินกู้คืน (Default Risk) เพิ่มขึ้นตามไปด้วย งบประมาณดังกล่าวอาจจะสูญประโยชน์และทำให้กองทุนหมู่บ้านมีหนี้ค้างชำระเพิ่มขึ้นได้

5.3 บทวิเคราะห์ผลการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ

ตารางที่ 4.5 แสดงถึงผลการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในปี 2556 แสดงให้เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านมีผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพลดลงอย่างเห็นได้ชัด เพราะนอกจากคะแนนประเมินผลจะต่ำกว่าปีที่ผ่านมาแล้วผลประเมินยังต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืม ซึ่งบ่งบอกถึงความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านในการดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านมาว่ามีความยั่งยืนในระยะยาวลดน้อยลง นอกจากนี้ ยังพบปัญหาที่สำคัญของกองทุนหมู่บ้าน คือ ในด้านกระบวนการ (Process) เนื่องจาก ไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการติดตามควบคุมดูแลโครงการอย่างต่อเนื่องและเอาจริงเอาจัง จึงส่งผลให้เงินกู้นำไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ชาวบ้านตกอยู่ในกับดักวงจรแห่งหนี้สิน (นิภาพรรณ, 2553)

ส่วนผลการประเมินการชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระของกองทุนหมู่บ้าน จากตารางที่ 4.6 เห็นได้ว่าหนี้ที่ค้างชำระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 4.74 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 7.15, 11.75 และ 22.7 ในปี 2548 ปี 2549 และปี 2553 ตามลำดับ แสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงของลูกหนี้ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของการประเมินผลชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระของแต่ละหน่วยงาน อาจเป็นผลมาจากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) ที่แตกต่างกันซึ่งทำให้ผลการประเมินต่างกัน ดังนั้น การเปรียบเทียบข้อมูลจึงแสดงถึงแนวโน้มการชำระคืนเงินกู้และหนี้ค้างชำระในภาพรวม แต่ยังไม่สามารถแสดงผลของโครงการได้อย่างแม่นยำ

ขณะเดียวกันจากรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบประเด็นปัญหาสำคัญ คือ มีหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชี ซึ่งมีหลายกองทุนหยุดดำเนินกิจกรรมหรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่สามารถบริหารจัดการใด ๆ ได้ และขาดระบบควบคุมการดำเนินงานที่เหมาะสม รวมถึงมีจุดอ่อนอย่างมากในการจัดทำหลักฐานทางด้านการเงินและบัญชี นอกจากนี้สถาบันการเงินชุมชนที่ได้รับการส่งเสริมพัฒนายังขาดศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบางแห่งไม่ได้มาจากการเป็นกองทุนหมู่บ้านตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยอาจเกิดการสูญเปล่าของเงินกองทุนหมู่บ้านที่ประสบความล้มเหลวหรือมีความเสี่ยงสูงมากที่จะล้มเหลว คิดเป็นเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการจัดตั้งกองทุน รวมทั้งเงินเพิ่มทุนใน

ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 รวมทั้งสิ้นประมาณ 112.80 ล้านบาท ซึ่งจากกรณีที่เกิดขึ้นนี้ หากเปรียบเทียบจำนวนกองทุนหมู่บ้านที่ประสบความล้มเหลวหรือมีความเสี่ยงสูงมากที่จะล้มเหลวกับจำนวนกองทุนหมู่บ้านที่สุ่มตรวจสอบโดย สตง. (จำนวน 444 กองทุน) จะเท่ากับอัตราร้อยละ 23.20

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งบางส่วนอาจเกิดความ ไม่คุ้มค่าหรืออาจเกิดการสูญเปล่า รวมถึงทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ขณะที่กองทุนหมู่บ้านที่จัดตั้งและได้รับการสนับสนุนเงินทุนไม่สามารถบริหารจัดการเงินทุนของตนเองให้เกิดการหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในชุมชนได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และพัฒนาต่อยอดกองทุนให้เกิดความเข้มแข็งยั่งยืนได้

5.4 บทวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ

การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนผ่านกองทุนหมู่บ้าน จากตารางที่ 4.7 จะเห็นได้ว่าร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้ที่กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี 2552 ร้อยละ 19.2 เป็นร้อยละ 22.4 และร้อยละ 23.6 ในปี 2554 และปี 2556 ตามลำดับ แสดงถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนว่ามีการใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น โดยจากรายงานการติดตามและประเมินผลโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง พบว่า กองทุนหมู่บ้านเป็นการสร้างโอกาสให้ครัวเรือนเข้าถึงแหล่งเงินทุนมีผลให้สมาชิกกองทุนที่ไม่เคยได้รับการพิจารณาให้กู้เงินมาก่อนหรือผู้กู้ยืมรายใหม่ที่ขาดแคลนเงินทุนได้รับโอกาสในการกู้เงินถึงกว่าครึ่ง (ร้อยละ 52) ของจำนวนผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้กู้เงินกองทุนหลังจากรัฐบาลเพิ่มเงินกองทุน แสดงให้เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้น เนื่องจากการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ เช่น สถาบันการเงินต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันและเงื่อนไขต่าง ๆ การเพิ่มทุนครั้งนี้ทำให้สมาชิกที่ไม่เคยได้รับเงินกู้จากกองทุนสามารถได้รับเงินกู้เพิ่มขึ้นอีกจำนวน 4,821,498 คน ได้รับเงินกู้เฉลี่ยคนละ 15,625.67 บาท โดยอยู่ในกลุ่มกองทุนขนาดเล็กที่มีสมาชิก 50-150 คน มากที่สุด จำนวนประมาณ 3,860,524 คน คิดเป็นร้อยละ 80.1 ของผู้กู้รายใหม่ทั้งหมด รวมผู้กู้ ทั้งรายใหม่และรายเก่าที่เข้าถึงแหล่งเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านทั้งสิ้น 9,236,586 คน และเมื่อพิจารณาจำนวนเงินกู้ที่ได้รับเฉลี่ยต่อราย คือ 15,625.67 บาท อาจเป็นข้อจำกัดด้านเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกกองทุนที่มีจำนวนมากขึ้น ทำให้ต้องมีการกระจายเงินให้ทั่วถึง โดยหากพิจารณาถึงจำนวนเงินที่จะนำไปใช้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของกองทุนในการสร้างอาชีพเพื่อนำมาสู่รายได้ของครัวเรือนนั้นถือว่าไม่เพียงพอกับความจำเป็นที่ต้องใช้จริงที่จะก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นมากนัก อาจทำให้ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านนำเงินกู้ไปใช้ในด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กู้นำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นการสร้างภาระหนี้สินให้กับผู้กู้ และอาจทำลายความมั่นคงทางการเงินของผู้กู้ได้ จึงกล่าวได้ว่า การเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านสามารถสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับประชาชนทั่วไปที่ขาดแคลนเงินทุนและไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารของรัฐได้

การใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน เมื่อจำแนกวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมของครัวเรือนดังตารางที่ 4.9 จะเห็นว่า เงินกู้ยืมในระบบถูกนำไปใช้เพื่อใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ในครัวเรือนมากที่สุด ในทุกปี กล่าวคือ ในปี 2550 คิดเป็นร้อยละ 40.43 และปี 2556 คิดเป็นร้อยละ

45.74 แสดงว่า เงินกู้ยืมในระบบซึ่งรวมถึงเงินที่กู้จากกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ได้นำไปใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ในครัวเรือน ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนที่กู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านไม่ได้นำเงินไปใช้ในกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้มากพอ การที่มีเงินงบประมาณจำนวนมากโอนเข้ามาในระบบเศรษฐกิจอาจทำให้ครัวเรือนที่กู้ยืมในระยะแรกมีรายได้และการบริโภคเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ครัวเรือนอาจต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นมาเพื่อชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้น และอาจต้องลดการบริโภคบางส่วนลงเมื่อถึงกำหนดชำระคืนเงินกู้ ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจของ สศช. ที่ผู้กู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้าน มีการใช้เงินกู้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านที่มีถึงร้อยละ 22 หากกองทุนที่บริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ กองทุนขาดการฟื้นฟูอาชีพให้กับสมาชิกจะก่อให้เกิดเป็นวงจรหนี้ที่พอกพูนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้สมาชิกที่นำเงินจากกองทุนไปใช้หนี้นอกระบบไม่สามารถหารายได้เพิ่ม ต้องกู้หนี้นอกระบบอีก ทำให้เป็นหนี้เพิ่มขึ้นทั้งในระบบและนอกระบบ อาจเป็นสาเหตุสำคัญของหนี้เสียและขาดวินัยทางการเงินในระยะยาวได้ อีกทั้งส่งผลให้แนวทางการพัฒนากองทุนหมู่บ้านมีจุดอ่อน เพราะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น อันส่งผลกระทบทางที่ไม่ดี (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550)

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินของครัวเรือนที่รองลงมาจากการนำไปใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่นๆ ในครัวเรือน คือ นำเงินกู้ไปใช้ในการทำการเกษตร ที่คิดเป็นร้อยละ 24.21 ในปี 2550 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.63 แสดงให้เห็นว่า เงินที่กู้ในระบบบางส่วน (รวมถึงกองทุนหมู่บ้าน) ได้นำไปใช้เพื่อต่อยอดและลงทุนในอาชีพ ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นตามมาเช่นกัน สอดคล้องกับการประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจนของบวรพรรณ และวรวรรณ (2550) ที่พบว่ากองทุนหมู่บ้านส่งผลให้รายได้จากกิจการภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจริง แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น

ผลกระทบต่อหนี้นอกระบบ ครัวเรือนมีการลดการพึ่งพิงเงินนอกระบบมากขึ้น เห็นได้จากหนี้นอกระบบลดลงจากปี 2552 ที่มีร้อยละ 7.92 ลดลงเป็นร้อยละ 4.61 ในปี 2556 นั้น เป็นการช่วยบรรเทาค่าดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบได้เท่านั้น เนื่องจากจำนวนเงินเฉลี่ยที่เป็นหนี้นอกระบบสูงกว่าหนี้ในระบบถึง 49 เท่า (ปี 2556 จำนวนหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบเฉลี่ยเท่ากับ 159,816 บาท และ 3,271 บาท ตามลำดับ) ดังนั้น กองทุนหมู่บ้านจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ช่วยลดภาระหนี้นอกระบบได้ในระดับหนึ่งในการเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้าถึงสินเชื่อในระบบมากขึ้น

จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้นและต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost)[8] ไม่สูง ทำให้มีเงินเพื่อใช้จ่ายอุปโภคบริโภค โดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น และแม้ว่าจำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้จะลดลงจากปี 2554 ที่มีจำนวน 11,151,934 ครัวเรือน เป็น 10,846,286 (ลดลงร้อยละ 2.74) ก็ตาม แต่เป็นการลดลงเพียงเล็กน้อย ขณะที่จำนวนเงินที่เป็นหนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 4.10) ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีเงินเพื่อใช้จ่ายมากขึ้นในช่วงที่มีการเพิ่มทุน โดยพบข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ในช่วงที่มีการเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและกระจายการกู้ยืมเงิน

---

[8] ต้นทุนอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในองค์กร โดยตามความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ต้นทุนด้านเวลาและราคา ค่าใช้จ่ายในการค้นหาผู้ซื้อและผู้ขายสินค้า ค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ค่าใช้จ่ายในการต่อรอง ราคาค่าใช้จ่ายในการจัดทำและบังคับสัญญา และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ไปสู่ชุมชนทั่วประเทศ พบว่า หนี้ครัวเรือนได้สูงขึ้นมาก โดยสังเกตได้ว่า ก่อนเพิ่มทุนในระยะที่ 2 (ปี 2550) หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.08 และระยะแรกของการเพิ่มทุนในระยะที่ 2 (ปี 2552) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.44 นอกจากนี้ก่อนเพิ่มทุนระยะที่ 3 (ปี 2554) หนี้ได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยคือ ร้อยละ 0.15 จากนั้นเมื่อเข้าสู่ระยะแรกเริ่มของการเพิ่มทุนระยะที่ 3 ทำให้หนี้เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดอีกถึงร้อยละ 20.89 โดยจะเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้นหากพิจารณาหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนจากปี 2547 ที่มีจำนวน 104,571 บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นเป็น 163,087 บาท ในปี 2556 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 55.95 ถ้าหากไม่มีมาตรการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินในอนาคตได้

และเมื่อพิจารณาผลกระทบของการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของครัวเรือนจากแผนภาพที่ 5 ทำให้พบว่า **หนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือน** ตั้งแต่ 2547 ถึง 2556 ก็ลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นจาก 7 เท่าในปี 2547 เป็น 6.5 เท่า ในปี 2556 โดยหนี้สินต่อรายได้ในปี 2554 ต่ำสุดคือ 5.8 เท่า และ**รายได้ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน** ทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2556 มีรายได้เฉลี่ยมากกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการยังชีพ โดยรายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากปี 2547 มีรายได้ของครัวเรือนต่อเดือน 14,963 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 25,194 บาท ในปี 2556 โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 68.37 ส่วนค่าใช้จ่ายครัวเรือนก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2547 จาก 12,297 เป็น 19,061 บาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 55 ซึ่งส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการชำระหนี้ เช่น หนี้เพื่อการซื้อบ้าน/ที่ดิน หนี้อุปโภคบริโภค เป็นต้น แสดงว่า การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของครัวเรือนจากการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน เงินกู้ยืมบางส่วนนำไปใช้ประกอบกิจการในภาคเกษตรส่งผลให้ผู้กู้มีรายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็มีผลให้ค่าใช้จ่ายครัวเรือนที่ใช้จ่ายไปกับสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน แสดงว่า กองทุนหมู่บ้านมีส่วนทำให้รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับงานศึกษาของ Kaboski & Townsend ที่แสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านมีส่วนในการเพิ่มกระแสรายได้ในอนาคตของครัวเรือน ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในด้านการเกษตร ผลการวิจัยนี้ตรงกับข้อมูลการสำรวจภาคสนามของ สศช. ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารายได้ของครัวเรือนขยายตัวเพิ่มขึ้นภายหลังกลุ่มตัวอย่างเข้าร่วมโครงการในทุกภูมิภาค อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ สศช. เป็นการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการ ในช่วงก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการ ซึ่งได้แก่ รายได้ รายจ่าย ผลการชำระเงินกู้ จำนวนหนี้ค้างชำระ การลงทุนและการออมของครัวเรือน ทั้งนี้ ความแตกต่างของข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นด้วย เช่น ตัวแปรปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง หรือผลจากนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ข้อมูลการสำรวจดังกล่าวจึงอาจประเมินผลกระทบของโครงการต่ำกว่าหรือสูงกว่าความเป็นจริงได้ ดังนั้นการเปรียบเทียบข้อมูลเพียงอย่างเดียวทำให้ทราบถึงผลของโครงการเพียงบางส่วน แต่ยังไม่สามารถแสดงผลกระทบของโครงการในภาพรวมได้อย่างแม่นยำ

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ นับว่าเป็นกองทุนที่เพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้มากขึ้น โดยนำเงินทุนไปสร้างอาชีพและเพิ่มรายได้ในครัวเรือน รวมทั้งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น และบรรเทาค่าดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบ ซึ่งช่วยลดปัญหาหนี้นอกระบบได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานและบริหารจัดการ ดังนี้

(1) วงเงินกู้ที่สมาชิกได้รับไม่เพียงพอและขนาดของเงินทุนน้อยเกินไป โดยจำนวนเงินที่จะนำไปใช้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของกองทุนในการสร้างอาชีพเพื่อนำมาสู่รายได้ของครัวเรือนยังไม่เพียงพอกับความจำเป็นที่ต้องใช้จริงที่จะก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น อาจทำให้ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านนำเงินกู้ไปใช้ในด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กู้นำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และสร้างภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น

(2) ปัญหาด้านกระบวนการ (Process) เนื่องจากไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการติดตามควบคุม ดูแลโครงการอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เงินกู้ถูกนำไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาการกู้หนี้นอกระบบเพื่อนำมาชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน เกิดการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและต่อเนื่องเพิ่มขึ้น

(3) ปัญหาหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(4) การไม่สามารถรายงานข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานได้

(5) การจัดทำหลักฐานทางด้านการเงินและบัญชีไม่ได้มาตรฐาน

(6) การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นปัจจุบัน

(7) ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงาน/งบการเงิน

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบทำให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านไม่มีความโปร่งใสหรือเกิดช่องว่างที่จะนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบได้ คณะกรรมการกองทุนฯ ต้องให้ความสำคัญ รวมถึงวิเคราะห์เงินให้กู้แก่สมาชิกและจัดสรรเงินกู้โดยคำนึงถึงความจำเป็นของสมาชิก ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านให้สมาชิกได้รับรู้อย่างทั่วถึง

จากการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ทราบว่าความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน ในการดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านมามีความยั่งยืนในระยะยาวลดน้อยลงจากผลของหนี้ค้างชำระที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่เป็นการประเมินในเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการนำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จัดทำโดยภาครัฐ และเน้นการประเมินผลสำนักงานมากกว่าการประเมินกองทุนหมู่บ้านและผลกระทบของกองทุนในด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการประเมินเชิงปริมาณอื่น ๆ เป็นการเปรียบเทียบข้อมูลเบื้องต้น ควรมีการประเมินผลกระทบของกองทุนให้ครอบคลุมในเรื่องของคุณภาพชีวิตที่ดี (Well-being) ความยั่งยืน (Sustainable) และการพัฒนา (Development) รวมอยู่ด้วย (นิภาพรรณ, 2553) ซึ่งถือเป็นคุณค่าแท้จริงที่สังคมได้รับรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นบางประการโดยเฉพาะการวิเคราะห์

และประเมินผลการเพิ่มทุนยังมองภาพในเชิงปริมาณมากเกินไป เช่น จำนวนกองทุนที่ได้รับจัดสรรและโอนเงินเป็นตัวชี้วัด ทำให้เป็นปัจจัยเร่งการเบิกจ่ายเร็วขึ้น ขณะที่กองทุนบางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงานที่ดี ต้องคำนึงถึงคุณภาพการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนเป็นหลักในการพิจารณาเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งมิติสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณและประเมินผลดำเนินงานควรนำมาพิจารณา โดยหากสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายภายใต้วงเงินงบประมาณที่จำกัดที่กระจายสู่ชุมชนทั่วประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น

โดยสรุปแล้วผลศึกษากองทุนหมู่บ้านในครั้งนี้ ทำให้ทราบว่า งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับกองทุนหมู่บ้านในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานั้น เงินกองทุนได้หมุนเวียนสู่หมู่บ้านและชุมชนกระจายโอกาสการเข้าถึงเงินทุนชุมชนอย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดประโยชน์และส่งผลที่ดีต่อเศรษฐกิจฐานรากของประเทศและชุมชน โดยประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น ส่งผลให้ผู้กู้มีรายได้จากการประกอบกิจการในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น แต่รายได้ดังกล่าวยังไม่เพียงพอให้รายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดโอกาสชำระหนี้ต่ำและค้างชำระหนี้กองทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากรายได้ไม่พอจ่าย ซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของกองทุน ดังนั้น กองทุนหมู่บ้านต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากขึ้น และติดตามการใช้จ่ายเงินของผู้กู้อย่างต่อเนื่องว่าผู้กู้นำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งจะกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดหนี้เสียหรือประสบปัญหาหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชีเพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านที่ขาดกลไกในการฟื้นฟูอาชีพให้กับสมาชิก เมื่อสมาชิกได้เงินไปแล้ว บางส่วนนำมาใช้บรรเทาหนี้นอกระบบและไม่สามารถหารายได้เพิ่ม ต้องไปกู้หนี้นอกระบบเพื่อนำมาชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน เกิดการก่อหนี้ซ้ำซ้อนและต่อเนื่องเพิ่มขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ จึงเป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาทบทวนนโยบายของรัฐบาล กรณีหากจะมีการพิจารณาเพิ่มเงินทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะต่อไป ต้องพิจารณารายละเอียดผลการดำเนินการในทางปฏิบัติให้ชัดเจน หรือกำหนดเป็นมาตรการและแนวทางการสนับสนุนเงินทุนเพิ่มเติม เช่น สนับสนุนให้เงินเพิ่มทุนเฉพาะกองทุนหมู่บ้านที่มีผลการดำเนินงานในระดับดี และหากมีกองทุนใดมีผลการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐานให้แก้ปัญหาหรือปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ได้ก่อนที่จะเพิ่มทุน เพื่อไม่ให้เงินงบประมาณสูญเปล่าและเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าวเกิดความคุ้มค่าและประชาชนกลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างแท้จริง

หากกองทุนหมู่บ้านสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลที่ดีต่อเศรษฐกิจของประเทศและชุมชน แต่จะส่งผลดีในระยะยาวอย่างยั่งยืนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการกองทุนที่คนในชุมชนต้องร่วมมือช่วยกันบริหารจัดการ เพื่อให้สมาชิกทุกคนรับรู้ด้วยความรู้สึกของการเป็นเจ้าของกองทุนร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ในชุมชนอย่างเป็นระบบ เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีความสามัคคี ก่อให้เกิดเป็นพลังเครือข่ายทางการเงินและสังคมขับเคลื่อนให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนต่อไป

6.2 สิ่งที่ควรปรับปรุงเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้าน

1. ควรประชาสัมพันธ์ กฎ ระเบียบ และเปิดเผยข้อมูลกองทุน เช่น อัตราดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทน ผลการดำเนินงาน งบการเงิน โครงสร้างการบริหารงาน เป็นต้น รวมถึงสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านให้ประชาชนได้รับรู้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้านต่อสมาชิกและปลูกฝังเรื่องการนำเงินไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

2. สร้างความตระหนักแก่ประชาชนในหมู่บ้านให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของกองทุนหมู่บ้าน โดยต้องร่วมกันบริหารจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกองทุนและมีการตรวจสอบการคืนเงินกองทุนร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเป็นไปด้วยดี

3. จัดอบรมให้ความรู้กับคณะกรรมการหมู่บ้านด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การจัดทำบัญชี และรายงานทางการเงินให้ได้มาตรฐาน

4. ควรจัดทำรายงานทางการเงินให้สอดคล้องกับหลักการบัญชีและนโยบายบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยเฉพาะการบันทึกบัญชีรายการที่ กทบ. จ่ายเงินไปให้กองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งแสดงรายการเป็นเงินลงทุนระยะยาว (อยู่ในหัวข้อสินทรัพย์ในรายงานการเงิน) การวัดมูลค่าควรสะท้อนถึงเนื้อหาที่แท้จริงหรือสามารถพิสูจน์ความมีจริงและความมีตัวตนของเงินทุนดังกล่าวได้ว่ามีความครบถ้วน (Completeness) ตามที่บันทึกบัญชี รวมถึงการวัดมูลค่าเงินลงทุนต้องแสดงตามราคาทุนโดยพิจารณาตั้งค่าเผื่อการด้อยค่าเงินลงทุนด้วย เพื่อให้เงินลงทุนแสดงมูลค่าที่แท้จริง

5. สทบ.ควรรวบรวมข้อมูลกองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่ผลการดำเนินงานของกองทุน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถติดตามผลการดำเนินงานได้

6. ทบทวนและปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูล รวมถึงผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านให้มีความครบถ้วน ถูกต้อง ต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน โดยกำหนดระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งมอบเอกสารหลักฐานการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านให้เป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาของการจัดเก็บเอกสารหลักฐานการเงินและผลดำเนินงานให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะทำให้ได้รับทราบถึง อุปสรรค ปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน

7. สทบ. ควรดูแลและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้มีการใช้จ่ายงบประมาณและเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านหลายครั้ง มีงบประมาณจำนวนมากกระจายสู่หมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ การหมดวาระลงของคณะกรรมการกองทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อาจทำให้กองทุนหมู่บ้าน หน่วยงาน ตลอดจนบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ขาดการกำกับดูแลที่ดีจาก สทบ. หรือการขาดเจ้าหน้าที่ติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด อาจทำให้เงินงบประมาณในบัญชีที่ 1 และ 2 ค้างชำระเป็นจำนวนมาก เนื่องจากอาจจะมีการปล่อยเงินกู้อย่างหละหลวม เป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านไม่มีความโปร่งใสหรือเกิดช่องว่างที่นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบและเกิดการทุจริตขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะการนำเงินกู้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของ

กองทุน อาจทำให้เกิด Moral hazard ระบาดเป็นวงกว้างได้[9] และหากตรวจพบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านดำเนินการจัดการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะดังกล่าวข้างต้น หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหมู่บ้าน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติควรสั่งระงับการจ่ายเงินหรือการปล่อยกู้ชั่วคราวในกองทุนหมู่บ้านที่เกิดปัญหา เพื่อให้มีการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นให้มีความชัดเจนก่อน พร้อมทั้งจัดประชุมสมาชิกและรายงานให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้รับทราบและร่วมกันติดตาม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหาร่วมกัน

8. ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและมาตรการให้ชัดเจนในการจัดการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน โดยเฉพาะกรณีที่กองทุนไม่สามารถรายงานข้อมูลผลการดำเนินงานและหลักฐานทางการเงินต่าง ๆ ให้สามารถตรวจสอบได้ ต้องจัดให้มีการสอบบัญชีกองทุนหมู่บ้านอย่างทั่วถึงทุกกองทุนและต่อเนื่องทุกปี เพื่อให้ทราบว่ามีกองทุนหมู่บ้านใดที่ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน ไม่มีการดำเนินกิจกรรมมาเป็นระยะเวลานานหรือไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการกองทุนให้ดำเนินการเป็นไปตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547เกี่ยวกับการยุบ รวม หรือเลิกกองทุนหมู่บ้านเพื่อป้องกันหรือลดความเสียหายของเงินงบประมาณกองทุนหมู่บ้านที่ดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกองทุน

9. ปรับปรุง และแก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านให้ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ครอบคลุมสาระสำคัญทางปฏิบัติอย่างครบถ้วน โดยให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดตลอดจนกำหนดบทลงโทษกรณีกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานกองทุนหมู่บ้านที่มีปัญหาหนี้ค้างชำระโดย ไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือทุจริตยักยอกเงินกองทุนหมู่บ้าน ให้ดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ทั้งทางสังคมและทางกฎหมาย

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนากองทุนหมู่บ้าน มีดังนี้

1. หากมีการพิจารณาเพิ่มเงินทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะต่อไป รัฐบาลควรทบทวนนโยบายเพิ่มเติม โดยต้องพิจารณาผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการของแต่ละกองทุน หรือกำหนดเป็นมาตรการและแนวทางการสนับสนุนเงินทุนเพิ่มเติม เช่น ควรเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านจำแนกตามศักยภาพของกองทุนหมู่บ้าน ต้องเป็นกองทุนที่มีการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานที่ดี มีการปฏิบัติตามแนวทางการจัดทำบัญชีและรายงานทางการเงินที่ได้มาตรฐาน ตลอดจนพิจารณาหนี้ค้างชำระของกองทุน เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณจะไม่สูญเปล่า เกิดความคุ้มค่า และประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์สูงสุด สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนใช้เงินทุนที่ได้รับจากกองทุนหมู่บ้านให้ตรงตามวัตถุประสงค์กองทุน และหากรัฐบาลจะตั้งงบประมาณในลักษณะเพิ่มทุนแก่กองทุนหมู่บ้านต่อไป ควรพิจารณาแนวทางการสนับสนุนเงินทุน ดังนี้

---

[9] คือการนำเงินกู้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ทำให้โอกาสที่จะชำระคืนเงินกู้น้อยลง และมีความเสี่ยงสูง

➢ กองทุนที่คงเหลือยังไม่ได้จัดสรรเพิ่มทุนในระยะที่ 3 จำนวน 25,665 กองทุน หากมีผลการประเมินศักยภาพในระดับพอใช้ (C) และควรปรับปรุง (D) ควรแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการบริหารจัดการให้ได้มาตรฐาน และมีความพร้อมก่อนการจัดสรรเงินเพิ่มทุน

➢ สนับสนุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) ของรัฐ ให้กู้ยืมเพื่อขยายการลงทุนแก่กองทุนหมู่บ้านที่ได้รับการประเมินศักยภาพในระดับดีมาก (A) และระดับดี (B) เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านนำเงินไปต่อยอดสำหรับให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อนำเงินไปลงทุนสร้างอาชีพ สร้างรายได้ในครัวเรือน และใช้จ่ายฉุกเฉิน ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้นอกระบบเข้ามาใช้บริการและอยู่ในระบบมากขึ้น โดยรัฐบาลควรกำหนดกรอบวงเงิน ระยะเวลาการให้สินเชื่อและระยะเวลาชำระคืนที่ชัดเจน รวมถึงกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมหรือเป็นอัตราพิเศษให้ต่ำกว่าการให้สินเชื่อทั่วไป เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านสามารถบริหารจัดการเงินทุนให้เติบโตและไม่สร้างภาระดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไปแก่สมาชิก ตลอดจนเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนต้นทุนต่ำสร้างชุมชนให้พึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง มากกว่าเป็นกองทุนที่เน้นการหากำไรให้เงินทุนงอกเงยแต่ขาดการช่วยเหลือและเรียนรู้ของชุมชน นอกจากนี้ควรปรับหลักเกณฑ์/ระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามหลักการกู้ยืม (กองทุนหมู่บ้านตามหลักศาสนาอิสลาม) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสามารถเข้าถึงประชาชนในทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ของประเทศ

2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กระจายอยู่ทั่วประเทศจำนวน 79,255 กองทุน มีเงินทุนหมุนเวียนรวมคิดเป็นร้อยละ 8.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558 และมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่เป้าหมายชัดเจน **กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งหากรัฐบาลจะกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากและขับเคลื่อนเศรษฐกิจในทุกพื้นที่ของประเทศ** โดยการสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็งให้สามารถขยายการลงทุนประกอบกิจการในภาคเกษตรหรือลงทุนสร้างอาชีพ เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือน รวมถึงปรับปรุงกองทุนหมู่บ้านที่ยังขาดการบริหารจัดการที่ดี

3. ควรตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนทั่วประเทศ กองทุนหมู่บ้านได้รับการเพิ่มทุนหลายครั้งและมีงบประมาณจำนวนมากกระจายสู่หมู่บ้านและชุมชน ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงสถานะที่แท้จริงของเงินกองทุนหมู่บ้านและหนี้ค้างชำระ ตลอดจนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนว่ามีกองทุนหมู่บ้านใดที่ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง จึงต้องเร่งตรวจสอบทุกบัญชีของกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจนถึงระยะเวลาที่กำหนดภายใต้มาตรฐานและฐานข้อมูลเดียวกัน ทั้งนี้ งบประมาณที่จัดสรรไปให้กองทุนหมู่บ้านนั้นเป็นเงินที่ให้กองทุนหมู่บ้านดำเนินงานในระยะยาว และเป็นเงินที่จัดสรรให้โดยไม่มีข้อตกลงในการเรียกชำระคืน ดังนั้น ต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทุกกองทุนและประเมินผลการดำเนินงานจัดอันดับคุณภาพการบริหารจัดการของกองทุนแต่ละกองทุนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อให้ง่ายต่อการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกองทุน

4. กำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระและเงินขาดบัญชีของกองทุนหมู่บ้านอย่างเร่งด่วน เนื่องจากปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถบริหารจัดการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้คืนได้ (Non Performing Loan : NPL) มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงหรือแผ่ขยายเพิ่มมากขึ้น หากยังไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจน อาจก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจต่อชุมชนจากผลกระทบของหนี้สินในครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการขาดสภาพคล่องของกองทุนหมู่บ้านและเป็นสาเหตุให้กองทุนหมู่บ้านต้องหยุดดำเนินกิจกรรม แต่เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านเป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ที่ดี เน้นช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศ เป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายขึ้น คนที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันสามารถกู้เงินได้ อีกทั้งยังช่วยบรรเทาภาระหนี้นอกระบบและทำให้คนที่เป็นหนี้นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบมากขึ้น หากกองทุนหมู่บ้านสามารถเดินหน้าต่อไปได้และดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุน จะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนในระดับฐานราก ขณะเดียวกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณจะไม่สูญเปล่าก่อให้เกิดความคุ้มค่า และประชาชนกลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างแท้จริง

5. ปรับปรุงการบริหารจัดการของกองทุนหมู่บ้านเพื่อสร้างความยั่งยืนในระยะยาว โดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ บทบัญญัติเกี่ยวกับการยกระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก วาระดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวกับการกู้ยืมและสัญญาค้ำประกัน นอกจากนี้**ควรปรับปรุงการบริหารจัดการและการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน และ สทบ.** ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบบัญชีและระบบการบริหารจัดการเงินควรให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การจัดเก็บข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลต้องมีความครบถ้วน ถูกต้อง ต่อเนื่องเป็นปัจจุบัน ปรับปรุงแก้ไขและเร่งรัดกระบวนการสอบบัญชีกองทุนหมู่บ้านให้ดำเนินการอย่างจริงจังทั่วถึงทุกกองทุน และต่อเนื่องทุกปี รวมถึงผลักดันกองทุนหมู่บ้านให้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลให้ครบทุกแห่ง ทั้งนี้ อาจให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่กระจายอยู่ทุกพื้นที่เมืองและชุมชน เช่น ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน เข้าไปช่วยเหลือบริหารจัดการ ให้คำแนะนำ เพื่อแก้ไขการทำบัญชีและแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระของกองทุนหมู่บ้านในกลุ่มที่ได้รับการประเมินศักยภาพในระดับควรปรับปรุง (D) อย่างใกล้ชิด

6. สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้และร่วมกันขับเคลื่อนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ต่อเนื่อง สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามวิถีชุมชน สร้างองค์ความรู้และภูมิปัญญาชุมชนหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการสร้างพลังเครือข่าย ขับเคลื่อนนโยบาย กำหนดแนวทาง ส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านในลักษณะกองทุนหมู่บ้านสานสัมพันธ์พี่สอนน้อง สร้างเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และจัดประกวดกองทุนหมู่บ้านดีเด่นในแต่ละปีอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้กองทุนที่มีการบริหารจัดการที่ดี หรือได้รับรางวัลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองดีเด่น

เช่น กองทุนหมู่บ้านตะโก หมู่ที่ 7 ตำบลบ้านปรางค์ อำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา

กองทุนหมู่บ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 3 ตำบลโพธิ์หมากแข้ง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดบึงกาฬ

กองทุนหมู่บ้าน บ้านควนแคง หมู่ที่ 7 ตำบลบ่อน้ำร้อน อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง เป็นต้น สามารถเป็นต้นแบบหรือตัวอย่างที่ดีแก่กองทุนอื่น ๆ เป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับกองทุนในพื้นที่ใกล้เคียง ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กองทุนที่มีปัญหา รวมถึงเป็นขวัญและกำลังใจให้กับคณะกรรมการผู้ปฏิบัติงานและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่บริหารจัดการได้ดี

บรรณานุกรม

กรมบัญชีกลาง. (2556). *รายงานการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนประจำปีบัญชี 2555*. วันที่ค้นข้อมูล 5 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.cgd.go.th

กรมบัญชีกลาง. (2556). *รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกู้ยืมประจำไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556*. วันที่ค้นข้อมูล 5 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.cgd.go.th

กรมบัญชีกลาง. (2556). *รายงานภาพรวมผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนประจำปีบัญชี 2556.* วันที่ค้นข้อมูล 5 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.cgd.go.th

เคนเนท เลาดอน, และจีนส์ เลาดอน. (2545). *ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ* (สัลยุทธ์ สว่างวรรณ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2553). การวิเคราะห์เชิงอภิมานโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง. *วารสารเกษมบัณฑิต, 11* (2), 1-14.

บวรพรรณ อัชกุล, และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2550). “การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่องจะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

“พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547” (2547, 30 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 121 ตอนพิเศษ 85 ก. หน้า 2-8.

เพลินพิศ สัตย์สงวน. (2549). *สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: https://www.econ.tu.ac.th/class/archan/Plearnpit/plernpis_year-end_TDRI.doc

“ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551” (2551, 22 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 125 ตอนพิเศษ 38 ง. หน้า 3-4.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). “กองทุนหมู่บ้านในมิติของอำนาจ” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศ ครั้งที่ 1 เรื่องรัฐประศาสนศาสตร์กับการเสริมสร้างพลังประชาชน. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ศิริพร ศิริปัญญวัฒน์, และสาคร ศรีสวัสดิ์. (2550). *ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในภาคเหนือ.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/North/ArticleAndResearch/DocLib_Article/255005@VillageFunds.pdf

สมชัย จิตสุชน, และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2543). “การกระจายรายได้ ความยากจน: ปัญหาและแนวทางแก้ไข”. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (2556). *สรุปการจัดสรรและโอนเงินตามโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 3 (ครั้งที่1-4)*. วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.villagefund.or.th/multimedia/Pimruthai/permtoon3-4/report%20(%201+2+3+4)%20ok.pdf

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *แนวทางการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ยื่นคำขอรับการสนับสนุนการเพิ่มทุนตามโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่ 3.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.villagefund.or.th/multimedia/Pimruthai/procress.pdf

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2548). *การตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ*. วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.oag.go.th/ManualUpload/Result/Result023/ResultIndex023.htm

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (ม.ป.ป.). *รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ*. วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์: http://www.oag.go.th/News/Upload/6.2012120006.1.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *รายงานการติดตามและประเมินผลโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555*. วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์ http://www.nesdb.go.th/Portals/0/eco_datas/evalution/data_0441091011.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 – 2559.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จากเวปไซด์ http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/SummaryPlan11_thai.pdf

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2554). *โครงการวิจัยเรื่อง บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน The Roles of Microfinance in Promoting Financial Access.* กรุงเทพฯ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2552.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์ http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/pubs/pubsfiles/socPBook52.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์ http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket54.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซด์ http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/socioSum56-1.pdf

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. (2556). *จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรแยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556*. วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซต์ http://stat.bora.dopa.go.th/stat/y_stat56.html

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556) .*รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่สอง วันที่ 23 สิงหาคม 2555 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2556.* วันที่ค้นข้อมูล 3 ธันวาคม 2557, จาก เวปไซต์ http://www.cabinet.thaigov.go.th/acrobat/yingluck_report2_04.pdf

สิรภพ สุคันธา. (2555). *ประสิทธิภาพการชำระเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของครัวเรือนในเขตอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

Kaboski, Joseph, and Robert Townsend. (2005). Policies and Impact: An Analysis of Village-Level Microfinance Institutions. *Journal of the European Economic Association,* 3(1), 1-50.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 02 244 2222 โทรสาร 02 244 2088
www.parliament.go.th