

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมของไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 – 7 (2530-2539) ส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.6 ต่อปี ผลจากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจได้สร้างความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น โดยในปี 2536 รายได้ต่อหัวของผู้ที่ทำงานนอกภาคเกษตรมีอัตราสูงกว่าผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรถึง 11 เท่า ซึ่งหากเทียบกับ 30 ปีก่อนที่ต่างกันเพียง 3 เท่า (ธีระพล และวิภา, 2538) ทั้งนี้จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างประชากรในชนบทและชุมชนเมือง กล่าวคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทส่วนใหญ่ประสบปัญหาความยากจนไม่มีโอกาสใช้บริการในสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐและ บริการทางการเงินฝากและสินเชื่อ ของสถาบันการเงินหลักได้อย่างเต็มที่ โดยสัดส่วนของการให้สินเชื่อในปี 2538 ร้อยละ 41.7 เป็นสินเชื่อที่สถาบันการเงินให้กู้ยืมในเขตกรุงเทพฯ และข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการดังกล่าว ทำให้ประชาชนในชนบทต้องพึ่งพาตนเองโดยรวมกลุ่มจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรการเงินชุมชนเพื่อช่วยเหลือทางการเงินในหมู่สมาชิก การจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรการเงินส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเอกชน หน่วยราชการ ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เช่น พระสงฆ์ ครู กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรการเงินบางประเภทยังไม่มีกฎหมายรองรับเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และสหกรณ์

องค์กรการเงินชุมชนส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่กลุ่มคนในชุมชนหรือกลุ่มคนที่มีพื้นฐานการประกอบอาชีพเดียวกันร่วมกันจัดตั้งขึ้น ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงิน และบรรเทาความเดือดร้อนในกลุ่มสมาชิก อีกทั้งมีเป้าหมายยกระดับความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้ โดยการจัดให้มีกิจกรรมการออมร่วมกัน และนำมาเป็นเงินทุนสนับสนุนกิจกรรมในหมู่สมาชิก ในรูปของการให้กู้ยืมแก่สมาชิก นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้สมาชิกในกลุ่มรวมตัวเพื่อทำกิจกรรมชุมชน อาทิ ร้านค้า การรวมกลุ่มอำนาจเพื่อการต่อรอง การดำเนินกิจกรรมด้านการเงินขององค์กรการเงินชุมชนมีรูปแบบที่คล้ายกัน เช่น การรวม

กลุ่มสมาชิกเพื่อสะสมเงินในรูปแบบของทุนเรือนหุ้น เงินฝาก และนำเงินดังกล่าวมาสร้างผลตอบแทน โดยให้สมาชิกกู้ยืมเงินเพื่อการยังชีพ และเป็นทุนในการประกอบอาชีพในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมและยอมรับได้

หากจำแนกตามวัตถุประสงค์หลักๆ ขององค์การการเงินชุมชนในประเทศไทย สามารถจำแนกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้ (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2542)

1) องค์การการเงินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอาชีพ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ส่งเสริมการศึกษาเยาวชน พัฒนาสวนยาง หรือจัดการฅาปนกิจ เป็นต้น องค์การการเงินในลักษณะนี้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของ “กองทุน” โดยเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชาวบ้านในชุมชนเอง หรือมีองค์กรพัฒนาเอกชนให้การส่งเสริมในการจัดตั้งและให้คำแนะนำ

2) องค์การการเงินที่มีวัตถุประสงค์หลากหลาย เช่น เพื่อส่งเสริมการออม โดยการรับฝากเงิน และให้กู้ยืม การจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชน เพื่อทำธุรกิจการค้า เพื่อการพัฒนาชุมชน และเพื่อให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่สมาชิกในกลุ่ม เป็นต้น องค์การการเงินชุมชนลักษณะนี้มักเป็นองค์กรของชุมชนที่มีพัฒนาการยาวนาน โดยพัฒนามาจากองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง ก่อนแล้วจึงเพิ่มวัตถุประสงค์อื่น ๆ เข้ามา ส่วนใหญ่มีรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นระบบ และมีหน่วยงานให้การส่งเสริมอย่างชัดเจน

โดยทั่วไป การจัดตั้งองค์การการเงินชุมชนจะเริ่มจากการรวมตัวกันของชาวบ้านโดยมีผู้นำชุมชนเป็นตัวจักรสำคัญ หรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐหรือเอกชนเป็นแกนนำชักชวนและสนับสนุนการจัดตั้ง โดยเริ่มจากพื้นฐานความต้องการสวัสดิการด้านเงินทุนของคนในชุมชนเป็นสำคัญ องค์การการเงินชุมชนที่จัดตั้งภายใต้แกนนำเดียวกันจะมีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย และมีกิจกรรมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน องค์การการเงินชุมชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีการดำเนินการและบริหารงานอย่างชัดเจน และได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการและการเงินจากหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการสนับสนุนและพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง

นอกจากการจัดกลุ่มตามวัตถุประสงค์แล้ว ผู้เชี่ยวชาญทางด้านองค์การการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดประเภทขององค์การการเงินชุมชน ดังนี้ (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2542 และ กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2543)

1) สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นองค์การการเงินชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนให้เกิดการออมในหมู่สมาชิก ด้วยวิธีสนับสนุนให้สมาชิคนำเงินที่เหลือจากการใช้จ่าย มาออมไว้กับสหกรณ์เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอในรูปแบบเงินค่าหุ้นและเงินฝาก เมื่อสมาชิกมีความต้องการด้านการเงินก็สามารถกู้ยืมจากสหกรณ์ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ โดยทั่วไปสหกรณ์ออมทรัพย์มักจัดตั้งขึ้นในกลุ่มอาชีพหรือในหน่วยงานเดียวกัน สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์จะเป็นคนในหน่วยงาน

เดียวกันและมีเงินเดือนประจำอย่างสม่ำเสมอ เช่น หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ โรงงาน บริษัท และสถานศึกษา การจัดตั้งสหกรณ์ในหน่วยงาน นอกจากจะช่วยให้พนักงานมีกิจกรรมการออมทรัพย์แล้ว ยังสามารถสร้างสัมพันธ์ที่ดีในระหว่างพนักงาน ทั้งนี้การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2543 สหกรณ์ออมทรัพย์มีจำนวนทั้งสิ้น 1,348 สหกรณ์ และมีสมาชิกประมาณ 2.2 ล้านคนทั่วประเทศ

2) สหกรณ์เครดิตยูเนียน มีอุดมการณ์หลักที่มุ่งพัฒนาคนให้เป็นผู้ที่มี “ความซื่อสัตย์ เสียสละ รับผิดชอบ เห็นอกเห็นใจ และไว้น้ำใจซึ่งกันและกัน” ด้วยการร่วมกันประหยัด และออม ขณะเดียวกันให้ความช่วยเหลือสมาชิกด้วยการให้สินเชื่อขยืมจำเป็น เครดิตยูเนียนได้จดทะเบียนเข้าเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยจัดกลุ่มอยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์ เมื่อ พ.ศ. 2521 และในปีต่อมามีการรวมตัวเป็นเครือข่ายระดับชาติ คือ “ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด” นอกจากนั้นในระดับท้องถิ่นยังมีการรวมตัวในรูปของชมรมเรียกว่า ศูนย์ประสานงานหรือชมรมเครดิตยูเนียนซึ่งมีสำนักงานในภูมิภาคทั่วประเทศ 13 แห่ง

3) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันออมเงิน เพื่อเป็นกองทุนให้กู้ยืมสำหรับการพัฒนาอาชีพของสมาชิก โดยจัดตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2517 และได้รับการส่งเสริมจากกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันมีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอยู่ทั่วประเทศกว่า 20,000 กลุ่มใน 76 จังหวัดและมีสมาชิกกว่า 1 ล้านคนทั่วประเทศ

4) ธนาคารหมู่บ้าน เริ่มต้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532 โดยการริเริ่มของคณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ตามโครงการนำพระทัยจากในหลวง ต่อมามูลนิธิเผยแผ่ชีวิตประเสริฐและสหกรณ์แรงงานภาคเกษตรกรรมระหว่างประเทศรับเป็นแกนนำในการสนับสนุน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งสมาคมนักพัฒนาหมู่บ้านแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรกลางประสานงานธนาคารหมู่บ้านทั่วประเทศ และมีการจัดตั้งเครือข่ายธนาคารหมู่บ้านในระดับจังหวัด 3 แห่ง ได้แก่ที่จังหวัดพะเยา นครราชสีมา และนครศรีธรรมราช ธนาคารหมู่บ้านมีจุดมุ่งหมายหลักคือมุ่งพัฒนาคนให้เป็นคนดีและเก่ง โดยใช้กลยุทธ์ “บ้าน วัด โรงเรียน” หรือ “บวร” เป็นหลัก กล่าวคือ ให้ผู้นำชาวบ้าน(บ้าน) เข้าอาวาส(วัด) ครู(โรงเรียน) ในท้องถิ่นเข้ามาร่วมเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษา โดยเป้าหมายของขบวนการธนาคารหมู่บ้าน คือส่งเสริมให้เกิด “ธนาคารพัฒนาชนบทแห่งชาติ” หรือ “ธนาคารประชาชน” ซึ่งคนจนในชนบทสามารถร่วมเป็นเจ้าของ ร่วมบริหาร และร่วมรับผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและเสมอภาค ปัจจุบันมีธนาคารหมู่บ้านทั่วประเทศในพื้นที่ 826 หมู่บ้าน มีสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมประมาณ 140,000 คน มีเงินทุนหมุนเวียนกว่า 1,500 ล้านบาท (มูลนิธิกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย, 2541)

5) กลุ่มออมทรัพย์อื่น ๆ เช่น กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนเมือง เป็นองค์กรการเงินชุมชนที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรการเงินชุมชนประเภทสำคัญที่กล่าวข้างต้น แต่มีชื่อแตกต่างกันออกไป

ปัจจุบันในภาคเหนือมีองค์กรการเงินชุมชนรวม 7,407 องค์กร สามารถจำแนกตามลักษณะของการดำเนินงานและหน่วยงานที่กำกับดูแล เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

- 1) กลุ่มสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วย สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร
- 2) กลุ่มเครดิตยูเนียน ซึ่งประกอบด้วย สหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มเครดิตยูเนียน
- 3) กลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะ-สะสมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะกรรม ธนาคารหมู่บ้าน

โดยองค์กรการเงินในแต่ละกลุ่มได้รับการสนับสนุนทางด้านวิชาการและการเงินจากหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ธนาคารออมสิน และการสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชน โดยมีเจ้าหน้าที่เข้าไปในพื้นที่ให้ความรู้ในเรื่องของการบริหารและดำเนินงานของกลุ่ม ส่วนการสนับสนุนด้านเงินทุนนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรหรือมูลนิธิระดับประเทศ

แม้ว่าองค์กรการเงินชุมชนในภาคเหนือจะได้รับการกำกับดูแลและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรเอกชน ตลอดจนรวบรวมข้อมูลทางการเงิน แต่เป็นการเก็บข้อมูลและติดตามผลการดำเนินงานเฉพาะองค์กรที่ตนให้การดูแลสนับสนุน เท่านั้น หากพิจารณาภาพรวมด้านโครงสร้าง พฤติกรรม และผลการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนดังกล่าวแล้ว ยังไม่มีการศึกษาในภาพรวมอย่างเป็นระบบ จึงได้ทำการการศึกษาถึงโครงสร้าง พฤติกรรม และการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชน โดยจำกัดพื้นที่การศึกษาในเขตภาคเหนือ ซึ่งจะสะท้อนถึงลักษณะบทบาท พฤติกรรม และการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนที่มีผลต่อเศรษฐกิจชุมชนและเศรษฐกิจโดยรวมของภาคเหนือ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง โครงสร้าง พฤติกรรม และการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนในภาคเหนือ มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะ โครงสร้างขององค์กรการเงินชุมชนในภาคเหนือ

2. เพื่อศึกษาบทบาท และพฤติกรรม ขององค์กรการเงินชุมชน ที่มีต่อท้องถิ่นและสมาชิก
3. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชน
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำผลสรุปของการศึกษาด้าน โครงสร้าง พฤติกรรม และการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนในภาคเหนือ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรในรูปแบบต่างๆ รวมถึงข้อมูลปริมาณการออมขององค์กรการเงินชุมชน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นแนวทางในการนำเสนอและกำหนดเป็นนโยบายกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาศักยภาพของการดำเนินงานองค์กรการเงินชุมชน ให้มีความเข้มแข็งสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของประเทศภายใต้แนวทางการพึ่งตนเอง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการศึกษาโครงสร้าง บทบาท และผลการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี ที่ตั้งขึ้นภายใต้การสนับสนุนและการดูแลของแกนนำองค์กรการเงินทั้งภาคเอกชนและรัฐ อาทิ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมการพัฒนาชุมชน ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย มูลนิธิไทยเพื่อการพัฒนา มูลนิธิกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย โดยแบ่งกลุ่มการศึกษาเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

- 1) สหกรณ์ ประกอบด้วย สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตร
- 2) เครดิตยูเนียน ประกอบด้วย สหกรณ์เครดิตยูเนียน และกลุ่มเครดิตยูเนียน
- 3) กลุ่มออมทรัพย์ ประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน และกลุ่มสัจจะกรรม

โดยทำการศึกษาข้อมูล ณ ช่วงเดือนมกราคม - ธันวาคม 2543

1.5 คำนิยามศัพท์

สหกรณ์ หมายถึง สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตรที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตรวจบัญชีภูมิภาคที่ 8, 9 และ 10 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เครดิตยูเนียน หมายถึง สหกรณ์เครดิตยูเนียน ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตรวจบัญชีภูมิภาคที่ 8, 9 และ 10 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกลุ่มเครดิตยูเนียน ภายใต้การกำกับดูแลของชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย โดยมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ

กลุ่มออมทรัพย์ หมายถึง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการพัฒนาชุมชน ธนาคารหมู่บ้านภายใต้การกำกับดูแลของสมาคมพัฒนาหมู่บ้านแห่งประเทศไทย และกลุ่มสัจจะกรรม ภายใต้การกำกับดูแลของมูลนิธิไทยเพื่อการพัฒนา โดยทั้งหมดตั้งอยู่ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ

องค์กรการเงินชุมชน หมายถึง สหกรณ์ เครดิตยูเนียน กลุ่มออมทรัพย์

สถาบันการเงินในระบบ หมายถึง สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

สถาบันการเงินนอกระบบ หมายถึง องค์กร ธุรกิจ หรือนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการทางการเงินแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ได้แก่ สหกรณ์ เครดิตยูเนียน กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

บทบาทขององค์กร หมายถึง บทบาทในการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาและยกระดับความเป็นอยู่ของสมาชิกและสังคมในท้องถิ่นขององค์กรการเงินชุมชน

การสะสมทุน หมายถึง การนำเงินของสมาชิกมาฝาก และรวมถึงการซื้อหุ้นสหกรณ์ โดยมีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อทุกเดือนในสหกรณ์

แกนนำองค์กรการเงิน หมายถึง องค์กรเอกชนและหน่วยงานภาครัฐที่ให้การดูแลควบคุม และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชน เช่น ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด มูลนิธิไทยเพื่อการพัฒนา พัฒนาชุมชนจังหวัด กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น

เครือข่าย หมายถึง องค์กรการเงินชุมชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่แกนนำองค์กรการเงินให้
การสนับสนุนอยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นเครือข่ายของกรม
ส่งเสริมสหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นเครือข่ายของกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University