

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 กำหนดวัตถุประสงค์การจัดตั้งดังต่อไปนี้ 1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง 2) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง 3) รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ 4) กระทำการใดๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังกล่าว โดยเฉพาะการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายฯ ทำให้เกิดการความคาดหวังต่อการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านไว้สูงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกในชุมชน ทำให้การศึกษากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จัดเป็นเรื่องสำคัญที่มีรายงานวิจัยและบทความทางวิจัยจำนวนมากพอสมควร โดย Boonperm *et. al* (2013) ศึกษาผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยใช้ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้ว พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายปี 2560 ของคนไทยเพิ่มขึ้น 3.5% และส่งผลกระทบต่อรายได้ของคนไทยเพิ่มขึ้น 1.4% รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของสินค้าคงทนเพิ่มขึ้น 3-5% ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผลกระทบต่อรายจ่ายของครัวเรือนมีมากกว่าผลกระทบต่อรายได้ ซึ่งในอนาคตอาจจะทำให้ภาระหนี้สินของครัวเรือนกลับเพิ่ม ผลการศึกษาของ Boonperm *et. al* (2013) ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเป็นสินเชื่อที่เป็นมีลักษณะเป็นส่วนประกอบของสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดยที่กองทุนหมู่บ้านฯมีผลกระทบต่อการใช้บริการของภาคครัวเรือน แต่ในทางตรงกันข้ามการกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรส่งผลให้ภาคครัวเรือนสร้างรายได้เพิ่มขึ้น นั่นจึงทำให้การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านฯควรชะลอตัวลง เนื่องจากเกษตรกรหันไปกู้ยืมธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทดแทน แต่การที่แหล่งสินเชื่อทั้งสองแห่งต่างเป็น “สินค้าประกอบกัน” ทำให้การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านฯไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด

นอกจากนี้ Chandoevrit and Ashakul (2008) พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ได้ส่งผลกระทบในแง่บวกในการลดความยากจนของคนไทย อันเป็นผลมาจากการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองต่อรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน แม้ว่าก่อนหน้านี้ Kaboski and Townsebd (2005) ศึกษากองทุนหมู่บ้านฯ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ลพบุรี ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์ และพบว่า กลุ่มผู้หญิงและกลุ่มการผลิตทางการเกษตรในชุมชนส่งผลทางด้านบวกต่อการเติบโตของสินทรัพย์ ความสม่ำเสมอของการบริโภค และการเปลี่ยนแปลงอาชีพ แต่สถาบันเหล่านี้จะลดความสำคัญของแหล่งเงินกู้ เช่น ธนาคารข้าว ธนาคารโคและกระป๋อง เป็นต้น

ผลการศึกษาของ Haughton, Khandker and Rukumnuaykit (2014) พบว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่ได้เป็นตัวขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีการจัดสรรเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในช่วงต้นปีทุกๆปี และผู้กู้จะจ่ายคืนปลายปีพร้อมดอกเบี้ย จึงทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นตัวกลางทางสังคมมากกว่าเป็นตัวกลางทางการเงินที่นำผู้ให้กู้กับผู้กู้มาพบกัน นอกจากนี้ผลการประเมินด้วยวิธีการเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์แล้ว พบว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมากกว่าต้นทุนของกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างไรก็ตาม Coleman (2006) พบว่า คนในหมู่บ้านที่มีฐานะร่ำรวยกว่า มีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนในกองทุนหมู่บ้านฯ มากกว่าคนยากจน และที่สำคัญยังพบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ มีผลกระทบด้านบวกต่อสวัสดิการของครอบครัวของกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างมีนัยสำคัญมากกว่าคนที่ไม่ได้เป็นกรรมการหมู่บ้านทั้งในด้านความมั่งคั่ง การออม รายได้ การใช้จ่ายด้านการผลิตและเวลาการทำงาน

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อความยากจนนั้น บวรพรรณ อชกุล และวรรณวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2550) พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ ส่งผลให้รายได้จากกิจการภาคเกษตรเพิ่มขึ้น แต่รายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้รายได้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้กองทุนหมู่บ้านฯ ยังส่งผลให้รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคของครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยผลกระทบต่อการบริโภคของครัวเรือนยังคงคลุมเครือ และในส่วนของผลกระทบต่อความยากจน การกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านฯ สามารถบรรเทาปัญหาความยากจนได้เพียงในระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากผู้กู้บางส่วนนำเงินไปใช้ในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการประเมินรายได้และรายจ่ายรวม และจากการที่รายจ่ายนอกเหนือการบริโภคเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากจากการกู้ยืม ซึ่งผลการประเมินนี้สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้กู้ที่ชี้ให้เห็นว่า ผู้กู้กว่าร้อยละ 15 ทั่วประเทศ จำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นๆ เพื่อชำระหนี้กองทุน ดังนั้นการกู้ยืมเพื่อชำระหนี้เป็นหลักฐานที่ชี้ชัดได้ว่า ผู้กู้ยังไม่มีรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ ดังนั้นความคาดหวังว่า โครงการสินเชื่อระดับย่อย จะสามารถนำพาคนจนให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ด้วยตนเองนั้นเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากมีการนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ไม่จำเป็นและการขาดแคลนแหล่งเงินทุนเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุของความยากจนเท่านั้น สาเหตุที่แท้จริงและลักษณะของปัญหา

ความยากจนนั้นมีความซับซ้อน และมีพลวัตมากกว่าการขาดโอกาสทางการเงินมาก การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงไม่สามารถสำเร็จลงได้ด้วยโครงการเดียว

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ได้ติดตามและประเมินผลโครงการเพิ่มทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ระยะที่สอง ผลการประเมินโครงการ พบว่า 1) การดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการส่งเสริมอาชีพและสามารถแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบได้บางส่วน 2) การเพิ่มทุนเป็นการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับผู้กู้ยืมรายใหม่และขาดแคลนเงินทุน 3) สมาชิกกองทุนฯ ใช้เงินกู้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์กว่าร้อยละ 20 เป็นสาเหตุสำคัญของหนี้เสียและขาดวินัยทางการเงิน โดยกองทุนฯ ที่บริหารจัดการแบบมีประสิทธิภาพน้อยมาก ให้พวกฟ้องหรือครีเอเดิต์กู้ โดยกองทุนฯ ที่บริหารจัดการแบบมีประสิทธิภาพน้อยมากให้พวกฟ้องหรือครีเอเดิต์กู้ โดยไม่มีการติดตามว่า ผู้กุนำเงินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดหนี้เสีย

ผลการตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้เงินทุนของกองทุนหมู่บ้านฯดังกล่าว สอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในปีงบประมาณ 2549 โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบผลการดำเนินงาน กองทุนหมู่บ้านฯ พบว่า กองทุนหมู่บ้านฯ ร้อยละ 50 มีหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชีเป็นเงิน 83.39 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.53 ของเงินทุนที่จัดสรร โดยบางแห่งมีผลการดำเนินงานอยู่ในภาวะวิกฤติไม่ได้ดำเนินกิจกรรมมาเป็นเวลาหลายปีและไม่มีเงินคงเหลือในบัญชีกองทุน ทั้งนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาล ประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะแผ่ขยายเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ศิริขวัญ วิเชียรเพียงเลิศ (2558) ได้วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พบว่ารัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้กับกองทุนหมู่บ้านฯทุกหมู่บ้าน โดยขาดการพิจารณาถึงการบริหารจัดการและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกองทุนหมู่บ้านฯแต่ละหมู่บ้านเป็นปัจจัยสำคัญพยายามที่จะเร่งการอนุมัติและเบิกจ่ายให้ครบทุกหมู่บ้าน ในปี 2558 ซึ่งหากตั้งเป้าหมายการจัดสรรและโอนเงินในเชิงปริมาณให้ครบทุกหมู่บ้านมากกว่าเชิงคุณภาพ ในขณะที่บางกองทุนมีหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถปิดงบการเงิน หรือรายงานทางการเงินได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาจากการผิมนัดชำระหนี้เงินกู้ที่เพิ่มขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้เพิ่มมากขึ้น แต่ประชาชนนำเงินกู้ยืมในระบบไปใช้เพื่อใช้จ่ายอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ในครัวเรือนมากที่สุด ซึ่งรวมถึงกองทุนหมู่บ้านฯ ทำให้การใช้จ่ายดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ สะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนที่กู้ยืมเงินจากกองทุน

หมู่บ้านไม่ได้นำเงินไปใช้ในกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้มากพอ การที่มีเงินงบประมาณจำนวนมากโอนเข้ามาในระบบเศรษฐกิจอาจทำให้ครัวเรือนที่กู้ยืมในระยะแรก มีรายได้และการบริโภคเพิ่มขึ้น แต่ครัวเรือนอาจต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นมาเพื่อชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้น และอาจต้องลดการบริโภคบางส่วนลงเมื่อถึงกำหนดชำระคืนเงินกู้

วศิรพล พรหมโคตรวงศ์ และนิรมล อริอาภาภมล (2561) อธิบายผลกระทบที่แตกต่างจากการศึกษาก่อนหน้านี้ โดยเมื่อศึกษาผลกระทบของกองทุนหมู่บ้าน ในพื้นที่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ลพบุรี บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ ระหว่างปี 2541-2556 พบว่า หนี้กองทุนหมู่บ้านในช่วงเวลาปัจจุบัน และในอดีต ส่งผลกระทบต่อรายได้ในช่วงเวลาปัจจุบัน นั่นคือ เมื่อกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านมากขึ้น ก็จะทำให้รายได้ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าลูกหนี้นำเงินจากกองทุนหมู่บ้านไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้มากกว่าการบริโภคในระยะสั้น นอกจากนี้ภาระหนี้กองทุนหมู่บ้านส่งผลกระทบต่อสัดส่วนของทรัพย์สินต่อหนี้สินในช่วงเวลาเดียวกัน นั้นหมายความว่า การกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน จะส่งผลให้หนี้สินของสมาชิกกองทุนเพิ่มขึ้น แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งหนี้กองทุนหมู่บ้านยังไม่มีผลกระทบต่อความมั่งคั่งของลูกหนี้ในช่วงเวลาปัจจุบัน

ดังนั้น ผลการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับผลกระทบของภาระหนี้กองทุนหมู่บ้านต่อรายได้ การบริโภค และรายได้ของครัวเรือน ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก งานวิจัยบางชิ้นระบุว่า กองทุนหมู่บ้านจะส่งผลให้รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น แต่งานวิจัยบางชิ้นกลับพบในสิ่งที่ตรงกันข้าม นั่นคือ กองทุนหมู่บ้านไม่ได้ทำให้รายได้ของครัวเรือนเพิ่มแต่อย่างใด ขณะเดียวกันผลกระทบต่อกรบริโภคของครัวเรือนก็ยังคงคลุมเครือ รวมทั้งผลกระทบต่อทรัพย์สินหรือความมั่งคั่ง ก็ยังไม่สอดคล้องกัน ตลอดจนผลกระทบกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน งานวิจัยบางชิ้นพบว่าสามารถบรรเทาปัญหาความยากจนได้เพียงในระยะสั้นเท่านั้น แต่งานวิจัยบางชิ้นก็พบว่า กองทุนหมู่บ้านยังไม่มีผลกระทบต่อความมั่งคั่งของลูกหนี้ แต่อย่างใด

ในการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ผ่านนั้น ศิริลักษณ์ ศุภธัช และนภาพร ลิขิตวงศ์ขจร (2551) ได้ศึกษาความสามารถในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 400 กองทุน ใน 4 อำเภอของจังหวัดขอนแก่น พบว่า รายได้จากดอกเบี้ยกู้ยืมประเภทสามัญ ถือเป็นรายได้หลักของกองทุนหมู่บ้าน โดยอัตราส่วนทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีอัตราใกล้เคียงกัน มีเพียงกองทุนหมู่บ้านบางแห่งเท่านั้นที่มีอัตราส่วนทางการเงินแตกต่างจากกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังพบว่า กองทุนหมู่บ้านที่มีการปันส่วนรายได้ นำเงินเข้าสทบกองทุนปันส่วนในอัตราที่สูง มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นสถาบันการเงินได้อย่างเข้มแข็ง

ศิริลักษณ์ ศุทธชัย และนภาพร ลิขิตวงศ์ขจร (2558) ได้ศึกษาเพิ่มเติมถึงสถานการณ์ทางการเงินของ กองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งประสิทธิผลของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยใช้รวบรวมข้อมูลจากงบแสดงฐานะทาง การเงินและงบกำไรขาดทุน จากกองทุนจำนวน 223 กองทุน ใน 8 อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี 2554- 2556 พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีความเพียงพอของของเงินทุน และมีผลตอบแทนต่อส่วนทุนที่ดีในระดับ หนึ่ง นอกจากนี้ยังมีคุณภาพสินทรัพย์จากการให้สินเชื่อที่ดี รวมทั้งกองทุนหมู่บ้านเหล่านั้น ยังมีความยั่งยืนทาง การเงิน โดยมีอัตราการเติบโตของกำไรสุทธิเท่ากับ 19.18% ซึ่งอยู่ในระดับที่ดี ด้านประสิทธิผลของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองนั้น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านฯมีความสามารถในการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน ของชุมชนตรงกับเป้าหมายของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่ผลการศึกษาที่ยังอธิบายไม่ชัดเจนมาก นักว่า กองทุนหมู่บ้านฯเหล่านั้นสามารถช่วยสร้างรายได้ ลดรายจ่าย จากการลงทุนพัฒนาอาชีพได้อย่างไร ฐานะ ทางเศรษฐกิจของลูกหนี้กองทุนหมู่บ้านมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร แต่ผลการศึกษาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของ ศิริลักษณ์ ศุทธชัย และนภาพร ลิขิตวงศ์ขจร (2561) ซึ่งรวบรวมข้อมูลกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวน 142 กองทุน ใน 4 อำเภอของจังหวัดขอนแก่น โดยใช้ชี้ให้เห็นว่า ผลการดำเนินงาน กองทุนหมู่บ้าน โดยเฉพาะอัตราส่วนทางการเงินมีความสัมพันธ์กับการกำกับดูแลกิจการด้านการเข้าอบรมของ กรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า การจัดอบรมเพื่อเพิ่มทักษะการ บริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯมากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านฯภายใต้การบริหาร จัดการของกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯสูงขึ้น

