

บทสรุปผู้บริหาร

องค์กรการเงินระดับฐานรากหมายถึง องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่อยู่ในชุมชน ซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม/ประเพณีและความเชื่อในแต่ละท้องถิ่น ดำเนินธุรกรรมหลักได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการจัดสวัสดิการชุมชน แนวทางหนึ่งที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินฐานรากซึ่งมีหลายกลุ่มหลายระดับของการพัฒนา คือ การสร้างเครื่องมือสำหรับกลุ่มนำไปใช้ในการประเมินและเรียนรู้จุดอ่อนจุดแข็งของตนเอง โดยเครื่องมือนั้นต้องสะท้อนทั้งมิติความมั่นคงทางการเงินและมิติทางสังคม สามารถเป็นเครื่องมือช่วยยกระดับขีดความสามารถของกลุ่มในการจัดการสังคมเศรษฐกิจชุมชน

วัตถุประสงค์โครงการเพื่อหาแนวทางการจัดทำเครื่องมือประเมินตนเองของกลุ่มองค์กรการเงินฐานราก มีการสำรวจเครื่องมือที่องค์กรการเงินชุมชนทั้งในประเทศและต่างประเทศใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน เพื่อประเมินความสนใจของสมาชิกและกลุ่มองค์กรการเงิน ในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำเครื่องมือประเมินตนเองอย่างเป็นระบบ หาแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างนักวิจัยส่วนกลาง ผู้ประสานงานในพื้นที่ และชุมชนในการพัฒนาเครื่องมือประเมินตนเองสำหรับกลุ่ม และเพื่อสำรวจสภาพการดำรงอยู่ขององค์กรการเงินหลากหลายรูปแบบในพื้นที่ตัวอย่าง ในการดำเนินโครงการจริง นักวิจัยได้ทดลองสร้างตัวชี้วัดและเครื่องมือที่เป็น double bottom line matrix โดยอาศัยตัวชี้วัดในมิติการเงินผนวกกับมิติทางสังคมคือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ไม่โครไฟแนนซ์ในต่างประเทศมีการสร้างตัวชี้วัดทางสังคมที่น่าสนใจหลายชุด หลายตัวและเป็นแนวทางที่อาจจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ แม้ว่า ตัวชี้วัดของไทยจำเป็นต้องสร้างบนฐานทางเศรษฐกิจสังคมของเราเอง ส่วนกรณีประเทศไทย มีการสร้างตัวชี้วัดในระดับชุมชนโดยชุมชนมีส่วนร่วม แต่มักเน้นประเด็นชุมชนเข้มแข็งในภาพองค์รวมมากกว่าการมีตัวชี้วัดที่ชี้การบรรลุเป้าหมายของกิจกรรมของชุมชน ไทยมีตัวชี้วัดของหน่วยราชการที่ทำงานพัฒนาในระดับชุมชน ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตของกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อประเมินศักยภาพของกลุ่มต่างๆ แต่ตัวชี้วัดมักมีลักษณะบนลงล่างมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือที่องค์กรการเงินฐานรากจะใช้เพื่อพัฒนาตนเอง

ในส่วนการศึกษาภาคสนาม พื้นที่ศึกษาของโครงการคือจังหวัดชัยนาทและจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีการสัมภาษณ์กรรมการกลุ่ม สมาชิก ผู้ไม่เป็นสมาชิกองค์กรการเงินฐานรากใดๆ และจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการกับกรรมการกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดเพื่อทดลองสร้างตัวชี้วัด กลุ่มที่ศึกษาหรือเข้าร่วมเวทีประกอบด้วย กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ และกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท

องค์กรการเงินในระดับหมู่บ้านในพื้นที่ศึกษาจะมีสมาชิกประมาณ 80-150 คน ในกรณีชุมชนชนบท และ 200-300 คนในกรณีชุมชนเมือง คิดเป็นประมาณร้อยละ 60-70 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน (สัดส่วนไม่ต่างกันมากนักระหว่างชนบทและเมือง) กองทุนหมู่บ้านจะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุด ร้อยละ 0.5 ต่อเดือนหรือ ร้อยละ 6 ต่อปี กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนที่เกิดโดยธรรมชาติ เช่น กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ฯ จะมีอัตราดอกเบี้ยระดับกลางๆ หรือค่อนข้างสูง เช่น ร้อยละ 3 ต่อเดือน หรือร้อยละ 36 ต่อปี ถือว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงที่สุดที่พบในกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน แต่ก็ไม่สูงเหมือนนายทุนเงินกู้ดอกเบี้ยร้อยละ 100-300

กลุ่มองค์กรการเงินที่คิดดอกเบี้ยต่างกัน หรือมีวันเปิดให้บริการต่างกันก็สามารถทำให้แต่ละกลุ่มมี “อำนาจตลาด” ในตัวเองได้ กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนหลายกลุ่มไม่ได้ใช้ “อำนาจตลาด” นี้มาแสวงหากำไร แต่นำมาสร้างเงื่อนไขให้สมาชิกปฏิบัติตามกติกาสังคม กติกาชุมชน กลุ่มตั้งดอกเบี้ยสูงเพราะจะมีผลกำไรจัดเป็นเงินปันผลและสวัสดิการคืนสู่สมาชิก แต่การที่ดอกเบี้ยค่อนข้างสูงกลับเป็นการกีดกันคนจนไม่ให้เข้าถึงสินเชื่อแหล่งนี้ได้หรือเป็นภาระของผู้กู้ที่เป็นคนจน บางคนจึงไม่เข้ามาเป็นสมาชิกตั้งแต่ต้น พบว่าถ้าอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น 10% จะมีผู้กู้จากกลุ่มน้อยลง 8-9%

กลุ่มส่วนใหญ่มีเป้าหมายที่จะรักษาเงินและการมีเงินพอเพียงสำหรับจัดสวัสดิการ ปัญหาที่กลุ่มสินเชื่อต่างๆ มีความกังวลมากคือการคืนเงินกู้ แต่พบว่าทุกกลุ่มมีการบริหารจัดการที่ป้องกันหนี้เสียได้ดี เช่น การค้ำประกันกลุ่ม การประจาน การใช้แรงกดดันจากสมาชิกคนอื่นๆ ที่อาจถูกระงับการกู้ถ้าสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่คืนเงิน ปัญหาหนี้เสียจากการไม่คืนเงินจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นและไม่ใช่อุปสรรคสำคัญ ยกเว้นในกลุ่มที่ชาวบ้านเห็นว่าเงินกองทุนไม่ใช่เงินของตัวเอง หรือในกลุ่มที่กรรมการไม่โปร่งใสหรือบริหารการเงินผิดพลาด ปัญหาที่พึงระวังมากกว่า คือปัญหาการกู้หมุนเวียนเพราะจะลดศักยภาพทางการเงินและศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก เป้าหมายการรักษาเงินของกลุ่มจึงมีต้นทุน คือ การกู้หมุนเวียนและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของสมาชิก ชาวนาสามารถคืนเงินกู้ได้ดีกว่าผู้ประกอบการอาชีพรับจ้างแต่ชาวนาที่เป็นกลุ่มสมาชิกที่มีการกู้หมุนเวียนมาก สาเหตุที่เกิดการกู้หลายแหล่งและการกู้หมุนเวียนส่วนหนึ่งเนื่องจากเงินทุนหนึ่งแหล่งจากองค์กรการเงินฐานรากไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนเพื่อประกอบการ ประการที่สองคือ การกำหนดให้คืนเงินกู้ปีละครั้งอาจไม่ตรงกับรอบการผลิต ทำให้เกิดภาระในการหาเงินก่อนมาคืนเงินกู้ ในอีกด้านหนึ่ง ด้วยระบบอาสาสมัคร กลุ่มไม่พร้อมหรือเป็นภาระที่จะเปิดบริการให้กับสมาชิกมากกว่าหนึ่งวันในหนึ่งเดือน

กลุ่มต่างๆ ยังขาดเป้าหมายการเข้าถึงคนจน และกลุ่มจำนวนไม่น้อยไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการออมเท่าที่ควร บางหมู่บ้านที่มีโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กขจ.) นั้น โครงการดังกล่าวจะเป็นแหล่งสินเชื่อที่คนจนได้พึ่งพามากกว่ากองทุนหมู่บ้าน

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการพบว่า **ตัวชี้วัดที่สำคัญในมิติทางการเงิน ได้แก่ ความสามารถในการคืนเงินกู้ ความเพียงพอของเงินกู้ ประสิทธิภาพการใช้เงิน การสืบทอดกรรมกร**

**ตัวชี้วัดที่สำคัญในมิติทางสังคมและคุณภาพชีวิต คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิก ความพอเพียง
ของเงินสวัสดิการ การเข้าถึงคนจน ผลต่ออาชีพ การลดภาระเงินกู้ยืมในระบบ ความเท่าเทียม**

ผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ นักวิจัยได้องค์ประกอบสำคัญของดัชนีที่กลุ่มให้ความสำคัญดังกล่าวข้างต้น และได้ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีเพื่อป้องกันปัญหาในบางเรื่อง จากนั้นนักวิจัยจะนำตัวเลขที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติมาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม เปรียบเทียบกับเกณฑ์สากล และอ้างอิงภาพรวมขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อกำหนดเกณฑ์ (bench marks) หรือค่าที่เหมาะสมสำหรับองค์กรการเงินฐานรากไทยเพื่อจะบอกระดับดี พอใช้ พึงระวัง หรืออันตราย แต่เนื่องจากเป็นเพียงผลเบื้องต้น จึงยังไม่ควรนำมาตรวัดดังกล่าวไปใช้ในขณะนี้ และควรทำการศึกษาตัวอย่างจำนวนมากขึ้น และศึกษาในเชิงลึกเพื่อให้ได้มาตรวัดที่ถูกต้องมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จากเครื่องมือที่ทดลองสร้าง สามารถบอกได้ว่า กลุ่มที่ร่วมโครงการบางกลุ่มปล่อยสินเชื่อมากเกินไป บางกลุ่มมีต้นทุนการบริหารจัดการสูงเกินไปในระดับที่พึงระวัง แต่กลุ่มจำเป็นต้องวิเคราะห์รายละเอียดเพิ่มขึ้นเพื่อหาทางสร้างสมดุลของการปล่อยสินเชื่อ หรือ หาวิธีลดต้นทุนการบริหารจัดการ ตัวชี้วัดจึงเป็นเครื่องมือการเรียนรู้ชุดหนึ่ง

นอกจากนี้หลังการประชุมเชิงปฏิบัติการ นักวิจัยได้นำบัญชีสมดุลของกลุ่มมาทดลองคำนวณตัวเลขดัชนีชี้วัดดังกล่าวและวิเคราะห์ผล จากการศึกษาพบว่า บัญชีที่กลุ่มมีอยู่ หากทำอย่างถูกต้อง สามารถนำมาใช้คำนวณตัวชี้วัดมิติการเงินได้ไม่ยากและสามารถตีความที่เป็นประโยชน์ต่อความเข้าใจสถานการณ์ของกลุ่มเทียบกับกลุ่มอื่นๆ หรือเทียบผลดำเนินการของกลุ่มเอง ณ เวลาต่างๆ ทำให้เห็นแนวโน้มของปัญหาหรือทิศทางการพัฒนากลุ่มได้ มีข้อมูลเพื่อประเมินผลทางสังคมได้

ในการประเมินความสนใจของกลุ่มจากการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการ พบว่ากลุ่มประมาณร้อยละ 80 เห็นว่า การสร้างตัวชี้วัดประเมินตนเองจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม แต่มีกลุ่มเพียงร้อยละ 70 ที่มีความเข้าใจตัวชี้วัดในระดับปานกลาง มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาเครื่องมือให้สมบูรณ์ขึ้น ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างมากขึ้น เพื่อให้เครื่องมือดังกล่าวประยุกต์ใช้ได้อย่างแท้จริง