

บทคัดย่อ

งานศึกษาเรื่องภาพรวมองค์การการเงินชุมชนและกระบวนการจัดการเงินกองทุนหมู่บ้าน มีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลความรู้เรื่องกองทุนที่รัฐดำเนินการในชุมชนและภาพรวมองค์การการเงินชุมชน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช รวมทั้งศึกษาองค์การการเงินชุมชนที่มีคุณภาพจำนวน 20 กรณีในภาคใต้ เพื่อนำมาเป็นบทเรียนในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาทของรัฐบาล

การประมวลความรู้ดังกล่าวจะช่วยให้ได้กรอบ/แนวทางการวิจัยและพัฒนาระบบจัดการเงินกองทุนหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระดับปฏิบัติการต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า

๑) กองทุนที่รัฐดำเนินการในจังหวัดนครศรีธรรมราชตั้งแต่ปี 2520 – 2544 มีด้วยกัน 56 กองทุน เงินรวมประมาณ 2,386 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนกลุ่มอาชีพและเป็นสวัสดิการสังคม กระจายไปตามกลุ่มเป้าหมายเกือบทุกประเภท การดำเนินงานอาศัยระบบราชการจากกรมกองผ่านจังหวัด แยกย่อยไปตามหน่วยงานระดับอำเภอ ช่วงหลังเริ่มมีกองทุนที่ดำเนินการโดยผ่านโครงการพิเศษและระบบจัดการของรัฐรูปแบบใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมาย เช่น กองทุนเพื่อสังคม และกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาเรื่องโครงสร้างของระบบราชการอีกทั้งไม่มีการสรุปบทเรียนรวมทั้งเงื่อนไขเรื่องเวลา ทำให้การดำเนินงานกองทุนมีกลุ่มเป้าหมายซ้ำซ้อนกันมาก

๒) องค์การการเงินชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราชมีด้วยกัน 5 รูปแบบหลัก คือ 1) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 2) ธนาคารหมู่บ้าน 3) กลุ่มหรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน 4) กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ พัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิต 5) กลุ่มออมทรัพย์ชุมชนแออัด มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายแบบหลวม ๆ โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งสิ้น 8 เครือข่าย มีสมาชิกจำนวน 931 กลุ่ม โดยหลายกลุ่มเป็นสมาชิกหลายเครือข่ายหรือได้รับการสำรวจซ้ำซ้อนกัน เครือข่ายส่วนใหญ่ไม่มีบทบาทในการทำงานร่วมกันเนื่องจากถูกจัดตั้งขึ้นโดยได้รับการผลักดันจากหน่วยงานสนับสนุน สำหรับเครือข่ายที่มีกิจกรรมร่วมกันก็เป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นหรือเติบโตตามเงื่อนไขของกองทุนสนับสนุน โดยที่กลุ่มสมาชิกยังไม่มีสำนึกร่วมในความเป็นเครือข่าย บทเรียนจากการสนับสนุนของกองทุนเพื่อสังคมพบว่า การบริหารเครือข่ายระดับภาคและระดับจังหวัดเป็นเรื่องยุ่งยากมาก ขณะที่ระดับกลุ่มส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องขาดคนทำงานและความรู้ความเข้าใจเรื่องการทำบัญชี

๓) องค์การการเงินชุมชน 20 กรณีในภาคใต้เป็นตัวอย่างการศึกษาให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนที่ประยุกต์ระบบจัดการเงินตราของสถาบันการเงินที่มีพลังกระทำการให้ฟารเข้ากับบริบททางวัฒนธรรมของท้องถิ่น กลายเป็นสถาบันการเงินเพื่อสวัสดิการและการเรียนรู้พัฒนาท้องถิ่นของชุมชน องค์การการเงินชุมชนโดยทั่วไปจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ มีสมาชิก สมาชิกสะสมเงินทุกเดือน

คนที่เดือดร้อนกู้เงินไปใช้ กลุ่มได้ออกเบี้ย เอามานับผลเป็นส่วนต่างๆทั้งคืนสมาชิก เป็นกองทุนสวัสดิการ ธุรกิจชุมชน พัฒนากลุ่ม พัฒนาชุมชน เป็นต้น สำหรับในชุมชนมุสลิมที่มีข้อห้ามเรื่องการคิดและรับดอกเบี้ย กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นก็ทำงานแบบออมทรัพย์ แต่แทนที่จะหากำไรจากดอกเบี้ยก็เป็นการค้าขายคือ กลุ่มซื้อสินค้าให้สมาชิกก่อนบวกด้วยกำไรตามสมควร สมาชิกผ่อนส่งเงินคืนกับกลุ่ม กำไรก็เอามาจัดสรรแบบออมทรัพย์ทั่วไป

การดำเนินงานของกลุ่มที่มั่นคงจะอยู่ภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นจริงของชุมชน ระเบียบที่กำหนดเป็นแนวปฏิบัติจะมีการปรับแก้โดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งประกันได้ว่าจะทำให้กลุ่มมีความมั่นคงยั่งยืนกว่าระเบียบที่ถูกต้องสมบูรณ์จากภายนอก

๔) แนวคิดในการดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลมีที่มาจากการหลอมรวมประสบการณ์ขององค์กรการเงินชุมชนที่มีคุณภาพเข้ากับระบบจัดการกองทุนของรัฐที่ผ่านมาและทิศทางการกระจายอำนาจให้กับชุมชน โดยเนรมิตองค์กรการเงินชุมชนในรูปกองทุนหมู่บ้านขึ้นทั่วประเทศ กำหนดกรอบในการดำเนินงานไว้กว้าง ๆ ในรายละเอียดให้ชุมชนจัดการกันเอง ให้ภาคราชการเป็นฝ่ายสนับสนุน หมู่บ้าน/ชุมชนเมืองใดมีศักยภาพผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ก็จะได้รับเงินกองทุนจำนวน 1 ล้านบาท ซึ่งรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงินเกือบ 80,000 ล้านบาททั่วประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายและแนวปฏิบัติของกองทุนหมู่บ้านนับเป็นรูปธรรมของการพัฒนาประเทศที่นำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาบูรณาการให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้ชุมชน และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการของรัฐ โดยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตนเอง การศึกษาศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชน 20 กรณีในภาคใต้และสถานะภาพขององค์กรการเงินชุมชนและกองทุนที่รัฐดำเนินการในจังหวัดนครศรีธรรมราชจึงเป็นประโยชน์โดยตรงในการประสานเชื่อมโยงเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน โดยมีกรอบ/แนวทางในการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินชุมชน (รวมทั้งกองทุนหมู่บ้านด้วย) ใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ 1) กระบวนการและระบบจัดการที่มีคุณภาพขององค์กรการเงินชุมชน 2) ศักยภาพของชุมชนในการดูแลตนเอง และ 3) การบูรณาการสรรพกำลังของสังคมในเชิงโครงสร้างและกระบวนการจัดการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

Abstract

This study aimed to collect information on the government funds provided for assisting the community development. The overview of community fund organizations in Nakhonsrithammarat province, and twenty case studies upon the community-fund organizations in southern Thailand. The lessons from these fund management will be used for better managing the “One Million Baht Community-fund” management of the communities.

The study would suggest a concrete framework for both further community-fund study and community-fund management.

The study founded that :

1) During 1977 – 2001, the government provided the budget of 2,386 million Baht for 56 funds for communities in Nakhonsrithammarat province. Most of these funds aimed to support income generating and community welfare covering different kinds of target groups in the communities. Most funds have been allocated through the channel of existing authorities, from the ministry in Bangkok to its provincial offices, district offices and the communities. New kinds of government projects and organizations relate to community-fund have been set up in the pass several years for better fund management. These projects include the Social Investment Fund (SIF) and Farmer Deveplemment and Revival Fund. The funds were managed within the bureaucratic process without common review among related departments, that made the target groups of these funds overlapped.

2) There are five kinds of community-fund in Nakhonsrithammarat , namely , Saving Group for Farm Production, overlapped. Community Bank, Credit Union Cooperative, Sincere saving group for total development, and urban saving group. These groups have linked up to be 8 networks with 931 member organizations. Some member organizations overlapped. Most networks, were encouraged to set up by outside support, have few common activities. Some have continuous activities under the condition of grant supported by the outside organizations. The member organizations have little awareness of working together as a network. Experience from SIF revealed that regional and provincial community network management was rather difficult since most groups at community level lack of expertise in accounting and good leaders as well.

3) The 20 case studies suggest that the communities have much potentiality to apply conventional financial institute with the local context and wisdom and use as the tool for community

welfare and learning process for development. In general, these community-funds are memberise organizations.

The members deposit once a month. Some members borrow from the group and pay interest which become the main profit of the group. The profit will be allocated for divided, social welfare, group and community development. For Muslim communities which have prohibition of interest involvement, the groups will buy the consumer goods for the members adding profit. The profit will be distributed similarly to the group in Bhuddist communities.

The regulation groups run within the specific social and cultural context of each communities. The regulation was always reviewed through member participating process. Which assure that the groups can run the organization by themself in the long run rather than adopted ready-made unfit regulation from outside organization.

4) "One Million Baht Community-Fund" was initiated base on these government fund management, community lessons and decentralization policy. The government aims to set up community-fund in all 80,000 urban and rural communities throughout the country. Only few general frameworks of management of this fund determined by the government, somewhat let the communities specify the detail in management according to their own social and economic context.

The study found that this fund is the specimen of integration between local wisdom and decentralization policy. It can be one piece of the government reform movement by encouraging the community development.

These studies of government-fund and community-fund management suggest further community study to strengthen community-fund organizations including the new "One Million Baht Community Fund"

- The model for good community fund management and process
- The potential of the community self – management
- The mobilization integration of multi – lateral parties, both on structural and process adjustment, on community strenghtening.