

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1. หลักการและเหตุผล

ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) รัฐบาลได้อัญเชิญปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับแนวคิดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจให้สำเร็จ และสร้างรากฐานเศรษฐกิจในประเทศให้เข้มแข็งและสามารถรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ทั้งนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังมุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม เพื่อให้ประเทศเกิดการพัฒนาอย่างสมดุล แต่อย่างไรก็ดีในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมได้จึงต้องหาแนวทางแก้ไขสืบเนื่องมาจนถึง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศให้ เป็นไปอย่างยั่งยืน โดยยึดถือตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยทุกภาคส่วนต้องให้ความร่วมมือในการช่วยพัฒนาประเทศให้ เป็นไปอย่างเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ และช่วยกันแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมและแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อสร้างความ พักเทียบกัน ในสังคม(อภิชาติ สังข์ศรี, 2551)

ด้วยนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล จึงเป็นแรงผลักดันให้คนในชุมชน รวมกลุ่มกัน ก่อตั้งองค์กรการเงินชุมชนขึ้นภายในชุมชนเพื่อช่วยเหลือคนในชุมชนที่ประสบปัญหา ทางด้านการเงิน โดยองค์กรการเงินชุมชนประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ชุมชน กองทุน หมู่บ้าน ฯลฯ ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์เกิดจากการสมัครใจออมเงินกันอย่างต่อเนื่องโดยจะเรียกบุคคลที่ ออมเงินว่า สมาชิก โดยมีคณะกรรมการที่สมาชิกของกลุ่มเป็นผู้เลือกขึ้นมาบริหาร เงินออมที่ได้จะ นำมาให้สมาชิกกู้ยืม และคิดดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อนำกลับมาเป็นผลตอบแทนคืนให้แก่ผู้ออม ทุกคนใน

ชุมชนสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเหมือนกับการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ เพียงแค่เข้าร่วมเป็นสมาชิกโดยเริ่มจากการออมเงิน

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนต่างๆ มีการประเมินผลการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์โดยสำนักงานพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน ซึ่งใช้เกณฑ์การประเมินของกรมการพัฒนาชุมชน โดยประเมินผลจากการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ซึ่งได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน (2) ด้านการบริหารเงินทุนและทรัพยากร (3) ด้านการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร (4) ด้านผลประโยชน์ต่อสมาชิกและชุมชน ซึ่งประกอบด้วยดัชนีชี้วัด 32 ตัว โดยมีการให้คะแนนแต่ละข้ออยู่ระหว่าง 1 ถึง 3 คะแนน จากนั้นทำการรวมคะแนนแต่ละตัวแล้วประเมินผลออกเป็น 3 ระดับคือ กลุ่มที่มีผลงานระดับดี (ระดับ 3) คือมีคะแนนมากกว่าหรือเท่ากับ 77 คะแนน กลุ่มที่มีผลงานระดับพอใช้ (ระดับ 2) คือมีคะแนนตั้งแต่ 58 ถึง 76 คะแนน และกลุ่มที่มีผลงานระดับต้องปรับปรุง(ระดับ 1) คือมีคะแนนน้อยกว่า 58 คะแนน

จากข้อมูลของสำนักงานพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชนในปีพ.ศ.2553 พบว่า ในประเทศไทยมีจำนวนกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด 23,060 แห่ง ภาคเหนือมีกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด 6,098 แห่ง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 27 ของกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด ผลการประเมินกลุ่มออมทรัพย์ตามเกณฑ์ของกรมการพัฒนาชุมชน ปรากฏว่ามีกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับดี (ระดับ 3) จำนวน 3,077 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 52 ของกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด มีกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับพอใช้ (ระดับ 2) จำนวน 1,823 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 31 และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับปรับปรุง (ระดับ 1) จำนวน 1,001 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 17 ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ผลการประเมินการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ของภาคเหนือ พ.ศ. 2553

รายการ	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
1.กลุ่มที่มีผลงานในระดับดี (ระดับ 3)	3,077	52
2.กลุ่มที่มีผลงานในระดับพอใช้ (ระดับ 2)	1,823	31
3.กลุ่มที่มีผลงานในระดับปรับปรุง (ระดับ 1)	1,001	17
รวม	6,098	100

ที่มา: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

จังหวัดเชียงใหม่เริ่มมีการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นครั้งแรกในปีพ.ศ.2517 (สำนักงานพัฒนาชุมชนเชียงใหม่, 2554) ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่มีกลุ่มออมทรัพย์ทั้งสิ้น 781 แห่ง มีเงินสะสมสะสม จำนวน 495,683,995.79 บาท มีจำนวนสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ 48,466 คน และมีคณะกรรมการทั้งหมด 8,830 บาท จากตารางที่ 1.2 พบว่ากลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับดี (ระดับ 3) จำนวน 353 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48 กลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับพอใช้ (ระดับ 2) จำนวน 171 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 24 และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับปรับปรุง (ระดับ 1) จำนวน 191 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 28

ตารางที่ 1.2 ผลการประเมินการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ในจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2553

รายการ	จำนวน (แห่ง)	ร้อยละ
<b>1.ผลการประเมินกลุ่มออมทรัพย์</b>		
- จำนวนกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด	781	100
- กลุ่มที่มีผลงานในระดับดี (ระดับ 3)	353	48
- กลุ่มที่มีผลงานในระดับพอใช้ (ระดับ 2)	171	24
- กลุ่มที่มีผลงานในระดับปรับปรุง (ระดับ 1)	191	28
<b>2.จำนวนเงินสะสมสะสมในปัจจุบัน (บาท)</b>	495,683,995.79	
<b>3.จำนวนสมาชิก ก่อตั้ง (คน)</b>	48,466	
<b>4.จำนวนคณะกรรมการบริหาร (คน)</b>	8,830	

ที่มา: กรมการพัฒนารัฐบาล กระทรวงมหาดไทย

อำเภอสันทราย เป็นอำเภอหนึ่งในเขตปริมณฑลของจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นอำเภอที่รองรับความเจริญจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ ปัจจุบันอำเภอสันทราย มีสถานะเป็นอำเภอขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรกล่าวคือ อำเภอสันทรายเป็นอำเภอที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 3 ของจังหวัดเชียงใหม่ รองจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ และอำเภอฝาง ตามลำดับ มีสถานประกอบการมากรองจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ (สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอสันทราย, 2554) อำเภอสันทรายมีตำบลทั้งหมด 14 ตำบล และกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด 42 แห่ง จากการประเมินผลกลุ่มออมทรัพย์ตามเกณฑ์ของกรมการพัฒนารัฐบาล พบว่า มีกลุ่มออม

ทรัพย์ที่อยู่ในระดับดี (ระดับ 3) จำนวน 11 แห่ง กลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับพอใช้ (ระดับ 2) จำนวน 9 แห่ง และกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ในระดับปรับปรุง (ระดับ 1) จำนวน 22 แห่ง ดังตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 ผลการประเมินการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ.2553

รายการ	คะแนน	รายการ	คะแนน
<b>1.กลุ่มที่มีผลงานในระดับดี</b>		<b>3.กลุ่มที่มีผลงานในระดับปรับปรุง</b>	
1.1.บ้านหนองมะจับ	84	3.1.บ้านทุ่งข้าวตอกใหม่	57
1.2.บ้านร่มโพธิ์ทอง	80	3.2.บ้านศรีงามพัฒนา	57
1.3.บ้านกลางพัฒนา	80	3.3.บ้านนิคมสหกรณ์	57
1.4.บ้านศรีงามพัฒนา	79	3.4.บ้านเมืองวะ	57
1.5.บ้านแพะเจดีย์	79	3.5.บ้านสันตันเป่า	57
1.6.บ้านแม่ฮักพัฒนา	79	3.6.บ้านสันพระเนตร	57
1.7.บ้านห้วยขบง	78	3.7.บ้านคอยน้อย	57
1.8.บ้านเจดีย์แม่ครัว	78	3.8.บ้านหัวโก	57
1.9.บ้านเจดีย์เจริญ	78	3.9.บ้านโป่ง	56
1.10.บ้านแพะแม่แฝกใหม่	78	3.10.บ้านพยากน้อย	54
1.11.บ้านหนองแห้ง	77	3.11.บ้านบวกละ	54
		3.12.บ้านหนองบัว	54
<b>2.กลุ่มที่มีผลงานในระดับพอใช้</b>		3.13.บ้านหนองอึ่ง	54
2.1.บ้านเมืองซอน	76	3.14.บ้านแพะห้วยขบง	54
2.2.บ้านท่าขาว	76	3.15.บ้านทองหาร	54
2.3.บ้านหม้อ	76	3.16.บ้านร่มหลวง	53
2.4.บ้านสันนาเมือง	76	3.17.บ้านคงเจริญชัย	53
2.5.บ้านเกษตรพัฒนา	75	3.18.บ้านคอย	52
2.6.บ้านหนองเต่าคำใหม่	67	3.19.บ้านป่าก้าง	52
2.7.บ้านร้องเม็ง	65	3.20.บ้านแม่กวง	52
2.8.บ้านหนองไหล	65	3.21.บ้านคอกหมูป่า	51
2.9.บ้านศรีงาม	64	3.22.บ้านบ่อหิน	50

ที่มา: สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

บ้านคงเจริญชัย เป็นหนึ่งในหมู่บ้านที่มีผลการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์อยู่ในระดับปรับปรุง (ระดับ 1) ซึ่งกลุ่มที่มีผลงานระดับปรับปรุงมีมากกว่าครึ่งหนึ่งจากกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหมด ในอำเภอสันทราย บ้านคงเจริญชัยมีจำนวนประชากรทั้งหมด 602 คน เป็นเพศชาย 295 คน และเพศหญิง 307 คน มีครัวเรือน ทั้งหมด 146 ครัวเรือน (สุรินทร์ เยาว์ใจ, 2554) ในอดีตบ้านคงเจริญชัยมีองค์กรการชุมชนเพียงกลุ่มเดียว ต่อมาในปีพ.ศ.2548 เกิดวิกฤตการเงินขึ้นในหมู่บ้านเพราะผู้นำกองทุนหมู่บ้านนำเงินของกองทุนหมู่บ้านไปใช้เป็นส่วนตัว ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่หมู่บ้านเป็นอย่างมาก ทำให้การบริหารกองทุนหมู่บ้านไม่ได้รับความเชื่อถือ คนในชุมชนขาดความศรัทธาในตัวผู้นำ เกิดความขัดแย้งของคนในชุมชน จึงทำให้เกิดการจัดตั้งองค์กรการเงินขึ้นมาใหม่ อีก 2 แห่ง คือกลุ่มออมทรัพย์สัจจะบ้านคงเจริญชัย และกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านบ้านคงเจริญชัย ทั้ง 2 กลุ่มจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนในชุมชน ทดแทนกองทุนหมู่บ้านที่มีปัญหาทางการเงิน ต่อมากองทุนหมู่บ้านบ้านคงเจริญชัยเริ่มฟื้นตัวใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2552 โดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการคณะใหม่แทนคณะกรรมการชุดเดิม

การเข้าร่วมองค์กรการเงินชุมชนบ้านคงเจริญชัยคนในหมู่บ้านสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ทั้ง 3 กลุ่ม ในปีพ.ศ. 2553 กลุ่มออมทรัพย์สัจจะบ้านคงเจริญชัยมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 150 คน มีคณะกรรมการทั้งหมด 9 คน มีการออมสะสมทรัพย์เป็นรายเดือน ทางกลุ่มมีมติให้ปันผลกำไรคืนให้แก่สมาชิกปีละ 1 ครั้ง มีจำนวนเงินออมที่สมาชิกออมไว้ทั้งสิ้น จำนวน 599,450 บาท มีจำนวนเงินที่ให้สมาชิกกู้ยืมทั้งสิ้น 523,458 บาท ได้รับดอกเบี้ยจากการกู้ยืมจำนวน 154,160 บาท จากการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 2 ต่อเดือน และมีการปันผลกำไรให้แก่สมาชิกคิดเป็นร้อยละ 460 บาทต่อหุ้น ซึ่งหุ้นของกลุ่มออมทรัพย์สัจจะมีราคาหุ้นละ 10 บาท กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านบ้านคงเจริญชัยมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 144 คน มีคณะกรรมการทั้งหมด 8 คน มีการออมสะสมทรัพย์เป็นรายเดือน ทางกลุ่มมีมติให้ปันผลกำไรคืนให้แก่สมาชิกเมื่อครบรอบบัญชี 2 ปี มีจำนวนเงินออมที่สมาชิกออมไว้ทั้งสิ้นในปีพ.ศ. 2553 จำนวน 1,710,224 บาท มีจำนวนเงินที่ให้สมาชิกกู้ยืมทั้งสิ้น 1,664,500 บาท ได้ดอกเบี้ยจากการให้สมาชิกกู้ยืมร้อยละ 2 ต่อเดือน จำนวน 397,734 บาท และมีการปันผลกำไรให้แก่สมาชิกคิดเป็นร้อยละ 361 บาทต่อหุ้น ซึ่งหุ้นของกลุ่มออมทรัพย์แม่บ้านมีราคาหุ้นละ 100 บาท และกองทุนหมู่บ้านนี้มีสมาชิกทั้งหมด 110 คน มีคณะกรรมการทั้งหมด 13 คน มีการ

ออมสะสมทรัพย์เป็นรายปี ปีละ 120 บาทต่อคน ยังไม่มีการปันผลกำไรให้แก่สมาชิก มีจำนวนเงินออมที่สมาชิกออมไว้ทั้งสิ้น 26,400 บาท มีจำนวนเงินที่ให้สมาชิกกู้ยืมทั้งสิ้น 1,122,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 6 ต่อปี ซึ่งจะเห็นว่าเงินปันผลที่สมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์ได้ มีจำนวนที่สูงมากหากเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์ที่ให้ดอกเบี้ยสูงสุดเพียงร้อยละ 4.45 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554) จึงทำให้คนในหมู่บ้านและคนนอกหมู่บ้านอยากเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์ทั้งสองกลุ่ม เพราะมีอัตราดอกเบี้ยเงินออมที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ (ดังตารางที่ 1.4)

ตารางที่ 1.4 ข้อมูลองค์กรการเงินชุมชนบ้านคงเจริญชัย หมู่ 6 ตำบลหนองแห้ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2553

ข้อมูลทั่วไป	องค์กรการเงินชุมชน		
	กลุ่มออมทรัพย์สังจะ	กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้าน	กองทุนหมู่บ้าน
1.ปีพ.ศ.ที่ก่อตั้ง	พ.ศ. 2549	พ.ศ.2547	พ.ศ.2544
2.วัตถุประสงค์	ออมทรัพย์	ออมทรัพย์	ช่วยเหลือประชาชน
3.ระยะเวลาในการออม	5 ปีต่อรอบบัญชี	2 ปีต่อรอบบัญชี	1 ปีต่อรอบบัญชี
4.การปันผลกำไร	1 ปีต่อครั้ง	2 ปีต่อครั้ง	-
5.จำนวนสมาชิก	150 คน	144 คน	110 คน
6.จำนวนคณะกรรมการ	9 คน	8 คน	13 คน
7.เงินทุน	753,764.39 บาท	2,107,958 บาท	1,200,000 บาท
8.เงินออม	599,450 บาท	1,710,224 บาท	26,400 บาท
9.เงินให้กู้แก่สมาชิก	523,458 บาท	1,664,500 บาท	1,122,000 บาท
10.อัตราดอกเบี้ยเงินกู้	ร้อยละ 2 ต่อเดือน	ร้อยละ 2 ต่อเดือน	ร้อยละ 6 ต่อปี
11.จำนวนเงินปันผล	154,160 บาท	397,734 บาท	ยังไม่ปันผล
12.อัตราเงินปันผล	ร้อยละ 460 บาทต่อหุ้น	ร้อยละ 361 บาทต่อหุ้น	ยังไม่ปันผล
13.ราคาหุ้น/เงินออม	10 บาทต่อหุ้น	100 บาทต่อหุ้น	120 บาทต่อคนปี

ที่มา: จากการสอบถามประชาชนและคณะกรรมการทั้ง 3 องค์กรการเงิน

งานการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการวัดศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนส่วนใหญ่เป็นการประเมินผลจากหน่วยงานของภาครัฐที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชน ทำการประเมินผลองค์กรการเงินชุมชนทั่วประเทศ แต่งานการศึกษาวัดศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนโดย

สมาชิกและคณะกรรมการของชุมชนเองยังมีน้อยมาก ดังนั้นในที่นี้เป็นการศึกษาถึงการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนบ้านคงเจริญชัย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์สัจจะ กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้าน และกองทุนหมู่บ้านฯ โดยให้สมาชิกและคณะกรรมการของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ประเมินศักยภาพของกลุ่มเอง ว่ามีศักยภาพอยู่ในระดับใด โดยดัดแปลงดัชนีชี้วัดศักยภาพขององค์กรการเงินตามเกณฑ์ของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพขององค์กรการเงินทั้ง 3 แห่งข้างต้นให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นตัวอย่างในการประเมินศักยภาพขององค์กรการเงินกลุ่มอื่นๆทั่วประเทศด้วย

## 1.2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1. เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างและการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนบ้านคงเจริญชัย

อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

1.2.2. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนบ้านคงเจริญชัย อำเภอสันทราย จังหวัด

เชียงใหม่

## 1.3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรการเงินชุมชนบ้านคงเจริญชัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรให้ดียิ่งขึ้น และยังเป็นตัวอย่างในการประเมินศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนอื่นๆทั่วประเทศ

## 1.4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนที่สมาชิกมีการออมทรัพย์ทั้ง 3 แห่ง คือ กลุ่มออมทรัพย์สัจจะ กลุ่มออมทรัพย์แม่บ้าน และกองทุนหมู่บ้านฯ ของบ้านคงเจริญชัย ตำบลหนองแห้ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ปีพ.ศ. 2554