

บทที่ 5

รูปแบบและแนวทางการบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชน

โดยทั่วไปการบูรณาการกองทุนด้านสวัสดิการชุมชน มักมีนัยของการผนวกรวมทรัพย์สิน หนี้สินและทุน ตลอดจนรายได้และค่าใช้จ่ายของแต่ละกองทุน ซึ่งการบูรณาการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการและกลไกในการจัดการให้กองทุนที่มีมากกว่า 1 กองทุน ดำเนินการผนวกรวมกัน ทั้งนี้กลไกดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องของแต่ละกองทุนสามารถเล็งเห็นผลประโยชน์เชิงประจักษ์ที่จะเกิดขึ้นในลักษณะของผลประโยชน์ร่วม หรืออาจรวมถึงการลดช่องว่าง จุดอ่อนของแต่ละกองทุน

การบูรณาการด้านกองทุน พบว่ามีชุดความรู้จาก “โลกของตลาดการเงิน” ที่ปัจจุบันมีความลึกกว้างขวาง เป็นผลจาก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technology) นโยบายเปิดเสรีทางการเงิน (Money free policy) และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสถาบันที่ก่อให้เกิดสถาบันการเงินใหม่ ๆ เช่น กองทุนร่วมลงทุน (Private Equity) และกองทุนเก็งกำไรระยะสั้น ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทน้อยลงในฐานะผู้จัดสรรทุน จนทำให้หลายคนเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “การปลดสถาบันตัวกลาง” (Disintermediation) เป็นผลให้คนจำนวนมากจะไม่เก็บเงินส่วนใหญ่ไว้ในบัญชีเงินฝากธนาคารอีกต่อไป พวกเขาก็ยังลงทุนทางอ้อมในตลาดทุนผ่านกองทุนรวม บริษัทประกัน และกองทุนบำนาญ และลงทุนทางอ้อมในบริษัทเอกชนผ่านกองทุนเก็งกำไรระยะสั้น กองทุนร่วมลงทุน และกองทุนประเภทอื่น ๆ ผู้จัดการสถาบันการเงินเหล่านี้ ซึ่งรวมกันเรียกว่า “ผู้จัดการการลงทุน” ได้เข้ามาแทนที่ธนาคารพาณิชย์ กลายเป็นสถาบันตัวกลางประเภทใหม่ที่คั่นกลางระหว่างบุคคลธรรมดากับตลาด

ในขณะเดียวกัน นวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ โดยเฉพาะกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถ “ขายความเสี่ยง” ที่ติดมากับ “สินเชื่อบริษัท” ทั้งหลายของพวกเขาออกไปนอกงบดุลได้ อาทิเช่น การแปลงสินเชื่อบ้านเป็นหลักทรัพย์เพื่อขายต่อให้กับนักลงทุน ทำให้ได้เงินสดและบันทึกกำไรจากการขายได้ทันที ประโยชน์ข้อนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์นิยมทำธุรกรรมนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตาม การที่ธนาคารยังต้องแบกก้อนที่เป็น “ความเสี่ยงสูงสุด” ของสินเชื่อซึ่งเป็นส่วนที่นักลงทุนไม่ต้องการไว้ในงบดุล ทำให้สินทรัพย์ความเสี่ยงสูงและสภาพคล่องต่ำของธนาคารพาณิชย์ทั่วโลกมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นมาก เมื่อเทียบกับสินทรัพย์ประเภทอื่น ๆ

ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของภาครัฐ ทำให้การแข่งขันระหว่างธนาคารในสมัยนั้นไม่ค่อยรุนแรง กอปรกับโครงสร้างเงินทุนของธนาคารที่ค่อนข้างอ่อนไหวต่อสภาพตลาดและความ

เชื่อมั่นของประชาชน เช่น กรณีประชาชนขาดความมั่นใจในธนาคาร จนแห่ถอนเงินฝาก เป็นผลให้ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง (Bank run) เปรียบเสมือนกลไกควบคุมผู้จัดการไม่ให้เสี่ยงมากเกินไป ทั้งนี้ขณะนี้แปลว่าธนาคารมีแรงจูงใจที่จะทำงานแบบอนุรักษ์นิยมค่อนข้างมาก ผู้ฝากเงินก็สบายใจที่ธนาคารไม่เอาเงินฝากไปเสี่ยง ผู้ถือหุ้นธนาคารก็ไม่เดือดร้อนเพราะธนาคารจ่ายปันผลได้สม่ำเสมอ ในขณะที่การแข่งขันยังไม่รุนแรงมาก ธนาคารมีบทบาทสูงในการจัดสรรทุน ไม่ต้องแย่งลูกค้ากับตลาดทุนและตลาดเงินดังเช่นในปัจจุบัน

ในส่วนของการตลาดการเงิน มีการควบรวมกิจการกันเป็นเรื่องปกติ จะเป็นไปในลักษณะของการควบรวมที่เป็นมิตร และการควบรวมที่ไม่เป็นมิตร เช่น การเข้าควบรวมกิจการ (Take over) ซึ่งโดยมากการควบรวมทำให้กิจการมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีกองทุนที่มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการกระจายความเสี่ยงของตนเองออกไป เมื่อมองย้อนมองในฟากของกองทุนสวัสดิการของชุมชน ซึ่งในมิติหนึ่งก็คือ กิจกรรมด้านการบริหารกองทุน เฉกเดียวกับภาครัฐกิจ เช่น มีการปล่อยกู้ยืม มีการคำนวณภาวะความเสี่ยงของลูกหนี้ และ มีการคาดหวังผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ย แต่อีกด้านหนึ่งคือ ผลการประกอบการ ได้มองในลักษณะของสวัสดิการของชุมชน อาจกล่าวได้ว่า ผลลัพธ์สุดท้ายตกอยู่กับชุมชนมากกว่าการประกอบการ

ในส่วนของกองทุนสวัสดิการของชุมชนในพื้นที่เขตคลองเตย พบว่า มีปัจจัยหนุนเสริม (Support factor) และปัจจัยอุปสรรค (Obstacle factor) ซึ่งจะใช้เป็นประเด็นในการวิเคราะห์ ถึงรูปแบบและแนวทางการบูรณาการกองทุนด้านสวัสดิการของชุมชน

5.1 การบูรณาการด้านโครงสร้าง

เนื่องจากโครงสร้างการบริหารกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่ในเขตคลองเตย จะมีความแตกต่างกัน ตามลักษณะของการจัดตั้ง และการกำหนดภารกิจ ซึ่งสามารถแยกได้ 3 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1) การมีโครงสร้างกองทุนระดับชาติ ซึ่งมีโครงสร้างบริหาร 2 ส่วนด้วยกันคือ โครงสร้างการบริหารระดับชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการที่ให้อำนาจในการกำหนดสินเชื่อยุทธศาสตร์ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย การติดตามเร่งรัดหนี้สิน และมีโครงสร้างการบริหารในระดับชาติ ในฐานะหน่วยกำกับ อำนวยการ ให้กับโครงสร้างระดับชุมชน ถือเป็นหน่วยระดับนโยบาย กองทุนที่มีโครงสร้างคณะกรรมการในระดับชาติ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

2) การมีโครงสร้างระดับชุมชนแต่มีหน่วยให้คำปรึกษาระดับชาติ โดยโครงสร้างการบริหารจัดการ จะอยู่ที่คณะกรรมการระดับชุมชน แต่คณะกรรมการระดับชาติ จะทำหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษา กำหนดทิศทางงานดำเนินงานในภาพรวม แต่ไม่ก้าวเข้าเชิงการบริหาร ได้แก่ กองทุนสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนสมเด็จแม่ของแผ่นดิน

3) การมีโครงสร้างบริหารเพียงระดับชุมชน เป็นคณะกรรมการกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยชุมชน และเป็นกลไกหลักในการทำงาน มีสิทธิและอำนาจในการบริหารงบประมาณของกองทุนภายใต้การเห็นชอบของสมาชิก ได้แก่ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และ กองทุนที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นเอง เช่น กองทุนขยะ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การบูรณาการกองทุนด้านสวัสดิการชุมชน เมื่อเทียบเคียงกับการดำเนินการธุรกิจจะคล้ายคลึงกันคือเป็นเรื่องของการควบรวมกิจการ โดยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นเพื่อมาควบคุมการเงินของกองทุนที่ดำเนินอยู่เดิม ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่อาจมีอำนาจในการบริหารแบบเด็ดขาดหรือกึ่งเด็ดขาด เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันและได้ประโยชน์จากกองทุนที่ดำเนินการอยู่เดิมด้วย อย่างไรก็ตามกองทุนเดิมอาจส่งตัวแทนไปบริหารในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก็เป็นไปได้ในลักษณะของการร่วมทุน(Holding) ซึ่งอาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้เมื่อทำการศึกษาเชิงโครงสร้างองค์กรที่มี 3 ระดับ เมื่อนำมาวิเคราะห์ พบว่า มีปัจจัยเอื้อ และ ปัจจัยอุปสรรค ของการบูรณาการเชิงโครงสร้างดังตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1

แสดงปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคของการบูรณาการกองทุนระดับโครงสร้าง

โครงสร้างกองทุน	ปัจจัยเอื้อ	ปัจจัยอุปสรรค
การมีโครงสร้างกองทุนระดับชาติ	คณะกรรมการกองทุนระดับชาติสามารถกำหนดนโยบายได้	- นโยบายดังกล่าวมักถูกชี้นำจากภาคการเมือง - การดำเนินงานต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด
การมีโครงสร้างระดับชุมชนแต่มีหน่วยให้คำปรึกษาระดับชาติ	คณะกรรมการกองทุนระดับชาติในฐานะที่ปรึกษาสามารถนำเสนอแนวทางปฏิบัติได้ ภายได้ กองทุนที่เป็นสมาชิก	คณะกรรมการกองทุนระดับชุมชน อาจไม่เห็นพ้องกับแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการกองทุนระดับชาติ
การมีโครงสร้างบริหารเพียงระดับชุมชน	- คณะกรรมการกองทุนสามารถตัดสินใจได้โดยภายใต้การเห็นชอบของสมาชิก - คณะกรรมการกองทุนฯ บางส่วนเชื่อว่าการมีขนาดกองทุนที่ใหญ่ขึ้น จะสามารถลงทุนในกิจกรรมที่ใหญ่ขึ้น และสร้างประโยชน์ให้กับสมาชิกได้มากขึ้น - คณะกรรมการและสมาชิกของกองทุนที่งบประมาณไม่มาก ต้องการให้เกิดการบูรณาการ เพื่อจะได้ใช้งบประมาณที่มีขนาดใหญ่ขึ้น	- คณะกรรมการกองทุนฯ บางส่วนกลัวขาดอำนาจในการบริหาร - สมาชิกของกองทุนที่มีการสะสมเงินไว้เป็นจำนวนมาก มักไม่ต้องการให้เกิดการบูรณาการ

5.2 การบูรณาการด้านวัตถุประสงค์

การบูรณาการกองทุนสวัสดิการของชุมชน ในมิติของวัตถุประสงค์ แท้ที่จริงก็คือการควบรวมกิจการ (Amalgamation) หรือการรวมกันของกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างน้อยสองกองทุน อาจจะเป็นกองทุนเดิมหรือการจัดตั้งกองทุนใหม่ เป็นวิธีการเพิ่มขนาดหรือขยายกิจกรรมเพื่อบริการสมาชิกชุมชนให้ทั่วถึง โดยอาจมีแรงจูงใจต่างๆ สำหรับการควบรวมเชิงวัตถุประสงค์ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อการกระจายการบริการ เพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน และการวิจัยและพัฒนา เป็นต้น การควบรวมเชิงวัตถุประสงค์อาจแบ่งเป็น 3 ประเภทดังนี้

1) การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบแนวนอน (Horizontal merger) การรวมกองทุนสวัสดิการชุมชน ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เหมือนกัน โดยดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เดิม แต่ขยายพื้นที่การบริการ หรือ จำนวนสมาชิกให้เพิ่มมากขึ้นตามขนาดของงบประมาณ ในรูปแบบนี้ อาจหมายถึง การรวมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในชุมชนคลองเตย ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อบริหารงบประมาณร่วมกัน

2) การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนในแนวดิ่ง (Vertical merger) การสร้างภาคีเครือข่าย กองทุนสวัสดิการชุมชน ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกัน เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนที่สนับสนุนกิจกรรมด้านการผลิต ด้านการแปรรูป เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ กับ กองทุนด้านสวัสดิการของสมาชิก เช่น กองทุนการศึกษา ที่จริงในธรรมชาติของชุมชน มีการรวมตัวเชิงแนวดิ่งอยู่แล้วในหลักการการแบ่งงานกันตามความสามารถ กล่าวคือ ชุมชนวัดคลองเตยใน 1 มีความชำนาญในการจับสัตว์ร้ายที่มีพิษเช่นงู และมีแหล่งเก็บรักษา ก่อนนำไปปล่อยป่า ดังนั้นชุมชนอื่นๆ อาจใช้บริการจากชุมชนดังกล่าวได้ ทั้งนี้ กองทุนของชุมชนวัดคลองเตยใน 1 จึงให้บริการพื้นที่อื่น ๆ ด้วย แยกเคียวกัน ชุมชนคลองเตยล๊อค 4-5-6 ที่มีความชำนาญ ด้านการบำบัดผู้ป่วย อัมพฤกษ์ อัมพาต และกายภาพบำบัด ซึ่งให้การดูแลสมาชิกของชุมชนคลองเตยที่ไกลกว่าชุมชนล๊อค 4-5-6

3) การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบผสม (Conglomerate merger) การควมรวมกองทุนสวัสดิการชุมชน ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกัน เช่นกองทุนสวัสดิการผู้ติดเชื้อ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการต่อต้านการไถ่รื้อ การออมเพื่อที่อยู่อาศัย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุนพบว่า กองทุนด้านสวัสดิการของชุมชนในพื้นที่เขตคลองเตยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ร่วมกันประการหนึ่งคือ ต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิก แต่เมื่อแยกแยะวัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุนเพื่อวิเคราะห์ โอกาสของการบูรณาการกองทุน พบว่า มีปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคของการบูรณาการเชิงวัตถุประสงค์ดังตารางที่ 5-2

ตารางที่ 5-2

แสดงปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคของการบูรณาการกองทุนเชิงวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของกองทุน	ปัจจัยเอื้อ	ปัจจัยอุปสรรค
การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบแนวนอน	• สามารถขยายกิจกรรมการบริการสมาชิกรายใหม่ภายใต้วัตถุประสงค์เดิมได้มากขึ้น	• ข้อจำกัดทางกฎหมาย
การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบแนวตั้ง	• สามารถขยายการดำเนินงานที่มีความหลากหลายได้มากขึ้น • อาจดำเนินการในลักษณะของเครือข่ายภาคีพันธมิตร • การนำเอาความสามารถของแต่ละชุมชนมาผนวกรวมกัน	• ข้อจำกัดทางกฎหมาย
การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนแบบผสม	• สามารถขยายกิจกรรมการบริการสมาชิกรายใหม่ภายใต้วัตถุประสงค์เดิมได้มากขึ้น รวมถึงขยายขอบเขตการบริการรูปแบบใหม่	• ข้อจำกัดทางกฎหมาย

5.3 การบูรณาการด้านทรัพยากรสิน หนี้สิน และทุน

จากการวิเคราะห์กองทุนด้านสวัสดิการชุมชน พบว่าแต่ละชุมชนได้กำหนดมาตรการทางการเงินขึ้น โดยทำความเข้าใจใน นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการรับและการเก็บรักษาเงิน และส่งเสริมการสร้างความรู้ ความสามารถและทักษะของผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงจิตสำนึก จริยธรรมและความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเฉพาะกองทุนที่เปิดโอกาสให้สมาชิกทำการกู้ยืมและมีการเรียกคืนพร้อมอัตราดอกเบี้ยที่กำหนด ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สหกรณ์ออมทรัพย์ของชุมชน พบว่ามีความคล้ายคลึงกัน แม้ว่าจะไม่ได้บรรยายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรคือ มีมาตรการด้านการรับเงิน การจ่ายเงิน การบันทึกบัญชีและการรายงาน การบริหารและการควบคุมลูกหนี้ การบัญชีลูกหนี้ และการบริหารหนี้ หรือการติดตามหนี้ และการชำระหนี้ โดยทั้งหมด ได้มีการวิเคราะห์ถึงปัจจัยเสี่ยง กิจกรรมในการควบคุมปัจจัยเสี่ยง และการกำกับติดตามประเมินผล ดังตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3

แสดงแนวปฏิบัติการควบคุมภายในด้านการเงิน

ขั้นตอนดำเนินงาน	ปัจจัยเสี่ยง	กิจกรรมการควบคุม	การติดตาม/ประเมินผล
1. การรับเงิน	- ระเบียบ หลักเกณฑ์ การรับเงินและการเก็บรักษาเงิน กำหนดไว้ ไม่ชัดเจน - เจ้าหน้าที่ละเว้น ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนด - การแบ่งแยกภาระงาน และหน้าที่รับผิดชอบด้านการรับเงินไม่ชัดเจน	- กำหนดหลักเกณฑ์ การรับเงินและการเก็บรักษาเงินให้รัดกุมเหมาะสม และเป็นลายลักษณ์อักษร - การมีระบบการตรวจสอบระบบปฏิบัติงาน - แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการรับเงินและบันทึกบัญชีให้ชัดเจน	- สอบทานความเหมาะสมของแนวทางปฏิบัติในการรับเงิน - สอบทานระบบการตรวจสอบภายในด้านการรับเงินและเก็บรักษาเงิน
2. การจ่ายเงิน	- หลักเกณฑ์การจ่ายเงินไม่ชัดเจน - เจ้าหน้าที่ละเว้น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่กำหนด - การบันทึกรายการตามระบบบัญชีไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน	- ทบทวน และปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินให้เหมาะสมและ ชัดเจน - จัดให้มีระบบการตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับ - จัดทำทะเบียนคุมการจ่ายเงิน - จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการจ่ายเงิน	- สอบทานความเหมาะสมของแนวทางปฏิบัติในการจ่ายเงิน รวมถึงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ - สอบทานระบบการตรวจสอบภายในด้านการจ่ายเงิน
3.การบันทึกบัญชีและการรายงาน	- สภาพแวดล้อม เช่น คน เครื่องมือ อุปกรณ์ คอมพิวเตอร์ไม่เอื้อ ต่อระบบบัญชี - การบันทึกรายการบัญชีและการรายงานไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน และไม่ เป็นปัจจุบัน - เจ้าหน้าที่ละเว้น ไม่จัดทำบัญชีและรายงานตามระบบที่กำหนด	- จัดให้มีการศึกษาทบทวน และปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบบัญชี - มีการสอบทานการบันทึกบัญชีกับเอกสารการรับจ่ายเงิน - จัดให้มีระบบการบันทึกบัญชี และ จัดทำรายงานให้เป็นปัจจุบันตามระยะเวลาที่กำหนด	- ประเมินความเหมาะสมของระบบบัญชี - ประเมินระบบรายงานบัญชี

ขั้นตอนดำเนินงาน	ปัจจัยเสี่ยง	กิจกรรมการควบคุม	การติดตาม/ประเมินผล
4. การบริหารและการควบคุมลูกหนี้	- ขาดแผนการบริหารจัดการลูกหนี้ - เจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนด - เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน	- กำหนดแผนการบริหารจัดการ ลูกหนี้ - มีการตรวจสอบหนี้ค้างชำระก่อนการอนุมัติยืมใหม่ - การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดจำหน่ายหนี้สูญ - จัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในกำกับดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและติดตาม ลูกหนี้ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง - จัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่	- ประเมินความเหมาะสมของระเบียบและข้อบังคับของลูกหนี้ให้สอดคล้องกับนโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับลูกหนี้ - สอบทานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
5. การบัญชีลูกหนี้	- ไม่ปฏิบัติตามหลักการและนโยบายบัญชีเกี่ยวกับลูกหนี้ที่กำหนด - การบันทึกบัญชีและการทำทะเบียนคุมลูกหนี้ ไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน - ไม่มีระบบสำรองข้อมูลและไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล	- จัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้มีการบันทึกบัญชีและทะเบียนให้ถูกต้อง - จัดให้มีระบบการจัดเก็บเอกสารทางบัญชีให้เหมาะสม - จัดให้มีระบบสำรองข้อมูลไว้	ประเมินความเหมาะสมของนโยบายและระบบบัญชีที่กำหนด

ขั้นตอนดำเนินงาน	ปัจจัยเสี่ยง	กิจกรรมการควบคุม	การติดตาม/ประเมินผล
6. การบริหารหนี้ - การก่อหนี้ - การชำระหนี้	1. เจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการก่อหนี้และชำระหนี้ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนด 2. ขาดระบบการจัดเก็บเอกสารที่ดีเพื่อแสดงให้เห็นถึงการก่อหนี้และการชำระหนี้	1. ให้มีการตรวจสอบบัญชีเจ้าหนี้และมูลค่าหนี้ที่เกิดขึ้นจริงกับเอกสารหลักฐานที่ได้รับอนุมัติ 2. มีระบบการจัดเก็บเอกสารหลักฐานที่ดี สะดวกต่อการค้นหา และการตรวจสอบ 3. จัดทำคู่มือแสดงขั้นตอนในทางปฏิบัติในการก่อหนี้และชำระหนี้ที่ถูกต้อง	1. ติดตามตรวจสอบความเหมาะสมและความถูกต้องของการก่อหนี้และชำระหนี้

เมื่อพิจารณาจากมาตรการปฏิบัติด้านการเงินของแต่ละกองทุน ที่ได้กำหนดไว้กว้าง ๆ เพื่อให้การบริหารกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี กิจกรรมของกองทุนสวัสดิการของชุมชน มีความคล้ายคลึงกับกองทุนโดยทั่วไป และใช้ระบบบัญชีมาตรฐานเดียวกัน หรือระบบสากลที่กำหนดสมการบัญชีดังนี้

$$\text{ทรัพย์สิน} = \text{หนี้สิน} + \text{ทุน}$$

ดังนั้นในการบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนในมิติทางบัญชีอาจจำแนกการอธิบายตามปัจจัยเอื้อ และ ปัจจัยอุปสรรค ของการบูรณาการด้านบัญชีทรัพย์สินของกองทุน ดังตารางที่ 5-4

ตารางที่ 5-4

แสดงปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคของการบูรณาการกองทุนด้านบัญชีทรัพย์สิน

การบัญชีกองทุน	ปัจจัยเอื้อ	ปัจจัยอุปสรรค
ทรัพย์สิน	คณะกรรมการกองทุนต้องการให้ทรัพย์สินของกองทุนเป็นสมบัติสาธารณะ	- ทรัพย์สินของกองทุนส่วนใหญ่ เป็นของที่ได้รับจากการบริจาค - ทรัพย์สินของกองทุนไม่มีมาตรฐานเดียวกัน
หนี้สิน	คณะกรรมการกองทุน ต้องการให้บุคคลภายนอกทำหน้าที่ติดตามหนี้สิน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการกับลูกหนี้ที่เป็นคนชุมชนเดียวกัน	หนี้สินที่ต้องการบูรณาการมักเป็นลูกหนี้ชั้นเลวถึงระดับปานกลาง แต่ลูกหนี้ชั้นดีมักไม่ต้องการบูรณาการ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ของแต่ละกองทุน
ทุน	- คณะกรรมการกองทุนฯ หลายแห่งเห็นความสำคัญของการสร้างการออมในชุมชน และมีแรงจูงใจในการออมเพื่อเป็นการเพิ่มทุนให้กับกองทุน - การบูรณาการทุนร่วมกัน จะทำให้ทุนของกองทุนมีขนาดใหญ่ขึ้น สามารถลงทุนในกิจการขนาดใหญ่ได้	- คณะกรรมการกองทุนฯ มองทุนเป็นงบประมาณที่ภาครัฐมีหน้าที่สนับสนุน - คณะกรรมการกองทุนมีทัศนคติว่าทุนควรเป็นของสมาชิกหรือสร้างประโยชน์เฉพาะชุมชน

5.4 การบูรณาการด้านการบริหารจัดการลูกหนี้

ทางด้านของลูกหนี้กองทุนสวัสดิการชุมชน พบว่าในบางกองทุนเช่นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ใช้กองทุนที่รัฐจัดให้ 1 ล้านบาทเป็นทุนหมุนเวียนให้สมาชิกได้กู้ยืมและนำเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยมาใช้คืน และมีการขยายวงเงินขึ้นตามศักยภาพของการกู้ และ การมีวินัยทางการเงิน หรือการมีความเสี่ยงต่ำในการปล่อยกู้ ในส่วนของการปล่อยกู้เมื่อเกิดภาวะของการเป็นลูกหนี้สามารถแยกได้เป็น 3 ระดับคือ

1) ลูกหนี้ชั้นดี หมายถึงลูกหนี้ของกองทุนที่มีวินัยการเงินในระดับดีมาก มีการออกการยืมเงินตามสิทธิของแต่ละคน และการชำระหนี้คืนตามกำหนดหรือตามสัจจะที่ให้ไว้ มีการติดต่อประสานงานกับกองทุนสม่ำเสมอ รวมถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกับกองทุนอย่างต่อเนื่อง ลูกหนี้ชั้นดีเหล่านี้ สามารถสร้างผลกำไรให้กับกองทุนได้ เพราะเงินที่กู้ยืมไปสามารถนำมาคืนได้ครบจำนวนและได้ดอกเบี้ย โดยมีค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ต่ำ

2) ลูกหนี้ระดับปานกลาง หมายถึงลูกหนี้ของกองทุน ที่มีเจตจำนงในการชำระหนี้ให้กับกองทุน(Willing to pay) แต่ความสามารถในการชำระหนี้ (Ability to pay) มีไม่มากนัก ต้องมีการทวงถาม ทั้งนี้เงินที่ผู้ยืมไปสามารถนำมาคืน แต่มีค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้เพิ่มขึ้น

3) ลูกหนี้ระดับต่ำ หมายถึงลูกหนี้ของกองทุน ที่ขาดความสามารถในการชำระหนี้ และบางรายขาดเจตจำนงในการชำระหนี้ มีการหลบหน้า ไม่ติดต่อกับกองทุน เมื่อมีการทวงถามมักบ่ายเบี่ยง หลีกเลี่ยง และเบี้ยวนัดเป็นประจำ บางรายไม่สามารถทวงถามได้เป็นหนี้สูญ มีค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ค่อนข้างสูง

เมื่อพิจารณาที่ลูกหนี้ทั้ง 3 ระดับของแต่ละกองทุนสวัสดิการของชุมชน มาบูรณาการลูกหนี้ หรือการรวมลูกหนี้ ที่มีอยู่ของแต่ละกองทุนพบว่ามีปัจจัยเอื้อ และ ปัจจัยอุปสรรค ดังตารางที่ 5-5

ตารางที่ 5-5

แสดงปัจจัยเอื้อและปัจจัยอุปสรรคของการบูรณาการด้านการบริหารหนี้

การบัญชีกองทุน	ปัจจัยเอื้อ	ปัจจัยอุปสรรค
ลูกหนี้ระดับดี	ผู้กู้ยืมมีศักยภาพในการชำระหนี้ โดยมีได้ผิคนัดชำระหนี้ มีวินัยทางการเงิน	ดอกผลจากผู้กู้ยืมถือเป็นรายได้สำคัญของกองทุน
ลูกหนี้ระดับปานกลาง	- ผู้กู้ยืมมีศักยภาพในการชำระหนี้ขึ้น แต่ต้องมีกระบวนการทวงถาม - ป้องกันการกู้เงินซ้ำซ้อนหลายกองทุน	ดอกผลจากผู้กู้ยืม มีต้นทุนในการติดตามหนี้ แต่ยังเหลือเป็นรายได้ให้กับกองทุน
ลูกหนี้ระดับต่ำ	- กองทุนมักต้องการให้กองทุนอื่นรับซื้อหนี้เหล่านี้ไป เพราะมีค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้สูง - การติดตามหนี้ มักมีอุปสรรค เพราะลูกหนี้มักหลบหน้า หรือ หลีกเลี่ยงหนี้ - ป้องกันการกู้เงินซ้ำซ้อนหลายกองทุน	- ผู้กู้ยืมไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้ หลบหน้า - บางรายถือเป็นหนี้สูญ

5.5 การบูรณาการด้านการเงินผลประโยชน์ให้กับชุมชน

ในการบูรณาการด้านผลประโยชน์ให้กับชุมชน ทางคณะผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคการค้นหาอนาคตโดยให้ชุมชนได้ใช้จินตภาพถึงผลประโยชน์ที่อาจจะได้รับ เมื่อมีการบูรณาการกองทุนสวัสดิการของชุมชนรวมกัน โดยไม่พิจารณาข้อจำกัดทั้งทางตัวบทกฎหมาย ทั้งจำนวนเม็ดเงินที่มีอยู่จริง เพื่อให้ได้ใช้จินตนาการได้สูงสุด ซึ่งสามารถแยกประเด็นพิจารณาได้ เป็น ด้านสวัสดิการชุมชน ด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตและการสนับสนุนอาชีพ ด้านการแก้ปัญหาหนี้สิน ด้านความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน ด้านการเป็นธนาคารของชุมชน และ ด้านการจัดการความรู้

5.5.1 ด้านกองทุนสวัสดิการในชุมชน

กำหนดแนวทางจัดให้มีการบริการเงินสวัสดิการแก่คนในชุมชน เช่น การดูแลผู้สูงอายุ เด็ก ผู้ทุพพลภาพ ผู้ที่เสียชีวิต ทุนการศึกษาเยาวชน ทุนอาหารกลางวันเด็ก ทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม ฯลฯ และกองทุนสาธารณประโยชน์เพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชน

- 1) สมาชิกกู้เงินดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าธนาคาร
- 2) การสมทบทุนให้กับกองทุนสวัสดิการชุมชน
- 3) การปันผลกำไรคืนให้แก่สมาชิก
- 4) การจัดตั้งร้านค้าชุมชน เพื่อให้สมาชิกซื้อสินค้าอุปโภค บริโภคในราคาถูก
- 5) การปลดหนี้สมาชิกจากการกู้เงินนอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ โดยการให้กู้ฉุกเฉิน โดยไม่คิดดอกเบี้ย
- 6) ชุมชนมีกองทุนมากขึ้น ผลตอบแทนก็มากขึ้น จึงทำให้การจัดสวัสดิการในชุมชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.5.2 ด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตและสนับสนุนอาชีพให้กับสมาชิกชุมชน

การยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนคล่องเตลื่อเป็นอุดมคติของทุกชุมชน โดยมุ่งเน้นการสร้างสังคมที่มีคุณภาพ โดยการหนุนเสริมให้สมาชิกในชุมชนเป็นคนดี คนเก่ง พร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะ พึ่งตนเองได้ มีความสุข อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีชุมชนน่าอยู่ มีระบบดี มีความรู้ในการพัฒนาอาชีพ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

- 1) ควรสร้างระบบตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ โดยชุมชน และ คณะกรรมการมีส่วนร่วม
- 2) การให้ทุนในการดำเนินงานแก่กลุ่มและเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืม
- 3) กลุ่มสมัครเป็นสมาชิกและกู้เงินจากสถาบันการเงินชุมชน การเชื่อมโยงเครือข่าย

- 4) สมาชิกใช้ภูมิปัญญาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ชุมชน เป็นการลดภาระการใช้จ่าย นำเงินจากการบูรณาการกองทุนเป็นทุนดำเนินการศูนย์สาธิตการตลาด ปั้นน้ำมัน
- 5) ส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบกลุ่มเชิงธุรกิจชุมชน
- 6) กองทุนสวัสดิการของชุมชนจะให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพ เสริม โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกของกลุ่มอาชีพได้เข้าถึงแหล่งทุน

5.5.3 ด้านประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุน

ในมิติของการเข้าถึงแหล่งทุน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาชุมชน เมื่อสมาชิกสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายขึ้น ภายใต้อัตราดอกเบี้ยที่มีความเป็นธรรม การบูรณาการในแหล่งทุนก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงดังนี้

- 1) สมาชิกยืมเงินไปประกอบอาชีพตามความต้องการได้อย่างสม่ำเสมอ ลดความซ้ำซ้อน ของการกู้ยืมเงิน
- 2) การร่วมเป็นสมาชิกกองทุนทุกกองทุนในชุมชน สมาชิกมีสิทธิในการกู้ยืมเงินอย่างทั่วถึง และสมประโยชน์อย่างเพียงพอ
- 3) สมาชิกของกองทุนที่มีรายได้น้อย รายได้ไม่แน่นอนสามารถมีแหล่งในการกู้ยืมเพื่อยกระดับรายได้ของตนเอง
- 4) การเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยหรือครัวเรือนยากจน กู้ยืมและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้นำชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพเสริม โดยคิดดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิด ดอกเบี้ย
- 5) ครัวเรือนมีโอกาสกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินงานตามแนวพระราชดำริ โดยการดำรงชีวิตแบบ เศรษฐกิจพอเพียง ลดรายจ่าย เก็บออม ประกอบอาชีพเสริม
- 6) ส่งเสริมให้คนในชุมชน ประหยัดและเก็บออม โดยสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ฯ และศูนย์สาธิตการตลาด

5.5.4 ด้านธนาคารชุมชน

การบูรณาการกองทุน ทำให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ชุมชนจึงเกิดการระดมเงินทุนด้วยการออมเงินจนเกิดการพัฒนาสู่ธนาคารชุมชน ดำเนินการโดยชุมชนเพื่อชุมชน

- 1) เป็นแหล่งกู้ยืมให้สมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ
- 2) เป็นแหล่งบริการรับฝากเงิน มีเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืมไปประกอบอาชีพ หรือตามความจำเป็นเร่งด่วน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร

- 3) เป็นการสร้างแนวคิด กระบวนการเรียนรู้การบริหารจัดการเงินทุนของชุมชน เพื่อรองรับการเป็นสถาบันการเงินของชุมชน
- 4) เป็นการพึ่งพาตนเอง ชุมชนมีธนาคารเป็นของตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภายนอก
- 5) เป็นสถาบันการเงินในชุมชน ซึ่งจะช่วยลดภาระการเดินทางของคนในชุมชนที่ไปติดต่อสถาบันการเงินนอกชุมชน

5.5.5 ด้านการลดภาระหนี้สินของชุมชน

- 1) สมาชิกในชุมชนทราบข้อมูลการกู้ยืมของครัวเรือน
- 2) สมาชิกมีรายได้ เข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายและดอกเบี้ยต่ำ ลดภาระหนี้ในระบบ
- 3) ลดภาระหนี้สินของชุมชนได้เป็นอย่างดี มีการวางแผนบริหารจัดการภาระหนี้สินของ ครอบครัได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกู้ยืมเงินได้เพียงกองทุนเดียว ไม่กู้เงินซ้ำซ้อน โดยใช้มิติประชาคมตามโครงการหนึ่งครัวเรือน หนึ่งสัญญา
- 4) การใช้เงินทุนจัดตั้งร้านค้าชุมชน เพื่อช่วยลดรายจ่ายของสมาชิก
- 5) สมาชิกที่กู้ยืมเงินไปใช้ในกิจกรรมต่างๆ สิ้นปีจะมีการปันผลเฉลี่ยคืน
- 6) จัดระบบด้านสมาชิกกองทุนแต่ละประเภท เป็นหมวดหมู่และพิจารณาให้กู้ยืมกองทุน
- 7) สมาชิกกำหนดอัตราดอกเบี้ยเองและกำหนดระยะเวลา ทำให้ไม่ถูกเอาเปรียบจากแหล่งทุนนอกระบบ
- 8) ภาระหนี้สินของชุมชนลดลง ประชาชนมีทางเลือกขอรับสนับสนุนทุนมากกว่ากู้ยืมเงินจากเอกชนหรือหนี้ในระบบ
- 9) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นส่งผลในภาระหนี้สินลดลงตามลำดับ

5.5.6 ด้านการจัดการความรู้

แกนนำชุมชนมีความเชื่อว่า การบูรณาการกองทุนมีความเป็นไปได้ เมื่อ คณะกรรมการกองทุน ตลอดจนสมาชิกของกองทุน มีจิตสาธารณะ และต้องมีกลไกของการจัดการความรู้ กล่าวคือต้องมีกระบวนการถ่ายทอดความรู้ด้านการบริหารจัดการกองทุน ซึ่งชุดความรู้ดังกล่าวสามารถจำแนกได้ดังนี้

- 1) การสร้างชุดความรู้ด้านการระดมเงินทุน การจัดการเงินทุน การบริหารการติดตามหนี้สิน รวมถึงความรู้ด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 2) การสร้างชุดความรู้ด้านการสร้างความสามัคคี การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน

- 3) การสร้างชุดความรู้ด้านการผลักดัน กองทุนที่มีอยู่ในชุมชนสู่การเป็นธนาคารชุมชนหรือสถาบันการเงินในชุมชน
- 4) การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่มาบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพ