

มายาคติเกี่ยวกับการเงินฐานรากของไทย (Microfinance)

- ปัทมาวดี ชูชุกิ -

pat@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 27 ธันวาคม 2553

ปี 2550 กระทรวงการคลังประมาณการว่า เงินขององค์กรการเงินฐานรากที่พึ่งตนเอง มีเงินรวมกันประมาณ 30,000 ล้านบาท หากรวมกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นกึ่งทางการอีก 860,000 ล้านบาท ทั้งสองกลุ่มจะมีเงินรวมกันคิดเป็นร้อยละ 10.3 ของระบบการเงินทั้งหมดของประเทศ

การเงินฐานราก Microfinance มีความสำคัญทั้งในแง่วิชาการและในแง่การพัฒนา โดยส่วนตัว เห็นว่า สำหรับประเทศไทย การเงินฐานรากมีความสำคัญในตัวเองที่จะต้องได้รับการพัฒนายกระดับให้ก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง เพราะการเงินฐานรากเป็นเครื่องมือการปฏิรูปประเทศไทยได้ในหลายมิติถ้าได้รับการออกแบบกลไกอื่นๆไปเชื่อมโยงกับระบบนี้อย่างเหมาะสม เพราะองค์กรการเงินฐานรากได้รวมทุกคน ทุกเงิน และกายภาพ และทุนทางสังคมไว้ที่นี้แล้ว นอกจากนี้ ยังสามารถสร้างเงื่อนไขขั้วตักการกู้ยืมที่เชื่อมโยงกับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้ด้วย ทั้งทุกคน ทุกกายภาพและเงิน ทุนทางสังคม ทุนธรรมชาติเป็นสี่ทุนสำคัญที่เป็นหัวใจของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากประสบการณ์ผู้เขียนที่ทำงานวิจัยในพื้นที่มาหลายปีจนเชื่อมั่นว่า การสร้างความเข้มแข็งจากฐานรากเป็นทางออกที่สำคัญในการสร้างประชาธิปไตยจากฐานรากที่แท้จริง ยังไม่เห็นว่าจะมีกลไกใดที่จะมีศักยภาพทำงานในเรื่องนี้ได้อย่างมีพลังมากไปกว่ากลุ่มองค์กรการเงิน นอกจากประเด็นการรวมทุนสู่ประการแล้ว ยังมีประเด็นที่ว่า กลุ่มลักษณะนี้ไม่ไปขัดผลประโยชน์กับใครจึงไม่ค่อยได้รับแรงต่อต้าน (ไม่เหมือนกลุ่มเครือข่ายด้านที่ดินและสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็งแต่ขับเคลื่อนได้ยากกว่า) ช้ำยังเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดพันธมิตรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเหนี่ยวนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองการพัฒนาแบบองค์กรวมและสร้างสรรค์มากขึ้น

ในระดับจุลภาค องค์กรการเงินฐานรากสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวินัยทางการเงิน เป็นแหล่งเงินออม สร้างความมั่นคงในอาชีพและสวัสดิการรวมถึงสร้างทุนทางสังคม และสร้างการเรียนรู้ในการจัดการระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ แต่ผลเหล่านี้ยังไม่มีการติดตามศึกษาอย่างเป็นระบบครอบคลุมกิจกรรมและรูปแบบของประโยชน์ที่หลากหลายทั้งระดับปัจเจกและระดับสังคม

หลายประเทศ องค์กรการเงินฐานรากเกิดจากหน่วยงานภายนอก เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือรัฐเข้าไปริเริ่มระบบ ในประเทศไทย มีหลายขบวนการที่เกิดตามธรรมชาติจากภายในของชาวบ้านเอง การเงินฐานรากที่เกิดจากชาวบ้านจึงผสมผสานแนวคิดการบริหารจัดการแบบการกึ่งนอกระบบ วงแชร์ กับแนวคิดแบบสหกรณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของกลุ่ม รูปแบบการเงินฐานรากของไทยจึงมีความหลากหลาย กระจาย แต่สิ่งสำคัญของความสำเร็จคือ ทุนทางสังคมที่ช่วยลดต้นทุนธุรกรรม โดยการรู้จักไว้วางใจของคนในพื้นที่ ใช้คนค้ำประกันแทนการใช้เอกสารสิทธิ์ ใช้ social sanction ในการติดตามหนี้ การสร้างนวัตกรรมที่สอดคล้องกับพื้นที่ และมีพลวัตสูงในการปรับตัว องค์กรการเงินฐานรากโดยชาวบ้านจึงมีต้นทุนต่ำกว่าร้อยละ 20 เมื่อเทียบกับรายได้ ส่วนหนึ่งยังเนื่องจากการทำงานโดยไม่คิดค่าตอบแทนกรรมการด้วย

มีประเด็นมากมายที่อาจเขียนถึงได้ภายใต้หัวข้อนี้ อย่างไรก็ตามบทความนี้ขอเน้นกล่าวถึงมายาคติเกี่ยวกับองค์กรการเงินฐานราก ที่เป็นอุปสรรคหรือเป็นความเสี่ยงต่อการพัฒนาองค์กรการเงินฐานรากในขณะนี้

มายาคติที่หนึ่ง: เงินไม่พอ องค์กรการเงินชุมชนไทยมีหลากหลายรูปแบบ หลากหลาย ประสบการณ์ หลายกลุ่ม เช่น กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ก่อร่างสร้างระบบ ลองผิดลองถูกมากกว่าสิบปี กลุ่มเหล่านี้ที่ประสบความสำเร็จมีเงินทุนจำนวนเพียงพอ หรือกลุ่มที่หลอมรวม องค์กรการเงินหลายกลุ่มในพื้นที่ เข้าด้วยกัน หรือสร้างระบบเครือข่ายก็จะมีเงินทุนนับร้อยล้านบาท บางกลุ่ม ประสบปัญหาให้สมาชิกกู้เต็มเพดานแล้ว มีเงินเหลือ เกิดคำถามว่าจะนำเงินนี้ไปใช้ประโยชน์อย่างไร

ในทางตรงข้าม บางพื้นที่ไม่สามารถก่อตั้งองค์กรการเงินตามธรรมชาติได้ (เช่น ในพื้นที่ยากจน มากๆ ชาวบ้านมีทัศนคติว่าไม่มีรายได้จึงไม่สามารถออมได้ หรือพื้นที่ที่มีความขัดแย้งภายในสูง) มีเพียง กองทุนหมู่บ้านซึ่งเอื้อประโยชน์บ้าง ไม่เอื้อประโยชน์บ้าง แล้วแต่การบริหารจัดการของกรรมการกองทุนฯ ใน พื้นที่นั้น กองทุนหมู่บ้านหนึ่งล้านบาทไม่เพียงพอ แม้จะมีการระดมเงินออมสมาชิกเพิ่มเติม (อยู่ในบัญชี สอง) แต่ก็อาจยังไม่เพียงพอต่อการกู้หมุนเวียนประกอบอาชีพ

ปัญหาคือ ภายใต้อสภาพการณ์ที่มี เงินมากในบางที่ เงินน้อยในบางที่ การสนับสนุนกิจกรรมโดยการ อัดฉีดเม็ดเงินลงไปในทุกพื้นที่ นอกจากจะก่อให้เกิด “อันตรายเชิงจริยธรรม” ต่อพื้นที่แล้ว ยังเป็นการจัดสรร การใช้เงินของแผ่นดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ทางออกหนึ่งคือ การออกแบบระบบให้สามารถกู้ยืม กันเองระหว่างกลุ่มเครือข่ายได้

มายาคติที่สอง: สวัสดิการ แปลว่า จัดสรรเงินเพื่อเกิด แก่ เจ็บ ตาย ผู้เขียนมองว่า สวัสดิการ เกิด เจ็บ ตาย เป็นการประกันสวัสดิการที่แท้จริง คือการที่สมาชิกสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตตนเองได้และ มีความมั่นคงในชีวิต ความมั่นคงในอาชีพและรายได้ เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้คนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน จึงเป็นสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดก่อนการรองรับด้วยเงินประกันเมื่อเกิดการเฉพาะกิจ เช่น เกิด เจ็บ ตาย การมีครอบครัว มีเพื่อน มีกลุ่ม มีเครือข่ายก็เป็นตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่สำคัญเช่นกัน การนิยาม สวัสดิการในความหมายแคบทำให้การกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพถูกกีดกันออกไปจากนิยามสวัสดิการ กลุ่มลด รายจ่ายเพื่อสวัสดิการจึงไม่ได้ถูกเชื่อมโยงกับกองทุนอื่นๆ (ยกเว้นกลุ่มที่มีประสบการณ์มานาน ก็จะใช้การ ออมวันละบาทเพื่อสวัสดิการเป็นการต่อยอดกิจกรรมการออมทรัพย์ของตัวเอง)

การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงมาเล่นเรื่องกองทุนชาวนา จึงเป็นการหลงทิศอย่างแรงหาก ละเลยมิติการพัฒนาผลิตภาพ การเพิ่มศักยภาพทางการผลิตและเครือข่ายการตลาดของเกษตรกร การลด ความเสี่ยงทางการผลิตและการตลาด การผลิตอาหารที่ปลอดภัยต่อเกษตรกรเองและต่อผู้บริโภค เหล่านี้จะ ก่อให้เกิดความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรได้ยั่งยืนกว่า สำคัญมากกว่าเพียงการนำเงินไปทำประกันเกิด แก่ เจ็บ ตาย ให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ

มายาคติที่สาม: หนี้สินเป็นเรื่องเลวร้าย แท้จริงการก่อหนี้เป็นไปด้วยหลายวัตถุประสงค์ เพื่อให้ สามารถบริโภคได้สม่าเสมอ กู้เป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการผลิต เพื่อลงทุนเพื่อสร้างศักยภาพตนเองและเพื่อ การดำรงชีวิต การมองหนี้สินโดยไม่พิจารณาว่าเกิดผลได้อย่างไรบ้าง เช่น ศักยภาพในการทำงานและใน การดำรงชีวิตสูงขึ้นหรือไม่ รายได้ สิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นหรือไม่ จึงเป็นการมองด้านเดียวอย่างลำเอียงพอๆ กับที่ บางคนมองว่า ถ้าเข้าถึงสินเชื่อแล้วทุกอย่างก็จะดีขึ้น ในทางหลักการจึงควรมองหนี้สินเปรียบเทียบกับผล ด้านอื่นๆ หากหนี้สินเพิ่มเรื่อยๆแต่ศักยภาพไม่เพิ่มขึ้น รายได้ไม่เพิ่มขึ้น ก่อหนี้เงินเกินความสามารถที่จะจ่าย คืน นี่จึงจะเกิดปัญหาที่น่าเป็นห่วงเรียกว่า “หนี้สินล้นพ้นตัว” ตามด้วยการหมุนหนี้และเกิดความเสี่ยงแก่ กลุ่มการเงินฐานรากในที่สุด แต่งานวิจัยพบบุคคลหมุนหนี้ร้อยละ 30 แต่วิกฤตถึงขั้นเสี่ยงที่จะเป็นหนี้สูญต่ำ ไม่เกินร้อยละ 3

ประสบการณ์หนี้สินล้นพ้นตัว ไม่ได้หมายความว่า สินเชื่อเป็นเรื่องเลวร้าย แต่น่าจะแปลว่า การ แก้ปัญหาโดยการใส่เงินหรือสินเชื่อเข้าไปอย่างเดียว (โดยไม่เสริมสร้างศักยภาพผู้กู้) เป็นแนวทางที่ผิดพลาด มากกว่า

มายาคติที่สี่: การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มชาวบ้านเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นเครื่องมือการพัฒนาที่ดีและสำคัญในการถ่ายทอดการปฏิบัติที่เป็นเลิศให้แก่กลุ่มอื่นๆ แต่วิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดสองประการ ประการแรก การให้คำนิยามของความเป็นเลิศควรพิจารณาอย่างไร ประการที่สอง กลุ่มนักเรียนจะได้ประโยชน์ต่อจากไม่ได้ช่วยยกระดับกลุ่มที่เป็นเลิศอยู่แล้วได้มากนัก สำหรับประเด็นแรก กลุ่มที่เป็นเลิศมักจะได้รับการยอมรับเป็นกลุ่มต้นแบบโดยดูจากผลประกอบการระยะสั้น ในแง่จำนวนเงินหรือจำนวนสมาชิกมากกว่าการประเมินผลที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกและชุมชน ประเด็นความเสี่ยงแทบจะไม่มีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานคำนึงถึง คณะนักวิจัยพบกลุ่มเป็นเลิศในความหมายที่มีความสมดุลทั้งความยั่งยืนทางการเงินและการสร้างผลเชิงสังคม แต่น่าแปลกใจที่หน่วยงานภาครัฐกลับมองข้ามกลุ่มนี้คงเป็นเพราะกลุ่มไม่มีผลด้านการเติบโตทางการเงินโดดเด่นเหมือนกลุ่มอื่นๆ ที่เติบโตมากกว่า มีนวัตกรรมน่าสนใจแต่มีความเสี่ยง สำหรับประเด็นที่สอง นักวิจัยพบว่ากลุ่มเป็นเลิศบางกลุ่มจะมีความเสี่ยงในบางลักษณะซึ่งบางครั้งกลุ่มก็ยังไม่เห็น บางครั้งกลุ่มก็รู้สึกว่าจะเสี่ยง ไม่นั่นใจและไม่มั่นใจว่าจะจัดการความเสี่ยงอย่างไร กลุ่มเป็นเลิศจึงต้องการการต่อยอดการดำเนินงาน พร้อมๆ กับการแนะนำเพื่อการพัฒนาที่ไม่นำไปสู่ความเสี่ยงมากเกินไป

มายาคติที่ห้า: กลุ่มล้มไม่ได้ ความคิดที่ว่ากลุ่มล้มไม่ได้แล้วหาทางแก้โดยวิธีคล้ายต่อหน้าเลี้ยงไปวันๆจึงไม่ใช่การแก้ไขที่ถูกต้อง แนวคิดการขอให้เงินสมทบจากรัฐบาลที่เริ่มขยายตัวไปหลายๆ วงการเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงเช่นกัน เพราะไม่ได้อยู่บนอุดมการณ์และหัวใจแท้จริงของความสำเร็จของกองทุน คือ การพึ่งตนเองได้ การใช้ทุนทางสังคมและคนเป็นตัวตั้ง หน่วยงานที่เลี้ยงต้องช่วยหาทางออกที่ดีกว่านี้ ซึ่งก็มีช่องทางทำได้หลายทาง (ต้องทำหลายๆทาง)

จุดอ่อนของการยกระดับองค์กรการเงินฐานรากของไทย คือ ศักยภาพของหน่วยงานที่เลี้ยงในการวิเคราะห์ เข้าใจผลของกลยุทธ์ต่างๆ ที่องค์กรการเงินใช้อยู่ (หน่วยงานที่เลี้ยงคิดตามไม่ทันชาวบ้าน) การส่งเสริมให้ขยายผลจึงเกิดขึ้นพร้อมๆกับการขยายความเสี่ยง ปัจจุบัน หน่วยงานทำงานง่ายเกินไป เพียงการจัดงบประมาณให้กลุ่มได้พบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันเอง หรืออบรมบัญชี (สอนเทคนิคโดยไม่ชี้ให้เห็นว่าบัญชีเอาไปใช้ประโยชน์อย่างไรได้บ้าง) หรือส่งเงินไปให้กลุ่มขยายกิจกรรมหรือเพิ่มจำนวนกลุ่ม ขาดติดตามและประเมินผล ขาดการคิดวิเคราะห์ จึงพบว่ามีการส่งเสริมความเสี่ยงให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น เพราะบางรูปแบบที่ส่งเสริมอยู่นั้นก็มีความเสี่ยงที่พึงระวังแต่หน่วยงานที่เลี้ยงยังคิดไม่ทัน (ได้แก่ บางรูปแบบของกองทุน ฅาปนกิจ เงินบำนาญ บางรูปแบบของการขยายตัวจากกลุ่มระดับหมู่บ้านเป็นสถาบันระดับตำบล)

ข้อเสนอแนะเร่งด่วน คือ หน่วยงานที่เลี้ยงต่างๆ ต้องยกระดับศักยภาพคนของตนเองโดยเร่งด่วน เพื่อติดตามสนับสนุนชาวบ้านได้โดยรู้ว่า กิจกรรมใดควรสนับสนุน กิจกรรมใดควรวิเคราะห์ความเสี่ยงก่อนการขยายผล กลุ่มแบบใดจึงควรจะเป็นกลุ่มต้นแบบ

ความก้าวหน้าขององค์กรการเงินฐานรากไทยมาจนถึงปัจจุบันต้องยกความสำเร็จให้กับชาวบ้านโดยแท้ แต่จากนี้ไป การขยายกิจกรรม การขยายพื้นที่ ได้สร้างความเติบโตของขบวนการองค์กรการเงินฐานรากพร้อมๆ กับการเสี่ยงที่เพิ่มเป็นทวีคูณ การขยายผลที่จับเอาเพียงความสำเร็จในระยะสั้นโดยมองไม่เห็นความเสี่ยงและภาวะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ถ้ารักชาวบ้านจริง หน่วยงานที่เลี้ยงไม่ควรตามกระแสจนเกินไป และกลายเป็นเครื่องมือของการเมืองทั้งระดับบนและระดับล่าง..

ตอกย้ำอีกครั้งว่าวินาทีนี้ หน่วยงานที่เลี้ยงต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ติดตามประเมินผลมากกว่าที่มีอยู่ และไม่ดำเนินโครงการขยายผลที่สร้างความเสี่ยงให้แก่ระบบเสียเองโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ต้องคิดวิธีการติดตามประเมินผลและประเมินความเสี่ยงตั้งแต่ต้นพร้อมๆ กับการคิดริเริ่มโครงการเลยทีเดียว