



บทเรียนจากกองทุนหมู่บ้าน

“กองทุนหมู่บ้านช่วยเพิ่มการบริโภค แต่การให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่ครัวเรือนมีประสิทธิภาพสูงกว่า การให้กู้ยืมผ่านกองทุนหมู่บ้าน”

ISSUE 1/ 2016
6 Jan 2016

วีระชาติ กิเลนทอง
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

กิตติพงษ์ เรือนทิพย์
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

กองทุนหมู่บ้านช่วยให้ครัวเรือนมีระดับการบริโภคที่สูงขึ้น เนื่องจากช่วยลดปัญหาข้อจำกัดด้านการกู้ยืม (borrowing constraint) และมีผลทำให้ครัวเรือนลดสินทรัพย์ที่มีไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน (buffer stock) แต่ไม่สามารถนำมาซึ่งการเป็นผู้ประกอบการและการขยายตัวของกิจการที่มีอยู่แล้วเท่าใดนัก ดังนั้น การเพิ่มเงินกู้ให้แก่กองทุนหมู่บ้านในอนาคตน่าจะมีผลทำให้ครัวเรือนสามารถเพิ่มการบริโภค แต่อาจไม่สามารถเพิ่มการลงทุนได้ และที่สำคัญภาครัฐควรพิจารณาการให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่ครัวเรือนแทนการเพิ่มเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน เนื่องจากมีประสิทธิภาพสูงกว่า

นโยบาย “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” เป็นหนึ่งในนโยบายของภาครัฐที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งภายในและต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหนึ่งในโครงการ Microfinance ขนาดใหญ่ที่สุดในโลกที่ดำเนินการโดยภาครัฐ กองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกของหมู่บ้าน โดยแต่ละหมู่บ้านจะได้รับเงินทุนจำนวนเท่ากัน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ไม่ว่าจะมีความครัวเรือนในหมู่บ้านมากน้อยเพียงใด (รวมเป็นเงินมากกว่า 7 หมื่นล้านบาท ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกของโครงการ) ซึ่งประมาณ 3 ใน 4 ของครัวเรือนในหมู่บ้านได้รับสินเชื่อจากโครงการดังกล่าว (Kaboski and Townsend, 2011, หน้า 107)

นโยบายนี้กลับมามีความสนใจอีกครั้ง หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจ ด้วยการให้สินเชื่อผ่านกองทุนหมู่บ้านเพิ่มอีก 6 หมื่นล้านบาท โดยมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เกิด

ความชัดเจนและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในสังคมไทย คณะผู้เขียนจึงได้สรุปบทเรียนเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านจากงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการชั้นนำในระดับนานาชาติ ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ว่ามีผลกระทบต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของครัวเรือน (เช่น การบริโภค การออม การลงทุน) และสภาพสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ (เช่น ค่าแรง ดอกเบี้ยเงินกู้) อย่างไร?

ความยุ่งยากประการหนึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายดังกล่าวคือ การตัดสินใจกู้ยืมสินเชื่อจากกองทุนหมู่บ้านอาจจะเป็นผลมาจากปัจจัยบางอย่างที่เราไม่มีข้อมูล ซึ่งทำให้ผลการประมาณการเกิดการเบี่ยงเบน (biased estimation) ดังนั้น Kaboski and Townsend (2012) จึงได้ใช้ส่วนกลับของจำนวนครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้านเป็นตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable) เพื่อแก้ปัญหาคำ

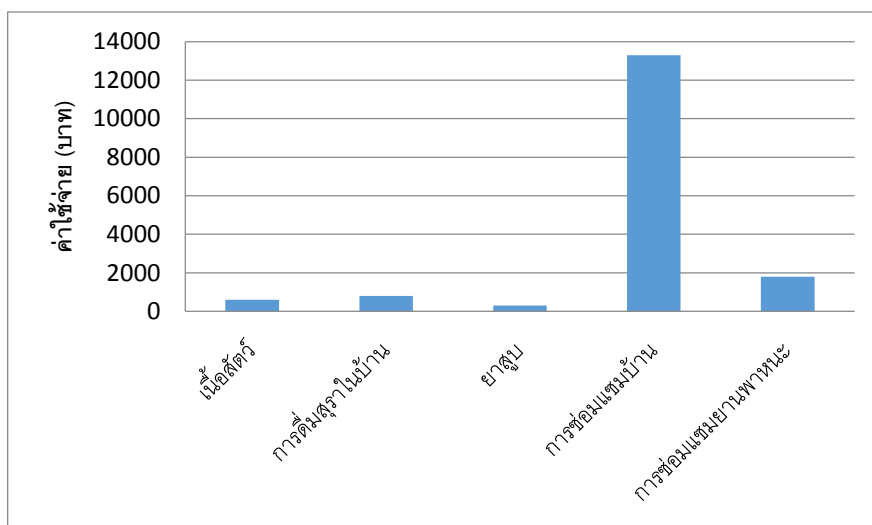
เบียงเบนดังกล่าว โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า กองทุนหมู่บ้านจะให้เงินทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท โดยไม่คำนึงถึงจำนวนครัวเรือนในหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นการทดลองเทียมทางนโยบาย (quasi-experiment intervention) ที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ Kaboski and Townsend ยังได้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล Townsend Thai Data ซึ่งเป็นข้อมูลแบบตัวอย่างซ้ำ (panel data) ที่เก็บอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่า 18 ปี² ที่สำคัญข้อมูลชุดนี้เริ่มเก็บในช่วงปี 1977 และต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งครอบคลุมช่วงก่อนโครงการ (ตั้งแต่ปี 1997-2001) และหลังโครงการ (ตั้งแต่ปี 2002-2007) จึงช่วยให้เราสามารถศึกษาถึงผลกระทบของโครงการ ได้เป็นอย่างดี

ผลการศึกษาของ Kaboski and Townsend (2012) พบว่า โครงการกองทุนหมู่บ้านมีผลทำให้อัตราการกู้ยืมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยเหตุผลหลักในการกู้ยืมคือเพื่อการ

อาศัยและยานพาหนะ แม้การเพิ่มขึ้นของการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย (เช่น เนื้อสัตว์ สุรாயาสูบ) จะพอมืออยู่บ้างแต่ไม่มากนัก

ความคาดหวังที่สำคัญอย่างหนึ่งของโครงการกองทุนหมู่บ้านคือ การลงทุนด้านธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม งานศึกษาข้างต้นไม่พบว่า จำนวนของธุรกิจเกิดใหม่ จำนวนเงินที่ลงทุนทำธุรกิจ (ทั้งจากธุรกิจค้าขาย และการเกษตร) จำนวนเงินในการซื้อปัจจัยการผลิตในการเกษตร และความน่าจะเป็นในการเป็นผู้ประกอบการ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะจำนวนเงินที่ครัวเรือนสามารถขอสินเชื่อได้ค่อนข้างน้อยเกินไปสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจ อย่างไรก็ตาม นักวิจัยทั้งสองพบว่า โครงการส่งผลให้รายได้จากค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสินเชื่อจากโครงการ ไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อครัวเรือนที่กู้ยืมเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบทางอ้อมต่อค่าจ้างแรงงานด้วย ซึ่งเป็นผลกระทบทางดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium

รูปที่ 1: ผลของโครงการกองทุนหมู่บ้านต่อการบริโภคในสินค้าต่าง ๆ ของครัวเรือน³



ที่มา : ประมวลผลจาก Kaboski and Townsend (2012)

บริโภค ซึ่งสอดคล้องกับผลของโครงการ ต่อการบริโภคของครัวเรือนที่เพิ่มมากขึ้น และที่น่าสนใจกว่านั้นคือ การบริโภคของครัวเรือนเพิ่มขึ้นมากกว่าขนาดของสินเชื่อ (credit) ที่เพิ่มขึ้นในหมู่บ้าน กล่าวคือ ทุก ๆ 10,000 บาทของสินเชื่อที่เพิ่มขึ้น ทำให้การบริโภคเพิ่มขึ้นประมาณ 17,100 บาท โดยการบริโภคที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการซ่อมแซมที่อยู่

effect) ที่น่าสนใจคือ ในงานวิจัยชิ้นนี้กลับไม่พบว่ารายได้จากธุรกิจและรายได้แรงงานในครัวเรือนที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครัวเรือนเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่าในระยะยาว (6 ปีหลังจากมีกองทุน) กองทุนหมู่บ้านส่งผลให้ปริมาณเงินกู้ในระบบเพิ่มสูงขึ้น การผิมนัดชำระหนี้ของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว แต่การผิมนัดชำระหนี้ในระยะสั้นกลับไม่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 1: ผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ จากสมการแบบถดถอย (regression analysis)⁴

ผลกระทบต่อ		ผลกระทบเป็นไป ในเชิงบวก/ลบ	มีนัยสำคัญทางสถิติ หรือไม่
การกู้ยืมระยะสั้น		+	มี
เหตุผลของการกู้ยืม	ลงทุนเพื่อทำการเกษตร	+	ไม่มี
	ลงทุนเพื่อทำธุรกิจ	+	ไม่มี
	ลงทุนเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตในการเกษตรต่าง ๆ	+	ไม่มี
	เพื่อการบริโภค	+	มี
การบริโภค		+	มี
รายได้	กำไรทางธุรกิจ	+	ไม่มี
	ค่าแรง	+	มี
	นาข้าว	+	ไม่มี
ตลาดการกู้ยืม	ดอกเบี้ยเงินกู้ระยะสั้น	-	ไม่มี
	การกู้เงินนอกระบบ	-	ไม่มี
การลงทุน	จำนวนธุรกิจเกิดใหม่	+	ไม่มี
	ปริมาณการลงทุนในธุรกิจ	+	ไม่มี
	ความน่าจะเป็นในการลงทุนทางธุรกิจ	+	ไม่มี
ค่าจ้างแรงงาน		+	มี
ผลกระทบระยะยาว	เงินกู้ยืมระยะสั้นใหม่ ๆ	+	มี
	ความน่าจะเป็นในการไม่ชำระหนี้	+	มี

ที่มา : ประมวลผลจาก Kaboski and Townsend (2012)

แม้ว่า Kaboski and Townsend (2012) จะให้บทเรียนที่น่าสนใจหลายประเด็น แต่การวิเคราะห์ที่ใช้สมการถดถอยแบบย่อ (reduced form regression) ทำให้เราไม่สามารถอธิบายถึงกลไกที่นำไปสู่ผลกระทบของโครงการฯ ได้ชัดเจนเพียงพอ ดังนั้น Kaboski and Townsend (2011) ได้ประมาณการแบบจำลองเชิงโครงสร้าง (structural model) ซึ่งสร้างมาจากแบบจำลองที่ให้ความสนใจกับปัญหาข้อจำกัดด้านการกู้ยืม (borrowing constraint) เช่น ไม่สามารถกู้ยืมได้ หรือ กู้ยืมได้น้อยเกินไป และเงื่อนไขด้านการลงทุนที่ต้องลงทุนเป็นก้อน (lumpy investment condition)⁵ โดยกำหนดให้บทบาทสำคัญของกองทุนหมู่บ้านคือการบรรเทาปัญหาข้อจำกัดด้านการกู้ยืม (relaxing the borrowing constraint) จุดเด่นของแบบจำลองเชิงโครงสร้างคือ ความสามารถในการทำนายผลกระทบของโครงการหรือนโยบายที่เราสนใจแต่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง

(counterfactual policy) ซึ่งจะช่วยให้เราสามารถตัดสินใจเลือกนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แบบจำลองที่สร้างขึ้นอธิบายว่า ครัวเรือนที่มีสภาพคล่อง (liquidity) ที่แตกต่างกัน จะตอบสนองต่อกองทุนหมู่บ้านแตกต่างกันไป โดยแบ่งครัวเรือนออกได้เป็น 5 กลุ่ม (1) กลุ่มที่มีสภาพคล่องต่ำมากและจะไม่ชำระหนี้ (default) การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อ (credit) จะไม่มีผลต่อการบริโภคของพวกเขาแต่อย่างใด (2) กลุ่มที่มีสภาพคล่องต่ำแต่ยังชำระหนี้และข้อจำกัดด้านการกู้ยืมที่ตึงตัว (binding borrowing constraints) การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อ (credit) จะมีผลทำให้การบริโภคเพิ่มขึ้นด้วยการกู้ยืมจากสินเชื่อที่มีเพิ่มมากขึ้น (3) ครัวเรือนที่มีสภาพคล่องค่อนข้างสูงซึ่งข้อจำกัดด้านการกู้ยืมไม่ตึงตัว การบริโภคจะเพิ่มขึ้นด้วยการลดสินทรัพย์ที่มีไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน (buffer stock) แทนที่จะกู้ยืมมากขึ้น เนื่องจากพวกเขาเชื่อว่าจะมีแหล่งเงินกู้ให้ใช้ในอนาคต (4) กลุ่ม

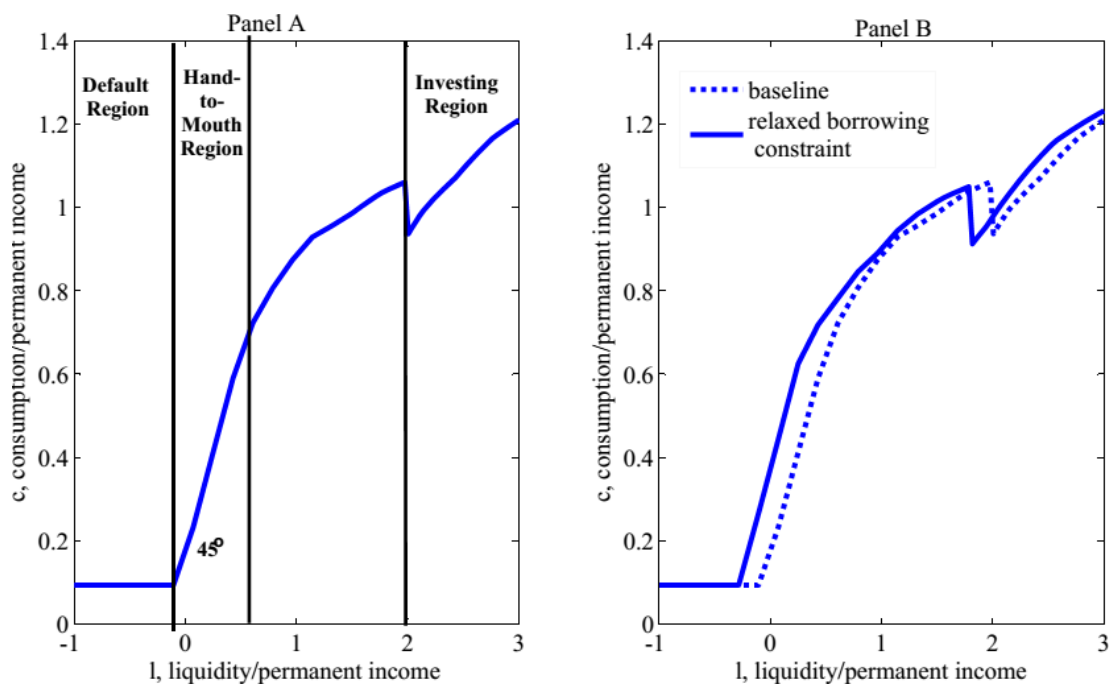
ที่มีสภาพคล่องค่อนข้างสูงและพร้อมจะลงทุนซึ่งมีข้อจำกัดด้านการกู้ยืมที่ตรงตัว คราวเรือนกลุ่มนี้จะลงทุนด้วยการกู้ยืมที่มากขึ้นพร้อมกับการลดการบริโภคลง (5) กลุ่มที่มีสภาพคล่องสูงมากซึ่งข้อจำกัดด้านการกู้ยืมไม่ตรงตัว จะบริโภคเพิ่มขึ้นด้วยการลดสินทรัพย์แทนที่จะกู้ยืมมากขึ้น เนื่องจากรู้ว่าจะมีแหล่งเงินกู้ให้ใช้ในอนาคต รูปที่ 2 ประกอบ

ผลการประมาณการของแบบจำลองพบว่า คราวเรือนที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มการบริโภคหลังจากมีกองทุนหมู่บ้าน (กลุ่มที่ 2, 3 และ 5) มีทั้งหมดประมาณร้อยละ 77 ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มที่เพิ่มการบริโภคโดยไม่ต้องกู้เพิ่ม (กลุ่มที่ 3 และ 5) มีทั้งหมดประมาณร้อยละ 51 ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่ง ข้อค้นพบส่วนนี้ช่วยอธิบายว่าทำไม Kaboski and Townsend (2012)⁶ จึงพบว่า การบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าสินเชื่อที่ใส่เข้าไป ในขณะเดียวกัน ผลการประมาณการพบว่า กลุ่มที่มีสภาพ

นอกจากนี้ งานศึกษาชิ้นนี้ยังได้เปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพด้านต้นทุนระหว่างโครงการกองทุนหมู่บ้าน กับการให้เงินสนับสนุนแบบให้เปล่าโดยตรงกับครัวเรือนทุก ๆ ครัวเรือนเท่า ๆ กัน โดยตั้งคำถามว่า ต้นทุนในการสนับสนุนด้วยเงินให้เปล่าจะต้องเป็นเท่าใด จึงจะทำให้ครัวเรือนโดยเฉลี่ยมีระดับความพึงพอใจ (utility) เท่ากับระดับความพึงพอใจภายใต้กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีต้นทุนเฉลี่ยประมาณ 10,100 บาทต่อครัวเรือน⁷

ผลการศึกษาพบว่า ต้นทุนเฉลี่ยในการสนับสนุนด้วยเงินให้เปล่าเท่ากับ 7,000 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งต่ำกว่าต้นทุนของกองทุนหมู่บ้านซึ่งใช้ต้นทุน 10,100 บาทต่อครัวเรือน กล่าวคือ เราสามารถประหยัดงบประมาณโดยรวมได้ถึงร้อยละ 30 ด้วยการสนับสนุนด้วยเงินให้เปล่าแทนที่จะใช้ระบบกองทุนหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่แต่ละครัวเรือน

รูปที่ 2 : ผลของโครงการฯ ต่อการบริโภคของครัวเรือนที่มีสัดส่วนการบริโภคต่อรายได้ และสัดส่วนสภาพคล่องต่อรายได้ที่แตกต่างกัน



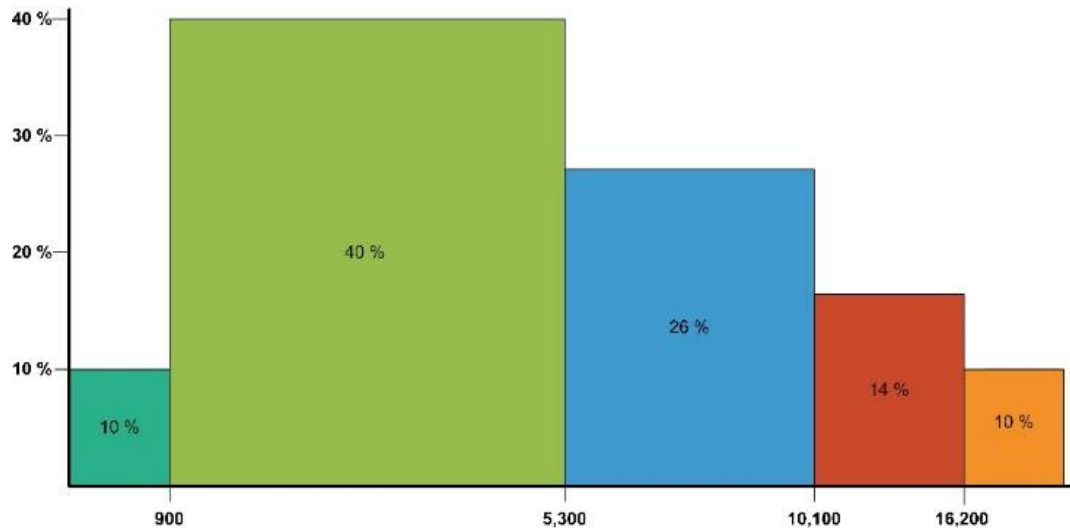
ที่มา : Kaboski and Townsend, 2011

คล่องค่อนข้างสูงและพร้อมจะลงทุนมีอยู่เพียงร้อยละ 4 ซึ่งก็ไม่น่าแปลกใจว่าทำไม งานศึกษาก่อนหน้านี้จึงพบว่า กองทุนหมู่บ้านไม่สามารถช่วยเพิ่มการลงทุนได้มากนัก

ได้รับมีความแตกต่างกัน (heterogeneity) ดังแสดงในรูปที่ 3 ผู้อ่านจะเห็นได้ว่า ร้อยละ 76 ของครัวเรือนได้รับได้ผล

ประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านน้อยกว่าต้นทุนของโครงการ (ที่ 10,100 บาท) และมีเพียงร้อยละ 24 ของครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์ในการเพิ่มการบริโภคแก่ครัวเรือนที่มีปัญหาด้าน

รูปที่ 3 : การกระจายตัวของผลประโยชน์จากโครงการกองทุนหมู่บ้านต่อครัวเรือนในหมู่บ้าน



ที่มา : ประมวลผลจาก Kaboski and Townsend, 2011

ได้ผลประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านมากกว่าต้นทุนของโครงการ ในขณะที่ ร้อยละ 50 ของครัวเรือนได้รับผลประโยชน์น้อยกว่า 5,300 บาท ปัจจัยที่ทำให้กองทุนหมู่บ้านมีประสิทธิภาพด้านต้นทุน (หรือผลประโยชน์ของ

โครงการชำระหนี้ 2) ต้นทุนของโครงการที่เพิ่มขึ้นเมื่อเกิดการไม่ชำระหนี้ และ 3) การที่ครัวเรือนต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ทำให้ความสามารถในการบริโภค/ลงทุนของครัวเรือนลดลง

ข้อสรุป

โดยรวม งานศึกษาของ Kobaski and Townsend (2011, 2012) ชี้ให้เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านช่วยให้ครัวเรือนมีระดับการบริโภคที่สูงขึ้น เนื่องจากช่วยลดปัญหาข้อจำกัดด้านการกู้ยืม (borrowing constraint) และมีผลทำให้ครัวเรือนลดสินทรัพย์ที่มีไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน (buffer stock) แต่กองทุนหมู่บ้านไม่สามารถเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการหรือช่วยให้กิจการที่มีอยู่แล้วสามารถขยายตัวได้มากเท่าใดนัก ดังนั้น การเพิ่มเงินทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านในอนาคตน่าจะมีผลทำให้ครัวเรือนสามารถเพิ่มการบริโภค แต่อาจจะไม่สามารถเพิ่มการลงทุนได้ และที่สำคัญ ภาครัฐควรพิจารณาการให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่ครัวเรือนแทนการเพิ่มเงินให้กับกองทุนหมู่บ้าน เนื่องจากมีประสิทธิภาพสูงกว่า

เอกสารอ้างอิง

Kaboski, J. P. and R. M. Townsend (2011). A structural evaluation of a large-scale quasi-experimental microfinance initiative. *Econometrica* 79(5), 1357-1406.

Kaboski, J. P. and R. M. Townsend (2012). The impact of credit on village economies. *American economic journal. Applied economics* 4(2), 98.

Topic: Development

Tags: Microfinance, Townsend Thai Project, Village fund

¹ http://thaipublica.org/2015/09/ncpo-cabinet-2558_38/

² ในช่วงที่ทั้งสองเขียนงานวิจัย ข้อมูลชุดดังกล่าว ได้จัดเก็บมาแล้วเป็นเวลา 11 ปี

³ ในงานศึกษาของ Kaboski and Townsend (2012) ได้แสดงผลของโครงการฯ ต่อการบริโภคในหมวดต่าง ๆ ทั้งหมด 12 หมวด แต่คณะผู้เขียนเลือกแสดงผลเฉพาะแต่ที่ผลกระทบมีนัยสำคัญทางสถิติในหลายแบบจำลองเท่านั้น หมวดสินค้าที่งานศึกษาพบว่าผลมีนัยสำคัญทางสถิติได้แก่ การใช้จ่ายด้านการศึกษา ข้าว การบริโภคแอลกอฮอล์นอกบ้าน งานรีนเรจ เสื้อผ้า เป็นต้น

⁴ นัยสำคัญทางสถิติในที่นี้คือนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 10 % หรือน้อยกว่านั้น

⁵ แบบจำลองที่การลงทุนต้องใช้เงินที่ต้องใช้เงินก้อนแทนที่ขนาดใหญ่พอ จะช่วยสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เราอาจจะไม่เห็นผลลัพธ์ของการกู้ยืมต่อการลงทุนเมื่อขนาดของเงินกู้มีขนาดเล็กเกินไป

⁶ งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มหลังจาก Kaboski and Townsend (2012) หลายปี แต่ได้รับการตีพิมพ์ก่อน

⁷ ทั้งนี้ ต้นทุนของกองทุนหมู่บ้านอาจสูงกว่านี้ เนื่องจากในการศึกษายังไม่รวมถึงต้นทุนในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน