

รายงานสภาพการณ์ภาคการเงิน ระดับฐานราก
ประเทศไทย

2010

จัดทำโดย เครือข่ายสถาบันการเงินเพื่อคนยากจน
ร่วมมือกับ มูลนิธิเพื่อความร่วมมือด้านการพัฒนา
สนับสนุนโดย มูลนิธิซีที
ภายใต้โครงการสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายของซีที

Citi Foundation



FDC

THE FOUNDATION FOR
Development Cooperation

Published by

The Foundation for Development Cooperation (ABN: 48 906 071 306)
and The Banking With the Poor Network

© The Foundation for Development Cooperation and the Banking With the Poor Network
First published 2010

ISBN

978-0-9804698-7-5

ISBN (translation)

978-0-9804698-8-2

FDC Head Office

FDC House
137 Melbourne Street,
South Brisbane, Queensland, 4101
Australia

Tel: +617 3217 2924
Fax: +617 38460342
Email: info@fdc.org.au
Web: www.fdc.org.au

FDC Asia Regional Office

The Foundation for Development Cooperation (Singapore) Ltd. /
Banking With the Poor Network Secretariat
81 Anson Road
Suite 8.03 & 8.05
Singapore 079908
Tel/Fax: +65 6438 4112

FDC Pacific Regional Office

The Foundation for Development Cooperation (Pacific) Ltd.
66 McGregor Rd,
Suva, Fiji Islands
Tel: +679 354 4305
Fax: +679 330 2711

The Foundation for Development Cooperation was incorporated in 1990 in Queensland, Australia, and is an independent, not-for-profit international development organisation. Through alliances and partnerships, FDC undertakes a range of initiatives which seek to improve the lives of poor people in developing countries. FDC is a Charitable Institution, has Deductible Gift Recipient status and is exempt from Income Tax.

MICROFINANCE INDUSTRY REPORT

Thailand

2010



Produced by the Banking with the Poor Network in collaboration with
the Foundation for Development Cooperation.

Funded by the Citi Foundation as an activity of the Citi Network Strengthening Program.

Citi Foundation



FDC

THE FOUNDATION FOR
Development Cooperation

i. สารบัญ

ii. คำนำ

iii. กิตติกรรมประกาศ

iv. ตัวย่อ

1. ภาพรวมสภาวะการณ์ – ประเทศไทย

2. ลักษณะและประสบการณ์ของภาคการเงินระดับฐานราก

3. อุปสรรคและโอกาสในอนาคต

4. เอกสารอ้างอิง

สิ่งพิมพ์อื่น

ii. คำนำ

รายงานฉบับนี้ ถือเป็นงานส่วนหนึ่งของเครือข่ายสถาบันการเงินเพื่อคนยากจน (Banking With the Poor Network - BWTP Network) ภายใต้โครงการสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายของซิตี้ (Citi Network Strengthening Program) โดยร่วมมือกับมูลนิธิเพื่อความร่วมมือด้านการพัฒนา (Foundation for Development Cooperation - FDC) เครือข่ายการศึกษาและส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม (SEEP Network) และได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากมูลนิธิซิตี้ (Citi Foundation)

โครงการสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายของซิตี้ให้การสนับสนุนการประเมินสภาพการณ์ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ ของเครือข่ายทั้งหลายในระดับประเทศและภูมิภาค การประเมินสภาพการณ์ภาคการเงินระดับฐานรากของเครือข่าย BWTP นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาพรวมของภาคการเงินฐานรากซึ่งเครือข่าย BWTP เกี่ยวข้องอยู่ รายงานชุดนี้มุ่งให้ข้อมูลที่นอกเหนือจากผลการดำเนินงานของแต่ละสถาบัน และเน้นที่ระดับการพัฒนาของตลาดการเงินระดับฐานรากโดยรวม ด้วยเนื้อหาที่มีทั้งข้อมูลและบทวิเคราะห์ควบคู่กัน เพื่อเสนอภาพอนาคตของภาคการเงินระดับฐานรากในแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับเครือข่าย BWTP และสมาชิก รวมทั้งแวดวงการเงินระดับฐานรากในวงกว้าง

'รายงานสภาพการณ์ภาคการเงินระดับฐานราก: ประเทศไทย' ฉบับนี้ เป็นการศึกษาภาคการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย ซึ่งนับเป็นข้อมูลใหม่สำหรับศูนย์ข้อมูลการเงินระดับฐานรากแห่งเอเชีย (Asia Resource Centre for Microfinance - ARCM) ของเครือข่าย BWTP

ศูนย์ข้อมูลการเงินระดับฐานรากแห่งเอเชีย (ARCM) จะแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค ในภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลที่ครบวงจรสำหรับสมาชิกของ BWTP และผู้ปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินระดับฐานรากในทวีปเอเชีย

ARCM ส่งเสริมการขยายฐานและการเพิ่มประสิทธิภาพของบริการด้านการเงินสำหรับคนยากจนในภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นบริการที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนในภูมิภาคนี้ และจะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนนับล้านด้วยการสร้างทรัพย์สินและเพิ่มรายได้ให้กับคนยากจน

ARCM มีวัตถุประสงค์หลักสองประการ ได้แก่

- ประการที่หนึ่ง - ARCM มุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้การสนับสนุนภาคการเงินฐานราก ตลอดจนระหว่างผู้ให้บริการและแหล่งทุนต่างๆ ในทวีปเอเชีย เพื่อเพิ่มการสนับสนุนด้านการเงินให้กับโครงการการเงินระดับฐานรากต่างๆ และเพิ่มการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย
- ประการที่สอง - ARCM มุ่งที่จะสร้างแหล่งความรู้ที่เปิดกว้างสำหรับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในภาคการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคเอเชีย เพื่อเพิ่มความสามารถด้านสถาบัน ขยายการเผยแพร่นวัตกรรมต่างๆ และเพื่อพัฒนามาตรฐานระดับภูมิภาคและส่วนย่อยของภูมิภาคสำหรับการเงินฐานราก

รายงานสภาพการณ์ภาคการเงินระดับฐานราก: ประเทศไทย ชั้นนี้ ให้ภาพของตลาดที่รัฐเข้ามามีบทบาทอย่างมากในตลาดการเงินระดับฐานรากผ่านโครงการต่างๆ ทำให้จำกัดการเติบโตของภาคธุรกิจที่มีความสามารถในการให้บริการ ณ. ขณะที่รายงานฉบับนี้อยู่ในขั้นตอนการจัดพิมพ์ (กุมภาพันธ์ 2553) รัฐบาลไทยได้ประกาศมาตรการเพิ่มเติมที่อาจเป็นการเพิ่มบทบาทของภาครัฐมากขึ้นไปอีก ด้วยการให้ความช่วยเหลือโครงการธนาคารชุมชนในระดับประเทศ ผู้จัดทำได้พยายามอย่างเต็มที่ที่จะเสนอข้อมูลที่ทันเหตุการณ์และถูกต้องที่สุดเท่าที่จะทำได้ไว้ในรายงานฉบับนี้ ภายใต้ภาวะการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องเช่นปัจจุบัน สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมล่าสุด ท่านสามารถติดตามได้ที่เว็บไซต์ของ Microfinance Thailand: www.microfinancethailand.com

iii. กิตติกรรมประกาศ

รายงานสภาวะการณ์ภาคการเงินระดับฐานราก: ประเทศไทย ฉบับนี้ เป็นผลงานการศึกษาและเขียนโดย คุณทัศนีย์ เศรษฐ์บุญสร้าง ภายใต้แนวทางที่กำหนดโดย คุณเจมี เบดสัน (Jamie Bedson) ผู้ประสานงานหลัก (Lead Coordinator) ของเครือข่ายสถาบันการเงินเพื่อคนยากจน (BWTP Network) และผู้แทนระดับภูมิภาคเอเชีย (Asia Regional Representative) ของมูลนิธิเพื่อความร่วมมือด้านการพัฒนา (FDC)

ผู้เขียนขอขอบคุณมูลนิธิกองทุนสร้างสรรค์ชีวิต (The Common Interest Foundation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณไรอัน ยัง (Ryan Young) และทีมงาน ที่ได้ช่วยรวบรวมข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านการเงินฐานรากในประเทศไทย และแบ่งปันประสบการณ์ภาคสนามที่เป็นกรณีตัวอย่างในรายงานฉบับนี้ และขอขอบคุณคุณโรเบิร์ต บอชเวลล์ (Robert Boxwell) สำหรับข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ และที่ช่วยปรับแก้ภาษาในร่างสุดท้ายของรายงานฉบับภาษาอังกฤษให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

iv. ตัวย่อ

- > ธกส. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- > ธปท. ธนาคารแห่งประเทศไทย
- > ธสว. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- > สฉก. สถาบันการเงินเฉพาะกิจของภาครัฐ
- > สกช. สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- > สศช. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- > ARCM ศูนย์ข้อมูลการเงินระดับฐานรากแห่งเอเชีย
(Asia Resource Centre for Microfinance)
- > เครือข่าย BWTP เครือข่ายสถาบันการเงินเพื่อคนยากจน
(Banking With The Poor Network / The BWTP Network)
- > ซีแก๊ป (CGAP) กลุ่มที่ปรึกษาเพื่อการช่วยเหลือคนยากจนที่สุด
(Consultative Group to Assist the Poorest)
- > จีดีพี (GDP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product)
- > จีเอ็นพี (GNP) ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross National Product)
- > เอ็มเอฟไอ (MFI) สถาบันการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions)
- > เอ็นจีโอ (NGO) องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organisation)
- > ROA ผลตอบแทนการลงทุนต่อทรัพย์สิน (Return on Assets)
- > ROE ผลตอบแทนการลงทุนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity)
- > เอสเอ็มอี (SME) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium sized enterprises)
- > SED บริษัท พัฒนารัฐกิจขนาดย่อม จำกัด (Small Enterprise Development Co., Ltd.)
- > SEEP เครือข่ายการศึกษาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อม
(Small Enterprise Education and Promotion Network)
- > ทีดีอาร์ไอ (TDRI) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย
(Thailand Development Research Institute)
- > FDC มูลนิธิเพื่อความร่วมมือด้านการพัฒนา
(The Foundation for Development Cooperation)

1. ภาพรวมสภาพการณ์ - ประเทศไทย

1.1 สรุปภาพรวมประเทศไทยและภาคการเงินระดับฐานราก

จำนวนประชากร (ประมาณการ ณ ก.ย. 2552 - สถช.)	67,000,000
ประมาณการจำนวนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนและบวกเพิ่มร้อยละ 20	19,000,000
ประมาณการจำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนและบวกเพิ่มร้อยละ 20	5,200,000
ประมาณการจำนวนครัวเรือนที่มีความต้องการการเข้าถึงสินเชื่อ – ศักยภาพตลาด (ก)	6,200,000
จำนวนครัวเรือนผู้กู้ที่มีรายการเคลื่อนไหว (ข)	4,500,000
สัดส่วนครัวเรือนที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อ เป็นร้อยละของศักยภาพตลาด (ข/ก)	ร้อยละ 72.6
ช่องว่างของตลาด เป็นจำนวนคน (ค=ก-ข)	1,700,000
ช่องว่างของตลาด เป็นสัดส่วนร้อยละ (ค/ก)	ร้อยละ 27.4

ที่มา: สถช. สศช. และ ธปท.

การเงินระดับฐานรากในประเทศไทยมีการพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้เติบโตมาพร้อมกับภาคชนบทซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ ตัวเลขของสำนักงานสถิติ

แห่งชาติ¹ (สถช.) ชี้ว่าในปี 2550 ประชากรร้อยละ 63 ของประเทศ (41 ล้านคน) อาศัยอยู่ในชนบท ประมาณร้อยละ 92 ของครัวเรือนเหล่านี้มีอาชีพในภาคการเกษตร ทั้งนี้ ถึงแม้ผลผลิตภาคการเกษตรในประเทศไทยจะมีสัดส่วนเพียงราวร้อยละ 11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) แต่ผลผลิตเหล่านี้เป็นวัตถุดิบพื้นฐานที่ป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปขนาดใหญ่ของไทย ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 25 ของมูลค่าการส่งออกของประเทศ² สำหรับครัวเรือนชนบทส่วนที่เหลืออีกราวร้อยละ 8 มีอาชีพรับจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง และการขนส่ง

ในด้านของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธสว.) ชี้ว่าประเทศไทยมีธุรกิจที่จดทะเบียนราว 1.87 ล้านกิจการในปี 2549 ในจำนวนนี้ ร้อยละ 99 จัดว่าเป็นเอสเอ็มอี ซึ่งมีการจ้างงานราวร้อยละ 80 ของการจ้างงานนอกภาคการเกษตร และสร้างผลผลิตคิดเป็นร้อยละ 42 ของจีดีพี หรือร้อยละ 38 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศ³ ในช่วงไตรมาสแรกของปี 2552 มีเอสเอ็มอีจดทะเบียนใหม่ราว 10,000 ราย ขณะที่ราว 5,000 รายของจดทะเบียนเลิกกิจการ ด้วยสาเหตุหลักจากการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน⁴ ธนาคารกสิกรไทยได้

¹ National Statistical Office, 2008a and 2008b.

² Bank of Thailand, 2009b

³ Nattapon Dejvitak, 2006.

⁴ Marketeer, 2552.

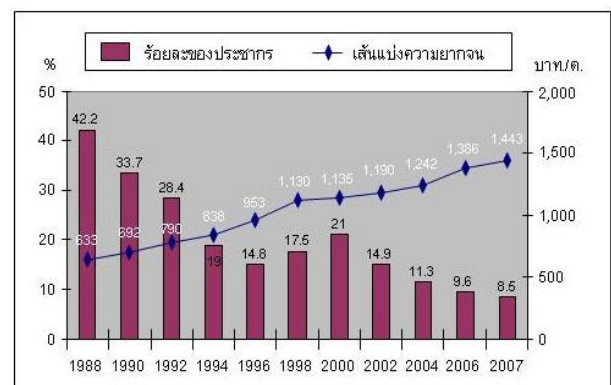
ประมาณการไว้เมื่อต้นปี 2552 ว่า หากรวมจำนวนวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจรายย่อยที่เกิดจากโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และผู้ประกอบการใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกมีการศึกษาที่ตกงานเนื่องจากการลดจำนวนพนักงานของบริษัทต่างๆ ตัวเลขของจำนวนเอสเอ็มอีจะเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่า 2.4 ล้านราย และมีเพียงหนึ่งในสามของจำนวนนี้เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบได้⁵

รายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่า เมื่อปี 2550 คนไทยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจนมีรายได้ได้น้อยกว่า 1,443 บาทต่อเดือน⁶ (ใช้เกณฑ์วัดขององค์การสหประชาชาติ ที่ 1.25 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (จีเอ็นพี) ต่อประชากร โดยจีเอ็นพีต่อประชากรของประเทศไทยเท่ากับ 10,043 บาทต่อเดือน และข้อมูลของ สศช. ชี้ว่า จำนวนคนจนในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยประชากรของประเทศไทยในประ 2550 ราวร้อยละ 8.5 (5.5 ล้านคน) มีรายได้ต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจน ซึ่งลดลงอย่างมากจากร้อยละ 21 (12.6 ล้านคน) ในปี 2543 แต่อย่างไรก็ตาม มีประมาณการว่าร้อยละ 13 ของประชากรในชนบท (5.3 ล้านคน) ที่จัดว่าเป็น “คนจน” หรือ “คนจนชนบท” ซึ่งสองในสามของคนกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ และราวร้อยละ 18 ของประชากรในประเทศ (12 ล้านคน) ที่จัดเป็น “คนจนเมือง” นอกจากนี้ ยังมีคน

จนอีกนับแสนที่เป็นชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยทางภาคเหนือของประเทศ และคนที่อยู่ในค่ายอพยพตามแนวชายแดนของประเทศไทย ที่ไม่มีสัญชาติไทย จึงไม่ถูกรวมไว้ในสำมะโนประชากรของประเทศ แต่คนเหล่านี้ก็มีความต้องการบริการด้านการเงินด้วยเช่นกัน

ประเทศไทยยังคงมีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก (Bank-based economy) คือภาคธุรกิจและประชาชนส่วนใหญ่ยังพึ่งพาธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนการบริการด้านการเงินสำหรับการดำเนินธุรกิจ ผลการวิจัยเมื่อปี 2550 ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และ สศช. พบว่า มีครัวเรือนและเอสเอ็มอีราวร้อยละ 9.61 ที่ไม่มีช่องทางเข้าถึงบริการด้านการเงิน และสำหรับครัวเรือนที่เข้าถึงบริการได้ ราวร้อยละ 16.35 จะใช้บริการจากสถาบันการเงินกึ่งในระบบและนอกระบบ ทั้งนี้ ถึงแม้ตัวเลขครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านการเงินอาจดูค่อนข้างต่ำ แต่ผลการวิจัยพบว่ามีครัวเรือนอีกจำนวนมาก (ร้อยละ 33.93) ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อ ครัวเรือนในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะรับบริการจากสถาบัน

รูปที่ 1: สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย

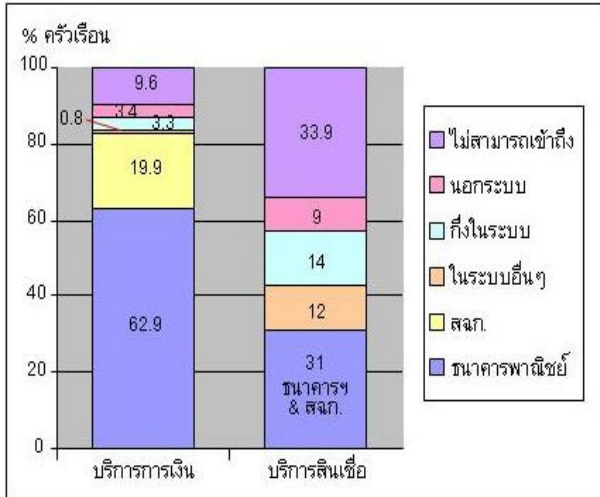


ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

⁵ Op. cit.

⁶ Office of the National Economic and Social Development Board, 2007a.

รูปที่ 2: การเข้าถึงบริการด้านการเงินและสินเชื่อของครัวเรือน



ที่มา: สดช.-ชปท. การวิจัยสถานภาพสังคมเศรษฐกิจครัวเรือน, ไตรมาส 4-2549

การเงินเฉพาะกิจของภาครัฐ (สงก.) โดยร้อยละ 6.41 มีระดับรายได้อยู่ในกลุ่มต่ำสุดจาก 5 กลุ่ม และร้อยละ 5.73 อยู่ในกลุ่มต่ำสุดที่สอง ครัวเรือนที่ใช้บริการของ สงก. ในระดับรายได้กลุ่มที่ 3 4 และ 5 (รายได้สูงสุด) คือ ร้อยละ 4.12 ร้อยละ 2.68 และร้อยละ 0.98 ตามลำดับ

โดยสรุป ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจะพึ่งบริการด้านการเงินของ สงก. และบริการนอกระบบทั้งหลายเป็นหลัก รวมถึง ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และกลุ่มออมทรัพย์ไม่เป็นทางการต่างๆ ถึงแม้สัดส่วนครัวเรือนที่สามารถเข้าถึงบริการด้านการเงินจะดูค่อนข้างสูง แต่บริการที่ได้รับยังไม่รวมถึงบริการด้านเงินกู้หรือสินเชื่อประเภทอื่น ประเภทของบริการที่คนกลุ่มนี้ได้รับรวมถึงบริการด้านเงินฝาก บัตรเดบิต การโอนเงิน แคมเปญเช็คและเช็คของขวัญ การชำระค่าสาธารณูปโภคทั้งแบบเงินสด

และหักบัญชี การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและบริการรับเรียกเก็บเงินตามตราสารทางการเงินต่างประเทศ เป็นต้น

สาเหตุหนึ่งของวิกฤตด้านการเงินในเอเชียเมื่อปี 2540 เป็นผลจากความอ่อนแอของภาคการเงินในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลัง และชปท. จึงได้จัดทำแผนปฏิรูประบบการเงินของประเทศไทยในปี 2543 โดยมีการแก้ไขกฎหมายข้อบังคับด้านการเงินให้รัดกุมและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาแผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากฉบับแรกของประเทศไทยในเวลาต่อมา โดยแผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากช่วงแรกที่มีระยะเวลา 5 ปี (2552-2556) จะเป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างด้านการเงินระยะที่สอง ซึ่งคาดว่าจะมีการประกาศใช้ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2552 นี้ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ที่ ชปท. ผลักดันการทำธุรกิจการเงินระดับฐานรากก็เพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าถึงสินเชื่อและบริการด้านการเงินต่างๆ ให้กับผู้มีรายได้น้อย ที่ปัจจุบันยังไม่สามารถเข้าถึงบริการหรือยังได้รับบริการไม่เพียงพอจากสถาบันการเงินในระบบ ดังนั้น เป้าหมายของแผนแม่บทการเงินฐานรากในช่วงแรก จึงมุ่งเพื่อเชื่อมโยงบริการของธนาคารในระบบเข้ากับบริการของสถาบันการเงินฐานราก (Microfinance Institutions – MFIs) ประเภทกึ่งอยู่ในระบบ ซึ่งรวมถึงสหกรณ์ กองทุนต่างๆ ธนาคารหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหลาย การเชื่อมโยงนี้จะกระตุ้นธนาคารพาณิชย์ในระบบ ซึ่งมีเงินทุนแต่ขาดข้อมูลของลูกค้า ให้หันมาสนใจขยายธุรกิจบริการสู่ตลาดการเงินระดับฐานราก โดยใช้ข้อมูลประวัติการเงินของลูกค้าที่สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหลายมีอยู่

ปัจจุบัน กระทรวงการคลังกำลังพิจารณา รูปแบบวิธีการให้บริการด้านการเงินระดับฐานราก กับผู้มีรายได้น้อยใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้:

- ก. เปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติที่มีประสบการณ์ และศักยภาพเข้ามาขอใบอนุญาตในการทำธุรกิจ
- ข. เปิดให้ธนาคารพาณิชย์ร่วมทุนกับนักลงทุนต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีศักยภาพสูง

- ค. เปิดให้ธนาคารพาณิชย์ลงทุนทำธุรกิจเอง แต่ต้องแยกส่วนจากธุรกิจหลักของธนาคาร หรือ อาจตั้งเป็นบริษัทลูกขึ้นมาดำเนินการส่วนนี้ เป็นการเฉพาะ

2. ลักษณะและประสิทธิภาพของภาคการเงินระดับฐานราก

2.1 ลักษณะทั่วไป

ประเทศไทยมีโครงสร้างตลาดด้านการเงินที่ค่อนข้างแบนราบ และมีการแบ่งส่วนที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ก็มีประสิทธิภาพพอสมควรในการระดมเคลื่อนย้ายเงินฝาก รวมถึงการกระจายเงินทุนสู่ประชากรในชนบทและภาคการเกษตร ถ้าหากมองภาคการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยตามแบบแผนทั่วไปแล้ว ขนาดของตลาดส่วนนี้ก็อาจไม่ใหญ่นัก เนื่องจากภาครัฐได้เข้ามารับบทบาทเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่เอง จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อกำหนดต่างๆ ที่เอื้อต่อการดำเนินงานให้บริการด้านการเงินระดับฐานรากของผู้ประกอบการอิสระ และเอ็มเอฟไอขององค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ด้วยเหตุนี้ โครงการด้านการเงินระดับฐานรากของเอกชนและเอ็นจีโอที่มีอยู่จึงมีขนาดเล็ก และเน้นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น ชุมชนเมือง คนงานโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย หรือผู้อพยพไร้สัญชาติตามแนวชายแดน เป็นต้น ซึ่งโดยปกติโครงการเหล่านี้จะทำงานเป็นเอกเทศ และมีการติดต่อประสานงานระหว่างกันน้อยมาก

กระทรวงการคลังได้แบ่งระบบการเงินฐานรากของประเทศไทยในปัจจุบันออกเป็น 3 กลุ่มหลักๆ ได้แก่⁷

1. **สถาบันการเงินระดับฐานรากในระบบและมิขนาดใหญ่น้อย** หมายถึงสถาบันการเงินในระบบ (ทั้งที่เป็นธนาคารและไม่ใช่นานาชาติ) ที่ดำเนิน

⁷ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2548ค.

กิจการภายใต้กฎหมายการเงินที่รัดกุม⁸ (prudential regulations) ซึ่งรวมถึง สถาบันการเงินเพื่อรายย่อย (commercial retail financial institutions) และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของภาครัฐ (สจก.) เช่น ธ.ออมสิน ธกส. ธสว. และธนาคารอิสลาม เป็นต้น ทั้งนี้ ถึงแม้จะไม่มีข้อมูลที่แยกให้เห็นขนาดเงินทุนเฉพาะในส่วนของการเงินระดับฐานรากของสถาบันการเงินในระบบเหล่านี้ก็ตาม แต่กระทรวงการคลังได้ประมาณว่าเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเหล่านี้มีจำนวนรวมทั้งสิ้นราว 7,730,000 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 89.7 ของเงินให้สินเชื่อทั้งหมดในปี 2550

2. **สถาบันการเงินระดับฐานรากกึ่งในระบบ** หมายถึงเอ็มเอฟไอที่ใช้ระบบสมาชิก มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย และดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่ไม่เข้มงวดรัดกุม (non-prudential regulations) ที่มุ่งส่งเสริมการออมและการลงทุนภายในชุมชน ซึ่งรวมถึงสหกรณ์ต่างๆ ทั้งในและนอกภาคการเกษตร กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตลอดจนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยขนาดของเงินให้สินเชื่อของเอ็มเอฟไอในกลุ่มนี้จะอยู่ที่ราว 860,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 10 ของเงินให้สินเชื่อทั้งหมดในปี 2550

⁸ ดูรายละเอียด สถาบันการเงินในระบบที่ให้บริการด้านการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย หน่วยงานกำกับดูแล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพิ่มเติมได้ที่ http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/FI_System/Regulator/Pages/Regulator.aspx

3. สถาบันการเงินระดับฐานรากอิสระและกลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตัวเอง หมายถึงองค์กรระดับชุมชนที่ดำเนินงานด้วยรูปแบบสมาชิกแต่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการด้านสินเชื่อกับสมาชิกในชุมชน โดยทั่วไป เอ็มเอฟไอเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอก รวมถึงเอ็นจีโอ หรือ หน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น หรือ พระนักพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่จะให้บริการในรูปแบบธนาคารหมู่บ้าน (village bank) และ/หรือ การให้สินเชื่อแบบกลุ่มสมาชิก (solidarity group) ขนาดของเงินทุนดำเนินการของเอ็มเอฟไอในกลุ่มนี้ประมาณว่าอยู่ที่ราว 30,000 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 0.3 ของเงินสินเชื่อทั้งหมดในปี 2550

แผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากที่อยู่ระหว่างการพิจารณาประกาศใช้ มุ่งที่จะกำกับดูแลเอ็มเอฟไอในกลุ่มที่สองและสาม ให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่มีความรัดกุมและเหมาะสม รวมทั้งเชื่อมโยงสถาบันการเงินเหล่านี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของภาคการเงินในระบบของประเทศ

รูปที่ 3: ระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย



* ประมาณการโดยกระทรวงการคลัง ยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นทางการ
** เป็นตัวเลขสินเชื่อทั้งหมดของสถาบันการเงินในระบบ ไม่มีตัวเลขแยกเฉพาะสำหรับส่วนของการเงินระดับฐานราก
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ข้อมูล ณ. ธันวาคม 2550

2.2 สถาบันการเงินระดับฐานรากที่มีบทบาทสำคัญ

เอ็มเอฟไอที่มีบทบาทสำคัญในแต่ละกลุ่มของระบบการเงินระดับฐานรากมีดังนี้

2.2.1 สถาบันการเงินระดับฐานรากในระบบ

ก. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ ธกส. พ.ศ. 2509 เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกับเกษตรกรไทย ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ธกส. ได้มีการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น ของเศรษฐกิจชนบทที่เติบโตขึ้น ตามการขยายตัวของตลาด และได้กลายเป็นแหล่งสินเชื่อหลักในชนบทของประเทศไทย ปัจจุบัน ธกส. ให้บริการด้านการเงินเพื่อกิจกรรมด้านการเกษตรหรือที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าตลาด ทั้งให้บริการโดยตรงกับเกษตรกรรายบุคคล และให้ผ่านสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งกลุ่มเกษตรกรต่างๆ ความสำเร็จที่โดดเด่นของ ธกส. คือ ระดับความลึกของฐานบริการหรือการเข้าถึงคนยากจนในชนบทของประเทศไทย ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการเคลื่อนย้ายเงินฝากจำนวนมาก

ในปี 2550 ร้อยละ 98 ของครอบครัวเกษตรกรในประเทศไทยรับบริการจาก ธกส. โดยผ่านสำนักงานจังหวัดทั้ง 75 แห่ง ซึ่งดูแลสาขารวม 945 สาขาทั่วประเทศ รวมถึงหน่วยบริการย่อยอีก 946 แห่งที่กระจายอยู่ในท้องถิ่นทั่วประเทศ ธกส. ได้

พัฒนาระบบการให้บริการที่ทันสมัย ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างต่ำ คือราวร้อยละ 2 ของสินทรัพย์รวม และพึ่งพาเงินสนับสนุนที่ได้รับอย่างไม่สม่ำเสมอจำนวนไม่มาก ในรอบปีบัญชี 2550 (เมษายน 2550 ถึง มีนาคม 2551) จากครอบครัวเกษตรกรจำนวน 5.91 ล้านครอบครัวที่ได้รับการด้านสินเชื่อของ ธกส. 4.34 ล้านครอบครัวเป็นเกษตรกรที่รับสินเชื่อโดยตรงจาก ธกส. อีก 1.57 ล้านครอบครัวเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร และอีก 1,200 ครอบครัวเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรต่างๆ

การขยายบริการสินเชื่ออย่างแข็งขันของ ธกส. ได้เพิ่มจำนวนลูกค้าใหม่ให้กับภาคการเงินในระบบโดยรวม แต่ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินงานเฉพาะด้าน ทำให้มีผลต่ออัตราการชำระหนี้โดยรวมของ ธกส. ในปีบัญชี 2550 ธกส. มีอัตราการชำระหนี้ตรงตามกำหนดเฉลี่ยอยู่ที่เพียงร้อยละ 88 แต่อย่างไรก็ตาม หนี้พันกำหนดชำระส่วนใหญ่มีการชำระคืนในที่สุด จึงทำให้มีอัตราหนี้สูญมีระดับต่ำ อยู่ที่เพียงร้อยละ 0.03 ทั้งที่ลูกค้าทั้งหมดของ ธกส. เป็นเกษตรกรหรือดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตร ซึ่งรายได้มีความอ่อนไหวสูงต่อความไม่แน่นอนของธรรมชาติ และการผันผวนของระดับราคาวัตถุดิบ ตลอดจนราคาผลผลิต ก็ตาม

ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา เงินทุนส่วนใหญ่ที่ ธกส. ใช้ในการขยายฐานลูกค้าสินเชื่อ มาจากการบริหารเงินฝากจำนวนมากจากภาคชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ ยอดเงินรับฝากรวมของ ธกส. ณ สิ้นปีบัญชี 2550 อยู่ที่ 514,670 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 18,050 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.63 จากปีก่อนหน้า ยอดสินเชื่อคงค้างรวมอยู่ที่ 449,180 ล้านบาท

ทำให้อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากอยู่ที่ร้อยละ 87 เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจากร้อยละ 31 ในปี 2529 และร้อยละ 78 ในปี 2539 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายมาก

ข. ธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2456 โดยเป็นธนาคารแห่งแรกของรัฐบาลที่เน้นการออมรายย่อย เมื่อสิ้นปี 2550 ธ.ออมสินมีบริการด้านเงินฝาก 21 ประเภท และบริการด้านสินเชื่อ 16 ประเภท ซึ่งในจำนวนนี้มี 7 ประเภทที่สนับสนุนการพัฒนาระดับรากหญ้าตามนโยบายของรัฐบาล และ 9 ประเภทที่สนับสนุนเอสเอ็มอีและธุรกิจทั่วไป และยังมีบริการด้านการเงินลักษณะอื่นๆ ตัวอย่างเช่น บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม บริการธนาคารด้วยเรือและมอเตอร์ไซด์ ธนาคารชุมชนและธนาคารโรงเรียน การให้ความรู้ด้านการเงิน และการฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาด้านอาชีพ เป็นต้น รวมทั้งยังให้บริการสินเชื่อที่มีวงเงินต่ำสุดที่ 2,000 บาทอีกด้วย โดยธนาคารฯ ให้บริการเหล่านี้ผ่านสาขาจำนวน 597 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นธนาคารชุมชน 18 แห่ง สาขาย่อย 2 แห่ง หน่วยบริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม 343 แห่ง หน่วยบริการย่อย 18 แห่ง หน่วยบริการในสำนักงานระดับตำบล 187 แห่ง เรือบริการเคลื่อนที่ 2 ลำ รถบริการเคลื่อนที่ 20 คัน ตู้เอทีเอ็ม 1,005 ตู้ และหน่วยบริการธนาคารโรงเรียนอีก 214 แห่ง และเพื่อเพิ่มความสะดวกให้กับลูกค้า ธนาคารฯ ยังได้เพิ่มบริการด่วนออมสิน ที่ใช้รถมอเตอร์ไซด์เป็นธนาคารเคลื่อนที่ ไปให้บริการลูกค้ารายใหญ่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑลถึงสถานประกอบการอีกด้วย

ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการของธนาคารออมสิน ณ สิ้นปี 2550 อยู่ที่เพียงร้อยละ 1.5 ของสินทรัพย์รวม และมีอัตราหนี้สูญเพียงร้อยละ 0.02 มียอดเงินรับฝากรวม 644,000 ล้านบาท และสินเชื่อรวม 470,000 ล้านบาท ทำให้อัตราส่วนเงินฝากต่อสินเชื่ออยู่ที่ร้อยละ 73 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 52 ในปี 2546

ในจำนวนบริการทั้งหมดของธนาคารออมสิน มีสองโครงการที่เป็นบริการด้านการเงินระดับฐานรากที่สมควรให้กล่าวถึง คือ

i) **โครงการธนาคารประชาชน** เป็นหนึ่งในโครงการด้านการเงินระดับฐานรากที่ได้รับความนิยมอย่างมาก โครงการธนาคารประชาชนเริ่มนำร่องเมื่อปี 2543 โดยได้รับความช่วยเหลือด้านการออกแบบโครงการจากซีเก็ป หรือกลุ่มผู้ให้คำปรึกษาเพื่อช่วยเหลือคนยากจนที่สุด (Consultative Group to Assist the Poorest – CGAP) และเริ่มดำเนินการเต็มรูปแบบในปี 2544 โดยเน้นการให้บริการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (ต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อเดือน) สำหรับกิจกรรมการลงทุนและ/หรือธุรกิจ ด้วยงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวน 72 ล้านบาท

ในปี 2550 โครงการธนาคารประชาชนมีลูกค้ามากกว่า 1.68 ล้านคน ด้วยมูลค่าสินเชื่อ 42,400 ล้านบาท หรือร้อยละ 9 ของสินเชื่อรวมของธนาคาร

ii) **โครงการธนาคารชุมชน** ธนาคารชุมชนเป็นธนาคารที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและบริหารจัดการ โดยผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งมีธนาคารออมสินและหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการ คำว่า “มีส่วนร่วม” ในที่นี้

หมายถึงสมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทบริการของธนาคาร ในขณะที่เดียวกัน ชุมชนจะต้องช่วยดูแลและพัฒนาการดำเนินงานของธนาคารให้สามารถเลี้ยงตัวเองให้ได้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของชุมชน ฉะนั้น ธนาคารชุมชนแต่ละแห่งจึงจัดตั้งขึ้นตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น โดยสมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน วิธีการนี้เป็นวิธีช่วยยกระดับการดำเนินกิจการของธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตัวเอง หรือสหกรณ์ต่างๆ ด้วยความช่วยเหลือจากนักการธนาคารมืออาชีพ ธนาคารชุมชนแห่งแรกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2542 ที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ และนับจากนั้นธนาคารของรัฐแห่งอื่นๆ เช่น ธนาคารกรุงไทย และ ธกส. ก็รับเอาแนวคิดนี้ไปดำเนินการเช่นกัน ปัจจุบันธนาคารออมสินมีธนาคารชุมชนรวม 18 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ค. ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (Retail Banks)

ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยมุ่งให้บริการลูกค้ากลุ่มเอสเอ็มอีและประชากรรายย่อย โดยสามารถให้บริการสินเชื่อภายในระดับวงเงินที่กฎหมายกำหนด นับตั้งแต่ปี 2533 โครงสร้างของระบบการเงินไทยได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นอกเหนือจากบริการเงินฝากและสินเชื่อที่เป็นบริการปกติทั่วไปของธนาคารทั้งหลาย ปัจจุบัน ธปท. ได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มบริการด้านการเงินลักษณะอื่น ซึ่งรวมถึง การขายประกัน และให้บริการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือการลงทุน เป็นต้น และหลังจากการประกาศใช้แผนปฏิรูประบบการเงินระยะที่ 1 เมื่อปี 2547 ธนาคาร

พาณิชย์ก็เริ่มขยายบริการสู่ตลาดกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการเอสเอ็มอี เนื่องจากเงื่อนไขเพิ่มเติมในการให้ใบอนุญาตประกอบการธนาคารเพื่อรายย่อย กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเพิ่มอัตราส่วนบริการลูกค้าในกลุ่มเอสเอ็มอีและลูกค้าบุคคลที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการด้านการเงินสำหรับธุรกิจขนาดย่อม โดยเฉพาะที่อยู่ในชนบท ทั้งนี้ แผนปฏิรูประบบการเงินระยะแรกได้กำหนดให้เพียงสถาบันการเงินและบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ที่เปิดดำเนินกิจการอยู่แล้ว และมีคุณภาพตามเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น ที่สามารถยื่นขอใบอนุญาตประกอบการธนาคารเพื่อรายย่อยได้ ธนาคารเพื่อรายย่อยชั้นดีต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท และสามารถเปิดสาขาได้ไม่จำกัด ทั้งจำนวนและสถานที่ตั้ง

อย่างไรก็ตาม วิกฤตการเงินในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งในประเทศไทย ปัญหานี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากทำให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มความระมัดระวังในการอนุมัติสินเชื่อให้ลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือธุรกิจขนาดเล็กล้วนๆ ธนาคารพาณิชย์ไทยเกือบทุกแห่งจะดำเนินการกิจการธนาคารเพื่อรายย่อยด้วย และมีการแข่งขันเสนอประเภทบริการใหม่ๆ เพื่อลูกค้ากลุ่มเอสเอ็มอีและลูกค้าบุคคลที่มีรายได้น้อย ตัวอย่างเช่น ธนาคารไทยพาณิชย์มีบริการสินเชื่อหมุนเวียน (Speedy Cash) และสินเชื่อบุคคล (Speedy Loan) สำหรับลูกค้าบุคคล และโครงการเจ้าส่วนน้อย สำหรับเอสเอ็มอี ธนาคารกสิกรไทยแนะนำบริการเงินสดทันใจ สำหรับสินเชื่อบุคคล และเปิดโครงการ เค-เอสเอ็มอี (K-SME)

ให้บริการสินเชื่อพร้อมคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญกับลูกค้าเอสเอ็มอี รวมถึงบริการอบรมเพิ่มพูนทักษะองค์ความรู้ให้กับผู้ประกอบการใหม่ผ่านศูนย์ เค-เอสเอ็มอี แคร์ (K-SME Care) ด้วย ส่วนธนาคารกรุงเทพก็เสนอสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยถึง 6 ประเภท และเริ่มโครงการบัวหลวงเอสเอ็มอีนวัตกรรมโปรเจกต์ ที่ให้สินเชื่อเงื่อนไขพิเศษพร้อมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนลูกค้าในลักษณะเป็นหุ้นส่วนธุรกิจ เป็นต้น

สำหรับในระยะที่สองของแผนพัฒนาระบบการเงินที่จะมีการประกาศใช้ในปลายปี 2552 นี้ ภาครัฐที่รัฐบาลจะนำมาใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ภาคการเงินระดับฐานรากก็คือ จะให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจการเงินระดับฐานรากกับธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินกิจการอยู่ โดยให้ดำเนินงานเป็นหน่วยธุรกิจที่แยกส่วนจากธุรกิจของธนาคารแม่ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้จัดสัมมนาและอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับลักษณะพิเศษของบริการด้านการเงินฐานรากกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ เพื่อเตรียมธนาคารเหล่านี้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายใหม่

ง. ธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร (Non-bank / ห้างแบงก์)

ธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร หรือธุรกิจห้างแบงก์ หมายถึงธุรกิจบริการด้านการเงินที่ไม่มีบริการด้านเงินฝาก และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการให้บริการ เช่น ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจแฟคตอริ่ง และ ธุรกิจการให้เช่าซื้อ เป็นต้น ธุรกิจห้างแบงก์นั้นบวดยังมีบทบาทไม่มากนักต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ ยอดรวมสินเชื่อ

ของธุรกิจห้างแบงก์ ณ สิ้นปี 2548 อยู่ที่ราว 714,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 9.5 ของมูลค่าสินเชื่อในระบบการเงิน

การประกาศใช้แผนปฏิรูประบบการเงินหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ได้เปิดโอกาสให้ธุรกิจห้างแบงก์มีการขยายบทบาทในฐานะเป็นแหล่งทุนสำหรับธุรกิจและประชาชนทั่วไป จากการที่ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายได้เพิ่มความระมัดระวังมากขึ้นในการพิจารณาปล่อยสินเชื่อตั้งแต่ปี 2540 เป็นผลให้มีการปล่อยสินเชื่อน้อยลงและขนาดวงเงินสินเชื่อเล็กลง สินเชื่อจากธุรกิจห้างแบงก์จึงได้เข้ามาช่วยบรรเทาปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งเป็นผลจากภาวะ “วิกฤตสินเชื่อ” เนื่องจากหนึ่งในข้อได้เปรียบสำคัญของสินเชื่อจากธุรกิจห้างแบงก์ก็คือ ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ เพราะธุรกิจห้างแบงก์มักพิจารณาสินเชื่อโดยให้ความสำคัญกับสภาพคล่องของลูกค้า มากกว่าหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งแตกต่างกับธุรกิจธนาคารทั่วไป

เอ็นจีโอบางแห่งสนใจใช้รูปแบบธุรกิจห้างแบงก์เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย แต่ติดอยู่ที่เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดให้ธุรกิจห้างแบงก์ในประเทศไทยต้องมีเงินทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูงสำหรับเอ็นจีโอส่วนใหญ่

สาเหตุที่ธุรกิจห้างแบงก์ในประเทศไทยยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัด บางส่วนเนื่องมาจากปัญหาต่อไปนี้

- i) ขาดความชัดเจนในข้อกำหนดและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบและ

ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขาดหน่วยงานที่กำกับดูแล

- ii) ความรัดกุมที่ไม่เท่ากันของกฎหมายที่ควบคุมกิจการแต่ละประเภท หรือในบางกรณีก็ไม่มีกฎหมายควบคุมเลย เป็นผลให้กิจการแต่ละประเภทดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน จึงเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบที่ไม่ยุติธรรมกับผู้ประกอบธุรกิจลักษณะเดียวกัน
 - iii) ขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจนั้นบ้างก็ปัจจุบันธุรกิจเหล่านี้ต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบางกรณีมีความขัดแย้งกันเองในข้อกำหนดของกฎหมายเหล่านี้
 - iv) ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจนั้นบ้างก็ยังคงจัดกระจายอยู่ในหลายองค์กรและหน่วยงาน เช่น สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร กระทรวงพาณิชย์ ธปท. และสถาบันวิจัยต่างๆ เป็นต้น ยังไม่มีฐานข้อมูลกลางที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคสำหรับภาครัฐ เมื่อพยายามจะวางแผนกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาและกำกับดูแลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อการพัฒนาธุรกิจนั้นบ้างก็โดยตรงทั้งสิ้น

2.2.2 สถาบันการเงินระดับฐานรากกึ่งในระบบ

ก. สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตทั้งหลายเป็นองค์กรที่ใช้รูปแบบสมาชิก และเป็น

กลุ่มผู้ให้บริการด้านการเงินฐานรากที่ใหญ่เป็นอันดับสองในประเทศไทย ธุรกิจหลักของกลุ่มเหล่านี้คือการทำบริการด้านเงินฝากและสินเชื่อ รวมทั้งบริการด้านการกระจายผลผลิตผ่านร้านค้าของสมาชิกด้วย

สหกรณ์ทั้งหลายในประเทศไทยดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และกำกับดูแลโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ร่วมกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ด้วยข้อกำหนดของกฎหมายมีความซับซ้อน ทำให้การตีความและดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายกลายเป็นภาระและอุปสรรคสำหรับผู้บริหารสหกรณ์และเครดิตยูเนียนต่างๆ

ด้วยเหตุนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจึงเลือกไม่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เพื่อหลีกเลี่ยงความซับซ้อนและข้อจำกัดของการเป็นสหกรณ์จดทะเบียน ซึ่งกระทรวงการคลังและ ธปท. ได้อนุมัติยกเว้นการจดทะเบียนตามกฎหมายให้เมื่อปี 2517 แต่ได้กำหนดให้กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ต้องขึ้นทะเบียนและดำเนินงานภายใต้การดูแลของกรมพัฒนาชุมชน (พช.) กระทรวงมหาดไทย ตลอดจนยินยอมตกลงที่จะนำเงินรับฝากไปฝากไว้กับธนาคารกรุงไทยของรัฐบาล ตั้งแต่นั้น การเติบโตของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตก็เป็นไปอย่างค่อนข้างรวดเร็ว และประสบความสำเร็จมากกว่าสหกรณ์จดทะเบียนที่มีอยู่ โดยเฉพาะในด้านการตอบสนองความต้องการของลูกค้า และความสามารถในการเลี้ยงตัวเอง แต่ทั้งนี้ ในปี 2547 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกรปี พ.ศ. 2547 กำหนดให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเหล่านี้ต้องจดทะเบียนกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และมีการ

กำกับดูแลโดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่ภายใต้กฎระเบียบที่เข้มงวดน้อยกว่าสหกรณ์ทั่วไป

ตามรายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2552 ประเทศไทยมีสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่จดทะเบียนอยู่รวม 13,453 แห่ง เพิ่มขึ้นจาก 10,487 แห่งในปี 2550 โดยแบ่งเป็นสหกรณ์ลักษณะต่างๆ จำนวน 7,682 แห่ง (รวมสหกรณ์ทั้งในและนอกภาคการเกษตร และเครดิตยูเนียน) และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจำนวน 5,771 แห่ง ทั้งหมดมีสมาชิกรวมมากกว่า 10 ล้านคน (9.5 ล้านสำหรับสหกรณ์ และ 0.6 ล้านสำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) หรือร้อยละ 16 ของจำนวนประชากรทั่วประเทศ รายงานหมู่บ้านชนบทไทยปี 2550 ซึ่งจัดทำโดยกรมพัฒนาชุมชนชี้ว่า จากครัวเรือนชนบททั้งหมด 7.9 ล้านครัวเรือน ร้อยละ 13.79 มีการกักเงินจากสหกรณ์ และร้อยละ 28.73 กักเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ แต่ทั้งนี้ในรายงานไม่ได้ระบุว่ากลุ่มออมทรัพย์ที่กล่าวถึงเหล่านี้ รวมเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่จดทะเบียนเท่านั้น หรือรวมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์⁹ และกลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตัวเองที่ไม่ได้จดทะเบียนด้วย

⁹ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ มีหลักการพื้นฐานคล้ายกลุ่มออมทรัพย์ทั่วไป แต่มีการนำเอาหลักธรรมทางพุทธศาสนาเรื่องสัจจะอธิษฐานเข้ามาเป็นอุปมาช่วยให้เกิดวินัยในการออม แนวคิดกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 2528 โดยหลวงพ่อนาน พระนักพัฒนาแห่งวัดสามัคคี บ้านท่าสว่าง จังหวัดสุรินทร์ ท่านได้สังเกตเห็นพฤติกรรมการใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยของเด็กวัยรุ่นในหมู่บ้านซึ่งยังต้องขอเงินจากพ่อแม่ที่ยากจนมาใช้ ท่านจึงชักชวนให้วัยรุ่นเหล่านี้ตั้งสัจจะอธิษฐานว่าจะออมเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นกองทุนเงินหมุนเวียน ผู้ใหญ่ในหมู่บ้านก็เข้าร่วมกลุ่มสัจจะออมทรัพย์

ในด้านของผลประกอบการ ณ สิ้นรอบบัญชีปี 2552 (สิงหาคม 2551 ถึง กรกฎาคม 2552) ยอดเงินฝากรวมของกลุ่มอยู่ที่ 316,100 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 237,500 ล้านบาทในปี 2550 ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99.98) เป็นเงินฝากของสหกรณ์ต่างๆ ส่วนสินเชื่อคงค้างอยู่ที่ 787,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 561,500 ล้านบาทในปี 2550 และเกือบทั้งหมดเช่นกัน (ร้อยละ 99.87) เป็นสินเชื่อคงค้างของสหกรณ์ต่างๆ เงินทุนดำเนินงานทั้งหมดอยู่ที่ 1,100,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 809,000 ล้านบาทในปี 2550 ซึ่งเท่ากับราวร้อยละ 12 ของจีดีพี ทำให้ขนาดของเงินทุนที่มีอยู่มากกว่าหนี้สินจากแหล่งภายนอกถึง 3 เท่าตัว อัตราส่วนหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ก็ค่อนข้างต่ำ ในปี 2551 สหกรณ์ต่างๆ มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ร้อยละ 0.1 ของสินเชื่อคงค้าง และร้อยละ 1.8 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

ถึงแม้ตัวเลขผลประกอบการจะดูดี แต่กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีประเภทบริการที่จำกัด ขาดสภาพคล่อง มีขนาดธุรกิจที่เล็ก และขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถึงแม้การดำเนินงานของกลุ่มส่วนใหญ่จะมีผลกำไร แต่ก็มีการใช้จ่ายค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 ที่ร้อยละ 80 ของรายได้ (ร้อยละ 80 สำหรับสหกรณ์ และร้อยละ 99 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) ทำให้กำไรขั้นต้นตลอดช่วง 5 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ราวร้อยละ 18 อัตราส่วนผลตอบแทนต่อเงินทุน (ROE)

ด้วย นับแต่นั้นมา แนวคิดนี้ก็ได้รับการเผยแพร่ไปตามหมู่บ้านต่างๆ ทั่วทั้งประเทศโดยการสนับสนุนของกรมพัฒนาชุมชน ปัจจุบันกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ได้กลายเป็นรูปแบบพื้นฐานของกลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตนเองตามหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศไทย

และผลตอบแทนต่อทรัพย์สิน (ROA) ก็ค่อนข้างต่ำ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อยู่ที่ระหว่างร้อยละ 7-12 สำหรับผลตอบแทนต่อเงินทุน และเพียงร้อยละ 3.6-3.8 สำหรับผลตอบแทนต่อทรัพย์สิน

จากการประเมินผลการดำเนินงานโดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ชี้ว่า ในปี 2551 ร้อยละ 40.51 ของสหกรณ์ที่ตรวจสอบ ยังมีการดำเนินงานที่ไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ แต่ก็เป็นการพัฒนาขึ้นจากร้อยละ 43.57 ในปี 2549 กลุ่มที่มีการดำเนินงานดีที่สุดคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ (มีเพียงร้อยละ 7.87 ที่ไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์) ตามมาด้วยสหกรณ์เครดิตยูเนียน (ร้อยละ 27.89) แต่ก็เป็นผลการประเมินที่ถดถอยจากปี 2546 (จากร้อยละ 0.80 และร้อยละ 25.09 ตามลำดับ) กลุ่มที่มีผลการประเมินต่ำที่สุดคือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งในปี 2551 มีร้อยละ 49.22 ที่ยังดำเนินงานต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน แต่ก็ดีขึ้นจากร้อยละ 54.70 ในปี 2549 ทั้งนี้ สาเหตุหลักของการดำเนินงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (ร้อยละ 71.08) เป็นเพราะขาดเจ้าหน้าที่บัญชี ซึ่งเป็นผลทำให้ขาดรายงานเพื่อการบริหารที่เหมาะสม ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารที่ค่อนข้างถี่ ส่งผลให้เกิดขึ้นความอ่อนแอที่สะสมต่อเนื่อง ซึ่งสามารถก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสถานะการเงินและการดำเนินงานในอนาคตของสหกรณ์เหล่านี้ได้ แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่ประสบความสำเร็จจนกลายเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างให้กับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ จำนวนไม่น้อยเช่นกัน¹⁰

¹⁰ Walaitat Worakul, 2006.

ข. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ในปี 2544 รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เงินทุน 1 ล้านบาทกับทุกหมู่บ้านและชุมชนเมืองในประเทศไทย โดยให้ใช้เป็นเงินทุนสำหรับการจัดตั้งกลุ่มสินเชื่อหมุนเวียนที่ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการกันเอง เงินงบประมาณได้ถูกกระจายอย่างรวดเร็วสู่คณะกรรมการชุมชนในเกือบ 74,000 หมู่บ้านและอีก 4,500 ชุมชนเมือง (รวมทั้งชุมชนทหาร) ในประเทศไทย กองทุนฯ นี้ถูกออกแบบเพื่อต้องการช่วยกระตุ้นธุรกิจระดับครัวเรือนนอกภาคการเกษตร จำนวนเงินที่อัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในขั้นแรกมียอด 78,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.5 ของจีดีพีของประเทศ ทำให้โครงการนี้เป็นโครงการด้านการเงินระดับฐานรากที่ใหญ่ที่สุดในโลกจนทุกวันนี้ นับแต่เริ่มดำเนินการถึงเดือนพฤษภาคม 2548 คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ปล่อยสินเชื่อออกไปรวม 259,000 ล้านบาท มีขนาดสินเชื่อเฉลี่ยที่ 15,000 บาท และได้ส่งเงินให้ลูกค้าของกองทุนฯ ผ่าน ธกส. และธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นแกนหลักด้านการเงินระดับฐานรากของรัฐบาล

รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ตามเกณฑ์วัดต่างๆ ทั้งด้านความมีประสิทธิภาพและปัจจัยด้าน “สังคม” กองทุนหมู่บ้านฯ ที่ได้รับการจัดชั้นระดับ AAA ในแต่ละปีจะได้รับโบนัสเป็นเงิน 100,000 บาท เพิ่มให้กับเงินทุนหมุนเวียนของกองทุนหมู่บ้านฯ นั้นๆ นอกจากนี้กองทุนหมู่บ้านฯ แต่ละแห่งยังสามารถกู้เงินเพิ่มได้อีกถึง 1 ล้านบาทจาก ธกส. หรือธนาคารออมสิน โดยขนาดของเงินกู้เพิ่มเติมที่อนุมัติจะขึ้นกับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของแต่ละธนาคาร กองทุนหมู่บ้านฯ บางแห่งที่มีควา

เข้มแข็งในระดับหนึ่ง ได้พยายามยกระดับตัวเอง เป็นธนาคารชนบท (rural banks) ซึ่งจะสามารถเพิ่ม ประสิทธิภาพจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่าง หมู่บ้านได้

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้ขอสินเชื่อจาก กองทุนหมู่บ้านฯ มีทั้งคนยากจนนอกภาค การเกษตรและเกษตรกร โดยมีสัดส่วนไม่แน่นอน แตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้าน สินเชื่อที่กู้ยืมไปใน ปี 2547 โดยเฉลี่ยมีความเกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้น ของรายได้ร้อยละ 1.9 และการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย ร้อยละ 3.3 ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์ถาวร ในครอบครัวร้อยละ 5 ตัวเลขเหล่านี้โดยรวมแล้ว สอดคล้องกับผลการวิจัยที่ใช้แบบจำลอง instrumental variables (โดยใช้ค่าผกผันของขนาด หมู่บ้านเป็น identifying instrument) ซึ่งตัวเลขที่ได้ น้อยกว่าเพียงเล็กน้อย (ต่างกันเพียงเศษเสี้ยว) เท่านั้น คราวเรือนที่มีการกู้ยืมเงินจากทั้งกองทุน หมู่บ้านฯ และ ธกส. ได้รับประโยชน์มากกว่าอย่างมี นัยสำคัญ ในแง่ของรายได้ที่สูงกว่าครัวเรือนที่กู้ยืม จากแหล่งใดแหล่งหนึ่งเพียงแหล่งเดียว หรือไม่ได้กู้ จากทั้งสองแหล่งนี้เลย

ผลการศึกษาวิจัยหลายชิ้น¹¹ ชี้ว่ากองทุน หมู่บ้านฯ มีผลกระทบระดับปานกลางต่อรายจ่าย และรายได้ครัวเรือน โดยทำให้ยอดสินเชื่อระยะสั้น ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และการเติบโตของรายได้ เพิ่มขึ้น แต่ทำให้การเติบโตของสินทรัพย์ลดลง

¹¹ Kaboski, Joseph P. and Robert M. Townsend, 2009; Menkhoff, Lukas and Ornsiri Rungruxsivorn, 2009; Jirawan Boonperm, Jonathan Haughton, Shahidur R. Khandker, 2007; บวรพรรณ อึ้งกุล และ วรธรรม ชาญด้วยวิทย์, 2550.

ส่วนใหญ่แล้วผลกระทบจากการกู้ยืมเงินกองทุน หมู่บ้านฯ จะเกิดกับกลุ่มประชากรระดับรายได้ต่ำที่สุด โดยวัดจากค่าใช้จ่ายต่อประชากร หรือกลุ่มผู้กู้ ที่โดยปกติจะเป็นลูกค้าของบริการเงินกู้นอกระบบ ผลการวิจัยเหล่านี้ยังสะท้อนด้วยว่ากองทุนหมู่บ้านฯ ช่วยลดการขาดแคลนสินเชื่อ และเพิ่มการใช้จ่ายขึ้น ร้อยละ 5.2 จึงถือได้ว่าโครงการนี้สามารถช่วยเหลือ คนยากจนได้ (pro-poor) กองทุนหมู่บ้านฯ ได้เพิ่ม การลงทุนด้านการเกษตร และเพิ่มรายได้จากธุรกิจ โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว ตลอดจนเพิ่มรายได้จากการจ้างงาน แต่อย่างไรก็ ตาม โดยภาพรวมแล้ว โครงการสินเชื่อรายย่อยนี้ได้ ทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในหมู่บ้านเพิ่ม สูงขึ้น แทนที่จะเป็นการใช้สินเชื่อเพื่อกิจกรรมที่ สร้างรายได้เป็นหลัก

2.2.3 กลุ่มออมทรัพย์อิสระที่พึ่งพาตัวเองและไม่ เป็นทางการ

ก. สถาบันการเงินระดับฐานรากขององค์กร พัฒนาเอกชน

การหาข้อมูลเพื่อให้ได้ภาพรวมของเอ็มเอฟไอ ที่ดำเนินงานโดยเอ็นจีโอในประเทศไทยทำได้ ค่อนข้างยาก เนื่องจากเอ็นจีโอในประเทศไทยส่วนใหญ่จะดำเนินงานภายใต้รูปแบบมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งกฎหมายได้จำกัดขอบเขตการทำกิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านการเงิน ดังนั้น องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงอาจไม่ยอมรับอย่างออก หน้าออกตาว่ามีการดำเนินโครงการด้านการเงิน ระดับฐานรากอยู่ หรือองค์กรเหล่านี้อาจเพียงให้การ สนับสนุนทั้งด้านการเงิน (ให้เงินทุนที่เป็นลักษณะ

เงินช่วยเหลือให้เปล่า) และความรู้ (วิธีดำเนินงาน และการบริหารจัดการ) กับชาวบ้านในการจัดตั้ง กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารหมู่บ้านของชุมชนขึ้นเอง หรือบางองค์กรจะดำเนินงานผ่านสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่แล้ว และสาเหตุที่องค์กรเหล่านี้ยังสามารถดำเนินกิจกรรมหรือให้บริการด้านการเงินระดับฐานรากได้อยู่ ก็เพราะขาดการกำกับดูแลอย่างทั่วถึงและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังโดยผู้มีอำนาจของภาครัฐ

ปัจจุบันมีเอ็นจีโอเพียงไม่กี่แห่ง (น้อยกว่า 30 แห่ง) ที่ทราบว่ามีการดำเนินโครงการด้านการเงินระดับฐานราก องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรเผยแพร่ศาสนา (มิชชันนารี) หรือเอ็นจีโอระหว่างประเทศ มีเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่เป็นเอ็นจีโอไทย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านนี้ได้คล่องตัวมากขึ้น เอ็นจีโอที่มุ่งเน้นกิจกรรมด้านการเงินระดับฐานรากบางแห่งได้จดทะเบียนหรืออยู่ระหว่างดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัท หรือธุรกิจนินเบ็งค์ เช่น บริษัท พัฒนาธุรกิจขนาดย่อม จำกัด (SED) และมูลนิธิกองทุนสร้างสรรค์ชีวิต (Common Interest Foundation) เป็นต้น

ตามปกติ โครงการด้านการเงินระดับฐานรากของเอ็นจีโอมักจะมีขนาดเล็ก และมีวัตถุประสงค์ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาอย่างชัดเจน หรือเป็นวัตถุประสงค์หลักของโครงการ เป้าหมายของหน่วยงานเหล่านี้คือ เพื่อยกระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลความเจริญ และไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ เช่น บริษัทพัฒนาธุรกิจขนาดย่อม ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดสุรินทร์ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ

ประเทศไทย และให้บริการคนยากจนในภูมิภาคนี้ หรือมูลนิธิกองทุนสร้างสรรค์ชีวิต ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ทางภาคเหนือ ซึ่งจะเน้นลูกค้ากลุ่มผู้หญิง รวมถึงชาวเขาชนกลุ่มน้อยในเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง หรือสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน ที่ถึงแม้จะมีโครงการกระจายอยู่ทั่วประเทศ แต่ก็เน้นชุมชนยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือมากกว่า เป็นต้น เอ็มเอฟไอของเอ็นจีโอเหล่านี้มักมีรูปแบบและวิธีดำเนินงานที่สร้างสรรค์มากกว่าเอ็มเอฟไอทั่วไป ซึ่งบ่อยครั้งสร้างผลกระทบด้านการพัฒนา มากกว่าเอ็มเอฟไอในระบบและกึ่งในระบบทั้งหลาย (ดูกรณีตัวอย่างที่ 1) โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กและทำงานเฉพาะพื้นที่

เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงานของเอ็นจีโอเหล่านี้ชัดเจนขึ้น ข้อมูลปัจจุบันที่สามารถรวบรวมได้จากเอ็นจีโอสิบแห่งที่ยินดีให้ข้อมูลโครงการด้านการเงินระดับฐานรากของตน¹² เปิดเผยว่าเอ็นจีโอเหล่านี้มีลูกค้าที่เป็นสมาชิกรวม 52,000 คน มียอดเงินฝากรวม 62.4 ล้านบาท และสินเชื่อคงค้างรวม 243 ล้านบาท โดยที่ยอดสินเชื่อคงค้างเกือบร้อยละ 80 เป็นของมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (The World Vision Foundation) ซึ่งมีลูกค้าสินเชื่อรวม 31,000 ราย และมียอดสินเชื่อคงค้าง 190 ล้านบาท (แต่ไม่มีบริการด้านเงินฝาก)

ข. กลุ่มออมทรัพย์ที่พึ่งพาตัวเอง

กลุ่มออมทรัพย์ระดับรากหญ้าที่พึ่งพาตัวเองในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นเมื่อปี 2508 โดยเกิดจากความ

¹² ข้อมูลทั้งหมดได้จากการรวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิกองทุนสร้างสรรค์ชีวิตสำหรับรายงานฉบับนี้

ร่วมมือของสมาชิกและผู้นำชุมชน สืบเนื่องจากการขาดโอกาสและช่องทางเข้าถึงบริการด้านการเงิน กลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตัวเองเหล่านี้ส่วนใหญ่มักมีขนาดเล็ก ดำเนินงานจำกัดอยู่ภายในท้องถิ่น ให้บริการเฉพาะด้านเงินฝากและสินเชื่อเท่านั้น และตรวจสอบควบคุมกันเองโดยสมาชิก ผลการศึกษาวิจัย¹³ ชี้ว่า เมื่อต้นปี 2548 มีกลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตัวเองมากกว่า 48,770 กลุ่มทั่วประเทศไทย (เพิ่มขึ้นจาก 39,003 กลุ่มในปี 2545) มีสมาชิกรวมราว 10 ล้านคน (เพิ่มขึ้นจาก 4.6 ล้านคนในปี 2545) และมียอดเงินฝากรวมราว 13,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 10,000 ล้านบาทในปี 2545 ตามรายงานคุณภาพชีวิตคนชนบทไทยจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2550 ของกรมพัฒนาชุมชน แสดงว่าครัวเรือนในชนบททั่วประเทศจำนวน 7,926,620 ครัวเรือน ต่างเป็นสมาชิกของกลุ่มเหล่านี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม และ 2.3 ล้านครัวเรือนหรือร้อยละ 28.73 กู้เงินจากกลุ่มเหล่านี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม

กลุ่มออมทรัพย์พึ่งพาตัวเองเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการให้สินเชื่อในลักษณะธนาคารหมู่บ้านหรือสินเชื่อแบบกลุ่มสมาชิก ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการพิสูจน์แล้วว่าประสบความสำเร็จมากที่สุดสำหรับประเทศไทย โดยมีกลยุทธ์ในการระดมและโยกย้ายทุนที่หลากหลาย กลุ่มเหล่านี้หลายแห่งเริ่มต้นจากการเป็นโครงการพัฒนาชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากเอ็นจีโอ หรือหน่วยงานด้านการพัฒนาของภาครัฐในท้องถิ่น หรือจากพระนักพัฒนา (ดูกรณีตัวอย่างที่ 2 และ 3)

เนื่องจากร้อยละ 95 ของประชากรในประเทศไทยนับถือศาสนาพุทธ ชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะในชนบทจึงมักเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดกับวัด ดังนั้น จึงมีกลุ่มที่จะออมทรัพย์พึ่งพาตัวเองที่ประสบความสำเร็จ และมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่ริเริ่มโดยพระนักพัฒนา อยู่ทั่วประเทศไทย กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้หลายแห่งได้กลายเป็นต้นแบบของการเงินระดับฐานรากทั้งในและต่างประเทศ ในด้านของกลยุทธ์ที่เป็นนวัตกรรมในการจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์สูงสุดของชุมชน (ดูกรณีตัวอย่างที่ 4)

นอกจากการให้บริการด้านเงินฝากและสินเชื่อ กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ยังได้ใช้เงินจากผลกำไรส่วนเกินเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการต่างๆ ที่ครอบคลุมด้านสุขภาพ การศึกษา การงานอาชีพ และให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ เด็กกำพร้า คนพิการ ตลอดจนศิลปินพื้นบ้าน กองทุนเพื่อการรักษาพยาบาลของกลุ่มออมทรัพย์บางกลุ่ม สามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการผ่าตัดเปลี่ยนหลอดเลือดหัวใจ (by-pass) ให้กับสมาชิกได้อย่างสบายๆ เมื่อต้นทศวรรษนี้มีกลุ่มออมทรัพย์รากหญ้าพึ่งพาตัวเองหลายแห่งได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายต่างๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำกิจกรรม ซึ่งรวมถึงการก่อตั้งและดำเนินงานสถานบริการสวัสดิการด้านต่างๆ การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายได้ช่วยเพิ่มช่องทางการใช้ทรัพยากรที่มาจากภายในท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์กับชุมชนมากขึ้น กลุ่มออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็งบางกลุ่มได้ยกระดับตัวเองขึ้นเป็นธนาคารชุมชน ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารออมสินหรือธนาคารอื่น

โดยทั่วไป ปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์ที่เข้มแข็งส่วนใหญ่ก็คือ การมีผู้นำที่โดดเด่น

¹³ Paiboon Wattanasiritham, 2003.

กรณีตัวอย่างที่ 1: โครงการสินเชื่อรายย่อยและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนสัญชาติไทยที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ได้ริเริ่มโครงการด้านการเงินฐานรากที่นับเป็นนวัตกรรมของการบริการในสาขานี้ ซึ่งได้เชื่อมโยงการให้สินเชื่อเข้ากับกิจกรรมการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำโครงการปลูกป่ามาผูกโยงกับการระดมทุนเพื่อโครงการธนาคารหมู่บ้าน ชุมชนแต่ละแห่งสามารถหาเงินทุนเพื่อมาจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านด้วยการปลูกต้นไม้ โดยที่ชุมชนจะได้รับเงินจำนวนหนึ่งสำหรับต้นไม้แต่ละต้นที่สมาชิกของชุมชนได้ปลูก เงินที่ได้รับจะสะสมไว้ในกองทุนเพื่อใช้สำหรับธนาคารหมู่บ้าน เมื่อกองทุนมีเงินสะสมมากพอ ธนาคารหมู่บ้านของชุมชนก็สามารถเปิดให้บริการด้านสินเชื่อได้ ธนาคารหมู่บ้านแต่ละแห่งจะบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการชายและหญิงจำนวนเท่าๆ กัน ชาวบ้านที่ต้องการขอสินเชื่อจากธนาคารหมู่บ้านนี้ จะต้องเป็นสมาชิกโดยการซื้อหุ้นธนาคารฯ จำนวนหนึ่ง พร้อมกับเปิดบัญชีออมทรัพย์กับธนาคารฯ ธนาคารฯ ให้ดอกเบี้ยเงินฝากอัตราร้อยละ 6 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หลายแห่ง

ธนาคารหมู่บ้านของโครงการฯ จะให้บริการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการเริ่มต้นธุรกิจกับทั้งบุคคลและกลุ่ม ทุกปีโครงการฯ จะเข้ามาตรวจสอบสภาพต้นไม้ที่ปลูกไว้ สำหรับต้นไม้ทุกต้นที่เติบโตแข็งแรงดี ชุมชนจะได้รับเงินโบนัสเพิ่มสำหรับกองทุน และจะมีการหักเงินสำหรับต้นไม้แต่ละต้นที่ตายไประหว่างปี ครึ่งหนึ่งของกำไรจากการดำเนินงานของธนาคารหมู่บ้านถูกใช้ไปในกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชุมชนลักษณะต่างๆ ดังนั้น โครงการฯ นี้จึงเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการอนุรักษ์ป่าไม้ และการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เสื่อมโทรมทั้งหลาย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนพื้นที่ว่างเปล่าให้เป็นผืนป่าที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ ทำให้ไม่ต้องไปบุกรุกทำลายป่าไม้ที่มีอยู่ ในส่วนของธนาคารหมู่บ้าน ก็ได้รับความนิยมเป็นอย่างดี มีอัตราการชำระคืนสินเชื่อที่สูง พร้อมกับอัตราการลงทุนของสมาชิกชุมชนที่เพิ่มขึ้น

ที่มา: เว็บไซต์สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน www.pda.or.th/eng/micro_credit.asp

กรณีตัวอย่างที่ 2: ธนาคารหมู่บ้าน-บ้านม่วงคำ

บ้านม่วงคำเป็นหมู่บ้านเกษตรกรรมในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ทางภาคเหนือของประเทศไทย คนส่วนใหญ่ในพื้นที่บริเวณนี้มีอาชีพปลูกข้าว ถั่ว และมันฝรั่ง เมื่อเดือนมิถุนายน 2551 ชาวบ้านผู้หญิงจำนวน 44 คนได้รวมตัวกันเพื่อตั้งธนาคารหมู่บ้านขึ้น สมาชิกของกลุ่มจะมาประชุมร่วมกันทุกเดือน และมีการเก็บรวบรวมเงินฝากอย่างต่ำคนละ 50 บาท เพื่อฝากในบัญชีออมทรัพย์ที่แต่ละคนได้เปิดไว้กับธนาคารหมู่บ้านแห่งนี้ หลายเดือนหลังจากการก่อตั้ง ธนาคารฯ ก็เริ่มนำเงินออมของกลุ่มมาให้สมาชิกกู้เพื่อเป็นทุนสำหรับกิจกรรมที่สร้างรายได้ต่างๆ ธนาคารฯ กำหนดอัตรดอกเบี้ยสินเชื่อที่ร้อยละ 3 ต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าอัตรดอกเบี้ยของผู้ให้บริการเงินกู้นอกระบบในหมู่บ้านที่คิดอัตรดอกเบี้ยถึงร้อยละ 10-20 ต่อเดือน

ภายในเวลาหนึ่งปี ธนาคารหมู่บ้านแห่งนี้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นมากกว่า 55 คน และมีความมั่นคงพอที่จะไปกู้เงินเพิ่มจากแหล่งทุนภายนอกเพื่อมาใช้เป็นเงินให้สินเชื่อกับสมาชิกตามความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น ในเดือนมิถุนายน 2552 ธนาคารหมู่บ้านฯ ได้ให้สินเชื่อกับสมาชิกเป็นยอดรวมเกือบ 300,000 บาทสำหรับทุกรอบ 6 เดือน และมีรายได้พอสมควรจากสินเชื่อเหล่านี้ ในช่วงปีแรกที่ธนาคารหมู่บ้านแห่งนี้เปิดดำเนินงาน สมาชิกได้รับผลตอบแทนก้อนโตจากเงินฝากของพวกเขา โดยเฉลี่ย สมาชิกสามารถออมเงินได้ 650 บาทในปีแรก และได้รับดอกเบี้ยราว 460 บาทจากเงินฝากก้อนนี้

เป้าหมายของธนาคารหมู่บ้านแห่งนี้คือ สามารถเก็บรวบรวมเงินฝากของชาวบ้านได้มากเพียงพอ เพื่อจะได้ไม่ต้องไปกู้เงินจากแหล่งทุนภายนอกมาตอบสนองความต้องการสินเชื่อของชาวบ้านในหมู่บ้าน ปัจจุบัน กลุ่มชาวบ้านกลุ่มนี้สามารถบันทึกรายการด้านการเงินต่างๆ และจัดทำบัญชีได้เองโดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอกอีกต่อไป คาดว่าภายในอีก 5 ปี บ้านม่วงคำจะสามารถพึ่งพาตัวเองได้ในเรื่องบริการด้านการเงิน โดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือจากหน่วยงานภายนอกอื่นๆ อีกต่อไป

ที่มา: มูลนิธิกองทุนสร้างสรรค์ชีวิต ประเทศไทย 2552

กรณีตัวอย่างที่ 3: ผลกระทบต่อผู้หญิง

หน่อเอ๊ะเป็นชาวปากะยอ (ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง) และเคยมีปัญหาการเข้าถึงบริการด้านการเงิน ทั้งธนาคารและโครงการของภาครัฐ หรือแม้แต่ผู้ให้บริการเงินกู้นอกระบบ ต่างไม่ยอมให้สินเชื่อกับเธอ เพราะข้อจำกัดในโอกาสทางเศรษฐกิจของเธอ หน่อเอ๊ะทำงานเป็นลูกจ้างขายแรงงานรายวันในไร่ของเกษตรกรชาวไทย แต่ด้วยเงินฝากเดือนละ 50 บาทที่เธอเริ่มออมหลังจากเข้าร่วมเป็นสมาชิกธนาคารหมู่บ้านในหมู่บ้านของเธอเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552 ทำให้เธอมีสิทธิขอรับสินเชื่อจากธนาคารหมู่บ้าน และเธอได้นำเงินสินเชื่อที่ได้มาไปซื้อลูกวัว ซึ่งเธอหวังว่าจะสามารถทำกำไรจากการขายวัวตัวนี้ เมื่อเธอได้เลี้ยงมันจนอ้วนถ้วนสมบูรณ์ดีแล้ว

ยุชินทร์ มีอาชีพเป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าวและลำไย เธอได้เริ่มออมเงินเดือนละ 50 บาทตั้งแต่เดือนเมษายน 2551 กับธนาคารหมู่บ้านในหมู่บ้านของเธอ โดยปกติ ยุชินทร์จะซื้อเชื้อเมล็ดพันธุ์และปุ๋ยจากร้านค้าในชุมชนด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อเดือน และเธอยังต้องขายผลผลิตทั้งข้าวและลำไยของเธอให้กับร้านค้าแห่งนี้ด้วย ดังนั้น เมื่อเธอสามารถขอรับสินเชื่อจากธนาคารหมู่บ้านได้ เธอจึงนำเงินสินเชื่อไปซื้อเมล็ดพันธุ์และปุ๋ยเป็นเงินสด ซึ่งทำให้เธอไม่เพียงสามารถลดค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยลงได้เท่านั้น แต่เธอยังได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยเงินฝากอีกร้อยละ 36 จากเงินออมของเธอในช่วงปีแรกอีกด้วย เธอตั้งใจจะออมเงินต่อไปเพื่อจะได้มีสิทธิขอรับสินเชื่อก้อนใหญ่ขึ้นในอนาคต

มัทรี มีร้านขายของเก่าอยู่ในตลาดของชุมชนที่เธออาศัยอยู่ ปกติเธอจะกู้เงินจากผู้ให้บริการเงินกู้นอกระบบเพื่อไปซื้อสินค้าลืดยกจากตลาดที่ใหญ่กว่าเพื่อมาขาย ผู้ให้บริการเงินกู้นอกระบบคิดดอกเบี้ยเงินกู้กับเธอในอัตราร้อยละ 20 ต่อเดือน เมื่อเดือนเมษายน 2552 มัทรีตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกธนาคารหมู่บ้านในหมู่บ้านของเธอ และเริ่มออมเงินเดือนละ 30 บาท ปัจจุบันเธอมีสิทธิขอสินเชื่อได้ถึง 5,000 บาทที่อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยที่ลดลงนี้จะสามารถช่วยเพิ่มกำไรให้เธอได้ไม่น้อย

ที่มา: มูลนิธิกองทุนสร้างสรรค์ชีวิต ประเทศไทย, 2009

กรณีตัวอย่างที่ 4: กลุ่มออมทรัพย์จังหวัดตราด

กลุ่มออมทรัพย์ของจังหวัดตราดเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี 2533 โดยพระนักพัฒนาในพื้นที่ จากจุดเริ่มต้นที่มีกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เพียง 2 กลุ่ม และได้เติบโตขึ้นเรื่อยๆ จนมีสมาชิกเพิ่มเป็น 157 กลุ่มเมื่อสิ้นปี 2545 หลังผ่านไปกว่าสิบปี ซึ่งเท่ากับมีกลุ่มออมทรัพย์ในทุกหมู่บ้านทั่วทั้งจังหวัดตราด และ ณ สิ้นปี 2545 กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้มีสมาชิกรวม 47,197 คน มีเงินออมรวมทั้งสิ้น 145 ล้านบาท และเงินกองทุนสวัสดิการด้านต่างๆ รวม 29 ล้านบาท

นอกเหนือจากกองทุนสวัสดิการด้านต่างๆ ของชุมชนแล้ว กลุ่มออมทรัพย์จังหวัดตราดเหล่านี้ยังได้ขยายกิจกรรมให้ครอบคลุมบริการด้านอื่นๆ อีก ซึ่งรวมถึง:

- การสนับสนุนการอนุรักษ์และปกป้องป่าชายเลนที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย รวมทั้งทรัพยากรทางทะเลอื่นๆ อีกจำนวนมาก
- การส่งเสริมการใช้ปุ๋ยชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการผลิตด้านการเกษตร รวมทั้งเพื่อลดปัญหาสุขภาพของเกษตรกรผู้ผลิตและเพิ่มคุณภาพของผลผลิตการเกษตร
- รวมตัวกันเพื่อการต่อรอง และจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อซื้อและขายสินค้าและบริการที่จำเป็นต่างๆ เช่น ข้าว กากน้ำตาล (เพื่อใช้ในการผลิตน้ำหมักชีวภาพ) ก๊าซหุงต้ม น้ำมันเครื่อง และ ประกันสำหรับรถจักรยานยนต์ ฯลฯ เป็นต้น
- โครงการอบรมต่างๆ ทั้งด้านอาชีพและการพัฒนา
- การพัฒนาด้านจิตใจและจิตวิญญาณ ด้วยโครงการศึกษาปฏิบัติธรรมและการเจริญสติที่จัดอบรมเป็นการเฉพาะ และเป็นส่วนหนึ่งของการประชุมประจำเดือน ซึ่งเป็นเวลาที่มีการเก็บรวบรวมเงินฝากและเงินชำระคืนสินเชื่อ รวมทั้งการจ่ายเงินสินเชื่อก้อนใหม่ให้กับสมาชิก

ที่มา: Paiboon Wattanasiritham, 2003.

เด่นและมีบุคลิกที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว กลุ่ม ออมทรัพย์เหล่านี้จึงสามารถล้มหรืออ่อนแอได้ โดยง่ายหากมีการเปลี่ยนตัวผู้นำที่มีความสามารถ เพียงคนเดียว และในหลายกรณีก็ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะหาคนมารับช่วงต่อที่มีความสามารถและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกชุมชน ปัญหาลักษณะนี้นับเป็นข้อกังวลและยังไม่มีทางออกสำหรับกลุ่มออมทรัพย์ที่เข้มแข็งหลายกลุ่ม จึงเป็นความหวังว่า การดำเนินงานที่มีมาตรฐานและการบริหารจัดการที่เป็นระบบ จะสามารถช่วยลดการพึ่งพาผู้นำเพียงคนเดียวลงได้

ค. บริการด้านการเงินนอกระบบ

ยังมีแหล่งบริการด้านการเงินระดับฐานรากนอกระบบอีกหลายรูปแบบในประเทศไทย รวมถึงกลุ่มแชร์¹⁴ ซึ่งมีอยู่ในเกือบทุกกลุ่มสังคมและองค์กรทั่วประเทศไทย หรือเงินกู้จากร้านทองหรือร้านค้าในตลาดที่ดำเนินงานเหมือนโรงรับจำนำนอกระบบ ตลอดจนผู้ปล่อยเงินกู้อิสระทั้งหลาย แหล่งเงินกู้นอกระบบบางแห่งอาจมีการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 2 ต่อวัน และรายใหญ่ๆ อาจมีเงินหมุนเวียนสูงถึง 200 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม การขยายฐานบริการด้านการเงินระดับฐานรากของเอ็มเอฟไอในระบบและกึ่งในระบบสามารถเข้ามาแทนที่และลดระดับการพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ ซึ่งเป็นแหล่งสินเชื่อหลักในชนบทได้ในระดับหนึ่ง การวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ระบุว่า สัดส่วนของสินเชื่อนอกระบบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ลดลงจากร้อยละ 56 ในปี 2528 เป็นร้อยละ 40 ในปี 2538 และมีงานวิจัยอีกหลายชิ้นในช่วงต้นทศวรรษนี้ ที่ยืนยันการลดการพึ่งพาเงินกู้นอกระบบหลังจากเริ่มมีการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ ในปี 2544 งานวิจัยของ ธปท. และ สกช. ในปี 2549 พบว่าสัดส่วนของเงินกู้นอกระบบได้ลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 9 ของตลาดสินเชื่อรวม แต่กระนั้นก็ตาม งานวิจัยเมื่อเร็วๆ นี้ โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์และศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ระบุว่า การกู้จากแหล่งนอกระบบได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 20 ในช่วงต้นปี 2552 งานวิจัยชิ้นนี้ยังระบุว่า หนี้นอกระบบในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในปี 2553

¹⁴ ดูข้อมูลเพิ่มเติม Thailand's share game at <http://www.gdrc.org/icm/sher.html>

3. อุปสรรคและโอกาสในอนาคต

ปัจจุบัน ยังมีอุปสรรคในการดำเนินงานบางประเด็นสำหรับเอ็มเอฟไอในประเทศไทย แต่ก็มี ความหวังว่าแผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากที่ จะมีการประกาศใช้ จะสามารถช่วยลดปัญหาเหล่านี้ ได้ในหลายประเด็น และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ รายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้มากขึ้น โดยประเด็น ที่เป็นอุปสรรคสำคัญมีดังต่อไปนี้

ก. สินเชื่อดอกเบียดำที่ได้รับการสนับสนุน จากภาครัฐ

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงสินเชื่อ ดอกเบียดำของภาครัฐในหมู่นักยักจนยังคงเป็น ปัญหาในประเทศไทย แต่ลักษณะของปัญหาจะ แตกต่างจากในประเทศอื่นๆ ปัญหาหลักในประเทศไทยคือ การขยายตัวที่มากเกินไปของสินเชื่อที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ ซึ่งมีให้ในหลายรูปแบบ และ ผ่านหลากหลายช่องทาง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีการ ใช้เงินจากสินเชื่อเหล่านี้ไปกับทรัพย์สิน สิ่งของ เครื่องใช้ และ/หรือ กิจกรรม ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เป็นผลให้ผู้รับสินเชื่อไม่สามารถจ่ายชำระคืนหนี้สิน ทั้งหมดได้ หรือตกอยู่ในสภาพหนี้ล้นตัว วิธีการ แก้ปัญหาของลูกค้ายักจนเหล่านี้ก็คือ ไปหากู้เงิน จากแหล่งใหม่ในวงเงินที่สูงขึ้น และส่วนใหญ่ก็เป็น การกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากขึ้น จากแหล่งเงินกู้ นอกกระบบ เพื่อมาจ่ายชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ของสินเชื่อที่ได้มาก่อนหน้านั้น พฤติกรรมหนี้สร้าง หนี้ลักษณะนี้ทำให้เกิดหนี้ทับถมท่วมตัวหนักมาก ขึ้น และดำเนินไปเป็นวงวนที่เรื้อรังต่อเนื่องไม่รู้จบ

ปัญหาดังกล่าวได้ถูกซ้ำเติมด้วยนโยบายแนว ประชาานิยมของรัฐบาล ที่ไม่เพียงแต่อัดฉีดสินเชื่อ

ดอกเบียดำที่รัฐให้การสนับสนุนสำหรับคนยากจน เข้าสู่ระบบเพิ่มขึ้น รัฐบาลยังได้เสนอมาตรการเพื่อ ช่วยแก้ปัญหาหนี้สินท่วมตัวของคนยากจนด้วย โครงการปรับโครงสร้างหนี้ โครงการพักชำระหนี้ และโครงการยกหนี้ให้คนยากจน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีใน หมู่นักการเงินระดับฐานรากว่า มาตรการเหล่านี้เป็น เครื่องมือที่มีความละเอียดอ่อนสูงในการนำมาใช้ และต้องใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างมากเป็นพิเศษ ในภาคการเงินระดับฐานราก เพราะจะเป็นการส่ง สัญญาณให้ลูกค้ายักจนเชื่อกลุ่มนี้เข้าใจผิด คิดว่าการ ผิดนัดชำระหนี้สินเชื่อ หรือกระทั่งผิดสัญญาสินเชื่อ ไม่ยอมชำระหนี้เลย เป็นการกระทำที่ยอมรับได้

จากมุมมองของผู้ที่อยู่ในวงการด้านการเงิน ระดับฐานราก การกระทำเหล่านี้ของรัฐบาลไทยถือเป็นความไม่ยุติธรรมกับผู้ประกอบด้านการเงิน ระดับฐานรากรายอื่นๆ ในประเทศไทย และไม่ได้ ช่วยส่งเสริมให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดผู้ประกอบการ รายใหม่เข้าสู่ตลาดส่วนนี้ของประเทศ อีกทั้งยังเป็น การขัดขวางการเติบโตของภาคการเงินระดับฐาน รากในประเทศไทยอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทย จึงควรพิจารณาถึงผลกระทบภาพกว้างของนโยบาย ลักษณะนี้ ซึ่งสามารถสร้างผลเสียให้กับทั้งผู้รับ สินเชื่อที่เป็นคนยากจนเอง และกับภาคการเงิน ระดับฐานรากโดยรวมด้วย

ข. อัตราดอกเบี้ยที่เสี่ยงตัวเองได้

อัตราดอกเบี้ยที่เอ็มเอฟไอกึ่งในระบบใน ประเทศไทยส่วนใหญ่เรียกเก็บจากลูกค้ายักจน มีความ แตกต่างกันค่อนข้างมาก อยู่ในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 24 ต่อปี ทั้งนี้ ถึงแม้ ธปท. จะได้ยกเลิก

กำหนดเพดานดอกเบี้ยทุกประเภทสำหรับสถาบันการเงินในระบบเมื่อปี 2535 แต่ยังคงกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับธุรกิจเงินแบงก์และสินเชื่อส่วนบุคคลไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี โดยเมื่อรวมค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แล้วห้ามเกินร้อยละ 28 ต่อปี หากดูบริการบัตรเครดิตเป็นตัวอย่าง ธนาคารพาณิชย์มักจะคิดดอกเบี้ยค่าปรับเพิ่มหากลูกค้าชำระหนี้ช้ากว่ากำหนด ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยรวมที่เรียกเก็บเพิ่มขึ้นถึงระดับเพดานของสินเชื่อบุคคลด้วยเหตุนี้ จึงเป็นไปได้ว่าประเทศไทยอาจเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศ หากไม่ใช่เพียงประเทศเดียวในโลกที่อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อของเอ็มเอฟไอต่ำกว่าอัตราของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

เนื่องจากในตลาดมีการแข่งขันสูงจากสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำที่สนับสนุนโดยภาครัฐ จึงทำให้เป็นการยากสำหรับเอ็มเอฟไอที่รัฐไม่ได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่จะเพิ่มอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อให้สูงถึงระดับที่พอจะเลี้ยงตัวเองได้ ดังนั้น เอ็มเอฟไอต่างๆ จึงหวังว่ากฎข้อบังคับใหม่ที่เกิดจากแผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากที่จะประกาศใช้ในเร็ววันนี้ จะช่วยเปิดตลาดภาคการเงินฐานรากของประเทศ โดยที่ภาครัฐจะเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่กำกับดูแลตามที่ควรเป็นมากขึ้น และทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการแข่งขันด้วยกลไกของตลาด เพื่อดึงดูดนักลงทุนและผู้ประกอบการใหม่เข้าสู่ตลาดการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยมากขึ้น

ค. ข้อมูลที่เชื่อถือได้

ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสเข้าถึงข้อมูลนับเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของภาคการเงินระดับฐานรากทั่วโลก เป็นเรื่องปกติที่ผู้กู้จะพยายามหาเงินกู้จากหลากหลายแหล่ง แต่การขาดข้อมูลที่

เหมาะสมเพียงพอด้านตลาดและประวัติสินเชื่อของลูกค้าในธุรกิจการเงินระดับฐานราก ทำให้เป็นการยากที่เอ็มเอฟไอจะทราบว่า ผู้ที่มาขอสินเชื่อแต่ละรายมีสินเชื่อค้างอยู่กับผู้ให้บริการรายอื่นหรือไม่ หรือลูกค้ารายนั้นถูกขึ้นบัญชีดำเพราะมีประวัติการชำระหนี้ที่ไม่ดีหรือเคยผิดสัญญาสินเชื่อมาก่อนหรือไม่

แต่ทั้งนี้ ก็อาจยังพอมีความหวังอยู่บ้างในประเด็นนี้ เพราะ ธปท. กำลังพิจารณาการจัดตั้งหน่วยงานข้อมูลเครดิตสำหรับการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งภายใต้แผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากที่จะมีการประกาศใช้ โดยจะให้เชื่อมโยงกับบริษัทข้อมูลเครดิตที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งหน่วยงานข้อมูลเครดิตของการเงินระดับฐานรากขึ้นมาใหม่จริง ก็ยังต้องใช้เวลากว่าหลายปีกว่าที่จะเริ่มเปิดดำเนินการให้บริการได้อย่างเต็มที่

ง. การทุจริต

ถึงแม้ปัญหาการทุจริตจะเป็นเรื่องที่ต้องกังวลในหมู่เอ็มเอฟไอ และไม่สามารถกำจัดให้หมดไปได้อย่างเด็ดขาดก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่สามารถป้องกันให้เกิดน้อยลงได้ ไม่ใช่เรื่องใหม่ในหมู่เอ็มเอฟไอในประเทศไทย ทั้งกึ่งในระบบและฟุ้งตนเอง ที่จะได้ยินข่าวผู้จัดการหนีหายไปพร้อมกับเงินก้อนโตที่เป็นเงินทุนประกอบการขององค์กร มีงานวิจัยหลายชิ้นที่เน้นศึกษาผลกระทบด้านการพัฒนา ที่พบว่าลูกค้าส่วนใหญ่ของเอ็มเอฟไอในระบบและกึ่งในระบบเป็นกลุ่มที่มีฐานะค่อนข้างดีในชุมชน และก็ไม่ใช่ว่าเรื่องแปลกที่จะพบว่ากลุ่มคนที่มีฐานะค่อนข้างดีในชุมชนเหล่านี้ มีตำแหน่งเป็นผู้นำของชุมชน หรือเป็นกรรมการในโครงการต่างๆ ที่ให้บริการด้าน

การเงิน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่คนเหล่านี้จะได้รับสินเชื่อวงเงินสูงในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และจากนั้นก็นำเงินสินเชื่อที่ได้รับไปปล่อยกู้ให้กับกลุ่มคนที่ยากจนกว่าในอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น โดยเฉพาะให้กับคนที่ร่อนเงิน และ/หรือ คนที่มีปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อหรือไม่สามารถหาแหล่งสินเชื่ออื่นได้ทันความต้องการใช้เงิน

ระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐานและเหมาะสม จะสามารถช่วยป้องกันและลดกรณีการทุจริตทั้งหลายในภาคการเงินระดับฐานรากได้ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในสถาบันการเงินในระบบทั่วไป

จ. การขาดรูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมสำหรับสถาบันการเงินระดับฐานราก

ลักษณะของธุรกิจการเงินระดับฐานรากมีความแตกต่างจากธุรกิจการเงินกระแสหลัก ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ทั้งหลาย (ธนาคารและมีไชธนาคาร) ที่มีการให้บริการด้านการเงินหลากหลายประเภท หรือ ธนาคารเฉพาะกิจอย่าง ธกส. หรือสหกรณ์ต่างๆ ที่ให้บริการเฉพาะกับสมาชิก ทั้งนี้ ไม่ต้องพูดถึงความแตกต่างจากนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิ สมาคม หรือธุรกิจทั่วไป ดังนั้น ภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบัน¹⁵ จึงยังไม่มีรูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการด้านการเงินระดับฐานราก รูปแบบธุรกิจตามกฎหมายปัจจุบันที่พอจะรองรับการดำเนินงานลักษณะนี้ได้ก็คือ ธุรกิจสถาบันการเงินที่มีไชธนาคารหรือธุรกิจเงินแบงก์ แต่กระนั้น เงื่อนไขของกฎหมายปัจจุบันที่

กำหนดให้ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท นับเป็นจำนวนเงินที่สูงมากสำหรับเอ็มเอฟไอส่วนใหญ่

จากมุมมองของกลุ่มสหกรณ์ต่างๆ กฎเกณฑ์ข้อกำหนดที่ซับซ้อนไม่ทันยุคสมัยของกฎหมายสหกรณ์ที่บังคับใช้อยู่ ได้กลายเป็นอุปสรรคในการให้บริการมากกว่าส่งเสริมการเติบโตของสหกรณ์ทั้งหลาย ดังตัวอย่างกรณีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ได้กล่าวถึงข้างต้น การดำเนินงานโดยไม่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้เพิ่มความยืดหยุ่นในด้านบริการให้กลุ่มฯ มากขึ้น ด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำลง และลดงานส่วนที่ไม่จำเป็นลงได้

ภายใต้แผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานราก ฉบับแรกของประเทศ กระทรวงการคลังและ ธปท. ได้เตรียมที่จะผ่อนคลายนโยบายข้อบังคับต่างๆ ด้านการเงิน พร้อมกับวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแลผู้ประกอบการด้านการเงินระดับฐานรากขึ้นใหม่ หน่วยงานทั้งสองจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะมีเงื่อนไขหรือปัจจัยใดในแผนฯ ที่จะสนับสนุนและเปิดโอกาสให้เอ็มเอฟไอทุกประเภท สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ รวมทั้งยังต้องพิจารณาด้วยว่าเงื่อนไขข้อบังคับใหม่จะมีผลกระทบต่อระบบการเงินทั้งระบบในภาพรวมอย่างไร แต่อย่างน้อย บริการด้านการเงินระดับฐานรากก็จำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรกลุ่มที่ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการด้านการเงิน และต้องไปพึ่งเงินกู้นอกระบบ ทำให้ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงโดยจำยอม

ฉ. ความสามารถด้านสถาบัน

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารที่เกิดขึ้นบ่อยในหมู่อหกรณ์ และการพึ่งพา

¹⁵ ดูรายละเอียด ทางเลือกรูปแบบนิติบุคคลสำหรับการดำเนินกิจกรรมการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย เพิ่มเติมที่ http://www.microfinancethailand.com/docs/institutional_options.pdf

ผู้นำเพียงคนเดียวของกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ นับเป็นประเด็นน่ากังวลสำหรับการดำเนินงานในอนาคตของเอ็มเอฟไอหลายแห่ง การรับมือความท้าทายเหล่านี้ บวกกับความท้าทายด้านการออกแบบประเภทบริการ และการบริหารจัดการวิธีให้บริการในธุรกิจการเงินระดับฐานราก ทำให้เกิดข้อกังขาในทักษะด้านเทคนิคและความสามารถเชิงสถาบันของเอ็มเอฟไอที่มีอยู่ ทักษะความสามารถเหล่านี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินกิจการด้านการเงินระดับฐานรากให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งรวมถึง ความสามารถของพนักงาน และทักษะในการออกแบบประเภทบริการโดยให้ลูกค้ามีส่วนร่วม เพื่อให้บริการต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ดีที่สุด เป็นต้น การที่เอ็มเอฟไอใดๆ ต้องปิดกิจการไปเพราะการขาดทักษะความสามารถและความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ จะสร้างผลกระทบเชิงลบกับลูกค้าที่เป็นคนยากจนในชุมชนต่างๆ ที่เอ็มเอฟไอเหล่านั้นมุ่งจะให้บริการ

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้แผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากฉบับแรกของประเทศไทย ๒๐๒๓ จึงได้รวมการให้ความช่วยเหลือและเพิ่มทักษะความสามารถด้านเทคนิคของบุคคลากร ตลอดจนการยกระดับความสามารถด้านสถาบันของเอ็มเอฟไอทั้งประเภทกึ่งในระบบและพึ่งพาตนเองที่มีอยู่ทั้งหลายไว้ด้วย

ข. การบริหารทุนและโอกาสการลงทุน

เอ็มเอฟไอต่างๆ ต้องเผชิญกับความท้าทายมากมายในการบริหารเงินทุน ถึงแม้จะมีผู้บริหารมืออาชีพที่มีความสามารถก็ตาม ขณะที่เอ็มเอฟไอบางแห่งจะใช้รายได้ส่วนเกินเพื่อเป็นเงินทุนในการเพิ่มบริการด้านสินเชื่อ แต่บางแห่งก็มีข้อจำกัดด้านโอกาสการลงทุนด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่บังคับ

ใช้อยู่ รวมทั้งยังขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นในการบริหารเงินทุนที่มีอยู่ เอ็มเอฟไอที่เป็นมูลนิธิและสมาคม ซึ่งเป็นรูปแบบนิติบุคคลของเอ็นจีโอส่วนใหญ่ ต้องเสียภาษีดอกเบียเงินฝากร้อยละ 15 นอกจากนั้น มูลนิธิยังไม่สามารถทำกิจกรรมเชิงธุรกิจด้วย จึงเป็นข้อจำกัดด้านโอกาสการลงทุนของเอ็มเอฟไอเหล่านี้

กฎหมายสหกรณ์ในปัจจุบัน มีข้อกำหนดไม่อนุญาตให้สหกรณ์ปล่อยสินเชื่อให้บุคคลหรือองค์กรที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น และยังจำกัดโอกาสการลงทุนโดยใช้เงินส่วนเกินที่มีอยู่ด้วย ดังนั้น จึงมีสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตหลายแห่งที่มีเงินส่วนเกินเหลือใช้ก่อนโตเก็บไว้ในธนาคาร โดยไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้น ขณะที่บางแห่งยังขาดแคลนเงินทุนเพื่อตอบสนองความต้องการด้านสินเชื่อของสมาชิก

โอกาสในอนาคตจากแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก

แผนแม่บทด้านการเงินระดับฐานรากจะผ่อนคลายข้อบังคับด้านการเงินบางส่วน เพื่อดึงดูดความสนใจของธนาคารพาณิชย์และผู้ประกอบการใหม่ให้เข้าสู่ตลาดส่วนนี้ของประเทศ ดังนั้น การออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลภาคการเงินระดับฐานราก จึงจะนำมาไม่เพียงแค่ออกโอกาสการเข้าถึงบริการด้านการเงินอย่างเหมาะสมและเพียงพอสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ยังจะช่วยลดช่องว่างของรายได้ประชาชาติลงได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องปกติที่ต้องมีความคิดเห็นหลากหลายจากเอ็มเอฟไอที่ดำเนินงานอยู่ก่อนแล้ว ขณะที่ธนาคารพาณิชย์จะยินดีเปิดรับ

โอกาสใหม่ที่จะเปิดขึ้น เอ็มเอฟไอที่เน้นด้านการพัฒนาอาจกังวลว่าลักษณะการมุ่งผลกำไรของธนาคารพาณิชย์ จะมีอิทธิพลเหนือวัตถุประสงค์ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและการพัฒนาชุมชนของเอ็มเอฟไอ ส่วนเอ็มเอฟไอของเอ็นจีโอต่างชาติหลายแห่งก็กำลังเฝ้ารอโอกาสเข้าสู่ตลาดจากการผ่อนคลายข้อบังคับของกฎหมาย ขณะที่สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหลายอาจกังวลว่าจะต้องสูญเสียความยืดหยุ่นในการให้บริการที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากถูกบังคับให้ต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมายใหม่ หลายแห่งยังกังวลด้วยว่าอาจจะต้องสูญเสียอำนาจการควบคุมและดำเนินงานโดยสมาชิกให้กับธนาคารพาณิชย์ที่เป็นมืออาชีพ หรือเอ็มเอฟไอต่างชาติที่มีประสบการณ์ ซึ่งพวกเขาอาจต้องจับมือร่วมงานด้วยเพื่อความอยู่รอด

การเปิดเสรีตลาดด้านการเงินสามารถเป็นดาบสองคมที่ให้ผลทั้งด้านบวกและด้านลบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่า สถาบันการเงินทั้งหลายจะมีความรอบคอบรัดกุมเพียงใดในการใช้เสรีภาพใหม่เพื่อการบริหารกิจการของตน เอ็มเอฟไอทั้งหลายต้องตระหนักเสมอว่าเสรีภาพที่มากขึ้น มาพร้อมกับความเสี่ยงที่สูงขึ้นด้วย ซึ่งหากไม่สามารถบริหารจัดการได้ดี ผลดีที่ได้รับในตอนต้นก็อาจกลับกลายเป็นให้เกิดผลเสียที่มากกว่าได้ แต่กระนั้น การเพิ่มระดับการแข่งขันในแง่ของอัตราดอกเบี้ยและโอกาสทำสินเชื่อ จะผลักดันผู้ให้บริการด้านการเงินทั้งหลายต้องปรับปรุงและพัฒนาบริการให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง:

- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. 2552. “มองผ่านสหกรณ์: สถานการณ์หนี้ครัวเรือนในระดับฐานราก.” ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
http://203.154.183.18/ewt/cadweb_org/ewt_news.php?nid=5815&filename=info_law
- คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน. 2550. รายงานหมู่บ้านชนบทไทย จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) ปี 2550. กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
- _____, 2550. รายงานคุณภาพชีวิตชนบทไทย จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2550, กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2550.
- ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. 2550. “โอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อกับการลดปัญหาความยากจน” เอกสารนำเสนอในสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไรชัช แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ กลุ่มที่ 1 – การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน. มูลนิธิชัยพัฒนา และ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2552. รายงานแนวโน้มธุรกิจ. โครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและนักธุรกิจ, ฝ่ายเศรษฐกิจในประเทศ สายนโยบายการเงิน. มิถุนายน 2552.
- บวรพรรณ อักษกุล และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2550. “การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านฯ ต่อความยากจน” เอกสารสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไรชัช แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ กลุ่มที่ 1 – การให้สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน. มูลนิธิชัยพัฒนา และ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550.
- เพียว กิมปจุม. 2552. “ภาวะเศรษฐกิจสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ช่วงครึ่งแรกปี 2552.” กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
http://203.154.183.18/ewt/cadweb_org/ewt_news.php?nid=6704
- _____, 2550. “ภาวะเศรษฐกิจสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ปี 2550.” กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
http://203.154.183.18/ewt/cadweb_org/ewt_news.php?nid=3376
- เพลินพิศ สัตย์สงวน. 2549. “สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์” เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง? กลุ่มที่ 2 – ความเปลี่ยนแปลงในภาคการเงินและในการธนาคารบริษัท, มูลนิธิชัยพัฒนา ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 9-10 ธันวาคม 2549.
- สมบูรณ์ จิตเป็นธม. 2552. “แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินฉบับที่ 2.” ฐานเศรษฐกิจ. ฉบับวันที่ 17-19 กันยายน 2552.

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2548ก. “รากฐานที่ยั่งยืนของการเงินฐานราก.” *จดหมายข่าว* 27 ธันวาคม 2548.
- _____. 2548ข. “แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก,” กระทรวงการคลัง www.fpo.go.th/pdf/finance%20basis%20model.pdf
- _____. 2548ค. “แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก,” เอกสารเพื่อการนำเสนอข้อมูลในการสัมมนาเรื่อง *แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก*. กระทรวงการคลัง. 14 กรกฎาคม 2548.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2551. *เครื่องชี้ภาวะสังคมไทยที่สำคัญ พ.ศ. 2551*, กรุงเทพฯ.
- Bank of Agriculture and Agricultural Cooperatives. 2003 to 2008. *Annual Report*, www.baac.or.th.
- Bank of Thailand. 2009a. *Credit Conditions of Financial Institutions*. Economic Intelligence Team, Domestic Economic Department, Monetary Policy Group. August 2009.
- _____. 2009c. *Thailand's Economic and Monetary Conditions in 2008*. Monetary Policy Group, March 2009.
- Chodechai Suwanaporn. 2006. “Trends of Non-Bank Financial Businesses: Development and Regulation.” *Worasan Karn Ngerm Karn Klang (Money and Finance Magazine)*. Fiscal Policy Office, Ministry of Finance of Thailand. 19(59/2549). pp. 76-83.
- Coleman, Brett E. 2006. “Microfinance in Northeast Thailand: Who Benefits and How Much?” *World Development*. 34(9), pp. 1612-1638. <http://qed.econ.queensu.ca/pub/faculty/lloyd-ellis/econ435/readings/coleman2006.pdf>.
- Cooperative Auditing Department. 2006 to 2009. *Financial Condition Report*, www.cad.go.th.
- _____. 2009a. *Financial Condition of Cooperative Institutions and Farmers Group in Thailand 2008*, Ministry of Agriculture and Cooperatives of Thailand.
- Global Development Research Center. Undated. *Thailand's Sher Game*. <http://www.gdrc.org/icm/sher.html>
- Jirawan Boonperm, Jonathan Haughton, and Shahidur R. Khandker. 2007. “Does the Village Fund Matter in Thailand?” Policy Research Working Paper No. 5011, The World Bank, Development Research Group, Sustainable Rural and Urban Development Team.
- Kaboski, Joseph P. and Robert M. Townsend. 2009. “The Impacts of Credit on Village Economies.” Working Paper No. 09-13, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, USA.
- Marketeer. 2552. “กสิกรไทยเข้าจับตลาดสินเชื่อกลุ่ม SME ใหม่.” *Marketeer Online*. 11 มิถุนายน 2552. www.marketeer.co.th/marketeertoday_detail.php?marketeertoday_id=1171.
- Menkhoff, Lukas and Ornsiri Rungruxsirivorn. 2009. “Village Funds in the Rural Credit Market

- of Thailand.” Department of Economics, Leibniz Universitaet Hannover, Germany.
- National Statistical Office. 2007. “The 2007 Household Socio-Economic Survey” www.nso.go.th.
 - _____. 2008. “Core Social Indicators of Thailand 2008.” www.nso.go.th.
 - Nattapon Dejvitak. 2006. “The Role of SME Bank in Thailand.” Presentation. SME Development Bank of Thailand, 16 February 2006.
 - Office of the National Economic and Social Development Board. 2007a. “Thailand’s Official Poverty Lines.” Office of the Prime Minister, Thailand.
 - _____. 2007b. “Households Income, Expenditure, and Debt Report.” Office of the Prime Minister, Thailand.
 - Paiboon Wattanasiritham. 2003a. “A People-Centered Approach to Resource Mobilization in Thailand.” Paper presented at the 4th International Workshop on Resource Mobilisation, 5-8 May 2003, Bangkok.
 - Plearnpit Satsangwan and Sukanda Lewis. 2008. *Thailand’s Financial and Banking Systems*. Faculty of Economics, Thammasat University. Bangkok.
 - Tientip Subhanij. 2009. “Household sector and monetary policy implications: Thailand’s recent experience.” Bank of Thailand Discussion Paper, DP/06/2009.
 - Walaitat Worakul. 2006. *Thailand Best Practices and Lessons Learned Community-based Microfinance: An Empowering Approach Towards Poverty Alleviation and Community Self-Reliance*, UNDP Thailand and Ministry of Foreign Affairs of Thailand.

The Banking With the Poor Network Secretariat
The Foundation for Development Cooperation (Singapore) Ltd
81 Anson Road
Suite 8.03 & Suite 8.05
Singapore 079908
Tel: +65 6438 4112 Email: info@bwtp.org Web: www.bwtp.org

To achieve greater financial inclusion in Asia

Citi Foundation

