

โครงการวิจัยเรื่อง

บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก

ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน

The Roles of Microfinance in Promoting Financial Access

ที่ปรึกษาโครงการ

นายกฤษฎา อุทยานิน

คณะผู้วิจัย

หม่อมหลวงพงศัระพีพร อากาศ

นางสาวจุฑาทอง จารุมิลินท

นางสาวรินทร์ธิยา เขียรชิตกุล

นายนवल ภิญ โยอนันตพงษ์

นายธนากร ไพรวรรณ

นางสาวภัทรมน พลพิพัฒน์พงศ์

นายทวิศักดิ์ มานะกุล

นางสาวนงนุช ตันติสันติวงศ์

นางสาวปานรพี รังสี

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก
ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน

The Roles of Microfinance in Promoting Financial Access

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

กันยายน 2554

ชื่อโครงการวิจัย : บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึง
บริการทางการเงิน

The Roles of Microfinance in Promoting Financial Access

ที่ปรึกษาโครงการ : นายกฤษฎา อุทยานิน

ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง

คณะผู้วิจัย :	หม่อมหลวงพงศ์ระพีพร อาภากร	หัวหน้าโครงการ
	นางสาวจุฑาทอง จารุมลิตินท	นักวิจัย
	นางสาวรินทร์ธิดา เขียรชิติกุล	นักวิจัย
	นายนवल ภิญโญอนันตพงษ์	นักวิจัย
	นายธนากร ไพรวรรณ	นักวิจัย
	นางสาวภัทรมน พลพัฒน์พงศ์	นักวิจัย
	นายทวิศักดิ์ มานะกุล	นักวิจัย
	นางสาวนงนุช ตันติสันติวงศ์	นักวิจัย
	นางสาวปานรพี รังสี	ผู้ช่วยนักวิจัย

ปีที่พิมพ์ผลงาน : 2554

เจ้าของผลงาน : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัย “บทบาทของการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน” มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินฐานราก และข้อมูลองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งรวมถึงบทบาท รูปแบบการดำเนินงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมาตรการส่งเสริมของทางการ ทั้งในต่างประเทศและของไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative study) ส่วนวิธีดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ศึกษาอุปสงค์และอุปทานของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยการสำรวจข้อมูล และการพัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐมิติ หรือเทคนิคทางสถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

จากการสำรวจข้อมูลการใช้บริการทางการเงินของผู้ใช้บริการ 3,011 คน ใน 10 จังหวัด ทั่วประเทศ พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการทางการเงินแก่ผู้ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท อาชีพเกษตรกร รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. บริการด้านเงินฝากและเงินออม

เงินฝากและเงินออมเป็นบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานที่มีผู้ต้องการและใช้บริการมากที่สุด โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชนเป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทในการให้บริการด้านดังกล่าวสูง ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ ยังมีบทบาทจำกัด โดยผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เกือบทั้งหมด จะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยส่วนใหญ่จะสามารถเข้าถึงบริการเงินฝากกับสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่งพร้อมกับการใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับชุมชนควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ แบบจำลองด้านการออมแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์ ได้แก่ ความใกล้บริการที่ดี และจำนวนเงินฝากขั้นต่ำในการเปิดบัญชีที่ไม่สูงเกินไป ในขณะที่ผู้ออมจะไม่เลือกออมกับกองทุนหมู่บ้านหากให้ความสำคัญกับความมั่นคงของเงินฝาก ความเพียงพอของข้อมูล ผลตอบแทนประเภทบัญชีที่ตรงตามความต้องการ และค่าธรรมเนียมต่ำ

2. บริการด้านสินเชื่อ

สินเชื่อการเกษตรเป็นสินเชื่อที่มีผู้ต้องการใช้บริการมากที่สุด รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อธุรกิจอื่น ตามลำดับ ในขณะที่สินเชื่อธุรกิจอื่นมีจำนวนผู้ต้องการใช้บริการ แต่ไม่ได้ใช้บริการเป็นจำนวนมากที่สุดที่ร้อยละ 64 ของผู้ต้องการใช้บริการ (สินเชื่อส่วนบุคคลร้อยละ 35 และสินเชื่อเพื่อการเกษตรร้อยละ 20) โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นองค์กร

ที่มีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อมากที่สุด ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์แทบไม่มีบทบาทในการให้บริการสินเชื่อใด ๆ เลย ทำให้ผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการดังกล่าวของธนาคารพาณิชย์ เลือกว่าจะใช้บริการสินเชื่อ การเกษตรกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน ในขณะที่สินเชื่อธุรกิจอื่นและสินเชื่อส่วนบุคคลจะเลือกใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแทน ทั้งนี้ แบบจำลองด้านสินเชื่อแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเป็นผู้ที่คำนึงถึงความใกล้เคียงของสถาบันการเงินและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินอย่างเพียงพอ ในขณะที่ผู้ที่จะไม่เลือกใช้บริการหากคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยหรือความเป็นธรรมในการปล่อยสินเชื่อ นอกจากนี้ ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านจะให้ความสำคัญกับความใกล้เคียง อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ และมีความรู้ในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอ

3. บริการด้านการโอน/ชำระเงิน

มีการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก โดยแบบจำลองด้านการโอน/ชำระเงินได้แสดงให้เห็นว่า สำหรับธนาคารพาณิชย์ ผู้หญิงมีการเข้าถึงบริการการโอนน้อยกว่าผู้ชายและยังพบว่าผู้ที่มิใช่รายได้ประจำหรือนักธุรกิจจะมีการใช้บริการการโอนมากกว่ากลุ่มคนที่มิใช่อาชีพอื่น สำหรับบริการการโอน/ชำระเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่พักอาศัย หรืออาศัยในครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก มีแนวโน้มที่จะใช้บริการการโอนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเฉพาะกิจช่วยแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรผู้ที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมือง หรือผู้ที่ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มีการใช้บริการการโอนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

4. ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

กลุ่มตัวอย่างยังมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินในระดับต่ำ โดยคิดเป็นร้อยละ 74 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ในขณะที่ผู้มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินอยู่ในระดับสูงมีเพียงร้อยละ 11 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

ในส่วนของ การสำรวจองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมด 235 องค์กร ใน 10 จังหวัด มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรถึง 1 ใน 3 ไม่ได้จดทะเบียนใด ๆ ตามกฎหมาย เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ และกลุ่มสัจจะ เป็นต้น ในส่วนขององค์กรที่ได้ทำการจดทะเบียนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 69 ขององค์กรทั้งหมดนั้น ประกอบไปด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นส่วนใหญ่ รองลงมา คือ สหกรณ์และโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กขคจ.) โดยองค์กรส่วนใหญ่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของภาคประชาชน นอกจากนี้ องค์กรที่มีการประชุมมากกว่า 6 ครั้งต่อปี ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ และสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งแสดงถึงการบริหารที่เป็นระบบและบริการที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

2. ภาครัฐมีบทบาทหลักในการสนับสนุนองค์กร ทั้งในด้านการเงินและการบริการจัดการ รongลงมาคือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม องค์กรส่วนใหญ่มีเครือข่ายด้านการเงินและการช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรในระดับต่ำ โดย 109 องค์กร ไม่เคยมีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบันหรือ องค์กรการเงินอื่น ๆ ในขณะที่ 24 องค์กรมีความร่วมมือกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจและ 22 องค์กร มีเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล/อำเภอ ทั้งนี้ กองทุนหมู่บ้านเป็นองค์กรที่เคยมีเครือข่ายใน การทำงาน ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์ก็มีประมาณหนึ่งในสามของทั้งหมดที่มีเครือข่ายในการทำงาน ร่วมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3. องค์กรมีการให้บริการในด้านสินเชื่อคิดเป็นร้อยละ 87 และมีการให้บริการด้านเงินฝาก ร้อยละ 84 ซึ่งเกือบทุกองค์กรที่ให้บริการเงินฝากมีการให้บริการด้านเงินฝากออมทรัพย์มากที่สุด ในขณะที่ ร้อยละ 39 มีการให้บริการด้านการประกันชีวิตร้อยละ 15 มีการให้บริการประกันสุขภาพ และร้อยละ 14 มีการให้บริการด้านการประกันอุบัติเหตุ ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากนอกจากมีมิติด้านการเงินแล้ว ยังมีมิติด้านสังคม โดยช่วยส่งเสริมอาชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในชุมชนผ่านการจัดอบรม หรือจัดกิจกรรมอื่น ๆ (ร้อยละ 73) กิจกรรมสังคม (ร้อยละ 71) และกิจกรรมการประกอบอาชีพ (ร้อยละ 64)

4. องค์กรมีหลักพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ได้แก่ 1) ประวัติกู้ยืม การออม และการชำระเงิน (ร้อยละ 30) 2) การเป็นสมาชิกในกลุ่มหรือจำนวนหุ้นจำนวนเงินออม (ร้อยละ 17) และ 3) ความเหมาะสม และวัตถุประสงค์ของโครงการที่ขอกู้ (ร้อยละ 14) นอกจากนี้ การค้ำประกันโดยสมาชิกกลุ่มถือเป็น รูปแบบการให้สินเชื่อที่มีบทบาทมากที่สุด (ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันน้อย) และมีการใช้กลไกสินเชื่อเพื่อให้ มีการชำระหนี้ตรงเวลาหลากหลาย โดยการกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะหนึ่ง ถึงจะมีสิทธิขอกู้ เป็นวิธีหนึ่งที่องค์กรการเงินระดับฐานรากของไทยนิยมใช้

5. วิธีการลงโทษในกรณีผิดชำระหนี้ที่นิยมมากที่สุด คือ การลดวงเงินกู้ในอนาคต (ร้อยละ 31) การไม่อนุมัติวงเงินสินเชื่อครั้งต่อไป (ร้อยละ 31) และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น (ร้อยละ 18) ในขณะที่องค์กรส่วนใหญ่ไม่มีการยึดทรัพย์หรือฟ้องล้มละลาย และไม่มีการให้แรงจูงใจแก่พนักงานใน การเก็บเงินกู้ แสดงให้เห็นว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากยังไม่มีกระบวนการติดตามหนี้ที่ดี โดยอาจทำ ให้องค์กรมีปัญหาในกรณีที่ขยายฐานลูกค้าออกไปนอกชุมชน ซึ่งจะทำได้เปรียบในด้านข้อมูล ของผู้ขอกู้ลดลง

จากการศึกษาประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ ผู้วิจัย พบว่ามีแนวทางในการนำมาใช้ประยุกต์กับการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย ดังนี้

1. ในประเทศส่วนใหญ่ที่มีการศึกษา พบว่า มีการลดบทบาทของภาครัฐของการ แทรกแซงกลไกตลาด อาทิ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย และการปฏิรูปธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่ยังคงเน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ โดยในประเด็น การกำหนดเพดานดอกเบี้ยของทางการไทยที่อาจไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ในประเทศไทยเนื่องจากผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไป ส่วนการให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการระดับฐานรากของไทย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องนับแต่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี ทำให้มีการให้บริการที่เป็นไปตามกลไกตลาด

2. การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภท NGO ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลองค์กรที่มีขนาดเล็ก โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้กำกับดูแล สำหรับประเทศไทย องค์กรประเภท NGO ส่วนใหญ่ ยังขาดกรอบการกำกับดูแลองค์กรประเภทดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การคุ้มครองเงินฝากเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับระบบการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ดี การคุ้มครองเงินฝากแก่องค์กรที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตอาจมีความเสี่ยงสูง โดยเงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาเพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะมีจำนวนน้อยเกินไป ดังนั้น ภาครัฐอาจต้องจัดหาเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้ายองค์กรการเงินระดับฐานราก

4. แม้ว่าการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตระดับฐานราก จะเป็นการแก้ไขปัญหาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ แต่สำหรับประเทศไทย รูปแบบองค์กรการเงินระดับฐานรากในระดับชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ได้เช่นกัน เนื่องจากเกิดจากการรวมตัวขององค์กรภายในชุมชน จึงมีความคุ้นเคยและรู้จักผู้มาขอสินเชื่อเป็นอย่างดี

5. การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านการให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินขึ้นอาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินในระยะยาวที่เหมาะสม ในขณะที่ในระยะสั้นถึงปานกลาง ทางภาครัฐควรจัดทำแผนยกระดับความรู้ทางการเงินของประชาชนในประเทศโดยการจัดทำแผนการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบันแผนพัฒนาตลาดทุนไทยได้มีการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวมของประเทศไปแล้วบางส่วน ในส่วนของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากนั้น กระทรวงการคลังควรบรรจุแนวทางการพัฒนาความรู้ทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากภายใต้แผนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากระยะที่ 2

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากการสำรวจประชาชนและองค์กรการเงินระดับฐานราก ประกอบกับประสบการณ์จากต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. บทบาทขององค์กรการเงินระดับฐานราก

1.1 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ยังไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินกับผู้มีรายได้น้อยและยากจน โดยมีเฉพาะธนาคารกรุงไทยที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่ปัจจุบันได้มีการให้สินเชื่อระดับฐานราก เนื่องจาก 1) ไม่ได้เห็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมาย (ขนาดของตลาดยังจำกัด) 2) ต้นทุนในการดำเนินงานระดับฐานรากที่สูง 3) มีข้อจำกัดด้านเครือข่ายการให้บริการ และ 4) เหนือกว่าที่ยังไม่เอื้อต่อรูปแบบการทำธุรกิจการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรพิจารณาขยายขอบเขตการให้บริการไปยังพื้นที่อื่น

1.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

1.2.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธ.ก.ส. สามารถให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกรครอบคลุมความต้องการของเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. ควรเพิ่มบทบาทในการเป็นธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท (เน้นรายย่อยนอกภาคการเกษตร) ซึ่งปัจจุบันธนาคารยังสามารถดำเนินการได้น้อยกว่าที่ควร โดยถึงแม้ ธ.ก.ส. ได้มีการออกโครงการธนาคารชุมชน ซึ่งเน้นปล่อยสินเชื่อระดับฐานรากในชนบท แต่มีการปล่อยสินเชื่อภายใต้โครงการดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ

1.2.2 ธนาคารออมสิน

การให้สินเชื่อระดับฐานรากของธนาคารออมสินผ่านโครงการธนาคารประชาชนถือว่ามีความสำคัญต่อผู้มีรายได้น้อยและยากจนในเขตตัวเมือง และได้มีการนำเทคโนโลยีในการรับฝากเงินเคลื่อนที่มาใช้ อย่างไรก็ตาม การให้สินเชื่อของธนาคารประชาชนจะมีการปรับวงเงินเพิ่มขึ้นและลดอัตราดอกเบี้ยลง โครงการธนาคารประชาชนยังคงมีปริมาณสินเชื่อที่น้อยเมื่อเทียบกับการขยายตัวของสินเชื่อของธนาคารออมสินในภาพรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินโครงการประชาชนในระยะต่อไป อาจให้ความสำคัญกับการแสวงหากำไรมากขึ้น และขยายปริมาณธุรกิจของโครงการให้เป็นหนึ่งในประเภทสินเชื่อเชิงพาณิชย์หลักของธนาคาร นอกจากนี้ จากการที่ธนาคารมีบทบาทในการให้สินเชื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากสูงเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินอื่น ในระยะต่อไป ธนาคารออมสินควรขยายเป้าหมายการยกระดับสถาบันการเงินชุมชนให้ครอบคลุมองค์กรการเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

1.2.3 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)

แม้ว่าปัจจุบัน ธอท. มีการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม (Islamic Microfinance) ในระดับที่ไม่มากนัก แต่การให้บริการดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการ

เข้าถึงบริการทางการเงินในพื้นที่ที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่หนาแน่น เนื่องจากหลักศาสนาอิสลามห้ามไม่ให้ดำเนินธุรกรรมที่ผูกพันกับอัตราดอกเบี้ย ทั้งนี้ การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลามถือเป็นเรื่องใหม่ที่ยังต้องมีการศึกษาและพัฒนารูปแบบการดำเนินธุรกรรมทางการเงินให้เหมาะสม โดย ธอท. นอกจากจะเป็นผู้สนับสนุนโดยตรงแล้ว ควรมีบทบาทในการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนของชาวมุสลิมด้วย

1.3 สหกรณ์

สหกรณ์มีโครงสร้างการจัดตั้งและการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม แม้สหกรณ์ทุกประเภทจะมีสมาชิกรวม 10.6 ล้านคน และมีทุนในการดำเนินงาน 1.26 ล้านล้านบาท แต่ทุนในการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มลูกค้าการเงินระดับฐานราก นอกจากนี้ สหกรณ์ยังมีมิติการพัฒนาในระดับชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในชุมชน อยู่ในระดับที่น้อยกว่าองค์กรการเงินระดับชุมชนอื่น ๆ

1.4 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

การให้บริการสินเชื่อของกองทุนมีข้อจำกัดด้านแหล่งเงินทุน เนื่องจากเงินสมทบจากรัฐบาลมีจำกัด โดยสามารถให้สินเชื่อแก่สมาชิกได้รายละไม่เกิน 20,000 บาท และอาจทำให้มีการจำกัดการรับสมาชิกเพิ่มเติม ทั้งนี้ แนวคิดของสถาบันการเงินชุมชนแบบนำร่องน่าจะมีความเหมาะสมต่อการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาทเป็นที่เลี้ยงให้กองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งแล้วจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชน อย่างไรก็ตาม บทบาทของภาครัฐในส่วนนี้น่าจะเป็นการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชนที่ยกระดับให้มีความเหมาะสมต่อขนาดและธุรกรรมของสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากสถาบันการเงินชุมชนดังกล่าวจะมีการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลทางด้านความมั่นคงทางการเงินดังเช่น สถาบันการเงินที่รับเงินฝากตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ในลักษณะที่คล้ายกัน แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่า

1.5 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

แม้ว่าจะมีข้อจำกัดด้านการดำเนินงานเนื่องจากขาดกฎหมายรองรับสถานภาพกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตถือเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ โดยมีมิติทั้งในด้านการเงิน สวัสดิการ และสังคม และมีสมาชิกที่เกิดจากการรวมตัวกันเองตามความสมัครใจภายในชุมชนถึง 4.5 ล้านคน จาก 34,530 กลุ่มทั่วประเทศ ทั้งนี้ การที่กลุ่มออมทรัพย์ไม่มีกรอบกฎหมายกำกับดูแล จึงทำให้ระดับความเข้มแข็งและระบบการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐาน โดยมีการดำเนินงานยังยึดติดกับผู้นำชุมชน ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์

1.6 กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์

กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เป็นการรวมตัวของประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างสวัสดิการให้แก่ชุมชนจากรายได้ที่ได้จากการให้สินเชื่อแก่สมาชิก โดยกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีผู้นำสายพระที่นำเชื่อถือ มีการนำหลักศาสนามาประยุกต์ใช้กับวิถีชีวิตชุมชน (คุณธรรมเป็นหลักนำ) และจัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวตามความสมัครใจของประชาชนในชุมชน อย่างไรก็ตาม การให้บริการของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์น่าจะช่วยเสริมบริการทางการเงินรูปแบบอื่นที่สมาชิกใช้บริการอยู่โดยรูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์อาจยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มที่เน้นการสร้างสวัสดิการทางชุมชนเป็นหลัก และไม่ได้มีการรับเงินฝากเพิ่มเติมจากเงินสัจจะสะสมทรัพย์

1.7 สถาบันการเงินชุมชน

เนื่องจากองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่หลากหลายในหนึ่งชุมชนมีความเข้มแข็งแตกต่างกันไป การบูรณาการจะเป็นการส่งเสริมให้องค์กรที่เข้มแข็งมีศักยภาพในการให้บริการทางการเงินมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารจัดการและเงินทุน และความยืดหยุ่นในการให้บริการ ดังนั้น จึงมีการบูรณาการทุนชุมชนในการบริหารจัดการ โดยการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนขึ้น โดยในการดำเนินการจะมีคณะกรรมการกลางที่มาจากตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ นำบัญชีที่มีอยู่ในชุมชนหลายบัญชีมารวมกัน เพื่อให้มีข้อมูลการกู้ยืมที่ครอบคลุมการกู้ยืมของสมาชิกในชุมชนมากขึ้น ทั้งนี้ สถาบันการเงินชุมชนสามารถยกระดับจากองค์กรการเงินระดับชุมชนได้หลายรูปแบบ โดยผู้วิจัยจะแบ่งสถาบันการเงินชุมชนเป็น 3 ประเภทตามรูปแบบเดิมของการรวมตัวของสถาบันการเงินชุมชน ดังนี้

- 1) สถาบันการเงินชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีหลายแห่งในหนึ่งหมู่บ้าน ซึ่งองค์กรการเงินที่มีการบริหารจัดการที่เข้มแข็งจะเป็นตัวหลักในการเชื่อมโยงองค์กรหรือกลุ่มการเงินต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
- 2) สถาบันการเงินชุมชนในระดับตำบลที่อาจเกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรการเงินในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อสร้างเครือข่ายการให้บริการที่ใหญ่ขึ้น
- 3) สถาบันการเงินชุมชนที่มีการเปิดรับสมาชิกเป็นการทั่วไป

2. การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน

ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน โดยกระทรวงการคลังควรดำเนินการให้มีการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับชุมชน ทั้งนี้ ทางทางอาจจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน เพื่อรองรับการขยายตัวขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยอาจแบ่งประเภทองค์กรที่จะเข้ามาจดทะเบียนตามร่างกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

2.1 กลุ่มการเงินชุมชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน แต่ยังมีขนาดธุรกรรมในการดำเนินงานที่ไม่ใหญ่มากนัก โดยมีสมาชิกผู้ฝากเงินต่ำกว่า 500 ราย หรือมีการรับเงินฝากจากสมาชิกต่ำกว่า 5,000,000 บาท ทำให้ยังไม่มีมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลใน

ด้านใด ๆ แต่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อทางการเป็นประจำทุกปี

2.2 สถาบันการเงินชุมชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ โดยแบ่งได้เป็น 2 แบบ ได้แก่

1) กลุ่มการเงินชุมชนที่มีสมาชิกผู้ฝากเงินเกิน 500 ราย หรือมีเงินรับฝากจากสมาชิกเกิน 5,000,000 บาท และ 2) องค์กรการเงินระดับชุมชนอื่นที่ประสงค์จะยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน หรือกลุ่มการเงินที่จดทะเบียนตามข้อ 1) (แม้ว่าจะมีผู้ฝากเงินไม่ถึง 500 ราย หรือมีเงินรับฝากไม่ถึง 5,000,000 บาท) โดยองค์กรประเภทนี้จะต้องมีเกณฑ์การดำเนินงาน เช่น การคัดเลือกและคุณสมบัติของกรรมการ มาตรฐานบัญชี และการตรวจสอบภายใน ที่เหมาะสมด้วย และยังคงรายงานฐานะทางการเงินต่อทางการทุกไตรมาส

2.3 สถาบันการเงินชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป โดยจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลทางความมั่นคงทางการเงิน (Prudential regulation) แต่เพื่อไม่ให้เป็นการต่อภาระการดำเนินงานขององค์กรมากเกินไป เกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชนที่ได้รับอนุญาตควรมีความยืดหยุ่นกว่าของธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินธุรกรรมที่ซับซ้อนและมีความเสี่ยงสูง

3. การส่งเสริมการออมผ่านการสร้างความมั่นคงให้กับผู้ที่ฝากเงินกับสถาบันการเงินชุมชน

เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ที่ฝากเงินกับสถาบันการเงินชุมชน ควรมีการสร้างระบบคุ้มครองเงินฝากขึ้นในลักษณะกองทุนคุ้มครองเงินฝากภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองเงินฝากรายย่อยในกรณีที่สถาบันการเงินชุมชนถูกสั่งให้เลิกกิจการโดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

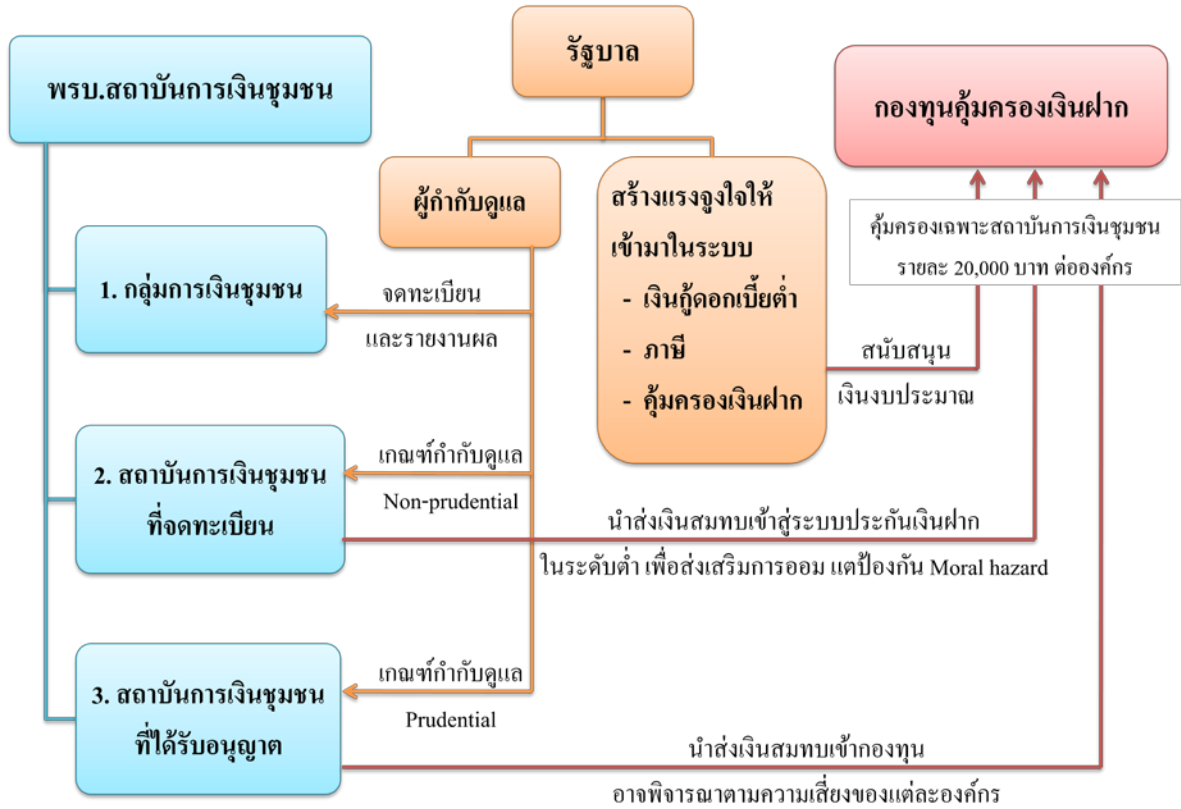
3.1 หลักการการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินชุมชน โดยจะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินชุมชนที่จดทะเบียนและรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชนเท่านั้น โดยไม่รวมถึงกลุ่มการเงินชุมชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าว

3.2 ใช้ระบบดูแลตนเองของระบบสถาบันการเงินชุมชน โดยสถาบันการเงินชุมชนจ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันเงินฝากของสถาบันการเงินชุมชน เพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard แต่ต้องอยู่ในระดับต่ำเพื่อไม่เป็นการระของสถาบันการเงินชุมชน

3.3 เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา Moral hazard ในการที่ผู้ฝากเงินจะไม่สนใจในการติดตามการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก จึงควรกำหนดวงเงินฝากที่รับประกันสูงสุดต่อลูกค้าหรือต่อบัญชี ซึ่งคิดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริมาณเงินฝากทั้งหมด ทั้งนี้ จากการสำรวจข้อมูลผู้ที่ใช้บริการด้านเงินฝากหรือเงินออมส่วนใหญ่จะมีจำนวนเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาท (ร้อยละ 77 และ 96 ของผู้ฝากเงินที่กลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 21 และ 61 ของปริมาณเงินฝากที่แต่ละองค์กรตามลำดับ) ดังนั้น วงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมอาจอยู่ที่ระดับ 20,000 บาทต่อราย

3.4 องค์กรการเงินอื่นที่มีกฎหมายรองรับอาจเข้าร่วมในระบบประกันเงินฝากนี้ได้ โดยต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลของสถาบันการเงินชุมชนตามแต่กรณี

แผนภาพ สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



4. การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก

ในเบื้องต้นเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ระยะที่ 2 เพื่อเป็นการต่อยอดแผนระยะที่ 1 ในส่วนที่ยังขาดความชัดเจนหรือยังไม่เป็นรูปธรรม และควรเพิ่มประเด็นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางการเงินให้ประชาชนผู้ใช้บริการและองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งในส่วนขององค์กรการเงินระดับฐานรากได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่ในส่วนของประชาชนนั้น การสำรวจข้อมูลด้านอุปสงค์ชี้ให้เห็นว่า ความรู้ความเข้าใจทางการเงินของกลุ่มผู้ใช้บริการระดับฐานรากอยู่ในระดับต่ำ และจากการที่ในประเทศไทยมีการแยกหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินออกตามประเภทของสถาบันการเงิน ทำให้ยังไม่มีผู้รับผิดชอบด้านการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภาพรวม จึงทำให้ยังไม่มี การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินในภาพรวม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาแนวทางการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชน โดยในระยะยาว อาจพิจารณาให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมด้านความรู้ทางการเงิน โดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมการ ให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ จัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการ ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

Executive Summary

The objective of the research “The Roles of Microfinance in Promoting Financial Access” is to suggest ways in which Microfinance Institutions (MFIs) can be developed so that they can be the main driver of community future development, both economically and socially. This study involved the use of qualitative research, which featured the study on theories and ideas on microfinance and information of MFIs, including roles, operations, relevant legislation, and government policies, both in Thailand and overseas in order to conduct a comparative study. The quantitative aspect of this research involves the study on the demand and supply sides of Microfinance services by means of survey as well as development of econometric and statistical models in order to find the relationship among the data gathered from the survey.

The results of the survey of 3,011 low-income population in 10 provinces nationwide show that Village Fund and Savings Group are the MFIs which play a vital role in providing financial services to rural dwellers and farmers with income of no more than 10,000 baht per month. The results can be summarised as follows:

1. Deposits Services

Deposits are the basic financial services which have highest demands and clients, with Specialised Financial Institutions (SFIs), Village Funds, and Savings Groups featuring heavily in these services, whereas commercial banks and cooperatives’ roles are still limited in this regard. Those who cannot access the deposit service of commercial banks will choose to deposit with one of the SFIs and also with one of the MFIs. The savings model also reveals the factors affecting the use of savings groups which are: proximity, quality of service, and reasonable minimum deposit threshold. Lastly, a saver will not save with a village fund should he consider savings stability, information adequacy, returns, types of account which suit his needs, and low fees, as important factors.

2. Loan Services

Agricultural loan is the type of loan with the highest demand, followed by personal loan and business loan respectively. However, business loan is the type of loan which has the highest percentage of

clients who do not have access to it despite their demands, at 64 percent (This figure was 35 percent for personal loan and 20 percent for agricultural loan). SFIs and Village Funds are the main players in this market, with commercial banks having offered virtually no loans of this type, effectively driving those who cannot get access to commercial banks to rely on SFIs for agricultural loans, and on Village Funds for personal and business loans. The loan model sheds light on the factors affecting the use loan services of SFIs, which are proximity and information adequacy, and the factors which lead to the rejection of SFIs services, which are interest rates and fairness in loan granting process. For those who use the services of the village fund, proximity, low interest rates, non-requirement of collateral and insufficient entrepreneurial knowledge are the key considerations.

3. Transfer/Payment Services

SFIs and commercial banks are the main providers in this field, with the model showing that in the case of commercial banks, women enjoyed fewer access to transfer services than men, and clients with regular income or businessmen tend to use transfer services more often than other professions. For SFIs, clients who have their own properties, or live in small households tend to transfer their money via SFIs. However, SFIs help tackle the problem of lack of access to commercial banks, that is, farmers, those who live in rural are or lack financial knowledge tend to use the SFIs for making transfer payments more often than other groups.

4. Financial Literacy

The sample group has low financial literacy, with 74 percent belonging in this category, whereas only 10 percent has a good understanding of finance.

The results of the survey of 235 MFIs in 10 provinces (supply-side survey) can be summarised as follows:

1. A third of the MFIs have not registered with the authorities. This included Saving Groups, Career Groups, and Rotating Savings and Credit associations. (ROSCAs) The majority of the 69 percent of MFIs which have registered is Village Fund, followed by Cooperatives and Poverty Alleviation Project (PAP). Also, most organisations were set up by people in the communities, which explained why those institutions enjoyed freedom in administration. Moreover, the following organisations hold meeting more

than 6 times a year: Village Fund, Savings groups, ROSCA, and Community Financial Institutions (CFIs), reflecting systemic and flexible administration.

2. The government is the most important institution in terms of providing financial and administering support of MFIs, with the SFIs also heavily involved in these activities. Nevertheless, some MFIs have established financial networks which allow them to assist one another, with 24 MFIs cooperating with SFIs and 22 SFIs belonging to Village Fund network at tambon/district level, while 109 MFIs have never been part of a network or cooperated with other MFIs. It is also worth noting that there used to be a network for Village Funds, while a third of Savings Groups belong to a network which cooperates with the SFIs.

3. 87 percent of the MFIs offer loan services, while 84 percent accept deposits, with virtually all of the MFIs offering savings deposits. Also, 39 percent provide life insurance, 15 percent offer health insurance, and 14 percent insure against accidents. In addition, apart from providing financial services MFIs also carry out social services by means of promoting profession and quality life of those in rural areas via training and other activities (73 percent), social activities (71 percent), and career-related activities (64 percent).

4. The criteria for loan approval for MFIs are 1) Borrowing, saving, and repayment history (30 percent) 2) Group membership, number of shares owned, or amount of money saved (17 percent) and 3) Suitability and objectives of the projects (14 percent). Moreover, group lending is the most popular type of lending (due to requiring little financial collateral), with various enforcement methods to ensure timely repayment. Compulsory saving, as a prerequisite to borrowing, is one of the most popular methods employed by Thai MFIs.

5. The most popular punitive measures for missing payments are reduction of the amount of subsequent loans (31 percent), rejection of subsequent loan requests (31 percent), and setting higher interest rates (18 percent). Most of the MFIs do not engage in property confiscation or bankruptcy filing and do not provide motivation for their employees regarding debt collection. This shows that MFIs' loan collection systems are still inadequate, which could spell further troubles should the MFIs expand their customer bases outside their original areas.

Following the study of international experience in microfinance development, the research team has come up with the following findings which could be applied to microfinance development in Thailand;

1. In most countries, it was found that the governments have become less involved in market intervention e.g. setting the interest rate ceiling and privatising SFIs into commercial banks whose roles are to focus on providing microfinance. With respect to the interest ceiling, the research team believes that this is not necessary for promoting financial access in Thailand, as those who do not have access to commercial banks can always rely on the services of the SFIs which typically do not charge the customers that high. SFIs, especially Bank of Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) who played an important role in providing microfinance in Thailand, has undergone perpetual structural and operational reforms since its inception nearly 50 years ago, thereby ensuring that BAAC's services are in accordance with market principles.

2. The supervision of Non-Governmental Organisations (NGOs) internationally involves setting up a specific unit to promote and monitor those small institutions, with the central banks acting as supervisors. For Thailand, there is still an absence of effective supervisory framework for these NGOs. Hence, having clear regulation and supervision principles in place is necessary for facilitating the effective provision of microfinance services.

3. Deposit protection for MFIs is one of the ways in which the stability of the entire microfinance system can be strengthened. Nevertheless, granting deposit protection to newly-formed and licensed MFIs could be highly risky, as those new MFIs may not be able to contribute enough funds to cover their deposits. Therefore, the government might have to provide funds for the establishment of deposit protection agency for MFI clients.

4. Even though the establishment of micro-credit bureau can resolve asymmetric information problem, in the case of Thailand, setting up community MFIs could also tackle this very problem, as those MFIs are set up by people in the community who have known one another well.

5. Setting up a specific institution to protect clients is an appropriate long-term solution to financial illiteracy and lack of consumer protection. In the short and medium term, the authorities should formulate a plan with an aim to educate the public on finance. Currently, the Capital Market Development

Plan has already partially addressed this issue. As for the provision of microfinance, the Ministry of Finance should include measures to increase grassroots people's knowledge of finance as one of the microfinance development strategies under the Microfinance Development Plan Phase II.

Having combined both survey results of clients and MFIs and international experience, the research team has come up with the following policy suggestions.

1. The Roles of MFIs

1.1 Commercial banks

Commercial banks still play virtually no part in providing financial services for low income and poor people, with only Krung Thai Bank, with the government being the majority shareholder, providing microcredit. This is because 1) Commercial banks do not view low income and poor people as target groups (limited market size) 2) The cost of providing microfinance is still high 3) There are still limitations on service network and 4) Existing regulations do not facilitate the conduct of proper microfinance business. However, retail commercial banks, especially Thai Retail Credit Bank, have developed the business model appropriate for providing commercial, profit-making microfinance services to urban, retail customers. Hence, the government may consider supporting the operations of such commercial banks so that they can expand to other areas.

1.2 SFIs

1.2.1 BAAC

BAAC can provide all-inclusive financial services to most farmers in the country. Even then, BAAC should expand its role to becoming rural development bank (focusing on non-agricultural retail customers), the function which the bank is still doing too little of. Despite the fact that BAAC has launched the community bank programme which focused on providing microcredit in rural areas, the amount of loans granted under such programme remains low.

1.2.2. Government Savings Bank (GSB)

The GSB's microcredit disbursement via the People's Bank programme plays an important role in helping the low income and poor people in urban areas, with mobile banking technology also being introduced to mobilise deposits. Even though under the People's Bank programme, the amount of individual loan has increased and the interest charged has fallen, the total amount of loan in this

portfolio is still compared to the total amount of outstanding loan of the bank as a whole. Therefore, the research team suggests that the next phase of the operation of the People's Bank programme should focus more on profit making as well as increase the volume of loan in this programme to the extent that it becomes one of the main commercial lending programmes of GSB. In addition, as the institution with an important role in providing microcredit compared to others, GSB should attempt to upgrade the status of CFIs to cover other types of other financial institutions apart from Village Funds.

1.2.3. Islamic Bank of Thailand (IBank)

Even though the level of Islamic Microfinance service provided by the IBank is still insignificant, such service will be crucial to increasing financial access to the areas heavily-populated by Muslims as Islamic principles prohibit any financial transactions involving the charging of interests. Still, Islamic Microfinance is still a new concept which needs further study and development before proper financial service can be provided. Hence, the IBank should provide not only credit, but also help in developing Muslim community financial institutions.

1.3. Cooperatives

Cooperatives normally have strong structure and supervision. However, even though there are in total 10.6 million members and 1.26 trillion baht in operating funds amongst all the Cooperatives in Thailand, most of the operation funds belong to savings Cooperatives, not the retail microfinance customers. In addition, the roles of Cooperatives in developing community, be it economic development or providing welfare to local people, are still small compared to other types of MFIs.

1.4 Village Funds

Lending provided by Village Funds is limited due to limited funding given by the central government. This resulted in each member being granted no more than 20,000 baht per loan and could act as a barrier towards accepting new members. To this end, the idea of piloting CFIs may be applicable to subsequent development of Village Funds, by letting SFIs act as caretakers of strong Village Funds before the latter can be transformed into CFIs. Additionally, the government should also have in place regulation and supervision framework for those upgraded CFIs as those institutions will accept deposits from the general public. Thus, there may be the need for a prudential regulation for these deposit-taking CFIs in the mould of the Financial Institutions Act of 2008, with more flexibility being given to the new act.

1.5 Savings Groups for Manufacturing

Despite operational limitations courtesy of the lack of regulation legitimising their status, Savings Groups for Manufacturing are important MFIs, with their operation covering the financial, welfare and social aspects, and voluntary member base of 4.5 million-strong from 34,530 groups nationwide. The lack of regulation for this type of institution means that strength and operation of each group varies considerably, with most of the operations being led by community leaders. Therefore, it is necessary that clear regulatory and supervisory framework be in place so as to provide regulation bodies with the tools to devise measures which facilitate and support the strengthening and improvement in efficiency of these savings groups.

1.6 ROSCAs

ROSCAs are established as a result of community gathering with the aim of providing welfare to the community from the funds collected from the members. ROSCAs have enjoyed continuous expansion due to having prestigious religion leaders at the head, the application of religious principles to rural ways of lives (*Dharma-led*), and strong bond among members. Nevertheless, ROSCAs' operations should supplement other types of financial services used by their members, as their current operations cannot effectively respond to the needs of their members due to their main aim being to foster community welfare and lack of deposit services other than the periodic pooled funds.

1.7 CFIs

Due to the difference in financial positions among the MFIs, integration should allow strong MFIs to increase their potential, both in terms of management and range of products and services. Therefore, there should be an integration of community fund management by setting up CFIs. The CFIs will consist of a central committee whose members are made up of village representatives from each group, each having information on the accounts of his fellow constituents. This will enable the CFIs to have access to a wider pool of borrower information. As CFIs are effectively an upgrade from existing MFIs, the former can then be divided into three categories according to their original forms;

- 1) CFIs which are borne out of mergers among many MFIs in a village. In this case, a strong MFI will take a leading role in linking other MFIs or financial groups together.
- 2) Tambon-level CFIs established as a result of mergers among MFIs from each village

with the aim to expanding service network.

- 3) CFIs which allow general admission of new members.

2. Development of Legal Framework for CFIs

The government should support the establishment of CFIs, with the Ministry of Finance possibly developing a regulatory framework which facilitates the development of CFIs. To this end, the government may come up with the draft of the CFI Act to facilitate the expansion of MFIs with the organisations to register according to the Act to be classified as follows.

2.1 Community Financial Groups which are registered according to the Act despite their small scales of operations, i.e. a group with less than 500 deposit-making members or less than 5 million baht in total deposit. For this group, the government does not need to regulate or supervise, but the group must report its operations to the authorities annually.

2.2 CFIs registered according to the Act which can be classified further into two groups: 2a) Community financial groups with more than 500 deposit-making members or more than 5 million baht in total deposit and 2b) other MFIs wishing to be upgraded to CFIs or registered community financial groups as in 1). For this group, the institution in question must have in place appropriate rules regarding the selection criteria and qualifications of the board members, accounting standard, and internal control. Financial institutions in this group are also required to report their financial results quarterly.

2.3 CFIs which are allowed to mobilise deposits from the general public. These CFIs will also have to comply with prudential regulations, albeit at a more flexible level than those used to regulate commercial banks so as to not put too much burden on CFIs operations which are not overly complicated or risky.

3. Promotion of Saving via Deposit Protection for CFI Depositors

To instill confidence in CFI depositors deposit protection system should be established in the form of deposit protection fund under the CFI Act. This agency will protect deposits for retail customers in the case of CFIs being ordered to close down. The establishment and operation of such agency shall be pursuant to the following principles.

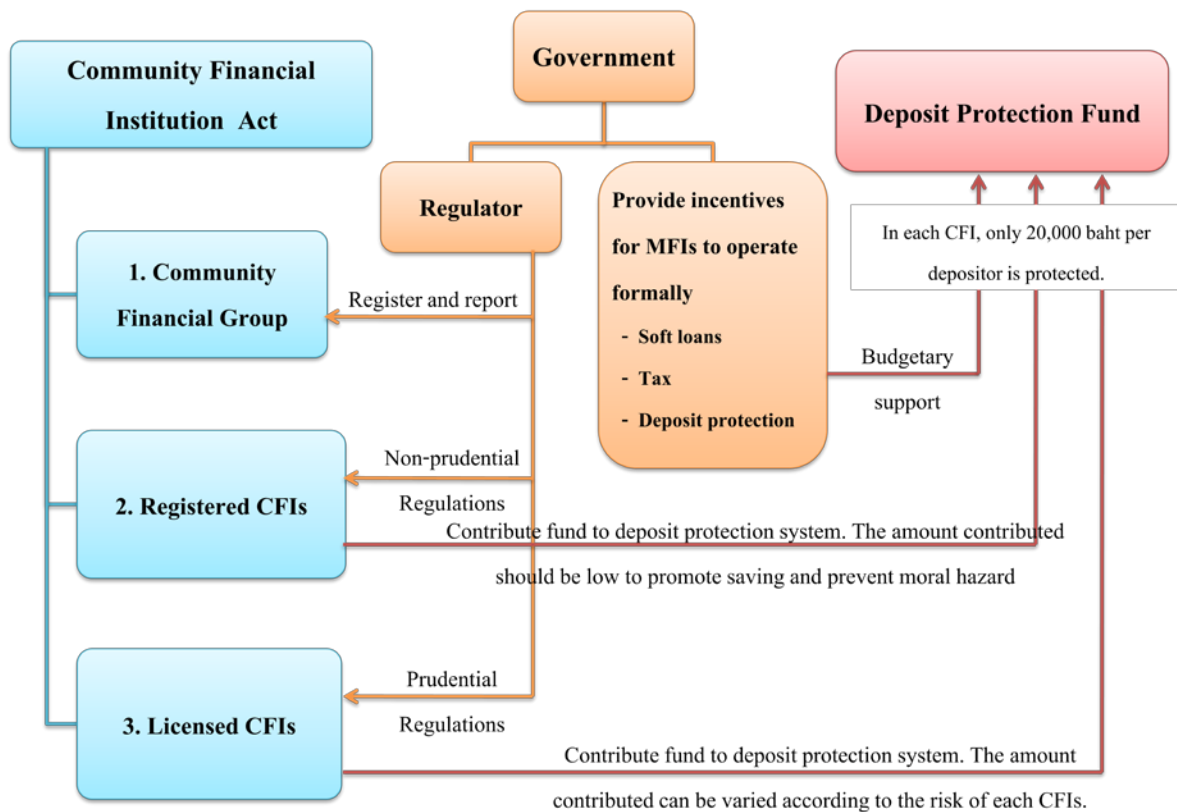
3.1 The Fund shall protect only customers of registered CFIs under the Act, and not the customers of community financial institutions registered under the same Act.

3.2 The participating CFIs must contribute funds to the deposit protection system. The amount of funds contributed should not be so high that heavy burdens will be imposed upon the CFIs, but should also not be so low that moral hazard may arise.

3.3 To prevent moral hazard, the maximum amount of deposit insured per customer or account, should be imposed. According to the survey of those who deposit or save with the MFIs, most of the deposits are lower than 50,000 baht (accounting for 77 and 96 percent of the total number of customers who save with savings groups and village funds, and 21 and 61 percent in terms of the amount deposited to respective institutions). Hence, the appropriate amount of deposit insured may be at 20,000 baht per customer.

3.4 Other regulated MFIs may participate in this deposit insurance system, although they may have to follow the regulation and supervision imposed upon CFIs

Summary of Policy Recommendations



4. Microfinance Master Plan Phase II

Initial assessment of the implementation of the Microfinance Master Plan implies the necessity of formulating the Microfinance Master Plan Phase II to follow up on and fulfill any unaccomplished tasks from the first phase of the Plan. Improving financial literacy among MFI clients should also be the main focus, as even though MFIs has continually educated their clients, the client (demand-side) survey still showed that financial literacy of MFI customers remains low. Additionally, the fact that supervision of financial institutions in Thailand is separate for each type of institution means that there is no single authority responsible for supervising MFIs in an overarching fashion, which in turn leads to the public being under-educated regarding financial literacy and consumer protection. Therefore, there exists the need to formulate a plan to increase understanding of finance among the public. Such long-term plan could involve setting up an organisation responsible for promoting financial literacy and consumer protection e.g. establishing call centres to provide channels for clients to voice their opinion on microfinance services.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
Executive Summary	x
สารบัญ	xx
สารบัญตาราง	xxiv
สารบัญภาพ	xxviii
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	2
1.3 ทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	2
1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย	4
1.5 ขอบเขตของงานวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ	5
บทที่ 2 การเข้าถึงบริการทางการเงิน	6
2.1 ปัญหาการเข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน	7
2.2 การส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงิน	11
2.3 การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก	13
2.4 การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก	28
2.5 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก	38
บทที่ 3 ระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย	46
3.1 ภาพรวมของระบบสถาบันการเงินไทย	46
3.2 องค์กรการเงินระดับฐานรากของไทยและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	51
3.2.1 กลุ่มในระบบ	51
3.2.2 กลุ่มกึ่งในระบบ	75
3.2.3 กลุ่มพึ่งตนเอง	85
3.2.4 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	92

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ประสบการณ์ในการให้บริการและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ในต่างประเทศ	99
4.1 ประสบการณ์ในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ	99
4.1.1 Grameen Bank	99
4.1.2 Self Help Group - Bank Linkage Program	101
4.1.3 Bank Rakyat Indonesia	103
4.1.4 Lembaga Perkreditan Desa	104
4.1.5 Amanah Ikhtiar Malaysia	105
4.1.6 Compartamos Banco	106
4.1.7 Banco Procredit El Savadore	108
4.1.8 Small Enterprise Foundation	109
4.2 ประสบการณ์ในการพัฒนาและส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ	110
4.2.1 กัมพูชา	110
4.2.2 ฟิลิปปินส์	112
4.2.3 อินโดนีเซีย	114
4.2.4 ปากีสถาน	117
4.2.5 อินเดีย	118
4.2.6 บังกลาเทศ	120
4.2.7 เอลซัลวาดอร์	121
4.2.8 แอฟริกาใต้	122
4.2.9 เม็กซิโก	124
4.3 สรุปบทเรียนและข้อเสนอแนะจากประสบการณ์ต่างประเทศ	127
4.3.1 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง 8 องค์กร	127
4.3.2 บทสรุปการพัฒนากระบวนกรการเงินระดับฐานรากในแต่ละกลุ่มประเทศ	131
4.3.3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก	142

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 การสำรวจข้อมูล	146
5.1 การศึกษาอุปสงค์และอุปทานของบริการทางการเงิน	146
5.2 การออกแบบสอบถาม	168
5.3 การสำรวจข้อมูล	174
บทที่ 6 การวิเคราะห์ผลการสำรวจด้านอุปสงค์	177
6.1 การวิเคราะห์ผลการสำรวจด้านอุปสงค์ในภาพรวม	177
6.1.1 การใช้บริการทางการเงิน	178
6.1.2 ประเภทของบริการทางการเงิน	179
6.1.3 การเข้าถึงบริการทางการเงิน	195
6.1.4 ความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงิน	199
6.2 แบบจำลองศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการทางการเงิน	199
6.2.1 แบบจำลองด้านสินเชื่อ	201
6.2.2 แบบจำลองด้านการออม	218
6.3 สรุปผลการสำรวจด้านอุปสงค์	247
บทที่ 7 การวิเคราะห์ผลการสำรวจด้านอุปทาน	250
7.1 การวิเคราะห์ผลการสำรวจด้านอุปทานในภาพรวม	250
7.1.1 ลักษณะองค์กร	251
7.1.2 ระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน	267
7.1.3 พนักงาน	268
7.1.4 เงื่อนไขและรูปแบบการให้สินเชื่อ	272
7.1.5 ผลประกอบการขององค์กร	278
7.2 แบบจำลองด้านอุปทาน	286
7.3 สรุปผลการสำรวจด้านอุปทาน	295

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	300
8.1 ภาพรวมการให้บริการระบบการเงินระดับฐานรากของไทย	300
8.1.1 ผลการสำรวจด้านอุปสงค์	300
8.1.2 ผลการสำรวจด้านอุปทาน	302
8.2 ข้อเสนอแนะจากประสบการณ์การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ	306
8.2.1 บทบาทของภาครัฐ	306
8.2.2 การกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก	307
8.2.3 เครื่องมือสนับสนุนการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก	308
8.2.4 ประสบการณ์จากการศึกษาองค์กรการเงินในต่างประเทศ	309
8.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย	310
8.3.1 บทบาทของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่เกี่ยวข้อง	310
8.3.2 การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน	318
8.3.3 แนวทางการส่งเสริมการออมผ่านการสร้างความมั่นคงให้กับผู้ที่ฝากเงินกับ สถาบันการเงินชุมชน	320
8.3.4 จัดทำแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากระยะที่ 2	323
บรรณานุกรม	324

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 รายงานการใช้จ่ายเงินออม	24
ตารางที่ 2 สรุปความแตกต่างระหว่างกฎหมายหลักและกฎเกณฑ์รองที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล สถาบันการเงินระดับฐานราก	33
ตารางที่ 3 บทบาทและหน้าที่ของสถาบัน Apex	38
ตารางที่ 4 สรุปผลการดำเนินงานของ CDFI ในสหราชอาณาจักร	43
ตารางที่ 5 ภาพรวมเงินฝากและสินเชื่อของสถาบันการเงินทั้งระบบ ณ กันยายน 2553	46
ตารางที่ 6 แสดงสาเหตุของการไม่ได้รับการตอบสนองบริการทางการเงินที่จำเป็นสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่อาศัยอยู่นอกเขตเมือง	47
ตารางที่ 7 การเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ของไทย โดยเปรียบเทียบกับ ประเทศอื่น ๆ	49
ตารางที่ 8 การเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทสถาบันการเงินฐานราก โดยเปรียบเทียบกับ ประเทศอื่น ๆ	50
ตารางที่ 9 การเข้าถึงบริการทางการเงินอัตโนมัติ โดยเครื่อง ATMs ของไทย โดยเปรียบเทียบกับ ประเทศอื่น ๆ	50
ตารางที่ 10 ภาพรวมเงินฝากและสินเชื่อของสถาบันการเงินและองค์กรการเงินระดับฐานรากของไทย ณ กันยายน 2553	51
ตารางที่ 11 สินเชื่อคงเหลือแยกตามระดับวงเงินกู้ยืม ณ 31 มีนาคม 2553	61
ตารางที่ 12 ขนาดของสินเชื่อ แยกตามประเภทเงินกู้ ณ 31 มีนาคม 2553	62
ตารางที่ 13 เงินฝากคงเหลือ แยกตามกลุ่มผู้ฝากข้อมูล รวมทั้งประเทศ ณ 31 มีนาคม 2554	63
ตารางที่ 14 โครงสร้างแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. ในปี 2510 - 2553 (ร้อยละ)	64
ตารางที่ 15 สินเชื่อระดับฐานรากของธนาคารออมสิน ณ มีนาคม 2553	67
ตารางที่ 16 ปริมาณธุรกิจสะสมของสหกรณ์การเกษตรในปี 2553	75
ตารางที่ 17 ปริมาณธุรกิจสะสมของกลุ่มเกษตรกร ณ สิ้นปี 2553	76
ตารางที่ 18 ปริมาณธุรกิจสะสมของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในช่วงกันยายน 2552 – สิงหาคม 2553	76
ตารางที่ 19 สรุปสินเชื่ออนุมัติ / คงเหลือ แยกตามระยะเวลาการสนับสนุน (ณ มกราคม 2554)	97
ตารางที่ 20 องค์กรการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ	134
ตารางที่ 21 ประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ	139
ตารางที่ 22 จำนวนกลุ่มตัวอย่างประชากรผู้มีรายได้น้อยแบ่งตามภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 6 ภูมิภาค	175
ตารางที่ 23 จังหวัดตัวอย่างตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีรายได้น้อยที่สุดต่อเดือน 10 จังหวัด	175
ตารางที่ 24 ผู้ใช้บริการเงินฝาก/เงินออม (ทับซ้อน)	180

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 25 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม	182
ตารางที่ 26 ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตร (ทับซ้อน)	183
ตารางที่ 27 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร	186
ตารางที่ 28 ผู้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น (ทับซ้อน)	187
ตารางที่ 29 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น	189
ตารางที่ 30 ผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล (ทับซ้อน)	190
ตารางที่ 31 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล (ทับซ้อน)	193
ตารางที่ 32 ผู้ใช้บริการด้านการโอน/ชำระเงิน (ทับซ้อน)	194
ตารางที่ 33 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านเงินฝาก/เงินออม	195
ตารางที่ 34 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อการเกษตร	196
ตารางที่ 35 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อธุรกิจอื่น	197
ตารางที่ 36 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อส่วนบุคคล	198
ตารางที่ 37 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L	202
ตารางที่ 38 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L1	204
ตารางที่ 39 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L2	206
ตารางที่ 40 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L3	209
ตารางที่ 41 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L4	211
ตารางที่ 42 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L5	213
ตารางที่ 43 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L6	216
ตารางที่ 44 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S	218
ตารางที่ 45 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S1	220
ตารางที่ 46 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S2	222
ตารางที่ 47 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S4	225
ตารางที่ 48 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S5	227
ตารางที่ 49 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S6	230
ตารางที่ 50 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง T	232
ตารางที่ 51 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง T1	233

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 52 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง T2	235
ตารางที่ 53 สรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปสงค์	236
ตารางที่ 54 ตารางสรุปผลของแบบจำลองต่าง ๆ	242
ตารางที่ 55 แสดงจำนวนองค์กรตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์	250
ตารางที่ 56 แสดงประเภทองค์กรต่าง ๆ	251
ตารางที่ 57 แสดงการจดทะเบียนขององค์กรการเงินระดับฐานราก	252
ตารางที่ 58 แสดงจำนวนองค์กรที่เคย/ไม่เคย ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่น	256
ตารางที่ 59 แสดงจำนวนองค์กรที่มีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบัน/องค์กรการเงินอื่น ๆ	257
ตารางที่ 60 แสดงจำนวนองค์กรที่มีการให้บริการประเภทต่าง ๆ	258
ตารางที่ 61 แสดงการมี/ไม่มี แผนพัฒนาธุรกิจ	259
ตารางที่ 62 แสดงการสนับสนุนการจัดทำแผนธุรกิจ	259
ตารางที่ 63 แสดงการมี/ไม่มีคู่มือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ	260
ตารางที่ 64 แสดงวงเงินสินเชื่อเฉลี่ยที่มีอำนาจอนุมัติ	261
ตารางที่ 65 แสดงจำนวนลูกค้าทั้งหมดในปี 2552 และปี 2553	263
ตารางที่ 66 แสดงจำนวนและสัดส่วนขององค์กรแต่ละประเภทที่ประสบปัญหาในการเข้าถึงลูกค้า ที่อยู่ห่างไกล	265
ตารางที่ 67 แสดงความยั่งยืนในการบริหารจัดการ	266
ตารางที่ 68 แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่สินเชื่อ	268
ตารางที่ 69 แสดงจำนวนพนักงานแต่ละองค์กร	269
ตารางที่ 70 แสดงหลักในการพิจารณาสินเชื่อ	273
ตารางที่ 71 แสดงจำนวนองค์กรที่มีการให้สินเชื่อ	274
ตารางที่ 72 แสดงผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้สินเชื่อ	275
ตารางที่ 73 แสดงรูปแบบการให้สินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานราก	276
ตารางที่ 74 แสดงวิธีการลงโทษการไม่ชำระหนี้คืน	276
ตารางที่ 75 แสดงแนวทางการจัดการหนี้ค้างชำระ	277
ตารางที่ 76 แสดงการใช้อัตราดอกเบี้ย	277
ตารางที่ 77 แสดงปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ยและจำนวนลูกค้าสินเชื่อเฉลี่ยแยกตามประเภทองค์กร	283
ตารางที่ 78 แสดงปริมาณเงินฝากเฉลี่ยและจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ยแยกตามประเภทองค์กร	285
ตารางที่ 79 แสดงค่าเฉลี่ยปริมาณสินเชื่อที่ผิคนัดชำระเงินต้น ปรับ โครงสร้างหนี้ และหนี้สูญ	285

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 80 แสดงแบบจำลอง PL	287
ตารางที่ 81 แสดงแบบจำลอง PS	289
ตารางที่ 82 แสดงแบบจำลอง PI	290
ตารางที่ 83 แสดงแบบจำลอง ROA	291
ตารางที่ 84 สรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปทาน	293

สารบัญญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 องค์กรทางการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน	3
แผนภาพที่ 2 การเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคครัวเรือนจากการสำรวจของ ธปท. ในปี 2549	48
แผนภาพที่ 3 การให้บริการสินเชื่อของ ธ.ก.ส.	60
แผนภาพที่ 4 โครงสร้างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	94
แผนภาพที่ 5 การไม่ใช้บริการทางการเงินโดยสมัครใจกับโดยไม่สมัครใจ	152
แผนภาพที่ 6 แสดงตัวชี้วัดในการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก	158
แผนภาพที่ 7 แผนผังแบบสอบถามการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับฐานราก	172
แผนภาพที่ 8 แผนผังแบบสอบถามการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับฐานราก	173
แผนภาพที่ 9 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	177
แผนภาพที่ 10 ความต้องการและจำนวนผู้ใช้บริการทางการเงิน	178
แผนภาพที่ 11 จำนวนผู้ใช้บริการเงินฝาก/เงินออม แยกตามสถาบันการเงิน	179
แผนภาพที่ 12 เงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการเงินฝาก	181
แผนภาพที่ 13 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม	182
แผนภาพที่ 14 จำนวนผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตร แยกตามสถาบันการเงิน	183
แผนภาพที่ 15 เงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร	184
แผนภาพที่ 16 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร	185
แผนภาพที่ 17 จำนวนผู้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น แยกตามสถาบันการเงิน	186
แผนภาพที่ 18 เงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น	188
แผนภาพที่ 19 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น	189
แผนภาพที่ 20 จำนวนผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล แยกตามสถาบันการเงิน	190
แผนภาพที่ 21 เงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล	191
แผนภาพที่ 22 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล	192
แผนภาพที่ 23 ลักษณะทั่วไปทางการเงิน	194
แผนภาพที่ 24 ความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงิน	199
แผนภาพที่ 25 แสดงผู้ถือหุ้นใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานราก	254
แผนภาพที่ 26 แสดงจำนวนคณะกรรมการองค์กรและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กร	254
แผนภาพที่ 27 แสดงจำนวนครั้งของการประชุมคณะกรรมการ	255
แผนภาพที่ 28 แสดงอำนาจในการตัดสินใจ	261

สารบัญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 29 แสดงจำนวนลูกค้าเฉลี่ยขององค์กรแต่ละประเภท	262
แผนภาพที่ 30 แสดงสัดส่วนลูกค้าหญิงและชายแยกตามประเภทองค์กร	263
แผนภาพที่ 31 แสดงปัญหาในการเข้าถึงลูกค้าที่อยู่ห่างไกล	264
แผนภาพที่ 32 ประเภททรัพยากรที่ต้องการเพิ่ม	266
แผนภาพที่ 33 แสดงจำนวนผู้ตรวจสอบภายใน	268
แผนภาพที่ 34 แสดงประเภทของพนักงาน	268
แผนภาพที่ 35 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของพนักงาน	270
แผนภาพที่ 36 แสดงระดับเงินเดือนของแต่ละตำแหน่ง	271
แผนภาพที่ 37 แสดงประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงาน	272
แผนภาพที่ 38 แสดงกำหนดกรอบการชำระคืนเงินกู้	274
แผนภาพที่ 39 แสดงรายได้ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	278
แผนภาพที่ 40 แสดงสินทรัพย์รวม ณ สิ้นปี 2552 และ 2553	279
แผนภาพที่ 41 แสดงส่วนของผู้ถือหุ้น ณ สิ้นปี 2552 และ 2553	280
แผนภาพที่ 42 แสดงหนี้สิน ณ สิ้นปี 2553 และ 2553	281
แผนภาพที่ 43 แสดงเงินสดและสินทรัพย์สภาพคล่อง ณ สิ้นปี 2552 และ 2553	281
แผนภาพที่ 44 แสดงปริมาณสินเชื่อกค้าง ณ สิ้นปี 2552 และ 2553	282
แผนภาพที่ 45 แสดงปริมาณเงินฝาก ณ สิ้นปี 2552 และ 2553	284
แผนภาพที่ 46 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	322

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง ซึ่งรวมถึงความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของชุมชน โดยองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชน ทั้งนี้ ปัจจุบันประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเชิงพาณิชย์ในระบบ (Formal financial services) เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ประกอบกับการที่ไม่มีสถาบันการเงินตั้งอยู่ในชนบทหรือมีอยู่จำนวนน้อย โดยความยากในการบริหารจัดการที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอส่งผลให้โอกาสในการทำกำไรของสถาบันการเงินเอกชนมีค่อนข้างต่ำ ทำให้ประชาชนบางส่วนต้องหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินทุนนอกระบบ (Informal Financial Services) ที่คิดดอกเบี้ยในอัตราสูงจนก่อให้เกิดภาระหนี้สินที่พอกพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ

ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินบางส่วนจึงได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้นในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนและเป็นตัวกลางทางการเงินให้กับชุมชนซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพมากขึ้น ทำให้ไม่ต้องตกอยู่ในภาวะความยากจน (Poverty trap) ตลอดไป ทั้งนี้ แนวคิดของการจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากอยู่บนหลักการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกในกลุ่มหรือชุมชน โดยมีหลักการดำเนินงาน คือ รับฝากเงินจากสมาชิกในลักษณะของการออม และนำเงินฝากเหล่านั้นปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่มีความต้องการนำไปประกอบอาชีพหรือนำไปปลดหนี้เงินกู้นอกระบบ

ประโยชน์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ส่งเสริมให้ชุมชนมีการบริหารจัดการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างวินัยทางการเงินให้กับประชาชนในชนบท และเพิ่มโอกาสให้กับสมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่จะได้รับความสะดวกในการฝากเงินและสามารถกู้เงินได้ โดยไม่ต้องนำหลักทรัพย์มาค้ำประกัน และยังมีอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบ รวมทั้งยังมีการจัดสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ ให้กับสมาชิก และการจัดกิจกรรมทางสังคมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งผลให้เศรษฐกิจในระดับชุมชนฐานรากมีความเข้มแข็งมากขึ้น

การบริหารจัดการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการตามหลักเกณฑ์ของทางราชการหรือหลักเกณฑ์ที่ประชาชนในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น ยังคงไม่ครอบคลุมถึงเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินได้อย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้การดำเนินงานมีทั้งที่เข้มแข็ง

และที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนเชิงนโยบายของภาครัฐในการจัดการ และส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ยังต้องการความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มกึ่งในระบบและกลุ่มพึ่งตนเอง ประกอบด้วย สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มออมทรัพย์ทั่วไป ซึ่งกลุ่มการเงินที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาในสังคมชนบทแทนที่จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาทางการเงินตาม เป้าประสงค์ โดยเฉพาะในกรณีที่องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอหากเกิดปัญหาขึ้นพร้อม ๆ กันจำนวนมาก อาจส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจระดับฐานรากประสบความเสียหาย และก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างต่อเนื่องและขยายออกไปเป็นวงกว้าง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคมระดับประเทศได้

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมหรือสร้าง ความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก ในขณะเดียวกันก็มีระบบการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน อันจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน

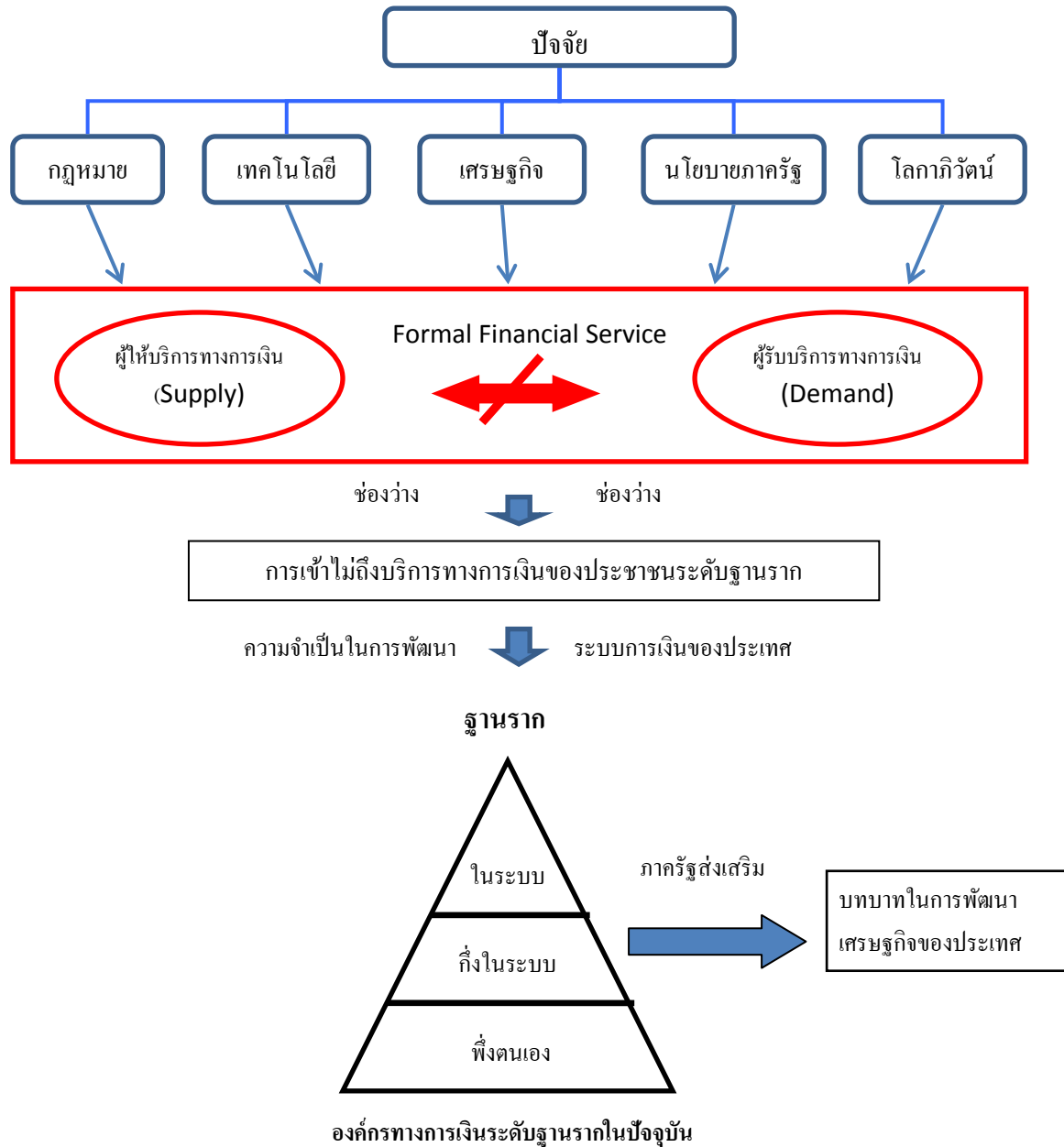
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย เพื่อให้ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่เป็นต่อการกำหนดแนวทางสนับสนุนองค์กรการเงินเหล่านี้ ได้อย่างเหมาะสม และนำไปสู่การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 ทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

ประเทศไทยจะพัฒนาไปได้อย่างมั่นคงแข็งแรงก็ต่อเมื่อประชาชนระดับฐานรากสามารถพัฒนา ไปสู่การพึ่งตนเองได้ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างคนในชุมชนและระหว่าง ชุมชนกับชุมชน จนทำให้ชุมชนที่เป็นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีภูมิคุ้มกันต่อ ปัจจัยเสี่ยงภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเข้าถึงบริการทางการเงินนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อ การพัฒนาทางเศรษฐกิจชุมชน เนื่องจากจะช่วยให้ผู้ที่มีรายได้น้อยหรือมีฐานะยากจนสามารถมีโอกาส ในการพัฒนาตนเองผ่านการสร้างงาน (Job Creations) และสะสมสินทรัพย์ (Accumulated Assets) แต่โดยทั่วไป ระบบการเงินจะมีความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผล มาจากความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ (Asymmetric Information) หนึ่งในทางเลือกของการแก้ไขปัญหาข้างต้นคือ การส่งเสริมให้มีบริการทางการเงินในรูปแบบใหม่ เช่น ระบบการเงินระดับฐานราก ซึ่งมีลักษณะของการให้บริการทางการเงินในระดับชุมชน

แผนภาพที่ 1 องค์กรทางการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน



แนวคิดของงานวิจัยนี้คือ ต้องการศึกษาระบบการเงินระดับฐานราก ทั้งในด้านผู้ให้บริการทางการเงินโดยทั่วไปและผู้ให้บริการทางการเงินในระบบการเงินระดับฐานราก ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์และการพัฒนาด้านเทคโนโลยี รวมถึงบทบาทของภาครัฐและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการเติบโตของบริการทางการเงินระดับฐานราก ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญต่อการพัฒนาระบบการเงินฐานรากในระยะต่อไป ทั้งนี้ งานวิจัยนี้จะส่งเสริมการพัฒนาการเงินระดับฐานราก

ที่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีข้อมูลของการเงินระดับฐานรากในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.3.1 บทบาท สถานภาพและสถานการณ์ขององค์กรการเงินระดับฐานราก รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานรากและสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 ผลกระทบขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีต่อชุมชน เช่น ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของคนยากจน

1.3.3 อุปสงค์ของการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของผู้ใช้บริการกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินพาณิชย์ทั่วไป

1.3.4 อุปทานการให้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยรวมถึงผลการดำเนินงานและปัญหาในการให้บริการ เพื่อสร้างสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการให้บริการทางการเงินขององค์กรเหล่านี้ ทั้งในด้านการกฎหมาย มาตรฐานการกำกับดูแลที่จำเป็นต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม และบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

1.4.1 ศึกษาโครงสร้างระบบการเงินระดับฐานรากของไทย เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและอุปสรรคของการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

1.4.2 รวบรวมและศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินฐานราก เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของระบบการเงินฐานรากที่เหมาะสมต่อระบบการเงินไทยโดยรวม

1.4.3 รวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินฐานราก

1.4.4 รวบรวมและศึกษาข้อมูลองค์กรการเงินระดับฐานรากและระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงบทบาท รูปแบบการดำเนินงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมาตรการส่งเสริมของภาครัฐ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative study) กับของประเทศไทย

1.4.5 ศึกษาอุปสงค์ของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยการสำรวจ เพื่อรวบรวมข้อมูลระดับความต้องการของผู้ใช้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

1.4.6 ศึกษาอุปทานของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยการสำรวจ เพื่อการจัดให้มีบริการทางการเงินระดับฐานรากที่เพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ

1.4.7 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ โดยการวิเคราะห์เชิงสถิติเบื้องต้น โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ (Descriptive statistics) และการพัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐมิติหรือเทคนิคทางสถิติ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

1.4.8 เสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมกับบทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

1.5 ขอบเขตของงานวิจัย

การวิจัยจะศึกษาโครงสร้างระบบการเงินฐานรากไทย โดยรวมถึงโครงสร้างทางกฎหมาย หลักเกณฑ์การกำกับดูแล และบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาช่องว่างทางการเงินในระบบการเงินไทย โดยเฉพาะการให้บริการทางการเงินที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจ (Survey Data) กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ใช้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่มีรายได้น้อย (ไม่ต่ำกว่า 3,000 บาท/เดือน) และองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกึ่งในระบบและฟังกึ่งเอง (ไม่ต่ำกว่า 200 องค์กร) ภายใน 10 จังหวัดทั่วประเทศ นอกจากนี้ การวิจัยยังศึกษาประสบการณ์การให้บริการของระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศเพื่อใช้ในการเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมต่อการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทยด้วย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลและแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และช่วยลดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก

1.6.2 องค์กรการเงินระดับฐานรากจะทำหน้าที่เป็นแหล่งออมและแหล่งทุนของชุมชนที่ยั่งยืน จะส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การยกระดับรายได้ และระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

บทที่ 2

การเข้าถึงบริการทางการเงิน

การเข้าถึงบริการทางการเงินจะส่งผลกระทบต่อชุมชนทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ งานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยจะพิจารณาเฉพาะผลดีของการเข้าถึงระบบการเงินที่มีต่อหน่วยธุรกิจและระบบเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งนี้ การเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และลดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งในท้ายที่สุดส่งผลให้มีการสร้างงานและเกิดการกระจายรายได้ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การจัดสรรถ่ายโอนความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ Beck et al (2000) พบว่า การให้สินเชื่อและการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตประเทศต่อหัว (Productivity Per Capita) ของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ La Porta et al (1998) พบว่า ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการในระบบสถาบันการเงิน เช่น การบังคับใช้หนี้ และการคุ้มครองประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้

King และ Levine (1993) และ La Porta et al (1998) พบว่า ประเทศที่ยากจนมีสถาบันการเงินที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่าประเทศที่ร่ำรวย และยังมีการคุ้มครองการลงทุนไม่เพียงพอ ในขณะที่ Banerjee และ Duflo (2005) พบว่า การจำกัดของการปล่อยสินเชื่อในประเทศยากจนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ของประเทศเช่นเดียวกับผลการศึกษาของ Hsieh และ Klenow (2007) นอกจากนี้ Ranjan และ Zingales (1998) ยังพบว่า ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีจำนวนแรงงานเฉลี่ยต่อกิจการเพิ่มขึ้น เมื่อกิจการใหม่มีการใช้แหล่งเงินภายนอกกิจการหรือเงินกู้ยืมมากขึ้น ในส่วนการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น Townsend (forthcoming) พบว่า การจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับการปล่อยสินเชื่อรายย่อยที่ไม่ทั่วถึง และในงานศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าการปล่อยสินเชื่อที่ทั่วถึงมากขึ้นผ่านการพัฒนาของระบบการเงินจะทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจมากขึ้น

ในระดับหน่วยธุรกิจ Ranjan และ Zingales (1998) พบว่า อุตสาหกรรมที่พึ่งพาเงินทุนภายนอกหรือเงินกู้ยืมในการลงทุนในประเทศที่มีระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพจะเติบโตเร็วกว่าในประเทศที่มีระบบการเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ Cull และ Xu (2005) พบว่า เจ้าของกิจการในประเทศจีนจะลงทุนเพิ่มขึ้นในกรณีที่มีความมั่นใจในระบบการคุ้มครองสิทธิทางทรัพย์สินและได้รับสินเชื่อง่าย โดยเฉพาะกิจการที่มีขนาดเล็ก นอกจากนี้ Demiguc-Kunt et al (2006) ทำการสำรวจปัจจัยกำหนดการขยายตัวของธุรกิจ ใน 52 ประเทศ พบว่า อุปสรรคต่อการขยายตัวของธุรกิจลดลงในระบบการเงินที่พัฒนาแล้วและมีระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ งานวิจัยอื่น ๆ อาทิ Beck และ Demiguc-Kunt (2006) Biggs และ Shah (2006) Woodruff และ Zenteno (2007) และ World Bank (2009) ยังพบว่า

ความสามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะสินเชื่อเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการก่อตั้งกิจการใหม่ การดำเนินกิจการ และการขยายตัวของกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs)

Buera et al (2008) ได้พัฒนาแบบจำลองเชิงทฤษฎีเพื่ออธิบายผลของการที่ธุรกิจขนาดเล็ก เข้าถึงบริการทางการเงินได้ยาก และการที่สถาบันการเงินมีการให้สินเชื่ออย่างไม่ทั่วถึง ซึ่งโดยรวมแล้ว Buera et al (2008) เรียกปัญหานี้ว่า “Financial Frictions” และแสดงให้เห็นว่า ปัญหาดังกล่าว ทำให้ ธุรกิจใหม่ จำนวนการลงทุน และมูลค่าเงินลงทุนต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น และยังทำให้ประสิทธิภาพ การผลิตโดยรวมของประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็นด้วย ในขณะที่หากระบบเศรษฐกิจมีการใช้แหล่ง เงินภายนอกกิจการในการลงทุนเพิ่มขึ้นจะทำให้มีการสะสมทุนมากขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น และรายได้ต่อหัวสูงขึ้น

2.1 ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงิน

สถาบันการเงินในระบบ (Formal financial services) จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่หรือ ลูกค้านี่จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงต่ำ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอียิปต์ สินเชื่อร้อยละ 70 เป็นสินเชื่อที่ให้กับ ธุรกิจขนาดใหญ่ ร้อยละ 20 เป็นสินเชื่อ SMEs และร้อยละ 10 เป็นสินเชื่อรายย่อย ในขณะที่ธุรกิจที่เพิ่ง เริ่มกิจการจะไม่ค่อยได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินพาณิชย์ World Bank (2007) ทำการสำรวจระบบ การเงินในอียิปต์แล้วพบว่ามากกว่าร้อยละ 37 ของธุรกิจทั้งหมดมีความคิดเห็นว่าการเข้าถึงบริการและ ต้นทุนทางการเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการขยายธุรกิจ โดยธุรกิจขนาดเล็กมีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ในขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ร้อยละ 36 ทั้งนี้ โดยเฉลี่ยการลงทุนเพิ่มของธุรกิจ ในอียิปต์มีเพียงร้อยละ 7 ที่มาจากการกู้ยืมจากธนาคาร ในขณะที่กลุ่มประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and North Africa: MENA) ใช้เงินกู้ยืมในการลงทุนเพิ่มมากกว่าร้อยละ 13

คำถามสำคัญคือ เหตุใดกลุ่มคนบางกลุ่มจึงไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบันการเงิน ทั่วไป ทั้งที่ในเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า ผลตอบแทนแบบถดถอย (Diminishing returns) ธุรกิจที่มีเงินทุนขนาดเล็กน่าจะมีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในกิจการที่สูงกว่าธุรกิจที่มีขนาดของ เงินทุนใหญ่กว่า ทำให้ธุรกิจที่มีทุนขนาดเล็กกว่าสามารถจ่ายดอกเบี้ยที่สูงกว่าได้ (ทฤษฎีดังกล่าวตั้งอยู่ บนสมมติฐานว่าธุรกิจทั้งสองขนาดมี Concavity production function เดียวกัน และไม่มีภาระประหยัด ต่อขนาด เมื่อมีผลผลิตมากขึ้น) คำถามข้างต้นสามารถอธิบายได้ด้วยหลายสาเหตุ ดังนี้

2.1.1 ข้อจำกัดหรือกฎระเบียบข้อบังคับของระบบสถาบันการเงิน เช่น การกำหนดเพดานหรือ อัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพียงพอที่จะสามารถระดมทุน ไปปล่อยกู้ให้กับผู้ขอสินเชื่อในพื้นที่ชนบทได้ หรือต้นทุนการจดทะเบียนเป็น สถาบันการเงินในพื้นที่ชนบทสูงจนทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถจัดตั้งสาขาได้ เป็นต้น

2.1.2 ผู้ที่มีความต้องการสินเชื่อในพื้นที่ชนบทมีต้นทุนในการแสวงหาสินเชื่อคอกเบี้ยต่ำอยู่ในระดับสูง และอาจจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อได้

2.1.3 สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท เนื่องจากต้องใช้กำลังคนและเวลาในการติดตามสถานการณ์ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประกอบในการพิจารณาค่าขอสินเชื่อได้อย่างถูกต้อง

2.1.4 สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอกู้ โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีงานทำ หรือมีข้อมูลแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า การเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse selection) ซึ่งทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถแยกลูกหนี้ดีหรือลูกหนี้ที่ไม่ดีได้ ทั้งนี้ ปัญหา Adverse Selection เกิดจากการมีข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ โดยไม่สามารถจะระบุได้ว่า ผู้กู้รายใดมีพฤติกรรมชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Safe borrower) และรายใดมีโอกาสที่จะไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Risky borrower) ทั้งนี้ หากแบ่งกลุ่มลูกหนี้เป็นลูกหนี้ที่ดี ซึ่งเป็นผู้กู้ยืมที่ชอบความมั่นคงแน่นอนหรืออีกนัยหนึ่งไม่ชอบการเสี่ยง (Risk-averse borrower) และลูกหนี้ที่ไม่ดี หมายถึงลูกหนี้ที่มีพฤติกรรมชอบเสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง (Risk-loving borrower) แล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินประสบกับการขาดทุน สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์จึงจำเป็นต้องตั้งอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อชดเชยกับหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นจากการให้กู้กับลูกหนี้ที่ไม่ดี

ทั้งนี้ การคำนวณอัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของกลุ่ม Safe borrower และกลุ่ม Risky borrower ซึ่งแต่ละสถาบันการเงินทำการคาดการณ์ และความน่าจะเป็นที่โครงการที่ขอกู้ยืมจะประสบความสำเร็จ โดยจะขอยกตัวอย่างสถานการณ์เพื่ออธิบายวิธีการคำนวณอัตราดอกเบี้ยข้างต้นและสมมติฐานดังนี้

(1) ผู้กู้ยืมแต่ละรายต้องการเงินจำนวน 1 หมื่นบาทเพื่อลงทุนในโครงการหนึ่ง ซึ่งมีระยะเวลาโครงการคือ 1 ปี หรือเลือกที่จะทำงานรับจ้างทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ 4,500 บาทต่อปี

(2) ผู้กู้ยืมแต่ละรายไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเองเพียงพอที่จะนำไปลงทุนจึงต้องทำการขอกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

(3) ผู้กู้ยืมมี 2 กลุ่ม ในสัดส่วนที่เท่ากัน ได้แก่ 1) Safe borrower และ 2) Risky borrower

(4) ผู้กู้ประเภท Safe นำเงินไปลงทุนในโครงการ A ที่ได้รับผลกำไรแน่นอนเท่ากับ 2 หมื่นบาท ในขณะที่ผู้กู้ประเภท Risky ลงทุนในโครงการ B ที่มีความเสี่ยง กล่าวคือได้รับผลกำไร 2.67 หมื่นบาทก็ต่อเมื่อโครงการประสบความสำเร็จเท่านั้น หากโครงการล้มเหลวก็จะมีผลกำไรเท่ากับ 0 บาท

(5) โครงการ B มีโอกาสประสบความสำเร็จ (p) เท่ากับ 0.75 (ค่า p จะต้องมากกว่า 0 และน้อยกว่า 1)

(6) โครงการ A และ B มีผลตอบแทนคาดคะเน (Expected returns) ที่ 2 หมื่นบาทเท่ากัน

(7) การกู้ยืมจะเกิดขึ้นเมื่อผลตอบแทนคาดคะเนสูงกว่าต้นทุน ทั้งนี้ ธนาคารมีต้นทุน (เงินกู้ยืมดอกเบี้ยจ่ายให้ผู้ฝากเงิน และต้นทุนทำธุรกรรม) เท่ากับ 1.4 หมื่นบาท ต่อเงินให้กู้ยืม 1 หมื่นบาท

กรณีที่มีผู้กู้ยืมทั้ง 2 ประเภท สถาบันการเงินจะคิดอัตราดอกเบี้ยที่ทำให้เงินใช้คืนโดยเฉลี่ยเท่ากับต้นทุนของธนาคาร ในการใช้คืนหนี้ กลุ่ม Safe จ่ายคืนร้อยละ 100 ของเงินที่ขืม ในขณะที่กลุ่ม Risky จ่ายคืนหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของโครงการ B ทำให้เงินใช้คืนโดยเฉลี่ยของกลุ่ม Risky เท่ากับร้อยละ 75 ของเงินที่ขืม เงินใช้คืนโดยเฉลี่ยจึงเท่ากับ $R(0.5 \times 1 + 0.5 \times 0.75) = R(0.875)$ ค่า R คือ เงินใช้คืนให้แก่ธนาคารที่ถูกกำหนดขึ้น ซึ่งจะทำให้ธนาคารมีผลตอบแทนในระดับคุ้มทุน ดังนั้น R จึงเท่ากับ 1.6 หมื่นบาท ($14,000/0.875$) หรือดอกเบี้ยที่เรียกเก็บเท่ากับ 6,000 บาท

ในกรณีนี้กลุ่ม Safe จะเหลือเงินเพียง 4,000 บาท ซึ่งต่ำกว่ารายได้จากการทำงานรับจ้าง กลุ่ม Safe จึงเลือกทำงานรับจ้างแทนการกู้ยืมเพื่อลงทุน ส่วนกลุ่ม Risky เหลือรายได้หลังหักดอกเบี้ยและเงินต้น 1.07 หมื่นบาท ถ้าโครงการสำเร็จ และ 0 ถ้าไม่สำเร็จ ผลตอบแทนเฉลี่ยจากการกู้ยืมจึงเท่ากับ 8,025 บาท ซึ่งสูงกว่าการรับจ้างทำงาน ดังนั้น ในกรณีนี้การกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ที่ร้อยละ 60 จะทำให้ธนาคารมีเพียงผู้กู้ยืมที่อยู่ในกลุ่ม Risky เท่านั้น อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 60 จึงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และผู้ที่ต้องการกู้ยืมไม่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินอย่างทั่วถึง ซึ่งถือเป็นความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด (Market Failure) ในระบบการเงินประเภทหนึ่ง

2.1.5 ผู้กู้ยืมที่จัดอยู่ในกลุ่มยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักไม่มีสินทรัพย์ หรือมีแต่ไม่สามารถนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ได้ตามกฎหมาย หากสถาบันการเงินปล่อยกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจะทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า Moral hazard ซึ่งจัดเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric information) ในระบบการเงิน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) Ex Ante Moral Hazard คือ การไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของลูกหนี้หรือความพยายามในการบริหาร โครงการอย่างระมัดระวัง ซึ่งครอบคลุมเวลาหลังจากได้รับเงินกู้จนถึงก่อนที่โครงการจะให้ผลตอบแทน และ 2) Ex Post Moral Hazard คือ หลังจากเสร็จสิ้นโครงการ ลูกหนี้อาจจะไม่ชำระหนี้ หากลูกหนี้คาดว่าผู้ให้กู้ไม่สามารถติดตามผลประกอบการที่แท้จริงของโครงการได้หรือไม่สามารถบังคับ ใช้นี้ได้ เนื่องจากขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือการบังคับใช้นี้กระทำได้ยากในพื้นที่ชนบทที่ระบบกฎหมายควบคุมได้ไม่ทั่วถึง

ปัญหา Ex ante Moral Hazard สามารถแสดงให้เห็นได้บนสมมติฐาน ดังนี้

- (1) ผู้กู้ยืมแต่ละรายต้องการเงิน 1 หมื่นบาทในการลงทุนในโครงการที่มีระยะเวลา 1 ปี แต่ไม่มีหลักทรัพย์เป็นของตน จึงต้องกู้ยืมเงินจากธนาคาร
- (2) เมื่อผู้กู้ได้รับเงินกู้แล้ว สามารถเลือกที่จะพยายามดำเนินโครงการเพื่อให้ได้ผลกำไรที่แน่นอนเท่ากับ y หมื่นบาท หรือเลือกที่จะไม่ใช้ความพยายามใด ๆ ในการดำเนินโครงการ และได้รับผลกำไรด้วยความน่าจะเป็น (p) หรือไม่ได้รับผลกำไรด้วยความน่าจะเป็น $(1-p)$
- (3) ต้นทุนของความพยายามรวมทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเท่ากับ c ซึ่งใช้ในการคำนวณผลกำไรสุทธิด้วย

(4) ผู้กู้ต้องชำระหนี้คืนทั้งหมดเท่ากับ R ซึ่งสูงกว่าต้นทุนต่อ 1 หมื่นบาทของธนาคาร (k) เนื่องจากการไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากการเป็นหนี้มีจำกัด (Limited liability) ผู้กู้จะจ่าย R ถ้าโครงการให้ผลกำไรเท่านั้น

(5) การกู้ยืมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อในกรณีที่ผู้กู้พยายามอย่างเต็มที่ ผลกำไรสุทธิยังคงสูงกว่าต้นทุนของธนาคาร

(6) การกู้ยืมจะมีประสิทธิภาพถ้าผู้ขอกู้ได้รับอนุมัติเงินกู้และใช้ความพยายามเพียงพอที่จะทำให้อโครงการประสบความสำเร็จ

ดังนั้น ถ้าโรสุทธิตาดคะเนหลังหักเงินต้นและดอกเบี้ยในกรณีนี้จะเท่ากับ $y-R-c$ ถ้าลูกหนี้ขยันหรือใช้ความพยายามในการดำเนินโครงการ และ $p(y-R)$ ถ้าลูกหนี้ไม่ขยันหรือไม่ใช้ความพยายามเลย โดยลูกหนี้จะขยันถ้าได้ผลลัพธ์ $(y-R)-c$ ที่สูงกว่า $p(y-R)$ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเงินชำระหนี้ (R) จะต้องต่ำกว่า $y-[c/(1-p)]$ มิฉะนั้นลูกหนี้ก็จะไม่มีแรงจูงใจที่จะขยันทำงาน ถ้าสถาบันการเงินอยากจะลดความเสี่ยงที่เกิดจาก Ex ante Moral Hazard จึงจำเป็นต้องตั้งเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระไว้ไม่เกิน $y-[c/(1-p)]$ ดังนั้นการตั้งอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไปจะทำให้ไม่ได้กำไรที่สูงขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากไม่จูงใจให้ผู้กู้ใช้ความพยายามในการดำเนินโครงการตั้งแต่ได้รับเงินกู้ไป

ธนาคารไม่สามารถที่จะบังคับให้ลูกหนี้ขยันหรือใช้ความพยายามในการดำเนินโครงการให้ประสบความสำเร็จ อีกทั้งในบางกรณีถ้าโรสุทธีก่อนหักเงินชำระหนี้ ($y-c$) อาจจะสูงกว่าต้นทุนของธนาคาร (k) แต่ต้นทุนของธนาคารอาจจะสูงกว่า $y-[c/(1-p)]$ และเนื่องจากธนาคารจำเป็นต้องได้รายรับเพียงพอกับรายจ่าย ธนาคารจึงจำเป็นต้องตั้งสูงเกินกว่า $y-[c/(1-p)]$ ทำให้ลูกหนี้ไม่ใช้ความพยายามในการดำเนินโครงการและส่งผลให้ธนาคารมีหนี้เสียมากขึ้น เมื่อธนาคารมองเห็นปัญหานี้ก็เลือกที่จะไม่ปล่อยกู้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ข้างต้น ธนาคารจึงกำหนดให้ลูกหนี้ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน และมีสิทธิยึดทรัพย์ขายทอดตลาดหากไม่ได้รับการชำระหนี้ ซึ่งมูลค่าของหลักทรัพย์ (w) อาจต่ำกว่าต้นทุนของธนาคาร (k) ซึ่งทำให้เงื่อนไขที่ลูกหนี้จะใช้ความพยายามเปลี่ยนไป โดยจะใช้ความพยายามเมื่อ $(y-R^*)-c$ สูงกว่า $p(y-R^*)+(1-p)(-w)$ โดย R^* คือ หนี้ที่ต้องชำระในกรณีที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งจากเงื่อนไขการใช้ความพยายามของลูกหนี้ในการดำเนินโครงการข้างต้น จะเห็นได้ว่าธนาคารสามารถกำหนดเงินใช้หนี้สูงกว่าเดิมที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ ($y-[c/(1-p)] < R^* < y+w-c/(1-p)$) ซึ่งอาจจะสูงเพียงพอกับต้นทุนของธนาคาร

สำหรับ Ex post Moral Hazard นั้น แม้ว่าผู้กู้จะมีทรัพย์สินค้ำประกัน แต่อาจเลือกที่จะไม่ชำระคืนหนี้ โดยหากสมมติว่าโอกาสที่ลูกหนี้ที่ไม่ชำระคืนสำเร็จเท่ากับ s ดังนั้น ในกรณีลูกหนี้ชำระหนี้ตามกำหนดจะมีกำไรสุทธิหลังหักเงินชำระหนี้ $y-R$ รวมกับมูลค่าหลักทรัพย์ที่นำมาค้ำประกัน แต่ถ้าลูกหนี้เลือกที่จะไม่คืนเงินกู้ ลูกหนี้จะได้ผลลัพธ์เท่ากับ $(1-s)(y+w)$ ถ้าธนาคารไม่สามารถตามบังคับใช้หนี้ได้

และ sy ถ้าธนาคารสามารถบังคับใช้หนี้ได้และยึดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ทำให้เงื่อนไขที่ลูกหนี้เลือกที่จะใช้หนี้คือ $y+w-R > (1-s)(y+w)+sy$ หรือเงินชำระหนี้ (R) ต่ำกว่า sw

2.1.6 เมื่อเทียบจำนวนธุรกรรมแล้ว จำนวนธุรกรรมในชุมชนอาจมีมากกว่าจำนวนธุรกรรมในเมือง แต่โดยเปรียบเทียบแล้ว ธุรกรรมทางการเงินแต่ละธุรกรรมในชุมชนที่ยากจนมีเม็ดเงินเกี่ยวข้อย่อยกว่าธุรกรรมทางการเงินในเมือง ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในชนบทจึงสูงกว่าเมื่อเทียบกับต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในเมือง

2.2 การส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงิน

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Keynesian ที่สนับสนุนให้รัฐยื่นมือเข้าให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่มีความพยายามในการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงิน อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐควรพิจารณาผลดีและผลเสียให้ครบถ้วน โดยเลือกวิธีที่มีประสิทธิผลมากที่สุด ทั้งนี้ นโยบายรัฐในแต่ละประเทศมักให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์แตกต่างกันไป ดังนี้

2.2.1 การเป็นผู้ให้สินเชื่อในพื้นที่ชนบท (Rural Financial Markets) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจน ด้วยการให้สินเชื่อพิเศษ เช่น สินเชื่อเพื่อประกอบการเกษตร สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือการปล่อยสินเชื่อ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด หรือการให้เงินสนับสนุนโดยตรง Yaron et al (1998) เรียกการแทรกแซงโดยตรงในตลาดเงินนั้นว่าเป็นการเงินเพื่อชนบทแบบดั้งเดิม (Traditional Rural Finance) การจัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐหรือสหกรณ์ให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก

2.2.2 การส่งเสริมให้มีการบริการทางการเงิน เช่น 1) การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินในพื้นที่หรือการส่งเสริมสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์แก่ครัวเรือน เพื่อแก้ปัญหารขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อลดปัญหา Moral Hazard (World Bank, 2007) 2) การส่งเสริมให้มีการบริการสินเชื่อแบบเช่าซื้อ (Leasing) เป็นแหล่งทุนเพื่อให้แก่ธุรกิจ และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในระบบธนาคาร หรือ 3) การปรับปรุงระบบกฎหมาย และการกำกับควบคุมดูแลเพื่อให้มีการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนที่ทำให้การบริการสามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าทุกระดับและกระจายไปทุกพื้นที่มากขึ้น

2.2.3 การจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะการทำงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่มีประโยชน์ เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ และมีข้อมูลที่เป็นต่อการใช้บริการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น

Yaron et al (1998) เห็นว่า การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft loan) ไม่สามารถช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนหรือช่วยลดระดับความยากจนของประเทศ เนื่องจากสินเชื่อเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเข้าไม่ถึงคนยากจน ซึ่งมีการศึกษาไม่สูงนักและมีทักษะและรายได้ต่ำ ทำให้ไม่

สามารถริเริ่มสร้างสรรค์โครงการที่สามารถให้ผลตอบแทนที่ดีที่สุด ทั้งนี้ Yaron et al (1998) พบว่า สถาบันการเงินในชนบทของประเทศในแถบลาตินอเมริกาแห่งหนึ่ง ได้รับเงินโอนจากรัฐถึง 10.3 พันล้านเหรียญสหรัฐในช่วงทศวรรษ 1980 แต่สามารถปล่อยกู้และได้เงินคืนกลับเพียงร้อยละ 10-15 ของเงินกู้ ในขณะที่สินเชื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเพียงร้อยละ 2 ซึ่งก็เป็นผลลัพธ์เช่นเดียวกับ โครงการสินเชื่อเพื่อชนบทของรัฐบาลในเปรู มาลาวี และอินโดนีเซียที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลวและขาดทุนเช่นกัน

Khan (1977) พบว่า ความล้มเหลวของ โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเกิดขึ้นจาก 1) เกณฑ์การให้สินเชื่อที่ไม่เหมาะสม 2) การพึ่งพาเงินอุดหนุนจำนวนมาก 3) อัตราการใช้คืนหนี้ที่ต่ำ 4) การกระจุกตัวของสินเชื่อ และ 5) การให้สินเชื่อไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ในขณะที่ Ladman และ Timmermeier (1984) พบว่า การแสวงหาผลประโยชน์จากการปล่อยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำของเกษตรกรที่ร่ำรวย โดยผู้รับผิดชอบโครงการสินเชื่อเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำไม่ประสบความสำเร็จ และการอุดหนุนของรัฐผ่านการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย เช่น

(1) การจัดสรรทรัพยากรที่บิดเบือน โดยจะทำให้ทรัพยากรถูกใช้ในภาคการผลิตที่ได้รับสินเชื่อพิเศษมากกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ และหากไม่มีการวางแผนที่ดีอาจก่อให้เกิดผลผลิตของภาคการผลิตที่ได้รับสินเชื่ออาจเกินกว่าความต้องการของประเทศ ในขณะที่ผลผลิตในภาคการผลิตอื่นมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ

(2) หากมีการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อการลงทุนหรือการผลิตในพื้นที่ชนบทอาจทำให้การพัฒนาเกิดขึ้นในชนบทจริง แต่มีการใช้ทรัพยากรในชนบทอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หากผู้ได้รับสินเชื่อขาดทักษะและความรู้ที่เหมาะสม ในขณะที่ภาครัฐเองอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือบุคลากรในชนบทเพื่อสนับสนุนโครงการสินเชื่อดังกล่าวในสัดส่วนที่มากกว่างบประมาณในประเภทเดียวกันสำหรับตัวเมือง

(3) หากรัฐมีการควบคุมราคาหรือกำหนดเพดานราคาสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตรและสินค้าประเภทอาหาร เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและช่วยลดต้นทุนการผลิตที่ใช้สินค้าเกษตรเป็นวัตถุดิบ อาจทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในการผลิต โครงการที่ให้เงินอุดหนุนโดยตรงหรือสินเชื่อแก่เกษตรกรก็จะไม่ประสบความสำเร็จ

การยกหนี้ (Debt forgiveness) หรือการได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำจะทำให้ลูกหนี้ขาดความรับผิดชอบในการจ่ายหนี้ และมีพฤติกรรมชำระหนี้ที่แย่งลง ส่งผลให้เกิดหนี้เสียตามมาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการแทรกแซงระบบสถาบันการเงินผ่านสินเชื่อโดยตรงทำให้ขาดการเชื่อมโยงระหว่างอุปทานของตลาด (เงินออมในชนบท) และอุปสงค์ของตลาด (สินเชื่อในชนบท)

ความล้มเหลวของการให้บริการทางการเงินในชนบท อาจเกิดจากรัฐกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ ทำให้ในบางกรณีการดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด หรือรัฐเองมีการจัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐ ทำหน้าที่ให้สินเชื่อลักษณะคล้ายกัน หรืออาจเกิดจากข้อจำกัดภายในพื้นที่ชนบทเอง เช่น ขาดสินทรัพย์

ถ้าประกัน ต้นทุนในการติดตามหรือบังคับใช้หนี้ในพื้นที่สูง รายได้ของลูกหนี้ในภาคเกษตรกรรมที่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล ทำให้การชำระหนี้ตรงตามกำหนดเวลาทำได้ยาก หรือรูปแบบการลงทุนและรายได้รายจ่ายของลูกหนี้ภายในภาคการผลิตเดียวกันหรือภายในพื้นที่เดียวกันมีลักษณะคล้ายกัน ทำให้โครงการสินเชื่อมีความเสี่ยงเชิงระบบสูง เป็นต้น

นับตั้งแต่ปี 2523 วิธีการจัดการปัญหาโดยภาครัฐเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลส่วนใหญ่หันมาปฏิรูปนโยบายและระบบกฎหมายทางการเงินแทน ซึ่งมีประสิทธิภาพและส่งผลให้มีการพัฒนาในระยะยาวมากกว่าการแทรกแซงตลาดโดยตรง Yaron et al (1998) ได้เสนอวิธีการให้บริการทางการเงินชนบทแบบใหม่ ซึ่งเน้นการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการใช้นโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตลาด การปฏิรูปกฎหมาย และการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัยและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากร

World Bank (2007) เสนอแนะว่า หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมให้ระบบการเงินมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรจะยกเลิกนโยบายอุดหนุนหรือให้สินเชื่อโดยตรง รวมถึงนโยบายอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของธนาคาร และส่งเสริมการออมในรูปแบบการทำประกันภัย หรือการออมพิเศษ (Contractual Savings) ซึ่งจะเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการปรับอายุไถ่ถอนของหนี้ธุรกิจ (Maturity of Debt) อีกทั้งยังลดภาระของรัฐเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ ทั้งนี้ การออมเงินผ่านระบบบำนาญบำนาญ จะช่วยลดงบประมาณรัฐในการดูแลผู้สูงวัยและการออมเงินผ่านการประกันสังคมหรือการประกันสุขภาพช่วยลดภาระทางการเงินของครัวเรือนเมื่อมีการเจ็บป่วยแล้ว ในขณะที่การออมผ่านการทำประกันหรือการออมพิเศษยังช่วยให้มีเงินเหลือจำนวนหนึ่งไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจในยามที่อยู่ในภาวะที่ไม่ต้องจ่ายเงินตามข้อตกลงในสัญญาอีกด้วย นอกจากนี้ World Bank (2007) ยังได้เสนอให้ปรับปรุงระเบียบการรายงาน ผลการดำเนินงานและการแสดงตัวเลขทางบัญชีของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งปรับปรุงระบบการชำระหนี้ให้มีความรัดกุม ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมการแข่งขันภายในระบบการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้ายิ่งขึ้น

2.3 การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance)

Microfinance หรือที่เรียกว่าการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้เริ่มกลายเป็นที่รู้จักในปี 2519 โดย Muhammed Yunus เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดโดยอาศัยทฤษฎีที่ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) สินเชื่อเป็นเสมือนเงินจึงสามารถสร้างทุน (Capital creation) และช่วยให้เกิดการจัดการหมุนเวียนเงินเพื่อการลงทุนและการบริโภคมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ได้รับสินเชื่อสามารถจัดการกับภาวะที่ไม่เอื้ออำนวยแบบฉับพลัน (Negative shock) จนไม่ต้องตกอยู่ในภาวะที่ยากจนมากขึ้น เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมักมีค่าใช้จ่าย มีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อ

ต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยที่มีการศึกษาไม่เพียงพอ และไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันไม่ได้รับสินเชื่อ เพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้

Yunus เห็นว่า ผู้ด้อยโอกาสควรมีสิทธิได้รับโอกาสทางสินเชื่อเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน (Human rights) ที่ประชาชนควรได้รับ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรก Yunus ได้ทดลองให้เงินสินเชื่อจำนวนไม่สูงนักแก่คนยากจน และพบว่าคนยากจนกลุ่มนั้นได้ใช้เงินไปในการทำธุรกิจขนาดย่อมที่ก่อให้เกิดผลกำไร ซึ่งสามารถช่วยให้คนกลุ่มดังกล่าวหลุดพ้นวัฏจักรแห่งความยากจน นอกจากนี้ อัตราการจ่ายคืนหนี้ในการทดลองดังกล่าวยังสูงถึงร้อยละ 98-99 ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมาก เมื่อเทียบกับการปล่อยสินเชื่อในระบบการเงินเชิงพาณิชย์ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดในระบบการเงินด้วยการปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่ม (Group lending)

2.3.1 ต้นกำเนิดของการให้บริการทางการเงินฐานราก

2.3.1.1 สมาคมเงินฝากหมุนเวียนและสินเชื่อ (Rotating Savings and Credit

Associations: ROSCA)

ROSCA ถือเป็นรูปแบบบริการทางการเงินระดับฐานรากในระยะแรกเริ่ม ซึ่งแพร่หลายไปทั่วโลกไม่ว่าจะเป็น Tontines ของแควเมอรูน Hui ของไต้หวัน Tanda ของชิลี และ Polla ของเม็กซิโก โดย Levenson and Besley (1997) พบว่า ประชากรถึงหนึ่งในห้าของไต้หวันเคยใช้บริการของ ROSCA ในขณะที่ Bouman (1995) พบว่า ประชากรชนบทอย่างน้อยครึ่งหนึ่งในแควเมอรูน ไออวรี โคสต์ คองโก ไลบีเรีย โตโก และไนจีเรีย เป็นสมาชิกของ ROSCA

โครงสร้างของ ROSCA ส่วนใหญ่จะค่อนข้างเรียบง่าย โดยสมาชิกแต่ละคนใน ROSCA จะใส่เงินจำนวนหนึ่งลงเป็นเงินกองกลางของสมาคมเป็นประจำ ตัวอย่างเช่น ROSCA ที่มีสมาชิก 20 คน อาจมีข้อตกลงให้สมาชิกแต่ละคนต้องใส่เงินลงไปในเงินกองกลางคนละ 15 เหรียญเป็นเวลาอย่างน้อย 20 เดือน ซึ่งจะทำให้มีเงินกองกลางเดือนละ 300 เหรียญ โดยสมาชิกของ ROSCA จะมีประชุมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อใส่เงินลงกองกลางและเพื่อจัดสรรเงินกองกลางให้กับสมาชิกหนึ่งราย โดยมีวิธีการจัดสรรเงินหลากหลายรูปแบบ เช่น การกำหนดลำดับของผู้ที่จะได้เงินกองกลางล่วงหน้า การกำหนดแบบสุ่ม หรือการประมูล เป็นต้น

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างซึ่งแสดงให้เห็นถึงวิธีการทำงานของ ROSCA

และข้อได้เปรียบของ ROSCA เมื่อเทียบกับการที่สมาชิกเก็บออมด้วยตนเอง โดยสมมติให้สมาชิกแต่ละรายมีความต้องการซื้อจักรเย็บผ้าราคา 300 เหรียญสหรัฐ ซึ่งเท่ากับเงินกองกลางในแต่ละเดือน ดังนั้นสมาชิกแต่ละรายจะต้องรอจนกว่าจะสามารถออมเงินได้ 300 เหรียญ ถึงจะซื้อจักรเย็บผ้าได้ ซึ่งหากสมาชิกแต่ละรายมีรายได้ 50 เหรียญสหรัฐต่อเดือน มีค่าใช้จ่ายเดือนละ 35 เหรียญสหรัฐ และอาจมีรายได้จากการเย็บผ้าเดือนละ 20 เหรียญสหรัฐ ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสามารถเก็บเงินซื้อจักรเย็บผ้าได้แล้วสมาชิกจะมีเงินใช้บริโภคเพิ่มขึ้นจาก 35 เหรียญสหรัฐ เป็น 55 เหรียญสหรัฐ ดังนั้น หากสมาชิกของ

ROSCA แต่ละรายมีลำดับการได้รับเงินกองกลางแบบสลับซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว สมาชิกแต่ละรายจะได้รับเงินกองกลางเป็นลำดับที่ 10 ทำให้สมาชิกจะมีเงินบริ โภค 35 เหรียญสหรัฐใน 10 เดือนแรก และ 55 เหรียญสหรัฐใน 10 เดือนถัดไป สมาชิกแต่ละรายยกเว้นรายสุดท้ายที่ได้รับเงินกองกลางแล้วนำเงินไปซื้อจักรเย็บผ้าจะมีเงินบริ โภคมากกว่าในกรณีซื้อจักรเย็บผ้าด้วยการออมของตนเอง

นอกจากแรงจูงใจในการเข้าร่วม ROSCA เพื่อให้ได้เงินกองกลางมาใช้จ่ายโดยเร็วแล้ว ยังมีปัจจัยอีก 2 ข้อที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วม ROSCA ได้แก่ 1) แรงจูงใจจากความขัดแย้งในครัวเรือน (Anderson et al 2009) ซึ่งสมาชิกในครัวเรือนโดยเฉพาะสตรีต้องการเก็บเงินไว้ นอกครัวเรือนเพื่อไม่ให้สามีเอาไปใช้ (Anderson and Baland 2002) 2) แรงจูงใจในการบังคับตนเองให้ออม ซึ่งเป็นแนวคิดของ Gugerty ที่มองว่า ROSCA เป็นสมาคมที่เสนอแนวทางที่ชัดเจน เป็นสาธารณะ และมีวินัยในการเก็บออม นอกจากนี้ ROSCA ยังมีข้อได้เปรียบเนื่องจากไม่ต้องมีการเก็บรักษาเงิน โดยเงินกองกลางทั้งก่อนจะถูกจ่ายให้กับสมาชิกในแต่ละงวด และ 3) สมาชิกไม่มีทางเลือกที่สมบูรณ์แบบในการออม Rutherford (1997) ทำการสำรวจผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงธากา และพบว่าเหตุผลหลักในการเข้าร่วม ROSCA ของคนกลุ่มนี้เกิดจากความต้องการที่จะออมทรัพย์

อย่างไรก็ดี ROSCA อาจมีปัญหาในการบังคับฝากเงินเข้ากองกลางในแต่ละงวด โดยเฉพาะในกรณีที่สมาชิกได้รับเงินกองกลางเป็นรายแรก ๆ เนื่องจากสมาชิكدังกล่าวจะไม่มีแรงจูงใจในการฝากเงินในงวดต่อไป หรือในกรณีที่มีการกำหนดลำดับผู้ที่ได้รับเงินกองกลางไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยปัญหาการบังคับให้ฝากเงินจะเกิดขึ้นกับสมาชิกที่จะได้รับเงินเป็นรายสุดท้าย เนื่องจากสมาชิกรายดังกล่าวจะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการเข้าร่วม ROSCA เมื่อเทียบกับการออมเงินเอง นอกจากนี้สมาชิกรายดังกล่าวยังสูญเสียความยืดหยุ่นในการเก็บออม เนื่องจากถูกบังคับให้ฝากเงินเป็นจำนวนเท่า ๆ กันทุกเดือน ทั้งนี้ Rutherford (2000) ให้ข้อสังเกตว่า ความเสี่ยงในการผัดผ่อนฝากเงินงวดสำหรับผู้ที่ได้รับเงินกองกลางเป็นลำดับต้น ๆ นั้น จัดเป็นความเสี่ยงที่คนทั่วไปให้ความสำคัญมากที่สุดในการตัดสินใจเข้าร่วม ROSCA

วิธีแก้ปัญหการบังคับฝากเงินมีหลายวิธี เช่น การจัดลำดับผู้ที่ได้รับเงินกองกลางแบบใช้สลับสุม เนื่องจากสมาชิกอาจมองว่าวิธีสุมมีความยุติธรรมกว่าการจัดลำดับล่วงหน้า อีกวิธีที่นิยมใช้ในเคนยา คือการจัดลำดับโดยใส่รายชื่อสมาชิกที่มีแนวโน้มที่จะผัดผ่อนสูงไว้เป็นลำดับท้าย ๆ ซึ่งสามารถจัดการกับปัญหาแรงจูงใจได้ (Anderson et al 2009) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะสามารถแก้ปัญหการผัดผ่อนฝากเงินงวดได้ แต่ ROSCA ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน โดยเงินงวดและเงินกองกลางขาดความยืดหยุ่น ถ้า ROSCA ต้องการให้เงินกองกลางแต่ละงวดมีจำนวนมากขึ้น สมาชิกแต่ละรายต้องจ่ายเงินงวดเพิ่ม ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากสำหรับสมาชิกบางราย หรือไม่ก็ต้องเพิ่มจำนวนสมาชิก เนื่องจาก ROSCA ไม่มีความสามารถในการระดมทุนจากกลุ่มภายนอกได้ ซึ่งจะทำให้มีปัญหาการจัดการ และเวลาเฉลี่ยที่สมาชิกแต่ละรายจะได้รับเงินกี่ยาวนานขึ้น

2.3.1.2 สหกรณ์ (Accumulating Savings and Credit Association: ASCA)

ASCA เป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่วิวัฒนาการมาจาก ROSCA (Bouman 2005 Rutherford 2000 และ Collins et al. 2009) โดย ASCA เปิดช่องทางให้สมาชิกฝากและถอนได้ในเวลาเดียวกัน และขนาดของเงินกู้ยังเปลี่ยนแปลงได้ตามความต้องการของสมาชิกด้วย แต่ ASCA มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการเก็บรักษาเงิน ลงบัญชี และการบริหารจัดการเงิน ทั้งนี้ ASCA ถือเป็นสถาบันการเงินที่มีความซับซ้อนใกล้เคียงกับสถาบันการเงินฐานรากในปัจจุบัน โดยจากการสำรวจของ World Council of Credit Unions (2007) พบว่ามีสหกรณ์เครดิตยูเนียน 49,134 ราย และมีสมาชิก 177 ล้านคน ซึ่งสองในสามของจำนวนสมาชิกอาศัยอยู่ในเอเชียและแอฟริกา ASCA มีจุดกำเนิดในชนบทของเยอรมันจากแนวคิดของ Friedrich Raiffeissen ที่ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนโดยใช้วิธีแบบกลุ่ม (Banerjee et al. 1994, Guinnane 2002, Ghatak and Guinnane 1999) ในช่วงปี 2393 และได้แพร่หลายไปยังไอร์แลนด์ ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน แคนาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศในแถบอเมริกาใต้ (Adams 1995)

ASCA มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับ ROSCA ในส่วนของการระดมทุนจากคนในชุมชนและจัดสรรเงินกองกลางให้กับสมาชิกที่ต้องการกู้เงินเพื่อการบริโภคหรือการลงทุน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ ASCA แตกต่างจาก ROSCA ในสองประเด็นหลัก ได้แก่ 1) สมาชิกของ ASCA สามารถกู้ยืมเงินได้ทันทีโดยไม่ต้องรอลงบัญชี และ 2) สมาชิกทุกคนใน ASCA ไม่ว่าจะเป็นผู้ฝากหรือผู้กู้ถือว่าเป็นผู้ถือหุ้นใน ASCA ทั้งหมด โดยการตัดสินใจสำคัญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตราดอกเบี้ยหรือวงเงินกู้จะขึ้นอยู่กับมติโดยการลงคะแนนของสมาชิก

Banerjee et al (1994) ได้พัฒนาแบบจำลองเพื่ออธิบายว่าแรงจูงใจของสมาชิก ASCA ในการติดตามเพื่อให้เพื่อนสมาชิกรายอื่น ๆ ชำระหนี้คืนตามกำหนด โดยสมมติให้สหกรณ์มีสมาชิกเพียง 2 ราย โดยหนึ่งในสองรายมีโครงการลงทุนที่จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการ ซึ่งผู้กู้จะกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนภายนอก ASCA และจากสมาชิกอีกรายของ ASCA ดังนั้น เพื่อนสมาชิกจะมีบทบาทเป็นเจ้าหนี้ที่จะให้กู้ยืมเงินและเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้นอก ASCA ตลอดจนเป็นผู้เฝ้าติดตามพฤติกรรมของผู้กู้ให้ตั้งใจทำงานเพื่อเพิ่มโอกาสให้การลงทุนดังกล่าวประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ แบบจำลองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการค้ำประกันโดยเพื่อนสมาชิกส่งผลดีต่อผู้กู้ เนื่องจากความพยายามในการเฝ้าติดตามจะมีผลให้ความตั้งใจทำงานเพิ่มขึ้นด้วย ในขณะที่เพื่อนสมาชิกจะมีแรงจูงใจในการติดตามผู้กู้ เนื่องจากโอกาสที่อาจจะเสียทรัพย์สินค้ำประกันในกรณีที่โครงการลงทุนไม่ประสบความสำเร็จ และในกรณีที่การลงทุนประสบความสำเร็จ เพื่อนสมาชิก จะได้รับส่วนแบ่งผลตอบแทนจากการลงทุนหลังจากชำระเงินกู้จากแหล่งให้กู้ภายนอกได้ แบบจำลองนี้แสดงให้เห็นถึงวิธีที่สมาชิกในกลุ่มช่วยเหลือกันเพื่อเพิ่มปริมาณสินเชื่อ ในที่นี้เพื่อนสมาชิกทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ค้ำประกันและผู้เฝ้าระวัง โดยเพื่อนสมาชิกมีแรงจูงใจในฐานะผู้ให้กู้ด้วย

2.3.2 การให้บริการทางการเงินฐานราก (Microfinance)

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้รับความสนใจและสนับสนุนมากขึ้นภายหลังความสำเร็จของ Grameen Bank ในประเทศบังคลาเทศ ซึ่งการเงินระดับฐานรากตามความเข้าใจทั่วไปคือ หน่วยงานหรือองค์กรที่ให้บริการธุรกรรมทางการเงินในจำนวนที่ไม่มากนัก เช่น การรับเงินฝาก หรือให้สินเชื่อแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยหรือผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบการเงินปกติได้ โดยมีเป้าหมายสำคัญของการเงินระดับฐานรากคือ การแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market failure) ในระบบการเงิน โดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เท่าเทียมกันที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล ต้นทุนการทำธุรกรรมสูง และความยุ่งยากในการบังคับใช้สัญญาในทางปฏิบัติ ทำให้ครัวเรือนยากจน ซึ่งแม้จะขาดหลักประกันทางการเงิน แต่มีความสามารถในการชำระหนี้จำนวนไม่มากนักได้ สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้

การให้บริการเงินกู้แก่ผู้มีรายได้น้อย (Microcredit) อาจถือได้ว่าเป็นบริการการเงินที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) ความสำเร็จของ Grameen Bank ซึ่งถือเป็นต้นแบบของ MFIs ทั่วโลกมาจากรูปแบบการให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่ม (Group lending) ที่แตกต่างจากแนวปฏิบัติของสถาบันการเงินทั่วไป ทั้งนี้ การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจะกำหนดเงื่อนไขให้ลูกหนึ่นำหลักทรัพย์ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือเงินฝากธนาคาร เป็นต้น มาใช้ค้ำประกันเงินกู้ อย่างไรก็ตาม การให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่มนั้น ลูกหนึ่นไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่จะอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Joint liability) ของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งการให้สินเชื่อด้วยสัญญาแบบนี้มีเงื่อนไขให้สมาชิกแต่ละรายในกลุ่มมีภาระต้องรับผิดชอบร่วมกันหากสมาชิกรายใดรายหนึ่งผิดสัญญาชำระหนี้ กล่าวคือ การกำหนดให้ลูกหนึ่นแต่ละรายค้ำประกันเงินกู้ระหว่างกันและควบคุมดูแลการชำระหนี้คั้นภายในกลุ่มของตน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการจูงใจให้ลูกหนึ่นชำระหนี้คั้น และส่งผลให้อัตราการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนึ่น MFIs อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ แม้ว่าสมาชิกในกลุ่มนี้จะไม่มีความซื่อสัตย์เพียงพอก็จะสามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์อื่น ๆ ได้

หลักการสำคัญของการกู้ยืมแบบกลุ่มคือ การประชุมกลุ่มทุกสัปดาห์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ธนาคารเข้าร่วมประชุมเพื่อเก็บข้อมูลเงินกู้ของแต่ละกลุ่ม รวมถึงหลักฐานการกู้ยืมและชำระหนี้ต่าง ๆ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการประกาศให้สมาชิกทุกคนรับทราบ ทำให้สมาชิกแต่ละรายรับรู้สถานภาพทางการเงินของสมาชิกรายอื่น ๆ ทั้งนี้ การกู้ยืมแบบกลุ่มแบบเดิมหรือที่เรียกว่าการกู้แบบ 2:2:1 ของ Grameen Bank อยู่ในรูปของกลุ่ม 5 คน โดยสมาชิก 2 คนแรกจะได้รับเงินกู้ก่อน ถ้า 2 รายแรกผ่อนชำระเงินกู้ได้ตามกำหนด สมาชิกอีก 2 คนถัดไปในกลุ่มจะได้เงินกู้ก่อนใหม่ใน 4 ถึง 6 สัปดาห์ให้หลัง และถ้าการชำระหนี้ครั้งที่สองเป็นไปตามกำหนดธนาคารจะอนุมัติเงินกู้ให้กับสมาชิกรายสุดท้าย (ประธานกลุ่ม)

ในระยะแรก การให้บริการสินเชื่อแบบกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสามัคคีให้กับสมาชิกในกลุ่มและให้ความช่วยเหลือในยามจำเป็น เช่น หากสมาชิกของกลุ่มไม่สามารถชำระหนี้ได้

ประธานกลุ่มจะทำการชำระหนี้งวดแทน ซึ่งจะไม่ส่งผลต่อประวัติการชำระหนี้ของสมาชิกรายนั้นและของกลุ่ม และ ไม่ส่งผลให้ทางกลุ่มได้รับเงินกู้งวดล่าช้าตามมา แต่ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษอื่น ๆ ในกรณีมีการผิดนัดชำระหนี้เกิดขึ้น ต่อมาการลงโทษในกรณีมีการผิดนัดชำระหนี้กลายเป็นเรื่องปกติ โดยแม้ว่าสมาชิกกลุ่มจะไม่ต้องรับผิดชอบหนี้ของเพื่อนสมาชิก แต่ก็จะสูญเสียสิทธิในการกู้ยืม ซึ่งหากสมาชิกรายใดในกลุ่มไม่อยากจะสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงสินเชื่อ ก็ต้องช่วยชำระหนี้ให้เพื่อนสมาชิกในกลุ่ม ทั้งนี้ หากการชำระหนี้เป็นไปได้ด้วยดี ผู้กู้จะได้รับอนุมัติให้กู้เพิ่ม ซึ่งจะต้องใช้คืนก่อนการกู้ครั้งต่อไป (ในระบบ Grameen Bank แบบเดิม ระยะเวลาตั้งแต่ให้เงินกู้งวดแรกจนถึงการชำระหนี้งวดสุดท้ายประมาณหนึ่งปี) ดังนั้น ถ้าความสัมพันธ์ระหว่าง Grameen Bank กับผู้กู้ดำเนินไปด้วยดี ขนาดเงินกู้จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ จนอาจจะมียกขบวนใหญ่พอการลงทุนขนาดใหญ่ ในขณะที่ธนาคารเองก็จะมีประวัติสินเชื่อที่ดีเช่นกัน

การกู้ยืมแบบกลุ่มสามารถช่วยแก้ปัญหา Adverse Selection ได้ เนื่องจากลูกค้าจัดตั้งกลุ่มขึ้นตามความสมัครใจ และเนื่องจากลูกค้าในชนบทนั้นมีความใกล้ชิดกว่าลูกค้าในเมือง ลูกค้ากลุ่มปลอดภัย ก็จะเลือกจัดตั้งกลุ่มกับเพื่อนกลุ่มปลอดภัยด้วยกัน โดยลูกค้ากลุ่มปลอดภัยแต่ละรายไม่อยากจะสูญเสียโอกาสที่จะขอกู้ ซึ่งก็จะส่งผลให้ลูกค้าเสี่ยงต้องจับกลุ่มกับลูกค้าเสี่ยงด้วยกันเอง (Assortative Matching) ซึ่งมีส่วนช่วยลดอัตราดอกเบี้ยที่คิดกับกลุ่มปลอดภัยได้ สมมติให้แต่ละคนมีโครงการลงทุนที่จะสำเร็จ ซึ่งต้องใช้เงิน 1 บาท และให้สัดส่วนประชากรที่เป็นกลุ่มปลอดภัยอยู่ที่ q และกลุ่มเสี่ยงที่ $1-q$ โดยสมมติให้กลุ่มหนึ่ง ๆ มีสมาชิก 2 ราย กลุ่มปลอดภัยจะได้รับผลตอบแทน y_1 อย่างแน่นอน ส่วนกลุ่มเสี่ยงจะได้รับผลตอบแทน $y_2 > y_1$ ถ้าการลงทุนสำเร็จ โดยมีความน่าจะเป็นที่ p และจะได้รับผลตอบแทน $= 0$ ที่ความน่าจะเป็น $1-p$ และสมมติให้ทั้งสองกลุ่มมีรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุนเท่า ๆ กัน กล่าวคือ $py_2 = y_1$ และกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติความเสี่ยงเหมือนกันก็จะจับกลุ่มด้วยกัน นอกจากนี้กลุ่มปลอดภัยมีสัดส่วน q ในขณะที่กลุ่มเสี่ยงมีสัดส่วนที่ $1-q$

หากเงินต้นและดอกเบี้ยที่ธนาคารเรียกเก็บเพื่อให้ไม่ขาดทุน (R) และถ้าสมาชิกหนึ่งรายกลุ่มเสี่ยงประสบความสำเร็จในการลงทุนเพียงหนึ่งราย ทั้งกลุ่มก็สามารถชำระหนี้ได้หมด ($y_2 > 2R$) จะพบว่า ธนาคารจะได้รับดอกเบี้ยคืนจากกลุ่มปลอดภัยที่ qR ในขณะที่ธนาคารจะได้รับเงินคืนจากกลุ่มเสี่ยง เมื่อสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งรายในกลุ่มประสบความสำเร็จจากการลงทุน โดยสมมติให้โอกาสที่ธนาคารจะได้เงินคืนเป็น g และเนื่องจากโอกาสที่สมาชิกทั้งสองรายจะลงทุนล้มเหลวเท่ากับ $(1-p)^2$ ดังนั้น $g = 1 - (1-p)^2$ ทั้งนี้ รายรับที่ธนาคารคาดว่าจะได้จากลูกค้าทั้งสองกลุ่มจะเท่ากับ $[q + (1-q)g]R$ และต้องเท่ากับค่าใช้จ่ายต้นทุนเงิน k ของธนาคาร อัตราดอกเบี้ยที่จะทำให้ธนาคารเท่าทุนจะเท่ากับ $R = k / [q + (1-q)g]$ ซึ่งต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในกรณีไม่มีการกู้ยืมแบบกลุ่ม ซึ่งอยู่ที่ $R = k / (1-p)$

อัตราดอกเบี้ยที่ลดลงจะส่งผลให้ผู้กู้กลุ่มปลอดภัยมีแรงจูงใจในการกู้มากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องรับภาระดอกเบี้ยสูงเกินกว่าความเสี่ยงด้านเครดิตของตน และส่งผลให้ลูกค้ากลุ่มเสี่ยงมีความน่าจะเป็นที่จะจ่ายหนี้คืนได้มากขึ้น ข้อดีของการกู้แบบกลุ่มที่เห็นได้ชัดคือ แม้ว่าธนาคารจะไม่รู้ลักษณะ

ความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย แต่สามารถเสนออัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมให้กับลูกค้าทั้งสองกลุ่ม ซึ่งต่อมากลุ่มความเสี่ยงอาจจะต้องจ่ายดอกเบี้ยมากกว่ากลุ่มปลอดภัยขึ้นกับประวัติการชำระหนี้ของแต่ละกลุ่ม ซึ่งก็เป็นไปตามระดับความเสี่ยงด้านเครดิตของแต่ละกลุ่มที่ธนาคารได้รับข้อมูลเพิ่มเติมจากการให้กู้ในระยะแรก

นอกจากการแก้ปัญหา Adverse Selection แล้ว การให้สินเชื่อแบบกลุ่มยังช่วยแก้ปัญหา Moral Hazard ที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่ธนาคารเองไม่สามารถติดตามพฤติกรรมของผู้กู้ได้ สำหรับการแก้ปัญหา Ex Ante Moral Hazard Stiglitz (1990) และ Varian (1990) เห็นว่าการให้กู้ยืมแบบกลุ่มสามารถลดปัญหา Moral Hazard นั้นได้ เนื่องจากรูปแบบของสัญญาจะสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกในกลุ่มควบคุมและดูแลไม่ให้สมาชิกแต่ละคนเลือกการลงทุนที่มีความเสี่ยงเกินไป ในขณะที่ Laffont and Rey (2003) เห็นว่า เมื่อสมาชิกแต่ละคนในกลุ่มได้รับผลกระทบจากการกระทำของสมาชิกคนอื่นแล้ว สมาชิกแต่ละคนจะดำเนินการลงโทษเพื่อนหากทำให้ทางกลุ่มต้องแบกรับภาระความเสี่ยงเกินจำเป็น

ตัวอย่างในกรณี 2.1.5 สมมติให้ผู้กู้ต้องใช้เงิน 1 บาทในการลงทุน โดยผู้กู้ที่ไม่หลบเลี่ยงงานจะมีรายได้ y แน่นนอน ส่วนผู้กู้ที่หลบเลี่ยงงานจะมีรายได้ y ที่ความน่าจะเป็น p และรายได้เป็นศูนย์ที่ความน่าจะเป็น $1-p$ และสมมติให้ R เท่ากับเงินต้นรวมกับดอกเบี้ยที่ผู้กู้ต้องจ่ายคืน และ c เป็นต้นทุนของความพยายามให้โครงการลงทุนประสบผลสำเร็จ ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจะเป็น $(y-R) - c$ ทั้งนี้ผู้กู้มีทางเลือกที่จะเสี่ยงโดยการหลบเลี่ยงงาน โดยจะมีความน่าจะเป็นที่ผู้กู้จะประสบความสำเร็จเท่ากับ p แต่จะไม่มีต้นทุนความพยายาม (c) โดยผู้กู้จะใช้ความพยายามทำงานก็ต่อเมื่อ $(y-R) - c > p(y-R)$ หรือเมื่อเงินต้นและอัตราดอกเบี้ย (R) น้อยกว่า $R < y[c/(1-p)]$ โดยถ้าอัตราดอกเบี้ยสูงกว่านี้จะเป็นผู้กู้จะหลบเลี่ยงงาน อสมการดังกล่าวเรียกว่า Incentive Compatibility Constraints (ICC)

การกู้ยืมแบบกลุ่มทำให้ผู้ให้กู้ได้เปรียบกว่ากรณีกู้ยืมรายบุคคล โดยอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นไม่ทำให้แรงจูงใจของผู้กู้ลดลง หรือกล่าวได้ว่าในกรณีการกู้ยืมแบบกลุ่ม ICC มีความอ่อนปรนกว่าในกรณีกู้ยืมรายบุคคล ทั้งนี้ หากสมาชิกทั้ง 2 คน ตั้งใจทำงาน ทั้งคู่จะสามารถจ่ายเงินกู้คืนได้ โดยมีผลตอบแทนเท่ากับ $(2y-2R) - 2c$ แต่ถ้าทั้งสองรายหลบเลี่ยงงาน จะมีโอกาสเพียง p^2 ที่ผู้กู้จะสามารถจ่ายเงิน $(2y-2R)$ คืนได้ ดังนั้น เพื่อจูงใจให้ผู้กู้ตั้งใจทำงาน ICC ต้องอยู่ในรูปของ $(2y - 2R) - 2c > p^2(2y - 2R)$ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารสามารถเรียกเก็บจะอยู่ในรูป $R < y - c/(1-p^2)$ ซึ่งมากกว่าอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมรายบุคคล

ในส่วนของการแก้ปัญหา Ex Post Moral Hazard ซึ่งอาจเกิดขึ้นหลังจากการลงทุนเสร็จสิ้นและมีผลกำไร แต่ผู้กู้บางรายอาจจะอยากเก็บผลตอบแทนไว้เองโดยไม่ชำระเงินกู้ให้ธนาคาร ทำให้ธนาคารจะไม่ปล่อยสินเชื่อหากไม่สามารถแยกแยะลูกค้ากลุ่มที่จะใช้เงินคืนแน่นอนกับกลุ่มที่จะไม่ใช้เงินคืนได้ อย่างไรก็ตาม หากการกู้แบบกลุ่มมีการจ่ายค่าการเฝ้าติดตามและดูแลการชำระหนี้คืนให้กับสมาชิก (k) เพื่อตรวจสอบพฤติกรรมของเพื่อนสมาชิกในกลุ่ม และสมาชิกแต่ละรายมีอำนาจบังคับเพื่อนสมาชิกให้จ่ายเงินคืนธนาคาร ซึ่งในกรณีที่ผู้กู้จ่ายค่าเฝ้าระวัง (k) ผู้กู้นั้นจะสามารถเฝ้าระวัง

พฤติกรรมของเพื่อนในกลุ่ม ได้ด้วยความน่าจะเป็น q โดยให้ d เป็นการลงโทษจากกลุ่มในกรณีที่สมาชิก รายหนึ่งไม่จ่ายเงินคืน

ดังนั้น ผู้กู้จะชำระเงินคืนเมื่อ $y - R - k > y - k - q^2(d+R) - q(1-q)(d+y)$ ซึ่งเงินต้นและ ดอกเบี้ย (R) จะน้อยกว่า $q(d+y)/(1-q)$ กล่าวคือ ผู้กู้สามารถขอเงินกู้ในจำนวนน้อยกว่าหรือเท่ากับ $q(d+y)/(1-q)$ ในกรณีที่ไม่มี การเฝ้าติดตามและดูแลจากสมาชิกในกลุ่ม ($q=0$) จะส่งผลให้ไม่มี การปล่อยเงินกู้ ทั้งนี้ ในการปล่อยสินเชื่อจึงต้องมีการติดตามและควบคุมภายในกลุ่มสมาชิก ซึ่งคล้ายกับในกรณีศึกษาของ Banerjee et al. (1994) ในกรณีของ ASA ที่ผู้ค้าประกันกังวลที่จะสูญเสียหลักประกัน จึงต้องเฝ้าติดตามพฤติกรรมของผู้กู้ แต่ในกรณีการกู้แบบกลุ่ม ผู้กู้มีแรงจูงใจที่จะลดความรับผิดชอบของกลุ่มในการจ่ายหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระโดยสมาชิกคนอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด จนนำไปสู่การเฝ้าติดตามและดูแลเพื่อนสมาชิกด้วยกัน (Joint Liability) จนสามารถแก้ปัญหาการบังคับตามสัญญาที่เกิดจาก Ex Post Moral Hazard ได้

อย่างไรก็ดี การกู้ยืมแบบกลุ่มมีข้อจำกัดดังนี้

(1) ในกรณีที่สมาชิกในกลุ่มไม่สามารถชำระหนี้และการลงโทษทางสังคมไม่มีประสิทธิภาพจะทำให้การให้สินเชื่อแบบกลุ่มไม่มีประสิทธิภาพตามมา ดังเช่นในกรณีสังคมหมู่บ้านขนาดเล็กที่สมาชิกมีความใกล้ชิดกันหมด ผู้กู้อาจจะรวมตัวไม่จ่ายเงินคืน หรือในสังคมเมืองใหญ่ที่ผู้กู้แทบไม่รู้จักกันทำให้ธนาคารไม่สามารถใช้แรงกดดันทางสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การเข้าร่วมกลุ่มอาจมีค่าใช้จ่ายที่สูง โดยเฉพาะในกรณีสมาชิกอาศัยอยู่ห่างไกลกันในงานวิจัยที่ศึกษาการเงินระดับฐานรากในจีนของ Park and Ren (2001) พบว่า ลูกค้าใช้เวลาเดินทางและเวลาประชุม โดยเฉลี่ยมากกว่า 100 นาที ในขณะที่งานวิจัยโครงการกู้ยืมแบบกลุ่มของ Women's World Banking (2003) พบว่า ในกลุ่มของสมาชิกที่ลาออกในบังคลาเทศและอุกันดา ร้อยละ 28 และร้อยละ 11 มีสาเหตุมาจากการจัดประชุมกลุ่มที่ถี่เกินไป

(3) เนื่องจากการกู้ยืมแบบกลุ่ม ผู้กู้จะต้องรับภาระแทนเพื่อนสมาชิกด้วย ผู้กู้ไม่ชอบความเสี่ยง (Risk-averse borrower) อาจไม่สนใจเข้าร่วมการกู้แบบกลุ่ม (Gine et al. 2009) นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการติดตามและดูแลเพื่อนสมาชิกอาจเป็นข้อจำกัดอีกประการ Madajewicz (2004) เห็นว่า ประโยชน์ของการกู้ยืมแบบกลุ่มจะถูกหักล้างด้วยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อผู้กู้ไม่ชอบความเสี่ยงและค่าการเฝ้าติดตามและดูแลสูง โดยค่าใช้จ่ายจะสูงขึ้นตามขนาดของเงินกู้ด้วย นอกจากนี้ Madajewicz (2005) พบว่า ขนาดของเงินกู้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการค้ำประกันของกลุ่ม ดังนั้น สมาชิกที่มีธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมากกว่าเพื่อนสมาชิกอื่นในกลุ่มจะนิยมการกู้แบบสัญญาบุคคลมากกว่าสัญญาแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ BancoSol และ Grameen Bank ให้อายบุคคลในระยะหลัง เพื่อให้บริการแก่ลูกค้าที่ประสบความสำเร็จและต้องการกู้ยืมแบบบุคคลมากขึ้น

(4) บทลงโทษที่รุนแรงเกินไป Rai และ Sojstrom (2004) เห็นว่า ปัญหาของการกู้ยืมแบบกลุ่มคือบทลงโทษที่รุนแรงเกินไป ซึ่งกำหนดให้สมาชิกรายอื่นถูกตัดสิทธิในการขอกู้ทันทีในกรณีที่ไม่สามารถชำระหนี้ไม่ได้ตามกำหนด โดยไม่ได้มีการศึกษาถึงเหตุผลที่แท้จริงว่าทำไมการชำระหนี้ถึงไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ปัญหาการชำระหนี้ อาจไม่เกิดจากการที่ผู้กู้พยายามเลี่ยงงานหรือลดโภชนาการ แต่อาจจะเกิดจากปัญหาอื่นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น สมาชิกในครอบครัวเกิดเจ็บป่วย หรือราคาสินค้าที่ขายตกต่ำ โดย Rai และ Sojstrom เสนอว่า ควรศึกษาเหตุผลของการผิดนัดชำระหนี้ด้วยการทำรายงานโดยเพื่อนบ้านของสมาชิกที่มีปัญหา (Cross Report) เมื่อรายงานดังกล่าวเห็นตรงว่าการผิดชำระหนี้ไม่ได้เกิดจากความตั้งใจหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินกู้ ก็อาจอนุญาตให้มีการผ่อนผันการชำระหนี้ให้ผู้กู้นั้นได้

Grameen Bank ได้นำแนวคิดของ Rai and Sojstrom ไปใช้ ในรูปของแบบจำลอง “Grameen Bank II” ซึ่งมีการจัดทำกระบวนการให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารสามารถศึกษาปัญหาของผู้กู้แต่ละราย เพื่อยกเว้นไม่ให้สมาชิกทั้งกลุ่มต้องถูกลงโทษได้ในบางกรณี (Yunus 2002, Dowla และ Barua 2006) นอกจากนี้ โครงการ Grameen Bank II ได้แบ่งเงินกู้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินกู้พื้นฐาน และ 2) เงินกู้แบบยืดหยุ่น โดยผู้กู้จะเริ่มกู้จากเงินกู้พื้นฐาน ซึ่งมีระยะเวลาชำระตั้งแต่สามเดือนถึงสามปี และมีปริมาณการจ่ายเงินงวดคืนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามฤดูกาล โดยหากผู้กู้มีปัญหาในการชำระหนี้คืน ผู้กู้จะได้รับเงินกู้แบบยืดหยุ่น ซึ่งมีวงเงินที่ลดไปจากเดิม แต่มีระยะเวลาผ่อนชำระที่นานกว่า ในขณะที่ธนาคารจะกันสำรองไว้ร้อยละ 50 ของวงเงินกู้ยืดหยุ่น ทั้งนี้ ผู้กู้จะกลับมาเป็นลูกค้ายืมเงินกู้พื้นฐานตามเดิมได้ หากมีการชำระหนี้ตามเงื่อนไขที่ได้รับการผ่อนปรน อย่างไรก็ตาม ลูกค้ายืมจะถูกขับออกจากโครงการ เมื่อไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ยืดหยุ่นได้ และหนี้สินส่วนนี้ทั้งหมดธนาคารจะตัดเป็นหนี้สูญทันที

2.3.3 การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอื่น

2.3.3.1 การออม (Savings) ตั้งแต่ในช่วงที่การให้สินเชื่อระดับฐานรากเริ่มมีการขยายตัวในปี 2523 โดยมีบริการให้สินเชื่อเป็นบริการทางการเงินหลัก นักวิชาการบางส่วนเห็นว่า การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากควรให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือให้ครัวเรือนที่ยากจนสามารถเก็บออมเงินได้ (Adams 1978) เพื่อเป็นการสะสมสินทรัพย์แทนที่จะก่อหนี้เพิ่ม ทั้งนี้ การออมของครัวเรือนยากจนที่อยู่ในระดับต่ำมีสาเหตุมาจากการที่ประสบปัญหาไม่มีรายได้เพียงพอต่อการออม นอกจากนั้น องค์การการเงินระดับฐานรากประเภท NGO ส่วนใหญ่สามารถให้บริการสินเชื่อได้ตามกฎหมาย แต่ถูกจำกัดไม่ให้รับเงินฝากจากลูกค้า อย่างไรก็ตาม ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา การออมสำหรับครัวเรือนที่ยากจนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการใช้ศัพท์คำว่า การเงินระดับฐานราก (Microfinance) แทนที่การให้สินเชื่อระดับฐานราก (Microcredit) ในการให้นิยามของความพยายามที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้เข้าถึงบริการทางการเงินที่ต้องการ โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดของผู้ให้บริการทางการเงินว่าครัวเรือนที่ยากจนมีรายได้ต่ำสามารถได้รับประโยชน์จากบริการด้านการเงินด้านอื่น ๆ มากกว่าการได้รับสินเชื่อเพียงอย่างเดียว ซึ่งมีผลทำให้มีบริการด้านเงินฝากที่มีเงื่อนไขและลักษณะที่

ดึงดูดลูกค้ารายได้น้อย เช่น โครงการ SafeSave ของ Grameen Bank ในบังกลาเทศ บริการเงินฝากของ Bank Rakyat Indonesia (BRI) และ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นต้น

Robinson (2001, 21) เห็นว่าบริการเงินฝากมีความสำคัญกับครัวเรือนยากจนมากกว่าบริการสินเชื่อ เนื่องจากการถือครองสินทรัพย์เป็นประโยชน์ต่อครัวเรือนไม่ว่าจะมีฐานะยากจนหรือร่ำรวย แต่การออมสามารถทำได้ยากกว่า ในขณะที่การให้สินเชื่อส่งผลให้ลูกค้าได้รับเงินทุนเพื่อประกอบกิจการทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีเงินออมเพียงพอ อนุทินการเงิน (GNG) ที่มีการรายงานโดย Collins et al. (2009) แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนที่มีรายได้ตั้งแต่ 1 ถึงเกือบ 10 เหรียญสหรัฐต่อวันมีการกู้ยืมและออมอย่างสม่ำเสมอ โดยการกู้ยืมและการออมจะดำเนินไปด้วยกัน เช่น การลงทุนขนาดใหญ่ และการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นในชีวิตประชาชนอาจจำเป็นต้องใช้เงินทั้งเงินออมและการกู้ยืมร่วมกันก็ได้ ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับเงินฝากและเงินให้สินเชื่อ เนื่องจากบริการทางการเงินทั้ง 2 ประเภทมีความสำคัญกับครัวเรือนยากจน

(1) ประเภทของการออม

การออมระดับฐานราก (Microsaving) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การออมแบบบังคับ (Compulsory Saving)

สถาบันการเงินระดับฐานราก เช่น ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ได้เปิดบัญชีออมทรัพย์ให้กับลูกค้าตั้งแต่เริ่มเป็นลูกค้าของธนาคาร แต่บัญชีดังกล่าวมีเงื่อนไขที่มีลักษณะต่างจากบัญชีออมทรัพย์ปกติ โดยธนาคารจะบังคับให้ลูกค้าต้องฝากเงินกู้ส่วนหนึ่งไว้ในบัญชีเงินฝากดังกล่าว และจะไม่สามารถถอนได้จนกว่าจะเลิกกู้ยืมเงินกับธนาคาร ในขณะที่มูลนิธิ Shakti เพื่อสตรีในประเทศอินเดีย มีรูปแบบการดำเนินงานแบบเดียวกับ Grameen Bank ได้จัดให้มีการออมแบบบังคับโดยหักเงินจากกลุ่มคิดเป็นร้อยละ 5 ของเงินต้นและบังคับให้มีการฝากรายสัปดาห์อีก 10 ธากา (ประมาณ 20 เซนต์สหรัฐ) โดยครึ่งหนึ่งจะเก็บไว้ในกองทุนกลาง (Centre Fund) และอีกครึ่งหนึ่งจะถูกเก็บอยู่ในบัญชีเงินฝากรายบุคคล โดยลูกค้าจะสามารถฝากถอนในบัญชีเงินฝากรายบุคคลได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ในบัญชีการออมแบบบังคับ ลูกค้าจะสามารถถอนได้ก็ต่อเมื่อลูกค้ามีได้รับสินเชื่อจากธนาคารแล้ว โดยลูกค้าจะต้องอยู่ในโครงการให้สินเชื่อเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปี ทั้งนี้ การสำรวจความคิดเห็นของสตรีกว่า 900 คน พบว่ามีลูกค้าปัจจุบันเพียงร้อยละ 13 ที่ไม่พอใจกับเงื่อนไขการฝากเงินดังกล่าว ในขณะที่กลุ่มลูกค้าที่ออกจากโครงการไม่พอใจถึงร้อยละ 40

ในทางทฤษฎี โครงการออมแบบบังคับมีจุดประสงค์เพื่อช่วยให้ลูกค้าสามารถสะสมทรัพย์สินได้และช่วยพัฒนาวินัยการออม อย่างไรก็ดี ในทางกลับกัน บัญชีเงินฝากแบบไม่สมัครใจอาจเป็นเสมือนเป็นเครื่องมือช่วยให้ธนาคารเข้าถึงเงินทุนที่มีราคาถูกและถือเป็นการเรียกหลักประกันรูปแบบหนึ่งจากผู้กู้ด้วย (เนื่องจากธนาคารสามารถยึดเงินฝากที่ลูกค้าสะสมไว้ได้หากลูกค้ามีการผิดนัดชำระหนี้) การบังคับออมจึงเป็นวิธีที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบันการเงินระดับฐานราก

2) การออมแบบสมัครใจ (Voluntary Saving)

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาสถาบันการเงินระดับฐานรากหลายแห่งเริ่มให้บริการรับฝากเงิน ซึ่งมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในปี 2526 Bank Rakyat Indonesia (BRI) เปิดให้บริการรับฝากเงินผ่านสาขาทั้งหมด 3,600 สาขามาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี แต่มีเงินรับฝากอยู่เพียง 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก (ร้อยละ 15) จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ (ร้อยละ 12) ต่อมา ในปี 2527 BRI ได้มีการปฏิรูปธนาคารที่ได้รับการชดเชยผลขาดทุนจากภาครัฐ มาเป็นสถาบันการเงินระดับฐานราก มีการให้บริการเชิงพาณิชย์ โดยส่วนหนึ่งของการปฏิรูปนี้คือการเปลี่ยนวิธีการดำเนินธุรกิจเงินฝากใหม่ เช่น การลดจำนวนเงินในบัญชีขั้นต่ำ และเริ่มโครงการนำร่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการออมระดับฐานรากต่าง ๆ ทำให้ ณ สิ้นปี 2536 BRI มีเงินฝากทั้งหมด 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจำนวนบัญชี 11 ล้านบัญชี และเพิ่มขึ้นเป็น 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ และ 16 ล้านบัญชีในปี 2539 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปี 2548 ระบบการออมระดับฐานรากของ BRI มียอดเงินฝากรวม 3,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ บัญชีออมทรัพย์ 32 ล้านบัญชี และมีเงินฝากเฉลี่ยต่อบัญชีอยู่ที่ 115 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10 ของรายได้ประชาชาติต่อหัวของอินโดนีเซีย

(2) สาเหตุการออม

เหตุผลดั้งเดิมในการส่งเสริมการออมนั้นคือการสะสมสินทรัพย์ ซึ่งเป็นมุมมองที่แคบเกินไป ในมุมมองแบบดั้งเดิมนั้น เงินออมมีคุณค่าในการที่ครัวเรือนสามารถสะสมเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุน ใช้จ่ายหลังเกษียณอายุ หรือใช้ในกิจการสำคัญอื่น ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม มุมมองดังกล่าวมองข้ามความต้องการเงินออมระยะสั้นของครัวเรือนที่ยากจนไป ถึงแม้ว่าครัวเรือนปกติจะไม่ได้เก็บออมเงินก้อนใหญ่ในแต่ละปี การออมยังคงเป็นวิธีสำคัญในการจัดการทรัพยากรภายในปีนั้น ๆ หรือในแต่ละฤดูกาล นอกจากเงินออมจะช่วยให้ครัวเรือนสะสมสินทรัพย์เพื่อใช้เป็นหลักประกันได้แล้ว เงินออมยังช่วยให้ความต้องการบริโภคเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และเป็นแหล่งเงินในการใช้จ่ายสำคัญ เช่น ค่าเล่าเรียน ค่าประกัน และการลงทุนที่ใช้แหล่งเงินทุนส่วนตัว

ในปี 2543 BRI ได้ทำการสำรวจลูกค้าของธนาคาร 201 คน เพื่อศึกษาเหตุผลในการออมของครัวเรือน โดยพบว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมีแผนที่จะใช้เงินออมในการประกอบธุรกิจ สะสมสินทรัพย์ และการบริโภคในอนาคต นอกจากนี้ ร้อยละ 13 ออมเงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ร้อยละ 14 เพื่อใช้จ่ายค่าเล่าเรียน และร้อยละ 13 เพื่อใช้บริโภคภายในครัวเรือนทั่วไป โดยผลการสำรวจดังกล่าวปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 1 รายงานการใช้เงินออม

กิจกรรม	ร้อยละ
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	39
การบริโภคที่ไม่ใช่ธุรกิจ	35
ด้านธุรกิจ	16
ค่าเล่าเรียน	14
บริโภคภายในครัวเรือน	13
เงินทุนหมุนเวียน	13
การเงินและสินทรัพย์	6
ซื้อบ้าน	5
วันหยุดทางศาสนา	3
ค่ารักษาพยาบาล	3
ซื้อสิ่งปลูกสร้างและเครื่องมือ	2
งานแต่งงาน/งานศพ ฯลฯ	2
ซื้อที่ดิน	1
ซื้อยานพาหนะ	1
ก่อตั้งธุรกิจใหม่	0
ชำระเงินกู้	0
ซื้อเครื่องประดับ	0

(3) ลักษณะการออม

1) การออมความถี่ต่ำ (Low-Frequency Saving)

ครัวเรือนส่วนใหญ่ในประเทศที่มีรายได้สูงมีวัฏจักรชีวิตคล้ายคลึงกัน ได้แก่ ศึกษาหาความรู้ (โดยอาจต้องกู้เงินมาเรียน) ทำงานทำ เริ่มออมเงินเพื่อใช้ในอนาคต เริ่มมีครอบครัว เริ่มมีตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น (หรือเปลี่ยนงาน) เลี้ยงดูครอบครัว ออมเงินต่อ เกษียณอายุ เริ่มเอาเงินออมมาใช้ และอาจจะมีการทำพินัยกรรม ถ้าใช้วิถีชีวิตดังกล่าวมาทำเป็นแบบจำลอง ก็สามารถอนุมานได้ว่าครัวเรือนควรจะกู้ยืมเงินตั้งแต่อายุยังน้อย ออมเงินให้มากในช่วงกลางคน และเอาเงินออมมาใช้เมื่อแก่ตัวลง พฤติกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดการบริโภคที่ค่อนข้างสม่ำเสมอตลอดช่วงชีวิต (Ando and Modigliani 1963)

แบบจำลองดังกล่าวสามารถจำลองพฤติกรรมการออมของประชาชนในประเทศที่มีรายได้ปานกลางและสูงได้ดีแต่ก็ไม่สมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ในขณะที่แบบจำลองทำนายว่าครัวเรือนจะมีการออมมากที่สุดในช่วงที่มีรายได้สูงสุดในวัยกลางคน ครัวเรือนมักจะต้องมีเหตุให้ใช้จ่ายสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าเล่าเรียนเข้ามหาวิทยาลัยให้บุตร ค่าใช้จ่ายในการจัดงานแต่งงาน ฯลฯ นอกจากนี้ ครัวเรือนมักจะมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในขณะอายุน้อยโดยการไม่ใช้จ่ายเกินตัว แม้ทางครัวเรือนคาดว่าจะมีรายได้สูงขึ้นในอนาคตก็ตาม อย่างไรก็ตาม โดยรวมแล้วแบบจำลองถือเป็นบรรทัดฐานที่มีเหตุผลดี

อย่างไรก็ดี แบบจำลองของ Modigliani นั้นมักจะใช้ไม่ได้ผลกับประเทศที่มีรายได้ต่ำ โดยหนึ่งในสาเหตุที่แบบจำลองดังกล่าวใช้ไม่ได้ผลคือการที่แบบจำลองถูกออกแบบมาเพื่อบรรยายพฤติกรรมของครอบครัวขนาดเล็ก แทนที่จะเป็นครอบครัวที่มีความซับซ้อนและมีสมาชิกหลายรุ่นอยู่อาศัยด้วยกันในเศรษฐกิจที่มีรายได้ต่ำ โดยในครัวเรือนแบบดังกล่าวสมาชิกรุ่นปู่ย่า บิดามารดา และรุ่นหลานอยู่ภายใต้หลังคาเดียวกัน ดังนั้น ในครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นอยู่ด้วยกัน ในขณะที่สมาชิกครอบครัวบางรายมีอายุเพิ่มขึ้น ก็อาจมีสมาชิกเพิ่มขึ้นใหม่และอาจมีบางรายที่ตายไป ส่งผลให้อายุเฉลี่ยของครัวเรือนคงที่ ดังนั้น รูปแบบรายได้ปกติของหัวหน้าครอบครัวซึ่งมีขึ้นมีลงไม่สามารถใช้ได้กับการจำลองครัวเรือนแบบดังกล่าว อีกเหตุผลหนึ่งที่แบบจำลองวัฏจักรชีวิตของ Modigliani ไม่สามารถจำลองครอบครัวที่ยากจนได้ดีนักคือ ในประเทศที่ร่ำรวยช่วงเวลาเกษียณอายุจะยาวกว่าในประเทศที่ยากจนที่สมาชิกครอบครัวที่มีอายุมักจะทำงานหลังจากช่วงเกษียณปกติ

Kuchar (1996) ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลตัดขวางตามเวลา (Cross-sectional Data) ที่มาจากการสำรวจครัวเรือนในปากีสถาน 4,734 ครัวเรือน ตามโครงการสำรวจวิธีการวัดมาตรฐานการครองชีพ (Living Standard Measurement Project) ของธนาคารโลก โดยพบว่าแนวโน้มรายได้ของครัวเรือนแบบมีหลายชั่วคนไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบของครัวเรือนขนาดเล็กที่รายได้จะมีการขึ้นลงตามช่วงอายุ โดยรูปแบบรายได้ของครอบครัวหลายช่วงอายุจะคงที่เสมือนกับว่าเป็นครัวเรือนที่ไม่มีการล้มตายของสมาชิก โดยครัวเรือนทำการควบคุมการบริโภคให้สม่ำเสมอด้วยการส่งผ่านรายได้จากสมาชิกที่มีรายได้สูงไปสู่สมาชิกที่รายได้ต่ำ ดังนั้น ครอบครัวลักษณะดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นในการออมเพื่อควบคุมให้การบริโภคสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ดี แม้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ปากีสถานก็ยังมีแนวโน้มที่สมาชิกในครอบครัวที่เพิ่งแต่งงานจะแยกออกไปสร้างครอบครัวขนาดเล็กของตน ซึ่งส่งผลให้มีความต้องการที่จะออมเงินในช่วงวัยกลางคน (อายุ 30-40 ปี) ซึ่งเหตุผลดังกล่าว เป็นผลให้โครงการบำนาญของธนาคารกรามีน (Grameen Pension Scheme) ประสบความสำเร็จในบังกลาเทศ ซึ่งครอบครัวส่วนใหญ่เป็นครอบครัวแบบมีสมาชิกหลายช่วงอายุคนเช่นกัน GPS ถูกนำมาใช้ในปี 2544 และเป็นบำนาญที่สามารถใช้ได้กับคนทุกช่วงอายุ ในระบบ GPS ลูกค้านักกู้ยืมของธนาคารที่มียอดเงินกู้มากกว่า 8,000 টাকা (ประมาณ 138 เหรียญสหรัฐ) ขึ้นไปต้องแบ่งเงินอย่างน้อย 50 টাকা (ประมาณ 86 เซ็นต์สหรัฐ) ต่อเดือน

มาเป็นบ้านอายุ โดยสิบปีต่อมา ผู้กู้จะได้รับเงินเกือบเท่าตัวกับเงินที่ฝากไป (Yunus 2002) โดยจะได้รับดอกเบี้ยทบต้นทบดอกในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี และจะได้เงินคืนคิดเป็นร้อยละ 187 ของเงินฝากหลังจากผ่านไป 10 ปี (Grameen Bank 2002) ในสถานะที่เงินเฟ้อต่ำ ผลตอบแทนดังกล่าวถือว่าสูงและลูกค้าสามารถสะสมเงินก้อนใหญ่ได้จากการคิดอัตราแบบทบต้นทบดอกนี้เอง

แม้ว่า GPS จะเป็นโครงการแบบบังคับแต่ก็ได้รับความนิยมจากลูกค้า โดย GPS มีลักษณะเด่นที่มีจำนวนบังคับฝากต่อเดือนที่ต่ำและกลไกที่กำหนดให้มีการฝากเงินเป็นระบบ และมีระยะยาว นอกจากนี้ GPS ยังเป็นแหล่งเงินสดที่สม่ำเสมอของ Grameen Bank โดยมีเงินสดจากโครงการ GPS ไหลเข้ามากกว่า 100 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 1.75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ต่อเดือน (Yunus 2002)

2) การออมความถี่สูง

การออมความถี่สูงถูกใช้ในการลงทุนระยะสั้นและควบคุมให้การบริโภคระหว่างเดือนและระหว่างฤดูกาลสม่ำเสมอ หลักฐานจาก BURO ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ แสดงให้เห็นว่าถึงแม้ยอดเงินฝากโดยรวมจะไม่เพิ่มเติมมาก แต่บัญชีออมทรัพย์แบบที่ให้ฝากถอนได้สม่ำเสมอน่าจะเป็นที่นิยมและมีการใช้กันอย่างกว้างขวาง อันจะเห็นได้จากเมื่อสิ้นปี 2543 BURO มีเงินออมทั่วไปทั้งหมด 27 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 270,000 เหรียญสหรัฐ) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2542 เพียง 2 ล้านดอลลาร์ แต่มีการเคลื่อนไหวของเงินอย่างมาก โดยมีเงินฝากเข้าในช่วงดังกล่าวถึง 62 ล้านดอลลาร์ และมีการถอนเงินออกไป 60 ล้านดอลลาร์ นอกจากนี้การจำลองพฤติกรรมกรรมการควบคุมการบริโภค (ลดความผันผวนของการบริโภคด้วยการออมและดึงเงินออมมาใช้) ที่ศึกษาโดย Deaton (1992) แสดงให้เห็นว่าการควบคุมการบริโภคที่มีประสิทธิภาพสามารถกระทำได้แม้ในครัวเรือนที่มีสินทรัพย์เฉลี่ยต่ำ

2.3.3.2 การให้บริการประกันภัยระดับฐานราก (Microinsurance)

การประกันระดับฐานรากสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) การประกันชีวิต โดยส่วนใหญ่จะเป็นผลิตภัณฑ์ควบคู่กับการให้สินเชื่อ (Credit-life contract) โดยสัญญาดังกล่าวจะมีการชำระหนี้คงค้างทั้งหมดให้กับผู้เสียชีวิต และมีการจ่ายเงินก้อนให้กับลูกค้าในกรณีที่ลูกค้าเสียชีวิต

กรณีของ FINCA Uganda ที่ให้บริการประกันภัยนี้ ได้ผลประโยชน์ 2 กรณี คือ การให้บริการดังกล่าวสร้างกำไรให้องค์กร เนื่องจากการให้ประกันภัย เป็นหน้าที่ของบริษัทประกันภัย AIG โดย AIG ได้รับเบี้ยประกันภัยร้อยละ 45 ของเบี้ยประกันภัยที่เก็บจากลูกค้า ส่วน FINCA นั้น ได้รับส่วนที่เหลือเพื่อนำไปใช้ในการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายดำเนินงานและเป็นส่วนเสริมรายได้ปกติขององค์กร ส่วนผลประโยชน์อีกประการต่อ FINCA คือการที่หนี้สินคงค้างทั้งหมดจะถูกชำระโดยอัตโนมัติ และไม่ต้องเป็นภาระของ FINCA ในการตามเก็บหนี้กับญาติผู้เสียชีวิต

(2) การประกันสุขภาพ

โครงการ MicroCare Health Plan ของอูกันดาให้บริการประกันภัยกับบริการผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอกหลายรูปแบบ เช่น ศัลยกรรม เอ็กซเรย์ การวิเคราะห์ในห้องทดลอง และยารักษาโรค แต่ไม่รับประกันให้กับโรคสามัญ เช่น ความดันเลือดสูง เบาหวานและนิ่ว โรคพิษสุราเรื้อรัง และอาการป่วยเรื้อรัง (Cohen และ Sebstad 2003, ตารางที่ 7 และเชิงอรรถที่ 18) โครงการอื่น ๆ เช่น โครงการประกันสุขภาพของ Self-Employed Women's Association (SEWA) ของเมือง Ahmedabad ในอินเดีย มีวิธีการควบคุมค่าใช้จ่ายโดยจำกัดขอบเขตการให้บริการและพึงพาบริการจากโรงพยาบาลรัฐ เนื่องจากไม่มีนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการลดต้นทุน ผู้รับประกันภัยจึงไม่มีทางเลือกมากนักในปัจจุบัน

กรณี BASIX ของอินเดีย ผู้เข้าร่วมโครงการสุขภาพมีจำนวนมากพอถึงขั้นที่ BASIX สามารถทำสัญญากับแพทย์คุณภาพสูงได้โดยตรง ดังนั้นจำนวนเงินทุนที่สูงในโครงการประกันสุขภาพจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหาคุณภาพการรักษาพยาบาลที่บกพร่องในทางตรงข้ามกัน สถาบันการเงินที่สำคัญในบังกลาเทศแก้ปัญหาด้านคุณภาพด้วยการให้บริการรักษาพยาบาลด้วยคลินิกของสถาบันเองเกือบทั้งหมด ซึ่งก็ได้ผลดีในทางปฏิบัติถึงแม้ว่าจะไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันก็ตาม (Radermacher et al 2006, 86, 91)

(3) การประกันภัยพืชผล

หนึ่งในนวัตกรรมการประกันภัยที่ประสบความสำเร็จ คือ การประกันภัยพืชผล โดยใช้ดัชนี (Index Insurance) (Carter, Galarza และ Boucher 2007; Skees, Varangis, Larson et al. 2004; Morduch 2006) Gine, Townsend และ Vickrey (2007) ศึกษาหลักการของการประกันปริมาณน้ำฝนในแคว้นอันตรประเทศในตอนใต้ของอินเดีย ซึ่งเป็นโครงการที่ร่วมกันระหว่าง BASIX ซึ่งเป็นสถาบันการเงินฐานราก และ ICICI Lombard บริษัทประกันขนาดใหญ่ในอินเดีย โดยสัญญาประกันภัยจะแบ่งฤดูฝนออกเป็นสามช่วง โดยอิงตามวัฏจักรพืชผล ระหว่างช่วงหว่านเมล็ดนั้น ความเสี่ยงหลักคือพายุฝนอาจจะมาช้าเกินไป ส่วนในช่วงพืชผลออกฝักและออกดอกนั้นความเสี่ยงจะอยู่ที่ปริมาณน้ำฝนที่ไม่เพียงพอ และในช่วงเก็บเกี่ยวก็จะมีความเสี่ยงถ้ามีฝนมากเกินไป ดังนั้นในสัญญาจะมีการระบุเงินชดเชยที่แตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงที่สาม (ช่วงเก็บเกี่ยว) จะมีการจ่ายเงินชดเชยให้ถ้าปริมาณน้ำฝนมากกว่า 70 มิลลิเมตร และจะไม่มีเงินชดเชยถ้ามีปริมาณต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้

(4) บริการประกันภัยอื่น ๆ

แนวความคิดการประกันภัยฐานรากนั้นครอบคลุมไปถึงการประกันภัยหลายประเภทด้วยกันถึงแม้ว่าความสนใจส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่การประกันชีวิต สุขภาพ และสภาพดินฟ้าอากาศ ผลิตภัณฑ์ที่ประสบความสำเร็จในอเมริกาใต้คือการประกันที่อยู่อาศัย SEWA ซึ่งตั้งอยู่ที่เมือง Ahmedabad ในประเทศอินเดียได้มีการพัฒนาระบบการประกันที่อยู่อาศัย โดยลูกค้าที่จ่ายเบี้ยประกันปีละ 1.5 เหรียญสหรัฐ เพื่อป้องกันความเสียหายของที่อยู่อาศัยที่เกิดจากหายนะ หลังจากที่ SEWA

เริ่มต้นโครงการได้ไม่นาน SEWA ก็ได้มีการจ่ายเงินชดเชยให้ลูกค้า 630 รายที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมเฉียบพลัน(คิดเป็นเงินรวม 5,000 เหรียญสหรัฐ) และในปีถัดมาก็ต้องจ่ายเงินให้ลูกค้าอีก 2,000 รายที่ได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ใน Gujarat ในเดือนมกราคม 2544 (คิดเป็นเงินรวม 48,000 เหรียญสหรัฐ) โดย SEWA จะจ่ายเงิน 10 เหรียญสหรัฐให้กับลูกค้าแต่ละรายต่อกำแพงที่พังทลายในบ้าน และ 60 เหรียญสหรัฐในกรณีที่บ้านของลูกค้าเสียหายเกินซ่อมแซม ประสบการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการประกันที่อยู่อาศัยสามารถกระทำได้ แต่ก็ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีเงินสำรองที่เพียงพอและนโยบายประกันต่อในกรณีที่เกิดหายนะครั้งใหญ่

2.4 การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

การออกกฎเกณฑ์และการกำกับดูแลเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยการออกกฎเกณฑ์ คือการวางหลักการและวิธีปฏิบัติที่ช่วยสร้างวินัยให้กับโครงสร้างและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ส่วนการกำกับนั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากการออกกฎเกณฑ์ โดยมีนิยามคือการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางไว้ตอนแรกหรือไม่ (Vento)

(1) ประเภทของการกำกับ

คำว่า “การกำกับ” เป็นคำที่มีความหมายกว้างและอาจก่อให้เกิดความสับสนได้ จึงต้องมีการแยกแยะระหว่างการออกกฎเกณฑ์/กำกับด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) และด้านที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง (Non-Prudential Regulation) โดยกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นไม่ได้หมายความว่าไม่มีความสำคัญ แต่กฎเกณฑ์เหล่านี้ไม่ได้มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในด้านความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงได้แก่

- การลงทะเบียนและออกใบอนุญาตให้กับสถาบันการเงิน
- การเปิดเผยเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ
- รายงานหรือการตีพิมพ์งบการเงิน และมาตรฐานการบัญชีและการตรวจบัญชี
- การเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยต่อลูกค้าอย่างโปร่งใส
- การตรวจบัญชีจากบุคคลภายนอก
- การส่งชื่อผู้กู้และสถานะของเงินกู้ให้กับ credit bureau
- เพดานดอกเบี้ย

กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นอาจจะเข้มงวดหรือไม่เข้มงวดก็ได้ แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลไม่ต้องรับประกันในกรณีที่ผู้ฝากสูญเสียเงิน กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงบางข้ออาจไม่จำเป็นต้องออกโดยหน่วยงานกำกับและอาจไม่ต้องการกำกับโดยการตรวจสอบแบบ on-site inspection

ส่วนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นเกี่ยวข้องกับการนิยามมาตรฐานที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเงิน และมาตรฐานการบัญชี โดยการบังคับใช้มาตรฐานเหล่านี้และการติดตามความเข้มแข็งด้านการเงินต้องใช้การรายงานที่เข้มข้นกว่า และต้องมีการตรวจสอบถึงสถานที่นอกเหนือจากการตรวจงบการเงินปกติ

(2) สถาบันที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์

สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ให้สินเชื่อเพียงอย่างเดียว โดยการให้นิยามสถาบันการเงินประเภทนี้จะรวมไปถึงสถาบันการเงินที่บังคับให้ลูกค้าต้องฝากเงินก่อนที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อ แต่เงินฝากดังกล่าวต้องเป็นแบบบังคับฝากโดยไม่ได้เป็นการฝากเงินแบบสมัครใจจำนวนมาก โดยการฝากเงินแบบบังคับนั้นไม่จำเป็นต้องใช้กฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงมากกว่าเนื่องจาก

1) เงินฝากดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเงินกู้และลูกค้าของ MFI ส่วนใหญ่อยู่ในฐานะ “ผู้กู้สุทธิ” เพราะฉะนั้นความเสี่ยงที่มีต่อผู้กู้ในกรณีที่ MFI ล้มละลายจึงต่ำ

2) เงินฝากแบบบังคับไม่ได้สร้างความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญแก่ระบบการเงินของประเทศ เนื่องจากมีจำนวนน้อยและข้อจำกัดที่ไม่ให้ออนเงินฝากเหล่านี้ จะช่วยลดความเสี่ยงในการที่คนจะแห่ไประดมถอนเงิน

ในบางสถานการณ์อาจมีเหตุผลที่ควรมีการออกกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงมาบังคับใช้กับ MFI บ้าง เช่นการบังคับให้ MFI จัดทะเบียน การให้ข้อมูลด้านดอกเบี้ยที่โปร่งใสแก่ลูกค้า การให้จัดวางการเงินในรูปแบบที่มีความหมาย หรือแม้กระทั่งการเข้าร่วม Credit bureau

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงที่มีเหตุผลในทางทฤษฎี แต่อาจมีความเสี่ยงในทางปฏิบัติได้ อาทิเช่น บางประเทศกระบวนการที่รัฐบาลต้องมีการอนุมัติ อาจเปิดช่องให้เกิดการทุจริตได้ และอาจเป็นการยากในการออกกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง ถ้าไม่มีการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ถึงแม้ว่าในบางประเทศจะไม่มีกรออกกฎจำกัดเพดานดอกเบี้ยในกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับ MFI แต่ก็อาจมีกฎเกณฑ์ด้านดอกเบี้ยอยู่ในกฎหมายพาณิชย์ปกติก่อนแล้ว ซึ่งการอนุญาตให้ MFI ที่จดทะเบียนกับภาครัฐปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎเกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปอาจเป็นการไม่เหมาะสม

ในด้านการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น การออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาบังคับใช้กับ MFI ที่ให้สินเชื่อเพียงอย่างเดียวอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากค่าใช้จ่ายการออกกฎเกณฑ์นั้นจะสูงกว่าที่รับรู้ทั้งค่าใช้จ่ายที่มีต่อผู้กำกับและผู้ถูกกำกับ และการออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจไปส่งผลกระทบต่อนวัตกรรมและการขยายบริการด้านอื่นด้วย ทั้งนี้ เหตุผลทั่วไปสำหรับการออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงคือการปกป้องระบบการเงินคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย และจัดการอุปทานเงิน แต่ในทางปฏิบัตินั้น MFI ถือเป็นองค์กรที่เล็กเกินไปที่จะส่งผลกระทบต่อระบบ กอปรกับปัญหาด้านการกำกับในประเทศกำลังพัฒนา จึงมีแนวโน้มสูงที่การกำกับสถาบันการเงินเล็ก ๆ ข้างต้นนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพ

(3) MFI ระดับชุมชนขนาดเล็ก

การออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงมาใช้กับสถาบันการเงินประเภทนี้ควรมี “เพดานขั้นต่ำ” ซึ่งตัดตัวกลางด้านการเงินขนาดเล็กให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ โดยในหลาย ๆ ประเภทมีสถาบันการเงินนอกระบบ เช่น เจ้าหนี้นอกระบบ และ ROSCAs ซึ่งยากต่อการออกกฎเกณฑ์กำกับ ในขณะที่อาจยังไม่มี ความชัดเจนสำหรับการออกกฎเกณฑ์บังคับใช้กับสถาบันการเงินในระบบที่มีขนาดใหญ่ขึ้นมา เช่น สหกรณ์การเงินระดับชุมชน ซึ่งการออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคง ต้องมีการพิจารณาปัจจัยหลายประการ โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองผู้ฝากเงิน แต่ในขณะเดียวกันก็ควรตระหนักถึงองค์กรที่มีขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ซึ่งอาจไม่คุ้มค่ากับการกำกับสถาบันการเงินที่แทบจะไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทั้งระบบเลย การตั้งเพดานขั้นต่ำในการกำหนดประเภทของสถาบันการเงินที่จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยรวมแล้วมีเกณฑ์สำคัญเช่น

- ขนาดสินทรัพย์
- จำนวนสมาชิก
- ความเป็นเจ้าของและการควบคุมจากสมาชิก ซึ่งอาจแบ่งเบาภาระการกำกับจากหน่วยงานภายนอกได้
- พันธะร่วมกันระหว่างสมาชิกซึ่งอาจช่วยให้การเฝ้าระวังในหมู่สมาชิกมีประสิทธิภาพดีขึ้น

ในบางครั้งก็มีการใช้ปัจจัยหลาย ๆ ข้อรวมกัน เช่น กฎหมายการธนาคารของแอฟริกาใต้ ปี 2538 ที่กำหนดให้องค์กรที่มีสมาชิกที่มีพันธะร่วมกัน (เช่น สมาชิกทำงานให้นายจ้างคนเดียวกัน หรือ ประกอบอาชีพในเขตธุรกิจเดียวกัน) ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ถ้าขนาดสินทรัพย์ขององค์กรไม่ถึง 1.5 ล้านดอลลาร์ โดยองค์กรที่มีขนาดทรัพย์สินไม่ถึง 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่มากกว่า 150,000 เหรียญสหรัฐ จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงแบบจำกัด เช่น บังคับให้มีการตรวจบัญชีรายปี และบังคับให้เป็นสมาชิกของสมาพันธ์ที่สนับสนุนให้มีการออกกฎเกณฑ์บังคับตนเอง (Self-regulatory Federation)

(4) กรอบการออกกฎเกณฑ์

ความเสี่ยงในการเงินระดับฐานราก ในการออกกรอบกฎเกณฑ์ ผู้ออกกฎเกณฑ์ควรเข้าใจ และนำความเสี่ยงที่จะเกิดกับ MFI เข้ามาพิจารณาเพื่อการออกกฎเกณฑ์ที่มีความเพียงพอต่อการจัดการความเสี่ยง โดยความเสี่ยงที่มักจะเกิดกับ MFI มีดังต่อไปนี้

- 1) ความเสี่ยงด้านความเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการ ผลการดำเนินงานของ MFI นั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างและการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก โดย MFI ที่เป็น NGO จะเผชิญความเสี่ยงด้านนี้มากเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวไม่มีเจ้าของที่แท้จริงซึ่งลงเงินทุนมาแบบมีความเสี่ยง โดยเงินทุนส่วนใหญ่มาจากผู้บริจาคเงินที่มีจุดประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือสังคมมากกว่า จึงทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการติดตามผลการดำเนินงานและการติดตั้งกลไกการควบคุม ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้ออกกฎเกณฑ์

จึงแนะนำให้ MFI เหล่านี้แปรสภาพเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นและอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ก่อนที่จะเปิดรับเงินฝาก แต่การกระทำดังกล่าวก็อาจมีความเสี่ยงที่ MFI จะขยับไปให้บริการในตลาดที่สูงกว่า และการดำเนินงานไม่เป็นไปตามพันธกิจ (Mission Drift) อย่างที่เกิดขึ้นกับ K-Rep ของเคนยา (Nyerere et al. 2004)

2) ความเสี่ยงด้านสินเชื่อ คือความเป็นไปได้ที่จะมีการผิดนัดชำระหนี้หรือไม่มีการชำระหนี้คืนเลยถึงแม้ว่า MFI โดยทั่วไปจะมีอัตราการผิดนัดชำระหนี้ที่ต่ำ Portfolio ของ MFI จึงมีความผันผวนสูงกว่า Portfolio ของสถาบันการเงินดั้งเดิมทั่วไป เนื่องจากการใช้ตัวแทนหลักประกัน (Collateral institutes) และความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ เนื่องจากแรงจูงใจหลักของการชำระเงินกู้คืนของลูกค้า คือการได้รับเงินกู้ในงวดถัดไป การผิดนัดชำระหนี้ของลูกค้ากลุ่มหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ให้กู้ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับลูกค้ารายอื่น ซึ่งก็อาจจูงใจให้ลูกค้ารายนั้นผิดนัดชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ ลูกค้าของ MFI ส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้าย ๆ กันในด้านภูมิศาสตร์และตลาด ซึ่งจะก่อให้เกิด Covariance Risk และเนื่องจาก Portfolio เงินกู้ยืมนั้นมักจะเป็นองค์ประกอบหลักของสินทรัพย์ทั้งหมด อัตราการชำระหนี้ที่ลดลงเล็กน้อยอาจส่งผลกระทบใหญ่หลวงต่อผลการดำเนินงานโดยรวมได้

3) ความเสี่ยงสภาพคล่อง หมายถึงปัญหาเรื่องความสามารถในการหาเงินสดของสถาบันการเงินในกรณีที่ลูกค้าต้องการถอนเงินหรือต้องการสินเชื่อเพิ่ม สภาพคล่องที่ต่ำจะลดความสามารถของ MFI ในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้กู้ซึ่งอาจส่งผลให้ MFI ต้องจำกัดการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจาก MFI ส่วนใหญ่ใช้วิธีการบังคับชำระหนี้แบบมีการให้สินเชื่องวดต่อไปเป็นแรงจูงใจ ความสามารถในการให้สินเชื่อที่ลดลงจึงส่งผลกระทบต่อชำระหนี้ ซึ่งอาจทำให้สภาพคล่องต่ำมากขึ้นไปอีก

4) ความเสี่ยงดอกเบี้ย เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินทุกแห่งซึ่งเกิดจากการที่ Term structure ของสินทรัพย์และหนี้สิน ไม่สัมพันธ์กัน เช่นในกรณีที่ MFI ปล่อยเงินกู้ยืมที่ระยะยาวโดยไม่สามารถ Refinance เงินกู้จำนวนดังกล่าวในสภาวะดอกเบี้ยลดลงได้ MFI จะถูกบังคับให้ตั้งอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในระดับสูง ในขณะที่สถาบันการเงินอื่นที่ไม่ได้ประสบปัญหา Mismatch สามารถลดอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นได้ การตั้งเพดานดอกเบี้ยก็จะเป็นการจำกัดไม่ให้ MFI เพิ่มดอกเบี้ยในสภาวะที่ต้นทุนทางการเงินสูงขึ้น

5) ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง เป็นความเสี่ยงที่จะเกิดต่อรายได้และทุนในกรณีที่ MFI มีภาพลักษณ์ต่อสาธารณชนที่ไม่ดี (Campion 2000) สำหรับ MFI ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านนี้จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในกรณีที่ MFI มีการเปลี่ยนแปลงจากสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่ออย่างเฉียวไปเป็นสถาบันการเงินที่ระดมและรับเงินฝากจากประชาชน ทั้งนี้ MFI ที่จะประสบความสำเร็จในการระดมเงินฝากนั้นต้องมีภาพลักษณ์ว่ามีความมั่นคงและเชื่อถือได้

ภาพรวมด้านความเสี่ยงนี้แสดงให้เห็นว่าความเสี่ยงที่จะเกิดกับสถาบันการเงินระดับฐานรากมีความคล้ายคลึงกับสถาบันการเงินทั่วไป แต่สำหรับ MFI นั้นความเสี่ยงรายบุคคล และ risk profile อาจมีความสำคัญต่างจากสถาบันการเงินปกติอยู่มาก (Vogel, Gomez and Fitzgerald 2000)

(5) ระดับของกฎเกณฑ์

กรอบกฎเกณฑ์สามารถจัดได้เป็นหลายระดับ (Staschen 2003) กฎเกณฑ์หลัก ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ จะให้นิยามหลักการและมาตรฐานทั่วไปที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามและมักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีเสถียรภาพ ส่วนกฎเกณฑ์รอง (Statutory regulations) ซึ่งมีการออกโดยอิงตามกฎหมายหลักจะกล่าวถึงกระบวนการและมาตรฐานที่ต้องมีการปรับบ่อย ๆ และโดยส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ที่สามารถออกได้โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายและพระราชบัญญัติต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งต้องใช้เวลามากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจยาวนาน ในขณะที่กฎเกณฑ์รองสามารถเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วผ่านทางหน่วยงานฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกระทรวงหรือธนาคารกลาง โดยกฎเกณฑ์จะมีรายละเอียดมากกว่า และสามารถปรับใช้กับการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ หรือความเข้าใจด้านความเสี่ยงของผู้ออกกฎเกณฑ์ได้ดีกว่า นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับยังสามารถนำเสนอแนวทางที่อ้างถึงกฎหมายหรือเกณฑ์บางมาตราได้ แนวทางดังกล่าวมักจะมีภาระในหนังสือเวียน แต่ไม่ได้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างจริงจัง โดยแนวทางและหนังสือเวียนเหล่านี้มีความยืดหยุ่นสูงสุด เนื่องจากมีการให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับในการออกแนวทางอย่างมาก ถึงแม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายที่ต่ำก็ตาม

โดยปกติแล้วกฎหมายหลัก จะมีการแยกแยะสถาบันการเงินออกเป็นประเภทและระบุถึงธุรกรรมที่สถาบันการเงินนั้น ๆ สามารถกระทำได้ รวมทั้งการตั้งข้อจำกัดด้านธุรกรรมและกำหนดเงินทุนขั้นต่ำรวมทั้งข้อจำกัดในการถือหุ้นอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังมีการกำหนดหลักบรรษัทภิบาลเบื้องต้นซึ่งรวมทั้งการควบคุมจากภายในและภายนอก ให้แนวทางทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับ และออกกฎเกี่ยวกับการล้มละลาย การออกจากตลาด เป็นต้น

Statutory regulations กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย (คุณภาพสินทรัพย์ การกันสำรองหนี้สูญ และมาตรฐานการรายงาน) ยกตัวอย่างเช่น การดำรงเงินทุนสำรองของสถาบันการเงินหลายรูปแบบควรจะมีกฎหมายรองรับ ในขณะที่องค์ประกอบของอัตราความเสี่ยงพอของเงินกองทุนควรจะมีการกำหนดโดยเกณฑ์เฉพาะ

กรอบการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคง (ซึ่งรวมไปถึงกฎเกณฑ์หรือเครื่องมือทางกฎหมายอื่น ๆ) เป็นการให้ความมั่นใจว่าสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงเท่านั้นที่จะเข้าตลาดได้ และมีการจัดการสถาบันการเงินเหล่านี้อย่างเคร่งครัดและมีผลกำไร มีการป้องกันสถาบันการเงินและลูกค้าจากการล้มละลายของสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยการออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงมักจะครอบคลุมองค์ประกอบต่อไปนี้

- ความต้องการเงินทุนขั้นต่ำ
- การจำกัดสัดส่วนถือหุ้นสูงสุด
- ความเพียงพอของเงินกองทุน
- การออกไปอนุญาต
- คุณภาพสินทรัพย์
- ข้อจำกัดด้านการรับความเสี่ยงและการกู้ยืมภายใน (Insider Lending)
- การดำรงเงินทุนสำรองและสภาพคล่อง
- มาตรฐานการรายงาน
- การแทรกแซงและนโยบายการแก้ไขปัญหา
- การประกันเงินฝาก

**ตารางที่ 2 สรุปความแตกต่างระหว่างกฎหมายหลักและกฎเกณฑ์รอง
ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินระดับฐานราก**

	กฎหมายหลัก	กฎเกณฑ์รอง	แนวทาง
ผู้ออกกฎและ กระบวนการออกกฎ	ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ	ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งมี หน้าที่รับผิดชอบในการ ออกกฎหมาย	กำหนดโดยหน่วยงาน กำกับที่มีหน้าที่บังคับ ใช้กรอบกฎหมายและ เกณฑ์
ระดับพื้นฐานทาง กฎหมาย	สูง	กลาง	ต่ำ
ความยืดหยุ่นในการแก้	ต่ำ	กลาง	สูง

ที่มา: Staschen 2003

(6) การกำกับดูแล

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการอภิปรายเกี่ยวกับกรอบกฎหมายของ MFI อย่างกว้างขวาง แต่มีผู้ให้ความสนใจกับปัญหาการกำกับระบบการเงินฐานรากน้อยมาก โดยสาเหตุอาจมาจาก ประสพการณ์ด้านการกำกับการเงินระดับฐานรากที่จำกัด ทรัพยากรของผู้ออกกฎหมายนั้น มีน้อยและ ส่วนใหญ่จะถูกอุทิศให้กับการคุ้มครองผู้ฝากเงิน (ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจึงไม่ค่อยให้ความสนใจกับ MFI) เนื่องจากผู้กำกับจะให้ความสำคัญกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีเงินฝากกระจุกตัวอยู่เป็นจำนวนมาก) การกำกับสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบไปด้วยการให้ใบอนุญาตสถาบันการเงินใหม่ การตั้งกรอบสำหรับการรายงานด้านความมั่นคงและการตรวจสอบนอกสถานที่ ตามมาด้วยการ ตรวจสอบ ณ สถานที่ และต้องมีการแทรกแซงและแก้ไขถ้ามีการละเมิดกฎหมายอีกด้วย

1) การกำกับดูแลแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน (Risk-based approach to supervision) ถึงแม้ว่าประสบการณ์ด้านการกำกับการเงินระดับฐานรากจะมีอยู่จำกัด แต่ก็มีแนวโน้มว่าการกำกับแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐานน่าจะดีกว่าการกำกับแบบดั้งเดิม (Leigerwood and White) โดยการกำกับแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐานจะเน้นไปที่ความเข้าใจและการประเมินความสามารถของสถาบันการเงินในการระบุ วัตถุประสงค์ ติดตาม และควบคุมความเสี่ยงในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลาในขณะที่การกำกับแบบดั้งเดิมคือการนำกระบวนการที่เป็นมาตรฐานมาใช้ และเน้นไปที่ธุรกรรมรายบุคคลและความเพียงพอของหลักประกัน โดยการกำกับแบบ risk-based จะเหมาะสมกับการระบุถึงสาเหตุของปัญหา มากกว่าการระบุปัญหาในปัจจุบัน

ก่อนที่ผู้อ่านจะสามารถเข้าใจความแตกต่างของการกำกับแบบ Risk-based กับแบบดั้งเดิมนั้น ผู้อ่านจำเป็นต้องเข้าใจวิธีการจำกัดความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงในระบบการเงินดั้งเดิมเสียก่อน (Fitzgerald and Vogel 2000)

- สถาบันการเงินสามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงได้โดยการไม่รับความเสี่ยง โดยธนาคารหลายแห่งในประเทศกำลังพัฒนาใช้กลยุทธ์นี้ในสภาพที่การแข่งขันมีจำกัดและธนาคารไม่ได้ถูกบีบให้ขยายบริการและผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้กับกลุ่มที่มองว่ามีความเสี่ยงสูง
- ความเสี่ยงสามารถถูกหักล้างได้โดยการผลักภาระไปให้ผู้กู้ การเก็บค่าชดเชยความเสี่ยง (ผ่านทางดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม) เมื่อปล่อยเงินกู้ให้กับผู้กู้ความเสี่ยงสูงหรือการขอหลักประกันเป็นจำนวนมากถือเป็นวิธีปกติในการหักล้างความเสี่ยง
- ความเสี่ยงสามารถถูกลดได้โดยการใช้ระบบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม วิธีการกำกับภาคธนาคารแบบดั้งเดิมเน้นไปที่ความถูกต้องของงบการเงิน การปฏิบัติตามอัตราส่วนด้านการเงินต่างๆ และการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการทุจริตเป็นหลัก ข้อดีของวิธีการกำกับแบบดั้งเดิมก็คือการที่ผู้กำกับสามารถเห็นภาพรวมของฐานะทางการเงินปัจจุบันของสถาบันการเงินที่ชัดเจน และสามารถวัดผลออกมาเป็นตัวเลขได้ อย่างไรก็ตาม ผู้กำกับจะมีข้อมูลเชิงลึกเพื่อใช้ในการระบุปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่จำกัด

การเน้นไปที่สถานการณ์ปัจจุบันของสถาบันการเงินและตัวบ่งชี้ทางการเงินนั้นสามารถช่วยให้ผู้กำกับให้คำแนะนำแก่สถาบันการเงินเพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยง เมื่อประสบปัญหาแล้วเท่านั้น ในการเงินระดับฐานราก ความเสี่ยงไม่สามารถถูกหักล้างด้วยการบังคับขอหลักประกันเป็นจำนวนมากได้ นอกจากนี้ ความสามารถในการกระจายความเสี่ยงไปยังภาคเศรษฐกิจและภูมิภาคต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่จำกัด อย่างไรก็ตาม MFI หลายแห่งได้ทำการพัฒนาวิธีการจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการให้สินเชื่อบริการระดับฐานรากด้วยการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระเงินคืนและพฤติกรรมของผู้กู้ อย่างละเอียด และยังให้แรงจูงใจในการชำระเงินคืนที่ดีอีกด้วย แม้กระนั้น การตรวจสอบทั้งในและนอกสถานที่แบบดั้งเดิมซึ่งเน้นไปที่การเก็บเอกสารและหลักประกันในการทำธุรกรรมรายบุคคลอาจจะ

เป็นการประเมินความเสี่ยงของการเงินระดับฐานรากที่สูงเกินไปและอาจไม่สามารถใช้งานได้อย่างจริงจังในกรณีที่มีธุรกรรมเป็นจำนวนมาก

ในทางตรงข้ามกัน การกำกับแบบ Risk-Based เน้นไปที่กระบวนการบริหารความเสี่ยง โดยผู้กำกับตระหนักถึงความสามารถของ MFI แต่ละรายในการจัดการความเสี่ยงกับผู้กู้ ผลผลิต และการลงทุนอยู่แล้ว จึงได้มีการเปิดช่องให้ MFI สามารถให้บริการแปลกใหม่ เช่น การให้เงินกู้แบบไม่มีหลักประกัน ได้ ดังนั้น การกำกับแบบ Risk-Based ที่เน้นไปที่ Risk Profiles ที่ต่างกันของลูกค้าจึงเหมาะสมสำหรับระบการดำเนินการทางการเงินที่แปลกใหม่เป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี การกำกับแบบ Risk-Based ก็ส่งผลให้งานของผู้กำกับมีความท้าทายเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยผู้กำกับต้องเข้าใจ Risk Profiles ของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีการให้บริการ ผลผลิต และลูกค้า ที่ต่างกันไป และผู้กำกับยังต้องสามารถประเมินความเสี่ยงของมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อลดความเสี่ยงเหล่านี้ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในระบบการเงินแบบฐานราก ผู้กำกับยังต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินงานของ MFI และต้องสามารถประเมินได้ว่าวิธีการบริหารของ MFI เหมาะสมและเน้นไปที่การลดความเสี่ยงหรือไม่ ซึ่งผู้กำกับต้องเข้าใจลักษณะสำคัญของการเงินระดับฐานรากอย่างลึกซึ้ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญเนื่องจากผู้กำกับส่วนใหญ่ มักจะเคยกำกับเฉพาะสถาบันการเงินปกติมาก่อน ผู้กำกับเองยังต้องมีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยง และวิธีการจัดการความเสี่ยงแต่ละประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ

การนำวิธีการกำกับแบบ Risk-based มาใช้จะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม การทำงาน ในการกำกับแบบดั้งเดิมนั้นมีการจัดการกับความเสี่ยงด้วยการตั้งข้อจำกัดด้านความมั่นคงเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงที่สถาบันการเงินสามารถรับได้ ดังนั้น ผู้กำกับจึงไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติต่อสถาบันการเงินต่างกันออกไปโดยใช้เกณฑ์ปฏิบัติตามความสามารถในการจัดการความเสี่ยงของสถาบันการเงิน โดยผู้กำกับที่ตัดสินใจใช้วิธีแบบ Risk-based ต้องเปิดใจให้กว้าง เพื่อรับบริการและผลผลิตที่แปลกใหม่ และต้องมีความเต็มใจมากขึ้นในการยอมรับการเงินระดับฐานรากว่าเป็นวิธีการบริหารความเสี่ยงที่ใช้เฉพาะกับการจัดการกับหนี้ที่ก้อนเล็กและไม่มีหลักประกัน

2) หลักการของการกำกับแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน

Hannig and Omar (2000) ได้สรุปหลักการกำกับแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐานไว้ดังนี้

- แบ่งความรับผิดชอบระหว่างบุคคลสำคัญ ภายใต้วิธีแบบ Risk-based ความรับผิดชอบด้านการบริหารความเสี่ยงจะมีการแบ่งรับกันในกลุ่มของผู้กำกับ เจ้าของสถาบันการเงิน ผู้จัดการ และผู้ตรวจทั้งภายนอกและภายใน (Van Greuning and Brajovic-Bratonovic 2000) เพื่อการหลีกเลี่ยงกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูงและไม่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้กำกับต้องเต็มใจที่จะหารือกับสถาบันที่ถูกกำกับ โดยการรับฟังและนำความเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและคณะกรรมการบริหารของสถาบันการเงินที่ถูกกำกับไปประกอบการตัดสินใจด้านการกำกับ ส่วนเจ้าของมีส่วนสำคัญในการสร้างบรรษัทภิบาลที่มีประสิทธิภาพ และผู้จัดการมีหน้าที่หลักในการดำรงมาตรฐานที่มีความเป็นมืออาชีพ ผู้ตรวจสอบบัญชี

ภายในมีหน้าที่ทบทวนกระบวนการและวิธีการอย่างสม่ำเสมอเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนและมีการปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนผู้ตรวจบัญชีภายนอกที่มีการรับรองจากหน่วยงานกำกับมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความถูกต้องของงบการเงิน

- เน้นไปที่การออกใบอนุญาต กระบวนการออกใบอนุญาตไม่ได้เป็นหลักประกันว่าสถาบันการเงินจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหลังจากได้รับใบอนุญาตแล้ว อย่างไรก็ตาม การให้ใบอนุญาตถือเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการลดจำนวนของสถาบันการเงินที่มีศักยภาพอ่อนแอ ไม่ให้ระดมเงินฝากจากประชาชน การเน้นไปที่การออกใบอนุญาตจะช่วยให้ผู้กำกับสามารถบังคับใช้มาตรฐานด้านคุณภาพและลดความน่าจะเป็นของการล้มละลายของสถาบันการเงินในอนาคตได้ ซึ่งเป็น การจำกัดความเสี่ยงให้กับผู้ฝากเงินและดำรงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันการเงินไปในตัว ทั้งนี้ การให้ใบอนุญาตต้องใช้งบประมาณในการกำกับในช่วงต้นค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบการออกใบอนุญาตมีประสิทธิภาพมากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการกำกับก็จะลดลงเนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบธุรกรรมรายสถาบันเป็นประจำตราบเท่าที่ไม่มีความสำคัญว่าสถานะด้านความเสี่ยงของสถาบันนั้น ๆ ย่ำแย่ลง

- เน้นที่การควบคุมภายใน ระหว่างช่วงการให้ใบอนุญาต การกำกับแบบ risk-based จะเน้นไปที่คุณภาพของ MIS และความเพียงพอของการควบคุมภายในมากกว่าการพึ่งพาผู้ตรวจภายนอก (Van Greuning, Gallardo and Randhawa 1999)

- เน้นที่กระบวนการและวิธีปฏิบัติ การประเมินคุณภาพของ portfolio สินเชื่อจำเป็นต้องมีพื้นฐานจากความเข้าใจความเสี่ยงที่มีต่อผลิตภัณฑ์และกระบวนการหลัก แทนที่จะทำการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมรายบุคคล ผู้กำกับควรจะทบทวนประวัติและแนวโน้มของคุณภาพพอร์ต โพลีโอสินเชื่อและเปรียบเทียบกับบรรทัดฐาน (Benchmark) ที่มีอยู่ โดยผู้กำกับจะทำการประเมินคุณสมบัติเชิงคุณภาพของเทคโนโลยีการให้สินเชื่อ เช่นความเพียงพอของการวิเคราะห์สินเชื่อ กระบวนการทวงหนี้ของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และคุณภาพของงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อและการดูแลจากฝ่ายบริหาร ผู้กำกับจะเน้นความสนใจไปยังพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและระบุนว่าการตรวจสอบภายในเหมาะสมหรือไม่ที่จะจัดการกับความเสียหายเหล่านี้ ความเสี่ยงสภาพคล่องจะถูกประเมินด้วยการตรวจสอบความเพียงพอของการจัดการสภาพคล่องและความยืดหยุ่นในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จะช่วยส่งเสริมสภาพคล่อง

- ใช้เครื่องมือประเมินผล การกำกับแบบ risk-based ใช้อัตราส่วนทางการเงิน และเครื่องมือและวิธีการเชิงปริมาณอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เครื่องมือเหล่านี้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อใช้ในการประเมิน Risk Profiles และ Portfolio ของ MFI การตั้งบรรทัดฐานสามารถกำหนดตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ได้ โดยต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละประเภท

- เน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูล สถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่แม่นยำต่อผู้กำกับอย่างเป็นระบบและตรงต่อเวลา ดังนั้น ฝ่าย MIS ต้องสามารถรองรับมาตรฐาน

การรายงานที่ผู้กำกับเป็นผู้กำหนดได้ อย่างไรก็ดี มาตรฐานการรายงานควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะตัวของการเงินระดับฐานรากและเน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการประเมินความเสี่ยงของ MFI ความถี่ของการรายงานจะขึ้นอยู่กับความผันผวนของความเสี่ยงดังกล่าวและควรคำนึงถึงปัญหาการสื่อสารและการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานในกรณีที่สถาบันการเงินอยู่ในพื้นที่ก้นดงอีกด้วย

(7) ปัญหาและความท้าทาย

ถึงแม้ว่าฝ่ายออกกฎเกณฑ์และกำกับจะมีประสบการณ์ด้านการออกกฎเกณฑ์และกำกับมากขึ้น ก็ยังคงมีความท้าทายดังต่อไปนี้

- MFI ไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการกำกับได้ การออกกฎเกณฑ์และกำกับด้านความมั่นคงนั้นรวมไปถึงการอนุญาตให้สถาบันการเงินรับและส่งผ่านเงินไปสู่ประชาชน การตรวจสอบทั้งในและนอกสถานที่ วิธีการแก้ไขปัญหา และแม้กระทั่งอำนาจรัฐในการเข้าครอบครอง สิ่งล้มละลาย หรือสั่งปิดสถาบันการเงิน โดยค่าใช้จ่ายในการกำกับที่สูงและการกำกับ MFI ขนาดเล็กหลาย ๆ แห่ง อาจส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ปกติมีจำกัด ในบางประเทศ สถาบันการเงินจะถูกบังคับให้ออกเงินค่าใช้จ่ายในการกำกับเหล่านี้บางส่วนหรือเต็มจำนวน อย่างไรก็ดี MFI โดยปกติไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ ตัวอย่างเช่น ในปี 2000 MFI หลายแห่งของเปรูที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะแบกรับค่าใช้จ่ายด้านการกำกับได้เกินร้อยละ 6.5 (Jansson, Rosales and Weslet 2003) โดยส่วนขนาดนั้นจะมาจากการบริจาคของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลต้องออกเงินอย่างน้อยบางส่วน เพื่อการกำกับดำเนินงานการเงินระดับฐานรากที่มีประสิทธิภาพ

- เจ้าของ MFI ที่อยู่ภายใต้การกำกับไม่มีเงินทุนเพียงพอในการเพิ่มทุนในกรณีที่เกิดภาวะฐานะการเงินตกต่ำ ในการจัดการความเสี่ยงด้านความเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการของ MFI ที่เป็น NGO ผู้ออกกฎเกณฑ์มักจะยืนยันให้ MFI เหล่านี้แปรสภาพเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นจริงและมีเงินทุนมากพอที่จะโอบอุ้มสถาบันการเงินในกรณีที่เศรษฐกิจตกต่ำ ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 มีนักลงทุนสถาบันที่ลงทุนเฉพาะกับ MFI เกิดขึ้น แม้กระนั้น ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่านักลงทุนเหล่านี้ “กระเป๋านัก” ขนาดไหน นอกจากนี้ นักลงทุนเหล่านี้ยังมีแผนการลงทุนที่อนุรักษ์นิยมและเลือกที่จะลงทุนแต่กับ MFI ที่มีผลการดำเนินงานดี ซึ่งโดยปกติก็อยู่ในฐานะที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากตลาดการเงินได้อยู่แล้ว นอกเหนือจากนี้ นักลงทุนภาคประชาชน (เช่นสถาบันการเงินนานาชาติ) มักจะเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในระยะเวลาที่จำกัด และยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีผู้ลงทุนเชิงพาณิชย์เข้ามาซื้อหุ้นจากนักลงทุนสถาบันที่อาจจะถอนตัวในอนาคตหรือไม่ สุดท้ายนี้ การดำเนินการผิดจากพันธกิจอาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ลงทุนเชิงพาณิชย์ เนื่องจากผู้ลงทุนเหล่านี้อาจจะตัดสินใจดำเนินการในตลาดส่วนอื่นที่ให้ผลตอบแทนดีกว่าการเงินระดับฐานราก

2.5 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

2.5.1 สถาบันการเงินระดับยอด Apex Institution (Apex)

สถาบัน Apex เป็นกลไกประเภทหนึ่งในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยไม่ได้มีหน้าที่ให้บริการ โดยตรงแก่ลูกค้าระดับฐานราก สถาบัน Apex มีหน้าที่ในการจัดหาเงินทุนให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ นอกจากนี้ Apex ยังอาจหมายถึงกลไกพัฒนาความสามารถในการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนขององค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ สถาบัน Apex จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีแหล่งเงินทุนทั้งจากของรัฐบาลและผู้บริจาคก็ได้ (Gonzalez and Vega (1998))

นอกจากหน้าที่ด้านการเงิน Apex สามารถให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีด้วย โดย CGAP (2002) ได้สรุปและวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของสถาบัน Apex ดังนี้

ตารางที่ 3 บทบาทและหน้าที่ของสถาบัน Apex

หน้าที่	ข้อดี	ข้อเสีย
1. ขยายการเข้าถึงเงินทุนขององค์กรการเงินระดับฐานราก ให้ได้เงินทุนมากขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ดีกว่าเดิม	สถาบัน Apex ถือเป็นช่องทางที่รัฐบาล ผู้บริจาคและเจ้าหน้าที่ต่างประเทศสามารถนำเงินมาให้องค์กรการเงินระดับฐานรากได้มากกว่าการให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทางตรงตามปกติ ในบางประเทศองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงตลาดเงินทุนเชิงพาณิชย์ได้	แหล่งเงินทุนอาจไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญต่อการขยายตัวขององค์กรการเงินระดับฐานรากเพียงอย่างเดียว โดยต้องดูถึงความสามารถในการบริหารเงินทุน นอกจากนี้ ควรเน้นเป้าหมายการส่งเสริมความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก
2. พัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากโดยจัดการทรัพยากรทั้งด้านการเงินและเทคโนโลยีให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก	สถาบัน Apex สามารถสร้างผลทวีคูณ (Multiplier Effect) ได้โดยการเพิ่มจำนวนองค์กรการเงินระดับฐานราก รวมไปถึงความสามารถในการให้บริการลูกค้าขององค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละแห่ง	การดำเนินการของสถาบัน Apex ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าเงินสามารถปรับปรุงทั้งการให้บริการและสามารถเพิ่มจำนวนองค์กรการเงินระดับฐานรากได้ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจกระทำไม่ได้ ระบบการเงินระดับฐานรากที่ครอบคลุมทั้งประเทศไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยองค์กรการเงินระดับฐานรากหลายราย มี tradeoff ที่มีนัยสำคัญระหว่าง

หน้าที่	ข้อดี	ข้อเสีย
		จำนวน องค์กรการเงินระดับฐานราก และการเสริมสร้างความสามารถของ องค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละแห่ง กล่าวคือ ถ้ามีองค์กรการเงินระดับฐาน รากจำนวนมาก อาจส่งผลให้การ พัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก แต่ละแห่งไม่เต็มที่
3. คัดเลือกองค์กร การเงินระดับฐาน รากที่มีศักยภาพ และพัฒนาได้	สถาบัน Apex มีความสามารถ ในการระบุงค์กรการเงินระดับ ฐานราก ที่มีศักยภาพได้ดีกว่าผู้ให้กู้ หรือผู้บริจาค เนื่องจาก Apex มีความ โกลัซิดและคุ้นเคยกับตลาดมากกว่า	อาจขาดความสามารถในการประเมิน และติดตามผลการดำเนินงาน และยัง ได้รับแรงกดดันทางการเมืองจากทั้ง รัฐบาลและผู้บริจาคให้จัดสรรเงินให้ องค์กรการเงินระดับฐานรากอีกด้วย
4. ปรับปรุงการ ประสานงานกับ ผู้บริจาคเงิน	สถาบัน Apex สามารถปกป้อง องค์กรการเงินระดับฐานรากจากแรง กดดันจากผู้บริจาคได้ด้วยการเป็น ศูนย์กลางให้กับผู้บริจาคเงินและ จัดการให้การรายงานและ กระบวนการต่าง ๆ ของผู้บริจาค หลายราย เป็นมาตรฐานเดียวกัน	สถาบัน Apex ส่วนใหญ่จะทำงาน ร่วมกับผู้บริจาคเพียงรายเดียวเท่านั้น เนื่องจากหากดำเนินงานกับผู้บริจาค หลายรายจะมีค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงานสูงมาก การวางมาตรฐานต่าง ๆ อาจมีผล ให้ Apex จำกัดความสามารถใน การสร้างนวัตกรรมและความคิดริเริ่ม ใหม่ ๆ ของ องค์กรการเงินระดับ ฐานราก
5. การพัฒนา สถาบัน องค์กร การเงินระดับ ฐานราก	สถาบัน Apex มีความเชี่ยวชาญ พิเศษและมีเงินทุนสูง จะสามารถ เผยแพร่ ปรัชญา วิธีการ แผนธุรกิจ ระบบ MIS การบริหารจัดการ และ บรรษัทภิบาล ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนา องค์กรการเงินระดับฐานรากอย่าง ยั่งยืน และการติดตามผลการ ดำเนินงานขององค์กร	การพัฒนาสถาบัน Apex และ องค์กรฐานรากเป็นกระบวนการที่มี ความล่าช้าและมีค่าใช้จ่ายสูง ระยะทางระหว่าง Apex กับลูกค้า ก่อนข้างห่างไกล
6. สร้างสะพาน	Apex สามารถจัดหาข้อมูลและ	องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มี

หน้าที่	ข้อดี	ข้อเสีย
เชื่อมระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก กับตลาดทุนตลาดเงิน	สร้างเครื่องมือ (เช่น การรับประกันสินเชื่อบางส่วน) เพื่อช่วยให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถเข้าถึงตลาดเงินตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศได้	วินัยทางการเงินและไม่มีแรงจูงใจในการหาเงินทุนจากตลาดด้วยตนเอง Apex อาจขาดความเชื่อถือทางด้านการเงิน ทำให้ Apex เองยังไม่สามารถเข้าถึงตลาดเงินทุนเชิงพาณิชย์ได้
7. ติดตามการดำเนินงาน/กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก	Apex มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก มากกว่าธนาคารกลางหรือผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินอื่น ๆ	อาจมีความขัดแย้งกับบทบาทอื่นของ Apex เช่น การให้สินเชื่อ และให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี

ถึงแม้ว่าจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสถาบัน Apex หลายประการ Apex จะสามารถเป็นเครื่องมือในระบบการเงินฐานราก โดยช่วยเพิ่มมูลค่าและช่วยพัฒนาระบบการเงินฐานรากได้หากมี 1) การวางโครงสร้างอย่างเหมาะสม 2) มีเป้าหมายที่ชัดเจน และ 3) การดำเนินงานของ Apex เป็นไปตามกลไกตลาด Rosenberg (1996) กล่าวว่า โดยส่วนใหญ่แล้ว สถาบัน Apex นั้นมีหน้าที่อื่นนอกจากการเพิ่มสภาพคล่องให้ระบบการเงินฐานราก โดย Apex จะถูกจัดตั้งขึ้นในกรณีองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มีศักยภาพในการปล่อยสินเชื่อ ในขณะที่วัตถุประสงค์ของ Apex ที่กล่าวโดยทั่วไปคือการส่งเสริมการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีศักยภาพในการเข้าถึงลูกค้าระดับฐานราก ทั้งนี้ สถาบัน Apex จะทำงานได้ดีที่สุดเมื่อมีองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีความแข็งแกร่งเป็นจำนวนมาก หรือในกรณีที่ Apex ได้ทำงานร่วมกับสถาบันการเงินในระบบที่ “ลดขนาด” ลงมาเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่มีรายได้น้อย (Gonzalez-Vega 1998)

Von Pischke (1996) เห็นว่าสถาบัน Apex ยังมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1) Apex สามารถเป็นผู้ให้กู้ที่พึ่งสุดท้าย (Lender of last resort) ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นว่า Apex เป็นแหล่งเงินทุนชั้นดีแต่มีดอกเบี้ยสูง จึงใช้บริการจาก Apex เป็นครั้งคราวเฉพาะสำหรับการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญและมีผลกำไรสูงมาก

2) สถาบัน Apex สามารถดำเนินการเติมเต็มช่องว่างได้ตามช่วงฤดูกาล โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีลูกค้าเป็นเกษตรกรอาจจะต้องมีการกู้ยืมเงินตามฤดูกาลเพื่อจัดการกระแสเงินสด อย่างไรก็ตาม เงินทุนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องให้ Apex เป็นผู้ปล่อยในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราพาณิชย์ทั่วไป

3) ในกรณีที่ Apex เป็นผู้ถือหุ้นในองค์กรการเงินระดับฐานราก โดย Apex คาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนโดยรวมที่ดี ในกรณีนี้ Apex สามารถเพิ่มมูลค่าได้โดยการใช้ความเชี่ยวชาญและการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในขณะเดียวกันก็ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนในรูปแบบของหุ้นและหนี้

4) ในกรณีที่องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ได้รับอนุญาตให้รับเงินฝาก สถาบัน Apex จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญขององค์กรเหล่านี้

2.5.2 ศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit bureau)

ปัญหาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ (Information Asymmetry) ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นถือเป็นปัญหาสำคัญในการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้าระดับฐานราก เนื่องจากลูกค้าระดับฐานรากไม่มีหลักประกันเงินกู้ ข้อมูลสินเชื่อจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการแก้ปัญหา อสมมาตรทางข้อมูลและข้อมูลสินเชื่อจะช่วยให้ผู้ออกกฎทราบถึงคุณภาพ Portfolio ขององค์กรการเงินระดับฐานรากอีกด้วย โดยหากองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มีข้อมูลสินเชื่อที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์สินเชื่อ องค์กรการเงินระดับฐานรากจะลดความเสี่ยงด้านเครดิต โดยใช้การให้กู้ยืมแบบกลุ่ม การเรียกหลักประกัน และการตั้งอัตราดอกเบี้ยหรือค่าบริการที่สูงแทน

การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าแต่ละรายจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยปกติแล้ว ศูนย์ข้อมูลเครดิตอาจเก็บข้อมูลจากลูกค้าทุกราย หรือเฉพาะจากลูกค้ารายที่ขอดเงินกู้สูงกว่าระดับที่กำหนดไว้ในทางทฤษฎีแล้ว ทั้งนี้ ศูนย์ข้อมูลเครดิตอาจจัดตั้งโดยหน่วยงานบุคคลที่ไม่ใช่ผู้กู้และผู้ให้กู้ (Third party providers) สามารถก่อตั้ง Credit bureau ได้

ศูนย์ข้อมูลเครดิตมีประโยชน์ดังนี้

- 1) ลดต้นทุนธุรกรรม โดยช่วยให้ระยะเวลาในการวิเคราะห์สินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานรากลดลง และจะส่งผลให้ต้นทุนในการให้สินเชื่อลดลงตามมา
- 2) ลดความเสี่ยงด้านเครดิตขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยจะสามารถประเมินความเสี่ยงของผู้กู้ได้ดีขึ้น และสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สอดคล้องกับความเสี่ยงดังกล่าวได้อย่างแม่นยำมากขึ้น
- 3) มีความโปร่งใสมากขึ้น องค์กรการเงินระดับฐานรากจะมีข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สินของตนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรการเงินระดับฐานรากใช้วิธีการบัญชีที่ไม่เป็นมาตรฐาน ซึ่งทำให้การตรวจสอบที่มาของตัวเลขต่าง ๆ ยากขึ้น
- 4) มีการแข่งขันมากขึ้น ประวัติสินเชื่อจะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในหมู่องค์กรการเงินระดับฐานราก เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ จะมองหาลูกค้าที่มีประวัติสินเชื่อดี และจะให้ข้อเสนอที่ดีต่อลูกค้ากลุ่มดังกล่าวด้วย
- 5) มีแรงจูงใจในการชำระหนี้มากขึ้น ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลเครดิต จะช่วยให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีหลักฐานในการเตือนผู้กู้ที่คิดว่าผู้กู้อาจไม่ได้รับสินเชื่อต่อศูนย์ข้อมูลเครดิต และจะช่วยสร้างวินัยด้านการชำระหนี้ตรงตามกำหนดให้กับผู้กู้

งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของศูนย์ข้อมูลเครดิตแสดงให้เห็นว่า ศูนย์ข้อมูลเครดิตมีประโยชน์ต่อผู้กู้จริง De Janvry McIntosh and Sadoulet (2008) วิเคราะห์ผลกระทบของศูนย์ข้อมูล

เครดิตจากทั้งฝั่งอุปสงค์และอุปทานในแก้วเตมาลา และพบว่า การที่ผู้ให้กู้สามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้กู้ได้ มีผลให้จำนวนลูกหนี้ที่ถูกปฏิเสธเงินกู้ก่อนใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก แต่ในขณะเดียวกันจำนวนและขนาดของเงินกู้แต่ละก้อนก็เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งส่งผลให้คุณภาพของสินเชื่อและประสิทธิภาพขององค์กรดีขึ้นด้วย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อสามารถอนุมัติสินเชื่อให้กับลูกหนี้ใหม่ได้เร็วขึ้นร้อยละ 55

โดยทั่วไป ศูนย์ข้อมูลเครดิตสามารถดำเนินการโดยภาครัฐหรือเอกชนก็ได้ โดยศูนย์ข้อมูลเครดิตที่มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการหรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Credit Registry นั้นมีข้อจำกัดอยู่บางประการ โดยข้อจำกัดดังกล่าวมีผลมาจากกฎหมายความลับของธนาคาร ซึ่งส่งผลให้ศูนย์ข้อมูลเครดิตไม่สามารถบันทึกธุรกรรมจากสถาบันการเงินที่ไม่ได้จดทะเบียน ซึ่งโดยปกติจะประกอบกิจกรรมทางการเงินระดับฐานรากลงไปได้ (Haider 2000) เนื่องจากสาเหตุนี้ ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่เป็นของเอกชนจึงมีความสำคัญมากขึ้น

2.5.3 สถาบันการเงินชุมชน (Community Development Financial Institution – CDFI)

CDFI เป็นสถาบันการเงินที่มีหน้าที่ให้สินเชื่อและบริการทางการเงินแก่ตลาดและประชากรที่ไม่ได้รับบริการทั่วถึง หรือธุรกิจที่มีบทบาทในการช่วยเหลือกลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับบริการทั่วถึงดังกล่าว โดยลูกหนี้ของ CDFI แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

- 1) เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งเป็นการให้โอกาสในการทำงานและให้บริการแก่ชุมชนที่มีความเสียเปรียบด้านเศรษฐกิจ
- 2) ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ราคาอ่อนแอ ซึ่งช่วยก่อสร้างและบูรณะบ้านให้กับครอบครัวที่มีรายได้น้อยในราคาประหยัด
- 3) ผู้ให้บริการชุมชน ซึ่งให้บริการด้านเลี้ยงดูเด็ก สาธารณสุข การศึกษา การฝึกอบรมและบริการสังคมอื่น ๆ ให้กับชุมชนที่ไม่ได้รับบริการทั่วถึง
- 4) ลูกหนี้รายย่อยที่ต้องการการบริการธนาคารที่มีราคาถูก ซึ่งรวมไปถึงบัญชีออมทรัพย์ เบื้องต้น แหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยไม่สูงจนเกินไป สินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ และเงินกู้ประเภทอื่น ๆ

CDFI ยังสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

(1) ธนาคารพัฒนาชุมชน (Community Development Bank) มีหน้าที่ในการจัดหาเงินทุน เพื่อช่วยสร้างชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจตกต่ำผ่านทางทำให้กู้ยืมและการลงทุนกับกลุ่มเป้าหมาย โดยสถาบันประเภทนี้ถือเป็นองค์กรที่มุ่งหาผลกำไรที่มีตัวแทนชุมชนอยู่ในคณะกรรมการบริหาร

(2) สหภาพเครดิตพัฒนาชุมชน (Community Development Credit Union) มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นเจ้าของสินทรัพย์และเงินฝาก และให้สินเชื่อและบริการการเงินรายย่อยในราคาถูกแก่ประชาชนรายได้น้อย โดยมีเป้าหมายพิเศษไปที่ชนกลุ่มน้อย โดยสถาบันประเภทนี้เป็นสหกรณ์ที่ไม่มุ่งหาผลกำไร โดยมีสมาชิกเป็นเจ้าของ

(3) กองทุนเงินกู้พัฒนาชุมชน (Community Development Loan Fund) มีหน้าที่จัดหาเงินทุนและให้บริการด้านการพัฒนาให้กับธุรกิจ องค์กร และลูกค้ารายย่อยในชุมชนรายได้ต่ำ โดยจะมีกองทุนเงินกู้ 4 ประเภท ได้แก่ วิชากิจระดับฐานราก ธุรกิจขนาดเล็ก ที่อยู่อาศัย และองค์กรบริการชุมชน

(4) กองทุนธุรกิจเงินร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาชุมชน (Community Development Venture Capital Fund : CDFI) มีหน้าที่จัดหาทุน และเงินทุนในลักษณะหนี้กับทุน (debt with equity features) แก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในชุมชนยากจน โดยกองทุนดังกล่าวอาจมีลักษณะหาหรือไม่หากำไรก็ได้และจะมีคนในชุมชนเป็นตัวแทนองค์กร

ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมี CDFI อยู่ประมาณ 1,000 แห่ง ณ ปี 2548 CDFI มีเงินลงทุนทั้งหมด 4,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้ให้ความช่วยเหลือธุรกิจทั้งสิ้น 9,074 ราย โดยทำให้เกิดการสร้างงานและดำรงงานทั้งหมด 39,151 ตำแหน่ง นอกจากนี้ CDFI ยังช่วยสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยทั้งสิ้น 55,242 หน่วย และช่วยให้บุคคลรายได้น้อยทั้งสิ้น 138,045 รายเปิดบัญชีธนาคารบัญชีแรกได้ (CDFI Data Project 2005)

ในสหราชอาณาจักร ณ ปี 2553 มีผู้ประกอบการ CDFI อยู่ทั้งสิ้น 66 ราย โดยมีสาขา รวมกันทั้งสิ้น 175 สาขา โดยสามารถสรุปผลการดำเนินงานของ CDFI ในปี 2552/2553 และผลงานรวม ตั้งแต่ปี 2547 ได้ดังนี้

ตารางที่ 4 สรุปผลการดำเนินงานของ CDFI ในสหราชอาณาจักร

	2552/2553	รวม (2547-2553)
มูลค่าเงินกู้ที่ปล่อยออกไป	200 ล้านดอลลาร์	672 ล้านดอลลาร์
จำนวนบุคคลที่ได้รับบริการด้านเงินทุน (ราย)	15,288	41,120
จำนวนองค์กรที่ได้รับบริการด้านเงินทุน (ราย)	3,558	12,706
จำนวนงานที่สร้างขึ้นใหม่ (ราย)	2,992	78,698
จำนวนงานที่รักษาไว้ได้ (ราย)8	5,638	26,522

ที่มา: CDFI Inside Out Report 2010

2.5.4 การคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองหรือประกันเงินฝากเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการป้องกันการถอนเงินฝากอย่างรวดเร็วของผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันมีข่าวเกี่ยวกับปัญหาทางการเงิน เนื่องจากไม่มั่นใจในฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองเงินฝากอาจก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard เช่นเดียวกับการประกันปกติทั่วไป กล่าวคือ ผู้ฝากเงินรู้สึกปลอดภัย จึงไม่สนใจที่จะศึกษาข้อมูลของสถาบันการเงินอย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะนำเงินเข้าไปฝาก การขาดการเฝ้าระวังจากผู้ฝาก

จะส่งผลให้สถาบันการเงินดำเนินงานที่มีความเสี่ยงเกินที่จะรับได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา Moral hazard การประกันเงินฝากจึงกำหนดวงเงินฝากที่รับประกันสูงสุดต่อลูกค้าหรือต่อบัญชีซึ่งคิดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริมาณเงินฝากทั้งหมด โดยในกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหาล้มละลาย ผู้ฝากเงินรายใหญ่ซึ่งได้รับการคุ้มครองเงินฝากน้อยกว่าผู้ฝากเงินรายย่อยจะสูญเสียเงินฝากเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่มีการติดตามหรือควบคุมระดับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ในขณะที่ผู้ฝากเงินรายย่อยที่ไม่มีความสามารถในการติดตามพฤติกรรมของสถาบันการเงินได้จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง

โดยทั่วไป ผู้ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากจะมีปริมาณเงินฝากต่ำกว่าวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดที่ใช้กับระบบการเงินปกติอยู่แล้ว ผู้ฝากเงินจึงอาจไม่มีแรงจูงใจในการติดตามพฤติกรรมขององค์กร เนื่องจากได้รับการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard ต่อองค์กรการเงินได้

นอกจากนี้ การประกันเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากอาจมีความเสี่ยงสูง ทำให้ต้องมีการจ่ายเงินประกันเกินกว่าที่จะสามารถเรียกเก็บจากองค์กรเหล่านี้ ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อปกป้องผู้ฝากรายย่อยที่ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้น เช่น ในประเทศอูกานดา มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ฝากเงิน 2 กองทุน เพื่อประกันเงินฝากสำหรับธนาคารพาณิชย์ และสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยมีคณะกรรมการกลางเดียวกันควบคุมการดำเนินงานของทั้ง 2 กองทุน

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกองทุนประกันเงินฝากขององค์กรการเงินระดับฐานราก คือเงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาเพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินมีจำนวนน้อยเกินไป และยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ชำระค่าใช้จ่ายดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ซึ่งปกติจะมาจากผลตอบแทนที่ได้จากการนำเงินทุนที่ไม่ได้ใช้ของกองทุนไปลงทุนในสินทรัพย์ที่ให้ดอกเบีย ดังนั้น ภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ อาจต้องจัดหาเงินทุนขึ้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้านักการเงินระดับฐานราก โดยต้องมีเงินทุนเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายดำเนินงานของกองทุน

นอกจากนี้ การตั้งกองทุนประกันเงินฝากระดับชาติยังมีปัญหาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยในแง่ของการกำหนดขนาดของเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ฝากเนื่องจากมีประวัติข้อมูลสินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานรากค่อนข้างน้อย โดยการรับประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เพียงพออาจต้องครอบคลุมเงินฝากเป็นอัตราส่วนที่สูงกว่าการประกันเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ทั้งนี้ ถ้ามีการนำระบบการคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์มาใช้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก ก็จะช่วยลดปัญหาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยลงได้ แต่ก็อาจส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องถูกกำกับโดยใช้เกณฑ์เดียวกับธนาคารพาณิชย์เช่นกัน อีกวิธีที่จะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้คือการเปลี่ยนสถานะให้กองทุนประกันเงินฝากเป็นองค์กรนานาชาติเพื่อครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนมากขึ้น และองค์กรดังกล่าวจะสามารถรักษามาตรฐาน

ที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานที่ใช้กับกองทุนประกันเงินฝากระดับประเทศ แต่การตั้งกองทุนระดับนานาชาติ
นั้นจะมีค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลที่สูงมาก

บทที่ 3

ระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

3.1 ภาพรวมของระบบสถาบันการเงินไทย

ระบบการเงินในประเทศไทยมีสถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินที่สำคัญ โดยให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันไป โดยธุรกรรมหลักของการให้บริการ จะเน้นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทมากที่สุด ในระบบสถาบันการเงิน โดยให้บริการทางการเงินแก่ระบบเศรษฐกิจและประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ส่งผลให้ระบบธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาทางการเงินและมีหนี้ด้อยคุณภาพ อยู่ในระดับสูง ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ตัวกลางทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่แหล่งเงินทุนอื่น ๆ เริ่มมีบทบาทมากขึ้น เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Special Financial Institution: SFI) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank Financial Institution: NBFIs) ตลอดจนการรวมตัวของประชาชนเพื่อจัดตั้งสหกรณ์

ตารางที่ 5 ภาพรวมเงินฝากและสินเชื่อของสถาบันการเงินทั้งระบบ ณ กันยายน 2553

หน่วย : ล้านบาท

สถาบันการเงิน	เงินฝาก	สินเชื่อคงค้าง
1. ธนาคารพาณิชย์	7,365,492	7,367,508
2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	2,525,928	2,546,100
3. ธุรกิจ Non-bank (สินเชื่อส่วนบุคคล)	-	100,709
4. สหกรณ์	321,050	739,498
5. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	24,773	124,729
6. ไร่รับจำนำ	-	50,265

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าระบบสถาบันการเงินจะมีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 แต่จากการศึกษาของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องพบว่า ยังมีประชาชนบางส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ทั้งนี้ เมื่อปี 2546 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้สำรวจความต้องการบริการทางการเงินของกลุ่มประชาชนทั่วไปจำนวน 4,800 คน กระจายครอบคลุมทุกระดับรายได้ ทั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบทในทุกรัฐภาคทั่วประเทศ และในส่วนของผู้ประกอบการได้ทำการสำรวจจำนวน 1,190 รายทั่วประเทศ กระจายครอบคลุมธุรกิจทั้งขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ พบว่า การบริการ

ทางการเงินที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต 5 อันดับแรก ได้แก่ 1) ความสามารถฝากเงินและถอนเงินครั้งละจำนวนเท่าใดก็ได้เมื่อต้องการ (ร้อยละ 75.6) 2) ความสามารถกู้เงินจำนวนน้อย เมื่อใดก็ได้ เพื่อนำมาใช้ในยามฉุกเฉิน (ร้อยละ 51.6) 3) การจัดการให้ครอบครัวมีหลักประกันที่มั่นคงเมื่อเสียชีวิต (ร้อยละ 37.6) 4) เงินต้นและดอกเบี้ยที่แน่นอน เปลี่ยนเป็นเงินสดได้ด้วยผลตอบแทนต่ำ เช่น เงินฝาก (ร้อยละ 35.8) 5) สามารถผ่อนจ่ายเงินกู้ได้ครั้งละจำนวนน้อย ๆ (ร้อยละ 32.3) และประเภทของบริการทางการเงินที่ประชาชนใช้มากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ เงินฝาก (ร้อยละ 87.5) การดำเนินธุรกรรมการเงินบนเครื่องรับจ่ายอัตโนมัติ (ร้อยละ 49.7) บริการโอนเงินผ่านเคาน์เตอร์ (ร้อยละ 34.9) และเงินสมทบกองทุนต่าง ๆ (ร้อยละ 30.3)

ประชาชนที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม บริการทางการเงินที่มีความจำเป็นสูงสุด เป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ เช่น ความสามารถในการกู้เงินจำนวนน้อย เพื่อนำมาใช้ในยามฉุกเฉิน และความสามารถในการผ่อนจ่ายเงินกู้ได้ครั้งละจำนวนน้อย ๆ โดยสาเหตุสำคัญที่ประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองด้านเงินกู้ คือ คุณสมบัติของประชาชนที่ไม่เพียงพอในการกู้เงิน

ตารางที่ 6 แสดงสาเหตุของการไม่ได้รับการตอบสนองบริการทางการเงินที่จำเป็นสำหรับผู้มีรายได้ต่ำที่อาศัยอยู่นอกเขตเมือง

หน่วย: ร้อยละ

สาเหตุ	เงินกู้เพื่อใช้ยามฉุกเฉิน	เงินกู้ที่ให้ผ่อนชำระจำนวนน้อย	เงินกู้เพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน	ประกันชีวิต
ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน	22.6	21.0	27.8	-
คุณสมบัติไม่เพียงพอ	42.1	39.9	39.0	-
เงื่อนไขยุ่งยาก	23.5	26.7	29.3	27.5
ไม่มีเงินพอชำระ	4.3	4.5	2.9	43.3
ไม่ได้รับการแนะนำ	32.3	30.9	29.3	46.4

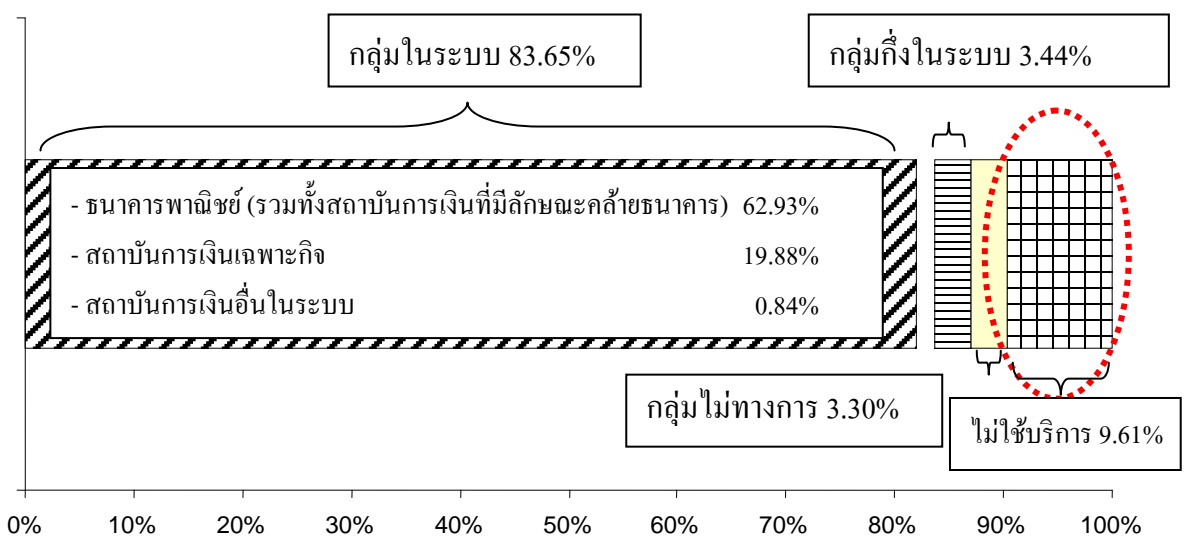
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการทางการเงินประเภทเงินฝาก ที่มีความสำคัญมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ อัตราดอกเบี้ย การเดินทางติดต่อสะดวก และสภาพคล่องในการเปลี่ยนเป็นเงินตามที่ต้องการ สำหรับการใช้บริการเงินกู้หรือสินเชื่อ ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการทางการเงินประเภทเงินฝาก ที่มีความสำคัญมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ อัตราดอกเบี้ย ความสะดวกรวดเร็วในการขอสินเชื่อ และความยืดหยุ่นในการชำระเงินกู้

ในปี 2549 ธปท. ได้ทำการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยสำรวจกลุ่มตัวอย่างจำนวน 11,162 ครัวเรือนทั่วประเทศ พบว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ร้อยละ 83.65 สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินอันได้แก่ การรับบริการด้านเงินฝาก และ/หรือด้านสินเชื่อจากสถาบัน

การเงินในระบบ โดยแบ่งเป็นการเข้าถึงบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปร้อยละ 62.93 และการเข้าถึงบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 19.88 ส่วนร้อยละ 3.44 สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากสถาบันทางการเงินกึ่งในระบบ ซึ่งได้แก่ สหกรณ์ต่าง ๆ และกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 3.30 ใช้บริการทางการเงินนอกระบบ ซึ่งในการศึกษาดังกล่าวหมายถึงธนาคารชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ หรือนายทุนอื่น ๆ ในขณะที่ร้อยละ 9.61 เป็นกลุ่มที่ไม่มีการใช้บริการทางการเงินใด ๆ จากทั้งสถาบันการเงินในระบบและนอกระบบ ซึ่งกลุ่มดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชนบท กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มเกษตรกรที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินใด ๆ ได้

แผนภาพที่ 2 การเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคครัวเรือนจากการสำรวจของ ธปท. ในปี 2549



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ ผลการสำรวจยังพบว่า ร้อยละ 15.65 ของครัวเรือนที่ทำการสำรวจยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสินเชื่อด้วยสาเหตุหลัก ๆ คือ ฐานะการเงินไม่ดี ไม่มีหลักประกัน และสาเหตุอื่นตามลำดับ คือ ไม่กล้าไปติดต่อ เจ้าหน้าที่ยุ่งยาก ข้อมูลไม่เพียงพอ เคยถูกปฏิเสธการให้บริการ และปัญหาระยะทาง ในขณะที่ครัวเรือนเพียงร้อยละ 31 เท่านั้นที่ใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งครัวเรือนกลุ่มที่ต้องการสินเชื่อ แต่ไม่ได้ใช้บริการธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่ จะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง กล่าวคือมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในระดับต่ำกว่า 10,000 บาท ซึ่งมีทั้งประกอบอาชีพส่วนตัวและไม่ได้ประกอบอาชีพ โดยสาเหตุที่กลุ่มคนดังกล่าวไม่ใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ เพราะมีรายได้น้อย และเชื่อว่าตนเองไม่มีคุณสมบัติเพียงพอต่อการขอใช้บริการสินเชื่อ รวมถึงไม่มีหลักประกันในการขอสินเชื่อ

ผลการสำรวจข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันสถาบันการเงินในระบบยังไม่สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการใช้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ทั้งจาก

ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากรู้จักและคุ้นเคยกับผู้ให้บริการเหล่านี้ แต่สถาบันการเงินดังกล่าวยังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนทุกกลุ่มได้ โดยเฉพาะในด้านสินเชื่อ เนื่องจากข้อกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้บริการ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้รับบริการ จึงส่งผลให้ผู้ที่มิรายได้น้อยจนถึงผู้ที่มีรายได้ปานกลางหันไปใช้บริการทางการเงินแห่งอื่น เช่น สหกรณ์ ในการใช้บริการซึ่งตั้งอยู่ในเขตชนบทนั้น ๆ ทำให้มีความสะดวกในการใช้บริการ ตลอดจนมีความใกล้ชิดและเข้าใจในความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ

จากสถิติการเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ของไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ได้แก่ บังคลาเทศ อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ พบว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทเงินฝาก ที่วัดจากจำนวนบัญชีต่อประชาชน นั้น ประเทศไทยมีจำนวนบัญชี 1,448.84 บัญชี ต่อประชาชน 1,000 คน ซึ่งมากกว่าบังคลาเทศ อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ แต่ต่ำกว่าประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันกับการเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทเงินกู้

ตารางที่ 7 การเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ของไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ประเทศ	เงินฝาก			เงินกู้			การบริการ		
	จำนวนบัญชีต่อประชาชน 1,000 คน	มูลค่า (% ของ GDP)	มูลค่าเฉลี่ยของบัญชี (% ของรายได้ต่อหัว)	จำนวนบัญชีต่อประชาชน 1,000 คน	มูลค่า (% ของ GDP)	มูลค่าเฉลี่ยของบัญชี (% ของรายได้ต่อหัว)	รวม	ในเมือง	นอกเมือง
บังคลาเทศ	316.67	50.04	232.52	41.37	36.88	1,311.74	5.16	2.57	2.59
อินเดีย	747.29	55.03	107.86	137.46	40.93	436.09	10.11	3.82	6.29
อินโดนีเซีย	504.74	36.95	100.76	196.86	26.93	188.28	7.74	-	-
มาเลเซีย	2,063.33	105.45	72.96	963.60	113.16	167.64	11.44	9.55	1.89
ฟิลิปปินส์	499.10	48.61	148.21	-	26.27	-	11.81	4.33	7.48
ไทย	1,448.84	79.58	70.38	272.45	87.25	410.33	11.04	3.70	7.34

ที่มา: Financial Access 2010 The State of Financial Inclusion Through the Crisis

ตารางที่ 8 การเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทสถาบันการเงินฐานราก โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ประเทศ	การกำกับ โดย หน่วยงาน ของรัฐ	เงินฝาก			เงินกู้			การบริการ		
		จำนวนบัญชี ต่อ ประชาชน 1,000 คน	มูลค่า (% ของ GDP)	มูลค่า เฉลี่ยของ บัญชี (% ของ รายได้ต่อ หัว)	จำนวน บัญชี ต่อ ประชา ชน 1,000 คน	มูลค่า (% ของ GDP)	มูลค่า เฉลี่ยของ บัญชี (% ของ รายได้ ต่อหัว)	รวม	ใน เมือง	นอก เมือง
บังคลาเทศ	ไม่มี	-	3.62	-	342.77	4.13	17.72	2.36	-	2.36
กัมพูชา	มี	10.63	0.10	14.18	89.99	3.12	52.62	-	-	-
มาเลเซีย	ไม่มี	-	-	-	19.03	0.22	16.17	1.55	-	-
เม็กซิโก	มี	30.24	0.07	3.12	8.37	0.07	12.35	1.05	0.94	0.11
ปากีสถาน	มี	20.68	0.05	3.87	17.12	0.15	13.79	1.42	-	-
ฟิลิปปินส์	มี	8.41	0.02	3.73	-	0.02	-	0.47	0.04	0.43

ที่มา: Financial Access 2010 The State of Financial Inclusion Through the Crisis

หมายเหตุ: ไม่มีการเก็บรวบรวมสถิติของประเทศไทย

จากสถิติการเข้าถึงบริการทางการเงินอัตโนมัติ โดยเครื่อง ATMs ของไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ได้แก่ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ พบว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินอัตโนมัติ ที่วัดจากจำนวนเครื่อง ATMs ต่อประชาชน นั้น ประเทศไทยมีจำนวนเครื่อง ATMs 71.32 เครื่องต่อประชาชน 100,000 คน ซึ่งมากกว่ากัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

ตารางที่ 9 การเข้าถึงบริการทางการเงินอัตโนมัติ โดยเครื่อง ATMs ของไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ประเทศ	ATMs	
	จำนวนเครื่องต่อประชาชน 100,000 คน	จำนวนเครื่องต่อ 1,000 ตารางกิโลเมตร
กัมพูชา	4.19	2.30
อินเดีย	7.29	19.08
อินโดนีเซีย	14.44	13.22
มาเลเซีย	53.99	31.07
ฟิลิปปินส์	14.25	28.37
ไทย	71.32	73.42

ที่มา: Financial Access 2010 The State of Financial Inclusion Through the Crisis

หมายเหตุ: ไม่มีการเก็บรวบรวมสถิติของบังคลาเทศ

3.2 องค์การการเงินระดับฐานรากของไทยและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

สถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากหรือผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยสามารถแบ่งตามสถานะทางกฎหมายและการกำกับดูแลขององค์กรได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 10 ภาพรวมเงินฝากและสินเชื่อของสถาบันการเงินและองค์การการเงินระดับฐานรากของไทย
ณ กันยายน 2553

หน่วย : ล้านบาท

ผู้ให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก	เงินฝาก	สินเชื่อคงค้าง
1. กลุ่มในระบบ :		
1.1 ธนาคารพาณิชย์	*	15,529
1.2 ธ.ก.ส.	726,573	577,591
1.3 ธนาคารออมสิน	*	34,288
1.4 ธอท.	*	463
(* ไม่สามารถแยกเฉพาะเงินฝากระดับฐานรากได้)		
2. กลุ่มกึ่งในระบบ :		
2.1 สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์เครดิตยูเนียน	70,816	68,718
2.2 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	10,401	124,729
2.3 โรงรับจำนำ	-	33,816
3. กลุ่มพึ่งตนเอง :		
3.1 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	25,248	30,000
3.2 กลุ่มสัจจะออมทรัพย์	3,800	3,800
รวม	845,838	888,934

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.2.1 กลุ่มในระบบ

สถาบันการเงินกลุ่มในระบบที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากประกอบด้วยสถาบันการเงินที่มีกฎหมายรองรับ และมีการกำกับดูแลทางความมั่นคงทางการเงิน เนื่องจากมีการรับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3.2.1.1 ธนาคารพาณิชย์

(1) ธนาคารกรุงไทย (จำกัด) มหาชน

ธนาคารกรุงไทย (จำกัด) มหาชน เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยปัจจุบันถือเป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่อันดับ 2 และมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเงินระดับฐานราก แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1) การให้สินเชื่อรายย่อยและกองทุนหมู่บ้านฯ ประมาณ 700 - 800 แห่ง
ในลักษณะของสินเชื่อหมุนเวียน โดย ณ กรกฎาคม 2554 ธนาคารกรุงไทยมีการให้สินเชื่อระดับฐานราก
ทั้งหมด 920 ล้านบาท และมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ร้อยละ 0.75 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด ซึ่ง
สินเชื่อจำนวน 668 ล้านบาท เป็นการให้กับกองทุนหมู่บ้านฯ และมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ร้อยละ 0.86

2) การจัดตั้งธนาคารชุมชนซึ่งไม่ใช่การทำธุรกิจปกติ แต่เป็นการ CSR ของ
ธนาคาร จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- สนับสนุนให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานในชุมชนอย่างมี
ประสิทธิภาพ
 - สนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนให้เกิดการเรียนรู้ และการพัฒนาระบบ
การบริหารจัดการทางการเงินในชุมชน
 - เสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดในองค์กรการเงินชุมชน
 - พัฒนาเชื่อมโยงการให้บริการทางการเงินขององค์กรทางการเงินชุมชน
กับระบบสาขาของธนาคาร เพื่อสร้างโอกาสในการขยายฐานลูกค้าใหม่จากกลุ่มชุมชนที่มีคุณภาพและ
สร้างความเข้มแข็งอันเป็นฐานรากที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจของประเทศ
 - สนับสนุนให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจฐาน
ราก พัฒนาระบบการจัดการทุนให้เกิดประโยชน์อย่างเข้มแข็งยั่งยืนทั้งด้านการผลิตเชิงพาณิชย์ การ
บริการ การค้า และการเกษตรแก่กลุ่มชุมชน โดยร่วมกับองค์กรพันธมิตร
- ในการจัดตั้งธนาคารชุมชนของธนาคารกรุงไทยจะพิจารณาถึงความพร้อม
ของกลุ่มการเงินชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยต้องเป็นองค์กรการเงินที่ประชาชนในชุมชนร่วมกันจัดตั้ง และ
มีพื้นที่การให้บริการที่ห่างไกลจากสาขาธนาคาร และต้องการวางระบบงานบริการ ทั้งทางด้านการฝาก
การถอน ระบบบัญชี และระบบตรวจสอบทั้งนี้ ธนาคารชุมชนมีเพียง 3 แห่ง ได้แก่
- ธนาคารชุมชนบ้านสามขา จังหวัดลำปาง วัตถุประสงค์ของกลุ่ม คือ
ต้องการแก้ไขปัญหาหนี้สิน เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นการสะสม
เงินโดยเป็นการยกระดับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยมีกรรมการชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการ และธนาคาร
กรุงไทยเข้าไปให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการให้ความรู้ในการจัดการองค์กร การให้บริการทางการเงิน
การบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายใน การติดตามหนี้ ให้สินเชื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน เป็นพี่เลี้ยง
ร่วมกับมูลนิธิศึกษาพัฒนาและองค์กรพันธมิตร
 - ธนาคารชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอาชีพ
และฟื้นฟูคุณภาพชีวิต โดยเป็นการยกระดับของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ โดยมีธนาคารกรุงไทยร่วมกับ
บริษัท IRPC และอาสาสมัครเข้าไปช่วยวางระบบการฝาก ถอน ระบบสินเชื่อ ระบบบัญชี ระบบ

สวัสดิการ กิจกรรมพัฒนากลุ่ม เป็นที่เคียงร่วมกับองค์กรพัฒนา วางระบบฐานข้อมูลชุมชน เพื่อสร้างงานพัฒนาอาชีพและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตชุมชน

- ธนาคารชุมชนห้วยน้ำขาว จังหวัดตราด เป็นกลุ่มที่พัฒนาจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมาเป็นธนาคารชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรู้จักการออมและการผลิตให้เกิดรายได้ สามารถแก้ปัญหาหนี้ในระบบ และรู้จักพึ่งตนเองโดยใช้ระบบกลุ่ม โดยธนาคารกรุงไทยได้ให้การสนับสนุนในด้านการพัฒนาบุคลากร การบัญชี สนับสนุนความรู้ทางการเงิน การบริหารจัดการ

3) การขยายพื้นที่ให้บริการของธนาคารให้ครอบคลุมกลุ่มธุรกิจฐานราก ธนาคารได้มีแนวทางในการขยายฐานลูกค้าฐานราก โดยได้แต่งตั้งให้สหกรณ์เป็นตัวแทนของธนาคาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรการเงินชุมชนสามารถเป็นจุดเชื่อมกับธนาคารในการให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น รับฝากเงิน ถอนเงิน และชำระค่าสินค้าบริการ เป็นต้น โดยธนาคารจะลงทุนในการสร้างระบบเทคโนโลยีเชื่อมต่อระหว่างธนาคารและสหกรณ์ (Real Time Access) ซึ่งสหกรณ์จะได้รับค่าธรรมเนียม 5 บาทต่อการทำธุรกรรมทางการเงิน 1 รายการ ทั้งนี้ ณ กรกฎาคม 2554 มีสหกรณ์ 80 แห่ง ที่ดำเนินการเป็นตัวแทนให้ธนาคาร และมีนโยบายขยายไปยังองค์กรการเงินชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน หากได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)

1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) เริ่มก่อตั้งภายใต้ชื่อ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2513 ด้วยการดำเนินธุรกิจที่ซื่อตรงและความเชื่อมั่น ที่ได้รับจากลูกค้าอย่างต่อเนื่อง บริษัทจึงเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ ดังนี้ วันที่ 28 มีนาคม 2523 และ 2 กรกฎาคม 2524 ได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท เครดิตฟองซิเอร์กรุงเทพมหานคร จำกัด และบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ไพพลูมส์เคหะ จำกัด จากนั้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2526 ได้จดทะเบียน เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ จำกัด ตามลำดับ เพื่อดำเนินธุรกิจให้กู้ยืมเงิน และในวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ จำกัด ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ และใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ เกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ พร้อมดำเนินการเป็นธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2550 ในนาม “ธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)” เป็นธนาคารเพื่อรายย่อยเพียงธนาคารเดียว ที่มุ่งเน้นไปยังกลุ่มลูกค้าเป้าหมายของธนาคาร คือ ลูกค้ารายย่อยที่เป็นมนุษย์เงินเดือนมีรายได้สม่ำเสมอ 7,500 - 60,000 บาทต่อเดือน และ ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า 5 - 200 ล้านบาท

2) โครงสร้างองค์กร

ธนาคารมีการดำเนินงานเหมือนธนาคารพาณิชย์ปกติ และปัจจุบันมีสาขา 14 สาขา และได้เพิ่มช่องทางการให้บริการอื่นที่หลากหลาย เช่น การรับฝาก ณ ที่ทำการไปรษณีย์ และ

ธนาคารมีบริษัทย่อย คือ บริษัท ชนบรรณ จำกัด ประกอบธุรกิจเช่าซื้อรถจักรยานยนต์ โดยธนาคารมีการให้บริการทั้งด้านการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ

3) ผลกระทบและบริการ

ธนาคารมีปริมาณเงินฝากขยายขึ้นทุกปี และมีผลิตภัณฑ์เงินฝากเน้นผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับความต้องการของลูกค้ารายย่อย ธนาคารมีผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเงินฝากหลายประเภท เช่น ธนาคารให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากร้อยละ 1.25 ต่อปี ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ดำเนินการมาตั้งแต่เปิดธนาคาร โดยไม่มีเงื่อนไขการฝากถอน และ ฝากแล้วได้ดอกเบี้ยทันที โดยฝากเงิน 500,000 บาทรับดอกเบี้ยทันที 20,000 บาท ทอยฝากรายเดือน โดยให้ลูกค้าฝากจำนวนเท่า ๆ กันทุกเดือน ธนาคารจะให้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 เพื่อสนับสนุนให้ลูกค้ามีวินัยทางการเงิน มีทั้งแบบเงินฝากปลอดภาษีและไม่ปลอดภาษี และธนาคารออกบัตรเพื่อให้ลูกค้าใช้บัตรฝาก ณ ที่ทำการไปรษณีย์เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับฝากทั้งแบบรายเดือนและออมทรัพย์ แต่ยังไม่เปิดให้ถอนที่ไปรษณีย์ และยังมีข้อจำกัดเรื่องเปิดบัญชีที่ต้องทำที่สาขาตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย (KYC/CDD) ทำให้บางกรณีลูกค้าต้องเข้ามาทำธุรกรรมกับทางธนาคารที่สาขา

สำหรับการให้บริการสินเชื่อนั้น ธนาคารได้ให้บริการหลากหลายประเภท โดยจำนวนลูกค้าร้อยละ 98 ได้รับสินเชื่อวงเงินต่ำกว่า 10 ล้านบาท เฉลี่ยแล้วรายละประมาณ 400,000 บาท ประกอบด้วยเงินให้สินเชื่อที่สำคัญ ดังนี้

- สินเชื่อที่มีทองคำเป็นหลักประกัน เป็นการนำทองคำมาแลกเปลี่ยนเงินบริการสินเชื่อโอดี (OD) โดยนำทองคำมาฝากไว้ และรับบัตรเอทีเอ็มของธนาคารเพื่อถอนเงินออกไปใช้ และคิดอัตราดอกเบี้ยเป็นรายวัน และออมด้วยทอง โดยการซื้อทองคำแบบผ่อนกับธนาคาร โดยทอง 1 สลึง ผ่อนเดือนละ 389 บาท (วันละ 13 บาท) เป็นเวลา 11 เดือน ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อสนับสนุนให้ลูกค้าออมอย่างสม่ำเสมอ

- สินเชื่อรถยนต์ ธนาคารให้บริการเช่าซื้อรถยนต์ ไม่มีการคิดดอกเบี้ยล่วงหน้า ไม่ใช่อัตราดอกเบี้ยคงที่ โดยถ้าลูกค้าจ่ายมากก็จะลดอัตราดอกเบี้ยลง (ลดต้นลดดอก) หากปิดบัญชีก่อนกำหนด จะมีส่วนลดดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น โครงการนี้ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มเปิดธนาคาร ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ช่วยให้ธนาคารคัดลูกค้ากลุ่มที่จะก่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพราะลูกค้าจะเป็นกลุ่มที่มีวินัยทางการเงิน โดยปัจจุบันในส่วนนี้มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น

- ชนบรรณสินเชื่อมอเตอร์ไซค์ ให้บริการสินเชื่อเช่าซื้อรถจักรยานยนต์

4) กลไกการให้สินเชื่อ

การให้สินเชื่อแก่รายย่อยนั้น ลูกค้าส่วนมากจะไม่มีรายได้สม่ำเสมอแน่นอน และรายได้จะเป็นเงินสด ไม่มีเอกสารรับรองรายได้ ธนาคารจึงพิจารณาอนุมัติวงเงินสินเชื่อจากความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า แต่ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันในการขอสินเชื่อด้วย แต่ไม่ได้มีหลักประกันไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการยึดมาชำระหนี้ ดังนั้นหลักประกันที่ธนาคารกำหนดจึงจะเป็นอุปกรณ์

ประกอบอาชีพ เพื่อให้ลูกค้าพยายามชำระหนี้ เพราะหลักประกันเป็นอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ โดยวงเงินสินเชื่อไม่ควรเกิน 5 ล้านบาท และมีเงื่อนไขอย่างน้อย คือ ลูกค้าต้องประกอบอาชีพนั้นอย่างน้อย 2 ปี นอกจากนี้ยังเพิ่มช่องทางการให้บริการ โดยประสานงานกับไปรษณีย์ในการให้บริการเงินฝาก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าที่จะไม่ต้องเดินทางมาถึงสาขาของธนาคาร

5) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปี 2553 ฐานะทางการเงินของธนาคารไทยเครดิตเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) มีรายได้รวม 875.6 ล้านบาท มีกำไร 52 ล้านบาท มีเงินรับฝากคงค้าง 14,680 ล้านบาท โดยร้อยละ 99 เป็นบัญชีลูกค้าที่มีวงเงินฝากต่ำกว่า 10 ล้านบาท และมีเงินให้สินเชื่อ 14,609 ล้านบาท โดยร้อยละ 98 เป็นการให้สินเชื่อลูกค้าวงเงินต่ำกว่า 10 ล้านบาท

ทั้งนี้ การให้สินเชื่อสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) วงเงิน 2,252 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 15.4 จากปีก่อน 2) กลุ่มเช่าซื้อในปี 2553 วงเงิน 4,727 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 41.3 จากปีก่อน และ 3) กลุ่มสินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสินเชื่อเกี่ยวกับทองและบ้าน วงเงิน 6,919 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 90.4 ในขณะที่มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้คิดเป็นร้อยละ 1.77 ของสินเชื่อทั้งหมด ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์อื่น

นโยบายระบบการเงินฐานรากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ไม่เน้นการให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยและยากจน เนื่องจากภายใต้สถานะแวดล้อมธุรกิจและการเงินในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการให้บริการแก่กลุ่มคนเหล่านี้ โดยไม่มีโครงสร้างพื้นฐาน เหนือกว่าการกำกับดูแลและรูปแบบการประกอบธุรกิจที่เหมาะสม ทางภารกิจมีนโยบายในการพัฒนาสถานะแวดล้อมในการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ให้เอื้อต่อการให้บริการประชาชนที่มีรายได้น้อยและยากจน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้รับทราบแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ปี 2547-2551 และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ปี 2553 - 2557 โดยแผนทั้งสองได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน กล่าวคือ แผนพัฒนาสถาบันการเงินระยะที่ 1 นอกจากเสริมสร้างความเข้มแข็งของธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังได้กำหนดให้มีการวางแนวทางส่งเสริมสถาบันการเงินให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดสัมมนาเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่สถาบันการเงิน และจัดทำโครงการนำร่องร่วมกับธนาคารพาณิชย์ที่สนใจเพื่อพัฒนาศักยภาพและ โครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยต่อไป

ในขณะที่แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 มีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่ตรงกับความต้องการและมีต้นทุนเหมาะสม ดังนี้

(1) ส่งเสริมสนับสนุนธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันให้มีรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินในปัจจุบัน โดยการผ่อนคลายกฎระเบียบ

เกี่ยวกับการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ เพื่อความคล่องตัวและเอื้อต่อการให้บริการตามวัตถุประสงค์มากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบันมีรูปแบบธุรกิจที่สามารถให้บริการในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มากขึ้น ทั้งนี้ รูปแบบธุรกิจอาจมีดังนี้

1) ธนาคารพาณิชย์จัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อให้บริการทางการเงินโดยเฉพาะการให้สินเชื่อเฉพาะกลุ่มลูกค้าดังกล่าว โดยอาจแยกบัญชีจากการดำเนินงานปกติเพื่อสามารถกำหนดเป้าหมายธุรกิจได้ชัดเจน มีระบบงานคล่องตัว ต้นทุนไม่สูง และมีระบบบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม

2) ธนาคารพาณิชย์ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความคุ้นเคยกับกลุ่มลูกค้าในพื้นที่ (Microfinance operator) เช่น สหกรณ์ เครดิตยูเนียน อาจดำเนินการในลักษณะให้กู้ยืมแบบ wholesale แก่ Microfinance operator เพื่อปล่อยกู้ต่อให้กับลูกค้าหรือมอบหมายให้ Microfinance operator ดำเนินการตามกระบวนการสินเชื่อ โดยได้รับค่าบริการจากธนาคารพาณิชย์

3) ธนาคารพาณิชย์แต่งตั้งตัวแทนผู้ให้บริการที่เข้าเกณฑ์ ธปท. (Service provider) ที่มีจุดแข็งในเรื่องเครือข่ายการเข้าถึงลูกค้าเป็นตัวแทนในการให้บริการด้าน Microfinance โดยอาจดำเนินการควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น ระบบโทรศัพท์มือถือ

(2) เปิดโอกาสให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญและการบริหารจัดการที่ดีด้าน Microfinance เพิ่มเติม เพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจที่ชัดเจน และมีความชำนาญเฉพาะด้านที่เน้นการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าดังกล่าวที่ธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันยังไม่มุ่งเน้น ทั้งนี้ นโยบายและเกณฑ์การกำกับดูแลยังเน้นความมั่นคง แต่จะมีความยืดหยุ่นตามลักษณะของธุรกิจอย่างเหมาะสม

(3) ปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการสนับสนุนให้ระบบสถาบันการเงินเพิ่มโอกาสของผู้ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการหรือยังเข้าถึงได้น้อย สามารถเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะด้านสินเชื่อได้มากขึ้น เช่น การปรับปรุงระบบข้อมูลเครดิต และศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดอันดับ (Rating) ผู้ให้บริการด้าน Microfinance ในประเทศไทย เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ออกแนวนโยบายและประกาศจำนวน 3 ฉบับ เพื่อส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์มีรูปแบบในการทำธุรกิจที่สามารถให้บริการต่อกลุ่มคนมีรายได้น้อย ดังนี้

1) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 8/2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการลดต้นทุนและเพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้ทรัพยากรของสถาบันการเงินที่มีอย่างจำกัดในงานหลักที่สำคัญ และใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ให้บริการภายนอก โดยการว่าจ้างให้บุคคลภายนอกดำเนินงานที่ไม่ใช่งานหลักสำคัญของธุรกิจสถาบันการเงินได้

2) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 9/2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงิน (Banking Agent) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ลูกค้าและประชาชน โดยให้สถาบันการเงินแต่งตั้งสถาบันการเงินอื่น บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และผู้ให้บริการด้านการโอนเงิน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสถาบันการเงินในการให้บริการแก่ลูกค้า โดยขยายขอบเขตให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถเข้ามาเป็นตัวแทนของสถาบันการเงินได้ และให้ตัวแทนของสถาบันการเงินสามารถรับชำระเงินค่าสาธารณูปโภคและค่าสินค้าและบริการได้เพิ่มเติมจากเดิมที่รับชำระหนี้จากสินเชื่อหรือบัตรเครดิตเท่านั้น

3) แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ของธนาคารพาณิชย์

แนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2554 เป็นต้นมา เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันสามารถให้บริการสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์แก่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพื่อนำไปใช้ประกอบอาชีพ ซึ่งมีวงเงินแต่ละรายไม่เกิน 200,000 บาท ได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น โดยแนวนโยบายนี้ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ความมั่นคงของสถาบันการเงิน การบริหารจัดการความเสี่ยง ตลอดจนการคุ้มครองผู้บริโภค โดยธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดรูปแบบธุรกิจ รวมถึงประเภทเอกสารหรือหลักฐานแสดงรายได้ที่ใช้ประกอบการให้สินเชื่อได้เองตามความเหมาะสม โดยมีรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับดอกเบี้ย ค่าบริการต่างๆ และเบี้ยปรับ โดยธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตามเรื่องการเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าบริการต่าง ๆ และเบี้ยปรับที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ดังต่อไปนี้

- ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บดอกเบี้ย หรือค่าบริการต่าง ๆ หรือเบี้ยปรับจากการชำระหนี้ล่าช้า รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี (Effective Interest Rate)
- นอกจากดอกเบี้ย ค่าบริการต่างๆ และเบี้ยปรับแล้ว ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายตามที่ได้ง่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุได้

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีแนวทางในการส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมากขึ้น โดย 1) การสร้างภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ 2) ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์มีรูปแบบธุรกิจที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมต่อการให้บริการ และ 3) ส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อกระตุ้นการแข่งขันในระบบ (เริ่มตั้งแต่ปี 2555) แต่เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการสร้างภาวะแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจการเงินระดับฐานรากในเชิงพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์จึงอาจต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวและเตรียมความพร้อมภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ประกอบกับปัญหาเรื่องเกณฑ์การกำกับดูแลเป็นเพียงหนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ธนาคารพาณิชย์ยังไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินกับผู้มีรายได้น้อยและยากจน โดยการที่ 1) ไม่ได้เห็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมาย (ขนาดของตลาดยังจำกัด) 2) ต้นทุนสูงในการดำเนินงานระดับฐานราก และ 3) มีข้อจำกัด

ด้านเครือข่ายการให้บริการ ยังคง 3 อุปสรรคสำคัญที่จำกัดบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการให้บริการระดับฐานราก ดังนั้น ในระยะสั้นถึงปานกลาง ธนาคารพาณิชย์จึงอาจยังไม่ใช่ผู้ให้บริการหลักในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในระบบสถาบันการเงินไทย อย่างไรก็ตาม ภาครัฐคิดเพื่อรายย่อยได้เริ่มพัฒนารูปแบบธุรกิจที่เหมาะสมต่อการให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้ารายย่อยในพื้นที่เขตเมือง และสามารถสร้างกำไรเชิงพาณิชย์ได้ ซึ่งภาครัฐอาจพิจารณาสนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์รายย่อยให้สามารถขยายขอบเขตการให้บริการไปยังพื้นที่อื่นมากขึ้น

3.2.1.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ธ.ก.ส. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. พ.ศ. 2509 โดยในระยะแรก ธ.ก.ส. มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ต่อมาในปี 2535 ปี 2542 และ ปี 2549 ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคาร โดยให้รวมถึง

- ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรเพื่อ 1) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้อง 2) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ 3) พัฒนาความรู้ด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอื่น และ 4) ดำเนินกิจการตามโครงการส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรม
- ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการแก่บุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้าน หรือชุมชน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรหรือชุมชนให้มีประสิทธิภาพ หรือเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจ หรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์
- ทั้งนี้ การให้กู้เงินเพื่อดำเนินการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบทและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินกู้ในแต่ละปีบัญชี และมีเงินกู้คงเหลือไม่เกินร้อยละ 20

ธ.ก.ส. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งได้นำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์มาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับพันธกิจของ ธ.ก.ส. โดยธนาคารจะต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2551 และดำรงเงินสด

สำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและเงินกู้ยืมตามกฎหมายว่าด้วยการดำรงเงินสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2551

2) โครงสร้างองค์กร

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของธนาคารไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่ง ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (ถือหุ้นสามัญมูลค่า 47,365 ล้านบาท) ในขณะที่มีสหกรณ์และภาคเอกชนถือหุ้นเพียงเล็กน้อย (ถือหุ้นสามัญมูลค่า 75 ล้านบาท) ในส่วนของโครงสร้างการดำเนินงาน ธ.ก.ส. มีการขยายบริการทางการเงินครอบคลุมทั่วประเทศ โดย ณ สิ้นปีบัญชี 2553 มีสำนักงานระดับจังหวัด 75 แห่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลสาขาในสังกัดทั่วประเทศ 1,026 สาขา จำแนกเป็นสาขาระดับอำเภอ 687 สาขา และสาขาย่อย (อยู่ในการกำกับดูแลของสาขาระดับอำเภอ) 339 สาขา และมีหน่วยอำเภอทำหน้าที่เป็นสถานที่ติดต่อ เพื่อให้บริการแก่เกษตรกรลูกค้าที่กระจายอยู่ในท้องที่อำเภอต่าง ๆ รวม 968 หน่วยอำเภอ

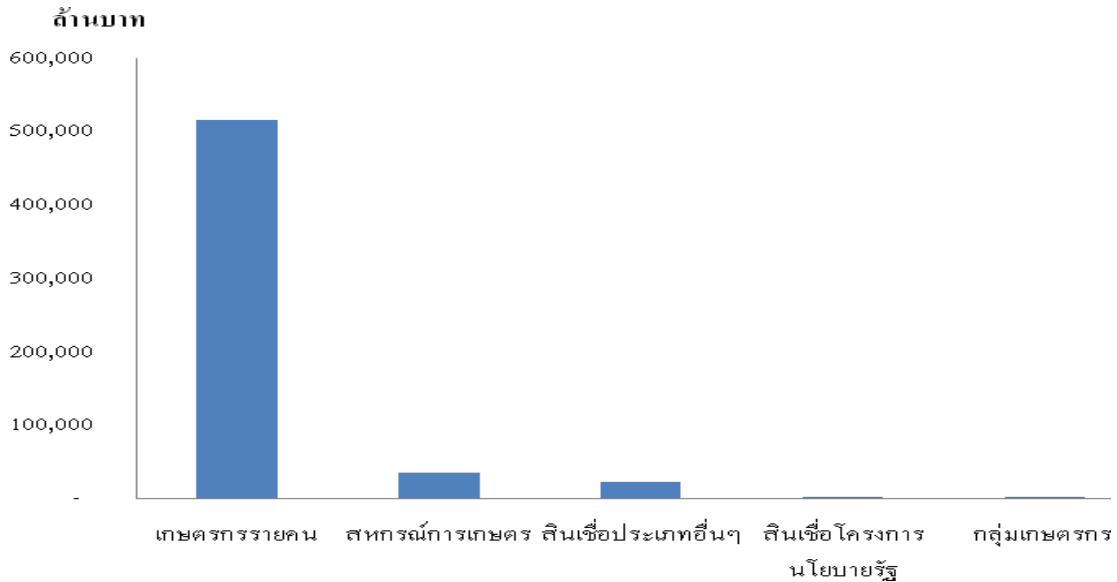
การปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานในระดับสาขาได้เริ่มดำเนินการในปี 2540 ภายใต้แนวคิดกระจายอำนาจจากสำนักงานใหญ่ให้แก่สาขา (Decentralized branch-controlling concept) โดยได้มีการนำระบบ Branch Management Information System (BMIS) (จากความช่วยเหลือของ GTZ และ German Bankakademie) ซึ่งเป็นระบบเครือข่ายของสาขาที่สอดคล้องกับการวัดผลการดำเนินงานรายสาขาจากการทำกำไรภายใต้หลักการคิดกำไรแบบ Transfer pricing ทั้งนี้ สาขาจะมีอำนาจการอนุมัติสินเชื่อวงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นปริมาณสินเชื่อเกือบทั้งหมดของ ธ.ก.ส. ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาสินเชื่อของ ธ.ก.ส. จะขึ้นกับระดับสาขาเป็นสำคัญ ในขณะที่ผู้บริหารระดับสูงที่สำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของธนาคารในภาพรวม และควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ ผลการดำเนินงานของสาขาทั่วประเทศ

3) ผลผลิตภัณฑ์และบริการ

ธ.ก.ส. มีผลิตภัณฑ์เงินฝากที่หลากหลาย โดยสามารถแบ่งออกเป็น 1) เงินฝากปกติ ซึ่งประกอบไปด้วยเงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ และเงินฝากกระแสรายวัน 2) เงินฝากที่มีเงื่อนไขพิเศษ อาทิ เงินฝากออมทรัพย์ทวีโชค ซึ่งนอกจากดอกเบี้ยเงินฝากแล้ว ผู้ฝากเงินจะมีโอกาสถูกรางวัลชิงโชคเป็นสิ่งของมีค่า เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ทองคำ โทรทัศน์ ตู้เย็น วิทยุ เป็นต้น โดยกำหนดจับสลากชิงโชคทุก 6 เดือน ในระดับภูมิภาค และปีละ 1 ครั้ง ในระดับประเทศ และ 3) สลากออมทรัพย์ เช่น สลากออมทรัพย์ทวีสิน ซึ่งมีลักษณะการรับฝากเงินเป็นหน่วย ๆ ละ 500 บาท และมีการออกรางวัล โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในวันที่ 16 ของทุกเดือน 3 ปี รวม 36 ครั้ง ทั้งนี้ ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. มียอดเงินฝากคงเหลือรวม จำนวน 726,573 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชีก่อน จำนวน 84,074 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.09

สำหรับการให้บริการสินเชื่อ ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. มีเงินให้สินเชื่อคงเหลือ จำนวน 577,591 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชีก่อน จำนวน 72,707 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.40 ประกอบด้วยเงินให้สินเชื่อที่สำคัญ ดังนี้

แผนภาพที่ 3 การให้บริการสินเชื่อของ ธ.ก.ส.



ที่มา: ธ.ก.ส

- สินเชื่อแก่เกษตรกรรายคน จำนวน 515,786 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 89.30 ของเงินให้สินเชื่อคงเหลือทั้งหมด เป็นการให้บริการสินเชื่อระหว่างปีบัญชี 2553 จำนวน 338,318 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 60,551 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.80
- สินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตร จำนวน 35,479 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.14 ของเงินให้สินเชื่อคงเหลือทั้งหมด เป็นการให้สินเชื่อระหว่างปีบัญชี 2553 จำนวน 63,368 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 9,223 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.03
- สินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกร จำนวน 119 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.02 ของเงินให้สินเชื่อคงเหลือทั้งหมด เป็นการให้สินเชื่อระหว่างปีบัญชี 2553 จำนวน 310 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 222 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 252.27
- สินเชื่อโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการสนับสนุนสินเชื่อที่มีเงื่อนไขพิเศษ เช่น อัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือลดหย่อนดอกเบี้ยแก่เกษตรกร ระหว่างปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. ให้บริการสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐ จำนวน 58,454 ล้านบาท ลูกค้าเข้าร่วมโครงการ 1.1 ล้านครัวเรือน มีต้นทุนกู้คงเป็นหนี้เมื่อสิ้นปีบัญชี จำนวน 2,843 ล้านบาท จำแนกเป็นเงินกู้เกษตรกรรายคน จำนวน 2,821 ล้านบาท และสถาบันเกษตรกร จำนวน 22 ล้านบาท

นอกจากให้บริการเงินฝากและสินเชื่อแล้ว ธ.ก.ส. ยังให้บริการประกันด้านต่าง ๆ ได้แก่ ประกันสุขภาพ ประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุ และประกันทรัพย์สิน

4) กลไกการให้สินเชื่อ

ธ.ก.ส. จะให้สินเชื่อแก่เกษตรกร โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ ซึ่งเจ้าหน้าที่สินเชื่อ ธ.ก.ส. จะลงสำรวจภาคสนามพบปะกับลูกค้าเกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบข้อมูล สร้างความคุ้นเคย และร่วมกันจัดทำแผนดำเนินการขอสินเชื่อและการชำระคืนหนี้อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ กลไกการให้สินเชื่อที่สำคัญของ ธ.ก.ส. คือ การให้กู้แบบกลุ่ม (Joint Liability Group) ซึ่งถูกนำมาใช้ในการให้สินเชื่อรายย่อย เพื่อแก้ปัญหาการไม่มีหลักประกันของเกษตรกร โดยให้บุคคลในกลุ่มรับผิดชอบร่วมกันในกรณีมีการผิดชำระหนี้เกิดขึ้นในกลุ่ม และถูกนำมาใช้ตั้งแต่มีการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ในปี 2509 (ซึ่งในระยะดังกล่าว เกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินทำกินที่ถูกต้อง) โดยเป็นกลไกที่มีลักษณะคล้ายกับของธนาคารกรามีน (ธนาคารกรามีนจัดตั้งเมื่อปี 2526)

เกษตรกรรายย่อยสามารถจัดตั้งกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 5 คน (สูงสุดไม่เกิน 30 คน) เพื่อขอสินเชื่อกับ ธ.ก.ส. ในวงเงินรายละไม่เกิน 150,000 บาท และสามารถขอกู้เพิ่มเติมจากวงเงินดังกล่าวได้อีก 150,000 บาท โดยต้องมีบุคคลในกลุ่มอย่างน้อย 2 คน เป็นผู้ค้ำประกัน ดังนั้น การให้สินเชื่อแบบกลุ่มจึงเป็นการให้กู้แก่เกษตรกรรายย่อยที่มีภาระหนี้เงินกู้กับ ธ.ก.ส. วงเงินไม่เกิน 300,000 บาท ทั้งนี้ ณ มีนาคม 2553 ลูกค้าสินเชื่อวงเงินต่ำกว่า 300,000 บาท มีจำนวน 2,973,636 ราย คิดเป็นร้อยละ 90 ของลูกค้าของ ธ.ก.ส. ทั้งหมด ในขณะที่มีมูลค่า 283,504 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60 ของปริมาณสินเชื่อทั้งหมด

ตารางที่ 11 สินเชื่อคงเหลือ แยกตามระดับวงเงินกู้ยืม ณ 31 มีนาคม 2553

วงเงินกู้ (บาท)	จำนวนราย	ร้อยละของจำนวนราย	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละของจำนวนเงิน
<=100,000	1,933,630	58.97	102,322,969,645	22.04
100,001-200,000	754,646	23.02	109,704,240,719	23.63
200,001-300,000	284,323	8.67	70,236,074,898	15.13
300,001-400,000	123,489	3.77	43,051,033,432	9.27
400,001-500,000	66,761	2.04	30,244,523,951	6.51
มากกว่า 500,000	115,932	3.54	108,697,924,364	23.41
รวม	3,278,781	100	464,256,767,009	100

ที่มา: ธ.ก.ส.

นอกจากการให้กู้แบบกลุ่มแล้ว ธ.ก.ส. ยังมีการติดตามการให้สินเชื่ออย่างใกล้ชิด ซึ่งพนักงาน ธ.ก.ส. จะต้องเดินทางไปพบลูกค้าเงินกู้ทุกรายหลังจากที่ธนาคารให้กู้เป็นอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี และจัดทำประวัติการชำระหนี้เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของลูกค้าในปีต่อไป

5) ผลการดำเนินงาน

- การเข้าถึงลูกค้า

ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. ให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรจำนวน 6.25 ล้านครัวเรือน แบ่งเป็นเกษตรกรลูกค้ารายคนที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. โดยตรง 4.61 ล้านครัวเรือน (ร้อยละ 80 ของจำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมดในปี 2550 ตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) สมาชิกสหกรณ์การเกษตร 1.63 ล้านครัวเรือน และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร 6,942 ครัวเรือน รวมลูกค้าทุกประเภทเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.39 จากปีบัญชี 2552 สำหรับนอกภาคการเกษตร ธ.ก.ส. มีการให้บริการแก่บุคคลทั่วไป 73,048 ราย ผู้ประกอบการ (นิติบุคคล) 139 ราย สหกรณ์นอกภาคการเกษตร 179 สหกรณ์ องค์กร 54 แห่ง กลุ่มบุคคล 15,665 กลุ่ม กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 18,769 กองทุน

ตารางที่ 12 ขนาดของสินเชื่อ แยกตามประเภทเงินกู้ ณ 31 มีนาคม 2554

ประเภทเงินกู้	เงินให้สินเชื่อคงเหลือ (ล้านบาท)	จำนวน (สัญญา)	ขนาดเงินกู้ เฉลี่ยต่อสัญญา (บาท)
1. สินเชื่อลูกค้ารายคน(รวม)	534,689	6,406,834	83,456
1) การเกษตร	482,626	6,265,397	77,030
2) นอกภาคการเกษตร	46,224	115,889	398,864
3) ลูกค้าทั่วไป จ. 35 (เงินฝากเป็นประกัน)	5,839	25,548	228,550
2. สินเชื่อลูกค้าสถาบัน (รวม)	35,633	1,192	29,893,456
1) สหกรณ์การเกษตร	28,037	1,051	26,676,499
2) สหกรณ์นอกภาคเกษตร	7,596	141	53,872,340
3. สินเชื่อนโยบายรัฐ	5,825	145,772	39,960
รวมทั้ง 1+2+3	611,780	6,554,990	93,330

ที่มา: ธ.ก.ส

ตารางที่ 13 เงินฝากคงเหลือ แยกตามกลุ่มผู้ฝากข้อมูล รวมทั้งประเทศ ณ 31 มีนาคม 2554

กลุ่มผู้ฝาก	บัญชี		เงินฝาก		เงินฝากคงเหลือ เฉลี่ยต่อบัญชี (บาท)
	จำนวน	ร้อยละ	คงเหลือ (ล้านบาท)	ร้อยละ	
เกษตรกรทั่วไป	11,776,434	55.79	146,357,918,202	20.14	12,428.03
บุคคลธรรมดาทั่วไป	8,901,078	42.17	307,733,377,042	42.34	34,572.60
ส่วนราชการ	241,229	1.14	186,220,848,070	25.62	771,967.09
รัฐวิสาหกิจและองค์กร	1,331	0.01	42,791,483,989	5.89	32,149,875.27
มูลนิธิ	120,272	0.57	24,732,462,598	3.40	205,637.74
สหกรณ์	21,743	0.10	15,403,068,977	2.12	708,415.08
บริษัท, ห้างหุ้นส่วน	42,333	0.20	3,115,894,488	0.43	73,604.08
อื่น ๆ	4,644	0.02	452,515,141	0.06	97,440.81
รวม	21,109,064	100	726,807,568,507	100	34,431.07

ที่มา: ธ.ก.ส

- **ทุนดำเนินงาน**

โครงสร้างของเงินทุนของ ธ.ก.ส. ในระยะแรก (ปี 2509 - 2517)

ส่วนใหญ่ทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จะมาจากเงินงบประมาณรัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งคิดเป็นมากกว่าร้อยละ 60 ของต้นทุนการดำเนินงานทั้งหมด และประมาณร้อยละ 19 ของเงินทุนทั้งหมด มาจากการกู้ยืมที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ต่อมาในช่วงปี 2518 - 2530 เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ถือเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของธนาคาร โดยคิดเป็นร้อยละ 40 ของเงินทุนทั้งหมด และเป็นไปตามนโยบายสินเชื่อการเกษตรของรัฐบาลในปี 2518 และในช่วงเวลาเดียวกัน ธ.ก.ส. ได้เริ่มกู้เงินจากต่างประเทศ โดยคิดเป็นร้อยละ 30 ของเงินทุนทั้งหมด ทั้งนี้ เงินรับฝากจากประชาชนทั่วไปเริ่มมีบทบาทในการเป็นแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. ในปี 2530 โดยคิดเป็นร้อยละ 25 ของเงินทุนทั้งหมด และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันที่ เงินรับฝากคิดเป็นร้อยละ 80 ของเงินทุนทั้งหมด ในขณะที่การกู้ยืมจากต่างประเทศได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากธนาคารประสบปัญหาขาดทุน อัตราแลกเปลี่ยนจากการที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ตลอดจนการลดลงของเงินรับฝากจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นผลจากการยกเลิกนโยบายสินเชื่อเกษตรกรของรัฐบาล ทั้งนี้ การระดมเงินฝากจากภาคประชาชนช่วยให้ ธ.ก.ส. ลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากรัฐและการกู้ยืมลง ซึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงผลิตภัณฑ์เงินฝากของธนาคารให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้ารายย่อยในชนบท เช่น การออกเงินฝากออมทรัพย์ทวีโชคในปี 2538 และสลากออมทรัพย์ทวีสินในปี 2540

ตารางที่ 14 โครงสร้างแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. ในปี 2510 - 2553 (ร้อยละ)

	2510	2523	2530	2536	2541	2544	2546	2553
เงินรับฝากจากประชาชน	11	12	25	48	62	76	83	81
เงินรับฝากจากธนาคารพาณิชย์	-	39	39	7	1	-	-	-
เงินกู้ยืม	19	35	29	32	25	13	4.6	7
ส่วนของผู้ถือหุ้น	66	12	6	8	7	7	8.4	9
หนี้สินอื่นๆ	4	2	1	5	5	5	4	3
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100
สัดส่วนเงินฝากต่อเงินให้สินเชื่อ	14	21	38	66	83	98	100	79

ที่มา : ธ.ก.ส.

ทั้งนี้ ณ สิ้นปีบัญชี 2553 (31 มีนาคม 2554) ธ.ก.ส. มีแหล่งเงินทุนในการดำเนินงาน จำนวน 899,019 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 17.53 โดยแหล่งเงินทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 12.47 ต่อปี และสามารถแบ่งเป็นเงินฝากร้อยละ 80.82 และส่วนของผู้ถือหุ้นร้อยละ 9.09 ทั้งนี้ อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง □ ของ ธ.ก.ส. อยู่ที่ร้อยละ 13.97 สูงกว่าร้อยละ 8.5 ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของ ธ.ก.ส. พ.ศ. 2551

- ความสามารถในการทำกำไร

ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. มีรายได้รวม จำนวน 49,868 ล้านบาท ประกอบด้วย รายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลจำนวน 46,033 ล้านบาท และรายได้ที่มีโชคดอกเบี้ยจำนวน 3,835 ล้านบาท ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายรวม 41,856 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจำนวน 10,243 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายที่มีโชคดอกเบี้ยจำนวน 17,497 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 2,429 ล้านบาท ทั้งนี้ ธ.ก.ส. มีกำไรสุทธิ 8,012 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 191 ล้านบาท โดยกำไรสุทธิจำนวนดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 1.00 ต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) และร้อยละ 10.34 ของส่วนผู้ถือหุ้น (ROE)

- คุณภาพสินเชื่อ

ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธ.ก.ส. มีหนี้ค้างชำระตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ และหนี้ดำเนินคดี จำนวน 37,432 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.57 ของต้นเงินกู้ คงเหลือด้านเกษตรกร สถาบันเกษตรกร นิติบุคคล และเงินกู้ใช้เงินฝากเป็นประกันเมื่อสิ้นปี จำนวน 570,082 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนซึ่งเท่ากับร้อยละ 7.97

ธ.ก.ส. สามารถให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกรครอบคลุมความต้องการของเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ดี ธ.ก.ส. ควรเพิ่มบทบาทในการเป็นธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งปัจจุบันธนาคารยังสามารถดำเนินการได้น้อยกว่าที่ควร โดย ธ.ก.ส. ได้มีการออก

โครงการธนาคารชุมชน ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับของธนาคารออมสินคือมุ่งปล่อยสินเชื่อระดับฐานราก แต่เน้นกลุ่มเป้าหมายชุมชนในชนบท โดยไม่เน้นการเปิดสาขา แต่จะให้สินเชื่อเป็นรายกลุ่มผ่านองค์กรการเงินชุมชนหรือเครือข่ายที่มีแนวทางการดำเนินงานในแนวเดียวกัน และคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี อย่างไรก็ตาม วันที่ 31 พฤษภาคม 2554 โครงการธนาคารชุมชนมีการปล่อยสินเชื่อไปเพียง 321 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่มากนัก ธ.ก.ส. จึงควรเพิ่มบทบาทในด้านดังกล่าวมากขึ้น

(2) ธนาคารออมสิน

1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ธนาคารออมสินจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมให้ประชาชน และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการรับฝากเงิน เพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัวรวมถึงส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ธนาคารออมสินให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านโครงการสินเชื่อต่าง ๆ เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการสินเชื่อห้องแถว ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระ ต้องการลงทุนทำธุรกิจรายย่อย หรือต้องการลงทุนในธุรกิจส่วนตัว แต่ขาดแคลนเงินทุนและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอที่จะขอสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปได้ โดยเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ ธนาคารออมสินยังให้สินเชื่อระดับฐานรากกับองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยตรง เช่น กองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้มากขึ้น

2) โครงสร้างองค์กร

ปัจจุบันธนาคารออมสินมีสาขาประมาณ 700 สาขา โดยมีเป้าหมายที่จะขยายสาขาปีละ 120 สาขา เพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง โดยในการดำเนินงานของธนาคารในด้านการให้สินเชื่อเพื่อรายย่อยมีส่วนงานที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้ กลุ่มสินเชื่อรายย่อย มี 2 สายงาน คือ

- 1) สายงานธุรกิจสินเชื่อ ประกอบด้วย ฝ่ายวิเคราะห์สินเชื่อบุคคล และฝ่ายวิเคราะห์สินเชื่อเคหะ
- 2) สายงานสินเชื่อชุมชน ประกอบด้วย ฝ่ายสินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพ ฝ่ายสินเชื่อประชาชน และฝ่ายสินเชื่อองค์กรชุมชน

3) ผลผลิตและบริการ

ธนาคารออมสินมีผลิตภัณฑ์เงินฝากที่หลากหลาย โดยสามารถแบ่งออกเป็น

- 1) เงินฝากปกติ ซึ่งประกอบไปด้วยเงินเพื่อเรียก เงินฝากประจำ และเงินฝากกระแสรายวัน
- 2) สลากออมทรัพย์ เช่น สลากออมสิน เป็นรูปแบบหนึ่งของการออมทรัพย์ที่ให้ฝากเงินกับทางธนาคาร โดยรับดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนด และมีการออกรางวัล ซึ่งมีหลักเกณฑ์การรับฝากเงินเป็นหน่วย ๆ ละ 50 บาท และมีการออกรางวัล ทุกๆ วันที่ 16 ของทุกเดือน ทั้งนี้ ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธนาคารออมสินมียอดเงินฝากคงเหลือรวม จำนวน 1,180,248 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชีก่อน จำนวน 258,707 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 28.10

สำหรับการให้บริการสินเชื่อ ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธนาคารออมสินมีเงินให้สินเชื่อคงเหลือจำนวน 1,111,755 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชีก่อน จำนวน 330,258 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.3 ประกอบด้วยเงินให้สินเชื่อระดับฐานราก ดังนี้ สินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน 6,631 ล้านบาท สินเชื่อธนาคารประชาชน 20,597 ล้านบาท สินเชื่อธุรกิจห้องแถว 3,640 ล้านบาท สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน 3,438 ล้านบาท โดยหน่วยงานภายในที่ดูแลการให้สินเชื่อที่สำคัญแบ่งได้เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

- ฝ่ายสินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพ เน้นการแก้ไขปัญหาหนี้ของตนเองของกลุ่มครัว และทหาร อีกส่วนเป็นการให้สินเชื่อโดยใช้เงินฌาปนกิจมาค้ำประกัน และชำระหนี้โดยการหักเงินเดือน

- ฝ่ายสินเชื่อประชาชน เป็นการให้สินเชื่อเพื่อรายย่อย สนับสนุนให้การพัฒนาคุณภาพชีวิต ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแสวงหากำไร เนื่องจากวิสัยทัศน์ของธนาคารคือเป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงเพื่อการออม พัฒนาเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยเป็นผู้ดำเนินการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานราก ดังนั้นในการให้สินเชื่อแก่รายย่อย ธนาคารออมสินต้องช่วยพัฒนาอาชีพด้วย เช่น ให้สินเชื่อและช่วยหาสถานที่เพื่อขายสินค้าเพื่อเพิ่มรายได้ด้วย และยังมีโครงการธนาคารประชาชน ซึ่งเดิมใช้ชื่อว่าสินเชื่อรายย่อย แต่เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารประชาชนเมื่อปี 2544 เป็นการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายย่อยเพื่อประกอบอาชีพ นอกจากนี้ โครงการธนาคารประชาชนมีการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับลูกค้า โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเพื่อให้คำปรึกษา และจัดการฝึกอบรมอาชีพให้อย่างต่อเนื่อง มีหลักสูตรการจัดทำบัญชี และการจัดทำกระบวนการกลุ่ม (Nucleus) เพื่อรวมลูกค้าประกัน และเสริมสร้างทักษะด้านการประกอบอาชีพ นอกจากนั้น ธนาคารออมสินยังมีบริการประกันอุบัติเหตุให้ลูกค้าที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ โดยลูกค้าสามารถเลือกใช้วงเงินคุ้มครองและค่าใช้จ่ายเบี้ยประกันที่เหมาะสม ซึ่งวงเงินคุ้มครองนี้จะถูกใช้ตัดภาระหนี้หากลูกค้าประสบอุบัติเหตุหรือเสียชีวิต ซึ่งกล่าวได้ว่าป็นรูปแบบหนึ่งของการประกันความเสี่ยงจากการให้สินเชื่อของธนาคารออมสิน

- สินเชื่อฝ่ายองค์กรชุมชน ธนาคารจะเข้าไปให้ความรู้ อบรมสร้างอาชีพ เน้นการออมเพื่อช่วยเหลือพึ่งพากัน ไม่เน้นการหากำไร และดำเนินงานรองรับนโยบายของรัฐ โดยธนาคารออมสินเข้าไปช่วยดูแลกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ เพื่อยกระดับให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน

ตารางที่ 15 สินเชื่อระดับฐานรากของธนาคารออมสิน ณ มีนาคม 2553

ประเภทของสินเชื่อ	ยอดสินเชื่อ (ล้านบาท)
สินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน	6,613
สินเชื่อเศรษฐกิจฐานราก	
- สินเชื่อธนาคารประชาชน	20,597
- ธุรกิจห้องแถว	3,640
- สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน	3,438
รวมสินเชื่อระดับฐานราก	34,288

ที่มา: ธนาคารออมสิน รวบรวมโดย สศค.

4) กลไกการให้สินเชื่อ

- ฝ่ายสินเชื่อประชาชน ธนาคารจะพิจารณาให้สินเชื่อตามวงเงินที่จำเป็นต้องใช้จริงและลูกค้าสามารถชำระคืนได้ โดยมีวงเงินกู้ครั้งแรกไม่เกินรายละ 30,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 25 งวด และวงเงินกู้ในครั้งต่อไปไม่เกินรายละ 50,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 37 งวด โดยลูกค้าสามารถใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์ (อสังหาริมทรัพย์และ/หรือสังหาริมทรัพย์) เป็นหลักประกันสินเชื่อ ในกรณีที่ใช้บุคคลค้ำประกันบุคคลนั้นจะต้องมีอายุมากกว่า 20 ปี มีถิ่นที่อยู่แน่นอน และไม่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ประเภทอื่นของธนาคาร โดยจะค้ำประกันผู้กู้ได้ไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนคืออัตราคงที่ร้อยละ 0.75 ต่อเดือน หรือคิดเป็นอัตราดอกเบี้ยลดต้นลดดอก (Effective Interest Rate) ที่ร้อยละ 18 ต่อปี เมื่อลูกค้าเติบโตขึ้นก็จะสามารถก้าวไปสู่สินเชื่อที่ใหญ่ขึ้นได้ การให้สินเชื่อของธนาคารประชาชนต้องปรับวงเงินเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับค่าเงินในปัจจุบัน ทำให้สามารถลงทุนในกิจการได้อย่างเพียงพอและแข่งขันได้ และมีการลดดอกเบี้ย เพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ เพื่อให้ลูกค้าสามารถดำรงชีพได้ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยของธนาคารประชาชนตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยคือไม่เกินร้อยละ 25

- สินเชื่อฝ่ายองค์กรชุมชน ธนาคารจะเข้าไปให้ความรู้ อบรมสร้างอาชีพ เน้นการออมเพื่อช่วยเหลือพึ่งพากัน ไม่เน้นการหากำไร และดำเนินงานรองรับนโยบายของรัฐ โดยธนาคารออมสินเข้าไปช่วยเหลือกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ เพื่อยกระดับให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งการยกระดับจะพิจารณาจากกองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่มีการโอนเงินผ่านธนาคารออมสินประมาณ 60,000 กว่าแห่ง เป็นหมู่บ้านที่ได้รับการประเมินว่ามีความพร้อมความเข้มแข็ง มีความต้องการยกระดับทางบัญชี สร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชน ธนาคารจะพิจารณาการบริหารจัดการการเงิน 1 ล้านบาทแรกที่ได้รับเป็นเงินกองทุนหมู่บ้าน พิจารณาโครงสร้างและตัวกรรมการ

ความต้องการของสมาชิก หากมีความพร้อมและความต้องการธนาคารก็จะเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงให้ความรู้ในการบริหารเงิน ช่วยวางระบบ จัดระบบบัญชี ระบบการคิดดอกเบี้ย ให้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน โดยทำงานร่วมกับผู้นำกลุ่ม และให้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่กองทุนหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็งจากที่ได้รับเงิน 1 ล้านบาท แต่ปล่อยกู้ไม่พอ โดยจะให้สินเชื่อเพิ่มเติมรายละ 3 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.8 โดยใช้กรรมการเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งจะช่วยให้บริการทางการเงินได้ทั่วถึงขึ้น ส่งเสริมการออมเงินร่วมกันเพื่อให้คนในชุมชนกู้ได้ แต่ถ้าไม่เพียงพอก็สามารถกู้จากธนาคารเพื่อเอาไปให้คนในชุมชนกู้ได้ เป็นช่วยสร้างความสามัคคีและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนี้ยังมีโครงการให้มีหมอนี่ทุกหมู่บ้านให้ความรู้เกี่ยวกับบริหารเงิน การแก้ไขปัญหาหนี้ในชุมชนด้วย

สถาบันการเงินชุมชนมีหน้าที่ให้บริการรับฝากเงินหลาย ๆ แห่งที่มีความพร้อมมักจะมีกรรมการที่เคยทำงานธนาคารมาก่อน ซึ่งจะมีความรู้ความสามารถในการบริหารการหมุนเงิน ปัจจุบันมีสถาบันการเงินชุมชนที่ธนาคารออมสินให้คอมพิวเตอร์และวางระบบไปแล้ว 12,000 แห่ง โดยเป้าหมายในปี พ.ศ. 2555 จะยกระดับกองทุนหมู่บ้านที่ธนาคารออมสินดูแลอยู่ให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ 30,000 แห่ง การขยายการให้บริการทางการเงินให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง โดยการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชนจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะชาวบ้านและผู้ทำงานอยู่ในสาขาจะรู้จัก เข้าใจ และเข้าถึงคนในชุมชนและธรรมชาติของชุมชนนั้นได้ดีกว่า เข้าถึงชาวบ้านได้เร็วกว่า การทำงานของผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการที่ชุมชนเลือกเข้าไปก็ไม่มีค่าตอบแทน อาจมีค่าตอบแทนน้ำใจเมื่อสิ้นปีเท่านั้น โดยสิ่งที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน กรรมการทุกคนจะต้องรับทราบและรับผิดชอบร่วมกัน ความเป็นคนในชุมชนเดียวกันจะทำให้เกิดการรวมตัวหรือเป็นสมาชิกเฉพาะคนในชุมชนเดียวกัน ร่วมกันบริหาร มีการกำกับ ตรวจสอบ และยังมีการดูแลซึ่งกันและกัน ไม่ได้ให้การช่วยเหลือแต่เพียงเรื่องเงินเรื่องเดียว ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนไม่ใช่แค่เรื่องเงินอย่างเดียว แต่ยังมีปัญหาสังคม สุขภาพ คุณภาพชีวิตด้วย การให้ความช่วยเหลือทางการเงินจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น การแก้ปัญหาจึงควรสนับสนุนให้คนอยู่ในชุมชน สร้างอาชีพให้เกิดรายได้ เพื่อไม่ต้องทิ้งถิ่นฐาน

5) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปีบัญชี 2553 ธนาคารออมสิน มีรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลจำนวน 55,951 ล้านบาท และรายได้ที่มีโชดดอกเบี้ยจำนวน 2,968 ล้านบาท ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายรวม 41,856 ล้านบาท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจำนวน 17,411 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายที่มีโชดดอกเบี้ยจำนวน 21,555 ล้านบาท ทั้งนี้ ธนาคารมีกำไรสุทธิ 19,400 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 3,762 ล้านบาท โดยกำไรสุทธิดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 1.60 ต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) และร้อยละ 18.77 ของส่วนผู้ถือหุ้น

ทั้งนี้ ธนาคารให้บริการสินเชื่อระดับฐานราก ได้แก่ สินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน 6,631 ล้านบาท สินเชื่อธนาคารประชาชน 20,597 ล้านบาท สินเชื่อธุรกิจห้องแถว 3,640

ล้านบาท สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน 3,438 ล้านบาท โดยในโครงการต่าง ๆ ธนาคารมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ไม่ถึงร้อยละ 5 นับว่าเป็นจำนวนไม่สูง

ธนาคารออมสินถือเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการสินเชื่อบุคคล โดยในการให้บริการสินเชื่อระดับฐานรากของธนาคารออมสินผ่านโครงการธนาคารประชาชนถือว่ามีความสำคัญต่อผู้มีรายได้น้อยและยากจนในเขตตัวเมือง และได้มีการนำเทคโนโลยีในการรับฝากเงินเคลื่อนที่มาใช้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการให้สินเชื่อของธนาคารประชาชนจะมีการปรับวงเงินเพิ่มขึ้นและลดอัตราดอกเบี้ยลง โครงการธนาคารประชาชนยังคงมีปริมาณสินเชื่อที่น้อยเมื่อเทียบกับการขยายตัวของสินเชื่อของธนาคารออมสินในภาพรวม ซึ่งการดำเนินโครงการประชาชนในระยะต่อไปอาจให้ความสำคัญกับการแสวงหากำไรมากขึ้น และขยายปริมาณธุรกิจของโครงการให้เป็นหนึ่งในประเภทสินเชื่อเชิงพาณิชย์หลักของธนาคาร

นอกจากนี้ จากการที่ธนาคารมีบทบาทในการให้สินเชื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากสูงเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินอื่น และได้ให้ความช่วยเหลือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือองค์กรการเงินระดับชุมชนอื่นที่ได้รับการประเมินว่ามีความพร้อมความเข้มแข็ง เพื่อยกระดับให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยนอกจากจะให้สินเชื่อเพิ่มเติมองค์กรละ 3 ล้านบาทแล้วยังจะช่วยเป็นที่ปรึกษาให้ความรู้ในการบริหารเงิน การวางระบบงาน และจัดระบบบัญชี รวมทั้งให้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งถือเป็นแนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยใช้กลไกชุมชนที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายการยกระดับสถาบันการเงินชุมชนของธนาคารออมสินยังคงเน้นเฉพาะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเท่านั้น เนื่องจากมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(3) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ชอท.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ย โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ชอท. เป็นสถาบันการเงินที่ใช้หลักการตามหลักศาสนาอิสลามในการดำเนินกิจการธนาคาร

2) การดำเนินงาน

ในส่วนของบริการการเงินฐานรากของ ชอท. จะเน้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกรุงเทพฯ โดยใช้รูปแบบเดียวกัน คือ “ชุมชนร่วมกับธนาคารพัฒนาชุมชน” โดย ชอท. ให้บริการสินเชื่อจุลภาคแก่กลุ่มคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย โดยจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ สินเชื่อประเภทบุคคล และสินเชื่อประเภทกลุ่ม และอาศัยความร่วมมือระหว่างธนาคารกับชุมชน ดังนี้

1. ใช้กระบวนการชุมชนเข้มแข็งในการประสานความร่วมมือกับกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากชุมชน เช่น คณะกรรมการชุมชน ผู้นำศาสนาในท้องถิ่น

คณะกรรมการมัชยิด ครู โรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เพื่อคัดเลือกผู้ประสานงานของธนาคาร (Bank Coordinator : BC) ในระดับชุมชน ทำหน้าที่ในการแนะนำ จัดทำข้อมูล และรับรองผู้ขอสินเชื่อที่เป็นคนดี รวมถึงรับผิดชอบการติดตามการชำระหนี้ เนื่องจากตัวแทนเป็นผู้อยู่ในชุมชนจะรู้ข้อมูลเกี่ยวกับคนในชุมชนนั้นเป็นอย่างดี อีกทั้งเป็นการช่วยเหลือกลุ่มคนว่างงานในชุมชนด้วย

2. จัดให้มีเจ้าหน้าที่ภาคสนาม (Field Officer : FO) ซึ่งเป็นคนในชุมชนเข้าอบรม เพื่อทำงานกับ ธอท. คอยดูแลลูกค้าในชุมชน ทำหน้าที่ตรวจเยี่ยม ติดตามการใช้สินเชื่อ ผลการดำเนินงาน และรายงานผลอย่างสม่ำเสมอ หากพบว่ามีปัญหา ธอท. จะเข้าไปแก้ไขทันที

โดยความร่วมมือระหว่างธนาคารกับชุมชนและกระบวนการชุมชนเข้มแข็งดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดการดูแลเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ในชุมชน ทั้งผู้ประสานงานธนาคารและเจ้าหน้าที่ภาคสนามต่างก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการดำเนินงานดังกล่าวด้วย

3) ผลลัพธ์และบริการ

การดำเนินงานของ ธอท. เกี่ยวกับการเงินฐานรากเพื่อช่วยเหลือปัญหาความยากจนและส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนมีอยู่ 8 โครงการหลัก ได้แก่ โครงการสินเชื่อรากหญ้า Ibank โครงการสินเชื่อหาบเร่แผงลอยและอาชีพอิสระ โครงการสินเชื่อเพื่อโครงการพัฒนาอาชีพของรัฐ โครงการสินเชื่อแรงงานไทยในมาเลเซีย โครงการรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ โครงการสินเชื่อวิสาหกิจชุมชน โครงการสินเชื่อเครื่องแต่งกายมุสลิม และโครงการอาหารฮาลาลรายย่อย โดยโครงการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับฐานะความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีอาชีพมั่นคง มีรายได้พอเพียงพึ่งพาตนเองได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี พัฒนาคุณภาพคน เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เป็นรากฐานที่มั่นคงลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ เพิ่มศักยภาพและเสถียรภาพของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมด้วย โดยเป้าหมายสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพของคนยากจน ผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ผู้ประกอบการรายย่อย

4) กลไกการให้สินเชื่อ

ในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ธอท. กำหนดขั้นตอนและกระบวนการทำงานไว้ ดังนี้

1. การพิจารณาให้สินเชื่อ จะคัดเลือกและสัมภาษณ์ลูกค้าที่เข้าข่ายได้รับสินเชื่อตามคุณสมบัติที่ธนาคารกำหนด เช่น เป็นผู้มีรายได้น้อย ยากจน เป็นคนดี ขยันขันแข็ง เป็นต้น แล้วนำส่งลูกค้าพร้อมเอกสารหลักฐานตามประเภทสินเชื่อแต่ละโครงการให้เจ้าหน้าที่ธนาคารตรวจสอบ โดยพิจารณาวัตถุประสงค์การขอรับสินเชื่อและความครบถ้วนของข้อมูลของลูกค้า

2. การวิเคราะห์สินเชื่อ กรณีเป็นไปได้จะให้เจ้าหน้าที่ภาคสนามไปตรวจสอบลูกค้าเพื่อยืนยันข้อมูลที่ได้จากผู้ประสานงานธนาคารอีกครั้ง แล้วรายงานผลต่อเจ้าหน้าที่ธนาคาร

3. การอนุมัติสินเชื่อ กรณีสินเชื่อรายจะอนุมัติสินเชื่อ โดยแบ่งกลุ่มลูกค้าเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มยากจนมากที่สุด กลุ่มจนมาก กลุ่มจนปานกลาง และกลุ่มจนน้อย พร้อมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทนตามระดับความยากจน
4. จัดทำนิติกรรมสัญญาให้ลูกค้าลงนาม และจัดเก็บต้นฉบับเอกสารสัญญาในที่ปลอดภัย
5. ตั้งวงเงินสินเชื่อและเปิดบัญชีให้ลูกค้าเบิกใช้วงเงินที่ได้รับอนุมัติ คำนวณและจ่ายผลตอบแทนให้ผู้ประสานงานธนาคาร ปัจจุบันกำลังจะเพิ่มช่องทาง mobile bank เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าสามารถเข้าถึงการให้บริการของธนาคารได้มากขึ้น
6. การติดตามผล จะให้เจ้าหน้าที่ภาคสนามตรวจเยี่ยมและรายงานผลการดำเนินงานของลูกค้า และเจ้าหน้าที่ธนาคารติดตามการชำระหนี้ของลูกค้า ดำเนินการทวงถามหากการชำระหนี้ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข และปิดบัญชีเมื่อการชำระหนี้ล่วงตามเงื่อนไข กรณีลูกค้าไม่สามารถผ่อนชำระได้จะดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้หรือตั้งวงเงินฉุกเฉินให้ลูกค้า เพื่อให้สามารถดำเนินการและผ่อนชำระหนี้ต่อไปได้ ถ้าไม่สามารถทำได้ให้ดำเนินการทางกฎหมาย หรือยกหนี้ให้กรณีมีเหตุจำเป็นสุดวิสัย เนื่องจากธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยดำเนินการโดยยึดหลักคุณธรรม

5) ผลการดำเนินงาน

แม้ว่า ธอท. มีการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม (Islamic Microfinance) เพียง 463 ล้านบาท แต่การให้บริการดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินในพื้นที่ที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่หนาแน่น เช่น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากหลักศาสนาอิสลามห้ามไม่ให้ดำเนินธุรกรรมที่ผูกพันกับอัตราดอกเบี้ย ดังนั้น จึงมีชาวมุสลิมที่ไม่สามารถใช้บริการทางการเงินในระบบการเงินทั่วไปซึ่งอ้างอิงกับดอกเบี้ยเป็นหลัก โดยรูปแบบการให้บริการของ ธอท. ผ่านการใช้ Bank Coordinator ที่เป็นผู้แทนชุมชนในการคัดเลือกลูกค้าจะช่วยให้ธนาคารมีข้อมูลในการพิจารณาลูกค้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จกับกระบวนการติดตามหนี้ โดยอาจใช้กระบวนการทางสังคมมาช่วย นอกจากนี้ ธอท. ควรมีบทบาทในการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนของชาวมุสลิม เนื่องจากจะมีความเข้าใจทั้งด้านวัฒนธรรมและข้อห้ามต่าง ๆ ตามหลักศาสนาอิสลามมากกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น

นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้นับพันชนบทและในเขตเมืองที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ การให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินเหล่านี้จึงเสมือนเป็นการแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดในระบบการเงินโดยตรงของรัฐบาล กล่าวคือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำหน้าที่เป็นเครื่องมือรัฐในการเติมเต็มช่องว่างการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial gap) ในส่วนของประชาชน

ที่ยากจนและมีรายได้น้อย ในการสนับสนุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้ดำเนินการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีความเหมาะสมกับปริมาณการให้บริการทางการเงิน และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวม โดยการนำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์มาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมกับพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ แผนพัฒนาสถาบันการเงินระยะที่ 1 ปี 2547 - 2551 ได้ขยายบทบาทการให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการบริการทางการเงินให้ครอบคลุมขึ้น โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ ธ.ก.ส. มีบทบาทเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท และธนาคารออมสินมีบทบาทเป็นสถาบันการเงินเพื่อสังคม ซึ่งภายใต้บทบาทดังกล่าวส่งผลให้ ธ.ก.ส. สามารถขยายการให้บริการทางการเงินไปยังประชาชนนอกภาคการเกษตร และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ชุมชนในชนบทตลอดจนองค์กรอื่น ๆ เช่น สหกรณ์ องค์กรปกครองท้องถิ่น กองทุนหมู่บ้าน และวิสาหกิจชุมชน ในขณะที่ธนาคารออมสินได้จัดทำโครงการเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

ทั้งนี้ ในปี 2553 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อกำหนดกรอบทิศทางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยแผนดังกล่าวประกอบไปด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ที่ 1: การพัฒนาบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อเติมเต็มช่องว่างในระบบการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการพัฒนาบทบาทและบูรณาการการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อลดปัญหาหนี้ในระบบและเติมเต็มช่องว่างของความต้องการทางการเงินในภาคต่าง ๆ เช่น ภาคการเกษตร ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ประชาชนรายย่อย และระบบการเงินฐานราก (Microfinance) นอกจากนี้ ยังเน้นเรื่องของการลดการทับซ้อนในการดำเนินงานระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยกันเอง และระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับธนาคารพาณิชย์ และส่งเสริมให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาการกำกับดูแลและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยจะเน้นการพัฒนาการกำกับดูแลและการประเมินผลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาระบบการกำกับดูแล การพัฒนาระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3) ยุทธศาสตร์ที่ 3: การพัฒนาศักยภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการบริหารความเสี่ยงด้านบุคลากร ด้านกฎหมาย

ด้านการประชาสัมพันธ์ช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย และด้านการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2 กลุ่มกึ่งในระบบ

องค์กรการเงินระดับฐานรากกลุ่มกึ่งในระบบ ประกอบด้วย องค์กรการเงินระดับชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการส่งเสริมการออมและการใช้เงินทุนภายในชุมชน โดยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและอาจได้รับการสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุนจากรัฐบาล แต่ไม่มีการกำกับดูแลตามเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินดังเช่นสถาบันการเงินกลุ่มในระบบ องค์กรการเงินในกลุ่มนี้ ได้แก่ 1) สหกรณ์ 2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ 3) โรงรับจำนำ โดยแต่ละองค์กรมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.2.1 สหกรณ์

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกัน ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์ (ไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่) สหกรณ์สามารถแบ่งออกตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 ได้เป็น 7 ประเภท ดังนี้ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ประมง 3) สหกรณ์นิคม 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์ออมทรัพย์ 6) สหกรณ์บริการ และ 7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน นอกจากนี้ ยังมีการรวมกลุ่มอีก 2 แบบ ได้แก่ 1) กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งโดยผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรวมจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้ และ 2) ชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของสหกรณ์ 5 แห่งขึ้นไป โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เป็นองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์

งานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และ สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นหลัก เนื่องจากมีบทบาทต่อการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมากกว่า สหกรณ์ประเภทอื่น ทั้งนี้ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยการรวมตัวของเกษตรกร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกร ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมเรื่องการออมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อพัฒนาชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง และจัดตั้งขึ้นตามความสมัครใจของสมาชิกที่มีความสัมพันธ์ทางใดทางหนึ่ง เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกันหรือในสถานที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกันเพื่อช่วยเหลือตนเองอย่างต่อเนื่อง

(2) โครงสร้างองค์กร

สหกรณ์เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลที่ไม่อาจถือเอาเงินทุนเป็นหลักในการจัดตั้ง แต่ถือว่าการรวมกันเป็นหลักสำคัญ และเพื่อให้กลุ่มคนที่รวมกันมีกำลังเข้มแข็ง สหกรณ์จึงต้องมีการกำหนดและคัดเลือกลักษณะตลอดจนคุณสมบัติของสมาชิกที่จะเข้าร่วมในสหกรณ์ ตามแต่ละประเภทของสหกรณ์ ทั้งนี้ กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนทุนเรือนหุ้นของสหกรณ์ไว้เป็นจำนวนแน่นอน ทำให้มีการจำหน่ายในราคาหุ้นที่คงที่ให้แก่สมาชิกอยู่เสมอจากการให้ความเคารพต่อสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ สมาชิกของสหกรณ์ทุกคนไม่ว่าจะถือหุ้นมากหรือน้อยจะมีสิทธิออกเสียงได้คนละหนึ่งเสียงเท่ากัน และสมาชิกต้องมาใช้สิทธิออกเสียงด้วยตนเอง โดยไม่สามารถมอบให้บุคคลอื่นใช้สิทธิออกเสียงแทนได้ ดังนั้นอำนาจในสหกรณ์จึงตกอยู่กับเสียงข้างมากของสมาชิก นอกจากนี้ การแบ่งกำไรนอกจากจะมีการจ่ายเป็นเงินปันผลแล้ว ยังมีการจ่ายเงินคืนเฉลี่ยตามสัดส่วนปริมาณธุรกิจที่สมาชิกแต่ละคนทำกับสหกรณ์ด้วย

ตัวอย่าง โครงสร้างการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนประกอบด้วย คณะกรรมการด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) คณะกรรมการดำเนินการ ทำหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งหมด และต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง 2) คณะกรรมการอำนวยการ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินตามระเบียบของสหกรณ์ และควบคุมการจัดทำบัญชี 3) คณะกรรมการเงินกู้ ทำหน้าที่อนุมัติการให้เงินกู้ จุกเงิน และเงินกู้สามัญแก่สมาชิกตามระเบียบของสหกรณ์ ตลอดจนดูแลการชำระหนี้ และติดตามเงินกู้ 4) คณะกรรมการศึกษา มีหน้าที่ให้การศึกษแก่สมาชิกในเรื่องหลักการและวิธีการของสหกรณ์ และ 5) คณะผู้ตรวจสอบกิจการ ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ทุกด้านให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ตามแผนงานและงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี

(3) ผลิภัณฑ์และบริการ

สหกรณ์สามารถรับเงินฝากประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำ และให้สินเชื่อกับสมาชิกสหกรณ์ รวมทั้งให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิกหรือครอบครัว ทั้งนี้ ดำเนินธุรกิจการผลิตการค้า การบริการเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้ นอกจากนี้ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรจะทำหน้าที่ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรระหว่างสมาชิก เช่น จัดหาสินค้าเพื่อประโยชน์ในการเกษตร เช่น ปุ๋ย และเมล็ดพันธุ์ หรือจัดหาตลาดเพื่อจำหน่ายผลิตผลของสมาชิกสหกรณ์

(4) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปี 2553 สหกรณ์มีจำนวน 6,323 แห่ง สมาชิกรวม 10.6 ล้านคน ทุนในการดำเนินงาน 1.26 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นเงินรับฝาก 4.13 แสนล้านบาท หุ้นสมาชิก 5.22 แสนล้านบาท โดยเงินรับฝากและหุ้นสมาชิกส่วนใหญ่เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ (3.65 และ 4.80 แสนล้านบาท) ในขณะที่มีการใช้ทุนในการดำเนินงานร้อยละ 75 กับการให้กู้ โดยแบ่งเป็นการให้สมาชิกกู้ยืม 9.01 แสนล้านบาท และให้กู้ระหว่างสหกรณ์ 0.38 แสนล้านบาท ทั้งนี้ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร

และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีรายละเอียดการดำเนินงานสรุปได้ ดังนี้

ก. สหกรณ์การเกษตร

ณ สิ้นปี 2553 สหกรณ์การเกษตรมีจำนวน 3,457 กลุ่ม และสมาชิก 6.16 ล้านคน โดยมีการดำเนินธุรกิจที่สำคัญ 2 ด้าน คือ 1) การส่งเสริมการประกอบอาชีพการเกษตร ได้แก่ การจำหน่ายสินค้า การรวบรวมผลผลิต การแปรรูปผลผลิต และให้บริการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม รวมจำนวน 112,986 ล้านบาท และ 2) บริการทางการเงิน แยกเป็นการรับฝากเงิน 50,541 ล้านบาท และการให้สินเชื่อ 51,826 ล้านบาท ทำให้มีรายได้รวมทั้งสิ้น 132,437 ล้านบาท ค่าใช้จ่าย 128,650 ล้านบาท และมีกำไร 3,788 ล้านบาท โดยมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) เท่ากับร้อยละ 3.21 และ 9.56 ตามลำดับ ในขณะที่มีอัตราการค้างชำระหนี้ร้อยละ 34 ของหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ

ตารางที่ 16 ปริมาณธุรกิจสะสมของสหกรณ์การเกษตรในปี 2553

การดำเนินงาน	ปริมาณธุรกิจ (ล้านบาท)
รับฝากเงิน	50,541
ให้สินเชื่อ	51,826
จัดหาสินค้ามาจำหน่าย	44,835
รวบรวมผลผลิต	55,676
แปรรูปผลผลิต	12,143
ธุรกิจบริการ	332
รวม	215,353

ที่มา : กรมส่งเสริมสหกรณ์

ข. กลุ่มเกษตรกร

ณ สิ้นปี 2553 กลุ่มเกษตรกรมีจำนวน 5,754 กลุ่ม และสมาชิก 635,664 คน โดยมีการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพ คือ 1) การให้บริการสมาชิกในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การจำหน่ายสินค้า การรวบรวมผลผลิต การแปรรูปผลผลิต รวมจำนวน 5,635 ล้านบาท 2) การให้บริการทางการเงิน แยกเป็นการรับฝากเงิน 156 ล้านบาท และการให้สินเชื่อ 1,319 ล้านบาท ทำให้มีรายได้รวมทั้งสิ้น 6,008 ล้านบาท ค่าใช้จ่าย 5,928 ล้านบาท และมีกำไร 80 ล้านบาท โดยมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) เท่ากับร้อยละ 4.01 และ 1.15 ตามลำดับ ในขณะที่มีอัตราการค้างชำระหนี้ร้อยละ 21 ของหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ

ตารางที่ 17 ปริมาณธุรกิจสะสมของกลุ่มเกษตรกร ณ สิ้นปี 2553

การดำเนินงาน	ปริมาณธุรกิจ (ล้านบาท)
รับฝากเงิน	156
ให้สินเชื่อ	1,319
จัดหาสินค้ามาจำหน่าย	1,298
รวบรวมผลผลิต	3,864
แปรรูปผลผลิต	447
ธุรกิจบริการ	26.76
รวม	7,110

ที่มา : กรมส่งเสริมสหกรณ์

ค. สหกรณ์เครดิตยูเนียน

ณ สิ้นปี 2553 สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีจำนวน 457 กลุ่ม และสมาชิก 573,208 คน โดยมีการดำเนินธุรกิจในแหล่งชุมชนที่อาศัยในวงสัมพันธ์เดียวกันเน้นการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันส่งเสริมการประกอบอาชีพ โดยนำเงินของตนเองที่สะสมไว้เป็นกองทุน จัดการกองทุนของตนเอง สร้างระบบการเงินของชุมชน การดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในรอบปี 2553 มีปริมาณการรับเงินฝาก 20,119 ล้านบาท ให้สินเชื่อ 15,573 ล้านบาท มีรายได้ 2,324 ล้านบาท ค่าใช้จ่าย 1,570 ล้านบาท และมีกำไร 754 ล้านบาท โดยมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) เท่ากับร้อยละ 2.87 และ 7.05 ตามลำดับ ในขณะที่มีอัตราการค้างชำระหนี้ถึงร้อยละ 27 ของหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ

ตารางที่ 18 ปริมาณธุรกิจสะสมของสหกรณ์เครดิตยูเนียนในช่วงกันยายน 2552 – สิงหาคม 2553

การดำเนินงาน	ปริมาณธุรกิจ (ล้านบาท)
รับฝากเงิน	20,119
ให้สินเชื่อ	15,573
จัดหาสินค้ามาจำหน่าย	193
รวบรวมผลผลิต	89
แปรรูปผลผลิต	0.1
ธุรกิจบริการ	1.91
รวม	35,976

ที่มา : กรมส่งเสริมสหกรณ์

(5) นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับสหกรณ์

การกำกับดูแลสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) กรมส่งเสริมสหกรณ์มีฐานะเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ทำหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแล การดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ ดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ และ 2) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และกำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีให้ เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ ยังใช้ดัชนีทางการเงินที่สามารถชี้วัด ถึงผลการดำเนินงานและความมั่นคงของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยให้เกิด การเฟื่องฟูทางการเงิน

ปัจจุบัน มีกฎหมายกำกับดูแลสหกรณ์ที่นอกเหนือไปจากข้อบังคับการ ดำเนินงานและการบัญชี 2 ด้าน ได้แก่ 1) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของ เงินรับฝาก และ 2) การจัดสรรกำไร โดยต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเป็นทุนสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และห้ามจ่ายเงินปันผลเกินร้อยละ 10 ต่อปี นอกจากนี้ สหกรณ์ได้รับการยกเว้นภาษีหลายประเภท เช่น ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร และยกเว้นภาษีเงินได้พึงประเมิน ของสมาชิกในหลายกรณี เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์ ละเงินปันผลที่ สหกรณ์จ่ายให้แก่สมาชิก เป็นต้น

สหกรณ์มีโครงสร้างการจัดตั้งและการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง และมีกฎหมาย รองรับอย่างชัดเจนในทุกด้านของการดำเนินงาน รวมทั้งได้รับการยกเว้นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงาน ซึ่งปัจจุบันนอกจากการตรวจสอบด้านบัญชีแล้ว กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มีการนำเกณฑ์ ความมั่นคงทางการเงินมาใช้ประกอบการเตือนภัยของสหกรณ์แต่ละแห่งด้วย โดยถือเป็นเครื่องมือที่มี ประโยชน์เมื่อสหกรณ์มีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้นตามพัฒนาการของแต่ละสหกรณ์ ทำให้ผู้กำกับ ดูแลจำเป็นต้องมีเครื่องมือตรวจสอบความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสหกรณ์ทุกประเภทจะมีสมาชิกรวม 10.6 ล้านคน และมี ทุนดำเนินงาน 1.26 ล้านล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดจาก การรวมตัวกันของสมาชิก แต่ทุนดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีสมาชิกเป็น ลูกจ้างที่มีรายได้ประจำของหน่วยงานต่าง ๆ และไม่ใช่มูลุกลูกค้าการเงินระดับฐานราก โดยสหกรณ์ การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นรูปแบบของสหกรณ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชน ที่มีรายได้น้อยและยากจนได้มากกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่สหกรณ์ยังขาดมิติการพัฒนาในระดับ ชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในชุมชน ซึ่งอยู่ในระดับ

ที่น้อยกว่าองค์การการเงินระดับชุมชนอื่น ๆ นอกจากนี้ ระดับของหนี้ค้างชำระของสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ยังอยู่ในระดับสูง (ร้อยละ 34 21 และ 27 ของหนี้ครบกำหนด ชำระตามลำดับ) ในขณะที่มีการตั้งสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในระดับต่ำ ทำให้สหกรณ์จำเป็นต้อง ฝ่าฝืนติดตามการชำระหนี้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น

3.2.2.2 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายเร่งด่วนในการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐบาลในปี 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นเครื่องมือ ในการกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนของผู้มีรายได้น้อยผ่านการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับ การลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ รับฝากเงินจากสมาชิก และพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพและ สวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้าน เศรษฐกิจ และสังคมของหมู่บ้าน ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้น โดยมีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (คณะกรรมการ กทบ.) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ

(2) โครงสร้างองค์กร

เมื่อแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นมากองทุนหนึ่ง ให้คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านต่อนายทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน เพื่อมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกองทุนหมู่บ้านจะมีกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามที่คณะกรรมการ กทบ. กำหนด โดยคณะกรรมการจะต้องมีส่วนชายหญิงที่ใกล้เคียงกัน และมีหน้าที่ในการบริหารกองทุนหมู่บ้าน กำกับ ตรวจสอบ และจัดสรรดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน หรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

(3) ผลิตกัณฑ์และบริการ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีทุนในการดำเนินงานมาจากเงินที่รัฐบาล จัดสรรให้และจากเงินที่สมาชิกรายมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับกองทุนหรือเงินที่กองทุนได้รับบริจาค ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน และเงินกู้จากสถาบันการเงิน โดยสามารถแบ่งเงินทุนออกเป็น 3 บัญชี ได้แก่

1) บัญชีกองทุนหมู่บ้าน หรือบัญชีที่ 1 คือ เงินกองทุน 1 ล้านบาท และ ดอกเบี้ยจากเงินกู้กองทุน 1 ล้านบาท การดำเนินการของเงินในบัญชี 1 คือ เมื่อได้เงินจัดสรรจากรัฐบาล 1 ล้านบาท นำไปบริหารได้ดอกผลแล้ว ต้องกันส่วนหนึ่งมาเป็นเงินประกันความเสี่ยงนำเข้าบัญชี 1 เก็บไว้ และจะถอนออกมาไม่ได้ เช่น บริหารได้ดอกผล 50,000 บาท แบ่งเป็นเงินประกันความเสี่ยง 5,000 บาท และ แบ่งเงินจากดอกผลอีก 10,000 บาท เป็นเงินสมทบรายปีจากดอกผลที่ได้มาเข้าบัญชี 1 เพื่อให้กู้ยืม โดยดอกผล

ที่เหลือกองทุนอาจเอาไปทำสาธารณประโยชน์ กิจกรรม หรือสวัสดิการให้แก่สมาชิกได้ การให้กู้ตาม บัญชี 1 ต้องเป็นไปตามระเบียบที่กำหนด คือ ให้กู้รายละไม่เกิน 20,000 บาท ใช้คืนไม่เกิน 1 ปี ปัจจุบัน กำหนดให้ชำระคืนไม่เกิน 2 ปี

2) บัญชีเงินสะสม หรือบัญชีที่ 2 คือ เงินฝากสัจจะที่สมาชิกสะสมหรือออมไว้ เงินหุ้น และดอกเบี้ยจากการให้สมาชิกกู้จากเงินสะสม บางกองทุนจะกำหนดให้ผู้กู้ต้องมีเงินฝากสัจจะเป็นรายเดือน เพื่อป้องกันการผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งแล้วแต่กองทุนจะกำหนดให้มีเงินฝากสัจจะหรือไม่ก็ได้ บางกองทุนจะกำหนดให้มีการขายหุ้น สมาชิกที่มาซื้อก็จะชำระเงินค่าหุ้นนำเข้าบัญชี 2 และดอกเบี้ยที่เกิดจากบัญชี 2 ก็เอามาปันผลให้ผู้ถือหุ้นได้ และยังสามารถระดมเงินออมโดยเมื่อได้เงินออมไปฝากธนาคารได้ดอกเบี้ยก็สามารถนำไปปันผลให้สมาชิก นอกจากนี้ ยังสามารถนำเงินในบัญชี 2 ให้สมาชิกกู้ โดยสามารถให้กู้ได้เกินรายละ 20,000 บาท และผ่อนชำระคืนเกินกว่า 2 ปี ตามแต่จะตกลงกันในสัญญา

3) บัญชีเงินกู้ยืม หรือบัญชีที่ 3 คือ เงินที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ในกรณีเงินหมุนเวียนไม่เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิก

กองทุนหมู่บ้านสามารถให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกโดยการให้สินเชื่อแก่สมาชิก รับฝากเงินจากสมาชิก และส่งเสริมให้เกิดวินัยการออมของสมาชิก โดยบางกองทุนกำหนดให้สมาชิกต้องมีเงินฝากสัจจะเป็นจำนวนเท่ากันทุกเดือน

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้รายหนึ่ง ไม่เกิน 20,000 บาท กรณีที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติเห็นควรอนุมัติเงินกู้รายใดเกินกว่า 20,000 บาท ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเรียกประชุมสมาชิกเพื่อให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป แต่ทั้งนี้ การอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งต้องไม่เกินจำนวน 50,000 บาท ในส่วนของการชำระคืนเงินกู้ หากเป็นการกู้เงินจากบัญชีที่ 1 สมาชิกผู้กู้ต้องชำระคืนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปีนับจากวันทำสัญญา ในกรณีเป็นการกู้เงินจากบัญชีที่ 2 และบัญชีที่ 3 สมาชิกผู้กู้ต้องชำระคืนตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา

(5) ผลการดำเนินงาน

กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนและแหล่งออมแก่สมาชิก ซึ่งแต่ละกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแรกเริ่ม 1 ล้านบาทต่อ 1 หมู่บ้าน และจะได้รับการพิจารณาจัดสรรเพิ่มทุนภายหลังสำหรับหมู่บ้านที่ได้รับการประเมินผลว่าดี ซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ ผลการดำเนินงาน และขนาดของกองทุน โดยจำนวนเงินอุดหนุนจากการเพิ่มทุนจะพิจารณาจัดสรรโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

เมื่อปี 2546 มีการประเมินสถานะกองทุน เพื่อพิจารณาว่าผลการดำเนินการโดยทั่วไป พบว่ามีกองทุนที่อยู่ในระดับดีร้อยละ 30 และปานกลางร้อยละ 60 ต่อมาปี 2547 มีการประเมินหวังผลเพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดในการสนับสนุนงบประมาณเพิ่ม โดยใช้การแบ่งระดับเป็น AAA ,

AA , A ซึ่งจะมีผลต่อการให้กู้เงินตามบัญชี 3 จากธนาคาร หากจะกู้ได้ต้องผ่านการประเมินที่ระดับ AAA และจะได้รับเงินกองทุนละหนึ่งแสนบาท เกณฑ์การประเมินจะพิจารณามิติทางสังคม คือ คุณการทำงาน ของคณะกรรมการ และมิติทางเศรษฐกิจจะดูจากตัวเงิน

การกู้ในนามกองทุนจะต้องมีโครงการต่อยอด โดยคณะกรรมการเป็นผู้ชี้จาก ธนาคาร ปัจจุบัน คือ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารกรุงไทย โดยธนาคารจะให้กู้ในวงเงินประมาณ 1 - 3 ล้านบาท โดยเป็นการตกลงระหว่างกองทุนกับธนาคารว่าธนาคารจะให้กู้เท่าไร และแต่ละธนาคาร สามารถตกลงกับกองทุนได้อย่างเป็นอิสระว่าจะมีเงื่อนไขอะไรบ้าง โดยจะเปิดบัญชีใหม่เป็นบัญชี 3 กองทุน ที่จะขอกู้ได้ต้องเป็นกองทุนที่ได้รับการประเมินระดับ AAA ผ่านการรับรองของคณะกรรมการสนับสนุน ระดับอำเภอ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดถึงการดำเนินการ การใช้เงินต่าง ๆ ซึ่งหากกองทุนมี ปัญหาเกี่ยวกับธนาคาร คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอจะ ช่วยเหลือในเรื่องการติดตาม แต่หากกองทุนที่ไม่ได้รับการประเมินระดับ AAA มาขอกู้ จะแล้วแต่ธนาคาร จะพิจารณา ถ้าปล่อยสินเชื่อให้ก็ถือว่าให้สินเชื่อแก่กองทุนที่มีคุณสมบัติไม่ครบ ทางคณะกรรมการ สนับสนุนระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอจะไม่รับรอง

หนึ่งในข้อจำกัดของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ การรับสมัครสมาชิก และดำเนินกิจกรรมทางการเงินได้เฉพาะในหมู่บ้านของตนเอง ทำให้มีแนวคิดในการพัฒนากองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและตอบสนองความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ได้ดีขึ้น 2 แนวทางดังนี้

รูปแบบที่ 1 ให้กองทุนหมู่บ้านเป็นตัวเชื่อม รวมองค์กรการเงินที่มีอยู่หลากหลาย ในแต่ละหมู่บ้าน โดยนำเงินมารวมกันร่วมกันบริหาร และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ทำให้จำนวนเงิน ภายใต้อำนาจบริหารเพิ่มขึ้น โดยอาจเรียกได้ว่าเป็นสถาบันการเงินชุมชนของกองทุนหมู่บ้าน

รูปแบบที่ 2 การรวมตัวกันของทุกหมู่บ้านในหนึ่งตำบล โดยแต่ละหมู่บ้านแบ่ง เงินส่วนหนึ่งมารวมกันตรงกลางเพื่อทำกิจกรรมเพิ่มขึ้นได้ จะทำให้มีเงินกองกลางในการบริหารงาน เพิ่มขึ้น ทำให้สมาชิกในตำบลสามารถเข้ามากู้ยืมได้ จากที่จำกัดเฉพาะการกู้ยืมในหมู่บ้านเท่านั้น ถือเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของกองทุนหมู่บ้านหลาย ๆ แห่ง ทั้งนี้ ปัจจุบันมี สถาบันการเงินชุมชนระดับตำบล 1,089 แห่ง และเป้าหมายคือ ให้มีสถาบันการเงินชุมชนในทุกตำบล และอยู่ระหว่างออกระเบียบรองรับ โดยสถาบันการเงินชุมชนมีวัตถุประสงค์ดังนี้ ส่งเสริมการออมทั้ง สมาชิกและประชาชน รับฝากเงินสมาชิกและประชาชน ให้สินเชื่อแก่สมาชิก ประชาชน องค์กรการเงินอื่น อำนวยความสะดวก ให้บริการธุรกรรมทางการเงินแก่สมาชิกและประชาชนในชุมชน และจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพให้แก่สมาชิกและชุมชน

นอกจากรูปแบบของสถาบันการเงินชุมชนที่มี 2 แบบแล้ว แนวคิดในการ พัฒนาของสถาบันการเงินชุมชนประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 สถาบันการเงินชุมชนนำร่องโดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นที่เล็งช่วยในการพัฒนาให้กองทุนหมู่บ้านมีหน้าที่เป็นสถาบันการเงินชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับตำบล โดยให้กองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งแล้วตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชนและมีการเชื่อมโยงการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินในระบบได้ ทั้งนี้ ปัจจุบันมี 449 แห่ง

แนวทางที่ 2 ให้กองทุนหมู่บ้านเติบโตด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งสถาบันการเงินอื่น สามารถพัฒนาเป็นธนาคารของชุมชนได้ เป็นสถาบันการเงินชุมชนต้นแบบ ปัจจุบันมีประมาณ 500 แห่ง

แนวคิดทั้ง 2 รูปแบบถูกใช้ควบคู่กันมา ทำให้ไม่สามารถออกประกาศหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสำหรับสถาบันการเงินชุมชนได้ ต่อมาปี 2552 ทางกรมได้กำหนดนโยบายให้กองทุนหมู่บ้านยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนตามแนวทางการเป็นสถาบันการเงินต้นแบบ โดยเห็นว่าการให้กองทุนหมู่บ้านเข้มแข็งและดำเนินการเป็นธนาคารได้ด้วยตัวเอง และกำหนดให้กองทุนหมู่บ้าน 2,000 แห่ง ดำเนินการเพื่อเป็นสถาบันการเงินชุมชน และจะออกระเบียบรองรับเพื่อกำหนดรูปแบบของสถาบันการเงินชุมชนที่มาจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ทั้งนี้ ณ กันยายน 2553 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีจำนวน 79,255 กองทุน โดยจำแนกเป็นกองทุนหมู่บ้าน 74,989 กองทุน กองทุนชุมชนเมือง 3,528 กองทุน และกองทุนชุมชนทหาร 738 กองทุน ในขณะที่มีคณะกรรมการกองทุน 1,112,514 คน และสมาชิก 11,688,930 คน นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านเป็นองค์กรความร่วมมือและเชื่อมโยงของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระดับต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกันด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อนำสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชนของประชาชนที่มีได้มุ่งแสวงหาผลกำไรเชิงธุรกิจ ดังนี้ 1) เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับตำบล 7,412 เครือข่าย 2) เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ 928 เครือข่าย 3) เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัด 76 เครือข่าย 4) เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับภาค 4 เครือข่าย 5) สมาคมเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งประเทศไทย 6) เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามหลักศาสนาอิสลาม และ 7) เครือข่ายสตรีเพื่อการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ในปัจจุบันกระแสเงินหมุนเวียนในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 124,729 ล้านบาท ประกอบด้วย 1) เงินทุนหมุนเวียนจากรัฐบาล 81,581 ล้านบาท 2) ผลกำไรจากการดำเนินงาน 5,371 ล้านบาท 3) เงินออมของสมาชิก 19,401 ล้านบาท 4) เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน 18,376 ล้านบาท ในขณะที่มีจำนวนสมาชิกที่กู้ยืมเงิน (สะสม) 10,281,513 ราย จำนวนครั้งของการกู้ยืม (สะสม) 40,255,787 สัญญา และจำนวนเงินกู้ยืม (สะสม) 546,474 ล้านบาท ทั้งนี้ เงินกู้อัตรา 74.30 นำไปลงทุนด้านการเกษตร ร้อยละ 16.28 นำไปลงทุนด้านอุตสาหกรรม ร้อยละ 3.64 ด้านการบริการ ร้อยละ 2.84 นำไปใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน และร้อยละ 1.20 ใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมกลุ่ม

(6) นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้น ในปี 2546 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นในแต่ละหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานของกองทุนให้มีระบบและมีสถานะตามกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เพิ่มทุนในการดำเนินงานให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนมีปริมาณเงินหมุนเวียนที่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในปี 2552 และ 2553 จำนวน 19,559 ล้านบาท โดยเพิ่มทุน 200,000 บาท สำหรับกองทุนที่มีสมาชิก 50 – 150 คน 400,000 บาท สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีสมาชิก 151 – 350 คน และ 600,000 บาท สำหรับกองทุนที่มีสมาชิก 351 คนขึ้นไป

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีสถาบันการเงินรู้จักกองทุนหมู่บ้าน อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่ง โดยให้สถาบันการเงินชุมชนเป็นศูนย์กลางให้กองทุนหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ไปยังกองทุนอื่นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และช่วยเรื่องการบริหารจัดการด้วย เป้าหมายคือปี พ.ศ. 2554 จะจัดตั้งให้ได้ 84 แห่ง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีบทบาทในการกระจายโอกาสเพื่อเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแหล่งทุนแรกเริ่มในการจัดตั้งกองทุนมาจากการจ่ายเงินสมทบจากรัฐบาล ทำให้การสร้างความมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของเงินทุนของสมาชิกทุกคนเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของกองทุน ทั้งนี้ แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีการส่งเสริมและพัฒนากองทุนหมู่บ้าน โดยการฝึกอบรมและจัดให้มีการศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับคณะกรรมการและบุคลากรกองทุน แต่หลาย ๆ กองทุนยังมีความอ่อนแอ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่กองทุนหมู่บ้านมีจำนวนเงินหมุนเวียนไม่มาก จึงส่งผลให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้ไม่สามารถให้ผลตอบแทนกับคณะกรรมการหรือมีรายได้เพียงพอต่อการหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น ด้านบัญชี หรือระบบ IT เข้ามาช่วยงาน และกองทุนหมู่บ้านยังขาดอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน หรือบางแห่งยังไม่มีสถานที่ทำการของกองทุนหมู่บ้าน จึงต้องอาศัยบ้านพักของประธานหรือกรรมการอื่นเป็นที่ทำการ

แนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป นอกเหนือจากการเพิ่มปริมาณเงินสมทบจากรัฐบาลแล้ว การยกระดับกองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการลดข้อจำกัดของกองทุนหมู่บ้านทั้งในด้าน 1) แหล่งเงินทุน โดยจะมีการรับเงินฝากจากทั้งสมาชิกในหมู่บ้านและประชาชนทั่วไป 2) ความยืดหยุ่นของการให้บริการ ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนจะเปิดทำการบ่อยครั้งกว่ากองทุนหมู่บ้านที่อาจมีการประชุมกลุ่มเพียงหนึ่งครั้งต่อปี และ

3) ความหลากหลายขององค์กรการเงินชุมชนในชุมชน โดยจะทำให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรการเงินชุมชน โดยมีกองทุนหมู่บ้านที่ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นตัวเชื่อม ทั้งนี้แนวคิดของสถาบันการเงินชุมชนแบบนำร่องน่าจะมีความเหมาะสมต่อการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีบทบาทเป็นที่เลี้ยงให้กองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งแล้วจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะธนาคารออมสินมีเป้าหมาย ประสบการณ์ และทรัพยากรในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี งานศึกษาวิจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในภาคเหนือของศิริพร ศิริปัญญาวัฒน์ และสาคร ศรีสวัสดิ์ (2550) ซึ่งให้เห็นถึงข้อพึงระวังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้าน โดย 1) ระยะทางจากชุมชนถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไกลอาจเป็นช่องทางที่นำไปสู่การทุจริตของกรรมการที่รวบรวมเงินไปชำระคืนหนี้ได้ ในขณะที่ 2) การแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการให้บริการกองทุนอาจทำให้มีปัญหาตามมา ทั้งนี้ แม้ว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จะได้รับเงินต่อยอดเพิ่มอีก 1 แสนบาท (บัญชี 2) จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นั้น จะต้องเป็นกองทุนฯ ที่ได้รับการประเมิน AAA แต่ในทางปฏิบัติ กรอบการพิจารณาให้สินเชื่อเป็นดุลพินิจของแต่ละสถาบันการเงิน ประกอบกับมีการแข่งขันระหว่างกัน ทำให้บางครั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ยังไม่ได้รับการพิจารณารับรองเป็นกองทุนระดับ AAA ได้รับสินเชื่อ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาภายหลัง เนื่องจากมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอ

3.2.2.3 โรงรับจํานำ

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

โรงรับจํานำเป็นสถาบันการเงินที่ให้ประชาชนทั่วไปกู้ยืมโดยการรับจํานำสิ่งของและผู้กู้ยืมสามารถไถ่ถอนสิ่งของคืนได้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้กับประชาชน ทั้งนี้ โรงรับจํานำแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ โรงรับจํานำดำเนินการโดยเอกชน โดยมีบุคคลเป็นเจ้าของหรือในรูปของห้างหุ้นส่วน ซึ่งต้องขออนุญาตประกอบกิจการโรงรับจํานำต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และโรงรับจํานำที่ดำเนินการโดยรัฐบาล แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สถานธนาณูเคราะห์ เป็นโรงรับจํานำที่ได้รับเงินทุนจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ ร่วมกับกำไรสะสมและเงินกู้จากธนาคารออมสิน ดำเนินกิจการโดยกรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถานธนาณูบาล เป็นโรงรับจํานำที่ดำเนินการโดยเทศบาลอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โรงรับจํานำของรัฐนั้น 35% ของกำไรสุทธิต้องนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ในขณะที่โรงรับจํานำเอกชนต้องเสียภาษีตามกฎหมาย

(2) การดำเนินงาน

โรงรับจํานำจะให้สินเชื่อแก่ผู้มาขอใช้บริการ เมื่อมีสิ่งหาปริมาณทรัพย์มาค้ำประกัน โดยสถานธนาณูเคราะห์จำกัดวงเงินต่อตัวจํานำที่ 60,000 บาท สถานธนาณูบาลจำกัดวงเงินต่อตัวจํานำที่ 100,000 บาท และโรงรับจํานำเอกชนจำกัดวงเงินต่อตัวจํานำที่ 100,000 บาท นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงรับจํานำ พ.ศ.

2505 ได้กำหนดดอกเบี้ยสำหรับเงินต้นไม่เกิน 2,000 บาท ให้คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 2 ต่อเดือน ในขณะที่เงินต้นส่วนที่เกิน 2,000 บาท ให้คิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 1.25 ต่อเดือน ทั้งนี้ ณ กันยายน 2552 มีสถานธนาณูเคราะห์ 33 แห่ง สถานธนาณูบาล 214 แห่ง และโรงรับจำนำเอกชน 205 แห่ง โดยโรงรับจำนำทุกประเภท มีทรัพย์สินจำนำเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 33,816 ล้านบาท และผู้ใช้บริการจำนวน 4.92 ล้านราย

(3) นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับสถานธนาณูบาลและสถานธนาณูเคราะห์

รัฐบาลจัดตั้งสถานธนาณูบาลและสถานธนาณูเคราะห์ โดยจัดหาสถานประกอบการ และจำนวนเงินทุนหมุนเวียนที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในช่วงเวลาพิเศษ เช่น ช่วงโรงเรียนเปิดเทอม ช่วงก่อนและหลังเทศกาลวันหยุดระยะยาว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้บริการทางการเงินจากสถานธนาณูบาล สถานธนาณูเคราะห์ และโรงรับจำนำ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกู้ยืมในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือมีความจำเป็น จึงมิใช่บริการทางการเงินเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

3.2.2.4 บริษัทสินเชื่อไปรรษณีย์ไทย

เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการโครงการไปรรษณีย์เพื่อสินเชื่อรายย่อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่ยากจน และผู้ที่เป็นหนี้ในระบบและมีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้ในระบบ มีแนวทางในการดำเนินโครงการดังกล่าวที่สำคัญ ดังนี้

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

บริษัท ไปรรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.) จะจัดตั้งบริษัทในเครือ โดยถือหุ้นร้อยละ 100 และมีทุนจดทะเบียน 50 ล้านบาท และให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารร่วมกันกำกับดูแลการดำเนินการของบริษัทในเครือดังกล่าวตามบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารโดยวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้ 1) ประชาชนที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นยากจน 2) ประชาชนที่มีรายได้น้อยเท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และ 3) ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน เป็นหนี้ในระบบหรือมีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้ในระบบ

(2) ผลิภัณฑ์และบริการ

ให้สินเชื่อ โดยมีวงเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยที่หลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย สำหรับการชำระคืนเงินกู้จะพิจารณาให้ชำระเป็นรายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน ส่วนหลักประกันในการกู้เงินอาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ หรือประเภทของผลิตภัณฑ์ อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกทางบริษัทจะดำเนินการในลักษณะนำร่องทั่วประเทศของประเทศไทย ประมาณ 10 สาขา โดยให้บริษัทในเครือของไปรรษณีย์ไทยมีสิทธิในการใช้สถานที่และเครือข่ายที่ทำการไปรรษณีย์ของไปรรษณีย์ไทยได้ ปณท. จะต้องพิจารณาให้มีการเข้าร่วมลงทุนในบริษัทสินเชื่อไปรรษณีย์กับพันธมิตร เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือสถาบันการเงินเอกชน พร้อมทั้ง

ขยายขอบเขตการดำเนินการให้ครอบคลุมธุรกิจการเงินแบบครบวงจรทั้งด้านการรับฝากเงินและการปล่อยสินเชื่อบนระดับฐานรากภายใน 2 ปี

ปัจจุบัน ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เมื่อเดือนเมษายน 2554 และอยู่ระหว่างการขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง

3.2.3 กลุ่มพึ่งตนเอง

กลุ่มพึ่งตนเองประกอบด้วยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนภายในชุมชนเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชนและไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วรูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรการเงินระดับฐานรากกลุ่มพึ่งตนเองมีดังนี้

(1) เงินทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากมาจากเงินออมของสมาชิกและรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าสมัคร ค่าธรรมเนียม และดอกเบี้ย เป็นต้น

(2) สมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานราก ประกอบด้วยสมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลทุกเพศทุกวัย ภายในหมู่บ้านที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกวิสามัญ ได้แก่ กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน หรือกลุ่มอื่นภายในหมู่บ้าน และสมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ ข้าราชการ หรือคหบดี ภิภุ สามเณร ที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีความสนใจและให้การสนับสนุนโดยไม่หวังผลตอบแทน

(3) หน้าที่ของสมาชิก 1) ออมเงินไว้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นประจำทุกเดือน 2) ส่งคืนเงินกู้ตามกำหนด 3) เลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร 4) เข้าร่วมประชุมสามัญประจำปี 5) มีส่วนร่วมในกิจกรรม 6) ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และ 7) กำกับ ตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก และให้ข้อมูลข่าวสารแก่เพื่อนสมาชิก

(4) โครงสร้างการบริหารงาน

บริหารโดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิก และส่วนใหญ่ จะมีคณะกรรมการ 4 คณะ ดังนี้

1) คณะกรรมการอำนวยการ จำนวน 5 – 7 คน มีหน้าที่พิจารณารับสมาชิก กำหนดการประชุมใหญ่สามัญประจำปี จัดสรรเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืน และบริหารองค์กร ประกอบด้วย

ประธาน: มีหน้าที่เป็นประธานการประชุมต่าง ๆ เป็นผู้ลงนามในเอกสารการเบิกจ่ายร่วมกับเหรียญกษาปณ์ เป็นตัวแทนองค์กรในการลงนามในเอกสารต่าง ๆ

รองประธาน: ทำหน้าที่เมื่อประธานไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อประธานมอบหมาย

เหรียญกษาปณ์: รับผิดชอบการเงินขององค์กร ควบคุมดูแลเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งทรัพย์สินขององค์กร ลงลายมือชื่อในเอกสารการเบิกจ่าย ควบคุมดูแลบัญชีให้ถูกต้อง

เลขานุการ: ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนขององค์กร จดรายงานการประชุม เก็บรักษารายงานเอกสารต่าง ๆ ทำหนังสือเชิญประชุม และติดต่อประสานงาน

กรรมการอื่น ๆ : ทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

2) คณะกรรมการเงินกู้ จำนวน 3 – 5 คน มีหน้าที่พิจารณาคำขอกู้ของสมาชิก โดยอาศัยระเบียบหรือมติที่กำหนดไว้ และต้องคอยสอดส่องดูแลติดตามการนำเงินไปใช้จ่ายของสมาชิก การเร่งรัดหนี้สิน เชื่อมเขียน ช่วยเหลือแนะนำแก้ไขปัญหาในกรณีที่สมาชิกไม่สามารถชำระเงินกู้คืน

3) คณะกรรมการตรวจสอบ จำนวน 3 – 5 คน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและผลการดำเนินงานขององค์กร

4) คณะกรรมการส่งเสริม มีจำนวนขึ้นอยู่กับสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับขององค์กร โดยมีหน้าที่ชักชวนและแนะนำผู้สนใจเข้าเป็นสมาชิก ส่งเสริมให้การศึกษาฝึกอบรมให้ความรู้แก่สมาชิก ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กร ประสานงานระหว่างสมาชิกกับองค์กร

องค์กรการเงินระดับฐานรากในกลุ่มพึ่งตนเองที่สำคัญมี 2 ประเภท ดังนี้

3.2.3.1 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดจากการส่งเสริมของกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) กระทรวงมหาดไทย โดยนำแนวคิดพึ่งพาตัวเองมาจากสหกรณ์มาประยุกต์กับวิถีชีวิตในชุมชน เพื่อให้ชุมชนนั้นพึ่งพาตัวเองได้ ผ่านการใช้รูปแบบการจัดการที่ไม่เป็นทางการ ให้สมาชิกในชุมชนสามารถรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการออมให้กับสมาชิกในชุมชน อีกทั้งยังเป็นแหล่งเงินทุนในการสร้างอาชีพเพื่อให้เกิดการผลิตในชุมชน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2517 ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งมีทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และระดับเขต

(2) การดำเนินงาน

กรมการพัฒนาชุมชนได้สนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยการประหยัดแล้วนำมาสะสมกันทีละน้อยแต่เป็นประจำและสม่ำเสมอ ซึ่งเงินดังกล่าวเรียกว่าเงินสัจจะสะสม โดยมีการรวมกลุ่มเพื่อส่งเงินออมสัจจะที่มีการกำหนดวันส่งและจำนวนเงินที่เท่ากัน นอกจากเงินฝากสัจจะสะสมที่สมาชิกให้สัจจะนำเงินมาฝากเป็นประจำแล้ว ยังมีเงินฝากสัจจะสะสมพิเศษ คือ เงินที่ฝากเพิ่มจากเงินฝากสัจจะสะสม โดยเงินส่วนที่เพิ่มสามารถถอนได้แต่เงินฝากสัจจะสะสมจะถอนไม่ได้จนกว่าจะลาออกจากการเป็นสมาชิก ในขณะที่เงินสัจจะสะสมในแต่ละเดือนจะนำไปให้สมาชิกที่มีความจำเป็นกู้ยืม เพื่อลงทุนและประกอบอาชีพ และเมื่อเกิดดอกผลจะนำมาแบ่งทำเป็นเงินสวัสดิการให้กับสมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ และนำมาปันผลให้กับสมาชิก คลอดจนนำดอกผลบางส่วนมาใช้พัฒนาหมู่บ้าน หรือจัดสวัสดิการชุมชนอื่น ๆ นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก ผ่านการให้บริการสินค้าอุปโภคบริโภคและปัจจัย

การผลิตในราคาถูกให้กับสมาชิกโดยการเปิดร้านค้าชุมชน โดยการซื้อของจากท้องตลาดแล้วนำมาขาย ให้สมาชิกในราคาที่เป็นธรรม เพื่อช่วยให้คนในชุมชนได้ซื้อของในราคาที่ขายได้ถูกกว่า และมีการทำบัญชี ง่าย คือ รับซื้อผลผลิตจากสมาชิกในราคาที่เหมาะสมกับราคาประกัน หรือการทำโครงการธนาคารข้าว คือ รับซื้อรับบริจาคข้าวมาเป็นกองกลางแล้วให้สมาชิกกู้ยืมหรือบริจาค

อย่างไรก็ดี พช. ได้วางแนวทางการจัดตั้งให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็น องค์การการเงินแบบที่ไม่เป็นทางการ ทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง โดยชาวบ้านรวมตัวกันดำเนินการ โดยประสานงานกับเจ้าหน้าที่ และหากกลุ่มมีความพร้อม ก็ลงทะเบียนแล้วดำเนินการ เพื่อให้มีความสามารถ ที่จะพึ่งพาตนเอง โดยมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมการออม และอาจให้กู้กับสมาชิก โดยสมาชิกอาจเป็นผู้ค้ำประกัน

สมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมี 3 ประเภท ได้แก่

1. สมาชิกกองทุนสามัญ คือ คนในชุมชนทั่วไป
2. สมาชิกวิสามัญ คือ สมาชิกที่เป็นกลุ่ม และนำเงินมาฝากกับกลุ่มออมทรัพย์
3. สมาชิกกิตติมศักดิ์ คือ ข้าราชการ กลุ่มพ่อค้านายทุนที่อยู่ในหมู่บ้าน

จะฝากเงินแล้วได้รับเงินปันผล แต่ห้ามกู้ ถือว่าเป็นผู้เสียสละช่วยเหลือคนในชุมชน แต่การฝากเงินก็มีการจำกัด วงเงินการออมด้วย

โครงสร้างการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต จะมีคณะกรรมการ ที่มาจากการเลือกตั้ง 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการส่งเสริมสินเชื่อ (เงินกู้) คณะกรรมการส่งเสริม คณะกรรมการตรวจสอบ มีระเบียบข้อบังคับของกลุ่มโดยขึ้นกับสมาชิกจะปรับปรุง เช่น การกำหนดวันส่งเงินสัจจะ การดำเนินการกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กำหนดประชุมและประกาศ ใช้เป็นระเบียบของกลุ่ม โดยทางกรมการพัฒนาชุมชนมีการกำหนดแนวทางกลาง ในขณะที่กลุ่ม ออมทรัพย์การผลิตแต่ละกลุ่มสามารถประยุกต์ใช้แนวความคิดดังกล่าวให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ และการดำเนินงานได้ เมื่อดำเนินการแล้วก็จะรายงานผลการดำเนินงานเข้ามาที่กรมการพัฒนาชุมชน โดยกรมการพัฒนาชุมชนจะมีการประเมินศักยภาพของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตทุกปีเป็นประจำ โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับ 1 ยังพึ่งตัวเองไม่ได้ ทำให้ต้องดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 3,500 กลุ่ม ระดับ 2 คือ กลุ่มที่มีผลการดำเนินงานปานกลาง มีอยู่ประมาณ 7,000 กลุ่ม หรือระดับ 3 คือ กลุ่มที่มีความเข้มแข็ง มีอยู่ประมาณ 24,000 กลุ่ม ทั้งนี้ การประเมินศักยภาพดังกล่าวสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดให้ สถาบันการเงินในระบบพิจารณาให้สินเชื่อแก่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่มีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ กรณีเกิด การผิดสัญญาและมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์นั้น โดยมากมักไม่เกิดขึ้น เนื่องจากทุกคนใช้หลักคุณธรรม แต่หากมีการฟ้องร้องก็จะดำเนินการตามสัญญา เป็น การฟ้องรายบุคคล ระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ที่ลงนามในสัญญา โดยมีหนังสือมอบอำนาจของสมาชิกกลุ่มเป็นหลักฐานของฝ่าย ผู้ให้กู้

เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับสถานะขององค์กร การดำเนินการในช่วงแรก ๆ ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอาจขัดกับกฎหมายว่าด้วยธุรกิจกิจสถาบันการเงิน เนื่องจากมีการรับฝากเงิน

จากประชาชน ดังนั้น จึงมีการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. 2532 กำหนดว่ากรมการพัฒนาชุมชนจะส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนผ่านการออมและช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ 1) ไม่รับฝากเงินของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก 2) ไม่ให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกกู้เงิน และ 3) ไม่คิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแล้ว ในแต่ละหมู่บ้านยังมีองค์กรการเงินชุมชนอื่น ๆ สมาชิกในหมู่บ้านอาจเป็นสมาชิกเกือบทุกกลุ่มเมื่อผู้ยืมจากกองทุนหนึ่ง ก็อาจกู้จากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อมาใช้หนี้เป็นงินทางและไม่หลุดพ้นจากความยากจน ดังนั้น จึงควรมีการบูรณาการทุนชุมชนในการบริหารจัดการ โดยการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนขึ้น มีผู้แทนของคณะกรรมการทุนทุกกลุ่มร่วมกัน โดยพยายามทำโครงการ 1 คราวเรือน 1 สัญญา คือ กู้กองทุนนี้แล้วไม่ต้องกู้กองทุนอื่นและมีวงเงินสินเชื่อเพียงพอต่อการประกอบอาชีพ

(3) ผลการดำเนินงาน

กิจกรรมหลักของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเน้นการให้สินเชื่อและรับฝากเงินจากสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยเงินฝาก 2 ประเภท คือ เงินฝากสัจจะสะสม ซึ่งสมาชิกทุกคนต้องฝากเงินเป็นจำนวนเท่ากันทุกเดือน (สมาชิกแต่ละคนไม่จำเป็นต้องฝากเงินเท่ากันทุกคน) และเงินฝากสัจจะสะสมพิเศษ ซึ่งฝากได้โดยไม่จำกัดจำนวน ทั้งนี้ ข้อมูลของกรมการพัฒนาชุมชน ณ กันยายน 2553 ระบุว่ากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีทั้งสิ้น 34,530 กลุ่ม มีสมาชิก 4.56 ล้านคน และมีวงเงินฝากสัจจะสะสม 25,248 ล้านบาท นอกเหนือจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแล้ว ยังมีการดำเนินการต่อยอดเพื่อเป็นสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนที่เกิดจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่เข้มแข็ง โดยจะเป็นแกนหลักในการเชื่อมโยงบูรณาการกลุ่มองค์กรทางการเงินต่าง ๆ

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีจุดแข็งในเรื่องของการส่งเสริมการออมเพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตัวเองโดยการสะสมเงินออมเป็นประจำและสม่ำเสมอ และนำหลักการของสหกรณ์ทั้งด้านการเงินและด้านการส่งเสริมอาชีพมาประยุกต์กับวิถีชีวิตของประชาชนภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังขาดกฎหมายรองรับสถานะภาพ ทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน โดยทำให้ระดับความเข้มแข็งและระบบการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐานการดำเนินงานยังยึดติดกับผู้นำชุมชน ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและพอเพียง

3.2.3.2 กลุ่มสัจจะออมทรัพย์

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชน เพื่อเป็นแหล่งทุน และแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนภายใต้กรอบแนวคิด การพึ่งพาตนเอง โดยมีการดำเนินงานที่ใช้หลักธรรมและมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ทั้งนี้ ครูชบ ยอดแก้ว แห่งบ้านน้ำขาว อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการออมทรัพย์โดยเน้นการให้ “สัจจะ” เมื่อปี 2523 และเริ่มทดลองใช้แนวคิดกับนักเรียน และนำไปใช้กับชุมชนในปี พ.ศ. 2526 ต่อมาแนวคิดดังกล่าว ได้แพร่หลายไปยังชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(2) การดำเนินงาน

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์จะมีการบริหารจัดการแบบเรียบง่ายและไม่ซับซ้อน ผ่านคณะกรรมการบริหารที่มาจากคนในชุมชนที่รู้จักคุ้นเคยกันดี โดยส่วนมากใช้ศาลาวัดเป็นที่ทำการ สำหรับการนัดประชุมในแต่ละเดือน และสมาชิกทุกคนมีหน้าที่ต้องฝากเงินค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน ในกรณีที่เดือนใดสมาชิกไม่สามารถออมเงินได้ ทางกลุ่มสัจจะออมทรัพย์จะปรับและให้ฝากเงินย้อนหลัง ให้ครบถ้วน

นอกจากด้านการออมแล้ว สัจจะออมทรัพย์ยังให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก โดยมีเงื่อนไขการกู้และอัตราดอกเบี้ยตามข้อตกลงของกลุ่ม อีกทั้งยังมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้สมาชิก เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล และสวัสดิการฌาปนกิจ เป็นต้น โดย ณ เดือนมีนาคม 2553 ยอดสินเชื่อค้างจ่ายของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์มีประมาณ 33,000 ล้านบาท และมีเงินฝากประมาณ 37,000 ล้านบาท ตัวอย่างกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่มีความมั่นคงและมีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน ได้แก่ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิต ซึ่งก่อตั้งโดยพระสุบิน ปณีโต วัดไร่ล่อม จังหวัดตราด เมื่อปี 2533 ดำเนินการโดยให้สมาชิกกลุ่มออมเงินสะสมรวมกันปล่อยกู้เพื่อประกอบอาชีพ และยังมีการจัดสร้างสวัสดิการในกลุ่ม เช่น เรื่องเจ็บป่วย หรือเรื่องการศึกษา จากผลกำไรที่ได้จากการให้กู้ยืม โดยจะแบ่งกำไรจากการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วนเท่ากัน ได้แก่ 1) เงินปันผล และ 2) เงินสวัสดิการเพื่อใช้เป็นกองทุนสวัสดิการสำหรับคนเจ็บ คนตาย ถือเป็นการทำงานบุญและสอดแทรกไปกับกิจกรรมทางการเงินของชาวบ้าน

ต่อมาเมื่อปี 2541 กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เป็นที่รู้จักมากขึ้นและมีผู้เข้ามาช่วยเหลือกิจการงานของพระสุบินมากขึ้น จึงได้มีการจัดโครงสร้างหน้าที่การทำงานเป็นศูนย์ประสานงานกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ฯ โดยมีคณะกรรมการอำนวยการกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ฯ วัดไร่ล่อม จังหวัดตราด เป็นผู้ดำเนินการประสานงาน การแบ่งงานจะเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็น ความสมัครใจ และความถนัดของแต่ละคน ภายใต้การจัดวางโครงสร้างแบบหลวม ๆ ไม่มีผู้สั่งการ มีเพียงผู้ประสานงาน เป็นการรวมตัวกันอย่างอิสระ มีการประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่องสัปดาห์ละครั้ง ต่อมาเมื่อ

ปี 2542 มีการขยายเป็นกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิต โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารออมสิน ทำให้มีการเชื่อมโยงการทำงานกับภายนอกมากขึ้น ผลักดันให้เกิดการขยายแนวคิดของกลุ่มออกไป โดยใช้พระสงฆ์เป็นแกนนำในการขยายงาน และยังคงโครงการจากองค์กรสนับสนุนภายนอก ได้แก่ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน และสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม เช่น โครงการแผนแม่บทชุมชน โครงการแผนสุขภาพชุมชน โครงการเกษตรอินทรีย์ โครงการกองทุนหมู่บ้านนาร่อง เป็นต้น และมีกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อต่อยอดจากกลุ่มสัจจะฯ เช่น โครงการธุรกิจชุมชน ซื่อขายแก๊สและข้าวร่วมกัน เป็นต้น โดยกำหนดให้สมาชิกกลุ่มสัจจะฯ พบปะกันทุกเดือน เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ มาสะสมเงินประจำเดือน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน แลกเปลี่ยนสินค้า และกำหนดทิศทางการพัฒนากลุ่มร่วมกัน

ในการจัดสวัสดิการของกลุ่มอันจะเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ชาวบ้าน และสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชน จะมีหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก ได้แก่ สวัสดิการประเภทเจ็บป่วยที่ต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาล สวัสดิการตาย สวัสดิการอื่น ๆ เช่น สมทบค่าน้ำค่าไฟ แก่สมาชิกที่มีความประพฤติดี สวัสดิการการศึกษา สวัสดิการพัฒนาหมู่บ้าน ทั้งนี้ กลุ่มสามารถจัดสวัสดิการมีหลากหลายรูปแบบซึ่งแต่ละกลุ่มสามารถพัฒนาเพื่อให้เกิดการรวมตัวของคนในชุมชน และเป็นเครื่องมือในการปรับพฤติกรรมของคนในชุมชนได้ด้วย

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินงานและการเป็นสมาชิกกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิตที่สำคัญ มีดังนี้

1. สมาชิกต้องเป็นคนในหมู่บ้าน ยกเว้นที่ปรึกษา เพื่อที่จะได้รู้สึกรู้ว่าเป็นคนใกล้ชิด รู้จักมักคุ้นกัน รู้จักถิ่นฐานแน่นอน และสะดวกในการส่งเงิน
2. สมาชิกต้องสะสมเงินอย่างน้อยเดือนละ 1 หุ้น 10 บาท แต่ไม่เกินเดือนละ 10 หุ้น โดยหากตั้งสัจจะว่าจะฝากเดือนละเท่าไรก็ต้องฝากเดือนละเท่านั้นตลอดทั้งปี จะลดหรือเพิ่มเงินฝากได้เมื่อครบรอบปีปีผล เพิ่มลดได้ปีละ 1 ครั้ง
3. สมาชิกใหม่จะกู้เงินได้ต่อเมื่อต้องเป็นสมาชิก 3 หรือ 6 เดือนก่อนตามแต่จะตกลงกันในที่ประชุม โดยในการพิจารณาเงินกู้ คณะกรรมการจะพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ คนเจ็บป่วย ผู้ที่ต้องใช้หนี้ในอัตราสูงกว่าคนอื่น และบำรุงการศึกษา และใช้บุคคลค่าประกันตนเอง โดยอัตราค่าบำรุงจะเป็นร้อยละ 1 ร้อยละ 2 เป็นไปตามที่ชุมชนตกลงกัน
4. ผู้ที่เป็นสมาชิกครบ 12 เดือน จะมีสิทธิรับบริการของกองทุนสวัสดิการตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ฯ
5. เมื่อครบ 12 เดือนจะนำผลกำไรที่ได้จากค่าบำรุงและรายได้อื่น ๆ มาแบ่งคืน โดยแบ่งเงินเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นเงินปันผลให้สมาชิกตามจำนวนหุ้น อีกส่วนหนึ่งเข้าเงินกองทุนสวัสดิการเพื่อปล่อยกู้หมุนเวียนให้มีผลกำไร

6. เมื่อมีเงินเหลือจากการกู้ยืม ต้องนำฝากธนาคาร หากเงินที่มีอยู่ไม่พอให้ กู้ก็จะไปถอนจากธนาคารเพื่อให้สมาชิกกู้ได้ตามความจำเป็น

7. สมาชิกสามารถลาออกจากกลุ่มได้ทุกเดือน โดยนำสมุดเงินฝากมาถอน เงินกลับได้ในวันทำการกลุ่ม เมื่อออกไปแล้วไม่ว่ากรณีใด ๆ จะหมดสิทธิ์มารับบริการกองทุนสวัสดิการ จากกลุ่มทันที และจะสมัครเข้ากลุ่มใหม่ได้เมื่อลาออกไปครบ 3 ปี แต่หากสมาชิกนั้นมีประวัติไม่ดีจะไม่ รับเข้ากลุ่มอีกก็ได้

8. สมาชิกจะถอนเงินคืนได้เมื่อแต่ละคนมีเงินสะสม 20,000 บาทขึ้นไป โดยถอนคืนได้เพียงครั้งหนึ่งเท่านั้น แต่ยังรับสวัสดิการได้เหมือนเดิมและฝากเงินต่อไปได้ทุกเดือน ตามปกติ

9. จัดให้มีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 5 คน มีฝ่ายเงินฝาก เงินกู้ ตรวจสอบ และสวัสดิการ กรรมการมีวาระ 1 ปี เมื่อหมดวาระจะเลือกตั้งกรรมการใหม่

10. คณะกรรมการและผู้ทำบัญชีจะได้รับเงินค่าตอบแทนในปีที่ 2 ตกลงจ่าย เป็นจำนวนครั้งที่มาทำงาน และจ่ายจริงเมื่อสิ้นปี การกำหนดค่าตอบแทนจะดูจากฐานะการเงินของกลุ่ม พร้อมกับสมาชิกร่วมกันตกลงกันไว้ในวันประชุมใหญ่

11. กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ฯ รับสมาชิกเพียง 4 รุ่นเท่านั้น เมื่อครบ 4 รุ่น แล้วต้องประชุมสมาชิกทั้งหมดร่วมกันลงความเห็นว่าจะควรปิดกี่ปีแล้วจึงเปิดใหม่

นับแต่ปี 2553 – 2554 กลุ่มสัจจะฯ จังหวัดตราด มีจำนวนทั้งสิ้น 169 กลุ่ม มีสมาชิก 62,791 คน รวมเงินกลุ่มสัจจะฯ ทั้งหมด 1,166,598,901 บาท โดยการที่กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีผู้นำสายพระที่นั่งาเชื่อถือ มีการนำหลักศาสนามาประยุกต์ใช้กับ วิธีชีวิตชุมชน และจัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวตามความสมัครใจของประชาชนในชุมชน อย่งไรก็ดี การให้บริการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์น่าจะช่วยเสริมบริการทางการเงินรูปแบบอื่นที่สมาชิกใช้บริการอยู่ โดยรูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์อาจยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงิน ของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรวมกลุ่มที่เน้นการสร้างสวัสดิการ ทางชุมชนเป็นหลัก และไม่ได้มีการรับเงินฝากเพิ่มเติมจากเงินสัจจะสะสมทรัพย์ อย่งไรก็ดี ในระยะต่อไป เมื่อกลุ่มสัจจะมีขนาดใหญ่ขึ้น (ปัจจุบันกลุ่มที่อยู่ในระดับขนาดใหญ่ที่สุดมีเงินสัจจะสะสม 30 ล้านบาท และมีสมาชิกประมาณ 1,300 คน) อาจจำเป็นต้องมีการพัฒนาการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสขึ้น และมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่นมากขึ้น เพื่อบริหารสภาพคล่องของกลุ่มในกรณีที่มีเงินเหลือเกินกว่าจะให้กู้ภายในกลุ่ม

นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์การการเงินระดับฐานรากกลุ่มพึ่งตนเอง

เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพให้กับองค์การการเงินระดับฐานราก คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นแผนระยะ

ปานกลาง 4 ปี (ปี 2551 – 2554) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ 1) มีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือหลักของชุมชนในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนอย่างมีจรรยาบรรณ และธรรมาภิบาล 2) มีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถกำหนดแนวนโยบายในทิศทางที่สอดคล้องกันและลดการทำงานซ้ำซ้อน และ 3) ส่งเสริมการช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อสร้างเครือข่ายความมั่นคงและยั่งยืน

แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก 2) ยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐ/ภาคี เพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก และ 3) ยุทธศาสตร์สร้างเครือข่ายและขยายผล โดยมีเป้าหมายดังนี้

- 1) องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคุณภาพและสามารถจัดการระบบการเงินและสวัสดิการชุมชนแก่ชุมชนเป็นกลไกในการรณรงค์ให้ประชาชนมีวินัยในการออมและการบริโภค
- 2) องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองและมีการบูรณาการด้านการเงิน
- 3) เกิดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เพื่อให้มีการเกื้อกูลกันระหว่างกลุ่มในระดับชาติ
- 4) เครือข่ายขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีศักยภาพและความเข้มแข็ง
- 5) ระบบการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคงก้าวหน้า สามารถเป็นรากฐานและองค์ประกอบให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมมีความเจริญอย่างสมดุล และยั่งยืน

3.2.4 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

นอกเหนือจากองค์กรการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว องค์กรหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมีบทบาทในการส่งเสริมพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตัวเองได้ และยังสนับสนุนทางการเงินแก่ชุมชนด้วยก็คือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จัดตั้งขึ้นในปี 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งจนสามารถเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเป็นการรวม 2 หน่วยงานเข้าด้วยกัน คือ 1) สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดการเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และทำหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัด และ 2) กองทุนพัฒนาชนบท ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พอช. มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- 1) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายขององค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและ

การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการและหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม

2) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

3) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนประสานงานการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

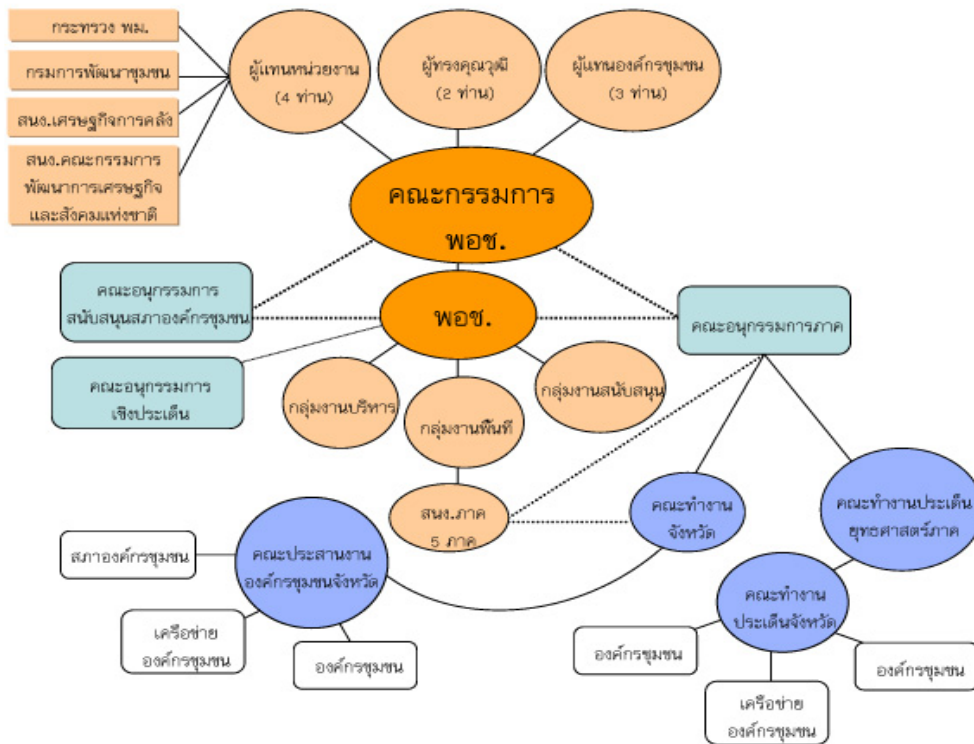
4) ส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

พอช. มีเงินทุนในระยะแรกเริ่ม 2,446 ล้านบาท และต่อมารัฐบาลได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามภารกิจและนโยบายของรัฐ โดยในช่วงปี 2543-2553 พอช. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเป็นเงินงบประมาณ 16,137 ล้านบาท

(2) โครงสร้างองค์กร

พอช. เป็นองค์การมหาชน ดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งเป็นมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการพัฒนาชุมชนหรือด้านการบริหารองค์กร กรรมการส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 คน กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน 3 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบายแผนการดำเนินงานของ พอช. ตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงาน เป็นต้น ปัจจุบัน พอช. มีพนักงานทั้งสิ้น 564 คนเพื่อปฏิบัติงานทั้งกรุงเทพฯ ฯ และในจังหวัดอื่น ๆ

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)



หลักการดำเนินงานสำคัญของ พอช. คือ

1. สนับสนุนการพัฒนา โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดทิศทาง วางแผนและดำเนินการตามแผนภายใต้การสนับสนุนและร่วมมือกับท้องถิ่นและหน่วยงานกลาง
2. สนับสนุนให้ชุมชนและผู้เดือดร้อน มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและวางแผนเพื่อพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง
3. สนับสนุนการวางแผนพัฒนาที่มีเป้าหมายในการทำงานในแต่ละเรื่องมุ่งไปสู่การพัฒนาโดยพร้อมกันทั่วประเทศ
4. จัดสรรและกระจายงบประมาณสนับสนุนไปให้องค์กรชุมชนบริหารจัดการด้วยตนเอง
5. พอช. ทำหน้าที่เชื่อมโยง ประสานกับหน่วยงานและรัฐบาล เพื่อให้เกิดการสนับสนุนแผนพัฒนาที่ชุมชนและท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด

(3) ผลลัพธ์และบริการทางการเงิน

การดำเนินงานของ พอช. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชน ดังนี้

1) สินเชื่อเพื่อการพัฒนา

สินเชื่อเพื่อการพัฒนาเป็นการสนับสนุนสินเชื่อแก่องค์กรชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการพึ่งตนเองของชุมชน และเป็นการพัฒนากระบวนการทางการเงินของชุมชนให้เข้มแข็ง ปัจจุบันมี 5 ประเภท ได้แก่

- สินเชื่อเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน มีวงเงินต่อรายไม่เกิน 300,000 บาท และคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 หรือ 4 ต่อปี
- สินเชื่อเพื่อพัฒนาแบบองค์รวม ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน โดยสินเชื่อประเภทนี้มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.5 ต่อปี
- สินเชื่อเพื่อพัฒนารัฐกิจชุมชน ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อสำหรับการประกอบธุรกิจร่วมกันภายในชุมชน โดยมีวงเงินไม่เกิน 30 ล้านบาทและคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี
- สินเชื่อพัฒนาหมุนเวียน เป็นการเสริมสภาพคล่องให้กับองค์กรชุมชน โดยมีระยะเวลาการให้สินเชื่อไม่เกิน 3 ปีและคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี และ
- สินเชื่อเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมให้องค์กรชุมชนมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวงเงินไม่เกิน 5 ล้านบาท และคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี

2) โครงการบ้านมั่นคง

เริ่มดำเนินการเมื่อปี 2546 เพื่อพัฒนาความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยเฉพาะผู้อาศัยในชุมชนแออัด และชุมชนบุกรุกทั่วประเทศ โดย พอช. จะสนับสนุนการสำรวจ การออกแบบผังชุมชน ซึ่งในกรณีที่ดินเป็นของหน่วยงานของรัฐ พอช. จะทำสัญญาเช่าระยะยาว และวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย ในขณะที่กรณีที่เป็นที่ดินบุกรุก หรือเป็นที่ถูกยึด พอช. จะซื้อที่ดินเพื่อจัดทำโครงการบ้านมั่นคง และให้ชาวบ้านรวมกลุ่มบริหารจัดการในระดับชุมชน ทั้งนี้ พอช. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเพื่อพัฒนาชุมชนเป็นหลัก ทำให้สินเชื่อภายใต้โครงการบ้านมั่นคงจะคิดอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำและคงที่ตลอดอายุสัญญา เนื่องจากชาวบ้านที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่มีรายได้ออยู่ในระดับต่ำและไม่แน่นอน ทั้งนี้อัตราการผ่อนส่งภายใต้โครงการจะอยู่ในช่วงเดือนละ 500 - 2,500 บาท

3) โครงการสวัสดิการชุมชน

กองทุนสวัสดิการเริ่มดำเนินการในปี 2548 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ชุมชนมีสวัสดิการภายในชุมชน (หลักประกันเพื่อความมั่นคงในชุมชน) และบริหารจัดการกันเองในชุมชน

โดยมีเงินกองทุนมาจาก 1) การออมของสมาชิก 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) เงินสมทบจากรัฐบาล ในอัตรา 1:1:1 (ชุมชน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รัฐบาล) ทั้งนี้ รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณในการจัดสวัสดิการชุมชนจำนวน 727.3 ล้านบาท ในปี 2553 และต่อมาในปี 2554 ได้อนุมัติงบประมาณ 800 ล้านบาท เพื่อส่งเสริมการดำเนินโครงการสวัสดิการชุมชนอย่างต่อเนื่อง

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

พอช. กำหนดกลไกการให้สินเชื่อตามข้อบังคับสินเชื่อเพื่อการพัฒนา พ.ศ. 2553 โดยมีคณะทำงาน 4 ระดับ ทำหน้าที่ดังนี้ 1) คณะทำงานระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด มีหน้าที่สนับสนุนและพัฒนาโครงการ 2) คณะทำงานสินเชื่อระดับภาค ทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการเบื้องต้น และติดตามประเมินผล และแก้ไขปัญหา 3) คณะอนุกรรมการสินเชื่อ มีอำนาจในการอนุมัติสินเชื่อวงเงินไม่เกิน 30 ล้านบาท และยังมีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายบริหารสินเชื่อ และ 4) คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีหน้าที่อนุมัติสินเชื่อที่มีวงเงินเกินกว่า 30 ล้านบาท

(5) ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา ณ มกราคม 2554 มีวงเงินสินเชื่ออนุมัติตั้งแต่ปี 2535 จำนวน 6,249.15 ล้านบาท และมีสินเชื่อค้างอยู่ 2,866.81 ล้านบาท โดยสามารถแบ่งได้เป็นสินเชื่อโครงการบ้านมั่นคง 2,083.51 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 73 ของสินเชื่อค้างทั้งหมด ในขณะที่สินเชื่อเพื่อการพัฒนาทั้ง 5 ประเภทข้างต้นมียอดสินเชื่อค้างเพียง 356.68 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 12 ของสินเชื่อค้างทั้งหมด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาข้อมูลการอนุมัติสินเชื่อรายภาคแล้วพบว่า พอช. อนุมัติสินเชื่อให้กับภาคกลางร้อยละ 3,078.12 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 49 ของการอนุมัติสินเชื่อ (สินเชื่อบ้านมั่นคงเป็นหลัก) รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ 1,397.91 ล้านบาท หรือร้อยละ 22 ของสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติ ในส่วนของการจัดสวัสดิการชุมชนนั้น ณ สิ้นปี 2553 มีกองทุนสวัสดิการชุมชนทั้งหมด 3,471 กองทุน มีสมาชิก 1,244,616 คน และมีกองทุนที่ได้รับอนุมัติงบประมาณสมทบกองทุนแล้ว 2,142 กองทุน วงเงิน 319 ล้านบาท โครงการบ้านมั่นคงมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ร้อยละ 1 ซึ่งเกิดจากในบางโครงการมีปัญหาเรื่องพื้นที่ หรือมีคนในโครงการประสบปัญหา เช่น สมาชิกตกงาน หรือย้ายถิ่นฐานเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ตารางที่ 19 สรุปสินเชื่ออนุมัติ / คงเหลือ แยกตามระยะเวลาการสนับสนุน (ณ มกราคม 2554)

ประเภทกองทุน	วงเงินอนุมัติ ทั้งหมด (ล้านบาท)	วงเงินเบิกจ่าย (ล้านบาท)	สินเชื่อ คงเหลือ (ล้านบาท)
สินเชื่อ พชม. (ก่อน ตค. ปี 2543)			
- โครงการพัฒนาคนจนในเมือง (พชม.) (2535 - 2543)	934.77	662.08	187.85
- โครงการแก้ไขปัญหาการเงินและสินเชื่อในภาวะวิกฤติ (มียาชาวา) (2542 - 2543)	240.00	240.00	132.81
รวม	1,174.77	902.08	320.66
สินเชื่อ พอช.			
- เสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนเมืองและชนบท (2544 - 2545)	246.89	243.61	105.96
- สินเชื่อเพื่อการพัฒนา (ไม่รวมบ้านมั่นคง) (2546 - ปัจจุบัน)	524.77	740.32	356.68
- สินเชื่อโครงการบ้านมั่นคง	4,302.72	2,579.46	2,083.51
รวม	5,074.38	3,563.39	2,546.15
รวมสินเชื่อทุกประเภททั้งสิ้น	6,249.15	4,465.47	2,866.81

ที่มา : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(6) นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มพึ่งตนเอง

โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อปี 2536 ให้กรมการพัฒนาชุมชนดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนกับหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาที่ได้รับการประเมินระดับ 1 ซึ่งเป็นหมู่บ้านยากจนและประชาชนมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ซึ่งเป็นตัววัดคุณภาพชีวิตในระดับครัวเรือน โดยในระยะแรกอนุมัติให้ดำเนินการ 11,608 แห่ง ผ่านเงินสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อเป็นการประกอบอาชีพของครัวเรือนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ จปฐ. ครัวเรือนละ 15,000 บาทต่อปี โดยให้กู้ยืมไปประกอบอาชีพโดยไม่เสียดอกเบี้ย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการเตรียมความพร้อมหมู่บ้านเป้าหมาย ประชุมทำความเข้าใจกับประชาชนในหมู่บ้าน ลงทะเบียนสมาชิกที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ จปฐ. ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้บริหาร โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน เมื่อหมู่บ้านมีความพร้อม รัฐจะโอนเงินผ่านธนาคารกรุงไทยเข้าไปที่อำเภอแล้วอำเภอโอนเงินเข้าไปยังบัญชีคณะกรรมการกองทุน กข.คจ. ประจำหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 28,000 บาท ให้สมาชิกยืมไปประกอบอาชีพ โดยไม่เสียดอกเบี้ยโดยทำสัญญายืม 5 ปี และดำเนินการส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครัวเรือนยากจน ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปี 2544 รวมทั้งสิ้น 29,234 หมู่บ้าน และปัจจุบันเงิน

นี้ก็ยังอยู่ในหมู่บ้านที่บริหารจัดการกันอยู่ และเมื่อปี 2553 ได้ปรับปรุงระเบียบจากเดิมกำหนดให้
ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการ โดยตำแหน่งเป็นให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้แทนกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ใน
หมู่บ้านเลือกประธาน (เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า
ด้วยโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน พ.ศ. 2536 มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2541 และ
ยกเลิกโดยฉบับปัจจุบันคือ พ.ศ. 2553) เมื่อหมู่บ้านที่พ้นเกณฑ์ความยากจนตามเกณฑ์ จปฐ. (ปัจจุบัน
กำหนดที่ 23,000 บาทต่อปี) หมู่บ้านก็สามารถเลือกที่จะส่งเงินคืนได้ หรือจะบริหารต่อโดยในการ
ดำเนินการจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ที่มิรายได้ต่ำสุดของหมู่บ้านก่อนเป็นสำคัญ

บทที่ 4

ประสบการณ์ในการให้บริการและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ในต่างประเทศ

4.1 ประสบการณ์ในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institution: MFI) ที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ 8 องค์กร โดยพิจารณาจาก 1) ผลการดำเนินงานขององค์กรทั้งในด้านของความสามารถในการสร้างรายได้ที่อยู่ในเกณฑ์ดี (ยกเว้นในกรณีที่ MFI มีวัตถุประสงค์ทางสังคม) และคุณภาพของสินทรัพย์เสี่ยงที่อยู่ในเกณฑ์ดี และ 2) ความหลากหลายขององค์กรทั้งในด้าน โครงสร้างและพื้นที่การให้บริการที่แตกต่างกันไป เพื่อเป็นกรณีศึกษาและใช้เป็นประโยชน์ในการเสนอแนวทางเพื่อพัฒนาขององค์กรการเงินระดับฐานรากของไทยที่มีความหลากหลายทางด้าน โครงสร้างองค์กรเช่นกัน ทั้งนี้ องค์กรการเงินทั้ง 8 แห่งอยู่ใน 7 ประเทศ ดังนี้ 1) Grameen Bank ในบังกลาเทศ 2) SHG-Bank Linkage Program ในอินเดีย 3) Bank Rakyat Indonesia ในอินโดนีเซีย 4) Lembaga Perkreditan Desa ในอินโดนีเซีย 5) Amanah Ikhtiar ในมาเลเซีย 6) Compartamos Banco ในเม็กซิโก 7) Banco Procredit El Savadore ในเอลซาวาดอร์ และ 8) Small Enterprise Foundation ในแอฟริกาใต้

4.1.1 Grameen Bank (GB)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

Grameen Bank จัดตั้งขึ้นในปี 2526 ที่ประเทศบังกลาเทศ โดยเน้นการให้บริการทางการเงินแก่สตรีที่มีรายได้น้อย โดย ณ กันยายน 2553 มีสัดส่วนของผู้กู้ที่เป็นสตรีต่อผู้กู้ทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 97 และ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) ขยายการให้บริการทางการเงินให้เข้าถึงคนจน
- 2) ลดการเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงกับคนจน
- 3) สร้างโอกาสในการทำธุรกิจให้กับผู้ว่างงานในเขตชนบท
- 4) ช่วยผู้ที่ยากลำบากซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงในครอบครัวยากจนให้เป็นสมาชิกขององค์กร เพื่อให้สามารถบริหารจัดการทางการเงินได้ด้วยตนเอง
- 5) เปลี่ยนวัฏจักรของ “เงินเดือนต่ำ การออมต่ำ การลงทุนต่ำ” วัฏจักรของ “ได้รับสินเชื่อการลงทุน รายได้ที่มากขึ้น การออมที่สูงขึ้น การลงทุนที่สูงขึ้น รายได้ที่สูงมากยิ่งขึ้น”

(2) โครงสร้างองค์กร

Grameen Bank ถือเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีกฎหมายกำกับ โดยเฉพาะและมีผู้กู้ (ลูกค้าของธนาคาร) เป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ โดย ณ ธันวาคม 2553 มีผู้ถือหุ้นร้อยละ 95 และรัฐบาลถือหุ้น

ร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ธนาคารมีผู้กู้ 8.34 ล้านราย จำนวนสาขา 2,565 สาขา ครอบคลุม 81,376 หมู่บ้าน ในการให้กู้ยืมนั้นสาขาแต่ละแห่ง จะใช้เงินรับฝากภายในสาขาตนเอง โดยจะไม่มี การกู้ยืมเงินระหว่างสาขา หรือจากสำนักงานใหญ่ นโยบายดังกล่าวทำให้ธนาคารสามารถดำเนินธุรกิจได้โดยไม่ต้องมีเงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือใด ๆ จากองค์กรภายนอก

(3) ผลลัพธ์และบริการทางการเงิน (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2553)

1) เงินฝาก : ธนาคารมีเงินรับฝากทั้งสิ้น 1,484 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยเป็นของสมาชิกของธนาคารร้อยละ 54 และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ระหว่างร้อยละ 8.5 ถึงร้อยละ 12

2) สินเชื่อ : ธนาคารกำหนดให้ผู้กู้ชำระคืนเงินกู้เป็นรายสัปดาห์

- สินเชื่อเพื่อสร้างรายได้มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ร้อยละ 20
- สินเชื่อบ้านอยู่ที่ร้อยละ 8 วงเงินสูงสุด 218 เหรียญสหรัฐ และระยะเวลากู้ยืม 5 ปี
- สินเชื่อเพื่อการศึกษาร้อยละ 5
- สินเชื่อขอทาน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 มีระยะเวลากู้ยืมที่ยาวนาน และจะได้รับ

การคุ้มครองประกันชีวิตโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

3) ประกันชีวิต : ผู้กู้ที่ถือหุ้นของธนาคารจะได้รับบริการประกันชีวิตโดยอัตโนมัติ

4) ประกันสินเชื่อ : เพื่อนำไปชำระสินเชื่อคืนในกรณีที่ผู้กู้เสียชีวิต โดยทุกครั้งที่มีการกู้ยืม ผู้กู้จะต้องมีเงินในบัญชีพิเศษเป็นมูลค่าร้อยละ 3 ของวงเงินสินเชื่อ และธนาคารจะหักจากดอกเบี้ยเงินฝากจากบัญชีเงินฝากของผู้กู้มาใส่ไว้ในบัญชีพิเศษนี้ และผู้กู้จะต้องฝากเพิ่มให้ถึงจำนวนที่ธนาคารกำหนด ทั้งนี้ เงินฝากในบัญชีพิเศษมีจำนวน 88 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของสินเชื่อคงค้าง

5) กองทุนบำนาญ : ผู้กู้ของธนาคารสามารถฝากเงินในกองทุนบำนาญ โดยฝากเป็นประจำทุกเดือน ๆ ละ 0.72 เหรียญสหรัฐ เป็นระยะเวลา 10 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้ว ผู้กู้จะได้วงเงินฝากเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ทั้งนี้ กองทุนบำนาญมียอดคงค้างอยู่ที่ 468 ล้านเหรียญสหรัฐ

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

ในการให้สินเชื่อธนาคารจะไม่มีการเรียกร้องหลักประกันจากผู้กู้ ไม่มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ และในกรณีที่ลูกค้าผิดชำระหนี้ ธนาคารจะไม่ฟ้องร้องลูกหนี้ แต่ธนาคารจะใช้แรงกดดันทางสังคม (Peer pressure) ทำหน้าที่แทนหลักประกัน โดยผู้ที่ต้องการขอสินเชื่อต้องจัดตั้งกลุ่มที่มีสมาชิก 5 คน และในระยะแรกเริ่มสมาชิกเพียง 2 รายเท่านั้น ที่จะสามารถขอสินเชื่อได้ จนเมื่อผู้กู้ 2 รายนั้นได้ทำการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอย่างครบถ้วนเป็นเวลา 50 สัปดาห์ สมาชิกในกลุ่มที่เหลืออีก 3 ราย จึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อต่อ ซึ่งวิธีการดังกล่าวทำให้สมาชิกอีก 3 รายที่ยังไม่ได้ขอสินเชื่อมีแรงจูงใจในการติดตามให้สมาชิก 2 รายที่ได้รับสินเชื่อไปแล้วชำระหนี้คืนอย่างครบถ้วนและตรงต่อเวลา ทั้งนี้ กรณีที่สมาชิกในกลุ่มไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ สมาชิกคนอื่นในกลุ่มจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อหนี้ที่ค้างชำระนั้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าธนาคารมีความเสี่ยงจากการผิดชำระหนี้ของลูกค้าที่ค้างจากการใช้ระบบกู้แบบกลุ่ม แต่ธนาคารมีนโยบายการกันสำรองที่เข้มงวด โดยกรณีที่ถูกไม่ชำระสินเชื่อคืนตามกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ สินเชื่อดังกล่าวจะถูกแยกออกมาเป็นสินเชื่อพิเศษ ซึ่งธนาคารเรียกว่า Flexible Loans และธนาคารจะกันสำรองร้อยละ 50 ของสินเชื่อดังกล่าว และกันสำรองร้อยละ 100 เมื่อค้างชำระเกิน 2 ปี ในขณะที่สินเชื่อค้างชำระเกิน 3 ปี ธนาคารจะตัดหนี้สูญทันที แม้ว่าจะยังมีการชำระคืนหนี้อยู่ก็ตาม

(5) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปี 2553 ธนาคารมีสินเชื่อคงค้าง 944 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตราการชำระคืนหนี้เฉลี่ยร้อยละ 97 ของสินเชื่อทั้งหมด โดยแม้แต่สินเชื่อสำหรับขอทาน ก็ยังมีอัตราการชำระคืนสูงถึงร้อยละ 78 ของสินเชื่อขอทานทั้งหมด นอกจากนี้ ร้อยละ 68 ของคนจนที่เป็นลูกค้าของธนาคารมีฐานะดีขึ้นและพ้นเส้นความยากจน ทั้งนี้ ธนาคารสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งเงินบริจาค หรือการสนับสนุนจากภายนอก โดย ณ สิ้นปี 2552 มีสัดส่วนเงินฝากต่อสินเชื่ออยู่ที่ร้อยละ 148 ซึ่งถ้ารวมเงินฝากกับส่วนของทุนแล้ว สัดส่วนดังกล่าวจะสูงถึงร้อยละ 172 ในขณะที่อัตรา Operational Self Sufficiency (OSS) อยู่ที่ร้อยละ 102.69 แสดงให้เห็นว่ารายได้ของธนาคารสามารถครอบคลุมต้นทุนในการดำเนินงานได้อย่างพอเพียง (OSS มากกว่า 100)

ผลการดำเนินงานของธนาคารมีกำไรมาโดยตลอดยกเว้นในปี 2526 2534 และ 2535 โดยในปี 2552 มีกำไร 5.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ถึงแม้ว่าธนาคารจะมีความสามารถในการหาผลตอบแทนก่อนหักค่า โดยใช้อัตรากำไร (Profit Margin) ร้อยละ 2.62 ของรายได้ มีอัตราส่วนกำไรสุทธิต่อสินทรัพย์ (Return on Asset: ROA) และอัตราส่วนกำไรสุทธิต่อส่วนของทุน (Return on Equity: ROE) ที่ร้อยละ 0.43 และ 5.66 ตามลำดับ แต่ธนาคารสามารถบริหารค่าใช้จ่ายในการให้สินเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้เพียง 13 เหรียญสหรัฐ

4.1.2 Self Help Group - Bank Linkage Program

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

โครงการ Self Help Group (SHG) – Bank Linkage Program ตั้งขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2530 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนในประเทศอินเดีย โดยเฉพาะสตรีที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบ ผ่านการจัดตั้งกลุ่ม SHG และเน้นให้สมาชิกรู้จักการออมเพื่อให้มีเงินสำหรับการบริโภคหรือกรณีฉุกเฉินเป็นหลัก

(2) โครงสร้างองค์กร

โครงการดังกล่าวครอบคลุมครัวเรือนในอินเดียกว่า 70 ล้านครัวเรือน และถือเป็นโครงการการเงินระดับฐานรากที่ใหญ่ที่สุดในโลก แหล่งเงินทุนของโครงการส่วนใหญ่มาจากการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของธนาคาร National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD)

ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศอินเดีย โดยการให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงินอื่นที่เป็นสมาชิกประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ ธนาคารท้องถิ่น และธนาคารสหกรณ์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 ต่อปี เพื่อให้สถาบันการเงินดังกล่าวปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม SHG ต่อไป

(3) ผลลัพธ์และบริการทางการเงิน

- 1) เงินฝาก
- 2) สินเชื่อ

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

กลุ่มครัวเรือนที่ยากจน โดยเฉพาะสตรี จัดตั้งกลุ่ม SHG ประมาณ 5-10 คน ตามความสมัครใจ ซึ่งอาจมี NGO เป็นตัวกลางในการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ การรวมกลุ่มดังกล่าวถือว่าเป็นกลุ่มนอกระบบ และไม่มีการจดทะเบียนทางกฎหมายแต่อย่างใด หลังจากที่ได้จัดตั้งกลุ่มแล้ว จะมีการจัดประชุมภายในกลุ่มเดือนละครั้ง เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มฝากเงิน และนำเงินไปฝากที่สถาบันการเงิน โดยมีอัตราดอกเบี้ยอยู่ระหว่างร้อยละ 4-6 หลังจากสถาบันการเงินได้ตรวจสอบแล้วว่ากลุ่มได้มีการฝากเงินอย่างเป็นประจำครบ 6 เดือน กลุ่ม SHG นั้นจะได้รับสิทธิในการรับสินเชื่อจำนวนเท่ากับ 4 เท่าของจำนวนเงินฝากในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 โดยมีระยะเวลาการกู้ยืมและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่สถาบันการเงินกำหนด อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินจะไม่เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่สมาชิกในกลุ่มจะมีความรับผิดชอบในการชำระหนี้ของสมาชิกในกลุ่มของตนเองร่วมกัน (Joint liability) ทั้งนี้ กลุ่ม SHG สามารถนำเงินสินเชื่อไปปล่อยให้กับสมาชิกในกลุ่ม โดยกำหนดเงื่อนไขการกู้ยืมภายในกลุ่มกันเองได้

นอกจากนี้ กลุ่มยังได้จัดตั้งกองทุนรวมขึ้นมา ซึ่งเป็นกองทุนที่มาจากรายได้ดอกเบี้ยเงินฝาก และส่วนต่างดอกเบี้ยระหว่างอัตราที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินกับอัตราที่ปล่อยกู้ให้กับสมาชิกในกลุ่ม หลังจากที่มีเงินฝากในบัญชี รวมถึงเงินในกองทุนสะสมมากพอ สมาชิกก็จะสามารถนำเงินดังกล่าวเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการใช้บริการทางการเงินในระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าได้

การควบคุมดูแลลูกค้าของ SHG Program นั้นถือว่าไม่เคร่งครัดเมื่อเทียบกับ Grameen Bank เนื่องจากการควบคุมดูแลนั้นเป็นหน้าที่ของภายในกลุ่มเอง ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของโครงการต่ำ และทำให้สถาบันการเงินสามารถปล่อยสินเชื่อได้ในอัตราที่ต่ำกว่าตลาดได้ โดยธนาคาร NABARD จะให้สินเชื่อผ่อนปรนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 กับสถาบันการเงินในโครงการ เพื่อนำไปปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม SHG ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อไป ทั้งนี้ เงื่อนไขการกู้ยืมภายในกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละกลุ่ม และจะไม่มีมีการกู้ยืมระหว่างกลุ่ม

(5) ผลการดำเนินงาน (ข้อมูลจาก N. Srinivasan 2009)

ณ สิ้นปี 2551 โครงการ SHG ทั่วประเทศมีสินเชื่อคงค้าง 160,000 ล้านบาท โดยมีอัตราการชำระหนี้คืนอยู่ในระดับสูง โดยระหว่าง SHG กับสถาบันการเงิน พบว่าร้อยละ 7.6 ของจำนวนกลุ่มทั้งหมดมีการค้างชำระหนี้เกิน 1 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 0.86 ของมูลค่าสินเชื่อคงค้าง ในขณะที่

การชำระคืนภายในกลุ่มกลับอยู่ในระดับต่ำ โดยมีการชำระคืนนี้เพียงร้อยละ 30¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีความรับผิดชอบร่วมกันไม่ได้สะท้อนออกมาในรูปของความกดดันภายในกลุ่ม แต่กลับสะท้อนออกมาในรูปแบบของความไม่มีวินัยโดยให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ SHG Program ยังขาดระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องใช้ในการดำเนินงาน และยังทำให้เกิดช่องโหว่ในการดำเนินงาน เนื่องจากสมาชิกบางคนอาจเป็นสมาชิกในหลายกลุ่ม ๆ เพื่อให้ได้รับสินเชื่อมากขึ้น

4.1.3 Bank Rakyat Indonesia (BRI)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

BRI จัดตั้งขึ้นในปี 2511 ในประเทศอินโดนีเซีย โดยเน้นการให้บริการกับผู้ประกอบการขนาดย่อมถึงขนาดกลาง (Micro Small Medium Enterprises: MSME) ธนาคารได้จัดตั้งระบบศูนย์ย่อย (Unit Desa System) ขึ้น เพื่อให้บริการสินเชื่อกับเกษตรกร โดยได้รับเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวมีผลการดำเนินงานที่ไม่ดีนัก จนในปี 2524 ธนาคารจึงได้เปลี่ยนแปลงพันธกิจของระบบดังกล่าว เพื่อเป็นเครือข่ายในการให้บริการทางการเงินในเขตชนบท โดยให้ความสำคัญกับการให้บริการเงินฝากมากขึ้น เนื่องจากธนาคารมีแนวคิดที่ว่า เครือข่ายธนาคารสามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืนต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้กู้ยืมมาจากเงินฝากของท้องถิ่น

(2) โครงสร้างองค์กร

ณ สิ้นปี 2552 มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ร้อยละ 56.77 (ที่เหลือนำออกขายในตลาดหลักทรัพย์) และมีสาขาทั้งหมด 406 สาขา (เป็นสาขาในต่างประเทศ 3 สาขา) มีศูนย์ย่อย (BRI Unit) 4,538 แห่ง โดยสาขากับศูนย์ย่อยจะมีการแบ่งแยกพันธกิจกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ สาขาจะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อธุรกิจ รวมถึงมีหน้าที่กำกับดูแลศูนย์ย่อย (BRI Unit) 10-15 ศูนย์ต่อหนึ่งสาขา ในขณะที่ศูนย์ย่อยจะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อระดับฐานรากในเขตชนบท โดยศูนย์ย่อยจะครอบคลุมพื้นที่ 16-18 หมู่บ้าน

(3) ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน (เฉพาะระดับฐานราก)

1) SIMPEDES เป็นบริการเงินฝากประเภทออมทรัพย์สำหรับประชาชนในชนบทที่เข้าถึงง่ายและตรงกับความต้องการของประชาชนที่มีรายได้น้อย เนื่องจาก 1) ไม่คิดค่าเปิดบัญชี 2) มีวงเงินฝากขั้นต่ำอยู่ในระดับต่ำ (น้อยกว่า 100,000 รูเปีย) 3) คิดค่ารักษบัญชีต่ำ (3,500 รูเปียต่อเดือน) 4) ไม่มีการจำกัดจำนวนการทำธุรกรรม และ 5) มีการชิงโชคโดยการจับรางวัลจากเลขบัญชีเงินฝากเพื่อช่วยจูงใจในการฝากเงิน 2 ครั้งต่อปี ทั้งนี้ ณ สิ้นปี 2552 มียอดเงินฝากรวมทั้งสิ้น 62,571 พันล้านรูเปีย

2) KUPEDES เป็นสินเชื่อระดับฐานราก ที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- เงินทุนหมุนเวียน มีระยะเวลากู้ยืมตั้งแต่ 3 เดือนจนถึง 24 เดือน
- สินเชื่อการลงทุน มีระยะเวลากู้ยืมไม่เกิน 36 เดือน

¹ NCAER (National Council for Applied Economic Research)

- สินเชื่อแบบ Salary-based

ใช้เวลาในการอนุมัติภายใน 7 วัน มีวงเงินตั้งแต่ 25,000 รูเปีย แต่ไม่เกิน 100 ล้านรูเปีย วงเงินเฉลี่ยมีขนาดเท่ากับครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประเทศ ทั้งนี้ การขอสินเชื่อต้องมีหลักประกันครอบคลุมต้นทุนเงินกู้และภาระดอกเบี้ยทั้งหมด โดยจำกัเป็นรายเดือน และคิดอัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 26 ต่อปี ณ สิ้นปี 2552 มียอดสินเชื่อ KUPEDES คงค้างทั้งสิ้น 54 ล้านล้านรูเปีย

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน

(5) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปี 2552 BRI มีสินเชื่อคงค้าง 208 ล้านล้านรูเปีย ขยายตัวจากปีก่อนร้อยละ 29 มากกว่าการขยายตัวของสินเชื่อในธนาคารพาณิชย์ของอินโดนีเซีย (ร้อยละ 9.94) ทำให้ BRI เป็นธนาคารที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของอินโดนีเซียในแง่ของสัดส่วนสินเชื่อในระบบ โดยในปี 2552 มีส่วนแบ่งตลาดสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินร้อยละ 14 และมีหนี้สงสัยจะสูญ (Non-Performing Loan: NPL) เพียงร้อยละ 1.1 ของสินเชื่อทั้งหมด

BRI มีรายได้จากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยครอบคลุมต้นทุนการดำเนินการ และยังสามารถขยายกิจการได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราส่วนเงินฝากต่อสินเชื่ออยู่ที่ร้อยละ 125 และมีอัตรา OSS เท่ากับร้อยละ 145.29 (ณ ปี 2549) นอกจากนี้ ธนาคารมี Profit margin อยู่ที่ร้อยละ 31 ของรายได้ ในขณะที่ ROA และ ROE อยู่ที่ร้อยละ 3.7 และ 35.2 ตามลำดับ โดยมีค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้ 64 เหรียญสหรัฐต่อราย

4.1.4 Lembaga Perkreditan Desa (LPD) หรือ LPD Village Credit Institution: LPD Pecatu Village

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ในปี 2528 รัฐบาลของประเทศอินโดนีเซียได้จัดตั้ง Lembaga Perkreditan Desa (LPD) หรือ Village Credit Institution ขึ้น โดย LPD แต่ละแห่งจะได้รับทุนก่อตั้ง 2 ล้านรูเปีย จากรัฐบาล และมี Desa Pakraman เป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ LPD มีวัตถุประสงค์แรกเริ่มในการเป็นสถาบันที่รวบรวมเงินทุนของชุมชน เพื่อนำมาใช้พัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยในชุมชนดังกล่าว LPD จึงมีฐานะเสมือนเป็นตัวกลางทางการเงินในการรวบรวมเงินทุนและนำมาปล่อยกู้แก่ผู้ที่ต้องการใช้เงินทุนภายในชุมชนนั่นเอง

(2) โครงสร้างองค์กร

LPD เป็นสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank Financial Institution: NBFi) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2531 และไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของอินโดนีเซีย (Bank of Indonesia) LPD มีลักษณะเฉพาะคือเป็นสถาบันการเงินซึ่งหมู่บ้านในท้องถิ่นนั้นเป็นเจ้าของและบริหารงาน และให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยได้ผนวกรวมวัฒนธรรมท้องถิ่นเข้าไปในการบริหารจัดการ โดย ณ มิถุนายน 2551 LPD มีจำนวนทั้งสิ้น 1,356 แห่ง ครอบคลุมร้อยละ 95 ของหมู่บ้านในบาห์ลี

ทั้งนี้ LPD มีข้อได้เปรียบ ดังนี้ 1) ความใกล้ชิดและเข้าถึงได้ง่าย 2) ความรู้สึกเป็นเจ้าของของคนในชุมชน 3) ความสะดวกจากการเก็บหนี้แบบ Doorstep Collection 4) ขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก 5) ความรวดเร็วของบริการ 6) เงินฝากที่ไม่ต้องเสียภาษี 7) เสีย transaction cost ต่ำ และ 8) ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนโดยรวม

(3) ผลกระทบและบริการทางการเงิน

ตัวอย่างผลกระทบและบริการทางการเงินของ LPD Pecatu Village ซึ่งเป็นหนึ่งใน LPD ของบาห์ลีที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ 1) เงินฝาก (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2551) ประกอบด้วย เงินฝากออมทรัพย์ มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 และ เงินฝากประจำ มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 และ 2) สินเชื่อ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2551) ประกอบด้วยสินเชื่อเพื่อการค้า มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 16 สินเชื่อเพื่อการบริโภค มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 สินเชื่อที่มีเงินฝากค้ำประกัน มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

ไม่พบข้อมูล

(5) ผลการดำเนินงาน (ณ มิถุนายน 2551)

LPD เป็นสถาบันการเงินซึ่งสามารถเข้าถึงประชากรส่วนใหญ่ของบาห์ลี โดยเฉลี่ยแต่ละครัวเรือนจะมีบัญชีเงินฝากกับ LPD ครัวเรือนละ 1.4 บัญชี และ ร้อยละ 44 ของครัวเรือนทั้งหมดจะมีสินเชื่อกับ LPD ทั้งนี้ LPD ทุกแห่งมีสินเชื่อกันทั้งสิ้น 2 ล้านล้านรูเปีย มีเงินฝากทั้งสิ้น 2.4 ล้านล้านรูเปีย และเงินทุนทั้งสิ้น 0.5 ล้านล้านรูเปีย หรือโดยเฉลี่ยต่อ LPD คิดเป็นสินเชื่อเท่ากับ 1.5 พันล้านรูเปีย เงินฝาก 1.8 พันล้านรูเปีย และเงินทุน 0.4 พันล้านรูเปีย โดยลูกค้าแต่ละรายมีสินเชื่อเฉลี่ย 5.5 ล้านรูเปีย และเงินฝาก 2 ล้านรูเปีย

4.1.5 Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

AIM ก่อตั้งขึ้นในปี 2530 ในประเทศมาเลเซีย โดยมีจุดประสงค์เพื่อลดความยากจนในประเทศผ่านการปล่อยสินเชื่อให้กับครัวเรือนยากจนในเขตชนบทเพื่อนำไปใช้หมุนเงิน เพื่อสร้างรายได้

(2) โครงสร้างองค์กร

AIM ดำเนินการในฐานะ Private Trust โดยได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มตัวจากรัฐบาล โดยได้รับเงินให้เปล่าจากรัฐบาลในการดำเนินการเกือบทั้งสิ้น ทั้งนี้ ณ ตุลาคม 2553 มีสาขา 87 สาขา สมาชิก 254,116 คน และจำนวนพนักงาน 1,546 คน

(3) ผลกระทบและบริการทางการเงิน

วงเงินสินเชื่อที่สามารถขอได้จะมีมูลค่าสูงขึ้น หากลูกหนี้ชำระหนี้ครบตามกำหนดเวลา โดยครั้งแรกมีวงเงินอยู่ที่ 3,000 ริงกิต ครั้งที่ 2 อยู่ที่ 6,000 ริงกิต ครั้งที่ 3 อยู่ที่ 10,000 ริงกิต ครั้งที่ 4 อยู่ที่ 15,000 ริงกิต ครั้งที่ 5 อยู่ที่ 20,000 ริงกิต และมีระยะเวลาการชำระคืนตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 24 เดือน มีค่าธรรมเนียมเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน ทั้งนี้ จะต้องชำระคืนเป็นรายสัปดาห์

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

ใช้รูปแบบการให้สินเชื่อแบบเดียวกับของ Grameen Bank โดยผู้ขอสินเชื่อต้องอาศัยอยู่ ณ ที่อยู่ปัจจุบันมานานกว่า 2 ปี เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 ริงกิต หรือมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 400 ริงกิต และมีสินทรัพย์เกินกว่า 50,000 ริงกิต ทั้งนี้ ในการให้สินเชื่อ ธนาคารจะไม่มี การเรียกร้อยหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือผู้ค้ำประกันใด ๆ และจะไม่มี การดำเนินคดีทางกฎหมายในกรณีที่ไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ แต่ผู้ขอสินเชื่อจะต้องจัดตั้งกลุ่มที่มีสมาชิก 5 คนขึ้นมา ซึ่งแต่ละกลุ่มจะอยู่ภายใต้หน่วยงานกลางอีกที โดย 1 หน่วยจะทำหน้าที่ดูแลกลุ่ม 2-10 กลุ่ม นอกจากนี้จะต้องเข้ารับการอบรมความรู้ทางการเงินเป็นเวลา 5 วัน และจะต้องเข้าร่วมการประชุมกลางทุกสัปดาห์ นอกจากนี้ ผู้กู้จะต้องฝากเงินเข้ากองทุนขั้นต่ำ 5 ริงกิตต่อสัปดาห์

(5) ผลการดำเนินงาน

ณ เดือนตุลาคม 2553 ธนาคารมีสินเชื่อคงค้างทั้งสิ้น 842 ล้านริงกิต มีอัตราการชำระคืนหนี้สูงถึงร้อยละ 99 ของสินเชื่อทั้งหมด มีสัดส่วนเงินฝากต่อสินเชื่ออยู่ในระดับต่ำ โดย ณ สิ้นปี 2552 อยู่ที่ร้อยละ 26.22 เนื่องจากองค์กรได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล โดยธนาคารมีอัตรา Operating Self Sufficiency อยู่ที่ร้อยละ 169.66

ผลกำไรและรายได้อยู่ในระดับที่ดี โดย ณ สิ้นปี 2552 มี Profit margin ร้อยละ 41.04 ของรายได้ และมี ROA และ ROE ร้อยละ 4.93 และ 29.24 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้ที่อยู่ในระดับต่ำเพียง 90 เหยียดสหรัฐ

4.1.6 Compartamos Banco (CB)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

CB ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1990 เพื่อสนับสนุนการสร้างธุรกิจครอบครัว และกิจกรรมการสร้างรายได้อื่น ๆ ในประเทศเม็กซิโก

(2) โครงสร้างองค์กร

ในระยะแรก CB มีสถานะเป็นธนาคารหมู่บ้าน ต่อมาได้พัฒนากลายเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และปัจจุบันองค์กรได้รับการรับรองจากกระทรวงการคลังเม็กซิโกให้เป็นธนาคารพาณิชย์ โดยถือเป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่ใหญ่ที่สุดในทวีปอเมริกาใต้ และมีผลประกอบการที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในโลก ทั้งนี้ ณ สิ้นปี 2552 CB มีพนักงาน 7,364 คน สาขา 325 แห่ง และศูนย์บริการ (Convenience point) 9,000 แห่ง

(3) ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน

- 1) เงินฝาก
- 2) สินเชื่อ

- **Crédito Mujer** (Woman Credit) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่อุณหภูมิผู้หญิงประมาณ 12-50 คน เพื่อนำไปประกอบธุรกิจ โดยมีการค้ำประกันโดยสมาชิกของกลุ่มนั้น (Solidarity Guarantee) มีระยะเวลาการกู้ 4 เดือน วงเงินตั้งแต่ 1,000 เหรียญสหรัฐ และกำหนดชำระคืนทุก 1 หรือ 2 สัปดาห์
- **Crédito Comerciante** (Merchant Credit) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่อุณหภูมิผู้ประกอบการประมาณ 5-8 คน โดยมีการค้ำประกันโดยสมาชิกของกลุ่มนั้น (Solidarity Guarantee) มีระยะเวลาการกู้ 4-5 เดือน วงเงินตั้งแต่ 3,000 -14,000 เหรียญสหรัฐ และกำหนดชำระคืนทุก 2 สัปดาห์
- **Crédito Crece Tu Negocio** (Grow Your Business Credit) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่อุณหภูมิผู้ประกอบการที่ต้องการลงทุนหรือขยายกิจการเพิ่มเติม โดยใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน มีระยะเวลาการกู้ 4-24 เดือน วงเงินตั้งแต่ 8,000 - 10,000 เหรียญสหรัฐ และกำหนดชำระคืนทุก 2 สัปดาห์หรือทุกเดือน
- **Crédito Mejora tu Casa** (Home Improvement Credit) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่อุณหภูมิผู้ซื้อบ้านใน กลุ่ม Woman Credit เพื่อนำไปปรับปรุงที่อยู่อาศัย โดยมีระยะเวลาการกู้ 6-24 เดือน วงเงินตั้งแต่ 3,000 - 30,000 เหรียญสหรัฐ และกำหนดชำระคืนทุก 2 สัปดาห์หรือทุกเดือน
- **Credito Adicional** (Additional Credit) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่อุณหภูมิผู้หญิงที่มี Women Credit อยู่แล้ว แต่มีความต้องการขอสินเชื่อเพิ่มเติม มีระยะเวลาการกู้ตั้งแต่ 4 ถึง 11 สัปดาห์
- **Credito de Emergencia** (Emergency Credit) เป็นสินเชื่อส่วนบุคคลที่ให้แก่อุณหภูมิของ Compartamos Banco ที่สูญเสียธุรกิจไปเนื่องจากภัยธรรมชาติ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำ แต่ต้องมีบุคคลค้ำประกัน

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

ให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม โดยใช้สมาชิกของกลุ่มทำหน้าที่ค้ำประกัน (Solidarity Guarantee) เช่น Women Credit และ Merchant Credit นอกจากนี้ ยังมีการให้สินเชื่อโดยให้บุคคลหรือใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันในกรณีของ Emergency Credit และ Grow Your Business Credit

(5) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปี 2552 CB มีลูกค้ากว่า 1,500,000 คน โดยร้อยละ 98 ของลูกค้าเป็นผู้หญิง มียอดสินเชื่อคงค้าง 7,645 ล้านดอลลาร์ และ NPL ratio ร้อยละ 2.4 ของสินเชื่อทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจาก CB มีสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทำให้สามารถระดมเงินทุนได้ทั้งจากการรับเงินฝากและจากตลาดทุน CB จึงสามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินบริจาค โดยมีอัตรา Operating Self Sufficiency เท่ากับร้อยละ 168.22 นอกจากนี้ ธนาคารมีความสามารถในการสร้างรายได้และกำไรได้ในระดับสูง โดยมี Profit margin สูงถึงร้อยละ 40.55 ของรายได้ ROA เท่ากับร้อยละ 17.1 และ ROE เท่ากับร้อยละ 43.1 อย่างไรก็ดี ธนาคารมีค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้ในระดับสูงเช่นกัน โดยอยู่ที่ระดับ 125 เหรียญสหรัฐ

4.1.7 Banco Procredit El Savadore (BPE)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

BPE จัดตั้งขึ้นในปี 2531 ในประเทศเอลซาวาดอร์ (เดิมใช้ชื่อว่า Financiera Calpia) เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยในเขตเมืองที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ต่อมาในปี 2535 ได้พัฒนาผลิตภัณฑ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตชนบทมากขึ้น โดยเริ่มให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีความเสี่ยงต่ำ ผ่านโครงการสินเชื่อแก่เกษตรกรที่ปลูกผัก และมีเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อหลัก 3 เกณฑ์ คือ 1) การเข้าถึงลูกค้า 2) ระยะห่างจากสาขา และ 3) แหล่งน้ำที่อุดมสมบูรณ์เพื่อลดความเสี่ยงจากความแห้งแล้ง ความสำเร็จจากโครงการนี้ทำให้ BPE สามารถขยายการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายอื่นที่มีความเสี่ยงค่อนข้างสูง โดยสามารถขยายการให้สินเชื่อไปสู่พื้นที่ในเขตชนบทได้มากขึ้น

(2) โครงสร้างองค์กร

ในระยะเริ่มแรก BPE มีสถานะเป็น Non Government Organization (NGO) ต่อมาในปี 2547 ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นสถาบันการเงินอย่างเต็มรูปแบบ และเปลี่ยนชื่อเป็น Banco Procredit El Salvador ซึ่งถือหุ้นใหญ่ร้อยละ 99.65 โดย ProCredit Holding Company ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศเยอรมัน และในปัจจุบันถือหุ้นอยู่ในธนาคาร 20 แห่งทั่วโลก ณ สิ้นปี 2552 BPE มีพนักงานทั้งสิ้น 1,112 คน มีสำนักงาน 51 แห่งทั่วประเทศ

(3) ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน (เฉพาะระดับฐานราก)

เน้นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ธุรกิจการเกษตร ปศุสัตว์ ประมง การผลิต การบริการ และขนส่ง โดยมีวงเงินตั้งแต่ 1,000 - 10,000 เหรียญสหรัฐ คิดอัตราดอกเบี้ย nominal interest rate ตั้งแต่ร้อยละ 12 - 27 ต่อปี

1) **Créditos para Microempresas** เป็นสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจรายย่อยในอุตสาหกรรม ด้านการเกษตร การค้า ปศุสัตว์ ประมง การผลิต และบริการขนส่ง วงเงิน 1,000 ถึง 10,000 เหรียญสหรัฐ ระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี สำหรับสินเชื่อเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนหรือสินเชื่อเพื่อใช้ในครัวเรือน ระยะเวลาไม่เกิน 7 ปี สำหรับสินเชื่อเพื่อเป็นเงินลงทุน และระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี สำหรับสินเชื่อเพื่อธุรกิจร่วมทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ โดยต้องมีหลักประกันหรือบุคคลค้ำประกัน และมีการชำระคืนทุกสัปดาห์ ทุก 2 สัปดาห์ ทุกเดือน หรือทุก 2 เดือน

2) **Crédito Agropecuario** เป็นสินเชื่อสำหรับธุรกิจการเกษตร วงเงินตั้งแต่ 1,000 เหรียญสหรัฐ ระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี สำหรับสินเชื่อเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน ระยะเวลาไม่เกิน 7 ปี สำหรับสินเชื่อเพื่อเป็นเงินลงทุนถาวร ระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี สำหรับสินเชื่อเพื่อธุรกิจร่วมทุน โดยต้องมีหลักประกันโดยการจำนำหรือจำนอง

3) **Crédito Vivienda** เป็นสินเชื่อสำหรับที่อยู่อาศัย ระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี ใช้การจำนองเป็นหลักประกัน

4) Crédito Estacional, Automático y Rotativo เป็นสินเชื่อที่ให้เพิ่มเติมตามฤดูกาล
วงเงินไม่เกิน 10,000 เหยียสหรัฐ

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

การจะขอสินเชื่อลูกค้าจะต้อง 1) มีโอกาสเติบโตทางธุรกิจ 2) มีหลักประกันหรือแหล่งรายได้
อื่น 3) ไม่มีสินเชื่อกับแหล่งอื่น และ 4) มีความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ ขั้นตอนการให้สินเชื่อ จะต้องมีการสัมภาษณ์
โดยเจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารและตรวจสอบข้อมูลเครดิต หลังจากนั้นจะมีการพบปะกันที่บ้าน ที่ทำงาน
และที่ชุมชนของผู้ขอสินเชื่อ เมื่อเจ้าหน้าที่สินเชื่อรวบรวมข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงทำการประเมิน และทำ
รายงานให้คณะกรรมการด้านเครดิตพิจารณา

(5) ผลการดำเนินงาน

ณ สิ้นปี 2552 มียอดสินเชื่อคงค้าง 204 ล้านดอลลาร์ เหยียสหรัฐ โดยเป็นสินเชื่อรายย่อยที่วงเงิน
ต่ำกว่า 10,000 เหยียสหรัฐ จำนวน 62 ล้านดอลลาร์ มีอัตราค้ำหนี้สูญร้อยละ 1.05 ของสินเชื่อ
ทั้งหมด มีสัดส่วนเงินฝากต่อสินเชื่อร้อยละ 99.48 ในขณะที่อัตรา Operating Self Sufficiency อยู่ที่
ร้อยละ 96.96 ซึ่งเป็นผลจากการสร้างรายได้และกำไรที่ไม่สูงพอที่จะครอบคลุมรายจ่ายในการดำเนินงาน
โดยมี Profit Margin ร้อยละ -3.13 ของรายได้ ROA ร้อยละ -0.44 และ ROE ร้อยละ -4.78 ในขณะที่
ค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้ที่อยู่ในระดับสูงถึง 310 เหยียสหรัฐ

4.1.8 Small Enterprise Foundation (SEF)

(1) การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

SEF ก่อตั้งขึ้นในปี 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความยากจนและการว่างงาน
อย่างยั่งยืน โดยการให้สินเชื่อเพื่อการประกอบธุรกิจไปพร้อมกับสนับสนุนการออม ถือเป็นสถาบันการเงิน
ระดับจุลภาคที่เก่าแก่และมีชื่อเสียงที่สุดในแอฟริกาใต้ และมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายอยู่ในเขตจังหวัดยากจน
4 แห่ง ได้แก่ จังหวัด Limpopo Mpumalanga North West และ Coastal Eastern Cape

(2) โครงสร้างองค์กร

SEF เป็นองค์กร NGO ที่ไม่หวังผลกำไร โดย ณ มิถุนายน 2553 มีจำนวนสาขาทั้งสิ้น
38 สาขา และมีจำนวนพนักงานทั้งสิ้น 374 คน

(3) ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน

สินเชื่อของ SEF มีวงเงินอยู่ระหว่าง 500 แรนด์ ถึง 12,000 แรนด์ ระยะเวลาการกู้ยืมอยู่ที่
4 ถึง 10 เดือน ชำระคืนทุกเดือน หรือทุก 2 อาทิตย์ อัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ร้อยละ 80.7 ต่อปี ทั้งนี้ สามารถ
แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) Micro Credit Program (MCP) เป็นสินเชื่อที่ให้กับคนจนที่สุด
ร้อยละ 30 ในแต่ละจังหวัด เพื่อนำมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการทำธุรกิจ ทั้งนี้ จะต้องเป็นผู้ที่ประกอบ
ธุรกิจมาแล้วอย่างน้อย 6 เดือนขึ้นไป และ 2) Tshonisano Credit Program (TCP) เป็นสินเชื่อที่ให้กับ
ผู้หญิงในครัวเรือนที่ยากจน (มีรายได้ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของเส้นความยากจน) เพื่อนำไปประกอบธุรกิจ

สร้างรายได้ ทั้งนี้ ธนาคารได้มีการจัดอันดับความยากจนที่เรียกว่า Participatory Wealth Ranking ขึ้น เพื่อให้ธนาคารสามารถให้สินเชื่อ TCP ได้ตามกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้

(4) กลไกการให้สินเชื่อ

SEF ใช้วิธีการให้สินเชื่อของ Grameen Bank โดยให้สินเชื่อเพื่อประกอบธุรกิจเพื่อเสริมสร้างรายได้ 2 ประเภทข้างต้น กับลูกค้าเป็นกลุ่ม กลุ่มละ 5 คน ทั้งนี้ ธนาคารจะใช้ข้อมูลการบริโภคอาหารและที่อยู่อาศัยของลูกค้าที่ได้จากการสัมภาษณ์เพื่อจัดอันดับความยากจนของลูกค้า นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าองค์กรจะไม่ได้ให้บริการเงินฝาก แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมการออม ลูกค้าทุกคนมีหน้าที่จะต้องฝากเงินอย่างน้อย 10 แรนด์ ทุก 2 สัปดาห์ที่ Post Savings Bank และจะเพิ่มขึ้นอีก ร้อยละ 10 ของวงเงินสินเชื่อที่ขอในครั้งที่ 2 เป็นต้นไป

(5) ผลการดำเนินงาน

ณ มิถุนายน 2553 SEF มีจำนวนลูกค้า 64,030 คน โดยร้อยละ 99 ของลูกค้าเป็นสตรี มีสินเชื่อคงค้างอยู่ที่ 96 ล้านดอลลาร์ วงเงินสินเชื่อเฉลี่ยอยู่ที่ 1.98 ล้านดอลลาร์ มีเงินฝากอยู่ที่ 17 ล้านดอลลาร์ และมีสัดส่วนหนี้สงสัยจะสูญเพียงร้อยละ 0.6 ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรไม่สามารถรับเงินฝากได้ จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภายนอกบางส่วน โดยมี Operating Self Sufficiency อยู่ที่ร้อยละ 88 และมีผลขาดทุนจากการดำเนินงาน ทำให้ในปี 2551 มี Profit Margin ร้อยละ -20.14 ของรายได้ ROA ร้อยละ -8.32 และ ROE ร้อยละ -32.22 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้ที่อยู่ในระดับที่ไม่สูงนักที่ 93 เหรียญสหรัฐ

นอกจากนี้ ธนาคารมีการประเมินผลความสำเร็จในการยกระดับความยากจนด้วยการสัมภาษณ์ลูกค้า โดยผลการประเมิน ณ มิถุนายน 2553 พบว่า ขนาดของธุรกิจมีขนาดใหญ่ขึ้นตามจำนวนรอบที่กู้เพิ่มขึ้น โดยจากครั้งแรกที่มีขนาดไม่ถึง 500 แรนด์ เป็นมากกว่า 2,000 แรนด์ ในครั้งที่ 7 นอกจากนี้ คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในด้านอาหารการกินและที่อยู่อาศัยก็มีระดับที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ตามจำนวนรอบที่กู้เช่นกัน

4.2 ประสบการณ์ในการพัฒนาและส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

ประเทศที่ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลมีทั้งสิ้น 9 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 3 แห่ง ได้แก่ 1) กัมพูชา 2) ฟิลิปปินส์ 3) อินโดนีเซีย ประเทศจากภูมิภาคเอเชียใต้ 3 แห่ง ได้แก่ 4) ปากีสถาน 5) อินเดีย 6) บังกลาเทศ ประเทศจากภูมิภาคอเมริกาใต้ 2 แห่ง ได้แก่ 7) เอลซัลวาดอร์ 8) เม็กซิโก และจากภูมิภาคแอฟริกาอีก 1 แห่ง ได้แก่ 9) แอฟริกาใต้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 กัมพูชา

องค์กรการเงินระดับฐานรากในกัมพูชาได้ถือกำเนิดขึ้นในปี 2533 โดยมีลักษณะเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (องค์กร NGO) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดความยากจนในชนบทและต่อมามีการขยายตัวขององค์กรการเงินระดับฐานรากในช่วงสิ้นสุดสงครามการเมืองในปี 2536 เนื่องจากได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมากขึ้น รัฐบาลกัมพูชาได้จัดตั้งคณะกรรมการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท (Credit Committee

for Rural Development) โดยได้รับการสนับสนุนจาก United Nations Development Program และ Agence Francaise de Development (AFD) เพื่อจัดทำนโยบายเพื่อการพัฒนากระบวนการให้สินเชื่อในชนบท

แม้ว่าตลาดการเงินของกัมพูชาในภาพรวมจะยังไม่พัฒนามากนัก แต่การพัฒนากระบวนการเงินระดับฐานรากของกัมพูชาอยู่ในระดับสูง เนื่องจากภาครัฐได้สร้างสภาวะแวดล้อมของระบบการเงินฐานรากที่เอื้อต่อการให้บริการของภาคเอกชนรวมทั้งองค์กร NGO ระหว่างประเทศ โดยไม่ได้ดำเนินการแทรกแซงกลไกตลาดจากการกำหนดเพดานดอกเบี้ย รวมถึงไม่เข้าไปถือหุ้นหรือจัดตั้งสถาบันการเงินที่ให้บริการการเงินระดับฐานราก นอกจากนี้ ความจำเป็นในการพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ ทำให้องค์กรการเงินฐานรากของกัมพูชามีการบริหารจัดการและมาตรฐานบัญชีที่ดีและเป็นมาตรฐานสากล

ธนาคารกลางกัมพูชา (National Bank of Cambodia) เป็นผู้กำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากภายใต้ Law on Banking and Financial Institutions โดยได้จัดตั้งสำนักกำกับดูแลเพื่อกระจายอำนาจการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน ได้แก่ 1) หน่วยกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสถาบันการเงินระดับฐานราก และ 2) โครงการสนับสนุนระบบการเงินระดับฐานราก เพื่อพัฒนากระบวนการเงินฐานรากในภาพรวม ทั้งนี้ การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์จะต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 13 เหรียญสหรัฐ ในขณะที่ธนาคารเฉพาะกิจมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 2.4 ล้านดอลลาร์ แต่จะมีข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ สำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากนั้น ธนาคารกลางกัมพูชาได้กำหนดประเภทองค์กรตามขนาดองค์กร (วัดจากขนาดวงเงินสินเชื่อคงค้าง จำนวนเงินรับฝาก และจำนวนลูกค้า) ดังนี้

1. องค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ได้แก่ องค์กร NGO ที่มีขนาดจำนวนผู้กู้ต่ำกว่า 1,000 ราย หรือขนาดสินเชื่อคงค้างไม่ถึง 24,000 เหรียญสหรัฐ ธนาคารกลางกัมพูชาจะไม่บังคับให้องค์กรดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กำกับดูแลใด โดยเฉพาะ เพื่อให้ไม่ให้เป็นภาระในการดำเนินงานขององค์กร NGO ขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม องค์กรประเภทนี้จะไม่สามารถรับเงินฝากและไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากต่างชาติได้ ทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท (Rural Development Bank) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่ไม่ได้มีหน้าที่ในการให้สินเชื่อโดยตรง แต่ทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาระบบการเงินฐานรากในกัมพูชาในรูปแบบของ Apex Institution เป็นหลัก

2. สถาบันการเงินระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ธนาคารกลางของกัมพูชาได้กำหนดให้องค์กรที่มีสินเชื่อคงค้างสูงกว่า 24,000 เหรียญสหรัฐ หรือมีจำนวนเงินฝากมากกว่า 240 เหรียญสหรัฐ หรือมีจำนวนผู้ฝากมากกว่า 100 คนขึ้นไป จะต้องจดทะเบียนและอยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลาง และเพื่อส่งเสริมให้องค์กร NGO สามารถยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับโดยไม่เป็นภาระมากเกินไป ธนาคารกลางจึงกำหนดเกณฑ์ข้อบังคับที่ผ่อนปรน อาทิ ให้รายงานฐานะทางการเงินต่อธนาคารกลางไตรมาสละครั้ง ทั้งนี้ ปัจจุบันมีองค์กร NGO ที่ยกระดับขึ้นเป็นองค์กรจดทะเบียนแล้ว 26 องค์กร

3. สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ได้รับใบอนุญาต เป็นองค์กรการเงินระดับฐานราก ที่มีขนาดกลางขึ้นไป โดยองค์กรที่มีจำนวนผู้กู้มากกว่า 1,000 ราย หรือมีสินเชื่อกองคลังสูงกว่า 240,000 เหรียญสหรัฐ มีจำนวนเงินฝากสูงกว่า 24,000 เหรียญสหรัฐ หรือมีจำนวนผู้ฝากมากกว่า 1,000 คน จะต้องขออนุญาตจากธนาคารกลางกัมพูชาเพื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งรวมถึงธนาคารและสหกรณ์ และจะต้องดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำที่ 62,500 เหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแล ด้านความมั่นคงทางการเงินที่ธนาคารกลางกัมพูชากำหนด ได้แก่ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 อัตราส่วนเงินสดสำรองต่อเงินฝากไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 (ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ ถูกกำหนดไว้ที่ร้อยละ 15 และ 8 ตามลำดับ) และต้องมีการจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและกันสำรองเพื่อหนี้ สงสัยจะสูญ ตลอดจนต้องรายงานฐานะทางการเงินต่อธนาคารแห่งกัมพูชาเป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้ ปัจจุบันองค์กรประเภทนี้มีอยู่ 18 แห่ง

4. สถาบันการเงินระดับฐานรากที่สามารถรับเงินฝากทั่วไปได้ ในส่วนของการรับฝากเงินนั้น จะทำได้เฉพาะสถาบันการเงินระดับฐานรากที่ได้รับใบอนุญาตแล้วเป็นเวลาเกินกว่า 3 ปี มีความสามารถในการทำกำไร การบริหารจัดการที่ดี และต้องมีทุนจดทะเบียน 2.4 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป ทั้งนี้ ปัจจุบัน มีองค์กรการเงินระดับฐานราก 5 องค์กรที่สามารถให้บริการเงินฝากทั่วไปได้ ได้แก่ 1) Association of Cambodian Local Economic Development Agencies (ACLEDA) 2) AMRET 3) SATHAPANA 4) Angkor Microheranhvatho Kampuchea (AMK) และ 5) Hattha Kaksekar Limited (HKL)

แม้ว่าระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากของกัมพูชาจะมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ปัจจุบันระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบยังอยู่ในระดับต่ำ และยังคงมีข้อจำกัดในการเติบโตที่ยั่งยืนขององค์กรการเงินระดับฐานราก อาทิ ตลาดการเงินภายในประเทศที่ยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ทำให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท (Rural Development Bank) เป็นหลัก ในขณะที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งอาจมีความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน นอกจากนี้ บริการส่วนใหญ่ยังคงเน้นเฉพาะสินเชื่อ โดยมีองค์กรขนาดใหญ่ 5 แห่งที่สามารถให้บริการเงินฝากทั่วไปได้ดังกล่าวข้างต้น องค์กรการเงินระดับฐานรากบางแห่งเริ่มทดลองการให้บริการประกัน ส่วนบริการ โอนเงินยังไม่มียุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพเพียงพอ ในส่วนของศูนย์ข้อมูลเครดิตนั้นยังไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลลูกค้าขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งทำให้เกิดการกู้เงินซ้ำซ้อนได้ง่าย ทั้งนี้ กัมพูชาอยู่ระหว่างพัฒนาระบบข้อมูลเครดิตแล้ว โดยได้รับความช่วยเหลือจาก ADB

4.2.2 ฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เคยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก เนื่องจากภาครัฐให้การอุดหนุนและแทรกแซงตลาดมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของฟิลิปปินส์ได้ปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และได้ออกแผนพัฒนาการเงินระดับฐานราก ชื่อว่า National Strategy for Microfinance (1997) ขึ้นในปี 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายบทบาทในการ

ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชนผ่านการสร้างสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อภาคเอกชน ในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านนโยบายที่เน้นกลไกตลาด อาทิ ไม่มีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับการเงินฐานราก จำกัดขอบเขตการให้การสนับสนุนสินเชื่อโดยตรงจากภาครัฐ และ ยกเว้นภาษีให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก

ผลจากปฏิรูปดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์มีการแข่งขันในระบบการเงินระดับฐานรากอยู่ในระดับสูง และเมืองคอร์กที่มีส่วนร่วมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภท ตั้งแต่ ระดับองค์กร NGO กลุ่มนักลงทุน (Lending investors) Thrift bank ธนาคารชุมชน สหกรณ์ ตลอดจนธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ องค์กรที่ให้บริการการเงินระดับฐานรากโดยตรงจะให้บริการสินเชื่อระยะสั้นถึงระยะปานกลาง เงินฝากประกัน เงินฝากประเภทใช้เช็ค การโอนเงินทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการขอสินเชื่อกับธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารพาณิชย์ยังมีบทบาทช่วยให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถบริหารสภาพคล่องส่วนเกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ดี โดยธนาคารกลางฟิลิปปินส์ (Bangko Sentral ng Pilipinas) เป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกที่ได้ก่อตั้งแผนกกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากขึ้น โดยเฉพาะ พร้อมทั้ง มี Micro Small and Medium Enterprise Finance Specialist Group คอยให้การสนับสนุนการตรวจสอบสถาบันการเงินระดับฐานราก และมีคณะกรรมการระดับสูงด้านการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ

ธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นหนึ่งในภาคการธนาคารภายใต้กฎหมาย General Banking Law of 2000 โดยอนุญาตให้มีการก่อตั้งธนาคาร สหกรณ์ ธนาคารชุมชน และ Thrift bank ได้ ในขณะที่เดียวกันก็สนับสนุนให้สถาบันการเงินประเภท Non-bank ที่มีอยู่แล้วแปรรูปขึ้นเป็นธนาคารที่ได้รับใบอนุญาตและอยู่ภายใต้การกำกับดูแล รวมทั้ง อนุญาตให้องค์กร NGO สามารถรับเงินฝากได้ (แต่ต้องไม่เกินวงเงินสินเชื่อ) พร้อมทั้งสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเงินระดับฐานราก อาทิ อนุญาตให้สถาบันการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันเกินร้อยละ 30 ของปริมาณสินเชื่อคงค้างทั้งหมดได้ จัดตั้งหน้าต่างปรับสภาพคล่อง (Rediscounting window) เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่อง จัดทำมาตรฐานในการดำเนินงานที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ สถาบันการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กร NGO ซึ่งจดทะเบียนกับ Securities and Exchange Commission
2. สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลาง ได้แก่ สหกรณ์ เครดิตยูเนียน และกลุ่มนักลงทุนกู้ยืม (Lending Investors) ถือเป็นสถาบันการเงินประเภท Non-bank โดย สหกรณ์และเครดิตยูเนียนจดทะเบียนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Cooperative Development Authority

3. สถาบันการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ได้แก่ 1) Thrift bank ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์แต่มีขนาดเล็กกว่า มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 1.18 – 7.41 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 2) ธนาคารชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการเงินกับเกษตรกร ชาวประมง พ่อค้าแม่ค้า รวมถึงลูกจ้าง และธนาคารสหกรณ์ โดยมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 59,250 – 592,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 3) ธนาคารสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุน รวมถึงให้บริการทางการเงินต่าง ๆ กับสหกรณ์ มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 92,600 – 3.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นอยู่กับพื้นที่

องค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์ยังคงกระจุกตัวในบางพื้นที่เท่านั้น โดยมีเพียงหนึ่งในสามของประชาชนทั่วประเทศที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ นอกจากนี้ องค์กรประเภท NGO และสหกรณ์ยังคงจำกัดการกำกับดูแลที่ดี ศูนย์ข้อมูลเครดิตยังไม่สามารถครอบคลุมลูกค้าได้ทุกราย ในส่วนของความหลากหลายในการให้บริการนั้น องค์กรที่จะรับเงินฝากทั่วไปได้ต้องเป็นองค์กรภายใต้การกำกับหรือการกำกับดูแลของธนาคารกลางเท่านั้น และส่วนใหญ่ยังคงเป็นเงินฝากภาคบังคับสำหรับบริการโอนเงินนั้น ได้รับการอนุญาตให้ทำได้เฉพาะกรณีที่มีจำนวนเงินไม่มาก แต่ภาครัฐได้พยายามผลักดันให้มีบริการอื่น ๆ มากขึ้น อาทิ ประกัน รวมถึงการส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวก เช่น การฝากถอนเงิน หรือชำระสินเชื่อด້วยโทรศัพท์มือถือ

4.2.3 อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีระบบการเงินระดับฐานรากที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่มีการผสมผสานระหว่างโครงการอุดหนุนจากภาครัฐกับการมีบทบาทในการให้บริการของภาคเอกชน โดยโครงการอุดหนุนของภาครัฐจะเน้นเฉพาะกลุ่มประชากรที่ยากจนมาก ในขณะที่ภาคเอกชนเน้นการให้บริการกลุ่มที่มีฐานะปานกลางถึงค่อนข้างยากจน

ในอดีตอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐในระบบการเงินระดับฐานรากสูง โดยทั้งธนาคารกลางอินโดนีเซียและธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของจะทำหน้าที่เป็นผู้ปล่อยสินเชื่อ โยบายรวมถึงการรีไฟแนนซ์หนี้สินให้แก่ประชาชนที่ยากจน และมีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2530 โดยมีการออกมาตรการ อาทิ 1) กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับธนาคารการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะ หรือที่เรียกว่า Bank Perkreditan Rakyat (BPR) 2) ปฏิรูปธนาคาร Bank Rakyat Indonesia (BRI) ซึ่งเดิมเป็นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยพัฒนา Unit Desa หรือสาขาย่อยเดิมของ BRI ซึ่งเคยตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการช่วยเหลือชาวนาให้สามารถดำเนินงานในเชิงธุรกิจพร้อมกับให้บริการการเงินระดับฐานรากกับประชาชนที่ยากจนได้ และ 3) ยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2540 การปฏิรูปมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายฉบับใหม่ของธนาคารกลางอินโดนีเซีย (Bank Indonesia Act of 1999) ซึ่งกำหนดให้ธนาคารกลางอินโดนีเซียห้ามยุ่งเกี่ยวกับการรีไฟแนนซ์หนี้สินของประชาชน และได้จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้น กล่าวคือ Permodalan Nasional Madani (PNM) เพื่อรับโอนหน้าที่ดังกล่าวจากธนาคารกลางอินโดนีเซียร่วมกับ BRI และธนาคาร Mandiri โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างความเป็นอิสระทางการเมืองให้ธนาคารกลางอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ยังคงมีการดำเนินโครงการอุดหนุนของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

ผลจากการปฏิรูปดังกล่าว ทำให้องค์กรที่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซียเป็นองค์กรในระบบการเงินปกติ กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์และโรงรับจำนำ ทั้งนี้ BRI มีสัดส่วนตลาดมากที่สุด ประมาณร้อยละ 40 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด โดยให้บริการผ่านทาง Unit Desa ซึ่งมีสถานะเป็นสาขาย่อยของ BRI เน้นสินเชื่อเพื่อการสร้างรายได้เป็นหลัก ในขณะที่ BPR ซึ่งเป็นธนาคารการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะมีสัดส่วนตลาดรองลงมา ประมาณร้อยละ 15 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด และเน้นสินเชื่อหมุนเวียน (Working Capital) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม พื้นที่การให้บริการของทั้ง 2 แห่ง กระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง อาทิ ชวา และบาหลี ทำให้ยังมีข้อจำกัดในการให้บริการในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้บริการหลักอีกแห่งหนึ่งของอินโดนีเซียคือ โรงรับจำนำ โดยมีโรงรับจำนำที่รัฐเป็นเจ้าของ กล่าวคือ Perum Pegadaian เป็นผู้ให้บริการหลัก และมีจำนวนลูกค้ากว่าล้านคน องค์กร NGO ไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งกำหนดบทบาทขององค์กร NGO ให้เน้นการให้บริการทางด้านสังคมเป็นหลัก โดยองค์กร NGO ที่ต้องการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากจะต้องยกระดับขึ้นเป็นสหกรณ์หรือ BPR

ในส่วนของการกำกับดูแลนั้น ปัจจุบัน Financial Services Supervisory Agency เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ในขณะที่ธนาคารกลางของอินโดนีเซียทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้านนโยบายการเงินและการพัฒนาระบบธนาคารในภาพรวม โดยธนาคารกลางอินโดนีเซียได้ให้การอบรมด้านบุคลากรรวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ BPR นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปร่วมปล่อยสินเชื่อระดับฐานรากผ่าน BPR ประเภทองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซียสามารถแบ่งได้ ดังนี้

1. ธนาคารพาณิชย์ (Bank Umum) ต้องมีเงินทุนจดทะเบียน 1 ล้านเหรียญสหรัฐ และปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน อินโดนีเซียมีธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่หลายแห่งทั้งที่รัฐและเอกชนเป็นเจ้าของ อาทิ 1) BRI ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุด โดย BRI ให้บริการผ่านทาง Unit Desa ซึ่งเป็นสาขาย่อยที่ได้รับเงินอุดหนุนในการก่อตั้งจากรัฐบาลในอดีต ทำให้มีความได้เปรียบธนาคารพาณิชย์ทั่วไปแห่งอื่นในการเข้าถึงเขตชุมชน นอกจากนี้ ผลិតภัณฑ์เงินฝากของ BRI ยังได้รับความเชื่อถือจากประชาชนจากการรับประกันของรัฐบาล และยังมีแรงจูงใจในการฝากเงินด้วยการจับสลากรางวัลตลอดเดี๋ยวลีละ 2 ครั้งให้กับลูกค้าเงินฝาก และ 2) Bank Danamon Indonesia ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เอกชน

เป็นเจ้าของ ทั้งนี้ การดำเนินธุรกรรมของการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซียนั้นเป็นรูปแบบการให้บริการตามหลักศาสนาอิสลาม หรือหลักชะรีอะฮ์ทั้งสิ้น

2. ธนาคารการเงินระดับฐานราก (Bank Perkreditan Rakyat: BPR) องค์กรประเภทนี้มีเกณฑ์กำกับดูแลที่ผ่อนปรนกว่า อาทิ ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 100,000 เหรียญสหรัฐขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ให้บริการ แต่ในขณะเดียวกันจะให้บริการได้เฉพาะผลิตภัณฑ์ทางการเงินขั้นพื้นฐาน และมีขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการจำกัดเฉพาะในบริเวณชุมชนที่แต่ละธนาคารตั้งอยู่เท่านั้น โดยในปี 2553 มีองค์กรประเภทนี้ทั้งสิ้น 1,861 แห่ง ซึ่งร้อยละ 60 มีเอกชนเป็นเจ้าของและจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ในขณะที่ร้อยละ 36 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่เหลือร้อยละ 4 มีสถานะเป็นสหกรณ์ นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศอินโดนีเซียได้มีการระดมเงินผ่านตลาดทุนให้แก่ BPR ทำให้มีการริเริ่มกำหนดรูปแบบการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสำหรับสถาบันการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย

3. สถาบันการเงินประเภท Non-bank ประกอบด้วยผู้ให้บริการหลักคือ Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP: Rural Fund and Credit Institutions) มีหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดเป็นผู้ให้ใบอนุญาตและกำกับ อย่างไรก็ตาม LDKP ส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงานที่ไม่ยั่งยืน ภาครัฐจึงได้ผลักดันให้องค์กรประเภทดังกล่าวยกระดับเป็นสหกรณ์ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจากข้อจำกัดด้านเงินทุน ทั้งนี้ Lembaga Perkreditan Desa (LPD) ซึ่งให้บริการในเขตบาหลิเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จของ LDKP นอกจากนี้ยังมีองค์กรประเภทอื่น ๆ อาทิ โรงรับจำนำ กล่าวคือ Perum Pegadaian ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ และ Badan Kredit Desa (BKD: Village Credit Organisation) ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่เก่าแก่ที่สุดในอินโดนีเซียและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสาขาของ BRI ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวจากธนาคารกลางอินโดนีเซีย

4. สหกรณ์ องค์กรประเภทนี้อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงสหกรณ์และวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (Ministry of Cooperatives and Small and Medium Enterprise) การกำกับดูแลนั้นมีเพียงการจัดทำแนวทางในการดำเนินงานที่ดีให้กับสหกรณ์นำไปปฏิบัติแต่ยังไม่มีการติดตามตรวจสอบ

สำหรับองค์กรประเภทมูลนิธิในปี 2544 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายห้ามองค์กรประเภทมูลนิธิ ซึ่งรวมถึงองค์กร NGO และกลุ่มพึ่งพาตนเอง (Self-Help Group) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายได้หรือทำธุรกิจ โดยองค์กรที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าวจะต้องยกระดับเป็น BPR หรือสหกรณ์ภายใน 5 ปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีองค์กรประเภทมูลนิธิให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่ เนื่องจากไม่สามารถยกระดับได้จากข้อจำกัดด้านเงินทุน

แม้ว่าอินโดนีเซียจะมีองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่หลายประเภทขึ้นอยู่กับพื้นที่ แต่องค์กรหลักยังคงเป็น BRI ทั้งในด้านปริมาณและความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ ซึ่งสินเชื่อบริยังคงเน้นหลักประกันหรือมีเกณฑ์ด้านรายได้ อยู่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนยากจนได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบของอินโดนีเซียอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ของศูนย์ข้อมูลเครดิตอย่างเป็นทางการ (BRI และ BPR

มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลลูกค้าระหว่างกันเองเป็นการภายใน) และยังมีการแทรกแซงผ่านโครงการอุดหนุนของภาครัฐอยู่เป็นจำนวนมาก

4.2.4 ปากีสถาน

ปากีสถานเป็นประเทศที่มีองค์กรขนาดใหญ่ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอยู่หลายแห่ง โดย Aga Khan Rural Support Program (AKRSP) และ Orangi Pilot Project ถือเป็นองค์กร NGO แห่งแรกในปากีสถานและได้เริ่มให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในช่วงปี 2523 ต่อมาได้เริ่มมีการพัฒนาขึ้นอย่างจริงจังในช่วงปีทศวรรษ 2530 โดยภาครัฐของปากีสถานได้ให้การสนับสนุนภาคเอกชนในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก อาทิ ส่งเสริมให้องค์กร NGO และสหกรณ์ระดับขึ้นเป็นธนาคารการเงินระดับฐานราก รวมทั้งส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ขยายการให้บริการการเงินระดับฐานราก ในขณะที่ภาครัฐก็มีส่วนร่วมในการให้บริการด้วย อย่างไรก็ตามบทบาทของภาครัฐในปากีสถานไม่ได้ทำให้กลไกตลาดบิดเบือน เนื่องจากภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการเฉพาะในเขตที่ภาคเอกชนเข้าไม่ถึง และไม่มีการแทรกแซงกลไกตลาดจากการกำหนดเพดานดอกเบี้ย จากการสนับสนุนดังกล่าว ทำให้ปากีสถานมีธนาคารการเงินระดับฐานรากถึง 7 แห่ง โดยหนึ่งในนั้นคือ Bank of Khyber ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเป็นเจ้าของที่ให้บริการเฉพาะพื้นที่ที่ภาคเอกชนเข้าไม่ถึง นอกจากนี้ปากีสถานยังมีทั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตของรัฐซึ่งเก็บข้อมูลด้านลบของลูกค้าทั่วไปภายในสองปี และศูนย์ข้อมูลเครดิตของเอกชนซึ่งเก็บข้อมูลทั้งด้านลบและบวกของลูกค้าการเงินฐานรากโดยเฉพาะมากกว่า 2 ปี ปากีสถานมีระบบการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ดี โดยมีธนาคารกลางปากีสถาน (State Bank of Pakistan) เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแล ซึ่งธนาคารกลางปากีสถานได้จัดตั้งแผนกที่ดูแลการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ ทั้งนี้ องค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในปากีสถานสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. สถาบันการเงินประเภท Non-bank องค์กรประเภทนี้จะจดทะเบียนกับ Security and Exchange Commission of Pakistan เป็นสมาคมที่ไม่หวังผลกำไร หรือจดทะเบียนกับหน่วยงานราชการของจังหวัดเป็น Trust โดยจะไม่สามารถรับเงินฝากได้ (อาจทำได้เฉพาะเงินฝากภาคบังคับ) ปัจจุบันมีสถาบันการเงินประเภทนี้อยู่ 5 แห่ง โดยครอบคลุมการให้บริการลูกค้า 386,000 คน ทั้งนี้ องค์กร NGO สามารถยกระดับเป็นองค์กรประเภทนี้ได้

2. องค์กร NGO ภายใต้ Rural Support Program องค์กรประเภทนี้จะให้บริการด้านอื่น ๆ นอกจากสินเชื่อ อาทิ ประกันสุขภาพ การศึกษา และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยจะต้องจดทะเบียนกับ Security and Exchange Commission of Pakistan หรือหน่วยงานราชการของจังหวัดเช่นกัน ทั้งนี้ รัฐบาลจะให้การสนับสนุนด้านเงินทุนภายใต้โครงการ National Rural Support Program เฉพาะในพื้นที่ที่ภาคเอกชนเข้าไม่ถึง

3. ธนาคารการเงินระดับฐานราก กฎหมาย Microfinance Institutions Ordinance 2001

ได้อนุญาตให้ธนาคารการเงินระดับฐานรากสามารถให้บริการต่าง ๆ ได้เทียบเท่ากับธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ความมั่นคงเกณฑ์เดียวกับของธนาคารพาณิชย์ด้วยเช่นกัน โดยมีเกณฑ์เงินกองทุนขั้นต่ำอยู่ระหว่าง 1.23 -6.28 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นอยู่กับเขตพื้นที่ที่จดทะเบียน และกำหนดขนาดวงเงินสินเชื่อสูงสุดไว้ที่ 2,240 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ ภาครัฐได้มีการส่งเสริมให้องค์กรประเภทอื่นที่มีศักยภาพแปรรูปขึ้นมาเป็นธนาคารการเงินระดับฐานราก ซึ่งจะสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น รวมถึงขยายขนาดสินเชื่อและความหลากหลายของบริการได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การแปรรูปเป็นธนาคารจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อาทิ การเสียภาษี การต้องปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลต่าง ๆ รวมทั้งมีความเสี่ยงจากภายนอกเพิ่มมากขึ้น การให้บริการของธนาคารไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกพื้นที่ โดยประชาชนในปากีสถานเข้าถึงการเงินในระบบได้เพียงร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้น ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาทางด้านภาษาและวัฒนธรรม โดยปากีสถานยังมีจำนวนประชากรที่อ่านหนังสือไม่ออกและอาศัยอยู่ในเขตทุรกันดารเป็นจำนวนมาก ในส่วนของความหลากหลายด้านผลิตภัณฑ์ องค์กรประเภทอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารยังคงมีข้อจำกัดในการให้บริการอยู่มาก อาทิ ไม่สามารถรับเงินฝากได้ โดยส่วนใหญ่จะให้บริการเฉพาะการให้สินเชื่อแบบกลุ่มและประกัน แม้ว่าองค์กรภายใต้ Rural Support Program จะช่วยเติมเต็มในส่วนของบริการด้านอื่น ๆ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านแหล่งเงินทุน ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ไม่ใช่ธนาคารในปากีสถานไม่สามารถรับเงินทุนสกุลต่างประเทศและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของศูนย์ข้อมูลเครดิตได้

4.2.5 อินเดีย

อินเดียเป็นประเทศที่มีองค์กรหลายระดับเกี่ยวข้องในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านการให้สินเชื่อกับกลุ่มพึ่งพาตนเอง (Self-Help Group: SHG) โดยนอกจากจะมีสถาบันการเงินระดับฐานราก อาทิ กลุ่มสหกรณ์และธนาคารชุมชน ที่ให้สินเชื่อโดยตรงกับ SHG แล้ว ภาครัฐได้มีการผลักดันให้ธนาคารมีส่วนร่วมในการเติมเต็มการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากทั้งผ่านการให้สินเชื่อโดยตรง หรือให้สินเชื่อผ่านสถาบันการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ สัดส่วนลูกค้าที่ใช้บริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นลูกค้าที่อยู่ในรูปของ SHG สูงถึงร้อยละ 81 ของลูกค้าทั้งหมด เป็นลูกค้ากับสถาบันการเงินโดยตรงร้อยละ 13 และเป็นลูกค้ากับองค์กรนอกระบบอีกประมาณร้อยละ 6 นอกจากนี้ ภาครัฐยังสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับสถาบันการเงินระดับฐานราก โดยเงินทุนต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองบริการทางการเงินระดับฐานรากจะได้รับการอนุมัติโดยอัตโนมัติ ผลจากการผลักดันดังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินระดับฐานรากในอินเดียมีอยู่จำนวนมากประมาณ 800-1200 แห่ง และมีการแข่งขันอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในภาคใต้ของประเทศซึ่งมีประชากรที่ยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างเพียงพอ โดยธนาคาร National Bank for Agricultural and Rural Development (NABARD) คาดการณ์ว่าในปี 2553 มีประชาชนร้อยละ 27 ที่เข้าถึงสินเชื่อในระบบได้

ธนาคารกลางอินเดีย (Reserve Bank of India) เป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่กำกับดูแล โดยองค์กรภายใต้การกำกับของธนาคารกลางอินเดียแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ธนาคารพาณิชย์ จะต้องดำรงสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงขั้นต่ำที่ระดับร้อยละ 9 ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ อาทิ NABARD มีข้อจำกัดในการตั้งสาขา โดยสามารถตั้งสาขาได้ในเขตชนบทเท่านั้น ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนสามารถตั้งสาขาที่ใดก็ได้ นอกจากนี้ ธนาคารกลางอินเดียได้ออกประกาศที่เรียกว่า RBI Master Circulars ขึ้นในปี 2552 โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ในอินเดียต้องปล่อยสินเชื่อแก่ภาคธุรกิจที่มีความอ่อนแอในอัตราส่วนร้อยละ 10 ของสินเชื่อทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม SHG และสถาบันการเงินระดับฐานรากที่ปล่อยกู้ให้แก่ SHG ด้วย โดยธนาคารกลางอินเดียไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ให้กับสถาบันการเงินระดับฐานรากในกรณีที่มีวงเงินสูงกว่า 4,500 ดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่หากวงเงินมีมูลค่าต่ำกว่า 4,500 ดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยกู้แก่ SHG ไม่เกิน Benchmark Prime Lending Rate

2. สถาบันการเงินประเภท Non-bank องค์กรประเภทนี้จะต้องมีทุนจดทะเบียนมากกว่า 450,000 เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ สำหรับองค์กรที่มีขนาดของทรัพย์สินมากกว่า 22 ล้านดอลลาร์ขึ้นไปจะต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงมากกว่าร้อยละ 15 และจะสามารถรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปได้ ตัวอย่างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ อาทิ 1) SKS 2) Share และ 3) Asmita อย่างไรก็ตาม องค์กรส่วนใหญ่ยังมีขนาดเล็กและให้บริการเฉพาะสินเชื่อ โดยอาศัยแหล่งเงินทุนจากการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ องค์กรประเภทนี้ยังสามารถรับเงินทุนต่างประเทศได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของส่วนของทุน

3. องค์กร NGO ได้แก่ สมาคม Trust สหกรณ์ บริษัทที่ไม่หวังผลกำไร และกลุ่มผู้ผลิต องค์กรประเภทนี้ยกเว้นสหกรณ์จะได้รับการยกเว้นภาษี และสามารถรับเงินฝากเฉพาะสมาชิกได้เท่านั้น ทั้งนี้ องค์กรที่มีประวัติในการกู้ยืมกับธนาคารพาณิชย์ที่ติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี จะสามารถรับเงินทุนจากต่างประเทศได้ โดยแม้ว่าองค์กรประเภทนี้ยังไม่ได้รับการกำกับดูแลอย่างทั่วถึง แต่กฎหมายฉบับใหม่ที่เรียกว่า Micro Financial Sector Bill ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาตั้งแต่ปี 2550 และคาดว่าจะสามารถออกบังคับใช้ได้ในวันนี้ได้กำหนดให้ NABARD มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กร NGO ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก รวมถึง SHG โดยองค์กรที่จะได้ใบอนุญาตจาก NABARD จะต้องดำรงเงินทุนขั้นต่ำประมาณ 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ และมีแนวโน้มว่าจะสามารถรับเงินฝากทั่วไปได้ ในส่วนของความหลากหลายของบริการนั้น นอกจากสินเชื่อแล้ว ธนาคารและสถาบันการเงินประเภท Non-bank ขนาดใหญ่สามารถให้บริการเงินฝาก นอกจากนี้ สถาบันการเงินประเภท Non-bank ขนาดใหญ่ยังเริ่มให้บริการโอนเงินและประกันภัยเพิ่มขึ้น ในส่วนของศูนย์ข้อมูลเครดิตนั้น ในปี 2553 Credit Information Bureau India Limited (CIBIL) ประกาศว่าจะมีการก่อตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตของลูกค้าสินเชื่อระดับฐานราก (Microfinance Credit Bureau) ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลผู้กู้จากสถาบันการเงินระดับฐานรากที่เป็นส่วนหนึ่งของ Microfinance Institution Network (MFIN) ประมาณ 34 แห่ง นอกจากนี้ ธนาคารกลางอินเดียยังได้ให้ใบอนุญาตศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จะเข้ามามีบทบาทในการสร้างมาตรฐานแก่ข้อมูลของสถาบันการเงิน

ระดับฐานรากเพิ่มอีก 3 แห่ง และมีการบังคับให้สถาบันการเงินประเภท Non-bank ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากจะต้องเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยและถูกตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอก

4.2.6 บังคลาเทศ

บังคลาเทศเป็นประเทศที่มีองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นจำนวนมาก โดยเป็นธนาคารเฉพาะกิจ กล่าวคือ ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) และองค์กร NGO อื่น ๆ อีกกว่า 3,000 แห่ง อาทิ 1) ASA 2) Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) และ 3) Proshika รวมไปถึงโครงการสนับสนุนผ่านมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐอีกเป็นจำนวนมาก สถาบันการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีผลิตภัณฑ์ทั้งสินเชื่อและเงินฝาก นอกจากนี้ ธนาคารกรามีนและ ASA ยังให้บริการประกัน ในขณะที่ BRAC ให้บริการการโอนเงิน โดยเป็นตัวแทนสาขาของ Western Union และธนาคารพาณิชย์บางแห่งให้บริการรีไฟแนนซ์สินเชื่อธุรกิจรายย่อย โดยได้รับความร่วมมือจากธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย

การออมของประชาชนในบังคลาเทศยังอยู่ระดับสูง ส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีความยั่งยืนทั้งทางด้านการจัดการและทางการเงินอยู่ในระดับสูง โดยผลการดำเนินงานมีกำไรและพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากเงินออมภายในชุมชนตนเองผสมกับการกู้สินเชื่อผ่อนปรน (Soft loan) จากธนาคารพาณิชย์และ Pali Karma-Sahayak Foundation (PKSF) ทั้งนี้ เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าได้ลดลงจากร้อยละ 30.4 ในปี 2540 เหลือเพียงร้อยละ 7.9 ในปี 2550 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลสถาบันการเงินระดับฐานราก ประกอบไปด้วย

1. ธนาคารกลางบังคลาเทศ (Bangladesh Bank) ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารและสถาบันการเงินทั้งหมดภายในประเทศบังคลาเทศ ยกเว้นองค์กรที่เป็นสมาชิกของธนาคารกรามีนและองค์กร NGO
2. กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารกรามีน ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ (Grameen Bank Ordinance) โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลให้โครงการธนาคารกรามีนเปลี่ยนสถานะจากองค์กร NGO เป็นธนาคารเฉพาะกิจในปี 2526 ซึ่งนอกเหนือจากอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนที่ต้องดำรงเท่ากับธนาคารพาณิชย์ที่ร้อยละ 10 แล้ว ธนาคารกรามีนไม่ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ทำให้ธนาคารกรามีนสามารถให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้ดีกว่าสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง อาทิ ออกพันธบัตรที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันทำสัญญากู้ยืมที่ไม่มีผลทางกฎหมาย และให้บริการ โดยไม่ต้องผ่านสาขา (ให้พนักงานไปหาลูกค้าตามบ้าน)
3. Micro Credit Regulatory Authority เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2549 เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กร NGO ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยได้กำหนดข้อบังคับ อาทิ รับเงินฝากได้เฉพาะสมาชิกขององค์กรตนเองเท่านั้น ต้องมีเงินฝากภาคบังคับ และต้องดำรงเงินทุนสำรอง รวมถึงมีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ไม่เกินร้อยละ 15 (หรือเท่ากับอัตราดอกเบี้ยแบบลดต้นลดดอกร้อยละ 30) นอกจากนี้ องค์กรที่มีสินเชื่อคงค้างมากกว่า 57,000 เหรียญสหรัฐ หรือมีลูกค้าสินค้านี้มากกว่า 1,000 คน

จะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตและจดทะเบียนเป็นบริษัทหรือสหกรณ์ โดยในปี 2552 มีองค์กรที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสิ้น 409 องค์กร อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลต่าง ๆ ยังอยู่ระหว่างการพัฒนา

4. NGO Affairs Bureau เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับองค์กร NGO ทั่วไป รวมถึงองค์กร NGO ต่างประเทศที่เข้าให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังคลาเทศ ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับระหว่างองค์กร NGO ที่อิงถิ่นกับองค์กรต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ผู้ให้บริการหลักของบังคลาเทศยังกระจุกตัวอยู่ที่องค์กร 4 แห่ง ได้แก่ 1) ธนาคารกรามีน 2) ASA 3) BRAC และ 4) Proshika (3 องค์กรหลังเป็นองค์กร NGO) ซึ่งรวมแล้วคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86 ของจำนวนผู้กู้ทั้งหมดในประเทศ (2005 World Bank Report) และยังไม่มีการพาณิชย์เข้ามาให้บริการมากนัก เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ยและต้นทุนได้ นอกจากนี้ ข้อมูลเครดิตของบังคลาเทศไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อระดับฐานราก ดังนั้นการกู้ยืมของคนที่ใช้บริการการเงินระดับฐานรากในบังคลาเทศจะอาศัยการให้กู้ยืมแบบกลุ่ม กล่าวคือ ให้คนในกลุ่มค้ำประกันกันเอง แม้ว่ากลไกในการให้สินเชื่อดังกล่าวจะแก้ปัญหาในการผิวน้ำชำระได้ดี แต่การไม่มีศูนย์ข้อมูลเครดิตทำให้เกิดการกู้ซ้ำซ้อนเกิดขึ้น ทั้งนี้ บังคลาเทศมีข้อจำกัดในการจัดทำข้อมูลด้านเครดิต อาทิ จำนวนผู้กู้ยืมมีจำนวนมากและส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประจำตัว วงเงินสินเชื่อยังมีขนาดเล็ก รวมถึงมีผู้ให้บริการขนาดใหญ่อยู่เพียง 4 – 5 ราย ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูลเครดิตของลูกค้า

4.2.7 เอลซัลวาดอร์

แม้ว่าภาครัฐของเอลซัลวาดอร์จะไม่มีกรอบนโยบายในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากอย่างชัดเจน แต่จากนโยบายที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาด โดยไม่มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย และจำกัดขอบเขตการทำธุรกรรมขององค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากค่อนข้างน้อย ทำให้การเข้าถึงบริการทางการเงินของเอลซัลวาดอร์อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในแถบละตินอเมริกา โดยร้อยละ 30-40 ของประชากรสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ นอกจากนี้ การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากยังมีการแข่งขันค่อนข้างสูง มีบริการทางการเงินที่หลากหลาย มีระบบศูนย์ข้อมูลเครดิตที่ครอบคลุม และมีการเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินระดับฐานรากจะต้องเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยแก่ประชาชนด้วย เอลซัลวาดอร์มีหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงินคือ The Superintendencia del Sistema Financiero (SSF: Financial System Superintendency) โดยสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในเอลซัลวาดอร์สามารถแบ่งได้ ดังนี้

1. ธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ มี 2 แห่ง ได้แก่ 1) Banco de Fomento Agropecuario (BFA: Agricultural Development Bank) ซึ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นหลัก และ 2) Banco Multisectorial de Inveesiones (BMI: Multisectorial Investment Bank) ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการ รวมทั้งองค์กรที่เข้าไม่ถึงการเงินในระบบ ทั้งนี้ องค์กรประเภทนี้จะต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 12 (ยกเว้นสถาบันการเงินที่ดั่งขึ้นใหม่ต้องมีการดำรงเงินกองทุนร้อยละ 15 ใน 3 ปีแรก)

2. ธนาคารพาณิชย์ที่เอกชนเป็นเจ้าของ ส่วนใหญ่จะให้บริการอยู่ในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบท โดยมี Financiera Calpia ซึ่งยกระดับมาจากองค์กร NGO เน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะ

3. สถาบันการเงินประเภท Non-bank องค์กรประเภทนี้มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศเอลซัลวาดอร์ ทั้งในแง่ของจำนวนและการให้บริการในพื้นที่เขตชนบท โดยมีธนาคารสหกรณ์เป็นองค์กรหลัก ทั้งนี้ ธนาคารสหกรณ์มีอยู่ทั้งสิ้นกว่า 300 แห่ง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ SSF โดยจะต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14.5 และหากมีผลการดำเนินงานที่ดี SSF อาจลดระดับอัตราส่วนดังกล่าวให้เหลือร้อยละ 12 ได้ ในส่วนของบริการทางการเงินนั้น นอกจากการให้สินเชื่อแล้ว กฎหมายฉบับใหม่ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2552 ได้อนุญาตให้องค์กรประเภทนี้สามารถรับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป ออกบัตรเครดิตและเดบิต และลงทุนในหลักทรัพย์ได้ (Securities) ซึ่งช่วยให้องค์กรประเภทนี้สามารถแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์และสร้างแรงจูงใจให้องค์กร NGO ยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลได้มากขึ้น

4. องค์กร NGO และสหกรณ์ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของ SSF แต่จะจดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาเงินทุนจากต่างประเทศลดลง BMI จึงได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนโดยการปล่อยสินเชื่อตรงให้กับองค์กร NGO อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบกับธนาคารสหกรณ์แล้ว องค์กร NGO มีความเสียเปรียบในหลายด้าน ทั้งในด้านแหล่งเงินทุนและด้านสิทธิทางกฎหมาย อาทิ สิทธิในการถือครองที่ดิน สถาบันการเงินประเภท Non-bank จะให้บริการที่หลากหลาย ทั้งด้านเงินฝาก ประกันภัย แฟคตอริง (factoring) สินเชื่อเช่าซื้อ การโอนเงิน ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ และองค์กรอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับส่วนใหญ่จะให้บริการเพียงเงินฝากเฉพาะสมาชิก สินเชื่อ และการโอนเงินในบางองค์กร นอกจากนี้ เอลซัลวาดอร์ยังมีศูนย์ข้อมูลเครดิตถึง 4 แห่ง โดยเป็นของภาครัฐหนึ่งแห่งและเป็นของเอกชน 3 แห่ง ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการเงินระดับฐานราก 1 แห่ง และอยู่ระหว่างการขยายการให้บริการด้านการเงินระดับฐานราก 2 แห่ง โดยศูนย์ข้อมูลเครดิตของเอลซัลวาดอร์สามารถครอบคลุมข้อมูลถึงร้อยละ 83 ของประชากรผู้ใหญ่ทั้งหมดในประเทศ นอกจากนี้ องค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ SSF ยังสามารถเข้าถึงข้อมูลเครดิตดังกล่าวได้ด้วย

4.2.8 แอฟริกาใต้

การพัฒนากระบวนการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้สามารถแบ่งได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงเริ่มต้น (ปีทศวรรษ 2520 ถึงกลางปีทศวรรษ 2530) คือ ช่วงที่องค์กร NGO และภาคเอกชนเริ่มมีการให้บริการสินเชื่อระดับฐานราก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมในประเทศ ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมีการคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน Usury Act of 1968 แต่ทางการก็ไม่ได้ให้ความสนใจเท่าใดนักเนื่องจากยังมีปริมาณธุรกรรมอยู่ในระดับต่ำ

2. ช่วงขยายตัว (ช่วงปลายปีทศวรรษ 2530 ถึงต้นปีทศวรรษ 2540) คือช่วงที่สินเชื่อระดับฐานรากมีการขยายตัวอย่างมาก โดยหลังจากที่รัฐบาลมีการออก Usury Act Exemption of 1992 เพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดกลาง ขนาดเล็ก และขนาดย่อม โดยยกเลิกการจำกัดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อที่มีวงเงินต่ำกว่า 940 เหรียญสหรัฐ และมีระยะเวลากู้ยืมต่ำกว่า 3 ปี และจากการที่เห็นตัวอย่างความสำเร็จของธุรกิจในการให้สินเชื่อระดับฐานรากในยุคแรกทำให้เริ่มมีผู้ประกอบการและเงินทุนไหลเข้ามาสู่ตลาดสินเชื่อดังกล่าว โดยในปี 2540 มีการวิเคราะห์ว่ามีสถาบันการเงินระดับฐานรากในระบบมีอยู่ประมาณ 3,500 แห่ง เพิ่มขึ้นจากเมื่อปี 2538 ถึงร้อยละ 192 และปริมาณสินเชื่อเพิ่มขึ้นจาก 500 ล้านดอลลาร์เป็น 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ อย่างไรก็ตาม เริ่มเกิดปัญหาอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าระดับที่เหมาะสม และการตัดเงินผ่อนส่งจากบัญชีเงินเดือนหรือบัญชีธนาคาร โดยตรง (Payroll Lending)

3. ช่วงควบรวม (กลางปีทศวรรษ 2540 เป็นต้นไป) จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสถาบันการเงินระดับฐานรากนำไปสู่การแข่งขันอย่างรุนแรง และการที่รัฐออกกฎหมายห้ามการทำ Payroll Lending ดังนั้น ในปี 2542 จึงมีการตั้ง Micro Finance Regulatory Council: MFRC ขึ้นมา เพื่อกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อระดับฐานราก ซึ่งทำให้ผู้ให้บริการหลายแห่งต้องแบกรับกับต้นทุนที่สูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการลดลงจาก 3,500 แห่งในปี 2540 เหลือ 2,056 แห่งในปี 2548

4. ปัจจุบัน แอฟริกาได้อยู่ในช่วงการพัฒนาเพื่อให้การประกอบธุรกิจทางการเงินระดับฐานรากเติบโตได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง และมีแนวทางการกำกับดูแลที่ชัดเจน ซึ่งสถาบันการเงินระดับฐานรากยังประสบกับปัญหา อาทิ 1) การที่สถาบันการเงินระดับฐานรากต้องหารายได้จากการให้สินเชื่อกับคนยากจน เพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าจ้างแก่พนักงานที่มีฐานะดีกว่า ซึ่งทำให้เกิดความไม่สมดุลกันระหว่างรายได้และค่าใช้จ่าย 2) ค่าใช้จ่ายจากกฎเกณฑ์กำกับดูแล 3) พนักงานขาดการฝึกอบรม และ 4) การแข่งขันที่อยู่ในระดับสูง ผู้ให้บริการทางการเงินของประเทศแอฟริกาได้สามารถแบ่งได้เป็นผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ (Formal Financial Provider) และผู้ให้บริการทางการเงินนอกระบบ (Informal Financial Provider) โดยบริการทางการเงินในระบบได้แก่ บัญชีเงินฝาก และบัตรเครดิต ซึ่งผู้ใช้บริการส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง และบริการเหล่านี้ไม่เหมาะสมสำหรับประชากรที่อยู่ในเขตชนบท ในส่วนบริการทางการเงินนอกระบบได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์ (Rotating Saving Club: ROSCAs), Rotating Saving Scheme ของกลุ่มชีวิต (Stokvel), Burial Society รวมไปถึงกลุ่มเจ้าหน้าที่นอกระบบ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำกับดูแล ในส่วนขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลนั้น ประกอบไปด้วย

1. Micro Finance Regulatory Council (MFRC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2542 เป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ การส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนของการให้สินเชื่อในฐานราก การคุ้มครองผู้บริโภค และการพัฒนาระบบข้อมูล โดยไม่มุ่งเน้นการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน ทั้งนี้ MFRC ถือเป็นองค์กรประเภทกึ่งรัฐและกึ่งเอกชน กล่าวคือ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานรัฐ และมีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกตามความสมัครใจของสถาบันการเงิน ทำให้ MFRC

ได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการเหมือนเป็นการร่วมกำกับดูแลตัวเอง (Self-regulated) อย่างไรก็ดี MFRC ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับองค์กรที่เป็นสมาชิกได้

2. National Credit Regulator (NCR) ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามมาตามกฎหมาย National Credit Act ในปี 2548 มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกรรมการให้สินเชื่อทั้งหมดในแอฟริกาใต้ รวมทั้งส่งเสริมความรู้ทางการเงิน พัฒนานโยบาย รับเรื่องร้องเรียน และขึ้นทะเบียนผู้ให้บริการสินเชื่อทั้งหมด โดยองค์กรที่ให้สินเชื่อระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและไม่สามารถให้บริการรับฝากเงิน หรือ ชำระเงินได้ ทั้งนี้ ในระยะต่อไปทางการมีแผนที่จะรวม MFRC เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ NCR

3. SACCOL มีหน้าที่กำกับดูแลเครดิตยูเนียน สหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งกองทุนหมู่บ้าน นั้นได้รับการยกเว้นจาก Banks Acts ให้สามารถรับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกในกลุ่มได้ แต่จะต้องจดทะเบียนกับ Self Regulatory Organization แอฟริกาใต้ยังเป็นประเทศที่มีระบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับ ภาคการเงินระดับฐานรากที่ดี อาทิ มีกฎหมายที่แยกต่างหากในการกำกับดูแลเกี่ยวกับธุรกรรมสินเชื่อเพื่อ บริโภค สินเชื่อเช่าซื้อ และการกู้ยืม โดยมีหลักประกัน ต่อมาได้มีการปรับโครงสร้างกฎหมายทางการเงิน และมีกฎหมายทางการเงินใหม่ออกบังคับใช้ อาทิ 1) Dedicated Banks Bill 2) National Credit Act และ 3) Co-operative Banks Act อีกทั้งยังมีการก่อตั้ง National Loan Register (NLR) เพื่อสร้างฐานข้อมูลเครดิต ที่ดีและป้องกันการก่อหนี้เกินตัว นอกจากนี้ ยังมีระบบการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดี โดย MFRC ได้สร้างระบบ สำหรับการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปล่อยสินเชื่อ อาทิ ปัญหาการยึดบัตรธนาคาร ปัญหาการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินควร และปัญหาการกู้เกินตัว อีกทั้งยังสนับสนุนให้สถาบันการเงิน ระดับฐานรากขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้การกำกับ ตั้งแผนกรับเรื่องร้องเรียนขึ้นภายในองค์กรเพื่อเสริมสร้าง พฤติกรรมการปล่อยกู้อย่างรับผิดชอบ และให้มีการเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

4.2.9 เม็กซิโก

เม็กซิโกเป็นประเทศที่ประชากรที่ยากจนเข้าถึงระบบการเงินปกติได้น้อย โดยในเขตชนบท มีประชากรที่เข้าถึงระบบการเงินปกติเพียงร้อยละ 6 หรือแม้แต่ในเขตเมืองก็สามารถเข้าถึงได้เพียงร้อยละ 15-25 (CGAP 2005) แม้ว่าภาครัฐจะไม่ได้กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย แต่ธนาคารพาณิชย์ไม่มีนโยบาย ในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเนื่องจากมีความจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงทางการเงินกลับคืน มาหลังจากวิกฤตค่าเงินเปโซในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ทำให้ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากหลัก ในเม็กซิโกคือสหกรณ์ ซึ่งสามารถให้บริการได้เฉพาะเงินฝากและสินเชื่อ ในขณะที่องค์กร NGOs ไม่มี บทบาทในการให้บริการมากนัก

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบการเงินคือ National Commission of Banks and Securities (Comision Nacional Bancaria y de Valores: CNBV) อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลของ CNBV ไม่ได้ ครอบคลุมถึงสหกรณ์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก โดยในอดีต สหกรณ์มีเพียงการจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตดำเนินงานกับกระทรวงการคลังเท่านั้น ต่อมาในช่วงวิกฤตทาง

การเงินทำให้สถาบันการเงินประเภท Non-bank ล้มเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้บริโภคที่มีฐานะยากจนเป็นจำนวนมาก ทำให้ภาครัฐในยุคที่ประธานาธิบดีฟ็อกซ์ (President Fox) เล็งเห็นความสำคัญในการวางกรอบกฎหมายและความจำเป็นในการกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภท non-bank โดยได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Popular Savings and Credit Law 2001 (Ley de Ahorro y Credito Popular: LACP) โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

1. กำหนดประเภทสถาบันการเงินประเภท non-bank ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) กลุ่มสหกรณ์ที่ไม่ได้หวังกำไร และ 2) กลุ่ม NGO รวมถึงสถาบันการเงินอื่นที่ดำเนินการบนพื้นฐานของการสร้างกำไร

2. เนื่องจากศักยภาพของ CNBV ไม่เพียงพอในการกำกับดูแลองค์กรประเภทดังกล่าว ซึ่งมีอยู่กว่า 500 แห่งทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการวางระบบสนับสนุนการกำกับดูแลองค์กรดังกล่าว ดังนี้

2.1 มอบหมายให้สหพันธ์สหกรณ์ (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลทั้งในด้าน off and on-site ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลที่มาจากสมาชิกภายในสหพันธ์เอง (เป็นระบบที่แคนาดาและเยอรมันเคยใช้มาก่อน) โดยปัจจุบันมีสหพันธ์สหกรณ์ทั้งสิ้น 10 แห่ง และคณะกรรมการกำกับดูแลทั้งสิ้นอีก 12 แห่ง ทั้งนี้ CNBV จะเป็นผู้วางแนวทางในการกำกับดูแล รวมถึงเป็นผู้พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำกับดูแล โดยได้กำหนดคุณสมบัติทั้งในความรู้ด้านการเงินและการบัญชี รวมถึงกำหนดให้คณะกรรมการต้องลาออกจากการเป็นสมาชิก (ลูกค้า) ของสหกรณ์ด้วยเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์

2.2 นอกจากนี้ ยังมีการแปรรูปธนาคาร Pahnal ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการออมและพัฒนาที่รัฐเป็นเจ้าของและช่องทางในการให้ความช่วยเหลือผ่าน โครงการอุดหนุนของภาครัฐ โดยจัดตั้งขึ้นเป็นธนาคาร Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและเป็นที่ปรึกษาทางด้านเทคนิค รวมถึงเป็นแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรประเภทดังกล่าว

ผลจากการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากดังกล่าว ทำให้ตลาดการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโกมีอัตราเติบโตเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 20 หลังจากปี 2001 ที่มีการปฏิรูปดังกล่าว นอกจากนี้ การเติบโตดังกล่าวยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์เริ่มหันมาให้ความสนใจกับภาคธุรกิจนี้มากขึ้น

ในปัจจุบัน สถาบันการเงินในเม็กซิโกสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CNBV จะต้องมียกเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 19 ล้านเหรียญสหรัฐ และต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงขั้นต่ำร้อยละ 8 และอัตราส่วนเงินสดสำรองต่อเงินฝากที่ร้อยละ 20 ในปัจจุบันเม็กซิโกมีธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น 29 แห่ง ทั้งนี้ ภายหลังจากวิกฤตทางการเงิน การเปิดธนาคารใหม่ในเม็กซิโกทำได้ยากเนื่องจากมีเกณฑ์การกำกับด้านความมั่นคงทางการเงินที่เข้มงวด นอกจากนี้ ภาครัฐยังไม่มียกนโยบายส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ลงมาเสี่ยงในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ดี ธนาคาร Banco Azteca

และธนาคาร Compartamos ได้พัฒนาองค์กรให้สามารถบริการทางการเงินระดับฐานรากได้บ้าง แต่ยังคงมีสาขากระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง

2. ธนาคารเฉพาะกิจ กล่าวคือ ธนาคาร BANSEFI ซึ่งเป็นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนสถาบันการเงินระดับฐานรากดังกล่าวข้างต้น โดยรัฐบาลจะต้องถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 66 และอยู่ภายใต้การกำกับของ 1) CNBV (ทั้งนี้ CNBV ถือเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง) 2) ธนาคารกลางเม็กซิโก และ 3) Secretary of the Interior and Public Credit

3. Popular Savings and Credit Entities (EACP) องค์กรประเภทนี้ประกอบไปด้วย

3.1 Popular Savings and Credit Cooperatives Societies (SCACP) เป็นองค์กรที่มีระบบโครงสร้างเป็นสหกรณ์อย่างแท้จริง และให้บริการเฉพาะสมาชิกภายในกลุ่มเท่านั้น

3.2 Popular Financial Societies (SFP) มีลักษณะคล้ายสหกรณ์ แต่สามารถให้บริการเป็นการทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะสมาชิก โดยภาครัฐหวังว่าจะเป็นแนวทางหนึ่งให้สถาบันการเงินประเภท Non-bank และ NGO แปรรูปขึ้นมาเป็นองค์กรในระบบ อย่างไรก็ตาม องค์กรประเภทนี้มีเกณฑ์ในการจัดตั้งว่าจะต้องมีผู้เป็นเจ้าของร่วมกันไม่ต่ำกว่า 10 คน ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการแปรรูปของ NGO ทำให้ไม่ค่อยมีการแปรรูปมากนัก

องค์กรประเภท EACP เป็นองค์กรในระบบที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาภายใต้กฎหมาย PSCL 2001 และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสหพันธ์ที่องค์กรตัวเองเป็นสมาชิกอยู่ดังกล่าวข้างต้น และมีเกณฑ์กำกับเฉพาะที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ อาทิ ทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ระหว่าง 34,021 เหรียญสหรัฐ ถึง 8.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงขั้นต่ำอยู่ที่ร้อยละ 8-11 (ลดลงตามขนาดเงินกองทุนที่เพิ่มขึ้น) อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากขั้นต่ำอยู่ที่ร้อยละ 10 ในขณะที่เกณฑ์การกันสำรองนั้น องค์กรที่มีขนาดใหญ่จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์เดียวกับธนาคารพาณิชย์ ส่วนองค์กรที่มีขนาดเล็กจะมีเกณฑ์การกันสำรองที่ผ่อนปรนกว่า ตัวอย่างเช่น (สินเชื่อก้างชำระ 1) ต่ำกว่า 90 วัน กันสำรองร้อยละ 50 2) 91 ถึง 180 วัน กันสำรองร้อยละ 90 และ 3) มากกว่า 180 วัน กันสำรองร้อยละ 100

ในส่วนของข้อมูลด้านเครดิตของเม็กซิโกนั้นถือว่าอยู่ในระดับสูง โดยนอกจากศูนย์ข้อมูลเครดิตที่รวบรวมข้อมูลลูกค้าของธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังมีศูนย์ข้อมูลเครดิตของเอกชนที่ทำงานร่วมกับสถาบันการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีการรายงานข้อมูลเครดิตทั้งด้านบวกและด้านลบ ในขณะที่สถาบันการเงินระดับฐานรากขนาดเล็กจะมีหน่วยงานที่ดูแลข้อมูลเครดิตร่วมกัน กล่าวคือ Circulo de Credito ซึ่งสามารถครอบคลุมลูกค้าได้ถึงร้อยละ 70.8 และในอนาคตยังมีนโยบายที่จะพัฒนาศูนย์ข้อมูลเครดิตในการจัดทำ Credit Scoring เพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยต่อไป

นอกจากนี้ เม็กซิโกยังมีระบบคุ้มครองเงินฝากที่ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินระดับฐานรากโดยสมาคมสหพันธ์ (Confederation) เป็นผู้บริหารกองทุนคุ้มครองเงินฝากขององค์กรประเภท EACP โดยคุ้มครองวงเงินสูงสุดที่ 1,360-3,402 เหรียญสหรัฐ (ในขณะที่การคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์

นั้นมีสถาบันคุ้มครองบัญชีเงินฝาก (Institute for the Protection of Savings Accounts) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยเฉพาะ โดยคุ้มครองที่วงเงินสูงสุดที่ 400,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

อย่างไรก็ดี การแข่งขันขององค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโกยังอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง รวมถึงยังมีการแทรกแซงตลาดจากโครงการอุดหนุนของภาครัฐเป็นจำนวนมาก และการแปรรูปขององค์กร NGO ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากเกณฑ์ในการก่อตั้งองค์กรประเภท SFPs นั้นถือว่าค่อนข้างเข้มงวด นอกจากนี้ ผลกระทบของสถาบันการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีแค่สินเชื่อและเงินฝากเท่านั้น

4.3 สรุปบทเรียนและข้อเสนอแนะจากประสบการณ์ต่างประเทศ

4.3.1 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง 8 องค์กร

4.3.1.1 การคัดเลือกลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย

องค์กรส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ให้กับคนยากจนผ่านการให้บริการทางการเงิน (ยกเว้น Banco Procredit ที่มุ่งเน้นกลุ่มลูกค้าเกษตรกร) โดยมี 6 องค์กรที่เลือกให้บริการกับลูกค้าสตรีเป็นหลัก (มีลูกค้าสตรีมากกว่าร้อยละ 90 ของลูกค้าทั้งหมด) ได้แก่ LPD CB Grameen Bank SHG SEF และ AIM ทั้งนี้ การกำหนดลูกค้าสตรีเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมายนั้นอาจมีสาเหตุดังนี้ คือ 1) ในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของสตรีนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าผู้ชาย การกำหนดกลุ่มลูกค้าเป็นสตรีจึงเป็นการคัดประชากรที่ควรได้รับความช่วยเหลือได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ชายอาจสามารถใช้สตรีเป็นเครื่องมือในการหาเงินทุนให้กับตนเองได้เช่นกัน และ 2) สตรีมีแนวโน้มของวินัยทางการเงินที่สูงกว่าผู้ชาย การกำหนดลูกค้าเป็นสตรีจะช่วยป้องกันปัญหาการผิดชำระหนี้ของลูกค้าได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ ยังพบว่าแนวทางที่ทำให้องค์กรระดับฐานรากสามารถคัดกรองลูกค้าที่ยากจนอย่างแท้จริงได้คือ การกำหนดขนาดวงเงินสินเชื่อให้อยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม ขนาดวงเงินในการให้สินเชื่อเฉลี่ยต่อรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross National Income : GNI) มีขนาดต่างกันไปในแต่ละองค์กร โดยองค์กรส่วนใหญ่ที่มีวงเงินให้สินเชื่ออยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้มี 6 องค์กร ได้แก่ CB SEF AIM BRI Grameen Bank และ SHG ยกเว้น LPD และ BPE ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้ SEF และ BPE ยังได้พัฒนาแบบทดสอบเพื่อประเมินคุณสมบัติของลูกค้าที่มาขอสินเชื่อ โดยรวมถึงการประเมินระดับความยากจน ว่าอยู่ในระดับที่องค์กรควรให้บริการหรือไม่ และในกรณีของ BPE นั้นได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคณะสมบัติดังกล่าวด้วย

4.3.1.2 โครงสร้างองค์กร

(1) สถานะองค์กร

องค์กรที่มีสถานะเป็นธนาคารมี 5 องค์กร ได้แก่ Grameen Bank BRI LPD CB และ BPE โดย Grameen Bank ถือเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีผู้กู้เป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ BRI เป็นธนาคารพาณิชย์

ที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ BPE เป็นธนาคารพาณิชย์มีบริษัทแม่ (Procredit Holding Company) เป็นผู้ถือหุ้นหลัก ในขณะที่อีก 3 องค์กรที่เหลือเป็นองค์กร NGO มี 2 แห่ง คือ AIM และ SEF ส่วน SHG เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย

(2) จำนวนสาขา

SEF มีจำนวนสาขา 38 สาขา BPE มี 51 สาขา AIM มี 87 แห่ง ส่วน LPD ทั่วประเทศ มี 1,356 แห่ง Grameen Bank มีสาขามากถึง 2,565 แห่ง ในขณะที่ BRI นั้นอาจมีสาขาแค่ 406 แห่ง แต่มีศูนย์ย่อยซึ่งทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะมากถึง 4,538 แห่ง

4.3.1.3 แหล่งเงินทุน

(1) เงินฝาก

องค์กรที่เป็นธนาคารทำให้สามารถระดมเงินทุนจากเงินฝากได้ด้วยตนเองมี 5 องค์กร ได้แก่ Grameen Bank BRI LPD Compartamos Banco และ BPE

(2) ตลาดทุน

CB และ BRI ได้ออกหุ้นขายในตลาดหลักทรัพย์

(3) เงินบริจาค

องค์กรที่ดำเนินการได้โดยอาศัยเงินบริจาคมมี 3 แห่ง โดย AIM ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล และ SEF ได้รับเงินบริจาคจากภายนอก ส่วน SHG นั้นได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบของสินเชื่อผ่อนปรนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (NABARD)

4.3.1.4 การเข้าถึง

SHG มีจำนวนลูกค้าสูงสุด โดยมีมากกว่า 70 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย รองลงมาได้แก่ Grameen Bank ที่มีจำนวนลูกค้า 8.33 ล้านคน และ BRI มีลูกค้าสินเชื่อ 6.43 ล้านคน (เนื่องจาก BRI ให้บริการลูกค้าในระดับอื่นด้วย ลูกค้าที่เป็นคนยากจนจะมีจำนวนน้อยกว่าข้อมูลข้างต้น) Compartamos Banco มีจำนวนลูกค้า 1.5 ล้านคน AIM อยู่ที่ 254,116 ล้านคน BPE มี 69,287 คน SEF มี 64,030 คน ส่วน LPD ทั่วประเทศนั้นไม่พบจำนวนลูกค้ารวม อย่างไรก็ตาม องค์กรดังกล่าวสามารถครอบคลุมได้ร้อยละ 95 ของหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศอินโดนีเซีย ทั้งนี้ ในส่วนของจำนวนลูกค้าต่อพนักงาน 1 คน LPD (Pecatu) และ BPE สามารถให้บริการลูกค้าได้เพียง 60 ราย ส่วน BRI AIM SEF สามารถให้บริการได้ 160 -180 ราย Compartamos Banco สามารถรองรับได้ 200 ราย ในขณะที่ Grameen Bank สามารถให้บริการได้ถึงประมาณ 360 ราย และในส่วนของ SHG นั้น พนักงาน 1 คนสามารถให้บริการลูกค้าสูงกว่า 1,000 คน

4.3.1.5 ผลลัพธ์และบริการทางการเงิน

องค์กรส่วนใหญ่ยกเว้น SEF จะให้บริการรับเงินฝาก ในขณะที่ SEF แม้ว่าจะไม่ได้ให้บริการเงินฝากด้วยตัวเอง แต่ก็มี การสนับสนุนให้ลูกค้าสินเชื่อของตนฝากเงินกับธนาคารไปรษณีย์ด้วย ในส่วนของสินเชื่อ องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ให้บริการในลักษณะของสินเชื่อรายย่อย เพื่อ

นำไปประกอบธุรกิจหรือสร้างรายได้อื่น ๆ โดย LPD Pecatu มีอัตราดอกเบี้ยอยู่ระหว่างร้อยละ 6 ถึง ร้อยละ 16 AIM มีอัตราดอกเบี้ยที่ร้อยละ 12 ส่วน Grameen Bank มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ในขณะที่ SEF มีอัตราดอกเบี้ยอยู่สูงถึงร้อยละ 80.7 นอกเหนือจากสินเชื่อรายย่อยแล้ว BPE ยังมีการมุ่งเน้นบริการสินเชื่อเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ ในขณะที่ Grameen Bank CB และ BPE ให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ องค์การการเงินระดับฐานรากยังให้บริการทางการเงินอื่น ๆ กับผู้ยากจนกลุ่มอื่น ๆ เช่น Grameen Bank มีบริการด้านประกันชีวิต และสินเชื่อขอทานที่ไม่มีการคิดดอกเบี้ยและให้สิทธิประกันชีวิตฟรี ตลอดจนการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ

4.3.1.6 กลไกในการสร้างแรงจูงใจให้ลูกค้าชำระเงินกู้คืนตามกำหนด

การให้สินเชื่อขององค์กรระดับฐานรากที่กล่าวมานั้นแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) องค์กรที่กำหนดให้ผู้กู้ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันมี 3 แห่ง ได้แก่ BRI CB และ BPE

(2) องค์กรที่มีการให้กู้ยืมแบบกลุ่ม ได้แก่ Grameen Bank SHG AIM CB BPE และ SEF

โดยมีขนาดของกลุ่มและวิธีการให้กู้ยืมในรายละเอียดที่แตกต่างกันไป องค์กรที่ใช้โมเดลของ Grameen Bank ที่มีขนาดของกลุ่ม ๆ ละ 5 คน ได้แก่ AIM และ SEF โดยทั้ง 2 องค์กรได้มีการบังคับเงินฝากเพิ่มเป็นเงื่อนไขด้วย ในขณะที่ SHG มีขนาดของกลุ่มอยู่ที่ 5-20 คน และ Compartamos Banco มีขนาดของกลุ่ม 5-50 คน

ทั้งนี้ องค์กรที่มีการกำหนดเงินฝากบังคับด้วย กล่าวคือ AIM และ SEF มีอัตราการผิดชำระหนี้อยู่ในระดับที่ต่ำมาก (AIM อยู่ที่ร้อยละ 1.19 และ SEF อยู่ที่ร้อยละ 0.9 ของสินเชื่อทั้งหมด) ในขณะที่ Grameen Bank แม้ว่าจะมีรูปแบบของกลุ่มแบบเดียวกัน แต่ไม่ได้บังคับเงินฝาก มีอัตราการผิดชำระหนี้สูงกว่า (ร้อยละ 6 ของสินเชื่อทั้งหมด) นอกจากนี้ ขนาดของกลุ่มก็ไม่ได้แสดงความสัมพันธ์กับวินัยทางการเงิน โดยแม้ว่า SHG และ CB จะมีขนาดของกลุ่มใหญ่กว่าองค์กรอื่น ๆ แต่ก็ยังคงแสดงให้เห็นถึงวินัยการชำระหนี้คืนในระดับที่น่าพอใจ ในกรณีของ CB หากพิจารณาในส่วนของสินเชื่อ Women Credit ซึ่งมีขนาดกลุ่ม ๆ ละ 12-50 คน แต่มี NPL Ratio เพียงร้อยละ 0.87 ของสินเชื่อทั้งหมด ซึ่งอยู่ในระดับต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับสินเชื่ออื่น ๆ ของธนาคารที่มีเงื่อนไขการค้ำประกันต่างกันออกไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการให้กู้ยืมแบบกลุ่มนั้นสามารถส่งเสริมการสร้างวินัยทางการเงินได้ดีกว่าการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันหรือการให้บุคคลค้ำประกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ SHG นั้น แม้ว่าอัตราการชำระหนี้คืนของกลุ่มจะอยู่ในระดับสูง (ร้อยละ 100) แต่อัตราการชำระหนี้คืนภายในกลุ่มอยู่ในระดับต่ำ (ร้อยละ 30) โดยมีสาเหตุจากการที่ในแต่ละกลุ่มได้นำเงินกองกลางที่มีอยู่และสามารถนำมาหมุนเวียนได้มาชำระหนี้ให้กับธนาคารในกรณีที่สมาชิกบางคนผิดชำระหนี้ ซึ่งในอนาคตหากกลุ่มขาดเงินกองกลางที่สามารถนำมาใช้หมุนเวียนได้ก็จะทำให้อัตราการชำระหนี้คืนต่อธนาคารลดลงตามมา

4.3.1.7 ผลการดำเนินงาน

องค์กรเกือบทุกองค์กรมีความสามารถในการสร้างรายได้ที่ดี โดยหากพิจารณาจาก ROA แล้ว CB ในฐานะบริษัทในตลาดหลักทรัพย์สามารถสร้างรายได้ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เท่ากับร้อยละ 19.5

ในขณะที่องค์กรอื่นอยู่ต่ำกว่าระดับร้อยละ 10 สำหรับ ROE นั้น CB สามารถสร้างรายได้ได้ดีที่สุดเช่นกัน โดยอยู่ที่ร้อยละ 41.51 อย่างไรก็ตาม LPD (Pecatu) AIM BRI และ Grameen Bank อยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 10 ในขณะที่ BPE และ SEF นั้นอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการดำเนินงานที่ยั่งยืน โดยองค์กรส่วนใหญ่มี Operating Self Sufficiency สูงเกินร้อยละ 100 ในขณะที่ SEF แม้ว่าจะมี OSS ร้อยละ 93.47 แต่เนื่องจากใช้เงินบริจาคเป็นเงินทุนหลัก จึงอาจทำให้การดำเนินงานเน้นการให้ประโยชน์กับสังคมเป็นหลักและไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแสวงหากำไรเท่ากับองค์กรอื่น

ในส่วนของค่าใช้จ่ายต่อลูกค้าสินเชื่อ 1 คนนั้น Grameen Bank มีต้นทุนในการให้บริการอยู่ในระดับต่ำสุดเพียง 10.50 เหรียญสหรัฐ ส่วน BRI SEF และ AIM มีค่าใช้จ่ายอยู่ในช่วง 50-100 เหรียญสหรัฐ ในขณะที่ LPD (Pecatu) และ Compartamos Banco อยู่ที่ 130-150 เหรียญสหรัฐ และ BPE ขึ้นสูงถึงกว่า 260 เหรียญสหรัฐ

4.3.1.8 ข้อเสนอแนะในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

ผลจากการศึกษาประสบการณ์ในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศมีแนวทางที่สามารถนำเสนอเป็นทางเลือกในการพัฒนาการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) การคัดเลือกกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย เพื่อให้การให้บริการกลุ่มลูกค้าเป็นไปตามวัตถุประสงค์การก่อตั้งขององค์กรอย่างแท้จริง การคัดเลือกกลุ่มลูกค้าเป้าหมายจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง โดยสามารถทำได้จากการ 1) กำหนดด้วยอาชีพลูกค้า ซึ่งอาชีพที่ชัดเจนที่สุดสำหรับบริการทางการเงินระดับฐานรากคือ อาชีพเกษตรกร 2) การจัดทำแบบประเมินคุณสมบัติลูกค้า 3) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณา 4) การกำหนดวงเงินสินเชื่อให้อยู่ในระดับต่ำ และ 5) การกำหนดให้กลุ่มลูกค้าเป็นสตรี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมีฐานะยากจนกว่าผู้ชาย ในขณะที่มีความรับผิดชอบสูงกว่า

(2) แหล่งเงินทุน นอกเหนือจากเงินบริจาคและการกู้ยืมแล้ว หากองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถรับเงินฝากเป็นการทั่วไปได้จะช่วยลดต้นทุนและสามารถทำให้การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน ผลิตภัณฑ์พื้นฐานประกอบไปด้วยเงินฝากและสินเชื่อ ทั้งนี้ จะพบว่าสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้และประกอบอาชีพ หรือบางแห่งอาจมีสินเชื่อเชิงสวัสดิการ อาทิ สินเชื่อเพื่อการศึกษา และสินเชื่อที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ยังมีประกัน (ส่วนใหญ่เป็นประกันชีวิต) และการโอนเงิน

(4) กลไกในการสร้างแรงจูงใจให้ลูกค้าชำระเงินกู้คืนตามกำหนด นอกเหนือจากการกำหนดหลักประกันแล้ว ยังสามารถทำได้โดยการกำหนดเงินฝากภาคบังคับ การให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม และการให้สินเชื่อกับลูกค้าที่เป็นสตรีซึ่งมีแนวโน้มของการมีวินัยทางการเงินที่ดีกว่าผู้ชาย

(5) ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รูปแบบในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรสูงสุดคือการให้รูปแบบกลุ่ม แต่อาจมีข้อเสียในการเป็นช่องว่างให้เกิดการกู้ซ้ำซ้อนได้ง่าย และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศูนย์ข้อมูลเครดิต

4.3.2 บทสรุปการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในแต่ละกลุ่มประเทศ

ภาพรวมของการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก รวมถึงสภาพตลาดในการให้บริการในแต่ละประเทศ สามารถสรุปโดยแบ่งออกเป็นกลุ่มได้ ดังนี้

(1) กลุ่มประเทศยากจนและมีข้อจำกัดในการพัฒนา

1) **กัมพูชา** มีอัตราการเข้าถึงการเงินในระบบอยู่ในระดับต่ำไม่ถึงร้อยละ 25 เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านแหล่งเงินทุนและมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศผ่านองค์กร NGO ดังนั้น ภาครัฐจึงได้พัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากบนพื้นฐานของกลไกตลาดและไม่มีแทรกแซงกลไกตลาดใด ๆ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่จูงใจให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนในภาคการเงินระดับฐานรากในประเทศ โดยภาครัฐได้กำหนดให้องค์กร NGO ที่มีขนาดกลางต้องจดทะเบียน และองค์กร NGO ที่มีขนาดใหญ่ต้องขออนุญาตจากธนาคารกลางกัมพูชา ซึ่งทำให้องค์กรเหล่านี้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในต่างประเทศได้ นอกจากนี้ องค์กร NGO ที่มีขนาดใหญ่และสามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ที่ธนาคารกลางกำหนดเพิ่มเติมได้จะสามารถรับเงินฝากทั่วไปได้ สำหรับองค์กร NGO ที่มีขนาดเล็ก ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทจะเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนแหล่งเงินทุนในรูปแบบของ Apex Institution

2) **ปากีสถาน** เป็นประเทศที่มีระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน เพียงร้อยละ 14 เนื่องจากมีข้อจำกัดจากปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยประชากรประกอบไปด้วยหลากหลายเชื้อชาติและวัฒนธรรม รวมถึงส่วนใหญ่อยู่ในระดับยากจน อาศัยอยู่ในเขตทุรกันดาร และอ่านหนังสือไม่ออกทำให้ไม่มีความรู้ทางการเงิน ดังนั้น ปากีสถานจึงเป็นประเทศที่มีการผสมผสานระหว่างการให้บริการโดยตรงของภาครัฐกับการให้บริการของภาคเอกชน โดยภาครัฐเป็นผู้ให้บริการทางการเงินโดยตรงในพื้นที่ที่ภาคเอกชนเข้าไม่ถึงร่วมกับองค์กร NGO ภายใต้โครงการพัฒนาชนบท ในขณะที่ในเขตเมือง ภาคเอกชนมีบทบาทและการแข่งขันในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่ในระดับสูง ซึ่งธนาคารกลางปากีสถานได้กำหนดประเภทธนาคารการเงินระดับฐานรากขึ้น โดยปัจจุบันปากีสถานมีองค์กรประเภทนี้มากถึง 7 แห่ง ทั้งที่รัฐและเอกชนเป็นเจ้าของ แต่ส่วนใหญ่ยังคงให้บริการได้เฉพาะในเขตเมือง

(2) กลุ่มประเทศยากจนที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา

1) **บังคลาเทศ** มีการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ โดยมีธนาคารกรามีนเป็นองค์กรหลัก ทั้งนี้ธนาคารกรามีนมีข้อได้เปรียบจากการให้สินเชื่อในรูปแบบกลุ่ม รวมถึงเป็นธนาคารที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางบังคลาเทศ ทำให้มีข้อได้เปรียบทั้งในด้านต้นทุนจากการที่สามารถระดมเงินฝากทั่วไป รวมทั้งออกพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันได้ และในด้านค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ของธนาคารกลาง อีกทั้งยังสามารถให้บริการได้หลากหลาย ในส่วนขององค์กร NGO นั้น

บังคลาเทศมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กร NGO โดยเฉพาะ แต่มีองค์กร NGO ขนาดใหญ่ไม่กี่รายที่สามารถแข่งขันกับธนาคารกรามินได้

2) อินเดีย มีการแข่งขันอยู่ในระดับสูง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ธนาคารกลางอินเดียได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องให้สินเชื่อส่วนหนึ่งกับกลุ่มลูกค้าระดับฐานราก ซึ่งทำให้อินเดียเป็นประเทศที่มีการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในรูปแบบของเครือข่าย โดยธนาคารพาณิชย์เป็นผู้สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะให้สินเชื่อต่อให้กับกลุ่ม SHG โดยกลุ่มจะนำเงินทุนไปปล่อยให้กับสมาชิกภายในกลุ่มอีกที นอกจากนี้ อินเดียยังมีแผนที่จะสร้างเครือข่ายการกำกับดูแลระหว่างธนาคารกลางอินเดียบนกับธนาคาร NABARD เพื่อให้สามารถกำกับดูแลสถาบันการเงินระดับฐานราก รวมทั้งกลุ่ม SHG ได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

3) ฟิลิปปินส์ มีระดับการแข่งขันสูงที่สุดใน 9 ประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยมีการจำกัดขอบเขตของโครงการอุดหนุนจากภาครัฐ และได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ ธนาคารกลางฟิลิปปินส์ยังได้กำหนดประเภทขององค์กรภายใต้การกำกับดูแลขึ้นหลายประเภท ได้แก่ ธนาคารสหกรณ์ ธนาคารชุมชน และ Thrift bank ซึ่งมีเกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดแตกต่างกันตามประเภทธนาคารและพื้นที่ให้บริการ เพื่อเป็นทางเลือกให้องค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลได้ นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมองค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อาทิ อนุญาตให้องค์กร NGO รับเงินฝากได้ รวมถึงการจัดทำมาตรฐานในการดำเนินงานที่ยั่งยืนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับองค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ทั้งนี้ ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะและมีระดับความเหลื่อมล้ำทางฐานะอยู่มาก ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่หลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนยากจนที่มีหลากหลายระดับในหลากหลายพื้นที่ได้ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกด้วย

4) อินโดนีเซีย มีระดับการแข่งขันอยู่ในระดับต่ำ โดยมีองค์กรหลักคือธนาคาร BRI ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเป็นเจ้าของ และธนาคารการเงินระดับฐานราก (BPR) มีสัดส่วนรองลงมา ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปโครงสร้างการอุดหนุนของภาครัฐที่มีมากจนเกินไป (ปัจจุบันยังคงมีหลงเหลืออยู่มาก) โดยมีการแปรรูปธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ กล่าวคือ BRI ขึ้นเป็นธนาคารพาณิชย์และพัฒนาสาขาย่อยของ BRI ที่มีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศให้สามารถดำเนินงานเชิงธุรกิจพร้อมกับให้บริการทางการเงินระดับฐานรากกับกลุ่มประชาชนยากจนได้ รวมถึงมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับธนาคารกลางอินโดนีเซียในการกำกับดูแลกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน นอกจากนี้ ธนาคารกลางอินโดนีเซียยังได้กำหนดประเภทธนาคารการเงินระดับฐานรากซึ่งมีเกณฑ์การกำกับดูแลที่ผ่อนปรนกว่าประเภทธนาคารพาณิชย์ เพื่อเป็นทางเลือกให้องค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลได้ ในขณะที่องค์กร NGO นั้นไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงิน

ระดับฐานรากในอินโดนีเซีย เนื่องจากธนาคารกลางได้ออกกฎหมายองค์กร NGO ผู้ให้บริการทางการเงิน

(3) กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง

1) **เม็กซิโก** มีองค์กรประเภทสหกรณ์ภายใต้การกำกับดูแลเป็นผู้ให้บริการหลัก ซึ่งเป็นผลมาจากภาครัฐเห็นความสำคัญในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตค่าเงินเปโซอย่างมากจากการขาดการกำกับดูแลที่ดี ธนาคารกลางเม็กซิโกจึงได้กำหนดประเภทสหกรณ์ภายใต้การกำกับขึ้น โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทสหกรณ์ที่มีให้บริการเฉพาะสมาชิกเท่านั้นกับประเภทสหกรณ์ที่หวังผลกำไรและสามารถให้บริการเป็นการทั่วไปได้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าประเภทแรก โดยมีธนาคารเฉพาะกิจทำหน้าที่สนับสนุนแหล่งเงินทุน ในรูปแบบของ Apex Institution นอกจากนี้ ยังมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางเม็กซิโกกับสหพันธ์สหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ (Self-regulated) ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาระบบประกันเงินฝาก รวมถึงข้อมูลเครดิตที่ครอบคลุมลูกค้าของลูกค้าสหกรณ์ อย่างไรก็ดี เกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารกลางเม็กซิโกมีความเข้มงวดสูง (เป็นผลจากบทเรียนจากวิกฤตค่าเงิน) ทำให้องค์กร NGO ไม่สามารถแปรรูปขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลได้ รวมทั้งธนาคารพาณิชย์ไม่มีนโยบายที่จะมีส่วนร่วมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก เป็นผลให้เม็กซิโกมีระดับการเข้าถึงทางการเงินอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก แม้ว่าจะมีระดับรายได้สูงที่สุดใน 9 ประเทศ

2) **เอลซัลวาดอร์** แม้ว่าเอลซัลวาดอร์จะมีระดับรายได้ต่ำกว่าเม็กซิโกและแอฟริกาใต้ รวมทั้งภาครัฐไม่ได้มีนโยบายในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ แต่กลับมีระดับการเข้าถึงทางการเงินสูงที่สุดใน 9 ประเทศ โดยมีธนาคารสหกรณ์ซึ่งถือเป็นสถาบันการเงินประเภท Non-bank เป็นผู้ให้บริการหลัก ซึ่งเป็นผลมาจากธนาคารกลางเอลซัลวาดอร์มีระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่อยู่บนพื้นฐานการแข่งขันในระดับที่เท่าเทียมกันและไม่มีการแทรกแซงกลไกตลาด โดยได้กำหนดสถาบันการเงินประเภท Non-bank สามารถให้บริการได้หลากหลายใกล้เคียงธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดเช่นกัน นอกจากนี้ เอลซัลวาดอร์ยังมีศูนย์ข้อมูลเครดิตหลายแห่งและครอบคลุมถึงลูกค้าระดับฐานราก

3) **แอฟริกาใต้** แม้ว่าจะมีระดับความเหลื่อมล้ำทางฐานะสูงที่สุด แต่ก็มีระดับการเข้าถึงทางการเงินสูงที่สุดเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบการเงินฐานรากในรูปแบบของ 1) การกำกับดูแลแบบ Self-regulated ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาข้อมูลเครดิตร่วมกัน 2) ส่งเสริมการให้บริการทางการเงิน และการคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ การให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน และจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียน และ 3) ไม่เน้นการกำกับดูแลด้านความมั่นคง นอกจากนี้ ยังมีการก่อตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สหกรณ์ เครดิตยูเนียน และองค์กร NGO โดยเฉพาะ

ผู้วิจัยได้สรุปข้อมูลการให้บริการการเงินระดับฐานรากทั้งในข้อ 4.1 และ 4.2 ดังรายละเอียดตามตารางข้างล่าง

ตารางที่ 20 องค์กรการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

องค์กรทางการเงินระดับฐานราก								
องค์กร	Grameen Bank	Self Help Group	Bank Rakyat Indonesia	LPD Pecatu	Amanah Ikhtiar Malaysia	Compartamos Banco	Banco Procredit El Savadore	Small Enterprise Foundation
ข้อมูลทั่วไป								
ประเทศ	บังคลาเทศ	อินเดีย	อินโดนีเซีย	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	เม็กซิโก	เอลซาวาดอร์	แอฟริกาใต้
วัตถุประสงค์	ให้บริการทางการเงินกับคนจน โดยเฉพาะสตรี	ช่วยเหลือคนยากจน โดยเฉพาะสตรี	ให้บริการทางการเงินกับผู้ประกอบการรายย่อย	พัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชนโดยใช้เงินทุนของในชุมชน	ลดความยากจน โดยการให้สินเชื่อเพื่อสร้างรายได้	สนับสนุนธุรกิจครอบครัวและการสร้างรายได้ให้คนจน	ช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย	ลดความยากจนและการว่างงานผ่านการให้สินเชื่อธุรกิจ
ประเภทองค์กร	ธนาคารเฉพาะกิจ	กลุ่มนอกระบบ	ธนาคาร	ธนาคารหมู่บ้าน	NGO	ธนาคารพาณิชย์	ธนาคาร	NGO
ผู้ถือหุ้น	ผู้กู้ร้อยละ 95 และรัฐบาลร้อยละ 5	N/A	รัฐร้อยละ 56.8	N/A	N/A	บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์	Procredit Holding Company ร้อยละ 99.7	N/A
แหล่งเงินทุน	เงินฝาก	สินเชื่อคอกเบี้ยต่ำจาก NABARD	เงินฝาก	เงินฝาก	เงินฝากและเงินสนับสนุนจากรัฐ	เงินฝากและระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์	เงินฝาก	เงินบริจาค
การเข้าถึงลูกค้า								
จำนวนพนักงาน	23,283 (MIX ¹ 2009)	N/A	36,998	33	1,546	7,364	1,113	374

องค์กร	Grameen Bank	Self Help Group	Bank Rakyat Indonesia	LPD Pecatu	Amanah Ikhtiar Malaysia	Compartamos Banco	Banco Procredit El Savadore	Small Enterprise Foundation
จำนวนลูกค้า	8.33 ล้านคน	70 ล้านครัวเรือน	6.43 ล้านคน (เฉพาะลูกค้าสินเชื่อ)	2,111 คน (เฉพาะลูกค้าสินเชื่อ)	254,116 คน	1.5 ล้านคน	69,287 คน	64,030 คน
จำนวนลูกค้าต่อพนักงาน	358	มากกว่า 1,000 ⁱⁱ	174	64	164	204	62	171
สัดส่วนลูกค้าสตรี (ร้อยละ)	97	ลูกค้าสตรีเป็นหลัก	47.8 (MIX 2007)	20	100 (MIX 2009)	98	N/A	99
จำนวนสาขา	2,565 สาขา	N/A	406 สาขา 4,538 ศูนย์ย่อย	N/A	87 สาขา	325 สำนักงาน 9,000 ศูนย์บริการ	51 สาขา	38 สาขา
ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน								
เงินฝาก (อัตราดอกเบี้ย)	มี (8.5-12%)	มี (4-6%)	มี (สูงสุด 13% ⁱⁱⁱ)	มี (5-6%)	มี (เข้ากองทุนกลาง) (N/A)	มี (N/A)	มี (N/A)	ใช้บริการเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์
ประเภทสินเชื่อ (อัตราดอกเบี้ยต่อปี)	สินเชื่อรายย่อย (20%) สินเชื่อบ้าน (8%) สินเชื่อการศึกษา (5%) สินเชื่อขอทาน (0%)	เงินกู้ยืมภายในกลุ่มขึ้นอยู่กับการข้อตกลงร่วมกันในกลุ่ม (ไม่ต่ำกว่า 12%)	สินเชื่อรายย่อย (N/A)	สินเชื่อรายย่อย (6 - 16%)	สินเชื่อรายย่อย(12%)	สินเชื่อรายย่อยและสินเชื่อบ้าน (N/A)	สินเชื่อรายย่อย สินเชื่อการเกษตร สินเชื่อบ้าน (N/A)	สินเชื่อรายย่อย (80.7%)

องค์กร	Grameen Bank	Self Help Group	Bank Rakyat Indonesia	LPD Pecatu	Amanah Ikhtiar Malaysia	Compartamos Banco	Banco Procredit El Savadore	Small Enterprise Foundation
วงเงินเฉลี่ยต่อ GNI	22.73% (MIX 2009)	30.91% ^{iv}	42.43% (MIX 2008)	186.80% (MIX 2007)	9.17% (MIX 2009)	4.78% (MIX 2009)	77.17% (MIX 2009)	3.58% (MIX 2008)
บริการอื่น ๆ	ประกันชีวิต ประกันสินเชื่อ กองทุนบำนาญ	N/A	N/A	N/A	N/A	ประกันชีวิต	N/A	N/A
กลไกการให้สินเชื่อ	ให้เป็นกลุ่ม ๆ ละ 5 คน หลังจาก 2 คนแรกชำระหนี้ครบ 50 อาทิตย์ สมาชิกที่เหลือจึงจะมีสิทธิกู้ยืมต่อ	ให้เป็นกลุ่ม ๆ ละ 5-20 คน โดยมีการบังคับเงินฝาก (ต้องฝากเงินครบ 6 เดือนก่อนจะขอกู้) และวงเงินกู้ต้องไม่เกิน 4 เท่าของเงินฝาก	ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน	N/A	ให้เป็นกลุ่ม ๆ ละ 5 คน โดยมีการบังคับเงินฝาก และการเข้าอบรมก่อนขอสินเชื่อ และวงเงินของสินเชื่อจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนครั้งที่กู้	ขึ้นอยู่กับประเภทสินเชื่อ โดยมีทั้งใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์ค้ำประกัน รวมถึงการให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม ๆ ละ 5-50 คน	ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน รวมถึงมีการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่สินเชื่อ รวมถึงเจ้าหน้าที่จากภาครัฐเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ	ให้เป็นกลุ่ม ๆ ละ 5 คน โดยบังคับฝากเงิน ซึ่งเพิ่มขึ้นตามวงเงินและจำนวนครั้งในการขอสินเชื่อ และต้องผ่านแบบประเมินความยากจน
ยอดสินเชื่อ (ล้านเหรียญสหรัฐ)	922,340	3,250 ^v	5,741 (รายย่อย 48%) (MIX 2009)	6.51 (MIX 2008)	185.03 (MIX 2009)	577 (MIX 2009)	204 (MIX 2009)	112 (MIX 2008)

องค์กร	Grameen Bank	Self Help Group	Bank Rakyat Indonesia	LPD Pecatu	Amanah Ikhtiar Malaysia	Compartamos Banco	Banco Procredit El Savadore	Small Enterprise Foundation
ผลการดำเนินงาน								
อัตราการชำระคืนหนี้	97%	- ระหว่างธนาคารกับกลุ่ม 99.14% - ภายในกลุ่ม 30%	N/A	N/A	99.4%	N/A	N/A	N/A
สินเชื่อที่ผิดชำระมากกว่า 30 วัน (% ของสินเชื่อ)	6% (MIX 2004-2009)	N/A	4.78% (MIX 2004)	4.38% (MIX 2003, 2005-2007)	1.19% (MIX 2009)	2% (MIX 2004-2009)	4% (MIX 2004-2009)	0.9% (MIX 2003-2008)
อัตราการตัดหนี้สูญ (% ของสินเชื่อ)	1.77% (MIX 2004-2009)	N/A	1.67% (MIX 2004)	0.07% (MIX 2004-2007)	0.22% (MIX 2008)	1.07% (MIX 2004-2009)	0.58% (MIX 2005-2009)	0.1% (MIX 2003-2008)
ROA	1.21% (MIX 2004-2009)	N/A	6.51% (MIX 2004-2006)	6.48% (MIX 2004-2007)	3.63% (MIX 2008-2009)	19.5% (MIX 2004-2009)	0.66% (MIX 2005-2009)	-3.49% (MIX 2003-2008)
ROE	11.27% (MIX 2004-2009)	N/A	11.78% (MIX 2004-2006)	33.14% (MIX 2004-2007)	21.87% (MIX 2008-2009)	51.37% (MIX 2004-2009)	5.49% (MIX 2005-2009)	-10.13% (MIX 2003-2008)
Profit margin (% ของรายได้)	7.08% (MIX 2004-2009)	N/A	30.60% (MIX 2004-2006)	37.84% (MIX 2003-2007)	32.95% (MIX 2007-2009)	41.51% (MIX 2004-2009)	6.05% (MIX 2004-2009)	-7.34% (MIX 2003-2008)

องค์กร	Grameen Bank	Self Help Group	Bank Rakyat Indonesia	LPD Pecatu	Amanah Ikhtiar Malaysia	Compartamos Banco	Banco Procredit El Savadore	Small Enterprise Foundation
ค่าใช้จ่ายต่อผู้กู้ (เหรียญสหรัฐ)	10.50 (MIX 2004-2009)	N/A	58 (MIX 2005-2006)	148.75 (MIX 2004-2007)	90 (MIX 2009)	138.5 (MIX 2004-2009)	261 (MIX 2005-2009)	91.33 (MIX 2003-2008)
สัดส่วนเงินฝาก ต่อสินเชื่อ	105.82% (MIX 2005-2009) 147.86% (MIX 2009)	N/A	161.00% (MIX 2005-2006) 125%	99.59% (MIX 2003-2007) 103.3%	28.54% (MIX 2007-2009) 26.22% (MIX 2009)	N/A	81.03% (MIX 2005-2009) 99.48% (MIX 2009)	N/A
Operational Self Sufficiency	108.03% (MIX 2004-2009)	N/A	242.68% (MIX 2004-2006) 145.29% (MIX 2006)	160.91% (MIX 2003-2007) 162.35%	150.64% (MIX 2007-2009) 169.66% (MIX 2009)	171.82% (MIX 2004-2009)	106.76% (MIX 2004-2009) 96.96%	93.47% (MIX 2003-2008) 88%
ที่มาข้อมูล ^{vi}	At Glance December 2010	N. Srinivasan (2009)	Annual Report 2009	MIX 2007	AMI Website 31 Oct 2010	Annual Report 2009	MIX 2009	Management Review 30 June 2010

ตารางที่ 21 ประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

ภาพรวม									
	กัมพูชา	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	ปากีสถาน	อินเดีย	บังคลาเทศ	เอลซัลวาดอร์	แอฟริกาใต้	เม็กซิโก
รายได้ต่อหัว ^{vii} (เหรียญสหรัฐ)	814	2,007	3,015	1,050	1,265	638	3,701	7,158	9,566
ค่าสัมประสิทธิ์ จีดีพี ^{viii} (%)	33.4	44.5	34.3	30.6	36.8	33.8	46.9	57.8	51.6
ระดับการเข้าถึง ทางการเงิน ^{ix} (%)	0-25	25-50	25-50	0-25%	25-50	25-50	50-75	50-75	25-50
ระดับการ แข่งขัน ^x	กลาง (2)	สูง (4)	ต่ำ (1)	ต่ำ (1) (แข่งขันสูงบางพื้นที่)	สูง (3)	กลาง (2)	กลาง (2)		ต่ำ (0)
ประเภทองค์กร ที่มีบทบาทหลัก ในการให้ บริการ	องค์กร NGO	ธนาคารหลากหลาย ประเภท องค์กรประเภท non- bank องค์กร NGO	ธนาคารพาณิชย์ (BRI) ธนาคารการเงิน ระดับฐานราก	ธนาคาร องค์กร NGO ขนาด ใหญ่	องค์กรในระบบ ให้บริการผ่าน SHG	- ธนาคารเฉพาะกิจ (กรามีน) - องค์กร NGO ขนาด ใหญ่ 3 แห่ง	สถาบันการเงิน ประเภท non-bank	ธนาคารพาณิชย์ และ private company	สหกรณ์
ปัญหาและ อุปสรรค	ตลาดการเงินไม่พัฒนา	-	ยังมีโครงการอุดหนุน จากภาครัฐอยู่มาก	ประชาชนยากจนและ อาศัยอยู่ในพื้นที่ ชนบท รวมถึงอ่าน หนังสือไม่ออกทำให้ ไม่มีความรู้ทาง การเงิน	-	- มีการอุดหนุนจากรัฐ - ได้เปรียบองค์กรอื่นใน การให้บริการ - ผูกขาดตลาดและการ ให้บริการแบบกลุ่มทำ ให้การพัฒนาข้อมูล เครดิตเป็นไปได้ยาก	-	ความเหลื่อมล้ำทาง สังคมมีอยู่มาก ทำให้มี ข้อจำกัดในการสร้าง ความสมดุลและความ เท่าเทียมทางด้าน การเงิน	เกณฑ์ในการกำกับ ดูแลมีความเข้มงวดสูง

	กัมพูชา	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	ปากีสถาน	อินเดีย	บังคลาเทศ	เอลซัลวาดอร์	แอฟริกาใต้	เม็กซิโก
การแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ									
การกำหนดเพดานดอกเบี้ย	-	-	-	-	-	มี	-	-	-
การแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ	-	มีกฎหมายกำหนดขอบเขตของโครงการอุดหนุนของรัฐบาลอย่างชัดเจน	มีโครงการอุดหนุนของภาครัฐอยู่มาก	ภาครัฐมีส่วนร่วมในการให้บริการโดยตรงแต่ไม่ทับซ้อนกับภาคเอกชน	กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยสินเชื่อระดับฐานรากด้วยในระดับหนึ่ง	มีโครงการอุดหนุนของภาครัฐอยู่มาก	-	-	มีโครงการอุดหนุนของภาครัฐอยู่มาก
การกำกับดูแลและการส่งเสริมของภาครัฐ									
การกำกับดูแล	การกำกับดูแลของธนาคารกลางครอบคลุมถึงองค์กร NGO ที่มีขนาดกลางและใหญ่	ธนาคารกลางอนุญาตให้มีการจัดตั้งธนาคารขึ้นได้หลายประเภท โดยมีเกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดต่างกัน	ธนาคารกลางอนุญาตให้มีการจัดตั้งธนาคารการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ ซึ่งมีเกณฑ์การกำกับที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลางมอบหมาย BRI ทำหน้าที่กำกับกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน	ธนาคารกลางอนุญาตให้มีการจัดตั้งธนาคารการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ ซึ่งมีเกณฑ์การกำกับที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์	ธนาคารกลางกำหนดเกณฑ์การกำกับองค์กรประเภท non-bank เป็น 2 ระดับ มีแผนในการสร้างเครือข่ายในการกำกับดูแลระหว่างธนาคารกลางร่วมกับธนาคาร NABAARD ซึ่งจะทำให้ครอบคลุมองค์กร NGO และกลุ่ม SHG	มีหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กร NGO โดยเฉพาะ (Micro Credit Regulatory Authority)	ธนาคารกลางอนุญาตให้ธนาคารสหกรณ์ทำธุรกรรมได้ใกล้เคียงธนาคารพาณิชย์	มีหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะซึ่งเน้นการส่งเสริมและการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ไม่เน้นการกำกับด้านความมั่นคง	ธนาคารกลางมอบหมายให้สหพันธ์สหกรณ์เป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์โดยตรง โดยธนาคารกลางเป็นผู้วางแนวทางในการกำกับดูแลให้
การส่งเสริมด้านอื่น	สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับองค์กร NGO		สนับสนุนแหล่งเงินทุนผ่านออกตราสารทุนของธนาคารพาณิชย์	สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับองค์กร NGO รวมถึงพัฒนาชนบทในด้านอื่น ๆ อาทิ การศึกษา ภายใต้แผนการพัฒนาชนบท	ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อระดับฐานราก		สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับสหกรณ์และองค์กร NGO	มีหน่วยงานเพื่อส่งเสริมความรู้ทางการเงิน รวมถึงรับเรื่องร้องเรียน	- สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับสหกรณ์ - มีระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์

	กัมพูชา	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	ปากีสถาน	อินเดีย	บังคลาเทศ	เอลซัลวาดอร์	แอฟริกาใต้	เม็กซิโก
ความครอบคลุม ของเครดิตบูโร xi (0-6)	ต่ำ (0) (0)	กลาง (3) (1)	กลาง (4) (1)	กลาง (4) (2)	กลาง (4) (2)	ต่ำ (2) (0)	สูง (6) (3)	สูง (6)	สูง (6) (2)

Microfinance Institutions Exchange Homepage ปีที่ใช้

¹ NOURINKINYU (2001)

¹ Klaus (1999)

¹ จำนวนจากวงเล็บในการประชุมครั้งแรก หารด้วย GDP per capita ปี 2010 ใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2554 (1\$=45.2Rupee)

¹ ใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2554 (1\$=45.2Rupee)

¹ ข้อมูลที่ไม่มีวงเล็บต่อท้ายมีที่มาจากที่ระบุไว้ในช่องที่มาข้อมูล ถ้ามีวงเล็บต่อท้ายมีที่มาจาก MIX ตามปีที่ระบุไว้ ถ้ามีจำนวนปีมากกว่า 1 หมายถึงค่าเฉลี่ยของปีที่ระบุไว้ทั้งหมด

¹ GDP (nominal) per capita อ้างอิงจาก International Monetary Fund 2010

¹ United Nation Development Program

¹ Percentage of Households with a Deposit Account in a Formal Financial Institution อ้างอิงจาก Consultative Group to Assist the Poor/ The World Bank Group “Financial Access 2010”

¹ Level of competition อ้างอิงจาก Global Microscope Microfinance Index 2010

¹ Credit Depth of Information Index อ้างอิงจาก World Bank Doing Business

4.3.3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

ตลาดการเงินระดับฐานรากนั้นถือว่าเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ โดยในด้านอุปทานนั้น ผู้ให้บริการต้องการค่าตอบแทนในระดับสูง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายดำเนินงานอยู่ในระดับสูงจากการที่วงเงินสินเชื่อมีขนาดต่ำ ลูกค้านี้มีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระสูง รวมถึงพื้นที่ในการให้บริการส่วนใหญ่อยู่ในเขตห่างไกลความเจริญ ในขณะที่ด้านอุปสงค์นั้น ลูกค้าเป็นผู้มีรายได้น้อยและมีความสามารถในการซื้ออยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในตลาดการเงินระดับฐานรากในการปิดช่องว่างทางการเงินนั้นถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงกลไกการตลาดของภาครัฐที่มีมากเกินไปย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาของการเงินระดับฐานราก ทั้งจากโครงการอุดหนุนของภาครัฐ หรือการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากเกินไป อาทิ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย หรือเกณฑ์การกำกับด้านความมั่นคงทางการเงินที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งทำให้ภาคเอกชนสามารถให้บริการได้ในขอบเขตจำกัด และส่งผลให้ภาครัฐต้องเป็นผู้ให้บริการหลักไปตลอด ทั้งนี้ การให้บริการของภาครัฐนั้นยังเป็นภาระต่องบประมาณประเทศและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบการให้บริการของภาคเอกชน และยังทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่มีแรงจูงใจในการยกระดับรายได้ของตนเนื่องจากได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดเวลา (กับดักสวัสดิการ) ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในตลาดการเงินระดับฐานรากอาจทำได้ในหลายแนวทางทั้งการเป็นผู้ให้บริการเองผ่านโครงการอุดหนุนของภาครัฐ หรือการสร้างระบบการกำกับดูแล หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชน จากการศึกษาประสบการณ์การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศสามารถสรุปแนวทางในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในภาพรวมได้ ดังนี้

(1) การแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ

ผลจากการศึกษาพบว่า การแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันของภาคเอกชน ประกอบไปด้วย 3 ประการหลัก ดังนี้

1) การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย ทุกประเทศยกเว้นบังกลาเทศ ไม่มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย โดยแม้ว่าการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยจะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นอุปสรรคหลักในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชน ทั้งนี้ หากส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการให้บริการแล้ว ผู้ให้บริการจะถูกกดดันจากคู่แข่งให้คิดอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงเกินความเป็นจริงอยู่แล้ว ในทางกลับกันหากเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ทางการกำหนดไม่ได้สะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริง จะกลายเป็นสิ่งกีดขวางไม่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการได้

2) การให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการอุดหนุนของภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ไม่มีศักยภาพที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการในตลาดปกติ อย่างไรก็ตาม โครงการอุดหนุนของภาครัฐที่มากเกินไปจนตกเป็นเครื่องมือหาเสียงทางการเมืองอาจทำให้ภาคเอกชนที่พร้อมจะให้บริการทางการเงินระดับฐานรากไม่สามารถแข่งขันกับโครงการอุดหนุนของภาครัฐได้ ดังเห็นได้จากประเทศที่มีโครงการอุดหนุนของภาครัฐเป็นจำนวนมาก ได้แก่ อินโดนีเซีย บังกลาเทศ และเม็กซิโก จะมีระดับการ

แข่งขันต่ำทั้งสิ้น ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของบทบาทภาครัฐดังกล่าวให้ชัดเจน อาทิ ฟิลิปปินส์มีกฎหมายจำกัดขอบเขตโครงการอุดหนุนของภาครัฐ ปากีสถานมีโครงการอุดหนุนของภาครัฐเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบทที่ภาคเอกชนเข้าไม่ถึง

3) ความไม่เท่าเทียมในการกำกับดูแล ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีของธนาคารกรามีนในบังคลาเทศ ซึ่งมีสถานะเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีผู้ถือหุ้นหลักเป็นลูกค้าของธนาคารเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทำให้มีความได้เปรียบเทียบกับองค์กรอื่นในการไม่ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารกลาง อาทิ มีอิสระในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย หรือการออกพันธบัตรที่รัฐบาลเป็นประกัน ซึ่งทำให้เกิดการผูกขาดทางการตลาด และเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล

(2) แนวทางในการกำกับดูแล

แนวทางในการกำกับดูแลของภาครัฐนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

- 1) ส่งเสริมให้องค์กรนอกระบบ หรือองค์กรที่ไม่ได้รับการกำกับดูแลที่ดี ยกระดับขึ้นเป็นองค์กรในระบบภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง โดยธนาคารกลางจะอนุญาตให้มีการจัดตั้งธนาคารที่เน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะเพิ่มขึ้นจากธนาคารพาณิชย์ อาทิ Thrift Bank ธนาคารชุมชน ธนาคารสหกรณ์ หรือธนาคารการเงินระดับฐานราก ซึ่งจะมีเกณฑ์การกำกับดูแลที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่สามารถให้บริการได้หลากหลายใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะสามารถรับเงินฝากทั่วไปได้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการยกระดับเป็นองค์กรภายใต้การกำกับ หรือ
- 2) ขยายขอบเขตการกำกับดูแลของภาครัฐให้ครอบคลุมลงไปถึงองค์กรที่ยังไม่มีการกำกับดูแลที่ดี

ประเทศที่เลือกใช้แนวทางแรกนั้น ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ปากีสถาน และเอลซัลวาดอร์ โดยฟิลิปปินส์นั้นได้เพิ่มประเภทธนาคารหลายประเภทตั้งแต่ Thrift Bank ธนาคารชุมชน และธนาคารสหกรณ์ อินโดนีเซียและปากีสถานนั้นได้กำหนดประเภทธนาคารการเงินระดับฐานรากเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งประเภทจากประเภทธนาคารพาณิชย์ เอลซัลวาดอร์ได้กำหนดประเภทธนาคารสหกรณ์เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังมีการห้ามองค์กร NGO ยุ่งเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินเพื่อเป็นการผลักดันให้องค์กร NGO ยกระดับเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในส่วนของประเทศที่เลือกใช้แนวทางที่สองนั้น ได้แก่ กัมพูชา เม็กซิโก อินเดีย อินโดนีเซีย บังคลาเทศ และแอฟริกาใต้ โดยกัมพูชานั้นธนาคารกลางกัมพูชาได้จัดตั้งสาขาของธนาคารกลางทั่วประเทศเพื่อทำหน้าที่ลงไปกำกับดูแลองค์กร NGO เม็กซิโกนั้นธนาคารได้สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสหพันธ์สหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนอินเดียและอินโดนีเซียนั้นธนาคารกลางได้สร้างเครือข่ายร่วมกับธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของ กล่าวคือ NABARD ของอินเดียมีแผนที่จะลงไปกำกับองค์กร NGO และกลุ่ม SHG ส่วน BRI ของอินโดนีเซียทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน ในขณะที่บังคลาเทศและแอฟริกาใต้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ เครดิตยูเนียน และองค์กร NGO ขึ้นโดยเฉพาะ

(3) แนวทางในการส่งเสริมด้านอื่น

ในส่วนของการส่งเสริมด้านอื่นที่นอกเหนือจากการกำกับดูแลแล้ว ภาครัฐของปากีสถาน กัมพูชา เอลซัลวาดอร์ เม็กซิโก อินเดีย และอินโดนีเซียยังให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรที่มีขนาดเล็กที่ไม่สามารถรับเงินฝากได้ โดยปากีสถานภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้กับองค์กร NGO ส่วนกัมพูชา เอลซัลวาดอร์ และเม็กซิโกนั้นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดเล็กในรูปแบบของ Apex Institution ในขณะที่อินเดียนั้นรัฐบาลได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องมีการปล่อยสินเชื่อส่วนหนึ่งให้กับภาคการเงินระดับฐานราก ส่วนอินโดนีเซียนั้นได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์สามารถระดมทุนให้กับธนาคารการเงินระดับฐานรากผ่านตลาดทุนได้

นอกจากนี้ เม็กซิโกยังมีการจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ขึ้นโดยเฉพาะ ในขณะที่แอฟริกาใต้นั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อส่งเสริมและพัฒนาความรู้ทางการเงิน รวมถึงรับเรื่องราวเรียนจากประชาชนโดยเฉพาะ ในส่วนของศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโรนั้น ประเทศที่อยู่ในระดับสูง ได้แก่ เอลซัลวาดอร์ แอฟริกาใต้ และเม็กซิโก ซึ่งมีหน่วยงานเครดิตบูโรสำหรับลูกค้าระดับฐานรากโดยเฉพาะ รวมถึงยังมีองค์กรของทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมให้บริการ

(4) แนวทางในการกำกับดูแลและส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

ผลจากการศึกษาประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศมีแนวทางที่สามารถนำเสนอเป็นทางเลือกในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย ดังนี้

1) อาจจำเป็นต้องลดบทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด อาทิ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย หรือโครงการอุดหนุนจากภาครัฐ รวมถึงการที่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเป็นผู้ให้บริการหลัก โดยสามารถทำได้ใน 2 แนวทาง กล่าวคือ การปฏิรูปธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่ยังคงเน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ หรือ เปลี่ยนบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก (Apex Institution)

2) รูปแบบในการส่งเสริมและกำกับดูแลของภาครัฐควรเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมให้มีองค์กรหลายรูปแบบร่วมให้บริการประชาชนที่มีระดับความยากจนแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยธนาคารกลางอาจเพิ่มประเภทธนาคาร อาทิ ธนาคารสหกรณ์ หรือธนาคารชุมชน เพื่อให้องค์กรขนาดใหญ่ที่ยังไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลในขณะเดียวกันก็ยังสามารถให้บริการกับกลุ่มลูกค้าระดับรากหญ้าได้โดยไม่เป็นภาระมากเกินไป รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลองค์กรที่มีขนาดเล็กและไม่สามารถยกระดับเป็นองค์กรภายใต้การกำกับได้ขึ้น โดยเฉพาะ โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้จัดทำแนวทางในการกำกับ และให้เครือข่ายขององค์กรที่มีลักษณะเดียวกันกำกับดูแลตนเอง (Self-regulated) หรืออาจเป็นในรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางกับธนาคารของรัฐ

3) นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง คือ การจัดตั้งระบบประกันเงินฝากในระดับรากหญ้า การมีองค์กรที่ดูแลข้อมูลเครดิตของสินเชื่อรากหญ้า รวมถึงการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมด้านความรู้ทางการเงินโดยเฉพาะ

บทที่ 5

การสำรวจข้อมูล

5.1 การศึกษาอุปสงค์และอุปทานของบริการทางการเงิน

ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยที่ทำการศึกษเกี่ยวกับอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งมีทั้งที่เป็นเชิงพรรณนา (Qualitative analysis) และเชิงปริมาณวิเคราะห์ (Quantitative analysis) รวมทั้งงานศึกษาที่เกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) โดยมีการใช้ตัวแปรทางการเงินขององค์กรเหล่านี้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน

งานวิจัยที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นในปี 2550 ซึ่ง ณ ที่นี้จะกล่าวถึงในนาม World Bank (2007) และงานวิจัยซึ่งอาศัยข้อมูลจาก The National Household Survey on Income and Expenditure ของ Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของ Ministry of Planning and Local Development ของรัฐบาลอียิปต์ ได้ทำการศึกษเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศอียิปต์

World Bank (2007) ใช้วิธีการสำรวจกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบด้วยหน่วยธุรกิจ ธนาคารและครัวเรือน โดยได้ตั้งเป้าหมายในการตอบคำถามหลักของงานวิจัยดังนี้ 1) เหตุใดหน่วยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SME) และครัวเรือนจำนวนมากไม่ใช้บริการทางการเงินที่มีอยู่ในระบบการเงินเชิงพาณิชย์ (Formal financial markets) เช่น การกู้ยืมเงินเพื่อลงทุน และการออม และ 2) เหตุใดธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นในระบบจึงไม่ต้องการให้สินเชื่อแก่หน่วยธุรกิจขนาดย่อมหรือครัวเรือน ทั้งที่หน่วยงานดังกล่าวมีสภาพคล่องสูงมาก ทั้งนี้ ในการตอบคำถามดังกล่าว World Bank (2007) รวมผลการศึกษาเฉพาะส่วนประเทศอียิปต์จากการสำรวจทั้งสิ้น 5 งานสำรวจ ดังนี้

1. The Investment Climate Survey (ICS) ของ Social Research Center (SRC) ทำการสำรวจหน่วยธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมการผลิตทั้งสิ้น 1,054 หน่วย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 16 เขต การปกครองของอียิปต์ โดยการสำรวจดำเนินการในช่วงเวลาดังตั้ง 7 ตุลาคม ถึง 10 ธันวาคม 2547 อาศัยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ Stratified Random Sampling ของธนาคารโลก หน่วยธุรกิจในกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วย SME ที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมดร้อยละ 85 และหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีจ้างแรงงานเกิน 100 คนอีกร้อยละ 15 ในขณะที่มีหน่วยธุรกิจจำนวนร้อยละ 23 ที่มีผู้หญิงเป็นผู้ถือหุ้น และร้อยละ 15 ที่มีผู้หญิงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

2. ICS ทำการสำรวจอีกครั้งในเดือนมิถุนายน 2548 โดยใช้แบบสอบถามชุดเดิม ในการสำรวจกลุ่มหน่วยธุรกิจตัวอย่างเพิ่มเติมอีก 300 หน่วย จากกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต เพื่อกำหนดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของหน่วยธุรกิจ

3. การสำรวจของ SRC ด้วยเงินสนับสนุนจากธนาคารกลางอียิปต์ ซึ่งทำการสำรวจกลุ่มธนาคารที่ประกอบการในประเทศอียิปต์ การสำรวจดำเนินการในช่วงเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม 2549 โดยใช้ตัวอย่างแบบสอบถามของธนาคารโลก ซึ่งออกแบบโดย Asli Demirguc-Kunt ทั้งนี้ เป้าหมายในการสำรวจปัญหาทางด้านอุปทานการบริการทางการเงินต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ปัญหาหลักทรัพย์สินค้ำประกัน
- 2) การฟ้องร้องบังคับคดี
- 3) การพิจารณาระดับความน่าเชื่อถือหรือความเสี่ยงด้านเครดิตของลูกค้า
- 4) คุณภาพและความสามารถของพนักงานในแผนกสินเชื่อของธนาคาร
- 5) อัตราการปฏิเสธคำขอกู้และเหตุผลในการไม่อนุมัติเงินกู้ดังกล่าว
- 6) ประโยชน์ของศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Information Centre) ของธนาคารกลางอียิปต์
- 7) มุมมองทัศนคติของธนาคารเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบกฎหมายและความยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี การสำรวจดังกล่าวได้รับการตอบกลับเพียง 35 ธนาคารจากทั้งหมด 45 ธนาคาร

4. การสำรวจของกระทรวงการลงทุน (Ministry of Investment) ซึ่งทำการสำรวจกลุ่มบริษัทประกันภัยในเดือนมีนาคม 2549 โดยได้รับการตอบกลับ 20 บริษัท จากบริษัทประกันภัยทั้งหมด 21 บริษัท โดยการสำรวจมุ่งเน้นที่จะกำหนดปัจจัยทางด้านอุปทานในภาคการประกันและการออมระยะยาว

5. The National Household Survey on Income and Expenditure ของ Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของ Ministry of Planning and Local Development ของรัฐบาลอียิปต์ จัดทำขึ้นในปีงบประมาณ 2548 โดยการสำรวจมุ่งเน้นการศึกษาการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือน ผ่านการสำรวจระดับประเทศประกอบกับการสำรวจระดับชุมชน ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่าง 48,000 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ใน 1,500 ชุมชน ทั้งนี้ การสำรวจระดับชุมชนทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินในพื้นที่และทัศนคติของสถาบันการเงินในด้านคุณภาพของบริการทางการเงิน โดยมีการวิเคราะห์แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มชนบทและกลุ่มเขตเมือง เนื่องจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือนในชนบทและของครัวเรือนในเขตเมืองแตกต่างกัน

World Bank (2007) ใช้ข้อมูลจากสำรวจข้างต้นทั้งหมดวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินและระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของอียิปต์ โดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (แผนภูมิและตัวเลขร้อยละ) เพื่อตอบคำถามดังนี้

- 1) ขนาดของหน่วยธุรกิจมีส่วนในการได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือไม่
- 2) ระดับการศึกษาและสถานภาพการจ้างงานของหัวหน้าครัวเรือนมีผลต่อการใช้บริการ

ทางการเงินของครัวเรือนหรือไม่ โดยแบ่งเป็นการลงทุนในตลาดทุนและการออมเงินกับสถาบันการเงิน

3) เพศมีผลต่อการอนุมัติสินเชื่อหรือไม่

4) อุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการเงินของเพศหญิงคืออะไร

5) แนวโน้มของสัดส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก อัตราการถือครองตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills)

ต่อหลักทรัพย์ทั้งหมดของสถาบันการเงิน การปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาครัฐของสถาบันการเงินรัฐและเอกชนในช่วงปี 2543-2549

6) ปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการทางการเงินในชุมชน อาทิเช่น ภาวะตลาดเงิน จำนวนสำนักงานในพื้นที่ ผลการดำเนินงานของธนาคารซึ่งวัดจากความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital adequacy) คุณภาพสินทรัพย์ (Asset quality) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset: ROA) อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity: ROE) และความมั่นคงในการบริหารจัดการองค์กรและพนักงาน (Staff and Management Soundness)

7) นโยบายสินเชื่อและระเบียบพิธีการขอสินเชื่อมีส่วนในการเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างไร ซึ่งรวมถึงการที่ธนาคารขาดประสิทธิภาพในการปล่อยสินเชื่อให้แก่ SME ปัญหาหลักทรัพย์ค้ำประกัน ต้นทุนในการกู้ยืม และการจดทะเบียนหลักทรัพย์ค้ำประกันที่สูง และการที่ SME ขาดประสิทธิภาพด้านการเงินการธนาคารหรือขาดความสามารถในการบริหารการเงินของธุรกิจ

นอกจากนี้ ยังใช้บทวิเคราะห์ของธนาคารกลางอียิปต์ องค์กรตลาดทุน (Capital Market Authority: CMA) องค์กรกำกับดูแลธุรกิจการประกันของอียิปต์ (Egyptian Insurance Supervisory Authority: EISA) องค์กรควบคุมสินเชื่อทางการเงิน (Mortgage Finance Authority: MFA) ธนาคารเอกชนและรัฐ บริษัทประกัน และหน่วยงานอื่น ๆ ประกอบการศึกษา

นอกจากวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานในตลาดเงินแล้ว World Bank (2007) ยังวิเคราะห์ปัญหาด้านสถาบัน อาทิเช่น ระบบบรรษัทภิบาล การจูงใจพนักงานและลูกค้า ระบบกฎหมาย ระเบียบการทางตลาดของภาคสถาบันการเงิน และมีการสัมภาษณ์ตัวแทนสถาบันการเงิน บริษัท และผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายรัฐและระบบภาษีที่เกี่ยวข้องต่อการให้บริการทางการเงินด้วย

จากผลการศึกษา World Bank (2007) เสนอให้เพิ่มบทบาทของไปรษณีย์ในการเป็นตัวกลางทางการเงินในระบบการเงิน โดยแม้ว่าในปัจจุบันไปรษณีย์อียิปต์จะให้บริการรับฝากเงิน โอนเงิน การรับชำระค่าบริการ และบริการที่เกี่ยวข้องกับเงินบำนาญแล้วก็ตาม รวมถึงเสนอให้ธนาคารในระบบเรียนรู้จากการให้บริการของ MFIs ในด้านเทคนิคการให้บริการสินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้าในชนบท รวมถึงการจัดการทางด้านข้อมูลในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการส่งเสริมให้การเข้าถึงตลาดทุนได้สะดวกขึ้น ผ่านการลดต้นทุนทางธุรกรรมและปรับกฎระเบียบที่จะทำให้ผู้ออกตราสารสามารถออกตราสารได้ง่ายขึ้น และปรับโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเงินเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น

การปฏิรูประบบกฎหมายและการบังคับคดี การกำกับดูแล ระบบข้อมูลเครดิต ระบบบัญชีและการ
รายงานผลทางการเงิน ระบบการชำระเงิน และระดับการแข่งขันภายในระบบการเงิน

ส่วนงานวิจัยของ CAPMAS ซึ่งใช้ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือน The National Household
Survey on Income and Expenditure (2005) ข้างต้นเช่นกัน ได้วิเคราะห์การเข้าถึงบริการทางการเงินด้วย
วิธีเชิงปริมาณวิเคราะห์ (Quantitative Analysis) ผ่านการประมาณค่าสมการถดถอยของแบบจำลอง

$$\text{Access}_i = b_0 + b_1 * \text{male}_i + b_2 * \text{age}_i + b_3 * \text{education}_i + b_4 * \text{HHsize}_i + b_5 * \text{expenditures}_i + \\ b_6 * \text{nonpoor}_i + b_7 * \text{wageshare}_i + b_8 * \text{agricshare}_i + b_9 * \text{bankbranch}_i + b_{10} * \text{postbranch}_i + b_{11} * \text{self-} \\ \text{employed}_i + e_i$$

Access เป็น Dummy variable มีค่าเท่ากับ 1 ถ้าครัวเรือนมีบัญชีสะสมทรัพย์กับสถาบันการเงิน
อย่างน้อย 1 บัญชีหรือถือตราสารทางการเงิน เช่น ตราสารหุ้นหรือตราสารหนี้ และ 0 ถ้าไม่มีบัญชี
สะสมทรัพย์และการลงทุนในตราสารทางการเงินเลย

Male เป็น Dummy variable มีค่าเท่ากับ 1 ถ้าหัวหน้าครัวเรือนเป็นเพศชาย และมีค่าเท่ากับ 0
หากเป็นเพศหญิง

Age คืออายุของหัวหน้าครัวเรือนมีหน่วยเป็นปี

Education เป็น vector ของระดับการศึกษาที่ประกอบด้วย Dummy variable 2 ตัวแปร โดย
Dummy variable ตัวแรกจะเท่ากับ 1 ถ้าหัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และจะมีค่า
เท่ากับ 0 ถ้าจบการศึกษาในระดับต่ำกว่า ส่วน Dummy Variable ตัวที่ 2 จะเท่ากับ 1 ถ้าหัวหน้าครัวเรือน
จบการศึกษาระดับโรงเรียน (ประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา) และ 0 สำหรับกรณีที่มีระดับการศึกษาอื่น
หรือไม่จบการศึกษาใดๆ

HHsize คือขนาดครัวเรือน ซึ่งวัดจากจำนวนสมาชิกในครัวเรือน

Expenditure เป็นตัวแปรหุ่น หรือเรียกว่า Proxy Variable ของระดับรายได้ ซึ่งจะวัดในรูป
รายจ่ายรวมทั้งปีของครัวเรือน

Nonpoor เป็น Dummy Variable ที่มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อรายจ่ายของครัวเรือนสูงกว่ารายจ่ายต่ำสุด
ร้อยละ 20 ของกลุ่มตัวอย่าง (The bottom quintile)

Wageshare คือสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนที่มาจากค่าจ้าง มีหน่วยเป็นร้อยละ

Agricshare คือสัดส่วนรายได้ของครัวเรือนที่มาจากการเกษตร มีหน่วยเป็นร้อยละ

Bankbranch เป็น Dummy Variable ที่มีค่าเท่ากับ 1 หากไม่มีสำนักงานของธนาคารที่ครัวเรือน
สามารถใช้บริการได้ในระยะเวลาเดินทาง 15 นาที

Postbranch เป็น Dummy Variable ที่มีค่าเท่ากับ 1 หากไม่มีสำนักงานของไปรษณีย์ที่ครัวเรือน
สามารถใช้บริการได้ในระยะเวลาเดินทาง 15 นาที

Self-employed เป็น Dummy Variable ที่มีค่าเท่ากับ 1 หากหัวหน้าครัวเรือนเป็นเจ้าของ
กิจการเอง

ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มข้อมูลเป็น 2 กลุ่มคือกลุ่มชนบทและกลุ่มเขตเมือง เนื่องจากประเภทบริการทางการเงินใน 2 พื้นที่นี้แตกต่างกัน อาทิเช่น

- สินทรัพย์ทางการเงินคิดเป็นร้อยละ 6 ของทรัพย์สินทั้งหมดของครัวเรือนในเขตเมือง ในขณะที่มีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 1 ในเขตชนบท

- สินทรัพย์เกือบครึ่งของครัวเรือนในชนบทเป็นที่ดิน โดยส่วนใหญ่เป็นที่ดินการเกษตร ในขณะที่ครัวเรือนในเขตเมืองถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 14 ของทรัพย์สินทั้งหมดของครัวเรือนและประมาณร้อยละ 60 เป็นที่ดินการเกษตร

- ครัวเรือนในเขตเมืองมีเงินสะสมทรัพย์สินไว้กับธนาคารคิดเป็นร้อยละ 79 ของสินทรัพย์ทางการเงิน ในขณะที่ครัวเรือนเขตชนบทมีเงินสะสมทรัพย์สินไว้กับธนาคารคิดเป็นร้อยละ 66

- ครัวเรือนในชนบทมีการออมทางไปรษณีย์ (Postal Savings) ร้อยละ 26 ของสินทรัพย์ทางการเงินทั้งหมด ซึ่งมากกว่าครัวเรือนในเขตเมืองที่มีเพียงร้อยละ 12

- จากแบบสำรวจ ทุกครัวเรือนในเขตเมืองมีสำนักงานไปรษณีย์อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ดังนั้นจึงไม่มีตัวแปร Postbranch ในสมการของกลุ่มเขตเมือง

ผู้วิจัยทำการประมาณค่าสมการถดถอยของข้อมูลทั้ง 2 ชุดนี้ พบว่า ครัวเรือนในชนบทที่ไม่มีสำนักงานไปรษณีย์ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงมีโอกาสมีเงินออมหรือลงทุนในระบบการเงินน้อยกว่า และการที่ไม่มีสำนักงานสาขาของธนาคารในพื้นที่ใกล้เคียงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะในเขตชนบท นอกจากนี้ยังพบว่าหัวหน้าครัวเรือนที่มีกิจการเป็นของตนเอง มีอายุมาก และมีการศึกษาสูงเข้าถึงบริการทางการเงินของระบบการเงินมากกว่า ในขณะที่เดียวกันครัวเรือนที่เข้าถึงบริการทางการเงินนั้นเป็นครัวเรือนขนาดเล็ก มีรายได้สูงและมีสัดส่วนรายได้จากการจ้างงานและการทำการเกษตรน้อย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตของการศึกษานี้คือ เพศและระดับความยากจนมิได้มีผลต่อการเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่อาจเป็นผลจากการมีตัวแปรซ้ำซ้อนก็ได้ (Redundant variables)

นอกจากงานศึกษาทั้งสองฉบับข้างต้น ยังมีรายงานวิจัยของ World Bank อีกฉบับหนึ่งคือ “Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access” ซึ่งจัดทำขึ้นในปี 2551 (World Bank, 2008) โดยรายงานดังกล่าวทำการศึกษาการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยได้ทำการค้นคว้าและรวบรวมงานวิจัย และแนวทางการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศต่าง ๆ เพื่อวัดการเข้าถึงบริการทางการเงินของทั้งครัวเรือนและตัวบุคคล และสร้างตัวชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงิน และระบุอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญของรายงานฉบับนี้ก็คือ จะได้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการพัฒนา นโยบายที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินต่อไป

ในส่วนของการวัดการเข้าถึงบริการทางการเงิน World Bank (2008) พบว่า อาจทำได้ยาก เนื่องจากการเข้าถึงบริการทางการเงินสามารถวัดได้จากหลายมุมมอง เช่น การมีผลิตภัณฑ์ที่ตรงกับ

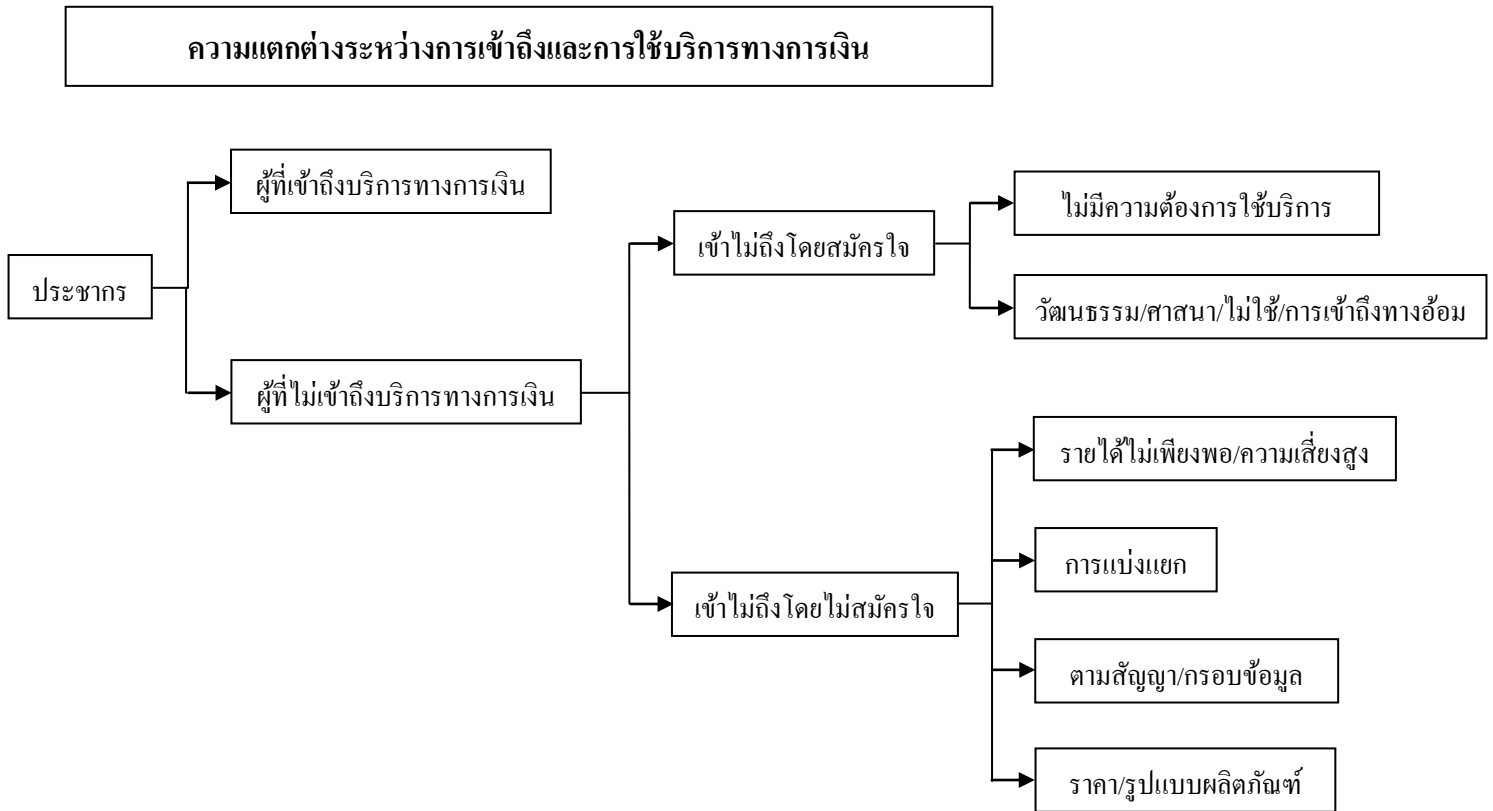
ความต้องการ และสามารถตอบสนองความต้องการได้โดยปราศจากข้อจำกัดเวลาและสถานที่ การเข้าถึงบริการได้ด้วยต้นทุนที่ไม่สูงจนเกินไปและในระยะทางที่ไม่ไกลจนเกินไป ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้โดยไม่ขาดทุนและสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน เป็นต้น

World Bank (2008) เห็นว่า แม้ว่าภาคการเงินจะได้ชื่อว่าเป็นภาคธุรกิจที่มีการเก็บตัวเลขทางสถิติไว้มากมาย ไม่ว่าจะเป็นตัวเลขสินทรัพย์ทางการเงินของภาคการเงินเทียบกับตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืม หรือผลดำเนินงานของสถาบันการเงินด้านต่าง ๆ เป็นต้น แต่คำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวัดการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำถามด้านอุปสงค์ กลับยังมีข้อมูลไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น สัดส่วนจำนวนผู้ฝากเงินต่อประชากรทั้งหมดของประเทศ สัดส่วนจำนวนผู้ใช้บริการกู้ยืมเงินจากจำนวนผู้ที่มีความต้องการกู้ยืมเงินทั้งหมด ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ยาก จำเป็นต้องได้มาจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างผู้ใช้บริการทางการเงิน ซึ่งในการวิจัยในแต่ละครั้ง นักวิจัยก็อาจมีการออกแบบการวิจัยที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูลที่สำรวจได้อาจไม่สอดคล้องกันและไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ ในการวัดความสามารถในการเข้าถึงทางการเงิน ผู้วิจัยจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างการไม่ใช้บริการทางการเงินอย่างเต็มใจ กับการไม่ใช้บริการทางการเงินอย่างไม่เต็มใจ

การปรับปรุงการเข้าถึงบริการทางการเงิน หมายถึง การทำให้บริการทางการเงินสามารถเข้าถึงได้ด้วยราคาที่เหมาะสมและยุติธรรม การวัด “การใช้” บริการทางการเงินสามารถทำได้ง่ายกว่าการวัด “การเข้าถึง” บริการทางการเงิน ตัวอย่างของความแตกต่างระหว่างการใช้กับการเข้าถึง เช่น ลูกค้ำที่มีฐานะร่ำรวยอาจเลือกที่จะไม่ใช้บริการทางการเงินบางอย่าง ส่วนลูกค้ำที่มีฐานะปานกลางที่มีอายุมาก อาจไม่ต้องการใช้บริการการกู้ยืมเงิน ถึงแม้ว่าเขาอาจจะได้รับข้อเสนอด้วยดอกเบี้ยที่จูงใจก็ตาม หรือในขณะที่เกือบทุกคนหรือทุกธุรกิจอาจมีความต้องการใช้บริการด้านการโอนและการชำระเงิน แต่ขณะเดียวกันผลิตภัณฑ์บางอย่างอาจไม่เป็นที่ต้องการของคนบางกลุ่มศาสนา หรือบางเชื้อชาติ ดังนั้น การที่คนเหล่านั้นไม่ใช้บริการทางการเงินบางอย่างไม่ได้หมายความว่าเขาไม่สามารถเข้าถึงบริการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ผู้มีรายได้น้อยบางกลุ่มอาจไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างไม่เต็มใจได้เช่นกัน เนื่องจากไม่มีผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของพวกเขา ตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจมีความต้องการเพียงบัญชีเงินฝากอย่างง่ายที่ไม่ต้องมีลักษณะของการใช้เช็คเงินสด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะก่อหนี้จากการใช้เช็คนั้น หรือความผิดพลาดจากการส่งจ่ายเช็คขึ้นได้

แผนภาพที่ 5 การไม่ใช้บริการทางการเงินโดยสมัครใจกับโดยไม่สมัครใจ



(อ้างอิงจาก “Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access” World Bank, 2008)

จากแผนภาพข้างต้นของ World Bank (2008) ผู้ที่ไม่ใช้บริการทางการเงินอย่างเต็มที่ อาจมีสาเหตุมาจากไม่มีความต้องการใช้บริการทางการเงิน หรือมีเหตุผลทางศาสนาหรือเชื้อชาติ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ไม่ใช้บริการทางการเงินอย่างเต็มที่อาจมีสาเหตุมาจากความรู้ถึงการมีอยู่ของผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ต้องการใช้บริการหรืออาจมีสาเหตุมาจากมีความรู้ความเข้าใจในผลิตภัณฑ์ทางการเงินไม่เพียงพอก็ได้

ในส่วนของผู้ที่ไม่ใช้บริการทางการเงินอย่างไม่เต็มที่ อาจมีสาเหตุมาจาก 4 สาเหตุหลักด้วยกัน ได้แก่

1. บุคคลที่สถาบันการเงินถือว่า “Umbankable” เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ หรือ อาจมีความเสี่ยงสูงในการให้สินเชื่อ
2. การกีดกันทางสังคมหรือเชื้อชาติ
3. โครงสร้างของสถาบันการเงินอาจทำให้การให้บริการทางการเงินในบางพื้นที่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้นทุนที่สูงไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่จะได้รับ

4. ราคาของการเข้าถึงบริการสูงเกินไป ทำให้ประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งอาจมีเป็นจำนวนมาก ไม่อาจเข้าถึงบริการทางการเงินได้

ข้อมูลสำคัญที่จะใช้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินได้ดีที่สุด อาจจะเป็นจำนวนทั้งหมดและลักษณะทางกายภาพของครัวเรือนที่มีบัญชีกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นที่มีลักษณะคล้ายธนาคารพาณิชย์ แต่ข้อมูลทั้งหมดเช่นนี้อาจเก็บรวบรวมได้ยาก จึงอาจใช้ลักษณะของการทำแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง โดยสอบถามประเภทของบริการที่บุคคลหรือครัวเรือนใช้ ปริมาณ (ความถี่) ในการใช้บริการ และราคา (ต้นทุน) ในการใช้บริการดังกล่าว

ในปี 2549 Helmut Grossman โดยความร่วมมือของ UNDP-Turkey และ Bankakademie International ได้ทำการศึกษาความต้องการใช้บริการ Microfinance ในประเทศตุรกี ชื่อว่า Demand Study for Micro-Finance in Turkey ซึ่งเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 388 ครัวเรือน โดยมีจุดประสงค์เพื่อตอบคำถามดังต่อไปนี้

1. ความต้องการใช้บริการทางการเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อยคืออะไร
2. ความต้องการของประชาชนเหล่านั้นได้รับการตอบสนองโดยบริการทางการเงินและผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่
3. ปัจจุบันมีกลไกใดบ้าง (formal และ informal) ที่รองรับการให้บริการประชาชนที่มีรายได้น้อย
4. การให้บริการ Microfinance แบบใดที่จะเหมาะสมกับความต้องการและสามารถให้บริการได้อย่างยั่งยืน (คุ้มทุน)
5. ผู้ที่อาจใช้บริการ Microfinance ในอนาคตสามารถที่จะจ่าย และยินยอมที่จะจ่ายค่าใช้บริการ microfinance เท่าไหร่
6. ลักษณะของประชาชนที่อาจเป็นกลุ่มลูกค้าสำคัญของการใช้บริการ Microfinance มีลักษณะเป็นอย่างไร
7. ผลกระทบของ microfinance ที่จะให้บริการทางการเงินเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีรายได้น้อยน่าจะเป็นอย่างไร

โดยแบบสอบถามของ Grossman (2006) เน้นการสำรวจไปที่กลุ่มเป้าหมายที่ย่อยกว่า ผู้ประกอบการขนาดย่อมลงไป และครอบคลุมพื้นที่ที่น่าจะแสดงถึงความหลากหลายทาง Socio-economic ของประเทศตุรกี แบ่งตามพื้นที่ในภาคต่าง ๆ ของประเทศตุรกี โดยจำนวนครัวเรือนที่ตอบแบบสอบถามในแต่ละพื้นที่จะเป็นสัดส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละภาคต่อจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ

โครงสร้างของแบบสอบถามประกอบด้วย

1. ลักษณะทางสังคม (Socio-characteristic) ของครัวเรือน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับขนาดของครัวเรือน อายุและเพศของผู้ตอบแบบสอบถามและสมาชิกในครัวเรือน การย้ายถิ่นที่อยู่ของครัวเรือน หัวหน้าครัวเรือน แหล่งที่มาของรายได้หลักของครัวเรือน การศึกษา การจ้างงาน/การว่างงาน ความยากจน มาตรฐานความเป็นอยู่ของครัวเรือน รายได้และค่าใช้จ่ายของครัวเรือน สินทรัพย์ของครัวเรือน
 2. การออมของครัวเรือน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมการออมของครัวเรือน จุดประสงค์ในการออมของครัวเรือน การจัดการกับเงินออมของครัวเรือน ความเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการเงินออมของครัวเรือน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านการออมของครัวเรือน
 3. หนี้สินของครัวเรือน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมการกู้ยืมของครัวเรือน จุดประสงค์ในการกู้ยืมของครัวเรือน แหล่งเงินกู้สำคัญของครัวเรือน ความเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงแนวทางการกู้ยืมของครัวเรือน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกู้ยืมเงินของครัวเรือน เงื่อนไขในการกู้ยืมเงินที่ครัวเรือนต้องการ ความคาดหวังในเรื่องของอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงิน ความต้องการกู้ยืมเงินในอนาคต
 4. การใช้บริการทางการเงินอื่นและข้อมูลผู้ให้บริการทางการเงิน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับการใช้บริการทางการเงินอื่นของครัวเรือนนอกเหนือไปจากการฝากเงินและการกู้ยืมเงิน การเป็นสมาชิกของกลุ่มการออมหรือสหกรณ์ การรับรู้ของครัวเรือนเกี่ยวกับสาขาของธนาคารพาณิชย์ที่ใกล้ที่สุด การใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ในอดีต ปัจจุบัน และความคาดหวังในอนาคต
 5. ธุรกิจและการเกษตรของครัวเรือน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับลักษณะโดยทั่วไปของธุรกิจ/การเกษตรของครัวเรือน รายได้และค่าใช้จ่ายของธุรกิจ/การเกษตรของครัวเรือน ความคาดหวังในอนาคตกับธุรกิจ/การเกษตรของครัวเรือนในอนาคต และแหล่งเงินทุนของธุรกิจ/การเกษตรของครัวเรือน
- ผลการสำรวจของ Grossman (2006) สรุปได้ว่า Microfinance ควรเริ่มต้นจากการให้บริการด้านการฝากเงินก่อนการให้กู้ยืมเงิน เนื่องจากผู้ที่มีรายได้น้อยมีความต้องการฝากเงินกับสถานที่ที่ปลอดภัยสำหรับเงินฝากจำนวนไม่มากนักของพวกเขา ซึ่งมีต้นทุนค่าเสียโอกาสและการเดินทางที่อยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินไป ซึ่งยังไม่ได้รับการตอบสนองโดยบริการทางการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยผลิตภัณฑ์เงินฝากที่ดีต้องมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความปลอดภัย ความสะดวก และผลตอบแทนที่ดี และสถาบันการเงินอาจได้ประโยชน์จากการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านผลกำไรที่ได้จากการรับฝากเงิน สภาพคล่องที่เพิ่มขึ้น และประโยชน์จากการ Cross-Selling (ผลิตภัณฑ์สินเชื่อ บัตรเครดิต ประกัน เป็นต้น)

ในส่วนของการให้บริการด้านสินเชื่ออาจเกิดตามมาหลังจากผลิตภัณฑ์เงินฝาก โดยอาจมีข้อกำหนดในการฝากเงินเพื่อให้มีคุณสมบัติในการได้รับสินเชื่อในอนาคต และการให้สินเชื่อ ควรเน้นไปที่การให้สินเชื่อกับครัวเรือนหรือตัวบุคคลมากกว่าการให้สินเชื่อโดยพิจารณาจากโครงการธุรกิจ

เนื่องจากผลสำรวจแสดงให้เห็นว่า กว่าครึ่งหนึ่งของครัวเรือนที่เป็นเจ้าของกิจการไม่ได้มีการแยก การเงินของธุรกิจออกจากการเงินของครัวเรือน และครัวเรือนส่วนมากที่ได้รับสินเชื่อเพื่อประกอบธุรกิจ กลับนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายในครัวเรือนมากกว่าที่จะนำไปลงทุนในธุรกิจ นอกจากนี้สถาบันการเงิน ควรให้บริการรูปแบบของการให้สินเชื่อแก่ตัวบุคคลมากกว่าการให้สินเชื่อแก่กลุ่มบุคคล เนื่องจาก การให้สินเชื่อแก่กลุ่มบุคคลจะเสียเวลามากกว่าและสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะไม่มี ความชำนาญ

สำหรับงานศึกษาการเข้าถึงทางการเงินของไทย 2 ฉบับ ได้แก่ 1) การศึกษาความต้องการบริการ การทางการเงินของบริษัท ซี. เอส. เอ็น. แอนด์ แอสโซซิเอท จำกัด เพื่อเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในปี 2546 และ 2) การสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินของ ธปท. ร่วมกับสำนักงานสถิติ แห่งชาติในปี 2549 และปี 2553 โดยทั้งสองงานศึกษามีวัตถุประสงค์สำคัญคือศึกษาการเข้าถึงบริการ การทางการเงินในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานและการได้รับการตอบสนอง ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับ บริการทางการเงินที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต การได้รับการตอบสนองบริการที่จำเป็น และสาเหตุที่ ไม่ได้ได้รับการตอบสนอง ผู้ให้บริการที่คาดหวังสำหรับบริการที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตแต่ยังไม่ได้รับ การตอบสนอง

2. ความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงิน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับการรู้จักบริการทาง การการเงิน การรับรู้ความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ทางการเงินและผู้ให้บริการ และความเพียงพอในการได้รับ ข้อมูลข่าวสารทางการเงิน

3. ประเภทของบริการทางการเงินและผู้ให้บริการที่ใช้ในปัจจุบัน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับ บริการทางการเงินที่ใช้ในปัจจุบัน เหตุผลที่ไม่ได้ใช้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ บริการทางการเงิน ที่ต้องการใช้ภายใน 2-3 ปีข้างหน้า ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ผู้ให้บริการสำหรับบริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกผู้ให้บริการทางการเงิน เหตุผลที่ไม่ได้ใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ เหตุผลที่ใช้บริการกับผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และช่องทางที่ใช้บริการทางการเงิน

4. ความพึงพอใจต่อบริการทางการเงิน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อ ประเภทของการบริการทางการเงินต่าง ๆ และความพึงพอใจต่อผู้ให้บริการทางการเงิน

5. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้บริการทางการเงิน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับปัญหาจากการ ใช้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ วิธีการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

6. ความคิดเห็นและทัศนคติทางด้านบริการทางการเงิน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับลักษณะ ของผู้ให้บริการที่ประชาชนคาดหวัง

7. ความสามารถในการทดแทนกันระหว่างผู้ให้บริการทางการเงิน ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับ ความคิดเห็นของประชาชนว่าการให้บริการธุรกรรมต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์สามารถทดแทนได้ด้วย สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ หรือไปรษณีย์หรือไม่

8. ความคิดเห็นเกี่ยวกับเทคโนโลยี ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อการใช้บริการผ่านตู้เอทีเอ็ม โทรศัพท์มือถือ หรือ อินเทอร์เน็ต และเหตุผลที่ไม่ทำธุรกรรมผ่านเครื่องมือทางเทคโนโลยี

9. สถานภาพทางการเงินของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับภาระหนี้ แหล่งเงินทุนและสัดส่วนที่ใช้กู้ การออม และความเพียงพอระหว่างรายได้กับรายจ่าย

ในส่วนของการศึกษาด้านอุปทาน นับตั้งแต่ปี 2548 Microfinance Information Exchange (MIX) ได้รวบรวมข้อมูลรายปีของสถาบันที่มีธุรกรรมและบริการที่จัดในกลุ่ม Microfinance โดยจัดเป็นฐานข้อมูลด้านอุปทานของแต่ละประเทศ โดยมีข้อมูลที่สำคัญดังนี้

1. ด้านโครงสร้างสถาบัน อาทิเช่น จำนวนสถาบัน จำนวนสาขา จำนวนพนักงาน อายุ การดำเนินงาน และมูลค่าทรัพย์สินโดยรวม

2. ด้านโครงสร้างแหล่งเงินทุน (Financing) เช่น สัดส่วนทุนต่อสินทรัพย์ทั้งหมด สัดส่วนเงินฝากต่อสินทรัพย์ทั้งหมด สัดส่วนหนี้ต่อทุน สัดส่วนเงินฝากต่อสินเชื่อ และสัดส่วนสินเชื่อต่อสินทรัพย์ทั้งหมด

3. สัดส่วนการเข้าถึงลูกค้า (Outreach) เช่น จำนวนผู้กู้ยืม สัดส่วนของผู้กู้ยืมที่เป็นผู้หญิง มูลค่าสินเชื่อโดยรวม มูลค่าสินเชื่อเฉลี่ยต่อผู้กู้ยืมจำนวนผู้ฝาก จำนวนบัญชีเงินฝาก มูลค่าเงินฝากโดยรวม มูลค่าเงินฝากเฉลี่ยต่อผู้ฝาก และมูลค่าเงินฝากเฉลี่ยต่อบัญชี

4. ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมหภาค เช่น รายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อบุคคล (Gross National Income per capita: GNI per capita) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก และระดับการพัฒนาของระบบการเงิน (Financial Depth)

5. ผลการดำเนินงาน เช่น ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ ผลตอบแทนต่อทุน Operational Self-Sufficiency (OSS) และ Financial Self-Sufficiency (FSS)

6. รายได้จากการดำเนินงาน เช่น อัตราส่วนรายได้ต่อสินทรัพย์รวม ผลตอบแทนต่อสินเชื่อโดยรวม และอัตรากำไรต่อรายได้ (Profit Margin)

7. รายจ่ายในการดำเนินงาน เช่น สัดส่วนรายจ่ายรวมต่อสินทรัพย์ สัดส่วนรายจ่ายทางการเงินต่อสินทรัพย์ทั้งหมด สัดส่วนรายจ่ายในการดำเนินงานต่อสินทรัพย์ทั้งหมด สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรต่อสินทรัพย์ทั้งหมด สัดส่วนหนี้ที่มีการผ่อนผันต่อสินทรัพย์ทั้งหมด และสัดส่วนด้านการบริหารต่อสินทรัพย์ทั้งหมด

8. ประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน เช่น สัดส่วนรายจ่ายในการดำเนินงานต่อมูลค่าสินเชื่อบริหาร สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรต่อมูลค่าสินเชื่อบริหาร สัดส่วนเงินเดือนต่อรายได้ของพนักงาน ต้นทุนเฉลี่ยต่อผู้กู้ยืม และต้นทุนเฉลี่ยต่อมูลค่า สินเชื่อ

9. ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เช่น สัดส่วนจำนวนผู้กู้ยืมต่อจำนวนพนักงานทั้งหมด สัดส่วนมูลค่าสินเชื่อต่อจำนวนพนักงานทั้งหมด สัดส่วนมูลค่าสินเชื่อบริหารต่อจำนวนพนักงานฝ่ายสินเชื่อ จำนวน

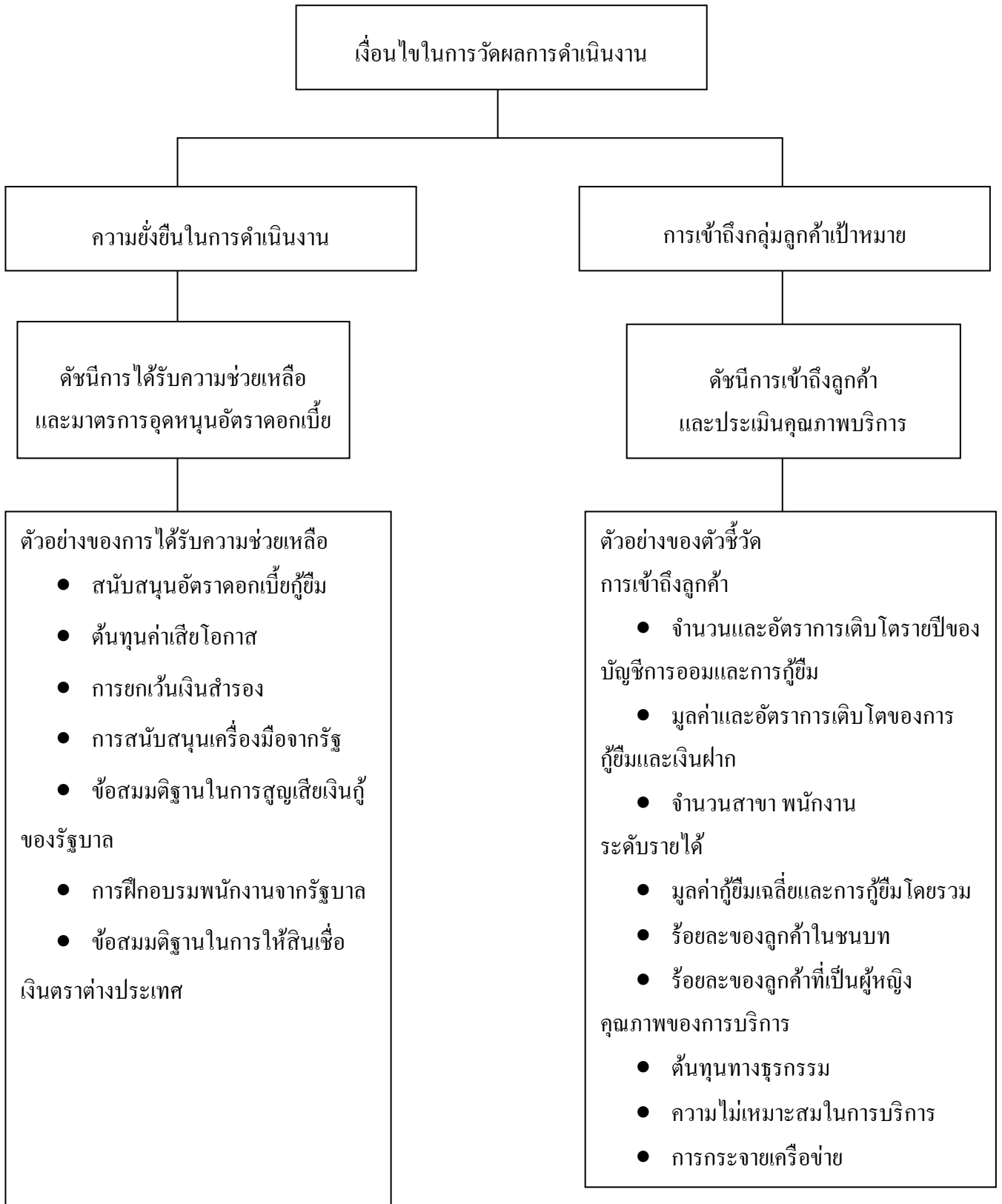
ผู้ฝากเงินและบัญชีเงินฝากเฉลี่ยต่อพนักงาน และสัดส่วนพนักงานฝ่ายสินเชื่อต่อพนักงานทั้งหมดขององค์กร

10. ระดับความเสี่ยงและสภาพคล่อง เช่น สัดส่วนสินเชื่อที่เลยกำหนดชำระเงินมากกว่า 30 วัน สัดส่วนสินเชื่อที่เลยกำหนดชำระเงินมากกว่า 90 วัน และสัดส่วนสินทรัพย์ที่เป็นเงินสดและเงินฝากกับสถาบันการเงินอื่นต่อสินทรัพย์ทั้งหมด

ฐานข้อมูลของ MIX แยกสถาบันการเงินออกเป็นสถาบันที่ทำกำไรและไม่ทำกำไร และแบ่งตามรูปแบบสถาบัน (เช่น ธนาคาร สหกรณ์ สถาบันที่มีใช้ธนาคาร NGO และ Rural Bank) โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลของประเทศต่าง ๆ ในทุกทวีป อย่างไรก็ดี ฐานข้อมูลจะครอบคลุมข้อมูลจำนวนมาก แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อมูลด้านอุปทาน และยังขาดตัววัดบางตัวที่เสนอ โดย Yaron Benjamin และ Piprek (1997) ดังแสดงในแผนภาพ อาทิเช่น สัดส่วนลูกค้าในชนบท ข้อมูลในด้านเงินอุดหนุนจากรัฐและที่สำคัญคือ ฐานข้อมูล MIX ไม่สามารถนำมาใช้กับงานวิจัยนี้ได้โดยตรงเนื่องจากไม่มีข้อมูลประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยมีสถาบันการเงินฐานรากมานานแล้ว

งานวิจัยในโครงการนี้จึงจำเป็นต้องทำแบบสอบถามที่สามารถสร้างฐานข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน และข้อมูลด้านเงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความสำเร็จของสถาบันการเงินฐานรากทั้งในปริมาณและคุณภาพ โดยอาศัยตัวชี้วัดของ Yaron, Benjamin and Piprek (1997) เป็นมาตรฐานและใช้วิธีการสร้างตัวแปรทางด้านอุปทานของ MIX เพื่อให้มีความสอดคล้องกับฐานข้อมูลต่างประเทศ อันจะทำให้ฐานข้อมูลจากโครงการนี้สามารถนำไปใช้ต่อในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประเทศอื่น ๆ ได้ในอนาคต

แผนภาพที่ 6 แสดงตัวชี้วัดในการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก



โครงการศึกษาแนวทางการจัดทำเครื่องมือประเมินตนเองขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการเศรษฐกิจชุมชนของ รศ.ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชูกิ และคณะ (2552) ได้ทำการศึกษาภาคสนามในพื้นที่จังหวัดชัยนาทและจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยทีมผู้วิจัยสัมภาษณ์กรรมการกลุ่มกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ และกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละบาท สมาชิกกลุ่มและผู้ไม่เป็นสมาชิกขององค์กรการเงินฐานรากใด ๆ ทั้งนี้ผลการศึกษาของโครงการพบว่า องค์กรการเงินฐานรากใน 2 จังหวัดตัวอย่างมีความหลากหลายและกระจายตัว กล่าวคือ มีทั้ง 1) แหล่งสินเชื่อที่เป็นทางการ อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) 2) แหล่งสินเชื่อที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ บริษัท ร้านค้า นายทุนเงินกู้ ญาติพี่น้อง เพื่อน วงแชร์ 3) แหล่งสินเชื่อทั้งทางการประเภทองค์กรทางการเงินที่เป็นนิติบุคคล อาทิเช่น เครดิตยูเนียน สหกรณ์ออมทรัพย์ และ 4) แหล่งสินเชื่อชุมชนที่ชาวบ้านมีการรวมตัวกันและบริหารจัดการอย่างค่อนข้างเป็นระบบ เช่น กลุ่มองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยแหล่งสินเชื่อทั้ง 4 มีความเชื่อมโยงกันผ่านการกู้ยืมหมุนเวียนของคนในชุมชน

นอกจากนี้โครงการวิจัยยังได้ระบุอุปสรรคของการเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ไว้ด้วย ในส่วนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น ผลการศึกษาระบุว่าอุปสรรคของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรคือ การที่ธนาคารเห็นว่าการให้สินเชื่อมีความเสี่ยง หัวหน้ากลุ่มไม่กล้ากู้จากแหล่งสินเชื่อที่เป็นทางการ และขาดการทำบัญชีที่เป็นมาตรฐาน ในส่วนของธนาคารเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และธนาคารออมสินนั้น ปล่อยกู้ตามพระราชบัญญัติเท่านั้น ผู้ขอกู้เองยังขาดการทำแผนและแนวทางการยกระดับประสิทธิภาพ อีกทั้งยังขาดความชัดเจนว่าผู้กู้จะใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์หรือสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากเงินลงทุนได้หรือไม่ โครงการวิจัยได้แบ่งสถานภาพขององค์กรทางการเงินที่พบในพื้นที่ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่ม A เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงทางการเงิน และเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเงินของสมาชิกดีหรือดีมาก

กลุ่ม B เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงทางการเงินพอใช้ไม่มีหนี้สูญและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเงินของสมาชิกพอใช้

กลุ่ม C เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงด้านการเงิน และเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเงินของสมาชิกพอใช้

กลุ่ม D เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงด้านการเงินสูง ทำให้สมาชิกไม่ไว้วางใจ

กลุ่ม E เป็นกลุ่มที่ล้มไปแล้วก่อนการสำรวจของทีมผู้วิจัย

องค์กรยังถูกแบ่งตามอุดมการณ์ รูปแบบและการเป็นเจ้าของเป็น 3 สาย คือ

1. องค์กรสายพระ ได้แก่เครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ที่ริเริ่มโดยพระอาจารย์สุบิน ปณีโต จังหวัดตราดเมื่อกว่า 20 ปีก่อน ใช้เงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน การออมสม่ำเสมอเป็นสัจจะ ใช้ความดีของตัวเองเป็นหลักประกันและเป็นเงื่อนไขในการกู้

2. องค์กรสายรัฐ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนเงินล้าน ซึ่งใช้การออมเป็นเงื่อนไขของการเข้ามาเป็นสมาชิกเพื่อมีสิทธิในการกู้ วัตถุประสงค์ความสำเร็จตรงการคืนเงินกู้

3. องค์กรสายประชาชน มีประชาชนเป็นผู้ก่อตั้ง มีความหลากหลายแล้วแต่อุดมการณ์ ความเป็นสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ได้จากการออมเงินซึ่งเรียกว่าหุ้น ในกรณีกองทุนหมู่บ้านหรือเงินสัจจะในกรณีกลุ่มออมทรัพย์อื่น ๆ เป็นประจำทุกเดือน สมาชิกมีอยู่หลากหลายอาชีพ องค์กรการเงินในระดับหมู่บ้านในพื้นที่ชุมชนชนบทมีสมาชิกประมาณ 80-150 คน และองค์กรการเงินในระดับหมู่บ้านในพื้นที่ชุมชนเมืองมีสมาชิกประมาณ 200-300 คน ซึ่งครอบคลุมประมาณร้อยละ 60-70 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในหมู่บ้าน

นอกจากนี้ยังพบว่าสินเชื่อในพื้นที่ที่ทำการศึกษามีอัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ 0 ถึงร้อยละ 300-400 ดอกเบี้ยอาจจ่ายคืนทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน โดยกองทุนหมู่บ้านมักจะตั้งอัตราดอกเบี้ย (ประมาณร้อยละ 6 ต่อปี) ต่ำกว่ากลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ (ประมาณร้อยละ 36 ต่อปี) และกลุ่มองค์กรการเงินชุมชน แหล่งสินเชื่อที่มีการตั้งอัตราดอกเบี้ยสูงสุดถึงร้อยละ 100-300 ได้แก่ นายทุนเงินกู้ในพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากแหล่งสินเชื่อเหล่านี้ไม่สามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ชาวบ้านจึงกู้จากแหล่งที่มีดอกเบี้ยต่ำสุดก่อน จนถึงระดับเพดานสินเชื่อที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้สำหรับผู้กู้ยืม 1 ราย ก็จะไปกู้จากแหล่งอื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากลุ่มการเงินที่เข้มแข็งมีการขยายจากระดับหมู่บ้านไปสู่ระดับตำบล ซึ่งมีด้วยกันทั้งหมด 4 แบบ ได้แก่ 1) การบริหารทุนระดับตำบลโดยมีสมาชิกในหมู่บ้านเป็นคนรับรองและค้ำประกันสินเชื่อ 2) การบริหารทุนระดับตำบลโดยรับสมาชิกนอกหมู่บ้านเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกและเน้นการเพิ่มปริมาณลูกค้ำเป็นหลักเพื่อเพิ่มขนาดเงินทุน 3) รวมทุนระดับตำบลแต่บริหารเงินกู้ระดับหมู่บ้าน และ 4) การบริหารทุนระดับหมู่บ้านแต่เชื่อมสวัสดิการผ่านกลุ่มเครือข่ายในตำบล

อีกทั้งยังพบว่าองค์กรการเงินในพื้นที่สำรวจมีกระบวนการอนุมัติสินเชื่อโดยพิจารณาวัตถุประสงค์ อาชีพ ฐานะ ความรับผิดชอบ พฤติกรรมส่วนบุคคล และคนค้ำประกันเนื่องจากกลุ่มมีข้อมูลส่วนบุคคลของสมาชิกอยู่แล้ว และใช้ข้อดีของการเป็นชุมชนในระบบการค้ำประกัน โดยดูจากความสัมพันธ์และความไว้วางใจจากคนในชุมชน และยังสังเกตความเสี่ยงที่สมาชิกอาจจะไม่คืนเงินจากความสม่ำเสมอของการส่งเงินออม

อย่างไรก็ดี องค์กรเหล่านี้มีทั้งข้อจำกัดโดยธรรมชาติ อันได้แก่ การส่งเสริมคุณภาพชีวิต อาจทำให้กลุ่มหรือองค์กรมีความมั่นคงทางการเงินน้อยลง และยังมีข้อจำกัดด้านปริมาณเงินทุน วิสัยทัศน์การลงทุน การทำบัญชีและการใช้ประโยชน์จากบัญชี การให้บริการ การเข้าถึงคนจน การกอบกู้กลุ่มที่อ่อนแอและการเรียนรู้จากความผิดพลาด

ท้ายที่สุดทีมผู้วิจัยได้จัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการกับกรรมการกลุ่มต่าง ๆ เพื่อทดลองสร้างตัวชี้วัดทั้งในมิติทางการเงินและมิติทางสังคม ดังนี้

1. มิติทางการเงิน ดูจาก

- ความสามารถในการคืนเงินกู้ มีตัวชี้วัดได้แก่ สัดส่วนสมาชิกที่ขาดส่งสัจจะตั้งแต่ 3 งวดขึ้นไป อัตราส่วนยอดหนี้เสียต่อยอดสินเชื่อรวม สัดส่วนผู้กู้ที่ส่งเงินล่าช้า
 - ความเพียงพอของเงินกู้ วัดจากสัดส่วนจำนวนสมาชิกที่ผ่านเกณฑ์แต่ได้รับอนุมัติ น้อยกว่าที่ขอต่อจำนวนผู้กู้ทั้งหมด
 - การสืบทอดกรรมการ วัดจากสัดส่วนกรรมการใหม่
 - ความพอใจและประโยชน์ภาพรวม วัดจากอัตราการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิก
 - ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน มีตัวชี้วัดที่สำคัญได้แก่ สัดส่วนกำไรสุทธิต่อรายได้ทั้งหมด
- สัดส่วนเงินปันผลจ่ายต่อยอดค่าหุ้น และสัดส่วนยอดสินเชื่อต่อเงินฝากรวม

2. มิติทางสังคม ประกอบด้วย

- การมีส่วนร่วม วัดจากสัดส่วนผู้เข้าร่วมประชุม
- ความเพียงพอของเงินสวัสดิการ วัดได้จากอัตราส่วนรายได้สุทธิเพื่อสวัสดิการ ต่อค่าใช้จ่ายสวัสดิการ และค่าใช้จ่ายสวัสดิการต่อหัว
- ผลต่ออาชีพ วัดจากสัดส่วนผู้กู้ที่ขยายอาชีพได้
- การเข้าถึงคนจนและผู้ด้อยโอกาส ดูจากสัดส่วนสมาชิกอายุเกิน 70 ปีภายในองค์กร และอัตราส่วนคนยากจนที่เป็นสมาชิกต่อจำนวนคนจนทั้งหมด
- การลดภาระการกู้ยืมในระบบ วัดจากสัดส่วนผู้กู้หมุนเวียน
- ความเท่าเทียม ดูได้จากช่องว่างการกู้และการออมของคนรวยและคนจน

นอกเหนือจากงานวิจัยในโครงการนี้แล้ว ยังมีผลการศึกษาจากโครงการของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ศึกษาและพัฒนาดัชนีตัวชี้วัดทั้งทางด้านมิติทางการเงินและทางสังคมแตกต่างกันไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี

Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) จัดทำรายงานประเมินผลประกอบการของ องค์กรการเงินฐานราก ซึ่งประกอบด้วยรายงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรดังนี้

1) บทสรุปผู้บริหาร อันเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และพันธกิจ จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร รวมถึง ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กร

2) สถาบัน เช่น โครงสร้างความเป็นเจ้าของและองค์กร การบริหารจัดการ เทคโนโลยี สารสนเทศ ความสมบูรณ์และโปร่งใสของข้อมูล ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งภายใน และภายนอก อันดับความน่าเชื่อถือขององค์กรซึ่งจัดทำโดย Standard & Poos's Credit Rating และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

3) ผลិតภัณฑ์ ซึ่งหมายรวมถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงินและผลิตภัณฑ์และบริการที่ไม่ใช่ทางการเงิน

4) ผลประกอบการทางสังคม โดยประเมินความสามารถในการแปลงเป้าหมายทางสังคม

ในทางปฏิบัติ

5) คุณภาพสินเชื่อ ซึ่งประเมินวิธีวัด ติดตามและบริหารสินเชื่อขององค์กร รวมถึงระบบการจัดการหนี้ที่ผิคนัดชำระและนโยบายการตั้งและตัดหนี้สูญ

6) ผลประกอบการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงและสภาพคล่อง โดยวิเคราะห์จากอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ

7) แผนธุรกิจและกลยุทธ์ขององค์กร รวมถึงการประมาณการทางการเงินและกลยุทธ์ในการระดมทุน

อีกทั้ง CGAP (2003) ยังได้รวบรวมดัชนีชี้วัดผลประกอบการด้านการเงินไว้ใน Microfinance Consensus Guidelines โดยแบ่งออกเป็น 4 หมวดดังนี้

1) เสถียรภาพทางการเงิน (Financial sustainability) และความสามารถในการทำกำไร (Profitability) สามารถวัดได้จาก

- อัตราส่วนผลตอบแทนต่อทุน (Return on equity) = กำไรสุทธิ/ส่วนของผู้ถือหุ้น
- อัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on assets) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์รวม
- ระดับการพึ่งพาทางการเงิน (Financial self-sufficiency) = รายได้จากการดำเนินงาน/

รายจ่ายทางการเงิน+เงินสำรองหนี้เสีย+รายจ่ายจากการดำเนินงาน

- ระดับการพึ่งพาในการดำเนินงาน (Operational self-sufficiency) = รายได้จากการดำเนินงาน/รายจ่ายจากการดำเนินงาน

- อัตรากำไร (Profit margin) = กำไรสุทธิจากการดำเนินงาน/รายได้จากการดำเนินงาน

2) ความสามารถในการบริหารงบดุล (Asset/Liability management) สามารถวัดจาก

- อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (Loan to Deposit ratio) = ยอดสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย/ยอดเงินฝากเฉลี่ย

- ผลตอบแทนจากสินเชื่อ (Yield on gross loan portfolio) = รายรับจากสินเชื่อ/ยอดสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย

- อัตราส่วนหมุนเวียน (Current ratio) = สินทรัพย์ระยะสั้น/หนี้สินระยะสั้น

- ส่วนต่างผลตอบแทนสินเชื่อที่แท้จริงและที่คาดการณ์ (Yield gap) = 100% - (รายได้เงินสดจากยอดสินเชื่อ/(ยอดสินเชื่อสุทธิหลังหักยอดสำรองหนี้สูญ × อัตราผลตอบแทนรายปีที่คาดว่าจะได้รับ)

- อัตราส่วนต้นทุนต่อสินเชื่อ (Funding expense ratio) = ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจ่าย/ยอดสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย

- อัตราส่วนต้นทุนทางการเงิน (Cost-of-fund ratio) = ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจ่าย/

หนี้สินที่มีต้นทุน

3) คุณภาพสินเชื่อ (Portfolio quality) สามารถวัดจาก

- อัตราส่วนสินเชื่อที่มีความเสี่ยง (Portfolio-at-risk ratio) = มูลค่ายอดเงินต้นทั้งหมด
ที่ค้างชำระเกินจำนวนวันที่กำหนด/ยอดสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย

- อัตราส่วนตัดหนี้สูญ (Write-off ratio) = มูลค่าสินเชื่อที่ตัดเป็นหนี้สูญ/ยอดสินเชื่อ
คงค้างเฉลี่ย

- อัตราส่วนการตั้งสำรองต่อสินเชื่อเสี่ยง (Risk coverage ratio) = ยอดเงินสำรองหนี้เสีย/
ยอดเงินต้นทั้งหมดที่ค้างชำระเกินจำนวนวันที่กำหนด

4) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน (Efficiency/Productivity) สามารถวัดจาก

- ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่สินเชื่อ (Loan officer productivity) = จำนวนลูกหนี้/จำนวน
เจ้าหน้าที่สินเชื่อขององค์กร

- ประสิทธิภาพของบุคลากร (Personnel productivity) = จำนวนลูกหนี้/จำนวนบุคลากร
ขององค์กร

- ขนาดสินเชื่อใหม่เฉลี่ย (Average disbursed loan size) = มูลค่าสินเชื่อในรอบปี/จำนวน
สัญญาเงินกู้ในรอบปี

- ขนาดยอดสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย (Average outstanding loan size) = ยอดสินเชื่อคงค้าง/
จำนวนสัญญาเงินกู้ทั้งหมด

- อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปล่อยสินเชื่อ (Operating expense ratio) =
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ/ยอดสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย

- อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ (Cost-to-income ratio) = ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ/
รายได้จากการดำเนินงานกิจการ

- ค่าใช้จ่ายต่อสมาชิก (Cost per client) = ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ/จำนวนสมาชิก

- ค่าใช้จ่ายต่อผู้ขอสินเชื่อ (Cost per borrower) = ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ/จำนวน
ลูกหนี้

ในกรณีของประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชนได้ทำการสำรวจรายปี โดยสำรวจเก็บข้อมูลจาก
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตทั่วประเทศในเดือนกันยายนของทุกปี และจัดทำตัวชี้วัดทางสังคมของกลุ่ม
ออมทรัพย์เพื่อการผลิตภายใต้ 4 ด้านหลัก คือ 1) ด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน (15 ตัวชี้วัด)
2) ด้านการบริหารเงินทุนและทรัพยากร (7 ตัวชี้วัด) 3) ด้านการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร
(7 ตัวชี้วัด) และ 4) ผลประโยชน์ต่อสมาชิกและชุมชน (3 ตัวชี้วัด) อีกทั้งยังได้จัดทำตัวชี้วัดของเครือข่าย
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตภายใต้ 3 ด้านหลักข้างต้น (ยกเว้นด้านที่ 4) ทั้งนี้ตัวชี้วัดที่สามารถวัดผล
ประกอบการของกลุ่มในมิติทางการเงิน ได้แก่ สัดส่วนสมาชิกที่ส่งเงินสะสมทุกเดือน สัดส่วน
สมาชิกที่เพิ่มวงเงินสะสมในรอบปีนี้ ความถี่ในการนำเงินไปฝากกับสถาบัน สัดส่วนสมาชิกที่ส่งเงินกู้คืน

ตามกำหนด การนำเงินไปลงทุน ดำเนินและขยายกิจการ การจัดสรรผลกำไรของกลุ่ม การรายงานสถานะทางการเงินให้กับสมาชิกทราบและการตรวจสอบบัญชีจากหน่วยงานภายนอก

นอกจากนี้ สำนักกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังได้พัฒนาตัวชี้วัดขึ้นในปี 2546 เพื่อจัดชั้นมาตรฐานกองทุนเพื่อนำไปใช้พิจารณาในการขอกู้เงินเพิ่มเติมจากธนาคารของรัฐได้ เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าววัดจาก 1) ร้อยละของสมาชิกที่ชำระคืนเงินกู้และมีการออมสม่ำเสมอ 2) ผลประกอบการ 3) การมีกองทุนสวัสดิการและการเบิกจ่าย จำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น ร้อยละของสมาชิกที่มีส่วนในกิจกรรมของกองทุน และ 4) ร้อยละของสมาชิกที่ใช้เงินกองทุนสร้างงานและรายได้ รวมถึงลดรายจ่ายและบรรเทาเหตุฉุกเฉินเร่งด่วน ทางสำนักกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังได้จัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินศักยภาพเพื่อการพัฒนาเพิ่มเติมในปี 2547 ในทางผลประกอบการทางการเงินนั้นทางสำนักวัดจากจำนวนเงินออมเฉลี่ยสะสมต่อคน สัดส่วนของสมาชิกต่อการออม งวดการชำระคืนของสมาชิก การชำระเงินกู้ยืมหรือร่วมลงทุนของสมาชิก และการจัดสรรกำไร

ส่วนผลประกอบการด้านสังคมนั้น สามารถวัดได้จากอัตราการเข้าถึงบริการซึ่งวัดจากสัดส่วนสมาชิกขององค์กรต่อสมาชิกในชุมชนและระดับความจนของผู้ขอสินเชื่อซึ่งมักคำนวณจากยอดสินเชื่อเฉลี่ยต่อรายได้รายหัวรายได้เฉลี่ยต่อประชากร อีกทั้งยังมีหลายหน่วยงานเสนอตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไป เช่น ธนาคารกรามีนในบังคลาเทศ จัดทำดัชนีความคืบหน้าในการหลุดพ้นจากความจน (Progress out of Poverty Index: PPI) ซึ่งประเมินสัดส่วนของลูกค้ำทั้งหมดที่น่าจะอยู่เหนือเส้นความยากจน แล้วติดตามการเปลี่ยนแปลงของดัชนีปีต่อปี กลุ่ม Social Performance Taskforce ที่เสนอการวัดทั้งทางด้านรูปแบบและวัตถุประสงค์ขององค์กร กิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ทางสังคม และยังมีอีก 2 หน่วยงานที่เสนอกฎเกณฑ์ชี้วัดผลประกอบการทางสังคมที่สำคัญ ได้แก่ El Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales (FOROLAC-FR) และ International Network of Alternative Financial Institutions (INAFI)

Doligez and Lapenu (2006) เสนอให้มีการวัด 4 มิติ แบ่งเป็น 1) การเข้าถึงคนจนและผู้ด้อยโอกาส 2) ความหลากหลายของบริการ 3) ความสัมพันธ์และความเชื่อมั่นระหว่างองค์กรและสมาชิก และ 4) ผลกระทบขององค์กรต่อสมาชิกและชุมชน (social responsibility) โดยอาศัยดัชนีชี้วัดประมาณ 60 ตัว และใช้ดัชนีดังกล่าวร่วมกับตัวเลขทางการเงินเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลประกอบการทางการเงินและทางสังคม ต่อมา FORO LAC FR แบ่งกลุ่มดัชนีชี้วัดผลประกอบการทางสังคมไว้เป็น 8 กลุ่มดังนี้

1. การเข้าถึงคนจนและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งวัดจากสัดส่วนสมาชิกใหม่ที่ยากจน เป็นผู้หญิง หรืออยู่ในชนบทต่อจำนวนสมาชิกทั้งหมด

2. ความพึงพอใจของสมาชิก ซึ่งวัดจาก

- อัตราการเลิกเป็นสมาชิก = (จำนวนสมาชิกที่เดินบัญชี ณ ต้นปี + จำนวนสมาชิกใหม่

ในรอบปี - จำนวนสมาชิกที่เดินบัญชี ณ สิ้นปี)/(จำนวนสมาชิก ณ ต้นปี + จำนวนสมาชิกใหม่ในรอบปี)

- ต้นทุนการบริการ = อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยขององค์กร (เปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ในระบบและเจ้าหน้าที่นอกระบบ)/

3. การสร้างงาน ซึ่งวัดจากสัดส่วนจำนวนตำแหน่งงานประจำที่มีอยู่เดิม และจำนวนงานใหม่ในรอบปีต่อจำนวนสมาชิกทั้งหมด

4. การสร้างทุน ซึ่งสามารถวัดได้จากร้อยละของสมาชิกทั้งหมดที่เป็นสมาชิกที่ได้รับบริการผ่านเครือข่ายเครดิตและที่เป็นผู้นำหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน

5. การสร้างทุนและสินทรัพย์ ซึ่งวัดด้วยสัดส่วนสินเชื่อที่ลงทุนในสินทรัพย์ถาวรต่อจำนวนสัญญาเงินกู้ทั้งหมด และสัดส่วนจำนวนสัญญาเงินกู้ระยะยาวต่อจำนวนสัญญาเงินกู้ทั้งหมด

6. การจัดสรรกำไรสะสม โดยวัดจากร้อยละของกำไรสะสมในแต่ละปีที่องค์กรนำไปลงทุนเพื่อขยายหรือปรับปรุงกิจการ สนับสนุนกิจกรรมทางสังคมในชุมชน และฝึกอบรมสมาชิก

7. ความหลากหลายของบริการวัดได้จากสัดส่วนของสมาชิกที่ได้รับบริการเงินฝาก ประกันเงิน โอนและบริการทางการเงินอื่น ๆ

8. การเข้าถึงบริการด้านการพัฒนามนุษย์และพัฒนาธุรกิจซึ่งสามารถวัดได้จากร้อยละของสมาชิกที่ได้รับบริการด้านการศึกษาหรือด้านสุขภาพ หรือได้รับคำปรึกษาด้านเทคนิคการบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน และยังวัดได้จากความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรในท้องถิ่นและความเชื่อมโยงทางการผลิต

ในส่วนของ INAFI นั้น Huisman, Zwart, Veerbeek and Mboya (2008) ได้พัฒนาดัชนีชี้วัดระดับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม 5 มิติ ได้แก่

1. ความมั่งคั่ง ซึ่งวัดจากการเปลี่ยนแปลงของรายได้ครัวเรือนจากทุกแหล่งรายได้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในมูลค่าสินทรัพย์ของสมาชิกทั้งที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย ที่ดิน ปัจจัยการผลิตและเงินสะสม

2. ความอยู่ดีมีสุขทางสังคม ซึ่งวัดจากร้อยละของสมาชิกในครัวเรือนที่ได้เรียนหนังสืออย่างสม่ำเสมอ ที่เคยไปเรียนแต่ต้องออกจากโรงเรียนก่อนจบการศึกษา ที่ไปโรงเรียนและช่วยผู้ปกครองทำงาน และที่ไม่ไปโรงเรียนเพื่อช่วยผู้ปกครองทำงาน นอกจากนี้ยังวัดจากจำนวนวันที่สมาชิกป่วยในรอบครึ่งปี จำนวนมื้ออาหารเฉลี่ยต่อวัน ร้อยละของการคลอดบุตร โดยผู้เชี่ยวชาญ และอัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี

3. การเพิ่มอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งวัดจากระดับอำนาจการควบคุมทางการเงินภายในครัวเรือนของสตรี ความสามารถในการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงิน ความสามารถในการขอสินเชื่อจากองค์กรการเงินชุมชน ความสามารถในการบริหารจัดการรายได้จากสินเชื่อที่ได้รับ

4. ทุนสังคม ซึ่งวัดจากระดับการรวมกลุ่มทางสังคมภายในชุมชน ระดับอิสรภาพในการเข้าร่วมประชุมและระดับอำนาจในการตัดสินใจ

5. สิ่งแวดล้อม ซึ่งวัดจากร้อยละของสินเชื่อที่สมาชิกคาดว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ทั้งทางบวกและทางลบ รวมถึงร้อยละของสินเชื่อที่คาดว่าจะมีผลกระทบทางลบและได้เริ่มดำเนินการฟื้นฟูแก้ไข

นอกจากนี้ Zeller, Lapenu and Greeley (2003) ยังได้เสนอดัชนีชี้วัดผลสำเร็จทางสังคมโดยจัดแบ่งไว้ 4 มิติ ได้แก่

1) การเข้าถึงคนจนและผู้ด้อยโอกาส โดยดูว่า

- การดำเนินงานเป็นไปตามพันธกิจขององค์กรหรือไม่ ซึ่งสามารถวัดได้จากความยั่งยืนทางการเงิน การปล่อยกู้ให้กับคนจนและผู้ด้อยโอกาส และผลกระทบต่อรายได้ การศึกษา และระดับทางสังคมของสมาชิก

- การกระจายตัวของสินเชื่อทั้งในเชิงพื้นที่เมืองและผู้ได้รับสินเชื่อ
- เครื่องมือในการบรรลุจุดมุ่งหมาย
- ขนาดของธุรกรรม
- การใช้ฐานทางสังคมในการค้าประกัน

2) ความหลากหลายของบริการ วัดจากความหลากหลายอายุสินเชื่อ ความยืดหยุ่นในการชำระหนี้ การให้บริการออมทรัพย์และการประกัน นอกจากนี้ยังวัดจากคุณภาพของสินเชื่อ การให้บริการที่มีใช้บริการทางการเงิน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการออกแบบผลิตภัณฑ์

3) การพัฒนาทุนทางสังคมและการเมืองของสมาชิก ดูได้จากความโปร่งใสในการดำเนินธุรกรรมระหว่างองค์กรและสมาชิก การมีส่วนร่วมของสมาชิกผ่านตัวแทนสมาชิก อำนาจทางสังคมของสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหลังมีองค์กรการเงินฐานราก

4) ผลกระทบขององค์กรต่อสมาชิกและชุมชน (social responsibility) ทั้งทางด้านทรัพยากรมนุษย์ ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของสมาชิกและชุมชน

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ตัวชี้วัดที่กรมการพัฒนาชุมชนสร้างขึ้นนอกจากจะสามารถนำไปวัดผลประกอบการทางการเงินดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังสามารถนำไปประเมินผลประกอบการทางสังคมของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ตัวชี้วัดเหล่านี้ได้แก่ การจัดสวัสดิการแก่สมาชิกและชุมชนและความทั่วถึง การเชื่อมโยงทรัพยากรกับกลุ่มหรือองค์กรอื่น การเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกลุ่มและเครือข่ายอื่น ๆ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการตัดสินใจ การรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพเสริม

ในปี 2547 สำนักกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้จัดทำตัวชี้วัดอีก 1 ชุด เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินเพื่อพัฒนา โดยอาศัยแนวคิดบรรษัทภิบาล (corporate governance) โดยประเมินศักยภาพด้านการบริหารจัดการจากโครงสร้างกองทุน การบริหารจัดการ และผลการดำเนินงาน และประเมินศักยภาพในการพึ่งพาตนเองสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนจากการเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้และการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การรวมกลุ่มพัฒนาและมีปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม รวมถึงสวัสดิการชุมชน

บางงานวิจัยได้พัฒนาแบบจำลองเพื่อหาตัวแปรกำหนดความสำเร็จในมิติทางการเงินและ

การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย อาทิเช่น Cull, Demircuc-Kunt and Morduch (2007) ใช้ข้อมูลองค์กรฐานรากทั้งสิ้น 124 องค์กรจาก 49 ประเทศ ในการประมาณค่าแบบจำลองสมการถดถอยแบบ Ordinary Least Square ในการศึกษาที่ผู้วิจัยได้แบ่งองค์กรออกเป็น 3 รูปแบบตามวิธีการให้สินเชื่อ คือ การให้สินเชื่อรายบุคคล (Individual-based lending) การให้สินเชื่อรายกลุ่ม (Solidarity group lending) และการให้สินเชื่อตามเขตปกครอง (เช่น กองทุนหมู่บ้าน) (Village Banks) วัตถุประสงค์ในการแบ่งกลุ่มองค์กรคือ เพื่อศึกษาความแตกต่างของผลของตัวแปรกำหนดต่อตัวแปรตาม ทั้งนี้งานวิจัยใช้ตัวแปรตามแตกต่างกันไปตามแบบจำลองดังนี้

1) แบบจำลองสำหรับตัวชี้วัดผลสำเร็จทางการเงิน มีตัวแปรตาม ได้แก่ 1) ระดับความเพียงพอทางการเงินซึ่งวัดจากอัตราส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงินต่อต้นทุนทางการเงิน โดยปรับค่าด้วยอัตราเงินเฟ้อและเงินสนับสนุน 2) ระดับความเพียงพอในการดำเนินงานซึ่งวัดจากอัตราส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงินต่อต้นทุนทางการเงินที่ไม่มีการปรับค่า 3) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ และ 4) คุณภาพสินเชื่อ ซึ่งวัดจากสินเชื่อที่มีความเสี่ยงในการชำระหนี้ช้าหรือไม่ได้รับชำระหนี้ นอกจากนี้ยังมีตัวแปรกำหนด ได้แก่ อัตราดอกเบี้ย ต้นทุน มูลค่าเฉลี่ยของสินเชื่อ ประสิทธิภาพขององค์กร และวัฒนธรรม

2) แบบจำลอง trade-off ระหว่างขนาดสินเชื่อและต้นทุนในการให้สินเชื่อ โดยมีตัวแปรตามคือ ต้นทุนต่อสินเชื่อ และมีตัวแปรกำหนดเป็น ขนาดสินเชื่อ ประสิทธิภาพขององค์กร เงินสนับสนุน และวัฒนธรรม

3) แบบจำลองสำหรับตัวชี้วัดผลสำเร็จทางสังคม มีตัวแปรตามซึ่งวัด และการเบี่ยงเบนจากพันธกิจขององค์กร ได้แก่ 1) ขนาดสินเชื่อปรับด้วยรายได้ต่อหัว 2) ขนาดสินเชื่อปรับด้วยรายได้ของประชากรยากจนร้อยละ 20 และ 3) ร้อยละของผู้ได้รับสินเชื่อที่เป็นผู้หญิง ทั้งนี้แบบจำลองกลุ่มนี้มีตัวแปรกำหนดได้แก่ ระดับความเพียงพอทางการเงิน ขนาดสินเชื่อ ประสิทธิภาพขององค์กร และวัฒนธรรม

โดยสรุป งานวิจัยพบว่า การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยไม่ได้ทำให้กำไรขององค์กรเพิ่มขึ้นเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทสินเชื่อและระดับอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้สัดส่วนของสินเชื่อที่มีความเสี่ยงยังเพิ่มขึ้นอีกด้วยเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นสำหรับสินเชื่อรายบุคคล และพบว่าสินเชื่อรายบุคคลกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าและสามารถทำกำไรได้สูงกว่าสินเชื่ออีก 2 ประเภท แต่สินเชื่อรายบุคคลก็มีต้นทุนบุคลากรสูงกว่าและเข้าถึงคนจนได้น้อยกว่าด้วย ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Gonzalez (2010) ที่พบว่าอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่านี้เป็นผลจากต้นทุนการดำเนินงานที่สูงกว่า

ในขณะที่ Hartarska (2005) พัฒนาแบบจำลองเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างผลสำเร็จทางการเงิน (ระดับความเพียงพอทางการเงิน ระดับความเพียงพอในการดำเนินงาน จำนวนผู้กู้ยืม และขนาดสินเชื่อปรับด้วยรายได้ต่อหัว) และการบริหารจัดการ อาทิเช่น ระบบการกำกับดูแล การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ การตรวจบัญชี สมาชิกคณะกรรมการบริหาร ค่าจ้างผู้จัดการ และประสิทธิภาพการทำงานของผู้จัดการ โดยมีปัจจัยควบคุมได้แก่ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากงานวิจัยใช้ข้อมูลขององค์กรใน

ยุโรปตะวันออก ยุโรปกลาง และรัฐอิสระใหม่ จากการสำรวจในปี 1998, 2001 และ 2002 โดยมีจำนวนองค์กรทั้งสิ้น 34 องค์กรที่มีข้อมูลต่อเนื่อง ทั้งนี้แบบจำลองใช้วิธีการประมาณค่าแบบ Generalised least square ผลการศึกษาพบว่ามิแค่การตรวจสอบบัญชีที่มีผลต่อการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และการกำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอกไม่ได้ทำให้องค์กรมีความยั่งยืนมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันองค์กรจะมีความยั่งยืนขึ้น และสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้นหากคณะกรรมการภายในทำงานมีประสิทธิภาพ สมาชิกคณะกรรมการมีความหลากหลาย และในคณะกรรมการมีผู้เชี่ยวชาญทางการเงินอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม การมีสมาชิกขององค์กรเป็นคณะกรรมการมากขึ้นและจำนวนสมาชิกกรรมการที่มากขึ้นจะทำให้ผลสำเร็จทางการเงินต่ำลง

5.2 การออกแบบสอบถาม

บทความวิจัยในส่วน 5.1 ใช้วิธีการศึกษาโดยอาศัยผลการสำรวจจากการออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์ตัวแทนของหน่วยธุรกิจ สถาบันการเงิน และครัวเรือน ซึ่งฐานข้อมูลที่ได้จากการสำรวจมีความสำคัญต่อการศึกษาอุปสรรคและความเพียงพอต่อการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยงานศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาสามารถนำไปปรับใช้ในการออกแบบแบบสอบถามที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในประเทศไทยโดยเฉพาะการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยและยากจน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยฉบับนี้ รวมถึงการศึกษาและวิเคราะห์ผู้ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้ การสำรวจความต้องการใช้บริการทางการเงินของไทยควรประกอบไปด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา รายได้ (รายได้จากการเกษตรและรายได้จากการประกอบธุรกิจ) ค่าใช้จ่าย อาชีพ พื้นที่อยู่อาศัย ซึ่งแบ่งเป็น 3 เขตพื้นที่ (เขตเมือง ชานเมือง/กึ่งเมือง และ ชนบท)

2. ความต้องการและความเพียงพอในการใช้บริการทางการเงินในแต่ละประเภทสถาบันการเงิน โดยแบ่งกลุ่มสถาบันการเงินในแบบสอบถามเป็น ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (เช่น ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน) บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล สหกรณ์/สหกรณ์เครดิตยูเนียน กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ญาตินอกครัวเรือน และนายทุน/บุคคลอื่นนอกครัวเรือน (รวมแชร์) สวัสดิการบริษัท และโรงรับจำนำ

โดยจะสอบถามถึงประเภทของบริการเงินที่ใช้กับสถาบันการเงินข้างต้น 5 ประเภท ได้แก่ การฝากเงิน/ออมเงิน สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อการเกษตร สินเชื่อธุรกิจอื่น และการโอนและชำระหนี้ ซึ่งในส่วนของเงินฝากและสินเชื่อจะมีรายละเอียดของปริมาณการใช้บริการ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาหลักประกันที่ใช้ (ในกรณีกู้ยืม) ตลอดจนความเพียงพอของบริการที่ใช้กับสถาบันการเงินในปัจจุบัน และสาเหตุของความไม่เพียงพอในการใช้บริการดังกล่าว

นอกจากนี้ จะรวมถึงคำถามที่ขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามระบุถึงสถาบันการเงินที่ต้องการ

ใช้บริการ และคุณสมบัติของสถาบันการเงินที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญมากที่สุด ตลอดจนช่องทางในการให้บริการที่ผู้ตอบแบบสอบถามใช้หรือต้องการใช้มากที่สุด เช่น สาขาของธนาคาร โทรศัพท์มือถือ สาขาของไปรษณีย์ ารรับฝากเงินเคลื่อนที่ ร้านสะดวกซื้อ ตู้เอทีเอ็มในเมืองและชุมชน ที่ทำการสหกรณ์หรือกลุ่มออมทรัพย์/กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น

1. ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน โดยจะสอบถามถึงระดับความรู้ทางการเงินเบื้องต้น เช่น การคิดดอกเบี้ยที่ได้รับจากเงินฝาก และระดับความรู้ที่ตนเองคิดว่าเข้าใจ เป็นต้น

2. คุณภาพของการเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการออมจะรวมถึงวัตถุประสงค์ในการออมและแหล่งเงินออมของครัวเรือน และ 2) หนี้สิน โดยสอบถามปัญหาหรืออุปสรรคในการชำระหนี้ในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา ความกังวลใจในการชำระหนี้ ตลอดจนการประกอบธุรกิจของครัวเรือน (ประเภท จำนวนปีที่ดำเนินธุรกิจ และอุปสรรคต่อการขยายกิจการ)

ดังนั้น ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในด้านต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามประชาชนผู้มียรายได้น้อยและยากจนออกเป็น 3 ตอน (ภาคผนวก 1) ได้แก่

ตอนที่ 1 สอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ หมวด ก. สถานที่ตั้งครัวเรือน และ หมวด ข. ข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 สอบถามข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการใช้บริการทางการเงินและความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

ตอนที่ 3 สอบถามข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ในขณะที่ผู้วิจัยได้จัดทำแบบสัมภาษณ์องค์กรทางการเงินระดับฐานราก โดยครอบคลุมข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์การให้บริการทางการเงินขององค์กรเหล่านี้ (ภาคผนวก ข) ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์กรในปัจจุบัน และเป้าหมายในอีก 3 ปีข้างหน้า ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

- ข้อมูลทางการเงิน ประกอบด้วยปริมาณสินเชื่อคงค้าง เงินรับฝาก จำนวนลูกค้าขององค์กร จำนวนลูกค้าที่เป็นสตรี สินทรัพย์รวม หนี้สิน ปริมาณทุนสะสม และปริมาณสินเชื่อที่ผิดชำระหนี้เกิน 90 วัน

- ข้อมูลองค์กร ประกอบด้วยจำนวนสาขา จำนวนพนักงาน และพื้นที่การให้บริการทางการเงินที่ครอบคลุม

2. การจัดตั้ง พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยรวมถึงสถานะ วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อแสวงหาผลกำไร การกำหนดพันธกิจ ผู้ถือหุ้นใหญ่ การกำกับดูแลขององค์กร

3. โครงสร้างการบริหารองค์กร ประกอบด้วยคณะกรรมการองค์กร วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการองค์กร วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ จำนวนวาระที่คณะกรรมการองค์กรสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันความถี่ในการประชุมคณะกรรมการองค์กร

4. การได้รับบริจาคและเครือข่ายสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันการเงิน/องค์กรการเงินองค์กรระหว่างประเทศองค์กรทางศาสนา/มูลนิธิภาคีรัฐเอ็นจีโอ (NGO) ทั้งในด้านการเงินและด้านบริหารจัดการ ตลอดจนเครือข่ายการทำงานร่วมกับสถาบันการเงินและองค์กรการเงินระดับฐานรากอื่น

5. ผลิตภัณฑ์และบริการขององค์กร ได้แก่ สินเชื่อ เงินฝาก การโอนเงิน/ชำระเงิน ตัวแทนในการโอนเงิน/ชำระเงินประกัน รวมทั้งการอบรมหรือจัดกิจกรรมอื่น ๆ นอกจากบริการทางการเงิน เช่น การให้ความรู้ประชาชน การจัดทำกิจกรรมทางสังคม กิจกรรมส่งเสริมความรู้ในการประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจ และการจัดสวัสดิการ

6. การจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ (Business Development Plan) และการจัดหาทรัพยากรด้านต่าง ๆ เช่น แหล่งเงินทุนในการปล่อยสินเชื่อ จำนวนพนักงาน และคอมพิวเตอร์/ เทคโนโลยีและสารสนเทศ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแผนพัฒนาธุรกิจหรือเป้าหมายในการพัฒนาองค์กร โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ผู้บริจาคในต่างประเทศ กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน หรือแหล่งเงินรับฝากขององค์กร

7. ความยั่งยืนทางด้านการบริหารจัดการและความยั่งยืนทางการเงิน จุดอ่อนและจุดแข็งและบทบาทของรัฐบาลที่องค์กรต้องการได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาองค์กรของท่านในอนาคต

8. การบริหารจัดการทั้งในด้านคู่มือในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารทรัพยากรบุคคล การดำเนินงาน หรือนโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ เป็นต้น และอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การขยายกิจการ การอนุมัติงบประมาณของสาขา วงเงินสินเชื่อที่มีอำนาจอนุมัติ ตลอดจนเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงาน

9. กลุ่มลูกค้าเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบการเงินปกติ และจำนวนลูกค้าที่ไม่สามารถเข้าถึงช่องทางบริการทางการเงินอื่น ๆ รวมทั้งอุปสรรคต่อการเข้าถึงลูกค้าที่อยู่ห่างไกล วิวัฒนาการรูปแบบการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า และปัจจัยใดที่มีผลต่อการออกผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงิน เช่น กำไร ความต้องการของลูกค้า วัตถุประสงค์ขององค์กร และความเรียบง่ายของผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

10. การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยรวมถึงคำถามเกี่ยวกับระดับการศึกษาของพนักงานในด้านต่าง ๆ การอบรมพนักงาน ประโยชน์ตอบแทนพนักงาน ระบบประเมินผลงานของพนักงานและการเปลี่ยนแปลงพนักงาน

11. ฐานะทางการเงินขององค์กร เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความสามารถในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งมีข้อมูลที่ใช้ประกอบการคำนวณ เช่น

- รายได้จากการดำเนินงาน (รายได้จากการให้สินเชื่อ รายได้จากการลงทุน และรายได้จากการดำเนินงานอื่น ๆ)

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี (ค่าใช้จ่ายทางการเงิน ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ค่าใช้จ่ายในการสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ)

- ปริมาณเงินสำรองเผื่อนี้สงฆ์จะสูญ การติดตามหนี้สูญ ปริมาณสินเชื่อที่มีการปรับโครงสร้าง ปริมาณหนี้สูญ (สินเชื่อที่มีการตัดหนี้สูญไปแล้ว) และปริมาณสินเชื่อที่การกันสำรองเพื่อรองรับความเสียหาย

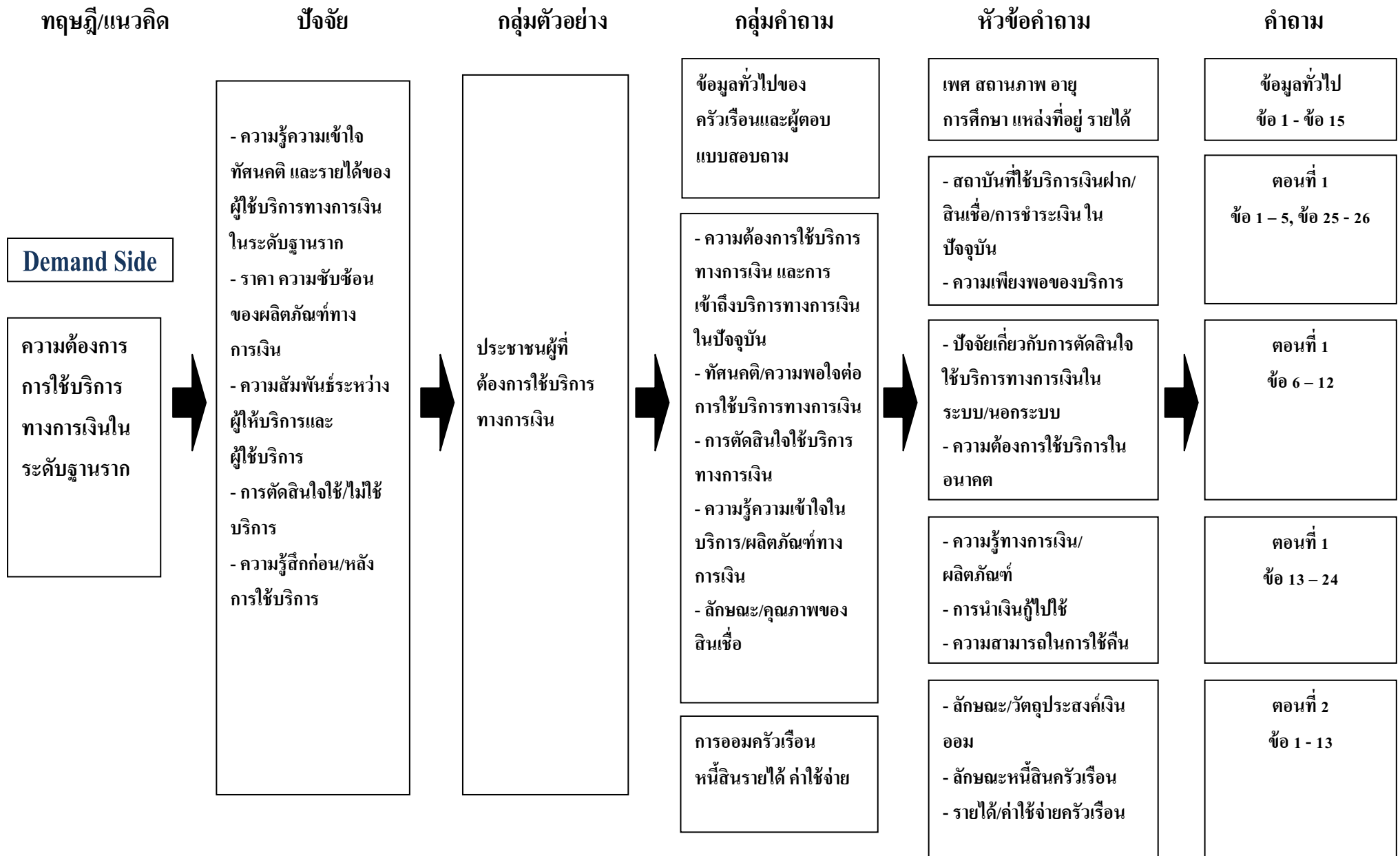
- เงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องคล้ายเงินสด และการลงทุนในตราสารทางการเงินระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี)

12. ระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน และการเผยแพร่รายงานทางการเงินขององค์กร การจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน การบริหารเงินที่มีอยู่ในมือ (บริหารสภาพคล่อง) เพื่อให้มีเงินสดเพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจ การนำสินทรัพย์สภาพคล่องไปลงทุนเพื่อแสวงหากำไรการใช้บริการทางการเงินด้านต่าง ๆ (เช่น ฝากเงิน กู้เงิน บริหารจัดการสภาพคล่อง) กับสถาบันการเงินอื่น ๆ

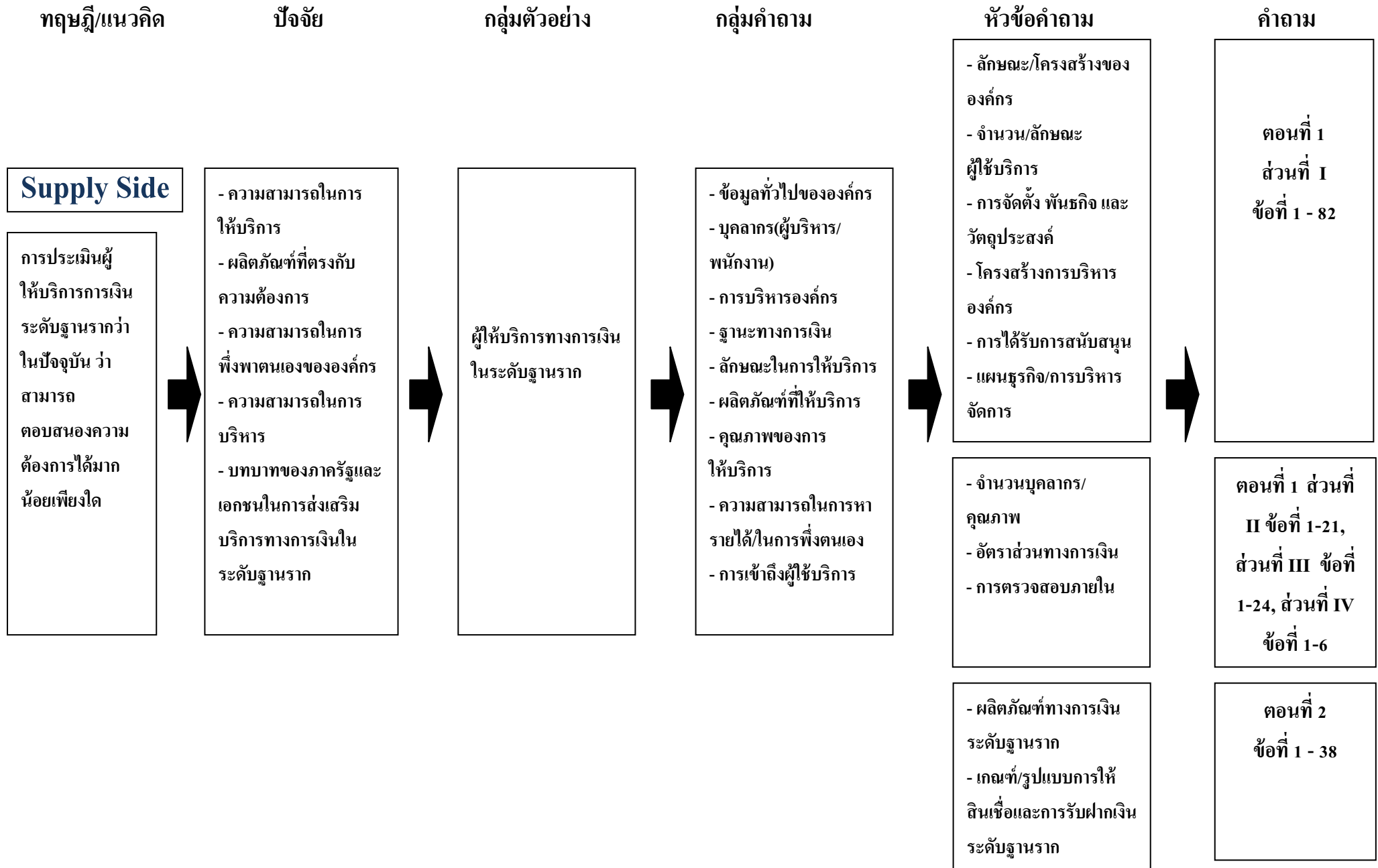
13. ปริมาณ เงื่อนไข รูปแบบและกลไกในการให้สินเชื่อ โดยมีข้อมูลการให้บริการสินเชื่อระดับฐานราก อาทิเช่น การขยายตัวของสินเชื่อ ขนาดของสินเชื่อ ประเภทของสินเชื่อ หลักในการพิจารณาสินเชื่อขององค์กร การให้กู้เป็นกลุ่มและบุคคล การกำหนดรอบของการชำระคืนเงินกู้ วิธีการเก็บเงินกู้คืน การเพิ่มวงเงินให้แก่ผู้กู้ในการขอกู้ครั้งต่อไป การใช้สินหนี้ที่มีความถี่มากกว่าปกติ การกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะเวลาหนึ่งถึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อ การให้แรงจูงใจในการจ่ายเงินกู้ครบถ้วนและตรงต่อเวลา การใช้แรงกดดันทางสังคมในการจ่ายหนี้คืน การลงโทษการไม่ชำระหนี้คืน การให้แรงจูงใจแก่พนักงานในการเก็บเงินกู้คืน การใช้เทคโนโลยีสนับสนุนในการปล่อยสินเชื่อ ตลอดจนนโยบายการกันสำรองเผื่อนี้สูญ

14. ปริมาณเงินรับฝาก จำนวนผู้ฝากเงินในแต่ละประเภทเงินรับฝาก การขยายตัวของเงินรับฝากในปีที่ผ่านมา ขนาดของเงินฝากขั้นต่ำ ขนาดของบัญชีเงินฝากโดยเฉลี่ย และช่วงของอัตราดอกเบี้ยต่ำสุดและสูงสุดของบัญชีเงินฝาก

แผนภาพที่ 7 แผนผังแบบสอบถามการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับฐานราก



แผนภาพที่ 8 แผนผังแบบสอบถามการใช้บริการทางการเงินในระดับฐานราก



5.3 การสำรวจข้อมูล

เพื่อสำรวจความต้องการ การเข้าถึงและความเพียงพอในการใช้บริการทางการเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อยทั่วประเทศ โดยเฉพาะบริการทางการเงินระดับฐานราก (Demand for Microfinance) รวมทั้งความสอดคล้องของอุปทานการให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก (Supply of Microfinance) ที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยกับความต้องการใช้บริการทางการเงินระดับฐานราก ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตการสำรวจข้อมูล ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) ความต้องการและการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก (ผู้มีรายได้น้อยและยากจน)

(2) การให้บริการทางการเงินของผู้ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานราก

2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการสำรวจครั้งนี้ประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ

(1) ประชาชนระดับฐานราก หมายถึง ผู้ที่มีรายได้น้อยและยากจน โดยต้องมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือน (เกณฑ์การให้สินเชื่อส่วนบุคคลให้ผู้มีรายได้ 15,000 บาทขึ้นไป)

(2) ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากแก่ประชาชน หมายถึง องค์กรที่ให้บริการเกี่ยวกับการเงินแก่ประชาชนระดับฐานรากทั้งกลุ่มกึ่งในระบบและกลุ่มพึ่งพิงตนเอง โดยไม่รวมถึงกลุ่มในระบบ

1) องค์กรกึ่งในระบบ ได้แก่ องค์กรที่มีสถานะตามกฎหมาย แต่ไม่มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองภายใต้การดูแลของ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ภายใต้การดูแลของ กระทรวงมหาดไทย สหกรณ์ออมทรัพย์ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

2) องค์กรที่พึ่งพิงตนเอง ได้แก่ องค์กรที่มีการกำกับดูแลกันเองระหว่างสมาชิกหรือผู้นำชุมชน โดยมิได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในการก่อตั้ง หรือได้รับการสนับสนุนก็เป็นเพียงส่วนน้อย เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน และกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นต้น

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างขนาดประชากรผู้มีรายได้น้อยเท่ากับ 3,000 ตัวอย่าง และกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินจำนวน 200 ตัวอย่าง โดยจำนวนของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากทั้งหมดที่ให้บริการอยู่ในหมู่บ้านที่ลงสำรวจ ทั้งนี้ ในการสุ่มตัวอย่างกลุ่มประชาชนในระดับฐานรากจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง Stratified Random Sampling โดยแบ่งเขตพื้นที่ประเทศไทยออกเป็น 6 ภูมิภาค ตามการแบ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกำหนดจำนวนจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 22 จำนวนกลุ่มตัวอย่างประชากรผู้มีรายได้น้อยแบ่งตามภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 6 ภูมิภาค

ภาค	จำนวนจังหวัด	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
ภาคเหนือ	17	2
ภาคกลาง	8	1
ภาคใต้	14	2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19	2
ภาคตะวันออก	9	2
ภาคตะวันตก	8	1
รวม	76	10

และทำการคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่ำสุดต่อเดือนต่อครัวเรือนของแต่ละภูมิภาคในปี 2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 10 จังหวัด ดังนี้

ตารางที่ 23 จังหวัดตัวอย่างตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำสุดต่อเดือน 10 จังหวัด

ภาค	จังหวัด
ภาคเหนือ	แม่ฮ่องสอนและแพร่
ภาคกลาง	ชัยนาท
ภาคใต้	นราธิวาสและระนอง *
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ศรีสะเกษและสุรินทร์
ภาคตะวันออก	สระแก้วและตราด
ภาคตะวันตก	สุพรรณบุรี
รวม	10

* หมายเหตุ รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนต่ำเป็นอันดับที่ 2 ของภาคใต้ คือจังหวัดปัตตานี แต่เนื่องจากปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสมีสภาพสังคมและสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกันจึงเลือกจังหวัดระนอง ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนต่ำเป็นอันดับที่ 3 ของภาคใต้

ผู้วิจัยจะทำการคัดเลือกอำเภอตัวอย่าง 2 อำเภอในแต่ละจังหวัด คัดเลือกตำบลตัวอย่าง 2 - 3 ตำบลในแต่ละอำเภอ และทำการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยแบ่งประชากรในแต่ละตำบลตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่มีอาชีพเกษตรกร และ 2) กลุ่มที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกร (ยกเว้นผู้ที่มีรายได้ประจำ) จากนั้นสุ่มตัวอย่างจากแต่ละกลุ่ม

ตามสัดส่วนประชากร จำนวนทั้งหมด 3,000 ตัวอย่าง ในส่วนขององค์กรการเงินระดับฐานราก ผู้วิจัยจะสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น โดยแบ่งกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่

- 1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- 2) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
- 3) สหกรณ์ออมทรัพย์
- 4) โรงรับจำนำ
- 5) องค์กรทางการเงินภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์
- 6) องค์กรที่พึ่งพิงตนเองอื่น ๆ

จำนวนทั้งสิ้น 200 ตัวอย่าง ทั้งนี้ จำนวนขององค์กรทางการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากทั้งหมดที่ให้บริการอยู่ในพื้นที่ที่ลงสำรวจ

บทที่ 6

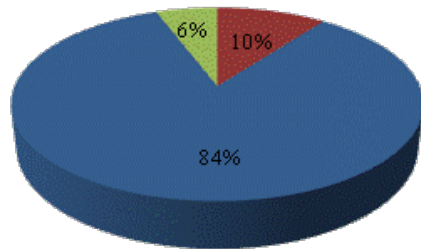
การวิเคราะห์ผลการสำรวจด้านอุปสงค์

6.1 การวิเคราะห์ผลการสำรวจด้านอุปสงค์ในภาพรวม

ผู้ตอบแบบสอบถามมีจำนวนทั้งหมด 3,011 คน จาก 10 จังหวัด โดยมีลักษณะทั่วไปที่สำคัญ (แผนภาพที่ 8) ดังนี้

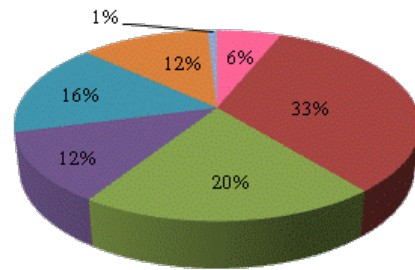
แผนภาพที่ 9 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

(ก) ด้านพื้นที่อาศัย



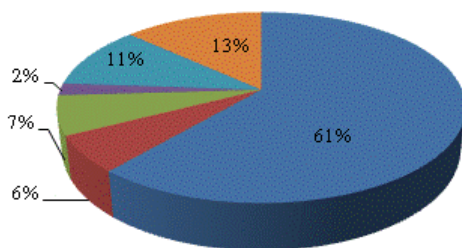
■ ในเขตเทศบาล ■ นอกเขตเทศบาล ■ ชานเมือง/กึ่งเมือง

(ข) ด้านการศึกษา



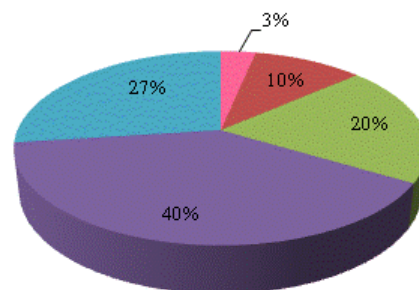
■ น้อยกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 ■ ประถมศึกษาปีที่ 4
■ ประถมศึกษาปีที่ 6-7 ■ มัธยมศึกษาตอนต้น
■ มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ■ ปริญญาตรี/ปวส.
■ สูงกว่าปริญญาตรี

(ค) ด้านอาชีพ



■ เกษตรกร ■ แม่บ้าน
■ ราชการ/รัฐวิสาหกิจ ■ พนักงานองค์กรเอกชน
■ กิจการส่วนตัว/ค้าขาย ■ อื่นๆ (รับจ้าง)

(ง) ด้านรายได้เฉลี่ยต่อเดือน



■ ไม่เกิน 1,500 บาท ■ 1,501 - 3,000 บาท
■ 3,001 - 5,000 บาท ■ 5,000 - 10,000 บาท
■ มากกว่า 10,000 บาทขึ้นไป

- ด้านพื้นที่อาศัย ส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 84 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมาพักอาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และชานเมือง โดยคิดเป็นร้อยละ 10 และ 6 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

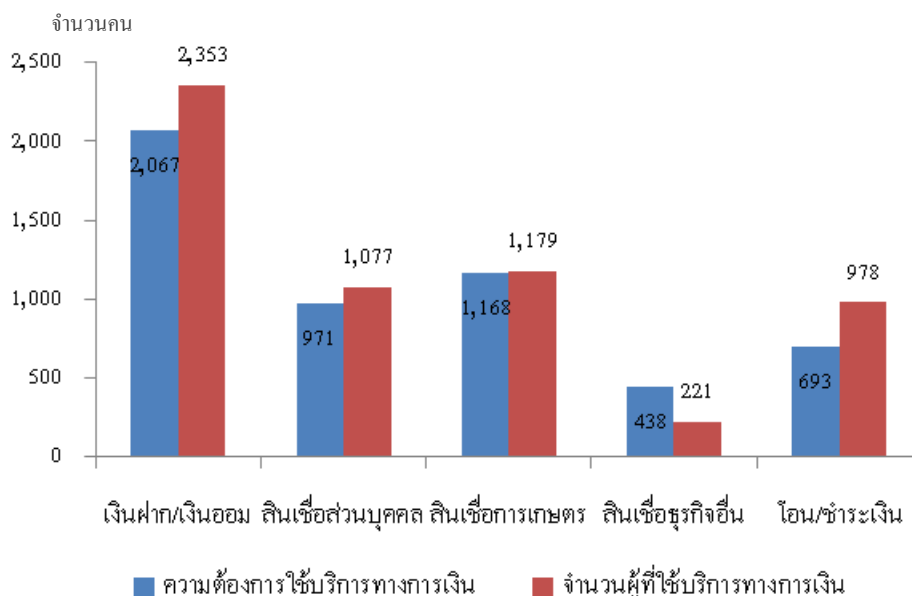
- ด้านการศึกษา ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาโดยจบการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 33 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด และประถมศึกษาปีที่ 6-7 ร้อยละ 20 และยังมีผู้ตอบแบบสอบถามที่จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. คิดเป็นร้อยละ 16 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่มีการศึกษาค่ำกว่าระดับอุดมศึกษา

- ด้านอาชีพ ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 61 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายตัวของภาคการผลิตของประเทศ รองลงมามีอาชีพรับจ้าง และทำกิจการส่วนตัวหรือค้าขาย โดยคิดเป็นร้อยละ 13 และ 11 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

- ด้านรายได้ ส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ระหว่าง 5,000-10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 40 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมามีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 33 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

6.1.1 การใช้บริการทางการเงิน

แผนภาพที่ 10 ความต้องการและจำนวนผู้ใช้บริการทางการเงิน



ความต้องการใช้บริการทางการเงินของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 3,011 คน แยกตามผลิตภัณฑ์ทางการเงิน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านเงินฝาก/เงินออม มีผู้ต้องการใช้บริการ 2,067 คน ในขณะที่มีผู้ใช้บริการถึง 2,353 คน 2) ด้านสินเชื่อส่วนบุคคล มีผู้ต้องการใช้บริการ 971 คน ในขณะที่มีผู้ใช้บริการถึง 1,077 คน

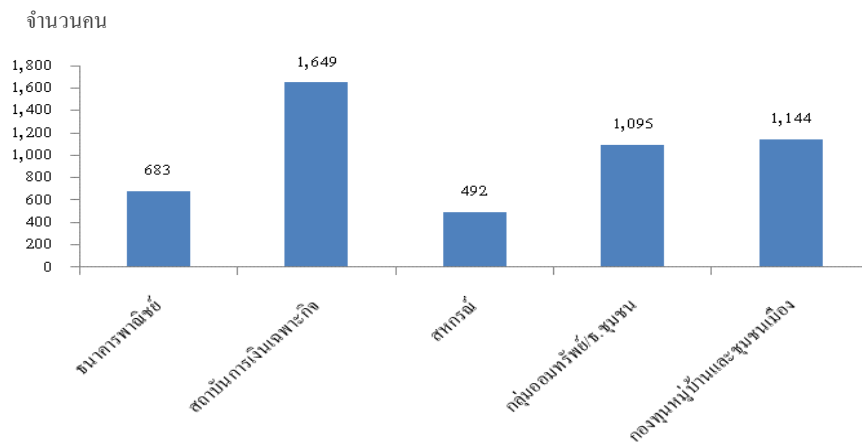
3) ด้านสินเชื่อการเกษตร มีผู้ต้องการใช้บริการ 1,168 คน ในขณะที่มีผู้ให้บริการถึง 1,179 คน 4) สินเชื่อธุรกิจอื่น มีผู้ต้องการใช้บริการ 438 คน แต่มีผู้ให้บริการเพียง 221 คน และ 5) ด้านการโอน/ชำระเงิน มีผู้ต้องการใช้บริการ 693 คน ในขณะที่มีผู้ให้บริการถึง 978 คน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามีเพียงสินเชื่อธุรกิจอื่นที่มีความต้องการใช้บริการมากกว่าจำนวนผู้ให้บริการ

6.1.2 ประเภทของบริการทางการเงิน

6.1.2.1 เงินฝาก/เงินออม

ผู้ให้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม มีการให้บริการในสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากที่สุดถึง 1,649 คน รองลงมา คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1,144 คน กลุ่มออมทรัพย์และธนาคารชุมชน 1,095 คน ธนาคารพาณิชย์ 683 คน และสหกรณ์ 492 คน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของการให้บริการเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่ยังจำกัดในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท และมีอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก นอกจากนี้ สหกรณ์ยังมีบทบาทในการรับฝากเงินที่น้อยเมื่อเทียบกับกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

แผนภาพที่ 11 จำนวนผู้ให้บริการเงินฝาก/เงินออม แยกตามสถาบันการเงิน



ผู้ที่ให้บริการเงินฝาก/เงินออมกับสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ค่อนข้างน้อย ในขณะที่ผู้ให้บริการเงินฝาก/เงินออมจากทั้งกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ ลูกค้ายเงินฝาก/เงินออมจากกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นลูกค้าของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วย

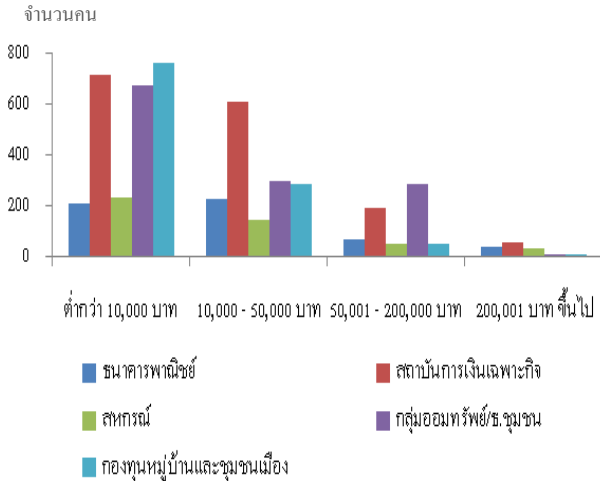
ตารางที่ 24 ผู้ใช้บริการเงินฝาก/เงินออม (ทับซ้อน)

สถาบัน (จำนวนผู้ให้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
ธนาคารพาณิชย์ (683)					
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (1,649)	289				
สหกรณ์ (492)	93	206			
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน (1,095)	176	666	155		
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (1,144)	169	783	179	639	

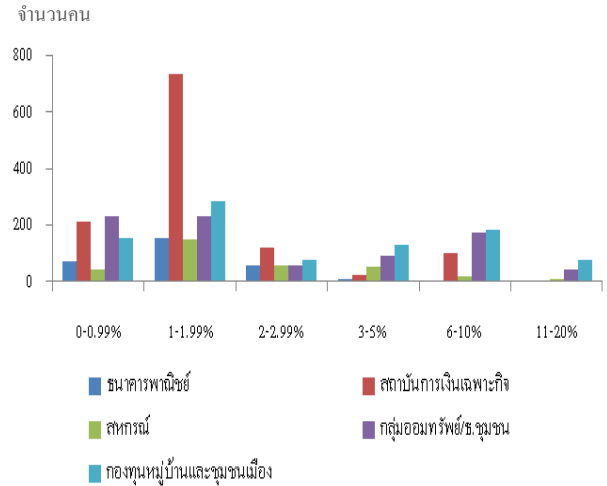
ผู้ที่ใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม ส่วนใหญ่มีจำนวนเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาท โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ 1) 10,000 – 50,000 บาท มีจำนวน 1,550 คน คิดเป็นร้อยละ 66 ของผู้ที่ใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม โดยในส่วนนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจถือว่ามียกยอสำคัญที่สุด 2) ต่ำกว่า 10,000 บาท โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน มียกยอในระดัปลดลวกัน ทั้งนี้ ผู้ฝากเงินที่ฝากเงินในวงเงินต่ำกว่ำ 50,000 บาท โดยแบ่งเป็นผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ 81 ของผู้ฝากเงินที่ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 85 ของผู้ฝากเงินที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ร้อยละ 83 ของผู้ฝากเงินที่สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนร้อยละ 77 ของผู้ฝากเงินที่กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร้อยละ 96 ของผู้ฝากเงินที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน ยังมีบทบาทที่น่าสนใจ คือ มีผู้ฝากเงินในระดัปลดลว 50,000 – 200,000 บาท มากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 23 ของผู้ฝากเงินที่กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีคณกลุ่มนี้เพียงร้อยละ 12 ของผู้ฝากเงินที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผู้ใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้รับอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1-1.99 ต่อปี และมีระยะเวลาการฝากเกินกว่ำ 1 ปี โดยที่สถาบันการเงินจะอยู่ห่างจากบ้าน/ที่ทำงานของผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ ประมาณ 1-5 กิโลเมตร สำหรับผู้ที่ไม่ได้ใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมมีสาเหตุหลักจากการมีรายได้น้อยกว่ำรายจ่าย ทำให้ไม่มีเงินมาออม

แผนภาพที่ 12 เจ็อนไขและลักษณะการใช้บริการเงินฝาก

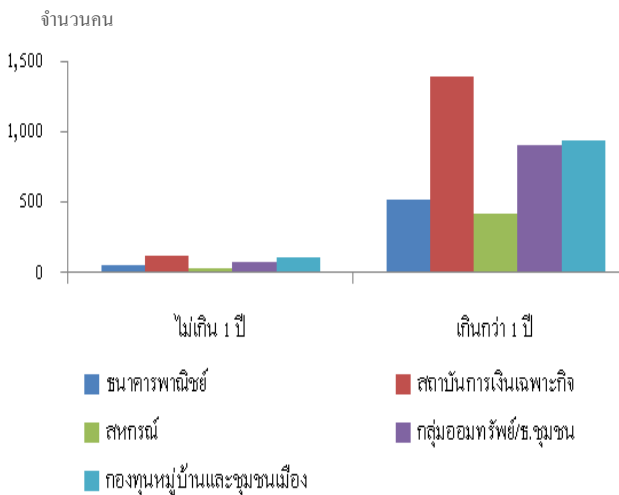
(ก) จำนวนเงินฝาก



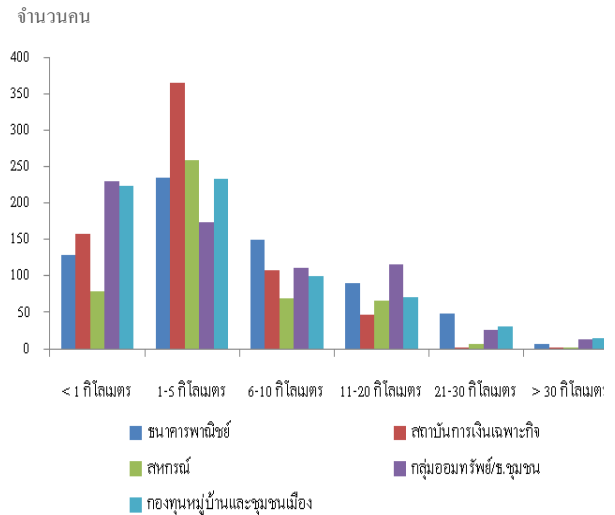
(ข) อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก



(ค) ระยะเวลาการฝาก

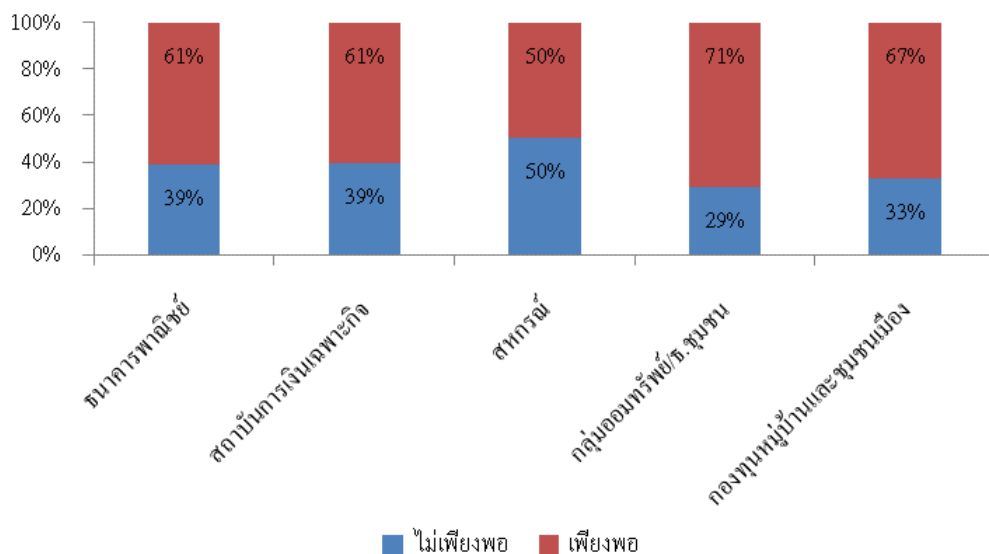


(ง) ระยะทาง



ผู้ให้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบริการด้านเงินฝาก/เงินออมจากสถาบันการเงินต่าง ๆ มีความเพียงพอต่อความต้องการใช้บริการ โดยผู้ที่ใช้บริการเห็นว่ากลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน มีความเพียงพอต่อความต้องการใช้บริการมากที่สุด รองลงมา คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ ตามลำดับ

แผนภาพที่ 13 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม



ตารางที่ 25 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม

สถาบัน	อันดับ 1	อันดับ 2	อันดับ 3
ธนาคารพาณิชย์	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก	ผลตอบแทนต่ำ	การให้ข้อมูลไม่เพียงพอ
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก	ผลตอบแทนต่ำ	ขั้นตอน/เงื่อนไขเปิดบัญชียุ่งยาก
สภกรณ์	ขั้นตอน/เงื่อนไขเปิดบัญชียุ่งยาก	ความไม่มั่นคงของเงินฝาก	ผลตอบแทนต่ำ
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน	ผลตอบแทนต่ำ	ความไม่มั่นคงของเงินฝาก	การให้ข้อมูลไม่เพียงพอ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	ผลตอบแทนต่ำ	การให้ข้อมูลไม่เพียงพอและความไม่มั่นคงของเงินฝาก	

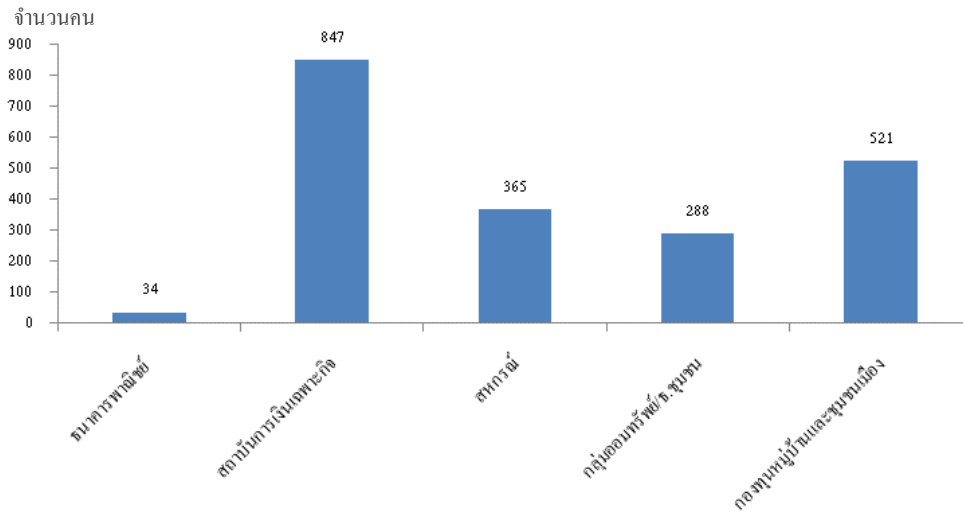
ทั้งนี้ สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมจากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีสาเหตุอันดับแรกมาจากที่ตั้งห่างไกล/ไปใช้บริการได้ยาก รองมาคือ ผลตอบแทนต่ำ สำหรับความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม จากกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มาจากผลตอบแทนต่ำ รองลงมา คือ ความไม่มั่นคงของเงินฝาก และการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ ในขณะที่ความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมจากสภกรณ์มีสาเหตุจาก ขั้นตอน/เงื่อนไขเปิดบัญชียุ่งยาก รองลงมา คือ ความไม่มั่นคงของเงินฝาก และผลตอบแทนต่ำ

6.1.2.2 สินเชื่อ

1) สินเชื่อการเกษตร

สถาบันการเงินเฉพาะกิจถือเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทในการให้บริการสินเชื่อการเกษตรมากที่สุด โดยมีผู้ใช้บริการถึง 847 คน รองลงมา คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 521 คน สหกรณ์ 365 คน และกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน 288 คน ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มีบทบาทในการให้บริการเลย

แผนภาพที่ 14 จำนวนผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตร แยกตามสถาบันการเงิน



ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรกับสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย ทั้งนี้ กลุ่มลูกค้าสินเชื่อการเกษตรส่วนใหญ่ที่ให้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนจะเป็นกลุ่มเดียวกับที่ให้บริการจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ตารางที่ 26 ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตร (ทับซ้อน)

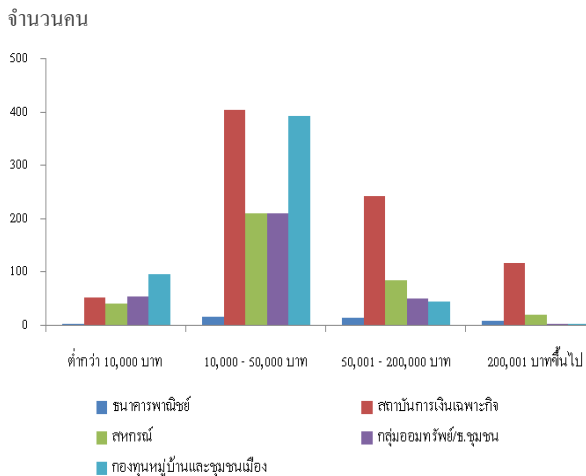
สถาบัน (จำนวนผู้ใช้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
ธนาคารพาณิชย์ (34)					
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (847)	11				

สถาบัน (จำนวนผู้ใช้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
สหกรณ์ (365)	4	107			
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน (288)	6	187	57		
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (521)	11	302	134	205	

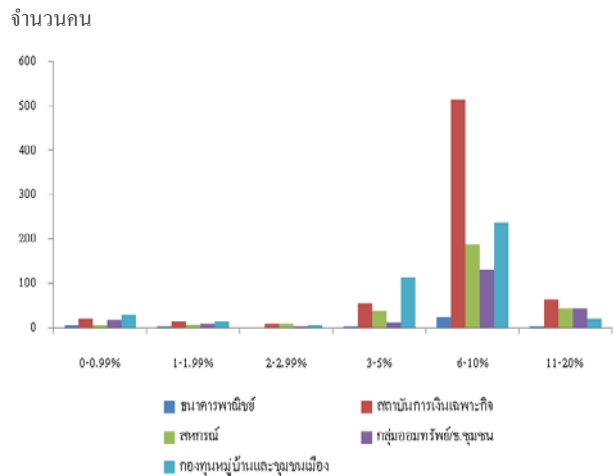
ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตร ส่วนใหญ่ร้อยละ 88 ของจำนวนผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตร แยกตามสถาบันการเงิน มีวงเงินกู้มากกว่า 10,000 บาท ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ จะมีบทบาทมากกว่าในช่วงมากกว่า 50,000 บาท โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อที่มีวงเงินกู้มากกว่า 200,000 บาท โดยคิดเป็นร้อยละ 22 ของผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรส่วนใหญ่จะได้รับอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6-10 ต่อปี และมีระยะเวลาการกู้เกินกว่า 1 ปี โดยที่ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรส่วนใหญ่จะใช้หลักทรัพย์/สิ่งของเป็นหลักค้ำประกัน รองลงมา เป็นการใช้นुकคคคค้ำประกัน และการกู้รวมเป็นกลุ่ม

แผนภาพที่ 15 เงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร

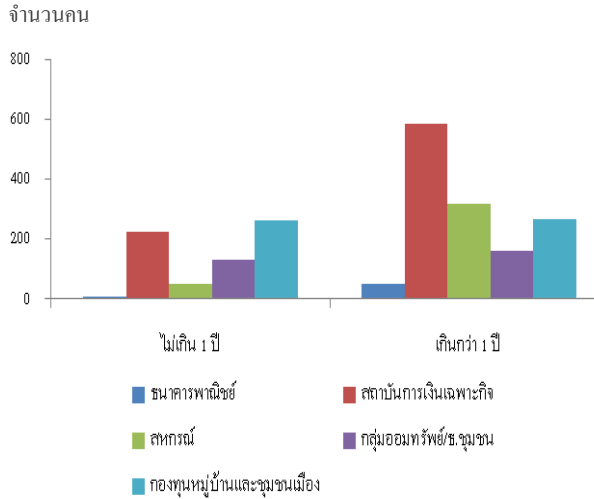
(ก) วงเงินกู้



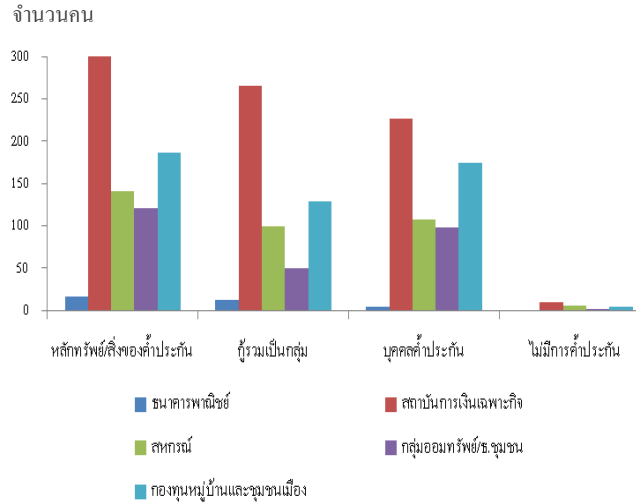
(ข) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้



(ค) ระยะเวลาการกู้

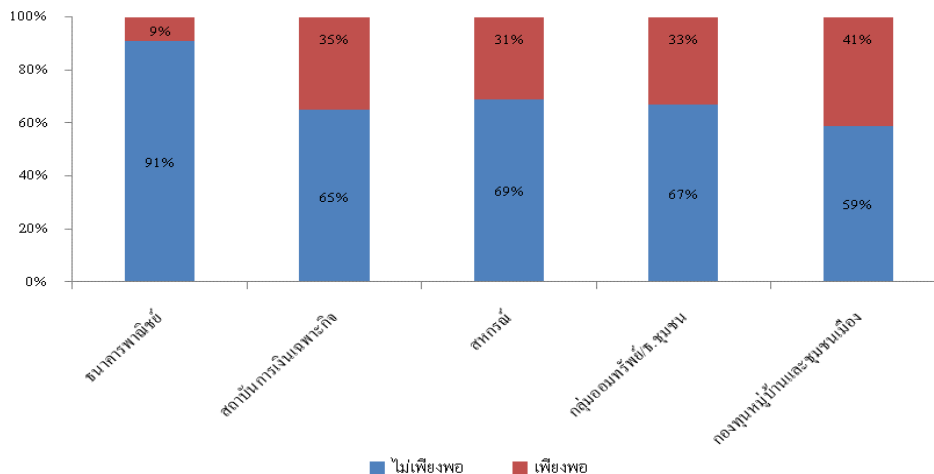


(ง) หลักค้ำประกัน



ผู้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบริการด้านสินเชื่อการเกษตรของสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร โดยเฉพาะความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อการเกษตรจากธนาคารพาณิชย์มีถึงร้อยละ 91 ของผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรทั้งหมด ซึ่งมีสาเหตุหลัก คือ การไปใช้บริการยากเนื่องจากห่างไกล ในขณะที่วงเงินที่จำกัดก็เป็นสาเหตุหลักในความไม่เพียงพอของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความไม่เพียงพอ รองลงมา คือ ความห่างไกล ในขณะที่สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีสาเหตุรอง คือ ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสูงเกินไป

แผนภาพที่ 16 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร



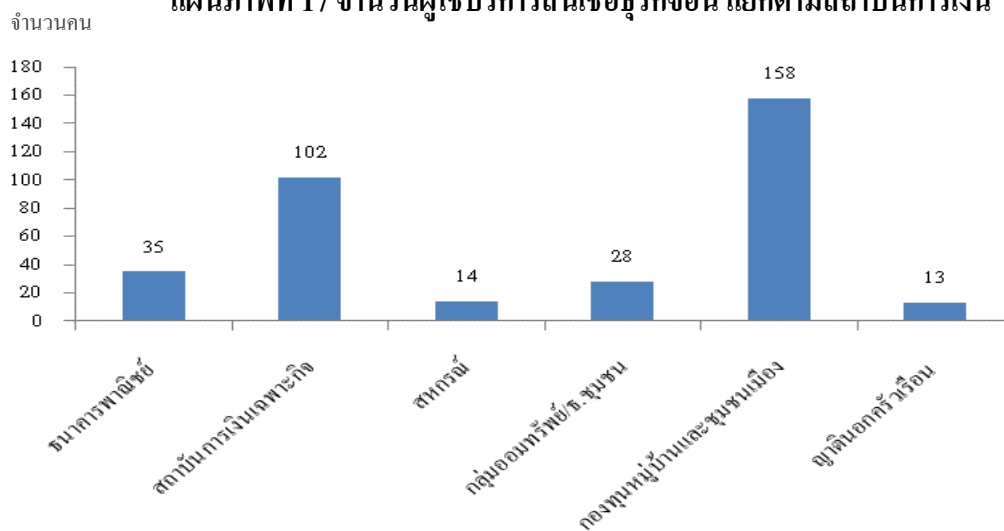
ตารางที่ 27 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร

สถาบัน	อันดับ 1	อันดับ 2	อันดับ 3
ธนาคารพาณิชย์	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก	วงเงินน้อยไป	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	วงเงินน้อยไป	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก	ระยะเวลาการกู้ไม่เหมาะสม
สหกรณ์	วงเงินน้อยไป	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	ระยะเวลาการกู้ไม่เหมาะสม
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน	วงเงินน้อยไป	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป , ไม่ได้รับความเป็นธรรม/ถูกเอาเปรียบ	
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	วงเงินน้อยไป	ระยะเวลาการกู้ไม่เหมาะสม	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป

2) สินเชื่อธุรกิจอื่น

ผู้ให้บริการด้านสินเชื่อธุรกิจอื่น มีการใช้บริการสินเชื่อกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมากที่สุด จำนวน 158 คน รองลงมา คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 102 คน ธนาคารพาณิชย์ 35 คน และกลุ่มออมทรัพย์และชุมชนเมือง 28 คน

แผนภาพที่ 17 จำนวนผู้ให้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น แยกตามสถาบันการเงิน



ผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นกับสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่ผู้ให้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นจากกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบางส่วนจะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ กลุ่มลูกค้าที่ให้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนส่วนใหญ่จะ

ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วย ในขณะที่ลูกค้าที่ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะไม่ได้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน

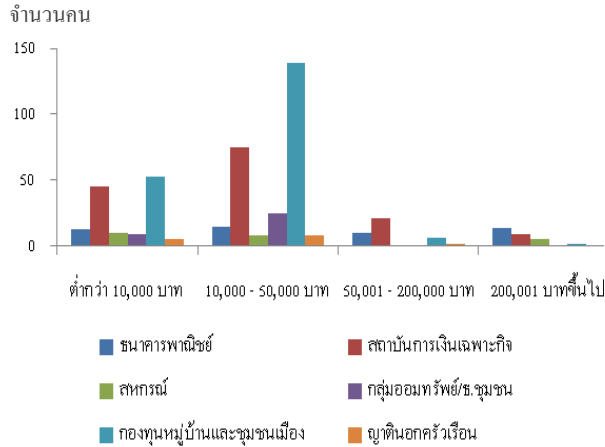
ตารางที่ 28 ผู้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น (ทับซ้อน)

สถาบัน (จำนวนผู้ให้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
ธนาคารพาณิชย์ (35)					
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (102)	4				
สหกรณ์ (14)	1	3			
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน (28)	3	9	1		
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (158)	5	58	2	17	

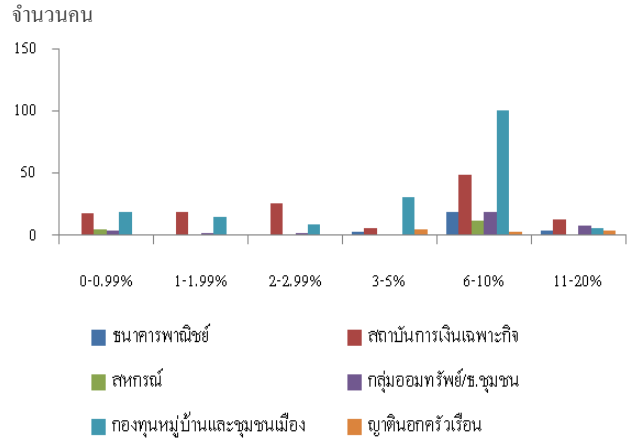
ผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นส่วนใหญ่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 50,000 บาท โดยผู้ให้บริการส่วนใหญ่จะได้รับอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6-10 ต่อปี และมีระยะเวลาการกู้เกินกว่า 1 ปี ในกรณีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในขณะที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีระยะเวลาการกู้ต่ำกว่า 1 ปี เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ลักษณะการค้ำส่วนใหญ่จะใช้หลักทรัพย์/สิ่งของเป็นหลักค้ำประกัน

แผนภาพที่ 18 เจื่อนใจและลักษณะการใช้บริการสินเชื่อบริการอื่น

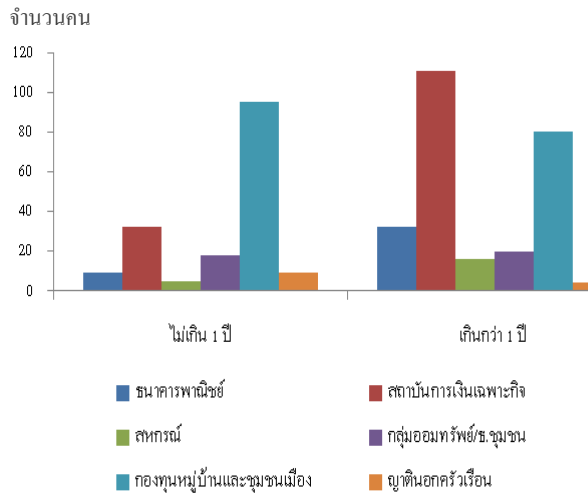
(ก) วงเงินกู้



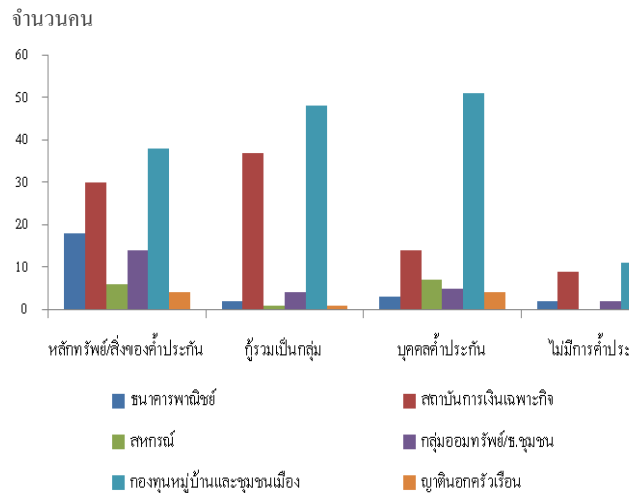
(ข) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้



(ค) ระยะเวลาการกู้



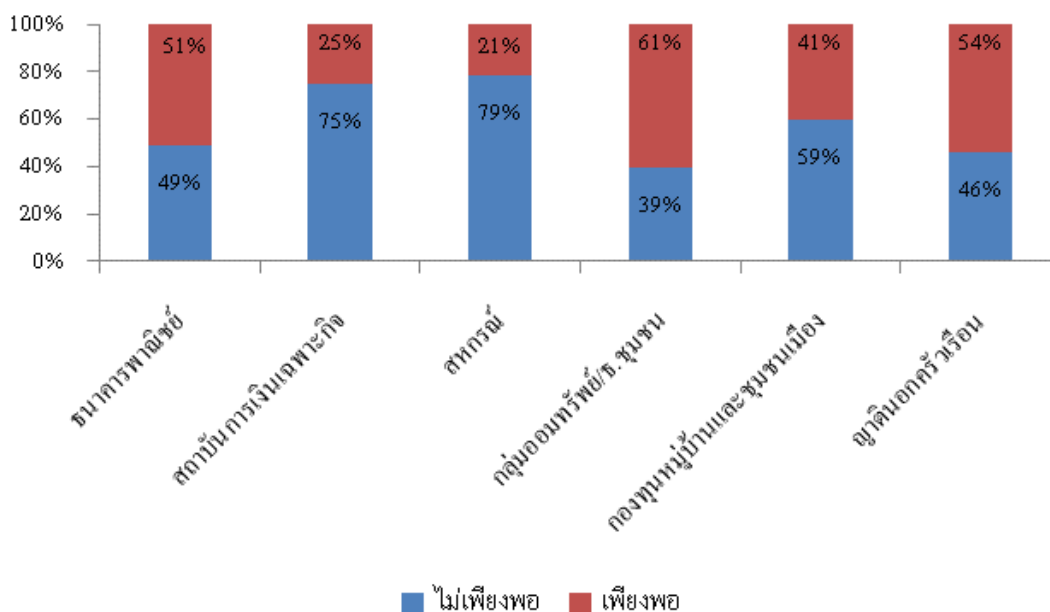
(ง) หลักค้ำประกัน



ผู้ใช้บริการสินเชื่อบริการอื่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบริการด้านสินเชื่อบริการอื่นของสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยเฉพาะสหกรณ์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อบริการอื่น แต่ในขณะที่บริการจากสถาบันการเงินดังกล่าวมีความเพียงพอต่อความต้องการใช้บริการของกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน ญาตินอกครัวเรือน ธนาคารพาณิชย์ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ทั้งนี้ ในส่วนของผู้ใช้บริการสินเชื่อบริการอื่นเห็นว่าบริการที่ตน ใช้อยู่ไม่เพียงพอ นั้นส่วนใหญ่แล้วต้องการสินเชื่อเพื่อไปขยายธุรกิจ เนื่องจากปัญหาแหล่งเงินทุนไม่เพียงพอถือเป็นปัญหาหลักต่อการขยายกิจการ รองลงมา คือ ความกังวลต่อสภาพเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 19 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น



ตารางที่ 29 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น

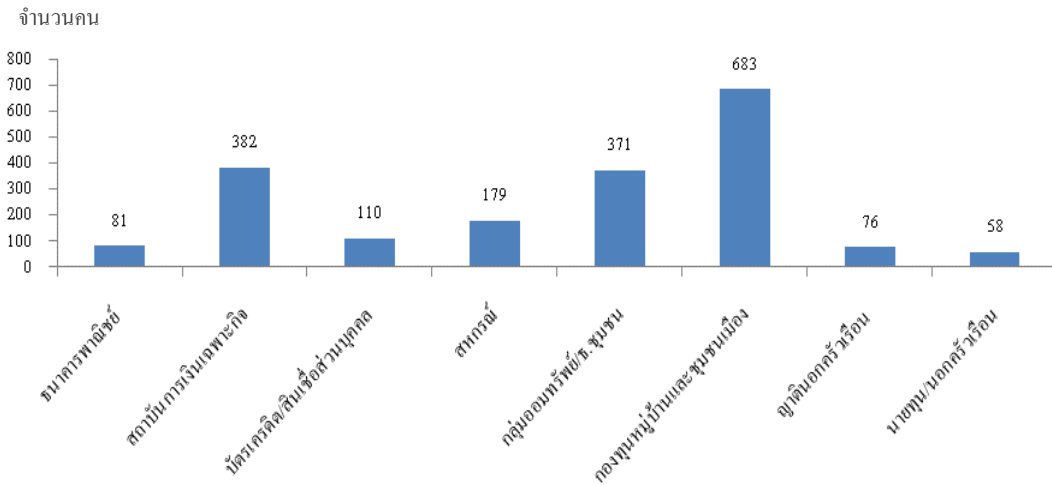
สถาบัน	อันดับ 1	อันดับ 2	อันดับ 3
ธนาคารพาณิชย์	ดอกเบี้ย/ ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	วงเงินน้อยไป	เรียกหลักประกันสูง
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	ดอกเบี้ย/ ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก	วงเงินน้อยไป
สหกรณ์	วงเงินน้อยไป		
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน	วงเงินน้อยไป	ขั้นตอน/เงื่อนไขยุ่งยาก	
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	วงเงินน้อยไป	ขั้นตอน/เงื่อนไขยุ่งยากและระยะเวลาการกู้ไม่เหมาะสม	
ญาตินอกครัวเรือน	วงเงินน้อยไป	เรียกหลักประกันสูง	

ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป ในขณะที่สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นจากสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีสาเหตุอันดับแรกมาจากวงเงินน้อยไป รองลงมา คือ ขั้นตอน/เงื่อนไขยุ่งยาก และระยะเวลาการกู้ไม่เหมาะสม

3) สินเชื่อส่วนบุคคล

ผู้ให้บริการด้านสินเชื่อส่วนบุคคล มีการให้บริการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมากที่สุด 683 คน รองลงมา คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 382 คน กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน 371 คน และสหกรณ์ 179 คน ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ และบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล ซึ่งมีบทบาทในการให้บริการสินเชื่อดังกล่าว น้อย โดยอยู่ในระดับที่สูงกว่าพวกนอกระบบ ได้แก่ ญาตินอกครัวเรือน และ นายทุน/นอกครัวเรือนเล็กน้อย

แผนภาพที่ 20 จำนวนผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล แยกตามสถาบันการเงิน



ผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลกับสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะไม่ได้ใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่ผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบางส่วนจะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ กลุ่มลูกค้าสินเชื่อส่วนบุคคลที่ให้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นลูกค้ากลุ่มเดียวกับที่ให้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วย

ตารางที่ 30 ผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล (ทับซ้อน)

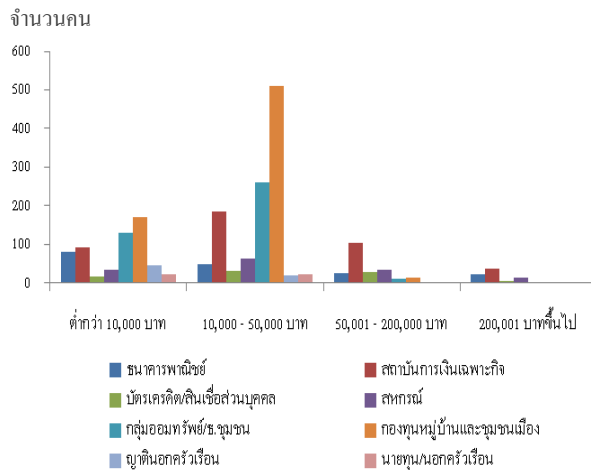
สถาบัน (จำนวนผู้ใช้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
ธนาคารพาณิชย์ (81)					
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (382)	17				

สถาบัน (จำนวนผู้ใช้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
สหกรณ์ (179)	11	30			
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน (371)	4	81	31		
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (683)	10	149	54	252	

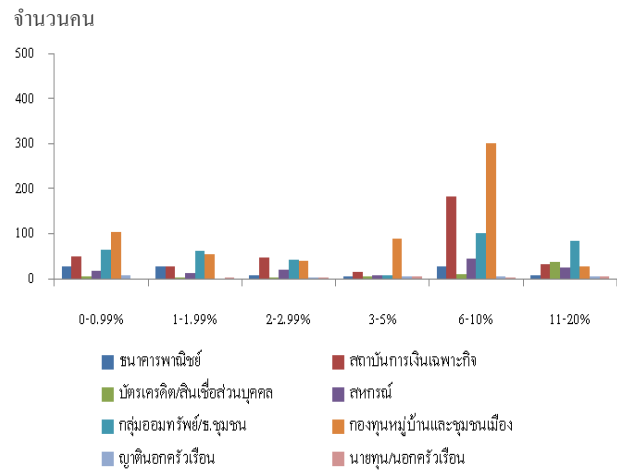
ผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลส่วนใหญ่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 50,000 บาท โดยที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีบทบาทที่สำคัญในการปล่อยสินเชื่อ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อสำหรับผู้ที่มีความต้องการวงเงินกู้มากกว่า 50,000 บาท โดยผู้ให้บริการส่วนใหญ่ได้รับอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6-10 ต่อปี สำหรับระยะเวลาการกู้ ลูกค้ายกจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีระยะเวลาการกู้เกินกว่า 1 ปี ในขณะที่ลูกค้าจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาการกู้ไม่เกิน 1 ปี ในขณะที่ลักษณะการค้ำส่วนใหญ่ให้บุคคลค้ำประกัน

แผนภาพที่ 21 เจ็อนใจและลักษณะการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล

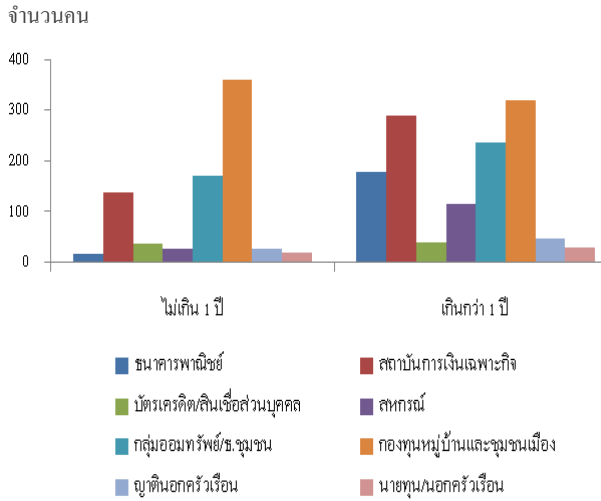
(ก) วงเงินกู้



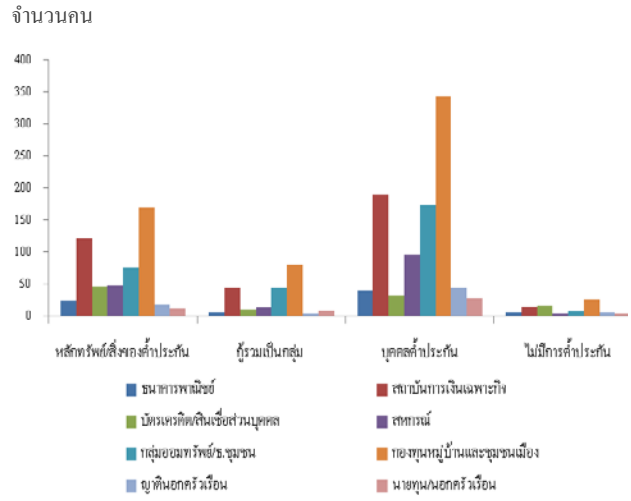
(ข) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้



(ค) ระยะเวลาการกู้

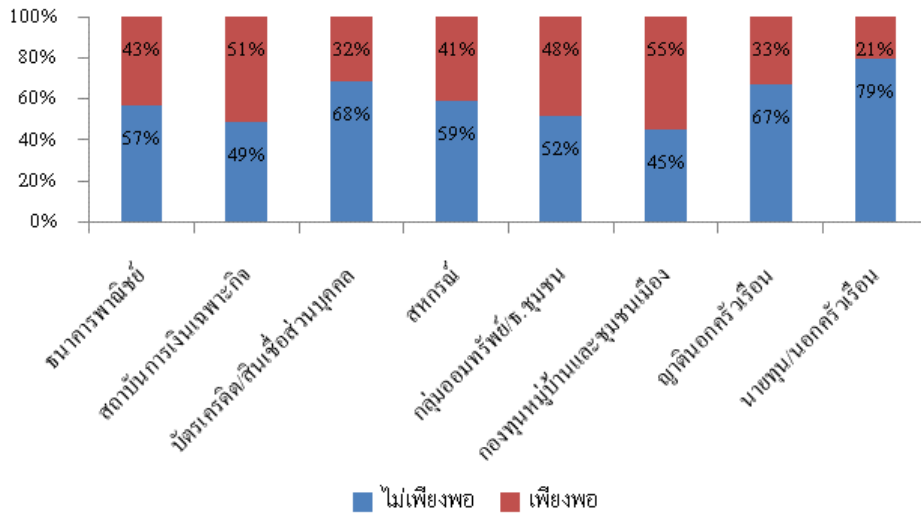


(ง) หลักค้ำประกัน



ผู้ใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลส่วนใหญ่มีความเห็นว่าบริการด้านสินเชื่อส่วนบุคคลของสถาบันการเงินต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้บริการ โดยสำหรับการให้บริการขององค์กรการเงินชุมชนที่มีผู้ใช้บริการด้านนี้มากที่สุด ได้แก่ สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีสาเหตุด้านวงเงินน้อยไปสำคัญสุด ในขณะที่ปัญหารองมาสำหรับสหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์คือ วงเงินน้อยไป ในขณะที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือ ระยะเวลาการกู้ไม่เหมาะสม เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะให้กู้เป็นรายปี ซึ่งอาจไม่เหมาะต่อการทำธุรกิจอื่นนอกจากการเกษตร

แผนภาพที่ 22 ความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล



ตารางที่ 31 สาเหตุความไม่เพียงพอของการใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล (ทับซ้อน)

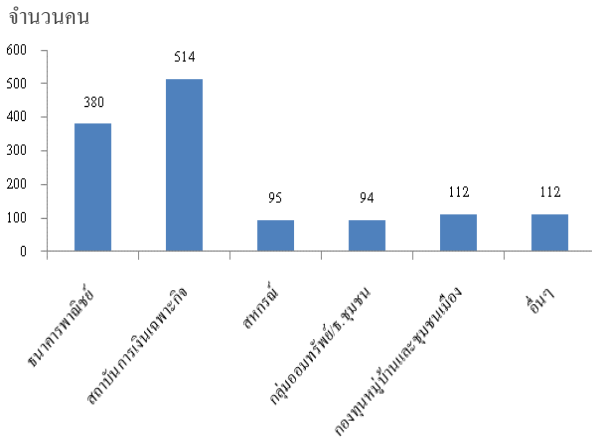
สถาบัน	อันดับ 1	อันดับ 2	อันดับ 3
ธนาคารพาณิชย์	วงเงินน้อยไป	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก , ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	ห่างไกล/ไปใช้บริการยาก	วงเงินน้อยไป	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป
บัตรเครดิต/ สินเชื่อส่วนบุคคล	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	ขั้นตอน/เงื่อนไขยุ่งยาก	วงเงินน้อยไป , วิธีชำระเงินไม่ ยืดหยุ่น
สหกรณ์	วงเงินน้อยไป	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูง เกินไป	การให้ข้อมูลแหล่งกู้ไม่เพียงพอ
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคาร ชุมชน	วงเงินน้อยไป	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูง เกินไป	วิธีชำระเงินไม่ยืดหยุ่น
กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง	วงเงินน้อยไป	ระยะเวลาการกู้ไม่ เหมาะสม	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป , วิธีชำระเงินไม่ยืดหยุ่น , ขั้นตอน/ เงื่อนไขยุ่งยาก
ญาตินอกครัวเรือน	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	วงเงินน้อยไป	ไม่ได้รับความเป็นธรรม/ถูกเอา เปรียบ
นายทุน/นอกครัวเรือน	ดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป	ไม่ได้รับความเป็นธรรม/ถูก เอาเปรียบ	วงเงินน้อยไป , ระยะเวลาการกู้ไม่ เหมาะสม

4) การโอน/ชำระเงิน

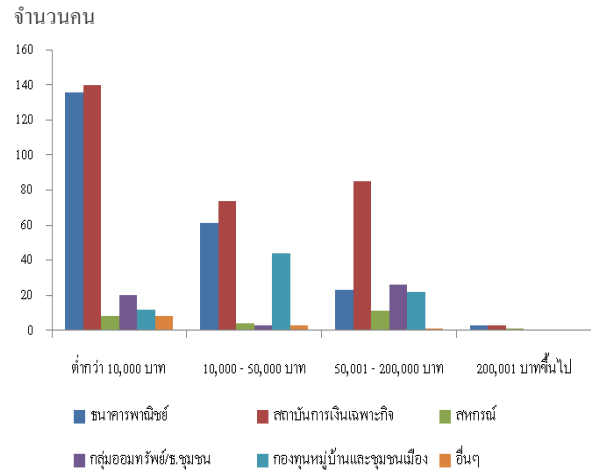
ผู้ให้บริการด้านการ โอน/ชำระเงิน มีการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากที่สุด จำนวน 514 คน รองลงมา คือ ธนาคารพาณิชย์ จำนวน 380 คน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวน 112 คน ในขณะที่วงเงินที่ใช้บริการส่วนใหญ่อันดับแรกคือ วงเงินต่ำกว่า 10,000 บาท รองมา คือ 10,000 – 50,000 บาท และ 50,001 – 200,000 บาท

แผนภาพที่ 23 ลักษณะทั่วไปทางการเงิน

(ก) จำนวนผู้ใช้บริการ



(ข) วงเงินที่ใช้บริการ



ผู้ที่ใช้บริการด้านการโอน/ชำระเงินกับสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองส่วนใหญ่ไม่ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่ผู้ที่ใช้บริการด้านการโอน/ชำระเงินกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจควบคู่ไปด้วยมากที่สุด

ตารางที่ 32 ผู้ใช้บริการด้านการโอน/ชำระเงิน (ทับซ้อน)

สถาบัน (จำนวนผู้ใช้บริการ/คน)	ธนาคารพาณิชย์	สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สหกรณ์	กลุ่มออมทรัพย์/ ธนาคารชุมชน	กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง
ธนาคารพาณิชย์ (380)					
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (514)	4				
สหกรณ์ (95)	1	3			
กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน (94)	3	9	1		
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (112)	5	58	2	17	

6.1.3 การเข้าถึงบริการทางการเงิน

6.1.3.1 การเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินด้านเงินฝาก/เงินออม

ตารางที่ 33 การเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินด้านเงินฝาก/เงินออม

สถาบัน	ผู้ที่มีความต้องการใช้บริการแต่ไม่ได้ใช้ บริการ	ร้อยละ (ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ)
ธนาคารพาณิชย์	1,577	76
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	787	38

หมายเหตุ: จำนวนผู้ที่ต้องการใช้บริการทั้งหมดเท่ากับ 2,067 คน

การเข้าไม่ถึงบริการด้านเงินฝากของธนาคารพาณิชย์มี 1,577 คน คิดเป็นร้อยละ 76 ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ และร้อยละ 52 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มี 1,060 คน ที่ใช้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 775 คน ที่ใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 718 คน ที่ใช้บริการของกลุ่มออมทรัพย์ และ 299 คน ที่ใช้บริการของสหกรณ์ ในขณะที่มี 5 คน ที่ไม่ได้ใช้บริการเงินฝากกับสถาบันการเงินใดเลย หรือคิดเป็นร้อยละ 0.2 ของผู้ต้องการใช้บริการเงินฝาก ทั้งนี้ บทบาทขององค์กรสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 1,131 คน คิดเป็นร้อยละ 72 ของคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาทคิดเป็นร้อยละ 67 ของคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์ แสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรเหล่านี้ต่อกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์

ทั้งนี้ ในจำนวน 1,060 คน ที่ใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ใช้บริการเงินฝากกับสถาบันการเงินอื่น ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 554 คน กลุ่มออมทรัพย์ 454 คน ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์กับกองทุนหมู่บ้านมีลูกค้าเป็นบุคคลเดียวกันถึง 417 คน อย่างไรก็ตาม กลุ่มออมทรัพย์มีสมาชิกที่เข้าถึงบริการเงินฝากที่กลุ่มเพียงแห่งเดียวถึง 120 คน กองทุนหมู่บ้าน 79 คน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 279 คน

6.1.3.2 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อ

1) สินเชื่อการเกษตร

ตารางที่ 34 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อการเกษตร

สถาบัน	ผู้ที่มีความต้องการใช้บริการ แต่ไม่ได้ใช้บริการ	ร้อยละ (ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ)
ธนาคารพาณิชย์	1,141	98
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	570	49

หมายเหตุ: จำนวนผู้ที่ต้องการใช้บริการทั้งหมดเท่ากับ 1,168 คน

การเข้าถึงบริการสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์มี 1,141 คน คิดเป็นร้อยละ 98 ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ และร้อยละ 38 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มี 588 คน ที่ใช้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 383 คน ที่ใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 302 คน ที่ใช้บริการของสหกรณ์ และ 202 คน ที่ใช้บริการของกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน ในขณะที่มี 238 คนที่ไม่ได้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรกับสถาบันการเงินใดเลย หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้ที่ต้องการใช้บริการสินเชื่อการเกษตร ทั้งนี้ บทบาทของ สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 556 คน คิดเป็นร้อยละ 49 ของคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาทคิดเป็นร้อยละ 52 ของคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์

ทั้งนี้ ในจำนวน 588 คน ที่ใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้ใช้บริการสินเชื่อการเกษตรกับสถาบันการเงินอื่น ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 229 คน กลุ่มออมทรัพย์ 132 คน ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์กับกองทุนหมู่บ้านมีลูกค้าเป็นบุคคลเดียวกันถึง 161 คน อย่างไรก็ตาม กลุ่มออมทรัพย์มีสมาชิกที่เข้าถึงบริการสินเชื่อการเกษตรที่กลุ่มเพียงแห่งเดียว 15 คน กองทุนหมู่บ้าน 53 คน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 305 คน

2) สินเชื่อธุรกิจอื่น

ตารางที่ 35 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อธุรกิจอื่น

สถาบัน	ผู้ที่มีความต้องการใช้บริการ แต่ไม่ได้ใช้บริการ	ร้อยละ (ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ)
ธนาคารพาณิชย์	418	96
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	363	83

หมายเหตุ: จำนวนผู้ที่ต้องการใช้บริการทั้งหมดเท่ากับ 438 คน

การเข้าถึงบริการสินเชื่อธุรกิจอื่นของธนาคารพาณิชย์มี 418 คน คิดเป็นร้อยละ 96 ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ และร้อยละ 14 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มี 105 คน ที่ใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 71 คน ที่ใช้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และใช้บริการของสหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนจำนวน 10 คน อย่างละเท่า ๆ กัน ในขณะที่มี 282 คน ที่ไม่ได้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นกับสถาบันการเงินใดเลย หรือคิดเป็นร้อยละ 64 ของผู้ต้องการใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่น ทั้งนี้ บทบาทของ สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อคนเข้าถึงธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 118 คน คิดเป็นร้อยละ 27 ของคนเข้าถึงธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีบทบาทคิดเป็นร้อยละ 24 ของคนเข้าถึงธนาคารพาณิชย์ แสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรเหล่านี้ต่อกลุ่มคนที่เข้าถึงธนาคารพาณิชย์ที่ยังจำกัดอยู่

ทั้งนี้ ในจำนวน 105 คน ที่ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นกับสถาบันการเงินอื่น ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 50 คน กลุ่มออมทรัพย์ 6 คน องค์กรใด ๆ กลุ่มออมทรัพย์มีสมาชิกที่เข้าถึงบริการสินเชื่อธุรกิจอื่นที่กลุ่มเพียงแห่งเดียว 2 คน กองทุนหมู่บ้าน 48 คน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 18 คน

3) สินเชื่อส่วนบุคคล

ตารางที่ 36 การเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อส่วนบุคคล

สถาบัน	ผู้ที่มีความต้องการใช้บริการ แต่ไม่ได้ใช้บริการ	ร้อยละ (ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ)
ธนาคารพาณิชย์	923	95
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	729	75

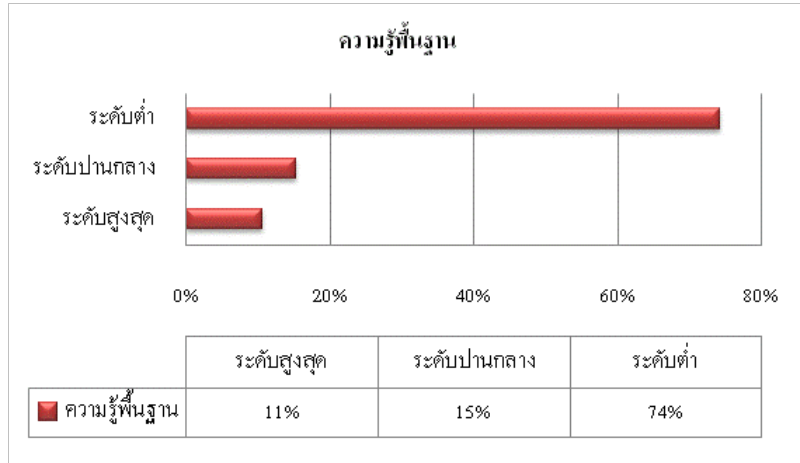
หมายเหตุ: จำนวนผู้ที่ต้องการใช้บริการทั้งหมดเท่ากับ 971 คน

การเข้าถึงบริการสินเชื่อส่วนบุคคลของธนาคารพาณิชย์ มี 923 คน คิดเป็นร้อยละ 95 ของผู้ที่ต้องการใช้บริการ และร้อยละ 31 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มี 384 คน ที่ใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 228 คน ที่ใช้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 193 คน ที่ใช้บริการของกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และ 102 คน ที่ใช้บริการของสหกรณ์ ในขณะที่มี 340 คน ที่ไม่ได้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นกับสถาบันการเงินใดเลย หรือคิดเป็นร้อยละ 35 ของผู้ต้องการใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล ทั้งนี้ บทบาทของสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีต่อคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 459 คน คิดเป็นร้อยละ 47 ของคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีบทบาทคิดเป็นร้อยละ 40 ของคนเข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์ แสดงให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรเหล่านี้ต่อกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงธนาคารพาณิชย์

ทั้งนี้ ในจำนวน 228 คน ที่ใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้ใช้บริการสินเชื่อธุรกิจอื่นกับสถาบันการเงินอื่น ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 107 คน กลุ่มออมทรัพย์ 58 คน ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์กับกองทุนหมู่บ้านมีลูกค้าเป็นบุคคลเดียวกัน 165 คน อย่างไรก็ดี กลุ่มออมทรัพย์มีสมาชิกที่เข้าถึงบริการสินเชื่อส่วนบุคคลที่กลุ่มเพียงแห่งเดียว 19 คน กองทุนหมู่บ้าน 147 คน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 107 คน

6.1.4 ความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงิน

แผนภาพที่ 24 ความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงิน



ด้านความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินในระดับต่ำ โดยคิดเป็นร้อยละ 74 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยได้ทำการทดสอบความรู้ความเข้าใจพื้นฐานทางการเงิน 3 ข้อ ได้แก่ 1) ด้านอัตราเงินเฟ้อ 2) ด้านอัตราดอกเบี้ย และ 3) เรื่องการผิคนัดชำระเงินกู้ ซึ่งถ้าผู้ตอบแบบสอบถามตอบถูกทั้ง 3 ข้อ ถือว่ามีความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินในระดับสูงสุด หากตอบถูก 2 ใน 3 ข้อ ถือว่ามีความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินในระดับปานกลาง และหากตอบถูก 1 ใน 3 ข้อ ถือว่ามีความรู้ความเข้าใจในบริการทางการเงินในระดับต่ำ

6.2 แบบจำลองศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกใช้บริการทางการเงิน

แบบจำลองที่ใช้ในการวิจัยส่วนนี้เป็นแบบจำลองแบบ LOGIT เนื่องจากในการศึกษามีการใช้ตัวแปรหุ่น (Dummy variable) ที่มีค่าเท่ากับ 1 และ 0 เป็นตัวแปรตาม โดยในกรณีผู้ให้สัมภาษณ์ใช้บริการทางการเงิน ตัวแปรหุ่นจะถูกกำหนดให้มีค่าเท่ากับ 1 และในกรณีที่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้ใช้บริการทางการเงินดังกล่าว ค่าตัวแปรหุ่นจะเท่ากับ 0 ทั้งนี้ แบบจำลองในส่วนนี้มี 16 แบบจำลอง และมีตัวแปรตามซึ่งเป็นตัวแปรหุ่นแตกต่างกันไป 16 ตัว แสดงไว้ในตารางสรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปสงค์

โดยแบบจำลองที่จะทำการประมาณค่าคือ

$$P(Y_i = 1) = \frac{\exp(a + \sum_{i=1}^k b_i X_i)}{\exp(a + \sum_{i=1}^k b_i X_i) + 1} = \frac{1}{1 + \exp(-(a + \sum_{i=1}^k b_i X_i))}$$

โดย X_i เป็นตัวแปรอิสระ (รายละเอียดในตารางที่ 53 สรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปสงค์) ในกรณี
ที่ตัวแปร INCOME_AGR และ INCOME_BUS เท่ากับ 0 ทั้งคู่ แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์มีแหล่งรายได้หลักอื่น
นอกเหนือจากการทำเกษตรและการประกอบธุรกิจ หากตัวแปร OBSTACLE ทั้ง 6 ตัวแปรมีค่าเป็น 0 แสดงว่า
ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสบปัญหาใดเลยในการประกอบธุรกิจ และในกรณีที่ QL ทั้ง 10 ตัวแปรเป็น 0 แสดงว่า
ผู้ให้สัมภาษณ์พิจารณาคุณสมบัติของสถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากความใกล้ของแหล่งบริการ มีการให้
วงเงินที่เพียงพอ อัตราดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมต่ำ ไม่ใช่หลักประกันในการกู้ยืม มีวิธีชำระเงินที่ยืดหยุ่น
มีขั้นตอน/เงื่อนไขง่าย มีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบ มีการบริการดี ระยะเวลากู้ที่เหมาะสม และมีการให้
ข้อมูลอย่างเพียงพอ ส่วนในกรณี QS ทั้ง 10 ตัวแปรเป็น 0 แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์พิจารณาคุณสมบัติของ
สถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากความใกล้ของแหล่งบริการ มีการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ อัตราผลตอบแทนสูง
มีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบ ประเภทของบัญชีตรงตามความต้องการ ความมั่นคงของเงินฝากมีการบริการดี
ค่าธรรมเนียมการให้บริการต่ำ จำนวนเงินขั้นต่ำไม่สูง และขั้นตอน/เงื่อนไขในการเปิดบัญชีที่ง่าย และหาก
SOURCE ทั้ง 5 ตัวแปรเป็น 0 แสดงว่าแหล่งเงินออมมาจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินเดือน การขายสินทรัพย์
มรดก กำไรจากธุรกิจ กำไรจากการทำเกษตร และในกรณีที่ OBS ทั้ง 6 ตัวแปรเท่ากับ 0 หมายความว่าผู้ให้
สัมภาษณ์มีวัตถุประสงค์ในการออมอื่นนอกเหนือจากเพื่อใช้จ่ายในยามชราหรือเกษียณอายุ เพื่อจัดหาเครื่อง
อำนวยความสะดวกและยานพาหนะ เพื่อบริหารรายรับ/รายจ่ายตามฤดูกาล เพื่อมีบ้านเป็นของตัวเอง เพื่อไว้
ใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือเจ็บป่วย และเพื่อการศึกษา

การประมาณค่าแบบจำลองใช้วิธีการที่เรียกว่า Quasi Maximum Likelihood Estimation for Binary
Logit (BHHH) with Huber/White standard errors and covariance ซึ่งจะให้ standard error ของค่าสัมประสิทธิ์
ที่ปราศจากปัญหาทางเศรษฐมิติที่เรียกว่า Heteroscedasticity ทั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลในการประมาณค่าแบบจำลอง
ทั้งสิ้น 3,011 ชุดข้อมูล อย่างไรก็ตาม แต่ละแบบจำลองมีการใช้ชุดข้อมูลที่แตกต่างกันไป จำนวนชุดข้อมูล
ที่ใช้ก็แตกต่างกันไปเช่นกัน โดยมีเหตุผลหลัก 2 ประการ ได้แก่ 1) ในการทำการสำรวจผู้ตอบแบบสอบถาม
บางส่วนตอบคำถามไม่ครบ ในขณะที่แบบจำลองจำเป็นต้องใช้ชุดข้อมูลที่มีข้อมูลครบทุกตัวแปรเท่านั้น
2) ในการประมาณค่าแบบจำลองด้วยวิธีข้างต้นอาศัยการประมาณค่าซ้ำแล้วซ้ำอีก (reestimation) จนกระทั่ง
ได้ค่าสัมประสิทธิ์ที่ถูกต้องใกล้เคียงค่าจริงที่เรียกว่าพารามิเตอร์ (Convergence) ทำให้จำนวนชุดข้อมูลที่ใช้
ในการประมาณค่าขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งในการ Reestimate จนกว่าจะเกิด convergence

แบบจำลองประเภทนี้มีการแปลผลในรูปของความน่าจะเป็น (Probability) โดยมีการกระจายข้อมูล
แบบ Logistic หากความน่าจะเป็นที่ได้จากแบบจำลองมากกว่า 0.5 แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์มีการใช้บริการ
ทางการเงิน หรือค่าตัวแปรหุ่นที่คาดการณ์เท่ากับ 1 แต่ถ้าค่าความน่าจะเป็นที่ได้จากการประมาณค่าจาก
แบบจำลองต่ำกว่าหรือเท่ากับ 0.5 แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้ใช้บริการทางการเงินดังกล่าว

แบบจำลองในการศึกษานี้อาศัยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อันได้แก่ The Quantity Theory of Money Keynes' Liquidity Preference Theory และ Friedman's Modern Quantity Theory of Money โดยอุปสงค์ทางการเงินหรือความต้องการทางการเงิน (Money Demand) ตามทฤษฎี Liquidity Preference Theory แบ่งเป็นความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน และการลงทุน ทั้งนี้ หากความต้องการถือเงินมีมากกว่าปริมาณเงินในระดับประเทศก็ต้องมีการออกพันธบัตร ในระดับบุคคลก็เช่นกัน ต้องมีการกู้ยืมหรือขอสินเชื่อ และหากในกรณีที่ประเทศมีความต้องการถือเงินน้อยกว่าปริมาณเงินในระบบประเทศดังกล่าวก็อาจซื้อพันธบัตรของประเทศอื่นหรือปล่อยกู้ให้กับประเทศอื่นซึ่งเสมือนหนึ่งการลงทุน ในขณะที่หากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในระดับบุคคล ปริมาณเงินส่วนเกินดังกล่าวอาจกลายเป็นเงินออมหรือบุคคลอาจพิจารณาลงทุนเพิ่มขึ้นหรือปล่อยกู้ให้บุคคลอื่น

ทฤษฎีทั้ง 3 ทฤษฎีอธิบายปัจจัยสำคัญที่กำหนดความต้องการเงิน ได้แก่ รายได้ และอัตราดอกเบี้ย หากรายได้สูงขึ้นความต้องการถือเงินเพื่อใช้จ่ายและลงทุนก็จะมากขึ้น ในขณะที่หากอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น จะทำให้ความต้องการถือเงินลดลง ดังนั้น การกู้ยืมเงิน (ความต้องการถือเงิน > รายได้) จะเพิ่มขึ้นหากรายได้หรืออัตราดอกเบี้ยลดลง ในขณะที่การออม (รายได้ > ความต้องการถือเงิน) จะเพิ่มขึ้นหากรายได้และอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน ความแตกต่างของงานวิจัยนี้จากงานวิจัยอื่น ๆ คือ การอาศัยทฤษฎีใหม่ทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า Behavioural Economics พิจารณาปัจจัยด้านพฤติกรรมต่อการใช้บริการทางการเงินและการเลือกใช้บริการทางการเงิน โดยศึกษาผลของลักษณะเฉพาะเจาะจงของบุคคล แหล่งรายได้ แหล่งเงินออม วัตถุประสงค์ในการออมการกู้ยืม รวมถึงความรู้ความเข้าใจด้านการเงิน

6.2.1 แบบจำลองด้านสินเชื่อ

เมื่อพิจารณาในด้านการใช้บริการสินเชื่อ แบบจำลอง L แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อการเข้าถึงสินเชื่อหรือการได้รับอนุมัติสินเชื่อของบุคคล ซึ่งพบว่าผู้หญิงมีการขอสินเชื่อโดยรวมมากกว่าผู้ชาย โดยมีสาเหตุจากการศึกษาทำการสำรวจเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่มีกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและข้อมูลการใช้บริการทางการเงินหมายถึงรวมถึงการใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินในระบบ (Formal Financial Institutions) เช่น ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินกลุ่มกึ่งในระบบและกลุ่มพึ่งตนเอง (Semi-formal and informal Financial Institutions) เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน กองทุนหมู่บ้าน และนายทุน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่ารายได้ไม่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของผู้ชายแต่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของผู้หญิง โดยพบว่าผู้หญิงที่มีรายได้สูงขึ้นจะมีแนวโน้มที่จะกู้ยืมเงินน้อยลง ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นทำให้การใช้บริการสินเชื่อลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 37 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L

Dependent Variable: LOAN_USE

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-1.1994	0.6189	-1.9380	0.0526
FEMALE	0.9858	0.3786	2.6034	0.0092
MARRIED	0.3393	0.2520	1.3463	0.1782
MARRIED*FEMALE	-0.1532	0.2984	-0.5134	0.6077
AGE	0.0045	0.0052	0.8516	0.3945
EDU	0.2272	0.0962	2.3610	0.0182
AREA	0.3840	0.1758	2.1844	0.0289
HOMEOWNER	0.2033	0.1340	1.5173	0.1292
HHMEMBER	0.0126	0.0316	0.3982	0.6905
FARMER	-0.5080	0.1648	-3.0820	0.0021
HOUSEWIFE	-0.1537	0.1806	-0.8509	0.3948
SALARYMAN	-0.2279	0.2190	-1.0408	0.2980
BUSINESS	-0.2428	0.1776	-1.3673	0.1715
SOURCE_1	0.3832	0.1152	3.3266	0.0009
SOURCE_2	0.1393	0.1994	0.6986	0.4848
SOURCE_3	0.4314	0.2854	1.5112	0.1307
SOURCE_4	-0.2080	0.1575	-1.3205	0.1867
SOURCE_5	-0.3772	0.1390	-2.7131	0.0067
UNDERSTAND	0.6450	0.1371	4.7059	0.0000
BORROW_OTHER	0.1925	0.1297	1.4836	0.1379
AVG_INCOME	0.0420	0.0831	0.5058	0.6130
AVG_INCOME*FEMALE	-0.1905	0.1016	-1.8743	0.0609
LOAN_I	-0.1304	0.0358	-3.6467	0.0003
DISTANCE	-0.1404	0.0461	-3.0433	0.0023

หากบุคคลมีระดับการศึกษาและความรู้ความเข้าใจทางการเงินเพิ่มขึ้น บุคคลก็มีแนวโน้มที่จะมีการใช้บริการสินเชื่อ ในขณะที่ผู้มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นกลุ่มที่เข้าถึงบริการสินเชื่อได้น้อยกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

และผู้ที่มีแหล่งเงินออมสำคัญหลักเป็นเงินเดือนหรือรายได้ประจำจะสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อได้มากกว่า ผู้มีแหล่งเงินออมประเภทอื่น ในขณะที่เดียวกันผู้ที่มีแหล่งเงินออมหลักเป็นกำไรจากการทำเกษตรสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อได้น้อยที่สุด นอกจากนี้ พื้นที่อาศัยก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อ หากบุคคลอาศัยในชนบทหรือกึ่งชนบทก็จะมี การขอสินเชื่อเพิ่มขึ้น โดยอาจเป็นผลจากการที่บุคคลกลุ่มดังกล่าว มีรายได้ต่ำกว่ากลุ่มที่อาศัยในตัวเมือง จึงจำเป็นต้องมีสินเชื่อเพื่อใช้ในประกอบอาชีพหรือดำเนินชีวิตประจำวัน ในขณะที่ระยะทางจากที่พักอาศัยถึงสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดมีความสัมพันธ์แบบผกผันกับการใช้บริการสินเชื่อ

Model L: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	632	347	979	878	759	1637
P(Dep=1)>C	246	412	658	0	0	0
Total	878	759	1637	878	759	1637
Correct	632	412	1044	878	0	878
% Correct	71.98	54.28	63.78	100.00	0.00	53.63
% Incorrect	28.02	45.72	36.22	0.00	100.00	46.37

จากการเปรียบเทียบค่าจริงและค่าคาดคะเน เพื่อวัดความสามารถในการอธิบายของแบบจำลอง พบว่าแบบจำลอง L สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องโดยรวมร้อยละ 63.78 โดยแบบจำลองให้ค่าคาดคะเนเท่ากับ 1 สำหรับข้อมูลที่มีค่าจริงเท่ากับ 1 ได้ถูกต้องร้อยละ 54.28 และให้ค่าคาดคะเนเท่ากับ 0 สำหรับข้อมูลที่มีค่าจริงเท่ากับ 0 ได้ถูกต้องถึงร้อยละ 71.98

ในลำดับต่อไป ผู้วิจัยจะพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงสินเชื่อแตกต่างกันไปตามรายประเภทสถาบันการเงิน โดยประเภทสถาบันการเงินที่พิจารณา ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้าน โดยเริ่มจากการประมาณค่าแบบจำลอง L1 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยพบว่าบุคคลที่เลือกใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เป็นบุคคลที่ต้องการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำหรือค่าธรรมเนียมในการใช้บริการต่ำ บุคคลที่ทำธุรกิจจะเข้าถึงบริการสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ได้ง่ายกว่า

กลุ่มอาชีพอื่น ในขณะที่ผู้เป็นเจ้าของที่พักอาศัยกลับมีการขอสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์น้อยกว่าผู้ที่ยังไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง นอกจากนี้แบบจำลองยังแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่มีอายุและระดับการศึกษาสูงกว่าสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้มาก ในขณะที่ค่าบวกของค่าสัมประสิทธิ์ของระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดที่มากขึ้น แสดงว่าความไกลของสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดยิ่งเพิ่มขึ้นบ่งบอกถึงความไม่เพียงพอของสถาบันการเงินอื่น นอกเหนือสถาบันการเงินทางการ ทำให้ผู้ต้องการสินเชื่อมีทางเลือกน้อยและขอสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์แทน

ตารางที่ 38 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L1

Dependent Variable: LOAN_BANK

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-7.1042	1.3202	-5.3811	0.0000
FEMALE	0.3783	0.9131	0.4143	0.6786
MARRIED	0.6913	0.5380	1.2850	0.1988
MARRIED*FEMALE	-0.9235	0.6390	-1.4453	0.1484
AGE	0.0238	0.0101	2.3706	0.0178
EDU	0.5262	0.1700	3.0958	0.0020
AREA	-0.2184	0.3514	-0.6214	0.5343
HOMEOWNER	-0.4338	0.2583	-1.6797	0.0930
HHMEMBER	-0.0873	0.0666	-1.3109	0.1899
FARMER	-0.0289	0.2985	-0.0970	0.9227
HOUSEWIFE	0.4260	0.3455	1.2330	0.2176
SALARYMAN	0.1947	0.3693	0.5273	0.5980
BUSINESS	0.7162	0.2945	2.4323	0.0150
OBSTACLE1	0.2100	0.2627	0.7991	0.4242
OBSTACLE2	0.1122	0.3593	0.3124	0.7548
OBSTACLE3	0.0184	0.3267	0.0562	0.9552
OBSTACLE4	0.1027	0.3463	0.2964	0.7669
OBSTACLE5	-0.2316	0.3635	-0.6371	0.5241
OBSTACLE6	-0.7910	0.6475	-1.2216	0.2218
UNDERSTAND	0.2923	0.2826	1.0345	0.3009
BORROW_OTHER	0.3445	0.2871	1.2000	0.2301
QL_1	-0.3248	0.2585	-1.2565	0.2089

QL_2	0.0392	0.2391	0.1637	0.8699
QL_3	0.5207	0.2704	1.9259	0.0541
QL_4	-0.3697	0.3482	-1.0617	0.2884
QL_5	0.0206	0.2974	0.0692	0.9448
QL_6	0.1730	0.2951	0.5864	0.5576
QL_7	-0.2908	0.3042	-0.9562	0.3390
QL_8	0.3027	0.3058	0.9899	0.3222
QL_9	-0.0825	0.2947	-0.2800	0.7795
QL_10	-0.0350	0.4651	-0.0753	0.9400
INCOME_AGR	-0.0067	0.3259	-0.0205	0.9836
INCOME_BUS	0.5633	0.3624	1.5544	0.1201
AVG_INCOME	0.3261	0.2052	1.5892	0.1120
AVG_INCOME*FEMALE	0.0909	0.2508	0.3624	0.7170
LOAN_I	0.2440	0.0994	2.4548	0.0141
DISTANCE	0.1956	0.0905	2.1603	0.0307

ผลการศึกษาของ L1 พบว่า หากอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยในพื้นที่ของบุคคลสูงขึ้นจะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีการปล่อยสินเชื่อในพื้นที่เสี่ยงมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ระดับรายได้ และปัจจัยอื่น ๆ เช่น เพศ สถานภาพสมรส ขนาดครัวเรือน แหล่งรายได้ และประเภทอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ ไม่มีผลต่อการให้บริการสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ และเมื่อประเมินแบบจำลอง พบว่าสามารถคาดคะเนได้แม่นยำร้อยละ 93.07 โดยความถูกต้องส่วนใหญ่เป็นการคาดคะเนสำหรับค่าจริงที่เท่ากับ 0 ถึงร้อยละ 99.67

Model L1: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1501	107	1608	1506	109	1615
P(Dep=1)>C	5	2	7	0	0	0
Total	1506	109	1615	1506	109	1615
Correct	1501	2	1503	1506	0	1506
% Correct	99.67	1.83	93.07	100.00	0.00	93.25
% Incorrect	0.33	98.17	6.93	0.00	100.00	6.75

ส่วนการใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ผลการประมาณค่าแบบจำลอง L2 พบว่า ผู้ที่เลือกใช้บริการสินเชื่อกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจคำนึงถึงความใกล้ชิดของสถาบันการเงินและมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินอย่างเพียงพอ ในขณะที่จะไม่เลือกใช้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจหากคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยหรือความเป็นธรรมในการปล่อยสินเชื่อ

ผลการศึกษายังพบอีกว่า ผู้ที่สมรสแล้วมักจะมีการเข้าถึงบริการสินเชื่อได้มากกว่าผู้ที่ยังเป็นโสด ผู้ที่มีแนวโน้มที่จะเลือกใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง มีอาชีพเกษตรกรรม อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมือง มีความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอ หรือมีอุปสรรคในการประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากอุปสรรคทางด้านเงินทุน เวลา ความไม่แน่นอนทางการเมือง และความกังวลต่อสภาพเศรษฐกิจ ส่วนผู้ที่จะไม่เลือกใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ผู้ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนขนาดใหญ่ หรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่สูงขึ้นหรือระยะทางที่ไกลขึ้นระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดมีผลต่อการเลือกใช้บริการเช่นเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม พบว่าแหล่งรายได้ ระดับรายได้ เพศ อายุ และความเป็นเจ้าของที่พักอาศัย ไม่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเช่นเดียวกับกรณีของธนาคารพาณิชย์ ผู้กู้จะมีความเข้าใจถูกต้องในเรื่องของการขอสินเชื่อใหม่เมื่อมีการผิคนัดชำระหนี้หรือไม่ ไม่ได้ทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะเลือกขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากขึ้นหรือน้อยลง

แบบจำลอง L2 นี้สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องร้อยละ 69.78 โดยสามารถให้ค่าที่เท่ากับ 1 ได้ถูกต้องร้อยละ 82.68 และค่าที่เท่ากับ 0 ได้ถูกต้องร้อยละ 51.78

ตารางที่ 39 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L2

Dependent Variable: LOAN_SFI

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-3.6950	0.7187	-5.1414	0.0000
FEMALE	-0.1981	0.3927	-0.5044	0.6140
MARRIED	0.4190	0.2506	1.6719	0.0945
MARRIED*FEMALE	-0.0222	0.3075	-0.0723	0.9424
AGE	0.0014	0.0055	0.2577	0.7966
EDU	0.1895	0.1056	1.7949	0.0727
AREA	0.5671	0.1837	3.0879	0.0020
HOMEOWNER	-0.0765	0.1388	-0.5514	0.5814

HHMEMBER	-0.0635	0.0322	-1.9737	0.0484
FARMER	0.6868	0.1757	3.9088	0.0001
HOUSEWIFE	0.0598	0.1930	0.3098	0.7567
SALARYMAN	0.3181	0.2476	1.2850	0.1988
BUSINESS	0.1390	0.1848	0.7521	0.4520
OBSTACLE1	-0.0322	0.1754	-0.1834	0.8545
OBSTACLE2	-0.0323	0.2138	-0.1509	0.8800
OBSTACLE3	0.3247	0.2024	1.6044	0.1086
OBSTACLE4	0.0539	0.2076	0.2596	0.7952
OBSTACLE5	0.5894	0.2192	2.6892	0.0072
OBSTACLE6	0.7972	0.3172	2.5135	0.0120
UNDERSTAND	-0.4409	0.1485	-2.9692	0.0030
BORROW_OTHER	0.0791	0.1391	0.5687	0.5695
QL_1	0.3548	0.1382	2.5667	0.0103
QL_2	0.2027	0.1340	1.5132	0.1302
QL_3	-0.5037	0.1453	-3.4666	0.0005
QL_4	0.1268	0.1885	0.6724	0.5013
QL_5	-0.1672	0.1702	-0.9820	0.3261
QL_6	-0.1047	0.1567	-0.6683	0.5039
QL_7	-0.2663	0.1523	-1.7487	0.0803
QL_8	-0.2424	0.1611	-1.5047	0.1324
QL_9	0.0046	0.1507	0.0302	0.9759
QL_10	1.1611	0.2976	3.9017	0.0001
INCOME_AGR	0.2492	0.1663	1.4981	0.1341
INCOME_BUS	0.1911	0.2563	0.7456	0.4559
AVG_INCOME	-0.0452	0.0870	-0.5198	0.6032
AVG_INCOME*FEMALE	0.1213	0.1112	1.0913	0.2752
LOAN_I	0.3461	0.0448	7.7217	0.0000
DISTANCE	0.2817	0.0491	5.7327	0.0000

Model L2: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	349	163	512	0	0	0
P(Dep=1)>C	325	778	1103	674	941	1615
Total	674	941	1615	674	941	1615
Correct	349	778	1127	0	941	941
% Correct	51.78	82.68	69.78	0.00	100.00	58.27
% Incorrect	48.22	17.32	30.22	100.00	0.00	41.73

ในกรณีของบริษัทบัตรเครดิตและบริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลนั้น แบบจำลอง L3 แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินจะมีการใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินประเภทนี้มากกว่าประเภทอื่น ในขณะที่ผู้ที่อยู่ห่างไกลตัวเมืองจะเข้าถึงบริการสินเชื่อของบริษัทบัตรเครดิตและบริษัทสินเชื่อส่วนบุคคล ได้น้อยกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวเมือง นอกจากนี้ ผู้ที่ให้บริการส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพที่มีรายได้ประจำ และคำนึงถึงการบริการที่ดี และการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงิน รวมถึงขั้นตอนเงื่อนไขการขอสินเชื่อที่ไม่ยุ่งยาก

ผู้ที่มีแหล่งรายได้จากการเกษียณมีแนวโน้มได้รับอนุมัติสินเชื่อหรือเข้าถึงบริการสินเชื่อของสถาบันการเงินประเภทนี้น้อยกว่าผู้มีรายได้จากแหล่งอื่น อย่างไรก็ตาม ถ้าบุคคลมีรายได้สูงขึ้นก็มีโอกาสได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินประเภทนี้มากขึ้น เช่นเดียวกันกับในกรณีของ 2 สถาบันการเงินข้างต้น อัตราผลตอบแทนที่สูงขึ้นทำให้สถาบันการเงินสามารถรับความเสี่ยงและปล่อยกู้ในพื้นที่ได้มากขึ้น ในขณะที่การให้บริการสินเชื่อของบริษัทบัตรเครดิตและบริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลที่เป็นทางเลือกอื่นเพิ่มขึ้นหากระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดยิ่งมากขึ้น

แบบจำลอง L3 ยังแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการเข้าถึงบริการสินเชื่อของบริษัทบัตรเครดิต ได้แก่ เพศ สถานภาพ อายุ การศึกษา การเป็นเจ้าของที่พักอาศัย อุปสรรคในการประกอบธุรกิจ และความรู้เกี่ยวกับการขอสินเชื่อใหม่เมื่อมีการผิดชำระหนี้ ทั้งนี้ ความสามารถในการอธิบายของแบบจำลองนี้วัดจากความสามารถในการคาดคะเนค่า 0 และ 1 ได้อย่างถูกต้อง จากตารางข้างล่างนี้ จะเห็นว่าแบบจำลองสามารถคาดคะเนได้ถูกต้องถึงร้อยละ 94.98 โดยเฉพาะการคาดคะเนค่าที่เป็น 0 แบบจำลองสามารถคาดคะเนได้ถูกต้องถึงร้อยละ 99.74

ตารางที่ 40 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L3

Dependent Variable: LOAN_CREDIT

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-6.2963	1.6807	-3.7462	0.0002
FEMALE	-0.2488	1.1616	-0.2142	0.8304
MARRIED	-0.5140	0.5047	-1.0183	0.3085
MARRIED*FEMALE	0.6958	0.6587	1.0563	0.2908
AGE	-0.0157	0.0126	-1.2412	0.2145
EDU	-0.0083	0.2107	-0.0394	0.9686
AREA	-0.6594	0.3291	-2.0039	0.0451
HOMEOWNER	0.3618	0.2888	1.2528	0.2103
HHMEMBER	0.1118	0.0791	1.4136	0.1575
FARMER	0.2534	0.3664	0.6915	0.4893
HOUSEWIFE	0.1073	0.4760	0.2255	0.8216
SALARYMAN	1.1370	0.3897	2.9175	0.0035
BUSINESS	-0.6089	0.4471	-1.3619	0.1732
OBSTACLE1	0.0708	0.3414	0.2074	0.8357
OBSTACLE2	0.4811	0.3735	1.2881	0.1977
OBSTACLE3	-0.5222	0.4336	-1.2041	0.2285
OBSTACLE4	0.0914	0.4452	0.2054	0.8373
OBSTACLE5	-0.4270	0.4665	-0.9154	0.3600
OBSTACLE6	0.0740	0.6921	0.1069	0.9149
UNDERSTAND	1.3150	0.4384	2.9997	0.0027
BORROW_OTHER	-0.4115	0.3094	-1.3302	0.1835
QL_1	-0.0866	0.3913	-0.2213	0.8249
QL_2	0.2583	0.3796	0.6805	0.4962
QL_3	0.0544	0.3867	0.1406	0.8882
QL_4	0.4394	0.4248	1.0343	0.3010
QL_5	0.5226	0.4068	1.2846	0.1989
QL_6	0.8581	0.3752	2.2871	0.0222
QL_7	0.6019	0.3760	1.6007	0.1094
QL_8	0.8149	0.3946	2.0653	0.0389

QL_9	0.3875	0.3709	1.0446	0.2962
QL_10	1.3024	0.4543	2.8670	0.0041
INCOME_AGR	-0.8314	0.3682	-2.2584	0.0239
INCOME_BUS	0.6659	0.4926	1.3520	0.1764
AVG_INCOME	0.4768	0.2255	2.1145	0.0345
AVG_INCOME*FEMALE	-0.1577	0.3141	-0.5020	0.6156
LOAN_I	0.3055	0.1332	2.2930	0.0218
DISTANCE	0.2482	0.0989	2.5110	0.0120

Model L3: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1530	77	1607	1534	81	1615
P(Dep=1)>C	4	4	8	0	0	0
Total	1534	81	1615	1534	81	1615
Correct	1530	4	1534	1534	0	1534
% Correct	99.74	4.94	94.98	100.00	0.00	94.98
% Incorrect	0.26	95.06	5.02	0.00	100.00	5.02

ผลการประมาณค่าแบบจำลอง L4 แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อจากสหกรณ์เป็นผู้ที่คำนึงถึงวงเงินสินเชื่อที่เพียงพอ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ วิธีการชำระเงินที่ยืดหยุ่น และมีความเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบ ส่วนผู้ที่ไม่เลือกใช้คือผู้ที่คำนึงถึงความปลอดภัยหรือการไปใช้บริการได้ง่าย นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ที่มีอายุมาก มีอาชีพเป็นเกษตรกรหรือพนักงานเงินเดือน มีรายได้หลักจากการทำเกษตร หรือมีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มีแนวโน้มที่จะรับบริการสินเชื่อจากสหกรณ์ แต่หากผู้ขอสินเชื่อมีความรู้เกี่ยวกับการขอสินเชื่อจากแหล่งอื่นเมื่อมีการผิคนัดชำระหนี้ ผู้ขอสินเชื่อมีแนวโน้มที่จะไม่เลือกใช้บริการสินเชื่อของสหกรณ์ ในขณะที่พบว่าเพศ สถานภาพสมรส พื้นที่อยู่อาศัย การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ขนาดครัวเรือน และระดับรายได้ ไม่มีผลต่อการเข้าถึงสินเชื่อของสหกรณ์

ในด้านอุปสรรคของการประกอบธุรกิจ หากผู้ขอสินเชื่อมีกิจการเป็นของตนเอง และประสบปัญหาเงินทุนไม่เพียงพอมีแนวโน้มที่จะใช้บริการสินเชื่อของสหกรณ์ ในขณะที่หากผู้ขอสินเชื่อประสบปัญหาในด้านเวลาและความรู้ประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจมีแนวโน้มที่จะไม่เลือกใช้บริการสินเชื่อของสหกรณ์

แต่จะหันไปใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือกองทุนหมู่บ้านซึ่งในบางครั้งมีการให้บริการอบรมส่งเสริมความรู้ให้แก่ลูกค้าสินเชื่อหรือสมาชิก

ยิ่งไปกว่านั้น ค่าลบของค่าสัมประสิทธิ์ของระยะทางจากที่อยู่อาศัยไปยังสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดนั้นแสดงว่าระยะทางที่มากขึ้นจะทำให้มีการได้รับบริการสินเชื่อจากสหกรณ์น้อยลง หรืออีกนัยหนึ่ง คือหากต้องเดินทางเป็นระยะทางไกลจากที่พักอาศัยไปยังสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดแล้วนั้น แสดงว่าไม่มีองค์กรการเงินระดับฐานรากในพื้นที่และมีเพียงสถาบันการเงินในระบบเป็นตัวเลือก ทำให้การให้บริการสินเชื่อสหกรณ์มีน้อย แต่ถ้าที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดอยู่ในระยะทางที่ค่อนข้างใกล้ก็มีความเป็นไปได้สูงที่มีสหกรณ์หรือองค์กรการเงินระดับฐานรากภายในพื้นที่ ทำให้มีการเข้าถึงสินเชื่อของสหกรณ์ได้ง่าย

ตารางที่ 41 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L4

Dependent Variable: LOAN_COOP

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.9473	0.8155	-3.6142	0.0003
FEMALE	-0.6325	0.4614	-1.3708	0.1704
MARRIED	-0.0032	0.3010	-0.0106	0.9915
MARRIED*FEMALE	-0.0684	0.3666	-0.1866	0.8519
AGE	0.0147	0.0061	2.4189	0.0156
EDU	-0.3090	0.1191	-2.5945	0.0095
AREA	-0.2017	0.1908	-1.0572	0.2904
HOMEOWNER	-0.1324	0.1535	-0.8620	0.3887
HHMEMBER	0.0195	0.0364	0.5363	0.5918
FARMER	0.4660	0.2116	2.2022	0.0277
HOUSEWIFE	0.0422	0.2066	0.2044	0.8380
SALARYMAN	0.5388	0.2790	1.9312	0.0535
BUSINESS	0.1119	0.2145	0.5216	0.6019
OBSTACLE1	0.3982	0.1921	2.0733	0.0381
OBSTACLE2	-0.4196	0.2432	-1.7255	0.0844
OBSTACLE3	-0.0306	0.2336	-0.1312	0.8956
OBSTACLE4	-0.3859	0.2425	-1.5916	0.1115
OBSTACLE5	-0.5875	0.2484	-2.3652	0.0180
OBSTACLE6	-0.5819	0.4238	-1.3732	0.1697
UNDERSTAND	0.7383	0.1774	4.1615	0.0000

BORROW_OTHER	-0.3775	0.1491	-2.5315	0.0114
QL_1	-0.3758	0.1614	-2.3291	0.0199
QL_2	0.6801	0.1521	4.4711	0.0000
QL_3	0.5613	0.1634	3.4354	0.0006
QL_4	-0.3292	0.2237	-1.4715	0.1412
QL_5	0.5952	0.1813	3.2821	0.0010
QL_6	-0.0056	0.1865	-0.0298	0.9762
QL_7	0.3818	0.1790	2.1323	0.0330
QL_8	-0.0316	0.1963	-0.1612	0.8720
QL_9	0.2095	0.1698	1.2335	0.2174
QL_10	-0.1802	0.3141	-0.5736	0.5662
INCOME_AGR	0.4104	0.2044	2.0079	0.0447
INCOME_BUS	0.3197	0.2883	1.1091	0.2674
AVG_INCOME	-0.0214	0.0917	-0.2335	0.8153
AVG_INCOME*FEMALE	0.1803	0.1223	1.4744	0.1404
LOAN_I	0.1567	0.0521	3.0080	0.0026
DISTANCE	-0.1772	0.0527	-3.3602	0.0008

เช่นเดียวกันกับสถาบันการเงินอื่น อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่สูงขึ้นทำให้สถาบันการเงินทั้งหลายขยายปริมาณสินเชื่อเนื่องจากอัตราผลตอบแทนที่มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำของสหกรณ์ทำให้ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยสหกรณ์และอัตราดอกเบี้ยนอกระบบมากขึ้น ผู้ต้องการสินเชื่อก็จะมีแนวโน้มที่จะขอสินเชื่อจากแหล่งเงินทุนจากสหกรณ์มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันถ้าอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยภายในพื้นที่ต่ำลง ซึ่งอาจเป็นเพราะอัตราดอกเบี้ยของแหล่งเงินทุนนอกระบบต่ำลง ส่วนต่างนี้ก็จะน้อยลงผู้ขอสินเชื่อจะมองไม่เห็นความแตกต่างของการกู้ในระบบและการกู้นอกระบบ เมื่อเทียบกับขั้นตอนเงื่อนไข วิธีการชำระเงินที่ยุงยากหรือแม้แต่การต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันของแหล่งสินเชื่อในระบบ ดังนั้นการลดระดับหนี้นอกระบบ อาจทำได้โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสหกรณ์ ให้มีความยั่งยืนและมีอัตราดอกเบี้ยในระดับที่เหมาะสม ซึ่งต้องเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเพียงพอที่จะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสินเชื่อสหกรณ์และสินเชื่อนอกระบบ

แบบจำลองนี้มีความสามารถในการคาดคะเนได้ถูกต้องคิดเป็นร้อยละ 76.16 โดยสามารถให้ค่า 0 แก่ค่าข้อมูลจริงที่เป็น 0 ได้อย่างถูกต้องร้อยละ 95.26

Model L4: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1166	327	1493	1224	391	1615
P(Dep=1)>C	58	64	122	0	0	0
Total	1224	391	1615	1224	391	1615
Correct	1166	64	1230	1224	0	1224
% Correct	95.26	16.37	76.16	100.00	0.00	75.79
% Incorrect	4.74	83.63	23.84	0.00	100.00	24.21

ลำดับต่อไปในการพิจารณา คือ สินเชื่อของกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ผู้หญิงเข้าถึงบริการสินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทนี้ได้มากกว่าผู้ชาย และแม้จะพบว่า ผู้มีระดับรายได้ที่สูงกว่าจะสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อของสถาบันกลุ่มนี้ได้มากกว่า แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผู้หญิงและผู้ชายแล้ว ผู้หญิงที่มีรายได้สูงมีการใช้บริการสินเชื่อกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชนน้อยกว่าผู้ชายที่มีรายได้สูง

นอกจากนี้ แบบจำลอง L5 ยังแสดงให้เห็นว่าบุคคลเลือกที่จะใช้บริการสินเชื่อของกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน เนื่องจากไม่ต้องการหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือต้องการหลักประกันเพียงเล็กน้อย มีความเป็นธรรมชาติไม่เอาเปรียบ และอายุสินเชื่อมีความเหมาะสมกับความต้องการใช้เงิน บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้มีรายได้หลักจากการทำการเกษตร และทราบเกี่ยวกับผลของการผิคนัดชำระหนี้ต่อการขอสินเชื่อจากแหล่งเงินทุนอื่นในขณะเดียวกัน ผู้ที่มีอายุมากกว่า เป็นพนักงานเงินเดือน หรือมีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มักจะเลือกใช้บริการสินเชื่อกับแหล่งเงินทุนอื่นนอกเหนือจากกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน

ตารางที่ 42 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L5

Dependent Variable: LOAN_RB

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.8205	0.7573	-3.7247	0.0002
FEMALE	1.0879	0.4880	2.2294	0.0258
MARRIED	0.2837	0.2991	0.9486	0.3428
MARRIED*FEMALE	-0.3026	0.3507	-0.8628	0.3883

AGE	-0.0143	0.0059	-2.4137	0.0158
EDU	-0.0962	0.1056	-0.9107	0.3625
AREA	0.1965	0.1617	1.2158	0.2241
HOMEOWNER	0.1583	0.1469	1.0773	0.2814
HHMEMBER	0.0235	0.0353	0.6656	0.5056
FARMER	-0.1983	0.2067	-0.9595	0.3373
HOUSEWIFE	-0.0075	0.1967	-0.0384	0.9694
SALARYMAN	-0.5390	0.2752	-1.9585	0.0502
BUSINESS	-0.1771	0.1928	-0.9186	0.3583
OBSTACLE1	0.0233	0.1873	0.1246	0.9008
OBSTACLE2	-0.2706	0.2518	-1.0744	0.2826
OBSTACLE3	0.0079	0.1933	0.0407	0.9675
OBSTACLE4	0.2775	0.1981	1.4008	0.1613
OBSTACLE5	0.1829	0.2040	0.8968	0.3698
OBSTACLE6	-0.1350	0.3554	-0.3797	0.7041
UNDERSTAND	-0.2906	0.1544	-1.8828	0.0597
BORROW_OTHER	0.3654	0.1511	2.4182	0.0156
QL_1	0.2399	0.1576	1.5227	0.1278
QL_2	-0.0474	0.1457	-0.3251	0.7451
QL_3	0.2198	0.1503	1.4623	0.1436
QL_4	1.0030	0.1853	5.4129	0.0000
QL_5	-0.2006	0.1970	-1.0184	0.3085
QL_6	-0.2079	0.1822	-1.1411	0.2538
QL_7	0.6660	0.1644	4.0515	0.0001
QL_8	-0.0339	0.1830	-0.1853	0.8530
QL_9	0.5614	0.1556	3.6079	0.0003
QL_10	0.1828	0.2835	0.6448	0.5191
INCOME_AGR	0.7654	0.1953	3.9190	0.0001
INCOME_BUS	0.0961	0.2817	0.3412	0.7330
AVG_INCOME	0.3201	0.1019	3.1422	0.0017
AVG_INCOME*FEMALE	-0.2040	0.1232	-1.6557	0.0978
LOAN_I	-0.0780	0.0483	-1.6146	0.1064
DISTANCE	-0.0060	0.0513	-0.1167	0.9071

นอกจากนี้ ยังพบว่าระดับการศึกษา พื้นที่พักอาศัย ความเป็นเจ้าของที่พักอาศัย ขนาดครัวเรือน ประเภทอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของบุคคล อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยในพื้นที่ ระยะทางระหว่างที่พักอาศัย และสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดล้วนแล้วแต่ไม่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของกลุ่มออมทรัพย์และธนาคารชุมชน ทั้งนี้แบบจำลองสามารถคาดคะเนได้ถูกต้องร้อยละ 74.67 ของข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการประมาณค่าแบบจำลอง โดยสามารถคาดคะเนค่าที่เป็น 0 ได้ถูกต้องร้อยละ 96.42 ของข้อมูลทั้งหมดที่มีค่าเป็น 0

Model L5: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1130	367	1497	1172	443	1615
P(Dep=1)>C	42	76	118	0	0	0
Total	1172	443	1615	1172	443	1615
Correct	1130	76	1206	1172	0	1172
% Correct	96.42	17.16	74.67	100.00	0.00	72.57
% Incorrect	3.58	82.84	25.33	0.00	100.00	27.43

สำหรับกองทุนหมู่บ้าน แบบจำลอง L6 แสดงให้เห็นว่าผู้หญิงได้รับสินเชื่อจากกองทุนหมู่บ้านมากกว่าผู้ชาย และแม้ว่าระดับรายได้จะไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเลือกใช้บริการสินเชื่อของกองทุนหมู่บ้านสำหรับผู้ชายแต่มีผลอย่างมีนัยสำคัญสำหรับผู้หญิง กล่าวคือ ผู้หญิงที่มีรายได้สูงขึ้นจะเลือกใช้บริการสินเชื่อจากองค์กรการเงินอื่นแทนกองทุนหมู่บ้าน นอกจากนี้ ผู้ที่มีอายุมากกว่าหรือมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าก็มีแนวโน้มที่จะใช้บริการจากสถาบันการเงินในระบบมากกว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านอาชีพ ผู้มีอาชีพทำการเกษตรมีแนวโน้มที่จะใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านมากกว่าอาชีพอื่น ในขณะที่ผู้ที่เป็พนักงานเงินเดือนมีแนวโน้มที่จะไม่ใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านและใช้บริการของสหกรณ์และบริษัทบัตรเครดิตและบริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลแทน

ผู้ที่เลือกใช้บริการสินเชื่อของกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่เป็นผู้ประสบปัญหาขาดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจหรือประสบอุปสรรคอื่น เช่น บุคคลไม่กล้าเสี่ยงดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง สุขภาพไม่เอื้ออำนวย และต้นทุนแพงราคาผลผลิตตกต่ำหรือไม่แน่นอน นอกจากนี้ ผู้ขอสินเชื่อเลือกใช้บริการของกองทุนหมู่บ้านเพราะความใกล้ของแหล่งบริการ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และการที่ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ นอกจากนี้ แบบจำลองยังชี้ให้เห็นว่า หากบุคคลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

การขอสินเชื่อใหม่เมื่อมีการผิดชำระหนี้ หรือมีรายได้น้อยลงจากการเกษตร บุคคลนั้นจะมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้บริการจากแหล่งสินเชื่ออื่น อาทิเช่น สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ แทนกองทุนหมู่บ้าน

ระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดยิ่งน้อยลง การใช้บริการสินเชื่อของกองทุนหมู่บ้านก็จะยิ่งมากขึ้น ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการประมาณค่าแบบจำลองอื่นข้างต้น และเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยผู้ยืมเงินและการปล่อยสินเชื่อเป็นไปในทางเดียวกัน

ตารางที่ 43 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง L6

Dependent Variable: LOAN_VF

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	0.8219	0.6618	1.2419	0.2143
FEMALE	1.3029	0.3826	3.4053	0.0007
MARRIED	0.2315	0.2303	1.0050	0.3149
MARRIED*FEMALE	-0.4781	0.2916	-1.6397	0.1011
AGE	-0.0152	0.0057	-2.6836	0.0073
EDU	-0.3561	0.0946	-3.7628	0.0002
AREA	-0.0952	0.1684	-0.5654	0.5718
HOMEOWNER	-0.0678	0.1352	-0.5016	0.6160
HHMEMBER	-0.0043	0.0338	-0.1265	0.8993
FARMER	0.5786	0.1738	3.3284	0.0009
HOUSEWIFE	0.0096	0.1944	0.0495	0.9606
SALARYMAN	-0.6264	0.2345	-2.6709	0.0076
BUSINESS	-0.0837	0.1763	-0.4745	0.6351
OBSTACLE1	0.1953	0.1780	1.0976	0.2724
OBSTACLE2	-0.2444	0.2245	-1.0888	0.2763
OBSTACLE3	-0.2922	0.2099	-1.3925	0.1638
OBSTACLE4	0.2335	0.2046	1.1416	0.2536
OBSTACLE5	0.7156	0.2242	3.1918	0.0014
OBSTACLE6	1.1729	0.3429	3.4203	0.0006
UNDERSTAND	-0.1395	0.1461	-0.9548	0.3397
BORROW_OTHER	-0.5718	0.1428	-4.0037	0.0001
QL_1	0.4056	0.1362	2.9783	0.0029

QL_2	-0.3127	0.1269	-2.4646	0.0137
QL_3	0.6492	0.1377	4.7129	0.0000
QL_4	0.4867	0.1906	2.5539	0.0107
QL_5	-0.2030	0.1674	-1.2128	0.2252
QL_6	-0.0340	0.1575	-0.2160	0.8290
QL_7	0.1499	0.1550	0.9676	0.3332
QL_8	-0.0076	0.1597	-0.0474	0.9622
QL_9	0.0932	0.1457	0.6397	0.5224
QL_10	0.2661	0.2484	1.0712	0.2841
INCOME_AGR	-0.5791	0.1777	-3.2588	0.0011
INCOME_BUS	-0.3141	0.2577	-1.2188	0.2229
AVG_INCOME	-0.0065	0.0825	-0.0792	0.9368
AVG_INCOME*FEMALE	-0.1950	0.1071	-1.8212	0.0686
LOAN_I	0.1362	0.0401	3.3971	0.0007
DISTANCE	-0.0942	0.0451	-2.0868	0.0369

แบบจำลอง L6 สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องร้อยละ 68.92 ของข้อมูลทั้งหมดที่ใช้ในการประมาณค่าแบบจำลอง โดยสามารถคาดคะเนค่าที่เป็น 0 ได้ถูกต้องร้อยละ 51.13 ของข้อมูลทั้งหมดที่มีค่าเป็น 0 และสามารถคาดคะเนค่าที่เป็น 1 ได้ถูกต้องถึงร้อยละ 81.24 ของข้อมูลทั้งหมดที่มีค่าเป็น 1

Model L6: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	338	179	517	0	0	0
P(Dep=1)>C	323	775	1098	661	954	1615
Total	661	954	1615	661	954	1615
Correct	338	775	1113	0	954	954
% Correct	51.13	81.24	68.92	0.00	100.00	59.07
% Incorrect	48.87	18.76	31.08	100.00	0.00	40.93

6.2.2 แบบจำลองด้านการออม

ในภาพรวมการใช้บริการการเงินฝากของสถาบันการเงิน แบบจำลอง S แสดงให้เห็นว่าผู้หญิงใช้บริการหรือเข้าถึงการบริการการออมโดยรวมได้น้อยกว่าผู้ชาย และผู้ที่แต่งงานแล้วจะมีการใช้บริการการออมน้อยกว่าผู้ที่ยังเป็นโสด โดยเฉพาะการศึกษาพบว่าผู้หญิงที่แต่งงานแล้วใช้บริการการออมน้อยกว่าผู้ที่ยังเป็นโสดเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ผู้หญิงกลุ่มนี้กลับมีการใช้บริการการออมมากกว่าผู้ชายที่แต่งงานแล้ว ทั้งนี้ อาจเป็นผลจากภาระทางการเงินที่เพิ่มขึ้นในครัวเรือนของฝ่ายชาย

ตารางที่ 44 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S

Dependent Variable: SAVING_USE

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	3.6592	1.0479	3.4921	0.0005
FEMALE	-1.3697	0.7365	-1.8599	0.0629
MARRIED	-1.4878	0.6093	-2.4420	0.0146
MARRIED*FEMALE	1.4502	0.6650	2.1807	0.0292
AGE	0.0082	0.0083	0.9949	0.3198
EDU	0.0359	0.1365	0.2628	0.7927
AREA	-0.3668	0.2379	-1.5419	0.1231
HOMEOWNER	0.3248	0.2069	1.5698	0.1165
HHMEMBER	-0.0562	0.0533	-1.0544	0.2917
FARMER	0.3589	0.2622	1.3687	0.1711
HOUSEWIFE	-0.3685	0.2598	-1.4184	0.1561
SALARYMAN	-0.3248	0.3065	-1.0596	0.2893
BUSINESS	-0.2473	0.2523	-0.9804	0.3269
SOURCE_1	0.6108	0.1943	3.1438	0.0017
SOURCE_2	-0.8496	0.2381	-3.5674	0.0004
SOURCE_3	0.2851	0.4861	0.5865	0.5575
SOURCE_4	-0.2852	0.2464	-1.1575	0.2471
SOURCE_5	-0.6185	0.2771	-2.2322	0.0256
UNDERSTAND	0.1505	0.2128	0.7075	0.4793
AVG_INCOME	-0.0065	0.1291	-0.0502	0.9600
AVG_INCOME*FEMALE	0.0780	0.1599	0.4879	0.6256
SAVING_I	0.0420	0.0724	0.5811	0.5612

DISTANCE	0.0921	0.0691	1.3332	0.1825
----------	--------	--------	--------	--------

หากผู้ตอบแบบสอบถามมีเงินออมเป็นส่วนหนึ่งของเงินรายได้ประจำก็จะมีการใช้บริการการออมกับสถาบันการเงินมากขึ้น ในขณะที่ ผู้ให้สัมภาษณ์จะใช้บริการการออมน้อยกว่าถ้าแหล่งเงินออมมาจากการขายสินทรัพย์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่ดิน หรือกำไรจากการทำการเกษตร ดังนั้นหากรัฐสามารถส่งเสริมให้ประชากรมีงานประจำที่ก่อให้เกิดรายได้สม่ำเสมอ ก็อาจทำให้มีปริมาณการออมภายในประเทศเพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าการใช้บริการการออมไม่ขึ้นอยู่กับอายุ การศึกษา อาชีพ ระดับเงินเดือน อัตราดอกเบี้ย ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ระยะทางระหว่างที่พักและสถาบันการเงิน การเป็นเจ้าของที่พักอาศัย และขนาดครัวเรือน

แบบจำลองที่ S สามารถทำนายค่า 0 และ 1 ได้อย่างถูกต้องถึงร้อยละ 90.30 โดยทำนายค่าเท่ากับ 1 ได้ถูกต้องถึงร้อยละ 99.94 แสดงให้เห็นว่าแบบจำลองมีความสามารถในการอธิบายสูงและแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีต่อการใช้บริการการออม นโยบายที่ได้จากการศึกษาโดยอาศัยแบบจำลองนี้จึงอาจมีผลโดยตรงต่อการออมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Model S: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	0	1	1	0	0	0
P(Dep=1)>C	165	1545	1710	165	1546	1711
Total	165	1546	1711	165	1546	1711
Correct	0	1545	1545	0	1546	1546
% Correct	0.00	99.94	90.30	0.00	100.00	90.36
% Incorrect	100.00	0.06	9.70	100.00	0.00	9.64

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดตามประเภทของสถาบันการเงิน ประเภทสถาบันการเงินที่พิจารณา ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้าน แบบจำลอง S1 แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่กำหนดการใช้บริการการออมของธนาคารพาณิชย์ โดยพบว่าตอบแบบสอบถามจะมีการใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์มากขึ้นหากคำนึงถึงคุณสมบัติหลัก 3 ประการ อันได้แก่ 1) ความมั่นคงของเงินฝาก 2) ค่าธรรมเนียมการให้บริการต่ำ และ 3) ขั้นตอน/เงื่อนไขในการเปิดบัญชีง่าย ในขณะที่จะไม่เลือกใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์หากคำนึงถึงความใกล้เคียงและการบริการที่ดี

ของสถาบันการเงิน ซึ่งทั้ง 2 คุณสมบัตินี้ธนาคารพาณิชย์เสียเปรียบกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ในพื้นที่และเป็นที่รู้จักของคนในพื้นที่

ตารางที่ 45 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S1

Dependent Variable: SAVING_BANK

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-0.0534	0.7509	-0.0711	0.9433
FEMALE	0.2658	0.4907	0.5417	0.5880
MARRIED	-0.3910	0.2685	-1.4563	0.1453
MARRIED*FEMALE	0.6781	0.3477	1.9501	0.0512
AGE	-0.0072	0.0069	-1.0471	0.2950
EDU	0.2948	0.1178	2.5024	0.0123
AREA	-1.4833	0.2261	-6.5592	0.0000
HOMEOWNER	-0.2752	0.1600	-1.7195	0.0855
HHMEMBER	0.0035	0.0290	0.1213	0.9034
FARMER	0.1920	0.1985	0.9675	0.3333
HOUSEWIFE	0.4664	0.2114	2.2061	0.0274
SALARYMAN	0.5343	0.2454	2.1775	0.0294
BUSINESS	0.8416	0.1921	4.3812	0.0000
OBS_1	0.3688	0.1903	1.9378	0.0526
OBS_2	0.0766	0.1762	0.4346	0.6639
OBS_3	0.4819	0.1644	2.9308	0.0034
OBS_4	0.2332	0.2285	1.0202	0.3076
OBS_5	-0.2257	0.1678	-1.3447	0.1787
OBS_6	0.3928	0.1571	2.5000	0.0124
SOURCE_1	0.1862	0.1501	1.2403	0.2149
SOURCE_2	0.2778	0.2777	1.0004	0.3171
SOURCE_3	0.9190	0.2717	3.3817	0.0007
SOURCE_4	-0.3766	0.1884	-1.9989	0.0456
SOURCE_5	-0.6985	0.1786	-3.9122	0.0001
UNDERSTAND	0.6071	0.2045	2.9693	0.0030
QS_1	-0.3719	0.1690	-2.2010	0.0277

QS_2	0.3109	0.1914	1.6239	0.1044
QS_3	0.0584	0.1696	0.3446	0.7304
QS_4	0.1374	0.1799	0.7639	0.4450
QS_5	0.2329	0.2344	0.9936	0.3204
QS_6	0.4109	0.1506	2.7282	0.0064
QS_7	-0.2817	0.1641	-1.7163	0.0861
QS_8	0.7387	0.2800	2.6380	0.0083
QS_9	-0.2422	0.2817	-0.8598	0.3899
QS_10	0.5427	0.2330	2.3294	0.0198
AVG_INCOME	0.3383	0.1171	2.8892	0.0039
AVG_INCOME*FEMALE	-0.3784	0.1439	-2.6287	0.0086
SAVING_I	0.0803	0.0511	1.5713	0.1161

แม้ว่าเพศ สถานภาพสมรสและอายุจะไม่มีผลเพียงลำพังต่อการใช้บริการ แต่ผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว มีการใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์มากกว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้หญิงโสดหรือที่เป็นผู้ชาย นอกจากนี้ผู้หญิงที่มีอาชีพหลักคือแม่บ้านยังมีการใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์มากขึ้นไปอีก โดยอาจมีสาเหตุจากการที่ผู้หญิงทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวมีลักษณะไม่ชอบความเสี่ยง นอกจากนี้ ยังพบว่า ผู้ที่มีรายได้ประจำหรือทำการค้าทำธุรกิจ ผู้ที่มีมรดกเป็นแหล่งเงินออมหลัก หรือผู้ที่ออมเงินเพื่อใช้จ่ายในยามชรา บริหารรายรับรายจ่ายตามฤดูกาล และเพื่อการศึกษา เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มในการใช้บริการการออมเงินกับธนาคารพาณิชย์ ยิ่งไปกว่านั้น ยังพบว่าระดับการศึกษาที่สูงขึ้นรวมถึงความรู้ความเข้าใจด้านการเงินที่มากขึ้น จะช่วยให้มีการใช้บริการการออมของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีกด้วย

หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย หรือแหล่งเงินออมหลักคือกำไรจากการทำธุรกิจและการเกษตร การใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์ก็จะน้อยลง และหากอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากตัวเมืองมากขึ้นก็จะมีการใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์ลดลง อาจเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในตัวเมืองและห่างไกลจากแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้ให้สัมภาษณ์ นอกจากนี้ แบบจำลอง S1 ยังแสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีรายได้สูงกว่าจะเลือกใช้บริการการออมของธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้หญิง การใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์จะลดลงเมื่อรายได้สูงขึ้น ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยไม่มีผลต่อการเลือกใช้บริการการออมของธนาคารพาณิชย์

แบบจำลอง S1 สามารถทำนายการใช้หรือไม่ใช้บริการการออมของธนาคารพาณิชย์ได้ถูกต้องถึงร้อยละ 83.32 โดยสามารถทำนายค่าที่เป็น 0 ได้ถูกต้องร้อยละ 97.45 และค่าที่เป็น 1 ร้อยละ 20.97

Model S1: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1415	260	1675	1452	329	1781
P(Dep=1)>C	37	69	106	0	0	0
Total	1452	329	1781	1452	329	1781
Correct	1415	69	1484	1452	0	1452
% Correct	97.45	20.97	83.32	100.00	0.00	81.53
% Incorrect	2.55	79.03	16.68	0.00	100.00	18.47

แบบจำลอง S2 แสดงถึงปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการการออมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยพบว่า ผู้ที่คำนึงถึงการได้รับข้อมูลที่เพียงพอและไม่กำหนดจำนวนเงินฝากขั้นต่ำในการเปิดบัญชีสูงเกินไป จะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในขณะที่ผู้ที่คำนึงถึงขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการเปิดบัญชีมีแนวโน้มที่จะไม่ออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตารางที่ 46 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S2

Dependent Variable: SAVING_SFI

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-1.7876	0.6004	-2.9772	0.0029
FEMALE	0.8710	0.3693	2.3586	0.0183
MARRIED	0.4165	0.2336	1.7827	0.0746
MARRIED*FEMALE	-0.5388	0.2880	-1.8713	0.0613
AGE	-0.0037	0.0052	-0.7136	0.4755
EDU	0.1817	0.1005	1.8085	0.0705
AREA	0.4896	0.1755	2.7899	0.0053
HOMEOWNER	0.0372	0.1308	0.2847	0.7759
HHMEMBER	-0.0511	0.0251	-2.0315	0.0422
FARMER	0.2493	0.1628	1.5317	0.1256
HOUSEWIFE	0.1594	0.1801	0.8855	0.3759
SALARYMAN	0.0307	0.2263	0.1358	0.8920

BUSINESS	-0.0649	0.1760	-0.3688	0.7123
OBS_1	-0.2600	0.1416	-1.8363	0.0663
OBS_2	-0.2274	0.1417	-1.6055	0.1084
OBS_3	0.0974	0.1404	0.6936	0.4879
OBS_4	-0.2952	0.1837	-1.6070	0.1081
OBS_5	-0.0769	0.1361	-0.5650	0.5721
OBS_6	-0.1644	0.1274	-1.2904	0.1969
SOURCE_1	-0.1743	0.1212	-1.4381	0.1504
SOURCE_2	-0.0690	0.2279	-0.3028	0.7621
SOURCE_3	-0.3818	0.2571	-1.4851	0.1375
SOURCE_4	0.4644	0.1706	2.7218	0.0065
SOURCE_5	0.3793	0.1579	2.4027	0.0163
UNDERSTAND	0.0213	0.1371	0.1551	0.8768
QS_1	0.1524	0.1316	1.1584	0.2467
QS_2	0.2629	0.1507	1.7439	0.0812
QS_3	-0.0941	0.1383	-0.6804	0.4963
QS_4	0.0547	0.1385	0.3947	0.6930
QS_5	0.1981	0.1952	1.0147	0.3102
QS_6	-0.0497	0.1271	-0.3911	0.6957
QS_7	-0.0820	0.1230	-0.6664	0.5051
QS_8	-0.0270	0.2395	-0.1127	0.9103
QS_9	0.8081	0.2429	3.3272	0.0009
QS_10	-0.6788	0.1762	-3.8515	0.0001
AVG_INCOME	0.1818	0.0822	2.2116	0.0270
AVG_INCOME*FEMALE	-0.0566	0.1007	-0.5623	0.5739
SAVING_I	0.2325	0.0477	4.8765	0.0000

นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้หญิงใช้บริการมากกว่าผู้ชาย และคนที่แต่งงานแล้วก็ใช้บริการมากกว่าคนโสด โดยผู้หญิงที่แต่งงานแล้วจะใช้บริการมากกว่าผู้ชายที่แต่งงานแล้ว และเมื่อเรียงตามลำดับการใช้บริการการออมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่าการใช้บริการการออมมากที่สุดไปยังน้อยที่สุดได้แก่ ผู้หญิงโสด ผู้หญิงแต่งงานแล้ว ผู้ชายแต่งงานแล้ว และผู้ชายโสด ตามลำดับ

ผลการศึกษาพบว่าคนที่มีการศึกษาสูงขึ้นหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกลตัวเมืองมากขึ้นมีแนวโน้มที่จะใช้บริการการออมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากขึ้น อีกทั้งผู้ออมเงินส่วนใหญ่มีแหล่งเงินออมเป็น

ถ้าไรจากธุรกิจและการเกษตร ซึ่งอาจเป็นเหตุผลว่าทำไมการออมกับธนาคารพาณิชย์ของบุคคลกลุ่มนี้มีน้อย เช่นเดียวกันกับที่พบว่าผู้ที่ฝากเงินเพื่อใช้ในยามชรามีการออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจน้อย เพราะบุคคลกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะเลือกฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวไว้ในแบบจำลอง S1 ยิ่งไปกว่านั้นจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นทำให้มีการออมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ อายุ อาชีพ การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย และความรู้ความเข้าใจด้านการเงินไม่ได้มีปัจจัยที่มีนัยสำคัญ

ความแตกต่างระหว่างแบบจำลองนี้และแบบจำลองอื่นที่สำคัญคือ ระดับรายได้และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเฉลี่ยภายในพื้นที่มีผลต่อการใช้บริการ กล่าวคือผู้ที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะใช้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่สูงขึ้นแสดงถึงความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินในระบบประเภทต่าง ๆ ที่ลดลง ทำให้ผู้ออมมีแนวโน้มที่จะเลือกออมกับสถาบันการเงินในระบบมากขึ้น

ความสามารถในการอธิบายของแบบจำลอง S2 อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ สามารถทำนายได้ถูกต้องร้อยละ 69.74 อย่างไรก็ดี แบบจำลองสามารถทำนายค่าเท่ากับ 1 ได้ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 92.15

Model S2: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	150	93	243	0	0	0
P(Dep=1)>C	446	1092	1538	596	1185	1781
Total	596	1185	1781	596	1185	1781
Correct	150	1092	1242	0	1185	1185
% Correct	25.17	92.15	69.74	0.00	100.00	66.54
% Incorrect	74.83	7.85	30.26	100.00	0.00	33.46

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการการออมของสหกรณ์นั้น ผู้ที่เลือกออมกับสหกรณ์เป็นบุคคลที่คำนึงถึง 1) ประเภทของบัญชีตรงตามความต้องการ 2) ผลตอบแทนสูง 3) มีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบ และ 4) ความมั่นคงของเงินฝาก ในขณะที่ผู้ที่จะไม่เลือกออมกับสหกรณ์เป็นผู้ที่คำนึงถึงการบริการและจำนวนเงินฝากขั้นต่ำในการเปิดบัญชี ซึ่งคนกลุ่มที่คำนึงถึงจำนวนเงินฝากขั้นต่ำมักจะเลือกออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน

ตารางที่ 47 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S4

Dependent Variable: SAVING_COOP

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-4.0222	0.7557	-5.3225	0.0000
FEMALE	-0.1744	0.4855	-0.3593	0.7194
MARRIED	0.0554	0.3251	0.1705	0.8646
MARRIED*FEMALE	-0.1506	0.3838	-0.3925	0.6947
AGE	0.0090	0.0062	1.4585	0.1447
EDU	-0.1971	0.1172	-1.6826	0.0925
AREA	0.8298	0.1944	4.2695	0.0000
HOMEOWNER	-0.5075	0.1656	-3.0645	0.0022
HHMEMBER	-0.0191	0.0336	-0.5700	0.5687
FARMER	0.2209	0.2139	1.0327	0.3018
HOUSEWIFE	0.1073	0.2150	0.4992	0.6176
SALARYMAN	0.5525	0.2628	2.1023	0.0355
BUSINESS	0.2844	0.2168	1.3117	0.1896
OBS_1	0.0861	0.1675	0.5140	0.6072
OBS_2	0.1888	0.1667	1.1323	0.2575
OBS_3	-0.8427	0.1939	-4.3452	0.0000
OBS_4	-0.2690	0.2243	-1.1993	0.2304
OBS_5	-0.2177	0.1645	-1.3239	0.1855
OBS_6	-0.1402	0.1632	-0.8586	0.3905
SOURCE_1	0.0076	0.1460	0.0522	0.9584
SOURCE_2	0.0060	0.2979	0.0202	0.9839
SOURCE_3	0.3831	0.3078	1.2447	0.2132
SOURCE_4	-0.0072	0.2043	-0.0351	0.9720
SOURCE_5	0.4020	0.2162	1.8592	0.0630
UNDERSTAND	0.6151	0.1924	3.1966	0.0014
QS_1	0.0402	0.1740	0.2311	0.8173
QS_2	-0.0438	0.1917	-0.2285	0.8192
QS_3	0.6486	0.1719	3.7734	0.0002
QS_4	0.3505	0.1689	2.0746	0.0380

QS_5	1.1013	0.2144	5.1379	0.0000
QS_6	0.4685	0.1672	2.8023	0.0051
QS_7	-0.5336	0.1731	-3.0832	0.0020
QS_8	0.1622	0.3249	0.4994	0.6175
QS_9	-0.8755	0.3606	-2.4279	0.0152
QS_10	0.0757	0.2413	0.3136	0.7538
AVG_INCOME	-0.0506	0.1055	-0.4799	0.6313
AVG_INCOME*FEMALE	0.1122	0.1308	0.8571	0.3914
SAVING_I	-0.0744	0.0531	-1.4023	0.1608

นอกจากนี้แบบจำลอง S4 ยังแสดงให้เห็นว่าเพศ สถานภาพสมรส อายุ รายได้ อัตราดอกเบี้ย และจำนวนสมาชิกในครัวเรือนไม่มีผลต่อการเลือกใช้บริการของสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม พบว่าปัจจัยที่ทำให้มีการใช้บริการการออมกับสหกรณ์เพิ่มขึ้น ได้แก่ แหล่งที่อยู่อาศัย และระดับความรู้ความเข้าใจทางการเงิน กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ห่างไกลตัวเมืองมีแนวโน้มจะออมเงินกับสหกรณ์ ทั้งนี้ อาจเป็นผลของการที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์ในพื้นที่ การเดินทางที่ลำบากทำให้บุคคลเลือกออมเงินกับสถาบันที่อยู่ใกล้กว่า ในขณะที่เดียวกันหากบุคคลมีความรู้ความเข้าใจด้านการเงินก็จะมีความโน้มเอียงออมเงินกับสหกรณ์มากขึ้นด้วย แต่ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะใช้บริการการออมกับสหกรณ์ลดลง ซึ่งอาจเป็นผลจากการหันไปใช้บริการการออมกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน

นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ที่มิที่พักอาศัยเป็นของตนเองหรือมีวัตถุประสงค์ในการออมเพื่อบริหารรายรับรายจ่ายตามฤดูกาลมีแนวโน้มที่จะออมเงินกับสหกรณ์น้อยลง ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ทำงานได้รับเงินเดือนประจำหรือมีแหล่งเงินออมหลักคือกำไรจากการเกษตรมีแนวโน้มที่จะออมเงินกับสหกรณ์มากขึ้น ทั้งนี้ แบบจำลอง S4 สามารถทำนายได้ถูกต้องร้อยละ 81.70 โดยสามารถทำนายค่า 0 ได้ถูกต้องได้สูงถึงร้อยละ 98.42

Model S4: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1430	303	1733	1453	328	1781
P(Dep=1)>C	23	25	48	0	0	0
Total	1453	328	1781	1453	328	1781
Correct	1430	25	1455	1453	0	1453

% Correct	98.42	7.62	81.70	100.00	0.00	81.58
% Incorrect	1.58	92.38	18.30	0.00	100.00	18.42

ในส่วนของการใช้บริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน แบบจำลอง S5 แสดงถึงปัจจัยการออมที่สำคัญ ได้แก่ คุณสมบัติของสถาบันเงินฝาก สถานภาพสมรส อายุ แหล่งที่พักอาศัย จำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ วัตถุประสงค์การออม แหล่งเงินออม ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน และอัตราดอกเบี้ย

คุณสมบัติของสถาบันเงินฝากที่ผู้ออมเลือกออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์และธนาคารชุมชน ได้แก่ ความใกล้ บริการที่ดี และจำนวนเงินฝากขั้นต่ำในการเปิดบัญชีที่ไม่สูงเกินไป ซึ่งในที่นี้หมายถึงเงินสัจจะออมทรัพย์ที่ต้องจ่ายเป็นประจำทุกเดือนที่ไม่สูงมากนักตามเงื่อนไขการเป็นสมาชิกจากกลุ่มออมทรัพย์ ในขณะที่ผู้ออมจะไม่เลือกออมกับกลุ่มออมทรัพย์หากให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพียงพอ ผลตอบแทนที่สูงประเภทบัญชีที่ตรงตามความต้องการ ความมั่นคงของเงินฝาก และค่าธรรมเนียมการให้บริการต่ำ เนื่องจากผู้ที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลจะเลือกออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่วนผู้ที่ให้ความสำคัญกับผลตอบแทนและประเภทบัญชีจะเลือกออมเงินกับสหกรณ์ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของเงินฝากและค่าธรรมเนียมการให้บริการก็จะเลือกออมเงินกับธนาคารพาณิชย์แทน

ตารางที่ 48 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S5

Dependent Variable: SAVING_RB

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.2265	0.5877	-3.7885	0.0002
FEMALE	-0.0153	0.3713	-0.0412	0.9671
MARRIED	0.3874	0.2336	1.6586	0.0972
MARRIED*FEMALE	-0.5240	0.2811	-1.8642	0.0623
AGE	-0.0112	0.0050	-2.2277	0.0259
EDU	-0.0933	0.0964	-0.9677	0.3332
AREA	0.2686	0.1536	1.7491	0.0803
HOMEOWNER	0.1878	0.1466	1.2810	0.2002
HHMEMBER	0.1226	0.0304	4.0340	0.0001
FARMER	-0.1640	0.1663	-0.9866	0.3238
HOUSEWIFE	0.2079	0.1749	1.1892	0.2344
SALARYMAN	-0.6902	0.2350	-2.9374	0.0033

BUSINESS	-0.2616	0.1762	-1.4851	0.1375
OBS_1	0.0743	0.1367	0.5435	0.5868
OBS_2	0.5568	0.1434	3.8825	0.0001
OBS_3	0.4979	0.1344	3.7057	0.0002
OBS_4	-0.2585	0.1864	-1.3872	0.1654
OBS_5	0.3012	0.1344	2.2410	0.0250
OBS_6	-0.1150	0.1281	-0.8982	0.3691
SOURCE_1	0.6656	0.1224	5.4383	0.0000
SOURCE_2	-0.5203	0.2320	-2.2433	0.0249
SOURCE_3	0.2360	0.2741	0.8612	0.3891
SOURCE_4	0.0173	0.1631	0.1059	0.9156
SOURCE_5	0.3188	0.1635	1.9491	0.0513
UNDERSTAND	-0.2581	0.1385	-1.8638	0.0623
QS_1	0.2724	0.1313	2.0742	0.0381
QS_2	-0.5926	0.1491	-3.9760	0.0001
QS_3	-0.3378	0.1329	-2.5421	0.0110
QS_4	0.1231	0.1338	0.9202	0.3575
QS_5	-0.4916	0.1937	-2.5384	0.0111
QS_6	-0.3971	0.1219	-3.2592	0.0011
QS_7	0.2817	0.1218	2.3115	0.0208
QS_8	-0.6036	0.2588	-2.3324	0.0197
QS_9	0.8351	0.2078	4.0183	0.0001
QS_10	0.1828	0.1821	1.0039	0.3154
AVG_INCOME	-0.0439	0.0829	-0.5298	0.5962
AVG_INCOME*FEMALE	0.1292	0.1009	1.2803	0.2004
SAVING_I	0.2829	0.0463	6.1042	0.0000

ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าสามีมีแนวโน้มที่จะออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์มากกว่าภรรยา ในขณะที่ขนาดครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นทำให้มีการออมกับกลุ่มออมทรัพย์แทนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผู้สูงวัยจะมีการออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์น้อยกว่าผู้มีอายุน้อยกว่า และผู้ที่มีรายได้เป็นเงินเดือนประจำก็มักจะ ไม่เลือกออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชนเนื่องจากคนกลุ่มนี้มักเลือกที่จะออมเงินกับธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ออมอยู่ในพื้นที่ห่างไกลตัวเมืองการเลือกออมกับกลุ่มออมทรัพย์ก็ยิ่งเพิ่มขึ้น

สิ่งที่แตกต่างจากการออมกับสถาบันเงินฝากอื่นได้แก่ ผู้ออมเงินมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการออม คือ จัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกและยานพาหนะ บริหารรายรับรายจ่ายตามฤดูกาล หรือเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน เจ็บป่วย โดยผู้ออมกลุ่มนี้มักจะเลือกออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์แทนผู้รับฝากเงินรายอื่นที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น และหากผู้ออมมีแหล่งเงินออมหลักเป็นเงินเดือนหรือรายได้ประจำที่เหลือจากการใช้จ่าย และกำไรทางการเกษตร ก็จะเลือกออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน แต่ถ้าแหล่งเงินออมสำคัญคือการขายสินทรัพย์อื่นนอกเหนือจากที่ดิน ไม่เพียงแต่ทำให้การออมเงินโดยรวมน้อยลงแล้วยังมีการออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์น้อยลงด้วย

Model S5: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	752	359	1111	991	790	1781
P(Dep=1)>C	239	431	670	0	0	0
Total	991	790	1781	991	790	1781
Correct	752	431	1183	991	0	991
% Correct	75.88	54.56	66.42	100.00	0.00	55.64
% Incorrect	24.12	45.44	33.58	0.00	100.00	44.36

ผลการศึกษาสอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเงิน กล่าวคืออัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่สูงขึ้นทำให้คนออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์และธนาคารชุมชนเพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินมีแนวโน้มที่จะฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์น้อยลงเนื่องจากคนกลุ่มนี้เลือกที่จะใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์มากกว่า ทั้งนี้ แบบจำลองสามารถคาดการณ์การใช้บริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์ได้ถูกต้องร้อยละ 66.42 โดยแบบจำลองสามารถทำนายค่าที่เป็น 0 ได้ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 75.88 และค่าที่เป็น 1 ได้ถูกต้องร้อยละ 54.56

สำหรับกองทุนหมู่บ้านนั้น แบบจำลอง S6 แสดงให้เห็นว่าผู้ออมกับกองทุนหมู่บ้านเป็นผู้ออมที่คำนึงถึงค่าธรรมเนียมการให้บริการที่ต่ำกว่าที่อื่น ส่วนผู้ที่จะไม่เลือกออมกับกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ผู้ที่คำนึงถึงความเพียงพอของข้อมูล ผลตอบแทนที่สูง และจำนวนเงินฝากขั้นต่ำ ขึ้นตอนและเงื่อนไขในการเปิดบัญชี

แบบจำลอง S6 นี้ให้เห็นว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่พักอาศัย หรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินมีแนวโน้มที่จะไม่ออมเงินกับกองทุนหมู่บ้าน ในขณะที่เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเลือกออมเงินกับกองทุน

หมู่บ้านมากกว่ากับสถาบันรับฝากเงินอื่น นอกจากนี้ ผู้ที่ออมเงินเพื่อจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกและยานพาหนะหรือเพื่อมีบ้านเป็นของตัวเอง และผู้ที่มีแหล่งเงินออมสำคัญ คือเงินเดือนหรือรายได้ประจำ หรือกำไรจากธุรกิจ ก็มักจะเลือกออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านเช่นกัน

ตารางที่ 49 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง S6

Dependent Variable: SAVING_VF

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-1.0239	0.5693	-1.7984	0.0721
FEMALE	0.4304	0.3611	1.1920	0.2333
MARRIED	0.1360	0.2294	0.5928	0.5533
MARRIED*FEMALE	-0.2500	0.2807	-0.8907	0.3731
AGE	-0.0040	0.0050	-0.8054	0.4206
EDU	-0.0922	0.0930	-0.9917	0.3213
AREA	0.2383	0.1526	1.5616	0.1184
HOMEOWNER	-0.2533	0.1266	-2.0001	0.0455
HHMEMBER	0.0126	0.0251	0.5036	0.6146
FARMER	0.3376	0.1616	2.0893	0.0367
HOUSEWIFE	-0.1410	0.1770	-0.7962	0.4259
SALARYMAN	-0.2462	0.2243	-1.0977	0.2723
BUSINESS	-0.1467	0.1745	-0.8408	0.4005
OBS_1	0.0065	0.1362	0.0477	0.9619
OBS_2	0.4950	0.1428	3.4663	0.0005
OBS_3	-0.1794	0.1329	-1.3506	0.1768
OBS_4	0.3577	0.1795	1.9932	0.0462
OBS_5	0.1494	0.1334	1.1202	0.2626
OBS_6	0.1808	0.1238	1.4603	0.1442
SOURCE_1	0.7512	0.1225	6.1311	0.0000
SOURCE_2	-0.3098	0.2056	-1.5068	0.1319
SOURCE_3	0.2945	0.2844	1.0356	0.3004
SOURCE_4	1.0064	0.1687	5.9645	0.0000
SOURCE_5	0.0930	0.1576	0.5902	0.5551
UNDERSTAND	-0.3933	0.1388	-2.8324	0.0046

QS_1	0.0693	0.1302	0.5320	0.5947
QS_2	-0.5397	0.1449	-3.7253	0.0002
QS_3	-0.2637	0.1315	-2.0057	0.0449
QS_4	0.0715	0.1384	0.5163	0.6057
QS_5	-0.2965	0.1917	-1.5469	0.1219
QS_6	0.0762	0.1220	0.6244	0.5323
QS_7	0.1572	0.1227	1.2813	0.2001
QS_8	0.4778	0.2450	1.9501	0.0512
QS_9	-0.4134	0.1945	-2.1259	0.0335
QS_10	-0.4564	0.1853	-2.4624	0.0138
AVG_INCOME	-0.2678	0.0808	-3.3126	0.0009
AVG_INCOME*FEMALE	-0.0332	0.1003	-0.3311	0.7406
SAVING_I	0.3194	0.0471	6.7848	0.0000

ในขณะที่ เพศ สถานภาพสมรส อายุ ระดับการศึกษา พื้นที่อาศัย และขนาดครัวเรือนล้วนไม่มีผลต่อการเลือกใช้บริการ การศึกษาพบว่าผู้ที่มีรายได้สูงขึ้นมีแนวโน้มที่จะไม่ออมเงินกับกองทุนหมู่บ้าน อาจเป็นเพราะผู้ที่มีรายได้สูงอาจเป็นกลุ่มเดียวกับผู้ที่มีการศึกษาสูงหรือมีรายได้ไม่ขึ้นอยู่กับการเกษตร ซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะหันไปออมเงินกับสถาบันการเงินในระบบอย่างเช่น ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่นเดียวกับแบบจำลองอื่น ๆ ข้างต้นอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นทำให้มีการออมเพิ่มขึ้น

แบบจำลองนี้สามารถคาดการณ์การใช้บริการการออมของกองทุนหมู่บ้าน ได้ถูกต้องร้อยละ 65.24 โดยแบบจำลองสามารถทำนายค่าที่เป็น 0 และ 1 ได้ถูกต้องในระดับใกล้เคียงกัน กล่าวคือสามารถให้ค่าที่เป็น 0 กับข้อมูลจริงที่เป็น 0 ได้อย่างถูกต้องร้อยละ 69.15 และค่าที่เป็น 1 กับข้อมูลจริงที่เป็น 1 ได้อย่างถูกต้องร้อยละ 61.15

Model S6: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	630	338	968	911	870	1781
P(Dep=1)>C	281	532	813	0	0	0
Total	911	870	1781	911	870	1781
Correct	630	532	1162	911	0	911

% Correct	69.15	61.15	65.24	100.00	0.00	51.15
% Incorrect	30.85	38.85	34.76	0.00	100.00	48.85

ในด้านธุรกรรมโอนเงินนั้น ทางผู้วิจัยได้ใช้แบบจำลองศึกษาถึงกลุ่มลูกค้าที่ใช้บริการการโอน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้บริการการโอนในสถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน เฉพาะกิจมีอยู่น้อยมาก กล่าวคือไม่ถึง 4% เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ได้ให้บริการประเภทนี้ แบบจำลองในส่วนของการใช้บริการประเภทนี้จึงมีเฉพาะแบบจำลองสำหรับการใช้บริการการโอนโดยรวม แบบจำลองสำหรับการใช้บริการการโอนของธนาคารพาณิชย์ และแบบจำลองสำหรับการใช้บริการการโอน ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากผลการประมาณค่าแบบจำลอง T พบว่า เมื่อเปรียบเทียบการให้บริการโอนเงินระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย พบว่าผู้หญิงโสดมีการใช้บริการการโอนน้อยกว่าผู้ชาย แต่ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วจะมีการให้บริการ โอนเงินมากกว่า ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมารดาโอนเงินให้หรือรับเงินโอนจากบุตรธิดา นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ที่มีอายุ มากกว่า หรืออยู่ในครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่กว่า จะมีการใช้บริการการ โอนเงินน้อยกว่า ในขณะที่ผู้ที่มี การศึกษาสูงกว่าหรือทำธุรกิจมีแนวโน้มที่จะทำธุรกรรมการ โอนมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่าหรือทำ อาชีพอื่น

ตารางที่ 50 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง T

Dependent Variable: TRANSFER_USE

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-0.4821	0.3668	-1.3144	0.1887
FEMALE	-0.3409	0.1935	-1.7623	0.0780
MARRIED	0.1088	0.1780	0.6111	0.5411
MARRIED*FEMALE	0.4904	0.2177	2.2528	0.0243
AGE	-0.0073	0.0040	-1.8312	0.0671
EDU	0.2720	0.0719	3.7855	0.0002
AREA	-0.0696	0.1141	-0.6097	0.5420
HOMEOWNER	0.1451	0.1031	1.4072	0.1594
HHMEMBER	-0.0648	0.0235	-2.7561	0.0058
FARMER	0.1130	0.1028	1.0991	0.2717
HOUSEWIFE	-0.1375	0.1407	-0.9771	0.3285
SALARYMAN	0.0627	0.1551	0.4045	0.6859

BUSINESS	0.4651	0.1119	4.1551	0.0000
UNDERSTAND	-0.0889	0.1036	-0.8575	0.3912
DISTANCE	0.0457	0.0361	1.2645	0.2060

ทั้งนี้ พบว่าแหล่งที่พักอาศัย ระยะทางจากที่พักอาศัยถึงสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด และการเป็นเจ้าของครัวเรือนไม่ได้มีผลต่อการใช้บริการการ โอน โดยแบบจำลอง T นี้สามารถคาดคะเนการให้บริการได้ถูกต้องคิดเป็นร้อยละ 66.02 และสามารถให้ค่าที่เป็น 0 แก่ค่าจริงที่เป็น 0 ได้ถูกต้องถึงร้อยละ 96.84

Model T: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	1686	838	2524	1741	887	2628
P(Dep=1)>C	55	49	104	0	0	0
Total	1741	887	2628	1741	887	2628
Correct	1686	49	1735	1741	0	1741
% Correct	96.84	5.52	66.02	100.00	0.00	66.25
% Incorrect	3.16	94.48	33.98	0.00	100.00	33.75

ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ พบว่าผู้หญิงมีการเข้าถึงบริการการ โอนน้อยกว่าผู้ชายไม่ว่าจะแต่งงานแล้วหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าหากแต่งงานแล้วและมีอาชีพเป็นแม่บ้านก็มีการใช้บริการการ โอนกับธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ในขณะที่ผู้ที่มีระดับการศึกษาที่สูงกว่า มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินจะมีการเข้าถึงบริการการ โอนมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาค่ำกว่าหรือขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน และยังพบว่าผู้ที่เป็นพนักงานเงินเดือนหรือนักธุรกิจจะมีการใช้บริการการ โอนมากกว่ากลุ่มคนที่มีอาชีพอื่น ในขณะที่เดียวกันผู้ที่เป็นเกษตรกรกลับมีการใช้บริการการ โอนน้อยกว่ากลุ่มคนในอาชีพอื่น และคนที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมืองมีการเข้าถึงบริการการ โอนของธนาคารพาณิชย์ได้น้อยกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวเมือง

ตารางที่ 51 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง T1

Dependent Variable: TRANSFER_BANK

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-0.4078	0.4900	-0.8324	0.4052

FEMALE	-0.5017	0.2573	-1.9498	0.0512
MARRIED	0.1319	0.2343	0.5631	0.5734
MARRIED*FEMALE	0.2738	0.2972	0.9213	0.3569
AGE	-0.0030	0.0057	-0.5356	0.5923
EDU	0.3436	0.0971	3.5376	0.0004
AREA	-1.1761	0.1622	-7.2505	0.0000
HOMEOWNER	0.1094	0.1383	0.7908	0.4291
HHMEMBER	-0.0463	0.0323	-1.4312	0.1524
FARMER	-0.3771	0.1404	-2.6864	0.0072
HOUSEWIFE	0.3474	0.2062	1.6854	0.0919
SALARYMAN	0.8317	0.1828	4.5492	0.0000
BUSINESS	1.0711	0.1451	7.3803	0.0000
UNDERSTAND	0.3551	0.1652	2.1496	0.0316
DISTANCE	0.1439	0.0537	2.6802	0.0074

ค่าบวกของค่าสัมประสิทธิ์ของระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดเป็นธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ไกลจากที่พักอาศัย ในพื้นที่ที่ไม่มีสถาบันการเงินที่ให้บริการออนไลน์ จึงมีทางเลือกน้อยและจำเป็นต้องเดินทางไกลเพื่อทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ แบบจำลอง T1 ยังแสดงให้เห็นว่านอกจากสภาพสมรสที่ไม่มีผลต่อการใช้บริการออนไลน์แล้ว ยังมีปัจจัยอื่นอีกด้วย เช่น อายุ ความเป็นเจ้าของที่พักอาศัยและขนาดครัวเรือน ทั้งนี้ แบบจำลองสามารถคาดคะเนได้ถูกต้องถึงร้อยละ 87.45

Model T1: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	2254	310	2564	2274	355	2629
P(Dep=1)>C	20	45	65	0	0	0
Total	2274	355	2629	2274	355	2629
Correct	2254	45	2299	2274	0	2274
% Correct	99.12	12.68	87.45	100.00	0.00	86.50
% Incorrect	0.88	87.32	12.55	0.00	100.00	13.50

ตารางที่ 52 ตารางผลการประมาณค่าจากแบบจำลอง T2

Dependent Variable: TRANSFER_SFI

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.6604	0.4409	-6.0335	0.0000
FEMALE	0.1330	0.2463	0.5398	0.5893
MARRIED	0.1990	0.2313	0.8602	0.3897
MARRIED*FEMALE	0.1023	0.2749	0.3721	0.7098
AGE	-0.0054	0.0048	-1.1248	0.2607
EDU	0.3975	0.0852	4.6661	0.0000
AREA	0.4608	0.1436	3.2098	0.0013
HOMEOWNER	0.2657	0.1247	2.1301	0.0332
HHMEMBER	-0.0823	0.0287	-2.8644	0.0042
FARMER	0.4509	0.1264	3.5687	0.0004
HOUSEWIFE	-0.1990	0.1747	-1.1396	0.2545
SALARYMAN	-0.2284	0.1978	-1.1551	0.2480
BUSINESS	0.2090	0.1358	1.5388	0.1239
UNDERSTAND	-0.2558	0.1198	-2.1345	0.0328
DISTANCE	0.0134	0.0432	0.3108	0.7559

เมื่อพิจารณาถึงบริการการโอนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แบบจำลอง T2 แสดงให้เห็นว่าเพศ สถานภาพสมรส อายุ หรือระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด ไม่ได้มีผลต่อการเข้าถึงบริการการโอนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และพบว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่พักอาศัย หรืออาศัยในครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก มีแนวโน้มที่จะใช้บริการการโอนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

อย่างไรก็ตาม พบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจช่วยแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกร ผู้ที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมือง หรือผู้ที่ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มีการใช้บริการการโอนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวเมือง หรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ซึ่งมักจะเลือกใช้บริการการโอนของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ แบบจำลองนี้สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องถึงร้อยละ 81.59 โดยสามารถให้ค่าที่เป็น 0 กับค่าจริงที่เป็น 0 ได้ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 100

Model T2: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	2144	484	2628	2144	485	2629
P(Dep=1)>C	0	1	1	0	0	0
Total	2144	485	2629	2144	485	2629
Correct	2144	1	2145	2144	0	2144
% Correct	100.00	0.21	81.59	100.00	0.00	81.55
% Incorrect	0.00	99.79	18.41	0.00	100.00	18.45

ตารางที่ 53 สรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปสงค์

ตัวแปร	รายละเอียด
LOAN_USE	=1 หากมีการใช้บริการสินเชื่อ =0 หากไม่มีการใช้บริการสินเชื่อ
LOAN_BANK	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อธนาคารพาณิชย์
LOAN_SFI	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
LOAN_CREDIT	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อบริษัทบัตรเครดิต =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อบริษัทบัตรเครดิต
LOAN_COOP	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อสหกรณ์ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อสหกรณ์
LOAN_RB	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน
LOAN_VF	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน
SAVING_USE	=1 หากมีการใช้บริการการออม =0 หากไม่มีการใช้บริการการออม

ตัวแปร	รายละเอียด
SAVING_BANK	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของธนาคารพาณิชย์ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของธนาคารพาณิชย์
SAVING_SFI	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
SAVING_COOP	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของสหกรณ์ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของสหกรณ์
SAVING_RB	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคาร ชุมชน =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคาร ชุมชน
SAVING_VF	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของกองทุนหมู่บ้าน =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการออมของกองทุนหมู่บ้าน
TRANSFER_USE	=1 หากมีการใช้บริการการโอนเงิน =0 หากไม่มีการใช้บริการการโอนเงิน
TRANSFER_BANK	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการโอนเงินของธนาคารพาณิชย์ =0 หากไม่มีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการโอนเงินของธนาคารพาณิชย์
TRANSFER_SFI	=1 หากมีการใช้หรือสามารถเข้าถึงบริการการโอนเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ =0 หากไม่ใช้หรือไม่สามารถเข้าถึงบริการการโอนเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
FEMALE	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้หญิง =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ชาย
MARRIED	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์แต่งงานแล้ว =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นโสด
AGE	อายุของผู้ให้สัมภาษณ์
EDU	ระดับการศึกษาของผู้ให้สัมภาษณ์ =3 สูงกว่าปริญญาตรี =2 ปริญญาตรี =1 มัธยมศึกษา =0 ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า

ตัวแปร	รายละเอียด
AREA	พื้นที่ที่พักอาศัยผู้ให้สัมภาษณ์ =2 ชนบท =1 กึ่งชนบท =0 เมือง
HOMEOWNER	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้เช่าหรือผู้อาศัย
HHMEMBER	จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
FARMER	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเกษตรกร =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพอื่น
HOUSEWIFE	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นแม่บ้าน =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพอื่น
SALARYMAN	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นพนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพอื่น
BUSINESS	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบธุรกิจ =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพอื่น
OBSTACLE1	=1 หากเงินทุนไม่เพียงพอเป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ =0 หากไม่มีปัญหาเงินทุนในการประกอบธุรกิจ
OBSTACLE2	=1 หากการไม่มีเวลาหรือคนช่วยดูแลเป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ =0 หากไม่มีปัญหาเรื่องเวลาหรือคนช่วยดูแลในการประกอบธุรกิจเป็นปัญหาอื่น
OBSTACLE3	=1 หากความกังวลต่อสภาพเศรษฐกิจเป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ =0 หากความกังวลต่อสภาพเศรษฐกิจไม่เป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจเป็นปัญหาอื่น
OBSTACLE4	=1 หากความไม่แน่นอนทางการเมืองเป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ =0 หากความไม่แน่นอนทางการเมืองไม่เป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ
OBSTACLE5	=1 หากการขาดความรู้และประสบการณ์เป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ =0 หากไม่มีปัญหาขาดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ
OBSTACLE6	=1 หากปัญหาในการประกอบธุรกิจเป็นปัญหาอื่น =0 หากไม่มีปัญหาในการประกอบธุรกิจอื่น

ตัวแปร	รายละเอียด
UNDERSTAND	ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน =1 หากผู้ให้สัมภาษณ์สามารถตอบคำถามทดสอบความรู้ได้ถูกต้อง =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถตอบคำถามทดสอบความรู้ได้ถูกต้อง
BORROW_OTHER	=1 หากผู้ให้สัมภาษณ์ทราบถึงปัญหาในการขอสินเชื่อใหม่ถ้าเคยมีประวัติการผิดนัดชำระหนี้ =0 หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบถึงปัญหาในการขอสินเชื่อใหม่
QL_1	=1 หากความใกล้ชิดและเข้าถึงบริการได้ง่ายเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากความใกล้ชิดและเข้าถึงบริการได้ง่ายไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_2	=1 หากวงเงินที่เพียงพอเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากวงเงินที่เพียงพอไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_3	=1 หากอัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่ำเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากอัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่ำไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_4	=1 หากการกู้ยืมไม่ต้องใช้หลักทรัพย์เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากการกู้ยืมไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_5	=1 หากวิธีชำระเงินที่ยืดหยุ่นเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากวิธีชำระเงินที่ยืดหยุ่นไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_6	=1 หากการกู้ยืมมีขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่ง่ายเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากการกู้ยืมมีขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่ง่ายไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_7	=1 หากสถาบันการเงินมีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_8	=1 หากการบริการที่ดีเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากการบริการที่ดีไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_9	=1 หากระยะเวลาที่เหมาะสมเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากระยะเวลาที่เหมาะสมไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
QL_10	=1 หากสถาบันการเงินมีการให้ข้อมูลที่เพียงพอเป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ =0 หากสถาบันการเงินมีการให้ข้อมูลที่เพียงพอไม่ได้เป็นปัจจัยในการขอสินเชื่อ
SOURCE_1	=1 หากแหล่งเงินออมหลักมาจากเงินเดือน/รายได้ประจำที่เหลือจากค่าใช้จ่าย =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น

ตัวแปร	รายละเอียด
SOURCE_2	=1 หากแหล่งเงินออมหลักมาจากการขายสินทรัพย์อื่นนอกเหนือจากที่ดิน =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
SOURCE_3	=1 หากแหล่งเงินออมหลักมาจากมรดก =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
SOURCE_4	=1 หากแหล่งเงินออมหลักมาจากกำไรจากธุรกิจ =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
SOURCE_5	=1 หากแหล่งเงินออมหลักมาจากการทำการเกษตร =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
OBS_1	=1 หากวัตถุประสงค์การออมคือใช้จ่ายในยามชราหรือเกษียณอายุ =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
OBS_2	=1 หากวัตถุประสงค์การออมคือจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวก/ยานพาหนะ =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
OBS_3	=1 หากวัตถุประสงค์การออมคือบริหารรายรับ/รายจ่ายตามฤดูกาล =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
OBS_4	=1 หากวัตถุประสงค์การออมคือเพื่อมีบ้านเป็นของตัวเอง =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
OBS_5	=1 หากวัตถุประสงค์การออมคือเพื่อใช้จ่ายในยากฉุกเฉิน/เจ็บป่วย =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
OBS_6	=1 หากวัตถุประสงค์การออมคือการศึกษา =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
QS_1	=1 หากความใกล้และเข้าถึงบริการได้ง่ายเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากความใกล้และเข้าถึงบริการได้ง่ายไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_2	=1 หากสถาบันการเงินให้ข้อมูลที่เพียงพอเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากสถาบันการเงินให้ข้อมูลที่เพียงพอไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_3	=1 หากอัตราผลตอบแทนสูงเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากอัตราผลตอบแทนสูงไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_4	=1 หากมีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากมีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน

ตัวแปร	รายละเอียด
QS_5	=1 หากประเภทของบัญชีตรงตามความต้องการเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากประเภทของบัญชีตรงตามความต้องการไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_6	=1 หากความมั่นคงของเงินฝากเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากความมั่นคงของเงินฝากไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_7	=1 หากสถาบันการเงินมีการบริการที่ดีเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากสถาบันการเงินมีการบริการที่ไม่ดีไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_8	=1 หากค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่ำเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่ำไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_9	=1 หากจำนวนเงินขั้นต่ำในการเปิดบัญชีเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากจำนวนเงินขั้นต่ำในการเปิดบัญชีไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
QS_10	=1 หากขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการเปิดบัญชีที่ง่ายเป็นปัจจัยในการฝากเงิน =0 หากขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการเปิดบัญชีที่ง่ายไม่ได้เป็นปัจจัยในการฝากเงิน
INCOME_AGR	=1 หากแหล่งรายได้หลักมาจากการทำการเกษตร =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
INCOME_BUS	=1 หากแหล่งรายได้หลักมาจากการประกอบธุรกิจ =0 หากมีแหล่งรายได้หลักอื่น
LOAN_I	อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่พักอาศัย =7 หากอัตราดอกเบี้ย > 30% =6 หากอัตราดอกเบี้ย 20-30% =5 หากอัตราดอกเบี้ย 11-20% =4 หากอัตราดอกเบี้ย 6-10% =3 หากอัตราดอกเบี้ย 3-5% =2 หากอัตราดอกเบี้ย 2-2.99% =1 หากอัตราดอกเบี้ย 1-1.99% =0 หากอัตราดอกเบี้ย 0-0.99%
SAVE_I	อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่พักอาศัย =7 หากอัตราดอกเบี้ย > 30% =6 หากอัตราดอกเบี้ย 20-30%

ตัวแปร	รายละเอียด
	=5 หากอัตราดอกเบี้ย 11-20% =4 หากอัตราดอกเบี้ย 6-10% =3 หากอัตราดอกเบี้ย 3-5% =2 หากอัตราดอกเบี้ย 2-2.99% =1 หากอัตราดอกเบี้ย 1-1.99% =0 หากอัตราดอกเบี้ย 0-0.99%
DISTANCE	ระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด =5 หากระยะทางมากกว่า 30 กิโลเมตร =4 หากระยะทาง 21-30 กิโลเมตร =3 หากระยะทาง 11-20 กิโลเมตร =2 หากระยะทาง 6-10 กิโลเมตร =1 หากระยะทาง 1-5 กิโลเมตร =0 หากระยะทางน้อยกว่า 1 กิโลเมตร
AVG_INCOME	ระดับรายได้ต่อเดือน =4 รายได้มากกว่า 10000 บาทขึ้นไป =3 รายได้ 5001-10000 บาท =2 รายได้ 3001-5000 บาท =1 รายได้ 1501-3000 บาท =0 รายได้ไม่เกิน 1500

ตารางที่ 54 ตารางสรุปผลของแบบจำลองต่าง ๆ

แบบจำลอง	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญ	
		+	-
L	การให้บริการ สินเชื่	ผู้หญิง การศึกษา พื้นที่ที่ที่พักอาศัย แหล่งเงินออมหลักมาจากเงินเดือน/ รายได้ประจำที่เหลือจากค่าใช้จ่าย ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน	ประกอบอาชีพเกษตรกร แหล่งเงินออม หลักมาจากการทำการเกษตร รายได้ต่อ เดือนของผู้หญิง อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ย ภายในพื้นที่ที่ที่พักอาศัย ระยะทางระหว่าง ที่ที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด

แบบจำลอง	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญ	
		+	-
L1	การใช้บริการ สินเชื่อธนาคาร พาณิชย์	อายุ การศึกษา ประกอบธุรกิจ อัตรา ดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่ำ	ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่พัก อาศัย ระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและ สถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด
L2	การใช้บริการ สินเชื่อสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ	สมรส การศึกษา พื้นที่ที่พักอาศัย ประกอบอาชีพเกษตรกร ความรู้และ ประสบการณ์เป็นปัญหาในการ ประกอบธุรกิจ ปัญหาในการ ประกอบธุรกิจเป็นปัญหาอื่น ความ ใกล้และเข้าถึงบริการ ได้ง่าย อัตรา ดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่ำ สถาบันการเงินมีการให้ข้อมูลที่ เพียงพอ อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ย ภายในพื้นที่ที่พักอาศัย ระยะทาง ระหว่างที่พักอาศัยและสถาบัน การเงินที่ใกล้ที่สุด	จำนวนสมาชิกในครอบครัว
L3	การใช้บริการ สินเชื่อบัตรเครดิต	พนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มี เงินเดือนประจำ ความรู้ความเข้าใจ ทางการเงิน ขั้นตอนหรือเงื่อนไขการ กู้ยืมที่ง่าย บริการที่ดี สถาบันการเงิน มีการให้ข้อมูลที่เพียงพอ รายได้ต่อ เดือน ระยะทางระหว่างที่พักอาศัย และสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด	พื้นที่ที่พักอาศัย รายได้หลักจากทำ การเกษตร
L4	การใช้บริการ สินเชื่อสหกรณ์	อายุ ประกอบอาชีพเกษตรกร พนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มี เงินเดือนประจำ เงินทุนไม่เพียงพอ เป็นปัญหาในการประกอบธุรกิจ	การศึกษา ไม่มีเวลาหรือคนช่วยดูแลใน การประกอบธุรกิจ ขาดความรู้ ประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ ผู้ให้ สัมภาษณ์ทราบถึงปัญหาในการขอ

แบบจำลอง	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญ	
		+	-
		<p>ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน วงเงินที่เพียงพอ อัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่ำ วิธีชำระเงินที่ยืดหยุ่น สถาบันการเงินมีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบ รายได้หลักจากการทำการเกษตร LE อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่พักอาศัย</p>	<p>สินเชื่อใหม่ ความใกล้ชิดและเข้าถึงบริการได้ง่าย ระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด</p>
L5	<p>การใช้บริการสินเชื่อกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน</p>	<p>ผู้หญิง ผู้ให้สัมภาษณ์ทราบถึงปัญหาในการขอสินเชื่อใหม่ ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ในการขอสินเชื่อ สถาบันการเงินมีความเป็นธรรมไม่เอาเปรียบ ระยะเวลากู้เหมาะสม รายได้หลักมาจากการทำการเกษตร รายได้ต่อเดือน</p>	<p>อายุ พนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน รายได้ต่อเดือนของผู้หญิง</p>
L6	<p>การใช้บริการสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน</p>	<p>ผู้หญิง ประกอบอาชีพเกษตรกร ขาดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ ปัญหาในการประกอบธุรกิจ ความใกล้ชิดและเข้าถึงบริการได้ง่าย อัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่ำ ไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ในการขอสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่พักอาศัย ระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุด</p>	<p>อายุ การศึกษา พนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ ผู้ให้สัมภาษณ์ทราบถึงปัญหาในการขอสินเชื่อใหม่ วงเงินที่เพียงพอ รายได้หลักมาจากการทำการเกษตร รายได้ต่อเดือนของผู้หญิง</p>
S	<p>การใช้บริการการออม</p>	<p>ผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว เงินออมหลักมาจากเงินเดือน/รายได้ประจำที่เหลือจากค่าใช้จ่าย</p>	<p>ผู้หญิง ผู้ที่แต่งงานแล้ว แหล่งเงินออมหลักมาจากการขายสินทรัพย์อื่น นอกเหนือจากที่ดิน แหล่งเงินออมหลัก</p>

แบบจำลอง	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญ	
		+	-
			มาจากการทำการเกษตร
S1	การใช้บริการการออมของธนาคารพาณิชย์	<p>ผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว การศึกษา มีอาชีพเป็นแม่บ้าน พนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ ประกอบธุรกิจ มีวัตถุประสงค์การออมคือใช้จ่ายในยามชราหรือเกษียณอายุ วัตถุประสงค์การออมคือบริหารรายรับ/รายจ่ายตามฤดูกาล วัตถุประสงค์การออมคือการศึกษา แหล่งเงินออมทรัพย์มาจากมรดก ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ความมั่นคงของเงินฝาก ค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่ำ ขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการเปิดบัญชีที่ง่าย รายได้ต่อเดือน</p>	<p>พื้นที่ที่พักอาศัย ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย แหล่งเงินออมหลักมาจากกำไรจากธุรกิจ แหล่งเงินออมหลักมาจากการทำการเกษตร ความใกล้ชิดและเข้าถึงบริการได้ง่าย สถาบันการเงินมีบริการที่ดี จำนวนเงินขั้นต่ำในการเปิดบัญชี รายได้ต่อเดือนของผู้หญิง</p>
S2	การใช้บริการการออมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	<p>ผู้หญิง ผู้ที่แต่งงานแล้ว การศึกษา พื้นที่ที่พักอาศัย แหล่งเงินออมหลักมาจากกำไรจากธุรกิจ แหล่งเงินออมหลักมาจากการทำการเกษตร สถาบันการเงินให้ข้อมูลที่เพียงพอ จำนวนเงินขั้นต่ำในการเปิดบัญชีที่ง่าย รายได้ต่อเดือน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเฉลี่ยภายในพื้นที่ที่พักอาศัย</p>	<p>ผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว จำนวนสมาชิกในครัวเรือน วัตถุประสงค์การออมคือใช้จ่ายในยามชราหรือเกษียณอายุ ขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการเปิดบัญชีที่ง่าย รายได้ต่อเดือนของผู้หญิง</p>
S4	การใช้บริการการออมของสหกรณ์	<p>พื้นที่ที่พักอาศัย ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นพนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ เงินออมหลักมาจากการทำการเกษตร ความรู้ความเข้าใจ</p>	<p>การศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย วัตถุประสงค์การออมคือบริหารรายรับ/รายจ่ายตามฤดูกาล สถาบันการเงินมีบริการที่ดี จำนวนเงินขั้นต่ำ</p>

แบบจำลอง	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญ	
		+	-
		ทางการเงิน ผลตอบแทนสูง ความ เป็นธรรมชาติไม่เอาเปรียบ ประเภทของ บัญชีตรงตามความต้องการ ความ มั่นคงของเงินฝาก	ในการเปิดบัญชี
S5	การใช้บริการการ ออมของกลุ่มออม ทรัพย์/ธนาคาร ชุมชน	ผู้ที่แต่งงานแล้ว พื้นที่ที่พักอาศัย จำนวนสมาชิกในครัวเรือน วัตถุประสงค์การออกคือจัดหาเครื่อง อำนวยความสะดวก/ยานพาหนะ วัตถุประสงค์การออมคือเพื่อใช้จ่าย ในยามฉุกเฉิน/เจ็บป่วย แหล่งเงิน ออมหลักมาจากเงินเดือน/รายได้ ประจำที่เหลือจากค่าใช้จ่าย แหล่ง เงินออมหลักมาจากการทำ การเกษตร ความใกล้ชิดและเข้าถึง บริการได้ง่าย สถาบันการเงินมีการ บริการที่ดี จำนวนเงินขั้นต่ำในการ เปิดบัญชี อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเฉลี่ย ภายในพื้นที่ที่พักอาศัย	ผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว อายุ ผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นพนักงานเอกชนหรือข้าราชการที่มี เงินเดือนประจำ แหล่งเงินออมหลักมา จากการขายสินทรัพย์อื่นนอกเหนือจาก ที่ดิน ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน สถาบันการเงินให้ข้อมูลที่เพียงพอ อัตรา ผลตอบแทนสูง ประเภทของบัญชีตรง ตามความต้องการ ความมั่นคงของเงิน ฝาก ค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่ำ
S6	การใช้บริการการ ออมของกองทุน หมู่บ้าน	เป็นเกษตรกร วัตถุประสงค์การออม คือจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวก/ ยานพาหนะ วัตถุประสงค์การออม คือเพื่อมีบ้านเป็นของตัวเอง แหล่ง เงินออมหลักมาจากการขาย สินทรัพย์อื่นนอกเหนือจากที่ดิน แหล่งเงินออมหลักมาจากกำไรจาก ธุรกิจ ค่าธรรมเนียมในการให้บริการ ต่ำ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเฉลี่ยภายใน	ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน อัตรา ผลตอบแทนสูง จำนวนเงินขั้นต่ำในการ เปิดบัญชี ขั้นตอนหรือเงื่อนไขในการเปิด บัญชีที่ง่าย รายได้ต่อเดือน รายได้ต่อ เดือนของผู้หญิง

แบบจำลอง	ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญ	
		+	-
		พื้นที่ที่พักอาศัย	
T	การใช้บริการการโอนเงิน	ผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบธุรกิจ	ผู้หญิง อายุ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
T1	การใช้บริการการโอนเงินของธนาคารพาณิชย์	การศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นแม่บ้าน ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นพนักงานเอกชน หรือข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำ ผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบธุรกิจ	ผู้หญิง พื้นที่ที่พักอาศัย ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเกษตรกร
T2	การใช้บริการการโอนเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	การศึกษา พื้นที่ที่พักอาศัย ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าของที่พักอาศัย ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน	จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเกษตรกร

6.3 สรุปผลการสำรวจด้านอุปสงค์

จากการสำรวจข้อมูลผู้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท อาชีพเกษตรกร รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท พบว่า

6.3.1 บริการด้านเงินฝากและเงินออมเป็นบริการทางการเงินที่มีผู้ใช้มากที่สุด โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการให้บริการด้านดังกล่าวสูง ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ยังมีบทบาทจำกัด ทำให้มีผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการดังกล่าวกับธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน และจะมีการใช้บริการจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะหากใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็จะมีบริการกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร่วมด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ผู้ที่ใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมส่วนใหญ่มีจำนวนเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาท นอกจากนี้ ผู้ใช้บริการเงินฝาก/เงินออมกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเห็นว่า บริการดังกล่าวยังมีผลตอบแทนต่ำ ไม่นั่นคง และมีการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ

ทั้งนี้ แบบจำลองด้านการออมแสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน ได้แก่ ความใกล้ บริการที่ดี และจำนวนเงินฝากขั้นต่ำในการเปิดบัญชีที่ไม่สูงเกินไป ในขณะที่ผู้ออมจะไม่เลือกออมกับกลุ่มออมทรัพย์ หากให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เพียงพอ

ผลตอบแทนที่สูง ประเภทบัญชีที่ตรงตามความต้องการ ความมั่นคงของเงินฝาก และค่าธรรมเนียมการให้บริการต่ำ เนื่องจากผู้ที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลจะเลือกออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่วนผู้ที่ให้ความสำคัญกับผลตอบแทนและประเภทบัญชีจะเลือกออมเงินกับสหกรณ์ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของเงินฝากและค่าธรรมเนียมการให้บริการก็จะเลือกออมเงินกับธนาคารพาณิชย์แทน

สำหรับกองทุนหมู่บ้าน แบบจำลองแสดงให้เห็นว่าผู้ออมกับกองทุนหมู่บ้านเป็นผู้ออมที่คำนึงถึงค่าธรรมเนียมการให้บริการที่ต่ำกว่าที่อื่น ส่วนผู้ที่จะไม่เลือกออมกับกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ผู้ที่คำนึงถึงความเพียงพอของข้อมูล ผลตอบแทนที่สูง และจำนวนเงินฝากขั้นต่ำ ขั้นตอนและเงื่อนไขในการเปิดบัญชี ในขณะที่เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเลือกออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านมากกว่ากับสถาบันรับฝากเงินอื่น ในขณะที่ผู้ที่มียาได้สูงขึ้นมีแนวโน้มที่จะไม่ออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านอาจเป็นเพราะผู้ที่มีรายได้สูงอาจเป็นกลุ่มเดียวกับผู้ที่มีการศึกษาสูงหรือมียาได้ไม่ขึ้นอยู่กับเกษตรกร ซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะหันไปออมเงินกับสถาบันการเงินในระควมไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออม จากกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มาจากผลตอบแทนต่ำ รองลงมา คือ ความไม่มั่นคงของเงินฝาก และการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ ในขณะที่ความไม่เพียงพอของการใช้บริการด้านเงินฝาก/เงินออมจากสหกรณ์ มีสาเหตุจากขั้นตอน/เงื่อนไขเปิดบัญชียุ่งยาก รองลงมา คือความไม่มั่นคงของเงินฝาก และผลตอบแทนต่ำ

6.3.2 บริการด้านสินเชื่อ สินเชื่อการเกษตรเป็นสินเชื่อที่มีผู้ต้องการใช้บริการมากที่สุด รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อธุรกิจอื่น ตามลำดับ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อมากที่สุด ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์แทบไม่มีบทบาทในการให้บริการสินเชื่อใด ๆ เลย ทำให้ผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการดังกล่าวของธนาคารพาณิชย์ เลือกที่จะใช้บริการสินเชื่อการเกษตรกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน ในขณะที่สินเชื่อธุรกิจอื่นและสินเชื่อส่วนบุคคลจะเลือกใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแทน นอกจากนี้ ผู้ที่ใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมักจะมีบริการจากกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนอีกด้วย โดยส่วนใหญ่ ผู้ใช้บริการสินเชื่อทั้ง 3 ชนิด จะมีวงเงินกู้มากกว่า 10,000 บาท นอกจากนี้ ผู้ใช้บริการสินเชื่อกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้าน เห็นว่าบริการดังกล่าวให้วงเงินกู้ที่น้อยไป

ทั้งนี้ แบบจำลองด้านสินเชื่อแสดงให้เห็นถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยป็นผู้ที่คำนึงถึงความใกล้เคียงของสถาบันการเงินและมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินอย่างเพียงพอ ในขณะที่ผู้ที่จะไม่เลือกใช้บริการหากคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยหรือความเป็นธรรมในการปล่อยสินเชื่อ นอกจากนี้ ผู้ที่มีแนวโน้มที่จะเลือกใช้บริการสินเชื่อกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง มีอาชีพเกษตรกร อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมือง มีความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอ หรือมีอุปสรรคในการประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากอุปสรรคทางด้านเงินทุน เวลา ความไม่แน่นอนทางการเมือง และความกังวลต่อสภาพเศรษฐกิจ ส่วนผู้ที่จะไม่เลือกใช้บริการ

สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ผู้ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนขนาดใหญ่ หรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

สำหรับกองทุนหมู่บ้าน แบบจำลองแสดงให้เห็นว่าผู้ที่ใช้บริการสินเชื่อกับกองทุนหมู่บ้านมักเป็นผู้ประสบปัญหาขาดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจหรือประสบอุปสรรคอื่น เช่น ไม่กล้าเสี่ยงดำเนินธุรกิจเอง สุขภาพไม่เอื้ออำนวย ความใกล้ชิดของแหล่งบริการ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำและไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ แต่หากบุคคลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขอสินเชื่อใหม่เมื่อมีการผิดชำระหนี้หรือมีรายได้หลักจากการเกษตร จะมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้บริการจากแหล่งสินเชื่ออื่น เช่น สหกรณ์และกองทุนออมทรัพย์แทนกองทุนหมู่บ้าน

6.3.3 บริการด้านการโอน/ชำระเงิน มีการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์เป็นหลักทั้งนี้ แบบจำลองด้านการโอน/ชำระเงินได้แสดงให้เห็นว่า สถาบันการเงินฐานรากไม่ได้ให้บริการประเภทนี้ สำหรับธนาคารพาณิชย์ แบบจำลองแสดงให้เห็นว่า ผู้หญิงมีการเข้าถึงบริการการโอนน้อยกว่าผู้ชาย ในขณะที่ผู้ที่มีระดับการศึกษาที่สูงกว่า มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินจะมีการเข้าถึงบริการการโอนมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าหรือขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน และยังพบว่าผู้ที่เป็พนักงานเงินเดือนหรือนักธุรกิจจะมีการใช้บริการการโอนมากกว่ากลุ่มคนที่มีอาชีพอื่น ในขณะเดียวกันผู้ที่เป็เกษตรกรกลับมีการใช้บริการการโอนน้อยกว่ากลุ่มคนในอาชีพอื่น และคนที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมืองจะเข้าถึงบริการการโอนของธนาคารพาณิชย์ได้น้อยกว่าผู้ที่อาศัยในตัวเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินที่ใกล้ที่สุดเป็ธนาคารพาณิชย์ซึ่งอยู่ไกลจากที่พักอาศัย ดังนั้น ในพื้นที่ที่ไม่มีสถาบันการเงินที่ให้บริการด้านการโอนจึงมีทางเลือกน้อยและจำเป็นต้องเดินทางไกลเพื่อทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์

สำหรับบริการการโอน/ชำระเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่เป็เจ้าของที่พักอาศัย หรืออาศัยในครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก มีแนวโน้มที่จะใช้บริการการโอนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม พบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจช่วยแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกร ผู้ที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมือง หรือผู้ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มีการใช้บริการการโอนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวเมือง หรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ซึ่งมักจะเลือกใช้บริการการโอนของธนาคารพาณิชย์

บทที่ 7

การวิเคราะห์ผลสำรวจด้านอุปทาน

7.1 การวิเคราะห์ผลสำรวจด้านอุปทาน ในภาพรวม

จากการสำรวจองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมด 235 องค์กร ใน 10 จังหวัดตัวอย่าง ใน 6 ภาค โดยคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่ำสุดต่อเดือนต่อครัวเรือนของแต่ละภูมิภาคในปี 2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน แพร่ ชัยนาท นราธิวาส ระนอง ศรีสะเกษ สุรินทร์ สระแก้ว ตราด และสุพรรณบุรี โดยจำนวนขององค์กรทางการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากทั้งหมดที่ให้บริการอยู่ในพื้นที่ที่ลงสำรวจ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 55 แสดงจำนวนองค์กรตัวอย่างที่ทำการสัมภาษณ์

ภาค	จังหวัด	จำนวนองค์กรที่สัมภาษณ์	ร้อยละ
ภาคเหนือ	แม่ฮ่องสอน	20	8.51
	แพร่	30	12.77
ภาคกลาง	ชัยนาท	20	8.51
ภาคใต้	นราธิวาส	29	12.34
	ระนอง*	18	7.66
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ศรีสะเกษ	30	12.77
	สุรินทร์	20	8.51
ภาคตะวันออก	สระแก้ว	20	8.51
	ตราด	16	6.81
ภาคตะวันตก	สุพรรณบุรี	32	13.62
รวม	10 จังหวัด	235	100

* หมายเหตุ รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนต่ำเป็นอันดับที่ 2 ของภาคใต้ คือจังหวัดปัตตานี แต่เนื่องจากปัตตานี และจังหวัดนราธิวาสมีสภาพสังคมและสภาพแวดล้อมใกล้เคียงกันจึงเลือกจังหวัดระนอง ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนต่ำเป็นอันดับที่ 3 ของภาคใต้

ในการวิเคราะห์ด้านอุปทานในภาพรวม ผู้วิจัยต้องการประเมินผู้ให้บริการการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน เฉพาะกลุ่มกึ่งในระบบและกลุ่มพึ่งตนเองเป็นหลัก เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่หายาก

ทำให้ต้องมีการสำรวจโดยวัดความสามารถในการจัดการทั้งในด้านการบริหารจัดการและทางการเงิน สามารถตอบสนองความต้องการได้มากน้อยเพียงใด โดยวัดจากความหลากหลายในการให้บริการผลิตภัณฑ์ ที่ตรงกับความต้องการ แนวทางการบริหารองค์กร ความสามารถในการพึ่งพาตนเองขององค์กร และบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมบริการทางการเงินในระดับฐานราก เป็นสำคัญ โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการสำรวจโดยแบ่งตามหมวดหมู่ของกลุ่มคำถามในแบบสอบถามเป็น 7 ด้าน ดังนี้

1. ลักษณะองค์กร
2. ระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน
3. พนักงาน
4. ข้อมูลเกี่ยวกับการบริการทางการเงิน
5. เงื่อนไขและรูปแบบการให้สินเชื่อ
6. ปัจจัยที่มีผลต่อผลประกอบการขององค์กร

ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรส่วนใหญ่ตอบคำถามไม่ครบทุกคำถาม จึงทำให้จำนวนองค์กรรวมทั้งหมดในการศึกษาแต่ละประเด็นไม่เท่ากัน หรือน้อยกว่า 235 องค์กร

7.1.1 ลักษณะองค์กร

7.1.1.1 ประเภท สถานภาพ การจดทะเบียน การกำกับดูแล

ตารางที่ 56 แสดงประเภทองค์กรต่าง ๆ

ประเภทองค์กร	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	108	45.96
กลุ่มออมทรัพย์	34	14.47
กลุ่มอาชีพ	27	11.49
สหกรณ์	15	6.38
โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.)	14	5.96
วิสาหกิจชุมชน	12	5.11
กลุ่มสัจจะออมทรัพย์/สัจจะสะสมทรัพย์	9	3.83
กองทุนสวัสดิการชุมชน	6	2.55
สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน	4	1.70
อื่นๆ	6	2.55
รวม	235	100

จากจำนวนองค์กรที่ทำการสำรวจทั้งหมด มีองค์กรร้อยละ 66.38 ซึ่งมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย และมีองค์กรถึงร้อยละ 33.19 ที่ไม่ได้จดทะเบียนใด ๆ ตามกฎหมาย ในส่วนขององค์กรที่ได้ทำการจดทะเบียนนั้นประกอบด้วย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ร้อยละ 45.96 ซึ่งมีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 6.38 ซึ่งมีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.) คิดเป็นร้อยละ 5.96 ซึ่งมีการจดทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยเป็นโครงการที่รัฐสนับสนุนเงินงบประมาณและเป็นต้นแบบของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ร้อยละ 5.11 เป็นวิสาหกิจชุมชนซึ่งมีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กองทุนสวัสดิการชุมชน คิดเป็นร้อยละ 2.55 ซึ่งมีการจดทะเบียนตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมสวัสดิการสังคม

ในส่วนขององค์กรที่ไม่ได้ทำการจดทะเบียนประกอบด้วยกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต คิดเป็นร้อยละ 14.47 โดยกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแม้จะมีการจัดตั้งตามกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) แต่ไม่มีกฎหมายรับรอง และ พช. ไม่ได้กำกับดูแล เพียงวางแนวทางในการดำเนินนโยบายกลาง แต่กลุ่มออมทรัพย์นำมาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม กลุ่มอาชีพร้อยละ 11.49 กลุ่มสัจจะ ร้อยละ 3.83 และสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน ร้อยละ 1.70 ซึ่งเป็นการยกระดับจากกลุ่มออมทรัพย์ 3 แห่ง และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1 แห่ง

ตารางที่ 57 แสดงการจดทะเบียนขององค์กรการเงินระดับฐานราก

การจดทะเบียน	จำนวนองค์กร	เปอร์เซ็นต์
พรบ. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	108	45.96
พระราชบัญญัติสหกรณ์	15	6.38
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย (โครงการ กขคจ.)	14	5.96
พรบ. ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	12	5.11
พ.ร.บ. ส่งเสริมสวัสดิการสังคม	6	2.55
อื่นๆ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, พ.อ.ช.)	2	0.85
ไม่ได้จดทะเบียน (กลุ่มออมทรัพย์, กลุ่มอาชีพ, กลุ่มสัจจะ, สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน)	79	33.62
รวมจำนวนองค์กรที่ตอบประเด็นนี้	235	100

7.1.1.2 วัตถุประสงค์ เป้าหมาย พันธกิจ

จากผลสำรวจพบว่าวัตถุประสงค์หลักขององค์กรการเงินระดับฐานราก 5 อันดับแรก ได้แก่ เพื่อให้กู้ยืมและปล่อยสินเชื่อให้สมาชิก/เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของประชาชนระดับฐานราก ร้อยละ 43.93 เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกและประชาชน ร้อยละ 17.68 เพื่อส่งเสริมการออม ร้อยละ 16.67 เพื่อให้เกิดความสะดวกในบริการการเงินในหมู่บ้านและประชาชน ร้อยละ 7.07 และอื่น ๆ ร้อยละ 14.65

ในส่วนของเป้าหมายองค์กรนั้น มีเพียง 27 องค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อการแสวงหากำไร ซึ่งประกอบด้วยกองทุนหมู่บ้านบางแห่ง สหกรณ์บางแห่ง กลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มอาชีพ เป็นต้น ส่วนอีก 173 องค์กรไม่มีเป้าหมายเพื่อการแสวงหากำไร โดยส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คิดเป็นร้อยละ 40 ขององค์กร ไม่มีเป้าหมายเพื่อการแสวงหากำไร ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกัน กลุ่มเกษตรกรหรืออาชีพเดียวกัน หรือแม้แต่ประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ก็ยังมีเป้าหมายเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนชุมชนเพื่อประกอบอาชีพ ร้อยละ 19.41 เป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกมีการออม ร้อยละ 11.18 เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ร้อยละ 8.82 และเป้าหมายอื่น ๆ ร้อยละ 20.59

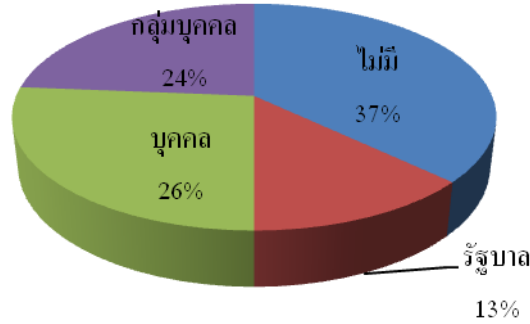
ทั้งนี้ จากจำนวนองค์กรทั้งสิ้น 218 องค์กรที่ตอบประเด็นเกี่ยวกับพันธกิจขององค์กรมี 125 องค์กรที่มีการกำหนดพันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน โครงการ กขคจ. กลุ่มอาชีพ และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น โดยพันธกิจหลัก ๆ เป็นพันธกิจที่กำหนดไว้ตามกฎระเบียบ ข้อตกลง ข้อบังคับขององค์กร หรือ พ.ร.บ.กองทุนฯ ได้แก่ การจัดหาแหล่งเงินทุนให้สมาชิกเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ ในยามฉุกเฉิน เพื่อส่งเสริมการออมเงิน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในชุมชน เป็นต้น ส่วนอีก 93 องค์กรนั้น ไม่มีการกำหนดพันธกิจที่ชัดเจน

7.1.1.3 ผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการ

ในส่วนของผู้ถือหุ้นใหญ่ขององค์กร ร้อยละ 37.07 ตอบว่าไม่มีผู้ถือหุ้นใหญ่ ร้อยละ 26.29 ตอบว่าถือหุ้นใหญ่โดยบุคคล ร้อยละ 23.71 ตอบว่าถือหุ้นใหญ่โดยกลุ่มบุคคล และร้อยละ 12.93 ตอบว่าถือหุ้นใหญ่โดยรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจว่าเงินหนึ่งล้านที่ไต่ลงมาของรัฐบาลเป็นของรัฐ ทำให้ตอบว่ารัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์กรส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของประชาชน มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของภาคประชาชน ไม่ถูกรองรับโดยภาครัฐ ถึงแม้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณก็ตาม ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือสมาชิกได้อย่างดี

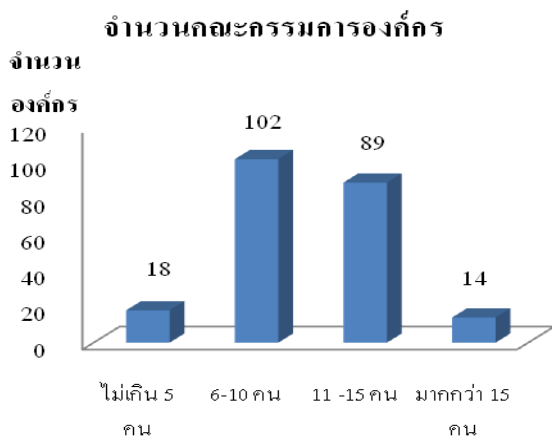
แผนภาพที่ 25 แสดงผู้ถือหุ้นใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานราก

ผู้ถือหุ้นใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจ



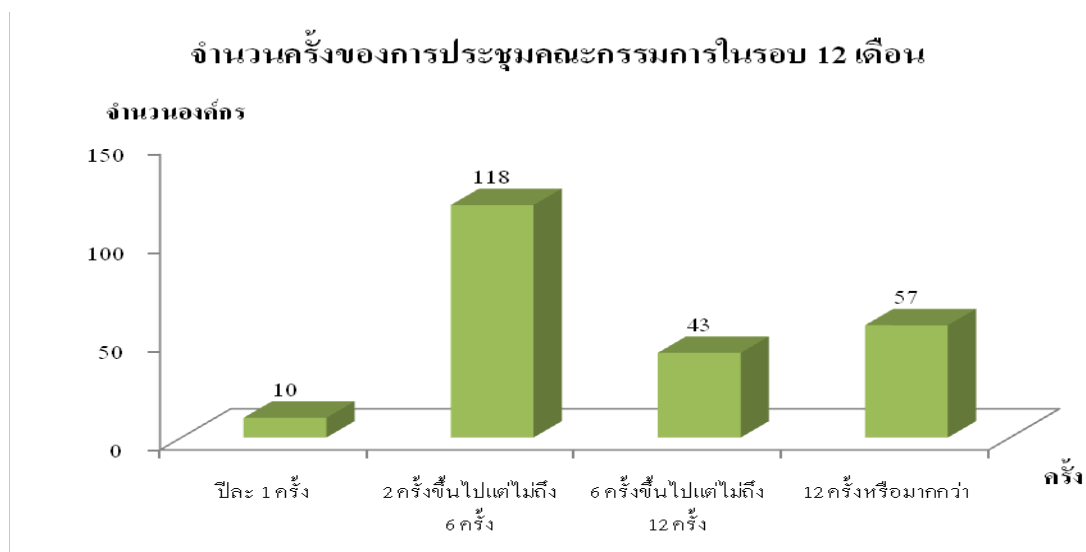
ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์กร จากแผนภูมิจะเห็นว่า มีถึง 102 องค์กรที่มีคณะกรรมการจำนวน 6-10 คน และมี 89 องค์กรที่มีคณะกรรมการจำนวน 11-15 คน และมีเพียงส่วนน้อยที่มีคณะกรรมการน้อยกว่า 5 คน หรือมากกว่า 15 คน โดยกลุ่มที่มีกรรมการน้อยได้แก่ กลุ่มอาชีพบางกลุ่ม และกลุ่มที่มีกรรมการเป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มออมทรัพย์บางกลุ่ม โดยวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กรกว่า 3 ใน 4 ขององค์กรทั้งหมดใช้วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการองค์กร และประมาณ 1 ใน 5 ใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการ และมีเพียงส่วนน้อยที่ใช้วิธีการเชิญคนนอกเข้ามา หรือเป็นกรรมการอิสระ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมีส่วนร่วมของสมาชิกในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการขององค์กร เพื่อให้ได้บุคคลที่เข้าใจความต้องการของสมาชิก มาบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรมากที่สุด

แผนภาพที่ 26 แสดงจำนวนคณะกรรมการองค์กรและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กร



โดยจากผลสำรวจพบว่า คณะกรรมการองค์กรที่มีการประชุมปีละ 1 ครั้ง มีจำนวน 10 องค์กร คณะกรรมการองค์กรที่มีการประชุมมากกว่าปีละ 1 ครั้ง แต่ไม่ถึง 6 ครั้ง มีจำนวนถึง 118 องค์กร คณะกรรมการที่มีการประชุม 6 ครั้งขึ้นไป แต่ไม่ถึง 12 ครั้ง มีจำนวน 43 องค์กร และคณะกรรมการที่มีการประชุมตั้งแต่ 12 ครั้งขึ้นไป มีจำนวน 57 องค์กร โดยองค์กรที่มีการประชุมมากกว่า 6 ครั้ง เช่น กองทุนหมู่บ้านบางแห่ง กลุ่มออมทรัพย์บางแห่ง กลุ่มสัจจะออมทรัพย์บางแห่ง และสถาบันจัดการเงินทุนชุมชนทั้ง 4 แห่ง แสดงให้เห็นถึงการบริหารที่เป็นระบบ มีการให้บริการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น

แผนภาพที่ 27 แสดงจำนวนครั้งของการประชุมคณะกรรมการ



7.1.1.4 การสนับสนุน เครือข่าย

ในส่วนของการได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ผลสำรวจพบว่า องค์กรโดยส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรทางศาสนาและมูลนิธิ NGO (แต่ส่วนใหญ่คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ) โดยมีเพียงการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเท่านั้น โดยมีจำนวนถึง 177 องค์กรที่เคยได้รับการสนับสนุน ซึ่งรูปแบบของการสนับสนุนส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนในด้านการเงิน (เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มอาชีพ และกลุ่มออมทรัพย์) และการบริการจัดการ ซึ่งเป็นความช่วยเหลือ จากกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหลัก ในขณะที่มีองค์กรบางส่วนได้รับความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและด้านการบริหารจัดการจากองค์กรอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าภาครัฐมีบทบาทหลักในการสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตารางที่ 58 แสดงจำนวนองค์กรที่เคย/ไม่เคย ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่น

องค์กรที่สนับสนุน	เคยได้รับการสนับสนุน	รูปแบบการสนับสนุน/ ช่วยเหลือและจำนวนเงิน		
		ด้านการเงิน	ด้านการจัดการ	ด้านอื่นๆ
องค์กรระหว่างประเทศ	13	14	6	3
ภาครัฐ	177	104	92	47
องค์กรทางศาสนา/มูลนิธิ	5	5	0	2
NGO	4	3	1	1
องค์กรอื่น ๆ	37	25	18	13

นอกจากนี้ 109 องค์กร ไม่เคยมีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรการเงินอื่น ๆ มีเพียง 87 องค์กรเท่านั้นที่เคยมีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรการเงินอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายสมาชิกและการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน โดยมี 24 องค์กรที่ร่วมมือกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (9 แห่ง) ธนาคารออมสิน (11 แห่ง) ทั้ง ธ.ก.ส. และออมสิน 4 แห่ง และมี 22 องค์กร ที่ร่วมมือกับเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล/อำเภอ นอกนั้นเป็นการร่วมมือกับกลุ่มออมทรัพย์ องค์กรบริหารส่วนตำบล และสหกรณ์ เป็นต้น

โดยหากแบ่งองค์กรออกเป็นประเภทต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นองค์กรที่เคยมีเครือข่ายในการทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรการเงินอื่น ๆ มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายของกองทุนหมู่บ้านด้วยตนเอง และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รองลงมาคือโครงการ กขคจ. ซึ่งมีประมาณครึ่งหนึ่งที่เคยมีเครือข่าย ส่วนกลุ่มออมทรัพย์ก็มีประมาณหนึ่งในสามของทั้งหมดที่เคยมีเครือข่ายในการทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรการเงินอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกับเครือข่ายร่วมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ ซึ่งแม้ว่าจะมีเครือข่ายของตนเองที่ระบุไว้ในกฎหมายสหกรณ์โดยสามารถรวมตัวกันเป็นชุมชนสหกรณ์ และมีสันนิบาตสหกรณ์เป็นองค์กรสหกรณ์ระดับชาติ แต่ยังคงมีเครือข่ายการทำงานระหว่างกันที่อยู่ในระดับตำบล ส่วนกลุ่มอาชีพมีเครือข่ายร่วมกับองค์กรอื่นไม่มากนัก

โดยสรุปจะเห็นว่าองค์กรต่าง ๆ ยังมีเครือข่ายกับสถาบันการเงินไม่มาก ส่วนใหญ่จะเป็นการขอความช่วยเหลือจากภาครัฐมากกว่าการมีเครือข่ายด้านการเงินและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร

ตารางที่ 59 แสดงจำนวนองค์กรที่มีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบัน/องค์กรการเงินอื่นๆ

	จำนวน องค์กรที่ตอบ ข้อนี้	จำนวน องค์กรที่เคย มีเครือข่าย	ร้อยละ องค์กรที่เคย มีเครือข่าย	จำนวนองค์กรที่ ร่วมมือกับสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ	จำนวนองค์กรที่ ร่วมมือกับเครือข่าย กองทุนหมู่บ้าน	จำนวนองค์กรที่ มีเครือข่าย กับองค์กรอื่นๆ
รวม	196	87	44.39	24	33	41
กองทุนหมู่บ้าน	86	47	54.65	14	27	6
กลุ่มออมทรัพย์ฯ	29	10	34.48	6	1	3
กลุ่มอาชีพ	18	3	16.67	0	0	3
สหกรณ์	14	4	28.57	0	1	3
กขคจ.	11	5	45.45	2	2	1
องค์กรอื่น ๆ	38	18	47.37	2	2	25

7.1.1.5 การให้บริการ

ในด้านการให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม ในปัจจุบันมีการให้บริการในด้านสินเชื่อถึงร้อยละ 87.32 มีการให้บริการด้านเงินฝากถึงร้อยละ 84.30 ซึ่งเกือบทุกองค์กรมีการให้บริการด้านเงินฝากออมทรัพย์มากที่สุด นอกจากนั้น ก็มีการให้บริการด้านเงินฝากเพื่อเป็นหลักประกันการกู้ เงินฝากประจำ (ส่วนใหญ่ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน และสถาบันจัดการเงินทุนชุมชน) และเงินฝากประเภทอื่น ๆ เช่น เงินฝากสัจจะ (4 องค์กร) เงินฝากในรูปของหุ้น (12 องค์กร) เป็นต้น มีองค์กรเพียงร้อยละ 28.79 ของทั้งหมด ที่มีการให้บริการด้านการโอนเงิน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและโครงการ กขคจ. ร้อยละ 39.02 มีการให้บริการด้านการประกันชีวิต ร้อยละ 15.03 มีการให้บริการการประกันสุขภาพ ร้อยละ 14.29 มีการให้บริการด้านการประกันอุบัติเหตุ

นอกจากการให้บริการทางการเงิน องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจ (ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน และสถาบันจัดการเงินทุนชุมชน) ยังมีการอบรม หรือจัดกิจกรรมอื่น ๆ ได้แก่ การให้ความรู้ประชาชน ร้อยละ 73.30 การจัดทำกิจกรรมทางสังคม เช่น การอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น/การรักษาสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 71.35 กิจกรรมส่งเสริมความรู้ในการประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจ กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพ และบริการอื่น ๆ ร้อยละ 64.24 ร้อยละ 38.01 และร้อยละ 32.35 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีส่วนช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในชุมชน นอกเหนือไปจากการให้บริการทางการเงิน และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีแก่คนในชุมชนอีกด้วย

ซึ่งถือเป็น Precondition for the success ที่สำคัญอย่างหนึ่ง นอกจากนั้น องค์กรส่วนใหญ่ยังมีแนวโน้มสนใจให้บริการอื่น ๆ มากขึ้นนอกเหนือจากบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะประกันสุขภาพและอุบัติเหตุ แต่ประกันชีวิตมิให้บริการเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว

ในส่วนการให้บริการที่องค์กรวางแผนไว้ในอนาคต 5 ลำดับแรก ได้แก่ การประกันสุขภาพ กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุ การประกันชีวิต เงินฝากเพื่อเป็นหลักประกัน การกู้ยืมและกิจกรรมส่งเสริมความรู้ในการประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจ

ตารางที่ 60 แสดงจำนวนองค์กรที่มีการให้บริการประเภทต่าง ๆ

ประเภทบริการ/กิจกรรม	มีบริการ	ร้อยละ ¹	ไม่มีแต่มีแผนให้บริการในอนาคต	ไม่มีและไม่มีการวางแผนให้บริการในอนาคต	รวม
23.1 สินเชื่อ	186	87.32	2	6	213
23.2 เงินฝาก	145	84.30	16	11	172
23.2.1 ออมทรัพย์	144	80.45	18	17	179
23.2.2 ประจํา	29	27.10	27	51	107
23.2.3 เงินฝากเพื่อเป็นหลักประกันการกู้ยืม	43	34.96	34	46	123
23.2.4 อื่น ๆ	27	38.03	11	33	71
23.3 การโอนเงิน	38	28.79	27	67	132
23.4 การประกัน	34	25.56	29	70	133
23.4.1 ประกันสุขภาพ	23	15.03	67	63	153
23.4.2 ประกันชีวิต	64	39.02	50	50	164
23.4.3 อุบัติเหตุ	20	14.29	53	67	140
23.4.4 ประกันอื่นๆ (เช่น ประกันทรัพย์สิน)	8	7.08	31	74	113
23.5 การอบรมหรือจัดกิจกรรมอื่นๆ					
23.5.1 การให้ความรู้ประชาชน	129	73.30	29	18	176
23.5.2 การจัดทำกิจกรรมทางสังคม	137	71.35	33	22	192
23.5.3 กิจกรรมส่งเสริมความรู้ในการประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจ	106	64.24	34	25	165
23.5.4 กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพ	56	38.10	54	37	147
23.5.5 บริการอื่นๆ	33	32.35	31	38	102

¹ ร้อยละต่อจำนวนองค์กรที่ตอบในแต่ละประเด็น

7.1.1.6 แผนพัฒนาธุรกิจและคู่มือดำเนินงาน

ตารางที่ 61 แสดงการมี/ไม่มี แผนพัฒนาธุรกิจ

แผนพัฒนาธุรกิจ	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
ไม่มี	98	43.75
มีไม่เป็นลายลักษณ์อักษร	59	26.34
มีเป็นลายลักษณ์อักษร	67	29.91

จากผลสำรวจ พบว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวน 98 องค์กรหรือคิดเป็นร้อยละ 43.75 ไม่มีแผนพัฒนาธุรกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน โครงการ กขคจ. กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ในขณะที่มีจำนวน 67 องค์กร มีแผนพัฒนาธุรกิจเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน สถาบันจัดการเงินทุนชุมชน และอีกจำนวน 59 องค์กร หรือคิดเป็นร้อยละ 26.34 มีแผนพัฒนาธุรกิจที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น โดยร้อยละ 55.51 ของทั้งหมดไม่เคยได้รับความช่วยเหลือในการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ มีเพียงร้อยละ 44.29 เท่านั้นที่เคยได้รับความช่วยเหลือในการจัดทำแผนธุรกิจ อย่างไรก็ตาม มีองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงร้อยละ 75.66 ที่ต้องการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ ทั้งกลุ่มยังไม่มีและกลุ่มที่มีแผนธุรกิจ อยู่แล้ว

ตารางที่ 62 แสดงการสนับสนุนการจัดทำแผนธุรกิจ

การจัดทำแผน	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
การได้รับการช่วยเหลือจัดทำแผน		
ไม่มี	126	55.51
มี	101	44.49
ความต้องการการสนับสนุนการจัดทำแผน		
ไม่ต้องการ	55	24.34
ต้องการ	171	75.66

ในเรื่องคู่มือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยองค์กรส่วนมากมีคู่มือดำเนินการในด้านการบัญชีถึงร้อยละ 85.41 ในด้านการดำเนินงาน นโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง ร้อยละ 84.48 ร้อยละ 77.06 ร้อยละ 74.46 และ

ร้อยละ 63.85 แต่มีเพียงร้อยละ 53.99 และร้อยละ 40.72 ที่มีคู่มือการดำเนินงานในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ และสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ ส่วนกลุ่มที่ไม่มีคู่มือทั้งในด้านการบัญชี การดำเนินงาน และนโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ ส่วนใหญ่จะได้แก่ กลุ่มอาชีพ และกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคู่มือในการดำเนินงาน จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการองค์กรได้ดียิ่งขึ้น และจะเห็นว่าองค์กรให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากเป็นพิเศษ ซึ่งจากผลสำรวจแสดงให้เห็นว่า องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับด้านการบัญชี ด้านการดำเนินงาน และนโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ มากเป็นพิเศษ

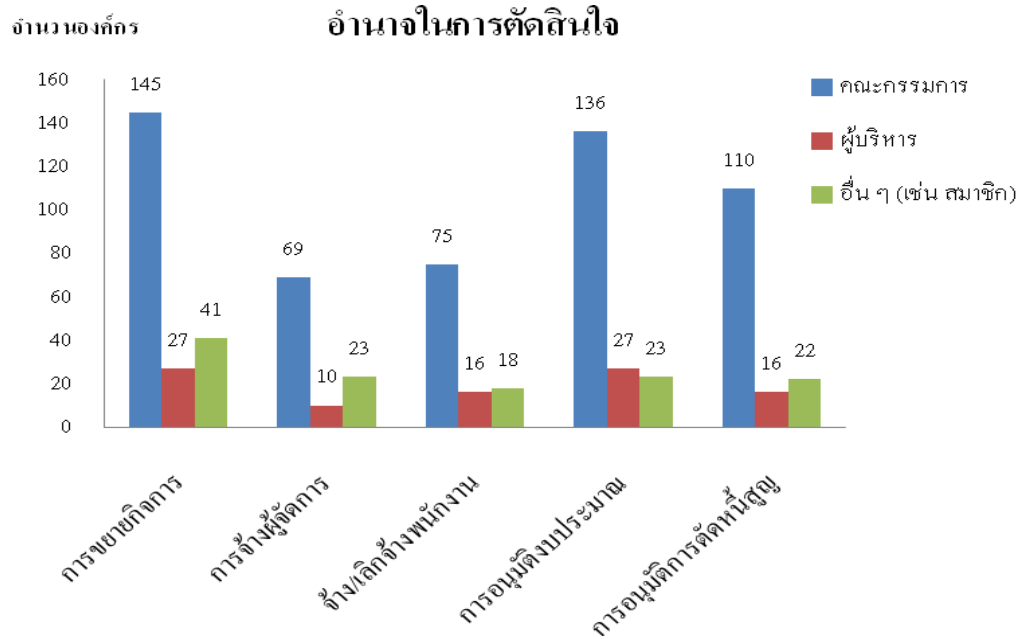
ตารางที่ 63 แสดงการมี/ไม่มีคู่มือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ

คู่มือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ	จำนวนองค์กรที่ไม่มี	จำนวนองค์กรที่มี	ร้อยละที่มี
การบัญชี	34	186	85.41
การดำเนินงาน	35	185	84.48
นโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ	52	167	77.06
การตรวจสอบภายใน	57	158	74.46
การบริหารความเสี่ยง	75	123	63.85
การบริหารทรัพยากรบุคคล	98	115	57.33
เทคโนโลยีสารสนเทศ	115	79	43.07
อื่น ๆ	51	12	22.39

7.1.1.7 ผู้มีอำนาจตัดสินใจและวงเงินสินเชื่อที่มีอำนาจอนุมัติ

จากผลการสำรวจพบว่า โดยมากแล้ว คณะกรรมการขององค์กรเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขยายกิจการ (ร้อยละ 68.08) การจ้างผู้จัดการ (ร้อยละ 67.65) การจ้างหรือเลิกจ้างพนักงาน (ร้อยละ 68.81) การอนุมัติงบประมาณ (ร้อยละ 73.12) หรือการอนุมัติตัดหนี้สูญ (ร้อยละ 74.32) นอกจากคณะกรรมการแล้ว ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจอาจเป็นผู้บริหาร หรือที่ประชุมของสมาชิก เป็นต้น

แผนภาพที่ 28 แสดงอำนาจในการตัดสินใจ



โดยเฉพาะในด้านการอนุมัติสินเชื่อจะเห็นว่า คณะกรรมการองค์กรจะมีอำนาจในการอนุมัติวงเงินสินเชื่อเฉลี่ย 48,974.90 บาท ซึ่งมากกว่าอำนาจในการอนุมัติสินเชื่อของผู้บริหารองค์กร คือ 38,450.98 บาท ดังนั้น จะเห็นว่าคณะกรรมการขององค์กรเป็นผู้ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมากในการบริหารองค์กรการเงินฐานราก ซึ่งหมายความว่า อำนาจการอนุมัติอยู่กับสมาชิกส่วนใหญ่มากกว่าคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้บริหาร เพราะกรรมการส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง

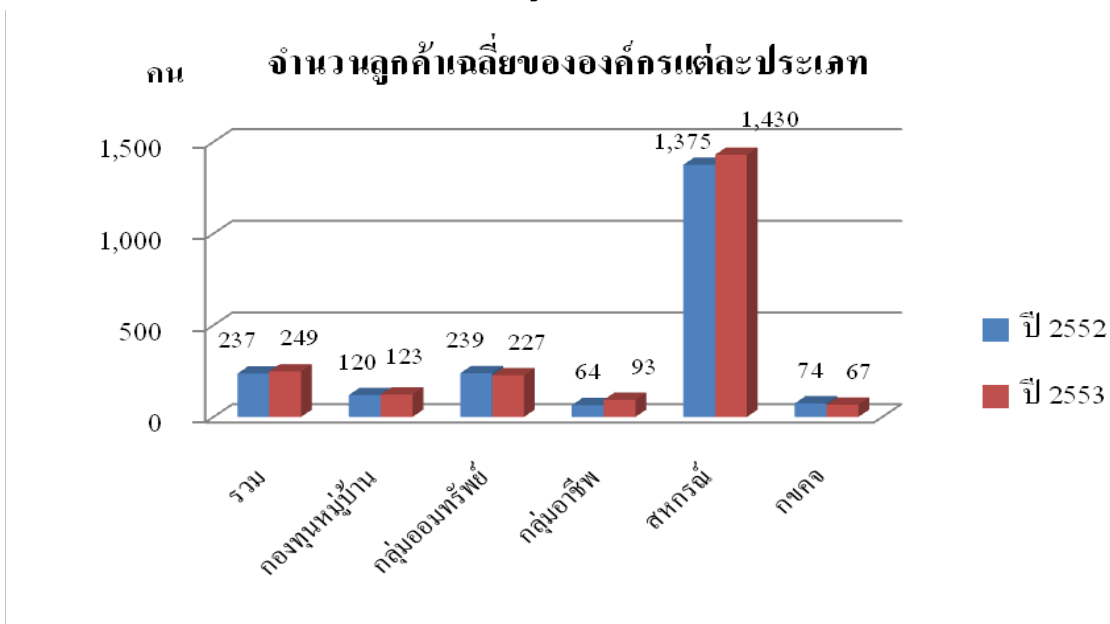
ตารางที่ 64 แสดงวงเงินสินเชื่อเฉลี่ยที่มีอำนาจอนุมัติ

ผู้มีอำนาจอนุมัติ	วงเงินสินเชื่อเฉลี่ย
คณะกรรมการ	48,974.90 บาท
ผู้บริหาร	38,450.98 บาท

7.1.1.8 จำนวนลูกค้า กลุ่มลูกค้า และปัญหาในการเข้าถึงลูกค้า

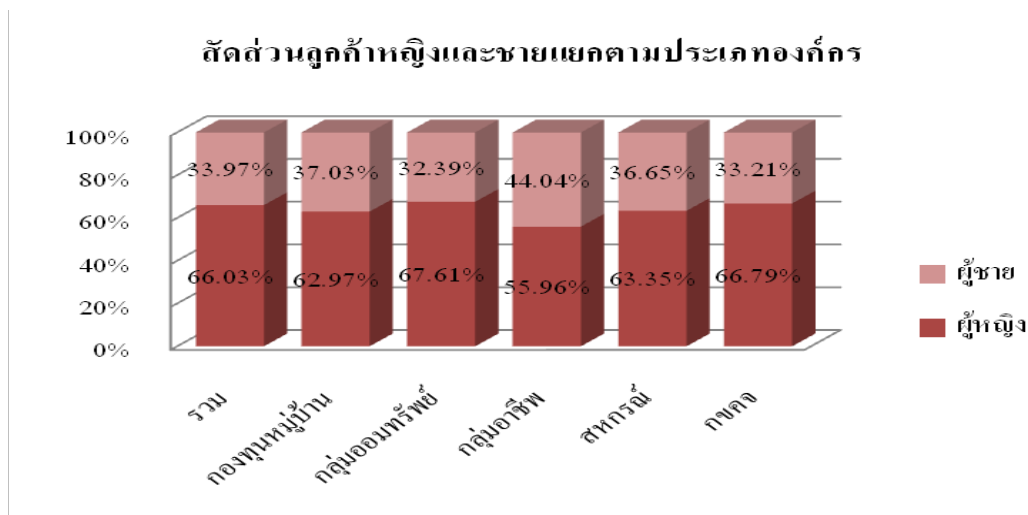
ในปี 2552 จำนวนลูกค้าทั้งหมดขององค์กรการเงินฐานรากที่ตอบแบบสอบถามในข้อนี้ คือ 38,970 คน และได้เพิ่มขึ้นเป็น 45,850 คนในปี 2553 ซึ่งคิดเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.65 ซึ่งถือว่าเป็นการขยายขอบเขตการให้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากมากขึ้น โดยในจำนวนลูกค้าทั้งหมดนั้น เป็นสัดส่วนเฉลี่ยของลูกค้าผู้หญิงต่อลูกค้าทั้งหมด (คิดเฉพาะองค์กรที่ระบุเพศของลูกค้า) ร้อยละ 63.08 ในปี 2552 และเพิ่มเป็นร้อยละ 66.03 ในปี 2553 หรือประมาณ 2 ใน 3 ของลูกค้าทั้งหมด ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการให้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้สามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าผู้หญิงได้ดี ซึ่งกลุ่มลูกค้าผู้หญิงมักเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้น้อยกว่ากลุ่มลูกค้าผู้ชาย

แผนภาพที่ 29 แสดงจำนวนลูกค้าเฉลี่ยขององค์กรแต่ละประเภท



โดยหากแยกตามประเภทองค์กรแล้ว จะพบว่า สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีจำนวนลูกค้าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือกลุ่มออมทรัพย์ และกองทุนหมู่บ้าน ตามลำดับ โดยกลุ่มอาชีพเป็นองค์กรที่มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของลูกค้าจากปี 2552 มากที่สุด นอกจากนั้น ในปี 2553 กลุ่มออมทรัพย์เป็นองค์กรที่มีสัดส่วนลูกค้าผู้หญิงมากที่สุดคือ ร้อยละ 67.61 รองลงมาคือ โครงการ กขคจ. ร้อยละ 66.79 สหกรณ์มีสัดส่วนร้อยละ 63.35 และกองทุนหมู่บ้านมีสัดส่วน ร้อยละ 62.97 ส่วนองค์กรที่มีสัดส่วนลูกค้าผู้หญิงน้อยที่สุดได้แก่ กลุ่มอาชีพซึ่งมีสัดส่วนลูกค้าผู้หญิงเพียงร้อยละ 55.96

แผนภาพที่ 30 แสดงสัดส่วนลูกค้าหญิงและชายแยกตามประเภทองค์กร

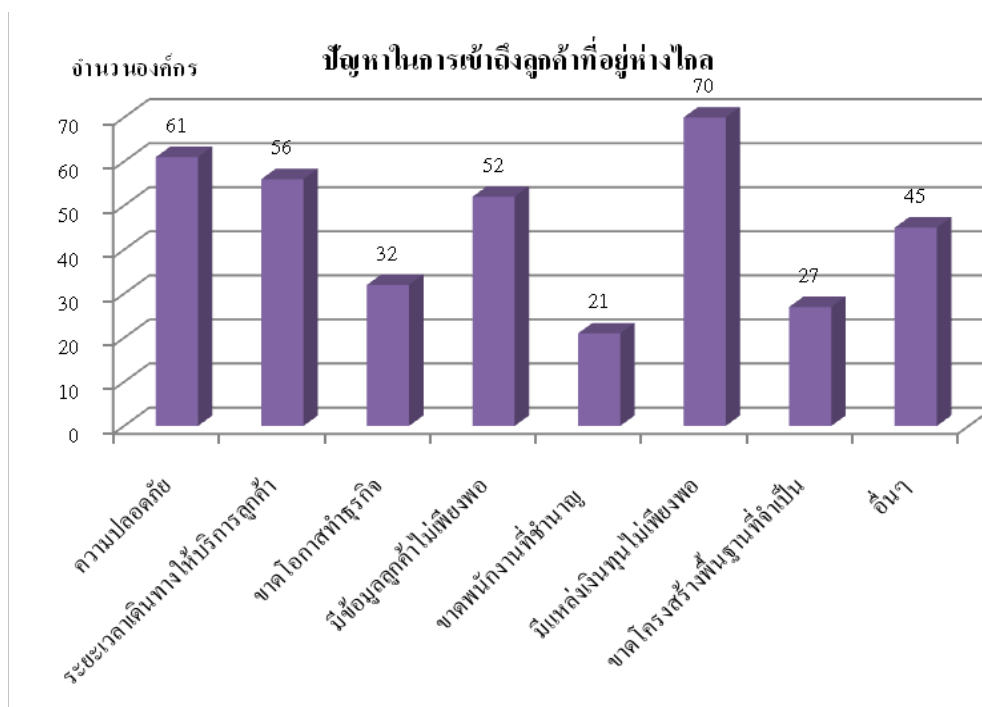


ตารางที่ 65 แสดงจำนวนลูกค้าทั้งหมดในปี 2552 และปี 2553

ปี	ทั้งหมด (คน)	หญิง (คน)	ชาย (คน)	ไม่ระบุ (คน)	สัดส่วนลูกค้าผู้หญิงต่อลูกค้าทั้งหมด (ที่ระบุเพศ)
2552	38,970	15,988	9,070	13,912	63.80%
2553	45,850	18,938	9,745	17,167	66.03%
การเพิ่มขึ้น	6,880	2,950	675	3,255	2.22%
สัดส่วนการเพิ่มขึ้น	17.65%	18.45%	7.44%	23.40%	

โดยกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจมากที่สุด สมาชิกของกลุ่มเป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังมุ่งเน้นกลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร/พ่อค้าแม่ค้า/ข้าราชการ และกลุ่มประชาชนคนชั้นกลาง-รากหญ้า และท้ายสุดได้แก่ผู้มีรายได้น้อย/ครัวเรือนยากจน/ผู้ขาดแคลนเงินในการมีที่อยู่อาศัย ดังนั้นจะเห็นว่าองค์กรส่วนใหญ่จะให้บริการเฉพาะสมาชิกในกลุ่มรับฝากเงินเฉพาะในกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้รับฝากเงินเป็นการทั่วไป ซึ่งตั้งอยู่บนหลักช่วยเหลือกันเอง หรือพึ่งพากันเองในกลุ่ม

แผนภาพที่ 31 แสดงปัญหาในการเข้าถึงลูกค้าที่อยู่ห่างไกล



ในการสำรวจพบว่า ปัญหาที่องค์กรการเงินระดับฐานรากประสบในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาการมีแหล่งเงินทุนไม่เพียงพอ รองลงมาคือปัญหาความปลอดภัย ปัญหาระยะเวลาในการเดินทางในการให้บริการแก่ลูกค้า ปัญหาการมีข้อมูลลูกค้าไม่เพียงพอ ปัญหาการขาดโอกาสการทำธุรกิจ ปัญหาการขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการให้บริการ และปัญหาการขาดพนักงานที่มีความชำนาญ ตามลำดับ

เมื่อเปรียบเทียบปัญหาที่ประสบขององค์กรการเงินระดับฐานราก 4 แห่ง อันได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ และสหกรณ์ พบว่า กองทุนหมู่บ้านเป็นองค์กรที่มีสัดส่วนการประสบปัญหาระยะเวลาการเดินทางในการให้บริการลูกค้าและขาดโอกาสทำธุรกิจ มีข้อมูลลูกค้าไม่เพียงพอ ขาดพนักงานที่มีความชำนาญมากที่สุด ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์มีสัดส่วนการประสบปัญหาขาดโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด กลุ่มอาชีพมีสัดส่วนการประสบปัญหาที่มีแหล่งเงินทุนไม่เพียงพอมากที่สุด และสหกรณ์เป็นองค์กรที่มีสัดส่วนการประสบปัญหาด้านความปลอดภัยมากที่สุด

ตารางที่ 66 แสดงจำนวนและสัดส่วนขององค์กรแต่ละประเภทที่ประสบปัญหาในการเข้าถึงลูกค้าที่อยู่ห่างไกล

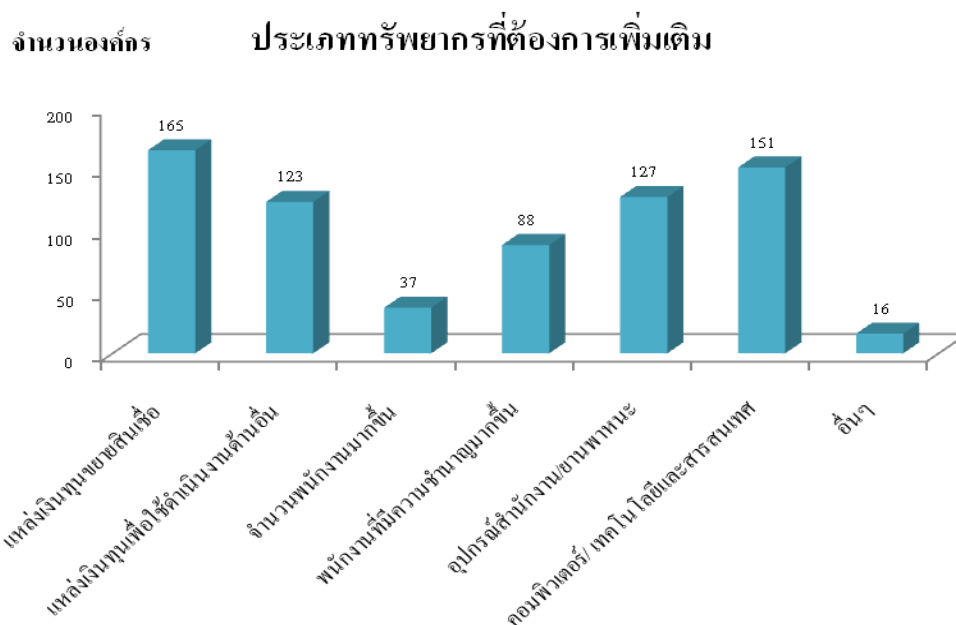
	ความ ปลอดภัย	ระยะเวลา เดินทาง ให้บริการ ลูกค้า	ขาดโอกาส ทำธุรกิจ	มีข้อมูล ลูกค้าไม่ เพียงพอ	ขาด พนักงานที่ ชำนาญ	มีแหล่ง เงินทุนไม่ เพียงพอ	ขาด โครงสร้าง พื้นฐานที่ จำเป็น
กองทุน หมู่บ้าน	23	30	17	30	11	31	13
	21.30%	27.78%	15.74%	27.78%	10.19%	28.70%	12.04%
กลุ่มออม ทรัพย์	11	6	3	7	2	8	6
	32.35%	17.65%	8.82%	20.59%	5.88%	23.53%	17.65%
กลุ่มอาชีพ	7	4	3	3	2	10	2
	25.93%	14.81%	11.11%	11.11%	7.41%	37.04%	7.41%
สหกรณ์	8	4	2	4	1	3	1
	53.33%	26.67%	13.33%	26.67%	6.67%	20.00%	6.67%

โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจมีวิธีการหรือกลไกที่ช่วยให้การให้บริการสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า อัน ได้แก่ การจัดประชุมให้สมาชิกมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ การสอบถามข้อมูลลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ การประชาสัมพันธ์แก่ลูกค้าอย่างทั่วถึง การให้บริการด้วยความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และการจัดหาบริการที่ทันสมัยมาใช้เพื่อเข้าถึงผู้ใช้บริการ เป็นต้น

7.1.1.9 ทรัพยากร การบริหารจัดการ ความยั่งยืน จุดแข็ง จุดอ่อน

จากผลการสำรวจ องค์กรการเงินระดับฐานรากยังต้องการทรัพยากรเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาธุรกิจหรือเป้าหมายในการพัฒนาองค์กร โดยเกือบทุกองค์กรยังคงต้องการแหล่งเงินทุนขยายสินเชื่อ และคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ รองลงมาคืออุปกรณ์สำนักงานและยานพาหนะ และแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการในด้านอื่น ตามลำดับ แต่องค์กรส่วนใหญ่ไม่ต้องการจำนวนพนักงานเพิ่มขึ้น หรือไม่ต้องการพนักงานที่มีความชำนาญเพิ่มขึ้น

แผนภาพที่ 32 ประเภททรัพยากรที่ต้องการเพิ่ม



ในส่วนของการประเมินตนเองในแง่ความยั่งยืนขององค์กร ร้อยละ 71.95 ของผู้ตอบแบบสอบถามประเมินว่าองค์กรของตนเองมีความยั่งยืนด้านการบริหารจัดการ โดยปัจจัยที่ช่วยให้องค์กรมีความยั่งยืนทางการบริหารจัดการ คือ 1.คณะกรรมการ/กรรมการบริหารดี มีความเข้มแข็ง 2. ความสามารถในการบริหารจัดการงานในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3. ความร่วมมือ ความซื่อสัตย์ของสมาชิก และ 4. การยึดมั่นตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ ตามลำดับ ในขณะที่ร้อยละ 70.67 ประเมินว่า องค์กรของตนเองมีความยั่งยืนด้านการเงิน ในส่วนของปัจจัยที่ช่วยให้องค์กรมีความยั่งยืนทางการเงิน ได้แก่ 1. การมีคณะกรรมการบริหารดี 2. การมีแหล่งเงินทุนหมุนเวียน มีการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาล 3.การที่สมาชิกทุกคนมีสำจะ มีความรับผิดชอบในการชำระเงินคืน ความสามัคคี และความซื่อสัตย์ของสมาชิก เป็นต้น ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่ประเมินว่าองค์กรของตนเองไม่มีความยั่งยืนด้านการบริหารจัดการและการบริหารทางการเงินนั้นส่วนใหญ่ได้แก่ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์ และกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

ตารางที่ 67 แสดงความยั่งยืนในการบริหารจัดการ

ความยั่งยืน	มี		ไม่มี	
ความยั่งยืนด้านการบริหารจัดการ	159 องค์กร	71.95%	62 องค์กร	28.05%
ความยั่งยืนด้านการเงิน	159 องค์กร	70.67%	66 องค์กร	29.33%

ส่วนการประเมินตนเองในเรื่องจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานรากนั้น จุดอ่อนที่สำคัญที่สุด คือ การบริหารจัดการยังขาดปัจจัยด้านเงินทุน การมีงบประมาณน้อย ไม่มีเงินทุนหมุนเวียน รองลงมาคือ การที่สมาชิกไม่ส่งเงินเงินกู้ ผิดนัดชำระหนี้หรือติดตามหนี้ไม่ได้ การที่องค์กรไม่มีระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยี ขาดอุปกรณ์การทำงานต่าง ๆ การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบควบคุม การดำเนินงานของกองทุน การขาดความสามารถของบุคลากร/คณะกรรมการที่มีความรู้ด้านการบริหารและการวางแผน การขาดประสบการณ์ ความชำนาญ ทักษะด้านการบริหารจัดการเงินทุน และการที่สมาชิกนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เป็นต้น

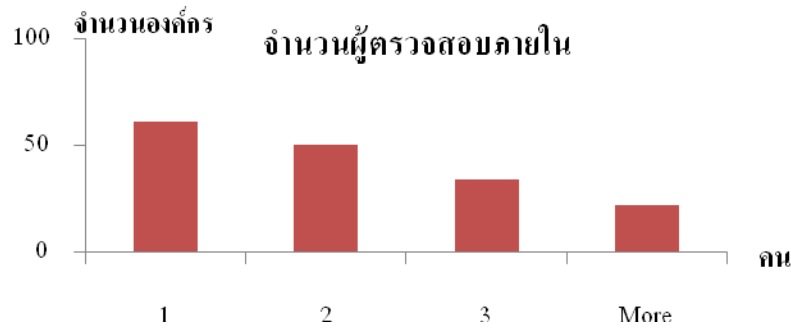
นอกจากนั้น ยังพบว่าจุดแข็งที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจ ได้แก่ คณะกรรมการที่บริหารงานดี มีความเข้มแข็ง ความรับผิดชอบในการทำงาน สมาชิกมีความรับผิดชอบในการชำระหนี้คืน ส่งเงินตามกำหนด มีวินัยในการออม ความซื่อสัตย์โปร่งใสของกรรมการ การที่สมาชิกมีความสามัคคีช่วยเหลือกัน และการที่กรรมการมีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานและการบริหารจัดการเงินทุนที่ดี

อย่างไรก็ดี ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ว่าจะเป็นองค์กรประเภทใด มีความเห็นว่า บทบาทของรัฐในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ที่สำคัญมากที่สุด คือ การเพิ่มทุนให้กับกองทุนและสนับสนุนด้านงบประมาณ การให้ความรู้และการจัดฝึกอบรม การบริหารจัดการ การสนับสนุนการจัดสร้างสถานที่ทำงานขององค์กร และการสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มออมทรัพย์ต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับกองทุนหมู่บ้านและสหกรณ์ แต่สหกรณ์กลับเป็นองค์กรที่ต้องความช่วยเหลือจากภาครัฐมากที่สุดใน 3 องค์กร

7.1.2 ระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน

จากผลการสำรวจ พบว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดมีการบันทึกบัญชีไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบตามที่กรมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์กำหนด การบันทึกแบบบัญชีคู่ การทำงบดุล หรือการทำเพียงบัญชีรายรับ รายจ่าย โดยมีสัดส่วนการบันทึกบัญชีด้วยมือมากกว่าการบันทึกบัญชีในคอมพิวเตอร์ และส่วนใหญ่มีการเผยแพร่รายงานทางการเงินขององค์กรทุกรอบปี/สิ้นปีงบประมาณ การแจ้งในที่ประชุมประจำเดือน การติดป้ายประกาศ และประชาสัมพันธ์ ตามลำดับ โดยกว่า 3 ใน 4 ขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจมีหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยมีจำนวนผู้ตรวจสอบภายใน 1-3 คนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรฐานราก

แผนภาพที่ 33 แสดงจำนวนผู้ตรวจสอบภายใน

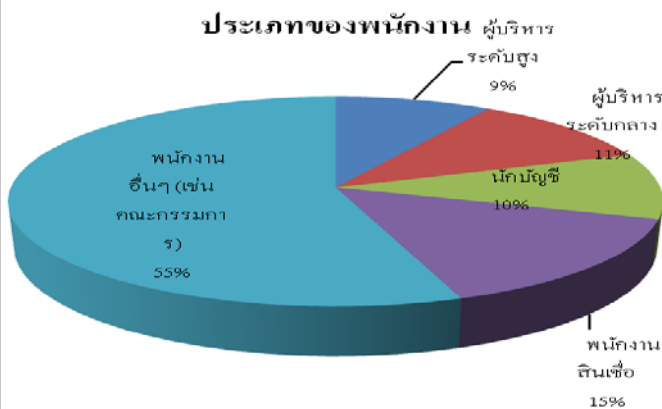


7.1.3 พนักงาน

7.1.3.1 จำนวนและประเภท

จากองค์กรการเงินฐานรากที่ทำการสำรวจทั้งหมดมีจำนวนพนักงานเฉลี่ยต่อองค์กร 10.5 คน โดยองค์กรที่มีจำนวนพนักงานเฉลี่ยมากที่สุดคือกลุ่มอาชีพ รองลงมาคือ กองทุนหมู่บ้าน และสวัสดิการชุมชนตามลำดับ สำหรับองค์กรที่แยกประเภทพนักงานออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ พบว่ามีสัดส่วนคณะกรรมการเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด คือ ร้อยละ 55.50 รองลงมาคือสัดส่วนของพนักงานสินเชื่อ ร้อยละ 14.75 ผู้บริหารระดับกลางคือร้อยละ 10.87 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับนักบัญชี ร้อยละ 10.09 และผู้บริหารระดับสูง ร้อยละ 8.80 นอกจากนี้ยังพบว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจโดยเฉลี่ยแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่สินเชื่อกรณีสินเชื่อแบบกลุ่ม (4.5 คน) มากกว่าเจ้าหน้าที่สินเชื่อกรณีสินเชื่อแบบรายบุคคล (3.5 คน)

แผนภาพที่ 34 แสดงประเภทของพนักงาน



ตารางที่ 68 แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่สินเชื่อ

เจ้าหน้าที่สินเชื่อ	จำนวนเฉลี่ย (คน)
กรณีสินเชื่อแบบกลุ่ม	4.5
กรณีสินเชื่อแบบรายบุคคล	3.5

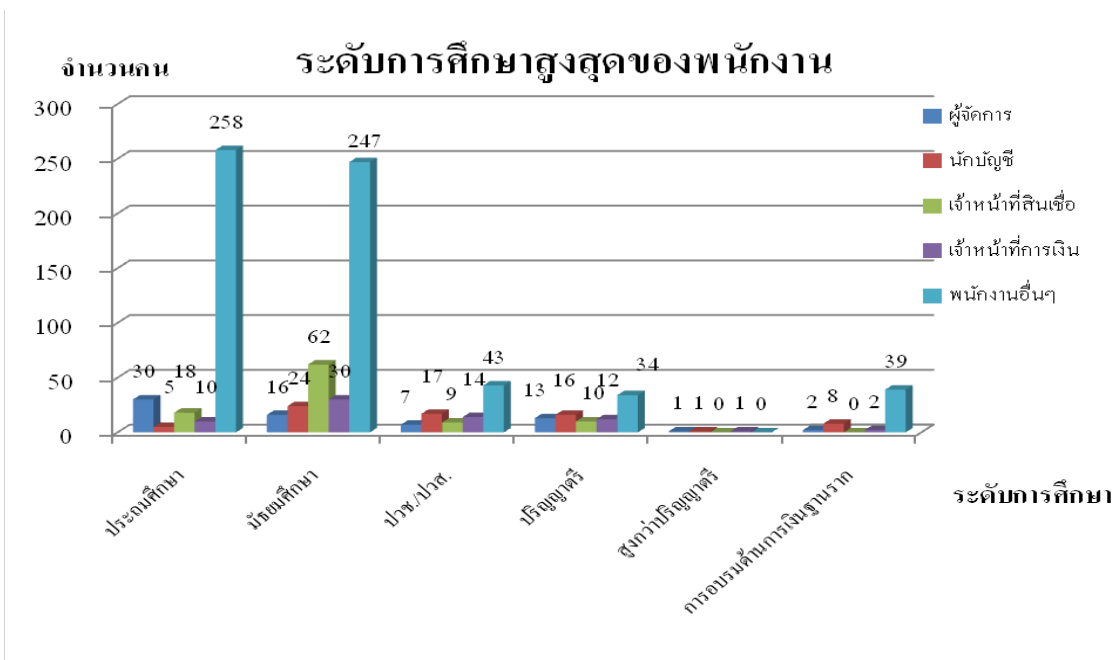
ตารางที่ 69 แสดงจำนวนพนักงานแต่ละองค์กร

ประเภทองค์กร	จำนวนพนักงานเฉลี่ย
รวม	10.49
กองทุนหมู่บ้าน	11.83
กลุ่มออมทรัพย์	8.53
กลุ่มอาชีพ	12.25
สหกรณ์	8.78
กขคจ.	8.67
วิสาหกิจชุมชน	8.67
สัจจะ	10.33
สวัสดิการชุมชน	11.5
สถาบันเงินทุนชุมชน	9

7.1.3.2 การศึกษา การพัฒนา

สำหรับระดับการศึกษาของพนักงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจพบว่า กรรมการส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงสุด คือระดับประถมศึกษา ส่วนเจ้าหน้าที่สินเชื่อและเจ้าหน้าที่การเงิน นั้น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงสุดคือ ระดับมัธยมศึกษา มีบางส่วนจบการศึกษาระดับประถมศึกษา ปวช./ปวส. และปริญญาตรี และเป็นที่น่าสนใจว่า พนักงานส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่สินเชื่อมีการศึกษาไม่สูง (ระดับมัธยม) และมีพนักงานส่วนน้อยมากที่เคยได้รับการอบรมด้านการเงินฐานราก ทำให้อาจไม่มีความรู้ด้านการเงินเพียงพอ อนึ่ง จากการสำรวจพบว่าผู้จัดการที่จบปริญญาตรีมีการทำงานอยู่ในสถาบันจัดการเงินทุนชุมชน สหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

แผนภาพที่ 35 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของพนักงาน

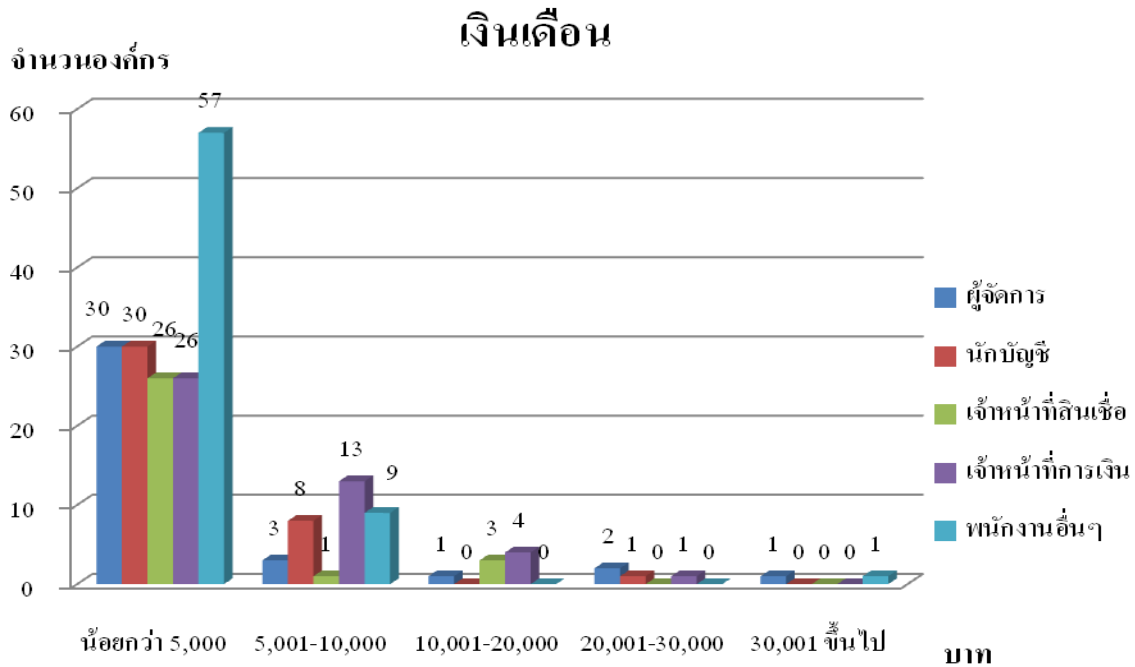


อย่างไรก็ดี องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจมีแนวทางการพัฒนาพนักงานขององค์กร โดยการสนับสนุนให้มีการฝึกอบรม เพิ่มศักยภาพ การอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำบัญชีคอมพิวเตอร์/โปรแกรมคอมพิวเตอร์ การอบรม/สัมมนาจากภาครัฐ การจัดให้คณะกรรมการไปศึกษาดูงาน และนำมาใช้ในการบริหาร เป็นต้น

7.1.3.3 เงินเดือน การประเมินผล

พนักงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากโดยส่วนมากไม่ว่าจะเป็นพนักงานประเภทใดจะได้รับเงินเดือนน้อยกว่า 5,000 บาท เป็นส่วนใหญ่ มีเพียงส่วนน้อยที่ได้รับเงินเดือนในช่วง 5,001 – 10,000 บาท และแทบจะไม่มีพนักงานองค์กรใดที่ได้รับเงินเดือนมากกว่า 10,000 บาท การที่องค์กรส่วนใหญ่ให้เงินเดือนต่ำหรือไม่จ่ายเงินเดือนเลย (เช่น โครงการ กขคจ.) จะไม่ดึงดูดให้คนที่มีความสามารถเข้ามาช่วยงาน แต่ส่วนใหญ่ที่เข้ามาช่วยเป็นพวกอาสาสมัครที่ไม่ได้หวังได้เงินเดือน ในส่วนของระบบประเมินผลงานของพนักงาน จะประเมินโดยสมาชิก ผู้จัดการหรือคณะกรรมการ โดยวัดจากผลสำเร็จของการทำงาน จากการกรอกแบบประเมิน หรือจากมติที่ประชุมสมาชิกทุกสิ้นปี เป็นต้น

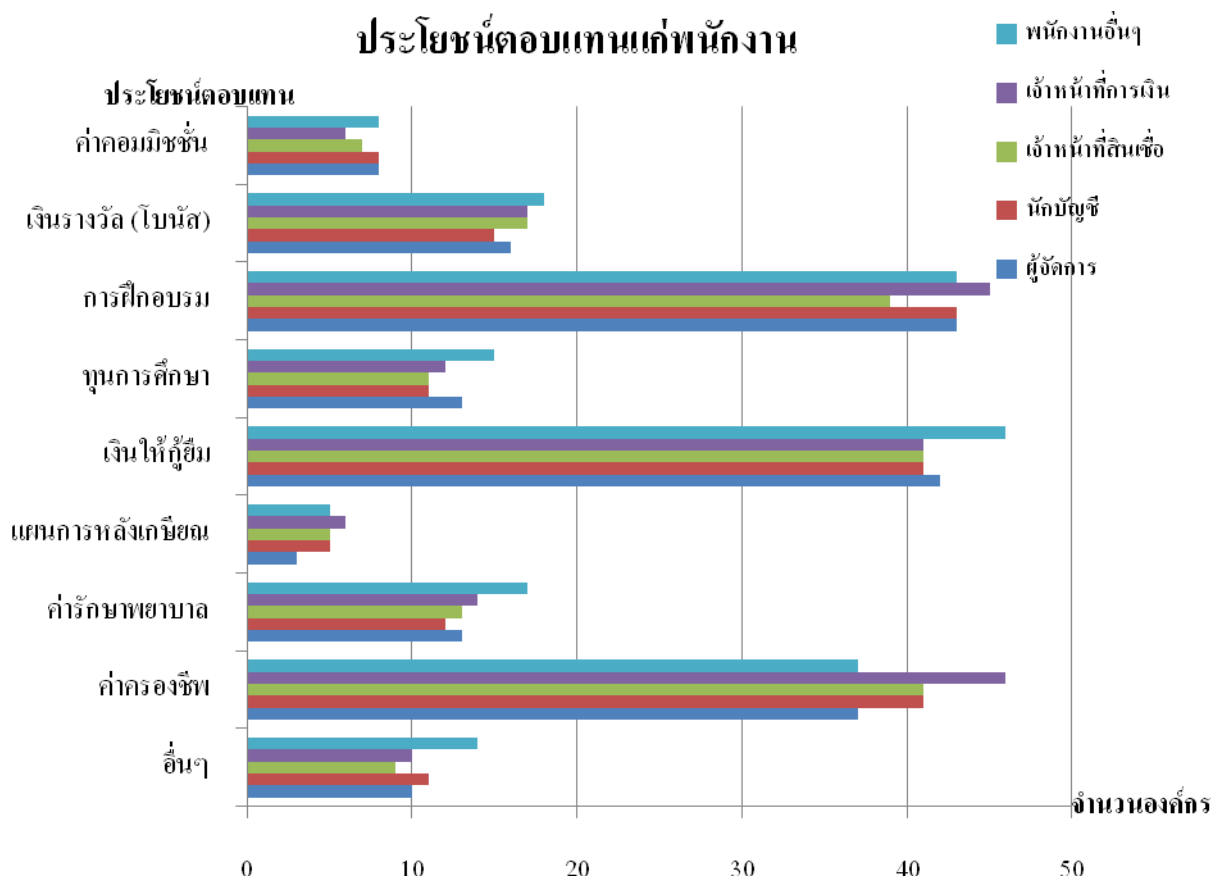
แผนภาพที่ 36 แสดงระดับเงินเดือนของแต่ละตำแหน่ง



7.1.3.4 ประโยชน์ตอบแทน

พนักงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจจะได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกจากเงินเดือนในรูปแบบของการฝึกอบรมมากที่สุด รองลงมาคือค่าครองชีพ และเงินให้กู้ยืม ส่วนประโยชน์ตอบแทนที่มีให้น้อยที่สุด คือประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของแผนการหลังเกษียณ การศึกษา ค่าคอมมิชชั่น (โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านชุมชนเมืองและกลุ่มออมทรัพย์) และค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากองค์กรส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรส่วนใหญ่ จึงให้สวัสดิการแก่พนักงานเป็นหลัก และไม่มีแรงจูงใจในการดำเนินงานมากนัก

แผนภาพที่ 37 แสดงประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงาน



7.1.4 เงื่อนไขและรูปแบบการให้สินเชื่อ

7.1.4.1 ประเภทสินเชื่อและวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์สำคัญของการให้สินเชื่ออันดับแรก คือ เพื่อส่งเสริมอาชีพและส่งเสริมการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพไม่ว่าจะเป็นการเกษตรหรือการค้าขาย ทั้งนี้ สินเชื่อเพื่อการเกษตรยังรวมถึงการลงทุนในการขยายพันธุ์พืช รองลงมาคือ เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการใช้จ่ายส่วนตัวหรือภายในครอบครัว เพื่อช่วยเหลือสมาชิก บรรเทาความเดือดร้อน และเพื่อใช้ในเหตุจำเป็นและเร่งด่วน ตามลำดับ

7.1.4.2 หลักเกณฑ์พิจารณาสินเชื่อและระยะเวลา ผู้เกี่ยวข้อง

องค์กรการเงินในระดับฐานรากที่ทำการสำรวจ มีหลักในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อโดยพิจารณาจาก 1) ประวัติบุคคล ประวัติการกู้ยืมเงินการออมและประวัติการชำระเงินที่ดี ร้อยละ 29.89

2) การเป็นสมาชิกในกลุ่มหรือจำนวนหุ้นจำนวนเงินออม ร้อยละ 17.24 3) ความเหมาะสมและวัตถุประสงค์ของโครงการที่ขอกู้ ร้อยละ 13.79 4) ความเห็นของคณะกรรมการในที่ประชุม ร้อยละ 10.92 5) ความจำเป็น/ความยากจนของสมาชิก ร้อยละ 10.34 และ 6) บุคคลค้ำประกัน ร้อยละ 6.32 ตามลำดับ โดยหากเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะพิจารณาจากประวัติการชำระเงินมากที่สุด ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์กับสหกรณ์จะพิจารณาจากจำนวนหุ้นและเงินออมมากกว่า

ตารางที่ 70 แสดงหลักในการพิจารณาสินเชื่อ

หลักในการพิจารณาสินเชื่อ	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
ประวัติบุคคล ประวัติการกู้ยืม อาชีพ รายได้	52	29.89
การเป็นสมาชิก/หุ้น/การออม	30	17.24
โครงการ/วัตถุประสงค์	24	13.79
ความเห็นคณะกรรมการ	19	10.92
ความจำเป็น/ความยากจน	18	10.34
มีการค้ำประกัน	11	6.32
อื่น ๆ (หลักความยุติธรรม ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์)	20	11.49
รวม	174	100

ในส่วนของหลักการพิจารณาด้านผู้ขอสินเชื่อ องค์กรส่วนใหญ่จะพิจารณาจากอาชีพและรายได้ที่สม่ำเสมอ มากที่สุด รองลงมาจะพิจารณาจากความยากจน/ความจำเป็นในการกู้ยืม ถัดมา คือ ประวัติการกู้ยืม/ประวัติการชำระหนี้/พฤติกรรม/ความซื่อสัตย์ การพิจารณาจากหลักทรัพย์สินค้ำประกัน/ผู้ค้ำประกันของผู้ขอสินเชื่อ จากการเป็นบุคคลที่ที่ประชุมหรือคณะกรรมการรับรอง และความเป็นสมาชิก/ทุนเรือนหุ้น/ยอดเงินออมหรือเงินสะสมสม่ำเสมอ ตามลำดับ

ส่วนการค้ำประกันสินเชื่อ 24 องค์กร ไม่ต้องมีการค้ำประกัน โดยส่วนใหญ่ ได้แก่ โครงการ กขคจ. และกลุ่มอาชีพ ส่วนอีก 164 องค์กร ต้องมีการค้ำประกันสินเชื่อ โดยจะเป็นการค้ำประกันโดยตัวบุคคล ร้อยละ 85.43 โดยมากจะเป็นสมาชิกกลุ่มค้ำประกันกันเอง ซึ่งอาจต้องมีบุคคลค้ำประกันมากกว่า 1 คนหรือเป็นกลุ่ม ร้อยละ 11.26 สามารถใช้ทั้งหลักทรัพย์สินและ/หรือบุคคลค้ำประกันได้ และมีเพียงร้อยละ 3.31 เท่านั้นที่ใช้หลักทรัพย์สินค้ำประกันเพียงอย่างเดียว เช่น โฉนดที่ดิน สินทรัพย์ หุ้นของสมาชิกเงินฝากกับองค์กร เป็นต้น จะเห็นว่าการค้ำประกันโดยสมาชิกกลุ่มถือเป็นรูปแบบการให้สินเชื่อที่มีบทบาทมากสุดในองค์กรการเงินระดับฐานราก คือ บุคคลค้ำหรือการกู้แบบกลุ่ม ในขณะที่การใช้หลักทรัพย์สินค้ำประกันน้อยมาก ซึ่งต่างจากธนาคาร

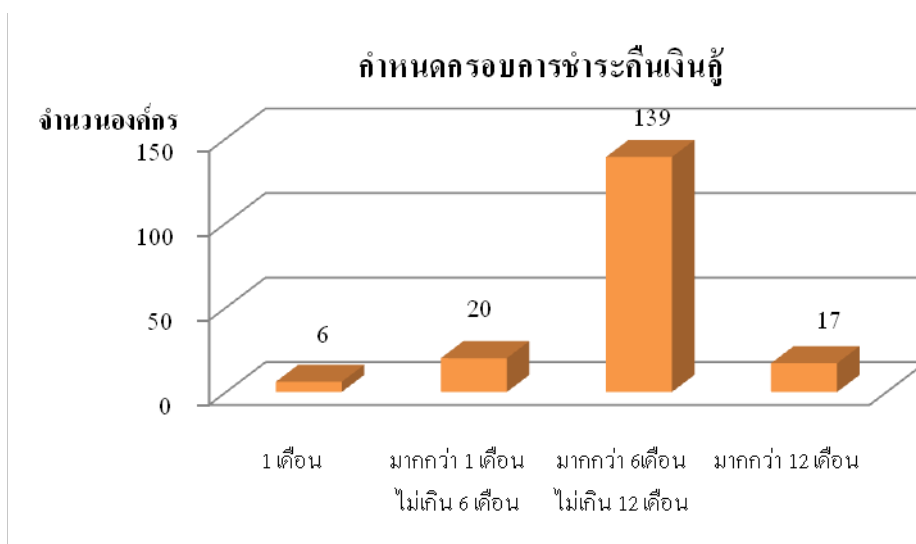
พาณิชย์จึงทำให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงเงินกู้ได้มากขึ้น โดยเฉพาะคนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับหลักทรัพย์ไปค้าประกันเวลาของกู้กับจากธนาคารพาณิชย์ (ในระบบ)

ตารางที่ 71 แสดงจำนวนองค์กรที่มีการให้สินเชื่อ

สินเชื่อ	จำนวนองค์กร
การให้สินเชื่อแก่กลุ่มการออมที่ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งขึ้น	80
การให้สินเชื่อเป็นรายบุคคล	165
การให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม	73

ในการให้สินเชื่อ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจมีการให้สินเชื่อเป็นรายบุคคลมากที่สุดถึง 165 องค์กร รองลงมาคือการให้สินเชื่อแก่กลุ่มการออมที่ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งขึ้น 80 องค์กร และการให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม จำนวน 73 องค์กร โดยส่วนใหญ่มีการกำหนดกรอบการชำระคืนเงินกู้ อยู่ในเวลาที่มากกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือนมากที่สุดถึง 139 องค์กร ถัดมาคือกรอบระยะเวลา มากกว่า 1 เดือนแต่ไม่เกิน 6 เดือน รอบระยะเวลาที่มากกว่า 12 เดือน (ได้แก่ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ 4 แห่ง กลุ่มออมทรัพย์ 3 แห่ง กลุ่มอาชีพ 2 แห่ง โครงการ กขคจ 1 แห่ง สถาบันการเงินชุมชน 1 แห่ง และสหกรณ์ 1 แห่ง) และมีเพียง 6 องค์กรที่มีกรอบระยะเวลา 1 เดือน

แผนภาพที่ 38 แสดงกำหนดกรอบการชำระคืนเงินกู้



สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อ นั้น จากผลการสำรวจจะเห็นว่า มีเพียง 33 องค์กรที่เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องในการการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อ ในขณะที่บทบาทของผู้นำชุมชน จะมีมากกว่าบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อ คือมีถึง 72 องค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง โดยองค์กรที่ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาท เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ และโครงการ กขคจ. แต่สำหรับองค์กรกว่าครึ่งของการสำรวจ ทั้งผู้นำชุมชน (97 องค์กร) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (120 องค์กร) ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อ ดังนั้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่แล้ว สมาชิกหรือประชาชนในชุมชน จะมีส่วนร่วมในการอนุมัติสินเชื่อ โดยไม่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ ทำให้มีข้อได้เปรียบด้านข้อมูลที่รู้จักคุ้นเคย กันดีในพื้นที่ ลด Asymmetric information ของระบบการเงินลงได้ แก้ไขปัญหาการเข้าไม่ถึงสินเชื่อในระบบของธนาคารพาณิชย์ ของคนกลุ่มนี้

ตารางที่ 72 แสดงผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้สินเชื่อ

ผู้นำชุมชน	ไม่เกี่ยวข้อง	97 องค์กร
	เกี่ยวข้อง	72 องค์กร
เจ้าหน้าที่รัฐ	ไม่เกี่ยวข้อง	120 องค์กร
	เกี่ยวข้อง	33 องค์กร

7.1.4.3 การบริหารสินเชื่อ

ในส่วนของเทคนิคการจัดการเพื่อให้มีการชำระหนี้ตรงเวลาและไม่ผิดนัดชำระหนี้ นั้น วิธีที่นิยมสุดคือ การเพิ่มวงเงินให้แก่ผู้กู้ในการขอกู้ครั้งถัดไป มีจำนวน 131 องค์กร และมี 127 องค์กรที่มีเจ้าหน้าที่สินเชื่อ หรือกลุ่มเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการติดตามสินเชื่อ 125 องค์กรมีการให้แรงจูงใจในการจ่ายเงินกู้ 118 องค์กรมีการกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะเวลาหนึ่ง ถึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อ 77 องค์กรมีการใช้แรงกดดันทางสังคมในการจ่ายหนี้คืน และ 53 องค์กรที่มีรูปแบบการให้สินเชื่อครั้งละไม่มากนัก แต่ให้มีการใช้คืนที่ต่ำกว่าปกติ โดยจะเห็นว่าวิธีการกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะเวลาหนึ่ง ถึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อ เป็นวิธีที่แพร่หลายในกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างวินัยทางการเงินก่อนให้กู้

ตารางที่ 73 แสดงรูปแบบการให้สินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานราก

รูปแบบการบริหารสินเชื่อ	จำนวนองค์กร
มีการเพิ่มวงเงินให้แก่ผู้กู้ในการขอกู้ครั้งถัดไป	131
มีการติดตามสินเชื่อ (เจ้าหน้าที่สินเชื่อ/กลุ่มที่จัดตั้งขึ้น/สังคม/อื่นๆ)	127
มีการให้แรงจูงใจในการจ่ายเงินกู้	125
มีการกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะเวลาหนึ่ง ถึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อ	118
มีการใช้แรงกดดันทางสังคมในการจ่ายหนี้คืน	77
รูปแบบการให้สินเชื่อครั้งละไม่มากนัก แต่ให้มีการใช้คืนที่ต่ำกว่าปกติ	53

7.1.4.4 ปัญหาการผิมนัด อัตราดอกเบี้ย

องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจมีวิธีการลงโทษการไม่ชำระหนี้คืนแตกต่างกันไป วิธีการที่ใช้มากเป็นอันดับหนึ่ง คือ การลดวงเงินกู้ในอนาคต คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.43 ขององค์กรทั้งหมดที่ตอบคำถามนี้ การไม่อนุมัติวงเงินสินเชื่อครั้งต่อไป (ร้อยละ 31.02) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมที่สูงขึ้น (ร้อยละ 17.55) นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่น ๆ เช่น การคิดค่าปรับ ยึดเงินออมสัจจะ และหมดสภาพการเป็นสมาชิก เป็นต้น โดยจากผลสำรวจพบว่าองค์กรการเงินทั้งสามประเภทอันได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนใหญ่จะมีวิธีการลงโทษไม่ชำระคืนไม่วิธีการใดก็วิธีการหนึ่ง ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจในการชำระหนี้

ตารางที่ 74 แสดงวิธีการลงโทษการไม่ชำระหนี้คืน

วิธีการลงโทษการไม่ชำระหนี้คืน	ความถี่	ร้อยละ
กำหนดดอกเบี้ยสูงขึ้น	43	17.55
อนาคตวงเงินกู้ลดลง	77	31.43
ไม่อนุมัติวงเงินสินเชื่อครั้งต่อไป	76	31.02
อื่น ๆ ไปรกระบุ	49	20

สำหรับแนวทางการจัดการหนี้ค้างชำระ โดยองค์กรส่วนใหญ่คือร้อยละ 96.41 ไม่มีการยึดทรัพย์สินลูกหนี้หรือฟ้องล้มละลาย และร้อยละ 73.37 ไม่มีการให้แรงจูงใจแก่พนักงานในการเก็บเงินกู้คืน โดยองค์กรที่มีการยึดทรัพย์สินลูกหนี้หรือฟ้องล้มละลาย ส่วนใหญ่คือกองทุนหมู่บ้าน ส่วนองค์กรที่มีการให้แรงจูงใจแก่พนักงานในการเก็บเงินกู้คืน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

ซึ่งแสดงถึงกระบวนการติดตามหนี้ที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร และหากมีการขยายฐานลูกค้าไปนอกชุมชน ที่คณะกรรมการไม่มีข้อมูลลูกค้าที่เพียงพอ และแรงกดดันสังคมต่ำ ทำให้เกิดปัญหาหนี้ค้างชำระขึ้น อาจทำให้การจัดการหนี้กลับได้ยาก

ตารางที่ 75 แสดงแนวทางการจัดการหนี้ค้างชำระ

แนวทางการจัดการหนี้ค้างชำระ	มี/ไม่มี	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
มีการยึดทรัพย์สินลูกค้าหนี้หรือฟ้องล้มละลาย	ไม่มี	188	96.41
	มี	7	3.59
มีการให้แรงจูงใจแก่พนักงานในการเก็บเงินกู้คืน	ไม่มี	135	73.37
	มี	49	26.63

- อัตราดอกเบี้ย

ในส่วนของอัตราดอกเบี้ย จากการสำรวจพบว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากแทบทุกแห่ง ที่ตอบแบบสำรวจ (ตอบได้หลายข้อ) ใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบนอกระบบ (128 แห่ง) ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกได้ประโยชน์จากการใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานราก และจูงใจให้สมาชิกหันมาใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่าเงินกู้นอกระบบ โดยเป็นการใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบคงที่ถึง 136 องค์กร และองค์กรที่มีการใช้อัตราดอกเบี้ยแบบลดต้นลดดอกมีเพียง 53 องค์กร เท่านั้น

ตารางที่ 76 แสดงการใช้อัตราดอกเบี้ย

การใช้อัตราดอกเบี้ยกู้ยืม	จำนวนองค์กร	ร้อยละ
แบบคงที่	136	71.96
แบบลดต้นลดดอก	53	28.04

เมื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำรวจทำการประเมินสาเหตุของปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ของลูกค้า สาเหตุสำคัญอันดับแรกคือ การที่สมาชิกหมุนเงินไม่ทัน รองลงมาคือ สาเหตุจากปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำหรือภัยธรรมชาติ อันดับสามคือการนำเงินกู้ไปใช้ไม่ถูกต้องวัตถุประสงค์หรือตามโครงการที่ขออนุมัติ นอกจากนั้นเป็นสาเหตุอื่น ๆ เช่น การที่ลูกหนี้ขาดวินัย ความใส่ใจและความรับผิดชอบ สมาชิกย้ายถิ่นฐาน ไปทำงานอยู่ต่างจังหวัด การดำเนินธุรกิจล้มเหลว การกู้ยืมหนี้จากหลายแห่ง เป็นต้น

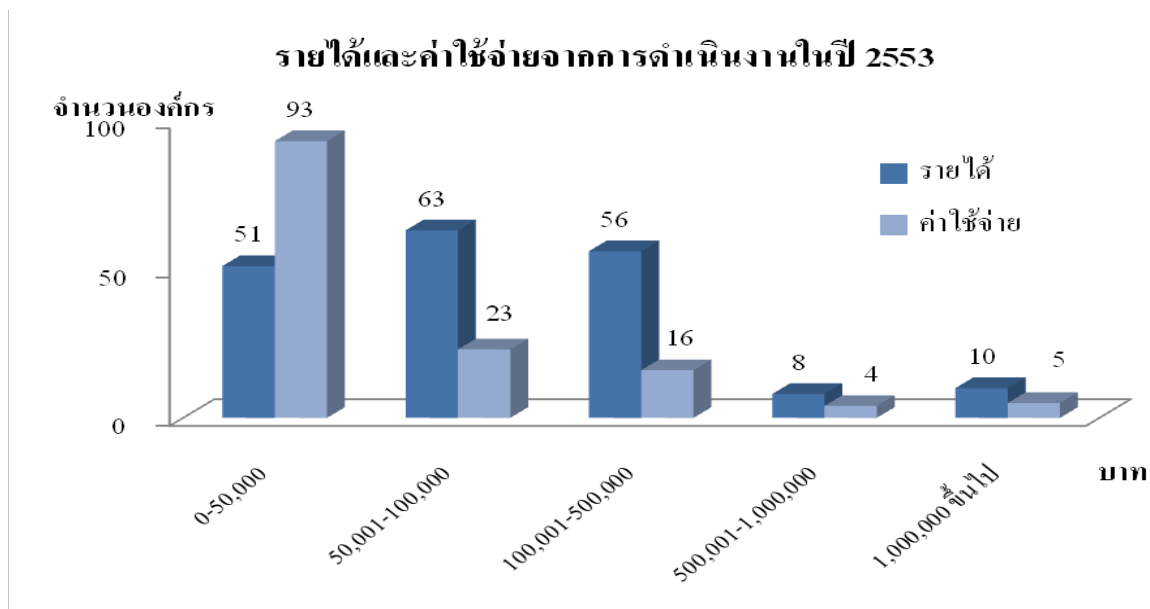
ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจประมาณกึ่งหนึ่ง มีนโยบายกันสำรองเพื่อหนี้สูญ คือการที่มีเงินประกันความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นการกันเงินกำไรไว้ส่วนหนึ่งสำรองเพื่อหนี้สูญ

การตั้งกองทุนสำรองประโยชน์ การตั้งวงเงินจากดอกเบี้ย 10% เป็นเงินประกันความเสี่ยง การตั้งกองทุนเพื่อลดความเสี่ยง การหักจากเงินฝากหรือเงินบริจาคสมาชิก การให้ทำประกันชีวิตตามวงเงินกู้ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และ สทพ. สหกรณ์ต้องกันสำรองร้อยละสิบ และกองทุนหมู่บ้านต้องมีเงินสำรองกับเงินประกันความเสี่ยง แต่กลุ่มออมทรัพย์ไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนั้น ความเสี่ยงของกลุ่มออมทรัพย์จึงน่าจะมีมากกว่า เนื่องจากขาดนโยบายหนี้สูญดังเช่นกองทุนหมู่บ้านหรือสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม กลุ่มออมทรัพย์เกินครึ่งมีนโยบายการกันสำรองเพื่อหนี้สูญ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงมิติด้านการเงินขององค์กรกลุ่มนี้ที่แม้จะเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกในชุมชน แต่ก็มีการบริหารจัดการทางการเงินที่ค่อนข้างเป็นระบบ

7.1.5 ผลประกอบการขององค์กร

7.1.5.1 รายได้ ค่าใช้จ่าย สินทรัพย์ หนี้สิน สภาพคล่อง การลงทุน

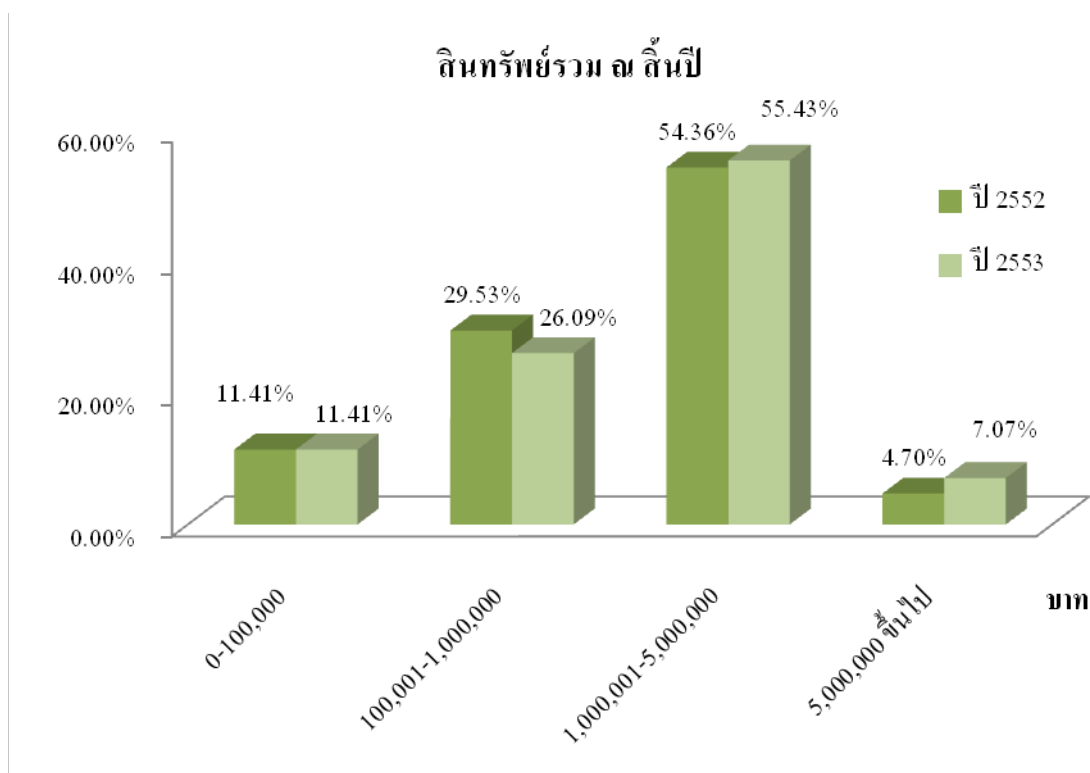
แผนภาพที่ 39 แสดงรายได้ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน



จากการสำรวจ จะเห็นว่า จากจำนวนองค์กรที่ตอบคำถามในข้อนี้ทั้งสิ้น 188 องค์กร รายได้ขององค์กรการเงินระดับฐานรากอยู่ในช่วง 50,001 – 100,000 บาท มากที่สุดถึง 63 องค์กร รองลงมาคือรายได้ในช่วง 100,001 – 500,000 บาท จำนวน 56 องค์กร โดย 2 กลุ่มนี้ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน วิสาหกิจชุมชน สถาบันจัดการเงินทุนชุมชนและสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ ในช่วง 0 - 50,000 บาท มีจำนวน 51 องค์กร ได้แก่ กลุ่มอาชีพ โครงการ กขคจ. เป็นส่วนใหญ่ และมีเพียงองค์กรส่วนน้อยที่มีรายได้มากกว่า 500,000 บาท

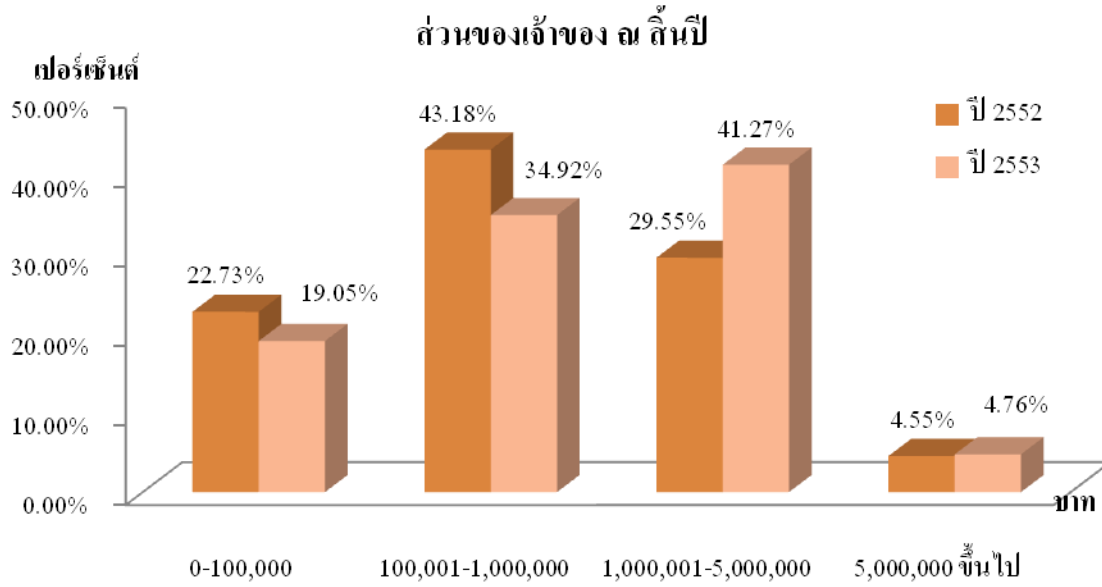
เช่น สหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์ที่เข้มแข็งบางแห่ง ในส่วนของค่าใช้จ่าย มีองค์กรที่ตอบคำถามในข้อนี้ทั้งสิ้น 141 องค์กร มีถึง 93 องค์กร ที่มีค่าใช้จ่ายอยู่ในช่วง 0-50,000 บาท รองลงมาคือองค์กรที่มีค่าใช้จ่ายอยู่ในช่วง 50,001 – 100,000 บาท จำนวน 23 องค์กร และช่วง 100,001 – 500,000 บาท จำนวน 16 องค์กร ซึ่งได้แก่ สหกรณ์ สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน และกลุ่มออมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่

แผนภาพที่ 40 แสดงสินทรัพย์รวม ณ สิ้นปี 2552 และ 2553



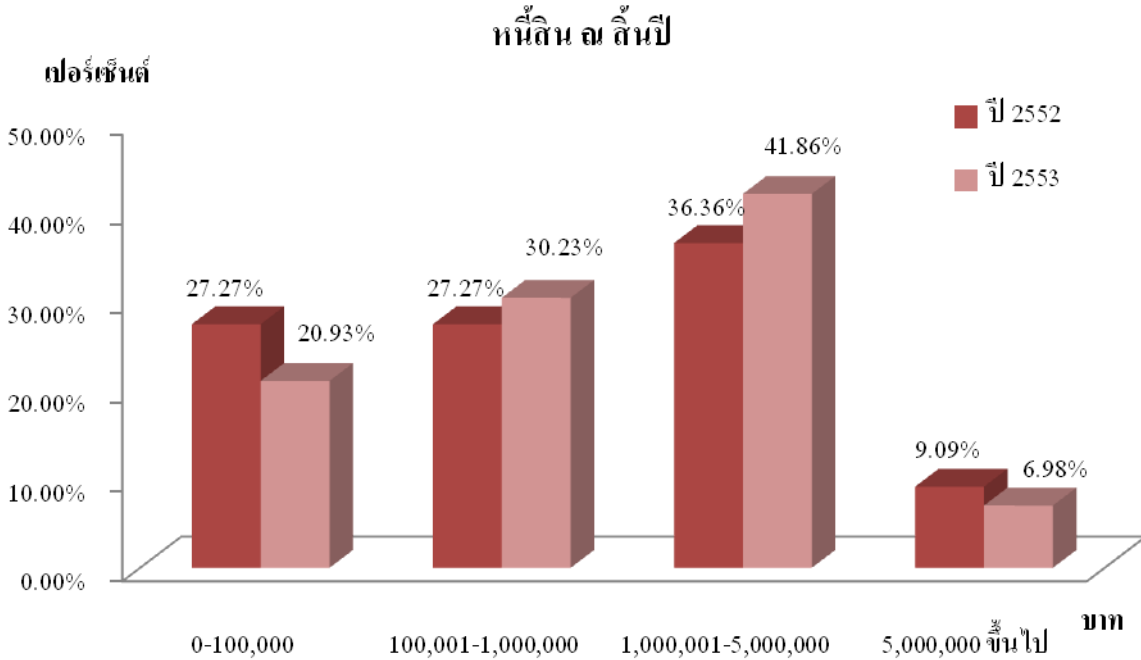
ในด้านสินทรัพย์รวมขององค์กร ณ สิ้นปี สัดส่วนขององค์กรระหว่างปี 2552 (149 องค์กร) และ ปี 2553 (184 องค์กร) ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยองค์กรกว่าครึ่งมีสินทรัพย์รวมอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท กว่า 1 ใน 4 ขององค์กรทั้งหมดมีสินทรัพย์อยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท สัดส่วนรองลงมา คือองค์กรที่มีสินทรัพย์อยู่ในช่วง 0 - 100,000 บาท และ 5,000,000 บาท ขึ้นไป (สถาบันจัดการเงินทุนชุมชน และ กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น) ตามลำดับ โดยกองทุนหมู่บ้านเกือบทั้งหมดมีสินทรัพย์อยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท เนื่องจากได้รับเงิน 1 ล้านบาทจากรัฐบาล นอกจากนี้ ส่วนกลุ่มออมทรัพย์มีสินทรัพย์อยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท และช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท เป็นจำนวนใกล้เคียงกัน แต่ในส่วนของสหกรณ์นั้น แต่ละองค์กรมีสินทรัพย์ที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก สหกรณ์บางแห่งมีสินทรัพย์ไม่ถึง 100,000 บาท ในขณะที่บางแห่งมีสินทรัพย์เกิน 5 ล้านบาท

แผนภาพที่ 41 แสดงส่วนของเจ้าของ ณ สิ้นปี 2552 และ 2553



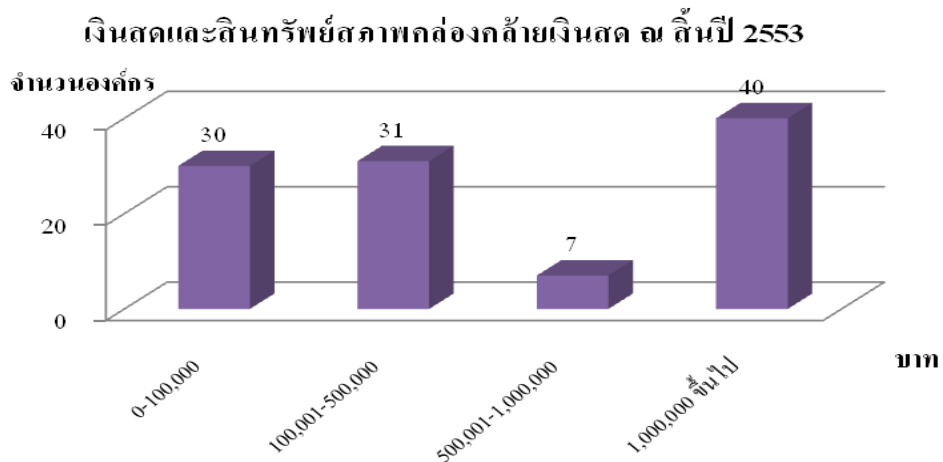
ในด้านส่วนของเจ้าของ ในปี 2553 มีองค์กรที่ตอบแบบสอบถาม 63 องค์กร โดยร้อยละ 41.27 มีส่วนของเจ้าของ ณ สิ้นปี 2553 อยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท รองลงมาคือ ช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท และช่วง 0 – 100,000 บาท โดยกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่จะมีส่วนของเจ้าของอยู่ในช่วง 100,000 – 2,000,000 บาท ในขณะที่กลุ่มอาชีพจะมีส่วนของเจ้าของไม่เกิน 100,000 บาท

แผนภาพที่ 42 แสดงหนี้สิน ณ สิ้นปี 2552 และ 2553



ในด้านหนี้สิน ณ สิ้นปี 2552 (33 องค์กร) ร้อยละ 36.36 มีหนี้สินอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท รองลงมาคือ ช่วง 0 -100,000 บาท และ 100,001 – 1,000,000 บาท เท่ากันที่ร้อยละ 27.27 ในขณะที่สิ้นปี 2553 (43 องค์กร) ร้อยละ 41.86 มีหนี้สินอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาทเช่นกัน รองลงมาคือร้อยละ 30.23 มีหนี้สินอยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท และ ร้อยละ 20.93 มีหนี้สินอยู่ในช่วง 0 -100,000 บาท ตามลำดับ

แผนภาพที่ 43 แสดงเงินสดและสินทรัพย์สภาพคล่อง ณ สิ้นปี 2553

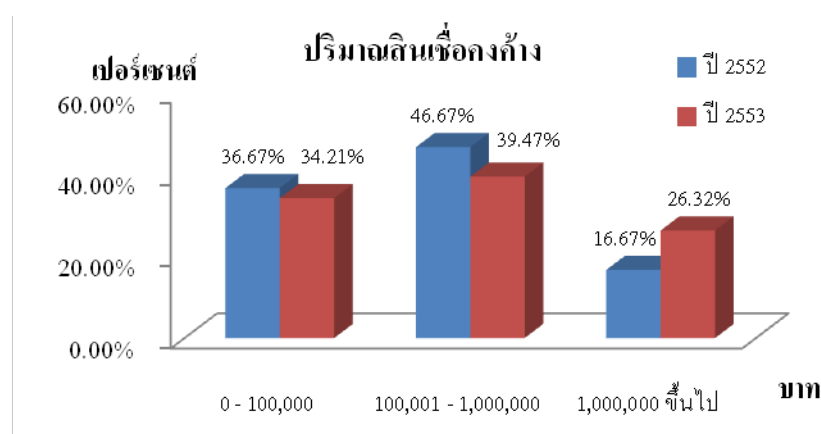


ในส่วนสภาพคล่ององค์กรสามารถดูได้จากปริมาณเงินสดและสินทรัพย์สภาพคล่อง คล้ายเงินสด จะเห็นได้ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีสภาพคล่องสูง คือ มีปริมาณเงินสดและสินทรัพย์สภาพคล่องมากกว่า 1,000,000 บาทขึ้นไปถึง 40 องค์กร ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน รองลงมาคือการมีสินทรัพย์สภาพคล่องอยู่ในช่วง 100,001 – 500,000 บาท จำนวน 31 องค์กร โดยองค์กรที่มีสภาพคล่องสูงไม่ได้นำสินทรัพย์สภาพคล่องไปลงทุนใด ๆ นอกจากนั้น องค์กรหลายองค์กรที่มีสภาพคล่องต่ำ แต่มีการรับเงินฝากออมทรัพย์มาก อาจทำให้หมุนเงินไม่ทันได้

7.1.5.2 สถิติเกี่ยวกับเงินฝากและสินเชื่อ

ณ สิ้นปี 2553 สัดส่วนของปริมาณสินเชื่อคงค้างในแต่ละช่วงมีความใกล้เคียงกัน มากกว่าในปี 2552 โดยร้อยละ 39.47 มีปริมาณสินเชื่อคงค้างอยู่ในช่วง 100,000 – 1,000,000 บาท รองลงมา คือ ในช่วง 0 – 100,000 บาท และช่วง 1,000,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 34.21 และร้อยละ 26.32 ตามลำดับ โดยองค์กรที่มีปริมาณสินเชื่อคงค้างมากกว่า 1,000,000 บาท ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์

แผนภาพที่ 44 แสดงปริมาณสินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นปี 2552 และ 2553



ปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ยของทุกองค์กรเท่ากับ 10,445,039 บาท โดยหากแยกตามประเภทองค์กรแล้ว สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ยและจำนวนลูกค้าสินเชื่อเฉลี่ยมากที่สุด คือ 92,593,929 บาท และ 629 คน ในปี 2553 รองลงมาคือกลุ่มออมทรัพย์ 3,741,316 บาท และ 124 คน ตามลำดับ และกองทุนหมู่บ้านมีปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ย 1,326,379 บาท และจำนวนลูกค้าสินเชื่อเฉลี่ย 438 คน และหากคิดเป็นสินเชื่อเฉลี่ยต่อลูกค้าสินเชื่อ จะเป็นว่าสถาบันเงินทุนชุมชนมีสินเชื่อเฉลี่ยต่ำที่สุด รองลงมาคือ กองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งบ่งชี้ถึงการเข้าถึงประชาชนที่ยากจนได้มาก

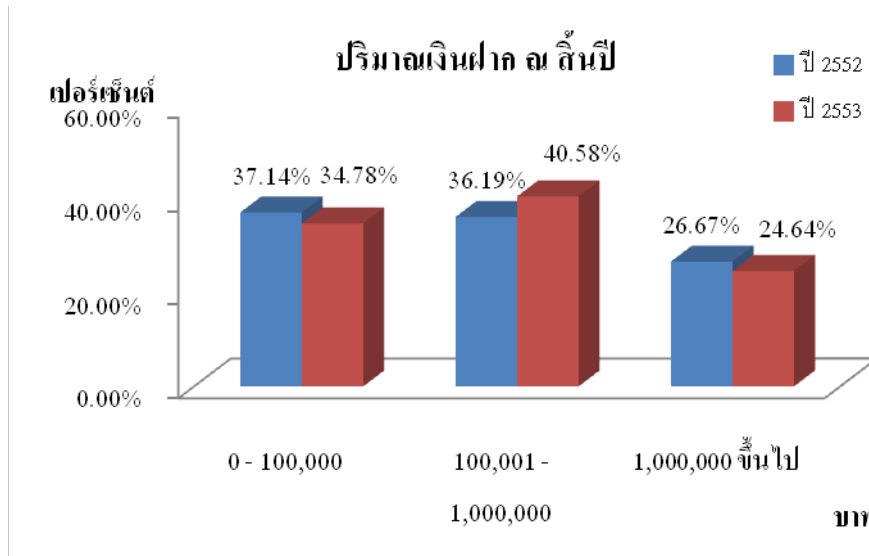
ตารางที่ 77 แสดงปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ยและจำนวนลูกค้าสินเชื่อเฉลี่ยแยกตามประเภทองค์กร

ประเภทองค์กร	ปริมาณสินเชื่อคงค้าง		จำนวนลูกค้าสินเชื่อ		สินเชื่อเฉลี่ย/ลูกค้า	
	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2552	ปี 2553
กองทุนหมู่บ้าน	504,698	1,326,379	95	438	5,337	3,030
กลุ่มออมทรัพย์	3,997,254	3,741,316	141	124	28,442	30,285
กลุ่มอาชีพ	235,227	179,670	38	44	6,132	4,100
สหกรณ์	87,501,547	92,593,929	541	629	161,641	147,208
โครงการ กขคจ.	N/A	N/A	59	52	N/A	N/A
วิสาหกิจชุมชน	N/A	N/A	15	20	N/A	N/A
กลุ่มสัจจะ	1,337,400	2,127,700	98	98	13,647	21,711
สวัสดิการชุมชน	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
สถาบันเงินทุนชุมชน	N/A	5,565,691	N/A	149	N/A	37,352
เฉลี่ยทุกองค์กร	12,138,435	10,445,039	138	332	87,999	31,415

หมายเหตุ - สหกรณ์มีจำนวนองค์กรที่ตอบคำถามนี้เพียง 4 องค์กรเท่านั้น และมีหนึ่งองค์กรที่มีปริมาณสินเชื่อคงค้างสูงถึงประมาณ 300 กว่าล้านบาท จึงทำให้ค่าเฉลี่ยมีค่ามาก หากตัดองค์กรนั้นออกค่าเฉลี่ยจะเป็น 8,695,927.00 บาท

ในส่วนของเงินฝาก ณ สิ้นปี 2552 มีองค์กรที่ตอบคำถามข้อนี้ทั้งสิ้น 105 องค์กร และ ณ สิ้นปี 2553 มีทั้งสิ้น 138 องค์กร จะเห็นว่า ณ สิ้นปี 2553 สัดส่วนขององค์กรที่มีปริมาณเงินฝากอยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาทมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี 2552 เล็กน้อย ในขณะที่สัดส่วนขององค์กรที่มีปริมาณเงินฝากอยู่ในช่วง 0 – 100,000 บาท มีสัดส่วนที่ลดลง และ องค์กรที่มีปริมาณเงินฝาก 1,000,000 บาทขึ้นไป มีสัดส่วนใกล้เคียงกันในทั้งสองปี

แผนภาพที่ 45 แสดงปริมาณเงินฝาก ณ ถิ่นปี 2552 และ 2553



จากตารางจะพบว่า ปริมาณเงินฝากเฉลี่ยและจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ยของสหกรณ์มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งมีปริมาณเงินฝากเฉลี่ยในปี 2553 เป็นจำนวน 1,628,658 บาท และมีจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ย 272 คน ถัดมาคือกลุ่มออมทรัพย์ 1,820,173 บาท และ 304 คน กองทุนหมู่บ้าน 550,519 บาท และ 147 คน ตามมาด้วยโครงการ กขคจ. และกลุ่มอาชีพ ตามลำดับ ดังนั้น อาจสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มออมทรัพย์มีบทบาทต่อการออมภายในชุมชนมากกว่ากองทุนหมู่บ้าน โดยมีทั้งปริมาณเงินฝากและจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ยมากกว่ากลุ่มออมทรัพย์

นอกจากนั้น ในส่วนของปริมาณเงินฝากเฉลี่ยต่อจำนวนผู้ฝาก จะเห็นว่าสวัสดิการชุมชนเป็นองค์กรที่มีปริมาณเงินฝากเฉลี่ยต่อจำนวนผู้ฝากต่ำที่สุด รองลงมาคือ โครงการ กขคจ.และ วิสาหกิจชุมชนตามลำดับ ซึ่งบ่งชี้ถึงการเข้าถึงประชาชนผู้ฝากเงินที่ยากจนมากกว่า

ตารางที่ 78 แสดงปริมาณเงินฝากเฉลี่ยและจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ยแยกตามประเภทองค์กร

ประเภทองค์กร	ปริมาณเงินฝากเฉลี่ย (บาท)		จำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ย ปี 2553 (คน)	ปริมาณเงินฝาก/ จำนวนผู้ฝาก (บาท)
	ปี 2552	ปี 2553		
กองทุนหมู่บ้าน	493,993	550,519	147	3,747
กลุ่มออมทรัพย์	1,977,624	1,820,173	304	5,986
กลุ่มอาชีพ	265,733	291,543	52	5,607
สหกรณ์	47,816,243*	41,161,130*	1,831	22,475
โครงการ กขคจ.	216,879	222,923	91	2,439
วิสาหกิจชุมชน	68,614	125,872	43	2,902
กลุ่มสัจจะ	857,580	671,086	150	4,464
สวัสดิการชุมชน	306,218	249,801	289	866
สถาบันเงินทุนชุมชน	2,851,514	3,231,629	240	13,493
เฉลี่ยทุกองค์กร	4,123,562	3,536,368	288	12,274

หมายเหตุ – สหกรณ์มีจำนวนองค์กรที่ตอบคำถามนี้เพียง 7-9 องค์กรเท่านั้น และมีหนึ่งองค์กรที่มีปริมาณเงินฝากสูงถึงประมาณ 315 ล้านบาท จึงทำให้ค่าเฉลี่ยมีค่ามาก หากตัดองค์กรนี้ออกไปจะทำให้ค่าเฉลี่ยปี 2552 เป็น 3,273,555 บาท และปี 2553 เป็น 3,236,665 บาท

ตารางที่ 79 แสดงค่าเฉลี่ยปริมาณสินเชื่อที่ผิดนัดชำระเงินต้น ปรับโครงสร้างหนี้ และหนี้สูญ

หน่วย : บาท

ปี	ผิดนัดชำระ เงินต้น > 30 วัน	ผิดนัดชำระ เงินต้น > 60 วัน	ปรับโครงสร้างหนี้	หนี้สูญ	กันสำรองเพื่อรองรับ ความเสียหาย
2552	402,189	766,277	130,445	43,222	361,099
2553	289,646	736,655	100,291	55,427	250,095

จากตารางจะเห็นว่าในปี 2553 ค่าเฉลี่ยต่อองค์กรของปริมาณสินเชื่อที่ผิดนัดชำระเงินต้นมากกว่า 30 วัน ปริมาณสินเชื่อที่ผิดนัดชำระเงินต้นมากกว่า 60 วัน และปริมาณสินเชื่อที่มีการปรับ

โครงสร้างหนี้ ลดลงจากค่าเฉลี่ยของปี 2552 อย่างไรก็ตาม ปริมาณหนี้สูญเฉลี่ยของปี 2553 สูงกว่าปริมาณหนี้สูญเฉลี่ยของปี 2552 เล็กน้อย โดยที่ปี 2553 มีค่าเฉลี่ยของการกันสำรอง 250,095 บาท ซึ่งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยการกันสำรองของปี 2552 คือ 361,099 บาท โดยองค์กรที่มีการผิन्छ่าระหนี้ส่วนใหญ่ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน

7.2 แบบจำลองด้านอุปทาน

แบบจำลองในส่วนนี้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยแยกศึกษาตามประเภทของบริการ อันได้แก่ การปล่อยสินเชื่อ การออม และการประกัน ซึ่งหมายรวมถึงการประกันภัย การประกันอุบัติเหตุ การประกันสุขภาพและการประกันชีวิต สำหรับการบริการโอนเงินนั้น ไม่สามารถสร้างแบบจำลองที่เหมาะสมได้ เนื่องจากมีเพียง 37 องค์กรที่มีการให้บริการโอนเงิน จำนวนข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ในการสร้างแบบจำลองมีไม่เพียงพอ

ทั้งนี้แบบจำลองที่ใช้ในการวิจัยส่วนนี้เรียกว่า แบบจำลอง LOGIT เนื่องจากในการศึกษามีการใช้ตัวแปรหุ่น (dummy variable) Y_i ที่มีค่าเท่ากับ 1 และ 0 เท่านั้นเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) ในกรณีที่องค์กรมีให้บริการทางการเงิน ตัวแปรหุ่นจะถูกกำหนดให้มีความเท่ากับ 1 และในกรณีที่ไม่มีให้บริการทางการเงินดังกล่าว ค่าตัวแปรหุ่นก็จะเท่ากับ 0 แบบจำลองในส่วนนี้มีทั้งสิ้น 3 แบบจำลองตามประเภทบริการ จึงมีตัวแปรตามซึ่งเป็นตัวแปรหุ่นแตกต่างกันไปทั้งสิ้น 3 ตัว ดังแสดงไว้ในตารางสรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปทาน โดยแบบจำลองที่จะทำการประมาณค่าคือ

$$P(Y_i = 1) = \frac{\exp(a + \sum_{i=1}^k b_i X_i)}{\exp(a + \sum_{i=1}^k b_i X_i) + 1} = \frac{1}{1 + \exp(-(a + \sum_{i=1}^k b_i X_i))}$$

โดย X_i เป็นตัวแปรอิสระ (รายละเอียดในตารางที่ 54 : ตารางสรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปทาน) ทั้งนี้ ค่าตัวแปร LAWFUL และ COOP เท่ากับ 0 ในกรณีที่องค์กรไม่ใช่ทั้งนิติบุคคลและสหกรณ์ หาก PRODUCT_FACTOR1 PRODUCT_FACTOR2 และ PRODUCT_FACTOR3 เท่ากับ 0 แสดงว่า องค์กรคำนึงถึงปัจจัยอื่นในการออกผลิตภัณฑ์นอกเหนือจากกำไร วัตถุประสงค์ขององค์กร และความต้องการของลูกค้า

การประมาณค่าแบบจำลองใช้วิธีการที่เรียกว่า Quasi Maximum Likelihood Estimation for Binary Logit (BHHH) with Huber/White standard errors and covariance ซึ่งจะให้ standard error ของค่าสัมประสิทธิ์ที่ปราศจากปัญหาทางเศรษฐมิติที่เรียกว่า heteroscedasticity ทั้งนี้ ได้ใช้ข้อมูลทั้งสิ้น 239 ชุดข้อมูลในการประมาณค่า

แบบจำลอง อย่างไรก็ตาม แต่ละแบบจำลองมีการใช้ชุดข้อมูลที่แตกต่างกันไป จำนวนชุดข้อมูลที่ใช้ก็แตกต่างกันไปเช่นกัน โดยมีเหตุผลหลัก 2 ประการ ได้แก่ 1) ในการทำการสำรวจผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนตอบคำถามไม่ครบ ในขณะที่แบบจำลองจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่มีข้อมูลครบทุกตัวแปรเท่านั้น

2) ในการประมาณค่าแบบจำลองด้วยวิธีข้างต้นอาศัยการประมาณค่าซ้ำแล้วซ้ำอีก (reestimation) จนกระทั่งได้ค่าสัมประสิทธิ์ที่ถูกต้องใกล้เคียงค่าจริงที่เรียกว่าพารามิเตอร์ (convergence) ทำให้จำนวนชุดข้อมูลที่ใช้ในการประมาณค่าขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งในการ reestimate จนกว่าจะเกิด convergence

แบบจำลองประเภทนี้มีการแปลผลในรูปของความน่าจะเป็น (probability) โดยมีการกระจายข้อมูลแบบ Logistic หากความน่าจะเป็นที่ได้จากแบบจำลองมากกว่า 0.5 ก็แสดงว่าองค์กรมีการให้บริการทางการเงินหรือค่าตัวแปรหุ่นที่คาดการณ์เท่ากับ 1 แต่ถ้าค่าความน่าจะเป็นที่ได้จากการประมาณค่าจากแบบจำลองต่ำกว่าหรือเท่ากับ 0.5 แสดงว่าองค์กรไม่ได้ให้บริการทางการเงินดังกล่าวหรือค่าตัวแปรหุ่นที่คาดการณ์เท่ากับ 0 ทั้งนี้ การแปลผลของแบบจำลองไม่สามารถแปลค่าสัมประสิทธิ์ได้เหมือนสมการถดถอยทั่วไป (Regression) กล่าวคือ ค่าตัวเลขสัมประสิทธิ์ไม่ได้หมายความว่าความเปลี่ยนแปลงของค่าความน่าจะเป็น แต่หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของค่า index การคำนวณขนาดการเปลี่ยนแปลงของค่าความน่าจะเป็นกระทำได้อีกต่อเมื่อทราบค่าตัวแปรเบื้องต้นทั้งหมดเพื่อหาค่า index พื้นฐานและค่าตัวแปรใหม่เพื่อหาค่า index ใหม่และนำไปเปรียบเทียบหาค่าความน่าจะเป็นที่เปลี่ยนไป ดังนั้น การแปลผลแบบจำลองประเภทนี้จึงคำนึงถึงความเป็นบวกลบของค่าสัมประสิทธิ์และความมีนัยสำคัญมากกว่าตัวเลขสัมประสิทธิ์

จากผลการประมาณค่าแบบจำลอง PL พบว่าสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะให้บริการสินเชื่อน้อยกว่าองค์กรประเภทอื่น ในขณะที่องค์กรมีความเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ไม่ได้มีผลต่อการให้บริการสินเชื่อ ในขณะที่การออกผลิตภัณฑ์โดยคำนึงกำไรและความต้องการของลูกค้าจะทำให้องค์กรมีแนวโน้มที่จะให้บริการสินเชื่อมากขึ้น และหากองค์กรประสบปัญหาด้านระยะทางในการเดินทางไปให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลและขาดพนักงานที่ชำนาญจะทำให้องค์กรมีแนวโน้มที่จะไม่ให้บริการสินเชื่อ

ตารางที่ 80 แสดงแบบจำลอง PL

Dependent Variable: LENDING

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	1.0296	1.4428	0.7136	0.4755
RURAL	0.7868	0.7712	1.0203	0.3076
LAWFUL	0.4702	1.0919	0.4306	0.6668
COOP	-1.7099	1.0347	-1.6525	0.0984
PRODUCT_FACTOR1	0.5120	0.2249	2.2768	0.0228
PRODUCT_FACTOR2	-0.0348	0.1799	-0.1936	0.8465
PRODUCT_FACTOR3	0.4973	0.2696	1.8448	0.0651

PROBLEM_DISTANCE	-1.7367	0.9806	-1.7710	0.0766
PROBLEM_INFO	-1.0969	0.9018	-1.2164	0.2238
PROBLEM_SPECIALIST	-2.3912	1.2742	-1.8766	0.0606
PROBLEM_INFRA	0.4890	1.3557	0.3607	0.7183
ELECTION	-0.2788	1.1370	-0.2452	0.8063
GOVSUPPORT	0.3491	0.9415	0.3708	0.7108
OTHER_ORG	1.5562	1.1899	1.3079	0.1909
EDUCATION	-0.2281	0.2864	-0.7965	0.4257
COMMITTEE	-0.0513	0.0548	-0.9376	0.3485
<hr/>				
LR statistic	20.7205 Prob(LR statistic)		0.145999	
<hr/>				

แบบจำลองยังชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าองค์กรจะอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือในเมือง องค์กรจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการหรือไม่ ก็ไม่มีส่วนในการกำหนดว่าองค์กรจะให้บริการสินเชื่อหรือไม่ นอกจากนี้ ยังไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคณะกรรมการ ระดับการศึกษาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กร หรือประเภทองค์กรที่ทำให้การสนับสนุนไม่ว่าจะทางการเงิน การจัดการ หรือด้านอื่น ๆ

ทั้งนี้ การประเมินแบบจำลองสามารถวัดได้จากกรณีที่แบบจำลองให้ค่าคาดคะเนที่ถูกต้อง กล่าวคือ ให้ค่า 0 แก่องค์กรที่มีค่าจริงเป็น 0 และให้ค่า 1 แก่องค์กรที่มีค่าจริงเป็น 1 โดยแบบจำลอง PL สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องถึงร้อยละ 87.13 โดยให้ค่าที่เท่ากับ 1 ได้ถูกต้องถึงร้อยละ 97.65

Model PL: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	5	2	7	0	0	0
P(Dep=1)>C	11	83	94	16	85	101
Total	16	85	101	16	85	101
Correct	5	83	88	0	85	85
% Correct	31.25	97.65	87.13	0.00	100.00	84.16
% Incorrect	68.75	2.35	12.87	100.00	0.00	15.84

ในส่วนของการให้บริการการออมนั้น องค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือสหกรณ์จะมีการให้บริการการออมน้อยกว่าองค์กรประเภทอื่น ในขณะที่องค์กรที่ออกผลิตภัณฑ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรจะมีแนวโน้มที่จะให้บริการการออมมากกว่าองค์กรที่คำนึงถึงกำไร ความต้องการของลูกค้า หรือความเรียบง่ายของผลิตภัณฑ์ อีกทั้งองค์กรที่ประสบปัญหาในการเข้าถึงลูกค้าที่อยู่ห่างไกลมีแนวโน้มที่จะให้บริการการออมแม้ว่าจะประสบปัญหาด้านระยะทางและข้อมูลลูกค้า แต่จะไม่ให้บริการหากขาดพนักงานที่มีความชำนาญ

ยิ่งไปกว่านั้น แบบจำลอง PS ยังชี้ให้เห็นว่าองค์กรที่มีแนวโน้มที่จะให้บริการการออม ได้แก่ องค์กรที่มีระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการ และองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรประเภทอื่น นอกเหนือจากองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรรัฐ (Non-Government Organisation: NGO) รัฐบาล องค์กรศาสนาหรือ มูลนิธิ ทั้งนี้ การที่องค์กรจะให้บริการการออมหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่า องค์กรตั้งอยู่ในเมืองหรือชนบท หรือปัญหาโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการให้บริการแก่ลูกค้าที่อยู่ห่างไกลหรือไม่ อีกทั้ง ยังไม่ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาสูงสุดและจำนวนคณะกรรมการขององค์กร ทั้งนี้ แบบจำลอง PS สามารถ คาดคะเนได้ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 95.05 โดยสามารถคาดคะเนค่าที่เป็น 1 ได้ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 98.88 และค่าที่เป็น 0 ได้ร้อยละ 66.67

ตารางที่ 81 แสดงแบบจำลอง PS

Dependent Variable: SAVING

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.0820	2.1732	-0.9580	0.3380
RURAL	0.4610	1.0781	0.4276	0.6689
LAWFUL	-6.4030	2.0337	-3.1485	0.0016
COOP	-3.2083	1.8112	-1.7714	0.0765
PRODUCT_FACTOR1	0.2503	0.7619	0.3286	0.7425
PRODUCT_FACTOR2	1.0403	0.2344	4.4377	0.0000
PRODUCT_FACTOR3	-0.2873	0.4249	-0.6762	0.4989
PROBLEM_DISTANCE	3.0971	1.4389	2.1523	0.0314
PROBLEM_INFO	4.5502	1.5287	2.9765	0.0029
PROBLEM_SPECIALIST	-3.2647	1.5073	-2.1660	0.0303
PROBLEM_INFRA	1.3178	1.5439	0.8536	0.3933
ELECTION	7.6794	3.0880	2.4868	0.0129
GOVSUPPORT	-0.4150	1.7695	-0.2345	0.8146
OTHER_ORG	-2.3799	1.1668	-2.0397	0.0414
EDUCATION	0.6776	0.8163	0.8300	0.4065
COMMITTEE	-0.0215	0.1371	-0.1566	0.8755

LR statistic 47.3327 Prob(LR statistic) 0.000033

Model PS: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	8	1	9	0	0	0
P(Dep=1)>C	4	88	92	12	89	101
Total	12	89	101	12	89	101
Correct	8	88	96	0	89	89
% Correct	66.67	98.88	95.05	0.00	100.00	88.12
% Incorrect	33.33	1.12	4.95	100.00	0.00	11.88

แบบจำลอง PI แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการการประกันต่าง ๆ โดยจะเห็นว่าองค์กรที่เป็นนิติบุคคลมีแนวโน้มที่จะให้บริการประเภทนี้มากกว่าสหกรณ์และองค์กรประเภทอื่น นอกจากนี้ องค์กรที่ออกผลิตภัณฑ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือมีพนักงานที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า มีแนวโน้มที่จะให้บริการประกันมากกว่า ในขณะที่ หากองค์กรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ องค์กรก็จะมีแนวโน้มที่จะให้บริการประกันน้อยกว่าองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่นหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรไหนเลย นอกจากนี้ ยังพบว่าการที่องค์กรจะเลือกให้บริการประกันหรือไม่ ไม่ขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้งขององค์กร ปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่ห่างไกล จำนวนกรรมการ หรือมีการเลือกตั้งกรรมการหรือไม่

ตารางที่ 82 แสดงแบบจำลอง PI

Dependent Variable: INSURANCE

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.9625	1.4129	-2.0968	0.0360
RURAL	0.0921	0.5854	0.1573	0.8750
LAWFUL	1.2784	0.5806	2.2018	0.0277
COOP	-1.1457	1.2365	-0.9266	0.3542
PRODUCT_FACTOR1	-0.0500	0.1710	-0.2923	0.7700
PRODUCT_FACTOR2	0.3374	0.1846	1.8276	0.0676
PRODUCT_FACTOR3	0.1224	0.1678	0.7294	0.4658
PROBLEM_DISTANCE	0.8917	0.6123	1.4564	0.1453
PROBLEM_INFO	0.4583	0.5758	0.7959	0.4261
PROBLEM_SPECIALIST	-0.2750	0.7734	-0.3556	0.7221
PROBLEM_INFRA	0.1137	0.6364	0.1786	0.8583
ELECTION	-0.1398	0.6751	-0.2071	0.8359
GOVSUPPORT	-1.3387	0.6979	-1.9181	0.0551
OTHER_ORG	0.6460	0.6780	0.9527	0.3408
EDUCATION	0.6232	0.2775	2.2454	0.0247
COMMITTEE	0.0011	0.0541	0.0200	0.9840
LR statistic	25.4261	Prob(LR statistic)		0.044506

แบบจำลองนี้สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องคิดเป็นร้อยละ 71.29 โดยสามารถให้ค่าที่เท่ากับ 1 กับองค์กรที่มีค่าจริงเท่ากับ 1 ได้ถูกต้องร้อยละ 77.59 และให้ค่าที่เท่ากับ 0 กับองค์กรที่มีค่าจริงเท่ากับ 0 ได้ถูกต้องร้อยละ 62.79

Model PI: Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification

	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	45	16	61	58	43	101
P(Dep=1)>C	13	27	40	0	0	0
Total	58	43	101	58	43	101
Correct	45	27	72	58	0	58
% Correct	77.59	62.79	71.29	100.00	0.00	57.43
% Incorrect	22.41	37.21	28.71	0.00	100.00	42.57

โดยทั่วไปอัตราผลตอบแทนเป็นตัวชี้วัดระดับความสามารถในการทำกำไรของหน่วยธุรกิจในการศึกษานี้จึงทำการประมาณค่าแบบจำลองเพื่อหาปัจจัยกำหนดความสามารถในการทำกำไรของสถาบันการเงิน โดยใช้อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset: ROA) เนื่องจากข้อมูลการสำรวจที่จำกัดทำให้ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดอื่นแทน ทั้งนี้ ตัวแปรตามเป็นตัวแปรที่มีค่าต่อเนื่อง (Continuous Variable) การประมาณค่าแบบจำลองจึงใช้วิธี Ordinary Least Squares (OLS) โดยในการศึกษานี้ได้ศึกษาทั้งกลุ่มตัวแปรทางการเงินและการบริการ และกลุ่มตัวแปรด้านการบริหาร โดยผลการศึกษาพบว่าอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ขึ้นอยู่กับทั้ง 2 กลุ่มตัวแปร

ตารางที่ 83 แสดงแบบจำลอง ROA

Dependent Variable: ROA

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.4180	0.1865	2.2417	0.0273
RURAL	-0.0823	0.0827	-0.9949	0.3223
LAWFUL	-0.1324	0.0759	-1.7447	0.0842
COOP	2.9689	0.5886	5.0441	0.0000
HB_AUDIT	0.2522	0.1010	2.4976	0.0142
AUDITOR	-0.1705	0.1005	-1.6972	0.0929
INDIVIDUAL_LENDING	-0.3107	0.1754	-1.7711	0.0797
LENDING	0.0014	0.0600	0.0239	0.9810
SAVING	-0.0394	0.0689	-0.5724	0.5684
INSURANCE	-0.0187	0.0491	-0.3817	0.7035
COOP*INCENTIVE_REPAY	2.2819	0.0939	24.3009	0.0000
COOP*SANCTION	-0.1162	0.0835	-1.3911	0.1674
COLLATERAL_HOLDING	4.7705	3.7580	1.2694	0.2073
FIXEDRATE	0.1266	0.0667	1.8971	0.0608
COOP*ELECTION	-2.0941	0.3289	-6.3669	0.0000
COOP*PRODUCT_FACTOR2	-0.5362	0.0800	-6.7051	0.0000

COOP*PRODUCT_FACTOR3	0.4180	0.1865	2.2417	0.0000
R-squared	0.5019	S.E. of regression		0.7563
F-statistic	6.1079	Prob (F-statistic)		0.0000
Ramsey RESET Test: F-statistic	0.3943	Prob F(1,96)		0.5315

แบบจำลอง ROA ซึ่งให้เห็นว่าสหกรณ์มีความสามารถในการทำกำไรสูงสุด โดยสามารถทำกำไรได้มากกว่าสถาบันอื่น ๆ นอกเหนือจากนิติบุคคล ถึงร้อยละ 296.89 ในขณะที่สถาบันการเงินที่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมีความสามารถในการทำกำไรต่ำกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากสหกรณ์ประมาณร้อยละ 13.24 ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะนิติบุคคลมีการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากกว่า และมีความระมัดระวังในการออกสินเชื่อมากกว่า และยังแสดงให้เห็นว่าการมีคู่มือในการตรวจสอบภายในทำให้สถาบันสามารถทำกำไรได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25.22 แต่ถ้าสถาบันมีหน่วยตรวจสอบภายในทำให้ความสามารถในการทำกำไรลดลงร้อยละ 17.05 อาจเป็นเพราะทำให้มีการปล่อยสินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูงน้อยลง ในทางกลับกันก็ทำให้ได้ผลกำไรน้อยลงด้วย อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการมีหน่วยตรวจสอบและคู่มือจะทำให้สถาบันมีความสามารถในการทำกำไรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า การที่กรรมการมาจากการเลือกตั้งทำให้สถาบันมีความสามารถในการทำกำไรลดลงในกรณีของสหกรณ์แต่ไม่มีผลต่อสถาบันประเภทอื่น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการดำเนินงาน การออกผลิตภัณฑ์ หรือการปล่อยสินเชื่อเป็นไปตามความต้องการของสมาชิก หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรมากกว่ากำไรขององค์กร ดังจะเห็นได้จากค่าสัมประสิทธิ์ 2 ตัวสุดท้ายที่มีค่าเป็นลบ แสดงว่าองค์กรที่เป็นสหกรณ์และมีวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญในการออกผลิตภัณฑ์ มีความสามารถในการทำกำไรต่ำกว่าองค์กรอื่นทั่วไปร้อยละ 53.62 ส่วนองค์กรที่เป็นสหกรณ์และอาศัยความต้องการของลูกค้าเป็นปัจจัยหลักในการออกผลิตภัณฑ์มีความสามารถในการทำกำไรต่ำกว่าองค์กรอื่นทั่วไปร้อยละ 78.28

ในด้านการให้บริการ พบว่าไม่ว่าองค์กรจะมีการให้บริการสินเชื่อ การออม หรือประกัน หรือแม้ไม่มีผลต่อความสามารถในการทำกำไร แต่ที่เป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญคือ ผู้ที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ และอัตราดอกเบี้ยกู้ยืม กล่าวคือ หากองค์กรมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่บุคคลจะทำให้อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ลดลงร้อยละ 31.07 เมื่อเทียบกับการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มบุคคล และหากองค์กรใช้อัตราดอกเบี้ยกู้ยืมแบบคงที่แทนอัตราดอกเบี้ยลอยตัว อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ขององค์กรจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.66 นอกจากนี้แบบจำลองยังชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรมีมาตรการจูงใจให้ลูกค้าสินเชื่อชำระหนี้ตรงกำหนดเวลา ทำให้สหกรณ์มีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 218.19 ในขณะที่ สหกรณ์มีการลงโทษทางสังคมหรือองค์กรมีการยึดหลักทรัพย์หากลูกค้าผิดชำระหนี้ ไม่มีส่วนทำให้องค์กรมีความสามารถทำกำไรสูงขึ้นหรือลดลง

ตารางที่ 84 สรุปตัวแปรแบบจำลองด้านอุปทาน

ตัวแปร	รายละเอียด
LENDING	=1 หากองค์กรมีการให้บริการสินเชื่อ =0 หากองค์กรไม่มีการให้บริการสินเชื่อ
SAVING	=1 หากองค์กรมีการให้บริการรับฝากเงิน =0 หากองค์กรไม่มีการให้บริการรับฝากเงิน
INSURANCE	=1 หากองค์กรมีการให้บริการประกัน =0 หากองค์กรไม่มีการให้บริการประกัน
ROA	ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (รายได้สุทธิ/มูลค่าสินทรัพย์)
RURAL	=1 สำหรับองค์กรที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท =0 สำหรับองค์กรที่ตั้งอยู่ในเมืองและกึ่งชนบท
LAWFUL	=1 สำหรับองค์กรนิติบุคคล =0 สำหรับองค์กรที่มีใช้นิติบุคคล
COOP	=1 สำหรับองค์กรที่เป็นสหกรณ์ =0 สำหรับองค์กรที่มีใช้สหกรณ์
PRODUCT_FACTOR1	=1 หากองค์กรคำนึงถึงกำไรเป็นหลักในการออกผลิตภัณฑ์ =0 หากองค์กรไม่ได้คำนึงถึงกำไรในการออกผลิตภัณฑ์
PRODUCT_FACTOR2	=1 หากองค์กรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลักในการออกผลิตภัณฑ์ =0 หากองค์กรไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรในการออกผลิตภัณฑ์
PRODUCT_FACTOR3	=1 หากองค์กรคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าเป็นหลักในการออกผลิตภัณฑ์ =0 หากองค์กรไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของลูกค้าในการออกผลิตภัณฑ์
PROBLEM_DISTANCE	=1 หากปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลเกี่ยวกับระยะทาง =0 หากไม่มีปัญหาด้านระยะทาง
PROBLEM_INFO	=1 หากปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลเกี่ยวกับข้อมูลลูกค้า =0 หากไม่มีปัญหาด้านข้อมูลลูกค้า
PROBLEM_SPECIALIST	=1 หากปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลเกี่ยวกับการขาดผู้เชี่ยวชาญ =0 หากไม่มีปัญหาขาดพนักงานที่มีความชำนาญ
PROBLEM_INFRA	=1 หากปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน =0 หากไม่มีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ตัวแปร	รายละเอียด
ELECTION	=1 หากคณะกรรมการขององค์กรมาจากการเลือกตั้ง =0 หากคณะกรรมการขององค์กรไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง
GOVSUPPORT	=1 หากองค์กรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ =0 หากองค์กรไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ
OTHER_ORG	=1 หากองค์กรได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่นนอกเหนือจากภาครัฐ NGO และองค์กรทางศาสนา/มูลนิธิ =0 หากองค์กรไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่นนอกเหนือจากภาครัฐ NGO และองค์กรทางศาสนา/มูลนิธิ
EDUCATION	ระดับการศึกษาสูงสุดของพนักงานและผู้จัดการ =4 สูงกว่าปริญญาตรี =3 ปริญญาตรี =2 ปวช/ปวส =1 มัธยมศึกษา =0 ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า
COMMITTEE	จำนวนคณะกรรมการ
HB_AUDIT	=1 หากองค์กรมีคู่มือการตรวจสอบภายในขององค์กร =0 หากองค์กรไม่มีคู่มือการตรวจสอบภายในขององค์กร
AUDITOR	=1 หากองค์กรมีหน่วยตรวจสอบภายในองค์กร =0 หากองค์กรไม่มีหน่วยตรวจสอบภายในองค์กร
INDIVIDUAL_LENDING	=1 หากองค์กรมีการปล่อยสินเชื่อรายบุคคล =0 หากองค์กรไม่มีการปล่อยสินเชื่อรายบุคคล
INCENTIVE_REPAY	=1 หากองค์กรมีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ลูกค้าชำระหนี้ตรงตามกำหนด =0 หากองค์กรไม่มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ลูกค้าชำระหนี้ตรงตามกำหนด
SANCTION	=1 หากองค์กรมีการใช้แรงกดดันทางสังคมแก่ผู้ผิดนัดชำระหนี้ =0 หากองค์กรไม่มีการใช้แรงกดดันทางสังคมแก่ผู้ผิดนัดชำระหนี้
COLLATERAL_HOLDING	=1 หากองค์กรมีการยึดทรัพย์สินเมื่อลูกค้าผิดนัดชำระหนี้ =0 หากองค์กรไม่มีการยึดทรัพย์สินเมื่อลูกค้าผิดนัดชำระหนี้
FIXEDRATE	=1 หากองค์กรใช้อัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ =0 หากองค์กรใช้อัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัว

7.3 สรุปผลการสำรวจด้านอุปทาน

จากการสำรวจองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมด 235 องค์กร ใน 10 จังหวัดตัวอย่าง ใน 6 ภาค พบว่า มีองค์กรถึง 1 ใน 3 ที่ไม่ได้จดทะเบียนใด ๆ ตามกฎหมาย เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ กลุ่มสัจจะ เป็นต้น ในส่วนขององค์กรที่ได้ทำการจดทะเบียนนั้น เป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นส่วนใหญ่ รองลงมา คือ สหกรณ์ โครงการแก้ไขปัญหาค่าความยากจน (กขคจ.) วิสาหกิจชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน ตามลำดับ

โดยวัตถุประสงค์หลักขององค์กรการเงินฐานราก ได้แก่ เพื่อให้กู้ยืม/เป็นทุนในการประกอบอาชีพ ของราษฎรฐานราก เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกและประชาชน เพื่อส่งเสริมการออม และเพื่อให้เกิดความสะดวกในบริการการเงินในหมู่บ้านและประชาชน โดยส่วนใหญ่จะไม่มีเป้าหมายเพื่อการแสวงหากำไร และมีเพียง 1 ใน 3 ขององค์กร มีผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งเป็นการถือโดยบุคคล กลุ่มบุคคล และรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรส่วนใหญ่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของภาคประชาชน ถึงแม้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณก็ตาม ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือสมาชิกได้อย่างดี

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์กร องค์กรส่วนใหญ่มีคณะกรรมการจำนวน 6-10 คน โดยกว่า 3 ใน 4 ขององค์กรทั้งหมดใช้วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการองค์กร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมีส่วนร่วมของสมาชิกในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการขององค์กรและองค์กรส่วนใหญ่มีการประชุมมากกว่าปีละ 1 ครั้ง แต่ไม่ถึง 6 ครั้ง ซึ่งโดยมากแล้ว คณะกรรมการขององค์กรจะเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในด้านต่าง ๆ มากกว่าผู้บริหารองค์กร

ในส่วนของ การได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จากองค์กรอื่น ผลสำรวจพบว่า องค์กรโดยส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรทางศาสนา/มูลนิธิ NGO หรือองค์กรอื่น ๆ มีเพียงการสนับสนุนจากภาครัฐเท่านั้นที่มีจำนวนมาก และส่วนใหญ่ไม่เคยมีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรการเงินอื่น ๆ

ในด้านการให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ กว่าร้อยละ 80 มีการให้บริการในด้านสินเชื่อ และด้านเงินฝาก มีองค์กรไม่ถึงครึ่งที่ มีการให้บริการด้านการโอนเงิน 9.02 มีการให้บริการด้านการประกันชีวิต การประกันสุขภาพ และการประกันอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ยังมีการอบรมหรือจัดกิจกรรมอื่น ๆ ได้แก่ การให้ความรู้ประชาชน การจัดทำกิจกรรมทางสังคม กิจกรรมส่งเสริมความรู้ในการประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจ กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากมีส่วนช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในชุมชน และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีแก่คนในชุมชนอีกด้วย

ในด้านแผนธุรกิจ องค์กรส่วนใหญ่ไม่มีแผนพัฒนาธุรกิจ และไม่เคยได้รับความช่วยเหลือในการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ โดยกว่า 3 ใน 4 ต้องการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ ในเรื่องคู่มือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยองค์กรส่วนมากมีคู่มือดำเนินการในด้านการบัญชีด้านการดำเนินงาน นโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง ซึ่งการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคู่มือในการดำเนินงาน จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการองค์กรได้ดียิ่งขึ้น และแสดงให้เห็นว่าองค์กรให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากเป็นพิเศษ

ในจำนวนลูกค้าทั้งหมดนั้น ลูกค้าผู้หญิงต่อลูกค้าทั้งหมดคิดเป็นประมาณ 2 ใน 3 ของลูกค้าทั้งหมด โดยกลุ่มออมทรัพย์เป็นองค์กรที่มีสัดส่วนลูกค้าผู้หญิงมากที่สุด รองลงมาคือสหกรณ์ และกองทุนหมู่บ้าน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการให้บริการขององค์กรการเงินฐานรากเหล่านี้สามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าผู้หญิงได้ดีกว่าธนาคารพาณิชย์ โดยองค์กรต่าง ๆ ประสบปัญหามากมายในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกลเช่น ปัญหาการมีแหล่งเงินทุนไม่เพียงพอ ปัญหาความปลอดภัย ปัญหาระยะเวลาในการเดินทางในการให้บริการแก่ลูกค้า เป็นต้น

โดยองค์กรที่ทำการสำรวจยังต้องการทรัพยากรเพิ่มเติม คือแหล่งเงินทุนขยายสินเชื่อ รองลงมาคือ คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ อุปกรณ์สำนักงานและยานพาหนะ และแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการในด้านอื่น ในส่วนของการประเมินตนเองในแง่ความยั่งยืนขององค์กร ประมาณร้อยละ 70 ประเมินว่าองค์กรของตนเองมีความยั่งยืนด้านการบริหารจัดการ และมีความยั่งยืนด้านการเงิน และจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด คือ การบริหารการจัดการยังขาดปัจจัยด้านเงินทุน ส่วนจุดแข็งที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจ คือการมีคณะกรรมการที่บริหารงานดี โดยบทบาทของรัฐในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือที่สำคัญมากที่สุด คือ การสนับสนุนงบประมาณ

ในส่วนของระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน องค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดมีการบันทึกบัญชี และกว่า 3 ใน 4 ขององค์กรการเงินฐานรากที่ทำการสำรวจมีหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยมีจำนวนพนักงานทั้งหมดเฉลี่ยต่อองค์กร 10.5 คน ประกอบด้วยคณะกรรมการเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด โดยพนักงานส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่สินเชื่อมีการศึกษาไม่สูงนัก และมีพนักงานส่วนน้อยมากที่เคยได้รับการอบรมด้านการเงินฐานรากทำให้อาจไม่มีความรู้ด้านการเงินเพียงพอและพนักงานส่วนมากจะได้รับเงินเดือนน้อยกว่า 5,000 บาท โดยอาจได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกจากเงินเดือนในรูปแบบของการฝึกอบรมมากที่สุด รองลงมาคือค่าครองชีพ และเงินให้กู้ยืม

วัตถุประสงค์สำคัญของการให้สินเชื่ออันดับแรก คือ เพื่อส่งเสริมอาชีพ/ส่งเสริมการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการใช้จ่ายส่วนตัว เพื่อช่วยเหลือสมาชิก และเพื่อใช้ในเหตุจำเป็น/เร่งด่วน โดยมีหลักในการพิจารณาสินเชื่อ คือ พิจารณาจากประวัติบุคคล จากการเป็นสมาชิกในกลุ่มหรือจำนวนหุ้น จากวัตถุประสงค์ของโครงการที่ขอกู้ และจากความเห็นของคณะกรรมการ ตามลำดับ

โดยการคัดเลือกผู้ขอสินเชื่อ คือพิจารณาจากรายได้และอาชีพ รองลงมาคือความจำเป็นในการกู้ โดยองค์กรส่วนใหญ่จะต้องมีการค้ำประกันการกู้โดยบุคคล และมีการกำหนดกรอบการชำระคืนเงินกู้ยู่ที่มากกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือนมากที่สุด ทั้งนี้ กว่าครึ่งขององค์กรที่สำรวจ ทั้งผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อ

ในส่วนของเทคนิคการบริหารสินเชื่อ องค์กรการเงินระดับฐานส่วนใหญ่มีการเพิ่มวงเงินให้แก่ผู้กู้ในการขอกู้ครั้งถัดไป มีเจ้าหน้าที่สินเชื่อหรือกลุ่มเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการติดตามสินเชื่อ มีการให้แรงจูงใจในการจ่ายเงินคืน และมีการกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะเวลาหนึ่งถึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อ แต่ไม่มีการยึดทรัพย์ลูกหนี้หรือฟ้องล้มละลาย และไม่มีการให้แรงจูงใจแก่พนักงานในการเก็บเงินกู้คืน อย่างไรก็ตาม มีวิธีการลงโทษการไม่ชำระหนี้คืน คือ การลดวงเงินกู้ในอนาคต การไม่อนุมัติวงเงินสินเชื่อครั้งต่อไป และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมที่สูงขึ้น

ในส่วนของอัตราดอกเบี้ย องค์กรการเงินแทบทุกแห่งที่ตอบแบบสำรวจ ใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบนอกระบบ โดยสาเหตุของปัญหาการผิมนัดชำระหนี้ของลูกค้ายันดับแรก คือ การที่สมาชิกหมุนเงินไม่ทัน รองลงมาคือ สาเหตุจากปัญหาการขาดผลผลิตตกต่ำหรือภัยธรรมชาติ และการนำเงินกู้ไปใช้ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรมีวิธีการจัดการปัญหาการผิมนัดชำระหนี้ของลูกค้าโดยการขยายเวลาการชำระหนี้ และให้ผ่อนชำระเป็นงวด ๆ มากที่สุด โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจประมาณกึ่งหนึ่ง มีนโยบายกันสำรองเผื่อหนี้สูญ คือการที่มีเงินประกันความเสี่ยง

ในส่วนของผลประกอบการขององค์กร มีองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีรายได้ของอยู่ในช่วง 50,001 – 100,000 บาท มากที่สุด ในส่วนของค่าใช้จ่าย องค์กรส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายอยู่ในช่วง 0-50,000 บาท โดยองค์กรกว่าครึ่งมีสินทรัพย์รวมอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท และประมาณร้อยละ 40 มีส่วนของเจ้าของอยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท และกว่า 1 ใน 3 มีหนี้สินอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท

ณ สิ้นปี 2553 ประมาณร้อยละ 40 ขององค์กรทั้งหมด มีปริมาณสินเชื่อคงค้างอยู่ในช่วง 0 – 100,000 บาท โดยหากแยกตามประเภทองค์กรแล้ว สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ยและจำนวนลูกค้าสินเชื่อเฉลี่ยมากที่สุด ในส่วนของเงินฝาก ณ สิ้นปี 2553 มีองค์กรประมาณร้อยละ 40 ที่มีปริมาณเงินฝากอยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท โดยปริมาณเงินฝากเฉลี่ยและจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ยของสหกรณ์มีจำนวนมากที่สุด

ในส่วนของแบบจำลองปัจจัยกำหนดผลประกอบการ ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ผลต่อการให้บริการขององค์กร โดยแยกศึกษาตามประเภทของบริการ อันได้แก่ การปล่อยสินเชื่อ การออม และการประกัน ทั้งนี้แบบจำลองที่ใช้ในการวิจัยส่วนนี้เรียกว่า แบบจำลอง LOGIT เนื่องจากในการศึกษามีการใช้ตัวแปรหุ่น (dummy variable) Y_i ที่มีค่าเท่ากับ 1 และ 0 เท่านั้นเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) โดยแบบจำลองในส่วนนี้มีทั้งสิ้น 3 แบบจำลองตามประเภทบริการ จึงมีตัวแปรตามซึ่งเป็นตัวแปรหุ่นแตกต่างกันไปทั้งสิ้น 3 ตัว และ X_i เป็นตัวแปรอิสระ

การประมาณค่าแบบจำลองใช้วิธีการที่เรียกว่า Quasi Maximum Likelihood Estimation for Binary Logit (BHHH) with Huber/White standard errors and covariance มีการแปลผลในรูปของความน่าจะเป็น (Probability) โดยมีการกระจายข้อมูลแบบ Logistic

จากผลการประมาณค่าแบบจำลอง PL พบว่าสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะให้บริการสินเชื่อน้อยกว่าองค์กรประเภทอื่น ในขณะที่ความเป็นนิติบุคคลไม่ได้มีผลต่อการให้บริการสินเชื่อ ในขณะที่การออกผลิตภัณฑ์โดยค้ำประกันและความต้องการของลูกค้าจะทำให้องค์กรมีแนวโน้มที่จะให้บริการสินเชื่อมากขึ้น นอกจากนี้ไม่ว่าองค์กรจะอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือในเมือง องค์กรจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการหรือไม่ก็ไม่มีส่วนในการกำหนดว่าองค์กรจะให้บริการสินเชื่อหรือไม่ และยังไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคณะกรรมการระดับการศึกษาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กร หรือประเภทองค์กรที่ให้การสนับสนุน ทั้งนี้ แบบจำลอง PL สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องถึงร้อยละ 87.13

ในส่วนของการให้บริการการออมนั้น องค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือสหกรณ์จะมีการให้บริการการออมน้อยกว่าองค์กรประเภทอื่น ในขณะที่องค์กรที่ออกผลิตภัณฑ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรจะมีแนวโน้มที่จะให้บริการการออมมากกว่าองค์กรที่ค้ำประกันถึงกำไร ความต้องการของลูกค้า หรือความเรียบง่ายของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ องค์กรที่มีแนวโน้มที่จะให้บริการการออม ได้แก่ องค์กรที่มีระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการ และองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGO รัฐบาล องค์กรศาสนาหรือมูลนิธิ ทั้งนี้ การที่องค์กรจะให้บริการการออมหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่า องค์กรตั้งอยู่ในเมืองหรือชนบท หรือปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ระดับการศึกษาสูงสุดและจำนวนคณะกรรมการขององค์กร ทั้งนี้ แบบจำลอง PS สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องสูงถึงร้อยละ 95.05

แบบจำลอง PI แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการการประกันต่าง ๆ โดยจะเห็นได้ว่า องค์กรที่เป็นนิติบุคคลมีแนวโน้มที่จะให้บริการประเภทนี้มากกว่าสหกรณ์และองค์กรประเภทอื่น นอกจากนี้ องค์กรที่ออกผลิตภัณฑ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือมีพนักงานที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า มีแนวโน้มที่จะให้บริการประกันมากกว่า นอกจากนี้ ยังพบว่าการที่องค์กรจะเลือกให้บริการประกันหรือไม่ ไม่ขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้งขององค์กร ปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่ห่างไกล จำนวนกรรมการ หรือมีการเลือกตั้งกรรมการหรือไม่ โดยแบบจำลองนี้สามารถคาดคะเนได้ถูกต้องคิดเป็นร้อยละ 71.29

การศึกษานี้ทำการประมาณค่าแบบจำลองเพื่อหาปัจจัยกำหนดความสามารถในการทำกำไรของสถาบันการเงิน โดยใช้อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset: ROA) โดยใช้วิธี Ordinary Least Squares (OLS) โดยได้ศึกษาทั้งกลุ่มตัวแปรทางการเงินและการบริการ และกลุ่มตัวแปรด้านการบริหาร โดยผลการศึกษาพบว่าอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ขึ้นอยู่กับทั้ง 2 กลุ่มตัวแปร

แบบจำลอง ROA ซึ่งให้เห็นว่าสหกรณ์มีความสามารถในการทำกำไรสูงสุด โดยสามารถทำกำไร

ได้มากกว่าสถาบันอื่น ๆ นอกเหนือจากนิติบุคคล ถึงร้อยละ 296.89 และยังแสดงให้เห็นว่าการมีคู่มือในการตรวจสอบภายในทำให้สถาบันสามารถทำกำไรได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25.22 แต่ถ้าสถาบันมีหน่วยตรวจสอบภายในทำให้ความสามารถในการทำกำไรลดลงร้อยละ 17.05 อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการมีหน่วยตรวจสอบและคู่มือจะทำให้สถาบันมีความสามารถในการทำกำไร

ในด้านการให้บริการ พบว่าไม่ว่าองค์กรจะมีการให้บริการสินเชื่อ การออม หรือประกันหรือไม่ก็ไม่มีผลต่อความสามารถในการทำกำไร แต่ที่เป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญคือ ผู้ที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อและอัตราดอกเบี้ยกู้ยืม นอกจากนี้แบบจำลองยังชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรมีมาตรการจูงใจให้ลูกค้าสินเชื่อชำระหนี้ตรงกำหนดเวลาทำให้สหกรณ์มีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 218.19 ในขณะที่สหกรณ์ที่มีการลงโทษทางสังคมหรือองค์กรมีการยึดหลักทรัพย์สินหากลูกค้าผิดชำระหนี้ ไม่มีส่วนทำให้องค์กรมีความสามารถทำกำไรสูงขึ้นหรือลดลง

บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

8.1 ภาพรวมการให้บริการระบบการเงินระดับฐานรากของไทย

8.1.1 ผลการสำรวจด้านอุปสงค์

จากการสำรวจข้อมูลการใช้บริการทางการเงินของผู้ใช้บริการ 3,011 คน ใน 10 จังหวัดทั่วประเทศ พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการทางการเงินแก่ผู้ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท อาชีพเกษตรกร รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

8.1.1.1 บริการด้านเงินฝากและเงินออม เป็นบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานที่มีผู้ต้องการและใช้บริการมากที่สุด โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน เป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทในการให้บริการด้านดังกล่าวสูง ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ยังมีบทบาทจำกัด โดยผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการเงินฝากของธนาคารพาณิชย์จะใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พร้อมกับการใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับชุมชนควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ ผู้ที่ให้บริการด้านเงินฝากหรือเงินออมส่วนใหญ่จะมีจำนวนเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาท และเห็นว่าบริการเงินฝากหรือเงินออมขององค์กรการเงินระดับชุมชนได้แก่ 1) กลุ่มออมทรัพย์และธนาคารชุมชน และ 2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังมีผลตอบแทนต่ำ ไม่นั่นคง และมีการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ

แบบจำลองด้านการออมแสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการการออมของกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน ได้แก่ ความใกล้ บริการที่ดี จำนวนเงินฝากขั้นต่ำ และในการเปิดบัญชีที่ไม่สูงเกินไป ในขณะที่ผู้ออมจะไม่เลือกออมกับกลุ่มออมทรัพย์หากให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เพียงพอ ผลตอบแทนที่สูง ประเภทบัญชีที่ตรงตามความต้องการ ความมั่นคงของเงินฝาก และค่าธรรมเนียมการให้บริการต่ำ เนื่องจากผู้ที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลจะเลือกออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่วนผู้ที่ให้ความสำคัญกับผลตอบแทนและประเภทบัญชีจะเลือกออมเงินกับสหกรณ์ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของเงินฝากและค่าธรรมเนียมการให้บริการก็จะเลือกออมเงินกับธนาคารพาณิชย์แทนสำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แบบจำลองแสดงให้เห็นว่าผู้ออมกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นผู้ออมที่คำนึงถึงค่าธรรมเนียมการให้บริการที่ต่ำกว่าที่อื่น ส่วนผู้ที่จะไม่เลือกออมกับกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ที่คำนึงถึงความเพียงพอของข้อมูลผลตอบแทนที่สูง จำนวนเงินฝากขั้นต่ำ และขั้นตอนและเงื่อนไขในการเปิดบัญชี ในขณะที่เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะเลือกออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมากกว่ากับสถาบันรับฝากเงินอื่น ในขณะที่ผู้ที่มิรายได้สูงขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะไม่ออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอาจเป็น

เพราะผู้ที่มียาได้สูงอาจเป็นกลุ่มเดียวกับผู้ที่มีการศึกษาสูงหรือมียาได้ที่ไม่ขึ้นอยู่กับการเกษตร ซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะหันไปออมเงินกับสถาบันการเงินในระบบ

8.1.1.2 บริการด้านสินเชื่อ สินเชื่อการเกษตรเป็นสินเชื่อที่มีผู้ต้องการใช้บริการมากที่สุด รองลงมาคือ สินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อธุรกิจอื่น ตามลำดับ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการปล่อยสินเชื่อมากที่สุด ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มีบทบาทในการให้บริการสินเชื่อใด ๆ ทำให้ผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการดังกล่าวของธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะใช้บริการสินเชื่อการเกษตรกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน ในขณะที่สินเชื่อธุรกิจอื่นและสินเชื่อส่วนบุคคลจะเลือกใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแทน นอกจากนี้ ผู้ที่ใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมักจะมีการใช้บริการจากกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนอีกด้วย โดยส่วนใหญ่ผู้ใช้บริการสินเชื่อทั้ง 3 ชนิด จะมีวงเงินกู้มากกว่า 10,000 บาท นอกจากนี้ ผู้ใช้บริการสินเชื่อกับกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเห็นว่าบริการดังกล่าวให้วงเงินที่น้อยไป

ทั้งนี้ แบบจำลองด้านสินเชื่อแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ว่าเป็นผู้ที่คำนึงถึงความใกล้ชิดของสถาบันการเงินและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินอย่างเพียงพอ ในขณะที่ผู้ที่คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยหรือความเป็นธรรมในการปล่อยสินเชื่อจะไม่เลือกใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ผู้ที่มีแนวโน้มที่จะเลือกใช้บริการสินเชื่อกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง มีอาชีพเกษตรกรรม อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมือง มีความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอ หรือมีอุปสรรคในการประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากอุปสรรคทางด้านเงินทุน เวลา ความไม่แน่นอนทางการเมือง และความกังวลต่อสภาพเศรษฐกิจ ส่วนผู้ที่จะไม่เลือกใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ผู้ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนขนาดใหญ่ หรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แบบจำลองแสดงให้เห็นว่าผู้ที่เลือกใช้บริการสินเชื่อกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมักเป็นผู้ประสบปัญหาขาดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจหรือประสบอุปสรรคอื่น เช่น ไม่กล้าเสี่ยงดำเนินธุรกิจเอง สุขภาพไม่เอื้ออำนวย ความใกล้ชิดของแหล่งบริการ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำและไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ แต่หากบุคคลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขอสินเชื่อใหม่ เมื่อมีการพิจารณาหนี้หรือมียาได้หลักจากการเกษตร จะมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้บริการจากแหล่งสินเชื่ออื่น เช่น สหกรณ์ และกลุ่มออมทรัพย์แทนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

8.1.1.3 บริการด้านการโอน/ชำระเงิน มีการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์ เป็นหลัก โดยแบบจำลองด้านการโอน/ชำระเงินได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ได้ให้บริการประเภทนี้ สำหรับธนาคารพาณิชย์ แบบจำลองแสดงให้เห็นว่า ผู้หญิงมีการเข้าถึงบริการการโอนน้อยกว่าผู้ชาย ในขณะที่ผู้ที่มีระดับการศึกษาที่สูงกว่า มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

จะมีการเข้าถึงบริการการ โอนมากกว่าผู้ที่มิระดับการศึกษาต่ำกว่าหรือขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน และยังพบว่าผู้ที่มิรายได้ประจำหรือนักธุรกิจจะมีการใช้บริการการ โอนมากกว่ากลุ่มคนที่มิอาชีพอื่น ในขณะที่เดียวกันผู้ที่มิเป็นเกษตรกรกลับมีการใช้บริการการ โอนน้อยกว่ากลุ่มคนในอาชีพอื่น และคนที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมืองจะเข้าถึงบริการการ โอนของธนาคารพาณิชย์ได้น้อยกว่าผู้ที่อาศัยในตัวเมือง ดังนั้นในพื้นที่ที่ไม่มีสถาบันการเงินที่ให้บริการด้านการ โอนจึงมีทางเลือกน้อยและจำเป็นต้องเดินทางไกล เพื่อทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์

สำหรับบริการการ โอน/ชำระเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มิเป็นเจ้าของที่พักอาศัย หรืออาศัยในครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก มีแนวโน้มที่จะใช้บริการการ โอนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม พบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจช่วยแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกร ผู้ที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมือง หรือผู้ที่ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มีการใช้บริการการ โอนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวเมือง หรือผู้ที่มิมีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ซึ่งมักจะเลือกใช้บริการการ โอนของธนาคารพาณิชย์

8.1.2 ผลการสำรวจด้านอุปทาน

จากการสำรวจองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมด 235 องค์กร ใน 10 จังหวัดตัวอย่าง ใน 6 ภาค พบว่า มีองค์กรถึง 1 ใน 3 ที่มิได้จดทะเบียนใด ๆ ตามกฎหมาย เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ กลุ่มสัจจะ เป็นต้น ในส่วนขององค์กรที่ได้ทำการจดทะเบียนนั้น เป็นกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง เป็นส่วนใหญ่ รองลงมา คือ สหกรณ์ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กขคจ.) วิสาหกิจชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน ตามลำดับ โดยวัตถุประสงค์หลักขององค์กรการเงินระดับฐานราก ได้แก่ ให้กู้ยืมเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของราษฎรฐานราก เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกและประชาชน เพื่อส่งเสริมการออม และเพื่อให้เกิดความสะดวกในบริการการเงินในหมู่บ้านและประชาชน โดยส่วนใหญ่จะไม่มีเป้าหมายเพื่อการแสวงหากำไร และมีเพียง 1 ใน 3 ขององค์กรที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งเป็นการถือโดยบุคคล กลุ่มบุคคล และรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรส่วนใหญ่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของภาคประชาชน ถึงแม้ว่าภาครัฐจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณก็ตาม ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือสมาชิกได้อย่างดี

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์กรพบว่า องค์กรส่วนใหญ่มีคณะกรรมการจำนวน 6-10 คน โดยกว่า 3 ใน 4 ขององค์กรทั้งหมดใช้วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการองค์กร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมีส่วนร่วมของสมาชิกในการคัดเลือกผู้ที่มิจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการขององค์กร และองค์กรส่วนใหญ่มีการประชุมมากกว่าปีละ 1 ครั้ง แต่ไม่ถึง 6 ครั้ง ซึ่งโดยมากแล้ว คณะกรรมการขององค์กรจะเป็นผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจในด้านต่าง ๆ มากกว่าผู้บริหารองค์กร สำหรับการได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จากองค์กรอื่น ผลสำรวจพบว่า องค์กร โดยส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรทางศาสนา/มูลนิธิ NGO หรือองค์กรอื่น ๆ มีเพียงการสนับสนุน

จากภาครัฐเท่านั้นที่มีจำนวนมาก และส่วนใหญ่ไม่เคยมีเครือข่ายทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรการเงินอื่น ๆ

ในด้านการให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ กว่าร้อยละ 80 มีการให้บริการในด้านสินเชื่อ และด้านเงินฝาก มีองค์กรไม่ถึงครึ่งที่มีการให้บริการด้านการโอนเงิน ร้อยละ 39.02 มีการให้บริการด้านการประกันชีวิต การประกันสุขภาพ และการประกันอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ยังมีการอบรมหรือจัดกิจกรรมอื่น ๆ ได้แก่ การให้ความรู้ประชาชน การจัดทำกิจกรรมทางสังคม กิจกรรมส่งเสริมความรู้ในการประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจ กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากมีส่วนช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในชุมชน และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีแก่คนในชุมชนอีกด้วย

ในด้านแผนธุรกิจ องค์กรส่วนใหญ่ไม่มีแผนพัฒนาธุรกิจ และไม่เคยได้รับความช่วยเหลือในการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ โดยกว่า 3 ใน 4 ต้องการการสนับสนุนด้านการจัดทำแผนพัฒนาธุรกิจ ในเรื่องคู่มือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยองค์กรส่วนมากมีคู่มือดำเนินการในด้านการบัญชีด้านการดำเนินงาน นโยบายและขั้นตอนการปล่อยสินเชื่อ การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง ซึ่งการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคู่มือในการดำเนินงาน จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการองค์กรได้ดียิ่งขึ้น และแสดงให้เห็นว่าองค์กรให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากเป็นพิเศษ องค์กรต่าง ๆ ประสบปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่อยู่ห่างไกล เช่น ปัญหาการมีแหล่งเงินทุนไม่เพียงพอ ปัญหาความปลอดภัย ปัญหาระยะเวลาในการเดินทางในการให้บริการแก่ลูกค้า เป็นต้น ทั้งนี้ โดยองค์กรที่ทำการสำรวจยังต้องการทรัพยากรเพิ่มเติม คือ แหล่งเงินทุนขยายสินเชื่อ รองลงมาคือ คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ อุปกรณ์สำนักงานและยานพาหนะ และแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการในด้านอื่น ในส่วนของการประเมินตนเองในแง่ความยั่งยืนขององค์กร ประมาณร้อยละ 70 ประเมินว่าองค์กรของตนเองมีความยั่งยืนด้านการบริหารจัดการ และมีความยั่งยืนด้านการเงิน และจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด คือ การบริหารการจัดการยังขาดปัจจัยด้านเงินทุน ส่วนจุดแข็งที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจ คือ การมีคณะกรรมการที่บริหารงานดี โดยบทบาทของรัฐในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือที่สำคัญมากที่สุด คือ การสนับสนุนงบประมาณ

ในส่วนของระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน องค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดมีการบันทึกบัญชี และกว่า 3 ใน 4 ขององค์กรการเงินฐานรากที่ทำการสำรวจมีหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยมีจำนวนพนักงานทั้งหมดเฉลี่ยต่อองค์กร 10.5 คน ประกอบด้วยคณะกรรมการเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด โดยพนักงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่สินเชื่อมีการศึกษาไม่สูงนัก และมีพนักงานส่วนน้อยมากที่เคยได้รับการอบรมด้านการเงินฐานรากทำให้อาจไม่มีความรู้ด้านการเงินเพียงพอและพนักงานส่วนมากจะได้รับเงินเดือนน้อยกว่า 5,000 บาท โดยอาจได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกจากเงินเดือนในรูปแบบของการฝึกอบรมมากที่สุด รองลงมาคือค่าครองชีพ และเงินให้กู้ยืม

วัตถุประสงค์สำคัญของการให้สินเชื่ออันดับแรก คือ เพื่อส่งเสริมอาชีพ/ส่งเสริมการลงทุนเพื่อประกอบอาชีพ เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการใช้จ่ายส่วนตัว เพื่อช่วยเหลือสมาชิก และเพื่อใช้ในเหตุจำเป็น/เร่งด่วน โดยมีหลักในการพิจารณาสินเชื่อ คือ พิจารณาจากประวัติบุคคล จากการเป็นสมาชิกในกลุ่มหรือจำนวนหุ้น จากวัตถุประสงค์ของโครงการที่ขอกู้ และจากความเห็นของคณะกรรมการตามลำดับ โดยการคัดเลือกผู้ขอสินเชื่อจะพิจารณาจากรายได้และอาชีพ รองลงมาคือความจำเป็นในการกู้ โดยองค์กรส่วนใหญ่จะต้องมีการค้ำประกันการกู้โดยบุคคล และมีการกำหนดกรอบการชำระคืนเงินกู้ยืมที่มากกว่า 6 เดือน แต่มากที่สุดไม่เกิน 12 เดือน ทั้งนี้ กว่าครึ่งขององค์กรที่สำรวจพบว่าทั้งผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อ

ในส่วนของเทคนิคการบริหารสินเชื่อ องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีการเพิ่มวงเงินให้แก่ผู้กู้ในการขอกู้ครั้งถัดไป มีเจ้าหน้าที่สินเชื่อหรือกลุ่มเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการติดตามสินเชื่อ มีการให้แรงจูงใจในการจ่ายเงินกู้ และมีการกำหนดให้ต้องฝากเงินกับองค์กรระยะเวลาหนึ่งถึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อ แต่ไม่มีการยึดทรัพย์สินลูกหนี้หรือฟ้องล้มละลาย และไม่มีการให้แรงจูงใจแก่พนักงานในการเก็บเงินกู้คืน อย่างไรก็ตาม มีวิธีการลงโทษการไม่ชำระหนี้คืน คือ การลดวงเงินกู้ในอนาคต การไม่อนุมัติวงเงินสินเชื่อครั้งต่อไป และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมที่สูงขึ้น

ในส่วนของอัตราดอกเบี้ย องค์กรการเงินแทบทุกแห่งที่ตอบแบบสำรวจ ใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบนอกระบบ โดยสาเหตุของปัญหาการผัดผ่อนชำระหนี้ของลูกค้านับอันดับแรกคือ การที่สมาชิกหมุนเงินไม่ทัน รองลงมาคือ สาเหตุจากปัญหาการขาดผลผลิตตกต่ำหรือภัยธรรมชาติ และการนำเงินกู้ไปใช้ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรมีวิธีการจัดการปัญหาการผัดผ่อนชำระหนี้ของลูกค้านโดยการขยายเวลาการชำระหนี้ และให้ผ่อนชำระเป็นงวด ๆ มากที่สุด โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ทำการสำรวจประมาณกึ่งหนึ่ง มีนโยบายกันสำรองเผื่อหนี้สูญ โดยการที่มีเงินประกันความเสี่ยง ในส่วนของผลประกอบการขององค์กร มีองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีรายได้อยู่ในช่วง 50,001 – 100,000 บาท มากที่สุด ในส่วนของค่าใช้จ่าย องค์กรส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายอยู่ในช่วง 0-50,000 บาท โดยองค์กรกว่าครึ่งมีสินทรัพย์รวมอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท และประมาณร้อยละ 40 มีส่วนของผู้ถือหุ้นอยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท และกว่า 1 ใน 3 มีหนี้สินอยู่ในช่วง 1,000,001 – 5,000,000 บาท นอกจากนี้ ณ สิ้นปี 2553 ประมาณร้อยละ 40 ขององค์กรทั้งหมด มีปริมาณสินเชื่อคงค้างอยู่ในช่วง 0 – 100,000 บาท โดยหากแยกตามประเภทองค์กรแล้ว สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีปริมาณสินเชื่อคงค้างเฉลี่ยและจำนวนลูกค้านับสินเชื่อเฉลี่ยมากที่สุด ในส่วนของเงินฝาก ณ สิ้นปี 2553 มีองค์กรประมาณร้อยละ 40 ที่มีปริมาณเงินฝากอยู่ในช่วง 100,001 – 1,000,000 บาท โดยปริมาณเงินฝากเฉลี่ยและจำนวนผู้ฝากเงินเฉลี่ยของสหกรณ์มีจำนวนมากที่สุด

ในส่วนของแบบจำลองปัจจัยกำหนดผลประกอบการ ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ผลต่อการให้บริการขององค์กร โดยแยกศึกษาตามประเภทของบริการ ได้แก่ การปล่อยสินเชื่อ การออม และการประกัน ทั้งนี้ จากผลการประมาณค่าแบบจำลองพบว่า สหกรณ์มีแนวโน้มที่จะให้บริการสินเชื่อ

น้อยกว่าองค์กรประเภทอื่น ในขณะที่ความเป็นนิติบุคคลไม่ได้มีผลต่อการให้บริการสินเชื่อ การออกผลิตภัณฑ์โดยค้ำประกันและความต้องการของลูกค้าจะทำให้องค์กรมีแนวโน้มที่จะให้บริการสินเชื่อมากขึ้น นอกจากนี้ไม่ว่าองค์กรจะอยู่ในพื้นที่ชนบทหรือในเมือง องค์กรจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการหรือไม่ ก็ไม่มีส่วนในการกำหนดว่าองค์กรจะให้บริการสินเชื่อหรือไม่ และยังไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนคณะกรรมการ ระดับการศึกษาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กร หรือประเภทองค์กรที่ให้การสนับสนุน

ในส่วนของการให้บริการการออมนั้น องค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือสหกรณ์จะมีการให้บริการการออมน้อยกว่าองค์กรประเภทอื่น ในขณะที่องค์กรที่ออกผลิตภัณฑ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร จะมีแนวโน้มที่จะให้บริการการออมมากกว่าองค์กรที่ค้ำประกันถึงกำไร ความต้องการของลูกค้า หรือความเรียบง่ายของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ องค์กรที่มีแนวโน้มที่จะให้บริการการออม ได้แก่ องค์กรที่มีระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการ และองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจาก NGO รัฐบาล องค์กรศาสนาหรือมูลนิธิ ทั้งนี้ การที่องค์กรจะให้บริการการออมหรือไม่ นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับองค์กรตั้งอยู่ในเมืองหรือชนบท หรือปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ระดับการศึกษาสูงสุดและจำนวนคณะกรรมการขององค์กร

แบบจำลองยังแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการการประกันต่าง ๆ โดยจะเห็นได้ว่า องค์กรที่เป็นนิติบุคคลมีแนวโน้มที่จะให้บริการประเภทนี้มากกว่าสหกรณ์และองค์กรประเภทอื่น นอกจากนี้ องค์กรที่ออกผลิตภัณฑ์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือมีพนักงานที่มีระดับการศึกษาสูงกว่ามีแนวโน้มที่จะให้บริการประกันมากกว่า นอกจากนี้ ยังพบว่า การที่องค์กรจะเลือกให้บริการประกันหรือไม่ นั้น ไม่ขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้งขององค์กร ปัญหาในการให้บริการลูกค้าที่ห่างไกล จำนวนกรรมการ หรือมีการเลือกตั้งกรรมการหรือไม่

การศึกษานี้ทำการประมาณค่าแบบจำลองเพื่อหาปัจจัยกำหนดความสามารถในการทำกำไรของสถาบันการเงิน โดยพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on Asset: ROA) โดยได้ศึกษาทั้งกลุ่มตัวแปรทางการเงินและการบริการ และกลุ่มตัวแปรด้านการบริหาร ซึ่งผลการศึกษาพบว่า อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ขึ้นอยู่กับทั้ง 2 กลุ่มตัวแปร

แบบจำลอง ROA ซึ่งให้เห็นว่าสหกรณ์มีความสามารถในการทำกำไรสูงสุด โดยสามารถทำกำไรได้มากกว่าสถาบันอื่น ๆ นอกเหนือจากนิติบุคคลอื่นถึงร้อยละ 296.89 และยังแสดงให้เห็นว่าการมีคู่มือในการตรวจสอบภายในทำให้สถาบันสามารถทำกำไรได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25.22 แต่ถ้าสถาบันมีหน่วยตรวจสอบภายในจะทำให้ความสามารถในการทำกำไรลดลงร้อยละ 17.05 อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการมีหน่วยตรวจสอบและคู่มือจะทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการทำกำไรในด้านการให้บริการ และพบว่าไม่ว่าองค์กรจะมีการให้บริการสินเชื่อ การออมหรือประกันหรือไม่ก็ไม่มีผลต่อความสามารถในการทำกำไร แต่ที่เป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญคือ ผู้ที่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ และอัตราดอกเบี้ยกู้ยืม นอกจากนี้ แบบจำลองยังชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรมีมาตรการจูงใจให้ลูกค้าสินเชื่อชำระหนี้ตรงกำหนดเวลาทำให้สหกรณ์มีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เพิ่มขึ้น

ร้อยละ 218.19 ในขณะที่ สหกรณ์ที่มีการลงโทษทางสังคมหรือองค์กรมีการยึดหลักทรัพย์สินหากลูกค้า ผิดชำระหนี้ ไม่มีส่วนทำให้องค์กรมีความสามารถทำอะไรสูงขึ้นหรือลดลง

8.2 ข้อเสนอแนะจากประสบการณ์การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

จากการศึกษาประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศในบทที่ 4 ผู้วิจัยพบว่า มีแนวทางในการนำมาใช้ประยุกต์กับการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย ดังนี้

8.2.1 บทบาทของภาครัฐ

ภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ที่ศึกษา ส่วนใหญ่จะลดบทบาทการแทรกแซงกลไกตลาด อาทิ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย หรือการออกโครงการอุดหนุนจากภาครัฐ รวมถึงการที่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเป็นผู้ให้บริการหลัก โดยดำเนินการใน 2 แนวทาง ได้แก่ 1) การปฏิรูปธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่ยังคงเน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ และ 2) เปลี่ยนบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก (Apex Institution)

สำหรับประเทศไทย การให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการระดับฐานรากของไทย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องนับแต่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี ทำให้มีการให้บริการที่เป็นไปตามกลไกตลาด ยกเว้น โครงการสินเชื่อตามนโยบายรัฐ แต่รัฐบาลได้มีการชดเชยอัตราดอกเบี้ยหรือความเสียหายให้สถาบันการเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามกลไกตลาด ทำให้การดำเนินการดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระยะต่อไป อาจมีการปฏิรูปในด้านการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีข้อได้เปรียบในด้านการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงไม่ควรให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้ากลุ่มที่มีรายได้ปานกลางถึงสูง ซึ่งเป็นลูกค้ากลุ่มเดียวกับธนาคารพาณิชย์

ในส่วนของแนวทางที่ 2 ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากในระดับชุมชน โดยยังช่วยส่งเสริมให้องค์กรการเงินดังกล่าวมีความเข้มแข็ง และสามารถยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ ทั้งนี้ ในระยะต่อไป การทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีความสำคัญในกรณีองค์กรการเงินระดับฐานรากอยู่ในเขตพื้นที่ที่ยากจน และมีเงินออมอยู่ในระดับต่ำ ตลอดจนองค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มของสมาชิก ยังไม่มีสถานะตามกฎหมาย

อนึ่ง การกำหนดเพดานดอกเบี้ยของภาครัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย เนื่องจากผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งมีการระดมทุนผ่านการรับเงินฝากจากประชาชนทั่วไปที่มีข้อได้เปรียบธนาคารพาณิชย์ในด้านผลตอบแทนของผลิตภัณฑ์ (รางวัล) และความมั่นคง ทำให้สามารถให้บริการ

แก่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไป เพื่อให้ครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สินเชื่อ ดังนั้น หากธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลต้องการให้บริการกลุ่มนี้จำเป็นต้องมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่ต้นทุนการดำเนินงานต่ำเพียงพอที่จะสามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

8.2.2 การกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

8.2.2.1 การเพิ่มรูปแบบองค์กรทางการเงินในระบบเพื่อให้มีองค์กรหลายรูปแบบร่วมให้บริการประชาชนที่มีระดับความยากจนแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และให้องค์กรทางการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่สามารถยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง โดยสามารถรับเงินฝากเป็นการทั่วไป ทำให้มีแหล่งเงินทุนดำเนินงานเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ยังสามารถให้บริการกับกลุ่มลูกค้าระดับรากหญ้าได้โดยไม่เป็นภาระมากเกินไป ซึ่งแนวทางดังกล่าวประเทศไทยได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ที่กำหนดให้มีประเภทของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย เพื่อให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้ารายย่อย โดยมีทุนจดทะเบียนในระดับต่ำ และมีข้อจำกัดในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อน แต่ปัจจุบันการให้บริการของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยยังคงจำกัดอยู่ในเขตเมืองเท่านั้น ดังนั้น ในระยะต่อไป อาจพิจารณาแนวทางในการส่งเสริมให้มีธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เหมาะสมต่อการให้บริการในชนบท ซึ่งหนึ่งในแนวทางตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 คือ การอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการเงินระดับฐานรากเข้าดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว

8.2.2.2 การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภท NGO ซึ่งในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลองค์กรที่มีขนาดเล็กและไม่สามารถยกระดับเป็นองค์กรภายใต้การกำกับได้ขึ้น โดยเฉพาะ โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้กำกับดูแล แต่เนื่องจากองค์กรประเภทดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ทั่วประเทศ ธนาคารกลางจึงอาจต้องมี 1) สาขาหรือเครือข่ายในการกำกับดูแล 2) ธนาคารกลางอาจจัดทำแนวทางในการกำกับดูแล และให้เครือข่ายขององค์กรที่มีลักษณะเดียวกันกำกับดูแลตนเอง (Self-regulated) หรือ 3) อาจเป็นรูปแบบการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างธนาคารกลางกับธนาคารของรัฐก็ได้ สำหรับประเทศไทย องค์กรทางการเงินประเภท NGO ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มพึ่งตนเอง โดยมีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ ซึ่งไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย ทำให้การดำเนินงานของแต่ละกลุ่มมีความเข้มแข็งแตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐาน นอกจากจะขาดกฎหมายเพื่อรองรับสถานะของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแล้ว ประเทศไทยยังขาดกรอบการกำกับดูแลองค์กรประเภทดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8.2.3 เครื่องมือสนับสนุนการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

8.2.3.1 การจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากในระดับฐานราก

การคุ้มครองเงินฝากเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันการถอนเงินฝากอย่างรวดเร็วของผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาทางการเงิน เนื่องจากผู้ฝากเงินขาดความมั่นใจ ในฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม ในการคุ้มครองเงินฝากระดับฐานรากต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่มีต่อการส่งเสริมการออมภายในชุมชนด้วย ซึ่งในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากองค์กร NGO ต่าง ๆ ยังมีการดำเนินงานที่ไม่เป็นมาตรฐานและมีความเข้มแข็งที่แตกต่างกันออกไป การคุ้มครองเงินฝากจึงอาจมีบทบาทในการ 1) ป้องกันผู้ฝากรายย่อยในกรณี NGO มีความเข้มแข็งและมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยมีการรับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป ทำให้องค์กรเหล่านี้เมื่อเติบโตถึงระดับหนึ่งจำเป็นต้องได้รับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินที่คล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่ยืดหยุ่นมากกว่าตามแต่ขนาดขององค์กร และ 2) การส่งเสริมการออมของกลุ่มพึ่งตนเองหรือกลุ่มกึ่งในระบบ โดยสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มพึ่งตนเองเข้ามาอยู่ในระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานทั้งในด้านการบริหารจัดการและทางการเงิน

อย่างไรก็ดี ผู้ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากจะมีปริมาณเงินฝากต่ำกว่าวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดที่ใช้กับระบบการเงินปกติอยู่แล้ว ผู้ฝากเงินจึงอาจไม่มีแรงจูงใจในการเฝ้าติดตามพฤติกรรมขององค์กร เนื่องจากได้รับการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard ต่อองค์กรการเงินระดับฐานรากได้ โดยผู้ฝากเงินจะไม่สนใจในการติดตามการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก จนอาจส่งผลให้สถาบันการเงินดำเนินงานที่มีความเสี่ยงเกินไป หรือในกรณีขององค์กรระดับชุมชนขาดการตรวจสอบที่ดีจากสมาชิกได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา Moral hazard การประกันเงินฝากระดับฐานรากจึงควรกำหนดวงเงินฝากที่รับประกันสูงสุดต่อลูกค้าหรือต่อบัญชี ซึ่งคิดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริมาณเงินฝากทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมการออมในระยะแรกของการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก และก่อให้เกิดแรงจูงใจให้องค์กรเหล่านี้พัฒนาขึ้นเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและมีเงินทุนดำเนินงานที่เพียงพอในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ การคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เริ่มก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตอาจมีความเสี่ยงสูง โดยเงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาเพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะมีจำนวนน้อยเกินไป และยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ชำระค่าใช้จ่ายดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ซึ่งปกติจะมาจากผลตอบแทนที่ได้จากการนำเงินทุนที่ไม่ได้ใช้ของกองทุนไปลงทุนในสินทรัพย์ที่ให้ดอกเบี้ย ดังนั้น ภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ อาจต้องจัดหาเงินทุนขึ้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้าองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยต้องมีเงินทุนเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายดำเนินงานของกองทุน

8.2.3.2 การมีองค์กรที่ดูแลข้อมูลเครดิตของสินเชื่อรากหญ้า การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตระดับฐานราก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าแต่ละรายเป็นปัจจัย

สำคัญในการแก้ไขปัญหาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ เนื่องจากลูกค้าระดับฐานราก ไม่มีหลักประกันเงินกู้ ใดๆ ก็ดี สำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบองค์กรการเงินระดับฐานรากในชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ได้เช่นกัน เนื่องจากเกิดจากการรวมตัวขององค์กรภายในชุมชน จึงมีความคุ้นเคยและรู้จักผู้มาขอสินเชื่อเป็นอย่างดี ทำให้องค์กรการเงินประเภท NGO ต่าง ๆ มีข้อมูลที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์สินเชื่ออยู่แล้ว และไม่มี ความจำเป็นต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตในระดับฐานรากขึ้น

8.2.3.3 การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมด้านความรู้ทางการเงิน โดยเฉพาะ เพื่อส่งเสริม การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก และการคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ การให้ความรู้ทางการเงินแก่ ประชาชน และจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ซึ่งจากการที่ ประเทศไทยมีการแยกหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินออกตามประเภทของสถาบันการเงิน ทำให้ ไม่มีผู้รับผิดชอบด้านการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภาพรวม และไม่มีการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินในภาพรวม ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงาน เฉพาะด้านการให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินขึ้นอาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่ เหมาะสม ในขณะที่ในระยะสั้นถึงปานกลาง ทางกรควรจัดทำแผนยกระดับความรู้ทางการเงินของ ประชาชนในประเทศโดยการจัดทำแผนการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบันแผนพัฒนา ตลาดทุนไทยได้มีการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวมของประเทศไปแล้วบางส่วน ในส่วนของ การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากนั้น กระทรวงการคลังควรบรรจุแนวทางการพัฒนาความรู้ ทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากภายใต้ แผนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากระยะที่ 2

8.2.4 ประสบการณ์จากการศึกษาขององค์กรการเงินในต่างประเทศ

การนำผลจากการศึกษาประสบการณ์ในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากใน ต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากของไทยมีดังนี้

8.2.4.1 การคัดเลือกกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มลูกค้ายากจน และเป็นไปตาม วัตถุประสงค์การก่อตั้งขององค์กร องค์กรการเงินระดับฐานรากมีวิธีการเข้าถึงต่างกันไป ดังนี้

- 1) กำหนดอาชีพของลูกค้า
- 2) การประเมินคุณสมบัติลูกค้า
- 3) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคนในชุมชน มีส่วนร่วมในการพิจารณา
- 4) การกำหนดวงเงินสินเชื่อให้อยู่ในระดับต่ำ และ
- 5) การกำหนดให้กลุ่ม ลูกค้าเป็นสตรี ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทย ได้มีการกำหนดเป้าหมายกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจที่ชัดเจน สำหรับ ธ.ก.ส. ในขณะที่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีการนำรูปแบบการ ประเมินความยากจนที่เรียกว่า Poverty Scorecard มาใช้ประกอบในการแบ่งกลุ่มลูกค้า ซึ่งการประเมิน กลุ่มลูกค้าน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการนำมาใช้ เพื่อให้สามารถ เข้าถึงกลุ่มลูกค้าที่ยากจน และสามารถให้บริการด้านอื่นนอกเหนือจากการให้บริการทางการเงินที่จำเป็น

รวมทั้งขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลทางการเงินในรูปแบบของการให้สวัสดิการมากกว่าการให้สินเชื่อ
ในกรณีที่ถูกคัดค้านว่าไม่มีศักยภาพในการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้ที่เพียงพอ

8.2.4.2 การรับเงินฝากเป็นการทั่วไปได้จะช่วยให้ต้นทุนลดลง ทำให้การให้บริการทาง
การเงินระดับฐานรากมีขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจถือเป็นผู้ให้บริการ
รายใหญ่ในตลาดเงินฝากของระบบสถาบันการเงินไทยอยู่แล้ว ในขณะที่สหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน
และชุมชนเมืองสามารถรับเงินฝากจากสมาชิกได้ ประกอบกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในชุมชน
ของไทยที่เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกภายในชุมชนจะมีจุดเริ่มต้นมาจากการออมเป็นส่วนใหญ่
ดังนั้น ภาครัฐอาจพิจารณาแนวทางในการอนุญาตให้องค์กรการเงินระดับชุมชนมีการรับเงินฝากเป็น
การทั่วไปได้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีความเข้มแข็งหรือที่ต้องการยกระดับ
เป็นสถาบันการเงินชุมชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องมาพร้อมกับการกำกับดูแลความมั่นคง
ทางการเงินเช่นเดียวกับการกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์ แต่อาจมีความยืดหยุ่นมากกว่าดังเช่นการ
กำกับดูแลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

8.2.4.3 ในส่วนของผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน กลไกในการสร้างแรงจูงใจให้
ลูกค้าชำระเงินกู้คืนตามกำหนด และประสิทธิภาพในการดำเนินงานนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ
มีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย และมีการนำกลไกการให้กู้แบบกลุ่มมาใช้เป็นหน่วยงานแรก ประกอบกับ
มีผลการดำเนินงานที่มีกำไรอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผลการสำรวจข้อมูลองค์กรการเงินระดับฐานราก
ในประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าองค์กรเหล่านี้มีการดำเนินงานยืดหยุ่น โดยมีการให้บริการที่หลากหลาย
มีการใช้กลไกในการให้สินเชื่อและติดตามสินเชื่อที่คล้ายกับตัวอย่างองค์กรการเงินระดับฐานรากใน
ต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้มีเป้าหมายในการแสวงหากำไรสูงสุด
ดังนั้น จึงยังไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาในด้านประสิทธิภาพในการดำเนินงานเป็นหลัก แต่รวมถึงมิติด้าน
เศรษฐกิจชุมชน และมิติด้านสวัสดิการด้วย ซึ่งในระยะต่อไป หากองค์กรเหล่านี้ยกระดับเป็นสถาบัน
การเงินชุมชนจะต้องมีการพัฒนาด้านประสิทธิภาพมากขึ้น

8.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและ
ยั่งยืนให้กับระบบการเงินระดับฐานรากมี ดังนี้

8.3.1 บทบาทของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าระบบสถาบันการเงินจะมีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีประชาชนบางส่วน
ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนในเขตชนบท ทั้งนี้
เมื่อพิจารณาข้อมูลจากการสำรวจประชาชนและองค์กรการเงินระดับฐานรากแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าสถาบัน
การเงินหรือองค์กรการเงินที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากที่สำคัญ 7 ประเภท ดังนี้

8.3.1.1 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ยังไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินกับผู้มีรายได้น้อยและยากจน โดยมีเฉพาะธนาคารกรุงไทยที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่ปัจจุบันได้มีการให้สินเชื่อระดับฐานราก เนื่องจาก 1) ไม่ได้เห็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมาย (ขนาดของตลาดยังจำกัด) 2) ต้นทุนสูงในการดำเนินงานระดับฐานราก 3) มีข้อจำกัดด้านเครือข่ายการให้บริการ และ 4) กฎเกณฑ์ยังไม่เอื้อต่อรูปแบบการทำธุรกิจการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐอาจพิจารณาสนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์รายย่อยให้สามารถขยายขอบเขตการให้บริการไปยังพื้นที่อื่น

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีแนวทางในการส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมากขึ้น โดย 1) การสร้างภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ 2) ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์มีรูปแบบธุรกิจที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมต่อการให้บริการ และ 3) ส่งเสริมให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อกระตุ้นการแข่งขันในระบบ (เริ่มตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นไป) ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการสร้างสภาวะแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจการเงินระดับฐานรากในเชิงพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์จึงอาจต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวและเตรียมความพร้อมภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ดังนั้น ในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง ธนาคารพาณิชย์จึงอาจยังไม่ใช่ผู้ให้บริการหลักในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในระบบสถาบันการเงินไทย

8.3.1.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินระดับฐานรากหลักของประเทศไทย โดยได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในธนาคารที่มีรัฐเป็นเจ้าของที่ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงการดำเนินงานจนสามารถเข้าถึงเกษตรกรได้เกือบทั้งหมดทั่วประเทศ โดยแม้ว่าจะมีรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืนทั้งในด้านการบริหารจัดการและทางการเงิน (Yaron et al (1997) และ Haberberger (2007)) ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ถือเป็นสถาบันการเงินแห่งแรกที่มีการให้กู้แบบกลุ่มเพื่อลดความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินซึ่งต่อมาได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในการให้สินเชื่อระดับฐานรากอย่างแพร่หลายทั่วโลก และในปัจจุบันการให้กู้แบบกลุ่มก็ยังเป็นรูปแบบการให้กู้ที่สำคัญที่สุดของธนาคาร (ร้อยละ 90 ของจำนวนเกษตรกร) ในขณะที่มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์เงินฝากที่ตรงกับความต้องการของลูกค้า ทำให้เงินฝากกลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญที่สุดของธนาคาร

ธ.ก.ส. สามารถให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกรครอบคลุมความต้องการของเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. ควรเพิ่มบทบาทในการเป็นธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท

ซึ่งปัจจุบันธนาคารยังสามารถดำเนินการได้น้อยกว่าที่ควร โดย ธ.ก.ส. ได้มีการออกโครงการธนาคารชุมชน ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับของธนาคารออมสินคือมุ่งปล่อยสินเชื่อระดับฐานราก แต่เน้นกลุ่มเป้าหมายชุมชนในชนบท โดยไม่เน้นการเปิดสาขา แต่จะให้สินเชื่อเป็นรายกลุ่มผ่านองค์กรการเงินชุมชนหรือเครือข่ายที่มีแนวทางการดำเนินงานในแนวเดียวกัน และคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี นอกจากนี้ ในระยะต่อไป ธนาคารมีแผนที่จะดำเนินการธนาคารชุมชนเต็มรูปแบบ โดยจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการ โดยตรงในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน และมี ธ.ก.ส. เป็นผู้ถือหุ้นหรือร่วมลงทุน

อย่างไรก็ดี ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2554 โครงการธนาคารชุมชนมีการปล่อยสินเชื่อไปเพียง 321 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่มากนัก ธ.ก.ส. จึงควรเพิ่มบทบาทในด้านดังกล่าวมากขึ้น สำหรับแนวทางการจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อดำเนินธนาคารชุมชนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าอาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจาก ธ.ก.ส. สามารถดำเนินการได้ด้วยโครงสร้างการดำเนินงานของธนาคารในปัจจุบันอยู่แล้ว หากมีการแยกการดำเนินงานของธนาคารชุมชนออกไปอาจทำให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีปัญหาเรื่องแหล่งเงินทุน เนื่องจากไม่สามารถรับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป และในการดำเนินงานในระยะแรกอาจประสบปัญหาการขาดทุน เนื่องจากต้องมีการลงทุนสร้างเครือข่ายการให้บริการที่เหมาะสม

(2) ธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการสินเชื่อบุคคล โดยมีการพัฒนารูปแบบการทำธุรกิจที่ทำให้มีความเสี่ยงด้านเครดิตต่ำ เช่น การชำระหนี้โดยการหักเงินเดือน สำหรับการให้สินเชื่อระดับฐานรากของธนาคารออมสินผ่านโครงการธนาคารประชาชนถือว่ามียกย่องสำคัญต่อผู้มีรายได้น้อยและยากจนในเขตตัวเมือง และได้มีการนำเทคโนโลยีในการรับฝากเงินเคลื่อนที่มาใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการให้สินเชื่อของธนาคารประชาชนจะมีการปรับวงเงินเพิ่มขึ้นและลดอัตราดอกเบี้ยลง โครงการธนาคารประชาชนยังคงมีปริมาณสินเชื่อที่น้อยเมื่อเทียบกับการขยายตัวของสินเชื่อของธนาคารออมสินในภาพรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินโครงการประชาชนในระยะต่อไปอาจให้ความสำคัญกับการแสวงหากำไรมากขึ้น และขยายปริมาณธุรกิจของโครงการให้เป็นหนึ่งในประเภทสินเชื่อเชิงพาณิชย์หลักของธนาคาร

นอกจากนี้ จากการที่ธนาคารมีบทบาทในการให้สินเชื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากสูงเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินอื่น และได้ให้ความช่วยเหลือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือองค์กรการเงินระดับชุมชนอื่นที่ได้รับการประเมินว่ามีความพร้อมความเข้มแข็ง เพื่อยกระดับให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยนอกจากจะให้สินเชื่อเพิ่มเติมองค์กรละ 3 ล้านบาทแล้วยังจะช่วยเป็นที่ปรึกษาให้ความรู้ในการบริหารเงิน การวางระบบงาน และจัดระบบบัญชี รวมทั้งให้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งถือเป็นแนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยใช้กลไกชุมชนที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายการยกระดับสถาบันการเงินชุมชนของธนาคารออมสิน

ยังคงเน้นเฉพาะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเท่านั้น เนื่องจากมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(3) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)

แม้ว่าปัจจุบัน ธอท. มีการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม (Islamic Microfinance) ในระดับที่ไม่มากนัก แต่การให้บริการดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินในพื้นที่ที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่หนาแน่น เช่น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากหลักศาสนาอิสลามห้ามไม่ให้ดำเนินธุรกรรมที่ผูกพันกับอัตราดอกเบี้ย ดังนั้น จึงมีชาวมุสลิมที่ไม่สามารถใช้บริการทางการเงินในระบบการเงินทั่วไปซึ่งอ้างอิงกับดอกเบี้ยเป็นหลัก โดยรูปแบบการให้บริการของ ธอท. ผ่านการใช้ Bank Coordinator ที่เป็นผู้แทนชุมชนในการคัดเลือกลูกค้าจะช่วยให้ธนาคารมีข้อมูลในการพิจารณาลูกค้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม ควบคู่กับความสำคัญกับกระบวนการติดตามหนี้ โดยอาจใช้กระบวนการทางสังคมมาช่วย ทั้งนี้ การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลามถือเป็นเรื่องใหม่ที่ยังต้องมีการศึกษาและพัฒนา รูปแบบการดำเนินธุรกรรมทางการเงินให้เหมาะสม ซึ่งกระทรวงการคลังอยู่ระหว่างขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ธอท. นอกจากจะเป็นผู้ให้สินเชื่อโดยตรงแล้ว ควรมีบทบาทในการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนของชาวมุสลิม เนื่องจากจะมีความเข้าใจทั้งด้านวัฒนธรรมและข้อห้ามต่าง ๆ ตามหลักศาสนาอิสลามมากกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น

8.3.1.3 สหกรณ์

สหกรณ์เป็นรูปแบบการรวมตัวกันของสมาชิกเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งในด้านการเงินและด้านอาชีพ เนื่องจากมีการก่อตั้งเป็นระยะเวลานานแล้ว ทำให้สหกรณ์มีโครงสร้างการจัดตั้งและการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง และมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนในทุกด้านของการดำเนินงาน รวมทั้งได้รับการยกเว้นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทั้งนี้ แม้ว่าสหกรณ์ทุกประเภทจะมีสมาชิกรวม 10.6 ล้านคน และมีทุนดำเนินงาน 1.26 ล้านล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิก แต่ทุนดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีสมาชิกเป็นลูกจ้างที่มีรายได้ประจำของหน่วยงานต่าง ๆ และไม่ใช่มูลุ่ลูกค้าการเงินระดับฐานราก ซึ่งปัจจุบันนอกจากการตรวจสอบด้านบัญชีแล้ว กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มีการนำเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินมาใช้ประกอบการเตือนภัยของสหกรณ์แต่ละแห่งด้วย โดยถือเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์เมื่อสหกรณ์มีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้นตามพัฒนาการของแต่ละสหกรณ์ ทำให้ผู้กำกับดูแลจำเป็นต้องมีเครื่องมือตรวจสอบความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นรูปแบบของสหกรณ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนที่มีรายได้น้อยและยากจนได้มากกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ โดยแม้ว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีรูปแบบของการรวมตัวของประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน แต่สหกรณ์

ยังขาดมิติการพัฒนาในระดับชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนในชุมชน ซึ่งอยู่ในระดับที่น้อยกว่าองค์กรการเงินระดับชุมชนอื่น ๆ นอกจากนี้ ระดับของหนี้ค้ำชำระของสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ยังอยู่ในระดับสูง (ร้อยละ 34.21 และ 27 ของหนี้ครบกำหนดชำระตามลำดับ) ในขณะที่มีการตั้งสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญในระดับต่ำ ทำให้สหกรณ์จำเป็นต้องเฝ้าติดตามการชำระหนี้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น

8.3.1.4 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีบทบาทในการกระจายโอกาสเพื่อเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และยังสามารถรับฝากเงินจากสมาชิกได้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกระจายอยู่ทั่วทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ อย่างไรก็ดี เนื่องจากแหล่งทุนแรกเริ่มในการจัดตั้งกองทุนมาจากการจ่ายเงินสมทบจากรัฐบาล ทำให้การสร้างความมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของเงินทุนของสมาชิกทุกคนเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของกองทุน ทั้งนี้ การให้บริการสินเชื่อของกองทุนมีข้อจำกัดด้านแหล่งเงินทุน เนื่องจากเงินสมทบจากรัฐบาลมีจำกัด โดยสามารถให้สินเชื่อแก่สมาชิกได้รายละไม่เกิน 20,000 บาท และอาจทำให้มีการจำกัดการรับสมาชิกเพิ่มเติม นอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังมีอัตราการค้ำชำระหนี้ที่ค่อนข้างสูง (ข้อมูลจาก สทพ. แสดงให้เห็นว่าในปี 2549 (ล่าสุดเท่าที่มีข้อมูล) กองทุนหมู่บ้านทั่วประเทศมีหนี้ค้ำชำระคิดเป็นร้อยละ 11.74 ของหนี้ครบกำหนดชำระ)

แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีการส่งเสริมและพัฒนากองทุนหมู่บ้าน โดยการฝึกอบรมและจัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับคณะกรรมการและบุคคลากรกองทุน แต่หลาย ๆ กองทุนฯ ยังมีความอ่อนแอ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่กองทุนหมู่บ้านมีจำนวนเงินหมุนเวียนไม่มาก จึงส่งผลให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้ไม่สามารถให้ผลตอบแทนกับคณะกรรมการหรือมีรายได้เพียงพอต่อการหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น ด้านบัญชี หรือระบบ IT เข้ามาช่วยงาน และกองทุนหมู่บ้านยังขาดอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน หรือบางแห่งยังไม่มีสถานที่ทำการของกองทุนหมู่บ้าน จึงต้องอาศัยบ้านพักของประธานหรือกรรมการอื่นเป็นที่ทำการ

แนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป นอกเหนือจากการเพิ่มปริมาณเงินสมทบจากรัฐบาลแล้ว การยกระดับกองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการลดข้อจำกัดของกองทุนหมู่บ้านทั้งในด้าน 1) แหล่งเงินทุน โดยจะมีการรับเงินฝากจากทั้งสมาชิกในหมู่บ้านและประชาชนทั่วไป (ที่อาจไม่ได้อาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าว) 2) ความยืดหยุ่นของการให้บริการ ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนจะเปิดทำการบ่อยครั้งกว่ากองทุนหมู่บ้านที่อาจมีการประชุมกลุ่มเพียงหนึ่งครั้งต่อปี และ 3) ความหลากหลายขององค์กรการเงินชุมชนในชุมชน โดยจะทำให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรการเงินชุมชน โดยมีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นตัวเชื่อม ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดของสถาบันการเงินชุมชนแบบนำร่องน่าจะ

มีความเหมาะสมต่อการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะต่อไป โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีบทบาทเป็นที่เล็งให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่เข้มแข็งแล้วจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะธนาคารออมสินมีเป้าหมาย ประสิทธิภาพ และทรัพยากรในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี บทบาทของภาครัฐในส่วนนี้ น่าจะเป็นการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชนที่ยกระดับให้มีความเหมาะสมต่อขนาดและธุรกรรมของสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากสถาบันการเงินชุมชนดังกล่าวจะมีการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลทางด้านความมั่นคงทางการเงินดังเช่นสถาบันการเงินที่รับเงินฝากตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ในลักษณะที่คล้ายกัน แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่า นอกจากนี้ แม้ว่าภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และระเบียบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้เปิดโอกาสให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยกฐานะขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชน แต่ยังคงความชัดเจนว่าบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ และรวมถึงสถานะทางกฎหมายของสถาบันการเงินชุมชนที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยกระดับขึ้นมาเป็นอย่างไร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว

8.3.1.5 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีจุดแข็งในเรื่องของการส่งเสริมการออมเพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตัวเองโดยการสะสมเงินออมเป็นประจำและสม่ำเสมอ และนำหลักการของสหกรณ์ทั้งด้านการเงินและด้านการส่งเสริมอาชีพมาประยุกต์กับวิถีชีวิตของประชาชนภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังขาดกฎหมายรองรับสถานะภาพ ทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน โดยกรมการพัฒนาชุมชนมีหน้าที่เพียงวางแนวทางในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ 1) ไม่รับฝากเงินของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก 2) ไม่ให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกกู้เงิน และ 3) ไม่คิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดด้านการดำเนินงาน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตถือเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ โดยแม้ว่าจะมีสมาชิกลดกว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่มีสมาชิกรวมถึง 4.5 ล้านคน จาก 34,530 กลุ่มทั่วประเทศ และเกิดจากการรวมตัวกันเองตามความสมัครใจภายในชุมชน โดยไม่ได้มีแรงจูงใจในการจัดตั้งกลุ่มเพื่อรับเงินสมทบจากรัฐบาลดังเช่นในกรณีของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การที่กลุ่มออมทรัพย์ไม่มีกรอบกฎหมายกำกับดูแล จึงทำให้ระดับความเข้มแข็งและระบบการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐาน การดำเนินงานยังยึดติดกับผู้นำชุมชน

ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ให้สามารถ

ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและพอเพียง ในขณะเดียวกัน ก็มีความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และมีการดูแลความเสียหายที่เหมาะสมด้วย

8.3.1.6 กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์

กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เป็นการรวมตัวของประชาชน โดยยึดหลักการส่งเสริมการออมภายในชุมชนผ่านการสะสมเงินสัจจะเช่นเดียวกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต แต่มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างสวัสดิการให้แก่ชุมชนจากรายได้ที่ได้จากการให้สินเชื่อแก่สมาชิก โดยกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีผู้นำสายพระที่นั่งาเชื่อถือ มีการนำหลักศาสนา มาประยุกต์ใช้กับวิถีชีวิตชุมชน (คุณธรรมเป็นหลักนำ) และจัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวตามความสมัครใจของประชาชนในชุมชน อย่างไรก็ตาม การให้บริการของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์น่าจะช่วยเสริมบริการทางการเงินรูปแบบอื่นที่สมาชิกใช้บริการอยู่ โดยรูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์อาจยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรวมกลุ่มที่เน้นการสร้างสวัสดิการทางชุมชนเป็นหลัก และไม่ได้มีการรับเงินฝากเพิ่มเติมจากเงินสัจจะสะสมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อไป เมื่อกลุ่มสัจจะมีขนาดใหญ่ขึ้น (ปัจจุบันกลุ่มที่อยู่ในระดับขนาดใหญ่ที่สุดมีเงินสัจจะสะสมประมาณ 30 ล้านบาท และมีสมาชิกประมาณ 1,300 คน) อาจจำเป็นต้องมีการพัฒนาการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสนั้น และมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่นมากขึ้น เพื่อบริหารสภาพคล่องของกลุ่มในกรณีที่มีเงินเหลือเกินกว่าจะให้กู้ภายในกลุ่ม

8.3.1.7 สถาบันการเงินชุมชน

แนวคิดของการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนมีจุดเริ่มต้นจากการที่แต่ละชุมชนในหมู่บ้านมีการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งองค์กรการเงินระดับชุมชนหลายแห่ง ทำให้สมาชิกในหมู่บ้านหนึ่งอาจเป็นสมาชิกองค์กรการเงินระดับฐานรากหลายกลุ่ม เมื่อกู้ยืมจากองค์กรหนึ่งแล้ว ก็อาจกู้จากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อมาใช้หนี้เป็นวงจรที่ไม่สิ้นสุด นอกจากนี้ ความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่หลากหลายในหนึ่งชุมชนก็มีความเข้มแข็งแตกต่างกันไป การบูรณาการจะเป็นการส่งเสริมให้องค์กรที่เข้มแข็งมีศักยภาพในการให้บริการทางการเงินมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารจัดการและเงินทุน และความยืดหยุ่นในการให้บริการ ดังนั้น จึงมีการบูรณาการทุนชุมชนในการบริหารจัดการโดยการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนขึ้น โดยในการดำเนินการจะมีคณะกรรมการกลางที่มาจากตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ นำบัญชีที่มีอยู่ในชุมชนหลายบัญชีมารวมกัน ใช้คณะกรรมการเดียวบริหารจัดการ โดยจะเป็นผู้ดูแลภาพรวมของหมู่บ้าน เนื่องจากคณะกรรมการจะมาจากตัวแทนของแต่ละกลุ่มจะรู้ข้อมูลรวมทั้งหมู่บ้าน ว่ากลุ่มไหนต้องการอะไร มีวินัยหรือไม่ เมื่อบริหารได้ดอกผลก็จะปันกลับไปให้กลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในสถาบันการเงินชุมชน เพื่อให้มีข้อมูลการกู้ที่ครอบคลุมการกู้ยืมของสมาชิกในชุมชนมากขึ้น ลดข้อจำกัดด้านเงินทุน และเพิ่มความยืดหยุ่นของการให้บริการให้สะดวกต่อการใช้บริการของชุมชนมากขึ้น ทั้งนี้ สถาบันการเงินชุมชนสามารถยกระดับจากองค์กรการเงินระดับชุมชนได้หลายรูปแบบ

โดยผู้วิจัยจะแบ่งสถาบันการเงินชุมชนเป็น 3 ประเภท ตามรูปแบบเดิมของการรวมตัวของสถาบันการเงินชุมชน ดังนี้

(1) สถาบันการเงินชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีหลายแห่งในหนึ่งหมู่บ้าน ซึ่งองค์กรการเงินที่มีการบริหารจัดการที่เข้มแข็งจะเป็นตัวหลักในการเชื่อมโยงองค์กรหรือกลุ่มการเงินต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งสถาบันการเงินรูปแบบดังกล่าวจะมีข้อดีในเรื่องของข้อมูลของสมาชิกที่เป็นกลุ่มเฉพาะภายในหมู่บ้านเท่านั้น

(2) สถาบันการเงินชุมชนในระดับตำบลที่อาจเกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรการเงินในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อสร้างเครือข่ายการให้บริการที่ใหญ่ขึ้น และได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรร่วมกันทั้งในด้านการบริหารจัดการและทางการเงิน ทั้งนี้ การรวมตัวตามรูปแบบนี้จะทำให้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลให้มีข้อมูลการให้สินเชื่อของสมาชิกที่ไม่เพียงพอ หากมีคณะกรรมการบริหารจัดการรวมศูนย์อยู่ในระดับตำบล ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องมีกลไกในการปล่อยสินเชื่อที่ยังคงรักษาข้อได้เปรียบของสถาบันการเงินชุมชน โดยอาจจัดตั้งให้มีคณะกรรมการย่อยประจำแต่ละหมู่บ้านเพื่อทำหน้าที่อนุมัติสินเชื่อในแต่ละหมู่บ้าน

(3) สถาบันการเงินชุมชนที่มีการเปิดรับสมาชิกเป็นการทั่วไป ซึ่งในกรณีที่ต้องอยู่ในเขตเมืองจะทำให้สถาบันการเงินเหล่านี้มีการรับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ หากพิจารณาประเภทของสถาบันการเงินที่เป็นแกนหลักในการยกระดับหรือ การรวมตัวกันจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนจะพบว่า 1) สถาบันการเงินชุมชนที่ยกระดับจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีความได้เปรียบขององค์กรการเงินระดับฐานรากอื่น เนื่องจากมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และมีการวางแนวทางในการรับเงินฝากเป็นการทั่วไปด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลทางด้านความมั่นคงทางการเงินคล้ายธนาคารพาณิชย์ แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่าขึ้นอยู่กับปริมาณหรือจำนวนการรับเงินฝากของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ในขณะที่ 2) สถาบันจัดการเงินทุนชุมชนที่ยกระดับจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ได้มีการพัฒนาจนมีความเข้มแข็งเป็นแกนหลักในการเชื่อมโยงบูรณาการกลุ่มองค์กรทางการเงินต่าง ๆ จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การดำเนินงานขององค์กรเมื่อมีขนาดใหญ่ขึ้น อาจเป็นไปได้ยากลำบาก ดังนั้น จึงต้องมีการวางกรอบกฎหมายที่เอื้อให้องค์กรประเภทนี้สามารถยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ด้วย

การขยายการให้บริการทางการเงินให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง โดยการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชนจะมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคณะกรรมการจะมีความคุ้นเคยกับคนในชุมชนมากกว่าสถาบันการเงินในระบบ ทำให้การดำเนินงานมีต้นทุนต่ำ และยังช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่ได้มุ่งช่วยเหลือแต่เพียงเรื่องเงินเพียงอย่างเดียว แต่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ปัญหาสังคม สุขภาพ หรือคุณภาพชีวิต ดังนั้น สถาบันการเงินชุมชนจึงถือเป็นรูปแบบการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชุมชนต่อไป ทั้งนี้ ในต่างประเทศแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

ยังมีแนวคิดที่คล้ายกับสถาบันการเงินชุมชนในบริบทของไทย ที่เรียกว่า Community Development Financial Institution (CDFI) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่มีหน้าที่ให้สินเชื่อและบริการทางการเงินแก่ประชาชนและธุรกิจรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้ ซึ่งนอกจากมติดการเงิน ยังประกอบด้วยแนวคิดด้านการพัฒนาชุมชนด้วย ทั้งนี้ รูปแบบของ CDFI ที่คล้ายกับสถาบันการเงินชุมชนของไทย ได้แก่ สหภาพเครดิตพัฒนาชุมชน (Community Development Credit Union) ที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นเจ้าของสินทรัพย์และเงินฝาก และให้สินเชื่อและบริการการเงินรายย่อยในราคาถูกแก่ประชาชนรายได้น้อย โดยสถาบันประเภทนี้เป็นสหกรณ์ที่ไม่มุ่งหาผลหากำไรและมีสมาชิกเป็นเจ้าของ

โดยนอกจากจะมีมิติด้านการเงินในส่วนของการส่งเสริมการออมความยืดหยุ่นของบริการทางการเงิน และความมั่นคงทางการเงินแล้ว ยังต้องมีแนวคิดของการพัฒนาชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยรวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาด้านอาชีพของสมาชิกและการจัดสวัสดิการให้สมาชิกอย่างทั่วถึง โดยใช้เงินที่เกิดจากการออมอย่างสม่ำเสมอเป็นทุนหมุนเวียนอยู่ภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมายทั้งในส่วนของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ยังไม่มีแม่กระทั่งสถานะความเป็นนิติบุคคลขององค์กร จึงไม่สามารถเป็นองค์กรหลักในการเชื่อมโยงองค์กรการเงินระดับชุมชนเพื่อยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแม้จะมีกฎหมายรองรับแล้ว โดยให้เป็นนิติบุคคลและสามารถรับเงินฝากได้ แต่หากมีการอนุญาตให้มีการรับเงินฝากเป็นการทั่วไป จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งอาจเป็นการกำกับดูแลทางความมั่นคงทางการเงิน

นอกจากนี้ การมีกรอบการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม ยังช่วยป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ให้บริการ รวมถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจของชุมชนด้วย อีกทั้งการที่ภาครัฐจะเข้าไปดำเนินการให้องค์กรการเงินระดับฐานรากยุติการดำเนินงานย่อมเป็นไปได้ ประกอบกับแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากยังได้มีการกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ที่จะต้องมีการศึกษารูปแบบกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อรองรับ และศึกษาแนวทางในการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานองค์กรการเงินระดับฐานราก

8.3.2 การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน

ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน โดยกระทรวงการคลังควรดำเนินการให้มีการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับชุมชน ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรให้ความช่วยเหลือทางด้านศักยภาพทั้งในด้านแหล่งเงินทุนและการบริหารจัดการให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ ทั้งนี้ ภาครัฐอาจจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. เพื่อรองรับการขยายตัวขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยสร้างแรงจูงใจให้องค์กรเหล่านี้มีสถานะตามกฎหมาย และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับธุรกรรม

และขนาดของแต่ละองค์กร โดยไม่สร้างภาระหรือต้นทุนในการดำเนินการสูงเกินไป โดยอาจแบ่งประเภทขององค์กรที่จะเข้ามาจดทะเบียนตามร่างกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

8.3.2.1 กลุ่มการเงินชุมชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน แต่ยังมีขนาดธุรกรรมในการดำเนินงานที่ไม่ใหญ่มากนัก โดยมีสมาชิกผู้ฝากเงินต่ำกว่า 500 ราย หรือมีการรับเงินฝากจากสมาชิกต่ำกว่า 5,000,000 บาท ทำให้ยังไม่มีภาระจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลในด้านใด ๆ แต่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อทางการเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ การจัดให้มีกลุ่มการเงินชุมชนจะเป็นช่องทางให้กลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่เข้ามาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล โดยไม่บังคับให้องค์กรดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กำกับดูแลใดโดยเฉพาะ เพื่อไม่ให้เป็นการภาระในการดำเนินงานขององค์กรประเภทดังกล่าว แต่กระทรวงการคลังจะวางแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้กลุ่มการเงินชุมชนนำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม

8.3.2.2 สถาบันการเงินชุมชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ โดยแบ่งได้เป็น 2 แบบ ได้แก่ 1) กลุ่มการเงินชุมชนที่มีสมาชิกผู้ฝากเงินเกิน 500 ราย หรือมีเงินรับฝากจากสมาชิกเกิน 5,000,000 บาท และ 2) องค์กรการเงินระดับชุมชนอื่นที่ประสงค์จะยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน หรือกลุ่มการเงินที่จดทะเบียนตามข้อ 8.3.2.1 (แม้ว่าจะมีผู้ฝากเงินไม่ถึง 500 ราย หรือมีเงินรับฝากไม่ถึง 5,000,000 บาท) โดยองค์กรประเภทนี้จะต้องมีเกณฑ์การดำเนินงาน เช่น คุณสมบัติและการคัดเลือกกรรมการ มาตรฐานบัญชี และการตรวจสอบภายใน ที่เหมาะสมด้วย และต้องรายงานฐานะทางการเงินต่อทางการเป็นประจำทุกไตรมาส

8.3.2.3 สถาบันการเงินชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดกลางขึ้นไป และต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินชุมชนเพื่อรับเงินฝากเป็นการทั่วไป โดยจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลทางความมั่นคงทางการเงิน (Prudential regulation) เช่น การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและกันสำรองเพื่อหนี้สงสัยจะสูญ ตลอดจนต้องรายงานฐานะทางการเงินเป็นประจำทุกเดือน แต่เพื่อไม่ให้เป็นการภาระต่อการดำเนินงานขององค์กรมากเกินไป เกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชนที่ได้รับอนุญาตควรมีความยืดหยุ่นกว่าของธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินธุรกรรมที่ซับซ้อนและมีความเสี่ยงสูง

ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท จะต้องมิตินิถิตด้านการเงิน ด้านสังคม และมีติด้านสวัสดิการ จึงจะถือได้ว่าเป็นองค์กรการเงินชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีกรอบกฎหมายกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชนขึ้นมาเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชน โดยมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

(1) การจัดตั้ง จะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ ในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ หรือคณะบุคคล ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดสามารถยื่นขอ

จดทะเบียนเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มการเงินและสถาบันการเงินชุมชน โดยสมัครใจ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติที่องค์กรการเงินแต่ละประเภทพึงมี

(2) การกำกับดูแลตามประเภทขององค์กรที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยจะเป็นการวางกรอบการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างเป็นระบบ เช่น ในกรณีของสถาบันการเงินจดทะเบียน ควรมีการกำหนดที่มา คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชน การวางระบบการรายงาน การบัญชี และการตรวจสอบที่เหมาะสมโดยไม่เป็นภาระกับสถาบันการเงินชุมชนจดทะเบียนมากเกินไป

(3) การเลิกกิจการเป็นการวางขั้นตอนในการเลิกกิจการของสถาบันการเงินชุมชน เพื่อป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการของสถาบันการเงินชุมชน

(4) สถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายนี้ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเทียบเคียงกับสหกรณ์ เช่น เงินรายได้ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ และเงินปันผลให้ได้รับการยกเว้นภาษี

(5) สำหรับหน่วยงานกำกับดูแลอาจมี 2 แนวทาง ได้แก่ 1) มอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วดำเนินการกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งหน่วยงานที่มีความเป็นไปได้ ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยต้องพิจารณาความเหมาะสมทั้งด้านเครือข่ายการกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชนที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ควบคู่ไปกับศักยภาพการกำกับดูแลในรายละเอียดต่อไป โดยต้องคำนึงถึงมิติด้านการเงินควบคู่ไปกับมิติด้านสังคมและสวัสดิการของสถาบันการเงินชุมชน ตลอดจนกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่จะต้องมีความยืดหยุ่นกว่าสถาบันการเงินในระบบ 2) การจัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ ซึ่งในประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่หลายหน่วยงานแยกตามประเภทองค์กรการเงิน ดังนั้น หากมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นใหม่ จำเป็นต้องมีการบูรณาการการกำกับดูแลของแต่ละองค์กรกำกับเพื่อให้มีมาตรฐานการกำกับดูแลในระดับเดียวกัน โดยไม่เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลขององค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ

8.3.3 แนวทางการส่งเสริมการออมผ่านการสร้างความมั่นคงให้กับผู้ที่ฝากเงินกับสถาบันการเงินชุมชน

เนื่องจากบริการด้านเงินฝากเป็นบริการทางการเงินที่มีผู้ต้องการใช้บริการมากที่สุด โดยองค์กรการเงินชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์ เป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทในการให้บริการด้านดังกล่าวสูง อย่างไรก็ตาม ความไม่มั่นคงของเงินฝากเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ผู้ใช้บริการเงินฝากใช้บริการกับองค์กรเหล่านี้น้อยลง ดังนั้น จึงควรมีแนวทางในการส่งเสริมการออมภายในชุมชน โดยสร้างความมั่นคงให้ผู้ฝากเงินในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในระยะแรกเริ่มขององค์กรการเงินชุมชนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรเหล่านี้มีระบบและโครงสร้างดำเนินงานที่ดีเพื่อจะได้รับการคุ้มครองเงินฝากบางส่วน

ทั้งนี้ ปัจจุบันเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน และเครดิตฟองซิเอร์ ได้รับการคุ้มครองโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก แต่เงินฝากของสมาชิกของสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ หรือเงินฝากที่อยู่ในบัญชี 2 ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (บัญชีเงินฝากของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน) ไม่มีการคุ้มครองหรือประกัน ดังนั้น ความมั่นคงของเงินฝากจึงขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการและฐานะการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ ประกอบกับเงินฝากของประชาชนที่มีอยู่ในองค์กรการเงินเหล่านี้เป็นเงินออมที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ฝากเงินอย่างยิ่ง และหากเกิดความสูญเสียย่อมจะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินชุมชนนั้น ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ฝากเงินในองค์กรการเงินที่กล่าวข้างต้น ซึ่งในที่นี้จะเสนอแนวทางการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เสนอในข้อ 8.3.2 เท่านั้น

เนื่องจากการคุ้มครองเงินฝากระดับฐานรากต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่มีต่อการส่งเสริมการออมภายในชุมชนด้วย จึงแตกต่างไปจากการคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งนอกจากจะช่วยปกป้องผู้ฝากรายย่อยในกรณีที่มีการรับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป แต่เป็นไปเพื่อส่งเสริมการออมขององค์กรการเงิน โดยสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มพึ่งตนเองเข้ามาอยู่ในระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีการดำเนินตามเกณฑ์มาตรฐานทั้งในด้านการบริหารจัดการและทางการเงิน ทั้งนี้ จากการศึกษากรอบกฎหมายสถาบันคุ้มครองเงินฝากพบว่า สถาบันการเงินชุมชนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กรอบกฎหมายที่เสนอในข้อ 8.3.2 ไม่สามารถเข้าไปอยู่ในระบบคุ้มครองเงินฝากดังกล่าวได้ จึงควรที่จะได้มีการสร้างระบบคุ้มครองเงินฝากขึ้นในลักษณะกองทุนคุ้มครองเงินฝากภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองเงินฝากรายย่อยในกรณีที่สถาบันการเงินชุมชนถูกสั่งให้เลิกกิจการ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

8.3.3.1 หลักการการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินชุมชน

โดยจะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินชุมชนที่จดทะเบียนและรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชนเท่านั้น โดยไม่รวมถึงกลุ่มการเงินชุมชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ กองทุนดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมภายในชุมชน โดยสร้างมั่นใจให้กับผู้ฝากเงิน และสร้างแรงจูงใจให้องค์กรการเงินชุมชนเข้ามาจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินชุมชนจดทะเบียน โดยต้องสามารถปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

8.3.3.2 ใช้ระบบดูแลกันเองของระบบสถาบันการเงินชุมชน โดยสถาบันการเงินชุมชน

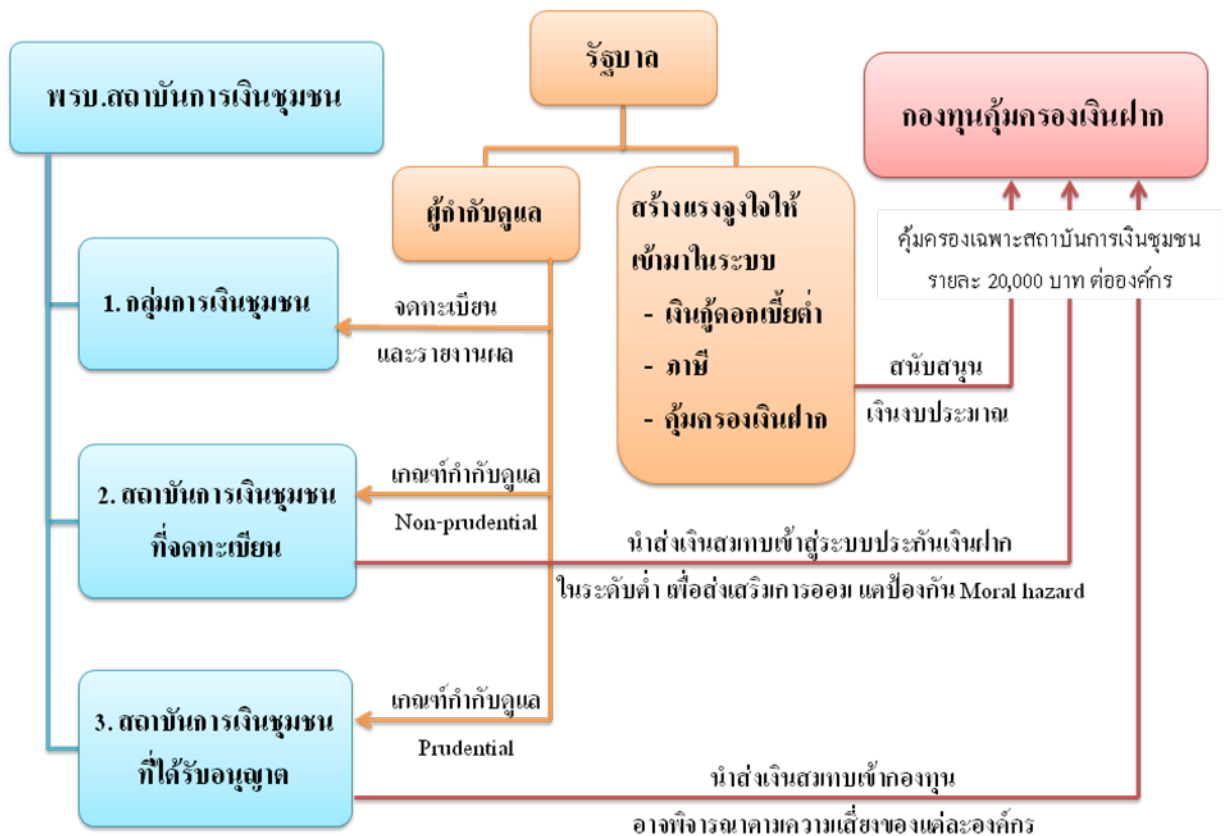
จ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันเงินฝากของสถาบันการเงินชุมชน โดยต้องอยู่ในระดับที่ต่ำเพื่อไม่เป็นการภาระของสถาบันการเงินชุมชน แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard ตามมา โดยอาจกำหนดขนาดของสถาบันการเงินชุมชนที่จะต้องนำส่งเงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันเงินฝากของสถาบันการเงินชุมชน รวมทั้งมีการกำหนดอัตราเงินนำส่งและวงเงินรับประกันที่แตกต่างกันได้

นอกจากนี้ การประกันเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากอาจมีความเสี่ยงสูง ทำให้เงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาเพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะมีจำนวนน้อยเกินไป ดังนั้น ภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ อาจต้องจัดหาเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้ำองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นทางเลือกในการส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงินในระดับชุมชนอีกวิธีหนึ่งนอกเหนือไปจากสนับสนุนเงินงบประมาณ โดยตรงผ่านการเพิ่มวงเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

8.3.3.3 เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา Moral hazard การประกันเงินฝากระดับฐานราก โดยผู้ฝากเงินจะไม่สนใจในการติดตามการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก จึงควรกำหนดวงเงินฝากที่รับประกันสูงสุดต่อลูกค้าหรือต่อบัญชี ซึ่งคิดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริมาณเงินฝากทั้งหมด ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลผู้ที่ใช้บริการด้านเงินฝากหรือเงินออมส่วนใหญ่จะมีจำนวนเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาท ดังนั้น วงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมอาจอยู่ที่ระดับ 20,000 บาทต่อราย

8.3.3.4 องค์กรการเงินอื่นที่มีกฎหมายรองรับอาจเข้ามาร่วมในระบบประกันเงินฝากนี้ได้ โดยต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลของสถาบันการเงินชุมชนที่จดทะเบียนหรือรับอนุญาตได้ตามแต่กรณี

แผนภาพที่ 46 สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



8.3.4 จัดทำแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากระยะที่ 2

แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากที่จัดทำโดยกระทรวงการคลัง และปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินงานโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสิ้นสุดลงในสิ้นปี 2554 นี้ โดยความสำเร็จของโครงการหรือแผนงานพบว่า ในระยะเวลา 3 ปี มีโครงการหรือแผนงานทั้งสิ้น 207 โครงการ ดำเนินการแล้วเสร็จ 62 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 29.95 ของโครงการทั้งหมด อยู่ระหว่างดำเนินการ 135 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 65.22 ของโครงการทั้งหมด ยังไม่ดำเนินการ 10 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 4.80 ของโครงการทั้งหมด อย่างไรก็ดี โครงการหรือแผนงานที่ดำเนินการส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาสหกรณ์เป็นหลัก ในขณะที่แผนงานเพื่อการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากกลุ่มพึ่งตนเองมีจำนวนน้อย และสำหรับยุทธศาสตร์ที่เน้นการบูรณาการการทำงานของภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานยังไม่มี การดำเนินการที่เป็นรูปธรรม โดยยังไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งยังขาดการดำเนินงานในส่วนของการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งรวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลองค์กรการเงินระดับฐานรากในรูปแบบบูรณาการที่เป็นรูปธรรม

จากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากในเบื้องต้นเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากระยะที่ 2 เพื่อเป็นการต่อยอดแผนระยะที่ 1 ในส่วนที่ยังขาดความชัดเจนหรือยังไม่เป็นรูปธรรม และควรเพิ่มประเด็นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางการเงินให้ประชาชนผู้ใช้บริการและองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งในส่วนขององค์กรการเงินระดับฐานรากได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่ในส่วนของประชาชนนั้น การสำรวจข้อมูลด้านอุปสงค์ชี้ให้เห็นว่าความรู้ความเข้าใจทางการเงินของกลุ่มผู้ใช้บริการระดับฐานรากอยู่ในระดับต่ำ และจากการที่ในประเทศไทยมีการแยกหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ออกตามประเภทของสถาบันการเงิน ทำให้ยังไม่มีผู้รับผิดชอบด้านการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภาพรวม จึงทำให้ยังไม่มี การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินในภาพรวม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาแนวทางการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชน โดยในระยะยาวอาจพิจารณาให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมด้านความรู้ทางการเงิน โดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ จัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548
- กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2551
- กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินสดสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2551
- กรมการพัฒนาชุมชน. 2553. ระบบศูนย์กลางข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ : แบบรายงานข้อมูลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต. [Online]. available : http://61.19.244.12/cddcenter/cdd_report/oth_r03.php
- กรมการพัฒนาชุมชน. 2553. ระบบศูนย์กลางข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดเก็บและใช้ประโยชน์ : รายงานข้อมูลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กทบ.). [Online]. available : http://61.19.244.12/cddcenter/cdd_report/oth_r05.php
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2553. สรุปผลปริมาณธุรกิจสหกรณ์ ก.ย. 52 – ส.ค. 53. [Online]. available : http://www.cpd.go.th/web_cpd/download/data_53/281053/1111/Q4_53_t1.pdf
- กระทรวงการคลัง (2549) แผนแม่บทการเงินฐานราก.
- กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 และ 2.
- ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด. 2552. โครงสร้างสหกรณ์เครดิตยูเนียน. [Online]. available : <http://www.cultthai.coop/cum/main.php?url=coopinfo5>
- ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด. 2552. บทบาทหน้าที่คณะกรรมการ. [Online]. available : <http://www.cultthai.coop/cum/main.php?url=coopinfo6>
- ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด. 2553. รายงานฐานะการเงิน ณ ปัจจุบัน : สถิติสหกรณ์/กลุ่มเครดิตยูเนียนทั่วประเทศ. [Online]. available : http://www.stat.cultthai.coop/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=13
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2553. เงินให้สินเชื่อและเงินรับฝากของธนาคารพาณิชย์. [Online].available : http://www2.bot.or.th/statistics/Download/FI_CB_010_S3_TH_ALL.XLS
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2553. สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ. [Online]. available : http://www2.bot.or.th/statistics/Metadata/FI_CB_081_TH_ALL.XLS
- แนวนโยบายธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ของธนาคารพาณิชย์ บริษัท ซี. เอส. เอ็น. แอนด์ แอส โซซิเอท จำกัด (2546) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความต้องการบริการทางการเงิน (ชุดประชาชน) เสนอต่อ ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 8/2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing)

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 9/2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงิน
(Banking Agent)

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้าน
และชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551

รุ่ง โปษยานนท์ คอน นาคทรพร และผจงจิต จิตตะมัย (2548) ความท้าทายของธนาคารพาณิชย์ภายใต้
การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเงิน.

สถานธนาคุณเคราะห์. [Online]. available : <http://pawn.designgonemad.com/aboutus/2010-03-18-19-04-43.html>

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2550. รู้จักกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง.
[Online]. available : [http://www.villagefund.or.th/index.aspx?pageid=469&parent=433
&directory=1964&pagename=content](http://www.villagefund.or.th/index.aspx?pageid=469&parent=433&directory=1964&pagename=content)

สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. 2552. ความเป็นมาและผลการดำเนินงาน
สถานธนาคุณเคราะห์. [Online]. available : <http://pawn.designgonemad.com/aboutus/2010-03-18-19-04-43.html>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2549) การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2552. บทบาทและข้อจำกัดของโรงรับจำนำในการให้บริการการเงินฐานราก.

Abel, S., Evers, J., Guichandut, P., Jaczewski, K., Lahn, S., Mark, K., et al. (2007, April). Microfinance in
Germany and Europe: Market Overview and Best Practice Examples. Frankfurt am Main: KfW
Bankengruppe.

Adams, D., & von Pischke, J. D. (1992). Microenterprise credit programs: Deja vu. World Development,
20, 1463-1470.

Adie - Association pour le droit à l'initiative économique. (2009). Adie Les comptes.

Adie - Association pour le droit à l'initiative économique. (2009). Adie Rapport Annual.

- Ahmed, Mostaq (2002). *Key to Achieving Sustainability: Simple and Standard Microfinance Services of ASA*. Dhaka: ASA.
- Ariyapruchya, Sinswat, and Chutchotitham (2007), "The Wealth and Debt of Thai Households: Risk Management and Financial Access" Bank of Thailand Discussion Paper.
- Armendáriz de Aghion, B. & Murdoch, J. (2005) *The Economics of Microfinance*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Armendariz, B. and Murdoch, J. (2010) *The Economics of Microfinance, Second Edition*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Balkenhol, B. (2007) *Microfinance and Public Policy: Outreach, Performance, Efficiency*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Banerjee, Abhijit and Esther Duflo (2005) *Growth Theory through the Lens of Development Economics*. *Handbook of Economic Growth, Vol 1A*.
- Bank Rakyat Indonesia. (2009). *Bank Rakyat Indonesia Annual Report*.
- Barnes, C. (1996). *Assets and the impact of microenterpris programs*. Washington, DC: Management Systems International.
- Biggs, T., Shah, M. (2006) *African SMEs, networks, and manufacturing performance*, *Journal of Banking and Finance*.
- Buchenau, J., & Meyer, R. L. (2007). *Introducing Rural Finance into an Urban Microfinance Institution: The Example of Banco Procredit, El Salvador*. *International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practice*. Rome, Italy: FAO.
- Buckley, G. (1997). *Microfinance in Africa: Is it either the problem or the solution?* *World Development*, 25 (7), 1081-1094.
- Buera, Francisco, Joseph Kaboski and Yongseok Shin (2008) *Finance and Development: A Tale of Two Sectors*, NBER no. 14914.
- CDFI Data Project (2002) *Community Development Financial Institutions (CDFIs): Providing Capital, Building Communities, Creating Impact*
- CGAP, (2000) *Focus Note No 18: Exploring Client Preferences in Microfinance: Some observations from SafeSave*. World Bank, Washington DC.
- CGAP (2000) *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*. Occasional Paper No. 4, April 2000.
- CGAP (2002) *Apex Institutions in Microfinance*. Occasional Paper No. 6, January 2002.
- Community Development Financial Institution (2010) *CDFI Inside Out Report 2010*

- Compartamos Banco. (2009). Compartamos Banco Annual and Sustainable Report.
- Cull, R., Xu, L.C., 2005. Institutions, ownership, and finance: The determinants of profit reinvestment among Chinese firms. *Journal of Financial Economics* 77, 117–146.
- Daley-Harris, S. (2002) Pathways out of Poverty. Innovations in Microfinance for the poorest families. USA: Kumarian Press.
- Daley-Harris, Sam (2003) State of the Microcredit Summit Campaign Report 2003, Washington: Microcredit Summit.
- Demirguc-Kunt, A., Love, I., Maksimovic, V. (2006) Business environment and the incorporation decision. *Journal of Banking and Finance*.
- Dichter, T. & Harper, M. (Eds.) (2007). What's wrong with Microfinance? Buourton on Dusmore, United Kingdom: Practical Action Publishing.
- Economist Intelligence Unit (2009). "Global microscope on the microfinance business environment 2009"
- Economist Intelligence Unit (2010). "Global microscope on the microfinance business environment 2010"
- Fernando, Nimal and Meyer, Richard (2002). "ASA – the Ford Motor Model of Microfinance," ADB Finance for the Poor 3 (2), Manila: Asian Development Bank.
- Financiera Independencia. (2009). Financiera Independencia Annual Report.
- Fisher, Thomas and Sriram, M. S. (2002) Beyond Micro-Credit: Putting Development Back into Micro-Finance. New Delhi: Vistar.
- Gaile, L., & Foster, J. (1996). Review of methodological approaches to the study of the impact of microenterprise credit programs. Washington, DC: Management Systems International.
- Greely, M. (2005). Microfinance Impact and the MDGs: The Challenge of Scaling up. Sussex, United Kingdom: Institute of Development Studies University of Sussex.
- Grossman, H. (2006). Demans Study for Micro-Finance in Turkey. Frankfurt: Bankakademie International.
- Haque, Md.E. (2005). Alternative financing for the Poor. NGO intervention. Dhaka, Bangladesh: Begun.
- Hsieh, C.-T. and P. Klenow (2007): "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India," Manuscript Stanford University.
- International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. (2009). Banking the poor: Measuring banking access in 54 countries. World Bank.
- International Monetary Fund (2005), "Microfinance: A View from the Fund" Prepared by the Monetary and Financial Systems Department.
- Jacob Yaron, McDonald Benjamin and Stephanie Charitonenko (1998) Promoting Efficient Rural

- Financial Intermediation, *World Bank Research Observer*, vol. 13, 147-170.
- Jansen, S. (2004). *Measuring the Impact of Micro Finance: The Case of Financiera Calpiá, El Salvador*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Khan, A. R. (1977) *Poverty and Landlessness in Rural Asia*. Geneva: International Labour Organization.
- King, R. G. and R. Levine (1993): *Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence*, *Journal of Monetary Economics*, 32, 513–542.
- Kraus, N. & Walter, I. (2008) *Can Microfinance Reduce Portfolio Volatility?* SSRN Working Paper.
- Kuiper, K. (2003). *Act or Accident ? The birth of the villages units*.
- La Porta, R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny (1998) *Law and Finance*, *Journal of Political Economy*, 106, 1113–1155.
- Ledgerwood, J. (2000) *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington, DC: The World Bank.
- Ledgerwood J. and White, V. (2006) *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington, DC: The World Bank.
- Matthews, Brett and Ali, Ahsan (2003). “Ashrai: A Savings-Led Model for Fighting Poverty & Discrimination,” *Journal of MicroFinance*.
- Maurer, K. (2004). *Bank Rakyat Indonesia: Twenty Years of Large-Scale Microfinance. Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference*. Shanghai: The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK.
- Meyer, Richard (2002). “Microfinance, Poverty Alleviation, and Improving Food Security: Implications for India,” chapter in Rattan Lal, ed., *Food Security and Environmental Quality*. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Microfinance Information Exchange (MIX). (2009). *Mexico 2009 Microfinance Analysis and Benchmarking Report*. Microfinance Information Exchange (MIX).
- Morduch, J., & Johnston, D. J. (2008). *The Unbanked: Evidence from Indonesia*. *World Bank Economic Review*, 22 (3), 517-537.
- Morduch, J. (1998). *Poverty, growth, and average exit time*. *Economics Letters*, 59, 385-390.
- Morduch, Jonathan (1999a). “Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?” *World Bank Research Observer* 14 (2), August: 187 - 207.
- Morduch, Jonathan (1999b). “The Microfinance Promise,” *Journal of Economic Literature* 37 (4), December: 1569 - 1614.
- Pulley, Robert V. (1989). *Making the poor creditworthy: A case study of the Integrated Rural*

- Development Program in India, World Bank discussion paper #58, Washington, D.C.
- Rajan, R. G. and L. Zingales (1998): "Financial Dependence and Growth," *American Economic Review*, 88, 559–586.
- Ravicz, R. M. (1998, February). Searching for Sustainable Microfinance: A Review of Five Indonesian Initiatives. World Bank Policy Working Paper No. 1878 . World Bank - Development Research Group (DECRG).
- Robinson, Marguerite (2001). *The Microfinance Revolution*. Washington, DC: The World Bank.
- Rutherford, Stuart (2002). "Money Talks: Conversations with Poor Households in Bangladesh about Managing Money," University of Manchester Institute for Development Policy and Management, Finance and Development Research Programme Paper 45.
- Ruthven, Orlanda (2001). "Money Mosaics: Financial Choice and Strategy in a West Delhi Squatter Settlement," University of Manchester Institute for Development Policy and Management, Finance and Development Research Programme Paper 32.
- Ruthven, Orlanda and Sushil Kumar (2002). "Fine-grain Finance: Financial Choice and Strategy Among the Poor in Rural North India," University of Manchester Institute for Development Policy and Management, Finance and Development Research Programme Paper 57.
- Seibel, H. D. (2008, December). *Desa Pakraman and Lembaga Perkreditan Desa in Bali*. ProFI Working Paper Series . Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Siamwalla, Amar, et al (1990) "The Thai Rural Credit System and Elements of a Theory: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets." *World Bank Economic Review* 4(3): 271-296.
- Sinha, Sanjay and Meenal Patole (2002). "Microfinance and the Poverty of Financial Services: How the Poor in India could be Better Served," University of Manchester Institute for Development Policy and Management, Finance and Development Research Programme Paper 56.
- The Banking with the Poor Network. (2009). *Microfinance Industry Report: Indonesia*. The Banking with the Poor Network.
- Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt (2006) Small and medium-size enterprises: access to finance as a growth constraint, *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, 2931-2943.
- Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine, (2000), "A New Database on Financial Development and Structure," *World Bank Economic Review* 14, 597-605.
- Townsend, R M. (2010) *Financial Systems in Developing Economies: Growth, Inequality and Policy Evaluation in Thailand*, Oxford University Press, USA.

World Bank (2007) Access to finance and economic growth in Egypt.

World Bank. (2008). Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. Washington, D.C.: The World Bank.

Women's World Banking (2002, draft). "Policies, Regulations and Systems that Promote Sustainable Financial Services for the Poor and Poorest", New York, WWB.

Woodruff, Christopher, and Rene Zenteno (2007) Migration Networks and Microenterprises in Mexico. Journal of Development Economics 82 (2): 509–28. March.

Wright, Graham (2000). Microfinance Systems: Designing Quality Financial Services for the Poor. London: Zed Press; Dhaka: University Press Limited.

Zaman, Hassan (1998). "Can mis-targeting be justified? Insights from BRAC's micro-credit programme", IDS Bulletin 29 (4), October.