โครงการวิจัย

แนวทางการพัฒนาโครงสร้าง และระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสาวสภัทร์พร ธรรมาภรณ์พิลาศ

คณะผู้วิจัย

นางสุทธาสินี	อาภากร ณ อยุธยา
หม่อมหลวงพงศ์ระพีพร	อาภากร
นายทวีศักดิ์	มานะกุล
นายปณิธาน	สุขสำราญ
นางสาวปิยวัลย์	ศรีขำ
นางสาวมัทยา	บุตรงาม
นายศรัณย์วุฒิ	ตรรกพงศ์
นางสาวพิมพัชรา	กุศลวิทิตกุล

ลิขสิทธิ์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

บทสรุปผู้บริหาร

องค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งหมายถึง สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ ถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก แต่การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากยังมีความหลากหลาย ไม่เท่าเทียมกัน ขาดการบูรณาการ และมีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจส่งผลต่อความมั่นคงขององค์การการเงินระดับฐานรากและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินระดับฐานรากโดยรวมได้ ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการพัฒนาระบบการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมต่อพัฒนาการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยในปัจจุบันกับแนวทางการกำกับดูแลในต่างประเทศ รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง ผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ผู้บริหารและผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งจากสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเอง

ทั้งนี้ ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารและผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในส่วนกลางมีความเห็นว่า ปัญหาความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินระดับฐานรากถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ 1) การให้มีหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทแยกจากกันเหมือนปัจจุบัน แต่จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายการกำกับดูแลในภาพรวมเพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการกำกับดูแล หรือ 2) การกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะเพียงองค์กรเดียวเพื่อดูภาพรวมทั้งหมดขององค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ การสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก และผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล รองลงมา คือ การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และเห็นด้วยค่อนข้างน้อยต่อแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง นอกจากนี้ ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากยังแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรด้วย โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จะให้ความสำคัญกับ

มาตรฐานการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินและมาตรฐานการบัญชี รวมทั้งการส่งเสริมและให้ความรู้แก่คณะกรรมการ สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มออมทรัพย์จะให้ความสำคัญกับการมีสถานะเป็นนิติบุคคล การให้ความรู้ด้านการเงินแก่สมาชิก และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านจะให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ด้านการเงินแก่สมาชิกและคณะกรรมการ การพัฒนาระบบสารสนเทศ และการได้รับสนับสนุนเงินทุนจากภาครัฐ ดังนั้น เมื่อนำประสบการณ์ในการกำกับการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยจะสามารถกำหนดแนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม ดังนี้

1) ในระยะสั้นควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน (คณะกรรมการฯ) เพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบองค์กรการเงินระดับฐานรากและบูรณาการการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชนตามพัฒนาการของแต่ละองค์กร และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่ให้เข้มงวดกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็ก ดังนี้

1.1) กลุ่มการเงินชุมชน ภาครัฐยังไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลแต่ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาความเข้มเข็งทางการเงิน โดยต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อทางการเป็นประจำทุกปี

1.2) องค์กรการเงินชุมชนที่จดทะเบียนกำหนดให้มีเกณฑ์การดำเนินงานในด้านธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ เช่น คุณสมบัติและการคัดเลือกกรรมการ มาตรฐานบัญชี และการตรวจสอบภายใน เป็นต้น

1.3) องค์กรการเงินชุมชนขนาดกลางกำหนดให้มีการกำกับดูแลความมั่นคงเฉพาะด้านที่สำคัญ เช่น ด้านเครดิตและด้านสภาพคล่อง เป็นต้น

1.4) องค์กรการเงินชุมชนขนาดใหญ่จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลทางความมั่นคงทางการเงินที่สำคัญเกือบทุกด้าน เช่น การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ การจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและกันสำรองเผื่อหนี้ สงสัยจะสูญ ตลอดจนต้องรายงานฐานะทางการเงินเป็นประจำทุกเดือน เป็นต้น

2) ในระยะยาวควรจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน เพื่อรวมศูนย์การกำกับดูแลการเงินภาคประชาชนทุกประเภทไว้ด้วยกัน เพื่อให้การส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีความเป็นเอกภาพและไม่ซ้ำซ้อน และมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงินระดับฐานรากรับผิดชอบงานดังกล่าวโดยเฉพาะ โดยองค์กรดังกล่าวควรทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการและวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมขององค์กรการเงินชุมชนประเภทต่าง ๆ ดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ ตรวจสอบบัญชีขององค์กรการเงินระดับฐานราก และพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐานทางการเงินที่จำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองสมาชิกขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของสมาชิกองค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ การจัดตั้งศูนย์กลางการบริหารสภาพคล่องทางการเงินของสหกรณ์ (Central Financial Facility: CFF) เพื่อให้เป็นกลไกในการบริหารสภาพคล่องให้แก่ระบบการเงินภาคประชาชนการสร้างกรอบกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชน และในระยะยาวหลังจากที่มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วอาจพิจารณารวมกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันยิ่งขึ้น

Executive Summary

Microfinance institutions which include Cooperatives (Coop), Village and Urban Community Fund (VUCF) and Saving Group (SG) are important mechanism to support and develop community's economies. Even though there exists a regulatory regime for each type of microfinance institutions, there is a lack of unity and uniformity among rules and regulations for each type of microfinance institution, which results in a fragmented regulatory regime, regulatory arbitrage and constructive cooperation in a country level. This creates a lack of confidence in Thailand's microfinance system. This study aims to develop a regulatory regime that is suitable with the nation's economic and financial development in a community level by conducting a comparative study between current regulatory approaches of microfinance institutions in seven countries with that in Thailand. The study also conducts a comprehensive survey of stakeholders of microfinance institutions in Thailand, and such stakeholders include experts in banking and finance, policy makers from the headquarters of regulatory agencies, practitioners and examiners in regional areas, executives of microfinance institutions, and customers of those institutions.

Experts in banking and finance as well as regulators from the headquarters of regulatory agencies are aware of the lack of financial literacy among executives, committee members, and other stakeholders in microfinance institutions, which in their view, presents the biggest challenge to the development of microfinance institutions in Thailand. According to those surveyed, there are two measures of constructing a new regulatory regime. The former is to establish a single regulatory agency for each type of microfinance institutions, which resembles the current institutional arrangement in Thailand and form a super committee with a mandate to set national-level regulatory policies by which each regulatory agency has to abide. The latter is to establish a single regulator for every type of microfinance institutions which is tasked with developing and regulating as well as setting a national microfinance master plan to foster Thailand's unified approach to microfinance. Furthermore, the survey of practitioners and examiners in regional areas, executives of microfinance institutions, and customers of those institutions suggests that a majority of stakeholders realized the importance of elevating regulatory standards of microfinance institutions. Even though those surveyed agree with measures to improve supervision relating to governance and operational risk, the level of consensus starts to falter when those surveyed are asked about measures to improve supervision

relating credit risk and liquidity risk. The consensus regarding a way forward to develop and support microfinance institution varies by type of each microfinance institution. For Coops, stakeholders pay the utmost attention to elevating regulatory and accounting standards as well as fostering financial literacy for committee members. For SG, stakeholders view SG's lack of corporate person's status and cooperation from members is two of the biggest impediment to developing SG. For VUCF, stakeholders are concerned about a lack of financial literary among their members and financial and technical support from the government.

The comparative study between current regulatory approaches of microfinance institutions in seven countries with that in Thailand and the survey have policy implications on regulatory regime for microfinance institution, which can be summarized as follows:

1) In the short run, a national committee for developing and regulating microfinance institution should be established to devise a national microfinance master plan and coordinate with other stakeholders to institute regulatory policies which are suitable for each type of microfinance institution. The committee should also be tasked with setting regulatory standards for microfinance institutions according to their with asset size

1.1) Saving Societies: the government should only support Saving Societies but may require them to submit elementary financial forms.

1.2) Registered Microfinance Institutions: the government should only enact crucial regulatory rules regarding governance such as eligibility of committee members, accounting standards, and internal control process

1.3) Medium-sized Microfinance Institutions: the government should augment regulations for Registered Microfinance Institutions with vital prudential measures to curb credit risk and liquidity risk.

1.4) Large-sized Microfinance Institutions: the government should apply all areas of prudential regulations: namely governance, operational risk, credit risk, and liquidity risks. The government should also enact rather sophisticated measures such as capital adequacy ratio, loan categorization and provision,

2) In the long run, a central regulatory agency for every type of microfinance institutions should be established in order to foster a unified approach to microfinance supervision and cultivate experts on microfinance. This agency should be responsible for fostering understanding of microfinance institution management, devising prudential measures for

microfinance institutions, examining and auditing microfinance institutions, as well as assembling financial infrastructures essential to the development of microfinance institutions in Thailand. Such infrastructures may include the establishment of deposit protection fund to raise people's confidence in microfinance institutions and the establishment of Central Financial Facility to ensure microfinance institutions' ability to effectively manage their liquidity. Lastly, after such regulatory agency is formed, laws regarding different type of microfinance should be amended to ensure efficiency and uniformity of approaches to promote and regulate microfinance institutions.

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร ..... **(1)**

Executive Summary ..... **(5)**

สารบัญ ..... **(9)**

สารบัญภาพ ..... **(13)**

สารบัญตาราง ..... **(19)**

บทที่ 1 บทนำ **1**

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ 2

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย 2

1.4 วิธีการดำเนินงานวิจัย 3

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ 4

1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย 5

บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง **7**

2.1 การเข้าถึงบริการทางการเงิน 7

2.2 การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านองค์กรการเงินระดับฐานราก 10

2.3 การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก 14

2.4 การคุ้มครองเงินฝาก 25

บทที่ 3 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย **31**

3.1 การเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย 31

3.2 ระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย 38

3.2.1 ธนาคารพาณิชย์ 40

3.2.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 42

3.2.3 ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non - Bank) 46

3.2.4 สหกรณ์ 51

3.2.5 องค์กรการเงินระดับฐานราก 60

3.2.6 เจ้าหนี้นอกระบบ 72

3.3 การวิเคราะห์ภาพรวมและการกำกับการเงินฐานราก 73

3.3.1 การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก 73
3.3.2 แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย .79
บทที่ 4 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ 89
4.1 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ.....89
4.1.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ.....89
4.1.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ.....91
4.1.3 การส่งเสริมอื่น ๆ จากภาครัฐ.....94
4.2 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในอินเดีย 94
4.2.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินเดีย 94
4.2.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินเดีย 97
4.3 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย.....100
4.3.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย.....100
4.3.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย.....102
4.4 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย.....104
4.4.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย.....104
4.4.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย.....106
4.5 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์.....107
4.5.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์.....107
4.5.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์.....108
4.6 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้.....111
4.6.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้.....111
4.6.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้.....112
4.7 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก.....113
4.7.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก.....113
4.7.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก.....115
4.8 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในบราซิล.....118
4.8.1 พัฒนาการของการกำกับการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบราซิล 118
4.8.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในบราซิล 120
4.9 สรุปภาพรวมการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินฐานรากในต่างประเทศ122
บทที่ 5 การสำรวจข้อมูลและผลการสำรวจข้อมูล 127
5.1 การออกแบบสัมภาษณ์และแบบสำรวจความคิดเห็น.....127

5.2 ผลการการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารและผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง.....135
5.2.1 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร.....135
5.2.2 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง.....137
5.3 ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ 138
5.3.1 การให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับของผู้กำกับดูแล 139
5.3.2 การกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน.....140
5.3.3 ความคิดเห็นของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคต่อการกำกับดูแลด้านการเงินในปัจจุบัน.....142
5.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก 146
5.4.1 ข้อมูลผู้บริหารองค์การเงินระดับฐานราก 146
5.4.2 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก 149
5.4.3 ความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อมาตรการการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ 161
5.4.4 บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก.....182
5.5 ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก.....184
5.5.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม.....185
5.5.2 ข้อมูลการใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก.....187
5.5.3 การกำกับดูแลในปัจจุบัน 191
5.5.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง.....194
5.5.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล.....200
5.5.6 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต 207
5.5.7 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง 216
5.5.8 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ 218
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....221
6.1 ภาพรวมการให้บริการระบบการเงินระดับฐานรากของไทย 221
6.1.1 ผลสรุปการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร.....221

6.1.2 ผลสรุปการสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานราก ในส่วนกลาง.....222
6.1.3 ผลสรุปการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ.....222
6.1.4 การสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก.....223
6.1.5 สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก.....225
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....227
6.2.1 ระยะสั้น.....228
6.2.2 ระยะยาว.....232
บรรณานุกรม.....235
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร.....243
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก.....247
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์ผู้กำกับ/ดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนภูมิภาค.....257
ภาคผนวก ง แบบสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนภูมิภาค.....265
ภาคผนวก จ ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร.....273
ภาคผนวก ฉ ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก.....311
ภาคผนวก ช สรุปผลจากการสัมมนา.....337

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1 ภาพแสดงกรอบแนวคิดของงานวิจัย 6
ภาพที่ 4.1 สัดส่วนการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศตามจำนวนสมาชิก.....90
ภาพที่ 4.2 สัดส่วนการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศตามยอดสินเชื่อคงค้าง 91
ภาพที่ 4.3 สัดส่วนการให้กู้ยืมในรูปแบบ Microfinance ของธนาคารพาณิชย์อินเดีย 95
ภาพที่ 4.4 แหล่งเงินทุนของ MFIs ในอินเดีย 97
ภาพที่ 4.5 ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย 102
ภาพที่ 5.1 โครงสร้างการสำรวจความคิดเห็นแนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก 133
ภาพที่ 5.2 แผนผังแบบสอบถามการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก 134
ภาพที่ 5.3 สัดส่วนการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ.....139
ภาพที่ 5.4 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม 146
ภาพที่ 5.5 ลักษณะข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก 149
ภาพที่ 5.6 ประเภทบริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก 154
ภาพที่ 5.7 รายได้ขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปี 2559 159
ภาพที่ 5.8 รายได้ขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปี 2559 160
ภาพที่ 5.9 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน 161
ภาพที่ 5.10 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี 162
ภาพที่ 5.11 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี 163
ภาพที่ 5.12 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ 164
ภาพที่ 5.13 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหาร 164
ภาพที่ 5.14 ความเห็นของผู้บริหารสหกรณ์ต่อการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหาร 165
ภาพที่ 5.15 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้กรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ 166
ภาพที่ 5.16 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ผู้จัดการต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ.....167

สารบัญภาพ (ต่อ)

หน้า

ภาพที่ 5.17 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย 168
ภาพที่ 5.18 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากมีหนี้เสีย 169
ภาพที่ 5.19 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ 170
ภาพที่ 5.20 ความเห็นของผู้บริหารต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน 171
ภาพที่ 5.21 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้สามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนเท่านั้น 172
ภาพที่ 5.22 ความเห็นของผู้บริหารต่อการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร 173
ภาพที่ 5.23 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้สินเชื่อต่อรายได้เกิน 15 ล้านบาท 174
ภาพที่ 5.24 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อให้ไม่เกิน 15 ล้านบาท 175
ภาพที่ 5.25 ความเห็นของผู้บริหารต่อระยะเวลาในการดำเนินงานต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อ ...176
ภาพที่ 5.26 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมด 177
ภาพที่ 5.27 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้องค์กรที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท ต้องรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง 178
ภาพที่ 5.28 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้สหกรณ์ขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท ต้องรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง 179
ภาพที่ 5.29 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ 179
ภาพที่ 5.30 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ไม่มุ่งเน้นการหากำไรแต่เน้นให้มีความมั่นคง 180
ภาพที่ 5.31 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลง เพื่อเก็บสะสมรายได้ไว้ให้องค์กรมีความมั่นคง 181
ภาพที่ 5.32 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรอง .182
ภาพที่ 5.33 อายุและเพศของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม 185

สารบัญภาพ (ต่อ)

หน้า

ภาพที่ 5.34 การศึกษาและอาชีพของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม 186
ภาพที่ 5.35 รายได้ต่อเดือนของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม.....187
ภาพที่ 5.36 การใช้บริการสินเชื่อและเงินฝากแยกตามประเภทขององค์กร 187
ภาพที่ 5.37 การใช้บริการประกัน การโอนเงิน หรือการชำระเงินแยกตามประเภทขององค์กร.....188
ภาพที่ 5.38 การใช้บริการจากสหกรณ์แยกตามรายได้.....189
ภาพที่ 5.39 การใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านแยกตามรายได้ 190
ภาพที่ 5.40 การใช้บริการจากกลุ่มออมทรัพย์แยกตามรายได้.....191
ภาพที่ 5.41 ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในปัจจุบันของผู้ใช้บริการสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน 192
ภาพที่ 5.42 ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในปัจจุบันของผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์.....192
ภาพที่ 5.43 ความเข้าใจเกี่ยวกับเกี่ยวกับการกำกับกิจการที่ดี.....193
ภาพที่ 5.44 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร 194
ภาพที่ 5.45 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร แยกตามขนาดสินทรัพย์.....195
ภาพที่ 5.46 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก 196
ภาพที่ 5.47 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แยกตามขนาดสินทรัพย์ 197
ภาพที่ 5.48 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แยกตามจังหวัด.....197
ภาพที่ 5.49 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการเก็บรายได้ไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กร 198
ภาพที่ 5.50 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านต่อการเก็บรายได้ไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กรแยกตามขนาดสินทรัพย์ 199
ภาพที่ 5.51 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการมุ่งเน้นความมั่นคงขององค์กร 200
ภาพที่ 5.52 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน 200

สารบัญภาพ (ต่อ)

หน้า

ภาพที่ 5.53 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการจัดทำรายงานการเงินตามรูปแบบมาตรฐาน แยกตามขนาดสินทรัพย์.....201
ภาพที่ 5.54 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี.....202
ภาพที่ 5.55 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี แยกตามขนาดสินทรัพย์.....203
ภาพที่ 5.56 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบ.....203
ภาพที่ 5.57 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ.....204
ภาพที่ 5.58 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกราย ก่อนให้บริการแยกตามขนาดสินทรัพย์.....205
ภาพที่ 5.59 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ.....205
ภาพที่ 5.60 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำกับดูแลความเสี่ยง ด้านธรรมาภิบาล.....207
ภาพที่ 5.61 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้มีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย.....207
ภาพที่ 5.62 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย แยกตามขนาดสินทรัพย์.....208
ภาพที่ 5.63 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้มีเงินสำรองกรณีหนี้เสีย.....209
ภาพที่ 5.64 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ต่อการมีเงินสำรองกรณีหนี้เสีย แยกตามขนาดสินทรัพย์.....210
ภาพที่ 5.65 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดเงื่อนไขการให้กู้.....210
ภาพที่ 5.66 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน.....211
ภาพที่ 5.67 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้ปล่อยกู้ได้ในสัดส่วนของทุน.....211
ภาพที่ 5.68 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการ หรือผู้บริหาร.....212
ภาพที่ 5.69 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดสินเชื่อต่อรายไม่เกิน 15 ล้านบาท.....213
ภาพที่ 5.70 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อราย.....214

สารบัญภาพ (ต่อ)

หน้า

ภาพที่ 5.71 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อรายแยกรายจังหวัด.....215
ภาพที่ 5.72 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต.....216
ภาพที่ 5.73 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการดำรงเงินสดร้อยละ 1 ของเงินฝากขององค์กร.....217
ภาพที่ 5.74 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการดำรงเงินสดร้อยละ 1 ของเงินฝากขององค์กร.....217
ภาพที่ 5.75 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ต่อการดำรงเงินสดร้อยละ 1 ของเงินฝากขององค์กร.....218
ภาพที่ 5.76 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน.....219
ภาพที่ 5.77 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยง.....220
ภาพที่ 5.78 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ.....220
ภาพที่ 6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะสั้น.....228
ภาพที่ 6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะยาว.....232

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 ร้อยละการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มภูมิภาคเอเชียของผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป.....34
ตารางที่ 3.2 แสดงลำดับและคะแนนในการเข้าถึงบริการทางการเงินของ 55 ประเทศทั่วโลกในปี 2559..36
ตารางที่ 3.3 การเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทยตั้งแต่ ปี 2549 ถึงปี 2558.....37
ตารางที่ 3.4 ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560.....39
ตารางที่ 3.5 ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุวัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2560.....44
ตารางที่ 3.6 ยอดสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุวัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2560.....45
ตารางที่ 3.7 สรุปภาพรวมการให้บริการสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 47
ตารางที่ 3.8 สรุปการกำกับดูแลของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน.....50
ตารางที่ 3.9 สรุปข้อมูลของสหกรณ์ ณ ไตรมาส 1 ปี 2560 51
ตารางที่ 3.10 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์.....52
ตารางที่ 3.11 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง 54
ตารางที่ 3.12 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต.....54
ตารางที่ 3.13 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ 57
ตารางที่ 3.14 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์.....66
ตารางที่ 3.15 สรุปผลการประเมินกลุ่มออมทรัพย์ ปี 2560 67
ตารางที่ 3.16 ตัวชี้วัด/เกณฑ์การประเมินในการประเมินผลการพัฒนาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 68
ตารางที่ 3.17 สรุปภาพรวมการให้บริการและการกำกับระบบการเงินระดับฐานราก.....75
ตารางที่ 4.1 จำนวน MFIs ในอินเดียในปี 2559.....96
ตารางที่ 4.2 ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย 106
ตารางที่ 4.3 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของฟิลิปปินส์ 109
ตารางที่ 4.4 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของเม็กซิโก 116
ตารางที่ 4.5 ความแตกต่างระหว่าง OSCIPs กับ SCMs 120
ตารางที่ 4.6 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของบราซิล.....121

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 4.7 สรุปภาพรวมการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานราก ในต่างประเทศ.....124
ตารางที่ 5.1 การให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินชุมชนภายใต้การกำกับดูแล.....140
ตารางที่ 5.2 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล.....142
ตารางที่ 5.3 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต.....143
ตารางที่ 5.4 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง.....144
ตารางที่ 5.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ.....145

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้ให้บริการกึ่งในระบบ ได้แก่ สหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ 2) กลุ่มผู้ให้บริการนอกระบบ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มอื่นที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชน โดยเกิดจากการที่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าถึงระบบการเงินพาณิชย์ทั่วไป เนื่องจากมีรายได้น้อยและไม่แน่นอนหรือขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ทำให้ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและตกอยู่ในความยากจนอย่างต่อเนื่อง จึงได้รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน

แม้ว่าในการดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาล เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ดีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากดังกล่าวยังมีความหลากหลายและไม่เท่าเทียมกัน เช่น กรณีของกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งไม่มีสถานะรองรับทางกฎหมาย และการขาดการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดใหญ่ เป็นต้น จึงส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีทั้งที่เข้มแข็งและที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ และอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินระดับฐานรากโดยรวม (ปัญหา Shadow Banking ที่เกิดจากการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานต่างกัน) และส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินรายย่อยตามมาเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากบางแห่งมีการรับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป (Deposit-taking Institutions) เช่น การเกิดปัญหาฐานะทางการเงินและการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหลายหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าวทำให้การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากขาดการบูรณาการและมีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ Global Microscope (2016) ได้สำรวจข้อมูลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกเพื่อจัดอันดับสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยพบว่า กรอบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากของไทยอยู่ในระดับที่ 50 จากจำนวน 55 ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้ทำการศึกษา แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างและระบบกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากทั้งระบบ

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาระบบการกำกับดูแลการเงินระดับฐานราก ที่เหมาะสมต่อพัฒนาการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย เพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกรายย่อย โดยการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการดำเนินงานที่เข้มแข็ง และสามารถสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนให้เกิดการขยายตัวได้อย่างยั่งยืน ผ่านการสร้างวินัยการออม สร้างรายได้ และสร้างความมั่นคงของครัวเรือน

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงสร้างระบบกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมกับการพัฒนาการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและโครงสร้างการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากระหว่างประเทศ

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

โครงการวิจัยจะศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากเฉพาะในส่วนของการให้บริการทางการเงินของกลุ่มกึ่งในระบบและกลุ่มพึ่งตนเองหรือนอกระบบ ซึ่งส่วนใหญ่คือ การให้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น โดยไม่รวมถึงการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยแม้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะเป็นผู้เล่นหลักในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก แต่ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2557 ผ่านการมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โครงการวิจัยนี้ใช้การเก็บข้อมูลแบบปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบการเงิน ดังนี้

(1) ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

(2) หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งในส่วนกลาง (ผู้กำหนดหลักเกณฑ์และโครงสร้างการกำกับดูแล) และผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ

(3) ผู้บริหารและผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนไม่น้อยกว่า 100 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งกระจายอยู่ในทุกภาค (ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาค

ตะวันออก และภาคใต้) ภาคละ 2 จังหวัด โดยเลือกจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร[1] (GPP per Capita) สูงที่สุดและต่ำที่สุดในแต่ละภาค ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ระยอง สระแก้ว ภูเก็ต นราธิวาส และกรุงเทพมหานคร รวม 11 จังหวัด และในแต่ละจังหวัดจะสัมภาษณ์องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเอง ประเภทละ 3 แห่ง รวมองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์ทั้งสิ้นประมาณ 100 แห่ง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเลือกสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ใช้บริการในองค์กรการเงินระดับฐานรากในจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากรสูงที่สุดและต่ำที่สุดในแต่ละภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลการสำรวจความคิดเห็นระหว่างจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูงและมีรายได้ต่ำ เนื่องจากจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูงอาจจะมีองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่ที่มีการบริหารจัดการที่ดี อย่างไรก็ดี องค์กรขนาดใหญ่มีความเสี่ยงต่อระบบการเงินมากขึ้นและต้องการการกำกับดูแลที่เข้มข้นมากกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็ก ในขณะที่จังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำซึ่งไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ได้จะมีความต้องการใช้บริการทางการเงินจากองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่าจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูง ดังนั้นในจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำมักจะมีองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งกระจายตัวอยู่ในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำมักมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นของคนในชุมชนซึ่งจะส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการบริหารจัดการที่ดีได้เช่นกัน อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการที่ดีเหล่านั้นอาจไม่มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด โดยมักจะอ้างอิงกับตัวบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวจะช่วยให้คณะผู้วิจัยเข้าใจพฤติกรรมของคนในชุมชน และระบบการบริหารจัดการ รวมทั้งแนวทางการกำกับดูแลขององค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทและแต่ละขนาดได้มากยิ่งขึ้น

1.4 วิธีการดำเนินงานวิจัย

1.4.1 ศึกษาภาวการณ์และแนวโน้มการขยายตัวของระบบการเงินระดับฐานรากไทย โดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

---

[1] อ้างอิงจากผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด แบบปริมาณลูกโซ่ ฉบับ พ.ศ. 2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.4.2 ศึกษากฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเงินฐานรากทั้งในไทยและต่างประเทศ โดยรวมถึงหลักเกณฑ์การกำกับดูแล หน่วยงานที่รับผิดชอบ และทฤษฎีการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

1.4.3 ศึกษาแนวทางและประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการกำกับดูแลการเงินฐานรากในต่างประเทศ โดยรวมถึงโครงสร้าง ระบบกำกับดูแล หน่วยงานที่รับผิดชอบ และเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

1.4.4 วิเคราะห์และประเมินโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากไทย โดยรวมถึงการสัมภาษณ์ ดังนี้

(1) ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

(2) หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งในส่วนกลาง (ผู้กำหนดหลักเกณฑ์และโครงสร้างการกำกับดูแล) และผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ

(3) ผู้บริหารและผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก จำนวนไม่น้อยกว่า 100 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งกระจายอยู่ในทุกภาค (ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้) ภาคละ 2 จังหวัด โดยเลือกจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (GPP per Capita) สูงที่สุดและต่ำที่สุดในแต่ละภาค ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ระยอง สระแก้ว ภูเก็ต นราธิวาส และกรุงเทพมหาคร รวม 11 จังหวัด และในแต่ละจังหวัดจะสัมภาษณ์องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเอง ประเภทละ 3 แห่ง รวมองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์ทั้งสิ้นประมาณ 100 แห่ง

1.4.5 วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) การกำกับดูแลการเงินฐานรากของไทยและต่างประเทศและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

1.4.6 ประเมินผลการศึกษาตามข้อ 1 – 4 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายการพัฒนาระบบกำกับดูแลการเงินฐานราก

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.5.1 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลและแนวทางที่จำเป็นและเหมาะสมต่อการพัฒนาระบบกำกับดูแลการเงินระดับฐานราก โดยจะช่วยส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นแหล่งออมและแหล่งเงินทุนของชุมชนที่ยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจชุมชนขยายตัวอย่างมั่นคง เกิดการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

1.5.2 มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากไทย โดยจะส่งผลให้การดำเนินนโยบายระบบการเงินระดับฐานรากโดยรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาชนได้รับบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงและตรงต่อความต้องการ นอกจากนี้ ผู้ใช้บริการทางการเงินในชุมชนจะมีทางเลือกมากขึ้นและมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ตรงต่อความต้องการมากขึ้น

1.5.3 ประชาชนที่ใช้บริการทางการเงินจากองค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ จะมั่นใจได้ว่าการฝากเงินเพื่อการออมกับองค์การเงินชุมชนมีความมั่นคงและไม่สูญหาย เนื่องจากมีการเสนอแนะแนวทางการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้อย่างถูกต้อง

1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย

งานวิจัยนี้ประกอบด้วย 6 บท ดังนี้ 1) บทนำ 2) วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 3) การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย 4) การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ 5) การสำรวจข้อมูลและผลการสำรวจข้อมูล และ 6) บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ทั้งนี้ สามารถสรุปกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1 ภาพแสดงกรอบแนวคิดของงานวิจัย

วัตถุประสงค์ : เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงสร้างระบบกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม

↓

วิธีการวิจัย : รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและสำรวจข้อมูลปฐมภูมิ

↓

<u>รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ</u>

1) ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษาการให้บริการและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

3) ศึกษาการให้บริการและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

↓

<u>สำรวจข้อมูลปฐมภูมิ</u>

1) นำแนวทางการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศมาออกแบบแบบสอบถามโดยปรับปรุงให้สอดคล้องกับประเทศไทย

2) สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารจำนวน 5 คน

3) การสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง จำนวน 5 คน

4) สำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบทั่วประเทศ จำนวน 30 คน

5) สำรวจความคิดเห็นผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก จำนวน 200 คน ทั่วประเทศ

6) สำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวน 200 แห่ง องค์กรละ 4 ราย รวม 800 ราย ทั่วประเทศ

↓

ประมวลผลและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงสร้างระบบกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 2
วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 การเข้าถึงบริการทางการเงิน

รายงานคณะกรรมการการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Report of the Committee on Financial Inclusion) ปี ค.ศ 2008 ได้ให้นิยามของการเข้าถึงบริการทางการเงิน หรือ Financial Inclusion ที่มีผู้นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายไว้ว่า "กระบวนการที่ทำให้กลุ่มคนที่มีความอ่อนไหว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อ่อนแอและกลุ่มที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงิน ในเวลาที่ต้องการ ด้วยจำนวนที่เพียงพอ และมีต้นทุนที่เหมาะสมยอมรับได้ รวมถึงไม่มีอุปสรรค ทั้งจากด้านราคาและด้านที่มิใช่ราคา เช่น การขาดหลักประกัน การไม่มีประวัติทางการเงิน หรือ ไม่เคยทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินมาก่อน" (World Bank, 2014) และในปี ค.ศ. 2006 สหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้กำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทาง การเงินของกองทุน United Nations Capital Development Fund ใน 4 ด้าน คือ (1) การส่งเสริมให้มี การเข้าถึงบริการทางการเงินด้วยต้นทุนที่เหมาะสม ทั้งด้านการฝากเงิน โอนเงินและชำระเงิน สินเชื่อ และประกัน (2) การส่งเสริมให้การกำกับดูแลบริการทางการเงินมีมาตรฐาน (3) การ ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีความยั่งยืนในการดำเนินธุรกิจ และ (4) การส่งเสริม ให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้บริการที่หลากหลาย (United Nations Capital Development Fund, 2006)

การเข้าถึงบริการทางการเงินจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการศึกษาของ King and Levine (1993) ได้แสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการพัฒนาระบบการเงินและระดับการเติบโตของรายได้ต่อหัว (GDP per capita) การสะสมทุนทางกายภาพ (Physical Capital) และประสิทธิภาพในการใช้ทุนทาง กายภาพ โดยศึกษาจากข้อมูลทางเศรษฐกิจของ 80 ประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2532 อีกทั้ง การศึกษาของ Beck, Demirguc-Kunt, and Levine (2007, 2010) พบว่า การเข้าถึงบริการทางการเงิน จะช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านทางการจ้างงานในตลาดแรงงาน และช่วยให้เกิดการแข่งขัน ในตลาด เพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ซึ่งจะนำไปสู่การกระจายรายได้ที่ดีขึ้น และลดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม

จากการศึกษาของ Allen, Demirguc-Kunt, et al (2012) ได้ยืนยันว่าการเข้าถึงบริการ ทางการเงินมีส่วนในการช่วยลดความยากจน และส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยผู้ที่มีปัญหา

ในการเข้าถึงบริการทางการเงินซึ่งวัดจากการมีบัญชีกับสถาบันการเงิน ได้แก่ บุคคลที่ไม่มีรายได้ บุคคลที่มีรายได้น้อย บุคคลที่มีอายุน้อย บุคคลที่มีการศึกษาต่ำ และบุคคลที่อาศัยอยู่ในชนบท Beck et al (2000) พบว่า การให้สินเชื่อและการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตของประเทศต่อหัว (Productivity Per Capita) King and Levine (1993) และ La Porta et al (1998) พบว่า ประเทศที่ยากจนมีสถาบันการเงินที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่าประเทศที่ร่ำรวย และมีการคุ้มครองการลงทุนที่ไม่เพียงพอ ในขณะที่ Banerjee and Duflo (2005) พบว่า การจำกัดการปล่อยสินเชื่อในประเทศยากจนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อระดับผลผลิตของประเทศต่อหัว นอกจากนี้ Townsend (2012) พบว่า การจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับการปล่อยสินเชื่อรายย่อยที่ไม่ทั่วถึง และในงานศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าการปล่อยสินเชื่อที่ทั่วถึงมากขึ้นผ่านการพัฒนาของระบบการเงินจะทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจมากขึ้น Buera et al (2008) ได้พัฒนาแบบจำลองเชิงทฤษฎีเพื่ออธิบายผลของการที่ธุรกิจขนาดเล็กเข้าถึงบริการทางการเงินได้ยาก และการที่สถาบันการเงินมีการให้สินเชื่ออย่างไม่ทั่วถึง ซึ่ง Buera et al (2008) เรียกปัญหานี้ว่า “Financial Frictions” และแสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวทำให้ธุรกิจใหม่ จำนวนการลงทุน และมูลค่าเงินลงทุนต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น และยังทำให้ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็นด้วย ในขณะที่หากระบบเศรษฐกิจมีการใช้แหล่งเงินภายนอกกิจการเพื่อมาลงทุนเพิ่มขึ้นจะทำให้มีการสะสมทุนมากขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นและรายได้ต่อหัวสูงขึ้น

World Bank (2007) ทำการสำรวจระบบการเงินในประเทศอียิปต์ พบว่ามากกว่าร้อยละ 37 ของธุรกิจทั้งหมดเห็นว่าการเข้าถึงบริการและต้นทุนทางการเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการขยายธุรกิจ โดยมีธุรกิจขนาดเล็กเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ในขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ร้อยละ 36 ทั้งนี้ โดยเฉลี่ยการลงทุนเพิ่มของธุรกิจในอียิปต์มีเพียงร้อยละ 7 ที่มาจากการกู้ยืมจากธนาคาร ในขณะที่กลุ่มประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and North Africa: MENA) ใช้เงินกู้ยืมในการลงทุนเพิ่มมากกว่าร้อยละ 13 โดยสาเหตุที่กลุ่มคนบางกลุ่มไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไป ได้แก่

(1) ข้อจำกัดหรือกฎระเบียบข้อบังคับของระบบสถาบันการเงิน เช่น การกำหนดเพดานหรืออัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพียงพอที่จะสามารถระดมทุนไปปล่อยกู้ให้กับผู้ขอสินเชื่อในพื้นที่ชนบทได้ หรือต้นทุนการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินในพื้นที่ชนบทสูงจนทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถจัดตั้งสาขาได้ เป็นต้น

(2) ผู้ที่มีความต้องการสินเชื่อในพื้นที่ชนบทมีต้นทุนในการแสวงหาสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำอยู่ในระดับสูง และอาจจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อได้

(3) สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะพื้นที่ชนบทเนื่องจากต้องใช้กำลังคนและเวลา เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาคำขอสินเชื่อ

(4) สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอกู้ โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีงานทำ หรือมีข้อมูลแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า การเลือกขัดประโยชน์ (Adverse Selection)

(5) ผู้กู้ยืมที่จัดอยู่ในกลุ่มยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักไม่มีสินทรัพย์ หรือมีแต่ไม่สามารถนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ได้ตามกฎหมาย หากสถาบันการเงินปล่อยกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจะทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ซึ่งจัดเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูลหรือการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetric Information) ในระบบการเงิน

(6) ธุรกรรมทางการเงินในชุมชนอาจมีจำนวนมากกว่าธุรกรรมในเมือง แต่มีมูลค่าน้อยกว่าจึงทำให้ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในชนบทสูงกว่าเมื่อเทียบกับธุรกรรมทางการเงินในเมือง

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Keynesian ที่สนับสนุนให้รัฐให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเงินทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่พยายามแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงิน โดยมีแนวทางที่แตกต่างกันไป อาทิ

(1) การเป็นผู้ให้สินเชื่อในพื้นที่ชนบท (Rural Financial Markets) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจน โดยการให้สินเชื่อพิเศษ เช่น สินเชื่อเพื่อประกอบการเกษตร สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือการให้สินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด หรือการให้เงินสนับสนุนโดยตรง

(2) การส่งเสริมให้มีการบริการทางการเงิน เช่น การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินในพื้นที่หรือการส่งเสริมสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือน เพื่อแก้ปัญหาการขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อลดปัญหา Moral Hazard (World Bank, 2007) หรือการปรับปรุงระบบกฎหมาย และการกำกับดูแลเพื่อให้มีการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนที่สามารถให้บริการแก่ผู้ใช้บริการทุกระดับและกระจายไปทุกพื้นที่มากขึ้น เป็นต้น

(3) การจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะการทำงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่มีประโยชน์เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ และมีข้อมูลที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ภาครัฐได้เริ่มให้ความสำคัญกับการปฏิรูปนโยบายระบบการเงินและระบบกฎหมายทางการเงินแทนการเป็นผู้ให้บริการทางการเงินเอง ซึ่งมีประสิทธิภาพและส่งผลให้มีการพัฒนาในระยะยาวมากกว่าการเป็นผู้ให้บริการทางการเงินเอง

โดย World Bank (2007) เสนอแนะว่า หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมให้ระบบการเงินมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรจะยกเลิกนโยบายอุดหนุนหรือให้สินเชื่อโดยตรง รวมถึงนโยบายอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของธนาคาร และส่งเสริมการออมในรูปแบบการทำประกันภัยหรือการออมแบบผูกพันระยะยาว (Contractual Savings) นอกจากนี้ World Bank (2007) ยังได้เสนอให้ปรับปรุงระเบียบการรายงานผลการดำเนินงานและการแสดงตัวเลขทางบัญชีของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งปรับปรุงระบบการชำระหนี้ให้มีความรัดกุม ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมการแข่งขันภายในระบบการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการมากขึ้น

2.2 การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านองค์กรการเงินระดับฐานราก

แนวทางหนึ่งในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินคือ การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ซึ่งช่วยลดช่องว่างทางการเงินแก่กลุ่มประชาชนระดับฐานรากให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ช่วยลดปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนอันจะนำมาสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจมหภาค และภาคประชาชนมีมาตรฐานในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นจากการพึ่งพาตนเองได้ โดยในปี 2519 ดร. มูฮัมหมัด ยูนุส ได้ริเริ่มแนวคิดของการเงินฐานราก หรือ Microfinance โดยอาศัยทฤษฎีที่ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) สินเชื่อจึงเปรียบเสมือนเงินที่สามารถสร้างทุน ช่วยให้เกิดการหมุนเวียนเงินเพื่อการลงทุนและการบริโภคมีประสิทธิภาพ แต่การเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีค่าใช้จ่าย มีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยที่มีการศึกษาไม่เพียงพอ และไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้

จากการริเริ่มแนวคิดเกี่ยวกับการเงินฐานรากของ ดร. มูฮัมหมัด ยูนุส ทำให้บริการการเงินฐานรากมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดย Morduch (1999) Daley-Harris (2003) และ Armendariz and Murdoch (2010) ได้แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของระบบการเงินระดับฐานรากทั่วโลก โดยในปี 2545 มีจำนวนสถาบันการเงินฐานราก 2,572 แห่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2540 ที่มีเพียง 618 แห่ง เช่นเดียวกับจำนวนผู้ใช้บริการก็เพิ่มขึ้นเป็น 67.9 ล้านคน จาก 13.5 ล้านคนในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของระบบการเงินระดับฐานรากทั่วโลก

การจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs) เช่น ธนาคารชุมชน หรือกลุ่มออมทรัพย์ขนาดเล็ก เป็นต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยให้หลุดพ้นจากความยากจน โดยการส่งเสริมให้เข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยมีการจัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Financial Institutions) และดำเนินการโดยองค์กรเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGO) ทั้งนี้ เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีค่าใช้จ่าย มีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยที่มีการศึกษาไม่เพียงพอและไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนได้ การที่จะช่วยเหลือคนจนได้อย่างแท้จริงจะต้องมีธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ยอมปล่อยเงินกู้ให้กับคนจนโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด (ตามที่กฎหมายกำหนด) และไม่มีการเรียกหลักประกันเพื่อนำมาค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งก็เป็นที่มาของการพัฒนารูปแบบการให้บริการของธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งก่อตั้งโดย ดร. มูฮัมหมัด ยูนูส

ในระยะเริ่มแรก ดร. มูฮัมหมัด ยูนูส ได้ทดลองให้เงินสินเชื่อจำนวนไม่มากแก่คนยากจนและพบว่าคนยากจนกลุ่มนั้นได้ใช้เงินไปในการทำธุรกิจขนาดย่อม ซึ่งสามารถช่วยให้คนกลุ่มดังกล่าวหลุดพ้นวัฏจักรแห่งความยากจนได้ อีกทั้งอัตราการจ่ายคืนหนี้ในการทดลองดังกล่าวยังสูงถึงร้อยละ 98-99 ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับการปล่อยสินเชื่อในระบบการเงินเชิงพาณิชย์ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดในระบบการเงินด้วยการปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่ม (Group Lending) Grameen Bank จึงได้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาการให้บริการทางการเงินในรูปแบบอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการให้บริการโดยธนาคารพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยหลุดพ้นจากความยากจน

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้รับความสนใจและสนับสนุนมากขึ้นภายหลังความสำเร็จของ Grameen Bank ในประเทศบังกลาเทศ โดยการให้บริการด้านเงินกู้แก่ผู้มีรายได้น้อย (Microcredit) อาจถือได้ว่าเป็นบริการการเงินที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากของ Grameen Bank อาจถือได้ว่าเป็นต้นแบบการให้บริการทางการเงินที่สำคัญของ MFIs ทั่วโลก และมีรูปแบบการให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่ม (Group Lending) ที่แตกต่างจากแนวปฏิบัติของสถาบันการเงินทั่วไป ทั้งนี้ การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจะกำหนดเงื่อนไขให้ลูกหนี้นำหลักทรัพย์ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือเงินฝากธนาคาร เป็นต้น มาใช้ค้ำประกันเงินกู้ ในขณะที่การให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่มนั้น ลูกหนี้ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่จะอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Joint Liability) ของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งการให้สินเชื่อด้วยสัญญาแบบนี้มีเงื่อนไขให้สมาชิกแต่ละรายในกลุ่มมีภาระต้องรับผิดชอบร่วมกันหากสมาชิกรายใดรายหนึ่งผิดสัญญาการชำระหนี้ กล่าวคือ การกำหนดให้ลูกหนี้แต่ละรายค้ำประกันเงินกู้ระหว่างกันและ

ควบคุมดูแลการชำระหนี้คืนภายในกลุ่มของตน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการจูงใจให้ลูกหนี้ชำระหนี้คืน และส่งผลให้อัตราการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนี้ MFIs อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ แม้ว่าสมาชิกในกลุ่มนี้จะไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะสามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์อื่น ๆ ได้

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

ในระยะแรก การให้บริการสินเชื่อแบบกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสามัคคีให้กับสมาชิกในกลุ่มและให้ความช่วยเหลือในยามจำเป็น เช่น หากสมาชิกของกลุ่มไม่สามารถชำระหนี้ได้ ประธานกลุ่มจะทำการชำระหนี้งวดแทน ซึ่งจะไม่ส่งผลต่อประวัติการชำระหนี้ของสมาชิกรายนั้นและของกลุ่ม และไม่ส่งผลให้ทางกลุ่มได้รับเงินกู้งวดต่อไปล่าช้า แต่ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษอื่น ๆ ในกรณีมีการผิดนัดชำระหนี้เกิดขึ้น ต่อมาจึงเริ่มมีการลงโทษในกรณีมีการผิดนัดชำระหนี้ โดยแม้ว่าสมาชิกกลุ่มจะไม่ต้องรับผิดชอบหนี้ของเพื่อนสมาชิก แต่ก็จะสูญเสียสิทธิในการกู้ยืม ซึ่งหากสมาชิกรายใดในกลุ่มไม่อยากจะสูญเสียสิทธิในการกู้ยืม ก็ต้องช่วยชำระหนี้ให้เพื่อนสมาชิกในกลุ่ม ทั้งนี้ หากการชำระหนี้เป็นไปได้ด้วยดี ผู้กู้จะได้รับอนุมัติให้กู้เพิ่ม ซึ่งจะต้องใช้คืนก่อนการกู้ครั้งต่อไป (ในระบบ Grameen Bank แบบเดิม ระยะเวลาตั้งแต่ให้เงินกู้งวดแรกจนถึงการชำระหนี้งวดสุดท้ายประมาณหนึ่งปี) ดังนั้น ถ้าความสัมพันธ์ระหว่าง Grameen Bank กับผู้กู้ดำเนินไปด้วยดี จำนวนเงินกู้จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ จนอาจจะมีจำนวนเพียงพอต่อการลงทุนขนาดใหญ่ในขณะที่ธนาคารเองก็จะมีประวัติสินเชื่อที่ดีเช่นกัน

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอื่นที่สำคัญคือ การให้บริการเงินฝาก และการให้บริการประกัน โดยมีลักษณะเฉพาะ ดังนี้

(1) การให้บริการเงินฝากหรือการออม (Savings) ตั้งแต่ในช่วงที่การให้สินเชื่อระดับฐานรากเริ่มมีการขยายตัวในปี 2523 โดยมีการให้สินเชื่อเป็นบริการทางการเงินหลัก นักวิชาการบางส่วนเห็นว่าการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากควรให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือให้ครัวเรือนที่ยากจนสามารถเก็บออมเงินได้ (Adams, 1978) เพื่อเป็นการสะสมสินทรัพย์แทนที่จะก่อหนี้เพิ่ม ทั้งนี้ การออมของครัวเรือนยากจนยังอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการออม นอกจากนั้น องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภท NGO ส่วนใหญ่สามารถให้บริการสินเชื่อได้ตาม

กฎหมาย แต่ถูกจำกัดไม่ให้รับเงินฝากจากลูกค้า อย่างไรก็ตาม ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาการออมสำหรับครัวเรือนที่ยากจนได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการใช้ศัพท์คำว่าการเงินระดับฐานราก (Microfinance) แทนที่การให้สินเชื่อระดับฐานราก (Microcredit) ในการให้นิยามของความพยายามที่จะช่วยเหลือคนยากจนให้เข้าถึงบริการทางการเงินตามที่ต้องการ โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดของผู้ให้บริการทางการเงินว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสามารถได้รับประโยชน์จากบริการด้านการเงินด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการได้รับสินเชื่อเพียงอย่างเดียว ซึ่งส่งผลให้มีบริการด้านเงินฝากที่มีเงื่อนไขและลักษณะที่ดึงดูดลูกค้ารายได้ต่ำ เช่น โครงการ SafeSave ของ Grameen Bank ในประเทศบังกลาเทศ การให้บริการเงินฝากของ Bank Rakyat Indonesia (BRI) และการให้บริการเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นต้น

Robinson (2001) เห็นว่าการให้บริการเงินฝากมีความสำคัญกับครัวเรือนยากจนมากกว่าการให้บริการสินเชื่อ เนื่องจากการถือครองสินทรัพย์เป็นประโยชน์ต่อครัวเรือนไม่ว่าจะเป็นครัวเรือนที่มีฐานะยากจนหรือร่ำรวย แต่การออมสามารถทำได้ยากกว่า ในขณะที่การให้สินเชื่อส่งผลให้ลูกค้าได้รับเงินทุนเพื่อประกอบกิจการทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีเงินออมเพียงพอ ทั้งนี้ Collins et al (2009) แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนที่มีรายได้ตั้งแต่ 1 ถึงเกือบ 10 เหรียญสหรัฐต่อวัน มีการกู้ยืมและออมอย่างสม่ำเสมอ โดยการกู้ยืมและการออมจะดำเนินไปด้วยกัน เช่น การลงทุนขนาดใหญ่ และการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดในชีวิตประชาชนอาจจำเป็นต้องใช้เงินทั้งเงินออมและการกู้ยืมร่วมกันก็ได้ ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับเงินฝากและเงินให้สินเชื่อ เนื่องจากบริการทางการเงินทั้ง 2 ประเภทมีความสำคัญกับครัวเรือนยากจน

(2) การให้บริการประกันภัยระดับฐานราก (Microinsurance)

การประกันระดับฐานรากสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(2.1) การประกันชีวิต

โดยส่วนใหญ่จะเป็นผลิตภัณฑ์ควบคู่กับการให้สินเชื่อ (Credit-Life Contract) โดยสัญญาดังกล่าวจะมีการชำระหนี้คงค้างทั้งหมด และมีการจ่ายเงินก้อนให้กับลูกค้ากรณีเสียชีวิต

(2.2) การประกันสุขภาพ

ตัวอย่างที่สำคัญของการให้บริการประกันสุขภาพระดับฐานราก ได้แก่ โครงการ Micro Care Health Plan ของประเทศยูกันดาให้บริการประกันภัยกับบริการผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอกหลายรูปแบบ เช่น ศัลยกรรม เอกซเรย์ การวิเคราะห์ในห้องทดลอง และยารักษาโรค แต่ไม่รับประกันให้กับโรคสามัญ เช่น ความดันเลือดสูง เบาหวานและนิ่ว โรคพิษสุราเรื้อรัง และอาการป่วยเรื้อรัง

(2.3) การประกันภัยพืชผล

หนึ่งในนวัตกรรมการประกันภัยที่ประสบความสำเร็จ คือ การประกันภัยพืชผลโดยใช้ดัชนี (Index Insurance) (Carter, Galarza and Boucher 2007; Skees, Varangis, Larson et al 2004; Morduch 2006) Gine, Townsend and Vickrey (2007) เช่น การประกันปริมาณน้ำฝนในแคว้นอันตรประเทศในตอนใต้ของอินเดีย ซึ่งเป็นโครงการที่ทำร่วมกันระหว่าง BASIX ซึ่งเป็นสถาบันการเงินฐานราก และ ICICI Lombard บริษัทประกันขนาดใหญ่ในอินเดีย โดยสัญญาประกันภัยจะแบ่งฤดูฝนออกเป็นสามช่วงโดยอิงตามวัฏจักรพืชผล ระหว่างช่วงหว่านเมล็ดนั้นความเสี่ยงหลัก คือพายุฝนอาจจะมาช้าเกินไป ส่วนในช่วงพืชผลออกฝักและออกดอกนั้นความเสี่ยงจะอยู่ที่ปริมาณน้ำฝนที่ไม่เพียงพอ และในช่วงเก็บเกี่ยวก็จะมีความเสี่ยงถ้ามีฝนมากเกินไป ดังนั้นในสัญญาจะมีการระบุเงินชดเชยที่แตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงที่สาม (ช่วงเก็บเกี่ยว) จะมีการจ่ายเงินชดเชยให้ถ้าปริมาณน้ำฝนมากกว่า 70 มิลลิเมตร และจะไม่มีการจ่ายเงินชดเชยถ้าน้ำฝนมีปริมาณต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้

(2.4) บริการประกันภัยอื่น ๆ

แนวคิดการประกันภัยฐานรากนั้นครอบคลุมไปถึงการประกันภัยหลายประเภทด้วยกันถึงแม้ว่าความสนใจส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่การประกันชีวิต สุขภาพ และสภาพดินฟ้าอากาศ เช่น การประกันที่อยู่อาศัย SEWA ซึ่งตั้งอยู่ที่เมือง Ahmedabad ในประเทศอินเดียได้มีการพัฒนาระบบการประกันที่อยู่อาศัยโดยลูกค้าที่จ่ายเบี้ยประกัน ปีละ 1.5 เหรียญสหรัฐ เพื่อป้องกันความเสียหายของที่อยู่อาศัยที่เกิดจากหายนะ หลังจากที่มี 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

2.3 การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีวัตถุประสงค์เดียวกันกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ เพื่อดูแลการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และมีการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการอย่างเพียงพอ โดยในการกำกับดูแล

สถาบันการเงินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) และการกำกับดูแลด้านที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง (Non-Prudential Regulation) โดยกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นจะเกี่ยวข้องกับการนิยามมาตรฐานที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเงิน และมาตรฐานการบัญชี เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินของสถาบันการเงิน ในขณะที่กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงจะเป็นเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ เช่น การลงทะเบียนและออกใบอนุญาตให้กับสถาบันการเงิน การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ การรายงานงบการเงิน การเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยต่อลูกค้าอย่างโปร่งใส การตรวจบัญชี เป็นต้น

ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจะประกอบด้วยการออกหลักเกณฑ์และการกำกับตรวจสอบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ ทั้งนี้ สามารถสรุปหลักการและแนวทางการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากได้ ดังนี้

(1) ประเภทของการกำกับ

"การกำกับ" เป็นคำที่มีความหมายกว้างและอาจก่อให้เกิดความสับสนได้ จึงต้องมีการแยกแยะระหว่างการออกกฎเกณฑ์/กำกับด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) และด้านที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง (Non-Prudential Regulation) โดยกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้นก็ถือว่ามีความสำคัญ แต่ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบหรือกำกับดูแลในด้านดังกล่าว ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง ได้แก่ 1) การลงทะเบียนและออกใบอนุญาตให้กับสถาบันการเงิน 2) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ 3) รายงานหรือการตีพิมพ์งบการเงิน และมาตรฐานการบัญชีและการตรวจบัญชี 4) การเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยต่อลูกค้าอย่างโปร่งใส 5) การตรวจบัญชีจากบุคคลภายนอก 6) การส่งชื่อผู้กู้และสถานะของเงินกู้ให้กับบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และ 7) เพดานดอกเบี้ย

กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงอาจจะเข้มงวดหรือไม่เข้มงวดก็ได้ แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลไม่ต้องรับประกันในกรณีที่ผู้ฝากสูญเสียเงิน กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงบางเรื่องอาจไม่จำเป็นต้องออกโดยหน่วยงานกำกับและอาจไม่ต้องมีการกำกับโดยเข้าตรวจสอบกิจการในสถานประกอบการ (On-Site Inspection)

ส่วนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น เกี่ยวข้องกับการนิยามมาตรฐานที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเงิน และมาตรฐานการบัญชี โดยการบังคับใช้มาตรฐานเหล่านี้และการติดตามความเข้มแข็งด้านการเงินต้องใช้การรายงานที่เข้มข้นกว่า และต้องมีการเข้าตรวจสอบในสถานที่ประกอบการนอกเหนือจากการตรวจงบการเงินปกติ

(2) สถาบันที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์

สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ให้สินเชื่อเพียงอย่างเดียว หรือสถาบันการเงินระดับฐานรากที่มีการบังคับให้สมาชิกฝากเงินก่อนจึงจะสามารถขอสินเชื่อได้ โดยการฝากเงินแบบบังคับนั้นไม่จำเป็นต้องใช้กฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงมากำกับเนื่องจาก

(2.1) เงินฝากดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเงินกู้และลูกค้าของ MFIs ส่วนใหญ่อยู่ในฐานะ "ผู้กู้สุทธิ" เพราะฉะนั้นความเสี่ยงที่มีต่อผู้กู้ในกรณีที่ MFIs ล้มละลายจึงต่ำ

(2.2) เงินฝากแบบบังคับไม่ได้สร้างความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญแก่ระบบการเงินของประเทศ เนื่องจากมีจำนวนน้อยและข้อจำกัดที่ไม่ให้ถอนเงินฝากเหล่านี้ จะช่วยลดความเสี่ยงในการที่คนจะแห่ไประดมถอนเงิน

ในบางสถานการณ์อาจมีเหตุผลที่ควรมีการออกกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงมาบังคับใช้กับ MFIs บ้าง เช่น การบังคับให้ MFIs จดทะเบียน การให้ข้อมูลด้านดอกเบี้ยที่โปร่งใสแก่ลูกค้า การให้จัดทำงบการเงินในรูปแบบที่มีความหมาย หรือแม้กระทั่งการเข้าร่วมบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (National Credit Bureau) เป็นต้น

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงที่มีเหตุผลในทางทฤษฎี แต่อาจมีความเสี่ยงในทางปฏิบัติได้ เช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องมีการอนุมัติการจัดตั้ง MFIs อาจเปิดช่องให้เกิดการทุจริตได้ และอาจเป็นการยากในการออกกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง หากไม่มีการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ถึงแม้ว่าในบางประเทศจะไม่มีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยของ MFIs แต่ก็อาจมีกฎเกณฑ์ด้านดอกเบี้ยอยู่ในกฎหมายพาณิชย์ปกติอยู่แล้ว ซึ่งการอนุญาตให้ MFIs ที่จดทะเบียนกับภาครัฐปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎเกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปอาจเป็นการไม่เหมาะสม

ในด้านการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงนั้น การนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาบังคับใช้กับ MFIs ที่ให้สินเชื่อเพียงอย่างเดียวอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการออกกฎเกณฑ์นั้นจะสูงกว่าที่รับรู้ทั้งค่าใช้จ่ายที่มีต่อผู้กำกับและผู้ถูกกำกับ และการออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจไม่สนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมและการขยายบริการด้านอื่น ทั้งนี้ เหตุผลทั่วไปสำหรับการออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงคือเพื่อปกป้องระบบการเงิน คุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย และจัดการอุปทานเงิน แต่ในทางปฏิบัตินั้น MFIs ถือเป็นองค์กรที่เล็กเกินไปที่จะส่งผลกระทบเชิงระบบ กอปรกับปัญหาด้านการกำกับในประเทศกำลังพัฒนา จึงมีแนวโน้มสูงที่การกำกับสถาบันการเงินเล็ก ๆ ข้างต้นนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพ

(3) MFIs ระดับชุมชนขนาดเล็ก

การออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงมาใช้กับสถาบันการเงินประเภทนี้ควรมี "เพดานขั้นต่ำ" ซึ่งจะตัดตัวกลางด้านการเงินขนาดเล็กออกไปให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยในหลาย ๆ ประเภทมีสถาบันการเงินนอกระบบ เช่น เจ้าหนี้นอกระบบ และ Rotating Savings and Credit

Associations (ROSCAs)[2] ซึ่งยากต่อการออกกฎเกณฑ์กำกับ ในขณะที่อาจยังไม่มีความชัดเจนสำหรับการออกกฎเกณฑ์บังคับใช้กับสถาบันการเงินในระบบที่มีขนาดใหญ่ขึ้นมา เช่น สหกรณ์การเงินระดับชุมชน ซึ่งการออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคง ต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการ โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองผู้ฝากเงิน แต่ในขณะเดียวกันก็ควรตระหนักถึงองค์กรการเงินที่มีขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ซึ่งอาจไม่คุ้มค่ากับการกำกับสถาบันการเงินที่แทบจะไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทั้งระบบเลย

การตั้งเพดานขั้นต่ำในการกำหนดประเภทของสถาบันการเงินที่จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่โดยรวมแล้วมีเกณฑ์สำคัญ เช่น ขนาดสินทรัพย์ จำนวนสมาชิก ความเป็นเจ้าของและการควบคุมจากสมาชิก ซึ่งอาจแบ่งเบาภาระการกำกับจากหน่วยงานภายนอกได้ พันธะร่วมกันระหว่างสมาชิกซึ่งอาจช่วยให้การเฝ้าระวังในหมู่สมาชิกมีประสิทธิภาพดีขึ้น เป็นต้น

ในบางครั้งก็มีการใช้ปัจจัยหลาย ๆ ข้อรวมกัน เช่น กฎหมายการธนาคารของแอฟริกาใต้ปี 2538 ที่กำหนดให้องค์กรที่มีสมาชิกที่มีพันธะร่วมกัน (เช่น สมาชิกทำงานให้นายจ้างคนเดียวกัน หรือประกอบอาชีพในเขตธุรกิจเดียวกัน) ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ถ้าขนาดสินทรัพย์ขององค์กรไม่ถึง 1.5 ล้านเหรียญ โดยองค์กรที่มีขนาดทรัพย์สินไม่ถึง 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ แต่มากกว่า 150,000 เหรียญสหรัฐ จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแบบจำกัด เช่นบังคับให้มีการตรวจบัญชีรายปีและบังคับให้เป็นสมาชิกของสมาพันธ์ที่สนับสนุนให้มีการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแลตนเอง (Self-Regulatory Federation)

(4) กรอบการออกกฎเกณฑ์

ในการออกกรอบกฎเกณฑ์ ผู้ออกกฎเกณฑ์ควรเข้าใจและนำความเสี่ยงที่จะเกิดกับ MFIs มาพิจารณาเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อการจัดการความเสี่ยง โดยความเสี่ยงที่มักจะเกิดกับ MFIs มีดังต่อไปนี้

(4.1) ความเสี่ยงด้านความเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการ ผลการดำเนินงานของ MFIs นั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างและการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก โดย MFIs ที่เป็น NGO จะเผชิญความเสี่ยงด้านนี้มากเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวไม่มีเจ้าของที่แท้จริง โดยเงินทุนส่วนใหญ่มาจากผู้บริจาคเงินที่มีจุดประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือสังคม จึงอาจทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการติดตามผลการดำเนินงานและการวางกลไกการควบคุมการดำเนินงาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ออกกฎเกณฑ์

---

[2] Rotating Savings and Credit Associations (ROSCAs) หมายถึง กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนที่จัดตั้งขึ้นเอง หรือเกิดจากการรวมกลุ่มกันเองของชุมชนในพื้นที่ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสัจจะ กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

จึงแนะนำให้ MFIs เหล่านี้แปรสภาพเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นและอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ก่อนที่จะเปิดรับเงินฝาก แต่การกระทำดังกล่าวก็อาจมีความเสี่ยงที่ MFIs จะขยับไปให้บริการในตลาดที่สูงกว่า และการดำเนินงานไม่เป็นไปตามพันธกิจ (Mission Drift) อย่างที่เกิดขึ้นกับ K-Rep ของประเทศเคนยา (Nyerere et al, 2004)

(4.2) ความเสี่ยงด้านสินเชื่อ คือความเป็นไปได้ที่จะมีการผิดนัดชำระหนี้หรือไม่มีการชำระหนี้คืนเลยถึงแม้ว่า MFIs โดยทั่วไปจะมีอัตราการผิดนัดชำระหนี้ที่ต่ำ Portfolio ของ MFIs จึงมีความผันผวนสูงกว่า Portfolio ของสถาบันการเงินดั้งเดิมทั่วไป เนื่องจากการใช้ตัวแทนหลักประกัน (Collateral Institutes) และความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ เนื่องจากแรงจูงใจหลักของการชำระเงินกู้คืนของลูกหนี้ คือการได้รับเงินกู้ในงวดถัดไป ทั้งนี้ การกำหนดให้การกู้ยืมเป็นการค้ำประกันในลักษณะเป็นกลุ่ม ถ้าหากสมาชิกในกลุ่มหากสมาชิกคนใดคนหนึ่งมีการผิดนัดชำระหนี้ อาจส่งผลกระทบให้ผู้ให้กู้ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกคนอื่นในกลุ่มได้ นอกจากนี้ ลูกค้าของ MFIs ส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะคล้าย ๆ กันในด้านภูมิศาสตร์และตลาด ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงร่วม (Covariance Risk) และเนื่องจาก Portfolio เงินกู้นั้นมักจะเป็นองค์ประกอบหลักของสินทรัพย์ทั้งหมด อัตราการชำระหนี้ที่ลดลงเล็กน้อยอาจส่งผลกระทบใหญ่หลวงต่อผลการดำเนินงานโดยรวมได้

(4.3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง หมายถึงปัญหาเรื่องความสามารถในการหาเงินสดของสถาบันการเงินในกรณีที่ลูกค้าต้องการถอนเงินหรือต้องการสินเชื่อเพิ่ม สภาพคล่องที่ต่ำจะลดความสามารถของ MFIs ในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้กู้ซึ่งอาจส่งผลให้ MFIs ต้องจำกัดการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจาก MFIs ส่วนใหญ่ใช้วิธีการบังคับชำระหนี้แบบมีการให้สินเชื่องวดต่อไปเป็นแรงจูงใจ ความสามารถในการให้สินเชื่อที่ลดลงจึงส่งผลกระทบต่อการชำระหนี้ ซึ่งอาจทำให้สภาพคล่องต่ำลงไปอีก

(4.4) ความเสี่ยงด้านดอกเบี้ย เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินทุกแห่ง ซึ่งเกิดจากการที่ระยะเวลา (Term Structure) ของสินทรัพย์และหนี้สินไม่สัมพันธ์กัน เช่น ในกรณีที่ MFIs ปล่อยเงินกู้อัตราดอกเบี้ยคงที่ระยะยาวโดยไม่สามารถรีไฟแนนซ์ (Refinance) เงินกู้จำนวนดังกล่าวในสภาวะดอกเบี้ยลดลงได้ MFIs จะถูกบังคับให้ตั้งอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในระดับสูง ในขณะที่สถาบันการเงินอื่นที่ไม่ได้ประสบปัญหา Mismatch สามารถลดอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นได้ การตั้งเพดานดอกเบี้ยก็จะเป็นการจำกัดไม่ให้ MFs เพิ่มดอกเบี้ยในสภาวะที่ต้นทุนทางการเงินสูงขึ้น

(4.5) ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง เป็นความเสี่ยงที่จะเกิดต่อรายได้และทุนในกรณีที่ MFIs มีภาพลักษณ์ต่อสาธารณชนที่ไม่ดี (Campion, 2000) สำหรับ MFIs ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านนี้จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในกรณีที่ MFIs มีการเปลี่ยนแปลงจากสถาบัน

การเงินที่ให้สินเชื่ออย่างเดียวไปเป็นสถาบันการเงินที่ระดมและรับเงินฝากจากประชาชน ทั้งนี้ MFIs ที่จะประสบความสำเร็จในการระดมเงินฝากนั้นต้องมีภาพลักษณ์ว่ามีความมั่นคงและเชื่อถือได้

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

(5) ระดับของกฎเกณฑ์

กรอบกฎเกณฑ์สามารถจัดได้เป็นหลายระดับ (Staschen, 2003) กฎเกณฑ์หลักซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ จะให้นิยามหลักการและมาตรฐานทั่วไปที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามและมักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีเสถียรภาพ ส่วนกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Regulations) ซึ่งมีการออกโดยอิงตามกฎหมายหลักจะกล่าวถึงกระบวนการและมาตรฐานที่ต้องมีการปรับบ่อย ๆ และโดยส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ที่สามารถออกได้โดยไม่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั่วไปแล้วกฎหมายและพระราชบัญญัติต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งต้องใช้เวลาจากฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจยาวนาน ในขณะที่กฎเกณฑ์ลำดับรองสามารถเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วผ่านทางหน่วยงานฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกระทรวงหรือธนาคารกลาง โดยกฎเกณฑ์ลำดับรองจะมีรายละเอียดมากกว่า และสามารถปรับใช้กับการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ หรือความเข้าใจด้านความเสี่ยงของผู้ออกกฎเกณฑ์ได้ดีกว่า นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับยังสามารถนำเสนอแนวทางที่อ้างถึงกฎหมายหรือเกณฑ์บางมาตราได้ แนวทางดังกล่าวมักจะมีการระบุในหนังสือเวียน แต่ไม่ได้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างจริงจัง โดยแนวทางและหนังสือเวียนเหล่านี้มีความยืดหยุ่นสูงสุด เนื่องจากมีการให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับในการออกแนวทางอย่างมาก ถึงแม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายที่ต่ำก็ตาม

โดยปกติแล้วกฎหมายหลัก จะมีการแยกแยะสถาบันการเงินออกเป็นประเภทและระบุถึงธุรกรรมที่สถาบันการเงินนั้น ๆ สามารถกระทำได้ รวมทั้งจะมีข้อจำกัดด้านธุรกรรมและกำหนดเงินทุนขั้นต่ำรวมทั้งข้อจำกัดในการถือหุ้นอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังมีการกำหนดหลักบรรษัทภิบาลเบื้องต้นซึ่งรวมทั้งการควบคุมจากภายในและภายนอก กำหนดแนวทางทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับ และออกกฎเกี่ยวกับการล้มละลาย การออกจากตลาด เป็นต้น ส่วนกฎเกณฑ์ลำดับรองเป็นการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย (คุณภาพสินทรัพย์ การกันสำรองหนี้สูญ และมาตรฐานการรายงาน) ยกตัวอย่างเช่น การดำรงเงินทุนสำรองของสถาบันการเงินหลายรูปแบบควรจะมีกฎหมายรองรับ ในขณะที่องค์ประกอบของอัตราความเพียงพอของเงินกองทุนควรจะมีการกำหนดโดยเกณฑ์เฉพาะ

กรอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหลักเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินจะช่วยสร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงเท่านั้นที่จะเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินได้ และผู้กำกับดูแล

มีการกำกับดูแลสถาบันการเงินเหล่านี้อย่างเคร่งครัดและมีผลกำไร รวมทั้งมีการป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานสถาบันการเงินอย่างเพียงพอ โดยการออกกฎเกณฑ์ด้านความมั่นคงมักจะครอบคลุมองค์ประกอบต่อไปนี้ 1) ความต้องการเงินทุนขั้นต่ำ 2) การจำกัดสัดส่วนถือหุ้นสูงสุด 3) ความเพียงพอของเงินกองทุน 4) การออกใบอนุญาต 5) คุณภาพสินทรัพย์ 6) ข้อจำกัดด้านการรับความเสี่ยงและการกู้ยืมภายใน (Insider Lending) 7) การดำรงเงินทุนสำรองและสภาพคล่อง 8) มาตรฐานการรายงาน 9) การแทรกแซงและนโยบายการแก้ไขปัญหา และ 10) การประกันเงินฝาก

(6) การกำกับดูแล

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามีการอภิปรายเกี่ยวกับกรอบกฎเกณฑ์ของ MFIs อย่างกว้างขวาง แต่ผู้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการกำกับระบบการเงินระดับฐานรากยังคงน้อยอยู่ โดยสาเหตุอาจมาจากประสบการณ์ด้านการกำกับการเงินระดับฐานรากที่จำกัด ทรัพยากรของผู้ออกกฎเกณฑ์มีน้อยและส่วนใหญ่จะถูกอุทิศให้กับการคุ้มครองผู้ฝากเงิน (ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจึงไม่ค่อยให้ความสนใจกับ MFIs เนื่องจากผู้กำกับจะให้ความสำคัญกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีเงินฝากกระจุกตัวอยู่เป็นจำนวนมาก) การกำกับสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบไปด้วยการให้ใบอนุญาตสถาบันการเงินใหม่ การตั้งกรอบสำหรับการรายงานด้านความมั่นคงและการตรวจสอบนอกสถานที่ ตามมาด้วยการตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบ และต้องมีการแทรกแซงและแก้ไขหากมีการละเมิดกฎเกณฑ์อีกด้วย

(6.1) การกำกับดูแลแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน (Risk-Based Approach To Supervision) ถึงแม้ว่าประสบการณ์ด้านการกำกับการเงินระดับฐานรากจะมีอยู่จำกัด แต่ก็มีแนวโน้มว่าการกำกับแบบใช้ความเสี่ยงเป็นพื้นฐานน่าจะดีกว่าการกำกับแบบดั้งเดิม (Leigerwood and White) โดยการกำกับแบบ Risk-Based จะเน้นไปที่ความเข้าใจและการประเมินความสามารถของสถาบันการเงินในการระบุ วัด ติดตาม และควบคุมความเสี่ยงในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลา ในขณะที่การกำกับแบบดั้งเดิมคือการนำกระบวนการที่เป็นมาตรฐานมาใช้ และเน้นไปที่ธุรกรรมรายบุคคลและความเพียงพอของหลักประกัน โดยการกำกับแบบ Risk-Based จะเหมาะสมกับการระบุถึงสาเหตุของปัญหามากกว่าการระบุปัญหาในปัจจุบัน

Fitzgerald and Vogel (2000) เห็นว่า ความเสี่ยงสามารถถูกหักล้างได้โดยการผลักภาระไปให้ผู้กู้ การเก็บค่าชดเชยความเสี่ยง (ผ่านทางดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม) เมื่อปล่อยเงินกู้ให้กับผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูงหรือการเรียกหลักประกันเป็นจำนวนมากถือเป็นวิธีปกติในการหักล้างความเสี่ยง ทั้งนี้ วิธีการกำกับภาคธนาคารแบบดั้งเดิมเน้นไปที่ความถูกต้องของงบการเงิน การปฏิบัติตามอัตราส่วนด้านการเงินต่างๆ และการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการทุจริตเป็นหลัก ข้อดีของวิธีการกำกับแบบดั้งเดิมคือการที่ผู้กำกับสามารถเห็นภาพรวมของฐานะทางการเงินปัจจุบัน

ของสถาบันการเงินที่ชัดเจนและสามารถวัดผลออกมาเป็นตัวเลขได้ อย่างไรก็ตาม ผู้กำกับจะมีข้อมูลเชิงลึกเพื่อใช้ในการระบุปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่จำกัด

การเน้นไปที่สถานการณ์ปัจจุบันของสถาบันการเงินและตัวชี้วัดทางการเงินนั้นสามารถช่วยให้ผู้กำกับให้คำแนะนำแก่สถาบันการเงินเพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยง เมื่อประสบปัญหาแล้วเท่านั้น ในการเงินระดับฐานราก ความเสี่ยงไม่สามารถถูกหักล้างด้วยการบังคับเรียกหลักประกันเป็นจำนวนมากได้ นอกจากนี้ ความสามารถในการกระจายความเสี่ยงไปยังภาคเศรษฐกิจและภูมิภาคต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่จำกัด อย่างไรก็ตาม MFIs หลายแห่งได้ทำการพัฒนาวิธีการจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการให้สินเชื่อระดับฐานรากด้วยการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้และพฤติกรรมของผู้กู้อย่างละเอียด และยังให้แรงจูงใจในการชำระหนี้ที่ดีอีกด้วย แม้กระนั้นการตรวจสอบทั้งในและนอกสถานที่แบบดั้งเดิมซึ่งเน้นไปที่การเก็บเอกสารและหลักประกันในการทำธุรกรรมรายบุคคลอาจจะเป็นการประเมินความเสี่ยงของการเงินระดับฐานรากที่สูงเกินไปและอาจไม่สามารถทำได้จริงในกรณีที่มีธุรกรรมเป็นจำนวนมาก

ในทางตรงข้ามกัน การกำกับแบบ Risk-Based เน้นไปที่กระบวนการบริหารความเสี่ยง โดยผู้กำกับตระหนักถึงความสามารถของ MFIs แต่ละรายในการจัดการความเสี่ยงกับผู้กู้ ผลิตภัณฑ์ และการลงทุนอยู่แล้ว จึงได้มีการเปิดช่องให้ MFIs สามารถให้บริการรูปแบบใหม่ เช่น การให้เงินกู้แบบไม่มีหลักประกันได้ เป็นต้น ดังนั้น การกำกับแบบ Risk-Based ที่เน้นไปที่ Risk Profiles ที่ต่างกันของลูกค้าจึงเหมาะสมสำหรับการดำเนินการให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่เป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี การกำกับแบบ Risk-Based ก็ส่งผลให้งานของผู้กำกับมีความท้าทายเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยผู้กำกับต้องเข้าใจ Risk Profiles ของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีการให้บริการผลิตภัณฑ์ และลูกค้า ที่ต่างกันไป และผู้กำกับยังต้องมีความสามารถประเมินความเพียงพอของมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อลดความเสี่ยงเหล่านี้ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในระบบการเงินแบบฐานราก ผู้กำกับต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินงานของ MFIs และต้องสามารถประเมินได้ว่าวิธีการบริหารของ MFIs เหมาะสมและเน้นไปที่การลดความเสี่ยงหรือไม่ ซึ่งผู้กำกับต้องเข้าใจลักษณะสำคัญของการเงินระดับฐานรากอย่างลึกซึ้ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญเนื่องจากผู้กำกับส่วนใหญ่มักจะเคยกำกับเฉพาะสถาบันการเงินในระบบมาก่อน ผู้กำกับเองยังต้องมีความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงและวิธีการจัดการความเสี่ยงแต่ละประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ

การนำวิธีการกำกับแบบ Risk-Based มาใช้จะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม การทำงาน โดยในการกำกับแบบดั้งเดิมนั้นมีการจัดการกับความเสี่ยงด้วยการตั้งข้อจำกัดด้านความมั่นคงเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงที่สถาบันการเงินสามารถรับได้ ดังนั้น ผู้กำกับจึงไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติต่อสถาบันการเงินต่างกันออกไปโดยใช้เกณฑ์ปฏิบัติตามความสามารถในการ

จัดการความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ในขณะที่ผู้กำกับที่ใช้วิธีกำกับแบบ Risk-Based ต้องเปิดใจให้กว้าง เพื่อรับบริการและผลิตภัณฑ์รูปแบบใหม่ และต้องพร้อมที่จะยอมรับวิธีการบริหารความเสี่ยงของการเงินระดับฐานรากที่ใช้เฉพาะกับการจัดการกับหนี้ที่ขนาดเล็กและไม่มีหลักประกัน

(6.2) หลักการของการกำกับแบบ Risk-Based

Hannig and Omar (2000) ได้สรุปหลักการกำกับแบบ Risk-Based ไว้ดังนี้

(6.2.1) แบ่งความรับผิดชอบระหว่างบุคคลสำคัญ ภายใต้วิธีแบบ Risk-Based ความรับผิดชอบด้านการบริหารความเสี่ยงจะมีการแบ่งความรับผิดชอบกันในกลุ่มของผู้กำกับ เจ้าของสถาบันการเงิน ผู้จัดการ และผู้ตรวจทั้งภายนอกและภายใน (Van Greuning and Brajovic-Bratonovic, 2000) เพื่อการหลีกเลี่ยงกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูงและไม่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้กำกับจะต้องหารือกับสถาบันที่ถูกกำกับ โดยการรับฟังและนำความเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและคณะกรรมการบริหารของสถาบันการเงินภายใต้การกำกับไปประกอบการตัดสินใจด้านการกำกับ ส่วนเจ้าของจะมีส่วนสำคัญในการสร้างบรรษัทภิบาลที่มีประสิทธิภาพ และผู้จัดการมีหน้าที่หลักในการดำรงมาตรฐานที่มีความเป็นมืออาชีพ ผู้ตรวจสอบบัญชีภายในมีหน้าที่ทบทวนกระบวนการและวิธีการอย่างสม่ำเสมอเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนและมีการปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนผู้ตรวจบัญชีภายนอกที่มีการรับรองจากหน่วยงานกำกับมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความถูกต้องของงบการเงิน

(6.2.2) เน้นไปที่การออกใบอนุญาต แม้ว่ากระบวนการออกใบอนุญาตไม่ได้เป็นหลักประกันว่าสถาบันการเงินจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหลังจากได้รับใบอนุญาตแล้ว อย่างไรก็ดี การให้ใบอนุญาตถือเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการลดจำนวนของสถาบันการเงินที่มีศักยภาพอ่อนแอไม่ให้ระดมเงินฝากจากประชาชน การเน้นไปที่การออกใบอนุญาตจะช่วยให้ผู้กำกับสามารถบังคับใช้มาตรฐานด้านคุณภาพและลดความน่าจะเป็นของการล้มละลายของสถาบันการเงินในอนาคตได้ ซึ่งเป็นการจำกัดความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและดำรงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันการเงินไปในตัว ทั้งนี้ การให้ใบอนุญาตต้องใช้งบประมาณในการกำกับในช่วงต้นค่อนข้างสูง อย่างไรก็ดี เมื่อระบบการออกใบอนุญาตมีประสิทธิภาพมากขึ้นค่าใช้จ่ายในการกำกับก็จะลดลงเนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบธุรกรรมรายสถาบันเป็นประจำตราบเท่าที่ไม่มีสัญญาณว่าสถานะด้านความเสี่ยงของสถาบันนั้น ๆ ย่ำแย่ลง

(6.2.3) เน้นที่การควบคุมภายใน การกำกับแบบ Risk-Based จะเน้นไปที่คุณภาพของระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System: MIS) และความเพียงพอของการควบคุมภายในมากกว่าการพึ่งพาผู้ตรวจภายนอก (Van Greuning, Gallardo and Randhawa, 1999)

(6.2.4) เน้นที่กระบวนการและวิธีปฏิบัติ การประเมินคุณภาพของ Portfolio สินเชื่อนั้นต้องมีพื้นฐานจากความเข้าใจความเสี่ยงที่มีต่อผลิตภัณฑ์และกระบวนการหลัก แทนที่จะทำการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวกับธุรกรรมรายบุคคล ผู้กำกับควรจะทบทวนประวัติและแนวโน้มของคุณภาพ Portfolio สินเชื่อและเปรียบเทียบกับบรรทัดฐาน (Benchmark) ที่มีอยู่ โดยผู้กำกับจะทำการประเมินคุณสมบัติเชิงคุณภาพของเทคโนโลยีการให้สินเชื่อ เช่น ความเพียงพอของการวิเคราะห์สินเชื่อ กระบวนการทวงหนี้ของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และคุณภาพของงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อและการดูแลจากฝ่ายบริหาร ผู้กำกับจะให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและระบุว่าการตรวจสอบภายในเหมาะสมหรือไม่ที่จะจัดการกับความเสี่ยงเหล่านี้ ความเสี่ยงสภาพคล่องจะถูกประเมินโดยการตรวจสอบความเพียงพอของการจัดการสภาพคล่องและความยืดหยุ่นในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จะช่วยส่งเสริมสภาพคล่อง

(6.2.5) ใช้เครื่องมือประเมินผล การกำกับแบบ Risk-Based ใช้อัตราส่วนทางการเงินและเครื่องมือและวิธีการเชิงปริมาณอื่น ๆ อย่างไรก็ดี เครื่องมือเหล่านี้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อใช้ ในการประเมิน Risk Profiles และ Portfolio ของ MFIs การตั้งบรรทัดฐานสามารถกำหนดตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ได้ โดยต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละประเภท

(6.2.6) เน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูล สถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่แม่นยำต่อผู้กำกับอย่างเป็นระบบและตรงต่อเวลา ดังนั้น ฝ่าย MIS ต้องสามารถรองรับมาตรฐานการรายงานที่ผู้กำกับเป็นผู้กำหนดได้ อย่างไรก็ดี มาตรฐานการรายงานควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะตัวของการเงินระดับฐานรากและเน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการประเมินความเสี่ยงของ MFIs ความถี่ของการรายงานจะขึ้นอยู่กับความผันผวนของความเสี่ยงดังกล่าวและควรคำนึงถึงปัญหาการสื่อสารและการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานในกรณีที่สถาบันการเงินอยู่ในพื้นที่กันดารอีกด้วย

(7) ปัญหาและความท้าทาย

ถึงแม้ว่าฝ่ายออกกฎเกณฑ์และกำกับจะมีประสบการณ์ด้านการออกกฎเกณฑ์และกำกับดูแล MFIs มากขึ้น ก็ยังคงมีความท้าทายดังต่อไปนี้

(7.1) MFIs ไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการกำกับได้ การออกกฎเกณฑ์และกำกับด้านความมั่นคงนั้นรวมไปถึงการอนุญาตให้สถาบันการเงินรับและโอนเงินไปให้ประชาชน การตรวจสอบทั้งในและนอกสถานที่ วิธีการแก้ไขปัญหา และแม้กระทั่งอำนาจรัฐในการเข้าควบคุม สั่งล้มละลาย หรือสั่งปิดสถาบันการเงิน โดยค่าใช้จ่ายในการกำกับนั้นสูงและการกำกับ MFIs ขนาดเล็กหลาย ๆ แห่งอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ปกติมีจำกัด ในบางประเทศ สถาบันการเงินจะถูกบังคับให้ออกเงินค่าใช้จ่ายในการกำกับเหล่านี้บางส่วนหรือ

เต็มจำนวน อย่างไรก็ดี MFIs โดยปกติไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2000 MFIs หลายแห่งของประเทศเปรูที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะแบกรับค่าใช้จ่ายด้านการกำกับได้เกินร้อยละ 6.5 ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด (Jansson, Rosales and Weslet, 2003) โดยส่วนที่ขาดนั้นจะมาจากการบริจาคของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลต้องออกเงินอย่างน้อยบางส่วนเพื่อการกำกับการดำเนินงานการเงินระดับฐานรากที่มีประสิทธิภาพ

(7.2) เจ้าของ MFIs ที่อยู่ภายใต้การกำกับไม่มีเงินทุนเพียงพอในการเพิ่มทุนในกรณีที่เกิดภาวะฐานะการเงินตกต่ำ ในการจัดการความเสี่ยงด้านความเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการของ MFIs ที่เป็น NGO ผู้ออกกฎเกณฑ์มักจะยืนยันให้ MFIs เหล่านี้แปรสภาพเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นจริงและมีเงินทุนมากพอที่จะโอบอุ้มสถาบันการเงินในกรณีที่เศรษฐกิจตกต่ำ ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 มีนักลงทุนสถาบันที่ลงทุนเฉพาะกับ MFIs เกิดขึ้น แม้กระนั้นก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่านักลงทุนเหล่านี้ จะมีเงินทุนเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ นักลงทุนเหล่านี้ยังมีแผนการลงทุนที่อนุรักษ์นิยมและเลือกที่จะลงทุนใน MFIs ที่มีผลการดำเนินงานดี ซึ่งโดยปกติก็อยู่ในฐานะที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากตลาดการเงินได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ นักลงทุนภาคประชาชน (เช่น สถาบันการเงินนานาชาติ) มักจะถือหุ้นในระยะเวลาที่จำกัด และยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีผู้ลงทุนเชิงพาณิชย์เข้ามาซื้อหุ้นจากนักลงทุนสถาบันที่อาจจะถอนตัวในอนาคตหรือไม่ รวมทั้งอาจมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับพันธกิจอาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีผู้ลงทุนเชิงพาณิชย์ เนื่องจากผู้ลงทุนเหล่านี้อาจจะตัดสินใจดำเนินการในตลาดส่วนอื่นที่ให้ผลตอบแทนดีกว่าการเงินระดับฐานราก

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นที่แตกต่างจากการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั่วไป เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีบทบาทหลักในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายขององค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้อาจไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินทั่วไปได้ โดย CGAP (2012) ได้แนะนำว่า การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจำเป็นต้องเข้าใจและคำนึงถึงปัจจัยพิเศษขององค์กรการเงินระดับฐานรากใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) องค์กรการเงินระดับฐานรากถือเป็นผู้ให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่ (2) องค์กรการเงินระดับฐานรากมีลูกค้ากลุ่มใหม่ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากลูกค้าของสถาบันการเงินทั่วไป และ (3) องค์กรการเงินระดับฐานรากมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินหรือช่องทางการให้บริการทางการเงินในรูปแบบใหม่ ดังนั้น การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจึงจำเป็นต้องอาศัยความสมดุลระหว่างการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Access) การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (Financial Stability) การสนับสนุนความมั่นคงทางการเงิน (Financial Integrity) และการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) ทั้งนี้ การกำกับดูแลในระยะเริ่มต้นอาจมีวัตถุประสงค์เพียงส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน และอาจมีการแก้ไขหลักเกณฑ์

เพื่อส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถให้บริการได้หลากหลายแก่กลุ่มลูกค้าที่กว้างขวางมากขึ้น เช่น การอนุญาตให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยได้สูงขึ้นเพื่อให้การให้สินเชื่อวงเงินน้อยมีผลตอบแทนที่น่าสนใจ การกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเพื่อกระตุ้นให้องค์กรการเงินระดับฐานรากรับเงินฝากมากขึ้น การลดภาษีสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นต้น

2.4 การคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากหรือการประกันเงินฝากเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการป้องกันการถอนเงินฝากอย่างรวดเร็วของผู้ฝากเงินในกรณีที่มีข่าวเกี่ยวกับปัญหาทางการเงินของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ การคุ้มครองเงินฝากเป็นปัจจัยหนึ่งในการส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงินและการพัฒนาของระบบสถาบันการเงินในประเทศ โดยเป็นการเพิ่มความมั่นใจในระบบสถาบันการเงินโดยการทำหน้าที่เป็นตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net) และอาจส่งผลให้ประชาชนผู้มีรายได้ระดับปานกลางถึงน้อยมาใช้บริการทางการเงินโดยการเปิดบัญชีเงินฝากตามมา

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีงานวิจัยและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองเงินฝากและการออมของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ชัดเจน เนื่องจากระบบคุ้มครองเงินฝากของแต่ละประเทศมีวงเงินคุ้มครองและมีประเภทสถาบันการเงินที่ได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกัน จึงทำให้การศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวทำได้ยาก อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าระบบคุ้มครองเงินฝากในแต่ละประเทศจะถูกออกแบบให้คุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยในระบบสถาบันการเงิน แต่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมักจะไม่มีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินที่ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของแต่ละประเทศ เนื่องจากประชาชนเหล่านี้มักใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินที่ไม่ได้อยู่ในระบบสถาบันการเงิน (Informal and Semiformal Financial Institutions) แต่มีเงินฝากกับองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ เป็นต้น

งานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งระบบการคุ้มครองเงินฝากมีดังนี้ การศึกษาเรื่องการจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการออมของประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือไม่ โดย Beck และ Brown (2010) ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวจาก 29,000 กลุ่มตัวอย่าง จากประเทศที่กำลังพัฒนา 29 ประเทศ พบว่า ความพยายามที่จะเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านการออมโดยการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากนั้น เป็นการส่งเสริมการออมของประชาชนผู้มีรายได้ปานกลาง แต่ไม่มีผลต่อพฤติกรรมการออมของประชาชนผู้มีรายได้น้อยในระบบสถาบันการเงิน อย่างไรก็ดี Beck and Brown (2010) สรุปว่าความสัมพันธ์ของการ

คุ้มครองเงินฝากกับพฤติกรรมการออมของประชาชนผู้มีรายได้น้อยนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของสถาบันการเงินที่ได้รับการคุ้มครองมากกว่าการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากในระบบสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ Demaestriet et al (2006) กล่าวว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินและการคุ้มครองเงินฝากในองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ใช่เป้าหมายหลักของระบบการคุ้มครองเงินฝาก แม้ว่าระบบคุ้มครองเงินฝากอาจจะส่งประโยชน์ทางอ้อมต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยก็ตาม เนื่องจากระบบคุ้มครองเงินฝากส่งผลให้ระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินมีเสถียรภาพ และใช้แหล่งเงินทุนจากระบบสถาบันการเงินเองในการแก้ไขปัญหาแทนการใช้แหล่งเงินทุนจากรัฐบาล และ Demaestriet et al (2006) ยังกล่าวว่า เป้าหมายสำคัญของระบบคุ้มครองเงินฝาก คือ 1) เสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงิน 2) คุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย 3) ส่งเสริมการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน และ 4) ลดความจำเป็นที่ต้องใช้เงินงบประมาณในการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินในช่วงวิกฤต

นอกจากนี้ Isoard y Viesca (2006) กล่าวไว้ว่า ระบบคุ้มครองเงินฝากที่ดีสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินและโดยการพัฒนาระบบการเงินและระบบชำระเงิน ซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยบางส่วนที่มีความพร้อมใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินในระบบ เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น อย่างไรก็ดี ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็ยังมีประชาชนที่มีรายได้น้อยอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากระบบคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากประชาชนกลุ่มดังกล่าวใช้บริการทางการเงินจากองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรคุ้มครองเงินฝาก โดย Isoard y Viesca (2006) แนะนำว่าหากรัฐบาลต้องการที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยควรขยายประเภทสถาบันการเงินภายใต้องค์กรคุ้มครองเงินฝากให้ครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เป็นต้น อย่างไรก็ดี ควรมีการแยกเงินของกองทุนคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินแต่ละประเภทอย่างชัดเจน เนื่องจากวงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมและระดับการกำกับดูแลของสถาบันการเงินแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน

Portocarrero et al (2006) พบว่า ความสำเร็จขององค์กรการเงินระดับฐานรากในการระดมเงินฝากจากประชาชนผู้มีรายได้น้อยขึ้นอยู่ปัจจัย 3 ด้านได้แก่ 1) สภาวะเศรษฐกิจ 2) ความมั่นใจของประชาชนผู้มีรายได้น้อยต่อองค์กรการเงินระดับฐานราก และ 3) อัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ Portocarrero et al (2006) พบว่า ความมั่นใจของประชาชนผู้มีรายได้น้อยต่อองค์กรการเงินระดับฐานรากนั้นเป็นผลมาจากการกำกับดูแลที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นการลดความเสี่ยงของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านั้น

นอกจากนี้ Counts and Meriweather (2008) พบว่า การเพิ่มการเข้าถึงทางการเงิน โดยเฉพาะการออมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะลดความยากจนและการคุ้มครองเงินฝากก็เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการออมหากระบบคุ้มครองเงินฝากสามารถขยายประเภทสถาบันการเงินที่ได้รับการคุ้มครองให้ครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีระบบบัญชีที่มีมาตรฐานและสามารถติดตามฐานะทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากนั้นได้ ทั้งนี้ Green and Bruett (2008) เสนอว่า การขยายระบบคุ้มครองเงินฝากครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองเงินฝากเป็นปัจจัยสำคัญในส่งเสริมการออมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรคุ้มครองเงินฝากและไม่ได้มีระบบคุ้มครองเงินฝากเป็นของตนเอง โดยเฉพาะองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศที่กำลังพัฒนา

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยมีการออมเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานราก Portocarreo et al (2006) เสนอให้ภาครัฐพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินฐานราก ทั้งนี้ ระบบคุ้มครองเงินฝากจะเพิ่มความมั่นใจของประชาชนที่มีรายได้น้อยต่อความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานรากและลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (Information Symmetry) อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องพิจารณาในการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานราก คือ 1) วงเงินคุ้มครองควรมีความเหมาะสมและจำกัด แม้ว่าประชาชนรายย่อยจะมีจำนวนเงินในระดับที่ไม่สูงเพื่อลดปัญหาสภาวะด้านศีลธรรม (Moral Hazard) 2) เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากควรเป็นเงินที่องค์กรการเงินระดับฐานรากนำส่ง โดยกำหนดให้อัตรานำส่งแสดงถึงความเสี่ยงด้านเครดิตขององค์กรการเงินระดับฐานรากนั้น และ 3) ควรจะคุ้มครององค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีการกำกับความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) ที่เหมาะสมและมีความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนออื่น ๆ ในการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากขององค์กรการเงินระดับฐานราก ตั้งแต่การอนุญาตให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ แต่แยกเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากอย่างชัดเจน (Kirkpatrick and Maimbo, 2002 and Staschen, 1999) หรือการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองเงินฝากขององค์กรการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะและแยกออกจากองค์กรคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ (Green and Bruett, 2008)

อย่างไรก็ดี การคุ้มครองเงินฝากอาจก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard เช่นเดียวกับการประกันรูปแบบทั่วไป กล่าวคือ ผู้ฝากเงินรู้สึกปลอดภัย จึงไม่สนใจที่จะศึกษาข้อมูลของสถาบันการเงินอย่างถ่องแท้ก่อนที่ตนจะนำเงินเข้าไปฝาก การขาดการเฝ้าระวังจากผู้ฝากจะส่งผลให้สถาบันการเงินดำเนินงานที่มีความเสี่ยงไป ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา Moral hazard การคุ้มครองเงินฝากจึงกำหนดวงเงินฝากที่คุ้มครองสูงสุดต่อลูกค้าหรือต่อบัญชีซึ่งคิดเป็นเพียง

ส่วนหนึ่งของปริมาณเงินฝากทั้งหมด โดยในกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหาล้มละลาย ผู้ฝากเงินรายใหญ่ซึ่งได้รับการคุ้มครองเงินฝากน้อยกว่าผู้ฝากเงินรายย่อยจะสูญเสียเงินฝากเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่มีการติดตามหรือควบคุมระดับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ในขณะที่ผู้ฝากเงินรายย่อยที่ไม่มีความสามารถในการติดตามพฤติกรรมของสถาบันการเงินได้จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง

โดยทั่วไป ผู้ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากจะมีปริมาณเงินฝากต่ำกว่าวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดที่ใช้กับระบบการเงินปกติอยู่แล้ว ผู้ฝากเงินจึงอาจไม่มีแรงจูงใจในการเฝ้าติดตามพฤติกรรมขององค์กร เนื่องจากได้รับการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหา Moral hazard ต่อองค์กรการเงินระดับฐานรากได้ ทั้งนี้ มีนักเศรษฐศาสตร์ที่มีความกังวลในการขยายการคุ้มครองเงินฝากให้ครอบคลุมถึงองค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งข้อกังวลนั้นเกิดมาจากการกำกับดูแลและติดตามฐานะทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดเล็กแต่มีจำนวนมากอย่างมีประสิทธิภาพนั้นเป็นไปได้ยาก ซึ่งหากไม่มีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจะก่อให้เกิด Moral Hazard โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากอาจจะลงทุนในหลักทรัพย์หรือปล่อยสินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูงและในขณะเดียวกันผู้ฝากเงินไม่มีแรงจูงใจในการติดตามผลการดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานรากนั้น ประกอบกับผู้กำกับดูแลทางการเงินอาจไม่มีศักยภาพหรือบุคลากรที่เพียงพอในการกำกับดูแล ด้วยเหตุผลนี้ กองทุนคุ้มครองเงินฝากขององค์กรการเงินระดับฐานรากอาจจะไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินหรือในที่สุดต้องพึ่งพาแหล่งเงินจากภาครัฐ (Christen and Rosenberg, 2000 and Staschen, 1999)

นอกจากนี้ การคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากอาจมีความเสี่ยงสูง ทำให้ต้องมีการจ่ายเงินประกันเกินกว่าที่จะสามารถเรียกเก็บจากองค์กรเหล่านี้ ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อปกป้องผู้ฝากรายย่อยที่ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้น เช่น ในประเทศยูกันดามีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ฝากเงิน 2 กองทุน เพื่อประกันเงินฝากสำหรับธนาคารพาณิชย์ และสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยมีคณะกรรมการกลางเดียวกันควบคุมการดำเนินงานของทั้ง 2 กองทุน

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกองทุนคุ้มครองเงินฝากขององค์กรการเงินระดับฐานราก คือ เงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาใช้เพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินมีจำนวนน้อยเกินไป และยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ชำระค่าใช้จ่ายดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ซึ่งโดยปกติจะมาจากผลตอบแทนที่ได้จากการนำเงินทุนที่ไม่ได้ใช้ของกองทุนไปลงทุนในสินทรัพย์ที่ให้ดอกเบี้ย ดังนั้น ภาครัฐหรือองค์กรอื่น ๆ อาจต้องจัดหาเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้ง

กองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้าองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยต้องมีเงินทุนเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายดำเนินงานของกองทุน

การตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากระดับชาติยังมีปัญหาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยในแง่ของการกำหนดขนาดของเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ฝากเนื่องจากมีประวัติข้อมูลสินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานรากค่อนข้างน้อย โดยการรับประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เพียงพอนั้นอาจต้องครอบคลุมเงินฝากเป็นอัตราส่วนที่สูงกว่าการคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ทั้งนี้ หากมีการนำระบบการคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์มาใช้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก จะช่วยลดปัญหาด้านคณิตศาสตร์ประกันภัยลงได้ อย่างไรก็ดี อาจส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องถูกกำกับโดยใช้เกณฑ์เดียวกับธนาคารพาณิชย์เช่นกัน อีกวิธีที่จะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้คือการเปลี่ยนสถานะให้กองทุนประกันเงินฝากเป็นองค์กรนานาชาติเพื่อครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนมากขึ้น และองค์กรดังกล่าวจะสามารถรักษามาตรฐานที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานที่ใช้กับกองทุนคุ้มครองเงินฝากระดับประเทศ แต่การตั้งกองทุนระดับนานาชาตินั้นจะมีค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลที่สูงมาก

บทที่ 3

การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

การเงินระดับฐานราก คือ การให้บริการทางด้านการเงินขั้นพื้นฐานทั่วไป ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การชำระเงิน การโอนเงิน และการประกันภัยแก่คนยากจน ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ และวิสาหกิจขนาดย่อม[3] อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินหลายแห่งได้ให้ความสำคัญกับการให้สินเชื่อรายย่อย โดยธนาคารพาณิชย์มีการให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสินเชื่อสำหรับเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ยังมีผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน Non – Bank และองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีการให้สินเชื่อรายย่อยเช่นกัน ทั้งนี้ ในบทนี้จะอธิบายถึงระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย โดยจะอธิบายถึง 1) การเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย 2) ระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย และ 3) การวิเคราะห์ภาพรวมและการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย ดังนี้

3.1 การเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย

3.1.1 การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของภาครัฐ

ภาครัฐได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนเช่นกัน สังเกตได้จากการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินมากขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงการคลังและ ธปท.

กระทรวงการคลังได้ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งการส่งเสริมให้ประชาชนฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ถือเป็นส่วนหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำได้เช่นกัน เพื่อให้ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินในระบบสามารถเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพได้มากขึ้น ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมเศรษฐกิจระดับฐานราก ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก โดยสังเกตได้

---

[3] Microfinance is the provision of a broad range of financial services such as deposits, loans, payment services, money transfers, and insurance to poor and low-income households and, their microenterprises. - Asian Development Bank

จากการจัดทำแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก ที่มีการกำหนดนโยบายในการสร้างโอกาสให้ประชาชนฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น และแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 – 2564 ที่เน้นการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน ได้เน้นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ ส่งเสริมการสร้างรายได้ลดการพึ่งพาการเงินนอกระบบ นอกจากนี้ ยังเน้นสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อให้สามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน รวมถึงเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จะสนับสนุนและเอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

ธปท. ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนเช่นกัน สังเกตได้จากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินทุกฉบับก็มีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง โดยในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547 -2551) ได้มีการเพิ่มใบอนุญาตสถาบันการเงินในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย และขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ให้เป็น Universal Banking ในขณะที่แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2553 -2557) ก็ได้มีการออกแนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ของธนาคารพาณิชย์ และปรับปรุงหลักเกณฑ์ Bank Agent เพื่อเพิ่มช่องทางในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ และปรับเกณฑ์การประกอบกิจการสาขาธนาคารพาณิชย์ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น รวมถึงออกประกาศ ธปท. เพื่อสนับสนุนมาตรการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) สำหรับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 (พ.ศ. 2559 - 2563) ได้ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนและการออมเพื่อวัยเกษียณ ส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุนของ SMEs รวมถึงส่งเสริมการใช้บริการทางการเงินและการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และส่งเสริมความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

3.1.2 ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย

จากการศึกษาของพงศ์ระพีพร และคณะ (2554) ที่ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยทำการสำรวจข้อมูลการใช้บริการทางการเงิน 3,011 คน พบว่าผู้ใช้บริการทางการเงินด้านเงินฝากและเงินออมจะใช้บริการด้านดังกล่าวจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจสูงที่สุด รองลงมาคือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้านฯ) และกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน โดยส่วนใหญ่จะใช้บริการเงินฝากจากทั้งสถาบันการเงินและองค์กรการเงินระดับฐานรากควบคู่กันไป ทั้งนี้ ปัจจัยมีผลต่อการใช้บริการการออมจากกลุ่มออมทรัพย์คือ ความใกล้ การบริการที่ดี และจำนวนเงินฝากขั้นต่ำในการเปิดบัญชีที่ไม่สูงเกินไป

สำหรับการใช้บริการด้านสินเชื่อพบว่า มีการใช้บริการสินเชื่อการเกษตรมากที่สุด รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อธุรกิจ โดยส่วนใหญ่จะใช้บริการด้านสินเชื่อจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านฯ ผลสำรวจยังแสดงให้เห็นอีกว่าผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เลือกใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านฯ แทน โดยปัจจัยที่มีผลต่อการใช้บริการสินเชื่อ คือ ความใกล้ การได้รับข้อมูลที่เพียงพอ อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านการโอน พบว่า มีการใช้บริการการโอนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก ทั้งนี้ กลุ่มเกษตรกรผู้ที่อาศัยห่างไกลจากตัวเมือง หรือผู้ที่ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน มีการใช้บริการการโอนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

ในปี 2556 ธปท. ได้สำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน จากการใช้บริการทางการเงินของภาคครัวเรือน 9 ประเภท ได้แก่ (1) เงินฝาก/เงินออม (2) สินเชื่อต่าง ๆ (ไม่รวมบัตรเครดิต) (3) บัตรเครดิต (4) โอนเงินและชำระเงิน (5) ประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ (6) ประกันชีวิตแบบอื่น (7) ตราสารการลงทุนภาครัฐ (8) ตราสารการลงทุนภาคเอกชน และ (9) การเล่นแชร์ พบว่า ภาพรวมครัวเรือนร้อยละ 87.99 มีการใช้บริการทางการเงิน ในขณะที่ร้อยละ 12.01 ไม่มีการใช้บริการทางการเงิน ซึ่งในสัดส่วนนี้ มีครัวเรือนร้อยละ 4.23 ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน (มีความต้องการแต่ไม่สามารถใช้บริการได้) ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลสำรวจปี 2553 (ร้อยละ 3.50) ส่วนที่เหลือร้อยละ 7.78 เป็นกลุ่มที่เลือกไม่ใช้บริการทางการเงิน (ไม่ต้องการใช้และไม่มีการใช้บริการทางการเงิน) ซึ่งมีสัดส่วนลดลงค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับปี 2553 (ร้อยละ 11.92) แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนมีความต้องการใช้บริการทางการเงินเพิ่มขึ้นในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา โดยหากพิจารณาการเพิ่มขึ้นของการใช้บริการจากผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ เทียบกับปี 2553 พบว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบเพิ่มขึ้นสูงสุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.41) รองลงมาเป็นผู้ให้บริการนอกระบบ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.02) จึงอาจสรุปได้ว่าความต้องการใช้บริการทางการเงินที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้รับการตอบสนองจากผู้ให้บริการในระบบเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังมีความต้องการบางส่วนที่หันไปใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบ

สำหรับครัวเรือนที่มีการใช้บริการทางการเงิน พบว่า มีการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 59.27 รองลงมาเป็นการใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 20.22 และบางส่วนใช้บริการกับผู้ให้บริการนอกระบบ ทำให้สัดส่วนการใช้บริการนอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.51 เป็นร้อยละ 3.53 ในขณะที่ครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยพบว่า มาจากเกือบทุกกลุ่มระดับรายได้และแหล่งที่อยู่อาศัย สาเหตุของการเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความต้องการใช้บริการทางการเงินที่สูงขึ้นแต่บางส่วนยังไม่ได้รับการตอบสนอง ทั้งนี้

ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดและอาศัยอยู่ในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินสูงที่สุด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัยพบว่าครัวเรือนที่อาศัยในเมืองและนอกเมืองมีสัดส่วนการไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลสะท้อนจากการกระจายตัวของผู้ให้บริการกลุ่มต่างๆ ระหว่างเขตในเมืองและนอกเมืองที่ดีขึ้น

นอกจากการศึกษาจากแหล่งข้อมูลในประเทศไทยแล้ว งานวิจัยชิ้นนี้ยังศึกษาข้อมูลการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มภูมิภาคเอเชีย จากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ โดยสรุปเป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 3.1 ร้อยละการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มภูมิภาคเอเชียของผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป

ประเทศ	ปี ค.ศ. 2011			ปี ค.ศ. 2014		
	บัญชี	การกู้	การออม	บัญชี	การกู้	การออม
จีน	63.8	7.3	32.1	78.9	9.6	41.2
ญี่ปุ่น	96.4	6.1	51.3	96.6	7.9	60.4
เกาหลีใต้	93	16.6	46.9	94.4	18.2	52.7
กัมพูชา	3.7	-	0.8	12.6	28.5	3.6
ลาว	26.8	18.1	19.4	-	-	-
เวียดนาม	21.4	16.2	7.7	30.9	18.4	14.6
เมียนมาร์	-	-	-	16.1	15.5	12.8
มาเลเซีย	66.2	11.2	35.4	80.7	19.5	33.8
อินโดนีเซีย	19.6	8.5	15.3	35.9	13.1	26.6
ฟิลิปปินส์	26.6	10.5	14.7	28.1	11.8	14.8
ไทย	72.7	19.4	42.8	78.1	15.4	40.6

ที่มา : ข้อมูล Global Findex, World Bank

จากตาราง 3.1 แสดงการเข้าถึงบริการทางการเงินของผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มภูมิภาคเอเชียจากข้อมูล Global Findex ของธนาคารโลก ปี ค.ศ. 2011 และ ค.ศ. 2014 โดยข้อมูลในปี ค.ศ. 2014 ประเทศญี่ปุ่นมีบัญชีกับสถาบันการเงินสูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 96.6 ของประชาชนผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป รองลงมาคือเกาหลีใต้

มาเลเซีย จีน และไทย คิดเป็นร้อยละ 94.4 80.7 78.9 และ 78.1 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาด้านการกู้ พบว่าประเทศกัมพูชามีการกู้กับสถาบันการเงินมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 28.5 รองลงมาคือมาเลเซีย เวียดนาม เมียนมาร์ และไทย คิดเป็นร้อยละ 19.5 18.4 15.5 และ 15.4 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาด้านการออมพบว่าประเทศญี่ปุ่นมีการออมกับสถาบันการเงินสูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 60.4 รองลงมาคือเกาหลีใต้ จีน ไทย และมาเลเซีย คิดเป็นร้อยละ 60.4 52.1 41,2 40.6 และ 33.8 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทยเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก ตามตารางที่ 3.2 ซึ่งเป็นข้อมูลของ Global Microscope 2016 ที่ทำการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินจาก 55 ประเทศทั่วโลก โดยมีตัวชี้วัด 12 ตัวชี้วัด (เช่น การสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของรัฐบาล การกำกับดูแลทางการเงินในด้านต่าง ๆ เกณฑ์การกำกับดูแล การใช้บริการทางการเงิน การชำระเงินในระบบอิเล็กทรอนิกส์) โดยมีช่วงคะแนนตั้งแต่ 0 – 100 คะแนน ในปี 2016 มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 49 คะแนน เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ซึ่งอยู่ที่ 48 คะแนน และมีเพียงประเทศเฮติที่มีคะแนนอยู่ในช่วงต่ำกว่า 25 คะแนน (มี 22 คะแนน) โดยเมื่อเปรียบเทียบจาก 55 ประเทศ ประเทศไทยมีการเข้าถึงบริการทางการเงินอยู่ในอันดับที่ 20 (มี 51 คะแนน) ซึ่งขยับขึ้นจากลำดับที่ 26 (มี 49 คะแนน) จากปีก่อน ซึ่งหากพิจารณาจากลำดับจะเห็นว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ดี โดยขยับขึ้นถึง 6 ลำดับ แต่เมื่อพิจารณาคะแนนพบว่าเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย โดยการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 2 ประการที่ช่วยพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยคือ 1) การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการทางการเงิน การชำระเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และ 2) การให้สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อรายย่อยได้มากขึ้น

ตารางที่ 3.2 แสดงลำดับและคะแนนในการเข้าถึงบริการทางการเงินของ 55 ประเทศทั่วโลกในปี 2559

Rank/55			Score /100	Δ
		Average	49	+1
=1	▲1	Colombia	89	+3
=1	↔	Peru	89	-1
=3	▲1	India	78	+7
=3	↔	Philippines	78	-3
5	↔	Pakistan	63	-1
=6	↔	Chile	62	0
=6	↔	Tanzania	62	0
=8	▲3	Kenya	61	+5
=8	▲8	Rwanda	61	+7
10	▼2	Mexico	60	0
11	↔	Uruguay	59	+3
12	▼2	Ghana	58	0
=13	▼5	Bolivia	56	-4
=13	▲13	El Salvador	56	+7
=15	▼4	Indonesia	55	-1
=15	▼1	Morocco	55	0
=15	▲2	Nicaragua	55	+2
=15	▲4	Paraguay	55	+3
19	▲1	Dominican Republic	52	+1
=20	↔	Bosnia and Herzegovina	51	0
=20	▼3	Brazil	51	-2
=20	▲3	Mozambique	51	+1
=20	▲11	South Africa	51	+5
=20	▲6	Thailand	51	+2
25	▼5	Ecuador	50	-1
26	▲7	Russia	49	+4
=27	▲9	Costa Rica	48	+6

Rank/55			Score /100	Δ
=27	▲3	Kyrgyz Republic	48	+1
=27	▲4	Panama	48	+2
=30	▼16	Cambodia	47	-8
=30	▲6	Honduras	47	+5
=30	▲5	Senegal	47	+3
=33	↔	Jamaica	46	+1
=33	▼5	Nigeria	46	-2
=33	▼10	Turkey	46	-4
=33	▼10	Uganda	46	-4
=37	▼9	Mongolia	45	-3
=37	▼1	Trinidad and Tobago	45	+3
39	▼3	China	44	+2
=40	↔	Bangladesh	42	+3
=40	↔	Nepal	42	+3
=42	▼2	Guatemala	40	+1
=42	▲3	Vietnam	40	+6
=44	▼4	Argentina	39	0
=44	↔	Tajikistan	39	+1
46	▲2	Jordan	38	+6
47	↔	Sri Lanka	36	+3
48	↔	Ethiopia	34	+2
49	▼4	Cameroon	33	-1
50	↔	Venezuela	32	+1
51	↔	Egypt	31	+2
52	▲1	Madagascar	30	+3
53	▼2	Lebanon	29	0
54	↔	Dem. Rep. of Congo	26	0
55	↔	Haiti	22	-2

ที่มา : Global Microscope 2016 (หมายเหตุ : คะแนนอยู่ในช่วง 0- 100 คะแนน โดย 100 คะแนน หมายถึงมีการเข้าถึงบริการทางการเงินได้ดีที่สุด)

จากตารางที่ 3.2 แสดงให้เห็นว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีจำนวนผู้ที่เข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการฝาก การกู้ และจำนวนเครื่อง ATM โดยในปี 2558 ประเทศไทยมีจำนวนผู้ฝากเงิน 1,198 คน ต่อประชาชน 1,000 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีจำนวนผู้ฝากเงิน 962.8 คนต่อประชาชน 1,000 คน สำหรับด้านบริการเงินกู้พบว่าในปี 2558 ประเทศไทยมีจำนวนผู้กู้เงิน 319.4 คน ต่อประชาชน 1,000 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีจำนวนผู้กู้เงิน 187.4 บัญชี ต่อประชาชน 1,000 คน ในขณะที่การเข้าถึงบริการทางการเงินอัตโนมัติโดยเครื่อง

ATM ก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยในปี 2558 ประเทศไทยมีเครื่อง ATM จำนวน 113.5 เครื่อง ต่อประชาชน 100,000 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีเครื่อง ATM จำนวน 40.6 เครื่อง ต่อประชาชน 100,000 คน

ตารางที่ 3.3 การเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทยตั้งแต่ ปี 2549 ถึงปี 2558

ปี	เงินฝาก		เงินกู้		จำนวนเครื่อง ATM ต่อประชาชน 100,000 คน
	จำนวนผู้ฝากเงินต่อประชาชน 1000 คน	มูลค่า % ของ GDP	จำนวนผู้กู้เงินต่อประชาชน 1000 คน	มูลค่า % ของ GDP	
2549	962.8	69.0	187.4	63.4	40.6
2550	1,012.8	63.5	205.9	61.1	47.4
2551	1,028.7	64.4	214.7	63.2	65.7
2552	1,043.0	64.3	218.4	61.5	73.8
2553	1,079.8	60.5	232.5	59.8	82.5
2554	1,136.2	62.0	252.7	65.4	88.0
2555	1,126.6	71.4	274.8	68.2	95.5
2556	1,158.2	74.1	296.5	72.4	103.0
2557	1,180.1	76.0	310.1	74.2	111.3
2558	1,198.0	77.3	319.4	75.5	113.5

ที่มา : ข้อมูล Financial Access Survey 2015

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความต้องการเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงควรมีแนวทางส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างมีคุณภาพ โดยการพัฒนาทั้งผู้ให้บริการทางการเงินในการตอบสนองความต้องการใช้บริการทางการเงินของประชาชน และส่งเสริมผู้ใช้บริการทางการเงินให้สามารถใช้บริการทางการเงินได้อย่างมีคุณภาพ รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการให้บริการทางการเงิน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยและเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวมีการใช้บริการทางการเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงควรมี

แนวทางการพัฒนาและการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

3.2 ระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ที่เน้นสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินถือเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจากเป็นการสร้างโอกาสให้ผู้ที่มีรายได้น้อยและอยู่ห่างไกลสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น ในปัจจุบันมีสถาบัน/องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระบบการเงิน จากข้อมูลรายงานการให้บริการทางการเงินและสินเชื่อระดับฐานราก ณ ไตรมาส 1 ปี 2560 โดย สศค. พบว่า ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนเงินฝากต่อทั้งระบบร้อยละ 65.9 และสินเชื่อต่อทั้งระบบร้อยละ 65.7 ตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานที่มีบทบาทรองลงมา ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีสัดส่วนเงินฝากร้อยละ 23.8 และสินเชื่อร้อยละ 25.2 ในขณะที่องค์กรอื่น ๆ เช่น สหกรณ์ หรือกองทุนหมู่บ้านยังคงมีบทบาทค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของสินเชื่อระดับฐานรากที่สะท้อนถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากต่อสินเชื่อทั้งระบบคิดเป็นร้อยละ 24.73 ในขณะที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มประชาชนฐานราก ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งมักมุ่งเน้นไปที่การให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากคิดเป็นร้อยละ 55.3 ของสินเชื่อฐานรากทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ สหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยน คิดเป็นร้อยละ 28.1 ในขณะที่สัดส่วนสินเชื่อในระดับฐานรากจากธนาคารพาณิชย์ กองทุนหมู่บ้าน ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล และกลุ่มพึ่งตนเอง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.8 4.6 2.97 และ 0.2 ตามลำดับ

ตารางที่ 3.4 ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560

หน่วย: ล้านบาท

ผู้ให้บริการทางการเงิน	เงินฝากรวม	สัดส่วน (ร้อยละ)	สินเชื่อรวม	สัดส่วน (ร้อยละ)	สินเชื่อฐานราก	สัดส่วน (ร้อยละ)	สัดส่วนสินเชื่อฐานราก ต่อสินเชื่อรวม (ร้อยละ)
1. ธนาคารพาณิชย์	12,418,510	65.9%	11,952,483	65.7%	400,279	8.8%	2.2%
2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	4,477,230	23.8%	4,579,741	25.2%	2,517,706	55.3%	13.8%
3.ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank)	-		146,660	0.8%	135,400	2.97%	0.7%
รวมสถาบันการเงินในระบบ (1+2+3)	16,895,740	89.7%	16,678,884	91.7%	3,053,385	67.1%	16.8%
4.สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน	1,898,332	10.1%	1,279,906	7.04%	1,279,906	28.1%	7.04%
5.กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	20,000	0.1%	211,591	1.2%	211,591	4.6%	1.2%
6. กลุ่มพึ่งตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต)	1,918,332	10.2%	1,497,497	8.2%	1,497,497	32.8%	8.2%
รวมสถาบันการเงินกึ่งในระบบ (4+5+6)	29,803	0.2%	8,580	0.05%	8,580	0.2%	0.05%
รวมทั้งหมด	18,843,875	100%	18,178,961	100%	4,553,461	100%	25.05%

ที่มา: รวบรวมจาก ธปท. ระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สศค. กตส. สทบ. บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และ พช.

หมายเหตุ

1. ข้อมูลเงินฝากรวมและสินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ เป็นข้อมูลจาก ธปท. (ไม่รวม interbank)
2. ข้อมูลสินเชื่อฐานราก หมายถึง สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นสินเชื่อที่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 200,000 บาท ตามคำนิยามของ ธปท.
3. ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะนับรวมเฉพาะส่วนที่เป็นสินเชื่อตามโครงการของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสินเชื่อในระดับฐานราก
4. ข้อมูลสินเชื่อของกลุ่มพึ่งตนเองมาจากกรมการพัฒนาชุมชน
5. สินเชื่อของกลุ่มพึ่งตนเอง ยังไม่รวมข้อมูลของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลทั้งระบบไว้
6. สินเชื่อส่วนบุคคล (Non-Bank) รวบรวมจากข้อมูลของบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท จะมีรูปแบบ วัตถุประสงค์ และบทบาทในการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยสามารถสรุปสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการแต่ละประเภทได้ดังนี้

3.2.1 ธนาคารพาณิชย์

3.2.1.1 ภาพรวมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของธนาคารพาณิชย์

1) <u>การจัดตั้ง</u> ธนาคารพาณิชย์เป็นบริษัทที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งต้องได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. ซึ่งรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศ โดยธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินหลักที่ให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย เช่น การรับฝากเงินจากประชาชน การให้สินเชื่อ บริการด้านการโอนและชำระเงิน รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยข้อมูลจาก ธปท. ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2560 พบว่าธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 30 แห่ง และมีจำนวนสาขารวม 6,913 สาขา มีปริมาณธุรกรรมด้านเงินฝากจำนวน 12,525,783 ล้านล้านบาท ด้านสินเชื่อจำนวน 12,163,612 ล้านล้านบาท โดยปัจจุบันธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ในส่วนของให้บริการทางการเงินระดับฐานรากยังมีข้อจำกัด เช่น การกระจุกตัวของสาขาที่อยู่ในเขตเมือง (โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลางที่มีสัดส่วนสาขาของธนาคารพาณิชย์คิดเป็นกว่าร้อยละ 62.2 ของสาขาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด) และการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านหลักทรัพย์ค้ำประกัน ความไม่แน่นอนของรายได้ โดยส่วนใหญ่ธนาคารพาณิชย์เน้นการให้บริการสินเชื่อที่มีวงเงินค่อนข้างสูง โดยอยู่ประมาณ 300,000 บาทต่อรายขึ้นไป เนื่องจากการให้สินเชื่อวงเงินน้อยกว่า 300,000 บาทต่อราย มีต้นทุนการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบสูงกว่าและผู้ใช้บริการของระบบธนาคารพาณิชย์ด้านสินเชื่อส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้ภาคประชาชนที่ประกอบธุรกิจในระดับ Micro Enterprise ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้เท่าที่ควร ที่ผ่านมาได้มีการสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากมากขึ้น เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินหลักของระบบการเงิน ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553 – 2557) จึงได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีบริการทางการเงินที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยการผ่อนคลายเกณฑ์กำกับดูแลเพื่อเอื้อต่อการให้บริการทางการเงิน ตลอดจนส่งเสริมให้มีรูปแบบธุรกิจที่สามารถให้บริการในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มากขึ้น ซึ่ง ธปท. ได้ออกแนวนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนดังกล่าว ดังนี้

1.1) ประกาศ ธปท. เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการลดต้นทุน เพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2) ประกาศ ธปท. เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงิน (Banking Agent) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ลูกค้าและประชาชน โดยให้ธนาคารแต่งตั้งตัวแทนในการให้บริการด้านการเงินได้ พร้อมทั้งขยายขอบเขตของตัวแทนให้ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงขยายบริการให้ครอบคลุมถึงการชำระค่าอุปโภคบริโภค และค่าสินค้าและบริการ

1.3) แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ เพื่อสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นสินเชื่อที่มีวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท โดยธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดรูปแบบธุรกิจ รวมถึงประเภทเอกสารหรือหลักฐานแสดงรายได้ที่ใช้ประกอบการได้เองตามความเหมาะสม และสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย หรือค่าบริการต่าง ๆ หรือเบี้ยปรับจากการชำระหนี้ล่าช้า รวมกันไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

ทั้งนี้ การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินได้ถูกระบุให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 (พ.ศ. 2559 - 2563) ซึ่งเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อเตรียมรับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เช่น การเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 (พ.ศ. 2559 - 2563) มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่ประชาชน เช่น ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน เพื่อให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลจากสาขาและจุดบริการทางการเงินสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้น การผลักดันให้ประชาชนได้รับบริการทางการเงินขั้นพื้นฐาน สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีมาตรฐานและมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเพื่อให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในชุมชนได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น

2) <u>ขอบเขตธุรกรรม</u>

1.1) การระดมทุน สามารถรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป และออกตราสารหนี้ รวมทั้งกู้ยืมเงินจากตลาดเงิน ตลาดทุนได้

1.2) การให้สินเชื่อ การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ จะเป็นการให้สินเชื่อแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เพื่อนำไปลงทุนหรือใช้อุปโภค/บริโภค รวมถึงการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

1.3) การลงทุน ธนาคารพาณิชย์ได้รับอนุญาตให้ไปลงทุนในตราสารหรือหลักทรัพย์ต่าง ๆ เช่น ตราสารหนี้ ตราสารอนุพันธ์ หรือเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น

3.2.1.2 การกำกับดูแล

1) <u>หน่วยงานกำกับ</u> ธปท.

2) <u>ฐานอำนาจตามกฎหมาย</u> พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวออกประกาศ ธปท. เพื่อใช้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

3) <u>เกณฑ์การกำกับ</u> ธนาคารพาณิชย์ถูกกำกับดูแลโดยใช้เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) โดยจะมีการใช้สัดส่วนทางการเงิน เช่น เกณฑ์การดำรงเงินกองทุน การกันสำรอง การจัดชั้นความเสี่ยง โดยจะเป็นไปตามมาตรฐาน Basel 3[4] ซึ่งเป็นมาตรฐานสากล

3.2.1.3 วิเคราะห์สถานการณ์กำกับดูแลปัจจุบัน

การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้ยืดหยุ่นขึ้นได้มากนัก เนื่องจากจะต้องดำเนินการตามเกณฑ์ Basel 3 เพื่อให้การกำกับดูแลระบบการเงินของไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล และทำให้ความเสี่ยงในระบบการเงินอยู่ในระดับต่ำ แต่การกำกับดูแลดังกล่าวอาจไม่เอื้อให้ประชาชนระดับฐานรากเข้ามาใช้บริการได้สะดวก

3.2.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3.2.2.1 ภาพรวมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ โดยการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ ในขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาทในฐานะสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาและเป็นกลไกของรัฐในการเติมเต็มช่องว่างการเข้าถึงบริการทางการเงินและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. รวมถึงดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลอื่น ๆ ส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจกลายเป็นผู้ให้บริการทางการเงินที่มีบทบาทสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน เห็นได้จากรายงานสถานการณ์การเงินฐานรากในประเทศไทย

---

[4] หลักเกณฑ์ Basel 1 เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องมีเงินทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านตลาดจากการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ในขณะที่หลักเกณฑ์ Basel 2 เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มการรองรับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โดยประกอบด้วย 3 หลักการ ได้แก่ 1) การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านการตลาด และความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ 2) การกำกับดูแลโดยทางการ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์และผู้กำกับดูแล โดยเน้นให้ธนาคารพาณิชย์มีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี และ 3) การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล เพื่อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญให้ผู้ลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ สำหรับ Basel 3 เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์และทำให้ระบบสถาบันการเงินมีเสถียรภาพ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเงินกองทุน ด้านสภาพคล่อง และด้านการกำกับดูแลธนาคารที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินโลก

ไตรมาส 1 ปี 2560 พบว่าสัดส่วนของสินเชื่อในระดับฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ที่ร้อยละ 55.3 ของปริมาณสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ให้บริการแก่ภาคประชาชนที่สำคัญ ได้แก่

1) <u>ธนาคารออมสิน</u>

พันธกิจหลักของธนาคารออมสินคือ การส่งเสริมการออมให้กับประชาชน และต่อมาได้มีการพัฒนาการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ประชาชนในระดับฐานรากในเขตชุมชนเมือง เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการสินเชื่อห้องแถว เป็นต้น เพื่อให้บริการด้านสินเชื่อสำหรับการประกอบอาชีพของประชาชน โดยธนาคารออมสินมีแผนที่จะขยายสาขาให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกอำเภอของประเทศเพื่อสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ นอกจากนี้ ธนาคารออมสินยังมีการสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยการพัฒนาและให้ความรู้ รวมทั้งให้สินเชื่อแก่องค์กรดังกล่าว นอกเหนือจากบทบาทในการให้บริการทางการเงินข้างต้นแล้ว ธนาคารออมสินยังทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในการร่วมพัฒนาศักยภาพของประชาชน ได้แก่ การให้ความรู้ทางการเงิน เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน และพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการให้สินเชื่อกับประชาชนระดับฐานราก ที่ระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งปัจจุบันมียอดสินเชื่อคงค้างอยู่สูงกว่า 1.41 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 30.9 ของจำนวนสินเชื่อในระดับฐานรากทั้งหมด โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุวัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2560

โครงการ	ยอดสินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท)
สินเชื่อธุรกิจรายย่อย (SMEs)	71,231
สินเชื่อเคหะ	334,133
สินเชื่อบุคคล	298,941
สินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน	15,585
สินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพ	553,086
สินเชื่อเศรษฐกิจฐานราก	152,137
- สินเชื่อธนาคารประชาชน	90,210
- ธุรกิจห้องแถว	28,471
- สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน	27,155
- สินเชื่อมาตรการประชารัฐแก้ไขหนี้ประชาชน (PSA)	6,302
สินเชื่อแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน (ปิดรับลงทะเบียน)	510
ประชาวิวัฒน์ (ไทยเข้มแข็ง)	28
รวม	**1,405,651**

ที่มา: ธนาคารออมสิน (ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของธนาคารออมสินที่จัดส่งให้ สศค. เป็นรายไตรมาส)

2) <u>ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร</u> (ธ.ก.ส.)

พันธกิจของ ธ.ก.ส. ได้แก่ การให้บริการทางการเงินแก่ภาคการเกษตรและมีบทบาทในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ธ.ก.ส. มีผลิตภัณฑ์การเงินที่หลากหลายทั้งในด้านเงินฝาก ด้านสินเชื่อและผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยกลไกการให้สินเชื่อที่สำคัญมาจากการลงพื้นที่เพื่อพบปะกับลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ และการให้กู้แบบรวมกลุ่ม ซึ่ง ธ.ก.ส. สามารถให้บริการทางการเงินได้ครอบคลุมเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ได้ทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับธนาคารออมสิน เช่น การให้ความรู้ทางการเงินโดยการจัดทำบัญชีครัวเรือน และพัฒนาศักยภาพการประกอบอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้ ธ.ก.ส. มีการให้สินเชื่อกับประชาชนระดับฐานรากที่ระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยมียอดสินเชื่อคงค้าง 696,930 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.3 ของจำนวนสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 3.6 ยอดสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุวัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2560

โครงการ	ยอดสินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท)
สินเชื่อการเกษตร (ต่ำกว่า 200,000 บาท)	211,697
สินเชื่อสนับสนุนการสร้างงานในชนบท	278,216
สินเชื่อเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	175,681
- สินเชื่อสหกรณ์นอกภาคการเกษตร/อปท./วิสาหกิจชุมชน	60,868
- สินเชื่อเพื่อพัฒนาศักยภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และองค์กรการเงินระดับฐานรากอื่น ๆ	53,944
สินเชื่อตามนโยบายรัฐ	18,998
สินเชื่อธนาคารชุมชน	493
สินเชื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ (ปิดรับลงทะเบียน)	11,846
รวม	**696,930**

ที่มา: ธ.ก.ส. (ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของ ธ.ก.ส. ที่จัดส่งให้ สศค. เป็นรายไตรมาส)

3.2.2.2 การกำกับดูแล

1) <u>หน่วยงานกำกับ</u> พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งได้ให้อำนาจในการกำกับดูแลไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) มอบหมายให้ ธปท. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยให้มีหน้าที่ครอบคลุมถึงออกเกณฑ์กำกับดูแล การตรวจสอบความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจรวมถึงการสั่งการให้มีการแก้ไขปัญหา ส่วนงานด้านการกำกับนโยบายและการกำกับในฐานะผู้ถือหุ้น/เจ้าของกิจการยังคงเป็นของกระทรวงการคลัง และมอบหมายให้ ธปท. และกระทรวงการคลังหารือร่วมเพื่อกำหนดกรอบในการกำกับดูแล ต่อมาวันที่ 2 เมษายน 2558 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีคำสั่งมอบหมายให้ ธปท. กำกับดูแล SFIs ทั้ง 8 แห่ง ตามมาตรา 120 ของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ใน 4 บทบาทหลักตามมติคณะรัฐมนตรี โดยให้มีอำนาจ ได้แก่ 1) กำกับดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการของ SFIs 2) มีอำนาจสั่งให้ SFIs ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคล เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของ SFIs 3) กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ SFIs ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้กับ SFIs ได้เมื่อได้รับความ

เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ 4) รายงานการกำกับดูแลและการตรวจสอบ SFIs ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการแก้ไขในกรณี SFIs ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพันธกิจ

2) <u>เกณฑ์การกำกับ</u> ธปท. ได้ออกหลักเกณฑ์กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจระยะที่ 1 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2560 ซึ่งหลักเกณฑ์ในระยะที่ 1 จะเน้นให้ความสำคัญ 6 ด้าน ได้แก่ ธรรมาภิบาล การดำรงเงินกองทุน การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง กระบวนการด้านสินเชื่อ การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ การบัญชีและการเปิดเผยข้อมูล

3.2.2.3 วิเคราะห์สถานการณ์กำกับปัจจุบัน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะช่วยยกระดับให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เกณฑ์กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะไม่เข้มงวดหรือซับซ้อนเท่าธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการให้บริการและมีผลิตภัณฑ์ที่กว้างกว่าธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งมีการแยกบัญชี PSA การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ รวมถึงความสอดคล้องกันระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย

3.2.3 ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non - Bank)

3.2.3.1 ภาพรวมการให้บริการของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non - Bank)

ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเป็นผู้ให้สินเชื่อซึ่งได้รับอนุญาตตามประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน อันเป็นประกาศของคณะปฏิวัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และใช้แหล่งเงินทุนของตัวเอง โดยมีความแตกต่างกันสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.7 สรุปภาพรวมการให้บริการสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ประเภท	สินเชื่อส่วนบุคคล	บัตรเครดิต	Nano Finance	Pico Finance
วงเงิน	ไม่เกิน 5 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน	ไม่เกิน 5 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อเดือน	ไม่เกิน 100,000 บาท	ไม่เกิน 50,000 บาท
วัตถุประสงค์ของสินเชื่อ	การอุปโภคบริโภค	การอุปโภคบริโภค	การประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้สำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดการพึ่งพาการก่อหนี้นอกระบบ	เป็นสินเชื่อเพื่อใช้จ่ายยามฉุกเฉิน ทั้งมีและไม่มีหลักประกัน มีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดการพึ่งพาการก่อหนี้นอกระบบ
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป	ผู้มีรายได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป	ประชาชนระดับฐานราก	ประชาชนระดับฐานราก
หลักประกัน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี/ไม่มี

ที่มา: รวบรวมจากประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล Non – Banks

ทั้งนี้ รายละเอียดผู้ประกอบการแต่ละประเภท มีดังนี้

1) <u>ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต</u>

ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและกำกับดูแลโดย ธปท. โดยอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท ปัจจุบันมีผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 10 แห่ง โดยการให้บริการบัตรเครดิตจะเน้นกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้ประจำตั้งแต่ 15,000 ขึ้นไป และมีกำลังซื้อ

สูง ซึ่งลูกค้ากลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักจะอาศัยอยู่ในเขตเมือง ดังนั้น ประชาชนระดับฐานรากบางส่วนจึงยังไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านบัตรเครดิตได้

2) <u>ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ</u>

ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลธรรมดาที่ไม่มีหลักประกัน เพื่อนำไปใช้จ่ายส่วนตัว หรือเพื่อผ่อนชำระค่าสินค้า โดยไม่รวมการเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งสินเชื่อส่วนบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดย ธปท. โดยอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ผู้ประกอบการจะต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ปัจจุบันมีผู้ประกอบการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับรวมทั้งสิ้น 35 แห่ง การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับในปัจจุบัน มีทั้งรูปแบบสินเชื่อเงินก้อนและบัตรกดเงินสด ซึ่งได้รับความนิยมสูงจากผู้ใช้บริการ เนื่องจากผู้ประกอบการได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติในการขอสินเชื่อให้ครอบคลุมกลุ่มลูกค้าผู้มีรายได้น้อย โดยมักมีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำในการของสินเชื่ออยู่ที่ 5,000 บาท ถึง 10,000 บาท ทำให้ประชาชนระดับฐานรากที่มีรายได้ประจำสามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ โดยข้อมูลจากบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ณ เดือนมีนาคม 2560 สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับมียอดคงค้าง 146.66 ล้านบาท และมีจำนวนบัญชีทั้งสิ้น 6,083,013 บัญชี แหล่งเงินทุนของสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับและบริษัทบัตรเครดิตไม่ได้มาจากการระดมเงินฝากจากประชาชน แต่มาจากทุนของตนเองหรือการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ และ ธปท. กำหนดเพดานดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมกันไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี สำหรับสินเชื่อส่วนบุคคล และกำหนดเพดานดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมกันไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี สำหรับบัตรเครดิต แต่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน

3) <u>สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ</u> (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์)

กระทรวงการคลังได้ส่งเสริมให้มีการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนผ่านผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยประเภทใหม่ ได้แก่ สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) โดยกำหนดวงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อราย และมีอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพได้สะดวกยิ่งขึ้น และช่วยบรรเทาภาระดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ โดยผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์สามารถยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ผ่าน ธปท. โดยอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5

แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 ปัจจุบันมี 23 บริษัท และสถาบันการเงิน 1 แห่ง ที่เปิดให้บริการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์แล้ว โดย ณ สิ้นเดือนกรกฎาคม 2560 มีการให้สินเชื่อแล้วจำนวน 172,829 ราย เป็นวงเงินรวม 5,214.08 ล้านบาท (วงเงินเฉลี่ย 30,169 บาทต่อราย)

4) <u>สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ</u> (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์)

กระทรวงการคลังได้ส่งเสริมให้มีการเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนผ่านผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยประเภทใหม่ ได้แก่ สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) โดยกำหนดวงเงินกู้ไม่เกิน 50,000 บาท อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อใช้จ่ายยามฉุกเฉิน (ทั้งมีและไม่มีหลักประกัน) มีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดการพึ่งพาการก่อหนี้นอกระบบ โดยภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2559 ซึ่งกระทรวงการคลังได้เปิดให้ผู้ที่สนใจประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ เริ่มยื่นคำขออนุญาตได้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2559 ทั้งนี้ ข้อมูล ณ วันที่ 25 สิงหาคม 2560 มีผู้สนใจประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ยื่นคำขอใบอนุญาตผ่านกระทรวงการคลังจำนวน 328 ราย จำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสิ้น 119 ราย และเปิดให้บริการแล้วจำนวน 63 ราย

3.2.3.2 การกำกับดูแล

หน่วยงานที่กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจ Non – Banks คือ ธปท. และกระทรวงการคลัง (เฉพาะสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) โดยอาศัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 , ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจในแต่ละประเภท

ตารางที่ 3.8 สรุปการกำกับดูแลของผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

	กฎหมาย	หน่วยงาน	รูปแบบการกำกับ
สินเชื่อส่วนบุคคล	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ)	ธปท.	- ควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุด - การเปิดเผยข้อมูล
บัตรเครดิต	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ประกาศ ณ วันที่ 11 พ.ย. 2545)	ธปท.	- ควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุด - การเปิดเผยข้อมูล
Nano – Finance	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ)	ธปท.	- ควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุด - การเปิดเผยข้อมูล
Pico – Finance	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) (ประกาศ ณ วันที่ 4 ต.ค. 2559)	กระทรวงการคลัง	- ควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุด - การเปิดเผยข้อมูล

ที่มา: รวบรวมจากประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล Non – banks

3.2.3.3 วิเคราะห์สถานการณ์กำกับปัจจุบัน

การกำกับดูแลผู้ให้บริการประเภทนี้ จะเป็นการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก เนื่องจากใช้แหล่งเงินทุนของตนเอง ซึ่งต่างจากสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใช้แหล่งเงินทุนจากประชาชนทั่วไปหรือสมาชิก จึงต้องมีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินด้วย

3.2.4 สหกรณ์

3.2.4.1 ภาพรวมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของสหกรณ์

สหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจ โดยสมาชิกจะเป็นเจ้าของร่วมกัน ช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย โดยสมาชิกจะจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น และเมื่อจดทะเบียนแล้ว สหกรณ์มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยสหกรณ์มี 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน หนึ่งในกิจกรรมที่สหกรณ์สามารถดำเนินการได้คือการให้บริการทางการเงิน โดยสามารถขายหุ้นและรับเงินฝากจากสมาชิก โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการออม และนำเงินดังกล่าวมาให้สินเชื่อแก่สมาชิก เพื่อเป็นการช่วยเหลือกันเองในกลุ่ม

ตารางที่ 3.9 สรุปข้อมูลของสหกรณ์ ณ ไตรมาส 1 ปี 2560

ประเภทสหกรณ์	จำนวนสหกรณ์ (แห่ง)	จำนวนสมาชิก (คน)	เงินรับฝาก (ล้านบาท)	สินเชื่อ (ล้านบาท)
สหกรณ์การเกษตร	3,440	6,403,758	70,578	94,973
สหกรณ์ประมง	70	14,179	80	188
สหกรณ์นิคม	86	189,989	2,756	4,071
สหกรณ์ร้านค้า	144	685,532	94	129
สหกรณ์บริการ	979	478,871	3,706	5,196
สหกรณ์ออมทรัพย์	1,348	3,175,508	773,739	1,158,432
สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	483	733,034	14,529	16,916
รวม	6,550	11,680,871	865,483	1,279,906

หมายเหตุ : ทุนเรือนหุ้น จำนวน 1,032,849 ล้านบาท

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

3.2.4.2 การกำกับดูแล

1) <u>หน่วยงานกำกับ</u> ปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอยู่ในฐานะนายทะเบียน และมีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจบัญชี

2) <u>ฐานอำนาจตามกฎหมาย</u> สหกรณ์มีการกำกับตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวง ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ และยังมีประกาศของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

3) <u>แนวทางกำกับดูแล</u> เกณฑ์การกำกับปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการที่ควรจะมีเมื่อเทียบกับขนาดของสินทรัพย์แล้วมีดังนี้

ตารางที่ 3.10 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
1. คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ วาระกรรมการ 2 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 1 วาระ	**พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542** คณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ วาระคราวละ 2 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ
2. กำหนดเพดานเงินปันผล การจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการ และสมาชิก	**กฎกระทรวง พ.ศ. 2543** กำหนดให้สหกรณ์แต่ละประเภทสามารถจ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้วได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ต่อปี
3. กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการและฝ่ายจัดการ เช่น มีความรู้ทางด้านการเงิน เป็นต้น	**พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542** กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการหรือผู้จัดการ ดังนี้ - ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก - ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่ - ไม่เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตาม

ตารางที่ 3.10 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ (ต่อ)

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
	มาตรา 22(4) - ไม่เคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่
4. จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง	**พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542** กำหนดให้สหกรณ์โดยที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ
5. พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการลงทุน หรือคณะกรรมการบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน	N.A.
6. การเปิดเผยข้อมูลงบการเงินและข้อมูลเครดิต	กำหนดให้มีการแถลงเพื่อเปิดเผยข้อมูลต่อที่ประชุมใหญ่ ปีละ 1 ครั้ง
7. พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการรจัดการ (MIS)	N.A.

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3.11 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
1. อัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่เหมาะสม - แบบรายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง - แบบรายงาน Liquidity Gap (Contractual Behavior) (ขนาดใหญ่) - แบบรายงาน Funding Concentration (ขนาดใหญ่) - การจัดทำ Contingency funding plan (ขนาดใหญ่) **ประเด็นปัญหา** : 1. มีการ search for yield 2. ฐานการคำนวณไม่สะท้อน Maturity Mismatch	**กฎกระทรวง ว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550** 1. สภาพคล่องเฉลี่ยรายเดือนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 และไม่เกินร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากทั้งหมด 2. คำนวณโดยนำส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดสินทรัพย์สภาพคล่องในทุกสิ้นวันหารด้วยส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดเงินฝากในทุกสิ้นวัน
2. เพดานดอกเบี้ยเงินฝาก **ประเด็นปัญหา** : ระดมเงินฝากในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด	**ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์** ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อไป

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3.12 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
1. เพดานการให้กู้แก่สหกรณ์อื่น	N.A.
2. วงเงินการกู้ยืมหรือค้ำประกันของสหกรณ์	N.A.
3. การจัดชั้นและการกันสำรอง **ประเด็นปัญหา :** การใช้เกณฑ์ระยะเวลาค้างชำระ (aging) ไม่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง เนื่องจากสหกรณ์สามารถหักหนี้จากเงินเดือนและมีการ Roll Over หนี้	**ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้และการเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ** กำหนดการจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้ และตั้งค่าหนี้เผื่อสงสัยจะสูญ มี 5 ชั้น ดังนี้ 1. ปกติ : ไม่ต้องกันสำรอง 2. ต่ำกว่ามาตรฐาน (ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือน) : กันสำรองร้อยละ 20

ตารางที่ 3.12 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต (ต่อ)

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
	3. สงสัย (ค้างชำระเกินกว่า 6 เดือน) : กันสำรองร้อยละ 50 4. สงสัยจะสูญ (ค้างชำระเกินกว่า 12 เดือน) : กันสำรองร้อยละ 100 3. สูญ : กันสำรองร้อยละ 100
4. การพิจารณาเงินกู้ เช่น จำนวนงวด อายุผู้กู้และอัตราความสามารถในการชำระหนี้ **ประเด็นปัญหา :** 1. สมาชิกมีความสามารถในการหารายได้ไม่เกินอายุ 60 ปี 2. แนวทางการกำกับดูแลที่มีอยู่เป็นเพียงคำแนะนำ ไม่มีผลบังคับใช้	**คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดงวดชำระหนี้เงินกู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน (2558)** 1. เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน ไม่เกิน 12 งวด 2. เงินกู้สามัญไม่เกิน 20 งวด แต่สามารถผ่อนคลายได้ 2 วิธี คือ 2.1 ใช้แหล่งที่มาของทุนดำเนินงานเป็นเกณฑ์ 1) ถ้าทุนดำเนินงานมาจากภายนอกมากกว่าร้อยละ 50 ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัด 2) ถ้าทุนดำเนินงานมาจากแหล่งทุนภายในสหกรณ์มากกว่าร้อยละ 60 -85 ให้สามารถขยายงวดชำระหนี้เพิ่มจากคำแนะนำที่กำหนดได้อีกไม่เกินร้อยละ 20 2.2 ใช้หลักประกันเป็นเกณฑ์ 1) ใช้บุคคลค้ำอย่างเดียว ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัด (งวดชำระหนี้ไม่เกิน 120 งวด) 2) ใช้บุคคลค้ำร่วมกับหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์อย่างเดียว สามารถขยายงวดชำระหนี้เพิ่มเป็น 2 เท่า (ไม่เกิน 240 งวด) 3. เงินกู้พิเศษ ไม่เกิน 30 งวด ใช้หลักทรัพย์ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกันเงินกู้

ตารางที่ 3.12 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต (ต่อ)

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
	ทั้งนี้ สมาชิกควรจะมีเหลือเงินเพื่อการดำรงชีพไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ และนำเงื่อนไขอายุของสมาชิกมากำหนดระยะเวลาให้การชำระหนี้ไม่เกินอายุ 75 ปี
5. ประเภทของเงินฝากและเงินลงทุน **ประเด็นปัญหา** : ในปี 2557 สหกรณ์ มีการ Search for yield โดยมีการลงทุนในหลักทรัพย์สูง และมีการระดมเงินฝากเพื่อไปลงทุนในสหกรณ์อื่น	**พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542** 1. ฝาก/ซื้อหุ้น ที่ชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่นๆ 2. เงินฝาก/ตั๋วสัญญาใช้เงิน/ตั๋วแลกเงิน 3. หลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ 4. หุ้นที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ 5. ตามความเห็นชอบของ คพช.
	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558 สหกรณ์สามารถฝากและลงทุนได้ดังต่อไปนี้ 1. บัตรเงินฝาก/ตั๋วแลกเงินที่ออกโดยธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือเครดิตฟองซิเอร์ 2. ตราสารหนี้ตั้งแต่ระดับ A- ขึ้นไป 3. หน่วยลงทุนของกองทุนรวมที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้น 4. การฝากหรือลงทุนตามมติ คพช. ก่อนปี 2558
6. แนวนโยบายในการทำธุรกรรมการให้สินเชื่อ	N.A.
7. จำกัดการถือหุ้นในบริษัท หรือสหกรณ์อื่นๆ หรือชุมนุมสหกรณ์ใดๆ	N.A.
8. Leverage Ratio เช่น การจำกัดปริมาณสินทรัพย์ต่อทุน หรือสหกรณ์อื่น หรือชุมนุมสหกรณ์ใดๆ **ประเด็นปัญหา** : 1. ยังมีการคำนวณให้เงินฝาก	N.A.

ตารางที่ 3.12 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต (ต่อ)

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
เป็นสินทรัพย์ ไม่ใช่หนี้สิน	
9. จำกัดการ Roll Over หนี้ และเพิ่มเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้	N.A.
10. ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายสินเชื่อ หรือประกันหนี้แก่ผู้มีอำนาจในการจัดการของสหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว ยกเว้นสินเชื่อ เพื่อเป็นสวัสดิการหรือได้รับก่อนดำรงตำแหน่ง	N.A.

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3.13 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี	แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน
1. การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงการควบคุมภายใน อาทิ มีนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการรายงานที่ชัดเจน มีการสอบยันการปฏิบัติงาน มีการยืนยันกระทบยอดอย่างสม่ำเสมอ	N.A.
2. มีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาด ลักษณะ และขอบเขตของกิจกรรมสหกรณ์ และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการตรวจสอบ	N.A.
3. ใช้ระบบการประเมินการควบคุมภายในที่สำคัญอย่างเป็นอิสระ โดยพนักงานที่ทำหน้าที่สอบทานกิจกรรมใดควรเป็นอิสระจากกิจกรรมนั้น และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์	N.A.

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3.2.4.3 วิเคราะห์สถานการณ์กำกับปัจจุบัน

1) <u>พฤติกรรมที่แสวงหาผลตอบแทนที่สูงกว่า (Search for yield) ของทั้งระบบ</u>

จากรายงานประจำปี 2558 ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีสินทรัพย์ 2.1 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 87 ของทั้งระบบสหกรณ์ และพบว่าสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องสูง มีสินทรัพย์สูงถึง 8.9 แสนล้านบาท นอกจากนี้ ยังพบว่าสินเชื่อรวมขยายตัวสูงเกือบ 2 เท่าาจากปี 2557 แต่การขยายสินเชื่อแก่สมาชิกที่เป็นพันธกิจหลักของสหกรณ์กลับชะลอตัวต่อเนื่อง โดยเป็นการขยายตัวจากการให้สหกรณ์อื่นกู้ และพบว่าการลงทุนในตราสารหนี้ ตราสารทุนเร่งตัวมากขึ้น สะท้อนถึงการทำธุรกิจนอกเหนือจากพันธกิจของสหกรณ์ มีพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น (Search for yield) และสะท้อนว่ามีการกระจายความเสี่ยงเข้าสู่ระบบสหกรณ์จากการกู้ยืมเงินระหว่างกันมากขึ้น

2) <u>กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น</u>

การกำกับดูแลสหกรณ์ได้เกิดปัญหารุนแรงขึ้น ดังกรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นซึ่งเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีสินทรัพย์ 4,200 ล้านบาท มีสมาชิก 53,068 คน และได้มีการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ให้ผลตอบแทนที่สูงเพื่อจูงใจให้สมาชิกและสหกรณ์นำเงินมาฝาก ซึ่งส่งผลให้สามารถระดมทุนได้เป็นจำนวนมาก และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นก็ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในกิจการที่เบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์และมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งมีการทุจริตโดยกรรมการและผู้บริหารในแง่ของการกำกับดูแล ในปี 2547 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่าสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นมีการนำเงินไปให้บุคคลภายนอกกู้ และได้มีการสั่งการให้แก้ไขแต่สหกรณ์ก็ยังปล่อยกู้แก่บุคคลภายนอกต่อไป จนปี 2552 มีการปล่อยกู้ไปถึง 12,000 ล้านบาท โดยจากการตรวจสอบของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่า

2.1) มีการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ

2.2) สัญญาเงินกู้มีการลงนามไม่ถูกต้องและสัญญาบางฉบับมีระยะเวลาชำระคืนถึง 720 งวด (60 ปี)

2.3) สหกรณ์ได้ให้ประธานกรรมการยืมเงินทดรองเป็นจำนวนสูง โดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์ของการกู้และไม่มีผู้ค้ำประกัน

2.4) มีการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถกระทำได้

2.5) ประธานกรรมการได้ลงนามสั่งจ่ายเช็คเป็นจำนวนมากและวงเงินสูง โดยไม่มีอำนาจ

3.2.4.4 การวิเคราะห์ SWOT Analysis ของการกำกับสหกรณ์ต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินและความเสี่ยงต่อระบบการเงิน

1) <u>จุดแข็ง</u> (Strengths)

1.1) สหกรณ์ออมทรัพย์มีสินทรัพย์สูง และส่วนใหญ่มีสถานะการเงินที่เข้มแข็ง

1.2) ระบบสหกรณ์สามารถเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของภาคการเกษตร และคนที่มีรายได้ประจำและเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์

1.3) เป็นสถาบันที่ส่งเสริมการออมมาอย่างต่อเนื่อง

2) <u>จุดอ่อน</u> (Weaknesses)

2.1) ระบบกำกับเปิดช่องให้มีความเสี่ยงทางการเงินสูง เนื่องจากประสิทธิภาพการกำกับดูแลไม่สอดคล้องกับขนาดธุรกรรม ทั้งในด้านเกณฑ์การกำกับ และการบังคับใช้

2.2) ความเสี่ยงจากการเชื่อมโยงกันระหว่างสหกรณ์ที่สูงขึ้นจากการฝากและกู้ยืมเงินระหว่างกันมากขึ้น ทำให้ความเสี่ยงจากสหกรณ์แต่ละแห่งสามารถกระจายเข้าสู่ระบบ

2.3) ไม่ได้มีการดำเนินการตามหลักสหกรณ์ในด้านการช่วยเหลือกันในหมู่สมาชิก แต่เป็นการแสวงหาผลตอบแทน

3) <u>โอกาส</u> (Opportunities)

รัฐบาลให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสหกรณ์

4) <u>ความท้าทาย</u> (Threats)

ไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับสถาบันการเงินอื่นอย่างเป็นระบบ จึงอาจได้รับผลกระทบหากหนี้ครัวเรือนจากสถาบันการเงินอื่นสูงขึ้น

3.2.4.5 แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สาเหตุสำคัญที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน เนื่องจากระบบการกำกับดูแลยังขาดความเข้มงวด อีกทั้งหน่วยงานกำกับดูแลยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยง นอกจากนี้สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนส่วนใหญ่ยังคขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์ที่ถูกต้อง อีกทั้งสมาชิกและหน่วยงานภายนอกยังขาดความเชื่อมั่นในความมั่นคงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ของ สปช. คือกำหนดให้มีองค์กรอิสระของรัฐชื่อว่าสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ซึ่งต้องรับโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

จากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกำหนดให้มีคณะกรรมการโดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการบัญชีการเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตลอดจนกำกับดูแลการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงการกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสมาชิกสหกรณ์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้สหกรณ์ที่มีขนาดเล็กเติบโตขึ้นและพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะควบรวมสหกรณ์ขนาดเล็กให้สามารถควบรวมกันได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งธนาคารสหกรณ์เพื่อเพิ่มความหลกาหลายของบริการทางการเงิน และเป็นสถาบันการเงินที่มีความเข้มแข็งเคียงคู่กับระบบธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนของ สปช. ดังกล่าว จะช่วยสร้างความมั่นใจและความมั่นคง รวมถึงส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

3.2.5 องค์กรการเงินระดับฐานราก

3.2.5.1 ภาพรวมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากขององค์กรการเงินระดับฐานราก

องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นผู้ให้บริการที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชน โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากมีการรวมตัวกันในรูปแบบ ดังนี้

1) <u>กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน</u>

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ถือได้ว่าเป็น Microcredit ที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองต่าง ๆ ที่มารวมตัวกันจดทะเบียนเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจำนวนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และในปี 2553 มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 2 แสน 4 แสน และ 6 แสนบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ต่อมาในปี 2555 ได้มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น กองทุนหมู่บ้านฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการที่สมาชิกเลือก นอกเหนือจากเงินที่ได้รับจากงบประมาณแล้ว กองทุนหมู่บ้านยัง

สามารถระดมทุนจากสมาชิก รวมถึงกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อนำมาปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกได้ โดยข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560 มีจำนวนกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งหมด 79,591 แห่ง และมีคณะกรรมการและสมาชิกรวมทั้งสิ้น 12,835,044 คน มีกระแสเงินหมุนเวียนกว่า 231,591 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 3 บัญชี ได้แก่ บัญชีที่ 1 การจัดสรรจากรัฐบาล (เงินกองทุนจากภาครัฐและผลกำไร) จำนวน 181,581 ล้านบาท บัญชีที่ 2 เงินออมและหุ้น (เงินฝากของประชาชน) 20,000 ล้านบาท และบัญชีที่ 3 เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน 30,010 ล้านบาท

ทั้งนี้ ในหมายเหตุของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระบุเป้าประสงค์ให้กองทุนหมู่บ้านฯ พัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยเจตนารมณ์ของกองทุนหมู่บ้านฯ เน้นไปที่การจัดสรรเงินโดยรัฐเพื่อเป็นแหล่งทุนให้กับชุมชน อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณของรัฐบาลทำให้จำนวนเงินของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่รัฐจัดสรรให้ยังมีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในชุมชน จึงทำให้สมาชิกต้องหาแหล่งเงินทุนอื่น เช่น การออมเงินร่วมกันหรือกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่จะขยายบทบาทของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยสามารถกู้ยืมและรับฝากเงินในวงเงินที่สูงขึ้น และในพื้นที่ที่ใหญ่กว่าหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งจะช่วยประชาชนให้เข้าถึงบริการทางการเงินมากยิ่งขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนคือ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. สทบ. และธนาคารกรุงไทย โดยทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการดำเนินการ ช่วยวางระบบบัญชีและข้อมูล ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านเงินทุนเพิ่มเติมในบางกรณี โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1) การดำเนินการและการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการทำในรูปของคณะกรรมการสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งมาจากการคัดเลือกของสมาชิก ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย บทบาทหน้าที่ และวางกรอบแนวทางการดำเนินงาน และมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อย เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่าง ๆ เช่น การจัดทำบัญชี การบริหารสภาพคล่อง การจัดสรรผลกำไร หรือการจัดรูปแบบคณะกรรมการยังไม่มีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนจากหน่วยงานที่ทำการสนับสนุน

1.2) แหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินชุมชนมาจากแหล่งสำคัญ 3 แหล่ง ได้แก่ 1) การซื้อหุ้นเป็นเงินที่ได้จากการออมของสมาชิกจำนวนเท่า ๆ กันทุกเดือน ซึ่งจะจ่ายคืนเมื่อสมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วเท่านั้น และได้ผลตอบแทนในรูปของเงินปันผล และ 2) เงินรับฝากจากสมาชิก ซึ่งสามารถถอนเงินออกไปใช้จ่ายเมื่อจำเป็น และกลุ่มจะจ่ายผลตอบแทนในรูปแบบดอกเบี้ย 3) เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยส่วนใหญ่จะรับฝากเงินเฉพาะสมาชิก

ในชุมชนเท่านั้น ทั้งนี้ สถาบันการเงินชุมชนเป็นกลุ่มที่ก่อตั้งใหม่จึงยังมีสภาพคล่องไม่เพียงพอ จึงต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภายนอก ซึ่งต่างจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่จะพึ่งพาเฉพาะเงินออมของตนเอง

1.3) การให้สินเชื่อ

กระบวนการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินชุมชนให้กู้เฉพาะสมาชิก และให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ รวมทั้งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยด้วย การอนุมัติสินเชื่อซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก โดยหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อจะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละกลุ่ม ซึ่งโดยรวมกลุ่มจะให้สมาชิกที่มีประวัติการออมต่อเนื่อง และให้กู้ในวงเงินตามเงินออมที่มีกับกลุ่ม แต่ไม่ได้มีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยเหมือนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

1.4) การกำกับดูแล

1.4.1) หน่วยงานกำกับ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ส่วนสถาบันการเงินชุมชนยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแล

1.4.2) ฐานอำนาจตามกฎหมาย พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจในการกำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ส่วนสถาบันการเงินชุมชนเป็นการดำเนินการที่มากกว่าขอบเขตอำนาจของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดขอบเขตของธุรกรรมไว้ที่หมู่บ้านและชุมชนเมือง

1.4.3) เกณฑ์การกำกับ โดยปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านจะต้องรายงานผลการดำเนินการให้กับ สทบ. เช่น การจัดสรรสวัสดิการแก่สมาชิก ดอกเบี้ยที่ได้จากการให้กู้ยืม เป็นต้น และมีการสุ่มตรวจการใช้งบประมาณจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน รวมถึงกำกับหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมจากการรับฝากและสินเชื่อที่ใช้เงินจากบัญชี 2 (เงินออม) และบัญชี 3 (เงินกู้)

2) <u>กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต</u>

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นการรวมตัวกันของชาวบ้าน เพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการประหยัดทรัพย์แล้วนำมาสะสมรวมกันทีละเล็กละน้อยเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้เป็นทุนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นเดือดร้อนกู้ยืมไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ หรือเพื่อสวัสดิการของตนเองและครอบครัว สมาชิกที่สามารถจะกู้เงินจากกลุ่มได้จะต้องเป็นสมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลภายในชุมชนที่สมัครเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มตามระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้รับการสนับสนุนในการจัดตั้งและ

การดำเนินงานจากกรมการพัฒนาชุมชน โดย ณ เดือนมีนาคม ปี 2560 มีจำนวน 25,937 กลุ่ม มีสมาชิก 3.8 ล้านคน มีเงินฝาก (หรือเงินสัจจะสะสม) 2.97 หมื่นล้านบาท มีสินเชื่อ 8.58 พันล้านบาทโดยกรมการพัฒนาชุมชนได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตใช้เป็นแนวทางดำเนินการ โดยกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตโดยรวมจะดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

2.1) การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือกของสมาชิก โดยคณะกรรมการควรมีการประชุมอย่างต่อเนื่อง และมีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ มีคณะกรรมการ 4 กลุ่ม ดังนี้

2.1.1) คณะกรรมการอำนวยการ จำนวน 5 -7 คน มีหน้าที่พิจารณารับสมาชิก กำหนดประชุมใหญ่สามัญประจำปี จัดสรรเงินปันผล บริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์ และเป็นตัวแทนของกลุ่มในการประสานงานกับองค์กรภายนอก

2.1.2) คณะกรรมการเงินกู้ จำนวน 3 - 5 คน มีหน้าที่พิจารณาให้กู้ยืมเงิน ติดตามโครงการ และเร่งรัดหนี้สิน

2.1.3) คณะกรรมการตรวจสอบ จำนวน 3 - 5 คน มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี และผลการดำเนินงานของกลุ่ม และจะต้องทำบันทึกรายงานให้คณะกรรมการอำนวยการทราบทุกครั้งที่มีการประชุมหรือการตรวจสอบ

2.1.4) คณะกรรมการส่งเสริม มีหน้าที่ชักชวนผู้สนใจเป็นสมาชิก ให้ความรู้แก่สมาชิก และประสานงานระหว่างกลุ่มกับสมาชิก

2.2) แหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุนของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมาจากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง ได้แก่ 1) เงินสัจจะสะสมเป็นเงินที่ได้จากการออมของสมาชิกจำนวนเท่า ๆ กันทุกเดือน ซึ่งจะจ่ายคืนเมื่อสมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วเท่านั้น และได้ผลตอบแทนในรูปของเงินปันผล และ 2) เงินสัจจะสะสมพิเศษเป็นเงินรับฝากจากสมาชิก ซึ่งสามารถถอนเงินออกไปใช้จ่ายเมื่อจำเป็น และกลุ่มจะจ่ายผลตอบแทนในรูปแบบดอกเบี้ย ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีข้อห้ามไม่ให้รับฝากเงินจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

2.3) การให้สินเชื่อ

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีข้อห้ามไม่ให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกู้เงินและห้ามคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ 15 ต่อปี) โดยกระบวนการให้สินเชื่อจะเริ่มจากการกำหนดหลักเกณฑ์ รวมทั้งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยด้วย การอนุมัติสินเชื่อซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก และให้คณะกรรมการเงินกู้ดำเนินการอนุมัติเงิน โดยให้

พิจารณาตามแนวทางอันสมควร ตามระเบียบหรือมติที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาความสามารถในการออม ความสม่ำเสมอในการส่งเงินสัจจะ ความสามารถในการชำระคืน ความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังต้องติดตามความเคลื่อนไหวของสมาชิกที่กู้เงิน รวมทั้งติดตามการนำสินเชื่อไปใช้ และแนะนำสมาชิกที่มีปัญหาการชำระคืน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การให้สินเชื่อจะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละกลุ่ม ซึ่งโดยรวมกลุ่มจะให้สมาชิกกู้ได้ไม่เกินเงินสัจจะหรือเงินฝากที่มี หรือให้สมาชิกคนอื่นค้ำประกันสินเชื่อได้ไม่เกินวงเงินสัจจะที่สมาชิกนั้นมีอยู่

2.4) การบริหารจัดการเงินทุน

ปัจจัยสำคัญในการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมาจากการไว้เนื้อเชื่อใจและการตรวจสอบในชุมชน โดยสมาชิกจะต้องมีสัจจะว่าจะทำตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ เช่น ส่งเงินสัจจะ ชำระคืนเงินกู้ เป็นต้น การบริหารจัดการเงินสัจจะและเงินชำระคืนเงินกู้รวมถึงการจ่ายเงินปันผลและการจ่ายดอกเบี้ยจะต้องผ่านระบบบัญชีธนาคาร เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและสะดวกต่อการทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาประชุมใหญ่คณะกรรมการบริหารจะจัดสรรเงินผลประโยชน์ ดังนี้

2.4.1) เงินปันผล ตามการลงทุนตามหุ้นของสมาชิก

2.4.2) เงินทุนสำรอง เพื่อการหมุนเวียนภายในกลุ่ม เพื่อเป็นหลักประกันของกลุ่ม

2.4.3) เงินทุนสาธารณะ เพื่อแบ่งปันการทำประโยชน์ส่วนรวมในชุมชน

2.4.4) เงินทุนขยายงาน เพื่อลงทุนขยายกิจกรรมที่เป็นประโยชน์

2.4.5) เงินทุนเฉลี่ยคืน เพื่อจ่ายคืนแก่สมาชิกที่ใช้บริการการกู้ยืมเงินของกลุ่ม ขึ้นอยู่กับปริมาณที่สมาชิกใช้บริการตามสัดส่วน

2.4.6) ดอกเบี้ยเงินฝาก เพื่อจ่ายให้แก่สมาชิกที่ฝากเงินสัจจะสะสมพิเศษ

2.4.7) เงินทุนสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในด้านการเกิด แก่ เจ็บ ตาย

2.4.8) อื่น ๆ ได้แก่ ค่าตอบแทนคณะกรรมการ/ทุนบริหารจัดการกลุ่ม เป็นต้น

2.5) การจัดทำระบบปฏิบัติงาน

เพื่อให้การบริหารกลุ่มออมทรัพย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ และเป็นระบบ กรมการพัฒนาชุมชนได้ให้แนวทางเพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้ใช้ในการบริหารจัดการที่สำคัญ ได้แก่

2.5.1) การจัดทำทะเบียนเอกสาร ประกอบด้วย ทะเบียนรายชื่อสมาชิก ทะเบียนคุมเงินสัจจะสะสม/เงินสัจจะสะสมพิเศษ ทะเบียนคุมหนังสือเงินกู้ ทะเบียนคุมลูกหนี้เงินกู้ สมุดบันทึกการประชุม และทะเบียนคณะกรรมการ

2.5.2) การจัดทำบัญชีของกลุ่ม ประกอบด้วย บัญชีเงินสด – เงินฝากธนาคาร บัญชีรายได้ และหนี้สิน บัญชีรายจ่าย และทรัพย์สินงบกำไรขาดทุน งบดุล

2.5.3) การตรวจสอบเอกสารบัญชี เช่น การตรวจสอบในวันรับเงินสัจจะสะสม จะมีการตรวจจำนวนเงินว่าตรงกับยอดเงินที่ลงในทะเบียนคุมเงินสัจจะสะสมหรือไม่ ตรวจจำนวนเงินว่าตรงกับยอดเงินที่ลงในทะเบียนคุมเงินลูกหนี้เงินกู้หรือไม่ เงินดอกเบี้ยหรืออื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน รวมถึงการตรวจสอบทั่ว ๆ ไป หรือวันสิ้นปีของกลุ่มจะพิจารณาจากงบดุล โดยดูว่าทรัพย์สินมากกว่าหนี้สินหรือไม่ หากมีหนี้สินมากกว่าอาจจะมีปัญหาในการคืนเงินสัจจะสะสมให้สมาชิก ในกรณีที่งบดุลสมดุลจะต้องสอบทานกับทะเบียนคุมเงินสัจจะทั้งหมดและจากทะเบียนคุมลูกหนี้เงินกู้และสอบทานเอกสารเพื่อป้องกันการทุจริตด้วย

2.6) การกำกับดูแล

2.6.1) หน่วยงานกำกับ ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต แต่มีกรมการพัฒนาชุมชนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุน

2.6.2) ฐานอำนาจตามกฎหมาย จากการประมวลกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการขยายความครอบคลุมของกฎหมายดังกล่าวให้รวมถึงการกำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถครอบคลุมการกำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์ทั้งในเชิงรูปแบบการดำเนินงานและการกำกับดูแล รวมถึงสถานภาพนิติบุคคลของกลุ่มออมทรัพย์ โดยข้อจำกัดที่พบจากกฎหมายแต่ละฉบับสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 3.14 ข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์

กฎหมาย	ข้อจำกัดในการใช้กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์
พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	- มีการใช้เกณฑ์ Prudential Regulation ที่เข้มงวด
พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547	- มีความแตกต่างในเชิงพื้นที่ โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากหลายกลุ่มเป็นการรวมตัวระดับตำบลหรืออำเภอ ขณะที่กองทุนหมู่บ้านเป็นเกณฑ์ในการรวมตัวในระดับหมู่บ้าน - การกำกับดูแลมุ่งเน้นไปที่การควบคุมเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ ไม่ได้ให้อำนาจในการกำกับดูแลธุรกรรมอื่น
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	- มีการใช้เกณฑ์ Prudential Regulation ที่เข้มงวด
พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548	ไม่ได้ให้อำนาจในการทำธุรกรรมทางการเงินและการกำกับดูแล เช่น การออกหุ้น รับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่สมาชิก เป็นต้น
ระเบียบเกี่ยวกับกลุ่มออมทรัพย์ของกรมการพัฒนาชุมชน	เป็นเพียงระเบียบในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชนเพื่อส่งเสริมการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
หลักการพัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นสถาบันการเงินชุมชน	เป็นเพียงระเบียบในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อส่งเสริมการดำเนินการของสถาบันการเงินชุมชน โดยมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่ผู้ให้การสนับสนุน ได้แก่ สทบ. ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารกรุงไทย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2.6.3) เกณฑ์การกำกับ โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในการกำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ดังนั้น จึงยังไม่มีการออกเกณฑ์เพื่อกำกับ อย่างไรก็ตาม กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดประเมินความเข้มแข็งของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ โดยมีการประเมินเป็นประจำทุก 6 เดือน ซึ่งไม่มีผลผูกพันต่อกลุ่มออมทรัพย์ แต่เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน โดยปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

ทั้งหมดได้รับการประเมินตามตัวชี้วัดดังกล่าว ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการเงินด้วย เช่น ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการส่งเงินสัจจะสะสม การส่งคืนเงินกู้ การกำหนดและดำเนินการตามแผนการดำเนินธุรกิจของกลุ่มหรือแผนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ และการตรวจสอบบัญชีและหลักฐานทางการเงินต่าง ๆ ของกลุ่ม เป็นต้น โดยมีเกณฑ์การจัดอันดับดังนี้

(1) ระดับ 1 หมายถึงกลุ่มที่มีผลงานดี เงื่อนไขคือต้องได้คะแนนรวมตั้งแต่ 77 คะแนนขึ้นไป และตัวชี้วัดหลักได้ 3 คะแนน จำนวน 8 ตัวขึ้นไป

(2) ระดับ 2 หมายถึงกลุ่มที่มีผลงานพอใช้ เงื่อนไขคือต้องได้คะแนนรวมตั้งแต่ 58 – 76 คะแนน และตัวชี้วัดหลักได้ 3 คะแนน จำนวน 6 ตัวขึ้นไป

(3) ระดับ 3 หมายถึงกลุ่มที่มีผลงานต้องปรับปรุงและพัฒนา เงื่อนไขคือได้คะแนนรวมต่ำกว่า 58 คะแนน

ทั้งนี้ จะมีบางตัวชี้วัดที่ทุกกลุ่มออมทรัพย์จะต้องได้รับการประเมินในระดับ 3 โดยผลการประเมิน ณ ปี 2560 มี ดังนี้

ตารางที่ 3.15 สรุปผลการประเมินกลุ่มออมทรัพย์ ปี 2560

ระดับ	1	2	3
จำนวน (กลุ่ม)	4,367	9,352	11,988

ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน

นอกจากนี้ กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำโครงการส่งเสริมสุขภาพกองทุนชุมชนด้านธรรมาภิบาล เพื่อตรวจสุขภาพทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต คัดเลือกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในระดับ 3 เพื่อตรวจสุขภาพ การตรวจสุขภาพมี 3 ระดับ คือ ระดับปฐมภูมิ ระดับทุติยภูมิ ระดับตติยภูมิปัจจุบันอยู่ระหว่างรอผลประเมินโครงการ

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากรายการตัวชี้วัด/เกณฑ์การประเมินในการประเมินผลการพัฒนาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ พช. ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะมีตัวชี้วัดบางส่วนที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงในแต่ละด้านที่สำคัญดังนี้

ตารางที่ 3.16 ตัวชี้วัด/เกณฑ์การประเมินในการประเมินผลการพัฒนาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

ความเสี่ยง	ตัวชี้วัด/เกณฑ์การประเมินในการประเมินผลการพัฒนาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
1. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์	**การประเมินผลการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. การได้มาของคณะกรรมการ 2. บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 3. การประชุมคณะกรรมการ 4. การส่งเงินสัจจะสะสม 5. แผนการดำเนินธุรกิจของกลุ่มหรือแผนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ฯ 6. การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมตามแผนธุรกิจของกลุ่มฯ หรือแผนการดำเนินงานของกลุ่มฯ 7. การประชุมใหญ่สามัญประจำปี **การตรวจสุขภาพทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ 2. การจัดทำแผนดำเนินงานของกลุ่ม (แผนการดำเนินงานของกลุ่มรวมถึงแผนธุรกิจ และแผนบริหารความเสี่ยง) 3. การประชุมของคณะกรรมการ 4. การเข้าร่วมประชุมของสมาชิก
2. ความเสี่ยงด้านเครดิต	**การประเมินผลการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. การส่งคืนเงินกู้ 2. การจัดทำเอกสารหลักฐานทางการเงิน ได้แก่ ทะเบียนคุมเงินสัจจะสะสม ทะเบียนคุมลูกหนี้ ทะเบียนคุมดอกเบี้ยเงินกู้ สรุปการรับจ่ายเงินประจำวัน/เดือน เป็นต้น 3. การจัดทำบัญชีเงินสดรับ – จ่าย/งบกำไร – ขาดทุน และงบดุล 4. การฝากเงินกับสถาบันการเงิน 5. การตรวจสอบบัญชีและหลักฐานทางการเงินต่าง ๆ ของกลุ่ม **การตรวจสุขภาพทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. การจัดทะเบียน ได้แก่ ทะเบียนสมาชิก ทะเบียนคุมเงิน ทะเบียนลูกหนี้ ทะเบียนเงินกู้ ทะเบียนเงินกู้ ทะเบียนคุมทรัพย์สิน 2. การจัดทำบัญชี ได้แก่ บัญชีเงินสด บัญชีรายรับ บัญชีรายจ่าย บัญชีเงินฝากธนาคาร และหลักฐานประกอบบัญชี 3. การจัดทำงบการเงิน ได้แก่ งบดุล งบกำไร – ขาดทุน 4. การตรวจสอบบัญชีและหลักฐานทางการเงิน (หลักฐานทางการเงิน ได้แก่ ทะเบียนคุมเงินสัจจะสะสม, ทะเบียนคุมลูกหนี้, ทะเบียนคุมดอกเบี้ยเงินกู้, สรุปการรับ – จ่ายเงิน ประจำวัน/ เดือน เป็นต้น)

ตารางที่ 3.16 ตัวชี้วัด/เกณฑ์การประเมินในการประเมินผลการพัฒนาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (ต่อ)

ความเสี่ยง	ตัวชี้วัด/เกณฑ์การประเมินในการประเมินผลการพัฒนาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
	5. การพิจารณาเงินกู้ 6. การส่งชำระคืนเงินกู้ตามสัญญาของสมาชิก 7. การนำเงินกู้ไปใช้ของสมาชิก 8. การเรียนรู้และการพัฒนาของคณะกรรมการ
3. ความเสี่ยงด้านตลาด	**การประเมินผลการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. แผนการดำเนินธุรกิจของกลุ่มหรือแผนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ฯ **การตรวจสุขภาพทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 2. การจัดทำแผนดำเนินงานของกลุ่ม (แผนการดำเนินงานของกลุ่มรวมถึงแผนธุรกิจ และแผนบริหารความเสี่ยง
4. ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	**การประเมินผลการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. การส่งเงินสัจจะสะสม 2. แผนการดำเนินธุรกิจของกลุ่มหรือแผนการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์ฯ **การตรวจสุขภาพทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 3. การจัดทำแผนดำเนินงานของกลุ่ม (แผนการดำเนินงานของกลุ่มรวมถึงแผนธุรกิจ และแผนบริหารความเสี่ยง) 4. การส่งเงินสัจจะสะสมของสมาชิก
5. ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ	**การประเมินผลการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. ระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม 2. การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ 3. ทะเบียนข้อมูลของกลุ่ม ได้แก่ ทะเบียนสมาชิก ทะเบียนลูกหนี้ ทะเบียนครุภัณฑ์ เป็นต้น 4. การรายงานสถานะทางการเงิน **การตรวจสุขภาพทางการเงินของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** 1. ระเบียบข้อบังคับ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

โดยที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเน้นการใช้การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นตัวกำกับดูแล ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของกลุ่มการเงินแบบพึ่งตัวเองอยู่แล้ว ดังนั้นการประเมินดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการตรวจสอบระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการเป็นหลัก รวมถึงการปฏิบัติที่จำเป็นต่าง ๆ โดยไม่ได้เป็นการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นในการกำกับดูแลจึงสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมในด้านเกณฑ์ความมั่นคงได้ในระดับหนึ่ง ส่วนความเสี่ยงที่เหลือก็จะเป็นการบริหารจัดการโดยชุมชนเอง

ประกอบกับโดยที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีความคุ้นเคยกับการประเมินในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้น การกำกับดูแลโดยใช้แนวทางการประเมินดังกล่าวจึงไม่เป็นภาระต่อการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์

3) <u>กลุ่มออมทรัพย์</u>

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแล้ว ยังมีกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยมีครูชบ ยอดแก้ว แห่งบ้านน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลาเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการออมทรัพย์โดยเน้นการให้ "สัจจะ" ในปี 2556 และได้แพร่หลายไปยังชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนผ่านคณะกรรมการบริหารที่มาจากคนในชุมชนที่รู้จักคุ้นเคย โดยสมาชิกทุกคนจะต้องฝากเงินค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน และให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก โดยเงื่อนไขการกู้และอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามข้อตกลงของกลุ่ม และมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก ซึ่งการดำเนินการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เป็นการดำเนินการของชาวบ้านในชุมชนรวมตัวกันเอง โดยไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้าไปร่วมดำเนินการ ดังนั้น จึงยังไม่มีการกำกับดูแลใด ๆ

วิเคราะห์สถานการณ์กำกับปัจจุบัน

ปัจจุบันแม้จะมีจำนวนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและสถาบันการเงินชุมชนรวมทั้งกลุ่มออมทรัพย์จัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และยังไม่มีการกำกับดูแล ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงขนาด และปริมาณธุรกรรมพบว่าทั้งปริมาณเงินฝากและปริมาณธุรกรรมอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับระบบสถาบันการเงินทั้งหมด ประกอบกับการทำธุรกรรมค่อนข้างจำกัดอยู่เฉพาะประชาชนในพื้นที่หรือผู้ที่เป็นสมาชิก ดังนั้น จึงไม่ส่งผลต่อระบบการเงินโดยรวมของประเทศมากเท่าใดนักหากองค์กรการเงินระดับฐานรากประสบปัญหาการดำเนินงาน อย่างไรก็ดี องค์กรการเงินระดับฐานรากมุ่งให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยในการออมเงิน ถึงแม้ว่าเงินออมของสมาชิกต่อรายอาจจะมีจำนวนไม่มาก แต่เมื่อเทียบกับสินทรัพย์ของผู้มีรายได้น้อย เงินออมดังกล่าวอาจมีความสำคัญ ดังนั้น หากกลุ่มออมทรัพย์เกิดความเสียหาย จนมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญก็อาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสมาชิกอย่างรุนแรงได้

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ SWOT Analysis ของการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินและความเสี่ยงต่อระบบการเงินพบว่า

(1) <u>จุดแข็ง</u> (Strengths)

1) ความเสี่ยงต่อระบบการเงินต่ำ

2) องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินตามแนวทางที่มีการบริหารความเสี่ยง

3) ธุรกรรมมีขนาดเล็กจึงใช้ความไว้เนื้อเชื่อใจ โดยไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่ใกล้ชิด

4) ผลกระทบจากหนี้ครัวเรือนโดยรวมไม่มาก เพราะถึงแม้จะไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับสถาบันการเงินอื่นอย่างเป็นระบบ แต่สมาชิกก็มีการใช้กลไกทางสังคมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้ลดความเสี่ยงได้

(2) <u>จุดอ่อน</u> (Weaknesses)

1) ยังไม่มีฐานอำนาจในกำกับดูแล

2) มีหน่วยงานสนับสนุนหลายหน่วยงาน และไม่มีการบูรณาการการดำเนินงาน ขณะที่ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแล

(3) <u>โอกาส</u> (Opportunities) รัฐบาลให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบการกำกับดูแล

(4) <u>ความท้าทาย</u> (Threats)

การกำกับดูแลอาจจำเป็นต้องให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดทำฐานข้อมูล และกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งผู้นำองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นประชาชนระดับฐานรากอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอที่จะดำเนินการตามแนวทางกำกับดูแลดังกล่าว

3.2.5.2 แนวทางการปฏิรูประบบการเงินฐานรากและร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปองค์กรงานเงินระดับฐานรากเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เน้นการให้กู้ยืมมากกว่าการออมและการลงทุน ทำให้องค์กรที่มีอยู่ให้บริการได้อย่างจำกัด อีกทั้งยังขาดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และขาดความมั่นคง อีกทั้งผู้บริหารองค์กรยังขาดความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารจัดการด้านความเสี่ยงทางการเงิน นอกจากนี้องค์กรการเงินระดับฐานรากยังขาดผู้ส่งเสริมและการกำกับดูแลที่มั่นคง อีกทั้งขาดความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย และขาดกฎหมายรองรับ จึงทำให้องค์กรการเงินฐานรากยังคงมีมาตรฐานที่แตกต่างกันและมีความไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นหากมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสม ก็จะสามารถช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากได

แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานรากของ สปท. คือให้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นกรอบกฎหมายในการรองรับให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ยังไม่มีสถานะนิติบุคคล สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายนี้ได้ ซึ่งจะมีธนาคาร

ผู้ประสานงานทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ รวมถึงความรู้ให้ความรู้แก่กลุ่มผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินชุมชนขึ้นภายใต้กระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบสถาบันการเงินชุมชน รวมถึงออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินชุมชน และกำหนดกรอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชน โดยเฉพาะการกำกับดูแลด้านความมั่นคงและการบริหารจัดการผู้บริหารสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งจะส่งเสริมให้สถาบันการเงินชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงในการให้บริการแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นการสร้างความมั่นใจในการใช้บริการสถาบันการเงินชุมชนของประชาชนผู้ใช้บริการอีกด้วย

3.2.6 เจ้าหนี้นอกระบบ

เจ้าหนี้นอกระบบ หมายถึง ผู้ให้กู้ยืมที่ไม่ใช่ทั้งสถาบันการเงินและผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งรวมถึงการให้กู้ยืมกันเองในกลุ่มเพื่อนหรือญาติพี่น้อง ซึ่งหนี้นอกระบบที่มีปัญหาเกิดจากการที่ให้กู้ยืมโดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูงผิดปกติและเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนด (ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน) ซึ่งเงื่อนไขในการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ เป็นเรื่องระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ยืม โดยเจ้าหนี้นอกระบบบางรายอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ในการติดตามทวงถามหนี้ เพื่อกดดันลูกหนี้ให้เกิดความอับอาย เกิดความกลัว หรืออาจถึงขั้นประทุษร้ายต่อร่างกายและทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ประชาชนที่จำเป็นต้องกู้หนี้นอกระบบส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดจากการกู้ยืมนอกระบบก็เป็นปัญหาที่ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญและกำหนดแนวทางในการแก้ไข ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายต่าง ๆ เช่น การอนุญาตให้มีผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อย (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์, สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) หรือร่วมมือกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยเฉพาะ และ ธ.ก.ส. และ ธ. ออมสิน ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้ดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบสำหรับเกษตรกรที่สนใจและมีภาระหนี้นอกระบบ โดย ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560 มีผู้ได้รับการช่วยเหลือแล้วจำนวน 40,764 ราย มูลหนี้รวม 3,969 ล้านบาท และโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ซึ่งมีผู้ได้รับการอนุมัติสินเชื่อแล้วจำนวน 40,164 ราย จำนวนเงิน 1,924.7 ล้านบาท ในขณะที่ ธ. ออมสินได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยโครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน ซึ่ง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560 มีจำนวนลูกค้าที่ได้รับอนุมัติสินเชื่อสะสม จำนวน 25,789 ราย มูลหนี้รวม 1,061.40 ล้านบาท

นอกจากมาตรการข้างต้นแล้ว ยังมีการบริหารงานเพื่อการแก้ไขหนี้นอกระบบอย่างบูรณาการและยั่งยืนโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหลักการที่จะบริหารจัดการปัญหาหนี้นอกระบบด้านลูกหนี้และด้านเจ้าหนี้ควบคู่กันไปอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และมีความต่อเนื่อง

โดยกระทรวงการคลังจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาคีใน 5 มิติ ได้แก่ 1) ดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหนี้นอกระบบผิดกฎหมาย 2) เพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ 3) ลดภาระหนี้นอกระบบโดยการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ 4) เพิ่มศักยภาพของลูกหนี้นอกระบบ และ 5) สนับสนุนการดำเนินงานแก้ไขหนี้นอกระบบของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าว จะสามารถลดปัญหาเจ้าหนี้นอกระบบ และบรรเทาความเดือดร้อนของผู้เป็นลูกหนี้ได้

3.3 การวิเคราะห์ภาพรวมและการกำกับการเงินฐานราก

3.3.1 การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

3.3.1.1 ผู้ให้บริการทางการเงินที่ใช้แหล่งเงินทุนจากการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป

ผู้ให้บริการประเภทนี้ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยผู้ให้บริการทางการเงินประเภทนี้หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อระบบการเงิน โดยปัจจุบันได้มีการกำกับดูแลตามเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยหน่วยงานที่เหมาะสมทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว และมีกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถให้บริการประชาชนระดับฐานรากได้โดยไม่กระทบต่อความมั่นคงทางการเงินอยู่แล้ว

3.3.1.2 ผู้ให้บริการทางการเงินที่ใช้แหล่งเงินจากสมาชิกและให้สินเชื่อแก่สมาชิกเป็นวงจรปิด

ผู้ให้บริการประเภทนี้ ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มออมทรัพย์ โดยผู้ให้บริการทางการเงินกลุ่มนี้จะใช้หลักการที่เหมือนกันคือเป็นการรวมตัวกันของสมาชิก และให้บริการทางการเงินระหว่างกันในหมู่สมาชิก โดยสหกรณ์อาจมีขนาดสินทรัพย์ที่สูงกว่า และร่วมกันประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยมากมักเป็นการรวมตัวกันตามกลุ่มอาชีพ ส่วนองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นการรวมตัวกันตามพื้นที่ และมีสินทรัพย์และจำนวนสมาชิกที่น้อยกว่ามาก

ผู้ให้บริการทางการเงินในกลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงต่อระบบการเงินที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ผู้ให้บริการในกลุ่มนี้ควรมีการกำกับดูแลในลักษณะเดียวกัน โดยอาจแบ่งความเข้มงวดตามความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น และกำกับโดยหน่วยงานเดียวกัน แต่ปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบยังเป็นคนละหน่วยงาน และยังไม่มีการบูรณาการการทำงาน โดยมีเพียงสหกรณ์ที่มีการกำกับดูแล

3.3.1.3 ผู้ให้บริการทางการเงินที่ใช้แหล่งเงินของตัวเอง

ผู้ให้บริการประเภทนี้ ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) ประกอบด้วยผู้ให้บริการบัตรเครดิต ผู้ให้บริการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ และผู้ให้บริการสินเชื่อ

พิโกไฟแนนซ์ รวมถึงเจ้าหนี้นอกระบบ ซึ่งผู้ให้บริการในกลุ่มนี้มีความเสี่ยงต่อระบบการเงินต่ำ โดยมีการกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ผู้ให้บริการทางการเงินในกลุ่มนี้มีกลุ่มเป้าหมายที่ใกล้เคียงกัน แต่ก็มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกัน เช่น อัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ วงเงินสินเชื่อ เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมของสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงิน โดยเฉพาะผู้ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานราก ที่ยังไม่มีการกำกับดูแลและสถานะทางกฎหมาย คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปภาพรวมการให้บริการและการกำกับระบบการเงินระดับฐานราก ดังตารางที่ 3.17

ตารางที่ 3.17 สรุปภาพรวมการให้บริการและการกำกับระบบการเงินระดับฐานราก

ประเภท	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	ธุรกรรมอื่น ๆ	การกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ความเสี่ยงต่อระบบการเงินหากเกิดความเสียหาย	ประสิทธิภาพการกำกับดูแลในปัจจุบัน
1. ธนาคารพาณิชย์	- เงินฝากจากประชาชนทั่วไป	- ประชาชนทั่วไปและผู้ประกอบธุรกิจ - มีการให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากน้อย	- ลงทุนในตราสารหนี้ หลักทรัพย์ และเงินตราระหว่างประเทศ	หลักเกณฑ์ Basel III	ธปท.	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	สูง	มีความมั่นคงทางการเงินสูง
2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	- เงินฝากจากประชาชนทั่วไป	ประชาชนทั่วไป, เกษตรกร, ประชาชนรายย่อย	- ลงทุนในตราสารหนี้ หลักทรัพย์ และเงินตราระหว่าง	- หลักเกณฑ์ Basel II และ III - เกณฑ์ PSA	ธปท. และกระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง/ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.	สูง	มีความมั่นคงทางการเงินสูง

ตารางที่ 3.17 สรุปภาพรวมการให้บริการและการกำกับระบบการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

ประเภท	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	ธุรกรรมอื่น ๆ	การกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ความเสี่ยงต่อระบบการเงินหากเกิดความเสียหาย	ประสิทธิภาพการกำกับดูแลในปัจจุบัน
			ประเทศ			2551		
3. ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (สินเชื่อส่วนบุคคล, บัตรเครดิต, สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์, สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์)	แหล่งทุนของตัวเอง	- ประชาชนทั่วไป - ประชาชนระดับฐานราก	ไม่มี	- กำกับด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	ธปท. และกระทรวงการคลัง	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาต ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58	ต่ำ	มีการคุ้มครองผู้บริโภค
4. สหกรณ์	- หุ้นของสมาชิก - เงินฝาก	**สมาชิก** - สหกรณ์ออมทรัพย์ : ผู้	- ตราสารหนี้ที่มีความมั่นคงสูง	- มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	ต่ำถึงปานกลาง	มีความเสี่ยงสูง

ตารางที่ 3.17 สรุปภาพรวมการให้บริการและการกำกับระบบการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

ประเภท	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	ธุรกรรมอื่น ๆ	การกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ความเสี่ยงต่อระบบการเงินหากเกิดความเสียหาย	ประสิทธิภาพการกำกับดูแลในปัจจุบัน
	สมาชิก - เงินฝากจากสมาชิก สมทบ/สหกรณ์อื่น - เงินกู้	มีรายได้ประจำ - สหกรณ์การเกษตร : เกษตรกร	- ให้สินเชื่อระหว่างสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์	เงินในระดับหนึ่ง	การเกษตร			
5. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง/สถาบันการเงินชุมชน	- เงินจากรัฐบาล - เงินออมของสมาชิก - เงินกู้	**สมาชิก** : ประชาชนระดับฐานราก	ไม่มี	ยังไม่มีการกำกับดูแล	สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547	ต่ำ	ความเสี่ยงสูง
6. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	- เงินสนับสนุนจากรัฐ	**สมาชิก :** ประชาชนระดับฐานราก	ไม่มี	ยังไม่มีการกำกับดูแล	กรมการพัฒนาชุมชน	ไม่มี	ต่ำ	ความเสี่ยงสูง

ตารางที่ 3.17 สรุปภาพรวมการให้บริการและการกำกับระบบการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

ประเภท	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	ธุรกรรมอื่น ๆ	การกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ความเสี่ยงต่อระบบการเงินหากเกิดความเสียหาย	ประสิทธิภาพการกำกับดูแลในปัจจุบัน
	- เงินออมของสมาชิก							
7. กลุ่มออมทรัพย์	- เงินออมของสมาชิก	**สมาชิก :** ประชาชนระดับฐานราก	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ต่ำ	ความเสี่ยงสูง
8. เจ้าหนี้นอกระบบ	แหล่งทุนของตัวเอง	ประชาชนรายย่อยที่ไม่สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบได้	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ต่ำ	ไม่มีการคุ้มครองผู้บริโภค

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3.3.2 แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาและการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก ให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากได้อย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐได้แก่ กระทรวงการคลังและ ธปท. ก็ได้ให้ความสำคัญกับการการสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรการเงินระดับฐานรากเช่นกัน โดยกระทรวงการคลังและ ธปท. ได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 (พ.ศ. 2547 - 2551) และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553 - 2557) ซึ่งแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินฉบับที่ 1 และ 2 มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างของระบบสถาบันการเงินไทยให้มีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งในด้านรูปแบบและการประกอบธุรกิจ มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพและความมั่นคง รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้ดีขึ้นต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การก้าวเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล การรวมกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาค โครงสร้างประชาชน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การพัฒนาสู่สังคมเมือง และการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินตามมาตรฐานสากล เป็นต้น กระทรวงการคลังร่วมกับ ธปท. จึงได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 (พ.ศ. 2559 - 2563) เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย โดยมุ่งหวังให้ระบบสถาบันการเงินไทยแข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายด้วยราคาที่เป็นธรรมและไม่บิดเบือน และสนับสนุนการเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน หรือตามแนวคิด “แข่งได้ เข้าถึง เชื่อมโยง ยั่งยืน” โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่ประชาชน ดังนี้

1) ส่งเสริมการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการทางการเงิน เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลจากสาขาและจุดบริการทางการเงินสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้น เช่น เพิ่มความยืดหยุ่นของหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินในเรื่องช่องทางการให้บริการทางการเงิน การให้บริการทางการเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (Internet/Mobile Banking) เพิ่มหรือกระจายเครื่องรับบัตร (Point Of Sale (POS) Terminal)

2) ผลักดันให้ประชาชนได้รับบริการทางการเงินพื้นฐาน (ฝาก ถอน โอน และชำระเงิน) ในราคาที่เหมาะสม เช่น ส่งเสริมให้มีบัญชีเงินฝากหรือ e-Wallet ที่สามารถใช้ทำธุรกรรมทางการเงินพื้นฐาน โดยไม่กำหนดวงเงินขั้นต่ำ และมีค่าธรรมเนียมเหมาะสม

3) สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีมาตรฐานและมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เพื่อให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในชุมชนได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ แผนพัฒนาระบบการเงินระยะที่ 3 ยังมีแนวทางที่จะสนับสนุนให้มีผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน เพื่อรองรับการเข้าสู่วัยเกษียณและส่งเสริมระบบบำนาญและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยผลักดันให้สถาบันการเงินพัฒนาและนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินสำหรับรองรับการเข้าสู่วัยเกษียณ อีกทั้งส่งเสริมให้มีระบบบำนาญ (Mandatory/Supplementary Pension Fund) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยสนับสนุนให้แรงงานที่ยังไม่มีระบบกองทุนบำนาญ และแรงงานที่ประสงค์จะออมเพิ่มเติมเพื่อรองรับวัยเกษียณสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามความสมัครใจ ตลอดจนส่งเสริมให้บริษัทมหาชนจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และจูงใจให้พนักงานเข้าเป็นสมาชิก เพื่อเพิ่มทางเลือกในการออมและเป็นหลักประกันยามเกษียณ

อย่างไรก็ดี นอกจากการดำเนินการตามมาตรการในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจการเงินไทยแล้ว ยังจะมีส่วนช่วยให้มีการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) โดยการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินและสินเชื่อได้หลากหลายช่องทาง ได้รับต้นทุนและค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม เป็นการสร้างโอกาสใหม่ ๆ สำหรับการดำเนินธุรกิจ การประกอบอาชีพ การศึกษา และการพัฒนาคุณภาพชีวิต อีกทั้งการส่งเสริมความรู้ทางการเงินอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถสามารถจัดการบริหารทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

นอกจากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 จะเป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันการเงินแล้ว แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 – 2564 ก็มีแนวทางสำคัญในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากเช่นกัน เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชน ด้วยการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนระดับฐานราก กำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง และส่งเสริมการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนที่มีคุณภาพ และเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินและเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงิน พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการสร้างวินัยทางการเงินสำหรับประชาชน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ทั่วถึงอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โดยมีมาตรการสำคัญที่ส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ดังนี้

1) การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีความมั่นคงทางการเงิน โดยการกำหนดแนวทางและสนับสนุนกรอบกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อรองรับสถานภาพของกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย

2) พัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบมีความสำคัญในการสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงิน เนื่องจากเป็นการกำหนดสถานะและวางกรอบทิศทางในการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินการมีกรอบดำเนินการที่เหมาะสมก็จะเป็นส่วนสำคัญให้ผู้ให้บริการทางการเงินขยายขอบเขตการให้บริการไปยังประชาชนผู้ยังขาดโอกาสได้ ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนากฎระเบียบต่าง ๆ ให้รองรับการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

3) ศึกษารูปแบบแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากสำหรับประเทศไทย ปัจจุบันองค์กรการเงินในระดับฐานรากมีความหลากหลายทั้งในเชิงรูปแบบของผลิตภัณฑ์และในเชิงผู้ให้บริการ โดยองค์กรเหล่านี้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการกำกับดูแลที่อาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรการเงินในระดับฐานรากต่างๆ มีความมั่นคง และมีการดำเนินการที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน จึงควรจัดทำแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากสำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงสร้างความสอดคล้องของทิศทางการพัฒนาขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาและรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการกำกับดูแลองค์การการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย ดังนี้

จากการศึกษาของพงศ์ระพีพร และคณะ (2554) ที่ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยสำรวจองค์กรการเงินระดับฐานราก 235 องค์กรใน 10 จังหวัดทั่วประเทศ พบว่า 1 ใน 3 ไม่มีการจดทะเบียนใด ๆ ตามกฎหมาย เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพ และกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นต้น โดยองค์กรส่วนใหญ่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของภาคประชาชน ซึ่งพบว่าภาครัฐมีบทบาทหลักในการสนับสนุนองค์กร ทั้งในด้านการเงินและการบริหารจัดการ รองลงมาคือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ยังพบว่า องค์กรส่วนใหญ่มีเครือข่ายด้านการเงินและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรในระดับต่ำ

สำหรับแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชน โดยกระทรวงการคลังต้องดำเนินการให้มีกรอบกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับชุมชน ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรให้ความช่วยเหลือทางด้านศักยภาพในด้านแหล่งเงินทุนและการบริหารจัดการให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถ

ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. .... มีผลบังคับ เพื่อรองรับการขยายตัวขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยสร้างแรงจูงใจให้องค์กรเหล่านี้มีสถานะตามกฎหมาย และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับธุรกรรมและขนาดขององค์กร และไม่สร้างภาระหรือต้นทุนในการดำเนินการสูงเกินไป ทั้งนี้ รูปแบบในการส่งเสริมและการกำกับดูแลของภาครัฐควรเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมให้มีองค์กรหลายรูปแบบร่วมให้บริการประชาชนที่มีระดับความยากจนแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

กระทรวงการคลังได้ร่วมกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) จัดทำโครงการวิจัย “Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion” เมื่อปี 2556 ซึ่งมีได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับการสำรวจพฤติกรรมทางการเงินของคนไทย (FinScope,2013) รายงานการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Regulation and Supervision Recommendation ,2013) และรายงานเกี่ยวกับการประกันภัยในประเทศไทย (Toward Inclusive Insurance in Thailand: An Analysis of the market and regulations, 2013)

จากผลการสำรวจข้อมูลพฤติกรรมทางการเงินของคนไทยทั่วประเทศโดย FinScope ซึ่งจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion” โดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) สำหรับกระทรวงการคลัง เมื่อปี 2556 โดยการสุ่มตัวอย่าง 6,000 คน ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปและเก็บข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม ผลการสำรวจพบว่าประชาชนร้อยละ 77 มีบัญชีเงินฝากกับธนาคาร และเมื่อพิจารณาวิธีการออมเงินพบว่าประชาชนร้อยละ 33 เก็บเงินไว้ที่บ้าน รองลงมาคือออมเงินกับธนาคารพาณิชย์ คิดเป็นร้อยละ 32 และออมเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 29 นอกจากนี้ ยังมีการออมเงินกับกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 15 (โดยมีการฝากกับกลุ่มสัจจะออมทรัพย์มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 82 รองลงมาคือกลุ่มออมทรัพย์อื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 15 และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตคิดเป็นร้อยละ 3) และออมเงินกับกองทุนหมู่บ้านคิดเป็นร้อยละ 10 อีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาด้านการใช้บริการทางการเงินของธนาคารพบว่า ประชาชนไม่ต้องการใช้บริการทางการเงินคิดเป็นร้อยละ 56 รองลงมาคือไม่มีเงินเหลือเก็บคิดเป็นร้อยละ 54 และไม่สะดวกในการเดินทางคิดเป็นร้อยละ 8 นอกจากนี้ ยังมีผลสำรวจด้านอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้บริการทางการเงินของธนาคาร เช่น ประชาชนร้อยละ 65 เชื่อว่าชีวิตไม่มีความมั่นคงหากไม่มีบัญชีเงินฝาก และร้อยละ 66 เชื่อว่าการมีบัญชีเงินฝากจะทำให้ง่ายต่อการขอสินเชื่อ

เมื่อพิจารณาด้านการใช้บริการจากกลุ่มออมทรัพย์พบว่า ประชาชนที่ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท และที่มีอายุระหว่าง 35 – 65 ปีขึ้นไปมีการใช้บริการจากกลุ่มออมทรัพย์มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 89 (โดยเฉพาะผู้ที่มีอายุระหว่าง 45 – 54 ปี ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ถึงร้อยละ 31) ทั้งนี้ ประชาชนมีความต้องการใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์เนื่องจากง่ายต่อ

การฝากเงิน คิดเป็นร้อยละ 45 รองลงมาคือเพื่อกู้ยืมเงินคิดเป็นร้อยละ 41 และสามารถให้บริการได้เมื่อต้องการคิดเป็นร้อยละ 36

สำหรับผลสำรวจด้านการกู้ยืมพบว่า ประชาชนมีการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกองทุนหมู่บ้านมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 14 เท่ากัน รองลงมาคือกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินชุมชนและกลุ่มออมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 3 เท่ากัน ในขณะที่ประชาชนมีการกู้ยืมจาก Non – Banks คิดเป็นร้อยละ 2 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกู้ยืมเพื่อการทำเกษตรมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 41 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันคิดเป็นร้อยละ 31 และเพื่อซื้อรถคิดเป็นร้อยละ 18

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาด้านการใช้ประกันภัยพบว่า มีการทำประกันกับกองทุนฌาปนกิจร้อยละ 49 รองลงมาคือประกันภัยรถยนต์คิดเป็นร้อยละ 48 และประกันชีวิตคิดเป็นร้อยละ 19 นอกจากนี้ พบว่าประชาชนไม่มีความต้องการใช้บริการประกันภัยคิดเป็นร้อยละ 27 ไม่สามารถเข้าถึงบริการประกันภัยคิดเป็นร้อยละ 22 และไม่เคยคิดที่จะใช้บริการประกันภัยคิดเป็นร้อยละ 11 ในส่วนของการใช้บริการประกันภัยระดับชาติ พบว่า มีการใช้กองทุนประกันสุขภาพถึงร้อยละ 65 รองลงมาคือกองทุนสวัสดิการสำหรับพนักงานคิดเป็นร้อยละ 15 และกองทุนบำเหน็จบำนาญคิดเป็นร้อยละ 5

จากรายงาน Microfinance Regulation and Supervision Recommendation (2013) ของ Asian Development Bank (ADB) ได้ทำการศึกษาแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก และได้รายงานสถานการณ์การเงินฐานรากในประเทศไทย พบว่าสถาบันการเงินในระบบมีความสนใจที่จะให้ขยายการให้บริการสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น โดยการให้สินเชื่อส่วนบุคคลได้รับความนิยมอย่างมากจากผู้ให้บริการ Non – Bank ซึ่งหลายแห่งมีธนาคารเป็นเจ้าของถือเป็นแนวทางขยายการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้บริการสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ถือว่ามีความเสี่ยงและต้นทุนสูงสำหรับธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ความสำคัญกับการให้บริการสินเชื่อไมโครไฟแนนนซ์เช่นกัน สังเกตได้จากการให้ความสนับสนุนทั้งในด้านการให้คำปรึกษาในการบริหารจัดการและให้การสนับสนุนในด้านเงินทุนแก่สถาบันการเงินชุมชน

สถาบันการเงินกึ่งในระบบ ได้แก่ สหกรณ์ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการให้สินเชื่อโครไฟแนนซ์อย่างมาก โดยพบว่าสหกรณ์มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินฐานรากอย่างมาก แต่มีความเสี่ยงสูงเพราะการกำกับดูแลและการควบคุมยังไม่เข้มงวดเท่าที่ควร สำหรับกองทุนหมู่บ้านถือเป็นสถาบันการเงินที่บทบาทสำคัญในการให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยและอยู่ในชนบทห่างไกล แต่ขาดการควบคุมดูแลที่เข้มแข็งและถูกแทรกแซงโดยการเมือง อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มสมาชิกที่รวมตัวกันตั้งสถาบันการเงินชุมชนเพื่อรับฝากเงินจากกลุ่มสมาชิกภายในชุมชน ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนและกลุ่มออมทรัพย์หลายประเภทได้รับการ

สนับสนุนและคำแนะนำจากหลายองค์กร เช่น ธ.ก.ส. สทบ. พช. เป็นต้น นอกจากนี้ มีกลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นเอง โดยเกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกในชุมชน บางแห่งมีพระสงฆ์เป็นผู้นำในการรวมกลุ่ม ซึ่งกลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ยังไม่มีการกำกับดูแลอย่างถูกกฎหมาย การดำเนินกิจการไม่มีต้นทุนในการบริหารจัดการ การคุ้มครองเงินฝาก หรือเก็บภาษี ถึงแม้การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น แต่กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ยังขาดการกำกับดูแลการควบคุมและการบริหารจัดการ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงที่จะล้มละลาย ดังนั้น ธ.ก.ส. และหน่วยงานอื่น ๆ จึงให้ความสำคัญในการเข้ามาสนับสนุนให้ความสำคัญในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญและผู้วางนโยบายเพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานและกลไกในการกำกับดูแลสำหรับสถาบันการเงินกึ่งในระบบและนอกระบบ รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งควรมีลำดับขั้นการกำกับดูแลตามขนาดของการธุรกรรมและความมั่นคงทางการเงินภายใต้องค์กรอิสระ

ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ได้มีข้อเสนอแนะในการกำกับดูแล ดังนี้

1) การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ และสร้างความมั่นใจให้ผู้ใช้บริการทางการเงินในการได้รับการคุ้มครองและเปิดเผยข้อมูลได้

2) มีการวัดการเข้าถึงบริการทางการเงินในการบริหารและมาตรฐานการรายงานสำหรับธนาคารและ Non – Banks และเผยแพร่ข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ระหว่างสถาบันการเงิน

3) สนับสนุนให้สถาบันการเงินก่อตั้งบริษัทลูก หรือลงทุนตั้งบริษัทที่ดำเนินตามกฎเกณฑ์และการบริหารสำหรับการให้บริการสินเชื่อไมโครไฟแนนนซ์โดยเฉพาะ

4) สร้างกรอบวินัยทางการเงิน การควบคุมภายใน และการสร้างความยั่งยืนสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยให้มีการควบคุมดูแลที่เข้มแข็งขึ้น และมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน

5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อสามารถให้บริการสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์โดยเฉพาะ

6) กำหนดการให้สิทธิอนุญาตและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินไมโครไฟแนนซ์ โดยแบ่งตามระดับการกำกับดูแลให้เหมาะสมกับการให้บริการทั้งด้านการรับฝากเงิน การให้สินเชื่ออย่างเดียว และกลุ่มพึ่งตนเอง

7) กำหนดกรอบการกำกับดูแลสหกรณ์ขึ้นใหม่ ให้มีความเหมาะสมสำหรับกลุ่มที่ดำเนินการเป็นสหกรณ์การเงินอิสระและยังไม่ถูกกฎหมาย ให้เป็นสหกรณ์ที่ถูกกฎหมาย

8) ก่อตั้งองค์กรอิสระในการกำกับดูแลไมโครไฟแนนซ์ เพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงิน MFIs และสหกรณ์การเงิน

9) มีการกระจายระบบข้อมูลด้านสินเชื่อที่รวมการให้บริการทางการเงินและสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกเข้ามาอยู่ในระบบดังกล่าว

จากรายงาน Toward Inclusive Insurance in Thailand: An Analysis of the market and regulations (2013) ได้ทำการวิเคราะห์การประกันภัยรายย่อย (Microinsurance) ในประเทศไทย พบว่ามีประชาชนกว่า 18 ล้านคน ที่ใช้บริการประกันภัยรายย่อยแต่ยังมีมากกว่าล้านคนที่ไม่สามารถหรือไม่มีความต้องการที่จะใช้บริการประกันภัยรายย่อย ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการประกันภัยรายย่อยเช่นกัน ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ก็ได้มีการกำหนดกรอบการพัฒนาการประกันภัยรายย่อย ซึ่งจะกำหนดให้มีการแนะแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาและรับประกันภัยรายย่อยให้กับตัวแทนประกัน สอดคล้องแนวทางการพัฒนาการส่งเสริมการเข้าถึงการประกันภัยรายย่อยในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ของ ธปท. อย่างไรก็ดี รายงานฉบับนี้ได้ทำการวิเคราะห์การประกันภัยรายย่อยโดยแบ่งเป็น 3 ด้าน คือด้านการให้บริการประกันภัยรายย่อย ด้านการใช้บริการประกันภัยรายย่อย และด้านการกำกับดูแลการประกันภัยรายย่อย

จากการสรุปการวิเคราะห์การให้บริการจากการใช้บริการประกันภัยรายย่อย พบว่ามีผู้ใช้บริการประกันภัยรายย่อยนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมาคือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธ.ออมสิน และ ธ.ก.ส.) คิดเป็นร้อยละ 31 และสหกรณ์คิดเป็นร้อยละ 8 ในขณะที่มีการใช้บริการประกันภัยรายย่อยกับบริษัทเอกชนร้อยละ 11 เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการใช้บริการประกันภัยรายย่อยระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยพบว่ามีทั้งการทำประกันด้านสุขภาพ ประกันชีวิต สวัสดิการ ค่าทำศพ ประกันสินเชื่อ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยที่หลากหลายแต่ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการประกันภัยรายย่อยมากนัก อย่างไรก็ดี รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการให้บริการประกันภัยรายย่อยให้เหมาะสมกับผู้มีรายได้น้อยและอยู่ในชนบท โดยเห็นว่าควรขยายช่องทางในการรับประกันภัยให้กับมากขึ้น ควรมีบทลงโทษสำหรับตัวแทนประกันที่ทำผิดกฎเกณฑ์ ควรมีตัวแทนในการจำหน่ายประกันภัยรายย่อยโดยเฉพาะ และควรปรับปรุงผลิตภัณฑ์ประกันภัยรายย่อยให้มีผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสมกับผู้มีรายได้น้อยและมีความซับซ้อนน้อยลง

จากการสรุปการวิเคราะห์ผู้ใช้บริการประกันภัยรายย่อย พบว่าผู้มีรายได้น้อยอาจต้องเผชิญความเสี่ยงด้านต่าง ๆ เช่นกัน ที่อาจกระทบกับรายได้ประจำ เช่น หากเสาหลักของครอบครัวประสบอุบัติเหตุ (เจ็บป่วย อุบัติเหตุ หรือภาวะว่างงาน) นอกจากนี้ ประชาชนในชนบทมักมีการใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินชุมชน หรือหากมีความต้องการใช้เงินฉุกเฉินก็จะกู้ยืมจากผู้ที่สามารถให้ยืมได้ และประชาชนที่อยู่ในชนบทที่เป็นเกษตรกรจะมีประกันสินเชื่อกับ ธ.ก.ส. และใช้บริการจากโครงการประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค ทั้งนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความมั่นใจที่จะซื้อประกันภัย เนื่องจากกังวลเกี่ยวกับหลอกลวง เบี้ยประกันและผลตอบแทน อย่างไรก็ดี

รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการใช้บริการประกันภัยรายย่อยว่า กระทรวงการคลังและ คปภ. ควรร่วมมือกันในการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้บริการประกันภัยรายย่อยได้มากขึ้น โดยควรเพิ่มผู้ให้บริการและเพิ่มช่องทางการทำประกันให้มากขึ้น และควรส่งเสริมให้มีการทำประกันภัยรายย่อยผ่านสถาบันการเงินชุมชน ธ.ออมสิน ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และควรพัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้เหมาะสมกับผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะผลตอบแทน รวมถึงควรมีการจัดอบรมตัวแทนจำหน่ายประกันเกี่ยวกับการประกันภัยรายย่อย นอกจากนี้ ยังควรมีกำหนดเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกันภัยรายย่อย เพื่อป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้

สำหรับการกำกับดูแลการประกันภัยรายย่อยนั้น รายงานฉบับนี้เสนอว่าการพัฒนาภาพรวมตลาดประกันภัยควรพัฒนาด้านการกำกับดูแลด้วย ตามกรอบการพัฒนาของสมาคมประกันภัยนานาชาติ (IAIS) โดยภาพรวมตลาดประกันภัยจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายเบี้ยประกัน ความยั่งยืน ความสะดวกในการใช้บริการ และความน่าเชื่อถือโดยการมีใบอนุญาตของตัวแทนประกันและตัวกลางการทำประกัน ทั้งนี้ คปภ. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการทำธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย แต่ในการกำหนดเกณฑ์กำกับดูแลการประกันภัยรายย่อยควรคำนึงถึงมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ประกันภัยและผลประโยชน์ตอบแทน เกณฑ์กำกับดูแลความมั่นคงในการออกใบอนุญาตสำหรับตัวแทนประกัน การจัดบริหารจัดการทางการเงิน การรายงานและการจัดการด้านความเสี่ยง ยังไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่เหมาะสมกับการประกันภัยรายย่อย ซึ่งเป็นเกณฑ์กำกับดูแลแบบดั้งเดิม หากมีการผ่อนปรนเกณฑ์ดังกล่าวสำหรับการประกันภัยรายย่อยอย่างเหมาะสม จะช่วยให้ตัวแทนประกันสามารถขายประกันภัยรายย่อยได้มากขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดเกณฑ์ที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้ใช้บริการประกันภัยรายย่อยด้วย อย่างไรก็ดี รายงานฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการกำกับดูแลประกันภัยรายย่อย โดยควรพัฒนาตลาดประกันภัยรายย่อยอย่างเป็นขั้นตอน อาจเริ่มจากสถาบันการเงินชุมชนและควรผลักดันให้ประกันภัยรายย่อยเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน และควรมีการจัดหมวดประกันภัยรายย่อย นอกจากนี้ ควรมีการผ่อนปรนให้มีการทำประกันภัยรายย่อยผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้สะดวกมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงบริบทขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะกลุ่มพึ่งพาตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันเองของคนในพื้นที่ การกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและต้องไม่เป็นการทำลายอัตลักษณ์ของกลุ่มเหล่านั้น ทั้งนี้ เกณฑ์กำกับดูแลจะต้องไม่เข้มงวดจนเกินไป รวมทั้งควรส่งเสริมการให้ความรู้ในการบริหารจัดการแก่กลุ่มเหล่านั้น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีข้อมูลที่ครบถ้วน ในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ เพื่อให้มีข้อมูลประกอบการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากสถาบันการเงินชุมชน

บทที่ 4
การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ เพื่อนำพัฒนาการ ข้อดี และข้อเสียจากประสบการณ์ในต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรูปแบบการให้บริการและการกำกับดูแลในประเทศไทย โดยในการกำหนดประเทศที่จะใช้ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับประเทศไทยเพื่อจะได้ใช้เปรียบเทียบได้สะดวก และให้ครอบคลุมภูมิภาคที่หลากหลาย ได้แก่ ทวีปเอเชีย อเมริกา และแอฟริกา โดยการศึกษาเปรียบเทียบจะให้ความสำคัญกับรูปแบบการให้บริการของผู้ให้บริการที่ไม่ใช่ธนาคาร โดยพิจารณาถึงหน่วยงานกำกับดูแล เกณฑ์การกำกับดูแล และกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล ซึ่งได้คัดเลือกมา 8 ประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เม็กซิโก แอฟริกาใต้ และบราซิล

4.1 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ

4.1.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ

บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศนับเป็นต้นแบบของบริการทางการเงินระดับฐานรากในหลาย ๆ ประเทศ โดยเริ่มพัฒนาขึ้นหลังจากที่มีการจัดตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2526 เพื่อให้บริการกลุ่มประชากรในชนบทที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพอิสระ ค้าขาย หรือแม้กระทั่งแรงงานรายวัน ซึ่งมักมีข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบธนาคารได้ ทั้งนี้ Grameen Bank ได้รับการยกระดับขึ้นมาเป็นธนาคารของรัฐ หลังจาก ดร. มูฮัมหมัด ยูนุส ได้ริเริ่มโครงการวิจัยเพื่อจะศึกษาแนวทางการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเมื่อปี พ.ศ. 2519 โดยรัฐบาลบังกลาเทศได้ออกกฎหมายว่าด้วยธนาคารกรามีน พ.ศ. 2526 (Grameen Bank Ordinance of 1983) เพื่อยกระดับให้ Grameen Bank มีสถานะเป็นธนาคารของรัฐและกำหนดบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการเข้าถึงสินเชื่อในชนบท

ในช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา การให้บริการการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศได้มีการพัฒนาขึ้นทั้งในจำนวนและขนาดของผู้ให้บริการอย่างต่อเนื่อง ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากประเภทองค์กรอิสระ (NGO-MFIs) ได้เข้ามาให้บริการในรูปแบบที่คล้ายคลึงกับ Grameen Bank มากขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2533 ทำให้รัฐบาลบังกลาเทศเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการเริ่มพัฒนาระบบ

กำกับดูแลสถาบันการเงินระดับฐานรากขึ้น และในที่สุดได้มีการออกมาเป็นกฎหมายว่าด้วยองค์กรกำกับดูแลการเงินฐานราก 2006 (Microcredit Regulatory Authority Act 2006) เพื่อใช้ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นการเฉพาะ และจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการเงินฐานราก (Microcredit Regulatory Authority: MRA) ขึ้นเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมสถาบันการเงินระดับฐานรากประเภท NGO เป็นการเฉพาะ

ในปัจจุบัน ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศที่สำคัญ ได้แก่ 1) Grameen Bank 2) The Association for Social Advancement (ASA) และ 3) Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) ส่วนผู้ให้บริการรายอื่น ๆ เป็นผู้ให้บริการรายย่อยที่มีจำนวนสมาชิกและยอดสินเชื่อไม่สูงมากนัก ซึ่งองค์กรขนาดใหญ่ทั้ง 3 แห่งดังกล่าว นับเป็นการริเริ่มของ NGO ทั้งสิ้น โดย Grameen Bank เป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นโดย NGO และภายหลังได้เปลี่ยนสถานะเป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ส่วนอีก 2 องค์กร ปัจจุบันมีสถานะเป็น NGO-MFIs ภายใต้ Microcredit Regulatory Authority Act 2006 องค์กรทั้ง 3 แห่ง สามารถให้บริการได้ครอบคลุมถึงร้อยละ 58 ของจำนวนผู้ใช้บริการทางการเงินระดับฐานรากทั้งหมดในบังกลาเทศ

ภาพที่ 4.1 สัดส่วนการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศตามจำนวนสมาชิก

ที่มา: Credit and Development Forum, ข้อมูล ณ ปี 2557

ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2557 มีจำนวน NGO-MFIs จดทะเบียนอยู่กับ MRA จำนวนรวม 679 ราย เมื่อรวมกับการให้บริการของ Grameen Bank มียอดสินเชื่อรวม 341 พันล้านทาคา หรือประมาณ 143 พันล้านบาท มียอดเงินฝากรวม 226 พันล้านทาคา หรือประมาณ 95 พันล้านบาท มีความครอบคลุมผู้ใช้บริการมากถึง 36.23 ล้านราย

ภาพที่ 4.2 สัดส่วนการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศตามยอดสินเชื่อคงค้าง

ที่มา: Credit and Development Forum, ข้อมูล ณ ปี 2557

สำหรับประเภทผลิตภัณฑ์ที่ให้บริการ สถาบันการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศส่วนใหญ่มีผลิตภัณฑ์ทั้งสินเชื่อและเงินฝาก นอกจากนี้ มีสถาบันการเงินระดับฐานรากบางแห่งที่ให้บริการประกัน และบริการการโอนเงินระหว่างประเทศโดยเป็นตัวแทนสาขาของ Western Union และมีธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการการเงินระดับฐานรากบางแห่งที่ให้บริการรีไฟแนนซ์สินเชื่อธุรกิจรายย่อยโดยได้รับความร่วมมือจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย การให้บริการมักมีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มสตรี ให้กู้แบบรวมกลุ่ม และผู้ให้บริการที่เป็น NGO-MFIs มักให้บริการอื่นนอกเหนือจากบริการทางการเงิน เช่น การสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน พัฒนาทักษะและพัฒนาศักยภาพทางธุรกิจควบคู่กันด้วย

4.1.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ

สถาบันการเงินระดับฐานรากที่เป็น NGO ในบังกลาเทศจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ MRA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2549 ตาม Microcredit Regulatory Authority Act 2006 เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในบังกลาเทศ ซึ่งในการกำกับดูแล NGO-MFIs จะมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลความมั่นคงและปกป้องผู้รับบริการจาก NGO-MFIs รวมทั้งเพื่อทำให้ NGO-MFIs มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้ NGO-MFIs สามารถเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ได้ โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินขนาดใหญ่เพื่อเป็นแหล่งทุนในการประกอบกิจการนอกเหนือจากเงินทุนและเงินรับฝากของ NGO-MFIs เอง

ในการให้บริการ NGO-MFIs ทุกรายจะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับใบอนุญาตจาก MRA โดย ณ เดือนธันวาคม 2559 มีองค์กร NGO-MFIs ที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสิ้น 689 องค์กร ส่วนสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอื่น ๆ ที่เป็นธนาคารพาณิชย์และ Grameen Bank ที่เป็นธนาคารเฉพาะกิจจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางบังกลาเทศโดยตรง ทั้งนี้ ในงานวิจัยนี้

จะนำเสนอเฉพาะกรอบการกำกับดูแลสถาบันการเงินฐานราก NGO-MFIs ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ MRA เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบกับการเงินฐานรากของประเทศไทยเท่านั้น

การกำกับดูแล MFIs ของ MRA ครอบคลุมทั้งในเรื่องการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation) และความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) ดังนี้

4.1.2.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation)

1) การจัดตั้งและขออนุญาต

สถาบันการเงินฐานรากในบังกลาเทศที่เป็น NGO ต้องขึ้นทะเบียนเป็น NGO ภายใต้กฎหมาย ดังนี้ (1) The Societies Registration Act 1860 (2) The Trust Act 1882 (3) The Voluntary Social Welfare Agencies Ordinance 1961 (4) Cooperative Society Act 2001 หรือ (5) The Company Act 1994 และต้องมีสินเชื่อคงค้างรวมอย่างน้อย 4 ล้านทาคา หรือประมาณ 1.8 ล้านบาท หรือมีผู้กู้ 1,000 ราย ซึ่งสถาบันการเงินจะต้องติดใบอนุญาตไว้ในทุกสาขาเพื่อให้ผู้ใช้บริการรับรู้ถึงการเป็นสถาบันการเงินที่ได้รับการดูแลจากภาครัฐ มีการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต โดยอัตราค่าธรรมเนียมที่เก็บจะกำหนดตามขนาดของสถาบันการเงิน

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

MRA ได้กำหนดไว้ว่าอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อสูงสุดจะต้องไม่เกินร้อยละ 27 ต่อปี โดยคำนวณแบบลดต้นลดดอก ด้านเงินฝาก MRA ได้กำหนดไว้ว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุด จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ

3) ข้อกำหนดด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ

ในด้านธรรมาภิบาลและการจัดการ MRA มีข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการ การเปิดเผยข้อมูล การจ่ายปันผลให้กับสมาชิก และการทำบัญชี โดยในเรื่องของโครงสร้างการบริหารจัดการ กำหนดให้ MFIs จะต้องมีคณะกรรมการบริหาร 5-10 คน และต้องมีกรรมการที่เป็นเพศหญิงด้วยอย่างน้อย 2 คน กรรมการสามารถอยู่ในวาระได้ไม่เกิน 3 ปีติดต่อกัน คณะกรรมการต้องประชุมกันอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง ด้านความโปร่งใส การตรวจสอบการนำรายได้มาจ่ายปันผลให้แก่สมาชิก ด้านการทำบัญชีได้กำหนดให้ MFIs ที่มีกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ ด้วย จะต้องแยกบัญชีทางการเงินออกจากบริการทางการเงิน รวมถึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่การให้บริการ

4) ข้อกำหนดด้านการรายงาน

MFIs ต้องรายงานงบการเงิน การจัดชั้นสินเชื่อและการกันสำรอง รวมถึงโครงสร้างอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร ต่อ MRA ปีละ 1 ครั้ง

4.1.2.2 ข้อกำหนดด้านความมั่นคงทางการเงิน

1) เงินกองทุน

MRA ไม่ได้กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนขั้นต่ำไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดประเภทของเงินกองทุนว่าอาจเป็นเงินอุดหนุนจากองค์กรภายในประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งนับเป็นเงินทุนของ MFIs เอง รวมถึงสามารถนับเงินฝากภาคสมัครใจของสมาชิกและเงินกู้จากสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์และธนาคารของรัฐเป็นเงินกองทุนได้ นอกจากนี้ MRA ได้กำหนดให้ NGO-MFIs ต้องสมทบกำไรร้อยละ 10 เข้าเป็นเงินทุนสำรอง และมีข้อกำหนดว่าเงินฝากภาคสมัครใจจากสมาชิกต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุน

2) การจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและการกันสำรอง

MRA ได้กำหนดให้ MFIs จัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและการกันสำรองเป็นรายปีตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีการแบ่งสินเชื่อเป็น 5 ชั้น ได้แก่ สินเชื่อปกติ (Regular) สินเชื่อที่ต้องจับตามอง (Watchful) ต่ำกว่ามาตรฐาน (Substandard) สงสัย (Doubtful) และหนี้เสีย (Bad Loan)

3) สภาพคล่อง

MRA ได้กำหนดให้ MFIs สำรองสภาพคล่องไว้อย่างน้อยร้อยละ 15 ของเงินรับฝากทุกประเภท โดยให้ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารรัฐ (Schedule Bank) ที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร (Bank Company Act 1991)

4) การประกันเงินฝาก

MRA ได้มีการจัดตั้งกองทุนประกันเงินฝากเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยรัฐบาลสมทบทุนส่วนหนึ่ง และ MFIs สมทบทุนในรูปแบบของเบี้ยประกันอีกส่วนหนึ่ง โดยเบี้ยประกันจะถูกกำหนดตามความเสี่ยงของ MFIs แต่ละแห่ง แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ร้อยละ 0.06 ร้อยละ 0.10 ร้อยละ 0.20 และร้อยละ 0.30

5) ข้อกำหนดอื่นเกี่ยวกับสินเชื่อและเงินฝาก

<u>สินเชื่อ</u> MRA มีข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดวงเงินสินเชื่อว่า MFIs สามารถให้กู้แก่สมาชิกรายหนึ่งไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าสินเชื่อรวมทั้งหมด

<u>เงินฝาก</u> เนื่องจาก MFIsเป็นสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่สมาชิกมากกว่าบทบาทการระดมเงินฝาก MRA จึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับเงินฝากเป็นการเฉพาะ โดย NGO-MFIs สามารถรับเงินฝากภาคบังคับเพื่อเป็นการเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้กับสมาชิกได้ แต่สำหรับการรับเงินฝากประเภทสมัครใจเพิ่มเติม MRA Act ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีประสบการณ์ในการให้บริการด้านสินเชื่อมาไม่น้อยกว่า 5 ปี และจะต้องมีผลประกอบการย้อนหลังดีก่อนที่จะสามารถรับเงินฝากประเภทสมัครใจเพิ่มเติมจากสมาชิกได้ กล่าวคือ มีอัตราการได้รับชำระหนี้จากสินเชื่อคืนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 95 อีกทั้งจะต้องถูกควบคุมไม่ให้ยอดเงินรับฝากรวมมากเกินกว่า

ร้อยละ 25 ของเงินกองทุนที่มีอยู่ และไม่มากเกินกว่าร้อยละ 80 ของเงินให้สินเชื่อ เพื่อเป็นการคุ้มครองและควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ฝากเงิน

4.1.2.3 รูปแบบการกำกับดูแล

MRA กำกับดูแล MFIs ทั้งแบบ On-Site และ Off-Site มีการเข้าตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบการของ MFIs แต่ละแห่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและให้คำแนะนำที่สำคัญ

4.1.3 การส่งเสริมอื่น ๆ จากภาครัฐ

นอกจากการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินและการประกอบกิจการของ MFIs แล้ว รัฐบาลบังกลาเทศ และ MRA ยังให้การส่งเสริม MFIs ซึ่งนับเป็นกลไกสำคัญในการช่วยให้ผู้มีรายได้เข้าถึงแหล่งเงินทุน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนี้

(1) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ MRA มักให้เวลา MFIs ในการปรับตัวอย่างเพียงพอ โดยจะกำหนดช่วงเวลาปรับตัวอย่างน้อย 6 เดือน เพื่อให้ MFIs เตรียมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) NGO-MFIs ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ MRA จะได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐบาล โดยถือเป็นการส่งเสริมที่สำคัญที่ช่วยให้ระบบการเงินระดับฐานรากเติบโตขึ้นตามลำดับ

(3) รัฐบาลบังกลาเทศได้จัดตั้งมูลนิธิส่งเสริมการจ้างงานในชนบท (Palli Karma Sahayak Foundation หรือ Rural Employment Support Foundation) ขึ้น เพื่อให้บริการสินเชื่อแก่ MFIs ในลักษณะของการให้กู้แบบก้อนใหญ่ (Wholesale Finance) อีกทั้งยังให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและข้อมูลเพื่อพัฒนาการดำเนินงานของ MFIs อีกด้วย

4.2 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในอินเดีย

4.2.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินเดีย

บริการทางการเงินระดับฐานรากในเริ่มเกิดขึ้นในช่วงปี 2513-2523 เพื่อตอบสนองความต้องการบริการทางการเงินของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางเล็กและเล็กมาก (Micro Small and Medium Enterprise: MSMEs) ซึ่งเข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เนื่องจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมักถูกมองว่ามีความเสี่ยงสูง ไม่มีหลักประกันในการกู้ยืมเงิน และขนาดธุรกรรมขนาดเล็กทำให้ต้นทุนการให้บริการสูง ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในยุคเริ่มแรกเป็นกลุ่ม NGO-MFIs ที่ต้องการช่วยเหลือและพัฒนาสังคมเป็นหลัก ในการให้สินเชื่อจะใช้หลักของการค้ำประกันแบบกลุ่ม การประมาณรายรับ-รายจ่ายของครัวเรือน และการทดสอบวินัยของผู้กู้โดยการให้กู้จำนวนน้อย ๆ ก่อน หรือช่วยในการจัดตั้งกลุ่มช่วยเหลือตัวเอง Self-Help Groups (SHGs) ในการขอกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์โดยตรง โดย NGO-MFIs ที่ให้บริการทางการเงินมีแหล่งเงินทุนเป็นเงินบริจาค

และจัดตั้งในรูปแบบของสมาคมและทรัสต์ (Societies and Trusts) ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนสมาคม (Societies Registration Act 1860) กฎหมายว่าด้วยทรัสต์ (Indian Trust Act 1882) หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัท (Companies Act 1956)

หลังจากนั้นกลุ่ม NGO-MFIs ส่วนหนึ่งได้แปลงองค์กรเป็นสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Banking Financial Companies: NBFI-MFIs) ภายใต้ Companies Act 1956 เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์และนักลงทุนได้มากขึ้น ซึ่ง NBFI-MFIs จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางอินเดีย (Reserved Bank of India: RBI)

ทั้งนี้ กลุ่ม SHGs ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางการเงินที่สำคัญในอินเดีย มักเป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของผู้กู้เพื่อเข้ากู้เงินจากสถาบันการเงิน โดยได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่ม NGO ในการจัดตั้งกลุ่มและการวางแผนทางการเงินของกลุ่ม แต่เนื่องจาก SHGs ไม่ได้เป็นองค์กรที่ให้สมาชิกกู้เงิน จึงไม่นับเป็นองค์กรการเงินระดับฐานราก และไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ RBI แต่เป็นกลไกที่ช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยในอินเดียเข้าถึงสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ โดยหากพิจารณาจากสัดส่วนสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารชนบทระดับภูมิภาค (Rural Regional Bank) และธนาคารสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนมีการให้กู้เงินกับ SHGs โดยตรง จะมีสัดส่วนมากกว่าการให้กู้ยืมเงินผ่าน MFIs และกลุ่มร่วมค้ำประกันความเสี่ยง (Joint Liability Groups)

ภาพที่ 4.3 สัดส่วนการให้กู้ยืมในรูปแบบ Microfinance ของธนาคารพาณิชย์อินเดีย

ที่มา: RBI, Statistical Tables Relating to Banks in India (STRBI) 2015-16 and Other Tables, 2015-16, Table 22: Progress of Micro-Finance Programmes

ตั้งแต่ปี 2548 การเข้ามาของเงินทุนและเงินกู้จากต่างประเทศทำให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของอินเดียมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว MFIs บางแห่งมีขนาดใหญ่ขึ้นหนึ่งเท่าตัวภายในปีเดียว ขยายความครอบคลุมลูกค้าและพื้นที่ให้บริการ ในปี 2559 มี MFIs ประเภทที่เป็น NGO-MFIs 139 แห่ง NBFC-MFIs 84 แห่ง ซึ่งครอบคลุมผู้รับบริการกว่า 40 ล้านคน ยอดสินเชื่อรวมประมาณ 6.2 แสนล้านรูปี หรือประมาณ 3.34 แสนล้านบาท โดยมีขนาดและรูปแบบการจัดตั้งที่ต่างกัน ดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวน MFIs ในอินเดียในปี 2559

การจัดกลุ่ม MFIs ตามขนาด		
ขนาด	จำนวนลูกค้า	จำนวน MFI
Tier 1	มากกว่า 2.5 แสนราย	28
Tier 2	0.5-2.5 แสนราย	45
Tier 3	น้อยกว่า 5 หมื่นราย	150
รวม		223

การจัดกลุ่ม MFIs ตามประเภทองค์กร	
ประเภท	จำนวน MFIs
สมาคม	78
ทรัสต์	19
บริษัท	29
สหกรณ์	12
ธนาคารชุมชน	1
NBFC	13
NBFC-MFI	71
รวม	223

ที่มา: Sa-Dhan 2016

ปัจจุบัน บริการทางการเงินระดับฐานรากในอินเดียยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่องตามอุปสงค์บริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยที่ยังมีอีกจำนวนมาก โดยในปี 2559 ยอดสินเชื่อเติบโตร้อยละ 31 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า และมี MFIs ถึง 13 แห่งที่มีการเติบโตมากกว่าร้อยละ 100 ด้านความครอบคลุมของบริการ ร้อยละ 97 ของผู้รับบริการเป็นผู้หญิง ร้อยละ 38 เป็นผู้รับบริการที่อยู่ในเขตชนบท ซึ่งร้อยละ 94 ของสินเชื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบอาชีพ เช่น การเลี้ยงปศุสัตว์ การค้าและธุรกิจขนาดเล็ก และการเกษตร ขณะที่ร้อยละ 6 ของสินเชื่อเป็นสินเชื่อเพื่อการบริโภค

ทั้งนี้ MFIs มีแหล่งเงินทุนที่สำคัญจากการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ โดยมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 77 ของแหล่งเงินทุนทั้งหมด ทั้งนี้ MFIs ไม่สามารถรับฝากเงินจากประชาชนได้ ด้านคุณภาพสินเชื่อ MFIs มีสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในปี 2559 ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของสินเชื่อทั้งหมด แม้ว่าสินเชื่อของ MFIs จะไม่มีการเรียกหลักประกันเลยก็ตาม เนื่องจากระบบการให้กู้ยืมแบบเป็นกลุ่มและการวางแผนการเงิน

ภาพที่ 4.4 แหล่งเงินทุนของ MFIs ในอินเดีย

ที่มา: Sa-Dhan 2016

4.2.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินเดีย

MFIs ในอินเดียอยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลางอินเดีย (Reserve Bank of India: RBI) โดยในช่วงแรกที่การกำกับดูแลค่อนข้างหละหลวมมาก เนื่องจาก MFIs เป็นองค์กรที่ไม่ได้รับอนุญาตให้รับฝากเงิน RBI จึงกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการของ MFIs อย่างผ่อนคลายเท่านั้น แต่หลังจากปี 2553 ที่เกิดการประท้วงของลูกหนี้ในรัฐอานธรประเทศ (Andhra Pradesh) เนื่องจากไม่พอใจกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงอย่างไร้การควบคุม การทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม และการส่งเสริมให้ลูกหนี้มีหนี้เกินตัว เมื่อลูกหนี้จำนวนมากออกมาประท้วงไม่จ่ายคืนหนี้ ธนาคารพาณิชย์ที่เคยให้ MFIs กู้เงินก็หยุดให้กู้จนเกิดเป็นวิกฤตด้านสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินระดับฐานราก RBI จึงต้องมีการสั่งระงับการให้บริการของกว่า 50 สาขาของ MFIs ขนาดใหญ่ 2 แห่ง และได้ปรับระบบการกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากใหม่ในปี 2554 โดยออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (Micro Finance Institutions (Development and Regulations) Bill, 2011) ซึ่งมีแนวทางในการกำกับดูแล ดังนี้

4.2.2.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation)

1) การจัดตั้งและขออนุญาต

Micro Finance Institutions (Development and Regulations) (Bill, 2011) กำหนดให้ MFIs ต้องลงทะเบียนกับ RBI ก่อน จึงจะเริ่มดำเนินการได้ ซึ่งต้องขึ้นทะเบียนในฐานะ (1) NGOs ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมและทรัสต์ (Societies and Trusts) (2) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (3) องค์กรไม่แสวงหากำไร (Not-For-Profit Company) (4) สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (For-Profit Non-Banking Financial Companies (NBFCs)) (5) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารที่ให้บริการการเงินฐานราก NBFC-MFIs

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

RBI กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ร้อยละ 26 ต่อปี โดยคำนวณแบบลดต้นลดดอก ส่วนค่าธรรมเนียมการให้บริการอื่นๆ ให้คิดได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของยอดสินเชื่อ และห้ามเก็บค่าปรับจากการค้างชำระหนี้ นอกจากนี้ RBI ยังกำหนดเพดานส่วนต่างดอกเบี้ย (Margin Cap) ที่ร้อยละ 12 กล่าวคือ MFIs จะสามารถคิดกำไรจากต้นทุนดอกเบี้ยที่ MFIs กู้มาจากธนาคารพาณิชย์ได้ไม่เกินร้อยละ 12 สำหรับเบี้ยประกันการกู้ยืมเงิน MFIs สามารถคิดได้ตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น

ทั้งนี้ RBI ได้กำหนดให้ MFIs เปิดเผยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ชัดเจนในสถานที่ตั้งสาขา เอกสาร และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ของ MFIs เพื่อให้ผู้กู้รับทราบอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ก่อนที่จะกู้

3) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

3.1) สินเชื่อที่ MFIs ให้กู้ต้องมีวงเงินไม่เกิน 60,000 รูปีอินเดีย (ประมาณ 31,400 บาท) สำหรับการกู้เงินครั้งแรก และไม่เกิน 100,000 รูปีอินเดีย (ประมาณ 52,500 บาท) สำหรับการกู้เงินครั้งต่อ ๆ ไป ส่วนผู้กู้ที่อยู่ในเขตเมืองจะมีวงเงินไม่เกิน 160,000 รูปี (ประมาณ 83,800 บาท)

3.2) สำหรับระยะเวลาการผ่อนชำระ RBI กำหนดให้สินเชื่อที่มียอดสูงกว่า 15,000 รูปีอินเดีย (ประมาณ 7,800 บาท) จะต้องมีระยะเวลาการผ่อนชำระไม่ต่ำกว่า 24 เดือน และห้ามคิดค่าธรรมเนียมในการชำระหนี้ก่อนกำหนด

3.3) ยอดเงินกู้รวมของลูกหนี้แต่ละคนที่กู้ใน MFIs หลายแห่งจะต้องมียอดเงินกู้ในทุก MFIs รวมกันไม่เกิน 100,000 รูปีอินเดีย (ประมาณ 52,500 บาท)

3.4) การปล่อยสินเชื่อต้องไม่มีการเรียกหลักประกัน

4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

4.1) RBI ได้กำหนดแบบสัญญามาตรฐานให้ MFIs ทุกแห่งใช้เป็นแบบเดียวกัน

4.2) ก่อนที่จะทำสัญญากู้ยืม MFIs จะต้องชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับดอกเบี้ยที่จะเกิดขึ้น ตารางการผ่อนชำระตลอดระยะเวลาของสินเชื่อ โดยจะต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย

4.3) สำหรับการทวงถามหนี้ มีการกำหนดแนวทางการทวงถามหนี้ เช่น ห้ามทวงถามหนี้ที่บ้านหรือที่ทำงาน และให้ทวงถามหนี้ผ่านกลุ่มผู้กู้ และมีบทกำหนดโทษสำหรับการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

5) ข้อกำหนดด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ

ใช้ข้อกำหนดด้านธรรมาภิบาลร่วมกับสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (NBFCs) อื่น ๆ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการ การตรวจสอบภายใน การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และการกำหนดระเบียบปฏิบัติภายใน

6) ข้อกำหนดด้านการรายงาน

ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลไปยัง RBI อย่างไรก็ตาม MFIs ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของสมาคมพัฒนาเครือข่ายสถาบันการเงิน (The Association of Community Development Finance Institutions : Sa-Dahn) และ/หรือเครือข่ายสถาบันการเงินระดับฐานราก (Micro-Finance Institutions Network: MFIN) ซึ่งสมาชิกจะมีการรายงานข้อมูลสินเชื่อและจำนวนลูกค้าไปยังสองหน่วยงานดังกล่าว

7) ข้อกำหนดอื่นๆ

การให้ MFIs กู้ยืมเงินจะได้รับสถานะเป็นการให้สินเชื่อที่ได้รับการส่งเสริม (Priority Sector Lending) ซึ่งทำให้ MFIs สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินขนาดใหญ่หรือจากภาครัฐได้ด้วยต้นทุนที่ถูกกว่า และนำเงินนั้นไปปล่อยกู้ให้กับลูกค้าต่อได้ ทั้งนี้ Priority Sector Lending เป็นนโยบายภาครัฐเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยกำหนดสัดส่วนการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินขนาดใหญ่จะต้องให้สินเชื่อแก่ภาคส่วนที่ได้รับกำหนดเป็น Priority Sector Lending ในขณะที่ MFIs เอง ก็ต้องรักษาสถานะของการเป็นองค์กรที่ได้รับการส่งเสริม โดยต้องมีสัดส่วนการปล่อยสินเชื่อให้กับผู้มีรายได้น้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 ของยอดสินเชื่อทั้งหมด

4.2.2.2 ข้อกำหนดด้านความมั่นคงทางการเงิน

1) เงินกองทุน

MFIs จะต้องดำรงเงินกองทุนชั้นที่ 1 และกองทุนชั้นที่ 2 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งหมด และเงินกองทุนชั้นที่ 2 จะต้องไม่มากกว่าเงินกองทุนชั้นที่ 1

ทั้งนี้ MFIs ต้องมีเงินลงทุนอย่างน้อย 50 ล้านรูปี หรือประมาณ 26.2 ล้านบาท (สำหรับ MFIs ที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของอินเดีย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยากจนกว่าพื้นที่อื่น ๆ ของอินเดีย ข้อกำหนดเรื่องเงินลงทุนขั้นต่ำอยู่ที่ 20 ล้านรูปี หรือประมาณ 10.5 ล้านบาท)

2) การจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและการกันสำรอง

MFIs ต้องมีการจัดชั้นสินเชื่อเป็น 2 ชั้น ได้แก่ สินเชื่อปกติ และสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยใช้เกณฑ์การค้างชำระ 90 วัน

MFIs จะต้องกันสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ของยอดสินเชื่อรวมทั้งหมด หรือร้อยละ 50 ของสินเชื่อค้างชำระมากกว่า 90 วัน หรือร้อยละ 100 ของสินเชื่อที่ค้างชำระมากกว่า 180 วัน

3) ข้อมูลเครดิต

มีการจัดเก็บข้อมูลเครดิต เพื่อลดปัญหาการกู้เงินซ้ำซ้อนจนเกิดเป็นปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว โดย MFIs ทุกแห่งต้องเป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิต (Credit Information Company) อย่างน้อยหนึ่งแห่ง

4.2.2.3 รูปแบบการกำกับดูแลอื่น ๆ

MFIs มีการกำกับดูแลตัวเอง โดยมีการกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจของ MFIs (Industry Code of Conduct) มีองค์กรเครือข่ายสถาบันการเงินระดับฐานราก (MicroFinance Institutions Network: MFIN) ซึ่งผู้ประกอบการรวมตัวกันจัดตั้งขึ้น ทำหน้าที่ในการสร้างมาตรฐานและกลไกในการกำกับดูแลกันเอง โดยได้รับการยอมรับจาก RBI

4.3 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย

4.3.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีระบบการเงินระดับฐานรากที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่มีการผสมผสานระหว่างโครงการอุดหนุนจากภาครัฐกับการมีบทบาทในการให้บริการของภาคเอกชน โดยโครงการอุดหนุนของภาครัฐจะเน้นเฉพาะกลุ่มประชากรที่ยากจนมาก ในขณะที่ภาคเอกชนเน้นการให้บริการกลุ่มที่มีฐานะปานกลางถึงค่อนข้างยากจน

ในอดีตอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐในระบบการเงินระดับฐานรากในระดับสูง โดยทั้งธนาคารกลางอินโดนีเซียและธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้สินเชื่อนโยบายรวมถึงการรีไฟแนนซ์หนี้สินให้แก่ประชาชนที่ยากจนและกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ดี อินโดนีเซียเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากโดยในช่วงปี 2530-2540 มีการออกมาตรการ อาทิ 1) กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับธนาคารการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ 2) ปฏิรูปธนาคารรัคยัท Bank Rakyat Indonesia (BRI) ซึ่งเดิมเป็นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยพัฒนาสาขาย่อยเดิมของ BRI ที่มีชื่อเรียกว่า Unit Desa ให้สามารถดำเนินงานในเชิงธุรกิจพร้อมกับให้บริการการเงินระดับฐานรากกับประชาชนที่ยากจนได้ และ 3) ยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย ต่อมาหลังจากปี 2540 การปฏิรูปมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายฉบับใหม่ของธนาคารกลางอินโดนีเซีย (Bank Indonesia Act of 1999) ซึ่งกำหนดให้ธนาคารกลางอินโดนีเซียห้ามยุ่งเกี่ยวกับการรีไฟแนนซ์หนี้สินของประชาชน และได้จัดตั้งองค์กรใหม่ ได้แก่ Permodalan Nasional Madani (PNM) เพื่อรับโอนหน้าที่ดังกล่าวจากธนาคารกลางอินโดนีเซียร่วมกับ BRI และธนาคาร Mandiri โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐบาล และมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้นใหม่ คือองค์การกำกับบริการทางการเงินอินโดนีเซีย (Indonesia Financial Services Authority: OJK) ในปี 2554 เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน

ทั้งระบบ ซึ่งการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลและการอุดหนุนสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นการสร้างความเป็นอิสระทางการเมืองให้ธนาคารกลางอินโดนีเซีย

ในปัจจุบัน Bank Rakyat Indonesia (BRI) เป็นผู้ให้บริการการเงินระดับฐานรากที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด ประมาณร้อยละ 40 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด โดยให้บริการผ่านทาง Unit Desa ซึ่งมีสถานะเป็นสาขาย่อยของ BRI เน้นให้บริการสินเชื่อเพื่อการสร้างรายได้เป็นหลัก ในขณะที่ Bank Perkreditan Rakyat (BPR) หรือ People's Credit Bank ซึ่งเป็นธนาคารการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ มีส่วนแบ่งตลาดรองลงมา ประมาณร้อยละ 15 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด และเน้นให้บริการสินเชื่อหมุนเวียน (Working Capital) เป็นหลัก อย่างไรก็ดี พื้นที่การให้บริการของธนาคารทั้ง 2 แห่ง กระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง อาทิ ชวา และบาหลี ทำให้ยังมีข้อจำกัดในการให้บริการในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้บริการหลักอีกแห่งหนึ่งของอินโดนีเซีย คือ โรงรับจำนำ โดยมีโรงรับจำนำของรัฐ (Perum Pegadaian) เป็นผู้ให้บริการหลัก และมีจำนวนลูกค้ากว่าล้านคน ขณะที่องค์กร NGO ไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายซึ่งกำหนดบทบาทขององค์กร NGO ให้เน้นการให้บริการทางด้านสังคมเป็นหลัก โดยองค์กร NGO ที่ต้องการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากจะต้องยกระดับขึ้นเป็นสหกรณ์

ทั้งนี้ ประเภทองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซียสามารถแบ่งได้ ดังนี้

(1) ธนาคารพาณิชย์ (Bank Umum) อินโดนีเซียมีธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่หลายแห่งทั้งที่รัฐและเอกชนเป็นเจ้าของ เช่น BRI ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุด โดย BRI ให้บริการผ่านทาง Unit Desa ซึ่งเป็นสาขาย่อยที่ได้รับเงินอุดหนุนในการก่อตั้งจากรัฐบาลในอดีต ทำให้มีความได้เปรียบธนาคารพาณิชย์ทั่วไปแห่งอื่นในการเข้าถึงเขตชุมชน นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์เงินฝากของ BRI ยังได้รับความเชื่อถือจากประชาชนจากการรับประกันของรัฐบาล

(2) ธนาคารการเงินระดับฐานราก (Bank Perkreditan Rakyat: BPR) ให้บริการได้เฉพาะผลิตภัณฑ์ทางการเงินขั้นพื้นฐาน และมีขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการจำกัดเฉพาะในบริเวณชุมชนที่แต่ละธนาคารตั้งอยู่แต่มีเกณฑ์กำกับดูแลที่ผ่อนปรนกว่า อาทิ ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 100,000 เหรียญสหรัฐขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ให้บริการ

(3) สถาบันการเงินประเภท Non-bank ประกอบด้วยผู้ให้บริการหลักคือสถาบันเงินทุนชนบท (Rural Fund and Credit Institutions หรือ Lembaga Dana Kredit Pedesaan : LDKP) มีหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดเป็นผู้ให้ใบอนุญาตและกำกับ อย่างไรก็ดี LDKP ส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงานที่ไม่ยั่งยืน ภาครัฐจึงได้ผลักดันให้องค์กรประเภทดังกล่าวยกระดับเป็นสหกรณ์ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดด้านเงินทุน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรประเภทอื่น ๆ อาทิ โรงรับจำนำ กล่าวคือ Perum Pegadaian ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ และ Badan Kredit Desa (BKD :

Village Credit Organisation) ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่เก่าแก่ที่สุดในอินโดนีเซียและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสาขาของ BRI ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวจากธนาคารกลางอินโดนีเซีย

(4) สหกรณ์ องค์กรประเภทนี้อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงสหกรณ์และวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (Ministry of Cooperatives and Small and Medium Enterprise) การกำกับดูแลจะให้ความสำคัญกับการจัดทำแนวทางในการดำเนินงานที่ดีให้กับสหกรณ์นำไปปฏิบัติ แต่ยังไม่มีการติดตามตรวจสอบ

(5) องค์กรอื่นๆ เช่น องค์กร NGO และกลุ่มพึ่งพาตนเอง (Self-Help Group) อย่างไรก็ตาม ในปี 2544 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายห้ามองค์กรประเภทมูลนิธิ ซึ่งรวมถึงองค์กร NGO และกลุ่มพึ่งพาตนเอง (Self-Help Group) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายได้หรือทำธุรกิจ โดยองค์กรที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าวจะต้องยกระดับเป็น BPR หรือสหกรณ์ภายใน 5 ปี อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังคงมีองค์กรประเภทมูลนิธิให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่ เนื่องจากไม่สามารถยกระดับเป็นสหกรณ์ได้จากข้อจำกัดด้านแหล่งเงินทุน

ภาพที่ 4.5 ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย

ที่มา: Mulya E. Siregar (2016)

4.3.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย

องค์การกำกับบริการทางการเงินอินโดนีเซีย (Indonesia Financial Services Authority: OJK) มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภทในอินโดนีเซีย ในขณะที่ธนาคารกลางของอินโดนีเซียทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้านนโยบายการเงินและการพัฒนาระบบธนาคารในภาพรวม ในปี 2556 ได้มีการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยองค์กรที่

ต้องการให้บริการการเงินระดับฐานรากจะต้องได้รับอนุญาตจาก OJK ก่อนการดำเนินการ ปัจจุบันมีผู้ให้บริการการเงินระดับฐานรากที่ได้รับอนุญาตกว่า 7,000 ราย และคาดว่ายังมีผู้ให้บริการอย่างไม่เป็นทางการอีกกว่า 50,000 ราย

กรอบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในอินโดนีเซีย คือ กฎหมายว่าด้วยองค์กรการเงินระดับฐานราก (Law Number 1 of 2013 On Microfinance Institutions (MFI Law)) และกฎหมายว่าด้วยอัตราดอกเบี้ย (Government Regulation Number 89 of 2014 on Loan Interest Rate or Yield of Financing and MFI`s Business Coverage) รวมถึงเกณฑ์ที่ออกโดย OJK ที่กำหนดเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้ง การดำเนินการและการบริหารจัดการของ MFIs และแนวทางการกำกับดูแลของ OJK

4.3.2.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation)

1) การจัดตั้งและขออนุญาต

สถาบันการเงินในอินโดนีเซียที่ต้องการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากทุกแห่งต้องขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรการเงินระดับฐานราก (Law Number 1 of 2013) โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ต้องขออนุญาตตามข้อกำหนดนี้ ได้แก่ สถาบันการเงินขนาดเล็ก เช่น ธนาคารหมู่บ้าน ธนาคารตลาด ธนาคารชุมชน โดยต้องจัดตั้งในรูปแบบของสหกรณ์ หรือบริษัทจำกัด ทั้งนี้ การจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดจะต้องมีผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 เป็นรัฐบาลท้องถิ่นหรือกลุ่มวิสาหกิจภายในชุมชนหรือหมู่บ้าน ทั้งนี้ ไม่อนุญาตให้ MFIs มีผู้ถือหุ้นต่างชาติ ไม่ว่าจะในรูปแบบของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

ตั้งแต่ปี 2559 OJK ได้ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับเพดานดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมโดย OJK อนุญาตให้ MFIs สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมได้เองตามต้นทุนการให้บริการและความเสี่ยงของการให้กู้ยืมเงินแก่ผู้มีรายได้น้อย อัตราดอกเบี้ยของบริการทางการเงินระดับฐานรากของอินโดนีเซียจึงเป็นไปตามกลไกตลาด อย่างไรก็ตาม OJK กำหนดให้ MFIs รายงานอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณากำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมในอนาคตต่อไป

3) ข้อกำหนดอื่นๆ เกี่ยวกับการให้บริการ

3.1) MFIs จะให้บริการได้ภายในพื้นที่ระดับหมู่บ้าน เขต (Sub-District) หรือจังหวัด (Regency/City) ที่ตั้งอยู่เท่านั้น โดยขอบเขตการให้บริการจะขึ้นอยู่กับระดับเงินกองทุนของ MFIs แต่ละแห่ง

3.2) ห้าม MFIs รับฝากเงินในลักษณะบัญชีกระแสรายวัน (Demand Deposit) และประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการชำระเงิน

3.3) ห้ามประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ

3.4) ห้ามประกอบธุรกิจรับประกันในฐานะผู้รับประกัน

3.5) ห้ามให้สินเชื่อแก่ MFIs อื่น

3.6) MFIs จะต้องแปรสภาพไปเป็นธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท (Rural Bank) หรือธนาคารเพื่อพัฒนาชนบทตามหลักศาสนาอิสลาม (Sharia Rural Bank) หากต้องการให้บริการในพื้นที่มากกว่า 1 จังหวัด หรือเงินทุนของ MFIs มีขนาดเกินกว่า 5 เท่าของเกณฑ์เงินกองทุนสำหรับธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท และยอดเงินรับฝากมีขนาดเกินกว่า 25 เท่าของเกณฑ์เงินกองทุนสำหรับธนาคารเพื่อพัฒนาชนบท

4) ข้อกำหนดด้านการรายงาน

MFIs จะต้องส่งรายงานทางการเงินต่อ OJK ทุก ๆ 4 เดือน

4.3.2.2 ข้อกำหนดด้านความมั่นคงทางการเงิน

1) เงินกองทุน

OJK ได้กำหนดเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนตามขนาดพื้นที่การให้บริการของ MFIs โดย MFIs ที่ให้บริการเฉพาะในระดับหมู่บ้านจะต้องมีเงินกองทุนอย่างน้อย 50 ล้านรูเปีย (ประมาณ 131,200 บาท) MFIs ที่ให้บริการในระดับเขต (Sub-District) จะต้องมีเงินกองทุนอย่างน้อย 100 ล้านรูเปีย (ประมาณ 262,500 บาท) และ MFIs ที่ให้บริการในระดับจังหวัด (Regency/City) จะต้องมีเงินกองทุนอย่างน้อย 500 ล้านรูเปีย (ประมาณ 1.3 ล้านบาท)

4.3.2.3 รูปแบบการกำกับดูแล

OJK กระทรวงสหกรณ์และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และกระทรวงมหาดไทยอินโดนีเซียได้ร่วมมือกันในการมอบหมายการกำกับดูแลบางส่วนไปยังรัฐบาลท้องถิ่นในระดับเขตหรือจังหวัด เช่น การวิเคราะห์รายงานทางการเงินของ MFIs การเข้าตรวจสอบ MFIs ในสำนักงานสาขา และสั่งแก้ไขการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้อง รวมการถึงให้ MFIs ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องชั่วคราวกู้ยืมเงิน

4.4 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย

4.4.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย

Ammanh Ikhtiar Malaysia (AIM) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นในรูปแบบของ NGO ในปี 2530 AIM ใช้รูปแบบการดำเนินงานเช่นเดียวกับ Grameen Bank ในบังกลาเทศ ซึ่งเน้นการให้บริการทางการเงินแก่คนจนในชนบทโดยการให้กู้แบบกลุ่มและกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้หญิง

ต่อมารัฐบาลมาเลเซียได้จัดตั้ง Yayasun Usaha Maju (YUM) ขึ้นในปี 2535 เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อย โดยแยกตัวออกมาจากองค์การพัฒนาชนบท (Rural Development Corporation) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันมีสาขารวมทั้งสิ้น 23 แห่ง โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มคนจนมากในชนบทซึ่งมีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน 23 เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ YUM ได้รับเงินช่วยเหลือบางส่วนและการฝึกอบรมจาก Grameen Bank ในบังกลาเทศ จึงทำให้การดำเนินงานและกลยุทธ์มีความคล้ายคลึงกับ Grameen Bank ทั้งการจัดกลุ่มลูกค้าจำนวน 5 คน การประชุมรายสัปดาห์กับกลุ่มลูกหนี้ และการฝากเงินออมภาคบังคับสัปดาห์ละ 2 ริงกิต สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ให้บริการมีทั้งประเภทรายบุคคลและรายกลุ่ม ได้แก่ สินเชื่อแก่สมาชิกทั่วไปเพื่อใช้เป็นทุนเริ่มต้นหรือขยายกิจการ และสินเชื่อแก่สมาชิกที่กำลังจะพ้นขีดความยากจน (Poverty Line)

สำหรับ The Economic Fund for National Entrepreneurs Group (TEKUN) เป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นในปี 2541 เพื่อให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่ม Bumiputra หรือกลุ่มประชาชนที่มีเชื้อชาติมาเลย์และกลุ่มประชาชนที่มีเชื้อชาติอินเดียเป็นการเฉพาะ และในปี 2551 มีการบริการเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจและพัฒนาฝีมือเพิ่มเติมด้วย สินเชื่อของ TEKUN ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนจนหรือคนจนมาก แต่จะเปิดให้สำหรับคนที่มีรายได้ปานกลางด้วย โดยกลุ่มลูกค้ามีทั้งชายและหญิง ไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะลูกค้าที่เป็นหญิงเช่นเดียวกับ Grameen Bank AIM หรือ YUM การผ่อนชำระสินเชื่อมีทั้งแบบผ่อนรายสัปดาห์ รายเดือน และรายครึ่งปี แล้วแต่ประเภทของสินเชื่อ คิดค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการร้อยละ 4 ของยอดสินเชื่อ

ในปัจจุบัน ภาครัฐของมาเลเซียได้ส่งเสริมให้มีการให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากมากขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริม SME ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจต่อไป ในการนี้ธนาคารกลางมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia : BNM) จึงได้ออกเกณฑ์ให้สถาบันการเงินต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการให้บริการทางการเงินแก่ผู้กู้รายย่อย โดยเฉพาะกลุ่ม SME มากขึ้น ซึ่งผู้ให้บริการการเงินระดับฐานรากมีทั้งผู้ให้บริการทั้งที่เป็นธนาคารซึ่งได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Financial Institution) และธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 4.2 ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย

สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ไม่ใช่ธนาคาร	สถาบันการเงินระดับฐานรากที่เป็นธนาคาร
• Amanah Ikhtiar Malaysia • Yayasan Usaha Maju • Koperasi Kredit Rakyat • Kooperasi Kredit Pekerja • Partners in Enterprise Malaysia • Tabung Ekonomi Kumpulan Usaha Niaga • Council of Trust to Bumiputera • Malaysian Building Society Berhad • Sabah Credit Corporation	• Agrobank Bhd • Bank Kerjasama Rakyat Bhd • Bank Simpanan Nasional • Alliance Bank Bhd • AMBand Bhd • CIMB Bank Bhd • EONCAP Islamic Bank Bhd • Public Bank Bhd • United Overseas Bank Bhd • Credit Guarantee Corporation Bhd

ที่มา: Tuyon et al (2011)

4.4.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในมาเลเซีย

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในมาเลเซียที่มีการรับเงินฝาก ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ ธนาคารอิสลาม องค์กรการเงินระดับฐานราก องค์กรการเงินระดับฐานรากตามหลักชะริอะฮ์ บริษัทประกัน ตากาฟุล และบริษัทหลักทรัพย์ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia : BNM) โดยสถาบันการเงินที่ให้บริการการเงินระดับฐานรากที่ทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา หรือ Development Financial Institutions Act 2002 (DFIA) อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นการพิเศษ ได้แก่ AIM YUM TEKUN และ NGO อื่น ๆ ที่ไม่มีการรับเงินฝากจากประชาชน จะไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ BNM

ในงานวิจัยนี้ จะศึกษาเกณฑ์การกำกับดูแลเฉพาะสถาบันการเงินที่เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Financial Institutions: DFI) เป็นหลัก ซึ่งในการกำกับดูแล DFI มีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้

4.4.2.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation)

สินเชื่อระดับฐานราก เป็นสินเชื่อที่มีขนาด 5,000 – 50,000 ริงกิต (ประมาณ 39,000 - 390,000 บาท) การให้สินเชื่อต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบธุรกิจ สถาบันการเงิน

ที่ต้องการให้บริการการเงินระดับฐานรากจะต้องขออนุญาตจาก BNM ก่อน และต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อ BNM เป็นประจำทุกปี

สำหรับบริการด้านเงินฝาก BNM กำหนดให้ DFI ต้องมีบริการบัญชีเงินฝากพื้นฐาน (Basic Saving Account: BSA) โดย DFI จะต้องให้ดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.25 ต่อปี

4.4.2.2 ข้อกำหนดด้านความมั่นคงทางการเงิน

เนื่องจาก DFI เป็นสถาบันการเงินที่รับเงินฝากได้ BNM จึงต้องมีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินเพื่อเป็นการคุ้มครองเงินฝากของผู้รับบริการ โดย BNM ได้กำหนดเกณฑ์ทั้งด้านเงินกองทุน ที่ประกอบด้วยเงินกองทุนชั้นที่ 1 และเงินกองทุนชั้นที่ 2 การคำนวณน้ำหนักความเสี่ยงของสินทรัพย์ โดยอิงตามเกณฑ์ Basel I ที่กำหนดให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งหมด เงินกันสำรอง รวมถึงการรายงานที่เกี่ยวข้อง

4.5 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์

4.5.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์มีการพัฒนาด้านการเงินฐานราก ทั้งในด้านการส่งเสริมและการกำกับดูแล โดยภาครัฐของฟิลิปปินส์ได้ปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากด้วยการออกแผนพัฒนาการเงินระดับฐานรากชื่อว่า National Strategy for Microfinance (1997) ขึ้นในปี 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชนผ่านการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อภาคเอกชนในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านนโยบายที่เน้นกลไกตลาด อาทิ ไม่มีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับการเงินฐานราก จำกัดขอบเขตการให้การสนับสนุนสินเชื่อโดยตรงจากภาครัฐ และยกเว้นภาษีให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก

ผลจากปฏิรูปดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์มีการแข่งขันในระบบการเงินระดับฐานรากอยู่ในระดับสูง และมีองค์กรที่มีส่วนร่วมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภท ตั้งแต่ระดับองค์กร NGO กลุ่มนักลงทุน (Lending Investors) Thrift Bank ธนาคารชุมชน สหกรณ์ ตลอดจนธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ องค์กรที่ให้บริการการเงินระดับฐานรากโดยตรงจะให้บริการสินเชื่อระยะสั้นถึงระยะปานกลาง เงินฝากประกัน เงินฝากกระแสรายวัน การโอนเงินทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการขอสินเชื่อกับธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารพาณิชย์ยังมีบทบาทช่วยให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถบริหารสภาพคล่องส่วนเกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การปฏิรูปทำให้ฟิลิปปินส์มีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ดี โดยธนาคารกลางฟิลิปปินส์ (Bangko Sentral ng Pilipinas) เป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกที่ได้ก่อตั้งแผนกกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากขึ้นโดยเฉพาะ พร้อมทั้งมี Micro

Small and Medium Enterprise Finance Specialist Group ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการตรวจสอบสถาบันการเงินระดับฐานราก และมีคณะกรรมการระดับสูงด้านการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ

องค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์ยังคงกระจุกตัวในบางพื้นที่เท่านั้น โดยมีเพียงหนึ่งในสามของประชาชนทั้งประเทศที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ นอกจากนี้ องค์กรประเภท NGO และสหกรณ์ยังขาดองค์กรกำกับดูแลที่ดี ศูนย์ข้อมูลเครดิตยังไม่สามารถครอบคลุมลูกค้าได้ทุกราย ในส่วนของความหลากหลายในการให้บริการนั้น องค์กรที่จะรับเงินฝากทั่วไปได้ต้องเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางเท่านั้น และส่วนใหญ่ยังคงเป็นเงินฝากภาคบังคับ สำหรับบริการโอนเงินนั้นได้รับการอนุญาตให้ทำได้เฉพาะกรณีที่จำนวนเงินไม่มาก แต่ภาครัฐได้พยายามผลักดันให้มีบริการอื่น ๆ มากขึ้น อาทิ ประกัน รวมถึงการส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวก เช่น การฝากถอนเงิน หรือชำระสินเชื่อด้วยโทรศัพท์มือถือ

4.5.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะและมีระดับความเหลื่อมล้ำทางฐานะอยู่มาก ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่หลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนยากจนที่มีหลากหลายระดับในหลากหลายพื้นที่ได้ ด้วยเหตุนี้ธนาคารกลางฟิลิปปินส์จึงได้กำหนดประเภทองค์กรภายใต้การกำกับดูแลขึ้นหลายประเภทเพื่อเป็นทางเลือกให้องค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถยกระดับขึ้นเป็นองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางได้ โดยได้กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดแตกต่างกันตามประเภทธนาคารและพื้นที่ให้บริการ ขณะเดียวกัน ธนาคารกลางฟิลิปปินส์ยังมีการส่งเสริมองค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลให้สามารถให้บริการของประชาชนได้ อาทิ อนุญาตให้องค์กร NGO รับเงินฝากได้ รวมถึงการจัดทำมาตรฐานในการดำเนินงานที่ยั่งยืนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับองค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น การใช้ Mobile Banking และ Internet Banking เข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกอย่างเป็นที่แพร่หลายอีกด้วย

นอกจากนี้ ธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ได้สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเงินระดับฐานราก อาทิ อนุญาตให้สถาบันการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันเกินร้อยละ 30 ของปริมาณสินเชื่อคงค้างทั้งหมดได้ จัดตั้งหน้าต่างปรับสภาพคล่อง (Rediscounting Window) เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่อง จัดทำมาตรฐานในการดำเนินงานที่ยั่งยืนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

ทั้งนี้ สถาบันการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

(1) สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กร NGO ซึ่งจดทะเบียนกับ Securities and Exchange Commission

(2) สถาบันการเงินระดับฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารกลาง ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และกลุ่มนักลงทุนกู้ยืม (Lending Investors) ถือเป็นสถาบันการเงินประเภท Non-Bank โดยสหกรณ์และเครดิตยูเนียนจดทะเบียนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Cooperative Development Authority

(3) สถาบันการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ได้แก่ 1) Thrift Bank ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์แต่มีขนาดเล็กกว่า มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 1.1 – 7.4 ล้านเหรียญสหรัฐ 2) ธนาคารชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร ชาวประมง ผู้ทำอาชีพค้าขาย รวมถึงลูกจ้าง และธนาคารสหกรณ์ โดยมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 59,250 – 592,600 เหรียญสหรัฐ และ 3) ธนาคารสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุน รวมถึงให้บริการทางการเงินต่าง ๆ แก่สหกรณ์ มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 92,600 เหรียญสหรัฐ – 3.7 ล้านเหรียญสหรัฐ ขึ้นอยู่กับพื้นที่และประเภทสหกรณ์

ตารางที่ 4.3 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของฟิลิปปินส์

	ธนาคารพาณิชย์	Thrift Bank	Rural Bank	Coop Rural Bank
การดำเนินการ				
ฐานอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแล	General Bank Act 2000	1. General Bank Act 2000 2. Thrift Bank Act 1993	1. General Bank Act 2000 2. Rural Bank Act 1993	1. General Bank Act 2000 2. Rural Bank Act 1993
หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล	ธนาคารกลาง			
คุณสมบัติในการเป็นเจ้าของ	ร้อยละ 40 ต้องเป็นประชากรฟิลิปปินส์	ร้อยละ 40 ต้องเป็นประชากรฟิลิปปินส์	ร้อยละ 100 ต้องเป็นประชากรฟิลิปปินส์	ร้อยละ 100 ต้องเป็นประชากรฟิลิปปินส์
การดำรงอัตราส่วนทางการเงิน				
ทุนดำเนินการขั้นต่ำ	51 – 100 ล้านเหรียญสหรัฐ	1.1 – 7.4 ล้านเหรียญสหรัฐ	60,000 – 600,000 เหรียญสหรัฐ	92,000 – 3,700,000 เหรียญสหรัฐ
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง	ร้อยละ 10			

ตารางที่ 4.3 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของฟิลิปปินส์ (ต่อ)

การกันสำรอง	ชั้นปกติร้อยละ 1 ค้างชำระ 30 – 90 วัน : ร้อยละ 5 91 – 120 วัน : มีหลักประกันร้อยละ 10 ไม่มีหลักประกันร้อยละ 25 121 – 180 วัน : ร้อยละ 50 มากกว่า 181 วัน : ร้อยละ 100			
การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง	ร้อยละ 10 ของภาระผูกพันเฉลี่ย	ร้อยละ 10 ของภาระผูกพันเฉลี่ย	ร้อยละ 15 ของภาระผูกพันเฉลี่ย	ร้อยละ 15 ของภาระผูกพันเฉลี่ย
การบริหารความเสี่ยง				
การคุ้มครองผู้บริโภค	ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลปฏิบัติกฎหมายการให้กู้ยืมเงิน			
อัตราดอกเบี้ย	ไม่มีเพดาน			
การกระจุกตัวของสินเชื่อ (SLL)	ร้อยละ 15 ของทุน			
การให้สินเชื่อเกี่ยวเนื่อง (Related Lending)	ร้อยละ 25 ของทุน			
การกำกับดูแล				
วิธีกำกับ	Off-Site และ On-Site การส่งรายงาน การตรวจเยี่ยมกิจการรายปี			
ค่าธรรมเนียมการกำกับ	ไม่เกินร้อยละ 0.25 ของสินทรัพย์ทั้งหมด			
การส่งรายงาน	ต้องส่งรายงานผลการดำเนินการเป็นรายเดือน/ไตรมาส/ปี			
การคุ้มครองเงินฝาก	ไม่ต่ำกว่า 2,000 เหรียญสหรัฐ ต่อผู้ฝาก หรือ ½ ของร้อยละ 1 ของเงินฝาก			

อย่างไรก็ดี ธนาคารกลางฟิลิปปินส์ยังอยู่ระหว่างการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ หรือเครดิตยูเนี่ยน

4.6 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้

4.6.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้เริ่มขึ้นในช่วงปี 2523 โดยเป็นการดำเนินการของทั้งภาคเอกชน NGO และหน่วยงานรัฐ โดยในช่วงเริ่มแรก บริษัทและ NGO ที่ให้บริการสินเชื่อขนาดเล็กซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้กู้ (Usury Act of 1968) ผู้ให้บริการเหล่านี้มีผลประกอบการดีมาก อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการส่วนใหญ่ให้บริการด้วยอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยภาครัฐต้องการสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อมากขึ้น จึงได้ยกเว้นข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยตาม Usury Act of 1968 ในปี 2535 ทำให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วแม้จะไม่มีการสนับสนุนใด ๆ จากภาครัฐ

ทั้งนี้ ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่

(1) Small Enterprise Foundation (SEF) ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2535 เน้นให้บริการในพื้นที่ชนบทของแอฟริกาใต้ในเขต Limpopo และ Mpumalanga ที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนยากจน SEF มีรูปแบบการให้สินเชื่อแบบกลุ่มคล้ายกับ Grameen Bank โดยให้ผู้กู้รวมกลุ่มกันกลุ่มละ 5 คน นอกจากนี้ มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อจำกัดให้ผู้กู้เป็นผู้มีรายได้น้อยจริง โดยผู้กู้ต้องมาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของเส้นความยากจนและเป็นผู้หญิง ต้องมีการประชุมกลุ่มและออมเงินกับธนาคารไปรษณีย์ทุก ๆ 2 สัปดาห์ ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ SEF อยู่ที่ร้อยละ 80 ขณะที่ขนาดวงเงินสินเชื่อที่ให้กู้จะไม่เกิน 1,200 แรนด์ (ประมาณ 3,200 บาท) ในการกู้ครั้งแรก และไม่เกิน 12,000 แรนด์ (ประมาณ 32,000 บาท) ในการกู้ครั้งต่อ ๆ ไป

(2) Marange Financial Services ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร มีรูปแบบการให้สินเชื่อแบบกลุ่ม กลุ่มละ 5-8 คน ขนาดวงเงินสินเชื่อที่ให้กู้จะไม่เกิน 1,500 แรนด์ (ประมาณ 4,000 บาท) ในการกู้ครั้งแรก และไม่เกิน 10,000 แรนด์ (ประมาณ 26,800 บาท) ในครั้งต่อ ๆ ไป

(3) Woman's Development Business Group (WBD) ซึ่งเน้นการให้บริการสินเชื่อแก่ผู้หญิงที่มีรายได้น้อยในเขตชนบทเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งนอกจากบริการทางการเงินแล้วยังให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอีกด้วย ขนาดวงเงินสินเชื่อที่ให้กู้จะไม่เกิน 10,000 แรนด์ (ประมาณ 26,800 บาท)

(4) Paradigm Shift ซึ่งเป็นองค์กรการกุศลศาสนาคริสต์จากสหรัฐอเมริกา มีกลไกการดำเนินงานร่วมกับโบสถ์คริสต์ในพื้นที่ยากจนในเขตเมือง เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ ซึ่งนอกจากบริการทางการเงินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอีกด้วย ขนาดวงเงินสินเชื่อ

ที่ให้กู้จะไม่เกิน 1,500 แรนด์ (ประมาณ 4,000 บาท) ในการกู้ครั้งแรก และไม่เกิน 3,000 แรนด์ (ประมาณ 8,000 บาท) ในครั้งต่อ ๆ ไป อัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ร้อยละ 18

4.6.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้

การเติบโตอย่างรวดเร็วของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในแอฟริกาใต้ได้นำไปสู่การแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นจนมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อลดลง อีกทั้งยังนำไปสู่การส่งเสริมให้ผู้กู้กู้เกินกว่าที่จำเป็น (Excessive Lending) รัฐบาลแอฟริกาใต้จึงปรับปรุงการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากใหม่ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการเงินฐานราก (Micro Finance Regulatory Council : MFRC) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นการเฉพาะ ซึ่งในภายหลังได้จัดตั้งองค์กรกำกับสินเชื่อแห่งชาติ (National Credit Regulator : NCR) ขึ้นในปี 2549 เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลบริการสินเชื่อบุคคลทุกประเภท ซึ่งรวมถึงสินเชื่อระดับฐานรากที่ให้บริการโดยองค์กรการเงินขนาดเล็กด้วย

NCR กำกับดูแลผู้ให้บริการสินเชื่อบุคคลทุกประเภท โดยมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับสินเชื่อ National Credit Act (NCA) ปี ค.ศ. 2005 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2015 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน การกำกับดูแลจะเน้นคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันไม่ให้เกิดการกู้ยืมเกินตัว ทั้งนี้ ข้อกำหนดในการกำกับดูแลที่สำคัญ ได้แก่

4.6.2.1 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation)

1) การจัดตั้งและขออนุญาต

สถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อทุกแห่งจะต้องลงทะเบียนกับ NCR ซึ่งรวมถึงผู้ให้บริการสินเชื่อระดับฐานรากด้วย

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม

การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยจะอ้างอิงด้วยอัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตรระยะสั้นของธนาคารกลางแอฟริกา (South Africa Reserve Bank Repurchase Rate) โดยสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน และสินเชื่อสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก จะคิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ [(อัตราดอกเบี้ยอ้างอิง * 2.2) + 20] ต่อปี ซึ่งในปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 39.8 ต่อปี ส่วนสินเชื่อระยะสั้นที่มียอดไม่เกิน 8,000 แรนด์ (ประมาณ 617 เหรียญสหรัฐ) และมีระยะเวลาในการกู้ไม่เกิน 6 เดือน จะคิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ 5 ต่อเดือน นอกจากนี้ สถาบันการเงินยังสามารถคิดค่าธรรมเนียมในการทำสัญญา (Initiation Fee) ได้ 150 แรนด์ (ประมาณ 11.5 เหรียญสหรัฐ) + ร้อยละ 10 ของยอดสินเชื่อแต่ไม่เกิน 1,000 แรนด์ (ประมาณ 77 เหรียญสหรัฐ) และค่าธรรมเนียมบริการ (Service Fee) ได้ไม่เกิน 50 แรนด์ (ประมาณ 3.86 เหรียญสหรัฐ) ต่อเดือน

3) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

ผู้ให้บริการสินเชื่อจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การวิเคราะห์ความสามารถในการชำระคืนสินเชื่อของลูกหนี้ ซึ่งประกาศใช้เมื่อเดือนกันยายน 2558 โดยต้องวิเคราะห์รายได้สุทธิ ความน่าเชื่อถือของรายได้และค่าใช้จ่ายที่ลูกหนี้แจ้งในคำขอสินเชื่อ เพื่อลดการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่ไม่มีความสามารถในการชำระคืน

4) ข้อกำหนดด้านการรายงาน

สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับของ NCR จะต้องรายงานการปฏิบัติตามกฎหมายและรายงานทางการเงินเป็นรายปี ส่วนการรายงานข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับยอดสินเชื่อ ประเภทสินเชื่อ การจัดชั้นสินเชื่อ จะมีกำหนดความถี่ของการรายงานขึ้นอยู่กับขนาดของสถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อ โดยสถาบันการเงินขนาดใหญ่ (มียอดสินเชื่อในแต่ละปีเกิน 15 ล้านแรนด์ (ประมาณ 1.16 เหรียญสหรัฐ)) จะต้องรายงานข้อมูลทุก ๆ ไตรมาส ส่วนสถาบันการเงินขนาดเล็กจะต้องรายงานข้อมูลเป็นรายปี

4.6.2.2 ข้อกำหนดด้านความมั่นคงทางการเงิน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินของ NCR ไม่ครอบคลุมถึงการกำกับดูแลด้านความมั่นคง เนื่องจากกำกับเฉพาะการให้สินเชื่อ ส่วนสถาบันการเงินที่รับเงินฝาก จะต้องเป็นธนาคารซึ่งถูกกำกับดูแลโดยธนาคารกลางแอฟริกาใต้

4.6.2.3 รูปแบบการกำกับดูแล

NCR กำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งแบบ On-Site และ Off-Site มีการเข้าตรวจสอบ ณ สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินแต่ละแห่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและให้คำแนะนำที่สำคัญ

4.7 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก

4.7.1 พัฒนาการของบริการทางการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก

เม็กซิโกเป็นประเทศที่ประชากรที่ยากจนเข้าถึงระบบการเงินปกติได้น้อย โดยในเขตชนบทมีประชากรที่เข้าถึงระบบการเงินปกติเพียงร้อยละ 6 หรือแม้แต่ในเขตเมืองก็สามารถเข้าถึงได้เพียงร้อยละ 15-25 (CGAP 2005) เนื่องจากวิกฤตค่าเงินเปโซในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่มีนโยบายในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเนื่องจากมีความจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงทางการเงินกลับคืนมาหลังจากวิกฤต ส่งผลให้ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นสหกรณ์ซึ่งสามารถให้บริการได้เฉพาะเงินฝากและสินเชื่อเป็นหลัก ในขณะที่องค์กร NGOs ไม่มีบทบาทในการให้บริการมากนัก

เม็กซิโกเป็นประเทศที่มีผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภท ทั้งในรูปแบบของการจดทะเบียนเพื่อดำเนินการ และประเภทที่ไม่มีการรองรับทางกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากซึ่งรวมถึงการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงความมั่นคงทางการเงินที่เป็นมาตรฐานด้วยจึงกระทำได้ยาก

ก่อนปี 2001 การให้บริการทางการเงินในเม็กซิโกมีการให้ใบอนุญาตถึง 5 รูปแบบ คือ 1) Savings and Loan Associations (Sociedades de Ahorro y Prestamo : SAP) 2) เครดิตยูเนี่ยน 3) สหกรณ์การเงินที่จำกัดรูปแบบธุรกรรม 4) สหกรณ์ที่ใช้การรวมกลุ่มในการดำเนินการ (Cajas Solidarias) 5) องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) ทั้งนี้ มีเพียง SAP และ เครดิตยูเนี่ยนที่มีการกำกับดูแลทางการเงินโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินระดับชาติ (Commission National Bancaria y de Valores หรือ CNBV) ซึ่ง SAP ก็เริ่มมีการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการเมื่อปี 1991 และเปิดโอกาสให้สหกรณ์สามารถขอใบอนุญาต SAP ได้ อย่างไรก็ดี สหกรณ์ส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่ขอใบอนุญาต โดยสหกรณ์ร้อยละ 90 มีการดำเนินธุรกิจการเงินโดยไม่มีการกำกับดูแล มีเพียงใบอนุญาตให้ดำเนินการจากกระทรวงการคลัง

ต่อมาผลกระทบจากวิกฤตทางการเงินได้ทำให้สถาบันการเงินประเภท Non – Bank ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของ CNBV ต้องปิดกิจการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังลูกค้าที่เป็นประชาชนระดับฐานรากโดยตรง และลูกค้าสถาบัน เช่น SAP ทำการให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องในวงกว้าง จึงได้มีแนวคิดในการปฏิรูปการกำกับดูแลขึ้นอย่างครบวงจร โดยในส่วนของสหกรณ์ สหพันธ์สหกรณ์ได้เป็นผู้นำในการขอความร่วมมือกับขบวนการสหกรณ์เพื่อร่วมในการปฏิรูปดังกล่าว

ในปี 2000 ประธานาธิบดีฟ็อคซ์ (President Fox) ได้กำหนดนโยบายที่จะปฏิรูประบบการเงิน และโดยเฉพาะการเงินฐานรากขึ้น จึงได้มีการกำหนดนโยบาย Consejo Mexicana del Ahorroy Credito Popular : COMACREP) เพื่อสร้างระบบกฎหมายและกฎระเบียบสำหรับ SAP และปรับปรุงกฎหมายด้านการเงินของสหกรณ์ รวมถึง MFIs ด้วย โดยสหกรณ์และ MFIs จะมีกฎหมายและการกำกับดูแลภายใต้โครงสร้างเดียวกัน และให้สหพันธ์สหกรณ์เป็นหน่วยงานกำกับเพื่อลดภาระของ CNBV

แนวนโยบายดังกล่าวได้มีการขับเคลื่อนขึ้นเป็นกฎหมาย Popular Savings and Credit Law 2001 (Ley de Ahorro y Credito Popular : LACP) โดยกำหนดประเภทผู้ให้บริการเงินออมและสินเชื่อระดับฐานราก หรือ MFIs ต้องมีการขอใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งมี 2 ประเภท คือ 1) สหกรณ์ที่ให้บริการการเงินฐานรากและไม่มุ่งหวังกำไร (Sociedades Cooperativas de Ahorro y Credito Popular : SCP) ซึ่งจะเป็นการรวมตัวของสมาชิก หรือผู้ถือหุ้นเกิน 10 คน โดยสหกรณ์

ประเภทนี้จะไม่ต้องเสียภาษี และ 2) สถาบันการเงินฐานราก (Sociedades Financieras Populares : SFP) ซึ่งเป็นองค์กรที่แสวงหากำไร และจดทะเบียนในรูปบริษัท

MFIs ทั้ง 2 ประเภทมีการกำกับโดยสถาบันที่ได้รับการรับรองจาก CNVB ซึ่งเรียกว่า Entidades de Ahorro y Credito Popular (EACPs) ทั้งนี้ EACPs มีจำนวนกว่า 500 แห่งทั่วประเทศ ทำให้ศักยภาพของ CNBV ไม่เพียงพอในการกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการวางระบบสนับสนุนการกำกับดูแลองค์กรดังกล่าว โดยมอบหมายให้สหพันธ์สหกรณ์ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลทั้งในด้าน off-site และ on-site ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลที่มาจากสมาชิกภายในสหพันธ์เอง โดยปัจจุบันมีสหพันธ์สหกรณ์ทั้งสิ้น 10 แห่ง และคณะกรรมการกำกับดูแลทั้งสิ้นอีก 12 แห่ง ทั้งนี้ CNBV จะเป็นผู้วางแนวทางในการกำกับดูแล รวมถึงเป็นผู้พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำกับดูแล โดยได้กำหนดคุณสมบัติทั้งในความรู้ด้านการเงินและการบัญชี รวมถึงกำหนดให้คณะกรรมการต้องลาออกจากการเป็นสมาชิก (ลูกค้า) ของสหกรณ์ด้วยเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวทำให้ต้องมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่มาทำหน้าที่กำกับดูแล

นอกจากนี้ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินฐานรากดังกล่าว การปฏิรูปยังมีการแปรรูปธนาคาร Pahnal ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการออมและพัฒนาที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นช่องทางในการให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการอุดหนุนของภาครัฐ โดยจัดตั้งขึ้นเป็นธนาคาร Banco del Ahorro Nacionaly Servicios Financieros (BANSEFI) เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและเป็นที่ปรึกษาทางด้านเทคนิค รวมถึงเป็นแหล่งเงินทุนให้กับองค์กรประเภทดังกล่าวด้วย

4.7.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในเม็กซิโก

โดยที่การกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากตาม LACP คือ EACPs ซึ่งมีจำนวนมาก อาจมีแนวทางการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน CNVB จึงได้กำหนดแนวทางมาตรฐานในการกำกับดูแล ดังนี้

(1) กำหนดขอบเขตการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินตาม LACP ออกเป็น 4 ด้าน คือ ภูมิศาสตร์ การกระจายตัว จำนวนของผู้ให้บริการ และสินทรัพย์

(2) ความเข้มงวดของการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) เช่น อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง การกันสำรอง จะขึ้นอยู่กับขนาดของสินทรัพย์

(3) มีการออกคู่มือการกำกับดูแล ซึ่งจะกำหนดแนวทางการส่งรายงาน การตรวจสอบและการเข้าตรวจกิจการ (On-Site)

ทั้งนี้ การกำกับดูแลนั้นจะเก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการทางการเงิน โดยจะคิดตามขนาดสินทรัพย์และความเสี่ยง โดยค่าธรรมเนียมจะจ่ายแก่ EACPs ร้อยละ 80 และ CNBV ร้อยละ 20 และเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของเม็กซิโก

	สหกรณ์ที่ให้บริการการเงินฐานราก และไม่มุ่งหวังกำไร (SCP)	สถาบันการเงินฐานรากที่แสวงหากำไร (SFP)
การดำเนินการ		
ฐานอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแล	1. LACP 2001 2. กฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่มเพื่อทำธุรกิจ (General Law for Mercantile Association 1934)	1. LACP 2001 2. กฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่มเพื่อทำธุรกิจ (General Law for Mercantile Association 1934) 3. การจดทะเบียนธุรกิจพาณิชย์ (Commercial Legislation and the Federal Code)
ขอบเขตธุรกรรม	ให้บริการการออมเงินและสินเชื่อรวมถึงจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก ทั้งนี้ขนาดของธุรกรรมจะมีการแบ่งย่อยลงตามขนาดของสินทรัพย์	
หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล	1. CNBV ทำหน้าที่กำหนดกรอบและแนวทางในการกำกับดูแล และให้การรับรอง EACPs ทำหน้าที่ตรวจสอบ MFIs 2. สหพันธ์สหกรณ์ทำหน้าที่ EACPs ในการกำกับดูแลทั้งในด้าน off-site และon-site ในรูปของคณะกรรมการ	
คุณสมบัติขั้นต่ำในการดำเนินการ	สหกรณ์ขั้นที่ 1 (สมาชิก 100 คน) และขั้นที่ 2 (สมาชิก 200 คน) ต้องมีทุนดำเนินการที่เพียงพอตามขั้นของตนเอง (เป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์) และสามารถถือสินทรัพย์เสี่ยงได้ตามสัดส่วนของทุน	ต้องมีทุนดำเนินการเพียงพอตามกฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่มเพื่อทำธุรกิจ
คุณสมบัติในการเป็นเจ้าของ	บุคคลไม่สามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 3 ของทุน	บุคคลไม่สามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 3 และนิติบุคคลไม่เกินร้อยละ 10 ของทุน
	สหกรณ์ที่ให้บริการการเงินฐานราก และไม่มุ่งหวังกำไร (SCP)	สถาบันการเงินฐานรากที่แสวงหากำไร (SFP)

ตารางที่ 4.4 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของเม็กซิโก (ต่อ)

การดำรงอัตราส่วนทางการเงิน	
ทุนดำเนินการขั้นต่ำ	34,021 เหรียญสหรัฐ - 8.5 ล้านเหรียญสหรัฐ (ขึ้นอยู่กับระดับในการให้บริการ)
อัตราส่วนเงินกองทุน	ร้อยละ 8 – 11 ขึ้นกับขนาดของทุน
การกันสำรอง	1. องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดสินทรัพย์สูงใช้เกณฑ์ธนาคารพาณิชย์ 2. องค์กรที่มีขนาดไม่สูงมากใช้เกณฑ์ด้านเวลาการค้างชำระดังนี้ ค้างชำระ 0 วัน กันสำรองร้อยละ 1 ค้างชำระ 1-7 วัน กันสำรองร้อยละ 4 ค้างชำระ 8-90 วัน กันสำรองร้อยละ 50 ค้างชำระ 91-180 วัน กันสำรองร้อยละ 90 ค้างชำระเกิน 180 วัน กันสำรองร้อยละ 100
การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง	1. ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของหนี้ระยะสั้น 2. ต้องกันเงินกำไรร้อยละ 10 เพื่อเป็นเงินกองทุนสภาพคล่องจนกว่าจะกองทุนจะมีสัดส่วนร้อยละ 10 ของทุน 3. กองทุนนี้สามารถลงทุนได้ในตราสารภาครัฐที่มีสภาพคล่องสูง
การกำกับดูแลอื่น ๆ	
อัตราดอกเบี้ย	ไม่มีเพดาน
การรายงาน	ต้องส่งรายงานผลการดำเนินการเป็นรายเดือน/ไตรมาส/ปีต่อสหพันธ์สหกรณ์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ในส่วนของข้อมูลเครดิตของเม็กซิโกนั้นถือว่ามีข้อมูลที่ดี โดยนอกจากศูนย์ข้อมูลเครดิตที่รวบรวมข้อมูลลูกค้าของธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังมีศูนย์ข้อมูลเครดิตของเอกชนที่ทำงานร่วมกับสถาบันการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีการรายงานข้อมูลเครดิตทั้งด้านบวกและด้านลบ ในขณะที่สถาบันการเงินระดับฐานรากขนาดเล็กจะมีหน่วยงานที่ดูแลข้อมูลเครดิตร่วมกัน

กล่าวคือ Circulo de Credito ซึ่งสามารถครอบคลุมลูกค้าได้ถึงร้อยละ 70.8 และในอนาคตยังมีนโยบายที่จะพัฒนาศูนย์ข้อมูลเครดิตในการจัดทำ Credit Scoring เพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยต่อไป

นอกจากนี้ เม็กซิโกยังมีระบบคุ้มครองเงินฝากที่ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินระดับฐานราก โดยสมาคมสหพันธ์ (Confederation) เป็นผู้บริหารกองทุนคุ้มครองเงินฝากขององค์กรประเภท EACP โดยคุ้มครองวงเงินสูงสุดที่ 1,360-3,402 เหรียญสหรัฐ (ในขณะที่การคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์นั้นมีสถาบันคุ้มครองบัญชีเงินฝาก (Institute for the Protection of Savings Accounts) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยเฉพาะ โดยคุ้มครองวงเงินสูงสุดที่ 400,000 ล้านเหรียญสหรัฐ)

4.8 การให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในบราซิล

4.8.1 พัฒนาการของการกำกับการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในบราซิล

บราซิลหรือสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลเป็นประเทศที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) สูงที่สุดในทวีปอเมริกาใต้ อย่างไรก็ดี ในปี 2515 ประชากรของประเทศ 10 – 15 ล้านคน ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้ และการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้เพียง 300,000 คนเท่านั้น บราซิลจึงได้มีการพัฒนานโยบายการเงินฐานราก รวมถึงกรอบการกำกับดูแลมาอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันมีผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ได้แก่ 1) ธนาคารพาณิชย์ 2) ธนาคารเพื่อการพัฒนาที่มีรัฐเป็นเจ้าของ : Bank Banco do Nordeste 3) Organizacao da Sociedade Civil Interesse Publoco หรือ Public Interest Civil Society (OSCIPs) และ 4) Sociedades de Credito ao Microempreendedor หรือ Microenterprise Credit Society (SCMs) ซึ่งมีพัฒนาการ ดังนี้

แรกเริ่มบราซิลส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ ต่อมาในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 1990 (2533-2542) มีการดำเนินโครงการ Crediamigo โดยไม่มีการออกใบอนุญาตบริษัทสามารถให้บริการสินเชื่อฐานราก โดยภายใต้การควบคุมของ Bank Banco do Nordeste ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาของรัฐ และ Bank Banco do Nordeste ยังทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำที่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐด้วย บริษัทประเภทนี้ถูกกำกับดูแลโดยธนาคารกลาง นอกจากนี้ ยังมีนโยบายส่งเสริมการเงินฐานรากอื่น ๆ คือ ได้มีการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์สามารถมอบหมายให้นิติบุคคลภายนอก เช่น ไปรษณีย์ หรือร้านค้า เป็นตัวแทนธนาคารได้

การดำเนินการของบริษัทที่ให้บริการทางการเงินภายใต้โครงการดังกล่าวจะให้สินเชื่อแก่บุคคลผู้มีรายได้ประจำ เช่น พนักงานบริษัท หรือผู้ที่มีรายได้จากบำนาญ มากกว่าผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ดี การดำเนินการของบริษัทก็ยังไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้ Bank Banco do Nordeste มีหนี้เสียถึงร้อยละ 27 โดยหลักเกิดจากการคัดเลือกลูกค้าและการจัดการฐานข้อมูลที่ไม่มีประสิทธิภาพ จากผลการดำเนินงานดังกล่าวทำให้มีการทบทวนนโยบายการเงินฐานราก และมีการพัฒนาระบบประวัติการชำระหนี้จนสามารถนำฐานข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำแบบจำลองเพื่อใช้ในการวิเคราะห์สินเชื่อและนำไปใช้กับการให้สินเชื่อฐานรากด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีหนี้เสียลดลง

นอกเหนือจากการสนับสนุนผ่านโครงการดังกล่าว บราซิลยังได้มีนโยบาย Comunidade Solidaria โดยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ Civil Society หรือการรวมตัวของประชาชน ซึ่งจะช่วยให้ MFIs สามารถให้บริการสินเชื่อได้สะดวกยิ่งขึ้น สถาบันการเงินฐานรากรูปแบบใหม่นี้จะไม่ถูกกำกับภายใต้กฎหมายที่กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ทั้งนี้ ในกรอบกฎหมายที่ผ่านมา MFIs ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดย NGOsจะเป็นการทำสัญญาระหว่างบุคคล ซึ่งมีเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 1 ต่อเดือน ซึ่งไม่สะดวกต่อการดำเนินการ ทั้งด้านการระดมทุน หรือการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือการรับเงินบริจาค โดยเมื่อปี 1999 บราซิลได้มีการออกกฎหมายใหม่ให้มีความสะดวกต่อ MFIs ในการหาแหล่งเงินทุนและการให้สินเชื่อ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โดยได้มีรูปแบบสถาบันการเงินระดับฐานรากใหม่สองประเภทคือ Public Interest Civil Society (OSCIPs) และ Microenterprise Credit Society (SCMs) ซึ่งจะระดมทุนจากภาคเอกชนและให้บริการสินเชื่อได้มากขึ้น โดยสถาบันการเงินฐานรากทั้ง 2 ประเภทมีข้อแตกต่างกันดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ความแตกต่างระหว่าง OSCIPs กับ SCMs

OSCIPs	SCMs
1. เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร	1. เป็นองค์กรแสวงหากำไร
2. ดำเนินการอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านการเงินได้	2. เป็นสถาบันการเงิน และสามารถดำเนินการผ่าน Banking Agent ได้
3. แหล่งเงินทุน : เงินบริจาค/การลงทุนของเจ้าของกิจการ/เงินสมทบจากภาครัฐ ไม่สามารถกู้จากสถาบันการเงินและระดมเงินฝาก	3. แหล่งเงินทุน : เงินบริจาค/การลงทุนของเจ้าของกิจการ/เงินสมทบจากภาครัฐ/สินเชื่อจากสถาบันการเงิน
4. Non – Prudential Regulation	4. กำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) : ต้องมีการดำรงเงินเงินทุนขั้นต่ำ/อัตราส่วนสภาพคล่อง/leverage ratio
5. รายงานผลการดำเนินการ (เป็นไปตามหลักเกณฑ์สหกรณ์) ต่อกระทรวงยุติธรรม	5. รายงานผลการดำเนินการต่อธนาคารกลาง
6. ไม่ต้องเสียภาษี	6. ต้องเสียภาษี

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อปี 2544 ได้มีการอนุญาตให้มีธนาคารชุมชนในลักษณะเดียวกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทยเพื่อให้บริการสินเชื่อฐานราก โดยกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไว้ที่ร้อยละ 12 ต่อปี ซึ่งทำให้ธนาคารชุมชนไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีการดำเนินการเพียง 180 แห่ง เท่านั้น

นอกจากสถาบันการเงินดังกล่าวแล้ว สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นผู้ให้บริการทางการเงินอีกประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนไม่ได้รับความนิยม โดยมีประชากรเพียงร้อยละ 4.3 เป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

4.8.2 การกำกับดูแลบริการทางการเงินระดับฐานรากในบราซิล

การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในบราซิล สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 4.6 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.6 การกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของบราซิล

	SCMs	สหกรณ์/เครดิตยูเนี่ยน	NGOs
ฐานอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแล	ระเบียบธนาคารกลาง 2001	1. กฎหมายสหกรณ์ 2003 2. Financial System Law 1964	New Law of the Tertiary 1999
หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล	ธนาคารกลาง	ธนาคารกลาง	กระทรวงยุติธรรม
คุณสมบัติในการจดทะเบียน	บริษัทจำกัดที่มีหนี้สินไม่เกินร้อยละ 50 ของทุน	จดทะเบียนเป็นประเภทเครดิตยูเนี่ยนให้ชัดเจน	ไม่มีข้อกำหนด
แหล่งเงินทุน	เงินบริจาค/การลงทุนของเจ้าของกิจการ/เงินสมทบจากภาครัฐ/สินเชื่อจากสถาบันการเงิน	เงินออมของสมาชิก	เงินบริจาค ห้ามกู้ยืมจากสถาบันการเงิน
การดำรงอัตราส่วนทางการเงิน			
ความพอเพียงของเงินทุน	หนี้สินต่อสินทรัพย์สภาพคล่องไม่เกิน 5 เท่า	1. ไม่มีการดำรงทุนขั้นต่ำ	ไม่มีข้อกำหนด
การกันสำรอง	ร้อยละ 0.5 – 100 ขึ้นกับความเสี่ยงสินทรัพย์		ไม่มีข้อกำหนด
การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง	ไม่มีข้อกำหนด		
การกระจุกตัวของสินเชื่อ (SLL)	ไม่เกิน 3,600 เหรียญสหรัฐต่อราย	แต่ละรายสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของทุน	ไม่มีข้อกำหนด
การกำกับดูแล			
วิธีกำกับ		ส่วนใหญ่จะเป็นการตรวจผ่านเครือข่ายของสหกรณ์ขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ Sicoob และ Sicredit เป็นหลัก	ต้องมีการตรวจสอบจากบริษัทบัญชีหากต้องการขอเงินอุดหนุนจากภาครัฐ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

4.9 สรุปภาพรวมการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินฐานรากในต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินฐานรากในประเทศพบว่าแต่ละประเทศมีพัฒนาการที่แตกต่างกันและมีรูปแบบการกำกับดูแลที่ปรับไปตามความเหมาะสมของบริการภายในประเทศ สรุปภาพรวมได้ตามตารางที่ 4.7

การเปรียบเทียบทำให้พบปัจจัยร่วมสำคัญที่จะช่วยอำนวยให้บริการทางการเงินฐานรากเจริญเติบโต ขยายความครอบคลุมของบริการ ในขณะเดียวกันก็มีความมั่นคง สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีการคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมาะสม ซึ่งบทเรียนจากต่างประเทศสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาการกำกับดูแลการเงินฐานรากในประเทศไทยได้ ดังนี้

4.9.1 การมีกฎหมายการกำกับดูแลการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะ จากข้อมูลเปรียบเทียบพบว่าหลายประเทศที่บริการทางการเงินฐานรากมีการพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับของประชาชน อาทิ บังกลาเทศ อินโดนีเซีย อินเดีย จะมีการกำหนดกฎหมายการกำกับดูแลการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะ หรือแม้กระทั่งฟิลิปปินส์ที่ใช้กฎหมายกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากร่วมกับกฎหมายการธนาคารทั่วไปก็จะมีข้อกำหนดแยกสำหรับบริการการเงินฐานรากในรูปแบบ Executive Order เพื่อให้เกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับมีความเหมาะสมกับลักษณะของบริการทางการเงินฐานรากที่ผลิตภัณฑ์และบริการมีความซับซ้อนน้อยกว่าบริการทางการเงินของธนาคารทั่วไป

ทั้งนี้ พบว่าหลายประเทศมีการกำหนดกฎหมายการกำกับดูแลภายหลังการเกิดขึ้นของสถาบันการเงินที่ให้บริการการเงินฐานรากซึ่งอาจมีองค์กรหลากหลายรูปแบบภายใต้กฎหมายหลากหลายฉบับที่เข้าข่ายเป็นบริการการเงินฐานราก และบางประเทศอาจมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยหลายหน่วยงานเช่นเดียวกับประเทศไทยในปัจจุบัน แต่ก็สามารถออกกฎหมายครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภท เช่น อินเดียที่ได้ออกกฎหมาย Micro Finance Institutions (Development and Regulations) (Bill, 2011) ครอบคลุมองค์กรการเงินที่ให้บริการการเงินฐานรากทั้ง 5 ประเภท ทั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็น NGOs ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมและทรัสต์ (Societies and Trusts) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ องค์กรไม่แสวงหากำไร (Not-For-Profit Company) สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (For-Profit Non-Banking Financial Companies (NBFCs)) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารที่ให้บริการการเงินฐานราก NBFC-MFIs โดยอำนาจของหน่วยงานกำกับส่งเสริมเดิมก็จะยังคงมีอยู่ และได้เพิ่มให้มีเกณฑ์การกำกับดูแลในด้านการเงินเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน

สำหรับประเทศไทยก็สามารถกำหนดกฎหมายใหม่ให้ครอบคลุมองค์กรการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภทที่มีการให้บริการอยู่ในปัจจุบันได้ โดยสามารถคงอำนาจการส่งเสริมสนับสนุน รวมถึงการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับเดิมไว้ที่หน่วยงานเดิม ในขณะที่กำหนดเกณฑ์

ด้านการเงินเพิ่มเข้าไปเพื่อให้เกิดมาตรฐานการให้บริการที่สอดคล้องกัน และเกิดความมั่นคงทางการเงิน

4.9.2 การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำด้านการเงิน ในกฎหมายกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจะมีข้อกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำด้านการเงิน ได้แก่ การดำรงเงินกองทุน สภาพคล่อง การจัดชั้นสินเชื่อและการกันสำรอง การทำบัญชี การจัดสรรกำไร และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น เพื่อให้เกิดมาตรฐานความมั่นคงทางการเงิน โดยเกณฑ์จะมีความคล้ายคลึงกับเกณฑ์ที่ใช้กับธนาคาร แต่ด้วยขนาดขององค์กรและธุรกรรมที่เล็กกว่า อีกทั้งธุรกรรมยังไม่ซับซ้อน จึงมีเกณฑ์ด้านการเงินที่ผ่อนคลายมากกว่าเกณฑ์ที่ใช้กับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินขนาดใหญ่

4.9.3 การกำหนดวงเงินของสินเชื่อ หลายประเทศมีการกำหนดวงเงินสูงสุดของสินเชื่อ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นการทำให้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีความแตกต่างจากบริการของธนาคารทั่วไป นอกจากนี้ วงเงินสินเชื่อที่มีขนาดเล็กยังช่วยคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมักเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่ให้มีหนี้สินมากจนเกินไป เป็นการสร้างวินัยทางการเงิน (Financial Discipline) ทางอ้อมอีกทาง

4.9.4 การจัดทำข้อมูลเครดิต จากตัวอย่างในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าบางประเทศมีการจัดทำข้อมูลเครดิตสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นการเฉพาะเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการให้บริการ โดยแม้ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากจะมีบริการที่ซับซ้อนน้อยกว่าธนาคาร แต่ด้วยลักษณะธุรกิจที่มีการให้สินเชื่อแล้ว อีกทั้งหลายประเทศยังกำหนดห้ามไม่ให้ผู้กู้กู้เงินจากองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่า 1 แห่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีระบบที่ช่วยตรวจสอบข้อมูลเครดิตของผู้ยื่นขอสินเชื่อ ประเทศไทยอาจพิจารณาจัดทำระบบรายงานข้อมูลเครดิตสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยอาจเป็นความร่วมมือกับบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติในการพัฒนาระบบรายงานขึ้นใหม่ให้ใช้งานง่ายกว่าเดิม และให้เหมาะสมกับธุรกรรมขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีความซับซ้อนน้อยกว่าธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์

4.9.5 การมีหน่วยงานกำกับดูแลการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะ ด้วยกฎหมายกำกับที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ หลายประเทศจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการเงินฐานรากแยกจากการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ หรือหากธนาคารกลางเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเช่นเดียวกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ก็จะมีการตั้งส่วนงานพิเศษที่จะทำหน้าที่ดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นการเฉพาะ โดยจะมีทั้งบทบาทในการกำกับดูแลและบทบาทในการส่งเสริมการเติบโตของบริการการเงินฐานรากในประเทศ ดังนั้น ในกรณีประเทศไทยก็อาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กกรการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดูแล

ตารางที่ 4.7 สรุปภาพรวมการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ

	บังกลาเทศ	อินเดีย	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	แอฟริกาใต้	เม็กซิโก	บราซิล
ผู้ให้บริการ	NGO MFIs	Non – Bank	ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือสหกรณ์มาจดทะเบียนเป็นธนาคารการเงินระดับฐานราก	สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาในรูปแบบธนาคาร	Thrift Bank ธนาคารชุมชน ธนาคารสหกรณ์	NGO	สหกรณ์หรือบริษัทจำกัดขอใบอนุญาตเป็นผู้ให้บริการทางการเงินฐานราก	Non- Bank/ สหกรณ์
ธุรกรรม	เงินฝาก/ สินเชื่อ	แหล่งทุน : เงินกู้ การให้สินเชื่อ : แบบรวมกลุ่ม	เงินฝาก/สินเชื่อในชุมขน	รับเงินฝาก/ ให้สินเชื่อแบบกลุ่ม	เงินฝาก/สินเชื่อ	รับเงินฝาก/ให้สินเชื่อแบบกลุ่ม	รวมตัวกันออมเงิน/ สินเชื่อฐานราก	Non – Bank : กู้เงิน สหกรณ์ : รับฝากเงิน
การกำกับดูแล								
หน่วยงาน	Microcredit Regulatory Authority	ธนาคารกลาง	Financial Services Authority แต่มีการโอนอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นได้	ธนาคารกลาง	ธนาคารกลาง	National Credit Regulator	หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินระดับชาติ มอบหมายสหพันธ์สหกรณ์ในพื้นที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล	ธนาคารกลาง

ตารางที่ 4.7 สรุปภาพรวมการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ (ต่อ)

กฎหมาย	Microcredit Regulatory Authority Act 2006	Micro Finance Institutions (Development and Regulations) (Bill, 2011)	กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานราก และเพดานดอกเบี้ย	Development Financial Institutions Act 2002 (DFIA)	General Banking Law of 2000	National Credit Act (NCA) ปี 2005 แก้ไขปี 2015	Popular Savings and Credit Law 2001	Non –Bank : ระเบียบธนาคารกลาง 2001 สหกรณ์ : 1) กฎหมายสหกรณ์ 2003 2) Financial System Law 1964
การกำกับด้านความมั่นคงทางการเงิน	- ไม่กำหนด CAR - อัตราส่วนสภาพคล่อง 10% - จัดชั้นสินทรัพย์ 5 ชั้น	- กำหนด CAR - อัตราส่วนสภาพคล่อง 10% - จัดชั้นสินทรัพย์ 2 ชั้น	- กำหนดเงินกองทุนตามขนาดพื้นที่ให้บริการ	กำหนด CAR ตาม Basel 1 ที่ 8%	- กำหนด CAR 10% - อัตราส่วนสภาพคล่อง 10 - 15 % - จัดชั้นสินทรัพย์ 5 ชั้น	ไม่มี	- กำหนด CAR 8-11% - อัตราส่วนสภาพคล่อง 10 - 15 % ของหนี้ระยะสั้น - กันเงินกำไรเพื่อดำรงสภาพคล่อง- จัดชั้นสินทรัพย์ 5 ชั้น	- เฉพาะ Non Bank : หนี้สินต่อสินทรัพย์สภาพคล่องไม่เกิน 5 เท่า - มีการกันสำรอง - มีข้อกำหนดการกระจุกตัวของสินเชื่อ

ตารางที่ 4.7 สรุปภาพรวมการให้บริการทางการเงินและการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ (ต่อ)

เพดานอัตราดอกเบี้ย	- เงินกู้ไม่เกิน 27% - เงินฝากไมต่ำกว่า 6%	- เงินกู้ไม่เกิน 26% - Margin Cap ไม่เกิน 12%	ไม่มีเพดานพิเศษ		ไม่มีเพดานพิเศษ	(อัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตรระยะสั้นของธนาคารกลาง * 2.2) + 20 ต่อปี	ไม่มีข้อกำหนด	ไม่มีข้อกำหนด
เกณฑ์อื่น			ให้กลุ่ม NGO หรือพึ่งพาตัวเองต้องมาจดทะเบียนเป็นธนาคารการเงินระดับฐานรากภายใน 5 ปี		เก็บค่าธรรมเนียมการกำกับ 0.25% ของสินทรัพย์			

บทที่ 5
การสำรวจข้อมูลและผลการสำรวจข้อมูล

จากการศึกษาระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ห่างไกลและไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินระดับฐานรากถือว่าเป็นสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากการกำกับดูแลและการควบคุมไม่เข้มงวดเท่าที่ควร ไม่มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคง อีกทั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากบางประเภทไม่มีการกำกับดูแลตามกฎหมาย ในขณะที่การศึกษาประสบการณ์การกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศพบว่าส่วนใหญ่มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงและกำกับดูแลความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง ผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ผู้บริหารและผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ความคิดเห็น และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก เพื่อนำมาพัฒนาระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมต่อไป

5.1 การออกแบบสัมภาษณ์และแบบสำรวจความคิดเห็น

โครงการวิจัยนี้ใช้การเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์และสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก และผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยการออกแบบแบบสำรวจความคิดเห็นอ้างอิงแนวทางมาจากรายงาน World Bank Banking Supervision Survey (2011) ของธนาคารโลก และตัวอย่างแบบสอบถามจากการศึกษา เรื่อง บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของพงศ์ระพีพร และคณะ (2554) ซึ่งแนวทางการสำรวจความคิดเห็นของธนาคารโลกจะแบ่งขั้นตอนการสำรวจความคิดเห็นออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปขององค์กร ข้อมูลเกี่ยวกับการก่อตั้ง การขอใบอนุญาต สัดส่วนการเป็นเจ้าของ ส่วนของทุน ผลิตภัณฑ์ที่ให้บริการ ระบบบัญชีและการตรวจสอบบัญชี แนวทางการกำกับกิจการที่ดี แนวทางการควบคุมความเสี่ยง

ด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง การคุ้มครองผู้ฝากเงิน การกันเงินสำรองและตัดหนี้สูญ การเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โครงสร้างการกำกับดูแล สัดส่วนของระบบการเงินทั้งหมด และการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น คณะผู้วิจัยได้นำแนวทางดังกล่าวมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์กรการเงินระดับฐานราก และให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยได้จัดทำแบบสำรวจความคิดเห็นเป็น 6 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม 2) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร ผลิตภัณฑ์ที่ให้บริการ ฐานะทางการเงินขององค์กรซึ่งรวมถึงสัดส่วนการเป็นเจ้าของ ส่วนของทุน และโครงสร้างการกำกับดูแล 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการกำกับกิจการที่ดี 4) แนวทางการกำกับดูแลด้านความมั่นคง 5) ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงระบบบัญชีและการเปิดเผยงบการเงิน ความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งรวมถึงการกันเงินสำรอง ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และ 6) บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก

ทั้งนี้ การสำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินระดับฐานราก มีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร จำนวน 5 คน และผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง จำนวน 5 คน รวมทั้งหมด 10 คน เพื่อสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์และโครงสร้างการกำกับดูแล

5.1.2 การสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทุกภาค โดยเลือกจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (GPP per Capita) สูงที่สุดและต่ำที่สุดในแต่ละภาค ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ระยอง สระแก้ว ภูเก็ต นราธิวาส และกรุงเทพมหานคร รวม 11 จังหวัด โดยในแต่ละจังหวัดจะสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเองประเภทละ 1 คน รวมทั้งหมด 30 คน เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการกำกับดูแล ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลความมั่นคงด้านการเงิน ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลความเสี่ยง รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเลือกสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ใช้บริการในองค์กรการเงินระดับฐานรากในจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากรสูงที่สุดและต่ำที่สุดในแต่ละภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลการสำรวจความคิดเห็นระหว่างจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูงและมีรายได้ต่ำ เนื่องจากจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูงอาจจะมีองค์กรการเงินระดับ

ฐานรากขนาดใหญ่ที่มีการบริหารจัดการที่ดี แต่องค์กรขนาดใหญ่มีความเสี่ยงต่อระบบการเงินมากขึ้นและต้องการการกำกับดูแลที่เข้มข้นมากกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็ก ในขณะที่จังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำซึ่งไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ได้จะมีความต้องการใช้บริการทางการเงินจากองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่าจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูง ดังนั้น ในจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำมักจะมีองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งกระจายตัวอยู่ในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำมักมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นของคนในชุมชนซึ่งอาจจะส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการบริหารจัดการที่ดีได้เช่นกัน แต่การบริหารจัดการที่ดีเหล่านั้นอาจไม่มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยมักจะอ้างอิงกับตัวบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวจะช่วยให้คณะผู้วิจัยเข้าใจพฤติกรรมของคนในชุมชน และระบบการบริหารจัดการ รวมทั้งแนวทางการกำกับดูแลขององค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทและแต่ละขนาดได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประเภทและจำนวนขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ประเภทธุรกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล การกำกับดูแลด้านกรรมการและผู้บริหาร และกลุ่มผู้ใช้บริการเป้าหมายขององค์กรที่กำกับดูแล

2) ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทการกำกับดูแลในปัจจุบัน ความท้าทายและอุปสรรคในการกำกับดูแลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวทางการกำกับดูแลในอนาคต และบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลในการส่งเสริมความรู้ทางการเงินให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก

3) ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจการกำกับดูแลความมั่นคงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความมั่นคง

4) ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

4.1) ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เช่น การเน้นให้องค์กรมีความมั่นคงไม่เน้นการหารายได้ การที่องค์กรต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรองไว้ภายในองค์กร การที่องค์กรต้องทำรายงานงบการเงินและให้มีการตรวจสอบบัญชีตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน การเปิดเผยงบการเงินเพื่อความโปร่งใสขององค์กร การกำหนดให้คณะกรรมการและผู้จัดการองค์กรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี เป็นต้น

4.2) ความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านเครดิต เช่น การกันสำรองกรณีองค์กรมีหนี้เสีย การจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กร การกำหนดให้

องค์กรสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กร การจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กร การกำหนดวงเงินให้สินเชื่อต่อรายและต่อกลุ่มผู้ใช้บริการ เป็นต้น

4.3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง เช่น การกำหนดให้องค์กรต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การกำหนดให้องค์กรต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรเป็นสัดส่วนหนึ่งของเงินฝาก เป็นต้น

4.4) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ เช่น การที่องค์กรต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและบริหารความเสี่ยงขององค์กร เป็นต้น

5) ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

5.1.3 การสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก จำนวน 200 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งกระจายอยู่ใน 11 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ระยอง สระแก้ว ภูเก็ต นราธิวาส และกรุงเทพมหาคร โดยในแต่ละจังหวัดจะสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเอง ประเภทละ 6 แห่ง รวมผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์ทั้งสิ้นประมาณ 200 ราย

ทั้งนี้ การสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น อายุ เพศ อาชีพ การศึกษา รายได้ต่อเดือน เป็นต้น

2) ข้อมูลทั่วไปองค์กรการเงินระดับฐานราก พื้นที่ให้บริการ ประเภทธุรกรรมการเงินที่ให้บริการ ฐานะทางการเงินขององค์กร และกลุ่มผู้ใช้บริการเป้าหมายขององค์กร และปัญหาหรืออุปสรรคในการให้บริการ

3) ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลในภาพรวมโดยหน่วยงานกำกับดูแลในปัจจุบัน อุปสรรคที่เกิดจากการกำกับดูแล แนวทางการกำกับดูแลในอนาคตที่คิดว่าเหมาะสม และความเห็นต่อบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลในการส่งเสริมความรู้ทางการเงินให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก

4) ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจในการกำกับดูแลความมั่นคงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความมั่นคง

5) ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

5.1) ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เช่น การเน้นให้องค์กรมีความมั่นคงไม่เน้นการหารายได้ การที่องค์กรต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรองไว้ภายในองค์กร การที่องค์กรต้องทำรายงานงบการเงินและให้มีการตรวจสอบบัญชีตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน การเปิดเผยงบการเงินเพื่อความโปร่งใสขององค์กร การกำหนดให้คณะกรรมการและผู้จัดการองค์กรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการการเงิน และการบัญชี เป็นต้น

5.2) ความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านเครดิต เช่น การกันสำรองกรณีองค์กรมีหนี้เสีย การจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กร การกำหนดให้องค์กรสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กร การจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กร การกำหนดวงเงินให้สินเชื่อต่อรายและต่อกลุ่มผู้ใช้บริการ เป็นต้น

5.3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง เช่น การกำหนดให้องค์กรต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การกำหนดให้องค์กรต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรเป็นสัดส่วนหนึ่งของเงินฝาก เป็นต้น

5.4) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ เช่น การที่องค์กรต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและบริหารความเสี่ยงขององค์กร เป็นต้น

6) ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น การให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับ และตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินขององค์กรแยกออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาองค์กร เป็นต้น

5.1.4 การสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก องค์กรละ 4 ราย จากองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวน 200 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งกระจายอยู่ใน 11 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ระยอง สระแก้ว ภูเก็ต นราธิวาส และกรุงเทพมหาคร โดยในแต่ละจังหวัดจะสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเอง ประเภทละ 6 แห่ง รวมจำนวนผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สัมภาษณ์ทั้งหมด 800 ราย ทั้งนี้ การสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ใช้บริการการเงินฐานราก เช่น อายุ เพศ อาชีพ การศึกษา รายได้ต่อเดือน เป็นต้น

2) ประเภทขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ใช้บริการ

3) ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลในภาพรวมโดยหน่วยงานกำกับดูแลในปัจจุบัน และความเห็นต่อแนวทางการกำกับดูแลที่ดี

4) ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจในการกำกับดูแลความมั่นคงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความมั่นคง

5) ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

5.1) ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เช่น การเน้นให้องค์กรมีความมั่นคงไม่เน้นการหารายได้ การที่องค์กรต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรองไว้ภายในองค์กร การที่องค์กรต้องทำรายงานงบการเงินและให้มีการตรวจสอบบัญชีตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน การเปิดเผยงบการเงินเพื่อความโปร่งใสขององค์กร การกำหนดให้คณะกรรมการและผู้จัดการองค์กรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี เป็นต้น

5.2) ความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านเครดิต เช่น การกันสำรองกรณีองค์กรมีหนี้เสีย การจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กร การกำหนดให้องค์กรสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กร การจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กร การกำหนดวงเงินให้สินเชื่อต่อรายและต่อกลุ่มผู้ใช้บริการ เป็นต้น

5.3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง เช่น การกำหนดให้องค์กรต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การกำหนดให้องค์กรต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรเป็นสัดส่วนหนึ่งของเงินฝาก เป็นต้น

5.4) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ เช่น การที่องค์กรต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายในและบริหารความเสี่ยงขององค์กร เป็นต้น

6) ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น การให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับ และตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินขององค์กรแยกออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาองค์กร เป็นต้น

ทั้งนี้ แบบสัมภาษณ์และแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ผู้กำกับดูแล ผู้บริหาร และผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก ปรากฏตามภาคผนวก

ภาพที่ 5.1 โครงสร้างการสำรวจความคิดเห็นแนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

ภาพที่ 5.2 แผนผังแบบสอบถามการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

ทฤษฎี/แนวคิด	ปัจจัย	กลุ่มตัวอย่าง	กลุ่มคำถาม	หัวข้อคำถาม	คำถาม
การสอบถามความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อแนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันและแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมในอนาคต	- ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติต่อเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินในระดับฐานรากในปัจจุบัน - ทัศนคติต่อเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินในระดับฐานรากในอนาคตซึ่งประกอบด้วยการกำกับดูแลความมั่นคง และการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน - ทัศนคติต่อบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนาองค์กร	(1) ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร (2) ผู้กำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง (3) ผู้กำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนภูมิภาค (4) ผู้บริหารองค์กรเงินระดับฐานราก (5) ผู้ใช้บริการองค์กรเงินระดับฐานราก	(1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามและองค์กร (2) ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทการกำกับดูแลในภาพรวม (3) ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลความมั่นคง (4) ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านธรรมาภิบาล ด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง และด้านปฏิบัติการ (5) ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกำกับ	- ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม - ข้อมูลทั่วไปขององค์กร (เฉพาะกลุ่ม 3/4)	ส่วนที่ 1 ส่วนที่ 2
				- บทบาทการกำกับดูแลในปัจจุบัน - ปัญหาและอุปสรรค - แนวทางการกำกับดูแลในอนาคตที่คิดว่าเหมาะสม	ส่วนที่ 3
				- ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลความมั่นคง	ส่วนที่ 4
				- ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน	ส่วนที่ 5
				- ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนาองค์กร	ส่วนที่ 6

5.2 ผลการการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารและผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง

5.2.1 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ คือ ด้านบุคลากร ซึ่งเกิดจากผู้บริหาร คณะกรรมการ หรือพนักงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากอาจไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ทำให้การบริหารงานหรือการปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้บริหาร คณะกรรมการ หรือพนักงานอาจขาดความรับผิดชอบซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์กรที่ด้วย ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากบางองค์กรมีผู้นำชุมชนหรือผู้มีอำนาจเป็นผู้บริหารหรือคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเกรงใจในการแสดงความเห็นของสมาชิก ทำให้การบริหารองค์กรเกิดการตัดสินใจโดยคน ๆ เดียว ไม่ได้มาจากการตัดสินใจตามมติส่วนรวมอย่างแท้จริง ประกอบกับสมาชิกอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของระบบการบริหารองค์กร เช่น ระบบบัญชี เป็นต้น จึงส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจการขององค์กร นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลในปัจจุบันอาจไม่เข้มงวดเพียงพอ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ยืดหยุ่นการกำกับดูแลไปในแต่ละสหกรณ์ เป็นต้น

2) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารเห็นว่า แนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมอาจเป็นไปได้ 2 แนวทาง ดังนี้

2.1) แนวทางที่ 1 ไม่ควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเข้ามากำกับดูแลในภาพรวมทั้งหมด เพราะองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทมีความแตกต่างและมีความหลากหลายในการทำธุรกรรม อีกทั้งอาจจะไม่สามารถให้ใช้ระเบียบหรือกฎเกณฑ์เดียวกันในการกำกับดูแลสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ได้ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลที่เหมาะสม คือ ควรกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทซึ่งอาจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอยู่เดิมเพราะจะมีความเข้าใจและสามารถออกระเบียบกฎเกณฑ์ได้อย่างเหมาะสมกับองค์กร แต่ให้แต่ละหน่วยงานร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายกำกับดูแลในภาพรวม โดยอาจกำหนดเป็นกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม และให้หน่วยงานกำกับดูแลทำหน้าที่ออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพฤติกรรมของแต่ละองค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ แนวทางการกำกับดูแลดังกล่าวจะทำให้สามารถรักษาเอกลักษณ์ขององค์กรการเงินฐานรากแต่ละประเภทไว้ รวมทั้งหน่วยงานดังกล่าวยังมีบุคลากรในพื้นที่ที่คุ้นเคยกับชาวบ้านสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

2.2) แนวทางที่ 2 การกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภาพรวมทั้งหมดตั้งแต่สถาบันการเงิน สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ เนื่องจากหากกำหนดให้มีหน่วยงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทจะไม่ก่อให้เกิดการกำกับดูแลที่ไปในทิศทางเดียวกันและไม่สามารถกำกับหรือควบคุมองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้หน่วยงานที่เหมาะสมที่ควรทำหน้าที่ดังกล่าว คือ ธปท. เนื่องจาก ธปท. มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินอยู่แล้ว โดยควรให้ ธปท. กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และความเข้มข้นในการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในแต่ละประเภทให้มีความเหมาะสม โปร่งใส และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ความเข้มข้นในการกำกับดูแลควรจะขึ้นอยู่กับองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น สหกรณ์ควรมีระดับการกำกับดูแลที่เข้มงวดโดยอาจจะดูจากขนาดของสหกรณ์แต่ไม่จำเป็นต้องเข้มงวดเท่ากับสถาบันการเงิน และระดับการดูแลของสหกรณ์จะเข้มงวดมากกว่ากองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

3) แนวทางการกำกับดูแลอาจนำรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินมาประยุกต์ใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภท โดยควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับและค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นด้วย เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ตามขนาดสินทรัพย์ขององค์กรการเงินระดับฐานราก การกำกับดูแลโดยใช้ตัวชี้วัดเบื้องต้นสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดเล็ก เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรนำรูปแบบการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการของสถาบันการเงินมาปรับใช้ในการกำกับดูแลผู้บริหาร คณะกรรมการ และพนักงานองค์กร เพื่อช่วยลดความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการดำเนินงานและการทุจริตของผู้บริหารและคณะกรรมการ กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารและคณะกรรมการองค์กรการเงินระดับฐานรากให้ชัดเจน รวมทั้งควรจะมีระบบการขึ้นทะเบียนผู้บริหารและคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลอีกทางหนึ่งด้วย อีกทั้ง ควรสร้างมาตรฐานการกำกับที่ดีให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น ระบบการจัดการภายในองค์กร ระบบบัญชี การบริหารความเสี่ยง เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีการมอบหมายผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลระดับตำบลหรืออำเภอ เพื่อให้สามารถตรวจสอบ ติดตาม กำกับ และรายงานผลได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดความคล่องตัวในการเข้าตรวจสอบ กำกับ ติดตามในพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิด

4) ควรส่งเสริมและผลักดันให้มีการรวมตัวกันเองขององค์กรแต่ละประเภทเพื่อมาแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการสร้างเครือข่ายและสามารถพึ่งพากันได้ และควรจะสร้างองค์ความรู้ในภาคปฏิบัติและวางระบบการจัดการให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน โดยเน้นการให้ความรู้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ได้แก่ ผู้บริหาร กรรมการ พนักงาน และสมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานราก

5.2.2 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง

หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลางที่คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ได้แก่ ธปท. กรมการพัฒนาชุมชน (พช.) สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (กตส.) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) กลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหลายเกิดมาจากการรวมตัวกันของชาวบ้านและพัฒนาตนเองขึ้นมาจนสามารถให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากในแต่ละกลุ่มมีการดำเนินการที่แตกต่างกันไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ของหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน อีกทั้งผู้นำกลุ่มหรือคณะกรรมการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินการขององค์กรเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ดี ผู้บริหารหรือคณะกรรมการขององค์กรก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น การส่งเสริมความรู้หรือพัฒนาความสามารถของผู้นำองค์กรจึงถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้เลยว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีปัญหาในการดำเนินงานส่วนหนึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการขาดความรู้ความสามารถในการดำเนินงานของผู้บริหารหรือคณะกรรมการ โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการและความรู้ทางการเงิน นอกจากนี้ อีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ คือ ขาดการสานต่อหน้าที่ของผู้บริหารหรือคณะกรรมการจึงไม่สามารถส่งผ่านองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการได้ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงต้องคำนึงถึงการพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะการอบรมและให้ความรู้แก่ผู้นำองค์กรฐานราก ให้สามารถบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนได้

2) การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันถือว่าค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนภายใต้กฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของหน่วยงานเหล่านั้นอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ ที่มีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้การสนับสนุน กองทุนหมู่บ้านที่มี สทบ. ให้การสนับสนุน และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่มี พช. ให้การสนับสนุน เป็นต้น อย่างไรก็ดี กลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้ ยังขาดกรอบในการกำกับดูแลที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงอาจส่งผลต่อความมั่นคงขององค์กรในอนาคต ดังนั้น จึงควรมีการวางกรอบและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมและสามารถทำให้องค์กรมีความเข้มแข็งและยั่งยืนในอนาคตได้

3) แนวทางในการพัฒนาโครงสร้างและการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องคำนึงถึงพื้นฐานการดำเนินงานและประสิทธิภาพของบุคลากรขององค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านั้นด้วย เนื่องจากกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากมีความแตกต่างกัน และเกิดจากการรวมตัวกันเองในพื้นที่ อีกทั้งกลุ่มผู้นำองค์กรไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการเงินเท่าที่ควร

การกำหนดเกณฑ์ในการกำกับดูแลจึงไม่ควรเข้มงวดมากเกินไป และต้องคำนึงถึงความพร้อมและสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับหรือไม่ ถึงแม้ว่าการกำกับดูแลกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ควรกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดมากไปนัก แต่ก็ควรจะมีการกำหนดกรอบในการกำกับ เช่น การอนุญาตจัดตั้งองค์กร ขอบเขตที่การดำเนินธุรกิจ อำนาจในการเข้าตรวจสอบของหน่วยงานกำกับ การแก้ไขปัญหา การบังคับใช้ในการลงโทษ การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน นอกจากนี้ ยังควรจะเน้นพัฒนาผู้นำองค์กรหรือกรรมการองค์กรควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะความรู้ความสามารถด้านการเงิน ความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ รวมถึงความรู้ทางเทคโนโลยี เพื่อส่งเสริมให้ผู้นำองค์กรหรือกรรมการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงควรมีการกำหนดหรือวางแนวทางการดำเนินงานในอนาคต เนื่องจากในปัจจุบันมีกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากบางกลุ่มที่ต้องหยุดดำเนินการเพราะขาดบุคลากรมาสานต่อ ดังนั้น การกำหนดแนวทางหรือแผนการดำเนินงานในระยะยาวถือเป็นส่วนสำคัญที่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้

4) สำหรับความคิดเห็นในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้นมาโดยเฉพาะนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นว่า หากมีองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะจะต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีจำนวนมากและมีความหลากหลาย รวมถึงบางองค์กรก็มีหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนอยู่แล้ว ทั้งนี้ ผู้แทน สทบ. ได้ให้ความเห็นว่าอาจจะไม่ต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมากำกับดูแลโดยเฉพาะ แต่ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากระดับชาติ เพื่อเสนอแนะและจัดทำนโยบายในการกำกับดูแลและพัฒนากลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้ให้มีการพัฒนาและมีการกำกับดูแลไปในทิศทางเดียวกัน

5.3 ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ

ผู้กำกับแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ได้สำรวจความคิดเห็น จำนวน 38 ราย เป็นผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์จำนวน 19 ราย กองทุนหมู่บ้าน จำนวน 8 ราย และกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน 11 ราย โดยผู้ตอบแบบสอบถาม 37 คน มีวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่า และมี 1 คนที่มีวุฒิ ปวส. หรืออนุปริญญา

ภาพที่ 5.3 สัดส่วนการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.3.1 การให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับของผู้กำกับดูแล

ผู้วิจัยได้สอบถามถึงประเภทของบริการทางการเงินที่องค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับให้บริการ โดยส่วนใหญ่องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมดให้บริการเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำแก่สมาชิก โดยมีผู้กำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเพียง 2 รายที่ตอบแบบสอบถามว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับไม่มีการให้บริการประเภทเงินฝากออมทรัพย์ ซึ่งในกรณีนี้คือสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีการให้บริการประเภทเงินฝากออมทรัพย์ สำหรับเงินฝากประจำนั้นไม่มีการให้บริการ ร้อยละ 26 ขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตรและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ไม่มีบริการเงินฝากประจำ สำหรับบริการสินเชื่อนั้น องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ (ร้อยละ 82 และร้อยละ 97) มีการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพตามลำดับ อย่างไรก็ดี เพียงร้อยละ 39 ขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้กำกับดูแลที่ตอบแบบสอบถามมีการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ นอกจากนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากบางแห่งยังให้บริการการเงินอื่น ๆ อีกด้วย โดยร้อยละ 13 ขององค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับดูแลของผู้กำกับดูแลที่ตอบแบบสอบถาม มีการให้บริการประกันประเภทต่าง ๆ โดยองค์กรการเงินระกับฐานรากดังกล่าวได้แก่ สหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดระยองและขอนแก่น และยังมีองค์กรการเงินระดับฐานรากอีกร้อยละ 16 ที่ให้บริการโอนเงิน ซึ่งองค์กรดังกล่าวส่วนใหญ่ประกอบด้วยสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการให้บริการทางการเงินประเภทเดียวกัน โดยสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีการให้บริการทางการเงินที่มีความซับซ้อนกว่ากลุ่มออมทรัพย์ซึ่งมุ่งเน้นการออมของสมาชิกเป็นหลัก

ตารางที่ 5.1 การให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้การกำกับดูแล

	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ
สินเชื่อส่วนบุคคล	82%	18%	0%
สินเชื่อที่อยู่อาศัย	39%	56%	5%
สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ	97%	3%	0%
เงินฝากออมทรัพย์	95%	5%	0%
เงินฝากประจำ	71%	26%	3%
ประกันประเภทต่างๆ	13%	79%	8%
บริการโอนเงิน	16%	81%	3%
บริการชำระเงิน	8%	84%	8%

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.3.2 การกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน

1) คณะกรรมการกำกับดูแล

องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมดมีระบบคณะกรรมการในการบริหารจัดการการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยร้อยละ 95 ขององค์กรภายใต้การกำกับดูแลของผู้สอบถาม ใช้ระบบเลือกตั้งในการสรรหาคณะกรรมการ และมีเพียงร้อยละ 5 ที่ใช้ระบบแต่งตั้งคณะกรรมการ (กองทุนหมู่บ้านฯ และกลุ่มออมทรัพย์ฯ ในจังหวัดอ่างทอง) โดยเฉลี่ยวาระของคณะกรรมการองค์กรการเงินระดับฐานรากมีอายุ 2.13 ปี และคณะกรรมการองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 1.95 วาระ นอกจากนี้ ร้อยละ 65.8 ขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์มีคณะกรรมการอื่น ๆ เพิ่มเติมในการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก

2) ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคุณภาพ

ร้อยละ 87 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคคิดว่าองค์กรที่ดีต้องมีกำไรเพื่อปันผลให้แก่สมาชิกหรือจ่ายดอกให้ผู้ฝากและต้องมีความมั่นคงเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการได้นาน นอกจากนี้ ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งหมดเห็นว่าองค์กรที่ดีต้องมีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดี ในขณะที่ร้อยละ 95 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าองค์กรที่ดีต้องมีคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งร้อยผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดเห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อถามผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงความท้าทายและอุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าอุปสรรคดังกล่าวขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะสหกรณ์ คือ การที่องค์กรการเงินระดับฐานรากขาดระบบควบคุมภายในและการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลของภาครัฐ ในขณะที่อุปสรรคหรือความท้าทายของกองทุนหมู่บ้านฯ และกลุ่มออมทรัพย์ฯ นั้นเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงินของคณะกรรมการ

เมื่อถามถึงบทบาทการกำกับดูแลในอนาคตจะมีการพัฒนาอย่างไร ผู้กำกับสหกรณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการยกระดับการกำกับดูแล ซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐานบัญชีและมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ สำหรับกองทุนหมู่บ้านฯ ผู้กำกับดูแลส่วนใหญ่เห็นควรส่งเสริมให้คณะกรรมการมีความรู้ความสามารถ และให้กองทุนหมู่บ้านฯ พึ่งพาตนเองได้ โดยการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายของกองทุนหมู่บ้านฯ ให้เป็นสถาบันการเงินชุมชน ในขณะที่ผู้กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์เห็นความสำคัญถึงการให้ความรู้ด้านวิชาการให้แก่สมาชิกในการพัฒนาการกำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์

3) ความท้าทายและอุปสรรคในการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานราก

เมื่อถามผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงความท้าทายและอุปสรรคในการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานราก สำหรับสหกรณ์ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าการขาดความรู้ความเข้าใจด้านการเงินและด้านบัญชีของสมาชิกสหกรณ์ รวมทั้งคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์เป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ สำหรับกองทุนหมู่บ้านนั้นผู้กำกับดูแลส่วนใหญ่เห็นว่าการขาดความรู้ความเข้าใจด้านบัญชีและความไม่โปร่งใสของการดำเนินงานเป็นอุปสรรคสำคัญ ในขณะที่ ผู้กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์ฯ เห็นว่าการที่มีบุคลากรไม่เพียงพอและการขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกเป็นปัญหาสำคัญในการส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ฯ

นอกจากนี้ ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นว่าสามารถปรับปรุงการกำกับดูแลในปัจจุบันโดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำบัญชี รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานบัญชีให้ชัดเจน สำหรับการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ ผู้กำกับดูแลยังเห็นความสำคัญของการเพิ่มความรู้ความเข้าใจด้านความมั่นคงทางการเงินให้แก่สหกรณ์และผู้กำกับดูแลอีกด้วย สำหรับกองทุนหมู่บ้านฯ ผู้กำกับดูแลเห็นว่า การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการทำบัญชีและงบการเงินให้แก่คณะกรรมการและสมาชิก ในขณะที่ผู้กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน แต่ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับแนวทางของการส่งเสริมและพัฒนากลุ่มออมทรัพย์

เมื่อถามถึงบทบาทในการส่งเสริมองค์กรการเงินในอนาคต ผู้กำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นว่าการให้ความรู้แก่คณะกรรมการและสมาชิกจะเป็นหน้าที่หลักในการ

พัฒนาการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคต นอกจากนี้ ผู้กำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านฯ และกลุ่มออมทรัพย์ฯ เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้มีความยั่งยืนทางการเงินและการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก

5.3.3 ความคิดเห็นของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคต่อการกำกับดูแลด้านการเงินในปัจจุบัน

ผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคต่อแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงต่าง ๆ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โดยให้ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคเลือกระดับความเห็นเกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแลองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งแบ่งระดับความเห็นออกเป็นหกระดับคือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย เห็นด้วยน้อยที่สุด และไม่แน่ใจ ผลการตอบแบบสอบถามสามารถสรุปได้ตามตาราง ดังนี้

1) การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

ตารางที่ 5.2 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่สามารถตอบได้
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน	66%	27%	0%	0%	7%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน	50%	24%	16%	3%	3%	5%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี	82%	11%	0%	0%	7%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ	47%	24%	16%	5%	5%	3%
ถ้าจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก	55%	34%	11%	0%	0%	0%
ถ้าจะกำหนดให้คณะกรรมการบางรายขององค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี	61%	29%	3%	0%	8%	0%
ถ้าจะกำหนดให้ผู้จัดการองค์กรการเงินระดับฐานราก ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี	63%	26%	3%	0%	8%	0%

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยกับมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล โดยผู้กำกับดูแลนั้นเห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับมาตรการที่จะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบทุกปีและกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐานสูงถึงร้อยละ 93 นอกจากนี้ ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นความสำคัญของการกำหนดให้กรรมการบางรายและผู้จัดการองค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชีคิดเป็นร้อยละ 90 อย่างไรก็ดี สำหรับมาตรการที่กำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการซึ่งมีเป็นการดำเนินการที่คล้ายกับธนาคารพาณิชย์นั้น ผู้กำกับดูแลเห็นด้วยมากหรือมากที่สุดเพียงร้อยละ 71

2) การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต

ตารางที่ 5.3 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่สามารถตอบได้
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียขององค์กรการเงินระดับฐานราก	47%	37%	8%	3%	5%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีหนี้เสีย	44%	32%	5%	11%	8%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้	45%	34%	13%	3%	5%	0%
ถ้าจะจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อลดความเสี่ยงขององค์กรการเงินระดับฐานรากลง	37%	39%	16%	3%	5%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเท่านั้นเพื่อป้องกันการกู้ยืมจากภายนอกจนเกินตัว	47%	26%	24%	3%	0%	0%
ถ้าจะจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานราก	42%	37%	13%	5%	3%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากให้สินเชื่อต่อรายได้ไม่เกิน 15 ล้านบาท	16%	18%	24%	13%	21%	5%

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคส่วนใหญ่เห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต โดยร้อยละ 84 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นควรให้การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย อย่างไรก็ดี ร้อยละ 76 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องหักรายได้มาส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินระดับฐานรากนั้นมีหนี้เสีย และมีผู้กำกับดูแลที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 18 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับมาตรการกำกับดูแลอื่น ๆ แม้ว่าผู้กำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีการแยกหนี้ดีและหนี้เสียออกจากกัน

นอกจากนี้ ร้อยละ 79 ของผู้กำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นควรให้กำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้เพื่อเป็นแนวนโยบายการพิจารณาสินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานราก รวมทั้งจำกัดวงเงินสินเชื่อของผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก ในขณะที่ร้อยละ 73 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเท่านั้น เพื่อป้องกันการกู้ยืมจากภายนอกจนเกินตัว อย่างไรก็ดี สำหรับมาตรการกำกับความเสี่ยงด้านเครดิตที่ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยน้อยที่สุดได้แก่การกำหนดให้องค์กรดังกล่าวให้สินเชื่อต่อรายได้ไม่เกิน 15 ล้านบาท ซึ่งร้อยละ 34 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีการเห็นด้วยน้อยหรือน้อยที่สุดกับมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ ร้อยละ 20 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรเหล่านี้ต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีหนี้เสีย

3) การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ตารางที่ 5.4 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่สามารถตอบได้
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินระดับฐานราก	29%	32%	32%	5%	3%	0%
ถ้าจะกำหนดองค์กรการเงินขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาทจัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง	55%	24%	11%	0%	8%	3%

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการการกำกับดูแลด้านสภาพคล่อง อย่างไรก็ดี มีเพียงร้อยละ 61 ของผู้กำกับดูแลที่เห็นควรกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งแม้ว่าจะเป็นสัดส่วนที่สูงแต่อยู่ในระดับที่น้อยกว่ามาตรการการกำกับรูปแบบอื่น ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้องค์กรการเงินขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท จัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง โดยร้อยละ 79 ของผู้กำกับดูแลเห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว

4) การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

ตารางที่ 5.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่สามารถตอบได้
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ	63%	24%	5%	0%	8%	0%
ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงขององค์กรการเงินระดับฐานราก	58%	26%	8%	5%	3%	0%

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ร้อยละ 87 ของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม เห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับมาตรการที่กำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคต นอกจากนี้ เพียงร้อยละ 84 ของผู้กำกับดูแลเห็นด้วยมากหรือมากที่สุดในการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงขององค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ ผู้กำกับดูแลที่ไม่เห็นด้วยส่วนใหญ่เป็นผู้กำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งมูลค่าสินทรัพย์ที่ไม่สูงมากนักและการทำธุรกรรมยังไม่มีความซับซ้อน จึงอาจยังไม่เห็นความสำคัญของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงขององค์กรการเงินระดับฐานราก

จากผลการตอบแบบสอบถามของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในภูมิภาคพบว่า องค์การการเงินฐานรากอาจมีการกำกับดูแลที่คล้ายคลึงกันตามกรอบความเสี่ยง

ในแบบสอบถาม อย่างไรก็ดี ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทมีความเห็นที่อาจไม่สอดคล้องกันในเรื่องแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคต รวมทั้งบทบาทของภาครัฐในการเข้ามาพัฒนาระบบการกำกับดูแล ซึ่งอาจเกิดจากการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำรวจมีคุณลักษณะและแนวคิดในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังอาจขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นด้วย สำหรับสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีการพัฒนาสูงที่สุด โดยเฉพาะมูลค่าสินทรัพย์ที่มากกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่นอยู่มาก ผู้กำกับดูแลจะให้ความสำคัญกับมาตรฐานการกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีที่ได้มาตรฐาน และการส่งเสริมและให้ความรู้แก่คณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์และสมาชิกในเรื่องดังกล่าว สำหรับกลุ่มออมทรัพย์นั้น ผู้กำกับดูแลเห็นความสำคัญของการให้ความรู้ด้านการเงินแก่สมาชิก เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก สำหรับกองทุนหมู่บ้าน ผู้กำกับดูแลให้ความสำคัญของการให้ความรู้ด้านการเงินแก่สมาชิกและคณะกรรมการ อย่างไรก็ดีผู้กำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทเห็นถึงความสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาระบบควบคุมภายในหรือระบบตรวจสอบภายในขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นหนึ่งในความต้องการหลักที่จะให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนและส่งเสริม

5.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก

5.4.1 ข้อมูลผู้บริหารองค์การเงินระดับฐานราก

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ได้สำรวจมีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดจำนวน 200 คน จาก 11 จังหวัด แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) กลุ่มสหกรณ์มีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 68 คน 2) กลุ่มกองทุนหมู่บ้านมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 67 คน และ 3) กลุ่มออมทรัพย์มีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 65 คน โดยมีลักษณะทั่วไปที่สำคัญ ดังนี้

ภาพที่ 5.4 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

(1) ด้านเพศ

ภาพที่ 5.4 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (ต่อ)

(2) ด้านการศึกษา

(3) ด้านอาชีพ

(4) ด้านรายได้

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากภาพที่ 5.4 (1) ด้านเพศ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 58 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด และเป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 42 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 55.4 และเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 44.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นเพศชายคิดเป็นร้อยละ 60.3 และเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 39.7 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นเพศชายคิดเป็นร้อยละ 68.7 และเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 31.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.4 (2) ด้านการศึกษา ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 28 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมามีการศึกษาในระดับมัธยมต้น คิดเป็นร้อยละ 18 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด และมีการศึกษาในระดับมัธยมปลายหรือ ปวช. คิดเป็นร้อยละ 17.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับมัธยมต้นคิดเป็นร้อยละ 27.7 รองลงมามีการศึกษาในระดับมัธยมปลายหรือ ปวช. คิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีคิดเป็นร้อยละ 35.3 รองลงมามีการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรีคิดเป็นร้อยละ 25 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีคิดเป็นร้อยละ 31.3 รองลงมามีการศึกษาในระดับมัธยมต้นคิดเป็นร้อยละ 16.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.4 (3) ด้านอาชีพ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 41.1 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมา มีอาชีพกิจการส่วนตัวหรือค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 21.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด และมีอาชีพอื่น ๆ โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอาชีพข้าราชการบำนาญ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรการเงิน คิดเป็นร้อยละ 13.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่มีเกษตรกรคิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมามีกิจการส่วนตัวหรือค้าขายคิดเป็นร้อยละ 31.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรคิดเป็นร้อยละ 26.1 รองลงมามีอาชีพอื่น ๆ คือ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ออมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 21.7 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรคิดเป็นร้อยละ 47.8 รองลงมามีอาชีพกิจการส่วนตัวหรือค้าขายคิดเป็นร้อยละ 20.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.4 (4) ด้านรายได้ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่มีรายได้จากองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 30 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมามีรายได้จากองค์กรการเงินระดับฐานรากอยู่ระหว่าง 5,001 – 10,000 บาท

ต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 23.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนใหญ่มีรายได้จากองค์กรการเงินระดับฐานรากอยู่ระหว่าง 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 36.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่มีรายได้จากองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 51.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีรายได้จากองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน รายได้อยู่ระหว่าง 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือน และรายได้อยู่ระหว่าง 15,001 – 20,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 20.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

5.4.2 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก

ผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ได้ทำการสำรวจทั้งหมด 11 จังหวัด จำนวน 200 คน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทสหกรณ์ จำนวน 68 คน ผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 67 คน และผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน 65 คน โดยมีข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก ดังนี้

ภาพที่ 5.5 ลักษณะข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก

(1) ด้านพื้นที่ให้บริการในปัจจุบัน

ภาพที่ 5.5 ลักษณะข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

(2) ด้านพื้นที่ให้บริการในอนาคต

(3) ด้านการจดทะเบียนตามกฎหมาย

(4) ด้านเป้าหมายการดำเนินงาน

ภาพที่ 5.5 ลักษณะข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

(5) กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย

(6) จำนวนลูกค้าแยกตามประเภทบริการทางการเงิน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากภาพที่ 5.5 (1) ด้านพื้นที่ให้บริการในปัจจุบัน ปัจจุบันองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่มีการให้บริการในพื้นที่ชนบท คิดเป็นร้อยละ 62.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด และรองลงมามีการให้บริการในพื้นที่ตัวเมือง คิดเป็นร้อยละ 28.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่มีการให้บริการในพื้นที่ชนบท คิดเป็นร้อยละ 89.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่มีการให้บริการในพื้นที่ตัวเมือง คิดเป็นร้อยละ 63.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีการให้บริการในพื้นที่ชนบท คิดเป็นร้อยละ 73.1 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.5 (2) ด้านพื้นที่ให้บริการในอนาคต องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ในอนาคตคาดว่าจะมีการให้บริการในพื้นที่ตัวเมืองเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 31.5 และมีการให้บริการในพื้นที่ชนบทลดลง คิดเป็นร้อยละ 52 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ในอนาคตคาดว่าจะมีการให้บริการในพื้นที่ตัวเมืองเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 9.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ในอนาคตคาดว่าจะมีการให้บริการในพื้นที่กึ่งชนบทเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 14.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ในอนาคตคาดว่าจะมีการให้บริการในพื้นที่เขตชนบทและพื้นที่กึ่งชนบทเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 20.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.5 (3) ด้านการจดทะเบียนตามกฎหมาย 1) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 98.5 และจดทะเบียนตามกฎหมายอื่นโดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล คิดเป็นร้อยละ 1.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทสหกรณ์ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 98.5 และไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 1.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกองทุนหมู่บ้านได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คิดเป็นร้อยละ 98.5 และได้จดทะเบียนตามกฎหมายอื่นโดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล คิดเป็นร้อยละ 1.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.5 (4) ด้านเป้าหมายการดำเนินงาน องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่มีเป้าหมายการดำเนินงานไม่แสวงหากำไร คิดเป็นร้อยละ 79 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมามีเป้าหมายแสวงหากำไร คิดเป็นร้อยละ 11 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่มีเป้าหมายการดำเนินงานไม่แสวงหากำไรคิดเป็นร้อยละ 86.2 รองลงมามีเป้าหมายการดำเนินงานอื่น ๆ คือ ส่งเสริมการออม คิดเป็นร้อยละ 9.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่มีเป้าหมายการดำเนินงานไม่แสวงหากำไรคิดเป็นร้อยละ 77.9 รองลงมามีเป้าหมายแสวงหากำไร คิดเป็นร้อยละ 14.7 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีเป้าหมายการดำเนินงานไม่แสวงหากำไรคิดเป็นร้อยละ 76.1 รองลงมามีเป้าหมายแสวงหากำไรคิดเป็นร้อยละ 13.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.5 (5) กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่มีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ สมาชิกในองค์กรการเงินระดับฐานราก คิดเป็นร้อยละ 64.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด รองลงมามีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 17.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่

มีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ สมาชิกในกลุ่มออมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 50 รองลงมามีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ ข้าราชการ คิดเป็นร้อยละ 32.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ส่วนใหญ่มีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ สมาชิกในสหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 65.7 รองลงมามีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนในชุมชน คิดเป็นร้อยละ 29.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายคือ สมาชิกในกองทุนหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 78.5 รองลงมามีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนในชุมชนคิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

แม้ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากนั้นควรเน้นการให้บริการแก่สมาชิก แต่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำรวจพบว่า มีองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนไม่น้อยที่มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปด้วย โดยเฉพาะสหกรณ์ซึ่งประชาชนทั่วไปคิดเป็นร้อยละ 29.9 ของลูกค้าเป้าหมายซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ที่กำหนดโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากภาพที่ 5.5 (6) จำนวนลูกค้าแยกตามประเภทบริการทางการเงิน องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภทมีลูกค้ามาใช้บริการด้านเงินฝาก สินเชื่อ และอื่น ๆ ทั้งหมด 222,375 คน โดยมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านเงินฝากทั้งหมด 193,504 คน และมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านสินเชื่อทั้งหมด 119,176 คน สามารถแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์มีลูกค้ามาใช้บริการด้านเงินฝาก สินเชื่อ และอื่น ๆ ทั้งหมด 13,627 คน โดยมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านเงินฝากทั้งหมด 13,507 คน และมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านสินเชื่อทั้งหมด 5,744 คน 2) ประเภทสหกรณ์มีลูกค้ามาใช้บริการด้านเงินฝาก สินเชื่อ และอื่น ๆ ทั้งหมด 198,076 คน โดยมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านเงินฝากทั้งหมด 169,666 คน และมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านสินเชื่อทั้งหมด 106,888 คน และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้านมีลูกค้ามาใช้บริการด้านเงินฝาก สินเชื่อ และอื่น ๆ ทั้งหมด 10,672 คน โดยมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านเงินฝากทั้งหมด 10,331 คน และมีลูกค้าที่ใช้บริการด้านสินเชื่อทั้งหมด 6,544 คน

ภาพที่ 5.6 ประเภทบริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก

(1) สินเชื่อส่วนบุคคล

(2) สินเชื่อที่อยู่อาศัย

(3) สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ

ภาพที่ 5.6 ประเภทบริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

(4) เงินฝากออมทรัพย์

(5) เงินฝากประจำ

(6) ประกันภัยต่าง ๆ

ภาพที่ 5.6 ประเภทบริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก (ต่อ)

(7) บริการโอนเงิน

(8) บริการชำระเงิน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากภาพที่ 5.6 (1) บริการด้านสินเชื่อส่วนบุคคลขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 82 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ในปัจจุบันมีการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลคิดเป็นร้อยละ 72.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ รองลงมากลุ่มออมทรัพย์ร้อยละ 16.9 ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อส่วนบุคคลและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการ 2) ประเภทสหกรณ์ ในปัจจุบันมีการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลคิดเป็นร้อยละ 91.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ในปัจจุบันมีการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลร้อยละ 82.1 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน รองลงมากองทุนหมู่บ้านร้อยละ 13.4 ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อส่วนบุคคลและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการ

จากภาพที่ 5.6 (2) บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 75.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภท

กลุ่มออมทรัพย์ ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 78.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ รองลงมากลุ่มออมทรัพย์ร้อยละ 16.9 ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยแต่ในอนาคตมีแผนดำเนินการให้บริการ 2) ประเภทสหกรณ์ ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 66.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ รองลงมามีสหกรณ์ที่มีการให้บริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยคิดเป็นร้อยละ 23.5 และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 83.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.6 (3) บริการด้านสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 82.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 92.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 58.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ รองลงมาในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 32.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 97 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน รองลงมาในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 3 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.6 (4) บริการด้านเงินฝากออมทรัพย์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 97.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 97.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 95.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ รองลงมาในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 2.9 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 100 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน การที่สหกรณ์เกือบทุกแห่งมีการให้บริการสินเชื่อออมทรัพย์ในสัดส่วนที่สูงกว่าบริการสินเชื่อประจำนั้นอาจเกิดมาจากสิทธิ์ประโยชน์ทางภาษีของบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ของสหกรณ์ โดยบัญชีออมทรัพย์ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายบัญชีเงินฝากประจำเนื่องจากมีเงื่อนไขในการถอนเงินในบัญชี เช่น บัญชีออมทรัพย์พิเศษที่ผู้ฝากเงินสามารถถอนเงินได้เดือนละครั้ง เป็นต้น

จากภาพที่ 5.6 (5) บริการด้านเงินฝากประจำขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีการให้บริการ และในปัจจุบันไม่มีการให้บริการแต่ในอนาคตมีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 35.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภท

กลุ่มออมทรัพย์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการแต่ในอนาคตมีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 40 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ รองลงมาในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ35.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 42.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ รองลงมาในปัจจุบันไม่มีการให้บริการแต่ในอนาคตมีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 36.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ในปัจจุบันมีการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน รองลงมาในปัจจุบันไม่มีการให้บริการแต่ในอนาคตมีแผนดำเนินการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 31.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.6 (6) บริการด้านประกันประเภทต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 47.5 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 52.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 42.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 49.3ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.6 (7) บริการโอนเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 56 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 64.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 45.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามสหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 59.7 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

จากภาพที่ 5.6 (8) บริการชำระเงิน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 58 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด โดยแบ่งเป็น 1) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 60 ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มออมทรัพย์ 2) ประเภทสหกรณ์ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 63.2 ของผู้ตอบแบบสอบถาม

สหกรณ์ และ 3) ประเภทกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ในปัจจุบันไม่มีการให้บริการและในอนาคตไม่มีแผนการให้บริการคิดเป็นร้อยละ 52.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามกองทุนหมู่บ้าน

ภาพที่ 5.7 รายได้ขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปี 2559

(1) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกลุ่มออมทรัพย์

(2) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทสหกรณ์

(3) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกองทุนหมู่บ้าน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากภาพที่ 5.7 (1) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน 65 แห่ง จาก 11 จังหวัด ในปี 2559 มีรายได้รวม จำนวน 10,606,783 บาท โดยจำแนกเป็นรายได้จากการให้

สินเชื่อจำนวน 60,681,008 บาท รายได้จากการลงทุน จำนวน 2,427,129 บาท และรายได้จากการดำเนินการอื่น ๆ จำนวน 422,046 บาท

จากภาพที่ 5.7 (2) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทสหกรณ์ จำนวน 68 แห่ง จาก 11 จังหวัด ในปี 2559 มีรายได้รวม จำนวน 8,033,181,073 บาท โดยจำแนกเป็นรายได้จากการให้สินเชื่อจำนวน 5,134,446,288 บาท รายได้จากการลงทุน จำนวน 2,156,558,897 บาท และรายได้จากการดำเนินการอื่น ๆ จำนวน 379,488,480 บาท

จากภาพที่ 5.7 (3) องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 67 แห่ง จาก 11 จังหวัด ในปี 2559 มีรายได้รวม จำนวน 10,088,597 บาท โดยจำแนกเป็นรายได้จากการให้สินเชื่อจำนวน 7,886,581 บาท รายได้จากการลงทุน จำนวน 552,883 บาท และรายได้จากการดำเนินการอื่น ๆ จำนวน 455,425 บาท

จากแบบสอบถามพบว่ารายได้หลักขององค์กรการเงินระดับฐานรากได้มาจากการให้สินเชื่อ โดยสหกรณ์มีสัดส่วนรายได้จากการดำเนินการอื่น และรายได้จากการลงทุนในสัดส่วนที่สูงกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับธุรกรรมของสหกรณ์ โดยที่สหกรณ์มีการนำเงินไปลงทุนในตราสารหนี้หรือตราสารทุนที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ

ภาพที่ 5.8 รายได้ขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปี 2559

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

สหกรณ์มีการลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุนเฉลี่ยสหกรณ์ละ 104.05 ล้านบาท ซึ่งมากกว่ากลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้าน โดยสหกรณ์ออมทรัพย์ทุกสหกรณ์ที่ได้มีการสำรวจมีการลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุน สำหรับกลุ่มออมทรัพย์ที่ได้สำรวจนั้น ไม่มีการลงทุนในตราสารหนี้หรือตราสารทุน ในขณะที่กองทุนหมู่บ้านที่ได้มีการสำรวจ มีเพียงหนึ่งแห่งลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุน แต่คิดเป็นสัดส่วนที่ต่ำ ในภาพรวมกองทุนหมู่บ้านจึงมีเงินลงทุน

เฉลี่ยเพียง 849 บาท อย่างไรก็ดี สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ใช่สหกรณ์ออมทรัพย์มีธุรกรรมทางการเงินและงบบัญชีคล้ายกับองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่น ๆ

5.4.3 ความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อมาตรการการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ

ผู้วิจัยได้สอบถามถึงความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากมาตรการในการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านธรรมาภิบาล (2) ความเสี่ยงด้านเครดิต (3) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และ (4) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถแสดงความเห็นต่อมาตรการในการกำกับดูแลได้ 5 ระดับ คือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย และเห็นด้วยน้อยที่สุด ซึ่งมาตรการดังกล่าวนั้นคล้ายกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานราก นอกจากนี้ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถเลือกที่ไม่แสดงความเห็นหากผู้บริหารองค์การเงินระดับฐานรากไม่แน่ใจ อย่างไรก็ดี จากผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก 200 คนที่ตอบแบบสอบถาม ไม่มีผู้ใดไม่แน่ใจต่อมาตรการใด ๆ ผลการสำรวจความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อมาตรการการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

ภาพที่ 5.9 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน โดยกว่าร้อยละ 50 ของผู้บริการสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว ในขณะที่เพียงร้อยละ 34.85 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยกับการกำหนดให้กลุ่มออมทรัพย์จัดทำ

งบการเงินให้เป็นมาตรฐาน ทั้ง อาจเป็นเพราะกลุ่มออมทรัพย์มีขนาดสินทรัพย์ที่ไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับองค์กรการเงินอีกสองประเภท และกลุ่มออมทรัพย์ยังเป็นการรวมตัวกันของชาวบ้านที่รู้จักคุ้นเคยกันดี จึงอาจไม่เห็นว่าการกำหนดมาตรฐานการรายงานงบการเงินเป็นมาตรการที่สำคัญในการกำกับดูแลอย่างไรก็ดี ไม่มีผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดทำงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน

ภาพที่ 5.10 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีเป็นให้ไปตามมาตรฐาน ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะผู้บริหารองค์กรที่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวมากที่สุดคือสหกรณ์ โดยร้อยละ 61.19 ของผู้บริหารสหกรณ์เห็นควรกำหนดให้สหกรณ์ว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงกว่าสัดส่วนผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งเห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการอยู่ที่ร้อยละ 44.78 และ ร้อยละ 39.39 ตามลำดับ อย่างไรก็ดี มีเพียงผู้บริหารส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว โดยร้อยละ 7.58 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยน้อยหรือน้อยที่สุดกับมาตรการดังกล่าว ซึ่งสูงกว่าสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านอยู่ที่ร้อยละ 3.48 และ 3.48 ตามลำดับ ผลการตอบแบบสอบถามเรื่องการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีนั้นสอดคล้องกับการกำหนดมาตรฐานการรายงานงบดุล ซึ่งผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์อาจเห็นความสำคัญของมาตรการทั้งสองน้อยกว่าผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่น ๆ เนื่องจากมีมูลค่าสินทรัพย์ที่น้อยกว่า

ภาพที่ 5.11 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงมาตรการที่กำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากให้เปิดเผยงบการเงินให้แก่สมาชิกทราบทุกปี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวทั้งหมด นอกจากนี้ กว่าร้อยละ 50 ของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภท เห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าว (ร้อยละ70.15 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 59.70 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 51.52 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) ซึ่งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกและเป็นการเพิ่มช่องทางในการควบคุมภายในขององค์กรการเงินระดับฐานราก

ภาพที่ 5.12 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานขององค์การเงินระดับฐานราก โดยผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 39.39) เมื่อเทียบกับ ผู้บริหารสหกรณ์ (ร้อยละ 34.33) และผู้บริการกลุ่มออมทรัพย์ (ร้อยละ 35.82)

ภาพที่ 5.13 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหาร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อลดโอกาสในการผูกขาดของผู้บริหารและเพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีธรรมาภิบาลที่ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสาม

ประเภทเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว โดยร้อยละ 47.76 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ 49.25 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 37.88 ของกลุ่มออมทรัพย์ เห็นด้วยมากกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ หนึ่งในสาเหตุหลักที่สัดส่วนของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ที่เห็นด้วยมากหรือมากที่สุดน้อยกว่าองค์กรการเงินอีกสองประเภทคือขนาดของกลุ่มออมทรัพย์ นอกจากกลุ่มออมทรัพย์ที่สำรวจมีมูลค่าสินทรัพย์น้อยกว่าสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เป็นองค์กรขนาดเล็กและมีจำนวนสมาชิกไม่มากนักเมื่อเทียบกับองค์กรอีกสองประเภท การกำหนดวาระของกรรมการและผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ อาจส่งผลให้การสรรหากรรมการเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านยังคงอาศัยกลุ่มผู้นำชุมชนและความไว้ใจของสมาชิกต่อกลุ่มผู้นำดังกล่าว หากมีการกำหนดวาระของกรรมการและผู้บริหาร อาจกระทบต่อการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ได้ เมื่อว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์กร อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเฉพาะสหกรณ์ผู้บริหารที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวคือผู้บริหารสหกรณ์ที่มีมูลค่าสินทรัพย์ระหว่าง 10 -100 ล้านบาท

ภาพที่ 5.14 ความเห็นของผู้บริหารสหกรณ์ต่อการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหาร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.15 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้กรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้กรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้บริหารสหกรณ์เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 59.70) เมื่อเทียบกับ ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน (ร้อยละ 50.75) และ ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน (ร้อยละ45.45) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันแม้ว่าองค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมหรือกำกับดูแลองค์กรการเงินทั้งสามประเภทมีโครงการเพื่อเพิ่มความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชีให้แก่คณะกรรมการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ผู้กำกับดูแลยังไม่มีการกำหนดมาตรการดังกล่าว ดังนั้น หากมีการกำหนดให้กรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินทั้งสามประเภทต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่คณะกรรมการองค์กรการเงินระดับฐานราก

นอกจากนี้ หากมีการกำหนดวาระการการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลต้องมีการเตรียมความพร้อมขององค์กรภายใต้การกำกับให้สามารถปฏิบัติตามแนวทางการกำกับดูแลทั้งสองได้

ภาพที่ 5.16 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ผู้จัดการต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามถึงการกำหนดให้ผู้จัดการองค์กรการเงินระดับฐานราก ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว มีเพียงผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์จำนวนสองรายที่เห็นด้วยน้อยกับมาตรการดังกล่าว สำหรับผู้บริหารที่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว ผู้บริหารสหกรณ์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 64.18) เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว เมื่อเทียบกับ ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน (ร้อยละ 55.22) และกลุ่มออมทรัพย์ (ร้อยละ 53.03) เช่นเดียวกับการกำหนดให้คณะกรรมการองค์การเงินระดับฐานรากต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลต้องมีหน้ามี่ส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทสามารถปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวได้

ภาพที่ 5.17 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียเป็นมาตรการที่สำคัญในการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานราก เนื่องจากการให้สินเชื่อเป็นการให้บริการหลัก รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรทั้งสามประเภท มาตรการดังกล่าวจะส่งผลให้กรรมการและผู้จัดการองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถติดตามสินเชื่อซึ่งเป็นทรัพย์สินขององค์กรทั้งสามประเภทได้ดีขึ้น โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทเกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว (มากกว่าร้อยละ 97) อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบกับมาตรการการกำกับดูแลอื่น ๆ ผู้บริหารองค์กรการทั้งสามเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวในระดับที่ต่ำกว่ามาตรการอื่น โดยมีสัดส่วนของผู้บริหารที่เห็นด้วยมากสูงกว่าผู้บริหารที่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว สำกรับองค์กรทั้งสามประเภท โดยเฉพาะสหกรณ์ ซึ่งผู้บริหารส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.67) ของผู้บริหารเห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าว ในขณะที่เพียงร้อยละ 23.88 เห็นด้วยมากที่สุด สำหรับกลุ่มออมทรัพย์ ร้อยละ 51.52 ของผู้บริหารเห็นด้วยมาก ในขณะที่ ร้อยละ 25.76 เห็นด้วยมากที่สุด อย่างไรก็ดี สัดส่วนของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 41.79 และร้อยละ 40.30)

ภาพที่ 5.18 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากมีหนี้เสีย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระกับฐานรากทั้งสามประเภทส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีหนี้เสีย ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางการเงิน โดยการลดความเสี่ยงด้านเครดิตขององค์กรการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ดี แม้ว่าผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดที่จะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร แต่เน้นให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคง แต่ผู้บริหารองค์กรทั้งสามประเภทเห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้บริหารองค์กรทั้งสามประเภทที่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว โดยสัดส่วนของผู้บริหารสหกรณ์เห็นด้วยมากอยู่ที่ร้อยละ 64.18 และสัดส่วนของผู้บริหารสหกรณ์เห็นด้วยมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 20.90 สัดส่วนของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากอยู่ที่ร้อยละ 50.00 และสัดส่วนของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 15.15 ในขณะที่สัดส่วนทั้งสองของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันเมื่อเทียบกับสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ ทั้งนี้ อาจเกิดจากความไม่เข้าใจของกลไกและความจำเป็นของการหักรายได้เพื่อกันสำรองของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก

ภาพที่ 5.19 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคุณภาพสินเชื่อที่มีคุณภาพและลดความเสี่ยงด้านเครดิต รวมทั้งมิให้สมาชิกองค์กรการเงินระดับฐานรากก่อหนี้สินจนเกินตัว ซึ่งเป็นอีกหนึ่งในมาตรการที่สำคัญในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิตขององค์กรการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ดี ผู้บริหารสหกรณ์และผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 56.72 และร้อยละ 51.25 ตามลำดับ) ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนของผู้บริหารองค์ของทั้งสองที่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 25.38 และร้อยละ 24.25 ตามลำดับ) ในขณะที่ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 41.79) แม้ว่าจะอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านที่เห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าว (ร้อยละ 40.30) ผลจากแบบสำรวจของมาตรการนี้ สอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารองค์กรระดับฐานรากต่อมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิตประเภทอื่นที่สัดส่วนผู้บริหารที่เห็นด้วยมากสูงกว่าสัดส่วนของผู้บริหารที่เห็นด้วยมากที่สุด ซึ่งแตกต่างจากมาตรการการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล

ภาพที่ 5.20 ความเห็นของผู้บริหารต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

มาตรการที่จะจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นอีกหนึ่งในมาตรการที่สำคัญในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิตขององค์กรการเงินระดับฐานราก เนื่องจากเป็นการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงและมีความซับซ้อนในวงเงินที่สูง เพราะอาจนำไปสู่ความสูญเสียต่อองค์กรได้ โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว แม้ว่าระดับความเห็นด้วยของผู้บริหารจะแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยผู้บริหารสหกรณ์และผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากกับการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กร (ร้อยละ 55.22 และร้อยละ 56.06 ตามลำดับ) ในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว (ร้อยละ 28.36 และร้อยละ 25.76 ตามลำดับ) ในขณะที่ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว (ร้อยละ 47.76) ในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านที่เห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าว (ร้อยละ 34.33)

ภาพที่ 5.21 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้สามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนเท่านั้น

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเท่านั้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันให้องค์กรการเงินระดับฐานรากก่อหนี้สินจนเกินตัว (Leverage) เนื่องจากจะส่งผลให้องค์กรการเงินระดับฐานรากดังกล่าวมีความเปราะบางทางการเงิน โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเท่านั้น โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทเห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 59.70 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 46.27 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 48.48 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) โดยมีเพียงร้อยละ 2.98 ร้อยละ 1.49 และร้อยละ 3.03 ของผู้บริหารสหกรณ์ ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว

ภาพที่ 5.22 ความเห็นของผู้บริหารต่อการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามความเห็นของผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานรากถึงมาตรการในการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานราก ผู้บริหารองค์กรทั้งสามประเภทเป็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว มีเพียงร้อยละ 2.99 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ 2.98 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 3.03 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว สำหรับผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับมาตรการนี้ ส่วนใหญ่เห็นด้วยมากกับการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร (ร้อยละ 50.75 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 43.28 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 46.97 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการลดความเสี่ยงด้านเครดิตขององค์กรการเงินระดับฐานรากในกรณีที่สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน หรือกลุ่มออมทรัพย์ให้สินเชื่อแก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารสหกรณ์ในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับสินเชื่อทั้งหมด เนื่องจากอาจมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้บริหารในการให้สินเชื่อแก่ตนเองในกรณีที่ไม่สมควร

ภาพที่ 5.23 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้สินเชื่อต่อรายได้เกิน 15 ล้านบาท

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

แม้ว่าผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการที่จะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากให้สินเชื่อต่อรายได้เกิน 15 ล้านบาท มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการกระจายความเสี่ยงในการให้สินเชื่อ กล่าวคือ การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากให้สินเชื่อในลักษณะกระจุกตัวให้แก่ลูกหนี้จำนวนน้อย เนื่องจากองค์กรจะประสบปัญหาความมั่นคงทางการเงินหากลูกหนี้กลุ่มดังกล่าวขาดความสามารถในการชำระหนี้คืน อย่างไรก็ดี สัดส่วนของผู้บริหารองค์กรทั้งสามประเภทที่เห็นด้วยนั้นอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับมาตรการการกำกับดูแลอื่น ๆ โดย ร้อยละ 20.90 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ20.89 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 19.7 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว สำหรับผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวส่วนใหญ่เห็นด้วยมากเท่านั้น (ร้อยละ 41.79 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 28.36 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 40.91 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) และมีเพียงร้อยละ 5.97 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ 22.39 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 12.15 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ ที่เห็นด้วยมากที่สุดกับการกำหนดวงเงินสูงสุดในการให้สินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานราก

ภาพที่ 5.24 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อให้ไม่เกิน 15 ล้านบาท

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากผลสำรวจพบว่ามูลค่าสินทรัพย์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อขององค์กรการเงินระดับฐานรากให้ไม่เกิน 15 ล้านบาท โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุดได้แก่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีมูลค่าสินทรัพย์มากกว่า 500 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาท และผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนผู้บริหารที่เห็นด้วยน้อยหรือน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 30 ของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทดังกล่าว ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อในระดับที่น้อยที่สุดได้แก่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีมูลค่าน้อยกว่า 1 ล้านบาท ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีมูลค่าสินทรัพย์สูงอาจมีวงเงินในการธุรกรรมสินเชื่อในจำนวนที่สูงกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีมูลค่าสินทรัพย์ไม่มากนัก

ภาพที่ 5.25 ความเห็นของผู้บริหารต่อระยะเวลาในการดำเนินงานต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ จากการสำรวจพบว่า ระยะเวลาในการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีระยะเวลาดำเนินการที่น้อยกว่า 10 ปี จะเป็นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อในสัดส่วนที่สูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 40 ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ได้ดำเนินการมามากกว่า 20 ปี เห็นด้วยมากหรือมากที่สุดกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อที่ 15 ล้านบาท ในสัดส่วนที่สูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 51.3 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีการดำเนินงานมากกว่า 20 ปี มีประสบการณ์ในการบริการความเสี่ยงขององค์กรและมีความรู้ความเข้าใจความสำคัญในการกระจายความเสี่ยงหรือการจำกัดความเสี่ยงขององค์กรการเงินระดับฐานราก (Exposure) ต่อผู้ใช้บริการรายองค์กรการเงินระดับฐานรากใดรายหนึ่ง

ภาพที่ 5.26 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมด

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดสัดส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากที่องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องดำรงในกรณีที่ผู้ฝากเงินต้องการถอนเงินจากบัญชี และผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว มีเพียงร้อยละ 13.44 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ 10.44 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 9.10 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว ในส่วนของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับการกำหนดอัตราสินทรัพย์สภาพคล่อง ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าว (ร้อยละ 47.76 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 44.78 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 42.42 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) และมีเพียงร้อยละ 13.43 ของผู้บริหารสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการดังกล่าว อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากอาจยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเนื่องจากผู้ฝากเงินในองค์กรการเงินทั้งสามประเภทมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากผู้ฝากเงินจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากบางองค์กรกำหนดให้สมาชิกที่ต้องการถอนเงินต้องแจ้งองค์กรการเงินระดับฐานรากล่วงหน้าก่อนที่จะสามารถถอนเงินได้

ภาพที่ 5.27 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้องค์กรที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท ต้องรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงการกำหนดให้องค์กรการเงินขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท จัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว โดยมีเพียงร้อยละ 8.95 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ 8.95 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 4.56 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว สำหรับผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวส่วนใหญ่เห็นด้วยมากกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีมูลค่าสินทรัพย์สูงกว่า 1,000 ล้านบาท ต้องจัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสินทรัพย์สภาพคล่อง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเฉพาะองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทสหกรณ์ เนื่องจากเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทเดียวที่ภายในการสำรวจมีองค์กรที่มีมูลค่าสินทรัพย์เกินกว่า 1,000 ล้านบาทพบว่าผู้บริการสหกรณ์ที่มีมูลค่าเกินกว่า 1,000 ล้านบาท เห็นด้วยกับการกำหนดให้สหกรณ์จัดทำรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่องตามภาพที่ 5.28

ภาพที่ 5.28 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้สหกรณ์ขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท ต้องรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.29 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามถึงความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อการกำหนดกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 58.21 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 56.72 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 46.97 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) และมีผู้บริหารองค์กร

ทั้งสามประเภทเห็นด้วยมากกับมาตรการดังกล่าวในสัดส่วนรองลงมา (ร้อยละ 34.33 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 35.82 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 39.39 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อแนวทางการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากในภาพรวม โดยสามารถสรุปความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับชุมชนได้ดังนี้

ภาพที่ 5.30 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ไม่มุ่งเน้นการหากำไรแต่เน้นให้มีความมั่นคง

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถามเกือบทั้งหมดเห็นด้วยที่จะกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไรแต่เน้นให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคง โดยสำหรับสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน ผู้บริหารองค์กรทั้งสองประเภทเห็นมากที่สุดด้วยกับการให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเงินมากกว่าการแสวงหาผลกำไร (ร้อยละ 44.78 และร้อยละ 55.22 ตามลำดับ) ในขณะที่ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากกับหลักการดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 48.48)

ภาพที่ 5.31 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลง เพื่อเก็บสะสมรายได้ไว้ให้องค์กรมีความมั่นคง

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อสอบถามถึงความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากถึงการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลง เพื่อเก็บสะสมรายได้ไว้ให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคง ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นด้วยมากกับแนวทางดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 58.21 สำหรับสหกรณ์ ร้อยละ 56.72 สำหรับกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 46.97 สำหรับกลุ่มออมทรัพย์) อย่างไรก็ดี ร้อยละ10.45 ของผู้บริหารสหกรณ์ ร้อยละ 11.94 ของผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน และร้อยละ 6.06 ของผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ ไม่เห็นด้วยต่อแนวทางดังกล่าว ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานรากต้องการผลตอบแทนที่สูงกว่าการฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผู้บริหารองค์กรทั้งสามประเภทจึงไม่เห็นด้วยกับการลดดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อลดต้นทุนทางการเงินขององค์กร

ภาพที่ 5.32 ความเห็นของผู้บริหารต่อการกำหนดให้ต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรอง

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเกือบทั้งหมดเห็นด้วยกับแนวทางที่กำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรอง สำหรับสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ ผู้บริหารเห็นด้วยมากกับแนวทางดังกล่าวเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 46.27 และร้อยละ 37.88 ตามลำดับ) สำหรับกองทุนหมู่บ้าน ผู้บริหารเห็นด้วยมากที่สุดกับแนวทางดังกล่าวเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุด (ร้อยละ 46.27)

จากผลการตอบแบบสอบถามสามารถสรุปได้ว่าผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากให้ความสำคัญอย่างสูงสุดกับความมั่นคงทางการเงินและความยั่งยืนขององค์กรการเงินระดับฐานราก ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากควรที่จะเห็นด้วยในระดับที่มากที่สุดกับมาตรการกำกับดูแลที่จะส่งผลให้องค์กรมีความมั่นคงทางการเงิน แม้ว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อกำไรขององค์กร อย่างไรก็ดี จากผลสรุปความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก ผู้บริหารแค่เห็นด้วยมากกับมาตรการการกำกับดูแลเท่านั้น โดยเฉพาะมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากที่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของมาตรการการกำกับดูแลและความมั่นคงทางการเงินขององค์กร ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทควรมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของมาตรการต่าง ๆในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

5.4.4 บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภท (สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์) พบว่า ผู้บริหารองค์กรเห็นด้วยกับการยกระดับ

มาตรฐานการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการส่งเสริมความรู้ให้แก่คณะกรรมการ รวมทั้งการกำหนดให้การดำเนินงานของกรรมการเป็นไปอย่างโปร่งใส่และเป็นไปตามธรรมาภิบาล อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นว่าหน้าที่หลักของหน่วยงานภาครัฐคือการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานรากในด้านต่าง ๆ เช่น เงินทุน การอบรมให้ความรู้ การจัดทำระบบสารสนเทศ มากกว่าการกำกับดูแลทางการเงิน อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากยังคงเห็นความสำคัญของบทบาทภาครัฐในการเข้ามากำกับดูแลเพื่อคุ้มครองสมาชิก อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทยังมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรของตน ซึ่งรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

1) สหกรณ์

1.1) ผู้บริหารสหกรณ์จำนวนมากเห็นว่าการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ยังมีอุปสรรคที่จะต้องแก้ไข โดยเฉพาะสหกรณ์ขนาดเล็กที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการทำบัญชี

1.2) ผู้บริหารสหกรณ์เห็นควรเพิ่มเติมเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยเฉพาะเกณฑ์ด้านธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ผู้บริหารสหกรณ์อีกจำนวนหนึ่งเห็นว่ามีข้อบกพร้องในการนำเกณฑ์กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินมาบังคับใช้ ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยให้มีการตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์เพิ่มเติมจากการตรวจบัญชีทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการสหกรณ์ไม่บริหารงานตามวิถีและอุดมการณ์ของสหกรณ์

2) กองทุนหมู่บ้าน

2.1) ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านยังคงเห็นความสำคัญของภาครัฐในการสนับสนุนเงินทุน ซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ โดยผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านเห็นควรให้รัฐบาลเพิ่มทุนให้กองทุนหมู่บ้านในการดำเนินการ

2.2) ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านเห็นความสำคัญในการเพิ่มเติมเกณฑ์การกำกับดูแล แต่ควรดำเนินงานควบคู่ไปกับการส่งเสริมและให้ความรู้แก่คณะกรรมการและสมาชิกของกองทุนหมู่บ้าน ทั้งนี้ มีผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านจำนวนหนึ่งมีความกังวลเรื่องปัญหาการทุจริตในกองทุนหมู่บ้านและประสงค์ให้หน่วยงานกำกับดูแลดำเนินการตรวจสอบกิจการในสถานที่ (On-Site)

2.3) นอกจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านอีกจำนวนมากเห็นควรให้ภาครัฐส่งเสริมระบบสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบสารสนเทศดังกล่าวอาจรวมถึงระบบบัญชีของกองทุนหมู่บ้านด้วย

3) กลุ่มออมทรัพย์

3.1) ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์จำนวนมากเห็นควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อยกระดับให้กลุ่มออมทรัพย์มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถทำธุรกรรมทางการเงินโดยมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

3.2) ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นความสำคัญของการเพิ่มเติมเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ที่มีเงินภายใต้การบริหารเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมหรือกำกับดูแลต้องมีหน้าที่ในการให้ความรู้ด้านการเงินการบัญชีและด้านกฎหมายแก่คณะกรรมการและสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ

3.3) ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ยังเห็นความสำคัญของบทบาทภาครัฐในการสนับสนุนและให้ความรู้ในการประกอบอาชีพของสมาชิก โดยเห็นว่าบทบาทของภาครัฐเป็นสิ่งที่สำคัญและยังสามารถพัฒนาได้อีกมาก

นอกจากนี้ จากความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภท พบว่า ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่เห็นความแตกต่างของหน้าที่ของภาครัฐในการสนับสนุนและหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

5.5 ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก

การสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากประกอบด้วย การสอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ใช้บริการการเงินฐานรากและประเภทธุรกรรมที่ใช้บริการ ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจในการกำกับดูแลความมั่นคงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลที่ดี และข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงและความมั่นคง รวมทั้งทัศนคติต่อการกำกับดูแลดังกล่าว โดยสามารถสรุปผลการสำรวจความคิดเห็นผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากได้ดังนี้

5.5.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1) อายุและเพศ

ภาพที่ 5.33 อายุและเพศของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อายุอยู่ระหว่าง 40 – 60 ปี สำหรับผู้ใช้บริการกับสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านมีสัดส่วนเพศชายและเพศหญิงใกล้เคียงกัน ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง

2) การศึกษาและอาชีพ

ภาพที่ 5.34 การศึกษาและอาชีพของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม

การศึกษา

อาชีพ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่าผู้ใช้บริการขององค์กรระดับฐานรากแต่ละประเภทมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน โดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือปริญญาตรีและประกอบอาชีพรับราชการหรือเกษตรกร ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านหรือกลุ่มออมทรัพย์ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาตอนต้นและประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือกิจการส่วนตัว

3) ด้านรายได้

ภาพที่ 5.35 รายได้ต่อเดือนของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ตอบแบบสอบถาม

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่าผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีรายได้มากกว่า 20,000 บาท สอดคล้องกับผลการสำรวจอาชีพของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านหรือกลุ่มออมทรัพย์ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาท

5.5.2 ข้อมูลการใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก

1) การบริการสินเชื่อและเงินฝาก

ภาพที่ 5.36 การใช้บริการสินเชื่อและเงินฝากแยกตามประเภทขององค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจการใช้บริการสินเชื่อและเงินฝากพบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ส่วนใหญ่ใช้บริการเงินฝากออมทรัพย์ บริการสินเชื่อส่วนบุคคล และบริการสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ

สำหรับผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านจะใช้บริการเงินฝากออมทรัพย์ สำหรับบริการสินเชื่อจะใช้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นสัดส่วนเดียวกับสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ และผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์จะใช้บริการเงินฝากออมทรัพย์ สำหรับบริการสินเชื่อจะใช้บริการสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ รองลงมา คือ สินเชื่อส่วนบุคคล ทั้งนี้ สำหรับเงินฝากจะเห็นได้ว่า ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากจะใช้เงินฝากออมทรัพย์เป็นหลัก และสำหรับสินเชื่อ ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์จะใช้สินเชื่อส่วนบุคคลเป็นหลัก ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์จะใช้สินเชื่อส่วนบุคคลเป็นสัดส่วนเดียวกับสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ

2) การใช้บริการประกัน การโอนเงิน หรือการชำระเงิน

ภาพที่ 5.37 การใช้บริการประกัน การโอนเงิน หรือการชำระเงินแยกตามประเภทขององค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจการใช้บริการต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานรากพบกว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์มีการใช้บริการประกัน บริการโอนเงินและชำระเงินมากกว่าผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ อาจเนื่องจากกองทุนหมู่บ้านหรือกลุ่มออมทรัพย์อาจไม่มีบริการประกันหรือโอนเงินและชำระเงิน

3) การใช้บริการจากสหกรณ์แยกตามรายได้

ภาพที่ 5.38 การใช้บริการจากสหกรณ์แยกตามรายได้

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจการใช้บริการกับสหกรณ์แยกตามรายได้พบว่า ผู้ที่มีรายได้น้อย (รายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน) ใช้บริการสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพและเงินฝากออมทรัพย์เป็นหลัก รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ที่มีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน จะใช้บริการเงินฝากออมทรัพย์และสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นหลัก รองลงมาคือเงินฝากประจำและประกันประเภทต่าง ๆ

4) การใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านแยกตามรายได้

ภาพที่ 5.39 การใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านแยกตามรายได้

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจการใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านแยกตามรายได้ได้ผลเดียวกับผู้ใช้บริการสหกรณ์ โดยผู้ที่มีรายได้น้อย (รายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน) ใช้บริการสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพและเงินฝากออมทรัพย์เป็นหลัก รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ที่มีรายได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือน จะใช้บริการเงินฝากออมทรัพย์และสินเชื่อส่วนบุคคลเป็นหลัก รองลงมาคือเงินสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ที่มีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน มีจำนวนน้อยมาก

5) การใช้บริการจากกลุ่มออมทรัพย์แยกตามรายได้

ภาพที่ 5.40 การใช้บริการจากกลุ่มออมทรัพย์แยกตามรายได้

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจการใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์แยกตามรายได้ พบว่า ผู้ที่มีรายได้น้อย (รายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน) ใช้บริการสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพและเงินฝากออมทรัพย์เป็นหลัก รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล สำหรับผู้ที่มีรายได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือน จะใช้บริการเงินฝากออมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพเป็นหลัก รองลงมาคือเงินสินเชื่อส่วนบุคคล

5.5.3 การกำกับดูแลในปัจจุบัน

1) ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในปัจจุบัน

จากแบบสอบถามผู้ใช้บริการซึ่งสอบถามเกี่ยวกับการมีหน่วยงานกำกับดูแลหรือไม่ และหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานกำกับดูแลทำให้สามารถใช้เพื่อวิเคราะห์ความเข้าใจเบื้องต้นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากได้ดังนี้

ภาพที่ 5.41 ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในปัจจุบันของผู้ใช้บริการสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้าน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.42 ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลในปัจจุบันของผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับสหกรณ์ซึ่งมีกระทรวงเกษตรกรและสหกรณ์ทำหน้าที่กำกับดูแล ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการสหกรณ์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72.76) ทราบว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ที่ตนใช้บริการ ในขณะที่ร้อยละ 22.94 ทราบว่ามีหน่วยงานกำกับดูแลแต่ไม่ทราบว่าเป็นหน่วยงานใดหรือระบุหน่วยงานกำกับดูแลไม่ถูกต้อง โดยบางรายระบุว่าไม่ทราบว่าหน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแลและบางรายระบุว่ากระทรวงการคลังหรือ ธปท.ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ที่ตนใช้บริการ และผู้ใช้บริการเพียงร้อยละ 4.30 เท่านั้นที่เข้าใจว่าสหกรณ์ที่ตนใช้บริการยังไม่มีการกำกับดูแล

สำหรับกองทุนหมู่บ้านซึ่งมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่กำกับดูแล ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73.36) ทราบว่า สทบ. ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ที่ตนใช้บริการ ในขณะที่ร้อยละ 23.72 ทราบว่ามีหน่วยงานกำกับดูแลแต่ไม่ทราบว่าเป็นหน่วยงานใดหรือระบุหน่วยงานกำกับดูแลไม่ถูกต้อง โดยบางรายระบุว่าไม่ทราบว่าหน่วยงานใดและบางรายระบุว่ากระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ ธปท. ทำหน้าที่กำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านที่ตนใช้บริการ และผู้ใช้บริการเพียงร้อยละ 2.92 เท่านั้นที่เข้าใจว่ากองทุนหมู่บ้านที่ตนใช้บริการยังไม่มีการกำกับดูแล

ในขณะที่ผลการสำรวจผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเอง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล มีเพียงกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนากลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเอง ซึ่งผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการเพียงร้อยละ 7.94 ทราบว่ากลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเองที่ตนใช้บริการยังไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล และผู้ใช้บริการร้อยละ 2.17 ไม่ทราบว่ากลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเองที่ใช้บริการมีหน่วยงานกำกับดูแลหรือไม่ ในขณะที่ผู้ใช้บริการร้อยละ 89.89 เข้าใจว่ากลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเองมีหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เข้าใจว่ากรมพัฒนาชุมชนทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเองที่ตนใช้บริการ ทั้งนี้ผลการสำรวจดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเองอาจจะสับสนระหว่างการกำกับดูแลและการส่งเสริมหรือพัฒนา

2) ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับกิจการที่ดี

ภาพที่ 5.43 ความเข้าใจเกี่ยวกับเกี่ยวกับการกำกับกิจการที่ดี

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับกิจการที่ดีพบว่า ผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ดีต้องมีกำไรเพื่อปันผลให้แก่สมาชิกหรือจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเป็นอันดับแรก (ประมาณร้อยละ 82 – 85 ของผู้ใช้บริการ) รองลงมา คือ องค์กรต้องมีความมั่นคงเพื่อให้สามารถทำกิจการได้นานและองค์กรต้องมีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดี (ประมาณร้อยละ 77 – 87 ของผู้ใช้บริการ) อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นว่า การที่องค์กรต้องมีคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเป็นปัจจัยที่สำคัญน้อยที่สุดกับการกำกับกิจการที่ดี (ประมาณร้อยละ 68 – 75) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ยังคงเข้าใจว่าการกำกับกิจการที่ดี คือ การมุ่งเน้นกำไรมากกว่าความมั่นคงหรือการมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีการบริหารจัดการที่ดีและมีความมั่นคงได้

5.5.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงเป็นการสอบถามทัศนคติของผู้ใช้บริการว่าเห็นด้วยหรือไม่ในกรณีคำถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งอาจจะส่งผลต่อรายได้ขององค์กรการเงินระดับฐานรากและดอกเบี้ยเงินฝากที่ผู้ใช้บริการจะได้รับ โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความคิดเห็นต่อการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไรแต่เน้นองค์กรให้มีความมั่นคง

ภาพที่ 5.44 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไรแต่เน้นให้มีความมั่นคง โดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 86.74 ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 81.75 และผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 81.23

ภาพที่ 5.45 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร แยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการของแต่ละองค์กรการเงินระดับฐานรากแยกตามขนาดของสินทรัพย์ พบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นจะเห็นด้วยมากขึ้นกับการที่สหกรณ์ควรจะไม่มุ่งเน้นการหากำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์มากกว่า 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป ซึ่งร้อยละ 90 – 100 ของผู้ใช้บริการเห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการที่สหกรณ์ไม่ควรมุ่งเน้นการหากำไรแต่เน้นให้มีความมั่นคงสูง ในขณะที่สัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยน้อยและน้อยที่สุดของผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่มีขนาดเล็กซึ่งมีสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท มีมากกว่าผู้ใช้บริการสหกรณ์ขนาดอื่น ๆ

2) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลงเพื่อเก็บสะสมรายได้ไว้ให้องค์กรมีความมั่นคง

ภาพที่ 5.46 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการกับองค์กรการระดับฐานรากมีทั้งเห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยมาก และเห็นด้วยมากที่สุด โดยมีผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 70.61 ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดโดย ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 76.28 และผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 74.37 ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดลดลงจากคำถามก่อนหน้า ซึ่งสอบถามเพียงความเห็นต่อการสนับสนุนให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคงโดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นการลดดอกเบี้ยเงินฝาก

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการกับขนาดสินทรัพย์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทพบว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์มากกว่า 100 ล้านบาท ซึ่งเห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 68 – 70 ในขณะที่สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า100 ล้านบาท ซึ่งเห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 70 – 75 ทั้งนี้ ความเห็นของผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านหรือกลุ่มออมทรัพย์มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน โดยสัดส่วนของผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ที่เห็นด้วยกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น

ภาพที่ 5.47 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.48 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แยกตามจังหวัด

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แยกตามจังหวัด พบว่าแต่ละจังหวัดมีความเห็นที่หลากหลาย โดยจังหวัดที่มีจำนวนผู้เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก คือ จังหวัดขอนแก่น รองลงมา คือ หนองบัวลำภู ในขณะที่จังหวัดที่มีจำนวนผู้เห็นด้วยจำนวนน้อยกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก คือ กรุงเทพ

แม่ฮ่องสอน และระยอง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าภูมิภาคหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (GPP per Capita) ไม่มีผลต่อความเห็นของผู้ใช้บริการต่อการลดอัตราดอกเบี้ย

3) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กร

ภาพที่ 5.49 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการเก็บรายได้ไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยมาก โดยมีผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 81.36 ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดโดยผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 82.85 และร้อยละ 76.17 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการของแต่ละองค์กรการเงินระดับฐานรากแยกตามขนาดของสินทรัพย์ พบว่า ผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็กซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดอื่น ๆ ดังนั้น ระดับความเห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเก็บรายได้ไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กรเพิ่มขึ้นเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านที่มีสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการเก็บทุนสำรองร้อยละ 75 ในขณะที่ผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านที่มีสินทรัพย์ 1 – 3 ล้านบาท และมากกว่า 3 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการเก็บทุนสำรองร้อยละ 82 และร้อยละ 89 ตามลำดับ

ภาพที่ 5.50 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านต่อการเก็บรายได้ไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กรแยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อแนวทางต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความมั่นคงขององค์กรพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องไม่มุ่งเน้นกำไรแต่ควรมุ่งเน้นความมั่นคง แต่เมื่อสอบถามว่า การสร้างความมั่นคงจะต้องเกิดจากการลดอัตราดอกเบี้ยลงหรือการเก็บรายได้ส่วนหนึ่งเป็นทุนสำรอง สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดลดลงโดยเฉพาะเมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากต้องลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเก็บรายได้ไว้เป็นทุนสำรองภายในองค์กรเพิ่มขึ้นเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น

ภาพที่ 5.51 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการมุ่งเน้นความมั่นคงขององค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.5.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลเป็นการสอบถามทัศนคติของผู้ใช้บริการว่าเห็นด้วยหรือไม่ต่อการทำงบการเงิน การต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี การเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิก การต้องรู้ข้อมูลของผู้ใช้บริการ (Know your customer : KYC) และการที่กรรมการควรมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านบริหารหรือด้านการเงิน โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน

ภาพที่ 5.52 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทเห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องจัดทำรายงานงบ

การเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน โดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 87.46 ร้อยละ 85.40 และร้อยละ 81.95 ตามลำดับ

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทแบ่งตามขนาดของสินทรัพย์ พบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการเห็นด้วยมากขึ้นกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องจัดทำรายงานการเงินตามรูปแบบมาตรฐาน เมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากยิ่งมีขนาดใหญ่ โดยจะเห็นได้ว่า หากสหกรณ์มีสินทรัพย์ไม่เกิน 100 ล้านบาท สัดส่วนผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการจัดทำรายงานการเงินตามรูปแบบมาตรฐานอยู่ที่ประมาณร้อยละ 75 – 85 ในขณะที่หากสหกรณ์มีสินทรัพย์มากกว่า 100 ล้านบาท สัดส่วนผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการจัดทำรายงานการเงินตามรูปแบบมาตรฐานอยู่ที่ประมาณร้อยละ 90 – 95

ภาพที่ 5.53 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการจัดทำรายงานการเงินตามรูปแบบมาตรฐาน แยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ภาพที่ 5.54 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทเห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 86.02 ร้อยละ 86.50 และร้อยละ 81.23 ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทแบ่งตามขนาดของสินทรัพย์ พบว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพิ่มมากขึ้นเมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากมีขนาดใหญ่ โดยจะเห็นว่า ผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์น้อยกว่า 100 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 – 90 ในขณะที่หากสหกรณ์มีสินทรัพย์มากกว่า 100 ล้านบาท มีสัดส่วนผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 90 – 100

ภาพที่ 5.55 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชี แยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี

ภาพที่ 5.56 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทเห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องการเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบ โดยมีสัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ในระดับสูงมาก ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการเปิดเผยงบการเงินส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการโดยตรง โดยมีสัดส่วนของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 88.89 ร้อยละ 94.16 และร้อยละ 83.75 ตามลำดับ

4) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ

ภาพที่ 5.57 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทเห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ โดยมีสัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับความเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบ โดยมีสัดส่วนของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 85.30 ร้อยละ 88.32 และร้อยละ 79.42 ตามลำดับ

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทต่อขนาดสินทรัพย์พบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ไม่แตกต่างกันเมื่อขนาดของสินทรัพย์เพิ่มขึ้น ในขณะที่ความเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์แตกต่างกันตามขนาดของสินทรัพย์ โดยพบว่า ผู้ใช้บริการสหกรณ์ที่มีขนาด 1 – 10 ล้านบาท ส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ โดยมีสัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดเพียงร้อยละ 58.33 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ใช้บริการสหกรณ์ขนาดอื่น ๆ มีสัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 – 100

ภาพที่ 5.58 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการแยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5) การกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี

ภาพที่ 5.59 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยมีผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 89.25 ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์

ส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดโดยผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 81.39 และผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 82.67 และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทแบ่งตามขนาดของสินทรัพย์ พบว่า สัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชีเพิ่มขึ้นเมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากยิ่งมีขนาดใหญ่ขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อแนวทางต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะส่วนที่ส่งผลโดยตรงต่อผู้ใช้บริการ เช่น การเปิดเผยงบการเงินหรือการขอข้อมูลผู้ใช้บริการก่อนให้บริการ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนความเห็นที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลสูงกว่าสัดส่วนความเห็นที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลเข้าใจได้ง่ายและเป็นสิ่งที่องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ปฏิบัติอยู่แล้ว นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทพบว่า ผู้ใช้บริการสหกรณ์ให้ความสำคัญกับการกำหนดให้กรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินและการเปิดเผยงบการเงินเป็นประจำ ในขณะที่ผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านให้ความสำคัญกับการเปิดเผยงบการเงินและการขอข้อมูลผู้ใช้บริการก่อนให้บริการ และผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยงบการเงินเป็นประจำและการที่กรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ภาพที่ 5.60 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.5.6 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงด้านเครดิตเป็นการสอบถามทัศนคติของผู้ใช้บริการว่าเห็นด้วยหรือไม่ต่อการแยกหนี้ระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย การกันเงินสำรองหากมีหนี้เสีย การกำหนดเงื่อนไขการให้สินเชื่อ การกำหนดวงเงินและประเภทการลงทุน การกำหนดเงินให้กู้เป็นสัดส่วนของทุน การจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร และการกำหนดสินเชื่อต่อราย โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย

ภาพที่ 5.61 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้มีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทเห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย โดยมีสัดส่วนของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 83.51 ร้อยละ 82.48 และร้อยละ 77.98 ตามลำดับ

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทต่อขนาดสินทรัพย์พบว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียเพิ่มมากขึ้นเมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากมีขนาดใหญ่ สำหรับผู้ใช้บริการกับสหกรณ์จะเห็นได้ว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์น้อยกว่า 100 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียอยู่ที่ประมาณร้อยละ 75 – 85 (ยกเว้นสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ 1 – 10 ล้านบาท ซึ่งข้อมูลแตกต่างสหกรณ์ขนาดอื่น ๆ ค่อนข้างมาก) ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 100 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียอยู่ที่ประมาณร้อยละ 90 – 95

ภาพที่ 5.62 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสีย แยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีหนี้เสีย

ภาพที่ 5.63 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้มีเงินสำรองกรณีหนี้เสีย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีเงินสำรองกรณีหนี้เสีย โดยมีสัดส่วนของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์และกองทุนหมู่บ้านที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 82.44 และร้อยละ 83.94 ตามลำดับ ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่เห็นด้วยเพียงระดับปานกลางกับการสำรองหนี้เสียดังกล่าว โดยมีสัดส่วนผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่เพียงร้อยละ 69.68 เท่านั้น อีกทั้ง เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ต่อขนาดสินทรัพย์พบว่า ผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 3 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้กลุ่มออมทรัพย์ต้องมีเงินสำรองกรณีหนี้เสียเพียงร้อยละ 57.89 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ขนาดเล็กที่มีสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท และผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ขนาดกลางที่มีสินทรัพย์ 1 – 3 ล้านบาท ที่เห็นด้วยกับการที่ต้องมีเงินสำรองกรณีหนี้เสียเท่ากับร้อยละ 73.79 และร้อยละ 70.67 ตามลำดับ

ภาพที่ 5.64 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ต่อการมีเงินสำรองกรณีหนี้เสีย แยกตามขนาดสินทรัพย์

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้

ภาพที่ 5.65 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดเงื่อนไขการให้กู้

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดเงื่อนไขการให้กู้อยู่ที่ร้อยละ 83.15 ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดเงื่อนไขการให้กู้อยู่ที่ร้อยละ 79.93 และร้อยละ 77.26 ตามลำดับ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภทส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดเงื่อนไขการให้กู้เนื่องจากเป็นเงื่อนไขที่องค์กรส่วนใหญ่ใช้ปฏิบัติอยู่แล้ว

4) การจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อลดความเสี่ยงลง

ภาพที่ 5.66 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 81.72 ร้อยละ 78.47 และร้อยละ 75.09 ตามลำดับ

5) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้ในสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินระดับฐานรากเท่านั้น

ภาพที่ 5.67 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดให้ปล่อยกู้ได้ในสัดส่วนของทุน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 82.08 ร้อยละ

80.66 และร้อยละ 74.73 ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทต่อขนาดสินทรัพย์พบว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ปล่อยกู้ได้ในสัดส่วนของทุนมีสัดส่วนใกล้เคียงกันโดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 – 85

6) การจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรการเงินระดับฐานราก

ภาพที่ 5.68 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 78.14 ร้อยละ 79.93 และร้อยละ 77.26 ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทต่อขนาดสินทรัพย์พบว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารมีสัดส่วนใกล้เคียงกันโดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 75 – 85

7) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากให้สินเชื่อต่อรายไม่เกิน 15 ล้านบาท

ภาพที่ 5.69 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดสินเชื่อต่อรายไม่เกิน 15 ล้านบาท

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจความเห็นของผู้ใช้บริการกับการกำหนดสินเชื่อต่อรายไม่เกิน 15 ล้านบาท แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกับความเห็นต่อคำถามอื่น ๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต โดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์เห็นด้วยน้อยและน้อยที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 10.75 ผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยปานกลางที่ร้อยละ 28.32 และผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 39.78 และ 18.28 ตามลำดับ ในขณะที่ผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการกำหนดสินเชื่อต่อรายไม่เกิน 15 ล้านบาทลดลงสำหรับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ โดยสัดส่วนผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านเห็นด้วยน้อยและน้อยที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 17.52 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับคำถามอื่น ๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลซึ่งผู้ที่เห็นด้วยน้อยหรือน้อยที่สุดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 – 2 เท่านั้น ผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อรายที่ไม่เกิน 15 ล้านบาทอยู่ที่เพียงร้อยละ 54.38 และสำหรับกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดเล็ก ดังนั้น การกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อรายที่ไม่เกิน 15 ล้านบาท น่าจะสอดคล้องกับขนาดธุรกรรมของกลุ่มออมทรัพย์ แต่สัดส่วนผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ที่เห็นด้วยน้อยและน้อยที่สุดต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 20.22 ในขณะที่สัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ที่เพียงร้อยละ 46.21 เท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อรายที่ไม่เกิน 15 ล้านบาท แยกตามขนาดสินทรัพย์ พบว่า สัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อรายที่ไม่เกิน 15 ล้านบาท ลดลงเมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า สัดส่วนผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ขนาดเล็กที่มีสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท ซึ่งเห็นด้วยสูงถึงร้อยละ 80 และลดลงสำหรับสหกรณ์ที่มีขนาด 1 – 10

ล้านบาท ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 62.50 และลดลงอีกสำหรับสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ 10 – 10,000 ล้านบาท โดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 53 – 55 เท่านั้น ทั้งนี้สำหรับผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่มากที่มีสินทรัพย์มากกว่า 10,000 ล้านบาท มีความเห็นที่ค่อนข้างจะหลากหลาย โดยมีผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยน้อยและน้อยที่สุดสูงถึงร้อยละ 27.27 และในขณะเดียวกันก็มีสัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 68.18 ทั้งนี้ สำหรับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ก็พบการลดลงของสัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อรายที่ 15 ล้านบาท เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นเช่นกัน

ภาพที่ 5.70 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อราย

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อแนวทางต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิตพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมากำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต ได้แก่ การแยกหนี้ดีและหนี้เสีย การกันสำรองหากเกิดหนี้เสีย การกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในการให้สินเชื่อ การจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กร การกำหนดให้เงินให้สินเชื่อขององค์กรเป็นสัดส่วนของทุน หรือการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร ทั้งนี้ สัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่ไม่เกิน 15 ล้านบาท ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการกำกับดูแลอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดใหญ่มีสัดส่วนไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวค่อนข้างสูง

ภาพที่ 5.71 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อราย แยกรายจังหวัด

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อราย แยกตามจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีจำนวนผู้เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อราย คือ จังหวัดขอนแก่น และภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากรอยู่ในระดับสูง ในขณะที่จังหวัดที่มีจำนวนผู้เห็นด้วยจำนวนน้อยกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก คือ แม่ฮ่องสอน หนองบัวลำภู และอ่างทอง ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากรอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม นราธิวาสและสระแก้วซึ่งเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากรอยู่ในระดับต่ำเช่นกันแต่กลับมีสัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยกับการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อรายค่อนข้างสูง ดังนั้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (GPP per Capita) ไม่มีผลต่อความเห็นของผู้ใช้บริการต่อการกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทต่อราย

ภาพที่ 5.72 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.5.7 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ในส่วนของการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ได้สอบถามความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อถ้าจะกำหนดให้สหกรณ์ต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวที่ระดับปานกลางอยู่ที่ร้อยละ 28.32 ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับแนวทางดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 39.78 และ 18.28 ตามลำดับ สำหรับผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านพบว่า ร้อยละ 25.18 เห็นด้วยระดับปานกลาง ร้อยละ 33.94 เห็นด้วยมาก และร้อยละ 20.44 เห็นด้วยมากที่สุดกับแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องดังกล่าว และผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์ร้อยละ 30.69 เห็นด้วยระดับปานกลาง ร้อยละ 37.91 เห็นด้วยมาก และร้อยละ 8.30 เห็นด้วยมากที่สุดกับแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องโดยให้องค์กรดำรงเงินสดไว้ร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ ผลการสำรวจพบว่า ผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและเห็นด้วยมากที่สุดต่อการดำรงเงินสดไว้ในองค์กรมีสัดส่วนไม่มากนักเมื่อเทียบกับความเห็นต่อแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านอื่น ๆ โดยเฉลี่ยอยู่ที่เพียงร้อยละ 50 เท่านั้น ซึ่งอาจชี้ให้เห็นว่า ผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากยังไม่มีความกังวลเรื่องความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ภาพที่ 5.73 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการดำรงเงินสดร้อยละ 1 ของเงินฝากขององค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแยกตามขนาดสินทรัพย์ ต่อการกำหนดให้สหกรณ์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง พบว่า ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า 10,000 ล้านบาท เห็นด้วยกับการกำหนดให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเพียงร้อยละ 65 – 70 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์มากกว่า 10,000 ล้านบาท เห็นด้วยกับการกำหนดให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องสูงถึงร้อยละ 95

ภาพที่ 5.74 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการสหกรณ์ต่อการดำรงเงินสดร้อยละ 1 ของเงินฝากขององค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์พบว่า สัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องดำรงสินทรัพย์

สภาพคล่องลดลงเมื่อขนาดขององค์กรใหญ่ขึ้น โดยผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านที่มีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่ร้อยละ 75.00 และลดลงเป็นร้อยละ 68.33 และร้อยละ 48.98 เมื่อขนาดของสินทรัพย์ของกองทุนหมู่บ้านเพิ่มขึ้นเป็น 1 – 3 ล้านบาท และมากกว่า 3 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกับกลุ่มออมทรัพย์สอดคล้องกับความเห็นของผู้ใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้าน โดยผู้ใช้บริการกลุ่มออมทรัพย์ที่มีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า 1 ล้านบาท เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่ร้อย 63.45 และลดลงเป็นร้อยละ 57.33 และร้อยละ 36.84 เมื่อขนาดของสินทรัพย์ของกลุ่มออมทรัพย์เพิ่มขึ้นเป็น 1 – 3 ล้านบาท และมากกว่า 3 ล้านบาท ตามลำดับ

ภาพที่ 5.75 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ต่อการดำรงเงินสดร้อยละ 1 ของเงินฝากขององค์กร

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.5.8 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงด้านปฏิบัติการเป็นการสอบถามทัศนคติของผู้ใช้บริการว่าเห็นด้วยหรือไม่ต่อการกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบภายในและคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงภายในองค์กร โดยผลการสำรวจความคิดเห็นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน

ภาพที่ 5.76 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมาที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน โดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 91.40 ร้อยละ 81.96 และร้อยละ 80.14ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทต่อขนาดสินทรัพย์พบว่า สัดส่วนของผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยกับการมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการตรวจสอบภายในโดยสัดส่วนใกล้เคียงกันโดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 – 90

2) การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยง

ภาพที่ 5.77 ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อการให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยง

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ความเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยมากและมากที่สุดกับการกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงโดยผู้ใช้บริการกับสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ต่อการจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุน ที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 91.76 ร้อยละ 90.15 และร้อยละ 80.51 ตามลำดับ

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ใช้บริการต่อแนวทางต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมากำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ได้แก่ การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการตรวจสอบภายใน และการต้องมีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ซึ่งสัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยสูงมากเมื่อเทียบกับความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านอื่น ๆ โดยระดับความเห็นด้วยมากและมากที่สุดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 – 90 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

ภาพที่ 5.78 สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยมากและมากที่สุดต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 ภาพรวมการให้บริการระบบการเงินระดับฐานรากของไทย

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง ผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบที่กระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ผู้บริหารและผู้ใช้บริการขององค์กรการเงินระดับฐานรากทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/องค์กรพึ่งตนเอง ใน 11 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ระยอง สระแก้ว ภูเก็ต นราธิวาส และกรุงเทพมหานคร รวมผู้แสดงความคิดเห็นทั้งหมด 1,000 ราย เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ความคิดเห็น และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก เพื่อนำมาพัฒนาระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมต่อไป โดยแบบสำรวจความคิดเห็นจะประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ข้อมูลขององค์กรการเงินระดับฐานราก ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลในภาพรวม ความคิดเห็นต่อแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจในการกำกับดูแลความมั่นคงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความมั่นคง และข้อมูลเกี่ยวกับความเข้าใจการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงและทัศนคติต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก

ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากสรุปได้ดังนี้

6.1.1 ผลสรุปการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารมีความเห็นว่า ปัญหาด้านบุคลากรเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก ไม่ว่าจะเป็นการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก การขาดความรู้และการมีส่วนร่วมของสมาชิก รวมทั้งหน่วยงานกำกับอาจไม่เข้มงวดเพียงพอ ทั้งนี้ แนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 การให้มีหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภท แต่ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากแห่งชาติขึ้นมากำกับดูแลในภาพรวมเพื่อทำหน้าที่ออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับดูแลและให้หน่วยงานกำกับดูแลนำกรอบแนวทางดังกล่าวไปบังคับใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับองค์กร

การเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทต่อไป ทั้งนี้อาจนำแนวทางการกำกับดูแลของสถาบันการเงินมาประยุกต์ใช้ให้เกิดความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โดยนำมาปรับใช้กับผู้บริหาร คณะกรรมการ และพนักงานองค์กร เพื่อช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากการดำเนินงานและการทุจริตของผู้บริหารและคณะกรรมการได้ แนวทางที่ 2 คือ การกำหนดให้ ธปท. เข้ามากำกับดูแลเพื่อดูภาพรวมทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยระดับในการกำกับดูแลควรจะขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดขององค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ นอกจากการกำกับดูแลแล้วควรส่งเสริมและผลักดันให้มีการรวมตัวและการสร้างเครือข่าย ที่สามารถพึ่งพาซึ่งกันและกันได้ระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานรากด้วย

6.1.2 ผลสรุปการสัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลาง

ผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรเงินระดับฐานรากในส่วนกลางมีความเห็นว่า ผู้นำองค์กรหรือกลุ่มกรรมการขององค์กรก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น การกำหนดให้ผู้นำองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถจึงสำคัญอย่างยิ่ง การส่งเสริมและพัฒนากำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจึงต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากร อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันถือว่าค่อนข้างมีประสิทธิภาพ แต่ขาดกรอบในการกำกับดูแลที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น แนวทางในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับด้วย โดยอาจกำหนดกรอบในการกำกับ เช่น การอนุญาตจัดตั้งองค์กร ขอบเขตที่ให้ดำเนินธุรกิจ การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน เป็นต้น และเน้นพัฒนาผู้นำองค์กรหรือกรรมการองค์กร ทั้งนี้ สำหรับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นการเฉพาะจะต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ในการดูแลกลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีจำนวนมากและมีความหลากหลายด้วย

6.1.3 ผลสรุปการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในจังหวัดต่าง ๆ

ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล โดยผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล อาทิ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก การกำหนดให้คณะกรรมการบางรายขององค์กรการเงินระดับฐานราก ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี อย่างไรก็ดี สัดส่วนของผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง มีสัดส่วนที่ลดลงเมื่อเทียบกับมาตรการการกำกับด้านธรรมาภิบาลและ

ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจผู้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติการตรวจสอบในภูมิภาคและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากมีระดับความเห็นที่แตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการผู้ปฏิบัติการตรวจสอบในภูมิภาคเห็นว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากยังขาดแนวทางการควบคุมภายในที่ดีและเห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการกำกับดูแลด้านปฏิบัติการที่กำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีแนวทางการควบคุมภายใน ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเพียงแค่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อสอบถามผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบองค์กรการเงินฐานรากในภูมิภาคถึงแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลและแนวทางการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคต พบว่า ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในส่วนภูมิภาคยังอาจไม่มีความเข้าใจในบทบาทที่แตกต่างกันของการกำกับดูแลและการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานราก นอกจากนี้ ผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทมีความเห็นที่อาจไม่สอดคล้องกันในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการส่งส่งเสริมและพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคต รวมทั้งบทบาทของภาครัฐในการเข้ามาพัฒนาระบบการกำกับดูแล ซึ่งอาจเกิดจากการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทที่สำรวจมีคุณลักษณะและแนวคิดในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ แนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากยังขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านั้นด้วย สำหรับสหกรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีการพัฒนาสูงที่สุด โดยเฉพาะมูลค่าสินทรัพย์ที่มากกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่นอยู่มาก ผู้กำกับดูแลจะให้ความสำคัญกับมาตรฐานการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินและมาตรฐานการบัญชีที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งการส่งเสริมและให้ความรู้แก่คณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์และสมาชิกในเรื่องดังกล่าว สำหรับกลุ่มออมทรัพย์นั้น ผู้กำกับดูแลเห็นความสำคัญของการให้ความรู้ด้านการเงินแก่สมาชิกและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก สำหรับกองทุนหมู่บ้าน ผู้กำกับดูแลให้ความสำคัญของการให้ความรู้ด้านการเงินแก่สมาชิกและคณะกรรมการ อย่างไรก็ดี ผู้กำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภทเห็นถึงความสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาระบบควบคุมภายในหรือระบบตรวจสอบภายในขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นหนึ่งในความต้องการหลักที่จะให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนและส่งเสริม

6.1.4 การสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก พบว่า ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากให้ความสำคัญสูงสุดกับความมั่นคงทางการเงินและความยั่งยืนขององค์กรการเงินระดับฐานราก และผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากให้ความสำคัญต่อความ

มั่นคงทางการเงินขององค์กรมากกว่าการแสวงหากำไร ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อมาตรการการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินโดยเฉพาะมาตรการการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล โดยผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการการกำกับดังกล่าว อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากมิได้เห็นด้วยมากที่สุดกับมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง และด้านปฏิบัติการ โดยผู้บริหารมิได้เห็นมากที่สุดกับมาตรการการกำกับดูแลในสัดส่วนที่ต่ำกว่าสัดส่วนผู้บริหารที่เห็นด้วยกับการเน้นให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคง และไม่แสวงหาผลกำไรโดยเฉพาะมาตรการการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต (การกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อรายที่ 15 ล้านบาท) ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากที่ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของมาตรการการกำกับดูแลและความมั่นคงทางการเงินขององค์กร หรือผู้บริหารองค์กรคาดว่ามาตรการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจ่ายเงินปันผลและอัตราดอกเบี้ยเงินฝากขององค์กรการเงินระดับฐานราก

จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งสามประเภท ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ เกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานราก พบว่า ผู้บริหารองค์กรเห็นด้วยกับการยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการส่งเสริมความรู้ให้แก่คณะกรรมการ รวมทั้งการกำหนดให้การดำเนินงานของกรรมการเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นไปตามธรรมาภิบาล อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากเห็นว่าหน้าที่หลักของหน่วยงานภาครัฐคือการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานรากในด้านต่าง ๆ เช่น เงินทุน การอบรมให้ความรู้ การจัดทำระบบสารสนเทศ มากกว่าการกำกับดูแลทางการเงิน อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากยังคงเห็นความสำคัญของบทบาทภาครัฐในการเข้ามากำกับดูแลเพื่อคุ้มครองสมาชิก อย่างไรก็ดี ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภทยังความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรของตน ซึ่งรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(1) สหกรณ์ ผู้บริหารสหกรณ์จำนวนมากเห็นว่าการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ยังมีอุปสรรคที่จะต้องแก้ไข โดยเฉพาะสหกรณ์ขนาดเล็กที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการทำบัญชี อีกทั้ง ผู้บริหารสหกรณ์เห็นควรเพิ่มเติมเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยเฉพาะเกณฑ์ด้านธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ผู้บริหารสหกรณ์อีกจำนวนหนึ่งพบข้อบกพร้องในการนำเกณฑ์กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินมาบังคับใช้ ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยให้มีการตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์เพิ่มเติมจากการตรวจบัญชีทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการสหกรณ์ไม่บริหารงานตามวิถีและอุดมการณ์ของสหกรณ์

(2) กองทุนหมู่บ้าน ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านยังคงเห็นความสำคัญของภาครัฐในการสนับสนุนเงินทุน ซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ โดยผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านเห็นควรให้รัฐบาลเพิ่มทุนให้กองทุนหมู่บ้านในการดำเนินการ อีกทั้ง ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านเห็นความสำคัญในการเพิ่มเติมเกณฑ์การกำกับดูแล แต่ควรดำเนินงานควบคู่ไปกับการส่งเสริมและให้ความรู้แก่คณะกรรมการและสมาชิกของกองทุนหมู่บ้าน ทั้งนี้ มีผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านจำนวนหนึ่งมีความกังวลเรื่องปัญหาการทุจริตในกองทุนหมู่บ้านและประสงค์ให้หน่วยงานกำกับดูแลดำเนินการตรวจสอบกิจการในสถานที่ (Onsite) ทั้งนี้ นอกจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้านอีกจำนวนมากเห็นควรให้ภาครัฐส่งเสริมระบบสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบสารสนเทศดังกล่าวอาจรวมถึงระบบบัญชีของกองทุนหมู่บ้านอีกด้วย

(3) กลุ่มออมทรัพย์ ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์จำนวนมากเห็นควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อยกระดับให้กลุ่มออมทรัพย์มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถทำธุรกรรมทางการเงินโดยมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน อีกทั้ง ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์เห็นความสำคัญของการเพิ่มเติมเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์ที่มีเงินภายใต้การบริหารเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมหรือกำกับดูแลต้องมีหน้าที่ในการให้ความรู้ด้านการเงินการบัญชี และด้านกฎหมายแก่คณะกรรมการและสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ผู้บริหารกลุ่มออมทรัพย์ยังเห็นความสำคัญของบทบาทภาครัฐในการสนับสนุนและให้ความรู้ในการประกอบอาชีพของสมาชิก โดยเห็นว่าบทบาทของภาครัฐนี้เป็นสิ่งที่สำคัญและยังสามารถพัฒนาได้อีกมาก

6.1.5 สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก

การสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันพบว่า ผู้ใช้บริการบางส่วนไม่ทราบว่าหน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแลและบางรายเข้าใจว่ากระทรวงการคลังหรือ ธปท. ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก อีกทั้ง ผู้ใช้บริการบางส่วนสับสนระหว่างการกำกับดูแลและการส่งเสริมหรือพัฒนาโดยเข้าใจว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้วย

เมื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากต่อแนวทางการกำกับกิจการที่ดีพบว่า ผู้ใช้บริการยังคงให้ความสำคัญกับการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากต้องมีกำไรเพื่อปันผลให้แก่สมาชิกหรือจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝาก รวมทั้งต้องมีความมั่นคงและมีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดี แต่กลับเห็นว่าการมีคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเป็นปัจจัยที่สำคัญน้อยที่สุดในการกำกับกิจการที่ดีซึ่งไม่สอดคล้องกับความคิดเห็นของ

ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารหรือผู้กำกับดูแลในส่วนกลาง ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นว่า ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากยังไม่ให้ความสำคัญคุณสมบัติผู้บริหารและกรรมการซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานราก

ในส่วนของความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงในแต่ละด้านขององค์กรการเงินระดับฐานรากสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) ผู้ใช้บริการองค์การการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางการกำกับดูแลด้านความมั่นคง โดยผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องไม่มุ่งเน้นกำไรแต่ควรมุ่งเน้นความมั่นคง แต่ยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ โดยหากการสร้างความมั่นคงจะต้องเกิดจากการลดอัตราดอกเบี้ยลงหรือการเก็บรายได้ส่วนหนึ่งเป็นทุนสำรอง สัดส่วนของผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับแนวทางการกำกับดูแลดังกล่าวลดลง โดยเฉพาะเมื่อระบุว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากต้องลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ใช้บริการ

(2) สำหรับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลมากกว่าแนวทางการกำกับดูแลด้านความมั่นคง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลเข้าใจได้ง่ายและเป็นสิ่งที่องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ปฏิบัติอยู่แล้ว โดยผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยการกำกับดูแลที่ส่งผลโดยตรงต่อผู้ใช้บริการ เช่น การเปิดเผยงบการเงินหรือการขอข้อมูลผู้ใช้บริการก่อนให้บริการ เป็นต้น

(3) ผลการสำรวจความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต พบว่า ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้เพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต ได้แก่ การแยกหนี้ดีและหนี้เสีย การกันสำรองหากเกิดหนี้เสีย การกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในการให้สินเชื่อ การจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กร การกำหนดให้เงินให้สินเชื่อขององค์กรเป็นสัดส่วนของทุน หรือการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหาร แต่สัดส่วนผู้ใช้บริการที่เห็นด้วยกับการจำกัดวงเงินสินเชื่อที่ไม่เกิน 15 ล้านบาท ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการกำกับดูแลอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับขนาดธุรกรรมขององค์กรการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ตาม การจำกัดวงเงินสินเชื่อต่อรายถือว่าเป็นการควบคุมความเสี่ยงด้านเครดิตที่สำคัญและยังเป็นการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถช่วยเหลือคนในชุมชนได้ครอบคลุมมากขึ้นอีกด้วย

(4) ผลการสำรวจความคิดเห็นต่อแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง พบว่า ผู้ใช้บริการกับองค์กรการเงินระดับฐานรากยังไม่มีความกังวลเรื่องความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และสัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยกับแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องค่อนข้างน้อย ทั้งนี้

การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องอาจไม่สำคัญสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดเล็กและมีปริมาณธุรกรรมต่อวันจำนวนน้อย อีกทั้ง องค์กรการเงินระดับฐานรากบางแห่งอาจผู้ฝากจะต้องแจ้งล่วงหน้าหากมีการถอนเงินจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นแนวทางในการบริหารสภาพคล่องแนวทางหนึ่งเช่นกัน

(5) สำหรับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่าผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมากำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการได้แก่ การกำหนดให้องค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการตรวจสอบภายใน และการต้องมีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ซึ่งสัดส่วนผู้ที่เห็นด้วยสูงมากเมื่อเทียบกับความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านอื่น ๆ โดยระดับความเห็นด้วยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 80 – 90 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การนำประสบการณ์ในการกำกับการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศเพื่อมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ในขั้นแรกมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) การมีกฎหมายเฉพาะ องค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศที่ทำการศึกษามีคุณลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือมีการพัฒนาในกระบวนการปรับปรุงกฎหมายการกำกับดูแลให้ต้องมีการขอใบอนุญาตเพื่อดำเนินการทางการเงิน และอยู่ภายใต้กฎหมายทางการเงินเพียงฉบับเดียว โดยกฎหมายจะมีการกำหนดรูปแบบย่อยในการให้บริการ ซึ่งส่วนใหญ่จะแบ่งตามขนาดของสินทรัพย์ ขอบเขตของการให้บริการหรือแหล่งเงินทุน ซึ่งทำให้การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมีความเชื่อมโยงกัน และสามารถรวมศูนย์ในเชิงนโยบาย ลดความซับซ้อน ขั้นตอนที่ยุ่งยากได้ โดยประเทศไทยควรพิจารณาให้มีกลไกเพื่อรวมศูนย์การกำกับดูแลในระยะแรก และปรับปรุงหรือเสนอกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากเพียงฉบับเดียว

2) การกำหนดเกณฑ์ในการกำกับดูแล การกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากในต่างประเทศที่ทำการศึกษาจะมีการกำหนดอัตราส่วนทางการเงิน และกำหนดขอบเขตการให้บริการ เช่น พื้นที่ วงเงินสินเชื่อ โดยเป็นไปตามขนาดของสินทรัพย์ ทั้งนี้ อัตราส่วนทางการเงินดังกล่าว เช่น การดำรงเงินกองทุน สภาพคล่อง การจัดชั้นสินเชื่อและการกันสำรอง การทำบัญชี การจัดสรรกำไร และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น จะมุ่งเน้นให้เกิดมาตรฐานความมั่นคงทางการเงิน โดยเกณฑ์ที่ใช้ โดยเฉพาะกับองค์กรการเงินที่ใช้เงินทุนจากการรับเงินฝากจะมีความคล้ายคลึงกับเกณฑ์ที่ใช้กับธนาคารพาณิชย์ แต่ด้วยขนาดขององค์กรและธุรกรรมที่เล็กกว่า อีกทั้งธุรกรรมยังไม่ซับซ้อน จึงมีเกณฑ์ด้านการเงินที่ผ่อนคลายมากกว่าเกณฑ์ที่ใช้กับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทยในการปรับใช้เช่นกัน

3) การมีหน่วยงานกำกับดูแลการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะ โดยทั่วไปแล้วรูปแบบองค์กรการกำกับดูแลองค์กรการเงินในประเทศที่ทำการศึกษาพบว่ามีเพียงหนึ่งเดียว แต่อาจแยกย่อยได้เป็น 2 รูปแบบคือ มีเพียงหน่วยงานเดียว และมีหน่วยงานเดียวแต่สามารถถ่ายโอนอำนาจไปให้หน่วยงานอื่น เช่น รัฐบาลท้องถิ่น หรือสหพันธ์สหกรณ์ เป็นหน่วยงานช่วยในการตรวจสอบ ซึ่งมักเป็นประเทศที่มีจำนวนองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนมาก ทำให้ในช่วงแรกยังไม่มีศักยภาพจะกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากทั้งหมดได้ ดังนั้น เมื่อนำประสบการณ์จากต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย ในภาพรวมจึงควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีความสอดคล้องกันในระบบการเงิน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนองค์กรการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภท และมีจำนวนมาก จึงต้องมีการพิจารณาการดำเนินการที่เป็นลำดับขั้นด้วย

เมื่อพิจารณาประสบการณ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศข้างต้น ผู้วิจัยมีแนวทางในการนำมาใช้ประยุกต์กับการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย โดยเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานราก มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ ที่เหมาะสมต่อพัฒนาการทางการเงินของแต่ละองค์กร และควรมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อรวมศูนย์การกำกับดูแลให้มีมาตรฐานเดียวกันและสร้างสภาวะแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ โดยสรุปข้อเสนอได้ ดังนี้

6.2.1 ระยะสั้น

ภาพที่ 6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะสั้น

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

1) การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน (คณะกรรมการฯ) เพื่อบูรณาการการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชนทั้งระบบ เนื่องจากระบบการเงินภาคประชาชนเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนของสังคม รวมถึงมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยทำหน้าที่สนับสนุนการเงินภาคประชาชนตามพันธกิจของตนเอง ทำให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานยังขาดการเชื่อมโยงกันในภาพรวม เนื่องจากยังขาดกลไกมารองรับการดำเนินการ

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีกลไกในการติดตามและประเมินสถานการณ์ความมั่นคงทางการเงินอย่างเป็นระบบ จึงควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธปท. ธ.ออมสิน ธ.ก.ส. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และสมาคมธนาคารไทย เป็นต้น โดยมีหน้าที่ในการบรูณาการการทำงานส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากและสร้างมาตรฐานการส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดผลในทางปฏิบัติ

2) กำหนดให้คณะกรรมการฯ เร่งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเงินภาคประชาชนนำไปประยุกต์ใช้ตามพัฒนาการของแต่ละองค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับของแต่หน่วยงานอย่างเหมาะสม โดยกำหนดประเภทองค์กรการเงินระดับฐานรากชุมชนออกเป็น 4 ประเภท ตามพัฒนาการขององค์กรการเงินต่าง ๆ ได้แก่

2.1) กลุ่มการเงินชุมชน คือ องค์กรการเงินที่เพิ่งเริ่มรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการออมและสวัสดิการทางการเงินในชุมชน แต่ยังไม่พร้อมที่จะให้บริการหรือทำธุรกรรมทางการเงินพื้นฐาน ทำให้ยังไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลในด้านใด ๆ ยกเว้นให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาความเข้มแข็งทางการเงิน โดยต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อทางการเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ การจัดให้มีกลุ่มการเงินชุมชนจะเป็นช่องทางให้กลุ่มพึ่งตนเองเข้ามาอยู่ในระบบการเงินภาคประชาชน โดยไม่บังคับให้องค์กรดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กำกับดูแลใดโดยเฉพาะ และไม่สร้างภาระในการดำเนินงานขององค์กรประเภทดังกล่าว

2.2) องค์กรการเงินระดับฐานรากที่จดทะเบียน ได้แก่ องค์กรการเงินที่มีสถานะตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ประกอบธุรกรรมทางการเงินในปริมาณมากนัก เช่น องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดของสินทรัพย์ไม่เกิน 100 ล้านบาท เป็นต้น โดยองค์กรประเภทนี้จะต้องมีเกณฑ์

การดำเนินงานในด้านของธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ โดยไม่เน้นการกำกับดูแลด้านความมั่นคงอื่น ๆ เช่น คุณสมบัติและการคัดเลือกกรรมการ มาตรฐานบัญชี และการตรวจสอบภายใน เป็นต้น

2.3) องค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดกลาง เป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีการทำธุรกรรมที่หลากหลายและมีธุรกรรมที่สูงขึ้นกว่าองค์กรการเงินที่จดทะเบียน เช่น องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดของสินทรัพย์ระหว่าง 101 ล้านบาท ถึง 5,000 ล้านบาท เป็นต้น จึงต้องมีการกำกับดูแลความมั่นคงเฉพาะด้านที่สำคัญ เช่น ด้านเครดิตและด้านสภาพคล่องเพิ่มขึ้น เป็นต้น

2.4) องค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่ เช่น องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดของสินทรัพย์เกิน 5,000 ล้านบาท เป็นต้น จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลทางความมั่นคงทางการเงินที่สำคัญเกือบทุกด้าน เช่น การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อและกันสำรองเผื่อหนี้ สงสัยจะสูญ ตลอดจนต้องรายงานฐานะทางการเงินเป็นประจำทุกเดือน แต่เพื่อไม่ให้เป็นภาระต่อการดำเนินงานขององค์กรมากเกินไป เกณฑ์การกำกับดูแลนี้ควรมีความยืดหยุ่นกว่าของธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินธุรกรรมที่ซับซ้อนและมีความเสี่ยงสูง

3) สำหรับเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดกลางและขนาดใหญ่นั้น คณะกรรมการฯ สามารถนำแนวทางการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินในต่างประเทศที่องค์กรการเงินตามขนาดของสินทรัพย์ หรือที่เรียกว่า Tiered Supervision ตามขนาดสินทรัพย์ ได้แก่ 1) องค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาท ถือเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดใหญ่ และ 2) องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดสินทรัพย์ระหว่าง 100 ล้านบาทถึง 5,000 ล้านบาท โดยกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินสำหรับองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่ที่เข้มงวดกว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดเล็ก เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดใหญ่ มีการทำธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงกับองค์กรการเงินระดับฐานรากอื่น ๆ และตัวกลางทางการเงินอื่น ๆ มากกว่า ซึ่งหากกำกับดูแลไม่ดี อาจทำให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบตามมาได้ ทั้งนี้ เกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากขนาดกลางและขนาดใหญ่ควรประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ 1) ความเสี่ยงด้านเครดิต 2) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง 3) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และ 4) ธรรมาภิบาล

4) กำหนดให้ให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบองค์กรการเงินระดับฐานรากทุกภาคส่วน โดยมีระยะเวลา 5 ปี ในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ทั้งนี้ แผนแม่บทดังกล่าวควรประกอบด้วย แนวนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาองค์กร

การเงินระดับฐานรากแต่ละประเภท การสร้างองค์ความรู้และการสร้างความเข้าใจเพื่อพัฒนาศักยภาพและเป็นเอกภาพระหว่างองค์กรการเงินระดับชุมชนต่าง ๆ การประเมินศักยภาพและความมั่นคงทางการเงินขององค์การเงินระดับฐานรากแต่ละประเภท และการกำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก

โดยนอกจากการพัฒนาด้านการบริหารจัดการองค์กรการเงินและการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินแล้ว แผนแม่บทดังกล่าวควรให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีต่อการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ซึ่งเป็นบทบาทขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่แตกต่างไปจากสถาบันการเงินทั่วไปและเป็นเหตุผลที่ภาครัฐต้องเข้าไปช่วยส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นเสาหลักด้านการเงินของชุมชนได้ โดยบทบาทขององค์กรการเงินระดับฐานรากในส่วนนี้ควรรวมถึงมิติด้านสังคม เช่น การส่งเสริมการพัฒนาด้านอาชีพของสมาชิก เป็นต้น และมิติด้านสวัสดิการ เช่น การจัดสวัสดิการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพให้สมาชิกอย่างทั่วถึงโดยใช้เงินที่เกิดจากการออมอย่างสม่ำเสมอเป็นทุนหมุนเวียนอยู่ภายในชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ การที่องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการดำเนินงานที่ครบทั้ง 3 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการเงิน 2) มิติด้านสังคม และ 3) มิติด้านชุมชน จะทำให้องค์กรดังกล่าวเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เติบโตได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ เพื่อให้แผนแม่บทฯ มีการนำไปสู่การปฏิบัติจริง จึงควรกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้ชัดเจน และให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการดำเนินตัวชี้วัดดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี

6.2.2 ระยะยาว

ภาพที่ 6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระยะยาว

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

1) จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน เพื่อรวมศูนย์การกำกับดูแลการเงินภาคประชาชนทุกประเภทไว้ด้วยกัน เนื่องจากเพื่อให้การส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีความเป็นเอกภาพและไม่ซ้ำซ้อน และมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงินระดับฐานรากรับผิดชอบงานดังกล่าวโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ควรพิจารณาจัดตั้งองค์กรดังกล่าวในลักษณะของหน่วยงานรัฐอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นต้น โดยหน่วยงานดังกล่าวต้องมี 1) ความรู้ความเข้าใจในพันธกิจและการให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกประเภท 2) สาขาหรือเครือข่ายในการกำกับดูแลทั้งประเทศ และ 3) มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถด้านกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก และ 4) มีอำนาจการกำกับดูแลตามกฎหมายที่ครอบคุลมตั้งแต่การจัดตั้ง การกำกับดูแล และการแก้ไขปัญหาองค์กรการเงินระดับฐานราก

การดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่จัดตั้งขึ้นอาจจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนด้านงบประมาณจากภาครัฐ เนื่องจากผู้ให้บริการการเงินภาคประชาชน (ผู้ให้บริการฯ) มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ทำให้อาจไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือเรียกเก็บเงินนำส่งจากผู้ให้บริการฯ ในอัตราที่สูงเพื่อเป็นรายได้หล่อเลี้ยงการดำเนินการของหน่วยงานได้เช่นในกรณีของ คปภ. เนื่องจากผู้ให้บริการฯ อาจผลัก

ภาระจากค่าธรรมเนียมหรือเงินเรียกเก็บดังกล่าวไปสู่ประชาชน ซึ่งหากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนก็อาจจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนงบประมาณจำนวนหนึ่งในลักษณะของเงินทุนประเดิมหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นเป็นประจำทุกปี

หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากควรมีหน้าที่ครอบคลุมภารกิจ ดังนี้

(1) ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการและวิธีการขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง เพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจการเงินให้มีประสิทธิภาพ และคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้รับบริการทางการเงินจากผู้ให้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนเป็นประจำทุก 5 ปี เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) ดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับพัฒนาการและธุรกรรมทางการเงินที่องค์กรแต่ละองค์กรได้ดำเนินการ โดยมีการวางหลักเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินที่ครอบคลุมความเสี่ยงที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากทุกด้าน

(3) ตรวจสอบว่าองค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่ว่างไว้อย่างเคร่งครัด และติดตามและประเมินความเสี่ยงทางการเงินขององค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาทางการเงินขององค์กรที่มีปัญหาได้อย่างทันท่วงที

(4) ตรวจสอบบัญชีองค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับ กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความรู้ด้านการบริหารการเงินและการบัญชี ส่งเสริมความรู้ด้านการจัดทำบัญชีและระบบการควบคุมภายใน ตลอดจนจัดทำระบบสารสนเทศทางการเงินขององค์กรทุกประเภทเพื่อรวมศูนย์ข้อมูลระบบการเงินภาคประชาชนและสามารถนำมาใช้ในการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องได้

(5) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่จำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น

5.1) จัดตั้งกองทุนคุ้มครองสมาชิกขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝาก ของสมาชิกองค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ โดยจะช่วยสร้างหลักประกันให้กับสมาชิกว่าจะได้รับเงินออมคืนเมื่อมีการถูกสั่งเลิกกิจการและเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบการเงินภาคประชาชน และกำหนดให้มีหลักการและแนวทางการนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ เช่นเดียวกับการนำส่งเงินเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ โดยมีการกำหนดวงเงินคุ้มครองและสามารถเรียกเก็บเงินนำส่งจากองค์กรการเงินระดับฐานรากสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง อย่างไรก็ดีหน่วยงานกำกับดูแลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีบุคลากรที่มีศักยภาพในด้านการลงทุน เนื่องจากต้องนำเงิน

ของกองทุนฯ มาลงทุนหาผลประโยชน์โดยคำนึงถึงความเสี่ยง ผลตอบแทนและสภาพคล่องควบคู่กันไป

5.2) จัดตั้งศูนย์กลางการบริหารสภาพคล่องทางการเงินของสหกรณ์ (Central Financial Facility: CFF) เพื่อให้เป็นกลไกในการบริหารสภาพคล่องให้แก่ระบบการเงินภาคประชาชนโดยเป็นการสร้างโครงสร้างทางการเงินพื้นฐาน (Financial Infrastructure) เพื่อสนับสนุนให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีสภาพคล่องเพียงพอปล่อยกู้แก่องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ขาดแคลนแหล่งเงินทุน ช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางการเงินของระบบการเงินภาคประชาชน ทั้งนี้ CFF จะต้องเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารและตลาดเงินเพียงพอเพื่อให้สามารถบริการความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของระบบองค์กรการเงินระดับฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สร้างกรอบกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น กลุ่มพึ่งตนเอง ซึ่งไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย ทำให้การดำเนินงานของแต่ละกลุ่มมีความเข้มแข็งแตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐาน ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำหนดสถานะขององค์กรการเงินระดับฐานรากและการกำกับดูแลที่ชัดเจนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินภาคประชาชนให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยหากมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้นเป็นการเฉพาะก็ควรกำหนดให้มีบทบัญญัติที่รองรับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลของกลุ่มพึ่งตนเองขึ้นภายใต้กฎหมายฉบับนั้นด้วย และกำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากในกลุ่มพึ่งตนเองแก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้ชัดเจน

นอกจากนี้ ในระยะยาวหลังจากที่มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วอาจพิจารณารวมกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ดังเช่นการรวมกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เข้าเป็นฉบับเดียวกันเมื่อปี 2551 เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กระทรวงการคลัง (2559) แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 -2564

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน ระยะที่ 1 , ระยะที่ 2 และระยะที่ 3

กรมการพัฒนาชุมชน (2557) แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

พงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ (2554) บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก. หน้า 1-58.

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547. (2547, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 84 ก. หน้า 1-13

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542. (2542, 23 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 116 ตอนที่ 30 ก. หน้า 1-27

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2556) รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2556

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2547, 13 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 91 ง. หน้า1-2.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2548, 16 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 43 ง. หน้า 7-12.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 (2558, 19 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 16 ง. หน้า 1-5.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2559 (2559, 14 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 236 ง. หน้า 5-11.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก

Adams, D., & von Pischke, J. D. (1978). “Microenterprise credit programs: Deja vu.” World Development, 20, 1463-1470.

Ahmed, Kabir. “Regulation and Supervision of MFIs in Bangladesh.” บทความนำเสนอในงาน SAARCFINANCE Seminar on "Regulation and Supervision of Microfinance Institutions (MFIs) in SAARC Region.” กาฐมาณฑุ เนปาล 20-22 March, 2013

Akyuwen, Roberto. (2009). “Rate caps counterproductive.” Jakarta Post. 17 February 2016. Retrieved from www.pressreader.com.Alamgir, Dewan A. H., “State of Microfinance in Bangladesh.” โครงการ State of Microfinance in SAARC Countries.

Ananat Vijay Kala. “In India, a Microfinance Regulatory Overhaul.” Wall Street Journal. May 4, 2011. https://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2011/10/improving-internal-control-a-practical-guide-for-microfinance-institutions.pdf.

Anbuoli Parthasarathy. (2015). “A Study On Origin And Growth Of Self Help Groups In India”

Anita Campion (2000). “Improving internal contro, A practical Guide for Microfinance Institutions.”

Armendariz, B. and Murdoch,J. (2010). “The Economics of Microfinance.” Second Edition. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Badruddoza, S. “Rules of Microcredit Regulatory Authority in Bangladesh: A Synopsis.” Institute of Microfinance. February 2013.

Barua, A., R. Kathuria, and N. Malik. (2016). “The Status of Financial Inclusion, Regulation, and Education in India.” ADBI Working Paper 568. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: http://www.adb.org/publications/status-financial-inclusion-regulation-and-education-india/

Bank Negara Malaysia. (2015). “Capital Framework for Development Financial Institutions”

Banerjee, Abhijit and Esther Dulfo (2005). “Growth Theory through the Lens of Development Economics.” Handbook of Economic Growth, Vol 1A.

Bangko Sentral Ng Pilipinas. (2017). Facts regarding microfinance. http://www.bsp.gov.ph/main-error404.asp

Beltran, Gil S.. (2005.) “Developing the National Developing the National Strategy for Microfinance Strategy for Microfinance in the Philippines.”

Bill. (2011). “Micro Finance Institutions (Development and Regulations).” Royal Bank of India.

Buera, Francisco, Joseph Kaboski and Yongseok Shin (2008) "Finance and Development: A Tale of Two Sectors." NBER no. 14914.

Bruett, T. A. (2006). "Measuring Performance of Micro-finance Institutions: A Framework for Reporting, Analysis, and Monitoring." (pp. 105): SEEP Network and Alternative Credit Technologies, LLC.

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.

Count, A. and Meriweather, P. (2008). "New Frontiers in Micro-saving" (Washington, DC:Grameen Foundation). https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-case-study-new-frontiers-in-micro-savings-mar-2008_0.pdf

Collins D, Morduch J, Rutherford S, Ruthven O (2009). Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on $2 a Day. Princeton University Press; 2009. http://press.princeton.edu/titles/8884.html.

Debtcom. "The Rules of Microlending." Online. Published on April 3, 2015. http://www.debtcom.co.za/the-rules-of-microlending-19032015/

Daley-Harris, Sam (2003). "State of the Microcredit Summit Campaign." Washington: Microcredit Summit.Demirguc-Kunt, A., Love, I., Maksimovic, V. (2006) Business environment and the incorporation decision. Journal of Banking and Finance.

Felipe Portocarrero Maisch Álvaro Tarazona Soria Glenn D (2006). "How Should Microfinance Institutions Best Fund Themselves?" Westley Inter-American Development Bank Washington, D.C. Sustainable Development Departament Best Practices Series http://www.rrojasdatabank.info/iadbremit/howshould.pdf

FinMark Trust. Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion : "FinScope Thailand Survey 2013". Asian Development Bank. 2013.

Franklin Allen Asli Demirguc-Kunt et al (2012). "The Foundations of Financial Inclusion Understanding Ownership and Use of Formal Accounts." The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Development Team December 2012 https://doi.org/10.1596/1813-9450-6290

Freepik. (2017). "Yellow background of bag with money Free Vector." www.freepik.com/free-vector/yellow-background-of-bag-with-money_1137642.htm

Global Microscope. (2016). “The Enabling Environment for Financial Inclusion”: https://publications.iadb.org/handle/11319/7988#sthash.FYXnfOjW.dpuf

Gallardo, Joselito. (2001). “A Framework for Regulating Microfinance Institutions: The Experience in Ghana and the Philippines” The World Bank.

India. International Conference on Inter Disciplinary Research in Engineering and Technology (2015): 250-254. Print.

International Monetary Fund “Financial Access Survey 2015”. 2015.

Jasman Tuyon and S. Junaidi S. Mohammad, and Rosalan Ali (2011). “The role of microfinance in development of micro enterprises in Malaysia.” Business & Management Quarterly Review.

Kline, K. & Sadhu, S. (2011). “Microfinance in India: A New Regulatory Structure.” IFMR Centre for Microfinance.

King, R. G. and R. Levine “Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence.” Journal of Monetary Economics, 32, 513–542, 1993.

Kofi Annan. (2013). “Microfinance in India – Bridging the Divide.” https://books.google.co.th/books?id=aUxIu_DmKBQC&pg=PA2&lpg=PA2&dq=Microfinance+in+India+-+Bridging+the+divide&source=bl&ots=NpAfu8c9- V&sig=GnAEnACy3WF8F6fcIZE&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwjMvZu6w8TWAhXIOY8KHdrbCRsQ6AEIKTAB#v=onepage&q=Microfinance%20in%20India%20-20Bridging%20the%20divide&f=false

Lamia Karim (2008). DEMYSTIFYING MICRO-CREDIT The Grameen Bank, NGOs, and Neoliberalism in Bangladesh. University of Oregon, USA. http://bangladesh-web.com/dbimages/212040-0-article%20on%20Micro%20Credit.pdf

La Porta, R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny. “Law and Finance”, Journal of Political Economy, 106, 1113–1155, 1998.

Loubiere, Jacues (2004). “Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalizing in the Context of Financial Sector Liberalization: Lesson from Bolivia, Columbia and Mexico” Tinker Foundation.

Meagher, Patrick. (2006). “Microfinance Regulation in Seven Countries: A Comparative Study”, Iris.

Meagher, Patrick. (2001). “Microfinance Regulation in Developing Countries: A Comparative Review of Current Practice”, Iris.

Michel J. McCord and Clemence Tatin-Jaleran. (2013). Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion : "Toward Inclusive Insurance in Thailand: An Analysis of the market and regulations". Asian Development Bank.

Morduch, Jonathan "The Microfinance Promise," Journal of Economic Literature 37 (4), December:1569 – 1614, 1999.

Morduch, J., & Johnston, D. J. "The Unbanked: Evidence from Indonesia." World Bank Economic Review , 22 (3), 517-537, 2008.

Morduch, J. Poverty. "Growth, And Average Exit Time." Economics Letters, 59, 385-390, 1998.

Morduch, Jonathan. "Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" World Bank Research Observer 14 (2), August: 187 – 207, 1999.

Muganga, Denis Lewa. (2010) "The Role of Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Evidence From South Africa, and Its Implications For The Development of Non-Deposit Taking Microfinance Regulation In Kenya."

Mulya E. Siregar. (2016) "Microfinance Policy and Regulation In Banking Sector."

National Credit Regulator. "Annual Report 2015-2016."

Nyerere, J., K. Mutua, F.S. Steele, . A. Dondo, and J. Kahashangaki. "The case of KREP Bank Nairobi, Kenya." Proceedings of Scaling up Poverty Reduction: A global Learning Process and Conference. Shanghai, World Bank. 25 to 27 May 2004.

OJK. (2017) "Microfinance Institution." http://www.ojk.go.id/en/kanal/iknb/Pages/Microfinance Institutions.aspx.

Paradigm Shift. (2014). "The Microcredit Sector in South Africa: An Overview of the History, Financial Access, Challenges and Key Players."

Patrick Meagher. (2013). Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion : "Microfinance Regulation and Supervision Recommendation". Asian Development Bank.

Reserves Bank of India. "Master Circular on 'Non Banking Financial Company-Micro Finance Institutions' (NBFC-MFIs) – Directions." DNBS.(PD) CC.No. 395/03.10.38/2014-15. July 1, 2014 (as amended up to May 25, 2015)

Reserves Bank of India. "Master Circular on SHG-Bank Linkage Programme." RPCD.FID.BC.No.06/12.01.033/2014-15. July 01, 2014.

Reserves Bank of India. Statistical Tables Relating to Banks in India (STRBI) 2015-16 and Other Tables, 2015-16, Table 22: Progress of Micro-Finance Programmes.

https://www.rbi.org.in/Scripts/AnnualPublications.aspx?head=Statistical%20Tables%20Relating%20to%20Banks%20in%20India

Robinson, Marguerite (2001). The Microfinance Revolution. Washington, DC: The World Bank.

Robert G King and Ross Levine (1993). "Finance, entrepreneurship and growth Theory and evidence" Journal of Monertary Economics, Volume 32, Issue 3, December 1993, Page 513 – 542. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/030439329390028E?via%.

Sa-Dhan. (2016). "The Bharat Microfinance Report 2016." New Delhi, India.

Sa-Dhan. "Regulatory Framework of Microfinance Institutions." 3, Issue 3, 2016.

Stefan Staschen (2003). "Regulatory Requirement for Microfinance. A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide." http://www.bu.edu/bucflp/files/2012/08/Regulatory-Requirements-for-Microfinance.pdf

Siregar, Mulya e.. (2016). Microfinance policy and regulation in banking sector.

Suraya Hanim Mokhtar, Gilbert Nartea, and Christopher Gan. "The Malaysian microfinance system and a comparison with the Grameen Bank (Bangladesh) and Bank Perkreditan Rakyat (BPR-Indonesia)." Journal of Arts and Humanities (JAH), Volume -1, No.-3, December, 2012.

South Africa. National Credit Acts, 2005.

South Africa. Regulations made in terms of the National Credit Act, 2005.

Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine. "A New Database on Financial Development and Structure," World Bank Economic Review 14, 597-60, 2000.

Thorsten Beck , Asli Demirgüç-Kunt , Ross Levine. Finance, inequality and the poor, Journal of Economic Growth March 2007, Volume 12, Issue 1, pp 27–49, 2001.

Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt. Small and medium-size enterprises: access to finance as a growth constraint, Journal of Banking and Finance, vol. 30, 2931-2943, 2006.

Thorsten Beck , Asli Demirgüç-Kunt , Ross Levine (2010). Financial Development and Structure Database. The World Bank Economic Review, Volume 24, Issue 1, 1 January 2010, Pages 77–92, https://doi.org/10.1093/wber/lhp016

Thorsten Beck, Ross Levine and Norman Loayza. "Finance and the sources of growth" Journal of Economic Growth, Volume 58, Issue 1-2, Page 261–300. 2000.

Thorsten Beck, Ross Levine and Norman Loayza. "Finance and the sources of growth" Journal of Monetary Economics, August 2000, Volume 46, Issue 1, Page 31–77. 2000.

Townsend, R M. (2010). “Financial Systems in Developing Economies: Growth, Inequality and Policy Evaluation in Thailand,” Oxford University Press, USA.

Usury Act. (1968). https://www.acts.co.za/usury/index.html.

Vogel R, Gomez, A., Fitzgerald, T. (2000). Microfinance regulation and supervision concept paper, USAID.

World Bank. (2011). “Banking Supervision Survey.”

World Bank. (2011). “The Global Findex Database.”

World Bank. (2015). “The Little Data Book On Financial Inclusion.”

World Bank. (2007). “Access to finance and economic growth in Egypt.”

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

แบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

วันที่สัมภาษณ์_____เวลา_____นาฬิกา

ชื่อผู้สัมภาษณ์:_____

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ชื่อ – นามสกุล_____

ตำแหน่งให้สัมภาษณ์_____

หน่วยงาน_____

ส่วนที่ 2 การกำกับดูแลในปัจจุบันและการพัฒนาระบบการกำกับดูแลในอนาคต

1. ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

2. ท่านคิดว่า อะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

3. ท่านคิดว่า การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปรับปรุงในด้านใดบ้าง

4. ท่านคิดว่า หน่วยงานของท่าน (กรณีหน่วยงานกำกับดูแล)/ภาครัฐ (กรณีผู้เชี่ยวชาญ) ควรมีบทบาทในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากได้อย่างไร

5. ท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงานองค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคตอย่างไร

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก

วันที่สัมภาษณ์_____เวลา_____นาฬิกา ชื่อผู้สัมภาษณ์:_____

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์_____
2. อายุ_____ปี
3. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
4. การศึกษาสูงสุด
   ☐ ต่ำกว่าระดับประถมศึกษา ☐ ประถมศึกษาปีที่ 6 ☐ มัธยมศึกษาตอนต้น
   ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย, ปวช. ☐ ปวส. ☐ ปริญญาตรี
   ☐ สูงกว่าปริญญาตรี
5. อาชีพ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
   ☐ พนักงานบริษัท/องค์กรเอกชน ☐ เกษตรกร ☐ แม่บ้าน
   ☐ กิจการส่วนตัว/ค้าขาย ☐ ราชการ/รัฐวิสาหกิจ
   ☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____
6. รายได้ต่อเดือนจากองค์กรการเงินฐานราก
   ☐ ไม่มีรายได้ ☐ ไม่เกิน 5,000 บาท ☐ 5,001 – 10,000 บาท
   ☐ 10,001 – 15,000 บาท ☐ 15,001 – 20,000 บาท ☐ มากกว่า 20,000 บาท

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรการเงินฐานราก

7. ท่านเป็นผู้บริหารขององค์กรการเงินฐานรากประเภทใด
   ☐ สหกรณ์ ☐ กองทุนหมู่บ้าน
   ☐ กลุ่มออมทรัพย์ ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)_____
8. ชื่อองค์กรการเงินฐานรากที่ท่านเป็นผู้บริหาร_____
9. ที่ตั้ง (ตำบล อำเภอ จังหวัด)_____ โทรศัพท์_____
10. ปีที่ก่อตั้งองค์กร (พ.ศ.) _____
11. พื้นที่ให้บริการขององค์กรท่านในปัจจุบัน
    ☐ ตัวเมือง ☐ ชนบท ☐ กึ่งชนบท
12. พื้นที่ให้บริการขององค์กรท่านในอนาคต
    ☐ ตัวเมือง ☐ ชนบท ☐ กึ่งชนบท

13. องค์กรท่านได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายหรือไม่

☐ ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย

☐ จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ._____

☐ จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ._____

☐ จดทะเบียนตามกฎหมายอื่น (กฎหมายใดโปรดระบุ) _____ปี พ.ศ._____

14. องค์กรท่านมีเป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรอย่างไร

☐ ไม่แสวงหากำไร ☐ แสวงหากำไร ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) _____

15. กลุ่มลูกค้าเป้าหมายขององค์กรท่านคือ_____

16. องค์การท่านมีลูกค้าทั้งหมด (ลูกค้าสินเชื่อ เงินฝาก และอื่นๆ) ณ สิ้นปี 2559 จำนวน_____ราย

17. องค์กรท่านมีจำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด _____ คน และมีลูกค้าสินเชื่อทั้งหมด _____ คน

18. องค์กรท่านมีบริการประเภทใดบ้าง

ประเภทบริการ/กิจกรรม	**มี**	**ไม่มีแต่อนาคตมีแผนดำเนินการ**	**ไม่มีและอนาคตไม่มีแผนดำเนินการ**
18.1 สินเชื่อส่วนบุคคล			
18.2 สินเชื่อที่อยู่อาศัย			
18.3 สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ			
18.4 เงินฝากออมทรัพย์			
18.5 เงินฝากประจำ			
18.6 ประกันประเภทต่าง ๆ			
18.7 บริการโอนเงิน			
18.8 บริการชำระเงิน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น			
18.9 อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____			

<u>คำชี้แจง</u> โปรดกรอกข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรการเงินฐานรากของท่านตามรายการดังต่อไปนี้

รายการ	จำนวนเงิน (บาท)
รายได้	
19. องค์กรของท่านมีรายได้ในปี 2559 รวม	
จำแนกเป็น	
19.1 รายได้จากการให้สินเชื่อ (ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม)	
19.2 รายได้จากการลงทุน	
19.3 รายได้จากการดำเนินงานอื่นๆ	
ค่าใช้จ่าย	
20. องค์กรของท่านมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี 2559 รวม	
จำแนกเป็น	
20.1 ค่าใช้จ่ายทางการเงิน (ต้นทุนเงินให้สินเชื่อ เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากหรือเงินกู้ยืม)	
20.2 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	
20.3 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป	
20.4 ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	
21. องค์กรของท่านมีเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญรวมทั้งหมด ณ สิ้นปี 2559	
สินทรัพย์	
22. องค์กรของท่านมีสินทรัพย์รวม ณ สิ้นปี 2559 จำนวน	
23. องค์กรท่านมีปริมาณสินเชื่อ ณ สิ้นปี 2559 จำนวน	
23.1 ปริมาณสินเชื่อที่ผิดนัดชำระคืนเงินต้นกว่า 30 วัน ณ สิ้นปี 2559 (ถ้ามี)	
23.2 ปริมาณสินเชื่อที่ผิดนัดชำระคืนเงินต้นกว่า 90 วัน ณ สิ้นปี 2559 (ถ้ามี)	
หนี้สิน	
24. องค์กรมีหนี้สิน (ที่องค์กรเป็นหนี้) ทั้งหมด ณ สิ้นปี 2559	
24.1 หนี้สินระยะสั้นน้อยกว่า 1 ปี ณ สิ้นปี 2559	
24.2 หนี้สินระยะเวลามากกว่า 1 ปี ณ สิ้นปี 2559	
25. องค์กรท่านมีเงินฝากทั้งหมด ณ สิ้นปี 2559	
25.1 จำนวนเงินฝากกระแสรายวัน/ออมทรัพย์ ณ สิ้นปี 2559	
25.2 จำนวนเงินฝากประจำแบบมีระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี ณ สิ้นปี 2559	
25.3 จำนวนเงินฝากประจำแบบมีระยะเวลามากกว่า 1 ปี ณ สิ้นปี 2559	
ส่วนของเจ้าของ	
26. องค์กรของท่านมีส่วนของเจ้าของ (หุ้น) ณ สิ้นปี 2559 จำนวน	
สินทรัพย์สภาพคล่อง	
27. องค์กรท่านมีเงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องคล้ายเงินสด ณ สิ้นปี 2559	
28. องค์กรท่านมีการลงทุนในตราสารทางการเงินระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) ณ สิ้นปี 2559	

29. องค์กรท่านมีคณะกรรมการองค์กรหรือไม่ ☐ ไม่มี (ให้ข้ามไปข้อ 33) ☐ มีจำนวน___ คน

30. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กร

☐ การเลือกตั้ง ☐ การแต่งตั้ง ☐ การเชิญ/อิสระ

31. คณะกรรมการมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งวาระละ__ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ __วาระ

32. ใน 12 เดือนที่ผ่านมา คณะกรรมการองค์กรมีการประชุมทั้งสิ้น _____ครั้ง

33. นอกจากคณะกรรมการองค์กรแล้ว มีคณะกรรมการอื่นอีกหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี (โปรดระบุ) ___

34. ท่านคิดว่าอะไรเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจการขององค์กรของท่าน_____

35. ท่านวางแผนว่าบทบาทขององค์กรการเงินของท่านในอนาคตจะมีการเจริญเติบโต อย่างไร_____

ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลในปัจจุบัน

36. ในปัจจุบันมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่ท่านเป็นผู้บริหารหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี

37. หาก “มี” องค์กรการเงินฐานรากของท่านถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานใด

☐ หน่วยงานอิสระ ☐ กระทรวงมหาดไทย

☐ กระทรวงการคลัง ☐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

☐ ธนาคารแห่งประเทศไทย ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

38. ท่านคิดว่าองค์กรการเงินฐานรากที่ดีต้องมีปัจจัยอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ องค์กรต้องมีกำไรเพื่อปันผลให้แก่สมาชิกหรือจ่ายดอกให้แก่ผู้ฝาก

☐ องค์กรต้องมีความมั่นคงเพื่อให้สามารถทำกิจการได้นาน

☐ องค์กรต้องมีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดี

☐ องค์กรต้องมีคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ

39. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเข้าใจลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินขององค์กรท่าน หรือไม่ อย่างไร

_____

_____

<u>คำชี้แจง</u> ส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความในแต่ละข้อต่อไปนี้

กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ ที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด เพียงคำตอบเดียว

ส่วนที่ 4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
40. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร แต่เน้นให้องค์กรการเงินฐานรากมีความมั่นคง						
41. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลง เพื่อเก็บสะสมรายได้ไว้ให้องค์กรการเงินฐานรากมีความมั่นคง						
42. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรองไว้ภายในองค์กรการเงินฐานราก						
ส่วนที่ 5 การกำกับดูแลด้านความเสี่ยง						
ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล						
43. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน						
44. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีเป็นให้ไปตามมาตรฐาน						
45. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี						
46. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ						
47. ถ้าจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก						
48. ถ้าจะกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี						
49. ถ้าจะกำหนดให้ผู้จัดการองค์กรการเงินฐานราก ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี						

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
ความเสี่ยงด้านเครดิต						
50. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียขององค์กรการเงินฐานราก						
51. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินฐานรากมีหนี้เสีย						
52. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้						
53. ถ้าจะจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อลดความเสี่ยงขององค์กรการเงินฐานรากลง						
54. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินฐานรากเท่านั้น เพื่อป้องกันการกู้ยืมจากภายนอกจนเกินตัว						
55. ถ้าจะจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรการเงินฐานราก						
56. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากให้สินเชื่อต่อรายได้เกิน 15 ล้านบาท						
ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง						
57. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรการเงินฐานรากอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินฐานราก						
58. ถ้าจะกำหนดองค์กรการเงินขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท จัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง						
ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ						
59. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ						
60. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงขององค์กรการเงินฐานราก						

ส่วนที่ 6 บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

61. ท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาองค์กรของท่านในอนาคตอย่างไร

_____

_____

_____

ภาคผนวก ค

แบบสัมภาษณ์ผู้กำกับ/ดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนภูมิภาค

แบบสัมภาษณ์ผู้กำกับ/ดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนภูมิภาค

วันที่สัมภาษณ์_____เวลา_____นาฬิกา ชื่อผู้สัมภาษณ์:_____

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์_____
2. อายุ_____ปี
3. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
4. การศึกษาสูงสุด

☐ มัธยมศึกษาตอนต้น ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย, ปวช. ☐ ปวส./อนุปริญญา

☐ ปริญญาตรี ☐ สูงกว่าปริญญาตรี

5. องค์กรการเงินฐานรากภายใต้ความรับผิดชอบของท่านเป็นองค์กรประเภทใด

☐ สหกรณ์ ☐ กองทุนหมู่บ้าน

☐ กลุ่มออมทรัพย์ ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

6. หน่วยงานของท่านอยู่ภายใต้กระทรวงใด

☐ หน่วยงานอิสระ ☐ กระทรวงมหาดไทย

☐ กระทรวงการคลัง ☐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

☐ ธนาคารแห่งประเทศไทย ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

5. จำนวนองค์กรการเงินระดับฐานรากภายใต้ความรับผิดชอบของท่าน_____ แห่ง
6. กลุ่มลูกค้าเป้าหมายขององค์กรการเงินฐานรากที่ท่านกำกับดูแลคือ_____
7. องค์กรภายใต้การดูแลของท่านให้บริการทางการเงินอะไรบ้าง

ประเภทบริการ/กิจกรรม	มีให้บริการ	ไม่มีให้บริการ	ไม่แน่ใจ
7.1 สินเชื่อส่วนบุคคล			
7.2 สินเชื่อที่อยู่อาศัย			
7.3 สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ			
7.4 เงินฝากออมทรัพย์			
7.5 เงินฝากประจำ			
7.6 ประกันประเภทต่าง ๆ			
7.7 บริการโอนเงิน			
7.8 บริการชำระเงิน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น			
7.9 อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____			

8. องค์กรที่ท่านกำกับดูแลมีคณะกรรมการองค์กรหรือไม่ ☐ ไม่มี (ให้ข้ามไปข้อ 12) ☐ มี

9. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กร

☐ การเลือกตั้ง ☐ การแต่งตั้ง ☐ การเชิญ/อิสระ

10. คณะกรรมการมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งวาระละ__ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ __ วาระ

11. นอกจากคณะกรรมการองค์กรแล้ว มีคณะกรรมการอื่นอีกหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี (โปรดระบุ) _

ส่วนที่ 2 การกำกับดูแลในปัจจุบัน

12. ท่านคิดว่าองค์กรการเงินฐานรากที่ดีต้องมีปัจจัยอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ องค์กรต้องมีกำไรเพื่อปันผลให้แก่สมาชิกหรือจ่ายดอกให้แก่ผู้ฝาก

☐ องค์กรต้องมีความมั่นคงเพื่อให้สามารถทำกิจการได้นาน

☐ องค์กรต้องมีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดี

☐ องค์กรต้องมีคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ

13. ท่านคิดว่า อะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก

_____

14. ท่านคิดว่า อะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการส่งเสริมองค์กรการเงินฐานราก

_____

15. ในอนาคต บทบาทของหน่วยงานของท่านในการกำกับดูแลองค์กรจะมีการพัฒนาอย่างไร

_____

16. ในอนาคต บทบาทของหน่วยงานของท่านในการส่งเสริมองค์กรจะมีการพัฒนาอย่างไร

_____

17. หน่วยงานของท่านมีการส่งเสริมความรู้ด้านการเงินให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลหรือไม่

☐ ไม่มี ☐ มี

อย่างไร_____

ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลความมั่นคง

18. หน่วยงานของท่านมีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรภายใต้ความรับผิดชอบ

☐ ไม่มี ☐ มี โปรดระบุเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นำมาบังคับใช้

_____

_____

_____

_____

_____

_____

19. ท่านคิดว่าการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินในปัจจุบันเป็นอย่างไร_____

_____

_____

20. ท่านคิดว่าหน่วยงานกำกับดูแลได้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

☐ มี ☐ ไม่มี

โปรดอธิบาย_____

_____

_____

21. ท่านเห็นว่าลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินขององค์กรที่อยู่ภายใต้การดูแลของท่านเป็นอย่างไร

_____

_____

_____

22. ท่านคิดว่าหน่วยงานส่วนกลางสามารถเพิ่มความเข้าใจในลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินขององค์กรที่อยู่ ภายใต้การดูแลของท่าน ได้อย่างไร

_____

_____

23. การกำกับดูแลสามารถปรับปรุงในด้านใดบ้าง

_____

_____

_____

ส่วนที่ 4 การกำกับดูแลด้านการเงิน

<u>คำชี้แจง</u> ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความในแต่ละข้อต่อไปนี้ กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ ที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด เพียงคำตอบเดียว

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล						
24. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน						
25. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน						
26. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี						
27. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ						
28. ถ้าจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก						
29. ถ้าจะกำหนดให้คณะกรรมการบางรายขององค์กรการเงินฐานรากต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี						
30. ถ้าจะกำหนดให้ผู้จัดการองค์กรการเงินฐานราก ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี						
ความเสี่ยงด้านเครดิต						
31. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียขององค์กรการเงินฐานราก						
32. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินฐานรากมีหนี้เสีย						
33. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้						
34. ถ้าจะจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อลดความเสี่ยงขององค์กรการเงินฐานรากลง						
35. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินฐานรากเท่านั้น เพื่อป้องกันการกู้ยืมจาก						

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
ภายนอกจนเกินตัว						
36. ถ้าจะจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรการเงินฐานราก						
37. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากให้สินเชื่อต่อรายได้เกิน 15 ล้านบาท						
ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง						
38. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรการเงินฐานรากอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินฐานราก						
39. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินขนาดที่มีสินทรัพย์เกิน 1,000 ล้านบาท จัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง						
ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ						
40. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการ						
41. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงขององค์กรการเงินฐานราก						

ส่วนที่ 5 บทบาทของรัฐบาลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

42. ในอนาคตท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาองค์กรการเงินที่ท่านกำกับดูแลอย่างไร

_____

_____

_____

ภาคผนวก ง

แบบสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนภูมิภาค

แบบสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนภูมิภาค

วันที่สัมภาษณ์_____เวลา_____นาฬิกา ชื่อผู้สัมภาษณ์:_____

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์_____
2. อายุ_____ปี
3. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
4. การศึกษาสูงสุด

   ☐ ต่ำกว่าระดับประถมศึกษา ☐ ประถมศึกษาปีที่ 6 ☐ มัธยมศึกษาตอนต้น

   ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย, ปวช. ☐ ปวส. ☐ ปริญญาตรี

   ☐ สูงกว่าปริญญาตรี
5. อาชีพ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

   ☐ พนักงานบริษัท/องค์กรเอกชน ☐ เกษตรกร ☐ แม่บ้าน

   ☐ กิจการส่วนตัว/ค้าขาย ☐ ราชการ/รัฐวิสาหกิจ

   ☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____
6. รายได้ต่อเดือน

   ☐ ไม่มีรายได้ ☐ ไม่เกิน 5,000 บาท ☐ 5,001 – 10,000 บาท

   ☐ 10,001 – 15,000 บาท ☐ 15,001 – 20,000 บาท ☐ มากกว่า 20,000 บาท

ส่วนที่ 2 ข้อมูลของการใช้บริการองค์กรการเงินฐานราก

7. ท่านใช้บริการทางการเงินจากองค์กรการเงินฐานรากประเภทใดมากที่สุด

   ☐ สหกรณ์ ☐ กองทุนหมู่บ้าน

   ☐ กลุ่มออมทรัพย์ ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)_____
8. ชื่อองค์กรการเงินฐานรากที่ท่านเป็นลูกค้า_____
9. ที่ตั้ง (ตำบล อำเภอ จังหวัด)_____ โทรศัพท์_____

10. ท่านใช้บริการทางการเงินใดบ้างจากองค์กรการเงินฐานราก

ประเภทบริการ/กิจกรรม	ใช้บริการ	ไม่ใช้บริการ	ไม่มีให้บริการ
10.1 สินเชื่อส่วนบุคคล			
10.2 สินเชื่อที่อยู่อาศัย			
0.3 สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ			
10.4 เงินฝากออมทรัพย์			
10.5 เงินฝากประจำ			
10.6 ประกันประเภทต่าง ๆ			
10.7 บริการโอนเงิน			
10.8 บริการชำระเงิน เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น			
10.9 อื่น ๆ (โปรดระบุ) _____			

11. องค์กรการเงินฐานรากที่ท่านใช้บริการมีคณะกรรมการองค์กรหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี ☐ ไม่ทราบ

12. นอกจากคณะกรรมการองค์กรแล้ว มีคณะกรรมการอื่นอีกหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี (โปรดระบุ)

ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลในปัจจุบัน

13. ท่านคิดว่าในปัจจุบันมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่ท่านเป็นลูกค้าหรือไม่☐ ไม่มี ☐ มี ☐ ไม่ทราบ

14. หากท่านคิดว่าในปัจจุบัน “มี” การกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่ท่านเป็นลูกค้า ท่านคิดว่าหน่วยงานใดทำหน้าที่กำกับดูแล

☐ หน่วยงานอิสระ ☐ กระทรวงมหาดไทย

☐ กระทรวงการคลัง ☐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

☐ ธนาคารแห่งประเทศไทย ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ)_____

15. ท่านคิดว่าองค์กรการเงินฐานรากที่ดีต้องมีปัจจัยอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ องค์กรต้องมีกำไรเพื่อปันผลให้แก่สมาชิกหรือจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝาก

☐ องค์กรต้องมีความมั่นคงเพื่อให้สามารถทำกิจการได้นาน

☐ องค์กรต้องมีการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดี

☐ องค์กรต้องมีคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ

<u>คำชี้แจง</u> ส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5 ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความในแต่ละข้อต่อไปนี้
กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ ที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด เพียงคำตอบเดียว

ส่วนที่ 4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
16. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากไม่มุ่งเน้นการหากำไร แต่เน้นให้สหกรณ์มีความมั่นคง						
17. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลง เพื่อเก็บสะสมรายได้ไว้ให้องค์กรการเงินฐานรากมีความมั่นคง						
18. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากมีต้องกันรายได้ส่วนหนึ่งเก็บเป็นทุนสำรองไว้ภายในองค์กรการเงินฐานราก						

ส่วนที่ 5 การกำกับดูแลด้านความเสี่ยง

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล						
19. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องทำรายงานงบการเงินตามรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน						
20. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน						
21. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องเปิดเผยงบการเงินให้สมาชิกทราบเป็นประจำทุกปี						
22. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทุกรายก่อนให้บริการ						
23. ถ้าจะกำหนดให้คณะกรรมการบางรายต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี						
24. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี						

คำถาม	ระดับความเห็นด้วย					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่แน่ใจ
ความเสี่ยงด้านเครดิต						
25. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีการแบ่งระหว่างหนี้ดีและหนี้เสียขององค์กรการเงินฐานราก						
26. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องหักรายได้มาสำรองไว้ส่วนหนึ่งหากองค์กรการเงินฐานรากมีหนี้เสีย						
27. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากกำหนดงวดการชำระเงินกู้ อายุของผู้กู้ ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้						
28. ถ้าจะจำกัดวงเงินและประเภทการลงทุนขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อลดความเสี่ยงขององค์กรการเงินฐานรากลง						
29. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากสามารถปล่อยกู้ได้เป็นสัดส่วนของทุนขององค์กรการเงินฐานรากเท่านั้น เพื่อป้องกันการกู้ยืมจากภายนอกจนเกินตัว						
30. ถ้าจะจำกัดวงเงินสินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรการเงินฐานราก						
31. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากให้สินเชื่อต่อรายได้เกิน 15 ล้านบาท						
ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง						
32. ถ้าจะกำหนดให้สหกรณ์ต้องเก็บเงินสดไว้ที่องค์กรการเงินฐานรากอย่างน้อยร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมดขององค์กรการเงินฐานราก						
ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ						
33. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน						
34. ถ้าจะกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากต้องมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารความเสี่ยงขององค์กรการเงินฐานราก						

ส่วนที่ 5 บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

35. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับ และตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินขององค์กรการเงินฐานราก แยกออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินฐานราก เพราะเหตุใด

_____

_____

_____

_____

_____

_____

ภาคผนวก จ

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร (คนที่ 1)

คำถาม : การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ควรที่จะมีแนวทางในการพัฒนาการกำกับดูแลอย่างไร จะรวมเป็นให้กำกับที่เดียว หรือเหมือนเดิม

คำตอบ : ในสายตาผม ผมคิดว่าอย่าไปรวมกำกับที่เดียวเลย เพราะว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากมีความหลากหลายมาก ถ้าเรารวมเป็นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมันจะมีปัญหา ผมคิดว่าที่เขามีหน่วยงานแยกอยู่แล้ว คืออย่างกรมพัฒนาชุมชนเขาก็ดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ก็ดูแลสหกรณ์ อย่าง สทบ. เขาก็ดูแล สทบ. ซึ่ง สทบ. จะมีธนาคารออมสิน กับ ธ.ก.ส. เข้าไป Support ค่อนข้างเยอะ เพราะ สทบ. คนน้อย เมื่อเทียบกับงานเยอะๆ ตอนผมเคยเป็น ผอ. สทบ. ก็หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมา แล้วก็ชวนทั้ง ธ.ก.ส. และธนาคารออมสินว่าคุณ 2 ธนาคารใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีโอกาสที่จะลงลึกแล้ว ถ้าคุณไปทำให้กองทุนหมู่บ้านเข้มแข็ง ภาระคุณก็จะน้อยลงแล้วคุณก็ให้เงินกู้กับตัวกองทุนจะดีกว่า สะดวกกว่า ทีนี้สิ่งที่จะทำให้ทั้งสองที่เต็มใจ เรื่องเหล่านี้ก็เป็นเรื่องสำคัญในการที่เขาจะรู้สึกว่าเป็นงานของเขา ไม่ใช่เหมือนงานฝากขณะนี้ ทั้งสองธนาคารยังมีความรู้สึกเหมือนเป็นงานฝากที่รัฐบาล เหมือนเป็นลูกที่เขายกให้มา ตรงนี้ที่จริงแล้ว ถ้าคิดให้ดีทั้งสองธนาคารจะลดภาระตัวเองไป ยังไงรัฐบาลต้องสั่งสองธนาคารนี้อยู่แล้ว แต่เวลาเกิดปัญหาอะไรขึ้น แล้วคุณมานั่งแก้เอง คุณก็ไม่ไหว เจ้าหน้าที่คุณก็ตาย ผมพยายามพูดแบบเก็ทบ้างไม่เก็ทบ้าง พอดีช่วงที่ผมยังเป็นผู้บริหารของ ธ.ก.ส. ก็ง่ายนิดหนึ่ง แต่ตอนนี้เกษียณแล้วก็ยิ่งเหนื่อยนิดหนึ่งในการที่จะเกลี่ยกล่อมเขา แต่ผมคิดว่ากระทรวงการคลังน่าจะช่วยได้ อันนี้ในฐานะที่เราคุยกัน สทบ.

ตอนนี้ผมก็เป็นกรรมการนโยบายสถาบันการเงินของ ธปท. ก็ได้คุยกับท่าน ผอ.สทบ. ทุกเดือนกับ ธปท.ด้วย ผมก็เลยมองว่าวิธีการกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชน ทั้งกึ่งในระบบ ที่เราพูดถึง สหกรณ์ และคล้าย ๆ ชุมชนแท้ ๆ ผมคิดว่าน่าจะใช้หลักการกำกับดูแลที่ผมไปนั่งที่ ธปท.ปีนี้ปีที่สามแล้ว ก็รู้สึกว่า ธปท.เขาก็ทำได้ระดับหนึ่งเลย เขาแบ่งบทบาทของเขา และเน้นไปดูแลธนาคารพาณิชย์ และตอนหลังมารับงาน SFIs ใหม่นี้รัฐบาลสั่ง ผมคิดว่าวิธีการนี้ใช้ได้นะ เพราะเขาแยกเป็นสี่ส่วน ส่วนที่หนึ่งก็คือจะต้องแข่งขันได้ ส่วนที่สองให้ประชาชนเข้าถึงได้ ส่วนที่สามสามารถเชื่อมโยงกันได้ และส่วนที่สี่ต้องยั่งยืน ผมก็คิดว่าน่าจะสามารถ Apply แนวคิดนี้ แต่ขณะเดียวกันมันไม่สามารถที่จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดูแลทั้งหมด ก็มีคนเสนอเยอะแยะที่จะให้ ธปท.ดูแลเรื่องนี้ด้วย ธปท.เองก็บอกว่าเขาดูแลไม่ไหวหรอก อันนี้ก็เหมือนกัน ผมก็คิดว่าสิ่งที่เราจะเอาหลักการกำกับแนะนำ ซึ่งอาจจะใช้แนวทางของ ธปท.ไปใช้ เพียงแต่ว่าเราต้องทำความเข้าใจกับ regulator ที่เกี่ยวข้อง ทำอย่างไรให้กรมพัฒนาชุมชนเข้าใจแบบเดียวกัน ในแนวคิดเดียวกัน คือ วิธีการอาจจะแตกต่างกันแต่หลักการควรจะเหมือนกัน อยู่กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรม

ตรวจบัญชีสหกรณ์ สทบ. หรือ ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ซึ่งเป็น Supporter เพราะเหมือนเป็นลูกค้ารายใหญ่ ทั้งสองธนาคารเป็นผู้ให้ทุนเพิ่มเติมไป แล้วผมคิดว่าเป็นโอกาสในการที่จะช่วยแบ่งเบาภาระ

ขณะนี้ ผมดูว่าการกำกับดูแลเนื่องจากมีหลายหน่วยงานมากเกินไป แล้วหลายหน่วยงานไม่เคยคุยกัน การไม่คุยกันมันมีปัญหา เพราะว่าถึงแม้ว่ามันธรรมชาติเกิดขึ้นมาแล้ว แต่ที่จริงแล้วความรู้สึกของ เท่าที่ประสบการณ์ส่วนตัว รู้สึกข้าราชการหรือหน่วยงานที่ก่อตั้ง มีความรู้สึกว่าพอตั้งแล้วก็เป็นลูกของเขา ใครอย่ามาแตะ ใครอย่ามาวิจารณ์ ใครอย่ามานู่นนี่นะ นี่ลูกเขา ซึ่งอันนี้มันผิด องค์กรการเงินเหล่านี้เป็นของประชาชน ไม่ใช่เป็นหน่วยงานของราชการ พอรู้สึกว่าเป็นลูกเรา ข้อ 1.ไม่เปิดรับคนอื่นหรือความร่วมมืออื่น เพราะกลัวจะมาเหยียบเท้าหรือเข้ามาก้าวก่าย หรือคิดว่าเราไม่เก่ง ถึงจะมายุ่ง ข้อ 2.บางเรื่องเขาก็ไม่ได้เก่ง อย่างกรมพัฒนาชุมชนเขาเก่งเรื่องการรวมกลุ่ม แต่พอเรื่องการเงิน ลึก ๆ เขาก็ไม่รู้ ต้องยอมรับ สหกรณ์ซึ่งอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากไปอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตร ความคิดเขาคือคิดเรื่องเกษตร อะไรที่ไม่ใช่เกษตรมีความรู้สึกไม่ค่อยเกี่ยว ก็ไม่ค่อยไปสนับสนุน แต่ที่จริงองค์กรการเงินเหล่านี้คือธนาคาร แต่เป็นธนาคารอื่นในชุมชน มันต้องให้ได้กับทุกอย่าง แล้วมันเหนือกว่าธนาคารพาณิชย์ด้วยซ้ำ ในแง่ที่ธนาคารพาณิชย์เป็นธนาคารที่ต้องทำประโยชน์เพื่อผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ แต่อันนี้ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของคือชาวบ้าน และชาวบ้านเหล่านี้มีเรื่องเยอะเลย ในการที่จะต้องไปพัฒนาหรือมีความเข้าใจ แต่เราใช้เงินเป็นเครื่องมือ แต่หลายส่วนไปมอง พอเป็นธนาคารหรือเป็นองค์กรการเงินจะเน้นแต่การเงิน ไม่เน้นเรื่องอื่น แต่ชีวิตจริงในชุมชนมันโยงกันหมด เอาง่ายๆ ตอนที่ผมเป็น ผอ.กองทุนหมู่บ้าน ผมไปตระเวนประมาณหนึ่งปี ได้พบว่าองค์กรกองทุนหมู่บ้านที่เก่งๆ ที่เขามีความรู้อยู่เบื้องต้นก่อนรัฐบาลจะมาให้เงินล้าน เขาก็สามารถจัดการอะไรได้ดี เพราะเขามีพื้นความรู้อยู่เดิม ก็สามารถแยกกอง หรือบริหารจัดการ และก็มีวิธีการได้ แต่กองทุนหมู่บ้านที่ไม่เคยได้รับรู้เรื่องเหล่านี้เลย อยู่ดีๆ ได้มาล้านหนึ่งก็หารกันเลย จัดการหารและจ่ายเงินเท่าๆ กัน แล้วก็ลงบ้างไม่ลงบ้าง บัญชีไม่ได้พิจารณาอะไรกันเลย และยุคนั้นเป็นยุคประชานิยมแรงด้วย ส.ส.ในเขตพื้นที่ก็บอกเงินคุณทักษิณ เงินรัฐบาลไทยรักไทย ไม่ต้องกลัว หายก็ไม่เป็นไร ไม่ได้คืนก็ไม่เป็นไร ของรัฐบาลให้มันไปสร้าง Expectation ผิด ๆ มันไปให้ความคาดหวังกับชาวบ้านผิด เพราะฉะนั้นผมเลยมองว่าสิ่งที่เราต้องทำอันดับแรกเลยและเป็นหัวใจของทุกเรื่องเลยก็คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจและสร้างความสามารถ ข้อ 1.ให้ความรู้แต่ต้องสร้างทักษะและความสามารถให้กับชาวบ้านรู้จักว่าเงินคืออะไร เงินทำอย่างไรได้บ้าง มีข้อดี ขณะเดียวกันก็เกิดผลเสีย และเงินเหล่านี้เป็นของส่วนรวม อย่ามาใช้มั่วส่วนรวมส่วนตัวปนกันหมด กรรมการที่ไม่เก่งก็อาจจะถูกหลอกได้ หรือกรรมการที่เก่งก็มาเอาประโยชน์ เอาไปได้ ตอนผมขอความร่วมมือหมู่บ้าน ผมลงไป ผมไล่ฟ้องตั้ง 100 แห่ง บังเอิญรองนายกที่ดูแลผมก็บอกว่าไม่ให้ฟ้อง ผมบอกก็ พ.ร.บ. เขียนไว้ถ้าทุจริตหรืออะไร ส่งเรื่องให้อัยการฟ้อง ผมว่ามีตั้ง 80,000 แห่ง ผมฟ้องสัก 100 กว่าแห่ง เพื่อให้เขารู้สึกและผมกระจายฟ้องที่มันทุจริต

จริงๆ เงินหนึ่งล้านเอาไปเก้าแสนบาท ตอนนั้นกำหนดว่าคุณห้ามปล่อยหมด ในช่วงปีแรกๆ ก็ปล่อยอย่างที่บอก และพอมาส่งก็เก็บเข้ากระเป๋า ก็หอบตั๋วหนีมาอยู่ ผมก็เลือกจะเอาแบบนี้ พอดียุคนั้นรองนายกที่เขาดูแลเขาไม่ยอม เขาบอกว่ามันเสียชื่อ ฝ่ายค้านเขาก็กำลังนั่น เดี๋ยวเขาก็เอาไปโจมตี แสดงว่าเกิดเรื่องไม่ให้ฟ้อง ผมก็บอกว่า ถ้าไม่เห็นด้วยผมก็ไม่ทำงานด้วย และ อีกเรื่องผมให้ความรู้เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ให้รู้ว่าคุณต้องทำอะไรพอประมาณ ทำอะไรต้องคำนึงถึงเหตุและผล ถ้าคุณต้องการได้ผลอย่างนี้ คุณต้องทำเหตุอย่างไร และถ้าคุณทำเหตุแบบนี้ ผลจะเกิดอะไรขึ้น คุณต้องรู้เรื่องแล้วคุณต้องมีภูมิคุ้มกัน วิธีการปล่อยเงิน ผมอยู่ธนาคาร ผมก็รู้ว่าปล่อยเงินไม่ใช่ปล่อยไปแล้วได้ปล่อยแต่ไม่ได้คืน มันทำอย่างไร ปล่อยถูกคนไหม ถูกเวลาไหม มากไปน้อยไปไหม กำหนดชำระคืนผิดที่ควรจะเป็นหรือเปล่า ในแง่ของการให้สินเชื่อมันมีหลักของมัน ผมก็พยายามไปสอนเรื่องพวกนี้

คำถาม : จากที่ฟังมานี้ ก็คือว่าเอาเกณฑ์ของธนาคารมาใช้กับหน่วยงานเหล่านี้ด้วยใช่ไหมคะ

คำตอบ : ใช่ เพียงแต่เรา Apply ให้มันง่ายไม่ลึกซึ้งเท่า เพราะไม่ได้มีเรื่องสำรองหนี้สูญ ไม่ได้มีการจะต้องตัดหนี้มากน้อยขนาดไหน เรื่องเหล่านี้ไม่มี

คำถาม : กรณีของธนาคาร เราจะมีกำกับทั้งด้านความมั่นคง กำกับความเสี่ยงด้านต่าง ๆ 5 ด้าน ท่านคิดว่าจะต้องใช้รูปแบบเดียวกับธนาคารเลยหรือควรมุ่งเน้นด้านไหนก่อน

คำตอบ : ผมคิดว่าเลือกเอา และในความเห็นของผมพวกนี้อาจจะแบ่งเป็นกลุ่มเอ กลุ่มบี กลุ่มซี ตามการพัฒนา ถ้าเป็นกลุ่มตั้งใหม่เป็นกลุ่มซีแล้วกัน ยังไม่ค่อยเก่ง หรือกลุ่มบีทำได้ในระดับหนึ่งแล้ว และกลุ่มเอ เรียกว่า เขาเชี่ยวชาญ เพราะฉะนั้นเกณฑ์พวกนี้ สมมติเรามี 5 เราก็อาจจะวางไว้ว่าควรทำอะไร แค่ไหน ถ้ากลุ่มเพิ่งเริ่มต้นธุรกิจ น้อยมากไม่ค่อยมีอะไร ควรจะดู สมมติมี 5 อาจจะดูสัก 3 แต่ถ้ากลุ่มบี ธุรกิจเยอะขึ้นดู 4 เลย และกลุ่มเออาจดู 5 อะไรอย่างนี้ มันสามารถ Apply และก็ปรับ ก็เหมือน ธปท.ดูแลธนาคารพาณิชย์ พอมาดูแล SFIs ก็ต้องปรับลดหย่อนลง ในการที่ว่าใช้หลักเดียวกัน แต่ขั้นตอนหรือวิธีการทำให้เหมาะกับธรรมชาติขององค์กร อันนี้ก็เหมือนกัน ผมเลยมองว่าการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพน้อยไปนิดหนึ่ง เหตุผลก็คือแยกกันทำและขาดความร่วมมือที่จะมาร่วมกันคิด และยังขาดเรื่องของมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดี เช่น เรื่องระบบงาน ระบบบัญชี ระบบข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ คือปล่อยหมด พวกนี้แล้วแต่ชาวบ้าน เก่งเองก็ดีไป ถ้าชาวบ้านไม่เก่งก็ซวยไป หรือเกิดทุจริตเจ้าหน้าที่ก็บอกไม่รู้ เพราะเขาไม่เก่งเรื่องการเงิน ผมคุยกับผู้ว่าการอำเภอ เขาก็บอกผมไม่ได้เรียนเรื่องการเงินมาเลย สมมติว่าให้เขาส่งระบบบัญชีมา ผมก็ดูเฉยๆ ลงครบไม่ครบก็จบแล้ว ไม่สามารถดูเป็นได้ว่าจากระบบบัญชีเราเห็นไหม management accounting เขาไม่ได้เรียนจะไปว่าเขาได้อย่างไร ผมคิดว่าต้องสร้างสิ่งเหล่านี้ให้เกิดองค์ความรู้แต่เป็นองค์ความรู้ที่เหมาะกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต สทบ. ก็เหมือนกัน ลูกน้องผมก็รับมา 40-50 คน ก็ไม่ได้รู้เรื่องพวกนี้ เพราะฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความรู้เขา สิ่งที่ให้ความรู้ต้องไปเน้นที่ตัวหลักคือ ผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียโดยตรงคือ กรรมการและสมาชิก เพราะว่าถ้ากรรมการกับสมาชิก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ไม่เข้าใจเรื่องพวกนี้ จบนะ ผมอยากแบ่งเป็น 2 พวก คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับผู้เกี่ยวข้องคือ พวกราชการหรือผู้ที่เข้ามาจัดตั้ง แต่คุณต้องคาดหวังในเรื่องเดียวกัน อย่างที่ผมบอกว่าคือ หน่วยงานเหล่านี้ต้องแข่งขันกันได้ คำว่าแข่งขันได้ ถ้าพวกธนาคารพาณิชย์เขาต้องแข่งกันเองหรือไปแข่งกับธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ แต่อันนี้แข่งกับหนี้นอกระบบ แข่งกับหน่วยงานพวกที่ไม่ใช่ธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อ แบบบัตรเครดิตบ้าง และยุคนี้สมัยนี้พวกนี้ลงเต็มไปหมด สาขาย่อยเยอะไปหมด และยิ่งตอนหลังธนาคารทั้งหลายลงไม่ได้ เราก็มี Nano และ Pico พวกนี้เป็นนักธุรกิจเขาก็จะมีหัวดัดแปลง แต่ขณะที่พวกกองทุนไม่มีหัวธุรกิจ แต่อาศัยที่ว่าเขารู้จักลูกค้า รู้จักสมาชิกดี การรู้จักสมาชิกดี ถ้าคุณมีระบบที่ดีคุณก็เลือกถูกคน แต่การรู้จักที่ดี ดีไม่ดีก็กลายเป็นเกื้อญาติพี่น้องของกรรมการ เกื้อพรรคพวกเดียวกัน สิ่งเหล่านี้มันมีสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องให้ตัวสมาชิกรับรู้และกรรมการรับรู้ว่าสิ่งที่ดีคืออะไร อะไรที่เป็นความเสี่ยงและคุณจะรู้ได้อย่างไรว่ามันเสี่ยง คุณมีตัวเลขอะไร มีระบบข้อมูลอะไรที่คุณดูแล้วรู้ อย่างเราอยู่ธนาคารเราก็ต้องมี Ratio รายการต่าง ๆ ทางการเงิน เราอาจจะต้องสอนง่ายๆ กับเขา เหมือนหนังสือเล่มนี้ เราพยายามคุยกับองค์กรเหล่านี้แล้วบอกว่า ตัวนี้ยากไป ไม่เอา เอาตัวนี้ง่ายหน่อย ไม่ต้องไปดู ratio สิบตัว เหลือสองตัวก็พอ ถ้าเห็นสองตัวนี้ก็รู้อาการ เหมือนวัดความดัน ถ้าจำเป็นจริงๆ ก็ตัวที่สองคือ เจาะเลือด แค่นี้พอ ไม่ต้องไปเข้าคลื่นหัวใจ ไม่ต้องไปแสกนสมอง นั้นมันเรื่องใหญ่แล้ว อย่างนี้เป็นต้น พอถ้าเราสอนอย่างนี้ให้เขาและขณะนี้ส่วนใหญ่เราไปเน้นแต่กรรมการ เราลืมเน้นสมาชิกไป ร้อยละร้อยสมาชิกไม่ค่อยรู้เรื่องอาศัยว่าเรื่องชุมชนพวกนี้เขาดูหน้าประธาน ถ้าเขาเชื่อว่าประธานนี้เป็นคนดี เขาก็โอเค แต่พอกลายเป็นรัฐบาลสั่งมาแบบนี้มันก็มั่ว ที่ตั้งเองโดยธรรมชาติจะดูหน้าประธาน แต่พอเป็นของรัฐบาลใครก็ไม่รู้ เหมือนต้องหาคนขึ้นมา ต้องผลักคนหนึ่งคนไป เลยมีปัญหา เราขาดก็ขาดมากด้วย แม้แต่ระบบสหกรณ์ที่ตั้งมา 70-80 ปี จะมาบอกกองทุนหมู่บ้านตั้งมา 10 กว่าปี สหกรณ์ 70-80 ปี สมาชิกรู้เรื่องหรือเปล่า ไม่รู้หรอก แม้แต่สหกรณ์ออมทรัพย์ในวงราชการเอง ไม่อย่างนั้นจะโกงกันได้หรือสหกรณ์ครูด้วยซ้ำ โกงกันเละเทะเลย เพราะไม่รู้ไม่เข้าใจว่าอะไรคือความเสี่ยง อะไรคือคำว่าธรรมาภิบาล ในแง่ขององค์กรการเงินคืออะไร Interval control คืออะไร ไม่เคยรับรู้เรื่องเหล่านี้เลย ผมคิดว่าถ้าเราสามารถใช้แนวทาง ที่จริงไม่ต้องคิดแนวทางมาก ผมว่าในหลวงรัชกาลที่ 9 ทรงเก่งมาก ทรงทำอะไรไว้เยอะ แต่คนไม่ค่อยเข้าใจ ไม่นำไปใช้ ในหลวงใช้คำว่า เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าชาวบ้านเข้าใจว่าองค์กรการเงินในชุมชนคืออะไร มีข้อดีอย่างไร ถ้าข้อดีเราจะเดินไปขั้นที่หนึ่ง ขั้นที่สอง ขั้นที่สาม ควรจะเดินอย่างไร ถ้าเข้าถึงก็คือสามารถทั้งตัวเขาเองที่จะสามารถเข้าไปรู้เรื่องขององค์กรหรือหน่วยงานราชการที่เข้าไปให้การสนับสนุน หรือแม้แต่จัดตั้งด้วยซ้ำ เข้าถึงจริงหรือเปล่า แล้วชาวบ้านมีอะไรที่เขาจะมาบอก regulator หรือผู้จัดตั้งได้ว่าอาการไม่ดีได้หรือเปล่า คำว่าเข้าถึง สุดท้ายการพัฒนาคือ การที่วางเป็นขั้นบันได ว่าคุณระดับนี้แล้วควรจะ

ไปอย่างไร ระดับที่สองจะไปอย่างไร ระดับที่สามจะไปอย่างไร ขอบเขต เนื้องาน ที่คุณจะเดิบโตไปข้างหน้า เหมือนเรียนหนังสือ ตอนนี้คุณอยู่ ป.1 วิชาคณิตคงไม่ต้องเรียน ถ้าคุณเรียนจมแล้วคุณอาจจะต้องเรียน calculus เพราะว่าเวลาสอบ entrance ต้องสอบ calculus ถ้าผู้จัดตั้งเข้าใจเรื่องการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนก็จะช่วยให้งานตรงนี้ดีขึ้น ข้าราชการเอง ใครที่รับหน้าที่มาดูแลเรื่องตรงนี้ต้องมีหลักสูตร บ้านเราจับย้ายคนไปไม่รู้เลยย้ายไปอยู่ส่วนงานใหม่ไปคลำเอาเอง และยิ่งไปดูแลเรื่องการเงิน ยกตัวอย่าง เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ เขาบอกเขารู้เรื่องของสหกรณ์แต่เขาไม่รู้เรื่องการเงินของสหกรณ์ เขาดูงบอย่างที่บอก กรมพัฒนาชุมชนก็เหมือนกัน สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก คือพัฒนากระบวนการจัดการให้เป็นขั้นเป็นตอน ในหลวง พระองค์ท่านสอนว่าอย่าใจร้อน และพระองค์ท่านก็บอกว่า คนส่วนมากมักใจร้อน สังเกตไหมในหลวงท่านทำแต่ละเรื่องต่อเนื่องใช้เวลาเป็นสิบปี ที่ได้รางวัลโครงการหลวง ที่แก้เรื่องยาเสพติด กว่าในหลวงจะ Implement และเริ่มเห็นผลเกือบยี่สิบปี และพระองค์ท่านก็ไปเยี่ยมชาวเขา หว่านล้อม ผมอ่านเรื่องท่านปีที่ห้าชาวบ้านถึงจะยอมรับ นี่ขนาดพ่อหลวงที่เขารักนะ ผมถึงบอกว่า ส่วนมากข้าราชการเราก็มักจะใจอ่อน และบางครั้งก็อาจจะใจร้อนเองหรือบางครั้งถูกรัฐมนตรีสั่งมา เรื่องนี้ต้องให้เสร็จภายในและต้องทำพร้อมกันทั้งประเทศ ทั้งที่พร้อมไม่พร้อมขึ้นอยู่กับชาวบ้าน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้าราชการ เราก็เลยบอกอย่างนั้น ชาวบ้านไม่รู้ เราก็เขียนแทนให้ กฎ ระเบียบ ต้องมีส่วนร่วมชาวบ้านกว่าจะนัดประชุมเราเขียนเลย และนัดประชุมเอาชาวบ้านมา 20-30 คน เซ็นชื่อรับรู้ รับเป็นมติ นำไปใช้เลย และไม่ต้องอธิบาย เสียเวลาอธิบายชาวบ้านก็ตาลอยๆ อยู่ ข้าราชการเราก็ใจร้อนเอาไปใช้เลย พวกเรื่องเหล่านี้ผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ในหลวงได้ทรงเตือนไว้แต่พวกเราไม่ฟัง ฉะนั้น ผมคิดว่าเรื่องเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา เป็นความท้าทายสำหรับผู้ที่จะเป็น regulator ในหลายๆ อย่าง และคิดว่าสามารถที่จะเริ่มจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างส่วนงานและระหว่างองค์กรการเงินด้วย เราไม่เคยทำ ที่จะเอาเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่ สทบ. เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ หนึ่งปีควรเจอกันสักครั้ง พวกที่เป็น regulator รอบปีเป็นอย่างไรบ้าง แลกเปลี่ยนกัน

คำถาม : ท่านคิดว่าควรที่จะมีการตั้งขึ้นมาเป็นคณะกรรมการหรือในรูปแบบไหน ซึ่งดูในภาพรวม

คำตอบ : ใช่ๆ ดูในภาพรวมแต่ไม่ได้เป็นคนไปออกกฎ รายละเอียดของแต่ละส่วน ต้องให้ Regulator ของนั้น ๆ เขาเข้าใจและเขาก็ต้องไปออกกฎให้เหมาะสม อย่างที่ผมยกตัวอย่าง ธปท. สมมติว่าเราบอกว่า Regulator ต้องดูแล 4 เรื่องนี้เขาต้องแบ่งได้ ต้องสู้กับ AEON ได้ ต้องสู้กับหนี้นอกระบบได้ และต้องสามารถไปเชื่อมโยงสร้างเครือข่ายของตัวเอง อย่างกองทุนหมู่บ้านแทนที่อยู่เดี่ยวๆ ของตัวเอง เป็นเครือข่ายได้ไหม เหมือนชุมนุมสหกรณ์ ก็เป็นชุมนุมกองทุนหมู่บ้าน ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ อะไรก็แล้วแต่ในการที่จะสามารถถ่ายเงินซึ่งกันและกันได้ และเวลาฝึกอบรมคนเดี่ยวๆ จะไปจ้างคนอย่างไร อบรมคนหมดเงินไปเท่าไร ถ้าทำได้แล้วเป็นชุมนุมของกองทุนและสามารถที่จะมา assign เรื่องของการพัฒนางาน เพราะว่าแต่ละกองทุนให้มานั่งคิด

พัฒนากองทุนหมู่บ้านหนึ่งเป็นไปไม่ได้ ทำไม่ได้อยู่แล้ว แต่ถ้ามีอย่างนี้ ก็เหมือนสหกรณ์ มีสันนิบาตสหกรณ์ที่ทำหน้าที่นี้

คำถาม : ทุกวันนี้มีการผลักดันให้มีการรวมตัวกันเองขององค์กรการเงินระดับฐานรากในแต่ละประเภทใช่ไหม

คำตอบ : ใช่ ๆ แล้วก็ต้องคิดว่า มีอย่างนั้นแต่ละประเภทแล้ว สมมติมีสันนิบาตสหกรณ์ สันนิบาตของกองทุนหมู่บ้าน สันนิบาตของกลุ่มออมทรัพย์ แล้วควรจะมีโอกาสมาแลกเปลี่ยนกัน เพื่อจะมีการเชื่อมอะไรบางอย่างที่ตัวเองไม่เหมาะที่จะทำ แต่เพื่อนทำได้ดี เราจะเชื่อมอะไรกันได้ไหม ประสานบางอย่างได้ไหม ในหลวงสอนให้พึ่งตนเอง สอนพึ่งพาซึ่งกันและกัน ถ้าเป็นเกษตรกรคือตัวเดี่ยว ๆ หรือครอบครัว แล้วถ้าเอามาพึ่งพาซึ่งกันและกัน นั่นคือ ในหมู่บ้านหรือในชุมชน ระดับตำบล อันนี้ก็เหมือนกัน คือองค์กรการเงินแต่ละตัวมีเครือข่ายอย่างนี้ พึ่งตนเองในกลุ่มของเราก่อน เพราะเป็นนิสัยใจคอเหมือนกัน อาชีพเดียวกัน พึ่งตัวเองให้ได้ก่อน ขณะเดียวกัน มนุษย์มีความสัมพันธ์ มีเรื่องอื่น ๆ อีกเยอะ ถ้าเราสามารถไปเชื่อมกับกลุ่มอื่นได้ด้วย ก็จะมาชดเชยจุดอ่อนของเรา หรือมาเสริมจุดแข็งของเรา คือใครมีปัญหาเรื่องอะไร อย่างไร เราก็ไม่เก่งแต่คนนั้นเก่งมารู้จักกัน จะช่วยเรื่องเหล่านี้ได้ดี เพราะฉะนั้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผมคิดว่ามันเป็นการทำงานร่วมกันในภาคปฏิบัติ แล้วจะเกิดแนวคิดเอง อย่างการที่คิดว่าควรจะทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไร นอกจากจะฟังจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ที่เขามาพูดบางครั้งผมคิดว่า ผมไปพูดที่ไหนจะพูดบ่อยว่า หัดพูดให้ง่าย ๆ หน่อย บอกอะไรง่าย ๆ สำหรับชาวบ้าน ผมไปต่างประเทศไปเจอบ่อย ๆ Do and Don't ควรทำอะไร หนึ่ง สอง สาม และไม่ควรทำอะไร หนึ่ง สอง สาม เพราะว่าราชการอาจจะได้เห็นภาพรวมของตัวเอง สมมติว่ากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มีกรมพัฒนาชุมชนดูแลตั้งกี่พันกลุ่ม เขาก็จะเห็นว่าทำได้ดี แล้วปล่อยความรู้ว่าทำได้ดีเกิดจากอะไร ทำไมถึงคิดเรื่องนี้ได้ ทำไมถึงมีนวัตกรรมอย่างนี้ได้ มีกระบวนการ Process อย่างนี้ได้ ก็เอามาเล่าให้คนอื่นฟัง คือดูว่าควรทำ หนึ่ง สอง สาม จะทำอย่างนี้จะเกิดอย่างนี้ แล้วไปเห็นว่าทำอย่างนี้หลวมและทุจริตกันไป เพราะไว้ใจมากเกินไป หรือแม้แต่ไว้ใจประธานตอนกลุ่มเล็ก ๆ ก็โอเค พอเงินเยอะเข้าบางครั้งก็มีปัญหา บางทีก็เป็นปัญหาชีวิตส่วนตัว มีปัญหาครอบครัวขึ้นมา ลูกเรียนหนังสือหรือลูกเกิดอุบัติเหตุ หรือต้องไปยัดเงินตำรวจ อันนี้เรื่องจริง เลยไม่มีตังค์เอาตรงนี้ไปก่อน แล้วเราทำของเราค่อยมาใช้คืน มันไม่ได้คืนนะ เพราะฉะนั้น Do and Don't จำเป็นที่จะทำแล้วให้ชาวบ้านเข้าใจง่ายและรับรู้ว่าทำไมต้องทำแบบนี้ หรือทำไมอย่าทำแบบนี้อีกเลย เรื่องอะไรต้องลองผิดลองถูก เรื่องที่สองที่ว่าการกำกับดูแลควรยังทำคือ สร้างองค์ความรู้เรื่องการบริหารความเสี่ยง ซึ่งในแง่ธุรกิจกลายเป็นเรื่องใหญ่ของธุรกิจ Risk Management แต่ในแง่ของชาวบ้านเขาไม่เข้าใจเรื่องแบบนี้ เราต้องพูดอย่างไรที่จะสร้างองค์ความรู้ภาคปฏิบัติ ส่วนมากเวลาเราจะไปสอนอะไรก็จะมีปัญหาคือ เราจะเอาทฤษฎีเข้าไปจับแล้วพูดแบบนักวิชาการ ชาวบ้านฟังก็มึน ๆ งง ๆ แล้วก็ดี ๆ แล้วก็ประเมินวิทยากรเก่งมาก แต่ไม่

เข้าใจเลยว่าจะไปทำอย่างไรกับเรา ต้องเก่งภาคปฏิบัติที่สามารถ Apply ได้จริง ๆ มีตัวอย่างที่ตรงกับเรื่องจริง ๆ และยกให้เห็นว่าความเสี่ยงอย่างนี้จะดูความเสี่ยงอย่างไร อีกตัวหนึ่งก็คือ ระบบการควบคุมภายใน เพราะการเงินพอไม่มีระบบกู้เงินภายใน ก็เป็นความเสี่ยงที่ค่อนข้างแรง ถ้าเทียบกับ Operation Risk แต่ป้องกันได้ด้วย Internal Control จะต้องคุยกับชาวบ้านซึ่งมีหลากหลาย เท่าที่ผมมีประสบการณ์ได้คุยกับชาวบ้าน วิธีการบางเรื่องเขาก็ป้องกันได้ดีโดยใช้วิถีชาวบ้าน ตัว Regulator ควรเรียนรู้จากชาวบ้านไม่ใช่เรียนรู้จากตำรา ประสบการณ์ผมเห็นคนไปสอนไม่ได้เรียนรู้จากชาวบ้าน คือเอาตำรามากาง แล้วไปอธิบายตามตำรา เจ้าตัวก็ไม่ค่อยรู้ งานวิจัยของที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ หรือนักวิจัยทำเยอะแยะเกี่ยวกับเรื่องพวกนี้เต็มไปหมด แต่ผมสังเกตดูเอามาใช้น้อยมาก ข้าราชการที่ดูแลส่วนมากผมจะถามว่า เขามีวิจัยเรื่องนี้เคยอ่านไหม ไม่เคยอ่าน เขาก็วิจัยองค์กรที่คุณดูแล แต่ข้าราชการที่ดูแลไม่เคยเห็นเลย เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก ถ้าหากว่าเราไม่ทำเรื่องพวกนี้ให้ชัดก็จะสร้างปัญหาเวลาการกำกับ ผลก็จะไม่ได้อย่างที่มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นผมเลยมองว่า บทบาทที่ควรจะทำ เมื่อกี้พูดกันอยู่ว่า จะปรับปรุงอย่างไรได้บ้าง ทั้งสามทีม บทบาทที่จะทำ ผมคิดว่าบทบาทที่จะต้องทำหน้าที่ สมมติภาครัฐหรือหน่วยงานที่กำกับควรจะกำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์กลางขององค์กรที่ตัวเองดูแล อย่าให้คนอื่นมากำหนดให้ regulator ไม่รู้จัก ปล่อยให้คนอื่นมากำหนดก็เริ่มจะเพี้ยนแล้ว ใครจะรู้จักดีกว่าเรา ซึ่งเรารู้จักเขามาหลายปี ก่อตั้งเขามาเอง เหมือนเราคลอดเขามาแล้วเราไม่รู้จักลูกเรา แล้วให้คนอื่นมาบอกว่าควรจะเลี้ยงลูกอย่างไร เพราะฉะนั้น ควรจะต้องทำหน้าที่นี้เพื่อจะได้วางแผนให้ลูกของเราว่าลูกเราจะโตมีสุขภาพดี ลูกเราทำยังไงถึงจะสนใจเรียนหนังสือ ควรจะสอนแบบไหน ควรจะทำอะไร มาตรฐานขั้นที่เราคิดว่า อย่างน้อยต้องอย่างนี้อย่างนั้น ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหรือเกณฑ์คุณภาพ ส่วนที่สอง ต้องกำหนดว่า ถ้าจะไปอย่างนั้นจะพัฒนาได้อย่างไร เหมือนตั้งเป้าทางเดินให้กับลูก และในแต่ละขั้นควรทำอะไร อย่างเรียนหนังสือจะเข้า ป.1 ต้องรู้อะไร ป.2 ชั้นประถม ชั้นมัธยม ควรต้องรู้อะไรก่อนจะขึ้นก็ต้องเตรียม ก่อนไปเข้ามหาวิทยาลัยต้องรู้อะไร นี้เป็นเกณฑ์ที่ผมจะพูดถึงว่า มาตรฐานขั้นต่ำเวลาคุณจะขยับไปถึงขั้นนี้ และหน่วยงานที่ Regulator ควรจะต้องกำหนดแต่ไม่ได้กำหนดโดยที่มโนเอาฝั่งเดียวนะ เอาความรู้ประสบการณ์ที่มีบวกกับความคิดของชาวบ้าน เพราะชาวบ้าน องค์กรเหล่านี้ มีองค์กรเก่ง ๆ เยอะนะในแต่ละประเภท ผมเจอปราชญ์ชาวบ้านเก่งมากเลย ทีนี้ชาวบ้านด้วยกัน จะเรียกอะไร ความเชื่อก็มีอยู่ระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถที่ไปขยายผลได้มาก ถ้าไม่มีหน่วยราชการหรือคนที่เป็น Regulator ของกลุ่มนั้น ๆ ช่วยสนับสนุน ถ้าเป็นบ้านเราในเมืองก็เหมือนไม่มี ดร. คนจบ ป.4 พูด กับดร. พูด แม้จะเชื่อ ดร. มากกว่าคนจบ ป.4 นะ มีบางคนเชื่อคนจบ ป.4 เพราะรู้จักเขา และก็เห็นเขามาตลอดชีวิต แต่โดยส่วนใหญ่ไม่รู้จัก ป.4 พูด แต่บอกว่าถึงไม่รู้จัก ดร. เกียรตินิยมอันดับ 1 จากฮาร์วาร์ด คนเชื่อไปครึ่งแล้ว ตรงนี้เป็นหัวใจที่ผมคิดว่า เวลาที่จะทำสิ่งนี้ แนวทางที่จะพัฒนาต้องใช้ทั้งสองซีก ประการที่สาม ผมคิดว่า ควรสร้างกระบวนการตรวจสอบ หรือควบคุมภายใน เพราะเรื่องพวกนี้

การเงินมันเร็วมากเลยนะ เกิดปัญหาปุ๊บ เร็วมาก เพราะมันเป็นเรื่องความเชื่อทั้งผู้กู้ผู้ฝาก ถ้าคุณเกิดทุจริตใครจะกล้าฝากเงินคุณไหม ดีไม่ดีฝากไว้ถอนออกพร้อมกัน ขนาดธนาคารใหญ่ ๆ ยังพังเลย เพราะขาด Cash สำคัญมากเลย เพราะฉะนั้นกระบวนการที่ตรวจสอบควบคุมภายใน เพื่อให้ทุกคนเชื่อว่าที่นี่เขาดูแลกัน เขาไม่ปล่อยให้เงินคุณสูญหาย ไม่ปล่อยให้เงินคุณเสียหาย สร้างความเชื่อเหล่านี้ให้ได้ ก็กลับเข้ามาตัวที่เราพูดอยู่บ่อยคือ กระบวนการกำกับกิจการที่ดี หรือธรรมาภิบาล พอเวลาพูดธรรมาภิบาลก็กลายเป็นเอาตำราเข้ามาทุกครั้งไป แต่สิ่งเหล่านี้สามารถเอามา Apply ง่าย ๆ สมัยผมเป็น ผอ.กองทุนหมู่บ้าน ผมไปพูดบ่อย ๆ ผมไปเจอภาคใต้วิธีเขาง่ายมาก คำว่า ธรรมาภิบาล เขามีประชุมทุกเดือน และกองทุนหมู่บ้านงานไม่เยอะหรอก ก็ประชุมวันเดียว เช่น เขากำหนดวันที่สี่ของเดือนจะมีการประชุม เพื่อรับเงินกลับเข้ามาคืน วันที่ห้าได้เงิน อันนี้ก็เอาไปปล่อยกู้ต่อเพื่อไม่ต้องเก็บตังค์ ชัดเจนเลย รู้เลยว่าวันที่สี่กับวันที่ห้า วันที่สี่รับชำระเงิน วันที่ห้าปล่อยเงินไป และเปิดให้ในการประชุมชาวบ้านสามารถเข้ามานั่งฟังการประชุมได้ วิธีนี้ง่ายดีและไม่ซับซ้อน และชาวบ้านจะรู้ ไม่เป็นวันอื่นต้องสี่กับห้าเท่านั้น มันดีนะ และจะมีคนมาฟังไม่กี่คน คนที่อยากรู้อยากเห็นหน่อย คนทั่วไปเขาไม่มาฟัง ตัวบันทึกวันที่ประชุมวันที่สี่ บันทึกเรื่องมาชำระเงิน กับวันที่ห้าบันทึกเรื่องการปล่อยเงินออกไปใหม่ เขาทำกระดาษ A4 เขาสรุปผลการประชุมวันที่สี่เรื่องรับเงินเข้ามา นาย ก ชำระได้ครบ นาย ข ชำระได้ 50% เพราะอะไรทำไมทำได้แค่ 50% อย่างนี้ไล่ไปเลย พอวันที่ห้าได้เงินจากวันที่สี่ สรุปมาที่ได้เงินที่เหลืออยู่ มีคนมาขอกู้ นาย ง นาย จ นาย ฉ กู้ไปเท่านี้ เพื่อทำอย่างนี้ กำหนดชำระคืนเท่านี้ ผมมองหมูจริง ๆ นะ วิธีคิดของชาวบ้าน ป.4 นะ ไม่มีใครมาถามผมเลย และผมอย่างนี้แจกไปทุกครอบครัว ครอบครัวละหนึ่งแผ่น มีแค่สองหน้า และพอถึงเวลาสิ้นปีผมก็เอาตัวเลขพวกนี้มาบวกๆ แล้วมาลงมารายงายประจำปี แต่ชาวบ้านเขาไม่ถาม เพราะเขาเห็นทุกเดือนมาแล้ว ผมถึงบอก Governance แบบชาวบ้านอย่างนี้น่าสนใจมาก ถ้า Governance แบบฝรั่งจะยากมากเลย ชาวบ้านปวดหัว ผมดูง่ายๆ วิธีคิดแบบนี้สำคัญนะ สำหรับคนที่จะเป็น regulator ในการที่จะไปให้ไอเดียเหล่านี้กับเขา หรือควรมีอย่างนั้นอย่างนี้ และก็เปิดให้ใครสามารถมาเปิดดูได้ นอกจากมานั่งฟังแล้วจะมาขอดูแผ่นบัญชี เพราะเขาไม่ซับซ้อน สมุดนิดเดียว ทั้งหมดคือเรื่องการเงิน ทำอย่างไรถึงสร้าง Cash ไม่ว่ากรรมการ ไม่ว่าสมาชิก ไม่ว่าข้าราชการ ถ้าสร้าง Cash ได้ไม่เจ๊งหรอก และเรื่องสุดท้ายก็คือ เรื่องการที่หน่วยงานนั้นจะมีบริการอะไร ทำอะไรมาก ทำอะไรน้อย ในประสบการณ์ของผมจะพบว่า การที่ชาวบ้านเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และเลียนแบบกันก็มีข้อดี แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือ เด็กบางกลุ่ม ข้าราชการ เราก็จะมีงบพาไปเยี่ยมกลุ่มที่เก่ง และไม่ได้รู้หรอกว่ากลุ่มที่เก่ง กว่าจะเก่งขนาดนี้ใช้เวลาเท่าไร ฟันฝ่าอุปสรรคอะไร ไปเห็นก็เยี่ยมหมดดีหมด เราไม่มีเรื่องนี้กลับไปขอลอกและก็เอาลงเลย บางทีมันไม่สำเร็จนะ เพราะคำว่า สิ่งที่เขาชอบส่วนใหญ่ที่ผมพบนะ ก็คือเรื่องสามารถเอาสวัสดิการจากกำไรหรือผลประโยชน์หรือประเภทธุรกิจที่มีอยู่ ถ้าไม่ซับซ้อนก็มีแค่ฝากเงินกับกู้เงิน แต่ก็มีหลายที่เรื่องสวัสดิการ พอทำเรื่องสวัสดิการ

ที่ทำมา 10-20 ปี ก่อนหน้านั้นให้สวัสดิการดีมากเลยนะ เกิดแก่เจ็บตายให้หมด ลูกเรียนหนังสือให้เยอะแยะไปหมด และก็ได้เท่านั้นเท่านี้ พอกลุ่มที่ไปดูงานเสร็จก็ Copy เลย อย่างนี้สมาชิกชอบแน่ กรรมการก็หน้าใหญ่ใจโต แบ่งเงินกันมาก้อน เพราะตอนเริ่มไม่มีปัญหา สวัสดิการบางอย่างเป็นสวัสดิการระยะยาว พอมีอะไรเกิดขึ้นไม่มีตังค์จ่าย ถึงเวลาไม่มีตังค์จ่าย คราวนี้เขาก็หาว่ากรรมการโกงหรือเบี้ยว คราวนี้ Cash หาย ทีนี้ก็ไม่เป็นสมาชิกแล้ว ถอนหุ้น ปัญหาใหม่กลับเข้ามา เพราะฉะนั้น บทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทหนึ่งที่ผมคิดว่า จำเป็นต้องรู้ว่าการที่ขยายขอบเขตออกไปเหมาะสมไม่เหมาะสมอย่างไร มีความพร้อมมากหรือน้อยอย่างไร ควรให้มากน้อยแค่ไหน ซึ่งชาวบ้านบางครั้งไม่รู้ อย่างที่บอกไปเห็นของดี เขาทำได้ดี แต่ส่วนใหญ่เราจะไม่ถามความล้มเหลว และจะไม่ถามว่ากว่าจะได้มาขนาดนี้ล้มมากี่ครั้ง กว่าเขาจะคิดอย่างนั้นได้ และเขาคิดแก้อย่างนั้นมันคิดแก้ภายใต้ของจริง บริบทของหมู่บ้านเขา คนหมู่บ้านนี้เป็นอย่างนี้เวลาเขาแก้เขาแก้ให้มันเหมาะสม หมู่บ้านเราไม่ได้คิดแบบหมู่บ้านนั้นสักหน่อย แต่เราไปเอาเกณฑ์เขามาใช้มันไม่ตรง ไม่ได้มาจากข้างล่าง ไม่ได้มาจากหัวใจ เพราะงานพวกนี้เป็นงานชุมชน แต่ละชุมชนก็ไม่เหมือนกันนะ ชุมชนอีสาน ชุมชนเหนือ ชุมชนใต้ หรือแม้แต่เหนือด้วยกัน ใต้ด้วยกัน อีสานด้วยกันเป็นชนเผ่าหรือชนกลุ่มน้อย เขามีอีกแบบหนึ่งด้วยนะ ต่อให้อยู่ในเหนือด้วยกันหรือใต้ด้วยกัน สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ในหลวงสอนไว้อีกว่า ให้ระเบิดจากข้างใน ไม่มีใครแก้ใครได้ นอกจากตัวเขา ไม่ได้คิดจากข้างในมา สิ่งนี้ผมคิดว่า Regulator เองก็ต้องเข้าใจ ถ้า Regulator ไม่เข้าใจก็สร้างปัญหาได้ และ Regulator ต้องใจแข็ง ยิ่ง Regulator ของข้าราชการมักใจไม่แข็ง เราถูกสั่งอะไรพรวดเลย ทำไมที่ ธปท. ถึงต้องเขียน พ.ร.บ. ตัวเอง แล้วเป็นอิสระ เพื่อไม่ให้รัฐมนตรีคลังหรือนายกสั่งมั่ว ๆ คล้าย ๆ กัน แต่นั้นมันใหญ่มาก มันจำเป็นต้องมี พ.ร.บ. แต่นี้เล็กลงมาแต่เหมือนจรรยาบรรณของ Regulator อาจจะเขียนเองก็ได้ไม่ต้องไปทำ พ.ร.บ. เพราะไม่อย่างนั้น Regulator ไปทำพังเอง เพราะไปตามใจรัฐมนตรีหรืออยากเป็นอธิบดี ผมเลยมองว่า ข้อที่หนึ่ง คือรัฐบาลควรมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเหล่านี้สามรถพึ่งตนเองได้ ข้อที่สอง คือให้เขาสามารถพึ่งพาซึ่งกันและกัน ข้อที่สาม สามารถสร้างเครือข่าย ผมใช้แนวคิดของคุณหมอประเวศ ผมเลยใช้คำว่า INN พึ่งตนเองได้คือเจ้าตัว องค์กรของตัวเอง (Individual) อันที่สอง พึ่งพาซึ่งกันและกันคือ Node เช่นในพื้นที่นั้นอาจจะมี สมมติกองทุนหมู่บ้านรวมกันในระดับตำบลได้ไหม ซึ่งอาจจะกลายมาเป็นสถาบันการเงินชุมชน ตอนผมเป็น ผอ. ผมก็พยายามทำเรื่องนี้ เพราะว่าผมว่ามันเล็กมากนะ หมู่บ้านหนึ่งมันเล็กสมัยก่อนหมู่บ้านใหญ่แต่ตอนหลังเราแยกหมู่ บางทีหมู่ใหญ่ๆ แยกเป็นสามสี่หมู่ มันย่อยมากเกินไป แต่ได้คนละล้านหมดนะ ผมกลับมองว่า จากประสบการณ์ส่วนตัวเลยคิดว่า ระดับตำบลน่าจะดี การพึ่งพาซึ่งกันและกันแต่พึ่งตนเองได้คือระดับหมู่บ้าน แต่พอพึ่งพาซึ่งกันและกันคือระดับตำบลเป็น Node และตัวที่สามคือสร้าง Network คือสร้างเครือข่าย เพื่อหาข้อดีหรือหาข้อที่จะทำงานร่วมกันในจุดที่แต่ละพื้นที่ใครเก่งเรื่องอะไรแชร์กัน หรือช่วยซึ่งกันและกันได้ เพราะบางครั้ง

กลุ่มนี้อาจจะหนี้เยอะขณะที่เงินฝากน้อยเงินกู้เยอะ แต่บางกลุ่มอาจจะเงินฝากเยอะเงินกู้น้อยแล้วเอามาฝากธนาคารได้นิดเดียว ยิ่งยุคนี้ให้ดอกน่าเกลียดมาก แต่ถ้าบอกให้ยืมกันและก็รู้จักกันไม่อย่างนั้นปล่อยมั่วนะ พอยืมกันแล้วปล่อยมั่วเหมือนพวกสหกรณ์ คือมันขาดวิญญาณ ไปคิดว่าตัวเองเป็นธุรกิจ ขณะที่ไม่ได้เก่งธุรกิจ ฝันเอาว่าถ้าปล่อยเท่านี้แล้วพวกสหกรณ์มายืมกันแล้วไม่ได้คืน ไม่ได้วิเคราะห์เลยว่าจะได้คืนไหม แล้วเขามีหนี้อยู่เท่าไร มีหนี้กี่เจ้า หรือเขายื่นมาบอกให้ดอกเท่านี้ กรรมการตาโตเลย และก็เสี่ยง ผมอยู่ ธ.ก.ส. พวกสหกรณ์เป็นประจำ เราเขียนในสัญญาสหกรณ์การเกษตรกู้ ธ.ก.ส. แล้ว คุณจะกู้ที่อื่นคุณต้องมาให้เราดู พวกนี้แอบทำอะไรหรือเปล่า ยืมเงินมาฝากเงินเพื่อไม่ต้องส่ง ธ.ก.ส. และเป็นเงินฝากด้วย เราสามารถถอนคืนได้ จะไปถอนคืนได้อย่างไร ปล่อยไปหมดแล้ว ทั้งหมดอยู่ที่วิธีคิดและคุณรู้ไหมความเสี่ยงที่เกิดขึ้นของการจัดการเงินความเสี่ยงอะไร ถ้าเราไม่ Educate เขาก็เผลอ แล้วตอนหลังๆ ยิ่งระบบสหกรณ์ชัดเจน พวกองค์กรการเงินข้างล่างยังไม่เท่าไร แต่ระบบสหกรณ์ เพราะว่าระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ตอนหลังนี้หาเสียงเลือกตั้งแล้วนโยบายเหมือนกับ ส.ส. เลย ถ้าคุณเลือกผมนะ ผมจะลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้แล้วผมจะเพิ่มเงินฝากให้ และผมจะเพิ่มเงินปันผล ตั้งเงินปันผลไปก่อนล่วงหน้า ปันผลมาจากกำไรขาดทุนนะมันถึงทุจริตไง ถึงได้เอาเงินไปลงเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เขาให้เยอะจะได้เอาเงินก้อนนี้ลงไปร้อยล้าน สหกรณ์ออมทรัพย์ใหญ่ๆ ยังเอาไปลงเลย สิ่งเหล่านี้ผมถึงได้บอกว่า พอเราไม่คิดเรื่องพวกนี้มันก็จะก้าวร่วมและมีความโลภ เพราะฉะนั้นกลับมา ในหลวงบอกเศรษฐกิจพอเพียง พอประมาณแต่เมื่อไรพอคิดว่าตัวเองเป็นธุรกิจก็จะคิดเป้าหมายผิด องค์การเหล่านี้ไม่ใช่ธุรกิจ คุณหาประโยชน์จากใคร พวกนี้เจ้าของก็คือสมาชิก แล้วคุณกำไรเยอะสุดๆ แสดงว่าคุณเอาจากใคร ก็เอาจากสมาชิกและก็มาจ่ายให้สมาชิก แต่ก็คือกันเข้ากรรมการก่อนนะ มีที่เดียวที่ผมไปนั่งอยู่แล้วเคยคุย อย่างสหกรณ์ออมทรัพย์ของ ธปท.เป็นที่เดียวในประเทศไทยที่ห้ามกรรมการได้อะไร ผมเช็คดูแล้วมีสหกรณ์ออมทรัพย์ของ ธปท. เท่านั้นที่กรรมการทุกคนไม่ได้อะไรเลย ธปท.บอกคุณได้เยอะแล้วให้เวลาคุณมาทำให้กับเพื่อสมาชิกนะ เพราะเงินเดือนคุณตั้งเท่าไรต่อชั่วโมงเท่าไร แล้วคุณมานั่งประชุมคุณจะเอาเบี้ยประชุมอีกหรือ วิธีคิดนี้เป็นวิธีคิดที่ทำให้คัดกรองคนที่เข้ามาเป็นกรรมการ แต่ที่แข่งกันอย่างนี้สหกรณ์ครู สหกรณ์ออมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยหรือองค์กรใหญ่ๆ หาเสียงกัน ซื้อเสียงกันก็มี เพราะว่าจะได้โบนัส มีกำหนดโบนัสไว้ล่วงหน้าว่าได้เท่าไร อย่างนี้ไม่ได้มีวิญญาณของการที่เข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม ทำเหมือน ส.ส. ซื้อเสียงแล้วเดี๋ยวมาเป็นรัฐมนตรี คุม 7 คนได้เป็นรัฐมนตรีช่วย ถ้าคุม 10 คนได้เป็นรัฐมนตรีว่าการ เดี๋ยวก็หาตังค์ ผมว่ามันไม่ใช่นะ อันที่สอง รัฐบาลควรจะ อย่างที่บอกก็คือพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอน กลุ่มเอ กลุ่มบี กลุ่มซี ทำอย่างไรที่จากซีจะกลายเป็นบีได้ต้องมีอะไร แล้วบีจะกลายเป็นเอได้ต้องมีอะไร อันที่สามก็เป็น Concept นะ ที่รัฐบาลควรต้องทำคือ อันที่หนึ่ง รัฐบาลทำเรื่องเหล่านี้ทำเพื่อใครเราทำเพื่อคนนะ ถ้าเราไม่สร้างคนที่ดี สร้างคนดีคนเก่ง ให้เข้ามาอยู่ในวงการนี้ ถ้าเราปล่อยมักจะมีปัญหา มันต้องสร้างคน พัฒนาคน ที่เข้ามาอยู่ใน

วงการนี้ อันที่สองก็คือ สร้างและพัฒนาองค์ความรู้ที่สามารถกระจายความรู้เชิงปฏิบัติที่ได้ผ่านการทดสอบ อันที่สาม ก็ต้องสร้างเครื่องมือ กลไกและเครื่องมือในการที่จะจัดการสิ่งเหล่านี้ ควรมีเครื่องมืออะไร เครื่องมืออย่างง่าย ๆ เครื่องมือที่ไม่ซับซ้อน เครื่องมือที่เหมาะกับบริบทของชุมชน อันสุดท้ายคือ สร้างนวัตกรรม ไม่ใช่เป็นตัวคนเป็นคนสร้างนะ แต่สนับสนุนให้ชาวบ้านได้คิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เหมาะกับบริบทของเขา ผมเป็นประธานสรรหาวิสาหกิจชุมชนให้สัมมาชีพจะแจกรางวัลเขาวันที่ 24 นี้ ก็จะให้รางวัลเขาของบ้านดอนผา ไม่รู้คุณได้ไปเยี่ยมเขาไหมที่นครศรีธรรมราช อยู่ยาวมากนะ 20-30 ปี แล้ว ดูแลเป็นหลายร้อยล้าน ดูแลคนตั้ง 14,000 คน 9 ตำบล 3 อำเภอ และมีอายุยืนยาวต่อสู้มายาวนานมาก และก็เป็นพวกที่จะเรียกว่า เป็นต้นแบบอย่างหนึ่งเลยนะ แล้วเก่งมากมีเงินเยอะเขาก็สามารถที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ แม้แต่เงินที่เหลือ อย่างที่บอกแทนที่เขาจะไปแค่ฝากธนาคารเขาสามารถไปก่อให้เกิดธุรกิจขึ้นอีกเยอะเลย เขาเอาเงินไปลงทุนเช่น เอาไปลงในขนมจีน แป้งขนมจีน ไปลงในธุรกิจที่ชัวร์ และเป็นของชุมชน และสร้างประโยชน์กับชุมชน แทนที่จะมาฝากธนาคารได้ดอกเบี้ยนิดเดียว

คำถาม : อันนี้ไม่ใช่ของครูชบใช่ไหมคะ

คำตอบ : ไม่ใช่ครับ อันนี้อยู่ที่นครศรีธรรมราชเป็นพวกเดียวกับน้าประยงค์ รณรงค์ ถือโอกาสให้ไปอ่านดูจะเห็นเขาคิดอะไรง่าย ๆ แล้วเขาไปคิดเรื่องแก้ปัญหาหนี้นอกระบบและไปช่วยคนที่ด้อยโอกาส ผมก็สัมภาษณ์เขา เขาบอกคนที่เขาเชื่อว่า คนที่ไม่มีที่ดินทำกินมันไม่มีโอกาสฟื้น สำหรับชุมชนมีวิธีเดียว ต้องมีโอกาสก็คือ มีที่ทำกิน เขาก็ไปซื้อ Refinance ที่ดินคืน คนที่ไปกู้หนี้นอกระบบมาก็ซื้อมา 10 ไร่ แล้วก็หารแบ่ง สมมติว่า 10 ไร่ 5คน คนละ 2 ไร่ แล้วก็ให้คนที่คัดเรียบร้อยแล้วว่าคนนี้ขยัน ซื่อสัตย์ แต่ไม่มีก็สามารถเข้ากลุ่ม เขาหัวดีมากเลยนะ ผมถามว่าถ้าเกิดเขาไม่ส่งเขาบอกไม่มีทาง ทำไม่ได้ เพราะว่าเงินเข้ากลุ่ม ที่ดินก็เป็นชื่อของกลุ่ม เหมือนเช่าซื้อแต่ผ่อนระยะยาวแล้วให้เงินกู้ทีละ Lot เพื่อที่จะปลูกพืนทำนู่นทำนี่ หรือแม้แต่ให้สร้างบ้าน แต่เหมือนเช่าซื้อเลยคือคุณเบี้ยวคุณไม่ได้อะไรเลย แต่ส่วนใหญ่กลุ่มอื่นให้เงินไปแล้วก็ให้ชาวบ้านไปซื้อที่ เงินเป็นของชาวบ้านเป็นของลูกหนี้ไปแล้วนะ แล้วมานั่งจำนองแล้วกว่าจะฟ้องจำนองแอบโอนไปตั้งแต่เมื่อไรไม่รู้ กว่าจะรู้อีกทีปวดหัวเลย วิธีคิดง่ายๆ ของเขา เขาบอกว่าเขาคิดถูกมาก คิดดอกเบี้ยก็ถูกแล้วถ้าส่งได้ดี แต่ละงวดมี Debase คือแต่ต้องแสดงผลงานก่อนนะ คือชำระดีถึงจะ Debase ให้ อย่างนี้ก็ทำให้แต่ละคนรู้สึกว่าทำดีแล้วได้ดี ไม่ใช่คิดว่ามากู้ที่นี่เพราะดอกถูก เขาคิดว่าทีแรกดอกพอ ๆ กันไม่ถูกแต่เมื่อคุณส่งได้ลดลงกลายเป็นถูกเลย และก็เบี้ยวไม่ได้ เพราะที่หรือบ้านเป็นของกลุ่มอยู่ วิธีคิดง่ายๆ แบบนี้ หรือเขาบอกว่าตอนนี้เขามีปัญหาเยอะ ชาวบ้านตอนหลังต้องยอมรับว่า Internet หรือวิธีการซื้อขายของเข้าไปแล้วเงินผ่อนเข้ามา ชาวบ้านก็ผ่อนเยอะ เขาก็เอามานั่งคำนวณดู ผ่อนรถ ผ่อนมอเตอร์ไซค์ เมื่อเทียบกันแล้ว พวกนี้มันคิด 8 Rate นะ บวกเข้าไปมหาศาลเลยนะ เขาเลยบอกใหม่เลยว่าแล้วมาเอาจากที่นี่แทน แล้วอยากได้อะไรบอก จะยี่ห้ออะไร เขาทำตั้งแต่ไม้จิ้มฟัน

ยันเรือรบ แต่เขาดูก่อนว่าของจำเป็นหรือเปล่า ถ้าไม่จำเป็นเราก็ไม่ให้ แต่ถ้าหากคิดว่าจำเป็นแล้วมันเหมาะให้ได้หมด ไม่ว่าอะไรให้ได้หมดทุกเรื่อง แต่แทนที่นั้นเขาบอกว่า บอกมาก่อนว่าอยากได้อันนี้ สมมติว่ามอเตอร์ไซค์รุ่นนี้ ขนาดนี้ไปเอาเลยที่ร้าน เขาติดต่อไปเอาได้ที่ร้าน แต่ยังเป็นชื่อของกลุ่มอยู่นะ เพื่อไม่ให้เอาเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เขาเรียกชื่อตัวเองว่า ร้านค้าลอยฟ้า มันลอยมาเลย แล้วเขาไม่ต้องมีเก็บ Stock เขาบอกว่าหลายๆ กลุ่มที่ทำเขาเรียกว่า ร้านค้าสาธิต มีของ Stock ต้องมานั่งเก็บและของหาย ชำรุด เงินจมกระจุกกระจิกเต็มเลย ที่นี่เขาบอกเขาไม่มีแต่คุณอยากได้อะไรบอกมา รุ่งขึ้นเจ้าของร้านมาส่ง ไม่มี Stock เลย อย่างนี้เป็นนวัตกรรมมากแล้วมันเหมาะกับชาวบ้านนะ ผมมองวิธีคิดอย่างนี้ผมเลยอยากเอามาเล่าให้ฟัง ทำไมถึงบอกว่าต้องสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม คนไทยเป็นโรคขี้เบื่อ คุณร้องเพลงฟังเพลงสักพักก็เบื่อ แล้วน่าจะเปลี่ยนเพลงใหม่ ๆ นี้ก็เหมือนกัน ของเขาก็จะมีนวัตกรรมอยู่เรื่อย ๆ โลกสมัยนี้เป็นโลกของการเปลี่ยนแปลง และมีคู่แข่งเข้ามามหาศาล ถ้ากลุ่มขายของเดิม วิธีเดิม ราคาก็ราคาเดิม เขาเคย Happy อยู่แต่เชื่อสิ เราซื้อของราคานี้ไปเรื่อยๆ เดี๋ยวจะมีคนมาหยอดเอาแบบนี้ไหมถูกกว่า เพราะฉะนั้น ผลิตภัณฑ์เจ้าของต้องปรับตัวอยู่เรื่อยๆ มีนวัตกรรมใหม่ๆ มีลูกเล่นใหม่ๆ ซึ่งชาวบ้านไม่ค่อยได้คิดเรื่องเหล่านี้ แล้วเราไม่ค่อยเปิดเวที ถ้าเราเป็นข้าราชการตามฝรั่งสอนก็จะมี Innovation อย่าง ธ.ก.ส. ก็มีประกวด Innovation แต่ชาวบ้านไม่มี แต่ทำไมเราสนับสนุนให้ชาวบ้านเกิด Innovation เราไม่เคยทำนะ เราไม่ได้เปิด Innovation สำหรับพวกองค์กรการเงินเหล่านี้นะ แต่เอาเข้ามาเขาก็จะปรับตัว ก็คิดว่าแนวคิดพวกนี้น่าจะเป็นแนวความคิดที่ Regulator ทั้งหลายควรจะคิดแล้วก็อย่าไปบังคับให้เป็น Copy เดียว ให้เขาจัดการให้หมดแต่ควรจะมีกรรมการมานั่งคุยกันแล้วเปิดโอกาสแล้วก็ให้มาตกลงกัน อย่าไปทำหน่วยงานเดียวแล้วบังคับอีกคน ไม่รอดครับ

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร (คนที่ 2)

คำถาม : ท่านมองว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือมีปัญหาอะไรหรือไม่ อะไรบ้าง องค์กรการเงินระดับฐานรากก็มีกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน และสหกรณ์แล้วเราจะมองว่าการกำกับดูแลควรเป็นเกณฑ์เดียวทั้งหมด หรือมีหน่วยงานกลางหรือเปล่า หรือว่าปัจจุบันที่ทำอยู่ดีอยู่แล้ว โดยอาจแยกเป็นรายองค์กร หรือเป็นภาพรวม

คำตอบ : เอาเป็นกลุ่มก่อนดีกว่า เริ่มจากกลุ่มออมทรัพย์อยู่กับกรมการพัฒนาชุมชน วัตถุประสงค์ในการตั้งกลุ่มออมทรัพย์คิดว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ดี คือส่งเสริมให้คนมีวินัยเรื่องการออม เป็นที่เก็บออม แล้วก็เอาเงินที่ได้มาไปให้สินเชื่อกับคนที่อยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งคิดว่าเรื่องนี้เป็นเจตนาดี แล้วก็ผลที่ได้ก็ออกมาดี เพราะว่าเวลาเขา Design เกณฑ์ เขาจะ Design เกณฑ์ที่เข้าใจว่าชาวบ้านมีศักยภาพขนาดไหน

คำถาม : มีเกณฑ์อยู่แล้วใช่ไหมคะ

คำตอบ : อย่างเช่น เงินสัจจะ คำว่าสัจจะเป็นคำที่ชาวบ้านเข้าใจได้ แล้วก็รู้ว่ามันคืออะไร ไม่ต้องมาอธิบายกันใหม่ ทีนี้ในแง่ของการเงิน พอสัจจะปั๊บ ก็คือสัญญาที่จะต้องไปส่งเงินกู้ ในการกำหนดว่าส่งเงินจำนวนเท่าไหร่ เมื่อไหร่ จะช่วยให้ชาวบ้านที่พื้นฐานทางการเงินไม่ค่อยจะมี จัดการได้ง่าย เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงจะไม่มี ก็คือส่งกัน ใครสัญญาว่าจะส่งเดือนละ 100 ก็จะส่งเดือนละ 100 ทุกวันที่เท่าไหร่ คนทำงานก็ทำงานง่าย ก็รวบรวมแล้วก็เอาเข้าบัญชีก็จบ แล้วเวลาให้สินเชื่อจริง ๆ แล้ว เอ่อเคยคุยกับองค์กรชุมชนหลายแห่ง เขาก็ให้สินเชื่อตามวิธีคิดของธนาคาร คือ Concept พื้นฐานก็คือว่า จะให้เงินใครไปเนี่ย เขาก็ต้องดูว่าคน ๆ นั้นทำมาหากิน เอาเงินมาคืนได้หรือเปล่า แถมเขาดูแม่นกว่าแบงค์ เพราะเขารู้จักพฤติกรรมของคนเหล่านั้น

คำถาม : แล้วเขามีเกณฑ์ไหมคะ

คำตอบ : เขามีเกณฑ์นะ ถ้าเป็นกลุ่มออมทรัพย์ก็จะมีเกณฑ์ที่พ่วงกับเงินฝากสัจจะ เช่นให้กู้ได้ไม่เกิน 3 เท่า 2 เท่า หรือ 5 เท่าของเงินฝากสัจจะ ของทั้งคนกู้ คนค้ำที่มารวมกัน อย่างคนกู้มี 10,000 บาท คนค้ำมี 10,000 บาท รวมเป็น 20,000 บาท ให้กู้ 3 เท่า จะได้ 60,000 บาท แล้วก็ผลัดกันกู้ ผลัดกันค้ำ เขาก็บอกว่าการผลัดกันกู้ผลัดกันค้ำมันช่วย มันลดความเสี่ยง มันกรองกันมาก่อน อย่างน้อย ๆ มีอะไรบางอย่างที่ถ้าคนนี้เป็นอะไรไป อีกคนหนึ่งก็ยังรับผิดชอบได้อยู่ มันก็ดีในแง่ของการทำงานที่ไม่ได้ยากเกินกว่าชาวบ้าน ใช้ความรู้กับประสบการณ์พื้นฐานเดิมทำ

คำถาม : แล้วมีปัญหาอุปสรรคอะไรไหมคะ

คำตอบ : ปัญหาของกลุ่มออมทรัพย์ คือ เรื่องของกรรมการ ด้วยความที่ระบบของงานมันไม่ได้แสดงถึงความน่าเชื่อถือได้ชัดเจน จริง ๆ ก็เป็นระบบดีแล้วแหละ มีการรับฝากเงิน มีการทำอะไรต่ออะไร แต่ว่าเวลาเลือกคนเข้าทำงานเขาก็เลือกกรรมการที่เป็นคนที่เขาเชื่อถือ พอเป็นคนที่เชื่อถือมันกลายเป็นภาพอะไรบางอย่างที่ลวงว่า จริง ๆ แล้วตัวคนนั้นน่าเชื่อถือ ไม่ใช่เรื่องระบบ ทุกเรื่องก็เลยเป็นการเชื่อถือในตัวคน แต่ไม่ได้ชูเรื่องระบบขึ้นมา เวลาเราคุย ไปพบ ไปเจอ เราก็คุยแต่เรื่องตัวคน เรื่องการทำงานของคน ไม่ได้คุยเรื่องระบบงานเขาเลยว่าจัดระบบกันอย่างไร แบ่งหน้าที่กันอย่างไร มีระบบอะไรอยู่บ้าง งั้นเรื่องของระบบที่มีอยู่ ไม่ได้เขียนใน Format แบบเดียวกับธนาคาร ซึ่งไม่ได้เขียนเป็นระเบียบ เป็นอะไรต่ออะไร มันมองไม่เห็น พอมองไม่เห็นปั๊บ เวลาคนนี้เป็นอะไรไปทุกคนก็จะรู้สึกว่า สงสัยจะล้มแน่ จริงๆ แล้วระบบมี เพียงแต่ว่าระบบไม่ได้ถูกนำมาสร้างให้ทุกคนเห็น มันอยู่ในความรู้ เหมือนกฎหมายตามจารีตประเพณี กฎหมายตามลายลักษณ์อักษร ไม่ได้เอาขึ้นมาเขียนให้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไปถามเขาว่ามีไหม มีทุกอย่าง แต่ด้วยความที่เป็นองค์กรที่อยู่ในท้องถิ่น ท้องถิ่นใคร ท้องถิ่นมัน ด้วยความคุ้นเคย เชื่อถือ ไว้ใจกัน กติกาบางอย่างอาจจะไม่ได้เขียน พอไม่ได้เขียนขึ้นเวลามีปัจจัยอะไรมากระทบแล้วเกิดผลในทางลบก็จะระส่ำระสายกันไปหมด เพราะด้วยความ 1. ไม่ได้ชูเรื่องระบบขึ้นมา 2. ด้วยความเชื่อถือไว้ใจกัน มันก็เลยสร้างอะไรที่เกิดปัญหา พอเกิดปัญหาก็ไม่มีอะไรชัดเจนไปรองรับ เช่นทุกวันนี้เวลามีปัญหาขึ้นมา ชาวบ้านเอาเงินไปฝาก กรรมการไปปล่อยสินเชื่อ แล้วก็เก็บไม่ได้ เวลาชาวบ้านเดือดร้อนมาถอน ถอนไม่ได้ปั๊บ มันก็จะระเนระนาดไปหมดทั้งหมู่บ้าน เนี่ยก็จะมีลักษณะแบบนี้ เพราะว่าบางเรื่องความไว้ใจทำให้เกิดปัญหาเพราะไม่ได้เขียนขึ้นมา บางเรื่องที่เป็นเรื่องของ แน่นอนมันไม่เหมือนแบงค์ที่กระจายความเสี่ยงไปกลุ่มลูกค้าต่างๆ ได้ แล้วคนในหมู่บ้านก็เกษตรกรอย่างเดียว port สินเชื่อเขาก็คือการเกษตร เวลามีน้ำท่วมหมู่บ้านมันก็ทั้งหมู่บ้านกระจายไปหมด เพราะอะไร เพราะว่า port เขากระจายไม่ได้อยู่แล้ว ดูแลคนเฉพาะในกลุ่มอยู่แล้ว ทีนี้วิธีคิดของราชการกับวิธีคิดของธุรกิจอาจจะมีบางส่วนที่มันแตกต่างกัน คือราชการไม่ต้องการอะไรที่เป็นความเสี่ยง เพราะว่าเขาจะต้องรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นการทำกิจกรรมอะไรก็ตามมันต้องเป็นไปตามที่ราชการกำหนดไว้เพราะเขาไม่อยากให้เกิดปัญหาขึ้นมา เกิดแล้วมันแก้ยาก ผลกระทบกับตัวผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทีนี้ราชการก็ไม่ใช่แบงค์อีก วิธีคิดของราชการอาจจะต่างกันตรงที่ราชการทำแผนขึ้นมาเพื่อเอางบประมาณไปลงในพื้นที่ ฉะนั้นเวลาได้งบมา เอาไปลงในพื้นที่ เขาถือว่าจบแล้ว อาจจะมีการประเมินผลแต่ไม่ได้ประเมินผลในเชิงของการ return กลับ ซึ่งอาจจะต่างกับแบงค์ตรงที่แบงค์มองในเรื่องของความพึ่งตัวเองให้ได้ ว่าราชการก็อาจจะมองเรื่องการพึ่งตัวเองได้ แต่ไม่ได้มองในแง่ที่ชัดเจนแบบเดียวกับธุรกิจของธนาคาร คือธนาคารก็ใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือเพื่อพึ่งตัวเองให้ได้ การพึ่งตัวเองได้หมายถึงว่ามันต้องมีกำไรระดับหนึ่งเพื่อเลี้ยงตัวเองให้ได้ เรื่องที่สองมันต้องมีระบบที่มีความชัดเจน เรื่องที่สามคือมือ

อาชีพ ซึ่งเรื่องพวกนี้เราเข้าไปฝืนระบบราชการไม่ได้ แบงค์เข้าไปทำอะไรไม่ได้ เพราะแบ่งไม่ได้มีกลไกในการควบคุมในการสั่งการหรือบทลงโทษ ก็ต้องใช้การจูงใจ ให้ความรู้ ใช้อะไรต่ออะไรเพื่อให้เขาเห็นภาพ ส่วนใหญ่เขาก็เข้าใจมากขึ้น เวลาเราจัดอบรมหลักสูตรเรื่องสภาพคล่องคืออะไรจำเป็นขนาดไหน เรื่องความเสี่ยงมันอยู่ตรงไหนบ้าง จะทำอย่างไร เราก็มีหลักสูตร ให้การอบรมแก่ชาวบ้าน เขาก็เริ่มคิดว่าใช่นะ สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ก็สอดคล้องกับทฤษฎีที่เราเรียนรู้มาและพยายามไปถ่ายทอดให้เขา

คำถาม : ท่านคิดว่าสำหรับกลุ่มออมทรัพย์ จำเป็นต้องมีการกำกับดูแล ต้องดูเรื่องความมั่นคง ความเสี่ยง หรือไม่

คำตอบ : มีเรื่องที่ชัดเจนคือ Fund การฝากเงิน ซึ่งไม่มีกติกาอะไรชัดเจนว่า กลุ่มจะต้องให้ความมั่นใจกับทรัพย์สินที่เอามาฝากกับตัวองค์กรอย่างไรบ้าง พอไม่มีปั๊บ ก็เป็นปัญหาอย่างทุกวันนี้ที่มีให้เห็นเรื่อย ๆ

คำถาม : ท่านคิดว่าปัญหาที่มีอยู่ทุกวันนี้ ถ้าเกิดให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล ทำในรูปแบบของนิติบุคคลแทนระบบเดิม มันจะช่วยเรื่องพวกนี้ได้ไหม

คำตอบ : ช่วยให้เขาดำเนินภารกิจได้ดีกว่าเดิม เราเชื่อว่าอย่างนั้น เหตุผลก็เพราะว่า เวลาเราปล่อยสินเชื่อ ถ้าเป็นกลุ่มออมทรัพย์ คณะบุคคล พอเป็นคณะบุคคล ความรับผิดชอบอยู่ที่คนมาเซ็นสัญญากับเรา แต่ถ้าเป็นนิติบุคคล ความรับผิดชอบอยู่ที่ตัวองค์การ ตัวคนพอหมดวาระไปก็ไม่ต้องมารับผิดชอบอะไร เป็นตัวองค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบ ทีนี้เวลาทำนิติกรรมกับหน่วยงานภายนอก ถ้าจะขายของก็ต้องมีความเป็นนิติบุคคลที่รองรับเขาอยู่เพื่อสร้างความมั่นใจในเรื่องธุรกิจ แต่ว่าส่วนใหญ่ราชการก็ ถ้าจะให้เดานะ ราชการไม่อยากให้เป็นนิติบุคคล อาจจะเป็นเพราะว่าพอเป็นนิติบุคคล แล้วเวลาไปทำอะไรที่เขาตามไม่ทัน เพราะเยอะมาก เขาก็ห่วงว่าถ้าเกิดความเสียหายขึ้นมาใครเป็นคนตั้งขึ้นมาก็เป็นคนรับผิดชอบ เรื่องที่สองเรื่องความเป็นนิติบุคคลตัวองค์กรเองบางทีก็ห่วงว่ามันจะถูกควบคุม ถูกจำกัด เรื่องที่สาม อาจจะมองไปถึงว่าเขาทำธุรกิจการเงิน รับเงินฝากปล่อยเงินกู้ ต้องเสียภาษีไหม มันก็เป็นเรื่องที่เขาไม่ค่อยจะมั่นใจว่าการเป็นนิติบุคคลดีกว่าตรงไหนจะมีบ้างที่เขาคิดว่าเป็นนิติบุคคลดี เพราะเขาก็ทำธุรกรรมได้มีความมั่นใจมากขึ้นก็มี กลุ่มออมทรัพย์หลายที่ อย่างเช่นทางใต้ เขาบอกว่าจะขายของทีหนึ่ง มันขายในนามบุคคลธรรมดา บางทีถ้าจะขายข้ามชาติกัน มันไปไม่ได้ เพราะว่าความเชื่อถือมีน้อยกว่าความเป็นนิติบุคคล มันไม่มีการสำรวจว่าส่วนใหญ่อยากเป็น หรือไม่อยากเป็น แต่ส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะเป็น เพราะว่าเป็นเรื่องของจิตอาสาที่กึ่ง ๆ ถูกบังคับ กึ่ง ๆ อยากเป็น คือเหมือนกล้า ๆ กลัว ๆ อยู่แบบนี้ ก็เลยถอยหน้าถอยหลังไปไหนได้ไม่ไกล ทีนี้หน่วยราชการก็ไม่อาจจะไม่ได้คิดถึงเรื่องของความยั่งยืนในทางการเงินเพราะความยั่งยืนที่ชาวบ้านได้ประโยชน์ไปแล้ว มีอาชีพ มีรายได้ OK จบของเรา เราคิดว่าทุนคือส่วนหนึ่งของปัจจัยที่จะส่งเสริมให้องค์กรเขาก้าวหน้าขึ้น เราก็จะมองความยั่งยืนทางการเงิน คือ

จ่ายเงินไปเท่าไหร่ ได้คืนมาครบ แล้วเขามีส่วนต่างบ้าง หน่วยราชการมองในแง่ไปช่วยใครเขาได้ประโยชน์แล้วเขาสามารถทำต่อเองได้ มีอาชีพ มีรายได้มั่นคง มีสุขภาพดี แต่มิติหนึ่งที่แบงค์อาจจะมองมากกว่าราชการคือวิถีทางการเงิน คือทุนที่ทำให้เขาสามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ต้องไปพึ่งที่อื่น ซึ่งใกล้เคียงกับเรื่องของนายทุน เพราะเป็นเรื่องของการปล่อยกู้ คนก็จะมองว่าพวกนี้ฉวยโอกาส คิดดอกเบี้ยเอาเปรียบเขา ราชการก็จะมองในมิติทางนี้อ่อนกว่าแบ่ง แต่แบงค์มองว่ามันไม่ได้นะ ถ้ายังต้องพึ่งคนอื่นอยู่ คุณก็ยังยืนอยู่บนขาของตัวเองไม่ได้ ไม่เอาแล้ว ไม่ยุ่งด้วย คนก็จะไปต่อไม่ได้ เราก็จะมองในมิติของการที่จะต้องมีทุนเพิ่ม มีกำไรเพิ่ม มาเลี้ยงดู เพื่อขยายกิจการได้ เราจะมองในมิติตรงนั้นด้วย ราชการอาจจะไม่ได้คิดเรื่องนี้มากนัก ที่จริงกรมพัฒนาชุมชนเขาแทบจะเป็นธุรกิจแล้วนะ ก็จะมองอะไรออก แต่เขาเป็นราชการ เขาก็ไม่ทำเอง เขาให้แบงค์ไปทำ กระทรวงพาณิชย์ไปทำ เป็นกรมที่น่าสนใจมาก อาจจะเป็นเพราะว่าแนวคิดพวกนี้ใช้เวลาในการทำ เพราะในการเปลี่ยนค่อนข้างจะใช้เวลา ไปคุยกับพระอาจารย์สุบิน สมัยก่อนบอกว่าไม่ให้ไปกู้เงินที่ไหน ใช้เงินที่มีอยู่เท่าที่มี ทีนี้เงินเท่าที่มีอยู่บางทีมันไม่พอสำหรับโอกาสที่เกิดขึ้น ก็จะปัญหาเรื่องความยากจน เรื่องหนี้สิน เพราะเป็นโอกาสคนก็ดิ้นรนหาเงิน ตอนหลังไปคุยกับผู้จัดการไปคุยกับพระอาจารย์สุบิน ท่านก็ยอมให้ออมสินปล่อยกู้ แต่ว่าท่านอธิบายหลักได้ชัดเจนว่า เงินนั้นสร้างคุณธรรม 4 ประการ ได้จริงๆ ตรงต่อเวลา เอื้อเฟื้อคนอื่น เห็นอกเห็นใจกัน รับผิดชอบ มันสร้างได้ มันฝึกสม่ำเสมอปั๊บจะเกิดนิสัยอย่างนั้นขึ้นมา แล้วเหตุผลที่เป็นสัจจะ เพราะว่าเพื่อไม่ให้ชาวบ้านที่ไม่ใช่นักการเงินเข้ามาปวดหัว เดือนนี้มา 500 เดือนหน้าเหลือ 100 ถอยหน้าถอยหลังจะปวดหัว ฉะนั้นวิธีการ Basic เพื่อให้เขาทำงานให้ตรงนี้อยู่ได้ แต่เขาไม่ได้เป็นนิติบุคคล ซึ่งตัวเขาเองอาจจะไม่สนใจว่าจะเป็นหรือไม่เป็น บางที่สนใจ บางที่ก็ไม่เข้าใจ บางที่ก็เฉย ๆ เขาก็ทำงานแค่เดือนละหน ไอ้อย่างนั้นมันเป็น Basicที่เริ่มสร้างฐานที่ใช้กลไกทางสังคมทางการเงินระดับ Basic ทำให้เกิดกระบวนการในบางเรื่องได้ แต่ว่ามันควรจะทำอะไรได้ไกลกว่านั้นที่มีประโยชน์ อย่างเช่น ให้เงินเขากู้ไปแล้วหมื่นหนึ่ง เขาก็ทำมาหากินส่งรายได้คืนธนาคารก็ได้แล้ว มีกำไรเหลืออีก รับฝากเงินเขาไม่ได้ เพราะผิดสัจจะ มันเกินจากที่สัญญาเอาไว้ มันก็จะไปอยู่ที่อื่น ทุนก็จะหายไปจากพื้นที่ ไปอยู่ในแบงค์ แบงค์เอาไปปล่อยที่ไหนก็ไม่รู้ มันก็เป็นประเด็นเรื่องพวกนี้ ถ้าเป็นกลุ่มออมทรัพย์ ทีนี้พอเป็นกองทุนหมู่บ้าน เขาเป็นนิติบุคคลมานานแล้ว เหตุผลที่เป็นนิติบุคคลอาจจะทั้งในมิติทางการเมือง กับมิติในการพัฒนา ซึ่งเดาไม่ออกว่าเขาคิดอะไร เรื่องไหนมากกว่า คือในทางการเมือง คือใครมาล้มไม่ได้ เป็นอะไรที่เป็นสัญลักษณ์ของฉัน ฉันสร้างขึ้นมา มี พ.ร.บ. รองรับ แต่ในมิติการพัฒนาเขาอาจจะคิดแบบเดียวกับที่พี่บอกคือมองเห็นว่าถ้าเป็นนิติบุคคล ต่อไปเวลาทำอะไรต่ออะไรมันมีความเชื่อถือเรื่องหนึ่ง ส่วนหนึ่ง

คำถาม : แล้วปัจจุบันเขามีปัญหาอะไรไหม

คำตอบ : เขาก็เหมือนกลุ่มออมทรัพย์ตรงที่เรื่องของความเชื่อถือของตัวระบบมันยังไม่เกิด มันไป

อยู่ที่ตัวคนเสียเป็นส่วนใหญ่ เรื่องที่สองคือว่าเรื่องการคุ้มครองตัวองค์กรว่าทำอะไรได้บ้าง มันไม่ชัดเจน อะไรต้องทำ อะไรไม่ควรทำ ไม่มีเขียนไว้ชัดเจน คือเวลาพูดขึ้นมา เขาก็พูดถึงเรื่องเป็นองค์กรที่ให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ว่าควรจะทำอะไร แต่ควรจะทำอะไรขนาดไหน มันไม่มีกติกาชัดเจนขนาดนั้น แล้วถ้ามันทำอยู่แค่ 5 หมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน OK ไม่มีปัญหา แต่ 8 หมื่นหมู่บ้านที่สารพัดวิธีคิด บางเรื่องเราเกิดมาไม่เคยได้ยินมาก่อน อย่างนี้ก็ทำได้ด้วย Direction มันเห็นไม่ชัด มันกลายเป็นกลไกของรัฐเสียมากกว่า รัฐบาลไหนมาก็ใช้ช่องทางนี้ เพราะอาจจะเป็นเพราะการมองการไกลที่จะทำให้เป็นนิติบุคคลมาตั้งนานแล้ว มันมีภาพของการเป็นองค์กรชัดเจน ปัญหาก็เหมือนกับกลุ่มออมทรัพย์เพราะคนบริหารจัดการก็คือคนที่อยู่ในแวดวงเดียวกัน Level เดียวกัน ทั้งอายุ ความรู้ อาชีพ

คำถาม : ซ้อนกันไหม ระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ กับ กองทุนหมู่บ้าน

คำตอบ : ตอนสมัยตั้งกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เลิกกิจการไปครึ่งหนึ่ง แต่เลิกกิจการเนี่ยหมายถึงว่าหยุดทำนะ ไม่ได้หมายถึงว่าใครฝากเงินสัจจะ ก็เอาคืนไป ไม่ใช่อย่างนั้น คือหยุดทำ แล้วชาวบ้านก็ อ้าว แล้วเงินฉันล่ะ หายไปครึ่งหนึ่ง นี่ข้าราชการกรมพัฒนาชุมชนเขาบอกเอง เขาบอกว่า จริง ๆ แล้วเขาไม่ได้ Happy กับกองทุนหมู่บ้าน มันทำให้งานที่เขาอุตสาห์สร้างมาเรื่อย ๆ เป็นพื้นฐานที่ดีอยู่แล้ว มันสูญหายไปเลย เพราะ Idea ของกองทุนหมู่บ้าน ก็เอามาจากกลุ่มออมทรัพย์ สมัยนั้นมีใครต่อใครมาให้ Idea ถึงต้องมีเงิน มีหุ้น มีกระบวนการ ก็เป็น Idea ของกลุ่มออมทรัพย์ที่เอามาสร้างเป็นกองทุนหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้านอาจจะในแง่ดีคือทุนมันเข้ามาเร็ว ไม่ต้องรอ มาทีละ 5 แสน ทีละ 2 แสน อะไรอย่างนี้ ซึ่งเข้ามาในองค์กรโดยไม่ต้องรอสร้างทุนขึ้นมาเอง นั่นคือข้อดีในการแก้ปัญหาถ้าทำเป็นได้เร็วขึ้น แต่ข้อเสียคือไม่มีความผูกพันที่มีความแน่นหนาพอสมควร เพราะอะไร ก็เพราะว่าเป็นสมาชิกเพื่ออะไร กู้กันอย่างเดียว แล้วเงินมันมาแล้ว ต่างคนต่างก็ไป คนจัดการเอง มันก็เป็นเรื่องของอะไรที่ราชการทำ ก็รีบทำ อนุมัติกันที่ห้องคอมพิวเตอร์สำนักงานใหญ่เพื่อให้ได้ตัวเลขที่รัฐบาลต้องการ เขาอยากได้ 2 หมื่นกว่าหมู่บ้าน แล้วชื่อที่มันได้จริง ๆ มันไม่ถึง มี 4-5 คน มีกองทุนหมู่บ้าน นั่งดูว่าเอาที่ไหนดี ตรงไหนยังไม่ได้บ้าง เพราะอะไร ก็เพราะความเร็วอย่างนี้ การต้องการความเร็ว กระบวนการที่มันเร็วไม่ได้ บางก็ไปกันไม่ค่อยจะได้ แล้วปัญหาก็แบบเดียวกัน เรื่องการจัดการ เรื่องระบบ เรื่องที่สองคือเรื่องของการดูแลคุ้มครองทั้งผู้ฝาก และผู้กู้ ไม่มีพอมี พ.ร.บ. อะไรที่ออกมาเนี่ย ไม่มีบทลงโทษ พอมีบทลงโทษก็มองว่าอุตสาห์เสียสละมาทำงานแล้วจะต้องมาถูกลงโทษ คำถามก็คือว่า ถ้าคุณทำไม่ผิดใครเขาจะลงโทษอะไรคุณได้ มันไม่มีการอธิบายเรื่องนี้ให้เขาเข้าใจ เสร็จแล้วก็มีการไปขยายผลว่า ถ้ามี พ.ร.บ. ฉบับนี้ออกมา ต่อไปกองทุนหมู่บ้านก็จะถูกยุบ มันก็ยังสร้างกระแสได้ไม่แรงพอ ข้ามไปถึงสหกรณ์ก็จะต้องถูกยุบด้วย ไปกันใหญ่ ทุกวันเลย ซึ่งก็คิดว่ามันเป็นเรื่องคุณสร้างกระแส สร้างความเข้าใจผิด ไม่รู้เอามาพูดกันทำไมให้เกิดความแตกแยก เกิดความขัดแย้ง แทนที่จะใช้วิกฤติอย่างนี้ ทำไมต้องมี พ.ร.บ. สถาบันการเงินชุมชนขึ้นมา ทั้ง ๆ ที่สมัย 4-5 ปีก่อน ออมสินเคยเชิญ ธ.ก.ส. กรุงไทย ลูกค้า สสว. และธนาคารออม

สิน ไปนั่งคุยว่าที่ทำหน้าที่เรื่องสถาบันการเงินชุมชน มันคืออะไร จะทำยังไง จะจัดการอย่างไร จะควบคุมกันอย่างไร เจตนาจะให้ สคบ. ทำระเบียบเรื่องสถาบันการเงิน ก็ทำกันเสร็จเรียบร้อยภายใน 3 วัน แล้วก็ส่งให้เขาไป มันก็หายไปไหนก็ไม่รู้ เพราะเจตนาของเราก็คือว่า แบงค์นี้ไม่ใช่หน่วยงานที่จะไปกำกับดูแลอะไรเขาได้ เราเป็นแค่เห็นช่องทางในทางธุรกิจ เราเห็น แต่ในขณะเดียวกันบทบาทเรา เราใช้เขา ทำงานกับเขา เป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกัน สร้างศักยภาพพัฒนาสังคม พัฒนาศักยภาพชาวบ้าน เพื่อให้เขามีชีวิตดีขึ้น นั่นเป็นเรื่องที่ฝังอยู่ใน DNA ของแบงค์พวกนี้ ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน 2 เรื่องนี้ มีอยู่ในวิธีคิด ทีนี้บางทีเราทำไปเหมือนสมัย 5-6 ปีก่อนเอาระบบคอมพิวเตอร์ไปลง ระบบบัญชีไปลง เพราะว่าเราพยายามสอนชาวบ้านมานานมากแล้ว ชาวบ้านไม่เข้าใจ 3 วันก็ไม่เข้าใจ ก็ใช้วิธีเขียนโปรแกรมแล้วใส่เครื่องเอาไปลง ด้วยความที่เราเป็นหน่วยงานภาคี เราไม่สามารถสั่งการได้ว่า คุณต้องทำ คุณต้องรายงาน เราก็ใช้แค่ให้เห็นประโยชน์ ทีนี้พอกลับไปปั๊บ บางที่ก็ทำต่อ บางที่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับมัน ก็ไม่ได้ทำต่อ บางเรื่องก็เสียหายไปโดยเปล่าประโยชน์ เราก็เลยคิดว่าถ้ามี พ.ร.บ. ที่ออกมาอย่างนี้มันช่วยให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นแน่นอนว่าที่แบงค์คิดต่อก็คือว่ามันจะ Educate ได้อย่างไรกับคนที่อายุ 60 70 พื้นฐานจบ ป. 6 ป.7 มันก็จะมีทั้งต้องมีคนใหม่เข้ามาทุกวันนี้ ที่น่าห่วงก็คือถ้าคนรุ่นนี้ไม่มีแรงทำ คนรุ่นใหม่ไม่เคยรู้เรื่อง ที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ไม่มีรุ่นเยาวชนที่จะมาสานต่อ เพราะว่าไม่มีการสร้างระบบ เรื่องที่สองคือไม่มีแรงจูงใจให้เข้าไปทำ ที่สุขสำราญ ที่มีเด็กหนุ่มคนหนึ่งจบปริญญาตรีไปทำ เหตุผลก็เพราะว่าลาออกจากงานที่กรุงเทพฯ กลับที่สุขสำราญ ต้องหาอาชีพอะไรสักอย่าง อาชีพที่เขาทำ

คำถาม : เขามีผลตอบแทนให้ไหมคะ

คำตอบ : มีเบี้ยประชุม ครั้งละ 200 บาท ที่เราพยายามจะทำก็คือมันจะต้องมีรายได้ที่ชดเชยค่าเสียโอกาสในการมานั่งทำงานให้คนอื่น ยังไม่มีการคิดแบบเป็นรูปธรรมว่าควรเป็นใคร ควรจะมาทำงานตรงนี้เต็มเวลา คำว่าเต็มเวลาคือทุกวันไหม แล้วควรจะมีค่าตอบแทนเพื่อให้เขาเลี้ยงตัวเองได้ในระดับไหน

คำถาม : ตอนนี้เป็นจิตอาสาเสียส่วนใหญ่ใช่ไหมคะ

คำตอบ : ส่วนใหญ่เป็นจิตอาสา แล้วก็ควักเนื้อกัน ฉะนั้นทุกคนพอว่างจากอาชีพก็จะมาทำงาน อย่างช่วงไหนเป็นหน้าเกี่ยวข้าววันนั้นก็ต้องไปเกี่ยวข้าวแล้ว จะมาทำเรื่องนี้ไม่มี ก็จะมีปัญหาเรื่องคนทำงานแล้วก็เป็นคนทำงานรุ่นดั้งเดิม คนรุ่นใหม่เข้ามา สัดส่วนน้อยมาก แล้วเข้ามาด้วยความที่ไม่มีกรอบไม่มีกติกา มีหน้าที่ไม่ชัดเจน ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน

คำถาม : แสดงว่าจริง ๆ ไม่ได้มีเกณฑ์กับกำกับดูแล

คำตอบ : ไม่มี เวลาประเมินก็สักเดือน สองเดือนที่ผ่านมา เขาประเมินครั้งแรก ทำงานไปประเมินตัวเอง ไอ้คนไหนที่ตรงไหนตรงมา มันก็ประเมินว่ายังไม่ได้เก่งสักเท่าไหร่ ก็อยู่ชั้น เขาจะแบ่ง A B C D E ส่วนใหญ่ก็อยู่ B กับ C ก็ตรงไปตรงมา ส่วนคนไหนที่ได้โอกาสฉันก็จะต้องได้กองทุนเกรด

A เขาก็ใส่ แล้วก็จะมีผลกับเขา ตอนที่พอเขาขอกู้แบงค์ เราไปอ้างอิงว่ากองทุน A มันต้องดีจริงๆ แต่ไม่ได้ไปดูว่าใครประเมิน ก็มีผลอย่างนี้ รอบที่สองก็เพิ่งประเมินไป ทุกคนก็อยากได้ A หมด ทีนี้พอรอบสองเราทำใหม่ ไม่ให้ประเมินตัวเอง แต่ให้พวกเดียวกันไปประเมิน คือระดับตำบลที่ตั้งขึ้นมา กรรมการตำบลก็ไปประเมิน การประเมินอย่างนี้เนื้อหาความเข้าใจในวิธีการประเมิน แค่ส่งจดหมายไปฉบับหนึ่ง คู่มือการประเมิน เวลาอ่านคู่มือ คุณไม่มีทางเข้าใจเจตนาไรได้เลย แล้วก็ประเมินให้เสร็จภายในวันที่เท่าไหร่ เพราะว่าเดี๋ยวจะมีการจัดสรรงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจลงไปอีก ทุกคนก็จะรีบๆ ทำ

คำถาม : คนประเมินก็ไม่เข้าใจ คนถูกประเมินก็อยากได้แบบนี้

คำตอบ : แล้วแถมมีเรื่องของไม่ใช่พวกตัวเอง ไม่ให้คะแนน พวกไหนพวกตัวเอง ก็ให้คะแนน ก็จะอยู่ในระดับตำบลเท่านั้นเอง ที่เขาประเมินกัน ส่วนที่ให้มหาวิทยาลัยประเมินผล นั่นคือประเมินผลตามเอกสารที่คุณเขียนมา ไม่ได้มีข้อมูลอะไรที่จะมาแยกแยะว่าถูกหรือผิด

คำถาม : ถ้าอย่างนั้น ท่านมองว่าควรที่จะต้องมีการกำกับดูแลหรือไม่ แล้วควรจะกำกับอย่างไร ใช้เกณฑ์แบบธนาคารได้ไหม

คำตอบ : อย่างนี้นะ เหมือนธนาคารเลยไม่ได้ ถ้าคุณ Set เกณฑ์เรื่องของความเสี่ยง มันจะมีความเสี่ยงเรื่องแวดวงลูกค้า อาชีพลูกค้า ที่เป็นลูกค้าเกษตรกรกันทั้งหมู่บ้าน โดยจะมีน้อยมากที่มีพ่อค้ามาสัก 3 คนใน 10 คน ฉะนั้นเรื่องความเสี่ยงที่จะกำกับเขา ถ้าดูตามหลักเกณฑ์ของธนาคารอาจจะไม่ได้ มันต้องหาวิธีลดความเสี่ยงอย่างอื่น เช่น เรื่องสร้างปัจจัยพื้นฐานไม่ให้เขาเสี่ยง แต่ไปบังคับไม่ให้เขาปล่อยสินเชื่อไม่ได้ เพราะว่าถ้าเราไปบังคับเขาอย่างนั้น สินเชื่อคุณต้องมีเกษตรกรแค่ 60% ที่เหลือเป็นพ่อค้า 40% ไปต่อไม่ได้หรอก ฉะนั้นต้องไปสร้างปัจจัยพื้นฐานเรื่องอื่น เรื่องประกันสินเชื่อ เรื่องอะไรที่สนับสนุนให้อาชีพมีความมั่นคงมากขึ้น อย่างนั้นมากกว่า แต่ที่ต้องทำแน่ ๆ ก็คือว่า ความคุ้มครองของคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการ ตั้งแต่กรรมการ ต้องคุ้มครองอะไรเขาบ้าง เพราะบางทีเวลาไปทำเรื่องแก้หนี้นอกระบบ เขาก็มีปัญหาเรื่องความปลอดภัยเหมือนกัน เรื่องของหน้าที่ความรับผิดชอบเขา ที่เขาต้องเขียนว่าเขาควรจะต้องทำขนาดไหน ถ้าเกินไปจากนี้เดี๋ยวจะมีปัญหา การคุ้มครองลูกหนี้ที่ไม่ใช่ เอะอะก็จะไปยึดเขาอย่างเดียว ที่สำคัญคือคุ้มครองเจ้าของเงินที่เอาไปลงในกิจการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ฝาก ปัจจุบันมีที่เป็นข่าวอยู่ที่วันนี้ก็เป็นเพราะว่าเอาเงินไปแล้วก็ไปทำอะไรไม่รู้ ถึงเวลาขึ้นมาเงินหายหมด ก็เหมือนสมัยก่อนที่กลุ่มออมทรัพย์หายไปครึ่งประเทศ เงินชาวบ้านเท่าไหร่ที่อยู่ในนั้น หยุดไปเฉยๆ เพราะว่ากองทุนหมู่บ้าน overate ในหมู่บ้านแล้วหยุดไปเฉยๆ สตางค์หาย ไม่รู้จะทำไง ไม่รู้จะคุยกับใคร ไม่รู้จะบอกใคร เพราะอะไรคุ้มครองเขา ถ้า 8 หมื่นหมู่บ้านไม่มีอะไรบอกที่ชัดเจน สิ่งที่ควรทำคืออะไร ก็จะเกิดปัญหาตามมา เหมือนทุกวันนี้รัฐบาลเอาสตางค์ใส่เข้าไป กระตุ้นเศรษฐกิจ เขาจะทำเรื่องปั๊มน้ำมัน ตู้น้ำ ร้านค้า คนพวกนี้ เกษตรกรนะ จะมาทำปั๊มน้ำมัน คือเข้าใจว่าเห็นเขาเปิดปั๊มมันดีนะ มัน

เหมือนกับว่าไม่เห็นต้องทำอะไรเลย ใครมาเติมน้ำมัน ก็เก็บตังค่าน้ำมัน แล้วเอาน้ำมันใส่ก็จบ จริง ๆ แล้วไม่ใช่ เวลาที่คุณต้อง ต้นทุนที่คุณต้องคิดเรื่องน้ำมัน ในอนาคตเวลาน้ำมันหมดถัง 200 ลิตร คุณจะไปเอาที่ไหน ราคาเท่าไหร่ นี่เรื่องหนึ่ง เรื่องน้ำอีก เมื่อวานคุยกับใครไม่รู้ เขาบอกว่าไม่ผ่าน อย. แล้วเงินลงไปตั้งเท่าไหร่ เรื่องที่สามคือร้านค้าชุมชน วันก่อนขอข้อมูล สทบ. มาดู โดย 80% เป็นร้านค้าชุมชน พอเป็นร้านค้าชุมชน ไม่ได้ดี ไม่เตรียมกันมาให้ดี มีปัญหาเรื่องคุณจ่ายเงินใครไป คนนั้นต้องเสียภาษี กลายเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ทีนี้ต้องบอกเขาก่อน เขาไม่รู้ เขาก็จ่ายไปเต็มราคา เขาไม่ได้ทำใบหักภาษีเพื่อนำส่งเข้ารัฐ ไม่มีใครทำ พอเรื่องภาษี ณ ที่จ่าย คราวนี้ลามไปเรื่องรัฐบาลกำลังจะเก็บภาษี ต่อไปถ้าเปิดร้าน รัฐบาลก็ต้องเก็บภาษีด้วยสิ กลายเป็นเรื่องไปสร้างกระแสต่อต้านนโยบายรัฐบาลไปอีก ความเท่าเทียมของคนมี 2 อย่าง คุณมีสิทธิเท่าคนอื่น หน้าที่คุณก็ต้องเท่ากับคนอื่น คุณใช้ทรัพยากรของรัฐ ของประเทศ คุณลืมตาอ้าปากได้ ก็เพราะคุณใช้ดินของประเทศไทย คุณไปไหนมาไหนด้วยถนนที่รัฐบาลสร้าง คุณก็ควรจะจ่ายอะไรบางส่วน ไอ้วิธีคิดอย่างนี้มันหายไปเลยนะ มันหายไปจากระบบคิดของคนไทยที่อยู่ในพื้นที่หมดเลย ทุกคนจะรู้แต่สิทธิของตัวเอง เหมือนเรื่องนโยบายสวัสดิการของรัฐ ทุกคนก็จะมองเรื่องสิทธิของตัวเอง แต่ไม่มีใครให้เขาตระหนักว่า เราจะมีสิทธิเพราะเรามีหน้าที่ ถ้าเรามีหน้าที่สิทธิที่เราได้จะเยอะขึ้น แต่เรื่องหน้าที่ไม่เคยมีใครได้พูดถึง พอมีกฎหมายขึ้นมา ก็กลายเป็น เนี่ยกำกับให้เขาทำงานไม่ได้ จริงๆ ดร.กอบศักดิ์ก็บอกว่า ไม่ใช่จะบังคับ ไม่ใช่จะให้ติดคุก คนดีๆ จะไปติดคุกได้อย่างไร มันไม่มีเหตุมีผล แต่เอาไปสร้างกระแสสารพัด ฉะนั้นเรื่องที่ควรทำก็คือจัดระบบ เราอย่าไปพูดถึงเรื่องการควบคุม เราพูดเรื่องเรากำลังจะสร้างความโปร่งใส สร้างความน่าเชื่อถือ ดูแลคนในชุมชนโดยองค์กรการเงินในชุมชนพวกนี้ โดยการกำหนดหน้าที่ บทบาทของตัวเองให้ชัดเจนเพื่อช่วยชาวบ้าน เพราะสิ่งที่เขาอ้างอยู่ตลอดเวลาคือเขาทำเพื่อชาวบ้าน ฉะนั้นสิ่งที่เรากำลังจะทำคือทำให้สิ่งที่เขาทำเพื่อชาวบ้านมีความโปร่งใสชัดเจนเพื่อให้เขาทำหน้าที่แบบสบายใจ แต่เมื่อไหร่คุณไปพูดถึงเรื่องต้องมีการไปกำกับดูแลควบคุม พวกนี้จะต่อต้าน

คำถาม : แล้วสหกรณ์ล่ะคะ

คำตอบ : สหกรณ์ที่เห็นป้ายคัดค้าน ยังมีอยู่ที่หนึ่ง วันก่อนไปกองทุนหมู่บ้าน แต่ไปเห็นสหกรณ์ สหกรณ์คัดค้านแบบเดียวกับกองทุนหมู่บ้าน น่าจะเป็น พ.ร.บ. ที่เขียนไว้เรื่องของการคุ้มครองสมาชิก คงเป็นเพราะว่าสหกรณ์คลองจั่นที่เจ๊งไป แล้วสมาชิกเดือดร้อนกันมหาศาล รู้สึกว่าเขาจะแก้ พ.ร.บ. ที่ให้มีการคุ้มครองสมาชิก ซึ่งก็คงมีกระบวนการเรื่องของการตรวจสอบได้ เรื่องของสภาพคล่องต้องดูแล เรื่องของการสำรอง เข้าใจว่าเป็นการแก้ในมาตรานั้น ก็จะมีสหกรณ์ติดป้าย เราไม่เอาร่างมาตรา ... ไม่รู้นะ แบบเดียวกันเลย

คำถาม : จริง ๆ แล้ว เราควรจะกำกับเขาไหม เพราะสหกรณ์มีหลายขนาดมาก และควรจะมีเกณฑ์อะไรบางเรื่องที่คุ้มครองชาวบ้าน เพราะที่เราคุยกันเรื่องสหกรณ์ที่ทำการเงิน คือเราจะพูดถึงเรื่อง

ออมทรัพย์ กับสหกรณ์เครดิตยูเนียนเสียส่วนใหญ่ แต่ว่า ทุกวันนี้สหกรณ์ประเภทอื่นก็มีการทำธุรกรรมทางการเงินมากขึ้น แต่อาจจะยังไม่เยอะเท่ากับ 2 ประเภทนี้ ซึ่งท่านมองว่าควรจะกำกับแยกเป็นลักษณะว่าประเภท 2 ประเภทนี้ไหม หรือว่าดูว่าถ้าใครทำธุรกรรมทางการเงินก็อาจจะโดนหมด แต่เกณฑ์อาจจะไม่เท่ากัน

คำตอบ : คือการกำกับมันทำให้ระบบน่าเชื่อถือ แล้วในที่สุดจะถูกถ่ายความน่าเชื่อถือจากคนไปสู่ระบบ การกำกับอย่างนี้ช่วยให้องค์กรอยู่รอดในระยะยาว เพราะว่าจะทำอะไรสักอย่าง ไม่ใช่นึกจะทำ แล้วก็จะทำนะ เพราะว่าบางเรื่องไม่ใช่กิจที่ควรจะทำ กองทุนหมู่บ้านบางแห่งถึงต่อต้าน พ.ร.บ. เพราะมีคนไปใส่ความว่า เนี่ยออกมาปั๊บเขาจะยุบกองทุนหมู่บ้าน เขาไม่ได้เขียนสักหน่อยว่าจะยุบ คือพอเขาพูดอย่างนี้ เราก็มานั่งนึกว่า ตอนมี พ.ร.บ. กองทุนหมู่บ้านก็ไม่เห็นมีสหกรณ์ไหนถูกยุบสักแห่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์กรชาวบ้านแบบเดียวกัน คือตัวสหกรณ์การเกษตร ผู้บริหารไม่ได้ต่างจากกองทุนหมู่บ้าน หรือกลุ่มออมทรัพย์ เพราะว่าคนที่เป็นประธานสหกรณ์การเกษตรก็แบบเดียวกัน คือพื้นฐานที่มาไม่ได้แตกต่างกันมาก เป็นคนที่ชาวบ้านเชื่อถือไว้ใจกัน เพราะสหกรณ์การเกษตรสมาชิกก็คือเกษตรกร เขาก็เลือกคนที่เขาเชื่อถือ ผู้นำเกษตรกร ซึ่งสิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสร้างให้เขาคือมันต้อง educate เขา ขอบเขต หน้าที่ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสอยู่ตรงไหน อะไรอยู่ตรงไหน พวกนี้ยังไม่มี ทีนี้อย่างทางราชการ คนที่มาเป็นประธานสหกรณ์การเกษตร จริงๆ ก็ไม่ธรรมดา เป็นแกนนำคนในหมู่บ้าน แล้วถ้าข้าราชการเอาง่ายเข้าว่า คือมองแต่ผลประโยชน์ว่า เนี่ยถ้าตั้งไอ้เนี่ย มันซื้อปุ๋ยผ่านเรา เราก็ได้ส่วนแบ่งมาซื้อของที่เรา เราก็ได้ส่วนแบ่ง เราก็ไม่ได้คิดเรื่องผลประโยชน์อย่างนั้น แต่ห่วงเรื่องถูกร้องเรียน ก็ต้องเอาใจเขา จะทำอะไรก็ต้องปล่อยมันไปให้มันทำ จะไม่ได้ไม่มาร้องเรียน เดี๋ยวเกิดถูกสอบ ถูกย้าย ก็กลายเป็นเรื่องมวลชนขนาดใหญ่มันกดดันราชการได้

คำถาม : เหมือนเป็นมาเฟียใช่ไหมคะ

คำตอบ : ใช่ ก็กลายเป็นแบบนั้น เพราะแล้วสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นี้ไม่ใช่สหกรณ์ออมทรัพย์ จะมีลักษณะของการบริหารที่คล้ายกัน ถ้าเป็นสหกรณ์ประมง ถ้าไม่ใช่นายกสมาคมในพื้นที่ ก็จะเป็นผู้นำ ก็ทำอาชีพประมงมาทั้งชีวิต คือวิธีเลือกเขาเลือกจากคนที่เขาชื่อถือ เขามองว่าคนนี้เป็นคนดีด้วย พอมาเป็นปั๊บ สิ่งที่ต้องใส่เข้าไปคือหน้าที่ที่เขาต้องทำอะไร เขารู้อะไรต่ออะไรมากพอที่จะทำได้ไหม แต่เราไม่ได้ใส่อะไรเข้าไป ในสิ่งที่เขาควรจะรู้เพื่อให้ทำถูก แล้วบางทีมันสายเกินไปที่จะมาสอนคน 50-60 ปีให้ทำบัญชี ทำงบการเงินเป็น มันไม่ใช่

คำถาม : แล้วเรามอง 3 องค์กรว่าถ้าเราอยากจะกำกับ ท่านมองว่าเราควรที่จะตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมากำกับไหม หรือว่าปล่อยให้ที่มีอยู่ทำกันไป แล้วเขาควรจะทำกันไปอย่างไร มันต้องมีอะไรมาควบคุมเป็นหน่วยงานกลางหรือเปล่า

คำตอบ : ทุกวันนี้ถ้าจะพูดถึงเรื่องกฎหมาย มีกฎหมาย แพ่ง และพาณิชย์ ไม่มีอะไรอย่างอื่นที่จะเป็น

บท มันไม่ใช่การลงโทษ มันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือถ้าไปโกงใคร ก็ใช้กฎหมายฉบับอย่างนี้ ทีนี้ จริงๆ ควรจะมีการกำกับในระดับหนึ่งก่อน โดยไม่รู้นะ อย่างกรมส่งเสริมการเกษตรเขาก็จะทำในเรื่องกลไกในการกำกับขึ้นมาที่เน้นเรื่องสิทธิ หน้าที่ ของกรรมการ ของผู้กู้ ของผู้ฝากเงิน ทีนี้ถ้าจะมีหน่วยงานกลางขึ้นมาทำหน้าที่กำกับมันยาก ยากตรงที่ทุกคนมองว่าฉันเป็นเจ้าของ แกกำลังจะเอาของฉันไป ของที่ฉันใช้เพื่อตั้งงบประมาณทุกปี ๆ บางทีมันหายไปเพราะมันไปอยู่ที่แกหมด แล้วฉันจะเหลืออะไรทำ เดี๋ยวเขาก็มายุบกรม มันจะสร้างกระแสอย่างนี้กันไปอีก ฉะนั้นการกำกับอย่างนี้บางทีอาจจะเป็นเกณฑ์กลางแล้วก็ให้แต่ละหน่วยงานเอาไปใช้ตามนี้ เหมือนวันก่อนคุยกับกรมอนามัย กรมอนามัยเขาบอกว่า เขาไปกำกับ อบต. เทศบาลไม่ได้ คนละกระทรวง เขาก็สร้างเกณฑ์กลางขึ้นมา แล้วให้เกณฑ์กลางของความสะอาด ปลอดภัยให้แต่ละเทศบาลไว้ใช้ตามนี้ ผลของมันก็คือบางที่ถ้าเห็นว่ามีความสำคัญ เขาก็เอาไปใช้ แต่บางที่ถ้าเอาไปใช้แล้วเกิดไปขัดผลประโยชน์ของคนในชุมชนแล้วทำให้เขาสูญเสียมวลชน เขาก็ไม่เอาไปใช้ มันก็ต้องมีการกำกับ 2 ชั้น

คำถาม : แล้วเราจะทำอย่างไรให้ สมมติเรากำหนดเกณฑ์กลางขึ้นมา ทำอย่างไรให้หน่วยงานต่างๆ ที่ทำอยู่แล้ว เช่น กรมส่งเสริมฯ สทบ. ให้เขาใช้เกณฑ์เรา

คำตอบ : อยู่ในรูปของ KPI พอได้ อยู่ในรูปของการเป็นกรรมการก็ได้ แล้วที่ดีกว่าก็คือเป็นเรื่องของการทำให้คนในชุมชนเข้าใจสิทธิของตัวเอง ซึ่งเรื่องพวกนี้ใช้เวลาแต่ดีกว่าตรงที่เกิดความเข้าใจแล้วทำ ไม่ใช่เรื่องการบังคับแล้วก็ไม่รู้เจตนาว่า พอไม่รู้เจตนา บางเรื่องอาจจะต้องตีความเพื่อลงรายละเอียดทำระเบียบขึ้นมา ถ้าเข้าใจ เจตนา สามารถทำอะไรในรายละเอียดได้ไม่เพี้ยน แต่ถ้าไม่เข้าใจเจตนาจะเขียนอะไรผิดเพี้ยนไปเรื่อย ถามว่าจริงๆ แล้ว พรบ.ฉบับนี้ พรบ. สถาบันการเงินชุมชน ถ้าเป็นระเบียบ ของ สทบ. ได้เลย ลง detail อีกหน่อย จะไม่มีการต่อต้านอะไรเลย แม้แต่นิดเดียว เพราะอะไร เพราะ สทบ. เป็นคนสร้างขึ้นมา แต่ถามว่าแนวพวกนี้ คุณสุวิทย์ คุณสันติ คุณสุพจน์ คิดอะไรในแนวพวกนี้ไว้ไหม คิด แต่ว่าพวก 3 คนนี้เป็นยุคต้นไม่เกิน 5 6 ปี หลังจากนั้นมาเปลี่ยนไปหมดแล้ว ก็เริ่มจะลืมไปว่ามันคืออะไร เหมือนอย่างทุกวันนี้เวลาเรา design มา มันมีคู่มือสถาบันการเงินเขียนไว้เลยบอกว่า 2 เรื่องเลย เรื่อง out list กับเรื่อง sustainable คุณต้องให้คนทุกคนในหมู่บ้านได้ประโยชน์ ไม่ว่ารูปแบบของเงินกู้ เงินออม เงินบริจาค แต่ทุกบ้านก็ต้องเข้าถึงคุณ เพราะเราตั้งคุณขึ้นมา เพราะว่าเขาเข้ามาไม่ถึงองค์กรของรัฐ เขามาไม่ถึงระบบราชการ คุณมีหน้าที่ต้องช่วยเขา ในขณะเดียวกันคุณต้องพึ่งตัวเองให้ได้ บางที พรบ. ฉบับใหม่ ก็ยังมีคนบอกว่า เนี่ยรัฐบาลกำลังจะเอาเงินชาวบ้าน ไปตีความว่าเวลาคุณทำธุรกรรมแล้วคุณได้กำไร กำไรควรจะส่งมาที่ส่วนกลาง เจตนาก็คือว่าก็ให้ส่วนกลางที่เป็นองค์กรที่ต้องรับใช้คุณดูแลตัวเองได้ คุณมีตังของตัวเอง ใครจะมากำกับคุณได้ เพราะตังคุณส่งเข้ามา แล้วเอาเงินส่วนนี้ไปพัฒนาคุณ ก็ไปตีความว่ารัฐบาลจะปล้นเงินชาวบ้าน กลายเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ยุ่งเข้าไปใหญ่เลย คราวนี้ ทุกคนจะรู้สึกว่าอะไร

แล้วออกมาต่อต้านเต็มกันไปหมด บางทีก็ลากออมสิน วันก่อนคุณสุวิทย์ แกบอกว่าเนี่ย ออมสินได้ประโยชน์เต็มๆ ออมสินหักหลังชาวบ้าน แกก็ไป post ลง line ของกองทุนหมู่บ้าน ท่านเข้าใจผิด ท่านเข้าใจคลาดเคลื่อน มันไม่ใช่อย่างนั้น วันนี้ก็เอาอีกแล้ว ถ้าอย่างนั้นพนักงานออมสินทุกคนก็อย่าไปสนับสนุนหรือต่อต้าน ให้ชาวบ้านคิดเอง เราก็สั่งลูกน้องที่อยู่ตามภาค บอกว่างั้นก็อยู่เฉยๆ วันนี้ก็เอาขึ้นมาบอกว่า เนี่ยเพราะมันมีคนอยู่เฉยๆ ก็เลยไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง เออนะ .... ก็ว่ากันไป คือ มีน้อยมากที่ให้ความสำคัญ ขนาดออกมาแสดงความคิดเห็น มีบางส่วนที่ต่อต้านก็น้อยมาก มีบางส่วนที่สนับสนุน หรืออ่าน ก็ยังน้อยอยู่ ส่วนใหญ่ก็แล้วแต่ เพราะว่าสิ่งที่เขาทำเขาไม่ได้นึกว่าจะมีผลกระทบอะไร เพราะ 1 นานๆ หนหนึ่ง 6 เดือน หนหนึ่ง 1 ปี หนหนึ่ง ไม่เห็นจะมีปัญหาอะไรเลย แล้วที่ทำก็ทำตามกติกาทุกอย่าง คนที่ออกมาเย้วๆๆๆ อาจจะเป็นเพราะว่าเข้าใจผิด รักองค์กรตัวเอง แล้วใครใส่ข้อมูลเข้าไป ก็เลยรู้สึกว่าองค์กรตัวเองกำลังจะถูกทำลาย ก็ออกมาต่อต้าน บางคนอาจจะเป็นเพราะว่ากำลังทำอะไรบางอย่างที่ผิดอยู่ แล้วถ้ามีอย่างนี้ออกมา กลัวจะโดนเล่นงาน ฉะนั้น คุณสมบัติของคนที่เป็นผู้บริหารต้องมากกว่าอยู่ในหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่า 2 ปี ไม่พอ ถ้าเขามีปัญหาเรื่องอะไรที่มีผลกระทบกับองค์กร เรื่องของการมีผลประโยชน์ต้องไม่ขัดกัน แต่พี่เห็นด้วยว่าต้องมีการกำกับกัน แต่การกำกับไม่ได้กำกับด้วยความหมายของราชการ เป็นเร่องของการจัดระบบเพื่อตัวองค์กรเอง เพื่อสมาชิก ให้มีความชัดเจนมากขึ้น ถ้าใช้คำแบบนี้มัน Soft ลง แล้วรู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน จัดระบบ แล้วมาดูว่ามีข้อบกพร่องตรงไหน เราก็ปรับปรุงกัน เพื่อดูแลสมาชิกในหมู่บ้าน เพื่อดูแลตัวกรรมการ เพื่อดูแลตัวองค์กร เพราะกรรมการเองทุกวันนี้ ถ้าไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมอยู่ในองค์กร ไม่มีใครอยากเป็น แต่ถ้ามีเงินเดือนเพื่อให้มีคนรุ่นใหม่เข้ามาอย่างนั้น OK เรื่องที่สองคือเรื่องทางกายภาพ สำนักงานไม่มี ย้ายไปตามบ้านประธาน เริ่มจะมีสำนักงานแต่ก็น้อยมาก เพราะว่าเอาบ้านประธานนั่นแหละ เอกสารก็เก็บที่บ้านประธาน มันจะมีความเสี่ยงเรื่อง น้ำท่วม ไฟไหม้ ถ้าเกิดอะไรกับสัญญาเงินกู้ เงินจะอยู่ไหน ใครที่มาฝากเงินไว้ หลักฐานอะไรอยู่ตรงไหน ไม่มีการเก็บ การสำรอง อะไรกันซึ่งถ้าคิดว่าไม่ต้องบังคับ คุณจะโตได้ขนาดไหน โตขนาดเดียวกันกับกลุ่มออมทรัพย์พอแล้ว เพราะยิ่งมากกว่านี้จะมีความเสี่ยงหลายเรื่อง เสี่ยงกับตัวคนทำนั่นแหละ เสี่ยงกับตัวสมาชิก ไม่ได้เสี่ยงกับคนอื่นเลย แต่ถ้าคุณจดทะเบียน ก็ควรจะมี Guide Line ขอบเขต

คำถาม : สำหรับ Size ใหญ่ที่จดทะเบียน

คำตอบ : ใช่ ทุกวันนี้ ที่กำลังนึกอยู่ก็คือว่าในฐานะแบงค์ เราก็มองว่าเราคงทิ้งไม่ได้ ในแง่ที่ว่าเงินของเราอยู่ที่เขาอีกเยอะ ส่วนที่สองคือภารกิจที่เราฝันว่ากลไกของรัฐในส่วนที่เป็นองค์กรชาวบ้านมันจะช่วยให้ชาวบ้านมีชีวิตมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ก็เลยทิ้งกันไม่ได้ พอทิ้งไม่ได้ปั๊บ สิ่งที่เราพยายามจะทำก็คือว่าทุกวันนี้ควรจะแบ่งงานกันทำ เขาทำระดับพื้นฐานไป เพราะเขาไม่มีทั้งความรู้ ไม่มีทั้งเวลา ส่วนใหญ่เป็นแบบนี้ อันไหนที่ยุ่งยากซับซ้อน ส่งมาที่แบงค์ ถ้าไปมองสินเชื่อ เราก็จะมอง

สินเชื่อ ให้กับกลุ่มไป แต่คนไหนที่ต้องการเงินกู้ เกินกว่า 3 หมื่น กลุ่มให้ไม่ได้แล้ว ก็ส่งมาที่แบงค์ เสียเพื่อผ่อนคลายภาระบางเรื่องที่เราคิดว่าเขาจัดการไม่ได้ แล้วถ้าปล่อยให้เขาจัดการ วันหนึ่งเขาจะหมดกำลังใจ แล้วเขาจะไม่มาช่วยทำอะไรต่อ ก็จะเกิดความเสียหายทั้งระบบ เพราะเรากำกับเขาไม่ได้ เพราะเราไม่ได้มีหน้าที่ไปกำกับ ไม่ได้มีอำนาจไปกำกับ มันควรจะเป็นอย่างนั้น แต่ที่สำคัญคือเรื่องระบบ เพราะว่าไม่มีระบบ มันอยู่กับคน Power ถูกสร้างไว้ที่ตัวคน ไม่ได้อยู่ที่ระบบ แล้วไม่สามารถดูแล ตรวจสอบ ต้องให้เขารู้สึกว่าการตรวจสอบเป็นเรื่องธรรมดาที่เป็นประโยชน์แก่เขา คือตรวจสอบได้ ความโปร่งใสเกิดขึ้น แล้วทั้งหมดทำเพื่อใคร ถ้าทั้งหมดทำเพื่อสมาชิก นี่ก็เพื่อให้สิ่งที่คุณทำเพื่อสมาชิกมีความชัดเจนมากขึ้น ถ้าไม่อย่างนั้นก็จะอยู่แบบนี้ แล้วเงินยิ่งใส่เข้าไปเยอะๆ มันยิ่ง ควรจะมีวิธีบริหารจัดการ เหมือนกระทรวงมหาดไทยใส่เงินไปปั๊บ ราชการจัดการให้หมด เพื่อให้ถูกกฎหมาย หักภาษี ณ ที่จ่ายเรียบร้อย แต่ไปที่ สทบ. ชาวบ้านจ่ายไปแล้ว เป็นเรื่อง เพราะว่าไม่ได้กำกับ ไม่ได้ดูแล มีแต่หนังสือสั่งการ เสียดายที่ดี ๆ มีเยอะ ที่ตั้งใจอยากทำดีก็มีเยอะ แต่ไม่รู้จะไปทางไหน ไม่มี Guideline ไม่มีอะไรให้ดูเหมือนกัน เขาเริ่มต้นตั้งใจทำดี แล้วไม่ได้รับการ Support

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร (คนที่ 3)

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ : ไม่สามารถกำกับและให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ เพราะมีกระบวนการจัดตั้งหรือก่อเกิดหลากหลาย รูปแบบ เพราะไม่มีกฎหมายและรูปแบบมาตรฐานที่ชัดเจนมารองรับ และในการจัดตั้งองค์การการเงินระดับฐานราก บางส่วนไม่ได้เกิดจากความต้องการของสมาชิกในชุมชนอย่างแท้จริง ส่งผลต่ออุดมการณ์ และการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการตามหลักการควบคุมภายในส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวน้อยลง

คำถาม : ท่านคิดว่าอะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

คำตอบ : ความท้าทายในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการ ดำเนินกิจการขององค์กร เพื่อให้เกิดสำนึกในการที่ตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรอันจะก่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและลดอุปสรรคในการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในการดำเนินงานได้มากขึ้น

อุปสรรคสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ คือ ด้านบุคลากรทั้งในส่วนของคณะกรรมการ และพนักงานฝ่ายปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการไม่ได้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นผู้สูงวัย มีผู้นำชุมชนเป็นผู้บริหาร ทำให้เกิดความเกรงใจในการแสดงความเห็นทำให้กลายเป็นการตัดสินใจ โดยคน ๆ เดียวไม่ได้มาจากการตัดสินใจโดยมติอย่างแท้จริง ด้านพนักงานผู้ปฏิบัติ ไม่ใส่ใจในหน้าที่ รวมถึง พนักงานที่รับเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ บางพื้นที่มีการใช้เส้นสายรับบุตรหลาน หรือคนรู้จักเข้ามาทำงาน ส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กร

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถปรับปรุงในด้านใดบ้าง

คำตอบ : ควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติมในระเบียบของแต่ละองค์กรว่าด้วยกระบวนการสรรหาคณะกรรมการควรมีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมอย่างชัดเจนถึงจรรยาบรรณ จริยธรรม ความรู้ประสบการณ์ และการมีจิตสำนึกต่อการดำเนินงานองค์กรด้วยความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง

สำหรับพนักงานผู้ปฏิบัติ ให้มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในรูปของคณะกรรมการ สรรหาคัดเลือกบุคคล ที่มีความรู้และวุฒิการศึกษาตรงกับตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติงาน และดูแลเรื่องค่าตอบแทนให้เป็นไปตามกฎหมาย แรงงาน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรอย่างยั่งยืน

คำถาม : ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่าน ควรมีบทบาทในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากได้อย่างไร

คำตอบ : องค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. ผู้บริหารจะมีการมอบหมายและมอบอำนาจในการ ติดตาม กำกับ และรายงานผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง ธ.ก.ส. ในฐานะสถาบันการเงินของรัฐซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนสินเชื่อให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานราก มีการตรวจสอบกิจการขององค์กรที่ใช้สินเชื่อจากธนาคารโดยวิธีปฏิบัติเป็นปกติแล้ว การพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถดำเนินการเพิ่มเติมโดยบูรณาการการทำงานร่วมกันกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผ่านทางชุดคณะดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงาน ขององค์กรในระดับอำเภอเพื่อให้สามารถเข้าถึงกำกับและติดตามได้อย่างใกล้ชิด

คำถาม : ท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาหรือสนับสนุนการดาเนินงานองค์กรการเงินฐานรากในอนาคตอย่างไร

คำตอบ : ด้านบุคลากรนั้น รัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการสนับสนุนด้านองค์ความรู้เพื่อการดำเนินงานให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานรากดังกล่าวเกิดความเข้มแข็ง รวมถึงการกำหนดและมอบหมายผู้รับผิดชอบในระดับตำบล อำเภอ เพื่อตรวจสอบ ติดตาม กำกับ และรายงานผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการเข้าตรวจสอบ กำกับและติดตามได้ใกล้ชิดพร้อมทั้งพิจารณาปรับแก้ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใส คล่องตัว และเหมาะกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงสามารถป้องกันความเสี่ยงในการดำเนินงานที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

การสรรหาบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านควรมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการสรรหาพร้อมทั้งควบคุมดูแลการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน เพื่อจูงใจให้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรได้อย่างยั่งยืน

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร (คนที่ 4)

คำถาม : คุณคิดว่าการกำกับดูแลในปัจจุบันมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

คำตอบ : ต้องแยกเป็นอันๆ เลย เริ่มจากจากที่ใหญ่สุดก่อน แล้วแยกเป็นกลุ่มๆ เลย กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดเลยตอนนี้คือ แล้วกลุ่มที่ค่อนข้างจะเสี่ยงที่สุดตอนนี้คือกลุ่มที่เป็นสหกรณ์ เพราะสหกรณ์มีการขยายตัวขององค์กรมันสูงมากในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา สิ่งที่เกิดขึ้นคือเรามีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์อยู่ด้วย แล้วเท่าที่เคยทำวิจัย เมื่อประมาณสัก 2 3 ปีก่อนก็ได้ไปดูทั้งสองส่วน แล้วก็ไปสัมภาษณ์สหกรณ์ด้วย แล้วก็เคยไปสัมภาษณ์สหกรณ์คลองจั่นด้วย ตอนที่ไปตอนนั้นเห็นปัญหาแล้วนะ ตั้งแต่สมัยก่อนที่เกิดเรื่อง เห็นปัญหาแล้ว แล้วสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือว่า เราก็พบว่า อย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เขาก็ไม่สามารถทำอะไรกับสหกรณ์คลองจั่นได้ตั้งแต่ปี 2012 ได้ ทีนี้ถามว่าในแวดวงของคนที่ไปคุยด้วยทุกคนจะรู้เรื่องสหกรณ์คลองจั่น แต่ตอนสัมภาษณ์เขารู้แล้วว่ามีปัญหาเพราะว่าเขาไม่ได้ทำตามกฎต่างๆ ที่ควรจะเป็น เช่น การที่จะรับสมาชิกของเขาเนี่ย ใครก็ได้ที่เป็นสมาชิกเขา

คำถาม : กฎเกณฑ์มีแต่เขาไม่ได้ทำตามกฎเกณฑ์ หรือว่ามันไม่มีกฎเกณฑ์

คำตอบ : กฎเกณฑ์มี แต่ว่าเขา คือมันมีกรมทั้งสองกรม ของกระทรวงเกษตร เขาก็มีหน้าที่ต้องดูแล แล้วเขาก็มีกฎอยู่ว่าต้องเป็นอะไรต่ออะไร แต่พวกนั้นก็ไม่ทำตามกฎ พอเขาไม่ทำตามกฎ ทางนี้ก็ไม่ว่าอะไร คือไม่สามารถทำอะไรได้ ก็ปล่อยเขาไป อย่างเช่นคลองจั่น แต่เขาเป็นตัวอย่างที่ค่อนข้างจะมีความเสียหายสูง ตอนที่ไปสัมภาษณ์เขาก็รู้เลยว่าการที่ให้กู้ เขาไม่ให้กู้กับคนที่ควรจะเป็น อย่างเช่นสหกรณ์ที่จุฬาฯ ถ้าเราเป็นสมาชิกกับสหกรณ์จุฬา เราก็มีสิทธิ์กู้ แต่จริงๆ แต่คนจากที่อื่นจะมากู้กับสหกรณ์จุฬาไม่ได้ แล้วตรงนั้นก็จะดูเรื่องความเสี่ยงพอสมควร อย่างเช่นถ้าเป็นคนของจุฬาเขาจะหักเงินเดือนเลย โอกาสที่จะเบี้ยวนั้นเกิดขึ้นยาก แต่ทีนี้ที่สหกรณ์อื่นเขาทำคือเขาให้กู้กับใครก็ไม่รู้ คือใครก็ได้เป็นสมาชิกเขา คือตามกฎแล้วเนี่ย สมาชิกของสหกรณ์ ต้องเป็นคนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ เขาไปทำอะไรที่ไม่เป็นไปตามกฎ คือแบบว่า ใครก็ได้สามารถเป็นสมาชิก แล้วพอเป็นสมาชิกปั๊บเขาก็ให้กู้ได้ แล้วก็ให้กู้แบบเป็นพันล้าน สองพันล้านก็ให้กู้ได้ อะไรแบบนี้ แล้วถามว่าตอนนั้นเนี่ย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กับกรมส่งเสริมสหกรณ์รู้มั้ย รู้ แต่ทำอะไรไม่ได้ นั่นคือตัวอย่าง แล้วทีนี้ สมมติว่าสหกรณ์ ในเรื่องการกำกับดูแลนั้น อ่อนมาก การกำกับดูแลอ่อนมาก บางที มันน่าจะให้คนที่มีความชำนาญในเรื่องของการกำกับดูแลเข้าไปดุแลมากกว่า อะไรอย่างนี้

คำถาม : ในส่วนของการกำกับดูแลเนี่ย องค์กรการเงินชุมชนควรที่จะถูกกำกับดูแลให้เหมือนกับธนาคาร เหมือนสถาบันการเงินไหม

คำตอบ : ต้องดูถึงเรื่อง cost ของการกำกับดูแลด้วย ในบางระดับ การกำกับดูแลมันเหมือนกันยังไม่ได้ มันต้องขึ้นอยู่กับระดับ เพราะอย่างเช่น ถ้าเป็นสถาบันการเงินซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน

ด้วย แล้วถ้าหากว่ามันจะเกิดผลเชิงลบต่อเศรษฐกิจในระบบการเงินอย่างแรงๆ ได้เนี่ย อันนั้นต้องมีการกำกับดูแลสูงหน่อย เพราะฉะนั้นคำว่าสหกรณ์จะกำกับดูแลระดับไหนเนี่ย ก็อาจจะไม่เท่าแบงค์ แต่ว่าก็ไม่ต้องให้เหมือนกับที่เป็นหมู่บ้าน คนละเรื่องกัน คือมันต้องคิดถึงต้นทุนในการที่จะกำกับดูแลด้วยว่ามันจะอย่างไร ต้นทุนถึงจะไม่สูงมากเกินไป แล้วก็ดูความเสี่ยงด้วย

คำถาม : การกำกับดูแลมันควรจะไปในด้านไหนบ้างคะ คือดูทั้งหมด หรือประเภทธุรกรรมก็พอคะ

คำตอบ : ดูสหกรณ์ก่อนเลยนะ จริงๆ แล้วมันก็ต้องในเชิงของวิธีการให้สินเชื่อของเขา แล้วก็พวกตัวชี้วัดต่างๆ ของเขาก็ต้องเข้าไปดูด้วย ดูกระบวนการทำงาน คือสมมติถ้าดูของแบงค์ก็จะดู CAMEL หรือ capital adequacy ratio นั่นคือสิ่งที่เวลาที่เขาดูของแบงค์เขาดูตัวพวกนี้ ของสหกรณ์นั้นก็ดูคล้ายๆ กัน เพียงแต่ว่ามันต้องขึ้นอยู่กับขนาดด้วยว่าสหกรณ์นั้นใหญ่หรือเล็กขนาดไหนอะไร อย่างไร ประมาณนี้ ก็คงไม่ได้เหมือนกันเท่ากับแบงค์ คือที่ทำเยอะมันก็มีต้นทุนในการทำต้นทุนมีทั้งสองฝั่ง คือมีทั้งสองฝ่าย ให้คนไปดูด้วย สมมติว่าให้องค์กรไปดู อย่างสมมติเป็นแบงค์ชาติ สมมตินะ แล้วถ้าเกิดแบงค์ชาติดูก็ต้องใช้เวลาด้วย คำถามก็คือดูระดับไหนล่ะ มันก็ต้องไปดูว่าระดับไหนมันถึงจะเหมาะสม อาจจะไม่เท่ากับธนาคารพาณิชย์ เพราะว่าธุรกรรมทั้งหลายของเขาอาจไม่เท่ากับธนาคารพาณิชย์ ดูเท่าที่เหมาะสมแบบนั้นค่ะ โดยดู capital adequacy ratio ของเขาด้วย ดูว่าเขาทำอะไร เขาเอาเงินไปทำอะไร ใครคือลูกค้า วิเคราะห์ลักษณะสินเชื่อของเขาเป็นแบบไหน ทีนี้ถ้าเป็นสหกรณ์ เท่าที่เห็นก็คือว่ามันค่อนข้างจะมีหลักประกันด้วย ดังนั้น ความเสี่ยงมันก็ไม่ได้มากมายมหาศาลนัก

คำถาม : เท่าที่ดูเกณฑ์ในการกำกับ จริงๆ เกณฑ์ก็มีอยู่แล้วใช่รึเปล่า

คำตอบ : ใช่ แต่ก็ไม่มีใครทำ ซึ่งหมายถึงสองคนเลยนะ คือสหกรณ์พวกนั้น มันก็ไม่ทำ แล้วสองก็คือไม่มีใครไปบังคับให้เขาทำได้ อาจจะต้องไปสัมภาษณ์เขาเองด้วยว่าเขาทำอะไร อย่างไร เนื่องจากปัจจุบันเกิดเหตุการณ์ขึ้นเกิดแล้ว โดยมีกรณีที่มีปัญหาขึ้นมาสัก 3-4 สหกรณ์ ก็อาจจะลองไปถามคนที่เขากำกับดูแลว่าเขาคิดอย่างไร ก็อาจถามทั้งสองฝ่ายเลย สัมภาษณ์ทั้งกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมอะไรอย่างนี้ แล้วอีกด้านหนึ่งก็ลองไปถามแบงค์ชาติดูสิว่าคิดอย่างไร ในเรื่องแบบนี้

คำถาม : ในฝั่งของภาครัฐ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร หรือแบงค์ชาติ เราควรที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำกับดูแล

คำตอบ : ไม่อยากให้กระทรวงการคลังเข้าไปทำเท่าไหร่นะ เพราะว่าก็งานเยอะ สงสาร แต่อาจารย์คิดว่าแบงค์ชาติไปทำ ดีที่สุด เนื่องจากลักษณะของการกำกับดูแลประเทศไทยมันเป็นลักษณะที่เรียกว่าต่างคนต่างทำแล้วไม่รู้อะไรกัน เช่นว่า สมมติพูดถึงในอดีตเนี่ย แบงค์ชาติเขาก็ดูของเขาไป แต่เขาไม่สามารถเข้าไปทำอะไรกับสหกรณ์ได้เลยนะ เขาไม่รู้เลย เพราะว่ามันเป็นข้อมูลทางโน้นเขา นที่ดูแลข้อมูลคือกระทรวงเกษตรไง แต่ แบงค์ชาติก็พอมี ดังนั้น ถ้าเอาไปอยู่ด้วยกัน เอาไปดูให้หมดเลย แล้วก็มีอะไรก็รู้กันหมดเลย มันก็ง่าย ข้อมูลอยู่กับเขาหมดเลย เขาก็รู้หมดเลย ใครเป็น

อะไร เพราะว่าหากสหกรณ์ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ พอถ้ามันเป็นอะไร อย่างตอนนี้ก็ยังไม่รู้เลย อย่างจุฬาขาดทุนไปเท่าไหร่ เพราะสมาชิกอยู่สหกรณ์จุฬา แต่รู้แต่ว่าผลตอบแทนน้อยลง เพราะฉะนั้นมันเป็นอะไรที่กระทบกับคน แล้วก็เท่าที่ดูในอดีต จำได้ว่ามีคนของจุฬาไปถอนเงินจากสหกรณ์ แต่ไม่ได้ถอนมากมายมหาศาล แต่เราก็ไม่รู้ไงความเสี่ยงในอนาคต ถ้าเราไม่ดูอะไรมันเลย แล้วถ้ามันใหญ่กว่านี้จะเป็นไง อาจารย์คิดว่าตัวที่น่าห่วงที่สุด ณ ตอนนี้ อาจารย์คิดว่าเป็นสหกรณ์ เพราะสหกรณ์มีขนาดใหญ่ขึ้นและก็เพราะว่ามันเป็นไม่ใช่เป็นแค่ให้กู้อย่างเดียว อะไรอย่างนี้

คำถาม : แล้วสำหรับองค์กรอื่นๆ มีความเห็นว่าอย่างไร

คำตอบ : สำหรับกองทุนหมู่บ้านนั้น ปัญหาคือ อยากเห็นข้อมูล ปรากฏว่าเขาไม่เคยให้เลย ก็เลยสงสัยว่ามีหรือเปล่า หรือเก็บอย่างไร อะไรแบบนี้ ทีนี้ แต่กองทุนหมู่บ้าน ถ้าพูดถึงเรื่องความเสียหายจริงๆ มันก็ไม่ได้ก่อความเสียหายอะไรได้มากมายหรอก เพราะว่ารัฐบาลก็ตั้งใจที่ให้เงินไปแล้ว แล้วดูความใหญ่ของมัน มันก็ไม่ได้ใหญ่เหมือนสหกรณ์ เพราะฉะนั้นความเสียหายมันไม่ได้เกิดเยอะ แต่มันควรทำได้ดีกว่านี้ ตามที่เคยไปสัมภาษณ์มาในอดีตเมื่อสักหลายปีก่อน ไปทำงานพวกนี้มา สัมภาษณ์พวกกองทุนหมู่บ้าน มันจะมีคำที่เขาเรียกว่า "ผ้าขาวม้า" เพราะว่าไปสัมภาษณ์หลายที่ ก็คือว่าเขาต้องชำระหนี้ทุกปี ปีละครั้ง สมมติมกราคมต้องชำระหนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นคือเขาต้องไปหาเงินจากที่อื่นมาชำระหนี้ได้ แล้วก็เสียดอกเบี้ยเท่าไหร่ก็ไม่รู้นะ แล้วพอไปกู้ใหม่ แล้วก็ไปใช้หนี้ที่กู้มา เวียนไป ซึ่งชาวบ้านเขาเรียกกันว่า "ผลัดผ้าขาวม้า" นี่คือสิ่งที่เราเคยเจอ แล้วสิ่งที่เราพบอีกอย่างหนึ่งคือว่ากองทุนหมู่บ้านตามบทบาทมันสามารถทำได้ดีกว่านี้ สิ่งที่เกิดขึ้นคือว่า รัฐบาลก็ส่งเงินไปให้กองทุนหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้านก็เอาไปให้ชาวบ้านกู้ แต่ว่าบางทีการกู้ยืมเงินของเขา ก็แค่เป็นลักษณะของการส่งเสริมให้คนกู้เงิน แต่จริงๆ มันน่าจะมีการเกี่ยวพันในเรื่องการออมได้ แต่เขาก็ไม่ได้คิดถึงเรื่องนั้น เพราะที่สำคัญมันอยู่ที่การออมด้วย เพราะฉะนั้นสิ่งที่จำเป็นกว่านั้นคือชาวบ้านน่าจะพยายามมีวินัยเรื่องการออมมากขึ้น คือไม่ใช่ทุกคนต้องออมนะ แต่ว่าคนที่ออมได้ก็ควรจะออม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ชาวบ้านเห็นว่าเงินไป คือเราแทบจะไม่ได้ข้อมูลอะไรจากกองทุนหมู่บ้านเลย

คำถาม : แล้วทีนี้การกำกับดูแล กองทุนหมู่บ้านจำเป็นจะต้องถูกกำกับดูแลขนาดไหน

คำตอบ : คือมันไม่เป็นความเสียหายที่จะกระทบกับระบบการเงินใหญ่ๆ มันก็ไม่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเท่าสหกรณ์ แต่ถามว่าเราควรจะรู้อะไรมั้ย เราควรจะรู้มั้ยว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นอะไรจริงๆ แล้วทำอะไร แต่เราไม่รู้อะไรเลยนะ แล้วที่ให้เขากู้ไปเนี่ย ตกลงใช้หนี้กันเท่าไหร่ ใช่กันจริงหรือเปล่า หรือว่า หรือลักษณะที่ว่า ไปกู้มา แล้วเป็นลักษณะผลัดผ้าขาวม้าเท่าไหร่ อะไรแบบนี้ หรือสุขภาพของกองทุนเป็นอย่างไร ซึ่งตรงนี้มันก็จะไปเกี่ยวข้องกับงานชิ้นหนึ่ง เป็นงานปี 2010 อันนั้นพูดถึงเรื่อง indicator คือเป็นดัชนีชี้วัดความแข็งแรงของสถาบันการเงิน นั่นคือแนวคิดของเราเมื่อปี 2010 ก็ยังไม่มีใครเอาไปใช้ แต่ก็ลองเอาไปอ่านดู แต่เรามองว่าบางทีมันอาจจะไม่ต้องมี

การกำกับดูแลจากฝ่ายภาครัฐลงไป เพราะว่ามันเล็กๆ มากมายมหาศาล มันไม่คุ้ม แพงมาก แต่ ถ้าถามว่าถ้าเขาสามารถที่จะดูความแข็งแรงของเขาเองได้ ก็เลยเสนอตัวแปรหลายๆ ตัวที่เขาคำนวณได้ แล้วก็สมมติว่าถ้ามีตัวแปรหลายตัวพวกนั้นออกมา ถ้าทุกกองทุนหมู่บ้านได้ทำจนหมดเลย แล้วก็ไม่ใช่กองทุนหมู่บ้านทุกกลุ่มออมทรัพย์ ใครต่อใคร หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ อะไรทั้งหลายเหล่านี้ ถ้าทุกคนมีตัวชี้วัดแบบนี้ ซึ่งทุกคนทำเอง เราก็สามารถเปรียบเทียบว่าใครมีฐานะเป็นอย่างไร แล้วใครมีความแข็งแกร่งแค่ไหน นั่นเป็นสิ่งที่เป็นข้อเสนอ

คำถาม : แล้วทีนี้การกำกับดูแลกลุ่มออมทรัพย์จำเป็นจะต้องถูกกำกับดูแลขนาดไหน

คำตอบ : กลุ่มออมทรัพย์เนี่ย ค่อนข้างเล็ก แต่มันก็มีกลุ่มออมทรัพย์ที่น่าสนใจกลุ่มหนึ่ง ที่เรียกว่ากลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งอยู่ทางภาคใต้ แต่เท่าที่เราดูสมัยก่อน เราก็พบว่ามีความเสี่ยงอยู่ ก็คือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์จะให้สัญญากับชาวบ้านเยอะ เช่น พวกเกิด แก่ เจ็บ ตาย แต่ที่สำคัญคือเรื่องตาย ก็คือว่า เดี๋ยวพอเกษียณแล้วก็ พอแก่ลงแล้วก็จะมีเงิน อะไรแบบนี้ สรุปแล้วเท่าที่เราเคยเข้าไปดูตัวเลขในบางที่ เราพบว่าข้อสัญญาเขานั้นมันจะเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง เพราะว่าคนแก่มันมากขึ้น ส่วนคนที่อายุน้อยก็เข้าไปน้อยลง เพราะฉะนั้นก็เหมือนระบบของ social security ที่ไม่สามารถอยู่ได้ นั่นคือความเสี่ยงของมัน เราเคยเห็นตัวเลขพวกนี้ เพราะฉะนั้นตรงนั้น บางทีมันก็ต้องรู้นะว่าอะไรเป็นอะไร แต่ถามว่าถ้าล้มแล้วมันจะเป็นอย่างไร ล้มแล้วมันก็คงไม่ถึงกับว่าทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินได้ มันก็เป็นแค่ในหมู่บ้านนั้น หรือในเขตนู้น เขตนี้ อะไรแบบนี้ใช่มะ แต่มันก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อคนที่เกี่ยวข้อง มันเกิดขึ้นได้

คำถาม : สำหรับกลุ่มออมทรัพย์ แนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสม อาจารย์คิดว่าน่าจะเป็นอะไร

คำตอบ : พวกแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลมี prudential กับ non prudential แล้วพวก prudential กับพวกสหกรณ์ออมทรัพย์ แต่พวกรองลงมาก็ใช้พวก non prudential ได้ ใช้พวกแบบ indicator อะไรต่างๆ ก็เป็นไปได้

คำถาม : ในภาพรวมทั้งหมดคุณคิดว่าจะดีหรือไม่หากจะกำหนดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาเลย เพื่อดูภาพรวมทั้งหมดตั้งแต่ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินทั้งหมด กลุ่มสหกรณ์ หรือกลุ่มออทรัพย์

คำตอบ : เห็นด้วยกับแนวทางนี้ ควรจะเป็นแบงค์ชาติ ซึ่งคิดว่าเขาก็ทำอยู่แล้ว ตอนนี้เขาทำเกือบหมดแล้ว ก็ขาดนี้เดียว คือจุดที่เคยพูดแล้ว เขาเรียกว่ามันต่างคนต่างทำแล้วมันไม่รู้กัน แต่ถ้ามีหน่วยงานเดียวที่ทำ มันจะรู้หมดเลย เพียงแต่ว่าระดับมันต้องต่างกัน ระดับในการดูแลก็ต่างกัน ไม่ใช่ว่าใช้เกณฑ์เดียวกับทุกคน เพราะมันจะเป็นถึงเรื่อง innovation อะไรต่างๆ ด้วย เช่นเรื่อง mobile banking จะพบว่าในประเทศไทยค่อนข้างจะไม่ไปไหนเท่าไหร่ แต่ถ้าเกิดไปดูงานในแอฟริกาหรือที่ปากีสถานมันจะขยายตัวได้มากขึ้น แม้แต่ประเทศอูกันดา ตอนนี้เขาใช้ mobile banking กันทุกที่แล้วนะ เมื่ออาทิตย์ที่แล้วเจอกับคนที่ประเทศอูกันดา เขาบอกว่าเขาใช้กันหมดทั่ว

ประเทศแล้ว ซึ่งคำถามคือว่าข้อดีมันคืออะไร คือมันลด cost ให้ประชาชน แล้วก็แทบจะไม่ต้องใช้เงินสดเลย คือทุกอย่างสามารถใช้ mobile ได้หมดเลย แล้วคำถามคือทำไมของเมืองไทยถึงไม่ไปไหนเท่าไหร่อะไรอย่างนี้ คือถ้าไปดูการพัฒนา พวก innovation อะไรใหม่ๆ แล้วเนี่ย เรายังไม่ค่อยพัฒนาเท่าไหร่เลย ซึ่งตรงนี้อาจจะเป็นจุดที่ บางทีเราอาจต้องมองด้วยว่าอะไรที่ทำให้เราไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นการกำกับดูแลมันก็ต้องคิดดีๆ จะกำกับดูแลระดับไหน ถึงจะทำให้เกิด innovation เกิดได้ ไม่ใช่กำกับแล้วไปต่อไม่ได้เพราะว่าตอนจบแล้วสิ่งที่เราต้องการก็คือการเข้าถึงบริการทางการเงินมากขึ้น นั่นคือเหตุผลว่าควรจะมีองค์กรเดียว แต่ต้องมีระดับการกำกับดูแล ซึ่งแตกต่างกันกับสถาบันการเงินแต่ละประเภท ซึ่งไม่เหมือนกัน แล้วก็มีอีกบางประเภทที่ยังห่วงอยู่นะ ในอดีตที่เคยดูพวกแบบ nonbank คือ nonbank ก็ไม่ใช่ micro finance หรอกนะ แต่ว่าคนเราก็ไปกู้เยอะมาก ทำให้มีหนี้มหาศาล คือมันเหมือนกับว่า คือ เข้าถึงได้ง่ายมากพอง่ายมาก ก็ทำให้ผู้คนก็ไปกู้ ดอกเบี้ยสูงมาก สุดท้ายก็กลายเป็นเกิดภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว แล้วตอนนี้ยังไม่มีหน่วยงานไหนที่มาดู เพราะ bank ชาติเขาใช้วิธีให้ register พวกธุรกรรมเล็กๆ น้อยๆ ไม่ได้บอกว่าจะต้องดูแลเท่ากัน แต่มันก็ต้องแยก ในระดับไหน ดูแค่ไหน ความเข้มข้น ของ regulation มันไม่ใช่เท่ากันหมด ในบางอันอาจต้องสูงหน่อย บางอันต้องต่ำหน่อย ต้องปรับหน่อย ต้องแยกไป แต่จริงๆ เขาดูอยู่ โดยเฉพาะส่วนที่เป็นส่วนที่มี license ที่อยู่ใต้กำกับก็มีอยู่ แต่ไม่เยอะเท่าไหร่ แต่ส่วนที่เป็นตัวรายย่อยทั้งหลาย มันเยอะมาก แต่ก็ไม่มีใครดูแลอะไร แต่ที่นี้ไม่ใช่ว่าต้องดูแลโดยใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน ไม่ใช่ เพราะว่ามันยิบย่อยมันเยอะมาก แต่อย่างน้อยก็ต้องให้เข้าใจว่าทำอะไร ความเสี่ยงเยอะแค่ไหน ต้องเข้าใจตรงนั้น ส่วนพวกสถาบันการเงินเล็กๆ เช่น พวกกองทุนหมู่บ้าน อะไรแบบนี้ ก็คงไม่ใช่เป็น prudential แต่เป็นลักษณะ non prudential

คำถาม : แล้วในส่วนของบทบาทภาครัฐกับการส่งเสริมและพัฒนาควรจะเป็นอย่างไร

คำตอบ : ทำไม micro finance เราถึงไม่โต คือมันโตยาก เพราะในบางส่วนมันต้องปล่อยให้เขาเจริญเติบโตไปตามแบบตัวใครตัวมัน อย่างกลุ่มออมทรัพย์ก็มีมาประมาณสัก 30 ปีแล้ว มันก็ไม่ได้ไปไหน ก็อยู่ตรงนั้นเลย ทำไมถึงไม่มีใครส่งเสริมให้มันดีขึ้น และควรเน้นให้เค้าดูแลตัวเอง คือหมายถึงว่า แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กร ให้เขาใช้ indicator แบบนี้ ให้มาวัดดูว่าเขาเป็นอย่างไร เสร็จแล้วมันจะเห็นว่า ใครแข็งแรง ใครอ่อนแอเท่าไหร่ อาจจะไม่ใช่เป็นการกำกับดูแลเขา เป็นการที่ว่าให้เขามีระบบแบบนี้ ให้เขาดูว่า ตอนนี้เขามีความเข้มแข็งแค่ไหนอะไรแบบนี้ อาจเป็นวิธีที่อาจจะง่ายกว่า

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร (คนที่ 5)

คำถาม : ปัจจุบันที่องค์กรการเงินระดับฐานรากดำเนินงานอยู่เรื่องของการกำกับดูแลมันมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร แล้วก็จะสามารถมีแนวทางในการพัฒนาการกำกับดูแลได้อย่างไรบ้าง

คำตอบ : อันที่หนึ่งก็คือสามส่วนนี้มันขึ้นอยู่กับหมวดกำกับเบื้องต้นที่ต่างกัน สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มอิสระ จริงๆ แล้วพอลงไปในพื้นที่จริง การถ้าเอาตัวเกษตรกร หรือตัวผู้ที่เป็นลูกค้า เป็นตัวตั้งเนี่ย เขาจะใช้บริการหลาย ๆ ส่วนไปพร้อม ๆ กัน แล้วก็ยังมีระบบ เงินนอกระบบอะไรพวกนี้อีก คราวนี้คิดว่าถ้าต้องการดูแลเรื่องพวกนี้จริงจัง ไม่แน่ใจว่าอาจจะต้องดูแลเชิงระบบด้วยหรือเปล่า เพราะฉะนั้นตอนนี้เนี่ย ก็จะเป็นหน่วยงานแต่ละหน่วยดูแลเฉพาะองค์กรของตัวเอง ซึ่งศักยภาพในการดูแลก็คิดว่าต่างกัน กฎระเบียบ ความยืดหยุ่น อะไรอย่างนี้ ก็ต่างกัน คราวนี้ถึงที่สุดแล้วมันก็เป็นการดูแลที่ไม่ได้ครบถ้วนในเชิงระบบเท่าไหร่ สำหรับถ้ามองว่าในองค์กรการเงินในพื้นที่จริงมันทำงานอย่างไร มันมีความเสี่ยงขนาดไหน ถ้ามันสั่งสามส่วนนี้ทำ แล้วมันเชื่อมโยงข้อมูล การกำกับมันก็ได้เฉพาะเสี้ยวๆ แต่โอเคว่ากลุ่มที่เสี่ยงมากหน่อย หมายถึงกลุ่มที่มีตัวใช้เงินเยอะ เขามีเงินเยอะหน่อย เช่น สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านมันก็รันของมันไปแบบนั้นเอง ไปเรื่อยๆ ความเสี่ยง ไม่ได้ใหญ่ขึ้น ความเสี่ยงถ้ามีก็ไม่สูงเท่าไหร่ แล้วก็กลุ่มอิสระนั้น ดิฉันก็คิดว่า ตอนนี้ไม่ได้ลงไปตามมาก ไม่แน่ใจว่าการบริหารจัดการของเขาเปลี่ยนแปลงแค่ไหนแล้วก็มันมีอะไรใหม่ๆ บ้าง คือประเด็นที่หนึ่ง คราวนี้ตัวสหกรณ์เองเนี่ยมันมีงานวิจัยที่ สกว.ทำแล้วก็พบว่าตัวที่เป็นความเสี่ยง ก็เป็นสหกรณ์เฉพาะบ้าง เช่น สหกรณ์กลุ่มตำรวจ สหกรณ์กลุ่มครู ซึ่งอันนั้นก็เป็นความเสี่ยง ก็ไม่แน่ใจว่านับรวมอันนี้ด้วยหรือเปล่า ก็ไม่แน่ใจระบบบริหารจัดการของกรมส่งเสริมสหกรณ์เอง ยืดหยุ่นไปในแต่ละสหกรณ์ สหกรณ์แต่ละกลุ่มได้ใกล้ชิดทั่วถึงมากน้อยแค่ไหน แต่คิดว่าการเกิดปัญหาเช่นนี้ทางโครงการมันเป็นสัญญาณเตือนภัยที่ดี แล้วในแง่ของส่วนกลางเวลากำกับดูแล มันจะเป็นอย่างไร เพราะว่าเท่าที่พบว่าส่วนมากเท่าที่พบส่วนมากความเสี่ยงมันเกิดขึ้นในกลุ่มของผู้บริหารมากกว่า ในขณะที่พบว่าพวกเขาเองกลัวการเลี่ยงหนี้ แต่ว่าจริงๆ แล้ว ความเสี่ยงอยู่ที่การบริหารมากกว่าการเลี่ยงหนี้ของสมาชิก เพราะว่าถ้ากลุ่มทั้งสามกลุ่มนี้เป็นที่พึ่งทางการเงินที่ต้นทุนไม่สูงสำหรับชาวบ้าน เขาก็พยายามดึงลูกค้าที่ดี นั้นตัวที่อาจจะต้องไปดูแลคือตัวกรรมการมีระบบอย่างไร เช่น การขึ้นทะเบียนกรรมการอะไรทั้งหลายนี้ มันจะต้องการในระบบแบบนี้หรือเปล่าซึ่งมันก็ทำไงให้กรรมการมีความรับผิดชอบมากขึ้น ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของสมาชิกตอนนี้สมาชิกไม่มีความเข้าใจในเรื่องของระบบมากนัก ระบบบัญชีหรืออะไรก็ตามแต่ เพราะฉะนั้นเราอาจจะมีการประชุมสมาชิกหน่อย ที่ตอนนี้เขาใช้ความไว้เนื้อเชื่อใจเป็นหลัก ถ้าเขาเชื่อใจ เขาก็คิดว่าคงจะดี ทีนี้การเลือกสร้าง ในกลุ่มสมาชิกสหกรณ์ กลุ่มการเงินทั้งหลาย ก็อาจจะสำคัญ เราเชื่อว่าการส่งเสริมประชาชนในแง่ของการออม การใช้จ่ายของเขาเอง หากมาดูเรื่องเงิน

ฝากที่เขาฝาก ในกลุ่มสหกรณ์ อันนี้ก็เป็นอีกความรู้หนึ่งในแง่เงินฝาก ที่ไม่ค่อยพูดถึงความเข้าใจของสมาชิกในระบบการเงินของสหกรณ์ หรือกลุ่มองค์กรการเงินของสหกรณ์ที่ฝากกันอยู่ เรื่องนี้ไม่แน่ใจว่าอาจจะเหลือบ่ากว่าแรงหรือเปล่า จริงๆ แม้แต่ในสหกรณ์ สมาชิกต่อให้มี พวกเขาก็ไม่ค่อยลงมาดูแลมากเท่าที่ควร ดิฉันคิดว่าทุกคนก็ใช้วิธีเดียวก็คือไว้ใจ อะไรอย่างนี้นะคะ แต่ว่าจริงๆ ในระดับมหาวิทยาลัยมันก็จะมีสมาชิกที่อาวุโสหน่อย มีเวลาหน่อย เขาก็อาจช่วยลงมาดูเวลาประชุมกลุ่ม ก็แปลว่าในกลุ่มสมาชิกเองก็จะมีบางกลุ่มที่พอจะติดตาม พอจะเข้าใจในเรื่องของระบบของสหกรณ์ แต่ว่าถ้าเป็นสหกรณ์ปั๊บ คิดว่าสมาชิกเองจะมีศักยภาพในการควบคุมตัวกรรมการ ตัวระบบเนี่ยน้อย การมีส่วนร่วมเนี่ยไม่มาก กลายเป็นกลไกส่วนหนึ่งของภาครัฐในการกำกับดูแลตัวกรรมการ ตัวองค์กร กับการให้การให้ความรู้กับสมาชิกของกลุ่มองค์กรเหล่านี้ด้วย การเรียนรู้ร่วมกัน จุดที่สำคัญที่สุดคือตัวควบคุมทั้งในส่วนของหน่วยงานที่กำกับ แต่ก็อย่างที่บอกคือ ถ้าด้านคนจับเงินหลายที่ การหมุนเงิน เหล่านี้ก็จะเป็นความเสี่ยงที่เชื่อมโยงกัน แต่สมาชิกก็ไม่มากเท่ากับความเสี่ยงที่เกิดจากกรรมการ

คำถาม : ดังนั้น จำเป็นต้องใช้การกำกับดูแลในรูปแบบเดียวกับสถาบันการเงินไหมคะ หมายถึงว่าเราต้องดูความเสี่ยง 5 ด้าน ด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านเครดิต อะไรต่างๆ เหมือนกับที่เรากำกับดูแลสถาบันการเงินหรือกำกับเพียงจุดใดจุดหนึ่งก่อน

คำตอบ : เวลาดูเรื่องสภาพคล่อง ต้องดูเรื่องเครดิตเนี่ยก็คือกลัวหนี้จะเสีย แล้วก็การใช้เงินอะไรพวกนี้ แต่สภาพคล่องในแง่ของพอมันมีเงินแล้ว ประเด็นสำคัญคือ ดูว่าเงินถูกใช้ไปอย่างไร เงินที่เก็บไปใช้หนี้เสีย ตัวกรรมการเขาอยากดูแลหรือเปล่า กรรมการเองเนี่ย เอาเงินที่สมาชิกออมเนี่ยไปใช้จ่าย ไปลงทุนอะไรพวกเนี้ย มากกว่า ที่เป็นความเสี่ยงที่สำคัญ

ทั้งนี้ จะมีความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งอันนี้ความจริงเราน่าจะดูว่าเขาเอาไปใช้ทำอะไรมากกว่า เครดิตจะลิ้งค์กับหนี้เสีย ด้านสภาพคล่อง ซึ่งจริงๆ พอไปมอง องค์กรเหล่านี้มักจะไม่ค่อยมีปัญหาสภาพคล่องเหล่านั้น ไม่ค่อยมีการแห่ไปถอนเงิน หรืออะไรแบบนี้ มันจะเป็นเหมือนเป็นการช่วยเหลือกันในชุมชนมากกว่า แต่จะมีความเสี่ยงด้านอื่นก็คือความเสี่ยงด้านปฏิบัติการอันนี้จะเกี่ยวข้องกับตัวกรรมการเองเลย อีก 2 ด้านก็คือ เรื่องของด้านกลยุทธ์ ซึ่งอันนี้อาจจะมีเกี่ยวบ้างก็คือดูในเรื่องของว่า คุณได้ทำบทบาทหน้าที่ของคุณดีแล้วหรือยัง ในฐานะเป็นสหกรณ์ในการช่วยเหลือชุมชนได้ดีแล้วหรือยัง หรือตอนนี้คุณเอาเงินของชุมชนไปทำอย่างอื่น

ตัวสำคัญมากกว่าคือสำหรับกรรมการนะ ตัวนี้เขาถือเงิน เพราะฉะนั้นเป็นรายได้ เพราะเขาอยากได้รายได้ แล้วบางทีก็มีทั้งสองส่วนทั้งส่วนที่ทำให้อยากได้รายได้เพิ่ม แล้วก็ไปปล่อยเงินกู้ดอกสูง เสี่ยงอะไรพวกนั้น แต่ว่าส่วนหนึ่งก็คือการที่ไม่ได้ยักยอก น่าจะเป็นความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

คำถาม : องค์กรทั้งสามรูปแบบทั้งสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์ เราควรใช้เกณฑ์ในการกำกับดูแลเหมือนกันไหม

คำตอบ : ทั้งสามอันนี้มันมีลักษณะที่ต้องบรรลุใน 2 มิติ มิติแรกคือเรื่องความมั่นคงของตัวทางการเงินของเขาเอง เรื่องที่สองคือเรื่องคุณภาพชีวิตของสมาชิก แต่ว่าเรื่องคุณภาพชีวิตนี้ คิดว่าเป็นเรื่อง Security ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน แต่เรื่องความมั่นคงทางการเงินของเขาเป็นเรื่องการจัดการความเสี่ยง ซึ่งหลักการเหมือนกัน แต่ขนาดองค์กรต่างกัน ความยืดหยุ่นมันต่าง เพราะฉะนั้นอาจจะต้องมีหลักการใหญ่ 2 มิติ แต่ว่าพอลงรายละเอียด อาจจะต้องมีการกำกับที่ต่างกันบ้างเล็กน้อยหรือเปล่า ไม่แน่ใจ แต่ว่าตัวสำคัญคือการให้กรรมการ เขาสามารถที่จะ Design ในการบริหารจัดการได้ แต่ต้องกำกับการปฏิบัติการของเขาอีกที ซึ่งต้องคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างของสหกรณ์ เกษตร ประมง อะไรอย่างนี้ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ประมง กับกลุ่มออมทรัพย์ด้านเกษตร Caractor ก็ต่างกันแล้ว เพราะว่าแหล่งที่มาของเงิน การให้สิทธิ์การใช้จ่ายเงินของสมาชิก ลักษณะระหว่างชาวประมง ซึ่งอันนั้นเปิดพื้นที่ให้กรรมการเขาสามารถ Design ให้เหมาะกับสภาพของสมาชิก ต้องดู เราสมมติว่าตัวบางตัวต่างกันได้บ้าง เช่น อัตราส่วนหนี้สูญหรือเงินกับสภาพคล่องอะไรต่างๆ อาจจะเป็นความแตกต่างกันอยู่บ้าง ใน 3 กลุ่มเพราะว่า Caracter ที่ต่างกัน อาจทำไงให้เขาสามารถมีตัวกำกับตัวชี้วัดของเขาเอง ที่ Design ที่อยู่ในเกณฑ์ ไม่แน่ใจว่าเครื่องมือในการกำกับตอนนี้ใช้เครื่องมืออะไรในการกำกับ มีแค่การตรวจบัญชี อะไรแค่นั้นหรือเปล่า ตรงนี้กลไกในการกำกับ ต้องลงไปใกล้ชิดแค่ไหน หรือใช้ตัวเครือข่ายเป็นตัวช่วยในการกำกับอีกที

คำถาม : ที่ผ่านมาเราไม่เคยพูดในเรื่องเครือข่าย อันนี้เป็นไอเดียใหม่ แล้วเราอาจจะทำ เราอาจใช้เครือข่ายในพื้นที่ที่จะกำกับ เขาจะรู้จักตัวเองมากกว่าที่เราวางกรอบไปแล้วลงไปครอบเขาหลายอย่าง แบบนั้นใช่หรือไม่

คำตอบ : แต่ว่าอาจจะต้อง Design คือหลักการใหญ่ หรือสร้างเครื่องมือ คล้ายๆ ว่าเป็น Point ในการกำกับอีกที มี 2 Layer คือกรรมการเอง ในการกำกับกลุ่ม ดูแลกลุ่มของเขาเอง ที่เขาดูเรื่องความเสี่ยง เรื่องอะไรมาก่อน แต่ว่าในมุมคิดที่กรรมการ หน่วยงานใหญ่ที่ไปกำกับอีกที แล้วก็ไปเจอกลุ่มที่ กรรมการก็ทำบัญชีเป็น เป็นนายแบงค์เก่า แต่พอเราไปดูรายละเอียด แล้วบัญชีเขาแปลกมากเลย ซึ่งแบบนี้เราก็ไม่รู้ว่า กำกับ ระบบกำกับนี้เป็นอย่างไร กองทุนหมู่บ้าน ถูกกำกับอย่างไร ดิฉันคิดว่าทั้ง 3 อันมันคล้ายกัน เหลือแต่ Design วิธีทำงานต่างกัน กระบวนงาน มีความยืดหยุ่นต่างกัน นอกจากกำกับแล้ว กองทุนหมู่บ้านต้องการให้ความรู้ ไปด้วย หรือแม้แต่สหกรณ์ก็ตาม ซึ่งหน่วยงานที่น่าจะไปช่วยได้ก็คือ ธกส. และออมสิน คือ ธกส. ในพื้นที่เขาจะเข้าใจว่า สภาพพื้นที่แล้วลงไปดูสหกรณ์เขาก็จะมีความเชี่ยวชาญ เพราะเขาทำงานด้านนี้โดยตรง จริงๆ เขาก็สามารถเป็น Agent ได้ กองทุนหมู่บ้านไม่มีศักยภาพในการกำกับ เรื่องหน่วยกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอะไร ที่ พช. ก็ไม่มีศักยภาพมากในการกำกับ ท้ายที่สุดก็เหลือแต่ออมสิน กับ ธกส. เขาน่าจะทำได้ แต่คราว

นี้ ให้เขาสามารถที่จะลงไปช่วยกำกับกลุ่มเหล่านั้นโดยตัวเขาเอง มันก็เป็นเครื่องมือที่ช่วยกันได้ แต่ว่าบางทีรัฐบาลต้องมีหลักการใหญ่ๆ อย่างที่บอกไม่แน่ใจว่า ตอนนี้มีอะไรขนาดไหน แค่ตรวจบัญชีหรือเปล่า ทีนี้ถ้าคุณผ่าน ธกส. หรือ ผ่านออมสินแล้วคุณดูแค่ตรวจบัญชีก็อาจจะพอได้ เพราะว่า ธกส. แล้วเป็นลูกค้าเขาอยู่ด้วย เขาก็จะเข้าใจในส่วนนี้ แต่ถ้าไม่มีหน่วยงานอย่างออมสิน ธกส. ลงมาอีกชั้นหนึ่ง หน่วยกำกับข้างบนเอง กรมส่งเสริมสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน คิดว่าไม่แน่ใจว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์อาจจะพอได้ เพราะว่าเขาทำมานาน แต่กองทุนหมู่บ้านเองนั้น ไม่แน่ใจว่าเขาจะทำได้มั้ย ไม่รู้ตอบตรงหรือเปล่านะ เพื่อให้ Efficiency สูงสุดแล้วก็ Cost ในการกำกับดูแลไม่สูงมากนัก

คำถาม : การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ คุณคิดว่ามันจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานหลักหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวหรือกำกับแบบตอนนี้แหละ แต่เพียงแค่ว่าแค่ให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน แบบไหนมันจะดีกว่ากัน

คำตอบ : เรื่องที่ว่าถ้ามีหน่วยงานขึ้นมากำกับอีกชั้น คิดว่าไม่น่าจะดีนะ แต่ว่าน่าจะเป็นวิธีทำงานอย่างลักษณะที่เป็นกติกากลาง เอาเท่าที่จำเป็น แล้วก็ใช้กลไก มีการทำงานร่วมกัน มีความเชื่อมโยงเครือข่ายเชื่อมข้อมูล ในการพูดคุยกัน การแลกเปลี่ยนกัน ใช้เป็นหลักๆ ขั้นต่ำบางเรื่องที่จะเป็นกลไกการพูดคุย ใช้คำว่าเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ น่าจะเป็นเครื่องมือช่วยเรื่องหนึ่งที่ช่วยทำอะไร แต่ว่าเป็นหน่วยงานต่างๆ ก็ปิดข้อมูลตัวเอง ไม่ค่อยบอก ชอบใช้อำนาจลงมากำกับ คิดว่าในความเป็นจริง มันไม่ค่อยถูก ใช้ความเป็นเครือข่ายเป็นระบบที่ทำงานร่วมกัน เสริมกัน งั้นต้อง Design ระบบ Partnership แล้วกฎการกำกับในบางจุดอยู่บ้าง แล้วก็ Partnership ไปช่วยกำกับ อย่าง ธกส. เองเนี่ยแบงค์ชาติลงมาดู หรือกำกับ ความเป็น Partnership ก็มีส่วน มีความรู้สึกว่าการทำงานกับเขาทำให้ได้ทั้งหลักการในการทำงานด้วย ได้ความรู้ใหม่ๆ ก็ได้ความมั่นใจอะไรบางอย่าง เป็นผู้กำกับที่คอยให้คำแนะนำ เหมือนเป็นลูก

ภาคผนวก ฉ

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (คนที่ 1)

คำถาม : ทางสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานราก ประกอบด้วย สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์ ทางทีมวิจัยก็มีการทำแบบสอบถามไปสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งรวมถึงสหกรณ์ด้วย ผู้บริหาร สหกรณ์ และผู้กำกับในส่วนภูมิภาค และจะมี part หนึ่งที่จะมีการสัมภาษณ์ผู้บริหารหรือผู้กำกับดูแลในส่วนกลาง ซึ่งเราจะมีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร ก็จะไปสัมภาษณ์อาจารย์ที่มหาวิทยาลัย และสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแล ก็จะมีทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กรมพัฒนาชุมชน และ สทบ. ครั้งนี้สัมภาษณ์พี่ในนามกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คำถามแรก คือพี่คิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากหรือกำกับสหกรณ์เป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่

คำตอบ : คือพี่อาจจะตอบไม่ชัดเจน หรืออะไรเท่าไหร่นะคะ ไม่ได้ทำงานด้านนี้โดยตรง องค์กรการเงินระดับฐานรากเท่าที่พี่เข้าใจ เหมือนกับว่าจริง ๆ แล้วเราอาจจะยังให้บริการของประชาชนที่ยังห่างไกลจริง ๆ ในความเห็นพี่คืออาจจะยังไม่ทั่วถึง และตัวการรองรับ เข้าใจว่า พ.ร.บ. ของการเงินฐานรากตอนนี้ก็มี พ.ร.บ. กองทุน แต่ พ.ร.บ. การเงินฐานรากที่เคยอ่านข่าว ตอนนี้ยังไม่ออกใช่ไหมคะ

ยังไม่ออกครับ

พี่ก็มีความเห็นในเรื่องของกฎหมายที่จะรองรับตัวสถานภาพของกองทุนอื่น ยังไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล อาจจะเป็นพวกกลุ่มธรรมชาติ

คล้าย ๆ กลุ่มสัจจะ ใช่ไหมครับ

ใช่ค่ะ ธรรมชาติ คือ สหกรณ์จริง ๆ มีการตั้งแล้ว เป็นนิติบุคคลแล้ว แต่พวกกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะ กลุ่มธรรมชาติพวกนี้ พี่มองว่าเขายังไม่ได้รองรับอย่างเต็มที่ อย่างในเรื่องของกฎหมายอะไรประมาณนี้ เพราะฉะนั้นในส่วนหนึ่งคนพวกนี้ การจัดการในเรื่องบางอย่าง ไม่เต็มที่เหมือนกองทุนชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่เขาจะมี เขาก็ยังจัดการอะไรได้เต็มที่ พี่มองในแง่ตรงนั้น แล้วก็เท่าที่ทราบ ในเรื่องของการเชื่อมโยง เครือข่าย มันยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงในเรื่องของสหกรณ์ อย่างตอนนี้ก็มีสหกรณ์พยายามทำธุรกิจร่วมกันหรืออะไรพวกนี้ พี่มองว่ามันยังไม่ได้เข้มแข็ง อันนี้เป็นการเชื่อมโยงเครือข่ายในองค์กร เชื่อมโยงเครือข่าย บางทีพี่ลงพื้นที่นาน ๆ ครั้ง บางทีเราเข้าไป เคยมีนโยบายนานมากแล้ว เป็น 10 ปีแล้วที่ให้ไปดูเรื่องกลุ่มสัจจะ ไปดูบัญชี ดูอะไรให้เขา ในเรื่องของการเชื่อมโยงกลุ่มระหว่างกันการทำธุรกิจ ทำอะไรด้วยกันยังไม่เต็มที่ แต่อันนี้พี่พูดถึงการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเภทเดียวกัน โดยเน้นเรื่องเชื่อมโยงการทำงาน เชื่อมโยงเหมือนกับเครือข่ายกันอะไรประมาณอย่างนี้

คำถาม : แล้วในบริบทของสหกรณ์ พี่คิดว่าการกำกับดูแลพี่ว่าจะไปในทางไหนครับ

คำตอบ : อันนี้หมายถึงกรมพี่ใช่ไหมคะ คือถ้าในเรื่องของสหกรณ์ จริง ๆ แล้วบทบาทของกรมพี่หลัก ๆ คือตรวจบัญชีสหกรณ์ และให้ความรู้ทางการเงินการบัญชี เอาหลักที่เกี่ยวข้องกับที่น้องจะถาม มันก็คือตรวจสอบบัญชีจริง ๆ ตรวจสอบบัญชีในเรื่องของสหกรณ์พี่มองว่าการตรวจสอบบัญชีของเราถ้าเราตรวจสอบบัญชีให้โปร่งใส ให้ความรู้กับเขา เน้นในเรื่องให้เขามีระบบการควบคุมภายในที่ดี ตรงนี้มันก็จะช่วยผลักดันให้ตัวสหกรณ์เขามีความเข้มแข็ง สิ่งหนึ่งที่เราต้องการคือเราต้องการให้สหกรณ์พึ่งพาตนเองได้จริง ๆ สักที เพราะว่ายังมีสหกรณ์ที่ยังอ่อนแอ สหกรณ์ที่ยังทำบัญชีไม่ได้ ทำงบการเงินไม่ได้ อะไรประมาณนี้ อันนี้ในเรื่องของการตรวจสอบ OK ผลการตรวจสอบบัญชีของเรา หน่วยเราจะเขียนเรื่องของรายงานอยู่แล้ว ว่ารายงานผลการสอบอีกทีว่าสหกรณ์นี้เขาเป็นอย่างไร มีข้อสังเกตอะไร มีข้อเสนอแนะอะไรที่ควรปรับปรุง นี้ก็เป็นผลของเรื่องการสอบ ประการที่สองคือกรมจะมีการของบประมาณในเรื่องของการผลักดันให้ตัวสหกรณ์มีความรู้ในเรื่องของตัวบุคลากร หมายถึงบุคลากรของสหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการเงิน การบัญชี การใช้ข้อมูลทางบัญชีในการบริหาร ฉะนั้นเราเชื่อว่าถ้าเกิดสมมติว่าตัวของฝ่ายจัดการ ตัวของคณะกรรมการมีความรู้ในเรื่องการเงิน การบัญชีเขาก็สามารถที่จะดูข้อมูลทางบัญชีเป็น อะไรประมาณนี้ แล้วก็สามารถบริหารให้ตัวสหกรณ์มีความเข้มแข็ง แล้วอย่างหนึ่งที่พบ OK ที่ผ่านมาเราก็ให้ความสำคัญกับตัวบุคลากรของสหกรณ์ ที่มีฝ่ายจัดการกรรมการ แต่ว่าใน 2 3 ปีที่ผ่านมา เราพบอย่างหนึ่งนะคะว่าส่วนหนึ่งที่จะทำให้ตัวสหกรณ์ถูกตรวจสอบได้คือตัวสมาชิกของสหกรณ์ พูดถึงสมาชิกสหกรณ์ก่อนนะคะ สมาชิกสหกรณ์ในปีที่ผ่านมา เราก็มีโครงการที่จะให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบ การทำงานสหกรณ์ในเรื่องของการที่อย่างน้อยที่สุดคุณต้องสนใจอะไรบ้างกับสหกรณ์ของคุณเพื่อที่จะเป็นเบื้องต้นในการตรวจสอบสหกรณ์ของคุณ เพราะว่าเขาเป็นคนเลือกคณะกรรมการเข้ามาบริหาร เราเริ่มโครงการที่ให้ความรู้แก่สมาชิกก็คือในปีที่แล้วนะคะ ตั้งแต่ปีที่แล้วเป็นต้นมา นอกจากในเรื่องของตัวสหกรณ์เราก็ให้ความรู้บัญชีครัวเรือนกับประชาชนทั่วไป เราสนใจ Focus ไปก่อนคือสมาชิกสหกรณ์คือกลุ่มเป้าหมายใหญ่คือสมาชิกสหกรณ์คุณต้องรู้เรื่องการทำบัญชีครัวเรือน เรา Focus ไปที่พวกเกษตรกร พวกเกษตรกรในโครงการต่างๆ โครงการราชดำริ อะไรประมาณนี้ เพราะเราต้องการที่จะให้เขามีความรู้ในเรื่องของการทำบัญชีครัวเรือน เพราะเราชื่อว่าถ้าสมาชิกเขารู้จัก ไม่ใช่สมาชิกค่ะ ถ้าคนทั่วไป ประชาชนทั่วไป ทำบัญชีครัวเรือนได้ เขาจะรู้จักการออม สิ่งหนึ่งที่เราสอน ในการไปสอนเราเน้นเรื่องของการออมมากกว่าการใช้จ่าย เพราะฉะนั้นเราก็จะมุ่งไปสู่ว่า ไม่ว่าคุณจะเป็นสมาชิกสหกรณ์ หรือคุณจะเป็นสมาชิกกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เราอยากให้เขา ok. แหละ ทุกคนต้องมีเรื่องของการใช้จ่าย แต่เราอยากให้เขาใช้จ่ายอย่างประหยัด ใช้จ่ายอย่างจำเป็นจริงๆ เราต้องการให้เขามีการออมมากกว่าการไปกู้หรืออะไรประมาณนี้ ซึ่งมันน่าจะทำให้คุณภาพชีวิตเขาโอขึ้น แก้จน แก้การไปกู้นอกระบบ

ได้ และสิ่งหนึ่งที่กรมตรวจฯ ทำก็คือในเมื่อตอนนี้มันเป็นโลกยุค IT กรมก็ได้พัฒนาจริงๆ พัฒนามานานแล้วเมื่อปี 40 ในเรื่องโปรแกรมระบบบัญชี โปรแกรมระบบบัญชีสหกรณ์ เราพัฒนาโดยกรม และก็พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ และเราก็มีการส่งเสริมให้สหกรณ์ที่มีความพร้อม หมายถึงเขาต้องมี Hardware มี Triple Ware คือมีความพร้อมในการใช้โปรแกรม พอเขาใช้โปรแกรมระบบบัญชีตรงนี้ ก็จะช่วยให้เขาทำบัญชี ทำงบการเงิน ทำอะไรได้เร็วขึ้น แล้วก็มีพวกเอ็นทีเอส ต่างๆ ที่มันออกจากโปรแกรมตัวนี้ใน ขณะเดียวกันเราก็พัฒนาในเรื่องของการตรวจสอบการใช้โปรแกรมเหมือนกัน ตรวจสอบได้เร็ว หมายถึงว่าถ้าเราตรวจสอบได้เร็ว ได้ผลเร็ว เขาก็สามารถที่จะเอางบการเงินนี้ไปจัดประชุมใหญ่ จ่ายเงินปันผล เงินเฉลี่ยคืนให้สมาชิก อะไรประมาณนี้ นะคะ นี่ก็เป็นเรื่อง IT และล่าสุดเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม กรมได้เปิดตัวนวัตกรรมตัวใหม่ ซึ่งมันอยู่สองเรื่อง เรื่องแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับ Smart Digital เป็นเรื่องที่มีทั้งหมด 4M ที่เราจะทำ คือจริง ๆ เปิดตัวและ Show ไปแล้ว และท่านรัฐมนตรีก็ขอให้ดำเนินการให้สำเร็จอันนี้เหมือนเป็นการให้ข้อมูลด้าน IT ทางโทรศัพท์ จะมีเรื่อง 4M

- M แรก คือ Smart Me หมายความหมายว่า เราต้องการให้ตัวประชาชน ใครก็ตามที่มีมือถือมีโปรแกรม Smart App โปรแกรมบัญชีรับจ่ายง่ายๆ คือโปรแกรมตัวนี้พอเวลามันเปิดขึ้นมามันก็จะขึ้นว่าวันนี้จ่ายอะไร รับอะไร เพื่อที่จะให้เขารู้ว่าวันหนึ่ง ๆ เขารับ-จ่ายอะไรไปเท่าไหร่ นี่คือ Smart Me นี่คือตัวเราเอง

- M ที่สองคือ Smart Member อันนี้จะเข้าไปที่ตัวสมาชิกสหกรณ์ ตัวสมาชิกสหกรณ์ที่สนใจก็สามารถที่จะโหลดโปรแกรมเข้าไปเขาก็จะสามารถที่จะรู้ในเรื่องของข้อมูลของสหกรณ์ของเขาได้ อันนี้เป็นการเริ่ม มันยังไม่ Complete ทั้งหมด แต่เป็นเรื่องที่เราจะพยายามโยงในเรื่องของตัว Smart เข้ามา

- M ที่สาม Smart Manager คือเป็นข้อมูลกับทางสหกรณ์ ทางผู้จัดการ ทางฝ่ายจัดการ ทางกรรมการเช่น พอสิ้นวันปั๊บ อ้าวสหกรณ์รับเงินกู้เท่าไหร่ จ่ายเงินกู้เท่าไหร่ อะไรประมาณนี้ เป็นการทำตรงนี้ แต่มีข้อจำกัดว่าสหกรณ์ต้องร่วมกับเราในการที่จะลงบัญชีให้เป็นปัจจุบัน เขาใช้โปรแกรมอยู่แล้ว แล้วสหกรณ์ใช้โปรแกรมเรา ทำให้เป็นปัจจุบันแล้วก็คล้ายๆ กับมีการ Link กันมาเราก็จะใช้ Remote ในการใช้โปรแกรมประมวล

- M ที่สี่ คือ Monitor คือคนที่เกี่ยวข้องและสามารถที่จะใช้ข้อมูลตัวนี้ในการ Monitor ติดตาม นะคะ

- นี่คือสิ่งที่กรมทำ ทีนี้มีอีกเรื่องหนึ่งที่เราเห็นความจำเป็นว่าสหกรณ์ก็มีความพร้อมในการจัดทำบัญชี ทำงบการเงินได้เอง แต่ในบรรดาสหกรณ์ประมาณ 8,000 กว่าแห่ง และมีประมาณ 2,000 กว่าแห่ง ที่ช่วยเหลือตัวเองได้ กรมส่งเสริมจะทราบข้อมูลตรงนี้ มันดีต่อกลุ่มที่ยังไม่พร้อมทำงบการเงิน เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม เมื่อวันพฤหัสบดีที่ผ่านมาก็มีการทำ MOU ร่วมกัน 7 หน่วยงานด้วยกัน คือ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศ

ไทย ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์บริการแห่งประเทศไทย แล้วก็มีเอกชนที่หนึ่งคือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน อันนี้ทั้ง 7 หน่วยงาน ก็จับมือร่วมกันแล้วก็ทำบันทึกข้อตกลง ซึ่งในบันทึกข้อตกลงนี้ก็มีจุดประสงค์ก็คือเราต้องช่วยกันเพื่อที่จะทำให้สหกรณ์เข้มแข็ง ชื่อโครงการก็จะเป็นประมาณว่า โครงการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ จัดทำบัญชี ทำงบการเงิน อันนั้นก็เป็นมิติการทำงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เนื่องจากว่าเราเป็นกรมตรวจบัญชี เพราะฉะนั้นบุคลากรส่วนใหญ่ของเราจบบัญชี สิ่งที่เราจะให้ เราไม่ใช่ส่งเสริม สิ่งที่เราจะให้กับสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ ชาวบ้าน เกษตรกร ประชาชนทั่วไปได้ ก็คือองค์ความรู้ที่พวกเรามีก็คือในเรื่องของการให้เขาจัดทำบัญชี

คำถาม : ผมขอถามนิดหนึ่งครับ แนวทางการส่งเสริมหรือการกำกับที่เกี่ยวกับเรื่องบัญชี ของกรมตรวจบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภทนี้ดำเนินการคล้ายกันหรือไม่ หรือว่าเราปรับให้เข้ากับตัวสหกรณ์ของแต่ละประเภทเอง

คำตอบ : เนื่องจากว่ากฎหมายสหกรณ์ พ.ร.บ. สหกรณ์ให้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดระบบบัญชีสหกรณ์ แต่ว่าทางนายทะเบียนสหกรณ์ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ก็มอบอำนาจในเรื่องนี้ให้กับในเรื่องของระบบบัญชีกับกรมตรวจฯ เพราะกรมตรวจฯ จะกำหนดตัวมาตรฐานบัญชี วิธีปฏิบัติทำบัญชี ในตัวมาตรฐานบัญชีก็จะใช้กับทุกสหกรณ์ สหกรณ์ก็ปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชีอย่างนั้น อย่างนี้ก็ว่าไป แต่ว่าในส่วนที่เรา Support ในเรื่องของแต่ละสหกรณ์แต่ละประเภทจะไม่เหมือนกันเพราะฉะนั้นหากวิธีปฏิบัติทางบัญชีจริง ๆ วิธีปฏิบัติทางบัญชี ถ้าโดยมาตรฐานมันก็ต้องคล้าย ๆ กัน แต่ว่าถ้าเป็นเรื่องที่อย่างสหกรณ์การเกษตรจะมีธุรกิจโดยเฉพาะ กรมก็จะมีระเบียบในเรื่องของระบบบัญชี จะทำในเรื่องของระบบบัญชีเพื่อให้องค์ความรู้กับสหกรณ์ เช่น ระบบบัญชีกองทุนสวนยาง ระบบบัญชีโคนม ระบบบัญชี คู่มือเกี่ยวกับเรื่องปาล์ม ประมาณนี้ หรือว่าเกี่ยวกับเรื่องน้ำมัน อันนี้ก็จะเป็นองค์ความรู้ที่เสริมเพื่อที่จะให้เขา เอ่อ เพราะว่าธุรกิจของสหกรณ์มันมี คือในบรรดา 7 ประเภทของสหกรณ์ มันจะมี 5 ธุรกิจคือในเรื่องของธุรกิจสินเชื่อให้เงินกู้ และธุรกิจจัดหาสินค้าอะไรต่างๆ มาจำหน่าย พวกธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่ายก็พวกซื้อมาขายไป พวกร้าน Super Market อะไรพวกนี้ ประมาณนี้ พวกที่สามก็จะเป็นพวกธุรกิจรวบรวมผลิตผล เช่น ที่สหกรณ์รวบรวมข้าวเปลือก ลำไย รวบรวมอะไรจากสมาชิก พวกที่สี่ก็เป็นพวกแปรรูป ก็พวกที่รวบรวมมาเสร็จแล้ว เช่น ลำไย ก็ไปแปรรูป อบแห้ง หรือปาล์มเอาไปแปรรูป พวกที่ห้าก็เป็นพวกธุรกิจให้บริการพวกส่งเสริมให้บริการ เช่น สหกรณ์บางสหกรณ์ก็จะสหกรณ์รับจ้างไถนา สูบน้ำอะไรประมาณนี้ ธุรกิจเหล่านี้ อย่างธุรกิจสินเชื่อก็จะมีอันเดียวคือประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์นี้ธุรกิจหลักของเขาก็คือให้สินเชื่อ ให้เงินกู้ ระเบียบในทะเบียนบางอย่างที่เกี่ยวกับในเรื่องของการบัญชีบางอย่างแยกกัน เช่น ในขณะนี้ เช่น ถ้าให้เงินกู้แล้วเกิดไม่มาชำระมีหนี้ศูนย์เกิดขึ้น ในทางบัญชี ในขณะนี้เรามี 2 ระเบียบใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ระเบียบหนึ่ง ใช้

กับเกษตร หรือกรมประมง ร้านค้า บริการ เครดิต มันจะแยก แต่ตอนนี้เอ่อพี่ยังไม่แน่ใจ พี่ได้ยินมาว่าพยายามจะรวบรวมให้เหลือเป็นระเบียบเดียว คือพอดีตอนนี้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเยอะ เนื่องจากว่า ครม.มีมติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ที่ว่าให้มีแนวทางในการปฏิบัติกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เนื่องจากขณะนี้เกิดปัญหาเรื่องสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เพราะฉะนั้นแนวในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์หรือ หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน จะมีอะไรที่เพิ่มขึ้นมาเยอะ

คำถาม : แล้วในบทบาทของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จะมีอะไรเปลี่ยนแปลงไหมครับ

คำตอบ : บทบาทของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ถ้าเกิดแนวปฏิรูปอันนี้ออกมา คือจริง ๆ มันออกมาแล้วและนายทะเบียนสหกรณ์คือกรมส่งเสริมสหกรณ์เขาก็ต้องทำตาม ครม. เพราะว่าเขาร่วมกับ ธปท. และกระทรวงการคลัง เขาก็จะต้องออกเป็นระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ก็คือต่ำกว่าตัวกฎหมาย จะเป็นสิ่งที่สหกรณ์ต้องปฏิบัติ ตรงนั้นเอ่อ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการออก ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เนื่องจากว่าเราเป็นกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เราก็จะดูแลที่จะรับผิดชอบคือในการดูแลเรื่องของการตั้งเผื่อ เขาเรียกอะไรนะ การสำรอง ต้องพูดภาษาชาวบ้านก็คือ ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ ซึ่งเป็นเรื่องที่เราทำมาแล้ว แล้วก็เป็นเรื่องที่จะต้องปรับให้เข้มขึ้น อาจจะต้องปรับทางแบงค์ชาติ ซึ่งขณะนี้ กรมฯ ก็กำลังดำเนินการทำอยู่ คือจริง ๆ มีหน่วยงานที่เขารับผิดชอบก็ร่างให้นำเสนอท่าน ที่ปรึกษากรมฯ ไปแล้วนะคะ แต่ว่าเรื่องนี้เป็นเฟส 2 เรื่องเฟสแรกคงจะออกเร็ว ๆ นี้ แล้วก็เฟส 2 กรมตรวจฯ จะต้องคิดในเรื่องของตรงนี้ แล้วสิ่งที่กรมฯ ทำไปแล้ว เอ่อ ครม.กำหนดให้มีแบบสหกรณ์ขนาดใหญ่ คือสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินงานตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป สหกรณ์ขนาดใหญ่จะต้องทำพวกรายการย่อของงบการเงินแล้วก็ติดประกาศไว้ที่สหกรณ์หรือ Website ซึ่งขณะนี้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้ทำไปแล้ว และก็ให้เริ่มสหกรณ์ ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน อันนี้ก็เลยทำไปแล้วว่าสหกรณ์คงต้องมีทำรายการย่อ รายการย่อเหล่านี้ก็เช่น เหมือนงบการเงินย่อ จะมีข้อมูลในเรื่องของทางการเงินเพิ่มขึ้นไปในเรื่องของหนี้ศูนย์ เอาไปลงทุนที่ไหน เขาได้ทราบความเป็นไปของสหกรณ์ เอาไปลงทุนอะไรที่มีความเสี่ยงโน่น นี่ นั่น อะไรอย่างนี้ จะได้ตื่นตัว ประมาณนี้ อันนี้ก็เป็นสิ่งที่กรมได้ทำ คือ ก็มีการประชุมร่วมกับทางแบงค์ชาติ ทางกระทรวงการคลัง แล้วก็กรมส่งเสริมฯ อันนี้เป็นรูปแบบของการทำงานร่วมกันอยู่แล้ว

คำถาม : คำถามสุดท้าย พี่ว่ามีความท้าทายหรืออุปสรรคในการดำเนินงานของกรมตรวจบัญชีตอนนี้มีอะไรบ้างไหมครับที่พี่คิดว่ามันเป็นอุปสรรค หรือเป็นปัญหาในการดำเนินงาน

คำตอบ : จริง ๆ แล้วนะ ถ้าปัญหาหลักจริง ๆ เลยของเรา เรื่องเกี่ยวกับสหกรณ์ ก็คือเรื่องของที่สหกรณ์ คือ ทำบัญชี ทำงบการเงินไม่ได้นั่นแหละ คือ บทบาทของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คือการตรวจบัญชี เพราะฉะนั้นในเรื่องของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เราต้องพยายามตรวจบัญชีออกงบการเงินให้ สิ่งที่ตามมาหลังจากออกงบการเงินคือเขาจะเอาไปจัดประชุมใหญ่ จัดสรรกำไรสุทธิเป็น

เงินปันผลเงินเฉลี่ยคืนให้สมาชิกได้เงิน ok. มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สุดท้ายของเราว่า สุดท้ายของสหกรณ์ดีกว่า หลังจากที่ออกงบการเงิน ทีนี้ปัญหาอย่างหนึ่งอย่างที่เรียนให้ทราบก็คือว่าเท่าที่พี่ทำอยู่กรมฯ คือใกล้เกษียณแล้วก็ยังพบปัญหาเรื่องเดิมอยู่ ปัญหาคือสหกรณ์ไม่สามารถที่จะจัดทำบัญชีทำงบการเงินได้ กลุ่มเกษตรกรก็ไม่ต้องพูดถึง กลุ่มเกษตรกร พนักงาน เจ้าหน้าที่อะไรพวกนี้ยังไม่มีเลย ถ้าจะถามว่ากลุ่มเกษตรกรทำบัญชีได้ ทำงบการเงินได้ น้อยมาก ทำงบการเงินได้นั้น 10 % 3% ไม่น่าจะถึงด้วยซ้ำ แต่สหกรณ์จากประมาณ 8,000 ก็จะมีที่ทำไม่ได้ประมาณ 5,000 up เกือบ 5,000 กว่าแห่งที่ทำอย่างนี้ จะมีประเภทที่มีพนักงานบัญชี มีนะ แต่ทำบัญชีไม่ได้ ก็มี มีพนักงานบัญชีทำบัญชีได้ ทำงบการเงินไม่ได้ก็มี มีพนักงานบัญชีทำไม่ได้ทั้งบัญชี ทั้งงบการเงินก็มี เพราะฉะนั้นส่วนหนึ่งที่ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคก็ส่วนนี้แหละ งานที่สองคือผู้บริหารสหกรณ์ซึ่งเป็นกรรมการสหกรณ์ยังใช้ข้อมูลทางบัญชีในการบริหารจัดการสหกรณ์ บางสหกรณ์ยังไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ คือจริงๆ แล้วผู้บริหารที่เข้ามาบริหาร ก็ต้องใช้ข้อมูลในทางบัญชี ดูตัวเลขพวกนี้มันเป็นอย่างไร มีฤทธิ์มันเสี่ยงไหม อะไร อย่างไร จะบริหารอย่างไร สหกรณ์ออมทรัพย์ที่เงินล้นระบบมากๆ คุณจะจัดการเงินออกไปทางไหน จะเอาไปลงทุนที่ไหนที่ไม่เสี่ยง สหกรณ์ที่ขาดเงินคุณจะทำอย่าง คุณจะเอาเงินที่ไหนมาให้สมาชิกกู้ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ ตัวเลขต้องดูเป็น แล้วจากที่ดูเป็นปั๊บ ก็ต้องมาดูว่าแล้วจะไปลงทุนหรือไปกู้เงินหรืออะไร จากที่ไหน ยังไง ส่งเหล่านี้ การขาดความรู้ในเรื่องของการใช้ข้อมูลทางบัญชี การขาดความรู้ทักษะในเรื่องของการบริหารการเงิน ตรงนี้ยังมีอยู่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็เป็นอุปสรรคแหละ แล้วก็อีกสิ่งหนึ่งเป็นเรื่องที่เราเจอเยอะมากก็คือสหกรณ์ไม่จัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี ระบบการควบคุมภายในมันเป็นเหมือนหัวใจเลยว่าเหมือนองค์กรทั่วไป คือองค์กรคุณจะเข้มแข็งได้ โตขึ้นมาอย่างสง่างามได้ระบบการควบคุมภายในคุณต้องมี เหมือนร่างกายคนเรา ถ้าระบบการทำงานของเราดี ตรงนี้ร่างกายเราก็แข็งแรง เพราะฉะนั้นสหกรณ์จะมีจุดอ่อนจากการควบคุมภายใน หมายถึงนั่นแหละ หลาย ๆ อย่างที่เป็นจุดอ่อนจากการควบคุมภายในทั้งหมด เรื่องบุคลากร ทั้งเรื่องปล่อยให้มีจุดโหว่ทั้งหลายแหล่ นะคะ

คำถาม : ผมขอถามต่อนิดหนึ่งครับ คือถ้าผมเข้าใจไม่ผิด คือมีสหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์หรือเปล่า เขาเรียกว่าอะไรที่เลือกจาก

คำตอบ : ok. น้องพูดตรงจุดนี้มา เตือนพี่ด้วยเรื่องผู้ตรวจสอบ ในระบบของสหกรณ์เรามีอยู่ 3 ผู้ตรวจนะ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชี ซึ่งมีตามกฎหมายเลยต้องแสดงความเห็นต่องบการเงินนะคะ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะมีผู้ตรวจการสหกรณ์ที่เข้าไปดูไปตรวจเป็นระยะ ๆ นะคะ แล้วตอนนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์จะพยายามที่จะคล้าย ๆ กับออกประเด็นในเรื่องที่ผู้ตรวจการเขาจะต้องไปตรวจ ก็คล้าย ๆ กับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เพียงแต่ว่าจะไม่ลงลึกในเรื่อง Financial Audit อาจจะลงในเรื่อง Management เน้นการบริหาร แล้วก็ตัวที่สามคือ คือผู้ตรวจสอบกิจการคือคนที่ถูกเลือกจากที่ประชุมใหญ่ เป็นสมาชิกก็ได้ เป็นบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ต้องเรียนอย่างนี้ว่า ผู้ตรวจสอบกิจการ ถ้า

เป็นสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีอยู่ประมาณ 3,000 กว่าแห่ง ถ้าจะให้ตรวจเราพยายามเน้นว่าเราขอให้ตรวจทั้งด้านของ Management ด้าน Financial หรือด้านของการจัดการ ในเรื่องของ Operational หรืออะไรก็ตาม แต่ว่าส่วนใหญ่แล้วถ้าเป็นสหกรณ์การเกษตรผู้ตรวจสอบกิจการอาจจะมีทักษะในการตรวจสอบอาจจะยังไม่เต็มที่ จนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องออกเป็นระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ทั่วไปในปีที่แล้วนะคะว่าผู้ตรวจสอบกิจการ ถ้าจะเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ต้องผ่านการอบรมจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานที่เข้าไปจับ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก่อน เช่น ถ้าสันนิบาตสหกรณ์จะไปกราบพระ หลักสูตรของคุณจะต้องได้รับการการันตีจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก่อน อะไรประมาณนี้ เพราะฉะนั้นส่วนหนึ่งผู้ตรวจสอบกิจการจะยังไม่เข้มแข็งเต็มที่ ออมทรัพย์ก็เถอะค่ะ สหกรณ์ออมทรัพย์ในบางแห่งก็ยังไม่เต็มที่ สิ่งที่เราต้องการคือเราต้องการให้ 3 ผู้ตรวจประสานข้อมูลซึ่งกันและกัน เพราะคุณเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์เดียวกัน กรมตรวจสามารถใช้ข้อมูลจากผู้ตรวจการของผู้ตรวจสอบกิจการได้ ผู้ตรวจสอบกิจการสามารถใช้ข้อมูลรายงานผลของผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ คือเราต้องการให้ 3 ผู้ตรวจประสานกันแล้วก็มีความเข้มแข็ง ในขณะนี้ในเรื่องของผู้ตรวจสอบกิจการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ฉบับใหม่เมื่อปลายปีที่แล้ว ถ้าพี่จำไม่ผิดประมาณ 14 ธันวาคม 2559 เอ่อ ซึ่งเป็นระเบียบที่ตอนแรกก็ถูกตีเยอะนะ เพราะว่าเป็นระเบียบที่มีความเข้มแข็ง เป็นระเบียบที่ผู้ตรวจสอบกิจการ คุณจะเข้าตรวจได้คุณต้องมีความเข้มแข็ง คุณต้องมีศักยภาพ ประมาณแบบนั้น อันนี้เป็นปัญหา ส่วนความท้าทายจริงๆ แล้วกรมฯ ตอนนี้กำลังไปพยายามที่จะให้สหกรณ์จากที่มีปัญหาเหล่านี้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก็พยายามที่จะให้สหกรณ์เขาใช้โปรแกรมระบบบัญชี ระบบบัญชีที่พัฒนาจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เนื่องจากว่าได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องระบบบัญชี เพราะมันจะ Protect ในเรื่องของการรั่วไหล สหกรณ์อาจจะมีความรู้สึกอุ๊ยตายแล้ว อันนี้จะผ่านไปก็ต้องกรอกช่องนั้นก่อน กรอกช่องนี้ก่อน อะไรประมาณนี้ เพราะเรา Set ไว้ว่าคุณจะผ่านไม่ได้ระบบบัญชีคุณต้อง Ok เพราะฉะนั้นตรงนี้เราต้องการที่จะเพิ่มจำนวนของสหกรณ์ที่ใช้โปรแกรมให้มากขึ้น อย่างน้อยคุณให้เขาใช้โปรแกรมระบบ e มากขึ้น เขาจะช่วยลดในเรื่องของการทำบัญชี ทำงบไม่ได้ อันนี้เป็นจุดหนึ่ง ส่วนในเรื่องของการควบคุมภายในที่มีจุดอ่อนอยู่ เราเองพยายามที่จะประกวด ล่าสุดเรามีประกวด เพิ่งประกาศไปเมื่อ 10 สิงหาคมนี้ มีการประกาศสหกรณ์ที่มีจริยธรรมด้านการเงิน การบัญชี เรามีอยู่ทั้งหมด 10 ภาคสหกรณ์ แล้วให้แต่ละภาคหาสหกรณ์ที่มีจริยธรรมด้านการเงินการบัญชี มีเกณฑ์เยอะแยะเป็น 100 ข้อ สำหรับสหกรณ์ที่มีจริยธรรมทางด้านการเงินการบัญชี พวกที่ได้รางวัลก็จะต้องจัดว่าเป็นสหกรณ์ที่มีระบบการควบคุมภายในหรืออะไรพวกนี้ เพื่อเราต้องการที่จะมันก็เป็นตัวหนึ่งที่จะกระตุ้นให้สหกรณ์ตื่นตัวขึ้นมา ประมาณแบบนี้ค่ะ แล้วก็ให้ความรู้ เพราะเรื่องให้ความรู้เป็นเรื่องปกติของเรา

- อ๋อ ค่ะ ขอบคุณค่ะ ถ้ามีอะไรที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม หรือยังไม่ชัดเจนอะไรก็บอกได้เลย

นะคะ แต่จุดหนึ่งที่กรมฯ ต้องการก็จะเป็นอย่างนี้ค่ะ คือเราอยากให้สหกรณ์เขาโตได้ด้วยตัวของเขาเองแล้วก็พึ่งพาตัวเองได้ สิ่งนี้คือสิ่งที่กรมตรวจฯ ต้องการให้เขาเข้มแข็ง และตอนนี้เราก็สร้างความเข้มแข็งตั้งแต่บุคลากรสหกรณ์ กรรมการฝ่ายจัดการ ผู้ตรวจสอบกิจการ แล้วก็ลงถึงตัวสมาชิกสหกรณ์ เพื่อที่จะให้ทุกอย่างมันลงถึงตัวจริงๆ แล้วสิ่งหนึ่งที่สำคัญเดี๋ยวน้องสัมภาษณ์ทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ท่านก็จะทราบว่าในขณะนี้เราร่วมมือกับกรมส่งเสริมสหกรณ์หลายเรื่อง ไม่ใช่สหกรณ์ไม่ร่วมมือนะคะ แต่หมายความว่าความร่วมมือในขณะนี้ 2 - 3 ปีหลังคือชัดเจนมากเพื่อที่จะประคองสหกรณ์ให้เติบโตด้วยกันนะคะ

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (คนที่ 2)

คำถาม : ขอบคุณนะครับที่กรุณาให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งประกอบด้วย 3 กลุ่มหลัก ๆ คือ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตของกรมพัฒนาชุมชน เรามีการลงไปสำรวจตามพื้นที่ 11 จังหวัดทั่วประเทศ สัมภาษณ์ผู้ใช้บริการ ผู้บริหาร และผู้กำกับในส่วนภูมิภาค ซึ่งงานนี้ก็เป็น Part แรก ส่วน Part ที่สองก็เป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร และผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลในส่วนกลาง ครั้งนี้ก็เลยมาสัมภาษณ์ในส่วนกลาง ฐานะเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งคณะผู้วิจัยก็ได้สัมภาษณ์กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน กรมพัฒนาชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ขอเริ่มคำถามเลยนะครับ ไม่ทราบว่าท่านคิดว่าการกำกับองค์กรการเงินฐานรากในปัจจุบัน ซึ่งในบริบทของท่านอาจเน้นในเรื่องสหกรณ์ เป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ และถ้ามองจากผู้ออกนโยบายส่วนกลางคิดว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่

คำตอบ : เริ่มต้นในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด ถ้าบอกกลุ่มขององค์กรการเงินฐานรากมา 3 กลุ่ม เช่นในกลุ่มของสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน มีกฎหมายรองรับถูกต้องไหมคะ แต่ก็อาจจะมีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตพี่เข้าใจถูกใช่ไหมคะว่ากลุ่มนี้จะไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้นองค์กรการเงินฐานรากในระบบของบ้านเรานี้ ก็มีทั้งที่เป็นทั้งองค์กรที่มีกฎหมายรองรับที่มีความชัดเจนระดับหนึ่ง กับที่ไม่มีกฎหมายรองรับอะไรเลย ก็ใช้กฎของสังคมที่พวกเขาอยู่ร่วมกัน พี่เข้าใจถูกต้องนะคะ ทีนี้พอเราพูดถึงตรงนี้เราก็มาดูในภาพรวมกันก่อน ภาพรวมทั้งหมดนะคะว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากยังเป็นลักษณะของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างคนต่างทำ เหมือนอย่างเมื่อกี้บอกว่าสหกรณ์เขาอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรฯ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านนั้นอาจจะเป็นของมหาดไทยด้วยใช่ป่าว พี่เข้าใจถูกใช่ไหมคะ

ใช่ครับ อยู่สำนักนายกครับ

และก็กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เพื่อการผลิต เรียกว่ากลุ่มอาชีพ ก็ของพัฒนาชุมชน ก็มหาดไทยเหมือนกัน ทีนี้องค์กรการเงินฐานรากที่ว่ามาทั้งหมดนี้ ต่างคนก็ต่างทำ สหกรณ์ก็ไปอย่าง กองทุนหมู่บ้านก็ไปอย่าง กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ก็ไปอีกลักษณะหนึ่งก็ต่างคนต่างทำหน้าที่ของแต่ละคนกัน ไม่เคยคิดว่าจะมาเชื่อมโยงกันอย่างไร โดยที่ยังไม่มีการที่จะร่วมกันกำหนดทิศทาง หรือวางแผนในการกำกับองค์กรการเงินฐานรากร่วมกันเลย อันนี้จะทำให้ขาดประสิทธิภาพในการกำกับ ซึ่งจะมีความแตกต่างถ้าเราไปดูการกำกับสถาบันการเงิน เช่น ธปท. กำกับ การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จะกี่แห่งก็แล้วแต่ ทั่วประเทศ ก็จะถูกกำกับโดย ธปท. มันค่อนข้างจะมีเอกภาพในการกำกับมากกว่าองค์กรการเงินฐานรากที่มีสหกรณ์ร่วมอยู่ด้วย การส่งเสริมก็ยังขาดการบูรณาการที่ดีอีก

ระหว่างหน่วยกำกับที่รับผิดชอบดูแล จึงไม่สามารถให้บริการการเงินแก่ประชาชนได้อย่างครบถ้วน แล้วก็เป็นลักษณะของการหาแหล่งทุนให้กับประชาชนมากกว่าการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักเรื่องของการเงิน รู้เรื่องการวางแผนการเงิน รู้เรื่องการเก็บออม แต่ว่าทุกหน่วยงานมุ่งแต่รู้ว่าชาวบ้านพวกนี้ ประชาชนพวกนี้ เขาขาดแคลนเงินทุน ก็ตั้งหน้าตั้งตาหาแหล่งทุนมาให้เขา แต่ขาดการให้ความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการเงินสด หรือการเก็บออม แต่เวลาจำเป็นก็ค่อยมากู้ พี่ว่าเบื้องต้นก็ประมาณอย่างนี้ก่อน ทีนี้ก็กลับมาดูในส่วนของสหกรณ์ ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์กำกับดูแลอยู่ว่าปัจจุบันในเรื่องของการกำกับเป็นอย่างไร ซึ่งก็เป็นที่รู้กันว่าส่วนหนึ่งของเราเอง ที่อยู่ภายใต้การกำกับของเรา ณ วันนี้ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพสักเท่าไหร่ มันถึงได้เกิดมีข้อบกพร่องมีปัญหา มีความไม่มั่นคงทางการเงิน สร้างความเสียหายให้กับประชาชนหรือสมาชิกของสหกรณ์ ก็เนื่องมาจากว่าสหกรณ์มีการพัฒนาเรื่องการให้บริการทางการเงินไปอย่างรวดเร็ว ก็เหมือนกับว่าจะแข่งกับสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่ยังขาดการบริหารจัดการในเรื่องของความเสี่ยงทางการเงิน หน่วยงานของรัฐ อย่างกรม ก็ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการเงินอย่างแท้จริง ถ้าเทียบกับบุคลากรของ ธปท. หรือของกระทรวงการคลังที่ดูแลเกี่ยวกับการเงินของประเทศ เราก็จะเทียบไม่ได้เลย สหกรณ์ขนาดเล็กที่ขาดความต่อเนื่องในการบริหารเพราะว่าระบบของการเป็นกรรมการ ถ้ายกตัวอย่างไปในภาคการเกษตร หมายถึงสหกรณ์การเกษตร ก็จะไม่มีปัญหา แม้จะไม่ได้ดำเนินกิจการหลักในเรื่องของการรับฝากเงิน หรือการให้กู้เป็นหลัก หรือมุ่งที่จะส่งเสริมอาชีพก็จริงนะคะ แต่ในเรื่องของการให้บริการแก่สมาชิกต้องมีความจำเป็นในเรื่องของการจัดหาแหล่งทุนให้กับสมาชิกเพื่อทำการเกษตร อย่างที่เรียนตอนต้นว่าพอพูดถึงเรื่องการเงินในภาคสหกรณ์เราก็นึกถึงแต่เรื่องการให้บริการ ให้กู้ อะไรอย่างนี้มากกว่า ซึ่งก็เป็นปัญหาหรือสร้างปัญหาในการให้บริการทางการเงิน เช่นกัน คือมีหนี้ค้าง การชำระเงินไม่ตามกำหนด ตามสัญญา ประมาณนี้ บางทีก็นำมาซึ่งการขาดทุน ไม่สามารถคืนทุนให้กับสมาชิกที่เขาเอาเงินมาลงทุนไม่ว่าในรูปของหุ้น เป็นต้น นี่ก็คือในแง่ของการขาดประสิทธิภาพในเรื่องของการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ปัจจุบันนะคะ โดยเฉพาะในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ยังไม่ดี แม้จะมีกฎหมายรองรับ และกฎหมายบอกว่าให้ต้องทำโน่น ทำนี่บ้าง

คำถาม : ผมขออนุญาตไปข้อสองต่อนะครับ แล้วพี่คิดว่าความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากหรือแม้กระทั่งเฉพาะตัวสหกรณ์ คือพี่คิดว่าความท้าทายในปัจจุบันอยู่ที่ไหน

คำตอบ : ความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลพี่ว่าโดยที่องค์กรการเงินฐานรากมาเป็นการเงินภาคประชาชนที่เหมือนกับด้อยคุณภาพไปแล้วระดับหนึ่ง แล้วก็ไปเกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก แล้วก็มีความหลากหลายอาชีพ แถมยังเป็นคนที่อยู่ในชั้นที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ มีรายได้ต่ำ ไม่แน่นอน ไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ในขณะที่บุคคลเหล่านี้เขาก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายแล้วก็คนกลุ่มนี้ก็เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบของสถาบันการเงิน

หรือธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในการกำกับที่ดีอย่าง ธปท. หรือกระทรวงการคลัง ประมาณนี้นะคะ เพราะว่าเราหมายถึงองค์กรการเงินฐานรากเขาก็จะขาดฐานข้อมูลบางองค์กรก็ไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนหรือที่ดีมาปฏิบัติ มากำกับ และก็การบังคับใช้กฎหมาย อย่างเช่นสหกรณ์ก็ยังไม่ดีพอนี่คือเป็นอุปสรรคหรือว่าเป็นความท้าทายที่ทำให้ผู้กำกับต้องใช้ความระมัดระวังมาก เพราะปัญหากับองค์กรการเงินเหล่านี้ มันก็ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง แม้ว่าจะเกิดขึ้นเป็นจุดเล็ก ๆ หรือว่าเป็นเงินน้อย เงินไม่สูงสักเท่าไหร่ หรือว่าปัญหาจะเกิดแค่จุดเดียว หรือไม่กี่จุด แต่เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วบางทีก็มีความเชื่อมโยง แล้วก็มีความสัมพันธ์กัน ก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในวงกว้าง แล้วอาจทำให้ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นมาได้ ประกอบกับความไม่รู้ และการขาดการวางแผนการเงินที่เรียนตอนต้นนะคะ การวางแผนการเงินที่ดีของประชาชน มันก็เลยทำให้ในส่วนของการกำกับดูแลจึงด้อยไปด้วย ในทางที่ดีคือการพัฒนาในส่วนนี้ก็น่าจะต้องมีการกำกับดูแลควบคู่ไปกับการสร้างความเข้าใจ สร้างการรับรู้ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ แล้วก็รู้จักการบริหารรายได้ของเขา ลดค่าใช้จ่าย และมีการเก็บออมอย่างสม่ำเสมอ คือให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการออม ควบคู่ไปกับเรื่องของการพัฒนา การกำกับให้มีประสิทธิภาพสำหรับคน กลุ่มที่เป็นองค์กรการเงินระดับฐานราก

คำถาม : ผมขอถามเพิ่มนิดหนึ่งที่เกี่ยวกับองค์กรการเงินเฉพาะของสหกรณ์ พี่คิดว่าเมื่อเฉพาะ คือถ้าอย่างเป็นองค์กรการเงินฐานรากประเภทอื่น ๆ คือมูลค่าสินทรัพย์ของแต่ละที่ก็จะไม่ได้ต่างกันมากถึงขนาดที่ใหญ่หน่อยก็ประมาณ 3 ร้อยล้าน แต่ของสหกรณ์เองมันมีความแตกต่างกันเยอะมาก มีตั้งแต่ล้าน สองล้าน จนถึงเป็นหมื่น ๆ ล้าน พี่คิดว่าในการกำกับมันมีอุปสรรคอะไรมั้ยครับ โดยเฉพาะที่ว่ามีความหลากหลายมาก โดยเฉพาะเรื่องขนาด

คำตอบ : นี่แหละ การมาพูดถึงสหกรณ์ ก็ด้วยความที่แบบว่า มันมีความหลากหลายของกลุ่มอาชีพของคน มีตั้งแต่อาชีพที่มีรายได้น้อย ๆ จนถึงกลุ่มที่มีรายได้เยอะ ๆ ในขณะที่กฎหมายสหกรณ์ที่เป็นอยู่มันเป็นกฎหมายเชิงในลักษณะของการส่งเสริม ไม่ใช่ไปเน้นในเรื่องของการกำกับ เพราะถือว่ามันเป็นเรื่องที่อยู่ในกลุ่มของคนในองค์กรเดียวกัน หรือในพื้นที่เดียวกันอะไรเท่านั้น อะไรอย่างนี้ แล้วก็ทำธุรกิจก็ไม่มีความหลากหลายเท่ากับธนาคารพาณิชย์ พูดง่ายๆ อย่างเช่นว่าทำแต่กับสมาชิก มันก็เลยทำให้เกิดการละเลยในเรื่องของการกำกับให้มีประสิทธิภาพ แล้วในขณะที่กฎหมายเองก็มาเปิดช่องให้สหกรณ์สามารถที่จะเชื่อมโยงกันได้ระหว่างสหกรณ์และก็ยังเปิดให้มีคนภายนอกเข้ามาเป็นสมาชิกได้ เช่นสมาชิกสมทบ อะไรอย่างนี้ พวกนี้มันทำให้เกิดปัญหาบานปลาย ที่อาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโดยการปิดกั้นในเรื่องตรงนี้ กับประการที่สองก็คงต้องเพิ่มมาตรการในการกำกับดูแลองค์กร หมายถึงตัวสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินงานมากในระดับหนึ่ง เพื่อลดความเสียหายในเรื่องของตัวปริมาณเงินของประชาชนที่เข้ามาอยู่ในสหกรณ์ ในลักษณะที่มีทุนเยอะก็คงต้องแบ่งขนาด ต้องมีการกำกับ เพื่อความเข้มข้นหรือเพิ่มมาตรการการกำกับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาจจะใกล้เคียงกับการดูแลการกำกับของธปท. ดูแลธนาคารพาณิชย์ อะไรประมาณนี้

คำถาม : คำถามข้อที่สามนะครับ พี่คิดว่าการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานราก หรือโดยเฉพาะสหกรณ์ สามารถปรับปรุงในด้านใดได้บ้าง

คำตอบ : เรื่องสหกรณ์เลยนะคะ การกำกับดูแลของสหกรณ์ มาเข้าจุดที่เรากำลังกังวลอยู่ว่าในระบบสหกรณ์ทั้งหมด สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ส่วนใหญ่ก็เป็นออมทรัพย์ ในเรื่องของการกำกับที่เรากำลังปรับปรุงอยู่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็รับที่จะนำเอาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ออมทรัพย์สหกรณ์เครดิตยูเนียนตามที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติแล้วนะคะ ให้มาปรับเพิ่มประสิทธิภาพเพิ่มเกณฑ์กำกับ จากของเดิมที่มีอยู่แล้วให้เข้มข้นขึ้น หรือให้ครอบคลุมความเสี่ยงทางการเงิน 4 ด้าน ซึ่งได้มีการกำหนดมาแล้ว ด้านธรรมาภิบาล สภาพคล่องเครดิต ปฏิบัติการตามที่มติ ครม.ว่า เอามาพัฒนา เอามาเริ่มต้นทำ คือไม่ว่าจะอยู่ที่ตรงไหน เหมือนกับว่าเริ่มจะให้เรายอมรับว่ามีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้นจากการบริหารจัดการเงินของสหกรณ์ในลักษณะเช่นนี้ เราก็คงต้องทำ ต้องยอมรับว่าแต่เดิมเรื่องของการจัดการความเสี่ยง ในเรื่องของการบริหารจัดการการเงินให้มีความมั่นคง มันก็ยังไม่มีในสหกรณ์ ยังไม่มีอย่างจริงจัง ซึ่งในเรื่องนี้ ในความพยายามของกรมฯ ก็ได้มีการหารือแนวทางตรงนี้กับกระทรวงการคลัง ธปท. ธ.ก.ส.ที่เราคิดว่าเขาเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงิน และในเรื่องของการที่จะไปแก้ หมายถึงอำนาจของทางภาครัฐ ที่จะไปกำกับดูแลของนายทะเบียน ปรึกษาทางกฤษฎีกา เพื่อให้มาเป็นพี่เลี้ยง ตอนนี้ก็ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายกำกับคือนายทะเบียนสหกรณ์ ในการใช้บังคับกฎหมายหรือว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน นอกนั้นแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ตอนนี้ ก็อย่างที่เรียนก็ได้พยายามที่จะประสานอยู่เนือง ๆ กับ ธปท. กระทรวงการคลัง เพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศทางการเงินของสหกรณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงนี้ ต้องการทำการวิเคราะห์ดูข้อมูลเพื่อจะได้เตือนภัยทางการเงินให้กับสหกรณ์และในส่วนของกรมเอง ก็ได้ตั้งศูนย์วิเคราะห์และติดตามสถานการณ์ทางการเงินเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ที่รองรับ การรายงานข้อมูลการเงินเพื่อเอามาวิเคราะห์แล้วก็จะได้เตือนภัยทางการเงิน และจัดการความเสี่ยงในเรื่องนี้ ไม่ว่าจะด้านเครดิต สินเชื่อ หรือว่าธรรมาภิบาลอะไรก็แล้วแต่ ก็เป็นจุดที่เราพยายามทำอยู่

คำถาม : ข้อที่ 4 พี่คิดว่าในหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์เองควรมีบทบาทในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก อาจจะเป็นเรื่องสหกรณ์อย่างไรบ้างครับ

คำตอบ : คืออันนี้ จริงๆ แล้ว นอกจากจะพัฒนากฎหมายให้มีผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพหรือที่เข้มข้นมากขึ้น ด้านธุรกิจ ด้านธุรกรรมการเงิน ที่สหกรณ์ทำไปแล้ว หรือแทนที่สหกรณ์จะออกมาเตือนแล้วก็คิดว่ามันควรจะพัฒนาศักยภาพในการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ ก็ต้องเริ่มต้นตั้งแต่การพัฒนาเจ้าหน้าที่ของกรมเอง ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ โดยต้องมีการอบรมผู้ตรวจการในกรณีที่มีปัญหา หรือมีข้อบกพร่องอะไร หรือมีการทุจริต พูดกันง่าย ๆ ก็ต้องตั้งทีมตรวจสอบขึ้นมาทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบโดยตรง และในส่วนกลางที่จะต้องลงไปช่วยเสริมเพื่อ

แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และก็ในเรื่องของการสร้าง พอมีการอบรมพัฒนาตรงนี้แล้ว ก็ต้องมีการสร้างทักษะของเขา ให้เขาได้ลงไปปฏิบัติหน้าที่ พัฒนาไปเรื่อย ๆ และการให้ความรู้หรือการพัฒนาประสิทธิภาพก็ต้องทำไปอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุด ไม่เปลี่ยน แต่ว่าอาจจะมีการประเมินผลและวางแนวทางการพัฒนาหรือเพิ่มศักยภาพไปเรื่อยๆ และก็มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลเพื่อให้มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพโดยที่มีพี่เลี้ยง โดยที่เราเองก็มีพันธมิตร มีกระทรวงการคลัง แบงค์ชาติ มาเป็นพี่เลี้ยง มาสอนมาช่วยเราหาทางออกนะคะ ถึงแม้ว่าจะเป็นความยากเพราะว่าในขณะที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน การยอมรับการสร้างการรับรู้ การสร้างความเข้าใจ สำหรับตัวสหกรณ์เอง ก็ต้องใช้เวลา และก็บางครั้งเราก็ต้องเหมือนกับว่าต้องระมัดระวังกับเรื่องที่มีผลกระทบกับเขาว่าเราใช้เกณฑ์อะไรที่เขาไม่เคยใช้บังคับเขาอะไร ก็ต้องอาจจะช้า หรือสะดุด มีอุปสรรคมาก ไม่สามารถทำได้ตามที่เราคิดจะทำ ในช่วงเวลาที่เราพอทำได้ อะไรอย่างนี้ค่ะ

คำถาม : พอดีผมทราบว่ามีโครงการที่เกี่ยวกับสหกรณ์เครดิตยูเนียน และสถาบันการเงินชุมชน อันนี้เป็นโครงการของกรมส่งเสริมมั้ยครับ

คำตอบ : โครงการของเครดิตยูเนียนนะคะ คือตามที่เราเห็นแล้วว่า คณะกรรมการของสหกรณ์เครดิตยูเนียนเขาเป็นคนที่ไม่มีความรู้ในเรื่องของการจัดการพื้นฐานทางการเงิน แม้แต่พื้นฐานว่าการที่จะดูงบ ดูบัญชี เขาก็ยังดูไม่ได้เพราะฝ่ายจัดการจะมาเป็นฝ่ายชี้นำเขา เขาจะไม่ค่อยรู้เรื่อง ก็เลยทำโครงการนี้ขึ้นมาเพื่อให้คณะกรรมการเอง พออ่านงบได้ วิเคราะห์งบได้ รู้แล้วว่าปัญหาอะไรอยู่ตรงไหน การที่จะไปวางแผนเพื่อสอนให้สมาชิกได้รู้จักบริหารการเงินหรือมาทำหน้าที่ที่ใช้บริการทางด้านการเงินกับสหกรณ์ให้เขารู้จักได้ทำแผน วางแผน มีการสำรวจ มีอะไรอย่างนี้ค่ะ และก็บริหารจัดการไปในลักษณะที่ว่าเพื่อให้เขาได้เป็นองค์กรที่ให้บริการทางการเงินกับสมาชิกได้อย่างประสิทธิภาพ เป็นที่ปรึกษาทางการเงินของสหกรณ์ ให้เหมือนกับว่าบางทีสมาชิกเองก็ไม่ทราบ แต่ตอนกู้กู้ไปแล้วใช้เงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในระบบงานเราก็ โครงการนี้ก็เหมือนกับสอนให้คณะกรรมการได้รู้ได้มีการติดตามการใช้เงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีการวางแผน ตามกำหนดเพื่อจะได้เอาเงินเข้ามาให้สหกรณ์พอมีสภาพคล่องแล้วก็ใช้เงินได้ตรงตามวัตถุประสงค์ เพราะว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียน จะคล้ายๆ กับสหกรณ์การเกษตร มีหนี้ค้าง มีอะไรอีกเยอะ ถ้าสหกรณ์มีปัญหา ก็จะมีการตั้งสำรองหนี้สูนย์ มีค่าใช้จ่าย คืออยากให้ทางการเขารู้ คือส่วนหนึ่งเราให้เขาไปเชิญชวนสมาชิกได้อย่างถูกกำหนดหาที่เป็นอยู่เพื่อมาร่วมทำกิจกรรม ทำธุรกิจกับสหกรณ์ด้านการเงิน ที่เป็นประโยชน์กับสมาชิก และสหกรณ์ของเขา ก็เลยเป็นที่มาของโครงการ

คำถาม : คำถามสุดท้ายนะครับ พี่คิดว่าภาครัฐโดยรวมควรมีบทบาทในการพัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรการเงินฐานรากในอนาคตอย่างไร พี่อาจจะตอบในภาพรวมก็ได้ คือทั้งสหกรณ์ก็ได้ หรือภาพรวมก็ได้

คำตอบ : คือรัฐบาลควรมีบทบาทในการพัฒนา ภาครัฐโดยรวม พี่ว่าโดยรวมแล้วการพัฒนาหรือ

การให้การสนับสนุนของภาครัฐต่อองค์กรการเงินระดับฐานราก คือที่เรามีความจำเป็นอยู่อย่างหนึ่งก็คือการกำกับดูแลเพื่อให้เงินของชาวบ้าน จะเป็นจุดน้อยจุดใหญ่ก็แล้วแต่ให้มีความมั่นคง ให้เงินนี้สามารถที่จะเอามาเป็นทุนในการดำเนินงานแล้วก็ต้องไปสู่เจ้าหนี้หรือเจ้าของ พูดง่ายๆ นะคะ ในตัวคนที่กู้ไปเองก็ได้ประโยชน์จากการใช้เงินตรงนี้ไปประกอบอาชีพ สร้างงาน หรือยกระดับฐานะให้มันได้ เพราะฉะนั้นการกำกับดูแลต้องกำกับให้มีประสิทธิภาพ ให้ดี ให้มีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันหลาย ๆ องค์กร แล้วก็ต้องทำควบคู่กันไปกับการให้ความรู้กับประชาชนหรือสมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานราก แต่ว่าองค์กรนั่นแหละ ให้มีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน เพราะการกำกับกับการส่งเสริมการสร้างการรับรู้ การให้ความรู้ในเรื่องของการเงินมันต้องทำคู่กันไปแล้วก็ให้เขาปฏิบัติคือสนับสนุน สร้างแรงจูงใจ ด้วยวิธีไหนก็แล้วแต่ให้เขาใช้ความรู้ที่เขาได้รู้มาสู่การปฏิบัติของตัวเขา สร้างกระบวนการเพื่อให้เกิดสิ่งนี้ขึ้นมาแล้วถ้าสามารถทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ทำต่อเนื่องไปเรื่อย ๆ ไม่ใช่ทำแบบระดมเพื่อสร้างกระแส เพื่อสร้างงานให้กับตัวองค์กรกำกับ เราต้องทำไปเพื่อให้เกิดประโยชน์ แล้วก็ในการที่จะให้ความรู้ประชาชน หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่หน่วยกำกับเองอย่างของสหกรณ์ก็ในส่วนของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ อย่างพวกพี่นี้นะคะ ก็ต้องให้ความรู้เขาควบคู่กันไปด้วย ไม่ใช่ให้องค์กรการเงินไปเรียนรู้กับคนอื่นทางเดียว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรู้ด้วย แล้วก็ไปถ่ายทอดได้ด้วย องค์กรไหนที่มีความเชี่ยวชาญสหกรณ์ ก็ต้องเชิญมาเป็นวิทยากรร่วมคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐที่ไปส่งเสริมตัวองค์กรนั้น หรือว่าให้เขามาเป็นพี่เลี้ยงกับหน่วยงานของรัฐที่ดูแล และก็หน่วยงานของรัฐที่ดูแลก็ไปให้ความรู้อะไรอย่างนี้กับองค์กรการเงินส่วนที่เขาดูแลอย่างนี้ ในการยกระดับของกรมฯ ก็พยายามทำ อย่างน้อยๆ ปีนี้เรามีการกำหนดหลักสูตรการให้ความรู้ทางด้านการเงินกับบุคลากรของสหกรณ์ ก็มี ธปท. กระทรวงการคลัง ร่วมกำหนดหลักสูตรการจัดการของสหกรณ์เพื่อให้ความรู้กับสมาชิกของเขา ทีนี้ในส่วนของภาครัฐเองก็ต้องมีความรู้ในเรื่องการเงินเช่นกัน อย่างที่พี่เรียนตอนต้นนั้นเราก็ขาดแคลนบุคลากรด้านการเงิน เราก็มีการจัดอบรมภายใต้งบประมาณที่จำกัด ตอนนี้ก็ได้ไปประมาณ 90 คน แต่ว่าเราก็ทำทั่วไปทุกจังหวัด แล้วก็ให้คนเหล่านี้นำเอาความรู้ไปส่งเสริม ไปแนะนำไปปฏิบัติในสหกรณ์ หรือไปถ่ายทอด ไปทำควบคู่กันกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมที่เขารับผิดชอบสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ในพื้นที่ของเขา นี่คือที่เราพอทำได้ค่ะ

คำถาม : เมื่อกี้พี่บอกว่าควรมีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันในการกำกับ พี่คิดว่าควรจะมีหน่วยงานส่งเสริมของแต่ละ ควรจะต้องมีการประสานงานกันเพิ่มขึ้นอะไรอย่างนี้ใช่ไหมครับ

คำตอบ : ใช่ ถ้าสมมติว่า คือพี่ขออนุญาตว่าเป็นความคิดส่วนตัวพี่นะ คือประมาณว่าเมื่อกี้เราคุยกันเบื้องต้นว่าองค์กรการเงินฐานรากมันกระจัดกระจายไปอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานโน้นหน่วยงานนี้ แต่ในขณะที่หน่วยงานไม่เคยประสานอะไรอย่างนี้กันเลย คือการส่งเสริมองค์กรการเงินที่มีลักษณะการให้เงินกู้ การสร้างความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ ที่อยู่ภายใต้การกำกับ

หรือการส่งเสริมของตัวเองเนี่ย มันจะเป็นอย่างไร ต่างคนต่างทำ พี่ว่ามันไม่มีประสิทธิภาพ ถ้าแต่ละองค์กรมีพี่เลี้ยงแล้วก็รู้ว่าที่เราเป็นองค์กรการเงินอย่างนี้มันต้องมีการกำกับดูแลในมาตรการที่มีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน หรือไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจจะมีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงิน ไม่ว่าจะเป็นธปท. หรือว่าเป็นกระทรวงการคลัง ธ.ก.ส. หรือใครก็แล้วแต่ที่เขามีความเชี่ยวชาญทางด้านนี้นะ มาร่วมกันกำหนดกรอบกว้าง ๆ แล้วก็แบบว่าให้แต่ละองค์กรเอาไปปฏิบัติ มันน่าจะเป็นในทิศทางเดียวกัน เพียงแต่ว่าขนาดเล็กขนาดนี้ เราไม่ต้องเข้มขนาดนี้ ในสหกรณ์เองสหกรณ์เล็ก สหกรณ์ใหญ่ ก็อาจจะมีเกณฑ์ที่แตกต่างกันอะไรประมาณนี้ แต่ว่าก็ยังไปในทิศทางเดียวกัน เพราะฉะนั้นก็มีความเห็นว่ามันต้องมีกรอบ เช่น ยกตัวอย่างอันนี้เหมือนถ้ากระทรวงการคลังเป็นคนดูแลการเงินฐานราก ก็น่าจะกำหนดกรอบไปเลยว่าต้องมีการบริหารจัดการอย่างไร ก็ให้ความรู้ประมาณไหน มีเรื่องของการจัดการความผิด ความเสี่ยงแบบไหนอะไรอย่างไร เป็นกรอบไป แล้วก็ให้แต่ละหน่วยงานก็ต้องไปกำหนดหรือแก้กฎหมายในเชิงบังคับให้ทำของแต่ละองค์กรได้ตามความเหมาะสมกับแต่ละบริบทขององค์กรค่ะ

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (คนที่ 3)

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ : ประสิทธิภาพพอใช้ เพราะองค์กรการเงินมีจำนวนมาก ความรู้และประสบการณ์ยังไม่เพียงพอ ต้องใช้เวลาในการปรับปรุงและเข้าใจ รวมทั้งส่งเสริมวินัยให้องค์กรการเงินสามารถพัฒนาได้ด้วยตนเอง

คำถาม : ท่านคิดว่าอะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก

คำตอบ : 1) ศักยภาพของกรรมการที่บริการองค์กร กรรมการต้องมีความเข้มแข็งสามารถบริหารได้

2) การเมืองท้องถิ่น ไม่ควรให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทกับองค์กรมากนัก เช่น หากสมาชิกไม่ชำระหนี้ แล้วมีนักการเมืองท้องถิ่นให้การสนับสนุน จะทำให้กรรมการกองทุนทำงานได้ลำบาก

3) หน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ควรให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับองค์กร

4) ภัยธรรมชาติ หากเกิดภัยแล้ง หรือน้ำท่วม ก็จะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรได้

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากสามารถปรับปรุงในด้านใดบ้าง

คำตอบ : 1) ควรมีแผนการดำเนินงานในระยะยาว เพื่อให้องค์กรมีแบบแผนในการดำเนินงาน และมีความยั่งยืนและมั่นคงในการดำเนินงาน

2) ระบบตรวจสอบ ควรมีการวางระบบในการควบคุมและการตรวจสอบภายใน รวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้องค์กรมีความมั่นคง

3) การติดตามประเมินผล ควรมีการติดตาม/ประเมินผล เพื่อให้รู้ว่าควรปรับปรุงอะไร ควรมีตัวชี้วัดในแต่ละระดับ เช่น สีแดงควรปรับปรุงด้านใด สีเขียวควรปรับปรุงด้านใด

4) เน้นการให้ความรู้ทางการเงิน เพื่อส่งเสริมความรู้ในด้านการบริหารจัดการ

5) ควรมีกฎหมายในเชิงพัฒนา โดยเป็นกฎหมายที่ไม่เข้าไปควบคุมเข้มข้นจนผูกมัด แต่ควรเน้นการส่งเสริมและการบริหารจัดการ รวมถึงความมั่นคง เช่น การคุ้มครองเงินฝาก

คำถาม : ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่าน (กรณีหน่วยงานกำกับดูแล)/ภาครัฐ (กรณีผู้เชี่ยวชาญ) ควรมีบทบาทในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากได้อย่างไร

คำตอบ : 1) ควรพัฒนาระบบตรวจสอบ การสร้างผู้ตรวจสอบ ผู้ควบคุม ซึ่งต้องเป็นผู้ที่เข้าใจองค์กรและประชาชนเป็นอย่างดี

2) ควรมีการประสานงานภาครัฐ ในการเข้ามาสนับสนุนและส่งเสริมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ การบริหารจัดการ เป็นต้น

3) ควรมีการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรชุมชน ให้สามารถอยู่ร่วมกัน สร้างพลังเครือข่าย มาเป็นตัวช่วยในการติดตามดูแลใช้พลังประชาชนในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร

4) ควรมีการพัฒนา/อบรมให้ความรู้แก่กรรมการกองทุน หลัก ๆ 4 ด้าน คือ ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความรู้ด้านการเงิน ความรู้ด้านเทคโนโลยี และความรู้ด้านการลงทุน/การแข่งขันทางธุรกิจ

คำถาม : ท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงานองค์กรการเงินฐานรากในอนาคตอย่างไร

คำตอบ : 1) ควรมี/แต่งตั้งคณะกรรมการกลางในการดูแล สนับสนุนนโยบายองค์กรการเงินระดับชาติ เพื่อดูแลและออกแบบนโยบายสำหรับองค์กรการเงินโดยเฉพาะ

2) ควรมีแผนพัฒนาองค์กรการเงินระยะยาว/ยุทธศาสตร์ระดับประเทศ ภายใต้คณะกรรมการในข้อ 1)

3) ควรมีการจัดสวัสดิการสำหรับองค์กรการเงินชุมชน โดยรัฐควรสร้างสวัสดิการชุมชนเพื่อให้คนในชุมชนสามารถลดรายจ่าย มีรายได้เพิ่มขึ้น

4) ควรมีการให้กำลังใจ เช่น มีการจัดประกวดองค์กร การแจกรางวัลระดับชาติ

5) ควรมีการอบรมให้ความรู้ทางการเงิน กฎหมาย เทคโนโลยี เป็นต้น

6) ควรให้หน่วยงานกำกับแต่ละหน่วยงาน ดูแลองค์กรของเค้าเอง แต่ให้มีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลองค์กรอีกระดับนึง

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (คนที่ 4)

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ : จริง ๆ ก็พูดกันก่อนตรง ๆ ว่าถ้าจะไปวิจารณ์เขาว่ามีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิภาพ คงไม่แฟร์สำหรับเขา เพราะว่าคือข้อตั้งต้นที่เขาเกิดต้องมากำกับ ก็เหมือนกับการทำสหกรณ์นี่แหละ คือเดิมก็เป็นการส่งเสริม แต่ว่าพัฒนา แล้วพอพัฒนาแล้วมันเกินจาก Bandage ไปก็เลยต้องมากำกับ เหมือนก็กลายเป็นว่า Infrastructure พี่ว่าคงจะไม่พร้อมหรอก คือเริ่มตั้งแต่ตัวองค์กรถ้าเริ่มจากการพัฒนาก็คงไม่ถนัดเรื่องการกำกับ เรื่องกฎหมาย กฎเกณฑ์ก็คงไม่รองรับ เหมือนตัวองค์กรเองก็ไม่มีบุคลากรที่เป็นลักษณะที่จะมากำกับดูแลหรอก เพราะถ้าว่าเริ่มจากกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน ต้องบอกว่า อยู่กับของมหาดไทยนะ หรืออยู่อะไรที่เป็นแบบฝ่ายปกครอง ความรู้ความสามารถของฝ่ายปกครองคงไม่ใช่ไม่มี แต่ว่าคือ ประเด็นคือเขาไม่ได้จบด้านการเงินบัญชีมา รัฐศาสตร์ แต่เขาก็คงพัฒนา แต่พอพัฒนาขึ้นมาได้ระดับหนึ่ง ถ้าจะให้กำกับดูแลก็คงสะท้อนไปที่ประสิทธิภาพนั่นแหละ พอคนในองค์กรไม่ฟิตตั้งแต่ต้น เพราะฉะนั้นคือจะให้เกิดประสิทธิภาพก็คงไม่ตรงนะ พอต่อมาถ้าเครื่องมือที่ใช้สำหรับในการพัฒนาก็คงมีเยอะ ไม่งั้นคงไม่ใหญ่ ไม่โตขึ้นระดับหนึ่ง แต่เครื่องมือในการกำกับคงไม่พร้อม

คำถาม : ท่านคิดว่าอะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก

คำตอบ : โครงสร้างพื้นฐาน เครื่องมือ หรือถ้าจะให้เขาทำได้ ก็ต้องมีกฎหมายรองรับ มีเครื่องมือ คือกฎหมายรองรับที่เขามีอำนาจเบ็ดเสร็จ อย่างพูดไปก็เหมือนกับแผ่นเสียงเดิม กฎหมายก็ต้องเบ็ดเสร็จในที่เดียว คือตั้งแต่การจัดตั้ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับ การจัดตั้งองค์กรการเงินฐานราก การกำหนดขอบเขตการทำธุรกิจ การที่ให้เข้าตรวจสอบได้ การเลิกกิจการจะทำอย่างไร ในการแก้ไขปัญหาทำอย่างไร บทลงโทษ สิ่งเหล่านี้มันจะทำกันอย่างไร เพราะว่ามันเกิดขึ้นมาจากประชาชนโดยประชาชนร่วมมือกันเอง มันจะอย่างไรต่อ อันนี้ก็ต้องออกแบบ Design Regle Framework, Enforcement ให้ชัด

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากสามารถปรับปรุงในด้านใดบ้าง

คำตอบ : สิ่งที่ Priority หลักก็คือคน คือบุคลากรในองค์กรก็ต้องเข้าใจก่อนว่าเขาทำอะไรอยู่ คนในองค์กรกำกับดูแลเขาส่งเสริมมาแล้ว แล้วเขามีข้อมูลไหม อันนี้ก็สำคัญคือเรื่องข้อมูลว่าเก็บข้อมูลมาไหม พวกนี้มันใหญ่ กลาง เล็ก แล้วมันทำอะไรที่สมควรจะต้องกำกับหรือยัง ถ้ายังไม่ต้องกำกับ ก็ควรอยู่เป็นพัฒนาก็พัฒนา ที่กำกับที่มันใหญ่โตขึ้น ก็คือก็ต้องกำกับ แต่ว่าข้อมูลเหล่านี้เขามีพร้อมไหม ระบบข้อมูลที่จะต้องมานั่งวิเคราะห์ว่าควรจะกำกับเขาหรือยัง สมมติกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ แปดแสนเก้าแสนก็คงไม่ต้องไปกำกับมันหรอก มันเยอะไปหมด มันไม่เป็นแบบ 2 ร้อยล้าน

บางกองทุนหมู่บ้านเป็นแบบ 5 6 ร้อยล้าน ก็ต้องเริ่มดู ต้องประเมินสถานการณ์ ประเมินวิเคราะห์ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นข้อมูลก็สำคัญ Structure Back ที่องค์กรกำกับควรจะมี ระบบฐานข้อมูล

คำถาม : ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่าน (กรณีหน่วยงานกำกับดูแล)/ภาครัฐ (กรณีผู้เชี่ยวชาญ) ควรมีบทบาทในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากได้อย่างไร

คำตอบ : ถ้าเป็นองค์กรการเงินฐานราก คิดว่ามันไม่กระทบกับตัว Financial Ability เพราะว่าค่อนข้างกระจายตัวไปทั่วประเทศถูกมั้ยครับ จะเป็นจุดเล็ก ๆ ที่แต่ละอัน ๆ ซึ่งอันนี้คงไม่ใช่เป็น Financial Ability แต่เป็น Society มากกว่า ในฐานะถ้าเป็น ธปท. จะช่วยได้ก็คือเรื่องของ Financial Retusty อะไรอย่างนี้มากกว่า Trainer เพราะ ธปท. เองลงไประดับชาวบ้านก็คงคุยกับเขาไม่รู้เรื่อง คือเราก็ประสานแบบนักวิชาการ ถ้าเป็นลักษณะอย่างนี้ก็คือว่าบทบาทการพัฒนาเราเป็น Train the Trainer ได้ Support องค์ความรู้ให้กับ Trainer ให้กับผู้นำก็คงได้ ประมาณอย่างนั้น เพียงแต่ว่าเรื่องกระทบ Financial Ability หรือ Economic คงยังไม่ถึง เพราะว่ามันกระจัดกระจาย และก็คิดว่าเป็นการดีถ้าหากว่าเขาสามารถบริหารกันได้ คือ Distribution ต่าง ๆ ก็คงกระจายตัวไปได้ดี

คำถาม : ท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงานองค์กรการเงินฐานรากในอนาคตอย่างไร

คำตอบ : จริง ๆ คือ ถ้าเขาเล็ก ก็ยังไม่ต้องกำกับอะไรมาก เพียงแต่ว่าถ้าแบบนี้ เรื่อง structure ข้อมูล เราเก็บข้อมูลมาก่อน เรารู้จักเขา ประเมินเขาได้ ดูพัฒนาการของเขาไปเรื่อย ๆ พี่ว่าจะสามารถประเมินได้ว่าเมื่อไหร่ที่ควรจะเข้าไปกำกับ เมื่อไหร่ที่ควรจะพัฒนาจะดีกว่า คืออยู่ ๆ เข้าไปกำกับหมด เหมือนสหกรณ์ที่เราทำกันอยู่นี้ ก็ร้องแร่แหกกระเชิงกัน เพียงแต่ว่า คือถ้าอย่างนี้เราเห็นตั้งแต่ต้น กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน เขากำลังเติบโต ก็เป็นเรื่องของเขา ก็ต้องรับทราบว่า เขาควรจะต้องรายงานข้อมูลให้เป็นทางการ มีทางการคอยดูแลอยู่

คำถาม : การกำกับดูแลนี้ควรจะแยกโครงสร้างเหมือนปัจจุบันไหมว่าให้อยู่ที่ พท. สทบ. กรมส่งเสริม อะไรอย่างนี้ หรือว่าควรจะมีการบูรณาการให้ ถ้าไม่เป็นที่เดียวกันหรืออาจจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาให้ดูเป็น Unity มากขึ้น

คำตอบ : ควรจะเป็นคล้าย ๆ กัน คือพวกนี้ พัฒนาการพอเป็นกลุ่มออมทรัพย์เล็ก ๆ ก็พัฒนาเป็นกองทุนหมู่บ้าน ทีนี้พอเงินมันใหญ่ขึ้น ก็อาจจะบริหารได้แบบระดับสหกรณ์ พี่คิดว่าควรอยู่ที่เดียวกันแต่หมายความว่ากระจายอำนาจ คือสมมติว่าเราเป็นผู้ว่าฯ ก็ต้องมีหน่วยแบบทีมที่กำกับพวกนี้สำหรับจังหวัดนี้ แล้วก็ดูตั้งแต่เล็กจนโตเลย จะดีกว่า อยู่กระจัดกระจายหลายกรม เพราะว่าอย่างทุกวันนี้ ถ้าลงไปสัมภาษณ์ชาวบ้านก็คงเห็นแล้ว เขาบอกเวลาประชุมหมู่บ้านกันที มาตั้ง 16 17 Agency

- ใช่ บางทีชื่อที่ไปสัมภาษณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน และสหกรณ์ คือชื่อเดียวครบหมดทุกกระทรวงที่ดูเลย แล้วตอนที่ผมไป ก็จะมีธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ไปด้วย มีพัฒนาชุมชนมหาดไทย มีสารพัดจะมากัน คือ ถ้าหากว่าอยู่เป็น Unity ก็ O.K.ชาวบ้านก็ไม่มึนด้วย รู้ว่าใครกำกับอะไร ก็จะได้คนเดียว จะได้มองเป็นภาพเดียว ข้อมูลก็ไม่กระจัดกระจาย

ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก (คนที่ 5)

คำถาม : ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

คำตอบ : การกำกับดูแลองค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการพัฒนาชุมชน นับได้ว่ามีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีกลไก กระบวนการ และการส่งเสริมสนับสนุนที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ดังนี้

<u>ระดับส่วนกลาง</u> : กรมการพัฒนาชุมชน

1. มีการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนการขับเคลื่อนการดำเนินงานกองทุนชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2. มีระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนชุมชน เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนมีประสิทธิภาพ และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เช่น

- โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ดำเนินการภายใต้ระเบียบกระทรวง-มหาดไทยว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน พ.ศ. ๒๕๕๓
- กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี พ.ศ. 2559
- กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต แม้ว่าแต่ละกลุ่มจะมีระเบียบข้อบังคับของกลุ่มเอง แต่ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555

3. มีการกำหนดให้หน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบโดยตรง เช่น

- โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) กับ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มีสำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน รับผิดชอบดำเนินการ
- กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี มีสำนักงานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี รับผิดชอบดำเนินการ

4. มีการพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนชุมชนอย่างต่อเนื่อง อย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี

5. มีการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานเป็นประจำทุกปีอย่างสม่ำเสมอ

<u>ระดับจังหวัด</u> : สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด มีพัฒนาการจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานฯ นักวิชาการจังหวัดฯ กำกับดูแล สนับสนุน ติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบ และให้ความรู้ด้านวิชาการกับกองทุนฯ ต่าง ๆ

<u>ระดับอำเภอ</u> : สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ มีพัฒนาการอำเภอ และพัฒนากรเป็นพี่เลี้ยงติดตาม สนับสนุน เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดทุกกองทุน

<u>ระดับหมู่บ้าน</u> : กองทุนต่าง ๆ

1. ส่งเสริมให้กองทุกกองทุนมีธรรมาภิบาลโดยการตรวจสุขภาพกองทุนฯ เป็นประจำทุกปีอย่างสม่ำเสมอ

2. ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมตรวจสอบ และร่วมบริหารจัดการกองทุน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ

3. ส่งเสริมให้ทุกกองทุนจัดทำระเบียบในการควบคุมกับดูแลกองทุนฯ จัดทำบัญชีและเอกสารการเบิกจ่ายในการบริหารจัดการให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบันเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

คำถาม : ท่านคิดว่า อะไรเป็นความท้าทายหรืออุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก

คำตอบ : กองทุนชุมชนในการกำกับดูแลของกรมฯ มีความท้าทาย หรืออุปสรรค ดังนี้

1. กองทุนชุมชนที่กรมการพัฒนาชุมชนให้การส่งเสริม สนับสนุน บางกองทุน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นกองทุนภาคประชาชน คนในชุมชนมีการบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง ภายใต้หลักคุณธรรมและความเชื่อมั่นในองค์กรของตนเอง โดยไม่มีกฎหมายรองรับการบริหารจัดการ

2. กองทุนชุมชนในภาพรวมที่กรมการพัฒนาชุมชน กำกับดูแลยังไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย (นิติบุคคล) ทำให้เวลาเกิดปัญหาการบริหารจัดการไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายได้ด้วยตนเอง

3. การบริหารจัดการกองทุนแต่ละกองทุนแม้จะมีระเบียบรองรับแต่ก็มีรูปแบบที่หลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทของหมู่บ้านนั้น ๆ

4. การบริหารจัดการกองทุนฯ เป็นคนในหมู่บ้านที่ประชาชนเลือกขึ้นมาทำหน้าที่ คณะกรรมการยังขาดความรู้ ขาดประสบการณ์ และทักษะด้านกฎหมาย ด้านธุรกิจ และด้านเทคโนโลยีในการบริหารจัดการกองทุนฯ

5. คณะกรรมการกองทุนชุมชนที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมการพัฒนาชุมชนส่วนใหญ่มาจากการคัดเลือกจากสมาชิกทำงานด้วย ความเสียสละ มีจิตสาธารณะ โดยไม่มีค่าตอบแทน

6. หน่วยงานภาคีที่สนับสนุนการดำเนินงานกองทุนฯ มีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ แนวทางการสนับสนุนไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

คำถาม : ท่านคิดว่า การกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากสามารถปรับปรุงในด้านใดบ้าง

คำตอบ : ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก สามารถปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการบริหารจัดการ

(1) ส่งเสริม และสนับสนุนให้กองทุนฯ นำเทคโนโลยีและสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการกองทุน

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้กองทุนฯ มีความรู้ และทักษะ ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการกองทุนฯ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้กองทุนฯ มีความรู้ ทักษะในการบริหารจัดการเชิงธุรกิจและส่งเสริมกิจกรรมเชิงธุรกิจ เช่น ศูนย์สาธิตการตลาด ส่งเสริมช่องทางการตลาดของศูนย์สาธิตการตลาดให้หลากหลาย เช่น การทำการตลาดในรูปแบบกระดานสินค้า เป็นต้น

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

2. ด้านคณะกรรมการ : พัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนฯ ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารจัดการกองทุนเชิงธุรกิจ ด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ ด้านการประเมินผล ด้านการบริหารจัดการกองทุน ฯ ให้มีธรรมาภิบาล และด้านการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานกองทุนฯ

3. ด้านสมาชิก : ส่งเสริม และสนับสนุนให้สมาชิกกองทุนต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และบริหารจัดการกองทุนฯ ทุกขั้นตอน

4. ด้านการติดตาม ประเมินผล

(1) ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินกองทุนฯ แบบรอบทิศทางในทุกระดับ (กรม/จังหวัด/อำเภอ/ตำบล) เป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่อง

(2) ส่งเสริม สนับสนุนให้กองทุนต่าง ๆ สามารถประเมินผลกองทุนด้วยตนเอง และสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาของกองทุนได้ในที่สุด

5. ด้านการประชาสัมพันธ์:

(1) ส่งเสริม สนับสนุน ให้กองทุนต่าง ๆ สามารถเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของกองทุนด้วยตนเองทุกรูปแบบ เช่น สื่อวีดีทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ เว็บไซต์ ไลน์ Facebook และ Youtube ฯลฯ

(2) ส่งเสริมให้คณะกรรมการจัดการความรู้การบริหารจัดการกองทุนฯ ของตนเองเพื่อเป็นต้นแบบและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับกองทุนของตนเองและกองทุนอื่น ๆ อีกทั้งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานให้สาธารณชนได้รับทราบอย่างกว้างขวาง

คำถาม : ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่าน (กรณีหน่วยงานกำกับดูแล)/ภาครัฐ (กรณีผู้เชี่ยวชาญ) ควรมีบทบาทในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากได้อย่างไร

คำตอบ : 1) กรมการพัฒนาชุมชน มีบทบาทในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพัฒนาหรือยกระดับกองทุนให้มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพ โดยให้ความสำคัญ กับการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการกองทุน ให้สามารถบริหารจัดการเงินทุนชุมชนให้มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล

2) เป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการกองทุนชุมชน ทุกชุมชนในชุมชนโดยการจัดตั้งศูนย์จัดการกองทุนชุมชนในระดับหมู่บ้านทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลทุนชุมชน และบริหารจัดการเงินกองทุนให้มีประสิทธิภาพ

3) จัดระดับการพัฒนากองทุนเป็นระดับพอใช้ ระดับปานกลาง และระดับดี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับการพัฒนากองทุน

4) มีบทบาทในการติดตาม สนับสนุน ประเมินผลการดำเนินงานกองทุนชุมชนในความรับผิดชอบ

คำถาม : ท่านคิดว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาหรือสนับสนุนการดำเนินงานองค์กรการเงินฐานรากในอนาคตอย่างไร

คำตอบ : 1) รัฐบาลควรส่งเสริมสนับสนุนให้กองทุนที่มีศักยภาพยกระดับฐานะให้มีสถานภาพทางกฎหมาย (นิติบุคคล)

2) จัดตั้งองค์กรหลักสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3) ให้มีสำนักงานกฎหมายดูแลกองทุนฯ โดยตรง เพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่กองทุนต่าง ๆ ในการบริหารกองทุน

4) ให้มีการจัดทำเกณฑ์กลางสำหรับเป็นเกณฑ์มาตรฐานกองทุนชุมชนและมีการประเมินกองทุนชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุนกองทุนชุมชนให้มีมาตรฐาน

5) ให้มีการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนอย่างต่อเนื่อง

ภาคผนวก ช

สรุปผลจากการสัมมนา

รายงานข้อวิพากจากการประชุมสัมมนาโครงการวิจัย
เรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก
เมื่อวันศุกร์ที่ 22 กันยายน 2560 เวลา 09.00 – 12.00 น.
ณ ห้องประชุมป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หน่วยงานที่เข้าร่วมสัมมนา

1. กรมส่งเสริมสหกรณ์
2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
3. บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด
4. ธนาคารออมสิน
5. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
6. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
7. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้วิพากษ์ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานวิจัยฯ

1. นายเอ็นนู ซื่อสุวรรณ ตำแหน่ง ประธานกรรมการมูลนิธิอาจารย์จำเนียร สาระนาค และกรรมการนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. รศ.ดร.ภัทรกิตติ์ เนตินิยม ตำแหน่ง อาจารย์ประจำภาควิชาการเงิน คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เริ่มการประชุมสัมมนาฯ เวลา 09.00 น.

1. สรุปเนื้อหาจากการบรรยาย (พร้อมแนบเอกสารการนำเสนอประกอบการบรรยาย)

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูและระบบการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยมีขอบเขตการดำเนินงานวิจัย คือ การศึกษากฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการเงินฐานรากทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และวิเคราะห์ประเมินโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย รวมทั้งการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นของบุคคล 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร 2) กลุ่มผู้แทนจากหน่วยงานกำกับ 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบในพื้นที่ 4) ผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานราก และ 5) ผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยคณะผู้วิจัยคาดว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานกำกับ

ดูแลและประชาชนทั่วไป เนื่องจากจะมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากไทยในอนาคต รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนผู้ใช้บริการทางการเงินกับองค์กรการเงินระดับฐานราก

จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในประเทศไทยพบว่า องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่มีหน่วยงานกำกับดูแลและมีกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นแนวทางในการดำเนินงานอยู่แล้ว แต่องค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทยยังมีความหลากหลายและยังมีมาตรฐานในการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน รวมถึงหน่วยงานภาครัฐยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ การกำกับดูแลที่เหมาะสมควรประกอบด้วย การให้ใบประกอบอนุญาต การตั้งกรอบการรายงานด้านความมั่นคง การตรวจสอบ รวมถึงหลักการของการกำกับดูแลแบบใช้ความเสี่ยงขั้นพื้นฐาน เช่น การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างบุคคลสำคัญ เน้นการออกใบอนุญาต เน้นการควบคุมภายใน เน้นกระบวนการและวิธีปฏิบัติ การประเมินคุณภาพสินเชื่อ การเปิดเผยข้อมูล

สำหรับการศึกษาแนวทางการพัฒนาและการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากของต่างประเทศนั้น คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทั้งหมด 8 ประเทศ ประกอบด้วย อินเดีย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เม็กซิโก แอฟริกาใต้ และบราซิล โดยมีแนวทางในการคัดเลือกประเทศ คือ ให้มีความครอบคลุมด้านภูมิภาค มีระดับการพัฒนาเปรียบเทียบได้กับประเทศไทย และมีขนาดเศรษฐกิจมีความใกล้เคียงกับประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ทุกประเทศมีหน่วยงานกำกับดูแลและมีกฎหมายที่ชัดเจน บางประเทศมีหน่วยงานกำกับดูแลโดยเฉพาะ บางประเทศมีธนาคารกลางทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ดี เกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศนั้นยังไม่เข้มงวดมากนัก และค่อนข้างมีความยืดหยุ่น เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ภาพรวมในการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังนี้ (1) การมีกฎหมายการกำกับดูแลการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะ (2) การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำด้านการเงิน (3) การกำหนดวงเงินของสินเชื่อ (4) การจัดทำข้อมูลเครดิต และ (5) การมีหน่วยงานกำกับดูแลการเงินฐานรากเป็นการเฉพาะ

จากการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศ คณะผู้วิจัยได้นำมาจัดทำแบบสอบถามและสำรวจความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย ซึ่งผลการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะหรือกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และ

เสนอให้หน่วยงานภาครัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมและผลักดันให้มีการรวมตัวและการสร้างเครือข่ายที่สามารถพึ่งพาซึ่งกันและกันได้ระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานรากด้วย สำหรับการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลในส่วนกลางพบว่า ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้นำองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการส่งเสริมความรู้ด้านการบริหารจัดการ และควรมีการกำหนดกรอบในการกำกับดูแล เช่น การอนุญาตจัดตั้งองค์กร ขอบเขตที่ให้ดำเนินธุรกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังควรคำนึงถึงภาระหน้าที่ขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมากำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีความหลากหลาย นอกจากนี้ ผลสำรวจความคิดเห็นของผู้กำกับดูแลในส่วนภูมิภาค ผู้บริหารองค์กร และผู้ใช้บริการจากองค์การเงินระดับฐานรากพบว่า ผู้กำกับดูแลในส่วนภูมิภาคเห็นด้วยที่จะมีการกำกับดูแลความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ด้านธรรมาภิบาล ด้านเครดิต และด้านสภาพคล่อง แต่ก็ควรคำนึงความเหมาะสมของการควบคุมภายใน และการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงินของคณะกรรมการและสมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านั้น สำหรับผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลของผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นถึงความสำคัญในการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะด้านธรรมาภิบาล และยังให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและด้านปฏิบัติการ รวมทั้งควรมุ่งเน้นให้องค์กรมีความมั่นคงทางการเงินมากกว่าการหากำไร และการส่งเสริมความรู้ให้แก่คณะกรรมการ รวมทั้งการกำหนดให้การดำเนินงานของกรรมการเป็นไปอย่างโปร่งใส่และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับผลสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการทางการเงินระดับฐานรากพบว่า มีบางส่วนที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับดูแล และยังมีความสับสนระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมหรือทำหน้าที่พัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากแต่ละประเภท อย่างไรก็ดี ผู้ใช้บริการเห็นด้วยที่จะมีการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้งด้านปฏิบัติการ ด้านธรรมาภิบาล ด้านเครดิต และด้านสภาพคล่อง แต่ก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับแนวทางในการกำกับดูแลที่กระทบต่อผู้ใช้บริการโดยตรง เช่น การลดอัตราดอกเบี้ย การเก็บรายได้เป็นทุนสำรอง การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยได้แบ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะสั้นได้เสนอแนะ 4 แนวทาง ได้แก่ 1) การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน เพื่อบูรณาการการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชนทั้งระบบ 2) คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้หน่วยงานนำไปประยุกต์ใช้ตามพัฒนาการของแต่ละองค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับของแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม 3) การกำหนดเกณฑ์ในการ

กำกับดูแลจะต้องมีความเหมาะสมกับขนาดขององค์กรการเงินระดับฐานราก และต้องคำนึงถึงการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้งด้านปฏิบัติการ ด้านธรรมาภิบาล ด้านเครดิต และด้านสภาพคล่อง และ 4) คณะกรรมการฯ ควรจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบองค์กรการเงินระดับฐานรากทุกภาคส่วน โดยมีระยะเวลา 5 ปี ในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะยาวนั้น คณะผู้วิจัยได้เสนอ 2 แนวทาง ได้แก่ 1) จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน เพื่อรวมศูนย์การกำกับดูแลการเงินภาคประชาชนทุกประเภทไว้ด้วยกัน โดยเป็นหน่วยงานรัฐอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีหน้าที่สำคัญ เช่น ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักการและกฎระเบียบ วิธีการดำเนินงานต่างๆ ดูแลด้านความมั่นคงและการตรวจสอบ การติดตามการดำเนินงาน เป็นต้น 2) สร้างกรอบกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อให้การให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ประเด็นข้อเสนอแนะของผู้วิพากษ์ (นายเอ็นนู ซื่อสุวรรณ)

2.1 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาพรวมของงานวิจัย

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก เป็นงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อมูลหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนำไปปรับใช้กับการจัดทำแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับระบบการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย

2.2 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งที่ควรเพิ่มเติมในงานวิจัย

2.2.1 ควรเพิ่มแผนภาพ (Diagram) อธิบายภาพรวมของงานวิจัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2.2 เปรียบเทียบผลการสำรวจความคิดเห็นของจังหวัดที่มี GPP per Capita แตกต่างกัน

2.2.3 เปรียบเทียบผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงตามขนาดสินทรัพย์หรือประสิทธิภาพในการดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานราก

2.2.4 ควรเพิ่มเติมแนวคิดในการปฏิรูปแนวทางการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนของ สปช./สปท.

2.2.5 ควรอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับเกณฑ์ในการคัดเลือกประเทศที่นำมาศึกษาแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างและการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบและจะนำไปปรับปรุงในงานวิจัย

2.3 ประเด็นข้อเสนอแนะเติมเกี่ยวกับงานวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานราก หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในอนาคต เช่น ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร หากสมาชิกต้องการถอนเงินฝากออกจากองค์กรพร้อมกัน เป็นต้น

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบและจะนำไปศึกษาเพิ่ม หากมีการทำวิจัยเกี่ยวกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในครั้งต่อไป

3. ประเด็นข้อเสนอแนะของผู้วิพากษ์ (รศ.ดร.ภัทรกิตติ์ เนตินิยม)

3.1 ประเด็นข้อเสนอแนะภาพรวมของงานวิจัย

โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก มีจุดเด่นของโครงการคือสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ งานวิจัยเชิงนโยบายนี้ยังครอบคลุมกระบวนการการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งในและต่างประเทศ

3.2 ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในงานวิจัย

3.2.1 การกำกับดูแลควรคำนึงถึงต้นทุน (Cost) เสถียรภาพ (Stability) และความหลากหลาย (Diversity) ให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากมีความหลากหลาย และมีปริมาณมาก จึงควรคำนึงถึงต้นทุนและเสถียรภาพในการกำกับดูแลที่เหมาะสม

3.2.2 การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากจะต้องมีการพัฒนาทุนมนุษย์ ในการส่งเสริมองค์ความรู้และการบริหารจัดการขององค์กรการเงินชุมชน สร้างความเข้าใจขององค์กรการเงินระดับฐานราก

3.2.3 ควรมีการพิจารณาแนวทางการประเมินความเสี่ยงขององค์กรการเงินระดับฐานราก ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงด้านการกู้เงิน การฝากเงิน และความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานราก

3.2.4 เกณฑ์ในการกำกับดูแลควรมีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรการเงินระดับฐานราก และควรมีการกำหนดกรอกกว้างๆ เช่น การเปิดเผยข้อมูล การจัดทำบัญชีมาตรฐาน เป็นต้น

3.2.5 ในข้อสรุปภาพรวมของการกำกับดูแลในงานวิจัยนี้ควรมีดังนี้

1) การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน

2) การสร้างเสถียรภาพทางการเงิน

3) ความถูกต้องเหมาะสมทางการเงิน (Financial Integrity)

4) การคุ้มครองผู้บริโภค

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบและจะนำไปปรับปรุงในงานวิจัย

3.3 ประเด็นข้อเสนอแนะที่ควรเพิ่มเติมในงานวิจัย

ควรไปศึกษาดูงานสถาบันองค์กรการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จ เช่น สถาบันการเงินชุมชนปากเกร็ดร่วมใจพัฒนา 2 จังหวัดนนทบุรี ที่ธนาคารออมสิน เพื่อให้เห็นภาพระบบการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ชัดเจนขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อการสรุปงานวิจัยมากยิ่งขึ้น

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยรับทราบและหากระยะเวลาเหมาะสมจะไปศึกษาดูงานสถาบันองค์กรการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จ

4. ประเด็นข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสัมมนาโครงการวิจัยฯ (นายสุรพล โอภาสเสถียร)

4.1 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

จากการรวบรวมผู้ให้บริการทางการเงินของคณะวิจัย ได้คำนึงถึงกลุ่มธุรกิจเช่าซื้อ ธุรกิจขายฝาก โรงรับจำนำ ร้านทอง หรือไม่ ซึ่งถือเป็นผู้ให้บริการด้านสินเชื่อแก่กลุ่มประชาชนระดับฐานรากเช่นกัน

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยศึกษาระบบการเงินระดับฐานรากในมิติของผู้ให้บริการที่เน้นให้บริการทั้งสองด้านคือการฝากเงินและการให้สินเชื่อ จึงเลือกศึกษาองค์กรการเงินระดับฐานราก 3 กลุ่ม ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านฯ และกลุ่มออมทรัพย์/กลุ่มพึ่งตนเอง อย่างไรก็ดี หากมีการวิจัยเกี่ยวกับระบบการเงินฐานรากในอนาคต ก็อาจจะพิจารณานำกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานรากที่เสนอแนะมาประกอบการศึกษา

4.2 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษา

ผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดวงเงินให้สินเชื่อไม่เกิน 15 ล้านบาทของผู้กำกับ ผู้บริหาร และผู้ใช้บริการองค์กรการเงินระดับฐานรากพบว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือเห็นด้วยค่อนข้างต่ำ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าทำไมผลการสำรวจความคิดเห็นจึงแสดงออกมาในลักษณะดังกล่าว

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยได้พิจารณาผลสำรวจดังกล่าวและพบข้อสังเกตเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นดังกล่าวหากมีการวิจัยครั้งต่อไป

4.3 ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านสภาพคล่องขององค์กรการเงินระดับฐานราก

การปฏิรูปสถาบันการเงินที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องมีการบริหารความเสี่ยงและธรรมาภิบาล เช่น คุณสมบัติของผู้บริหาร ระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน ระบบบัญชีการลงบัญชี และข้อมูลเครดิต และผู้กู้รายสุดท้าย (Lending for the last resort) ซึ่งโครงการวิจัยนี้ได้มีข้อเสนอที่ครอบคลุมทั้งด้านการบริหารความเสี่ยงและระบบโครงสร้างทางการเงิน แต่ยังไม่พิจารณาถึงผู้กู้รายสุดท้าย

คำตอบของคณะผู้วิจัย คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สินทรัพย์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีปริมาณไม่มากและหากองค์กรการเงินระดับฐานรากประสบปัญหาอาจจะไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงควรเน้นคุ้มครองสมาชิกหรือผู้ใช้บริการ

4.4 ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในงานวิจัย

ควรจะศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จะมารองรับการทำธุรกรรมทางการเงินรูปแบบดิจิทัลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และควรพิจารณาถึงต้นทุนที่เหมาะในการจัดทำข้อมูลเครดิตของระบบการเงินระดับฐานราก เนื่องจากมีต้นทุนค่อนข้างสูง อีกทั้งควรพิจารณาด้านความเสี่ยงของแหล่งเงินที่ขององค์กรการเงินระดับฐานรากด้วย

5. ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยจากประเด็นต่างๆ ในการสัมมนา (จากความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้วิพากษ์ต่างๆ ตลอดจนผู้เข้าร่วมการสัมมนาโครงการวิจัยฯ คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะอย่างไร และเห็นควรดำเนินการปรับปรุงตามข้อสังเกตในผลงานวิจัยอย่างไร)

คณะผู้วิจัยได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้วิพากษ์ และผู้เข้าร่วมสัมมนา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อโครงการวิจัยนี้อย่างยิ่ง โดยคณะผู้วิจัยเห็นควรที่จะนำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้วิพากษ์มาปรับปรุงเพิ่มเติมในงานวิจัยครั้งนี้ และจะนำมาเป็นแนวทางศึกษาเพิ่มเติมหากมีการทำวิจัยเกี่ยวกับองค์กรการเงินระดับฐานรากในครั้งต่อไป

6. รูปภาพการจัดสัมมนาโครงการวิจัยเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัย

ประมวลภาพการจัดสัมมนาโครงการ
เรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้จัดงานสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก ซึ่งเป็นโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่งานวิจัยไปสู่บุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนประชาชนที่สนใจทั่วไป ณ ห้องประชุมป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในการนี้นางสุทธาสินี อาภากร ณ อยุธยา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการเงิน สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หัวหน้าโครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก ได้กล่าวรายงานถึงความเป็นมาและความสำคัญของโครงการวิจัย และมอบหมายให้คณะวิจัยเป็นผู้นำเสนอรายละเอียดของโครงการวิจัย ซึ่งมีผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 60 คน ประกอบด้วยผู้แทนจาก

หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 15 คน อาจารย์และผู้แทนจากมหาวิทยาลัย จำนวน 5 คน ข้าราชการ ลูกจ้าง และนักศึกษาฝึกงาน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จำนวน 40 คน

โดยคณะผู้วิจัยได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ นายเอ็นนู ซื่อสุวรรณ ประธานกรรมการมูลนิธิอาจารย์จำเนียร สาระนาค และกรรมการนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และ รศ.ดร.ภัทรกิตติ์ เนตินิยม อาจารย์ประจำภาควิชาการเงิน คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มาเข้าร่วมการสัมมนาและวิพากษ์ผลงานวิจัยพร้อมทั้งให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่คณะผู้วิจัย รวมถึงเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปที่สนใจ ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงผลงานวิจัยให้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ นายเอ็นนู ซื่อสุวรรณ ได้กล่าวชื่นชมคณะนักวิจัยที่ให้ความสำคัญและทำการวิจัยกับองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือข้อมูลจากงานวิจัยมาเป็นแนวทางประกอบการจัดทำนโยบายที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์กับการพัฒนาความมั่นคงขององค์กรการเงินระดับฐานรากในอนาคต นอกจากนี้ รศ.ดร.ภัทรกิตติ์ เนตินิยม ยังได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับการวิจัย และได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป