โครงการวิจัยเรื่อง

การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย: สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 10 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

ที่ปรึกษาโครงการ
นางสาวอุษาลักษณ์ เจษฎาถาวรวงศ์

คณะผู้วิจัย
นายมยูร บุญยะรัตน์
นางสาวปิยะดา เกตุเรืองโรจน์
นางสาวสัณห์จุฑา พิทักษ์บูรพา
นายธณัฐ พวงนวม
นางสาววรรวิสา เอี่ยมศรี
นายสองเมือง ศรีสองเมือง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย: สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน

โครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก
เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 10 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

ที่ปรึกษาโครงการ
นางสาวอุษาลักษณ์ เจษฎาถาวรวงศ์

คณะผู้วิจัย
นายมยูร บุญยะรัตน์
นางสาวปิยะดา เกตุเรืองโรจน์
นางสาวสัณห์จุฑา พิทักษ์บูรพา
นายธณัฐ พวงนวม
นางสาววรรวิสา เอี่ยมศรี
นายสองเมือง ศรีสองเมือง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยการสนับสนุนจากเงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 10 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ซึ่งได้สนับสนุนทุนศึกษาวิจัยในหัวข้อ “การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย: สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน” ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้บริหารและบุคลากรจากหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานการกำกับดูแล ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ตลอดจนองค์กรและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์เชิงลึก พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะและสะท้อนมุมมองเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ได้แก่ ดร. ลัษมณ อรรถาพิช ผู้จัดการใหญ่ บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ครูมุกดา อินต๊ะสาร บุคคลดีเด่นของชาติ สาขาด้านการพัฒนาชุมชน สำนักนายกรัฐมนตรี พลตำรวจตรี ดนุกฤต กลัมพากร ประธานคณะทำงานศึกษาผลกระทบหนี้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ นายสมระลึก สุระมาศ ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาทุนชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ว่าที่ร้อยโท ดร. มนัส ชยาพัฒน์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดร. โสมรัศมิ์ จันทรัตน์ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วย อึ๊งภากรณ์ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณสถาบันการเงินประชาชน ผู้นำชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ตลอดจนพี่น้องประชาชนและผู้ประกอบการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดสงขลา และจังหวัดพัทลุง ทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามและร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์จริงในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และขอขอบคุณคุณอดิภัค คชประดิษฐ์ จากธนาคารออมสิน และคุณธรรมรักษ์ บุญมาตร จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือในการแจกแบบสอบถามและรวบรวมข้อมูล จนทำให้คณะผู้วิจัยได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษา ข้อมูลเชิงประจักษ์จากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเงินและข้อจำกัดในระดับพื้นที่ ถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้งานวิจัยฉบับนี้สามารถนำเสนอทางออกที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยได้อย่างแท้จริง

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ตรวจรับงานวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้วิพากษ์งานวิจัย ได้แก่ นางสาวกฤติกา โพธิ์ไทรย์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออม การลงทุนและพัฒนาตลาดทุน กองนโยบายการออมและการลงทุน สศค. นายนรพัชร์ อัศววัลลภ ผู้อำนวยการส่วนนวัตกรรมข้อมูลเศรษฐกิจและงานวิจัย กองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นางสาวสิริกัลยา เรืองอำนาจ ผู้อำนวยการส่วนการวิเคราะห์เศรษฐกิจภูมิภาค กองนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร. พสิษฐ์ โชติวัฒนะกุล รองผู้อำนวยการ ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน ธปท. ดร. ฐิติมา ชูเชิด ผู้อำนวยการอาวุโส ผู้บริหารฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจมหภาค ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และ ดร. รพีสุภา หวังเจริญรุ่ง รองผู้อำนวยการ มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้คำปรึกษา ตรวจทาน และชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงรายงานให้มีความสมบูรณ์และมีคุณค่าทางวิชาการยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุดนี้ คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากรายงานการวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานภาครัฐ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบ “ภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย” ให้มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และสามารถสร้างความปลอดภัยทางสังคมด้านการเงินฐานราก ที่ยั่งยืนแก่ประชาชนสืบไป

บทสรุปผู้บริหาร

ระบบการเงินฐานรากเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำของประชากรในประเทศไทย ข้อมูลการสำรวจโดย ธปท. ปี 2567 ระบุว่า ครัวเรือนไทยมีอัตราการเข้าถึงบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานสูงถึงร้อยละ 98.1 ของครัวเรือนในกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งถือเป็นความสำเร็จในเชิงปริมาณ อย่างไรก็ดี ภูมิทัศน์การเงินฐานรากของไทยยังคงเผชิญกับปัญหาหนี้ครัวเรือนและความเปราะบางทางเศรษฐกิจ โดยพบว่ามีหนี้ที่ไม่อยู่ในระบบฐานข้อมูลเครดิตกลางประมาณร้อยละ 20 ของหนี้ทั้งระบบ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการก่อหนี้เกินศักยภาพและการหมุนหนี้ข้ามระบบ ดังนั้น โครงการวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้าง กฎหมาย และพฤติกรรมทางการเงิน เพื่อนำเสนอสถาปัตยกรรมใหม่ของระบบการเงินฐานรากที่ยืดหยุ่น โปร่งใส และสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินอย่างยั่งยืน

การศึกษาวิจัยประกอบด้วยการทบทวนวรรณกรรมและโครงสร้างกฎหมาย การลงพื้นที่ในจังหวัดเชียงราย พะเยา สงขลา และพัทลุง โดยศึกษาองค์กรการเงินฐานราก 10 แห่ง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้กำหนดนโยบายและผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ ภาควิชาการ และผู้ให้บริการข้อมูลเครดิต การสำรวจพฤติกรรมทางการเงินประชากรฐานรากกลุ่มเป้าหมายด้วยแบบสอบถาม 131 ราย และการสัมมนารับฟังความคิดเห็นสาธารณะพร้อมการวิพากษ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้นำข้อคิดเห็นมาปรับปรุงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแล้ว

ผลการศึกษาพบความท้าทายเชิงโครงสร้าง 3 มิติ มิติที่ 1 คือความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล องค์กรการเงินระดับชุมชน ทั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สถาบันการเงินประชาชน กลุ่มออมทรัพย์และสหกรณ์ ดำเนินงานภายใต้หน่วยงานและกฎหมายที่ต่างกัน ทำให้กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ให้บริการซ้ำซ้อน และประชาชนหนึ่งรายกู้ยืมจากหลายแหล่งพร้อมกันได้โดยไม่มีเกณฑ์ควบคุมภาระหนี้รวม มิติที่ 2 คืออุปสรรคด้านข้อมูลเครดิต บทลงโทษทางอาญาที่รุนแรงตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตทำให้คณะกรรมการองค์กรการเงินชุมชนไม่พร้อมนำส่งข้อมูล สถาบันการเงินจึงไม่อาจประเมินภาระหนี้ที่แท้จริงของผู้กู้ได้ มิติที่ 3 คือช่องว่างด้านความรู้และพฤติกรรมทางการเงิน ผลสำรวจพบว่ามีประชากรฐานรากเพียงร้อยละ 10.7 ที่จดบันทึกรายรับรายจ่ายเป็นประจำ ซึ่งในกลุ่มนี้ร้อยละ 85.7 มีเงินเหลือเก็บ ขณะที่ร้อยละ 38.2 ไม่เคยจดบันทึกเลย โดยสาเหตุอันดับแรกที่ทำให้ถูกปฏิเสธสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบคือการไม่มีเอกสารยืนยันรายได้ คิดเป็นร้อยละ 42.9 นอกจากนี้ เมื่อใช้นิยามหนี้นอกระบบของ ธปท. ซึ่งนับรวมการกู้ยืมจากบุคคลธรรมดา กลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนหนี้นอกระบบร้อยละ 7.6 ประกอบด้วยการกู้ยืมจากครอบครัว ญาติ และเพื่อน ร้อยละ 6.9 และเงินกู้นอกระบบโดยตรง ร้อยละ 0.8

บทเรียนจากต่างประเทศได้เสนอทางเลือกที่สอดคล้องกับบริบทไทย โดยประเทศญี่ปุ่นแก้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและเทคโนโลยีของสถาบันการเงินขนาดเล็ก ด้วยการให้หน่วยงานกลางบริหารสภาพคล่องและโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน สาธารณรัฐอินเดียลดความไม่สมมาตรของข้อมูลผ่านระบบตัวกลางรวบรวมข้อมูลทางการเงิน ที่ให้ประชาชนยินยอมเปิดเผยข้อมูลทางเลือก เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นประวัติประกอบการขอสินเชื่อ ส่วนสาธารณรัฐประชาชนจีนรวมอำนาจการกำกับดูแลและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินไว้ที่องค์กรเดียว เพื่อลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน

ในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอแนะการกำกับดูแลตามสัดส่วนความเสี่ยงและขนาดขององค์กร ภายใต้กรอบที่มุ่งความครอบคลุม ความยั่งยืน และการมีภูมิคุ้มกัน แบ่งเป็น 3 ระยะ โดยระยะเร่งด่วนภายใน 1 ปี เน้นมาตรการที่ใช้อำนาจบริหารโดยไม่ต้องแก้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ได้แก่ การจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าภาพบูรณาการข้อมูลและสนับสนุนการเงินชุมชนในพื้นที่ การนำร่องใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมโดยเชื่อมโยงสิทธิประโยชน์ทางการเงินเข้ากับวินัยการจดบันทึกบัญชีครัวเรือน และการนำร่องกลไกหมอหนี้ประจำชุมชนร่วมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อให้คำปรึกษาและไกล่เกลี่ยหนี้เป็นรายกรณี ระยะกลาง 1 - 3 ปี เน้นกฎหมายลำดับรองและระเบียบปฏิบัติ ได้แก่ การปรับระดับการกำกับสถาบันการเงินขนาดเล็กให้เหมาะกับขนาดและศักยภาพ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้ใช้บริการกับความอยู่รอดขององค์กรขนาดเล็ก การผลักดันให้สหกรณ์ออมทรัพย์ประเมินข้อมูลเครดิตหรือข้อมูลทางเลือกก่อนอนุมัติสินเชื่อทุกครั้ง เพื่อสนับสนุนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามความเสี่ยง และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงข้อมูลทางเลือกภายใต้กลไกความยินยอม ซึ่งช่วยแก้ปัญหาการขาดเอกสารยืนยันรายได้ ระยะยาว 3 - 5 ปี เน้นการแก้โครงสร้างกฎหมายหลัก ได้แก่ การทบทวนกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เพื่อลดทอนบทลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดพลาดจากการรายงานโดยสุจริต และการผลักดันกฎหมายรับรองสถานะนิติบุคคลของกลุ่มออมทรัพย์ที่เข้มแข็ง เพื่อให้ทำนิติกรรมรับจำนองที่ดินได้อย่างสมบูรณ์

โดยสรุป การแก้ไขความเปราะบางของการเงินฐานรากไทยไม่อาจพึ่งพาเพียงมาตรการสงเคราะห์หรือมาตรการแบบถ้วนหน้า แต่ต้องปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลให้ยืดหยุ่นและได้สัดส่วนกับความเสี่ยง เปลี่ยนผ่านสู่การทำงานที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล ส่งเสริมการใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อลดความไม่สมมาตรของข้อมูลควบคู่กับเครื่องมือเชิงพฤติกรรมศาสตร์เพื่อสร้างวินัยทางการเงิน การขับเคลื่อนแผนที่นำทางนี้อย่างเป็นรูปธรรมจะช่วยลดหนี้ที่อยู่นอกฐานข้อมูลเครดิตกลาง และเปลี่ยนระบบการเงินฐานรากให้เป็นตาข่ายความปลอดภัยที่ยกระดับสุขภาวะทางการเงินของประชาชนอย่างยั่งยืน

Executive Summary

The grassroots financial system is a strategic mechanism for improving quality of life and reducing inequality in Thailand. A 2024 survey by the Bank of Thailand indicates that 98.1 percent of Thai households have access to basic financial services, representing a significant achievement in terms of quantitative access. However, this figure does not capture the quality, adequacy, or sustainability of such access. Thailand's grassroots financial landscape continues to face challenges associated with household indebtedness and economic vulnerability. Approximately 20 percent of loans are reportedly outside the central credit database, contributing to over-indebtedness and cycles of borrowing across multiple financial systems. This research therefore examines structural, legal, and behavioural constraints in order to propose a new architecture for a grassroots financial system that is inclusive, sustainable, and resilient.

The study adopts a mixed-methods research design, combining a review of the literature and relevant legal and institutional frameworks with fieldwork conducted in Chiang Rai, Phayao, Songkhla, and Phatthalung provinces. The fieldwork covered 10 grassroots financial organisations and included in-depth interviews with policymakers and experts from government agencies, academia, and the national credit information provider. In addition, a survey examined the financial behaviour of 131 individuals from the grassroots population. The study also incorporated a public consultation seminar, with participants' feedback taken into account in formulating the final recommendations.

The findings identify three major structural challenges. The first is regulatory fragmentation. Community-level financial organisations—including village and urban community funds, people's financial institutions, savings groups, and cooperatives—operate under different regulatory authorities and legal frameworks. As a result, their target groups and service areas may overlap, allowing individual borrowers to access multiple sources of finance simultaneously without an effective mechanism for assessing or limiting aggregate debt-service obligations.

The second challenge concerns barriers to credit-data sharing. Severe criminal penalties under the credit information business law may discourage community-level committees from submitting credit data, leaving financial institutions without a comprehensive view of borrowers' overall debt burdens and repayment capacity. The third challenge is a behavioural and financial-knowledge gap. Only 10.7 percent of the grassroots population regularly records income and expenditure. Among this group, 85.7 percent hold savings, while 38.2 percent never maintain financial records and are consequently classified

as financially vulnerable. The leading reason for credit rejection by formal financial institutions, accounting for 42.9 percent of cases, is the absence of documentary evidence of income. Furthermore, under the Bank of Thailand's definition of informal debt, 7.6 percent of the sample reported holding informal debt, comprising 6.9 percent who had borrowed from family members, relatives, or friends and 0.8 percent who had borrowed directly from informal lenders.

International experience provides several relevant policy options. Japan has addressed the budgetary and technological constraints faced by small financial institutions by assigning a central body to manage liquidity and shared financial infrastructure, while enabling smaller institutions to operate as local service nodes and banking agents. India has sought to reduce information asymmetry through a data-intermediary framework that enables individuals, with their consent, to share alternative data—including utility-payment records—as part of their credit history. China, meanwhile, has consolidated financial regulation and consumer protection under a single regulatory authority.

The recommendations are grounded in a principle of proportionate regulation, whereby regulatory requirements are calibrated to institutional risk, size, and capacity, while being guided by the principles of inclusiveness, sustainability, and resilience. Implementation is proposed in three phases.

Within the first year, measures that can be implemented through administrative authority should be prioritised. These include establishing memoranda of understanding on data sharing among relevant agencies; assigning provincial administrative organisations a leading role in data integration and support for community finance; piloting mechanisms that link access to financial benefits with household financial-recording practices; and establishing a pilot community debt-counselling mechanism in partnership with specialised financial institutions to provide case-specific advice and facilitate debt mediation.

Over the one-to-three-year period, secondary legislation should be developed or amended to calibrate the supervision of small financial institutions according to their size, risk profile, and institutional capacity, while maintaining an appropriate balance between consumer protection and institutional viability. Savings cooperatives should also be required to assess credit-bureau information or appropriate alternative data before approving each loan, thereby supporting more effective risk-based pricing. In parallel, the necessary infrastructure should be developed to connect consent-based alternative data with credit assessment systems, particularly to address gaps arising from the absence of formal income documentation.

Over the three-to-five-year period, primary legislation should be reviewed and amended where necessary. In particular, the credit information business law should be reviewed to reduce the criminal liability associated with good-faith reporting errors, while maintaining appropriate safeguards against intentional misconduct. In addition, legal-entity status should be granted to sufficiently robust savings groups, enabling them, subject to appropriate regulatory safeguards, to undertake land-mortgage transactions.

In conclusion, addressing vulnerability within Thailand's grassroots financial system cannot rely solely on welfare-based interventions or one-size-fits-all measures. Thailand needs to reform its regulatory architecture to make it more flexible and proportionate to institutional risk, move towards data-driven supervision, promote the use of alternative data to reduce information asymmetry, and apply behavioural approaches to strengthen financial discipline. Implementing this roadmap would help reduce the volume of debt held outside the central credit database and transform the grassroots financial system into a more effective and sustainable financial safety net, thereby contributing to improved financial well-being and greater economic resilience among the population.

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ ..... **(ก)**

บทสรุปผู้บริหาร ..... **(ง)**

Executive Summary ..... **(ฉ)**

สารบัญ ..... **(ฌ)**

สารบัญตาราง ..... **(ฎ)**

สารบัญภาพ ..... **(ฏ)**

บทที่ 1 บทนำ **1**

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย 15

1.3 ขอบเขตของการวิจัย 16

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย 18

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 18

1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย 19

บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง **20**

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย 20

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature Review) 28

2.3 บทสรุปและประเด็นปัญหาจากการทบทวนวรรณกรรม 32

บทที่ 3 ภาพรวมภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย **36**

3.1 บทนำ 36

3.2 กลุ่มที่ 1: ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 45

3.3 กลุ่มที่ 2: กองทุนและองค์กรการเงินชุมชน (Community Funds) 58

3.4 บทสรุป 88

บทที่ 4 กรณีศึกษาการบริหารจัดการระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ **91**

4.1 แนวโน้มและการปรับตัวของสถาบันการเงินฐานรากในระดับสากล 91

4.2 ประสบการณ์การเงินฐานรากในต่างประเทศ 94

4.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการเงินฐานรากในต่างประเทศ 109
บทที่ 5 การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชน ผู้ให้บริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 114
5.1 ระเบียบวิธีในการรวบรวมข้อมูล 114
5.2 สรุปข้อค้นพบจากการลงพื้นที่ 115
5.3 สรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ 121
5.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถาม 126
5.5 ข้อจำกัดของการวิจัยและขอบเขตของกลุ่มตัวอย่าง 147
5.6 บทสรุป 148
บทที่ 6 การวิเคราะห์ข้อมูลภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย 151
6.1 การวิเคราะห์ความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล 151
6.2 การวิเคราะห์ความไม่สมมาตรของข้อมูลและหนี้ซ่อนเร้น 153
6.3 การวิเคราะห์การหลบเลี่ยงเกณฑ์และการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ 154
6.4 สรุปการวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 155
6.5 บทเรียนและกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างจากต่างประเทศ 157
6.6 บทสรุป 158
บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อจำกัดเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย 159
7.1 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล 161
7.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปิดช่องว่างทางข้อมูลและลดความเปราะบางเชิงระบบ 163
7.3 ข้อเสนอแนะเพื่อรับมือกับการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อและพฤติกรรมทางการเงิน 165
7.4 แผนที่นำไปสู่แนวทางการปฏิบัติ 166
บทที่ 8 บทสรุป 168
8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูป 168
8.2 การนำข้อคิดเห็นจากการสัมมนาและการวิพากษ์มาปรับปรุงรายงาน 168
8.3 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบาย 169
8.4 บทสรุป 170
ภาคผนวก 171
บรรณานุกรม 195

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลด้านผู้ให้บริการ **12**

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบลักษณะของธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา **15**

ตารางที่ 2.1 ตารางสังเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขจากการทบทวนวรรณกรรม **34**

ตารางที่ 3.1 ภาพรวมของกฎหมาย และหน่วยงาน ของระบบการเงินฐานราก **37**

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบมาตรฐานการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน **46**

ตารางที่ 3.3 การจำแนกผู้ให้บริการ Non-Bank ตามกฎหมายฐานรองรับและประเภทธุรกิจ..... **48**

ตารางที่ 3.4 การเปรียบเทียบลักษณะของสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ประเภทพิโกไฟแนนซ์ และประเภทพิโกพลัส .. **51**

ตารางที่ 3.5 สถิติการพิจารณาอนุญาต (ยอดสะสมสุทธิ) ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2569..... **55**

ตารางที่ 3.6 งบแสดงฐานะทางการเงินของสหกรณ์ แยกตามประเภทสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2568. **67**

ตารางที่ 3.7 สรุปผลการดำเนินงานสะสมของสถาบันการเงินประชาชนประจำปี 2567 ..... **73**

ตารางที่ 4.1 แนวโน้มการเติบโตของเครือข่ายเครดิตยูเนี่ยนในระดับโลก **94**

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างธนาคารชินคินและธนาคารพาณิชย์..... **95**

ตารางที่ 4.3 ระยะเวลาและขอบเขตการบังคับใช้เกณฑ์ Stress DSR ของสาธารณรัฐเกาหลี..... **99**

ตารางที่ 4.4 ตัวชี้วัดภาพรวมระบบธนาคารของสาธารณรัฐประชาชนจีน..... **101**

ตารางที่ 4.5 ตัวชี้วัดเชิงผลกระทบของระบบ Account Aggregator (AA) ของสาธารณรัฐอินเดีย..... **104**

ตารางที่ 4.6 ประเภทสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชน (CDFIs) จำแนกตามโครงสร้างองค์กร บทบาท และลักษณะการให้บริการ..... **107**

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบการเงินฐานรากและรูปแบบการกำกับดูแลในต่างประเทศ..... **109**

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขสินเชื่อของผู้ให้บริการการเงินระดับฐานรากรายพื้นที่. **119**

ตารางที่ 6.1 สรุปเปรียบเทียบความลักลั่นทางกฎหมายในภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย **156**

ตารางที่ 7.1 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อค้นพบหลักของการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย..... **160**

ตารางที่ 8.1 ข้อคิดเห็นจากการสัมมนา..... **169**

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1 สัดส่วนผู้มีบัญชีกับสถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการทางการเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ ในปี 2567 ..... **4**

ภาพที่ 1.2 ผลการสำรวจระดับทักษะทางการเงินของไทยในภาพรวม **7**

ภาพที่ 1.3 ผลการสำรวจด้านระดับการออมของคนไทยในภาพรวม **7**

ภาพที่ 1.4 ผลการสำรวจพฤติกรรมการออมเพื่อเหตุฉุกเฉินต่อการออมเพื่อเกษียณและการจัดการหนี้สิน **8**

ภาพที่ 1.5 ผลการสำรวจสถานการณ์ด้านการใช้บริการทางการเงินของคนไทยในภาพรวม **9**

ภาพที่ 1.6 แนวโน้มการใช้สินเชื่อจำแนกตามกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ **9**

ภาพที่ 1.7 สัดส่วนการใช้สินเชื่อในระบบกับผู้ให้บริการสำคัญในกลุ่มผู้ใช้บริการมิติต่าง ๆ **10**

ภาพที่ 1.8 พัฒนาการการใช้บริการทางการเงินผ่านช่องทางดิจิทัลของไทย **11**

ภาพที่ 1.9 องค์ประกอบแนวนโยบายภูมิทัศน์ภาคการเงินไทย **13**

ภาพที่ 3.1 อัตราการขยายตัวของเงินให้กู้ยืมภาคครัวเรือนจำแนกตามแหล่งกู้ยืม **44**

ภาพที่ 3.2 แสดงสถิติการอนุมัติสะสม ณ เดือนมกราคม 2569 ..... **56**

ภาพที่ 3.3 แสดงยอดสินเชื่อคงค้าง ณ เดือนมกราคม 2569 ..... **57**

ภาพที่ 3.4 สัดส่วนของจำนวนสหกรณ์แต่ละประเภทในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2568) **63**

ภาพที่ 3.5 แนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ในภาพรวมในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2568 ..... **64**

ภาพที่ 3.6 แนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ในแต่ละช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2568 ..... **65**

ภาพที่ 3.7 โครงสร้างของระบบสถาบันการเงินประชาชน **70**

ภาพที่ 3.8 จำนวนสถาบันการเงินประชาชนที่เปิดดำเนินการในปัจจุบัน **72**

ภาพที่ 3.9 จำนวนสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน **73**

ภาพที่ 3.10 เงินค่าหุ้นของสถาบันการเงินประชาชน **74**

ภาพที่ 3.11 ยอดเงินฝากของสถาบันการเงินประชาชน **74**

ภาพที่ 3.12 ยอดเงินกู้ของสถาบันการเงินประชาชน **75**

ภาพที่ 3.13 โครงสร้างการดำเนินงานและกระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง **79**

ภาพที่ 3.14 สถานะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศ จำนวน 79,610 กองทุน และสถิติการจดทะเบียนนิติบุคคล **80**

หน้า

ภาพที่ 3.15 การจัดสรรเงินทุนและการเพิ่มทุนหมุนเวียนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (บัญชีที่ 1) .. **80**

ภาพที่ 3.16 แสดงเส้นทางยกฐานะของกลุ่มออมทรัพย์เป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และจดแจ้งเป็นองค์กรชุมชน **88**

ภาพที่ 3.17 แสดงวิวัฒนาการและการซ้อนทับของสถาบันการเงินฐานรากของไทย **89**

ภาพที่ 4.1 สินทรัพย์ทางการเงินทั้งหมดของกลุ่มประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจรวมกันกว่าร้อยละ 90 ของ GDP โลก ณ สิ้นปี 2567 จำแนกตามกิจกรรม **92**

ภาพที่ 4.2 เปรียบเทียบการเติบโตของสินเชื่อกลุ่มผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคาร ระหว่างประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า (Advanced Economies : AEs) และกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Economies: EMEs) **93**

ภาพที่ 5.1 การลงพื้นที่ของคณะวิจัย ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคใต้ **115**

ภาพที่ 5.2 ข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่าง **127**

ภาพที่ 5.3 พฤติกรรมการกู้เงินและแหล่งเงินทุน **129**

ภาพที่ 5.4 การใช้บริการทางการเงินในภาพรวม (กลุ่มตัวอย่าง = 131 ราย) **131**

ภาพที่ 5.5 การกู้เงินและการชำระหนี้ (กลุ่มตัวอย่าง = 131 ราย) **133**

ภาพที่ 5.6 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการถูกปฏิเสธสินเชื่อ **135**

ภาพที่ 5.7 หนี้ซ้ำซ้อน หนี้ซ่อนเร้น และพฤติกรรมการหมุนหนี้ **138**

ภาพที่ 5.8 ประสบการณ์การกู้ยืมเงินออนไลน์ **139**

ภาพที่ 5.9 ความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ **142**

ภาพที่ 5.10 ความเพียงพอหลังหักภาระชำระหนี้และพฤติกรรมการจดบันทึก **143**

ภาพที่ 5.11 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชน **145**

ภาพที่ 5.12 การสร้างความยั่งยืนทางการเงิน **146**

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 บทบาทและพัฒนาการของการเงินฐานรากในประเทศไทย

ระบบการเงินฐานรากเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่บูรณาการมิติทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเปราะบางของกลุ่มประชากรเป้าหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนฐานราก[1] ที่เข้าไม่ถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ (Unserved) และกลุ่มที่เข้าถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบแต่ยังไม่เพียงพอหรือยังไม่ตอบโจทย์ (Underserved)[2] โดยมุ่งเน้นการใช้บริการทางการเงินเป็นเครื่องมือสร้างทุนมนุษย์ เพื่อทำลายวัฏจักรแห่งความยากจน และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน ซึ่งระบบดังกล่าวมิได้ทำหน้าที่เพียงการเป็นแหล่งทุน แต่เป็นนวัตกรรมเชิงสถาบันที่มีวิวัฒนาการมายาวนาน นับตั้งแต่การนำระบบสหกรณ์เข้ามาปรับใช้ในปี พ.ศ. 2459[3] เพื่อเป็นตัวกลางทางการเงิน เชื่อมโยงภาคครัวเรือนรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้ากับระบบเศรษฐกิจกระแสหลัก โดยใช้ทุนทางสังคมและหลักประกันทางสังคม เป็นกลไกทดแทนหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อขจัดอุปสรรคการกีดกันทางการเงิน

ในมิติเชิงนโยบาย กระทรวงการคลัง โดย สศค. ได้ขับเคลื่อนและส่งเสริมระบบการเงินฐานรากผ่านการประกาศใช้แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน (พ.ศ. 2560–2564) ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนพัฒนาเงินทุนแห่งสหประชาชาติ (UN Capital Development Fund : UNCDF) ทั้งในด้านการส่งเสริมการเข้าถึงด้วยต้นทุนที่เหมาะสม และสถาบันผู้ให้บริการมีความยั่งยืน ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล โดยภูมิทัศน์ทางการเงินมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจาก การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดต้นทุนการทำธุรกรรมทางการเงินและเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry) ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ตลาดสินเชื่อไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างครอบคลุม และลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบที่ไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนปี 2567 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ โดยพบว่าครัวเรือนไทยร้อยละ 98.1 ของครัวเรือนในกลุ่มตัวอย่าง สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางการเงินในระบบได้[4] แต่ในระดับโครงสร้างยังเผชิญความท้าทายด้านคุณภาพการเข้าถึง โดยเฉพาะปัญหาความซ้ำซ้อนของการเป็นสมาชิก (Multiple Memberships) และภาวะการเป็นหนี้เกินศักยภาพ ดังนั้น การพัฒนาในระยะต่อไป จึงต้องมุ่งเน้นการปฏิรูปภูมิทัศน์

---

[1] ศูนย์วิจัยธนาคารออมสินได้นิยามประชาชนฐานรากไว้ว่า เป็นกลุ่มประชากรที่ยากจนหรือมีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสในหลากหลายด้าน โดยเฉพาะในด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินที่จะเชื่อมโยงไปสู่โอกาสในการออมและการได้รับเงินทุน ดังนั้น การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนจึงถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จะก่อให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกันทางด้านการเงินให้แก่ประชาชน

[2] ธปท. ได้อ้างอิงกรอบการจัดกลุ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือนไว้ 3 ลักษณะคือ 1) กลุ่มที่เข้าไม่ถึงผู้ให้บริการในระบบ และ 2) กลุ่มที่เข้าถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบแต่ยังไม่เพียงพอหรือยังไม่ตอบโจทย์ และ 3) กลุ่มที่ไม่ได้ใช้บริการทางการเงิน เนื่องจากไม่มีความจำเป็น

[3] อ้างอิงจาก https://cpd.go.th/content-page/item/38-historycoop-inthai.html

[4] ธปท. ได้จัดทำรายงานผลสำรวจทักษะทางการเงินระดับการออมและการใช้บริการทางการเงินของคนไทย พ.ศ. 2567 โดยในรายงานดังกล่าวได้สำรวจการใช้บริการพื้นฐานทางการเงินในระบบของครัวเรือน ซึ่งประกอบด้วย บริการเงินฝาก/เงินออม บริการสินเชื่อ บริการการโอนเงิน และบริการการชำระเงิน (อ้างอิงจากhttps://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/reports/financial-access-survey-of-thai-household/fl-fi-hh-survey-report-2024-th.pdf)

ทางการเงิน (Financial Landscape) ผ่านเกณฑ์การกำกับดูแลตามระดับพัฒนาและขนาดของธุรกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาความลักลั่นของกฎระเบียบ (Regulatory Arbitrage) พร้อมทั้งเสริมสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) ผ่านระบบคุ้มครองเงินฝากและการบูรณาการฐานข้อมูลกลาง เพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ และสร้างเสถียรภาพทางการเงินให้แก่ระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงต่อไป

1.1.2 ปัญหาเชิงโครงสร้างและความท้าทายที่กำลังเผชิญ

จากข้อมูลของ ธปท. ปี 2567 ข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) ของประเทศไทยอยู่ในระดับดี แต่ระบบการเงินฐานรากมีปัญหาการแยกส่วนของกฎระเบียบอันเกิดจากความหลากหลายของประเภทสถาบันและโครงสร้างทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแล ซึ่งประกอบด้วยผู้ให้บริการหลากหลายรูปแบบ ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ (Formal) กึ่งทางการ (Semi-formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) โดยการศึกษาให้ความสำคัญกับการเงินฐานรากหลักที่มีบทบาทแพร่หลาย ได้แก่ สถาบันการเงินประชาชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กองทุนหมู่บ้านฯ)

อย่างไรก็ดี ผู้ให้บริการแต่ละกลุ่ม อาทิ สหกรณ์ สถาบันการเงินประชาชน สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ และกองทุนหมู่บ้านฯ อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ขาดความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการกำกับดูแลและการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากปัญหาด้านการกำกับดูแล อุปสรรคสำคัญที่เป็นสาเหตุของปัญหาทางการเงิน ได้แก่ ความไม่สมมาตรของข้อมูลซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวของตลาดเงินกู้ และข้อจำกัดในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลเครดิตระหว่างสถาบันเครดิตกระแสหลักและระดับฐานราก ก่อให้เกิดช่องว่างด้านข้อมูลเครดิต ที่ส่งผลให้ผู้ให้บริการทางการเงินไม่สามารถประเมินศักยภาพการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ที่มีการเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนได้ ซึ่งบริบทดังกล่าว ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดปัญหาการเลือกที่ไม่พึงประสงค์ (Adverse Selection) และภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) แต่ยังเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดภาวะการเป็นหนี้เกินศักยภาพ ซึ่งบั่นทอนวินัยทางการเงินของภาคครัวเรือนอย่างรุนแรง

ความท้าทายเชิงโครงสร้างเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภูมิคุ้มกันทางการเงิน ของประชาชนฐานราก และเป็นภาระต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศในระยะยาว เนื่องจากการสะสมของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) ในระบบการเงินชุมชนมักนำไปสู่ความต้องการงบประมาณภาครัฐในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเชิงสงเคราะห์ คณะผู้วิจัยจึงเล็งเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูปภูมิทัศน์ทางการเงิน ผ่านการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลและการพัฒนากรอบการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นแต่มีความรัดกุม เพื่อลดต้นทุนธุรกรรมและสร้างกลไกการจัดสรรทรัพยากรเงินทุนที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสร้างความยั่งยืนให้แก่ระบบเศรษฐกิจฐานรากอย่างแท้จริง

1.1.3 ภาพรวมแนวโน้มและทิศทางเศรษฐกิจมหภาค

(1) บริบทเศรษฐกิจโลกและผลกระทบที่มีต่อครัวเรือนไทย

เศรษฐกิจโลกในปี 2569 มีแนวโน้มชะลอตัวจากผลของมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศเศรษฐกิจหลัก เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เป็นต้น โดยเฉพาะมาตรการภาษีศุลกากรตอบโต้ (Reciprocal Tariff) ของสหรัฐอเมริกา การชะลอตัวของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งความไม่แน่นอนของนโยบายการเงินในประเทศเศรษฐกิจหลัก ส่งผลให้ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและการไหลเข้าออกของเงินลงทุนระหว่างประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2568 และวิจัยกรุงศรี, 2568)

นอกจากนี้ แนวโน้มสำคัญของระบบเศรษฐกิจโลกที่มีนัยต่อการเงินฐานรากไทยคือการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech) โดยเฉพาะการนำชุดข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาวิเคราะห์ข้อมูลทางเลือกเพื่อประเมินความน่าเชื่อถือของเครดิต (Credit Scoring) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเปิดโอกาสให้กลุ่มที่เข้าไม่ถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำลง (ธปท., 2567; World Bank, 2025) โดยแนวโน้มนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทคโนโลยีกำลังเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก และจะเป็นบริบทสำคัญที่ภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทยต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) เศรษฐกิจไทยและครัวเรือนฐานราก

เศรษฐกิจไทยปี 2569 คาดว่าจะขยายตัวระหว่างร้อยละ 1.5–2.5 (สศช., 2569; ธปท., 2569; สศค., 2569) ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มอาเซียน 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศไทย และประเทศเวียดนาม ที่ประมาณร้อยละ 4.5 อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศไทย ได้แก่ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่กดดันกำลังแรงงานและผลิตภาพภาคอุตสาหกรรมที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน ภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้น และภาระหนี้ครัวเรือนในระดับสูงที่ฉุดรั้งการบริโภคภาคเอกชน

ธปท. (2568) ระบุว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2568 อยู่ที่ร้อยละ 86.8 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 88.9 ในปีก่อน แต่ยังคงสูงกว่าร้อยละ 82.6 ของไตรมาสที่ 2 ปี 2562 ซึ่งเป็นช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ขณะเดียวกัน คุณภาพสินเชื่อลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ NPLs และสินเชื่อกล่าวถึงเป็นพิเศษ (Special Mention : SM) ในกลุ่มสินเชื่ออุปโภคบริโภคส่วนบุคคลมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงด้านเครดิตสูง โดยเฉพาะกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและครัวเรือนเปราะบางที่มีรายได้ต่ำ (สศช., 2568)

ด้วยสาเหตุดังกล่าว ครัวเรือนฐานรากจึงออกจากการเงินในระบบมากขึ้น โดยพิจารณาจากผลการสำรวจหนี้ครัวเรือนไทยของ สศช. โดยพบว่า สัดส่วนหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12 ในปี 2567 เป็นร้อยละ 14 ในปี 2568 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนพึ่งพาแหล่งทุนที่มีต้นทุนสูงและไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายมากขึ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบริบทเศรษฐกิจมหภาคทั้งภายนอกและภายในประเทศ พบว่าส่งผลต่อครัวเรือนฐานรากผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่ (1) กำลังซื้อที่ลดลงจากเศรษฐกิจที่เติบโตช้า (2) ข้อจำกัดในการเข้าถึง

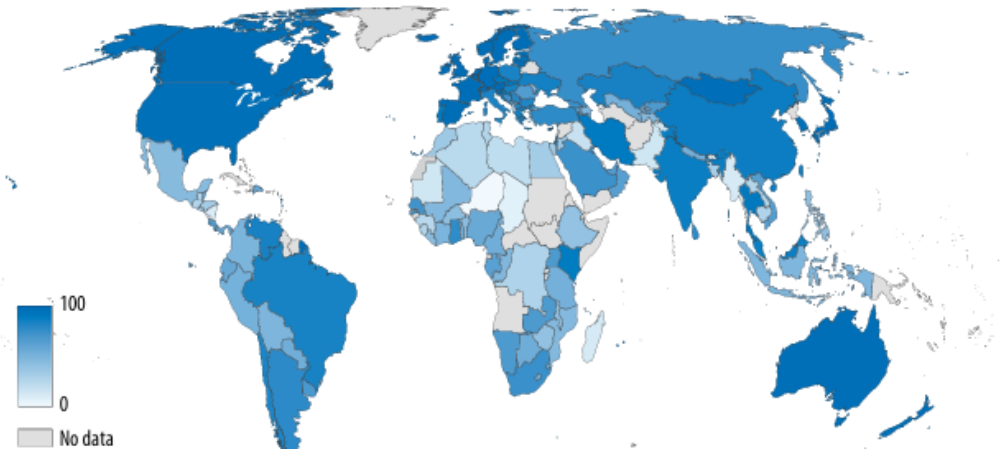
สินเชื่อในระบบ และ (3) การพึ่งพาหนี้นอกระบบที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ดังนั้น นโยบายภาคการเงินฐานรากจึงจำเป็นต้องเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งในมิติของการเข้าถึง ต้นทุนทางการเงิน และการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

1.1.4 ภูมิทัศน์การเงินฐานรากภายใต้การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการเงิน

(1) แนวโน้มการเข้าถึงทางการเงินในยุคดิจิทัล

ในระดับสากล ระบบการเงินกำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่รูปแบบที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐาน ซึ่งมีนัยโดยตรงต่อความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก รายงาน The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy ของ World Bank (2025) ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนประชากรในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีบัญชีกับสถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการทางการเงินผ่านโทรศัพท์มือถือได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ พร้อมกับการขยายตัวของการออมเงินในระบบ ซึ่งสะท้อนถึงการขยายตัวของการเข้าถึงบริการทางการเงิน แม้จะยังมีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยทางดิจิทัลและข้อจำกัดด้านภูมิคุ้มกันทางการเงิน (Financial Resilience) อยู่ก็ตาม

ภาพที่ 1.1 สัดส่วนผู้มีบัญชีกับสถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการทางการเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ ในปี 2567



ที่มา: World Bank (2025)

เทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรฐานรากมี 4 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 AI ซึ่งสามารถประเมินความเสี่ยงด้านเครดิตจากข้อมูลทางเลือก เช่น พฤติกรรมการชำระค่าสาธารณูปโภค อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ที่ไม่มีเอกสารแสดงรายได้ประจำสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ (ธปท., 2567 และ McKinsey and Company, 2024)

ด้านที่ 2 การประมวลผลบนระบบ Cloud ช่วยลดต้นทุนการให้บริการต่อหน่วยและช่วยให้เกิดบริการทางการเงินรูปแบบใหม่ (Micro-services) ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการฐานรากและประชาชนในพื้นที่ห่างไกล (World Bank, 2024)

ด้านที่ 3 ระบบอัตโนมัติอัจฉริยะ (Intelligent Automation) ซึ่งช่วยให้เกิดตลาดสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์) และการให้สินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล

(Digital Lending) พร้อมด้วยการยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Know Your Customer : e-KYC) ด้วยต้นทุนต่ำและรวดเร็ว จึงมีศักยภาพในการทดแทนหนี้นอกระบบได้อย่างเป็นรูปธรรม (สศค., 2567)

ด้านที่ 4 ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Cybersecurity) ซึ่งเป็นปัจจัยจำเป็นต่อการสร้างความเชื่อมั่นแก่กลุ่มเปราะบางที่เพิ่งเข้าสู่ระบบการเงินดิจิทัล ซึ่งส่วนใหญ่จะตกเป็นเป้าหมายของการหลอกลวงทางออนไลน์ (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2567)

จากข้อเท็จจริงข้างต้น สรุปได้ว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่มิได้เป็นเพียงเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันการเงินขนาดใหญ่เท่านั้น หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรฐานราก ลดต้นทุนการให้บริการ เพิ่มความแม่นยำในการประเมินเครดิต และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินของประชาชนในภาพรวม

(2) สถาบันการเงินฐานรากภายใต้ความท้าทายเชิงโครงสร้าง

ระบบการเงินไทยกำลังเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้างที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) พัฒนาการทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วจนส่งผลกระทบต่อธุรกิจแบบเดิม (Digital Disruption) (2) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (3) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางการเงินร่วมกับปัญหาหนี้ครัวเรือน โดยเฉพาะในกลุ่มเศรษฐกิจฐานรากและกลุ่มเปราะบาง ซึ่งปัจจัยข้างต้น ส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินธุรกิจและพฤติกรรมของผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ

ภายใต้บริบทดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินฐานราก ได้แก่ สถาบันการเงินประชาชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตลอดจนสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก จึงจำเป็นต้องปรับตัว ทั้งนี้ การปรับตัวของสถาบันเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยหลักการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน ผ่านการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่น เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการทางการเงิน ควบคู่ไปกับการบริหารความเสี่ยงรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี (ธปท., 2565)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลกระทบของ Digital Disruption ต่อครัวเรือนฐานราก พบว่า การขยายตัวของระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) ได้เข้าถึงฐานรากของระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง โดยมีการใช้งานแพร่หลายในกลุ่มร้านค้ารายย่อยและผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอย นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์และสหกรณ์ได้เริ่มนำแอปพลิเคชันมาใช้ในการประเมินศักยภาพลูกหนี้ การรับชำระหนี้ และการตรวจสอบข้อมูลสมาชิกแบบทันที ซึ่งช่วยลดต้นทุนการทำธุรกรรมและเพิ่มความครอบคลุมของบริการในพื้นที่ห่างไกล (ธปท., 2564 และ สศค., 2567)

ในส่วนของผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อครัวเรือนฐานราก พบว่า ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงสูงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (World Bank, 2021) ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงด้านรายได้ของเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการหลักของสถาบันการเงินฐานราก เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกองทุนหมู่บ้านฯ ดังนั้น ภาคการเงินฐานรากจึงต้องปรับเปลี่ยนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนานวัตกรรมทางการเงิน อาทิ ผลิตภัณฑ์ประกันภัยพืชผลแบบพารามิเตอร์ (Parametric Insurance) ที่อาศัยข้อมูลดาวเทียมในการประเมินความเสียหาย และสินเชื่อสีเขียว เพื่อสนับสนุนการทำเกษตรอัจฉริยะ (ธ.ก.ส., 2567)

จากข้อมูลข้างต้น อาจสรุปได้ว่าสถาบันการเงินฐานรากของไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเป็นระบบ 4 ประการ ได้แก่ (1) ความลักลั่นของกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยี (2) ช่องว่างในการใช้ข้อมูลเพื่อประเมินความน่าเชื่อถือของลูกหนี้ฐานราก ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการบูรณาการฐานข้อมูลสินเชื่อ (3) ข้อจำกัดในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่สามารถรองรับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (4) ช่องว่างด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบดิจิทัล ซึ่งส่งผลให้กลุ่มเปราะบางตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงทางการเงิน

1.1.5 สถานการณ์ด้านทักษะทางการเงินและระดับการออมของคนไทย

(1) ภาพรวมด้านทักษะทางการเงินของคนไทย

จากผลการสำรวจทักษะทางการเงินของ ธปท. ในปี พ.ศ. 2567 พบว่า ระดับทักษะทางการเงินของไทยมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่องและอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งเกิดจากองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความรู้ทางการเงิน ด้านพฤติกรรมทางการเงิน และด้านทัศนคติทางการเงินที่เพิ่มสูงขึ้น[5] โดยมีรายละเอียดของผลการสำรวจ ดังนี้

(1.1) ด้านความรู้ทางการเงิน พบว่า คนไทยส่วนใหญ่มีความเข้าใจคำศัพท์และแนวคิดทางการเงินเพิ่มขึ้น ทั้งเรื่องเงินเฟ้อ ความเสี่ยงและผลตอบแทน รวมถึงการกระจายความเสี่ยงในการลงทุน อย่างไรก็ดี ความรู้ด้านการคำนวณดอกเบี้ยและดอกเบี้ยทบต้นยังอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจทางการเงินที่ไม่เหมาะสมและกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ ธปท. จึงผลักดันการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรความรู้ทางการเงินในสถาบันการศึกษาทุกระดับทั่วประเทศ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินที่เข้มแข็งและยกระดับทักษะทางการเงินของประชาชน

(1.2) ด้านพฤติกรรมทางการเงิน พบว่า คนไทยมีพฤติกรรมทางการเงินที่ดีขึ้นในหลายด้าน เช่น การชำระค่าใช้จ่ายตรงเวลา และการติดตามดูแลสถานะการเงินของตนเองอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ดี พฤติกรรมที่ยังต้องปรับปรุง ได้แก่ การจัดสรรเงินออมก่อนการใช้จ่ายและการเปรียบเทียบข้อมูลก่อนตัดสินใจซื้อที่ยังทำได้น้อย รวมทั้งการใช้การกู้ยืมเป็นทางออกเมื่อเงินไม่พอใช้ ซึ่งอาจกระทบต่อการบริหารการเงินส่วนบุคคลและความสามารถในการรับมือกับเหตุการณ์ทางการเงินที่ไม่คาดคิด ดังนั้น ธปท. จึงได้พัฒนาเครื่องมือคำนวณและเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ทางการเงินบนเว็บไซต์ของธนาคาร เพื่อช่วยให้ประชาชนจัดการการเงินได้ง่ายขึ้น และมีแผนสนับสนุนให้มีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ตอบโจทย์และหลากหลายมากขึ้น เพื่อส่งเสริมพฤติกรรมทางการเงินที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง

(1.3) ด้านทัศนคติทางการเงิน พบว่าคนไทยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการวางแผนและการออมเพื่ออนาคตมากขึ้น อย่างไรก็ดี ยังพบว่ากลุ่มวัยรุ่นมักให้ความสำคัญกับปัจจุบันมากกว่า ซึ่งอาจสะท้อนรูปแบบการใช้ชีวิตและค่านิยมของคนรุ่นใหม่ที่เน้นการใช้จ่ายเพื่อประสบการณ์ ตลอดจนการเข้าถึงเทคโนโลยี

---

[5] องค์ประกอบของทักษะทางการเงิน ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ดังนี้

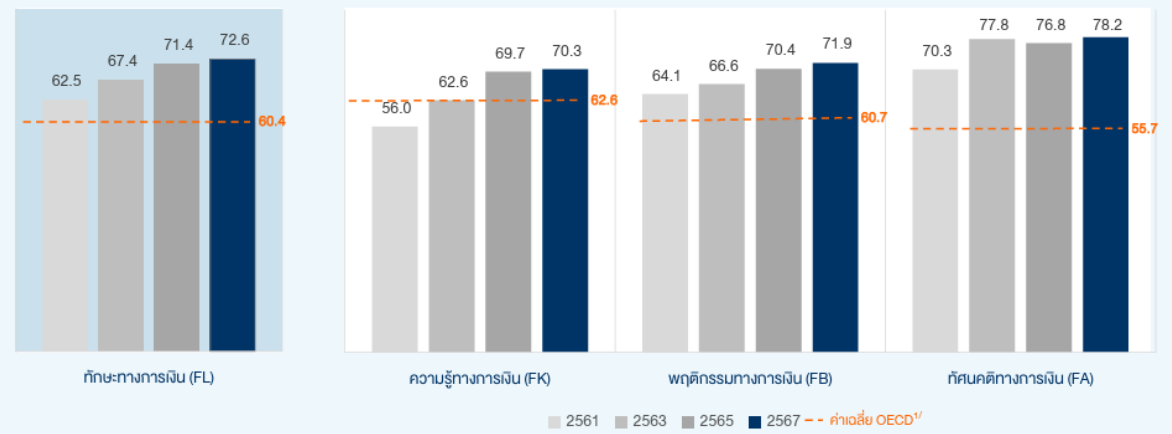
1) ด้านความรู้ทางการเงิน โดยวัดความรู้พื้นฐานทางการเงิน 7 ด้าน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ความรู้การคิดคำนวณและความเข้าใจคำศัพท์ทางการเงิน

2) ด้านพฤติกรรมทางการเงิน โดยวัดจากพฤติกรรมทางการเงิน 8 ด้าน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ การดูแลการเงินส่วนบุคคล การเก็บออมและวางแผนระยะยาว และการตัดสินใจใช้จ่ายอย่างรอบคอบ

3) ด้านทัศนคติทางการเงิน โดยประเมินจากทัศนคติทางการเงิน 2 มิติ คือ มิติการวางแผนทางการเงินในระยะยาว และการเก็บออมเพื่ออนาคต

และสื่อดิจิทัลที่กระตุ้นการบริโภคระยะสั้นมากกว่าการวางแผนระยะยาว ธปท. จึงได้มีแผนการสื่อสารเพื่อให้สามารถเข้าถึงคนรุ่นใหม่และผู้ปกครองมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งส่งเสริมค่านิยมทางการเงินที่ดีภายในครอบครัวและขยายผลสู่การสร้างค่านิยมทางการเงินที่ดีในสังคมอย่างต่อเนื่อง

ภาพที่ 1.2 ผลการสำรวจระดับทักษะทางการเงินของไทยในภาพรวม



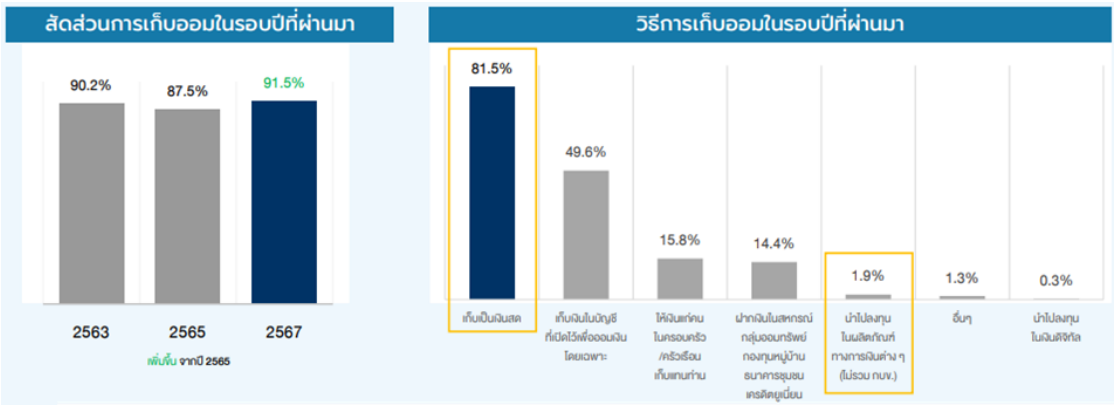
ที่มา: ธปท. (2569)

รวบรวมข้อมูลจาก OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy

(2) ภาพรวมด้านระดับการออมของคนไทย

จากผลการสำรวจภาพรวมด้านระดับการออมของคนไทยพบว่า แม้คนไทยจะให้ความสำคัญกับการออมเพิ่มขึ้น แต่กว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่างยังคงออมในรูปเงินสด ขณะที่มีเพียงร้อยละ 1.9 ของกลุ่มตัวอย่าง ที่นำเงินไปลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนว่า แม้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงินเฟ้อและการกระจายความเสี่ยง แต่ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้อย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเกิดจากความกังวลต่อความเสี่ยงหรือการขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน ดังนั้น ธปท. จึงมีแผนร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสื่อสารและส่งเสริมความรู้ทางการเงินและการลงทุน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความมั่นใจในการออมและการลงทุนของประชาชนให้มากขึ้น (ธปท., 2569)

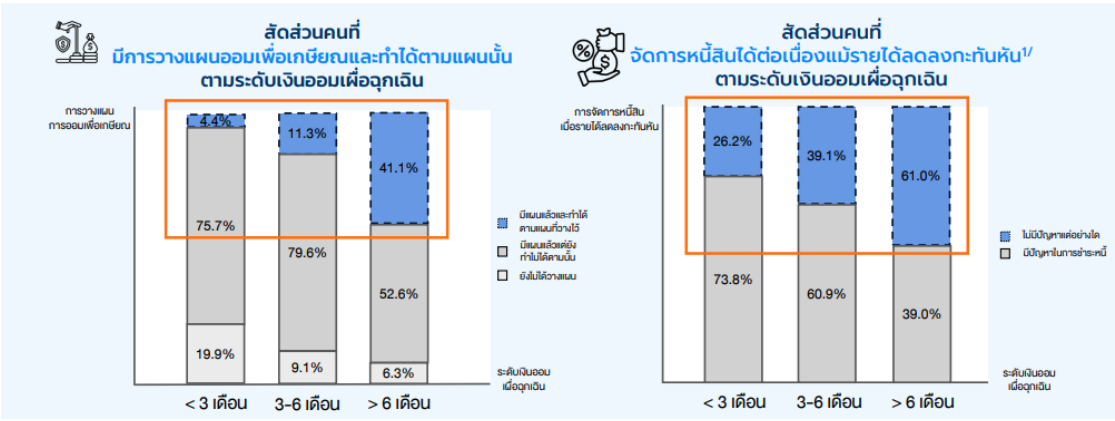
ภาพที่ 1.3 ผลการสำรวจด้านระดับการออมของคนไทยในภาพรวม



ที่มา: ธปท. (2569)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการออมเพื่อเหตุฉุกเฉินต่อการออมเพื่อเกษียณและการจัดการหนี้สินพบว่า ผู้ที่มีเงินออมสำรองเพื่อเหตุฉุกเฉินเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 6 เดือน มีแนวโน้มประสบความสำเร็จในการออมเพื่อเกษียณมากขึ้น และมีความสามารถในการจัดการหนี้สินได้ดีกว่า ดังนั้น การมีเงินออมสำรองเพื่อเหตุฉุกเฉินในระดับที่เหมาะสมจึงสะท้อนวินัยทางการเงินที่ดี ช่วยเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายการออมระยะยาว ลดความกังวลเกี่ยวกับการชำระหนี้ และส่งเสริมความเป็นอยู่ทางการเงินที่ดีโดยรวม

ภาพที่ 1.4 ผลการสำรวจพฤติกรรมการออมเพื่อเหตุฉุกเฉินต่อการออมเพื่อเกษียณและการจัดการหนี้สิน



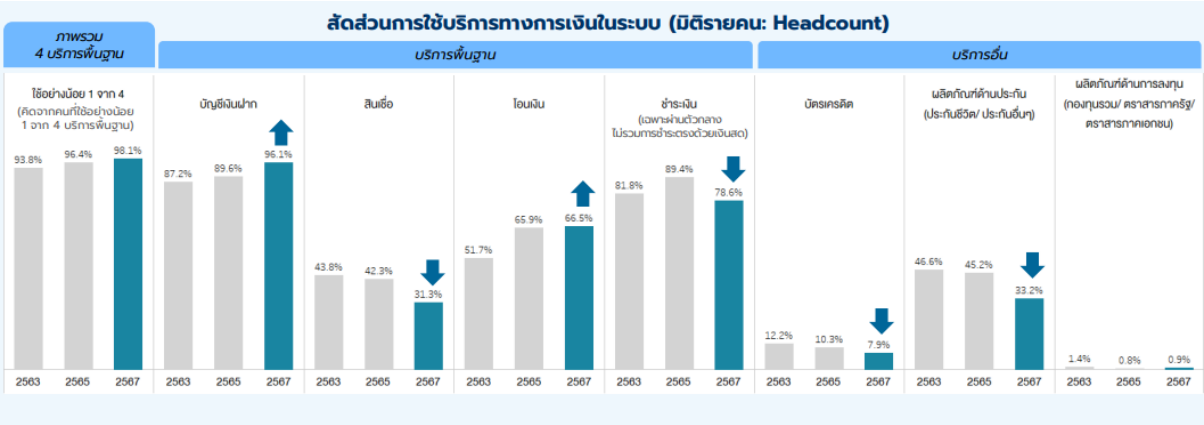
ที่มา: ธปท. (2569)

1.1.6 สถานการณ์ด้านการใช้บริการทางการเงินของคนไทย

ธปท. ได้มีการสำรวจการใช้บริการทางการเงินของคนไทยในปี พ.ศ. 2567 ซึ่งครอบคลุมบริการทางการเงิน 10 บริการ[6]กับผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ พบว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนมีแนวโน้มขยายตัวในภาพรวม โดยสัดส่วนผู้ใช้บริการพื้นฐานอย่างน้อย 1 จาก 4 บริการ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องโดยขยายตัวถึงร้อยละ 98.1 ซึ่งสะท้อนว่าการเข้าถึงบริการพื้นฐานในระบบเกือบครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่แล้ว และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบย่อย พบว่า บัญชีเงินฝากเป็นบริการที่มีการขยายตัวสูงสุด ขณะที่การโอนเงินเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญซึ่งสะท้อนการยกระดับการใช้โครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินและบริการดิจิทัลของภาคครัวเรือนไทย

[6] การสำรวจภาพรวมการใช้บริการ 10 บริการ ประกอบด้วย ดังนี้
1) บริการพื้นฐาน ได้แก่ เงินฝาก/เงินออม สินเชื่อ การโอนเงิน และการชำระเงิน
2) บริการอื่น ๆ ได้แก่ บัตรเครดิต ประกันชีวิต ประกันวินาศภัย กองทุนรวม ตราสารหนี้ภาครัฐ และตราสารภาคเอกชน
โดยมีการสำรวจเชิงลึกในบริการพื้นฐาน 4 บริการ ในมิติระดับการใช้บริการจากแหล่งต่าง ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงและใช้บริการจากผู้ให้บริการ และช่องทางการใช้บริการทางการเงินพื้นฐาน

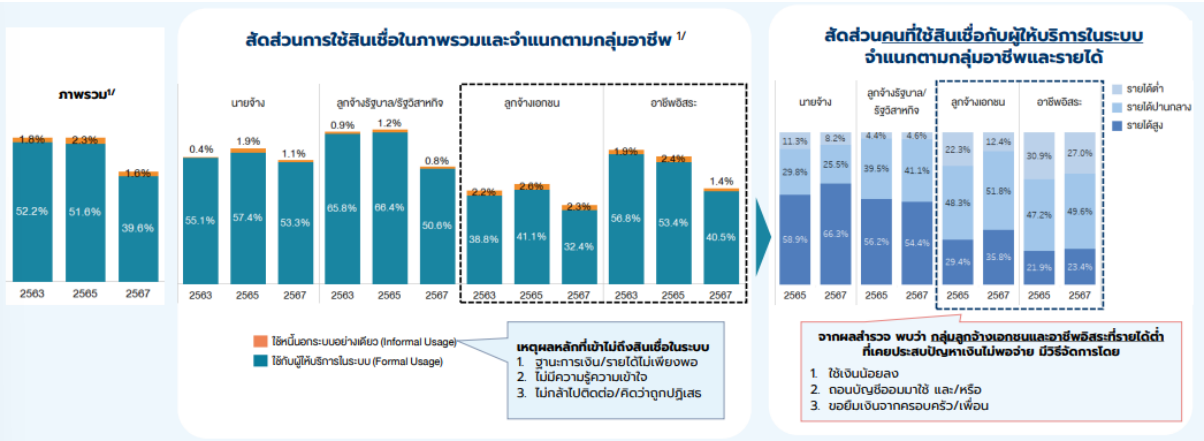
ภาพที่ 1.5 ผลการสำรวจสถานการณ์ด้านการใช้บริการทางการเงินของคนไทยในภาพรวม



ที่มา: ธปท. (2569)

อย่างไรก็ดี แนวโน้มของการใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินบางประเภท โดยเฉพาะสินเชื่อลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยในกลุ่มคนไทยวัยทำงานที่มีสถานะทำงาน การใช้บริการสินเชื่อในระบบปรับลดลงในทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างเอกชนและกลุ่มอาชีพอิสระยังคงมีสัดส่วนการใช้สินเชื่อในระบบต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น และมีแนวโน้มพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบสูงกว่ากลุ่มอื่นเช่นกัน อีกทั้ง เมื่อพิจารณาในมิติรายได้ พบว่า กลุ่มรายได้ต่ำในเกือบทุกกลุ่มอาชีพมีสัดส่วนการใช้สินเชื่อในระบบลดลง สะท้อนข้อจำกัดด้านการเข้าถึงสินเชื่อในระบบของกลุ่มเปราะบางที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งอาจส่งผลต่อความสามารถในการบริหารสภาพคล่องและการรับมือกับเหตุการณ์ทางการเงินในอนาคต

ภาพที่ 1.6 แนวโน้มการใช้สินเชื่อจำแนกตามกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ



ที่มา: ธปท. (2569)

หมายเหตุ: 1/บริการสินเชื่อ ฐานครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างอายุไม่เกิน 60 ปีและมีสถานะทำงาน (Active)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนการใช้สินเชื่อในระบบกับผู้ให้บริการสำคัญในกลุ่มผู้ใช้บริการมิติต่าง ๆ (รายบุคคล) พบว่า ธนาคารพาณิชย์ยังคงมีบทบาทหลักในการให้บริการด้านสินเชื่อกลุ่มรายได้สูง รวมถึงกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ประจำหรือมีความมั่นคงทางรายได้และกลุ่มนายจ้าง ขณะเดียวกันผู้ให้บริการกลุ่มที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) มีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงและกลุ่มลูกจ้าง

เอกชน ในทางตรงกันข้าม สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) และกองทุนหมู่บ้านฯ ยังคงมีบทบาทสำคัญในกลุ่มรายได้ต่ำและกลุ่มอาชีพอิสระ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามระดับรายได้และความมั่นคงของอาชีพอย่างมีนัยสำคัญ

ภาพที่ 1.7 สัดส่วนการใช้สินเชื่อในระบบกับผู้ให้บริการสำคัญในกลุ่มผู้ใช้บริการมิติต่าง ๆ



ที่มา: ธปท. (2569)

หมายเหตุ: [1/]เฉดสีเข้มแสดงถึงผู้ให้บริการรายนั้นเป็นผู้ให้บริการลำดับแรกของผู้ตอบแบบสำรวจ (รายงานได้สูงสุด 5 ลำดับ) และฐานข้อมูลครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างอายุไม่เกิน 60 ปีที่มีสถานะทำงาน (Active)

[2/]กลุ่มตัวอย่างลูกจ้างเอกชนในการสำรวจนี้ เช่น พนักงานขายในร้านค้า ผู้รับจ้างทั่วไป และคนงานก่อสร้าง

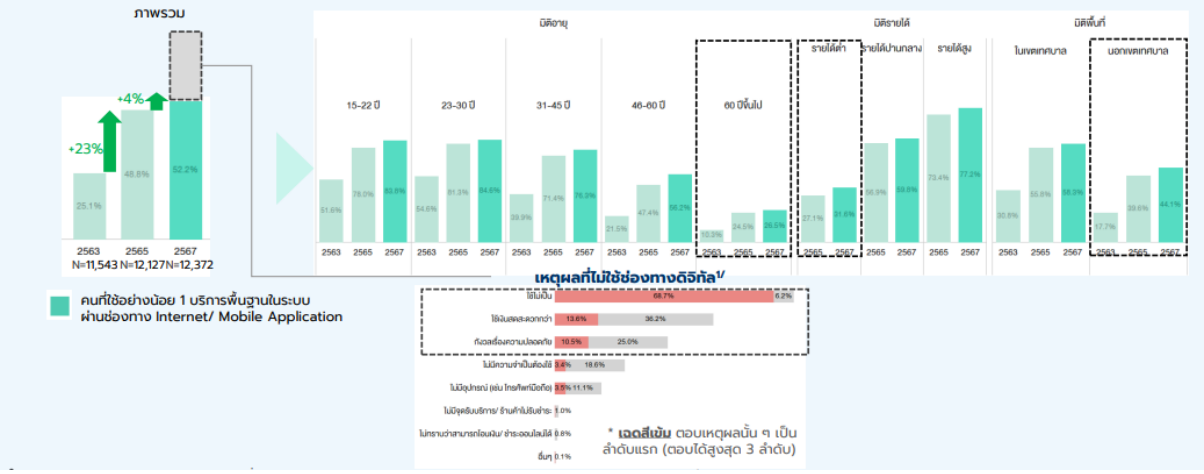
1.1.7 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้ให้บริการทางการเงินของไทย

จากข้อมูลด้านผู้ให้บริการทางการเงินระหว่างปี 2563 ถึง 2567 สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญของระบบสถาบันการเงินไทย โดยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างดังกล่าว ดังนี้

(1) การเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างระบบการเงินไปสู่ช่องทางดิจิทัล ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับตัวตามวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีการเงินยุคเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) โดยจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างข้างต้นได้ส่งผลให้ระบบการชำระเงินทั่วโลกก้าวเข้าสู่ยุคการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Digital Payment) และทำให้บริการทางการเงินของหลายประเทศทั่วโลกปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สำหรับการใช้ระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยนั้นมีแนวโน้มปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบริการ Mobile Banking ที่ธุรกรรมทำผ่านบัญชีธนาคาร ขณะที่การใช้เงินสดในระบบการชำระเงินไทยลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของโลกดังกล่าวข้างต้น โดยสะท้อนได้จากพัฒนาการการใช้บริการทางการเงินผ่านช่องทางดิจิทัลของไทยที่ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งจำนวนสาขาและจุดให้บริการในประเทศของธนาคารพาณิชย์ที่ลดลงจาก 6,471 แห่ง ในปี 2563 สู่ 5,318 แห่ง ในปี 2567 เพื่อลดต้นทุนการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ประกอบกับจำนวนเครื่องรับจ่ายเงินอัตโนมัติ (Automatic Teller Machine : ATM หรือ Cash Deposit Machine : CDM) ที่ปรับลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 62,398 เครื่อง ในปี 2565 เหลือเพียง 54,278 เครื่อง

ในปี 2567 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของเงินสดในระบบเศรษฐกิจลดลง และการเปลี่ยนผ่านสู่การทำธุรกรรมแบบไร้สัมผัส (ธปท., 2569)

ภาพที่ 1.8 พัฒนาการการใช้บริการทางการเงินผ่านช่องทางดิจิทัลของไทย



ที่มา: ธปท. (2569)

(2) การขยายตัวของกลุ่มสถาบันการเงินที่ไม่รับฝากเงิน (Non-Bank Financial Institutions: NBFIs) โดยปัจจุบันสถาบันการเงินกระแสหลัก อาทิ ธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์มีแนวโน้มจำนวนผู้เล่นในตลาดที่ทรงตัวหรือลดลงเล็กน้อย ขณะที่อุปทานของกลุ่มสถาบันการเงินที่ไม่รับฝากเงิน (Non-Banks) กลับขยายตัวอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนได้จากการปรับโครงสร้างระบบนิเวศทางการเงินไปสู่ความหลากหลาย อาทิ การขยายตัวของอุปทานในตลาดสินเชื่อรายย่อย เพื่อรองรับความต้องการสภาพคล่องที่เพิ่มสูงขึ้นจากการขยายตัวของจำนวนผู้ให้บริการบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Personal Loan : P-Loan) ที่เพิ่มขึ้นถึง 132 แห่ง ในปี 2567 ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของผู้ให้บริการในสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการเข้าถึงบริการทางการเงิน สำหรับกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือผู้มีรายได้ไม่แน่นอนที่มักถูกจำกัดการเข้าถึงจากสถาบันการเงินหลัก รวมถึงการแพร่หลายของผลิตภัณฑ์การลงทุนผ่านกองทุนรวมที่สะท้อนถึงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ซับซ้อนและมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้นเพื่อดึงดูดกลุ่มผู้ลงทุนรายย่อย

นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยยังมีความท้าทายเชิงโครงสร้างจากสัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) ที่สูงถึงร้อยละ 46–48.4 ของ GDP (World Bank, 2021) ซึ่งไม่ถูกบันทึกเข้าสู่ระบบทำให้ไม่มีร่องรอยทางการเงิน (Financial Footprint) ในระบบ ซึ่งอาจไม่พร้อมต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัล ประกอบกับการปรับตัวกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่าง AI ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงรูปแบบใหม่ รวมไปถึงการป้องกันภัยทุจริตและการที่ระบบการชำระเงินอาจถูกใช้เป็นช่องทางในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์ที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ธปท. จึงได้กำหนดทิศทางการพัฒนาระบบการชำระเงินเพื่อให้ครอบคลุมและยกระดับเศรษฐกิจฐานรากในอนาคต โดยต่อยอดจากระบบการชำระเงินปัจจุบัน ที่มุ่งเน้นการยกระดับระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่เข้าถึงประชาชนระดับฐานรากได้ครอบคลุมที่สุดให้สามารถรองรับนวัตกรรมและบริการใหม่ ๆ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่หลากหลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินระดับชุมชน สหกรณ์หรือผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อฟินเทคไฟแนนซ์ สามารถนำข้อมูลประวัติการรับและจ่ายเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

ของร้านค้ารายย่อย มาใช้เป็นข้อมูลทางเลือก เพื่อประเมินความน่าเชื่อถือในการปล่อยสินเชื่อ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรม และสอดคล้องกับระดับความเสี่ยง พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเงินสดทั้งระบบให้สอดรับกับบทบาทของเงินสดที่ลดลง เพื่อช่วยลดภาระต้นทุนในการจัดการเงินสดและการทำธุรกรรมให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยและประชาชนในพื้นที่ห่างไกลต่อไป

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลด้านผู้ให้บริการ

จำนวนจุดให้บริการของช่องทางสำคัญ (Financial Access Points: FAPs)	2563	2564	2565	2566	2567
จำนวนสาขาและจุดให้บริการในประเทศของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบที่ตั้งในไทย	6,471	6,028	5,685	5,489	5,318
จำนวน ตู้ ATM/ CDM ของธนาคารพาณิชย์ไทย[1/]	-	-	62,398	60,816	54,278
จำนวนแห่งของสถาบันการเงินที่สำคัญในประเทศไทย	**2563**	**2564**	**2565**	**2566**	**2567**
สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน					
ธนาคารพาณิชย์	30	29	28	28	28
ธนาคารเฉพาะกิจ	6	6	6	6	6
สหกรณ์ออมทรัพย์[2/]	1417	1413	1401	1391	1383
สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	578	579	578	582	587
บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์[3/]	5	5	4	4	4
กองทุนรวมตลาดเงิน	48	48	51	50	53
สถาบันการเงินที่ไม่รับฝากเงิน					
กองทุนรวม (ไม่รวมกองทุนรวมตลาดเงิน)	1561	1755	1905	2112	2241
ธุรกิจประกัน (ครอบคลุมประกันชีวิตและประกันวินาศภัย)	79	76	74	72	70
บริษัทเช่าซื้อ/ลิสซิ่ง[4/]	-	-	-	-	-
บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ	64	84	99	118	132
of which สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ (เฉพาะสินเชื่อ)[5/]	36	40	45	51	54
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	369	368	363	360	352
บริษัทบริหารสินทรัพย์	64	65	76	76	85
บริษัทหลักทรัพย์	48	48	49	50	48
สถาบันการเงินที่ไม่รับฝากเงินอื่น[6/]	762	804	829	843	846

1/ อ้างอิงข้อมูล FI_RT_003_S5 ข้อมูลอื่นๆ ของธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) โดยคำนวณจากค่าเฉลี่ยจำนวนเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (เครื่อง) คูณจำนวนธนาคารพาณิชย์ไทย 14 แห่ง

2/ สหกรณ์การเกษตร จัดเป็น Non-financial corporations จึงตัดออกจากโครงสร้างระบบสถาบันการเงิน

3/ ข้อมูลเฉพาะสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ของบริษัทผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ

4/ อยู่ระหว่างการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ครอบคลุมผู้ให้บริการใต้การกำกับดูแลของ ธปท.

5/ ข้อมูลบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เริ่มรายงานในตารางโครงสร้างระบบสถาบันการเงินตั้งแต่ Q12563

6/ ประกอบด้วย โรงรับจำนำ บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) และบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)

ที่มา: ธปท. (2569)

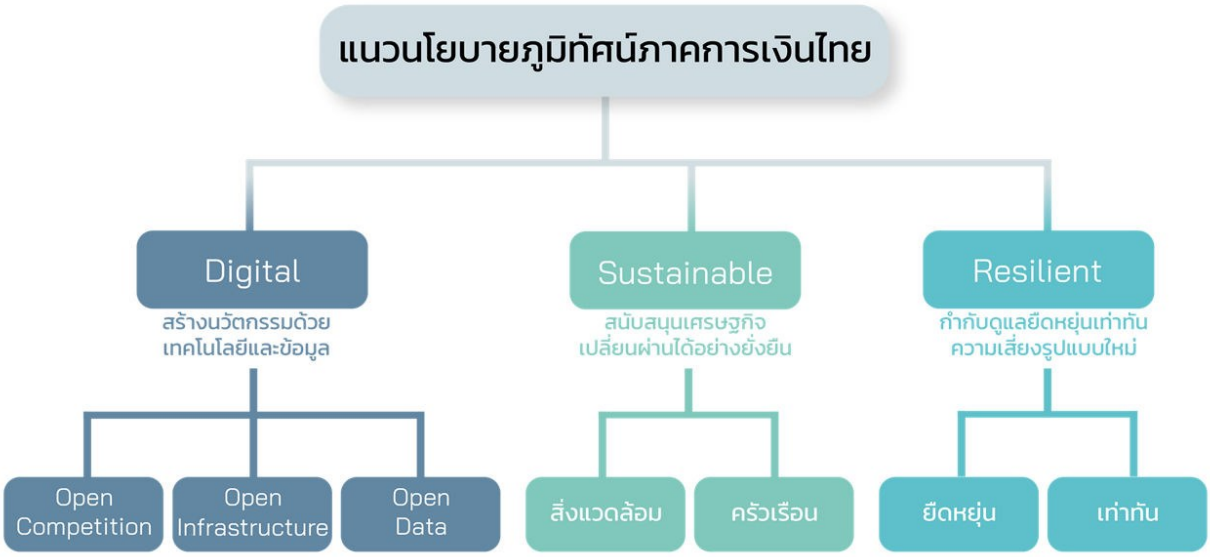
1.1.8 ทิศทางนโยบายภูมิทัศน์ภาคการเงินไทย

ธปท. ได้ปฏิรูปเชิงโครงสร้างของระบบสถาบันการเงินมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 ผ่านการบังคับใช้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน[7] ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางของภาคการเงินในมิติต่าง ๆ ที่ครอบคลุมถึงนโยบายการกระจายบริการทางการเงินสู่ประชาชน

[7] ในช่วงที่ผ่านมา ธปท. ได้มีการบังคับใช้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินมาแล้ว 3 ฉบับ ดังนี้
1) แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2547 – 2551) มุ่งเน้นการจัดระเบียบโครงสร้างระบบสถาบันการเงินหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สนับสนุนการควบรวมกิจการเพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และริเริ่มแนวนโยบายการกระจายบริการทางการเงินสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง
2) แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553 – 2557) มุ่งลดต้นทุนเชิงระบบ ผ่อนปรนกฎเกณฑ์ทางการ และเปิดให้มีผู้เล่นต่างประเทศรายใหม่เข้ามา เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและการยกระดับมาตรฐานการบริหารความเสี่ยง
3) แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2559 – 2563) ส่งเสริมบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (National e-Payment/PromptPay) และสนับสนุนการเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญสู่ยุคดิจิทัล ภายใต้แนวคิด “แข่งได้ เข้าถึง เชื่อมโยง ยั่งยืน”

อย่างทั่วถึง โดยปัจจุบันทิศทางของภาคการเงินได้เปลี่ยนผ่านจากยุคของการสร้างเสถียรภาพไปสู่ยุคภูมิทัศน์ใหม่ ภาคการเงินไทย ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากข้อมูล AI และเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจยุคดิจิทัล ควบคู่ไปกับการกระจายโอกาสให้ครอบคลุมถึงเศรษฐกิจฐานรากและสนับสนุนความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

ภาพที่ 1.9 องค์ประกอบแนวนโยบายภูมิทัศน์ภาคการเงินไทย



ที่มา: ธปท. (2565)

(1) การสร้างนวัตกรรมด้วยเทคโนโลยีและข้อมูล (Digital) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เล่นรายใหม่และผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ภายใต้หลักการการเปิดกว้างในการแข่งขันให้ผู้เล่นทั้งรายเดิมและรายใหม่เข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินด้วยต้นทุนที่เหมาะสมและเป็นธรรม และการเปิดกว้างให้มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูล อาทิ การอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาและการดึงข้อมูลทางเลือก เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ หรือพฤติกรรมการค้าขายออนไลน์ เป็นต้น มาใช้จัดทำระบบประเมินความน่าเชื่อถือ ซึ่งเอื้อให้เกิดการพัฒนาบริการสำหรับกลุ่มที่เข้าไม่ถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและกลุ่ม Underserved ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้มากยิ่งขึ้น

(2) การสนับสนุนเศรษฐกิจให้เปลี่ยนผ่านได้อย่างยั่งยืน (Sustainable) เพื่อเพิ่มมิติให้ภาคการเงินสามารถประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจอย่างจริงจังและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจสามารถปรับตัวในช่วงเปลี่ยนผ่านโดยไม่ส่งผลกระทบเชิงลบในวงกว้าง รวมทั้งช่วยให้ภาคครัวเรือนหรือกลุ่มเปราะบางอยู่รอดและปรับตัวสู่โลกใหม่ได้อย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือภาคธุรกิจและครัวเรือนกลุ่มเปราะบางให้สามารถปรับตัวรับมือกับความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านกลไกการกำหนดมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานได้รับแรงจูงใจและสามารถเข้าถึงสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำได้ง่ายยิ่งขึ้น (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2566)

(3) การกำกับดูแลยืดหยุ่นเท่าทันความเสี่ยงรูปแบบใหม่ (Resilience) เพื่อให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถปรับตัว พัฒนานวัตกรรม และรับมือกับความเสี่ยงรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีนัยสำคัญได้อย่างเท่าทัน โดยการเพิ่มความยืดหยุ่นและลดภาระการกำกับดูแลและการกำกับให้เหมาะสมกับความเสี่ยงในโลกยุคใหม่ ประกอบกับการกำกับดูแลที่เอื้อให้เกิดนวัตกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ แต่ยังคงเข้มงวดในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะการจัดการภัยคุกคามทางไซเบอร์ บัญชีม้า และแอปพลิเคชันผิดกฎหมาย ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนรายย่อยและผู้สูงอายุในระดับฐานราก นอกจากนี้ การยกระดับมาตรการยืนยันตัวตนทางชีวมิติ (Biometrics) จะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นของระบบได้ (ธปท., 2567)

1.1.9 การเปลี่ยนผ่านของภาคการเงินไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา (Virtual Bank)

ในช่วงที่ผ่านมาแม้ผู้ให้บริการทั้งสถาบันการเงินและไม่ใช่สถาบันการเงินได้ปรับรูปแบบการให้บริการผ่านช่องทางดิจิทัลมากขึ้น แต่ยังมีวิสาหกิจรายย่อย ตลอดจนประชาชนในระดับฐานรากจำนวนมากที่ยังเป็นกลุ่มที่เข้าไม่ถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบและกลุ่มที่เข้าถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบแต่ยังไม่เพียงพอหรือยังไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับบริการทางการเงินอย่างเหมาะสม ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาจึงมีบทบาทสำคัญเพื่อเติมเต็มโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินในระดับชุมชน เพื่อให้ผู้เล่นรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีเข้ามาแข่งขัน เนื่องจากการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาไม่จำเป็นต้องมีสาขาและบุคลากรจำนวนมาก ส่งผลให้มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ดั้งเดิมอย่างชัดเจนและสามารถออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินขนาดเล็กที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของเศรษฐกิจฐานรากได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของมาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่มุ่งเน้นการใช้การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาเป็นเครื่องมือส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนรายย่อย ผสมผสานกับแนวทางของสาธารณรัฐเกาหลี ฮ่องกง และสิงคโปร์ ที่มุ่งเน้นการพัฒนานวัตกรรม

ทั้งนี้ จากการศึกษาบทเรียนของธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาในต่างประเทศ พบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่เชื่อมโยงถึงกลุ่มฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบด้วยกลไกที่สำคัญ ดังนี้

(1) การใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อปลดล็อกสินเชื่อรายย่อยของธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาในสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ประสบความสำเร็จในการนำข้อมูลพฤติกรรม เช่น ยอดขายบนแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ การชำระค่าน้ำค่าไฟ หรือประวัติการใช้โทรศัพท์มือถือ มาสร้างระบบประเมินความน่าเชื่อถือ ซึ่งทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและพ่อค้าแม่ค้ารายเล็กจำนวนมากที่ไม่มีเอกสารทางการเงิน สามารถเข้าถึงสินเชื่อหมุนเวียนขนาดเล็ก (Microfinance) ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนฐานรากออกจากวงจรหนี้นอกระบบ

(2) การส่งเสริมวินัยการออมสำหรับผู้มีรายได้ไม่แน่นอนในรูปแบบของผลิตภัณฑ์เงินฝากที่ยืดหยุ่น เช่น ในสาธารณรัฐเกาหลีที่อนุญาตให้ผู้ใช้บริการกลุ่มรับจ้างรายวันหรืออาชีพอิสระ สามารถกำหนดจำนวนเงินออมรายสัปดาห์ในจำนวนที่น้อยมากได้เอง โดยให้ผลตอบแทนจูงใจที่สูงขึ้นตามระยะเวลา ช่วยสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินให้แก่ครัวเรือนเปราะบางได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านแพลตฟอร์มที่ใช้งานง่าย

(3) การลดอุปสรรคด้านค่าธรรมเนียม โดยการเข้ามาของธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันที่ส่งผลดีต่อประชาชนระดับฐานราก เช่น ในฮ่องกงที่ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งต้องยกเลิกค่าธรรมเนียมการรักษาบัญชีขั้นต่ำ เพื่อแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ช่วยทลายกำแพงต้นทุนทางการเงิน ทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถรักษาบัญชีเงินฝากและเข้าถึงระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายแฝง

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบลักษณะของธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา

ตัวอย่างต่างประเทศ	วัตถุประสงค์			ขอบเขตการประกอบธุรกิจ		จำกัดจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาต
	การแข่งขัน	นวัตกรรม	การเข้าถึงบริการทางการเงิน	Full bank	Wholesale bank	
ฮ่องกง	✓	✓		✓ เน้นลูกค้ารายย่อยและ SMEs		
เกาหลีใต้	✓	✓		✓ ห้ามให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่		
ไต้หวัน	✓	✓	✓	✓		
สิงคโปร์	✓	✓		✓	✓ ให้สินเชื่อแก่ SMEs และธุรกิจขนาดใหญ่ และรับฝากเงินจากลูกค้ารายใหญ่	✓
มาเลเซีย			✓ กลุ่ม unserved และ underserved	✓ เน้นลูกค้ารายย่อยและ SMEs		✓
ฟิลิปปินส์			✓ กลุ่ม unserved และ underserved	✓ เน้นลูกค้ารายย่อยและ SMEs		✓

ที่มา: ธปท. (2566)

โดยสรุป อุตสาหกรรมภาคการเงินของไทยกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ เพื่อรับมือกับความท้าทายด้านทักษะทางการเงิน ระดับการออม และการเข้าถึงและใช้บริการทางการเงินของคนไทย ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายภูมิทัศน์ภาคการเงินไทย การเปลี่ยนผ่านของภาคการเงินไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา ตลอดจนการพัฒนาระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ของไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และปัญหาความเหลื่อมล้ำจากสภาวะหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูง การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจะยกระดับทิศทางอุตสาหกรรมการเงินของไทยในระยะข้างหน้า ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการพัฒนาของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ แต่เป็นการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่จะส่งผลให้กลไกการเงินระดับฐานราก ซึ่งประกอบไปด้วยสถาบันการเงินประชาชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ กองทุนหมู่บ้านฯ ต้องปรับตัวโดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลมาบูรณาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ลดต้นทุนธุรกรรม และทำหน้าที่เป็นตาข่ายความปลอดภัยทางการเงินที่จะช่วยพยุงประชาชนฐานรากให้เข้าถึงบริการทางการเงินที่ยั่งยืน

บริบทมหภาคข้างต้นชี้ให้เห็นถึงความเปราะบางทางการเงินของประชาชนฐานรากทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ งานวิจัยนี้จึงมุ่งปรับปรุงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการเงินฐานรากให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีวัตถุประสงค์ตามหัวข้อ 1.2

1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

การดำเนินโครงการวิจัยนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งสู่การออกแบบภูมิทัศน์ทางการเงินที่ยืดหยุ่นและมีภูมิคุ้มกัน จำนวน 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรค

จากการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย ได้แก่ สถาบันการเงินประชาชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ และกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อระบุข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและปัญหาความลักลั่นของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 เพื่อให้มีแนวคิด รวมถึงองค์ความรู้ที่จำเป็น

การดำเนินโครงการวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้ได้รับแนวคิด และความรู้ที่จำเป็น เพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบบบูรณาการ สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเงินฐานรากอย่างเป็นระบบ

1.2.3 เพื่อให้มีข้อสรุปสำหรับนำไปใช้ประกอบการเสนอแนะนโยบายระบบการเงินฐานราก และแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย

การดำเนินโครงการวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้ได้รับข้อสรุปเพื่อประกอบการนำเสนอนโยบายระบบการเงินฐานราก และแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล

1.2.4 เพื่อให้มีแนวทางการบูรณาการฐานข้อมูลสินเชื่อและเทคโนโลยีทางการเงิน

เพื่อลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลและเสริมสร้างวินัยทางการเงินเชิงพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนานโยบายระบบการเงินฐานราก ซึ่งประกอบด้วย สถาบันการเงินประชาชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์และกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อแก้ไขปัญหาการแยกส่วนของกฎระเบียบ (Regulatory Fragmentation) ความลักลั่นของกฎระเบียบ (Regulatory Arbitrage) และปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล ซึ่งนำไปสู่ภาวะหนี้ครัวเรือนและหนี้เกินศักยภาพในกลุ่มประชากรระดับฐานราก โดยดำเนินการผ่านการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชนทั่วไป ผู้ใช้บริการทางการเงินระดับฐานราก ผู้ให้บริการสถาบันการเงินในชุมชนและฐานราก รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาประมวลผลและวิเคราะห์ ร่วมกับการศึกษาเปรียบเทียบจากงานวิจัยและกรณีศึกษาในต่างประเทศ เพื่อให้มีแนวคิดและองค์ความรู้ที่จำเป็นประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบบบูรณาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การสอบถามและสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไป ผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการระบบการเงินฐานราก และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการแก้ไขปัญหาหนี้ทั่วประเทศไทยทั้งในเขตเมืองและชนบท และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดสงขลา จังหวัดพัทลุง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การจำแนกพื้นที่ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ พิจารณาจาก 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) ระดับความหนาแน่นของสาขาและจุดให้บริการของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐต่อประชากร ซึ่งสะท้อนความสมบูรณ์ของระบบการเงินในระบบ ตามสถิติของ ธปท. (2567) และ (2) ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) ต่อหัวประชากรของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช., 2568) และ (3) ความเป็นตัวแทนเชิงภูมิภาคตามกรอบเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและเมืองที่มีศักยภาพ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (สศช., 2565) ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถสะท้อนความแตกต่างของระบบนิเวศการเงินฐานรากในเชิงพื้นที่ จึงจำแนกพื้นที่ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 หัวเมืองหลัก เป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของสถาบันการเงินในระบบและโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลในระดับสูง ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบอย่างครบถ้วน ประกอบด้วย กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในฐานะศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศที่มีผู้ให้บริการ

ทางการเงินครบทุกประเภทและมี GPP ต่อหัวสูงที่สุดของประเทศ และจังหวัดสงขลา ในฐานะศูนย์กลางพาณิชยกรรมและการเงินของภาคใต้ (อำเภอหาดใหญ่ในจังหวัดสงขลา) ที่มีความหนาแน่นของสาขาธนาคารและระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาค

กลุ่มที่ 2 หัวเมืองรอง เป็นเมืองขนาดกลางถึงเล็กที่ยังคงพึ่งพาสถาบันการเงินฐานราก (สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์) เป็นกลไกหลักในการเข้าถึงแหล่งทุน เนื่องจากความครอบคลุมของสถาบันการเงินในระบบยังจำกัดและ GPP ต่อหัวอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา ในฐานะตัวแทนภาคเหนือตอนบนที่มีลักษณะเศรษฐกิจชายแดนและประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร โดยพะเยาเป็นจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาทางการเงินต่ำที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง และจังหวัดพัทลุง ในฐานะตัวแทนภาคใต้ที่พึ่งพาภาคเกษตรและประมงเป็นหลัก ดังนั้น การเงินฐานราก เช่น สหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์จึงมีบทบาทในระดับสูง

การออกแบบเช่นนี้ก่อให้เกิดคู่เปรียบเทียบที่มีนัยเชิงนโยบาย กล่าวคือ การเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดสงขลา (หัวเมืองหลัก) และจังหวัดพัทลุง (หัวเมืองรอง) ภายในภูมิภาคเดียวกัน ช่วยควบคุมปัจจัยเชิงภูมิภาคและวัฒนธรรมให้คงที่ เพื่อแยกแยะผลของความแตกต่างด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่มีต่อพฤติกรรมการก่อหนี้และการออมได้ชัดเจน ขณะที่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา สะท้อนความแตกต่างของขนาดเศรษฐกิจภายในภาคเหนือ ซึ่งจะทำให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีความสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

1.3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่างของแบบสอบถาม

การวิจัยฉบับนี้กำหนดให้มีการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมทางการเงินของประชาชน เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมการกู้ยืมและแหล่งเงินทุน การใช้บริการทางการเงินในภาพรวมและการออมเงิน การกู้เงินและการชำระหนี้ ปัญหาการถูกปฏิเสธสินเชื่อ ประเด็นหนี้ซ้ำซ้อนและหนี้ซ่อนเร้น ประเด็นการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน เงินกู้ออนไลน์ และการชำระเงิน ประเด็นความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ ตลอดจนประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อนโยบายด้านการเงินฐานรากของไทย ซึ่งประมวลผลจากแบบสอบถามในกลุ่มประชาชนฐานรากที่เข้าไม่ถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ (Unserved) และกลุ่มที่เข้าถึงผู้ให้บริการทางการเงินในระบบแต่ยังไม่เพียงพอ หรือยังไม่ตอบโจทย์ (Underserved) เป็นหลัก โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ใช้บริการสถาบันการเงินประชาชน

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นการปฏิรูปและพัฒนาระบบการเงินฐานรากเชิงโครงสร้าง โดยมีขอบเขตด้านเนื้อหาครอบคลุม ดังต่อไปนี้

(1) การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน โครงสร้างทางกฎหมาย และช่องว่างเชิงนโยบายของสถาบันการเงินฐานรากประเภทต่าง ๆ (เช่น สหกรณ์ สถาบันการเงินประชาชน สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ กองทุนหมู่บ้านฯ) รวมถึงการศึกษาข้อจำกัดในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลเครดิต

(2) การสัมภาษณ์เชิงลึกและสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถามในกลุ่มประชาชนทั่วไป ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการระบบการเงินฐานราก รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินผลกระทบที่ผ่านมา ปัญหาความซ้ำซ้อนของการเป็นสมาชิก และแนวทางการกำกับดูแลตามระดับพัฒนาการและขนาดในอนาคต

(3) งานวิจัย ทฤษฎี และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมเศรษฐกิจไทย ปัญหาหนี้ครัวเรือน เทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech) และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเกี่ยวกับการกำกับดูแลการเงินฐานรากในต่างประเทศ

1.3.4 ขอบเขตระยะเวลา

การวิจัยฉบับนี้ จะมุ่งเน้นรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์หนี้ครัวเรือน นโยบายการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินและพัฒนาการของระบบการเงินฐานรากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้าง รวมถึงให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภูมิทัศน์ทางการเงินในปัจจุบัน

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

1.4.1 ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถามในกลุ่มประชาชนทั่วไป ผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการ/ผู้บริหารสถาบันการเงินฐานราก (สหกรณ์ สถาบันการเงินประชาชน สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ กองทุนหมู่บ้านฯ) รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง สภาพปัญหาความลักลั่นของกฎระเบียบ และความต้องการในการพัฒนาระบบการกำกับดูแลและการเชื่อมโยงข้อมูลในอนาคต

1.4.2 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

จากเอกสาร รายงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เช่น กฎหมายและระเบียบที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภท ข้อมูลภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค สถานการณ์หนี้ครัวเรือน รายงานของ ธปท. และ สศช. ตลอดจนสถิติผลการดำเนินงานของระบบการเงินฐานรากที่ผ่านมา

1.4.3 ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากข้อ 1.4.1 และ 1.4.2 มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ออกแบบต้นแบบกรอบการกำกับดูแลและแนวทางการบูรณาการฐานข้อมูลกลางที่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัล

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้รับทราบถึงสาเหตุของปัญหา ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง และปัญหาความลักลั่นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย

1.5.2 มีแนวคิด รวมถึงองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับนำไปใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบบบูรณาการ สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเงินฐานรากอย่างเป็นระบบ ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมในปัจจุบันของไทย

1.5.3 มีข้อสรุปสำหรับนำไปใช้ประกอบการเสนอแนะนโยบายระบบการเงินฐานราก และแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล

1.5.4 มีแนวทางการบูรณาการฐานข้อมูลสินเชื่อและเทคโนโลยีทางการเงิน เพื่อลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลและเสริมสร้างวินัยทางการเงินเชิงพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงินแก่ประชาชน

1.6 องค์ประกอบของงานวิจัย

รายงานการวิจัยนี้ มีจำนวนรวม 8 บท บทที่ 1 บทนำ ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และองค์ประกอบของงานวิจัย บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทที่ 3 ภาพรวมภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย บทที่ 4 กรณีศึกษาการบริหารจัดการระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ บทที่ 5 การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชน ผู้ให้บริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทที่ 6 การวิเคราะห์ข้อมูลภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อจำกัดเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย และบทที่ 8 บทสรุป

บทที่ 2
ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากมีแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์และออกแบบแนวทางการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากของประเทศไทยให้มีความยั่งยืนและมีภูมิคุ้มกันทางการเงิน เพื่อให้ครอบคลุมมิติการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศทางการเงิน (Financial Ecosystem) ในยุคดิจิทัล โดยคณะผู้วิจัยได้บูรณาการแนวคิดพื้นฐานด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน แนวคิดสถาบันการเงินระดับฐานราก ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดการกำกับดูแล ทั้งนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์และการออกแบบข้อเสนอแนะมีทิศทางที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดตั้งต้นในการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานราก โดยต่อยอดจากกรอบแนวนโยบายภาคการเงินของ ธปท. และปรับให้สอดคล้องกับบริบทของการเงินฐานราก 3 มิติ ได้แก่ (1) การเข้าถึงอย่างครอบคลุม (Inclusive) โครงสร้างใหม่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนฐานรากและกลุ่มเปราะบางเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (2) ความยั่งยืน (Sustainable) องค์กรการเงินฐานรากต้องดำเนินงานได้อย่างมั่นคงในระยะยาวโดยไม่พึ่งพาการอุดหนุนจากภาครัฐเกินควร และ (3) การมีภูมิคุ้มกัน (Resilient) ทั้งระบบและตัวผู้ใช้บริการต้องสามารถรองรับและฟื้นตัวจากความเสี่ยงทางการเงินได้ โดยกรอบทั้ง 3 มิติต้องไม่สร้างความเสี่ยงเพิ่มเติมให้แก่ระบบและช่วยให้ผู้ใช้บริการมีพฤติกรรมทางการเงินที่ดีขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

2.1.1 แนวคิดการเข้าถึงบริการทางการเงิน

การเข้าถึงบริการทางการเงิน หมายถึง กระบวนการส่งเสริมให้กลุ่มเปราะบาง และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากบริการทางการเงินในระบบได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง โดยบริการดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการ มีปริมาณที่เพียงพอ และมีต้นทุนการทำธุรกรรมที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยปราศจากอุปสรรคทั้งในมิติด้านราคา และเงื่อนไขที่มิใช่ราคา เช่น การเรียกหลักประกันที่สูงเกินควร ข้อจำกัดด้านประวัติทางการเงิน เป็นต้น

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านกองทุน UNCDF ใน 4 มิติสำคัญ ดังนี้

(1) การส่งเสริมการเข้าถึงด้วยต้นทุนที่เหมาะสม ครอบคลุมบริการทางการเงินพื้นฐานอย่างครบวงจร ทั้งด้านการฝากเงิน การโอนเงินและการชำระเงิน การบริหารจัดการสินเชื่อ และการประกันภัย

(2) มาตรฐานการกำกับดูแลบริการทางการเงิน เพื่อยกระดับเกณฑ์การกำกับดูแลให้เป็นมาตรฐานในระดับสากล เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้บริการในระบบการเงินฐานราก

(3) ความมั่นคงและยั่งยืนของสถาบันผู้ให้บริการ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีโครงสร้างทางการเงินที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ และสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

(4) ความหลากหลายของทางเลือกสำหรับผู้บริโภค เพื่อส่งเสริมให้มีนวัตกรรมและผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลาย ให้สามารถตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของกลุ่มเป้าหมายแต่ละภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพ

ในมิติของผลประโยชน์ทางการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจ งานวิจัยในระดับสากลได้ระบุถึงความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงินไว้ในหลากหลายมิติ โดยในเชิงเศรษฐกิจมหภาคพบว่า ระดับการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัว และช่วย

เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทุนและการสะสมปัจจัยการผลิต นอกจากนี้ การเข้าถึงบริการทางการเงินยังมีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมการกระจายรายได้ ช่วยเพิ่มโอกาสในการจ้างงานและเสริมสร้างสภาพแวดล้อมการแข่งขันในตลาด ซึ่งนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ขณะเดียวกันในระดับครัวเรือน การมีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินไม่เพียงแต่ช่วยให้ครัวเรือนยากจนสามารถสะสมสินทรัพย์ได้ดียิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้การเข้าถึงบริการทางการเงินจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาล แต่การขยายขอบเขตการให้บริการยังคงเผชิญกับอุปสรรคที่สำคัญ โดยเฉพาะปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของตลาดเงินกู้ ปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย (1) การเลือกที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อผู้ให้กู้ขาดข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับพฤติกรรมและความเสี่ยงที่แท้จริงของผู้กู้ก่อนการอนุมัติสินเชื่อ ส่งผลให้ไม่สามารถคัดกรองลูกหนี้ที่มีคุณภาพได้อย่างแม่นยำ และ (2) ภาวะภัยทางศีลธรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากลูกหนี้ได้รับสินเชื่อไปแล้ว โดยลูกหนี้อาจขาดวินัยทางการเงินหรือนำเงินทุนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์เนื่องจากระบบการติดตามและควบคุมขาดประสิทธิภาพ

นอกจากปัญหาด้านข้อมูลแล้ว การให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากยังเผชิญกับอุปสรรคด้านต้นทุนการดำเนินงานและต้นทุนธุรกรรมที่สูงกว่าปกติ เนื่องจากปริมาณธุรกรรมส่วนใหญ่มักมีมูลค่าต่ำแต่มีจำนวนรายการมาก ประกอบกับข้อจำกัดด้านระยะทางในพื้นที่ห่างไกลที่ส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยสูงขึ้น อีกทั้งยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น ความลักลั่นของกฎระเบียบระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่แตกต่างกัน (Regulatory Arbitrage) และข้อจำกัดในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลเครดิตที่สมบูรณ์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนนำไปสู่สภาวะการให้สินเชื่อที่เกินศักยภาพในการชำระคืน และส่งผลให้ปัญหา NPLs สะสมอยู่ในระดับสูงในที่สุด

2.1.2 แนวคิดการเงินระดับฐานราก หรือไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance)

ไมโครไฟแนนซ์ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่า เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่บูรณาการมิติทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเปราะบางให้ประชากรผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบการรายย่อย โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อใช้บริการทางการเงินเป็นกลไกสร้างทุนเพื่อทำลายวัฏจักรแห่งความยากจน รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน นวัตกรรมทางการเงินเชิงสังคมนี้ มิได้จำกัดเพียงการให้บริการสินเชื่อขนาดเล็กเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงบริการทางการเงินที่หลากหลายเพื่อสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการสะสมสินทรัพย์และการบริหารจัดการความเสี่ยงของครัวเรือน (Ledgerwood, 1998) โดยนวัตกรรมนี้มีองค์ประกอบสำคัญที่สกัดจากวรรณกรรมและงานวิจัย ดังนี้

(1) ปรัชญาและวิวัฒนาการของแนวคิด (Philosophy and Evolution) แนวคิดไมโครไฟแนนซ์สมัยใหม่มีรากฐานสำคัญจากการริเริ่มของ ดร. มูฮัมหมัด ยูนุส (Dr. Muhammad Yunus) ผู้ก่อตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ในประเทศบังกลาเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2519 ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ท้าทายระบบการเงินกระแสหลัก ด้วยแนวทางการจัดสรรสินเชื่อให้แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยไม่เรียกรับหลักประกันทางกายภาพ แต่ทดแทนด้วยทุนทางสังคม เพื่อเปลี่ยนสถานะของบุคคลจากผู้รับการสงเคราะห์สู่การเป็นผู้ประกอบการรายย่อย โดยปรัชญานี้เห็นว่า สินเชื่อคือหนึ่งในสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากประชาชนได้รับโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสม จะสามารถดึงศักยภาพที่มีอยู่มาสร้างผลิตภาพ และยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองได้ (Yunus, 2007)

วิวัฒนาการของแนวคิดนี้ได้เปลี่ยนผ่านจากการมุ่งเน้นเพียงการให้สินเชื่อรายย่อย (Microcredit) ไปสู่การเป็นบริการทางการเงินไมโครไฟแนนซ์ที่สมบูรณ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการออมและการประกันภัยควบคู่กันไป เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินให้แก่สมาชิกในชุมชน ทั้งนี้ งานวิจัยในยุคต่อมาพบว่าการเงินไมโครไฟแนนซ์มิได้มีบทบาทเพียงมิติของการจัดสรรทุน แต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างเสริมวินัยทางการเงินและบรรทัดฐานทางสังคม ที่ช่วยให้กระบวนการแก้ปัญหาความยากจนดำเนินไปอย่างเป็นระบบและยั่งยืน (Barr, 2004)

(2) นวัตกรรมเชิงสถาบัน (Institutional Innovation) ความสำเร็จในการดำเนินงานของระบบการเงินไมโครไฟแนนซ์มิได้พึ่งพาเพียงปัจจัยด้านการจัดหาทรัพยากรเงินทุนแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีรากฐานการนำนวัตกรรมเชิงสถาบันมาประยุกต์ใช้เพื่อลดอุปสรรคทางการเงินที่สถาบันการเงินพาณิชย์กระแสหลักไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนวัตกรรมดังกล่าวเน้นการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยการปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นการรวมตัวของสมาชิกที่มีภูมิหลังและรากฐานความไว้วางใจร่วมกันในระดับท้องถิ่น เพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุนและร่วมกันรับผิดชอบต่อภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ คือ การใช้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน หรือหลักประกันทางสังคม ซึ่งอาศัยกระบวนการตรวจสอบและติดตามพฤติกรรมระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยลดปัญหาภัยทางศีลธรรม ส่งผลให้ในทางปฏิบัติองค์กรการเงินฐานรากสามารถรักษาเสถียรภาพการดำเนินงานและมีอัตราการชำระคืนหนี้ที่สูงถึงร้อยละ 98 – 99 นอกจากนี้ ยังมีการใช้กลไกการปล่อยสินเชื่อแบบลำดับ เช่น โมเดลของธนาคารกรามีนเพื่อสร้างแรงจูงใจและคัดกรองลูกหนี้ที่มีคุณภาพอย่างเป็นระบบ (Celestin and Vanitha, 2016)

(3) องค์ประกอบของบริการทางการเงินระดับฐานราก เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงิน ระบบการเงินฐานรากที่สมบูรณ์จำเป็นต้องครอบคลุมบริการที่หลากหลายสอดคล้องกับวิถีชีวิตและบริบททางเศรษฐกิจของสมาชิกอย่างแท้จริง โดยประกอบด้วยองค์ประกอบเชิงหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(3.1) สินเชื่อรายย่อย การจัดหาเงินทุนหมุนเวียนในปริมาณที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพหรือบรรเทาความเดือดร้อนในกรณีฉุกเฉิน

(3.2) การออมรายย่อย เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญเพื่อการสะสมสินทรัพย์ และการสร้างแหล่งเงินทุนสำรองที่จะช่วยรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อันจะช่วยลดความเปราะบางทางการเงินในระดับครัวเรือน (World Bank Group, 2022)

(3.3) การประกันภัยรายย่อย กลไกคุ้มครองความเสี่ยงที่สอดคล้องกับคุณลักษณะเฉพาะของกลุ่มฐานราก เช่น การประกันชีวิตคุ้มครองสินเชื่อ เพื่อบรรเทาภาระหนี้สินในกรณีที่ผู้กู้เสียชีวิต และการประกันภัยพืชผลสำหรับเกษตรกรเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ (Ullah and Khan, 2017)

2.1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับภูมิทัศน์การเงินฐานรากมีความครอบคลุมและตั้งอยู่บนฐานคิดทางวิชาการที่น่าเชื่อถือ คณะผู้วิจัยได้ประมวลทฤษฎีสำคัญที่ใช้เป็นกรอบในการอธิบายปรากฏการณ์และปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการเงินระดับชุมชน ดังนี้

(1) ทฤษฎีทางเลือกข้ามเวลาและการตัดสินใจกู้ยืม (Intertemporal Choice Theory) ทฤษฎีทางเลือกข้ามเวลา (Fisher, 1930) อธิบายถึงการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลในการจัดสรรการบริโภคระหว่างปัจจุบัน (C_1) และอนาคต (C_2) ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณข้ามเวลา (Intertemporal Budget Constraint) ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

โดยที่ r คืออัตราดอกเบี้ยซึ่งถือเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาส ในสภาวะตลาดที่สมบูรณ์ อัตราดอกเบี้ยสำหรับการออมและการกู้ยืมจะมีส่วนต่างที่แคบ อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มเปราะบางหรือเศรษฐกิจฐานรากในประเทศไทย ข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อทำให้เส้นงบประมาณข้ามเวลามีลักษณะหักมุม (Kinked Budget Line) ณ จุดรายได้ปัจจุบัน (Y_1, Y_2) เนื่องจากต้นทุนการกู้ยืมสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากอย่างมีนัยสำคัญ (Stiglitz and Weiss, 1981)

$$C_1 + C_2/(1+r) = Y_1 + Y_2/(1+r)$$

ความชันของเส้นงบประมาณที่สูงชันในส่วนของการกู้ยืม สะท้อนถึงการที่กลุ่มฐานรากต้องสละการบริโภคในอนาคตในสัดส่วนที่สูงมาก เพื่อแลกกับการบริโภคในปัจจุบันเพียงเล็กน้อย ซึ่งภาวะดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบธนาคารพาณิชย์ที่มีอัตราดอกเบี้ยลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate : MRR) ประมาณร้อยละ 6.65 - 7.30 ส่งผลให้กลุ่มฐานรากต้องพึ่งพาสินเชื่อทางเลือก เช่น สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์หรือสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ที่มีเพดานดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 33 – 36 ต่อปี ด้วยต้นทุนทางการเงินที่แตกต่างกันมากดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการปรับให้การใช้จ่ายและการบริโภคสมดุล (Consumption Smoothing) และเป็นปัจจัยเร่งที่ทำให้กลุ่มฐานรากประสบปัญหาหนี้สินในอนาคต

(2) เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมกับการลดค่าแบบไฮเปอร์โบลา (Hyperbolic Discounting) ในขณะที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมตั้งสมมติฐานว่ามนุษย์ตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกันตามเวลา แต่เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมชี้ให้เห็นว่า มนุษย์มักมีลักษณะความลำเอียงเพื่อปัจจุบัน (Present Bias) โดยให้มูลค่ากับรางวัลในปัจจุบันสูงกว่ารางวัลในอนาคตอย่างเกินสัดส่วน พฤติกรรมนี้สามารถอธิบายได้ด้วยแบบจำลองการลดค่าแบบไฮเปอร์โบลา (Laibson, 1997) ซึ่งอธิบายว่า เหตุใดบุคคลจึงมักตัดสินใจเลือกความพึงพอใจระยะสั้น (Instant Gratification) มากกว่าการออมเพื่อเป้าหมายในระยะยาว เช่น การกู้ยืมเพื่อบริโภคสินค้าตามกระแส มากกว่าการออมเพื่อเป้าหมายระยะยาว ข้อมูลเชิงประจักษ์ในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของพฤติกรรมเน้นปัจจุบัน โดยพบว่า หัวหน้าครัวเรือนไทยมักเริ่มมีความสามารถในการออมเมื่ออายุประมาณ 47 ปีขึ้นไป (สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน, 2567) ซึ่งถือว่าล่าช้าเกินกว่าจะสร้างฐานะให้มั่นคงได้ การลดค่าความสำคัญของอนาคตที่รวดเร็วเกินไปนี้ ทำให้การวางแผนเกษียณอายุล้มเหลวและส่งผลให้กลุ่มฐานรากมีความเปราะบางสูงต่อปัจจัยกระทบภายนอก (Exogenous Shocks) เนื่องจากขาดสภาพคล่องและเงินออมสำรองฉุกเฉิน

(3) ทฤษฎีความไม่สมมาตรของข้อมูล อุปสรรคสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินกระแสหลักไม่สามารถให้บริการสินเชื่อแก่รายย่อยได้อย่างครอบคลุมคือ ความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ (Akerlof, 1970) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลัก 2 ประการ ได้แก่

(3.1) การเลือกที่ไม่พึงประสงค์ (Adverse Selection) ผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูงมักเป็นกลุ่มที่พยายามขอสินเชื่อมากที่สุด ทำให้ธนาคารต้องตั้งเงื่อนไขหลักประกันที่เข้มงวด ซึ่งเป็นสิ่งที่กลุ่มฐานรากขาดแคลน

(3.2) ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ภายหลังได้รับสินเชื่อ ผู้กู้อาจลดความพยายามในการสร้างรายได้ หรือนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เนื่องจากธนาคารไม่สามารถติดตามพฤติกรรมได้อย่างใกล้ชิด (Stiglitz and Weiss, 1981)

สถาบันการเงินฐานรากและกองทุนหมู่บ้านฯ ได้เข้ามาเติมเต็มช่องว่างนี้ โดยการใช้สินเชื่อเชิงความสัมพันธ์และทุนทางสังคมในชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือคัดกรองและติดตามพฤติกรรมลูกหนี้แทนการพึ่งพาข้อมูลเชิงปริมาณแบบที่สถาบันการเงินขนาดใหญ่ใช้ (Petersen and Rajan, 1994; Boot, 2000)

(4) ทฤษฎีต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) ต้นทุนทางธุรกรรม (Coase, 1937) ในการปล่อยสินเชื่อรายย่อยประกอบด้วย ต้นทุนการสืบค้นข้อมูล การวิเคราะห์เครดิต การจัดทำสัญญาและการติดตามทวงถามหนี้ สำหรับธนาคารพาณิชย์ ต้นทุนดำเนินการเหล่านี้ถือเป็นต้นทุนคงที่ (Fixed Costs) ต่อบัญชีลูกหนี้ที่ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินกู้ขนาดเล็กของกลุ่มลูกค้ารายย่อย ส่งผลให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยสูงและไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ (Armendáriz and Morduch, 2010) ในทางกลับกัน สถาบันการเงินชุมชนสามารถบริหารจัดการข้อจำกัดนี้ผ่านโครงสร้างการดำเนินงานที่อาศัยสมาชิกในพื้นที่ซึ่งมีข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับเพื่อนบ้าน ทำให้การบริหารจัดการสินเชื่อรายย่อยมีต้นทุนทางธุรกรรมที่ต่ำและมีประสิทธิภาพมากกว่า

(5) ทฤษฎีการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Finance Theory) ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับบทบาทของระบบการเงินในฐานะกลไกหลักในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขจัดความยากจน ผ่านการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มประชากรที่ถูกกีดกันจากระบบการเงินกระแสหลัก งานวิจัยเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่าความลึกทางการเงิน (Financial Depth) มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญกับระดับการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัว (King and Levine, 1993 and Beck et al., 2007) โดยใช้นวัตกรรมทางการเงินเพื่อลดข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน อาทิ การบริหารจัดการรายได้จากการโอนเงินจากแรงงานต่างประเทศมาปรับใช้เป็นฐานทุนสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น หรือการออกแบบเครื่องมือทางการเงินที่สามารถรองรับความต้องการของผู้มีรายได้น้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหัวใจสำคัญคือการเปลี่ยนสถานะของเงินทุนจากการเป็นปัจจัยพื้นฐานไปสู่เครื่องมือในการสร้างผลิตภาพ เพื่อทำลายวัฏจักรแห่งความยากจนอย่างยั่งยืน (Beck et al., 2007)

(6) ทฤษฎีตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediation Theory) แนวคิดนี้เห็นว่า สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างหน่วยเศรษฐกิจที่มีเงินออมส่วนเกินกับหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดแคลนเงินทุน เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Scholtens and Wensveen, 2003) โดยบทบาทสำคัญของตัวกลางคือการลดต้นทุนการทำธุรกรรมและการแก้ไขปัญหาข้อมูลไม่สมมาตร

ผ่านผู้ตรวจสอบที่ได้รับมอบหมาย (Delegated Monitoring) ตามนิยามของ Diamond (1984) ซึ่งสถาบันการเงินจะทำหน้าที่ตรวจสอบคัดกรองคุณสมบัติของลูกหนี้และติดตามพฤติกรรมการชำระหนี้แทนผู้ฝากเงิน กลไกนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในระดับฐานรากเนื่องจากอาศัยความใกล้ชิดและการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกในชุมชน เพื่อลดความเสี่ยงเชิงระบบ (Systemic Risk) และลดอุปสรรคจากการปล่อยสินเชื่อที่สถาบันการเงินพาณิชย์ขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้

(7) ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) และทฤษฎีตัวแทน (Principal-Agent Theory) ทฤษฎีสถาบันเน้นการศึกษาบทบาทของกรอบกติกาทางสังคม กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและการลดต้นทุนการทำธุรกรรม (North, 1990) ในขณะที่ทฤษฎีตัวแทน นำมาใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์และผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้มอบอำนาจ เช่น สมาชิกสหกรณ์หรือคนในชุมชน กับผู้รับมอบอำนาจ (Agent) เช่น คณะกรรมการหรือผู้จัดการกองทุน (Jensen and Meckling, 1976) ซึ่งในบริบทการเงินฐานรากมักเผชิญกับการฉวยโอกาสหรือความหย่อนยานในการบริหารจัดการหากขาดโครงสร้างการกำกับดูแลที่เข้มแข็งและสัญญาจูงใจที่มีความโปร่งใส

(8) ทฤษฎีพฤติกรรมการเงิน (Behavioral Finance) ทฤษฎีพฤติกรรมการเงินอธิบายว่า การตัดสินใจทางการเงินของมนุษย์ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่สมบูรณ์เสมอไป แต่ถูกจำกัดด้วยเหตุผลแบบมีขอบเขต (Bounded Rationality) และมักติดกับดักการตัดสินใจที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าระยะยาว รวมถึงความลำเอียงทางความคิด (Cognitive Bias) ในรูปแบบต่าง ๆ (Mullainathan and Thaler, 2000) ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมการออมและการก่อหนี้เกินศักยภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงควรลงทุนในมนุษย์และส่งเสริมความรู้ทางการเงินเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรม เพื่อให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สินได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีภูมิคุ้มกันทางการเงินในยุคดิจิทัล (Lusardi and Mitchell, 2011)

ทั้งนี้ ทฤษฎีทั้ง 8 ข้างต้นเป็นกรอบสนับสนุนวัตถุประสงค์งานวิจัยทั้ง 4 ประการ โดยทฤษฎีความไม่สมมาตรของข้อมูล ต้นทุนทางธุรกรรม และตัวกลางทางการเงิน ใช้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ส่วนทฤษฎีทางเลือกข้ามเวลา เศรษฐศาสตร์พฤติกรรม และพฤติกรรมการเงิน ใช้ออกแบบแนวทางเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการบูรณาการฐานข้อมูลสินเชื่อกับเทคโนโลยีทางการเงินต่อไป

2.1.4 ภูมิทัศน์การเงินฐานรากและสถาบันการเงินหลักของไทย

ระบบการเงินฐานรากของประเทศไทยเป็นระบบนิเวศทางการเงินที่มีความหลากหลาย ซึ่งประกอบด้วยผู้ให้บริการที่มีโครงสร้างการดำเนินงานและกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับชุมชน คณะผู้วิจัยได้จำแนกสถาบันการเงินหลักออกเป็น 5 กลุ่มสำคัญ พร้อมรายละเอียด ดังนี้

(1) สหกรณ์ สหกรณ์เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทย เพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งการจัดตั้งและดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติให้สหกรณ์มีสถานะเป็นนิติบุคคลนับแต่วันที่จดทะเบียน และมีลักษณะโครงสร้างการบริหารที่เน้นให้สมาชิกเป็นเจ้าของร่วมกันและกำหนดนโยบายผ่านกลไกประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิออกเสียงในการประชุมใหญ่ เพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นสำคัญ (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

ในบริบทของการเงินฐานราก สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน (Credit Unions) มีหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ระดมทุนผ่านการสะสมทุนเรือนหุ้นและการรับฝากเงินจากสมาชิก เพื่อนำไปให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิกภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) สำหรับการกำกับดูแลสหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีกรมส่งเสริมสหกรณ์รับผิดชอบในด้านการทะเบียนและการส่งเสริมการดำเนินงาน และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบบัญชี เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานทางการเงินมีความโปร่งใส เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี และสามารถรักษาสภาพคล่องทางการเงินให้เกิดความมั่นคงและเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกโดยรวม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

(2) กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์จัดเป็นองค์กรการเงินชุมชนที่ดำเนินงานในรูปแบบกึ่งทางการ หรือไม่เป็นทางการ โดยมีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกพื้นฐานสำหรับการระดมเงินออมและการให้สินเชื่อเพื่อสวัสดิการและการประกอบอาชีพแก่สมาชิกในระดับชุมชน ซึ่งครอบคลุม 4 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะ 2) สถาบันการเงินชุมชน (ที่ยังไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล) 3) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และ 4) วิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่เป็นนิติบุคคล โดยลักษณะร่วมที่สำคัญของกลุ่มเหล่านี้คือการดำเนินงานบนพื้นฐานของความไว้วางใจและความสัมพันธ์ในชุมชน แต่อาจยังมีข้อจำกัดในด้านสถานะทางกฎหมายในการทำนิติกรรมสัญญาบางประการ

(3) สถาบันการเงินประชาชน สถาบันการเงินประชาชน คือ องค์กรการเงินชุมชนที่ได้รับการยกระดับสถานะเข้าสู่การกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 (Act on People's Financial Institutions B.E. 2562) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการทางการเงินให้มีความเป็นสากล โปร่งใส และน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นการสร้างกลไกเพื่อคุ้มครองเงินออมของประชาชนในระดับฐานราก ทั้งนี้ การจดทะเบียนเป็น “สถาบันการเงินประชาชน” จะทำให้องค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งได้รับสิทธิในการทำนิติกรรมสัญญาทางการเงินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ยังได้กำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินประชาชนต้องจัดวางระบบการควบคุมและตรวจสอบภายในที่รัดกุม มีการบริหารจัดการความเสี่ยง และยึดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเงินในระยะยาว (Financial Sustainability) ซึ่งถือเป็นการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งให้กับเงินออมและสวัสดิภาพทางการเงินของสมาชิกในชุมชน

(4) สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ เป็นสินเชื่ออเนกประสงค์ที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังให้แก่ผู้กู้ในระดับจังหวัด ซึ่งช่วยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนรายย่อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้อย่างเป็นธรรมและช่วยเหลือเจ้าหนี้นอกระบบให้สามารถเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในระดับจังหวัด

การประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์มีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ หลักประกันมีความยืดหยุ่น โดยผู้ประกอบธุรกิจสามารถเลือกรับหลักประกันหรือไม่เรียกรับหลักประกันได้ตามความเสี่ยงของลูกหนี้ นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 36 ซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงสูงได้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจสามารถให้สินเชื่อเฉพาะแก่ลูกหนี้ที่มีภูมิลำเนาหรือทำงานในจังหวัดที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับอนุญาต เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถประเมินความเสี่ยงและมีความเข้าใจในบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของลูกหนี้ในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้และสร้างความเป็นธรรม

(5) กองทุนหมู่บ้านฯ จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และมีกฎหมายรองรับสถานะภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีสถานะเป็นแหล่งทุนหลักที่สำคัญในระดับฐานราก กองทุนหมู่บ้านฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนหมุนเวียนในระดับท้องถิ่น โดยบริหารจัดการทุนดำเนินการผ่านคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในพื้นที่เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ การสร้างรายได้ และการจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่สมาชิกโดยตรง

การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านฯ เน้นการให้บริการสินเชื่อขนาดเล็ก (Microcredit) ด้วยต้นทุนที่เหมาะสมแก่สมาชิก เพื่อสนับสนุนการขยายธุรกิจขนาดเล็ก การลดภาระหนี้นอกระบบ และการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจชุมชนปัจจุบัน กองทุนหมู่บ้านฯ ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่องภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) โดยกองทุนหมู่บ้านฯ ที่มีความพร้อมและผ่านเกณฑ์ประเมินจะได้รับการยกระดับสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชน การยกระดับนี้มุ่งเน้นการขยายขอบเขตการให้บริการทางการเงินให้มีความครบวงจรยิ่งขึ้น เช่น การรับฝากเงิน การโอนเงิน ตลอดจนการกำหนดระบบการบริหารความเสี่ยงที่เข้มแข็ง มีมาตรฐานการบัญชีและการกำหนดให้มีการกำกับดูแลที่เข้มงวดเทียบเท่าสถาบันการเงินในระบบ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาว และสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างมั่นคง (พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547)

2.1.5 แนวคิดการกำกับดูแลและข้อควรระวังทางนโยบาย

การกำกับดูแลสถาบันการเงินมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวมและคุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้บริการทางการเงิน โดยเฉพาะในระบบการเงินฐานรากที่ระบบมีความซับซ้อนและผู้ใช้บริการมีความรู้จำกัด โดยการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพสามารถจำแนกออกเป็น 2 มิติสำคัญ ดังนี้

(1) การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) มุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของโครงสร้างทางการเงินของสถาบัน โดยกำหนดเกณฑ์การบริหารจัดการความเสี่ยงที่สำคัญ อาทิ การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital Adequacy) การบริหารจัดการสภาพคล่อง (Liquidity Management) มาตรฐานการจัดชั้นสินทรัพย์และการตั้งสำรอง รวมถึงมาตรฐานการรายงานทางการเงินที่โปร่งใส ซึ่งการกำกับดูแลในมิตินี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ และสร้างความเชื่อมั่นว่าสถาบันการเงินจะมีขีดความสามารถในการรองรับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ (Barth et al., 2006)

(2) การกำกับดูแลที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง (Non-Prudential Regulation) เน้นการกำกับดูแลด้านการให้บริการผู้ใช้บริการอย่างเป็นธรรม (Market Conduct) และส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม ประกอบด้วย กระบวนการออกใบอนุญาต (Licensing) การตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตและคุณสมบัติของผู้บริหาร การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส และการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินจากการถูกเอาเปรียบด้านราคาและเงื่อนไขสัญญา ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างจริยธรรมการเงินระดับฐานราก (Ledgerwood, 1998)

สำหรับการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่มีขนาดและระดับความเสี่ยงที่แตกต่างกัน คณะผู้วิจัยเห็นว่าการประยุกต์ใช้แนวทางความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน (Risk-Based Approach: RBA) เป็นแนวทางที่จะช่วยให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มากกว่าการตรวจสอบรายการธุรกรรมรายบุคคลเพียงอย่างเดียว ซึ่งแนวทางนี้ช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเอื้อให้สถาบันขนาดเล็กที่มีการบริหารจัดการที่ดีไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบมากเกินไป

ในมิติของการสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นคงทางการเงิน ระบบการคุ้มครองเงินฝากถือเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญเพื่อป้องกันปัญหาการตื่นตระหนกและแห่ถอนเงิน ซึ่งอาจลุกลามเป็นวิกฤตในระบบการเงินฐานรากได้ อย่างไรก็ดี การออกแบบระบบการคุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลเพื่อป้องกันปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม ซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อผู้ฝากเงินขาดแรงจูงใจในการคัดเลือกสถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคง และผู้บริหารสถาบันการเงินลดความระมัดระวังในการบริหารความเสี่ยง เนื่องจากทราบว่ามีระบบคุ้มครองเงินฝากรองรับ (Demirguc-Kunt et al., 2008)

แม้มาตรการพักชำระหนี้หรือการช่วยเหลือทางการเงินในยามวิกฤต (เช่น ภัยพิบัติหรือวิกฤตโรคระบาด) จะมีความจำเป็นเพื่อรักษาสภาพคล่องของครัวเรือนเปราะบาง แต่การใช้มาตรการในลักษณะถ้วนหน้าและดำเนินการต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน อาจก่อให้เกิดภาวะภัยทางศีลธรรมอย่างรุนแรงและบิดเบือนโครงสร้างของระบบการเงินฐานราก

การศึกษาและถอดบทเรียนมาตรการพักชำระหนี้เกษตรกรไทยโดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วยอึ๊งภากรณ์ พบว่า ร้อยละ 77 ของผู้เข้าร่วมโครงการมีการเปิดบัญชีสินเชื่อใหม่เพิ่มขึ้นระหว่างช่วงเวลาพักหนี้ และร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างตั้งใจยุติการชำระภาระดอกเบี้ยที่ค้างอยู่แม้จะมีความสามารถ (โสมรัศมิ์ จันทรัตน์ และคณะ, 2566) พฤติกรรมเหล่านี้สะท้อนถึงการที่ลูกหนี้เริ่มสูญเสียวินัยทางการเงินและตั้งใจผิดนัดชำระหนี้ เนื่องจากคาดหวังว่ารัฐบาลจะขยายระยะเวลาความช่วยเหลือออกไปอีก ดังนั้น การออกแบบนโยบายการคลังและสินเชื่อของรัฐในอนาคตจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการช่วยเหลือแบบถ้วนหน้า ไปสู่นโยบายที่ตรงจุด ชั่วคราว และมีเงื่อนไขควบคู่ไปกับการบังคับใช้มาตรการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการยกระดับความรู้ทางการเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนพึ่งพานโยบายพักหนี้จนเป็นความเคยชิน ซึ่งอาจส่งผลทำลายเสถียรภาพและความยั่งยืนของระบบการเงินชุมชนในระยะยาว

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Literature Review)

คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดเชิงทฤษฎีและบริบทการดำเนินงานจริงของประเทศไทย โดยได้ขยายความและปรับปรุงรูปแบบการนำเสนอ ดังนี้

2.2.1 พงศ์ระพีพร อาภากร ณ อยุธยา และคณะ (2554) ศึกษาวิจัยบทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก และพบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมถึงกลุ่มออมทรัพย์ ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการเข้าถึงบริการทางการเงิน สำหรับกลุ่มประชาชนในชนบทและเกษตรกรที่มีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มักถูกกีดกันหรือเข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าธนาคารพาณิชย์มีบทบาทน้อยมากในการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายนี้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านต้นทุนการดำเนินงานและความเสี่ยงของผู้ใช้บริการของกลุ่มดังกล่าว

ในมิติของพฤติกรรมทางการเงินพบว่า การออมเป็นบริการที่มีความต้องการสูงสุดในระดับฐานราก โดยรูปแบบพฤติกรรมการออมของประชาชนมักเป็นการใช้บริการควบคู่กันระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐและองค์กรการเงินชุมชน โดยปัจจัยสำคัญที่กำหนดการตัดสินใจเลือกใช้บริการ คือ ความสะดวกในการเข้าถึง คุณภาพการให้บริการที่ดี และเกณฑ์เงินฝากขั้นต่ำที่ไม่สูงจนเป็นอุปสรรค

สำหรับความต้องการด้านสินเชื่อ พบว่า สินเชื่อเพื่อการเกษตรมีความต้องการสูงสุด รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล โดยกองทุนหมู่บ้านฯ มีบทบาทสำคัญในฐานะแหล่งเงินทุนทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำและมีความยืดหยุ่นสูง เนื่องจากไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนในชุมชนได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยยังได้สะท้อนถึงความเปราะบางเชิงโครงสร้างด้านความรู้ทางการเงิน โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 74 ยังมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินอยู่ในระดับต่ำ และมีเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินในระดับสูง ซึ่งตัวเลขดังกล่าวบ่งชี้ถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการยกระดับทักษะทางการเงินควบคู่ไปกับการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการ

2.2.2 สุทธาสินี อาภากร ณ อยุธยา และคณะ (2560) ศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและเสนอแนะยุทธศาสตร์การปฏิรูปเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับระบบการเงินชุมชนของไทย (สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านฯ และกลุ่มออมทรัพย์)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ระบบนิเวศการเงินฐานรากปัจจุบันเผชิญกับการแยกส่วนของกฎระเบียบอย่างรุนแรง เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพของหน่วยงานกำกับดูแล ส่งผลให้เกิดปัญหาความลักลั่นของมาตรฐานการดำเนินงานและความเสี่ยงเชิงระบบในลักษณะธนาคารเงา โดยเฉพาะในกลุ่มองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการระดมเงินฝากจากประชาชนแต่กลับขาดกลไกการกำกับดูแลด้านความมั่นคงที่ได้มาตรฐานเทียบเท่าสถาบันการเงินในระบบ

ดังนั้น เพื่อพัฒนากรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับโมเดลความสำเร็จใน 8 ประเทศต้นแบบ ได้แก่ ประเทศบังกลาเทศ ประเทศอินเดีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเวียดนาม ประเทศเคนยา ประเทศเปรู ประเทศโคลอมเบีย และประเทศฟิลิปปินส์ ควบคู่ไปกับการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกว่า 1,100 รายทั่วประเทศ และได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ โดยการประยุกต์ใช้การกำกับดูแลตามระดับพัฒนาการและขนาด เพื่อสร้างสมดุลระหว่างเสถียรภาพทางการเงินกับภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ได้เสนอให้จำแนกการกำกับดูแลออกเป็น 4 ระดับ ตามขนาดสินทรัพย์และความซับซ้อนของธุรกรรม โดยเริ่มตั้งแต่ระดับกลุ่มออมทรัพย์ขนาดเล็กที่เน้นการส่งเสริมความเข้มแข็ง ไปจนถึงระดับสถาบันการเงินชุมชนขนาดใหญ่ (SFI-like entities) ที่ต้องเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลด้านความมั่นคงอย่างเต็มรูปแบบ (Full Prudential Regulations) ซึ่งครอบคลุมถึงเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital Adequacy Ratio) การจัดชั้นคุณภาพสินทรัพย์ และการกันสำรองหนี้สงสัยจะสูญที่เข้มงวด เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินและป้องกันความเสี่ยงที่อาจลุกลามสู่ระบบเศรษฐกิจ

ในมิติของการปฏิรูปโครงสร้างสถาบัน งานวิจัยได้วางแนวทางไว้อย่างชัดเจน โดยในระยะสั้น เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาและกำกับดูแลระบบการเงินภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่บูรณาการนโยบายระดับชาติ ส่วนในระยะยาว ควรมุ่งสู่การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางการเงิน ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากสำหรับสถาบันการเงินชุมชน และการจัดตั้งศูนย์กลางการบริหารสภาพคล่อง (Central Financial Facility: CFF) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการสภาพคล่องส่วนเกินและเป็นแหล่งเงินทุนสำรองยามฉุกเฉิน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยยกระดับระบบการเงินฐานรากของไทยให้มีความยั่งยืนและมีภูมิคุ้มกันที่แท้จริง

2.2.3 โชคลาภ มั่นคง (2565) ศึกษาวิจัยเรื่องการเงินฐานรากในมิติของการพึ่งพาตนเอง โดยนำเสนอแนวคิดที่ท้าทายกระบวนทัศน์เดิมด้วยทฤษฎีการเติบโตจากภายในและการพัฒนาทุนมนุษย์ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่สำคัญว่า กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีความจำเป็นต้องออมเงินในสัดส่วนที่สูงกว่าคนรวยเพื่อใช้เป็นเกราะป้องกัน ผลกระทบจากอุบัติภัยทางเศรษฐกิจ (Economic Shocks) ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์คนจน (Poor Economics) ของ Banerjee and Duflo (2011) งานวิจัยจึงเสนอให้เปลี่ยนยุทธศาสตร์จากการใช้ระบบสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ (Welfare-based Approach) ที่รัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้ฝ่ายเดียวซึ่งไม่ยั่งยืนไปสู่รูปแบบความร่วมมือเชิงการพัฒนา (Development-based Cooperation) ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนสามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเอง

ในมิติเชิงโครงสร้าง คณะผู้วิจัยเสนอทางออกผ่านโมเดลความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เพื่อปิดช่องว่างด้านทักษะและโอกาส โดยแบ่งบทบาทหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจน กล่าวคือ ภาครัฐปรับบทบาทเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่ทำหน้าที่วางกฎระเบียบและสนับสนุนเงินทุนตั้งต้น ในขณะที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทหลักในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการและเชื่อมโยงช่องทางการตลาดเพื่อลดต้นทุนธุรกรรมและแก้ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลซึ่งเป็นจุดอ่อนดั้งเดิมของสถาบันการเงินชุมชน

นัยสำคัญเชิงนโยบายของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การใช้กลไกความรับผิดชอบและวินัยทางการเงินเพื่อลดความยากจนของประชากรกลุ่มเปราะบางจำนวนกว่า 4.7 ล้านคน การบูรณาการความร่วมมือผ่านโมเดล PPP นี้ จะช่วยเปลี่ยนสถานะของผู้มีรายได้น้อยจากการเป็นภาระทางการคลัง ให้กลายเป็นกลไกที่มีผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจ และสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินที่นำไปสู่ความพอเพียงที่มั่นคงและยั่งยืนอย่างแท้จริง

2.2.4 ศรานนท์ มิ่งศรี และคณะ (2565) งานวิจัยเรื่องโครงสร้างและบทบาทของสถาบันการเงินฐานรากในประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยมีสถาบันการเงินฐานรากกระจายตัวอยู่ในระดับสูง โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีจำนวนกว่า 79,000 แห่ง ครอบคลุมเกือบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ และสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีบทบาทสำคัญในการระดมเงินฝาก อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความท้าทายเชิงโครงสร้างที่สมาชิกมีความซ้ำซ้อน โดยพบว่าครัวเรือนถึงร้อยละ 40 ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินมากกว่า 2 ประเภทพร้อมกัน ซึ่งสะท้อนถึงการก่อหนี้ในระดับสูงและขาดการบูรณาการข้อมูลเครือข่ายระหว่างกัน

ประเด็นวิกฤตที่งานวิจัยระบุ คือ ช่องว่างด้านข้อมูลเครดิต (Credit Information Gap) เนื่องจากสถาบันการเงินฐานรากส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิกบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Bureau : NCB) ทำให้เกิดปัญหาการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ที่ต่ำกว่าความเป็นจริง และนำไปสู่สภาวะหนี้สะสมพอกพูนจากการกู้ใหม่เพื่อชำระหนี้เก่า โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย งานวิจัยพบว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ (Debt-to-Income Ratio) ในกลุ่มนี้พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่วัตถุประสงค์การกู้ยืมส่วนใหญ่ยังคงเน้นเพื่อการอุปโภคบริโภคมากกว่าการลงทุนเพื่อสร้างรายได้เพิ่ม

ในด้านนัยยะเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการผ่านการสร้างฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลสินเชื่อระหว่างสถาบันเครดิตกระแสหลักและระดับฐานรากเพื่อลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำความสำคัญของการใช้กลไกพฤติกรรมเศรษฐศาสตร์ เพื่อจูงใจให้เกิดการออมควบคู่กับการกู้ยืม และการปรับเปลี่ยนบทบาทของสถาบันการเงินชุมชนจากการเป็นเพียงแหล่งเงินกู้ สู่การเป็นที่ปรึกษาทางการเงินระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างวินัยทางการเงินและเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินของครัวเรือนอย่างยั่งยืน

2.2.5 Aragon et al. (2020) ศึกษาวิจัยเรื่อง Credit lines in microcredit: Short-term evidence from a randomized controlled trial in India โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงทดลองแบบสุ่ม โดยมีกลุ่มควบคุม (Randomized Controlled Trial : RCT) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพของวงเงินสินเชื่อหมุนเวียนเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ไมโครเครดิตแบบดั้งเดิมที่กำหนดงวดการชำระคืนตายตัว เพื่อทดสอบว่า ความยืดหยุ่นในการเบิกจ่ายและชำระคืนสามารถบรรเทาข้อจำกัดทางการเงินและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า การเงินที่มีความยืดหยุ่น ส่งผลให้ครัวเรือนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่รายได้มีความผันผวนสูง

โดยกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ได้แก่ พ่อค้าแม่ค้ารายย่อยที่เป็นผู้หญิงในประเทศอินเดียซึ่งใช้ผลิตภัณฑ์ไมโครเครดิต มีการค้ำประกันร่วมและมีการประชุมรายสัปดาห์ ทั้งนี้ ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมีความยืดหยุ่นโดยผู้กู้สามารถเบิกถอนและชำระคืนได้ตามต้องการในลักษณะเดียวกับบัตรเครดิต ผลการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่ากลุ่มที่ได้รับวงเงินสินเชื่อหมุนเวียนมีกำไรจากการค้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับกลุ่มควบคุม และมีกำไรสูงถึงร้อยละ 15 หลังจากได้รับสินเชื่อหมุนเวียนเกินกว่า 18 สัปดาห์ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ค้าที่ได้รับสินเชื่อหมุนเวียนสามารถปรับเปลี่ยนสินค้าไปสู่รายการสินค้าที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ซึ่งช่วยให้ผู้ค้าปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงได้ นอกจากนี้ความยืดหยุ่นที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่ได้ส่งผลให้ระดับการผิดนัดชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากผลิตภัณฑ์ไมโครเครดิตแบบดั้งเดิมที่บังคับชำระหนี้รายงวดด้วยระยะเวลาที่แน่นอนเพื่อรักษาวินัยทางการเงิน

ในมิติเชิงนโยบาย งานวิจัยเสนอให้สถาบันการเงินฐานรากปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีความยืดหยุ่นตามความต้องการ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสเงินสดที่แท้จริงของผู้กู้ ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ความยืดหยุ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความเปราะบางทางการเงินและส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งนำไปสู่การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินที่ยั่งยืนในระดับฐานราก

2.2.6 Ambec and Treich (2007) วิจัยเรื่อง Roscas as financial agreements to cope with self-control problems เพื่อวิเคราะห์บทบาทขององค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทพึ่งพาตนเองหรือ "สถาบันการออมและสินเชื่อแบบหมุนเวียน" (Rotating Savings and Credit Associations: ROSCAs) ผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม โดยเน้นศึกษาปัญหา การขาดการควบคุมตนเอง (Self-control Problems) และความพึงพอใจที่ไม่สอดคล้องกันตามระยะเวลา (Time-inconsistent Preferences) ของผู้มีรายได้น้อย คณะผู้วิจัยเสนอว่า ROSCAs ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงแค่กลไกการระดมทุนหรือการประกันความเสี่ยงเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือสร้างข้อผูกมัดทางการเงินที่ช่วยให้สมาชิกสามารถบรรลุเป้าหมายการออมในระยะยาวเพื่อจัดซื้อสินค้าคงทน ได้ท่ามกลางแรงกระตุ้นในการบริโภคระยะสั้น

ผลการศึกษาเชิงทฤษฎีชี้ให้เห็นว่า บุคคลที่มีความเอนเอียงไปทางปัจจุบัน (Present-biased Preferences) มักประสบความล้มเหลวในการออมด้วยตนเองเนื่องจากปัญหาการผัดวันประกันพรุ่ง งานวิจัยพบว่าข้อตกลงในกลุ่ม ROSCAs มีคุณลักษณะเด่นในการใช้แรงกดดันทางสังคมและพันธสัญญาต่อกลุ่มเป็นกลไกบังคับให้เกิดวินัยทางการเงิน ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงกว่าการออมรายบุคคลภายใต้เงื่อนไขที่ตลาดการเงินในระบบยังเข้าถึงได้ยาก โดย ROSCAs จะช่วยเร่งระยะเวลาในการสะสมทุนให้เร็วขึ้นสำหรับสมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่ม ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมทางสถาบันที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดและข้อจำกัดทางจิตวิทยาไปพร้อมกัน

ในมิติเชิงนโยบาย งานวิจัยชิ้นนี้มีความสำคัญต่อการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินระดับฐานรากโดยเน้นย้ำว่าการส่งเสริมการออมไม่ควรคำนึงถึงเพียงอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนทางการเงินเท่านั้น

แต่ควรให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างการชำระคืนที่เข้มงวดและการใช้กลไกกลุ่มเป็นตัวขับเคลื่อนวินัยทางการเงิน ข้อเสนอดังกล่าวมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจากการออมตามความสมัครใจที่ไร้รูปแบบ สู่การออมที่มีพันธสัญญาเชิงพฤติกรรม ซึ่งจะช่วยยกระดับสถาบันการเงินชุมชนให้สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างภูมิคุ้มกันและส่งเสริมการสะสมทุนอย่างมีประสิทธิภาพในกลุ่มครัวเรือนเปราะบาง

2.2.7 Czura et al. (2020) วิจัยเรื่อง Flexible Contract, Flexible Morale? Microcredit Design and Repayment Discipline โดยท้าทายกระบวนทัศน์ดั้งเดิมของระบบไมโครไฟแนนซ์ที่มักใช้ระเบียบการชำระคืนเป็นเครื่องมือสร้างวินัย โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงทดลองภาคสนาม โดยนำเสนอผลิตภัณฑ์สัญญาเงินกู้แบบยืดหยุ่นที่อนุญาตให้ผู้กู้มีสิทธิเลือก "พักชำระหนี้" ได้ตามความสมัครใจจำนวน 2 งวดตลอดอายุสัญญา เพื่อประเมินผลกระทบที่มีต่อระดับวินัยทางการเงินและปัญหาทางจริยธรรม ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า นวัตกรรมเชิงสัญญาลักษณะนี้สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือบริหารจัดการความเสี่ยงที่สอดคล้องกับความผันผวนของรายได้ในระดับฐานรากได้เป็นอย่างดี

ข้อมูลเชิงประจักษ์จากกลุ่มตัวอย่างระบุว่า การมอบสิทธิพักชำระหนี้ไม่ได้ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อการชำระคืน โดยอัตราการชำระคืนหนี้ของกลุ่มที่ได้รับสัญญาแบบยืดหยุ่นยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ 98 ซึ่งไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเมื่อเทียบกับกลุ่มที่ใช้สัญญาแบบตายตัว นอกจากนี้ ผลการทดสอบยังพบว่าผู้กู้ในกลุ่มทดลองมีความเครียดทางการเงินลดลงและมีระดับความพึงพอใจต่อสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น เนื่องจากสิทธิในการพักชำระหนี้ช่วยให้ครัวเรือนสามารถรักษาสภาพคล่องในช่วงที่เผชิญกับปัจจัยกระทบภายนอกโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินกู้นอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง

นอกจากนี้ งานวิจัยได้เสนอให้สถาบันการเงินฐานรากปฏิรูปการออกแบบผลิตภัณฑ์จากการมุ่งเน้นการควบคุมเชิงบังคับ ปรับเปลี่ยนให้เกิดการสร้างความร่วมมือเชิงเกื้อกูล โดยการนำกลไกความยืดหยุ่นมาบูรณาการในสัญญาเงินกู้เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงโดยปริยาย ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเน้นย้ำว่าการสร้างวินัยทางการเงินที่ยั่งยืนในระดับฐานรากไม่ได้เกิดจากข้อกำหนดที่เข้มงวด แต่เกิดจากการออกแบบระบบที่เอื้อให้สมาชิกสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสถานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริง ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินให้กับเศรษฐกิจชุมชนในระยะยาว

2.3 บทสรุปและประเด็นปัญหาจากการทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน โดยจำแนกตามมิติที่สำคัญได้ดังนี้

2.3.1 ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและปัญหาเชิงโครงสร้าง ในมิติของประสิทธิภาพการบริหารจัดการและปัญหาเชิงโครงสร้าง นิชธิมา วิสุทธิอาภา (2563) ได้ศึกษาบริบทของการเงินชุมชนและค้นพบประเด็นที่น่าสนใจว่า อุปสรรคสำคัญที่ฉุดรั้งศักยภาพขององค์กรการเงินชุมชนส่วนใหญ่คือ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ยังไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐาน โดยเฉพาะปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจและการดำเนินงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดต้นทุนธุรกรรมที่สูงเกินความจำเป็น นอกจากนี้ ยังพบจุดอ่อนในกระบวนการควบคุมภายในที่ยังขาดความรัดกุม และระบบการบริหารจัดการหนี้สิน (Debt Management) ที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้ค้างชำระและการติดตามหนี้ที่ยากลำบาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของระบบบริหารจัดการที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเร่งด่วนสอดคล้องกับงานวิจัยของอารีย์ เชื้อเมืองพาน และธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์ (2544) ที่ได้สะท้อนภาพปัญหาในมิติของทุนมนุษย์และธรรมาภิบาลองค์กร โดยระบุว่าอุปสรรคสำคัญในการยกระดับกลุ่มออมทรัพย์ให้มีความเข้มแข็งนั้น มีรากฐานมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจ

ด้านการบริหารจัดการทางการเงินของคณะกรรมการดำเนินงาน ประกอบกับปัญหาด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาลที่ผู้นำบางส่วนอาจมีวาระซ่อนเร้น หรือขาดความจริงใจในการบริหารงาน ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของสมาชิก ทำให้ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมระดมทุนหรือการเลือกใช้บริการทางการเงิน นอกจากนี้ การขาดหน่วยงานกลางที่มีบทบาทในการประสานงานและสนับสนุนทางวิชาการอย่างจริงจัง ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้การพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน

2.3.2 การเข้าถึงบริการและพฤติกรรมทางการเงิน ในบริบทของการเข้าถึงบริการทางการเงินและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการ พงศ์ระพีพร อาภากร ณ อยุธยา และคณะ (2554) ได้วิเคราะห์บทบาทของสถาบันการเงินในระดับฐานราก โดยชี้ให้เห็นว่า กองทุนหมู่บ้านฯ รวมถึงกลุ่มออมทรัพย์ ทำหน้าที่เป็น กลไกหลักทางการเงินในการปิดช่องว่างการให้บริการ สำหรับกลุ่มประชาชนในชนบทและเกษตรกร ที่มีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) ซึ่งมักถูกละเลยจากการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านต้นทุนและความเสี่ยง

ผลการศึกษาพฤติกรรมและความต้องการทางการเงิน พบว่า บริการด้านการออมมีความต้องการสูงสุด โดยปัจจัยสำคัญที่กำหนดการตัดสินใจเลือกใช้บริการคือ ความสะดวกในการเข้าถึง คุณภาพการให้บริการ และเงื่อนไขเงินฝากขั้นต่ำที่ยืดหยุ่น สำหรับด้านสินเชื่อ พบว่าสินเชื่อเพื่อการเกษตรมีความต้องการสูงสุด รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคล โดยกองทุนหมู่บ้านมีบทบาทโดดเด่นในฐานะแหล่งเงินทุนต้นทุนต่ำและไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยยังสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างด้านความรู้ทางการเงิน โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 74 ยังมีระดับความรู้ความเข้าใจทางการเงินที่ต่ำ ซึ่งถือเป็นความเปราะบางที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจฐานราก

2.3.3 โครงสร้างการกำกับดูแลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในมิติของการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแล สุทธาสินี อาภากร ณ อยุธยา และคณะ (2560) ได้ระบุถึงปัญหาความท้าทายในการบริหารจัดการองค์กรการเงินฐานราก (สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านฯ และกลุ่มออมทรัพย์) ซึ่งเผชิญกับการแยกส่วนของกฎระเบียบที่ขาดความเป็นเอกภาพและมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ส่งผลให้เกิดความลักลั่นในการกำกับดูแล นอกจากนี้บุคลากรที่เกี่ยวข้องยังขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับประสิทธิภาพองค์กร

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว งานวิจัยดังกล่าวได้เสนอแนะกรอบแนวทางการปฏิรูป โดยในระยะสั้นควรมุ่งเน้นการสร้างกลไกเชิงนโยบายและจัดกลุ่มการกำกับดูแลให้ชัดเจน ส่วนในระยะยาวเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ เพื่อบูรณาการการกำกับดูแลองค์กรการเงินภาคประชาชนทุกประเภทให้มีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และยกระดับมาตรฐานความมั่นคงให้เป็นสากล

2.3.4 ประเด็นและปัญหาสำคัญ เพื่อให้เห็นภาพรวมของอุปสรรคในเชิงลึกยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชนเพิ่มเติม และพบประเด็นท้าทายที่มีลักษณะร่วมกันในหลายมิติ ดังนี้

(1) มิติการบริหารจัดการและทรัพยากรบุคคล โดยสุรชัย กังวล (2552) ระบุปัญหาพื้นฐานที่สำคัญคือการขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพ และอุษณีย์ คะบุตร (2556) ได้สะท้อนปัญหาในทิศทางเดียวกันว่า กรรมการและสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในระบบบัญชีและการบริหารจัดการกองทุนที่ดี ส่งผลให้ระบบการควบคุมภายในขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาด้านการสืบทอดตำแหน่ง โดยฉัตรชัย ศรีวิชา (2560) และพระครูวิมลโสมนันท์ (2567) ชี้ให้เห็นว่าองค์กรการเงินชุมชนมักพึ่งพาผู้นำรุ่นก่อตั้งมากเกินไปและขาดการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ที่มีจิตอาสาเข้ามาสานต่องาน ประกอบกับข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้การบริหารงานเกิดความล่าช้าและผิดพลาดได้ง่าย นอกจากนี้ ในด้านธรรมาภิบาลยังพบปัญหา

ความสัมพันธ์และระบบอุปถัมภ์ภายในกลุ่ม เช่น การปล่อยกู้แก่พวกพ้องหรือผู้มีอิทธิพล ซึ่ง Pati (2009) และ Garg and Mittal (2023) ได้ระบุว่าปัญหาความสัมพันธ์ภายในและการขาดทักษะการบริหารจัดการนี้ เป็นความท้าทายร่วมกันของกลุ่มพึ่งตนเองทั้งในบริบทของไทยและต่างประเทศ

(2) มิติความเสี่ยงทางการเงินและสภาพคล่อง ปัญหาสำคัญในด้านการเงินคือ ความไม่เพียงพอของเงินทุนต่อความต้องการของสมาชิก และปัญหาคุณภาพสินเชื่อ โดยพระครูวิมลโสมนันท์ (2567) พบว่าการขาดกลไกการวิเคราะห์สินเชื่อเชิงลึกและการขาดการวางแผนบริหารความเสี่ยงที่ชัดเจน นำไปสู่ปัญหาหนี้ค้างชำระและการติดตามหนี้ที่ยากลำบาก สอดคล้องกับงานวิจัยของอุษณีย์ คะบุตร (2556) ที่พบว่าสมาชิกขาดวินัยทางการเงินในการส่งเงินออมและการชำระหนี้เงินกู้

(3) มิติทางกฎหมายและกฎระเบียบ นอกเหนือจากปัญหาภายในองค์กร ฐตรัชต์ อินทรสุขศรี (2563) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 กับกฎหมายกองทุนหมู่บ้านฯ และกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน ประเด็นดังกล่าวได้รับการยืนยันจากรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 (สศค., 2567) ที่ระบุว่า หลักเกณฑ์ปัจจุบันมีความเข้มงวดเกินไปและไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานจริง อาทิ ข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ดำเนินงาน การห้ามประกอบกิจการอื่น และหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน ส่งผลให้องค์กรการเงินชุมชนขาดแรงจูงใจที่จะเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน

ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข คณะผู้วิจัยจึงได้สรุป ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ตารางสังเคราะห์ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขจากการทบทวนวรรณกรรม

ประเด็นปัญหาหลัก	งานวิจัยที่รองรับ	สาระสำคัญและแนวทางแก้ไขที่เสนอ
1. ปัญหาโครงสร้างการกำกับดูแลและกฎหมาย	สุทธาสินี อาภากร ณ อยุธยา (2560) ฐตรัชต์ อินทรสุขศรี (2563)	**ปัญหา:** กฎหมายซ้ำซ้อน มาตรฐานลักลั่น และเกณฑ์กำกับดูแลแข็งตัวเกินไปจนปฏิบัติไม่ได้จริง **ทางออก:** จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ (Single Regulator) ใช้เกณฑ์กำกับตามระดับความเสี่ยง (Risk-Based Approach) และสร้างกลไกกองทุนคุ้มครองเงินฝาก
2. ประสิทธิภาพการบริหารและทุนมนุษย์	นิชธิมา วิสุทธิอาภา (2563) อารีย์ และ ธเนศ (2544) สุรชัย (2552) อุษณีย์ (2556)	**ปัญหา:** บุคลากรขาดทักษะบัญชี/การเงิน, ขาดระบบควบคุมภายใน, ขาดการสืบทอดตำแหน่ง **ทางออก:** พัฒนาระบบพี่เลี้ยง นำเทคโนโลยีมาช่วยบริหารจัดการและสร้างผู้นำรุ่นใหม่
3. ธรรมาภิบาลและความโปร่งใส	Pati (2009)	**ปัญหา:** ระบบอุปถัมภ์ การปล่อยกู้พวกพ้องและวาระซ่อนเร้นของผู้บริหาร

ประเด็นปัญหาหลัก	งานวิจัยที่รองรับ	สาระสำคัญและแนวทางแก้ไขที่เสนอ
	Garg and Mittal (2023) อารีย์ และ ธเนศ (2544)	**ทางออก:** สร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ
4. ผลิตภัณฑ์และการออกแบบสัญญา	Aragon et al. (2020) Czura et al. (2020) Ambec and Treich (2007)	**ปัญหา:** สัญญาเงินกู้แข็งตัว (Rigid Contract) ไม่สอดคล้องกับกระแสเงินสดที่ผันผวน **ทางออก:** ออกแบบผลิตภัณฑ์ที่มีความยืดหยุ่น (Flexible Repayment) ใช้กลไกทางพฤติกรรมศาสตร์ (Commitment Device) เพื่อสร้างวินัยการออม
5. พฤติกรรมทางการเงินและการเข้าถึงข้อมูล	พงศ์ระพีพร และคณะ (2554) ศรานนท์ มิ่งศรี และคณะ, 2565	**ปัญหา:** การขาดความรู้ทางการเงินและขาดข้อมูลเครดิตนำไปสู่หนี้สินล้นพ้นตัว **ทางออก:** เชื่อมโยงฐานข้อมูลเครดิตแห่งชาติเพื่อเปลี่ยนบทบาทองค์กรการเงินเป็นที่ปรึกษาทางการเงินชุมชน

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (2569)

จากการทบทวนวรรณกรรมและสังเคราะห์งานวิจัยข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของระบบการเงินฐานรากมีความซับซ้อนและเกี่ยวพันกันในหลายมิติ ทั้งในเชิงโครงสร้างนโยบายและเชิงพฤติกรรม คณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการนำเสนอภาพรวมภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทยในบทที่ 3 เพื่อให้เข้าใจเศรษฐกิจฐานรากและโครงสร้างในปัจจุบันของไทยอย่างรอบด้านต่อไป

บทที่ 3
ภาพรวมภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย

3.1 บทนำ

ภูมิทัศน์ทางการเงินของประเทศไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับจุดเปลี่ยนสำคัญอันเนื่องมาจากวิกฤตหนี้ครัวเรือนที่สะสมมาอย่างยาวนาน ข้อมูลเชิงประจักษ์จาก ธปท. และศูนย์วิจัยเศรษฐกิจต่าง ๆ ระบุว่าสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ของไทยยังอยู่ในระดับสูง ท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวไม่ทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนระดับฐานรากและกลุ่มเปราะบางต้องเผชิญกับแรงกดดันในการชำระหนี้ที่รุนแรงขึ้น

3.1.1 นิยามและความสำคัญของการเงินระดับฐานราก

ในมิติเชิงนโยบายและการพัฒนา กฤษฎา อุทยานิน (2553) ได้ให้คำนิยามว่า การเงินระดับฐานราก หมายถึง ระบบการให้บริการทางการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อยและยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปได้ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยเน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสมกับบริบทของผู้ที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงินกระแสหลัก สอดคล้องกับ “คู่มือการส่งเสริมการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานราก” ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (อธิป จิตต์แจ้ง, ม.ป.ป.) ที่ระบุว่า ในบริบทของชุมชนการเงินระดับฐานราก หมายถึง บริการทางการเงินสำหรับคนในชุมชนต่าง ๆ ที่เกิดจากหลักการรวมเงินและรวมทุนกัน บนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเอง และมีการบริหารจัดการตามกรอบภูมิปัญญาชาวบ้าน โดยมีธุรกรรมหลักที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือคนในชุมชน ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการจัดสวัสดิการชุมชน โดยระบบการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนพ้นจากความยากจน ซึ่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้ยกย่องและยืนยันว่าการเงินฐานรากนั้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้คนจำนวนมากพ้นจากความยากจน ควบคู่กับการส่งเสริมให้คนจนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

3.1.2 โครงสร้างแบบผสมผสานและกระจัดกระจาย

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการกำหนดนิยามทางกฎหมายของการเงินฐานรากไว้อย่างชัดเจนและเป็นทางการ คณะผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและจำแนกกลุ่มผู้ให้บริการโดยพิจารณาจากข้อกำหนดตามกฎหมายและลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดและคำนิยามในข้างต้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบนิเวศการเงินฐานรากไทย

ลักษณะเด่นที่สำคัญของภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทยคือ มีโครงสร้างแบบผสมผสานและกระจัดกระจาย จึงจำเป็นต้องจำแนกกลุ่มผู้ให้บริการตามสถานะการกำกับดูแล เพื่อให้เห็นภาพความทับซ้อนเชิงนโยบาย นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์ตามหลักการกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจมหภาค มาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์นัยสำคัญ โดยพิจารณาจากขนาดของสินทรัพย์และปริมาณธุรกรรมเป็นตัวตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักสากลที่ว่า สถาบันทางการเงินที่มีขนาดใหญ่และมีความเชื่อมโยงสูงจะถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญเชิงระบบ และจำเป็นต้องได้รับความสำคัญในการวางกรอบนโยบายกำกับดูแลที่เข้มงวดกว่ากลุ่มที่มีขนาดเล็ก เพื่อป้องกันผลกระทบลูกโซ่ที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ดังข้อมูลสถิติเชิงประจักษ์ที่ปรากฏใน**ตารางที่ 3.1**

ตารางที่ 3.1 ภาพรวมของกฎหมาย และหน่วยงาน ของระบบการเงินฐานราก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์	รายละเอียด			กิจกรรม				แหล่งเงิน			ขอบเขตพื้นที่			เครดิตบูโร		ยอดเงินให้กู้ (บาท)
		จำนวน (แห่ง)	สมาชิก (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ให้เปล่า	ออม	ทุน	สินเชื่อ	เงินงบประมาณ	สมาชิก	เอกชน	หมู่บ้าน	ตำบล	จังหวัด	ตรวจสอบ	ไม่ตรวจสอบ	
พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562	เป็นธนาคารของชุมชนส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงิน	31	16,501	มูลค่าส่วนของผู้ถือหุ้น 303.01		/		/		/			/			/	สูงสุดร้อยละ 10 ของส่วนของผู้ถือหุ้น
ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) และที่แก้ไขเพิ่มเติม	เพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบให้แก่ประชาชนรายย่อยในระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบแก่ประชาชนไปด้วยในเวลาเดียวกัน	1,179	6,282,806 บัญชี-	(มูลค่าสินเชื่อคงค้าง) 7,090.52			/	/			/			/		/	ไม่เกิน 100,000 บาท

ที่มา: สศค. (2569)

หมายเหตุ: มูลค่าของกองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนคนพิการ (สวัสดิการ) และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นมูลค่าเงินงบประมาณสะสม ส่วนพิโกไฟแนนซ์ และกองทุนคนพิการ สินเชื่อเป็นมูลค่าสินเชื่อคงค้าง ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีมูลค่าสินเชื่อคงค้าง 22,035 ล้านบาท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์	รายละเอียด			กิจกรรม				แหล่งเงิน			ขอบเขตพื้นที่			เครดิตบูโร		ยอดเงินให้กู้ (บาท)
		จำนวน (แห่ง)	สมาชิก (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ให้เปล่า	ออม	ทุน	สินเชื่อ	เงินงบประมาณ	สมาชิก	เอกชน	หมู่บ้าน	ตำบล	จังหวัด	ตรวจสอบ	ไม่ตรวจสอบ	
ข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี พ.ศ. 2559	เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาศักยภาพสตรีและเครือข่ายสตรี	83,740	17,506,805	(มูลค่าสินเชื่อคงค้าง) 2,175.23				/	/					/	/		ไม่เกิน 200,000 บาท
ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555	เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สังคม ทำให้คนมีจริยธรรม	33,242	3,095,235	31,189		/	/	/	/	/		/				/	ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี
พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550	พัฒนาศักยภาพด้านอาชีพและการศึกษาของคนพิการและผู้ช่วยเหลือคนพิการ	77	2,209,099	2,113.25-	/		/	/	/		/					/	ไม่เกิน 120,000 บาท

ที่มา: สศค. (2569)

หมายเหตุ: มูลค่าของกองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนคนพิการ (สวัสดิการ) และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นมูลค่าเงินงบประมาณสะสม ส่วนพิโกไฟแนนซ์และกองทุนคนพิการ สินเชื่อเป็นมูลค่าสินเชื่อคงค้าง ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีมูลค่าสินเชื่อคงค้าง 22,035 ล้านบาท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์	รายละเอียด			กิจกรรม				แหล่งเงิน			ขอบเขตพื้นที่			เครดิตบูโร		ยอดเงินให้กู้ (บาท)
		จำนวน (แห่ง)	สมาชิก (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ให้เปล่า	ออม	ทุน	สินเชื่อ	เงินงบประมาณ	สมาชิก	เอกชน	หมู่บ้าน	ตำบล	จังหวัด	ตรวจสอบ	ไม่ตรวจสอบ	
พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547	เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างประโยชน์ส่วนรวมให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง	79,610	10,743,207	(ยอดเงินงบประมาณสะสม) 151,565.82 (ไม่มีข้อมูลสินเชื่อคงค้าง)				/	/	/		/				/	ไม่เกิน 75,000 บาท

ที่มา: สศค. (2569)

หมายเหตุ: มูลค่าของกองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนคนพิการ (สวัสดิการ) และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นมูลค่าเงินงบประมาณสะสม ส่วนพิโกไฟแนนซ์และกองทุนคนพิการ สินเชื่อเป็นมูลค่าสินเชื่อคงค้าง ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีมูลค่าสินเชื่อคงค้าง 22,035 ล้านบาท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์	รายละเอียด			กิจกรรม				แหล่งเงิน			ขอบเขตพื้นที่			เครดิตบูโร		ยอดเงินให้กู้ (บาท)
		จำนวน (แห่ง)	สมาชิก (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ให้เปล่า	ออม	ทุน	สินเชื่อ	เงินงบประมาณ	สมาชิก	เอกชน	หมู่บ้าน	ตำบล	จังหวัด	ตรวจสอบ	ไม่ตรวจสอบ	
ไม่มี	การจัดสวัสดิการของชุมชน โดยการช่วยเหลือที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตตั้งแต่ เกิด แก่ เจ็บ ตาย ผู้ด้อยโอกาส เป็นระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลของคนในชุมชน ที่มีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย	6,053	6,718,977	23,805.42	/				/	/			/			/	ไม่มี

ที่มา: สศค. (2569)

หมายเหตุ: มูลค่าของกองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนคนพิการ (สวัสดิการ) และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นมูลค่าเงินงบประมาณสะสม ส่วนพิโกไฟแนนซ์และกองทุนคนพิการ สินเชื่อเป็นมูลค่าสินเชื่อคงค้าง ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีมูลค่าสินเชื่อคงค้าง 22,035 ล้านบาท

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์	รายละเอียด			กิจกรรม				แหล่งเงิน			ขอบเขตพื้นที่			เครดิตบูโร		ยอดเงินให้กู้ (บาท)
		จำนวน (แห่ง)	สมาชิก (คน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ให้เปล่า	ออม	ทุน	สินเชื่อ	เงินงบประมาณ	สมาชิก	เอกชน	หมู่บ้าน	ตำบล	จังหวัด	ตรวจสอบ	ไม่ตรวจสอบ	
กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. 2564	มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการออมในหมู่สมาชิก โดยให้รู้จักประหยัดและสะสมทรัพย์สิน (ผ่านการถือหุ้นและการฝากเงิน) พร้อมทั้งเป็นแหล่ง ให้กู้ยืมเงิน เมื่อสมาชิกมีความจำเป็นในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าสถาบันการเงินทั่วไป	1,349	3,510,000	3,560,000		/		/	/	/	/	/				/	แตกต่างกัน ตามระเบียบของแต่ละแห่ง

ที่มา: สศค. (2569)

หมายเหตุ: มูลค่าของกองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนคนพิการ (สวัสดิการ) และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นมูลค่าเงินงบประมาณสะสม ส่วนพิโกไฟแนนซ์และกองทุนคนพิการ สินเชื่อเป็นมูลค่าสินเชื่อคงค้าง ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีมูลค่าสินเชื่อคงค้าง 22,035 ล้านบาท

จากข้อมูลในตารางที่ 3.1 ที่แสดงภาพรวมของกฎหมายและหน่วยงานที่ดูแลระบบการเงินฐานราก สามารถวิเคราะห์ประเด็นความซ้อนทับและความลักลั่นที่สำคัญได้ ดังนี้

(1) ความซ้อนทับเชิงหน้าที่และกลุ่มเป้าหมาย สถาบันในระบบการเงินฐานรากเกือบทุกประเภทในตารางมีกิจกรรมหลักที่ทับซ้อนกัน คือ **"การให้สินเชื่อรายย่อย"** เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพและบรรเทาหนี้นอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ กองทุนหมู่บ้านฯ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และสถาบันการเงินประชาชน ที่มุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายเดียวกันในระดับหมู่บ้านและชุมชน การที่ประชาชนหนึ่งรายสามารถเป็นสมาชิกและกู้ยืมจากหลายหน่วยงานพร้อมกัน โดยไม่มีเกณฑ์การควบคุมภาระหนี้รวม เป็นช่องทางหลักที่ทำให้เกิดปัญหาหนี้เกินตัว

คณะผู้วิจัยได้จำลองภาระหนี้สะสมรายบุคคลจากเพดานวงเงินให้กู้ในตาราง หากประชาชน 1 คน มีคุณสมบัติเป็นทั้งสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ เกษตรกร และผู้ประกอบอาชีพรายย่อย จะสามารถเข้าถึงสินเชื่อจากหลายแหล่งพร้อมกันโดยไม่มีระบบตรวจสอบภาระหนี้รวม (Aggregate Debt Check) ซึ่งคำนวณวงเงินกู้สูงสุดเบื้องต้นได้ ดังนี้

(1.1) กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี 200,000 บาท

(1.2) กองทุนคนพิการ (สินเชื่ออาชีพ) 120,000 บาท

(1.3) สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ประเภทพลัส 100,000 บาท

(1.4) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 75,000 บาท

(1.5) สถาบันการเงินประชาชน (ร้อยละ 10 ของส่วนของผู้ถือหุ้น) 15,000 บาท

(1.6) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (ตามระเบียบกลุ่ม) 20,000 บาท

(1.7) รวมวงเงินสินเชื่อสะสมต่อราย 530,000 บาท

วงเงินรวม 530,000 บาทนี้สะท้อนช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดให้ผู้มีรายได้น้อย 1 คนอาจก่อหนี้ได้สูงกว่ารายได้ต่อปีหลายเท่าตัว

(2) ความหลากหลายของหน่วยงานและมาตรฐานทางกฎหมาย โดยตารางสะท้อนให้เห็นว่าระบบการเงินฐานรากของไทยถูกกำกับดูแลแบบแยกส่วน ตามต้นสังกัดของงบประมาณและกฎหมายเฉพาะ ดังนี้

(2.1) ธปท. และกระทรวงการคลัง โดย ธปท. ดูแลผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ผู้ประกอบธุรกิจ P-Loan และผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano Finance) ส่วนกระทรวงการคลัง (สศค.) ดูแลผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์และสถาบันการเงินประชาชน (เน้นมิติเสถียรภาพทางการเงิน)

(2.2) มหาดไทย โดยกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) ดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี (เน้นการพัฒนาชุมชน)

(2.3) สำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลกองทุนหมู่บ้านฯ (เน้นการกระจายเม็ดเงินกระตุ้นเศรษฐกิจ)

(2.4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และ พอช. ดูแลกองทุนสวัสดิการชุมชนและกองทุนคนพิการ (มุ่งเน้นสวัสดิการสังคม)

ความแยกส่วนนี้ยังส่งผลต่อมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน เช่น บางแห่งมีเพดานสูงสุดของวงเงินกู้ที่ชัดเจน (75,000–200,000 บาท) ขณะที่บางแห่งขึ้นอยู่กับระเบียบภายใน ทำให้เกิดความลักลั่นและยากต่อการบังคับใช้นโยบายการเงินในภาพรวม

(3) ช่องว่างด้านข้อมูลเครดิต เนื่องจากผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากส่วนใหญ่ไม่ตรวจสอบข้อมูลกับฐานข้อมูลของเครดิตบูโร ดังนั้น ระบบการเงินหลักจึงไม่สามารถมองเห็นภาระหนี้ที่แท้จริงของผู้กู้ได้ ส่งผลให้การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

3.1.3 การวิเคราะห์นัยสำคัญต่อเสถียรภาพระดับมหภาค

นัยสำคัญของการเงินฐานรากต่อเสถียรภาพระบบการเงินระดับมหภาค มีประเด็นที่น่ากังวล ดังนี้

(1) ข้อจำกัดในการส่งผ่านนโยบายการเงิน สถาบันในระบบการเงินฐานรากมีมูลค่ารวมสูงมาก (กองทุนหมู่บ้านฯ มีมูลค่ารวมกว่า 1.5 แสนล้านบาท และสหกรณ์ออมทรัพย์/เครดิตยูเนี่ยนมีมูลค่ากว่า 3.5 ล้านล้านบาท) การที่หน่วยงานเหล่านี้อยู่นอกเขตอำนาจการกำกับดูแลของ ธปท. ทำให้การใช้นโยบายการเงิน เช่น การปรับอัตราดอกเบี้ยหรือการคุมเข้มสินเชื่อผ่านอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อมูลค่าหลักประกัน (Loan-to-Value: LTV) หรือภาระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio: DSR) ไม่สามารถส่งผลถึงประชาชนกลุ่มนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจลดทอนความพยายามของรัฐในการดูแลเสถียรภาพการเงิน

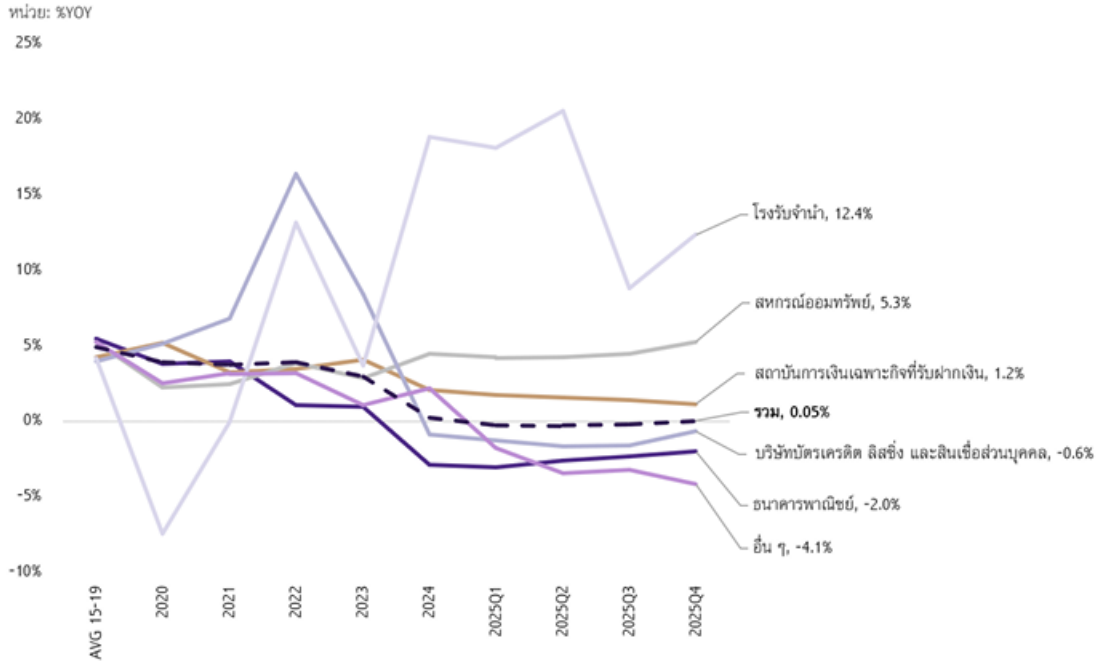
(2) ความเสี่ยงเชิงระบบและความเชื่อมโยง แม้จะเป็นองค์กรระดับชุมชน แต่มีความเชื่อมโยงกับระบบการเงินส่วนรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่มีการลงทุนในตลาดทุนและฝากเงินในธนาคารพาณิชย์ หากเกิดวิกฤตความเชื่อมั่นหรือหนี้เสียพุ่งสูงขึ้นในสถาบันใดสถาบันหนึ่ง ความเสียหายอาจส่งผ่านไปยังสถาบันการเงินหลักและตลาดทุนไทยโดยตรง

(3) พฤติกรรมที่ซ้ำเติมวัฏจักรเศรษฐกิจ เนื่องจากสถาบันในระบบการเงินฐานรากส่วนใหญ่พึ่งพาเงินงบประมาณและเงินออมสมาชิก หากเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่รุนแรงจนสมาชิกแห่ถอนเงินหรือหยุดชำระหนี้ สถาบันเหล่านี้ไม่มีกลไกผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายรองรับเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจนำไปสู่การล่มสลายของระบบการเงินชุมชนและซ้ำเติมวิกฤตเศรษฐกิจให้รุนแรงขึ้น

3.1.4 ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแหล่งกู้ยืม

ผลการศึกษาข้อมูลพฤติกรรมการกู้เงินของภาคครัวเรือนล่าสุดของศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจธนาคารไทยพาณิชย์ (Economic Intelligence Center : SCB EIC) และข้อมูลสถิติจาก ธปท. เปิดเผยว่า ทิศทางของการกู้ยืมและหนี้ครัวเรือนไทยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอย่างชัดเจน โดยสะท้อนได้จากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อ GDP ที่อยู่ในระดับสูงท่ามกลางรายได้ที่ฟื้นตัวช้าซึ่งนำมาสู่แรงกดดันในการชำระหนี้ และนำไปสู่ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแหล่งกู้ยืม จากการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินหลักที่มีความเข้มงวดโดยหากพิจารณาข้อมูลการขยายตัวของแหล่งกู้ยืมจะพบว่าการเติบโตของสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์กลับชะลอตัวลง ในขณะที่กลุ่มผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) รวมถึงสินเชื่อดิจิทัลและ P-Loan มีสัดส่วนการปล่อยกู้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองความต้องการสภาพคล่องระยะสั้นของครัวเรือนที่รายได้ยังฟื้นตัวไม่เต็มที่ ตลอดจนการขยายตัวของสหกรณ์ออมทรัพย์ และโรงรับจำนำที่กลายเป็นแหล่งเงินทุนหลัก เนื่องจากเกณฑ์การอนุมัติที่มักพิจารณาจากเงินออมหรือหลักประกันแทนการพิจารณาจากประวัติเครดิตบูโร จึงทำให้เข้าถึงเงินกู้ได้ง่ายกว่าในสภาวะที่ถูกปฏิเสธจากสถาบันการเงินหลัก ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) และกลุ่มกองทุนและองค์กรการเงินชุมชน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้บริการทางการเงินในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร และกลุ่มเปราะบางมากยิ่งขึ้น

ภาพที่ 3.1 อัตราการขยายตัวของเงินให้กู้ยืมภาคครัวเรือนจำแนกตามแหล่งกู้ยืม



ที่มา: ธปท. (2569) และ SCB EIC (2569) เรียบเรียงโดยคณะผู้วิจัย

3.1.5 การจำแนกกลุ่มผู้ให้บริการ

การศึกษาภูมิทัศน์การเงินฐานรากของประเทศไทย ประกอบด้วยระบบนิเวศของผู้ให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับชุมชน และส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร และกลุ่มเปราะบาง ดังนั้น โครงสร้างอุปทานทางการเงิน ในระดับฐานรากนี้ จึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่ออุดช่องว่างทางการเงิน ที่สถาบันการเงินกระแสหลักไม่สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุม เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านความไม่สมมาตรของข้อมูล ต้นทุนธุรกรรมที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของสินเชื่อ และการขาดแคลนหลักทรัพย์ค้ำประกันตามมาตรฐานสากล

จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายภาคส่วน อาทิ พม. พอช. และปราชญ์ชาวบ้านผู้ขับเคลื่อนกลไกการเงินชุมชน ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ภายใต้โครงสร้างที่กระจัดกระจายนี้ หากพิจารณาโดยยึดประชาชนหรือคนในชุมชนเป็นศูนย์กลางจะพบว่าประชาชนหนึ่งรายมีพฤติกรรมการกู้ยืมหรือใช้บริการทางการเงินที่ซับซ้อนและมีการซ้อนทับกัน จากผู้ให้บริการหลายประเภทในเวลาเดียวกัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภูมิทัศน์ที่มีความทับซ้อนนี้ได้อย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยจึงได้อาศัยเกณฑ์จำแนกตามสถานะการกำกับดูแลและนิติสัมพันธ์ (Legal and Regulatory Status) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของ World Bank และ ADB ที่แบ่งระดับสถาบันการเงินตามความใกล้ชิดกับกฎระเบียบของรัฐ โดยสามารถจำแนกผู้ให้บริการทางการเงินในระบบฐานรากออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ตามลักษณะการดำเนินธุรกิจ สถานะทางกฎหมาย และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนี้

กลุ่มที่ 1: ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เป็นกลุ่มที่ขับเคลื่อนด้วยเงินทุนของภาคเอกชนและมุ่งเน้นผลกำไร ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกระทรวงการคลัง เช่น ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ซึ่งมีบทบาทเชิงนโยบายในการดึงลูกหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบ โดยมีเพดานอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

กลุ่มที่ 2: กลุ่มกองทุนและองค์กรการเงินชุมชน กลุ่มนี้ถือเป็นแกนหลักของระบบการเงินฐานรากที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างที่สุด ขับเคลื่อนด้วยทุนทางสังคมและการรวมกลุ่ม ประกอบด้วยสหกรณ์ (ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน) กองทุนหมู่บ้านฯ สถาบันการเงินประชาชน กลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

3.2 กลุ่มที่ 1: ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในบริบทของการเงินฐานราก คือกลไกที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและกลุ่มทุนขนาดเล็กเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และนำลูกหนี้นอกระบบเข้าสู่ระบบการเงิน ทั้งนี้ จากข้อมูลภูมิทัศน์การให้สินเชื่อรายย่อยของ ธปท. พบว่า ปัจจุบันระบบการเงินของไทยมีการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในหลายรูปแบบ เพื่อให้ครอบคลุมความต้องการสินเชื่อของประชาชนในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยสามารถจำแนกประเภทใบอนุญาตหลัก ได้แก่ บัตรเครดิต สินเชื่อ P-Loan สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ และสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์

3.2.1 บริบทและนโยบายรัฐของผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ปัจจุบัน ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ล้วนจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองการเข้าถึงแหล่งทุน แต่จากมุมมองเชิงโครงสร้างพบว่า ปัจจุบันยังคงเผชิญกับการขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจาก ผู้ให้บริการแต่ละประเภทอยู่ภายใต้กฎหมายฐานรองรับ และหน่วยงานกำกับดูแลที่ต่างกัน (เช่น ธปท. กำกับดูแล P-Loan และสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ เป็นต้น) ขณะที่กระทรวงการคลังกำกับดูแลสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ความแตกต่างของเกณฑ์ความมั่นคงและข้อกำหนดด้านทุนจดทะเบียนดังกล่าวนำไปสู่ความซับซ้อนในการประเมินภาระหนี้ครัวเรือนในระดับมหภาค

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบมาตรฐานการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ประเภทธุรกิจ(จำนวนผู้ประกอบการ)	การอนุญาตเข้าสู่ตลาด	วัตถุประสงค์สินเชื่อ	ประเภทสินเชื่อ	ทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ	คุณสมบัติผู้กู้	วงเงินสินเชื่อสูงสุด	ระยะเวลากู้	เพดานดอกเบี้ย	หน่วยงานกำกับดูแล	การกำกับด้านความมั่นคง	การกำกับด้านการให้บริการ
บัตรเครดิต [8 ราย]	ต้องขอใบอนุญาต	เพื่อชำระค่าสินค้าและบริการ	ไม่มีหลักประกัน	100 ล้านบาท	รายได้ > 15,000 บาท/เดือน หรือมีสินทรัพย์ > 1 ล้านบาท	5 เท่าของรายได้	หมุนเวียน	ร้อยละ 16	ธปท.	มี	มี
สินเชื่อส่วนบุคคล [111 ราย]	ต้องขอใบอนุญาต	อุปโภคบริโภคและ ธุรกิจ	ไม่มีหลักประกัน	50 ล้านบาท	มีความสามารถในการชำระหนี้	อุปโภคบริโภค: 5 เท่าของรายได้ ธุรกิจ: ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ร้อยละ 25	ธปท.	มี	มี
สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ (Title Loan) [88 ราย]	ต้องขอใบอนุญาต	อุปโภคบริโภคและ ธุรกิจ	มีหลักประกัน	50 ล้านบาท	มีความสามารถในการชำระหนี้	ไม่เกินมูลค่าหลักประกัน	ไม่กำหนด	ร้อยละ 24	ธปท.	มี	มี
สินเชื่อส่วนบุคคลดิจิทัล (Digital P-Loan) [9 ราย]	ต้องขอใบอนุญาต	อุปโภคบริโภคและ ธุรกิจ	ไม่มีหลักประกัน	50 ล้านบาท	มีความสามารถในการชำระหนี้	ไม่เกิน 20,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	ร้อยละ 25	ธปท.	มี	มี
สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ [72 ราย]	ต้องขอใบอนุญาต	ธุรกิจ	ไม่มีหลักประกัน	50 ล้านบาท	มีความสามารถในการชำระหนี้	ไม่เกิน 100,000 บาท	ไม่กำหนด	ร้อยละ 33	ธปท.	มี	มี
สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ [1,177 ราย]	ต้องขอใบอนุญาต	อุปโภคบริโภคและ ธุรกิจ	มีและไม่มีหลักประกัน	พิโกไฟแนนซ์ 5 ล้านบาท และพิโกพลัส 10 ล้านบาท	มีความสามารถในการชำระหนี้	พิโก 50,000 บาท พิโกพลัส 100,000 บาท	ไม่กำหนด	พิโกไฟแนนซ์ ร้อยละ36 พิโกพลัส ร้อยละ 28 - 36	กระทรวงการคลัง	**ไม่มี**	มี
สินเชื่อเช่าซื้อและลีสซิ่ง [ประมาณ 3,000 ราย]	การจดทะเบียน	อุปโภคบริโภคและ ธุรกิจ	มีหลักประกัน	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ร้อยละ 10-23 (ควบคุมบางส่วน)	ธปท.	**ไม่มี**	มี
สินเชื่อรายย่อยอื่น ๆ	ไม่มีการกำกับดูแล	อุปโภคบริโภคและ ธุรกิจ	มีและไม่มีหลักประกัน	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	เป็นไปตามกฎหมายแพ่ง	สคบ.	**ไม่มี**	สคบ.

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

ตารางที่ 3.2 แสดงให้เห็นถึงภูมิทัศน์และสถานการณ์ปัจจุบันของการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพของสภาวะการกำกับดูแลที่ขาดความเป็นเอกภาพอย่างชัดเจน ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าระดับของการกำกับดูแลมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเภทธุรกิจ โดยสามารถวิเคราะห์ประเด็นสำคัญได้ดังนี้

(1) ความแตกต่างด้านเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดมีตั้งแต่กลุ่มที่ต้องขอใบอนุญาตอย่างเข้มงวด กลุ่มที่ใช้วิธีเพียงการจดทะเบียน ไปจนถึงกลุ่มที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมโดยตรง รวมทั้งข้อกำหนดด้านทุนจดทะเบียนขั้นต่ำที่แตกต่างกัน

(2) ความเหลื่อมล้ำของเพดานอัตราดอกเบี้ย โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดไว้แตกต่างกันตามระดับความเสี่ยงของสินเชื่อแต่ละประเภท โดยมีช่วงความห่างตั้งแต่ร้อยละ 10 – 23 (กลุ่มเช่าซื้อ) ร้อยละ 16 – 25 (กลุ่มบัตรเครดิตและ P-Loan) ไปจนถึงสูงสุดที่ร้อยละ 33 – 36 (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์และสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์)

(3) ความกระจัดกระจายของหน่วยงานกำกับดูแล อำนาจในการกำกับดูแลถูกแบ่งแยกไปยังหลายหน่วยงาน ได้แก่ ธปท. กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) รวมถึงความครอบคลุมของการกำกับดูแลที่บางธุรกิจมุ่งเน้นทั้งด้านความมั่นคง และการให้บริการ ในขณะที่บางธุรกิจถูกกำกับดูแลเฉพาะด้านการให้บริการเท่านั้น

ตารางที่ 3.3 การจำแนกผู้ให้บริการ Non-Bank ตามกฎหมายฐานรองรับและประเภทธุรกิจ

ประเภทบริการทางการเงิน	กฎหมายฐานรองรับ: ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ปว. 58)	กฎหมายฐานรองรับ: พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำกับดูแลธุรกิจเช่าซื้อและลีสซิ่ง (มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน)	บริการอื่นๆ / นอกเหนือการกำกับดูแลความมั่นคง
1. กลุ่มสินเชื่อ	**สินเชื่อแบบมีหลักประกัน** • พิโกไฟแนนซ์ (มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน) *(เพดานดอกเบี้ย <28/33/36%)* **สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน:** **• สินเชื่อส่วนบุคคล (P-Loan)** - แบบไม่มีหลักประกัน (<25%) รวมถึงการเช่าซื้อ/ลีสซิ่งสำหรับทรัพย์สินที่ไม่ใช่รถยนต์หรือเครื่องจักร - สินเชื่อจำนำทะเบียนรถ (<24%) - สินเชื่อดิจิทัล (<25%) **• สินเชื่อเพื่อชำระค่าสินค้า/บริการภายในกลุ่มธุรกิจหรือแฟรนไชส์เดียวกัน** **• สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์** **• บัตรเครดิต**	-	**กรณีอัตราดอกเบี้ย ≤ 15%:** • การให้กู้ยืมระหว่างเอกชน ทั้งแบบมีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน (เช่น การจำนอง หรือการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลที่ไม่มีหลักประกัน เป็นต้น)
2. ลักษณะคล้ายสินเชื่อ	**แฟคตอริ่ง (Factoring)**	**• เช่าซื้อและลีสซิ่งรถยนต์และรถจักรยานยนต์** • เช่าซื้อและลีสซิ่งเครื่องจักร • สัญญาเช่าดำเนินงาน	-
3. บริการอื่น ๆ (Others)	**สินเชื่อระหว่างบุคคลผ่านแพลตฟอร์ม (P2P Lending)**	-	**• ธุรกิจซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (BNPL)** • การขายฝาก • การออกตั๋วเงิน • การผ่อนชำระกับร้านค้า

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

หมายเหตุ: 1. ธุรกิจซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (Buy Now Pay Later: BNPL) คือธุรกรรมการชำระค่าสินค้าหรือบริการที่อนุญาตให้ผู้ใช้บริการสามารถเลื่อนการชำระเงินหรือผ่อนชำระเป็นงวด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอรายละเอียดของบริการดังกล่าวไว้ในภาคผนวกเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

2. ตารางนี้ไม่รวมถึงการให้สินเชื่อรายย่อยโดยสหกรณ์ออมทรัพย์ (ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และสถาบันการเงินประชาชน

คณะผู้วิจัยจัดกลุ่มผู้ให้บริการ Non-Bank โดยจำแนกตามกฎหมายฐานรองรับประกอบกับระดับการคิดอัตราดอกเบี้ย (มากกว่าร้อยละ 15 และต่ำกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 15) เพื่อวิเคราะห์ความทับซ้อนและโครงสร้างของข้อกำหนด รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

(1) ความซับซ้อนของฐานกฎหมาย บริการทางการเงินถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มสินเชื่อ กลุ่มธุรกรรมคล้ายสินเชื่อ และบริการอื่น ๆ ซึ่งถูกกำกับภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (ปว. 58) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการดูแลธุรกิจการให้เช่าซื้อและลีสซิ่ง

(2) ความเสี่ยงต่อระบบเศรษฐกิจ การให้กู้ยืมระหว่างเอกชนที่อ้างอิงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้คิดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 15 ตลอดจนผลิตภัณฑ์ทางการเงินในกลุ่มสินเชื่อและบริการอื่น ๆ ยังคงอยู่นอกเหนือการกำกับดูแลความมั่นคงของระบบการเงิน ความไม่ครอบคลุมดังกล่าวอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ และเป็นอุปสรรคต่อการประเมินภาระหนี้ครัวเรือนที่แท้จริงของประเทศ

อย่างไรก็ดี ขอบเขตการศึกษาได้มุ่งเน้นไปยังสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ถึงแม้ว่าระบบผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจะมีความหลากหลาย เนื่องจากสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ภายใต้การดูแลของ สศค. กระทรวงการคลัง และออกแบบมาเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในระดับท้องถิ่น โดยปรับลดเกณฑ์ทุนจดทะเบียนลงเหลือเพียง 5 - 10 ล้านบาท เพื่อจูงใจให้เจ้าหนี้นอกระบบในพื้นที่ หรือนิติบุคคลที่สนใจประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ สามารถเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ลักษณะการดำเนินงานของสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ที่มุ่งเน้นกลุ่มประชาชนระดับฐานรากและชุมชนโดยตรง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความสอดคล้องกับบริบทและวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานราก

3.2.2 สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์

(1) ความเป็นมาและพัฒนาการ

เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 กระทรวงการคลังได้อนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยประเภทใหม่ ชื่อว่า “สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ” หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์” เพื่อเพิ่มช่องทางแหล่งเงินทุนในระบบให้แก่ประชาชนรายย่อย ช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยผู้ประกอบธุรกิจสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมกันได้ไม่เกินกว่าเพดานที่ประกาศกระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้ การให้บริการสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ถือเป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการธนาคาร จึงถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อนดำเนินการ ผู้ที่ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อแก่บุคคลอื่นในลักษณะทางการค้า และมีลักษณะเข้าข่ายสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ จึงจำเป็นต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมาย และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยมี สศค. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าว

ต่อมาในปี 2562 กระทรวงการคลังได้ออกประกาศเพิ่มเติมเกี่ยวกับสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ประเภทใหม่ ได้แก่ สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ประเภทพิโกพลัส เพื่อขยายการดำเนินกิจการของผู้ประกอบธุรกิจให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และต่อมาในปี 2564 เพื่อให้การกำกับดูแลของรัฐมีความรัดกุมและเหมาะสมกับลักษณะธุรกิจดังกล่าว ประกอบกับสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) กระทรวงการคลังจึงได้ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ รวมถึงปรับลดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ และได้ปรับลดอัตราค่าทวงถามหนี้ให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกำกับทวงถามหนี้

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การอนุญาตให้ผู้ที่สนใจสามารถประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้นอกระบบที่ประสงค์ปรับตัวสามารถเข้าสู่ระบบการเงินในระบบที่รัฐ

กำกับดูแลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของผู้ประกอบธุรกิจมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การกำกับดูแลของรัฐมีความรัดกุมและเหมาะสมกับลักษณะธุรกิจดังกล่าว ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ปัจจุบันสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

(2) ลักษณะการดำเนินงานและบริการ

(2.1) <u>ความหมายสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์</u> สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ หมายความว่า การให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลธรรมดาที่มีหรือไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันและมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่สำนักงานใหญ่ของผู้ประกอบธุรกิจตั้งอยู่ โดยมีอัตรารวมสูงสุดของดอกเบี้ย อัตรากำไรจากการให้สินเชื่อ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นใด รวมกันแล้วเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยที่พึงคิดได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงานที่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีการทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจ และสินเชื่ออื่นตามที่ สศค. ประกาศกำหนด (ประกาศกระทรวงการคลัง, 2562)

(2.2) <u>ประเภทสินเชื่อ วงเงินสินเชื่อ และอัตราดอกเบี้ย</u> สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์มี 2 ประเภท ได้แก่

(2.2.1) สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ประเภทพิโกไฟแนนซ์

ผู้ประกอบธุรกิจสามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ใช้บริการโดยมีวงเงินสินเชื่อรายละไม่เกิน 50,000 บาท สำหรับอัตราดอกเบี้ย รวมถึงอัตรากำไรจากการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยผิดนัดชำระ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นใด รวมกันแล้วไม่เกินกว่าเพดานที่กระทรวงการคลังกำหนด ดังนี้ (1) แบบมีหลักประกัน รวมกันแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 33 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก และ (2) แบบไม่มีหลักประกัน รวมกันแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก

(2.2.2) สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ประเภทพิโกพลัส

ผู้ประกอบธุรกิจสามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ใช้บริการโดยมีวงเงินสินเชื่อรายละไม่เกิน 100,000 บาท กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย อัตรากำไรจากการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยผิดนัดชำระ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นใด รวมกันแล้วไม่เกินกว่าเพดานที่กระทรวงการคลังกำหนด ดังนี้

(2.2.2.1) กรณีวงเงินรวมสินเชื่อในส่วนที่ไม่เกิน 50,000 บาท

- แบบมีหลักประกัน : รวมกันแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 33 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก
- แบบไม่มีหลักประกัน : รวมกันแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก

(2.2.2.2) กรณีวงเงินรวมสินเชื่อในส่วนที่เกินกว่า 50,000 บาทขึ้นไป

- แบบมีหลักประกัน : รวมกันแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก
- แบบไม่มีหลักประกัน : รวมกันแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี แบบลดต้นลดดอก

(2.3) ค่าติดตามทวงถามหนี้

ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ สามารถเรียกเก็บค่าทวงถามหนี้ได้ในอัตราไม่เกิน 50 บาทต่อรายต่อเดือน ในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระ และมีมูลหนี้สะสมเกินกว่า 1,000 บาท ซึ่งเป็นไปตามแนบท้ายที่ สศค. ประกาศกำหนด

(2.4) พื้นที่ให้บริการ

การประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ผู้ประกอบธุรกิจสามารถให้บริการสินเชื่อแก่ผู้ใช้บริการที่มีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดเดียวกับที่สำนักงานใหญ่ของผู้ประกอบธุรกิจตั้งอยู่ ซึ่งเป็นพื้นที่ภายในจังหวัดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น

ตารางที่ 3.4 การเปรียบเทียบลักษณะของสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ประเภทพิโกไฟแนนซ์ และประเภทพิโกพลัส

รายการ	ประเภทพิโกไฟแนนซ์	ประเภทพิโกพลัส
ลักษณะสินเชื่อ	สินเชื่ออเนกประสงค์ที่ให้แก่บุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดเดียวกับที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับอนุญาต	สินเชื่ออเนกประสงค์ที่ให้แก่บุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดเดียวกับที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับอนุญาต
ผู้ให้บริการ	นิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วน	นิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วน
ทุนจดทะเบียน	ไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท และมีเงินลงหุ้นหรือรวมส่วนผู้ถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท	ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และมีเงินลงหุ้นหรือรวมส่วนผู้ถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท
วงเงินสินเชื่อ	ไม่เกิน 50,000 บาท/ราย	ไม่เกิน 100,000 บาท/ราย
อัตราดอกเบี้ย รวมถึงอัตรากำไรจากการให้สินเชื่อดอกเบี้ยผิดนัดชำระ ค่าปรับค่าบริการและค่าธรรมเนียมอื่นใด (ดอกเบี้ยฯ)	วงเงินไม่เกิน 50,000 บาท - มีหลักประกัน : เรียกเก็บดอกเบี้ยฯ มากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 33 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก) - ไม่มีหลักประกัน : เรียกเก็บดอกเบี้ยฯ มากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก)	วงเงินไม่เกิน 50,000 บาท - มีหลักประกัน : เรียกเก็บดอกเบี้ยฯ มากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 33 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก) - ไม่มีหลักประกัน : เรียกเก็บดอกเบี้ยฯ มากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก) วงเงินมากกว่า 50,000 – 100,000 บาท เรียกเก็บดอกเบี้ยฯ มากกว่าร้อยละ 15 ต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี (แบบลดต้นลดดอก)
หลักประกัน	มีหลักประกัน : ที่ดิน (จดจำนอง) บุคคลค้ำประกัน และหลักประกันทางธุรกิจ ไม่มีหลักประกัน : วางโฉนดที่ดิน วางสมุดคู่มือจดทะเบียนรถเป็นประกัน และ Clean Loan	มีหลักประกัน : ที่ดิน (จดจำนอง) บุคคลค้ำประกัน และหลักประกันทางธุรกิจ ไม่มีหลักประกัน : วางโฉนดที่ดิน วางสมุดคู่มือจดทะเบียนรถเป็นประกัน และ Clean Loan

รายการ	ประเภทพิโกไฟแนนซ์	ประเภทพิโกพลัส
ค่าทวงถามหนี้	เรียกเก็บได้ไม่เกิน 50 บาท/ราย/เดือน โดยมูลหนี้คงค้างไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท	เรียกเก็บได้ไม่เกิน 50 บาท/ราย/เดือน โดยมูลหนี้คงค้างไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

(3) โครงสร้างการกำกับดูแล

สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์อยู่ภายใต้โครงสร้างการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอนุญาตการประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ และกำหนดนโยบายภาพรวมสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยมี สศค. ทำหน้าที่ให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการพิจารณาอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้อง และเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ โดยรับผิดชอบการให้ความเห็นการพิจารณาอนุญาตคำขออนุญาต การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการประกอบธุรกิจ เพื่อเป็นมาตรฐานในการดำเนินธุรกิจ การติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจการของผู้ประกอบธุรกิจ รวมถึงการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้สนับสนุนการกำหนดนโยบายของกระทรวงการคลัง ดังนั้น โครงสร้างดังกล่าวจึงเป็นลักษณะของการกำกับดูแลสองระดับ (two-tier governance) ที่เชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายในระดับมหภาคกับการบังคับใช้ในระดับจุลภาคอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีการกำหนดกรอบด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(3.1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (พ.ศ. 2515)

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจและหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำกับดูแลกิจการบางประเภทที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้าง โดยกำหนดให้การประกอบกิจการที่มีลักษณะสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค และกิจการทางการเงิน ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐผ่านระบบการอนุญาตหรือการให้สัมปทานจากรัฐมนตรีผู้มีอำนาจ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสาธารณะ และเพื่อรักษาความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนโดยรวม

ในส่วนของสาระสำคัญ กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยกิจการดังกล่าวครอบคลุมกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า การประปา การเดินอากาศ และกิจการอื่นที่อาจกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตตามความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศกำหนดกิจการอื่นที่ต้องขออนุญาตเพิ่มเติม โดยเฉพาะกิจการทางการเงิน เช่น การธนาคาร การประกันภัย การคลังสินค้า การออมสิน และการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับตราสารทางการเงิน เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุนและการบริหารเงินของประชาชนในระบบเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินดังกล่าว และสามารถมอบหมายให้ ธปท. ดำเนินการแทนได้

ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ได้กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อควบคุมให้การดำเนินกิจการเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รวมถึงมีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสารและสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือขัดขวางการปฏิบัติงาน

ของเจ้าหน้าที่ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสร้างความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมกิจการที่มีผลกระทบสูงต่อประชาชนทั้งในด้านสาธารณูปโภคและกิจการทางการเงิน ผ่านกลไกการอนุญาต การกำหนดเงื่อนไข และการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ ปลอดภัย และเป็นธรรมในสังคมเศรษฐกิจไทย

(3.2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2559

ประกาศฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. ออกข้อกำหนด ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์เป็นสถาบันการเงิน โดยอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์อาจคิดจากผู้กู้ยืมไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ)

(3.3) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ)

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แสดงให้เห็นถึงกรอบในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินที่มีลักษณะคล้ายการธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ให้เป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อนผู้ประกอบธุรกิจจะเริ่มดำเนินกิจการ เพื่อควบคุมกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้าง ส่งผลให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องยื่นขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น มีสถานะเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วน มีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท หรือ 10 ล้านบาท แล้วแต่กรณี มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการให้สินเชื่อรายย่อยแก่ประชาชนในพื้นที่ภายในจังหวัดที่ได้รับอนุญาต ซึ่งทำให้ขอบเขตการดำเนินธุรกิจยังถูกจำกัดให้อยู่ในระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ในด้านการกำกับดูแล ผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับดอกเบี้ย อัตรากำไรจากการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยผิดนัดชำระ ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมอื่นใด รวมกันแล้วไม่เกินกว่าเพดานที่ประกาศกำหนด และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อป้องกันการเอาเปรียบลูกหนี้และสร้างความเป็นธรรมในระบบสินเชื่อ การกำหนดให้ธุรกิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การอนุญาตและการกำกับดูแลนี้ มีเป้าหมายสำคัญในการลดปัญหาหนี้นอกระบบ และส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้อย่างถูกกฎหมายและเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสินเชื่อนอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กรอบการควบคุมของรัฐ

ทั้งนี้ หากผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตจะมีความผิดตามกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ในภายหลัง ดังนั้น ประกาศฉบับนี้จึงเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบบสินเชื่อรายย่อยในระดับจังหวัดของประเทศไทยให้มีความโปร่งใส และเป็นธรรม

(3.4) ประกาศสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ

ประกาศสำนักงานเศรษฐกิจการคลังฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(3.4.1) การยื่นและการขออนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์

(3.4.2) กำหนดคุณสมบัติของผู้ใช้บริการสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์

(3.4.3) การเรียกเก็บดอกเบี้ย อัตรากำไรจากการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยผิดนัดชำระ ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมอื่นใด และค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุเกี่ยวกับสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์

(3.4.4) การเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้

(3.4.5) การประกอบธุรกิจ

(3.4.6) การจัดทำบัญชีและรายงาน

เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการทวงถามหนี้ ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป สศค. จึงได้ออกประกาศ สศค. เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจพิโกไฟแนนซ์ ลงวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2564 และได้ปรับปรุงแบบแนบท้ายประกาศ สศค. ในส่วนของการประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับดอกเบี้ย อัตรากำไรจากการให้สินเชื่อ ค่าปรับ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมอื่นใด และค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงและพอสมควรแก่เหตุเกี่ยวกับสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้ให้เรียกเก็บได้รวมกันแล้ว จากเดิมไม่เกิน 80 บาทต่อรายต่อเดือน ปรับเป็นไม่เกิน 50 บาทต่อรายต่อเดือน และกำหนดให้เรียกเก็บได้กรณีลูกหนี้มีหนี้ค้างชำระหรือหนี้ที่ถึงกำหนดชำระสะสมเกินกว่า 1,000 บาท

นอกจากนี้ ประกาศฉบับนี้สะท้อนถึงแนวทางการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจเป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนด และเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนกับการควบคุมความเสี่ยงในระบบการเงิน โดยมุ่งหวังให้ธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ลดปัญหาหนี้นอกระบบ และสร้างเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาวของประเทศ

(4) สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

(4.1) <u>การพิจารณาอนุญาต (ยอดสะสมสุทธิ)</u> จากข้อมูลสถิติการประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์จาก สศค. (2569) ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2569 โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3.5 ดังนี้

ตารางที่ 3.5 สถิติการพิจารณาอนุญาต (ยอดสะสมสุทธิ) ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2569

ลำดับ	รายการ	ประเภท		รวมทั้งสิ้น
		พิโกไฟแนนซ์	พิโกพลัส	
1	ผู้ยื่นคำขออนุญาตสะสมสุทธิ	1,202 ราย	294 ราย	1,496 ราย
2	ผู้ได้รับใบอนุญาตสะสมสุทธิ	932 ราย	261 ราย	1,193 ราย
3	ผู้เปิดดำเนินการสะสมสุทธิ	923 ราย	256 ราย	1,179 ราย

ที่มา: สศค. (2569)

จากข้อมูลในตารางข้างต้น พบว่า มีผู้ยื่นคำขออนุญาตสะสมสุทธิ 1,496 ราย โดยได้รับอนุญาตสุทธิ 1,193 ราย คิดเป็นอัตราการอนุมัติประมาณร้อยละ 79.75 ขณะเดียวกันมีผู้เปิดดำเนินการสุทธิ 1,179 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 98.83 ของผู้ที่ได้รับใบอนุญาต แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการคัดกรองพิจารณาอนุญาตและความพร้อมในการเข้าสู่ตลาดสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ

นอกจากนี้ จากข้อมูลการรายงานสถิติจาก สศค. (2569) พบว่า มีผู้ประกอบธุรกิจที่เปิดดำเนินการสะสมสุทธิ 1,179 ราย ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 75 จังหวัด ยกเว้นจังหวัดอ่างทอง และจังหวัดสิงห์บุรี โดย 3 จังหวัดที่มีผู้ประกอบธุรกิจที่เปิดดำเนินการมากสุด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา 112 ราย (คิดเป็นร้อยละ 9.50 ของผู้เปิดดำเนินการสะสมสุทธิ) กรุงเทพมหานคร 100 ราย (คิดเป็นร้อยละ 8.48 ของผู้เปิดดำเนินการสะสมสุทธิ) และจังหวัดขอนแก่น 63 ราย (คิดเป็นร้อยละ 5.34 ของผู้เปิดดำเนินการสะสมสุทธิ) และมีผู้ขอเลิกประกอบธุรกิจสะสม 114 ราย ใน 43 จังหวัด โดยจังหวัดที่มีผู้ขอเลิกประกอบธุรกิจสูงสุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 16 ราย (สศค., 2569)

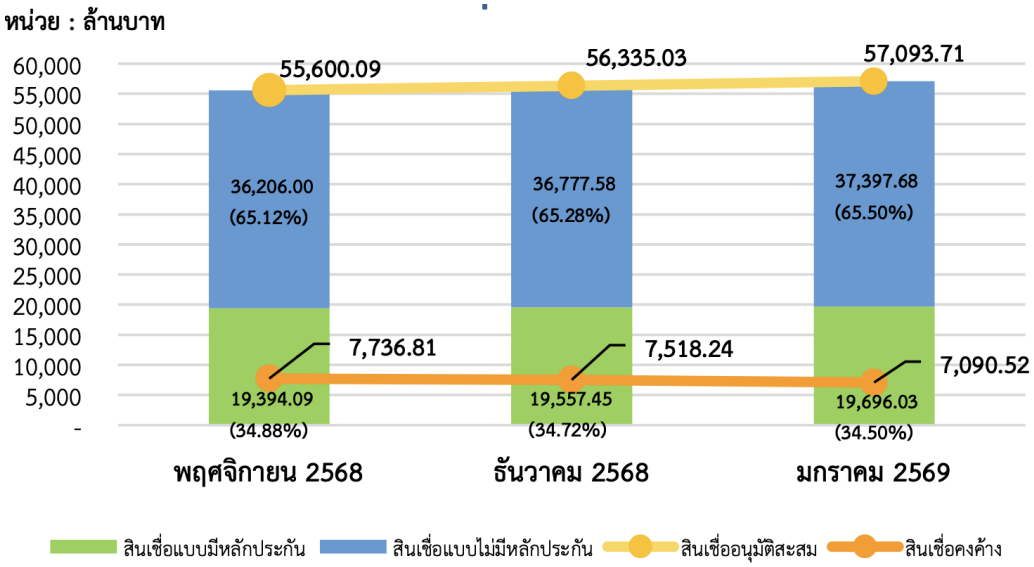
จากข้อมูลข้างต้น พบว่า ผู้ประกอบธุรกิจพิโกไฟแนนซ์มีการกระจายตัวครอบคลุม 75 จังหวัด จากทั้งหมด 77 จังหวัด สะท้อนถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับพื้นที่ที่ค่อนข้างทั่วถึง ยกเว้นเพียง 2 จังหวัดที่ยังไม่มีการดำเนินการ ขณะเดียวกันการกระจุกตัวของผู้ประกอบการในบางพื้นที่ เช่น จังหวัดนครราชสีมา กรุงเทพมหานคร และขอนแก่น ซึ่งรวมกันคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 23 ของทั้งหมด แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างขนาดเศรษฐกิจพื้นที่กับความหนาแน่นของธุรกิจ ในด้านพลวัตของตลาด พบว่า มีผู้เลิกประกอบธุรกิจสะสม 114 ราย ใน 43 จังหวัด หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 9.67 ของผู้เปิดดำเนินการทั้งหมดสะท้อนถึงสัดส่วนผู้ประกอบธุรกิจที่ออกจากตลาดสินเชื่อรายย่อย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่มีจำนวนเลิกกิจการสูงสุด อาจบ่งชี้ถึงการแข่งขันที่สูงหรือข้อจำกัดด้านต้นทุนในการดำเนินธุรกิจในพื้นที่เศรษฐกิจขนาดใหญ่

(4.2) <u>การอนุมัติสินเชื่อ</u>

จากข้อมูลสถิติการประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์จาก สศค. (2569) ข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2569 มีรายละเอียด ดังนี้

(4.2.1) สินเชื่ออนุมัติสะสมทั้งสิ้น 5,900,908 บัญชี คิดเป็นเงิน 57,093.71 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) สินเชื่อแบบมีหลักประกัน 691,965 บัญชี 19,696.03 ล้านบาท และ (2) สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน 5,208,943 บัญชี 37,397.68 ล้านบาท

ภาพที่ 3.2 แสดงสถิติการอนุมัติสะสม ณ เดือนมกราคม 2569

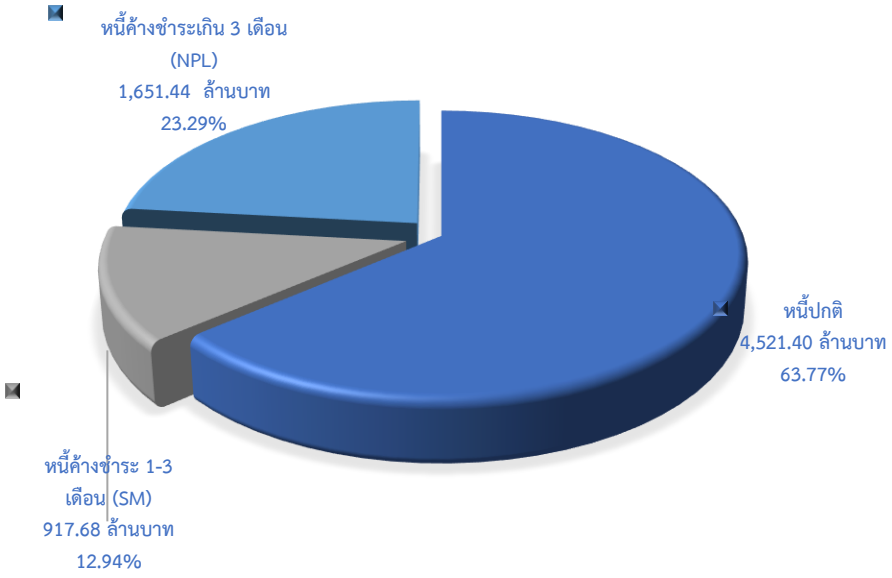


ที่มา: สศค. (2569)

ข้อมูลสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ณ เดือนมกราคม 2569 พบว่า มีการอนุมัติสินเชื่อสะสมจำนวนมากถึง 5.9 ล้านบัญชี คิดเป็นวงเงินรวม 57,093.71 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของสินเชื่อประเภทนี้ในการเพิ่มการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบแก่ประชาชนรายย่อยได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสินเชื่อแบบไม่มีหลักประกันที่มีสัดส่วนสูงถึงกว่า 5.2 ล้านบัญชี หรือคิดเป็นวงเงิน 37,397.68 ล้านบาท แสดงถึงความต้องการใช้สินเชื่อของกลุ่มที่ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นหลัก

(4.2.2) ยอดสินเชื่อคงค้างรวมทั้งสิ้น 402,361 บัญชี คิดเป็นเงิน 7,090.52 ล้านบาท แบ่งเป็น (1) หนี้ปกติ 280,313 บัญชี 4,521.40 ล้านบาท (2) หนี้ค้างชำระ 1 – 3 เดือน 45,717 บัญชี 917.68 ล้านบาท คิดเป็นหนี้ SM ต่อยอดคงค้างสินเชื่อ (SM Ratio) ร้อยละ 12.94 (3) หนี้ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือน (NPLs) 76,331 บัญชี 1,651.44 ล้านบาท คิดเป็นหนี้ NPL ต่อยอดคงค้างสินเชื่อ (NPL Ratio) ร้อยละ 23.29

ภาพที่ 3.3 แสดงยอดสินเชื่อคงค้าง ณ เดือนมกราคม 2569



ที่มา: สศค. (2569)

เมื่อพิจารณาคุณภาพสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ ณ เดือนมกราคม 2569 จากภาพที่ 3.3 พบว่า มียอดคงค้างรวมอยู่ที่ 7,090.52 ล้านบาท จาก 402,361 บัญชี โดยส่วนใหญ่ยังเป็นหนี้ปกติจำนวน 280,313 บัญชี คิดเป็นมูลค่า 4,521.40 ล้านบาท สะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ส่วนใหญ่ที่ยังอยู่ในเกณฑ์ดี อย่างไรก็ตาม การมีหนี้ค้างชำระระยะสั้น (SM) คิดเป็นร้อยละ 12.94 ของยอดคงค้าง และมี NPLs จำนวน 1,651.44 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23.29 ของยอดคงค้าง แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงด้านคุณภาพสินเชื่อที่ยังต้องเฝ้าระวัง

(5) สรุปสถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์มีบทบาทเชิงบวกในการขยายโอกาสทางการเงินแก่ประชาชนฐานราก ขณะเดียวกันก็เผชิญความท้าทายโดยเฉพาะความเสี่ยงด้านคุณภาพสินเชื่อ เนื่องจากกลุ่มผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอนและขาดหลักประกัน ส่งผลให้มีโอกาสเกิด NPLs ในระดับที่สูงกว่าสถาบันการเงินทั่วไป ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการกำกับดูแลและติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ระบบสินเชื่อมีเสถียรภาพในระยะยาว นอกจากนี้ กรณีผู้ประกอบธุรกิจมีต้นทุนการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับขนาดสินเชื่อ เนื่องจากถูกจำกัดพื้นที่อนุญาตให้อยู่ภายในจังหวัด อาจทำให้ผู้ประกอบธุรกิจบางรายมีแรงจูงใจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง ซึ่งอาจกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ และนำไปสู่ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น

ในด้านการกำกับดูแลของรัฐ กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายไม่สามารถตรวจสอบภาระหนี้สินของผู้กู้ และพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้คลาดเคลื่อน อาจเกิดปัญหาการปล่อยสินเชื่อเกินตัวของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กู้เข้าถึงสินเชื่อหลายแหล่งพร้อมกัน ซึ่งอาจนำไปสู่ความเปราะบางในระดับครัวเรือน และส่งผลกระทบเชื่อมโยงไปยังระบบเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น ความท้าทายด้านการกำกับดูแลของภาครัฐยังรวมถึงการติดตามตรวจสอบผู้ประกอบธุรกิจให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในระยะยาว

ภาครัฐอาจจำเป็นต้องพัฒนากลไกสนับสนุน เช่น ระบบตรวจเช็คข้อมูลเครดิตสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ การให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน เพื่อป้องกันการก่อหนี้เกินความจำเป็น

3.3 กลุ่มที่ 2: กองทุนและองค์กรการเงินชุมชน (Community Funds)

กองทุนและองค์กรการเงินชุมชนหรือสถาบันการเงินกึ่งทางการ (Semi-formal Financial Institutions) หมายถึง องค์กรการเงินที่มีลักษณะการบริหารจัดการแบบรวมกลุ่มของสมาชิกในระดับฐานราก โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการออมและจัดสรรสินเชื่อหมุนเวียนภายในชุมชน ซึ่งสถาบันเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการเชื่อมต่อระหว่างความต้องการสภาพคล่องของประชาชนกับแหล่งเงินทุนที่ยืดหยุ่น

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) จัดกลุ่มสถาบันเหล่านี้ไว้ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจสังคมและสมานฉันท์ ซึ่งมุ่งเน้นเป้าหมายทางสังคมและการเกื้อกูลกันมากกว่าการแสวงหากำไรสูงสุด สอดคล้องกับนิยามของ World Bank ที่เรียกสถาบันกลุ่มนี้ว่าเป็นสถาบันการเงินบนฐานชุมชน (Community-based Financial Institutions: CBFIs) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการขั้นสุดท้ายเพื่อเติมเต็มช่องว่างของตลาด โดยเฉพาะในพื้นที่ที่สถาบันการเงินกระแสหลักไม่สามารถเข้าถึงได้เนื่องจากต้นทุนธุรกรรมที่สูงเกินไป

ในมิติเชิงวิชาการของไทย โสมรัศมิ์ จันทรัตน์ และคณะ (2565) ได้นิยามบทบาทของกลไกการเงินชุมชนว่าเป็นหลักประกันแทนสินทรัพย์ทางกายภาพและช่วยลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล ผ่านการตรวจสอบและติดตามกันเองภายในสมาชิก ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบเชิงโครงสร้างที่สถาบันการเงินหลักไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ยังชี้ให้เห็นว่าสถาบันการเงินในลักษณะสหกรณ์และกองทุนชุมชนทำหน้าที่เป็นกันชนรองรับแรงกระแทกทางการเงินที่สำคัญในยามวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้มากกว่าธนาคารพาณิชย์ สอดคล้องกับมุมมองของ สศค. (2558) ที่ระบุว่าองค์กรการเงินกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางทางการเงินระดับฐานรากที่มีความหลากหลายเชิงหน้าที่สูง ครอบคลุมตั้งแต่การจัดสวัสดิการสังคม การสนับสนุนทุนประกอบอาชีพไปจนถึงการบรรเทาภาระหนี้นอกระบบ

อย่างไรก็ตาม แม้กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนจะมีจำนวนมากที่สุดในระบบนิเวศการเงินไทย แต่ยังเผชิญความท้าทายสำคัญในด้านสถานะทางนิติบุคคลและความแตกต่างของมาตรฐานการกำกับดูแล ซึ่งนำไปสู่ความจำเป็นในการวิเคราะห์จำแนกตามกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.3.1 สหกรณ์

(1) ความเป็นมาและพัฒนาการ

การสหกรณ์ของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เมื่อระบบเศรษฐกิจของชนบทเริ่มเปลี่ยนบทบาทจากการผลิตเพื่อการเลี้ยงตนเองมาสู่การผลิตเพื่อการค้า จึงส่งผลให้มีความต้องการเงินทุนเพิ่มขึ้นสำหรับการขยายการผลิตและทำให้ผู้ผลิตที่ไม่มีเงินทุนต้องหันไปกู้ยืมเงินจากนายทุน ซึ่งนำไปสู่การจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงและถูกเอารัดเอาเปรียบจนตกอยู่ในภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว จากสภาพปัญหาข้างต้นในสมัยนั้นทำให้ภาครัฐได้คิดหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ โดยกำหนดวิธีการที่จะช่วยเหลือด้านเงินทุนไว้ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 การจัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนาแต่ขัดข้องในเรื่องเงินทุนและหลักประกันเงินกู้ จึงทำให้วิธีนี้ถูกระงับไป

วิธีที่ 2 วิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุน โดยกระทรวงการคลังได้เชิญเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ (Sir Bernard Hunter) ผู้บริหารธนาคารแห่งมัดราส (Bank of Madras) ประเทศอินเดีย เข้ามาสำรวจแนวทางในการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้กู้ยืมแก่ประชาชน โดยมีที่ดินและหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกันสำหรับป้องกันไม่ให้ประชาชนที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งหนี้สิน ทั้งนี้ สำหรับการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินกู้นั้น เซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ ได้เสนอให้มีการจัดตั้ง โคออเปอราทีฟ โซไซตี้ (Cooperative Society) โดยใช้หลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งมีชื่อเรียกว่าสมาคมสหกรณ์ และต่อมาในปี พ.ศ. 2459 ได้มีการจดทะเบียนสหกรณ์แห่งแรกขึ้นที่จังหวัดพิษณุโลก ในชื่อสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้[8] และนับแต่นั้นมาระบบสหกรณ์ได้ขยายตัวและปรับเปลี่ยนรูปแบบให้สอดคล้องกับยุคสมัยมาอย่างต่อเนื่องกว่าศตวรรษ

(2) ลักษณะการดำเนินงานและบริการ

ปัจจุบันกฎกระทรวงได้กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทสหกรณ์จำนวน 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน การดำเนินงานและบริการของสหกรณ์แต่ละประเภทจึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกของสหกรณ์ อาทิ การให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก การรวมกันซื้อวัสดุอุปกรณ์การผลิตและสินค้าอุปโภคบริโภค การรวมกันขายและหรือแปรรูปผลิตผลการเกษตรเพื่อขายหรือการตลาด เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์รองเพื่อจัดให้มีสวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิก อาทิ การส่งเสริมการศึกษาฝึกอบรมและวัฒนธรรม การดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนและสังคม เป็นต้น ดังนั้น วัตถุประสงค์รองของสหกรณ์จึงมุ่งเน้นไปในด้านกิจกรรมทางสังคม หรือมิติทางสังคมของสหกรณ์ ในขณะที่วัตถุประสงค์หลักมุ่งไปในด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือมิติทางเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดของลักษณะการดำเนินงานและบริการของสหกรณ์แต่ละประเภท ดังนี้

(2.1) สหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์ที่ผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิกและช่วยยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินธุรกิจร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือส่วนรวม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

(2.2) สหกรณ์ประมง เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมงเพื่อแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ซึ่งชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง บุคคลเหล่านี้จึงรวมตัวกันโดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากสมาชิกมาจัดการขายหรือแปรรูปออกขายเพื่อให้ได้ราคาดี จัดหาวัสดุสิ่งของ รวมทั้งบริการที่ใช้ในการประมง และสิ่งของจำเป็นอื่น ๆ ที่สมาชิกต้องการมาจำหน่าย อีกทั้งให้เงินกู้แก่สมาชิกและรับฝากเงินจากสมาชิก รวมไปถึงเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการและธุรกิจเกี่ยวกับการประมง ตลอดจนให้การสงเคราะห์ตามควรแก่สมาชิกและครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติในการประกอบอาชีพ

---

[8] “สหกรณ์วัดจันทร์” สหกรณ์การเกษตรแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ในจังหวัดพิษณุโลกเป็นสหกรณ์การเกษตรชนิดไม่จำกัด มีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านตั้งขึ้นในหมู่เกษตรกรที่มีรายได้ต่ำและมีหนี้สินมาก มีสมาชิกแรกตั้งจำนวน 16 คน มีทุนดำเนินงานจำนวน 3,080 บาท จากค่าธรรมเนียมแรกเข้า 80 บาท และเป็นทุนจากการกู้แบงค์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน) 3,000 บาท

(2.3) สหกรณ์นิคม เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับสหกรณ์การเกษตร คือ มีการดำเนินธุรกิจที่ให้บริการแก่สมาชิกคล้ายคลึงกัน เช่น ด้านสินเชื่อจัดหาปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็น แปรรูปและส่งเสริมการเกษตร โดยมีส่วนที่แตกต่างกันคือเรื่องที่ดิน เพราะสหกรณ์การเกษตรมักจัดตั้งในพื้นที่ที่เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองอยู่แล้วจะมีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นทำกินบ้างเป็นส่วนน้อย ส่วนในสหกรณ์นิคมนั้นภาครัฐเป็นเจ้าของที่ดินในครั้งแรกแล้วจึงนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรในภายหลัง โดยมีความประสงค์ในการส่งเสริมให้ประชาชนที่เข้ามาอยู่ในนิคมมีอาชีพทางการเกษตรที่มั่นคงและมีรายได้สูงขึ้น สามารถดำรงชีพครอบครัวอยู่ได้ตามอัตภาพ และมีสถาบันของตนเองในการเป็นสื่อกลางที่จะให้บริการด้านความสะดวกต่าง ๆ แก่สมาชิก โดยมีภาครัฐเป็นพี่เลี้ยงช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้สหกรณ์นั้นดำเนินธุรกิจตามแผนงานและระเบียบข้อบังคับ เพื่อจะได้บังเกิดผลดีแก่สมาชิกหากจำเป็นต้องมีการตรวจสอบควบคุม

(2.4) สหกรณ์ร้านค้า เป็นสหกรณ์ที่ผู้บริโภครวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคและรวบรวมผลิตผลผลิตภัณฑ์มาจำหน่ายแก่สมาชิก และส่งเสริมความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ร้านสหกรณ์โดยทั่วไปจึงมักกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานไว้เพื่อจัดหาสิ่งของและบริการที่สมาชิกมีความต้องการมาจำหน่าย รวบรวมผลิตผล ผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจำหน่าย ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางสหกรณ์ให้แก่สมาชิก ส่งเสริมสมาชิกให้รู้จักการประหยัด การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเอง ร่วมมือกับสหกรณ์และสถาบันอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศในอันที่จะเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และดำเนินธุรกิจอย่างอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น

(2.5) สหกรณ์บริการ เป็นสหกรณ์ที่ผู้ประกอบอาชีพหรือผู้ต้องการบริการลักษณะเดียวกันรวมตัวกันเพื่อจัดหาบริการที่จำเป็นแก่สมาชิก โดยสหกรณ์บริการแห่งแรกของไทยจัดตั้งขึ้นในกลุ่มผู้มีอาชีพทำร่มภายใต้ชื่อสหกรณ์ผู้ทำร่มบ่อสร้าง จำกัดสินใช้ ตั้งอยู่ที่ตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์บริการไฟฟ้าหนองแขม จำกัด อำเภอหนองแขม กรุงเทพมหานคร เป็นสหกรณ์ที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค และในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์มีดอรัญญิก จำกัด ที่ตำบลทุ่งช้าง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และมีสหกรณ์บริการอีกหลายแบบตามมา เช่น สหกรณ์เคหสถาน สหกรณ์แท็กซี่ สหกรณ์หัตถกรรมผลิตภัณฑ์ไม้ สหกรณ์บริการน้ำประปา สหกรณ์ผู้จัดหางานแห่งประเทศไทย ฯลฯ

(2.6) สหกรณ์ออมทรัพย์ สมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพอย่างเดียวกันหรืออาศัยในที่ชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์และให้กู้ยืมเงินเมื่อเกิดความจำเป็น หรือเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์งอกเงย และได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(2.7) สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกัน หรือในสถานที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกันเพื่อการรู้จักช่วยเหลือตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้สมาชิกประหยัดและออมเพื่อการรู้จักช่วยตนเองเป็นเบื้องต้นและเป็นพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงแก่ตนเองและครอบครัว

จากการศึกษาลักษณะการดำเนินงานและบริการของสหกรณ์ในแต่ละประเภทพบว่าในภาพรวมสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจ โดยสมาชิกจะเป็นเจ้าของร่วมกันช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น และเมื่อจดทะเบียนแล้วสหกรณ์จะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งหนึ่งในกิจกรรมที่สหกรณ์สามารถดำเนินการได้คือการให้บริการทางการเงิน โดยสามารถขายหุ้นและรับเงินฝากจากสมาชิก โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการออม และนำเงินดังกล่าวมาให้สินเชื่อแก่สมาชิกเพื่อเป็นการช่วยเหลือกันเองในกลุ่มสมาชิก

(3) โครงสร้างการกำกับดูแล

ปัจจุบันการดำเนินงานของสหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งอยู่ในฐานะนายทะเบียน และมีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี โดยทั้ง 2 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีกรอบโครงสร้างทางกฎหมายในการกำกับดูแลที่สำคัญ ดังนี้

(3.1) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักที่วางรากฐานการก่อตั้ง การดำเนินกิจการ และการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท โดยกำหนดให้สถานะสหกรณ์เป็นนิติบุคคลและให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการกำกับดูแล ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

(3.1.1) โครงสร้างการกำกับดูแลและส่งเสริมนโยบาย ซึ่งได้มีการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ระดับชาติ รวมถึงให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และบทบาทของนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม สั่งการ ระงับ ยับยั้ง หรือเพิกถอนมติของสหกรณ์ ในกรณีที่พบว่า ขัดต่อกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย รวมถึงมีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้

(3.1.2) การจัดตั้งและประเภทของสหกรณ์ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขของการจัดตั้งสหกรณ์ โดยต้องมีผู้รวมตัวกันไม่น้อยกว่า 10 คน ที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และต้องจัดทำข้อบังคับสหกรณ์และยื่นจดทะเบียนต่อนายทะเบียน โดยปัจจุบันกฎหมายได้รองรับการแบ่งประเภทของสหกรณ์ตามกฎกระทรวงไว้ 7 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

(3.1.3) การบริหารจัดการภายในและธรรมาภิบาล โดยกำหนดโครงสร้างขององค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งสมาชิกมาเป็นกรรมการได้ ไม่เกิน 15 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเป็นติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ และสหกรณ์ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการและรายงานต่อสมาชิก

(3.1.4) การเงิน การบัญชี และการจัดสรรกำไรสุทธิ โดยกฎหมายกำหนดเกณฑ์การเงิน ณ สิ้นปีบัญชี หากสหกรณ์มีกำไรสุทธิจะต้องจัดสรรตามลำดับที่กฎหมายบังคับก่อน ดังนี้

(3.1.4.1) ต้องจัดสรรทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของกำไรสุทธิ เพื่อเป็นกันชนทางการเงิน

(3.1.4.2) ต้องจัดสรรค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์ไม่เกินร้อยละ 5 ของกำไรสุทธิ

(3.1.4.3) หากจัดสรรตามข้อ (3.1.4.1) และ (3.1.4.2) แล้ว จึงจะสามารถจัดสรรส่วนที่เหลือเพื่อนำไปจ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว (กฎหมายกำหนดเพดานอัตราสูงสุดไว้) เงินเฉลี่ยคืนตามสัดส่วนธุรกิจที่สมาชิกทำกับสหกรณ์ ทุนรักษาระดับอัตราเงินปันผล หรือทุนสวัสดิการสมาชิกต่อไป

ทั้งนี้ สหกรณ์จะต้องได้รับการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้ความเห็นชอบ (อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์) อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(3.2) กฎ ระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3.2.1) กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. 2564 โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบโครงสร้างทางการเงินของสหกรณ์ที่ทำธุรกรรมคล้ายสถาบันการเงิน (Quasi-banking) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(3.2.1.1) การกำหนดการแบ่งขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ให้ถือเป็น “สหกรณ์ขนาดใหญ่” ซึ่งต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ที่เข้มงวดเทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับสถาบันการเงิน

(3.2.1.2) การกำหนดให้สหกรณ์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องในสัดส่วนที่เพียงพอต่อการรองรับการถอนเงินของสมาชิก โดยต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยรายเดือน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ของยอดเงินรับฝากและเงินกู้ยืมรวมกัน เพื่อรับประกันว่าสหกรณ์จะมีเงินสดสำรองเพียงพอต่อการทำธุรกรรมถอนเงินของสมาชิก โดยสินทรัพย์สภาพคล่องนี้หมายรวมถึง เงินสด เงินฝากธนาคาร พันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทยที่ปราศจากภาระผูกพัน

(3.2.1.3) การจำกัดเพดานการให้เงินกู้ การค้ำประกัน หรือการลงทุนในบุคคลหรือนิติบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อการป้องกันการกระจุกตัวของความเสี่ยง

(3.2.1.4) การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลรายละเอียดของบริการทางการเงินและฐานะทางการบัญชีอย่างโปร่งใส เพื่อประโยชน์ในการติดตามเสถียรภาพระบบการเงิน

(3.2.2) ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ ณ วันที่ 11 เมษายน 2565

ประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดเพดานขั้นสูงไว้ว่า สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ทุกประเภท สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากสำหรับระเบียบการรับฝากเงินทุกประเภทได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 3.50 ต่อปี เพื่อลดต้นทุนทางการเงินของสหกรณ์และป้องกันการแข่งขันระดมทุนด้วยดอกเบี้ยที่สูงเกินความจริง ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงในการนำเงินไปลงทุนต่อ

(3.2.3) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558

ประกาศฉบับนี้มุ่งเน้นการจำกัดความเสี่ยงจากการนำเงินไปแสวงหาผลกำไรนอกภารกิจหลัก โดยกำหนดว่าสหกรณ์สามารถนำเงินสภาพคล่องส่วนเกินไปลงทุนในอะไรได้บ้าง อาทิ จำกัดการลงทุนในหน่วยลงทุนของกองทุนรวม หรือหุ้นกู้ โดยหุ้นกู้บริษัทเอกชนต้องได้รับอันดับความน่าเชื่อถือในระดับสูง (เช่น Investment Grade A- หรือ BBB+ ขึ้นไป แล้วแต่ประเภท) หรือเพดานการลงทุนในสินทรัพย์บางประเภทถูกจำกัดไว้ว่าต้องไม่เกินทุนสำรองของสหกรณ์ และสหกรณ์ขนาดใหญ่ต้องมีคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนโดยเฉพาะ และต้องผ่านมติจากที่ประชุมใหญ่หากเป็นการลงทุนที่มีนัยสำคัญ

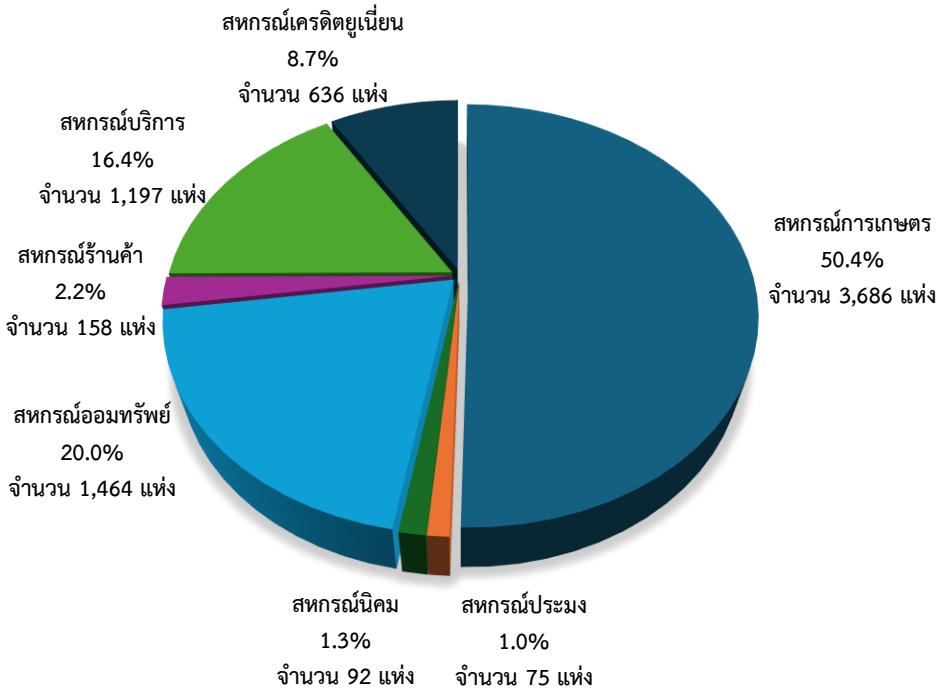
(4) ผลการดำเนินงาน

(4.1) จำนวนสหกรณ์และแนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ในปัจจุบัน

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2569) (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2568) พบว่า ประเทศไทยมีสหกรณ์ที่จดทะเบียนจำนวนทั้งสิ้น 7,308 แห่ง ประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตร จำนวน 3,686 แห่ง รองลงมาคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 1,464 แห่ง สหกรณ์บริการ จำนวน 1,197 แห่ง สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจำนวน 636 แห่ง สหกรณ์ร้านค้า จำนวน 158 แห่ง สหกรณ์นิคม จำนวน 92 แห่ง และสหกรณ์ประมง จำนวน 75 แห่ง ตามลำดับ โดยจากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า โครงสร้างระบบสหกรณ์ของไทยถูกขับเคลื่อนด้วยสหกรณ์

การเกษตรเป็นหลัก ซึ่งมีสัดส่วนของจำนวนสหกรณ์ถึงร้อยละ 50.4 ของจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด โดยสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานรากของไทยที่ยังคงขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเกษตรกรรมเป็นสำคัญ

ภาพที่ 3.4 สัดส่วนของจำนวนสหกรณ์แต่ละประเภทในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2568)



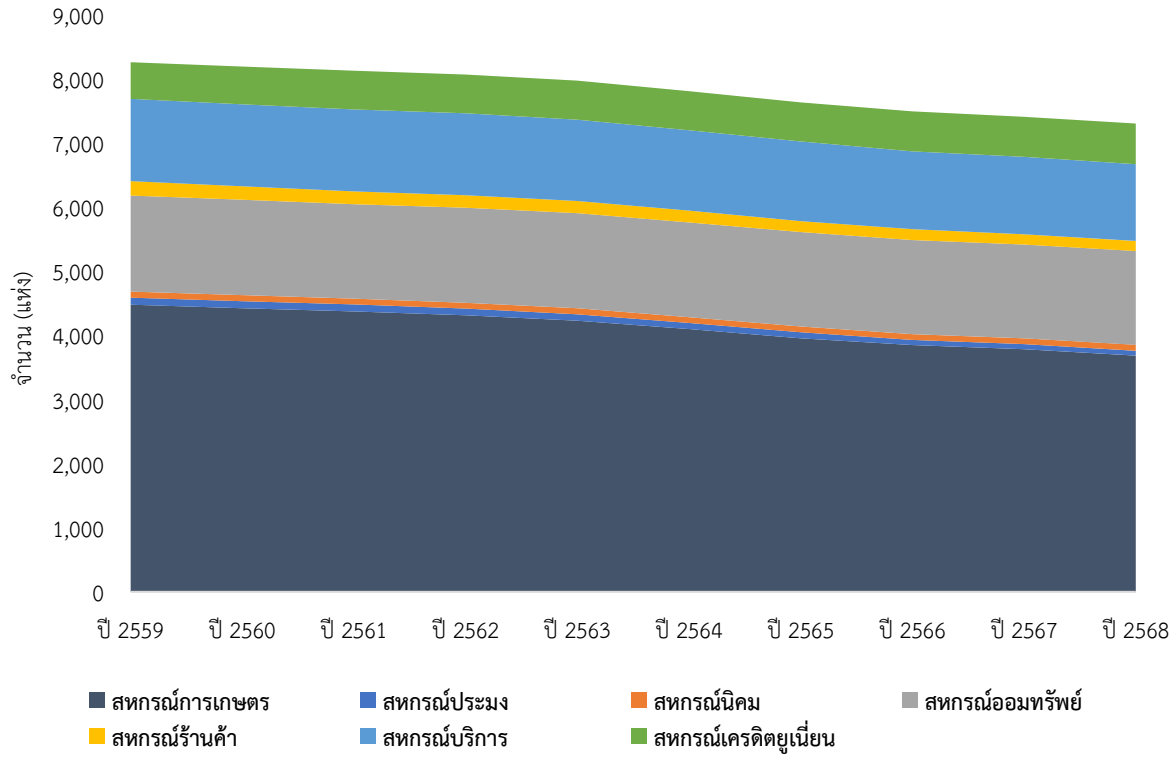
ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2569)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาแนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า แนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ในภาพรวมกลับมีทิศทางที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี จากจำนวน 8,263 แห่ง ในปี 2559 เหลือจำนวน 7,308 แห่ง ในปี 2568 ซึ่งมีสาเหตุจากนโยบายการกำกับดูแลที่เข้มงวด จึงส่งผลให้สหกรณ์ที่ไม่มีความพร้อม ขาดทุนสะสม หรือไม่ได้ดำเนินกิจการจริงต้องถูกสั่งเลิกกิจการหรือควบรวมเข้าด้วยกัน เพื่อเน้นคุณภาพของการให้บริการ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารายประเภทสหกรณ์กลับพบว่าจำนวนสหกรณ์ในกลุ่มภาคการเกษตร ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคมมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างของภาคการเกษตรไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตจากปัญหาสังคมสูงวัย ซึ่งสะท้อนได้จากอายุเฉลี่ยของลูกหนี้ในกลุ่มเกษตรกรอายุ 57 – 61 ปี ที่สูงกว่าอายุเฉลี่ยของลูกหนี้รายย่อยทั่วไปในระบบอย่างมีนัยสำคัญ (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2569) รวมทั้งการทิ้งถิ่นฐานของคนรุ่นใหม่ การขาดแคลนทุนหมุนเวียน และผลกระทบจากหนี้สินสะสม ซึ่งทำให้สหกรณ์กลุ่มภาคการเกษตรขนาดเล็กไม่สามารถอยู่รอดได้

แม้ในระดับสากลจะนิยมจัดกลุ่มสถาบันการเงินที่สมาชิกเป็นเจ้าของภายใต้นิยาม Credit Unions แต่ประเทศไทยมีการจำแนกสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนตามลักษณะพันธะร่วมของสมาชิก อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการกำกับดูแลในระดับสากลและไทยมีทิศทางเดียวกันคือ การใช้มาตรการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง โดยสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์ขนาดใหญ่จะถูกยกระดับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงให้เทียบเท่าสถาบันการเงินหลักเพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ

สำหรับจำนวนสหกรณ์ในกลุ่มสหกรณ์นอกภาคการเกษตรมีแนวโน้มการเติบโตที่ค่อนข้างทรงตัว อาทิ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ยังคงมีความแข็งแกร่งจากฐานสมาชิกที่มีเงินเดือนประจำ ส่วนสหกรณ์ร้านค้ากลับถูกคุกคามจากร้านสะดวกซื้อสมัยใหม่และแพลตฟอร์ม E-commerce ทำให้สหกรณ์ร้านค้าแบบดั้งเดิมไม่สามารถแข่งขันได้ ขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนกลับมีแนวโน้มการขยายตัวที่สวนทางกับสหกรณ์ประเภทอื่น เนื่องจากสหกรณ์ประเภทดังกล่าวมุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินที่สามารถเข้าถึงได้ในระดับชุมชนและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เข้าไม่ถึงระบบธนาคาร การเติบโตของสหกรณ์ประเภทดังกล่าวจึงสะท้อนว่า ประชาชนระดับฐานรากมีความต้องการเข้าถึงแหล่งทุนทางเลือกมากขึ้น และรูปแบบของเครดิตยูเนี่ยนยังคงสามารถตอบความต้องการทางการเงินระดับฐานรากในชุมชนได้ดีกว่าปัจจุบัน

ภาพที่ 3.5 แนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ในภาพรวมในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2568



ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2569)

ภาพที่ 3.6 แนวโน้มการขยายตัวของจำนวนสหกรณ์ในแต่ละช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2568



ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2569)

(4.2) แนวโน้มจากงบแสดงฐานะทางการเงินของสหกรณ์

เมื่อพิจารณางบแสดงฐานะทางการเงินของสหกรณ์ที่อยู่ระหว่างดำเนินกิจการ จำนวน 6,133 แห่ง พบว่า สหกรณ์มีโครงสร้างทางการเงิน การกระจายตัวของสินทรัพย์ และความเปราะบางเชิงระบบ โดยมีนัยสำคัญต่อการประเมินเสถียรภาพของระบบการเงินในระดับฐานราก ดังนี้

(4.2.1) การกระจุกตัวของสินทรัพย์และความเสี่ยงเชิงระบบ

จากข้อมูลสินทรัพย์ของสหกรณ์แต่ละประเภทสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างสินทรัพย์ระหว่างประเภทสหกรณ์อย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าสหกรณ์ภาคการเกษตรจะมีสัดส่วนจำนวนแห่งสูงสุดในระบบ แต่เมื่อพิจารณาในมิติของขนาดสินทรัพย์รวมกลับพบว่า ความมั่งคั่งมีการกระจุกตัวสูงในกลุ่มสหกรณ์นอกภาคการเกษตร โดยเฉพาะสินทรัพย์ของกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงถึง 3,821,422.59 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 90 ของสินทรัพย์รวมทั้งหมด โดยขนาดของสินทรัพย์ที่สูงนี้บ่งชี้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ โดยหากเกิดปัญหาสภาพคล่องหรือการบริหารงานผิดพลาดในกลุ่มนี้ ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศในภาพรวม

(4.2.2) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและความไม่สอดคล้องของโครงสร้างทางการเงิน

จากการวิเคราะห์อัตราส่วนสภาพคล่อง (Current Ratio) สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางเชิงโครงสร้างของระบบในปัจจุบัน โดยภาพรวมของระบบสหกรณ์มีหนี้สินหมุนเวียนมูลค่า 2,198,058.40 ล้านบาท ในขณะที่สินทรัพย์หมุนเวียน 1,047,576.83 ล้านบาท ส่งผลให้มีอัตราส่วนสภาพคล่อง (Current Ratio) ที่ต่ำกว่า 1 เท่า และอาจทำให้เสี่ยงต่อการขาดสภาพคล่องในการชำระหนี้ในระยะสั้น และเมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ พบว่า การบริหารเงินทุนที่มีลักษณะไม่สอดคล้องระหว่างอายุของสินทรัพย์และหนี้สินหมุนเวียน อาทิ เงินฝากที่ครบกำหนดชำระหรือสามารถเรียกคืนได้ทันทีสูงถึง 1,942,285.03 ล้านบาท แต่กลับมีสินทรัพย์หมุนเวียนรองรับเพียง 803,653.56 ล้านบาท ขณะที่เงินทุนส่วนใหญ่มูลค่า 3,017,769.03 ล้านบาท ถูกจัดสรรไปยังสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน อาทิ การให้สินเชื่อระยะยาวแก่สมาชิก โครงสร้างความไม่สอดคล้องดังกล่าวนี้ จึงอาจเพิ่มความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสหกรณ์ออมทรัพย์อย่างมีนัยสำคัญ

(4.2.3) โครงสร้างทุนและสภาวะการก่อหนี้สูงในกลุ่มสหกรณ์ภาคการเกษตร

การประเมินโครงสร้างทางการเงินผ่านอัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (Debt-to-Equity Ratio) เปิดเผยให้เห็นถึงความแตกต่างของภาระหนี้สินระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์มีโครงสร้างทุนที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง โดยมีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนในระดับ 1.18 เท่า ในทางตรงกันข้ามสหกรณ์การเกษตรมีโครงสร้างต้นทุนที่เปราะบางกว่าอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนสูงถึง 2.53 เท่า ซึ่งสภาวะการก่อหนี้ในระดับสูงของสหกรณ์ภาคการเกษตร ชี้ให้เห็นถึงการพึ่งพาแหล่งเงินทุนภายนอกอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาข้อจำกัดด้านการระดมทุนภายใน และสะท้อนถึงความเปราะบางต่อความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย รวมถึงความสามารถในการชำระหนี้ที่ผูกพันกับวัฏจักรราคาสินค้าเกษตร

ตารางที่ 3.6 งบแสดงฐานะทางการเงินของสหกรณ์ แยกตามประเภทสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2568

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทสหกรณ์	สินทรัพย์หมุนเวียน	สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	สินทรัพย์รวม	หนี้สินหมุนเวียน	หนี้สินไม่หมุนเวียน	หนี้สินรวม	ทุนของสหกรณ์รวม
สหกรณ์ภาคการเกษตร	**197,819.52**	**125,090.18**	**322,909.69**	**200,867.58**	**31,642.27**	**232,509.85**	**90,399.85**
สหกรณ์การเกษตร	189,065.35	120,482.72	309,548.07	192,149.66	29,811.17	221,960.84	87,587.24
สหกรณ์ประมง	703.8	580.44	1,284.25	785.9	91.05	876.95	407.3
สหกรณ์นิคม	8,050.36	4,027.01	12,077.38	7,932.02	1,740.05	9,672.07	2,405.31
สหกรณ์นอกภาคการเกษตร	**849,757.31**	**3,085,435.63**	**3,935,192.94**	**1,997,190.82**	**146,574.96**	**2,143,765.78**	**1,791,427.16**
สหกรณ์ออมทรัพย์	803,653.56	3,017,769.03	3,821,422.59	1,942,285.03	127,060.29	2,069,345.32	1,752,077.26
สหกรณ์ร้านค้า	2,139.49	1,052.83	3,192.32	494.64	200.17	694.8	2,497.52
สหกรณ์บริการ	11,222.09	22,598.31	33,820.40	15,118.02	5,675.33	20,793.35	13,027.05
สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	32,742.16	44,015.47	76,757.63	39,293.13	13,639.18	52,932.31	23,825.33
รวม	**1,047,576.83**	**3,210,525.81**	**4,258,102.64**	**2,198,058.40**	**178,217.23**	**2,376,275.63**	**1,881,827.01**

ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2569)

ผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของระบบสหกรณ์ไทยมีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในมิติของขนาด ความเสี่ยง และบทบาททางเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายการกำกับดูแลจึงควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรฐานเดียว หน่วยงานระดับนโยบายจึงควรผลักดันการบังคับใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยงและขนาดอย่างเต็มรูปแบบ โดยมุ่งเน้นการควบคุมระดับสภาพคล่องและการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านการลงทุนที่เข้มงวดสำหรับสหกรณ์ขนาดใหญ่ ในขณะเดียวกันควรบูรณาการนโยบายที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้และยกระดับศักยภาพการทำกำไรให้กับสหกรณ์ในภาคการเกษตร เพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจฐานรากให้เกิดความยั่งยืน

(5) สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

นัยสำคัญจากการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของสหกรณ์ พบว่า สหกรณ์ยังคงเผชิญกับความเสี่ยงและความท้าทายเชิงโครงสร้างที่มีนัยยะสำคัญต่อภูมิทัศน์การเงินฐานราก ดังนี้

(5.1) ความเสี่ยงด้านคุณภาพสินทรัพย์และเสถียรภาพทางการเงิน

(5.1.1) ปัจจุบันปัญหาคุณภาพสินเชื่อและ NPLs สะท้อนให้เห็นว่าสหกรณ์หลายแห่ง โดยเฉพาะสหกรณ์ในกลุ่มภาคการเกษตรมีสัดส่วน NPLs ในระดับที่น่ากังวล โดยมีสาเหตุหลักมาจากการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ที่ไม่รัดกุมเพียงพอ การขาดเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านเครดิตที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ทำให้รายได้ของสมาชิกหดตัว และนำไปสู่ปัญหาหนี้สินสะสม

(5.1.2) สภาวะขาดทุนสะสม โดยมีสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจำนวนมาก (ประมาณ 1 ใน 3 ของระบบ) ที่มีสถานะการดำเนินงานขาดทุนสะสม ซึ่งเป็นสัญญาณอันตรายต่อสภาพคล่อง และสะท้อนถึงปัญหาต้นทุนการดำเนินงานที่สูง การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินไม่คุ้มค่า และการดำเนินธุรกิจที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง

(5.1.3) ความเสี่ยงจากการบริหารสภาพคล่องส่วนเกิน ซึ่งในขณะที่สหกรณ์ขนาดเล็กขาดสภาพคล่อง สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่กลับเผชิญปัญหาเงินทุนล้นระบบ ทำให้ต้องนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์หรือตราสารทางการเงินเพื่อแสวงหาผลตอบแทน ซึ่งหากคณะกรรมการขาดความเชี่ยวชาญในการประเมินความเสี่ยงด้านการลงทุน อาจนำไปสู่ความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเงินฝากของสมาชิกเมื่อตลาดทุนมีความผันผวน

(5.2) ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านธรรมาภิบาลและการกำกับดูแล

(5.2.1) การจัดการที่ขาดความโปร่งใสและการทุจริต โดยยังคงพบพฤติกรรมการบริหารงานที่เบี่ยงเบนจากหลักธรรมาภิบาลในหลายกรณี เช่น การตกแต่งบัญชีให้ดูมีกำไรเพื่อสามารถจ่ายเงินปันผลในอัตราที่สูงได้ การปลอมแปลงเอกสารกู้ยืม หรือการใช้ช่องโหว่ของระบบควบคุมภายในที่หละหลวมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อระบบสถาบันการเงินชุมชน

(5.2.2) ข้อจำกัดด้านความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ของผู้บริหารสหกรณ์ ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการสหกรณ์ส่วนใหญ่มาจากกระบวนการเลือกตั้งของสมาชิก ซึ่งหลายแห่งยังขาดองค์ความรู้เชิงลึกด้านการเงิน จึงไม่สามารถตอบสนองต่อระบบสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าทางการเงิน (Early Warning System: EWS) ที่หน่วยงานกำกับดูแลจัดทำขึ้นได้อย่างทันท่วงที

(5.3) อุปสรรคทางธุรกิจและการปรับตัวสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่

(5.3.1) ขีดความสามารถในการแข่งขันที่ถดถอย ซึ่งปัจจุบันธุรกิจของสหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ร้านค้า และการรวบรวมผลผลิตของสหกรณ์การเกษตรกำลังประสบปัญหาไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนที่มีความได้เปรียบด้านการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) นอกจากนี้ พฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปสู่การทำธุรกรรมและซื้อสินค้าผ่านระบบออนไลน์ อย่างรวดเร็ว อาจทำให้สหกรณ์สูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดหากไม่มีแนวทางในการเร่งปรับตัว

(5.3.2) ปัญหาคุณภาพข้อมูลในการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ซึ่งแม้จะมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อการกำกับดูแล แต่ในระดับปฏิบัติการยังพบอุปสรรคในการนำเข้าข้อมูลงบการเงิน และรายละเอียดสินเชื่อจากสหกรณ์แต่ละแห่ง ซึ่งบางครั้งไม่ถูกต้อง ครบถ้วน หรือไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้การวิเคราะห์ภาพรวมเพื่อประเมินความเสี่ยงเชิงระบบ (Systemic Risk) ทำได้ล่าช้าและอาจไม่สะท้อนความเป็นจริงในระดับพื้นที่ได้อย่างแม่นยำ

จากอุปสรรคและความท้าทายข้างต้นนี้ การยกระดับระบบสหกรณ์ไทยไม่อาจพึ่งพาวิธีการดั้งเดิมได้อีกต่อไป จึงมีความจำเป็นต้องบูรณาการนโยบายเข้ากับการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน (FinTech) เพื่อลดต้นทุนการจัดการ การใช้กลไกข้อมูลเพื่อประเมิน Credit Scoring ควบคู่กับการบังคับใช้เกณฑ์การกำกับดูแลอย่างเข้มงวด เพื่อให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็งและเป็นกลไกที่เชื่อถือได้ในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจฐานรากอย่างยั่งยืน

3.3.2 สถาบันการเงินประชาชน (ตาม พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562)

(1) ความเป็นมาและพัฒนาการ

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมักดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชนซึ่งไม่มีสถานะนิติบุคคล โดยกลุ่มเหล่านี้จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางการเงินและพึ่งพาตนเองภายในชุมชน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การขาดสถานะทางกฎหมาย การขาดการกำกับดูแลและการสนับสนุนจากภาครัฐ ปัญหาการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้องค์กรการเงินชุมชนหลายแห่งขาดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากต้องหันไปพึ่งพาหนี้นอกระบบ

ทั้งนี้ ภาครัฐได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ขึ้นเพื่อยกระดับองค์กรการเงินชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่หลากหลาย มีประสิทธิภาพ มั่นคงและยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยสถาบันการเงินประชาชนเป็นองค์กรการเงินชุมชนที่จดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นธนาคารของชุมชนในการให้บริการทางการเงิน รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่

(2) โครงสร้างการกำกับดูแล

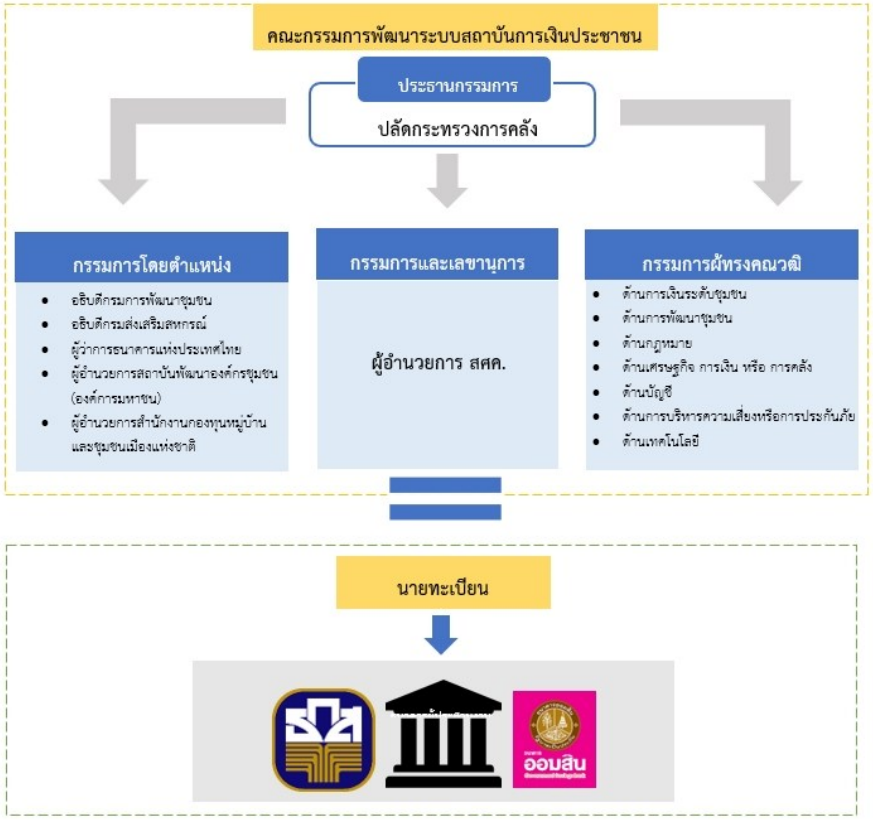
(2.1) พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 กำหนดให้องค์กรการเงินชุมชนสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ ซึ่งจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ โดยมีพื้นที่ในการดำเนินงานไม่เกินเขตตำบลหรือแขวงที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนและเขตหมู่บ้านที่ติดกับตำบลหรือแขวงอันเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน กฎหมายจึงกำหนดให้ระบบสถาบันการเงินประชาชนมีโครงสร้าง ดังนี้

(2.1.1) คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน โดยคณะกรรมการมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 14 คน ประกอบด้วย 1) ปลัดกระทรวงการคลังในฐานะประธานกรรมการ 2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจการเงิน หรือการคลัง ด้านการบัญชี ด้านการบริหารความเสี่ยงหรือการประกันภัย และด้านเทคโนโลยี และ 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะกรรมการและเลขานุการ

(2.1.2) ธนาคารผู้ประสานงาน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน) ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ และสนับสนุนในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงจัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ สำหรับสถาบันการเงินประชาชน

(2.1.3) นายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทำหน้าที่ในการพิจารณารับจดทะเบียนจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งสนับสนุน แนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน

ภาพที่ 3.7 โครงสร้างของระบบสถาบันการเงินประชาชน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

(2.2) ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนดำเนินงานและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น หลักเกณฑ์การฝากเงินและการกู้เพื่อใช้ในการดำเนินงาน หลักเกณฑ์การให้กู้และการให้สินเชื่อลูกหนี้รายใหญ่ หลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง หลักเกณฑ์การกันเงินสำรอง เป็นต้น

(2.3) ประกาศและคำสั่งนายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน โดยนายทะเบียนได้กำหนดรายละเอียด เงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนจัดตั้งและการกำกับดูแลดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงเรื่องการมอบอำนาจในการประชุมใหญ่ รูปแบบการจัดทำทะเบียนสมาชิกและทะเบียนหุ้น รายละเอียดข้อมูลที่ธนาคารผู้ประสานงานต้องประมวลผลและข้อมูลที่สถาบันการเงินประชาชนต้องบันทึกในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

(2.4) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 734) พ.ศ. 2564 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยกำหนดให้ยกเว้นภาษีและลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์และค่าธรรมเนียมการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

(2.4.1) ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ สำหรับเงินได้อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนสถานะขององค์กรการเงินชุมชนไปเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

(2.4.2) ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับจากสถาบันการเงินประชาชนทุกบัญชีรวมกันของสมาชิกแต่ละราย มีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 20,000 บาท ตลอดปีภาษีนั้น

(2.4.3) ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน สำหรับเงินได้ที่เป็นเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนที่ได้รับจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

(2.4.4) ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับมูลค่าของฐานภาษีหรือรายรับอันเนื่องมาจากกิจการสถาบันการเงินประชาชนเฉพาะการประกอบกิจการโดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์

(2.4.5) ยกเว้นอากรแสตมป์สำหรับตราสารที่สถาบันการเงินประชาชนออกให้กับสมาชิกในการทำธุรกรรม

(2.4.6) ลดหย่อนค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 ลงเหลือร้อยละ 0.01 สำหรับกรณีการเปลี่ยนสถานะขององค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชน

(2.4.7) ลดหย่อนค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 1 ลงเหลือร้อยละ 0.01 สำหรับกรณีการจำนองอสังหาริมทรัพย์ระหว่างสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนกับสถาบันการเงินประชาชนเพื่อเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินประชาชน

(3) ผลการดำเนินงาน

ณ วันที่ 31 มีนาคม 2569 มีองค์กรการเงินชุมชนที่ได้รับจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจำนวน 31 แห่ง 19 จังหวัด แบ่งเป็นกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะจำนวน 4 แห่ง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจำนวน 7 แห่ง สถาบันการเงินชุมชนจำนวน 19 แห่ง และวิสาหกิจชุมชนจำนวน 1 แห่ง โดยในระบบสถาบันการเงินประชาชนมีจำนวนสมาชิก 16,469 คน มูลค่าหุ้น 297.97 ล้านบาท เงินรับฝาก 439.72 ล้านบาท และเงินให้กู้ 500.79 ล้านบาท โดยที่ผ่านมานายทะเบียนและธนาคารผู้ประสานงานได้ลงพื้นที่เพื่อประชาสัมพันธ์และติดตามการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สำหรับการกระจุกตัวของสถาบันการเงินประชาชน พบว่าภาคใต้มีสถาบันการเงินประชาชนจำนวน 13 แห่ง รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 8 แห่ง และภาคเหนือ จำนวน 6 แห่ง ตามลำดับ ในส่วนของภาคตะวันออกและภาคกลาง มีจำนวนสถาบันการเงินประชาชนเพียง 4 แห่ง

ภาพที่ 3.8 จำนวนสถาบันการเงินประชาชนที่เปิดดำเนินการในปัจจุบัน



ที่มา : สศค. (2569)

(4) สถานการณ์ปัจจุบันและปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาข้อมูลผลการดำเนินงานสะสมของสถาบันการเงินประชาชนประจำปี ตั้งแต่ปี 2563 - 2567 พบว่า ทิศทางการเติบโตของสถาบันการเงินประชาชนที่เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ

มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกมิติ ทั้งในด้านจำนวนสถาบันการเงินประชาชน จำนวนสมาชิก มูลค่าหุ้น ยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ และกำไร/ขาดทุนสุทธิของสถาบันการเงินประชาชน

ตารางที่ 3.7 สรุปผลการดำเนินงานสะสมของสถาบันการเงินประชาชนประจำปี 2567

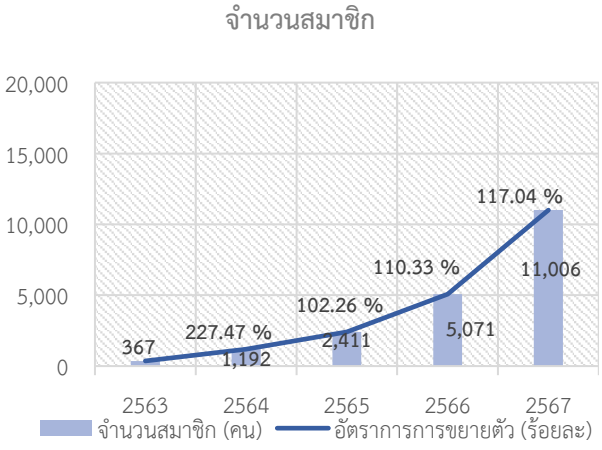
รายการ	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565	ปี 2566	ปี 2567
จำนวนสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับการจดทะเบียน (แห่ง)	3	5	9	18	23
จำนวนสมาชิก (คน)	367	1,192	2,411	5,071	11,006
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)		227.47	102.26	110.33	117.04
เงินค่าหุ้น (บาท)	2,326,300	16,252,030	32,294,330	63,363,130	114,559,080
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)		598.72	98.70	96.21	80.80
ยอดเงินฝาก* (บาท)	16,787,837.64	59,308,226.06	191,153,913.42	225,832,282.05	379,136,897.89
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)		253.28	222.30	18.14	67.88
ยอดเงินกู้** (บาท)	13,162,474.30	41,129,689.26	112,373,760.96	183,276,688.97	294,711,928.62
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)		212.48	173.22	63.10	60.80
กำไร/ขาดทุนสุทธิ (บาท)	498,696.96	3,005,364.80	5,875,829.06	7,214,041.09	21,423,149.50
อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)		502.64	95.51	22.77	196.96

ที่มา: รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชน ประจำปี 2567

หมายเหตุ * ยอดเงินฝาก = ผลรวมของยอดเงินรับฝากจากสมาชิก ประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงาน และวิสาหกิจชุมชน

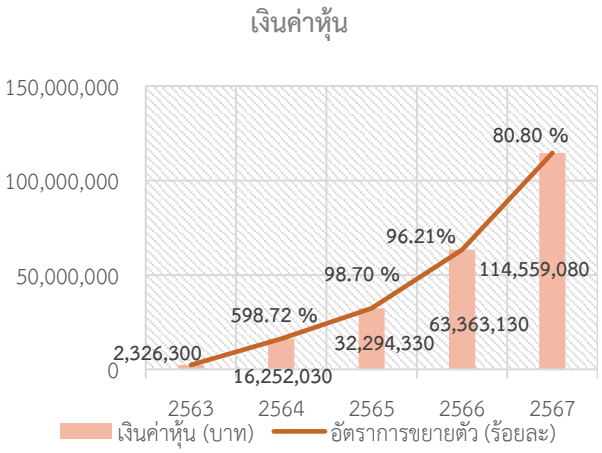
** ยอดเงินกู้ = ยอดเงินกู้ที่สมาชิกกู้กับสถาบันการเงินประชาชน

ภาพที่ 3.9 จำนวนสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน



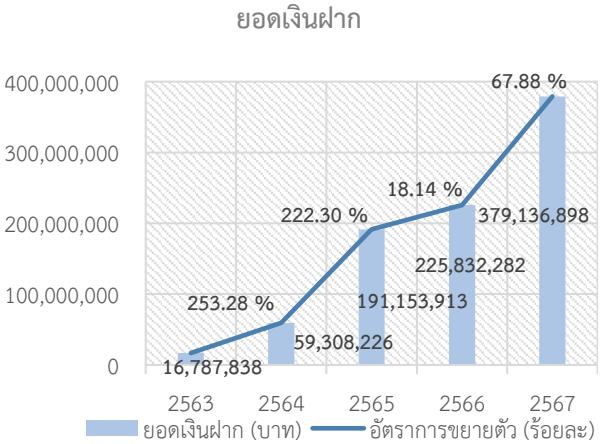
ที่มา: รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชน ประจำปี 2567

ภาพที่ 3.10 เงินค่าหุ้นของสถาบันการเงินประชาชน



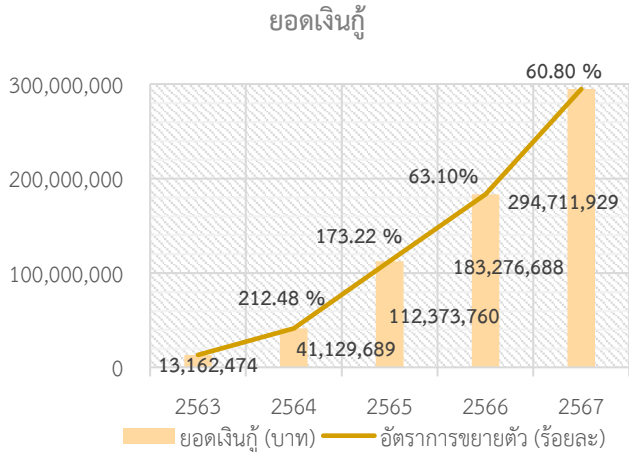
ที่มา: รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชน ประจำปี 2567

ภาพที่ 3.11 ยอดเงินฝากของสถาบันการเงินประชาชน



ที่มา: รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชน ประจำปี 2567

ภาพที่ 3.12 ยอดเงินกู้ของสถาบันการเงินประชาชน



ที่มา: รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชน ประจำปี 2567

(4.1) การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน

จากข้อมูลสถิติในตาราง สะท้อนนัยสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

(4.1.1) การเติบโตอย่างรวดเร็วของสมาชิกและการระดมทุน ภายในระยะเวลาเพียง 5 ปี จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นจาก 367 คน เป็น 11,006 คน หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 29 เท่า ขณะที่ยอดเงินฝากพุ่งจาก 16.8 ล้านบาท เป็น 379.1 ล้านบาท (เติบโตกว่า 22 เท่า) ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าสถาบันการเงินประชาชนมีความสามารถในการสร้างความน่าเชื่อถือและดึงดูดสมาชิกได้จริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอัตราขยายตัวของสมาชิกที่สูงถึงร้อยละ 117 ในปี 2567 แม้ฐานจะใหญ่ขึ้นแล้วก็ตาม

(4.1.2) สัญญาณสุขภาพทางการเงินที่แข็งแกร่ง กำไรสุทธิขยายตัว ร้อยละ 196.96 ในปีเดียว (จาก 7.2 ล้านบาท เป็น 21.4 ล้านบาท) ซึ่งสูงกว่าอัตราการเติบโตของยอดเงินฝากและเงินกู้อย่างมีนัยสำคัญ บ่งชี้ว่าสถาบันการเงินประชาชนเหล่านี้ไม่ได้เติบโตเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ สัดส่วนเงินกู้ต่อเงินฝากอยู่ที่ประมาณร้อยละ 77.7 ในปี 2567 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการบริหารอย่างระมัดระวัง

(4.1.3) คอขวดเชิงโครงสร้าง ที่ยังคงปรากฏชัดแม้ตัวเลขทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชนจะเติบโตได้ดี แต่จำนวนสถาบันการเงินประชาชนรวมทั้งสิ้นเพียง 23 แห่งตลอด 5 ปี สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการจดทะเบียนยังมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางการเข้าสู่ระบบ ปรากฏการณ์ที่ตัวเลขทางการเงินเติบโตสูงแต่จำนวนสถาบันการเงินประชาชนใหม่เพิ่มขึ้นช้า (เฉลี่ยเพียง 4 – 5 แห่งต่อปี) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะต้องการยกระดับมาตรฐาน แต่ในทางปฏิบัติกลับมีกลไกบางอย่างที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้องค์กรการเงินชุมชนส่วนใหญ่ตัดสินใจเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัญหาเชิงโครงสร้างในหัวข้อถัดไป ทั้งนี้ หากสามารถลดอุปสรรคในการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ โดยยังรักษามาตรฐานการกำกับดูแลที่เหมาะสม ศักยภาพในการขยายผลกระทบเชิงบวกต่อชุมชนฐานรากยังมีอีกมาก เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าสามารถเติบโตอย่างยั่งยืนได้จริง

(4.2) ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคเชิงโครงสร้าง

จากการวิเคราะห์รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 (สศค., 2567) พบว่า แม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการยกระดับองค์กรการเงินชุมชนให้มีมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้องค์กรการเงินชุมชนจำนวนมากยังไม่พร้อม หรือชะลอการตัดสินใจจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน โดยสามารถสังเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักได้ 4 มิติ ดังนี้

(4.2.1) ความซ้ำซ้อนทางกฎหมายและลักษณะการดำเนินงาน ข้อจำกัดที่สำคัญประการแรกคือ ความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฯ กับกฎหมายอื่นที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานและองค์กรภายใต้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักที่คล้ายคลึงกันในการส่งเสริมการออมและเป็นแหล่งเงินทุนระดับฐานราก ความซ้ำซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนต่อองค์กรการเงินชุมชนในการเลือกสถานะทางกฎหมายที่เหมาะสมกับตนเอง และอาจทำให้ขาดแรงจูงใจในการเปลี่ยนผ่านสถานะมาเป็นสถาบันการเงินประชาชน

(4.2.2) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ไม่สอดคล้องกับบริบทชุมชน โดยหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเข้มแข็งหลายประการมีความเข้มงวดและไม่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติเดิมของชุมชน ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่

1) ข้อจำกัดด้านขอบเขตการประกอบธุรกิจ กฎหมายจำกัดให้ทำธุรกรรมทางการเงินเท่านั้น ในขณะที่องค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็งส่วนใหญ่มักดำเนินธุรกิจอื่นควบคู่ไปด้วยเพื่อสร้างรายได้ เช่น การขายสินค้า การแปรรูปผลผลิต หรือการบริการชุมชน

2) ข้อจำกัดด้านการให้สินเชื่อและการดำรงเงินกองทุน การกำหนดวงเงินสินเชื่อสำหรับลูกหนี้รายใหญ่ที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของส่วนของผู้ถือหุ้น ส่งผลกระทบต่อรายได้ของสถาบันฯ เนื่องจากองค์กรการเงินชุมชนมักใช้หลักทรัพย์ เงินฝาก หรือเงินค่าหุ้นเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อในวงเงินที่สูงกว่านั้น รวมทั้งข้อกำหนดเรื่องการดำรงอัตราส่วนหนี้สินต่อเงินกองทุน (ไม่เกิน 3 เท่า) ซึ่งองค์กรการเงินชุมชนหลายแห่งมีอัตราส่วนหนี้สินเกินกว่า 3 เท่าของเงินกองทุน เนื่องจากองค์กรการเงินชุมชนไม่ได้มีกรอบหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวที่ต้องปฏิบัติตาม

3) ข้อจำกัดด้านพื้นที่และสมาชิกภาพ กฎหมายกำหนดขอบเขตการดำเนินงานไว้เพียงในระดับตำบลซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนและหมู่บ้านที่ติดกับตำบลนั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสมาชิกองค์กรการเงินชุมชนที่อยู่นอกพื้นที่ดังกล่าวแต่ยังมีภาระผูกพันกับกลุ่ม ทำให้กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถยื่นขอจดทะเบียนได้

(4.2.3) ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายที่สูงขึ้น การเปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สถาบันการเงินประชาชนต้องแบกรับภาระต้นทุนในการบริหารจัดการและการปฏิบัติตามกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะข้อกำหนดที่บังคับให้สถาบันฯ ต้องจัดทำงบการเงินประจำปีและต้องได้รับการตรวจสอบและรับรองจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต (Certified Public Accountant: CPA) ซึ่งสร้างภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นให้กับองค์กรการเงินชุมชน นอกจากนี้ ยังมีต้นทุนแฝงจากการต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานมาใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบันทึกข้อมูลธุรกรรมและบัญชีตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งต้องอาศัยเวลาและความพร้อมด้านบุคลากร

(4.2.4) ข้อจำกัดด้านบุคลากรและเกณฑ์ธรรมาภิบาล บริบทการบริหารงานของชุมชนมักพึ่งพาทุนทางสังคมและตัวบุคคลเป็นหลัก การบังคับใช้เกณฑ์ธรรมาภิบาลแบบสถาบันการเงินในระบบจึงเกิดความขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริง เช่น

1) การสืบทอดตำแหน่ง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนก่อให้เกิดปัญหาขาดช่วงในการบริหารงาน เนื่องจากความน่าเชื่อถือขององค์กรการเงินในระดับฐานรากมักยึดติดกับผู้นำเป็นหลัก และชุมชนมักประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความพร้อมและความเหมาะสมเข้ามาสานต่อ

2) โครงสร้างผลตอบแทน การกำหนดอัตราขั้นสูงของเงินรางวัลสำหรับกรรมการและพนักงานของสถาบันการเงินประชาชนไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชนซึ่งกรรมการมักไม่ได้รับเงินเดือนประจำ แต่จะรับผลตอบแทนในรูปแบบเงินรางวัลจากผลประกอบการเพียงปีละครั้ง ทำให้สัดส่วนการจ่ายเงินรางวัลต่อเงินปันผลสูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า แม้การจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจะช่วยสร้างความมั่นคงและโปร่งใส แต่ความเข้มงวดของหลักเกณฑ์การกำกับดูแล ต้นทุนการดำเนินการที่สูงขึ้น และความทับซ้อนกับกฎหมายอื่น ล้วนเป็นปัจจัยฉุดรั้งที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐและหน่วยงานกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องทบทวนและผ่อนปรนกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงขององค์กรการเงินระดับฐานรากมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้องค์กรการเงินชุมชนเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินประชาชนได้อย่างยั่งยืน

อีกทั้ง จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน (สศค., 2567) พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องการผ่อนปรนเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การดำเนินงานซึ่งเป็นอุปสรรคทางกฎหมาย เช่น เกณฑ์การให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การขยายวาระดำรงตำแหน่งของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน การขยายระยะเวลาการจัดประชุมใหญ่วิสามัญครั้งแรกหลังจากได้รับจดทะเบียน เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามยังได้ให้ความเห็นในประเด็นข้อจำกัดอื่นที่มิใช่ข้อกฎหมาย เช่น มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรู้จักออมเงินและเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกนำเงินไปใช้ดำรงชีวิตและประกอบอาชีพต่อไป

โดยสรุปแล้ว สถาบันการเงินประชาชนเป็นอีกหนึ่งช่องทางในการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับฐานราก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งเงินทุนและส่งเสริมการออมทรัพย์ให้กับคนในชุมชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้ อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชนเป็นภาคสมัครใจและสถาบันการเงินประชาชนเองก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้น ปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน นายทะเบียน และธนาคารผู้ประสานงาน จึงได้ร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการจดทะเบียนจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งอุปสรรคที่เกิดจากข้อกฎหมายและอุปสรรคอื่นนอกเหนือจากกฎหมาย เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และสอดคล้องกับบริบทของชุมชนต่อไป

3.3.3 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(1) ความเป็นมาและพัฒนาการ

ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2540 ประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะความตึงตัวทางการเงินอย่างรุนแรง ภาคสถาบันการเงินหลักของประเทศประสบปัญหาหนี้เสียและขาดสภาพคล่อง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเศรษฐกิจฐานรากที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เพื่อเป็นการพลิกฟื้นและกระตุ้นระบบเศรษฐกิจจากฐานราก รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้กำหนดนโยบายเร่งด่วน โดยมีดำริให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นในปี 2544 เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงินระดับจุลภาคที่กระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของชุมชน เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุน สร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้ และบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน

พัฒนาการของกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ยกระดับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สู่การตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2547 กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างสมบูรณ์ สามารถทำนิติกรรมสัญญาและบริหารจัดการกองทุนได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแล บริหารจัดการ และสนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อให้กองทุนเหล่านี้เป็นรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศสืบไป

(2) โครงสร้างการกำกับดูแล

การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อยู่ภายใต้กรอบโครงสร้างทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

(2.1) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายแม่บทที่วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมี สทบ. เป็นฝ่ายเลขานุการและหน่วยงานปฏิบัติ

(2.2) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของชุมชน กทบ. จึงได้ออกระเบียบหลายฉบับ อาทิ ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งวางแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการ การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

(2.3) ความเชื่อมโยงกับกฎหมายสถาบันการเงินชุมชน ในระยะต่อมา ภาครัฐมีนโยบายที่จะยกระดับกองทุนหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็งให้พัฒนาเป็น "สถาบันการเงินชุมชน" เพื่อขยายขอบเขตการให้บริการทางการเงินที่ครบวงจรยิ่งขึ้น ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 เป็นต้น หรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินชุมชนที่อยู่ระหว่างการพิจารณา เพื่อรองรับสถานะและกำกับดูแลความเสี่ยงทางการเงิน

ภาพที่ 3.13 โครงสร้างการดำเนินงานและกระบวนการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

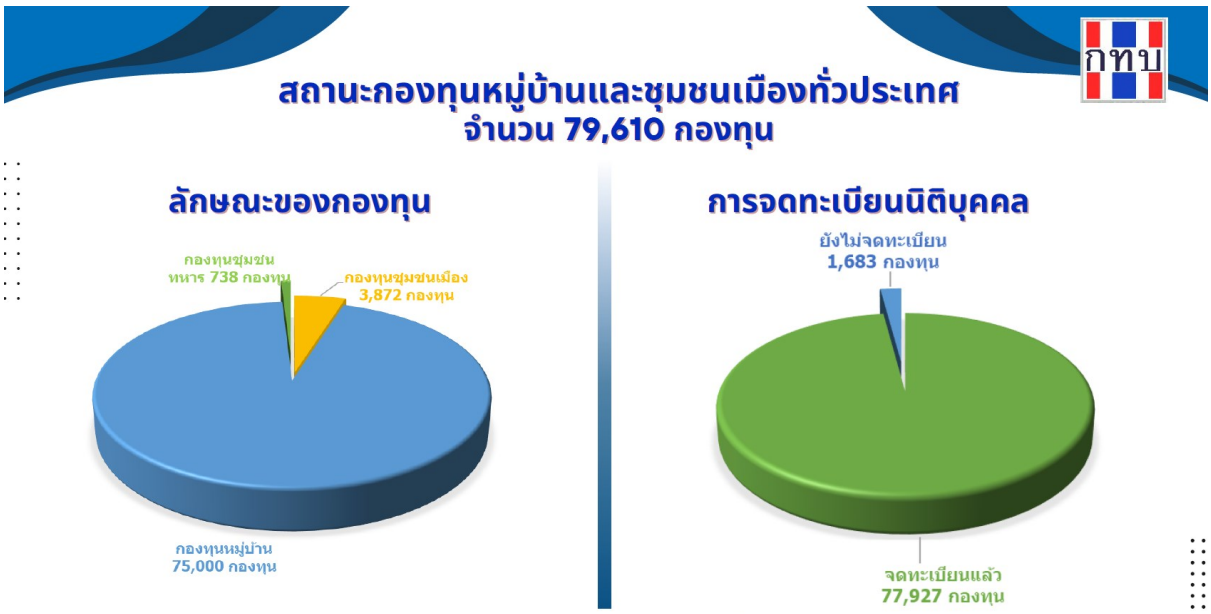


ที่มา: สทบ. (2568)

(3) ผลการดำเนินงาน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้พัฒนาจนกลายเป็นโครงข่ายทางการเงินขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร จากข้อมูลสถานะการดำเนินงานล่าสุด ณ วันที่ 30 กันยายน 2568 พบว่ามีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จัดตั้งขึ้นรวมทั้งสิ้น 79,610 กองทุน จำแนกเป็นกองทุนหมู่บ้าน 75,000 กองทุน กองทุนชุมชนเมือง 3,872 กองทุน และกองทุนชุมชนทหาร 738 กองทุน โดยมีสมาชิกครอบคลุมประชากรทั่วประเทศกว่า 10.74 ล้านราย โดยส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 41.8

ภาพที่ 3.14 สถานะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศ จำนวน 79,610 กองทุน และสถิติการจดทะเบียนนิติบุคคล



ที่มา: สทบ. (2568)

ในมิติของเม็ดเงินหมุนเวียน รัฐบาลได้จัดสรรเงินทุนหมุนเวียนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (บัญชีที่ 1) รวมทั้งสิ้นกว่า 169,684.30 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยเงินจัดสรรแรกตั้ง (กองทุนละ 1 ล้านบาท) และเงินเพิ่มทุนในระยะต่าง ๆ (ระยะที่ 1-3) ตามศักยภาพและขนาดของกองทุน

ภาพที่ 3.15 การจัดสรรเงินทุนและการเพิ่มทุนหมุนเวียนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (บัญชีที่ 1)



รัฐบาลได้จัดสรรเงินทุนหมุนเวียนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (บัญชีที่ 1) รวมทั้งสิ้นจำนวน 169,683.30 ล้านบาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

	จำนวนกองทุนหมู่บ้านฯ	งบประมาณ
การจัดสรรเงินทุนแรกตั้งกองทุน กองทุนละ 1 ล้านบาท	79,610 กองทุน	79,610 ล้านบาท
การจัดสรรเพิ่มทุน ระยะที่ 1 กองทุนละ 1 แสนบาท	23,247 กองทุน	2,324.70 ล้านบาท
การจัดสรรเพิ่มทุน ระยะที่ 2 กองทุนละ 2 แสน / 4 แสน / 6 แสน ตามขนาดกองทุนฯ	72,786 กองทุน	17,239.60 ล้านบาท
การจัดสรรเพิ่มทุน ระยะที่ 3 กองทุนละ 1 ล้านบาท	70,509 กองทุน	70,509 ล้านบาท

ที่มา: สทบ. (2568)

นอกจากนี้ ระบบกองทุนหมู่บ้านยังมีเงินที่เกิดจากการออมของสมาชิก (บัญชีที่ 2) และเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่เข้ามาสมทบ ทำให้เกิดสภาพคล่องหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจฐานรากจำนวนมาก **ในด้านบทบาทการเป็นกลไกส่งผ่านนโยบาย** นอกจากภารกิจพื้นฐานแล้ว รัฐบาลยังใช้เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นช่องทางในการส่งผ่านความช่วยเหลือและงบประมาณผ่านโครงการสำคัญต่าง ๆ ดังนี้:

(3.1) โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณลงสู่หมู่บ้านโดยตรง เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาศักยภาพชุมชน โดยมีกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวน 81,632 แห่ง (รวมชุมชนที่ยังไม่ได้จัดตั้งกองทุน) เข้าร่วม วงเงินงบประมาณรวมกว่า 30,846.50 ล้านบาท

(3.2) โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากผ่านกองทุนหมู่บ้านในหลายระยะ ได้แก่

- โครงการประชารัฐ (วงเงิน 35,000 ล้านบาท): จัดสรรให้กองทุนละ 500,000 บาท มีกองทุนได้รับการอนุมัติ 65,405 กองทุน รวมเป็นเงินกว่า 32,655.96 ล้านบาท
- โครงการประชารัฐ (วงเงิน 15,000 ล้านบาท): จัดสรรให้กองทุนละ 200,000 บาท มีกองทุนได้รับการอนุมัติ 64,519 กองทุน รวมเป็นเงินกว่า 12,902.99 ล้านบาท
- โครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนอย่างยั่งยืนโดยศาสตร์พระราชาตามแนวทางประชารัฐ (วงเงิน 20,000 ล้านบาท): จัดสรรให้กองทุนละ 300,000 บาท มีกองทุนได้รับการอนุมัติ 62,280 กองทุน รวมเป็นเงินกว่า 18,683.29 ล้านบาท

(3.3) โครงการส่งเสริมอาชีพปศุสัตว์ รัฐบาลได้ใช้กลไกของกองทุนหมู่บ้านฯ ในการสร้างอาชีพเสริมผ่าน “โครงการโคล้านครอบครัว” และต่อยอดสู่ “โครงการโคแสนล้าน” โดยร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในการสนับสนุนสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน (อาทิ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ในช่วง 2 ปีแรก สำหรับโครงการโคล้านครอบครัว) เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกกองทุนกู้ยืมไปลงทุนเลี้ยงโค ซึ่งเป็นการสร้างทรัพย์สินที่มีชีวิตและรายได้ระยะยาวให้แก่ครัวเรือน

(4) ปัญหาและอุปสรรค

แม้ว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะประสบความสำเร็จในเชิงปริมาณและการกระจายโอกาส แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลสถานะการดำเนินงานเชิงลึก และรายงานการศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการฯ พบว่ากองทุนฯ กำลังเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างและเสถียรภาพทางการเงินที่สำคัญ ดังนี้

(4.1) ความเหลื่อมล้ำของประสิทธิภาพการบริหารจัดการ จากการประเมินผลการดำเนินงานและการรายงานงบการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั่วประเทศ สามารถจำแนกสถานะกองทุนออกเป็น 4 กลุ่ม ซึ่งสะท้อนถึงความเปราะบางในระบบ ดังนี้

- **กลุ่มที่ 1 (บริหารจัดการได้ดี):** มีจำนวน 48,325 กองทุน (ร้อยละ 61) เป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง มีผลกำไร และไม่มีหนี้ค้างชำระเกินเกณฑ์
- **กลุ่มที่ 2 (บริหารจัดการได้):** มีจำนวน 6,455 กองทุน (ร้อยละ 8) เป็นกลุ่มที่ยังดำเนินงานได้แต่เริ่มมีสัญญาณของหนี้ค้างชำระบ้างเล็กน้อย
- **กลุ่มที่ 3 (ต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือ):** มีจำนวน 8,726 กองทุน (ร้อยละ 11) เป็นกลุ่มที่มีปัญหาหนี้ค้างชำระเกินกว่าเงินสมทบและเงินประกันความเสี่ยงจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู
- **กลุ่มที่ 4 (ต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด):** มีจำนวนสูงถึง 16,104 กองทุน (ร้อยละ 20) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถนำส่งงบการเงินได้ หรือมีปัญหาในการบริหารจัดการอย่างรุนแรง ตัวเลขนี้สะท้อน

ให้เห็นว่า มีกองทุนจำนวนถึง 1 ใน 5 ของประเทศที่อยู่ในภาวะวิกฤติและต้องการการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน

(4.2) คุณภาพสินทรัพย์และภาระหนี้สิน (NPLs) ข้อมูลจากรายงานงบการเงิน (บัญชีที่ 1 เงินจัดสรรจากรัฐบาล) ณ สิ้นปีบัญชี 2565 แสดงยอดลูกหนี้รวมกว่า 138,928 ล้านบาท โดยโครงสร้างคุณภาพหนี้บ่งชี้ถึงปัญหาสภาพคล่องของสมาชิก ดังนี้

- **ลูกหนี้ปกติ:** จำนวน 126,393.62 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 90.98)
- **ลูกหนี้ผิดนัดชำระไม่เกิน 1 ปี:** จำนวน 4,327.17 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 3.11)
- **ลูกหนี้ผิดนัดชำระเกินกว่า 1 ปี:** มีจำนวนสูงถึง 8,207.93 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 5.91) ตัวเลขหนี้ค้างชำระเกิน 1 ปี ที่มีจำนวนประมาณ 8,200 ล้านบาทนี้ เป็นสัญญาณเตือนภัยที่สำคัญ ซึ่งอาจเกิดจากศักยภาพในการชำระหนี้ของสมาชิกที่ลดลงตามภาวะเศรษฐกิจ หรือประสิทธิภาพในการติดตามทวงถามหนี้ของคณะกรรมการกองทุนที่ยังขาดความเข้มแข็ง

(4.3) ปัญหาเชิงโครงสร้างและธรรมาภิบาล

- **สถานะทางกฎหมาย:** แม้จะมีพระราชบัญญัติรองรับ แต่ปัจจุบันยังมีกองทุนหมู่บ้านฯ ที่ "ยังไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล" จำนวน 1,683 กองทุน ซึ่งทำให้กองทุนเหล่านี้ขาดสถานะทางกฎหมายในการทำนิติกรรมสัญญาที่สมบูรณ์ และเสียโอกาสในการได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจากภาครัฐ
- **บุคลากรและการสืบทอดตำแหน่ง:** คณะกรรมการกองทุนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่ขาดทักษะด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการสมัยใหม่ ในขณะที่คนรุ่นใหม่ขาดแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงด้านความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ
- **ระบบบัญชีและเทคโนโลยี:** กองทุนส่วนใหญ่ยังขาดการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการทำบัญชีที่ได้มาตรฐานมาใช้ ทำให้การตรวจสอบสถานะการเงินเป็นไปได้ยากและล่าช้า ซึ่งเป็นช่องโหว่ที่อาจนำไปสู่การทุจริตหรือความผิดพลาดในการบริหารเงินกองทุนได้

โดยสรุป กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่สำคัญที่สุดในระดับฐานรากของไทย อย่างไรก็ตาม ความท้าทายในเรื่องคุณภาพหนี้สิน (NPLs) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และความพร้อมของบุคลากร จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน เพื่อให้กองทุนสามารถยกระดับสู่การเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่มั่นคงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

3.3.4 กลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

(1) ความเป็นมาและพัฒนาการ

ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพประกอบกับการหมุนเวียนของ “วงจรแห่งความยากจน” อันเกิดจากห่วงโซ่ของผลผลิตต่ำ รายได้น้อย เงินออมน้อย จนถึงทุนทรัพย์น้อย ถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในชนบทของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง ประชาชนในระดับหมู่บ้านและชุมชนจำนวนมากประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากกระบวนการขออนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินมีเงื่อนไขด้านเอกสาร รวมถึงหลักทรัพย์ค้ำประกัน และระยะเวลาการพิจารณาที่อาจไม่ทันต่อความต้องการ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลบางกลุ่มมีแนวโน้มหันไปพึ่งพาการกู้ยืมเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง และขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย

จากสภาพปัญหาข้างต้น รัฐจึงได้กำหนดแนวนโยบายขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน โดยสามารถปรับตัวได้ท่ามกลางพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งนี้ ประชาชนในชุมชนต้องมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีอย่างยั่งยืน และเพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมาย รัฐจะต้องเข้าไปช่วยส่งเสริมให้

ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ซึ่งการดำเนินการสามารถทำได้ในหลายแนวทาง อย่างไรก็ดี การดำเนินการในรูปแบบของ “ธุรกิจชุมชน” ถือเป็นแนวทางที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากที่สุดแนวทางหนึ่ง เนื่องจากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยคนในชุมชน เพื่อคนในชุมชน และบริหารงานโดยคนในชุมชน องค์กรดังกล่าวจะเป็นศูนย์กลางการกระจายโอกาสให้กับคนในชุมชนได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านการจัดการธุรกิจ การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์เพื่อนำไปพัฒนาชุมชนของตนเอง ดังนั้น หากรัฐพัฒนาธุรกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็งก็จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชน และหากคนในชุมชนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี จะส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนต่อไป

กลุ่มออมทรัพย์ถือเป็นธุรกิจชุมชนประเภทหนึ่งที่เปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในแต่ละชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อร่วมกันสะสมเงินออม โดยมีเป้าหมายหลักคือเพื่อเป็นการสร้างแหล่งเงินทุนในชุมชน ซึ่งแหล่งเงินทุนดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการกระจายโอกาสให้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ทั้งด้านเงินทุน และสวัสดิการ นอกจากมิติด้านเศรษฐกิจแล้ว กลุ่มออมทรัพย์ยังเป็นแกนกลางของกิจกรรมทางสังคมร่วมกัน ทำให้คนในชุมชนมีความสามัคคี และอาจมองได้ว่า กลุ่มออมทรัพย์ เป็นองค์กรชุมชนที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสามารถเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชนได้ อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์โดยส่วนมากมักจะเป็นการดำเนินงานตามรูปแบบที่มีหน่วยงานเข้ามาส่งเสริมเป็นสำคัญ และอาจไม่มีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง **ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ไม่มีความเหมาะสมในบางประการ เช่น ไม่สามารถยกระดับกลุ่มออมทรัพย์ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และไม่มีการสร้างเครือข่ายเพื่อให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มออมทรัพย์** เนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกัน รวมถึงบางพื้นที่มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานที่เข้าไปช่วยสนับสนุน เป็นต้น จากสาเหตุที่กล่าวมานี้ จึงทำให้กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนหลายพื้นที่ล้มเลิกการดำเนินงานและไม่มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมาอีก

จากข้อจำกัดบางประการ กรมพัฒนาชุมชนได้ริเริ่มแนวคิดผสมผสานระหว่างสหกรณ์การเกษตร เครดิตยูเนี่ยน และสินเชื่อเพื่อการเกษตรมาประยุกต์ใช้ภายใต้โดยศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนในขณะนั้นเป็นผู้นำในการจัดตั้ง “กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต” โดยเริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2517 ในพื้นที่จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ ตำบลขัวมุง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลละงู อำเภอละงู จังหวัดสตูล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคน ให้คนในชุมชนรู้จักการออมเงินเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้กับตนเอง ครอบครัว และชุมชน และต่อมากรมการพัฒนาชุมชนได้กำหนดให้วันที่ 6 มีนาคม ของทุกปีเป็นวันคล้ายวันก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และวันที่ 6 – 8 มีนาคม ของทุกปีเป็นสัปดาห์รณรงค์การประหยัดและการออมของประชาชน

นับตั้งแต่การก่อตั้งในปี 2517 กรมการพัฒนาชุมชนได้ขยายการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตไปทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นการดำเนินการภายใต้ปรัชญา “ใช้เงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน” ซึ่งมุ่งเน้นให้คนในชุมชนมีคุณธรรม 5 ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเห็นอกเห็นใจ และความไว้วางใจกัน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

(2) ลักษณะการดำเนินงาน

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของประชาชนด้วยความสมัครใจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อออมเงินอย่างสม่ำเสมอ ใช้เงินในการลงทุนประกอบอาชีพ รวมถึงใช้เงินเพื่อการใช้จ่ายของตนเอง และบุคคลอื่น ๆ ภายในกลุ่ม และบริหารจัดการโดยสมาชิกของกลุ่ม

ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การใช้ “เงินสัจจะสะสม” ซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกสะสมเป็นประจำสม่ำเสมอทุกเดือน เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างวินัยการออมและเป็นเงินทุนหมุนเวียนของกลุ่ม ทั้งนี้ มีรายละเอียดการดำเนินงาน ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

(2.1) การจัดตั้งและโครงสร้างการบริหาร

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตต้องมีผู้ก่อตั้งไม่น้อยกว่า 15 คน โดยโครงสร้างคณะกรรมการ 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการเงินกู้ คณะกรรมการส่งเสริม และคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งแต่ละคณะต้องมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้ สมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(2.1.1) สมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลทุกเพศ ทุกวัย ภายในหมู่บ้านหรือตำบลที่สมัครเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มตามระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม

(2.1.2) สมาชิกวิสามัญ ได้แก่ กลุ่มหรือบุคคลภายในหมู่บ้านหรือตำบลที่สนใจและสมัครเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มโดยไม่ประสงค์จะกู้เงินจากกลุ่ม

(2.1.3) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ ข้าราชการหรือคหบดีที่สนใจและให้การสนับสนุนกลุ่มโดยไม่หวังผลตอบแทน

(2.2) แหล่งที่มาของเงินทุน

เงินทุนในการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมาจากหลายแหล่ง ซึ่งประกอบด้วย

(2.2.1) ค่าสมัครเข้าเป็นสมาชิกและค่าปรับกรณีผิดสัญญาการชำระคืนเงินกู้

(2.2.2) เงินสัจจะสะสมของสมาชิก ซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกออมเป็นประจำสม่ำเสมอทุกเดือน

(2.2.3) เงินสัจจะพิเศษ ซึ่งเป็นเงินที่สมาชิกนำมาฝากนอกเหนือจากเงินสัจจะสะสม โดยสามารถเบิกถอนได้ และมีดอกผลตามระเบียบของกลุ่ม

(2.2.4) เงินกู้หรือเงินยืมจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เช่น ธนาคาร เป็นต้น

(2.2.5) เงินช่วยเหลือหรือเงินบริจาคจากสถาบันหรือองค์กรอื่น

(2.3) กิจกรรมหลักของกลุ่ม

เงินทุนของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจะนำมาดำเนินกิจกรรมหลักใน 4 ด้าน ดังนี้

(2.3.1) การเป็นแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ โดยให้สมาชิกกู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพหรือใช้จ่ายในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

(2.3.2) การดำเนินธุรกิจที่เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน เช่น การเป็นศูนย์จำหน่ายผลผลิต หรือวัตถุดิบและปัจจัยสำหรับการผลิตในการทำการเกษตรของคนในชุมชน และโรงสีชุมชน เป็นต้น

(2.3.3) การสงเคราะห์และสวัสดิการของสมาชิก โดยเพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิกในยามเจ็บป่วย เสียชีวิต หรือประสบเหตุฉุกเฉิน

(2.3.4) การพัฒนาศักยภาพของกรรมการและสมาชิก โดยการจัดกิจกรรมฝึกอบรมหรือเข้าร่วมการฝึกอบรมต่าง ๆ

(2.4) โครงสร้างเครือข่าย กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีการจัดโครงสร้างเครือข่าย 4 ระดับ ได้แก่ ระดับตำบล ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อเชื่อมโยงการดำเนินงาน แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และประสานงานระหว่างกลุ่มออมทรัพย์ในแต่ละพื้นที่ โดยเครือข่ายในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการเครือข่ายที่ได้รับการเลือกตั้งจากตัวแทนของกลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่นั้น ๆ ทำหน้าที่บริหารจัดการและประสานงานระหว่างกลุ่มสมาชิก

(3) โครงสร้างการกำกับดูแล

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากองค์กรการเงินชุมชนประเภทอื่น ๆ โดยเป็นองค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และดำเนินงานด้วยความสมัครใจของคนในชุมชน ดังนั้น กรอบการกำกับดูแลจึงอยู่ในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุน มิใช่การกำกับดูแลเชิงบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับสถาบันการเงินที่อยู่ในระบบ ทั้งนี้ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและโครงสร้างการกำกับดูแล ดังนี้

(3.1) ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555 เป็นกรอบการดำเนินงานหลักของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในปัจจุบัน โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดตั้ง การบริหารจัดการ การจัดทำบัญชีและทะเบียนสมาชิก ตลอดจนระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวมีผลเป็นเพียงการส่งเสริมและสนับสนุน มิใช่การกำหนดข้อบังคับทางกฎหมายแก่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตโดยตรง

(3.2) ข้อตกลงระหว่างกรมการพัฒนาชุมชนกับ ธปท. เนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีการดำเนินการในลักษณะของการระดมเงินออมและให้กู้ยืม ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน ดังนั้น กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้ทำความตกลงกับ ธปท. เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยกำหนดข้อห้ามสำคัญ 3 ประการ เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตดำเนินการในลักษณะที่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย (1) ห้ามรับฝากเงินจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกของกลุ่ม (2) ห้ามระดมเงินทุนจากบุคคลทั่วไปในลักษณะสาธารณะ และ (3) ห้ามดำเนินการในรูปแบบที่มีลักษณะเป็นสถาบันรับฝากเงิน โดยข้อตกลงดังกล่าวทำหน้าที่เป็นเส้นแบ่งทางกฎหมายที่สำคัญระหว่างกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินตามกฎหมาย

(3.3) ระเบียบข้อบังคับภายในกลุ่ม นอกเหนือจากระเบียบที่กรมการพัฒนาชุมชนกำหนดกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแต่ละกลุ่มยังจัดทำระเบียบข้อบังคับภายในของตนเอง ซึ่งครอบคลุมถึงเงื่อนไขในการรับสมาชิก หลักเกณฑ์การให้เงินกู้ยืม อัตราดอกเบี้ย การจัดสรรผลกำไร รวมถึงมาตรการกำกับดูแลภายในโดยระเบียบดังกล่าวถือเป็นสัญญาทางสังคม (Social Contract) ซึ่งสมาชิกในกลุ่มกำหนดและยอมรับร่วมกัน ทั้งนี้ ระเบียบข้อบังคับภายในกลุ่มยังถือเป็นสิ่งที่สะท้อนการพึ่งพาทุนทางสังคมและความไว้วางใจระหว่างสมาชิกเป็นกลไกหลักในการควบคุมพฤติกรรมแทนการอาศัยกลไกทางกฎหมายใช้บังคับ

(3.4) กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ดำเนินบทบาทในฐานะพี่เลี้ยงและผู้ส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โดยมีสำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาองค์ความรู้ และคู่มือการดำเนินงาน จัดอบรมเพิ่มศักยภาพกรรมการและสมาชิก รวมถึงติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และจัดให้มี “โรงเรียนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2554 โดยใช้แนวคิด “พี่สอนน้อง เพื่อนสอนเพื่อน” เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้จากกลุ่มที่ประสบความสำเร็จสู่กลุ่มอื่น ๆ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีโรงเรียนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจำนวนทั้งสิ้น 8 แห่งทั่วประเทศ

(4) ผลการดำเนินงาน

ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีจำนวน 23,212 กลุ่ม รวมสมาชิกกว่า 3.4 ล้านคน มีเงินสัจจะสะสมรวมกว่า 29,827 ล้านบาท จากตัวเลขดังกล่าวถือได้ว่ากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นเครือข่ายองค์กรการเงินฐานรากที่มีขนาดใหญ่ และกระจายตัวอย่างกว้างขวางที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศไทย นอกจากการเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนสมาชิกในการนำไปประกอบอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังมีกิจกรรมเครือข่ายชุมชน อาทิ ศูนย์สาธิตการตลาดกว่า 750 แห่ง ธนาคารข้าวจำนวน 1,024 แห่ง และโรงสีชุมชนจำนวน 327 แห่ง ซึ่งช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มและลดต้นทุนในการดำรงชีวิตของสมาชิก

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กรมการพัฒนาชุมชนต้องการเพิ่มสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตทั่วประเทศจำนวน 1 ล้านคน เพื่อให้คนในหมู่บ้านและชุมชนได้รับการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้นและทั่วถึง นอกจากนี้ ในโอกาสครบรอบ 50 ปี ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กรมการพัฒนาชุมชนได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) กับธนาคารไทยเครดิต เพื่อยกระดับการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตกับสถาบันการเงินในระบบ

ในส่วนของกรอบนโยบายในระยะกลาง กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ปี 2565 – 2568 เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในช่วงระยะเวลา 4 ปี โดยมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินงานของกลุ่มการพัฒนาระบบข้อมูลและดิจิทัล รวมถึงการส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการกองทุนชุมชนต่าง ๆ ผ่านศูนย์จัดการกองทุนชุมชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการยกระดับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตให้มีบทบาทที่กว้างขึ้นในระบบการเงินฐานราก

สำหรับภาพรวมทางเศรษฐกิจ จากมูลค่าเงินสัจจะสะสมที่รวมกันแล้วมีมูลค่ากว่า 29,827 ล้านบาท ซึ่งกระจายตัวอยู่กว่า 23,212 กลุ่มทั่วประเทศ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินที่นำเงินออมจากครัวเรือนฐานรากมาหมุนเวียนเป็นเงินทุนภายในชุมชน ลดการรั่วไหลของเงินทุนออกนอกพื้นที่ และช่วยให้ระบบการเงินฐานรากสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภายนอก อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบตัวเลขของสถาบันการเงินประชาชนที่มีเงินให้กู้รวมกว่า 500 ล้านบาท ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันการเงินประชาชน 31 แห่ง ขนาดเฉลี่ยของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตต่อกลุ่มยังคงค่อนข้างเล็ก สะท้อนให้เห็นว่า แม้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอาจมีขนาดของเครือข่ายที่ใหญ่ในเชิงจำนวนกลุ่ม แต่ขีดความสามารถในการให้บริการทางการเงินของแต่ละกลุ่มยังคงอยู่ในระดับที่จำกัด

(5) ปัญหาอุปสรรค

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นกลไกการเงินฐานรากที่มีบทบาทสำคัญมากว่า 5 ทศวรรษ อย่างไรก็ตาม เมื่อระบบการเงินชุมชนพัฒนาไปสู่ความซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตพบข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญหลายประการ ดังนี้

(5.1) การขาดสถานะทางกฎหมายและข้อจำกัดด้านการกำกับดูแล

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต คือ การที่กลุ่มไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถทำนิติกรรมสัญญาหรือดำเนินการทางกฎหมายในนามของกลุ่มได้โดยตรง นอกจากนี้ การไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยตรงส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิของสมาชิกในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือการบริหารงานผิดพลาดทำได้อย่างจำกัด และขาดกลไกที่เป็นรูปธรรมในการบังคับใช้ระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม

(5.2) ความเปราะบางด้านธรรมาภิบาลและการควบคุมภายใน

เนื่องจากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตพึ่งพาความไว้วางใจและทุนทางสังคมเป็นหลัก โดยไม่มีกลไกตรวจสอบภายนอกที่เป็นระบบ จึงพบปัญหาการทุจริต และการบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใสในหลายพื้นที่ เช่น การยักยอกเงิน การปลอมแปลงเอกสารการกู้ยืมเงิน หรือการที่กรรมการบางรายใช้ตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของสมาชิก และนำไปสู่การล่มสลายของกลุ่มในที่สุด

(5.3) ข้อจำกัดด้านศักยภาพของคณะกรรมการและสมาชิก

คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มาจากกระบวนการคัดเลือกโดยคนในชุมชน ซึ่งหลายรายขาดความรู้ด้านการบัญชี การบริหารความเสี่ยง และการจัดการทางการเงินที่เป็นระบบ การจัดทำบัญชีของกลุ่มส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในรูปแบบดั้งเดิม และไม่เป็นมาตรฐาน ทำให้การติดตามและประเมินสุขภาพทางการเงินของกลุ่มเป็นไปได้ยาก รวมถึงปัญหาการสืบทอดตำแหน่งและการขาดบุคลากรรุ่นใหม่ที่สนใจเข้ามาบริหารกลุ่ม ซึ่งอาจส่งผลต่อความต่อเนื่องในการดำเนินงานในระยะยาว

(5.4) การแข่งขันจากแหล่งทุนทางเลือกและพฤติกรรมของสมาชิกที่เปลี่ยนแปลงไป

การขยายตัวของแหล่งเงินทุนจากภาครัฐและสถาบันการเงินเฉพาะกิจในเขตพื้นที่ชนบท เช่น กองทุนหมู่บ้าน หรือโครงการสินเชื่อที่มีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนในการยื่นขออนุมัติสินเชื่อของธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ส่งผลให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตสูญเสียข้อได้เปรียบเชิงการแข่งขันในด้านการเป็นแหล่งทุนทางเลือกเพียงแหล่งเดียวในชุมชน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเงินของคนในชุมชน ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินด้วยระบบดิจิทัลที่มากขึ้น ทำให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตต้องเผชิญกับแรงกดดันในการปรับตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกรุ่นใหม่

(5.5) ความท้าทายในการยกระดับและการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบสถาบันการเงิน

แม้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 จะเปิดโอกาสให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่มีความเข้มแข็งสามารถยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนที่มีสถานะนิติบุคคล แต่ในทางปฏิบัติพบว่า จำนวนกลุ่มที่ตัดสินใจเข้าสู่ระบบดังกล่าวยังมีน้อยมาก เนื่องจากต้นทุนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สูงขึ้น และหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่อาจไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตซึ่งเป็นแนวปฏิบัติเดิมของชุมชน สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของนโยบายกับความเป็นจริงในระดับพื้นที่

หากกล่าวโดยสรุป กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังคงเป็นองค์กรการเงินชุมชนที่มีความสำคัญในระดับฐานราก โดยเฉพาะในบริบทของชุมชนที่ยังขาดการเข้าถึงการบริการทางการเงินในระบบ อย่างไรก็ดี การยกระดับประสิทธิภาพและความยั่งยืนของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการทั้งในด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ และการปรับกรอบการกำกับดูแลให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของชุมชน เพื่อให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตสามารถดำรงบทบาทในฐานะกลไกสำคัญของระบบการเงินฐานรากได้อย่างยั่งยืนต่อไป

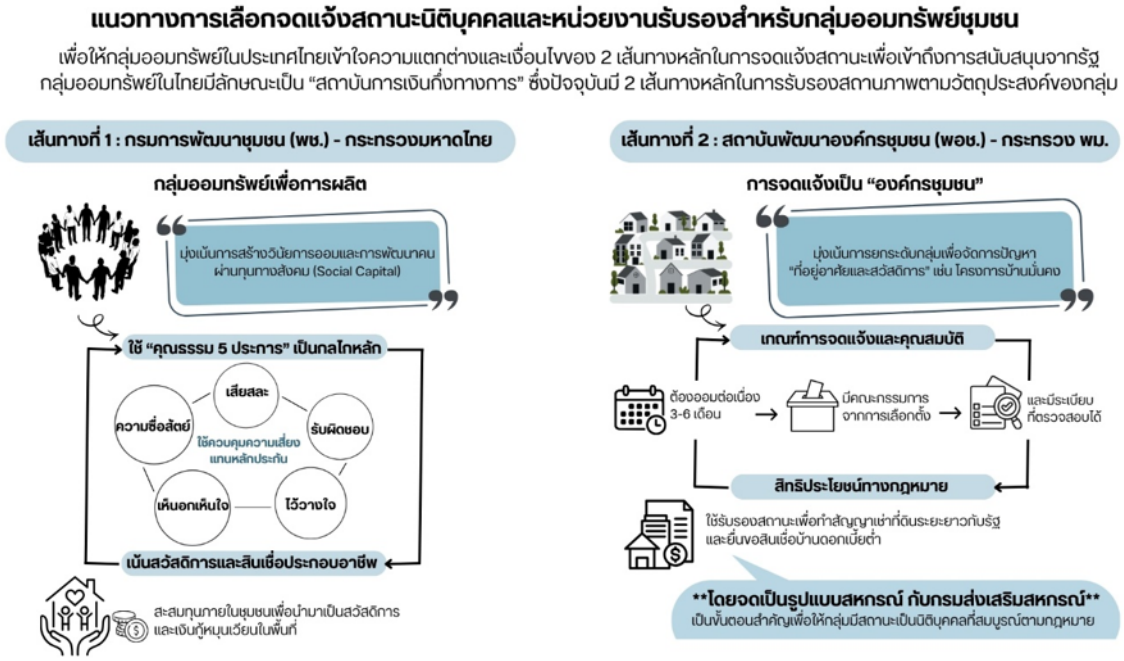
(6) แนวทางการเลือกจดแจ้งสถานะของกลุ่มออมทรัพย์

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มออมทรัพย์ในประเทศไทยมีลักษณะเป็นสถาบันการเงินกึ่งทางการ (Semi-formal) ซึ่งปัจจุบันมีแนวทางหลักในการรับรองสถานภาพเพื่อเข้าถึงการสนับสนุนของรัฐใน 2 แนวทาง ตามวัตถุประสงค์และหน่วยงานต้นสังกัด ดังนี้

(6.1) กรมการพัฒนาชุมชน (พช.) (กระทรวงมหาดไทย) โดยจดแจ้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต แนวทางนี้มุ่งเน้นการสร้างวินัยการออมและการพัฒนาคนผ่านทุนทางสังคม ภายใต้ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชน ว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555

(6.2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (พม.) การจดแจ้งเป็นองค์กรชุมชน เพื่อยกระดับกลุ่มออมทรัพย์ให้เป็นกลไกหลักในการจัดการปัญหา “ที่อยู่อาศัยและสวัสดิการเมือง” เช่น โครงการบ้านมั่นคง โดยกลุ่มออมทรัพย์ต้องผ่านกระบวนการจดแจ้งสถานภาพเป็น “องค์กรชุมชน” ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ภาพที่ 3.16 แสดงเส้นทางยกฐานะของกลุ่มออมทรัพย์เป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และจดแจ้งเป็นองค์กรชุมชน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

3.4 บทสรุป

จากการวิเคราะห์ระบบนิเวศการเงินฐานรากของประเทศไทยในบทนี้ สามารถสรุปประเด็นท้าทายสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการเข้าถึงและจัดการทุนของประชาชนได้ 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

3.4.1 การแยกส่วนเชิงนโยบาย

ปัญหาสำคัญที่สุดของสถาบันการเงินฐานรากไทยคือการขาดเอกภาพในการกำกับดูแลและส่งเสริม โดยพบว่าหน่วยงานรัฐแต่ละแห่งมีการสร้างกลไกของตนเองขึ้นมาโดยไม่ได้เชื่อมโยงกัน เช่น พอช. โดย พม. พยายามนำรูปแบบสหกรณ์มาบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์และที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีความเชื่อมั่นในความเป็นนิติบุคคลและความเข้มแข็งของระบบสมาชิก ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยกลับไม่ได้ใช้กลไกสหกรณ์เป็นหลัก แต่มีการสร้างระบบการเงินใหม่ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือกลุ่มออมทรัพย์

เพื่อการผลิต ซึ่งทำงานแยกส่วนจากระบบสหกรณ์กระแสหลัก เป็นต้น ความลักลั่นนี้ทำให้เกิดการทำงานแบบแยกส่วน (Policy Silo) ที่ยากต่อการบริหารจัดการข้อมูลและการกำกับดูแลในภาพรวม ส่งผลให้ประชาชนในฐานรากต้องเผชิญกับมาตรฐานการจัดการที่แตกต่างกันตามต้นสังกัดของงบประมาณ

ภาพที่ 3.17 แสดงวิวัฒนาการและการซ้อนทับของสถาบันการเงินฐานรากของไทย



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

3.4.2 การเติบโตของสหกรณ์ไทยขนาดใหญ่ไม่สอดคล้องกับเกณฑ์กำกับดูแล

แนวคิดสหกรณ์เป็นหลักการที่ดี อย่างไรก็ดี พบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกลุ่มอาชีพ (เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ภาครัฐ หรือรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เป็นต้น) มีการเติบโตจนมีขนาดสินทรัพย์ขนาดใหญ่และมีโครงสร้างทางการเงินที่ซับซ้อนเกินกว่าวัตถุประสงค์เพื่อการเกื้อกูลกันในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรและการกำกับดูแลของรัฐส่วนใหญ่ต้องมุ่งเน้นไปที่การรักษาเสถียรภาพของสหกรณ์ขนาดใหญ่เหล่านี้

3.4.3 ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมในปัจจุบัน

ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดประเภทสหกรณ์จำนวน 7 ประเภท และสามารถกำหนดสหกรณ์ประเภทอื่นเพิ่มเติมได้ตามกฎกระทรวง อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบริบทการเงินของสหกรณ์ในระดับฐานราก โดยเฉพาะการดำเนินงานของสหกรณ์บริการและสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน จึงมีข้อเสนอให้พัฒนารูปแบบสหกรณ์อเนกประสงค์หรือสหกรณ์ประเภทใหม่ที่สามารถดำเนินกิจการได้หลายวัตถุประสงค์ เช่น ที่อยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพ การแก้ไขปัญหาหนี้ และการจัดสวัสดิการแก่สมาชิก ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างระบบสหกรณ์ให้มีความยืดหยุ่นและบูรณาการมากขึ้น อาจช่วยเพิ่มความยั่งยืนของระบบการเงินภาคประชาชนในระยะยาวได้

จากประเด็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงมีข้อสังเกตเพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการปฏิรูปการเงินฐานรากในระยะถัดไป ดังนี้

(1) ปรับปรุงระบบสหกรณ์ให้สามารถรองรับความหลากหลาย แม้หลักการสหกรณ์จะเป็นแนวทางการสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก แต่ในทางปฏิบัติ รูปแบบสหกรณ์ทางการในปัจจุบันจะสอดคล้องกับกลุ่มคนชั้นกลางที่มีรายได้ประจำหรือมีกลุ่มอาชีพชัดเจน จนพัฒนาเป็นโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่เกินสมดุลในระบบการเงิน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ภาครัฐขนาดใหญ่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในกลุ่มคนยากจนและกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเปราะบาง กลับพบว่ารูปแบบสหกรณ์ดังกล่าวยากต่อการปรับใช้ และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่ต้องเผชิญความเสี่ยงในหลายมิติ

(2) ผลกระทบจากหน่วยงานกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ได้แก่ พอช. พยายามผลักดันให้ชุมชนเข้าสู่ระบบสหกรณ์เพื่อสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย แต่ในพื้นที่เดียวกันกรมการพัฒนาชุมชน (กระทรวงมหาดไทย) กลับจัดตั้งระบบกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขึ้นใหม่โดยไม่ผ่านกลไกสหกรณ์ ซึ่งการที่หน่วยงานรัฐต่างจัดสร้างระบบของตนเอง ส่งผลให้เกิดความซับซ้อนในการบริหารจัดการ และปิดกั้นโอกาสในการได้รับงบประมาณสนับสนุนระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ชุมชนต้องเลือกระหว่างความมั่นคงทางกฎหมายตามระบบสหกรณ์กับความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติตามระบบกลุ่มออมทรัพย์

(3) ทางเลือกในการจัดสถานะนิติบุคคล ชุมชนควรมีสิทธิ์เลือกจดทะเบียนสถานะนิติบุคคลได้ตามความพร้อมและวัตถุประสงค์ของตนเอง

ทั้งนี้ การเงินฐานรากของไทยในปัจจุบันมีลักษณะเป็นสถาบันการเงินที่แยกส่วนตามต้นสังกัดของแต่ละส่วนราชการ ดังนั้น การเสนอแนะสู่ระบบที่ยั่งยืนจึงจำเป็นต้องออกแบบภูมิทัศน์การเงินขึ้นใหม่ โดยกระจายอำนาจของหน่วยงานส่วนกลางให้องค์กรท้องถิ่นสามารถออกแบบสถาบันการเงินที่สร้างสรรค์และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง มิฉะนั้น สถาบันการเงินชุมชนก็จะยังคงเป็นเพียงกลไกการสงเคราะห์ชั่วคราว มากกว่าจะเป็นสถาบันการเงินที่สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชนได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 4
กรณีศึกษาการบริหารจัดการระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ

การออกแบบและการพัฒนาระบบนิเวศทางการเงินฐานรากที่มีประสิทธิภาพ ถือเป็นวาระแห่งชาติและเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการบริหารจัดการเศรษฐกิจระดับมหภาคในศตวรรษที่ 21 การพัฒนาระบบดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยความสมดุลระหว่างการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการบังคับใช้มาตรการกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบ เพื่อป้องกันมิให้เกิดวิกฤตหนี้สินที่อาจลุกลามจนกลายเป็นความเสี่ยงเชิงระบบ

สถาบันการเงินฐานรากทั่วโลกกำลังเผชิญการเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้รูปแบบการดำเนินงานเริ่มเปลี่ยนรูปแบบจากระบบที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ไปสู่ระบบที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาประสบการณ์การบริหารจัดการระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศจึงมีความสำคัญในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบาย เพื่อถอดบทเรียนด้านการออกแบบนโยบาย กฎหมาย และการประยุกต์ใช้นวัตกรรมดิจิทัล ก่อนนำมาปรับใช้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

4.1 แนวโน้มและการปรับตัวของสถาบันการเงินฐานรากในระดับสากล

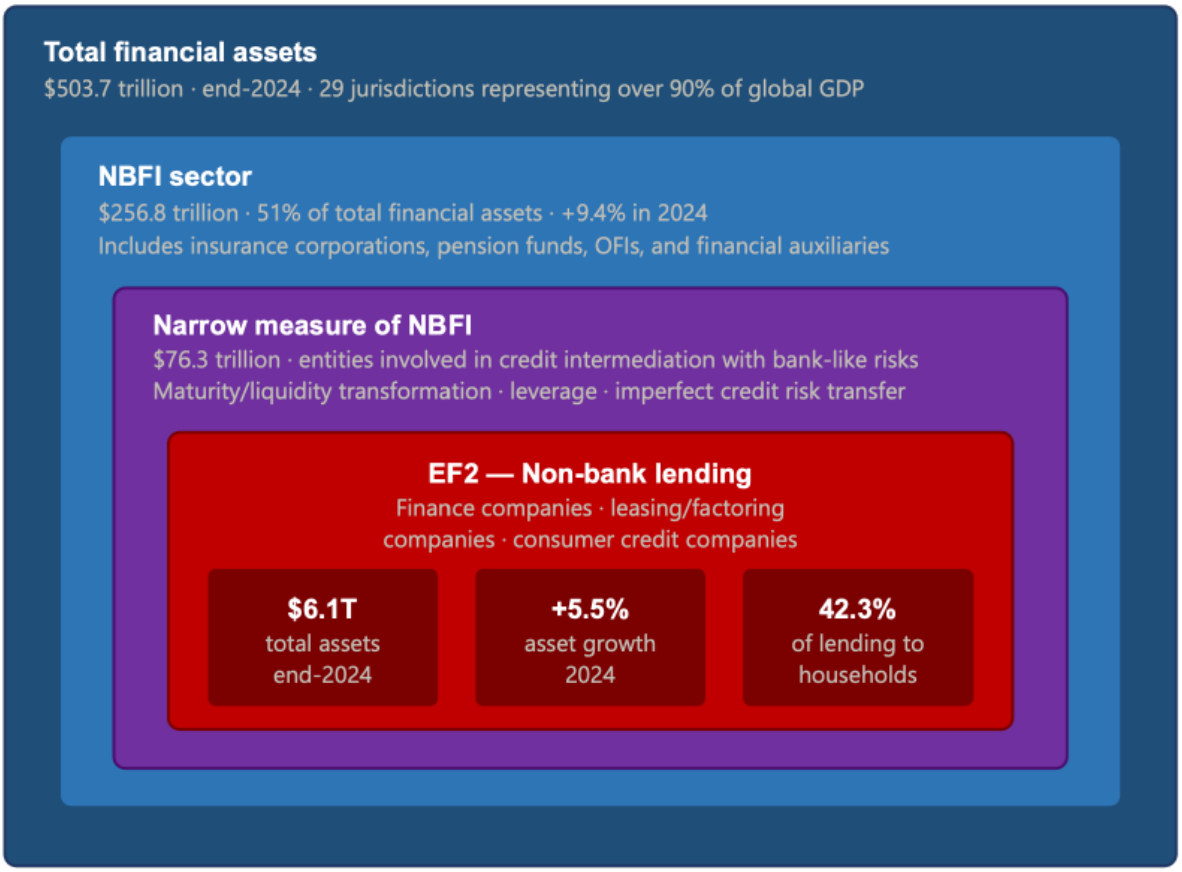
จากการศึกษารายงาน Global Financial Stability Report 2026 ของ IMF เปิดเผยว่า นับตั้งแต่วิกฤตการณ์การเงินโลก พบว่ากระแสเงินทุนข้ามพรมแดนจำนวนมาก เคลื่อนย้ายไปยังกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Economies: EMEs) และถูกขับเคลื่อนผ่านตัวกลางที่เป็นสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank) เป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารเติบโตได้อย่างก้าวกระโดด โดยมีปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ (1) การขยายตัวของสินเชื่อส่วนบุคคลที่เข้ามาเติมเต็มช่องว่างที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปล่อยกู้ได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านความเสี่ยงหรือเกณฑ์ทุนสำรอง (2) การเติบโตของกองทุนดัชนี (Index Fund) ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่ตลาดเกิดใหม่ได้ง่ายขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็มีความอ่อนไหวต่อความเชื่อมั่นของตลาดโลกสูงมาก และ (3) นวัตกรรมทางการเงิน อาทิ Stablecoins และ FinTech ซึ่งการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลและแพลตฟอร์มการเงินทางเลือกได้ช่วยให้สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้ใช้บริการใหม่ได้โดยไม่ต้องมีธนาคารสาขา

การเติบโตของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารจึงมีนัยสำคัญต่อระบบการเงินฐานราก เนื่องจากช่วยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนระดับฐานรากที่ไม่มีประวัติทางการเงินสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งมีนวัตกรรมทางการเงิน อาทิ Stablecoins และ FinTech ช่วยลดต้นทุนการทำธุรกรรมทางการเงิน อาทิ การโอนเงินและชำระเงิน แก่สถาบันการเงินและประชาชน อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลที่ยังไม่ทั่วถึง ซึ่งต่างจากธนาคารพาณิชย์ที่ถูกกำกับอย่างเข้มงวด จึงอาจทำให้สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารบางกลุ่มมีการบริหารความเสี่ยงที่ไม่ดีพอ โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดการล้มละลายอาจส่งผลกระทบต่อเงินออมหรือการเข้าถึงสินเชื่อต่อเนื่องของประชาชนในกลุ่มฐานรากในระดับสากล ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีอัตราการให้สินเชื่อเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ ซึ่งเป็นทางเลือกหลักที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุน ดังนั้น การประเมินภูมิทัศน์การเงินฐานรากในระดับโลกจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงแนวโน้มการขยายตัวของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank Financial Intermediation: NBFI) ซึ่งเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในระบบเศรษฐกิจ จากข้อมูลของคณะกรรมการเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability Board: FSB) ระบุว่า กลุ่มประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจรวมกันกว่าร้อยละ 90 ของ GDP โลก ณ สิ้นปี 2567 มีสินทรัพย์

ทางการเงินรวมมูลค่าสูงถึง 503.7 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ภาคส่วน NBFI มีสัดส่วนครอบครองสินทรัพย์มากกว่ากึ่งหนึ่งของระบบ และมีอัตราการเติบโตเร็วกว่าระบบธนาคารพาณิชย์ถึง 2 เท่า หรือมีมูลค่าสินทรัพย์รวมสูงถึง 256.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า NBFI มีขนาดใหญ่กว่าธนาคารพาณิชย์ และมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 9.4 ในปี 2567

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเฉพาะกิจกรรมที่คล้ายธนาคาร พบว่า NBFI ยังคงมีมูลค่าสินทรัพย์รวมสูงถึง 76.3 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบได้ และในส่วนของกลุ่ม Economic Function 2 (EF2) หรือกลุ่มผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคาร ซึ่งครอบคลุมถึงบริษัทเงินทุนและผู้ให้บริการสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค สถาบันเหล่านี้มักพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากการกู้ยืมระยะสั้นหรือจากตลาดทุนเพื่อทดแทนการรับฝากเงินจากประชาชน ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสภาพคล่องสูง มีมูลค่าสินทรัพย์รวมสูงถึง 6.1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 5.5 ในปี 2567 โดยเป็นการให้สินเชื่อในภาคครัวเรือนสูงถึงร้อยละ 42.3 ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าการให้สินเชื่อในระดับฐานรากผ่านผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคารเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วโลก และมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่

ภาพที่ 4.1 สินทรัพย์ทางการเงินทั้งหมดของกลุ่มประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจรวมกันกว่าร้อยละ 90 ของ GDP โลก ณ สิ้นปี 2567 จำแนกตามกิจกรรม

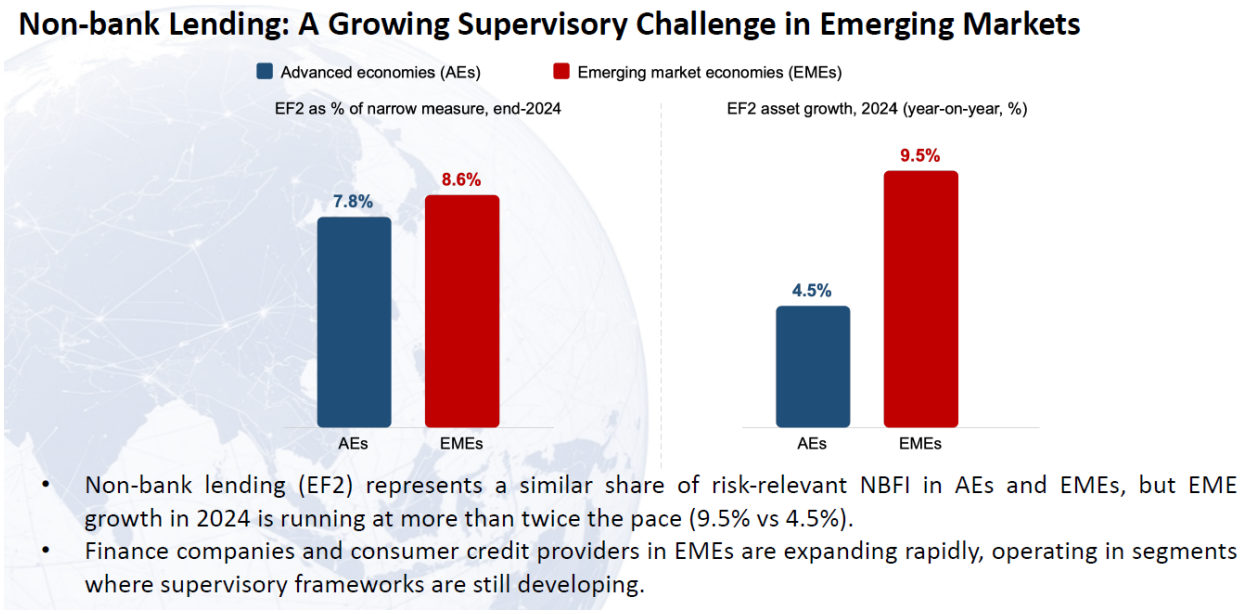


ที่มา: Financial Stability Board (2024)

การพิจารณาสัดส่วนการให้สินเชื่อของผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคารในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า (Advanced Economies : AEs) และกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ พบว่า มีแนวโน้มใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ดี อัตราการเติบโตของสินเชื่อในปี 2567 ของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่มีแนวโน้มการเติบโตสูงกว่าประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจก้าวหน้ามากกว่า 2 เท่าตัว

ทั้งนี้ การเติบโตดังกล่าวเกิดจากผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคาร ได้แก่ บริษัทเงินทุนและผู้ให้บริการสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค ได้เร่งขยายสินเชื่อรายย่อยในกลุ่มประชาชนระดับฐานรากที่ไม่สามารถเข้าถึงธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำกับดูแลกลุ่มประเทศในตลาดเกิดใหม่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นหรือระหว่างการพัฒนา ซึ่งกฎระเบียบของรัฐพัฒนาไม่ทันต่อการขยายตัวของสถาบันการเงินทางเลือก สถานการณ์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบ (Systemic Risk) หากไม่มีการบูรณาการด้านกฎระเบียบและการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

ภาพที่ 4.2 เปรียบเทียบการเติบโตของสินเชื่อกลุ่มผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคาร ระหว่างประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า (Advanced Economies : AEs) และกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Economies: EMEs)



ที่มา: Financial Stability Board (2024)

ในส่วนของวิวัฒนาการพัฒนาการเงินฐานราก จากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติจากสภาเครดิตยูเนี่ยนโลก (World Council of Credit Unions : WOCCU) และรายงานการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Access Survey : FAS) ปี 2025 ของ IMF 2025) พบว่าสถาบันการเงินฐานรากมีพัฒนาการที่น่าสนใจดังนี้:

4.1.1 การรวมกลุ่มและการสร้างความได้เปรียบเชิงขนาด

สถาบันการเงินระดับชุมชนแบบดั้งเดิม เช่น เครดิตยูเนี่ยน และสหกรณ์ออมทรัพย์ มีแนวโน้มจำนวนสถาบันลดลงแต่มีสินทรัพย์รวมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงการควบรวมกิจการเพื่อลดต้นทุนการดำเนินงานและสร้างความได้เปรียบเชิงขนาดในการลงทุนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตารางที่ 4.1 แนวโน้มการเติบโตของเครือข่ายเครดิตยูเนี่ยนในระดับโลก

ตัวชี้วัดสำคัญ	ปี 2019 (Pre-Digital Shift)	ปี 2024 (Digital Era)	การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
จำนวนประเทศสมาชิก	118	101	-14.4
จำนวนสถาบัน (Institutions)	86,055	67,137	-22.0
จำนวนสมาชิก (Members)	291.43 ล้านราย	412.7 ล้านราย	+41.6
สินทรัพย์รวม (Assets - Trillion USD)	2.63	3.8	+44.7
อัตราการเข้าถึงประชากร (Penetration)	ร้อยละ 9.55	ร้อยละ 11.2	+1.65

ที่มา: World Council of Credit Unions. (2020, 2025)

4.1.2 การเปลี่ยนผ่านสู่สถาบันการเงินดิจิทัล

กระแสดิจิทัลได้เปลี่ยนโครงสร้างต้นทุนของการเงินฐานรากอย่างมีนัยสำคัญ จากรายงานของ FAS 2025 ระบุว่าสถาบันการเงินเฉพาะกลุ่ม (Niche Players) เช่น สถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชุมชนหรือ Community Development Financial Institutions (CDFIs) ในสหรัฐอเมริกา และสถาบันไมโครไฟแนนซ์ในอินเดีย เริ่มมีการใช้ข้อมูลทางเลือก เช่น ประวัติการชำระเงินดิจิทัลและพฤติกรรมการใช้โทรศัพท์มือถือทดแทนการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ส่งผลให้กลุ่มที่เข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้

4.1.3 การเติบโตของฟินเทคช่วยให้การเงินฐานรากขยายตัว

การใช้ระบบ Mobile Money ในประเทศกำลังพัฒนาทำให้สถาบันการเงินชุมชนสามารถขยายบริการไปยังพื้นที่ห่างไกลได้โดยไม่ต้องตั้งสาขา ช่วยลดค่าธรรมเนียมและเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการติดตามหนี้

4.2 ประสบการณ์การเงินฐานรากในต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยกำหนดกรอบวิเคราะห์ประสบการณ์การเงินฐานรากในต่างประเทศเชิงเปรียบเทียบโดยประยุกต์จากแนวทางงานศึกษาของ OECD เรื่อง G20/OECD High-Level Principles on SME Financing และ OECD Financing SMEs and Entrepreneurs Scoreboard โดยวิเคราะห์ผ่าน 6 มิติ ประกอบด้วย (1) บริบทและวิวัฒนาการเชิงโครงสร้าง โดยวิเคราะห์ประวัติความเป็นมาและรากฐานของปัญหาที่ส่งผลต่อนโยบายปัจจุบัน (2) รูปแบบสถาบันและพันธกิจหลัก โดยจำแนกประเภทองค์กร เช่น สหกรณ์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ รวมถึงบทบาทในการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล (3) โครงสร้างและการกำกับดูแล โดยวิเคราะห์กฎหมายแม่บทและหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแล เพื่อรักษาเสถียรภาพและคุ้มครองผู้บริโภค (4) นวัตกรรมดิจิทัลและข้อมูลทางเลือก โดยการนำเทคโนโลยีมาลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลและเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงแหล่งทุน (5) บทเรียนและปัจจัยแห่งความสำเร็จ โดยสรุปผลลัพธ์และอุปสรรคสำคัญ เพื่อนำมาประยุกต์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย และ (6) นัยเชิงนโยบายสำหรับการเงินฐานรากไทย โดยวิเคราะห์ว่าบทเรียนจากแต่ละประเทศสามารถประยุกต์ใช้กับบริบทการเงินฐานรากของไทยได้อย่างไร โดยเฉพาะในมิติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้าน และสหกรณ์ออมทรัพย์

4.2.1 กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

จากงานศึกษาของ Shinkin Central Bank (2024, 2025) Bank of Japan (2025) และ Financial Services Agency (FSA) (2025) พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บริบทภาพรวมเศรษฐกิจและการเงินฐานราก

ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาเชิงโครงสร้างจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มรูปแบบร่วมกับมีอัตราการเกิดต่ำ ส่งผลให้เศรษฐกิจในภูมิภาคและชนบทหดตัว ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่จึงมุ่งเน้นการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่ในเขตเมืองหลัก ส่งผลให้วิสาหกิจท้องถิ่นและประชาชนในระดับชุมชนประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ดังนั้น สถาบันการเงินระดับชุมชนจึงทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจฐานราก

(2) รูปแบบและสถาบันการเงินฐานรากที่สำคัญ

ธนาคารชินคิน (Shinkin Banks) เป็นสถาบันการเงินชุมชนหลักของญี่ปุ่น ซึ่งเปรียบเทียบกับบริบทไทยแล้ว พบว่ามีบทบาทในลักษณะเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในแง่การเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่แตกต่างในส่วนของความเป็นเจ้าของ โดยธนาคารชินคินมิใช่บริษัทจำกัดที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น แต่อยู่ในรูปแบบของสหกรณ์ที่ไม่แสวงหากำไร โดยมีสมาชิกคือประชาชนและผู้ประกอบการในท้องถิ่นเป็นเจ้าของร่วมกัน

ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2568 ญี่ปุ่นมีธนาคารชินคินจำนวน 254 แห่งทั่วประเทศ มีจำนวนสาขารวม 7,058 แห่ง และมีสมาชิกประมาณ 8.67 ล้านราย โดยมีสินทรัพย์รวม 174.1 ล้านล้านเยน (ประมาณ 1.16 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ) (Shinkin Central Bank Research Institute, 2025) ดังนั้น ธนาคารชินคินจึงเป็นสถาบันการเงินที่มีความเป็นมืออาชีพในระดับธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบของสหกรณ์ที่ไม่แสวงหากำไร แต่ยังคงเกื้อกูลท้องถิ่น

จุดเด่นของระบบธนาคารชินคินคือมีธนาคารชินคินกลาง (Shinkin Central Bank) ที่ทำหน้าที่เป็นร่ม (Umbrella Institution) รับฝากเงินส่วนเกินจากชินคินในระดับท้องถิ่นและนำไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และตราสารหนี้ หลังจากนั้น จึงกระจายผลตอบแทนกลับคืนสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยโครงสร้างนี้สามารถแก้ปัญหาความเสียเปรียบด้านขนาดของสถาบันการเงินชุมชน และสร้างความมั่นคงด้านเงินทุนได้ทัดเทียมธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างธนาคารชินคินและธนาคารพาณิชย์

หมวดหมู่การเปรียบเทียบ	ธนาคารชินคิน	ธนาคารพาณิชย์
ฐานรองรับทางกฎหมาย	กฎหมาย Shinkin Bank Act	กฎหมาย Banking Act
โครงสร้างองค์กร	สหกรณ์ที่ไม่แสวงหาผลกำไร ได้รับทุนจากสมาชิก	บริษัทจำกัดที่แสวงหาผลกำไร
คุณสมบัติของการเป็นสมาชิก	1. มีที่อยู่หรือที่ทำงานในพื้นที่	ไม่มีข้อจำกัดสามารถให้บริการผู้ใช้บริการรายใหญ่และบรรษัทข้ามชาติได้

หมวดหมู่การเปรียบเทียบ	ธนาคารชินคิน	ธนาคารพาณิชย์
	2. มีสำนักงานธุรกิจในพื้นที่ 3. จำกัดเฉพาะธุรกิจที่มีพนักงานไม่เกิน 300 คน หรือมีทุนจดทะเบียนไม่เกิน 900 ล้านเยน	
วัตถุประสงค์หลัก	การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน	การสร้างผลตอบแทนสูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น

ที่มา: รวบรวมจาก Shinkin Bank Act (Act No. 238 of 1951); Banking Act (Act No. 59 of 1981); Shinkin Central Bank (2025); Financial Services Agency of Japan (2025).

(3) โครงสร้างการกำกับดูแลและกฎหมาย

ธนาคารชินคินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงนโยบายและการตรวจสอบของสำนักงานบริการทางการเงินแห่งประเทศญี่ปุ่น (Financial Services Agency: FSA) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารชินคิน (Shinkin Bank Act, 1951) โดยแนวทางการกำกับดูแลของ FSA ถือเป็นกรณีศึกษาที่ชัดเจนของการบังคับใช้การกำกับดูแลตามความเสี่ยง (Proportionality) โดย FSA เห็นว่า การบังคับใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดและซับซ้อนระดับโลก เช่น Basel III กับสถาบันการเงินชุมชนขนาดเล็ก จะสร้างภาระต้นทุนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายที่สูงเกินไป จนอาจทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินกิจการได้ ดังนั้น FSA จึงได้จัดทำแนวทางการกำกับดูแลที่แยกส่วนกันอย่างชัดเจนระหว่าง ธนาคารขนาดใหญ่และสถาบันการเงินระดับภูมิภาคหรือขนาดเล็ก ซึ่งรวมถึงธนาคารชินคินและสหกรณ์ออมทรัพย์

นอกจากนี้ เพื่อลดความทับซ้อนในการทำงาน FSA ได้ร่วมมือกับธนาคารกลางประเทศญี่ปุ่น (Bank of Japan: BOJ) เพื่อพัฒนากรอบการตรวจสอบและการจัดเก็บข้อมูลแบบบูรณาการร่วมกัน โดยการประสานงานระหว่างสองหน่วยงานนี้ ช่วยเสริมสร้างความแม่นยำในการประเมินความเสี่ยงเชิงระบบ ลดภาระการรายงานของสถาบันการเงินได้อย่างมีนัยสำคัญ ในขณะเดียวกัน กลไกเชิงโครงสร้างของญี่ปุ่นยังมีบริษัทประกันเงินฝากแห่งประเทศญี่ปุ่น (Deposit Insurance Corporation of Japan : DICJ) ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นตาข่ายความปลอดภัยทางการเงินชั้นสุดท้าย เพื่อจัดการกับสถาบันการเงินที่ล้มเหลวและปกป้องเงินฝากของประชาชน สร้างความเชื่อมั่นให้กับระบบนิเวศการเงินฐานรากโดยรวม

(4) นวัตกรรมและการเงินดิจิทัล

ข้อจำกัดสำคัญของสถาบันการเงินระดับชุมชน คือการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเทียบเท่ากับธนาคารระดับโลก ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงแก้ไขปัญหานี้โดยการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างรวมศูนย์ โดยให้ธนาคารชินคินกลางเป็นผู้นำเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์การเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัลให้กับเครือข่ายทั้งหมด

ผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือการพัฒนาระบบฐานข้อมูลชินคิน (Shinkin DB) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการทำธุรกรรม ข้อมูลสถานะทางการเงิน และพฤติกรรมของผู้ใช้บริการจากธนาคารชินคินทุกแห่งทั่วประเทศมารวมไว้ที่จุดเดียว โดยการแก้ปัญหาแบบรวมศูนย์นี้นอกจากช่วยลดต้นทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านไอทีของธนาคารชินคินแต่ละแห่งแล้ว ยังช่วยรวบรวมข้อมูลขนาดใหญ่ของธนาคารชินคินทุกสาขาทั่วประเทศ โดยนำปัญญาประดิษฐ์มาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก พัฒนา

โมเดลการให้คะแนนเครดิตที่แม่นยำขึ้น และนำความรู้ดังกล่าวให้พนักงานประกอบการพิจารณาให้สินเชื่อในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ธนาคารกลางชินคินกลางยังเป็นแกนนำพาธนาคารชินคินในระดับท้องถิ่นย้ายระบบปฏิบัติการหลัก (Core Banking Systems) ขึ้นสู่ระบบคลาวด์ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและรองรับบริการทางการเงินสมัยใหม่ นอกเหนือจากความพยายามของภาคเอกชนแล้ว ธนาคารกลางประเทศญี่ปุ่นยังอยู่ระหว่างการทดสอบโครงการสกุลเงินดิจิทัล (Digital Yen Pilot) ซึ่งคาดว่า จะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญให้สังคมญี่ปุ่นที่เคยนิยมการใช้เงินสด ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไร้เงินสดอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการจัดการเงินสดของธนาคารชุมชนได้ในอนาคต

(5) ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายในอนาคต

ความสำเร็จของสถาบันการเงินชุมชนในญี่ปุ่น โดยเฉพาะเครือข่ายธนาคารชินคินนั้น เกิดจากการออกแบบกลไกสถาบัน ที่มุ่งแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศอย่างเฉพาะเจาะจง โดยสามารถวิเคราะห์ผ่านบทเรียนเชิงนโยบายได้ ดังนี้

(5.1) โมเดลการเงินชุมชนแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

(5.1.1) แก้ปัญหาการกระจุกตัวของทุน ในอดีตธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่มักจะนำเงินออมของประชาชนในต่างจังหวัดไปปล่อยกู้ให้กับกลุ่มทุนหรือบริษัทขนาดใหญ่ในโตเกียว โดยธนาคารชินคินแก้ปัญหานี้ด้วยกฎระเบียบที่บังคับให้ปล่อยกู้เฉพาะสมาชิกในพื้นที่เท่านั้น จึงทำให้เงินออมของประชาชนหมุนเวียนและสร้างงานภายในชุมชน ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้เศรษฐกิจท้องถิ่นล่มสลาย

(5.1.2) แก้ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) ดั้งเดิมหรือธุรกิจครอบครัวในญี่ปุ่นมักไม่มีงบการเงินที่สะท้อนความแข็งแกร่งของธุรกิจ หรือขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้น ธนาคารชินคินแก้ปัญหานี้ด้วยกลยุทธ์การทำธุรกรรมบนฐานความสัมพันธ์ โดยพนักงานจะลงพื้นที่เยี่ยมเยียนกิจการเป็นประจำ ทำให้เห็นถึงกระแสเงินสดที่แท้จริงและความตั้งใจของผู้ประกอบการซึ่งเป็นข้อมูลทางเลือกที่ธนาคารขนาดใหญ่ไม่มี

(5.1.3) แก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาดในช่วงวิกฤต ในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือเกิดภัยพิบัติ ธนาคารพาณิชย์มักจะลดการปล่อยสินเชื่อเพื่อรักษาอัตรากำไร แต่ธนาคารชินคินกลับทำหน้าที่เป็นกันชน ช่วยเสริมสภาพคล่องให้ธุรกิจในท้องถิ่นรอดพ้นจากภาวะล้มละลาย

(5.2) การวัดความสำเร็จเชิงประจักษ์ รัฐบาลญี่ปุ่นและหน่วยงานกำกับดูแลประเมินความสำเร็จของสถาบันการเงินชุมชนผ่านตัวชี้วัดที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ดังนี้

(5.2.1) อัตราการอยู่รอดและการสืบทอดกิจการ ความสำเร็จไม่ได้วัดแค่กำไรของธนาคาร แต่วัดจากการที่ธนาคารสามารถช่วยจับคู่ธุรกิจหรือสนับสนุนเงินทุนให้ SMEs สามารถส่งต่องานจากรุ่นสู่รุ่นได้ในยุคสังคมสูงวัย

(5.2.2) อัตราส่วนหนี้เสียที่อยู่ในระดับต่ำมากแม้จะปล่อยสินเชื่อให้กลุ่ม SMEs และกิจการรายย่อยที่มีความเสี่ยงสูง แต่ธนาคารชินคินกลับรักษาอัตราหนี้เสีย (Non-Performing Loans : NPLs) ของทั้งระบบให้อยู่ในระดับต่ำ หรือเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3 - 4 ซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพของการคัดกรองลูกหนี้ผ่านสายสัมพันธ์ชุมชนและการติดตามหนี้อย่างใกล้ชิด

(5.2.3) ส่วนแบ่งการตลาดในระดับภูมิภาค ในหลายจังหวัดของประเทศญี่ปุ่น ธนาคารชินคินมีส่วนแบ่งการตลาดด้านเงินฝากและสินเชื่อสูงกว่าธนาคารในระดับชาติ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความเชื่อมั่นและความจงรักภักดีของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

(5.3) ความท้าทายในปัจจุบันและอนาคต ถึงแม้ว่าธนาคารชินคินจะประสบความสำเร็จอย่างสูง แต่โมเดลนี้กำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างหนักจากสภาวะสังคมสูงวัยที่ทำให้ประชากรในชนบท

หดตัวลง ส่งผลให้ผู้ใช้บริการและธุรกิจในท้องถิ่นลดลงตามไปด้วย นอกจากนี้ นโยบายดอกเบี้ยต่ำและติดลบยาวนานของธนาคารกลางญี่ปุ่นตั้งแต่ปี 2567 ยังส่งผลให้ส่วนต่างรายได้ดอกเบี้ยสุทธิ (Net Interest Margin : NIM) ของธนาคารชุมชนลดลง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวบังคับให้สถาบันเหล่านี้ ต้องเร่งควบรวมกิจการเพื่อลดต้นทุน และต้องเร่งเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล เพื่อดึงดูดผู้ใช้บริการรุ่นใหม่ให้กลับมาใช้บริการ

(6) นัยเชิงนโยบายสำหรับการเงินฐานรากไทย

โมเดลธนาคารชินคินของญี่ปุ่นมีนัยสำคัญต่อการเงินฐานรากไทยใน 2 มิติหลัก ประการแรก กองทุนหมู่บ้านและสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนรายย่อยในไทยที่มีจำนวนประมาณ 70,000 แห่ง สามารถรวมขีดความสามารถได้โดยจัดตั้งองค์กรร่ม ตามแนวทางของธนาคารชินคิน เพื่อทำหน้าที่รับเงินฝากส่วนเกินในท้องถิ่น พัฒนาระบบฐานข้อมูลส่วนกลาง และสร้างเครื่องมือประเมินความเสี่ยงผ่านระบบคลาวด์ เพื่อลดต้นทุนโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่สถาบันชุมชนรายเล็กไม่สามารถแบกรับได้ ประการที่สอง แนวทางการกำกับดูแลตามสัดส่วนความเสี่ยงของ FSA ที่แยกเกณฑ์ระหว่างธนาคารขนาดใหญ่กับสถาบันชุมชนเป็นต้นแบบที่ประเทศไทยสามารถประยุกต์ใช้กับสหกรณ์ที่มีหลากหลายขนาด เพื่อทดแทนการใช้หลักเกณฑ์เดียวกันทั้งหมดกับสหกรณ์ทุกขนาด (Shinkin Central Bank, 2025; Bank of Japan, 2025; Financial Services Agency, 2025)

4.2.2 กรณีศึกษาสาธารณรัฐเกาหลี

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง (AMRO, 2024; FSC, 2023, 2024; Ministry of the Interior and Safety, 2025) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บริบทภาพรวมเศรษฐกิจและการเงินฐานราก

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนผลกระทบจากการขยายตัวของสินเชื่อรายย่อยที่ขาดการควบคุมที่เพียงพอ โดย ณ สิ้นปี 2567 พบว่า สาธารณรัฐเกาหลีมีหนี้ครัวเรือนต่อ GDP สูงกว่าร้อยละ 90 ซึ่งสูงเป็นอันดับสองของกลุ่มประเทศ 38 ประเทศ ที่ติดตามโดย Institute of International Finance (IIF) รองจากประเทศแคนาดา โดยปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ในภาคอสังหาริมทรัพย์มีความรุนแรงจนเป็นปัจจัยเร่งให้ภาครัฐดำเนินการทบทวนกลไกการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ

(2) รูปแบบและสถาบันการเงินฐานรากที่สำคัญ

สหกรณ์เครดิตชุมชน (Saemaul Geumgo: MG) เป็นสถาบันการเงินฐานรากที่สำคัญของสาธารณรัฐเกาหลีทำหน้าที่ระดมเงินฝากและปล่อยสินเชื่อให้คนในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อลดความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดย MG กำหนดให้ร้อยละ 80 ของสินเชื่อรวม ต้องเป็นสินเชื่อสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง และตั้งเป้าขยายสินเชื่อกลุ่มนี้เป็น 1.4 ล้านล้านวอนภายในปี 2573

(3) โครงสร้างการกำกับดูแลและกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสาธารณรัฐเกาหลีคือความพยายามรวมศูนย์อำนาจการกำกับดูแล ในอดีต MG ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย (Ministry of the Interior and Safety) ซึ่งขาดความเชี่ยวชาญด้านเสถียรภาพทางการเงิน ทำให้มีการปล่อยสินเชื่อที่มากเกินไปในภาคอสังหาริมทรัพย์จนเกิดวิกฤตสภาพคล่องในปี 2566 ดังนั้น รัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านจึงผลักดันร่างกฎหมายปฏิรูป เพื่อโอนอำนาจการกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริการทางการเงิน (Financial Services Commission: FSC) และหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Supervisory Service: FSS) ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างกระบวนการนิติบัญญัติ โดยหากมีผลบังคับใช้จะช่วยปิดช่องว่างของกฎระเบียบได้อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ FSC และ FSS ยังนำระบบการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้หรือ Stressed Debt Service Ratio (Stress DSR) มาบังคับใช้ ซึ่งบังคับให้สถาบันการเงินจำลองสถานการณ์เลวร้ายโดยบวกอัตราดอกเบี้ยสมมติ (Stress Rate) เข้าไปในเกณฑ์ประเมินสินเชื่อ เพื่อพิจารณาว่า ในกรณีที่ดอกเบี้ยปรับขึ้นในอนาคต ผู้ใช้บริการจะยังมีกระแสเงินสดเพียงพอชำระหนี้หรือไม่

ตารางที่ 4.3 ระยะเวลาและขอบเขตการบังคับใช้เกณฑ์ Stress DSR ของสาธารณรัฐเกาหลี

ระยะเวลาการบังคับใช้เกณฑ์ Stress DSR	ขอบเขตสถาบันการเงิน/ประเภทสินเชื่อ	อัตราดอกเบี้ยจำลองที่ต้องบวกเพิ่ม (Stress Rate)
ระยะที่ 1 (กุมภาพันธ์ - สิงหาคม 2567)	สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์	เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.38 จากอัตราดอกเบี้ยจริง
ระยะที่ 2 (กันยายน 2567 – มิถุนายน 2568)	ขยายครอบคลุมถึงสินเชื่อส่วนบุคคลจากธนาคารพาณิชย์ และสินเชื่อที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร	เพิ่มร้อยละ 0.75 สำหรับพื้นที่ต่างจังหวัด และร้อยละ 1.2 สำหรับเขตกรุงโซลและปริมณฑล
ระยะที่ 3 (กรกฎาคม 2568 เป็นต้นไป)	ครอบคลุมสินเชื่อครัวเรือนทุกประเภทจากทุกสถาบันการเงิน	เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.5 สำหรับพื้นที่ในเมืองและร้อยละ 0.75 สำหรับพื้นที่ต่างจังหวัด

ที่มา: Financial Services Commission (2024, 2025) and AMRO (2024).

นอกจากนี้ ยังมีการบังคับใช้กฎหมายการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance Act) ฉบับแก้ไข ที่กำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงต้องจัดทำแผนผังความรับผิดชอบเพื่อระบุผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละกระบวนการทำงาน

(4) นวัตกรรมและการเงินดิจิทัล

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียด้านการเงินแบบเปิด (Open Finance) โดยพัฒนาระบบการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลของสาธารณรัฐเกาหลีหรือระบบ My Data ที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของข้อมูลของตนเอง ซึ่งกำหนดให้ประชาชนต้องให้ความยินยอมแก่แพลตฟอร์มที่ได้รับอนุญาตก่อนนำข้อมูลกระแสเงินสด ภาระหนี้ และประวัติธุรกรรมจากธนาคารมาประมวลผลร่วมกันได้

นอกจากนี้ FSC ได้อนุญาตให้สถาบันการเงินสามารถใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อประเมินเครดิต โดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ไม่มีประวัติการกู้เงิน โดยรัฐบาลอนุญาตให้นำข้อมูลจากแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ เช่น Naver SmartStore มาใช้ประมวลผล ได้แก่ อัตราการคืนสินค้า จำนวนการจอง รีวิว และสถิติผู้ใช้บริการที่ซื้อซ้ำ ดังนั้น Kakao Bank จึงสามารถอนุมัติสินเชื่อให้ผู้ประกอบการที่เคยถูกธนาคารพาณิชย์ทั่วไปปฏิเสธ ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านวอน

(5) ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายในอนาคต

ปัจจัยความสำเร็จหลักคือการโอนอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชนให้อยู่ภายใต้หน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินที่มีความเชี่ยวชาญ ควบคู่กับการวางโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล My Data อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องที่สะสมมาตั้งแต่ปี 2566 สถาบันการเงินชุมชนจึงควรเร่งปรับโครงสร้างงบดุล ขาย NPLs ที่เกิดจากวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ และรักษาอัตรากำไรเพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพภายในปี 2571

(6) นัยเชิงนโยบายสำหรับการเงินฐานรากไทย

บทเรียนของสาธารณรัฐเกาหลีมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยอย่างยิ่ง เนื่องจากต่างก็เผชิญปัญหาหนี้ครัวเรือนสูงเช่นเดียวกัน โดยประเทศไทยมีสัดส่วนหนี้ครัวเรือนร้อยละ 86.8 ต่อ GDP โดย Stress DSR ของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นเครื่องมือกำกับดูแลระดับมหภาคที่ไทยควรพิจารณาประยุกต์ใช้กับผู้ให้บริการที่ไม่ใช่ธนาคาร เพื่อป้องกันปัญหาฟองสบู่สินเชื่อรายย่อย นอกจากนี้ กระบวนการปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตชุมชน จากกระทรวงมหาดไทยสู่หน่วยงานการเงินมืออาชีพ เป็นบทเรียนตรงสำหรับไทยที่สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ยังอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบกับระบบ My Data ยังสามารถเป็นต้นแบบให้ประเทศไทยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการเงินแบบเปิดที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของข้อมูล

4.2.3 กรณีศึกษาสาธารณรัฐประชาชนจีน

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจาก National Financial Regulatory Administration (NFRA), (2025) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บริบทภาพรวมเศรษฐกิจและการเงินฐานราก

ระบบเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีลักษณะขับเคลื่อนด้วยนโยบายจากส่วนกลาง โดยมียุทธศาสตร์สำคัญที่ส่งผลต่อการเงินฐานรากคือ นโยบายการฟื้นฟูชนบทและนโยบายความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน อย่างไรก็ดี ในช่วงปี 2566 - 2568 สาธารณรัฐประชาชนจีนเผชิญปัญหาหนี้สินของ Local Government Financing Vehicles (LGFV) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่รัฐบาลท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีนจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนสำหรับโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเมือง และความเปราะบางของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพสินทรัพย์และสภาพคล่องของธนาคารระดับภูมิภาคและธนาคารชนบท

(2) รูปแบบและสถาบันการเงินฐานรากที่สำคัญ

ระบบการเงินฐานรากของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นระบบลูกผสม ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ชนบทและสหกรณ์เครดิตชนบทเป็นช่องทางหลักด้านสินเชื่อเกษตร ควบคู่กับ กลุ่มบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่ (BigTech) เช่น WeBank โดย Tencent และ MYbank โดย Alibaba ที่ใช้ชุดข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) จากแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซมาวิเคราะห์ความเสี่ยงและปล่อยสินเชื่อขนาดเล็กแบบไม่มีหลักประกันให้ธุรกิจรายย่อยในชนบทได้ภายในไม่กี่วินาที

(3) โครงสร้างการกำกับดูแลและกฎหมาย

ในปี 2566 สาธารณรัฐประชาชนจีนปรับโครงสร้างการกำกับดูแลครั้งสำคัญ โดยยุบคณะกรรมการกำกับดูแลการธนาคารและการประกันภัยแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือ China Banking and Insurance Regulatory Commission (CBIRC) และจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลทางการเงินแห่งชาติ (National Financial Regulatory Administration: NFRA) ขึ้นมาทดแทน โดย NFRA รวมศูนย์อำนาจโดยดึงหน้าที่ควบคุมกลุ่ม Holding Company ทางการเงินจากธนาคารกลาง (People's Bank of China: PBOC) และรวมหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินทั้งหมดไว้ที่จุดเดียว ใช้หลักการกำกับดูแลเชิงหน้าที่ และ กำกับดูแลแบบตรวจสอบความเสี่ยงอย่างรอบด้าน เพื่อจัดการกับความซับซ้อนของกลุ่มทุนและป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ

นอกจากนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ผลักดันร่างกฎหมายเสถียรภาพทางการเงิน (PRC Financial Stability Law) ปี 2567 และให้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อ NFRA สามารถแทรกแซงสถาบันการเงินที่ใกล้ล้มละลาย ทั้งนี้ ระบบธนาคารพาณิชย์สาธารณรัฐประชาชนจีนมีการนำ NPLs ออกจากระบบ

อย่างต่อเนื่อง โดยมียอดเฉลี่ยราวปีละ 3 ล้านล้านหยวนนับตั้งแต่ปี 2562 โดยผ่านกลไกหลายรูปแบบ ทั้งในรูปแบบของบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company: AMC) ที่รับซื้อหนี้เสีย ตัดหนี้สูญ และช่วยปรับโครงสร้างหนี้ในระดับท้องถิ่น โดยในปี 2567 มีการนำหนี้เสียประมาณ 1.3 ล้านล้านหยวน ออกจากระบบ

ตารางที่ 4.4 ตัวชี้วัดภาพรวมระบบธนาคารของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ตัวชี้วัดภาพรวมระบบธนาคาร	มูลค่า (ณ ไตรมาสที่ 2 ปี 2568)	อัตราการเติบโต
สินทรัพย์รวมของสถาบันการเงินการธนาคาร	467.3 ล้านล้านหยวน	เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.9 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา
สินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่	204.2 ล้านล้านหยวน (สัดส่วนร้อยละ 43.7)	เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.4 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา
ยอดคงค้างสินเชื่อครอบคลุมธุรกิจขนาดเล็ก	36.0 ล้านล้านหยวน	เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3
NPLs ของธนาคารพาณิชย์	3.4 ล้านล้านหยวน	ลดลง 24 พันล้านล้านหยวน จากไตรมาสก่อนหน้า
อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL Ratio)	ร้อยละ 1.49	ลดลงร้อยละ 0.02 จากไตรมาสก่อนหน้า

ที่มา : National Financial Regulatory Administration (2025)

(4) นวัตกรรมและการเงินดิจิทัล

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีความก้าวหน้าเป็นลำดับต้นของโลกในการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลาง (Central Bank Digital Currency:CBDC) หรือดิจิทัลหยวน (Digital Currency Electronic Payment: DCEP) โดยโครงการนำร่องดิจิทัลหยวนมีศักยภาพในการดึงประชากรฐานรากที่ไม่มีบัญชีธนาคารเข้าสู่ระบบการเงินได้อย่างรวดเร็วและต้นทุนต่ำ NFRA ยังส่งเสริมให้สถาบันการเงินพัฒนาผลิตภัณฑ์สินเชื่อเพื่อผู้บริโภครูปแบบใหม่ พร้อมกำหนดให้ศาลประชาชนสูงสุดต้องให้ความคุ้มครองประชาชนจากสัญญาเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรม

(5) ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายในอนาคต

แนวทางการบริหารจากบนลงล่างของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีประสิทธิภาพในการจัดการสถาบันการเงินชุมชนที่อ่อนแอได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ การตัดหนี้สูญจำนวนมากและการแทรกแซงของ NFRA จะช่วยยุติความเสี่ยงทางการเงินไม่ให้ขยายวงกว้าง อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจรัฐลดอัตราดอกเบี้ยส่งผลให้ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยสุทธิลดลง ประกอบกับความต้องการสินเชื่อคุณภาพที่ชะลอตัว ยังคงเป็นแรงกดดันให้สถาบันการเงินท้องถิ่นต้องหาโมเดลรายได้ในรูปแบบใหม่

(6) นัยเชิงนโยบายสำหรับการเงินฐานรากไทย

แนวทางการบริหารจากบนลงล่างของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่การจัดการ NPLs ผ่านบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นบทเรียนสำคัญสำหรับไทยที่มีหนี้เสียสะสมในระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยควรจัดตั้งกลไกรับซื้อและบริหาร NPLs ขนาดเล็กจากสถาบันการเงินฐานรากอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพของงบดุลและฟื้นฟูขีดความสามารถในการปล่อยสินเชื่อใหม่ นอกจากนี้ การปรับโครงสร้างการกำกับดูแลของ NFRA ที่รวมศูนย์อำนาจด้านคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินไว้จุดเดียว เป็นแนวทางที่ไทยสามารถศึกษาเพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานกำกับดูแล อย่างไรก็ดี ไทยควรระมัดระวังผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐกดดันให้ลดอัตราดอกเบี้ยซึ่งส่งผลให้กำไรของสถาบันการเงินชุมชนลดลงจนขาดแรงจูงใจในการดำเนินกิจการ (Ma and Fung, 2002; NFRA, 2025; Mondaq, 2024)

4.2.4 กรณีศึกษาประเทศสาธารณรัฐอินเดีย

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง (RBI, 2016; Sahamati Foundation, 2025; Government of India, 2021; PwC India, 2025) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บริบทภาพรวมเศรษฐกิจและการเงินฐานราก

สาธารณรัฐอินเดียมีพัฒนาการที่โดดเด่นโดยเปลี่ยนผ่านจากประเทศที่มีสัดส่วนประชากรที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเงินมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก สู่ประเทศที่มีอัตราการเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion Index : FI-Index) ของธนาคารกลางสาธารณรัฐอินเดีย (Reserve Bank of India: RBI) พบว่า มีการเติบโตต่อเนื่องจนถึง 67.0 ภายในเดือนมีนาคม 2568 โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.3 นับตั้งแต่เริ่มจัดทำดัชนีในปี 2564

การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการบูรณาการนโยบายเชิงโครงสร้างระดับชาติ โดยเฉพาะโครงการ Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY) ที่เปิดบัญชีธนาคารพื้นฐานฟรีให้ประชากรเพื่อรับโอนเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐโดยไม่ผ่านคนกลาง เมื่อผสานกับโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ทำให้การใช้บริการทางการเงินของครัวเรือนชนบทเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

(2) รูปแบบและสถาบันการเงินฐานรากที่สำคัญ

โครงสร้างการเงินฐานรากของอินเดียมีวิวัฒนาการที่น่าสนใจ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงหลัก ดังนี้

(2.1) อินเดียมีประวัติจัดตั้งสหกรณ์เพื่อให้สินเชื่อตั้งแต่ปี 2447 แต่ระบบสหกรณ์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเหตุผลหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) การแทรกแซงทางการเมือง โดยสหกรณ์หลายแห่งถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง มีนโยบายยกเลิกหนี้เพื่อหาเสียง ซึ่งปัจจัยดังกล่าว ทำให้สมาชิกไม่มีวินัยทางการเงินและทำให้ระบบขาดสภาพคล่อง (2) การถูกยึดครองโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพล โดยเกษตรกรรายใหญ่หรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลจะได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ส่วนเกษตรกรรายย่อยต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบเพื่อเสริมสภาพคล่อง (3) การขาดความเป็นมืออาชีพ โดยสหกรณ์ส่วนใหญ่ขาดทักษะด้านการจัดการความเสี่ยงและเทคโนโลยี ทำให้มี NPLs สูงและไม่สามารถแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ได้

(2.2) การใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนโครงสร้างพื้นฐานกายภาพ เมื่อระบบสหกรณ์ไม่สามารถช่วยให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้ รัฐบาลอินเดียจึงใช้เทคโนโลยี ผ่านชุดโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและ Open API หรือ India Stack ที่รัฐบาลอินเดียพัฒนาขึ้น เพื่อเป็นแพลตฟอร์มกลางในการยืนยันตัวตน ชำระเงิน และแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบดิจิทัลที่ครอบคลุมบริการสาธารณะและเอกชน ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินและดิจิทัลได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานระดับบุคคล หรือ JAM Trinity (Jan Dhan-Aadhaar-Mobile) ที่เชื่อมโยงบัญชีเงินฝากพื้นฐาน (Jan Dhan) กับบัตรประชาชนดิจิทัล

(Aadhaar) และเบอร์โทรศัพท์มือถือ เพื่อทำให้รัฐบาลส่งความช่วยเหลือถึงตัวประชาชนโดยตรง โดยไม่ผ่านคนกลาง

ทั้งนี้ อินเดียสนับสนุนให้บริษัทเทคโนโลยีทางการเงิน (Financial Technology: Fintech) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารประเภทไมโครไฟแนนซ์ (Non-Banking Financial Company – Microfinance Institution: NBFC-MFI) เข้ามามีบทบาทแทนสหกรณ์ โดยใช้ข้อมูลทางเลือก เช่น ประวัติการใช้โทรศัพท์มือถือหรือยอดชำระค่าสาธารณูปโภคเพื่อประเมินเครดิต

นอกจากนี้ ระบบการชำระเงินไร้รอยต่อของอินเดียหรือ Unified Payments Interface (UPI) ยังทำให้อินเดียเป็นสังคมไร้เงินสดในระดับฐานราก โดยทุกธุรกรรมถูกบันทึกเป็นข้อมูลดิจิทัลและธนาคารสามารถนำมาประกอบการให้สินเชื่อรายย่อยได้อย่างแม่นยำ

ทั้งนี้ ความล้มเหลวของสหกรณ์ในอินเดียเป็นบทเรียนว่า การบริหารจัดการที่เป็นมืออาชีพและการกำกับดูแลที่โปร่งใส ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความโปร่งใสให้ระบบฐานข้อมูลเพื่อขจัดปัญหาการแทรกแซงและเลือกปฏิบัติได้ในอนาคต

อย่างไรก็ดี ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้มีการเปิดบัญชีจำนวนมาก แต่ไม่มีแรงจูงใจในการปล่อยสินเชื่อวงเงินขนาดเล็กมากให้เกษตรกร ดังนั้น ธนาคารกลางสาธารณรัฐอินเดีย จึงออกใบอนุญาตจัดตั้งธนาคารเฉพาะกลุ่ม (Small Finance Banks: SFBs) เพื่อรับเงินฝากและปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจขนาดเล็ก เช่น เกษตรกรรายย่อย และวิสาหกิจนอกระบบ โดยกำหนดให้ธุรกิจต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำเพียง 1 พันล้านรูปี เพื่อให้สถาบันไมโครไฟแนนซ์สามารถยกระดับเป็นธนาคารที่มีกฎหมายรองรับได้ต่อไป

(3) โครงสร้างการกำกับดูแลและกฎหมาย

ธนาคารกลางสาธารณรัฐอินเดียมีการกำกับดูแล SFBs อย่างเข้มงวด โดยกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ Basel II และรักษาอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (Capital Adequacy Ratio: CAR) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 เงินกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.5 ซึ่งเข้มงวดกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป นอกจากนี้ยังบังคับให้จัดสรรสินเชื่อส่วนใหญ่ในภาคเศรษฐกิจเป้าหมาย (Priority Sector Lending: PSL) คือภาคการเกษตร ธุรกิจรายย่อย และกลุ่มเปราะบาง เพื่อรับประกันว่าเงินทุนจะเข้าถึงเศรษฐกิจฐานรากจริง

(4) นวัตกรรมและการเงินดิจิทัล

จุดเปลี่ยนทางเทคโนโลยีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลการเงินแบบใหม่ หรือ Account Aggregator Framework (AA) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ India Stack โดย AA ได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางความยินยอม โดยผู้ใช้กดยินยอมผ่านแอปพลิเคชัน เพื่อให้หน่วยงานที่ถือครองข้อมูล เช่น ธนาคาร บริษัทประกัน หรือระบบภาษี จัดส่งข้อมูลทางการเงินที่เข้ารหัสไปยังสถาบันการเงินปลายทางที่ผู้ใช้กำลังขอสินเชื่อ โดย AA จะไม่สามารถเปิดดูข้อมูลได้ ดังนั้น ข้อมูลจึงไม่อยู่ที่ระบบศูนย์กลาง

โครงสร้างนี้เปลี่ยนแปลงการประเมินสินเชื่อจากแบบอ้างอิงหลักทรัพย์ค้ำประกันไปสู่การประเมินแบบอ้างอิงกระแสเงินสด ทำให้วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อย และขนาดย่อมที่เช่าที่ดินหรือไม่มีสินทรัพย์ค้ำประกัน สามารถใช้กระแสเงินสดรายวันเพื่อประกอบการพิจารณาความสามารถชำระหนี้ได้

ตารางที่ 4.5 ตัวชี้วัดเชิงผลกระทบของระบบ Account Aggregator (AA) ของสาธารณรัฐอินเดีย

ตัวชี้วัดเชิงผลกระทบของระบบ Account Aggregator (AA)	ข้อมูลสถิติ
จำนวนการขอความยินยอมเพื่อส่งข้อมูล	มากกว่า 100 ล้านรายการ (เดือนสิงหาคม 2567)
จำนวนบัญชีที่รองรับระบบ AA (Accounts Enabled)	มากกว่า 2,120 ล้านบัญชี (เดือนกันยายน 2568)
จำนวนบัญชีที่เชื่อมโยงใช้งานจริงแล้ว (AA-Linked Users)	มากกว่า 180 ล้านบัญชี (เดือนกันยายน 2568)
มูลค่าการปล่อยสินเชื่อที่อนุมัติผ่านระบบ AA	ประมาณ 1.6 ล้านล้านรูปี (ใน 18 ล้านบัญชี) (สะสมตั้งแต่เดือนกันยายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2568)
สัดส่วนการกระจายตัวของสินเชื่อ	มากกว่าร้อยละ 40 ถูกกระจายไปยังกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อย และขนาดย่อม (ปี 2566 เป็นต้นมา)
ผลกระทบด้านต้นทุนต่อสถาบันการเงิน	ช่วยลดต้นทุนการประมวลผลข้อมูลลงร้อยละ 20 – 25 *(ข้อมูลตั้งแต่เดือนตุลาคม 2566 ถึงเดือนมีนาคม 2567)

ที่มา: Sahamati (2024, 2025); Ministry of Finance, Government of India (2025)
หมายเหตุ: *ค่าประมาณการจากผู้ใช้ข้อมูลทางการเงิน หรือ Financial Information User (FIU) กลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 ราย

(5) ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายในอนาคต

ความสำเร็จของอินเดียเกิดจากวิสัยทัศน์ในการมองระบบยืนยันตัวตนดิจิทัลและระบบการชำระเงินเป็นสินค้าสาธารณะดิจิทัลที่ภาครัฐต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐานรองรับ ร่วมกับ SFBs เร่งให้เกิดการเข้าถึงแหล่งทุนในระดับฐานราก อย่างไรก็ดี สัดส่วนผู้ที่เข้าใจและเคยใช้ระบบ AA เพื่อขอสินเชื่อยังจำกัดคิดเป็นเพียงร้อยละ 3 ของประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ ความรู้ทางการเงินและความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสถาบันการเงินในพื้นที่ห่างไกลยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้

ธนาคารกลางสาธารณรัฐอินเดียมีแผนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต โดยจะพัฒนาแพลตฟอร์มการให้สินเชื่อดิจิทัลแบบครบวงจร หรือ Unified Lending Interface (ULI) เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อ และปัญหาหนี้นอกระบบ โดยมีกลไกการทำงานหลัก 3 ส่วน ได้แก่

(5.1) การเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Aggregator) โดยระบบจะทำงานผ่าน Open API เพื่อดึงข้อมูลจากหลายหน่วยงานเพื่อรวมไว้ในแพลตฟอร์มเดียว โดยเมื่อผู้กู้ให้ความยินยอม ฐานข้อมูลสำคัญในอินเดียจะถูกนำมาเชื่อมต่อ ได้แก่ Aadhaar และระบบระบุตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์แบบบูรณาการของอินเดีย เพื่อยืนยันตัวตนและลดปัญหาการฉ้อโกง แหล่งรวบรวมข้อมูลรายการเดินบัญชีธนาคารหรือ DigiLocker ระบบบันทึกข้อมูลการเสียภาษีเงินได้หรือ PAN (Permanent Account Number) และข้อมูลบันทึกโฉนดที่ดินของรัฐ โดยการใช้ข้อมูลดิจิทัลเหล่านี้จะช่วยลดขั้นตอนที่ผู้ขอสินเชื่อในชนบทต้องเดินทางเข้าเมืองหรือต้องเตรียมเอกสารทางกฎหมายที่ซับซ้อน เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ

(5.2) การประเมินสินเชื่อแบบอัตโนมัติ โดย ULI จะใช้โมเดลอัลกอริทึมเพื่อประเมินความเสี่ยงด้านเครดิตของผู้กู้จากข้อมูลทางเลือกร่วมกับบริษัท FinTech เช่น พฤติกรรมการซื้อของออนไลน์และการใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล ซึ่งระบบอัตโนมัตินี้จะช่วยลดความลำเอียง

ที่เกิดจากความกลัวความเสี่ยงของพนักงานธนาคาร ซึ่งมักจะปฏิเสธการให้สินเชื่อในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ โดยธนาคารแต่ละแห่งสามารถปรับปรุงเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อได้ตามระดับความเสี่ยงที่รับได้

(5.3) ระบบนิเวศสินเชื่อที่มีผู้ให้บริการหลายราย ULI จะทำหน้าที่เป็นตลาดขายสินค้าออนไลน์ที่รวบรวมผลิตภัณฑ์สินเชื่อจากสถาบันการเงินจากแหล่งต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ผู้ขอสินเชื่อสามารถเปรียบเทียบเงื่อนไขและเลือกสินเชื่อที่ให้อัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาผ่อนชำระที่ดีที่สุดได้ ซึ่งการแข่งขันในรูปแบบนี้จะช่วยให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดมีอัตราที่ลดลง

อย่างไรก็ดี การรวมศูนย์ข้อมูลที่ละเอียดอ่อนไว้ในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลระดับประเทศทำให้มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกโจมตีทางไซเบอร์ ข้อมูลรั่วไหล หรือการถูกบริษัทเทคโนโลยีนำข้อมูลไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า เช่น การจัดทำพฤติกรรมผู้บริโภค ดังนั้น สาธารณรัฐอินเดียจึงให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายและโครงสร้างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เข้มงวด โดยเฉพาะการนำกำแพงข้อมูล (Chinese Wall) มาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยหลักการดังกล่าวได้สร้างกรอบกฎหมายเพื่อแยกบทบาทและการเข้าถึงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรเดียวกัน หรือระหว่างผู้ให้บริการในระบบนิเวศเดียวกัน เพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการนำข้อมูลไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มรวบรวมข้อมูลบัญชี ต้องทำงานภายใต้หลักการ Data-blind กล่าวคือ แพลตฟอร์มมีหน้าที่ส่งผ่านข้อมูลทางการเงินตามคำสั่งของประชาชนเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิ์มองเห็น บันทึก หรือนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์เพื่อขายพ่วงผลิตภัณฑ์อื่น ดังนั้น การสร้างกำแพงข้อมูล จึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยป้องกันไม่ให้บริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่ผูกขาดข้อมูลของประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่กลุ่มรากหญ้าในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบการเงินดิจิทัลได้อย่างปลอดภัย

(6) นัยเชิงนโยบายสำหรับการเงินฐานรากไทย

อินเดียเป็นกรณีศึกษาที่มีนัยสำคัญสำหรับประเทศไทยในมิติของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล โดยมีระบบ AA ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความยินยอมโดยไม่เก็บข้อมูลเอง ซึ่งเป็นต้นแบบที่ประเทศไทยควรเร่งพัฒนาเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ หน่วยงานรัฐ และผู้ให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนวิธีพิจารณาสินเชื่อจากการอ้างอิงหลักทรัพย์ค้ำประกัน สู่การวิเคราะห์กระแสเงินสดเชิงพฤติกรรมของผู้ขอสินเชื่อ ซึ่งจะช่วยให้แรงงานนอกระบบและวิสาหกิจรายย่อยของไทยที่มีอยู่จำนวนมากสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ นอกจากนี้ หลักการ Chinese Wall ที่กำหนดให้แพลตฟอร์มไม่สามารถรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์หรือขายสินค้าอื่นร่วมด้วยยังเป็นแนวทางที่ประเทศไทยควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้ BigTech ผูกขาดข้อมูลของประชาชนฐานราก ทั้งนี้ โมเดล ULI ที่เป็นตลาดสินค้าออนไลน์ให้สถาบันการเงินสามารถแข่งขันเสนอเงื่อนไขการให้สินเชื่อ ซึ่งจะช่วยลดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อรายย่อยในประเทศไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ดี สินเชื่อภายใต้ระบบ ULI มีลักษณะเป็นสินเชื่อไม่มีหลักประกัน เนื่องจากใช้ข้อมูลดิจิทัลทดแทนสินทรัพย์ค้ำประกันแบบดั้งเดิม ซึ่งมีกลุ่มผู้กู้เป้าหมาย ได้แก่ เกษตรกร และแรงงานอิสระ ซึ่งมีรายได้ผันผวนตามฤดูกาลและวัฏจักรเศรษฐกิจ ทำให้มีโอกาสเกิด NPLs สูงกว่าสินเชื่อที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้น หากสถาบันการเงินคิดอัตราดอกเบี้ยตามระดับความเสี่ยงที่แท้จริง จึงมีความเสี่ยงที่อัตราดอกเบี้ยอาจสูงจนเกินไป ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การสร้างแรงจูงใจจากภาครัฐมีความจำเป็น จึงเสนอมาตรการร่วมรับภาระหนี้สูญ ในสัดส่วนร้อยละ 50 ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนเครดิตของธนาคาร โดยไม่ก่อให้เกิดภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) เนื่องจากธนาคารยังคงรับความเสี่ยงส่วนหนึ่งจากสินเชื่อดังกล่าว

4.2.5 กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง (CDFI Fund, 2024; CFPB et al., 2019; CDFI Coalition, 2024) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บริบทภาพรวมเศรษฐกิจและการเงินฐานราก

สหรัฐอเมริกามีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงที่สุดในโลก แต่ยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่ฝังรากลึก โดยเฉพาะในชุมชนชายขอบทั้งในเขตเมืองเสื่อมโทรมและชนบทห่างไกล ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีรากฐานมาจากนโยบายเลือกปฏิบัติเชิงพื้นที่ (Spatial Discrimination) ในรูปแบบ Redlining ในภาคการเงินและที่อยู่อาศัยของสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2473 จนถึง 2513 ซึ่งธนาคารพาณิชย์ปฏิเสธการปล่อยสินเชื่อแก่ชุมชนที่มีชนกลุ่มน้อยหรือผู้มีรายได้น้อยเป็นสัดส่วนสูง ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องแทรกแซงเชิงรุกผ่านการจัดสรรเงินทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นระบบ ด้วยกฎหมาย Fair Housing Act ปี 2511 และ Community Reinvestment Act (CRA) ปี 2520

(2) รูปแบบและสถาบันการเงินฐานรากที่สำคัญ

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชน (Community Development Financial Institutions: CDFIs) ของสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act ในปี 2537 ซึ่งกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งกองทุน CDFI เพื่อรับรองและสนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงินที่มีพันธกิจหลักในการให้บริการทางการเงินแก่ชุมชนที่ถูกกีดกันจากระบบการเงินกระแสหลัก โดยมีการจัดสรรเงินรางวัลแบบให้เปล่า เงินช่วยเหลือด้านเทคนิค และเครดิตภาษี ให้กับองค์กรที่ผ่านการรับรองสถานะ CDFIs โครงการนี้ช่วยดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนมาสมทบเพิ่มเติม ประกอบกับเป็นระบบการให้การรับรองสถานะแก่สถาบันการเงินหลากหลายรูปแบบที่มีภารกิจเพื่อชุมชน และปัจจุบันมีกว่า 1,000 แห่ง โดยมีสถิติระดับชาติยืนยันว่า ทุก 1 ดอลลาร์ที่รัฐสนับสนุน CDFIs นั้น สามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจคืนสู่ชุมชนได้สูงถึง 12 ดอลลาร์

ตารางที่ 4.6 ประเภทสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชน (CDFIs) จำแนกตามโครงสร้างองค์กร บทบาท และลักษณะการให้บริการ

ประเภท CDFI	สถานะทางกฎหมาย	กลุ่มเป้าหมายหลัก	เครื่องมือทางการเงิน	สัดส่วน (ร้อยละ) (ข้อมูล ณ กันยายน 2565)
1. ธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน	- เพื่อผลกำไร - รับเงินฝาก - กำกับดูแลโดยหน่วยงานระดับสหพันธรัฐหลายแห่ง เช่น FDIC[1] OCC[2] ธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา และหน่วยงานกำกับดูแลระดับมลรัฐ	ชุมชนที่เศรษฐกิจตกต่ำ	- สินเชื่อ - งานบริการ	13
2. สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเพื่อการพัฒนาชุมชน	- ไม่แสวงหาผลกำไร - สมาชิกเป็นเจ้าของ - กำกับดูแลโดย NCUA[3]	บุคคลรายได้น้อยถึงปานกลาง	- เงินออม - สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ	34
3. กองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาชุมชน	- ไม่แสวงหาผลกำไร - ไม่รับเงินฝาก - ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรง อยู่ภายใต้กฎหมายของมลรัฐ	รายย่อย SME เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยและบริการชุมชน	- สินเชื่อ - งานบริการ	42
4. กองทุนร่วมลงทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน	- เพื่อผลกำไรหรือไม่แสวงหาผลกำไร - ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรง อยู่ภายใต้กฎหมายของมลรัฐ	SME ในพื้นที่ด้อยโอกาส	ส่วนทุนและอัตราส่วนหนี้ต่อทุน (D/E Ratio)	1

ที่มา: รวบรวมจาก CDFI Coalition, "CDFI Types" (cdfi.org); Opportunity Finance Network, "What is a CDFI?" (ofn.org); Federal Reserve Bank of Philadelphia, An Overview of Community Development Financial Institutions, Consumer Compliance Outlook, First Issue 2022.

หมายเหตุ: สัดส่วนร้อยละจาก CDFIs ที่ได้รับการรับรอง ณ กันยายน 2565 รวมจำนวน 1,380 แห่ง (รวม Depository Institution Holding Companies ร้อยละ 10)

1. บรรษัทประกันเงินฝากแห่งสหพันธรัฐ หรือ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)
2. สำนักงานผู้ตรวจการสกุลเงิน หรือ Office of the Comptroller of the Currency (OCC)
3. สำนักงานบริหารสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแห่งชาติ หรือ National Credit Union Administration (NCUA)

(3) โครงสร้างการกำกับดูแลและกฎหมาย

สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดกลุ่มผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคารที่ใหญ่ที่สุดในโลก แต่ประสบปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากช่องโหว่ทางกฎหมายอย่างต่อเนื่องและมีการกำกับดูแลตามสถานะ โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ตายตัวและปฏิบัติตามข้อกำหนดมากกว่าการดูผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้บริโภค นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีโครงสร้างการกำกับที่มีความกระจัดกระจายสูง และหน่วยงานรัฐบาลกลางหลายแห่งทำหน้าที่ทับซ้อนกัน โดยผู้ให้บริการสินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคารส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในระดับมลรัฐ ซึ่งมีถึง 50 มลรัฐ ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแล แม้จะมีการปฏิรูปผ่านกฎหมาย Dodd-Frank Act ในปี 2553 แล้วก็ตาม

(4) นวัตกรรมและการเงินดิจิทัล

สหรัฐอเมริกาได้ส่งเสริมการใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อพิจารณาสินเชื่อ ในปี 2562 โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลระดับรัฐบาลกลาง 5 แห่ง ได้แก่ ระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ Federal Reserve System (Fed) สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านการเงิน หรือ Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) บรรษัทประกันเงินฝากแห่งสหพันธรัฐ หรือ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) OCC และ NCUA ร่วมออกแถลงการณ์สนับสนุนให้สถาบันการเงินนำข้อมูลนอกรายงานเครดิตบูโรเพื่อประกอบการประเมินสินเชื่อ เช่น ความสม่ำเสมอในการชำระบิลค่าสาธารณูปโภค และประวัติกระแสเงินสดบัญชีเงินฝาก ซึ่งการสนับสนุนในแนวทางดังกล่าว ช่วยให้ทั้ง CDFIs และ Fintech สามารถสร้างโมเดลประเมินเครดิตรูปแบบใหม่ ช่วยให้ประชาชนมากกว่า 10 ล้านคนที่ไม่มีประวัติในเครดิตบูโร สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้

(5) ปัจจัยความสำเร็จและความท้าทายในอนาคต

ปัจจัยความสำเร็จของ CDFIs เกิดจากการออกแบบโครงสร้างทางการเงินที่ใช้สถานะ CDFIs เป็นแรงจูงใจให้ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมลงทุนในพื้นที่เปราะบาง อย่างไรก็ตาม กองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาชุมชนที่ไม่รับเงินฝากนั้น ปัจจุบันยังไม่ถูกกำกับดูแลอย่างเข้มงวดเทียบเท่าธนาคารและสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญในการกำหนดมาตรฐานเพื่อประเมินคุณภาพพอร์ตสินเชื่อและการบริหารสภาพคล่องในยามวิกฤตต่อไป

(6) นัยเชิงนโยบายสำหรับการเงินฐานรากไทย

โมเดล CDFIs ของสหรัฐอเมริกาเป็นบทเรียนสำคัญในการออกแบบรูปแบบทางการเงินฐานรากให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในพื้นที่เปราะบาง โดยประเทศไทยสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ โดยสร้างระบบการรับรองสถานะสถาบันการเงินชุมชนที่มีผลงานโดดเด่นเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือเงินสมทบจากกองทุน รวมถึงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุนในพื้นที่ขาดแคลนบริการทางการเงินได้ นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลของไทยควรออกประกาศรับรองเชิงนโยบายในรูปแบบเดียวกับ แถลงการณ์ร่วมของหน่วยงานกำกับดูแลสหรัฐอเมริกาเพื่อรับรองการใช้ข้อมูลทางเลือก อาทิ ประวัติการชำระค่าสาธารณูปโภคและพฤติกรรมการค้าขายบนแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ มาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ เพื่อกระตุ้นให้การเงินฐานรากของประเทศไทยเข้าถึงกลุ่มฐานรากที่ไม่มีประวัติในเครดิตบูโร

4.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการเงินฐานรากในต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการเงินฐานรากของ 5 ประเทศข้างต้น พบว่ามีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบการเงินฐานรากและรูปแบบการกำกับดูแลในต่างประเทศ

ประเทศ	ลักษณะของการเงินฐานราก	รูปแบบการเงินฐานราก	การแก้ไขปัญหาและนวัตกรรม	แนวทางการกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับดูแล
ญี่ปุ่น	ชุมชนมีทุนหมุนเวียนภายในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นความสัมพันธ์ในระยะยาว	ธนาคารชินคินเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ไม่แสวงหากำไร	พัฒนาแพลตฟอร์มฐานข้อมูลชินคิน (Shinkin DB) โดยวิเคราะห์เครดิตด้วย AI แบบรวมศูนย์ และย้ายระบบ Core Banking สู่ Cloud โดยบังคับปล่อยกู้เฉพาะคนในพื้นที่เพื่อป้องกันเงินทุนไหลออก เพื่อเป็นกันชนยามวิกฤตให้ SMEs	ออกกฎหมายควบคุมเฉพาะกิจการโดยแยกออกจากธนาคารพาณิชย์	FSA (Financial Services Agency)
สาธารณรัฐเกาหลี	เน้นการฟื้นฟูหลังวิกฤตหนี้ และใช้เทคโนโลยีแบบรวมศูนย์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและมีเครดิตต่ำ	สหกรณ์เครดิตชุมชนและธนาคารเทคโนโลยี (เช่น Kakao Bank)	พัฒนาระบบ My Data ให้ประชาชนเป็นเจ้าของข้อมูล และใช้ข้อมูลทางเลือกจากอีคอมเมิร์ซประเมินเครดิต	กำลังปฏิรูปไปสู่การรวมศูนย์ภายใต้ FSC และ FSS โดยบังคับใช้ Stressed DSR ควบคุมหนี้ครัวเรือน	FSC และ FSS กำกับดูแลธนาคาร และกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลสหกรณ์ชุมชน

ประเทศ	ลักษณะของการเงินฐานราก	รูปแบบการเงินฐานราก	การแก้ไขปัญหาและนวัตกรรม	แนวทางการกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับดูแล
สาธารณรัฐประชาชนจีน	ผสมโครงสร้างชนบทดั้งเดิมเข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	ธนาคารพาณิชย์ชนบท สหกรณ์เครดิตชนบท และธนาคารเทคโนโลยี (เช่น WeBank, MYbank)	ปล่อยสินเชื่อไร้คนกลางด้วยเทคโนโลยีผ่าน Big Data	ควบคุมความเสี่ยงเชิงระบบ โดยแยกแพลตฟอร์มเทคโนโลยีออกจากธุรกิจการเงิน	PBOC และ NFRA ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการเงินแห่งชาติ
อินเดีย	การขยายตัวทางเศรษฐกิจฐานรากด้วยเทคโนโลยีสาธารณะ เพื่อทดแทนระบบสหกรณ์ที่ล้มเหลว	- โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล (India Stack) - Small Finance Banks (SFBs) - NBFC-MFIs	ใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อประเมินเครดิต ทดแทนหลักทรัพย์ค้ำประกัน	การกำกับดูแลตามเกณฑ์ Basel II เกณฑ์ CAR ร้อยละ 15 บังคับจัดสรรสินเชื่อภาคเป้าหมาย และใช้กฎหมายกำแพงข้อมูล (Chinese Wall) เพื่อป้องกันการผูกขาดและคุ้มครองข้อมูล	ธนาคารกลางอินเดีย

ประเทศ	ลักษณะของการเงินฐานราก	รูปแบบการเงินฐานราก	การแก้ไขปัญหาและนวัตกรรม	แนวทางการกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับดูแล
สหรัฐอเมริกา	มุ่งเน้นลดผลกระทบเชิงสังคม และใช้กฎหมายกดดันให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ต้องดูแลเศรษฐกิจชุมชน	CDFIs ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเพื่อการพัฒนาชุมชน กองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาชุมชน กองทุนร่วมลงทุนเพื่อการพัฒนาชุมชน	รัฐให้เงินสนับสนุนผ่านกองทุน CDFIs และใช้กลไกเงินทุนผสมผสานระหว่างรัฐและเอกชน	บังคับใช้กฎหมาย CRA บังคับให้ธนาคารหลักต้องลงทุนและปล่อยกู้ในชุมชน	กองทุน CDFIs โดยกระทรวงการคลัง Fed FDIC OCC NCUA และ CFPB

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

จากการศึกษาประสบการณ์การเงินฐานรากในต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จมีจุดร่วม 2 ประการ คือ (1) สถาบันการเงินมีการออกแบบเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารชินคินในประเทศญี่ปุ่น CDFIs ในสหรัฐอเมริกา โดยไม่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด และ (2) การกำกับดูแลมีความยืดหยุ่นตามสัดส่วนภายใต้หน่วยงานกำกับระดับชาติ เช่น FSA ในประเทศญี่ปุ่นและธนาคารกลางสาธารณรัฐอินเดียที่ให้โอกาสสถาบันการเงินในรูปแบบนี้ร่วมดูแลเศรษฐกิจชุมชนด้วยกฎเกณฑ์ที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 ข้อคิดเชิงนโยบาย

กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐประชาชนจีนสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์สำหรับสถาบันการเงินฐานรากและสหกรณ์ เพื่อทดแทนการกำกับดูแลด้วยหน่วยงานที่ไม่เชี่ยวชาญด้านการเงิน

4.3.2 การบูรณาการข้อมูลและเทคโนโลยี

อุปสรรคสำคัญของระบบการเงินชุมชนคือปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล โดยแต่ละประเทศใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีจัดการแก้ไขปัญหาต่างกัน ดังนี้

(1) ประเทศญี่ปุ่นแก้ปัญหาสถาบันชุมชนที่ขาดงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานแบบรวมศูนย์ โดยให้ธนาคารชินคินกลางสร้างฐานข้อมูลชินคิน และให้ธนาคารชินคินสามารถใช้ข้อมูลและ AI ร่วมกัน

(2) การเชื่อมโยงข้อมูลความยินยอม ประเทศอินเดียใช้ Account Aggregator และสาธารณรัฐเกาหลีใช้ My Data ซึ่งเป็น Open API ให้ประชาชนมีอำนาจการถือครองข้อมูล และสามารถนำข้อมูลระหว่างธนาคารไปใช้ประโยชน์ได้

(3) การรับรองข้อมูลทางเลือก โดยสหรัฐอเมริกา สนับสนุนให้สถาบันการเงินใช้ข้อมูลค่าสาธารณูปโภคและกระแสเงินสดเพื่อนำมาพิจารณาปล่อยสินเชื่อให้กลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน เช่นเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลีที่อนุญาตให้ใช้ข้อมูลจาก Naver เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสินเชื่อได้

4.3.3 การจัดการความเสี่ยงทางการเงินและปัญหา NPLs

การรักษาเสถียรภาพของเงินฝากควบคู่กับการเยียวยาลูกหนี้ที่ประสบปัญหา โดยมีแนวทางการบริหารจัดการ 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) การควบคุมฝั่งอุปสงค์ สาธารณรัฐเกาหลีใช้ Stress DSR เพื่อเพิ่มอัตราดอกเบี้ยสมมุติให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงประกอบการพิจารณาสินเชื่อ เพื่อยับยั้งการก่อหนี้เกินความสามารถในอนาคต

(2) การลดหนี้ฝั่งอุปทาน สาธารณรัฐประชาชนจีนใช้บริษัทบริหารสินทรัพย์ รับซื้อ NPLs จากธนาคารชุมชน ทำให้ลด NPLs ได้รวดเร็ว และรักษาความน่าเชื่อถือของธนาคารพาณิชย์

(3) โครงสร้างกันชนเชิงระบบ โดยธนาคารกลางชินคินกลางของญี่ปุ่นทำหน้าที่ช่วยเสริมสภาพคล่องสำรอง พร้อมอัดฉีดเงินช่วยสถาบันชุมชนที่ประสบปัญหาในยามฉุกเฉิน ลดภาระการพึ่งพากองทุนประกันเงินฝากระดับประเทศ

4.3.4 การประยุกต์ใช้ประสบการณ์การเงินฐานรากจากต่างประเทศในประเทศไทย

เมื่อนำบทเรียนจากกรณีศึกษาทั้ง 5 ประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย คณะผู้วิจัยจึงมีข้อสรุป ดังนี้

(1) การยกระดับการกำกับดูแลสหกรณ์และกองทุนชุมชน ประเทศไทยสามารถศึกษาแนวทางของสาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐประชาชนจีนในการถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และกองทุนชุมชนขนาดใหญ่ จากหน่วยงานกระทรวงต่าง ๆ ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเงินเป็นการเฉพาะ โดยนำมาบูรณาการกับหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง โดย สศค. หรือหน่วยงานที่จัดขึ้นเพื่อกำกับดูแลการเงินฐานราก โดยออกแบบให้มีเกณฑ์กำกับดูแลที่เข้มงวดสอดคล้องกับขนาดและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น

(2) การจัดตั้งสถาบันตัวกลางด้านเทคโนโลยีและการเสริมสภาพคล่องเนื่องจากกองทุนหมู่บ้านและสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนรายย่อยในไทยมีจำนวนมากและกระจัดกระจาย คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้จัดตั้งองค์กรร่มตามแนวทางธนาคารชินคินของประเทศญี่ปุ่น โดยทำหน้าที่รับเงินฝากส่วนเกินของระบบการเงินฐานราก พัฒนาระบบฐานข้อมูลส่วนกลางและเครื่องมือที่สามารถประเมินความน่าจะเป็นของการผิดนัดชำระหนี้ผ่านระบบคลาวด์ได้ เพื่อลดต้นทุนโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลให้แก่การเงินฐานราก

(3) การบังคับใช้การเงินระบบเปิดและการรวมศูนย์ข้อมูลขนาดใหญ่ระดับชาติ โดยประเทศไทยควรมีแผนงานเร่งด่วนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล ตามแบบ Account Aggregator ของประเทศอินเดีย หรือ My Data ของสาธารณรัฐเกาหลีเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจและผู้ให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะช่วยปรับเปลี่ยนแนวทางการพิจารณาสินเชื่อจาก

การอ้างอิงหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไปสู่การวิเคราะห์กระแสเงินสดเชิงพฤติกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้แรงงานนอกระบบและวิสาหกิจรายย่อยสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ต่อไป

(4) การนำ Stress DSR มาใช้ป้องกันปัญหาหนี้ครัวเรือน โดยมีโมเดล Stress DSR ของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นเครื่องมือกำกับดูแลระดับมหภาคที่มีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ ประเทศไทยควรพิจารณาประยุกต์ใช้ทั้งกับผู้ให้บริการการเงินฐานรากเพื่อป้องกันฟองสบู่ในสินเชื่อรายย่อยต่อไป

(5) สนับสนุนการใช้ข้อมูลทางเลือก โดยหน่วยงานกำกับดูแลของไทยควรออกประกาศรับรองเชิงนโยบายในรูปแบบเดียวกับ CFPB และ NCUA ของสหรัฐอเมริกา เพื่อนำประวัติการชำระค่าสาธารณูปโภค พฤติกรรมการค้าขายบนแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ มาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ ที่จะช่วยให้กลุ่มการเงินฐานรากสามารถขยายการให้สินเชื่อได้ในพื้นที่เปราะบางต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาทั้งหมดพบว่า การแก้ปัญหาแบบรวมศูนย์ด้านโครงสร้างข้อมูลและมาตรฐานความเสี่ยง แต่กระจายอำนาจการบริการสู่สถาบันท้องถิ่นที่ใกล้ชิดชุมชน จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยขยายสินเชื่อในการเงินฐานรากได้ต่อไป

บทที่ 5
การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชน ผู้ให้บริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย มุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ครอบคลุมทั้งมิติของกฎหมาย การกำกับดูแล พฤติกรรมการก่อหนี้ และการปรับตัวเข้าสู่ยุคการเงินดิจิทัล เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีความรัดกุม สอดคล้องกับบริบทความเป็นจริง และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ออกแบบระเบียบวิธีวิจัย โดยให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในระบบนิเวศการเงินฐานราก

5.1 ระเบียบวิธีในการรวบรวมข้อมูล

การนำเสนอข้อค้นพบในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจาก 3 ส่วนหลัก ดังนี้

5.1.1 การลงพื้นที่จัดเก็บข้อมูลภาคสนาม คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการลงพื้นที่เพื่อศึกษาบริบทการดำเนินงาน ข้อจำกัด และสภาพปัญหาจริงของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายใน 2 ภูมิภาคหลัก ที่มีความโดดเด่นด้านชุมชนเข้มแข็ง ได้แก่ พื้นที่ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา) และพื้นที่ภาคใต้ (จังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง) รวมทั้งสิ้น 10 องค์กร ซึ่งครอบคลุมผู้ให้บริการ 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ สถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 และกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ดำเนินงานภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานรัฐแต่ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

5.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญและผู้กำหนดนโยบาย เพื่อวิเคราะห์ทิศทางการกำกับดูแลและผลกระทบในระดับเศรษฐกิจมหภาค คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการให้บริการทางการเงิน ประกอบด้วย ตัวแทนจากกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาชุมชน และผู้บริหารระดับสูงจากบริษัทผู้ให้บริการสินเชื่อดิจิทัล

5.1.3 การสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมทางการเงินของประชาชน เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมการกู้ยืมและแหล่งเงินทุน การใช้บริการทางการเงินในภาพรวมและการออมเงิน การกู้เงินและการชำระหนี้ ปัญหาการถูกปฏิเสธสินเชื่อ ประเด็นหนี้ซ้ำซ้อนและหนี้ที่มองไม่เห็น ประเด็นการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน เงินกู้ออนไลน์ และการชำระเงิน ประเด็นความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ ตลอดจนประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อนโยบายด้านการเงินฐานรากของไทย ซึ่งข้อมูลทางสถิติและผลการประมวลผลจากแบบสอบถามจะถูกนำมาวิเคราะห์เป็นข้อค้นพบในลำดับต่อไป

ทั้งนี้ ข้อค้นพบจากข้อมูลทั้ง 3 ส่วนนี้ สามารถสรุปได้ ดังนี้

5.2 สรุปข้อค้นพบจากการลงพื้นที่

5.2.1 บริบทและขอบเขตเชิงพื้นที่การจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม

เพื่อให้การศึกษาวิจัยครอบคลุมบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการลงพื้นที่จัดเก็บข้อมูลภาคสนามใน 2 ภูมิภาคหลัก รวมทั้งสิ้น 4 จังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) พื้นที่ภาคเหนือ (วันที่ 30 มีนาคม – 1 เมษายน 2569) คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา โดยเข้าศึกษาดูงานและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้บริการทางการเงินจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ 2 แห่ง สถาบันการเงินประชาชน 2 แห่ง และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 1 แห่ง

(2) พื้นที่ภาคใต้ (วันที่ 6 – 8 พฤษภาคม 2569) คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้บริการทางการเงินจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ สถาบันการเงินประชาชน 3 แห่ง กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ 1 แห่ง และผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ 1 แห่ง

ภาพที่ 5.1 การลงพื้นที่ของคณะวิจัย ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคใต้



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

จากการลงพื้นที่ดังกล่าว คณะผู้วิจัยพบว่า ผู้ให้บริการทางการเงินมีการบูรณาการพื้นที่และทรัพยากรระหว่างองค์กรการเงินชุมชนที่มีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน โดยพบว่าในหลายพื้นที่ กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินประชาชนได้ใช้ที่ทำการหรืออาคารสำนักงานร่วมกันเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน

5.2.2 ข้อค้นพบจากผู้ให้บริการสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบธุรกิจพิโกไฟแนนซ์ในพื้นที่ภาคเหนือ คณะผู้วิจัยค้นพบประเด็นสำคัญที่สะท้อนถึงพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อและอุปสรรคเชิงนโยบาย ดังนี้

(1) โมเดลธุรกิจและการบริหารความเสี่ยง ผู้ประกอบการพิโกไฟแนนซ์มีรูปแบบการประเมินความเสี่ยงที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์อย่างชัดเจน

(1.1) กรณีผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์รายที่ 1 ใช้นโยบายไม่ปล่อยสินเชื่อให้แก่บุคคลภายนอก แต่จะพิจารณาให้สินเชื่อเฉพาะผู้ใช้บริการเดิมที่มีประวัติการผ่อนชำระสินค้าเช่าซื้อ (เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า รถจักรยานยนต์) อยู่ในเกณฑ์ดีเยี่ยมเท่านั้น โดยกำหนดวงเงิน 5,000 – 30,000 บาท และคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 36 ต่อปี แบบไม่มีหลักประกัน

(1.2) กรณีผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์รายที่ 2 ใช้นโยบายการให้สินเชื่อที่มีหลักประกันโดยใช้สมุดคู่มือจดทะเบียนยานพาหนะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการอนุมัติ โดยกำหนดวงเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินหลังหักค่าเสื่อมราคา

(2) คุณภาพสินเชื่อและปัญหาหนี้ซ่อนเร้น ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการทั้งสองแห่งจะสามารถรักษาระดับ NPLs ให้อยู่ในระดับต่ำมาก คือ ร้อยละ 2 และร้อยละ 1.15 ของผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์รายที่ 1 และ 2 ตามลำดับ อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการทั้งสองแห่งได้สะท้อนปัญหาตรงกันว่า ธุรกิจกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายจากภาระหนี้ซ่อนเร้น ถึงแม้ว่าทั้ง 2 บริษัทดังกล่าวได้คัดกรองลูกหนี้ที่มีภาระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio : DSR) ไม่เกินร้อยละ 30 ตามข้อมูลในระบบ แต่ในทางปฏิบัติมักพบว่าลูกหนี้มีภาระหนี้สินจากการกู้ยืมสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสถาบันการเงินชุมชนอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในฐานข้อมูลเครดิตบูโร โดยผู้ประกอบการจะทราบข้อเท็จจริงนี้ ก็ต่อเมื่อลงพื้นที่ติดตามทวงถามหนี้แล้ว

(3) อุปสรรคเชิงนโยบายและการแข่งขัน ผู้ประกอบการพิโกไฟแนนซ์กำลังเผชิญอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่เป็นข้อจำกัดในการเติบโต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(3.1) ข้อจำกัดด้านพื้นที่ให้บริการ กฎหมายได้กำหนดให้นิติบุคคล 1 แห่ง สามารถให้บริการได้เฉพาะจังหวัดที่ได้รับใบอนุญาตพิโกไฟแนนซ์เท่านั้น ส่งผลให้ผู้ได้รับอนุญาตในพื้นที่ที่มีการเติบโตของตลาดจำกัด ต้องประสบกับภาวะขาดทุน เนื่องจากไม่สามารถขยายพื้นที่ให้บริการในจังหวัดข้างเคียงได้เพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale)

(3.2) การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและมิจฉาชีพ ผู้ประกอบการต้องแข่งขันเพื่อให้บริการสินเชื่อกับบริษัทลีสซิ่งรายใหญ่ที่อยู่ภายใต้การกำกับของ ธปท. ซึ่งมีต้นทุนทางการเงินต่ำกว่าและสามารถคิดดอกเบี้ยได้ต่ำกว่าร้อยละ 36 นอกจากนี้ยังได้รับผลกระทบจากแก๊งคอลเซ็นเตอร์ (Call Center) และแอปพลิเคชันผิดกฎหมายที่แอบอ้างชื่อบริษัทเพื่อหลอกลวงประชาชน ซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมั่นของผู้ใช้บริการลดลงอย่างมาก

(4) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผู้ประกอบการ

(4.1) ผู้ประกอบการเสนอแนะให้คงการกำกับดูแลสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ไว้ภายใต้กระทรวงการคลัง และมิควรโอนย้ายไปอยู่ภายใต้การกำกับของ ธปท. ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดและเหมาะสมสำหรับกลุ่มธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ดี ถ้าในอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานกำกับดูแลก็ควร กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลแบบเดิม เพื่อมิให้ส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจพิโกไฟแนนซ์ในอนาคต

(4.2) ขอให้ทบทวนอัตราค่าติดตามทวงถามหนี้ที่กำหนดไว้ 50 บาท ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยเฉพาะกรณียอดหนี้ค้างชำระต่ำกว่า 1,000 บาท ที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่อาจเก็บค่าทวงถามได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการติดตามทวงถามหนี้ไม่แตกต่างจากเจ้าหนี้รายใหญ่ โดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและลูกหนี้มีการผ่อนชำระเป็นรายงวดที่ยาวขึ้นและมีจำนวนเงินต่องวดลดลง ส่งผลให้ผู้ประกอบการได้รับการชำระหนี้คงค้างลดลงและไม่อาจเรียกเก็บค่าทวงถามได้

(4.3) ผู้ประกอบการเห็นว่าเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ร้อยละ 36 ต่อปี มีความเหมาะสมและยอมรับได้ กรณีหากมีการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยในอนาคต ขอให้ภาครัฐคำนึงถึงต้นทุนการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจและคุณภาพการชำระหนี้ของลูกหนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถรักษาความยั่งยืนของธุรกิจไว้ได้

(4.4) ผู้ประกอบการสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลเครดิตเพื่อประกอบการพิจารณาสินเชื่อ (เช่น ประวัติการเช่าซื้อหรือบัตรเครดิต) แต่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องแลกเปลี่ยน

หรือส่งต่อข้อมูลการผิดนัดชำระหนี้ของผู้ใช้บริการตนเองเข้าสู่ระบบกลาง เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายต่างมีฐานข้อมูลผู้ใช้บริการของตนที่ใช้พนักงานในพื้นที่เก็บข้อมูลของผู้ใช้บริการเป็นการเฉพาะ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนั้น ผู้ประกอบธุรกิจเห็นว่าเป็นข้อมูลที่ทำให้เกิดความได้เปรียบในทางธุรกิจ

(4.5) ภาครัฐควรมีมาตรการบริหารจัดการหนี้เสีย เช่น การจัดตั้งหน่วยงานรับซื้อหนี้จากผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อลดต้นทุนทางการเงินของผู้ประกอบการในระยะยาว

5.2.3 ข้อค้นพบจากสถาบันการเงินประชาชนตาม พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562

จากการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์สถาบันการเงินประชาชนจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ สถาบันการเงินประชาชนตำบลเวียงห้าว (จังหวัดเชียงราย) สถาบันการเงินประชาชนปางมดแดง (จังหวัดพะเยา) สถาบันการเงินประชาชนตำบลน้ำขาว สถาบันการเงินประชาชนบ้านนาปรัง (จังหวัดสงขลา) และสถาบันการเงินประชาชนตำบลป่าบอน (จังหวัดพัทลุง) คณะผู้วิจัยพบรูปแบบการพัฒนาและอุปสรรค ดังนี้

(1) วิวัฒนาการและแรงจูงใจในการยกระดับสู่สถานะนิติบุคคล สถาบันการเงินประชาชนส่วนมากเกิดจากกองทุนหมู่บ้านหรือกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่มีทุนหมุนเวียนเติบโตขึ้นจนถึงระดับประมาณ 10 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม แรงจูงใจสำคัญที่สุดที่ทำให้องค์กรเหล่านี้ตัดสินใจจดทะเบียนตาม พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 คือ **“ความต้องการสถานะนิติบุคคล”** เนื่องจากการไม่มีสถานะนิติบุคคลทำให้องค์กรชุมชนไม่สามารถทำนิติกรรมรับจำนองโฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันสินเชื่อวงเงินสูงได้ รวมทั้งมีข้อจำกัดในการดำเนินคดีทางกฎหมายกับลูกหนี้ที่ผิดนัดชำระ ดังนั้น การจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจึงช่วยให้มีอำนาจทางกฎหมายและสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ระบบนิเวศการเงินในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

(2) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและการสนับสนุนจากสถาบันพี่เลี้ยง ความสำเร็จของการบริหารจัดการสถาบันการเงินประชาชนขึ้นอยู่กับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) เข้ามาทดแทนการจดบันทึกด้วยมือ โดยพบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) เช่น ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. มีบทบาทสำคัญในฐานะ “สถาบันพี่เลี้ยง” ที่ให้การสนับสนุนโปรแกรมบัญชีสำเร็จรูป รวมไปถึงการสนับสนุนงบประมาณจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และบางแห่งได้รับการติดตั้งตู้ ATM ซึ่งเป็นระบบที่เชื่อมโยงกับธนาคารพี่เลี้ยง เพื่อให้บริการแก่สมาชิก นอกจากนี้ การนำระบบอนุมัติสินเชื่อออนไลน์มาใช้ ยังช่วยให้กระบวนการดำเนินงานมีความคล่องตัวสูง ลดการพึ่งพาตัวบุคคล และผู้บริหารสามารถอนุมัติธุรกรรมจากนอกพื้นที่ได้

(3) กลยุทธ์การจัดสวัสดิการเพื่อความยั่งยืน สถาบันการเงินประชาชนใช้กลไกการจัดสรรกำไรสุทธิกลับคืนสู่สมาชิกในรูปแบบสวัสดิการชุมชน เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างความจงรักภักดีและวินัยทางการเงิน ตัวอย่างเช่น การจ่ายค่าชดเชยกรณีรักษาตัวในโรงพยาบาล (300 - 500 บาทต่อคืน) เงินรับขวัญบุตรแรกเกิด และเงินสงเคราะห์กรณีเสียชีวิต นอกจากนี้ บางแห่งยังมีการประสานงานให้สมาชิกทำประกันสินเชื่อคุ้มครองวงเงินกู้กับธนาคารพันธมิตร เพื่อลดความเสี่ยงที่ภาระหนี้จะตกทอดสู่ทายาทกรณีผู้กู้เสียชีวิต ซึ่งกลยุทธ์เหล่านี้ส่งผลให้ NPLs Ratio ของสถาบันการเงินประชาชนอยู่ในระดับที่ควบคุมได้

(4) อุปสรรคด้านต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และการสร้างผู้สืบทอด ถึงแม้ว่าการมีสถานะนิติบุคคลจะสร้างความมั่นคงทางกฎหมาย แต่สถาบันการเงินประชาชนต้องเผชิญกับข้อจำกัดใหม่ที่กระทบต่อสภาพคล่องเชิงปฏิบัติการ ได้แก่

(4.1) ต้นทุนแฝงจากการปฏิบัติตามกฎหมาย องค์กรต้องรับภาระค่าตอบแทนผู้ตรวจสอบบัญชีตามมาตรฐานสากล ซึ่งมีราคาสูงถึง 20,000 - 25,000 บาทต่อปี แม้สถาบันพี่เลี้ยงจะช่วยอุดหนุนบางส่วน (ประมาณ 15,000 บาท) แต่ยังคงเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ สถาบันยังต้องเข้าสู่ระบบการเสียภาษีอากรและภาษีป้าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐยังขาดนโยบายยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเพื่อสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานราก

(4.2) ข้อจำกัดเพดานสินเชื่อ ในช่วงแรกของการจดทะเบียน กฎหมายกำหนดให้ปล่อยสินเชื่อได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของส่วนทุน ทำให้เกิดอุปสรรคในการปล่อยสินเชื่อเพื่อการลงทุนขนาดใหญ่หรือการซื้อยานพาหนะให้แก่สมาชิกที่มีศักยภาพ

(4.3) ความท้าทายด้านการสืบทอดตำแหน่ง คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุหรือวัยเกษียณที่มีความสัมพันธ์และความน่าเชื่อถือสูงในชุมชน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งและปัญหาการขาดแคลนคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ด้านบัญชีและการจัดการเทคโนโลยีเข้ามาสืบทอดกิจการ จึงเป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนขององค์กรในระยะยาว

5.2.4 ข้อค้นพบจากกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ยังไม่มีสถานะนิติบุคคล

นอกเหนือจากสถาบันการเงินที่เข้าสู่ระบบกฎหมายแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ลงพื้นที่ศึกษาองค์กรการเงินชุมชนที่ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินงานภายใต้การส่งเสริมของ พช. จำนวน 2 แห่ง พบประเด็น ดังนี้

(1) การใช้นวัตกรรมและทุนทางสังคมเพื่อปิดช่องโหว่ด้านธรรมาภิบาล แม้จะไม่มีกฎหมายระดับชาติมารองรับ แต่กลุ่มออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็งสามารถใช้แนวทางปฏิบัติและนวัตกรรมมาแก้ปัญหาความโปร่งใสได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ซึ่งเคยประสบปัญหาบัญชีสูญหายจากการจดด้วยมือในอดีต ได้แก้ไขปัญหาโดยการดึงกลุ่มคนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นคณะกรรมการ และริเริ่มนำเทคโนโลยีระบบบาร์โค้ดมาใช้ระบุตัวตนสมาชิกพร้อมบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน ในขณะที่กลุ่มบ้านเกาะทอง มีการบูรณาการในรูปแบบโครงสร้างผสมผสาน โดยรับการสนับสนุนเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านมาบริหารจัดการปล่อยสินเชื่อระยะสั้นเพื่อการเกษตรและสวัสดิการชุมชน โดยใช้ความคุ้นเคยและทุนทางสังคม ในการคัดกรองพฤติกรรมผู้กู้

(2) ข้อจำกัดทางนิติกรรมและการจัดการหลักประกัน อุปสรรคที่ใหญ่ที่สุดของการไม่มีสถานะนิติบุคคล คือความเสียเปรียบในการทำธุรกรรมทางกฎหมาย ข้อมูลจากทั้งสองพื้นที่สอดคล้องกันว่าการปล่อยสินเชื่อวงเงินสูงที่ต้องใช้ที่ดินเป็นหลักประกัน กลุ่มออมทรัพย์ทำได้เพียง “การยึดถือโฉนดที่ดิน” ไว้เท่านั้น แต่ไม่สามารถทำนิติกรรมจดทะเบียนรับจำนอง ณ สำนักงานที่ดินได้ นอกจากนี้ การฟ้องร้องลูกหนี้ในทางกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก เนื่องจากในทางปฏิบัติต้องให้สมาชิกในกลุ่มทุกรายลงนามมอบอำนาจเพื่อดำเนินคดี

(3) มุมมองที่ขัดแย้งต่อการยกระดับสู่สถาบันการเงินประชาชน

จากการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยพบความขัดแย้งเชิงนโยบาย เรื่องแรงจูงใจของกลุ่มการเงินชุมชนต่อการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน กล่าวคือ กลุ่มที่มีศักยภาพต่างกันกลับมีท่าทีต่อการยกระดับในทิศทางที่ตรงข้ามกัน

(3.1) กลุ่มที่ประสงค์จะยกระดับ มีความมุ่งมั่นเตรียมความพร้อมเพื่อจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน โดยมีเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ (1) ต้องการแก้ไขข้อจำกัดในการทำนิติกรรมจำนอง และ (2) ต้องการให้ธนาคารออมสินเข้ามาทำหน้าที่เป็นสถาบันพี่เลี้ยงในการสนับสนุนระบบโปรแกรมบัญชีที่ได้มาตรฐาน

(3.2) กลุ่มที่ปฏิเสธการยกระดับ ซึ่งบางกลุ่มมีศักยภาพสูง มีความพร้อมด้านเทคโนโลยี และมีเงินฝากหมุนเวียนกว่า 13 ล้านบาท แต่ไม่ประสงค์จะจดทะเบียน เนื่องจากหลักเกณฑ์การยกระดับนั้นกำหนดให้องค์กรต้องขยายพื้นที่ให้บริการครอบคลุมระดับตำบล ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของชุมชนที่ต้องการรักษาความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และต้องการจำกัดความเสี่ยงด้วยการปล่อยสินเชื่อเฉพาะแก่สมาชิกในระดับหมู่บ้าน ที่คณะกรรมการสามารถประเมินศักยภาพของผู้กู้ได้อย่างใกล้ชิดเท่านั้น

ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการยกระดับองค์กรชุมชนแบบมาตรฐานเดียว อาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลุ่มการเงินชุมชนระดับรากหญ้าที่มีความเข้มแข็ง ขาดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลของรัฐ

5.2.5 การวิเคราะห์มิติอัตราดอกเบี้ยและการซ้อนทับเชิงโครงสร้างระดับพื้นที่

จากการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ของผู้ให้บริการทางการเงินทั้ง 3 กลุ่ม (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ สถาบันการเงินประชาชนตามกฎหมายและกลุ่มออมทรัพย์ที่ไม่มีสถานะนิติบุคคล) คณะผู้วิจัยได้นำมาเปรียบเทียบต้นทุนทางการเงินและเงื่อนไขการเข้าถึงสินเชื่อ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและกลไกการคัดกรองที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขสินเชื่อของผู้ให้บริการการเงินระดับฐานรากรายพื้นที่

ประเภทสถาบันที่คณะผู้วิจัยลงพื้นที่	อัตราผลตอบแทนเงินฝาก/หุ้น (ต่อปี)	อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อ (ต่อปี)	วงเงินกู้และเงื่อนไขการค้ำประกันที่พบในทางปฏิบัติ
1. กลุ่มพิโกไฟแนนซ์ จำนวน 2 ราย ในพื้นที่ภาคเหนือ	ไม่มีการระดมเงินฝากจากประชาชน	**ร้อยละ 36.0** (อัตราดอกเบี้ยคงที่ แบบลดต้นลดดอก)	- วงเงินเฉลี่ย 5,000 - 30,000 บาท - เน้นให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน (ใช้ประวัติเช่าซื้อเดิม) หรือใช้สมุดคู่มือรถค้ำประกัน
2. สถาบันการเงินประชาชน (พ.ร.บ. 2562) จำนวน 4 ราย ในพื้นที่ภาคเหนือและพื้นที่ภาคใต้	- ออมทรัพย์และสัจจะ มีอัตราผลตอบแทนร้อยละ 0.25 - 4.50 - หุ้นและประจำมีอัตราผลตอบแทนร้อยละ 0.50 - 5.00	- สามัญ: **ร้อยละ 8.0 - 12.0** - ฉุกเฉิน: **ร้อยละ 14.4 - 15.0**	- วงเงินสูงสุด 100,000 - 300,000 บาท (สัมพันธ์กับมูลค่าหุ้น/เงินฝาก) - บังคับฝากเงินสม่ำเสมอ ใช้บุคคลค้ำประกัน หรือจดจำนองที่ดินกรณีวงเงินสูง
3. กลุ่มออมทรัพย์และสัจจะ (พช.) 2 ราย ในพื้นที่	- หุ้นมีปันผลเฉลี่ยร้อยละ 3.00 - 5.00	**ร้อยละ 6.00 - 12.00**	- วงเงินปล่อยกู้ 3 ถึง 10 เท่าของมูลค่าหุ้น/เงินฝาก - ใช้ความคุ้นเคยและ

ประเภทสถาบันที่คณะผู้วิจัยลงพื้นที่	อัตราผลตอบแทนเงินฝาก/หุ้น (ต่อปี)	อัตราดอกเบี้ยสินเชื่อ (ต่อปี)	วงเงินกู้และเงื่อนไขการค้ำประกันที่พบในทางปฏิบัติ
ภาคเหนือและพื้นที่ภาคใต้			ทุนทางสังคมในการคัดกรอง

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

จากข้อมูลในตารางและการวิเคราะห์พฤติกรรมเชิงพื้นที่ คณะผู้วิจัยพบผู้ให้บริการระดับฐานรากมีการซ้อนทับเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการเงินฐานรากใน 3 รูปแบบหลัก ได้แก่

(1) การซ้อนทับเชิงพื้นที่และตัวบุคคล ในพื้นที่ภาคใต้พบรูปแบบการบริหารจัดการแบบคู่ขนาน โดย “กองทุนหมู่บ้าน” และ “สถาบันการเงินประชาชน” ตั้งอยู่ในอาคารสำนักงานเดียวกัน และมีประธาน รวมถึงคณะกรรมการบริหารเป็นกลุ่มบุคคลชุดเดียวกัน (ทับซ้อนร้อยละ 50 - 100) โครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในหมู่บ้านหลัก สามารถเข้าถึงแหล่งทุนและได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการซ้ำซ้อนจากทั้งสองกองทุน ในขณะที่ประชาชนจากหมู่บ้านอื่นในตำบลเดียวกันเข้าถึงได้เพียงกลไกเดียว สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายทรัพยากรภายในพื้นที่ระดับตำบล

(2) องค์กรลูกผสมเชิงนโยบาย พบการประยุกต์ใช้เงินทุนข้ามประเภทเพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งดำเนินกิจกรรมตามรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์ของกรมการพัฒนาชุมชน แต่กลับพึ่งพาแหล่งเงินทุนจัดสรรจากกองทุนหมู่บ้าน (จำนวน 1.2 ล้านบาท) มาใช้เป็นทุนหมุนเวียนหลัก ทำให้กลุ่มมีสถานะเสมือน “บริษัทลูก” ของกองทุนหมู่บ้านที่ทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อระยะสั้นเพื่อการเกษตรและจัดสวัสดิการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวของชุมชนที่พยายามบูรณาการเม็ดเงินจากต่างหน่วยงานเข้าด้วยกัน

(3) การอำพรางภาระหนี้จากช่องโหว่ของระบบ จากการวิเคราะห์ข้ามภาคส่วนระหว่างผู้ให้บริการพิโกไฟแนนซ์และสถาบันการเงินชุมชน พบว่า แม้ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์บางรายจะมีระบบคัดกรองสินเชื่อที่เข้มงวด แต่เมื่อผู้ประกอบธุรกิจได้เข้าสู่กระบวนการทวงถามหนี้กลับพบว่ามีลูกหนี้จำนวนมากมีภาระหนี้ที่กู้ยืมมาจากกองทุนหมู่บ้าน หรือสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งไม่อยู่ในฐานข้อมูลเครดิตบูโร ดังนั้น จึงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถประเมินความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงได้ และก่อให้เกิดพฤติกรรมการกู้ยืมหมุนเวียนข้ามระบบ ซึ่งเป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่ทำให้สถาบันการเงินบางแห่งที่มีหนี้เสียในระดับต่ำ และไม่สามารถสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง

5.3 สรุปข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

5.3.1 ประเด็นด้านความลักลั่นเชิงโครงสร้างและการกำกับดูแล

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับนโยบายและผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินฐานราก พบว่าปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ "ความทับซ้อนของการกำกับดูแล" ซึ่งส่งผลให้เกิดความลักลั่นในการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมาย โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

(1) ข้อจำกัดทางกฎหมายและการทับซ้อนของหน่วยงาน ผู้เชี่ยวชาญจาก พช. ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการออมในระดับพื้นที่ (เช่น พช. กองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และสหกรณ์) ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนต่อประชาชน และอาจสร้างภาระในการออมที่เกินกำลังรายได้ที่แท้จริง นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขนาดใหญ่บางแห่ง (ที่มีเงินหมุนเวียนหลักร้อยล้านบาท) ยังคงประสบปัญหาการไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดข้อจำกัดในการทำธุรกรรมและการกำกับดูแล ในขณะที่มุมมองของผู้แทน สทบ. ระบุว่า กองทุนหมู่บ้านฯ มีสถานะเป็นนิติบุคคลในระดับปฏิบัติการ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการผลักดันร่างระเบียบดังกล่าวเพื่อแก้ไขช่องโหว่ทางกฎหมาย

สอดคล้องกับมุมมองเชิงโครงสร้างจาก บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (National Credit Bureau: NCB) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า รากฐานสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินชุมชนไม่สามารถเข้าสู่ระบบข้อมูลเครดิตกลางได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ซึ่งบังคับใช้มานานกว่า 20 ปี โดยมีอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) ระบบกฎหมายเป็นแบบสมัครใจแต่มีบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรง (ถึงขั้นจำคุก) หากมีการรายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อน และ 2) เงื่อนไขความพร้อมด้านระบบ IT ที่กฎหมายบังคับให้การส่งข้อมูลต้องถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็วภายในวันที่ 20 ของเดือนถัดไป ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากมากสำหรับสถาบันการเงินฐานรากหรือสหกรณ์ขนาดเล็กที่ยังคงใช้การจดบันทึกด้วยมือ นอกจากนี้ ในฝั่งของสหกรณ์ออมทรัพย์ยังคงเห็นว่าไม่มีความเสี่ยง เนื่องจากมีสิทธิทางกฎหมายในการหักหนี้จากเงินเดือนของสมาชิกเป็นลำดับแรก จึงไม่เห็นความจำเป็นและความคุ้มค่าในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสถาบันข้อมูลเครดิต

(2) ความท้าทายด้านการรวมศูนย์และธรรมาภิบาล ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญด้านระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ ระบุว่า โครงสร้างของสถาบันการเงินชุมชนและสหกรณ์ในปัจจุบันมีการแยกตัวกันมากเกินไป ส่งผลให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูง ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอให้มีการนำระบบ IT เข้ามาใช้บริหารจัดการแบบรวมศูนย์ เพื่อให้เกิดความประหยัดต่อขนาด อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสถาบันระดับชุมชนยังต้องการความเป็นอิสระ และมักต่อต้านกฎระเบียบการกำกับดูแลที่เข้มงวด เช่น เกณฑ์การเหลือเงินเดือนสุทธิร้อยละ 30 สอดคล้องกับข้อมูลจาก พช. ที่ระบุว่า ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของบุคลากรยังคงเป็นจุดอ่อนสำคัญ และหากขาดการตรวจสอบบัญชีที่ได้มาตรฐาน อาจนำไปสู่ปัญหาสภาพคล่องที่ไม่ได้เกิดจาก NPLs แต่เกิดจากการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส

(3) ทิศทางการกำกับดูแล Single Regulator หรือ Common Standards ในประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแล ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านมีความเห็นที่แตกต่างกันในเชิงยุทธศาสตร์ โดยตัวแทนจาก พช. เสนอให้กระทรวงการคลังและ ธปท. ทำหน้าที่เป็น "หน่วยงานแกนกลาง" ในการบูรณาการหน่วยงานทั้งหมด เพื่อลดความซ้ำซ้อนและกำหนดมาตรฐานเดียวกัน ในทางตรงกันข้าม ผู้แทน สทบ. ประเมินว่า การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลแบบเบ็ดเสร็จ เป็นแนวทางที่ปฏิบัติได้ยากในบริบทของประเทศไทย เนื่องจากกองทุนแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านฯ ที่มีสถานะเป็นเอกชนของรัฐที่ต้องดำเนินการแบบอเนกประสงค์ ทั้งด้านสวัสดิการและนโยบายรัฐ ดังนั้น ผู้แทน สทบ. จึงเสนอแนะว่า ภาครัฐควรกำหนดมาตรฐานกลางร่วมกัน เช่น มาตรฐานระบบบัญชี

มาตรฐานด้าน IT หรือตัวชี้วัดความสำเร็จในการจัดสวัสดิการ เพื่อยกระดับความน่าเชื่อถือของทั้งระบบนิเวศ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกฎหมายที่ซับซ้อน

5.3.2 ประเด็นด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาคและพฤติกรรมการก่อหนี้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป่วย อึ๊งภากรณ์ ได้สะท้อนภาพเชิงโครงสร้างที่สำคัญว่า ปัญหาหลักของระบบการเงินฐานรากในปัจจุบันไม่ได้อยู่ที่ข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากปัญหาการหมุนหนี้ที่สถาบันการเงินมีความซ้ำซ้อนและกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ส่งผลให้ลูกหนี้สามารถกู้ยืมจากแหล่งหนึ่งเพื่อไปชำระคืนอีกแหล่งหนึ่งได้โดยปราศจากการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน โดยสามารถสรุปประเด็นความท้าทายระดับมหภาคและข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างได้ดังนี้

(1) พฤติกรรมการชำระหนี้และความเสี่ยงเชิงระบบ ข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมการตัดสินใจชำระหนี้ของประชาชนฐานรากถูกขับเคลื่อนด้วยแรงจูงใจที่แตกต่างกัน โดยลูกหนี้มักเลือกชำระหนี้นอกระบบเป็นอันดับแรกเนื่องจากเผชิญกับอัตราดอกเบี้ยสูงและมาตรการทวงถามที่เข้มงวด ในขณะที่การชำระหนี้ต่อกองทุนหมู่บ้านฯ เริ่มมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนไปสู่การชำระเพียงดอกเบี้ยเพื่อรักษาประวัติ สิ่งที่น่ากังวลที่สุดคือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐและสหกรณ์ มักถูกจัดเป็นลำดับสุดท้ายในการชำระหนี้ เนื่องจากลูกหนี้รับรู้ถึงนโยบายที่ผ่อนปรนของรัฐและเชื่อว่าจะไม่มีการยึดทรัพย์สินบังคับคดี ซึ่งสภาวะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ที่แฝงอยู่ในระบบ และเป็นความเสี่ยงต่อคุณภาพสินทรัพย์ของ SFIs ในระยะยาว

ข้อค้นพบดังกล่าวสอดรับกับข้อมูลเชิงสถิติของ NCB โดยผู้เชี่ยวชาญจาก NCB ระบุว่า ปัจจุบันฐานข้อมูลเครดิตบูโรครอบคลุมหนี้ในระบบประมาณร้อยละ 80 ของประเทศ ในขณะที่อีกร้อยละ 20 เป็นหนี้นอกระบบบูโร ซึ่งหนี้ก้อนใหญ่ที่สุดคือหนี้สินในระบบสหกรณ์และโรงรับจำนำ ซึ่งการขาดความเชื่อมโยงกับข้อมูลนี้ ทำให้เกิดปัญหาการอนุมัติสินเชื่อผิดประเภท และเกิดพฤติกรรมการกู้ยืมเงินระหว่างกองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ จนเกิดภาวะหนี้วนในระดับฐานราก ยิ่งไปกว่านั้น ความเสี่ยงเชิงระบบยังถูกบิดเบือนจากมาตรการทางนโยบายของรัฐ เช่น โครงการพักชำระหนี้ของ ธ.ก.ส. ที่ส่งผลให้ระบบต้องรายงานสถานะลูกหนี้ว่าไม่ได้ค้างชำระ ทั้งที่ในความเป็นจริงลูกหนี้ยังมีภาระหนี้คงค้างสะสมอยู่ ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับดูแลไม่สามารถประเมินสภาวะความเปราะบางที่แท้จริงของเศรษฐกิจฐานรากได้

(2) การปรับเปลี่ยนบทบาทสู่ตัวแทนสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ที่ฝังรากลึก มีข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่าง SFIs และกลไกชุมชนผ่านโมเดลความร่วมมือ โดย SFIs ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อตรงสู่ลูกหนี้รายย่อยในทุกกรณี แต่ควรทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนและพี่เลี้ยงด้านระบบบัญชีและการตรวจสอบ ในขณะเดียวกัน ควรผลักดันให้สถาบันการเงินชุมชนที่มีความเข้มแข็งทำหน้าที่เป็นตัวแทนสถาบันการเงิน (Banking Agent) เพื่อคัดกรองและติดตามลูกหนี้อย่างใกล้ชิด ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้จะช่วยดึงภาระหนี้ในชุมชนเข้าสู่ระบบโดยอัตโนมัติ เนื่องจาก SFIs เป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (NCB) อยู่แล้ว

(3) การบูรณาการข้อมูลหนี้ระดับพื้นที่ สำหรับการรับมือกับภาระหนี้ที่มองไม่เห็น โดยแนวทางการแก้ไขในระยะเริ่มต้นไม่ควรคาดหวังการสร้างฐานข้อมูลระดับประเทศในทันที แต่ควรเริ่มขับเคลื่อนจากระดับพื้นที่ โดยนำร่องในชุมชนที่มีความพร้อม ผ่านการเชื่อมโยงบัญชีและข้อมูลทางการเงินของทุกกองทุนในระดับตำบลเข้าด้วยกัน เพื่อประเมินภาระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio: DSR) ที่แท้จริงก่อนการพิจารณาสินเชื่อใหม่ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากระบบ แทนการประเมินตนเองของลูกหนี้ รวมถึงการประยุกต์ใช้ข้อมูลทางเลือก เช่น ร่องรอยการทำธุรกรรมผ่านแอปพลิเคชัน

ทางการเงิน ซึ่งสะท้อนศักยภาพการชำระหนี้ของกลุ่มผู้มีรายได้อิสระได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าดัชนีชี้วัดแบบดั้งเดิม

5.3.3 ประเด็นด้านการปรับตัวของกลไกชุมชนและทุนทางสังคม

จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานและผู้นำระดับชุมชน พบว่าสถาบันการเงินชุมชนมีปรัชญาและกลไกการเอาตัวรอดที่แตกต่างจากสถาบันการเงินกระแสหลัก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ปรัชญาการพัฒนาคนและตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม ข้อมูลจาก พช. ชี้ให้เห็นว่าหัวใจสำคัญของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตไม่ได้มุ่งเน้นผลกำไรสูงสุด แต่เป็นการใช้เงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนผ่านกลไกเงินสัจจะและบรรทัดฐานทางสังคมที่ตั้งอยู่บนคุณธรรม 5 ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเห็นอกเห็นใจ และความไว้วางใจ สอดคล้องกับมุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินชุมชน ที่ระบุว่า การรวมกลุ่มออมทรัพย์และนำผลกำไรกลับมาจัดสวัสดิการดูแลคนในชุมชน ทำหน้าที่เสมือนการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมในระดับพื้นที่ ซึ่งช่วยบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนฐานรากเมื่อเกิดวิกฤต เช่น วิกฤตโรคระบาด หรือความผันผวนของราคาผลผลิตทางการเกษตร

(2) ความยืดหยุ่นของกติกาชุมชน ความสำเร็จขององค์กรการเงินชุมชนหลายแห่ง เกิดจากการใช้รูปแบบการบริหารงานแบบผสมผสาน ระหว่างแนวคิดของธนาคารพาณิชย์และระบบสหกรณ์ โดยใช้กติกาของชุมชนเป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก องค์กรชุมชนมักรักษาสถานะความเป็นอิสระและหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนภายใต้ระเบียบที่ตายตัวของภาครัฐ เพื่อให้สามารถออกแบบกติกาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและบริบทของหมู่บ้านได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เมื่อเกิดปัญหาการผิดนัดชำระหนี้ สถาบันการเงินชุมชนจะใช้กลไกการประชุมหารืออย่างเปิดเผย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและร่วมกันออกแบบทางออก ซึ่งเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยที่อาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมและยังมีประสิทธิภาพสูงในระดับหมู่บ้าน

(3) ความท้าทายด้านธรรมาภิบาลและการสร้างผู้สืบทอด แม้ทุนทางสังคมจะมีความเข้มแข็ง แต่ความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดของระบบการเงินชุมชนคือความเปราะบางด้านทรัพยากรบุคคลโดยผู้เชี่ยวชาญจาก พช. ระบุว่า ปัญหาการสูญเสียสภาพคล่องของกลุ่มออมทรัพย์ส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจาก NPLs ของสมาชิก แต่เกิดจากการทุจริตและการยักยอกเงินของคณะกรรมการที่ขาดธรรมาภิบาล ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อกองทุนมีขนาดใหญ่และมีเงินหมุนเวียนจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังพบความท้าทายด้านการสืบทอดกิจการ เนื่องจากคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ การปรับตัวเพื่อนำเทคโนโลยีมาใช้บริหารจัดการบัญชีจึงเป็นไปได้ยากและล่าช้า ดังนั้น การสร้างเครือข่ายระบบพี่เลี้ยง เพื่อสนับสนุนการทำบัญชีที่โปร่งใส และการสร้างผู้นำชุมชนรุ่นใหม่ จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยอุดช่องโหว่และยกระดับความยั่งยืนขององค์กรการเงินชุมชนในระยะยาว

5.3.4 ประเด็นด้านฉากทัศน์นวัตกรรมการเงินดิจิทัลและข้อมูลทางเลือก

การเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการเงินดิจิทัล เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายที่สำคัญของระบบการเงินฐานราก จากการสังเคราะห์มุมมองของผู้เชี่ยวชาญทุกภาคส่วน พบข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

(1) โอกาสจากข้อมูลทางเลือกและการประเมินสินเชื่อยุคใหม่ ผู้เชี่ยวชาญจากบริษัทกลุ่มนาโนไฟแนนซ์ระบุว่า นวัตกรรมสินเชื่อดิจิทัลช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงผู้ใช้บริการได้กว้างขวางขึ้น โดยใช้ข้อมูลทางเลือก เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลกระแสเงินสด และความถี่ในการสืบค้นข้อมูลสินเชื่อ มาช่วยประเมินความเสี่ยงและวิเคราะห์การเกิดหนี้ซ้อนแทนการพึ่งพาข้อมูลเครดิตบูโรเพียงอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่ระบุว่า ข้อมูลการโอนเงินผ่านแอปพลิเคชันของธนาคารของรัฐ

(เช่น MyMo ของธนาคารออมสิน) มีประสิทธิภาพสูงในการประเมินศักยภาพลูกหนี้ที่ไม่มีรายได้ประจำ อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันป่วย อึ๊งภากรณ์ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า รูปแบบธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาในปัจจุบัน อาจยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรฐานรากได้อย่างแท้จริง หากประชากรกลุ่มดังกล่าวยังคงมีพฤติกรรมพึ่งพาเงินสดเป็นหลัก

นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญจาก NCB ได้แนะนำการนำข้อมูลทางเลือกมาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ เช่น ประวัติการชำระค่าน้ำ ค่าไฟ หรือค่าโทรศัพท์ มาใช้เป็นดัชนีชี้วัดพฤติกรรมการประกอบอาชีพของประชาชนกลุ่มฐานรากและผู้ประกอบการรายย่อย โดยเห็นว่าข้อมูลบางอย่างสามารถแสดงสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าที่มีความแม่นยำสูง เช่น หากร้านค้ารายย่อยมีปริมาณการใช้ค่าน้ำค่าไฟลดลงอย่างผิดปกติ ซึ่งจะสามารถชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงด้านกระแสเงินสดก่อนที่จะเป็น NPLs นอกจากนี้ ในส่วนของแนวทางการบูรณาการข้อมูลหนี้ระดับชาติ ผู้เชี่ยวชาญจาก NCB เห็นว่าไม่จำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานมาไว้ในที่เดียวกัน แต่ควรใช้กลไกของสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Institute: BDI) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงและประมวลผลข้อมูลข้ามหน่วยงาน (Data Federation) จากคลังข้อมูลของแต่ละกระทรวง อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังมีข้อจำกัดเชิงเทคนิคกับบางหน่วยงาน เช่น กรมสรรพากร เนื่องจากข้อมูลภาษีมีการปรับปรุงย้อนหลังเป็นเวลา 2 - 3 ปี ทำให้ตัวเลขมีความไม่แน่นอนสูง

(2) ข้อจำกัดด้านความพร้อมและช่องว่างทางดิจิทัลของชุมชน แม้เทคโนโลยีจะมีศักยภาพสูง แต่การนำไปประยุกต์ใช้ในสถาบันการเงินระดับชุมชนยังเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ผู้เชี่ยวชาญ สทบ. ให้ความเห็นว่า อุปสรรคของการเปลี่ยนผ่านอยู่ที่ความพร้อมของกองทุนระดับพื้นที่ เนื่องจากกองทุนจำนวนมากตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานด้านอินเทอร์เน็ต ประกอบกับคณะกรรมการชุมชนยังคงคุ้นชินกับการบริหารจัดการด้วยระบบเอกสารและจดบันทึกด้วยมือ สอดคล้องกับข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญจากกรมการพัฒนาชุมชนที่ชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุ ทำให้การนำระบบบัญชีออนไลน์หรือเทคโนโลยีมาใช้เป็นไปได้ยากและมีความล่าช้าอย่างมาก การรวมศูนย์ข้อมูลและนำระบบ IT เข้ามาช่วยบริหารจัดการเพื่อลดต้นทุนตามหลักความประหยัดต่อขนาดจึงยังคงมีความท้าทายในทางปฏิบัติ

(3) ภัยคุกคามทางไซเบอร์และการสร้างภูมิคุ้มกัน ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินชุมชน เตือนว่าความรวดเร็วของเทคโนโลยีเป็นภัยคุกคามที่ทำให้ชาวบ้านสูญเสียเงินหรือก่อหนี้สินเกินตัว ซึ่งสอดคล้องกับความกังวลของผู้เชี่ยวชาญด้านนาโนไฟแนนซ์ที่พบว่า ปัญหาการแพร่ระบาดของแอปพลิเคชันเงินกู้ผิดกฎหมายที่แอบอ้างชื่อผู้ให้บริการในระบบ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อผู้ประกอบการดิจิทัลหน้าใหม่

ดังนั้น เพื่อรับมือกับวิกฤตความเชื่อมั่นและช่องว่างทางเทคโนโลยีดังกล่าว ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาชุมชน (ครูมุกดา อินต๊ะสาร) จึงได้เสนอให้สร้างเครือข่ายพี่เลี้ยงประจำชุมชน และประยุกต์ใช้แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียเชิงรุก เช่น TikTok เพื่อให้ความรู้ด้านการเตือนภัยทางการเงิน ในขณะเดียวกันผู้เชี่ยวชาญด้านนาโนไฟแนนซ์ได้เสนอโมเดลธุรกิจแบบผสมผสาน โดยให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นที่ชาวบ้านมีความคุ้นเคยและไว้วางใจ เข้ามาเป็นตัวกลาง ในการเชื่อมต่อบริการดิจิทัล ควบคู่ไปกับการใช้เทคโนโลยีส่งเสริมการเรียนรู้ภายในแอปพลิเคชัน โดยให้สิทธิประโยชน์ลดดอกเบี้ยแก่ผู้กู้ที่เข้ามาเรียนรู้วินัยทางการเงิน เพื่อสร้างความยั่งยืนในระยะยาว

5.3.5 ประเด็นด้านการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินและการแก้ไขปัญหาหนี้สินระดับชุมชน

จากการหารือร่วมกับ ธปท. พบว่า ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ประกอบกับพฤติกรรมทางการเงินที่ฝังรากลึก ดังนั้น การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนจึงต้องดำเนินการทั้งในมิติเชิงพฤติกรรมและเชิงโครงสร้างของชุมชนไปพร้อมกัน ดังนี้

(1) ความท้าทายของการให้ความรู้ทางการเงินเชิงพฤติกรรม จากข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่าความรู้ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเสมอไป ทั้งนี้ ผู้กู้จำนวนมากทราบถึงภาระดอกเบี้ยที่สูง แต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งรัดให้เกิดการสร้างหนี้ ขณะที่การรณรงค์ให้ความรู้ทางการเงินที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นการสร้างความตระหนักรู้ แต่ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนพฤติกรรมได้จริง ดังนั้น จึงควรนำกลยุทธ์การสื่อสารเชิงพฤติกรรมมาปรับใช้ในลักษณะเดียวกับการรณรงค์ด้านสุขภาพ ซึ่งมุ่งสื่อสารประเด็นเดียวอย่างชัดเจน เจาะจง และวัดผลการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสินเชื่อในระบบ

(2) จัดตั้งหมอหนี้ประจำชุมชน ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับทัศนะของผู้เชี่ยวชาญจาก NCB ที่ระบุว่า ปัญหาหนี้สินของประชาชนไทยในปัจจุบันมิได้เกิดจากการขาดวินัยทางการเงินเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้ ด้วยเหตุนี้ การมุ่งเน้นนโยบายไปที่การเสริมสร้างวินัยทางการเงินจึงอาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด และควรจัดตั้งหมอหนี้ประจำชุมชน ซึ่งที่ผ่านมามีการทดลองนำแกนนำกองทุนหมู่บ้านมาอบรมเพื่อเป็นผู้แก้ไขปัญหาหนี้ พบว่าแกนนำมีศักยภาพเพียงการให้ความรู้เบื้องต้นและส่งเสริมการออม อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาหนี้สินระดับรายบุคคลมีความซับซ้อน และเกินขีดความสามารถของบุคลากรในปัจจุบัน ทั้งนี้ ชุมชนในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปล่อยสินเชื่อ แต่ขาดผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ดังนั้น ภาครัฐจึงควรผลักดันนโยบายจัดตั้งบุคลากรหรือกลไกการสร้างหมอหนี้ประจำชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นที่ปรึกษาในพื้นที่ คอยช่วยเหลือ เจรจาประนอมหนี้ และหาทางออกให้แก่ประชาชนเมื่อประสบปัญหาทางการเงินอย่างทันท่วงที

นอกจากนี้ รูปแบบและช่องทางการให้ความรู้ทางการเงินของภาครัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสู่ยุทธศาสตร์เชิงรุก โดยลดการใช้วิธีบรรยายแบบดั้งเดิม และเพิ่มการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลและคอนเทนต์ขนาดสั้นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนรุ่นใหม่ (เช่น TikTok หรือ LINE) เพื่อให้เกิดการรับรู้และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในชีวิตประจำวันได้อย่างแท้จริง

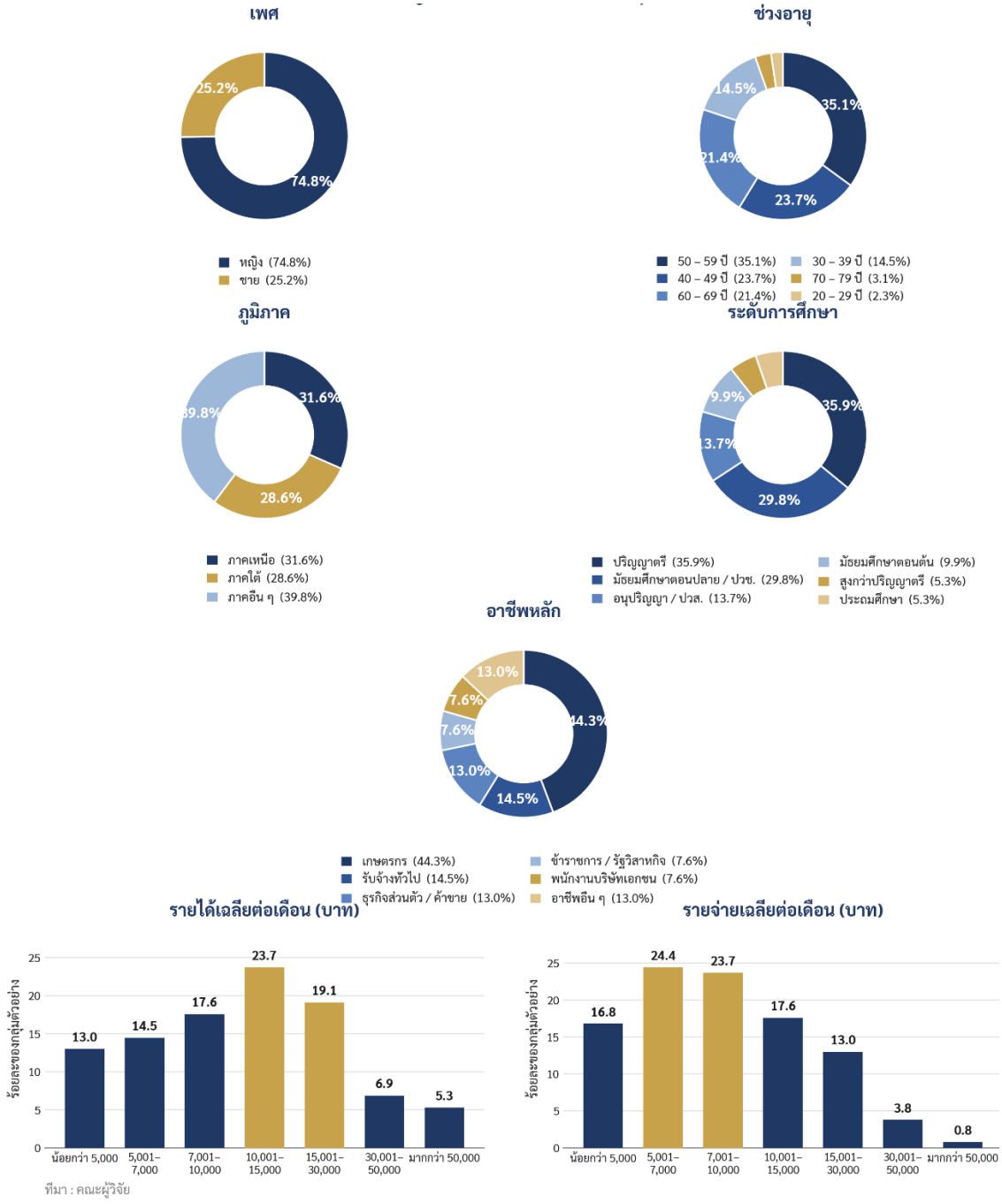
5.4 ผลการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถาม

คณะผู้วิจัยได้มีการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมทางการเงินของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 133 ราย ซึ่งให้ความยินยอมในการเก็บข้อมูล จำนวน 131 ราย โดยมีการสำรวจในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน 2569 ในพื้นที่กลุ่มเป้าหมายและเครือข่ายองค์กรการเงินฐานรากของไทยที่มีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินประชาชน เพื่อนำมาวิเคราะห์พฤติกรรมการกู้ยืมและแหล่งเงินทุน การใช้บริการทางการเงินในภาพรวมและการออมเงิน การกู้เงินและการชำระหนี้ ปัญหาการถูกปฏิเสธสินเชื่อ ประเด็นหนี้ซ้ำซ้อนและหนี้ที่มองไม่เห็น ประเด็นการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน เงินกู้ออนไลน์ และการชำระเงิน ประเด็นความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ ตลอดจนประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อนโยบายด้านการเงินฐานรากของไทย ซึ่งมีรายละเอียดของผลการสำรวจที่สำคัญ ดังนี้

5.4.1 ผลการสำรวจข้อมูลทั่วไปของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง

ผลการสำรวจข้อมูลทั่วไปของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 131 ราย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิงร้อยละ 74.8 ของกลุ่มตัวอย่าง ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามเพศชายมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 25.2 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 50 – 59 ปี คิดเป็นร้อยละ 35.1 รองลงมาคือกลุ่มช่วงอายุ 40 – 49 ปี คิดเป็นร้อยละ 23.7 และกลุ่มช่วงอายุ 60 – 69 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.4 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ซึ่งผลการสำรวจมีการกระจายตัวครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคใต้ที่มีสัดส่วนของผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 31.6 และ 28.6 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ซึ่งมีความสอดคล้องกับพื้นที่ที่ทางคณะผู้วิจัยได้ไปเก็บข้อมูลภาคสนามในจังหวัดเชียงราย พะเยา สงขลา และพัทลุง

ภาพที่ 5.2 ข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่าง



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

ในส่วนของมิติระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงสุดอยู่ที่ปริญญาตรีในสัดส่วนร้อยละ 35.9 รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและ ปวช. ในสัดส่วนร้อยละ 29.8 และอนุปริญญาและ ปวส. ในสัดส่วนร้อยละ 13.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ขณะที่มิติการประกอบอาชีพและรูปแบบรายได้ พบว่า มีการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างในภาคการเกษตรเป็นอาชีพหลัก โดยมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 44.3 รองลงมาคือกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไปซึ่งมีการรับค่าตอบแทนรายวันหรือรายสัปดาห์ในสัดส่วนร้อยละ 14.5 และกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือค้าขายในสัดส่วนร้อยละ 13 ของกลุ่ม

ตัวอย่าง ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างของประชากรส่วนใหญ่ในช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป และด้วยโครงสร้างอาชีพดังกล่าว จากการสำรวจรูปแบบการรับรายได้จึงพบว่า กลุ่มตัวอย่างเกินกว่าครึ่งหรือคิดเป็นร้อยละ 54.2 ของกลุ่มตัวอย่างมีรูปแบบรายได้ไม่แน่นอน โดยขึ้นอยู่กับฤดูกาล ยอดขาย หรือปริมาณงาน ส่วนผู้ที่มีรายได้ประจำรายเดือนมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 34.4 ของกลุ่มตัวอย่าง

ทั้งนี้ จากการประเมินสถานะทางการเงินของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการกระจายอยู่ในหลายฐานรายได้เฉลี่ยต่อเดือน โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในช่วง 10,001 – 15,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 23.7 รองลงมาคือช่วง 15,001 – 30,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 19.1 และ 7,001 – 10,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 17.6 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ในขณะที่เมื่อพิจารณารายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายจ่ายเฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในช่วง 5,001 – 7,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 24.4 และช่วง 7,001 – 10,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 23.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถามในครั้งนี้สะท้อนภาพของกลุ่มเกษตรกรและผู้ประกอบอาชีพอิสระในวัยกลางคนถึงผู้สูงอายุเป็นหลัก ซึ่งมีรูปแบบการรับรายได้ที่มีความไม่แน่นอนสูงเกินกว่าร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่าง ปัจจัยด้านความไม่แน่นอนของรายได้นี้จึงอาจเป็นความเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการกู้ยืม การชำระหนี้ และโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อในระบบของสถาบันการเงิน

5.4.2 ผลการสำรวจพฤติกรรมการกู้ยืมและแหล่งเงินทุน

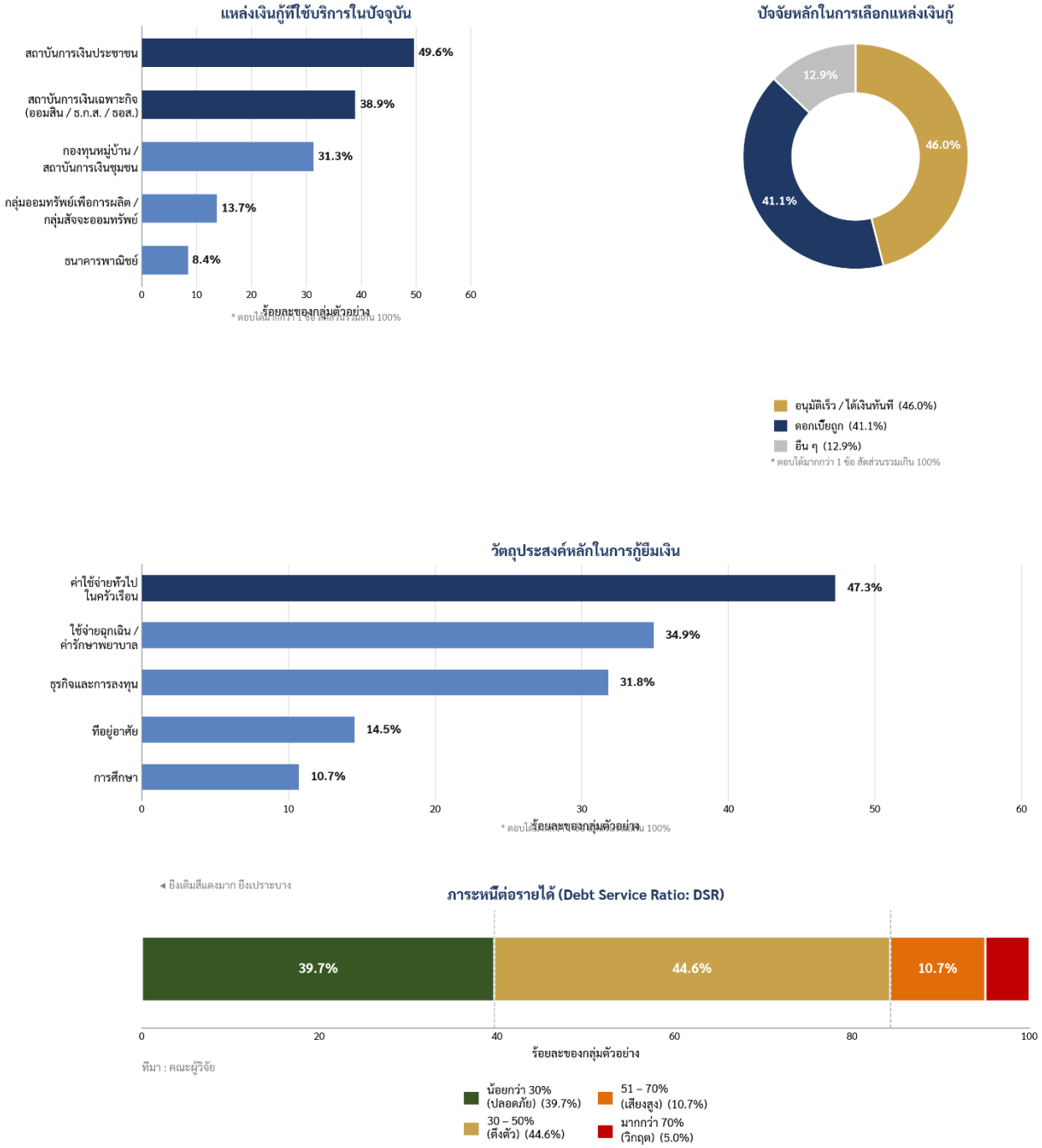
ผลการสำรวจพฤติกรรมการกู้ยืมและแหล่งเงินทุนของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 131 ราย พบว่า มีการกระจายตัวในมิติแหล่งเงินทุนที่ใช้บริการในปัจจุบัน โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นสมาชิกและพึ่งพาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินประชาชนมากที่สุดในสัดส่วนร้อยละ 49.6 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (เช่น ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. เป็นต้น) ในสัดส่วนร้อยละ 38.9 กองทุนหมู่บ้านในสัดส่วนร้อยละ 31.3 และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต/กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ในสัดส่วนร้อยละ 13.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ในขณะที่การใช้บริการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8.4 ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของกลไกการเงินชุมชนในการเป็นแหล่งทุนหลักของประชากรฐานราก

สำหรับมิติการตัดสินใจเลือกแหล่งเงินทุนเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงินด่วน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักเลือกกู้ยืมจากสถาบันการเงินประชาชนเป็นลำดับแรกในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 49.6 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือการเลือกกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านในสัดส่วนร้อยละ 12.2 และสถาบันการเงินชุมชนในสัดส่วนร้อยละ 8.4 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างเลือกแหล่งเงินกู้ในปัจจุบัน พบว่า ปัจจัยด้านความรวดเร็วในการอนุมัติและได้เงินทันทีเป็นเหตุผลหลักอันดับแรกในสัดส่วนร้อยละ 46.0 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือปัจจัยด้านอัตราดอกเบี้ยที่ถูกในสัดส่วนร้อยละ 41.1 ของกลุ่มตัวอย่าง

ในมิติวัตถุประสงค์และพฤติกรรมการกู้ยืม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายทั่วไปในครัวเรือนมากที่สุดในสัดส่วนร้อยละ 47.3 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือเพื่อใช้จ่ายฉุกเฉิน (อาทิ เสริมสภาพคล่องทางการเงิน และค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น) ในสัดส่วนร้อยละ 34.9 และเพื่อธุรกิจและการลงทุนในสัดส่วนร้อยละ 31.8 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ โดยเมื่อพิจารณาวงเงินรวมของสินเชื่อที่เคยกู้ยืมในรอบปีที่ผ่านมา (จากผู้ตอบคำถามข้อนี้ จำนวน 122 ราย) พบว่า มีการกระจายตัวในหลายระดับ

วงเงิน โดยพบว่ากลุ่มที่ใหญ่ที่สุดมีการกู้ยืมในวงเงิน 50,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 13.9 (จำนวน 17 ราย) รองลงมาคือวงเงิน 100,000 บาท ในสัดส่วนร้อยละ 12.3 (จำนวน 15 ราย) และวงเงิน 30,000 บาท กับ 40,000 บาท ในสัดส่วนที่เท่ากันที่ร้อยละ 6.6 (จำนวนกลุ่มละ 8 ราย) ของผู้ตอบคำถามข้อนี้ ตามลำดับ

ภาพที่ 5.3 พฤติกรรมการกู้เงินและแหล่งเงินทุน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

ทั้งนี้ จากการประเมินสถานะทางการเงินผ่านสัดส่วนรายได้ต่อเดือนที่ต้องนำไปจ่ายหนี้ (Debt Service Ratio: DSR) พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีภาระผ่อนชำระหนี้อยู่ในช่วงร้อยละ 30 – 50 ของรายได้ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 44.6 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือกลุ่มที่มีภาระผ่อนชำระน้อยกว่าร้อยละ 30 ของรายได้ ในสัดส่วนร้อยละ 39.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ในขณะที่ผู้ที่มีภาระผ่อนชำระหนี้ในระดับสูงและมีความเปราะบาง (มากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ขึ้นไป) มีสัดส่วนรวมกันอยู่ที่ร้อยละ 15.7 ของกลุ่มตัวอย่าง

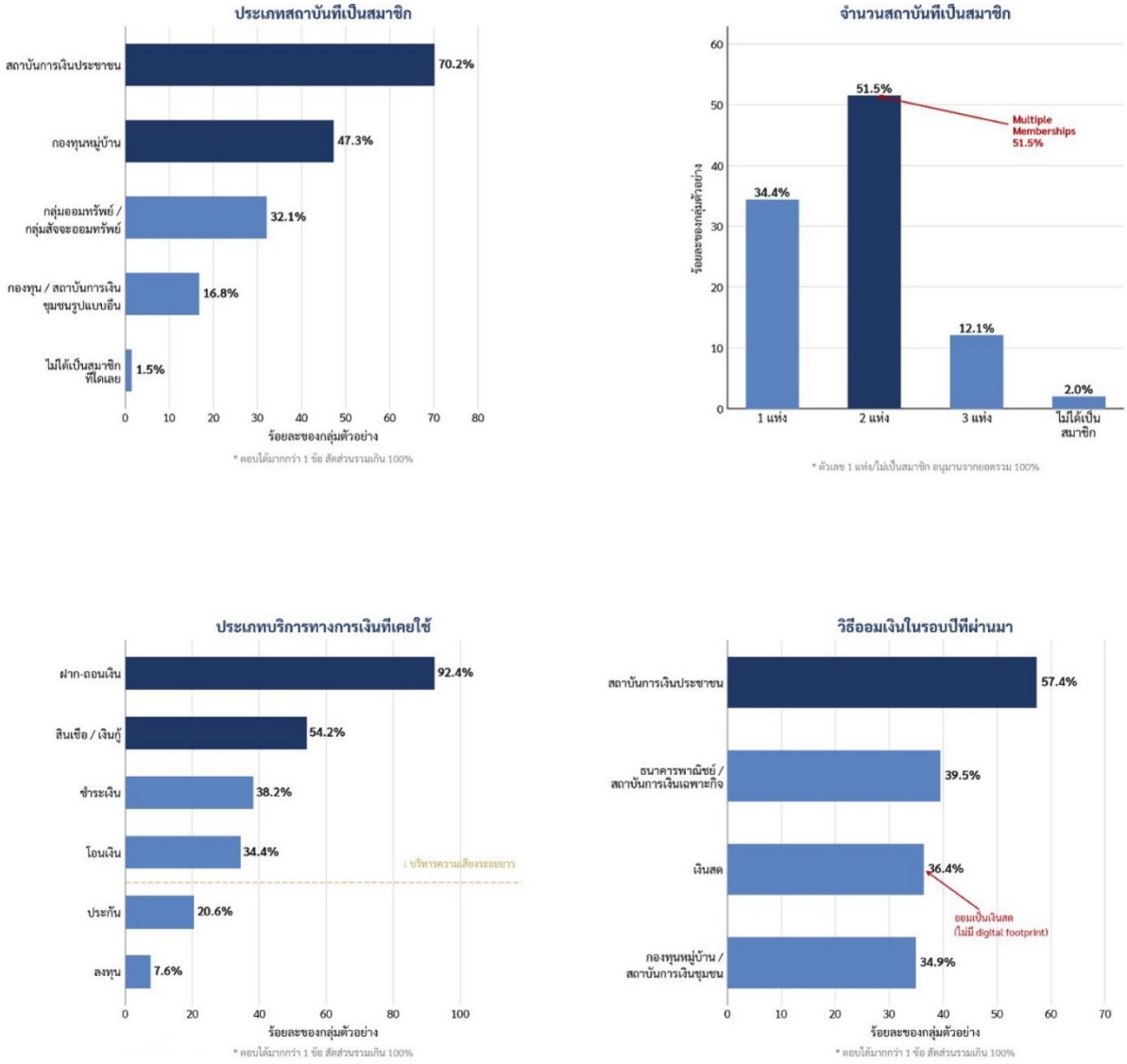
โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถามในครั้งนี้สะท้อนภาพพฤติกรรมการกู้ยืมที่พึ่งพากลไกการเงินระดับชุมชน (เช่น สถาบันการเงินประชาชนและกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น) เป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักในการรักษาสภาพคล่อง ปัจจัยด้านความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการอนุมัตินี้ แสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการความไม่สมมาตรของข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างผ่านสายสัมพันธ์ชุมชนที่ทำให้สถาบันการเงินฐานรากสามารถตอบสนองความต้องการได้ดีกว่าธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม การที่วัตถุประสงค์หลักของการกู้ยืมกระจุกตัวอยู่ที่การอุปโภคบริโภคและค่าใช้จ่ายฉุกเฉินมากกว่าการลงทุนสร้างรายได้ ประกอบกับสัดส่วนลูกหนี้ที่มีภาระรายได้ต่อเดือนที่ต้องนำไปจ่ายหนี้ค่อนข้างมาก (กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 60.3) อาจเป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ ซึ่งหากขาดการบูรณาการข้อมูลเครดิตที่รัดกุมจะเป็นตัวเร่งที่กระตุ้นให้เกิดปรากฏการณ์การเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนและพฤติกรรมการหมุนหนี้ที่นำไปสู่สภาวะหนี้เกินศักยภาพในระยะยาวต่อไป

5.4.3 ผลการสำรวจการใช้บริการทางการเงินในภาพรวมและการออมเงิน

ผลการสำรวจการใช้บริการทางการเงินในภาพรวมและการออมเงินของประชาชนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 131 ราย พบว่า โดยส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนมากที่สุดในสัดส่วนร้อยละ 70.2 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือกองทุนหมู่บ้านในสัดส่วนร้อยละ 47.3 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในสัดส่วนร้อยละ 32.1 และกองทุนและสถาบันการเงินชุมชนรูปแบบอื่นในสัดส่วนร้อยละ 16.8 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ขณะที่มีผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกที่ใดเลยเพียงร้อยละ 1.5 ของกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนกลุ่มหรือแห่งที่กลุ่มตัวอย่างเป็นสมาชิก พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นสมาชิกซ้ำซ้อนกัน โดยเป็นสมาชิกจำนวน 2 แห่ง ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51.5 รองลงมาคือเป็นสมาชิกจำนวน 3 แห่ง ในสัดส่วนร้อยละ 12.1 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลไกการเงินฐานรากทำหน้าที่เป็นสถาบันทางสังคมที่ฝังตัวอยู่ในวิถีชีวิตของชุมชนอย่างลึกซึ้ง แต่ในขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์การเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนอย่างชัดเจน

สำหรับมิติประเภทบริการทางการเงินที่เคยใช้บริการ พบว่า บริการที่ประชาชนใช้มากที่สุดคือการฝากและถอนเงิน ในสัดส่วนร้อยละ 92.4 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือบริการสินเชื่อ/เงินกู้ ในสัดส่วนร้อยละ 54.2 บริการชำระเงิน ในสัดส่วนร้อยละ 38.2 และการโอนเงิน ในสัดส่วนร้อยละ 34.4 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบริการด้านการบริหารความเสี่ยงระยะยาว พบว่า บริการประกันภัยประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุ มีผู้ใช้เพียงสัดส่วนร้อยละ 20.6 และบริการด้านการลงทุนมีเพียงสัดส่วนร้อยละ 7.6 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยในด้านความถี่ในการใช้บริการทางการเงินในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้บริการ 2 – 5 ครั้งต่อเดือน ในสัดส่วนร้อยละ 33.3 รองลงมาคือใช้บริการ 1 ครั้งต่อเดือน ในสัดส่วนร้อยละ 30.2 และใช้บริการน้อยกว่า 1 ครั้งต่อเดือน ในสัดส่วนร้อยละ 20.2 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

ภาพที่ 5.4 การใช้บริการทางการเงินในภาพรวม (กลุ่มตัวอย่าง = 131 ราย)



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

ในมิติวิธีการเก็บออมในรอบปีที่ผ่านมา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมฝากเงินในสถาบันการเงินประชาชนเป็นอันดับแรก ในสัดส่วนร้อยละ 57.4 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือการฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในสัดส่วนร้อยละ 39.5 ขณะที่สัดส่วนของผู้ที่เลือกเก็บออมเป็นเงินสดยังคงมีอยู่ถึงร้อยละ 36.4 ของกลุ่มตัวอย่าง และการฝากในกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 34.9 ตามลำดับ

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถามข้างต้นสะท้อนภาพพฤติกรรมทางการเงินของประชากรฐานรากที่ยังกระจุกตัวอยู่ที่บริการพื้นฐานเพื่อการดำรงชีพและรักษาสภาพคล่อง มากกว่าการสะสมความมั่งคั่งและการบริหารความเสี่ยงระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีพฤติกรรมการลดค่าแบบไฮเปอร์โบลา (Hyperbolic Discounting) นอกจากนี้ ข้อมูลที่แสดงถึงสัดส่วนการออมเป็นเงินสดที่ยังค่อนข้างสูงประกอบกับสภาวะการเป็นสมาชิกกองทุนหลายแห่งในพื้นที่เดียวกันสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดในการเชื่อมโยงร่องรอยทางการเงินดิจิทัล (Digital

Footprint) ปัจจัยช่องว่างนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นโยบายการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินควรเข้ามาส่งเสริม โดยเฉพาะการยกระดับความรู้ทางการเงิน การส่งเสริมวินัยการออมเพื่อรองรับภาวะฉุกเฉิน และการบูรณาการข้อมูลระดับพื้นที่เพื่อประเมินศักยภาพการก่อหนี้และป้องกันภาวะหนี้วนในระบบเศรษฐกิจฐานรากอย่างแท้จริง

5.4.4 ผลการสำรวจการกู้เงินและการชำระหนี้

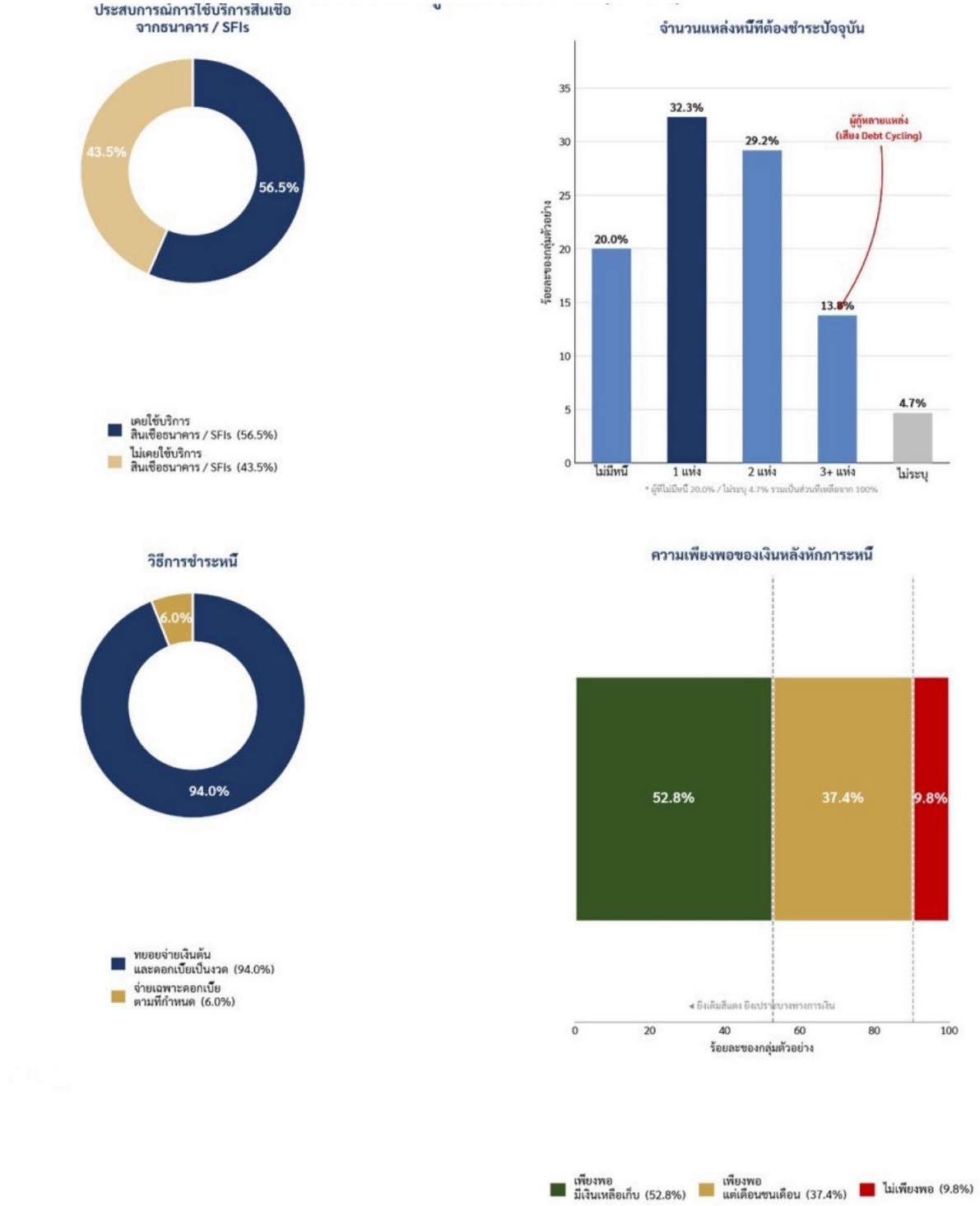
ผลการสำรวจการกู้เงินและการชำระหนี้ของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 131 ราย พบว่า มีการกระจายตัวในมิติการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ โดยกลุ่มตัวอย่างเกินกว่าครึ่ง คือสัดส่วนร้อยละ 56.5 ระบุว่าเคยกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (เช่น ออมสิน ธ.ก.ส. และ ธอส. เป็นต้น) ขณะที่กลุ่มตัวอย่างอีกร้อยละ 43.5 ระบุว่า ไม่เคยใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินหลักดังกล่าว

สำหรับมิติโครงสร้างภาระหนี้และจำนวนแหล่งหนี้ที่ต้องชำระในปัจจุบัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่หรือคิดเป็นร้อยละ 32.3 มีภาระต้องชำระหนี้เงินกู้จำนวน 1 แห่ง รองลงมาคือผู้ที่มีภาระชำระหนี้ 2 แห่ง ในสัดส่วนร้อยละ 29.2 ขณะที่ผู้ที่ไม่มีหนี้เงินกู้ในปัจจุบัน มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 20.0 และผู้ที่มีภาระชำระหนี้ตั้งแต่ 3 แห่งขึ้นไป มีสัดส่วนรวมกันอยู่ที่ร้อยละ 13.8 ของกลุ่มตัวอย่าง และร้อยละ 4.7 ไม่ระบุจำนวนแหล่งหนี้ ตามลำดับ

ในด้านพฤติกรรมและวิธีการชำระหนี้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีวินัยในการชำระหนี้ที่ดี โดยเลือกวิธีการทยอยจ่ายทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นงวดในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 94.0 ของกลุ่มตัวอย่าง ขณะที่ผู้ที่เลือกจ่ายเฉพาะดอกเบี้ยตามที่กำหนด มีเพียงสัดส่วนร้อยละ 6.0 อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามถึงประสบการณ์การผิดนัดชำระหนี้และสาเหตุ (จากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งมีจำนวน 22 รายที่ตอบคำถามนี้) พบว่า สาเหตุหลักของการผิดนัดชำระหนี้เกิดจากการขาดสภาพคล่อง การเจ็บป่วยหรือมีเหตุฉุกเฉิน และปัญหาผลผลิตทางการเกษตรขาดทุนหรือเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางต่อปัจจัยกระทบภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

ทั้งนี้ จากการประเมินสถานะทางการเงินผ่านความเพียงพอของเงินต่อการดำรงชีพหลังหักภาระหนี้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่หรือคิดเป็นร้อยละ 52.8 ระบุว่าเงินที่เหลือเพียงพอและมีเงินเหลือเก็บ รองลงมาคือกลุ่มที่เพียงพอแบบเดือนชนเดือน ไม่มีเงินเก็บ ในสัดส่วนร้อยละ 37.4 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 9.8 ระบุว่าเงินที่เหลือไม่เพียงพอ จนต้องหาแหล่งเงินกู้เพิ่มหรือลดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นลงอย่างมาก

ภาพที่ 5.5 การกู้เงินและการชำระหนี้ (กลุ่มตัวอย่าง = 131 ราย)



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถามสะท้อนภาพว่า แม้ประชากรฐานรากส่วนใหญ่จะสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบธนาคารหลักได้เกินกว่าร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างและมีวินัยในการผ่อนชำระค่อนข้างดีในการชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่ยังคงมีข้อควรระวังในกลุ่มผู้ที่มีภาระหนี้หลายแห่งและกลุ่มที่มีเงินใช้จ่ายแบบเดือนชนเดือนหรือขาดแคลน โดยปัจจัย

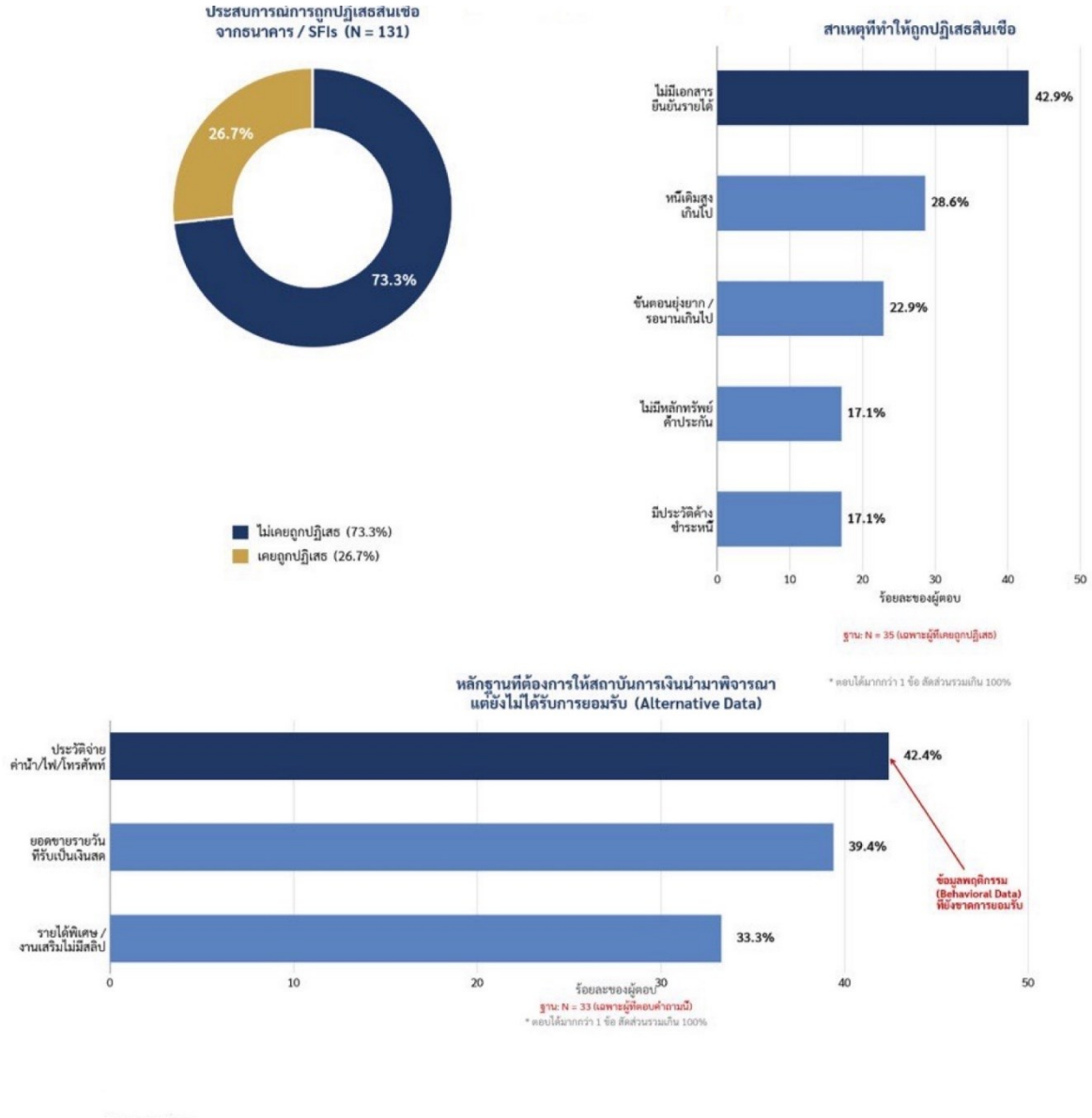
ความตึงตัวของสภาพคล่องที่ได้กล่าวไปข้างต้นนี้สอดคล้องกับปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้ มากกว่าเรื่องการขาดวินัย ซึ่งความเปราะบางนี้อาจเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดปัญหาภาวะหนี้เกินศักยภาพและการหมุนหนี้ได้ในอนาคต หากไม่มีกลไกหมอหนี้ประจำชุมชนหรือมาตรการช่วยเหลือที่ยืดหยุ่นและตรงจุดเข้ามารองรับอย่างทันท่วงที

5.4.5 ผลการสำรวจปัญหาการถูกปฏิเสธสินเชื่อ

ผลการสำรวจปัญหาการถูกปฏิเสธสินเชื่อของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 131 ราย พบว่ามีการกระจายตัวในประเด็นประสบการณ์การกู้ยืมจากธนาคารหลัก โดยกลุ่มตัวอย่างเกินกว่า 1 ใน 4 หรือคิดเป็นร้อยละ 26.7 ระบุว่าตนเองเคยถูกปฏิเสธสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ขณะที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในสัดส่วนร้อยละ 73.3 ระบุว่า ไม่เคยถูกปฏิเสธ สำหรับมิติสาเหตุที่ทำให้ถูกปฏิเสธสินเชื่อจากกลุ่มตัวอย่าง 35 รายที่ตอบคำถาม พบว่า สาเหตุหลักอันดับแรกที่กลุ่มตัวอย่างคิดว่าเป็นอุปสรรคคือ การไม่มีเอกสารยืนยันรายได้ (เช่น สลิปเงินเดือน เป็นต้น) ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42.9 ของผู้ตอบคำถามข้อนี้ รองลงมาคือการมีหนี้เดิมสูงเกินไปในสัดส่วนร้อยละ 28.6 ขั้นตอนยุ่งยากและรอนานเกินไปจึงเลิกกู้เองในสัดส่วนร้อยละ 22.9 ขณะที่ปัญหาไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันและมีประวัติค้างชำระหนี้ มีสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 17.1 ของผู้ตอบคำถามข้อนี้

ทั้งนี้ เมื่อสอบถามถึงมิติของหลักฐานที่แสดงว่าสามารถจ่ายหนี้ได้ แต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่ได้นำมาพิจารณาจากกลุ่มตัวอย่าง 33 รายที่ตอบคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการให้นำประวัติจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ตรงเวลามาเป็นหลักฐานพิจารณามากที่สุด ในสัดส่วนร้อยละ 42.4 ของผู้ตอบคำถามข้อนี้ รองลงมาคือ ยอดขายรายวันที่รับเป็นเงินสดในสัดส่วนร้อยละ 39.4 และรายได้พิเศษและงานเสริมที่ไม่มีใบแจ้งเงินเดือนคิดเป็นร้อยละ 33.3 ตามลำดับ

ภาพที่ 5.6 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการถูกปฏิเสธสินเชื่อ



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

นอกเหนือจากข้อมูลภาพรวมข้างต้นแล้ว เมื่อคณะผู้วิจัยถามเพิ่มเติมในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ระบุว่าตนเองมีแหล่งรายได้หลักจากยอดขายรายวันที่รับเป็นเงินสด แต่กลับเคยถูกปฏิเสธการขอสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ (จำนวน 13 ราย) พบว่า กลุ่มผู้ถูกปฏิเสธสินเชื่อกลุ่มนี้ ไม่มีผู้ใดเลยที่มีพฤติกรรมการจดบันทึกรายรับ-รายจ่ายอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ผู้ที่จดบันทึกเพียงบางครั้งคราว (จำนวน 7 ราย) และผู้ที่ไม่เคยจดบันทึกเลยโดยใช้จ่ายตามความจำเป็นเฉพาะหน้า (จำนวน 6 ราย)

ข้อค้นพบเชิงประจักษ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญว่า แม้ประชาชนกลุ่มนี้ (เช่น พ่อค้าแม่ค้าผู้ประกอบอาชีพอิสระ) จะมีกระแสเงินสดหมุนเวียนรับเข้าทุกวัน แต่การขาดระเบียบวินัยในการจัดทำบัญชีรับจ่ายอย่างเป็นระบบ ทำให้สูญเสียโอกาสในการสร้างร่องรอยข้อมูลดิจิทัล (Digital Footprint) หรือหลักฐาน

ทางการเงินที่น่าเชื่อถือ ส่งผลให้สถาบันการเงินในระบบไม่สามารถนำข้อมูลรายรับเงินสดดังกล่าวไปพิสูจน์ทราบรายได้ที่แน่นอนเพื่อประกอบการประเมินความเสี่ยงด้านเครดิตได้ พฤติกรรมการไม่จดบันทึกทางการเงินจึงถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ผลักให้กลุ่มผู้มีรายได้เงินสดรายวันไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ในมิติของโอกาสเชิงนโยบาย ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นถึงช่องทางในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนอย่างเป็นระบบ หากภาครัฐหรือสถาบันการเงินชุมชนมีมาตรการเชิงรุกในการสร้างแรงจูงใจ หรือออกแบบเครื่องมือดิจิทัลที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการจดบันทึกรายรับ รายจ่าย โดยผูกเข้ากับเงื่อนไขการพิจารณาสินเชื่อ (เช่น การอนุมัติวงเงินพิเศษหรือการลดอัตราดอกเบี้ยแก่ผู้ที่มีประวัติจดบันทึกบัญชีอย่างสม่ำเสมอ) จะช่วยให้ประชาชนฐานรากสามารถสร้างฐานข้อมูลทางเลือก (Alternative Data) เพื่อเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ กระบวนการจดบันทึกยังช่วยให้ผู้กู้ความตระหนักรู้ต่อสถานะกระแสเงินสดของตนเอง ช่วยลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น ป้องกันการก่อหนี้ล้นพ้นตัว และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหนี้เสียได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนไปพร้อมกัน

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงแหล่งทุนกระแสหลัก ซึ่งเกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูลที่สถาบันการเงินยังคงใช้เพียงหลักฐานรายได้แบบดั้งเดิม ซึ่งการพิจารณาเพียงข้อมูลดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการกู้ยืมหลายแหล่ง นอกจากนี้ ปัจจัยที่กลุ่มตัวอย่างสะท้อนความต้องการให้นำประวัติการชำระค่าสาธารณูปโภคหรือยอดขายเงินสดมาประเมินนี้ สอดคล้องกับแนวคิดการประยุกต์ใช้ข้อมูลทางเลือก ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาระบบนิเวศทางการเงินแบบเปิด (Open Finance) และธนาคารพาณิชย์ไร้สาขาเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถประเมินกระแสเงินสดของผู้ขอสินเชื่อ ลดข้อจำกัดในการพึ่งพาหลักทรัพย์ค้ำประกัน และเปิดโอกาสให้แรงงานอิสระและวิสาหกิจรายย่อยสามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้อย่างเป็นธรรมและครอบคลุมยิ่งขึ้นในอนาคต

5.4.6 ผลการสำรวจประเด็นหนี้ซ้ำซ้อนและหนี้ที่มองไม่เห็น

ผลการสำรวจประเด็นหนี้ซ้ำซ้อนและหนี้ที่มองไม่เห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง พบว่า มีการกระจายตัวในมิติแหล่งที่มาของหนี้ซ่อนเร้นนอกเหนือจากธนาคาร โดยกลุ่มตัวอย่างมีหนี้กับกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชนสูงที่สุด ในสัดส่วนร้อยละ 51.9 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต/กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ในสัดส่วนร้อยละ 13.7 หนี้นอกระบบตามนิยามของธนาคารแห่งประเทศไทย ในสัดส่วนร้อยละ 7.6 (ประกอบด้วยการยืมเงินจากครอบครัว ญาติ หรือเพื่อน ร้อยละ 6.9 และเงินกู้นอกระบบโดยตรง ร้อยละ 0.8) การซื้อของก่อนจ่ายทีหลังผ่านแอปพลิเคชัน (BNPL) ในสัดส่วนร้อยละ 4.6 สหกรณ์ออมทรัพย์ ในสัดส่วนร้อยละ 3.8 และโรงรับจำนำ ในสัดส่วนร้อยละ 3.1 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ทั้งนี้ มีกลุ่มตัวอย่างที่ระบุว่าไม่มีหนี้สินนอกเหนือจากธนาคาร ในสัดส่วนร้อยละ 35.1 ของกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับมิติความไม่สมมาตรของข้อมูล พบว่า กลุ่มตัวอย่างไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หรือในสัดส่วนร้อยละ 46.4 ของกลุ่มตัวอย่าง ที่มั่นใจว่าเจ้าหนี้ทราบข้อมูลหนี้สินทั้งหมดของตน (เนื่องจากมีการขอหรือถามข้อมูลเครดิต) ขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 28.0 ของกลุ่มตัวอย่างระบุว่าไม่แน่ใจ และอีกร้อยละ 25.6 ของกลุ่มตัวอย่าง ระบุว่า เจ้าหนี้ไม่ทราบข้อมูลหนี้สินของตนเนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งอื่นและไม่ได้บอกข้อมูลทั้งหมด ทั้งนี้ เมื่อประเมินพฤติกรรมการนำเงินกู้จากแหล่งใหม่มาช่วยชำระหนี้แหล่งเดิมเพื่อรักษาประวัติในรอบปีที่ผ่านมา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 39.8 ของกลุ่มตัวอย่างระบุว่า ไม่เคยทำพฤติกรรมดังกล่าว และร้อยละ 20.3 ของกลุ่มตัวอย่างไม่อยู่ในสถานการณ์ที่มีหนี้หลายแห่ง อย่างไรก็ตาม

มีกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 35.8 ของกลุ่มตัวอย่างที่ยอมรับว่าทำพฤติกรรมหมุนหนี้ เป็นบางครั้งเฉพาะช่วงที่จำเป็น และมีส่วนหนึ่งที่ต้องทำเป็นประจำทุกเดือน คิดเป็นร้อยละ 4.1

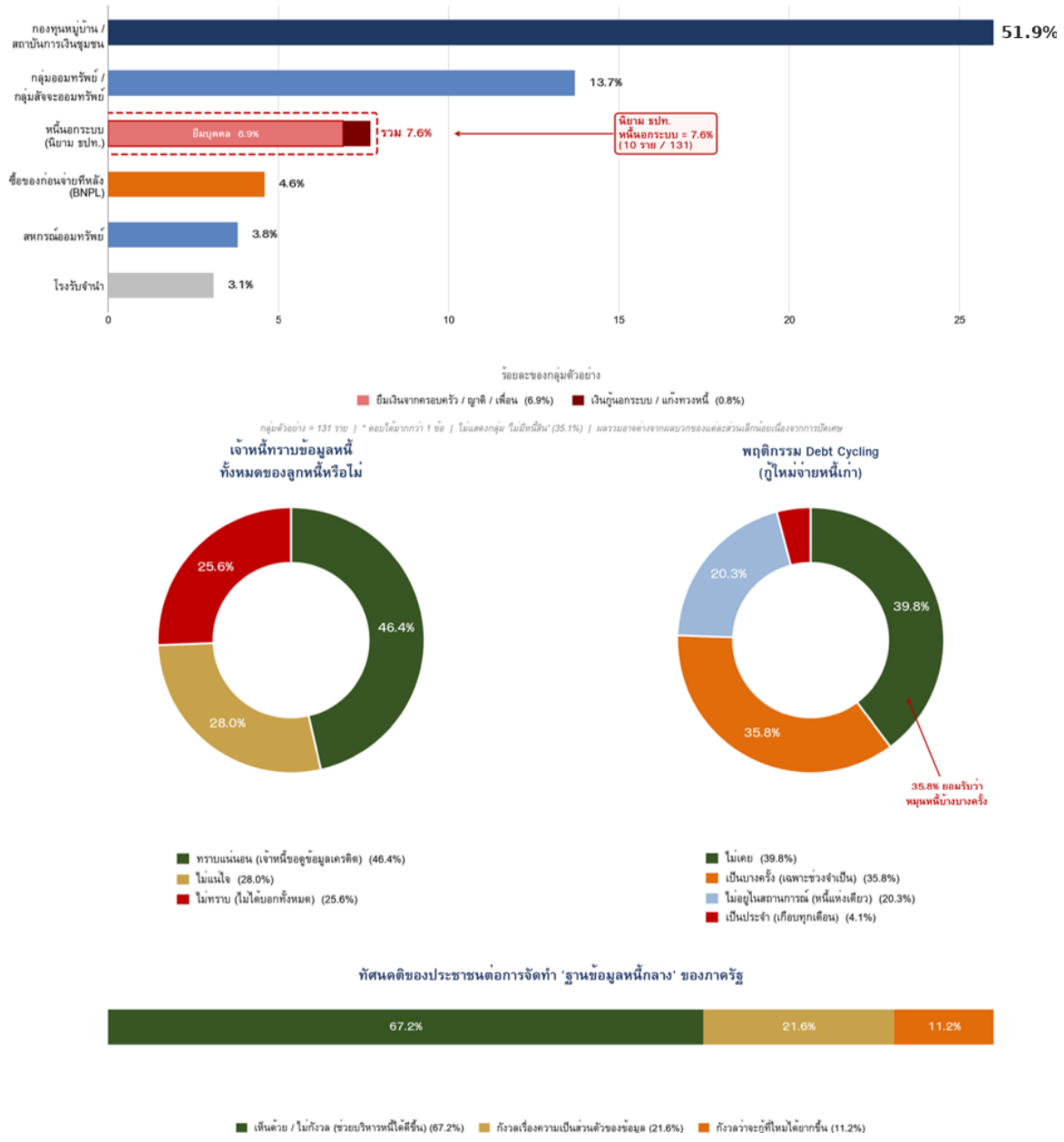
ในด้านมุมมองต่อมาตรฐานการดูแลผู้ใช้บริการและความชัดเจนของกฎระเบียบ พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 39.4 ของกลุ่มตัวอย่าง มองว่า การเงินชุมชนกับธนาคารพาณิชย์มีมาตรฐานที่แตกต่างกันมาก โดยแหล่งเงินในหมู่บ้านจะเน้นความไว้วางใจและคุยง่ายกว่าแต่ระเบียบไม่ชัดเจน รองลงมาคือกลุ่มที่เห็นว่าไม่แตกต่างกันในสัดส่วนร้อยละ 33.1 และมองว่าแตกต่างปานกลางในสัดส่วนร้อยละ 27.6 ของกลุ่มตัวอย่างตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อสอบถามถึงทัศนคติหากรัฐบาลจัดทำฐานข้อมูลกลางที่รวมหนี้ทุกแหล่งไว้ที่เดียว (รวมหนี้กองทุนหมู่บ้านและสหกรณ์) พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเปิดรับและไม่กังวล พร้อมทั้งเห็นด้วยเพราะจะช่วยให้บริหารจัดการหนี้ได้ดีขึ้น ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 67.2 ขณะที่กลุ่มผู้มีความกังวล โดยร้อยละ 21.6 กังวลเรื่องความเป็นส่วนตัวของข้อมูล และร้อยละ 11.2 ของกลุ่มตัวอย่าง กังวลว่าจะกู้แหล่งใหม่ได้ยากขึ้นเพราะยอดหนี้เดิมจะถูกมองเห็นทั้งหมด

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหนี้นอกระบบ หากพิจารณาเฉพาะการกู้ยืมจากผู้ให้กู้นอกระบบโดยตรง เช่น เงินกู้รายวัน ข้อมูลจากการสำรวจพบเพียง 1 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 0.8 ของกลุ่มตัวอย่าง อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกตามนิยามหนี้นอกระบบของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งนับรวมการกู้ยืมจากบุคคลธรรมดา เช่น ครอบครัว ญาติ และเพื่อน เข้าไว้ด้วย จะพบผู้มีภาระหนี้นอกระบบรวม 10 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 7.6 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามภาพที่ 5.7 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สอดคล้องกับข้อมูลที่ ธปท. เผยแพร่ และสะท้อนขนาดของกลุ่มเปราะบางได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ สัดส่วนที่ยังอยู่ในระดับไม่สูงนักเมื่อเทียบกับการใช้บริการแหล่งทุนอื่น (เช่น กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน 68 ราย หรือกลุ่มออมทรัพย์ 18 ราย) เป็นผลจากการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชากรในชุมชนซึ่งมีความเข้มแข็งและเข้าถึงแหล่งเงินทุนของชุมชนได้อย่างเพียงพอ จึงไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบมากนัก อย่างไรก็ตาม ในเชิงโครงสร้าง หนี้นอกระบบยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญในวงจรการหมุนหนี้ โดยทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนสุดท้าย เมื่อลูกหนี้สูญเสียสภาพคล่องและถูกปฏิเสธการให้สินเชื่อจากทั้งสถาบันการเงินและองค์กรการเงินในระบบ ซึ่งสะท้อนถึงจุดเปราะบางที่สุดของปัญหาหนี้สินฐานราก

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถาม พบปัญหาภาระหนี้ซ่อนเร้นนอกระบบเครดิตบูโรจากความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ รวมถึงมาตรฐานการกำกับดูแลที่เน้นเพียงความไว้วางใจ เป็นความเสี่ยงสำคัญที่เร่งรัดให้เกิดการหมุนหนี้โดยการกู้ยืมหนี้ใหม่เพื่อจ่ายหนี้เก่าในกลุ่มเปราะบาง อย่างไรก็ดี พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกและสนับสนุนการรวมศูนย์ฐานข้อมูลหนี้ จึงเป็นปัจจัยส่งเสริมนโยบายบูรณาการข้อมูลหนี้ในระดับพื้นที่หรือการจัดทำระบบฐานข้อมูลเฉพาะกลุ่มการเงินฐานราก เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถประเมินความสามารถในการชำระหนี้ได้อย่างแม่นยำและป้องกันภาวะวิกฤตหนี้ครัวเรือนได้อย่างตรงจุดในระยะยาว

ภาพที่ 5.7 หนี้ซ้ำซ้อน หนี้ซ่อนเร้น และพฤติกรรมการหมุนหนี้



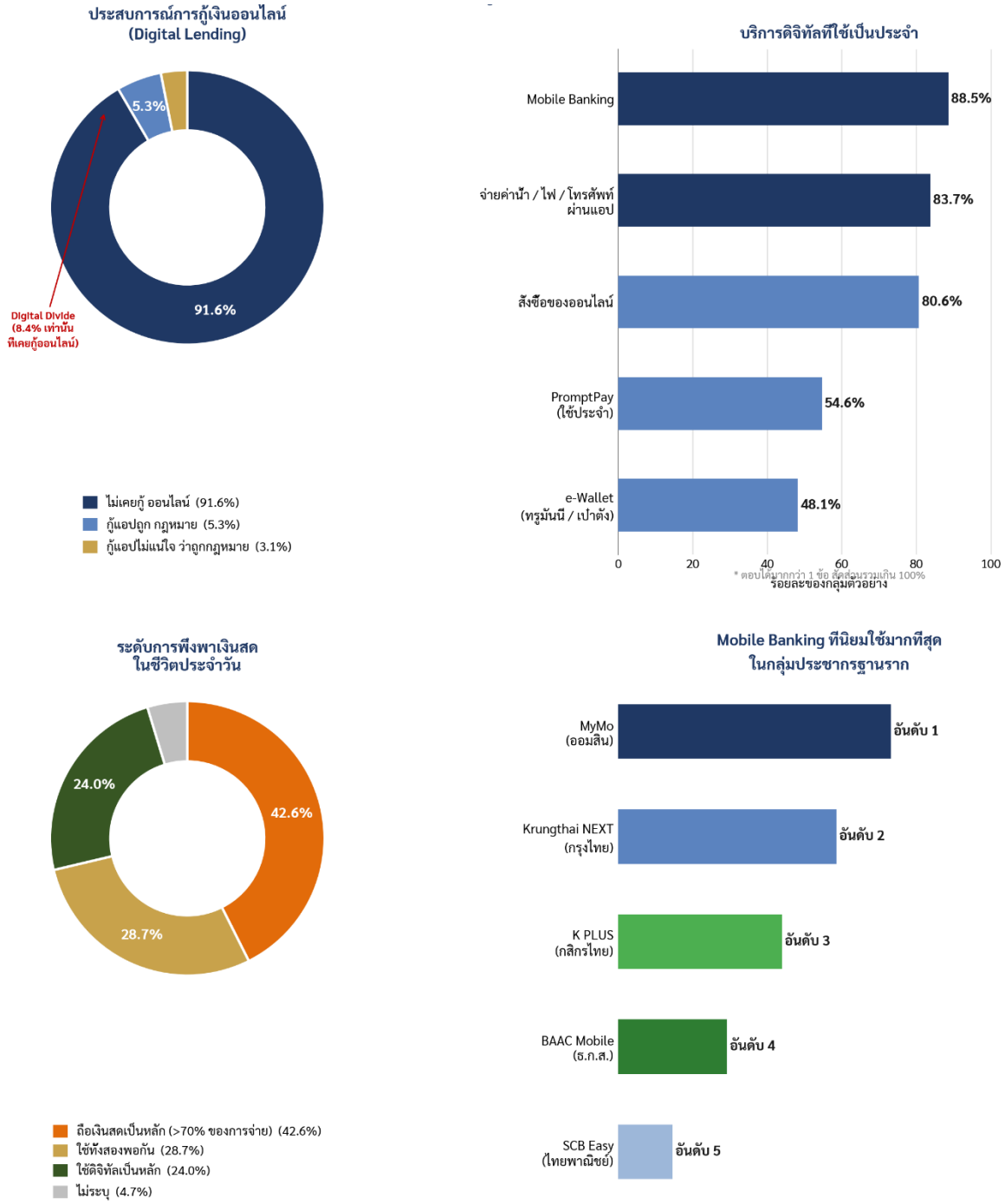
ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

5.4.7 ผลการสำรวจประเด็นการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน เงินกู้ออนไลน์ และการชำระเงิน

ผลการสำรวจประเด็นการใช้เทคโนโลยีทางการเงิน เงินกู้ออนไลน์ และการชำระเงินของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ในมิติการเข้าถึงบริการสินเชื่อดิจิทัล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในสัดส่วนร้อยละ 91.6 ระบุว่าไม่เคยกู้ยืมเงินผ่านช่องทางออนไลน์เลย ขณะที่กลุ่มที่เคยใช้บริการแบ่งเป็นผู้ที่กู้ผ่านแอปพลิเคชันที่ถูกกฎหมายในสัดส่วนร้อยละ 5.3 และกู้ผ่านแอปพลิเคชันที่ไม่แน่ใจว่าถูกกฎหมายหรือไม่ในสัดส่วนร้อยละ 3.1 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อดีที่ทำให้เลือกกู้เงินผ่านแอปพลิเคชันแทนธนาคาร (จากกลุ่มตัวอย่าง 11 รายที่เคยใช้บริการ) พบว่า เหตุผลหลักคือความสะดวกและรวดเร็ว สูงถึงร้อยละ 90.9 รองลงมาคือการใช้ความเชื่อใจ และเงื่อนไขที่ผ่อนปรนและไม่ต้องใช้เอกสารมาก ในสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ

27.3 ของผู้ตอบคำถามข้อนี้ โดยช่องทางหลักที่ทำให้รู้จักแหล่งเงินกู้ออนไลน์มากที่สุดคือ โฆษณาบนโซเชียลมีเดีย (เช่น Facebook Tik tok และ Youtube) ในสัดส่วนร้อยละ 54.5 และเพื่อนหรือคนรู้จักแนะนำ ในสัดส่วนร้อยละ 36.4 ตามลำดับ

ภาพที่ 5.8 ประสบการณ์การกู้ยืมเงินออนไลน์



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

สำหรับความกังวลและปัญหาจากการกู้เงินผ่านสมาร์ตโฟน พบว่า ผู้ที่เคยกู้เงินออนไลน์ (11 ราย) สูงถึงร้อยละ 90.9 มีความกังวลเรื่องมิจฉาชีพและการโจรกรรมข้อมูลออนไลน์ ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นปัญหาที่เคยพบจากการกู้เงินผ่านแอปพลิเคชัน ซึ่งพบ 2 ประเด็นปัญหาในสัดส่วนที่เท่ากันหรือคิดเป็นร้อยละ 45.5 ได้แก่ 1) แอปพลิเคชันขอเข้าถึงรายชื่อผู้ติดต่อหรือรูปภาพในมือถือ 2) ถูกหักค่าธรรมเนียมล่วงหน้าสูงผิดปกติ (เช่น กู้ 1,000 ได้เงินจริง 600 บาท) และร้อยละ 45.5 ไม่เคยพบปัญหาเลย นอกจากนี้ ปัญหาการถูกทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือโทรประจาน และอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหากมีการจ่ายล่าช้า มีสัดส่วนเท่ากันอยู่ที่ร้อยละ 27.3

ในมิติพฤติกรรมการชำระเงินและระดับการพึ่งพาเงินสดในชีวิตประจำวัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างใช้บริการออนไลน์เป็นประจำสูงสุด ได้แก่ การจ่ายค่าน้ำ การจ่ายค่าไฟ การจ่ายค่าโทรศัพท์ผ่านแอปพลิเคชันในสัดส่วนร้อยละ 83.7 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือการสั่งซื้อของออนไลน์ ในสัดส่วนร้อยละ 80.6 และการใช้กระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น ทรูมันนี่ และเป๋าตัง เป็นต้น) ในสัดส่วนร้อยละ 48.1 ซึ่งสอดคล้องกับอัตราการใช้งานพร้อมเพย์ (PromptPay) ที่มีผู้ใช้เป็นประจำ (รับ/โอนเงินเกือบทุกครั้ง) สูงถึงร้อยละ 54.6 และใช้บ้างเป็นบางครั้งร้อยละ 38.5 ประกอบกับการเปิดรับบริการโมบายแบงก์กิ้ง (Mobile Banking) ที่มีสัดส่วนผู้ใช้งานสูงถึงร้อยละ 88.5 ของกลุ่มตัวอย่าง อย่างไรก็ตาม เมื่อประเมินระดับการพึ่งพาเงินสดในชีวิตประจำวัน กลับพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในสัดส่วนร้อยละ 42.6 ยังคงถือเงินสดเป็นหลักในชีวิตประจำวัน (มากกว่าร้อยละ 70 ของการจ่ายเงิน) และกลุ่มที่ใช้เงินสดและชำระผ่านดิจิทัลในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมีสัดส่วนร้อยละ 28.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ขณะที่มีเพียงร้อยละ 24.0 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้นที่ใช้บริการในรูปแบบดิจิทัลเป็นหลัก

ทั้งนี้ จากการประมวลผลจากคำตอบของผู้ใช้งาน พบว่ามีผู้ใช้บริการผ่าน Mobile Banking จำนวน 91 ราย โดยกลุ่มตัวอย่างนิยมใช้บริการแอปพลิเคชัน MyMo ของธนาคารออมสินมากที่สุด ซึ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทการเป็นสถาบันการเงินในระดับพื้นที่ รองลงมาคือแอปพลิเคชัน Krungthai NEXT ของธนาคารกรุงไทย เนื่องจากเป็นช่องทางรับความช่วยเหลือและมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ นอกจากนี้ ยังพบว่า แอปพลิเคชัน K PLUS ของธนาคารกสิกรไทย เป็นแอปพลิเคชันของธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับความนิยมสูงสุดในกลุ่มตัวอย่าง ส่วนแอปพลิเคชัน BAAC Mobile ของ ธ.ก.ส. มีการใช้ในกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบอาชีพเกษตรกรจำนวนมาก เพื่อพยุงสภาพคล่องภาคการเกษตร และลำดับสุดท้ายที่กลุ่มตัวอย่างเลือกใช้บริการ ได้แก่ แอปพลิเคชัน SCB Easy ของธนาคารไทยพาณิชย์

ผลสำรวจในภาพรวมได้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลที่ไม่สมมาตร โดยประชากรฐานรากสามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินดิจิทัลในระดับสูง แต่มีผู้เคยกู้เงินออนไลน์เพียงร้อยละ 8.4 เนื่องจากมีความกังวลต่อภัยไซเบอร์และมิจฉาชีพเป็นอุปสรรคเชิงจิตวิทยาที่บั่นทอนความเชื่อมั่น

เมื่อพิจารณาผลการจัดอันดับแอปพลิเคชัน Mobile Banking จะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้บริการแอปพลิเคชัน MyMo ของธนาคารออมสินและ Krungthai NEXT ของธนาคารกรุงไทยเป็นหลัก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประชากรฐานรากส่วนใหญ่พึ่งพิงและผูกติดอยู่กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และสถาบันการเงินที่เป็นช่องทางรับประโยชน์จากนโยบายภาครัฐเป็นหลัก อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนร้อยละ 42.6 ยังคงพึ่งพาการใช้เงินสดเป็นหลักในชีวิตประจำวันทำให้ข้อมูลการทำธุรกรรมไหลออกจากระบบและไม่ถูกบันทึกอย่างสมบูรณ์ ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบธนาคารพาณิชย์ไร้สาขา หรือสถาบันการเงินดิจิทัลเอกชนรายใหม่อาจยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนของกลุ่ม Underserved ได้จริง หากขาดกลไกเชิงรุกในการเชื่อมโยงข้อมูลธุรกรรมของสถาบันการเงินและข้อมูลทางเลือก เช่น ประวัติการชำระค่าสาธารณูปโภค

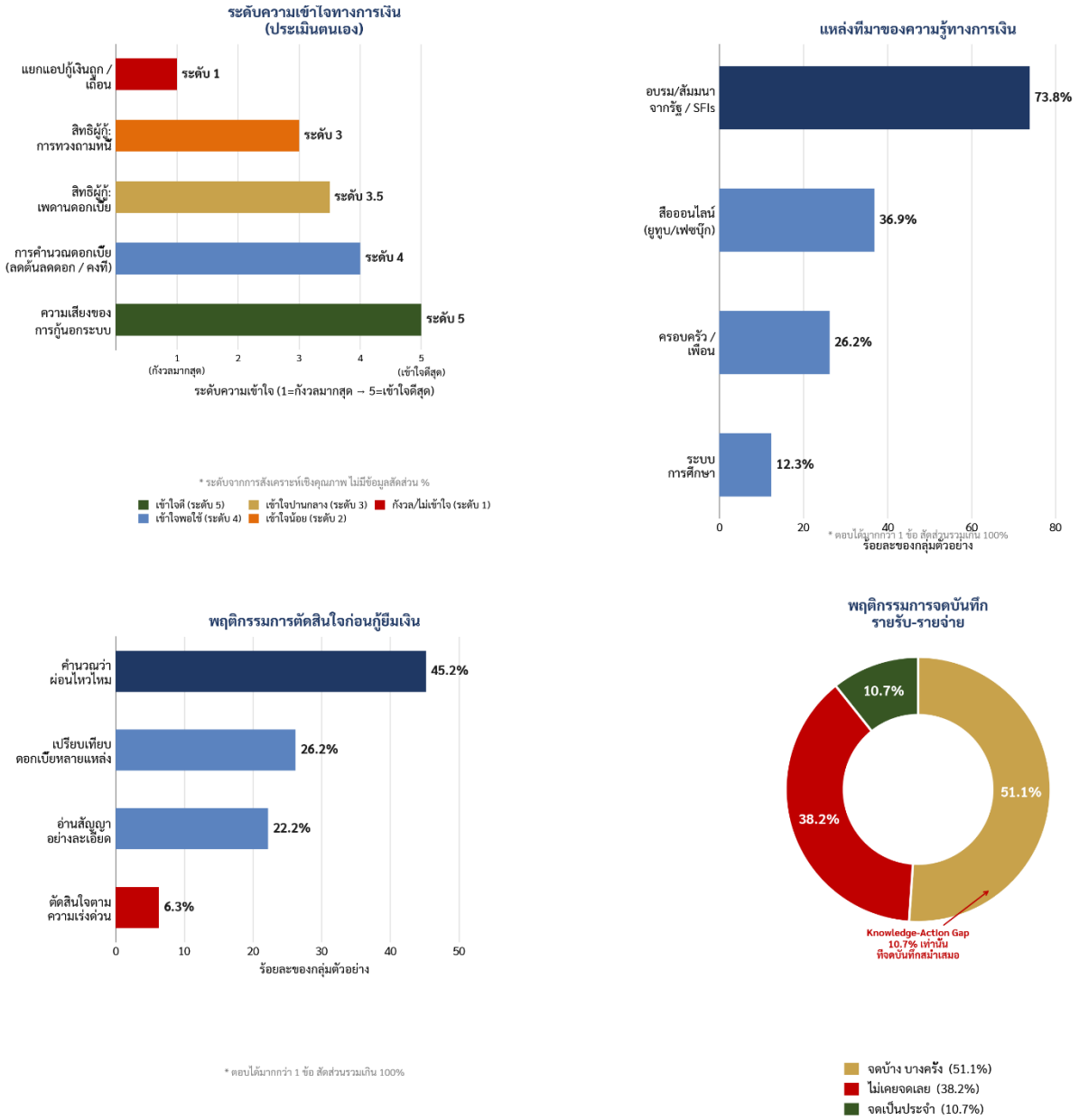
มาบูรณาการร่วมกันเพื่อสร้างระบบคะแนนเครดิตทางเลือก ควบคู่กับการยกระดับภูมิคุ้มกันไซเบอร์ในระดับพื้นที่เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในการใช้บริการทางการเงินออนไลน์ของประชาชนได้ต่อไป

5.4.8 ผลการสำรวจประเด็นความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ

ผลการสำรวจประเด็นความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจของประชาชนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 131 ราย พบว่า มีการกระจายตัวในมิติการประเมินความเข้าใจทางการเงินด้วยตนเอง โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความมั่นใจว่าตนเองเข้าใจการเงินในหลายประเด็น โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเข้าใจความเสี่ยงและผลกระทบของการกู้เงินนอกระบบมากเป็นอันดับแรก รองลงมาคือเรื่องการคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้ (เช่น ดอกเบี้ยลดต้นลดดอก กับดอกเบี้ยคงที่) สิทธิของผู้กู้ตามกฎหมายเรื่องเพดานดอกเบี้ย และสิทธิเรื่องการทวงถามหนี้ ตามลำดับ ขณะที่ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีความกังวลและไม่เข้าใจมากที่สุดคือ วิธีแยกแอปพลิเคชันเงินกู้ที่ถูกกฎหมายออกจากแอปพลิเคชันผิดกฎหมาย

สำหรับมิติพฤติกรรมการตัดสินใจก่อนกู้ยืมเงิน พบว่า กลุ่มตัวอย่างคิดเป็นร้อยละ 45.2 มักคำนวณก่อนการกู้ยืมเงินว่าจะสามารถผ่อนชำระได้หรือไม่ รองลงมากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 26.2 มีการเปรียบเทียบดอกเบี้ยและเงื่อนไขจากหลายแหล่ง ขณะที่มีกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 22.2 ที่อ่านสัญญาและเงื่อนไขอย่างละเอียดก่อนลงนาม และกลุ่มที่ยอมรับว่าตัดสินใจกู้ตามความจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ได้เปรียบเทียบ มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 6.3 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

ภาพที่ 5.9 ความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

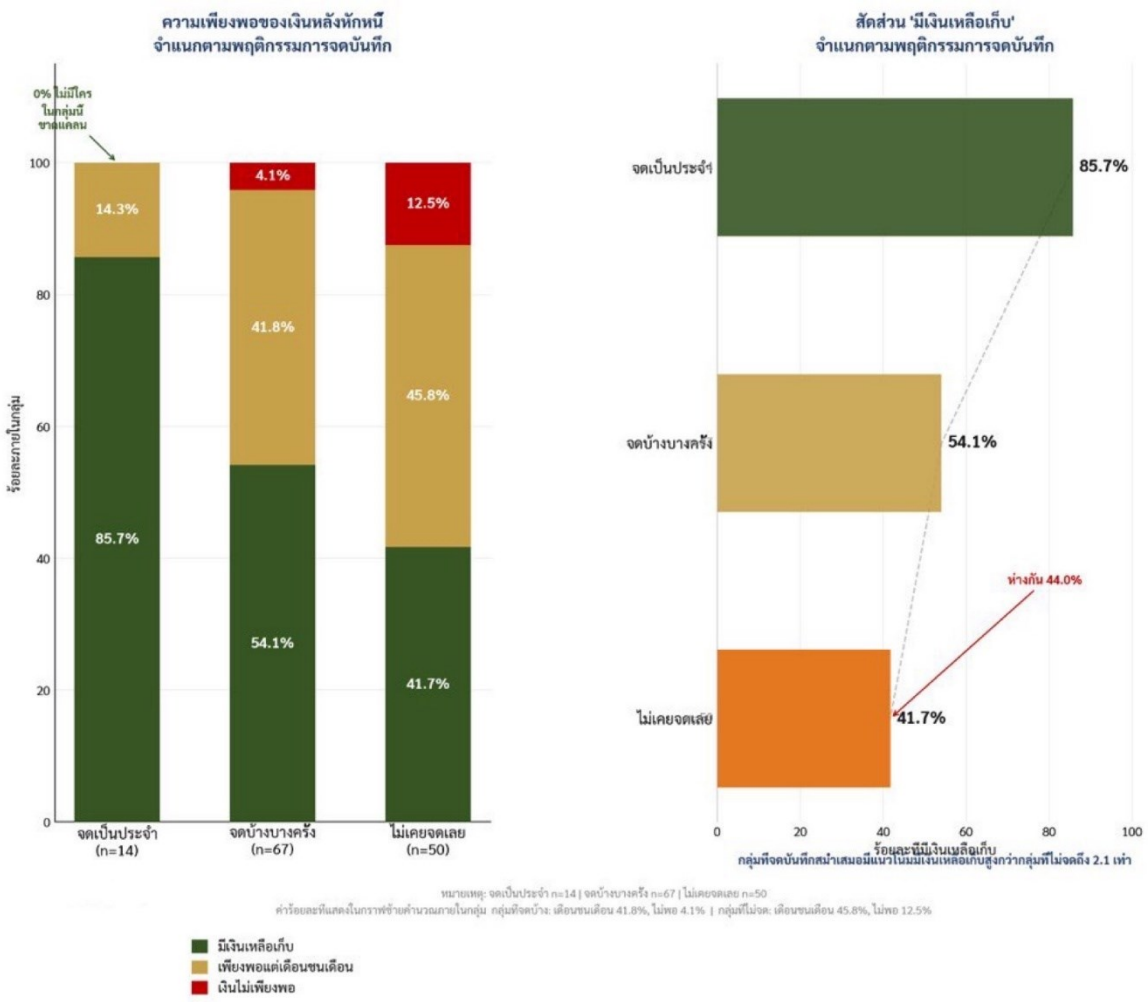
ในมิติของแหล่งที่มาของความรู้ทางการเงิน พบว่า แหล่งข้อมูลหลักของประชากรฐานรากมาจากการอบรมและสัมมนาจากหน่วยงานรัฐหรือสถาบันการเงิน สูงถึงร้อยละ 73.8 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือสื่อออนไลน์ (เช่น Facebook Tik tok และ Youtube) ในสัดส่วนร้อยละ 36.9 และคำแนะนำจากคนในครอบครัวหรือเพื่อนคิดเป็นร้อยละ 26.2 ขณะที่การได้รับความรู้จากระบบการศึกษา (เช่น หลักสูตรในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 12.3 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในมิติพฤติกรรมการปฏิบัติจริงผ่านการจดบันทึกรายรับ รายจ่าย พบว่า มีกลุ่มตัวอย่างที่จดบันทึกเป็นประจำด้วยสมุดหรือแอปพลิเคชัน เพียงสัดส่วนร้อยละ 10.7 ขณะที่กลุ่มตัวอย่าง

เกินกว่าครึ่ง หรือร้อยละ 51.1 ระบุว่าจดบ้างเป็นบางครั้ง และมีผู้ที่ไม่เคยจดเลยโดยใช้จ่ายไปตามที่จำเป็นในสัดส่วนถึงร้อยละ 38.2 ของกลุ่มตัวอย่าง

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถาม พบความแตกต่างของระดับความรู้ที่ประเมินด้วยตนเองกับพฤติกรรมในทางปฏิบัติจริง ถึงแม้กลุ่มตัวอย่างจะมีความมั่นใจในความรู้ด้านกฎหมายและดอกเบี้ย แต่ยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างขาดภูมิคุ้มกันไซเบอร์ในการจำแนกแอปพลิเคชันที่ผิดกฎหมาย ประกอบกับพฤติกรรมการไม่จดบันทึกบัญชีครัวเรือนอย่างสม่ำเสมอ เป็นปัจจัยสำคัญที่ลดศักยภาพในการบริหารสภาพคล่อง นอกจากนี้ ปัจจัยด้านแหล่งความรู้ที่พึ่งพาการอบรมจากภาครัฐเป็นหลักนี้ ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการสื่อสารแบบดั้งเดิม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการออกแบบกระบวนการให้ความรู้ทางการเงินเชิงพฤติกรรม และการบูรณาการกลไกหมอหนี้ประจำชุมชน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเงินอย่างเป็นรูปธรรม ทดแทนการมุ่งเน้นการบรรยายเพื่อให้ความรู้เพียงมิติเดียว

ภาพที่ 5.10 ความเพียงพอหลังหักภาระชำระหนี้และพฤติกรรมการจดบันทึก



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

จากผลการสำรวจประเด็นความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง พบช่องว่างระหว่างความรู้กับการปฏิบัติจริง (Knowledge-Action Gap) ถึงแม้ว่าประชากรฐานรากส่วนใหญ่จะได้รับความรู้ทางการเงินผ่านการอบรมจากหน่วยงานรัฐหรือสถาบันการเงินถึงร้อยละ 73.8 แต่การนำมาปฏิบัติจริงผ่านการจดบันทึกรายรับและรายจ่ายกลับมีสัดส่วนที่น้อยมาก ข้อมูลระบุว่ากลุ่มตัวอย่างเกินกว่าครึ่งหรือร้อยละ 51.1 จดบันทึกเพียงบางครั้งคราว และร้อยละ 38.2 ไม่เคยจดบันทึกเลย โดยเลือกใช้จ่ายตามความจำเป็น มีเพียงร้อยละ 10.7 เท่านั้นที่รักษาวินัยการจดบันทึกผ่านสมุดหรือแอปพลิเคชันอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ต่อความมั่นคงทางการเงิน พบว่าการจดบันทึกส่งผลโดยตรงต่อความเพียงพอของเงินต่อการดำรงชีพหลังหักภาระหนี้สิน โดยกลุ่มที่จดบันทึกเป็นประจำมีความแข็งแกร่งทางการเงินสูงสุด ซึ่งร้อยละ 85.7 ระบุว่ามีเงินเพียงพอและมีเหลือเก็บ และไม่มีผู้ใดในกลุ่มนี้เลยที่รู้สึกว่าเงินไม่พอใช้ รองลงมาคือกลุ่มที่จดบ้างบางครั้งซึ่งมีเงินเหลือเก็บร้อยละ 54.1 ในขณะที่กลุ่มที่ไม่เคยจดบันทึกเลยมีความเปราะบางทางการเงินสูงที่สุด โดยมีผู้ที่มีเงินเหลือเก็บเพียงร้อยละ 41.7 และเผชิญกับสภาวะเงินไม่พอใช้สูงที่สุดถึงร้อยละ 12.5 สรุปได้ว่า การจดบันทึกรายรับ-รายจ่ายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสร้างวินัยทางการเงิน ทำให้เห็นภาพรวมของค่าใช้จ่าย และส่งผลให้เกิดความมั่งคั่งและเสถียรภาพทางการเงินที่แตกต่างจากกลุ่มอื่นอย่างมีนัยสำคัญ

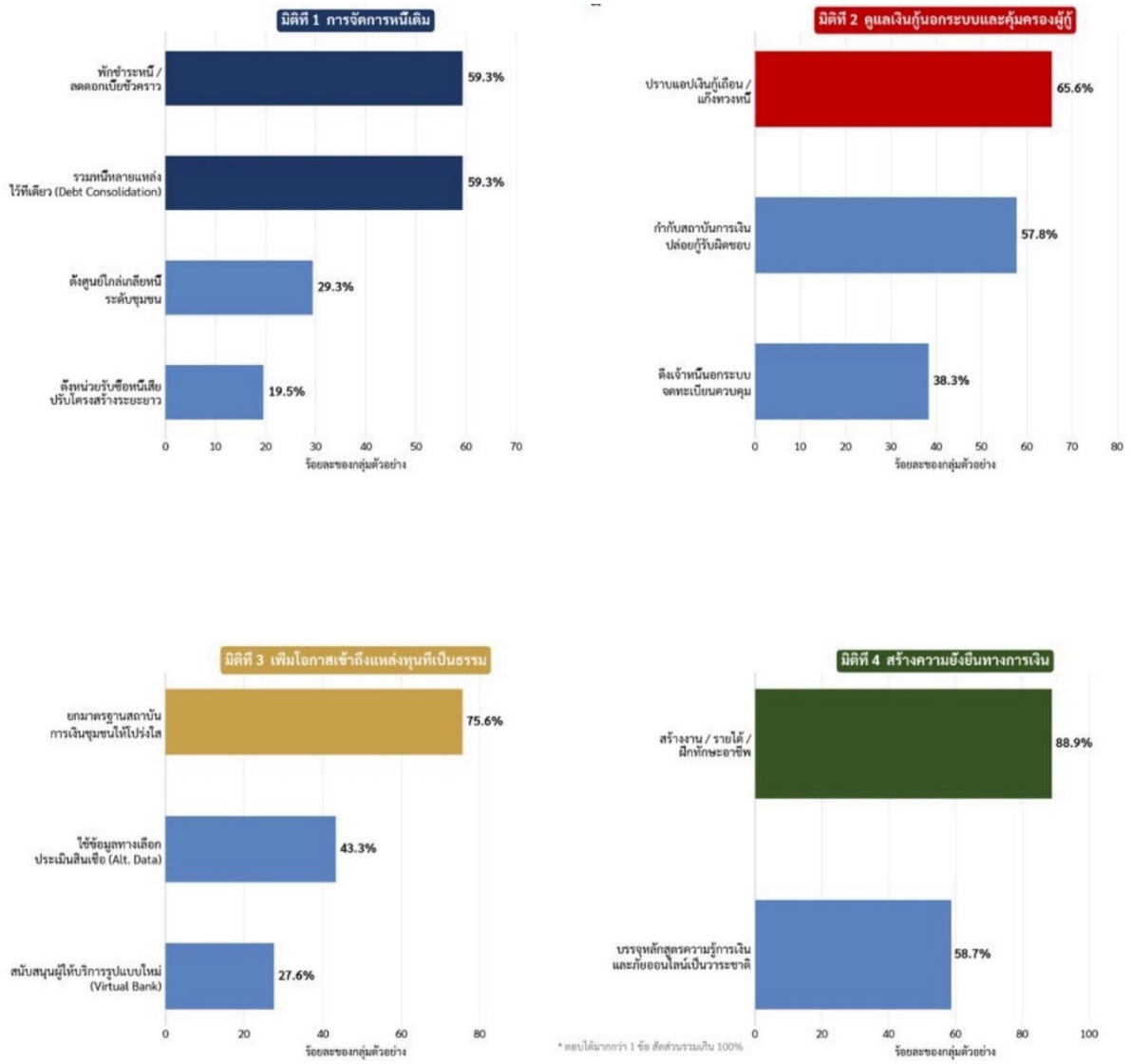
5.4.9 ผลการสำรวจประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อนโยบายด้านการเงินฐานรากของไทย

ผลการสำรวจประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อนโยบายด้านการเงินฐานรากของไทย พบว่า ในส่วนของการจัดการหนี้เดิม กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญสูงสุดใน 2 มาตรการที่มีสัดส่วนเท่ากันคือ การพักชำระหนี้หรือลดดอกเบี้ยชั่วคราว และการนำหนี้จากหลายแหล่งมารวมไว้ที่เดียวในสัดส่วนร้อยละ 59.3 รองลงมาคือการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยหนี้ระดับชุมชนในสัดส่วนร้อยละ 29.3 และการตั้งหน่วยงานรับซื้อหนี้เสียมาปรับโครงสร้างหนี้ระยะยาว ในสัดส่วนร้อยละ 19.5 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

สำหรับการดูแลเงินกู้นอกระบบและคุ้มครองผู้กู้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 65.6 ต้องการให้ภาครัฐปราบปรามแอปพลิเคชันเงินกู้เถื่อนและแก๊งทวงหนี้ที่ใช้ความรุนแรงอย่างเด็ดขาดเป็นอันดับแรก รองลงมา หรือคิดเป็นร้อยละ 57.8 ต้องการให้ภาครัฐกำกับดูแลสถาบันการเงินให้ปล่อยกู้อย่างรับผิดชอบและไม่กระตุ้นให้ก่อหนี้เกินตัว และร้อยละ 38.3 ของกลุ่มตัวอย่าง ต้องการให้ภาครัฐมีมาตรการดึงเจ้าหนี้นอกระบบเข้ามาจดทะเบียนเพื่อให้รัฐควบคุมดอกเบี้ยและวิธีทวงหนี้ ตามลำดับ

ในส่วนของการเพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นธรรม พบว่า กลุ่มตัวอย่างให้การสนับสนุนมาตรการยกระดับมาตรฐานการบริหารงานของสถาบันการเงินชุมชน ให้โปร่งใสและตรวจสอบได้ สูงที่สุดถึงสัดส่วนร้อยละ 75.6 ของกลุ่มตัวอย่าง รองลงมาคือการให้สถาบันการเงินนำข้อมูลอื่นมาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ (เช่น ประวัติจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น) ในสัดส่วนร้อยละ 43.3 และมาตรการสนับสนุนให้เกิดผู้ให้บริการรูปแบบใหม่ (เช่น ธนาคารออนไลน์ที่ไม่มีสาขา เป็นต้น) เพื่อเพิ่มการแข่งขันและลดดอกเบี้ยในสัดส่วนร้อยละ 27.6 ของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ

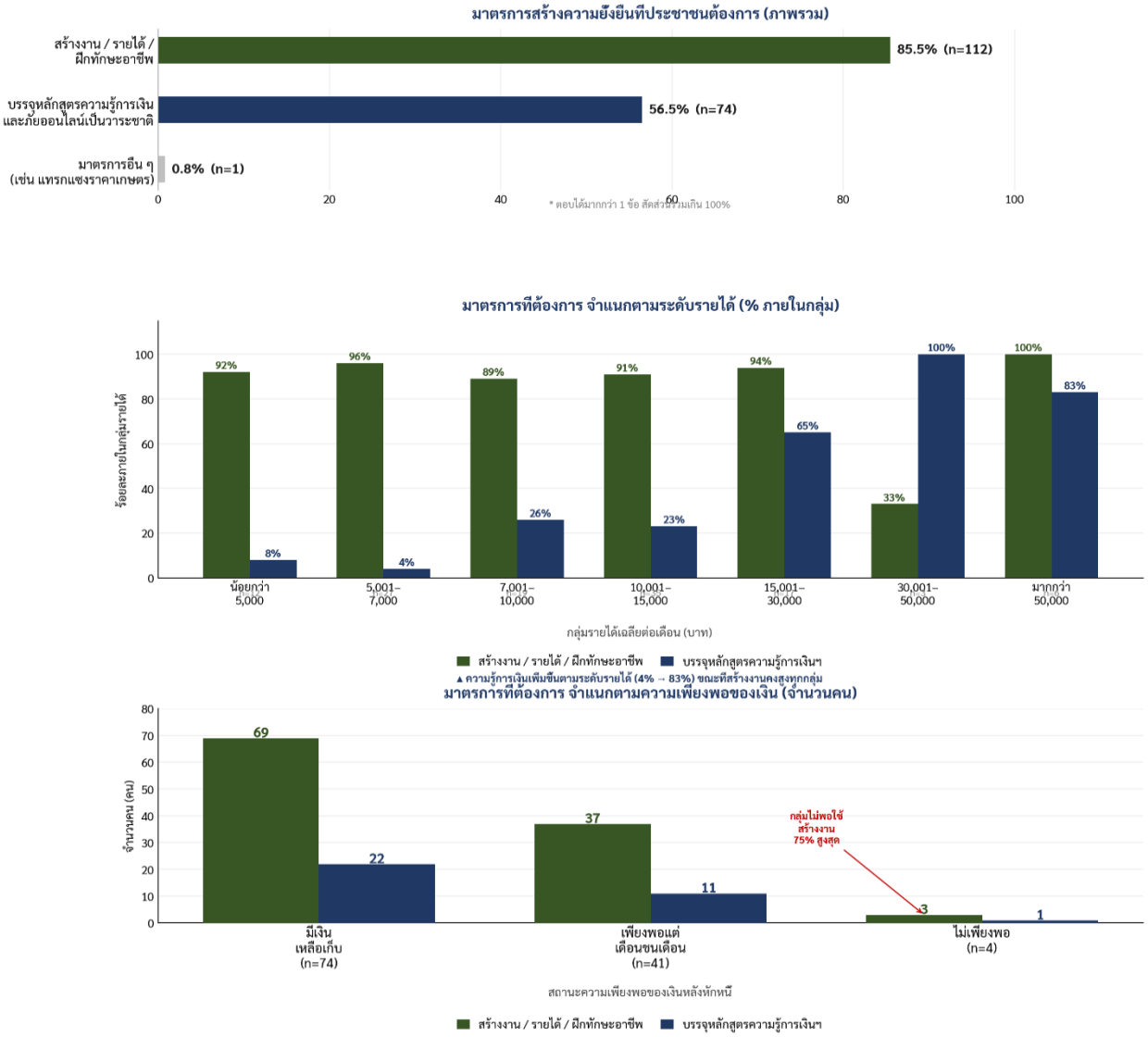
ภาพที่ 5.11 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของประชาชน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

เมื่อพิจารณาในมิติมาตรการสร้างความยั่งยืน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่หรือคิดเป็นร้อยละ 88.9 ต้องการให้ภาครัฐเพิ่มการสร้างงาน สร้างรายได้ และฝึกทักษะอาชีพใหม่อย่างเป็นรูปธรรม รองลงมาหรือคิดเป็นร้อยละ 58.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ต้องการให้บรรจุหลักสูตรความรู้เรื่องการเงินและภัยออนไลน์เป็นวาระแห่งชาติ

ภาพที่ 5.12 การสร้างความยั่งยืนทางการเงิน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

นอกจากนี้ จากการประมวลผลข้อเสนอแนะแบบปลายเปิดซึ่งเป็นข้อเสนอมาตรการอื่น ๆ พบประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(1) ด้านการสร้างวินัยก่อนเป็นหนี้ เสนอให้มีกลไกอธิบายให้ผู้กู้กู้เท่าที่จำเป็น และประเมินรายได้รายจ่ายให้เห็นภาพชัดเจนก่อนการอนุมัติเงินกู้ เพื่อป้องกันการก่อหนี้เกินตัว

(2) ด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออาชีพ สำหรับกลุ่มเกษตรกร ปัญหาหนี้สินมีความเชื่อมโยงกับปัญหาการผลิตโดยตรง จึงมีข้อเสนอให้ภาครัฐบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรให้เป็นระบบและทำวิจัยเชิงรุกเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมและฝนแล้งสลับกัน ซึ่งเป็นต้นตอที่ทำให้รายได้เกษตรกรไม่แน่นอน

(3) ด้านการให้ความรู้และการสื่อสาร เสนอให้จัดกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้ด้านการบริหารจัดการเงิน ความมั่นคงทางการเงิน และการใช้เทคโนโลยี AI ให้เป็นประโยชน์ด้านอาชีพ รวมถึงการรณรงค์ให้ประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และขอให้ภาครัฐประชาสัมพันธ์นโยบายให้เข้าถึงระดับพื้นที่มากขึ้น

(4) ด้านผลิตภัณฑ์และการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น เสนอให้มีการจัดโปรโมชันเงินฝากระยะสั้นที่ให้ดอกเบี้ยสูงเพื่อกระตุ้นการออม การขอให้ส่วนราชการท้องถิ่นเป็นช่องทางกระจายวงเงินกู้ที่ลดขั้นตอนเอกสาร และการเน้นย้ำให้กลไกการจัดสวัสดิการของรัฐต้องโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย

โดยสรุปในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนผ่านแบบสอบถาม ในส่วนของการจัดการปัญหาหนี้สิน การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องใช้มาตรการบรรเทาภาระหนี้ระยะสั้น (เช่น การลดดอกเบี้ย หรือรวมหนี้ เป็นต้น) ควบคู่ไปกับการยกระดับมาตรฐานความโปร่งใสของสถาบันการเงินชุมชนและการประยุกต์ใช้ข้อมูลทางเลือกเพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านธรรมาภิบาลและแก้ไขปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะให้มีกลไกประเมินภาระการจ่ายคืนก่อนอนุมัติเงินกู้จะช่วยให้ผู้กู้สามารถจัดการหนี้สินได้สอดคล้องกับสถานะการเงินของตน และควรจัดตั้งหมอหนี้ประจำชุมชนเพิ่มเติม เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการเงินระดับพื้นที่ด้วย

5.5 ข้อจำกัดของการวิจัยและขอบเขตของกลุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้การทำความเข้าใจผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากเป็นไปอย่างครบถ้วน รัดกุม และสอดคล้องกับบริบทของการวิจัย คณะผู้วิจัยขอเรียนชี้แจงถึงข้อจำกัดเชิงกระบวนการอันเนื่องมาจากกรอบระยะเวลา งบประมาณ และการเข้าถึงพื้นที่จัดเก็บข้อมูล ดังนี้

5.5.1 ข้อจำกัดด้านพื้นที่และลักษณะเฉพาะของกลุ่มตัวอย่าง

การลงพื้นที่เพื่อสำรวจความคิดเห็นและเก็บข้อมูลแบบสอบถามจากประชากรจำนวน 131 ราย ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคใต้ โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ที่ใช้บริการสถาบันการเงินฐานรากอย่างน้อย 1 แห่ง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้บริการของสถาบันการเงินประชาชน (ไม่รวมถึงกลุ่มประชากรที่ใช้บริการเฉพาะธนาคารพาณิชย์เพียงอย่างเดียว)

ทั้งนี้ เนื่องจากการลงพื้นที่จัดเก็บข้อมูลจำเป็นต้องอาศัยความอนุเคราะห์จากธนาคารออมสินและผู้นำชุมชนในการประสานงาน ซึ่งในทางปฏิบัติ การเข้าถึงกลุ่มประชากรฐานรากที่ไม่มีการรวมกลุ่ม (Unorganized groups) ทำได้ยากภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร นอกจากนี้ ในระหว่างการศึกษาวิจัยได้เกิดสงครามระหว่างอิหร่านและสหรัฐส่งผลให้ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้จึงสะท้อนภาพลักษณ์และพฤติกรรมของประชากรฐานรากในชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งส่งผลโดยตรงให้ผลการศึกษาอาจสะท้อนบริบทของกลุ่มสถาบันการเงินประชาชนมากกว่ากลุ่มสถาบันการเงินชุมชนประเภทอื่นที่มีจำนวนแห่งมากกว่าในภาพรวมระดับประเทศ (เช่น กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น)

5.5.2 ข้อจำกัดด้านความเป็นตัวแทนของข้อมูล NPLs

ข้อมูล NPLs ที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำประมาณร้อยละ 1 – 2 นั้น เป็นข้อมูลปฐมภูมิที่คณะผู้วิจัยได้รับจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้บริการสถาบันการเงินประชาชนจำนวน 2 - 3 แห่ง เท่านั้น ดังนั้น ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการหนี้ของสถาบันที่เข้มแข็งในพื้นที่เป้าหมาย แต่ไม่สามารถเป็นตัวแทนทางสถิติที่สามารถสะท้อนภาพรวมของ NPLs ในระบบการเงินฐานรากทั้งประเทศได้

5.6 บทสรุป

ข้อจำกัดทางกฎหมายและอุปสรรคเชิงนโยบายที่สรุปในส่วนนี้ ถือเป็น “ข้อค้นพบเชิงโครงสร้าง” ของระบบการเงินฐานราก ซึ่งเป็นคนละส่วนกับข้อจำกัดเชิงระเบียบวิธีของการวิจัยที่ได้นำเสนอในหัวข้อ 5. ทั้งนี้ บทนี้ได้รวบรวมข้อมูลภาคสนามและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบการเงินฐานราก โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 3 ส่วน ได้แก่ การลงพื้นที่ศึกษาผู้ให้บริการทางการเงินจำนวน 10 แห่ง ใน 4 จังหวัด (จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดสงขลา และจังหวัดพัทลุง) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้กำหนดนโยบายและผู้เชี่ยวชาญ และการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมทางการเงินของประชาชนกลุ่มเป้าหมายจำนวน 131 ราย สามารถสรุปได้ ดังนี้

ด้านผู้ให้บริการ คณะผู้วิจัยได้จำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ สถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 และกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล พบว่าผู้ให้บริการแต่ละกลุ่มมีกลไกการคัดกรองความเสี่ยงและต้นทุนทางการเงินที่แตกต่างกัน โดยมีอัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ 6.0 ถึง 36.0 ต่อปี และพบการซ้อนทับกันเชิงโครงสร้างใน 3 ลักษณะ ได้แก่ การซ้อนทับเชิงพื้นที่และตัวบุคคลของคณะกรรมการ การพึ่งพาเงินทุนข้ามประเภทเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย และประเด็นเรื่องภาระหนี้ขององค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ปรากฏในระบบข้อมูลเครดิตกลาง จึงทำให้ผู้ให้บริการทางการเงินไม่ทราบถึงภาระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ นอกจากนี้ ยังพบว่าการกำหนดเงื่อนไขการยกระดับองค์กรชุมชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบของกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง

ในส่วนของการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ข้อค้นพบสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนและความลักลั่นของการกำกับดูแลระหว่างหน่วยงาน ข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตที่ทำให้สถาบันการเงินชุมชนไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลเข้าสู่ระบบกลางได้ ตลอดจนพฤติกรรมการจัดลำดับการชำระหนี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงภาวะที่ลูกหนี้ขาดแรงจูงใจในการชำระหนี้ ซึ่งเกิดจากมาตรการช่วยเหลือแบบให้ทั่วถึงของภาครัฐ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นที่หลากหลายต่อทิศทางการปฏิรูป โดยส่วนใหญ่เห็นว่า ควรกำหนดมาตรฐานกลางร่วมกัน มากกว่าการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเพียงแห่งเดียวแบบเบ็ดเสร็จ ควบคู่ไปกับการเสริมบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐในฐานะสถาบันพี่เลี้ยง โดยนำข้อมูลทางเลือกมาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ และเชื่อมโยงร่วมกับข้อมูลภาระหนี้ในระดับพื้นที่เพิ่มเติม

ในด้านการสำรวจประชาชน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างพึ่งพากลไกการเงินระดับชุมชนเป็นแหล่งทุนหลัก โดยมีการเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปถึงร้อยละ 51.5 และยอมรับว่ามีพฤติกรรมการกู้เงินจากแหล่งใหม่มาชำระหนี้แหล่งเดิมถึงร้อยละ 35.8 ขณะเดียวกัน ข้อมูลยังชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความรู้กับการปฏิบัติ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าประชาชนร้อยละ 73.8 จะเคยได้รับความรู้ทางการเงินผ่านการอบรมจากหน่วยงานภาครัฐหรือสถาบันการเงิน แต่มีเพียงร้อยละ 10.7 ที่จดบันทึกรายรับรายจ่ายอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวช่วยให้การเงินของครัวเรือนมีความมั่นคง นอกจากนี้ พฤติกรรมการออมและการใช้บริการส่วนใหญ่จะเป็นบริการพื้นฐานเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่ประชาชนให้น้ำหนักกับความจำเป็นในปัจจุบันมากกว่าการวางแผนเพื่ออนาคต

โดยสรุป ข้อค้นพบจากทั้งสามแหล่งข้อมูลชี้ตรงกันถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือ ภาระหนี้ซ่อนเร้นหรือหนี้ที่มองไม่เห็น ซึ่งเกิดจากเจ้าหนี้และลูกหนี้มีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน ทำให้สถาบันการเงินประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าความเป็นจริง และประการที่สองคือ การเคลื่อนย้ายแหล่งเงินเพื่อหมุนเวียนชำระหนี้ข้ามระบบ ซึ่งเกิดจากการกระจัดกระจายของการกำกับดูแลและปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้ ด้วยเหตุนี้ ภูมิทัศน์การเงินฐานรากจึงมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการปฏิรูปเชิงยุทธศาสตร์ใน

3 แนวทาง ได้แก่ การปรับโครงสร้างการกำกับดูแลผ่านการกำหนดมาตรฐานกลางร่วมกัน การเชื่อมโยงข้อมูลและนำข้อมูลทางเลือกมาใช้ประเมินศักยภาพลูกหนี้ และการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินผ่านกลไกหมอหนี้ประจำชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.6.1 ภาระหนี้ซ่อนเร้นหรือหนี้ที่มองไม่เห็น

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ภาระหนี้ซ่อนเร้นในระบบเศรษฐกิจฐานรากของไทยมีอยู่จริงและอยู่ในระดับที่น่ากังวล โดยผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ให้ความเห็นว่า แม้บริษัทจะคัดกรองลูกหนี้ให้มีภาระหนี้ต่อรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 30 ตามข้อมูลในระบบเครดิตบูโร แต่ในทางปฏิบัติมักพบว่าลูกหนี้ยังมีภาระหนี้ซ่อนเร้นจากกองทุนหมู่บ้านและสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ไม่ปรากฏในฐานข้อมูลเครดิต ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติที่ระบุว่า ปัจจุบันมีหนี้ซ่อนเร้นนอกระบบเครดิตบูโรสูงถึงร้อยละ 20 ของประเทศ โดยก้อนที่ใหญ่ที่สุดคือหนี้สินในระบบสหกรณ์ ประกอบกับผลการสำรวจภาคประชาชนที่พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 51.5 เป็นสมาชิกกลุ่มการเงิน 2 แห่ง และร้อยละ 51.9 มีหนี้สินกับกองทุนหมู่บ้านหรือสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งข้อมูลดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหนี้และลูกหนี้มีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้สถาบันการเงินประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าความเป็นจริง และยังสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการเสถียรภาพการเงินที่ระบุว่า การขยายตัวของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเงินทั้งระบบ หากการพัฒนาด้านกฎระเบียบและการเชื่อมโยงข้อมูลเติบโตไม่ทันเวลา

5.6.2 ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแหล่งเงินและวงจรการหมุนหนี้

ความกระจัดกระจายของกฎระเบียบและการขาดข้อมูลที่เป็นศูนย์กลาง นำไปสู่พฤติกรรมการเคลื่อนย้ายแหล่งเงิน ซึ่งจากผลการสำรวจพบว่า ประชาชนถึงร้อยละ 35.8 ของกลุ่มตัวอย่างยอมรับว่ามีพฤติกรรมการกู้เงินจากแหล่งใหม่มาชำระหนี้แหล่งเดิม สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่นิยามสภาวะนี้ว่าเป็นวงจรการหมุนหนี้

นอกจากนี้ ลูกหนี้มักเลือกชำระหนี้นอกระบบก่อนเพื่อเลี่ยงดอกเบี้ยที่สูง ตามด้วยการจ่ายเฉพาะดอกเบี้ยให้กองทุนหมู่บ้าน และผลักภาระความเสี่ยงด้วยการจัดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐและสหกรณ์เป็นเจ้าหนี้ลำดับสุดท้าย พฤติกรรมเช่นนี้สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดทางพฤติกรรมทางการเงินและการเกิดภาวะที่ลูกหนี้ขาดแรงจูงใจในการชำระหนี้ ซึ่งเกิดจากมาตรการช่วยเหลือแบบให้ทั่วถึงของภาครัฐ เช่น โครงการพักชำระหนี้ ซึ่งทำให้ลูกหนี้สูญเสียแรงจูงใจในการชำระหนี้และสูญเสียวินัยทางการเงินในระยะยาว ดังที่ปรากฏในบทวิเคราะห์มาตรการพักหนี้เกษตรกรในบทที่ 2

5.6.3 ความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบการเงินฐานราก

จากสภาพปัญหาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างสถาบันการเงินฐานรากตามที่ระบุในบทที่ 4 จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเชิงยุทธศาสตร์ โดยบูรณาการข้อเสนอจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบทที่ 5 เข้ากับบทเรียนจากต่างประเทศในบทที่ 3 ดังนี้

(1) การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแล เพื่อแก้ปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่ ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเพียงแห่งเดียว แต่ควรมุ่งเน้นการกำหนดมาตรฐานกลางร่วมกัน โดยใช้แนวทางการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นตามระดับความเสี่ยงตามที่เสนอไว้ในบทที่ 2 ซึ่งสอดคล้องกับกรณีศึกษาของสำนักงานบริการทางการเงินแห่งประเทศญี่ปุ่นที่แยกเกณฑ์การกำกับดูแลระหว่างธนาคารขนาดใหญ่กับสถาบันการเงินชุมชน และกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่โอนอำนาจการกำกับดูแลสหกรณ์เครดิตชุมชนไปยังหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงิน

(2) การเชื่อมโยงข้อมูลและการใช้ข้อมูลทางเลือก ซึ่งประชาชนร้อยละ 67.2 เปิดรับและให้การสนับสนุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ซ่อนเร้น ทั้งนี้ ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางเฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะกลุ่ม โดยนำรูปแบบระบบรวมศูนย์ข้อมูลและระบบเชื่อมโยงการให้สินเชื่อของสาธารณรัฐอินเดียมาเป็นต้นแบบ ควบคู่ไปกับการออกนโยบายสนับสนุนให้ใช้ข้อมูลทางเลือก เช่น ประวัติการชำระค่าน้ำ ค่าไฟ และยอดขาย ประกอบการประเมินศักยภาพลูกหนี้ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา เพื่อยกระดับให้สถาบันการเงินสามารถวิเคราะห์กระแสเงินสดได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

(3) การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินด้วยกลไกหมอหนี้ประจำชุมชน ตามข้อค้นพบที่ว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาหนี้เกิดจากความไม่เพียงพอของรายได้และช่องว่างระหว่างความรู้กับการปฏิบัติจริง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงต้องอาศัยกลไกการให้คำปรึกษาเชิงพฤติกรรม โดยจัดตั้งหมอหนี้ประจำชุมชนประจำในพื้นที่ เพื่อประเมินศักยภาพและปรับโครงสร้างหนี้อย่างใกล้ชิด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์และเป้าหมายการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม เพื่อให้การเงินฐานรากเป็นเครื่องมือช่วยลดความยากจนได้อย่างยั่งยืนต่อไป

บทที่ 6
การวิเคราะห์ข้อมูลภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย

การศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบการเงินฐานรากในบทนี้ คณะผู้วิจัยมุ่งเน้นการประเมินโครงสร้างของทั้งระบบนิเวศการเงินฐานราก เพื่อเสนอแนะยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ออกแบบกรอบการวิเคราะห์ระบบนิเวศและความสอดคล้องเชิงนโยบาย โดยรวบรวมหลักเกณฑ์การประเมินเชิงโครงสร้างจากองค์กรด้านการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจระดับโลก ได้แก่ IMF World Bank และ OECD มาปรับใช้เป็นเครื่องมือการประเมินเชิงลึกรวม 3 มิติหลัก ดังนี้

1) กรอบการวิเคราะห์ความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล คณะผู้วิจัยประยุกต์ใช้กรอบการประเมินความสอดคล้องทางกฎหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา เป็นหลักในการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีลักษณะแยกส่วนการทำงานข้ามกระทรวง (เช่น พช. สทบ. และกรมส่งเสริมสหกรณ์) โดยมุ่งเน้นการประเมินว่า การขาดดุลยภาพของกติกาและการไม่มีมาตรฐานกลาง ส่งผลให้เกิดต้นทุนแฝงในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกินขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาชน ทั้งนี้ กรอบดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562

2) กรอบการวิเคราะห์จุดเปราะบางที่ซ่อนเร้นและเสถียรภาพเชิงระบบ คณะผู้วิจัยนำเกณฑ์มาตรฐานจากโปรแกรมประเมินเสถียรภาพภาคการเงิน ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ World Bank มาใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงระบบที่ถูกอำพรางอยู่ภายใต้ตัวเลขทางบัญชีระดับฐานราก โดยมุ่งวิเคราะห์ข้อมูลของระบบการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ฐานข้อมูลเครดิตกลาง ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤตหนี้ซ่อนเร้นและพฤติกรรมการกู้หมุนวนข้ามระบบของลูกหนี้

3) กรอบการวิเคราะห์การหลบเลี่ยงเกณฑ์และการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ คณะผู้วิจัยบูรณาการแนวคิดระหว่างกรอบการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินควบคู่กับการคุ้มครองผู้บริโภคของ World Bank และผลกระทบเชิงนโยบายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบเชิงพฤติกรรมเมื่อรัฐออกกฎระเบียบด้วยมาตรฐานเดียว ทั้งนี้ มาตรการควบคุมความเสี่ยงของสถาบันการเงินหลักผลักดันให้ประชากรกลุ่มเปราะบางบางส่วนหลบเลี่ยงเกณฑ์ จนนำไปสู่การเคลื่อนย้ายของสินเชื่อไปสู่นวัตกรรมการเงินรูปแบบใหม่ที่ยังไม่มีการกำกับดูแล เช่น หนี้นอกระบบรายวัน เป็นต้น

ทั้งนี้ กรอบการวิเคราะห์ทั้ง 3 มิติ จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมองเห็นความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลอย่างเป็นระบบว่า ปัญหาเชิงกฎหมายและการกำกับดูแลของสถาบันการเงินแต่ละประเภทในบทนี้ ส่งผลกระทบต่อเนื่องเชื่อมโยงถึงกันทั้งระบบนิเวศ

6.1 การวิเคราะห์ความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล

เมื่อนำกรอบการประเมินความสอดคล้องทางกฎหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา มาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ระบบนิเวศการเงินฐานรากไทย คณะผู้วิจัยพบว่า ปัญหารากฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ การกำกับดูแลแบบแยกส่วน เนื่องจากองค์กรการเงินในระดับชุมชนถูกก่อตั้งและกำกับดูแลโดยหลายหน่วยงานภายใต้กฎหมายคนละฉบับ (อาทิ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง) ความลักลั่นของกติกาและการขาดหน่วยงานกลางก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานจริงใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

6.1.1 ภาระต้นทุนแฝงจากข้อบังคับทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบริบทชุมชน

การออกแบบกฎหมายที่ดีต้องไม่สร้างต้นทุนในการทำธุรกรรมที่สูงเกินความสามารถของผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์สถาบันการเงินประชาชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นดังกล่าว เช่น กรณีสถาบันการเงินประชาชนแห่งหนึ่งในจังหวัดสงขลา พบว่า เมื่อยกระดับเป็นนิติบุคคล องค์กรต้องรับภาระค่าตอบแทนผู้สอบบัญชีระดับมาตรฐานสากลสูงถึง 25,000 บาทต่อปี (แม้จะได้รับการอุดหนุนจากธนาคารออมสินบางส่วน) นอกจากนี้ องค์กรการเงินชุมชนบางแห่งที่ประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการให้บริการทางการเงินอยู่ก่อนการจดทะเบียน และเมื่อจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้ว จะไม่สามารถประกอบกิจการอื่นได้อีก โดยให้บริการทางการเงินเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดต้นทุนแฝงในส่วนดังกล่าว

6.1.2 ความซ้ำซ้อนเชิงพื้นที่และปัญหาเชิงสถาบันที่กำกับดูแล

การขาดการบูรณาการเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานรัฐ ทำให้เกิดการแย่งชิงหรือทับซ้อนกันของการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ จากการลงพื้นที่สำรวจในภาคใต้ คณะผู้วิจัยพบว่าในอาคารทำการเดียวกันมีการดำเนินงานถึง 2 นิติบุคคล คือ กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งมีประธานและคณะกรรมการบริหารเป็นกลุ่มบุคคลชุดเดียวกัน โครงสร้างที่ลักลั่นนี้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการ กล่าวคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านอันเป็นที่ตั้งสำนักงาน จะได้รับสิทธิประโยชน์และสามารถเข้าถึงวงเงินกู้ซ้ำซ้อนจากทั้งสองกองทุน ในขณะที่ประชาชนจากหมู่บ้านอื่นในตำบลเดียวกันเข้าถึงได้เพียงกลไกเดียว ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มข้อมูลจากการสำรวจด้วยแบบสอบถามที่ระบุว่า ประชาชนในระดับฐานรากมักมีสถานะเป็นสมาชิกของกลุ่มการเงินชุมชนมากกว่า 1 แห่ง เพื่อหมุนเวียนสภาพคล่อง ซึ่งจะนำไปสู่ความเสี่ยงด้านหนี้ซ้ำซ้อนในระดับครัวเรือน

6.1.3 ความย้อนแย้งเชิงนโยบายและอุปสรรคในการทำนิติกรรม

ความลักลั่นประการสุดท้ายคือการใช้มาตรการทางกฎหมายแบบเดียวกันกับผู้ให้บริการทางการเงินทุกราย ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรชุมชนปฏิเสธการเข้าสู่ระบบ จากกรณีศึกษากลุ่มออมทรัพย์ในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้มแข็ง มีเงินฝากหมุนเวียนกว่า 13 ล้านบาท และมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบาร์โค้ด กลับเลือกที่จะไม่จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน เนื่องจากกฎหมายบังคับให้ต้องขยายขอบเขตการให้บริการครอบคลุมระดับตำบล คณะกรรมการกลุ่มประเมินว่าการขยายขนาดตามที่รัฐต้องการจะทำลายทุนทางสังคมและความไว้เนื้อเชื่อใจระดับหมู่บ้าน ทำให้ไม่สามารถคัดกรองพฤติกรรมผู้กู้ได้อย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม การดำรงสถานะเป็นกลุ่มที่ไม่มีสถานะนิติบุคคลตามกฎหมาย ทำให้องค์กรเหล่านี้เสียเปรียบอย่างมากในการทำธุรกรรมทางแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะการไม่สามารถจดทะเบียนรับจำนองที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินได้ ทำได้เพียงการยึดถือโฉนดไว้เป็นหลักประกันโดยพฤตินัย ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้สูญอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น การออกแบบกลไกกำกับดูแลในระยะต่อไป จำเป็นต้องมีการทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดข้อจำกัดด้านพื้นที่ ลดภาระต้นทุนทางบัญชีและภาษี และอาจต้องนำไปสู่การพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลร่วม เพื่อบูรณาการระบบการเงินฐานรากให้อยู่ภายใต้มาตรฐานที่สอดคล้องกัน

6.2 การวิเคราะห์ความไม่สมมาตรของข้อมูลและหนี้ซ่อนเร้น

ภายใต้กรอบการประเมินเสถียรภาพภาคการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ World Bank สิ่งที่เป็นความเสี่ยงเชิงระบบในบริบทการเงินฐานรากไทย คือความไม่สมมาตรของข้อมูลและวิกฤตหนี้ซ่อนเร้น คณะผู้วิจัยพบว่า ฐานข้อมูลเครดิตระหว่างสถาบันการเงินกระแสหลักและสถาบันการเงินชุมชน ที่ไม่ทับซ้อนกันนั้น ส่งผลกระทบ ดังนี้

6.2.1 ช่องว่างข้อมูลระดับชาติและข้อจำกัดทางกฎหมายของระบบเครดิตบูโร

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงของบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด พบว่า ปัจจุบันฐานข้อมูลเครดิตบูโรสามารถครอบคลุมสินเชื่อเพียงประมาณร้อยละ 80 ของประเทศ ในขณะที่อีกร้อยละ 20 ไม่อยู่ในฐานข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้าน และสถาบันการเงินชุมชน โดยสาเหตุหลักที่องค์กรฐานรากไม่สามารถเข้าสู่ระบบข้อมูลเครดิตกลางได้ เกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญา มีโทษการจำคุกหากมีการรายงานข้อมูลคลาดเคลื่อน ควบคู่กับการกำหนดเงื่อนไขความพร้อมด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่บังคับให้ต้องส่งมอบข้อมูลอย่างรวดเร็วและแม่นยำภายในวันที่ 20 ของเดือนถัดไป ซึ่งในทางปฏิบัติ สถาบันการเงินชุมชนจำนวนมากยังคงลงบัญชีด้วยมือ ดังนั้น ข้อกำหนดแบบมาตรฐานเดียวนี้จึงเป็นอุปสรรคให้องค์กรฐานรากต้องอยู่นอกระบบข้อมูลระดับชาติ

6.2.2 ภาวะที่ลูกหนี้ขาดแรงจูงใจในการชำระหนี้และมายาคติความเสี่ยงของระบบสหกรณ์

เมื่อพิจารณากลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งเป็นแหล่งหนี้นอกระบบฐานข้อมูลเครดิตบูโรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ คณะผู้วิจัยพบปัญหาเชิงโครงสร้างประการสำคัญ กล่าวคือ กฎหมายสหกรณ์ในปัจจุบันกำหนดให้การหักเงินเดือนหรือค่าจ้างเพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์อยู่ในลำดับก่อนเจ้าหนี้สถาบันการเงินอื่น ส่งผลให้ผู้บริหารสหกรณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า สหกรณ์แทบไม่มีความเสี่ยงด้านหนี้สูญ และไม่เห็นความคุ้มค่าในการแบ่งปันข้อมูลกับระบบข้อมูลเครดิตกลาง ซึ่งภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบ เนื่องจากสถาบันการเงินอื่นไม่อาจมองเห็นภาระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ จึงอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ลูกหนี้ก่อหนี้เพิ่มเติมจนเกินศักยภาพในการชำระคืน

6.2.3 ผลกระทบทางอ้อมต่อผู้ให้บริการสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ภายใต้การกำกับ

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ประกอบธุรกิจพิโกไฟแนนซ์ในภาคเหนือ ระบุว่า บริษัทมีระบบคัดกรองความเสี่ยงที่เข้มงวด โดยอนุมัติสินเชื่อให้เฉพาะผู้ที่มีภาระหนี้ต่อรายได้ในระบบเครดิตบูโรไม่เกินร้อยละ 30 แต่เมื่อให้สินเชื่อไปแล้วกลับพบว่า ลูกหนี้จำนวนมากมีภาระหนี้จากการกู้ยืมในกองทุนหมู่บ้านหรือสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งผู้ประกอบการจะทราบความจริงข้อนี้ก็ต่อเมื่อลงพื้นที่ติดตามทวงถามหนี้ ดังนั้นความไม่สมมาตรของข้อมูลนี้ จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์การกู้ยืมเงินหมุนเวียน ที่ประชาชนกู้เงินจากพิโกไฟแนนซ์ไปชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน หรือกู้หนี้สหกรณ์มาชำระพิโกไฟแนนซ์ ซึ่งสะท้อนว่าปัญหาหนี้เสียที่ระดับฐานรากยังไม่ได้รับการแก้ไข

ดังนั้น ในกรณีที่ฐานข้อมูลหนี้สินของประเทศยังไม่สมบูรณ์ การประเมินศักยภาพลูกหนี้แบบเบ็ดเสร็จย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในระยะต่อไปจึงต้องมุ่งไปที่การทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 เพื่อลดทอนบทลงโทษทางอาญาสำหรับกลุ่มการเงินชุมชน ควบคู่กับการพัฒนากลไกการเชื่อมโยงข้อมูลแบบยืดหยุ่นโดยอาศัยระบบความยินยอม เพื่อให้ข้อมูลหนี้ร้อยละ 20 ของประเทศเข้าสู่ระบบที่ตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

6.3 การวิเคราะห์การหลบเลี่ยงเกณฑ์และการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ

ภายใต้กรอบการประเมินผลกระทบเชิงนโยบายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ประกอบกับแนวทางการส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงินของ World Bank คณะผู้วิจัยพบว่า การออกแบบกฎระเบียบหรือมาตรการควบคุมความเสี่ยงของรัฐ หากขาดความยืดหยุ่นหรือเข้มงวดจนเกินไป อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ ซึ่งในบริบทการเงินฐานรากไทย พบว่า มีการหลบเลี่ยงเกณฑ์และการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ โดยมี 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

6.3.1 การคุมเข้มของสถาบันการเงินหลักและปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ

สถาบันการเงินกระแสหลัก โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ มักใช้เกณฑ์การประเมินสินเชื่อที่เป็นมาตรฐานเดียว เช่น การกำหนดเพดานภาระหนี้ต่อรายได้ที่รัดกุม เพื่อรักษาความมั่นคงของระบบและป้องกันปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ในทางปฏิบัติ เกณฑ์ดังกล่าวทำให้ประชากรฐานรากที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือขาดเอกสารรับรองรายได้ ไม่สามารถขอสินเชื่อในระบบการเงินได้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทน ธปท. และ สศค. ชี้ให้เห็นว่า ผู้กู้ที่ถูกปฏิเสธจากระบบธนาคารยังคงต้องการการกู้ยืม โดยขอสินเชื่อจากแหล่งเงินทุนอื่นที่เข้าถึงง่ายกว่าแต่มีต้นทุนและความเสี่ยงสูงกว่า รวมถึงการพึ่งพาหนี้นอกระบบ เช่น การกู้เงินรายวันโดยใช้รถจักรยานยนต์หรือรถกระบะเป็นหลักประกัน ดังนั้น นโยบายการควบคุมความเสี่ยงของสินเชื่อในระบบต้องดำเนินควบคู่กับการให้ทางเลือกจากการขอสินเชื่อในช่องทางอื่น เพื่อลดการขยายตัวของหนี้นอกระบบ

6.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อรูปแบบใหม่ประเภทซื้อก่อนจ่ายทีหลัง

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และ ธปท. ระบุว่า ปัจจุบันบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังยังไม่ได้ถูกนิยามทางกฎหมายให้เป็นสินเชื่ออย่างเต็มรูปแบบ แต่ถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ระบบการชำระเงิน ส่งผลให้ผู้ให้บริการไม่ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การประเมินภาระหนี้ต่อรายได้ที่เข้มงวด และไม่ต้องส่งประวัติการผ่อนชำระเข้าสู่ระบบเครดิตบูโรกลาง ประกอบกับผู้บริโภค โดยเฉพาะเยาวชนและผู้มีรายได้น้อยเข้าใจว่าวงเงินซื้อก่อนจ่ายทีหลังขนาดเล็กเป็นเงินของตนเอง ซึ่งความคิดดังกล่าวนำไปสู่พฤติกรรมการใช้จ่ายเกินตัว นอกจากนี้ เมื่อลูกหนี้เริ่มประสบปัญหาชำระหนี้ พบว่าแพลตฟอร์มเหล่านี้ไม่มีกลไกหรือช่องทางในการเจรจาประนอมหนี้ที่ชัดเจน

6.3.3 การให้ความรู้และความต้องการกลไกหมอหนี้ประจำชุมชน

ผู้แทน ธปท. ระบุว่า ปัญหาการก่อหนี้ไม่ได้เกิดจากความไม่รู้เพียงอย่างเดียว ผู้กู้ส่วนใหญ่ตระหนักดีถึงภาระดอกเบี้ยที่สูง แต่ถูกบีบคั้นด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ การรณรงค์ในภาพรวมเพื่อสร้างการรับรู้ จึงล้มเหลวในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนจากการเป็นผู้ให้ความรู้ ไปสู่การสร้างกลไกคลินิกแก้หนี้เพื่อปรับปรุงพฤติกรรมลูกหนี้ในระยะยาว ที่ผ่านมามีการทดลองนำแกนนำกองทุนหมู่บ้านมาอบรมเป็นผู้ให้คำปรึกษา แต่พบว่าศักยภาพของแกนนำในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาหนี้สินระดับรายบุคคลที่มีความซับซ้อน ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องออกแบบนโยบายเพื่อจัดตั้งบุคลากรหรือกลไกหมอหนี้ประจำชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันพี่เลี้ยงในพื้นที่และให้คำปรึกษา เจรจาไกล่เกลี่ย รวมถึงหาทางออกให้แก่ผู้กู้ที่ประสบปัญหาดังกล่าว

6.4 สรุปการวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการรวบรวมและวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินและองค์กรชุมชนในระดับฐานราก ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ตลอดจนประกาศกระทรวงการคลังและประกาศ สศค. ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ พบประเด็นสำคัญจำแนกเป็น 4 มิติหลัก ดังนี้

6.4.1 ความซ้ำซ้อนด้านขอบเขตพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

กฎหมายแต่ละฉบับถูกออกแบบมาเพื่อเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนในชุมชนเหมือนกัน แต่ใช้เขตปกครองที่ทับซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงสมาชิกและเกิดการกู้ซ้ำซ้อน ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดขอบเขตไว้ที่ระดับหมู่บ้าน

(2) พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชนฯ ขยายขอบเขตการให้บริการครอบคลุมระดับตำบล หรือเชื่อมโยงหลายหมู่บ้านเข้าด้วยกัน

(3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ กำหนดขอบเขตจากอาชีพหรือวงสัมพันธ์ หรือครอบคลุมระดับอำเภอและจังหวัด

(4) ผลกระทบทางกฎหมาย ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่นิติบุคคล 2 - 3 แห่ง (เช่น กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินประชาชน) สามารถตั้งทับซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน มีคณะกรรมการชุดเดียวกัน แต่ใช้กฎหมายคนละฉบับในการบริหารจัดการ

6.4.2 ความแตกต่างด้านสถานะนิติบุคคลและข้อจำกัดในการทำนิติกรรม สิทธิทางกฎหมายในการบริหารความเสี่ยง (การรับจำนองและการค้ำประกัน)

(1) สหกรณ์และสถาบันการเงินประชาชน มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ สามารถทำนิติกรรมรับจำนองโฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันหนี้ได้ และสามารถฟ้องร้องบังคับคดีได้โดยตรง

(2) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ไม่มีสถานะนิติบุคคลในทางกฎหมายแพ่ง ทำให้ไม่สามารถจดทะเบียนรับจำนองที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินได้ ทำได้เพียงให้สมาชิกสลักหลังโฉนดแล้วนำมาฝากไว้ ซึ่งในทางกฎหมายไม่มีผลผูกพันบังคับชำระหนี้แบบบุริมสิทธิ หากเกิดหนี้เสีย การดำเนินคดีจะมีความยุ่งยากเพราะต้องใช้ระบบการมอบอำนาจจากสมาชิกทุกคน

(3) ความลักลั่นด้านเพดานดอกเบี้ยและต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กฎหมายกำหนดเพดานดอกเบี้ยและมาตรฐานทางบัญชีที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ก่อให้เกิดการโยกย้ายเงินทุน ดังนี้

(3.1) อัตราดอกเบี้ยพิโกไฟแนนซ์ สามารถให้กู้และได้รับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดร้อยละ 33 - 36 ต่อปี (อัตราที่แท้จริง) ส่วนสถาบันการเงินประชาชน ประกาศคณะกรรมการกำหนดให้คิดดอกเบี้ยเงินกู้รวมค่าธรรมเนียมสูงสุดไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี และดอกเบี้ยเงินฝากไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี

(3.2) ต้นทุนการตรวจสอบบัญชี สหกรณ์มีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์คอยดูแลและมีผู้สอบบัญชีที่ได้มาตรฐานรองรับ ส่วนสถาบันการเงินประชาชน กฎหมายบังคับให้ต้องส่งรายงานงบการเงินและใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ต้องว่าจ้างผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในราคาเทียบเท่าเอกชน (เฉลี่ย 20,000 - 25,000 บาทต่อปี) ซึ่งเป็นภาระหนักเมื่อเทียบกับผลกำไร ขณะที่กองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์มีมาตรฐานบัญชีที่ผ่อนปรนกว่า โดยใช้ระบบการตรวจสอบกันเองในชุมชนหรืออาศัยเครือข่ายของกรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ

(4) กฎหมายการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกัน พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ถูกออกแบบมาเพื่อสถาบันการเงินขนาดใหญ่ มีบทบัญญัติทางอาญาที่รุนแรงถึงขั้นจำคุก หากเปิดเผยหรือรายงานข้อมูลผิดพลาด (มาตรา 51 และมาตรา 57) และบังคับเรื่องระยะเวลาของระบบ IT (ต้องส่งข้อมูลภายในวันที่ 20 ของเดือนถัดไป) ส่งผลให้กฎหมายเครดิตบูโรกลายเป็นกำแพงทางกฎหมายที่สกัดกั้นไม่ให้กองทุนหมู่บ้าน สถาบันการเงินประชาชน และสหกรณ์ เข้าสู่ระบบข้อมูลกลาง เพราะคณะกรรมการชุมชนเกรงกลัวความผิดทางอาญาจากการลงบัญชีไม่ถูกต้อง และไม่มีงบประมาณพัฒนาระบบ IT ให้เชื่อมต่อได้แบบทันที

ตารางที่ 6.1 สรุปเปรียบเทียบความลักลั่นทางกฎหมายในภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย

ประเด็นเปรียบเทียบ	กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (พช.)	กองทุนหมู่บ้านฯ	สถาบันการเงินประชาชน	สหกรณ์ออมทรัพย์และการเกษตร	พิโกไฟแนนซ์
กฎหมายกำกับดูแลหลัก	ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชน (ไม่มีกฎหมายเฉพาะ)	พ.ร.บ. กองทุนหมู่บ้านฯ พ.ศ. 2547	พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562	พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไข 2562)	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ประกาศกระทรวงการคลัง และประกาศ สศค. ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์
สถานะนิติบุคคล	ไม่มี	มี	มี	มี	มี (รูปแบบบริษัทและห้างหุ้นส่วน)
เพดานดอกเบี้ยเงินกู้	อิงตามมติกลุ่ม (มักไม่เกินร้อยละ 12 - 15)	ไม่เกินร้อยละ 15	ไม่เกินร้อยละ 15	ไม่เกินร้อยละ 15	ไม่เกินร้อยละ 36 (Effective Rate)
การทำนิติกรรมที่ดิน	ทำไม่ได้ (สามารถยึดโฉนดที่ดินได้)	ทำได้	ทำได้	ทำได้	ทำได้
การเชื่อมต่อเครดิตบูโร	เป็นไปไม่ได้ (ไม่มีสถานะนิติบุคคลและระบบ IT)	เป็นไปได้ยาก (กังวลโทษอาญา/ขาดระบบ IT)	เป็นไปได้ยาก (คณะกรรมการบางแห่งยังขาดความเชี่ยวชาญในการใช้ระบบ IT และไม่มีระบบ IT ที่รองรับเครดิตบูโร)	ภาคสมัครใจ (ส่วนใหญ่ไม่เข้าร่วมเพราะมีสิทธิได้รับเงินเดือนเป็นลำดับแรก)	ภาคบังคับ/สมัครใจ (เพื่อคัดกรองความเสี่ยง)
ต้นทุนทางบัญชี (Compliance)	ต่ำ (ทำบัญชีด้วยมือ)	ปานกลาง	สูง (ต้องจ้างผู้สอบบัญชี 20,000 - 25,000 บาท)	สูง (แต่มีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ช่วย)	สูง (มาตรฐานบริษัทเอกชน)

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

6.5 บทเรียนและกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างจากต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการรับมือกับ 3 ปัญหาหลักดังกล่าวจากต่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบที่น่าสนใจและสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบริบทของไทยได้ ดังนี้

6.5.1 การแก้ปัญหาความลักลั่นของการกำกับดูแล (กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน)

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยธนาคารชินคิน (Shinkin Bank Act) เพื่อแก้ปัญหาความแยกส่วนของการกำกับดูแลและต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สูงเกินไป และเพื่อรับรองสถาบันการเงินชุมชนในฐานะนิติบุคคลเฉพาะกิจที่มีลักษณะลูกผสมระหว่างการแสวงหากำไรและการดูแลสังคม ทำให้ธนาคารชินคินไม่ต้องมีต้นทุนมาตรฐานบัญชีที่สูงและเข้มงวดเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ในขณะที่ประเทศอินเดีย ธนาคารกลางได้แก้ปัญหาโดยการรวบรวมกลุ่มการเงินขนาดเล็กทั้งหมดเข้าสู่มาตรฐานกลางภายใต้ประเภทสถาบันการเงินที่มิใช่ธนาคารประเภทไมโครไฟแนนซ์ (Non-Banking Financial Company - Microfinance Institution: NBFC-MFI) โดยใช้การกำกับดูแลแบบยืดหยุ่นตามระดับความเสี่ยง ซึ่งช่วยลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ ในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลครั้งสำคัญในปี 2566 โดยยุบคณะกรรมการกำกับดูแลการธนาคารและการประกันภัย (CBIRC) และจัดตั้ง NFRA เพื่อรวมศูนย์อำนาจการกำกับและการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงินไว้ที่หน่วยงานเดียว ลดความซ้ำซ้อนและความลักลั่นของหน่วยงานกำกับ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับข้อเสนอการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ในบทที่ 7 ทั้งนี้ ไทยควรถอดบทเรียนควบคู่กับข้อพึงระวังเรื่องการใช้อำนาจรัฐกดดันอัตราดอกเบี้ยที่อาจบั่นทอนแรงจูงใจของสถาบันการเงินชุมชน

6.5.2 การแก้ปัญหาช่องว่างข้อมูลและหนี้ซ่อนเร้น (กรณีศึกษาประเทศอินเดีย)

เพื่อแก้ปัญหาที่สถาบันการเงินฐานรากที่ไม่พร้อมเข้าสู่ระบบเครดิตบูโรกลางเนื่องจากข้อจำกัดทางเทคโนโลยีและกฎหมาย ประเทศอินเดียได้พัฒนานวัตกรรมทางนโยบายที่เรียกว่า ระบบรวบรวมข้อมูลบัญชี (Account Aggregator) ซึ่งเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการบังคับให้สถาบันชุมชนส่งข้อมูลเข้าส่วนกลาง ไปเป็นการให้สิทธิประชาชนกดให้ความยินยอม เพื่ออนุญาตให้สถาบันการเงินที่ตนกำลังขอกู้ (เช่น พิโกไฟแนนซ์) สามารถดึงประวัติการชำระหนี้จากกองทุนชุมชนหรือสหกรณ์ของตนไปประกอบการพิจารณาได้โดยตรง ระบบนี้ช่วยลดปัญหาหนี้นอกฐานข้อมูลของเครดิตบูโรได้ โดยที่องค์กรชุมชนไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงทางอาญาในการรายงานข้อมูลผิดพลาด

6.5.3 การรับมือการหลบเลี่ยงเกณฑ์และสินเชื่อดิจิทัลซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (ตัวอย่างเพิ่มเติมจากสหราชอาณาจักร)

นอกเหนือจากกรณีศึกษาหลักข้างต้น อาจพิจารณาตัวอย่างของสหราชอาณาจักรประกอบ โดยหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินแห่งสหราชอาณาจักร (Financial Conduct Authority: FCA) ได้กำหนดให้การซื้อก่อนจ่ายทีหลังเป็นสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค ส่งผลให้ผู้ให้บริการทุกรายต้องถูกบังคับให้ทำการประเมินความสามารถในการชำระหนี้อย่างเข้มงวด และต้องรายงานประวัติการเป็นหนี้ของประชาชนเข้าสู่เครดิตบูโรหลักของประเทศ เพื่อป้องกันภาวะหนี้ล้นพ้นตัวจากภาพลวงตาทางการเงิน

6.6 บทสรุป

คณะผู้วิจัยพบข้อสรุปว่า วิกฤตหนี้สินและปัญหาความเปราะบางของเศรษฐกิจฐานรากในปัจจุบัน เกิดจากข้อจำกัดและความล้าหลังของโครงสร้างทางกฎหมาย มากกว่าที่จะเกิดจากศักยภาพของประชาชนหรือกลไกชุมชนเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการกำกับดูแลแบบแยกส่วน ที่สร้างต้นทุนแฝงและภาระหน้าที่ซึ่งเกินความจำเป็นแก่องค์กรชุมชน (ดังที่พบในกรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน) ผนวกกับข้อจำกัดทางเทคโนโลยีและบทลงโทษทางอาญาที่เข้มงวดของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ข้อมูลหนี้สินร้อยละ 20 ของประเทศไม่สามารถเข้าสู่ระบบส่วนกลางได้ จนก่อให้เกิดวิกฤตหนี้ซ่อนเร้นที่ลุกลามไปสู่ความเสี่ยงของผู้ให้บริการสินเชื่อในระบบอย่างพิโกไฟแนนซ์

นอกจากนี้ การใช้มาตรการควบคุมความเสี่ยงของสถาบันการเงินหลัก ยังสร้างผลกระทบให้ประชาชนต้องหลบเลี่ยงเกณฑ์ และพึ่งพาสินเชื่อนอกระบบและบริการดิจิทัลมากขึ้น

ทั้งนี้ หากมองข้ามระยะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า คณะผู้วิจัยเห็นว่าทิศทางการปฏิรูปในระยะยาวควรมุ่งไปไกลกว่าการเพิ่ม “การเข้าถึง” บริการทางการเงิน (Financial Access) ไปสู่การสร้าง “สุขภาวะทางการเงิน” (Financial Wellbeing) ของประชาชนฐานราก โดยอาจประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดสุขภาวะทางการเงินของ OECD/INFE และ G20 ซึ่งครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ (1) การบริหารจัดการการเงินในชีวิตประจำวัน (Everyday) (2) การรองรับเหตุฉุกเฉิน (Rainy Day) (3) การมีเป้าหมายทางการเงินในอนาคต (One Day) และ (4) ความรู้สึกมั่นคงทางการเงิน (Financial Security)

เมื่อพิจารณาข้อค้นพบของการศึกษาผ่านกรอบดังกล่าว พบว่าประชากรฐานรากส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในมิติแรกเป็นหลัก คือใช้บริการทางการเงินเพื่อการดำรงชีพและรักษาสภาพคล่องในชีวิตประจำวัน (Everyday) โดยมีการจดบันทึกรายรับ-รายจ่ายเป็นประจำเพียงร้อยละ 10.7 ขณะที่มิติการรองรับเหตุฉุกเฉิน (Rainy Day) ยังเปราะบาง สะท้อนจากสัดส่วนผู้ที่มีเงินไม่พอใช้หลังหักหนี้และการใช้ผลิตภัณฑ์ประกันภัยในระดับต่ำเพียงร้อยละ 20.6 ส่วนมิติเป้าหมายทางการเงินในอนาคต (One Day) ยังอ่อนแอ เนื่องจากวัตถุประสงค์การกู้ยืมส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการอุปโภคบริโภค (ร้อยละ 47.3) มากกว่าการลงทุนสร้างรายได้ และการใช้ผลิตภัณฑ์เพื่อการลงทุนอยู่ในระดับต่ำมากเพียงร้อยละ 7.6 ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลให้มิติความรู้สึกมั่นคงทางการเงินยังอยู่ในระดับจำกัด

ข้อค้นพบข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปโครงสร้างและการบูรณาการข้อมูลไม่ควรมีเป้าหมายเพียงเพื่อขยายการเข้าถึงสินเชื่อ แต่ควรออกแบบให้ยกระดับสุขภาวะทางการเงินของครัวเรือนให้ครบทั้ง 4 มิติในระยะยาว อันเป็นกรอบทิศทางที่เชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในบทที่ 7 ต่อไป

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการเงินฐานรากแบบแยกส่วนหรือการใช้มาตรการครั้งคราว ไม่สามารถสร้างความยั่งยืนได้ ประกอบกับประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลทั้งระบบนิเวศ คณะผู้วิจัยจึงนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปในบทที่ 7 โดยจะนำเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรม ทั้งในมิติของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรายฉบับ การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลแบบเบ็ดเสร็จ การพัฒนากลไกข้อมูลทางเลือก และการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างแท้จริง

บทที่ 7
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อจำกัดเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 6 คณะผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดทางกฎหมายในระบบนิเวศการเงินฐานรากของประเทศไทย ซึ่งเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินระดับครัวเรือนไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การพึ่งพาเพียงมาตรการบรรเทาทุกข์ระยะสั้น (เช่น มาตรการพักชำระหนี้) หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบแบบแยกส่วนรายฉบับ ไม่เพียงพอต่อการรับมือกับความซับซ้อนของสภาวะหนี้ซ่อนเร้นและการปรับตัวของภาคประชาชนในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

ด้วยเหตุนี้ บทที่ 7 จึงมุ่งเน้นการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูป โดยมีเป้าหมายหลักในการออกแบบและวางรากฐานสถาปัตยกรรมใหม่ของการเงินฐานรากไทย ทั้งนี้ สถาปัตยกรรมดังกล่าวไม่ได้มุ่งแทรกแซงหรือลดทอนบทบาทของทุนทางสังคมอันเป็นจุดแข็งของกลไกชุมชนที่มีอยู่เดิม แต่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายและการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่น และคำนึงถึงความเสี่ยง เพื่อรองรับความหลากหลายของสถาบัน และส่งเสริมการบูรณาการข้อมูลข้ามภาคส่วนอย่างเป็นระบบ ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากเดิมที่มุ่งเน้นเพียงการเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงิน ไปสู่เป้าหมายการสร้างสุขภาวะทางการเงินที่ดี รวมถึงการบูรณาการเครื่องมือระดับชุมชนเพื่อช่วยติดตาม ส่งเสริม และยกระดับรายได้จริงของครัวเรือนไปพร้อมกัน

เพื่อให้ข้อเสนอแนะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การบูรณาการการกำกับดูแลเพื่อลดความลักลั่นทางกฎหมาย นำเสนอแนวทางเพื่อลดภาระต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ขององค์กรชุมชน การพัฒนารูปแบบนิติบุคคลเฉพาะกิจ และการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล

(2) การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อลดความเปราะบางเชิงระบบ นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาหนี้ซ่อนเร้นร้อยละ 20 ของประเทศ ผ่านการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต และการประยุกต์ใช้นวัตกรรมข้อมูลทางเลือกภายใต้ระบบความยินยอม

(3) การพัฒนาระบบคุ้มครองทางการเงินเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ นำเสนอแนวทางด้านกฎหมายสำหรับนวัตกรรมสินเชื่อประเภทซื้อก่อนจ่ายทีหลัง การปรับสมดุลนโยบายภาระหนี้ต่อรายได้ และการผลักดันกลไกที่ปรึกษาทางการเงินชุมชนอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าว จะนำไปสู่การจัดทำแผนที่นำทางสู่การปฏิบัติในส่วนท้ายของบท โดยจะมีการระบุเป้าหมายผลลัพธ์ (Outcome) ที่ชัดเจนในแต่ละระยะ เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางเชิงยุทธศาสตร์สำหรับกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้กำหนดนโยบาย ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปตามลำดับความสำคัญ ครอบคลุมทั้งระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาวต่อไป

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้อค้นพบหลักของการศึกษากับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างชัดเจน คณะผู้วิจัยสรุปความสอดคล้องได้ดังตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 ความสัมพันธ์ระหว่างข้อค้นพบหลักของการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อค้นพบหลัก	แหล่งข้อค้นพบ	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
1. ความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล องค์กรฐานรากอยู่ภายใต้หน่วยงานกำกับดูแลและกฎหมายหลายฉบับ ทำให้สมาชิกสามารถกู้ยืมข้ามองค์กรได้ โดยไม่มีเกณฑ์ควบคุมภาระหนี้รวมในภาพรวม	บทที่ 5 และ 6	**1. ลดความลักลั่นของการกำกับดูแล** ทบทวนกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกัน จัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล และกำหนดระดับการกำกับดูแลตามสัดส่วนความเสี่ยงและศักยภาพขององค์กร
2. ข้อจำกัดด้านข้อมูลเครดิต หนี้ที่อยู่นอกระบบฐานข้อมูลเครดิตบูโรมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 20 ประกอบกับบทกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรง เป็นเหตุให้ไม่สามารถประเมิน DSR ที่แท้จริงได้	บทที่ 5 และ 6	**2. ปิดช่องว่างด้านข้อมูล** แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต เปิดให้ใช้ข้อมูลทางเลือกภายใต้ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล และบูรณาการฐานข้อมูลผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ช่องว่างด้านความรู้และพฤติกรรมทางการเงิน กลุ่มตัวอย่างจดบันทึกรายรับรายจ่ายเพียงร้อยละ 10.7 และถูกปฏิเสธสินเชื่อเนื่องจากไม่มีเอกสารแสดงรายได้ถึงร้อยละ 42.9	บทที่ 5	**3. จัดตั้งกลไกหมอหนี้ประจำชุมชนและคลินิกแก้หนี้เชิงพฤติกรรม** พร้อมทบทวนเกณฑ์ DSR ให้สอดคล้องกับลักษณะรายได้ของประชากรฐานราก

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

7.1 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขความลักลั่นและการแยกส่วนของการกำกับดูแล

โครงสร้างการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับชุมชนในปัจจุบัน ดำเนินการในลักษณะแยกส่วน และกำหนดกฎระเบียบแบบมาตรฐาน ส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มีต้นทุนที่สูงเกินกว่าความสามารถขององค์กรการเงินระดับชุมชน และเกิดการทับซ้อนเชิงพื้นที่ของการให้บริการ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวนโยบายเพื่อบูรณาการการกำกับดูแลภายใต้กรอบแนวคิดในบทที่ 2 โดยการปฏิรูปโครงสร้างใหม่จะต้องไม่สร้างความเสี่ยงเพิ่มเติมให้แก่ระบบ และทำให้พฤติกรรมทางการเงินของผู้ใช้บริการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดังต่อไปนี้

7.1.1 การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้มุ่งเน้นการลดภาระต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และการแก้ปัญหาโครงสร้างการทับซ้อนในระดับพื้นที่ เพื่อจูงใจให้องค์กรชุมชนเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลอย่างยั่งยืน โดยอ้างอิงและปรับปรุงข้อบังคับทางกฎหมาย ดังนี้

การขยายอาณาเขตพื้นที่ให้บริการเป็นแนวทางหลักทดแทนการบังคับควบรวมกิจการ เพื่อแก้ไขปัญหาการซ้อนทับกันของสถาบันการเงินระดับฐานราก (เช่น การมีกองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินประชาชนในพื้นที่เดียวกัน) แม้ภาครัฐจะมีแนวคิดสนับสนุนการควบรวมกิจการตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 อยู่แล้ว แต่ในบริบทเชิงสังคมวิทยา การบังคับให้องค์กรชุมชน 2 แห่งควบรวมกันมักเผชิญกับอุปสรรคทางความสัมพันธ์และโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ใช้การขยายอาณาเขตพื้นที่ให้บริการเป็นแนวทางลำดับแรก และคงการควบรวมกิจการตามมาตรา 16 ไว้เป็นทางเลือกโดยสมัครใจ (มิใช่การบังคับ) สำหรับกรณีที่องค์กรทั้งสองฝ่ายมีความพร้อมโดยนายทะเบียนควรออกแนวปฏิบัติที่อนุญาตให้สถาบันการเงินประชาชนที่มีความเข้มแข็ง สามารถขยายขอบเขตการรับสมาชิกครอบคลุมไปยังตำบลข้างเคียงที่มีกองทุนขนาดเล็กกว่าได้ ซึ่งวิธีนี้จะช่วยสร้างการควบรวมกิจการโดยพฤตินัยผ่านกลไกการตลาดของชุมชน และไม่สร้างความขัดแย้งให้องค์กรการเงินต่าง ๆ

7.1.2 การรับรองสถานะนิติบุคคลเฉพาะกิจโดยถอดบทเรียนจากต่างประเทศ

จากการประเมินศักยภาพเชิงพื้นที่ พบว่ากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ยังคงสถานะดำเนินการอย่างเข้มแข็ง และมีทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่จนถึงขั้นพร้อมยกระดับเป็นนิติบุคคลนั้น มีสัดส่วนที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนกลุ่มทั้งหมดในประเทศ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงควรสร้างช่องทางพิเศษเพื่อรองรับเฉพาะกลุ่มที่มีศักยภาพสูง โดยประยุกต์ใช้บทเรียนจากต่างประเทศ ดังนี้

(1) การออกแบบนิติบุคคลเฉพาะกิจตามแนวทางธนาคารชินคินของประเทศญี่ปุ่น ภาครัฐควรพิจารณาออกแบบโครงสร้างทางกฎหมายที่รับรองสถานะนิติบุคคลเฉพาะกิจ ในลักษณะลูกผสมของการเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายทางสังคม การรับรองสถานะรูปแบบนี้จะให้ทางเลือกแก่กลุ่มออมทรัพย์ที่เข้มแข็งในการทำนิติกรรมสำคัญ เช่น การเป็นคู่สัญญาจดทะเบียนรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ ณ สำนักงานที่ดินได้โดยตรง ซึ่งช่วยยกระดับการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิตได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ดี ในทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติจริงของไทย การจัดตั้ง Special Purpose Vehicle

(SPV) มีความซับซ้อนและทำได้ยาก ดังนั้น การนำมาปรับใช้ในระดับไมโครหรือนาโนไฟแนนซ์จึงจำเป็นต้องมีแผนการเตรียมความพร้อมและระยะเวลาที่แน่นอน

(2) การกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยงตามแบบประเทศอินเดีย เพื่อไม่ให้เกิดภาระงานที่ซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการส่วนกลาง ภาครัฐควรใช้รูปแบบคล้ายคลึงกับสถาบันการเงินที่มิใช่ธนาคารประเภทไมโครไฟแนนซ์ของประเทศอินเดีย โดยถ่ายโอนอำนาจการกำกับดูแลเบื้องต้นให้แก่สมาคมองค์กรการเงินชุมชนหรือเครือข่ายสมาพันธ์ระดับจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล ร่วมตรวจประเมินและรับรองมาตรฐานบัญชีของกลุ่มออมทรัพย์เฉพาะแห่งที่มีศักยภาพ โดยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (เช่น ธ.ก.ส. หรือธนาคารออมสิน) เป็นหน่วยงานสนับสนุนองค์ความรู้ทางเทคนิค ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยลดข้อจำกัดด้านบุคลากรของทั้ง สศค. และ พช. ได้

7.1.3 การบูรณาการการกำกับดูแลผ่านกลไกข้อมูลโดยยึดหลักความสมดุล

ภูมิทัศน์การเงินฐานรากจะมีสถาบันทางการเงินและองค์กรชุมชนหลากหลายประเภทที่ทำงานภายใต้หน่วยงานต่างกระทรวง โดยสถาบันเหล่านี้มีขนาดสินทรัพย์รวมที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงระบบต่อเสถียรภาพการเงินของประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้มีข้อสังเกตเมื่อเดือนธันวาคม 2561 ในคราวตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน ที่ได้ให้ข้อทักท้วงถึงการออกแบบโครงสร้างที่มุ่งจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกำกับดูแลขึ้นมาใหม่ว่า อาจก่อให้เกิดปัญหาความลักลั่นและซ้ำซ้อนเชิงอำนาจหน้าที่กับ ธปท. รวมถึงเป็นการเน้นการสร้างองค์กรมากกว่าหลักเกณฑ์การกำกับดูแล ดังนั้น การผลักดันโครงสร้างที่มุ่งจัดตั้งองค์กรใหม่แบบเบ็ดเสร็จจึงทำได้ยากในทางปฏิบัติ เว้นแต่จะมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการตั้งหน่วยงานกลางที่มีเอกภาพ เช่น Financial Service Agency (FSA) ของประเทศญี่ปุ่นในระยะยาว

ในขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่า ธปท. จะเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและขีดความสามารถสูงในการกำกับดูแลเสถียรภาพทางการเงิน แต่ในปัจจุบัน ธปท. ได้ออกประกาศเพื่อขยายขอบเขตการกำกับดูแลไปยังธุรกิจการให้เช่าซื้อและการให้เช่าแบบลีสซิ่ง ซึ่งเป็นภารกิจใหม่ที่ต้องอาศัยระยะเวลาและทรัพยากรจำนวนมาก ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากทั้งหมดไปยัง ธปท. หรือการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่อาจไม่มีความจำเป็นขึ้นใหม่ จะนำไปสู่การเพิ่มภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และการทำธุรกิจให้แก่องค์กรชุมชน จนอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังผู้กู้ยืมฐานราก ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องแสวงหาความสมดุล โดยประเมินจากขนาดของสถาบันและผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาคเป็นเกณฑ์หลักในการออกแบบนโยบาย นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาล การจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อการกำกับดูแล อาจจะยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระยะนี้

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอเสนอการบูรณาการผ่านระบบข้อมูลและการกำกับดูแลตามสัดส่วนความเสี่ยงเพิ่มเติม ดังนี้

(1) การกำกับดูแลผ่านแพลตฟอร์มกลางเพื่อยกระดับเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสุขภาพทางการเงิน โดยภาครัฐควรหลีกเลี่ยงการจัดตั้งองค์กรใหม่ และใช้กลไกการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางข้อมูล ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอยู่เดิม (สศค. ธปท. พช. สทบ. และกรมส่งเสริมสหกรณ์) เพื่อตกลงใช้มาตรฐานการจัดประเภทและรายงานข้อมูลเดียวกัน โดยมอบหมายให้สถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ (องค์การมหาชน) เป็นผู้พัฒนาระบบข้อมูลส่วนกลาง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตรวจสุขภาพทางการเงิน

ที่มีระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) เพื่อตรวจจับความเสี่ยงหนี้เกินตัว และสามารถเชื่อมโยงไปสู่การปรับโครงสร้างหนี้หรือสนับสนุนรายได้ต่อไป

(2) การกำกับดูแลแบบยืดหยุ่นตามสัดส่วนและขนาด นโยบายการกำกับดูแลสำหรับองค์กรการเงินฐานรากควรพุ่งเป้าไปที่ความเสี่ยงระดับจุลภาคด้วยรูปแบบผ่อนปรน โดยพิจารณาจากขนาดและผลกระทบเป็นหลัก เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้ใช้บริการกับการสนับสนุนให้องค์กรการเงินขนาดเล็กยังสามารถดำเนินงานต่อไปได้ ทั้งนี้ ควรจัดกลุ่มผู้ให้บริการตามระดับความเสี่ยงในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน โดยกลุ่มที่รับเงินออมจากประชาชนควรได้รับการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด เนื่องจากส่งผลกระทบในวงกว้าง สำหรับกลุ่มที่ให้สินเชื่อเพียงอย่างเดียว เช่น ผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ (สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์) และผู้ให้บริการ Buy Now Pay Later อาจพิจารณากำกับดูแลในระดับที่ผ่อนปรนกว่า

7.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปิดช่องว่างทางข้อมูลและลดความเปราะบางเชิงระบบ

ประเทศไทยมีข้อมูลหนี้สินกว่าร้อยละ 20 ของประเทศ (เช่น หนี้สหกรณ์ออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้าน) ยังคงอยู่นอกระบบฐานข้อมูลเครดิตส่วนกลาง คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อบูรณาการข้อมูลและลดความเปราะบางดังกล่าว ดังต่อไปนี้

7.2.1 การทบทวนและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

เพื่อให้สถาบันการเงินชุมชนและกองทุนหมู่บ้านสามารถเข้าสู่ระบบข้อมูลกลางได้อย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐควรพิจารณาแก้ไขข้อจำกัดทางกฎหมาย ดังนี้

(1) การลดทอนบทลงโทษทางอาญา ภาครัฐควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา 51 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยเปลี่ยนผ่านจากการใช้บทลงโทษทางอาญาสำหรับกรณีความผิดพลาดจากการประมวลผลหรือรายงานข้อมูลคลาดเคลื่อนโดยปราศจากเจตนาทุจริต ให้เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การตักเตือน การปรับตามสัดส่วนความเสียหาย หรือการพักใบอนุญาตชั่วคราว พร้อมกันนี้ควรพิจารณาเก็บรวบรวมเฉพาะชุดข้อมูลปัจจุบันที่มีความสมบูรณ์ก่อน แล้วค่อยขยายผลย้อนหลัง อย่างไรก็ตาม การลดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้รายงานข้อมูลเข้าบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ควรพิจารณาอย่างรอบคอบด้วยเช่นกัน เนื่องจากอาจส่งผลต่อคุณภาพและความน่าเชื่อถือของข้อมูลในระบบเครดิตบูโรภาพรวม

(2) การกำหนดระยะเวลาผ่อนผันและมาตรฐานที่ผ่อนปรน ควรกำหนดมาตรฐานการนำส่งข้อมูลที่ยืดหยุ่นสำหรับองค์กรชุมชนที่ยังมีข้อจำกัดด้านระบบ IT เช่น การกำหนดระยะเวลาผ่อนผันในการเชื่อมต่อระบบ หรืออนุญาตให้สถาบันขนาดเล็กสามารถรายงานข้อมูลเป็นรอบระยะเวลาที่ยาวขึ้น (เช่น รายไตรมาส) ทั้งนี้ ในระยะเริ่มต้น ภาครัฐควรสนับสนุนงบประมาณหรือจัดตั้งธนาคารพี่เลี้ยงในการจัดทำระบบบัญชีหลักแบบเบื้องต้นให้แก่ชุมชน

7.2.2 การพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลทางเลือกภายใต้กลไกความยินยอม

เพื่อลดอุปสรรคของการบังคับให้องค์กรชุมชนต้องส่งข้อมูลเข้าสู่เครดิตบูโรแบบดั้งเดิม ภาครัฐสามารถประยุกต์ใช้นวัตกรรมทางนโยบาย โดยการประยุกต์ใช้แพลตฟอร์มรวบรวมข้อมูลบัญชี โดยนำบทเรียนจากความสำเร็จของประเทศอินเดีย สนับสนุนให้มีการจัดตั้งหรือมอบหมายแพลตฟอร์มกลาง (เช่น ดำเนินการ

โดยสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ หรือต่อยอดจากระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล (National Digital ID: NDID) ให้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางด้านข้อมูล โดยกำหนดให้ประชาชนผู้ขอกู้เป็นผู้ใช้สิทธิกดให้ความยินยอมผ่านโทรศัพท์มือถือ เพื่ออนุญาตให้แพลตฟอร์มดังกล่าวสามารถดึงประวัติการชำระหนี้จากกองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ หรือข้อมูลทางเลือกอื่น (เช่น ประวัติการชำระค่าน้ำ ค่าไฟ) แล้วส่งตรงไปยังผู้ให้บริการสินเชื่อ (เช่น พิโกไฟแนนซ์หรือธนาคารพาณิชย์) ที่ผู้กู้ต้องการทำธุรกรรม กลไกนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่องค์กรชุมชนไม่ต้องรับความเสี่ยงทางกฎหมายจากการรายงานข้อมูล ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงการจำแนกสถาบันการเงินและผู้ใช้บริการ (Segmentation) ให้ตรงกับพฤติกรรมรายได้จริงด้วย เช่น การแบ่งกลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้ตามฤดูกาล หรือกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ผันผวน

7.2.3 มาตรการภาคบังคับสำหรับระบบสหกรณ์ออมทรัพย์

เนื่องจากกลุ่มมนุษย์เงินเดือน (เช่น ข้าราชการครู) เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพการกู้สูงแต่ในขณะเดียวกันก็มีภาระหนี้สินสะสมเฉลี่ยสูงมากอย่างน่ากังวล โดยต้นตอสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการที่สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่แบ่งปันข้อมูลเครดิต กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงควรกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อเร่งแก้ปัญหานี้ โดยมุ่งเน้นมาตรการส่งเสริมความเข้าใจเชิงบวกแทนการสั่งบังคับทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว เพื่อกระตุ้นเตือนให้สหกรณ์ออมทรัพย์ต้องนำข้อมูลประวัติเครดิตจาก NCB หรือข้อมูลทางเลือก มาประกอบการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อทุกครั้ง โดยไม่สามารถละเว้นการตรวจสอบภาระหนี้รวมของผู้กู้ได้ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติสหกรณ์จะมีสิทธิหักเงินเดือนเป็นลำดับแรก แต่หากสมาชิกไปก่อหนี้นอกระบบหรือกับสถาบันการเงินอื่นจนล้นพ้นตัวและถูกฟ้องร้องจนตกเป็นบุคคลล้มละลาย สมาชิกรายนั้นย่อมเสี่ยงต่อการถูกให้ออกจากราชการหรืองานประจำ เมื่อผู้กู้สูญเสียสถานะพนักงาน สหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมไม่สามารถใช้สิทธิหักเงินเดือนหรือค่าจ้างได้อีกต่อไป ส่งผลให้หนี้ดังกล่าวกลายเป็นหนี้สูญ กระทบต่อความมั่นคงของสหกรณ์โดยตรง ดังนั้น การบังคับตรวจสอบประวัติเครดิตจึงเป็นมาตรการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น เพื่อปกป้องสภาพคล่องและเสถียรภาพของตัวสหกรณ์เองอย่างเป็นรูปธรรม

7.2.4 การบูรณาการฐานข้อมูลผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรวมศูนย์ข้อมูล ควรพิจารณารูปแบบการประสานงานผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ให้เข้ามามีบทบาทเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการและบูรณาการฐานข้อมูลระดับพื้นที่ในภาพรวมของทั้งจังหวัด เนื่องจาก อบจ. มีงบประมาณและศักยภาพเชิงบริหารเพียงพอ อีกทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลภาพรวมของท้องถิ่นทั้งจังหวัด จึงสามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงและยืนยันข้อมูลบุคคลในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ควรระมัดระวังการบังคับเชื่อมโยงข้อมูลเครดิตร่วมด้วย ซึ่งหากกำหนดเกณฑ์การบูรณาการข้อมูลที่มีความเข้มงวดมากเกินไป อาจกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนฐานรากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินในระบบได้ และนำไปสู่การพึ่งพาหนี้นอกระบบทดแทนในที่สุด

7.3 ข้อเสนอแนะเพื่อรับมือกับการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อและพฤติกรรมทางการเงิน

นโยบายการควบคุมความเสี่ยงแบบมาตรฐานเดียวของสถาบันการเงินหลัก ได้ผลักดันให้ประชาชนฐานรากที่มีข้อจำกัดด้านหลักฐานทางการเงิน ต้องเคลื่อนย้ายไปพึ่งพาสินเชื่อนอกระบบและนวัตกรรมสินเชื่อดิจิทัลที่อยู่นอกเหนือการกำกับดูแล คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเงิน ดังนี้

7.3.1 การผลักดันนโยบายคลินิกแก้หนี้เชิงพฤติกรรมและกลไกหมอหนี้ชุมชน

กลุ่มผู้มีรายได้รายวันส่วนใหญ่ได้รับรายได้เป็นเงินสด และไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดวินัยที่จะจดบันทึกรายรับรายจ่ายอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ความรู้ทางการเงินแบบดั้งเดิมจึงไม่เพียงพอ ภาครัฐควรปรับกระบวนทัศน์ไปสู่การใช้หลักเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการออกแบบเชิงพฤติกรรม ดังนี้

(1) การใช้การจดบันทึกบัญชีและการออกแบบเชิงพฤติกรรมเป็นกลไกสะกิด โดยภาครัฐและสถาบันการเงินชุมชนควรนำร่องการผูกเงื่อนไขมาตรการจูงใจเข้ากับการจดบันทึกบัญชีครัวเรือน เช่น สถาบันการเงินประชาชนอาจกำหนดเกณฑ์ให้ปรับลดอัตราดอกเบี้ย หรือขยายวงเงินสินเชื่อพิเศษให้แก่สมาชิกที่มีประวัติการบันทึกกระแสเงินสดรายวันผ่านสมุดหรือแอปพลิเคชันอย่างต่อเนื่อง มาตรการนี้จะช่วยกระตุ้นวินัยทางการเงินโดยอัตโนมัติ ลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และช่วยสร้างร่องรอยข้อมูลที่สถาบันการเงินสามารถนำไปใช้พิจารณาความเสี่ยงได้ นอกจากนี้ ควรเพิ่มทางเลือกการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่มีการชำระคืนที่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับพฤติกรรมรายได้ และมีระบบการแจ้งเตือนเพื่อสะกิดพฤติกรรม

(2) การจัดตั้งและรับรองสถานะหมอหนี้ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลไกหมอหนี้ชุมชนร่วมกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อยกระดับผู้นำชุมชนให้เป็นหมอหนี้ชุมชนที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ โดยมีหน้าที่มากกว่าการให้ความรู้ แต่มุ่งเน้นการเป็นสถาบันพี่เลี้ยงในพื้นที่ ทำหน้าที่วิเคราะห์สุขภาพทางการเงิน เจรจาประนอมหนี้ และกำกับดูแลพฤติกรรมการใช้จ่ายของสมาชิกอย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในระดับฐานราก

7.3.2 การปรับสมดุลนโยบายภาระหนี้ต่อรายได้เพื่อเศรษฐกิจฐานราก

การใช้เกณฑ์ประเมินภาระหนี้ต่อรายได้ของธนาคารพาณิชย์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินเชื่อของกลุ่มคนระดับฐานรากที่ไม่มีสลิปเงินเดือน ภาครัฐจึงควรสร้างแบบประเมินความสามารถในการชำระหนี้ทางเลือก โดยบูรณาการนำปัจจัยความผันผวนของรายได้และความสามารถในการรองรับวิกฤตของครัวเรือนมาวิเคราะห์ร่วมด้วย เนื่องจากปัจจุบันกลุ่มฐานรากเผชิญภาวะรายได้ลดลง ส่งผลให้ครัวเรือนต้องลดค่าใช้จ่าย รวมถึงควรสนับสนุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐและฟินโนเทคสามารถใช้แบบจำลองการประเมินภาระหนี้ต่อรายได้ที่ยืดหยุ่นสำหรับประชากรฐานรากได้ โดยผ่อนปรนการเรียกเอกสารที่แสดงรายได้เป็นทางการ และสนับสนุนให้สามารถนำข้อมูลทางเลือก ตลอดจนประวัติการชำระค่าน้ำ ค่าไฟ และพฤติกรรมการออมรายวัน มาใช้คำนวณเป็นรายได้คงเหลือ เพื่อประกอบการประเมินเครดิต ซึ่งการปรับสมดุลนโยบายนี้จะช่วยให้ประชาชนฐานรากกลับเข้าสู่ระบบสินเชื่อที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และช่วยลดการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างยั่งยืน

7.4 แผนที่นำไปสู่แนวทางการปฏิบัติ

เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้ง 3 มิติ (การลดความลักลั่นทางกฎหมาย การปิดช่องว่างทางข้อมูล และการรับมือพฤติกรรมทางการเงิน) สามารถขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยจึงขอนำเสนอแผนปฏิบัติการ โดยในแต่ละระยะจะมีการระบุเป้าหมายการดำเนินการเพื่อผลักดันสู่ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ชัดเจน ดังนี้

7.4.1 ระยะเร่งด่วนภายใน 1 ปี

มุ่งเน้นการใช้อำนาจบริหารจัดการและโครงการนำร่องที่ไม่ต้องแก้กฎหมายหรือระเบียบที่ซับซ้อน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างรวดเร็ว

(1) การนำร่องกลไกหมอหนี้และแรงจูงใจเชิงพฤติกรรม สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเริ่มทดลองผ่อนปรนเกณฑ์ภาระหนี้ต่อรายได้ ควบคู่กับการใช้รูปแบบคลินิกแก้หนี้เชิงพฤติกรรม โดยนำเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ทางการเงินร่วมพิจารณากับการมีวินัยจดบันทึกบัญชีครัวเรือน เพื่อเป็นพี่เลี้ยงไกล่เกลี่ยหนี้ในพื้นที่

(2) การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมด้านข้อมูล กระทรวงการคลัง ธปท. กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกับสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อวางกรอบแนวทางการพัฒนาข้อมูลส่วนกลางสำหรับเฝ้าระวังความเสี่ยงทางเศรษฐกิจจุลภาคระดับพื้นที่ โดยเป็นจุดเริ่มต้นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าภาพบูรณาการข้อมูลและสนับสนุนการเงินชุมชนในพื้นที่

7.4.2 ระยะกลาง 1 - 3 ปี

มุ่งเน้นการออกประกาศกระทรวง คำสั่งนายทะเบียน การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี และการผลักดันองค์กรกำกับดูแลกันเอง ซึ่งต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(1) การออกประกาศผ่อนปรนมาตรฐานบัญชีและส่งเสริมการขยายอาณาเขต สศค. ในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 เร่งปรับระดับความเหมาะสมในการกำกับสถาบันการเงินขนาดเล็ก เพื่อลดภาระค่าจ้างผู้สอบบัญชี โดยสร้างสมดุลระหว่างความเข้มงวดของการกำกับดูแลและการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน และออกแนวปฏิบัติอนุญาตให้สถาบันที่เข้มแข็งขยายพื้นที่ให้บริการข้ามตำบลได้

(2) การผลักดันความร่วมมือกับสหกรณ์ออมทรัพย์ แม้ในความเป็นจริงรัฐบาลไม่อาจสามารถสั่งการบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ได้โดยง่าย ดังนั้น ในระยะนี้ควรเน้นการลงรายละเอียดกิจกรรม เช่น การริเริ่ม MOU และหารือเพื่อเตรียมกลไกการบังคับใช้ร่วมกัน เพื่อผลักดันให้สหกรณ์ออมทรัพย์ต้องพิจารณาประเมินข้อมูลเครดิตบูโร หรือข้อมูลทางเลือกก่อนอนุมัติสินเชื่อ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามความเสี่ยง (Risk - Based Pricing)

(3) การพัฒนาระบบข้อมูลทางเลือกแบบให้ความยินยอม โดยพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลทางเลือกภายใต้กลไกความยินยอม ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดเอกสารยืนยันรายได้ของกลุ่มฐานราก

(4) การส่งเสริมการกำกับดูแลระหว่างกัน สนับสนุนให้กลุ่มออมทรัพย์และเครือข่ายสถาบันการเงินชุมชนที่เข้มแข็ง รวมตัวจัดตั้งสมาคมองค์กรการเงินชุมชน เพื่อทำหน้าที่ตรวจประเมินและรับรอง

มาตรฐานการบริหารจัดการร่วมกัน โดยมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นพี่เลี้ยงในการถ่ายทอดองค์ความรู้และวางระบบมาตรฐาน

7.4.3 ระยะยาว 3 - 5 ปี

มุ่งเน้นการแก้ไขโครงสร้างกฎหมายหลักระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องอาศัยกลไกรัฐสภาเมื่อบริบทและระบบนิเวศทางเทคโนโลยีในระยะกลางมีความพร้อมสมบูรณ์แล้ว

(1) การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 เสนอร่างแก้ไขกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทบทวนลดทอนบทลงโทษทางอาญาสำหรับกรณีความผิดพลาดในการรายงานข้อมูลโดยสุจริต ซึ่งจะช่วยให้ฐานข้อมูลเครดิตบูโรได้รับข้อมูลเพิ่มขึ้น

(2) การรับรองสถานะนิติบุคคลเฉพาะกิจทางกฎหมาย ในกรณีที่กลไกการกำกับดูแลระหว่างกันในระยะกลางประสบความสำเร็จ ภาครัฐจึงควรพิจารณาผลักดันกฎหมายเพื่อรับรองสถานะนิติบุคคลแก่กลุ่มออมทรัพย์ที่เข้มแข็งให้สามารถรับจำนองที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะช่วยให้สามารถรักษาทุนทางสังคมซึ่งเป็นรากฐานของกลุ่มได้

บทที่ 8
บทสรุป

รายงานการวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากของประเทศไทย โดยพบว่าพฤติกรรมทางการเงินของประชาชนและข้อจำกัดในระดับพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบของประชากรฐานราก โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้เป็นเงินสดรายวัน ไม่ได้เกิดจากความตั้งใจที่จะหลบเลี่ยงระบบ แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดวินัยในการจดบันทึกบัญชี ทำให้สูญเสียโอกาสในการสร้างข้อมูลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เมื่อนำข้อมูลเชิงประจักษ์มาวิเคราะห์ร่วมกับโครงสร้างทางกฎหมายและการกำกับดูแล คณะผู้วิจัยพบว่า ปัญหาที่แท้จริงของวิกฤตหนี้สินครัวเรือนและการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากความลักลั่นและข้อจำกัดของโครงสร้างทางกฎหมาย โดยเฉพาะการกำกับดูแลแบบแยกส่วนที่สร้างต้นทุนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สูงเกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรชุมชน ประกอบกับบทลงโทษทางอาญาที่เข้มงวดของกฎหมายเครดิตบูโรจึงส่งผลให้หนี้สินกว่าร้อยละ 20 ของประเทศกลายเป็นหนี้ซ่อนเร้น นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมที่ขาดความยืดหยุ่นยังเป็นตัวเร่งให้เกิดปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายสินเชื่อไปสู่หนี้นอกระบบและนวัตกรรมทางการเงินที่ยังไม่ได้รับการกำกับดูแล เช่น บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูป

การสนับสนุนการขยายพื้นที่ให้บริการทดแทนการบังคับควบรวมกิจการ และการสนับสนุนให้สมาคมองค์กรการเงินชุมชนมาทำหน้าที่กำกับดูแลระหว่างกันสำหรับนิติบุคคลเฉพาะกิจ และใช้แนวทางบูรณาการความร่วมมือข้ามกระทรวงผ่านแพลตฟอร์มข้อมูลกลางจะช่วยลดปัญหาการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมกับผู้ให้บริการทางการเงินได้

ในส่วนของข้อมูลหนี้ซ่อนเร้น เสนอให้ลดบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายเครดิตบูโร ภาครัฐควรพัฒนาระบบข้อมูลทางเลือกแบบให้ความยินยอมตามรูปแบบระบบรวบรวมข้อมูลบัญชี (Account Aggregator) ของประเทศอินเดียและบังคับให้สหกรณ์ออมทรัพย์ต้องประเมินเครดิตบูโรก่อนปล่อยสินเชื่อทุกครั้ง

การรับมือพฤติกรรมทางการเงินยุคดิจิทัล เสนอให้เร่ง การยกระดับเกณฑ์ภาระหนี้ต่อรายได้ให้ยืดหยุ่นตามความเสี่ยงของผู้กู้ฐานราก และการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมผ่านนโยบายหมอหนี้ชุมชนที่ใช้การจดบัญชีเป็นกลไกสะกิดพฤติกรรมในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์

8.2 การนำข้อคิดเห็นจากการสัมมนาและการวิพากษ์มาปรับปรุงรายงาน

คณะผู้วิจัยได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากเวทีสัมมนาและการวิพากษ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงเนื้อหาของรายงานฉบับสมบูรณ์นี้ในหลายส่วน โดยเฉพาะในบทวิเคราะห์ (บทที่ 6) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (บทที่ 7) และบทสรุป โดยสรุปการนำข้อคิดเห็นไปใช้ประโยชน์ได้ ดัง**ตารางที่ 8.1**

ตารางที่ 8.1 ข้อคิดเห็นจากการสัมมนา

ข้อคิดเห็นจากการสัมมนา	ผู้ให้ความเห็น	การนำมาปรับปรุงในรายงาน
1. ควรเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “การเข้าถึง” (Financial Access) สู่ “สุขภาวะทางการเงิน” (Financial Health)	ดร. ฐิติมา ชูเชิด	1. เพิ่มกรอบสุขภาวะทางการเงินตาม G20/OECD ในบทสรุปบทที่ 6 และมุ่งเน้นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของบทที่ 7
2. ควรพัฒนาข้อมูลให้เป็น "โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสุขภาพทางการเงิน" ที่มีระบบเตือนภัยล่วงหน้า	ดร. ฐิติมา ชูเชิด	2. ปรับข้อเสนอด้านข้อมูลในบทที่ 7 ให้เป็นระบบตรวจสุขภาพทางการเงินที่มีระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) ผ่านสถาบันข้อมูลขนาดใหญ่
3. ควรเพิ่มการออกแบบเชิงพฤติกรรม (Behavioral Design) และการจำแนกกลุ่ม (Segmentation)	ดร. ฐิติมา ชูเชิด	3. สะท้อนในข้อเสนอการกำกับดูแลตามสัดส่วน ขนาด และศักยภาพ และกลไกหมอหนี้ชุมชนเชิงพฤติกรรม ในส่วนของของบทที่ 7
4. ควรบูรณาการเครื่องมือชุมชนเพื่อยกระดับรายได้จริงควบคู่กับการแก้ปัญหาหนี้	ดร. ปุณยวัจน์ ศรีสิงห์	4. ระบุในบทที่ 7 และข้อเสนอการใช้กลไกกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนติดตามและยกระดับรายได้ครัวเรือน
5. ควรระบุข้อจำกัดด้านกลุ่มตัวอย่าง (131 ราย เฉพาะภาคเหนือและใต้ ซึ่งไม่รวมถึงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และเสนอสำรวจเพิ่มเติม	ดร. รพีสุภา หวังเจริญรุ่ง	5. เพิ่มการระบุข้อจำกัดด้านกลุ่มตัวอย่างในหัวข้อ 5.5

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

8.3 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบาย

เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ ภาครัฐและผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัย 3 ประการ ดังนี้

8.3.1 การเปลี่ยนบทบาทของผู้กำกับดูแลไปสู่ผู้อำนวยความสะดวกที่ยึดหลักการกำกับดูแลตามสัดส่วนความเสี่ยง โดยตระหนักว่าสถาบันการเงินชุมชนไม่ได้สร้างความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจมหภาค จึงไม่ควร ต้องมีต้นทุนกฎเกณฑ์ที่สูงเกินไป

8.3.2 ธรรมาภิบาลข้อมูลและการทำงานข้ามหน่วยงาน ความสำเร็จของการปฏิรูปขึ้นอยู่กับการลดการทำงานแบบแยกส่วนของกระทรวง สนับสนุนให้ทำบันทึกข้อตกลงเพื่อแบ่งปันข้อมูลระหว่าง สศค. ธปท. กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อสร้างฐานข้อมูลกลางหรือมาตรฐานกลางร่วมกัน

8.3.3 การเสริมพลังชุมชนผ่านเครื่องมือเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม การแก้ปัญหาหนี้อย่างยั่งยืนจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจ และการยอมรับให้กลไกชุมชนหรือหมอหนี้ประจำชุมชนให้สามารถทำหน้าที่บริหารจัดการด้วยความไว้วางใจ

8.4 บทสรุป

ภูมิทัศน์การเงินฐานรากของไทยเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจของประเทศไทย อย่างไรก็ดี การรักษาระบบนิเวศด้วยกฎหมายที่ขาดความยืดหยุ่นและมาตรฐานบัญชีที่ไม่สอดคล้องกับบริบทชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่ลดความเข้มแข็งของทุนทางสังคม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเชื่อมั่นว่า หากรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายสามารถขับเคลื่อนข้อเสนอแนะและแผนที่นำทางตามรายงานฉบับนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ประเทศไทยจะสามารถเปลี่ยนผ่านระบบการเงินฐานรากไปสู่กลไกทางเศรษฐกิจที่ยืดหยุ่นและโปร่งใส ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรฐานราก และช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือนได้ในระยะยาวต่อไป

ภาคผนวก

ข้อคิดเห็นของผู้วิพากษ์ ต่อโครงการวิจัย

“การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย: สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน”

(A Study of Policy Recommendation Guidelines for Reforming Thailand’s Grassroots Financial Landscape: Towards Sustainability and Financial Resilience)













รายละเอียดการจัดสัมมนาเผยแพร่ผลงานวิจัยและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

คณะผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ในวันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2569 เวลา 08.30 – 13.30 น. ณ ห้องประชุมป่วย อึ้งภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ควบคู่กับการถ่ายทอดผ่านระบบออนไลน์ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะต่อการนำเสนอผลงานวิจัย จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ (1) ดร. ฐิติมา ชูเชิด ผู้อำนวยการอาวุโส ผู้บริหารฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจมหภาค ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และ (2) ดร. รพีสุภา หวังเจริญรุ่ง รองผู้อำนวยการ มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

การสัมมนาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วม ณ ห้องประชุมป่วย อึ้งภากรณ์ ชั้น 7 จำนวน 74 ราย ร่วมกับผู้เข้าร่วมผ่านระบบออนไลน์ ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลากหลายภาคส่วน ประกอบด้วย บุคลากรจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตลอดจนหน่วยงานอื่นและประชาชนทั่วไป ซึ่งสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครบทั้งภาครัฐ ภาคการเงิน ภาควิชาการ และภาคประชาชน

ภาพรวม

- **ผู้วิพากษ์ทั้งสองท่าน** ได้แก่ **ดร. ฐิติมา ชูเชิด** (จาก SCB EIC) และ **ดร. รพีสุภา หวังเจริญรุ่ง** (จากมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง) กล่าวสรุปในความพยายามของคณะผู้วิจัยที่ลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามอย่างจริงจัง จนได้งานวิเคราะห์ระบบนิเวศการเงินฐานรากที่ครอบคลุมและมีคุณค่า และที่มุ่งหวังจะปฏิรูปเชิงยุทธศาสตร์เพื่อสร้าง **"สถาปัตยกรรมทางการเงินฐานรากใหม่" (New Financial Architecture)** รวมถึงการมีแผนที่นำทาง (Roadmap) และมาตรการที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

---

1. ความเห็นและข้อเสนอแนะของ ดร. ฐิติมา ชูเชิด (SCB EIC ธนาคารไทยพาณิชย์)

ดร. ฐิติมา เน้นย้ำการเชื่อมโยงระหว่างบริบทมหภาค (Macro), ระบบข้อมูล (Data), พฤติกรรม (Behavior) และการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ดังนี้:

- **Paradox of Facts (ความย้อนแย้งของข้อเท็จจริง):** ชี้ให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะมี **อัตราการเข้าถึงบริการทางการเงินขั้นพื้นฐานสูงถึง 98%** (ตามคำนิยามเชิงปริมาณ) แต่ครัวเรือนฐานรากกลับเผชิญกับ **"วิกฤตความเปราะบางทางการเงิน"** และการก่อหนี้เกินศักยภาพ สะท้อนว่าปัญหาที่แท้จริงคือ **"คุณภาพของการเข้าถึง"** ดังนั้น นโยบายต้องเปลี่ยนผ่านจากการเน้นแค่ "การเพิ่มการเข้าถึง" (Financial Access) ไปสู่ "การสร้างสุขภาพทางการเงินที่ดี" (Financial Health)
- **การเชื่อมโยงบริบทมหภาค (Macro Context):** ปัจจุบันครัวเรือนไทยอยู่ในภาวะลดหนี้ (Deleveraging) โดยรายได้ปรับลดลงเป็นครั้งแรกในรอบ 6 ปี ทำให้ต้องหั่นค่าใช้จ่ายลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มฐานรากที่มีการพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากภาครัฐสูงขึ้นมาก งานวิจัยจึงต้องนำปัจจัยความผันผวนของรายได้และความสามารถในการรองรับช็อกของครัวเรือนมาวิเคราะห์ร่วมด้วย
- **การปรับมุมมองระบบข้อมูล (Data Infrastructure):** เสนอว่าไม่ควรใช้ข้อมูลเป็นเพียงแค่เครื่องมือคัดกรองสินเชื่อ (Credit Tool) แต่ควรพัฒนาให้เป็น **"โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสุขภาพทางการเงิน"**

(Financial Health Infrastructure) ที่มีระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) เพื่อตรวจจับความเสี่ยงหนี้เกินตัว และเชื่อมโยงไปสู่กลไกปรับโครงสร้างหนี้หรือการสนับสนุนรายได้

- **มิติด้านพฤติกรรมและการแบ่งกลุ่ม (Behavior & Segmentation):**
    - ลำพังความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ไม่เพียงพออีกต่อไป นโยบายต้องใส่ **การออกแบบเชิงพฤติกรรม (Behavioral Design)** เข้าไปในผลิตภัณฑ์และกระบวนการ เช่น การชำระคืนที่ยืดหยุ่น หรือการแจ้งเตือนเพื่อสะกิดพฤติกรรม
    - ต้องจำแนกสถาบันการเงินและผู้ใช้บริการ (Segmentation) ให้ตรงกับพฤติกรรมรายได้จริง เช่น เกษตรกรที่มีรายได้ตามฤดูกาล หรือแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ผันผวน
- **ความท้าทายในการปฏิบัติ (Implementation & Role of State):** ปัญหาใหญ่ของไทย คือการขาด **"เจ้าภาพ"** เนื่องจากเรื่องการเงินฐานรากกระจายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหลายกระทรวง ดร. ฐิติมา จึงยกตัวอย่างต่างประเทศที่มีการตั้งหน่วยงานกลาง เช่น **FSA (Financial Service Agency)** มาทำหน้าที่ประสานงานอย่างมีเอกภาพ พร้อมเสนอให้แต่ละเฟสใน Roadmap มีการระบุเป้าหมายผลลัพธ์ (Outcome) ที่ชัดเจน
- **ผู้เล่นรายใหม่ (Digital Lending / BNPL):** เสนอให้ผู้ทำงานวิจัยเพิ่มการวิเคราะห์บทบาทของผู้ให้บริการทางการเงินผ่านช่องทางดิจิทัลและสินเชื่อส่วนบุคคลกึ่งทางการ (เช่น BNPL หรือกลุ่มที่ได้ไลเซนส์การชำระเงินแต่ปล่อยสินเชื่อ) ซึ่งเป็นช่องทางป้อนหนี้ที่สำคัญในปัจจุบัน แต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนในตารางการวิเคราะห์ของทีมวิจัย

---

2. ความเห็นและข้อเสนอแนะของ ดร. รพีสุภา หวังเจริญรุ่ง (สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง)

ดร. รพีสุภา ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงลึกในประเด็นทางเทคนิค มาตรการ และข้อจำกัดทางกฎหมายในทางปฏิบัติจริง ดังนี้:

- **ข้อจำกัดเชิงเทคนิคของกลุ่มตัวอย่าง (Selection Bias):**
    - กลุ่มตัวอย่างจากแบบสอบถามมีขนาดค่อนข้างเล็ก (**131 ราย**) และลงพื้นที่เฉพาะภาคเหนือและภาคใต้ ทำให้ขาดข้อมูลพฤติกรรมของภูมิภาคสำคัญอื่น ๆ เช่น **ภาคอีสาน** ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว เสนอให้ทำการสำรวจต่อเนื่องเพื่อขยายให้ครอบคลุม
    - การเก็บข้อมูลผ่านการฝากสถาบันการเงินในพื้นที่ช่วยแจกแบบสอบถาม อาจทำให้เกิด **Selection Bias** (สถาบันเลือกแจกเฉพาะลูกหนี้ชั้นดีหรือคนรู้จักตอบง่ายๆ เช่น เพศหญิง หรือกลุ่มอายุ 50-59 ปี) ส่งผลให้ภาพรวมภาระหนี้ (DSR) หรือวินัยทางการเงินที่ได้จากการสุ่มดูดีกว่าความเป็นจริง
    - เนื่องจากฐานข้อมูลย่อยมีขนาดเล็ก การสรุปความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causality vs reverse causality) หรือปัจจัยรบกวนเชิงสถิติ (Confounding factors) จึงต้องวิเคราะห์อย่างระมัดระวังเป็นพิเศษ
- **Timing และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของมาตรการ (Roadmap):**
    - มาตรการบางอย่างที่กำหนดเวลาไว้ในระยะปานกลาง (1 - 3 ปี) เช่น **"การบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ให้ประเมินความเสี่ยงเครดิต"** ดร. รพีสุภา มองว่าในความเป็นจริงรัฐบาลไม่สามารถสั่งการบังคับสหกรณ์ได้โดยง่าย จึงเสนอให้ลงรายละเอียดกิจกรรมขั้นตอน เช่น ระยะเร่งด่วนอาจเป็นเพียงแค่การริเริ่ม MOU และหารือเพื่อเตรียมกลไกการบังคับใช้ร่วมกัน แทนการตั้งเป้าหมายบังคับให้สำเร็จทันที

- **การบูรณาการข้อมูลและอุปสรรคในอดีต:**
    - เห็นด้วยกับการแชร์ข้อมูลระบบ แต่ที่ผ่านมาสถาบันต่าง ๆ (เช่น กยศ. หรือ สหกรณ์) มักกลัวการเข้าระบบข้อมูล เนื่องจากกังวลว่าข้อมูลในอดีต (ซึ่งเคยเป็นระบบอนาล็อก) จะมีความผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ และส่งผลให้ตนเองโดนลงโทษภายหลัง
    - จึงเสนอให้พิจารณาเก็บรวบรวม **เฉพาะชุดข้อมูลปัจจุบันที่มีความสมบูรณ์ก่อน** แล้วค่อยขยายย้อนหลัง และควรมีมาตรการลดหย่อนหรือละเว้นบทลงโทษสำหรับข้อผิดพลาดในอดีต เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการกล้าส่งข้อมูลเข้าระบบ
- **ความยากของการจัดตั้ง SPV (Special Purpose Vehicle):**
    - แม้จะเห็นด้วยกับแนวคิดการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) แต่ในทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติจริงของไทยนั้นทำได้ยากมาก พบว่า หน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมยังเจอปัญหากฎหมาย SPV ที่ซับซ้อน การนำมาปรับใช้ในระดับไมโครหรือนาโนไฟแนนซ์จึงเป็นเรื่องที่ยากและต้องใช้เวลาบ่มเพาะหรือเตรียมความพร้อมเป็นเวลานาน

ความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากเวทีสัมมนา

- **พล.ต.ต. ดนุกฤต กลัมพากร (ผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์)** เสนอให้จัดลำดับความสำคัญ (Priority) โดยโฟกัสกลุ่ม **"มนุษย์เงินเดือน"** (เช่น กลุ่มข้าราชการครู) เพราะเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพการกู้สูง และมีหนี้สินสะสมเฉลี่ยสูงมากอย่างน่าตกใจ และต้นตอหลักของปัญหาคือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ไม่ยอมแชร์ข้อมูลเครดิต จึงควรเร่งแก้ปัญหาสหกรณ์ที่มีอยู่เดิมด้วยมาตรการส่งเสริมความเข้าใจเชิงบวก (แทนการสั่งบังคับทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว)
- **ดร. ปุณยวัจน์ ศรีสิงห์ SCBEIC (ผู้ร่วมสัมมนา)** เสนอว่าการแก้ปัญหาระบบการเงินฐานรากไม่สามารถสำเร็จได้หากแก้ปัญหาทางฝั่งหนี้เพียงด้านเดียว แต่ต้องบูรณาการเครื่องมือของชุมชนหรือกองทุนหมู่บ้านเพื่อช่วยติดตาม ส่งเสริม และยกระดับรายได้จริงของครัวเรือนไปพร้อมกัน

แบบสอบถามพฤติกรรมการเข้าถึงบริการทางการเงินและปัญหาหนี้สินครัวเรือน

โครงการวิจัย: การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย: สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน

หน่วยงาน: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

แหล่งทุน: เงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น ร้อยละ 10 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

คำชี้แจง: แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนทั่วไป ประกอบการประมวลผลงานวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อเสนอแนะแนวทางปฏิรูประบบการเงินฐานรากของไทย โดยข้อมูลของท่านจะถูกเก็บเป็นความลับเพื่อใช้ในการวิจัยเท่านั้น และคณะผู้วิจัยจะนำเสนอในรูปแบบภาพรวมทางสถิติ จะไม่ระบุข้อมูลเป็นรายบุคคล

แบบสอบถามนี้มี 9 ส่วน ใช้เวลาตอบประมาณ 10–15 นาที ขอให้ท่านตอบตามความเป็นจริงมากที่สุด

*หมายเหตุ: เครื่องหมาย * หมายถึง คำถามที่จำเป็นต้องตอบ ○ เลือกได้เพียงข้อเดียว ☐ เลือกได้มากกว่าหนึ่งข้อ*

ความยินยอมในการเก็บข้อมูล *

ข้าพเจ้ารับทราบวัตถุประสงค์ข้างต้น และยินยอมให้คณะผู้วิจัยเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลของข้าพเจ้าเพื่อการวิจัยนี้

○ ยินยอม

○ ไม่ยินยอม (ไม่ประสงค์เข้าร่วม)

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป

1. อายุของท่าน *

○ ต่ำกว่า 20 ปี

○ 20 – 29 ปี

○ 30 – 39 ปี

○ 40 – 49 ปี

○ 50 – 59 ปี

○ 60 – 69 ปี

○ 70 – 79 ปี

○ 80 ปีขึ้นไป

2. เพศ *

○ ชาย

○ หญิง

3. ระดับการศึกษาสูงสุด *

○ ไม่ได้รับการศึกษา / ต่ำกว่าประถมศึกษา

○ ประถมศึกษา

○ มัธยมศึกษาตอนต้น

○ มัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช.

○ อนุปริญญา / ปวส.

○ ปริญญาตรี

○ สูงกว่าปริญญาตรี

4. ภูมิลำเนา (จังหวัด)

รูปแบบเมนูแบบเลื่อน (Dropdown) — เลือก 1 จังหวัด จาก 77 จังหวัด

กรุงเทพมหานคร	กระบี่	กาญจนบุรี	กาฬสินธุ์
กำแพงเพชร	ขอนแก่น	จันทบุรี	ฉะเชิงเทรา
ชลบุรี	ชัยนาท	ชัยภูมิ	ชุมพร
เชียงราย	เชียงใหม่	ตรัง	ตราด
ตาก	นครนายก	นครปฐม	นครพนม
นครราชสีมา	นครศรีธรรมราช	นครสวรรค์	นนทบุรี
นราธิวาส	น่าน	บึงกาฬ	บุรีรัมย์
ปทุมธานี	ประจวบคีรีขันธ์	ปราจีนบุรี	ปัตตานี
พระนครศรีอยุธยา	พะเยา	พังงา	พัทลุง
พิจิตร	พิษณุโลก	เพชรบุรี	เพชรบูรณ์
แพร่	ภูเก็ต	มหาสารคาม	มุกดาหาร
แม่ฮ่องสอน	ยโสธร	ยะลา	ร้อยเอ็ด
ระนอง	ระยอง	ราชบุรี	ลพบุรี
ลำปาง	ลำพูน	เลย	ศรีสะเกษ
สกลนคร	สงขลา	สตูล	สมุทรปราการ
สมุทรสงคราม	สมุทรสาคร	สระแก้ว	สระบุรี
สิงห์บุรี	สุโขทัย	สุพรรณบุรี	สุราษฎร์ธานี
สุรินทร์	หนองคาย	หนองบัวลำภู	อ่างทอง
อำนาจเจริญ	อุดรธานี	อุตรดิตถ์	อุทัยธานี
อุบลราชธานี			

5. อาชีพหลัก *

- ○ ข้าราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ
- ○ พนักงานบริษัทเอกชน
- ○ ประกอบธุรกิจส่วนตัว / ค้าขาย

○ รับจ้างทั่วไป (รายได้รายวัน / รายสัปดาห์)

○ อาชีพอิสระ (ฟรีแลนซ์)

○ เกษตรกร

○ อื่น ๆ

6. รูปแบบการรับรายได้ *

○ รายเดือน (มีสลิปเงินเดือน / หลักฐานชัดเจน)

○ รายวัน / รายสัปดาห์ (ไม่มีเอกสารรับรองรายได้)

○ รายได้ไม่แน่นอน (ขึ้นอยู่กับฤดูกาล ยอดขาย หรือปริมาณงานที่รับ)

7. ระดับรายได้ส่วนบุคคลเฉลี่ยต่อเดือน

○ น้อยกว่า 5,000 บาท

○ 5,001 – 7,000 บาท

○ 7,001 – 10,000 บาท

○ 10,001 – 15,000 บาท

○ 15,001 – 30,000 บาท

○ 30,001 – 50,000 บาท

○ มากกว่า 50,000 บาท

8. รายจ่ายส่วนบุคคลเฉลี่ยต่อเดือน

○ น้อยกว่า 5,000 บาท

○ 5,001 – 7,000 บาท

○ 7,001 – 10,000 บาท

○ 10,001 – 15,000 บาท

○ 15,001 – 30,000 บาท

○ 30,001 – 50,000 บาท

○ มากกว่า 50,000 บาท

ส่วนที่ 2: พฤติกรรมการกู้ยืมและแหล่งเงินทุน

9. ปัจจุบันท่านเป็นสมาชิกหรือใช้บริการเงินกู้จากแหล่งใดบ้าง *

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

- ☐ ไม่เคยเป็นสมาชิกหรือใช้บริการเงินกู้
- ☐ ธนาคารพาณิชย์ (กรุงเทพ, กสิกร, กรุงไทย, ไทยพาณิชย์, กรุงศรี เป็นต้น)
- ☐ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ออมสิน, ธ.ก.ส., ธอส.)
- ☐ สหกรณ์ออมทรัพย์ / เครดิตยูเนี่ยน
- ☐ สถาบันการเงินประชาชน
- ☐ กองทุนหมู่บ้าน
- ☐ สถาบันการเงินชุมชน
- ☐ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต / กลุ่มสัจจะออมทรัพย์
- ☐ สินเชื่อส่วนบุคคลจากบริษัทที่ไม่ใช่ธนาคาร
- ☐ แอปพลิเคชันกู้เงินออนไลน์
- ☐ เงินกู้นอกระบบ (รายวัน / หมวกกันน็อค)
- ☐ อื่น ๆ

10. หากท่านจำเป็นต้องใช้เงินด่วน ท่านจะเลือกกู้จาก "ที่ใดเป็นอันดับแรก"

- ○ ธนาคารพาณิชย์ (กรุงเทพ, กสิกร, กรุงไทย, ไทยพาณิชย์, กรุงศรี เป็นต้น)
- ○ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ออมสิน, ธ.ก.ส., ธอส.)
- ○ สหกรณ์ออมทรัพย์ / เครดิตยูเนี่ยน
- ○ สถาบันการเงินประชาชน
- ○ กองทุนหมู่บ้าน
- ○ สถาบันการเงินชุมชน
- ○ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต / กลุ่มสัจจะออมทรัพย์
- ○ สินเชื่อส่วนบุคคลจากบริษัทที่ไม่ใช่ธนาคาร
- ○ แอปพลิเคชันกู้เงินออนไลน์

○ เงินกู้นอกระบบ (รายวัน / หมวกกันน็อค)

○ อื่น ๆ

11. วัตถุประสงค์ในการกู้เงิน

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ใช้จ่ายฉุกเฉิน (เสริมสภาพคล่อง ค่ารักษาพยาบาล)

☐ ที่อยู่อาศัย

☐ ธุรกิจและการลงทุน

☐ การศึกษา

☐ ซื้อทรัพย์สิน เช่น รถยนต์

☐ ค่าใช้จ่ายทั่วไปในครัวเรือน

☐ ปิดหนี้เดิม

☐ อื่น ๆ

12. วงเงินรวมของสินเชื่อที่ท่านเคยกู้ยืมในรอบปีที่ผ่านมา (บาท)

กรอกเป็นตัวเลข เช่น 50000

▱ *ระบุจำนวนเงิน*

13. ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ท่านเลือกแหล่งเงินกู้ในปัจจุบัน

○ อนุมัติเร็ว / ได้เงินทันที

○ ดอกเบี้ยถูก

○ ไม่ต้องมีหลักทรัพย์หรือคนค้ำประกัน

○ ไม่ตรวจสอบประวัติหนี้

○ อื่น ๆ

14. สัดส่วนรายได้ต่อเดือนที่ต้องนำไปจ่ายหนี้

○ น้อยกว่า 30% ของรายได้

○ 30 – 50% ของรายได้

○ 51 – 70% ของรายได้

○ มากกว่า 70% ของรายได้

ส่วนที่ 3: การใช้บริการทางการเงินโดยภาพรวมและการออมเงิน

15. ท่านเป็นสมาชิกกลุ่มการเงินใดบ้างในชุมชน

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ สหกรณ์ออมทรัพย์ / เครดิตยูเนี่ยน

☐ สถาบันการเงินประชาชน

☐ กองทุนหมู่บ้าน

☐ สถาบันการเงินชุมชน

☐ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต / กลุ่มสัจจะออมทรัพย์

☐ ไม่ได้เป็นสมาชิกที่ใดเลย

☐ อื่น ๆ

จำนวนกลุ่ม/แห่งที่ท่านเป็นสมาชิก (ถ้ามี) — กรอกเป็นตัวเลข เช่น 2 (ข้ามได้หากไม่ได้เป็นสมาชิก)

▱ *ระบุจำนวน*

16. บริการทางการเงินที่ท่านเคยใช้

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ฝาก-ถอนเงิน

☐ โอนเงิน

☐ ชำระเงิน

☐ สินเชื่อ

☐ ลงทุน

☐ ประกันภัย / ประกันสุขภาพ / ประกันอุบัติเหตุ

☐ ไม่เคยใช้บริการทางการเงิน

☐ อื่น ๆ

17. ความถี่ในการใช้บริการทางการเงินในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา

○ น้อยกว่า 1 ครั้ง/เดือน

○ 1 ครั้ง/เดือน

○ 2 – 5 ครั้ง/เดือน

○ 6 – 10 ครั้ง/เดือน

○ มากกว่า 10 ครั้ง/เดือน

18. ท่านมีวิธีเก็บออมอย่างไรในรอบปีที่ผ่านมา

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ เก็บเป็นเงินสด

☐ ฝากในธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ออมสิน, ธ.ก.ส., ธอส.)

☐ ฝากในสหกรณ์

☐ ฝากในกลุ่มออมทรัพย์

☐ ฝากในกองทุนหมู่บ้าน / สถาบันการเงินชุมชน

☐ ฝากในสถาบันการเงินประชาชน

☐ ฝากในเครดิตยูเนี่ยน

☐ ลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงิน เช่น หุ้น พันธบัตร

☐ ลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงิน เช่น ประกันสะสมทรัพย์

☐ ลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล

☐ อื่น ๆ

ส่วนที่ 4: การกู้เงินและการชำระหนี้

19. ท่านเคยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ออมสิน, ธ.ก.ส., ธอส.) หรือไม่ *

○ เคย

○ ไม่เคย

20. ปัจจุบันท่านต้องชำระหนี้เงินกู้กี่แห่ง

○ ไม่มีหนี้เงินกู้ในปัจจุบัน

○ 1 แห่ง

○ 2 แห่ง

○ 3 แห่ง

○ มากกว่า 3 แห่ง

21. ท่านมักชำระหนี้อย่างไร

○ ทยอยจ่ายทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นงวด

○ จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยตามที่กำหนด

○ ผิดนัดชำระ

หากท่านผิดนัดชำระ โปรดระบุสาเหตุ (ถ้ามี)

▱ *ระบุสาเหตุ*

22. หลังหักหนี้ทั้งหมดแล้ว เงินที่เหลือเพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่

○ เพียงพอ และมีเงินเหลือเก็บ

○ เพียงพอแบบเดือนชนเดือน ไม่มีเงินเก็บ

○ ไม่เพียงพอ ต้องหาแหล่งเงินกู้เพิ่ม หรือลดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นลงอย่างมาก

ส่วนที่ 5: ปัญหาการถูกปฏิเสธสินเชื่อ

23. ท่านเคยถูกปฏิเสธสินเชื่อจากธนาคาร (ธนาคารพาณิชย์ / สถาบันการเงินเฉพาะกิจ) หรือไม่ *

○ เคยถูกปฏิเสธ

○ ไม่เคย (กู้ผ่านตลอด) — ข้ามไปที่คำถามข้อ 26

24. สาเหตุที่ท่านคิดว่าทำให้ถูกปฏิเสธ

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ไม่มีเอกสารยืนยันรายได้ (เช่น สลิปเงินเดือน)

☐ ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

☐ มีประวัติค้างชำระหนี้

☐ มีหนี้เดิมสูงเกินไป

☐ วงเงินที่ต้องการน้อยเกินไป จนธนาคารไม่สนใจปล่อยกู้

☐ ขั้นตอนยุ่งยากและรอนานเกินไป จึงเลิกกู้เอง

☐ อื่น ๆ

25. ท่านมีหลักฐานใดบ้างที่แสดงว่าสามารถจ่ายหนี้ได้ แต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่ได้นำมาพิจารณา

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ยอดขายรายวันที่รับเป็นเงินสด

☐ ประวัติจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ ตรงเวลา

☐ รายได้พิเศษ / งานเสริมที่ไม่มีสลิป

☐ ประวัติผ่อนชำระสินค้านอกระบบตรงเวลา

☐ อื่น ๆ

ส่วนที่ 6: หนี้ซ้ำซ้อนและหนี้ที่มองไม่เห็น

26. นอกเหนือจากธนาคาร ท่านมีหนี้สินกับแหล่งใดบ้าง

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ไม่มีหนี้สิน

☐ สหกรณ์ออมทรัพย์

☐ กองทุนหมู่บ้าน / สถาบันการเงินชุมชน

☐ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต / กลุ่มสัจจะ / กลุ่มออมทรัพย์

☐ ซื้อของก่อนจ่ายทีหลังผ่านแอปพลิเคชัน

☐ โรงรับจำนำ

☐ เงินกู้นอกระบบ (เช่น เงินกู้รายวัน แก๊งหมวกกันน็อค)

☐ ยืมเงินจากครอบครัว ญาติ หรือเพื่อน

☐ ค้างชำระค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเช่า สะสมเป็นเวลานาน

☐ อื่น ๆ

27. ท่านคิดว่าสถาบันการเงินที่ท่านกู้อยู่ในปัจจุบัน ทราบข้อมูลหนี้สินทั้งหมดที่ท่านมีกับที่อื่นหรือไม่

- ○ ทราบแน่นอน (เพราะเขาขอดูข้อมูลเครดิต/ถามข้อมูลเรา)
- ○ ไม่ทราบ (เพราะเขาไม่เคยเช็คข้อมูลจากแหล่งอื่น และเราไม่ได้บอกทั้งหมด)
- ○ ไม่แน่ใจ

28. ในบางครั้ง ผู้ที่มีภาระหนี้หลายแห่งอาจจำเป็นต้องนำเงินกู้จากแหล่งใหม่มาช่วยชำระหนี้แหล่งเดิม เพื่อรักษาประวัติการชำระเงินให้ดี ในรอบปีที่ผ่านมาท่านอยู่ในสถานการณ์เช่นนี้บ่อยเพียงใด

คำถามนี้เพื่อทำความเข้าใจภาระทางการเงินเท่านั้น ไม่มีคำตอบถูกหรือผิด และท่านสามารถข้ามได้

- ○ เป็นประจำ (เกือบทุกเดือน)
- ○ เป็นบางครั้ง (เฉพาะช่วงที่จำเป็น)
- ○ ไม่เคย
- ○ ไม่อยู่ในสถานการณ์นี้ (มีหนี้แห่งเดียวหรือไม่มีหนี้)

ส่วนที่ 7: การใช้เทคโนโลยีทางการเงิน เงินกู้ออนไลน์ และการชำระเงิน

29. ท่านรู้สึกว่า "มาตรฐานการดูแลลูกค้า" หรือ "ความชัดเจนของกฎระเบียบ" ระหว่างกลุ่มการเงินในชุมชน (เช่น กองทุนหมู่บ้าน/กลุ่มออมทรัพย์) กับธนาคารพาณิชย์ มีความแตกต่างกันอย่างไร

- ○ แตกต่างมาก (แหล่งเงินในหมู่บ้านเน้นความไว้วางใจ/คุยง่าย แต่ระเบียบไม่ชัดเจน)
- ○ แตกต่างปานกลาง
- ○ ไม่แตกต่างกัน (ระเบียบและมาตรฐานการบริการเหมือนกัน)

30. หากรัฐบาลมี "ฐานข้อมูลกลาง" ที่รวมหนี้ทุกแหล่งไว้ที่เดียว (รวมหนี้กองทุนหมู่บ้าน/สหกรณ์) ท่านมีความกังวลในเรื่องใดมากที่สุด

- ○ กังวลว่าจะกู้ที่ใหม่ได้ยากขึ้น เพราะยอดหนี้เดิมจะถูกมองเห็นทั้งหมด
- ○ กังวลเรื่องความเป็นส่วนตัวของข้อมูล
- ○ ไม่กังวล และเห็นด้วยเพราะจะช่วยให้บริหารจัดการหนี้ได้ดีขึ้น

31. ท่านเคยกู้เงินผ่านแอปพลิเคชัน เพจเฟซบุ๊ก หรือไลน์ หรือไม่ *

- ○ เคย (ผ่านแอปที่ถูกกฎหมาย)
- ○ เคย (ผ่านแอปที่ไม่แน่ใจว่าถูกกฎหมายหรือไม่)
- ○ ไม่เคย — ข้ามไปที่คำถามข้อ 36

32. ข้อดีที่ทำให้ท่านเลือกกู้เงินผ่านแอปเงินกู้ แทนธนาคาร

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ สะดวกและรวดเร็ว

☐ ไม่ตรวจสอบประวัติหนี้

☐ ใช้ความเชื่อใจแทนหลักทรัพย์

☐ ผ่อนปรนเงื่อนไข / ไม่ต้องใช้เอกสารมาก

☐ อื่น ๆ

33. ท่านรู้จักแหล่งเงินกู้ออนไลน์จากช่องทางใด

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ข้อความ SMS

☐ โฆษณาบนโซเชียลมีเดีย (เช่น เฟซบุ๊ก ติ๊กต็อก ยูทูป)

☐ มีคนแอดไลน์มาเสนอสินเชื่อ

☐ ค้นหาเองผ่านกูเกิล แอปสโตร์ เพลย์สโตร์ ในมือถือ

☐ เพื่อนหรือคนรู้จักแนะนำ

☐ อื่น ๆ

34. อุปสรรคหรือความกังวลในการกู้เงินผ่านมือถือ

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ใช้งานไม่คล่อง / เมนูซับซ้อน

☐ กลัวมิจฉาชีพ / กลัวโดนแฮก

☐ โทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ตไม่รองรับ

☐ ไม่มีความกังวล ใช้งานได้ตามปกติ

☐ อื่น ๆ

35. ปัญหาที่เคยพบจากการกู้เงินผ่านแอปพลิเคชัน

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ แอปขอเข้าถึงรายชื่อผู้ติดต่อ หรือรูปภาพในมือถือ

☐ ถูกหักค่าธรรมเนียมล่วงหน้าสูงผิดปกติ (เช่น กู้ 1,000 ได้เงินจริง 600)

☐ ดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเร็วมากหากจ่ายช้าแม้แต่วันเดียว

☐ ถูกทวงหนี้ด้วยการข่มขู่ หรือโทรประจานกับคนรู้จัก

☐ ไม่เคยพบปัญหา

☐ อื่น ๆ

การชำระเงินและบริการดิจิทัล

36. บริการออนไลน์ที่ท่านใช้เป็นประจำ

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ สั่งซื้อของออนไลน์

☐ ใช้แอปพลิเคชันสั่งอาหาร / เรียกรถ

☐ จ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ ผ่านแอป

☐ ใช้กระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น ทรูมันนี่ เป๋าตัง)

☐ ไม่ค่อยใช้บริการเหล่านี้ เน้นจ่ายเงินสด

☐ อื่น ๆ

37. ท่านยังถือเงินสดเป็นหลักในชีวิตประจำวันมากน้อยเพียงใด

○ ส่วนใหญ่ใช้เงินสดเป็นหลัก (มากกว่า 70% ของการจ่ายเงิน)

○ ใช้เงินสดและชำระผ่านดิจิทัลพอ ๆ กัน (ประมาณ 40-70%)

○ ใช้เงินสดน้อย หันมาใช้ดิจิทัลเป็นหลัก (น้อยกว่า 40%)

○ แทบไม่ใช้เงินสดเลย ชำระผ่านดิจิทัลทั้งหมด

38. ท่านเคยใช้บริการพร้อมเพย์ (PromptPay) หรือไม่

○ ใช้เป็นประจำ (รับ/โอนเงินเกือบทุกครั้ง)

○ ใช้บ้างเป็นบางครั้ง

○ รู้จักแต่ไม่เคยใช้

○ ไม่รู้จักพร้อมเพย์ / ไม่เคยได้ยิน

39. ท่านใช้แอปพลิเคชันธนาคาร (Mobile Banking) หรือไม่

○ ใช้

○ มีแต่ไม่ค่อยได้ใช้ (ลงแอปไว้แต่ใช้งานไม่บ่อย)

○ ไม่ใช้ เพราะโทรศัพท์ไม่รองรับ / ไม่มีสมาร์ทโฟน

○ ไม่ใช้ เพราะไม่มั่นใจด้านความปลอดภัย / กลัวถูกโกง

○ ไม่ใช้ เพราะไม่รู้วิธีใช้งาน / ไม่เข้าใจ

หากใช้ Mobile Banking โปรดระบุชื่อแอป (เช่น Krungthai NEXT, SCB Easy, K PLUS, ttb touch, MyMo)

▱ *ระบุชื่อแอป*

ส่วนที่ 8: ความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมการตัดสินใจ

40. ท่านมีความเข้าใจเรื่องต่อไปนี้มากน้อยเพียงใด

ทำเครื่องหมายแถวละหนึ่งช่องเท่านั้น

ประเด็นความเข้าใจ	เข้าใจดี	เข้าใจบ้าง	ไม่เข้าใจ
การคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้ (เช่น ดอกเบี้ยลดต้นลดดอก กับดอกเบี้ยคงที่)	○	○	○
สิทธิของผู้กู้ตามกฎหมายเรื่องเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนด	○	○	○
สิทธิของผู้กู้ตามกฎหมายเรื่องการทวงถามหนี้	○	○	○
วิธีแยกแอปพลิเคชันเงินกู้ที่ถูกกฎหมายออกจากแอปเถื่อน	○	○	○
ความเสี่ยงและผลกระทบของการกู้เงินนอกระบบ	○	○	○

41. ก่อนตัดสินใจกู้เงิน ท่านมักทำอย่างไร

○ เปรียบเทียบดอกเบี้ยและเงื่อนไขจากหลายแหล่ง

○ คำนวณก่อนว่าจะผ่อนไหวหรือไม่

○ อ่านสัญญาและเงื่อนไขอย่างละเอียดก่อนลงนาม

○ ตัดสินใจกู้ตามความจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ได้เปรียบเทียบ

42. ท่านเคยได้รับความรู้เรื่องการเงินจากแหล่งใดบ้าง

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ หลักสูตรในโรงเรียน / มหาวิทยาลัย

☐ อบรม / สัมมนาจากหน่วยงานรัฐหรือสถาบันการเงิน

☐ สื่อออนไลน์ (ยูทูป เฟซบุ๊ก ติ๊กต็อก)

☐ คำแนะนำจากคนในครอบครัว เพื่อน หรือคนในชุมชน

☐ ไม่เคยได้รับความรู้เรื่องการเงินจากที่ใดเลย

☐ อื่น ๆ

43. ท่านจดบันทึกรายรับ-รายจ่ายหรือไม่

○ จดเป็นประจำ (ด้วยสมุดหรือแอปพลิเคชัน)

○ จดบ้างเป็นบางครั้ง

○ ไม่เคยจด ใช้จ่ายไปตามที่จำเป็น

ส่วนที่ 9: ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ท่านอยากให้ภาครัฐมีนโยบายแก้ปัญหาหนี้สินอย่างไร (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ ในแต่ละมาตรการ)

44. มาตรการจัดการหนี้เดิม

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ พักชำระหนี้หรือลดดอกเบี้ยชั่วคราว สำหรับกลุ่มที่ขาดรายได้กะทันหัน

☐ นำหนี้จากหลายแหล่งมารวมไว้ที่เดียว ช่วยลดภาระผ่อนต่อเดือน

☐ ตั้งหน่วยงานรับซื้อหนี้เสียมาปรับโครงสร้างให้ประชาชนในเงื่อนไขที่ผ่อนปรนขึ้น

☐ ตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยหนี้ระดับชุมชน เข้าถึงง่าย ไม่เสียค่าใช้จ่าย

☐ อื่น ๆ

45. มาตรการดูแลเงินกู้นอกระบบและคุ้มครองผู้กู้

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ปราบปรามแอปพลิเคชันเงินกู้เถื่อนและแก๊งทวงหนี้ที่ใช้ความรุนแรงอย่างจริงจัง

☐ ดึงเจ้าหนี้นอกระบบเข้ามาจดทะเบียน เพื่อให้รัฐควบคุมดอกเบี้ยและวิธีทวงหนี้ได้

☐ กำกับดูแลให้สถาบันการเงินปล่อยกู้อย่างรับผิดชอบ ไม่กระตุ้นให้ก่อหนี้เกินจำเป็น

☐ อื่น ๆ

46. มาตรการเพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนที่เป็นธรรม

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ ให้สถาบันการเงินนำข้อมูลอื่นมาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ เช่น ประวัติจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ตรงเวลา แทนการดูประวัติหนี้เพียงอย่างเดียว

☐ สนับสนุนให้เกิดผู้ให้บริการรูปแบบใหม่ เช่น ธนาคารออนไลน์ที่ไม่มีสาขา เพื่อเพิ่มการแข่งขันและลดดอกเบี้ย

☐ ยกระดับมาตรฐานการบริหารงานของสถาบันการเงินชุมชน ให้โปร่งใสและตรวจสอบได้

☐ อื่น ๆ

47. มาตรการสร้างความยั่งยืน

ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

☐ สร้างงาน สร้างรายได้ และฝึกทักษะอาชีพใหม่อย่างเป็นรูปธรรม

☐ บรรจุหลักสูตรความรู้เรื่องการเงินและภัยออนไลน์เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งแต่ระดับโรงเรียนถึงวัยทำงาน

☐ อื่น ๆ

48. มาตรการอื่น ๆ (ถ้ามี)

▱ *ระบุข้อเสนอแนะเพิ่มเติม*

— จบแบบสอบถาม ขอขอบคุณสำหรับความร่วมมือของท่าน —

บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง (Buy Now Pay Later: BNPL)

1. ความหมายและลักษณะของบริการ

บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง หมายถึง ธุรกรรมการชำระเงินค่าสินค้าหรือบริการที่อนุญาตให้ลูกค้าเลื่อนการชำระเงินออกไป หรือผ่อนชำระเป็นงวด ๆ โดยส่วนใหญ่ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือแอปพลิเคชัน และมักเสนอเงื่อนไขปลอดดอกเบี้ยในระยะแรก หรือคิดผลตอบแทนในรูปค่าธรรมเนียมแทนการคิดดอกเบี้ยโดยตรง ทั้งนี้ บริการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ ทำให้การจัดประเภทตามกฎหมายมีความไม่แน่นอน และเป็นเหตุให้ผู้ให้บริการบางรายอยู่นอกขอบเขตการกำกับดูแลสินเชื่อตามปกติ

2. สถานะทางกฎหมายและช่องว่างของการกำกับดูแล

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ปัจจุบันบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังยังมิได้ถูกนิยามทางกฎหมายให้เป็นสินเชื่ออย่างเต็มรูปแบบ แต่ถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ระบบการชำระเงิน ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างของการกำกับดูแลที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

2.1 ผู้ให้บริการไม่ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การประเมินภาระหนี้ต่อรายได้ที่เข้มงวดเช่นเดียวกับผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อภายใต้การกำกับ

2.2 ผู้ให้บริการไม่ต้องนำส่งประวัติการผ่อนชำระเข้าสู่ระบบข้อมูลเครดิตกลาง ทำให้ภาระหนี้ส่วนนี้ไม่ปรากฏในฐานข้อมูลเครดิตบูโร

2.3 เมื่อลูกหนี้เริ่มประสบปัญหาในการชำระหนี้ แพลตฟอร์มผู้ให้บริการยังไม่มีกลไกหรือช่องทางในการเจรจาประนอมหนี้ที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี) พบว่า บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง ยังคงอยู่นอกเหนือการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของระบบการเงิน ดังนั้น ความไม่ครอบคลุมดังกล่าว อาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ และเป็นอุปสรรคต่อการประเมินภาระหนี้ครัวเรือนที่แท้จริงของประเทศ

3. ผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

3.1 ผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ

ผู้บริโภค โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนและผู้มีรายได้น้อย มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า วงเงินซื้อก่อนจ่ายทีหลังขนาดเล็กเป็นเงินของตนเอง ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวนำไปสู่พฤติกรรมการใช้จ่ายเกินตัว และก่อให้เกิดภาระหนี้สินแฝงโดยไม่ระมัดระวัง หรือ "ภาพลวงตาทางการเงิน"

3.2 ผลกระทบต่อระบบข้อมูลเครดิต

เมื่อพฤติกรรมการผ่อนชำระและภาระหนี้จากบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังไม่ถูกส่งต่อเข้าสู่ระบบเครดิตบูโร สถาบันการเงินในระบบจึงไม่สามารถมองเห็นภาระหนี้ที่แท้จริงของผู้กู้ได้ ส่งผลให้การประเมินความสามารถในการชำระหนี้คลาดเคลื่อน และเพิ่มความเสี่ยงของการเกิดหนี้ซ้ำซ้อน

3.3 ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

การเติบโตของนวัตกรรมสินเชื่อดิจิทัลที่ยังอยู่นอกเขตการกำกับดูแล เป็นจุดเปราะบางที่เปิดโอกาสให้เกิดการหลบเลี่ยงเกณฑ์ และการเคลื่อนย้ายของสินเชื่อ จากระบบที่มีการกำกับดูแลไปสู่ช่องทางที่มีการกำกับดูแลน้อยกว่า ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประเมินขนาดของหนี้ครัวเรือนและการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน

4. ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้จัดการใหญ่บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด หรือ ดร. ลัษมณ อรรถาพิช ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดประเภทบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังเป็นระบบการชำระเงินแทนการเป็นสินเชื่อ ทำให้ภาระหนี้ในส่วนนี้ไม่ถูกส่งต่อเข้าสู่ระบบเครดิตบูโร และเป็นเหตุให้เยาวชนและประชากรฐานรากใช้จ่ายเกินตัว จึงเสนอให้หน่วยงานกำกับดูแล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย เร่งปรับปรุงนิยามทางกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อดึงข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่ระบบ

นอกจากนี้ ธุรกิจซื้อก่อนจ่ายทีหลังยังไม่มีการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ จึงอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมต่อลูกค้า และเป็นข้อจำกัดในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน

5. ข้อค้นพบจากการสำรวจภาคสนาม

การสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมทางการเงินของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 131 ราย ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน 2569 พบว่า การซื้อของก่อนจ่ายทีหลังผ่านแอปพลิเคชัน เป็นหนึ่งในแหล่งที่มาของหนี้ซ่อนเร้นนอกเหนือจากธนาคาร โดยมีสัดส่วนร้อยละ 4.6 ของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งหนี้อื่น ปรากฏผลดังนี้

ตารางที่ 1 ร้อยละของแหล่งที่มาของหนี้นอกเหนือจากธนาคาร

แหล่งที่มาของหนี้นอกเหนือจากธนาคาร	สัดส่วน (ร้อยละ)
กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน	51.9
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต / กลุ่มสัจจะออมทรัพย์	13.7
หนี้นอกระบบ (ตามนิยามธนาคารแห่งประเทศไทย)	3.6
การซื้อของก่อนจ่ายทีหลังผ่านแอปพลิเคชัน (BNPL)	**4.6**
สหกรณ์ออมทรัพย์	3.8
โรงรับจำนำ	3.1
ไม่มีหนี้สินนอกเหนือจากธนาคาร	35.1

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2569)

นอกจากนี้ ผลการสำรวจยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 46.4 ที่มั่นใจว่าเจ้าหนี้ทราบข้อมูลหนี้สินทั้งหมดของตน ขณะที่ร้อยละ 28.0 ระบุว่าไม่แน่ใจ และร้อยละ 25.6 ระบุว่าเจ้าหนี้ไม่ทราบข้อมูลหนี้สินของตน ซึ่งสะท้อนขนาดของปัญหาหนี้ซ่อนเร้น อันมีบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังเป็นองค์ประกอบหนึ่ง

6. ความเห็นจากเวทีสัมมนาเผยแพร่ผลงานวิจัยและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ในการสัมมนาเมื่อวันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2569 ดร. ฐิติมา ชูเชิด (SCB EIC ธนาคารไทยพาณิชย์) ได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นผู้เล่นรายใหม่ (Digital Lending / BNPL) โดยเสนอให้คณะผู้วิจัยเพิ่มการวิเคราะห์บทบาทของผู้ให้บริการทางการเงินผ่านช่องทางดิจิทัลและสินเชื่อส่วนบุคคลกึ่งทางการ เช่น บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลัง หรือกลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินแต่มีการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากเป็นช่องทางก่อหนี้ที่สำคัญในปัจจุบัน

7. กรณีศึกษาต่างประเทศ: สหราชอาณาจักร

หน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินแห่งสหราชอาณาจักร (Financial Conduct Authority: FCA) ได้กำหนดให้บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังเป็นสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค ส่งผลให้ผู้ให้บริการทุกรายต้องถูกบังคับให้ดำเนินการ ดังนี้

7.1 ประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ใช้บริการอย่างเข้มงวด

7.2 รายงานประวัติการเป็นหนี้ของประชาชนเข้าสู่ระบบข้อมูลเครดิตหลักของประเทศ

แนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภาวะหนี้ล้นพ้นตัวอันเกิดจากภาพลวงตาทางการเงิน และเป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อรับมือกับปรากฏการณ์การหลบเลี่ยงเกณฑ์ผ่านบริการทางการเงินรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นช่องทางสร้างหนี้ที่สำคัญในปัจจุบันแต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนในระบบ คณะผู้วิจัยเห็นควรให้ภาครัฐดำเนินการโดยใช้แนวทางของหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินแห่งสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบ ดังนี้

8.1 การนิยามบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังให้เป็นสินเชื่อประเภทหนึ่ง

กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย ควรเร่งดำเนินการทางกฎหมายเพื่อกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังที่ให้ระยะเวลาปลอดดอกเบี้ย หรือมีการคิดค่าธรรมเนียมแอบแฝง ถือเป็นการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยรูปแบบหนึ่ง

8.2 การบังคับใช้เกณฑ์ความสามารถในการชำระหนี้

เมื่อถูกนิยามให้เป็นสินเชื่อแล้ว ผู้ให้บริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังทุกรายจะถูกบังคับให้ต้องตรวจสอบประวัติเครดิตของผู้ใช้บริการอย่างเข้มงวด และต้องนำส่งประวัติการก่อหนี้เข้าสู่ระบบเครดิตบูโร กลไกนี้จะช่วยให้สถาบันการเงินหลักสามารถตรวจสอบภาระหนี้ของประชากรฐานราก โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนที่สร้างหนี้สินแฝงเกินตัวได้

9. แผนการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

รายงานได้กำหนดให้ประเด็นสินเชื่อซื้อก่อนจ่ายทีหลังเป็นการดำเนินการในระยะกลาง 1 - 3 ปี ซึ่งเน้นการออกกฎหมายลำดับรองและระเบียบปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญว่า กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเร่งกำหนดนิยามบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังให้เป็นสินเชื่อภายใต้การกำกับ หรืออย่างน้อยต้องมีการรับทราบข้อมูลสถานะของการใช้บริการ

ทั้งนี้ การรับมือพฤติกรรมทางการเงินยุคดิจิทัล ควรดำเนินการเร่งออกกฎหมายควบคุมธุรกิจซื้อก่อนจ่ายทีหลังในฐานะสินเชื่อ ควบคู่ไปกับการยกระดับเกณฑ์ภาระหนี้ต่อรายได้ให้ยืดหยุ่นตามความเสี่ยงของผู้กู้ฐานราก และการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมผ่านนโยบายหมอหนี้ชุมชน

10. บทสรุป

การบริการซื้อก่อนจ่ายทีหลังที่เป็นนวัตกรรมทางการเงินที่เติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ยังคงอยู่นอกเขตการกำกับดูแลสินเชื่อตามปกติ เนื่องจากถูกจัดประเภทเป็นระบบการชำระเงิน ช่องว่างดังกล่าวก่อให้เกิดหนี้สินแฝงในกลุ่มประชากรฐานรากและเยาวชน บั่นทอนความสมบูรณ์ของฐานข้อมูลหนี้ครัวเรือน และเป็นอุปสรรคต่อการประเมินความเสี่ยงของระบบการเงินโดยรวม จึงเห็นควรให้ภาครัฐเร่งกำหนดนิยามทางกฎหมายให้ชัดเจน พร้อมทั้งบังคับใช้เกณฑ์การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ และการนำส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบเครดิตบูโร ตามแนวทางที่สหราชอาณาจักรได้ดำเนินการไว้แล้ว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. 2564. (2564, 10 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138, ตอนที่ 11 ก.

กฎกระทรวง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548. (2548, 21 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 122, ตอนที่ 8 ก.

กรมการปกครอง. (2568). ร่างพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ..... กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กรมการพัฒนาชุมชน. (2555). ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.

กรมการพัฒนาชุมชน. (2557). แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กรมการพัฒนาชุมชน. (2562). คู่มือหลักสูตรโรงเรียนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2562). กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน.

กรมการพัฒนาชุมชน. (2563). 46 ปี กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต: พัฒนาคน สร้างชุมชนเข้มแข็ง ด้วยสัจจะออมทรัพย์ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.cdd.go.th/content/630306-2 (วันที่สืบค้นข้อมูล: 9 มีนาคม 2569).

กรมการพัฒนาชุมชน. (2565). ยุทธศาสตร์การดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2565–2568. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน.

กรมการพัฒนาชุมชน. (2567). มหกรรมการออม 50 ปี ทุนชุมชนขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.cdd.go.th/content/670307-1 (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (ม.ป.ป.). ประวัติสหกรณ์ในประเทศไทย [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://cpd.go.th/content-page/item/38-historycoop-inthai.html (วันที่สืบค้นข้อมูล: 11 มีนาคม 2569).

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2565). ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ ณ วันที่ 11 เมษายน 2565. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2569). ข้อมูลสถิติจำนวนสหกรณ์และงบแสดงฐานะทางการเงินของสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2568. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ. (2567). รายงานเสถียรภาพระบบการเงินโลก: ตุลาคม 2567 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.imf.org/en/publications/gfsr/issues/2024/10/22/global-financial-stability-report-october-2024 (วันที่สืบค้นข้อมูล: 19 มีนาคม 2569).

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.villagefund.or.th/th/about?aboutMenuId=3 (วันที่สืบค้นข้อมูล: 4 มีนาคม 2569).

คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ. (2558). ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ.

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (2566). การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2566: รายงานสังเคราะห์ [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

ฉัตรชัย ศรีวิชา. (2560). การพัฒนาศักยภาพกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต: กรณีศึกษาตำบลนาบอน อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ [เอกสารนำเสนอ]. ในการประชุมวิชาการระดับชาติ ด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ครั้งที่ 4. ขอนแก่น.

โชคลาภ มั่นคง. (2565). การเงินฐานรากในมิติของการพึ่งพาตนเอง.

ฐตรัชต์ อินทรสุขศรี. (2563). ปัญหาความสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไทยรัฐออนไลน์. (2567). “โรงรับจำนำ” โตแรง-แข่งขันสูง คนไทย เงินขาดมือ-ก่อหนี้เพิ่ม ปีที่แล้ว “ของหลุดจำนำ” พุ่ง 600 เข้าถึงได้จาก: https://www.thairath.co.th/money/ (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569). ล้าน [ออนไลน์].

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563). ระบบการชำระเงินของประเทศไทย: วิถีใหม่ (รายงานระบบการชำระเงินประจำปี 2563) [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/reports/payment-report/payment-annual-reports/Payment_2020_TH.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 31 มีนาคม 2569).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). ระบบการชำระเงินของประเทศไทย: วิถีใหม่ (รายงานระบบการชำระเงินประจำปี 2564) [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/en/research-and-publications/reports/payment-report/payment-systems-annual-report/Payment_2021_E.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2567). รายงานผลสำรวจทักษะทางการเงิน ระดับการออมและการใช้บริการทางการเงินของคนไทย ปี 2567 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/reports/financial-access-survey-of-thai-household/fl-fi-hh-survey-report-2024-th.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2568). รายงานนโยบายการเงิน ไตรมาสที่ 3 ปี 2568 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/en/our-roles/monetary-policy/mpc-publication/monetary-policy-report/MPR_2025_Q3.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 เมษายน 2569).

ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). รายงานผลการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2565. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮ้าส์. (2568). ภาพรวมเศรษฐกิจไทยและแนวโน้มปี 2568: ธุรกิจโรงรับจำนำ. กรุงเทพฯ: LH Bank Business Research.

นิชธิมา วิสุทธิอาภา. (2563). รายงานการทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับการเงินชุมชน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดลักษณะ ประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ. (ม.ป.ป.). ประกาศกระทรวงการคลัง [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.1359.go.th/category_law/pico-doc/ (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). การเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2565. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

พงศ์ระพีพร อาภากร ณ อยุธยา และคณะ. (2554). บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

พงษ์นรินทร์ อัสวเศรณี และคณะ. (2541). กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกิจกรรมเครือข่าย. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.

พระครูวิมลโสมนันท์. (2567). รูปแบบการบริหารจัดการกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อความยั่งยืนของวัดต้นแบบในจังหวัดตราด. วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547. (2547, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนพิเศษ 85 ก.

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562. (2562, 18 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนที่ 51 ก.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542. (2542, 21 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 89 ก.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. (2562, 19 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนที่ 34 ก.

วิจัยกรุงศรี. (2568, 14 มกราคม). แนวโน้มอุตสาหกรรมไทย ปี 2568–2570 [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://www.krungsri.com/en/research/industry/summary-outlook/thailand-industry-outlook-summary-2025-2027 (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

ศรานนท์ มิ่งศรี และคณะ. (2565). โครงสร้างและบทบาทของสถาบันการเงินฐานรากในประเทศไทย: ข้อเท็จจริงและนัยเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ศูนย์วิจัยธนาคารออมสิน. (2563). การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานราก [รายงานบทวิเคราะห์, ธนาคารออมสิน]. https://www.gsb.or.th/gsbresearch/wp-content/uploads/2020/10/GR_hotissue_FI_Grassroot_09_63_inter_ex.pdf

สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน. (2567). รายงานการศึกษาแนวทางการจัดทำนโยบายโครงการบัญชีการออมส่วนบุคคลในประเทศไทย (TISAs). กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานธนานุเคราะห์. (2568). รายงานผลการดำเนินงานและมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องประจำปีงบประมาณ 2569. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ปี 2566. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570). กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2569). ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่ 4 ปี 2568 และแนวโน้มปี 2569. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (ม.ป.ป.). การศึกษาแนวทางการเสนอแนะนโยบายการปฏิรูปภูมิทัศน์การเงินฐานรากไทย: สู่ความยั่งยืนและภูมิคุ้มกันทางการเงิน. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). รายงานการศึกษานวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนและสถาบันการเงินชุมชน. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2560). แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน (พ.ศ. 2560–2564). กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2567). รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2569). ประมาณการเศรษฐกิจไทย ปี 2568 และ 2569. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.

สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน. (2562). คู่มือการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.

สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน. (2567). เอกสารการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต: ข้อห้ามการดำเนินงานและข้อตกลงกับธนาคารแห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: https://fund.cdd.go.th (วันที่สืบค้นข้อมูล: 1 มีนาคม 2569).

สุทธาสินี อาภากร ณ อยุธยา และคณะ. (2560). แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

โสมรัศมิ์ จันทรัตน์, อัจฉรา ยลระบิล และคณะ. (2565). กับดักหนี้ กับการพัฒนาเศรษฐกิจการเงินครัวเรือนฐานราก. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์.

โสมรัศมิ์ จันทรัตน์, อัจฉรา ยลระบิล, ลัทธพร รัตนวรารักษ์ และคณะ. (2566). ถอดบทเรียนการพักหนี้เกษตรกรไทย: ควรทำตรงจุด ชั่วคราว และคำนึงถึงวินัยลูกหนี้ เพื่อช่วยแก้หนี้อย่างยั่งยืน (PIER Research Brief). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์.

สุรชัย กังวล. (2552). การบริหารจัดการที่เหมาะสมของสถาบันการเงินชุมชน. วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

อธิป จิตต์แจ้ง. (ม.ป.ป.). คู่มือการส่งเสริมการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานราก. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์เศรษฐกิจฐานราก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

อารีย์ เชื้อเมืองพาน และ ธเนศ ศรีวิชัยลำพันธ์. (2544). รายงานการวิจัย: การพัฒนากลุ่มสะสมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุษณีย์ คะบุตร. (2556). ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารในการบริหารจัดการกลุ่มออมทรัพย์สตรีบ้านท่าไคร้เหนือ ตำบลขวัญเมือง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ภาษาอังกฤษ

Akerlof, G. A. (1970). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. The Quarterly Journal of Economics, 84(3), 488–500.

Allen, F., and Santomero, A. M. (1997). The theory of financial intermediation. Journal of Banking and Finance, 21(11–12), 1461–1485.

Ambec, S., and Treich, N. (2007). Roscas as financial agreements to cope with self-control problems. Journal of Development Economics, 82(1), 120–137.

AMRO. (2024). Managing household debt: Korea’s strategic use of the DSR framework [Online]. Retrieved from https://amro-asia.org/managing-household-debt-koreas-strategic-use-of-the-dsr-framework/ (Retrieval date: 1 March 2026).

Aragon, F. M., Karaivanov, A., and Krishnaswamy, K. (2020). Credit lines in microcredit: Short-term evidence from a randomized controlled trial in India. Journal of Development Economics, 146, 102497.

Armendáriz, B., and Morduch, J. (2010). The economics of microfinance (2nd ed.). Cambridge: MIT Press.

Ayoo, C. (2022). Poverty reduction strategies in developing countries. Rural Development—Education, Sustainability, Multifunctionality, 19.

Bank of Japan. (2025). Digital transformation (DX) strategy for community-focused financial institutions: Shinkin DB platform. Tokyo: Bank of Japan.

Barr, M. S. (2004). Microfinance and financial development. Michigan Journal of International Law, 26, 271.

Barth, J. R., Caprio, G., and Levine, R. (2006). Rethinking bank regulation: Till angels govern. Cambridge: Cambridge University Press.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A., and Levine, R. (2007). Finance, inequality and the poor. Journal of Economic Growth, 12(1), 27–49.

Boot, A. W. (2000). Relationship banking: What do we know? Journal of Financial Intermediation, 9(1), 7–25.

CDFI Coalition. (2024). 30th anniversary report: Growth and impact of the CDFI industry. Washington, DC: CDFI Coalition.

CDFI Fund, U.S. Department of the Treasury. (2025). Agency financial report FY 2024 and FY 2025. Washington, DC: U.S. Department of the Treasury.

Celestin, M., and Vanitha, N. (2016). The evolution of microfinance: From traditional lending to community-based wealth building. International Journal of Commerce and Management Research, 2(5), 65–69.

Choung, Y., Chatterjee, S., and Pak, T. Y. (2023). Digital financial literacy and financial well-being. Finance Research Letters, 58, 104438.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. Economica, 4(16), 386–405.

Consumer Financial Protection Bureau. (2021). Interagency statement on the use of alternative data in credit underwriting. Washington, DC: CFPB.

Czura, K., John, A., and Spantig, L. (2020). Flexible contract, flexible morale? Microcredit design and repayment discipline. Journal of Economic Behavior and Organization, 172, 85–103.

Demirguc-Kunt, A., Karacaovali, B., and Laeven, L. (2008). Deposit insurance around the world: A comprehensive database. Washington, DC: The World Bank.

Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., and Hess, J. (2018). The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution. Washington, DC: World Bank Group.

Diamond, D. W. (1984). Financial intermediation and delegated monitoring. The Review of Economic Studies, 51(3), 393–414.

El-Zoghbi, M., and Demirguc-Kunt, A. (2022). Financial well-being is more than financial inclusion: A nudge in the right direction. Washington, DC: World Bank Group.

fDi Intelligence. (2024, June 6). China's shifting role as a capital exporter [Online]. Retrieved from https://www.fdiintelligence.com/ (Retrieval date: 1 March 2026).

Financial Services Agency. (2025). Strategic priorities: Regulatory framework and cash flow support. Tokyo: Financial Services Agency.

Financial Services Commission. (2024a, January 25). Stressed DSR to be implemented from late February [Press release]. Retrieved from https://fsc.go.kr/eng/pr010101/81345 (Retrieval date: 1 March 2026).

Financial Services Commission. (2024b, August 27). Second phase stressed DSR rules to be implemented from September 1 [Press release]. Retrieved from https://www.fsc.go.kr/eng/pr010101/82528 (Retrieval date: 1 March 2026).

Financial Services Commission. (2025, May 28). Third-stage stressed DSR to be implemented from July 1 [Press release]. Retrieved from https://www.fsc.go.kr/eng/pr010101/85413 (Retrieval date: 1 March 2026).

Financial Stability Board. (2025). Global monitoring report on non-bank financial intermediation 2025. Basel: Financial Stability Board.

Financial Supervisory Service. (2024). Strategic category: Financial stability and risk management of household debt. Seoul: Financial Supervisory Service.

Fisher, I. (1930). The theory of interest. New York: Macmillan.

Gailmard, S. (2014). Accountability and principal-agent theory. In M. Bovens, R. E. Goodin, and T. Schillemans (Eds.), The Oxford handbook of public accountability (pp. 90–105). Oxford: Oxford University Press.

Garg, N., and Mittal, S. (2023). Self-help groups: Issues and challenges (A study in Haryana). International Journal of Creative Research Thoughts, 11(1).

Institute of International Finance. (2024). Global debt monitor [Online]. Retrieved from https://www.iif.com/ (Retrieval date: 1 March 2026).

International Monetary Fund. (2025). Financial Access Survey (FAS): Fintech, a catalyst for financial services access. Washington, DC: IMF.

International Monetary Fund. (2026, April). Global financial stability report: April 2026. Chapter 2: Capital flows to emerging markets: The role of global nonbank investors. Washington, DC: IMF.

Jensen, M. C., and Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3(4), 305–360.

King, R. G., and Levine, R. (1993). Finance, entrepreneurship and growth: Theory and evidence. Journal of Monetary Economics, 32, 513–542.

Korean Federation of Community Credit Cooperatives. (2026). Vision declaration: Growing again, New MG 2030 strategy. Seoul: Korean Federation of Community Credit Cooperatives.

Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. The Quarterly Journal of Economics, 112(2), 443–478.

Ledgerwood, J. (1998). Microfinance handbook: An institutional and financial perspective. Washington, DC: The World Bank.

Lusardi, A., and Mitchell, O. S. (2011). Financial literacy around the world: An overview. Journal of Pension Economics and Finance, 10(4), 497–508.

Ministry of the Interior and Safety. (2025). Saemaul Geumgo (MG) Management Innovation Act and regulatory authority reform. Seoul: Ministry of the Interior and Safety.

Mullainathan, S., and Thaler, R. H. (2000). Behavioral economics. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

MyData Global. (2020). MyData ecosystem in Korea: Financial sector implementation and alternative credit assessment. Helsinki: MyData Global.

National Credit Union Administration. (2024). Regulatory relief and financial inclusion: Use of alternative data. Alexandria, VA: NCUA.

National Financial Regulatory Administration. (2025a). Quarterly banking and insurance statistical data: NPL disposal and MSE loans. Beijing: NFRA.

National Financial Regulatory Administration. (2025b). Regulatory work conference 2025: Financial stability and risk prevention. Beijing: NFRA.

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD. (2020a). Financing SMEs and entrepreneurs 2020: An OECD scoreboard. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2020b). OECD integrated analytical framework for financial inclusion and SME financing. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2023). The social and solidarity economy: From the margins to the mainstream. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2024). G20 policy note on financial well-being. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7332c99d-en

OECD. (2025). Global outlook on financing for sustainable development. Paris: OECD Publishing.

Pakdeejit, P. (2025). The Unified Lending Interface: Revolutionizing credit access and economic mobility [Online]. วารสารการเงินการคลัง, 37(120). Retrieved from https://www.fpojournal.com/unified-lending-interface-120/ (Retrieval date: 1 March 2026).

Pati, A. P. (2009). Addressing the challenges of self-help group management. Shillong: North-Eastern Hill University.

Petersen, M. A., and Rajan, R. G. (1994). The benefits of lending relationships: Evidence from small business data. The Journal of Finance, 49(1), 3–37.

PwC China. (2024). China banking review 2023: Reform of rural credit cooperatives (RCCs). Beijing: PwC China.

PwC India. (2025). Unified Lending Interface (ULI): Changing the credit landscape in India. Mumbai: PwC India.

Reserve Bank of India. (2016). Operating guidelines for small finance banks (SFBs): Capital adequacy and prudential norms. Mumbai: Reserve Bank of India.

Reserve Bank of India. (2025). Financial Inclusion Index (FI-Index) for March 2025. Mumbai: Reserve Bank of India.

Sahamati Foundation. (2025). Account Aggregator (AA) impact report: Redefining financial data ownership. Bengaluru: Sahamati Foundation.

Sahay, R., Cihak, M., N'Diaye, P., Barajas, A., Bi, R., Ayala, D., Gao, Y., Kyobe, A., Nguyen, L., Saborowski, C., Svirydzenka, K., and Yousefi, S. R. (2015). Financial inclusion: Can it meet multiple macroeconomic goals? (Staff Discussion Note No. 15/17). Washington, DC: International Monetary Fund.

Sarma, M., and Pais, J. (2011). Financial inclusion and development. Journal of International Development, 23(5), 613–628.

Scholtens, B., and Wensveen, D. (2003). The theory of financial intermediation: New observations on what intermediaries do. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, 56(225), 155–173.

Shinkin Central Bank. (2024). Financial highlights: Shinkin Bank Act and comparison with commercial banks. Tokyo: Shinkin Central Bank.

Shinkin Central Bank. (2025). About Shinkin Central Bank: Fund management and operational support. Tokyo: Shinkin Central Bank.

Stiglitz, J. E., and Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. The American Economic Review, 71(3), 393–410.

THE STANDARD WEALTH. (2565). ถอดรหัสธุรกิจ Easy Money ผู้นำ Asset-Backed Financing กับบทบาทในเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ.

Ullah, I., and Khan, M. (2017). Microfinance as a tool for developing resilience in vulnerable communities. Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy, 11(2), 237–257.

United Nations Capital Development Fund. (2022). UNCDF global strategy: Leaving no one behind in the digital era. New York: UNCDF.

van der Pol, M., and Roux, L. (2005). Time preference bias in time trade-off. The European Journal of Health Economics, 6(2), 107–111.

World Bank. (2005). Rural credit cooperatives in China: Status of reforms and regulatory strategy. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2014). Global financial development report: Financial inclusion. Washington, DC: The World Bank.

World Bank. (2022a). Good practices for financial consumer protection. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. (2022b, March 29). Financial inclusion overview [Online]. Retrieved from https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview (Retrieval date: 1 March 2026).

World Bank. (2022c). Global financial development report: Financial inclusion in the post-pandemic era. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2025a). Global economic prospects 2025. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2025b). Global Findex Database 2025: Connectivity and financial inclusion in the digital economy. Washington, DC: World Bank.

Yunus, M. (2007). Banker to the poor: Micro-lending and the battle against world poverty. New York: PublicAffairs.



ลิขสิทธิ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ 6 ซอยอารีย์สัมพันธ์ แขวงพญาไท
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0 2273 9020
โทรสาร 0 2273 5602
www.fpo.go.th/eresearch