

ปัญหาความสัมพันธ์ผลในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562

นาย ฐตวรรษต์ อินทรสุขศรี

รายงานเอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Problems of the Achievement in Practice of the People's Financial Institution Act B.E.2562

MR. TATARAJ INDRASUKHSRI

An Independent Study Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

For the Degree of Master of Law Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University





## บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่เพิ่งออกมาได้ไม่นาน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจะช่วยเหลือแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนในระดับฐานรากที่มีปัญหาในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม อีกทั้งช่วยเหลือปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพของประชาชนระดับฐานราก และเป็นการเพิ่มทางเลือกการให้บริการทางการเงินระดับชุมชนประเภทใหม่ รวมถึงเป็นการวางกรอบนโยบายที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานรัฐเพื่อทำการช่วยเหลือส่งเสริมให้สถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ให้เข้มแข็ง เช่น การมีธนาคารรัฐเป็นผู้ประสานงานดูแลให้คำแนะนำ ที่สำคัญคือ สถาบันการเงินประชาชนนี้จะไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ ไม่มีการใช้เงินอุดหนุนจากภาครัฐเป็นทุนในการดำเนินงาน ทุนทั้งหมดเป็นของประชาชนในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งเงินเหล่านั้นอาจได้มาจากส่วนลงหุ้น หรือ เงินฝาก โดยสถาบันการเงินประชาชนนี้เป็นระบบการเข้าเป็นสมาชิกและจัดตั้งสถาบันแบบสมัครใจ เพื่อทำให้องค์กรทางการเงินชุมชนที่มีอยู่แล้วแต่เดิม ไม่ว่าจะป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ได้มีโอกาสยื่นขอแปลงสภาพให้มีความเป็นทางการและได้รับการคุ้มครองที่แน่นอน

งานวิจัยฉบับนี้เน้นการศึกษาตัวบทและเจตนารมณ์เบื้องหลังกฎหมายของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 และ ทางปฏิบัติในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ศึกษาสภาพสังคมของผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน และ ผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยเป็นหลัก รวมถึงศึกษาทฤษฎี ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศประกอบ ซึ่งภายหลังจากการศึกษากลับพบว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่อาจใช้บังคับได้ผลในทางปฏิบัติอย่างที่ควรจะเป็น เนื่องจากมีอุปสรรคในเรื่องของ ความทับซ้อนของกฎหมาย กฎหมายขาดสิทธิประโยชน์และแรงจูงใจในการให้องค์กรการเงินชุมชนยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน เงื่อนไขในการยกระดับจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามกฎหมายนั้นเข้มงวดเกินไปไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมของกลุ่มเป้าหมาย และ มีกลุ่มเป้าหมายบางส่วนยังไม่ทราบความมีอยู่ของกฎหมาย

งานวิจัยฉบับนี้จึงเสนอให้มีการพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมตามความเป็นจริงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ต้องกระทำอย่างระมัดระวัง รวมถึงให้รัฐประชาสัมพันธ์กฎหมายให้แพร่หลาย และ พยายามหาสิทธิประโยชน์ในการจูงใจให้องค์กรการเงินชุมชนยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน เพราะเมื่อเกิดมีสถาบันการเงินประชาชนเกิดขึ้นได้มากตามเป้าหมายย่อมเป็นประโยชน์ต่อสังคมในวงกว้าง

## Abstract

The Public Financial Institutions Act B.E. 2562 is a new law that has been recently released. Intending to solve problems for the poor people who have difficulty in accessing fair and efficient financial services. It also helps the problem of poverty and reduces inequality, especially in access to quality financial services of the people at the foundation level. In addition, adding options for a new type of community-level financial service also provides a clear policy framework for government agencies to help and promote the financial institutions of the people under this Act to be strengthened, such as having a state bank as a coordinator overseeing and giving advice. To the national budget, no government subsidies are used as operating capital. All capital and operation funds come from the members of the public financial institutions. The public financial institution is a voluntary system of membership and institutional establishment. To make the existing community financial organizations Whether it is a legal entity or not have the opportunity to apply for a convert to be officially and receive certain protection.

This research focuses on the study of the texts and intent behind the laws of the National Financial Institutions Act B.E. 2562 and the practice of implementing them. Mainly study the social conditions of those who do not have access to financial services and low-income people in Thailand. Including studying the rules and related theories. After the study found that this law is still not enforceable as a practical effect as it should be Because there are obstacles in the matter of Legal overlap The law lacks the benefits and incentives for community finance organizations to upgrade to public financial institutions. The conditions for the establishment of a public financial institution under the law are too strict, inconsistent with the social conditions of the target group, and some target groups do not know the existence of the law.

This research, therefore, proposes revisions of legal regulations to be in line with the actual social conditions to achieve the objectives of the law but must be done carefully. Including the government to promote the law widely and try to find benefits to induce community financial organizations to upgrade to a public financial institution. Because when there is a financial institution, people can achieve a lot according to their goals, and they benefit the broader society.

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมาย ทฤษฎีและแนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนเกิดขึ้นได้สำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนนี้จะช่วยให้ความเหลื่อมล้ำ ความยากจน ลดลงทำให้ประชาชนระดับฐานรากมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และยังเป็นประโยชน์ต่อรัฐได้หลายประการ

โดยงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องจากการช่วยเหลือและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการวิจัยจากท่านอาจารย์ที่ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาทั้ง 2 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณิช เกศวิทักษ์ และ อาจารย์ ดร.พีรพัฒน์ โชคสุวัฒน์สกุล ไม่ว่าจะเป็นอย่างอื่น แนวทางแก้ไขและแนวคิดต่าง ๆ เพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง ที่ได้ให้คำแนะนำและสั่งสอนวิธีการทำงานวิจัยทางวิชาการเป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการทำงานวิจัยฉบับนี้ รวมถึงขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบเอกัตทุกท่าน ที่ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบ

งานวิจัยนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากขาดกำลังใจจากครอบครัว คณาจารย์คณานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่าน รวมถึงเพื่อน ๆ ที่เป็นกำลังใจ และ ส่งเสริมสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน และเจ้าหน้าที่หลักสูตรทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือด้านการติดต่อประสานงานเป็นอย่างดี ตลอดระยะเวลาการทำงานวิจัยนี้

นายฐัตร์ชต์ อินทรสุขศรี

## สารบัญ

<b>บทที่ 1 : บททั่วไป.....</b>	<b>11</b>
1.1 ความเป็นมา.....	11
1.2 สภาพปัญหา.....	26
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	28
1.4 สมมติฐานของการวิจัย .....	28
1.5 ขอบเขตการวิจัย.....	28
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	29
<b>บทที่ 2 : ลักษณะของสถาบันการเงินประชาชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562...30</b>	<b>30</b>
2.1 ลักษณะทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน .....	30
กระบวนการร่างกฎหมาย .....	30
หลักการและเหตุผลการออกกฎหมาย.....	31
การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย .....	32
2.2 สาระสำคัญของกฎหมาย .....	39
กระบวนการจัดตั้งตามกฎหมาย.....	39
มาตราสำคัญ.....	41
นิยามคำศัพท์.....	41
คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน .....	41
ขอขบวนวิสาหกิจ.....	42
การแปรสภาพเป็นสถาบันการเงินประชาชน.....	43
คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน.....	43
การประชุม .....	43
การจัดสรรกำไรและทุนสำรอง.....	43
การใช้เทคโนโลยีประกอบกิจการ.....	44
การจัดทำทะเบียน .....	44
การดำเนินงานและการกำกับดูแล.....	44



หน้าที่หลักของธนาคารผู้ประสานงาน.....	46
การจัดทำบัญชี .....	46
2.3 ลักษณะเด่นของสถาบันการเงินประชาชน .....	47
มีธนาคารผู้ประสานงาน.....	47
ไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน.....	48
มีสถานะเป็นนิติบุคคล .....	48
มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแล.....	49
ความรู้จกัมักคุ่นของสมาชิก .....	49
2.4 ความแตกต่างจากองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่เดิม.....	50
กลุ่มออมทรัพย์ และ กลุ่มสัจจะ .....	51
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต.....	51
สถาบันการเงินชุมชน หรือ ธนาคารหมู่บ้าน.....	52
2.5 ความแตกต่างระหว่างสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 กับ สหกรณ์ออมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และ กองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547.....	54
ลักษณะสหกรณ์ออมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 .....	54
ลักษณะกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 .....	59
<b>บทที่ 3 : แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>63</b>
3.1 แนวความคิดและวิวัฒนาการเรื่อง MICROFINANCE .....	63
ความหมายของไมโครไฟแนนซ์.....	63
ประโยชน์ของไมโครไฟแนนซ์.....	65
ตัวอย่างนวัตกรรมทางสังคมของนักการเงินชุมชนไทย .....	68
ธนาคารกรามีน .....	69
3.2 ตัวอย่างของสถาบัน MICROFINANCE ในต่างประเทศ.....	73
ประเทศบังกลาเทศ.....	73
ธนาคารกรามีน หรือ Grameen bank.....	73
องค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ NGOs.....	75
ประเทศอินเดีย .....	75

Bharat Financial Inclusion Limited (formerly known as SKS Microfinance Limited) BFIL ....	75
ประเทศอินโดนีเซีย.....	77
ประเทศแอฟริกาใต้.....	78
3.3 แนวความคิดเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย .....	79
3.4 แนวความคิดเรื่องความซ้ำซ้อนทางกฎหมาย และการประเมินความสัมพันธ์ทางกฎหมาย (RIA).....	82
แนวคิดและวิวัฒนาการพื้นฐาน.....	82
แนวคิดและวิวัฒนาการในประเทศไทย .....	82
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 .	85
แนวคิดและทฤษฎีในต่างประเทศ .....	88
<b>บทที่ 4 : บทวิเคราะห์ .....</b>	<b>93</b>
4.1 สภาพปัญหา.....	95
มีความทับซ้อนของกฎหมาย.....	95
เงื่อนไขตามกฎหมายเข้มงวดเกินไป.....	99
ขาดแรงจูงใจในการยกระดับจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน .....	101
ไม่ทราบความมีอยู่ของกฎหมาย.....	103
4.2 สภาพปัญหาในทางปฏิบัติที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการตามกฎหมาย .....	104
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.....	104
ธนาคารออมสิน .....	104
สถาบันการเงินประชาชนบ้านเป้า อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์.....	107
<b>บทที่ 5 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....</b>	<b>109</b>
5.1 บทสรุป.....	109
5.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต .....	110
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>115</b>
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>121</b>

## บทที่ 1 : บททั่วไป

### 1.1 ความเป็นมา

ในยุคปัจจุบันที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในสภาวะซบเซากว่าในช่วงที่มีกระบวนการออกกฎหมายเรื่องสถาบันการเงินประชาชนเสียอีก เนื่องด้วยผลกระทบจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ อาทิเช่น ภาพรวมเศรษฐกิจโลก สงครามการค้า ความผันผวนของค่าเงินบาท สภาวะฤดูแล้งภายในประเทศ และเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศเองและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ยังได้ถูกซ้ำเติมจากเหตุการณ์ โรคระบาด หรือ ไวรัสโควิด-19 ที่เป็นการระบาดครั้งใหญ่และกระจายไปทุกมุมโลกอีกด้วย ซึ่งผลจากเหตุการณ์ที่ได้กล่าวมานี้ได้ส่งผลกระทบต่อเครื่องจักรทางเศรษฐกิจหลักของประเทศที่สะท้อนออกมาผ่านตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ Gross domestic product (GDP) ไม่ว่าจะเป็นภาคการส่งออก กำลังซื้อของประชาชน หรือ เรียกว่าการบริโภคภายในประเทศ การลงทุนของภาครัฐ และ ภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของภาคการส่งออกและภาคการท่องเที่ยวที่เป็นรายได้หลักของประเทศมาโดยตลอด ซึ่งจากการที่เป็นรายได้หลักของประเทศนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อรายได้ของภาคธุรกิจภายในประเทศที่ส่วนใหญ่พึ่งพารายได้จากการส่งออกและการท่องเที่ยวเป็นหลัก แต่เมื่อเครื่องจักรทางเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น ย่อมทำให้การขับเคลื่อนในภาคธุรกิจทั้งการเติบโตของการดำเนินกิจการ การขยายกิจการ นั้นทำได้ลำบากมากขึ้น

จากเหตุการณ์ข้างต้นย่อมทำให้ประชาชนทุกระดับชั้นต้องพบกับความลำบากตามกันไป เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำลงทำให้ผู้ประกอบการหลายรายในภาคธุรกิจนั้นไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ จึงต้องเลิกกิจการ ส่งผลต่อเนื่องให้ต้องเลิกจ้างพนักงาน ทำให้ประชาชนในประเทศไทยมีอัตราการตกงานและว่างงานเป็นจำนวนมาก จากผลสรุปผลการสำรวจสภาวะการทำงานของประชากร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2563 พบว่ามีคนตกงานทั้งสิ้น 3.92 แสนคน

แต่ภายหลังจากเกิดวิกฤติโรคระบาดโควิด-19 นี้ขึ้น และเริ่มระบาดอย่างแพร่หลายภายในประเทศไทยในเดือนมีนาคม พ.ศ.2563 พบว่าจำนวนการว่างงานในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2563 มีทั้งสิ้น 7.83 แสนคน<sup>1</sup> จะเห็นได้ว่าการว่างงานนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ทั้งนี้เริ่มเห็นทิศทางที่ดีขึ้นเมื่อผ่านไป 1 เดือน ตัวเลขผู้ว่างงานลดลงเหลือ 5.89 แสนคน

---

<sup>1</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ข้อมูลสถิติภาวะการทำงานของประชากรจำแนกตามประเภทธุรกิจ (ISIC Rev.4)[ออนไลน์], ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา bot.or.th

ด้วยเหตุข้างต้นนี้ เป็นเหตุให้เงินในกระเป๋าของประชาชนจำนวนมากนั้นขาดสภาพคล่อง มีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ซึ่งปัจจัยที่ได้กล่าวมานี้ยังต้องนำไปรวมกับจำนวนประชากรกลุ่มที่มีรายได้น้อยอยู่แล้วแต่เดิม ซึ่งมีอยู่มากในประเทศไทยเป็นต้นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยประชากรกลุ่มที่มีรายได้น้อยเหล่านี้ประสบปัญหาในการดำเนินชีวิต เนื่องจากไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำรงชีวิต โดยในต้นปี พ.ศ.2563 มีผู้อยู่ในระบบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ผู้มีรายได้น้อย) ทั้งสิ้น 14.6 ล้านคน แต่ในสิ้นปี พ.ศ.2563 นั้นเหลืออยู่ 13.8 ล้านคน โดยจำนวนที่หายไปมีสาเหตุหลัก คือ การเสียชีวิต โดยผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นั้นคือ ผู้ว่างงาน หรือ มีรายได้ส่วนบุคคลไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี แต่ในปัจจุบันปี พ.ศ.2564 ได้พิจารณาเปลี่ยนหลักเกณฑ์คุณสมบัติแล้วและให้มีการลงทะเบียนใหม่ในช่วงต้นปี พ.ศ.2564 โดยเกณฑ์ใหม่นี้ให้คิดจากรายได้รวมทั้งครอบครัวหารด้วยจำนวนสมาชิกในครอบครัว ซึ่งต้องไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี<sup>2</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเครื่องจักรในทางเศรษฐกิจอีกตัว คือ การบริโภคภายในประเทศลดลงตามไปด้วยโดยปริยาย เนื่องจากประเทศไทยมีผู้มีรายได้น้อยอยู่มาก และด้วยเหตุนี้ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องในการเติบโตทางเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศอีกด้วย โดยในไตรมาสที่ 2/2563 ผลของโรคระบาดโควิด-19 ทำให้สัดส่วนหนี้ครัวเรือนของไทยเพิ่มสูงขึ้นแตะระดับสูงสุดในรอบ 18 ปีครั้งใหม่ที่ 83.8% ต่อจีดีพี<sup>3</sup> หรือ คิดเป็นหนี้ครัวเรือนรวมทั้งหมดประมาณ 13 ล้านล้านบาท<sup>4</sup> ตามด้วยไตรมาสที่ 4/2563 ไตรมาสล่าสุด ปรากฏว่าหนี้ครัวเรือนของไทยปิดสิ้นปี พ.ศ.2563 ที่ผ่านมามีภาพของระดับหนี้ครัวเรือนที่ทะลุ 14 ล้านล้านบาท ซึ่งนับเป็นจุดสูงสุดใหม่ในรอบ 18 ปีอีกหนึ่งรอบภายใน 1 ปี โดยหนี้ครัวเรือนดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วน 89.3% เมื่อเทียบกับจีดีพีในปี พ.ศ.2563 สะท้อนว่าผลกระทบทางเศรษฐกิจจากวิกฤตโควิด-19 ทำให้รายได้และสถานะทางการเงินของครัวเรือนหลายกลุ่มย่ำแย่ลง นอกจากนี้หากพิจารณาเฉพาะประชาชนที่มีเงินออมในผลสำรวจฯ ในปี 2564 จะพบว่า มีประชาชนเพียง 38.9% จากประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด เป็นผู้มีเงินออม แต่ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีเงินออมไม่สูงมาก โดยหากพิจารณาเฉพาะกลุ่มผู้มีเงินออมในผลสำรวจฯ พบว่า มีเพียง 46.2% เท่านั้นที่มีเงินออมสะสมเพียงพอสามารถรองรับค่าใช้จ่ายได้มากกว่า 3 เดือน (ในกรณีที่ขาดรายได้ หรือตกงาน)<sup>5</sup>

อีกทั้งจากสถิติช่วงสองถึงสามปีที่ผ่านมา มีผลสำรวจว่าเศรษฐกิจไทยมีอัตราการเติบโตต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่อื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) มีอัตราการเติบโตต่ำที่สุดในภูมิภาคนี้ คือ 2.7% ในช่วงไตรมาส 4 ของปี

<sup>2</sup> ประชาไท, ก.คลัง เตรียมเปิดลงทะเบียน 'บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ' รอบใหม่ ปี 2564[ออนไลน์], 1 มกราคม 2564. แหล่งที่มา Prachatai.com

<sup>3</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, หนี้ครัวเรือนพุ่ง สวนเศรษฐกิจติดลบ[ออนไลน์], 5 ตุลาคม 2563. แหล่งที่มา kasikornresearch.com

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ภาวะสังคมไทยไตรมาสสาม ปี 2563, 16 พฤศจิกายน 2563.

<sup>5</sup> ฐานเศรษฐกิจ, หนี้ครัวเรือนปี2564ยังมีแนวโน้มสูงต่อเนื่องในรอบ 89-91ต่อจีดีพี [ออนไลน์], 2 เมษายน 2564. แหล่งที่มา thansettakij.com

พ.ศ.2562 ขณะเดียวกันภัยแล้งก็ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรที่เป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุดในประเทศให้แย่กว่าเดิมอีก

โดยผู้จัดการธนาคารโลกประจำประเทศไทยกล่าวว่า “แนวโน้มความยากจนในช่วงที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า แม้ไทยจะมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ระดับหนึ่ง แต่ครัวเรือนก็มีความเปราะบางต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และภาวะเศรษฐกิจอ่อนแอ”<sup>6</sup>

รายงานฉบับล่าสุดของธนาคารโลกบ่งชี้สถิติที่น่าสนใจอีกเรื่อง คือ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แม้จีดีพีของไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2561 กลับพบว่าจำนวนคนจนในประเทศไทยเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยพบว่าคนจนมีจำนวนเพิ่มขึ้น 1.8 ล้านคนใน พ.ศ. 2561 เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2558<sup>7</sup>

โดยทฤษฎีการวัดความยากจนนั้น ได้แก่<sup>8</sup>

#### 1. การวัดความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Poverty)

เป็นการกำหนดระดับความยากจนที่ชัดเจน โดยคำนวณความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพออกมาเป็นตัวเงิน ซึ่งกำหนดปริมาณเงินหรือรายได้ขั้นต่ำที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยจะใช้เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องชี้วัดความยากจน เป็นเกณฑ์ที่จะสะท้อนระดับค่าครองชีพขั้นต่ำที่สุดที่มนุษย์จะยังชีพอยู่ได้ ดังนั้นใครที่มีรายได้ต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนยากจน การหาเส้นความยากจนจะยึดหลักรายได้ที่เพียงพอต่อการบริโภคขั้นพื้นฐาน

#### 2. การวัดความยากจนเชิงสัมพัทธ์หรือเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty)

พิจารณาความยากจนโดยเปรียบเทียบระดับรายได้ต่าง ๆ ของประชากรแต่ละกลุ่ม ซึ่งเป็นเครื่องชี้สถานะการกระจายรายได้ การวัดความยากจนเชิงสัมพัทธ์หรือเชิงเปรียบเทียบ มี 2 วิธี คือ

2.1 การเปรียบเทียบระดับรายได้ต่าง ๆ ของประชากรแต่ละกลุ่มว่ามีความแตกต่างในส่วแบ่งของรายได้ทั้งหมดอย่างไร โดยแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มๆ และกำหนดเป็นร้อยละ

<sup>6</sup> Parichat Chk, ธนาคารโลกวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและความยากจนในไทย ไทยเป็นประเทศเดียวในอาเซียนมีความจนเพิ่มขึ้นหลายครั้ง[ออนไลน์], 6 มีนาคม 2563. แหล่งที่มา <https://brandinside.asia/world-bank-poverty-increase-in-thailand-in-recent-year/>

<sup>7</sup> WB-Poverty-Report-Thailand 2020, TAKING THE PULSE OF POVERTY AND INEQUALITY IN THAILAND[ออนไลน์], 5 มีนาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/taking-the-pulse-of-poverty-and-inequality-in-thailand>

<sup>8</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การวัดความยากจนและเครื่องชี้วัด[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.stou.ac.th/Study/Services/Sec/60335/03-04.html>

2.2 การเปรียบเทียบรายได้ของคนจนกับรายได้เฉลี่ยของคนทั้งประเทศ เป็นการเปรียบเทียบว่าใครมีรายได้ต่ำกว่า รายได้เฉลี่ยของคนทั้งประเทศได้

กล่าวโดยสรุป คำว่า ‘คนจน’ คือ คนจน ตามนิยามของธนาคารโลก ที่ใช้เกณฑ์ผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 1.9 เหรียญสหรัฐต่อวัน หรือวันละราว 60 บาท แต่หากใช้เกณฑ์ดังกล่าวในประเทศไทย จะมีคนจนเพียง 0.04 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ส่วนเกณฑ์ของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2560 คนจน คือ ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 2,667 บาทต่อคนต่อเดือนหรือตกประมาณวันละ 89 บาทซึ่งเป็นรายได้ขั้นต่ำที่สุดที่จะสามารถดำรงชีพในสังคมได้ และเมื่อใช้เกณฑ์นี้ สถิติคนจนในประเทศไทยจึงมีสัดส่วนอยู่ที่ 8.6% ของประชากร คิดเป็นจำนวน 5.8 ล้านคน<sup>9</sup>

แต่ในปี พ.ศ.2562 เกณฑ์ที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใช้เป็นเครื่องมือเรียกว่า ‘เส้นความยากจน’ (poverty line) ซึ่งคำนวณจากต้นทุนในการได้มาซึ่งอาหารและบริการอื่นๆ ที่ไม่ใช่อาหารซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์ คือ โดยเฉลี่ยทั่วประเทศ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,762.913 บาท/คน/เดือน ถูกจัดอยู่ในฐานะคนจน ขณะที่ตัวเลขดังกล่าวขึ้นมาเป็น 3,276.475 บาท/คน/เดือน สำหรับผู้ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยในปี พ.ศ.2562 ตัวเลขคนจนลดลงมาเหลือ 4.3 ล้านคนจาก 6.7 ล้านคนในปี พ.ศ.2561 แต่ทั้งนี้แม้จะมีคนจนลดลงแต่จากสถิติอัตราความเหลื่อมล้ำก็ยังไม่ลดลงตามไปด้วย และแม้คนจนของไทยกระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาค แต่มีอัตราความยากจนกระจุกตัวมากที่สุดที่จังหวัดทางภาคใต้ ขณะที่ 5 อันดับ จังหวัดที่มีอัตราความยากจนมากที่สุดได้แก่ แม่ฮ่องสอน, ปัตตานี, กาฬสินธุ์, นราธิวาส และตาก ตามลำดับ<sup>10</sup> จากผลทางสถิติจะเห็นว่าคนจนมักกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดที่เป็นขอบชายแดนของประเทศที่การพัฒนาจะยังขยายไปไม่ถึงถึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ

เหตุผลที่ว่าคนจนลดลงได้อย่างไรยังไม่ได้แน่ชัด จะถือว่าข้อสรุปทางเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่ว่าเมื่อเศรษฐกิจมีการขยายตัวความยากจนในสังคมย่อมลดลงอยู่แล้วหากสังคมไม่ได้มีความเหลื่อมล้ำที่สูงมากนัก เหตุผลจากทฤษฎีนี้ คือ เมื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็มักมาคู่กับการผลิตทั้งทางด้านสินค้าและบริการที่มากขึ้น การจ้างงานที่มากขึ้น คนเราก็น่าจะมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ.2562 มีอยู่แค่ 2.4% ซึ่งน้อยที่สุดในรอบ 5 ปี ในขณะเดียวกัน ตัวเลขการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเสมือนกระดูกสันหลังของเศรษฐกิจไทยติดลบถึง 2.6% ดังนั้น เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2562 ไม่ได้โดดเด่น (outstanding) เสียจนทำให้คิดว่านี่แหละคือเหตุผลที่ทำให้ความยากจนลดลง การที่คนจน

<sup>9</sup> สมทิศ ศรีนาค, ทำความรู้จักกับ “ความจน” [ออนไลน์], 19 ธันวาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/business/1155918>

<sup>10</sup> Voice online, คนจนเป็นใคร-อยู่ที่ไหนใน ‘ประเทศไทย’? [ออนไลน์], 1 พฤษภาคม 2563. แหล่งที่มา <https://voicetv.co.th/read/TfnOAlaKa>

ลดลงถึง 2 ล้านคนในปี พ.ศ.2562 น่าจะเป็นเพราะ ‘ปัจจัยอื่น’<sup>11</sup> นอกจากนี้การสำรวจโดย TDRI ในปี พ.ศ.2562 พบว่า คนจนที่ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คิดเป็นถึงร้อยละ 64 ของคนจน ซึ่งนั่นหมายความว่า ‘คนจนตัวจริง’ ไม่ได้สิทธิประโยชน์อะไรเลยจากนโยบายบัตรคนจนในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้เชื่อได้ยากเช่นกันว่าการช่วยเหลือของรัฐผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คือ ต้นเหตุในการลดความยากจน<sup>12</sup>

จากปัญหาดังกล่าวที่ประเทศไทยมีกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อเนื้อให้เกิดปัญหาหนี้ นอกระบบขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ประเทศไทยพยายามแก้ไขมานานแต่ยังไม่อาจทำให้หมดไปได้ เนื่องจากกลุ่ม ประชากรที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น จำต้องไปขอกู้ยืมเงินจากนายทุนผู้ให้กู้ยืมนอกระบบเพื่อให้มีเงินมาใช้จ่ายใน การดำเนินชีวิต ทำให้มีภาระดอกเบี้ยที่มากกว่าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเสี่ยงไม่ได้ เพราะบุคคลเหล่านี้ ไม่มีทางเลือกอื่นเพราะไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้อื่นได้ เนื่องจากสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือ ธุรกิจทางการเงินอื่น ย่อมมีระเบียบการให้สินเชื่อของตนเอง หากคุณสมบัติผู้ที่มาขอกู้ไม่ถึงตามมาตรฐานระเบียบเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ของธุรกิจ หรือ ไม่มีหลักประกันที่เพียงพอ ธุรกิจทางการเงินเหล่านี้ย่อมไม่อาจปล่อยเงินกู้ให้ได้ หรือ หากปล่อยกู้ ให้ก็จะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเพื่อให้คุ้มต้นทุนความเสี่ยงนี้ ซึ่งอัตรดอกเบี้ยขั้นสูงที่คิดได้ย่อมไปเป็นตามประเภท ธุรกิจทางการเงินแต่ละประเภท ทั้งนี้เพราะธุรกิจทางการเงินจะพิจารณาเรื่องความสามารถในการชำระหนี้คืน เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาอนุมัติ เนื่องจากสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ หรือ ธุรกิจทางการเงิน อื่นนั้นไม่ใช่องค์กรการกุศล จึงมุ่งแสวงหากำไรเพื่อขยายธุรกิจ หรือ ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ จึงไม่อาจ เสี่ยงให้สินเชื่อไปโดยที่ภายหลังสินเชื่อ้นนั้นอาจกลับมาเป็นหนี้เสียของตนได้

ปัจจุบันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้จำแนกกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินออกเป็น 3 กลุ่ม ตาม นิยามของธนาคารโลก (World Bank)<sup>13</sup> ซึ่งพิจารณาจากสถานะทางกฎหมายและการกำกับดูแลโดยทางการ ดังนี้<sup>14</sup>

(1) กลุ่มผู้ให้บริการในระบบ (Formal sector) ประกอบด้วยสถาบันการเงินที่มีสถานะทางกฎหมาย ร่องรับอย่างชัดเจน คือ มีการขออนุญาตประกอบธุรกิจ และ อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานรัฐ โดยมี หลักเกณฑ์การกำกับดูแลทั้งการประกอบธุรกิจ ความมั่นคง และ การคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงินและ

<sup>11</sup> Wannaphong Durongkaverroj, การลดลงของคนจนในรัฐบาลประยุทธ์: ชัยชนะของ ‘บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ’ ?[ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา <https://thematter.co/social/welfare-card-and-poverty/128242>

<sup>12</sup> สมชัย จิตสุชน, ความเหลื่อมล้ำ 2020 (ตอน 2): เราควรทำอะไร[ออนไลน์], 30 มกราคม 2563. แหล่งที่มา <https://tdri.or.th/2020/01/thai-inequality-what-we-should-do/>

<sup>13</sup> Ledgerwood, Joanna, Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective, (Washington, DC: World Bank,1998)

<sup>14</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2561

ให้สินเชื่อแก่ประชาชนทั่วไป หรือ ผู้ให้บริการสินเชื่อ ได้แก่ บริษัทบัตรเครดิต บริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือ ผู้ให้บริการด้านการชำระเงิน ได้แก่ ผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ให้บริการ e-Money หรือ ผู้ให้บริการด้านการลงทุนและประกันภัย ได้แก่ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุนรวม และบริษัทประกันภัย โดยในปัจจุบันสถาบันการเงินในกลุ่มนี้ที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(2) กลุ่มกึ่งในระบบ (Semi-formal Sector) หมายถึง สถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ แต่อยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้ให้บริการในระบบ ประกอบด้วย บริษัทเช่าซื้อ บริษัทลีสซิ่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมชน สหกรณ์ เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโรงรับจำนำ กล่าวโดยสรุป คือ ประกอบด้วยสถาบันที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการส่งเสริมการออมและการใช้เงินทุนภายในชุมชนโดยมีภาครัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน เช่น สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น

(3) ผู้ให้บริการนอกระบบ (Informal Sector) หมายถึง ผู้ให้บริการทั้งบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะและไม่มีผู้กำกับดูแล ประกอบด้วย กลุ่มออมทรัพย์ องค์กรการเงินชุมชน ญาติ นายทุน บุคคลอื่นนอกครัวเรือน และอื่น ๆ (เช่น สวัสดิการบริษัท)

ณ ขณะนี้ระบบธุรกิจทางการเงินหลัก ๆ ที่ให้บริการแก่ประชาชน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐ และ บริษัทเงินทุน เนื่องจากมีสาขาอยู่มาก ทำให้สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และสามารถดำเนินกิจการให้บริการด้านการเงินต่าง ๆ ได้หลากหลาย โดยมีการให้บริการพื้นฐาน เช่น การรับฝากเงิน การให้กู้ยืม การโอนเงิน รวมทั้งการบริการชำระเงินและด้านประกันภัย ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ ทำให้ธุรกิจทางการเงินต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบจึงยังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล เนื่องจากบางกรณีการไปตั้งสาขาประกอบกิจการในที่เหล่านั้นทำได้ยาก หรือ แม้ทำได้รายได้ก็อาจไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินกิจการในสาขานั้น ส่งผลให้การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากจึงมีข้อจำกัดอยู่<sup>15</sup>

อีกทั้งการดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินในปัจจุบัน นั้นมีนโยบายลดต้นทุนโดยการทยอยปิดสาขา(จากปี พ.ศ.2561-2562 ธนาคารกสิกรไทยมีจำนวนสาขาลดลงไป 73 สาขา ธนาคารไทยพาณิชย์ มีจำนวนสาขาลดลงไป

<sup>15</sup> จีรณัทย์ ชาญเชิงพานิช, เรื่องการเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของประเทศ, บทความวิชาการสำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มกราคม 2559.



60 สาขา และ ธนาคารธนาชาติมีจำนวนสาขาลดลงไป 14 สาขา ธนาคารกรุงเทพลดไป 7 สาขา)<sup>16</sup> และเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2563 ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบุว่าธนาคารพาณิชย์ทั้งไทยและต่างประเทศทั้งหมด 30 แห่ง ปิดสาขารวมกันทั้งสิ้น 341 สาขา เหลือสาขาในประเทศไทยทั้งหมด 6,167 สาขา จาก 6,508 สาขา ในปีพ.ศ.2562 โดยธนาคารที่ปิดสาขามากที่สุด คือ ธนาคารไทยพาณิชย์ ปิดไปทั้งหมด 180 สาขา โดยจากสถิติ 5 ปี ย้อนหลัง ที่ธนาคารมีสาขารวมกันภายในประเทศรวมกันกว่า 10,000 สาขา เหลือเพียง 6,167 สาขาเท่านั้น ทั้งหมดนี้เป็นไปตามกระแสในยุคดิจิทัลที่ถูกค่าใช้จ่ายบริการทางการเงินในลักษณะ Mobile banking มากขึ้น ลูกค้าจึงไปทำธุรกรรมผ่านทางสาขาน้อยลง สถาบันการเงินทั้งหลายจึงต้องมีนโยบายลดสาขาเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่คิดว่าไม่คุ้มค่าลง ทำให้จากสาขาของสถาบันการเงินที่แต่เดิมไม่ครอบคลุมพื้นที่ที่ห่างไกลตัวเมืองอยู่แล้ว ยิ่งไม่เพียงพอต่อผู้ใช้บริการระดับฐานรากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากประชาชนกลุ่มนี้ส่วนมากไม่ได้อาศัยอยู่ใกล้ตัวเมือง หรือ ไม่มีความรู้และเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยี การทำธุรกรรมผ่านสาขาที่มีพนักงานช่วยเหลือจึงยังมีความจำเป็นอยู่

แต่ทั้งนี้ จากการรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง สรุปจำนวนสาขาและจุดให้บริการของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2564 ได้เปิดเผยว่ามีธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 30 แห่ง ประกอบด้วย 6,358 สาขา ซึ่งปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปลายปี พ.ศ.2563 และยังพบว่าธนาคารพาณิชย์หันไปเปิดในรูปแบบจุดให้บริการมากขึ้นแทนที่จะเปิดเป็นสาขาถาวร

นอกจากนี้จากข้อมูลการรายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ฉบับล่าสุดในปี พ.ศ.2561 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ทำการสอบถามหัวหน้าหรือตัวแทนครัวเรือนทั้งสิ้น 11,121 ราย กลับพบว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน (No access) ลดลงจากปี 2559 (ร้อยละ 2.7) เป็นร้อยละ 1.3 และ พบว่าส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีระดับรายได้ต่ำสุด และ ครัวเรือนในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินสูงที่สุด ซึ่งเหตุผลหลักที่ครัวเรือนนั้นไม่สามารถเข้าถึง หรือ เลือกว่าจะไม่ใช้บริการสถาบันการเงิน ส่วนใหญ่มีสาเหตุหลักมาจากการที่ครัวเรือนนั้นมีฐานะการเงินไม่ดีมีรายได้ไม่เพียงพอค่าใช้จ่าย ทำให้ไม่กล้าเข้าไปติดต่อสถาบันการเงิน ซึ่งครัวเรือนในปัจจุบันที่ใช้หนี้นอกระบบคิดเป็นร้อยละ 1.4 ของครัวเรือนทั้งหมด โดยส่วนใหญ่ใช้หนี้นอกระบบเพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น (ร้อยละ 78.0) ชำระหนี้นอกระบบอีกทอดหนึ่ง (ร้อยละ 9.4) และ จ่ายค่าใช้จ่ายบุตร (ร้อยละ 8.2) โดยมีเหตุผลหลักที่ใช้บริการหนี้นอกระบบ คือ ได้เงินเร็ว สะดวก และไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก อีกทั้งยังพบว่าครัวเรือนที่เคยใช้หนี้นอกระบบมีสัดส่วนเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ ผู้ให้บริการ

<sup>16</sup> Investory, 5 ธนาคารปิดสาขามากสุด รับกระแสการเงินยุคดิจิทัล[ออนไลน์], 16 ตุลาคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.thebangkokinsight.com/221325/>

Nano finance และ Pico Finance มากกว่ากลุ่มที่ไม่เคยใช้หนี้นอกระบบอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากปัญหาด้านฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอจึงไม่กล้าไปติดต่อสถาบันการเงิน<sup>17</sup>

กล่าวโดยสรุป จากผลสำรวจปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงิน สาเหตุสำคัญที่ทำให้ครัวเรือนไม่สามารถเข้าถึงหรือเลือกจะไม่ใช้บริการจากผู้ให้บริการหลัก คือ ฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการของธุรกิจทางการเงิน ไม่กล้าไปติดต่อเพราะกลัวถูกปฏิเสธ และไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้บริการ

สอดคล้องกับข้อความในหนังสือ The poor and their money หรือการเงินคนจน ที่เขียนโดย Stuart Rutherford และ Sukhwinder Arora ก็ได้กล่าวว่า คนจนยังชีพด้วยรายได้จำนวนน้อยนิดและไม่สม่ำเสมอ และมักต้องการใช้เงินกับสิ่งของจำเป็นในชีวิตมากกว่าเงินที่มีอยู่ แต่การจะหาเงินก้อนได้นั้นต้องมาจากการออม การที่คนจนจะออมได้นั้นย่อมต้องมีการเข้าถึงบริการทางการเงินซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการออมเพราะการออมนั้นต้องมีที่เก็บเงินที่ปลอดภัย (หน้า 23) กล่าวคือ การไม่มีแหล่งสะสมเงินออมที่ไว้ใจได้ทำให้คนจนมักเกิดการกู้เงินนอกระบบ และ จากผลวิจัยพบว่าคนจนสามารถออมได้ และ อยากออม เพราะต้องการเก็บเงินก้อนไว้ใช้กับสิ่งของจำเป็นสำหรับวงจรชีวิต เหตุฉุกเฉิน หรือ แม้กระทั่งโอกาสลงทุน (หน้า 27) แต่บริการทางการเงินนั้นยังไม่ทั่วถึงและบริการเหล่านั้นไม่ใช่สิ่งที่เข้าถึงได้สำหรับประชากรทุกคน ดังนั้น ความเชื่อที่ว่าคนจนนั้นจนเกินกว่าจะมีเงินออมได้ และคิดว่าคนจนต้องกู้เท่านั้น การออมคือสิ่งสุดท้ายที่จะคิดถึง ไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง (หน้า 25) เมื่อเป็นเช่นนี้คนจนมักจำต้องหาเงินก่อนจากการขายทรัพย์สินที่ตนเป็นเจ้าของ หรือ นำไปจำนอง จำนำ หรือ หาเงินจากเจ้าหนีนอกระบบ (หน้า 29)<sup>18</sup>

เห็นได้ว่าเมื่อคนจนเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ ย่อมไม่มีทางเลือกมากนักในการหาเงิน จึงต้องนำทรัพย์สินของตนไปขาย จำนอง หรือ จำนำ แต่วิธีการนี้ย่อมไม่ใช่สิ่งที่ยั่งยืน เพราะบางกรณีอาจต้องนำของที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิต หรือ ของที่ใช้ประกอบอาชีพไปเป็นหลักประกัน และยังมีข้อจำกัดสำคัญในการหาเงินในรูปแบบนี้ เนื่องจากแต่เดิมคนจนก็ไม่ได้มีทรัพย์สินที่มากมายอยู่แล้ว และสุดท้ายต้องหันไปพึ่งเจ้าหนีนอกระบบที่เป็นปัญหามากมาจนถึงในปัจจุบัน และเป็นวิธีที่ไม่ยั่งยืนเช่นกัน

โดยลักษณะของนายทุน หรือเจ้าหนีนอกระบบมักแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ เจ้าหนี้ในโซนเมือง ซึ่งมักยื่นกรานให้ชำระหนี้เป็นประจำตามกำหนดเพราะรายได้ของคนในเมืองนั้นอาจจะได้น้อยนิดแต่ได้เป็นประจำและถี่กว่า จึงมีความสามารถในการชำระหนี้ได้มากกว่า อีกประเภท คือ นายทุนนอกระบบในโซนชนบท ซึ่ง

<sup>17</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน 2561

<sup>18</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, หนังสือการเงินคนจน The Poor and Their Money (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ Salt, กันยายน 2563).

ค่าใช้จ่าย และ รายได้มักมาเป็นก้อน ๆ เช่น รายได้ของเกษตรกรรายย่อย นายทุนนอกระบบในชนบทจึงมัก ยินยอมให้ชำระคืนด้วยความถี่ที่น้อยกว่า หรือ อาจไม่สม่ำเสมอ เพราะพื้นฐานของระบบสังคมที่ต่างกัน เนื่องจาก ลูกค้าในชนบทส่วนใหญ่เป็นคนพื้นที่คุ้นชินกันไม่ใช่คนแปลกหน้า นายทุนมักรู้จักมักคุ้นกับตัวผู้กู้ดีกว่าลูกหนี้ในชน เมือง (หน้า 112 และ 113)<sup>19</sup>

เมื่อบริการทางการเงินมีให้บริการไม่ทั่วถึง และ เข้าถึงยาก กลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงบริการทางการเงินทั่วโลกก็ มักใช้วิธีแบบเดียวกัน คือ ทำการรวมกลุ่มและให้บริการทางการเงินกันเองภายในกลุ่มสมาชิก อาจเรียกว่า ชมรม กลุ่มออมทรัพย์ หรือ วงแชร์ แล้วแต่จะใช้ชื่อเรียกกันเช่นไร ขึ้นอยู่กับบริบทสังคม วัฒนธรรม ท้องถิ่นนั้น ๆ จะ เรียก แต่การรวมกลุ่มเหล่านี้มักตามมาด้วยความเสี่ยงที่มากในการเกิดหนี้เสียจากการปล่อยกู้ที่ไม่ได้ตรวจสอบ สถานะผู้กู้ที่มากพอ หรือ แม้กระทั่งเกิดการทุจริตขึ้น เช่น เมื่อได้เงินกู้แล้วหนีไปไม่นำมาใช้คืน ซึ่งกรณีเหล่านี้มีอยู่ มากและสามารถติดตามได้จากข่าวสารบ้านเมืองทั่วไป

ที่กลุ่มคนเหล่านี้มักทำการรวมกลุ่มและให้บริการทางการเงินกันเองภายในกลุ่มสมาชิก เพราะจากผลวิจัย ได้ความว่า ความต้องการบริการทางการเงินของคนจนมักได้รับการตอบสนองจากภาคนอกระบบมากกว่า ไม่ว่าจะ เป็นการจัดตั้งกลุ่มกันเอง หรือว่าเจ้าหนี้นอกระบบ เพราะธนาคารพาณิชย์มักไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคนจนเพราะ เชื่อว่าไม่ทำกำไรให้กับธนาคาร ส่วนรัฐบาล หรือ องค์กรของรัฐมักหาวิธีอื่นที่จะบรรเทาความยากจนมากกว่า ฟังมี ยุคที่มีการจัดตั้งธนาคารเอื้อคนจนขึ้นมา ที่มักสร้างสรรค์โดยองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO จนเกิดโครงการเรื่อง Microcredit ในช่วงปี 1990 ที่มุ่งปล่อยสินเชื่อขนาดเล็กให้คนจนนำไปต่อยอดทำธุรกิจ ต่อมาได้พัฒนาจนเริ่มรับ เงินฝากด้วย จนกลายเป็น Microfinance และสามารถพิสูจน์ได้ว่าการปล่อยกู้ให้คนจนก็ทำกำไรได้ โดยตัวอย่างที่ ประสบความสำเร็จและเป็นต้นแบบที่สำคัญ คือ ธนาคารกรามีน ในประเทศบังกลาเทศ (หน้า 121-123)<sup>20</sup>

โดยในประเทศไทยก็มีการรวมกลุ่มจัดตั้งกลุ่ม หรือ องค์กรการเงินชุมชนที่จัดตั้งขึ้นมาให้บริการ หรือ ดูแล กันเองอยู่มาก เรียกรวม ๆ ว่า องค์กรการเงินระดับชุมชน ซึ่งหมายถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของ ประชาชนในชุมชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการรวมกลุ่มให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก ซึ่งแบ่งตามความ นิยมได้ 2 ประเภทหลัก คือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งมีกรมพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลและ ให้การสนับสนุน แต่ไม่เป็นนิติบุคคลเพราะไม่มีกฎหมายรองรับในการดำเนินงาน โดยต้นปี พ.ศ.2563 มีทั้งหมด 23,212 กลุ่ม และมีเงินมากกว่า 29,827 ล้านบาท หมุนเวียนในกลุ่มเหล่านี้ และ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน

อีกประเภท คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพราะสามารถส่งเงินเข้าระบบเศรษฐกิจได้รวดเร็ว รวมถึงสามารถกระตุ้นหรือสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจในระดับฐานรากได้ เนื่องจากสามารถส่งเม็ดเงินลงไปถึงชุมชนได้โดยตรง แต่ทั้งนี้ยังอยู่ภายใต้การกำกับจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานรัฐ<sup>21</sup> โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ปัจจุบันมีทั้งหมด 79,598 กองทุน มีจำนวนสมาชิกกองทุนฯ กว่า 13 ล้านคน และได้รับเงินสนับสนุนรวมกันมากกว่า 1 แสนล้านบาทจากทางภาครัฐ และมีเงินฝากมากกว่า 19,402 ล้านบาท โดยเฉลี่ยแต่ละกองทุนหมู่บ้านฯ จะมีเงินทุนหมุนเวียนจากการจัดสรรจากรัฐประมาณ 2,100,000 บาท ต่อกองทุน<sup>22</sup> โดยในปัจจุบัน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ) ผู้ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลพยายามจะยกระดับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กทบ) ขึ้นเป็น สถาบันการเงินชุมชน เพื่อให้สามารถให้บริการได้หลากหลายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การจัดตั้งในรูปแบบนี้ยังขาดกฎหมายรองรับ เพราะเป็นเพียงการยกระดับหรือการรวมตัวกันของ กทบ และเรียกหรือใช้ชื่อว่า สถาบันการเงินชุมชนแทนเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล

แต่ยังพบปัญหาอยู่ คือ การที่สถาบันทางการเงินชุมชน หรือ กองทุนเหล่านี้ ยังขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริต และ เอื้อผลประโยชน์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้ง่าย ซึ่งจุดนี้เองที่ทำให้สถาบันระดับจุลภาคของไทยแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินงานแบบเอกชน ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ และ ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธนาคารแทน

อีกทั้งการรวมตัวในลักษณะองค์กรการเงินชุมชนที่ประชาชนช่วยเหลือกันเองโดยการรวมตัวเพื่อให้บริการทางการเงินกันเองตามพื้นที่บริเวณ หรือ ตามกลุ่มอาชีพ อย่างกลุ่มออมทรัพย์ นั้นขาดความยั่งยืน ขาดความแน่นอนชัดเจนในการดำเนินงานขององค์กร ขาดมาตรฐานการกำกับดูแล เนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ ตามลักษณะขององค์กรที่รวมตัวกัน โดยเฉพาะขาดกฎหมายที่เข้ามากำกับควบคุม หรือ การขาดสถานะนิติบุคคล ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตให้พบเห็นในกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างมากมาย

ไม่ว่าจะเป็นกรณี การทุจริตของคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หรือ เற்றுญิกทุจริตเงินกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หรือ เลขาธิการยกยอกเงินกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งกรณีเหล่านี้มักเกิดขึ้นได้ง่าย เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักเป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ ไม่มีความเป็นนิติบุคคล ขาดระบบตรวจสอบที่มีมาตรฐาน อาศัยความไว้วางใจในการดำเนินงาน<sup>23</sup>

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 11

<sup>22</sup> แผนพัฒนาการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2561- 30 กันยายน 2563

<sup>23</sup> สำนักพัฒนาทุนและองค์กรการเงินชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน, แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต, สิงหาคม 2555.

นอกจากนี้ในปัจจุบันจะพบตัวอย่างที่เด่นชัดและยืนยันได้ว่าประเทศไทยยังมีประชากรอยู่มากที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน หรือว่าแม้จะสามารถเข้าถึงได้แต่หนทาง ระยะเวลา และเป็นอุปสรรคในการเดินทางมาใช้บริการสถาบันการเงินเป็นอย่างมากจนอาจจะเลือกที่จะไม่เดินทางมาใช้บริการไปเลย อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มคนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คือ กลุ่มประชากรผู้มีรายได้น้อยและยังไม่มีสมาร์ทโฟนใช้นั้นมีอยู่มาก ซึ่งการไม่มีสมาร์ทโฟนก็ย่อมแสดงให้เห็นโดยปริยายว่าไม่สามารถใช้บริการ Mobile banking ได้ ซึ่งเหตุการณ์ที่ทำให้เห็นสิ่งเหล่านี้ได้ชัดเจนและเกิดขึ้นให้เห็นในทั่วประเทศ นั่นคือ เหตุการณ์ในช่วงต้นปี พ.ศ.2564 ในช่วงที่รัฐบาลเปิดให้ลงทะเบียนนโยบายช่วยเหลือต่าง ๆ ผ่านสมาร์ทโฟน แต่สำหรับผู้ไม่มีสมาร์ทโฟนต้องเดินทางมาลงทะเบียนที่สาขาของธนาคารกรุงไทย ซึ่งตลอดระยะเวลาลงทะเบียนประชาชนมารอเข้าแถวใช้บริการมากมาย อีกทั้งจากบทสัมภาษณ์ตามสำนักข่าวยังแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนมากต้องเดินทางมาไกลเนื่องจากอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลตัวเมือง หรือ ชุมชนบนภูเขา ก็มาก แสดงว่าการให้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์น่าจะยังไม่เพียงพอ หรือ ครอบคลุมทุกบริเวณพื้นที่

เมื่อเป็นเช่นนี้ทางภาครัฐจึงต้องพยายามหาวิธีการมาแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อที่จะให้ผู้มีรายได้น้อย หรือ ผู้ที่ไม่มีโอกาสได้เข้าถึงบริการทางการเงินซึ่งยังมีอยู่มากภายในประเทศไทย สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ และเพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้โอกาสเข้าถึงสินเชื่อและระบบการออมที่มีคุณภาพเพื่อที่จะสามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในเชิงอสังหาริมทรัพย์ หรือ นำไปใช้จ่ายค่าใช้จายในการดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น การซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต รวมถึงอาจนำไปเริ่มต้นทำธุรกิจเพื่อความมั่นคงในอนาคต หรือ นำมาใช้ในการพัฒนา และ ยกระดับความเป็นอยู่ของตนเองได้ หากสามารถแก้ปัญหานี้ได้ย่อมจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และ ปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งเป็นปัญหาหลักของประเทศในปัจจุบันให้แก่ประชาชนในระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จึงเริ่มเกิดเป็นแนวคิดเพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางด้านการเงินให้แก่ประชาชน และ ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ โดยมีการจัดตั้งโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ นอกจากนี้ยังมีองค์กรการเงินประเภทอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเขตชนบท ทั้งโดยภาครัฐและโดยภาคประชาชนเอง อาทิ สถาบันการเงินชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สหกรณ์กองทุนชะกาด กองทุนสวัสดิการชุมชน รวมถึง วิชากิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่เป็นนิติบุคคล โดยมีองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFI) เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง แต่ก็ยังมีปัญหาข้อจำกัดอยู่ในบางเรื่อง ส่งผล

ให้ในปัจจุบันได้มีการพัฒนามาจนเกิดเป็นแนวคิดเรื่อง สถาบันการเงินประชาชนขึ้นและได้ออกมาเป็นพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ในที่สุด

สถาบันการเงินประชาชนนี้มีลักษณะพื้นฐานเป็นเรื่องของ ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance) และมีต้นแบบและแนวคิดที่สำคัญมาจากธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ ซึ่งจะพูดโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

โดยธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มีการออกแนวนโยบายการให้สินเชื่อในลักษณะไมโครไฟแนนซ์ ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่ง<sup>24</sup> โดยประกาศนี้มีขึ้นเพื่อให้ธนาคารสามารถให้บริการได้อย่างคล่องแคล่วเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค และ ให้ธนาคารทุกแห่งมีมาตรฐานการให้บริการในลักษณะเดียวกัน โดยในแนวนโยบายได้กำหนดนิยามของสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ว่าเป็นการให้กู้ยืมแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เพื่อนำไปประกอบอาชีพในวงเงินแต่ละรายไม่เกิน 2 แสนบาท แต่ทั้งนี้ได้กำหนดไว้ว่าผู้ขอกู้ยืมต้องเป็นบุคคลผู้มีความสามารถในการชำระเงินคืน เมื่อมีการกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ที่มีฐานะยากจนก็ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินในระบบได้เช่นเดิม อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ยังสามารถเรียกดอกเบี้ยได้สูงขึ้นกว่าปกติอีกด้วยเพราะมีค่าการบริหารความเสี่ยงซึ่งย่อมต้องมากกว่าสินเชื่อที่ปล่อยตามระเบียบปกติธรรมดาเพิ่มเข้ามา เพราะการปล่อยในลักษณะของไมโครไฟแนนซ์มีความเสี่ยงมากกว่าที่จะไม่ได้รับชำระหนี้คืน สินเชื่อในรูปแบบนี้จึงไม่ได้ช่วยกลุ่มคนจน หรือ ผู้มีรายได้น้อยเท่าที่ควร เพราะยังติดกรอบความเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ต้องทำมาค้าขายแสวงหากำไรอยู่

ความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์ และ สถาบันไมโครไฟแนนซ์ คือ ธนาคารเป็นสถาบันการเงินที่รับฝากเงินจากสาธารณชนและปล่อยกู้หรือให้สินเชื่อเป็นการทั่วไป โดยพิจารณาอนุมัติจากหลักประกัน และ ความน่าเชื่อถือ โดยธนาคารพาณิชย์จะถูกควบคุมเข้มงวดโดยภาครัฐเพื่อให้ธนาคารมีเสถียรภาพ ส่วนสถาบันไมโครไฟแนนซ์ เป็นแหล่งบริการทางการเงินให้แก่ผู้ประกอบการและธุรกิจขนาดเล็กหรือคนจน ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงธนาคารและบริการทางการเงินที่เกี่ยวข้องได้ แต่ไมโครไฟแนนซ์เป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อประการเดียว (credit-only institution) เว้นแต่บางแห่งมีลักษณะกึ่งธนาคารที่รับฝากเงินและให้สินเชื่อได้ด้วย โดยไมโครไฟแนนซ์ประเภทนี้ เรียกว่า (second-tier banks) แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกรรมระหว่างประเทศได้ และโดยทั่วไปแล้วอัตราดอกเบี้ยจะเป็นการคิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ (flat rate) ไม่มีอัตราดอกเบี้ยทบต้น (effective interest rate)<sup>25</sup>

<sup>24</sup> ธพท.ผกส.(12) ว.782/2554 เรื่อง แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ของธนาคารพาณิชย์

<sup>25</sup> ธรรมนิติย์ สุมันตกุล, หัวข้อเรื่องนารู้ ไมโครไฟแนนซ์, ฤกษ์ปฏิภาสสาร ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 ก.พ.-มี.ค. 2562. หน้า18

ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance) นั้นจะช่วยเพิ่มการเข้าถึงทางการเงินสำหรับประชากรที่ด้อยโอกาส รวมถึงครัวเรือนยากจน วิสาหกิจขนาดกลาง และ ขนาดย่อม ที่มีความสำคัญต่อการบรรลุการเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ครบวงจรและสมดุล<sup>26</sup>

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance) ก็เป็นดาบ 2 คม กล่าวคือ ทำให้ประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น โดยจากข้อมูลที่ธนาคารกลางกัมพูชามีนโยบายที่จะพัฒนาภาคการเงินเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นให้บริการทางการเงินแก่ชาวกัมพูชาที่มีรายได้น้อย ผ่านการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจาก ไมโครไฟแนนซ์ ในปี ค.ศ.2009 มูลค่าไมโครไฟแนนซ์เท่ากับ 9,150 ล้านบาท ในปี ค.ศ.2013 มูลค่าไมโครไฟแนนซ์เท่ากับ 39,650 ล้านบาท และในปี ค.ศ.2018 มูลค่าไมโครไฟแนนซ์เท่ากับ 244,000 ล้านบาท หมายความว่า ในระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี มูลค่าของอุตสาหกรรมไมโครไฟแนนซ์ที่กัมพูชาเติบโตประมาณ 27 เท่า การเติบโตของ อุตสาหกรรมไมโครไฟแนนซ์ หมายถึง การเป็นหนี้ที่มากขึ้นของชาวกัมพูชา ซึ่งพบว่าในปัจจุบันนั้นชาวกัมพูชา ประมาณ 2.3 ล้านคนหรือกว่า 15% ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ มีหนี้สินดังกล่าวรวมกันกว่า 244,000 ล้านบาท ขณะที่ประชากรชาวกัมพูชาที่เป็นหนี้ไมโครไฟแนนซ์ มีหนี้เฉลี่ยอยู่ที่คนละประมาณ 102,785 บาทต่อคน ทำให้กัมพูชาเป็นประเทศที่ประชากรมีหนี้ไมโครไฟแนนซ์มากที่สุดในโลก<sup>27</sup>

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากความสำเร็จของธนาคารกรามินแล้วพบว่าไมโครไฟแนนซ์มีประโยชน์มากกว่า ข้อเสีย เพราะข้อเสียที่กล่าวมานี้หากมีระบบการจัดการป้องกันควบคุมตรวจสอบที่ดีมีมาตรฐานย่อมสามารถ ป้องกันหรือลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้ เมื่อพิจารณาได้เช่นนี้ประเทศไทยจึงได้เริ่มนำหลักการแนวคิดเรื่อง ไมโครไฟแนนซ์ ที่มีต้นแบบหลักมาจากธนาคารกรามินเข้ามาใช้ในประเทศไทย ตั้งแต่ต้นนโยบายการตั้งหน่วยงาน อย่าง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และ โครงการเงินล้าน (หรือกองทุนเงิน ล้าน) เพื่อเป็นตัวช่วยให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้มีรายได้ใช้ในการดำรงชีพและจัดหาสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวัน และมีเงินทุนพอที่จะประกอบอาชีพ แต่ก็ยังได้รับเสียง วิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่าจะเป็นการทำให้ชาวบ้านมีหนี้สินเพิ่มขึ้น และ ใช้จ่ายใช้สอย ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น แต่หากพิจารณาอีกด้านก็จะพบว่านอกจากจะสามารถแบ่งเบาภาระในส่วนของต้นทุนในการ ประกอบอาชีพของเกษตรกรได้แล้ว ยังสามารถช่วยให้ไม่ต้องไปกู้ยืมจากผู้ปล่อยเงินกู้ในระบบได้อีกด้วย

<sup>26</sup> Asian Development Bank, Microfinance[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.adb.org/sectors/finance/microfinance>

<sup>27</sup> ลงทุนแมน, กัมพูชาประเทศที่มีหนี้ไมโครไฟแนนซ์มากที่สุดในโลก[ออนไลน์], 21 กันยายน 2562. แหล่งที่มา <https://www.longtunman.com/18378>

ทั้งนี้ข้อคำนึง หรือ สิ่งที่สถาบันการเงินในระดับจุลภาค หรือ สถาบันการเงินชุมชนรายย่อย ควรต้องบรรลุ วัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้<sup>28</sup>

1. ต้องมีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการทางการเงิน (Financial Service) แก่คนจำนวนมากของประเทศ โดยทั่วไป คือ คนที่มีฐานะยากจน (Scale)
2. ต้องมีการขยายการให้สินเชื่อไปสู่คนที่มีฐานะยากจนที่สุดในสังคม (Poorest Group) เพื่อที่จะแน่ใจว่าคนจนทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ (Depth)
3. ต้องพิจารณาถึงต้นทุนในการให้สินเชื่อทั้งผู้ขอสินเชื่อ (ลูกค้า) และ ผู้ให้บริการสินเชื่อเอง (สถาบันการเงินในระดับจุลภาค)

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดขององค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่แล้วแต่เดิม จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ขึ้น เพราะที่ผ่านมามีองค์กรการเงินชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้บริการหลักทางการเงินแก่ประชาชนฐานรากที่พยายามช่วยเหลือให้ประชาชนฐานราก หรือ ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้เข้าถึงบริการทางการเงิน โดยมีการให้บริการหลัก ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การจัดสวัสดิการชุมชน และ บางองค์กรมีสวัสดิการครอบคลุมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก และ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้ มีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความเชื่อของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารจัดการภายในองค์กรส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกึ่งทางการ คือ อาศัยกติกาของสมาชิกที่ร่วมกันกำหนดขึ้น จึงพบว่ามีปัญหาในการดำเนินงานบางประการ ดังนี้ 1. สมาชิกองค์กรจะเป็นผู้บริหารจัดการร่วมกัน ซึ่งองค์กรทางการเงินจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นหากมีปัญหาก็ทำให้ภาระการรับผิดชอบอยู่ในนามบุคคลธรรมดา และ เป็นการรับผิดชอบแบบไม่จำกัด จึงส่งผลกระทบต่อในการให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินชุมชน เนื่องจากความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามมาภายหลัง 2. ขาดความรู้ความสามารถทางการเงินและขาดความมั่นคงและยั่งยืนต่อการบริหารจัดการด้านความเสี่ยงและด้านบัญชี เช่น วิธีการทำบัญชีที่อาจเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้ตัวเลขทางบัญชีไม่สามารถสะท้อนผลการดำเนินการที่แท้จริงของการบริหารจัดการและการดำเนินงานภายในองค์กรได้ เป็นต้น<sup>29</sup> อีกทั้งรูปแบบในการดำเนินงานไม่ได้ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้อาจไม่มีมาตรฐานและผิดพลาดได้ง่ายในการดำเนินงาน ทั้งยังไม่มีมาตรการกำกับดูแล และ ขาดการส่งเสริมจากหน่วยงานทางการเงินของภาครัฐ จึงส่งผลให้ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลการเงินของเศรษฐกิจฐานรากโดยตรงกับ

<sup>28</sup> Tiger Lilly, ไมโครไฟแนนซ์: นิยามของไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance)[ออนไลน์], 17 มิถุนายน 2552. แหล่งที่มา <http://global-mfis.blogspot.com/2009/06/microfinance.html>

<sup>29</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจธุรกิจและเศรษฐกิจฐานรากธนาคารออมสิน, ยกระดับองค์กรการเงินชุมชนด้วย “พ.ร.บ.สถาบันการเงินประชาชน” พฤษภาคม 2562



ระบบการเงินภาพใหญ่ของประเทศได้ จึงทำให้ขาดข้อมูลในการจัดทำนโยบายการเงินของประเทศที่ตรงจุดและได้ประโยชน์สูงสุด

จึงนำมาสู่การร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการให้ความสำคัญ และ ได้รับการผลักดันอย่างมากในสมัยรองนายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอุตตม สาวนายน ซึ่งได้ให้ นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล ซึ่ง ณ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นผู้ชี้แจงเจตนารมณ์และความจำเป็นของกฎหมายฉบับนี้ต่อ คณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยตัวเอง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้รับการให้ความสำคัญอย่างมากจากทีมเศรษฐกิจชุดนี้เนื่องจากมีความเชื่อว่ากฎหมายฉบับนี้จะแก้ปัญหาในเรื่องที่ถูกวิจารณ์อยู่เสมอ ๆ ของประเทศไทย คือ เรื่อง ปัญหาความยากจน การเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ และ ความเหลื่อมล้ำได้ภายในประเทศได้ ท้ายที่สุดก็สามารถผลักดันเรื่องนี้ออกมาเป็นกฎหมายได้สำเร็จ

โดยการชี้แจงเจตนารมณ์และความจำเป็นของกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ ได้ชี้แจงว่ากฎหมายฉบับนี้จะช่วยแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนในระดับฐานรากที่มีปัญหาในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม อีกทั้งช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการดำเนินชีวิตของประชาชน เป็นการเพิ่มทางเลือกการให้บริการทางการเงินระดับชุมชนประเภทใหม่ รวมถึงเป็นการวางกรอบนโยบายที่ชัดเจนให้แก่หน่วยงานรัฐเพื่อทำการช่วยเหลือส่งเสริมให้สถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ให้เข้มแข็ง เช่น การมีธนาคารรัฐเป็นผู้ประสานงานดูแลให้คำแนะนำ ที่สำคัญคือ สถาบันการเงินประชาชนนี้จะไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ ไม่มีการใช้เงินอุดหนุนจากภาครัฐเป็นทุนในการดำเนินงาน ทุนทั้งหมดเป็นของประชาชนในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งเงินเหล่านั้นอาจได้มาจากส่วนลดหุ้น หรือ เงินฝาก โดยสถาบันการเงินประชาชนนี้เป็นระบบการเข้าเป็นสมาชิกและจัดตั้งสถาบันแบบสมัครใจ เพื่อให้องค์กรทางการเงินชุมชนที่มีอยู่แล้วแต่เดิม ไม่ว่าจะเป็นิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ได้มีโอกาสยื่นขอแปลงสภาพให้มีความเป็นทางการและได้รับการคุ้มครองที่แน่นอน จึงมีการให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเพื่อรองรับการให้บริการทางการเงิน และมีพี่เลี้ยงเป็นธนาคารรัฐคอยให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการสนับสนุนเทคโนโลยีในการดำเนินงานอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. เพื่อยกระดับสถานะขององค์กรการเงินระดับชุมชนให้เป็นนิติบุคคล 2. เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับผู้ที่ยากด้อยในพื้นที่ห่างไกล และ ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง 3. ลดปัญหาหนี้นอกระบบ และ 4. สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน 5. สร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนให้แก่องค์กรการเงินชุมชน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้นั้นมีเจตนารมณ์ที่ดีและเป็นประโยชน์มากในทางปฏิบัติที่จะคุ้มครองประชาชนในวงกว้าง ทั้งไม่กระทบต่องบประมาณภาครัฐที่จะต้องจัดสรรไปให้แก่สถาบันการเงินประชาชน เหมือนองค์กรการเงินอื่น ๆ ที่รัฐก่อตั้ง เพราะสถาบันการเงินประชาชนนี้ดำเนินกิจการอยู่ได้ด้วยการบริหารเงินจากของสมาชิกเอง กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการดำเนินงานในฐานะของเอกชน เพียงแต่ให้บริการเฉพาะแก่สมาชิกเป็นหลัก ซึ่งกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนไว้ ว่าต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก หรือ ให้บริการแก่บุคคลในวงจำกัดเท่านั้น

ในเรื่องของการคุ้มครองเงินฝากจากเดิมที่เป็นการฝากไว้กับองค์กรการเงินระดับชุมชน กฎหมายฉบับนี้มุ่งหวังให้กลุ่มองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีอยู่แล้วแต่เดิมให้ยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครอง ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้วางระบบการคุ้มครองการดำเนินงานไว้ใกล้เคียงกับระดับของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนวางกรอบนโยบาย การมีกฎเกณฑ์ข้อจำกัดห้ามปล่อยกู้ให้บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลเดียวกัน (single lending limit) การกำหนดหน้าที่ให้ต้องจัดชั้นหนี้ กั้นสำรอง การจัดทำงบการเงิน การบังคับใช้เทคโนโลยีในการประกอบธุรกิจ ที่สำคัญได้วางให้มีธนาคารพี่เลี้ยง หรือเรียกว่าธนาคารผู้ประสานงาน คอยให้คำปรึกษา กำกับดูแล ควบคุม การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนได้กำหนดธนาคารผู้ประสานงานไว้ 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน และ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

เห็นได้ว่าหากกฎหมายนี้ได้รับการใช้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ เนื่องจากนอกจากจะคุ้มครองประชาชนในวงกว้างแล้ว ยังส่งเสริมการออม รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ และเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชนระดับฐานราก ลดความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้ยังสามารถช่วยแก้ปัญหาหนี้ในระบบได้อีกเช่นกัน

## 1.2 สภาพปัญหา

เป็นเรื่องน่าเสียดายที่ภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 28 ส.ค. พ.ศ.2562 ซึ่งเท่ากับว่ามีผลบังคับมาแล้วเกือบ 2 ปี กลับยังไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากนับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ มีองค์กรทางการเงินระดับชุมชนเพียง 3 แห่งเท่านั้นที่สามารถยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงิน

ประชาชนได้ ทั้งที่ในประเทศไทยมีองค์กรทางการเงินชุมชนมีอยู่มากมาย โดยองค์กรทางการเงินชุมชนที่สามารถยกระดับไปจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ นั้นคือ

1. สถาบันการเงินประชาชนบ้านเป่า อำเภอฟุไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ จดทะเบียน 25 สิงหาคม พ.ศ.2563
2. สถาบันการเงินประชาชนตำบลน้ำขาว อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา จดทะเบียน 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2563 และ
3. สถาบันการเงินประชาชนบ้านทานพอ อำเภอดวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช จดทะเบียน 16 ธันวาคม พ.ศ.2563

ซึ่งทั้ง 3 แห่งได้ธนาคารออมสินเป็นธนาคารผู้ประสานงาน

เป็นที่น่าคิดวิเคราะห์เป็นอย่างยิ่งว่าเหตุใดถึงเป็นเช่นนั้น เนื่องจากการผิดเป้าหมายหลักที่กฎหมายได้ตั้งเอาไว้ที่ต้องการจะยกระดับองค์กรการเงินชุมชนให้เป็นสถาบันการเงินประชาชน ตำบลละ 1 แห่งทั่วประเทศ โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีความมั่นคงในการดำเนินการเพื่อให้ชาวชนบทกว่า 20-30 ล้านคนได้รับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่น่าจะต้องเห็นผลได้เร็วกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากการเป็นกฎหมายออกมาเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงิน และ การช่วยเหลือบุคคลรายที่มีได้น้อย จึงควรเห็นผลได้ในเวลาอันสั้น

เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาศึกษากันต่อไปว่าเพราะเหตุใดถึงยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้ อาจเป็นเพราะกฎหมายฉบับใหม่นี้มีหลักเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งไว้ค่อนข้างเข้มงวดเกินไปหรือไม่ อาทิเช่น ในเรื่องกำหนดให้มีการใช้เทคโนโลยีในการประกอบกิจการแล้วอย่างน้อย 1 ปี หรือ เรื่องที่ต้องไม่มีขาดทุนสะสม และมีกำไรติดต่อกัน 2 ปี หรือ มีทุนจดทะเบียน 5 แสนบาท ทั้งนี้ที่กล่าวมาอาจเข้มงวดเกินไปเป็นเพราะกฎหมายฉบับใหม่นี้ไม่น่าจะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมชนบท และ ฐานะทางการเงินของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนฐานะยากจนและเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพของธนาคารพาณิชย์ หรือ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หรือปัญหาอาจเกิดจากเรื่องที่ยังองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่แล้วแต่เดิมนั้นไม่มีความจำเป็น หรือ มีความยุ่งยากเกินไป หรือ ไม่ได้มีสิทธิประโยชน์มากเพียงพอที่จะมีแรงจูงใจในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงยกสถานะของตนเองขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน หรือ ปัญหาอาจเป็นเพราะกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกันกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม หรือไม่ นอกจากนี้อาจเป็นด้วยเหตุผลที่กลุ่มเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้ไม่ทราบความมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้

ซึ่งหากเป็นด้วยเหตุผลเรื่องข้อกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งที่เข้มงวดเกินไปเช่นนี้ แม้จะมีข้อดีคือการที่สถาบันการเงินประชาชนนั้นจะได้รับการคุ้มครองให้มีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็งและปลอดภัยต่อผู้อยู่ในชุมชน

ในการนำเงินมาลงหุ้น หรือ ผากเงินในสถาบันการเงินประชาชนนี้ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะคุ้มครองประชาชน แต่หากกฎหมายที่มีความเคร่งครัดเกินไปจนไม่สามารถก่อตั้งและยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้เลยนั้น เท่ากับไม่สามารถบังคับได้ตามเจตนารมณ์หลักของกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นถึงเหตุผลที่ต้องมีกฎหมายฉบับนี้ ก็ควรผ่อนปรนกฎเกณฑ์ให้สามารถใช้งบค้ำกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากแม้มีกฎหมายที่ดีแต่ไม่อาจบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติย่อมไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด

นอกจากเรื่องที่ไม่สามารถยกระดับสถานะจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้นั้น ยังมีข้อน่าพิจารณาอื่น ๆ เกี่ยวกับปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีการศึกษาต่อยอดต่อไป อาทิเช่น เรื่องการโหวตในที่ประชุมของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ 1 หุ้น = 1 โหวต เท่ากับว่าอาจเกิดการครอบงำสถาบันการเงินได้โดยง่าย เนื่องจากตามสภาพสังคมต่างจังหวัดรวมถึงระดับท้องถิ่น มักมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ย่อมน่าจะมีอิทธิพลครอบงำในการกำหนดทิศทางการประกอบกิจการของสถาบันการเงินประชาชนได้โดยง่าย หรือ ในส่วนของงบประมาณของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน หรือ ธนาคารผู้ประสานงาน เมื่อในอนาคตมีสถาบันการเงินประชาชนมากขึ้น

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐาน หลักการและเหตุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ ศึกษาความน่าจำเป็นในความสัมพันธ์ผลในทางปฏิบัติของกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มากที่สุด

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

แม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 จะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีความบกพร่องอันส่งผลให้ยังไม่เกิดการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้นได้ตามเป้าหมาย ทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

### 1.5 ขอบเขตการวิจัย

เน้นการศึกษาตัวบทและเจตนารมณ์เบื้องหลังกฎหมายของพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 และ ทางปฏิบัติในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ศึกษาสภาพสังคมของผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน และ ผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยเป็นหลัก รวมถึงศึกษากฎเกณฑ์ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศประกอบ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐาน หลักการและเหตุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ ศึกษาความน่าจำเป็นในความสัมพันธ์ผลในทางปฏิบัติของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ รวมถึงศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของกฎหมายมากที่สุด รวมถึงเพิ่มความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการเงินรูปแบบต่าง ๆ ของประชาชนระดับฐานรากภายในประเทศ

## บทที่ 2 : ลักษณะของสถาบันการเงินประชาชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน

พ.ศ.2562

### 2.1 ลักษณะทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน

เมื่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในพื้นที่ห่างไกลตัวเมืองเป็นปัญหาที่ภาครัฐพยายามแก้ไขมาอย่างยาวนาน เพื่อที่จะสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงินให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งหนึ่งในแนวทางการช่วยเหลือที่สำคัญให้ภารกิจดังกล่าวนี้สำเร็จ คือ การสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากยังไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะประสบปัญหาในการดำเนินงานในหลาย ๆ ด้าน เช่น การขาดความมั่นคงด้านการจัดการ และการบริหารความเสี่ยง เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่พึ่งพาตัวเองเป็นหลัก ที่สำคัญยังขาดสถานะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทำให้เกิดข้อจำกัด และ อุปสรรคหลายเรื่องในการดำเนินงาน โดยที่ผ่านมาทางภาครัฐได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาและพยายามยกระดับสถานะให้กับองค์กรการเงินชุมชนเพื่อให้มีรูปแบบเป็นทางการอย่างต่อเนื่อง จนในปี พ.ศ.2562 ได้มีการออกกฎหมายมาเพื่อยกระดับองค์กรการเงินชุมชนเกิดขึ้นอีกครั้งภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน”<sup>30</sup>

กล่าวโดยสรุป กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ รับรองสถานะองค์กรการเงินชุมชนให้เป็นนิติบุคคล ลดความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ และ เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนรากฐาน

### กระบวนการร่างกฎหมาย

กระบวนการออกกฎหมายเริ่มต้นขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ.2558 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ “ร่าง พ.ร.บ.การเงินระดับฐานราก” แต่ร่าง พ.ร.บ.ยังมีความไม่ชัดเจนเพราะการดำเนินการมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้ว ต่อมาในเดือนมกราคมปีถัดมา ได้เริ่มยกร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ พร้อมแก้ไขวัตถุประสงค์ และ เปลี่ยนชื่อจาก “ร่าง พ.ร.บ.การเงินระดับฐานราก” เป็น “ร่าง พ.ร.บ.สถาบันการเงินชุมชน” เพื่อให้มีกรอบแนวคิดที่แคบลงและเน้นเฉพาะสถาบันการเงินชุมชนเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์วัตถุประสงค์ “ยกระดับองค์กรการเงินชุมชนเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่ประชาชนให้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและรองรับการเป็นนิติบุคคล”<sup>31</sup> จนมาถึงเดือนกันยายน ปีพ.ศ.2560 ได้มีการแก้ไขชื่อ พ.ร.บ. อีกครั้ง โดยไม่ใช้คำว่า “สถาบันการเงินชุมชน” เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกับชื่อสถาบันการเงินชุมชนตามกฎหมายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>31</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. ....

มาจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ.2561 ครม. มีมติเห็นชอบ “ร่าง พ.ร.บ.สถาบันการเงินประชาชน” โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1.เพื่อให้มีกฎหมายรับรองสถานะองค์กรการเงินชุมชนให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล 2.บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการเงินให้แก่ชุมชนฐานรากเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และ สร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงิน และในเดือนกุมภาพันธ์ในปีถัดมา คือ ในปี พ.ศ.2562 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบ “ร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงิน ประชาชน พ.ศ....” และในท้ายที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ เมื่อ 30 เมษายน พ.ศ.2562<sup>32</sup>

## หลักการและเหตุผลการออกกฎหมาย

การให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนมักดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชนซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน เนื่องจากเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก รวมทั้งขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านการบัญชี สอดคล้องระดับองค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน อันจะทำให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>33</sup>

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมีกลไกแบบแผนในการบริหารจัดการสถาบันการเงินประชาชน ทำให้องค์กรการเงินชุมชนที่ได้จดทะเบียนยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริม กำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องอย่างความยั่งยืน โดยประชาชนภายในพื้นที่ที่มีสถาบันการเงินประชาชนให้บริการสามารถพึ่งพากันเองภายในชุมชนได้ ช่วยส่งเสริมความมั่นคงแก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งยังส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>34</sup> ทำให้ระบบการให้บริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงยั่งยืน ในการดำเนินงานในระยะยาว

<sup>32</sup> สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ก.ป. ๒๒๙/๒๕๖๒)

<sup>33</sup> หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562

<sup>34</sup> ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ เพื่อให้มีความยั่งยืนในการประกอบกิจการโดยลดการพึ่งพาตัวบุคคล เพื่อให้มีการกำกับดูแลที่เหมาะสม และ ลดความเหลื่อมล้ำและหนี้ในระบบ จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้

## การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

จากปัญหาที่มีในปัจจุบัน คือ มีบริการทางการเงินที่มีคุณภาพให้บริการไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะกับประชาชนระดับฐานราก และองค์กรการเงินชุมชนที่มีให้บริการทดแทนอยู่นั้นก็ขาดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ บริหารความเสี่ยง มาตรฐานบัญชีให้แก่สมาชิก เพราะมักดำเนินกิจการโดยพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลักและที่สำคัญไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ขาดการกำกับดูแลจากหน่วยงานทางการเงิน ทั้งยังไม่มีการบูรณาการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมขององค์กรทางการเงินระดับชุมชนหรือการเงินฐานรากกับภาครัฐเพื่อนำมาจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการเงินระดับฐานราก จึงเกิดแนวคิดการตรากฎหมายสถาบันการเงินประชาชนขึ้น โดยก่อนการออกกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสถานะในระดับพระราชบัญญัติต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนี้เสียก่อนในขณะที่ยังเป็นร่างกฎหมาย

เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

คณะรัฐมนตรีโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง จึงได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ระหว่างวันที่ 2 - 27 สิงหาคม พ.ศ.2560 รวมระยะเวลา 15 วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และระหว่างวันที่ 22 พฤศจิกายน - 7 ธันวาคม พ.ศ.2561 รวมระยะเวลา 16 วัน หลังผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... จากช่องทาง การเชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจและหน่วยงานที่มีพันธกิจ เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยหน่วยงานภาครัฐได้แก่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งมี



การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email: [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) รวมทั้งเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) และ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนโดยทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email: [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) รวมทั้งเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) จำนวน 2 ครั้ง

การประเมินกฎหมายฉบับนี้ได้เสนอโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยการประเมินดังกล่าวนี้ได้กระทำเป็นหัวข้อ ซึ่งจะยกมาเฉพาะหัวข้อที่มีความสำคัญกับงานวิจัย โดยแยกหัวข้อได้ดังนี้

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

เพื่อให้มีกฎหมายรับรองสถานะองค์กรการเงินระดับชุมชนให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล และ บुरณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการเงินให้แก่ชุมชนระดับฐานราก เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง และเพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องที่ว่าองค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันยังให้บริการทางการเงินไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ บริหารความเสี่ยง มาตรฐานบัญชีให้แก่สมาชิก สาเหตุมาจากการดำเนินกิจการโดยทำธุรกรรมทางการเงินผ่านตัวบุคคลเป็นหลัก เนื่องจากขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ขาดการกำกับดูแลจากหน่วยงานทางการเงิน ทั้งยังไม่มีการบูรณาการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมขององค์กรทางการเงินระดับชุมชนหรือการเงินฐานรากกับภาครัฐเพื่อนำมาจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการเงินระดับฐานราก ดังนั้นการรับรองสภาพความเป็นนิติบุคคลจะทำให้สมาชิกเข้าถึงการทำธุรกรรมทางการเงินได้ทั่วถึงและได้รับการสนับสนุนจากธนาคารผู้ประสานงานที่จะช่วยเหลือให้สถาบันการเงินประชาชนมีคุณภาพ และ การมีข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากทำให้รัฐสามารถวางนโยบายแนวทางการเงินระดับฐานรากให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้

- ความจำเป็นต้องทำภารกิจ

การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐ อันจะเพิ่มความเท่าเทียมให้แก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมให้แก่ประเทศ แต่องค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบ ขาดความยั่งยืนเพราะพึ่งพาตัวบุคคลเนื่องจากองค์กรไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงพบปัญหาว่าองค์กรไม่สามารถดำเนินต่อไปได้หากต้องเปลี่ยนผู้เป็นแกนนำ ส่งผลให้ขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ บริหารความเสี่ยง มาตรฐานบัญชีให้แก่สมาชิก ทำให้อาจก่อความเสียหายต่อสมาชิก และกระทบต่อเศรษฐกิจภาพรวมในวงกว้าง ส่วนในภาพรวมภาครัฐยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องเพราะไม่สามารถบูรณา

การข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และ ขาดการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้องค์การการเงินระดับชุมชนขาดความก้าวหน้า ประชาชนเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินทำให้เกิดปัญหานี้อระบบ

ด้วยเหตุนี้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนระดับฐานราก ลดความเหลื่อมล้ำ วางแผนนโยบายและกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนให้ทางภาครัฐในการส่งเสริมองค์การการเงินระดับฐานรากของชุมชนให้เข้มแข็ง และป้องกันความเสี่ยงทางการเงินแก่ประชาชนฐานรากและเศรษฐกิจภาพรวม จึงต้องมีการปฏิรูประบบการเงินฐานราก

- หากไม่มีกฎหมายฉบับนี้

ผู้ให้บริการทางการเงินอาจมีความเสี่ยงด้านการเงินและการบริหารจัดการ ซึ่งหากเกิดปัญหาหายน่งผลต่อประชาชนในวงกว้าง และ หากไม่มีการส่งเสริมกำกับดูแลให้เหมาะสม ชุมชนระดับฐานรากย่อมขาดโอกาสสร้างฐานะทางการเงินที่ยั่งยืน ที่สำคัญทำให้รัฐเสียโอกาสในการสร้างฐานข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีกฎหมายฉบับนี้จะทำให้สามารถสร้างฐานข้อมูลได้เนื่องจากกฎหมายนั้นกำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานเป็นผู้จัดการรวบรวม และ ทำข้อมูล ส่งให้ทางภาครัฐต่อไป

- ทางเลือกเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์

ต้องออกกฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งข้อดี คือ การมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถทำนิติกรรมในระดับองค์กรได้ เพิ่มความคล่องแคล่วโปร่งใสในการดำเนินงาน ลดการพึ่งพาตัวบุคคล ที่สำคัญได้รับการสนับสนุนดูแลจากธนาคารผู้ประสานงานทำให้สถาบันการเงินประชาชนมีประสิทธิภาพ ข้อเสีย คือ องค์การการเงินชุมชนที่จะยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชนมีขั้นตอนหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งมีข้อกำหนดมากขึ้น เช่น การจดทะเบียนตามวิธีการของกฎหมาย หรือ การถูกกำกับตรวจสอบจากธนาคารผู้ประสานงาน

- มาตรการเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ของภารกิจ

การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นทางทะเบียน มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน มีมาตรฐานการดำเนินงานทั้งด้านบัญชี จัดการความเสี่ยงกำหนดกรอบอัตรา ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้มีธนาคารผู้ประสานงานทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ และช่วยเหลือ ทั้งด้านการดำเนินงานและด้านเทคโนโลยี และมีระบบฐานข้อมูลที่จัดทำโดยธนาคารผู้ประสานงานที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังสามารถเข้าถึงข้อมูลจากฐานข้อมูลเพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนให้เหมาะสมผ่านการกำหนดนโยบาย การประเมินผล ตรวจสอบ ซึ่งมาตรการที่ว่ามานี้จะแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องตามที่ได้กล่าวไปแล้วได้

- ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

คือ มีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนเพื่อเป็นแหล่งบริการทางการเงินทางเลือกให้ประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยมีตัวชี้วัดของกฎหมาย คือ มีสัดส่วนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนอย่างทั่วถึงมากขึ้น และ สถาบันการเงินประชาชนมีความมั่นคงทางการเงิน

- ผู้ทำภารกิจ

เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัว ไม่ควรให้เอกชนเป็นผู้ทำภารกิจ เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้เป็นการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนจึงเป็นดำเนินการแบบไม่แสวงหากำไร จึงไม่เหมาะกับภาคเอกชน นอกจากนี้ทางภาครัฐเองก็มีองค์กร อาทิ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการเงินและมีเครือข่ายอยู่รอบประเทศที่จะช่วยทางภาครัฐทำภารกิจอยู่แล้ว จึงได้ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นธนาคารผู้ประสานงาน ทั้งนี้ไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจนี้เนื่องจากอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการส่งเสริมกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนทั่วประเทศ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีศักยภาพ และ นโยบายที่ต่างกัน

- ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้ เพราะเป็นหน้าที่หลักของรัฐในการทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง อีกทั้งเป็นหน้าที่และนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 ที่ว่า รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ และ รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน โดยในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน<sup>35</sup> และ มาตรา 77 ที่ว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75

วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง<sup>36</sup> รวมถึงยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องการสร้างโอกาส ความเสมอภาค ความเท่าเทียมในสังคม และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจเรื่องการสร้าง ความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมถึงแนวทางปฏิรูปประเทศ ในด้านที่ 5 การขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซึ่งภารกิจนี้ต้องใช้วิธีการออกกฎหมายเพราะแนวทางพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก คือ การให้มีสถานะนิติบุคคลประกอบกับการกำกับดูแลทางการเงินยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่สามารถทำภารกิจด้วยมาตรการอื่น หรือ มาตรการทางบริหารได้ โดยการบังคับใช้กฎหมายนี้ต้องใช้บังคับพร้อมกันในทุกท้องที่ทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้ที่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจากหากออกเป็นกฎในลักษณะอื่น เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนทั่วประเทศ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีนโยบาย และ ศักยภาพที่ต่างกัน

และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย โดยหากคนในชุมชนสามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพจะสามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวม

- ลักษณะการใช้บังคับ

เป็นลักษณะผสม คือ เป็นการส่งเสริมควบคู่ไปกับการกำกับ ที่ต้องใช้ระบบผสมเนื่องจากการส่งเสริมให้สถาบันการเงินประชาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการเกิดความเสียหายต่อสมาชิก โดยกฎหมายจะมีการกำหนดโครงสร้างและแนวทางการส่งเสริมกำกับดูแลเอาไว้ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีนายทะเบียนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบสถาบันการเงินประชาชน และ กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนมากำหนดกรอบในการควบคุมดูแล และ ใช้ระบบอนุญาตเพื่อให้มีคุณสมบัติพร้อมในการประกอบกิจการ อีกทั้งมีอำนาจแต่งตั้งธนาคารผู้ประสานงาน

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

ที่ต้องใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย เนื่องด้วยกฎหมายฉบับนี้สนับสนุนให้จดทะเบียนขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานต่อเนื่องและสามารถทำธุรกรรมได้ในนามของสถาบันการเงินประชาชนเอง จึงเห็นควรให้มีระบบอนุญาตเนื่องจากเพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนพร้อมและมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยมีระบบดุลพินิจที่นายทะเบียนจะพิจารณาคุณสมบัติเงื่อนไขการจัดตั้งตามข้อเสนอแนะของธนาคารผู้ประสานงานตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนด และได้มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งได้

- การใช้ระบบคณะกรรมการ

มีการใช้ระบบกรรมการ และ คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการ และ หน่วยงานของรัฐเป็นองค์ประกอบ ได้แก่ ประธานกรรมการซึ่งได้มาจากตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการคลัง ประเภทที่สอง คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าราชการไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) และ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และ ประเภทที่สาม คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจการเงิน หรือ การคลัง ด้านการบัญชี ด้านการบริหารความเสี่ยงหรือ การประกันภัย และ ด้านเทคโนโลยี ด้านละหนึ่งคน

ซึ่งเหตุที่ต้องกำหนดให้บุคคลเหล่านี้เป็นคณะกรรมการ เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแล จึงเห็นควรตั้งกรรมการเช่นนี้เพราะแต่ละหน่วยงานที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมีหน้าที่ส่งเสริมองค์กรทางการเงินระดับฐานรากทั้งสิ้น

- ประเภทของโทษ

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ เพราะโทษอาญาจะช่วยป้องกันการก่อเหตุทุจริตของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินประชาชนเพื่อให้ดำเนินกิจการได้อย่างยั่งยืน ซึ่งได้บัญญัติแยกไว้ที่หมวด 7 บทกำหนดโทษ

- ความซ้ำซ้อนของกฎหมายอื่น

ไม่มี

- กฎหมายที่ใกล้เคียง

คือ พ.ร.บ. สหกรณ์ แต่จะยกเลิกกฎหมายเดิมไม่ได้ เนื่องจากไม่ได้มีความหมายเหมือนกัน เพราะสหกรณ์มีวัตถุประสงค์การรวมตัวที่หลากหลายมากกว่าสถาบันการเงินประชาชน

- ผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

ได้แก่ ธนาคารผู้ประสานงาน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง องค์การการเงินระดับชุมชนที่มีอยู่ และประชาชนระดับฐานรากที่ต้องการบริการทางการเงิน

- การจำกัดสิทธิเสรีภาพ

ไม่มี

- วิธีและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์

ในระยะสั้นและระยะกลาง คือ จำนวนองค์การการเงินระดับชุมชนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน สัดส่วนของผู้ที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง ส่วนระยะยาว คือ สัดส่วนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนอย่างทั่วถึง และ สัดส่วนฐานข้อมูลการเงินที่ครอบคลุมชุมชนในระดับฐานราก

- ผู้รักษาการตามกฎหมาย

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ดูแล และกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือผู้ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังมอบหมายเป็นนายทะเบียน

จากผลการจัดทำประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายที่ได้ยกมาทั้งหมดนั้นสามารถสรุปได้ว่าที่ต้องมีการออกกฎหมายก็เพื่อให้องค์การการเงินชุมชนที่มีอยู่แล้วแต่เดิมยกระดับสถานะให้เป็นนิติบุคคล และ ต้องการให้มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลในเรื่องทางการเงินขององค์การการเงินชุมชนเพื่อคุ้มครองสมาชิกให้มากขึ้น

ซึ่งก็ตรงกับการให้ความเห็นของคุณกอบศักดิ์ ภูตระกูล ที่ได้กล่าวว่า กฎหมายนี้จำเป็นต้องมีเพื่อแก้ปัญหการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ โดยมีการวางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานรัฐในการส่งเสริมกิจการ และมีธนาคารของรัฐเข้าไปเป็นธนาคารผู้ประสานงาน ทำหน้าที่เหมือนเป็นพี่เลี้ยงในการช่วยเหลือ สนับสนุน ประสานงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำรายงานจัดเก็บข้อมูล ที่สำคัญไม่มีการใช้เงินจากภาครัฐ และ การเข้าเป็นสมาชิกสถาบันการเงินไม่มีการ

บังคับ เป็นไปตามความสมัครใจ ซึ่งความสมัครใจนั้นต้องเกิดจากการสร้างแรงจูงใจจากข้อดีและประโยชน์ของกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้แม้เข้าเป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนแล้ว ก็จะไม่มีผลต่อการเป็นสมาชิก สหกรณ์ หรือ กองทุนหมู่บ้าน และ เพื่อการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพจึงจัดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อรองรับการให้บริการที่คล่องตัวเป็นทางการ และ ยั่งยืนมากกว่า

## 2.2 สารสำคัญของกฎหมาย

จะขอกล่าวถึงกระบวนการในภาพรวมโดยย่อก่อนจะเข้ารายละเอียดของพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้เห็นภาพของกฎหมายฉบับนี้

### กระบวนการจัดตั้งตามกฎหมาย

องค์กรการเงินชุมชนที่สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนได้ ต้องเป็นองค์กรการเงินชุมชนตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนได้ออกประกาศกำหนด<sup>37</sup> กล่าวคือ (1) กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะ (2) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต (3) สถาบันการเงินชุมชน และ (4) วิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่มีเป็นนิติบุคคล โดยปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชน 4 ประเภทนี้เท่านั้นที่สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ แต่กฎหมายได้เปิดช่องให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนสามารถกำหนดเพิ่มเติมได้ในภายหลัง โดยให้องค์กรการเงินชุมชนที่ประสงค์จะยกระดับจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน และได้รับอนุมัติจากสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 16 ตั้งผู้แทนไม่น้อยกว่า 3 คน ไปดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนต่อธนาคารพร้อมด้วยเอกสารตามมาตรา 17

โดยคุณสมบัติขององค์กรการเงินชุมชนตามมาตรา 16 คือ ต้องมีการจัดทำงบการเงินประจำปีต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียน ทั้งต้องมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และมีทุนที่ชำระแล้วเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาท ที่สำคัญคือต้องมีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียน และ ในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียนต้องไม่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม ทั้งนี้สมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนา หรือ ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก<sup>38</sup>

เมื่อครบเงื่อนไขตามมาตรา 16 ตามที่กล่าวไปแล้ว ก็ต้องไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อธนาคารผู้ประสานงานพร้อมด้วยเอกสารตามมาตรา 17 ซึ่งองค์กรการเงินชุมชนก็มีหน้าที่ต้องเตรียมเอกสารและหลักฐานการขอจด

<sup>37</sup> ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดองค์กรการเงินชุมชน พ.ศ. 2562

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 16

ทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน ดังนี้ 1) คำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน 2) รายงานการประชุมสมาชิกซึ่งลงมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเพื่อดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมด้วยรายชื่อสมาชิกทั้งหมด และรายงานการประชุมสมาชิกซึ่งตั้งผู้แทน (ไม่น้อยกว่า 3 คน) เพื่อดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมสำเนา 3) ทะเบียนสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและทะเบียนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน 4) ร่างข้อบังคับตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 5) งบการเงินย้อนหลังอย่างน้อย 2 ปี 6) รายงานการเคลื่อนไหวทางบัญชีย้อนหลังอย่างน้อย 2 ปี 7) หลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ามีการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี<sup>39</sup>

โดยได้มีการออกประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ตามมาตรา 45 กำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน เป็นธนาคารผู้ประสานงานของสถาบันการเงินประชาชน<sup>40</sup> ซึ่งมาตรา 45 ก็ได้เปิดโอกาสให้ประกาศธนาคารผู้ประสานงานเพิ่มได้ในอนาคต ทั้งนี้ องค์การการเงินชุมชนที่สนใจจะจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำขอจดทะเบียนได้ที่สาขาของ ธ.ก.ส. หรือธนาคารออมสินในพื้นที่

เมื่อธนาคารผู้ประสานงานได้รับคำขอจดทะเบียนจากองค์การการเงินชุมชนแล้ว ต้องดำเนินการตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด และ รับรองความครบถ้วนของเอกสารประกอบการจดทะเบียนพร้อมจัดทำความเห็นประกอบการพิจารณาส่งให้แก่ นายทะเบียน ตามมาตรา 17

นายทะเบียน คือ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือผู้ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังมอบหมาย โดยมีหน้าที่ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำกำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน รวมไปถึงออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>41</sup>

ธนาคารผู้ประสานงานจะส่งคำขอจดทะเบียนมาที่นายทะเบียน นายทะเบียนก็จะเป็นผู้พิจารณาคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนขององค์การการเงินชุมชนที่ได้รับจากธนาคารผู้ประสานงาน และ เป็นผู้รับจดทะเบียน พร้อมออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้เป็นสถาบันการเงินประชาชนหากมีคุณสมบัติครบถ้วน และเมื่อจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้วย่อมทำให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 18 และให้มีธนาคารผู้ประสานงานเป็นผู้ช่วยเหลือ และกำกับดูแล เป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้แก่สถาบันการเงินประชาชนแห่งนั้น

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 17 ประกอบ ประกาศนายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดแบบคำขอหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562

<sup>40</sup> ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดธนาคารผู้ประสานงาน พ.ศ. 2562

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มาตรา 14



แต่หากนายทะเบียนเห็นว่าองค์กรการเงินชุมชนมีคุณสมบัติไม่ครบ ไม่สามารถจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังองค์กรการเงินชุมชนนั้นโดยไม่ชักช้า ซึ่งหากองค์กรการเงินชุมชนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนได้ โดยยื่นต่อนายทะเบียนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด ตามมาตรา 19 โดยคณะกรรมการชุดนี้ เป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 5 โดยมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายพัฒนาระบบและรวบรวมสถิติของการบริการการเงินฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามมาตรา 9 ที่ได้กำหนดหน้าที่ให้เสนอแนะนโยบายและ แนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินประชาชน ต่อคณะรัฐมนตรีและเป็นผู้ออกประกาศกำหนดองค์กรการเงินชุมชน ธนาคารผู้ประสานงาน รวมถึงเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และส่งเสริมสถาบันการเงินประชาชน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น กรอบอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และผลตอบแทนของสถาบันการเงินประชาชน รวมไปถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยี

## **มาตราสำคัญ**

โดยจะหยิบยกมาตราหลัก ๆ ที่สำคัญ ในพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาอธิบายโดยสังเขป อาทิเช่น

### **นิยามคำศัพท์**

มีการกำหนดนิยามคำว่า “สถาบันการเงินประชาชน” ว่าหมายถึง องค์กรการเงินชุมชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำว่า “องค์กรการเงินชุมชน” ก็ได้นิยามไว้ว่าหมายถึง คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อเก็บออมเงินสะสม รวมกันโดยมีการบริหารจัดการกันเอง และ มีการให้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ ต้องเป็นองค์กรการเงินชุมชนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยนิยามศัพท์ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้พิจารณาได้ในมาตรา 3

### **คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน**

ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน” ซึ่งกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 3 ประเภท

ประเภทแรก คือ ประธานกรรมการซึ่งได้มาจากตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง โดยตำแหน่ง

ประเภทที่สอง คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) และ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และ

ประเภทที่สาม คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน (ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมีวาระไม่เกิน 4 ปี และเป็นกรรมการติดกันเกิน 2 วาระไม่ได้ตามมาตรา 7) ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจการเงิน หรือ การคลัง ด้านการบัญชี ด้านการบริหารความเสี่ยง หรือ การประกันภัย และ ด้านเทคโนโลยี ด้านละหนึ่งคน และ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็น กรรมการและเลขานุการ

### ขอวัตถุประสงค์

ในเรื่องของขอวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชน ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 15 กล่าวคือ ให้สถาบันการเงินประชาชนมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมทรัพย์แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และ สวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

โดยการจะพิจารณาขอวัตถุประสงค์ หรือ ความสามารถของสถาบันการเงินประชาชนในการทำธุรกรรมนั้นต้องพิจารณา มาตรา 26 ควบคู่ไปกับมาตรา 15 ด้วย เนื่องจากเป็นการขยายความขอบอำนาจการให้บริการทางการเงินที่สถาบันการเงินประชาชนสามารถทำได้ โดยเฉพาะใน (1)-(5) จากทั้งหมด 8 วงเล็บในมาตรา 26

กล่าวคือ (1) ให้มีอำนาจรับฝากเงินของสมาชิก ประชาชน และวิสาหกิจชุมชน (2) ให้มีอำนาจให้สินเชื่อแก่สมาชิกเท่านั้น (3) เป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงินของสมาชิกและประชาชน (4) เรื่องการฝากเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยในข้อนี้ต้องพิจารณาร่วมกับประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ดังนี้

ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนกำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนพิจารณาฝากเงินกับธนาคารผู้ประสานงานเป็นอันดับแรก แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีธนาคารผู้ประสานงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน หรือธนาคารผู้ประสานงานไม่อาจให้บริการได้อย่างเหมาะสม ให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถฝากเงินกับสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือ สถาบันการเงินของรัฐ ที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นแห่งอื่นได้ และ เช่นกันกรณีที่มีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน ให้สถาบันการเงินประชาชนพิจารณากู้ยืมเงินจากธนาคารผู้ประสานงานเป็นอันดับแรก ในกรณีที่ไม่มีธนาคารผู้ประสานงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน หรือธนาคารผู้ประสานงานไม่อาจให้บริการได้อย่างเหมาะสม ให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบัน

การเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือ สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นแห่งอื่น ได้<sup>42</sup>

และใน (5) ให้มีอำนาจในการเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ

### **การแปรสภาพเป็นสถาบันการเงินประชาชน**

ในมาตรา 22 กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และ ความรับผิดชอบที่ เกี่ยวเนื่องกับองค์กรการเงินชุมชนเดิมที่ได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนนั้นทั้งสิ้น และ

กฎหมายได้มีการกำหนดรูปแบบข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนว่าอย่างน้อยต้องมีรายการ อะไรบ้าง เช่น ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า “สถาบันการเงินประชาชน” นำหน้า ที่ตั้งสำนักงานและพื้นที่ในการดำเนินงาน ทุน ธนาคารผู้ประสานงานที่ให้การสนับสนุน พิจารณาข้อกำหนดเหล่านี้ได้จากมาตรา 23

### **คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน**

ในมาตรา 27 กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และ กรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจาก สมาชิก ทั้งนี้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยกรรมการ สถาบันการเงินประชาชนซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เว้นแต่ได้รับ มติจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้เป็นกรรมการต่อไปได้อีกวาระหนึ่ง

### **การประชุม**

การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ และ จะเห็นได้ถึงลักษณะเฉพาะของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นเรื่องของวัฒนธรรมชุมชน โดยให้สมาชิกมอบอำนาจให้บุคคลในครอบครัวมาประชุมแทนตนได้<sup>43</sup>

### **การจัดสรรกำไรและทุนสำรอง**

ในเรื่องนี้ได้วางหลักไว้ในมาตรา 40 ว่าการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสถาบันการเงินประชาชน ให้ จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิเกินกว่าทุนสำรองนั้นจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบของจำนวน ทุน หากกำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับของ

<sup>42</sup> ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การฝากเงิน หรือ กุ้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบัน การเงินประชาชน พ.ศ.2562

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 36 ประกอบ ประกาศนายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการมอบอำนาจของสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนในการประชุมใหญ่ พ.ศ.2562

สถาบันการเงินประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเป็นเงินปันผลแก่สมาชิกตามจำนวนหุ้นที่ถือ จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืน ให้แก่สมาชิกตามส่วนที่สมาชิกได้กู้ยืมจากสถาบันการเงินประชาชนในระหว่างปี หรือ จ่ายเป็นเงินสนับสนุน หรือ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการตามที่กำหนดในข้อบังคับ จ่ายเป็นเงินรางวัลแก่กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือ ลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชน

### **การใช้เทคโนโลยีประกอบกิจการ**

ให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ ประสานงานจัดทำขึ้น ซึ่งรายละเอียดต้องพิจารณาควบคู่กับประกาศเพิ่มเติมของคณะกรรมการพัฒนาระบบที่ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องจัดให้มีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ ประสานงานได้จัดทำและพัฒนาขึ้น โดยเทคโนโลยีสารสนเทศประกอบด้วยรายการ เช่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ (Software) ซึ่งเป็นโปรแกรมสำหรับใช้ในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินโดยเฉพาะ ระบบเชื่อมโยง ข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างข้อมูลของสถาบันการเงินประชาชน และ ฐานข้อมูลของธนาคารผู้ ประสานงานได้<sup>44</sup>

### **การจัดทำทะเบียน**

ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียนหุ้น และ ทะเบียนสมาชิก โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น คือ ต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกและทะเบียนหุ้น โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น ทั้งนี้รูปแบบทะเบียนสมาชิกและทะเบียนหุ้นให้เป็นไปตามเอกสาร แนบท้าย ประกาศ<sup>45</sup>

### **การดำเนินงานและการกำกับดูแล**

การดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(1) การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ ซึ่งได้มีการประกาศเพิ่มเติม โดยห้ามมิให้สถาบันการเงิน ประชาชนให้สินเชื่อแก่สมาชิกบุคคลหนึ่งบุคคลใดเกินร้อยละ 10 ของส่วนของผู้ถือหุ้น และ ใช้บังคับในกรณี สถาบันการเงินประชาชนให้สินเชื่อแก่กลุ่มบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลใดที่มีความสัมพันธ์ในฐานะเป็นคู่สมรส บิดา

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 42 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ของสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 43 ประกอบ ประกาศนายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการจัดทำทะเบียนสมาชิก และ ทะเบียนหุ้นของ สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562

มารดา บุตร หรือ บุตรบุญธรรมที่เป็นครอบครัวเดียวกันด้วย คู่สมรส และ ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย<sup>46</sup>

(2) การดำรงเงินกองทุน ซึ่งตามประกาศสถาบันการเงินประชาชนจะต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และ ยังได้กำหนดองค์ประกอบและวิธีการคำนวณเงินกองทุนไว้ในประกาศอีกด้วย<sup>47</sup>

(3) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องโดยประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยรายเดือนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4.5 ของยอดเงินรับฝากและเงินกู้ยืม และ ยังได้กำหนดองค์ประกอบและวิธีการคำนวณสินทรัพย์สภาพคล่องไว้ในประกาศอีกด้วย<sup>48</sup>

(4) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล เช่น เรื่องการดำรงอัตราส่วนหนี้สินต่อทุน โดยสถาบันการเงินประชาชนต้องมีอัตราส่วนหนี้สินไม่เกิน 1.5 เท่าของเงินกองทุน<sup>49</sup>และ การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง<sup>50</sup>

รวมถึง มีการประกาศกำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย ผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน โดยประกาศกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยจากเงินฝากทุกประเภทสูงสุดที่สถาบันการเงินประชาชนอาจให้ได้นั้นไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี ยกเว้น สถาบันการเงินประชาชนที่ให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม และ อัตราดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อ ค่าปรับ ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่สถาบันการเงินประชาชนอาจเรียกเก็บได้ รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี สถาบันการเงินประชาชนอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการทวงถามหนี้ตามที่ได้จ่ายไปจริง และ พอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 80 บาทต่อรายต่อเดือน และยังมีกำหนดค่าธรรมเนียมอื่น ๆ อีก<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ พ.ศ.2562

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข การดำรงเงินกองทุน พ.ศ.2562

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง พ.ศ.2562

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข การดำรงอัตราส่วนหนี้สินต่อเงินกองทุน พ.ศ.2562

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง พ.ศ.2562

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 44 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข เรื่อง กำหนดกรอบ อัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และ ค่าบริการ ของสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562

## หน้าที่หลักของธนาคารผู้ประสานงาน

มาตราหลักที่กำหนดหน้าที่ของธนาคารผู้ประสานงาน คือ มาตรา 46 ที่ให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน อาทิเช่น จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบทะเบียน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี ระบบความปลอดภัย หรือ ระบบอื่นใดสำหรับสถาบันการเงินประชาชน ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนต่อคณะกรรมการ

นอกจากนี้ ให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน โดยกำหนดหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เป็นรายไตรมาส และ ให้ส่งรายงานการดำเนินงานต่อนายทะเบียนภายใน 60 วันนับจากวันสิ้นไตรมาส และได้กำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ต้องจัดให้มีในรายงาน<sup>52</sup>

รวมถึงให้ธนาคารผู้ประสานงานประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และ ข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นประจำทุกเดือน และต้องนำข้อมูล ณ วันสิ้นเดือนของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบมาประมวลผลให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลที่ได้ประมวลผลแล้วลงในระบบฐานข้อมูลของธนาคารผู้ประสานงาน อีกทั้งยังต้อง จัดทำระบบฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของนายทะเบียนได้<sup>53</sup>

## การจัดทำบัญชี

ในมาตรา 51 ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป และ เก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน ส่วนมาตรา 52 ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำงบการเงินประจำปีทุกรอบปีบัญชีของสถาบันการเงินประชาชน โดยงบการเงินประจำปีนั้นต้องทำให้แล้วเสร็จ และ ต้องให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว นำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชี และ มาตรา 55 ผู้สอบบัญชีนั้นให้ที่ประชุมใหญ่สามัญเลือกตั้งทุกปีจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 47 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ ระยะเวลาการจัดทำรายงานการดำเนินงานของธนาคารผู้ประสานงาน พ.ศ.2562

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 มาตรา 48 ประกอบ ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และ วิธีการประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และ ข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562

และ ยังมีหมวด 4 เป็นเรื่องการแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินประชาชน หมวด 5 เป็นเรื่องการเลิกสถาบันการเงินประชาชน หมวด 6 เป็นเรื่องการชำระบัญชี และ หมวด 7 เป็นบทกำหนดโทษ อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าจากลักษณะทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น กฎหมายมีขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่ผู้ร่างมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชน หรือ สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วแต่เดิม ให้ได้รับการคุ้มครองทางการเงิน และ ได้รับบริการทางการเงินจากองค์กรการเงินชุมชนที่มีสถานะเป็นทางการภายใต้กฎหมายได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อย หรือ กลุ่มที่มีสถานะทางการเงินที่อ่อนไหว และ ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา อาทิเช่น ที่ทุรกันดาร หรือ ในชุมชนต่างจังหวัดที่ห่างไกลตัวเมือง หรือ จังหวัดชายขอบพรมแดน ทั้งนี้จะเห็นว่าการร่างกฎหมายจึงมีความพยายามที่จะร่างให้มีลักษณะสอดคล้องกับสภาพสังคม สภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเป้าหมายของกฎหมายในแต่ละท้องที่ให้มากที่สุด

### 2.3 ลักษณะเด่นของสถาบันการเงินประชาชน มีดังนี้

- มีธนาคารผู้ประสานงาน

มีธนาคารผู้ประสานงานทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยง ทำหน้าที่กำกับดูแลและช่วยเหลือการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 3 ที่ให้นิยามธนาคารผู้ประสานงานไว้ว่า ธนาคารหรือสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และยังแสดงถึงหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนจาก มาตรา 42 คือ มีหน้าที่ถ่ายทอด และ ช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี โดยมาตรา 42 กล่าวว่า ให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น และ มาตรา 43 ให้สถาบันการเงินประชาชนใช้เทคโนโลยีที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นในการจัดทำทะเบียนต่าง ๆ คือ ทะเบียนหุ้น ทะเบียนสมาชิก ซึ่งมาตรา 45 ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดผู้ทำหน้าที่เป็นธนาคารผู้ประสานงาน ซึ่งปัจจุบันมีประกาศทั้งหมด 2 แห่ง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่น ๆ ตามมาตรา 36 และ มาตรา 46-48 อีกด้วย

สถาบันการเงินประชาชนย่อมจะได้ประโยชน์จากธนาคารผู้ประสานงานในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานการดำเนินงานที่ดีขึ้นจากเดิม ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตน่าจะลดน้อยลงไปด้วย ในด้านของธนาคารผู้ประสานงานแม้ในช่วงแรกจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอยู่มาก แต่ในภายหลังที่กฎหมายมีการใช้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะเมื่อมีการก่อตั้งสถาบันการเงินประชาชนมากขึ้น ทางธนาคารผู้ประสานงานย่อมได้ประโยชน์ตามไปด้วยในแง่ของการได้รับข้อมูลของประชาชนฐานราก การได้รับเงินฝากจากสถาบันการเงินประชาชน หรือ การได้รับประโยชน์ในแง่ที่สถาบันการเงินประชาชนเป็นเหมือนสาขาของธนาคารผู้ประสานงานไปอีกที่หนึ่ง ซึ่งในทางความเป็นจริง ธนาคารผู้ประสานงานไม่มีทางขยายได้ครอบคลุมพื้นที่ได้เช่นนั้น

- ไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน

เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนดำเนินกิจการด้วยเงินทุนของสมาชิก เรียกได้ว่าเป็นการดำเนินงานเหมือนสถาบันการเงินทั่วไปเฉกเช่นธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินกิจการด้วยเงินทุนของผู้ถือหุ้นและเงินฝากของสมาชิก ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญที่ต่างจากองค์กรทางการเงินชุมชนอื่น ๆ ที่มีกฎหมายรองรับ และมีเจตนารมณ์ของกฎหมายคล้ายคลึงกับกฎหมายฉบับนี้ แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน อย่าง กองทุนหมู่บ้าน กองทุนชุมชน หรือ สหกรณ์ออมทรัพย์ กฎหมายสถาบันการเงินประชาชนจึงไม่กระทบต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแต่อย่างใด สามารถช่วยในการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน

- มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ซึ่งเป็นข้อดีต่างจากองค์กรทางการเงินชุมชนอื่น ๆ ที่มักเป็นการรวมกลุ่มทำการจัดการกันเองโดยไม่มีผู้กำกับดูแลควบคุมเป็นการเฉพาะ ซึ่งโดยปกติแล้วเรื่องของการรับฝากเงินของประชาชน และ นำเงินนั้นออกมาประโยชน์ย่อมต้องมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม ด้วยเหตุที่ว่าเรื่องทางการเงินเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตมาก อีกทั้งหากเป็นองค์กรที่มีสมาชิกอยู่มาก ถ้าขาดการกำกับดูแลที่เหมาะสม และ เกิดการฉ้อโกงกันขึ้นย่อมส่งกระทบออกไปเป็นวงกว้าง และเกิดเป็นความเสียหายต่อสภาพสังคมโดยรวม

ข้อดีของการมีสถานะเป็นนิติบุคคล อาทิเช่น สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ง่ายเพราะมีเสถียรภาพในด้านเอกสารและสถานะที่ทางธนาคารได้รับทราบตลอดเวลาทำให้เข้าใจสภาพขององค์กรเป็นอย่างดี ธุรกิจน่าเชื่อถือทำให้ง่ายต่อการติดต่อประสานงาน หรือติดต่อกับธุรกิจรายอื่น ๆ<sup>54</sup> เพราะเมื่อจดทะเบียนบริษัทแล้วก็หมายความว่ามีความมั่นใจว่ามีตัวตนจริง ทำธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อมูลการติดต่อที่ชัดเจนสามารถหาเงินทุน หรือ สินเชื่อเพื่อธุรกิจดอกเบี้ยต่ำได้ง่ายกว่าบุคคลธรรมดา เนื่องจากเมื่อเป็นนิติบุคคลนั้นจะต้องมีการทำข้อมูลการทำบัญชี และเอกสารประกอบการทำบัญชีรายการรับรายจ่ายที่ชัดเจน ซึ่งทำให้ได้รับเครดิตในการขอสินเชื่อได้ง่ายกว่าบุคคลธรรมดาซึ่งมักตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้ได้ไม่ชัดเจนเท่ากับนิติบุคคล อีกทั้งยังมีผลในเรื่องภาษีที่ดีกว่าในบางกรณี เช่น หากธุรกิจเกิดขาดทุนไม่ต้องเสียภาษีประจำปีและหากมีภาระภาษีที่ต้องเสียก็จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราของบุคคลธรรมดา<sup>55</sup> นอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลนั้นหมายถึงการแยกระหว่างเงินของธุรกิจและเงินส่วนตัวของเจ้าของธุรกิจได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่เกิดความสับสนระหว่างเงินทั้งสองส่วน ซึ่งถ้าธุรกิจเป็นแบบธุรกิจบุคคลธรรมดา หากมีการบริหารจัดการไม่ดีอาจทำให้ไม่สามารถควบคุมธุรกิจได้ ซึ่งหากเกิดความเสียหายทางธุรกิจอย่างร้ายแรงถึงระดับต้องล้มละลาย ถ้าเป็นกิจการที่ไม่เป็นนิติบุคคล ผู้เป็น

<sup>54</sup> รัตนชัย ม่วงงาม(เบียก), ประกอบกิจการในรูปแบบของบุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคล มีข้อดีข้อเสีย อย่างไร[ออนไลน์], 27 พฤษภาคม 2563. แหล่งที่มา thaismescenter.com

<sup>55</sup> ข้อดีของการจดทะเบียนบริษัท[ออนไลน์], 10 ตุลาคม 2563. แหล่งที่มา www.ivomaker.com



เจ้าของย่อมต้องรับผิดชอบอย่างไม่จำกัด เนื่องจากไม่มีการจำกัดความรับผิด หรือการแยกกองทรัพย์สินออกจากธุรกิจ แต่หากเป็นนิติบุคคล ผู้ถือหุ้นนั้นก็สูญเสียด้านทรัพย์สินไปแค่ตามมูลค่าหุ้นที่ตนถืออยู่เท่านั้น จะไม่ล้มละลายตามธุรกิจไปด้วย เหตุผลที่ได้กล่าวมานี้ แสดงหลักประกันชั้นดีว่าหากการดำเนินกิจการนั้นพลังพลาดไป ก็จะสามารถเริ่มต้นใหม่ได้อย่างไม่เจ็บตัวมากนัก<sup>56</sup>

- มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแล

การจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนยังมีประโยชน์ในเรื่องที่จะมีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ ตรงจุดและเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของสถาบันการเงินประชาชน ทำให้มีการกำกับดูแลคุ้มครองสมาชิกของสถาบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานรัฐกำกับ เช่น ธนาคารผู้ประสานงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ และมีนายทะเบียนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่อย่างไรก็ตามแม้จะให้รัฐเข้ามา มีบทบาทแต่ก็เป็นเพียงการกำกับดูแลในการกำหนดกรอบ และให้คำแนะนำ ช่วยเหลือเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดการกิจการของสถาบันการเงินประชาชนในลักษณะของการบริหาร สถาบันการเงินประชาชนยังคงดำเนินกิจการในลักษณะขององค์กรเอกชน โดยมีเอกชนบริหารงานกันเองโดยสมาชิก รัฐไม่ได้มีส่วนเป็นเจ้าของในสถาบันการเงินประชาชน

- ความรู้จักมักคุ้นของสมาชิก

ด้วยความที่สถาบันการเงินประชาชนมีพื้นฐานมาจากองค์กรการเงินชุมชนซึ่งมักดำเนินกิจการด้วยความไว้วางใจเชื่อใจกันภายในสมาชิก เนื่องจากสมาชิกเหล่านี้ที่ได้เข้ามารวมตัวกันส่วนมากเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน ชุมชนเดียวกัน หรือ มีลักษณะที่รู้จักมักคุ้นสนิทสนมกันมากพอสมควร จึงได้ดำเนินการร่วมกันก่อตั้งเป็นองค์กรการเงินชุมชนประเภทต่าง ๆ ให้บริการทางการเงินกันเอง

จากเหตุผลนี้ เมื่อองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้ยกระดับจัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้ว ลักษณะดังกล่าวย่อมไม่ได้หายไป เพราะองค์กรย่อมเป็นองค์กรเดิมเพียงเปลี่ยนสถานะขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนเท่านั้น สะท้อนได้จากข้อกำหนดที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้ กล่าวคือ สมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนา หรือ ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้น เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกย่อมมีความรู้จักมักคุ้นกันเป็นพิเศษสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะที่ต่างกับผู้ให้บริการทางการเงินที่เป็นนิติบุคคลอื่นที่มีอยู่แล้ว

เมื่อเป็นเช่นนั้นการดำเนินงานย่อมสามารถทำได้ง่ายกว่าผู้ให้บริการทางการเงินที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลอื่น ๆ เพราะมีความรู้จักมักคุ้นกันไม่ว่าจะเป็นลักษณะนิสัยใจคอ หรือ สถานที่ตั้งบ้านเรือน ส่งผลให้การดำเนินงาน

<sup>56</sup> ธนาคารกรุงไทย, ข้อดีของการแปลงสภาพจากธุรกิจบุคคลธรรมดาเป็นนิติบุคคล[ออนไลน์], แหล่งที่มา krungthai.com

หรือการดำเนินนโยบายง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการออมที่จะสามารถบ่งบอกถึงลักษณะนิสัย ความมีวินัยได้ และสามารถนำไปพิจารณาการคำนวณจำนวนที่สมาชิกสามารถขอสินเชื่อได้ ซึ่งแนวคิดนี้ก็ได้รับอิทธิพลจากธนาคารกรามีน ประเทศบังกลาเทศ และ ในเรื่องของธนาคารความดี

## 2.4 ความแตกต่างจากองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่เดิม

สถาบันการเงินประชาชนเป็นองค์กรการเงินชุมชนรูปแบบหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออม ทรัพย์และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ โดยสามารถยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ได้ตามความสมัครใจ สถาบันการเงินประชาชนสามารถทำหน้าที่เป็นธนาคารของชุมชนซึ่งให้บริการรับฝากเงินจากสมาชิก ประชาชน และวิสาหกิจชุมชน ให้สินเชื่อแก่สมาชิก และเป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงินของสมาชิกและประชาชน โดยมีพื้นที่ในการดำเนินงานจำกัด ไม่เกินเขตตำบลหรือแขวงที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนและเขตหมู่บ้านที่ติดกับตำบลหรือแขวงอันเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน

การจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนเป็นการยกระดับองค์กรการเงินชุมชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีธนาคารผู้ประสานงานเป็นที่เลี้ยงช่วยจัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน เป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงิน และช่วยตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการ ซึ่งการมีที่เลี้ยงดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนและสนับสนุนให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถดำเนินการเป็นธนาคารของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ และ เป็นที่ยอมรับและไว้วางใจของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่

โดยในปัจจุบันมีองค์กรทางการเงินระดับชุมชนที่ได้รับความนิยมที่ทำการรวมกลุ่มให้บริการทางการเงินกันเองระหว่างกันของสมาชิก อาทิเช่น กลุ่มออมทรัพย์ หรือ กลุ่มสัจจะ หรือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หรือ สถาบันการเงินชุมชน หรือ วิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ล้วนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการรวมตัวกันของสมาชิกโดยที่แต่ละกลุ่มก็มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง

ซึ่งตามมาตรา 3 ก็ได้กำหนดไว้ว่า “องค์กรการเงินชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อเก็บออมเงินสะสมรวมกัน โดยมีการบริหารจัดการกันเองและมีการให้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยประกาศของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้ออกกำหนดให้มีองค์กรการเงินชุมชนที่สามารถยื่นขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินทั้งหมด 4 กลุ่ม นั่นคือ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะ หรือ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หรือ สถาบันการเงินชุมชน หรือ วิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่เป็นนิติบุคคล

**กลุ่มออมทรัพย์ และ กลุ่มสัจจะ** คือ การรวมตัวกันของบุคคลที่มีความต้องการจะนำสิ่งมีค่าที่มีเหลือใช้ นำมาเก็บไว้รวมกัน โดยมักตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อประโยชน์ในเรื่องการมีแหล่งสะสมทรัพย์ที่ใกล้ ง่ายและสะดวก หรือ มีแหล่งบริการเงินกู้ที่สะดวก รวดเร็ว และมีอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม หรือ มีแหล่งศึกษาในด้านการเงินให้แก่สมาชิก หรือ เป็นแหล่งจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกตั้งแต่เกิดจนถึงตาย โดยเป้าหมายของกลุ่มออมทรัพย์นั้นไม่ใช่เพื่อกำไรสูงสุดแต่เพื่อประโยชน์สูงสุดของสมาชิกและผู้มีส่วนร่วมในกลุ่มออมทรัพย์<sup>57</sup>

**กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต** คือ การรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการประหยัดทรัพย์แล้วนำมาสะสมรวมกันทีละเล็กละน้อยเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้เป็นทุนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นเดือดร้อนกู้ยืมไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ หรือเพื่อเป็นสวัสดิการของตนเองและครอบครัว โดยแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุนที่ได้รับบิทธิพลจากแนวความคิดตั้งแต่เริ่มมีกระบวนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ครั้งแรก เนื่องจากในสมัยก่อนประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ การกู้เงินจากธนาคารเพื่อนำมาใช้จ่ายในครอบครัวหรือลงทุนในการประกอบอาชีพทำได้ยาก มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและมักจะไม่ได้รับการอนุมัติให้กู้ยืม<sup>58</sup>

โดยกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีภารกิจสำคัญในการสนองนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และ วิสาหกิจชุมชน<sup>59</sup> โดยกรมการพัฒนาชุมชนได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2517 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลได้เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวทำให้ประชาชนประสบปัญหาของความเหลื่อมล้ำเรื่องรายได้ทำให้เกิดความยากจนขึ้นในชนบท ประชาชนต้องประสบปัญหาเชื่อมโยงเป็นวงจรของการมีผลผลิตต่ำ รายได้น้อย มาตรฐานการครองชีพ ต่ำการออมน้อย เงินทุนน้อย<sup>60</sup>

ข้อจำกัดขององค์กรการเงินชุมชน 2 ประเภทแรกนี้ คือ ไม่มีกฎหมายรองรับรูปแบบองค์กรประเภทนี้ ทำให้ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีข้อจำกัดในการทำธุรกรรม เช่น เรื่องการนำเงินของกองทุนไปลงทุนในทรัพย์สินอื่นเพื่อขยายกองทุน

<sup>57</sup> community-saving-groups.pdf

<sup>58</sup> สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอไทรโยค, ความเป็นมาและแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต[ออนไลน์], 13 มีนาคม 2560. แหล่งที่มา <https://district.cdd.go.th/saiyok/services/545/>

<sup>59</sup> สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอภาชี, กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตคืออะไร หากคำตอบได้ที่นี้[ออนไลน์], 5 มิถุนายน 2560. แหล่งที่มา (cdd.go.th)

<sup>60</sup> สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอทองผาภูมิ, ความเป็นมาของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://sites.google.com/site/cddthongpapum/klum-xxm-thraphy-pheux-kar-phlit>

**สถาบันการเงินชุมชน หรือ ธนาคารหมู่บ้าน** คือ สถาบันการเงินของชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้บริการทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งขาดโอกาสในการเข้าถึง และใช้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินทั่วไปตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และรูปแบบ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้กำหนดหน้าที่สำคัญแก่สถาบันการเงินชุมชน คือ ส่งเสริมการออมเงินให้แก่ชุมชนทั้งสมาชิกและประชาชน รับฝากเงินจากสมาชิกและประชาชน ให้สินเชื่อแก่สมาชิกและประชาชน หรือองค์กรการเงินอื่น มีรายได้มาจากเงินฝาก เงินกู้ เงินจากการถือหุ้น ที่สำคัญยังได้รับเงินจัดสรรจากทางภาครัฐด้วย โดยทำหน้าที่หลักทั้งรับฝากเงิน ให้ถอนเงิน ให้สินเชื่อ และ ลงทุนในเรื่องที่กฎหมายแม่บทมิได้ห้ามไว้ ซึ่งการรวมตัวก่อตั้งนั้นอาจมีได้หลายรูปแบบ ทั้งกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองหลายกองทุนร่วมกันจัดตั้งขึ้น หรือ เกิดจากการยุบรวมกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองเข้าด้วยกัน หรือ กองทุนหมู่บ้านร่วมกับกลุ่มการเงินในชุมชนและกองทุนหมู่บ้านร่วมกันจัดตั้ง ทั้งนี้สถานะทางกฎหมายของสถาบันการเงินชุมชนนั้นเป็นกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองซึ่งจดทะเบียนนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547<sup>61</sup>

ส่วนธนาคารหมู่บ้านมีที่มาที่สำคัญจากหนึ่งในแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ที่ให้ชาวบ้านเกิดความรู้รักสามัคคีกันระหว่างคนในชุมชนและสามารถยกระดับฐานะของชาวบ้านตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เพราะเกิดจากการเกื้อกูลช่วยเหลือกันของคนในหมู่บ้าน โดยไม่มีนายทุนคอยมาเอาไรต์เอาเปรียบคนในชุมชนทั้งยังปลูกสร้างจิตสำนึกของคนในชุมชนให้รู้จักประหยัดอดออม และขยันสร้างรายได้อย่างสุจริตอีกด้วย<sup>62</sup> โดยเป็นองค์กรการเงินที่จัดตั้งโดยประชาชน ของประชาชน เพื่อประชาชน ไม่ได้มุ่งเน้นเพื่อหวังหากำไร แต่ต้องการให้สมาชิกสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง ทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาวิสัยทางการเงิน คุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

**วิสาหกิจชุมชนที่ให้บริการทางการเงินและไม่เป็นนิติบุคคล** โดยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 ได้ให้ความหมายไว้ว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็

<sup>61</sup> สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, หลักการพัฒนากองทุนเป็นสถาบันการเงินชุมชน

<sup>62</sup> ไทยรัฐออนไลน์, 'ธนาคารหมู่บ้าน' ความเข้มแข็งชุมชน สู่ความมั่นคงชาติ[ออนไลน์], 27 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา

<https://www.thairath.co.th/content/85743>

บุคคล ในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน<sup>63</sup>

ในปัจจุบันองค์กรการเงินชุมชน ทั้ง 4 กลุ่มนี้ได้มีให้บริการอยู่แล้วในประเทศไทย และ มีอยู่มากตามจังหวัดที่ห่างไกลตัวเมือง แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าจากข่าวที่มีมาแต่ในอดีตว่าองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้มีการฉ้อโกงและทุจริตในองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้หลายครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อประชาชนเนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่ได้มีมาตรการกำกับดูแลที่จริงจัง และไม่มีมาตรฐานที่มากเพียงพอในการควบคุมดูแลองค์กร โดยตัวอย่างเหตุการณ์ฉ้อโกงที่เกิดขึ้นได้แก่ ข่าวเรื่องกลุ่มออมทรัพย์ที่มีจุดเริ่มต้นจากวัดซึ่งให้เจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแล แต่หลังจากเจ้าอาวาสท่านมรณภาพไป การดูแลองค์กรทรัพย์สินหรือกลุ่มออมทรัพย์นี้ก็ไม่ได้เป็นดังเช่นสมัยเจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแลอยู่แต่เดิม จะเห็นได้จากการที่เป็นการยึดโยงกับตัวบุคคลคนเดียวในการกำกับดูแล ตัดสินใจ ทำให้ไม่ยั่งยืน ไม่มีระบบจัดการที่ชัดเจน หรือ จากข่าวมีกรณีการฉ้อโกงสถาบันการเงินชุมชนมากมายและทุกแห่งกว่าที่จะตรวจสอบพบว่ามีกรณีการฉ้อโกงไปนั้นก็เสียหายไปมากแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงระบบการจัดการ การตรวจสอบ การทำบัญชีที่ไม่ได้มาตรฐาน เนื่องด้วยสังคมเหล่านี้มักอยู่ด้วยการอาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากกว่าในชุมชนตัวเมือง

จะเห็นได้ว่าองค์กรทางการเงินชุมชนที่มีอยู่แล้วเหล่านี้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน แต่ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก โดยกลุ่มออมทรัพย์ทั้งหลายล้วนไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลทำให้ขาดลักษณะความเป็นทางการไป อีกทั้งกลุ่มออมทรัพย์ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแล ทำให้ขาดการควบคุมตรวจสอบที่มีมาตรฐาน หรือ สถาบันการเงินชุมชนที่แม้มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่ก็ยังคงพึ่งเงินอุดหนุนจากงบประมาณภาครัฐอยู่ ซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน ต่างจากสถาบันการเงินประชาชนซึ่งจัดจุดอ่อนเหล่านี้ทิ้งไป เพราะเมื่อมีการจดทะเบียนก็จะได้สถานะเป็นนิติบุคคลในทันที และ บริหารสถาบันการเงินประชาชนจากเงินทุนของสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐจึงไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน อีกทั้งมีหน่วยงานคอยกำกับกรอบนโยบายและทิศทางของการประกอบกิจการโดยเฉพาะ และมีธนาคารผู้ประสานงานคอยช่วยเหลือการดำเนินการ ให้คำแนะนำและตรวจสอบผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ ทำให้เกิดการทุจริตได้ยาก

นอกจากนี้ยังมีองค์กรทางการเงินชุมชนอื่น ๆ อีกที่มีบทบาทบริการทางการเงินที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อาทิ ธนาคารพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งคือ สถาบันการเงินที่ตั้งในหมู่บ้าน โดยชุมชนเป็นเจ้าของและบริหารจัดการด้วยตนเอง ดำเนินกิจกรรมมากกว่าแค่ การรับฝากเงิน ถอนเงิน และบริการสินเชื่อ แต่ยังจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก ส่งเสริมการทำธุรกิจชุมชน และเป็นแกนกลางในการพัฒนาชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดขึ้นจากคนในชุมชน

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3

รวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการออมเงินร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สมาชิกกู้ยืมไปบรรเทาความเดือดร้อน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี หรือร้อยละ 1 ต่อเดือน และนำเงินกำไรที่ได้มาจัดสรรคืนให้แก่สมาชิก จัดสวัสดิการ และจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน นอกเหนือจากภารกิจด้านการเงินแล้ว ธนาคารพัฒนาหมู่บ้านยังมีบทบาทในการพัฒนาหมู่บ้านอีกด้วย และปัจจุบันได้มีการจัดตั้งธนาคารพัฒนาหมู่บ้านไปแล้วกว่า 500 แห่ง<sup>64</sup> โดยธนาคารพัฒนาชุมชนได้รับการสนับสนุนจากสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2517 เพื่อดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตชนบทและเขตเมือง

## 2.5 ความแตกต่างระหว่างสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 กับ สหกรณ์ออมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และ กองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547

### ลักษณะสหกรณ์ออมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

นิยามของคำว่า สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2562 ที่ได้แก้ไขนิยามของคำว่า สหกรณ์เดิมตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 นั้นให้หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทย โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้<sup>65</sup>

สหกรณ์ต่าง ๆ ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับกับเมื่อจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน แต่หากพิจารณาจากตัวบทจะเห็นได้ถึงลักษณะของสหกรณ์ที่มีกฎหมายข้อกำหนดเหมือนนิติบุคคลธรรมดาทั่วไป เช่น กฎหมายบริษัท เพียงแต่ได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่างจากกฎหมายที่มากกว่า เช่น ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือ การได้รับการยกเว้น ภาษี หรือ ค่าธรรมเนียมบางประเภท

ที่ว่ามีความคล้ายคลึงกับกฎหมายบริษัทเนื่องจากการกำหนดรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน เช่น การจัดตั้งที่ต้องดำเนินการขอจดทะเบียน โดยมีการกำหนดจำนวนผู้ก่อการ คือ ต้องมีคณะผู้จัดตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน มีการ

<sup>64</sup> ธนาคารพัฒนาหมู่บ้าน Village Development Bank (VDB) [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://pda.or.th/sunida/VDB/>

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติสหกรณ์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 มาตรา 3

กำหนดรูปแบบหนังสือจัดตั้งที่ต้องมีข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 43 และเพื่อเป็นตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ก็ได้กำหนดขอบอำนาจไว้ในมาตรา 46 ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

เมื่อพิจารณามาตรา 46 แล้วจะเห็นได้ถึงสิ่งที่แตกต่างกับสถาบันการเงินประชาชน เนื่องจากขอบอำนาจของสหกรณ์ และ วัตถุประสงค์การรวมตัวนั้นกว้างกว่า หลากหลายกว่ามาก นอกจากนี้กฎหมายสหกรณ์ยังมีการกำหนดเรื่องวิธีการนัดประชุมใหญ่ กำหนดองค์ประชุม กำหนดวิธีการลงคะแนน ไว้อย่างละเอียด มีผู้ถือหุ้นซึ่งมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ มีกรรมการ มีการกำหนดคุณสมบัติกรรมการเอาไว้ มีการจ่ายปันผล มีการกำหนดความผิดของผู้บริหาร และ กรรมการ มีเหตุเลิกสหกรณ์

สหกรณ์มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่มีอำนาจเสนอนโยบายแนวทางการพัฒนาของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี หรือ กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ เป็นต้น และมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งก็มีอำนาจรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น กำหนดระบบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี หรือ ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานหรือ ฐานะการเงินของสหกรณ์ หรือให้จัดทำแผนปรับปรุงการดำเนินงานของสหกรณ์ หรือ สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมด หรือบางส่วนของสหกรณ์ การควบ หรือให้เลิกสหกรณ์ เป็นต้น

ด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์

และได้มีการจัดตั้ง กองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ โดยกองทุนนี้ประกอบขึ้นด้วยเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน หรือ เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากองทุนนี้แสดงถึงความต่างกับสถาบันการเงินประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากสหกรณ์มีการอุดหนุนเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินอยู่เสมอ ๆ ขึ้นอยู่กับความมากน้อยตามนโยบายของรัฐบาล

โดยสหกรณ์ตามกฎหมายฉบับนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน โดยมีสมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน

และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น แต่ไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด ซึ่งสถาบันการเงินประชาชนไม่ได้รับข้อจำกัดนี้ไว้ทำให้อาจเสี่ยงต่อการถูกรวบงำสถาบันการเงินประชาชนจากบุคคลผู้มีอิทธิพลได้

ปัจจุบันสหกรณ์ที่สามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้ตามกฎหมายมีทั้งหมด 8 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แต่หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินประชาชนนั้น สหกรณ์ที่ประกอบกิจการในลักษณะใกล้เคียงกัน คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งสำหรับประเทศไทยมีสหกรณ์ออมทรัพย์อยู่ 2 ประเภท คือ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ สหกรณ์ออมทรัพย์ โดยทั้ง 2 ประเภทนั้น มีความแตกต่างกัน คือ สหกรณ์ออมทรัพย์มักถูกจัดตั้งขึ้นในหน่วยงาน ที่สมาชิกจะมีเงินเดือนประจำอยู่แล้วและถูกหักเป็นเปอร์เซ็นต์จากเงินเดือนเพื่อสะสมเป็นค่าหุ้นทุกๆ เดือน ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียน มักถูกจัดตั้งตามแหล่งชุมชน หมู่บ้าน กลุ่มที่ทำกิจกรรมร่วมกัน หรือกลุ่มสมาคมเดียวกัน เช่น กลุ่มเอ็นจีโอ (NGO) กลุ่มผู้พิการตาบอด กลุ่มผู้ทำธุรกิจขายตรง เป็นต้น

สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ สหกรณ์ออมทรัพย์ นั้นมีหมวดในการกำกับดูแลกิจการอยู่เป็นการเฉพาะ คือ หมวด 4/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งได้มีการกำหนดกฎกระทรวงแยกออกมาตามอำนาจของ มาตรา 89/2 ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ในเรื่องการค้าเงินงาน การกำกับดูแล แยกต่างหากจาก สหกรณ์ประเภทอื่น อาทิเช่น จำแนกขนาดของสหกรณ์ เรื่องคุณสมบัติและข้อต้องห้ามของกรรมการ เรื่องการให้กู้ หรือให้สินเชื่อ การรับฝากเงิน การก่อหนี้ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์สภาพคล่อง การจัดชั้นกัน สำรอง เป็นต้น<sup>66</sup> เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ประกอบกิจการให้บริการทางการเงินเช่นเดียวกันสถาบันการเงินประชาชน จึงต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมากำกับดูแลเช่นเดียวกัน ในส่วนของสหกรณ์ คือ คณะกรรมการที่ ปรึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกันหรือที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์ และมีการให้ กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็น หรือ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์นอกวง โดยต้องได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ.2542

สหกรณ์สามารถกู้ยืมเงินได้เมื่อเกิดความจำเป็นตามหลักการช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ โดยการรับฝากเงินและให้ผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยอัตราที่

<sup>66</sup> กฎกระทรวงเรื่องการค้าเงินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ 2564



ใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ และเมื่อสิ้นปีทางบัญชี ต้องจ่ายเงินปันผลค่าหุ้นให้แก่สมาชิกในอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้บริการด้านเงินกู้แก่สมาชิกตามความจำเป็น โดยประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือ เป็นแหล่งเงินฝากและเงินกู้ของสมาชิก ทำให้สมาชิกรู้จักเก็บออมเงิน และไม่ต้องไปกู้เงินนอกระบบ ทำให้สถาบันครอบครัวมีความมั่นคงขึ้น<sup>67</sup>

สหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับความนิยมาจนถึงปัจจุบัน และยังคงทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินฝากและเงินกู้ให้แก่สมาชิก ช่วยให้สมาชิกมีสภาพคล่องในการดำเนินชีวิตและยังคงเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผลในการช่วยแก้ปัญหาทางการเงินให้กับสมาชิก โดยเฉพาะในสถานะที่ประสบปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผู้มีรายได้น้อย หรือมีรายได้ไม่คงที่ หรือมีรายได้ทางเดียว มักจะได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถหารายได้อื่นเพิ่มให้เพียงพอกับรายจ่ายต่าง ๆ ได้ ซึ่งคนที่ประสบปัญหาเหล่านี้ส่วนส่วนใหญ่มักจะแก้ไขปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินจากนายทุนหรือกู้ยืมจากเจ้าหนีนอกระบบนั่นเอง โดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเพราะไม่มีทางเลือก จึงก่อให้เกิดหนี้สินผูกพันที่มากขึ้น โดยไม่รู้ตัวและก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อตนเองและครอบครัวตามมา ทั้งนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ยังคงใช้รูปแบบการบริการที่ให้ดอกเบียเงินฝากที่ค่อนข้างสูง และปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างต่ำ จึงถือเป็นตัวช่วยที่สำคัญของสมาชิกในการเพิ่มสภาพคล่องและยังส่งเสริมการออมโดยเป็นที่เก็บออมเงินที่หมุนเวียนจากสมาชิกไว้ในที่ปลอดภัย

จากข้อมูลการจดทะเบียนสหกรณ์ของ สหกรณ์ออมทรัพย์ และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ในประเทศไทย ณ วันที่ 31 เดือน ธันวาคม พ.ศ.2563 ทั้งที่ยังไม่เริ่มดำเนินการและกำลังดำเนินการอยู่ มีรวมทั้งสิ้น 2,094 แห่ง แบ่งเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ 1,472 แห่ง และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน 622 แห่ง และทุกแห่งมีลักษณะการดำเนินงานและการบริหารในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน<sup>68</sup>

แต่สหกรณ์ออมทรัพย์ยังมีปัญหาเรื่องการทุจริตอยู่มาก จึงมีบทความของ รศ.ชฎาพร ทีฆาอุตมากร อาจารย์ภาควิชาการบัญชี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตีพิมพ์ในวารสารรามคำแหง ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (ก.ค.- ก.ย. 2550) ระบุถึงสาเหตุการทุจริตในสหกรณ์ 4 ปัจจัยหลัก ดังนี้

1. การบริหารจัดการไม่ถูกต้อง คณะกรรมการสหกรณ์ไม่แบ่งหน้าที่มอบหมายความรับผิดชอบงานให้แก่เจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ที่สำคัญใช้บุคคลคนเดียวกันทำหน้าที่ทั้งการเงินและบัญชี

<sup>67</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, จำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทุกประเภท, 31 ธันวาคม 2563.

<sup>68</sup> กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 'สหกรณ์ออมทรัพย์' สำคัญแค่ไหน ด้อยอย่างไร โดยเฉพาะในวิกฤติ 'โควิด-19'[ออนไลน์], 31 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/891618>

2. คณะกรรมการดำเนินการขาดความรับผิดชอบ ไม่เคร่งครัด กำกับ หรือ ควบคุมการทำงานของผู้จัดการ และ พนักงาน ให้ถูกต้องเป็นไประเบียบ ข้อบังคับ และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรต้องตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการอยู่เสมอ

3. ผู้จัดการสหกรณ์ มีอำนาจ/สร้างบุญคุณ อยู่เหนือเจ้าหน้าที่ พนักงานต้องยอมร่วมมือทำตามความต้องการของผู้จัดการ กระทำการในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจาก อยู่ภายใต้อำนาจให้คุณให้โทษ หรือ มีบุญคุณ เช่น ผู้จัดการช่วยค้า ประกันตอนเข้าทำงาน / ผู้จัดการเอาญาติพี่น้องเข้ามาทำงานในสหกรณ์ ฯลฯ

4. เจ้าหน้าที่สหกรณ์ ร่วมกันทุจริตเป็นคณะฯ พนักงานสหกรณ์สมรู้ร่วมคิดทำการทุจริต โดยผู้จัดการขาดประสิทธิภาพไม่สามารถรู้เท่าทันหรือกวดขันการทำงานให้ถูกต้องได้

สืบเนื่องจากกรณีการทุจริตสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนหลายแห่งต่อเนื่องในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาและส่งผลกระทบต่อเงินฝากเงิน หรือหุ้นของสมาชิก กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. สหกรณ์เดิม เพื่อให้เท่าทันกับธุรกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย จนได้มาซึ่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ ฉบับแก้ไข พ.ศ.2562 เป็นเหตุให้ต้องมีการออกกฎกระทรวงตาม พ.ร.บ. สหกรณ์ใหม่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขให้กับ สหกรณ์ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดคือการส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบสหกรณ์และรักษา ประโยชน์สูงสุดของสมาชิกโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและหลักการสหกรณ์<sup>69</sup> ร่างกฎกระทรวงออกตามพ.ร.บ. สหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 รวม 5 ฉบับ ดังนี้<sup>70</sup>

1. ร่างกฎกระทรวงการให้กู้และการให้สินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน มีสาระสำคัญคือการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้เงินกู้และให้สินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เช่น กำหนดให้สหกรณ์จะให้เงินกู้แก่สมาชิกได้ 3 ประเภทคือ เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน จะ กำหนดงวดชำระหนี้ได้ไม่เกิน 12 งวด

2. ร่างกฎกระทรวงการรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน รวมถึงการกู้ยืมเงินหรือการค้า ประกันของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน มีสาระสำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ก่อหนี้ และสร้างภาระผูกพัน

<sup>69</sup> เติลินิวส์, แฉร่างกฎกระทรวงเสริมแกร่งสหกรณ์ออมทรัพย์-เครดิตยูเนี่ยน[ออนไลน์], 6 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา

<https://www.dailynews.co.th/politics/811262>

<sup>70</sup> กรม. อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวง 5 ฉบับ คุมหนี้-สภาพคล่องสหกรณ์ออมทรัพย์/เครดิตยูเนี่ยน[ออนไลน์], 6 ตุลาคม 2563. แหล่งที่มา

<https://www.isocare.co.th/index.php/2-uncategorised/94-coop-laws-2563-1>

3.ร่างกฎกระทรวงการบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีสาระสำคัญคือการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้ทั้ง 2 สหกรณ์ มีสภาพคล่องเพียงพอและดำรงสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้อย่างรวดเร็วโดยที่มูลค่าไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การกำหนดให้สหกรณ์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่ปราศจากภาระผูกพัน เช่น เงินสด เงินฝากธนาคาร โดยเฉลี่ยรายเดือนไม่น้อยกว่า 3% ของยอดเงินรับฝากทุกประเภท ส่วนชุมนุมสหกรณ์กำหนดไว้ที่ 6%

4.ร่างกฎกระทรวงการจัดชั้นสินทรัพย์และกันเงินสำรองของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดชั้นสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้สามารถจัดชั้นการให้เงินกู้และการให้สินเชื่อหรือสินทรัพย์ที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้อย่างแท้จริงและการกันเงินสำรอง เช่น กำหนดให้สหกรณ์ตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญจากต้นเงินคงเหลือสำหรับลูกหนี้จัดชั้นดังนี้ ลูกหนี้จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ 2% ลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน 20% ลูกหนี้จัดชั้นสงสัย 50% ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญและลูกหนี้จัดชั้นสูญ 100%

5.ร่างกฎกระทรวงการกำกับการกระจุกตัวธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจำกัดปริมาณการทำธุรกรรมกับลูกหนี้และเจ้าหนี้รายใดรายหนึ่งเพื่อเป็นการป้องกันการกระจุกตัวความเสี่ยงไม่ให้สูงจนเกินไป เช่น สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์จะฝากเงินหรือให้กู้แก่สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ทุกประเภทรวมกันแล้วแต่ละแห่งได้ไม่เกิน 10% ของทุนเรือนหุ้นร่วมกับทุนสำรองของสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ผู้ฝากเงินหรือให้กู้เงิน แต่ไม่นับรวมถึงการฝากเงินในชุมนุมสหกรณ์ที่สหกรณ์นั้นเป็นสมาชิก

การที่มีการปรับแก้กฎหมายฉบับใหม่ออกมาเช่นนี้ เพื่อให้กฎหมายเท่าทันกับสังคมในยุคปัจจุบัน และแก้ปัญหาช่องว่างตามกฎหมายเดิม แสดงให้เห็นถึงการได้รับการคุ้มครองที่มากขึ้นของสหกรณ์ ทั้งในเรื่องการคุ้มครองสมาชิก และสถานะการดำเนินงานของสหกรณ์ ส่งผลให้สหกรณ์น่าจะมีความมั่นคงมากขึ้น ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตน่าจะลดน้อยลงตามไปด้วย

### **ลักษณะกองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547**

กองทุนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินงานภายใต้การกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับ

มอบหมายเป็นประธาน และมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและดำเนินการกิจตามนโยบาย และแนวทางการบริหารตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมอบหมาย<sup>71</sup>

มาตรา 3 ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้ให้นิยามของคำว่าหมู่บ้านไว้ว่า หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กล่าวไว้ว่า หมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มี 2 ประเภท คือ หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ กับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว<sup>72</sup>

หลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ได้วางหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านขึ้นไว้กว้าง ๆ 2 ประการ<sup>73</sup> คือ

- (1) ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณ ราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง
- (2) ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้ามีจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

ส่วนหมู่บ้านชั่วคราว คือ หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดูและจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควร จะจัดเป็นหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านปกติได้ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ เลือกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจและหน้าที่เหมือนผู้ใหญ่บ้านปกติ

ซึ่งมาตรา 5 ตาม พ.ร.บ.กองทุนหมู่บ้าน ได้กำหนดให้ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกชื่อว่า กองทุนหมู่บ้าน หรือ กองทุนชุมชนเมือง โดยให้คณะผู้จัดตั้งยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เมื่อจดทะเบียนแล้วก็มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ เช่น เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือ เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือ เป็นแหล่งรับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น

<sup>71</sup> แผนพัฒนาการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2561- 30 กันยายน 2563

<sup>72</sup> สำนักบริหารการปกครองท้องที่, ประวัติสำนักบริหารการปกครองท้องที่

<sup>73</sup> พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 8

โดยทุนและทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน ตามมาตรา 6 ประกอบด้วย เงินอุดหนุนของรัฐบาล จึงเห็นว่า เป็นความแตกต่างจากสถาบันการเงินประชาชน เพราะทั้งกองทุนหมู่บ้าน และ สหกรณ์ ล้วนได้รับเงินอุดหนุน ช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่สถาบันการเงินประชาชนนั้นไม่ได้รับ นอกจากนี้ทุนของกองทุนหมู่บ้านนั้นยังมาจากเงินที่ สมาชิกนำมาลงทุน หรือ ฝากไว้กับกองทุน หรือ เงินที่ได้รับจากการบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขและข้อผูกพัน

ในมาตรา 11 ยังให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนแห่งชาติ โดย เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ อาทิ เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้าน หรือ กองทุนชุมชน สำหรับลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ส่งเสริมพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิการ ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือ เป็นผู้จัดการแหล่งเงินทุนและประสานงานในการกักตุนเงินระหว่าง กองทุนหมู่บ้าน หรือ สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง เป็นต้น ซึ่งเช่นกัน ทุนของกองทุนก็มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในแต่ละหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้จัดตั้งกองทุน เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้าน หรือกองทุนชุมชนเมือง” รวมทั้ง “กองทุนชุมชนทหาร” และ “กองทุนตามหลักศาสนาอิสลาม (ชาลีอะฮ์)” กองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้มีการบริหารจัดการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของหมู่บ้านและชุมชน บนพื้นฐานประชาธิปไตยเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ ร่วมกันของคนในชุมชน ระหว่างชุมชน รวมถึงภาคีหน่วยราชการ เอกชน และประชาสังคม และเกื้อกูลประโยชน์ ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน

จากข้อมูลวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2563 ระบุว่ามีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้วจำนวน ทั้งสิ้น 79,598 กองทุน มีสมาชิกกว่า 13 ล้านคน โดยได้รับเงินจัดสรรสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นเงินรวมกันทุก กองทุนเป็นเงินกว่า 1.6 แสนล้านบาท และ ยังได้รับสนับสนุนเงินเข้ากองทุนอยู่เป็นระยะ ๆ ตามนโยบายของ รัฐบาลในแต่ละยุค นอกจากนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็ยังสามารถยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ อาจเกิดจากการยุบรวมกัน โดยปัจจุบันมีการยกระดับไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน 2,725 แห่ง

สถาบันการเงินประชาชนแตกต่างกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตรงที่สถาบันการเงินประชาชนกับ กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นนิติบุคคลที่มีบทบาทแตกต่างกันในการเพิ่มการเข้าถึงทางการเงินให้แก่ประชาชนและแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยสถาบันการเงินประชาชนจะทำหน้าที่เป็นเหมือนธนาคารของประชาชนใน ตำบลที่ให้บริการรับฝากเงิน ให้สินเชื่อ รับชำระเงินรับโอนเงิน รวมถึงส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการใน พื้นที่ดำเนินงานโดยใช้เงินที่ได้จากการจัดสรรกำไร ซึ่งจะได้ธนาคารผู้ประสานงานเข้ามาช่วยสนับสนุนการ ดำเนินงานและพัฒนาระบบการให้บริการทางการเงิน และโดยหลักไม่มีเงินอุดหนุนจากงบประมาณรัฐ ขณะที่ กองทุนหมู่บ้านฯ ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือบรรเทาความเดือดร้อนสำหรับประชาชนในหมู่บ้าน กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก และ เสริมสร้าง

กระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งสามารถให้กู้ยืมแก่สมาชิกและรับฝากเงินจากสมาชิก รวมถึงจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน, สถาบันการเงินประชาชน[ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://pfi.fpo.go.th/>

## บทที่ 3 : แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 3.1 แนวความคิดและวิวัฒนาการเรื่อง Microfinance

#### ความหมายของไมโครไฟแนนซ์

ไมโครไฟแนนซ์สามารถเรียกตามภาษาไทยได้หลายอย่าง เช่น การเงินระดับฐานราก ระบบการเงินในระดับจุลภาค หรือ สถาบันการเงินชุมชนรายย่อย หรือ เรียกให้เข้าใจความหมายง่ายขึ้น คือ การปล่อยสินเชื่อให้คนจน หรือ ผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากมีลักษณะเป็นระบบการให้บริการทางการเงินสำหรับคนจนที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ หรือ บริษัทเงินทุนทั่วไปได้ ซึ่งเหตุผลนี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยและยากจนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ตัวอย่าง Microfinance ของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นต้น<sup>75</sup> ซึ่งหลักการที่กล่าวมานี้ก็มาผนวกอยู่ในแนวคิดหลักของสถาบันการเงินประชาชนนั่นเอง โดยสถาบันการเงินประชาชนนั้นเป็นการรวมกลุ่มของคนในชุมชนและจัดให้มีบริการด้านการออม การให้สินเชื่อขนาดเล็ก (Micro – credit) และ การจัดให้มีสวัสดิการชุมชน ให้แก่กลุ่มคนในชุมชนนั้น ๆ

ทั้งนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ก็ได้ให้ความหมายของไมโครไฟแนนซ์ไว้ว่าเป็นการให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานทั่วไป อันได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การชำระเงิน การโอนเงิน และการประกันภัย แก่คนยากจน คริวเรือนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจขนาดย่อม<sup>76</sup> ส่วนในด้านของธนาคารโลก (World Bank) ก็ได้ให้คำนิยามของการเงินระดับฐานรากไว้เช่นกัน โดยได้กล่าวว่า เป็นการให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินฐานรากในการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ รวมถึงการให้บริการในด้านการประกันภัยและบริการด้านการชำระเงิน ซึ่งมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย ทั้งหญิงและชาย<sup>77</sup> ทาง Eurasian Union of Scientists ก็ได้ให้คำจำกัดความว่า "ไมโครไฟแนนซ์ คือ การจัดหา

<sup>75</sup> ไพรัช กาญจนการุณ, ศศิเทพ พวงสายใจ, สุชุม พันธุ์รงค์ และ พิมลพรรณ บุญยะเสนา, การศึกษาจากกรณีศึกษา Microfinance เพื่อหาแนวทางบริหารจัดการระบบ ให้บริการทางการเงินระดับจุลภาคในชุมชน ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง: กรณีศึกษา 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน, Journal of economics มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558

<sup>76</sup> Asian Development Bank, Microfinance is the provision of a broad range of financial services such as deposits, loans, payment services, money transfers, and insurance to poor and low-income households and, their microenterprises, แหล่งที่มา <https://www.adb.org/sectors/finance/microfinance>

<sup>77</sup> Joanna Ledgerwood, "Sustainable Banking with the Poor Microfinance Handbook

บริการทางการเงินที่หลากหลาย เช่น การฝากเงิน การให้กู้ยืมเงิน การชำระเงิน การโอนเงินและการประกันภัยให้กับคนยากจนและครัวเรือนที่มีรายได้น้อย รวมถึงกิจการขนาดเล็กของพวกเขาด้วย"

และในหนังสือเรื่อง Microcredit: Sound Business or Development Instrument ก็ได้ให้ความหมายว่า ไมโครเครดิตหรือไมโครไฟแนนซ์ คือ การให้บริการทางการเงินที่จำเป็นอื่น ๆ ให้ผู้คนหลายล้านคนที่ยากจนเกินกว่าจะได้รับการบริการจากธนาคารปกติส่วนใหญ่ เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถเสนอหลักประกันที่เพียงพอได้โดยทั่วไปแล้วธนาคารจึงมีไว้สำหรับผู้ที่มีเงิน ไม่ใช่สำหรับผู้ที่ไม่มี<sup>78</sup>

ซึ่งการบริการเหล่านี้จะพบว่า มีคำ 2 คำ ที่ปรากฏใช้บ่อยครั้ง คือ ไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance) กับ ไมโครเครดิต (Microcredit) ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเนื่องจากมีวัตถุประสงค์หลักที่เหมือนกัน คือ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินแบบเดิมได้ เพราะการเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางการเงินจะเป็นประโยชน์ในการช่วยสร้างรายได้และพัฒนาองค์กรนั้น ๆ ได้ แต่ก็มี ความต่างระหว่าง 2 คำนี้เช่นกัน กล่าวคือ ไมโครเครดิต คือ บริการเงินกู้ หรือ สินเชื่อขนาดเล็กในอัตราดอกเบี้ยต่ำที่แก่ผู้ที่มีความยากจน หรือ มีรายได้น้อยเพื่อจูงใจให้พวกเขาหันมาประกอบอาชีพอิสระ และ มีระยะเวลาชำระคืนที่สั้นกว่าไมโครไฟแนนซ์ ส่วนไมโครไฟแนนซ์ มักเป็นการให้บริการทางการเงินที่กว้างกว่าไมโครเครดิต เช่น มีบริการด้านประกันภัย ด้านการออมด้วย ที่ให้กับผู้ประกอบการขนาดเล็กและองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งสตาร์ทอัพ ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินต่าง ๆ จากธนาคารได้ ซึ่งจะช่วยเพิ่มสภาพคล่องและเงินทุนในการพัฒนาขององค์กรธุรกิจในประเทศให้เติบโตได้<sup>79</sup>

สำหรับประเทศไทยก็ได้เริ่มให้คำนิยามเกี่ยวกับการเงินระดับฐานรากไว้ในช่วงปี พ.ศ.2547 ว่าการเงินระดับฐานราก หมายถึง กิจกรรมทางการเงินที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือวิสาหกิจขนาดย่อม<sup>80</sup>

ความสำคัญของไมโครไฟแนนซ์ คือ การให้บริการทางการเงินซึ่งเป็นที่ต้องการอย่างมากแก่คนยากจนและครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ผู้ประกอบการและธุรกิจที่เพิ่งเริ่มต้น ซึ่งอาจเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินดังกล่าวจากสถาบันการเงินประเภทอื่น และ บทบาทของไมโครไฟแนนซ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Gert van Maanen, Microcredit: Sound Business or Development Instrument, Oikocredit, 2004

<sup>79</sup> Ashish M. Shaji, Difference between Microcredit and Microfinance[online], Aug 29, 2017 แหล่งที่มา <https://enterslice.com/>

<sup>80</sup> ภคณี พงศ์พิโรดม,การเงินระดับฐานราก,นิตยสารการเงินธนาคาร ฉบับเดือนธันวาคม 2556

<sup>81</sup> เงินติดล้อ, บทบาทของไมโครไฟแนนซ์ ในการพัฒนาเศรษฐกิจ[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.ngerntidlor.com/th/ntlstory/corporate/role-of-microfinance.html>



กล่าวโดยสรุป จุดมุ่งหมายของไมโครไฟแนนซ์ คือ การจัดหาเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ การดูแล สุขภาพ การปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย หรือ การเริ่มต้นธุรกิจขนาดเล็ก และเพื่อตอบสนองความต้องการด้านอื่น ๆ ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะคนยากจนและคนเกือบจน หรือ การให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนผู้ที่ไม่ถึงแหล่งเงินทุนด้วยช่องทางตามปกติ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การช่วยเหลือครัวเรือนและผู้ประกอบการที่ตกอยู่ใน ฐานะเสียเปรียบให้เข้าถึงบริการทางการเงินในราคาที่เหมาะสมเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ การสะสม สินทรัพย์ด้วยการออมเงิน การจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตให้แก่ครอบครัว และการป้องกันอันตรายจากความ เสี่ยงในการดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น การเจ็บป่วย การเสียชีวิต โจรกรรม ภัยธรรมชาติ

จากการประเมินของธนาคารโลก ในปี ค.ศ.2019 ประชากรประมาณ 1.7 พันล้านคนทั่วโลกเข้าไม่ถึง บริการทางการเงิน และเมื่อธนาคารโลกเป็นองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 189 ประเทศ โดยมีจุดประสงค์เพื่อลดปัญหาความยากจนและแบ่งปันความมั่งคั่งไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา สถาบัน การเงินระดับจุลภาคหรือไมโครไฟแนนซ์จึงทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่ผู้ด้อยโอกาสในประเทศกำลังพัฒนา เหล่านั้น<sup>82</sup> ซึ่งจะช่วยพัฒนาแหล่งชุมชนให้ยั่งยืนหรือช่วยระดมทรัพยากรมาให้บริการทางการเงินและการ สนับสนุนอื่น ๆ แก่คนยากจน เพื่อการสร้างรายได้ที่ช่วยแบ่งเบาปัญหาความยากจน เพิ่มการเรียนรู้และประเมินผล เพื่อหาวิธีการช่วยให้ผู้คนหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนได้เร็วขึ้น รวมถึงเพิ่มการสร้างโอกาสในการประกอบ อาชีพอิสระให้แก่ผู้ด้อยโอกาส การฝึกอบรมคนยากจนในชนบทให้มีทักษะพื้นฐานและส่งเสริมคนเหล่านั้นให้ใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อการมีส่วนร่วมในการจ้างงานและการสร้างรายได้ในชนบท

โดยพื้นฐานของไมโครไฟแนนซ์ในยุคปัจจุบันได้รับการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญจากนักเศรษฐศาสตร์ชาว บังกลาเทศ ชื่อ มุฮัมหมัด ยูนูส (Muhammad Yunus) ซึ่งเป็นที่รู้จักในนาม นายธนาคารเพื่อคนจน (the Banker of the Poor) และในปี พ.ศ.2519 มุฮัมหมัด ยูนูส ได้ก่อตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ขึ้นในประเทศ บังกลาเทศ เพื่อให้บริการไมโครเครดิต (Microcredit) ซึ่งหมายถึงการให้เงินกู้ยืมแก่คนยากจน เพราะก่อนหน้านี้ ธนาคารทั่วไปมุ่งเน้นการปล่อยสินเชื่อให้เฉพาะลูกค้าที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง รวมทั้งลูกค้าที่มีฐานะ ร่ำรวย เท่านั้น

### ประโยชน์ของไมโครไฟแนนซ์ ประกอบด้วย<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Erika Waters, Role of Microfinance Institutions[online], แหล่งที่มา <https://smallbusiness.chron.com/micro-finance-business-social-responsibility-42929.html>

<sup>83</sup> ข้อมูลจากเว็บไซต์ Vitanna.org และองค์กร Plan International

1. การช่วยให้ผู้คนจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตให้แก่ครอบครัว เว็บไซต์ Vitanna.org ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่ให้บริการด้านการเงินระบุว่า ไมโครไฟแนนซ์เป็นช่องทางที่ช่วยให้ครัวเรือนเสริมสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้
2. การช่วยให้ผู้คนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ เว็บไซต์ Vitanna.org ระบุว่า "ไมโครไฟแนนซ์ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งสินเชื่อที่ให้ผู้ยืมเงินในวงเงินที่ไม่สูง ซึ่งช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้ในเวลาอันรวดเร็ว" Plan International ซึ่งเป็นองค์กรระดับโลกที่อุทิศตนให้กับการรณรงค์เรื่องสิทธิเด็กและความเสมอภาคทางเพศสำหรับผู้หญิงได้ระบุว่า "ธนาคารทั่วไปจะไม่ปล่อยสินเชื่อให้ผู้ที่ไม่มียอดทรัพย์สินหรือมีสินทรัพย์น้อย และโดยทั่วไปจะไม่ปล่อยสินเชื่อในวงเงินไม่สูงลักษณะเดียวกันกับสถาบันไมโครไฟแนนซ์ ทั้งนี้ ไมโครไฟแนนซ์อยู่บนพื้นฐานปรัชญาที่ว่าแม้แต่เงินกู้ยืมจำนวนน้อยก็ช่วยลดความยากจนได้"
3. การช่วยเหลือผู้คนในสังคมที่มักจะได้รับ การมองข้าม เว็บไซต์ Vitanna.org ระบุว่า ประมาณ 95% ของเงินให้ผู้ยืมของสถาบันไมโครไฟแนนซ์เป็นการให้ผู้ยืมเงินแก่ผู้หญิง คนพิการ ผู้ว่างงาน แม้กระทั่งผู้ที่มาขอเงินกู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ไมโครไฟแนนซ์ช่วยให้ผู้คนดำเนินชีวิตในแบบที่ตนเองต้องการได้
4. การสร้างโอกาสการลงทุนในอนาคต ไมโครไฟแนนซ์ช่วยลดความยากจนได้ด้วยการให้โอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เมื่อความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้รับการตอบสนองแล้ว ผู้คนจะลงทุนปรับปรุงซ่อมแซมที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ และแม้กระทั่งการลงทุนในธุรกิจขนาดเล็ก
5. การสร้างความยั่งยืน เว็บไซต์ Vitanna.org ระบุว่า "มีความเสี่ยงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นจากวงเงินกู้ยืมระดับประมาณ 100 ดอลลาร์สหรัฐ แต่กระนั้นเงิน 100 ดอลลาร์สหรัฐ ก็เพียงพอสำหรับผู้ประกอบการในประเทศกำลังพัฒนาที่จะดึงตัวเองให้หลุดพ้นจากความยากจน" Plan International ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่าเงินกู้จำนวน 100 ดอลลาร์สหรัฐเพียงพอที่จะเริ่มธุรกิจขนาดเล็กในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการและครอบครัวหลุดพ้นจากความยากจนได้
6. การสร้างงาน ไมโครไฟแนนซ์ช่วยให้ผู้ประกอบการในชุมชนที่ยากจนและประเทศกำลังพัฒนาสร้างโอกาสในการมีงานทำให้แก่ผู้อื่นได้
7. การส่งเสริมการออม เว็บไซต์ Vitanna.org ระบุว่า "เมื่อความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้รับการตอบสนองแล้ว โดยทั่วไปผู้คนจะเก็บออมเงินส่วนที่เหลือไว้สำหรับกรณีฉุกเฉินในอนาคต"
8. การสร้างประโยชน์เชิงเศรษฐกิจแม้ว่าระดับรายได้จะคงเดิม ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมในโครงการไมโครไฟแนนซ์ประกอบด้วย การได้รับประทานอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูงขึ้น ระดับการบริโภคมากขึ้น และท้ายที่สุดก็คือ สภาพเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตขึ้นแม้เป็นเพียงระดับชุมชนขนาดเล็กที่ยากจนก็ตาม

9. การนำมาซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ดีขึ้น Plan International ระบุว่า "ไมโครไฟแนนซ์มีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นไปยังกลุ่มลูกค้าที่เป็นผู้หญิง ซึ่งโดยสถิติแล้วจะมีความเป็นไปได้ในการผิณฑชำระหนี้้น้อยกว่าผู้ชาย ดังนั้นเงินกู้ยืมเหล่านั้นนอกจากจะช่วยให้ผู้หญิงยืนหยัดด้วยตนเองได้แล้ว ในมุมมองของผู้ให้กู้ยืมเงินยังถือเป็นการลงทุนที่ปลอดภัยกว่าอีกด้วย
10. การส่งเสริมการศึกษา Plan International ระบุว่า ครอบครัวที่ได้รับบริการทางการเงินไมโครไฟแนนซ์ จะมีความเป็นไปได้น้อยกว่าที่จะให้ลูกหลานออกจากระบบการศึกษาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ

โดยทุกวันนี้มีสถาบันไมโครไฟแนนซ์ระดับชาติกว่า 12,000 แห่งทั่วโลก หลายสิบแห่งในจำนวนนี้ประสบความสำเร็จสูงมากจนถูกยกขึ้นเป็นกรณีศึกษาไปทั่วโลก นอกจากนี้ยังมีรูปแบบนิติบุคคลที่หลากหลาย ตั้งแต่ธนาคารเชิงพาณิชย์ (อาทิ เอสเคเอสไมโครไฟแนนซ์ (SKS) จากอินเดีย) ธนาคารเชิงธุรกิจเพื่อสังคม (อาทิ ธนาคารกรามีน (Grameen) จากบังกลาเทศ) องค์กรไม่แสวงกำไร (อาทิ แอคซิออน (Accion) จากเวเนซุเอลา) ไปจนถึงองค์กรการกุศลที่มุ่งพัฒนาผลิตภัณฑ์ร่วมกับสถาบันการเงิน (อาทิ แคร่อินเตอร์เนชันแนล (CARE) จากอังกฤษ)<sup>84</sup>

โดยจากบทความของคุณสฤณี อาชวานันทกุล เรื่อง ส่องโลกไมโครไฟแนนซ์ : เงินออมกับสวัสดิการชุมชน ก็ได้กล่าวอีกว่าเงินออมเป็นส่วนสำคัญของการสร้างความมั่นคงในบั้นปลายชีวิตด้วยตัวเอง ไม่ต้องรอพึ่งพาสังคมสงเคราะห์จากรัฐหรือการกุศล และในเมื่อก่อนเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในทักษะการจัดการเงินทั้งของตัวเองและครอบครัว สถาบันไมโครไฟแนนซ์ที่สร้างแรงจูงใจให้สมาชิกมีวินัยในการออมได้สำเร็จ จึงสามารถสร้างพลัง (empower) ให้คนได้ใช้ศักยภาพในตัวเอง จุดตัวเองให้พ้นบ่วงความจนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของไมโครไฟแนนซ์ และเศรษฐศาสตร์พัฒนาทั้งแขนง การออมเงินอย่างสม่ำเสมอเป็นกลวิธีที่สถาบันไมโครไฟแนนซ์ใช้ประเมินความสามารถในการชำระหนี้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในไทยกำหนดว่า สมาชิกต้องมาฝากเงิน (เรียกว่า “เงินสัจจะ” เพราะสมาชิกตั้งสัจจะร่วมกันว่าจะออม) หลักสิบหรือร้อยบาทเป็นประจำทุกเดือน เมื่อออมถึงระดับหนึ่ง คือพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ามีความวินัยในการใช้เงิน จึงจะปล่อยกู้ (และคนอื่นก็จะไว้วางใจพอที่จะมาค้าประกันให้)

สถาบันไมโครไฟแนนซ์ที่มุ่งปล่อยสินเชื่อย่างเดียวนั้นไม่อาจช่วยคนจนได้อย่างยั่งยืน ช่วยได้แต่ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ไม่จนมากที่มีลู่วางและทักษะในการประกอบอาชีพพร้อมอยู่แล้ว แต่คนจนต้องการทักษะและบริการทางการเงินที่หลากหลายกว่าสินเชื่อ ตั้งแต่เงินฝาก เงินโอน และประกันขนาดเล็ก เพื่อสร้างพลังสะสมความมั่นคง และจัดการความเสี่ยงในชีวิตที่มีอยู่มากมาย ยกตัวอย่างเช่น ภัยแล้งหรือน้ำท่วมเพียงครั้งเดียว

<sup>84</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, ส่องโลกไมโครไฟแนนซ์: เงินออมกับสวัสดิการชุมชน[ออนไลน์], 22 มีนาคม 2012. แหล่งที่มา <https://thaipublica.org/2012/03/community-savings-welfare/>

อาจทำให้ร้านค้าทั้งหมดล้มละลาย เงินลงทุนทำการเกษตรสูญเปล่า ทั้งครอบครัวเปลี่ยนสถานะจากปริมเส้นยากจน เป็นคนจนผู้ยากไร้ทันที

อย่างไรก็ดี สถาบันไมโครไฟแนนซ์จะให้ความสำคัญกับการออมด้านเดียวก็ไม่ได้ เพราะต้องหารายได้มาจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากให้กับสมาชิก เนื่องจากเงินออมที่ปราศจากผลตอบแทนจะถูกอัตราเงินเฟ้อบั่นทอนลงเรื่อย ๆ (ค่าของเงินน้อยลง) วิธีหารายได้ส่วนใหญ่ไม่ต่างจากสถาบันการเงินทั่วไป นั่นคือ ปล่อกู้ให้กับสมาชิก แต่สถาบันที่เน้นการออมมักจะปล่อกู้อย่างระมัดระวัง เนื่องจากเงินที่ปล่อกู้ขึ้นเป็นเงินออมของสมาชิกด้วยตนเอง จึงมีแรงจูงใจสูงมากในการทำให้เกิดการประเมินค่าขอสินเชื่ออย่างรอบคอบ ป้องกันไม่ให้เงินหาย (ต่างจากกลุ่มการเงินที่รัฐโอนเงินงบประมาณหรือเงินกู้จากธนาคารของรัฐมาจัดตั้ง)

## ตัวอย่างนวัตกรรมทางสังคมของนักรการเงินชุมชนไทย ได้แก่<sup>85</sup>

### 1. กุศโลบายให้คนออม

โดย ครูชบ ยอดแก้ว ผู้สร้างหลักสูตรเศรษฐศาสตร์ชุมชนจนเป็นที่ยอมรับ ได้นำแนวคิดบางส่วนไปก่อตั้งกองทุนหมู่บ้าน โดยได้ลองผิดลองถูกจนพบว่า ถ้าบอกให้คนจนออมเงิน เขาจะรู้สึกท้อแท้ เชื่อว่าทำไม่ได้ เพราะจะคิดทันทีว่าต้องไป “หารายได้เพิ่ม” ถึงจะออมได้ เพราะไม่รู้จะหารายได้เพิ่มมาจากไหน แต่ถ้าเปลี่ยนโจทย์เป็น “ลดรายจ่าย” วันละบาท แบบนี้คนจนจะรู้สึกมีกำลังใจว่าทำได้ นอกจากนี้ ครูชบยังเห็นว่า คนจนออมเดือนละ 30 บาทไม่ได้ แต่ออมวันละ 1 บาทได้ ทั้งที่จำนวนเงินเท่ากัน ทั้งนี้เพราะ 1 บาทซื้ออะไรไม่ได้มาก แต่ถ้าออมจนถึง 30 บาทก็อาจพ่ายแพ้ต่อกิลเลส นำเงินจำนวนนี้ไปซื้อบุหรี่ยี่ห้อของฟุ่มเฟือยอื่นๆ ได้ แนวคิด “สัจจะลดรายจ่ายวันละบาท” ของครูชบจึงเป็นนวัตกรรมทางสังคม เพราะสามารถสร้างแรงจูงใจให้คนจนเก็บออมเงินได้สำเร็จ

### 2. ใช้ธรรมะเป็นกลไก<sup>86</sup>

พระสุบิน ปณีโต ในฐานะผู้ก่อตั้งกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิต จังหวัดตราด จนปัจจุบันตั้งเครือข่ายมีเงินออมรวมกันกว่า 1,000 ล้านบาท และ สมาชิกมากกว่า 6 หมื่นราย โดยเป็นการจัดการการเงินชุมชนโดยใช้วัดเป็นศูนย์กลาง เริ่มจากการเชื้อเชิญคนที่เข้าวัดทุกวันพระให้ร่วมกันสะสมเงิน โดยตั้งอยู่บนคำสอนของพระพุทธเจ้า

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>86</sup> ThaiPublica, พระสุบิน ปณีโต สร้างผู้ประกอบการเพื่อสังคม ใช้ “วัด-พระ” เชื่อมใจชุมชน สร้างกำไรให้ “คนแตก-สังคมแตก”[ออนไลน์], 20 มีนาคม 2012. แหล่งที่มา <https://thaipublica.org/2012/03/phra-subin-social-entrepreneur/>

ด้วยแนวคิดที่ว่า ตามปกติวัดจะเป็นศูนย์รวมของพุทธศาสนิกชนอยู่แล้ว เป็นการมารวมตัวกันโดยไม่ได้นัดหมายเพื่อทำกิจกรรมทางศาสนาตามแต่ศรัทธาของแต่ละบุคคล วัดจึงเป็นศูนย์รวมในการทำบุญทำทานและบริจาค จึงเป็นแหล่งรวมของ “เงิน” หรือทรัพยากร “ทุน” ที่เป็นเครือข่ายที่ใหญ่ที่สุด เพราะไม่ว่าคนจนคนรวยต่างใช้วัดเป็นที่ “สละออก” ในรูปแบบต่างๆ พระสุบินก่อตั้งกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพราะต้องการเติมเต็มให้แก่สังคม เติมเต็มสิ่งที่ขาดแคลนโดยเข้าใจ “ราก” ของสังคมอย่างทะลุปรุโปร่ง พระสุบินได้ถอดกระบวนการคิด “การเงินเพื่อชุมชน” โดยใช้ “วัด-พระ” เป็นศูนย์กลาง เพื่อแก้ปัญหาปากท้อง สร้างสังคมอยู่ดีมีสุข โดยใช้คำสอนของพระพุทธเจ้าที่ว่า “ธรรม” ที่ทำให้โลกรอดได้คือ “เมตตาธรรม” ที่เปี่ยมไปด้วยจิตที่เมตตากรุณาต่อบุคคลคนอื่นและสัตว์โลก พระสุบินจึงใช้ขบวนการทางศาสนาเป็นตัวแปร เอาความเป็นพระและเอาความปรารถนาดีมาแล้วเอาพื้นฐานบุญกุศลเป็นกลไกในการขับเคลื่อน ในการก่อตั้ง “กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์” ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความขัดสนและความยากไร้ในชุมชน โดยมองเห็นว่า คนไทยยังคงอยู่ภายใต้อำนาจพุทธศาสนาเป็นส่วนใหญ่ มีการทำบุญทำทาน ทั้งงานบวช งานแต่งงาน งานตาย ตลอดจนงานทอดกฐิน ฟ้าป่า มีการบริจาคกันตลอด แต่ยามที่คนขัดสน ความยากจนกำลังรุกรานมาตามลำดับกลับไม่มีใครช่วยเหลือใคร ดังนั้นเราในฐานะที่เป็นพระจะชักชวนให้คนทำบุญ เพียงแต่สร้างวัดอย่างเดียวคงไม่ใช่ วัดสวย วัดงาม วัดดี วัดมีเครื่องอำนวยความสะดวกทุกอย่าง แต่คนรอบวัดอยู่ไม่ได้ อยู่ไม่ดี อยู่ไม่รอด วัดนั้นจะมีความสุขได้อย่างไร จึงต้องหันย้อนกลับไปสู่สังคม คนที่ใส่บาตร คนที่ดูแลวัด หากเขากำลังจะถุกยึดที่ ยึดบ้าน ไม่มีทุนรอนประกอบอาชีพ เขาจะอยู่อย่างไร นี่คือปัญหาที่เราเห็นและกำลังเป็นปัญหาอยู่ จึงบอกกับคนที่เข้าวัดว่า ต่อไปนี้เราต้องแผ่เมตตาด้วยการสงเคราะห์กันเถอะ เอาบุญมารวมกัน โดยการเงินทุนมารวมกัน ให้คนที่เดือดร้อน ป่วยไข้ มีภาระหนี้สินนอกระบบ ไม่มีเงินส่งลูกเรียนหนังสือ ก็ให้ยืมกันก่อน ส่วนใครจำเป็นมาก จำเป็นน้อย ก็ผลัดกันไป ก็ปล่อยให้เงินก้อนนี้หมุนไป เพื่อแก้ปัญหาความยากจน ขัดสน ผลกำไรที่เกิดขึ้นจากเงินของเขาเอง เอามาจัดสรรเป็นปันผล เป็นสวัสดิการของเขาตัวเอง

## ธนาคารกรามีน

ธนาคารกรามีน เป็น 1 ในอิทธิพลที่ทำให้ประเทศบังกลาเทศถูกจับตามองในฐานะเสือเศรษฐกิจแห่งเบงกอล ซึ่งโกลด์แมน แซกส์ (Goldman Sachs) ชนานนามว่าเป็น 1 ใน 11 ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ กล่าวคือในปี ค.ศ.1991 ประชากรบังกลาเทศเคยมีชีวิตที่อยู่ได้เส้นแบ่งความยากจนถึง 44% ของประชากรทั้งหมด แต่ในปี ค.ศ.2019 กลับเหลือเพียง 13% เท่านั้น

โดยสถาบันการเงินประชาชน หรือ สถาบันไมโครไฟแนนซ์ (MFIs) ที่กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น มีต้นแบบและแนวคิดที่สำคัญมาจาก ศาสตราจารย์ ดร.มูฮัมหมัด ยูนุส (Professor Muhammad Yunus) ผู้ที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาวिकास ในฐานะผู้ก่อตั้งธนาคารหมู่บ้าน “Village Banking” หรือ ธนาคารกรามีน “Grameen Bank” ซึ่งคำว่ากรามีนในภาษาเบงกาลี แปลว่า “หมู่บ้าน” หรือ “ชนบท ในประเทศบังกลาเทศคนทั่วไปเรียกว่า

ธนาคารสำหรับคนจน (bank for the poor) ซึ่งรางวัลดังกล่าวได้ให้ในฐานะที่เป็นบุคคลที่พยายามสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมจากฐานล่าง ที่ต้องการช่วยเหลือคนยากจนในบังกลาเทศที่ยากจนและไม่มีแหล่งเงินกู้ที่จะนำเงินมาลงทุนในการประกอบอาชีพ ศาสตราจารย์ ดร. ยูนุส มีความคิดว่า “การจะช่วยเหลือคนจนได้อย่างแท้จริง จะต้องมีการออมเงินกู้ให้กับคนจนโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด (ตามที่กฎหมายกำหนด) และไม่มีการเรียกหลักประกันเพื่อนำมาค้ำประกันเงินกู้” และ มีคำกล่าวอมตะว่า “คนยากจนไม่ใช่เพราะว่าเขาโง่เง่าหรือเกียจคร้าน เขาทำงานทั้งวันเช่นกัน งานในลักษณะเช่นเดียวกัน แต่เขายากจนเพราะว่าสถาบันการเงินของประเทศไม่ช่วยพวกเขาให้ขยายฐานทางเศรษฐกิจ”

โมฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) เป็นศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์ชาวบังกลาเทศ ซึ่งเป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยจิดตงอง (University of Chittagong) โดยในระหว่างสอนในมหาวิทยาลัยได้มีโอกาสเข้าไปลงพื้นที่ศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความยากจนในชุมชนเล็ก ๆ แออัดแห่งหนึ่งใกล้ๆ กับ มหาวิทยาลัยในช่วงเวลาที่เกิดสภาวะข้าวยากหมากแพงของบังกลาเทศในปี ค.ศ. 1974 (Bangladesh famine of 1974) ซึ่งการลงพื้นที่ในครั้งนั้นได้ทำให้ พบว่าการได้รับสินเชื่อแม้เพียงก้อนเล็ก ๆ สำหรับคนยากคนจนนั้นสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่ชีวิตของพวกเขาได้อย่างมากมาย โดยเขาได้ควักเงินในกระเป๋าตัวเองมอบให้เป็นสินเชื่อ จำนวนรวมกันทั้งสิ้น 27 เหรียญ ให้แก่ผู้หญิงในชุมชนนั้นจำนวน 42 คน (ที่ผู้หญิงเพราะประเทศนี้ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเพศอยู่ทำให้โอกาสผู้หญิงมีน้อยกว่า) ซึ่งภายหลังพบว่า การได้รับสินเชื่อในครั้งนั้นได้ทำให้รายได้ของคนเหล่านั้นเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยคนละกว่า 0.02 เหรียญ หลังจากการได้รับเงินสินเชื่อในครั้งนั้น ทำให้เขาคิดได้ว่าหากมีธนาคารที่ทำหน้าที่ปล่อยสินเชื่อก้อนเล็ก ๆ ให้แก่คนยากคนจนที่ไม่มีโอกาสได้รับสินเชื่อในสถาบันทางการเงินปกติแล้วนั้น นอกจากจะทำให้พวกเขามีชีวิต และ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิมแล้ว ในระดับมหภาคยังสามารถช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของบังกลาเทศได้อีกด้วย จากแนวคิดดังกล่าวนี้ ทำให้เขาได้ริเริ่มก่อตั้งธนาคารเพื่อคนยากคนจน ซึ่งภายหลังได้รับชื่อว่า ธนาคารกรามีน (Grameen bank) ที่เน้นปล่อยสินเชื่อขนาดเล็กให้แก่คนยากคนจน<sup>87</sup> โดยธนาคารแห่งนี้จัดตั้งขึ้นในปี 1976 โดยไม่ต้องการสร้างธนาคารแห่งนี้เพื่อทำกำไร แต่เพื่อช่วยเหลือบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบท กลุ่มเป้าหมายหลักของกรามีนคือคนจน

ลักษณะ และ วิธีการสำคัญของธนาคารกรามีน (Grameen Bank) คือ ครัวเรือนยากจนที่สุ่มมีที่ดินทำกินน้อยที่สุด มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อมากที่สุดด้วยดอกเบี้ยที่ต่ำที่สุด โดยมีการตรวจสอบกันในกลุ่มสมาชิกของหมู่บ้านว่า ใครมีคุณสมบัติในการเข้าถึงสินเชื่อ ใครเป็นลูกค้าชั้นดีชำระเงินตรงตามกำหนดมีสิทธิ์ได้รับเงินกู้ก้อนใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คนจนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมี

<sup>87</sup> Yunus, Muhammad, Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism, (New York: Public Affairs 2007).

แนวคิดที่จะแก้ปัญหาเรื่อง การผัดนัดชำระหนี้<sup>88</sup> จึงหาวิธีแก้โดยสำหรับการให้สินเชื่อที่ธนาคารจะไม่มี การเรียกร้องหลักประกันจากผู้กู้แต่จะใช้แรงกดดันทางสังคม (Peer Pressure) ทำหน้าที่แทนหลักประกัน (Grameen Bank has replaced the requirement of material collateral by group responsibility) หรือ การใช้เครดิตของกลุ่มแทน โดยผู้ที่ต้องการขอสินเชื่อต้องจัดตั้งกลุ่ม สมมติมีสมาชิกรวมกัน 5 ราย ซึ่งในระยะแรกธนาคารจะปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกในกลุ่มเพียง 2 รายและเมื่อผู้กู้ 2 รายนั้นสามารถชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยได้อย่างครบถ้วนแล้ว สมาชิกในกลุ่มที่เหลือจึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อจากธนาคาร เป็นลักษณะการให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม (Group Lending) จะเห็นว่าวิธีการดังกล่าวทำให้สมาชิกอีก 3 ราย ที่ยังไม่ได้รับสินเชื่อมีแรงจูงใจในการติดตามสมาชิกที่ได้รับสินเชื่อไปแล้วให้มาชำระคืนหนี้อย่างครบถ้วนตามเวลาที่กำหนด<sup>89</sup> สรุปได้ว่า ธนาคารกรามีนกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของการรวมกลุ่ม และ เรื่องการเงินให้เข้ากับลักษณะของคนจน โดยการให้สินเชื่อขึ้นอยู่กับผลการดำเนินการชำระหนี้ของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งการให้สินเชื่อเป็นลักษณะให้โดยไม่เรียกหลักประกัน และ จากผลการดำเนินงานแสดงให้เห็นว่าเป็นวิธีที่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากมีจำนวนสัดส่วนผู้ผัดนัดน้อยมาก

อีกทั้งธนาคารกรามีนเป็นลักษณะการปล่อยกู้ในจำนวนเงินกู้ที่ไม่สูง และ ยังเป็นรูปแบบการให้บริการไมโครไฟแนนซ์แบบดั้งเดิม คือ ใช้พนักงานของธนาคารไปเก็บเงินผ่อนชำระตามหมู่บ้านหรือชุมชน จากการเก็บข้อมูลปรากฏว่าจำนวนเงินที่กู้ไม่ได้สูง ยกตัวอย่าง ครอบครัวหนึ่งจะกู้เพียงประมาณ 5,000 บาท ผ่อนชำระสัปดาห์ละ 100 บาท เป็นเวลา 60 สัปดาห์ เป็นต้น แม้อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารคนยากคิดกับผู้กู้จะสูง แต่ก็ยังต่ำกว่าการไปกู้จากนอกระบบ<sup>90</sup>

กล่าวโดยสรุป ธนาคารกรามีนมีเป้าหมายหลักคือการขจัดความยากจนและส่งเสริมสังคมให้เกิดความยุติธรรมมากกว่าเรื่องผลกำไร โดยธนาคารเป็นผู้ให้บริการปล่อยกู้ให้แก่ปัจเจกผู้มีรายได้น้อยโดยตรง และสมาชิกในกลุ่มนี้จะค้ำประกันสินเชื่อของกันแล้วกัน โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่านายทุนนอกระบบมาก และเมื่อผู้กู้หรือคนในกลุ่ม ผ่อนชำระได้ตรงเวลาก็มีสิทธิที่จะเข้าถึงเงินกู้ได้อีกหลายรอบ โดยสนับสนุนให้นำสินเชื่อไปลงทุนก่อตั้ง หรือขยายธุรกิจ เพื่อให้เป็นโอกาสลงทุนและได้รายได้กลับมาเป็นทวีคูณ

ภายหลังธนาคารกรามีนเผชิญปัญหาเกี่ยวกับดอกเบี้ยสูงเพื่อเพราะธนาคารปล่อยกู้มากเกินไป และเร็วเกินไปทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงเปลี่ยนวิธีการและเพิ่มการบริการรับฝากเงินขึ้นมา มีทั้งฝากออมทรัพย์และฝาก

<sup>88</sup> Shahidur Khandker, Baqui Khalily, Zahed Khan, Is Grameen Bank Sustainable?

<sup>89</sup> การวิเคราะห์โดย SCB EIC จากข้อมูลของ ADB World Bank Grameen Bank และ วิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (Microfinance) ของประชาชนโดย นางสาวศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>90</sup> วิวรรณ ธาราธิรัญโชติ, ธนาคารคนยาก (Micro Finance)[ออนไลน์], 1 กันยายน 2557 แหล่งที่มา

<https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/601864>

แบบประจำที่ทำให้เงินกองเงยขึ้นได้มากจากดอกเบี้ย นอกจากนี้ยังเพิ่มความยืดหยุ่นในการปล่อยกู้และการชำระคืนมากขึ้น ที่สำคัญได้ยกเลิกการค้ำประกันกลุ่มเพราะทำให้ลูกค้าชั้นดีเสียประโยชน์ไปด้วย โดยได้สร้างบริการให้กู้ใหม่อีกรอบได้โดยวงเงินตามจำนวนที่ได้ใช้คืนเพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ หน้า 140-150<sup>91</sup>

แต่นโยบายสินเชื่อรายบุคคลของธนาคารกรามีนก็ยังมีช่องโหว่ เมื่อสินเชื่อที่ปล่อยไปส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้กรณีฉุกเฉิน อาทิ จ่ายค่าเทอม ค่าพยาบาล หรือซื้อของใช้ในครัวเรือน โดยมีกำหนดชำระดอกเบี้ยทุกสัปดาห์และคืนเงินต้นทั้งหมดภายใน 1 ปี แม้ในระยะแรกธนาคารจะไม่ประสบปัญหาหนี้เสีย เพราะอัตราการชำระเงินกู้ตรงเวลาของสมาชิกสูงถึง 98% แต่ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 การชำระเงินกู้ตรงเวลาของสมาชิกลดลงเหลือ 75% ยิ่งบังกลาเทศประสบภัยได้ฟุนลูกร้ายแรงที่สุดในปี 1998 หลายล้านครอบครัวประสบปัญหา ส่งผลให้การชำระเงินกู้ตรงเวลาของลูกค้าหดต่ำลงไปอีก แทนที่ทางธนาคารจะยกเลิกโครงการสินเชื่อคนจน มุฮัมหมัด ยูนุส กลับมองว่าสาเหตุที่มีการผิดนัดชำระหนี้ เพราะเมื่อคนจนต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยทุกสัปดาห์ ขณะที่ครัวเรือนกำลังประสบปัญหา ไม่มีบัตรเครดิตมาช่วยแก้ปัญหาสภาพคล่องเหมือนคนที่มีฐานะ จึงนำมาสู่การผิดนัดชำระหนี้ ในที่สุดธนาคารก็ต้องเปลี่ยนนโยบายจาก ‘สินเชื่อส่วนบุคคล’ เป็น ‘การเงินรายบุคคล’ หรือ Microfinance คือ แทนที่จะเน้นการกู้เงินเพื่อไปใช้จ่ายฉุกเฉินก็หันมามุ่งเน้นการเงินรายบุคคล ต่อยอดฐานะความเป็นอยู่ด้วยการส่งเสริมการทำธุรกิจในรูปแบบวิสาหกิจ เช่น กู้เงินไปลงทุนเลี้ยงหมู เลี้ยงไก่ เปิดร้านขายของชำ ร้านขายอาหารในหมู่บ้าน จึงปรับโมเดลธุรกิจในปี 2001 พร้อมกับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การปล่อยเงินกู้ที่เคยกำหนดไว้ตายตัวว่า เงินกู้มีระยะเวลา 1 ปี และต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยทุกๆ สัปดาห์ ให้มีทั้งแบบระยะเวลา 3 เดือน จนถึง 3 ปี กรณีมีปัญหาการชำระเงินกู้ สามารถกู้เงินเพิ่มได้ และสามารถขยายเวลาการชำระเงินกู้ให้นานออกไปตามเหตุผลความจำเป็น เพื่อเป็นการสร้างวินัยทางการเงิน นอกการปล่อยสินเชื่อแล้ว ธนาคารกรามีนยังสร้างระบบการออมโดยสมาชิกเงินกู้ของแบงก์ต้องออมเงินในบัญชีออมทรัพย์จำนวนหนึ่งทุกสัปดาห์ และจะถอนเงินฝากนี้ได้หลังจากครบ 10 ปี หรือลาออกจากการเป็นสมาชิก แต่ด้วยรูปแบบการออมดังกล่าวเป็นการออมเชิงบังคับ สมาชิกต้องฝากเงินแม้ในช่วงที่กำลังเดือดร้อนหรือไม่สามารถเบิกได้ในยามจำเป็น จึงเปลี่ยนเงื่อนไขใหม่ให้สมาชิกสามารถฝากและถอนเวลาใดก็ได้เพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้สมาชิกบริหารสภาพคล่องได้ง่ายขึ้น นโยบายดังกล่าวทำให้พอร์ตการเงินของกรามีนแบงก์เติบโตขึ้นอย่างมหาศาล จำนวนสมาชิกคนยากจนกว่า 6 ล้านคน กลายเป็นลูกค้าชั้นดีและแทบไม่มีหนี้เสียเลย<sup>92</sup>

<sup>91</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, หนังสือการเงินจนคน The Poor and Their Money, หน้า 140-150

<sup>92</sup> Jaturong Kobkaew, 'กรามีนแบงก์' เปลี่ยนบังกลาเทศจากดินแดนรับบริจาคสู่ 'เสือเศรษฐกิจแห่งเบงกอล'[ออนไลน์], 22 ธันวาคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.salika.co/2019/12/22/bangladesh-grameen-bank/>



### 3.2 ตัวอย่างของสถาบัน Microfinance ในต่างประเทศ

#### ประเทศบังกลาเทศ

##### ธนาคารกรามีน หรือ Grameen bank

จากที่ได้อธิบายลักษณะไปแล้วข้างต้น ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารอิสลามที่แสวงหากำไรจากการค้า ซึ่งเป็นต้นแบบของบริการทางการเงินฐานรากหลายประเทศ จากประวัติเมื่อ พ.ศ.2519 โมฮัมหมัด ยูนุส ได้เริ่มวิจัยศึกษาแนวทางบริการการเงินฐานราก จนถึงปี พ.ศ.2526 ก็ประสบผลสำเร็จ โดยรัฐบาลบังกลาเทศได้ออกกฎหมายจัดตั้งเพื่อยกระดับธนาคารกรามีนให้เป็นธนาคารตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยมีรัฐเข้ามาถือหุ้น กล่าวโดยง่าย คือ กรามีนเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแล โดยกำหนดหน้าที่ในการส่งเสริมสินเชื่อในชนบท ซึ่งเป็นไปตามคำแปลของคำว่า Grameen ที่แสดงให้เห็นว่าเน้นการให้บริการกลุ่มประชาชนในชนบทที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน

กรามีนมีการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบธนาคารด้วยกฎหมายพิเศษ คือ Grameen bank ordinance 1983 โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ขยายการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อให้บริการแก่คนจน หรือ ผู้มีรายได้น้อย ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ให้เข้าถึงบริการทางการเงินด้วยดอกเบี้ยที่ต่ำ และสร้างโอกาสทำธุรกิจให้ผู้ว่างงาน ช่วยผู้เสียเปรียบทางสังคม ซึ่ง ณ ขณะนั้นที่ออกกฎหมาย ส่วนมากเป็นผู้หญิง เนื่องจากยังมีความไม่เท่าเทียมทางเพศอยู่ แต่ในปัจจุบัน Grameen bank ordinance 1983 ได้ยกเลิกแล้ว และเปลี่ยนให้ธนาคารกรามีน อยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมาย Grameen Bank Act, 2013 แทน

โดยกฎหมาย Grameen Bank Act, 2013 มีวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ การขยายบริการของ Grameen Bank ไปยังกลุ่มคนจำนวนมากขึ้นในพื้นที่ชนบท ในขณะเดียวกันก็รักษาความเป็นเจ้าของของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐไว้เหมือนเดิม กล่าวคือ เป็นการยกระดับบทบาทของรัฐบาลบังกลาเทศในการดำเนินงานขององค์กรไมโครเครดิตโดยไม่มีการเพิ่มสัดส่วนการเป็นเจ้าของ ส่วนแบ่งของรัฐบาลใน Grameen Bank ยังคงเหมือนเดิมที่ 25 เปอร์เซ็นต์และอีก 75 เปอร์เซ็นต์ที่เหลือเป็นของผู้กู้ - ผู้ถือหุ้นของธนาคาร แต่กฎหมายได้อนุญาตให้รัฐบาลกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของธนาคารในด้านต่าง ๆ ได้ โดยกรรมการผู้จัดการของธนาคารจะได้รับการแต่งตั้งก็ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากธนาคารกลางแล้ว และกรรมการผู้จัดการจะดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปี นอกจากนี้ยังเพิ่มกฎเรื่องการตรวจสอบบัญชีเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยธนาคารจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานบัญชีที่ได้รับอนุญาตอย่างน้อยสองแห่งแทนที่จะเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีสองคนในแต่ละปี และ ธนาคารจะส่งรายงานการตรวจสอบและใบแจ้งยอดบัญชีไปยังรัฐบาลภายในสามเดือนหลังสิ้นปี และกฎหมายฉบับใหม่ก็เขียนเพิ่มเติมเพื่อความชัดเจนว่า ธนาคารที่ดำเนินการเป็นไมโครไฟแนนซ์ จะได้รับการ

ยกเว้นภาษีเงินได้เท่านั้น ตามระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดทั้งเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งเรื่อง กรรมการ องค์กรประชุม ให้คณะกรรมการกำหนดกรอบนโยบาย นอกจากนี้ยังมีกองทุนที่จัดสรรจากกำไร โดยต้องคำนึงถึงหนี้เสีย หนี้สงสัยจะสูญ และเรื่องการต่อค่าของหลักประกันด้วย ทั้งยังก่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย เช่น ในกรณีที่กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งทั้ง 9 คนว่างลงกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล 3 คนรวมทั้งประธานกรรมการก็เพียงพอที่จะครบองค์ประชุมและเข้าร่วมประชุมได้ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบไปด้วย 13 คน มาจากรัฐบาล 3 คน มาจากลูกหนี้ที่เป็นผู้ถือหุ้น 9 คน และบุคคลภายนอก 1 คนแต่บุคคลนี้ไม่มีสิทธิออกเสียง และที่สำคัญกฎหมายฉบับใหม่นี้ได้เพิ่มโทษกรณีมีการกระทำผิดกับธนาคาร หรือ เจ้าหน้าที่ธนาคารทำผิดต่อธนาคารให้มีโทษที่ทันสมัยมากขึ้น<sup>93</sup>

ระบบการให้กู้ธนาคารจะใช้เงินฝากภายในสาขาของตนเองเท่านั้น เพื่อให้ธนาคารเข้มแข็งโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากภายนอก โดยธนาคารกรามีมีการให้บริการหลักอยู่ 5 ประเภท คือ รับฝากเงิน ให้สินเชื่อ ประกันชีวิต ประกันสินเชื่อ และ กองทุนบำนาญ

โดยเงินฝากจะได้ดอกเบี้ยประมาณ 8.5-12 เปอร์เซ็นต์ ส่วนสินเชื่อ ด้วยความที่ธนาคารเป็นธนาคารอิสลามซึ่งต้องยึดถือหลักศาสนาอิสลามจึงไม่อาจแสวงหากำไรจากดอกเบี้ยได้ แต่แสวงหาจากการค้าแทน หลักการสำคัญ คือ ให้สินเชื่อในจำนวนต่ำแก่คนจน หรือ คนด้อยโอกาสแม้กระทั่งขอทานก็มีโอกาสได้รับสินเชื่อ โดยสินเชื่อนั้นแบ่งเป็น 4 แบบ คือ ประเภทแรก คือ สินเชื่อเพื่อสร้างรายได้ หรือ สินเชื่อแบบพื้นฐาน เป็นการนำไปสร้างรายได้ ใช้จ่ายทั่วไป ชำระคืนเป็นรายสัปดาห์ ระยะเวลาก็แล้วแต่ตกลงกัน ประเภทที่สอง คือ สินเชื่อบ้าน หรือ ประเภทที่สาม คือ สินเชื่อเพื่อการศึกษา และประเภทสุดท้าย คือ สินเชื่อขอทาน ซึ่งประเภทนี้มีชื่อเสียงอย่างมาก และค่อนข้างมีประสิทธิภาพ โดยปรากฏว่าเมื่อได้รับสินเชื่อ และ ความช่วยเหลือจากธนาคาร ทั้งทางด้านสินเชื่อ และด้านการฝึกอาชีพ ลูกค้ำที่เป็นคนขอทานจำนวนหนึ่งสามารถเลิกการเป็นขอทาน กลายเป็นผู้ประกอบการรายย่อยได้

อำนาจของธนาคารเป็นอำนาจทั่วไป เช่นธนาคารอื่น ๆ ทั้งการมีใบแจ้งหนี้ มีระบบบัญชี มีการตรวจสอบบัญชี ยกเว้นเรื่องบางเรื่องที่เป็นลักษณะเฉพาะของธนาคารแห่งนี้ เช่น สามารถให้สินเชื่อไม่มีหลักประกันแก่บุคคลไร้ที่ดินได้

---

<sup>93</sup>Star Business Report, Grameen Bank Act gets passage[online], November 06, 2013. แหล่งที่มา <https://www.thedailystar.net/news/grameen-bank-act-gets-passage>

## องค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ NGOs

โดยรัฐบาลบังกลาเทศได้เห็นความจำเป็นในการพัฒนาระบบการเงินฐานรากในปี พ.ศ.2549 จึงได้มีการออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยองค์กรกำกับดูแลการเงินฐานราก ชื่อกฎหมาย คือ Microcredit regulatory authority act 2006 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคการเงินรายย่อยผ่านการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ก่อตั้งหน่วยงานกำกับดูแลไมโครเครดิต หรือ The Microcredit Regulatory Authority (MRA) ขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการตรวจสอบ กำกับดูแลการดำเนินงาน และ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการด้านการเงินรายย่อยประเภท NGO-MFI<sup>94</sup> องค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ประเภท NGO-MFIs นี้ ได้เข้ามาให้บริการแก่ประชาชน ในลักษณะที่คล้ายกับธนาคารกรามีน

MRA มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมสถาบันการเงินฐานรากประเภท NGO-MFIs ซึ่งในการตรวจสอบนี้มีอำนาจเข้าตรวจสอบ ณ สถานประกอบการแต่ละแห่งได้ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและให้คำแนะนำ ทั้งการดำเนินงาน การประกอบธุรกิจ และ ฐานะการเงิน

MRA กำหนดให้ องค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ประเภท NGO-MFIs คิดดอกเบี้ยสูงสุดได้ไม่เกิน 27 % ส่วนเงินฝากดอกเบี้ยต้องไม่น้อยกว่า 6 % ทั้งนี้ยังได้มีการกำหนดโครงสร้างการบริหาร กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล การจ่ายปันผล การทำบัญชี เช่น NGOs ต้องมีกรรมการ 5-10 คนและต้องเป็นหญิงไม่น้อยกว่า 2 คน มีกำหนดต้องให้รายงานงบการเงิน จัดชั้นสินเชื่อ การกันสำรอง ต่อ MRA อย่างน้อยปีละครั้ง อาทิ การกำหนดให้มีต้องสำรองสภาพคล่องไว้อย่างน้อย 15% ของเงินรับฝากทุกประเภท มีการจัดตั้งกองทุนประกันเงินฝาก มีการกำหนดข้อกำหนดขนาดวงเงินสินเชื่อ เช่น ให้สมาชิกรายหนึ่งกู้ได้ไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าสินเชื่อทั้งหมด ที่สำคัญรัฐบาลยังได้ส่งเสริม NGO-MFIs โดยการยกเว้นภาษีเงินได้ให้ รวมถึงช่วยเหลือด้านเทคนิคและข้อมูลอีกด้วย

## ประเทศอินเดีย

### Bharat Financial Inclusion Limited (formerly known as SKS Microfinance Limited) BFIL

วิกรม อาครูว่า (Vikram Akula) อดีตที่ปรึกษาด้านการเงิน ผู้หันมาทำงานก่อตั้งธนาคารเพื่อคนยากไร้ ที่ประสบความสำเร็จที่สุดในอินเดีย หรือ เอสเคเอส (SKS) และได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการจากธนาคารกลางของอินเดีย โดยSKS ได้รับอิทธิพลและแรงบันดาลใจมาจากธนาคารกรามีน แต่มีวิธีการและแนวคิดในการดำเนินงานที่ต่างจากธนาคารกรามีน แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการเป็นธุรกิจเพื่อสังคม แต่วิธีการของ SKS ที่จด

<sup>94</sup> Microcredit Regulatory Authority, แหล่งที่มา [http://mra.gov.bd/index.php?option=com\\_content&task=view&id=35&Itemid=74](http://mra.gov.bd/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=74)

ทะเบียนในตลาดหุ้นในปี 2005 ทำให้สถาบันได้เดินเข้าสู่วงการตลาดหุ้น ส่งให้พวกเขาเติบโตจนกลายเป็น ไมโครเครดิตระดับมหาเศรษฐี ที่มีฐานะเป็นผู้จ่ายภาษีลำดับที่ 9 ของประเทศอินเดีย แต่การเข้าตลาดหุ้นนี้ทำให้ ศาสตราจารย์ ยูนุส แห่งธนาคารกรามีน ออกมาให้ความเห็นและเชื่อว่า ตลาดหุ้น หรือ ตลาดทุนในกระแสหลัก ปัจจุบัน ที่มองเรื่องตัวเลขกำไรเป็นที่ตั้ง จะบิดเบือนพันธกิจของการทำหน้าที่เพื่อสังคมของ SKS ไป เพราะการ เปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในองค์กรไม่มีหลักประกันใดๆจะยืนยันได้ว่า ผู้บริหารกลุ่มใหม่ที่เข้ามา จะไม่นำตัวเลขผล ประกอบการของตนไปเปรียบเทียบกับธนาคารพาณิชย์แห่งอื่นๆ และจะสร้างแรงกดดันให้ SKS ต้องปรับตัวเพื่อผล กำไร จนนำมาซึ่งการเบียดเบียนและสร้างภาระให้กับผู้กู้ซึ่งเป็นคนจนที่ยากไร้

ดังนั้น แนวทางของการระดมทุนสำหรับกลุ่มองค์กรไมโครไฟแนนซ์ไม่ใช่ระจอนเข้าหาตลาดทุนทั่วไป แต่ ต้องหาช่องทางที่เหมาะสมกับตัวเอง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการเจริญเติบโตของ SKS เป็นข้อพิสูจน์ที่นาย อาครุร่า พยายามแสดงให้เห็นว่า การสร้างกำไรสูงสุดให้กับผู้ถือหุ้น และการช่วยเหลือคนยากไร้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเกิดขึ้นได้พร้อมๆกัน

โดยนายวิกรม อาครุร่า เชื่อว่าในระบบการเงินของโลกปัจจุบัน ตลาดทุนและกลไกตลาดสามารถพัฒนา ตัวเองไปจนมีประสิทธิภาพสูงมากพออยู่แล้ว และรูปแบบวิธีการทำงานภายในองค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ก็ น่าจะเป็นส่วนที่ช่วยผสมผสานให้กลุ่มไมโครไฟแนนซ์กลายเป็นช่องทางทำธุรกิจที่มีอนาคตอันนำมาซึ่งโอกาสที่ จะเปิดให้คนจนเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มากขึ้น ซึ่งถือเป็นเป้าหมายดั้งเดิมของการทำธุรกิจประเภทนี้

สถาบันนี้มีผลิตภัณฑ์ทางการเงิน เช่น การปล่อยเงินกู้ โดยที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเพื่อช่วยเหลือกลุ่ม คนที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของสังคม เพื่อสร้างระบบนิเวศที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนภายในสังคมผ่านการ ให้บริการทางการเงิน โดยประเภทสินเชื่อที่ให้แก่วัยผู้รายได้น้อย มีทั้งประเภทสินเชื่อสร้างรายได้ ตัวอย่างเช่น การ นำไปเปิดร้านค้าปลีกท้องถิ่น(Kirana) การนำไปเลี้ยงปศุสัตว์ นำไปเปิดร้านให้บริการตัดเย็บและบริการที่เกี่ยวข้อง หรือ การให้บริการอื่น ๆ ที่สามารถสร้างรายได้ที่ยั่งยืนและต้องใช้เงินทุน หรือที่ต้องลงทุนเพื่อการค้าซึ่งสินทรัพย์ ประเภทต่อมา คือ สินเชื่อรายย่อยระยะกลาง และ ประเภทสินเชื่อรายย่อยระยะยาว โดยตัวอย่างการกู้ของสินเชื่อ ระยะกลางและระยะยาวนั้นส่วนใหญ่จะเหมือนกับสินเชื่อสร้างรายได้ แต่ในส่วนของระยะยาวมีเพิ่มในส่วนของการขอสินเชื่อเพื่อเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนสำหรับธุรกิจของสมาชิก ต่อมา มีการเสนอเงินให้กู้ยืมแก่ผู้ขายด้วยเหตุผล หลายประการ อาทิเช่น เป็นค่าใช้จ่ายในการแต่งงาน หรือ เพื่อซื้อเมล็ดพืชพันธุ์

นอกจากนี้ บริการทางการเงินของที่นี่ ยังเสนอสินเชื่อพิเศษ 6 ประเภทสำหรับกลุ่มผู้หญิงโดยที่แบ่งตาม ส่วนความอ่อนแอทางการเงินของสังคมนั้น ๆ สินเชื่อพิเศษสำหรับผู้หญิง คือ 1.เงินกู้ซื้อเตาปรุงอาหารเพื่อเพิ่ม ความสามารถในการสร้างรายได้หรือเพิ่มผลผลิต 2.นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อคอมพิวเตอร์พลังงานแสงอาทิตย์

เพื่อปรับปรุงความสามารถในการสร้างรายได้หรือเพิ่มผลผลิต 3.นำไปซื้อเครื่องกรองน้ำเพื่อปรับปรุงความสามารถในการสร้างรายได้หรือเพิ่มผลผลิต 4.นำไปซื้อโทรศัพท์มือถือเพื่อปรับปรุงความสามารถในการสร้างรายได้หรือเพิ่มผลผลิต 5.นำไปซื้อจักรยานเพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้หรือเพิ่มผลผลิต 6.นำไปซื้อจักรเย็บผ้าเพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้หรือเพิ่มผลผลิต ซึ่งดอกเบี้ยและระยะเวลาการชำระคืนก็จะต่างกันไปตามประเภทสินเชื่อ โดยดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 19<sup>95</sup> ซึ่งเป็นสถาบันไมโครไฟแนนซ์แห่งเดียวในอินเดียนที่เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ 20 นอกจากนี้ SKS ยังมีการให้บริการในเรื่องประกันชีวิต

SKS Microfinance ยังมีการดำเนินงานในรูปแบบของ Joint Liability Group ซึ่งเป็นในลักษณะของการให้กู้ยืมแก่ผู้หญิงแต่ละคนโดยใช้กลุ่มสมาชิก 5 คนเป็นผู้ค้ำประกันสำหรับสมาชิกแต่ละคน ซึ่งเป็นการใช้ "หลักประกันทางสังคม" แทนที่หลักประกันสินทรัพย์ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดในกลุ่มที่ยากจน ระบบดังกล่าวนี้ใช้ได้ผลเนื่องจากประเทศอินเดียนยังคงเป็นสังคมที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง แนวคิดในเรื่องการให้เกียรติและความเคารพในสังคมนั้นฝังรากลึกในวัฒนธรรมอินเดียนและการผัดผ่อนโดยเจตนาจะถูกมองว่าเป็นความอับอายสออสและถูกเหยียดหยาม

## ประเทศอินโดนีเซีย

ในส่วน Microfinance in Indonesia นั้นมีที่มาจากประชาชนในประเทศมีความยากจนมาก และการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพทำได้น้อย ทางรัฐบาลจึงได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ชาติ ปี ค.ศ.2012 เพื่อการเข้าถึงบริการทางการเงิน คือ National strategy for financial inclusion โดยมีสถาบันการเงินที่สามารถให้บริการฐานรากได้ 2 ประเภท คือ 1 สถาบันการเงินที่ดำเนินการในรูปแบบธนาคาร คือ ธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาทางการเกษตร(BRI) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ จัดหาปัจจัยทางการเกษตรให้ชาวนา นอกจากนี้ยังมีธนาคารชนบท(BRR) และ ธนาคารหมู่บ้าน (BKPs) และ 2 สถาบันการเงินที่ไม่ได้ดำเนินการในรูปแบบธนาคารพาณิชย์ ตัวอย่างเช่น สถาบันเครดิต กองทุนชนบท สหกรณ์ เครดิตยูเนียน โรงรับจำนำรัฐ องค์กรการเงินชุมชนที่ให้บริการนอกระบบ

อุปสรรคการพัฒนาระบบการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก คือ มีองค์กรการเงินฐานรากนอกระบบมากเกินไป โดยไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับ ทำให้รัฐไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลได้ การให้บริการจึงขาดความมั่นคงยั่งยืน และไม่ได้ประสิทธิภาพ จึงต้องออกกฎหมายฉบับนี้มารับรองสถานะทางกฎหมายให้องค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้

<sup>95</sup> SKS Microfinance (Bharat Financial Inclusion) แหล่งที่มา <https://www.bankbazaar.com/personal-loan/sks-microfinance.html>

นอกจากนี้ยังได้มีการให้คำนิยามคำว่าสถาบันการเงินฐานราก หรือ MFI ว่าหมายถึง สถาบันการเงินซึ่งตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไร แต่จัดตั้งเพื่อเพิ่มช่องทางเข้าสู่แหล่งเงินทุนให้แก่รายย่อย หรือเพื่อเพิ่มรายได้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ด้อยโอกาส และเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถและผลิตภาพโดยรวม

ส่วนการจัดตั้งสถาบันการเงินนั้นต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรที่กำกับดูแลทางการเงิน คือ Financial Services Authority of Indonesia (Indonesian: Otoritas Jasa Keuangan or OJK) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ควบคุมและกำกับดูแลภาคบริการทางการเงิน โดยข้อกำหนดของสถาบันการเงินรูปแบบนี้ สามารถดำเนินการได้เฉพาะการให้สินเชื่อสนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิก รับฝากเงินและเป็นทีปรึกษาทางการเงิน เท่านั้น และ มียังข้อจำกัดด้านพื้นที่ให้บริการอีกด้วย

## ประเทศแอฟริกาใต้

ในอดีตพบว่าภายในประเทศนี้ มีคนยากจน และ ผู้ไม่มีงานทำอยู่จำนวนมาก นอกจากนี้ยังพบว่าอัตราการเข้าถึงสถาบันการเงินที่มีคุณภาพอยู่ในอัตราที่ต่ำ นอกจากนี้ มีการศึกษาวิจัยแล้วพบว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยที่เข้าถึงบริการทางการเงิน มีเพียง 6% เท่านั้นที่ธนาคารให้สินเชื่อแก่รายย่อยในการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ในขณะที่ส่วนที่เหลือมักเป็นสินเชื่อส่วนบุคคลเพื่อการบริโภค ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ในการซื้ออาหารและเพื่อชำระเงินกู้เก่า สะท้อนให้เห็นถึงลูกหนี้รายย่อยจำนวนมากจมอยู่กับวงจรการกู้ยืมที่ดูเหมือนไม่มีที่สิ้นสุดซึ่งมักจะทำให้สถานการณ์ทางการเงินที่สิ้นหวังแย่ลงไปอีก

ปัจจุบันจึงได้กำหนดเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงินให้เป็นยุทธศาสตร์หลักของประเทศ ชื่อ A Safer financial sector to serve south Africa better โดยประกาศในปี ค.ศ.2011 เพื่อให้ประชาชนที่ยากจน หรือ ผู้ไม่มีงานทำสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทสินเชื่อขนาดย่อมได้ เพื่อให้มีเงินทุนไปเริ่ม ธุรกิจของตนเอง นอกจากนี้ก็หวังให้การเข้าถึงสินเชื่อขนาดย่อมนี้ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในประเทศด้วย การเงินรายย่อยจึงมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในภาคการธนาคารเนื่องจากภาคธนาคารรายย่อยพยายามให้บริการทางการเงินแก่ผู้คนนับล้านที่ไม่เคยเข้าถึงการเงินมาก่อน<sup>96</sup> ซึ่งยุทธศาสตร์นี้ก็ได้นำมาสู่การปรับปรุงการกำกับดูแลภาคการเงิน หรือ Financial sector regulation act 2017 ของประเทศแอฟริกาใต้ เนื่องจากรัฐบาลเริ่มมองว่าภาคการเงินสำหรับรายย่อยเป็นส่วนสำคัญของการสร้างการจ้างงานและเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและได้เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานการเงินรายย่อยของรัฐภาค

<sup>96</sup> KPMG, South Africa, Microfinance and Poverty Alleviation in South Africa[online], 11 November 2013. แหล่งที่มา mondaq.com

โดย Microfinance ในประเทศแอฟริกาใต้ ได้แบ่งการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกเป็น 3 ระดับ คือ 1. ธนาคารพาณิชย์ 2. สถาบันการเงินพิเศษ 3. สถาบันการเงินที่มีสมาชิกเป็นเจ้าของซึ่งอาจให้บริการในระบบหรือนอกระบบก็ได้ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน สหกรณ์

### 3.3 แนวความคิดเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย

หลักการกำกับดูแลสถาบันการเงิน หรือ ธุรกิจทางการเงินอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) นั้นได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้<sup>97</sup>

เนื่องจากสถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการเงินของประเทศ โดยทำหน้าที่ระดมและจัดสรรเงินทุนแก่ภาคเศรษฐกิจ การชำระราคาและบริการ การบริหารความเสี่ยง รวมถึงการให้ข้อมูลทางการเงินเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้น การดูแลให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีธรรมาภิบาลและบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับเงินฝากของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ธปท. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 และ พ.ศ.2550 และกฎหมายอื่น ๆ อาทิ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยสถาบันการเงินที่ ธปท. กำกับดูแล ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ สาขาของธนาคารต่างประเทศ สำนักงานผู้แทนธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (non-bank) บางประเภท ได้แก่ ธุรกิจบัตรเครดิตและธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

จึงเห็นได้ว่า สถาบันการเงินประชาชนแม้มีลักษณะประกอบกิจการดูจวนธนาคารแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของ ธปท. โดยตรง

นอกจากนี้ ธปท. ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ

<sup>97</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย,สถาบันการเงิน[ออนไลน์], แหล่งที่มา

[https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions\\_StoryTelling\\_Fl.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions_StoryTelling_Fl.aspx)

ขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในการกำกับการทำงานของบริษัทข้อมูลเครดิต โดยรพท. ดำเนินนโยบายและกำกับดูแลสถาบันการเงินภายใต้กรอบหลักการ 5 ด้านดังนี้

1. ดูแลให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีความระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี โดยมีเงินกองทุนที่มีคุณภาพและเพียงพอตามมาตรฐานสากลสำหรับรองรับความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ และมีหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินปฏิบัติในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง ด้านปฏิบัติการ ด้านตลาด และปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชี รวมถึงการใช้เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) ที่สอดคล้องกับ risk profile ของสถาบันการเงิน
2. ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันในระดับที่เหมาะสม และระวังไม่ให้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางธุรกิจ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการกำกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เป็นต้น
3. ดูแลให้สถาบันการเงินมีธรรมาภิบาลที่ดี ดูแลให้กรรมการ ผู้บริหาร และ พนักงานของสถาบันการเงินทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยมุ่งเน้นเรื่องบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการ การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูล และความโปร่งใส
4. ดูแลให้สถาบันการเงินมีความเป็นธรรมต่อลูกค้าและประชาชน และมีการเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอ โดยมีเกณฑ์ด้าน market conduct ในการกำกับดูแลการทำธุรกิจของสถาบันการเงิน ทั้งที่เป็นธุรกิจการเงินและการทำธุรกิจ cross selling เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน และส่งเสริมให้สถาบันการเงินให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึงและมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้บริการทางการเงินใน 4 เรื่อง ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง สิทธิที่จะเลือกซื้อผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินได้อย่างอิสระ สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาค่าชดเชยหากเกิดความเสียหาย และ
5. กำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macro Prudential) โดยใช้เกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการดูแลความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การออกเกณฑ์กำกับบัตรเครดิต โดยกำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้ถือบัตรเครดิตเงินสินเชื่อ และจำนวนเงินขั้นต่ำในการผ่อนชำระ เป็นต้น เพื่อดูแลการก่อหนี้ภาคครัวเรือน



นอกจากนี้ ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ธปท. กำหนดให้สถาบันการเงินจัดส่งข้อมูล และแบบรายงานต่าง ๆ เป็นประจำ ในกรณีที่สถาบันการเงินมีข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติตามเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ หรือการรายงาน สถาบันการเงิน สามารถติดต่อสอบถามจากเจ้าหน้าที่สัมพันธ์สถาบันการเงิน

โดยคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้แก่

คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการกำกับและติดตามการตรวจสอบสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินมีเสถียรภาพมั่นคง โดยจะกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน กำหนดนโยบายการเปิด/ปิดสาขาสถาบันการเงิน กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่ และติดตามการดำเนินงานของ ธปท. ในด้านการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

คณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแลและระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดจนดำเนินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ และติดตามการดำเนินงานของ ธปท. ในด้านการจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน

สำหรับ สายงานที่ทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ของธปท. ประกอบด้วย

สายนโยบายสถาบันการเงิน (สนส.) มีหน้าที่กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ออกเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน รวมทั้งการกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงิน

สายกำกับสถาบันการเงิน (สกส.) มีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน รวมทั้งพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ และพิจารณากำหนดมาตรการให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาด้านฐานะการเงินและการดำเนินงานหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายทำการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่กล่าวไว้ในเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเงินของไทยมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จากขอบเขตธุรกรรมที่ขยายกว้างขึ้นและซับซ้อนขึ้นตามกระแสนวัตกรรมทางการเงินและกระแสโลกาภิวัตน์ ธปท. จึงมีกลไกการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้สามารถดูแลความ

เสี่ยงในภาพรวมของสถาบันการเงินได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ธนาคารกลางและหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศต่างๆ โดยความร่วมมือมีหลายรูปแบบ เช่น การประชุมหารือทั้งในระดับผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง การแลกเปลี่ยนพนักงาน การทำข้อตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เป็นต้น

### 3.4 แนวความคิดเรื่องความซ้ำซ้อนทางกฎหมาย และการประเมินความสัมฤทธิ์ผลทางกฎหมาย (RIA)

#### แนวคิดและวิวัฒนาการพื้นฐาน

วิวัฒนาการและแนวคิดหลักของเรื่องนี้ คือ ในยุคดั้งเดิมปัจเจกชนมีสิทธิเสรีภาพมากในการกระทำการใดๆ แต่เมื่อเวลาผ่านไปสังคมเริ่มมีการพัฒนาทำให้การอยู่ร่วมกันของสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงต้องอาศัยเครื่องมือที่สร้างขึ้นเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขได้ เครื่องมือชนิดนั้น ก็คือ กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการออกมาเพื่อกำกับ จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเพื่อไม่ให้ไปละเมิดสิทธิของกันและกัน ต่อมากลับพบว่ามักมีกฎเกณฑ์ออกมาเกินจำเป็น จึงเริ่มมีแนวคิดเปลี่ยนจากคำว่า Regulation เป็น Deregulation ซึ่งแนวคิดนี้เริ่มต้นมาจาก สหรัฐอเมริกา ซึ่งอิทธิพลแนวคิดดังกล่าวนี้ได้มาถึงประเทศไทยแล้วในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ก็มีแนวคิดอีกด้านที่สะท้อนออกมา คือ ประเทศในแถบยุโรป ที่เริ่มมีปัญหาจากการลดกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ประเทศในแถบยุโรปเริ่มกลับมาออกกฎเกณฑ์กำกับเพิ่มขึ้นอีกครั้ง แต่ได้เปลี่ยนแนวคิดการออกกฎเกณฑ์เป็น Smart regulation คือ การออกกฎโดยต้องมีเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมนุษย์มารองรับเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

#### แนวคิดและวิวัฒนาการในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยนั้นมีปัญหาคือการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เนื่องจาก ณ ตอนนี้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมากถึง 1,200 ฉบับ โดยในแต่ละฉบับมีคำว่า ห้าม หรือ ให้ ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ หรือ ห้ามมิให้ปฏิบัติ มากเกินจำเป็น กล่าวคือ ในยุคดั้งเดิมของสังคมไทยนั้นคนเราจะมีสิทธิเสรีภาพในการกระทำของตนเองมาก สะท้อนได้จากสุภาษิตไทยในอดีตที่กล่าวว่า ใครใคร่ค้าม้าค้า ใครใคร่ค้าช้างค้า แต่ในปัจจุบันที่โลก หรือ สภาพสังคมนั้นได้พัฒนาไปจนมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องจำกัดการกระทำบางการกระทำของบุคคลแต่ละคนบ้าง ซึ่งการจำกัดนี้ต้องเป็นการจำกัดการกระทำโดยกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดระเบียบแบบแผนและสภาพบังคับให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข แต่เมื่อ

ในปัจจุบันมีกฎหมายมากเกินไปตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ส่งผลให้ประชาชน หรือ ผู้ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไม่สามารถจดจำ หรือ รับรู้รับทราบความมีอยู่ของกฎหมายเหล่านั้นได้ครบ บางกรณีไม่เคยได้ยินมาก่อนเลยด้วยซ้ำว่ามีกฎหมายเช่นว่านี้อยู่ ซึ่งกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนก็เป็นเช่นนั้นที่ส่วนมากไม่ทราบว่ากฎหมายฉบับนี้มีใช้บังคับอยู่ ดังนั้นเมื่อไม่ทราบว่ากฎหมายในเรื่องใดอยู่บ้าง ให้กระทำ ห้ามกระทำสิ่งใดบ้าง เมื่อผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่ทราบจึงไม่ได้ปฏิบัติตาม ความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายจึงไม่ได้มีประสิทธิภาพอย่างที่ควรจะเป็น

กล่าวโดยสรุป คือ การออกกฎหมายมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นปฏิบัติตามกฎหมาย แต่อาจเป็นเพราะมาตรา 64 ประมวลกฎหมายอาญาที่มีหลักสำคัญว่า บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมาย เพื่อให้พ้นจากความรับผิดในทางอาญาไม่ได้ ทำให้ผู้ออกกฎหมายจึงไม่ค่อยประชาสัมพันธ์กฎหมาย ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงความมีอยู่ของกฎหมาย การปรับปรุงกฎหมายนอกจากปรับปรุงตัวบทแล้วยังควรรวมถึงต้องปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ด้วย เพื่อให้ทุกคนรู้จะได้บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมายมิได้คำนึงถึงสาระสำคัญของการริเริ่มหรือเสนอให้มีร่างกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมากเท่าที่ควร จึงมีผลกระทบก่อให้เกิดสภาพปัญหาของกฎหมายในประเทศไทยหลายประการ เช่น (1) เกิดความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายเนื่องจากมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก หรือเรียกว่า “กฎหมายเฟ้อ” (Inflation of laws and regulations) (2) เกิดต้นทุนในการผลิตและในการบังคับใช้กฎหมายที่สูงมากจนเป็นภาระของรัฐที่ต้องสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น (3) ประชาชนถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพิ่มมากขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีได้มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง (4) ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นไป ตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก (compliance cost) หรือการเพิ่มต้นทุนในการประกอบการ (Economic cost) ทำให้ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมากฎหมายที่ออกมาบังคับใช้กลับเน้นหนักในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดคุณภาพของกฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ โดยก่อนการตรากฎหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) เพื่อประกอบการพิจารณาว่าสมควร ตรากฎหมายนั้นหรือไม่ โดยต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาในชั้นรับหลักการของร่างกฎหมายทุกฉบับ แม้มาตรการดังกล่าวจะช่วยพิจารณาคุณภาพของกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ทั้งกระบวนการเพราะการประเมินผลกระทบดังกล่าวอาจไม่ครอบคลุมผลกระทบด้านอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายด้วย ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเกิดแนวคิดที่จะนำกระบวนการตรวจสอบ

คุณภาพกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex post evaluation of regulations) มาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยด้วย<sup>98</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ ก็ได้วางหลักการและแนวคิดในเรื่องนี้ไว้ และได้บัญญัติหลักการและรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 77 ที่บัญญัติว่า

วรรคแรก รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

วรรคท้าย รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

โดยมาตรา 77 ได้กำหนดกรอบการตรากฎหมายและการใช้กฎหมาย มิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิหรือเสรีภาพเกินควร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และเพื่อมิให้มีกฎหมายที่สร้างภาระเกินจำเป็นแก่ประชาชน

ต่อมาเพื่อความชัดเจนและการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77 นี้ จึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

---

<sup>98</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, บทความการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex post evaluation of regulations) \*เรียบเรียงมาจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex post evaluation of regulations) ของนายอภิชัย กู้เมือง

หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่าง กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตาม ขั้นตอนต่างๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปและการเข้าถึงบทบัญญัติของ กฎหมายของประชาชน นั่นคือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2562 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ได้กำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย<sup>99</sup> ไว้ดังนี้ คือ

1. ให้ประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตราภาษานั้นมากน้อยเพียงใด
2. คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่
3. มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่

แนวคิดของการสร้างกฎเกณฑ์ในปัจจุบัน ได้แก่ 1.ยังมีกฎเกณฑ์น้อยยิ่งดี (กลไกตลาดมีประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุมโดยรัฐ) 2.มีการเปิดเผยข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง 3.มีการประเมินผลกระทบของกฎเกณฑ์อย่างเป็นระบบ 4.มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการกำหนดและบริหารกฎเกณฑ์ 5.มีการบูรณาการข้อมูลและสถิติในการจัดการความเสี่ยง 6.มีการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนและภาคธุรกิจ และ 7.มีการใช้ระบบการบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (OSS)<sup>100</sup>

การจัดทำการประเมินจากคู่มือการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ควรทำรายงานด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย กระชับ ครบถ้วน และตรงประเด็น และจะต้องระบุข้อมูล สถิติ หรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ประกอบการให้เหตุผลในการประเมินไว้ด้วย

## **พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562**

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ว่า ณ ปัจจุบันในเรื่องนี้ประเทศไทยก็ได้มีกฎหมายเฉพาะออกมาแล้ว คือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ซึ่งขอ ยกตัวอย่างหลักการสำคัญมาโดยสังเขป

<sup>99</sup> สมาคมธุรกิจเครื่องพิมพ์ดีดไทย, บทสรุปการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.tabba.in.th/news/detail/9>

<sup>100</sup> ดร.อภิชน จันทระเสน, เอกสารประกอบการสอนเรื่องการปรับปรุงกฎหมายบริษัท, 18 มิถุนายน 2563.

ในส่วนของคำนิยามศัพท์แห่งกฎหมาย ได้วางหลักไว้ในมาตรา 3 อาทิ คำว่า “กฎหมาย” หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และ ประมวลกฎหมาย คำว่า “การประเมินผลสัมฤทธิ์” หมายถึง การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด

เมื่อพิจารณาต่อมาพบว่าหัวใจสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ที่มาตรา 5 ที่ได้บัญญัติหลักการและหน้าที่สำคัญให้แก่หน่วยงานของรัฐ ที่พึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน รวมถึง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

มาตรา 30 เป็นเรื่องของเป้าหมายที่ต้องบรรลุของการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน โดยเป้าหมายมีดังต่อไปนี้

- (1) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน
- (2) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- (3) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย
- (4) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- (5) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎใดเห็นว่า กฎนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎนั้นเป็นการเฉพาะ

หน้าที่และระยะเวลาในการประเมินผลสัมฤทธิ์แห่งกฎหมาย ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 34 ที่ให้มีการทำการประเมินอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับหรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และ หน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(2) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(3) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดใดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ ส่วนครั้งต่อ ๆ ไป ให้กระทำตามวรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ยังได้ออกแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 7 และมาตรา 35 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้

ข้อ 4 การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับแต่มีเหตุที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยให้ประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่น อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(1) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(2) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(3) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(4) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(5) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ข้อ 7 การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยพิจารณาผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับหรือวันที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน จนถึงวันที่มีเหตุต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายใดมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ต้องนำรายงานนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา 34 (2) และ (3) หน่วยงานอาจประเมินผลสัมฤทธิ์ เพียงบางเรื่องตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีข้อเสนอแนะหรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้

## แนวคิดและทฤษฎีในต่างประเทศ

การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1971 ในสมัยประธานาธิบดี เจอรัลด์ ฟอร์ด ของสหรัฐอเมริกา ได้ออกข้อสั่งการที่ 11821 กำหนดให้กฎหมายหลัก ๆ ที่จะมีการตราขึ้นต้องทำการประเมินภาวะที่อาจทำให้เกิดเงินเฟ้อหรืออีกชื่อหนึ่งว่าการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจควบคู่มาด้วย ภายหลังจากในปี ค.ศ.1976 ได้เปลี่ยนมาเป็นการวิเคราะห์ทางกฎหมาย โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานตระหนักถึงผลที่จะเกิดทั้งทางตรงและทางอ้อมของการใช้กฎหมาย และเลือกทางเลือกเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันน้อยที่สุด ภาครัฐมีการพัฒนาหลักการและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ สำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และการวิเคราะห์ทางเลือกอื่น ๆ หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย โดยการประเมินผลดังกล่าวเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาภาครัฐกิจ และส่งเสริมการใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล นอกจากนี้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมและรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก็เป็นส่วนสำคัญเช่นกัน ดังนั้นการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย จึงเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศกลุ่มสมาชิก OECD กลุ่มประเทศ OECD นี้ จึงมีการใช้การประเมินผลกระทบทางกฎหมายเพื่อคัดกรองกฎหมายต่าง ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1995<sup>101</sup> และได้มีการกำหนดประเด็นข้อคำถามร่วมกันสำหรับการใช้อ้างอิง เพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์กฎหมายในหลายๆประเทศ ซึ่งประกอบด้วย 10 ข้อคำถาม โดย 10 ข้อคำถามได้แก่<sup>102</sup>

<sup>101</sup> คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, งานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบการออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย,2558

<sup>102</sup> THE OECD REFERENCE CHECKLIST FOR REGULATORY DECISION-MAKING: (1) Is the problem correctly defined? The problem to be solved should be precisely stated, giving evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities). (2) Is government action justified? Government intervention should be based on explicit evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem. (3) Is regulation the best form of government action? Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects and administrative requirements. (4) Is there a legal basis for regulation? Regulatory processes should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the “rule of law”;that is, responsibility should be explicit for ensuring that all regulations are authorised by higher-level regulations and consistent with treaty obligations, and comply with relevant legal principles such as certainty, proportionality and applicable procedural requirements. (5) What is the appropriate level (or levels) of government for this action? Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or if multiple levels are involved, should design effective systems of co-ordination between levels of government. (6) Do the benefits of regulation justify the costs? Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken. (7) Is the distribution of effects across society transparent? To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make transparent the distribution



องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organization for Economic Co-operation and Development - OECD เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และยอมรับระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรีในการร่วมกันและพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรปและโลก โดยมีสมาชิกทั้งหมด โดยมีสมาชิกทั้งหมด 37 ประเทศ<sup>103</sup>

ทางองค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ Organization for Economic Cooperation Development (OECD) ก็ได้อธิบายว่า RIA ใช้วัดประโยชน์ที่อาจจะได้รับ ค่าใช้จ่าย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคม เพื่อสร้างความมั่นใจว่านโยบายของรัฐได้ถูกตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน และรัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกทางที่ดีที่สุดจากทุกทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่ ยิ่งในยุคสมัยที่เศรษฐกิจยุคใหม่เติบโตเพิ่มความซับซ้อนขึ้นอย่างรวดเร็ว การออกกฎหมายของรัฐบาล ส่งผลโดยตรงต่อทุกภาคส่วน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การทำ RIA จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ปัจจัยชี้วัดที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วการออกกฎหมายใดๆ ของรัฐบาลจะกระทบต่อคนจำนวนมาก และไม่ใช้ทุกกรณีที่รัฐบาลจะรู้ปัญหาเกี่ยวกับทางเลือกที่ดีที่สุดเสมอไป กฎหมายจึงควรถูกเขียนขึ้นภายใต้บรรยากาศที่เปิดกว้างและโปร่งใส ข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย ควรต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชน พรรคการเมือง กลุ่มสหภาพแรงงาน ภาคธุรกิจ เอ็นจีโอ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกส่วนสามารถเสนอความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการร่างกฎหมายได้ คนบางกลุ่มอาจจะสามารถนำเสนอความรู้เฉพาะทาง ความเชี่ยวชาญในบางเรื่อง หรือมุมมองและความคิดเห็นใหม่ๆ ต่อนโยบายและการออกกฎหมายที่ส่งผลต่อพวกเขาหรือกลุ่มของพวกเขาได้<sup>104</sup>

---

of regulatory costs and benefits across social groups. (8) Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users? Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible. (9) Have all interested parties had the opportunity to present their views? Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government. (10) How will compliance be achieved? Regulators should assess the incentives and institutions through which through which the regulation will take effect, and should design responsive implementation strategies that make the best use of them.

<sup>103</sup> The OECD's 37 members are: Austria, Australia, Belgium, Canada, Chile, Colombia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States.

<sup>104</sup> iLaw, ความรู้เบื้องต้นเรื่องการทำ RIA: คู่มืออย่างง่ายสำหรับฟังความคิดเห็นจากอเมริกา[ออนไลน์], 11 กรกฎาคม 2560. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4557>

OECD เป็นองค์กรระดับนานาชาติที่เริ่มต้นจัดทำมาตรฐานและร่างกรอบเทคนิค ตลอดจนระบบที่เหมาะสมของกระบวนการ RIA OECD อธิบายไว้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องมีขั้นตอนหลัก 3 ประการที่รัฐบาลจะต้องทำเพื่อสื่อสารกับสาธารณะ

### 1. การแจ้งให้ทราบ (notification)

เป็นขั้นตอนแรก เมื่อรัฐบาลต้องการการมีส่วนร่วมจากสาธารณะ การแจ้งให้ทราบรวมถึงการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ถูกเสนอให้ประชาชนเข้าถึงได้ การสื่อสารนี้เป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว ส่วนประชาชนเป็นผู้รับสารเท่านั้น กระบวนการนี้มีความสำคัญสำหรับการปรึกษาหารือในขั้นตอนต่อไป เพราะจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเตรียมตัวให้พร้อมก่อนกระบวนการปรึกษาหารือ

### 2. การปรึกษาหารือ (Consultation)

ขั้นตอนนี้รวมถึงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็น จากผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย รัฐบาลควรจะนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนนี้มาจัดทำร่างกฎหมายให้มีคุณภาพสูงขึ้น ขั้นตอนนี้ไม่ใช่การทำงานของรัฐบาลฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการสื่อสารสองทางที่ประชาชนต้องมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลแก่รัฐบาล

### 3. การมีส่วนร่วม (Participation)

ขั้นตอนนี้รวมถึงการเข้าไปมีบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย ที่จะลงมือร่างถ้อยคำในกฎหมาย รัฐบาลสามารถชักชวนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคนสำคัญๆ มีบทบาทในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ด้วย เพื่อเพิ่มความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในกฎหมายที่จัดทำขึ้นได้

การเลือกว่าจะใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นแบบไหน ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของการเปิดรับฟังในประเด็นนั้นๆ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีหลายแบบ ตัวอย่างเช่น การประชุมแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งใช้กันในสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น หรือ ระบบการแจกจ่ายร่างกฎหมายไปเพื่อให้ช่วยกันให้ความเห็น ส่วนระบบของสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการ แจ้งข้อมูลและฟังความเห็นจากสาธารณะ (public notice-and-comment) ระบบของสหรัฐอเมริกานั้นมีชื่อเสียงในฐานะที่เป็นระบบการออกกฎหมายที่เปิดกว้างและเข้าถึงได้จริง ๆ

ระบบการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกาก็ถูกเขียนรับรองไว้ชัดเจนในกฎหมาย คือ พ.ร.บ. ระเบียบปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2489 หรือ ค.ศ.1946 Administrative Procedure Act (APA) กฎหมายนี้บังคับใช้กับหน่วยงานรัฐทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้น กฎหมายนี้รับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับ

กระบวนการออกกฎหมายของรัฐบาลกลาง (federal government) กฎหมายนี้วางมาตรฐานขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการออกกฎหมายของรัฐบาล

ความเข้มข้นในการนำ RIA มาใช้ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ใน 3 มิติ คือ<sup>105</sup>

(1) ระดับของกฎหมายที่ต้องทำ RIA

ประเทศ OECD โดยส่วนมากจะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกทำเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้น ที่เรียกว่า “Targeting RIA” เช่น สหรัฐอเมริกาจะทำ RIA แบบสมบูรณ์กับกฎหมายที่ทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายมากกว่า 100 ล้านดอลลาร์ต่อปีขึ้นไป หรือ กฎหมายที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อการแข่งขันในตลาด การจ้างงาน การลงทุน ผลิตภาพ หรือ การทำนวัตกรรม ในขณะที่เม็กซิโกมีข้อกำหนดให้กฎหมายทุกฉบับต้องทำ RIA หากแต่มีการกำหนดระดับของความเข้มข้นในการประเมินที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสำคัญของกฎหมายนั้น ๆ

(2) เนื้อหาสาระของรายงาน RIA

รายงาน RIA อาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ ความคุ้มค่าที่ต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่ต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่ากฎหมายประเภทไหนต้องการ RIA ที่มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์อย่างน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีความชัดเจนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานดังกล่าว ตัวอย่าง เช่น<sup>106</sup>

- เนเธอร์แลนด์วิเคราะห์เฉพาะผลกระทบต่อภาคธุรกิจ (Business Effects Analysis)
- สาธารณรัฐเช็กวิเคราะห์ผลกระทบต่อทางการเงินควบคู่ไปกับผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจสังคมด้วย
- ฝรั่งเศสวัดผลกระทบต่อภาคธุรกิจและหน่วยงานของรัฐ
- ฟินแลนด์ประเมินผลกระทบต่องบประมาณ แรงงาน สิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ นโยบายในระดับภูมิภาคและความเท่าเทียมกันทางเพศ เป็นต้น การประเมินเหล่านี้มีลักษณะเป็น Partial RIA เนื่องจากดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศโดยหน่วยงานในต่างกระทรวง มิได้มีการนำมาประมวลผลรวมกัน

<sup>105</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis), ธันวาคม 2557

<sup>106</sup> OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers, 2008.

- เบลเยียมประเมินความเสี่ยงของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น
- เม็กซิโกและ ไอร์แลนด์ มีการจัดทำ RIA เต็มรูปแบบ หากแต่มีระดับความเข้มข้นในการวิเคราะห์ผลกระทบที่แตกต่างกัน

### (3) กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA

เพื่อให้รายงาน RIA มีความน่าเชื่อถือ มีความรอบคอบและสมบูรณ์ บางประเทศจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการจัดทำ RIA ที่โปร่งใส เช่น การกำหนดให้ผู้จัดทำ RIA จะต้องเป็นหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงที่เสนอกฎหมาย และกำหนดให้มีการเปิดเผยรายงานฯ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน ในขณะที่บางประเทศไม่มีข้อกำหนดเหล่านี้

## บทที่ 4 : บทวิเคราะห์

จากประโยชน์และความจำเป็นของกฎหมายพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้าว่าหากมีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้นได้ตามเป้าหมายของกฎหมายย่อมสามารถแก้ปัญหาในเรื่องความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ และสามารถคุ้มครองประชาชนฐานรากจำนวนมากได้มากกว่าที่ได้รับจากองค์กรการเงินชุมชนเดิมในปัจจุบัน ที่สำคัญสามารถเกิดการบูรณาการข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากเพื่อจัดทำแนวนโยบายในการส่งเสริมได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นในปัจจุบัน

อีกประเด็น คือ ด้วยความที่สถาบันการเงินประชาชนมีแนวคิดตั้งต้นและได้รับอิทธิพลมาจากเรื่อง ไมโครไฟแนนซ์ หากมีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้นได้ตามเป้าหมายจริง ย่อมน่าจะสามารถช่วยเหลือประชาชนฐานรากในเรื่องของการเข้าถึงบริการทางการเงิน ช่วยลดความเหลื่อมล้ำเพิ่มความเป็นอยู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ และสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้อย่างยั่งยืนส่งผลบวกไปยังภาพรวมเศรษฐกิจระดับมหภาคของประเทศได้ ที่เชื่อเช่นนั้นเนื่องจากมีบทพิสูจน์จากตัวอย่างที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 จำนวนมากกว่าไมโครไฟแนนซ์นั้นช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้จริง

โดยเฉพาะการแก้ปัญหาในเรื่องการเข้าถึงสินเชื่อที่แต่เดิมติดปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและหลักประกันของประชาชนฐานราก โดยธนาคารกรามีนได้พิสูจน์แล้วว่า การเข้าถึงสินเชื่อเพียงน้อยนิดนั้นสามารถเพิ่มโอกาสในการเริ่มต้นธุรกิจ พัฒนาคุณภาพชีวิต หรือเพิ่มรายได้แม้จะไม่ได้มากก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้เป็นการทำให้ประชาชนฐานรากมีโอกาสได้เข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากเรื่องการให้สินเชื่อแล้วการจะเพิ่มคุณภาพของการเงินส่วนบุคคลควรมีบริการรับฝากเงินที่ปลอดภัยให้บริการเพื่อส่งเสริมการออมควบคู่ไปด้วย ซึ่ง 2 บริการนี้เป็นบริการที่สถาบันการเงินสามารถตอบสนองได้ จากประโยชน์เหล่านี้ก็จะเป็นการลดปัญหาหนี้ในระบบไปได้ในตัว

นอกจากนี้จากตัวอย่างของประเทศอินโดนีเซีย กับ แอฟริกาใต้ ที่ผลักดันเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากเป็นนโยบายแห่งชาติ และดำเนินการตั้งสถาบันในลักษณะไมโครไฟแนนซ์ขึ้นก็ช่วยลดปัญหาคนจน หรือ การเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพของประชาชนได้จริง

อีกทั้งด้วยลักษณะเฉพาะของสถาบันการเงินประชาชน ในเรื่องของความรู้จักมักคุ้นกันของสมาชิกที่ได้กล่าวไปแล้ว ก็สามารถนำระบบดังเช่นของธนาคารกรามีนในเรื่องของการบริการตามบ้านเรือนมาประยุกต์ใช้ได้ เพราะในธนาคารกรามีนมีบริการ เช่น การมีพนักงานบริการไปตามบ้านเพื่อไปรับเงินฝากเป็นการอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกได้ ด้วยลักษณะเฉพาะของคนในชุมชนที่รู้จักมักคุ้นกันอยู่แล้ว และ หากมีปัญหาที่ทราบชื่อ ที่อยู่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ไม่ยาก ผลพวงสุดท้าย คือ บางกรณีอาจใช้แรงกดดันในชุมชน หรือ คนในพื้นที่ช่วยกันกดดันให้ดำเนินงานไปตามข้อตกลงที่ตั้งที่ธนาคารกรามีนเคยใช้เรื่องการค้าประกันกลุ่มในเรื่องการกดดันเพื่อไม่ให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ เพราะหากผิดนัดอนาคตชื่อเสียงความน่าเชื่อถือของบุคคลนั้นย่อมเสียไปด้วยในชุมชน

อย่างไรก็ดีสถาบันการเงินประชาชนกับธนาคารกรามีนแม้มีหลักการใกล้เคียงกัน มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแล และมีทางภาครัฐสามารถกำหนดกรอบนโยบายได้เช่นเดียวกัน แต่ถ้าเทียบกับระบบของประเทศไทยธนาคารกรามีนมีลักษณะเป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเสียมากกว่า

เมื่อนำผลลัพธ์ในปัจจุบันมาเทียบกับผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนในช่วงที่ยังเป็นร่างกฎหมายอยู่นั้น กลับพบว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากภายหลังมีการออกกฎหมายฉบับนี้และได้มีผลบังคับใช้ มาเกือบ 2 ปี ซึ่งเป็นเวลาที่พอสมควรแล้วในการเห็นถึงความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย เห็นได้ว่านับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้มีองค์กรการเงินชุมชนเพียง 3 แห่งเท่านั้นที่สามารถยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ ทั้งที่ประเทศไทยในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนให้บริการอยู่จำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ จึงเห็นได้ถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือ ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่วางเอาไว้ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายนั้นยังไม่ได้เกิดประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้อย่างมีนัยสำคัญ เพราะความมุ่งหวังของกฎหมายในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศ การพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนฐานราก และ การเพิ่มความคุ้มครองให้กับสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนนั้นยังไม่ได้รับการแก้ไข เพราะการจะแก้ไขสิ่งเหล่านี้ได้ต้องมีการก่อตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้นได้อย่างแพร่หลายให้ได้เสียก่อนเป็นอย่างแรก เมื่อจุดเริ่มต้นยังไม่อาจทำได้สำเร็จย่อมสะท้อนให้เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้น่าจะไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่ได้ตั้งความหวังเอาไว้อย่างแน่นอน

และเมื่อเทียบกับการตรวจสอบความสัมฤทธิ์ผลในช่วงก่อนการออกกฎหมาย หรือ การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมาน้อยเพียงใดก็ตาม ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้มีปัญหาเรื่องความสัมฤทธิ์ผลอย่างชัดเจน เนื่องจากผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ตั้งไว้ คือ มีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนเพื่อเป็นแหล่งบริการทางการเงินทางเลือกให้ประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

และ ตัวชี้วัดของกฎหมาย คือ มีการเข้าถึงบริการทางการเงินมากขึ้น และ สถาบันการเงินประชาชนมีความมั่นคงทางการเงิน ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามจำนวนที่คาดหวัง เมื่อสถาบันการเงินประชาชนไม่เกิดย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เพราะการแก้ปัญหาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นจะสำเร็จได้ต้องมาจากองค์กรการเงินชุมชนยกระดับสถานะของตนขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน

ซึ่งภายหลังจากผู้วิจัยได้ศึกษาทั้งตัวบทแห่งกฎหมายฉบับนี้ และ กระบวนการในทางปฏิบัติตามที่กฎหมายวางเอาไว้แล้วก็พบว่า มีสภาพปัญหาที่น่าพิจารณาอยู่หลายประเด็น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปจากนี้

#### 4.1 สภาพปัญหา

##### มีความทับซ้อนของกฎหมาย

จากผลที่ได้ทำการศึกษามาพบว่าประชาชนระดับฐานรากส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย โดยพื้นฐานปัญหาของคนกลุ่มนี้ หลัก ๆ แล้วเป็นเรื่องของสภาพคล่องในการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะมีการผู้ที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายที่จำเป็น หรือ จะเป็นผู้ตกงานที่ไม่ได้เตรียมความพร้อมเอาไว้ คือ การไม่มีการวางแผนการออม ซึ่งจากปัจจัยเหล่านี้ พบว่า บริการขั้นพื้นฐานที่ประชาชนระดับฐานรากต้องการจริง ๆ คือ การมีที่ออมเงินที่ปลอดภัยและไวใจได้ อีกเรื่องคือ สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายในเรื่องที่ใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน นั่นคือพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547 และ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 (สหกรณ์ออมทรัพย์) ซึ่งแม้จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรขึ้นตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนั้นจะแตกต่างกัน แต่ก็ยังมีส่วนที่ค่อนข้างทับซ้อนกัน และ คล้ายคลึงกัน ถึงขนาดแยกความแตกต่างได้ลำบาก

เมื่อพิจารณาจุดเด่นของสถาบันการเงินประชาชน นั่นคือ การมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งทั้งสหกรณ์ และ กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชน ก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน ทั้งนี้แม้เป้าหมายของกฎหมายสถาบันการเงินประชาชน คือ องค์กรการเงินชุมชนที่ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเข้ามากำกับก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วนั้นพบว่า สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นส่วนมากก็เป็นสมาชิกในกลุ่มสหกรณ์ หรือ เป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านด้วยอยู่แล้วเช่นกัน ทำให้ไม่เห็นความจำเป็นต้องยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน และ วัตถุประสงค์หลักในการให้บริการก็คล้ายคลึงกัน คือ โดยหลักเป็นการให้สมาชิกรู้จักเก็บออมและมีที่เก็บออมที่ปลอดภัย รวมถึงมีการให้กู้ยืมในกรณีที่สมาชิกมีความจำเป็นต้องใช้เงิน ในอัตราดอกเบี้ยที่ไม่สูงมาก ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ช่วยแก้ปัญหาเหล่านั้นอกระบบได้เช่นกัน ทั้งพื้นที่ดำเนินงานก็มีส่วนทับซ้อนกัน

นอกจากนี้ในปัจจุบันการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ หรือ กองทุนหมู่บ้าน ย่อมได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่างจากกฎหมายที่มากกว่า เช่น ได้รับเงินอุดหนุนจากทางภาครัฐ หรือ การได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือ ภาษีบางประเภท และ สิ่งที่แตกต่างกันกับสถาบันการเงินประชาชน คือ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 46 ตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 พบว่าขอบวัตถุประสงค์และขอบอำนาจของสหกรณ์นั้นกว้างกว่ามาก สามารถทำกิจการอะไรได้มากกว่า

หากจะพิจารณาเทียบมุมมองเรื่องการคุ้มครอง ทางสหกรณ์ก็ได้มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแล และมีการกำหนดรูปแบบการจัดตั้งที่ต้องดำเนินการขอจดทะเบียน มีรูปแบบหนังสือจัดตั้งที่ต้องมีข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนด กำหนดขอบอำนาจไว้ รวมถึงกฎหมายสหกรณ์ยังมีการกำหนดเรื่องการประชุมใหญ่ กำหนดองค์ประชุม กำหนดวิธีการเรียกประชุม กำหนดวิธีการลงคะแนน ไว้อย่างละเอียด มีผู้ถือหุ้นซึ่งมีความรับผิดชอบเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ มีกรรมการ มีการกำหนดคุณสมบัติกรรมการ มีการจ่ายปันผล มีการกำหนดความผิดของผู้บริหารและ กรรมการ มีเหตุเลิกสหกรณ์ ยิ่งไปกว่านั้นหากเป็นสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มีหมวดในการกำกับดูแลและการคุ้มครองโดยเฉพาะที่มีความเข้มงวดยิ่งกว่าสหกรณ์ทั่วไป เนื่องจากเป็นการให้บริการทางการเงิน โดยได้มีการออกกฎกระทรวงมากำกับดูแลเพิ่มเติมโดยเฉพาะและมีความทันสมัย แยกออกจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 อีก จึงเห็นได้ว่าในแง่การคุ้มครองนี้ก็ได้ยิ่งหย่อนไปกว่าสถาบันการเงินประชาชน

ที่สำคัญสหกรณ์มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่มีอำนาจเสนอนโยบายแนวทางการพัฒนาของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี หรือ กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ เป็นต้น และยังมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งก็มีอำนาจรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น เช่นกัน

โดยสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น มีหมวดในการกำกับดูแลกิจการอยู่เป็นการเฉพาะ คือ หมวด 4/1 ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งมีการกำหนดกฎกระทรวงในเรื่องการดำเนินงาน การกำกับดูแล แยกต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่น อาทิเช่น เรื่องคุณสมบัติกรรมการ เรื่องการให้กู้หรือให้สินเชื่อ การรับฝากเงิน การก่อหนี้ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์สภาพคล่อง การจัดชั้นกันสำรอง เป็นต้น เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ประกอบกิจการทางการเงิน และเช่นเดียวกันสถาบันการเงินประชาชน คือ มีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมากำกับดูแลเช่นกัน ในส่วนของสหกรณ์ คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน



แม้ในอดีตมีการทุจริตในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนหลายแห่งต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมาและส่งผลกระทบต่อเงินฝากเงิน หรือหุ้นของสมาชิก แต่ในปัจจุบันนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ.สหกรณ์เดิม เพื่อให้เท่าทันกับธุรกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย จนได้มาซึ่งพ.ร.บ.สหกรณ์ ฉบับแก้ไข พ.ศ.2562 เป็นเหตุให้ต้องมีการออกกฎกระทรวงตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ ฉบับแก้ไขใหม่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้กับสหกรณ์ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดคือการส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบสหกรณ์และรักษาประโยชน์สูงสุดของสมาชิกโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและหลักการสหกรณ์ โดยได้มีร่างกฎกระทรวงออกตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 ออกมาแล้วรวม 5 ฉบับ

สหกรณ์ออมทรัพย์ก็ยังได้รับความนิยมมาจนถึงปัจจุบัน และยังคงทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินฝากและเงินกู้ของสมาชิก ช่วยให้มีสภาพคล่องในการดำเนินชีวิต และยังคงเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผลในการช่วยแก้ปัญหาทางการเงินให้กับสมาชิก โดยเฉพาะในสภาวะที่ประสบปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผู้มีรายได้น้อย หรือมีรายได้ไม่คงที่ หรือมีรายได้ทางเดียว มักจะได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถหารายได้อื่นเพิ่มให้เพียงพอกับรายจ่ายต่างๆ ได้ ซึ่งคนที่ประสบปัญหาเหล่านี้ส่วนส่วนใหญ่มักจะแก้ไขปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินจากนายทุนหรือกู้ยืมนอกระบบ โดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง จึงก่อให้เกิดหนี้สินผูกพันที่มากขึ้นโดยไม่รู้ตัว และก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อตนเองและครอบครัวตามมา ทั้งนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ยังคงใช้รูปแบบการบริการที่ให้ดอกเบียเงินฝากที่ค่อนข้างสูง และปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างต่ำ จึงถือเป็นตัวช่วยที่สำคัญของสมาชิกในการเพิ่มสภาพคล่อง และยังส่งเสริมการออม โดยเป็นที่เก็บออมเงินที่หมุนเวียนจากสมาชิกไว้ในที่ปลอดภัย

จึงเห็นได้ว่าสถาบันการเงินประชาชนกับสหกรณ์ออมทรัพย์มีลักษณะร่วมกันที่คล้ายคลึงกันมากจนแยกออกได้ยากว่าต่างกันเช่นไร และในปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์ก็ยังดำเนินการและได้รับความนิยมอยู่มาก จึงน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่สถาบันการเงินประชาชนยังไม่ได้ได้รับความนิยม

ส่วนเมื่อเทียบกับกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชน แล้วพิจารณาตาม มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.กองทุนหมู่บ้าน ที่ได้กำหนดให้ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกชื่อว่า กองทุนหมู่บ้าน หรือ กองทุนชุมชนเมือง โดยให้คณะผู้จัดตั้งยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เมื่อจดทะเบียนแล้วก็จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับพัฒนาอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้ ส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือ เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือ เป็นแหล่งรับฝากเงินจากสมาชิก และ จัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นเพื่อดำเนินตามวัตถุประสงค์ รวมถึง กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ สวัสดิการ ของสมาชิก หรือ ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากองทุนนี้มีลักษณะเด่นของสถาบันการเงินประชาชนอยู่ คือ มีลักษณะ การตั้งอยู่ตามท้องที่ที่ ประชาชนยังอยู่ห่างไกลตัวเมือง คือ กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ตั้งกองทุนขึ้นในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง เพื่อให้ ประชาชนในพื้นที่ทุกพื้นที่มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน นอกจากนี้กองทุนนี้ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นกัน และ ยังสามารถรับฝากเงินและให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ส่งเสริมและพัฒนา สวัสดิการให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือ เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน เร่งด่วนอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ก็มีความทับซ้อนกับกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนอยู่เช่นกัน

ในส่วนของการกำกับดูแลคุ้มครองกองทุนหมู่บ้านนั้น ก็มีการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านที่เป็นระบบ คณะกรรมการเช่นกัน เนื่องจากเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและดำเนิน การกิจตามนโยบาย และแนวทางการบริหารตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มอบหมาย เช่นกันกับสหกรณ์ และ สถาบันการเงินประชาชนที่มีคณะกรรมการเฉพาะ

เพราะฉะนั้น ข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุด ของกฎหมาย 3 ฉบับนี้ คือ สถาบันการเงินประชาชนเป็นกฎหมาย ฉบับเดียวที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน ไม่ได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากทางภาครัฐแม้แต่หน่วย ซึ่งเป็น จุดเด่นที่สำคัญของสถาบันการเงินประชาชน แต่จุดเด่นนี้ก็ไม่น่าจะเป็นจุดเด่นที่ทำให้องค์กรการเงินชุมชนนั้น อยากรยกระดับจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนขึ้น ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมองค์กรการเงินชุมชนรูปแบบอื่น ๆ ใน ปัจจุบันที่ให้บริการทางการเงินที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสถาบันการเงินประชาชน แม้จะไม่ได้เป็นนิติบุคคล หรือ มี กฎหมายเฉพาะกำกับดูแลแต่ก็เป็นผู้ให้บริการทางการเงินในลักษณะใกล้เคียงกันที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ของประชาชนระดับฐานรากได้ ซึ่งนับเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่มีความต้องการของคนกลุ่มนี้ได้รับการตอบสนองจาก บริการเช่นนี้อยู่แล้ว อีกทั้ง สะดวก รวดเร็วกว่า ทำให้ความสนใจในการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนลดลง

แต่ทั้งนี้ก็เชื่อว่าสถาบันการเงินประชาชนจะไม่มีข้อแตกต่างจากองค์กรการเงินอื่นเสียทีเดียว เพราะยังต้อง เข้าใจถึงลักษณะในการดำเนินงานด้วย โดยใน 3 ผู้ให้บริการนี้ มีสถาบันการเงินประชาชนเพียงที่เดียวที่ให้บริการ ในลักษณะของสถาบันการเงิน ทำให้รูปแบบการให้บริการทางการเงิน และ การคุ้มครองสมาชิก ย่อมทำได้มาก และหลากหลายกว่า ซึ่งสถาบันการเงินสามารถทำหน้าที่ได้มากกว่าองค์กรอื่น เช่น การเป็นตัวแทนรับชำระเงิน และ โอนเงินของสมาชิกและประชาชน แต่ในปัจจุบันจุดเด่นนี้ก็ยังไม่มีความแน่นอนชัดเจน เนื่องจากยังไม่มี แนวทางที่ชัดเจนมาจากทางธนาคารแห่งประเทศไทยผู้กำกับดูแลกฎหมายระบบการชำระเงิน รวมถึงยังไม่มีระบบ กลางในรูปแบบของเทคโนโลยีมารองรับการรับชำระเงินของสถาบันการเงินประชาชน ทำให้ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติ

ว่ามีอำนาจทำได้หรือไม่ และ ต้องทำอะไร แต่เป็นที่แน่นอนว่าสถาบันการเงินประชาชนจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ.2560 และกฎหมายเกี่ยวกับการพอกเงินเสียก่อน

และ ในรายละเอียด สถาบันการเงินประชาชนนั้นแตกต่างกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเล็กน้อยเท่านั้น ตรงที่สถาบันการเงินประชาชนกับกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นนิติบุคคลที่มีบทบาทแตกต่างกันในการเพิ่มการเข้าถึงทางการเงินให้แก่ประชาชนและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยสถาบันการเงินประชาชนจะทำหน้าที่เป็นเหมือนธนาคารของประชาชนในตำบลที่ให้บริการรับฝากเงิน ให้สินเชื่อ รับชำระเงินรับโอนเงิน รวมถึงส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการในพื้นที่ดำเนินงานโดยใช้เงินที่ได้จากการจัดสรรกำไร ซึ่งจะได้ธนาคารผู้ประสานงานเข้ามาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานและพัฒนาระบบการให้บริการทางการเงิน และโดยหลักไม่มีเงินอุดหนุนจากงบประมาณรัฐ ขณะที่กองทุนหมู่บ้านฯ ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือบรรเทาความเดือดร้อนสำหรับประชาชนในหมู่บ้าน กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก และ เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งสามารถให้กู้ยืมแก่สมาชิกและรับฝากเงินจากสมาชิกรวมถึงจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

## เงื่อนไขตามกฎหมายเข้มงวดจนเกินไป

จากการศึกษาพิจารณาตัวกฎหมาย และ ความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง พบว่าอีกปัญหาหนึ่งในทางปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้น คือ เงื่อนไขตามกฎหมายนั้นเข้มงวดจนเกินไป โดยเฉพาะเงื่อนไขคุณสมบัติการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ที่กำหนดเงื่อนไขให้องค์กรการเงินชุมชนที่จะยื่นขอจดทะเบียนต้องมีคุณสมบัติ อาทิเช่น มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และมีกำไรติดต่อกัน 2 ปีโดยไม่มีขาดทุนสะสม รวมถึงมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาทนั้น ค่อนข้างเข้มงวดจนเกินไป ชัดกับสภาพสังคมความเป็นอยู่ของกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 การเข้าถึงเทคโนโลยีของกลุ่มคนฐานรากที่อยู่ในชนบท หรือห่างไกลตัวเมืองนั้นน้อยมาก รวมถึงข้อกำหนดอื่น ๆ ตามกฎหมายที่จำกัดการกระทำไว้หลายเรื่อง แต่หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยตามบทที่ 3 ข้อ 3.3 ก็เป็นที่เข้าใจได้เนื่องจากต้องให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นสำคัญเนื่องจากการประกอบกิจการทางการเงิน โดยเฉพาะรับฝากเงินของประชาชนได้อย่างทั่วไประบุถึงธุรกิจที่กระทบต่อสังคมเป็นอันมาก จึงต้องมีกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เข้มงวดเป็นธรรมดา

เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ยังมีข้อถกเถียงอยู่ว่า ควรทำเช่นไร โดยฝ่ายแรกให้ความเห็นว่า ต้องไม่ลืมหลักการสำคัญ คือ สถาบันการเงินประชาชนมีโครงสร้างและลักษณะธุรกิจไม่ซับซ้อนและไม่ได้ให้บริการหลากหลายและมี

ลูกค้าเป็นจำนวนมากเท่ากับสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ หรือ ธุรกิจทางการเงินปกติ เพราะผู้ที่จะเป็นสมาชิกได้ก็ต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 16 เช่นกัน และ ขอบอำนาจของสถาบันการเงินประชาชนก็ทำได้เฉพาะมาตรา 26 กำหนดไว้ อีกทั้งกฎหมายก็กำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานมาช่วยลดความเสี่ยง และคุ้มครองสมาชิกและประชาชนไว้พอสมควรแล้ว เช่น สถาบันการเงินประชาชนรับฝากเงินของสมาชิก ประชาชน และ วิสาหกิจชุมชนได้ แต่ให้สินเชื่อได้เฉพาะสมาชิกเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีการกำกับดูแลจากธนาคารผู้ประสานงาน และ การกำหนดนโยบาย และ ระเบียบในการทำการในเรื่องต่าง ๆ ไว้โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน อีกชั้นหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าการคุ้มครองที่ค่อนข้างเข้มงวดอยู่แล้ว

การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติขององค์กรการเงินชุมชนไว้อย่างเข้มงวดระดับนั้นจึงไม่มีความจำเป็น และ น่าจะส่งผลเสียมากกว่าประโยชน์เสียอีก อาทิเช่น ในเรื่องการกำหนดให้ต้องมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประกอบกิจการมาแล้วอย่างน้อย 1 ปีทำให้องค์กรการเงินชุมชนบางแห่งที่อยู่ไกลความเจริญมากกว่าที่อื่นไม่มีโอกาสยกระดับเพื่อได้รับความคุ้มครอง และจากที่ศึกษาพบว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กลุ่มคนเป้าหมายนี้ นอกจากมีผู้ลงพื้นที่ไปให้ความรู้ไม่มากแล้ว ผู้ที่มาเรียนรู้ก็ไม่อาจทำงานได้อย่างถนัดในการใช้เทคโนโลยี เพราะฉะนั้นควรลดความเข้มข้นของกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการควบคุมลงเพื่อให้้องค์กรการเงินชุมชนสามารถจัดตั้งขึ้นได้ก่อนมากกว่าเพื่อให้เข้ามาในระบบ และภายหลังยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้แล้วจึงค่อยให้หน่วยงานของรัฐ เข้ามาช่วยปรับปรุงตรวจสอบสถานะ จัดอบรมการใช้เทคโนโลยีก็ไม่สาย โดยเฉพาะที่กฎหมายสถาบันการเงินประชาชนก็ได้กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่ต้องถ่ายทอดเทคโนโลยี ตรวจสอบ ดูแล อยู่แล้ว ซึ่งดีกว่าที่จะมีกฎเกณฑ์คุ้มครองที่เข้มงวดจนไม่สามารถจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนได้ สุดท้ายก็ไม่อาจแก้ไขปัญหามาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เลย เพราะไม่มีสถาบันการเงินประชาชนเกิดขึ้น

ทั้งนี้เมื่อเทียบเคียงกับต่างประเทศช่วงที่ก่อตั้งสถาบันไมโครไฟแนนซ์ต่าง ๆ ก็ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดเช่นนี้ แต่ใช้กลไกในการบริหารวิธีอื่นเข้ามาช่วย อาทิ ธนาคารกรามีนในช่วงแรกก็ใช้กลไกการค้าประกันแบบกลุ่มเข้ามาเป็นการใช้แรงกดดันทางสังคมแทน กล่าวโดยสรุป การก่อตั้งไม่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ควบคุมอย่างเข้มงวด แต่ต้องมีวิธีการบริการจัดการที่เข้ากับสภาพสังคมในยุคนั้น ๆ ให้ได้มากกว่า เพราะถ้ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ดีแต่ใช้บังคับไม่ได้ในความเป็นจริงย่อมไม่อาจเกิดประโยชน์ได้

ต่อมาเป็นความเห็นของฝ่ายที่ 2 ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายนี้ คือ เมื่อพิจารณาตามมาตรา 16 จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานขององค์กรการเงินชุมชนที่จะสามารถจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ และ หากพิจารณาอย่างอ่อนเป็นเพียงคุณสมบัติขั้นพื้นฐานขั้นต่ำของผู้ที่จะประกอบกิจการบริการทางการเงิน เพราะธุรกิจ

สถาบันการเงินย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก แม้สถาบันการเงินประชาชนจะมีขอบเขตให้บริการที่จำกัด ให้บริการกลุ่มคนที่จำกัด ไม่ได้กว้างเท่าธนาคารพาณิชย์ หรือ ธุรกิจทางการเงินนิติบุคคลอื่นก็ตาม แต่คุณสมบัติมาตรา 16 นี้ ไม่ได้เป็นคุณสมบัติที่เกินความสามารถแต่อย่างใด เป็นเพียงคุณสมบัติที่คัดกรองคุณสมบัติของผู้ที่จะมาให้บริการทางการเงิน ย่อมต้องมีมาตรฐาน มีความน่าเชื่อถือพอสมควร ทั้งในเรื่องของทุนจดทะเบียน ทั้งผลกำไร รวมถึงการใช้เทคโนโลยี เพราะการใช้เทคโนโลยีนั้นน่าจะมีความน่าเชื่อถือและแน่นอนกว่าการทำมือ เพราะฉะนั้นเพื่อการคุ้มครองประชาชนไว้แต่ต้นไม่ให้เกิดปัญหาภายหลังกับสถานะของสถาบันการเงินประชาชน จึงควรคงมาตรา 16 เพื่อคัดกรองคุณสมบัติผู้ให้บริการไว้ดังเดิม

อย่างไรก็ดี หากเงื่อนไขของกฎหมายเป็นปัญหาจริงจนไม่อาจก่อตั้งสถาบันการเงินได้ตั้งเป้าหมาย และ ต้องมีการลดเงื่อนไขลงบ้างก็อาจทำได้ แต่ทั้งนี้แม้ปัญหาเงื่อนไขที่เข้มงวดของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นอุปสรรคต่อสถาบันการเงินประชาชนจริง แต่การจะผ่อนปรนกฎเกณฑ์ตามกฎหมายในเรื่องเหล่านี้ต้องพิจารณาอย่างระมัดระวัง เนื่องจากเป็นเรื่องการคุ้มครองทั้งสถานะความมั่นคงของสถาบันการเงินประชาชน และ คุ้มครองสมาชิก จึงเป็นเรื่องที่สามารถถกเถียงเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมที่สุดได้ เป็นเรื่องของแต่ละปัจเจกบุคคลที่จะให้น้ำหนักในเรื่องใดมากกว่า

### **ขาดแรงจูงใจในการยกระดับจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน**

เมื่อศึกษาและพิจารณาแล้ว อีกหนึ่งเหตุผลของการที่ไม่มีองค์กรการเงินชุมชนโดยระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน ส่วนหนึ่งมาจากการขาดแรงจูงใจในการที่จะดำเนินการยกระดับจัดตั้ง เนื่องจากไม่เห็นถึงสิทธิประโยชน์ ความจำเป็น ผลตอบแทน หรือ แรงจูงใจที่มากพอที่จะให้ชวนชวนดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เพื่อเตรียมการเปลี่ยนแปลงสถานะ กลับกันยังเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ ให้แก่ผู้บริหาร กรรมการขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้น รวมถึงเพิ่มค่าใช้จ่าย และความยุ่งยากในการดำเนินการอีกด้วย

เนื่องจากแต่เดิมการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนทั้ง 4 ประเภทที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้นั้นมีการดำเนินงานในลักษณะไม่เป็นทางการ อาศัยความไว้วางใจในสังคมนั้น ๆ ทำให้มีลักษณะการดำเนินงานที่มีอิสระ ไม่ได้มีกฎเกณฑ์มากำกับดูแลตรวจสอบผู้บริหาร และ กรรมการ ก็ไม่ต้องถูกจำกัดกรอบ หรือ มีคุณสมบัติต้องห้ามใด ๆ จากกฎหมายสถาบันการเงินประชาชน ไม่มีกฎหมาย หรือหน่วยงานภาครัฐ มากำหนดกรอบ ระเบียบควบคุมการดำเนินงาน ไม่ถูกกำกับดูแลตรวจสอบโดยธนาคารผู้ประสานงาน ไม่ถูกวางกรอบโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

อีกทั้งยังมีการเพิ่มภาระต้นทุนโดยกฎหมาย เช่น กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องจัดให้มีอุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานได้จัดทำและพัฒนาขึ้น ส่งผลให้องค์กร

การเงินชุมชนต้องหาเงินมาเพื่อจัดหาอุปกรณ์อีก มีกำหนดให้ต้องหาผู้สอบบัญชีที่มีใบอนุญาตมาตรวจสอบบัญชีซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่สูงเมื่อเทียบกับอัตราค่าไรของสถาบันการเงินประชาชน โดยเฉพาะสถาบันที่มีขนาดเล็ก และ ต้นทุนในการโอนสินทรัพย์เปลี่ยนมาเป็นของนิติบุคคลก็มีค่าโอน ค่าธรรมเนียม หรือภาษีต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายยังมีข้อจำกัด ขอบวัตถุประสงค์ทำให้สถาบันการเงินประชาชนไม่อาจประกอบกิจการได้หลากหลายและอิสระเท่าเดิม ทำให้ขาดรายได้จากกิจการอื่นที่เคยมีทำให้รายได้ลดลง

เพราะฉะนั้นการที่จะให้ผู้นำขององค์กรทางการเงินเหล่านั้นตัดสินใจนำองค์กรของตนเข้าสู่ระบบนิติบุคคล และ ให้ทางภาครัฐเข้ามากำกับตรวจสอบได้นั้น จำต้องมีกรให้สิทธิประโยชน์ โดยการนำผลประโยชน์เข้ามาจูงใจ เพื่อให้้องค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นเข้ามาในระบบ หรือไม่กฎหมายก็ต้องใช้วิธีการบังคับไม่ว่าจะเป็นทางตรง หรือ ทางอ้อมเพื่อให้้องค์กรเหล่านี้ตัดสินใจดำเนินการยกระดับขึ้นมา

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้วนั้น พบว่าไม่มีสิทธิประโยชน์อะไรเป็นจุดเด่น เพียงแต่มีแนวนโยบายว่าหากจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจะทำให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการคุ้มครองที่ปลอดภัยมากขึ้น เพราะมีทางภาครัฐ และ ธนาคารผู้ประสานงานเข้ามาช่วยกำกับดูแล หรือ ผลประโยชน์ ส่วนในประเด็นของการไม่ต้องใช้งบประมาณรัฐ ก็จะได้เห็นได้ว่าการลดงบประมาณภาครัฐได้นั้นไม่ใช่สิ่งที่จูงใจประชาชน กลับต้องเป็นภาครัฐเสียเองมากกว่าที่ต้องพยายามสนับสนุนให้เกิดสถาบันการเงินประชาชนเพิ่มขึ้น เนื่องจากจะช่วยลดภาระเงินที่ต้องสนับสนุนลงไปช่วยเหลือเศรษฐกิจฐานรากน้อยลง อีกทั้งยังการเกิดสถาบันการเงินประชาชนขึ้น ยังก่อให้เกิดข้อมูลโดยตรงเพื่อที่จะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจฐานรากได้อย่างตรงจุด เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนต้องให้ธนาคารผู้ประสานงานตรวจสอบเก็บข้อมูลสถิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นการได้ข้อมูลจากภาคเศรษฐกิจฐานรากที่แท้จริง และส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบข้อมูลตัวเลขที่เป็นจริงมากกว่าในปัจจุบันของระบบการเงินฐานราก

และท้ายที่สุดนี้ หากไม่มีสถาบันการเงินประชาชนก็จะมีเงินกองทุนของสถาบันการเงินประชาชน เนื่องจากรัฐไม่ได้ใส่เงินเข้ามาในกองทุนเหมือนของสหกรณ์บางกรณี หรือ อย่างกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเหตุผลที่กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้มีการให้เงินตั้งต้นในการจัดตั้งกองทุนจากภาครัฐ หรือ งบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนไว้ เพราะประสงค์จะใช้กำไรของธนาคารผู้ประสานงานที่ได้จากการทำธุรกิจกับสถาบันการเงินประชาชน โดยให้ทำบัญชีแยกไว้ไม่ให้ปะปนกับบัญชีที่ประกอบกิจการปกติของธนาคารผู้ประสานงาน ซึ่งปัจจุบันมีสถาบันการเงินประชาชนเพียง 3 แห่ง ย่อมไม่พอเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

## ไม่ทราบความมีอยู่ของกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สถาบันการเงินประชาชนไม่เกิดขึ้น เนื่องจากการที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการประชุมสัมพันธหรือให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอย่างเพียงพอ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่ทราบถึงความมีอยู่ของกฎหมายสถาบันการเงินประชาชน หรือ ยังไม่เข้าใจกฎหมาย เนื่องจากมีหลายพื้นที่ไม่ทราบถึงความมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้

ซึ่งน่าจะเกิดจากวิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนภายใต้กฎหมาย แม้จะมีการเปิดช่องทางในการเผยแพร่และเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนต่อร่างกฎหมายฉบับนี้แล้วก็ตาม โดยเป็นการเชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับชุมชนมาให้ความเห็น และ มีการเผยแพร่การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์

จะเห็นได้ว่าเมื่อเป็นการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย แต่กลับมีการให้ความรู้ หรือ บอกกล่าวแก่ประชาชนน้อยกว่าที่ควร ทั้งที่ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ให้ประชาชนเองที่ต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อธนาคารผู้ประสานงาน ไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ หรือ ธนาคารผู้ประสานงานที่ต้องเป็นผู้เข้าไปดำเนินการเชิงรุกค้นหาผู้มีคุณสมบัติมาจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน นอกจากนี้การเผยแพร่กฎหมายผ่านเว็บไซต์ หรือ แม้กระทั่งในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้กระทำเพียงเท่านั้น หรือ กำหนดให้ถือว่าทราบแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องยากที่จะเป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะแหล่งเผยแพร่ข้อมูลไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ข่าวสารยังล่าช้า หรือ ไปไม่ถึง เพราะเทคโนโลยีไม่ได้เป็นเรื่องที่เชี่ยวชาญของกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ไม่อาจทราบและเข้าใจกฎหมายฉบับนี้ได้ จึงเป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้สถาบันการเงินประชาชนไม่เกิดขึ้นอย่างที่เราควรจะเป็น

แต่ทั้งนี้ทางธนาคารออมสินก็ได้มีหน่วยงานเฉพาะที่พยายามลงพื้นที่เพื่อไปประชาสัมพันธ์กฎหมายซึ่งก็ถือเป็นความพยายามของทางภาครัฐที่จะให้กฎหมายแพร่หลาย แม้จะยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ก็ตาม จึงไม่อาจสรุปได้อย่างชัดเจนว่าการไม่ทราบถึงความมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนนั้นไม่เกิดขึ้น แต่ก็มีประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่ทราบความมีอยู่ รายละเอียด และ ข้อดีของกฎหมายฉบับนี้จริงๆ

## 4.2 สภาพปัญหาในทางปฏิบัติที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการตามกฎหมาย

### - สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สรุปบทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ดูแลหน่วยงานสถาบันการเงินประชาชน วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2564

เป็นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน ซึ่งอำนาจหน้าที่ในเชิงรุกในการสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนนั้นไม่ได้มีเหมือนเช่น ส.ท.บ. ของกองทุนหมู่บ้าน เนื่องจากตามกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนได้ผลักดันที่นั่นไปให้ธนาคารผู้ประสานงานแล้ว โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในหน่วยงานที่ดูแลสนับสนุนการเงินภาคประชาชนจึงทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนเท่านั้น และมีอำนาจตามมาตรา 14 เท่านั้น

### - ธนาคารออมสิน

สรุปบทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน ผู้ดูแลหน่วยงานสถาบันการเงินประชาชน วันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2564

จากการสอบถามได้ทราบว่า ในเรื่องของการให้ความรู้ ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนนั้น ธนาคารออมสินได้ดำเนินการตั้งหน่วยงานเฉพาะในการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนขึ้นเรียบร้อยแล้ว พร้อมด้วยงบประมาณและอัตรากำลังในการทำงานในหน่วยงานนี้ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้ได้ลงไปตามพื้นที่ที่องค์กรการเงินชุมชนตั้งอยู่เพื่อดำเนินการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายสถาบันการเงินประชาชน เนื่องจากทางธนาคารออมสินนั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีข้อมูลทางการเงินขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้อยู่แล้ว เพราะตั้งแต่ก่อนที่จะมีกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนที่ทางธนาคารออมสินนั้นมีหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือดูแลองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้อยู่แล้วแต่เดิม และ เคยได้เข้าไปตามพื้นที่เพื่อให้ความรู้ด้านการบริหารองค์กร การจัดการทางการเงิน รวมไปถึงให้ความรู้ด้านเทคโนโลยีอยู่แล้ว

แต่ทั้งนี้ต้องทราบว่า การตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมากำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนนี้ย่อมก่อให้เกิดภาระทางด้านงบประมาณที่เพิ่มขึ้นทั้งจากเม็ดเงินและอัตรากำลังคนที่ต้องใช้ แม้อาจจะได้ประโยชน์จากการเป็นที่รับฝากเงินของสถาบันการเงินชุมชนเหล่านั้นก็ตาม ก็ยังไม่แน่ว่าจะคุ้มกับค่าดำเนินการที่เสียไป แต่ทั้งนี้เป็นหน้าที่ของธนาคารออมสินที่ต้องทำเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน และเป็นภารกิจที่ได้รับจากนโยบายที่ภาครัฐได้ส่งมา อย่างไรก็ตามหากภายหลังมีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้นอย่างแพร่หลายย่อมอาจลดภาระในส่วนของต้นทุนเหล่านั้นได้



ในปัจจุบันนี้ ธนาคารออมสินได้ดำเนินการผลักดันให้เกิดสถาบันการเงินประชาชนแล้ว 3 แห่ง โดยตั้งอยู่ที่ จังหวัด บุรีรัมย์ สงขลา และ นครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นจำนวนทั้งหมดที่ประเทศไทยมีอยู่ ณ ขณะนี้ โดยกำลังส่งให้นายทะเบียนพิจารณาอีก 1 แห่ง

โดยจากธนาคารออมสินได้ลงพื้นที่ไปในชุมชนที่องค์กรการเงินชุมชนตั้งอยู่ก็ได้พบว่ามีปัญหาหลัก ๆ ใหญ่ ๆ อยู่ไม่กี่เรื่องที่ทำให้องค์กรการเงินชุมชนไม่ต้องการยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน และ ยังมีปัญหาปลีกย่อยที่เป็นในส่วนของรายละเอียดที่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไป

ปัญหาหลัก ๆ นั้นพบว่า ส่วนใหญ่ขององค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ประสงค์จะยกระดับขึ้นไปเป็นสถาบันการเงินประชาชนเนื่องจาก 1.ไม่เห็นถึงความจำเป็น เพราะการดำเนินกิจการของกลุ่มนั้น ๆ ยังไม่ได้เกิดปัญหาอะไร รวมถึงแม้ไม่ได้เป็นสถาบันการเงินประชาชน ธนาคารออมสินก็ดูแลอยู่แล้วทั้งในส่วนการให้สินเชื่อ ให้ความรู้ ส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ปัญหาหลักต่อมา คือ 2.การมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดและยุ่งยากเกินไปและนำมาสู่ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้เกิดความรู้สึกถึงภาระหน้าที่ที่ทำให้เกิดความยุ่งยากมากกว่าประโยชน์ที่จะได้ในการจะยกระดับขึ้นไป กล่าวคือ การจะดำเนินการยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชนนั้นยิ่งในช่วงแรกในการเริ่มต้นก็ต้องพบกับค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อาทิ การจะโอนที่ดิน หรือทรัพย์สิน ย่อมตามมาด้วยภาระค่าโอน เนื่องจากต้องโอนไปเป็นชื่อของนิติบุคคลใหม่ที่เกิดขึ้น หรือ ในช่วงแรกที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องจัดหาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาเองเพื่อมาใช้รองรับโปรแกรมที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำให้ รวมถึงภายหลังการเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้วต้องดำเนินการจัดหาผู้สอบบัญชีที่ได้รับใบอนุญาต โดยขณะนี้ไม่ได้มีผู้สอบบัญชีที่เป็นรายชื่อกลางอย่างกองทุนหมู่บ้านมี ทำให้เกิดภาระให้สถาบันการเงินประชาชนต้องดำเนินการจัดหาเอง ซึ่งโดยปกติขั้นต่ำจะคิดค่าตรวจสอบบัญชีถึง 2 หมื่นบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับกำไรปกติที่องค์กรการเงินเหล่านี้ทำได้ประมาณหลัก 1 แสนบาทต่อปี ย่อมทำให้กำไรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลถึงเงินปันผลของสมาชิกที่จะได้รับน้อยลงไปด้วย นอกจากนี้ตามประกาศของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ก็ได้ลดดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ลงจากอัตราเดิม โดยเป็นอัตรากลางที่ใช้บังคับกับทุกสถาบันการเงินประชาชน ไม่คำนึงถึงความห่างไกลในพื้นที่ตำบลที่ไม่เท่ากัน ทำให้รายได้ลดลง

อีกประเด็น คือ กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินไปใกล้เคียงกับระดับสถาบันการเงินทั่วไป ทำให้องค์กรการเงินชุมชนไม่ต้องการยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชน เพราะจากเดิมที่เคยดำเนินกิจการได้อย่างอิสระกลับต้องมาถูกควบคุมทำให้เกิดความไม่สะดวก และ การมีกฎเกณฑ์กำกับเช่นนี้ทำให้องค์กรการเงินชุมชนที่เคยมีอิสระต้องถูกจัดระเบียบกิจการให้ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบดำเนินการไปอย่างเลี่ยงไม่ได้ อาทิเช่น เคยทำตลาดให้ประชาชนมาซื้อขายกันโดยเก็บค่าเช่า เนื่องจากตลาดอยู่ไกลหมู่บ้านหรือชุมชนจึงต้องจัดตลาดกันเอง กล่าวคือ แต่เดิมเคยทำ

กิจการอื่นอยู่ด้วย คือ การทำตลาดค้าขาย แต่เมื่อยกสถานะเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้วกลับไม่สามารถทำได้ อีกต่อไป เพราะขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายสถาบันการเงินไม่ได้ระบุไว้ให้ทำได้ ดังนั้นก็จะสูญเสียรายได้ในจุดนี้ไป โดยต้องทำการแยกออกไปจากสถาบันการเงินประชาชน จัดการแยกเป็นอีกบัญชี อีกคณะกรรมการ ทำให้เกิดความยุ่งยาก หรือแม้กระทั่งการรับฝากเงินที่แต่เดิมโรงเรียนชุมชนเคยฝากเงินครูไปดำเนินการฝากกับกลุ่มออมทรัพย์ เมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่สามารถทำได้ เนื่องจากกฎหมายของสถาบันการเงินประชาชนต้องให้แยกบัญชีเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเลย คือ มีความเป็นทางการมากกว่าวัฒนธรรมเดิม และ

3.ซึ่งเป็นปัญหาหลัก ๆ สุดท้ายที่พบมากจากการสำรวจความคิดเห็นขององค์กรการเงินชุมชน คือ ขาดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในการทำงาน กล่าวคือ จากการสอบถามการลงพื้นที่มามากกว่า 10 ปีของธนาคารออมสินที่ได้ลงไปให้ความรู้ รวมถึงสอนการใช้เทคโนโลยี ได้ความว่า มีกลุ่มที่สามารถมีความพร้อมเรียนรู้ได้เร็วไว้มาก ที่เหลือมีทั้งเรียนรู้อะไรได้ช้า หรือ ไม่สามารถทำได้เลย หากจะให้เปลี่ยนจากการทำมือมาใช้ระบบเทคโนโลยี ทำให้เมื่อยกระดับไปจำเป็นต้องทำระบบงานให้เป็นทางการได้มาตรฐานตามกฎหมาย ต้องใช้กำลังคนซึ่งขาดแคลน ซึ่งทางออมสินก็ยอมรับว่าส่วนมากยังไม่พร้อม

โดยในปัจจุบันการหาองค์กรการเงินชุมชนที่จะยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชนนั้นยิ่งยากลำบากกว่าเดิม เนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจจากโรคระบาดโควิด-19 และ ภัยแล้ง ที่มีต่อสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนที่แต่เดิมก็เป็นผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ทำให้มีปัญหาทางการเงินเพิ่มขึ้น จึงต้องมาขอถอนหุ้นและทำให้้องค์กรการเงินชุมชนจำนวนหนึ่งขาดคุณสมบัติซึ่งจากคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนดให้มีทุนจดทะเบียนอย่างน้อย 5 ล้านบาท อีกทั้งส่งผลให้การฝากเงินมีจำนวนน้อยกว่าเดิมมาก เพราะคนในชุมชนไม่มีเงินมากพอที่จะมาออม ทำให้ทางองค์กรการเงินชุมชนก็ทำกำไรจากการประกอบการยากขึ้นมาก

ทั้งนี้ปัญหาไม่ได้มีเท่านั้นยังมีปัญหาปลีกย่อยที่ยังติดกฏเกณฑ์อยู่อีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขอบอำนาจของสถาบันการเงินประชาชนที่ให้อำนาจในการเป็นตัวแทนในการรับชำระเงิน หรือ โอนเงิน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีชัดเจนว่าสามารถทำได้จริงหรือไม่ เนื่องจากติดปัญหากับกฎเกณฑ์กฎหมายในเรื่องของพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ.2560 หรือ กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และ หากทำได้ทางธนาคารออมสิน หรือ ธ.ก.ส.ก็ต้องเป็นผู้ทำระบบกลางในการทำข้อมูลธุรกรรมทั้งเรื่องการชำระเงิน และ การโอนเงิน ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่มากเพราะต้องใช้เงินหลายล้านบาท เพราะ ณ ขณะนี้ทั้ง 2 ธนาคารอยู่ในระหว่างจัดทำระบบกลางในเรื่องข้อมูลการฝากเงิน และ ให้สินเชื่อของสถาบันการเงินประชาชนอยู่ตามเจตนารมณ์กฎหมายที่ต้องการให้มีระบบกลางในการบูรณาการข้อมูลเพื่อส่งไปให้แก่ภาครัฐในการพิจารณาข้อมูลเพื่อออกนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

และ ทางธนาคารออมสินก็ยืนยันว่าการยกระดับองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่มากในปัจจุบันให้เป็นสถาบันการเงินได้เพียง 3 แห่ง ในตอนนี้เป็นจำนวนที่น้อย และ ถ้าช้ากว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายในรูปแบบของความสมัครใจขององค์กรการเงินชุมชนนั้น ๆ ทางธนาคารออมสินไม่มีการบังคับหรือแนะนำหากเห็นว่าหากให้ยกระดับทั้งที่ยังไม่มีความพร้อม หรือหากยกระดับไปจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานในอนาคตได้ก็จะไม่สนับสนุนให้การยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน

ข้อเสนอแนะ คือ อยากให้มีการเรียกหน่วยงานภาครัฐ ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชนที่ตั้งได้แล้ว องค์กรการเงินชุมชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นมาร่วมกันเสวนาถึงปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติกันอีกครั้ง รวมถึงให้นายทะเบียนพยายามเร่งออกประกาศ หรือคำสั่งผ่อนปรนบางประการ หรือ สร้างความชัดเจนในบางกรณีโดยเร็ว

- **สถาบันการเงินประชาชนบ้านเป่า อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์**

สรุปบทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินประชาชนบ้านเป่า วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2564

สถาบันแห่งนี้เป็นสถาบันการเงินประชาชนแห่งแรกของประเทศไทย โดยแต่เดิมเป็นกลุ่มออมทรัพย์ ด้วยความที่อยากให้กลุ่มออมทรัพย์มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องการร่างกฎหมายสถาบันการเงินประชาชนมาโดยตลอด และเมื่อมีกฎหมายออกมาได้ดำเนินการตามกระบวนการกฎหมายเพื่อขอยื่นยกระดับตนเองขึ้นเป็นสถาบันการเงินในทันทีด้วยความสมัครใจ

แต่เมื่อภายหลังดำเนินการในรูปของสถาบันการเงินประชาชนแล้วพบปัญหาที่สำคัญ คือ รายจ่ายเพิ่มมากขึ้นในขณะที่รายได้เท่าเดิม หรือ มากขึ้นเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายต่าง ๆ ในการยกระดับตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทสัมภาษณ์ของธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จำเป็นตามกฎหมายและมีผลกระทบมากกับกำไรสำหรับสถาบันการเงินประชาชนขนาดเล็กอย่างสถาบันแห่งนี้มาก เพิ่มเติม คือ รายจ่ายที่กฎหมายกำหนด เช่น จากที่ไม่เคยมีก็ต้องจัดให้มีสวัสดิการแก่พนักงาน แล้วยังประสบปัญหาจากรายได้ที่ลดลงจากประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนที่กำหนดให้ อัตราดอกเบี้ยจากการให้สินเชื่อ ค่าปรับ ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่สถาบันการเงินประชาชนอาจเรียกเก็บได้ รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งแต่เดิมในช่วงที่สถาบันแห่งนี้เป็นกลุ่มออมทรัพย์เคยเก็บที่ ร้อยละ 15 ต่อปี บวกกับค่าปรับกรณีผิดนัด ซึ่งจากเดิมที่มีค่าปรับยังมีอัตราการค้างชำระระดับหนึ่ง บัดนี้ยังไม่มีค่าปรับทำให้มีการค้างชำระมากขึ้นไปอีก ซึ่งจากเหตุผลที่รายได้ไม่โตเท่ารายจ่ายทำให้กำไรลดลงส่งผลให้มีการจ้างพนักงาน และ การจัดทำสวัสดิการให้ชุมชนในหมู่บ้านลดลงไปด้วย บางครั้งเวลามีเรื่องให้เครียดยังคิดอยู่ว่าเข้ามาทำไมเพราะทำให้เหนื่อยกว่าเดิมเสียอีก

ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์ คือ อยากให้เพิ่มวงเงินหนี้สินต่อเงินกองทุนที่ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนกำหนดไว้ว่า สถาบันการเงินประชาชนต้องมีอัตราส่วนหนี้สินไม่เกิน 1.5 เท่า ของเงินกองทุน มันน้อยไป เนื่องจากสถาบันการเงินประชาชนแห่งนี้เป็นสถาบันเล็กมีทุนน้อย ทำให้กู้ได้น้อยลง จากเดิมในตอนที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์สามารถกู้ได้มากกว่านี้จากธนาคารออมสิน ที่เสนอให้เพิ่มวงเงินเนื่องจาก สถาบันการเงินประชาชนมีมาตรฐาน มีระบบตามกฎหมายที่เข้มแข็งอยู่แล้ว ควรผ่อนปรนกฎเกณฑ์เพื่อให้สถาบัน กู้เงินได้มากขึ้น หากเป็นไปได้อยากให้จัดระดับเป็นรายกรณีว่าแต่ละสถาบันมีเงินทุนเท่าใดสามารถกู้ได้เท่าใด หาก สถาบันเล็กก็ให้กู้ได้มากขึ้นหน่อยเพราะจำเป็นต้องใช้เงินหมุน และ ขยายกิจการ หากทุนมากเขาก็ไม่จำเป็นต้องใช้ เงินมากก็ให้กู้ได้น้อยกว่า เพราะต้องการให้สถาบันเติบโต อยากได้เงินหมุนเวียน จะได้สามารถขยายจากแค่ใน หมู่บ้าน เป็นระดับตำบลได้รวดเร็ว หากคุมเข้มงวดเช่นนี้ ทั้งกฎการกู้ การปล่อยกู้ถ้ามันรัดกุมเกินไป คนยอมหันไป หาธุรกิจเงินทุนแทนเนื่องจากใหญ่กว่าและได้เงินจำนวนมากว่า สุดท้ายชุมชนไม่ได้อะไร ข้อเสนอแนะอีกข้อ คือ ให้มีการอะลุ่มอล่วยให้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น เรื่องที่กฎหมายห้ามสถาบันการเงินประชาชนทำ แต่หากเดิมนั้นมี การทำอยู่แล้ว ควรให้คงต่อไป แต่ห้ามทำเพิ่ม หรือทำใหม่ มากกว่าที่จะให้ไปตัดสิ่งนั้นออกเลย เช่น กฎหมายมี ข้อกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกอยู่ แต่ภายหลังระดับแล้วสมาชิกขาดคุณสมบัติแล้วต้องถูกเชิญออก เป็นกรณีที่เป็นสมาชิกกันมาเก่าแก่ หากให้เชิญออกเป็นการทำลายความผูกพันความสัมพันธ์ในวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ

ทั้งนี้ได้มีคนโทรมาปรึกษาตลอดในฐานะเป็นสถาบันการเงินประชาชนแห่งแรก ซึ่งจากที่คุยมาก็ทราบว่า กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนอื่นที่ยังไม่ยกระดับเป็นสถาบันการเงินประชาชน กังวลในเรื่องของกฎเกณฑ์ที่มากเกินไป ทำให้ไม่มีอิสระ เพราะโดยธรรมชาติไม่มีใครอยากให้ใครมาตรวจสอบ แม้หลายคนอยากเข้าแต่ยังไม่มีแรงจูงใจมาก พอว่าเข้ามาแล้วได้อะไร จึงควรรหาสิทธิประโยชน์มาจูงใจให้มากกว่านี้ เพราะบางองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่ แล้วแต่เดิมที่เป็นกลุ่มกองทุนใหญ่ ๆ ที่มีเงินมาก เขาจัดการได้ดี ไม่ได้มีปัญหาการดำเนินงาน เขาก็ไม่ต้องการเข้ามาในระบบ ไม่ต้องการความช่วยเหลือจากธนาคารผู้ประสานงาน เขาก็ดำเนินกิจการของเขาต่อไปได้ไม่ต้องมาจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ส่วนตัวผู้ให้สัมภาษณ์เองก็กังวลเหมือนกันว่ากฎหมายจะถูกยกเลิกหรือไม่ เพราะจะ 2 ปีแล้วเพิ่งตั้งได้เพียง 3 แห่งเท่านั้น

## บทที่ 5 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

ในยุคสมัยที่เศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศประสบปัญหาติดขัดหลายด้าน การเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อ การเข้าถึงแหล่งเงินออมที่ปลอดภัยนั้น เป็นเรื่องสำคัญต่อประชากรระดับฐานรากภายในประเทศอย่างมาก เพราะเป็นความต้องการพื้นฐานที่สำคัญในการใช้ชีวิตของประชาชนกลุ่มเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีรายได้น้อย ผู้ว่างงาน รวมถึงผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ห่างไกลพื้นที่ที่พัฒนาแล้ว ซึ่งการแก้ปัญหาในเรื่องเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จำต้องกระทำอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ และ แผนยุทธศาสตร์ชาติ หากแก้ปัญหาในเรื่องเหล่านี้ได้ ก็จะส่งผลดีในการแก้ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ ปัญหาหนี้นอกระบบ รวมถึงเป็นตัวช่วยเศรษฐกิจภายในประเทศไปในตัวอีกด้วย เพราะจากผลวิจัยชี้ชัดว่าการเข้าถึงบริการทางการเงิน และ ได้รับสินเชื่อเพียงเล็กน้อย หรือ การเรียนรู้ที่จะออมเงินและมีแหล่งการออมที่ปลอดภัยนั้นทำให้ประชาชนฐานรากที่มีต้นทุนทางสังคมเศรษฐกิจน้อยกว่า ได้มีกำลังซื้อมากขึ้น หรือ มีโอกาสได้ลงทุนก่อตั้งธุรกิจเพื่อให้สามารถตั้งตัวได้ โดยการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพอาจเปลี่ยนชีวิตคนบางคนจากหน้ามือเป็นหลังมือได้

แต่เมื่อบริการทางการเงินที่มีคุณภาพที่เห็นกันโดยทั่ว ๆ ไป อย่าง ธนาคารพาณิชย์ หรือ ธุรกิจทางการเงินประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศที่มีอยู่นั้นมีข้อจำกัดในเรื่องระเบียบการให้สินเชื่อ และ การบริการทางการเงินมิได้อย่างไม่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ หรือ การให้บริการทางการเงินที่เป็นของภาครัฐก็ยังไม่มีความเหมาะสมพอ ทำให้ประชาชนต้องทำการรวมกลุ่มให้บริการทางการเงินกันเองแก่สมาชิกภายในกลุ่มในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเราเรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า องค์กรทางการเงินชุมชน เช่น สถาบันการเงินชุมชน หรือ กลุ่มออมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งเมื่อไม่เป็นทางการเป็นลักษณะการรวมตัวในลักษณะองค์กรการเงินชุมชนที่ประชาชนช่วยเหลือกันเอง จึงไม่มีระบบการจัดการ และ กำกับดูแลที่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้ไม่มีความยั่งยืนในการประกอบกิจการเพราะการขาดกฎหมายที่เข้ามากำกับดูแลควบคุม การขาดสถานะนิติบุคคลทำให้องค์กรเหล่านี้มักพึ่งพาตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป โดยเหตุผลทั้งหมดนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกในหลาย ๆ องค์กรได้ง่าย จะเห็นปรากฏได้จากข่าวการฉ้อโกงยักยอกเงินขององค์กรการเงินชุมชนโดยบุคคลภายในต่าง ๆ ในองค์กรมานานหลายปี ทางภาครัฐก็ไม่ได้มีนโยบายจริงจังพยายามหาทางแก้ไขเรื่องเหล่านี้ จึงได้เกิดเป็นแนวคิดเรื่องสถาบันการเงินประชาชนขึ้น และได้มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน

โดยกฎหมายได้ออกมาเพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาระบบการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ที่ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินฐานรากนอกระบบมากเกินไป โดยไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับ ทำให้รัฐไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลและทราบข้อมูลได้ การให้บริการจึงขาดความมั่นคงยั่งยืน และไม่ได้ประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามได้ปรากฏภายหลังจากนับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้มาเกือบ 2 ปี กฎหมายกลับไม่ได้รับการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ขณะออกกฎหมาย เนื่องจากขณะนี้เมืองการการเงินชุมชนเพียง 3 แห่งเท่านั้นที่สามารถยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ จึงนำมาสู่หัวข้องานวิจัยฉบับนี้ว่าเพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างที่เราควรจะเป็น ทั้งที่เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ดีและหากถูกใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างที่กฎหมายตั้งเป้าหมายเอาไว้ ย่อมเกิดประโยชน์อย่างมากต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และ เศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศในระยะยาว

ซึ่งเมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายฉบับนี้ทั้งในส่วนของตัวบทกฎหมาย ทางปฏิบัติของกฎหมาย และกฎหมายใกล้เคียง ตามสมมติฐานงานวิจัยที่ได้ตั้งไว้ พบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้ไม่มีการยกระดับจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้น เนื่องจาก 3 เหตุผลหลัก และ 1 เหตุผลรอง ตามที่ได้อธิบายไว้โดยละเอียดในบทที่ 4 คือ

1. มีความทับซ้อนทางกฎหมาย ในลักษณะที่ซ้ำกันในบางส่วน
2. เงื่อนไขกฎเกณฑ์ตามกฎหมายเข้มงวดและสร้างภาระมากเกินไปทำให้เกิดอุปสรรค
3. องค์กรการเงินชุมชนขาดแรงจูงใจและความจำเป็นในการยกระดับฐานะเป็นสถาบันการเงินประชาชน
4. การไม่มีการประชาสัมพันธ์กฎหมายให้ทราบกันอย่างแพร่หลาย

## 5.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต

ผู้วิจัยขอเสนอให้ยึดหลักการ เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หรือ RIA เพื่อให้กฎหมายแต่ละฉบับประสบผลสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่เป็นกฎหมายที่เป็นภาระเกินสมควรหรือกระทบสิทธิเสรีภาพต่อประชาชนมากเกินไป และ ต้องไม่ล่าสมัย ไม่มีความซ้ำซ้อน ด้วยต้นทุนที่ไม่สูง

เมื่อได้พิจารณามาตรา 5 ของ พ.ร.บ.หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ที่มีส่วนหนึ่งกล่าวว่า ให้นำหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นและให้ความสำคัญในเรื่องของการประชาสัมพันธ์กฎหมายให้แพร่หลายอย่างแท้จริงอย่างน้อยก็ในกลุ่มของผู้เกี่ยวข้องให้สามารถเข้าถึง เข้าใจข้อดีข้อเสียและเนื้อหา รวมถึงทราบความมีอยู่ของกฎหมายเป็นลำดับแรก เนื่องจากหาก

ไม่ทราบกฎหมายก็ย่อมไม่ทราบความมีอยู่ของการประกอบกิจการในรูปแบบสถาบันการเงินประชาชน ย่อมไม่สามารถเกิดเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้เลย จึงเชื่อได้ว่าส่วนหนึ่งของความไม่สัมฤทธิ์ผลของกฎหมายฉบับนี้คือ ความไม่ทราบการมีอยู่ของกฎหมาย ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ดูแลโดยตรงเกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนดำเนินการประชาสัมพันธ์กฎหมายอย่างจริงจัง รวมถึงหากเป็นไปได้ควรกระทำการในเชิงรุกในการดำเนินการค้นหาคณะกรรมาธิการเงินชุมชนที่มีอยู่และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชน และเข้าไปให้ความรู้ หรือ เสนอการช่วยเหลือให้คำแนะนำในกระบวนการยกระดับ เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วที่ต้องให้ความช่วยเหลือ ความคุ้มครองแก่ประชาชนระดับฐานราก ซึ่งในปัจจุบันนี้แม้ทางธนาคารออมสินได้ก็ลงพื้นที่ไปให้ความรู้ตามชุมชนอยู่แล้ว แต่น่าจะไม่เพียงพอควรต้องบูรณาการให้ทุกหน่วยงานร่วมกันทำ รวมถึงเป็นหน้าที่ของรัฐเช่นกันที่ต้องเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำของประเทศ และที่สำคัญการเกิดสถาบันการเงินนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนระดับฐานรากแล้ว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐด้วยในแง่ของการได้รับข้อมูลและการไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน

และในมาตรา 30 ของ พ.ร.บ.หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ก็ยังระบุว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ คือ เรื่องการลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย และการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม แม้มาตรา 34 จะระบุว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายสถาบันการเงินประชาชนนั้นออกมาแล้วกว่า 2 ปี กลับยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเป็นเจตนารมณ์ที่สมควรให้เกิดผลสัมฤทธิ์ให้เร็วที่สุด เพราะเป็นเรื่องของการสร้างความเท่าเทียม และการคุ้มครองให้แก่ประชาชนจำนวนมากของประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ใช้ช้อยกเว้นตามช่องทางมาตรา 34 ในการยื่นหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือ ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายยื่นข้อเสนอแนะ เพื่อดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายใหม่อีกครั้ง ก่อนเวลาปกติที่กฎหมายกำหนดตามช้อยกเว้นที่กฎหมายเปิดช่องไว้ให้สามารถทำได้ เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ในทางปฏิบัติเพื่อทำให้กฎหมายสถาบันการเงินประชาชนถูกใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศชาติ

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอเสนอให้หากจะพิจารณาลดกฎเกณฑ์เงื่อนไขคุณสมบัติการจัดตั้งการเป็นสถาบันการเงินประชาชนต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังและชั่งน้ำหนักให้ดี ระหว่างการลดคุณสมบัติทำให้จัดตั้งเป็น

สถาบันการเงินประชาชนง่ายขึ้น กับ การเรื่องการคุ้มครองประชาชนกับสถานะของสถาบันการเงินโดยเฉพาะ สถาบันการเงินประชาชนสามารถให้บริการทางการเงินได้ จึงควรปรึกษาผู้เชี่ยวชาญและความเห็นจากทุกฝ่าย อย่างรอบด้านเสียก่อนทำการแก้ไข แม้สถาบันการเงินประชาชนมีโครงสร้างและลักษณะธุรกิจไม่ซับซ้อนเท่า สถาบันการเงิน หรือ ธนาคารพาณิชย์ และ บริษัทเงินทุนปกติทั่วไป ก็ตาม

แม้ผู้วิจัยเชื่อว่าความเข้มงวดเช่นนี้เป็นหัวใจสำคัญในการที่องค์กรการเงินชุมชนตัดสินใจไม่ยกระดับขึ้น เป็นสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งเมื่อประเมินความสัมพันธ์ของกฎหมายย่อมเห็นได้ชัดว่าไม่ได้ตามเป้าหมายที่ กฎหมายมุ่งหวัง จึงเป็นเรื่องน่าเสียดายที่กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ดี และ ประโยชน์มากเช่นนี้ไม่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ได้ หากมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินไปเช่นนี้จนไม่อาจเกิดผลตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างได้ย่อมไม่มี ประโยชน์เช่นเดียวกัน แต่ก็ไม่อาจละทิ้งเจตนารมณ์อีกเรื่องของกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองประชาชนได้ เช่นกัน เพราะผู้ที่ยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินประชาชนได้ก็ควรมีคุณสมบัติความน่าเชื่อถือตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ เพื่อความมั่นคงแน่นอนในการดำเนินกิจการและความปลอดภัยของเงินฝากของประชาชน จึงไม่อาจทำ การลดได้โดยง่าย ต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนเสียก่อน

และ หากจะให้กฎหมายมีความสัมพันธ์ผล ย่อมต้องพึ่งผู้นำองค์กร คือ การที่จะให้ผู้นำขององค์กรทาง การเงินชุมชนเหล่านั้นตัดสินใจนำองค์กรการเงินชุมชนของตนเข้าระบบ ทางภาครัฐจำเป็นต้องมีการให้สิทธิประโยชน์ เข้ามาจูงใจเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นเข้าระบบ มิเช่นนั้นหากเขาไม่เห็นประโยชน์ หรือเห็นว่ามีการต้นทุนมากกว่า ย่อมเป็นไปได้เลยโดยธรรมชาติที่เขาจะเข้ามาในระบบให้ถูกกำกับตรวจสอบหรือจำกัดอำนาจ

ซึ่งสิ่งที่จูงใจให้องค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นเข้ามาในระบบ คือ การแสดงให้เห็นว่าประโยชน์นั้นมี มากกว่าความยุ่งยาก หรือค่าใช้จ่ายที่ตามมา โดยมาตรการที่ง่ายที่สุดของภาครัฐที่จะช่วยได้ คือ มาตรการทางภาษี โดยควรออกกฎหมายเว้นภาษี ค่าธรรมเนียมในบางประเภท เช่น ค่าอินเทอร์เน็ต ดอกเบี้ยจากการฝากเงิน หรือ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าจัดหาอุปกรณ์มารองรับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำให้ หรือ จัดทำรายชื่อผู้สอบบัญชีกลางมาอำนวยความสะดวกแก่สถาบันการเงินประชาชนด้วยราคาที่ไม่แพงมากนัก

ที่สำคัญที่สุดจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาในเรื่องนี้มา พบว่าปัญหาไม่ได้สามารถเข้าใจได้อย่างถ่องแท้แค่เพียงอ่าน ตัวบทกฎหมาย เพราะการจะทราบปัญหาที่แท้จริงในทางปฏิบัติต้องได้มาจากผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ปฏิบัติจริง ซึ่ง เมื่อศึกษาในทางปฏิบัติไปแล้วพบว่ายังมีปัญหาในการปฏิบัติจริงอยู่มาก หากไม่ได้พูดคุยกับคนที่ลงมือทำงานจริง ย่อมไม่อาจทราบถึงปัญหาได้ จึงขอเสนอให้หน่วยงานที่ดูแลกฎหมายฉบับนี้เชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมา เสวนากันอีกครั้งเพื่อรับฟังว่าปัญหา ข้อจำกัด หรืออุปสรรคมีอะไรบ้าง เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ปัญหาได้ตรงจุด เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เกิดประโยชน์สูงสุด



ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 ฉบับนี้ยังมีปัญหาอื่นให้พิจารณาอีกมากในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติในอนาคต แต่ด้วย ณ ขณะวิจัย ยังไม่มีข้อเท็จจริง หรือ เหตุการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายเพียงพอให้ทำการศึกษา เนื่องด้วยกฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับไม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ยังไม่เกิดสถาบันการเงินประชาชนขึ้นตามเป้าประสงค์ของกฎหมาย และ เมื่อไม่มีสถาบันการเงินประชาชนเกิดขึ้น อย่างแพร่หลายจึงยังไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เด่นชัด อาทิเช่น เรื่องการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชนมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทั้งเรื่องการดำเนินกิจการทั่วไป ทั้งเรื่อง การเรียกประชุม การโหวตในที่ประชุม การแต่งตั้งกรรมการ หรือ การดำเนินกิจการในลักษณะเฉพาะ คือ การประกอบกิจการสถาบันการเงิน อาจเกิดปัญหาเรื่องการดำรงสถานะทางการเงินหรือไม่ หรือ มีการให้สินเชื่อถูกต้องหรือไม่ หรือ แม้กระทั่งอัตราค่าจ้างของธนาคารผู้ประสานงาน มีเพียงพอในการกำกับดูแลหรือไม่หากในอนาคตมีสถาบันการเงินประชาชนก่อตั้งได้สำเร็จมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้งบประมาณแก่หน่วยงานที่กำกับดูแล

กล่าวโดยสรุป คือ กระบวนการตามกฎหมายยังไม่สามารถเห็นได้ว่ามีประสิทธิภาพ หรือ สัมฤทธิ์ผลหรือไม่ เนื่องจากยังไม่เกิดสถาบันการเงินประชาชนก่อตั้งขึ้น จึงนำพิจารณาต่อไปในอนาคตว่าจะเป็นปัญหาหรือไม่ หากสถาบันการเงินประชาชนเริ่มเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย

โดยทางผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.2562 โดยละเอียดและเห็นว่ายังมีเรื่องที่เป็นปัญหามาพิจารณาอื่น ๆ นอกจากงานวิจัยฉบับนี้อีกมากที่ให้ศึกษาต่อ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

- ปัญหาเรื่องการครอบงำสถาบันการเงิน ด้วยกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อกำหนดไม่รัดกุมทำให้เกิดการครอบงำสถาบันการเงินได้ง่าย ด้วยพื้นฐานสังคมความเป็นอยู่ในต่างจังหวัด หรือ ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เป็นใหญ่สามารถมีอิทธิพลครอบงำประชาชนในพื้นที่ได้ จึงเป็นปัญหามานักแล้ว หากภายหลังมีการก่อตั้งสถาบันการเงินประชาชนขึ้นได้อย่างแพร่หลาย
- ขอบเขตของการให้บริการควรมีเพียงใด ควรให้บริการเพียงด้านรับฝาก ให้สินเชื่อ หรือ การรับชำระเงินเท่านั้น หรือ ควรเพิ่มบริการเกี่ยวกับประกันชีวิต ประกันภัย เข้ามาหรือไม่ โดยต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับ คือ การที่ชุมชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่หลากหลายได้มากขึ้น แต่ย่อมส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินการมากขึ้น อีกทั้งการจะให้สถาบันการเงินประชาชน รับชำระเงินโอนเงิน รับชำระเบี้ยประกัน ต้องได้รับใบอนุญาตจาก พ.ร.บ ระบบการชำระเงิน 2560 รวมถึงกฎหมายการฟอกเงิน และ ทำได้เฉพาะบริษัทจำกัด และ มหาชนจำกัด และ นิติบุคคลอื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดซึ่งยังไม่มีในปัจจุบัน แต่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอาจแต่งตั้งสถาบันการเงินประชาชนเป็นตัวแทนรับชำระหรือโอนเงินได้

- นำพิจารณาในเรื่องของงบประมาณของธนาคารที่เลี้ยงในการกำกับดูแล อัตรากำลังในการรองรับหากในอนาคตสถาบันการเงินประชาชนมีเกิดขึ้นมากจะดูแลทั่วถึงหรือไม่ อีกทั้งกฎหมายกำหนดภาระหน้าที่ไว้มาก แต่ให้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลาที่จำกัด ธนาคารผู้ประสานงานมีงานมากขึ้นด้วยจำนวนงบประมาณเท่าเดิม แรงงานเท่าเดิม จึงน่าจะมีปัญหาในอนาคตหากสถาบันการเงินจัดตั้งได้มากขึ้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีการจัดตั้งกองทุน หรือ งบประมาณในการดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนไว้ เพราะประสงค์จะใช้กำไรของธนาคารผู้ประสานงานที่ได้จากการทำธุรกิจกับสถาบันการเงินประชาชน โดยให้ทำบัญชีแยกไว้ไม่ให้ปะปนกับบัญชีที่ประกอบกิจการปกติของธนาคารผู้ประสานงาน ซึ่งปัจจุบันมีสถาบันการเงินประชาชนเพียง 3 แห่ง ย่อมไม่พอเพียงต่อค่าใช้จ่าย

## บรรณานุกรม

### วิทยานิพนธ์

นางสาวศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิต. ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (Microfinance) ของประชาชน, วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต, สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
,2555.

นายอภิชัย กู้เมือง. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex post evaluation of regulations), วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.

### หนังสือภาษาไทย

Stuart Rutherford and Sukhwinder Arora. หนังสือการเงินจนคน The Poor and Their Money. แปลโดย  
สฤณี อาชวานันทกุล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ Salt, 2563.

### หนังสือภาษาต่างประเทศ

Ledgerwood, J. Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective. Washington,  
DC: World Bank, 1998.

### บทความวิชาการ และ งานวิจัย

จิรณัทย์ ชาญเชิงพานิช. การเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของประเทศ. บทความวิชาการสำนักวิชาการสำนักงาน  
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (มกราคม 2559): 1-2.

ไพรัช กาญจนการุณ, ศศิเพ็ญ พวงสายใจ, สุขุม พันธุ์ณรงค์ และ พิมลพรรณ บุญยะเสนา. การศึกษาจากกรณีศึกษา  
Microfinance เพื่อหาแนวทางบริหารจัดการระบบ ให้บริการทางการเงินระดับจุลภาคในชุมชน ตามแนวทาง  
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง: กรณีศึกษา 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน. Journal of economics  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 70-71.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. งานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบการ  
ออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย, 2558.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบใน  
การออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis). ธันวาคม, 2557.

## เอกสารภาครัฐ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ภาวะสังคมไทยไตรมาสสาม ปี 2563, 16 พฤศจิกายน 2563.

ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2561

สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๒ พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ก.ป. ๒๒๙/๒๕๖๒)

## วารสาร

ภคณี พงศ์พิโรตม,การเงินระดับฐานราก,นิตยสารการเงินธนาคาร (ธันวาคม 2556)

## อินเทอร์เน็ต

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ข้อมูลสถิติ) EC\_RL\_009\_S4 ภาวะการทำงานของประชากร จำแนกตามประเภทธุรกิจ (ISIC Rev.4)[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา:

[https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=638&language=th](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=638&language=th) [2564, มีนาคม 24]

ประชาไท. ก.คลัง เตรียมเปิดลงทะเบียน 'บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ' รอบใหม่[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

<https://prachatai.com/journal/2021/01/91051> [2564, มีนาคม 24]

ฐานเศรษฐกิจ. หนี้ครัวเรือนปี2564ยังมีแนวโน้มสูงต่อเนื่องในรอบ 89-91ต่อจีดีพี[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

[https://www.thansettakij.com/content/money\\_market/474351?as=](https://www.thansettakij.com/content/money_market/474351?as=) [2564, มีนาคม 24]

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. หนี้ครัวเรือนพุ่งสวนเศรษฐกิจติดลบ[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:

<https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/Household-Debt-FB-050920.aspx> [2564, มีนาคม 24]

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. การวัดความยากจนและเครื่องชี้วัด[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: stou.ac.th [2564, มีนาคม 24]

World bank. Taking the Pulse of Poverty and Inequality in Thailand[online]. 2020. แหล่งที่มา: <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/taking-the-pulse-of-poverty-and-inequality-in-thailand> [2564, มีนาคม 24]

Parichat Chk. ธนาคารโลกวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและความยากจนในไทย ไทยเป็นประเทศเดียวในอาเซียนมีความจนเพิ่มขึ้นหลายครั้ง[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://brandinside.asia/world-bank-poverty-increase-in-thailand-in-recent-year/> [2564, มีนาคม 24]

ไทยรัฐออนไลน์. ทำความรู้จักกับ “ความจน”[ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/business/economics/1155918> [2564, มีนาคม 24]

วอยซ์ออนไลน์. คนจนเป็นใคร-อยู่ที่ไหนใน 'ประเทศไทย'?[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://voicetv.co.th/read/TfnOAlaKa> [2564, มีนาคม 24]

Wannaphong Durongkaverroj. การลดลงของคนจนในรัฐบาลประยุทธ์: ชัยชนะของ ‘บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ’?[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://thematter.co/social/welfare-card-and-poverty/128242> [2564, มีนาคม 24]

สมชัย จิตสุชน. ความเหลื่อมล้ำ 2020 (ตอน 2): เราควรทำอะไร[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://tdri.or.th/2020/01/thai-inequality-what-we-should-do/> [2564, มีนาคม 24]

INVESTORY. 5 ธนาคารปิดสาขามากสุด รับกระแสการเงินยุคดิจิทัล[ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.thebangkokinsight.com/news/business/221325/> [2564, มีนาคม 24]

ลงทุนแมน. กัมพูชาประเทศที่มีหนี้ไมโครไฟแนนซ์ มากสุดในโลก[ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.longtunman.com/18378> [2564, มีนาคม 24]

Tiger Lilly. ไมโครไฟแนนซ์: นิยามของไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance)[ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา: <http://global-mfis.blogspot.com/2009/06/microfinance.html> [2564, มีนาคม 24]

Ivomaker. 5 ข้อดีของการจดทะเบียนบริษัท[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://www.ivomaker.com/blogs/5->

%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8

%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%9A%E0%B8%A3 / [2564, มีนาคม 24]

ธนาคารกรุงไทย. ข้อดีของการแปลงสภาพจากธุรกิจบุคคลธรรมดาเป็นนิติบุคคล[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://sme.krungthai.com/sme/productListAction.action?command=getDetail&cateMenu=KNOWLEDGE&catelid=45&itemid=300> [2564, มีนาคม 24]

สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอไทรโยค. ความเป็นมาและแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต[ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <https://district.cdd.go.th/saiyok/services/545/> [2564, มีนาคม 24]

สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอภาชี. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตคืออะไร[ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <https://district.cdd.go.th/phachi/services/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B9%8C%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3/#:~:text=%E2%80%9C%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B9%8C%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3,%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%A7> [2564, มีนาคม 24]

ไทยรัฐออนไลน์. 'ธนาคารหมู่บ้าน' ความเข้มแข็งชุมชน สู่ความมั่นคงชาติ[ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/content/85743> [2564, มีนาคม 24]

กรุงเทพธุรกิจ. 'สหกรณ์ออมทรัพย์' สำคัญแค่ไหน ดิอย่างไร โดยเฉพาะในวิกฤติ 'โควิด-19'[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/891618> [2564, มีนาคม 24]

เดลินิวส์. แจงร่างกฎกระทรวงเสริมแกร่งสหกรณ์ออมทรัพย์-เครดิตยูเนียน[ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://www.dailynews.co.th/politics/811262> [2564, มีนาคม 24]

Isocare. กรม.อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวง 5 ฉบับ คุมหนี้-สภาพคล่องสหกรณ์ออมทรัพย์/เครดิตยูเนียน [ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา: <https://www.isocare.co.th/index.php/2-uncategorised/94-coop-laws-2563-1> [2564, มีนาคม 24]

สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน. สถาบันการเงินประชาชน[ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <http://pfi.fpo.go.th/#contact> [2564, มีนาคม 24]

Ashish M. Shaji. Difference between Microcredit and Microfinance[online]. 2017. แหล่งที่มา: <https://enterslice.com/learning/difference-between-microcredit-and-microfinance/#:~:text=Microcredit%20is%20the%20small%20loan,for%20banking%20and%20other%20services.> [2564, มีนาคม 24]

เงินดีดลื้อ. บทบาทของไมโครไฟแนนซ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.tidlor.com/th/tidlorstory/corporate/role-of-microfinance.html> [2564, มีนาคม 24]

Erika Waters. Micro Finance & Business Social Responsibility[online]. แหล่งที่มา: <https://smallbusiness.chron.com/micro-finance-business-social-responsibility-42929.html> [2564, มีนาคม 24]

สฤณี อาชวานันทกุล. ส่องโลกไมโครไฟแนนซ์: เงินออมกับสวัสดิการชุมชน[ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2012/03/community-savings-welfare/> [2564, มีนาคม 24]

ThaiPublica. พระสุบิน ปณีโต สร้างผู้ประกอบการเพื่อสังคม ใช้ "วัด-พระ" เชื่อมใจชุมชน สร้างกำไรให้ "คนแตก-สังคมแตก"[ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2012/03/phra-subin-social-entrepreneur/> [2564, มีนาคม 24]

วิวรรณ ธาราหิรัญโชติ. ธนาคารคนยาก (Micro Finance)[ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/601864> [2564, มีนาคม 24]

Jaturong Kobkaew. 'กรามีนแบงก์' เปลี่ยนบังกลาเทศจากดินแดนรับบริจาคสู่ 'เสือเศรษฐกิจแห่งเบงกอล'[ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.salika.co/2019/12/22/bangladesh-grameen-bank/> [2564, มีนาคม 24]

The Daily Star. Grameen Bank Act gets passage[online]. 2013. แหล่งที่มา:  
<https://www.thedailystar.net/news/grameen-bank-act-gets-passage> [2564, มีนาคม 24]

ธนาคารแห่งประเทศไทย. สถาบันการเงิน[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
[https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions\\_StoryTelling\\_FI.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/BOTStoryTelling/Pages/FinancialInstitutions_StoryTelling_FI.aspx)  
[2564, มีนาคม 24]

KPMG. Microfinance And Poverty Alleviation In South Africa - Finance and Banking - South Africa[online]. 2013. แหล่งที่มา: <https://www.mondaq.com/southafrica/finance-and-banking/274240/microfinance-and-poverty-alleviation-in-south-africa#:~:text=The%20microfinance%20sector%20in%20South,up%20income%20generating%20micro%20businesses.&text=The%20microfinance%20industry%20in%20South%20Africa%20is%200estimated%20to%20be%20R50%20billion.> [2564, มีนาคม 24]

iLAW. ความรู้เบื้องต้นเรื่องการทำ RIA: ดูแบบอย่างการจัดรับฟังความคิดเห็นจากอเมริกา[ออนไลน์]. 2560.  
แหล่งที่มา: <https://ilaw.or.th/node/4557> [2564, มีนาคม 24]



## ภาคผนวก

ภายหลังที่ได้มีการส่งรายงานเอกัตฉบับเสนอสอบที่ได้รับอนุมัติแล้วนั้น

จากข้อมูลที่เผยแพร่ทาง <http://www.thaigov.go.th> ว่าได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2564 โดยได้มีวาระการประชุมที่เสนอกฎหมายโดยกระทรวงการคลังดังนี้

เรื่อง มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่มีการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวม 2 ฉบับ)

และ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติ ดังนี้

1. เห็นชอบมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ตามที่กระทรวงการคลัง (กค.) เสนอ

2. อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และอนุมัติในหลักการร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่มีการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวม 2 ฉบับ ตามที่ กค. เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้พิจารณาในประเด็นตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วดำเนินการต่อไปได้

3. ให้ กค. รับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานงบประมาณ ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

ทั้งนี้ กค. เสนอว่า

1. สถาบันการเงินประชาชน เป็นองค์กรการเงินของชุมชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 18 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้ง

ส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นการดำเนินงานในระดับตำบล

2. ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรการเงินชุมชนยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจฐานราก รวมทั้งช่วยลดภาระต้นทุนให้แก่องค์กรการเงินชุมชนที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีเงินทุนเพียงพอที่จะเริ่มดำเนินการตามภารกิจของสถาบันการเงินประชาชน ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการออมทรัพย์และช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายให้แก่สมาชิกสถาบันการเงินประชาชน กค. พิจารณาแล้วจึงได้เสนอมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยตราเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย รวม 2 ฉบับ

2.1 ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อยกเว้นภาษีตามประมวลรัษฎากร และ

2.2 ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่มีการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อลดหย่อนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3. ปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. 2562 จำนวน 3 แห่ง และ

4. กค. ได้ดำเนินการจัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐบาลจะสูญเสียรายได้จากภาษีที่คาดว่าจะได้รับหากไม่มีการดำเนินการตามมาตรการนี้ประมาณปีละ 18 ล้านบาท และสูญเสียรายได้ที่ได้รับจากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประมาณปีละ 2.6 ล้านบาท

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

1. ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ สำหรับเงินได้มูลค่าของฐานภาษี รายรับ หรือการกระทำตราสาร อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนสถานะขององค์กรการเงินชุมชนไป

1.2 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับจากสถาบันการเงินประชาชนทุกบัญชีรวมกันของสมาชิกแต่ละราย รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 20,000 บาท ตลอดปี ภาษี

1.3 ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน สำหรับเงินได้ที่เป็นเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนที่ได้รับจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

1.4 ยกเว้นอากรแสตมป์สำหรับตราสารที่สถาบันการเงินประชาชนออกให้กับสมาชิกใน การทำธุรกรรม

2. ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่มีการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 เรียกเก็บค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ อัตราร้อยละ 0.01 สำหรับการเปลี่ยนสถานะขององค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ในกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่นิติบุคคล บุคคล หรือกลุ่มบุคคลอื่นที่มีใช้องค์กรการเงินชุมชนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์โอนให้แก่สถาบันการเงินประชาชน ในส่วนที่ผู้โอนและผู้รับโอนอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ชำระ

2.2 เรียกเก็บค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์ อัตราร้อยละ 0.01 สำหรับกรณีการจำนองอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อระหว่างสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนกับสถาบันการเงินประชาชน