

แนวทางการปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: กรณีนโยบายระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance)

Public Policies for Reducing Inequality in Thailand : Microfinance

สุชานุช พันธนียะ*

Suchanoot Phantaeeya**

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำอาจเกิดจากการขาดโอกาส ขาดสิทธิ ขาดทรัพยากร หรือหลายคนอาจคิดว่าเกิดจากธรรมชาติไม่เข้าข้างหรือเป็นบุญกรรมแต่ชาติปางก่อน แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม “รัฐ” จะต้องมีหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ให้หมดไป ซึ่ง สฤณี อาชวานันทกุล (2554: 38) ได้อธิบายว่า ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจเป็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาความเหลื่อมล้ำทั้งหมด โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ นั่นคือ การส่งเสริมให้ประชาชนในระดับฐานรากมีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึง “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial inclusion) แต่เหตุใดกลุ่มคนบางกลุ่มจึงไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้ สิ่งนี้ต่างหากที่เป็นปัญหา

Muhammad Yunus เจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพประจำปี 2006 ผู้ริเริ่มแนวคิดบนฐานทฤษฎีที่ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human capital) และสินเชื่อเป็นเสมือนเงินจึงสามารถสร้างทุน ทำให้ผู้ที่ได้รับสินเชื่อไม่ต้องตกอยู่ในภาวะที่ยากจน แต่เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อย และไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันจะไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้ จึงเป็นที่มาของ “Microfinance” หรือการให้บริการทางการเงิน

* อาจารย์ คณะพาณิชยศาสตร์และการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง

** Lecturer, Faculty of Commerce and Management, Prince of Songkla University, Trang Campus.

ระดับฐานราก ซึ่งสำหรับประเทศไทยมีสถาบันทางการเงินที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนหลายประเภท แต่ต่างก็มีข้อจำกัดในการให้บริการ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นบทบาทของภาครัฐในการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากของไทยและผลักดันนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก โดยให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและยกระดับการเงินระดับฐานรากให้มีความมั่นคง ซึ่งเป็นเสมือน “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” และเป็นการเรียกคืน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ให้กับผู้มีรายได้น้อยและคนจนในสังคมไทยต่อไป

คำสำคัญ : ระบบการเงินระดับฐานราก, ความเหลื่อมล้ำ, นโยบายสาธารณะ

Abstract

Inequality may derive from lack of opportunities, rights, and natural resources, although to some people, it must have been caused by bad luck or past-life sins. No matter the cause of inequality, the government should be held accountable for reducing inequality in the society. Sarinee Achavanuntakul (2011:38) asserts that economic inequality, particularly income inequality, is the most recognized inequality of all. Although it is known that one way to tackle poverty and income inequality issues is to provide more economic opportunities, i.e. “financial inclusion”, for grassroots people, certain groups of them surprisingly have difficulty accessing services of financial institutions.

Muhammad Yunus, who was jointly awarded the 2006 Nobel Peace Prize together with the Grameen Bank, initiated a theory-based view stating that to develop human capital, loan serve as money which can create capital. This could make the people who receive loan facing the situation of poverty. Nonetheless, since access to the commercial financial system is complicated and credit borrowers have to own assets, those who have low income and do not own any assets are not usually granted credit for consumption and investment, hence are unable to free themselves from the vicious cycle of poverty. “Microfinance” may therefore be made available for low-income people. With regard to microfinance in Thailand, it is found that financial institutions have provided numerous types of

financial services for poor and low-income people. However, despite the existence of the institutions, there are still limitations to the services provided. As a result, the government sector should perform a role in reforming microfinance in Thailand as well as enforcing more practical policies. In particular, a Microfinance Act should be enacted and a committee established to be directly responsible so that corporate governance of the financial system works to solve inequality, stabilize the nation's microfinance, and turn it to be a "social safety net", and eventually reclaim "human dignity" for the low-income and poor people in Thailand.

Keywords: Microfinance, Inequality, Public Policies

บทนำ

“มนุษย์เราเกิดมามีร่างกายและปัญญา สมองไม่เสมอกัน เมื่อเริ่มต้นก็เกิดความยุติธรรมเสียแล้ว เช่นนี้ ก็เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะขจัดปิดเป่าความไม่เสมอภาคนั้นให้น้อยลงที่สุดที่จะกระทำได้”

(ปวย อังภากรณ์, 2512: 201)

หากจะกล่าวถึงในประเด็นความเหลื่อมล้ำแล้ว เรามักสังเกตได้ว่าความเหลื่อมล้ำอาจเกิดจากการขาดโอกาส ขาดสิทธิ ขาดทรัพยากร หรือธรรมชาติไม่เข้าข้าง โดยคนไทยร้อยละ 42 เชื่อว่าคนจนนั้นจนเพราะเกิดมาจน และร้อยละ 57 เชื่อว่าคนรายนั้นรวยเพราะเกิดมารวย นั่นคือ เห็นว่าความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องของธรรมชาติไม่เข้าข้าง หรืออาจจะเลยเถิดไปถึงเรื่องบุญกรรมแต่ชาติปางก่อน ถ้าคนไทยเชื่อว่าความเหลื่อมล้ำเกิดเพราะเหตุธรรมชาติไม่เข้าข้างหรือกรรมเก่าเช่นนี้แล้ว ถ้าเช่นนั้นจะมาใช้ความเหลื่อมล้ำเป็นข้ออ้างในการเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐไปเพื่ออะไร ในประเด็นนี้ต้องตอบว่า เพราะมันเป็น “หน้าที่” ของรัฐที่จะต้องลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคมนั่นเอง ไม่ใช่ใครเกิดมาจนแล้วจะต้องจนไป

ตลอดชีวิต (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553: ออนไลน์) ซึ่งจากข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและข้อความของปวย อังภากรณ์ ในช่วงต้นจะเห็นได้ว่า ต่างก็มีหลักคิดเดียวกันนั่นคือ เมื่อเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมใดๆ ขึ้นมาแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม “รัฐ” จะต้องเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่จะต้องแก้ปัญหาดังกล่าวให้หมดไป ซึ่งอาจออกมาในรูปของนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อระคับระคอง ให้ความช่วยเหลือประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ ซึ่งสมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ (2558: 82) อธิบายว่าความช่วยเหลือลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social safety net) ที่เป็นเสมือนเครื่องช่วยชีวิตหรือบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ด้อยโอกาสในสังคม

สฤณี อาชวานันทกุล (2554: 38) ได้อธิบายในประเด็นความเหลื่อมล้ำว่า ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจเป็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาความเหลื่อมล้ำทั้งหมด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างภาษี และความไม่เท่าเทียมในการแข่งขัน อย่างไรก็ตามมีข้อเสนอแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทาง

ด้านรายได้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนในระดับฐานรากมีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น นั้นหมายถึง “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial inclusion) ซึ่งจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับฐานราก ตลอดจนลดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Inequality) นอกจากนี้ยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial inclusion) คือการที่บุคคลหรือครัวเรือนมีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน ด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับระดับรายได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยการพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้นั้นจะต้องพัฒนาอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ การที่ประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงิน (Financial access) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้ให้บริการทางการเงิน และการคุ้มครองประชาชนไม่ให้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หลังจากเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมถึงถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558: ออนไลน์)

การเงินระดับฐานราก หรือที่รู้จักกันโดยสากลว่า Microfinance เป็นการบริการทางการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อยและยากจน ซึ่งในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ได้มีการกล่าวถึงเป็นอย่างมาก โดยมองว่าการบริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น บริการด้านเงินฝาก ด้านสินเชื่อและบริการด้านประกันเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกกลุ่มควรที่จะได้รับโอกาสการเข้าถึงตามความต้องการและศักยภาพที่ประชาชนทุกคนพึงมี ซึ่งองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศ อย่างเช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย รวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทยต่างก็ให้ความสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นอย่างยิ่ง ในประเด็นนี้ ทวีศักดิ์ มานะกุล (2554: 46-51) ที่ปรึกษา

โครงการพัฒนาระบบการเงินฐานราก สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน ได้อธิบายว่า ในประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้จากนโยบายรัฐบาลของแต่ละประเทศได้ให้การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อยและยากจนโดยให้มีการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรทางการเงินเพื่อให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจน เช่นในประเทศอินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ ศรีลังกา เนปาล จีน ไชติ เคนยา โบลิเวีย เปรู กัวเตมาลา บราซิล เลบานอน จาไมกา อูรุกวัย โมร็อกโค ตุรกี เซเนกัล บอสเนีย คอสตาริกา ไนจีเรีย อาร์เจนตินา หรือแม้แต่ในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม เป็นต้น ทั้งนี้เป้าหมายหลักของการส่งเสริมหรือพัฒนาการเงินระดับฐานรากของประเทศต่างๆ ล้วนมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบทั่วไปได้ ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่จำเป็นและสอดคล้องต่อความต้องการชีวิต แม้ว่าจะมีรูปแบบวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันบ้างในรายละเอียด อันเนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสภาพแวดล้อมของตลาดทางการเงินที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้มีหลักฐานชี้ให้เห็นว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึง หรือเข้าถึงแต่ไม่เพียงพอหรือสอดคล้องกับความต้องการบริการทางการเงินในระบบได้ เช่น จากการที่กระทรวงการคลังได้เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยเพื่อรับสวัสดิการแห่งรัฐเมื่อปี 2559 พบว่า มีผู้ลงทะเบียนราว 8.3 ล้านราย ในจำนวนนี้เองมีการแจ้งว่ามีภาระหนี้ นอกกระบบอยู่ทั้งสิ้น 1.3 ล้านราย หรือคิดเป็นมูลหนี้โดยประมาณ 1 แสนล้านบาท ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงินของประชาชนในปี 2556 พบว่าร้อยละ 4.23 ของครัวเรือน ยังไม่

สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าปัจจุบันมีประชากรบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ค้าขาย หาบเร่ แผงลอย ไร้จ้างทั่วไป รวมถึงเกษตรกรบางส่วน ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน นอกจากนี้ยังไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน จึงทำให้เข้าถึงบริการทางการเงินในระบบสถาบันการเงินทั่วไปมีข้อจำกัด (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556: 15)

ด้วยเหตุนี้บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำคัญและปัญหาของการเข้าถึงบริการทางการเงิน ตลอดจนศึกษาหลักการการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance) พร้อมอธิบายรูปแบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs) ของต่างประเทศ และของไทย และส่วนท้ายของบทความผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการเสนอนโยบายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่เป็นทั้งตัวกลางทางการเงินให้กับประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รวมถึงอาจเป็นนโยบายที่เป็นเสมือนตาข่ายนิรภัยทางสังคมและเรียกคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนต่อไป

การเข้าถึงบริการทางการเงิน : ความสำคัญและปัญหา

“การเข้าถึงบริการทางการเงินจะส่งผลกระทบต่อทางบวกต่อชุมชนทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ”

(กระทรวงการคลัง, 2554: 6)

การเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

และลดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีการสร้างงานและเกิดการกระจายรายได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้การจัดสรรถ่ายโอนความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง Beck, Demirguc-Kunt และ Levine (2000: 597-605) ศึกษาพบว่า การให้สินเชื่อและการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตประเทศต่อหัว (Productivity per capita) ของระบบเศรษฐกิจขณะเดียวกัน King และ Levine (1993: 513-542) และ La Porta, Lopez-de-Silanes, และ Vishny (1998: 1113-1155) ได้อธิบายว่า ประเทศที่ยากจนมีสถาบันการเงินที่มีระดับการพัฒนาดำกว่าประเทศที่ร่ำรวย และยังมี การคุ้มครองการลงทุนไม่เพียงพอ ในขณะที่ Banerjee และ Duflo (2005: 473-552) กล่าวว่า การจำกัดของการปล่อยสินเชื่อในประเทศยากจนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ของประเทศ

อะไรคือปัญหาของการที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน?

World Bank (2007: 13) ได้อธิบายว่า สถาบันการเงินในระบบ (Formal financial services) จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่หรือลูกค้าที่จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงต่ำ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอียิปต์ สินเชื่อร้อยละ 70 เป็นสินเชื่อที่ให้กับธุรกิจขนาดใหญ่ ร้อยละ 20 เป็นสินเชื่อ SMEs และร้อยละ 10 เป็นสินเชื่อรายย่อย ในขณะที่ธุรกิจที่เพิ่งเริ่มกิจการจะไม่ค่อยได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินพาณิชย์ นอกจากนี้ World Bank ได้ทำการสำรวจระบบการเงินในอียิปต์ พบว่ามากกว่าร้อยละ 37 ของธุรกิจทั้งหมดมีความคิดเห็นว่าการเข้าถึงบริการและต้นทุนทางการเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการขยายธุรกิจ โดยธุรกิจขนาดเล็กมีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ในขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน

ได้ถึงร้อยละ 36 ซึ่งหัวใจสำคัญของคำถาม คือ “เหตุใดกลุ่มคนบางกลุ่มจึงไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้” ทั้งที่ในเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า ผลตอบแทนแบบถดถอย (Diminishing returns) อธิบายว่า ธุรกิจที่มีเงินทุนขนาดเล็กน่าจะมีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในกิจการที่สูงกว่าธุรกิจที่มีขนาดของเงินทุนใหญ่กว่า ทำให้ธุรกิจที่มีทุนขนาดเล็กกว่าสามารถจ่ายดอกเบี้ยที่สูงกว่า (กระทรวงการคลัง, 2554: 7) คำถามข้างต้นสามารถอธิบายได้ด้วยหลายสาเหตุ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดหรือภาระเปรียบข้อบังคับของระบบสถาบันการเงิน เช่น การกำหนดเพดานหรืออัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพียงพอที่จะสามารถระดมทุนไปปล่อยกู้ให้กับผู้ขอสินเชื่อในพื้นที่ชนบทได้

(2) ผู้ที่มีความต้องการสินเชื่อในพื้นที่ชนบทมีต้นทุนในการแสวงหาสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำอยู่ในระดับสูง เช่น ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาในการเดินทางออกจากพื้นที่จนอาจจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อได้

(3) สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท เนื่องจากต้องใช้กำลังคนและเวลาในการติดตามสถานการณ์ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประกอบในการพิจารณาค่าขอสินเชื่อได้อย่างถูกต้อง

(4) สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอกู้ โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีงานทำหรือมีข้อมูลแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า การเลือกที่ซัดประโยชน์ (Adverse selection) ซึ่งทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถแยกลูกหนี้ดีหรือลูกหนี้ที่ไม่ดีได้ ทั้งนี้ ปัญหา Adverse selection เกิดจากการมี

ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ โดยไม่สามารถจะระบุได้ว่า ผู้กู้รายใดมีพฤติกรรมชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Safe borrower) และรายใดมีโอกาสที่จะไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Risky borrower) ทั้งนี้ หากแบ่งกลุ่มลูกหนี้เป็นลูกหนี้ที่ดี ซึ่งเป็นผู้กู้ยืมที่ชอบความมั่นคงแน่นอนหรืออีกนัยหนึ่ง ไม่ชอบการเสี่ยง (Risk-averse borrower) และลูกหนี้ที่ไม่ดี หมายถึง ลูกหนี้ที่มีพฤติกรรมชอบเสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง (Risk-loving borrower) แล้วเพื่อป้องกันไม่ให้อาชีพการเงินประสบกับการขาดทุน สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์จึงจำเป็นต้องตั้งอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อชดเชยกับหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นจากการให้กู้กับลูกหนี้ที่ไม่ดี

(5) ผู้กู้ยืมที่จัดอยู่ในกลุ่มยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักไม่มีสินทรัพย์ หรือมีแต่ไม่สามารถนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ได้ตามกฎหมาย

(6) เมื่อเทียบจำนวนธุรกรรมแล้ว จำนวนธุรกรรมในชุมชนอาจมีมากกว่าจำนวนธุรกรรมในเมือง แต่โดยเปรียบเทียบแล้ว ธุรกรรมทางการเงินแต่ละธุรกรรมในชุมชนที่ยากจนมีเม็ดเงินเกี่ยวข้องน้อยกว่าธุรกรรมทางการเงินในเมือง ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในชนบทจึงสูงกว่าเมื่อเทียบกับต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกรรมทางการเงินในเมือง (กระทรวงการคลัง, 2554: 8-9)

มีวิธีการใดบ้างที่จะช่วยส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงิน?

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Keynesian ที่สนับสนุนให้รัฐยื่นมือเข้าให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่มีความพยายามในการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงิน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐควรพิจารณาผลดีและ

ผลเสียให้ครบถ้วน โดยเลือกวิธีที่มีประสิทธิผลมากที่สุด ทั้งนี้ นโยบายรัฐในแต่ละประเทศมักให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์แตกต่างกันไป ซึ่งกระทรวงการคลัง (2554: 11) ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น การเป็นผู้ให้สินเชื่อในพื้นที่ชนบท (Rural financial markets) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจน ด้วยการให้สินเชื่อพิเศษ เช่น สินเชื่อเพื่อประกอบการเกษตร สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือการปล่อยสินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด การให้เงินสนับสนุนโดยตรง หรือการจัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐหรือสหกรณ์ให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินในพื้นที่หรือการส่งเสริมสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อสิ่งทอหัตถ์แก่ครัวเรือน เพื่อแก้ปัญหาการขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ตลอดจนการฝึกอบรมทักษะการทำงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่มีประโยชน์เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ และมีข้อมูลที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม Yaron, Benjamin และ Charitonenko (1998: 147-170) เห็นว่า การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft loan) ไม่สามารถช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนหรือลดระดับความยากจนของประเทศได้ เนื่องจากสินเชื่อเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเข้าไม่ถึงคนยากจน ซึ่งเป็นผู้ที่มีการศึกษาไม่สูงนักและมีทักษะตลอดจนรายได้ต่ำ ทำให้ไม่สามารถริเริ่มสร้างสรรค์โครงการที่สามารถให้ผลตอบแทนที่ดีได้

การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance)

Microfinance หรือที่เรียกว่าการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้เริ่มเป็นที่รู้จักในปี 1976 โดย Muhammad Yunus เป็นผู้ริเริ่มแนวคิด โดยอาศัย

ทฤษฎีที่ว่าเงินเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human capital) และสินเชื่อเป็นเสมือนเงินจึงสามารถสร้างทุน (Capital creation) และช่วยให้เกิดการจัดการหมุนเวียนเงินเพื่อการลงทุนและการบริโภคที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ได้รับสินเชื่อสามารถจัดการกับภาวะที่ไม่เอื้ออำนวยแบบฉับพลัน (Negative shock) จนไม่ต้องตกอยู่ในภาวะที่ยากจนมากขึ้น เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีค่าใช้จ่ายมีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีหลักทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลผู้มีรายได้น้อยที่มีการศึกษาไม่เพียงพอ และไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันไม่ได้รับสินเชื่อ เพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้ โดยเขาเห็นว่าผู้ด้อยโอกาสควรมีสิทธิได้รับโอกาสทางสินเชื่อเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน (Human rights) ที่ประชาชนควรได้รับ ทั้งนี้ ในระยะเริ่มแรกเขาได้ทดลองให้เงินสินเชื่อจำนวนไม่สูงนักแก่คนยากจน และพบว่าคนยากจนกลุ่มนั้นได้ใช้เงินไปในการทำธุรกิจขนาดย่อมที่ก่อให้เกิดผลกำไร ซึ่งสามารถช่วยให้คนกลุ่มดังกล่าวหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน นอกจากนี้ อัตราการจ่ายคืนหนี้ในการทดลองดังกล่าวยังสูงถึงร้อยละ 98-99 ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับการปล่อยสินเชื่อในระบบการเงินเชิงพาณิชย์ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดในระบบการเงินด้วยการปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่ม (Group lending)

รูปแบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs) ของต่างประเทศ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (2554: 110-124) ได้ศึกษาและสรุปประสบการณ์ในการพัฒนาและส่งเสริมระบบการเงินฐานรากในต่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น รูปแบบธนาคารพาณิชย์

ธนาคารของรัฐ บริษัทสินเชื่อ สหกรณ์ และ NGOs เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนได้คัดเลือกเฉพาะประเทศที่มีรูปแบบการดำเนินการที่เด่นชัดมาอธิบายได้ดังนี้

ประเทศบังคลาเทศ มีองค์กรทางการเงินฐานรากที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารกรามีน (Grameen bank) ที่เน้นการให้สินเชื่อ โดยทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนและแหล่งเงินออมให้กับคนจนโดยเฉพาะผู้หญิงที่เป็นม่ายหรือยากจน ทั้งนี้เนื่องจากสังคมในประเทศบังคลาเทศมักให้ความสำคัญกับผู้หญิงน้อยมาก ปัจจุบันผลการดำเนินงานของธนาคารกรามีนประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีสัดส่วนผู้หญิงซึ่งเป็นผู้กู้สูงถึงร้อยละ 97 ของผู้กู้ทั้งหมด นอกจากนี้แต่ละสาขาของธนาคารก็มีเงินรับฝากเพียงพอที่จะใช้ปล่อยกู้ในธนาคารสาขานั้นๆ จึงไม่มีการกั๊กยืมระหว่างสาขา หรือจากสำนักงานใหญ่ นับตั้งแต่ธนาคารกรามีนได้จัดตั้งขึ้นในปี 1976 ได้ปล่อยกู้ไปแล้วกว่า 1.8 แสนล้านเหรียญสหรัฐให้กับหญิงและครอบครัวผู้ยากไร้ในชนบทของบังคลาเทศ ปัจจุบันธนาคารกรามีนมีสาขากว่า 1,400 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งครอบคลุมใน 51,000 หมู่บ้าน หรืออาจกล่าวได้ว่ามากกว่า 3 ใน 4 ของหมู่บ้านทั่วทั้งบังคลาเทศ และมีหนี้เสียต่ำกว่าร้อยละ 2 ของสินเชื่อทั้งหมด (ข้อมูล ณ สิ้นปี 2547) สำหรับในส่วนของกฎหมายนั้น รัฐบาลบังคลาเทศได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยธนาคารกรามีน ปี 1983 (Grameen bank ordinance) และกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก ปี 2006 เพื่อแยกการกำกับดูแลการเงินฐานรากออกจากระบบการเงินปกติอย่างชัดเจน

ประเทศเม็กซิโก ในประเทศเม็กซิโก แรกเริ่มให้การบริการทางการเงินระดับฐานรากประสบปัญหาที่สำคัญ คือ การล้มละลายขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อลูกค้าขององค์กรเหล่านั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมตามมา ดังนั้นในปี 2006 รัฐจึงมีนโยบายกำกับดูแล

องค์กรทางการเงินระดับฐานรากผ่านการออกกฎหมายว่าด้วยการออมและสินเชื่อของประชาชน (Law on saving and population credit) และมอบหมายให้คณะกรรมการกำกับดูแลธนาคารและหลักทรัพย์แห่งชาติ (National banking securities commission) เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากในรูปแบบธนาคาร และรัฐบาลเม็กซิโกมีแผนการออกกฎหมายเพื่อรวมการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากและกำกับดูแลสหกรณ์เข้าด้วยกัน

ประเทศอินเดีย ได้มีการรวมกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน โดยเฉพาะผู้หญิงประมาณ 5-10 คน ตามความสมัครใจ (Self Help Group : SHG) โดยมี NGOs เป็นตัวกลางในการรวมกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวถือว่าเป็นกลุ่มนอกระบบที่ไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากรวมกลุ่มแล้วจะมีการจัดประชุมภายในกลุ่มเพื่อให้สมาชิกฝากเงิน และนำเงินที่ได้จากการออมของสมาชิกไปฝากไว้ที่สถาบันการเงิน เมื่อกลุ่มใดๆ ได้นำเงินของสมาชิกเข้าฝากกับสถาบันการเงินอย่างสม่ำเสมอครบ 6 เดือน ก็จะได้รับสิทธิในการได้รับสินเชื่อจำนวน 4 เท่าของมูลค่าเงินฝาก เพื่อนำเงินไปปล่อยกู้ต่อแก่สมาชิกภายในกลุ่ม ทั้งนี้ รัฐบาลอินเดียได้สนับสนุนการเงินฐานรากโดยให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่ม SHG ผ่านธนาคารแห่งชาติเพื่อพัฒนาการเกษตรและชนบท (National Bank of Agriculture and Rural Development : NABARD) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

นอกจากนี้ยังมีประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ได้ดำเนินการองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น

ประเทศอินโดนีเซีย องค์กรการเงินฐานรากที่สำคัญของประเทศอินโดนีเซีย คือ Bank Rakyat Indonesia (BRI) ซึ่งธนาคารมีพันธกิจที่สำคัญคือการสร้างเครือข่ายในการให้บริการทางการเงินในเขตชนบท โดยเน้นไปที่

การบริการเงินฝากมากที่สุด เนื่องจากธนาคารตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าเครือข่ายธนาคารที่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้กู้ยืมที่มีแหล่งทุนมาจากเงินฝากของท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ อินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการการเงินฐานราก โดยเครือข่ายการให้บริการของ Bank Rakyat Indonesia (BRI) มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งกำกับดูแลโดยธนาคารกลางของอินโดนีเซียผ่านกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ (Banking law) ที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภท ทั้งนี้ อินโดนีเซียให้ความสำคัญกับการเงินฐานรากเป็นอย่างมาก และมีแผนที่จะแยกการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากออกจากการกำกับดูแลของธนาคารกลางฯ และได้บรรจุเรื่องแผนการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญในวาระของชาติด้วย

ประเทศกัมพูชา สถาบันทางการเงินระดับฐานรากของกัมพูชาอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ปี 1999 ซึ่งกำกับดูแลโดยธนาคารกลาง หรือ National Bank of Cambodia กำกับดูแลรวมถึงการให้ใบอนุญาตด้วย นอกจากนี้ธนาคารกลางยังมีการวางกรอบแนวทางในการส่งเสริมให้ NGOs มีหน้าที่เป็นองค์กรการเงินระดับฐานราก เช่น MFIs ที่ระดับการกู้ยืมสูงถึงเกณฑ์ที่กำหนด สามารถได้รับใบอนุญาตเป็น Limited liability companies หรือเป็นสหกรณ์ได้ นอกจากนี้ ธนาคารกลางกัมพูชาได้ผ่อนปรนขั้นตอนสำหรับ Non-Bank Financial Institution-MFI (NBF-MFI) ให้สามารถรับเงินฝาก ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่งที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว

ประเทศฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์เคยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก เนื่องจากภาครัฐให้การอุดหนุนและแทรกแซงตลาดมากเกินไป อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของฟิลิปปินส์ได้ปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในช่วง 20 ปี

ที่ผ่านมา และได้ออกแผนพัฒนาการเงินระดับฐานรากชื่อว่า National Strategy for Microfinance ในปี 1997 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชนผ่านการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อภาคเอกชนในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากผ่านนโยบายที่เน้นกลไกตลาด เช่น ไม่มีการกำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับการเงินฐานราก จำกัดขอบเขตการให้การสนับสนุนสินเชื่อโดยตรงจากภาครัฐ และยกเว้นภาษีให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก ผลจากปฏิรูปดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์มีการแข่งขันในระบบการเงินระดับฐานรากอยู่ในระดับสูง และมีองค์กรที่มีส่วนร่วมในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากหลากหลายประเภท ตั้งแต่ระดับองค์กร NGOs กลุ่มนักลงทุน (Lending investors) Thrift bank ธนาคารชุมชน สหกรณ์ ตลอดจนธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากโดยธนาคารกลางฟิลิปปินส์ (The Bangko Sentral ng Pilipinas : BSP) ภายใต้กฎหมาย General Banking Law of 2000 อย่างไรก็ตามองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในฟิลิปปินส์ยังคงกระจุกตัวในบางพื้นที่เท่านั้น โดยมีเพียงหนึ่งในสามของประชาชนทั้งประเทศที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน

ระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ของประเทศไทย

สถาบันทางการเงินในประเทศไทยที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนในปัจจุบันมีหลายประเภท ซึ่งกระทรวงการคลัง (2554: v-vii) ได้สรุปไว้ทั้งหมด 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) ธนาคารพาณิชย์ (2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (3) สหกรณ์ (4) ผู้ประกอบการ ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (5) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.)

(6) โรงรับจำนำ สถานธนาอนุบาล และสถานธนาอุเคราะห์ และ (7) กลุ่มออมทรัพย์ โดยแต่ละรูปแบบต่างมีข้อจำกัดในการให้บริการ ซึ่งผู้เขียนสรุปได้ดังนี้

ธนาคารพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินหลักให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งทั้งผู้ประกอบการและบุคคลทั่วไปสามารถใช้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ธนาคารกำหนดและอยู่ภายใต้เกณฑ์ความมั่นคงของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เกณฑ์ความมั่นคงสำหรับธนาคารพาณิชย์จึงมีมาตรฐานที่สูงและเป็นสากลเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของตลาดการเงินต่างประเทศ อีกทั้งเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ฝากเงิน ดังนั้น ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอนและไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจึงไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินกับธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะด้านสินเชื่อได้ แม้ว่าปัจจุบันจะมีธนาคารพาณิชย์บางแห่งเน้นการให้บริการทางการเงินกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แต่ภายใต้หลักเกณฑ์ความมั่นคงในปัจจุบันทำให้การบริการทางการเงินแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนยังมีข้อจำกัดหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการเติมช่องว่างบริการทางการเงินในภาคต่างๆ เช่น ภาคการเกษตร ภาคการส่งออก ภาคอสังหาริมทรัพย์ และภาคธุรกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถาบันทางการเงินเฉพาะกิจมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง มีหน่วยงานกำกับดูแล และมีกฎหมายความมั่นคงเพื่อรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ และดูแลเงินฝากของประชาชน ดังนั้น แม้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องตอบสนองนโยบายของรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเงินเพื่อการพัฒนาของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องถือปฏิบัติตามเกณฑ์ความมั่นคงของสถาบันการเงินและภารกิจภายใต้กรอบกฎหมายรองรับการจัดตั้งด้วย จึงทำให้ไม่สามารถ

ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนบางกลุ่มได้ ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 4 แห่ง ที่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

สหกรณ์ เป็นสถาบันทางการเงินที่กลุ่มที่มีอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นบนฐานของการช่วยเหลือกันของสมาชิกและสมาชิกมีส่วนเป็นเจ้าของ ซึ่งปัจจุบันมี 7 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งสหกรณ์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ ของสหกรณ์ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง

ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Non Bank) นับว่ามีบทบาทในการให้สินเชื่อกับประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยแต่มีรายได้ที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างภาครัฐ หรือเอกชน และการให้บริการก็ได้เน้นในด้านสินเชื่อและกระจุกตัวในเมืองเป็นหลัก ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ในส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองต่างๆ เพื่อให้ครัวเรือนที่ตกเกณฑ์ จปฐ. ซึ่งเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ว่าคนครัวจะมีคุณภาพชีวิตในเรื่องนั้นๆ อย่างไร ได้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

อย่างไรก็ดี ศักยภาพของบุคลากรในแต่ละพื้นที่ที่ต่างกันส่งผลให้ประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการมีทั้งที่เข้มแข็งและอ่อนแอ ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน และรวมถึงบทบาทในการส่งเสริมการออมของชุมชนจะเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้านและชุมชนยิ่งขึ้น

โรงรับจำนำ สถานธนาฑูบาล และสถานธนาฑูเคราะห์ จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โรงรับจำนำ สถานธนาฑูบาล และสถานธนาฑูเคราะห์มีทั้งที่เป็นของเอกชน และที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่มีความจำเป็นด้านการเงินโดยการจำนำทรัพย์สิน ดังนั้น บทบาทของโรงรับจำนำ สถานธนาฑูบาล และสถานธนาฑูเคราะห์จึงมีขีดจำกัด

กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ที่ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางทางการเงิน โดยเป็นแหล่งออมและแหล่งทุนซึ่งรวมถึงบทบาทด้านสังคมของสมาชิกชุมชน ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์กระจายตามภูมิภาคต่างๆ บริหารจัดการโดยชุมชน และไม่มีกฎหมายรองรับ อย่างไรก็ตามจากการประชุม ครม. สัญจร จังหวัดจันทบุรี ในเดือนกุมภาพันธ์ 2561 ได้มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. สถาบันการเงินประชาชน โดยกฎหมายฉบับนี้จะส่งเสริมให้องค์กรทางการเงินในชุมชนทั้งที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ หรือสถาบันการเงินชุมชน เข้ามาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้ด้วย ความสมัครใจ เพื่อยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป (เดลินิวส์ : ออนไลน์)

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเงินในประเทศไทยที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจนในปัจจุบันมีหลายประเภท และมีสาขาหรือสถานประกอบการกระจายอยู่ตามพื้นที่

ต่างๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทุกพื้นที่ทั้งในตัวเมืองและชนบทต่างก็มีองค์กรการเงินไม่ประเภทใดก็ประเภทหนึ่ง แต่เหตุใดประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งคำตอบคือ สถาบันทางการเงินดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการให้บริการตามที่อธิบายมาแล้วในข้างต้น

แนวทางในการส่งเสริมการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย

ตลาดการเงินระดับฐานรากนั้นถือได้ว่าเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ โดยในด้านอุปทานนั้นผู้ให้บริการต้องการคำตอบแทนในระดับสูง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายดำเนินงานอยู่ในระดับสูงจากการที่วงเงินสินเชื่อมีขนาดต่ำ ลูกคามีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระสูง รวมถึงพื้นที่ในการให้บริการส่วนใหญ่อยู่ในเขตห่างไกลความเจริญ ในขณะที่ด้านอุปสงค์นั้น ลูกค้าเป็นผู้มีรายได้น้อยและมีความสามารถในการซื้ออยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในตลาดการเงินระดับฐานรากในการปิดช่องว่างทางการเงินนั้นถือว่ามีผลสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามการแทรกแซงกลไกการตลาดของภาครัฐที่มีมากเกินไปย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาของเงินระดับฐานรากทั้งจากโครงการอุดหนุนของภาครัฐ หรือการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากเกินไป เช่น การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย หรือเกณฑ์การกำกับด้านความมั่นคงทางการเงินที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งทำให้ภาคเอกชนสามารถให้บริการได้ในขอบเขตจำกัด และส่งผลให้ภาครัฐต้องเป็นผู้ให้บริการหลักไปตลอด ทั้งนี้ การให้บริการของภาครัฐนั้นยังเป็นภาระต่องบประมาณของประเทศและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบการให้บริการของภาคเอกชน และยังทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่มีแรงจูงใจในการยกระดับรายได้ของตนเองจากการได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดเวลา (กับดักสวัสดิการ) ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในตลาดการเงินระดับฐานรากอาจทำได้ในหลายแนวทางทั้งการเป็นผู้ให้บริการเองผ่านโครงการ

อุดหนุนของภาครัฐ หรือการสร้างระบบการกำกับดูแล หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากของภาคเอกชน จากการศึกษาการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศสามารถสรุปแนวทางในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในภาพรวมได้ ดังนี้

(1) ในต่างประเทศส่วนใหญ่ที่ได้มีการศึกษา พบว่าการลดบทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด เช่น การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยและการปฏิรูปธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่ยังคงเน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดเพดานดอกเบี้ยของไทยที่อาจไม่ใช่อุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย เนื่องจากผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไป ส่วนการให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการระดับฐานรากของไทย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นับแต่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปีทำให้มีการให้บริการที่เป็นไปตามกลไกตลาด

(2) การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภทองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (Non-government Organizations : NGOs) ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลองค์กรที่มีขนาดเล็ก โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้กำกับดูแล สำหรับประเทศไทยองค์กรประเภทองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (Non-government Organizations : NGOs) ส่วนใหญ่ยังขาดกรอบการกำกับดูแลองค์กรประเภทดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับระบบการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองเงินฝากแก่องค์กรที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตอาจมีความเสี่ยงสูง โดยเงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาไว้เพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะมีจำนวนน้อยเกินไป ดังนั้น ภาครัฐอาจต้องจัดหาเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้าย่อยองค์กรการเงินระดับฐานราก

(4) แม้ว่าการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตระดับฐานรากจะเป็นการแก้ไขปัญหาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ แต่สำหรับประเทศไทยรูปแบบองค์กรการเงินระดับฐานรากในระดับชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ได้เช่นกัน เนื่องจากเกิดจากการรวมตัวขององค์กรภายในชุมชน จึงมีความคุ้นเคยและรู้จักผู้มาขอสินเชื่อเป็นอย่างดี

(5) การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านการให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินขึ้น อาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินในระยะยาวที่เหมาะสม ในขณะที่ในระยะสั้น ทางภาครัฐควรจัดทำแผนยกระดับความรู้ทางการเงินของประชาชนในประเทศ โดยการจัดทำแผนการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบันแผนพัฒนาตลาดทุนไทยได้มีการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวมของประเทศไปแล้วบ้าง ในส่วนของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากนั้น กระทรวงการคลังควรบรรจุแนวทางการพัฒนาความรู้ทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากต่อไป

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สภาพปฏิรูปแห่งชาติ (2558: 1-31) ได้มีการเสนอให้มีการปฏิรูประบบการเงินฐานราก โดยควรเริ่มจากสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทต่างๆ และกลุ่มการออมอื่นๆ โดยใช้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้บ่มเพาะ (Incubator) ให้เกิดกองทุนในชุมชนเหล่านี้ขึ้น จากนั้นจึงดำเนินการจัดตั้งโครงการเงินฐานรากโดยมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแม่ข่ายร่วม โดยคัดสรรองค์กรการเงินชุมชนที่มีผลการดำเนินงานที่อยู่ในระดับดีมีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มุ่งเน้นเรื่องการออม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคัดเลือกกลุ่มที่สามารถชักชวนให้สมาชิกออมได้ระดับหนึ่งเข้าสู่โครงการดังกล่าวโดยใช้ระบบสมัครใจ และมีการสร้างแรงจูงใจที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรการเงินในชุมชนที่มีผลประกอบการดีเลือกที่จะเข้ามาอยู่ในเครือข่าย คือ สิทธิประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เช่นการได้รับความช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานการบัญชี การพัฒนาโปรแกรมการธนาคารและบัญชีให้กับสมาชิกของโครงการ การให้เป็นตัวแทนในการโอนเงินระหว่างเมือง และพื้นที่ของธนาคารพาณิชย์ (ในอนาคต นวัตกรรมในการทำธุรกรรมชำระเงินผ่านเครือข่ายของระบบโทรศัพท์มือถือ (mobile payment) จะสามารถช่วยให้การดำเนินการทำได้อย่างกว้างขวาง) การเป็นนิติบุคคล ความสามารถกู้ยืมให้กับสมาชิกในเครือข่ายผ่านแม่ข่าย การได้รับการประกันภัยรายย่อย การได้รับความรู้ทางการเงิน การเป็นช่องทางในการออมของกองทุนการออมแห่งชาติผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นแม่ข่ายโดยมีเป้าหมายที่จะคัดสรรองค์กรการเงินในชุมชนประมาณ 3,500 - 7,000 แห่ง ยกกระดับเป็นสถาบันการเงินของชุมชน เข้าสู่

โครงการการเงินระดับฐานรากใน 10 ปีข้างหน้า (ซึ่งปัจจุบันทางธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้ว) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นจะเป็นโครงการเงินที่สำคัญของประเทศที่จะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในชนบทของไทย นอกจากนี้องค์กรการเงินชุมชนในเครือข่ายจะเป็นจุดเชื่อมโยงต่อไปยังกลุ่มการออมชุมชนและกองทุนต่างๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่เครือข่ายอีกด้วย ซึ่งในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนการปฏิรูปจะมีการออกพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากภายใต้กระทรวงการคลัง เพื่อให้งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องโดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัยธนาคารพาณิชย์และตลาดทุน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดแผนแม่บทยุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานระหว่างองค์กรต่างๆ ของภาครัฐเข้าด้วยกัน ทั้งในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในกฎหมายดังกล่าว จะได้รับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้าเป็นสมาชิกของโครงการตลอดจนวางกรอบที่เหมาะสม เพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาองค์กรการเงินในระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยแบ่งระดับออกเป็นระดับชั้นต่าง ๆ โดยในกลุ่มการออมชุมชนที่อยู่ในช่วงเบื้องต้นของการดำเนินการจะเน้นการสนับสนุนส่งเสริมและเมื่อสามารถยกระดับเข้าสู่โครงการเงินระดับฐานรากจะมีการกำกับดูแลเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มากขึ้นต่อไป นอกจากนี้จะได้จัดสรรกำไรของแม่ข่ายอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงินระดับฐานรากมาเป็นทุนในการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” เพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับ

ฐานรากอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้เงินของประชาชนในระดับ ฐานรากยังคงอยู่ในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการ ยกระดับชีวิตของประชาชนในชุมชน

บทสรุป

ปัญหาการเข้าถึงการบริการทางการเงินระดับ ฐานรากของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับ ประชาชนในชนบท ซึ่งยังขาดโอกาสเนื่องจากผู้ให้บริการ ทางการเงินในระบบยังไม่สามารถเข้าถึงได้ อาจเกิด จากสาเหตุทางธุรกิจในการลงทุน แต่ภาครัฐก็ได้มีการ แก้ไขโดยการส่งเสริมให้เกิดผู้ให้บริการทางการเงินใน รูปแบบต่างๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารชุมชน รวมถึงการรวมกลุ่มอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน ในการเข้าถึงระบบการเงินของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ แม้ว่า ในปัจจุบันจะมีผู้ให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ มากมาย ก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาของการดำเนินการ ของกลุ่มต่างๆ โดยมีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

(1) ความรู้ความเข้าใจของการบริหารกองทุน กลุ่มต่างๆ ที่ส่วนใหญ่เน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้ จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ คราวเรือนเกิดการใช้จ่ายที่เกินตัว ส่งผลให้องค์กรที่มีอยู่ ให้บริการได้อย่างจำกัดและไม่สามารถพัฒนาระดับ เป็นแหล่งทุนของชุมชนให้มีขนาดใหญ่และบริการแก่ ประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้

(2) การขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความ มั่นคงทางการเงิน ซึ่งผู้บริหารองค์กรการเงินระดับ ฐานรากบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ และ ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจนำ ความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของ ประเทศโดยรวมได้

(3) การขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลในการรับ ผิดชอบการพัฒนายกระดับมาตรฐานในการดำเนินงาน ขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงิน ของชุมชนอย่างแท้จริง มีหน่วยงานหรือบุคลากรที่ เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลช่วยดำเนินการยกระดับ มาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับ ฐานรากอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

(4) ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและขาด กฎหมายรองรับ ทำให้ไม่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันได้

แนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบ การเงินฐานรากของไทย แม้ว่าภาครัฐจะได้เริ่ม ดำเนินการในบางส่วนแล้ว แต่การพัฒนาอย่างจริงจัง ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งสำคัญที่สุดของการ รวมกลุ่ม คือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีการ บริหารกลุ่มการเงินฐานรากด้วยความเป็นมืออาชีพ ที่เพิ่มขึ้น มีความรู้ความเข้าใจ สามารถบริหารจัดการ องค์กรได้อย่างเหมาะสม และมีธรรมาภิบาล ควรสร้าง การรับรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของคนไทย จากเพื่อกู้ยืมเป็นการออมเพื่อสร้างวินัยในการออม ให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ควรมีการขับเคลื่อนการบริหาร การเงินระดับฐานราก โดยออกพระราชบัญญัติการเงิน ระดับฐานราก ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงิน ระดับฐานราก รับผิดชอบโดยตรงเพื่อกำกับดูแลงานด้าน ระบบการเงินทั้งหมดของประเทศให้มีความเชื่อมโยง ต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ ออมทรัพย์ ประกันภัย ธนาคารพาณิชย์และตลาดทุน ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจ และสามารถบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้สามารถ สนับสนุนและดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องผลักดันนโยบายให้เกิดเป็น รูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาและยกระดับการเงินฐานรากให้ มีความมั่นคงสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ช่วยให้เงินของประชาชนระดับฐานรากยังคงอยู่ในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนต่อไป

ในอีกทางหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าหากนโยบายนี้ ดำเนินการได้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะเป็นเสมือน “ตาข่ายนิรภัยทางสังคม” เนื่องจากหากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินแล้ว เขาจะใช้ทุนไปในการทำธุรกิจขนาดย่อมที่ก่อให้เกิดผลกำไรหรือเพื่อการบริโภค แต่ก็มีกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย และคนจนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ดังนั้นการปฏิรูปการเงินระดับฐานราก จึงเป็นเสมือนการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาปัญหา

ให้แก่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและคนจนเหล่านี้ได้ หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน นอกจากนี้ยังเป็นการเรียกคืน “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ด้วย เพราะ การเข้าถึงบริการทางการเงินถือเป็นสิทธิที่คนเหล่านี้พึงได้รับ ในฐานะที่เป็นพลเมืองตามรัฐธรรมนูญของรัฐ มิเช่นนั้นแล้วกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจนอาจจะต้อง ประกอบอาชีพขอทานซึ่งเป็นการลดทอนศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ในท้ายที่สุด เช่นเดียวกับที่ Muhammad Yunus ผู้ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ประจำปี 2006 ได้กล่าวว่า ผู้ด้อยโอกาส ควรจะมีสิทธิได้รับโอกาสทางสินเชื่อเท่าเทียมกับบุคคลอื่น โดยเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน (Human rights) ที่ประชาชนควรได้รับ

บทความนี้

Received เมื่อ 3 สิงหาคม 2561

Revised เมื่อ 6 ตุลาคม 2561

Accepted เมื่อ 20 พฤศจิกายน 2561

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการคลัง. (2554). *50 ปี 50 บทความนำไทยก้าวไกล*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ทวีศักดิ์ มานะกุล. (2554). การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานในประเทศไทย. ใน *50 ปี 50 บทความนำไทยก้าวไกล*. เนื่องในโอกาสวันสถาปนาครบรอบ 50 ปี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กรุงเทพฯ: มปพ.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). *รายงานประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ป่วย อึ้งภากรณ์., (2512). *ศีลธรรมและศาสนาในการพัฒนาชาติ ใน ปาฐกถาอนุสรณ์ชินแคลร์ ทอมป์สัน ค.ศ. 1969*. วิทยาลัยพระคริสตธรรมในประเทศไทย และสภาคริสตจักรในประเทศไทย 21-23 มกราคม 2512.
- เปิดทางตั้งแบงก์ชุมชนทุกตำบลฝาก – กู้ได้. (2561). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th/economic/625839>.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *ความเหลื่อมล้ำที่จับต้องได้*. [เว็บไซต์]. สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/inequality-worawan/>
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 13 : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. (2558). *การจัดการการคลัง*. นครปฐม : หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา*. นนทบุรี: เป้นไทพับบลิชชิง.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน : แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก*, ผลงานวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง “นวัตกรรมการคลังการเงินเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย” วันพุธที่ 26 สิงหาคม 2558 ณ โรงแรมพลาซ่า แอทธินี รอยัล เมอร์เดียน. สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules /Content /getfile.php?contentfileID=9570>

ภาษาอังกฤษ

- Banerjee, Abhijit V. & Duflo, Esther, 2005. “*Growth Theory through the Lens of Development Economics*,” Handbook of Economic Growth, in: Philippe Aghion & Steven Durlauf (ed.), Handbook of Economic Growth, edition 1, volume 1, chapter 7, pages 473-552, Elsevier.
- Beck T, Demirgüç-Kunt A and Levine R. (2000) A new database on the structure and development of the financial sector. *The World Bank Economic Review*, 14(3), pp. 597-605.
- Khan MS. (1977). Variable expectation and the demand for money for money in high-inflation countries. *The Manchester School*; 45(3), pp. 270-93.

- King RG and Levine R. (1993). Finance, entrepreneurship and growth. *Journal of Monetary economics*, 32(3), pp. 513-42.
- Ladman, Jerry, and Tinnermeier, Ronald. (1981). The Political Economy of Agricultural Credit: The Case of Bolivi. *American journal of agricultural economics*, (63)1, pp. 66-72.
- Porta RL, Lopez-de-Silanes F, Shleifer A and Vishny RW. (1998). Law and finance. *Journal of political economy*, 106(6), pp. 1113-55.
- World Bank. (2007). *World development report 2008: Agriculture for development*. Washington, DC. : World Bank.
- Yaron J, Benjamin M and Charitonenko S. (1998). Promoting efficient rural financial intermediation. *The World Bank Research Observer*, 13(2), pp. 147-70.