



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ :
แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก



ชื่อเรื่อง	วาระปฏิรูปที่ ๑๓ : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก
เลขประจำหนังสือ	ISBN : ๙๗๘-๖๑๖-๓๙๙-๐๑๗-๔
ปีที่พิมพ์	สิงหาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๘๘ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๗๐๕
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระการปฏิรูปที่ ๑๓ เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจการเงินและการคลัง ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

คำนำ

รายงาน การปฏิรูประบบการเงินฐานราก

๑. หลักการและเหตุผล	๒
๒. ประเด็นปฏิรูป	๓
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๕
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๖
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๗
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๐
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์	๑๑

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก	ร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.	๑๓
ภาคผนวก ข	รายงานสถานการณ์ในระบบการเงินระดับฐานรากและแนวทางแก้ไข	๒๙
ภาคผนวก ค	แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก	๔๓
ภาคผนวก ง	คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง	๗๕

รายงานการปฏิรูประบบการเงินฐานราก*

ความเป็นมา

ระบบสถาบันการเงินหลักของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐต่างประสบปัญหาในการลงไปให้บริการแก่ประชาชนในชนบทที่ห่างไกลอย่างทั่วถึง จากต้นทุนในการเดินทางเพื่อไปทำธุรกรรมทางการเงินที่สาขานาคารที่อยู่ในระดับสูงมากเมื่อเทียบกับยอดเงินออมที่ประชาชนในชนบทเหล่านั้นมีการให้บริการทางการเงินผ่านระบบสาขาของธนาคารกับประชาชนในกลุ่มฐานรากจึงทำได้จำกัด ด้วยเหตุนี้ จากการสำรวจพบว่า ในชนบทมีประชาชนเพียงร้อยละ ๓๓.๙ เท่านั้นที่ได้รับบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ เมื่อเทียบกับร้อยละ ๘๕.๘ ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ถือเป็นช่องว่างสำคัญในการให้บริการทางการเงินของประเทศ ที่ทำให้ประชาชนในส่วนของฐานรากไม่สามารถออมและไม่มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในเชิงโอกาส รายได้ และเศรษฐกิจ

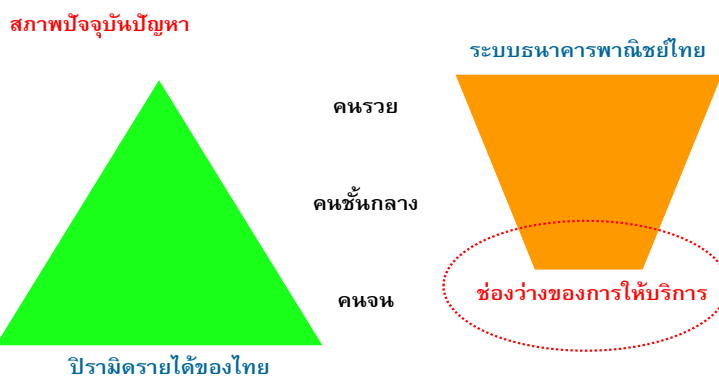
สถาบันการเงินหลักของผู้ฝากเงิน (%)

รายละเอียด	กรุงเทพ	ตัวเมืองในต่างจังหวัด	ชนบท	รวม
ไม่มีบัญชีเงินฝาก	๘.๘	๑๕.๑	๒๐.๕	๑๘.๑
ธนาคารพาณิชย์	๘๕.๘	๖๔.๐	๓๓.๙	๔๕.๗
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๔.๗	๑๖.๔	๓๕.๙	๒๘.๕
สหกรณ์	๐.๖	๒.๔	๒.๗	๒.๔
กลุ่มออมทรัพย์	๐.๑	๒.๐	๗.๐	๕.๒
รวม	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

ที่มา: กอบศักดิ์ ภูตระกูล (๒๕๕๑) และธนาคารแห่งประเทศไทย

สรุปสภาพปัญหาปัจจุบัน

1



* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคาความยากจนและสร้างแหล่งทุนในระดับชุมชน รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในปัจจุบัน มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ได้รับการจัดตั้งแล้ว ๗๙,๒๕๕ กองทุน มีกระแสเงินหมุนเวียนรวมทั้งสิ้น ๑๖๒,๒๔๘.๖๖ ล้านบาท คิดเป็นกว่าร้อยละ ๘๐ ของระบบการเงินระดับฐานราก^๒ ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรการเงินประเภทอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเขตชนบท ทั้งโดยภาครัฐและประชาชน อาทิ สถาบันการเงินชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สหกรณ์ กองทุนชะกาด กองทุนสวัสดิการชุมชน ซึ่งจากข้อมูลกรมการพัฒนาชุมชนพบว่า มีองค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้อยู่มากกว่า ๓๐,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียและธนาคารแห่งประเทศไทยบ่งชี้ว่า ประชาชนในกลุ่มฐานรากยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนและการออม โดยประชากรกว่า ๑.๗ ล้านคนยังใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินนอกระบบ และประชาชนกว่า ๓๓๕,๐๐๐ คนยังมีภาระดอกเบี้ยที่สูงมากจากการกู้ยืมนอกระบบ (ซึ่งบางส่วนจ่ายดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๓ ต่อวันสำหรับสินเชื่อบริหารยะสั้น) เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนประกอบการ นอกจากนี้ พบว่า คริวเรือนยากจนเป็นกลุ่มที่มีการก่อหนี้สูงสุด โดยคริวเรือนกลุ่มที่มีรายได้เล็กน้อยมีการก่อหนี้มากกว่ารายได้ถึง ๔.๖ เท่า^๓ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนและเสริมสร้างการออมให้กับประชาชนระดับฐานราก

ทั้งนี้ จากการประเมินผลของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า มีเพียงร้อยละ ๓๘.๗๘ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่มีผลการประเมินศักยภาพในระดับดี (ดังปรากฏในตารางข้างล่าง) ขณะเดียวกัน องค์กรการเงินประเภทอื่น ๆ ในระดับฐานราก บางส่วนยังประสบปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายด้วย เนื่องจากยังไม่มีความหมายรองรับสถานะภาพเป็นนิติบุคคลต่างจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ได้รับการรองรับตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการประกอบการ

การประเมินศักยภาพการดำเนินการ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

พ.ศ.	ดี (ร้อยละ)	พอใช้ (ร้อยละ)	ปรับปรุง (ร้อยละ)
๒๕๔๖	๓๓.๖๐	๖๓.๐๐	๒.๘๐
๒๕๕๓	๓๘.๗๘	๕๓.๒๘	๗.๙๔

๑) หลักการและเหตุผล

การเข้าถึงทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นหนึ่งในเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประเทศ ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประชาชนในชนบทยังเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างจำกัด โดยได้รับบริการจากทางธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐเป็นหลัก อีกทั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ สถาบันการเงินชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กองทุน

^๒ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และปัทมาวดี โพชนุกูล (๒๕๕๖)

^๓ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย

หมู่บ้านและชุมชนเมือง สหกรณ์ กองทุนชะกาต กองทุนสวัสดิการชุมชน แม้จะมีจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดการเข้าถึงทางการเงินอย่างแท้จริงและยั่งยืนได้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากประชาชนได้ใช้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการกู้ยืมเป็นหลัก ทำให้บทบาทของกองทุนดังกล่าวในการเป็นแหล่งทุนของชุมชนทำได้จำกัด ไม่สามารถพัฒนาต่อยอดได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ การขาดโครงสร้างทางการเงินที่เหมาะสม การขาดแม่ข่ายในการสร้างศักยภาพ พัฒนามาตรฐาน และยกระดับการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งการขาดกฎหมายรองรับการเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วน และการขาดการรองรับการรวมกลุ่มข้ามชุมชน ส่งผลทำให้ระดับการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้แตกต่างกันมาก มีข้อจำกัดในการเชื่อมโยงระหว่างกัน และการกู้ยืมข้ามกลุ่มที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความเสี่ยงสูง

ด้วยเหตุนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานรากให้ได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว มีความมั่นคงในการฝากเงิน มีแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ ส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากและชุมชนมีความเข้มแข็ง กลายเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการเงินฐานราก

๒) ประเด็นปฏิรูป

ในปัจจุบัน องค์กรการเงินระดับฐานรากประสบปัญหาที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ ยังเน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ครัวเรือนใช้จ่ายเกินตัว ทั้งยังทำให้องค์กรที่มีอยู่ให้บริการได้อย่างจำกัด ไม่สามารถพัฒนาระดับเป็นแหล่งทุนของชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ซึ่งมีกระแสเงินหมุนเวียนคิดเป็นกว่าร้อยละ ๘๐ ของระบบการเงินระดับฐานราก) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการกระตุ้นการใช้จ่าย โดยเน้นการกู้ยืมเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงความพร้อมของชุมชนในแต่ละพื้นที่ ทั้งด้านประสบการณ์ในการดำเนินงานและความรู้ทางการเงินของประชาชน (Financial Literacy) ส่งผลให้ประชาชนกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อไปใช้จ่ายสินค้าที่ไม่จำเป็นเกิดพฤติกรรมใช้จ่ายเกินตัว ขาดวินัยทางการเงินการออม ซึ่งผลสำรวจความเห็นของครัวเรือนสมาชิกหลังจากการออกนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ร้อยละ ๗๗.๒ ของครัวเรือนเห็นว่า กองทุนไม่ได้ช่วยให้เกิดการออมในครัวเรือนมากขึ้น แต่ร้อยละ ๔๔.๐ พบว่า ทำให้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นด้วยเหตุนี้ เมื่อไม่สามารถระดมเงินออมด้วยตนเอง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นสถาบันการเงินของชุมชนที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ฝากเงินและผู้กู้ได้อย่างแท้จริง บทบาทในการเป็นแหล่งทุนให้ชุมชนจึงทำได้จำกัดอยู่เพียงเงินกองทุนซึ่งรัฐจัดสรรให้ แต่ไม่สามารถพัฒนาต่อยอดได้ ต้องรอคอยและพึ่งพาการเพิ่มทุนครั้งต่อไปจากทางการเป็นสำคัญ

ผลสำรวจความเห็นของครัวเรือนสมาชิกหลังจากมีนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

รายการ	เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)	เท่าเดิม (ร้อยละ)	ลดลง (ร้อยละ)
๑. การออม	๒๒.๘	๖๒.๒	๑๕.๐
๒. รายได้	๔๖.๒	๕๐.๑	๓.๗
๓. รายจ่าย	๔๔.๐	๔๙.๑	๖.๙
๔. การพัฒนาอาชีพ	๔๐.๐	๕๖.๓	๓.๗

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในประเด็นนี้พบว่า ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งองค์กรการเงินของชุมชน ซึ่งเน้นเรื่องวินัยการออม เป็นลำดับแรกและสามารถบริหารงานได้อย่างเข้มแข็ง ยอดเงินฝากขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านั้นสามารถเพิ่มขึ้นได้ถึง ๑๕ - ๒๐ ล้านบาท โดยบางแห่งมียอดฝากเงินสูงกว่า ๒๐๐ ล้านบาท สามารถให้บริการทางการเงินและเป็นแหล่งทุนที่เพียงพอต่อชุมชนของตนและรอบข้าง ซึ่งหากรัฐสามารถผันกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีอยู่บางส่วน จากกองทุนเพื่อการกักตุนให้เป็นกองทุนเพื่อการออม การให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากก็จะสามารถพัฒนาต่อไปได้ และสามารถเจริญเติบโตด้วยตนเองได้อย่างยั่งยืน

๒. ขาดมาตรฐานในการบริหาร และขาดความมั่นคง โดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนขาดความรู้ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้ ทั้งนี้ องค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้มีจำนวนกว่า ๑๐๐,๐๐๐ แห่ง บางส่วนมีปัญหาในเรื่องมาตรฐานการบริหารงาน และขาดความมั่นคง โดยพัฒนาการของแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งจากการประเมินศักยภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า มีกองทุนมากกว่าร้อยละ ๖๐ ที่ยังต้องพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงาน ขณะที่กองทุนประมาณ ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ แห่ง มีศักยภาพมากและสามารถพัฒนาต่อยอดเป็นสถาบันการเงินของชุมชนได้ แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและไม่มีระบบการบริหารจัดการเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ องค์กรการเงินชุมชนประเภทอื่น ๆ ของประชาชนในชนบทก็เช่นกัน ยังมีข้อจำกัดสำคัญในการให้บริการทางการเงิน โดยสามารถให้บริการในระดับพื้นฐาน คือ ฝาก ถอน และกู้ยืม เป็นสำคัญ ทั้งยังมีความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ในด้านการบริหารจัดการ และความมั่นคงในระยะยาว

๓. ขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแล รับผิดชอบในการพัฒนาระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินของชุมชนอย่างแท้จริง โดยปัจจุบันสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เน้นการดูแลติดตามการทำงานโดยรวมของกองทุนที่อยู่ในสังกัด ส่วนกรมการพัฒนาชุมชนเน้นเรื่องส่งเสริมให้เกิดกองทุนการออมในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จอย่างดี แต่ขั้นต่อไป หัวใจของความสำเร็จจะอยู่ที่การยกระดับกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้ก้าวขึ้นเป็นองค์กรการเงินของชุมชนที่เข้มแข็ง มั่นคง สามารถให้บริการทางการเงินสำหรับประชาชนได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป จึงต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแล ช่วยดำเนินการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

๔. ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย และขาดกฎหมายรองรับ ทำให้ไม่สามารถหนุนช่วยกัน จากข้อมูลพบว่า ในพื้นที่ที่สามารถระดมเงินฝากได้ดี จะสามารถนำเงินฝากนั้นเป็นต้นทุนในการทำธุรกิจและพัฒนากองทุนให้ทำหน้าที่ในการให้สวัสดิการสังคมเพิ่มเติมได้ แต่เมื่อมีเงินมากขึ้น หลายกองทุนเริ่มประสบปัญหาการบริหารจัดการสภาพคล่องส่วนเกิน ขณะเดียวกัน ยังมีกองทุนที่ประสบปัญหาเงินออมไม่เพียงพอ ทำให้ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นหากมีการออกกฎหมายรองรับองค์การการเงินชุมชนให้เป็นนิติบุคคลและรองรับการรวมกลุ่มข้ามชุมชน รวมทั้งสร้างโครงสร้างทางการเงินที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายให้กับองค์การการเงินระดับฐานรากเหล่านี้ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ หากรัฐบาลไม่ได้เตรียมการในเรื่องนี้ไว้ให้เหมาะสม ความเชื่อมโยงระหว่างองค์การการเงินชุมชนจะเกิดได้อย่างจำกัด และในส่วนที่มีการกั๊ยมข้ามกลุ่ม ก็มีความเสี่ยงที่อาจตามมาได้

๓) วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การการเงินชุมชนเพื่อให้เป็นแหล่งการออมให้กับชุมชนจากนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ดังนี้

๑. นางสาวพรรณทิพย์ เพชรมาก รองผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
๒. รศ.ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๓. นายขวัญชัย วงศ์นิติกร อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน
๔. นายนที ขลิบทอง ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
๕. นายศิวโรดม จิตนิยม ประธานสถาบันการเงินชุมชนตำบลหนองสาหร่าย และธนาคารความดีตำบลหนองสาหร่าย
๖. นายประเดิมชัย จันทน์เสนาะ ผู้ช่วยผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
๗. นายขจรเกียรติ บัวศรี ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
๘. นางสาวนงเยาว์ พาชีรัตน์ รองผู้อำนวยการธนาคารออมสิน กลุ่มลูกค้าฐานราก และนโยบายรัฐ
๙. นางสาวจิราพร นุกิตรังสรรค์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการธนาคารออมสิน สายงานลูกค้าฐานราก
๑๐. นางชนิษฐา การิสรรรพ์ ผู้อำนวยการฝ่ายบริการผลิตภัณฑ์ ธนาคารออมสิน
๑๑. นางโชติกา บัวสุวรรณ รองผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาสังคมและชุมชน ธนาคารออมสิน
๑๒. นางสุจินตนา หงษ์ทอง ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารการขาย ธนาคารออมสิน

๑๓. นางเวสรารัช พงศ์พาชำนาญเวช	รองผู้อำนวยการฝ่ายสินเชื่อเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน ธนาคารออมสิน
๑๔. นางบัณฑิตโรดม แก้วสอาด	ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
๑๕. นายชนะชัย ประยูรสิน	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายพัฒนา ระบบการเงิน ภาคประชาชน กระทรวงการคลัง
๑๖. นางสาวอรณิชา สว่างฟ้า	เศรษฐกิจปฏิบัติการ กระทรวงการคลัง
๑๗. นายวัชรินทร์ ทดลา	เศรษฐกิจปฏิบัติการ กระทรวงการคลัง
๑๘. นางสาวมาลี โสมสิรินาค	เศรษฐกิจชำนาญการพิเศษ กระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ ยังได้เดินทางไปที่สถาบันการเงินชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อเยี่ยมชมกิจการ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำชุมชนและประชาชน เพื่อนำมาประกอบในการจัดทำข้อเสนอแนะในการยกระดับระบบการเงินในระดับฐานราก

๔) สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ และตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

๔.๑ ควรปรับปรุงการการเงินของชุมชน “เพื่อการกู้ยืม” เป็น “เพื่อการออม” และให้ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินในระดับหมู่บ้านและตำบล ซึ่งจะสามารถขยายกิจการจากการระดมเงินออมของประชาชน ไม่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว

๔.๒ ควรคัดสรรและยกระดับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนการออมชุมชน องค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ประมาณ ๓,๕๐๐ - ๗,๐๐๐ แห่ง ในช่วง ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้า โดยเน้นกลุ่มที่เน้นการออมเป็นสำคัญ ขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชนในระดับตำบล เพื่อเป็นโครงข่ายการเงินระดับฐานรากให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเอง (เฉลี่ยประมาณตำบลละแห่ง ตามความเหมาะสมของจำนวนประชากรและสภาพภูมิศาสตร์) เพื่อช่วยลดต้นทุนในการเดินทางมาใช้บริการทางการเงิน เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินให้กับประชาชนในชนบท

๔.๓ ควรหาแนวทางการบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน ให้เกิด synergy และง่ายต่อการบริหารจัดการ

๔.๔ ควรจัดให้มีแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และองค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก

๔.๕ ควรวางระบบเพื่อเชื่อมโยงสถาบันและกองทุนการออมชุมชนเข้าด้วยกันในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และอาศัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสิน ทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายทางการเงินหลักที่จะช่วยดูแล เชื่อมโยงองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้เข้าด้วยกัน ตลอดจนวางระบบให้เกิดเครือข่ายขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้ในระดับต่าง ๆ

๔.๖ ควรขอความอนุเคราะห์จากภาคเอกชน คือ สมาคมธนาคารไทย ในการช่วยสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานให้กับองค์กรการเงินชุมชนที่อยู่ในโครงข่าย

๔.๗ ควรจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานกลางที่จะมารับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนแม่บทการพัฒนาการเงินฐานราก เพื่อช่วยดูแลพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ ให้มีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยบูรณาการงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่

ทำอยู่ในปัจจุบันเข้าด้วยกัน ทั้งในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๔.๘ พิจารณาออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก” เพื่อรองรับสถานะทางกฎหมาย ให้ความเป็นนิติบุคคล และเพื่อเป็นกรอบในการกำกับดูแล และดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้

๕) ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

การปฏิรูประบบการเงินฐานรากจะเริ่มจากสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกลุ่มการออมอื่น ๆ โดยใช้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นผู้บ่มเพาะ (incubator) ให้เกิดกองทุนในชุมชนเหล่านี้ขึ้น จากนั้น จึงดำเนินการจัดตั้งโครงข่ายการเงินฐานรากโดยมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแม่ข่ายร่วม โดยคัดสรรองค์กรการเงินชุมชน ที่มีผลการดำเนินงานดี มีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มุ่งเน้นเรื่องการออม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คัดเลือกกลุ่มที่สามารถชักชวนให้สมาชิกออมได้ระดับหนึ่ง (ตามที่จะได้ตั้งเกณฑ์ขึ้น) เข้าสู่โครงข่ายดังกล่าว โดยใช้ระบบสมัครใจ

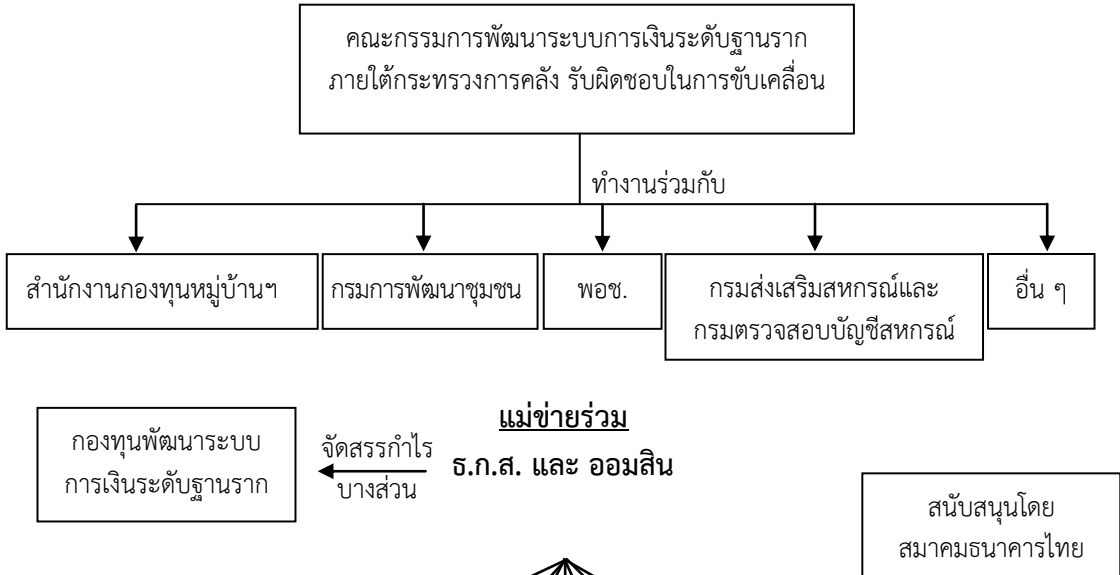
แรงจูงใจสำคัญที่จะทำให้องค์กรการเงินในชุมชนที่มีผลประกอบการดี เลือกที่จะเข้ามาอยู่ในเครือข่ายมาจากสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ อาทิ การได้รับความช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานการบัญชี การพัฒนาโปรแกรมการธนาคารและบัญชีให้กับสมาชิกของโครงข่าย การให้เป็นตัวแทนในการโอนเงินระหว่างเมืองและพื้นที่ของตน การชำระเงิน (ซึ่งในอนาคต ด้วยนวัตกรรม mobile payment จะสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง) การเป็นนิติบุคคล การสามารถกู้ยืมให้กับสมาชิกในเครือข่ายผ่านแม่ข่าย การได้รับการประกันภัย รายย่อย การได้รับความรู้ทางการเงิน การเป็นช่องทางในการออมของ กอช. ผ่านธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นแม่ข่าย โดยมีเป้าหมายที่จะทยอยคัดสรรองค์กรการเงินในชุมชนประมาณ ๓,๕๐๐ - ๗,๐๐๐ แห่ง ยกฐานะเป็นสถาบันการเงินของชุมชน เข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานราก ใน ๑๐ ปีข้างหน้า (ซึ่งปัจจุบันทางธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วบางส่วน) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นจะเป็นโครงข่ายการเงินสำคัญของประเทศ ที่จะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในชนบทของไทย นอกจากนี้ องค์กรการเงินชุมชนในเครือข่าย จะเป็นจุดเชื่อมโยงต่อไปยังกลุ่มการออมชุมชน และกองทุนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่เครือข่ายอีกด้วย

ในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนการปฏิรูป จะมีการออกพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก (รายละเอียดและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานรากปรากฏในส่วนท้ายของรายงานการศึกษานี้) เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ภายใต้กระทรวงการคลัง เพื่อให้งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศมีความเชื่อมโยงต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัย ธนาคารพาณิชย์ และตลาดทุน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ และบูรณาการการทำงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐเข้าด้วยกัน ทั้งในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในกฎหมายดังกล่าวจะได้รองรับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้าเป็นสมาชิกของโครงข่าย ตลอดจนวางกรอบที่เหมาะสมเพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาองค์กร

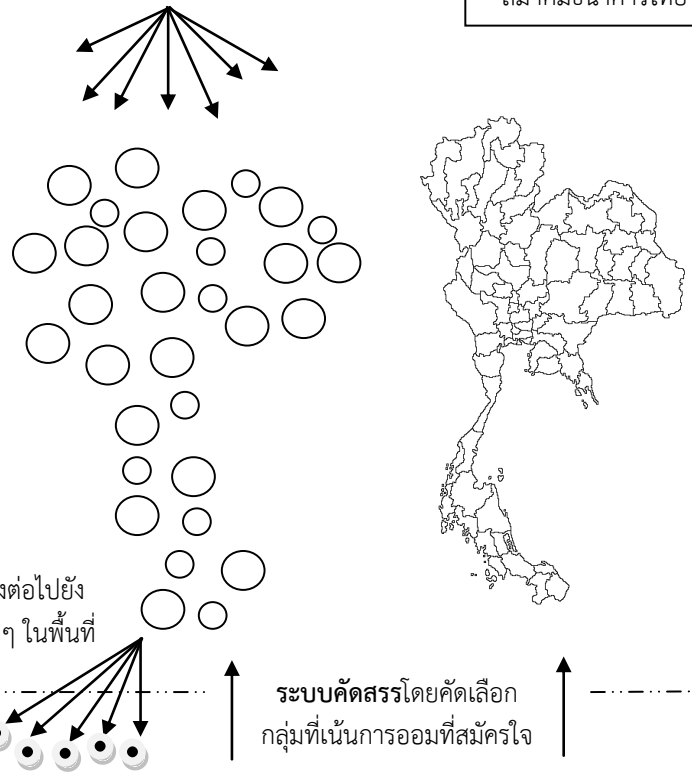
การเงินในระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งระดับออกเป็น Tiers ต่าง ๆ โดยในกลุ่มการออมชุมชนที่อยู่ในช่วงเบื้องต้นของการดำเนินการ จะเน้นการสนับสนุน ส่งเสริม และเมื่อสามารถยกระดับเข้าสู่โครงการการเงินระดับฐานราก จะมีการดูแลกำกับเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มากขึ้นต่อไป นอกจากนี้ จะได้จัดสรรกำไรของแม่ข่าย อันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการการเงินระดับฐานรากมาเป็นทุนในการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” เพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้เงินของประชาชนในระดับฐานรากยังคงอยู่ในชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตของประชาชนในชุมชน

Conceptual Design ของการปฏิรูประบบการเงินฐานราก

พรบ. การเงินระดับฐานราก แบ่งกลุ่มการออมชุมชนออกเป็น Tiers ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือตามความเหมาะสม และกำหนดให้องค์กรกลางทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา



- โครงข่ายการเงินระดับฐานราก**
๓,๕๐๐-๗,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศใน ๑๐ ปี
- มาตรฐานระบบบัญชี
 - Program การธนาคาร
 - การโอนเงิน (Mobile)
 - ความเป็นนิติบุคคล
 - การกู้ยืมข้ามชาย
 - Micro-insurance
 - ให้ความรู้ทางการเงิน
 - ช่องทางของ กอช.
 - แรงจูงใจอื่น ๆ



กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
ประมาณ ๘๐,๐๐๐ แห่ง

ดี	พอใช้	ปรับปรุง
๓๘.๘%	๕๓.๓%	๗.๘%

กองทุนสัจจะออมทรัพย์ และ
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
ประมาณ ๓๐,๐๐๐ แห่ง

สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ
ในชุมชนทั่วประเทศ
ประมาณ ๕,๐๐๐ แห่ง

สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงเกษตรฯ และ พอช. ทำหน้าที่เป็น Incubators

ขอบเขตงานปฏิรูป เน้นเฉพาะการเงินระดับฐานรากเท่านั้น โดยมีเครือข่ายพันธมิตร ซึ่งประกอบด้วย

- สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
- กรมการพัฒนาชุมชน
- กรมส่งเสริมสหกรณ์
- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- กระทรวงการคลัง
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ธนาคารออมสิน
- สมาคมธนาคารไทย
- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- กองทุนการออมอื่น ๆ
- กลุ่มสหกรณ์ในชนบท

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานราก วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมองค์การการเงินระดับฐานรากของชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง จึงขอเสนอให้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและมีมติดังต่อไปนี้

๕.๑ เห็นชอบกับรายงานการศึกษาเรื่อง “แนวทางการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานราก”

๕.๒ เห็นชอบกับ “ร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.”

๕.๓ เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานการศึกษา ตามข้อ ๕.๑ และร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อ ๕.๒ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

๖) ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถจัดตั้งโครงข่ายขององค์การการเงินระดับฐานรากได้ ๓,๕๐๐ - ๗,๐๐๐ แห่ง ตามความพร้อมและความต้องการของประชาชนในช่วงสิบปีข้างหน้า ซึ่งจะเป็นศูนย์กลางของการให้บริการทางการเงินในระดับตำบล ให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ทั้งด้านการฝากเงิน กู้เงิน โอนเงิน การจ่ายค่าสาธารณูปโภค รวมทั้งให้สวัสดิการเสริมในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชน ๒๐ - ๓๐ ล้านคนในชนบทได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว มีความมั่นคงในการฝากเงิน มีแหล่งทุนในการประกอบการและมีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กลายเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของเศรษฐกิจ อีกทั้ง การกำกับดูแลโครงข่ายการเงินระดับฐานรากที่เป็นระบบ จะช่วยป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของประเทศต่อไป

๗) ตัวชี้วัดความสำเร็จ

๗.๑ จำนวนขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานราก

๗.๒ จำนวนองค์กรการเงินชุมชนที่ได้รับการพัฒนาปรับเปลี่ยน จากการเป็นองค์กรการเงินชุมชน “เพื่อการกักขัง” เป็นองค์กรการเงินชุมชน “เพื่อการออม” ซึ่งจะสามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินหลักของชุมชน สามารถขยายกิจการและมีความยั่งยืนในระยะยาว โดยวัดจากจำนวนสมาชิกที่มีการออมเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง และยอดการออมเงินต่อสมาชิกที่เพิ่มขึ้น

๗.๓ ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินขั้นพื้นฐาน ของประชาชนในระดับฐานราก โดยวัดจากจำนวนสมาชิกโดยรวมขององค์กรการเงินชุมชนและของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก ยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ ยอดเงินโอน และยอดเงินที่จ่ายให้กับสาธารณูปโภคผ่านโครงข่าย

๗.๔ มาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นสมาชิกของโครงข่ายที่ดีขึ้นในภาพรวม โดยวัดจากจำนวนและสัดส่วนขององค์กรการเงินชุมชน ที่มีระดับมาตรฐานการบริหารจัดการในระดับ “ดี” ที่เพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป

๗.๕ การเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับชุมชนและจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน โดยวัดจากธุรกรรมการเงินระหว่างกันที่ทำผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และระหว่างองค์กรการเงินชุมชนด้วยกันเอง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก
พ.ศ.

๑. หลักการและเหตุผล

โดยที่การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นเป้าหมายสำคัญของภาครัฐ อันจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมาก ยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ จากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปเมื่อต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ ขาดความมั่นคง จากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี อีกทั้งบางส่วนยังขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ทั้งในระดับภาพรวม ภาครัฐยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนระดับนโยบายเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานให้เกิดความสอดคล้อง ยังไม่ได้เข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทยในช่วงที่ผ่านมา ขาดความคืบหน้า ประชาชนระดับฐานรากจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพอย่างครบถ้วน ต้องพึ่งพาแหล่งเงินนอกระบบและถูกเอาเปรียบ อีกทั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้างด้วยเหตุนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานราก วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากของชุมชน ให้เข้มแข็ง เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ. ประกอบด้วย ๖ หมวด ๓๕ มาตรา ได้แก่ หมวด ๑ คณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินฐานราก หมวด ๒ แผนแม่บทการพัฒนาระบบการเงินฐานราก หมวด ๓ โครงข่ายการเงินระดับฐานราก หมวด ๔ กองทุนพัฒนาระบบการเงินฐานราก หมวด ๕ การกำกับดูแลและความมั่นคงระยะยาว และหมวด ๖ บทกำหนดโทษ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาและยกระดับองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานทั่วไป อันได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การชำระเงิน การโอนเงิน การประกันภัยรายย่อย การเช่าซื้อ การค้าประกัน หรือสวัสดิการชุมชน อย่างหนึ่งอย่างใดแก่สมาชิกหรือวิสาหกิจในชุมชน ตัวอย่างเช่น สถาบันการเงินชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สหกรณ์ กองทุนชะกาด กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น ให้มีศักยภาพและได้มาตรฐานอันจะเอื้อประโยชน์ในการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และมีความมั่นคงในการดำเนินการในระยะยาว โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินฐานราก

กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินฐานราก ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนห้าคน จากภูมิภาคต่าง ๆ ภาคนละหนึ่งคน เป็นกรรมการ ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงินระดับฐานราก ด้านการพัฒนาชุมชน และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะต้องมีข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ (ร่างมาตรา ๖)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๗)

(๑) จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) กำหนดให้ธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐ ซึ่งอาจจะมากกว่าหนึ่งแห่ง ทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก

(๓) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกองค์กรการเงินระดับฐานรากเข้าเป็นลูกข่าย รวมทั้งเกณฑ์การเฟ้นเลือกและการฟื้นฟูสภาพจากการเป็นลูกข่าย

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการของลูกข่าย

(๕) กำหนดมาตรฐานคุณภาพ มาตรฐานการบัญชี มาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพของแม่ข่ายและลูกข่าย รวมทั้ง ดำเนินการเพื่อเพิ่มความมั่นคงและความยั่งยืนของการดำเนินการของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบาย การตรา กฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ทั้งในส่วนโครงข่ายการเงินระดับฐานราก การให้บริการของธนาคารพาณิชย์ การให้บริการของสถาบันที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการใช้นวัตกรรมทางการเงินผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน

(๗) กำกับดูแลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการประสานงานและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทและพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงเรียกดูข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๘) กำหนดอัตราส่วนแบ่งของกำไร อันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานรากไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อให้แม่ข่ายจัดสรรเงินดังกล่าวมาให้กับกองทุนในแต่ละปี

(๙) แต่งตั้งผู้ตรวจสอบเพื่อตรวจสอบและประเมินผลการบริหารจัดการของลูกข่าย

(๑๐) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทการพัฒนาาระบบการเงินระดับฐานราก ตลอดจนความคืบหน้าในการพัฒนาระบบและโครงสร้างการเงินระดับฐานราก รวมทั้งความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบและประชาชน

(๑๑) รายงานผลการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค ให้คณะกรรมการรัฐมนตรีและสาธารณชนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๒) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๒)

๒.๒ แผนแม่บทการพัฒนาาระบบการเงินฐานราก

กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาาระบบการเงินระดับฐานราก เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ แผนแม่บทดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย การส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก การประเมินความเสี่ยงของระบบการเงินระดับฐานราก และการคุ้มครองประชาชนในระบบการเงินระดับฐานราก เป็นต้น (ร่างมาตรา ๑๓)

นอกจากนั้น เพื่อให้แผนแม่บทนำไปสู่การปฏิบัติ จึงกำหนดให้เมื่อประกาศแผนแม่บทในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนแม่บทดังกล่าว รวมทั้งให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ ประสานงานหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามแผนแม่บทเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ร่างมาตรา ๒๔)

๒.๓ โครงข่ายการเงินระดับฐานราก

กำหนดให้มีโครงข่ายการเงินระดับฐานราก โดยประกอบด้วย ๒ ส่วนสำคัญคือ แม่ข่ายและลูกข่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) แม่ข่าย

กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดให้ธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐแห่งใดแห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง ทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก (ร่างมาตรา ๑๕) โดยแม่ข่ายจะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่ คัดเลือกองค์กรการเงินระดับฐานรากเข้าสู่การเป็นลูกข่าย จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี หรือระบบอื่น พัฒนาศักยภาพและความพร้อมทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชีและการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่ลูกข่ายจัดทำระบบข้อมูล ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของลูกข่าย ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น (ร่างมาตรา ๑๖)

นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐบาลมอบหมายงานเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากเพิ่มเติม ให้แม่ข่ายจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐเป็นบัญชีเฉพาะ และแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามปกติ สำหรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ร่างมาตรา ๑๗)

(๒) ลูกข่าย

กำหนดให้แม่ข่ายดำเนินการคัดเลือกและจดทะเบียนรับรององค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อเข้าเป็นลูกข่ายของโครงการการเงินระดับฐานราก (ร่างมาตรา ๑๘) โดยในกรณีองค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งเป็นลูกข่ายยังมีได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ให้ถือว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๘ วรรคสอง) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการทำธุรกรรมทางการเงินกับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การเช่าซื้อ การรับชำระเงิน การโอนเงิน การค้าประกัน เป็นต้นแทนจำหน่ายการประกันภัยรายย่อย กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในชุมชน หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๐)

(๓) ระบบฐานข้อมูลร่วม

กำหนดให้แม่ข่ายจัดทำระบบฐานข้อมูลร่วม ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก ของลูกข่ายที่สามารถเข้าถึงเชื่อมโยงและตรวจสอบระหว่างแม่ข่ายได้ โดยให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางจัดเก็บฐานข้อมูลทั้งหมดที่จัดทำขึ้น รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลทั่วไปในด้านต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ได้รับการรับรองการจดทะเบียนเป็นลูกข่าย เพื่อใช้ประเมินผล ติดตามและตรวจสอบ (ร่างมาตรา ๒๔ และ ๒๕)

๒.๔ กองทุนพัฒนาระบบการเงินฐานราก

กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในสำนักงานเศรษฐกิจการคลังขึ้น กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก โดยมีรายได้หลักของกองทุนจากส่วนแบ่งกำไรอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการการเงินระดับฐานรากในแต่ละปี ทั้งนี้ ตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

ในด้านการบริหารจัดการกองทุน กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการกองทุน อนุมัติการใช้เงิน กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง รวมทั้งออกระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (ร่างมาตรา ๒๖ วรรคสาม) โดยให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินของกองทุน (ร่างมาตรา ๒๗)

๒.๕ การกำกับดูแลและความมั่นคงระยะยาว

กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลโครงการการเงินระดับฐานราก โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานการบัญชี และการบริหารจัดการความเสี่ยงของลูกข่าย (ร่างมาตรา ๒๘) โดยนอกจากกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการของลูกข่ายจัดทำงบดุล และเปิดเผยงบดุล และรายงานผลการดำเนินการประจำปีต่อสมาชิกและสาธารณชนรวมทั้งจัดส่งให้กับแม่ข่ายแล้ว (ร่างมาตรา ๒๙) ยังกำหนดให้ผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายสามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการของลูกข่าย หรือสมาชิก มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของลูกข่าย หรือให้ส่งรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของลูกข่ายและสมาชิกที่จำเป็นแก่การกำกับดูแล (ร่างมาตรา ๓๐)

รวมทั้งเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของลูกค้าภายในระหว่างเวลาทำงานของลูกค้าได้ ทั้งนี้ ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร (ร่างมาตรา ๓๑)

ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการของลูกค้ากระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้สูญเสียผลประโยชน์ของลูกค้าหรือสมาชิก หรือลูกค้ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการ หรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชี หรือตามรายงานการตรวจสอบให้แม่ข่ายเสนอแนะให้คณะกรรมการดำเนินการของลูกค้าแก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของลูกค้าหรือสมาชิก ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด แม่ข่ายสามารถเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ดำเนินการเพิกถอนการเป็นลูกค้าตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๓๒)

๒.๖ บทกำหนดโทษ

(๑) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ หรือใช้คำว่า “สมาชิกโครงการเงินระดับฐานราก” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายในนัยเดียวกันตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้เป็นลูกค้าต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกตั้งแต่วันละหนึ่งพันถึงสองพันบาทจนกว่าจะได้เลิกใช้ (ร่างมาตรา ๓๔)

(๒) กำหนดให้กรณีผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของลูกค้าตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท (ร่างมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง)

(๓) กำหนดให้กรณีผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (ร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง)

ภาคผนวก ก
บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเงินระดับฐานราก

เหตุผล

โดยที่การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นเป้าหมายสำคัญของภาครัฐ อันจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมาก ยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ จากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปเมื่อต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี อีกทั้งบางส่วนยังขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ทั้งในระดับภาพรวม ภาครัฐยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนระดับนโยบายเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานให้เกิดความสอดคล้อง ยังไม่ได้เข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทยในช่วงที่ผ่านมา จึงขาดความคืบหน้า ประชาชนระดับฐานรากจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพอย่างครบถ้วน ต้องพึ่งพาแหล่งเงินนอกระบบและถูกเอาเปรียบ อีกทั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานราก วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากของชุมชน ให้เข้มแข็ง เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)
พระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก
พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการเงินระดับฐานราก

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การเงินระดับฐานราก” หมายความว่า การให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานทั่วไป อันได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การชำระเงิน การโอนเงิน การประกันภัยรายย่อย การเช่าซื้อ การค้าประกัน หรือสวัสดิการชุมชน อย่างหนึ่งอย่างใดแก่สมาชิกหรือวิสาหกิจในชุมชน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“องค์กรการเงินระดับฐานราก” หมายความว่า องค์กรระดับชุมชนที่เริ่มจากการรวมตัวกันของประชาชนด้วยความสมัครใจ บนหลักการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านทุน สวัสดิการ และการจัดการ เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเงินระดับฐานราก เช่น สถาบันการเงินชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สหกรณ์ กองทุนชะกาต กองทุนสวัสดิการชุมชน และให้หมายความรวมถึงองค์กรที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการเงินระดับฐานราก ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“โครงข่ายการเงินระดับฐานราก” หมายความว่า โครงข่าย ที่ประกอบไปด้วย แม่ข่าย ลูกข่าย ซึ่งได้แก่ องค์กรการเงินระดับฐานราก ที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกและได้รับการรับรองการจดทะเบียนเป็นลูกข่าย รวมทั้งภาคีที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“แม่ข่าย” หมายความว่า สถาบันการเงินที่สนับสนุนการดำเนินการของลูกข่ายของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ลูกข่าย” หมายความว่า องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกเข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานรากและได้รับการรับรองการจดทะเบียน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานราก

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

“แผนแม่บท” หมายความว่า แผนแม่บทการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

“ผู้ตรวจสอบ” หมายความว่า ผู้มีอำนาจตรวจสอบและเรียกดูข้อมูลองค์กรการเงินระดับฐานราก ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

.....

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน

(๒) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(๓) ผู้แทนองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรการเงินระดับฐานรากจำนวนห้าคน จากภูมิภาคต่าง ๆ ภาคละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๔) ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงินระดับฐานราก ด้านการพัฒนาชุมชน และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะต้องมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

ให้ผู้ว่าการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตาม (๓) และ (๔) เพื่อเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในฐานะผู้แทนองค์กรการเงินระดับฐานราก และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๗ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) กำหนดให้ธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐ ซึ่งอาจจะมากกว่าหนึ่งแห่ง ทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก

(๓) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกองค์กรการเงินระดับฐานรากเข้าเป็นลูกข่าย รวมทั้งเกณฑ์การเพิกถอนและการพ้นสภาพจากการเป็นลูกข่าย

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการของลูกข่าย

(๕) กำหนดมาตรฐานคุณภาพ มาตรฐานการบัญชี มาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพของแม่ข่ายและลูกข่าย รวมทั้ง ดำเนินการเพื่อเพิ่มความมั่นคงและความยั่งยืนของการดำเนินการของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก

(๖) การกำหนดกรอบของอัตราดอกเบี้ยประเภทต่าง ๆ ที่ลูกข่ายอาจคิดจากสมาชิก

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบาย การตรา กฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ทั้งในส่วนของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก การให้บริการของธนาคารพาณิชย์ การให้บริการของสถาบันที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการใช้นวัตกรรมทางการเงินผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน

(๘) กำกับดูแลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการประสานงานและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทและพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงเรียกดูข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๙) กำหนดอัตราส่วนแบ่งของกำไรอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานรากไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อให้แม่ข่ายจัดสรรเงินดังกล่าวมาให้กับกองทุนในแต่ละปี

(๑๐) แต่งตั้งผู้ตรวจสอบ เพื่อตรวจสอบและประเมินผลการบริหารจัดการของลูกข่าย

(๑๑) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ตลอดจนความคืบหน้าในการพัฒนาระบบและโครงข่ายการเงินระดับฐานราก รวมทั้งความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบและประชาชน

(๑๒) รายงานผลการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค ให้คณะรัฐมนตรีและสาธารณชนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๓) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๘ กรรมการ ตามมาตรา ๖ (๓) และ ๖ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อราย ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๕) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากองค์กรเพราะทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) และ ๖ (๔) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระ

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการคนใหม่ ซึ่งต้องแต่งตั้งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) และ ๖ (๔) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

(๔) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) และ ๖ (๔) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการสรรหาตามความในมาตรา ๖ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน จะไม่ดำเนินการสรรหากรรมการขึ้นใหม่ แทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

ให้ผู้ได้รับการสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการทั้งสองไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สามเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการทั้งสามไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อม ในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่า กรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและหรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และอาจ มอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๒

แผนแม่บทการพัฒนาาระบบการเงินระดับฐานราก

.....

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการ ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาาระบบการเงินระดับ ฐานราก เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความ เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนแม่บทตามวรรคหนึ่งเป็นแผนสี่ปี อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) การส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

(๒) การประเมินความเสี่ยงของระบบการเงินระดับฐานราก

(๓) การคุ้มครองประชาชนในระบบการเงินระดับฐานราก

การจัดทำแผนแม่บทตามวรรคหนึ่งจะต้องจัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสียและ ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

มาตรา ๑๔ เมื่อได้ประกาศแผนแม่บทในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ ประสานงานหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำแผนงาน หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามแผนแม่บทเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ กำหนด

หมวด ๓

โครงข่ายการเงินระดับฐานราก

.....

ส่วนที่ ๑

แม่ข่าย

.....

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการกำหนดให้ธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐ ซึ่งอาจจะมากกว่า หนึ่งแห่ง ทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก และมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๖ ให้แม่ข่ายมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (๑) คัดเลือกองค์กรการเงินระดับฐานรากเข้าสู่การเป็นลูกข่าย ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
 - (๒) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี หรือระบบอื่นใดที่จำเป็น
 - (๓) พัฒนาศักยภาพและความพร้อม ทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี และการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่ลูกข่าย
 - (๔) ให้บริการทางการเงินแก่ลูกข่าย
 - (๕) เป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างลูกข่าย
 - (๖) จัดทำระบบข้อมูล ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก
 - (๗) ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของลูกข่าย ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยง และจัดทำรายงานส่งคณะกรรมการ
 - (๘) ประเมินผลเพื่อทบทวนการรับรองการจดทะเบียนการเป็นลูกข่ายทุกสามปี
 - (๙) ดำเนินการเพิกถอนการเป็นลูกข่าย ตามระเบียบในมาตรา ๗ (๓)
 - (๑๐) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- กรณีที่แม่ข่ายมีมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้แม่ข่ายมีอำนาจในการเชื่อมโยงและเข้าถึงข้อมูลตาม (๖) และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของลูกข่ายและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๗ ให้แม่ข่ายจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐเป็นบัญชีเฉพาะ และแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามปกติ สำหรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และสำหรับนโยบายที่รัฐบาลอาจมอบหมายเพิ่มเติม เพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

ทั้งนี้ ในแต่ละปีให้แม่ข่ายดำเนินการจัดสรรส่วนแบ่งของกำไรอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานรากตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดในมาตรา ๗ (๘) ให้กับกองทุน

ส่วนที่ ๒

ลูกข่าย

.....

มาตรา ๑๘ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ผ่านการคัดเลือกตามความในมาตรา ๑๖ (๑) และได้รับการรับรองการจดทะเบียนให้ถือเป็นลูกข่ายตามพระราชบัญญัตินี้

กรณีองค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งเป็นลูกข่ายตามวรรคหนึ่ง ยังมิได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ให้ถือว่ามิใช่ฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการเงินระดับฐานรากแก่ประชาชน

มาตรา ๑๙ ทนหรือทรัพย์สินในการดำเนินการของลูกข่ายประกอบด้วย

- (๑) เงินที่สมาชิคนำมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับลูกข่าย ตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ลูกข่ายได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ
- (๓) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของลูกข่าย

มาตรา ๒๐ ให้ลูกข่ายมีอำนาจหน้าที่ในการทำธุรกรรมทางการเงินกับประชาชนได้ ดังนี้

- (๑) การรับฝากเงิน
- (๒) การให้สินเชื่อ
- (๓) การเช่าซื้อ
- (๔) การรับชำระเงิน
- (๕) การโอนเงิน
- (๖) การค้าประกัน
- (๗) การรับจำนอง
- (๘) เป็นตัวแทนจำหน่ายการประกันภัยรายย่อย
- (๙) กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของ

สมาชิกและประชาชนในชุมชน

- (๑๐) อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๑ สมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการของลูกข่าย ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๒ องค์กรการเงินระดับฐานรากซึ่งได้รับการรับรองการจดทะเบียนเป็นลูกข่าย หากไม่ประสงค์เป็นลูกข่ายอีกต่อไป ให้ยื่นคำขอยกเลิกการจดทะเบียนต่อแม่ข่าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ตามความในมาตรา ๗ (๓) เมื่อแม่ข่ายได้ให้ความเห็นชอบการขอยกเลิกการจดทะเบียนแล้ว ให้ถือว่าความเป็นลูกข่ายเป็นอันสิ้นสุดลง

มาตรา ๒๓ เมื่อองค์กรการเงินระดับฐานรากถูกเพิกถอนการเป็นลูกข่าย หรือขอยกเลิกการเป็นลูกข่าย ตามมาตรา ๒๒ ให้ถือว่าการเป็นนิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัตินี้เป็นอันสิ้นสุดลง

ทั้งนี้ การดำเนินการชำระบัญชีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนที่ ๓

ระบบฐานข้อมูลร่วม

.....

มาตรา ๒๔ ให้แม่ข่ายจัดทำระบบฐานข้อมูลร่วม ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกของลูกข่าย ที่สามารถเข้าถึง เชื่อมโยงและตรวจสอบระหว่างแม่ข่ายได้ โดยให้หน่วยงานที่เป็นเลขานุการตามพระราชบัญญัตินี้ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางจัดเก็บฐานข้อมูลทั้งหมดที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๖ (๖)

มาตรา ๒๕ ให้หน่วยงานที่เป็นเลขานุการพระราชบัญญัตินี้ จัดทำฐานข้อมูลทั่วไป ในด้านต่าง ๆ ขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ได้รับการรับรองการจดทะเบียนเป็นลูกข่าย เพื่อใช้ประเมินผล ติดตามและตรวจสอบ ตามมาตรา ๑๖ (๗)

หมวด ๔

กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

.....

มาตรา ๒๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” ในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) ส่วนแบ่งกำไร อันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานราก ในแต่ละปีตามมาตรา ๗ (๘)

(๒) ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

(๓) รายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการกองทุน อนุมัติการใช้เงิน กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง รวมทั้งออกระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา ๒๗ ให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยจัดให้มีระบบการบัญชีที่เหมาะสมแก่กิจการ

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการทรัพย์สินของกองทุน การจัดทำงบดุล การบัญชีและการสอบบัญชี ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

หมวด ๕

การกำกับดูแล และความมั่นคงทางการเงินระยะยาว

.....

มาตรา ๒๘ มาตรฐานการบัญชี และการบริหารจัดการความเสี่ยงของลูกข่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๙ ทุกปี ให้คณะกรรมการดำเนินการของลูกข่ายจัดทำงบดุลอย่างน้อยครั้งหนึ่งเปิดเผยงบดุลและรายงานผลการดำเนินการประจำปีต่อสมาชิกและสาธารณชน รวมทั้งจัดส่งให้กับแม่ข่ายตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ ให้แม่ข่ายดำเนินการประเมินมาตรฐานการให้บริการ คุณภาพ ตลอดจนความเสี่ยงของลูกข่ายและโครงข่ายการเงินระดับฐานรากเป็นประจำทุกปี และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้กับคณะกรรมการ ลูกข่ายและสมาชิกทราบ

มาตรา ๓๐ ผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการของลูกข่าย หรือสมาชิก มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของลูกข่าย หรือให้ส่งรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของลูกข่ายและสมาชิกที่จำเป็นแก่การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา ๓๑ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของลูกข่ายในระหว่างเวลาทำงานของลูกข่ายได้ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควรให้ผู้ปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง บัตรประจำตัวตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๒ ผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของลูกข่ายตามที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการของลูกข่ายกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้สูญเสียผลประโยชน์ของลูกข่ายหรือสมาชิก หรือลูกข่ายมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้แม่ข่ายเสนอแนะให้คณะกรรมการดำเนินการของลูกข่ายแก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของลูกข่ายหรือสมาชิก ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด แม่ข่ายสามารถเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ดำเนินการเพิกถอนการเป็นลูกข่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดได้ตามอำนาจในมาตรา ๗ (๓) และมาตรา ๒๓

หากลูกข่ายไม่เห็นด้วยกับการเพิกถอนตามวรรคหนึ่ง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

หมวด ๖ บทกำหนดโทษ

.....

มาตรา ๓๔ ผู้ใดใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ หรือใช้คำว่า “สมาชิกโครงการเงินระดับฐานราก” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายในนัยเดียวกันตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้เป็นลูกข่าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกตั้งแต่วันละหนึ่งพันถึงสองพันบาท จนกว่าจะได้เลิกใช้

มาตรา ๓๕ ผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของลูกค้าตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจสอบ แม่ข่าย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

.....

ภาคผนวก ข

รายงานสถานการณ์ในระบบการเงินระดับฐานรากและแนวทางแก้ไข

บทที่ ๑ : ความสำคัญและที่มา

๑.๑ ความสำคัญของการเข้าถึงทางการเงิน

การเข้าถึงบริการทางการเงินล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการยกระดับรายได้ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย โดยบริการทางการเงินที่มีความสำคัญนั้นครอบคลุมทั้งการบริการพื้นฐานอย่างการฝาก การกู้ยืม และการโอนเงิน ตลอดจนการบริการอื่น ๆ เช่น การบริการชำระเงินและประกันประเภทต่าง ๆ เป็นต้น การเข้าถึงทางการเงินนอกจากจะเป็นการทำให้ครัวเรือนสามารถมีเงินสำรองไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน ยังช่วยให้ครัวเรือนสามารถสะสมเงินก้อน เพื่อใช้ในการลงทุนเริ่มต้นธุรกิจหรือใช้สำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้เงินก้อนอย่างค่าเล่าเรียนบุตรได้อีกด้วย ส่วนการเข้าถึงด้านการกู้ยืมก็เป็น การให้โอกาสการลงทุนและการประกอบอาชีพเช่นกัน

ในระดับประเทศแล้วการเพิ่มการเข้าถึงทางการเงิน จะไม่เพียงแค่ส่งผลดีต่อกลุ่มคนระดับรากหญ้าโดยตรง แต่จะมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมในทางอ้อมด้วย โดยเงินออมที่จะเพิ่มเข้ามาในระบบ จากกลุ่มคนที่เคยเก็บออมในรูปของเงินสดหรือสินทรัพย์ที่ไม่ก่อประโยชน์ ก็เพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้หมุนเวียนไปเป็นเงินลงทุนสำหรับภาคธุรกิจ โอกาสทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นของกลุ่มคนที่ได้รับการเข้าถึงทางการเงินก็จะช่วยยกระดับรายได้ของประเทศโดยรวมในที่สุด

นอกจากนี้ การกระจายการเข้าถึงทางการเงินจะเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาส โดยเฉพาะสำหรับประชาชนที่มีศักยภาพแต่ขาดโอกาส เนื่องจากติดกับดักความยากจน เป็นการปลดล็อกคุณภาพของทุนมนุษย์ในประเทศ การกระจายโอกาสนี้สุดท้ายจะสามารถนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ในปัจจุบันประชากรจำนวนมากของไทยยังเข้าถึงบริการทางการเงินได้จำกัด ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชากรไทยกว่าร้อยละ ๖๐ ประกอบอาชีพนอกระบบ ทำให้รายได้ส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารที่ตรวจสอบได้ จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นระบบการเงินหลักของไทย นอกจากนี้ประชาชนกลุ่มที่อยู่ในชนบทก็ยังมี การเข้าถึงทางการเงินที่น้อยมากเนื่องจากปัญหาด้านการเดินทาง ส่วนหนึ่งมาจากขนาดของธุรกรรมที่เล็กเมื่อเทียบกับต้นทุนการใช้บริการไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทางไปใช้บริการ หรืออัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

ในปัจจุบันการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนกลุ่มนี้ จะผ่านทางองค์กรการเงินชุมชน เป็นส่วนใหญ่ โดยประเภทขององค์กรการเงินชุมชนดังกล่าวรวมไปถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และกองทุนสวัสดิการชุมชน ประชาชนบางส่วนที่อยู่ไม่ห่างไกลจากตัวเมืองนั้นก็ยังสามารถเข้าถึงธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสินได้

ความแตกต่างในการบริหารงานและนโยบายต่าง ๆ ของสถาบันทางการเงินชุมชนเหล่านี้ส่งผลให้ระดับการพัฒนา มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เกิดเป็นช่องว่างระหว่างชุมชนทำให้การเชื่อมโยงระหว่างกองทุนมีความยากลำบากอีกด้วย อีกทั้งการกู้ยืมข้ามกลุ่มที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความเสี่ยงสูง นอกจากนี้

สถาบันการเงินบางแห่งที่มีความก้าวหน้าจนมีปริมาณเงินหมุนเวียนขนาดใหญ่ อาจเกิดเป็นความเสี่ยงต่อระบบเศรษฐกิจได้หากขาดผู้เชี่ยวชาญในการบริหารการเงินที่เหมาะสม

ดังที่กล่าวมาข้างต้น นโยบายของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการเงินฐานราก เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนให้ได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว มีความมั่นคงในการฝากเงิน มีแหล่งทุนในการประกอบการ ส่งเสริมให้สถาบันการเงินชุมชนและชุมชนมีความเข้มแข็ง กลายเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของประเทศ

๑.๒ การเข้าถึงระบบการเงินของประชากรไทย

ระบบสถาบันการเงินหลักของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐ ต่างประสบปัญหาในการลงไปให้บริการแก่ประชาชนในชนบทที่ห่างไกลอย่างทั่วถึง เนื่องจากต้นทุนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับธุรกรรมที่มีขนาดเล็ก อีกทั้งยังมีต้นทุนการเดินทางเพื่อสำหรับสาขาธนาคารที่ไม่สามารถเข้าถึงประชาชนในชนบทได้ ดังนั้นการให้บริการทางการเงินผ่านระบบธนาคารสำหรับประชาชนในกลุ่มฐานรากจึงทำได้จำกัด

รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างแหล่งทุนในระดับชุมชน ในปัจจุบันมีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้รับการจัดตั้งแล้ว ๗๙,๒๕๕ กองทุน มีกระแสเงินหมุนเวียนรวมทั้งสิ้น ๑๖๒,๒๔๘.๖๖ ล้านบาท คิดเป็นกว่าร้อยละ ๘๐ ของระบบการเงินฐานราก^๑ ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ ยังมีกองทุนอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเขตชนบท ทั้งโดยภาครัฐและประชาชน อาทิ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนสวัสดิการชุมชน และธนาคารหมู่บ้าน ซึ่งจากข้อมูลกรมการพัฒนาชุมชน พบว่า มีกองทุนการออมชุมชนเหล่านี้อยู่มากกว่า ๓๐,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ

นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) รวมถึงภาคเอกชนบางส่วนก็พยายามที่จะผลักดันการขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินให้มากขึ้น เห็นได้จากการจัดตั้งสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน ภายใต้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และยังมีแผนพัฒนาสถาบันการเงินระยะยาวของธปท. ฉบับที่ ๒ ซึ่งเน้นความครอบคลุมทางการเงินมากขึ้น โดยมีการกำหนดลักษณะของสินเชื่อย่อยและเปลี่ยนแปลงกฎต่าง ๆ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์เข้าถึงประชากรระดับรากหญ้าได้มากขึ้น

^๑ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และปัทมาวดี โพชนุกูล (๒๕๕๖)

ตารางที่ ๑ - สถาบันการเงินหลักของผู้ฝากเงิน (ร้อยละ)

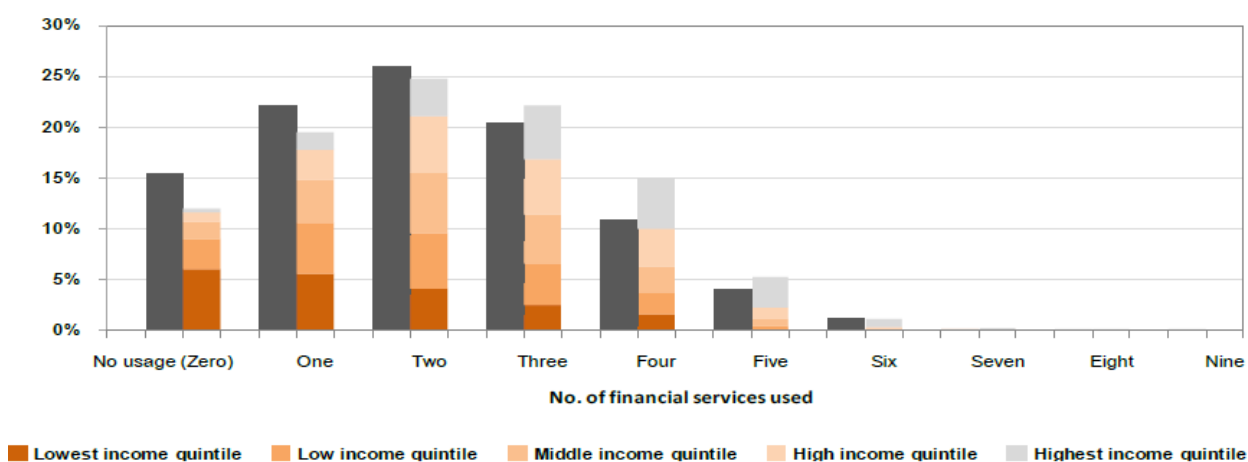
รายละเอียด	กรุงเทพ	ตัวเมืองในต่างจังหวัด	ชนบท	รวม
ไม่มีบัญชีเงินฝาก	๘.๘	๑๕.๑	๒๐.๕	๑๘.๑
ธนาคารพาณิชย์	๘๕.๘	๖๔.๐	๓๓.๙	๔๕.๗
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๔.๗	๑๖.๔	๓๕.๙	๒๘.๕
สหกรณ์	๐.๖	๒.๔	๒.๗	๒.๔
กลุ่มออมทรัพย์	๐.๑	๒.๐	๗.๐	๕.๒
รวม	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

ที่มา : กอบศักดิ์ ภูตระกูล (๒๕๕๑) และธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากแบบสำรวจการเข้าถึงทางการเงินล่าสุดของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ปี ๒๕๕๖ บ่งชี้ว่า ประมาณร้อยละ ๑๒ ของครัวเรือนไทยยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ คิดเป็นกว่า ๒.๔ ล้านครัวเรือน ลดจำนวนลงจาก ๒.๗ ล้านครัวเรือนในปี ๒๕๕๓ โดยส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มรายได้ต่ำที่สุด

นอกจากนี้ อีกมากถึงร้อยละ ๒๒ ของครัวเรือนไทยซึ่งนับรวมอยู่ในกลุ่มที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินนั้นหรือประมาณ ๔ ล้านครัวเรือน ในความเป็นจริงแล้วสามารถเข้าถึงบริการหลักเพียงบริการเดียวจากบริการพื้นฐาน ๓ ประเภท ได้แก่ การฝาก การกู้ยืม และการโอนเงิน ดังนั้นการวัดความเข้าถึงบริการทางการเงินจะต้องมองให้ครอบคลุมถึงบริการหลายด้าน เนื่องจากบริการพื้นฐานเหล่านี้ต่างก็มีความสำคัญต่างกัน

ตารางที่ ๒ - จำนวนประเภทการบริการทางการเงินที่เข้าถึงได้โดยประชาชนในกลุ่มรายได้ระดับต่าง ๆ



ที่มา : แบบสำรวจการเข้าถึงทางการเงินปี ๒๕๕๖ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) และ ธปท. บ่งชี้ว่า ประชาชนกว่า ๓๓๕,๐๐๐ คนยังมีภาระดอกเบี้ยที่สูงมากจากการกู้ยืมนอกระบบ (ซึ่งบางส่วนจ่ายดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๓ ต่อวันสำหรับสินเชื่อยะยะสั้น) เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนประกอบการ และยังคงพบว่า

ครัวเรือนยากจนเป็นกลุ่มที่มีการก่อหนี้สูงสุด โดยครัวเรือนกลุ่มที่มีรายได้น้อยมีการก่อหนี้มากกว่ารายได้ถึง ๔.๖ เท่า^๒ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของสถาบันการเงินชุมชน ในการทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนและเสริมสร้างการออมให้กับประชาชนระดับฐานราก

ความแตกต่างของประชาชนในเขตชนบทและชุมชนเมืองในการเข้าถึงบริการทางการเงินก็มิอย่างเห็นได้ชัด การสำรวจของธปท. พบว่า ในชนบทมีประชาชนเพียงร้อยละ ๓๓.๙ เท่านั้นที่ได้รับบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ เมื่อเทียบกับร้อยละ ๘๕.๘ ของประชาชนในกรุงเทพฯ ถือเป็นช่องว่างสำคัญในการให้บริการทางการเงินของประเทศ ทำให้ประชาชนในกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถออมเงินในระบบได้ และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อใช้ในการประกอบการหรือช่วยในยามฉุกเฉินต่าง ๆ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในเชิงโอกาส รายได้ และเศรษฐกิจ

จากฐานข้อมูลข้างต้น ในกลุ่มประชากรที่เข้าถึงการบริการนั้นมากถึง ๑.๔ ล้านครัวเรือนใช้บริการทางการเงินที่เป็นแบบกึ่งนอกระบบและแบบนอกระบบเป็นช่องทางหลัก ซึ่งกลุ่มนี้รวมถึงกองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ และธุรกรรมการเงินนอกระบบต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินระดับชุมชนนั้นยังคงมีความสำคัญต่อประชากรจำนวนมาก

โดยสถาบันการเงินในระดับชุมชนกลุ่มนี้ ถึงแม้จะมีจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดการเข้าถึงทางการเงินอย่างแท้จริงและยั่งยืนได้ เนื่องจากยังมีอุปสรรคอีกหลายประการ เช่น การขาดโครงสร้างทางการเงินที่เหมาะสมเนื่องจากไม่มีความรู้ความชำนาญ การขาดแม่ข่ายในการสร้างศักยภาพ พัฒนามาตรฐาน และยกระดับการเชื่อมโยงให้กับกองทุนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ การขาดกฎหมายรองรับการเป็นนิติบุคคลของกองทุนการออมชุมชน และขาดการรองรับการรวมกลุ่มของกองทุนข้ามชุมชน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีความแพร่หลายเนื่องจากจัดตั้งโดยรัฐบาลนั้นจะเน้นการให้บริการการกักตุนเป็นหลัก ไม่ครอบคลุมบริการทางการเงินด้านอื่นได้ทั่วถึงนัก ทำให้ไม่สามารถรับบทบาทในการให้บริการทางการเงินเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ และยังมีข้อจำกัดในการพัฒนาต่อยอด ทั้งนี้ จากการประเมินผลของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า มีเพียงร้อยละ ๓๘.๗๘ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีผลการประเมินศักยภาพในระดับดี (ดังปรากฏในตารางข้างล่าง) ขณะเดียวกัน สถาบันการเงินชุมชนประเภทอื่น ๆ ก็ประสบปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายด้วย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพเป็นนิติบุคคล ต่างจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้รับการรองรับตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการประกอบการ

ตารางที่ ๓ - การประเมินศักยภาพการดำเนินการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ

พ.ศ.	ดี (ร้อยละ)	พอใช้ (ร้อยละ)	ปรับปรุง (ร้อยละ)
๒๕๔๖	๓๓.๖๐	๖๓.๐๐	๒.๘๐
๒๕๕๓	๓๘.๗๘	๕๓.๒๘	๗.๙๔

^๒ Technical Assistance Consultant's Report for Thailand by the Asian Development Bank (2013)

บทที่ ๒ : วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในกรณีของไทย

๒.๑ บทเรียนจากในไทยและต่างประเทศ

สถาบันการเงินระดับชุมชนนั้นเป็นที่แพร่หลายในไทยและในหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีประชากรที่มีรายได้ต่ำอยู่มากและมีการกระจายตัวของประชากรในชนบทเป็นสัดส่วนที่สูง

โดยสถาบันการเงินชุมชนนั้นมีข้อได้เปรียบในการเข้าถึงประชากรระดับฐานรากได้ เนื่องจากมีการบริหารจัดการด้วยสมาชิกในชุมชนจะทำให้มีต้นทุนที่ต่ำในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินที่มีขนาดเล็กได้ และด้วยเหตุผลเดียวกันสถาบันการเงินชุมชนยังสามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้เป็นสมาชิกได้ดีกว่าธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ ในระบบ ทำให้สามารถประเมินความเสี่ยงในการกู้ยืมและกำหนดสัญญาข้อบังคับต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพมากกว่า นอกจากนี้ ด้วยขนาดที่เล็กทำให้การบริหารงานไม่ซับซ้อนนัก สถาบันการเงินชุมชนยังมีความยืดหยุ่นในการเลือกวิธีการบริหารงานและผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เหมาะสมกับคนในชุมชนได้ด้วย โดยอาจเลือกที่จะใช้วิธีการที่อาจจะไม่ตรงตามแบบแผนทั่วไป

นอกจากนี้ การบริหารด้วยความร่วมมือของคนในชุมชน ยังทำให้มีผลต่อเนื่องไปถึงการสร้างชุมชนที่แข็งแกร่ง ในบางพื้นที่ที่มีการนำเงินกำไรจากการบริหารงานมาใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และสนับสนุนโครงการพัฒนาชุมชน ดังนั้นการให้เงินทุนหมุนเวียนในชุมชนแทนการนำไปฝากไว้ในระบบส่วนกลางก็เป็นอีกหนึ่งในวิสัยทัศน์ที่จะเสริมสร้างชุมชนนั้นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนอีกด้วย

โครงสร้างส่วนใหญ่ของสถาบันการเงินทั้งในไทยและในต่างประเทศมีความคล้ายคลึงกัน โดยแบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ ประเภทที่เน้นการออมทรัพย์และประเภทที่เน้นการให้กู้ยืม โดยกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และสหกรณ์ชุมชนต่าง ๆ ในไทยซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันเองของคนในชุมชนเพื่อการออมนั้น มีความคล้ายคลึงกับกลุ่มการเงินประเภท Casisses Villageoises d'Epargne et de Credit Autogérées โดยที่แพร่หลายทั้งในอเมริกาใต้และแอฟริกาซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชากรกลุ่มใหญ่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ห่างไกลกัน ทำให้มีต้นทุนในการดำเนินกิจการสูง

นอกจากสถาบันการเงินชุมชนที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันเองแล้ว ก็มีตัวอย่างของสถาบันการเงินที่คล้ายกันที่เกิดจากแรงผลักดันจากภายนอก เช่น โครงการสร้างสถาบันการเงินชุมชนในหลายประเทศโดยธนาคารโลก (World Bank) เช่น โครงการ Indira Kranthi Patham ในอินเดีย และโครงการ Gemidiriya ในประเทศศรีลังกา โดยโครงการส่วนใหญ่เป็นการสร้างสถาบันการเงินชุมชนแบบที่เน้นด้านการออมเป็นหลัก แต่บางโครงการ เช่น โครงการ UPKDs ในอินโดนีเซียมุ่งพัฒนากองทุนหมู่บ้านเพื่อการกู้ยืมถึงประมาณ ๑,๒๐๐ ใน ๕ จังหวัด ระหว่างปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๗ โดยมีลักษณะคล้ายกับกองทุนหมู่บ้านในไทยและมีเงินสนับสนุนจากทางธนาคารโลกหมู่บ้านละ ๒๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ

จากการศึกษาของธนาคารโลกและองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศต่าง ๆ สรุปได้ว่า สถาบันการเงินชุมชนประเภทที่เน้นด้านการออมทรัพย์มีความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพมากกว่า บางโครงการสามารถพัฒนาจนเชื่อมต่อกับระบบธนาคารพาณิชย์ได้ ในขณะที่สถาบันการเงินชุมชนที่เน้นด้านการให้กู้ยืมมักจะประสบปัญหาในการจัดเก็บหนี้และบางส่วนที่ได้รับเงินตั้งต้นมาจากภายนอกก็มีปัญหาในการบริหารงานที่ไม่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การบริการทางการเงินทั้งสองด้านต่างก็มีความจำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานราก และสามารถทำได้ควบคู่กันไปให้ทั้งสองด้านส่งเสริมกัน

ด้านโครงการที่เน้นด้านการออมประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการเน้นด้านเงินฝากนั้นเป็นการสร้างนิสัยในการออมของสมาชิก และเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสร้างความน่าเชื่อถือ

ทางการเงินโดยเฉพาะในกลุ่มสมาชิกที่อาจจะมียาได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีเอกสารยืนยันรายได้ จนทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินแบบในระบบ โดยสถาบันการเงินชุมชนยังสามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมออมของสมาชิกนั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาการให้กู้ยืมและกำหนดวงเงินกู้ได้

ทางด้านสถาบันการเงินชุมชนที่เน้นการกู้ยืม โดยมากจากประสบการณ์ที่ผ่านมาโดยเฉพาะกลุ่มที่มีขนาดเล็กจะสามารถทำกำไรได้หากสามารถบริหารควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกิดจากหนี้สูญได้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านอื่นอย่างด้านบุคลากรหรือการบริหารงานต่าง ๆ นั้นค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าโครงการประเภทนี้ของธนาคารโลกมีบางส่วนที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ก็ให้บทเรียนเรื่องการใช้รูปแบบการให้กู้ที่หลายหลาก เช่น การใช้เงินออมเป็นหลักประกัน และการให้กู้ยืมแบบกลุ่มซึ่งเป็นที่ยอมรับในแถบประเทศอินเดีย เป็นต้น

การนำความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ทางการเงินและการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับแต่ละชุมชนนั้นมีความสำคัญมากที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างในไทยจากการลงพื้นที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบตัวอย่างการใช้วิธีการที่น่าสนใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บหนี้ เช่น การใช้การกดดันทางสังคม (social sanction) ด้วยการประกาศรายชื่อผู้ผิดชำระหนี้ผ่านทางวิทยุชุมชน เป็นต้น

ลักษณะของสถาบันการเงินชุมชนที่ประสบความสำเร็จ

ทางธนาคารโลกได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ จากโครงการที่หลากหลายทั่วโลกพบว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้สถาบันการเงินชุมชนประสบความสำเร็จ^๓ ได้แก่

๑. มุ่งเน้นการสร้างวินัยการออมและสามารถบริหารจัดการเงินฝากของสมาชิกให้ได้ **อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่พึ่งพาเงินทุนจากภายนอก** สถาบันการเงินชุมชนควรสร้างวินัยในการออมให้แก่สมาชิกโดยเน้นการฝากที่ขนาดเล็กแต่มีความถี่สูงขึ้นและมีความสม่ำเสมอ และจะต้องมีการนำเงินทุนของสมาชิกหมุนเวียนไปลงทุนเพื่อให้เกิดผลตอบแทน เช่น นำมาให้กู้ยืมในชุมชน หรือ การนำไปลงทุนในสินทรัพย์ภายนอก เป็นต้น โดยการเคลื่อนย้ายเงินทุนนั้นควรมีการจำกัดให้มีความเสี่ยงอยู่ในระดับที่เหมาะสม การไม่พึ่งพาเงินทุนจากภายนอกก็เป็นปัจจัยที่สำคัญเช่นกัน จากตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น โครงการของธนาคารโลกในอินโดนีเซียซึ่งได้รับเงินทุนจากภายนอกทั้งหมดทำให้สมาชิกในชุมชนขาดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของร่วม ดังนั้นการบริหารงานจึงไม่ยั่งยืนเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับโครงการที่ไม่พึ่งพาเงินทุนจากภายนอกและมุ่งเน้นการสร้างวินัยในการออม

๒. **มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนด้านความยั่งยืนขององค์กรและการนำผลกำไรบางส่วนมาช่วยเหลือชุมชน** การมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนด้านความยั่งยืน จะทำให้นโยบายการบริหารงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาวของชุมชนมากกว่าผลประโยชน์ระยะสั้นของสมาชิก นอกจากนี้ การนำผลกำไรบางส่วนมาใช้ในการช่วยเหลือชุมชน เช่น การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกหรือโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกมีส่วนร่วม เป็นการเสริมสร้างทุนสังคม (social capital) ซึ่งส่งผลต่อความยั่งยืนขององค์กรด้วย

๓. **มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนและมีขนาดไม่ใหญ่มากนักทำให้สามารถบริหารจัดการได้ง่าย** ข้อได้เปรียบของสถาบันการเงินระดับชุมชนส่วนหนึ่งคือ การเข้าถึงข้อมูลของสมาชิกได้ในระดับที่ลึกและต้นทุนในการบริหารที่ต่ำ หากสถาบันการเงินชุมชนมีสมาชิกจำนวนมากจะทำให้ข้อได้เปรียบตรงนี้หมดไป

^๓ ข้อมูลจากการวิเคราะห์ของคณะกรรมการและ Anne Ritchie (2007) Community-based Financial Organizations: A Solution to Access in Remote Rural Areas? World Bank, Agriculture and Rural Development Discussion Paper 34.

และต้องใช้ความเชี่ยวชาญในการบริหารเงินทุนที่ขยายใหญ่ขึ้น ดังนั้นหากสถาบันการเงินชุมชนมีการขยายขนาดอาจจะต้องสร้างฝั่งองค์กรให้แบ่งออกเป็นหน่วยย่อยมากขึ้น หลักฐานความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของสถาบันการเงินชุมชนและความสำเร็จในการบริหารงานนั้น ๆ มีให้เห็นได้ กลุ่ม Rotating Savings and Credit Associations ในหลายพื้นที่โดยเฉพาะแอฟริกาซึ่งต่างก็ประสบปัญหาเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่เกินควร

๔. มินนโยบายและกระบวนการให้กู้ยืมที่เหมาะสม โดยการปล่อยกู้ควรพิจารณาจากความสามารถในการผ่อนจ่ายของผู้ยื่นขอ เนื่องจากบางแห่งใช้เกณฑ์ระดับความยากจนมาพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้กู้ ทำให้สุดท้ายเกิดปัญหาในการจัดเก็บหนี้ นอกจากนี้ ควรมีการตั้งกฎเกณฑ์ด้านดอกเบี้ยที่ชัดเจน โดยยังคงให้ความยืดหยุ่นแก่กรรมการผู้พิจารณาบ้าง

๕. มีการบริการและผลิตภัณฑ์การเงินที่ไม่ซับซ้อน เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในที่ชนบทอาจขาดความเข้าใจด้านการเงิน และการขาดผู้เชี่ยวชาญในการบริหารงานอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่ายขึ้น โดยสถาบันการเงินชุมชนในหลายแห่ง อาจจะพัฒนาระบบและผลิตภัณฑ์ทางการเงินแบบที่เหมาะสมร่วมกัน กับองค์กรที่มีผู้เชี่ยวชาญ เช่น ตัวอย่างในประเทศศรีลังกา โดยอาจมีการพัฒนาเชื่อมต่อกับสถาบันการเงินในระบบเพื่อเข้าถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายขึ้น

๖. ได้การสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคอย่างต่อเนื่องจากองค์กรที่มีความชำนาญ เช่น ด้านการตรวจสอบและจัดทำระบบบัญชี การประเมินผลการดำเนินงาน และการฝึกอบรมความรู้ทางเทคนิคให้แก่บุคลากร เป็นต้น ในด้านนี้ทางธนาคารโลกมีการจัดตั้งโครงการในประเทศอินเดียและศรีลังกา ที่ฝึกฝนและพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญโดยคัดเลือกจากสมาชิกที่ทำงานช่วยเหลือสถาบันการเงินชุมชนอยู่เดิมแล้ว ทำให้เป็นการลดต้นทุนการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามา และยังทำให้สามารถถ่ายทอดความรู้สู่คนในชุมชนและกระจายไปยังชุมชนอื่นได้ง่ายขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของสถาบันการเงินชุมชนเป็นหลักด้วย

๗. มีการสร้างมาตรฐานตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรเพื่อความยั่งยืนและความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยมีการควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ภายในอย่างเหมาะสม และเผยแพร่กฎระเบียบต่าง ๆ ให้สมาชิกทุกคนเข้าใจ เพื่อให้สามารถมีการตรวจสอบกันเองได้ การมีตัวชี้วัดในการดำเนินงานที่ตรวจสอบได้ เช่น รายได้และรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ขององค์กร สถิติการผิดนัดชำระหนี้ หรืออัตราผลตอบแทนจากทรัพย์สิน เป็นต้น จะเป็นการสร้างความไว้วางใจในการใช้บริการให้แก่สมาชิกและผู้คนในชุมชนที่อาจจะยังไม่เป็นสมาชิก โดยไม่พึ่งพาความน่าเชื่อถือบุคคลที่เป็นกรรมการบริหารเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นกรณีที่พบได้ทั่วไปในไทย

การสร้างเครือข่ายเชื่อมต่อของสถาบันการเงินระหว่างชุมชนและเชื่อมต่อกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่

ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินชุมชนควรมีการเชื่อมต่อกันระหว่างชุมชนและจากระดับชุมชนไปสู่ระบบการเงินในระดับสูงขึ้นไปเพื่อต่อยอดให้พัฒนาได้อย่างยั่งยืน โดยรูปแบบการเชื่อมต่อส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังจำกัดอยู่ที่การนำเงินส่วนเกินของสมาชิกไปฝากในธนาคารพาณิชย์ซึ่งมักจะพบได้ในสถาบันการเงินที่มีสมาชิกจำนวนมาก โดยในไทยการเชื่อมต่อนี้จะเกิดกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเป็นหลัก

สำหรับตัวอย่างการสร้างเครือข่ายระหว่างสถาบันการเงินชุมชนนั้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มาจากส่วนกลางอย่างรัฐบาลหรือโครงการที่ริเริ่มโดยธนาคารโลกซึ่งได้รับเงินสนับสนุนโดยตรง แต่การเชื่อมต่อเครือข่ายที่มาจากกรริเริ่มจากชุมชนเองนั้นยังมีค่อนข้างจำกัด

การเชื่อมต่อเครือข่ายสถาบันการเงินชุมชน จะทำให้ง่ายต่อองค์กรภายนอกและภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือ เช่น การเข้าไปให้ความรู้และสนับสนุนด้านเทคนิค นอกจากนี้ เครือข่ายยังทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดและนวัตกรรมใหม่ ๆ ของผู้บริหารสถาบันการเงินและผู้นำชุมชนอีกด้วย ทำให้สามารถนำความรู้มาใช้ในการเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับชุมชนของตนเองได้อย่างอิสระ

เครือข่ายจะช่วยให้สามารถจัดทำฐานข้อมูลระดับสถาบันการเงินชุมชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ดำเนินนโยบาย ในการไปใช้วิเคราะห์หาปัจจัยที่มีความสำคัญในการทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และในการปรับปรุงโครงสร้างเครือข่ายด้วยการกำหนดโครงสร้างแรงจูงใจที่สามารถชักจูงให้สถาบันการเงินชุมชนพัฒนาไปในทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจนสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนี้ ถ้าสถาบันชุมชนแต่ละแห่งมีการจัดทำฐานข้อมูลสมาชิก การเชื่อมต่อฐานข้อมูลย่อยในระดับนี้จะช่วยให้แก้ปัญหาการกู้ที่ซ้ำซ้อนได้ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ การเชื่อมต่อเครือข่ายระหว่างสถาบันการเงินชุมชน จะทำให้ดำเนินการร่วมกับองค์กรภายนอกได้ง่ายขึ้นในอนาคต เช่น การนำเทคโนโลยี Mobile banking มาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถทำธุรกรรมทางการเงินผ่านโทรศัพท์มือถือได้ มีตัวอย่างในประเทศเคนย่าซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำแต่มีการเข้าถึงเทคโนโลยีนี้ที่แพร่หลายเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ส่วนหนึ่งมาจากการเชื่อมต่อของเครือข่ายโทรศัพท์กับระบบการเงินและจากความแพร่หลายของเครือข่ายโทรศัพท์เองด้วย

๒.๒ ประเด็นปัญหาที่ต้องการแก้ไขและความท้าทายที่สำคัญ

ในปัจจุบัน สถาบันการเงินชุมชนในไทยประสบปัญหาที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. สถาบันการเงินชุมชนบางประเภท เช่น กองทุนหมู่บ้าน เน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ครัวเรือนใช้จ่ายเกินตัว ทั้งยังทำให้กองทุนที่มีอยู่ให้บริการได้อย่างจำกัด ไม่สามารถพัฒนาระดับเป็นแหล่งทุนของชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้ เนื่องจากกองทุนเหล่านี้ โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ซึ่งมีกระแสเงินหมุนเวียนคิดเป็นกว่าร้อยละ ๘๐ ของระบบการเงินฐานราก) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการกระตุ้นการใช้จ่ายโดยเน้นการกู้ยืมเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงความพร้อมของชุมชนในแต่ละพื้นที่ ทั้งด้านประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความรู้ทางการเงินของประชาชน (Financial Literacy) ส่งผลให้ประชาชนกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อไปใช้จ่ายสินค้าที่ไม่จำเป็น เกิดพฤติกรรมใช้จ่ายเกินตัว ขาดวินัยทางการออม

ผลสำรวจความเห็นของครัวเรือนสมาชิกหลังจากการออกนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ร้อยละ ๗๗.๒ ของครัวเรือนเห็นว่า กองทุนไม่ได้ช่วยให้เกิดการออมในครัวเรือนมากขึ้น แต่ร้อยละ ๔๔.๐ พบว่า ทำให้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อไม่สามารถระดมเงินออมด้วยตนเอง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นสถาบันการเงินของชุมชนที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ฝากเงินและผู้กู้ได้ บทบาทในการเป็นแหล่งทุนให้ชุมชนจึงทำได้จำกัดอยู่เพียงเงินกองทุนซึ่งรัฐจัดสรรให้ แต่ไม่สามารถพัฒนาต่อยอดได้ ต้องรอคอยและพึ่งพาการเพิ่มทุนครั้งต่อไปจากทางการเป็นสำคัญ

ตารางที่ ๔ - ผลสำรวจความเห็นของครัวเรือนสมาชิกหลังจากมีนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ

รายการ	เพิ่มขึ้น (ร้อยละ)	เท่าเดิม (ร้อยละ)	ลดลง (ร้อยละ)
๑. การออม	๒๒.๘	๖๒.๒	๑๕.๐
๒. รายได้	๔๖.๒	๕๐.๑	๓.๗
๓. รายจ่าย	๔๔.๐	๔๙.๑	๖.๙
๔. การพัฒนาอาชีพ	๔๐.๐	๕๖.๓	๓.๗

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในประเด็นนี้พบว่า ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งกองทุนการออมของชุมชน โดยเน้นเรื่องวินัยการออม เป็นลำดับแรกและสามารถบริหารงานได้อย่างเข้มแข็ง ยอดเงินฝากของกองทุนเหล่านั้นสามารถเพิ่มขึ้นได้ไปถึง ๑๕ - ๒๐ ล้านบาทต่อกองทุน โดยบางแห่งมียอดฝากเงินสูงกว่า ๒๐๐ ล้านบาท สามารถให้บริการทางการเงิน และเป็นแหล่งทุนที่เพียงพอต่อชุมชนของตนและรอบข้าง ซึ่งหากรัฐสามารถผันกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่มีอยู่บางส่วนจากกองทุนเพื่อการกักตุนให้เป็นกองทุนเพื่อการออม การให้บริการทางการเงินในระดับฐานราก ก็จะสามารถพัฒนาต่อไปได้และสามารถเจริญเติบโตด้วยตนเองได้อย่างยั่งยืน

๒. ขาดมาตรฐานในการบริหาร และขาดความมั่นคง โดยผู้บริหารกองทุนบางส่วน
ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่กองทุน และระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้ แม้กองทุนในชุมชนเหล่านี้มีจำนวนกว่า ๑๐๐,๐๐๐ แห่ง แต่มีปัญหาในเรื่องมาตรฐานการบริหารงาน และขาดความมั่นคง โดยพัฒนาการของกองทุนฯ แต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งจากการประเมินศักยภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า มีกองทุนมากกว่าร้อยละ ๖๐ ที่ยังต้องพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงาน ขณะที่กองทุนประมาณ ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ แห่ง มีศักยภาพมากและสามารถพัฒนาต่อยอดเป็นสถาบันการเงินชุมชนได้ แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและไม่มีระบบการบริหารจัดการเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ กองทุนการออมประเภทอื่น ๆ ของประชาชนในชนบทก็เช่นกัน ยังมีข้อจำกัดสำคัญ ในการให้บริการทางการเงิน โดยสามารถให้บริการในระดับพื้นฐาน คือ ฝาก ถอน และกู้ยืม เป็นสำคัญ ทั้งยังมีความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ในด้านการบริหารจัดการ และความมั่นคงของกองทุน

๓. ขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแล รับผิดชอบในการพัฒนายกระดับมาตรฐานในการดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินของชุมชนอย่างแท้จริง โดยปัจจุบันสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เน้นการดูแลติดตามการทำงานโดยรวมของกองทุนที่อยู่ในสังกัด ส่วนกรมการพัฒนาชุมชนเน้นเรื่องการส่งเสริมให้เกิดกองทุนการออมในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นประสบความสำเร็จอย่างดี แต่ขั้นต่อไป หัวใจของความสำเร็จจะอยู่ที่การยกระดับกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้ก้าวขึ้นเป็นสถาบันการเงินของชุมชนที่เข้มแข็ง มั่นคง สามารถให้บริการทางการเงินสำหรับประชาชนได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป จึงต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแล ช่วยดำเนินการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของกองทุนการออมชุมชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

๔. ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย และขาดกฎหมายรองรับ ทำให้ไม่สามารถหนุนช่วยกัน จากข้อมูลพบว่า ในพื้นที่ที่สามารถระดมเงินฝากได้ดี จะสามารถนำเงินฝากนั้นเป็นต้นทุนในการทำธุรกิจและพัฒนากองทุนให้ทำหน้าที่ในการให้สวัสดิการสังคมเพิ่มเติมได้ แต่เมื่อมีเงินมากขึ้น หลายกองทุนเริ่ม

ประสบปัญหาการบริหารจัดการสภาพคล่องส่วนเกิน ขณะเดียวกัน ยังมีกองทุนที่ประสบปัญหาเงินออมไม่เพียงพอ ทำให้ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นหากมีการออกกฎหมายรองรับกองทุนการออมชุมชนให้เป็นนิติบุคคลและรองรับการรวมกลุ่มข้ามชุมชน รวมทั้งสร้างโครงสร้างทางการเงินที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายให้กับกองทุนการออมชุมชนเหล่านี้ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งต่อไปหากรัฐบาลไม่ได้เตรียมการในเรื่องนี้ไว้ให้เหมาะสม ความเชื่อมโยงระหว่างกองทุนการออมชุมชนจะเกิดได้อย่างจำกัด และในส่วนที่เกิดขึ้น ก็จะมีความเสี่ยงที่อาจตามมาได้

บทที่ ๓ : แนวทางการแก้ปัญหาและกรอบความคิดรวบยอด

๓.๑ แนวทางการแก้ปัญหา

๑. ควรปรับปรุงโครงการการเงินของชุมชน “เพื่อการกู้ยืม” เป็น “เพื่อการออม” และให้ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินในระดับหมู่บ้านและตำบล ซึ่งจะสามารถขยายกิจการจากการระดมเงินออมของประชาชนไม่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว

๒. ควรคิดสรรและยกระดับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนการออมชุมชน องค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ประมาณ ๓,๕๐๐ - ๗,๐๐๐ แห่ง ในช่วง ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้า โดยเน้นกลุ่มที่เน้นการออมเป็นสำคัญ ขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชนในระดับตำบล เพื่อเป็นโครงข่ายการเงินระดับฐานรากให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเอง (เฉลี่ยประมาณตำบลละแห่ง ตามความเหมาะสมของจำนวนประชากรและสภาพภูมิศาสตร์) เพื่อช่วยลดต้นทุนในการเดินทางมาใช้บริการทางการเงิน เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินให้กับประชาชนในชนบท

๓. ควรหาแนวทางการบูรณาการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน ให้เกิด synergy และง่ายต่อการบริหารจัดการ

๔. ควรจัดให้มีแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และองค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก

๕. ควรวางระบบเพื่อเชื่อมโยงสถาบันและกองทุนการออมชุมชนเข้าด้วยกันในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และภาคีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสิน ทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายทางการเงินหลักที่จะช่วยดูแล เชื่อมโยงองค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้เข้าด้วยกัน ตลอดจนวางระบบให้เกิดเครือข่ายขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้ในระดับต่าง ๆ

๖. ควรขอความอนุเคราะห์จากภาคเอกชน คือ สมาคมธนาคารไทย ในการช่วยสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานให้กับองค์กรการเงินชุมชนที่อยู่ในโครงข่าย

๗. ควรจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานกลางที่จะมารับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนแม่บทการพัฒนากระบวนการเงินฐานราก เพื่อช่วยดูแลพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทต่าง ๆ ให้มีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยบูรณาการงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่ทำอยู่ในปัจจุบันเข้าด้วยกัน ทั้งในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๘. พิจารณาออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก” เพื่อรองรับสถานะทางกฎหมาย ให้ความเป็นนิติบุคคล และเพื่อเป็นกรอบในการกำกับดูแลและดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและขององค์กรการเงินชุมชนเหล่านี้

๓.๒ กรอบความคิดรวบยอด

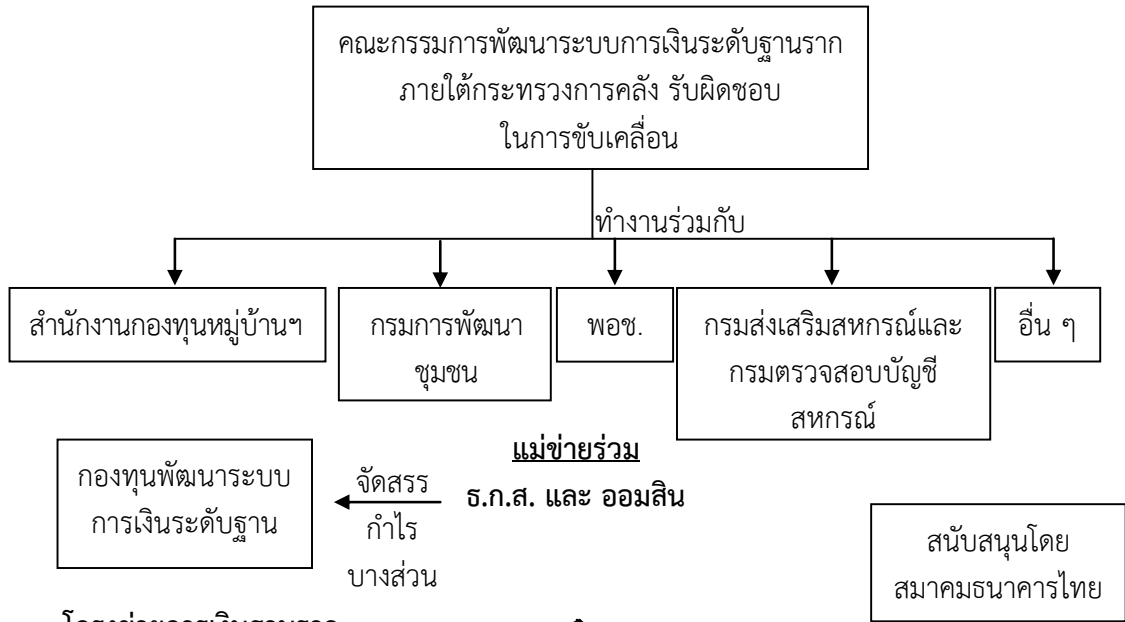
การปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากจะเริ่มจากสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกลุ่มการออมอื่น ๆ โดยใช้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้บ่มเพาะ (incubator) ให้เกิดกองทุนในชุมชนเหล่านี้ขึ้น จากนั้นจึงดำเนินการจัดตั้งโครงข่ายการเงินฐานรากโดยมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและ

สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแม่ข่ายร่วม โดยคัดสรรองค์กรการเงินชุมชนที่มีผลการดำเนินงานดี มีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มุ่งเน้นเรื่องการออม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คัดเลือกกลุ่มที่สามารถชักชวนให้สมาชิกออมได้ระดับหนึ่ง (ตามที่ได้ตั้งเกณฑ์ขึ้น) เข้าสู่โครงข่ายดังกล่าวโดยใช้ระบบสมัครใจ

แรงจูงใจสำคัญที่จะทำให้องค์กรการเงินในชุมชนที่มีผลประกอบการดี เลือกที่จะเข้ามาอยู่ในเครือข่ายมาจากสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ อาทิ การได้รับความช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานการบัญชี การพัฒนาโปรแกรมการธนาคารและบัญชีให้กับสมาชิกของโครงข่าย การให้เป็นตัวแทนในการโอนเงินระหว่างเมืองและพื้นที่ของตน การชำระเงิน (ซึ่งในอนาคต ด้วยนวัตกรรม mobile payment จะสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง) การเป็นนิติบุคคล การสามารถกู้ยืมให้กับสมาชิกในเครือข่ายผ่านแม่ข่าย การได้รับการประกันภัยรายย่อย การได้รับความรู้ทางการเงิน การเป็นช่องทางในการออมของ กอช. ผ่านธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นแม่ข่าย โดยมีเป้าหมายที่จะทยอยคัดสรรองค์กรการเงินในชุมชนประมาณ ๓,๕๐๐ - ๗,๐๐๐ แห่ง ยกระดับเป็นสถาบันการเงินของชุมชน เข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานรากใน ๑๐ ปีข้างหน้า (ซึ่งปัจจุบันทางธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วบางส่วน) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นจะเป็นโครงข่ายการเงินสำคัญของประเทศที่จะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในชนบทของไทย นอกจากนี้ องค์กรการเงินชุมชนในเครือข่ายจะเป็นจุดเชื่อมโยงต่อไปยังกลุ่มการออมชุมชน และกองทุนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่เครือข่ายอีกด้วย

Conceptual Design ของการปฏิรูประบบการเงินฐานราก

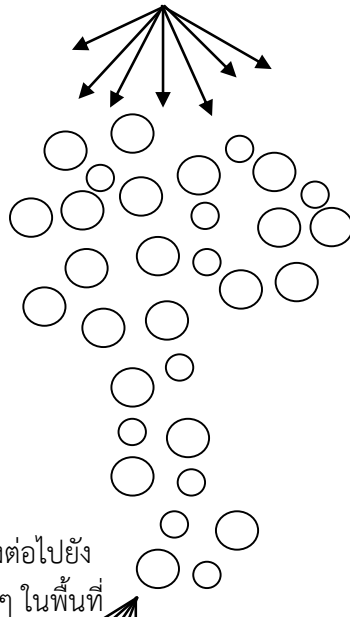
พรบ. การเงินระดับฐานราก แบ่งกลุ่มการออมชุมชนออกเป็น Tiers ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือตามความเหมาะสม และกำหนดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา



โครงข่ายการเงินฐานราก

๓,๕๐๐-๗,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศใน ๑๐ ปี

- มาตรฐานระบบบัญชี
- Program การธนาคาร
- การโอนเงิน (Mobile)
- ความเป็นนิติบุคคล
- การกั๊ยืมข้ามชาย
- Micro-insurance
- ให้ความรู้ทางการเงิน
- ช่องทางของ กอช.
- แรงจูงใจอื่น ๆ



เชื่อมโยงต่อไปยัง
กลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่

ระบบคัดสรรโดยคัดเลือก
กลุ่มที่เน้นการออมที่สมัคร

กองทุนหมู่บ้านและชุมชน
เมืองประมาณ ๘๐,๐๐๐ แห่ง

กองทุนสัจจะออมทรัพย์ และ
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต
ประมาณ ๓๐,๐๐๐ แห่ง

สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ
ในชุมชนทั่วประเทศ
ประมาณ ๕,๐๐๐ แห่ง

ดี	พอใช้	ปรับปรุง
๓๘.๘%	๕๓.๓%	๗.๘%

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ กรมการพัฒนาชุมชน
ก. เกษตรฯ และ พอช. ทำหน้าที่เป็น Incubators

ในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนการปฏิรูป จะมีการออกพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก (รายละเอียดและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานรากปรากฏในส่วนท้ายของรายงานการศึกษา) เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ภายใต้กระทรวงการคลัง เพื่อให้งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศไทยมีความเชื่อมโยงต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัย ธนาคารพาณิชย์ และตลาดทุน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ และบูรณาการการทำงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐเข้าด้วยกัน ทั้งในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในกฎหมายดังกล่าวจะได้รองรับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้าเป็นสมาชิกของโครงข่าย ตลอดจนวางกรอบที่เหมาะสมเพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาองค์กรการเงินในฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งระดับออกเป็น Tiers ต่าง ๆ โดยในกลุ่มการออมชุมชนที่อยู่ในช่วงเบื้องต้นของการดำเนินการ จะเน้นการสนับสนุน ส่งเสริม และเมื่อสามารถยกระดับเข้าสู่โครงข่ายการเงินฐานราก จะมีการดูแลกำกับเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มากขึ้นต่อไป นอกจากนี้ จะได้จัดสรรกำไรของแม่ข่ายอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานรากมาเป็นทุนในการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” เพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้เงินของประชาชนในฐานรากยังคงอยู่ในชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตของประชาชนในชุมชน

ภาคผนวก ค

แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก

๑. บทนำ

องค์กรการเงินระดับฐานราก เริ่มต้นจากการรวมตัวกันของประชาชนด้วยความสมัครใจ เพื่อร่วมมือกันบนหลักการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงินพาณิชย์ทั่วไป เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ไปค้ำประกันเงินกู้หรือไม่อยู่ในเงื่อนไขข้อกำหนดของสถาบันการเงินเหล่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้คนเหล่านั้นตกอยู่ในสถานะลำบากมากขึ้น เนื่องจากต้องหันไปพึ่งพิงแหล่งเงินทุนนอกระบบที่คิดดอกเบี้ยในอัตราสูง และก่อให้เกิดภาระหนี้สินพอกพูนมากขึ้นจนไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเองเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ปัจจุบันประชาชนในชุมชนต่าง ๆ จำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการเงินพาณิชย์ทั่วไป จึงได้รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกในกลุ่มหรือชุมชน โดยมีหลักการดำเนินงานคล้าย ๆ กันกล่าวโดยทั่วไป คือ จะรับฝากเงินจากสมาชิกในลักษณะของการออม และนำเงินฝากเหล่านั้นไปปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่มีความต้องการใช้เงิน เพื่อนำไปประกอบอาชีพหรือนำไปปลดหนี้เงินกู้นอกระบบ องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความเข้มแข็งและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือจากภายนอก

ประโยชน์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมนั้นมีหลายด้าน เช่น ส่งเสริมให้มีการจัดการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมวินัยด้านการออม เพิ่มโอกาสของสมาชิกขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่จะได้รับความสะดวกในการฝากเงินและสามารถกู้เงินได้โดยไม่ต้องนำหลักทรัพย์มาค้ำประกัน และยังมีอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบ รวมทั้งยังมีการจัดสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ ให้กับสมาชิก เช่น สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและการจัดกิจกรรมทางสังคมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ตลอดจนช่วยเสริมให้กลไกตลาดสมบูรณ์ช่วยขับเคลื่อนให้ประชาชนในชนบทมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น และที่สำคัญ คือ เสริมสร้างวินัยทางการเงินให้กับประชาชนในชนบท ส่งผลให้เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็ง

องค์กรการเงินระดับฐานรากเริ่มมาจากความต้องการของชุมชนในการดำเนินชีวิตและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนในชุมชนซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามประเพณีและความเชื่อในแต่ละท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ เพราะฉะนั้นการดำเนินการใด ๆ รวมทั้งความพยายามที่จะส่งเสริมการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานรากนั้น จะต้องดำรงไว้ซึ่งปรัชญา ภูมิปัญญา และคุณค่าของท้องถิ่นเป็นหลัก

๒. เหตุผลความจำเป็น

ในประเทศไทยมีบริการทางการเงินสำหรับประชาชนและชุมชนในระดับฐานรากอยู่เป็นจำนวนมากและมีลักษณะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑. **กลุ่มในระบบ** ได้แก่ สถาบันการเงินที่มีกฎหมายรองรับ เช่น ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ที่รับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่บุคคลทั่วไป ๒. **กลุ่มกึ่งในระบบ** ได้แก่ สถาบันที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมและการใช้เงินทุนภายในชุมชนโดยภาครัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนในการ

จัดตั้ง อันประกอบด้วยสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

๓. กลุ่มพึ่งตนเอง มีวัตถุประสงค์ในการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชนโดยการจัดตั้งของชุมชนเอง อันประกอบด้วยองค์การการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินหรือกลุ่มในระบบชุมชน

ทั้งนี้ องค์การการเงินระดับฐานรากที่แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากมุ่งเน้นส่งเสริม หมายถึง กลุ่มกึ่งในระบบและกลุ่มพึ่งตนเอง ประกอบด้วย สหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มออมทรัพย์ทั่วไป ซึ่งการบริหารจัดการมีทั้งที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ และที่ประชาชนในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน จึงส่งผลให้การดำเนินงานมีทั้งที่เข้มแข็งและที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ซึ่งกลุ่มการเงินยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ เหล่านี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในสังคมชนบท ในกรณีองค์การทางการเงินระดับฐานรากที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ประสบปัญหาพร้อมกันจำนวนมาก จะทำให้ระบบเศรษฐกิจฐานรากเสียหายและก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา ได้อีก จึงจำเป็นต้องหาแนวทางส่งเสริมหรือสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์การการเงินระดับฐานรากเหล่านี้

เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมให้องค์การการเงินระดับฐานรากเป็น กลไกสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน โดยองค์การการเงินระดับฐานรากอยู่บนพื้นฐานของการ ดำเนินงานด้วยตนเอง มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อเกื้อกูลช่วยเหลือกันและกันเพื่อพัฒนาระบบการเงิน ระดับฐานรากไปสู่ระบบการเงินระดับชาติ เพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการอภิปรายในการให้การสนับสนุนส่งเสริมให้องค์การการเงินระดับฐานรากมีศักยภาพและมีความเข้มแข็ง ดังนั้น แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากนี้จึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะกำหนดกรอบแนวคิดของ การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้รับรู้และ นำไปใช้เป็นแนวทางการกำหนดแผนงานโครงการที่จะจัดสรรงบประมาณ กำลังคนในการให้การสนับสนุน ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อการบรรลุเป้าหมายในระยะเวลาที่กำหนด ตลอดจนการกำหนดแนวทางและ มาตรการอันจะนำไปสู่การทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริมการพัฒนาองค์การการเงินระดับฐานราก ไปในทิศทางที่ชุมชนต้องการ ซึ่งเป็นกรวางรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน

๓. แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์

การพัฒนาประเทศต่อไปอย่างยั่งยืนนั้น มีปัจจัยในความสำเร็จคือการส่งเสริมให้คนไทย สามารถบริการจัดการตนเองได้ในทุกระดับ ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลที่ส่งเสริมการให้โอกาสแก่ ชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาตนเอง โดยทั้งนี้ภาครัฐพร้อมที่จะสนับสนุนในทุกด้าน รวมถึงด้านแหล่งเงินทุน ส่งเสริมการวิเคราะห์วิจัยด้านการผลิตและการตลาด โดยมีแนวคิดในการพัฒนาบนพื้นฐานของความเชื่อ ดังต่อไปนี้

๓.๑ ประเทศไทยจะพัฒนาไปได้อย่างมั่นคงแข็งแรงก็ต่อเมื่อประชาชนระดับฐานราก มีค่านิยมในการส่งเสริมการออม การประหยัด และสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเองและดำรงไว้ซึ่ง ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อให้มีการประสานสายใยในชุมชนและนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคม อันจะ ทำให้ชุมชนและประเทศชาติสามารถทนทานต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกในยุคโลกาภิวัตน์ สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

๓.๒ คนในชุมชนสามารถพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเอง และมีศักยภาพเพียงพอที่จะช่วยเหลือ เกื้อกูลระหว่างคนในชุมชนและระหว่างชุมชนกับชุมชนซึ่งจะนำไปสู่การเชื่อมประสานและเป็น ส่วนหนึ่งของ กระบวนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของทั้งประเทศร่วมกัน

๓.๓ บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมความมั่นคงขององค์กรชุมชนระดับฐานราก ควรมุ่งส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความต้องการในแต่ละท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นแสวงหาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในชุมชน รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างชุมชนกับภาคีที่เกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลให้มีการร่วมกันพัฒนาขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคม

๓.๔ ในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรการเงินระดับฐานราก ควรส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีอิสระในการตัดสินใจแต่ยังคงมุ่งส่งเสริมให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสังคม ดังนั้น หากจำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคล ชุมชน หรือหน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎระเบียบเป็นมาตรฐานของสังคมหรือของประเทศก็จะต้องมุ่งส่งเสริมองค์กรเหล่านั้นสามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

๔. วัตถุประสงค์ของแผนฯ

๔.๑ กำหนดและเสนอแนวนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือหลักของชุมชนในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการสืบสานศิลปวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมของท้องถิ่นอันเป็นสิ่งมีคุณค่ายิ่งของชาติ โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางและเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนา

๔.๒ มีกรอบการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนองค์การการเงินระดับฐานรากให้สามารถกำหนดแนวนโยบายในทิศทางที่สอดคล้องกันและลดการทำงานซ้ำซ้อนของภาครัฐ

๔.๓ มุ่งส่งเสริมการช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยมีจุดประสงค์เพื่อร้อยรัดเครือข่ายความมั่นคงและยั่งยืนระดับชาติในที่สุด

๕. เป้าหมายของแผนฯ

๕.๑ องค์กรการเงินระดับฐานรากมีคุณภาพและสามารถจัดการระบบการเงินและสวัสดิการชุมชนแก่ชุมชน เป็นกลไกในการรณรงค์ให้ประชาชนมีวินัยในการออมและการบริโภค ตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการเข้าสู่แหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง

๕.๒ องค์กรการเงินระดับฐานรากสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองและบูรณาการด้านการเงินอย่างยั่งยืน

๕.๓ เกิดการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เพื่อให้มีการเกื้อกูลกันระหว่างกลุ่มและสู่ระดับชาติในทิศทางที่เหมาะสม

๕.๔ เครือข่ายองค์กรการเงินระดับฐานรากมีศักยภาพและความเข้มแข็ง

๕.๕ ระบบการเงินระดับฐานรากมีความมั่นคงก้าวหน้า สามารถเป็นรากฐานและองค์ประกอบให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมมีความเจริญอย่างสมดุลและยั่งยืน

๖. ระยะเวลาของแผนฯ

แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากเป็นแผนระยะปานกลาง มีระยะเวลา ๔ ปี ระหว่างปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบทิศทางสำหรับการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อให้การสนับสนุนส่งเสริมองค์กรการเงินฐานราก โดยไม่ต้องทำงานซ้ำซ้อน ซึ่งจะส่งผลให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๗. องค์ประกอบของแผนฯ

แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากจะประกอบด้วย ๓ ส่วนหลักคือ

ส่วนที่ ๑ บทวิเคราะห์สถานะปัจจุบันและความต้องการของระบบการเงินระดับฐานราก

ส่วนที่ ๒ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคีในการสนับสนุน

ส่วนที่ ๓ แผนสนับสนุนการพัฒนาการเงินระดับฐานรากของภาครัฐและภาคี (Synergy)

ส่วนที่ ๑ บทวิเคราะห์สถานะปัจจุบันและความต้องการของระบบการเงินระดับฐานราก

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากจะมุ่งเน้นส่งเสริมองค์การการเงินระดับฐานราก ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย ๑) กลุ่มกึ่งในระบบ เช่น สหกรณ์ เครดิตยูเนียน และ ๒) กลุ่มพึ่งตนเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ แต่เนื่องจากสถานภาพและความต้องการในการส่งเสริมและพัฒนาของทั้ง ๒ กลุ่มยังมีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบแนวทางที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์และเครดิตยูเนียน ซึ่งมีหน่วยงานกำกับดูแลมีกฎหมายรองรับสถานภาพและมีการดำเนินงานที่เป็นระบบ ซึ่งสรุปภาพโดยรวมได้ดังนี้

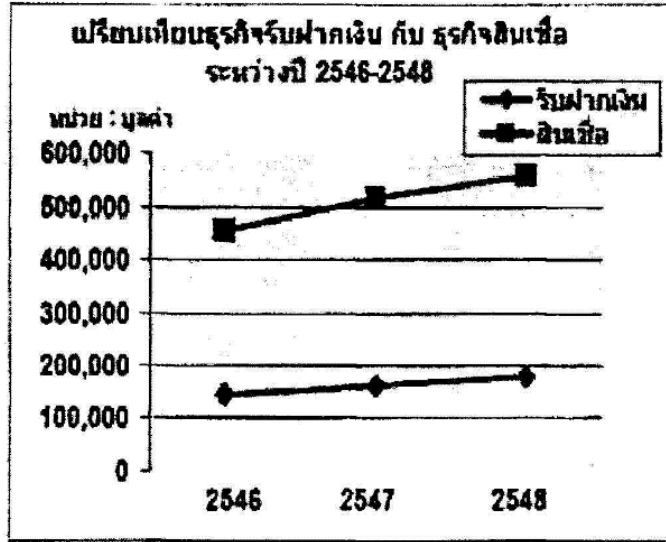
สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรไทย ปี ๒๕๔๘ รวม ๑๔,๖๕๐ แห่ง แยกเป็นสหกรณ์ ๗,๒๔๔ แห่ง และกลุ่มเกษตรกร ๗,๔๐๖ แห่ง สมาชิกทั้งสิ้น ๙.๖ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๘๒ ของประชากรทั่วประเทศ แยกเป็นสมาชิกอยู่ในภาคเกษตร ๖.๔ ล้านคน นอกภาคเกษตร ๓.๒ ล้านคน พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนสมาชิกอยู่มากที่สุดถึงร้อยละ ๓๕.๔๑ ของสมาชิกสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศ

สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร	ทั่วราชอาณาจักร	กรุงเทพและปริมณฑล	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
รวมสหกรณ์ (แห่ง)	๗,๒๔๔	๙๕๐	๑,๒๘๕	๑,๓๗๕	๒,๒๔๒	๑,๓๙๑
การเกษตร	๔,๓๕๖	๖๒	๖๕๘	๘๙๑	๑,๗๑๕	๑,๐๑๐
ประมง	๑๘๔	๘	๓๕	๑๒	๒๑	๒๘
นิคม	๙๖	๙	๒๙	๒๘	๑๑	๑๙
ร้านค้า	๓๕๑	๗๒	๘๙	๕๖	๗๑	๖๓
บริการ	๗๐๒	๒๑๒	๑๓๑	๑๓๔	๑๔๕	๘๐
ออมทรัพย์	๑,๒๔๒	๕๑๓	๒๔๓	๑๕๓	๑๘๖	๑๔๗
เครดิตยูเนียน	๓๙๓	๕๔	๑๐๑	๑๐๑	๙๓	๔๔
รวมกลุ่มเกษตรกร (แห่ง)	๗,๔๐๖	๓๑๖	๑,๕๑๐	๑,๘๑๐	๒,๘๑๒	๙๐๘
รวมทั้งสิ้น (แห่ง)	๑๔,๖๕๐	๑,๒๕๖	๒,๗๙๖	๓,๒๔๕	๕,๐๕๔	๒,๒๙๙
จำนวนสมาชิก (คน)	๙,๖๓๕,๙๑๕	๑,๖๘๘,๑๑๔	๑,๔๙๑,๒๑๔	๒,๘๓๔,๒๔๔	๓,๔๑๒,๔๖๖	๑,๐๓๙,๘๗๗

ธุรกิจหลักของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

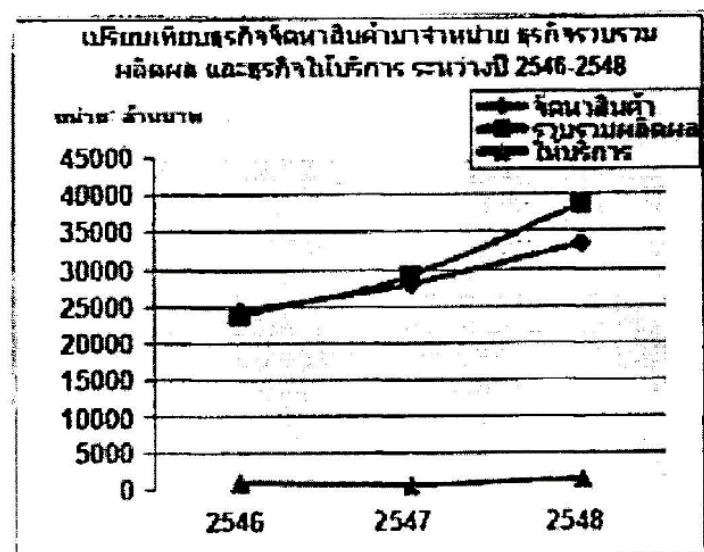
รับฝากเงิน : ณ สิ้นปี ๒๕๔๘ มียอดเงินฝากจำนวนกว่า ๑๗๙,๓๘๘ ล้านบาท ซึ่งในปี ๒๕๔๘ เงินฝากขยายตัวร้อยละ ๑๒ และในรอบ ๓ ปี (๒๕๔๖ - ๒๕๔๘) มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก ๑๔๔,๖๔๙ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๖ มาอยู่ที่ ๑๗๙,๓๘๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๘ และคาดว่าในปี ๒๕๔๙ จะยังคงเพิ่มขึ้นอยู่ในเกณฑ์สูงอย่างต่อเนื่อง



สินเชื้อ : ณ สิ้นปี ๒๕๔๘ ยอดสินเชื้อคงค้างจำนวนกว่า ๕๕๙,๓๕๘ ล้านบาท ซึ่งในปี ๒๕๔๘ สินเชื้อเติบโตร้อยละ ๘ และในรอบ ๓ ปี (๒๕๔๖ - ๒๕๔๘) มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดจาก ๔๕๓,๕๖๓ ล้านบาท ปี ๒๕๔๖ มาอยู่ที่ ๕๕๙,๓๕๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๘ และคาดว่าในปี ๒๕๔๙ จะยังคงเพิ่มขึ้นอยู่ในเกณฑ์สูงอย่างต่อเนื่อง

การจัดหาสินค้ามาจำหน่าย : มีมูลค่ากว่า ๓๓,๔๕๐ ล้านบาท ณ สิ้นปี ๒๕๔๘ ธุรกิจจัดซื้อสินค้าอุปโภค/บริโภคมาจำหน่ายให้แก่สมาชิก เติบโตร้อยละ ๒๐ และในรอบ ๓ ปี (๒๕๔๖ - ๒๕๔๘) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๒๔,๓๐๙ ล้านบาทในปี ๒๕๔๖ มาอยู่ที่ ๓๓,๔๕๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๘ และคาดว่าในปี ๒๕๔๙ จะยังคงเพิ่มขึ้นอยู่ในเกณฑ์สูงอย่างต่อเนื่อง

รวบรวมผลผลิตเพื่อจำหน่าย : ณ สิ้นปี ๒๕๔๘ มีมูลค่ากว่า ๓๘,๕๑๔ ล้านบาท ซึ่งในปี ๒๕๔๘ มีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ ๓๒ และในรอบ ๓ ปี (๒๕๔๖ - ๒๕๔๘) ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๒๙,๖๒๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๖ มาที่ ๓๘,๕๑๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๘ และคาดว่าในปี ๒๕๔๙ จะยังคงเพิ่มขึ้นอยู่ในเกณฑ์สูงอย่างต่อเนื่อง



การให้บริการ : ในปี ๒๕๔๘ มีมูลค่ากว่า ๑,๕๕๖ ล้านบาท ซึ่งเป็นธุรกิจให้บริการทั่วไปแก่สมาชิก โดยในรอบ ๓ ปี (๒๕๔๖ - ๒๕๔๘) มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดจาก ๑,๑๑๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๖ มาที่ ๑,๕๕๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๘ และคาดว่าในปี ๒๕๔๙ จะยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ฐานะและการดำเนินงานของระบบสหกรณ์

๑. ความเพียงพอของเงินทุนต่อความเสี่ยง สถาบันสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรไทยมีทุนดำเนินงานกว่า ๗๒๓,๖๐๔ ล้านบาท แยกเป็นแหล่งทุนภายในร้อยละ ๘๒.๙๐ และทุนภายนอกร้อยละ ๑๗.๑๐ หากพิจารณาถึงความเข้มแข็งและเพียงพอต่อความเสี่ยงของเงินทุนนั้นว่าไม่เสี่ยง เนื่องจากมีหนี้สินทั้งสินต่อทุนของสถาบันเพียง ๐.๙๖ เท่า และมีทุนสำรองต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๐.๐๕ เท่า มีอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นร้อยละ ๖.๙๔

๒. คุณภาพสินทรัพย์ เงินทุนดำเนินงานส่วนใหญ่ลงทุนไปกับการให้สินเชื่อและให้เครดิตการค้ามากที่สุดกว่า ๕๘๙,๓๔๑ ล้านบาท หรือร้อยละ ๘๑.๔๔ ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น และเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ถึงร้อยละ ๓๑.๖๑ ของหนี้ถึงกำหนดชำระ และมีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เพียงร้อยละ ๓.๕๘ ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำและส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์จึงจำเป็นต้องมีระบบในการบริหารจัดการลูกหนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้มีอัตราผลตอบแทนที่สูงขึ้น

๓. ความสามารถในการบริหารจัดการ สหกรณ์ดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิก ๕ ด้านมีมูลค่ารวม ณ สิ้นปี ๒๕๔๘ กว่า ๘๑๒,๒๖๖ ล้านบาท ประกอบด้วยธุรกิจให้เงินกู้ยืม ๕๕๙,๓๕๘ ล้านบาท รองลงมาธุรกิจการรับฝากเงิน ๑๗๙,๓๘๘ ล้านบาท รวมผลผลิต/ผลิตภัณฑ์ ๓๘,๕๑๔ ล้านบาท จัดซื้อสินค้ามาจำหน่าย ๓๓,๔๕๐ ล้านบาท และธุรกิจให้บริการอื่น ๑,๕๕๖ ล้านบาท ตามลำดับ โดยรวมสมาชิกจะให้ความสำคัญกับธุรกิจสินเชื่อมากที่สุดถึงร้อยละ ๖๘.๘๖

๔. ความสามารถในการทำกำไร ปี ๒๕๔๘ ถือว่าประสบความสำเร็จมีกำไรมากกว่าขาดทุนคือ มีกำไร ๖,๙๓๑ แห่ง เป็นเงินกว่า ๒๕,๑๙๐ ล้านบาท ขาดทุน ๒,๗๒๔ แห่ง เป็นเงินกว่า ๖๐๔ ล้านบาท อีก ๘๗๒ แห่งไม่ดำเนินงาน และมีรายได้รวมเฉลี่ยต่อสมาชิก ๑๒,๒๓๗ บาทต่อคน ค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อสมาชิก ๙,๖๘๖ บาทต่อคนและมีกำไรเฉลี่ยต่อสมาชิก ๒,๕๕๒ บาทต่อคน แม้โดยรวมองค์กรจะมีความสามารถทำกำไรได้ แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับสัดส่วนของเงินออมเฉลี่ย ๕๓,๙๔๖ บาทต่อคนกับหนี้สินเฉลี่ย ๖๐,๕๐๗ บาทต่อคน มีความไม่สมดุลกัน เงินออมน้อยกว่าหนี้สิน ประกอบกับในรอบปีมีอัตราการกู้ยืมเงินของสมาชิกเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงกำลังความสามารถชำระหนี้ของสมาชิกในอนาคต ที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของสถาบัน รวมถึงต้องระมัดระวังในเรื่องของค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมเพราะมีอัตราค่าใช้จ่ายรวมต่อรายได้ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะภาคเกษตรมีอัตราค่าใช้จ่ายต่อรายได้สูงถึงร้อยละ ๙๗.๖๓

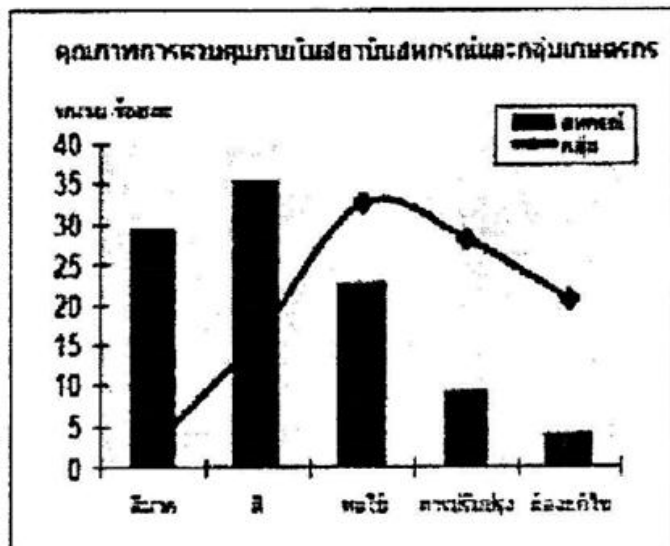
๕. สภาพคล่องทางการเงินอยู่ในระดับต่ำ คือ มีสัดส่วนของสินทรัพย์หมุนเวียนน้อยกว่าหนี้สินหมุนเวียนในอัตราที่ ๐.๖๘ เท่า แต่อย่างไรก็ตาม สินทรัพย์หมุนเวียนส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ ดังนั้นการแปรสภาพเป็นเงินสดจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารลูกหนี้เป็นสำคัญ มีลูกหนี้เงินกู้ระยะสั้นที่ชำระหนี้ได้ตามกำหนด คิดเป็นร้อยละ ๖๘.๓๙ ของลูกหนี้ถึงกำหนดชำระทั้งสิ้น

๖. ผลกระทบของธุรกิจ ในปี ๒๕๔๘ ปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ เข้ามาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปีเป็นต้นมา ทั้งราคาน้ำมันและการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งปัญหาความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภัยแล้ง ภัยธรรมชาติ และไข้หวัดนก ซึ่งมีส่วนส่งผลให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจบ้าง จึงต้องเฝ้าระมัดระวัง และติดตามดูแลสถานการณ์อย่างใกล้ชิด พร้อมกับความพยายามในการสร้างวินัยทางการเงินและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มากขึ้น

ผลการดำเนินงานของสถาบันที่ประสบความสำเร็จมีกำไรและประสบผลการขาดทุน รอบปี ๒๕๔๘						
สหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร	ประสบสำเร็จมีกำไร		ประสบผลการขาดทุน		รวม	ร้อยละ
	(แห่ง)	(%)	(แห่ง)	(%)		
รวมสหกรณ์ (แห่ง)	๔,๓๓๐	๖๒.๔๗	๑,๓๘๗	๕๐.๙๒	๕,๗๑๗	๕๙.๒๑
การเกษตร	๒,๓๓๒	๓๓.๖๕	๑,๑๑๒	๔๐.๘๒	๓,๔๔๔	๓๕.๖๗
ประมง	๒๕	๐.๓๖	๓๘	๑.๔๐	๖๓	๐.๖๕
นิคม	๕๙	๐.๘๕	๒๙	๑.๐๖	๘๘	๐.๙๑
ร้านค้า	๑๗๔	๒.๕๑	๓๐	๑.๑๐	๒๐๔	๒.๑๑
บริการ	๓๓๔	๔.๘๒	๑๒๗	๔.๖๖	๔๖๑	๔.๗๗
ออมทรัพย์	๑,๑๐๕	๑๕.๙๔	๑๕	๐.๕๕	๑,๑๒๐	๑๑.๖๐
เครดิตยูเนียน	๓๐๑	๔.๓๔	๓๖	๑.๓๒	๓๓๗	๓.๔๙
รวมกลุ่มเกษตรกร	๒,๖๐๑	๓๗.๕๓	๑,๓๓๗	๔๙.๐๘	๓,๙๓๘	๔๐.๗๙
รวมทั้งสิ้น	๖,๙๓๑	๑๐๐.๐๐	๒,๗๒๔	๑๐๐.๐๐	๙,๖๕๕	๑๐๐.๐๐
ร้อยละ (%)	๗๑.๗๙		๒๘.๒๑		๑๐๐.๐๐	

คุณภาพของสถาบันสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

คุณภาพการควบคุมภายในของสถาบันสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรไทยส่วนใหญ่มีระดับ ดี - ดีมาก ร้อยละ ๔๓.๐๘ ระดับมาตรฐานร้อยละ ๒๗.๒๘ และอีกร้อยละ ๒๙.๖๔ ระดับต่ำกว่ามาตรฐาน เนื่องจากส่วนใหญ่ขาดพนักงานบัญชีร้อยละ ๗๑.๐๘ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรเกินกว่าครึ่งไม่มีพนักงานบัญชี ส่งผลต่อประสิทธิภาพ การบริหารองค์การขาดความต่อเนื่อง และขาดข้อมูลเพื่อการบริหารงานที่ถูกต้องครบถ้วน ทันเหตุการณ์ประกอบการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายและแผนงานควรต้องปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาระบบ การควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อฐานะและการดำเนินงานของสหกรณ์ในอนาคต



แนวโน้ม ปี ๒๕๔๙

ปี ๒๕๔๙ คาดว่า สถาบันสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรไทยจะสามารถเดินหน้าต่อไปได้บนพื้นฐานที่แน่นขึ้น ต่อเนื่องจากปี ๒๕๔๘ โดยพิจารณาข้อมูลอัตราการเติบโตของจำนวนสมาชิก ทุนของสถาบัน ธุรกิจรายได้และกำไร ในรอบ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘) พบว่า มีอัตราเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี และมีทิศทางการเติบโตไปในทางเดียวกัน โดยมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๙๕, ๑๑.๕๕, ๑๖.๐๕, ๖.๐๒ และ ๐.๕๖ ตามลำดับ มูลค่าของธุรกิจมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นสูงสุด จาก ๕๖๑,๑๕๕ ล้านบาทต่อปี ในปี ๒๕๔๔ เป็น ๘๑๒,๒๖๖ ล้านบาทต่อปี ในปี ๒๕๔๘ คาดว่าในปี ๒๕๔๙ จะมีอัตราเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๔๘

จากข้อมูลภาพรวมของกลุ่มกึ่งในระบบ ซึ่งประกอบด้วย สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร จะเห็นได้ว่า สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มีคุณภาพในการบริหารจัดการในระดับที่ดีและประมาณร้อยละ ๒๙.๖๔ อยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการ เช่น ด้านบุคลากรที่มีความรู้ด้านบัญชี ด้านการบริหารจัดการทางการเงิน ซึ่งในการส่งเสริมและพัฒนาของกลุ่มกึ่งในระบบสามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น แผนแม่บทการเงินระดับฐานรากจะมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มพึ่งตนเองเป็นหลัก

กลุ่มพึ่งตนเอง

ความเป็นมาขององค์กรการเงินชุมชน

การที่คนกลุ่มใหญ่ของประเทศไม่มีเงินทุนของตนเอง ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เนื่องจากมีอาชีพ รายได้ไม่แน่นอน ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ขั้นตอนการเข้าถึงบริการยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ต้องพึ่งแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยสูง ชุมชนหลายแห่งจึงได้คิดตั้งกองทุน/กลุ่มออมทรัพย์ของตนเองขึ้นมา ทำ “ทำนบ” กั้นเงินของชุมชนไว้ภายในหมู่บ้าน/ชุมชน ที่สมาชิกได้มาออม/กั๊ยไปใช้ประโยชน์

จากจุดเริ่มต้นของกลุ่มออมทรัพย์ที่ช่วยให้สมาชิกได้มีการออมร่วมกัน และมีแหล่งเงินกั๊ยภายในชุมชน ได้นำไปสู่การพัฒนาของชุมชนในด้านอื่น ๆ ติดตามมามากมาย อีกทั้งกลุ่มออมทรัพย์เป็นเครื่องมือสำคัญในการ “รวมคน รวมเงิน รวมคิด” ทำให้คนในชุมชนได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและการมีเงินทุนของชุมชนเอง ยังทำให้ชุมชนสามารถคิดริเริ่ม ตัดสินใจในการกำหนดทิศทาง กิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง มีความสามารถในการบริหารจัดการ โดยเริ่มจากกิจกรรมออมทรัพย์ได้ขยายไปสู่การพัฒนาต่าง ๆ เช่น การพัฒนาอาชีพรายได้/ธุรกิจชุมชน สวัสดิการชุมชน การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ถือได้ว่ากลุ่มออมทรัพย์หรือองค์กรการเงินชุมชนเป็นฐานกองทุนการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน

กองทุน กลุ่มออมทรัพย์ หรือที่เรียกรวม ๆ ว่า “องค์กรการเงินชุมชน” เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ ที่เกิดจากการรวมตัวกันของชุมชนหรือโดยการริเริ่มของผู้นำชุมชน องค์กรการเงินรูปแบบต่าง ๆ ของชุมชนได้ขยายตัวเร็วขึ้น เช่น ในชุมชนเมือง กทม. ได้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ และในชนบทได้เกิดธนาคารข้าว กลุ่มสมุนไพร กลุ่มอาชีพ และกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เป็นต้น

ปัจจุบันมีองค์กรการเงินระดับฐานรากแบบพึ่งตนเองประมาณ ๔๘,๗๗๔ กลุ่ม สมาชิกรวมประมาณ ๙,๐๔๓,๘๖๙ คน เงินออมรวมประมาณ ๑๓,๑๒๖ ล้านบาท (ข้อมูล ณ มกราคม ๒๕๕๐) สรุปได้ดังนี้

- กลุ่มธุรกิจชุมชนและอาชีพ ๑๖,๒๗๖ องค์กร สมาชิกรวม ๑.๒๕ ล้านราย เงินออมรวม ๘๓๑ ล้านบาท
- กลุ่มวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ๑,๖๗๑ องค์กร สมาชิกรวม ๘๔,๑๔๓ ราย เงินออมรวม ๑๖๔ ล้านบาท
- กลุ่มสวัสดิการ ๓,๘๔๓ องค์กร สมาชิกรวม ๙๙๐,๕๕๔ ราย เงินออมรวม ๑๔๑ ล้านบาท
- กลุ่มสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ๒,๖๒๗ องค์กร สมาชิกรวม ๑๖๕,๙๗๓ ราย เงินออมรวม ๒๕๓ ล้านบาท
- กลุ่มองค์กรการเงิน ๒๓,๖๖๑ องค์กร สมาชิกประมาณ ๖.๕ ล้านราย เงินออมประมาณ ๑๑,๙๑๔ ล้านบาท
- กลุ่มอื่น ๆ จำนวน ๖๙๖ องค์กร สมาชิก ๘๔,๐๖๘ คน เงินออมประมาณ ๒๒.๔๙ ล้านบาท

การระดมความเห็น

ผลจากการศึกษาและการจัดเวทีระดมความคิดเห็นร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากพบว่า ปัญหาและความต้องการความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากภาครัฐของแต่ละกลุ่มจะมีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม ปัญหาที่ประสบศักยภาพในการแก้ปัญหาของแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้ ขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อของประชาชนในแต่ละพื้นที่ยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย

ในแง่ความต้องการขององค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกได้ตามความเข้มแข็งของแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ องค์กรที่มีความเข้มแข็งส่วนใหญ่จะต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐในส่วนที่ค่อนข้างซับซ้อน เช่น สถานะขององค์กรเยี่ยงนิติบุคคลแต่ไม่ต้องการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันกับนิติบุคคลทั่วไป เป็นต้น ส่วนองค์กรที่เพิ่งรวมตัวกันหรือองค์กรที่ยังไม่เข้มแข็งจะต้องการความช่วยเหลือด้านพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เช่น การสนับสนุนด้านเงินทุน การสนับสนุนด้านความรู้ แนวทางในการประกอบอาชีพ และสนับสนุนการสร้างเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือกันและกัน

ประเด็นที่สำคัญคือ องค์กรการเงินระดับฐานรากโดยทั่วไปจะหลีกเลี่ยงการจัดตั้งองค์กรให้อยู่ในระบบการกำกับสถาบันการเงินทั่วไป เพราะไม่ต้องการถูกควบคุมโดยภาครัฐหรือดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรต้องการที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์การดำเนินงานและกฎระเบียบด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ ต้องการบริหารตนเอง จึงมิได้มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาศักยภาพเพื่อเข้าสู่ระบบการเงินพาณิชย์ แต่ต้องการเพียงความสามารถที่จะช่วยเหลือตนเอง และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างมีอิสระ โดยต้องพึ่งระบบการเงินพาณิชย์น้อยที่สุดหรือพึ่งพาเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

นอกจากข้อมูลที่ได้รับจากการจัดเวทีระดมความคิดเห็นในแต่ละพื้นที่ยังได้รวบรวมองค์ความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวจากทั้งภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และผู้นำชุมชน เพื่อให้สะท้อนปัญหาแนวคิดจากทุกกลุ่มคนในสังคม เพื่อให้การจัดทำแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากมีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งสามารถแบ่งข้อมูลออกได้เป็น ๓ ด้านคือ **ความเห็นของประชาชนในพื้นที่** **ความเห็นของหน่วยงานภาครัฐ** และ**ความเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ** ซึ่งสามารถนำมาสรุปประเด็นที่ภาคประชาชน ภาครัฐ และนักวิชาการมีความเห็นสอดคล้องกัน ดังนี้

๑. ประเด็นที่ภาคประชาชน ภาครัฐ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกัน

จากการนำข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะปัจจุบันและความต้องการของระบบการเงินระดับฐานรากจากภาคประชาชน หน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิมาประมวลเข้าด้วยกัน สามารถสรุปเป็นประเด็นที่ทั้ง ๓ ฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกัน ดังนี้

๑.๑ บทวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคของระบบการเงินระดับฐานราก (SWOT analysis)

๑.๑.๑ จุดแข็ง

๑.๑.๑.๑ องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นแหล่งระดมทุนทั้งทางด้านเงินออมและทุนทางสังคม เช่น การออมข้าว รวมทั้งเป็นแหล่งความร่วมมือภายในชุมชน วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเอื้ออาทรแบบระบบเครือญาติ ซึ่งมีผลต่อความผูกพันขององค์กร

๑.๑.๑.๒ องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือในการทำกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางสังคม โดยเน้นที่ความต้องการของสมาชิกในชุมชนเป็นหลักในการพัฒนาและส่งเสริมการพัฒนาที่ภาครัฐยังบกพร่อง เช่น สวัสดิการชุมชน

๑.๑.๑.๓ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่เข้มแข็งจะสามารถเป็นกลไกสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจชุมชนที่มั่นคง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตรงกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวม

๑.๑.๒ จุดอ่อน

๑.๑.๒.๑ องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนมากยังขาดโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดความยั่งยืน กล่าวคือ องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนมากมีนักปราชญ์ชุมชนหรือผู้ที่คนในชุมชนให้ความนับถือเป็นแกนกลางในการก่อตั้งและบริหารจัดการ ซึ่งการคงอยู่ขององค์กรในลักษณะดังกล่าว ส่วนมากมักพึ่งพาตัวบุคคลโดยไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจนและไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้หากจำเป็นจะต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ

๑.๑.๒.๒ องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนมากขาดการบริหารจัดการที่ครบถ้วน เช่น ระบบบัญชีไม่ครบวงจรหรือขาดความโปร่งใส (การทำบัญชีที่โปร่งใสไม่จำเป็นจะต้องได้มาตรฐานสากล) และขาดกระบวนการบริหารความเสี่ยง

๑.๑.๒.๓ องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนมากไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรมบางอย่าง

๑.๑.๓ โอกาส

๑.๑.๓.๑ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจะมีโอกาสในการเข้าถึงระบบทุนและแหล่งเงินทุนมากขึ้น เนื่องจากการรวมกลุ่มเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากนอกจากจะสามารถเข้าถึงแหล่งทุนของชุมชน ยังจะเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเงินทุน ภูมิปัญญา และการบริหารจัดการ ซึ่งต่อการเชื่อมต่อกับองค์กรการเงินระดับฐานรากอื่นหรือสถาบันการเงินในระบบ

๑.๑.๓.๒ ปัจจุบันส่วนต่าง ๆ ระดับชาติได้หันมาเน้นบทบาทของชนบทในการช่วยฟื้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยเน้นกระบวนการแบบองค์รวม ซึ่งประชาชนและสถาบันท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในลักษณะหุ้นส่วนกับองค์กรภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา ทำให้สถาบันการเงินต่าง ๆ มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทและเพิ่มช่องทางบริการให้มากขึ้น

นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับองค์การการเงินระดับฐานราก ดังนี้

(๑) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน มีแนวทางการส่งเสริมการออมในประเทศ โดยการส่งเสริมระบบสหกรณ์ และพัฒนาองค์การการเงินฐานรากเพื่อเป็นทางเลือกในการออมของประชาชน รวมทั้งมีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและครอบคลุมของการให้บริการของระบบการเงินฐานรากให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพชุมชนและเศรษฐกิจฐานราก

(๒) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญการกับเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน และมีแนวทางการพัฒนาโดยสนับสนุนให้ชุมชนมีการระดมทุนเพื่อการออมทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นแหล่งทุนในการพัฒนาอาชีพและจัดสวัสดิการชุมชนเบื้องต้น ควบคู่กับสร้างวินัยในการใช้จ่าย รวมไปถึงการส่งเสริมให้มีการออมทรัพย์อื่นๆ เพื่อช่วยลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ นอกจากนี้ ในการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน มีแนวทางในการส่งเสริมและร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือภาครัฐ เชื่อมโยงการค้าการลงทุนระหว่างเศรษฐกิจชุมชนกับวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ซึ่งองค์การการเงินระดับฐานรากในชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้

๑.๑.๔ อุปสรรค

๑.๑.๔.๑ ในบางกรณี กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องหรือไม่เอื้อกับการสนับสนุนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์การการเงินระดับฐานราก

๑.๑.๔.๒ การสนับสนุนองค์การการเงินระดับฐานรากจากหน่วยงานภาครัฐและภาคีต่าง ๆ มีความซับซ้อน ไม่ต่อเนื่อง และไม่มีทิศทางที่ชัดเจน เพราะไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานข้อมูลองค์การการเงินระดับฐานราก และกำหนดแนวทางการพัฒนาในทิศทางเดียวกัน

๑.๑.๔.๓ ภาครัฐและภาคีขาดการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ส่งผลให้ไม่สามารถวางแผนการพัฒนาร่วมกัน นอกจากนี้ ยังขาดการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การการเงินระดับฐานรากแบบครบวงจร กล่าวคือ หลายหน่วยงานมีการศึกษาข้อมูลขององค์การการเงินระดับฐานรากเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับชุมชนนั้น ๆ แต่เมื่อศึกษาเสร็จแล้วก็กลับไม่มีกระบวนการสื่อสารถึงสิ่งที่ได้เรียนรู้มากับชุมชน เพื่อให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันและสามารถร่วมกันพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ แนวคิด

๑.๒.๑ ควรส่งเสริมให้องค์การการเงินระดับฐานรากพึ่งพาตนเองเป็นหลักและมีการบริหารจัดการและควบคุมดูแลโดยชุมชนเอง คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในฐานคิดของชุมชนเอง การดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนโดยอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี การพัฒนาไม่ควรมีสูตรสำเร็จและภาครัฐไม่ควรแทรกแซง เว้นแต่กรณีที่องค์การการเงินระดับฐานรากให้บริการทางการเงินประเภทรับฝากจากประชาชนนอกกลุ่ม

๑.๒.๒ ผลจากการระดมความคิดเห็นส่วนใหญ่ เห็นว่า องค์การการเงินระดับฐานรากที่มีขนาดเหมาะสมที่สุดขณะนี้คือ ระดับตำบลและชุมชนเพราะมีลักษณะชุมชน ความต้องการ ปัจจัยการผลิต ปรัชญา และสภาพแวดล้อมที่ใกล้เคียงกัน ส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงจากการเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่ม แต่ต้องการให้มีการเชื่อมโยงด้านเงินทุนในระดับอำเภอและจังหวัด โดยทั้งนี้ต้องคำนึงถึงมิติทางวัฒนธรรม ซึ่งจะถดถอยไปตามการเชื่อมโยงในระดับที่กว้างขวางขึ้นเป็นระดับจังหวัด ระดับภาคหรือระดับประเทศ

และพึงยอมรับสภาพความเป็นจริงว่า องค์กรชุมชนบางส่วนอาจไม่สามารถพัฒนาไปตามแผนที่กำหนดเพราะปัญหาหลักอยู่ที่คน ทุกอย่างเรียนรู้กันได้ แต่รู้แล้วอาจไม่ปฏิบัติ จำเป็นต้องใช้มิติทางวัฒนธรรมขัดเกลาซึ่งผลที่ได้จะยิ่งยืนกว่า

๑.๒.๓ หน่วยงานภาครัฐและภาคีควรปรับบทบาทจากการเป็นผู้นำเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการพัฒนาและพึ่งพาตนเองของชุมชน และเอื้อให้เกิดการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเงินทุนระหว่างชุมชน

ส่วนที่ ๒ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคีในการสนับสนุน

ปัจจุบันองค์กรการเงินระดับฐานรากมีการเชื่อมโยงเข้ากับหน่วยงานภาครัฐและภาคีมากขึ้น ดังนั้น การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคขององค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ การวิเคราะห์ถึงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เข้าไปมีในการสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานราก จึงเป็นสิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งในการนำไปสู่แนวทางในการดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพ โดยในการวิเคราะห์ที่ได้แยกออกเป็นบทบาทของหน่วยงานและภาคีในปัจจุบัน และบทบาทของหน่วยงานและภาคีในอนาคต

๑. บทบาทของหน่วยงานและภาคีในปัจจุบัน

การส่งเสริมหรือสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานรากอาจกระทำได้โดยการร่วมมือกันภายในภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากให้เป็นไปในทิศทางที่ชุมชนต้องการ ซึ่งจะเป็นการวางรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน ภาครัฐจึงพร้อมที่จะสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาตนเองในทุกด้านรวมทั้งด้านแหล่งเงินทุนและด้านการให้บริการความรู้ในการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่มีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในปัจจุบันสามารถแบ่งตามบทบาทที่เกี่ยวข้องเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ : สถาบันการเงินภาครัฐ

กลุ่มที่ ๒ : หน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการทางการเงินแต่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

กลุ่มที่ ๓ : หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการกำกับ

กลุ่มที่ ๔ : หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานภาครัฐและภาคีเหล่านี้มีบทบาทในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานราก ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ : สถาบันการเงินภาครัฐ

สถาบันการเงินภาครัฐ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยมีบทบาทหลักในการให้บริการเงินฝากและให้บริการสินเชื่อแก่องค์กรการเงินที่มีความพร้อมและมีศักยภาพ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่เอื้อประโยชน์ในด้านการประกอบอาชีพและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ สถาบันการเงินภาครัฐยังให้การสนับสนุนพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากในชุมชนให้มีความพร้อมและมีศักยภาพ โดยการจัดการฝึกอบรม สัมมนา และสนับสนุนด้านการตลาดในชนบท

เพื่อนำไปสู่การเชื่อมโยงเครือข่ายด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งสถาบันการเงินภาครัฐแต่ละแห่งมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการแตกต่างกัน โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ เกษตรกร และประชาชนในชนบท ธนาคารกรุงไทย มีกลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนรายได้ปานกลาง ธนาคารออมสินมีกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนที่มีรายได้ต่ำและเยาวชน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในปัจจุบันสถาบันการเงินภาครัฐได้ขยายรูปแบบการดำเนินงานให้มีการสนับสนุนความเข้มแข็งด้านการบริหารจัดการแก่องค์กรการเงินระดับฐานราก และสนับสนุนการฟื้นฟูศักยภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทและชุมชนเมืองมากขึ้น เช่น โครงการธนาคารสหกรณ์ใน ธ.ก.ส. โครงการสินเชื่อชุมชนเมือง โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นอกจากนี้ สถาบันการเงินภาครัฐยังได้เข้าไปสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากในชุมชน ซึ่งเป็นโครงการนำร่อง เช่น องค์กรการเงินบ้านสามขา - กรุงเทพฯ อ.แม่ทะ จ.ลำปาง องค์กรการเงินชมรมรักษ์ธรรมชาติ อ.กุดชุม จ.ยโสธร และเครือข่ายองค์กรการเงิน ต.ห้วยน้ำขาว จ.ตราด เป็นต้น

กลุ่มที่ ๒ : หน่วยงานภาครัฐที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแต่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

หน่วยงานภาครัฐที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแต่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน (กทบ.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) มีบทบาทในการสนับสนุนการเชื่อมโยงเครือข่ายขององค์กรการเงินระดับฐานราก การสนับสนุนการพัฒนาระบบข้อมูลและการจัดการความรู้ องค์กรการเงินระดับฐานรากภายในชุมชนและการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมกิจกรรมต่อยอดในชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนที่เข้มแข็งและการรองรับสถานการณ์ขององค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อส่งเสริมการเป็นนิติบุคคลขององค์กรและเครือข่ายองค์กร โดยที่ผ่านมากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานรากผ่านทางการจัดฝึกอบรมและการเรียนรู้จากองค์กรต้นแบบ ขณะที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีบทบาทเป็นอย่างมากในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และเน้นการขยายกิจกรรมเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะด้านที่อยู่อาศัย สวัสดิการชุมชนที่ทำกิน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน

กลุ่มที่ ๓ : หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการกำกับ

ในปัจจุบันภาครัฐมีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (กตส.) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับองค์กรการเงินระดับฐานรากแตกต่างกันดังนี้ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีบทบาทหลักในการกำกับดูแล และตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พร้อมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำและถ่ายทอดความรู้ด้านการบริหารงาน การเงินและการบัญชีเพื่อให้สหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรมีระบบการบริหารจัดการที่ดี กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้การสนับสนุนด้านเงินทุน ปลอดดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยต่ำผ่านสถาบันเกษตรกร และให้ความช่วยเหลือในการลงทุนก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อให้เกษตรกรใช้แปรรูปผลผลิตเพิ่มมูลค่าสินค้า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหลักในการส่งเสริมให้สถาบันการเงินปรับรูปแบบและบทบาทการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานราก และวิสาหกิจ

ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อให้ได้รับบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานภาครัฐและภาคที่เกี่ยวข้องให้มีการบูรณาการเพื่อให้การพัฒนาวงศ์กรการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

กลุ่มที่ ๔: หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

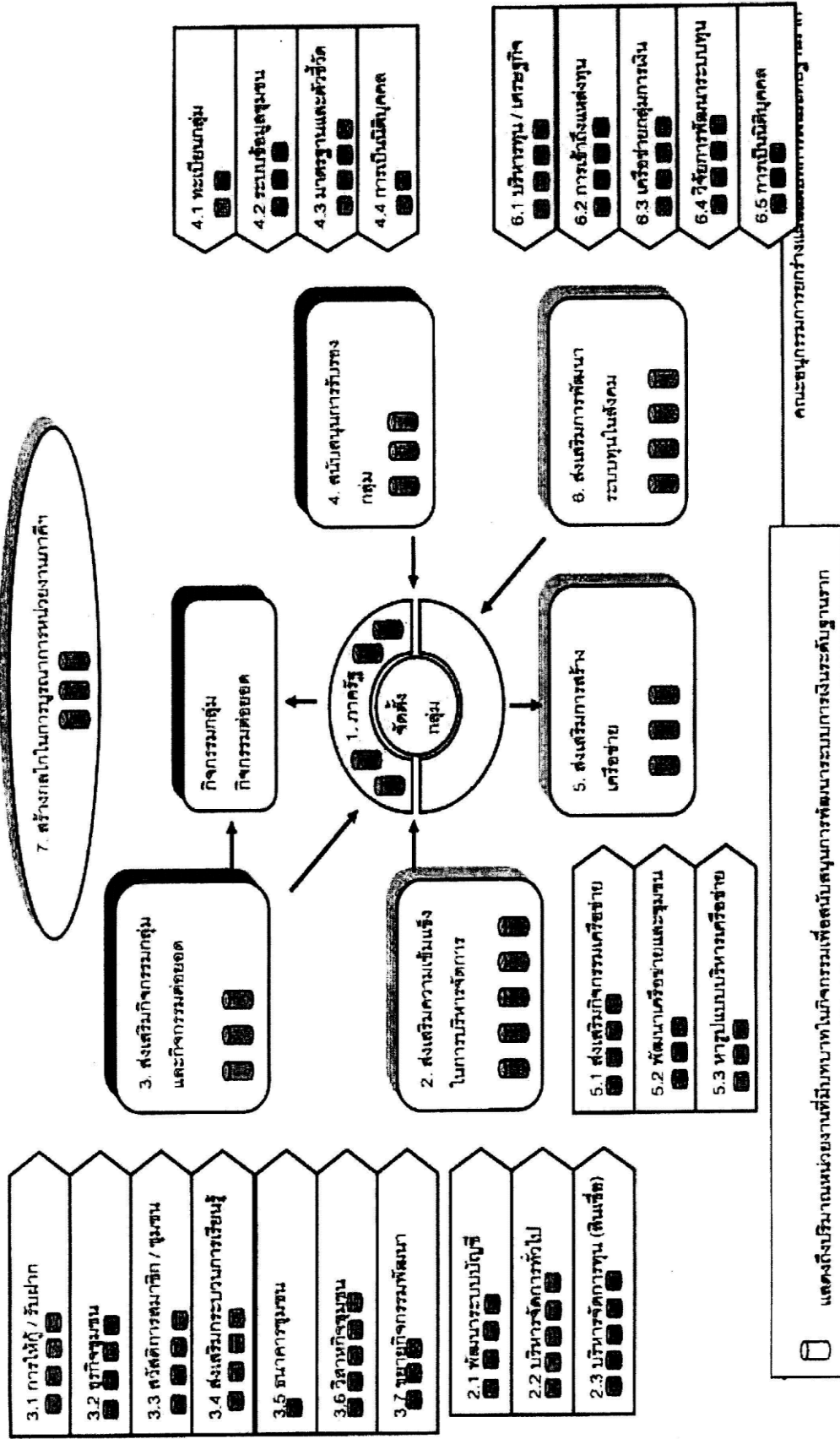
หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานราก ได้แก่ หน่วยงานประเภทสถาบันการศึกษาและองค์กรทางวิชาการต่าง ๆ ที่ให้บริการทางวิชาการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาวงศ์กรการเงินระดับฐานราก เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันราชภัฏเลย มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ทำการเก็บข้อมูลและมีการเชื่อมโยงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ระหว่างสถาบันการศึกษาด้วยกัน และระหว่างสถาบันศึกษากับองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมทั้งสถาบันการเงินและภาคเอกชน ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความพร้อมให้แก่ประชาชนในชุมชนในการรองรับการพัฒนาระบบทุนในชุมชนและสร้างอุดมการณ์ที่ดีให้แก่ชุมชน

การวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคีในปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทในการสนับสนุนระบบการเงินระดับฐานรากที่ได้รับจากหน่วยงานต่าง ๆ (แสดงในรูปภาพที่ ๑) หน่วยงานภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้นมีบทบาทในการสนับสนุนระบบการเงินระดับฐานรากเป็นอย่างมาก ทั้งบทบาทในการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานราก และบทบาทในด้านการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานรากด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ การส่งเสริมกิจกรรมรวมกลุ่มและกิจกรรมต่อยอด การสนับสนุนการรับรองกลุ่ม การส่งเสริมการพัฒนาระบบทุนในสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงขององค์กรการเงินระดับฐานราก และบทบาทในการพยายามสร้างกลไกการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้องค์กรการเงินระดับฐานรากพัฒนาไปสู่องค์กรที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันนโยบายภาครัฐมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชนและเน้นบทบาทของชนบทและองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรอื่น (Strategic partner) เพื่อช่วยพลิกฟื้นเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐและภาคีหลายแห่งจึงเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่า มีบทบาทบางประการที่มีหลายหน่วยงานนำไปปฏิบัติซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน เช่น บทบาทในการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ บทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาระบบทุนในชุมชน และบทบาทในการส่งเสริมการสร้างเครือข่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดประชาชนในชุมชนเกิดการสับสนและป้องกันไม่ให้องค์กรการเงินพัฒนาไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกัน การกำหนดแนวทางและมาตรการอันจะนำไปสู่การทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริมการพัฒนาวงศ์กรการเงินระดับฐานรากไปในทิศทางที่ชุมชนต้องการและลดการทำงานซ้ำซ้อนของภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเป็นการวางรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันยังมีบทบาทบางประการที่มีหน่วยงานที่เข้าไปปฏิบัติเป็นจำนวนน้อย เช่น บทบาททางด้านการส่งเสริมให้เกิดธุรกิจชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ อาจเข้าไปปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างมีประสิทธิภาพครอบคลุมทุกพื้นที่และเป็นไปอย่างยั่งยืนต่อไป

๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘

รูปภาพที่ ๑ : แผนภูมิการใช้ทรัพยากรที่เหมือนกันในการส่งเสริมการพัฒนาการเงินฐานรากของรัฐแต่ละภาค



๒. บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องในอนาคต

เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานมีส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรการเงินระดับฐานราก การกำหนดบทบาทของแต่ละหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องในอนาคตให้มีความชัดเจนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานจะต้องมีการบูรณาการเพื่อให้ทุกหน่วยงานทราบทิศทางการพัฒนาการเงินระดับฐานรากและบทบาทของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็นและลดมาตรการส่งเสริมที่ซ้ำซ้อน

ในส่วนบทบาทของสถาบันการเงินภาครัฐจะมีการพัฒนาการให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่ ๆ ไปยังระบบการเงินฐานราก เพื่อเป็นการขยายฐานลูกค้าไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยปรับรูปแบบบริการทางการเงินและการให้บริการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ ควรมีนโยบายการให้สินเชื่อกับองค์กรชุมชนควบคู่กับการปลูกฝังการสร้างจิตสำนึกการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ สำหรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ใช่สถาบันการเงินแต่ให้บริการทางการเงินจะมีบทบาทในการสร้างเสริมศักยภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น โดยจะให้การอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นและมีการจัดเวทีเพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเผยแพร่ให้องค์กรชุมชนสามารถนำไปใช้พัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการด้านการเงินให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการเชื่อมโยงองค์กรการเงินระดับฐานรากเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างองค์กร

สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับ พบว่า ในด้านบัญชีจะมุ่งพัฒนาระบบบัญชีให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กร ส่วนในด้านการกำกับองค์กรนั้น ในกรณีที่องค์กรทำการรับฝากเงินและบริหารเงินของสมาชิกภายในชุมชนเอง หากเกิดความเสียหายขึ้นกับองค์กร ให้ถือว่าองค์กรนั้นต้องรับผิดชอบความเสียหายเอง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีการกำกับจากภายนอกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากองค์กรการเงินระดับฐานรากพัฒนาจนถึงขั้นมีการรับฝากเงินจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากภายในชุมชน หรือดำเนินกิจกรรมอื่นที่คล้ายการรับฝากเงินจากบุคคลภายนอกชุมชน ในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องมีการกำกับหรือกำหนดแนวทางเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และมีมาตรการบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ฝากเงินเหล่านั้น ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากจะดำเนินการภายใต้กฎ ระเบียบและการกำกับใดนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกรรมทางการเงินของแต่ละองค์กรฯ

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายยังเน้นการส่งเสริมระบบการตลาดในชนบทให้มีความมั่นคงมากขึ้น เพื่อเพิ่มมูลค่าในผลผลิตและส่งผลให้ประชาชนในชนบทมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจชุมชนต่อไป

ส่วนที่ ๓ : ยุทธศาสตร์และแผนสนับสนุนการพัฒนาการเงินระดับฐานรากของภาครัฐและภาคี (Synergy)

แนวทางระดมทรัพยากรของภาครัฐ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนจุดแข็งของกลุ่มที่เข้มแข็งและส่งเสริมการพัฒนาให้แก่อุปกรณ์ที่ประสบปัญหาให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยมีปรัชญาคือ อยู่ได้ด้วยตัวเอง พึ่งพากันระหว่างกลุ่ม และเชื่อมเข้าสู่ระบบอย่างเหมาะสม โดยภาครัฐจะไม่ใช่ว่าจะเป็นผู้ประสานงานและส่งเสริมเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ สามารถพัฒนาความเข้มแข็งด้วยตนเองและเชื่อมต่อเข้าสู่เครือข่ายเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

ทิศทางการพัฒนาตามแผน เริ่มที่ระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นลักษณะกลุ่ม พัฒนาขึ้นสู่ระดับตำบล ซึ่งมีลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่ายและตนเองได้ ก่อตัวไปสู่ระดับจังหวัด และระดับภาค การก่อตัวขึ้นสู่ระดับชาติเป็นประเด็นนโยบายที่จะต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมสำหรับการจัดทำแผนแม่บทระยะต่อไป ส่วนขั้นตอนการดำเนินการ คือ ทำความเข้าใจกองทุนและกลุ่มต่าง ๆ ประมวลข้อมูลวิเคราะห์และกำหนดทิศทางการวางแผน ร่างสรุปแผนและประชาพิจารณ์ ตลอดจนปรับปรุงแผนและเสนออนุมัติในหลักการ โดยเริ่มจากการนำแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ มาศึกษาแนวทางเพื่อพัฒนาและต่อยอดด้วย

จากการวิเคราะห์สถานะปัจจุบัน แนวทางความต้องการในการพัฒนาการเงินระดับฐานรากของประชาชน ประกอบกับความสนับสนุนและบริการของภาครัฐและภาคี ในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคแล้วพบว่า การพัฒนาการเงินระดับฐานรากนั้นต้องมีการดำเนินการอย่างครบวงจร กล่าวคือ ควรดำเนินการส่งเสริมจุดแข็งและโอกาสไปพร้อมกับการขจัดและป้องกันจุดอ่อนและอุปสรรค นอกจากนี้ ควรแสวงหาประโยชน์จากโครงการพัฒนาองค์กรชุมชนและประชาชนชาวบ้านที่ประสบความสำเร็จโดยการขยายผลต่อไป สามารถนำมาแปลงเป็นยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานและมาตรการได้ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาตนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก

ยุทธศาสตร์นี้มุ่งเน้นการเสริมกระบวนการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ประสบผลสำเร็จ เป็นที่ยอมรับอยู่แล้วและการสร้างโอกาสในการพัฒนาตามความต้องการของชุมชนผู้เป็นเจ้าขององค์กรการเงินฯ เหล่านี้ โดยการส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในองค์กรการเงินบนหลักการพึ่งตนเอง ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และวิสัยทัศน์ รวมทั้งจรรยาบรรณและธรรมาภิบาลแก่ผู้นำองค์กรและผู้เกี่ยวข้อง อีกทั้งสนับสนุนด้านการสร้างฐานข้อมูลที่ทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่งเสริมการสร้างวินัยในการออม โดยมุ่งเน้นในการออมก่อนน้ใช้ ส่งเสริมการบูรณาการทุนของชุมชนและส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งจากภายในชุมชน โดยการลดรายจ่ายเพิ่มรายได้และมุ่งพัฒนาศักยภาพของวิสาหกิจชุมชน โดยการบูรณาการทุนภายในชุมชนและความช่วยเหลือจากภาครัฐเพื่อใช้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ส่งเสริมการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจแล้วยังควรใช้ความเข้มแข็งนี้เป็นกลไกเกื้อหนุนการพัฒนาระบบสวัสดิการภายในชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ : ๑. เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีกรอบทิศทางการดำเนินงาน (แผนพัฒนา) ที่สอดคล้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

๒. เพื่อให้ประชาชนและคนในชุมชนมีจิตสำนึกการร่วมมือ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีจริยธรรม และมีวินัยในการออม มีวิสัยทัศน์เรื่องการใช้จ่ายเงินเพื่อการประกอบอาชีพและการอุปโภคบริโภคเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี
๓. เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ
๔. เพื่อให้มีระบบสารสนเทศทางการเงินของชุมชนที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก
๕. เพื่อให้ระบบการเงินชุมชน มีกลไกในการระดมเงินออม กลไกในการกระจายสินเชื่อ กลไกในการสะสมทุนอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อชุมชน
๖. เพื่อให้คนในชุมชนมีทักษะในการนำบัญชีรับ - จ่ายของครัวเรือน และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์กรการเงินระดับฐานรากในชุมชน

๗. เพื่อให้ผู้นำองค์กรการเงินระดับฐานรากภายในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และวิสัยทัศน์ รวมทั้งจรรยาบรรณและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนบนหลักการพึ่งพาตนเอง
๘. เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีกลไกในการให้บริการการเงินและสวัสดิการแก่สมาชิกอย่างเหมาะสม

๒. ยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐ/ภาคีเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคีในการส่งเสริมการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก พบว่า กิจกรรมในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากบางกิจกรรมมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานได้ ดังนั้นจึงควรมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บทบาทของหน่วยงานแต่ละแห่งมีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการบูรณาการทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐเอง และบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคชุมชน นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีสถานภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตท้องถิ่น ภาครัฐจะได้หาแนวทางที่เหมาะสมในการรองรับสถานภาพขององค์กรการเงินระดับฐานราก

- วัตถุประสงค์ :**
๑. เพื่อให้ภาคีที่เกี่ยวข้องทราบบทบาท/สถานภาพและสถานการณ์ขององค์กรการเงินอย่างถูกต้อง เพื่อให้การสนับสนุนส่งเสริมอย่างถูกต้องเหมาะสม
 ๒. เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากได้รับการรับรองสถานภาพเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่สมาชิก
 ๓. เพื่อให้มีมาตรการของรัฐที่เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างเหมาะสม

๓. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างเครือข่ายการจัดการและขยายผล

ในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากอย่างครบวงจรนั้น นอกจากจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรการเงินระดับฐานราก และเสริมสร้างการเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐและชุมชน ซึ่งจะทำให้การพัฒนามีการขยายวงกว้าง เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่อยู่ในระยะเริ่มต้นมีโอกาสในการพัฒนามากขึ้น คือ การนำแบบอย่างและวิถีปฏิบัติขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่ประสบความสำเร็จมาเผยแพร่ให้องค์กรอื่น ๆ ได้รับรู้โดยทั่วกัน ยุทธศาสตร์นี้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาขององค์กร ช่วยให้องค์กรมีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น และนำไปสู่การเชื่อมโยงองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง

- วัตถุประสงค์ :**
๑. เพื่อให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีเครือข่ายพันธมิตรในลักษณะที่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เป็นกลไกของระบบการเงินฐานรากที่เชื่อมโยงกับระบบการเงินของประเทศอย่างเหมาะสม

๒. เพื่อให้มีกลไกการพัฒนาระบบการเงินชุมชนแบบบูรณาการที่เอื้อ
ต่อเศรษฐกิจชุมชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ในการดำเนินยุทธศาสตร์ที่กล่าวข้างต้น เห็นควรให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อกำกับดูแล
ให้มีการดำเนินการเป็นไปตามแผนแม่บทฯ

ยุทธศาสตร์ แผนงาน และมาตรการสนับสนุนการพัฒนาการเงินระดับฐานรากของภาครัฐและภาคี

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินงาน	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๑.๑ แผนสร้างจิตสำนึก และส่งเสริมการออม และวินัยทางการเงิน	๑.๑.๑ ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกแก่เยาวชน/ สมาชิก/คนในชุมชนในความร่วมมือในองค์กร การเงินบนหลักการพึ่งพาตนเอง	๑) จัดทำแผนงาน ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พช./พอช./ สทบ.	พช./พอช./กตส./ กทบ./เครือข่าย ชุมชน/สถาบัน วิชาการด้านสหกรณ์ มก./ขบวนการ สหกรณ์
	๑.๑.๒ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และ วิสัยทัศน์ รวมทั้งจรรยาบรรณและ ธรรมาภิบาลแก่ผู้นำองค์กรการเงินและ ผู้เกี่ยวข้อง	๑) จัดทำแผนงาน ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค./พช./ สทบ.	สถาบันการศึกษา/ พอช./กทบ./พช./ สถาบันวิชาการด้าน สหกรณ์ มก.
	๑.๑.๓ ส่งเสริมวินัยการออม ๑.๑.๓.๑ ส่งเสริมและรณรงค์การออม ของชุมชน	๑) จัดทำและประสานแผน ที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำไว้ แล้วในรายละเอียด ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค./สทบ.	กตส./ธ.ออมสิน/ ธ.ก.ส./กตส./พอช./ พช./กทบ./ เครือข่ายชุมชน

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
	๑.๑.๓.๒ ส่งเสริมและรณรงค์การออม ของเยาวชน	๑) จัดทำแผนงานการ รณรงค์ระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	ธ.ออมสิน/สทบ. ธ.ก.ส. / พอช. / พช. / กทบ. / เครือข่ายชุมชน / กระทรวงศึกษาธิการ	กตส. / ธ.ออมสิน / ธ.ก.ส. / พอช. / พช. / กทบ. / เครือข่ายชุมชน / กระทรวงศึกษาธิการ
	๑.๑.๔ ส่งเสริมวินัยทางการเงิน ๑.๑.๔.๑ ส่งเสริมการวางแผนรายรับ – รายจ่ายรายบุคคลและครัวเรือนพร้อมทั้งการ ตรวจสอบตนเองตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง	๑) จัดทำแผนงานการ รณรงค์ระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พช. / พอช. / สทบ.	กตส. / ธ.ออมสิน / ธ.ก.ส. / พช. / พอช. / กทบ. / เครือข่ายชุมชน
๑.๒ แผนสนับสนุน การจัดทำกรอบทิศ ทางการดำเนินงาน (แผนพัฒนา) ของ องค์กรการเงิน	๑.๒.๑ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กร การเงินเพื่อให้แต่ละองค์กรการเงินมีการวางแผน ดำเนินงานที่เหมาะสมและเอื้อต่อการบริหารจัดการ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลง ของสภาพแวดล้อม	๑) กำหนดแนวทางในการ สนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์กร การเงิน ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – ธ.ค. ๒๕๕๔	สศค. / สทบ. / สถาบันวิชาการ ด้านสหกรณ์ มก.	พอช. / กทบ. / สถาบันวิชาการด้าน สหกรณ์ มก. / ขบวนการสหกรณ์ / ธ.ก.ส.

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๑.๓ แผนสนับสนุนเพื่อสร้างฐานข้อมูลการเงินชุมชนกลาง	๑.๓.๑ เชื่อมโยงข้อมูลที่มีในภาครัฐให้เป็นฐานข้อมูลมาตรฐานของประเทศและจัดระบบการใช้ข้อมูลหน่วยงานรัฐและค่าบริการข้อมูลแก่องค์กรการเงินระดับฐานรากและประชาชน	๑) จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาแนวทางการเชื่อมโยงข้อมูล วงระบบและกลไกการเชื่อมโยง ๒) จัดเก็บ เผยแพร่ข้อมูล โดยหน่วยงานปฏิบัติและเริ่มให้บริการข้อมูล	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	กตส. / สทพ. กตส. / กทพ. / จ.อมลสิน / จ.ก.ส.	กตส. / พช. / พช. / กทพ. / จ.อมลสิน / จ.ก.ส.
	๑.๓.๒ สนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดทำและตรวจสอบข้อมูลการเงินชุมชนตามความต้องการใช้ของชุมชน ตลอดจนวางระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิกในชุมชน	จัดทำหน่วยเคลื่อนที่เข้าไปสนับสนุนด้านความรู้ทางเทคนิคแก่ชุมชน	ม.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พช. / พอช. / สทพ.	พช. / พอช. / กทพ. / จ.อมลสิน / จ.ก.ส. / เครือข่ายชุมชน
	๑.๓.๓ จัดระบบที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลการเงินระหว่างชุมชนกับชุมชนและระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐและภาคที่เกี่ยวข้อง	๑) วางระบบกลไกการเชื่อมโยง ๒) จัดหน่วยเคลื่อนที่เข้าไปสนับสนุนความรู้ทางเทคนิคแก่ชุมชน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พช. / พอช. / สทพ.	พช. / พอช. / กทพ. / จ.อมลสิน / จ.ก.ส. / เครือข่าย ชุมชน

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๑.๔ แผนเพิ่มขีด ความสามารถในการ เข้าสู่แหล่งทุน	๑.๔.๑ ขยายบทบาทของสถาบันการเงินของรัฐใน การสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนขององค์กรการเงิน ระดับฐานราก ๑.๔.๑.๑ บทบาท ๖.ก.ส. ในการ เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ๑.๔.๑.๒ ปรับบทบาท ๖.ออมสิน เป็นธนาคารเพื่อสังคม	๑) ๖.ก.ส. จัดทำแผน ปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน ๑) จัดทำแผนปฏิบัติงาน ระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน ๑) จัดทำแผนปฏิบัติการของ กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (กองทุน SMEs) ให้ครอบคลุมการสนับสนุนองค์กร การเงินระดับฐานราก ๑.๔.๒. เพิ่มสาขาของสถาบันการเงินของรัฐในพื้นที่ ที่สถาบันการเงินพาณิชย์ยังเข้าไม่ถึง	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค. สศค. สศค.	๖.ก.ส. ๖.ออมสิน ก.อุตสาหกรรม / สสว. ๖.ออมสิน / ๖.ก.ส. / ๖อส. / ๖พว.

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๑.๕. แผนสนับสนุนเพื่อเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายให้ชุมชน	๑.๕.๑ ให้การสนับสนุนตามแผนชุมชนร่วมกับองค์กรการเงินระดับฐานราก	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค.	จ.ก.ส. / จ.ออมสิน / พอช. / จ.กรุงเทพฯ / จพว. / กทบ.
	๑.๕.๑.๒ สนับสนุนชุมชนหรือเครือข่ายชุมชนในกิจกรรมด้านการตลาด	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค.	จ.ก.ส. / จ.ออมสิน / พอช. / จ.กรุงเทพฯ / เครือข่ายชุมชน / จพว. / กทบ.
	๑.๕.๑.๓ สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในชุมชน (เช่น การทำบรรจุภัณฑ์)	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สกว. / สทบ.	สสว. / สกว. / พอช. / พอช. / กทบ. / ก.วิทยาศาสตร์ / ก.อุตสาหกรรม / มหาวิทยาลัยที่สนใจ / เครือข่ายชุมชน

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
	๑.๕.๒ สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเพื่อลดรายจ่ายภายในชุมชน (เช่น การเลือกซื้อสินค้าในพื้นที่ก่อนและกรรวมซื้อ)	๑) สถาบันการเงินจัดทำประเภทของบริการที่ชัดเจนและเริ่มให้บริการ	ม.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	จ.ก.ส. / จ.อมลสิน / สทพ.	จ.อมลสิน / จ.ก.ส. / จอส. / จพว. / พช. / พอช. / กทบ. / เครือข่ายชุมชน / สหกรณ์เครดิตยูเนียน
	๑.๕.๓ สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเพื่อลดต้นทุนการผลิต (เช่น การลดส่วนสูญเสีย การจัดระบบสินค้าคงเหลือ)	๑) สถาบันการเงินจัดทำประเภทของบริการที่ชัดเจนและเริ่มให้บริการ	ม.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	จ.ก.ส. / จ.อมลสิน / สทพ.	จ.อมลสิน / จ.ก.ส. / จอส. / จพว. / พช. / พอช. / กทบ. / เครือข่ายชุมชน
๑.๖ แผนบูรณาการด้านการเงินภายในชุมชน	๑.๖.๑ ส่งเสริมการเชื่อมโยงเพื่อนำไปสู่การรวมเงินกองทุนและความช่วยเหลือจากภาครัฐให้เป็นเอกภาพตามความต้องการและการและความพร้อมของชุมชน	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค. / สทพ.	พอช. / จ.ก.ส. / จ.อมลสิน / กทบ. / กรมบัญชีกลาง / กตส. / กสส. / พช. / เครือข่ายชุมชน
	๑.๖.๒ พัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎระเบียบทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับชุมชน	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พอช. / สทพ.	พอช. / กตส. / กทบ. / จ.อมลสิน / จ.ก.ส. / เครือข่ายชุมชน

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๑.๗ แผนสนับสนุน เพื่อเพิ่มขีด ความสามารถบริหาร จัดการภายในองค์กร การเงินระดับฐานราก	๑.๗.๑ สนับสนุนเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ภายในองค์กรการเงินระดับชุมชนให้เอื้อต่อการ พัฒนา	๑) จัดทำแผนสนับสนุน ทางเทคนิคแก่ชุมชนระยะ ปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พช. / พอช. / สทป.	กตส. / พช. / พอช. / จ.ออมสิน / จ.ก.ส. / เครือข่ายชุมชน / กทป.
	๑.๗.๒ ส่งเสริมระบบบัญชีมาตรฐานชุมชน การสร้าง ตัวชี้วัดมาตรฐาน และการตรวจสอบกิจการภายใน องค์กรการเงินระดับฐานราก	๑) จัดทำแผนสนับสนุน ทางเทคนิคแก่ชุมชนระยะ ปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	กตส.	กตส. / พช. / พอช. / จ.ออมสิน / จ.ก.ส. / เครือข่ายชุมชน / สมาคมนักบัญชี / กทป.
	๑.๗.๓ ส่งเสริมระบบติดตามประเมินผล และการ สร้างความมั่นคงด้วยตนเองขององค์กรการเงินระดับ ฐานรากโดยการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการเงิน จัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการรวมการ	๑) จัดทำแผนสนับสนุน ทางเทคนิคแก่ชุมชนระยะ ปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พอช. / กตส. / สทป.	กตส. / พช. / พอช. / จ.ออมสิน / จ.ก.ส. / เครือข่ายชุมชน / กทป.
	๑.๗.๔ พัฒนากาใช้ข้อมูลชุมชนเพื่อการบริหาร จัดการองค์กรการเงินระดับฐานราก	๑) จัดทำแผนสนับสนุน ทางเทคนิคแก่ชุมชนระยะ ปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พช. / กตส.	พช. / พอช. / จ.ออม สิน / จ.ก.ส. / กตส. / เครือข่ายชุมชน / สถาบันวิจัยด้าน สหกรณ์ / กทป.

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก						
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วยงาน	หน่วยงานปฏิบัติ	
๑.๘ แผนงานส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนโดยองค์กรการเงินระดับฐานราก	๑.๘.๑ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยผ่านระบบชุมชน	ดำเนินการตามแผนในเรื่องที่อยู่อาศัย	ตามกำหนดภายในแผน	ธอส. / ก. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	พอช. / การเคหะฯ / ธอส. / จ.ออมสิน / กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น / เครือข่ายชุมชน / ขบวนการสหกรณ์ / กทบ.	
	๑.๘.๒ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการด้านที่ทำกินผ่านระบบชุมชนโดยชุมชน	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	ธ.ก.ส. / พอช.	ธอส. / จ.ออมสิน / กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น / เครือข่ายชุมชน / ขบวนการสหกรณ์ / พอช.	
	๑.๘.๓ สนับสนุนส่งเสริมการจัดสวัสดิภาพแรงงานผ่านระบบชุมชน (ให้มีแนวคิดประกันสังคม)	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงานระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค. / สทป.	ก. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ / พอช. / กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น / เครือข่ายชุมชน / ขบวนการสหกรณ์ / กทบ.	

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
	๑.๘.๔ สนับสนุนส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนส่งเสริม เลี้ยงชีพชุมชนโดยชุมชนเอง	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงาน ระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ มิ.ย. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค.	พอช. / กทบ. / กรม ส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น / เครือข่ายชุมชน / ขบวนการสหกรณ์
	๑.๘.๕ สนับสนุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการด้าน การศึกษา	โครงการต่อเนื่อง			
	๑.๘.๕.๑ กองทุนสวัสดิการจากภาครัฐ	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงาน ระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – ก.พ. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	กองทุนกู้ยืมเพื่อ การศึกษา พอช. / สทบ.	กองทุนกู้ยืมเพื่อ การศึกษา พอช. / กทบ. / ธ.ออมสิน / เครือข่าย ชุมชน / ขบวนการ สหกรณ์
	๑.๘.๖ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุข	โครงการหลักประกัน สุขภาพถ้วนหน้า			
	๑.๘.๖.๑ กองทุนสวัสดิการจากภาครัฐ	๑) จัดทำแผนปฏิบัติงาน ระยะปานกลาง ๒) เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พอช. / สทบ. สทบช	สสส. / เครือข่ายชุมชน / พอช. / กทบ. / สทบช

๒. ยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐ / ภาครัฐเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๒.๑ แผนบูรณาการ ทำงานของหน่วยงาน ภาครัฐและภาคีที่ เกี่ยวข้อง	๒.๑.๑ จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการบูรณาการ การทำงานหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมีรองนายกฯ ที่รับผิดชอบเป็นประธาน	๑. จัดทำแผนบูรณาการ ๒. เริ่มปรับเปลี่ยน กฎระเบียบที่เป็น อุปสรรค	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค.	ทุกหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง
	๒.๑.๒ เสนอแนวทางการปรับแก้ กฎระเบียบและกฎหมายเพื่อการพัฒนาองค์กร การเงินระดับฐานราก	๑. จัดทำแผนบูรณาการ ๒. เริ่มปรับเปลี่ยน บทบาทที่เป็นอุปสรรค	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค.	ทุกหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

๒. ยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐ / ภาคีเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
	๒.๑.๓ เสนอแนวทางการปรับบทบาทการทำงานของหน่วยงาน / สถาบันการเงินภาครัฐกับชุมชนโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้สามารถสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ	๑. จัดทำแผนงานในการเชื่อมโยงกองทุนภาครัฐต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน โดยมีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน โดยมี การรับฟังความคิดเห็นของชุมชนเป็นหลักในการดำเนินการ ๒. เริ่มดำเนินการ	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑	สศค.	ทุกหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องและเครือข่าย ชุมชน
๒.๒ แผนปรับปรุงสภาพภาพขององค์กรการเงินระดับฐานราก	๒.๒.๑ สนับสนุนการรับรองสถานภาพองค์กรการเงินระดับฐานราก	๑. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษารูปแบบและกรอบกฎหมายที่เหมาะสมในการรองรับสถานภาพโครงสร้าง และสิทธิประโยชน์ขององค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งรวมถึงศึกษาแนวทางเพื่อบรรเทาในกรณีที่เกิดการการเงินระดับฐานราก	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑	สศค.	สศค.

๒. ยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐ / ภาคเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก					
แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วย ประสานงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
		ประสบปัญหาการดำเนินงานอย่างรุนแรง ๒. เริ่มดำเนินการ	ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป		
๓. ยุทธศาสตร์สร้างเครือข่ายและขยายผล					
๓.๑ แผนเสริมสร้าง เครือข่ายการจัดการ ความรู้	๓.๑.๑ สนับสนุนการจัดทำเครือข่ายการสื่อสาร ระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานรากผ่านระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศให้ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่าง ยั่งยืน ๓.๑.๒ สนับสนุนให้องค์กรการเงินระดับฐานรากได้มี การจัดการความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและ กันให้ครอบคลุมทุกภูมิภาคเป็นประจำ	๑. จัดทำแผนสนับสนุน การดำเนินงาน ๒. เริ่มปฏิบัติตามแผน ๑. จัดทำแผนสนับสนุน การดำเนินงาน ๒. เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	สศค. พอช. / สทป. พอช. / สทป.	จ.ก.ส. / จ. ออมสิน / พอช. / พช. / จ.ก.ส. / จ.อมสิน/ เครือข่ายชุมชน พช. / จ.ก.ส. / จ. ออมสิน/ เครือข่ายชุมชน/ สถาบันทางวิชาการ ด้านสหกรณ์ มก. พช. / จ.ก.ส. / จ. ออมสิน/ เครือข่ายชุมชน/ สถาบันทางวิชาการ ด้านสหกรณ์ มก.
	๓.๑.๓ สนับสนุนการดูงานในพื้นที่หรือองค์กรการเงิน ระดับฐานรากที่ประสบความสำเร็จ	๑. จัดทำแผน การดำเนินงาน ๒. เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ - มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พอช. / สทป. พอช. / สทป.	พช. / จ.ก.ส. / จ. ออมสิน/ เครือข่ายชุมชน/ สถาบันทางวิชาการ ด้านสหกรณ์ มก.

๓. ยุทธศาสตร์สร้างเครือข่ายและขยายผล

แผนงาน	มาตรการ	แนวทางการดำเนินการ	ระยะเวลา	หน่วยงาน	หน่วยงานปฏิบัติ
๓.๒ แผนส่งเสริมการขยายผลการพัฒนาองค์กรฯ	๓.๒.๑ ขยายผลการพัฒนาองค์การในระดับพื้นฐานราก โดยการเรียนรู้ร่วมกันจากโครงการตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ	๑. จัดทำแผนการดำเนินงาน ๒. เริ่มปฏิบัติตามแผน	ม.ค. ๒๕๕๑ – มิ.ย. ๒๕๕๑ ก.ค. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป	พอช. / สทพ.	พช. / ฅ.ก.ส. / ฅ. ออมสิน/ เครือข่ายชุมชน

ภาคผนวก ง
คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

๑. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นางสาวพจนีย์ ธนวานิช	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไกรฤทธิ บุญเกียรติ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายกงกฤช หิรัญกิจ	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายไพบุลย์ นลินทรางกูร	โฆษกกรรมการ
๗. ศาสตราจารย์พิเศษ กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์	โฆษกกรรมการ
๘. นายจรูญ จึงยิ่งเรืองรุ่ง	กรรมการ
๙. นายจิรวุฒิ เวียงदान	กรรมการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ติมบัววรรณระ	กรรมการ
๑๑. นายชาติ ตั้งจิรวงษ์	กรรมการ
๑๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	กรรมการ
๑๓. นายอรรถ อัครสุธีรกุล	กรรมการ
๑๔. นายนิมิต สิทธิไทรย์	กรรมการ
๑๕. นายนำชัย กฤษณาสกุล	กรรมการ
๑๖. นางประภา เสดระกุล ศรีนวลนัต	กรรมการ
๑๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	กรรมการ
๑๘. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์	กรรมการ
๑๙. นายพนา ทองมีอาคม	กรรมการ
๒๐. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	กรรมการ
๒๑. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมการ
๒๒. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมการ
๒๓. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	กรรมการ
๒๔. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล	เลขานุการคณะกรรมการ
๒๕. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

