

## การเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย

จิรณัทย์ ชาญเชิงพานิช

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ปัจจุบันประเทศไทย มีระบบสถาบันการเงินที่เป็นหลักให้บริการแก่ประชาชน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐมีสาขาให้บริการที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศในวงกว้าง ดำเนินการให้บริการทั้งการบริการพื้นฐาน เช่น การฝาก การกู้ยืม การโอนเงิน รวมทั้งการบริการชำระเงินและประกัน ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ สถาบันการเงินในระบบ จึงยังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล ส่งผลให้การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากจึงเป็นข้อจำกัด เนื่องจากหากพิจารณาถึงต้นทุนในการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากที่สถาบันการเงินเข้าไม่ถึง จะต้องมิต้นทุนที่เพิ่มขึ้นคือ ต้นทุนในการเดินทาง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส รายได้ และเศรษฐกิจ ของประชาชนระดับฐานรากในการออมและการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

ในปัจจุบันการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนกลุ่มนี้จะผ่านทางองค์กรการเงินชุมชน เป็นส่วนใหญ่ โดยประเภทขององค์กรการเงินชุมชนดังกล่าวรวมไปถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และกองทุนสวัสดิการชุมชน ประชาชนบางส่วนที่อยู่ไม่ไกลจากตัวเมืองมากนัก ก็อาจจะสามารถเข้าถึงธนาคารเฉพาะกิจของภาครัฐได้ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน

ภาครัฐเห็นถึงความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก เพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ จึงมีโครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ยังมีองค์กรการเงินประเภทอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในเขตชนบท ทั้งโดยภาครัฐและประชาชนเอง อาทิ สถาบันการเงินชุมชน สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สหกรณ์กองทุนชะกาต กองทุนสวัสดิการชุมชน และภาครัฐยังได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์และการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคง โดยมีองค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFI) เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ก็ยังเน้นย้ำในยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยส่งเสริมให้มีการจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ มุ่งพัฒนาระบบบริการ

สาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง มุ่งพัฒนาระบบการเงินฐานราก เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างแหล่งทุนในระดับชุมชน

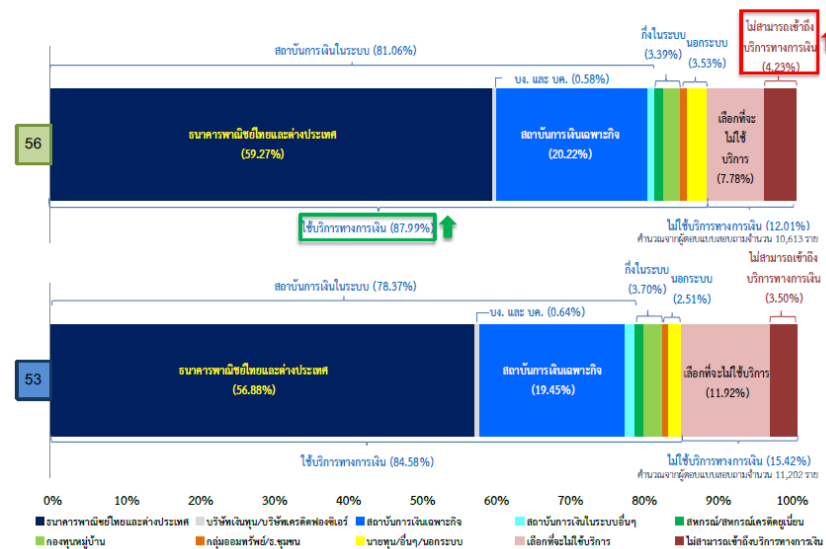
กลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินสามารถจำแนกผู้ให้บริการทางการเงินออกเป็น 3 กลุ่มรูปแบบ ดังนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556, น.4)

1) **ผู้ให้บริการในระบบ (Formal Sector)** หมายถึง สถาบันการเงินที่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน (มีการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามกฎหมายหรือมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น) และอยู่ภายใต้การกำกับ/ตรวจสอบโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ครอบคลุมทั้งด้านการประกอบธุรกิจความมั่นคงและ/หรือการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสินฯลฯ) บริษัทเงินทุน/เครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุนรวม และบริษัทประกันชีวิต

2) **ผู้ให้บริการกึ่งในระบบ (Semi-formal Sector)** หมายถึง สถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะโดยอยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานราชการอื่นที่นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้ให้บริการในระบบประกอบด้วยสหกรณ์/สหกรณ์เครดิตยูเนียน และกองทุนหมู่บ้าน

3) **ผู้ให้บริการนอกระบบ (Informal Sector)** หมายถึง ผู้ให้บริการทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะและไม่มีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน ญาตินอกครัวเรือน นายทุน/บุคคลอื่นนอกครัวเรือนและอื่น ๆ (เช่น สวัสดิการบริษัท)

แผนภาพที่ 1 : การเข้าถึงบริการทางการเงินในภาพรวม

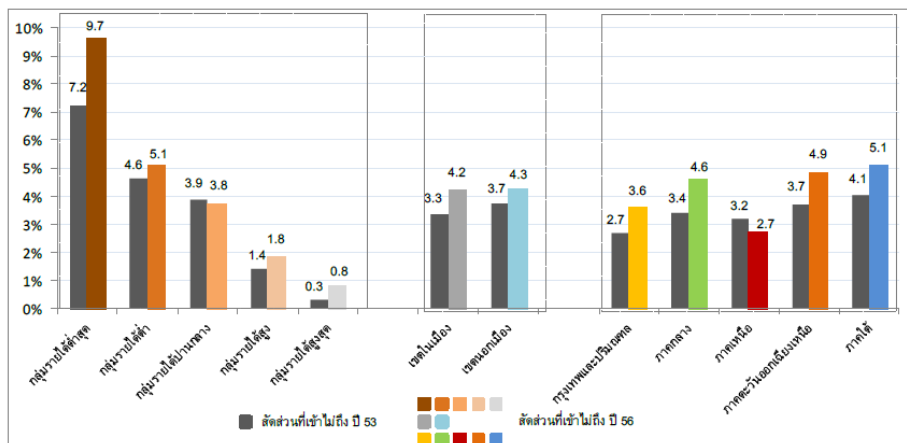


ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2556

จากแผนภาพแสดงให้เห็นถึงความต้องการและการใช้บริการทางการเงิน ในภาพรวมพบว่า ร้อยละ 87.99 มีการใช้บริการทางการเงินในขณะที่ร้อยละ 12.01 ไม่มีการใช้บริการและร้อยละ 4.23 ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ส่วนที่เหลือจำนวนร้อยละ 7.78 เป็นกลุ่มที่เลือกไม่ใช้บริการทางการเงิน ซึ่งเมื่อเทียบกับปี 2553 (ร้อยละ 11.92) มีสัดส่วนลดลงค่อนข้างมากจึงแสดงให้เห็นว่ามีความต้องการใช้บริการทางการเงินเพิ่มขึ้นในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา โดยหากพิจารณาการเพิ่มขึ้นของการใช้บริการจากผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ เทียบกับปี 2553 พบว่า มีการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบเพิ่มขึ้นสูงสุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.41) รองลงมาเป็นผู้ให้บริการนอกระบบ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.02) ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ความต้องการใช้บริการทางการเงินที่เพิ่มขึ้นนี้ได้รับการตอบสนองจากผู้ให้บริการในระบบเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังมีความต้องการบางส่วนที่หันไปใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบ

สำหรับการใช้บริการทางการเงิน พบว่า มีการใช้บริการจากผู้ให้บริการทางการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 59.27 รองลงมาเป็นการใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 20.22) ขณะที่บางส่วนใช้บริการกับผู้ให้บริการนอกระบบ เช่น นายทุนทำให้สัดส่วนการให้บริการนอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.51 เป็นร้อยละ 3.53

แผนภาพที่ 2 : อัตราส่วนของผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2556

สำหรับอัตราส่วนการไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มีแนวโน้มสูงขึ้นมาจากเกือบทุกกลุ่มระดับรายได้และแหล่งที่อยู่อาศัย โดยสาเหตุของการเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความต้องการใช้บริการทางการเงินที่สูงขึ้นแต่บางส่วนยังไม่ได้รับการตอบสนอง ทั้งนี้กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดอาศัยในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินสูงที่สุด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัย การอาศัยในเมืองและนอกเมืองมีอัตราส่วนการไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่ใกล้เคียงกันซึ่งอาจเป็นผลสะท้อนจากการกระจายตัวของผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ ระหว่างเขตในเมืองและนอกเมืองที่ดีขึ้น

จากปัญหาการเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของประเทศไทยที่เกิดขึ้น สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ และสรุปเป็นปัญหาที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานรากไว้ 4 ประการ คือ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

1. องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ยังเน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ครัวเรือนใช้จ่ายเกินตัวทั้งยังทำให้องค์กรที่มีอยู่ให้บริการได้อย่างจำกัดไม่สามารถพัฒนาระดับเป็นแหล่งทุนของชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้
2. ขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความมั่นคงโดยผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนขาดความรู้ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้
3. ขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลในการรับผิดชอบการพัฒนาระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรทางการเงินของชุมชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืน
4. ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและขาดกฎหมายรองรับทำให้ไม่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

#### **การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย**

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน กระทรวงการคลัง ได้มีการวิจัยเรื่อง บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งได้ศึกษาประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากในต่างประเทศนำมาเป็นแนวทางในการใช้ประยุกต์กับการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย โดยมีแนวทางการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทย ดังนี้ (สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน, 2554)

1. ในต่างประเทศส่วนใหญ่ที่ได้มีการศึกษา พบว่า การลดบทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด อาทิ การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย และการปฏิรูปธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้เป็นธนาคารพาณิชย์ที่ยังคงเน้นการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดเพดานดอกเบี้ยของทางการไทยที่อาจไม่ใช่ข้อสรุปสำคัญในการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย เนื่องจากผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าไม่ถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนเกินไป ส่วนการให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการระดับฐานรากของไทย ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นับแต่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี ทำให้มีการให้บริการที่เป็นไปตามกลไกตลาด
2. การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภทองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ (Non-government Organizations : NGO) ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลองค์กรที่มีขนาดเล็ก โดยมีธนาคารกลางเป็นผู้กำกับดูแล สำหรับประเทศไทยองค์กรประเภทองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ (Non-government Organizations : NGO) ส่วนใหญ่ยังขาดการกำกับดูแลองค์กรประเภทดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์

ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเอื้อให้เกิดการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับระบบการเงินระดับฐานราก อย่างไรก็ดี การคุ้มครองเงินฝากแก่องค์กรที่เพิ่งก่อตั้งและได้รับใบอนุญาตอาจมีความเสี่ยงสูง โดยเงินทุนที่องค์กรการเงินระดับฐานรากจัดสรรมาไว้เพื่อการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะมีจำนวนน้อยเกินไป ดังนั้น ภาครัฐอาจต้องจัดหาเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกจ้างองค์กรการเงินระดับฐานราก

4. แม้ว่าการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตระดับฐานรากจะเป็นการแก้ไขปัญหาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้กู้ และผู้กู้แต่สำหรับประเทศไทย รูปแบบองค์กรการเงินระดับฐานรากในระดับชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ให้กู้ และผู้กู้ได้เช่นกัน เนื่องจากเกิดจากการรวมตัวขององค์กรภายในชุมชน จึงมีความคุ้นเคยและรู้จักผู้มาขอสินเชื่อเป็นอย่างดี

5. การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านการให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินขึ้น อาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินในระยะยาวที่เหมาะสม ในขณะที่ในระยะสั้นถึงปานกลาง ทางภาครัฐควรจัดทำแผนยกระดับความรู้ทางการเงินของประชาชนในประเทศ โดยการจัดทำแผนการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบันแผนพัฒนาตลาดทุนไทยได้มีการดำเนินการดังกล่าว ในภาพรวมของประเทศไปแล้วบ้าง ในส่วนของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากนั้น กระทรวงการคลังควรบรรจุแนวทางการพัฒนาความรู้ทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากต่อไป

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการเสนอให้มีการปฏิรูประบบการเงินฐานราก โดยควรเริ่มจากสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกลุ่มการออมอื่น ๆ โดยใช้สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้บ่มเพาะ (incubator) ให้เกิดกองทุนในชุมชนเหล่านี้ขึ้นจากนั้นจึงดำเนินการจัดตั้งโครงข่ายการเงินฐานรากโดยมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแม่ข่ายร่วมโดยคัดสรรองค์กรการเงินชุมชนที่มีผลการดำเนินงานที่อยู่ในระดับดี มีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มุ่งเน้นเรื่องการออมโดยเฉพาะอย่างยิ่งคัดเลือกกลุ่มที่สามารถชักชวนให้สมาชิกออมได้ระดับหนึ่งเข้าสู่โครงข่ายดังกล่าวโดยใช้ระบบสมัครใจ และมีการสร้างแรงจูงใจที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรการเงินในชุมชนที่มีผลประกอบการดีเลือกที่จะเข้ามาอยู่ในเครือข่าย คือ สิทธิประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ อาทิ การได้รับความช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานการบัญชีการพัฒนาโปรแกรมการธนาคารและบัญชีให้กับสมาชิกของโครงข่าย การให้เป็นตัวแทนในการโอนเงินระหว่างเมืองและพื้นที่ของตนการชำระเงิน (ในอนาคตนวัตกรรม การทำธุรกรรมการชำระเงินผ่านเครือข่ายของระบบโทรศัพท์มือถือ (mobile payment) จะสามารถช่วยให้การดำเนินการทำได้อย่างกว้างขวาง) การเป็นนิติบุคคลความสามารถกู้ยืมให้กับสมาชิกในเครือข่ายผ่านแม่ข่าย การได้รับการประกันภัยรายย่อย การได้รับความรู้ทางการเงิน การเป็นช่องทางในการออมของกองทุน

การออมแห่งชาติผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นแม่ข่ายโดยมีเป้าหมายที่จะคัดสรรองค์กรการเงินในชุมชนประมาณ 3,500 -7,000 แห่ง ยกเว้นเป็นสถาบันการเงินของชุมชนเข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานรากใน 10 ปีข้างหน้า (ซึ่งปัจจุบันทางธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้ว) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นจะเป็นโครงข่ายการเงินที่สำคัญของประเทศที่จะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในชนบทของไทย นอกจากนี้องค์กรการเงินชุมชนในเครือข่ายจะเป็นจุดเชื่อมโยงต่อไปยังกลุ่มการออมชุมชนและกองทุนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่เครือข่ายอีกด้วย

ซึ่งในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนการปฏิรูปจะมีการออกพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานรากเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ภายใต้กระทรวงการคลังเพื่อให้งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องโดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจสหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัยธนาคารพาณิชย์ และตลาดทุน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดแผนแม่บทยุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของภาครัฐเข้าด้วยกันทั้งในส่วนของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยในกฎหมายดังกล่าวจะได้รองรับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้าเป็นสมาชิกของโครงข่ายตลอดจนวางกรอบที่เหมาะสม เพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาองค์กรการเงินในระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยแบ่งระดับออกเป็นระดับชั้นต่าง ๆ โดยในกลุ่มการออมชุมชนที่อยู่ในช่วงเบื้องต้นของการดำเนินการจะเน้นการสนับสนุนส่งเสริม และเมื่อสามารถยกระดับเข้าสู่โครงข่ายการเงินระดับฐานรากจะมีการกำกับดูแลเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มากขึ้นต่อไป นอกจากนี้จะได้จัดสรรกำไรของแม่ข่ายอันได้จากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายการเงินระดับฐานรากมาเป็นทุนในการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” เพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้เงินของประชาชนในระดับฐานรากยังคงอยู่ในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตของประชาชนในชุมชน

### **บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา**

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในชนบท ซึ่งยังขาดโอกาส เนื่องจากผู้ให้บริการทางการเงินในระบบยังไม่สามารถเข้าถึงได้ อาจเกิดจากสาเหตุทางธุรกิจในการลงทุน แต่ภาครัฐก็ได้มีการแก้ไขโดยการส่งเสริมให้เกิดผู้ให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชนรวมถึงการรวมกลุ่มอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการเข้าถึงระบบการเงินของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีผู้ให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย ก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาของการดำเนินการของกลุ่มต่าง ๆ โดยมีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

1. ความรู้ ความเข้าใจของการบริหารกองทุนกลุ่มต่าง ๆ ที่ส่วนใหญ่เน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุนทำให้ครัวเรือนเกิดการใช้จ่ายที่เกินตัวส่งผลให้องค์กรที่มีอยู่ให้บริการได้อย่างจำกัดและไม่สามารถพัฒนายกระดับเป็นแหล่งทุนของชุมชนให้มีขนาดใหญ่ และบริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้ขาดวินัยการออม อาศัยเพียงการช่วยเหลือจากทางภาครัฐการเป็นสำคัญ

2. การขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งผู้บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถในการบริหารเงินทุนที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้น และลดลงได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้

3. การขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลในการรับผิดชอบการพัฒนายกระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินของชุมชนอย่างแท้จริง มีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลช่วยดำเนินการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

4. ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและขาดกฎหมายรองรับทำให้ไม่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

แนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบการเงินฐานรากของไทย แม้ว่าภาครัฐจะได้เริ่มดำเนินการในบางส่วนแล้ว แต่การพัฒนาอย่างจริงจังยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งสำคัญที่สุดของการรวมกลุ่มคือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีการบริหารกลุ่มการเงินฐานรากด้วยความเป็นมืออาชีพที่เพิ่มขึ้น มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถบริหารจัดการองค์กรได้อย่างเหมาะสม และมีธรรมาภิบาล ควรสร้างการรับรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของคนไทย จากเพื่อกู้ยืมเป็นการออมเพื่อสร้างวินัยในการออมให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการขับเคลื่อนการบริหารการเงินระดับฐานราก โดยออกพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก รับผิดชอบโดยตรงเพื่อกำกับดูแล งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศให้มีความเชื่อมโยงต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัย ธนาคารพาณิชย์ และตลาดทุน ตลอดจนสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถสนับสนุนและดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ยกกระดับการเงินฐานรากให้มีความมั่นคงสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้เงินของประชาชนระดับฐานรากยังคงอยู่ในชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนต่อไป

## บรรณานุกรม

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2556. สืบค้น 29 ตุลาคม 2558 จาก [https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/FSMP2/FinancialAccessSurveyOfThaiHouseholds\\_2013.pdf+&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th](https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/FSMP2/FinancialAccessSurveyOfThaiHouseholds_2013.pdf+&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th)
- ศศิวิมล ถาวรพงษ์สถิต. (2555). ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (Microfinance) ของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตร์, กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ
- ศิริขวัญ วิเชียรเพลิต. (2558). กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). วาระปฏิรูปที่ 13 : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุทธภา อมรวิวัฒน์. (27 ธันวาคม 2548). ฐานรากที่ยั่งยืนของการเงินฐานราก.FPO Weekly Review, ปีที่ 48(49), 4-8.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน. สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก [http://www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1341904751.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904751.pdf)