



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑. กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘

ที่ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลังฯ)


ตามที่ ข้าพเจ้านางสาวรัฐติชญาณ์ ไชยสินธุ์ กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการ เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น


บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย” และอินโฟกราฟิกส์ (Infographic) เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการและอินโฟกราฟิกส์ (Infographic) ดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

นันทนชล
เผยแพร่ Intranet ต่อไป


รัฐติชญาณ์ ไชยสินธุ์
(นางสาวรัฐติชญาณ์ ไชยสินธุ์)
นิติกรชำนาญการ


(นางอารยะหญิง จอมทถาวร)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
พ.พ.๑.๖๑


(นางสาวนิภา ก้วสกุล)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน

เรียน ผอ. สำนักกรรมการ ๑

ด้วยรพช. กบอ.ค.ค.บ. ซึ่งการ ๒๐๖ นางสาวรัฐติชญาณ์ ๑
ได้ผ่าน กบ.ค.ค.บ. ๒๐๖๑๑.๑๐๑๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ก.ย. ๖๑ (๑๖)
ได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ ก.ย. ๖๑ ๒๐๖๑/๑๘๐๑๖/๑๑๑๑
ขอเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา


๑ พ.พ.๑.๖๑

แบบประเมินมาตรฐานรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ของสำนักกรรมการ ๑

ชื่อเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง				
๑.	ชื่อเรื่อง	/		
๒.	บทนำ	/		
๓.	เนื้อเรื่อง (บทที่ ๑ - บทที่ ๔)	/		
๔.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	/		
๕.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	/		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	/		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม	/		

(ลงชื่อ) ฐิติชญา ไชยสินธุ์ ผู้จัดทำ
(นางสาวฐิติชญา ไชยสินธุ์)
นิติกรชำนาญการ
วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) กัญญา ก้าวสกุล ผู้ตรวจสอบ
(นางสาวกัญญา ก้าวสกุล)
ผู้บังคับบัญชาจากกลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน
การคลังการธนาคาร และสถาบันการเงิน
วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) อรุณ สายผ่องแผ้ว ผู้ตรวจสอบ
(นายอรุณ สายผ่องแผ้ว)
ประธานคณะทำงานพิจารณาเอกสารวิชาการ
ของสำนักกรรมการ ๑
วันที่ ๒ พ.ย. ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) อารยะหญิง จอมพลาพล ผู้รับรอง
(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
วันที่ ๗ พ.ย. ๒๕๖๑



รายงานการศึกษาทางวิชาการ
เรื่อง
แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย

จัดทำโดย
นางสาวฐิติชญาณ์ ไชยสินธุ์
นิติกรชำนาญการ
กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

ตามที่คณะกรรมการ 1,2,3 ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ 1,2,3 พ.ศ. 2561 - 2564 และได้กำหนดแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยมีภารกิจ การจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุน การดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ดังนั้น เพื่อเป็นการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของสำนัก กรรมการ 1,2,3 ให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงเห็นควรจัดทำรายงานการศึกษา ทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย เพื่อศึกษาระบบการเงิน ฐานรากของประเทศไทย และหาแนวทางพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมต่อประเทศ โดยมุ่งเน้นการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ระบบการเงินฐานรากในประเทศไทย องค์การการเงินระดับฐานราก ปัญหาขององค์การการเงินระดับฐานราก ตลอดจนวิเคราะห์วิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติ สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้

ทั้งนี้ ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ บุคลากรในกลุ่มงานคณะกรรมการ ตลอดจนบุคลากร ที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภา หากรายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำ ขออภัยมา ณ โอกาสนี้และขออ้อมรับคำแนะนำ ตลอดจนคำติชมด้วยความยินดี

ฐิติชญาณ์ ไชยสินธุ์
กันยายน 2561

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้ ได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาระบบการเงินฐานรากของประเทศ ไทย และหาแนวทางพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมต่อประเทศ โดยมุ่งเน้นการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ระบบการเงินฐานรากในประเทศไทย องค์กรการเงินระดับฐานราก ปัญหาขององค์กรการเงินระดับฐานราก ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้ เพื่อจัดทำเป็นองค์ความรู้สำหรับเป็นฐานข้อมูล เพื่อรองรับและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงเสริมสร้างความรู้ให้แก่บุคลากร ในกลุ่มงานคณะกรรมการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ตลอดจนเพื่อเป็นข้อมูล วิชาการประกอบการพิจารณาให้แก่คณะกรรมการซึ่งจะทำให้ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการบรรลุตามเจตนารมณ์และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ระบบการเงินระดับฐานรากมีความสำคัญอย่างมากต่อความยั่งยืน ของการพัฒนาการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ เป็นระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น ที่สามารถพึ่งตนเอง มีการช่วยเหลือเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน มีคุณธรรม และเอื้อให้เกิดการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ทางสังคม ผู้คน ชุมชน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน รูปแบบขององค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศไทย โดยจัดแบ่งตามลักษณะการให้บริการ ทางการเงินระดับฐานราก แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2) ผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากกึ่งในระบบ ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และ 3) ผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากที่พึ่งพาตนเอง ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ โดยรายงานการศึกษาทางวิชาการ ฉบับนี้ จะเน้นไปที่การศึกษาขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นผู้ให้บริการกึ่งระบบและพึ่งพาตนเอง เนื่องจากเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน เพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาขององค์กรการเงินระดับฐานรากได้เป็น 4 ประการ คือ 1) องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ ยังเน้น การส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน 2) องค์กรการเงินระดับฐาน รากขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความมั่นคง โดยผู้บริหารองค์กรระดับการเงินฐานราก บางส่วนขาดความรู้ ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง 3) องค์กรการเงิน ระดับฐานรากขาดผู้ส่งเสริมและขาดการกำกับดูแลรับผิดชอบในภาพรวม ในการพัฒนาระดับ มาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินระดับฐานรากอย่างแท้จริง และ 4) องค์กรการเงินระดับฐานรากขาดกฎหมายรองรับ ขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบ โดยผู้บริหารที่มีความรู้และขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้ไม่สามารถทำงานเชื่อมโยง เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่กันและกันได้

นอกจากนี้ ยังได้ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. และสรุป หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบของร่าง พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้ โดยพบว่า อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายมิติ กล่าวคือ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ โดยสถาบันการเงิน

ประชาชนจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน ด้านการประกอบอาชีพและด้านความเป็นอยู่ผ่านการบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ ผลกระทบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาครัฐ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ธนาคารผู้ประสานงานต้องเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์และมีระบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับในการสนับสนุนด้านบริการทางการเงิน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน ต้องเข้าใจการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนและมีความรู้ เชี่ยวชาญ ด้านการตรวจสอบ อีกทั้งการมีสถาบันการเงินประชาชนจะช่วยลดภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบของรัฐบาลได้ ผลกระทบต่อองค์กรการเงินระดับฐานราก เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีหลักการ คือ เปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นและที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สามารถขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยสมัครใจ และหากองค์กรการเงินระดับฐานรากใดต้องการดำเนินการแบบเดิมตามที่ได้ปฏิบัติภายใต้กฎหมายเดิมของตนก็สามารถกระทำได้ ซึ่งจะทำให้มีองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่าหนึ่งแห่งในแต่ละท้องที่ การดำเนินงานและการกำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากก็ยังคงมีความหลากหลายและไม่เท่าเทียมกัน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีบูรณาการการทำงานให้สอดคล้องกัน ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาขาดการพัฒนา รายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ให้มีการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากแบบรวมศูนย์ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน และเพิ่มเติมหน้าที่ของคณะกรรมการผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้จัดทำแผนแม่บททุกระยะ 5 ปี นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาความรู้ทางการเงินแก่ประชาชนขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะในระดับฐานรากมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินและสามารถวางแผนการใช้เงินในชีวิตของตนได้ และควรปรับวัตถุประสงค์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากให้เน้นการส่งเสริมการออมมากกว่าการกู้ยืม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 การทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเงินฐานราก (Microfinance)	5
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน	6
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านองค์กรการเงินระดับฐานราก	7
2.4 สรุปหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.	8
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 ระบบการเงินฐานรากในประเทศไทย	13
3.2 องค์กรการเงินระดับฐานราก	14
3.3 วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรการเงินระดับฐานราก	19
3.4 วิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้	20
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	23
4.1 สรุปผลการศึกษา	23
4.2 อภิปรายผล	24
4.3 ข้อเสนอแนะ	24
บรรณานุกรม	27
ภาคผนวก	
ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.	

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 ภาพ Infographic เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย	26

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรการเงินระดับฐานราก หมายถึง องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเงินที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่อยู่ในชุมชน ซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อม ประเพณี และความเชื่อในแต่ละท้องถิ่น มีการดำเนินธุรกรรมหลักได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการจัดสวัสดิการชุมชน กลุ่มองค์กรการเงินต่าง ๆ เหล่านี้ บริหารจัดการโดยอาศัยกติกาที่สมาชิกร่วมกันกำหนดขึ้น ใช้ความไว้วางใจเป็นหลักในการบริหารจัดการ โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน มีรูปแบบการจัดการที่เป็นนวัตกรรมทางสังคมเพื่อหวังผลที่กว้างขวางกว่าผลทางการเงิน เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาคุณธรรม (ปีทมาวดี โพนนกุล ชูชุกิ และคณะ, 2554) การเติบโตของระบบการเงินฐานรากของไทยมีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นเดียวกันด้วยความสมัครใจเพื่อร่วมมือกันบนหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงินพาณิชย์ ตัวอย่างองค์กรการเงินระดับฐานรากที่แข็งแกร่งของไทยมีอยู่หลายแห่ง เช่น กลุ่มออมทรัพย์คลองเปื่อยของนายอัมพร ดั่งวงปาน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของครูชบ ยอดแก้ว กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ของพระสุบิน ปณีโต ธนาคารหมู่บ้านของ ดร.จางง สมประสงค์ ศูนย์รวมน้ำใจของธนาคารหมู่บ้านอำเภอดอกคำใต้ของนางมุกดา อินตะสาร แผนแม่บทชุมชนเข้มแข็งตำบลเขาคราม จังหวัดกระบี่ ฯลฯ โดยธุรกรรมหลักขององค์กรการเงินระดับฐานราก ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการประกันภัยรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังขยายผลโดยการส่งเสริมธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น สวัสดิการชุมชน วินัยการออม วิชากิจชุมชน เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2548) การเงินระดับฐานรากจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพในการผลิตและความอยู่ดีกินดีของภาคครัวเรือนซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่สุดของสังคม และมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเมื่อการเงินระดับฐานรากเข้มแข็งย่อมส่งผลให้เกิดเสถียรภาพระบบการเงินโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับประเทศ ซึ่งจะสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีความเข้มแข็งและเอื้อต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป อีกทั้ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาหลักของประเทศ ยังได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพและบริการทางสังคมให้ทั่วถึง มุ่งเน้นการเพิ่มทักษะแรงงานและการใช้นโยบายแรงงานที่สนับสนุนการเพิ่มคุณภาพของแรงงานและเสริมสร้างรายได้ให้สูงขึ้น และเสริมสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพและรายได้ โดยกำหนดให้การพัฒนาองค์กรการเงินฐานรากและการเข้าถึงเงินทุนเพื่อสร้างอาชีพเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

นอกจากนี้ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ยังได้จัดทำแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 – 2564 ขึ้น โดยมีเหตุผลในการจัดทำ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก อาทิ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งหมดประมาณ 100,000 แห่งทั่วประเทศ ให้เป็นสถาบันการเงินที่เข้มแข็งและเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลให้มีช่องทางเข้าถึงแหล่งเงินมากขึ้น เพราะการเข้าไปใช้บริการในระบบธนาคารหรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ มีต้นทุนการเดินทางจำนวนมาก แผนพัฒนาระบบการเงินฯ ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนที่เหมาะสม รวมทั้งช่วยยกระดับรายได้และลดความผันผวนของรายได้ของประชาชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 1)

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในการดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน รัฐบาล จะมีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและกำหนด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ แต่การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับ ฐานรากก็ยังคงมีความหลากหลายและไม่เท่าเทียมกัน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการบูรณาการ การทำงานให้สอดคล้องกันและไม่มีการเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจ การเงินระดับฐานรากของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาขาดการพัฒนา ส่งผลให้การดำเนินงาน ขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีทั้งที่เข้มแข็งและยังไม่เข้มแข็ง ขาดการบริหารจัดการ ความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสถานะทางการเงินมากกว่าการช่วยสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ฐานเศรษฐกิจระดับย่อย เช่น กรณีการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เป็นต้น อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินระดับฐานรากโดยรวม และส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงิน รายย่อย เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากบางแห่งมีการรับฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ประชาชนระดับฐานรากจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ที่มีคุณภาพได้อย่างแท้จริง จึงต้องหันไปพึ่งพาแหล่งเงินนอกระบบ ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและ ปราศจากความเป็นธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูป แห่งชาติ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเงินระดับฐานราก จึงได้จัดทำรายงานการปฏิรูปวาระที่ 13 เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานรากและ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. ขึ้น โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งได้มีมติ เห็นชอบกับแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว ต่อมาเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติหมดวาระลงในปี พ.ศ. 2558 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/2 บัญญัติว่า เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงตามมาตรา 38 มิให้มี สภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้อีก และให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทนสภาปฏิรูป แห่งชาติเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 27 สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงความสำคัญเร่งด่วนและความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปในระยะเวลาที่เหลืออยู่ และให้นำมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม (รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย, 2557) ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

พ.ศ. 2558 ข้อ 73 กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น จำนวนสิบเอ็ดคณะ เพื่อพิจารณา ภารกิจ การหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือตามที่ สภามอบหมาย (ข้อบังคับการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2558) ซึ่งหนึ่งใน คณะกรรมการสามัญประจำสภาสิบเอ็ดคณะ คือ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ จึงได้ดำเนินการต่อเนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ พร้อมทั้งมีการเปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติสถาบัน การเงินฐานราก พ.ศ. เป็นชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ.” และเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการพร้อมกับมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับเรื่อง ดังกล่าวไปพิจารณา ต่อมาสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ร่วมกับตัวแทน จากเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ร่วมกันหารือ และเห็นควรมีการแก้ไขชื่อ ร่างพระราชบัญญัติเป็นชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.” เพื่อไม่ให้เกิด ความซ้ำซ้อนกับการใช้ชื่อสถาบันการเงินชุมชนที่ปรากฏอยู่ในหมายเหตุของพระราชบัญญัติกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2560)

ดังนั้น เพื่อเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นในอนาคต จึงเห็นควรจัดทำ รายงานวิชาการ เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย เพื่อเป็นการศึกษา ระบบการเงินฐานรากในประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางพัฒนาระบบ การการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมต่อประเทศ โดยการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานราก มีการดำเนินงานที่เข้มแข็งและสามารถสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน ในระดับฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนให้เกิดการขยายตัว ได้อย่างยั่งยืนผ่านการสร้างวินัยการออมสร้างรายได้และสร้างความมั่นคงของครัวเรือน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย เพื่อให้ทราบ ถึงปัญหาของระบบการเงินฐานรากที่มีอยู่

1.2.2 เพื่อศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน ประชาชน พ.ศ. และผลกระทบต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ในการจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานราก ของประเทศไทย มีขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1.3.1 ระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย

1.3.2 สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.

1.3.3 ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้

1.4 วิธีการศึกษา

รวบรวมข้อมูลโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากหนังสือวิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาข้อสรุป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้เข้าใจระบบการเงินฐานรากของประเทศไทยและสามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

1.5.2 ทำให้เข้าใจหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.

1.5.3 ทำให้มีแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพได้ต่อไป

1.5.4 ทำให้กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน มีเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้กับคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเงินฐานราก (Microfinance)

ธนาคารโลก (World Bank) เป็นหนึ่งในแหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศกำลังพัฒนา โดยมุ่งเน้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนและประเทศที่ยากจนในการลดปัญหาความยากจนส่งเสริมให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ และยกมาตรฐานการครองชีพของประชากรให้สูงขึ้น ประกอบด้วย 5 สถาบัน ได้แก่ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะฟื้นฟูและพัฒนา (IBRD) สมาพันธ์การพัฒนา ระหว่างประเทศ (IDA) บริษัทการเงินระหว่างประเทศ (IFC) สถาบันประกันการลงทุนแบบพหุภาคี (MIGA) และ Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) โดยเฉพาะ IDA (The International Development Association) มีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อลดปัญหาความยากจน ผ่านการให้เงินกู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยหรือมีการคิดในอัตราที่ต่ำ และมีระยะเวลาในการชำระคืนยาวนานให้กับประเทศที่ยากจน

IDA ได้ให้ความหมายของการเงินฐานราก ว่าเป็นการให้บริการของสถาบันการเงินรายย่อย ในการรับฝากเงิน และให้สินเชื่อ รวมทั้งการให้บริการประกันภัยและบริการการชำระเงิน ซึ่งมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้น้อย และว่างงาน โดยสถาบันการเงินรายย่อย สามารถเป็นได้ทั้งธนาคารพาณิชย์ (Bank) หรือผู้ประกอบการที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) และส่วนใหญ่อยู่นอกจากที่จะเป็นสื่อกลางในการบริการทางการเงินแล้ว ยังเป็นสื่อกลางทางสังคมด้วย เช่น การฝึกอบรมให้ความรู้ และการเอื้อให้เกิดการบริหารจัดการในหมู่สมาชิก

The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) เป็นหน่วยงานชั้นนำระดับโลก ด้านระบบการเงินรายย่อย มีสำนักงานอยู่ที่ธนาคารโลก ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและเสนอแนะวิธีการแก้ไข ปัญหาที่คิดค้นขึ้นใหม่เพื่อช่วยขยายขอบเขตการเข้าถึงในด้านการเงินไปสู่คนจนทั่วโลกอย่างมีประสิทธิภาพ CGAP ได้ให้คำจำกัดความของการเงินรายย่อยว่า เป็นบริการทางการเงินสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย โดยมีความต้องการที่จะเห็นคนจนทั่วโลกสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มรายได้ สร้างสินทรัพย์ สามารถดำรงชีวิตได้ และป้องกันความเสี่ยง โดยเริ่มแรกอาจจะมองแค่เพียงสินเชื่อรายย่อย (Microcredit) เงินกู้ขนาดเล็กสำหรับผู้ที่ใช้หลักประกันจำนวนน้อยหรือไม่มีเลย และจากนั้นจึงพัฒนาไปครอบคลุมผลิตภัณฑ์ทางการเงินชนิดอื่น เช่น การรับฝากเงิน การประกันภัย การรับชำระเงิน และการรับโอนเงิน (ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์, 2555)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศภาคีสมาชิก มีหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1966 มีจำนวนสมาชิกรวมก่อตั้ง 31 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย การทำงานของ ADB วางอยู่บนแนวความคิดที่จะให้ภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ปลอดภัยของตนเองจากความยากจน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายสูงสุดในการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีส่วนสำคัญในการให้ความช่วยเหลือด้านระบบการเงินรายย่อยผ่านการให้กู้แก่ประเทศยากจน ADB ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับระบบการเงินรายย่อยในหนังสือ Finance for the

Poor: Microfinance Development Strategy ว่าเป็นการให้บริการทางการเงิน เช่น การรับฝากเงิน การให้กู้ยืมเงิน การบริการจ่ายเงิน การรับโอนเงิน และการให้หลักประกันแก่คนจน และครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ผ่านลักษณะในการให้บริการ 3 รูปแบบ

- สถาบันการเงินที่เป็นทางการ เช่น ธนาคารในชนบท และสหกรณ์
- สถาบันการเงินกึ่งทางการ เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) และ
- สถาบันการเงินที่ไม่เป็นทางการ เช่น เจ้าหนีนอกระบบ ร้านค้า (เกียรติศักดิ์ อักษรวงศ์,

2547, น. 18)

สำหรับการเงินฐานรากในประเทศไทย ได้ให้ความหมายว่าเป็น กิจกรรมทางการเงินที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือวิสาหกิจขนาดย่อม มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ประเภทของธุรกรรม และลักษณะของการให้บริการประเภทธุรกรรมทางการเงินรายย่อย ได้แก่การรับฝากเงิน การโอนเงิน การให้สินเชื่อกับประชาชนในชนบท การประกันภัย

ความหมายของการเงินรายย่อย หรือ Microfinance ทั้งที่ให้ไว้โดยองค์กรระดับนานาชาติหรือในประเทศไทยเองก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยครอบคลุมทั้งบริการทางการเงินพื้นฐาน ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การรับโอนเงิน และการประกันภัย สามารถอยู่ในรูปแบบของผู้ให้บริการที่อยู่ในระบบ และนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ตลอดจนเอกชนรายย่อยอื่น ๆ สามารถมีวัตถุประสงค์หลากหลาย โดยขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ใช้บริการ และลักษณะของผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นคนจนที่มีรายได้น้อย และธุรกิจขนาดย่อมที่ขาดหลักทรัพย์สินในการค้ำประกัน (พะยอม ทองสุริยาพงศ์ และคณะ, 2547, น. 83-97)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

รายงานคณะกรรมการการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Report of the Committee on Financial Inclusion) ปี ค.ศ. 2008 ได้ให้นิยามของการเข้าถึงบริการทางการเงิน หรือ Financial Inclusion ที่มีผู้นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายไว้ว่า หมายถึง “กระบวนการที่ทำให้กลุ่มคนที่มีความอ่อนไหว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อ่อนแอและกลุ่มที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินในเวลาที่ต้องการ ด้วยจำนวนที่เพียงพอ และมีต้นทุนที่เหมาะสมยอมรับได้ รวมถึงไม่มีอุปสรรคทั้งจากด้านราคาและด้านที่ไม่ใช่ราคา เช่น การขาดหลักประกัน การไม่มีประวัติทางการเงิน หรือ ไม่เคยทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินมาก่อน และในปี ค.ศ. 2006 สหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้กำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของกองทุน United Nations Capita Development Fund ใน 4 ด้าน คือ (1) การส่งเสริมให้มีการเข้าถึงบริการทางการเงินด้วยต้นทุนที่เหมาะสม ทั้งด้านการฝากเงิน โอนเงินและชำระเงิน สินเชื่อ และประกัน (2) การส่งเสริมให้การกำกับดูแลบริการทางการเงินมีมาตรฐาน (3) การส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีความยั่งยืนในการดำเนินธุรกิจ และ (4) การส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้บริการที่หลากหลาย

การเข้าถึงบริการทางการเงินจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จากการศึกษาได้ยืนยันว่าการเข้าถึงบริการทางการเงินมีส่วนในการช่วยลดความยากจน และส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยผู้ที่มีปัญหาในการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ซึ่งวัดจากการมีบัญชีกับสถาบันการเงิน ได้แก่ บุคคลที่ไม่มีรายได้ บุคคลที่มีรายได้น้อย บุคคลที่มีอายุน้อย บุคคลที่มีการศึกษาน้อย และบุคคลที่อาศัยอยู่ในชนบท พบว่า การให้สินเชื่อและการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตของประเทศต่อหัว

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Keynesian ที่สนับสนุนให้รัฐให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเงินทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่พยายามแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงิน โดยมีแนวทางที่แตกต่างกันไป อาทิ

(1) การเป็นผู้ให้สินเชื่อในพื้นที่ชนบท (Rural Financial Markets) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจน โดยการให้สินเชื่อพิเศษ เช่น สินเชื่อเพื่อประกอบการเกษตร สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือการให้สินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด หรือการให้เงินสนับสนุนโดยตรง

(2) การส่งเสริมให้มีการบริการทางการเงิน เช่น การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินในพื้นที่หรือการส่งเสริมสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือน เพื่อแก้ปัญหาการขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อลดปัญหา Moral Hazard (World Bank, 2007) หรือการปรับปรุงระบบกฎหมาย และการกำกับดูแลเพื่อให้มีการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนที่สามารถให้บริการแก่ผู้ใช้บริการทุกระดับและกระจายไปทุกพื้นที่มากขึ้น เป็นต้น

(3) การจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะการทำงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่มีประโยชน์เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ และมีข้อมูลที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น

นอกจากนี้ World Bank (2007) ยังได้เสนอให้ปรับปรุงระเบียบการรายงานผลการดำเนินงานและการแสดงตัวเลขทางบัญชีของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งปรับปรุงระบบการชำระหนี้ให้มีความรัดกุม ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมการแข่งขันภายในระบบการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการมากขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560, น. 11 - 13)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านองค์กรการเงินระดับฐานราก

แนวทางหนึ่งในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน คือ การให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ซึ่งช่วยลดช่องว่างทางการเงินแก่กลุ่มประชาชนระดับฐานรากให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ช่วยลดปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน อันจะนำมาสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจมหภาค ภาคประชาชนมีมาตรฐานในการดำเนินชีวิตที่ดีขึ้นจากการพึ่งพาตนเองได้ โดยในปี 2519 ดร.มุฮัมหมัด ยูนุส ได้ริเริ่มแนวคิดของการเงินฐานราก หรือ Microfinance โดยอาศัยทฤษฎีที่ว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) สินเชื่อจึงเปรียบเสมือนเงินที่สามารถสร้างทุน ช่วยให้เกิดการหมุนเวียนเงินเพื่อการลงทุน และการบริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การเข้าถึงระบบการเงินเชิงพาณิชย์นั้นมีค่าใช้จ่าย มีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยที่มีการศึกษาไม่เพียงพอและไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious cycle) ได้ การที่จะช่วยเหลือคนจนได้อย่างแท้จริงจะต้องมี

ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ยอมปล่อยเงินกู้ให้กับคนจนโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินที่กฎหมายกำหนดและไม่มีภาระเรียกหลักประกันเพื่อนำมาค้ำประกันเงินกู้ จึงเป็นที่มาของการพัฒนารูปแบบการให้บริการของธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ซึ่งก่อตั้งโดย ดร.มูฮัมหมัด ยูนุส

ในระยะเริ่มแรก ดร.มูฮัมหมัด ยูนุส ได้ทดลองให้เงินสินเชื่อจำนวนไม่มากนักแก่คนยากจน และพบว่าคนยากจนกลุ่มนั้นได้ใช้เงินไปในการทำธุรกิจขนาดย่อม ซึ่งสามารถช่วยให้คนกลุ่มดังกล่าวหลุดพ้นวัฏจักรแห่งความยากจนได้ อีกทั้งอัตราการจ่ายคืนหนี้ในการทดลองดังกล่าวยังสูงถึงร้อยละ 98 - 99 ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับการปล่อยสินเชื่อในระบบการเงินเชิงพาณิชย์ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดในระบบการเงินด้วยการปล่อยสินเชื่อแบบกลุ่ม (Group Lending) Grameen Bank จึงได้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาการให้บริการทางการเงินในรูปแบบอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการให้บริการโดยธนาคารพาณิชย์เพื่อส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยหลุดพ้นจากความยากจน

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากได้รับความสนใจและสนับสนุนมากขึ้นภายหลังจากความสำเร็จของ Grameen Bank ในประเทศบังกลาเทศ โดยการให้บริการด้านเงินกู้แก่ผู้มีรายได้น้อย (Microcredit) อาจถือได้ว่าเป็นบริการทางการเงินที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานราก และเป็นต้นแบบการให้บริการทางการเงินที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs) ทั่วโลก ซึ่งมีรูปแบบการให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่ม (Group Lending) ที่แตกต่างจากแนวปฏิบัติของสถาบันการเงินทั่วไป ทั้งนี้ การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจะกำหนดเงื่อนไขให้ลูกหนึ่นำหลักทรัพย์ เช่น บ้าน ที่ดิน หรือเงินฝากธนาคาร เป็นต้น มาใช้ค้ำประกันเงินกู้ ในขณะที่การให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่มนั้น ลูกหนึ่นี่ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่จะอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Joint Liability) ของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งการให้สินเชื่อด้วยสัญญาแบบนี้มีเงื่อนไขให้สมาชิกแต่ละรายในกลุ่มมีภาระต้องรับผิดชอบร่วมกันหากสมาชิกรายใดรายหนึ่งผิดสัญญาชำระหนี้ กล่าวคือ การกำหนดให้ลูกหนึ่นี่แต่ละรายค้ำประกันเงินกู้ระหว่างกันและควบคุมดูแลการชำระหนี้คืนภายในกลุ่มของตน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการจูงใจให้ลูกหนึ่นี่ชำระหนี้คืนและส่งผลให้อัตราการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนึ่นี่ MFIs อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ แม้ว่าสมาชิกในกลุ่มนี้จะไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะสามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์อื่น ๆ ได้

จากการริเริ่มแนวคิดเกี่ยวกับการเงินฐานรากของ ดร.มูฮัมหมัด ยูนุส ทำให้บริการการเงินฐานรากมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยพบว่า ในปี 2545 ระบบการเงินระดับฐานรากได้ขยายตัวไปทั่วโลก มีจำนวนสถาบันการเงินฐานราก 2,572 แห่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2540 ที่มีเพียง 618 แห่ง เช่นเดียวกับจำนวนผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นเป็น 67.9 ล้านคน จาก 13.5 ล้านคนในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของระบบการเงินระดับฐานรากทั่วโลก (พิชชา วีรกุลเทวัญ, 2558, น. 4 - 5)

2.4 สรุปหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.

สรุปหลักการ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรององค์กรการเงินชุมชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและสามารถใช้สถานะ การเป็นนิติบุคคลในการทำนิติกรรมในรูปแบบต่าง ๆ โดยการขอจดทะเบียนเป็นองค์กรการเงินชุมชนภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยสมัครใจ และหาก

องค์กรการเงินชุมชนใดต้องการดำเนินการแบบเดิมตามที่ได้ปฏิบัติภายใต้กฎหมายเดิมของตนเองก็สามารถกระทำได้ ในกรณี องค์กรการเงินระดับชุมชนใดที่มีความพร้อมและต้องการได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมก็สามารถที่จะเข้ามาขอรับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ และมีการกำหนดให้องค์กรการเงินชุมชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและรับผิดชอบเงินของสมาชิกเอง โดยมีธนาคารผู้ประสานงานสนับสนุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานรัฐหรือธนาคารผู้ประสานงานมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของประชาชน หรือกำหนดให้องค์กรการเงินชุมชนต้องแบ่งปันกำไรหรือนำส่งเงินให้กับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด อีกทั้ง ยังกำหนดให้องค์กรการเงินชุมชนจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากธนาคารผู้ประสานงาน ไม่ว่าจะเป็นในด้านของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินชุมชน การตรวจสอบด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และการสนับสนุนทางการเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบขององค์กรการเงินชุมชน ซึ่งจะช่วยสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานให้แก่องค์กรการเงินชุมชนอย่างมีเสถียรภาพต่อไป

สรุปสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ประกอบด้วย 4 หมวด 37 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน หมวด 2 โครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน หมวด 3 โครงข่ายการเงินระดับฐานราก หมวด 4 การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน และหมวด 4 บทกำหนดโทษ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.4.1 คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้จัดการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการคลัง ด้านละหนึ่งคน และให้ผู้ว่าการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้แทนสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด สามารถเข้าร่วมชี้แจงตามวาระการประชุมที่เกี่ยวข้องได้ (ร่างมาตรา 5)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 6)

- (1) เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินประชาชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำกับดูแล ตรวจสอบ และส่งเสริมสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้ง การจดทะเบียน การดำเนินการ การเพิกถอน การฟื้นสภาพ รวมถึงประเภทหรือลักษณะของสถาบันการเงินประชาชน ตามมาตรา 3

(4) ออกระเบียบกำหนดคุณสมบัติของสมาชิก

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอการจดทะเบียน ยกเลิก และเพิกถอนการเป็นสถาบันการเงินประชาชน ตามข้อเสนอแนะของธนาคารผู้ประสานงาน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการบริหารจัดการ ความเสี่ยง

(7) กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และผลตอบแทนของ สถาบันการเงินประชาชน

(8) มอบหมายหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน

(9) รายงานผลการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีและสาธารณชนทราบ อย่างน้อยปีละ หนึ่งครั้ง

(10) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย และอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ (ร่างมาตรา 11)

2.4.2 โครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน

กำหนดให้มีโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน โดยประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญคือ ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชน และระบบฐานข้อมูลร่วม โดยมีรายละเอียดดังนี้

ธนาคารผู้ประสานงาน มีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา 12)

(1) ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้ง การจดทะเบียน การดำเนินการ การเพิกถอน การฟื้นสภาพ รวมถึงประเภท หรือลักษณะของสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา 3 การออกระเบียบกำหนดคุณสมบัติของ สมาชิก การพิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอการจดทะเบียน ยกเลิก และเพิกถอนการเป็นสถาบันการเงินประชาชน การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการบริหารจัดการ ความเสี่ยง และการกำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และผลตอบแทนของ สถาบันการเงินประชาชน

(2) สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน โดยเน้น พื้นที่ที่มีศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการทางการเงินระดับชุมชนเข้มแข็ง

(3) รับคำขอจัดตั้ง เลิก หรือเพิกถอนจากสถาบันการเงินประชาชนเพื่อนำเสนอ คณะกรรมการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(4) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี หรือระบบอื่นใดที่จำเป็น

(5) พัฒนาศักยภาพและความพร้อม ทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี และการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่สถาบันการเงินประชาชน

(6) ให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชน

(7) เป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างสถาบันการเงินประชาชน

(8) จัดทำระบบข้อมูล รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก

(9) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินประชาชน

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีธนาคารผู้ประสานงานมากกว่าหนึ่ง ให้ธนาคารผู้ประสานงานแบ่งพื้นที่ระหว่างกันให้เหมาะสมและให้มีอำนาจในการเชื่อมโยงและเข้าถึงระบบข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชนและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานต้องจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินการตามนโยบายที่รัฐมอบหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนโดยแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามปกติ (ร่างมาตรา 14)

สถาบันการเงินประชาชน

สถาบันการเงินประชาชนจะจัดตั้งขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา 15) และให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการการเงินระดับชุมชนกับสมาชิก ดำเนินการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพและสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในชุมชน ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชน รับจําหน่ายและรับจําหน่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อเท่านั้น นอกจากนี้ การรับชำระเงินและการโอนเงินก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย (ร่างมาตรา 20) โดยดำเนินกิจการผ่านคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 17)

ระบบฐานข้อมูลร่วม

กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำระบบฐานข้อมูลทั่วไปในด้านต่าง ๆ ของการให้บริการทางการเงินระดับชุมชน ข้อมูลสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับการรับรองจดทะเบียน รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกที่สามารถเข้าถึงเชื่อมโยงและตรวจสอบระหว่างธนาคารผู้ประสานงานได้ โดยให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลทั้งหมดจากธนาคารผู้ประสานงาน รวมทั้งให้ธนาคารผู้ประสานงานและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในระบบฐานข้อมูลร่วมกัน เพื่อใช้ประกอบในการให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล รวมทั้งพัฒนาโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชนโดยรวม (ร่างมาตรา 23 และ 24)

2.4.3 การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน

กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยให้สถาบันการเงิน ประชาชนจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน เปิดเผยงบแสดงสถานะการเงินและรายผลรายงานผลการ ดำเนินการประจำปีต่อสมาชิกและสาธารณชน รวมทั้งจัดส่งให้กับผู้ตรวจสอบภายใน 150 วัน นับจาก วันสิ้นปี และให้ผู้ตรวจสอบดำเนินการประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินประชาชนและโครงข่าย สถาบันการเงินประชาชนทุกไตรมาสและดำเนินการประเมินมาตรฐานการให้บริการคุณภาพ ของสถาบันการเงินประชาชนและโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชนเป็นประจำทุกปีและแจ้งผลการ ประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้ธนาคารผู้ประสานงานสถาบันการเงินประชาชนและสมาชิกทราบ (ร่างมาตรา 25) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ตรวจมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้บริหาร ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการสถาบันการเงินประชาชน หรือสมาชิก มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของ สถาบันการเงินประชาชน หรือให้ส่งรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชน และสมาชิกที่จำเป็นแก่การกำกับดูแลได้ (ร่างมาตรา 27) รวมทั้งสามารถเข้าไปตรวจสอบในสำนักงาน ของสถาบันการเงินประชาชน ในระหว่างเวลาทำงานของสถาบันการเงินประชาชนได้ ทั้งนี้ ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร (ร่างมาตรา 28)

ในกรณีที่ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินประชาชน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้สูญเสียผลประโยชน์ ของสถาบันการเงินประชาชน หรือสมาชิก หรือสถาบันการเงินประชาชนมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการ เงิน การบัญชี หรือกิจการ หรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชี หรือตามรายงาน การตรวจสอบ ให้ผู้ตรวจสอบเสนอแนะให้ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน ประชาชนแก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสีย ผลประโยชน์ของสถาบันการเงินหรือสมาชิก ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด ธนาคารผู้ประสานงานสามารถเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ดำเนินการเพิกถอนสถาบันการเงิน ประชาชนดังกล่าวออกจากความเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ (ร่างมาตรา 29)

2.4.4 บทกำหนดโทษ

(1) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินประชาชน ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อ ในธุรกิจทางการเงินว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือ “สมาชิกโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน” หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ ปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่ (ร่างมาตรา 33)

(2) กำหนดให้กรณีผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการ ดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสถาบันการเงินประชาชนตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 34 วรรคหนึ่ง)

(3) กำหนดให้กรณีผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่ ผู้ตรวจสอบ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (ร่างมาตรา 34 วรรคสอง) (กระทรวงการคลัง, 2559)

บทที่ 3

ผลการศึกษา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีองค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างแพร่หลาย และการดำเนินการขององค์กรการเงินระดับฐานรากในปัจจุบัน รัฐบาลจะมีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ แต่การกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานรากก็ยังคงมีความหลากหลายและไม่เท่าเทียมกัน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการบูรณาการการทำงานให้สอดคล้องกันและไม่มีการเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจการเงินระดับฐานรากของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาขาดการพัฒนา ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากมีทั้งที่เข้มแข็งและยังไม่เข้มแข็ง ขาดการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสถานะทางการเงินมากกว่าการช่วยสร้างความเข้มแข็งฐานเศรษฐกิจระดับย่อย เช่น กรณีการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เป็นต้น อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินระดับฐานรากโดยรวม และส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินรายย่อยเนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากบางแห่งมีการรับฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากมีการดำเนินงานที่เข้มแข็งและสามารถสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากได้มีประสิทธิภาพ จึงมีการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ปัญหาในระบบการเงินฐานรากของประเทศไทยเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากให้มีความเข้มแข็ง สามารถสนับสนุนเศรษฐกิจของชุมชนให้เกิดการขยายตัวได้อย่างยั่งยืน

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ปัญหาในระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาและสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. เปรียบเทียบกับปัญหาในระบบการเงินฐานรากที่มีอยู่ เพื่อให้ทราบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหามีอยู่หรือไม่ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากได้อย่างตรงจุด

3.1 ระบบการเงินฐานรากในประเทศไทย

ระบบเศรษฐกิจฐานราก คือ ระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นที่สามารถพึ่งตนเอง มีการช่วยเหลือเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน มีคุณธรรม และเป็นระบบเศรษฐกิจที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ทางสังคม ผู้คน ชุมชน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน นอกจากนี้เศรษฐกิจฐานรากจะต้องมีแนวทางการพัฒนาและการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่นให้ครบวงจรมากที่สุด มีการสร้างทุนและกองทุนที่เข้มแข็ง มีการผลิตพื้นฐาน การแปรรูป การบริการ การตลาด การผลิตอาหาร และความจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับคนในพื้นที่อย่างพอเพียงและพัฒนาเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมหรือเป็นธุรกิจของชุมชน โดยกลไกที่สำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานราก คือ ระบบการเงินฐานราก การเติบโตของระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย มีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นเดียวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อร่วมมือกันบนหลักการ

ช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงินพาณิชย์ เนื่องจากการเข้าถึงระบบการเงินพาณิชย์นั้น มีความซับซ้อน และผู้ขอสินเชื่อต้องมีสินทรัพย์เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยและไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน ไม่ได้รับสินเชื่อเพื่อนำไปบริโภคหรือลงทุนให้มีวิถีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม ทำให้ประเทศพัฒนาได้อย่างเชื่องช้า เพราะ คน คือปัจจัยสำคัญในการพัฒนา จึงทำให้มีการจัดตั้งองค์กรการเงินระดับฐานรากขึ้น โดยสามารถแบ่งรูปแบบตามลักษณะการให้บริการทางการเงินระดับฐานราก ได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากในระบบ ผู้ให้บริการประเภทนี้ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยผู้ให้บริการทางการเงินประเภทนี้หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงิน โดยปัจจุบันได้มีการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยหน่วยงานที่เหมาะสมทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว และมีกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถให้บริการประชาชนระดับฐานรากได้โดยไม่กระทบต่อความมั่นคงทางการเงินอยู่แล้ว

ผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากกึ่งในระบบ ผู้ให้บริการประเภทนี้ ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยผู้ให้บริการทางการเงินกลุ่มนี้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะใช้หลักการที่เหมือนกันคือเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกและให้บริการทางการเงินระหว่างกันในหมู่สมาชิก แต่ไม่มีการกำกับดูแลตามเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินดังเช่นผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากในระบบ

ผู้ให้บริการทางการเงินฐานรากที่พึ่งพาตนเอง ผู้ให้บริการประเภทนี้ ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ เป็นการรวมตัวกันตามพื้นที่ และมีสินทรัพย์และจำนวนสมาชิกที่น้อยกว่ามาก ผู้ให้บริการทางการเงินในกลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงต่อระบบการเงินที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ผู้ให้บริการในกลุ่มนี้ควรมีการกำกับดูแลในลักษณะเดียวกัน โดยอาจแบ่งความเข้มงวดตามความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น และกำกับโดยหน่วยงานเดียวกัน แต่ปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบยังเป็นคนละหน่วยงาน และยังไม่มีการบูรณาการการทำงาน โดยต่างจากสหกรณ์ที่มีการกำกับดูแล

3.2 องค์กรการเงินระดับฐานราก

ในการศึกษาเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้ จะเน้นไปที่การศึกษาขององค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นผู้ให้บริการทั้งระบบและพึ่งพาตนเองเนื่องจากเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชน โดยองค์กรการเงินระดับฐานรากมีการรวมตัวกันในรูปแบบ ดังนี้

3.2.1 กองทุนหมู่บ้านและสถาบันการเงินชุมชน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2544 โดยอาศัยมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2547 ได้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาและออกเป็นพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง โดยให้คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านต่อนายทะเบียนกองทุน

หมู่บ้านและให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งรับฝากเงิน จากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังสามารถให้กองทุนหมู่บ้านอื่นกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองได้ โดยทุนในการดำเนินการมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่สมาชิกลำมาลงทุนหรือฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้าน และเงินกู้จากสถาบันการเงิน กองทุนหมู่บ้านฯ จึงถือได้ว่าเป็น Microcredit ที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ

ทั้งนี้ ในหมายเหตุของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระบุเป้าประสงค์ให้กองทุนหมู่บ้านฯ พัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยเจตนารมณ์ของกองทุนหมู่บ้านฯ เน้นไปที่การจัดสรรเงินโดยรัฐเพื่อเป็นแหล่งทุนให้กับชุมชน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณของรัฐบาลทำให้จำนวนเงินของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่รัฐจัดสรรให้ยังมีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในชุมชน จึงทำให้สมาชิกต้องหาแหล่งเงินทุนอื่น เช่น การออมเงินร่วมกันหรือกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะขยายบทบาทของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยสามารถกู้ยืมและรับฝากเงินในวงเงินที่สูงขึ้น และในพื้นที่ที่ใหญ่กว่าหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการทางการเงินมากยิ่งขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนคือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และธนาคารกรุงไทย โดยทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการดำเนินการ ช่วยวางระบบบัญชีและข้อมูล ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านเงินทุนเพิ่มเติมในบางกรณี

แม้ว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จะเป็นหนึ่งในโครงการ Microfinance ขนาดใหญ่ที่สุดในโลกที่ดำเนินการโดยภาครัฐ เพื่อปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกของหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่จากผลการศึกษาพบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้านมีผลทำให้อัตราการกู้ยืมของครัวเรือนเพิ่มขึ้น โดยเหตุผลหลักในการกู้ยืมคือเพื่อการบริโภค ส่วนใหญ่นำไปใช้จ่ายในเรื่องการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและยานพาหนะ รวมทั้งสินค้าฟุ่มเฟือย อาทิ สุรา ยาสูบ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากองทุนหมู่บ้านช่วยให้ครัวเรือนมีระดับการบริโภคที่สูงขึ้น ช่วยลดปัญหาข้อจำกัดด้านการกู้ยืมและมีผลทำให้ครัวเรือนมีสินทรัพย์ไว้ใช้ในยามฉุกเฉินได้ แต่ไม่สามารถนำมาซึ่งการเป็นผู้ประกอบการและการขยายตัวของกิจการที่มีอยู่แล้ว ไม่ช่วยส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ตามความมุ่งหมายของกองทุน ดังนั้น การเพิ่มเงินทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านในอนาคตน่าจะจะมีผลทำให้ครัวเรือนสามารถเพิ่มการบริโภค แต่อาจจะไม่สามารถเพิ่มการลงทุนได้

3.2.2 สหกรณ์

สหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจ โดยสมาชิกจะเป็นเจ้าของร่วมกัน ช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย โดยสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้ 1 เสียงในการบริหารสหกรณ์โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่

โดยสมาชิกจะจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ และเมื่อจดทะเบียนแล้ว สหกรณ์จะมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยสหกรณ์มีทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หนึ่งในกิจกรรมที่สหกรณ์สามารถดำเนินการได้ คือ การให้บริการทางการเงิน โดยสามารถขายหุ้นและรับเงินฝากจากสมาชิก โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการออม และนำเงินดังกล่าวมาให้สินเชื่อแก่สมาชิก เพื่อเป็นการช่วยเหลือกันเองในกลุ่ม

สำหรับการกำกับดูแล ปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ คือ 1) กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอยู่ในฐานะนายทะเบียน ทำหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ รวมทั้งดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ และ 2) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจบัญชีและกำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าสหกรณ์มีโครงสร้างการจัดตั้งและการกำกับดูแลที่เข้มแข็งและมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนในทุกด้านของการดำเนินงาน รวมทั้งได้รับการยกเว้นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ซึ่งปัจจุบันนอกจากการสำรวจด้านบัญชีแล้ว กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มีการนำเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินมาใช้ประกอบการเตือนภัยของสหกรณ์แต่ละแห่งด้วย ถือเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับผู้กำกับดูแล เพราะเมื่อสหกรณ์มีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้นตามพัฒนาการของแต่ละสหกรณ์ ย่อมจำเป็นต้องมีเครื่องมือตรวจสอบความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหกรณ์จะดูเหมือนมีการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง แต่ก็เกิดปัญหาใหญ่ขึ้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยเป็นกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นซึ่งเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้มีการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นได้ให้ผลตอบแทนที่สูงเพื่อจูงใจให้สมาชิกสหกรณ์นำเงินมาฝาก ส่งผลให้สามารถระดมทุนได้เป็นจำนวนมาก แล้วนำเงินดังกล่าวไปใช้ในกิจการที่เบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์และมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งมีการทุจริตโดยกรรมการและผู้บริหารด้วย ในปี 2547 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นได้นำเงินไปให้บุคคลภายนอกกู้ จึงสั่งการให้แก้ไข แต่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นก็ยังปล่อยกู้แก่บุคคลภายนอกต่อไป จนปี 2552 มีการปล่อยกู้ไปถึง 12,000 ล้านบาท โดยจากการตรวจสอบของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่าการปล่อยเงินกู้ให้แก่สมาชิกสมทบและสัญญาเงินกู้มีการลงนามไม่ถูกต้อง โดยมีได้ระบุดัตถุประสงค์ของการกู้และไม่มีผู้ค้ำประกัน มีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถกระทำได้ รวมถึงมีสัญญาบางฉบับมีระยะเวลาชำระคืนถึง 720 งวด (60 ปี) นอกจากนี้ ประธานกรรมการยังมีการลงนามสั่งจ่ายเช็คเป็นจำนวนมากและวงเงินสูง โดยไม่มีอำนาจซึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้พิจารณาได้ว่ามีสาเหตุมาจากระบบการกำกับดูแลที่ยังขาดความเข้มงวด หน่วยงานกำกับดูแลยังขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยง นอกจากนี้ สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนส่วนใหญ่ ยังคงขาด

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์ที่ถูกต้อง อีกทั้งสมาชิกและหน่วยงานภายนอกยังขาดความเชื่อมั่นในความมั่นคงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

3.2.3 กลุ่มออมทรัพย์

1) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เกิดจากการส่งเสริมของกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีจุดแข็งในเรื่องของการส่งเสริมการออมเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยการสะสมเงินออมเป็นประจำและสม่ำเสมอและนำหลักการของสหกรณ์ทั้งด้านการเงินและด้านการส่งเสริมอาชีพมาประยุกต์กับวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ อีกทั้งยังเป็นแหล่งเงินทุนในการสร้างอาชีพเพื่อก่อให้เกิดการผลิตในชุมชนผ่านการใช้รูปแบบการจัดการที่ไม่เป็นทางการ โดยเริ่มมีการดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2517 ปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายซึ่งมีทั้งระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับเขต

สำหรับการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กรมการพัฒนาชุมชนได้สนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนรวมตัว การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตโดยการประหยัดแล้วนำมาผสมกันทีละน้อยแต่เป็นประจำและสม่ำเสมอ ซึ่งเงินดังกล่าวเรียกว่า เงินสัจจะสะสม โดยมีการรวมกลุ่มกันเพื่อส่งเงินออมสัจจะที่มีการกำหนดวันส่งและจำนวนเงินที่เท่ากัน นอกจากเงินฝากสัจจะสะสมที่สมาชิกให้สัจจะในการนำเงินมาฝากเป็นประจำแล้ว ยังมีเงินฝากสัจจะสะสมพิเศษคือ เงินที่ฝากเพิ่มจากเงินฝากสัจจะสะสมด้วย โดยเงินส่วนที่ออมเพิ่มสามารถถอนได้แต่เงินฝากสัจจะสะสมจะถอนไม่ได้จนกว่าจะลาออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งเงินสัจจะสะสมในแต่ละเดือนจะนำไปให้สมาชิกที่มีความจำเป็นกู้ยืมเพื่อลงทุนและประกอบอาชีพ เมื่อเกิดดอกผลจะนำมาแบ่งโดยจัดทำเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ และนำมาปันผลให้กับสมาชิก ตลอดจนนำดอกผลบางส่วนมาใช้พัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งปัจจัยสำคัญในการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมาจากการไว้วางใจและการตรวจสอบในชุมชน โดยสมาชิกจะต้องมีสัจจะว่าจะทำตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ เช่น ส่งเงินสัจจะ ชำระคืนเงินกู้ เป็นต้น การบริหารจัดการเงินสัจจะและเงินชำระคืนเงินกู้อันรวมถึงการจ่ายเงินปันผลและการจ่ายดอกเบี้ยจะต้องผ่านระบบบัญชีธนาคาร เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและสะดวกต่อการทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชี และหากเกิดกรณีที่มีการผิดสัญญาและมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งโดยส่วนมากมักไม่เกิดขึ้นเนื่องจากทุกคนใช้หลักคุณธรรม และหากมีการฟ้องร้องกันก็จะดำเนินการตามสัญญา อันเป็นการฟ้องร้องกันระหว่างบุคคลผู้ให้กู้และผู้กู้ที่ลงนามในสัญญา โดยมีหนังสือมอบอำนาจของสมาชิกกลุ่มเป็นหลักฐานของฝ่ายผู้ให้กู้

ทั้งนี้ โครงสร้างการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ประกอบไปด้วย คณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการตรวจสอบ และคณะกรรมการส่งเสริม มีระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม โดยกรมการพัฒนาชุมชนได้กำหนดแนวทางกลางไว้ ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแต่ละกลุ่มก็สามารถประยุกต์ใช้แนวความคิดดังกล่าวให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของกลุ่มตนได้ โดยขึ้นอยู่กับสมาชิกจะกำหนด เช่น กำหนดวันส่งเงินสัจจะ การดำเนินการกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

เป็นต้น เมื่อดำเนินการแล้วก็จะรายงานผลการดำเนินงานเข้ามาที่กรมการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ กรมการพัฒนาชุมชนจะมีการประเมินศักยภาพของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเป็นประจำทุกปี โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 กลุ่มที่พึ่งพาตนเองไม่ได้ต้องดูแลเป็นพิเศษ ระดับที่ 2 กลุ่มที่มีผลการดำเนินงานปานกลาง และระดับที่ 3 กลุ่มที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งการประเมินศักยภาพดังกล่าวสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดให้สถาบันการเงินในระบบใช้ประกอบการพิจารณาการให้สินเชื่อแก่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่มีความเข้มแข็งได้ แต่เนื่องจากการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตไม่มีกฎหมายรองรับสถานะขององค์กร การดำเนินการในช่วงแรกของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอาจขัดกับกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินเนื่องจากมีการรับฝากเงินจากประชาชน จึงมีการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. 2532 กำหนดว่ากรมการพัฒนาชุมชนจะส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนผ่านการออมและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ 1) ไม่รับฝากเงินของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก 2) ไม่ให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกกู้เงิน และ 3) ไม่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่ากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีจุดเด่นที่เป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีประชาชนเป็นเจ้าของบริหารจัดการโดยประชาชน ผลประโยชน์จึงตกอยู่กับประชาชน ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเอื้ออาทรช่วยเหลือกันและกันอันเป็นการวางรากฐานในการพัฒนาคน เศรษฐกิจ สังคม

อย่างไรก็ดี กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตก็มีจุดด้อยที่สำคัญ คือ เป็นองค์กรที่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะภาพ จึงมีข้อจำกัดในการดำเนินการทำให้ระดับความเข้มแข็งและระบบการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันและไม่เป็นมาตรฐาน อีกทั้งการดำเนินงานยังยึดติดอยู่กับผู้นำชุมชนมากกว่าการศรัทธาในระบบ ดังนั้น การมีกรอบกฎหมายกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ

2) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์หรือกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชน ภายใต้กรอบแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยมีการดำเนินงานที่ใช้หลักธรรมและมีกฎระเบียบที่ชัดเจน มีการบริหารจัดการที่แบบเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนผ่านคณะกรรมการบริหารที่มาจากคนในชุมชนซึ่งรู้จักคุ้นเคยกันดี สำหรับการนัดประชุมในแต่ละเดือน ส่วนมากจะใช้ศาลาวัดเป็นที่ทำการและสมาชิกทุกคนมีหน้าที่ต้องฝากเงินค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน ในกรณีที่เดือนใดสมาชิกไม่สามารถออมเงินได้ ทางกลุ่มฯ จะปรับและให้ฝากเงินย้อนหลังให้ครบถ้วน นอกจากด้านการออมแล้ว กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ยังให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิกโดยมีเงื่อนไขการกู้และอัตราดอกเบี้ยตามข้อตกลงของกลุ่ม อีกทั้งยังมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการฌาปนกิจ เป็นต้น

ตัวอย่างของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่มีความมั่นคงและมีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน ได้แก่ กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิต ซึ่งก่อตั้งโดยพระสุบิน ปณีโต วัดไผ่ล้อม จังหวัดตราด เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2533 โดยให้สมาชิกของกลุ่มออมเงินสะสมร่วมกันและมีการปล่อยกู้เพื่อการประกอบอาชีพและยังมีการจัดสร้างสวัสดิการในกลุ่ม เช่น การดูแลเรื่องการเจ็บป่วย เรื่องการศึกษา เป็นต้น โดยผลกำไรที่ได้จากการให้กู้ยืม จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) เงินปันผล และ 2) เงินสวัสดิการ ต่อมาเมื่อปี 2542 มีการขยายกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรชีวิต โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารออมสิน ทำให้มีการเชื่อมโยงการทำงานกับภายนอกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต คือ เป็นองค์กรที่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพ จึงยังไม่มีมีการกำกับดูแลใด ๆ

3.3 วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรการเงินระดับฐานราก

จากการศึกษาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ปัญหาขององค์กรการเงินระดับฐานราก ได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

3.3.1 องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ ยังเน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ภาคครัวเรือนมีการใช้จ่ายเกินตัว ทำให้องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีอยู่ไม่สามารถพัฒนายกระดับเป็นแหล่งทุนของชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งมีกระแสเงินทุนหมุนเวียนคิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ของระบบการเงินฐานราก ที่ถูกจัดตั้งขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการกระตุ้นการใช้จ่ายก็ดำเนินการโดยเน้นการกู้ยืมเป็นสำคัญ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความพร้อมของชุมชนในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับความรู้ของทางการเงินของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนกู้ยืมเงินเพื่อไปใช้จ่ายสินค้าที่ไม่จำเป็น เกิดพฤติกรรมการใช้จ่ายเกินตัว ขาดวินัยทางการเงิน ด้วยเหตุนี้เมื่อไม่สามารถระดมเงินออมได้ด้วยตัวเอง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นสถาบันการเงินของชุมชนที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ฝากเงินและผู้กู้ได้อย่างแท้จริง บทบาทในการเป็นแหล่งเงินทุนให้ชุมชนจึงจำกัดอยู่เพียงเงินกองทุนซึ่งรัฐจัดสรรให้ แต่ไม่สามารถพัฒนาต่อยอดได้ ต้องพึ่งพาการเพิ่มทุนจากภาครัฐเท่านั้น

3.3.2 องค์กรการเงินระดับฐานรากขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความมั่นคง โดยผู้บริหารองค์กรระดับการเงินฐานรากบางส่วนขาดความรู้ ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้ โดยจากการประเมินศักยภาพด้านการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีกองทุนมากกว่าร้อยละ 60 ที่ยังต้องพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงาน ในขณะที่กองทุนประมาณ 3000-5000 แห่งมีศักยภาพมากและสามารถพัฒนาต่อยอดเป็นสถาบันการเงินของชุมชนได้ แต่ยังคงขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและไม่มีระบบการบริหารจัดการเงินทุนซึ่งมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ มีข้อจำกัดในการให้บริการทางการเงิน โดยสามารถให้บริการในระดับพื้นฐาน คือ การฝาก การถอน และการกู้ยืมเป็นสำคัญ ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นองค์กรที่

สามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งองค์การการเงินระดับฐานรากแต่ละแห่งยังมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทั้งในด้านการบริหารจัดการและความมั่นคงขององค์กรในระยะยาว

3.3.3 องค์การการเงินระดับฐานรากขาดผู้ส่งเสริมและขาดการกำกับดูแลรับผิดชอบในภาพรวม ในการพัฒนาระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินระดับฐานรากอย่างแท้จริง หน่วยงานที่มีในปัจจุบันจะดูแลเฉพาะองค์กรและแนวทางที่อยู่ในความดูแลของตนเท่านั้น โดยสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเน้นดูแลการติดตามการทำงานโดยรวมของกองทุนที่อยู่ในสังกัด ส่วนกรมการพัฒนาชุมชนเน้นเรื่องการส่งเสริมให้เกิดกองทุนการออมในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และมีเป้าหมายในการยกระดับกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เป็นองค์การการเงินระดับฐานรากที่เข้มแข็ง มั่นคง สามารถให้บริการทางการเงินสำหรับประชาชนได้มีประสิทธิภาพต่อไป จากเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแล เข้ามาช่วยดำเนินการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานขององค์การการเงินระดับฐานรากทั้งระบบ

3.3.4 องค์การการเงินระดับฐานรากขาดกฎหมายรองรับ ขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบโดยผู้บริหารที่มีความรู้ และขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้ไม่สามารถทำงานเชื่อมโยงเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่กันและกันได้ โดยจากการศึกษาพบว่าองค์การการเงินระดับฐานรากที่สามารถระดมเงินฝากได้ดีจะสามารถนำเงินฝากมาเป็นต้นทุนในการทำธุรกิจและพัฒนาองค์การการเงิน เพื่อทำหน้าที่ในการให้สวัสดิการสังคมเพิ่มเติมได้ แต่ก็พบปัญหา กล่าวคือเมื่อมีเงินจำนวนมากขึ้น กลับประสบปัญหาในการบริหารจัดการสภาพคล่องของเงินที่เพิ่มขึ้นมาในขณะเดียวกันยังมีองค์การการเงินระดับฐานราก ที่ประสบปัญหาเงินออมไม่เพียงพอทำให้ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายจึงไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งแก่กันและกันได้

3.4 วิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ต่อประเทศไทย หากมีการบังคับใช้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ถูกร่างขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับองค์การการเงินระดับฐานรากให้มีศักยภาพ ได้มาตรฐาน เอื้อประโยชน์ต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่ประชาชน และมีความมั่นคง เข้มแข็งต่อระบบเศรษฐกิจฐานรากในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม หากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกประกาศใช้ อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายมิติ ได้ดังนี้

3.4.1 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชนจะลดลง หากประชาชนสามารถเข้าถึงการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของชุมชน เช่น การเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานเพื่อการออมและสินเชื่อ เป็นต้น โดยสถาบันการเงินประชาชนจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนด้านการประกอบอาชีพและด้านความเป็นอยู่ผ่านการบริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความ

เข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้ง การมีเศรษฐกิจในชุมชนที่มั่นคงจะช่วยลดปัญหาสังคมที่เกิดจากปัญหาความยากจน และปัญหาจากหนี้สินนอกระบบได้

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนในระดับฐานรากมีระเบียบวินัยในการจัดการบริหารการเงินที่ดีจะเพิ่มการแข่งขันในด้านการผลิตและการค้าจากการเพิ่มการลงทุน แรงงาน และผลผลิต เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาชีวิตให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้น อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เกิดความเข้มแข็งโดยเริ่มต้นจากระดับชุมชน ซึ่งเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันจะช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

3.4.2 ผลกระทบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาครัฐ

สถาบันการเงินประชาชนจะเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่จะอุดช่องว่างในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินต่อประชาชนในระดับฐานรากที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดยมีธนาคารผู้ประสานงานทำหน้าที่สนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน และให้มีผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน ดังนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ธนาคารผู้ประสานงานจึงต้องเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์และมีระบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับในการสนับสนุนด้านบริการทางการเงินให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน ต้องเข้าใจการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนและมีความความรู้ เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบ นอกจากนี้ การมีสถาบันการเงินประชาชนจะช่วยลดภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลได้ และรัฐบาลจะมีแหล่งข้อมูลทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากเพื่อส่งเสริมภารกิจของรัฐต่อไป

3.4.3 ผลกระทบต่อองค์กรการเงินระดับฐานราก

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. มีผลกระทบโดยตรงต่อ องค์กรการเงินระดับฐานรากที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล เช่น กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ ซึ่งการเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะทำให้กลุ่มองค์กรการเงินระดับฐานรากเหล่านี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำธุรกรรมการเงินได้หลากหลายมากยิ่งขึ้นเนื่องจากมีกฎหมายรองรับ และมีธนาคารผู้ประสานงานให้การสนับสนุนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านระบบบัญชีและการเงิน การให้บริการทางการเงิน ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน พร้อมทั้งอยู่ในระบบตรวจสอบที่มีมาตรฐานเดียวกัน มีบทกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ส่งผลให้การบริหารจัดการมีความเคร่งครัดมากขึ้น จนขาดความเป็นธรรมชาติของการเป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากแบบดั้งเดิม เช่น มีการยึดหลักกฎหมายมากกว่าคุณธรรม ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และขาดความเอื้ออาทรและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีหลักการสำคัญ คือ เปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นและที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สามารถขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้โดยสมัครใจ และหากองค์กรการเงินระดับฐานรากใดต้องการดำเนินการแบบเดิมตามที่ได้ปฏิบัติภายใต้กฎหมายเดิมของตนก็สามารถกระทำได้ ซึ่งจะทำให้มีองค์กรการเงินระดับฐานรากมากกว่าหนึ่งแห่งในแต่ละท้องที่ การดำเนินงานและการกำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น ท้องถิ่นแห่งหนึ่ง มีทั้งกองทุนหมู่บ้าน

และสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากมีมาตรฐานที่เป็นเงื่อนไขในการกู้ยืม 2 ระดับ กล่าวคือ สมาชิกที่เคยรักษาคุณธรรมหรือรักษาสิ่งแวดล้อมไม่จับปลาในฤดูวางไข่เพื่อให้มีสิทธิ์ในการกู้จากองค์กรการเงินระดับฐานรากประเภทสัจจะออมทรัพย์ ก็หันไปกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้านโดยไม่จำเป็นต้องรักษากติกาชุมชนอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม トラบโดที่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงการเงินไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต ความมั่นคงในอาชีพและรายได้พื้นฐานได้อย่างมีนัยยะสำคัญ ต่อให้ภาครัฐจะสนับสนุนให้ประชาชนในระดับฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินมากเท่าไร ก็เป็นเพียงแต่การเข้าไปอยู่ในห่วงโซ่หนึ่งของระบบการกู้ยืมเงินของประชาชนในระดับฐานรากเท่านั้น แต่ไม่ได้ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิต และความยั่งยืนทางการเงินให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการพัฒนาการเงินฐานรากอย่างยั่งยืน คือ การสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานทางการเงิน เพื่อสามารถวางแผนการใช้เงินในชีวิตของตนได้

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย และ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. เพื่อจัดทำรายงานวิชาการ เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย สามารถสรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย ทำให้ทราบรูปแบบขององค์กรการเงินฐานรากตามลักษณะของการให้บริการ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) องค์กรการเงินฐานรากในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ที่มีนโยบายปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย 2) องค์กรการเงินฐานรากกึ่งระบบ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สหกรณ์ 3) องค์กรการเงินฐานรากที่พึ่งพาตนเอง ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ โดยการจัดทำรายงานวิชาการเล่มนี้ จะศึกษาเพียงองค์กรการเงินฐานรากรูปแบบที่ 2 และ 3 เท่านั้น ไม่ได้ศึกษาถึงองค์กรการเงินฐานรากรูปแบบที่ 1 เนื่องจากไม่ได้เกิดจากการรวมตัวของคนในชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรการเงินฐานราก โดยแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

4.1.1 องค์กรการเงินระดับฐานรากส่วนใหญ่ ยังเน้นการส่งเสริมการกู้ยืมเพื่อไปใช้จ่ายมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ภาคครัวเรือนมีการใช้จ่ายเกินตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งมีแหล่งเงินทุนจากการอุดหนุนของรัฐและมีเงินทุนหมุนเวียนคิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ของระบบการเงินฐานราก ที่ถูกจัดตั้งขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการกระตุ้นการใช้จ่าย โดยเน้นการกู้ยืมเป็นสำคัญ

4.1.2 องค์กรการเงินฐานรากขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความมั่นคง โดยผู้บริหารองค์กรระดับการเงินฐานรากบางส่วนขาดความรู้ ความสามารถในการบริหารเงินทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่ประชาชนและระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้

4.1.3 องค์กรการเงินชุมชนฐานรากขาดผู้ส่งเสริมและขาดการกำกับดูแลรับผิดชอบในการพัฒนาระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินของชุมชนอย่างแท้จริง

4.1.4 องค์กรการเงินฐานรากขาดกฎหมายรองรับ ขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบ โดยผู้บริหารที่มีความรู้ และขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ทำให้ไม่สามารถทำงานเชื่อมโยงเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่กันและกันได้ ภาครัฐจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. โดยกฎหมายดังกล่าวจะส่งเสริมให้องค์กรทางการเงินในชุมชนทั้งที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ หรือสถาบันการเงินชุมชนที่ไม่มีกฎหมายรองรับ มาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ได้ด้วยความสมัครใจเพื่อยกระดับขึ้นเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะสามารถสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แม้ว่า

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำให้กลุ่มองค์กรการเงินฐานรากเหล่านี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถทำธุรกรรมการเงินได้หลากหลายมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่เปิดโอกาสให้องค์กรการเงินฐานรากทั้งที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นและที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สามารถขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยสมัครใจ จะทำให้มีองค์กรการเงินฐานรากมากกว่าหนึ่งแห่งในแต่ละท้องที่และเกิดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน ในที่สุดแล้วสถาบันการเงินประชาชนที่จะเกิดขึ้นก็อาจเป็นเพียงแค่การเข้าไปอยู่ในห่วงโซ่หนึ่งของระบบการกักเงินของประชาชนในระดับฐานรากเท่านั้น ไม่ได้ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและความยั่งยืนทางการเงินให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด

4.2 อภิปรายผล

การเข้าถึงบริการทางการเงิน หมายความว่า การที่บุคคลหรือครัวเรือนมีโอกาสเข้าถึงและสามารถใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน ด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับรายได้ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม ซึ่งการที่ภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนระดับฐานรากมีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นด้วยการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินจะสามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนระดับฐานราก ลดช่องว่างความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีแนวทางส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยผ่านองค์กรการเงินฐานราก โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงินเชิงพาณิชย์ และเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันการเงินประชาชน โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวเพื่อช่วยส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินประชาชนให้มีประสิทธิภาพและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับเปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับฐานรากทั้งที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่นและที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สามารถขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้โดยสมัครใจ และหากองค์กรการเงินฐานรากใดต้องการดำเนินการแบบเดิมตามที่ได้ปฏิบัติภายใต้กฎหมายเดิมของตนก็สามารถกระทำได้อันจะทำให้มีองค์กรการเงินฐานรากมากกว่าหนึ่งแห่งในแต่ละท้องที่ เกิดมาตรฐานการกำกับดูแลที่เหลื่อมล้ำกัน และสถาบันการเงินประชาชนที่จะเกิดขึ้นก็กลับกลายเป็นเพียงช่องทางเงินกู้ใหม่ของประชาชนในระดับฐานรากเท่านั้น ไม่ได้ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและความยั่งยืนทางการเงินให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด

4.3 ข้อเสนอแนะ

4.3.1 ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ให้มีการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากแบบรวมศูนย์ เพื่อให้มีการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานเดียวกัน และสร้างสภาวะแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาขององค์กรการเงินระดับฐานรากต่าง ๆ ทั้งระบบ โดยให้องค์กรการเงินฐานรากทุกรูปแบบเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ

ที่เหมาะสมต่อพัฒนาการทางการเงินของแต่ละองค์กร ซึ่งจะทำการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมีความเชื่อมโยงกัน และสามารถรวมศูนย์ในเชิงนโยบาย ลดความซับซ้อน ขั้นตอนที่ยุงยากได้

4.3.2 ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน โดยระบุข้อความเพิ่มเติมในมาตรา 6 (1) ว่า “โดยดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบองค์กรการเงินระดับฐานรากทุกภาคส่วน ทุกระยะเวลา 5 ปี” อันเป็นไปในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3.3 ควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาความรู้ทางการเงินแก่ประชาชนขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะในระดับฐานรากมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงินและสามารถวางแผนการใช้เงินในชีวิตของตนได้ อันเป็นการช่วยสนับสนุนให้องค์กรการเงินฐานรากเป็นองค์กรที่สนับสนุนด้านการออมของประชาชนในท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นด้านการกู้ยืมเงินเท่านั้น

4.3.4 ควรปรับวัตถุประสงค์ขององค์กรการเงินระดับฐานรากให้เน้นการส่งเสริมการออมมากกว่าการกู้ยืม



ปัญหาของค้ำประกันเงินระดับฐานราก

กองทุนหมู่บ้าน
เน้นการกู้ยืมมากกว่าการออม ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน

สภกรณ์
การกำกับดูแลไม่สอดคล้องกับขนาดธุรกรรมที่ทึญขึ้น ก่อให้เกิดช่องโหว่ในการเกิดความเสี่ยงทางการเงิน และผู้บริหารมีได้ดำเนินการตามหลักสภกรณ์ที่ช่วยเหลือสมาชิก แต่กลับเป็นการแสวงหาผลตอบแทนมากกว่า

กลุ่มออมทรัพย์
มีระบบบริหารจัดการที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และยึดติดในตัวบุคคลมากกว่าระบบ อีกทั้งยังไม่มิกฎหมายรองรับการดำเนินการ

รัฐแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.



ผลกระทบ

ต่อเศรษฐกิจ
ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชนลดลง เพราะประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น เศรษฐกิจดีขึ้น

ต่อหน่วยงานของรัฐ
หน่วยงานที่กำกับที่เป็นธนาคาร ผู้ประสานงานและผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ

ต่อองค์การการเงินระดับฐานราก
เนื่องจากการเป็นอาสาสมัครโดยสมัครใจจึงทำให้มีองค์การการเงินฯ หลายองค์การเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

แนวทางการพัฒนา

แก้ไขร่าง พรบ. ให้มีการกำกับดูแลแบบรวมศูนย์

แก้ไขร่าง พรบ. โดยเพิ่มเติมการกำหนดแผนแม่บท ทุกระยะ 5 ปี

จัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลการให้ความรู้ทางการเงิน โดยเฉพาะ

ปรับองค์การการเงินระดับฐานรากให้เน้นการออมมากกว่าการกู้ยืม

บรรณานุกรม

1) หนังสือ

- คณะอนุกรรมการยุทธศาสตร์เศรษฐกิจฐานราก. (2559). *คู่มือการส่งเสริมการพัฒนา "ระบบเศรษฐกิจฐานราก"*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- สถาปนิกรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 13 : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สฤณี อาชวานันทกุล, และ ปัทมาวดี โพชนุกูล. (2556). *คู่มือองค์กรการเงินชุมชน : แนวทางการบริหารจัดการองค์กรการเงินชุมชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.

2) บทความวารสาร

- พยอม ทองสุริยาพงศ์, และ กนกรัตน์ ทิรัญบุญณะ. (2547). การเงินระดับฐานรากกลุ่มพึ่งตนเองกับแนวทางในอนาคต. *วารสารการเงินการคลัง*, ปีที่ 17(53), 72-81.
- สุทธภา อมรวิวัฒน์. (2548). บทวิเคราะห์ : รากฐานที่ยั่งยืนของการเงินฐานราก. *FPO Weekly Review*, ปีที่ 48(49), 1-8.

3) วิทยานิพนธ์

- เกียรติศักดิ์ อักษรวงศ์. (2547). "บทบาทของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย กับ 10 โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- พิชชา วีรกุลเทวัญ. (2558). *ระบบการเงินรายย่อยกับปัญหาความยากจน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี.
- ศศิวิมล ถาวรพงษ์สถิต. (2555). *ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (Microfinance) ของประชาชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

4) งานวิจัย

- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกี และคณะ. (2552). *โครงการศึกษาแนวทางการจัดทำเครื่องมือประเมินตนเองขององค์กรการเงินชุมชนฐานรากเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการเศรษฐกิจชุมชน*. งานวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกี และคณะ. (2554). *โครงการศึกษาและจัดทำเครื่องมือประเมินตนเองขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการเงินและสวัสดิการชุมชน ระยะที่ 2*. งานวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุทธาสินี อาภากร ณ อยุธยา และคณะ. (2560). *แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก*. งานวิจัย. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ. (2554). *องค์กรการเงินชุมชนกับการพัฒนาชุมชนแบบองค์รวม*.

งานวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

หม่อมหลวงพงศ์ระพีพร อากาศ และคณะ. (2554). *บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน*. งานวิจัย. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

5) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จิรณัทย์ ชาญเชิงพานิช. (2559). *การเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของประเทศไทย*.

สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20160113133159.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12* สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.nesdb.go.th/download/plan12>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). *ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.*

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.fpo.go.th/main/Draft-Law/Draft-law-is-in-between-Public-hearing/7918.aspx>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2560). *การปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน พ.ศ. ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทขององค์กรการเงินระดับชุมชน*.

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/6493>

6) กฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558. (3 พฤศจิกายน 2558). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 123 ตอนพิเศษ 229 ง, น. 33.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558. (15 กรกฎาคม 2558). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก, น. 1.

ภาคผนวก

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

เหตุผล

โดยที่สถาบันการเงินประชาชนมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการบริการการเงินระดับชุมชนของสถาบันการเงินประชาชนเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก เพื่อแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงิน ดังนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนได้รับการพัฒนาและเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันการเงินประชาชน โดยให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัว ในการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และทำให้สถาบันการเงินประชาชน อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน” ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้จัดการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการคลัง ด้านละหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนจากธนาคารออมสิน และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้แทนสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด สามารถเข้าร่วมชี้แจงตามวาระการประชุมที่เกี่ยวข้องได้

มาตรา ๖ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินประชาชน
ต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำกับดูแล ตรวจสอบ และส่งเสริมสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้ง การจดทะเบียน

การดำเนินการ การเพิกถอน การฟื้นสภาพ รวมถึงประเภทหรือลักษณะของสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๓

(๔) ออกระเบียบกำหนดคุณสมบัติของสมาชิก

- (๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอการจดทะเบียน ยกเลิก และเพิกถอนการเป็นสถาบันการเงินประชาชน ตามข้อเสนอแนะของธนาคารผู้ประสานงาน
- (๖) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยง
- (๗) กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และผลตอบแทนของสถาบันการเงินประชาชน
- (๘) มอบหมายหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน
- (๙) รายงานผลการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีและสาธารณชนทราบ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๑๐) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินกว่าเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๗) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (๙) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากองค์กรเพราะทุจริตต่อหน้าที่
- (๑๐) ไม่เป็นข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ
- (๑๑) ไม่ได้เป็นผู้บริหาร ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือสมาชิกสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการคนใหม่ ซึ่งต้องแต่งตั้งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากวันที่ครบวาระ

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการตามมาตรา ๘ กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๔) รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง ไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลงในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กรรมการออก เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการขึ้นดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ ให้กรรมการผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา นี้ ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ไม่น้อยกว่าสองคน

มาตรา ๑๐ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมของคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้นำความในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๒

โครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน

ส่วนที่ ๑

ธนาคารผู้ประสานงาน

มาตรา ๑๒ ให้ธนาคารผู้ประสานงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๖ (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

(๒) สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน โดยเน้นพื้นที่ที่มี ศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการการเงินระดับชุมชนอย่างเข้มแข็ง

(๓) รับคำขอจัดตั้ง เลิก หรือเพิกถอนจากสถาบันการเงินประชาชนเพื่อนำเสนอ คณะกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๔) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี หรือระบบอื่นใดที่จำเป็น

(๕) พัฒนาศักยภาพและความพร้อม ทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี และการเสริมสร้าง ศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่สถาบันการเงินประชาชน

(๖) ให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชน

(๗) เป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างสถาบันการเงินประชาชน

(๘) จัดทำระบบข้อมูล รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก

(๙) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันการเงินประชาชน

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

กรณีที่ธนาคารผู้ประสานงานมีมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้ธนาคารผู้ประสานงานแบ่งพื้นที่ระหว่างกัน ให้เหมาะสมและให้มีอำนาจในการเชื่อมโยงและเข้าถึงข้อมูลตาม (๘) และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน ของสถาบันการเงินประชาชนและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นว่าการดำเนินการใดจะเป็นการส่งเสริม และพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ให้ธนาคารผู้ประสานงานสนับสนุนทางการเงินต่อการดำเนินการ ดังกล่าวได้

มาตรา ๑๔ ให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำบัญชีเฉพาะสำหรับการดำเนินการตามนโยบาย ที่รัฐบาลมอบหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนโดยแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามปกติ

ส่วนที่ ๒

สถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๑๕ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดตั้งขึ้นเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ และจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการให้บริการทางการเงินระดับ ชุมชนแก่สมาชิก ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๖ กรรมการสถาบันการเงินประชาชน หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๒) ได้รับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) ลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแล และจัดสรรดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงการจัดทำบัญชีของสถาบันการเงินประชาชน
- (๒) ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารสถาบันการเงินประชาชน
- (๓) รับสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิก
- (๔) ทำนิติกรรม สัญญา หรือดำเนินการเกี่ยวกับภาระผูกพันของสถาบันการเงินประชาชน
- (๕) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชน
- (๖) ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๑๘ ห้ามผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินประชาชนใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจทางการเงินว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือ “สมาชิกโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน”

มาตรา ๑๙ ทุนหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วย

- (๑) เงินที่สมาชิกรับมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับสถาบันการเงินประชาชน
- (๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่สถาบันการเงินประชาชนได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไข หรือข้อผูกพันใด ๆ
- (๓) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๒๐ ให้สถาบันการเงินประชาชนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้บริการการเงินระดับชุมชนกับสมาชิก
 - (๒) กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในชุมชน
 - (๓) ปฏิบัติงานอื่นใด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- การรับจํานําและการรับจํานองต้องเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อเท่านั้น และการรับชำระเงินและการโอนเงินต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการการเงินระดับชุมชนกับสมาชิกผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นตามมาตรา ๑๒ (๔) ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๑ การให้บริการการเงินของสถาบันการเงินประชาชนกับธนาคารผู้ประสานงาน และสถาบันการเงินอื่น ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนไม่ประสงค์เป็นสถาบันการเงินประชาชนต่อไป ให้ยื่นคำขอยกเลิกการจดทะเบียนต่อธนาคารผู้ประสานงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อธนาคารผู้ประสานงานได้รับคำขอยกเลิกการจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารผู้ประสานงานเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการขอยกเลิกการจดทะเบียน

เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบการขอยกเลิกการจดทะเบียนแล้ว ให้ถือว่าความเป็นสถาบันการเงินประชาชนเป็นอันสิ้นสุดลง

ส่วนที่ ๓ ระบบฐานข้อมูลร่วม

มาตรา ๒๓ ให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำระบบฐานข้อมูลทั่วไปในด้านต่าง ๆ ของการให้บริการทางการเงินระดับชุมชน ข้อมูลสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับการรับรองจดทะเบียน รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกที่สามารถเข้าถึงเชื่อมโยงและตรวจสอบระหว่างธนาคารผู้ประสานงานได้ตามมาตรา ๑๒ (๘)

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลจากธนาคารผู้ประสานงาน

มาตรา ๒๔ ให้ธนาคารผู้ประสานงานและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลในระบบฐานข้อมูลร่วม เพื่อใช้ประกอบในการให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชนในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล รวมทั้งการพัฒนาโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชนโดยรวม

หน่วยงานอื่นของภาครัฐ สามารถเข้าถึงข้อมูลในระบบฐานข้อมูลร่วมเป็นรายกรณี โดยการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการ

หมวด ๓ การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน

มาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับจากวันสิ้นปี ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน เปิดเผย งบแสดงฐานะการเงินและรายงานผลการดำเนินการประจำปีต่อสมาชิกและสาธารณชน รวมทั้งจัดส่งให้กับผู้ตรวจสอบ

ให้ผู้ตรวจสอบดำเนินการประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินประชาชนและโครงสร้างสถาบันการเงินประชาชนทุกไตรมาส และดำเนินการประเมินมาตรฐานการให้บริการคุณภาพของสถาบันการเงินประชาชนและโครงสร้างสถาบันการเงินประชาชนเป็นประจำทุกปี และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้กับธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชนและสมาชิกทราบ

มาตรา ๒๖ ผู้ตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสถาบันการเงินประชาชนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อธนาคารผู้ประสานงาน

มาตรา ๒๗ ให้ผู้ตรวจสอบมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้บริหาร ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินประชาชน หรือสมาชิก มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินประชาชน หรือให้ส่งรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนและสมาชิกที่จำเป็นแก่การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา ๒๘ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ตรวจสอบมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสถาบันการเงินประชาชน ในระหว่างเวลาทำงานของสถาบันการเงินประชาชนได้ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินประชาชน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้สูญเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก หรือสถาบันการเงินประชาชนมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้ผู้ตรวจสอบเสนอแนะให้ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินการแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด ให้ธนาคารผู้ประสานงานเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเพิกถอนสถาบันการเงินประชาชนดังกล่าวออกจากความเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

หากสถาบันการเงินประชาชนไม่เห็นด้วยกับการเพิกถอนตามวรรคหนึ่ง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๓๐ สถาบันการเงินประชาชนย่อมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

- (๑) สถาบันการเงินประชาชนมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่าสิบคน
- (๒) ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้เลิก
- (๓) ล้มละลาย
- (๔) คณะกรรมการสั่งให้เลิกตามมาตรา ๓๑

ให้สถาบันการเงินประชาชนที่เล็กตาม (๑) (๒) หรือ (๓) แจ้งให้ผู้ตรวจสอบและธนาคาร
ผู้ประสานงานทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เล็ก

มาตรา ๓๑ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชนได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) สถาบันการเงินประชาชนไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนหรือ
หยุดดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินการ

(๒) สถาบันการเงินประชาชนไม่ส่งสำเนาบัญชีและรายงานประจำปีต่อผู้ตรวจสอบ ตามมาตรา ๒๕

(๓) สถาบันการเงินประชาชนไม่อาจดำเนินการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินการของ
สถาบันการเงินประชาชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินประชาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่มีการเลิกหรือเพิกถอนสถาบันการเงินประชาชนให้มีการชำระบัญชี

สถาบันการเงินประชาชนและให้นำบทบัญญัติในบรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจด
ทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนโดยอนุโลม

หมวด ๔

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือ
ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงาน
การประชุมของสถาบันการเงินประชาชนตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบตามมาตรา ๒๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน
หนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจสอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน
หนึ่งแสนบาท

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่สถาบันการเงินท้องถิ่นกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
คณะกรรมการสถาบันการเงินท้องถิ่น หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้อนุมัติ
ให้สถาบันการเงินท้องถิ่นดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการหรือเป็นผู้ดำเนินการ หรือรับผิดชอบในการ
ดำเนินการนั้น ได้กระทำความผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี
และปรับไม่เกินห้าแสนบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๖ ขณะที่ยังไม่ได้สรรหาและแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ (๓) ให้คณะกรรมการเท่าที่มีอยู่ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน ทั้งนี้ ให้ดำเนินการคัดเลือก และแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๕ (๓) ในเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้แทน องค์การการเงินระดับชุมชน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด สามารถเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการตามวาระการประชุมได้

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี