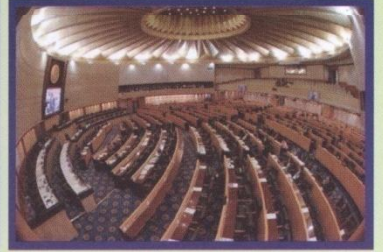




# สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



## เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

สถาบันการเงินประชาชน

พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณา  
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ.พ. ๙๕/๒๕๖๑

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)



บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติ  
สถาบันการเงินประชาชน  
พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้

**หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

**เหตุผล**

โดยที่การให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนมักดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน เนื่องจากเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก รวมทั้งขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านการบัญชี สมควรยกระดับองค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน อันจะทำให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... มีเนื้อหารวม ๘๐ มาตรา สรุปสาระสำคัญดังนี้

**๑. บทนิยามศัพท์**

“องค์กรการเงินชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อเก็บออมเงินสะสมรวมกันโดยมีการบริหารจัดการกันเอง และมีการให้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“สถาบันการเงินประชาชน” หมายความว่า องค์กรการเงินชุมชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



“บริการทางการเงิน” หมายความว่า การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อการเป็นตัวแทน การรับชำระเงินและการโอนเงิน หรือการให้บริการทางการเงินอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ธนาคารผู้ประสานงาน” หมายความว่า ธนาคารหรือหรือสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่ สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(ร่างมาตรา ๓)

**๒. คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๑)**

๒.๑ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ข้าราชการในสำนักงานซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา ๕)

๒.๒ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี แต่ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปี และต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือบุคคลล้มละลายทุจริต ต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ต้องไม่เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๖)

๒.๓ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างต้องกระทำภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทน

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



อยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วยอย่างน้อยสามคน (ร่างมาตรา ๗)

๒.๔ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อหมดวาระ หรือ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม รัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ (ร่างมาตรา ๘)

๒.๕ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่อำนาจ เกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย แนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินประชาชน กำหนด องค์กรการเงินชุมชน กำหนดธนาคารผู้ประสานงาน กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียมและค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์การฝากเงินหรือกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ในการดำเนินงาน กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน กำหนดอัตราขั้นสูงของเงินที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบัน การเงินประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยี สารสนเทศ กำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาจัดทำรายงานการดำเนินงานของธนาคารผู้ประสานงาน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนของผู้ตรวจสอบ กำหนดแบบ ให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบ วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน รายงานผลการดำเนินการ ของสถาบันการเงินประชาชนให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามการอื่นใดตามที่ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๙)

๒.๖ กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม กรณีประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่ง ให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้น อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๗ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๑)

๒.๘ กำหนดให้คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๑๒)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๒.๙ กำหนดให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการรับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๓)

### ๓. สถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๒)

๓.๑ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นนายทะเบียน มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชน และกระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๔)

#### ๓.๒ ส่วนที่ ๑ การจัดตั้งและจดทะเบียน

๓.๒.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์แก่สมาชิกและให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าเท่า ๆ กัน โดยสมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละหนึ่งหุ้นซึ่งเป็นหุ้นที่ต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า (ร่างมาตรา ๑๕)

๓.๒.๒ กำหนดให้การยื่นขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนด้วยมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชน และองค์กรการเงินชุมชนต้องมีการจัดทำงบการเงินประจำปีต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี มีทุนที่ชำระแล้วเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน และในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียนต้องไม่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม นอกจากนี้ กำหนดให้สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในเขตพื้นที่ของการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๑๖)

๓.๒.๓ กำหนดให้การยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนให้กระทำได้โดยผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชน ยื่นคำขอต่อธนาคารผู้ประสานงานพร้อมด้วยสำเนารายงานการประชุมสมาชิกซึ่งลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชน และสำเนารายชื่อสมาชิกและร่างข้อบังคับทั้งหมดขององค์กรการเงินชุมชนนั้น ทะเบียนสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและทะเบียนหุ้นที่แต่ละคนจะถือ (ร่างมาตรา ๑๗)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๓.๒.๔ กำหนดให้นายทะเบียนพิจารณาคำขอจดทะเบียนและหากเห็นว่างค์กรการเงินชุมชนที่ยื่นคำขอมีคุณสมบัติและมีเอกสารครบถ้วนถูกต้อง ประกอบกับการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชน ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้นายทะเบียนนำความเห็นที่ธนาคารผู้ประสานงานเสนอมาพิจารณาประกอบด้วย และเมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วรับจดทะเบียนก็ให้ออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สถาบันการเงินประชาชนนั้น สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา ๑๘)

๓.๒.๕ กำหนดให้นายทะเบียนที่มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนต้องแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังองค์กรการเงินชุมชนนั้นโดยไม่ชักช้า องค์กรการเงินชุมชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๙)

๓.๒.๖ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนใดที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว ให้ผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนนั้นปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และสมาชิกที่ได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่ถือครบถ้วนแล้วให้เป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๐)

๓.๒.๗ กำหนดให้มีการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เพื่อตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และมอบหมายการทั้งปวงให้แก่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๑)

๓.๒.๘ กำหนดให้ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินชุมชนเดิมตกเป็นของสถาบันการเงินประชาชนซึ่งได้จดทะเบียนแล้ว (ร่างมาตรา ๒๒)

๓.๒.๙ กำหนดให้มีข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อของสถาบันการเงินประชาชน ที่ตั้ง พื้นที่ในการดำเนินงาน ทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การพ้นจากสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก การประชุมใหญ่ การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน การส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ และธนาคารผู้ประสานงานที่ให้การสนับสนุน (ร่างมาตรา ๒๓)

๓.๒.๑๐ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสามารถทำได้โดยมติที่ประชุมใหญ่และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสถาบันการเงินประชาชนให้สถาบันการเงินประชาชนคืนใบสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



รับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อให้แก่สถาบันการเงินประชาชนด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและเปลี่ยนชื่อสถาบันจะไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่มีต่อบุคคลภายนอก (ร่างมาตรา ๒๕)

๓.๒.๑๑ กำหนดมิให้ผู้ใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกันนอกจากสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๕)

### ๓.๓ ส่วนที่ ๒ การดำเนินงานและการกำกับดูแล

๓.๓.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนกระทำการได้ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสถาบัน รวมถึงการรับฝากเงิน ให้สินเชื่อ เป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงินฝากเงินหรือกู้ยืมเงิน เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่น ชื่อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือประชาชนหรือกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๖)

๓.๓.๒ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้เป็นกรรมการต่อไปได้อีกวาระหนึ่ง (ร่างมาตรา ๒๗)

๓.๓.๓ กำหนดให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีและเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ประกอบกับต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๘)

๓.๓.๔ กำหนดให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ตลอดจนมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชน และต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานสถาบันการเงินประชาชนนั้น รวมถึงเรื่องการชำระค่าหุ้น การเก็บรักษาบรรดาสมาชิกและเอกสารที่กฎหมาย การให้สถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่ (ร่างมาตรา ๒๙)

๓.๓.๕ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนสถาบันการเงินประชาชนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทน หรือจะทำสัญญาให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จัดการก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๐)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๓.๓.๖ กำหนดให้ค่าตอบแทนของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด (ร่างมาตรา ๓๑)

๓.๓.๗ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกซึ่งเป็นการประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้ง ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น และการประชุมใหญ่คราวอื่นให้เรียกว่า ประชุมใหญ่วิสามัญ (ร่างมาตรา ๓๒)

๓.๓.๘ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันเมื่อสถาบันการเงินประชาชนขาดทุนถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทุนที่ชำระแล้ว ทั้งนี้ นับแต่วันที่ทราบเพื่อแจ้งให้สมาชิกทราบถึงการขาดทุนนั้น หรือเมื่อมีเหตุอันสมควรคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนอาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๓)

๓.๓.๙ กำหนดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือจำนวนตามที่กำหนดในข้อบังคับจะลงลายมือเพื่อร้องขอให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ โดยต้องระบุว่าประสงค์ในการเรียกประชุมด้วย และให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือร้องขอ ถ้าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไม่เรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในกำหนดระยยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๔)

๓.๓.๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแจ้งคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ให้สมาชิกทุกคนทราบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการบอกกล่าวให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๓๕)

๓.๓.๑๑ กำหนดให้การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และสมาชิกอาจมอบอำนาจให้บุคคลในครอบครัวมาประชุมแทนตนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๓๖)

๓.๓.๑๒ กำหนดให้การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนที่มีใช่เป็นการประชุมใหญ่วิสามัญที่สมาชิกร้องขอ หากมีสมาชิกลมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ให้นัดประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งภายในสิบสี่วันนับแต่วันทีนัดประชุมใหญ่ครั้งแรก ในการประชุมครั้งหลังนี้ เมื่อมีสมาชิกลมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม (ร่างมาตรา ๓๗)

๓.๓.๑๓ กำหนดให้ประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นประธานของทีประชุมใหญ่ ในกรณีที่ไม่ม่ประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนหรือมีแต่ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกซึ่งมาประชุมเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม (ร่างมาตรา ๓๘)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....





๓.๓.๑๔ กำหนดให้ในการประชุมใหญ่สมาชิกหนึ่งคนให้มีหนึ่งเสียง ในการลงคะแนน มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่เป็นมติเกี่ยวกับการแก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนหรือมติเกี่ยวกับการเลือกกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ในวาระที่สองให้เป็นกรรมการต่อไปอีกหนึ่งวาระ ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน สมาชิกซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (ร่างมาตรา ๓๙)

๓.๓.๑๕ กำหนดให้จัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสถาบันการเงินประชาชน เป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ จนกว่าทุนสำรองนั้นจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบ ของจำนวนทุนของสถาบันการเงินประชาชนหรือมากกว่านั้น และกำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจาก การจัดสรรเป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรให้แก่สมาชิกตามจำนวนหุ้นที่ถือ จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืน ให้แก่สมาชิก จ่ายเป็นเงินรางวัลแก่กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างจ่ายเป็นเงินสนับสนุน หรือส่งเสริมการจัดสวัสดิการหรือเป็นเงินสำรองอื่น (ร่างมาตรา ๔๐)

๓.๓.๑๖ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนอาจโอนทุนสำรองเพื่อชดเชย ผลขาดทุนสะสมของสถาบันการเงินประชาชน เมื่อได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ (ร่างมาตรา ๔๑)

๓.๓.๑๗ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๒)

๓.๓.๑๘ กำหนดให้ สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียนโดยใช้เทคโนโลยี สารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียน กำหนด (ร่างมาตรา ๔๓)

๓.๓.๑๙ กำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน ในเรื่องการให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์ และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง หรือเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๔)

#### ๓.๔ ส่วนที่ ๓ การสนับสนุนและประสานงาน

๓.๔.๑ กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดผู้ทำหน้าที่เป็นธนาคาร ผู้ประสานงาน (ร่างมาตรา ๔๕)

๓.๔.๒ กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงาน การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๔๖)

๓.๔.๓ กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เสนอต่อคณะกรรมการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๗)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๓.๔.๔ กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๘)

๓.๔.๕ กำหนดให้ ธนาคารผู้ประสานงานประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมิน พร้อมข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ ให้เป็นไปตามที่ นายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๔๙)

๓.๔.๖ กำหนดให้คณะกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจ ในการเข้าถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก ข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน หรือข้อมูล ทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๕๐)

### ๓.๕ ส่วนที่ ๔ การจัดทำบัญชีและสอบบัญชี

๓.๕.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องจัดทำบัญชีตามมาตรฐาน การบัญชี และเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงิน ประชาชนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดและการลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการ ลงบัญชีที่สมบูรณ์โดยครบถ้วน (ร่างมาตรา ๕๑)

๓.๕.๒ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำงบการเงินประจำปี ทุกรอบปีบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนโดยให้ให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็น ก่อนนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น (ร่างมาตรา ๕๒)

๓.๕.๓ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำรายงานประจำปีแสดงผล การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบการเงินประจำปี และให้ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้อนุมัติแล้วไปยังนายทะเบียน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่นั้น (ร่างมาตรา ๕๓)

๓.๕.๔ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนเก็บรักษางบการเงินประจำปี และรายงานประจำปีพร้อมทั้งข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนและกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงิน ประชาชนไว้ที่สถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๕๔)

๓.๕.๕ กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่สามัญ เลือกตั้งผู้สอบบัญชี จากผู้สอบบัญชี ที่ได้รับอนุญาตและผู้สอบบัญชีซึ่งออกไปนั้นจะเลือกตั้งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้ (ร่างมาตรา ๕๕)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



#### ๔. การตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๓)

๔.๑ กำหนดให้นายทะเบียนแต่งตั้งข้าราชการหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน เมื่อเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือประชาชน และกำหนดให้ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจเข้าไปในสถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนเพื่อตรวจสอบออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชน มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินประชาชน หรือให้ส่งรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่จำเป็นแก่การตรวจสอบได้ มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสถาบันการเงินประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบซึ่งต้องไม่เกินหกสิบวัน ทั้งนี้ให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบดังกล่าวต่อคณะกรรมการและนายทะเบียนตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๕๖)

๔.๒ กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบต้องแสดงบัตรประจำตัวที่นายทะเบียนเป็นผู้ออกแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๕๗)

๔.๓ กำหนดให้ผู้ตรวจสอบเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (ร่างมาตรา ๕๘)

#### ๕. การแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๔)

๕.๑ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่อง ระวังการปฏิบัติในส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก ให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือมีคำสั่งถอดถอนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน หรือผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ เมื่อมีข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก หรือในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนมีข้อบกพร่องอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก (ร่างมาตรา ๕๙)

๕.๒ กำหนดให้เมื่อนายทะเบียนได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้ตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราว โดยให้มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่แต่งตั้งและก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้มีการจัดประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ (ร่างมาตรา ๖๐)

๕.๓ กำหนดให้เมื่อนายทะเบียนสั่งให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการสถาบันการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



ประชาชนพ้นจากตำแหน่ง ถ้ามิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งไม่ได้ตามกำหนดเวลา ให้ถือว่าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมด (ร่างมาตรา ๖๑)

๕.๔ กำหนดให้ผู้มีส่วนได้จากการออกคำสั่งใด ๆ ของนายทะเบียนตามมาตรา ๕๙ หรือมาตรา ๖๐ สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๖๒)

๕.๕ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสามปี หรือขาดทุนเกินร้อยละสิบของจำนวนทุน ต้องเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะ และการดำเนินงานต่อนายทะเบียน เพื่อขอความเห็นชอบภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบให้นายทะเบียนพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับโครงการ พร้อมทั้งแจ้งให้สถาบันการเงินประชาชนทราบภายในเวลาดังกล่าว ในการนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ กรณีที่ไม่มีการเสนอโครงการภายในกำหนดเวลา หรือโครงการที่เสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการ หรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบหรือตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชนนั้น (ร่างมาตรา ๖๓)

## ๖. การเลิกสถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๕)

๖.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนย่อมเลิกกันเมื่อมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ที่ประชุมใหญ่ลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมด ให้เลิก ล้มละลาย นายทะเบียนสั่งให้เลิก ทุนที่ชำระแล้วต่ำกว่าห้าแสนบาทเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งรอบปีบัญชี ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนปิดประกาศการเลิกสถาบันการเงินประชาชนไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๖๔)

๖.๒ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนที่นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกตามมาตรา ๖๓ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งและให้นายทะเบียนส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๖๕)

๖.๓ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนที่เลิกไปต้องจัดการชำระบัญชีด้วย (ร่างมาตรา ๖๖)

## ๗. การชำระบัญชี (หมวด ๖)

๗.๑ กำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่ล้มละลายนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย (ร่างมาตรา ๖๗)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๗.๒ กำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (ร่างมาตรา ๖๘)

๗.๓ กำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกไปเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายหรือนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกสถาบันการเงินประชาชน หากไม่มีการตั้งผู้ชำระบัญชีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี และหากสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดร้องขออนายทะเบียน นายทะเบียนจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีคนใหม่แทนผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือซึ่งได้แต่งตั้งไว้ก็ได้ (ร่างมาตรา ๖๙)

๗.๔ กำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนโดยอนุโลมและในระหว่างการชำระบัญชี ให้ถือว่าสถาบันการเงินประชาชนนั้นยังคงอยู่ครบเท่าเวลาที่เป็นเพื่อการชำระบัญชี (ร่างมาตรา ๗๐)

๗.๕ กำหนดให้ผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้งได้รับคำตอบแทนตามที่นายทะเบียนกำหนดและผู้ชำระบัญชีที่ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งอาจได้รับคำตอบแทนตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด (ร่างมาตรา ๗๑)

#### ๘. บทกำหนดโทษ (หมวด ๗)

๘.๑ กำหนดนิยามคำว่า “ผู้มีอำนาจในการจัดการ” (ร่างมาตรา ๗๒)

๘.๒ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ สำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ (ร่างมาตรา ๗๓)

๘.๓ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ขัดขวางผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗๔)

๘.๔ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗๕)

๘.๕ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ ซึ่งเอกสารใด ๆ อันผู้ตรวจสอบได้ยึด आयัด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็นพยานหลักฐานหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าผู้ตรวจสอบจะรักษาเอกสารนั้นไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม (ร่างมาตรา ๗๖)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๖ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ล่วงรู้กิจการของสถาบันการเงินประชาชนเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายอันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗๗)

๘.๗ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของสถาบันการเงินประชาชนโดยเหตุที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชนนั้น และเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือประชาชน (ร่างมาตรา ๗๘)

๘.๘ กำหนดให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีที่เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่ทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย (ร่างมาตรา ๗๙)

#### ๙. บทเฉพาะกาล

กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๐)

#### บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน

พ.ศ. ....

#### ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

ปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับชุมชนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยประชาชนในชุมชนที่มีรายได้น้อยและอยู่ห่างไกลจากเขตเมือง จะใช้บริการจากองค์กรการเงินชุมชนในการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่มีสถานะนิติบุคคล ทำให้ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการความเสี่ยงและด้านบัญชีแก่สมาชิกในองค์กรที่เกิดจากการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านตัวบุคคล และไม่ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงขาดการสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานการเงินที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับธุรกรรมทางการเงินซึ่งนำไปสู่ปัญหาเชิงเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาหนี้นอกระบบ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของคนในชุมชนระดับฐานรากจึงถือเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน จึงสามารถสรุปข้อดีของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๑. ด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงจะสามารถช่วยลดปัญหา ด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวมได้ โดยการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น การออม และสินเชื่อ เป็นต้น จะสนับสนุนการพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนด้านการประกอบอาชีพ และด้านความเป็นอยู่ ให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มจากการออมเงิน และลดปัญหาจากการกู้ยืม นอกกรอบได้ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน นอกจากนี้ ธนาคาร ผู้ประสานงานจะสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากได้มากขึ้น และรัฐมีข้อมูล ทางการเงินระดับฐานรากที่ชัดเจนเพื่อนำไปเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประชาชน ระดับฐานรากได้ต่อไป

๒. ด้านสังคม ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานของคนในชุมชน และการมีเศรษฐกิจในชุมชนที่มั่นคงจะลดปัญหาเชิงสังคมโดยรวม จากปัญหาความยากจนและปัญหา จากหนี้สิน รวมทั้งเพิ่มคุณภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีระเบียบ วินัยทางการเงิน นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีระเบียบวินัยในการจัดการบริหาร การเงินที่ดี จะเพิ่มการแข่งขันในด้านการผลิตและการค้าจากการเพิ่มการลงทุน แรงงาน และผลผลิต เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการช่วยส่งเสริม ความมั่นคงให้แก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งเสริมการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชน

๓. สถาบันการเงินประชาชนจะเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่เป็นการให้บริการทางการเงิน ของสถาบันการเงินต่อประชาชนในระดับฐานรากที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึง และองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่แต่ยังขาดการสนับสนุนและการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยมีธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์และมีระบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับให้การสนับสนุน ด้านบริการทางการเงิน และเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชนให้สามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ธนาคารผู้ประสานงานสามารถดำเนินการตามพันธกิจ และนโยบายรัฐบาลได้อย่างบูรณาการและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สถาบันการเงินประชาชน จะสามารถลดภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบของรัฐบาลและรัฐบาลจะมีแหล่งข้อมูล ทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากเพื่อส่งเสริมภารกิจของรัฐต่อไป

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ทำการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง แล้ว (ดังปรากฏอยู่ในส่วนข้อมูลประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... หัวข้อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หน้า - ๑ - ถึง - ๖ -)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีต่อประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการ วงงานนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น เพื่อประกอบการพิจารณาของ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ธันวาคม ๒๕๖๑

### เอกสารประกอบการพิจารณา

#### จัดทำโดย

นายณัฏ ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แยมวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายสุชาติ พันทองคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางสาวน้ำฝน ราชสมบัติ	นิติกรชำนาญการ
นางสาวกรรณิกา พัสระ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสิริกัญย์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นายพลลภ วงศ์พานิช	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖	

#### ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จาก เว็บไซต์วุฒิสภา [www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลกฎหมาย วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐๒ ๒๔๔ ๑๕๖๕



## สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... (ก)

ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ  
สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... (๑)

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

- การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ..... - ๑ -

- หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ..... - ๗ -

- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ  
สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ..... - ๒๘ -

- ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน ..... - ๓๕ -

- รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี ๒๕๕๙  
(ธนาคารแห่งประเทศไทย)

● บทสรุปผู้บริหาร ..... - ๓๘ -

● บทนำ ..... - ๔๐ -

● ผลการสำรวจและบทวิเคราะห์ ..... - ๔๔ -

● สรุปผลการสำรวจ ..... - ๖๒ -

● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ..... - ๖๔ -

● ภาคผนวก ..... - ๖๕ -

- นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน : แผนที่การเข้าถึง  
บริการทางการเงินระดับฐานราก

● บทสรุปผู้บริหาร ..... - ๗๕ -

● การเข้าถึงบริการทางการเงิน ..... - ๗๗ -

● สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงินและระบบการเงิน  
ภาคประชาชนของไทย ..... - ๘๑ -

● เครื่องมือชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน ..... - ๙๙ -

● นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนของไทย :  
แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance  
Inclusion Map : MIM) ..... - ๑๐๓ -

● ผลการวิเคราะห์แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก  
ด้านการใช้บริการทางการเงิน (Financial Access) ..... - ๑๑๔ -

● การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ประเมินการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านอื่น ๆ .....	- ๑๒๑ -
● การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก มาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการเงินภาคประชาชน .....	- ๑๒๗ -
● ข้อเสนอแนะการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก .....	- ๑๓๔ -
● ภาคผนวก .....	- ๑๓๗ -
- กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าถึง การเงินฐานรากในต่างประเทศ .....	- ๑๔๕ -
● ประเทศบังคลาเทศ .....	- ๑๔๖ -
● ประเทศอินเดีย .....	- ๑๖๑ -
● ประเทศฟิลิปปินส์ .....	- ๑๘๔ -
● ประเทศอินโดนีเซีย .....	- ๑๙๕ -

#### ภาคผนวก :

- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๔๐๙๘๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....	(๑)
- ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) .....	(๒)
- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ ของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....	(๒๓)
- แผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลา ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....	(๒๙)
- รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....	(๓๔)
- สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....	(๔๑)

## ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาและสาระสำคัญของ  
ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน

พ.ศ. ....



**ความเป็นมาและสาระสำคัญ**  
**ของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน**  
**พ.ศ. ....**  
**(คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)**

ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

**๑. หลักการและเหตุผล**

**๑.๑ หลักการ**

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

**๑.๒ เหตุผล**

โดยที่การให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนมักดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน เนื่องจากเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก รวมทั้งขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านการบัญชี สมควรยกระดับองค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน อันจะทำให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**๒. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑)**

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

\*\*\*\*\*



### ๓. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

### ๔. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

### ๕. บทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

### ๖. บทนิยามศัพท์ (ร่างมาตรา ๓)

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรการเงินชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อเก็บออมเงินสะสมรวมกันโดยมีการบริหารจัดการกันเอง และมีการให้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“สถาบันการเงินประชาชน” หมายความว่า องค์กรการเงินชุมชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

“บริการทางการเงิน” หมายความว่า การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อการเป็นตัวแทนการรับชำระเงินและการโอนเงิน หรือการให้บริการทางการเงินอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ธนาคารผู้ประสานงาน” หมายความว่า ธนาคารหรือหรือสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



### ๗. บทรักษาการ (ร่างมาตรา ๔)

“มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

### ๘. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

#### ๘.๑ หมวด ๑ คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

๘.๑.๑ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ข้าราชการในสำนักงานซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา ๕)

“มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน” ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการคลัง ด้านการบัญชี ด้านการบริหารความเสี่ยงหรือการประกันภัย และด้านเทคโนโลยี ด้านละหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการในสำนักงานซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

๘.๑.๒ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีแต่ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปี และต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือบุคคลล้มละลายทุจริต ต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ต้องไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๖)

“มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี

(๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ

สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๙) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๑๐) ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินประชาชน”

๘.๑.๓ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างต้องกระทำภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยสามคน (ร่างมาตรา ๗)

“มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

\*\*\*\*\*



เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
 ขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป  
 จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้มีการแต่งตั้งกรรมการ  
 ผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่ง  
 เท่าวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน จะไม่แต่งตั้ง  
 กรรมการขึ้นใหม่แทนก็ได้

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสาม ให้ถือว่า  
 คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้  
 โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยสามคน”

๘.๑.๔ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อหมดวาระ หรือตาย  
 ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม รัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่  
 มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ (ร่างมาตรา ๘)

“มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจาก  
 ตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๖
- (๔) รัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติ  
 เสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ”

๘.๑.๕ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่  
 อำนาจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย แนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงิน  
 ประชาชน กำหนดองค์กรการเงินชุมชน กำหนดธนาคารผู้ประสานงาน กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย  
 หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียมและค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์  
 การฝากเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงาน กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม  
 ของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน กำหนดอัตราขั้นสูงของเงินที่จ่ายเป็นเงินรางวัล  
 ของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์  
 วิธีการและเงื่อนไข การให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กำหนดหลักเกณฑ์  
 ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาจัดทำรายงาน  
 การดำเนินงานของธนาคารผู้ประสานงาน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับ  
 การให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ  
 และเงื่อนไขในการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนของผู้ตรวจสอบ กำหนดแบบให้ผู้ตรวจสอบ  
 รายงานการตรวจสอบ วิจัยฉันทธรรมคำสั่งของนายทะเบียน รายงานผลการดำเนินการของสถาบัน

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....





การเงินประชาชนให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งต้องปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๙)

“มาตรา ๙ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงิน ประชาชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดองค์การการเงินชุมชนตามมาตรา ๓ และกำหนดธนาคาร ผู้ประสานงานตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๔๕
- (๓) กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการ ของสถาบันการเงินประชาชน
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์การฝากเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงาน ตามมาตรา ๒๖
- (๕) กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงิน ประชาชนตามมาตรา ๒๘ (๗)
- (๖) กำหนดอัตราขั้นสูงของเงินที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชน ตามมาตรา ๔๐ (๓)
- (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้บริการทางการเงิน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศตามมาตรา ๔๒
- (๘) กำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับตามมาตรา ๔๔
- (๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาจัดทำรายงานการดำเนินงาน ของธนาคารผู้ประสานงานตามมาตรา ๔๗
- (๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการ ทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๔๘
- (๑๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน ประชาชนของผู้ตรวจสอบและกำหนดแบบให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบตามมาตรา ๕๖
- (๑๒) วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕
- (๑๓) รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชนให้คณะรัฐมนตรี ทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๑๔) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้
- (๑๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๑.๖ กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม กรณีประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (ร่างมาตรา ๑๐)

“มาตรา ๑๐ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

๘.๑.๗ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๑)

“มาตรา ๑๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย การประชุมของคณะอนุกรรมการให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

๘.๑.๘ กำหนดให้คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๑๒)

“มาตรา ๑๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

๘.๑.๙ กำหนดให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการรับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๓)

“มาตรา ๑๓ ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการรับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ”



## ๘.๒ หมวด ๒ สถาบันการเงินประชาชน

๘.๒.๑ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นนายทะเบียน มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน ประชาชน ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ ในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชน และกระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๔)

“มาตรา ๑๔ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นนายทะเบียน ให้นายทะเบียนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน
- (๒) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชน
- (๓) กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจ ของนายทะเบียนหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย”

### ๘.๒.๒ ส่วนที่ ๑ การจัดตั้งและจดทะเบียน

๘.๒.๒.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม การออมทรัพย์แก่สมาชิกและให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุน การพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าเท่า ๆ กัน โดยสมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละหนึ่งหุ้นซึ่งเป็นที่ต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า (ร่างมาตรา ๑๕)

“มาตรา ๑๕ ให้สถาบันการเงินประชาชนมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม การออมทรัพย์แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุน การพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงาน ของสถาบันการเงินประชาชน

สถาบันการเงินประชาชนต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าเท่า ๆ กัน โดยสมาชิก แต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละหนึ่งหุ้นซึ่งเป็นที่ต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า”

๘.๒.๒.๒ กำหนดให้การยื่นขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนด้วยมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชน และองค์กรการเงินชุมชนต้องมีการจัดทำงบการเงิน ประจำปีต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน มีการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี มีทุนที่ชำระแล้วเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



และในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียนต้องไม่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม นอกจากนี้ กำหนดให้สมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในเขตพื้นที่ของการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๑๖)

“มาตรา ๑๖ องค์กรการเงินชุมชนที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนด้วยมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชนนั้น และต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีการจัดทำงบการเงินประจำปีต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี นับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน

(๒) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๓) มีทุนที่ชำระแล้ว เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท

(๔) มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี นับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน และในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียนต้องไม่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม

สมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน”

๘.๒.๒.๓ กำหนดให้การยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนให้กระทำโดยผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมสมาชิก องค์กรการเงินชุมชน ยื่นคำขอต่อธนาคารผู้ประสานงานพร้อมด้วยสำเนารายงานการประชุมสมาชิก ซึ่งลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชน และสำเนารายชื่อสมาชิกทั้งหมดและร่างข้อบังคับขององค์กรการเงินชุมชนนั้น ทะเบียนสมาชิกพร้อมลายมือชื่อ และทะเบียนหุ้นที่แต่ละคนจะถือ (ร่างมาตรา ๑๗)

“มาตรา ๑๗ ให้ที่ประชุมสมาชิกองค์กรการเงินชุมชนตั้งผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเพื่อดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนต่อธนาคารผู้ประสานงาน พร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) สำเนารายงานการประชุมสมาชิกซึ่งลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชน พร้อมด้วยสำเนารายชื่อสมาชิกทั้งหมดขององค์กรการเงินชุมชนนั้น

(๒) ทะเบียนสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและทะเบียนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้วเมื่อธนาคารผู้ประสานงานได้รับคำขอจดทะเบียนและเอกสารตามวรรคหนึ่งแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๓) ร่างข้อบังคับตามมาตรา ๒๓

เมื่อธนาคารผู้ประสานงานได้รับคำขอจดทะเบียนและเอกสารตามวรรคหนึ่ง แล้วให้เสนอคำขอจดทะเบียนและเอกสารนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

แบบคำขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ให้เป็นไปตามที่ นายทะเบียนกำหนด”

๘.๒.๒.๔ กำหนดให้นายทะเบียนพิจารณาคำขอจดทะเบียนและหากเห็นว่า องค์การการเงินชุมชนที่ยื่นคำขอมิคุณสมบัติและมีเอกสารครบถ้วนถูกต้อง ประกอบกับการจัดตั้ง สถาบันการเงินประชาชนนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชน ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้นายทะเบียน นำความเห็นที่ธนาคารผู้ประสานงานเสนอมาพิจารณาประกอบด้วย และเมื่อนายทะเบียนพิจารณา แล้วรับจดทะเบียนก็ให้ออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สถาบันการเงินประชาชนนั้น สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา ๑๘)

“มาตรา ๑๘ เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียนจากธนาคาร ผู้ประสานงานแล้ว ให้นายทะเบียนพิจารณาคำขอจดทะเบียน หากเห็นว่าองค์การการเงินชุมชนตาม ที่ขอจดทะเบียนมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๖ คำขอจดทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๑๗ และการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนตามที่ขอจดทะเบียนจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชน โดยนำความเห็น ที่ธนาคารผู้ประสานงานเสนอมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียน และออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สถาบันการเงินประชาชนนั้น

สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคล”

๘.๒.๒.๕ กำหนดให้นายทะเบียนที่มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนต้องแจ้งคำสั่ง พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังองค์การการเงินชุมชนนั้นโดยไม่ชักช้า องค์การการเงินชุมชน มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๑๙)

“มาตรา ๑๙ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่ง พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังองค์การการเงินชุมชนนั้นโดยไม่ชักช้า

องค์การการเงินชุมชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๒.๒.๖ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนใดที่นายทะเบียน  
รับจดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว ให้ผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนนั้นปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถาบัน  
การเงินประชาชนไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน  
และสมาชิกที่ได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่ถือครบถ้วนแล้วให้เป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชน  
ตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๐)

“มาตรา ๒๐ เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชนใดแล้ว  
ให้ผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนตามมาตรา ๑๗ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนนั้น  
ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๒๑

ให้ผู้ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนสมาชิกตามมาตรา ๑๗ และได้ชำระค่าหุ้น  
ตามจำนวนที่จะถือครบถ้วนแล้ว เป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนตั้งแต่วันที่นายทะเบียน  
รับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน

ในกรณีที่มีผู้ขอเข้าเป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนภายหลังจากวัน  
ที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน ให้ถือว่าเป็นสมาชิกเมื่อได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวน  
ที่จะถือครบถ้วนแล้ว”

๘.๒.๒.๗ กำหนดให้มีการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่  
วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เพื่อตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงิน  
ประชาชนและมอบหมายการตั้งปวงให้แก่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๑)

“มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๒๐  
นัดสมาชิกมาประชุมกันเป็นการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียน  
รับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เพื่อตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและมอบหมาย  
การตั้งปวงให้แก่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน”

๘.๒.๒.๘ กำหนดให้ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบที่เกี่ยวเนื่องกับ  
องค์กรการเงินชุมชนเดิมตกเป็นของสถาบันการเงินประชาชนซึ่งได้จดทะเบียนแล้ว (ร่างมาตรา ๒๒)

“มาตรา ๒๒ สถาบันการเงินประชาชนย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน  
สิทธิ และความรับผิดชอบที่เกี่ยวเนื่องกับองค์กรการเงินชุมชนเดิมที่ได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงิน  
ประชาชนนั้นทั้งสิ้น”

๘.๒.๒.๙ กำหนดให้มีข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน โดยให้มี  
รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อของสถาบันการเงินประชาชน ที่ตั้ง พื้นที่ในการดำเนินงาน ทุน ข้อกำหนด  
เกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก  
วิธีรับสมาชิก การพ้นจากสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก การประชุมใหญ่  
การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการสถาบัน  
การเงินประชาชน การส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ และธนาคารผู้ประสานงาน  
ที่ให้การสนับสนุน (ร่างมาตรา ๒๓)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



“มาตรา ๒๓ ข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า “สถาบันการเงินประชาชน” นำหน้า
- (๒) ที่ตั้งสำนักงานของสถาบันการเงินประชาชน
- (๓) พื้นที่ในการดำเนินงาน ซึ่งต้องไม่เกินเขตตำบลหรือแขวงที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน และเขตหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ติดกับตำบลหรือแขวงอันเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน
- (๔) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้น การขายและการโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายคืนค่าหุ้น
- (๕) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสถาบันการเงินประชาชน
- (๖) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การพ้นจากสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่
- (๘) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน
- (๙) การส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ
- (๑๐) ธนาการผู้ประสานงานที่ให้การสนับสนุน”

๘.๒.๒.๑๐ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสามารถทำได้โดยมติที่ประชุมใหญ่และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสถาบันการเงินประชาชนให้สถาบันการเงินประชาชนคืนใบสำคัญรับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อให้แก่สถาบันการเงินประชาชนด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและเปลี่ยนชื่อสถาบันจะไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่มีต่อบุคคลภายนอก (ร่างมาตรา ๒๔)

“มาตรา ๒๔ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสถาบันการเงินประชาชนให้สถาบันการเงินประชาชนคืนใบสำคัญรับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อให้แก่สถาบันการเงินประชาชนด้วย

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและการเปลี่ยนชื่อของสถาบันการเงินประชาชนนั้น ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่มีต่อบุคคลภายนอกให้นำมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม”

๘.๒.๒.๑๑ กำหนดมิให้ผู้ใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกันนอกจากสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๕)

“มาตรา ๒๕ ห้ามผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินประชาชนใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน”

#### ๘.๒.๓ ส่วนที่ ๒ การดำเนินงานและการกำกับดูแล

๘.๒.๓.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนกระทำการกิจการได้ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสถาบัน รวมถึงการรับฝากเงิน ให้สินเชื่อ เป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงิน ฝากเงินหรือกั๊ยมเงิน เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่น ชื่อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือประชาชน หรือกระทำการกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๖)

“มาตรา ๒๖ ให้สถาบันการเงินประชาชนกระทำการกิจการได้ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๑๕ ซึ่งรวมถึง

(๑) รับฝากเงินจากสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงาน รวมทั้งวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ในการดำเนินงาน

(๒) ให้สินเชื่อแก่สมาชิก

(๓) เป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงินของสมาชิกและประชาชน

(๔) ฝากเงินหรือกั๊ยมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๕) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ

(๖) ชื่อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินการหรือใช้ประโยชน์ตามสมควร

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันต้นเงินที่ให้กู้ยืมไป แต่ต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในห้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของสถาบันการเงินประชาชน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการให้จำหน่ายภายในกำหนดเวลาอื่น

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....





(๗) ส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงานโดยใช้เงินที่ได้จากการจัดสรรกำไรของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

(๘) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

๘.๒.๓.๒ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้เป็นการต่อไปได้อีกวาระหนึ่ง (ร่างมาตรา ๒๗)

“มาตรา ๒๗ ให้สถาบันการเงินประชาชนมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

กรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันเลือกตั้ง กรรมการสถาบันการเงินประชาชนซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เว้นแต่ได้รับมติจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้เป็นการต่อไปได้อีกวาระหนึ่ง

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนตำแหน่งที่ว่างก่อนครบวาระ ให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน”

๘.๒.๓.๓ กำหนดให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีและเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถประกอบด้วยต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๘)

“มาตรา ๒๘ กรรมการสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี
- (๓) เป็นสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน
- (๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๗) มีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

๘.๒.๓.๔ กำหนดให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ตลอดจนมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษามูลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนและต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานสถาบันการเงินประชาชนนั้น รวมถึงเรื่องการชำระค่าหุ้น การเก็บรักษาบรรดาสมุดบัญชีและเอกสารที่กฎหมาย การให้สถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่ (ร่างมาตรา ๒๙)

“มาตรา ๒๙ ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนนั้น กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ตลอดจนมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษามูลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชน และต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานสถาบันการเงินประชาชนนั้น ซึ่งรวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การชำระค่าหุ้นนั้น ได้ชำระกันจริง

(๒) จัดให้มีและรักษาไว้ให้เรียบร้อย ซึ่งบรรดาสมุดบัญชีและเอกสารที่กฎหมายกำหนดไว้

(๓) การให้สถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

๘.๒.๓.๕ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสถาบันการเงินประชาชนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทน หรือจะทำสัญญาให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จัดการก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๐)

“มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสถาบันการเงินประชาชนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทน หรือจะทำสัญญาให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จัดการก็ได้”

๘.๒.๓.๖ กำหนดให้คำตอบแทนของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด (ร่างมาตรา ๓๑)

“มาตรา ๓๑ คำตอบแทนของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๒.๓.๗ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกซึ่งเป็นการประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้ง ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น และการประชุมใหญ่คราวอื่นให้เรียกว่า ประชุมใหญ่วิสามัญ (ร่างมาตรา ๓๒)

“มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจัดให้มีการประชุมสมาชิกเป็นการประชุมใหญ่สามัญ ปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น

การประชุมใหญ่คราวอื่นให้เรียกว่า ประชุมใหญ่วิสามัญ”

๘.๒.๓.๘ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันเมื่อสถาบันการเงินประชาชนขาดทุนถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทุนที่ชำระแล้ว ทั้งนี้ นับแต่วันที่ทราบเพื่อแจ้งให้สมาชิกทราบถึงการขาดทุนนั้น หรือเมื่อมีเหตุอันสมควรคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนอาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๓)

“มาตรา ๓๓ เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้

ในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนขาดทุนถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทุนที่ชำระแล้ว คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องเรียกประชุมใหญ่วิสามัญโดยไม่ชักช้า แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบเพื่อแจ้งให้สมาชิกทราบถึงการขาดทุนนั้น”

๘.๒.๓.๙ กำหนดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือจำนวนตามที่กำหนดในข้อบังคับจะลงลายมือเพื่อร้องขอให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ โดยต้องระบุว่าประสงค์ในการเรียกประชุมด้วย และให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือร้องขอ ถ้าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไม่เรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๔)

“มาตรา ๓๔ สมาชิกซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือจำนวนตามที่กำหนดในข้อบังคับจะลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ โดยในหนังสือร้องขอนั้นต้องระบุว่าประสงค์ให้เรียกประชุมเพื่อการใด

ในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้ร้องขอให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือร้องขอ ถ้าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไม่เรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๒.๓.๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแจ้งคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ให้สมาชิกทุกคนทราบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการบอกกล่าวให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๓๕)

“มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่แจ้งคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ให้สมาชิกทุกคนทราบ  
หลักเกณฑ์และวิธีการบอกกล่าวให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน”

๘.๒.๓.๑๑ กำหนดให้การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และสมาชิกอาจมอบอำนาจให้บุคคลในครอบครัวมาประชุมแทนตนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๓๖)

“มาตรา ๓๖ การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมใหญ่ สมาชิกอาจมอบอำนาจให้บุคคลในครอบครัวมาประชุมแทนตนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด”

๘.๒.๓.๑๒ กำหนดให้การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนที่มีใช่เป็นการประชุมใหญ่วิสามัญที่สมาชิกร้องขอ หากมีสมาชิกลงมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ให้นำนัดประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งในสิบสี่วันนับแต่วันที่นัดประชุมใหญ่ครั้งแรก ในการประชุมครั้งหลังนี้ เมื่อมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม (ร่างมาตรา ๓๗)

“มาตรา ๓๗ ในการประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน ถ้าสมาชิกลงมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมและมีใช่การประชุมใหญ่วิสามัญที่สมาชิกร้องขอให้นำนัดประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งในสิบสี่วันนับแต่วันที่นัดประชุมใหญ่ครั้งแรก ในการประชุมครั้งหลังนี้ เมื่อมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม”

๘.๒.๓.๑๓ กำหนดให้ประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นประธานของที่ประชุมใหญ่ ในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนหรือมีแต่ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกซึ่งมาประชุมเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม (ร่างมาตรา ๓๘)

“มาตรา ๓๘ ประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นประธานของที่ประชุมใหญ่ ในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนหรือมีแต่ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกซึ่งมาประชุมเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๒.๓.๑๔ กำหนดให้ในการประชุมใหญ่สมาชิกหนึ่งคนให้มีหนึ่งเสียง ในการลงคะแนน มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่เป็นมติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนหรือมติเกี่ยวกับการเลือกกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวาระที่สองให้เป็นกรรมการต่อไปอีกหนึ่งวาระ ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (ร่างมาตรา ๓๙)

“มาตรา ๓๙ ในการประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน สมาชิกหนึ่งคนให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน

มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมากของสมาชิกซึ่งมาประชุมและออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

(๒) การเลือกกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวาระที่สองให้เป็นกรรมการต่อไปอีกหนึ่งวาระตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง”

๘.๒.๓.๑๕ กำหนดให้จัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสถาบันการเงินประชาชนเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ จนกว่าทุนสำรองนั้นจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบของจำนวนทุนของสถาบันการเงินประชาชนหรือมากกว่านั้น และกำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรให้แก่สมาชิกตามจำนวนหุ้นที่ถือจ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิก จ่ายเป็นเงินรางวัลแก่กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง จ่ายเป็นเงินสนับสนุนหรือส่งเสริมการจัดสวัสดิการหรือเป็นเงินสำรองอื่น (ร่างมาตรา ๔๐)

“มาตรา ๔๐ การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสถาบันการเงินประชาชน ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ จนกว่าทุนสำรองนั้นจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบของจำนวนทุนของสถาบันการเงินประชาชนหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) แก่สมาชิกตามจำนวนหุ้นที่ถือ

(๒) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนที่สมาชิกได้กู้ยืมจากสถาบันการเงินประชาชนในระหว่างปี

(๓) จ่ายเป็นเงินรางวัลแก่กรรมการสถาบันการเงินประชาชน ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชนไม่เกินร้อยละของเงินที่จ่ายเป็นเงินปันผลแก่สมาชิกตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๔) จ่ายเป็นเงินสดหรือส่งเสริมการจัดสวัสดิการตามที่กำหนด  
ในข้อบังคับ

(๕) เป็นเงินสำรองอื่น”

๘.๒.๓.๑๖ กำหนดให้ สถาบันการเงินประชาชนอาจโอนทุนสำรอง  
เพื่อชดเชยผลขาดทุนสะสมของสถาบันการเงินประชาชน เมื่อได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่  
(ร่างมาตรา ๔๑)

“มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่แล้ว สถาบันการเงิน  
ประชาชนอาจโอนทุนสำรองตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เพื่อชดเชยผลขาดทุนสะสมของสถาบันการเงิน  
ประชาชนนั้นได้”

๘.๒.๓.๑๗ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงิน  
แก่สมาชิกโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์  
วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๒)

“มาตรา ๔๒ ให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก  
โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นตามมาตรา ๔๖ (๔) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์  
วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

๘.๒.๓.๑๘ กำหนดให้ สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียน  
โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ  
และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๔๓)

“มาตรา ๔๓ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียน ดังต่อไปนี้  
โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นตามมาตรา ๔๖ (๔) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์  
วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด

(๑) ทะเบียนสมาชิก ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ

- (ก) ชื่อ และที่ตั้งสถาบันการเงินประชาชน
- (ข) ชื่อ สัญชาติ และที่อยู่ของสมาชิก
- (ค) วันที่เข้าเป็นสมาชิก

(๒) ทะเบียนหุ้น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ

- (ก) ชื่อ และที่ตั้งสถาบันการเงินประชาชน
- (ข) ชื่อของสมาชิกที่ถือหุ้น มูลค่าหุ้น จำนวนหุ้น และเงินค่าหุ้น

ที่ชำระแล้ว

(ค) วันที่ชำระค่าหุ้น”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๒.๓.๑๙ กำหนดให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนในเรื่องการให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง หรือเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๔)

“มาตรา ๔๔ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

- (๑) การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่
- (๒) การดำรงเงินกองทุน
- (๓) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง
- (๔) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล”

#### ๘.๒.๔ ส่วนที่ ๓ การสนับสนุนและประสานงาน

๘.๒.๔.๑ กำหนดให้คณะกรรมการประกาศกำหนดผู้ทำหน้าที่เป็นธนาคารผู้ประสานงาน (ร่างมาตรา ๔๕)

“มาตรา ๔๕ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดผู้ทำหน้าที่เป็นธนาคารผู้ประสานงาน”

๘.๒.๔.๒ กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๔๖)

“มาตรา ๔๖ ให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนและมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนต่อคณะกรรมการ
- (๒) สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการทางการเงินอย่างเข้มแข็ง
- (๓) รับคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจากองค์กรการเงินชุมชน พร้อมทั้งจัดทำความเห็นประกอบการศึกษา เพื่อนำเสนอต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๑๗
- (๔) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงิน ระบบทะเบียน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี ระบบความปลอดภัย หรือระบบอื่นใดสำหรับสถาบันการเงินประชาชน
- (๕) จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูล วิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรม ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก สำหรับสถาบันการเงินประชาชน
- (๖) จัดทำและพัฒนาระบบบริหารจัดการความเสี่ยง และระบบมาตรฐานการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๗) พัฒนาศักยภาพและความพร้อม ทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี และการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่สถาบันการเงินประชาชน

(๘) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐานการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชน

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย”

๘.๒.๔.๓ กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เสนอต่อคณะกรรมการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๗)

“มาตรา ๔๗ ให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เสนอต่อคณะกรรมการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

๘.๒.๔.๔ กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๘)

“มาตรา ๔๘ ให้ธนาคารผู้ประสานงานประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

๘.๒.๔.๕ กำหนดให้ ธนาคารผู้ประสานงานประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๔๙)

“มาตรา ๔๙ ให้ธนาคารผู้ประสานงานประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด”

๘.๒.๔.๖ กำหนดให้คณะกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก ข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน หรือข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๕๐)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....





“มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลตามมาตรา ๔๖ (๕) และมาตรา ๔๘ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

#### ๘.๒.๕ ส่วนที่ ๔ การจัดทำบัญชีและสอบบัญชี

๘.๒.๕.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี และเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดและการลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์โดยครบถ้วน (ร่างมาตรา ๕๑)

“มาตรา ๕๑ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป และเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์โดยครบถ้วน”

๘.๒.๕.๒ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำงบการเงินประจำปี ทุกรอบปีบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนโดยให้ให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นก่อนนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น (ร่างมาตรา ๕๒)

“มาตรา ๕๒ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำงบการเงินประจำปี ทุกรอบปีบัญชีของสถาบันการเงินประชาชน

งบการเงินประจำปีนั้นต้องทำให้แล้วเสร็จและให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น”

๘.๒.๕.๓ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำรายงานประจำปี แสดงผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบการเงินประจำปี และให้ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้อนุมัติแล้วไปยังนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่นั้น (ร่างมาตรา ๕๓)

“มาตรา ๕๓ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบการเงินประจำปี และให้ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้อนุมัติแล้วไปยังนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่นั้น”

๘.๒.๕.๔ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนเก็บรักษางบการเงินประจำปี และรายงานประจำปีพร้อมทั้งข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนและกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชนไว้ที่สถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๕๔)

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



“มาตรา ๕๔ ให้สถาบันการเงินประชาชนเก็บรักษาเงินประจำปี ตามมาตรา ๕๒ และรายงานประจำปีตามมาตรา ๕๓ พร้อมทั้งข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน และกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชนไว้ที่สถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สมาชิกตรวจดูได้”

๘.๒.๕.๕ กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่สามัญ เลือกตั้งผู้สอบบัญชี จากผู้สอบบัญชี ที่ได้รับอนุญาต และผู้สอบบัญชีซึ่งออกไปนั้นจะเลือกตั้งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้ (ร่างมาตรา ๕๕)

“มาตรา ๕๕ ผู้สอบบัญชีนั้น ให้ที่ประชุมใหญ่สามัญเลือกตั้งทุกปีจากผู้สอบบัญชี รับอนุญาต

ผู้สอบบัญชีซึ่งออกไปนั้นจะเลือกตั้งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้”

#### ๘.๓ หมวด ๓ การตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน

๘.๓.๑ กำหนดให้นายทะเบียนแต่งตั้งข้าราชการหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบ สถาบันการเงินประชาชน เมื่อเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือประชาชน และกำหนดให้ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจเข้าไปในสถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน เพื่อตรวจสอบ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงิน ประชาชน มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินประชาชน หรือให้ส่งรายงาน การประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่จำเป็นแก่การตรวจสอบได้ มีอำนาจยึด หรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสถาบันการเงินประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ซึ่งต้องไม่เกินหกสิบวัน ทั้งนี้ ให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบดังกล่าวต่อคณะกรรมการ และนายทะเบียนตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๕๖)

“มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสถาบันการเงินประชาชนใดกระทำการ ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่สมาชิกหรือประชาชน ให้นายทะเบียนแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานหรือบุคคลภายนอก เป็นผู้ตรวจสอบเพื่อตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนนั้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนเพื่อตรวจสอบในระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการของสถาบันการเงินประชาชนได้ และเมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไป ในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นได้

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบัน การเงินประชาชน มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินประชาชน หรือให้ส่งรายงาน การประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่จำเป็นแก่การตรวจสอบได้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๓) ยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสถาบันการเงินประชาชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบซึ่งต้องไม่เกินหกสิบวัน ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวจะต้องระบุ เหตุผล ความจำเป็น และสิทธิของผู้ถูกยึดหรืออายัดนั้น

ให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการและนายทะเบียน ตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

๘.๓.๒ กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบต้องแสดงบัตรประจำตัว ที่นายทะเบียนเป็นผู้ออกแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบให้เป็นไปตามแบบ ที่นายทะเบียนประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๕๗)

“มาตรา ๕๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๖ ผู้ตรวจสอบต้องแสดงบัตรประจำตัว ที่นายทะเบียนเป็นผู้ออกแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนประกาศกำหนด”

๘.๓.๓ กำหนดให้ผู้ตรวจสอบเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (ร่างมาตรา ๕๘)

“มาตรา ๕๘ ให้ผู้ตรวจสอบเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

๘.๔ หมวด ๔ การแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินประชาชน

๘.๔.๑ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการ สถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติในส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก ให้กรรมการสถาบันการเงิน ประชาชนหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือมีคำสั่งถอดถอนกรรมการ สถาบันการเงินประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน หรือผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ เมื่อมีข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสถาบัน การเงินประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสีย ผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก หรือในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชน มีข้อบกพร่องอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก (ร่างมาตรา ๕๙)

“มาตรา ๕๙ ในกรณีที่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนกระทำการหรืองดเว้น กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชน หรือสมาชิก หรือในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนมีข้อบกพร่องอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิกให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการ และระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๒) ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนระงับการปฏิบัติในส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก

(๓) ให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนผู้เป็นต้นเหตุดังกล่าวหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

(๔) มีคำสั่งถอดถอนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน หรือผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชน โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมใหญ่”

๘.๔.๒ กำหนดให้เมื่อนายทะเบียนได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ให้ตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราว โดยให้มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้งและก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้มีการจัดประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนขึ้นใหม่ทั้งหมดตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ (ร่างมาตรา ๖๐)

“มาตรา ๖๐ ในกรณีที่นายทะเบียนสั่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนขึ้นใหม่ทั้งหมดตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ”

๘.๔.๓ กำหนดให้เมื่อนายทะเบียนสั่งให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่ง ถ้ามิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งไม่ได้ตามกำหนดเวลา ให้ถือว่าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมด (ร่างมาตรา ๖๑)

“มาตรา ๖๑ ในกรณีที่นายทะเบียนสั่งให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่ง ถ้ามิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไม่ได้ตามกำหนดเวลา ให้ถือว่าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยกรรมการสถาบัน



การเงินประชาชนทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมด”

๘.๔.๔ กำหนดให้ผู้มีส่วนได้จากการออกคำสั่งใด ๆ ของนายทะเบียนตามมาตรา ๕๙ หรือมาตรา ๖๐ สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๖๒)

“มาตรา ๖๒ คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา ๕๙ หรือมาตรา ๖๐ ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

๘.๔.๕ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสามปี หรือขาดทุนเกินร้อยละสิบของจำนวนทุน ต้องเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อนายทะเบียน เพื่อขอความเห็นชอบภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบ ให้นายทะเบียนพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ พร้อมทั้งแจ้งให้สถาบันการเงินประชาชนทราบภายในเวลาดังกล่าว ในการนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ กรณีที่ไม่มีการเสนอโครงการภายในกำหนดเวลาหรือโครงการที่เสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบหรือตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชนนั้น (ร่างมาตรา ๖๓)

“มาตรา ๖๓ สถาบันการเงินประชาชนใดมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสามปี หรือขาดทุนเกินร้อยละสิบของจำนวนทุน ให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อนายทะเบียน เพื่อขอความเห็นชอบภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบ

โครงการตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) แผนดำเนินงาน
- (๒) ขั้นตอนที่ทำให้ลดผลขาดทุนของสถาบันการเงินประชาชน
- (๓) ระยะเวลาที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามโครงการ

เมื่อนายทะเบียนได้รับโครงการแล้ว จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ และให้แจ้งสถาบันการเงินประชาชนทราบภายในเวลาดังกล่าว ในการนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



ในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนไม่เสนอโครงการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือโครงการที่เสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการ หรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบหรือตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด ตามวรรคสอง ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชนนั้น”

#### ๘.๕ หมวด ๕ การเลิกสถาบันการเงินประชาชน

๘.๕.๑ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนย่อมเลิกกันเมื่อมีเหตุตามที่กำหนด ในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ที่ประชุมใหญ่ลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิก ทั้งหมดให้เลิก ล้มละลาย นายทะเบียนสั่งให้เลิก ทุนที่ชำระแล้วต่ำกว่าห้าแสนบาทเป็นระยะเวลา ติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งรอบปีบัญชี ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนปิดประกาศการเลิกสถาบันการเงินประชาชน ไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๖๔)

“มาตรา ๖๔ สถาบันการเงินประชาชนย่อมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

(๒) ที่ประชุมใหญ่ลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดให้เลิก

(๓) ล้มละลาย

(๔) นายทะเบียนสั่งให้เลิกตามมาตรา ๖๓

(๕) ทุนที่ชำระแล้วต่ำกว่าห้าแสนบาทเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งรอบปีบัญชี

ให้สถาบันการเงินประชาชนที่เลิกตาม (๑) (๒) หรือ (๓) แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่เลิก

ให้นายทะเบียนปิดประกาศการเลิกสถาบันการเงินประชาชนไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน”

๘.๕.๒ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนที่นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกตามมาตรา ๖๓ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งและให้นายทะเบียน ส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๖๕)

“มาตรา ๖๕ สถาบันการเงินประชาชนที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา ๖๓ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง และให้นายทะเบียนส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

๘.๕.๓ กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนที่เลิกไปต้องจัดการชำระบัญชีด้วย (ร่างมาตรา ๖๖)

“มาตรา ๖๖ เมื่อสถาบันการเงินประชาชนใดเลิกไปด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๔ ให้จัดการชำระบัญชีตามบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยการชำระบัญชี”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



## ๘.๖ หมวด ๖ การชำระบัญชี

๘.๖.๑ กำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่ล้มกลายนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย (ร่างมาตรา ๖๗)

“มาตรา ๖๗ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่ล้มกลายนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย”

๘.๖.๒ กำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุ นายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (ร่างมาตรา ๖๘)

“มาตรา ๖๘ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุ นายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี”

๘.๖.๓ กำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกไปเพราะเหตุอื่น นอกจากล้มละลายหรือนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกสถาบันการเงินประชาชน หากไม่มีการตั้งผู้ชำระบัญชีภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี และหากสมาชิก จำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดร้องขอต่อนายทะเบียน นายทะเบียนจะแต่งตั้ง ผู้ชำระบัญชีคนใหม่แทนผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือซึ่งได้แต่งตั้งไว้ก็ได้ (ร่างมาตรา ๖๙)

“มาตรา ๖๙ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจาก ล้มละลายหรือนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชีภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่เลิกสถาบันการเงินประชาชน

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ไม่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี

เมื่อนายทะเบียนเห็นสมควรหรือเมื่อสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิก ทั้งหมดร้องขอต่อนายทะเบียน นายทะเบียนจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีคนใหม่แทนผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับ เลือกตั้งหรือซึ่งได้แต่งตั้งไว้ก็ได้”

๘.๖.๔ กำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย การชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระ บัญชีของสถาบันการเงินประชาชนโดยอนุโลมและในระหว่างการชำระบัญชี ให้ถือว่าสถาบันการเงิน ประชาชนนั้นยังคงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี (ร่างมาตรา ๗๐)

“มาตรา ๗๐ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจาก ล้มละลาย ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของสถาบันการเงิน ประชาชนโดยอนุโลม

ในระหว่างการชำระบัญชี ให้ถือว่าสถาบันการเงินประชาชนนั้นยังคงอยู่ตราบเท่าเวลา ที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๘.๖.๕ กำหนดให้ผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้งได้รับค่าตอบแทนตามที่  
นายทะเบียนกำหนดและผู้ชำระบัญชีที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งอาจได้รับค่าตอบแทนตามที่ที่ประชุมใหญ่  
กำหนด (ร่างมาตรา ๗๑)

“มาตรา ๗๑ ผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้งอาจได้รับค่าตอบแทนตามที่  
นายทะเบียนกำหนด

ผู้ชำระบัญชีที่ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งอาจได้รับค่าตอบแทนตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด”

#### ๘.๗ หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

๘.๗.๑ กำหนดนิยามคำว่า “ผู้มีอำนาจในการจัดการ” (ร่างมาตรา ๗๒)

“มาตรา ๗๒ ในหมวดนี้

“ผู้มีอำนาจในการจัดการ” หมายความว่า

(๑) กรรมการของสถาบันการเงินประชาชน

(๒) ผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งสถาบันการเงินประชาชนแต่งตั้ง มอบหมายหรือทำสัญญา  
ให้มีอำนาจในการบริหารงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ

(๓) บุคคลที่ตามพฤติการณ์มีอำนาจควบคุมหรือครอบงำกรรมการหรือการจัดการ  
ของสถาบันการเงินประชาชน ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงาน  
ของสถาบันการเงินประชาชน”

๘.๗.๒ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท  
หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ สำหรับผู้ที่กระทำการ  
ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ (ร่างมาตรา ๗๓)

“มาตรา ๗๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน  
หกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลา  
ที่ยังฝ่าฝืนอยู่”

๘.๗.๓ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท  
หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ขัดขวางผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้  
(ร่างมาตรา ๗๔)

“มาตรา ๗๔ ผู้ใดขัดขวางผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้  
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

๘.๗.๔ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท  
หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้  
(ร่างมาตรา ๗๕)

“มาตรา ๗๕ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้  
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....





๘.๗.๕ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ ซึ่งเอกสารใด ๆ อันผู้ตรวจสอบได้ยึดอายัด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็น พยานหลักฐานหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าผู้ตรวจสอบจะรักษาเอกสารนั้นไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม (ร่างมาตรา ๗๖)

“มาตรา ๗๖ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ ซึ่งเอกสารใด ๆ อันผู้ตรวจสอบได้ยึดอายัด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็น พยานหลักฐานหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าผู้ตรวจสอบจะรักษาเอกสารนั้นไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน สามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

๘.๗.๖ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ล่วงรู้กิจการของสถาบันการเงินประชาชนเนื่องจากการปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายอันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗๗)

“มาตรา ๗๗ ผู้ใดล่วงรู้กิจการของสถาบันการเงินประชาชนเนื่องจากการปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายอันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) การเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี
- (๒) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชี
- (๔) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนนั้น
- (๕) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารผู้ประสานงาน ที่ให้การสนับสนุนสถาบันการเงินประชาชนนั้น
- (๖) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ประชาชน
- (๗) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินประชาชน
- (๘) การเปิดเผยความลับของลูกค้าสถาบันการเงินประชาชนที่ถูกเปิดเผย
- (๙) การเปิดเผยความลับของลูกค้าของสถาบันการเงินประชาชนซึ่งลูกค้าดังกล่าว ให้ความยินยอมแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



(๑๐) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายบัญญัติไว้”

๘.๗.๗ กำหนดให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของสถาบันการเงินประชาชน โดยเหตุที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชนนั้น และเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือประชาชน (ร่างมาตรา ๗๘)

“มาตรา ๗๘ ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของสถาบันการเงินประชาชน โดยเหตุที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชนนั้น และเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการเปิดเผยตามกรณีในมาตรา ๗๗ วรรคสอง”

๘.๗.๘ กำหนดให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีที่เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ จนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย (ร่างมาตรา ๗๙)

“มาตรา ๗๙ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

#### ๘.๘ บทเฉพาะกาล

๘.๘.๑ กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๐)

“มาตรา ๘๐ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา ๕ ปฏิบัติหน้าที่ที่พระราชบัญญัตินี้ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....

## ส่วนที่ ๒

ข้อมูลประกอบการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน

พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

## การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย\*

### ๑. สรุปความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นเป้าหมายสำคัญของภาครัฐ อันจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกัน ทางด้านการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรการเงินระดับ ฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมากยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ จากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เมื่อต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี บางส่วนยังขาดสภาพ ความเป็นนิติบุคคล ส่วนในระดับภาพรวม ภาครัฐยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนระดับนโยบายเรื่องนี้ อย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานให้เกิดความสอดคล้อง ยังไม่ได้มีการกำกับดูแล อย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทยในช่วงที่ผ่านมาขาดความก้าวหน้า ประชาชน จำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพอย่างครบถ้วน บางส่วนต้องไปพึ่งพาแหล่งเงินทุน นอกกระบบทำให้ถูกเอาเปรียบ นอกจากนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนที่มีอยู่ขาดการบริหารจัดการ ความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานราก วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากของชุมชน ให้เข้มแข็ง เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น ต่อระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศ<sup>๑</sup> จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### ๒. สรุปการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจ พิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนี้<sup>๒</sup>

\* เรียบเรียงโดย นางสาวกรรณิกา พัสระ วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย

<sup>๑</sup> หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

<sup>๒</sup> รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

## ๒.๑ วิธีในการรับฟังความคิดเห็น

๒.๑.๑ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้เชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน พ.ศ. .... ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้แก่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และตัวแทนจากเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

๒.๑.๒ มีการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email : [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒.๑.๓ มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน หลังผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

## ๒.๒ จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

๒.๒.๑ การจัดรับฟังความคิดเห็นกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน จำนวน ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐

๒.๒.๒ เปิดช่องทางแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ จำนวน ๒ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และครั้งที่สองหลังร่างพระราชบัญญัติผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน

**๒.๓ พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้**

หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการเงินระดับชุมชน รวมทั้งประชาชน และบุคคลทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น

**๒.๔ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้**

**๒.๔.๑ สรุปการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี**

ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นเรื่อง การกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนอย่างเคร่งครัดและมีธนาคารผู้ประสานงานเข้ามาเกี่ยวข้องอาจทำให้เสียเจตนาธนาการของการเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่เน้นการดำเนินงานภายในชุมชนตนเอง

คำชี้แจง

สถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับชุมชนสามารถทำธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกในองค์กรได้โดยตรงกับนิติบุคคลอื่น ดังนั้น เพื่อเป็นการดูแลความเสี่ยงและผลประโยชน์ของสมาชิกในสถาบันการเงินประชาชนจึงเห็นควรให้มีการกำกับดูแลที่เป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้จากสถาบันการเงินผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและมีระบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป โดยการกำกับดูแลนี้ คำนึงถึงการสนับสนุนและส่งเสริมบริบทขององค์กรการเงินระดับชุมชนให้มีความยั่งยืน นอกจากนี้ การขอรับรองการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนสามารถทำได้โดยสมัครใจ โดยสถาบันการเงินประชาชนภายใต้พระราชบัญญัตินี้ จะสามารถใช้สถานภาพการเป็นนิติบุคคลและได้รับการสนับสนุนจากธนาคารผู้ประสานงาน แต่หากองค์กรการเงินชุมชนใดไม่ต้องการจะใช้ชื่อแทนตนเองว่าสถาบันการเงินประชาชน และต้องดำเนินการอยู่แบบเดิมตามที่ตนเองได้ปฏิบัติอยู่ก็สามารถทำได้

ความเห็นประชาชนที่เกี่ยวข้อง

๑) ประเด็นเรื่อง “รัฐบาลจะไปเอาเงินของประชาชนมาบริหารจัดการ ชาวบ้านเห็นว่ารัฐกำลังจะปล้นเงินประชาชนเพราะเงินจากกองทุนออมทรัพย์หรือเงินจากกองทุนต่าง ๆ เป็นเงินของประชาชนที่บริหารโดยประชาชนเพื่อประชาชน แต่อยู่ดี ๆ รัฐบาลออกกฎหมายมาไปหยิบเอาเงินส่วนนี้แล้วมากำหนดกฎเกณฑ์เพื่อบริหารจัดการเอง โดยให้ธนาคารของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแล” “จะมีการขอแบ่งกำไรครึ่งหนึ่งให้กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง”

### **คำชี้แจง**

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานรัฐหรือธนาคารผู้ประสานงานมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของประชาชน ซึ่งสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของสมาชิกเอง ทั้งนี้ สถาบันการเงินประชาชนจะได้รับการสนับสนุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชน การตรวจสอบด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และการสนับสนุนทางการเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนจากธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์ ความน่าเชื่อถือ และระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานแก่สถาบันการเงินประชาชนเอง นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชนไม่ได้มีการกำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนต้องแบ่งปันกำไรหรือนำส่งเงินให้กับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

๒) ประเด็นเรื่อง องค์การการเงินระดับชุมชนที่ต้องการใช้ชื่อเป็น “สถาบันการเงินชุมชน” อาจมีความขัดแย้งกับชื่อขององค์การการเงินระดับชุมชนอื่นที่ต้องการใช้ชื่อเดียวกัน

### **คำชี้แจง**

เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับการใช้ชื่อสถาบันการเงินชุมชนที่ปรากฏอยู่ในหมายเหตุที่กล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งอาจสร้างความเข้าใจผิดต่อสถาบันการเงินประชาชน จึงได้เปลี่ยนการใช้คำว่า “สถาบันการเงินชุมชน” เป็น “สถาบันการเงินประชาชน” และเรียกร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

๒.๔.๒ สรุปการแสดงความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติหลังผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

ไม่มีผู้คัดค้าน

๓. สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ

ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... มีดังนี้<sup>๔</sup>

---

<sup>๔</sup> หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

### **ด้านเศรษฐกิจ**

**เชิงบวก :** การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงจะสามารถช่วยลดปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวมได้ โดยการเข้าบริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น การออม และสินเชื่อ เป็นต้น จะสนับสนุนการพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนด้านการประกอบอาชีพ และด้านความเป็นอยู่ ให้สามารถสร้างรายได้เพิ่ม การออมเงิน และลดปัญหาจากการกู้ยืมนอกระบบได้ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน นอกจากนี้ ธนาคารผู้ประสานงานจะสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากได้มากขึ้น และรัฐมีข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากที่ชัดเจนเพื่อนำไปเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประชาชนระดับฐานรากได้ต่อไป

**ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก :** ประชาชนในระดับฐานรากที่ต้องการใช้บริการทางการเงิน ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชน และรัฐ

### **ด้านสังคม**

**เชิงบวก :** ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานของคนในชุมชน และการมีเศรษฐกิจในชุมชนที่มั่นคงจะลดปัญหาเชิงสังคมโดยรวม จากปัญหาความยากจนและปัญหาจากหนี้สิน รวมทั้งเพิ่มคุณภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีระเบียบวินัยทางการเงิน นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีระเบียบวินัยในการจัดการบริหารการเงินที่ดี จะเพิ่มการแข่งขันในด้านการผลิตและการค้าจากการเพิ่มการลงทุน แรงงาน และผลผลิต เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการช่วยส่งเสริมความมั่นคงให้แก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชน

**ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก :** ประชาชนในระดับฐานรากที่ต้องการใช้บริการทางการเงิน ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชน และรัฐ

**เชิงลบ : -**

### **๔. การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน**

กระทรวงการคลัง ได้มีการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th)



**๕. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย**

กระทรวงการคลัง ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... แล้ว เห็นควรยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

**๖. ความเห็นต่อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... แล้ว เห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗  
วรรคสอง

-----

## หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ร่างพระราชบัญญัติ สถาบันการเงินประชาชน พ.ศ.....

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

### ๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

#### ๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร

เพื่อให้มีกฎหมายรับรองสถานะองค์กรการเงินระดับชุมชนให้มีสภาพความเป็นนิติบุคคล และบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการเงินให้แก่ชุมชนระดับฐานราก เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง

#### เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด

องค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ และขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี แก่สมาชิกในองค์กร สาเหตุสำคัญมาจากการทำธุรกรรมระดับชุมชนยังคงพึ่งพาการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านตัวบุคคล เนื่องจากขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ขาดการกำกับดูแล และสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานทางการเงิน อีกทั้งยังไม่มีบูรณาการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมขององค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเงินระดับฐานราก ดังนั้น การได้รับการรับรองสภาพความเป็นนิติบุคคลขององค์กรการเงินระดับชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชน จะทำให้สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนเข้าถึงการทำธุรกรรมทางการเงินในระดับฐานรากได้ทั่วถึง และการสนับสนุนและประสานงานโดยธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์และศักยภาพจะสนับสนุนและกำกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนให้มีคุณภาพ การมีข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากจากสถาบันการเงินประชาชน จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถวางกรอบนโยบายและแนวทางการพัฒนาการเงินระดับฐานรากให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### ๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงเป็นเป้าหมายสำคัญของภาครัฐ อันจะช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมาก ยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ จากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เมื่อต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี บางส่วนยังขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ส่วนในระดับภาพรวม ภาครัฐยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนระดับนโยบายเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานให้เกิดความสอดคล้อง ยังไม่ได้มีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทยในช่วงที่ผ่านมาขาดความก้าวหน้า ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพอย่างครบถ้วน บางส่วนต้องไปพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบ ทำให้ถูกเอาเปรียบ นอกจากนี้ องค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนที่มีอยู่ขาดการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง

ด้วยเหตุนี้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในระดับฐานราก วางกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานราก

ของชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน ที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินระดับฐานรากของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานราก หากไม่ทำภารกิจนั้น จะมีผลประการใด

เนื่องจากในปัจจุบัน มีการให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนที่คล้ายคลึงกับสถาบันการเงินประชาชน อยู่แล้ว หากไม่มีการส่งเสริมและกำกับดูแลที่เหมาะสม ผู้ให้บริการทางการเงินดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงทางการเงิน และการบริหารจัดการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง นอกจากนี้ ชุมชนในระดับฐานรากจะขาดโอกาสการสร้าง ฐานะการเงินที่มีความยั่งยืน และรัฐจะเสียโอกาสในการสร้างฐานข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากที่มีประสิทธิภาพ

### ๑.๓ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง

ออกกฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน

แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

**ข้อดี** การจัดตั้งองค์กรการเงินระดับชุมชนให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลให้องค์กรสามารถทำนิติกรรม และธุรกรรมในระดับองค์กรได้ จะเพิ่มความคล่องตัวและความโปร่งใสขององค์กรในการบริหารเงิน ลดการพึ่งพา ตัวบุคคล และแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ซึ่งสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงิน แก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ และลดปัญหาจากหนี้ในระบบ ทั้งนี้ สถาบันการเงิน ประชาชนจะได้รับการสนับสนุนและกำกับดูแลจากธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์และมีระบบการจัดการ ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานแก่สถาบันการเงินประชาชน

**ข้อเสีย** องค์กรการเงินระดับชุมชนที่ต้องการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนให้ถูกต้องตามร่าง พระราชบัญญัตินี้ จะมีขั้นตอนในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น เช่น การจดทะเบียน และการถูกกำกับดูแลจากธนาคาร ผู้ประสานงาน เป็นต้น

### ๑.๔ มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร

๑.๔.๑ การให้มีสภาพนิติบุคคล กำหนดให้องค์กรการเงินชุมชนจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน (ร่าง พ.ร.บ.ฯ) โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นนายทะเบียน

๑.๔.๒ กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน กำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการดำเนินงาน การบัญชีและมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยง รวมทั้งกำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และผลตอบแทน ที่สถาบันการเงินประชาชนอาจเรียกเก็บจากสมาชิก

๑.๔.๓ ธนาคารผู้ประสานงาน ธนาคารผู้ประสานงานเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของสถาบัน การเงินประชาชน โดยจะต้องทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การรับคำขอจัดตั้งสถาบัน การเงินประชาชน (เพื่อพิจารณาก่อนส่งคำขอจัดตั้งให้นายทะเบียน) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับการให้บริการทางการเงินระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี ระบบทะเบียน หรือระบบอื่นใดที่จำเป็น พัฒนา ศักยภาพและความพร้อม ทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี การตรวจสอบ การเสริมศักยภาพของบุคลากร และจัดทำระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งต้องประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินประชาชน

๑.๔.๔ ระบบฐานข้อมูล ธนาคารผู้ประสานงานเป็นผู้จัดทำเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับสถาบันการเงิน ประชาชน และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะสามารถเข้าถึงและดึงข้อมูลจากระบบฐานของสถาบันการเงินประชาชน ภายใต้การดูแลของธนาคารผู้ประสานงาน เพื่อการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนให้มีการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชน การประเมินผล ติดตามและตรวจสอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

### ๑.๕ การกีดกันจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

มาตรการในข้อ ๑.๔ จะสามารถแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องนั้นได้ เนื่องจากองค์การการเงินชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมาก ยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ จากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปเมื่อต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี อีกทั้งบางส่วนยังขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ทั้งในระดับภาพรวม ภาครัฐยังไม่ทิศทางการที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนระดับนโยบายเรื่องนี้ อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่มีมาตรฐาน ดังนั้น การให้สภาพความเป็นนิติบุคคล การเพิ่มการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินและการจัดทำฐานข้อมูลจะช่วยแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวได้

### ๑.๖ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร

มีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนเพื่อเป็นแหล่งให้บริการทางการเงินทางเลือกให้แก่ประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น

#### ตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีอย่างไร

สัดส่วนการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงของประชาชน ซึ่งอาจรวมถึงสัดส่วนของผู้ที่มีบัญชีเงินฝาก และสัดส่วนของผู้ที่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงการที่สถาบันการเงินประชาชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้มีความมั่นคงทางการเงิน

### ๑.๗ การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด

ไม่มี

การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นผลดี หรือก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

## ๒. ผู้ทำภารกิจ

๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้ การดำเนินงานตามร่าง พ.ร.บ.ฯ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินชุมชน เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชน จึงเป็นการดำเนินการแบบไม่แสวงผลกำไร ภาคเอกชนจึงไม่มีความเหมาะสมในการทำภารกิจนี้

#### ภารกิจควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร

การส่งเสริมและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนเป็นการดำเนินงานแบบไม่แสวงหาผลกำไร ภาคเอกชนจึงไม่อาจทำภารกิจนี้ได้ นอกจากนี้ยังมีองค์กรภาครัฐ อาทิ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการเงินและมีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศที่จะช่วยภาครัฐทำภารกิจดังกล่าวได้

๒.๒ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด

ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน ร่าง พ.ร.บ.ฯ กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นธนาคารผู้ประสานงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นธนาคารผู้ประสานงานโดยธนาคารผู้ประสานงานจะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนการจัดตั้งสถาบัน โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการทางการเงินระดับชุมชนอย่างเข้มแข็ง โดยพื้นที่จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงินระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี หรือระบบอื่นใดที่จำเป็น พัฒนาศักยภาพและความพร้อมทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี และการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่สถาบันการเงินประชาชน ให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชน เป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงิน

ระหว่างสถาบันการเงินประชาชน จัดทำระบบข้อมูล ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น

๒.๓ ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่ หากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนทั่วประเทศ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจมีศักยภาพและนโยบายที่แตกต่างกัน

### ๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

#### ๓.๑ การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร

■ หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function) ในเรื่อง การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงของประชาชน

■ หน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ ใน มาตรา ๗๕, และมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

■ ยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

■ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคม

■ แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในด้านที่ ๕ การขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### ๓.๒ การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่

เนื่องจากหนึ่งในแนวทางพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากคือการให้มีสถานะนิติบุคคล ประกอบกับการกำกับดูแลทางการเงินซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น ไม่สามารถกระทำภารกิจดังกล่าวโดยใช้มาตรการทางบริหารได้

ถ้าใช้มาตรการทางบริหารจะมีอุปสรรคอย่างไร

ไม่มี

#### ๓.๓ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้

เนื่องจากองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนมาก ยังให้บริการทางการเงินได้ไม่ครบถ้วน ขาดความยั่งยืนในการดำเนินการ จากการเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไป เมื่อต้องเปลี่ยนบุคคลผู้เป็นแกนนำ ขาดความมั่นคง จากข้อจำกัดด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านบัญชี อีกทั้งบางส่วนยังขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ทั้งยังไม่มีกำกับการปล่อยอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากของไทยในช่วงที่ผ่านมาขาดความก้าวหน้าแม้ว่าจำนวนเงินฝากในระบบ องค์กรการเงินระดับฐานรากมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากขาดการส่งเสริมและกำกับดูแล อาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนในวงกว้างได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### ๓.๔ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

##### (ก) การใช้บังคับกฎหมาย

■ ต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เป็นการส่งเสริมและกำกับ สถาบันการเงินประชาชนทั่วประเทศ

(ข) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

ใช้บังคับทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจาก

บังคับใช้ ๑๒๐ วันหลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากคณะกรรมการต้องมี ระยะเวลาในการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๕ เหตุใดจึงไม่สมควรตราเป็นกฎในลักษณะอื่น เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น

หากกำหนดให้มีการส่งเสริมและกำกับสถาบันการเงินประชาชน โดยกำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนทั่วประเทศ เนื่องจาก ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีนโยบายที่แตกต่างกัน

๓.๖ ลักษณะการใช้บังคับ

ควบคุม

กำกับ/ติดตาม (ข้ามไปข้อ ๓.๘)

ส่งเสริม

ระบบผสม ได้แก่ กำกับและส่งเสริม

เหตุใดจึงต้องใช้ระบบดังกล่าว

การส่งเสริมสถาบันการเงินประชาชนโดยการให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้น ต้องดำเนินการควบคู่ ไปกับการกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสมาชิกสถาบันการเงินประชาชน ร่าง พ.ร.บ.ฯ จะมีการกำหนดโครงสร้างและแนวทางการส่งเสริมและกำกับระบบสถาบันการเงินประชาชน โดยจัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและกำกับ สถาบันการเงินประชาชน และกำหนดให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชนเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนสามารถแต่งตั้งธนาคารเป็นธนาคาร ผู้ประสานงานเพื่อดำเนินการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน

๓.๗ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

๓.๗.๑ เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชนมีการสนับสนุนสถาบันการเงินประชาชน โดยให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและสามารถ ทำธุรกรรมต่าง ๆ ในนามของสถาบันการเงินประชาชน จึงเห็นควรให้มีระบบอนุญาตเพื่อให้สถาบันการเงินประชาชน ที่มีความพร้อมและมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในร่าง พ.ร.บ.ฯ สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้

๓.๗.๒ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร คุ่มค่าต่อภาระ ที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร

ไม่มี

๓.๗.๓ มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร

นายทะเบียนจะออกประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดตั้ง การจดทะเบียน การดำเนินการการเพิกถอนและการฟื้นฟูสภาพจากการเป็นสถาบันการเงินประชาชน โดยจะพิจารณาให้ความ เห็นชอบ พิจารณาคำขอยกเลิกและเพิกถอนสถาบันการเงินประชาชน ตามข้อเสนอแนะของธนาคารผู้ประสานงาน ตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนด

๓.๗.๔ มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่

นายทะเบียนออกระเบียบกำหนดวิธีการในการจัดตั้งและจดทะเบียน

**๓.๗.๕ มีการเปิดโอกาสให้ขอรับการปฏิเสศคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร**

ในกรณีที่ธนาคารผู้ประสานงานเสนอแนะต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการเพิกถอนสถาบันการเงินประชาชนนอกจากการเป็นสถาบันการเงินประชาชน สถาบันการเงินประชาชนโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้นายทะเบียนส่งคำขอต่อไปยังคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า

**๓.๗.๖ มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่**

หากสถาบันการเงินประชาชนไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนด นายทะเบียนสามารถสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชน ตามคำแนะนำของธนาคารผู้ประสานงาน

**มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่**

ไม่มี

**๓.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย**

**๓.๘.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการ หรือไม่ มีความจำเป็นอย่างไร**

มีการใช้ระบบคณะกรรมการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน เนื่องจากคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีอำนาจหน้าที่ออกเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานและแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน

**๓.๘.๒ คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมีอำนาจซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่**

ไม่มี

หากมีความซ้ำซ้อน จะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น

ไม่มี

**๓.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่**

คณะกรรมการฯ มีเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นองค์ประกอบ ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการ และเลขานุการ นอกจากนี้ มีกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ และประสบการณ์ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการคลัง ด้านการบัญชี ด้านการบริหารความเสี่ยง หรือการประกันภัย และด้านเทคโนโลยี ด้านละ ๑ คน รวม ๗ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

**เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ**

เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ทำธุรกรรมทางการเงินจึงเห็นควรให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน นอกจากนี้ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่ส่งเสริมองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

**๓.๙ มีการหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร**

นายทะเบียนจะพิจารณาคุณสมบัติขององค์กรการเงินชุมชนที่จะขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาและรับรองคุณสมบัติจากธนาคารผู้ประสานงานอย่างครบถ้วนแล้ว นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบที่เข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนในกรณีที่มีเหตุวิกฤติหรือเหตุอันสงสัย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์การตรวจสอบที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง

๓.๑๐ ประเภทของโทษที่กำหนด

โทษทางอาญา  โทษทางปกครอง  ระบบผสม

๓.๑๑ การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด

การกำหนดโทษจะช่วยป้องกันการก่อทุจริตของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งรวมถึงประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้าง เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนดำเนินงานตามภารกิจได้อย่างยั่งยืน

๓.๑๒ ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร

ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญา ได้แก่

- การใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกันโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่
- การขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- การทำให้เอกสารที่เจ้าหน้าที่ได้ยึดไว้หรือส่งให้ส่งเป็นพยานหลักฐานเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- การเปิดเผยข้อมูลของผู้ให้บริการทางการเงินจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- การเปิดเผยความลับของสถาบันการเงินประชาชน ผู้ซึ่งมีอำนาจจัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชน ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- กรณีกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลที่มีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลผู้ประกอบกิจการที่มีหน้าที่สั่งการ แต่ละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๔.๑ การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่  
ไม่มี

๔.๒ ในกรณีมีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่  
ไม่มี

๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า

๕.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง

ได้แก่ ธนาคารผู้ประสานงาน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง องค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีอยู่ และประชาชนในระดับฐานรากที่ต้องการบริการทางการเงิน



## ๕.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว

### ■ ด้านเศรษฐกิจ

- **เชิงบวก** การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงจะสามารถช่วยลดปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวมได้ โดยการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น การออม และสินเชื่อ เป็นต้น จะสนับสนุนการพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนด้านการประกอบอาชีพ และด้านความเป็นอยู่ ให้สามารถสร้างรายได้ เพิ่มการออมเงิน และลดปัญหาจากการกู้ยืมนอกระบบได้ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน นอกจากนี้ ธนาคารผู้ประสานงานจะสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากได้มากขึ้น และรัฐมีข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากที่ชัดเจนเพื่อนำไปเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประชาชนระดับฐานรากได้ต่อไป

- **ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก** ประชาชนในระดับฐานรากที่ต้องการใช้บริการทางการเงิน ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชน และรัฐ

- **เชิงลบ** -

- **ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ** -

### ■ ด้านสังคม

- **เชิงบวก** ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานของคนในชุมชน และการมีเศรษฐกิจในชุมชนที่มั่นคงจะลดปัญหาเชิงสังคมโดยรวม จากปัญหาความยากจนและปัญหาจากหนี้สิน รวมทั้งเพิ่มคุณภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีระเบียบวินัยทางการเงิน

- **ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก** ประชาชนในระดับฐานรากที่ต้องการใช้บริการทางการเงิน ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชน และรัฐ

- **เชิงลบ** -

- **ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ** -

## ๕.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

การจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

## ๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมได้รับ

๕.๔.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

ประชาชนในระดับฐานรากที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้เนื่องจากอาศัยอยู่นอกเขตเมือง หรือไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการใช้บริการธุรกรรมทางการเงินทั่วไปได้ ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้ อาจสามารถเข้าถึงบริการจากผู้ให้บริการที่เป็นกองทุนหมู่บ้านหรือองค์กรการเงินชุมชนได้ ดังนั้น องค์กรการเงินชุมชนจึงมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มการเข้าถึงทางการเงินให้แก่ประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ลดปัญหาหนี้ นอกระบบ และการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนแล้ว ๑,๗๑๔ แห่ง มีเงินฝากรวมทั้งสิ้นประมาณ ๘๖๗ ล้านบาท และมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นหน่วยงานสนับสนุนหลัก อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเหล่านี้ยังขาดกฎหมายรองรับการดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินประชาชน หรือมีสภาพเป็นนิติบุคคล และยังมีปัญหาจากการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านตัวบุคคล ดังนั้น การยกระดับองค์กรการเงินชุมชนให้สามารถทำธุรกรรมได้จะเพิ่มความสามารถของประชาชนในระดับฐานรากให้เข้าถึงบริการทางการเงินได้กว้างขวาง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**๕.๔.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด**

การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของคนในชุมชนระดับฐานรากนับเป็นการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน โดยหากคนในชุมชนสามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จะสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวม นอกจากนี้ สถาบันการเงินประชาชนร่วมมือกับธนาคารผู้ประสานงานในการจัดการดูแล และให้ความรู้ในการจัดการบริหารการเงินแก่สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน ได้ทั่วถึง

การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด  
ไม่มี

ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากน้อยเพียงใด

ภาคการเงินในระดับฐานรากที่เข้มแข็งจะเป็นปัจจัยที่เพิ่มการแข่งขันในการประกอบอาชีพของคนในชุมชนได้ ซึ่งส่งเสริมการลงทุน แรงงาน และผลผลิต เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจต่อไป

และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด

ไม่มี

**๕.๔.๓ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร**

การมีฐานข้อมูลด้านการเงินระดับฐานรากเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารเศรษฐกิจและนโยบายด้านความเป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากน้อยเพียงใด

ไม่มี

**๕.๔.๔ วิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ**

ระยะสั้นและระยะกลาง จำนวนองค์กรการเงินระดับชุมชนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน สัดส่วนการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงของประชาชน ซึ่งอาจรวมถึงสัดส่วนของผู้ที่มีบัญชีเงินฝากและสัดส่วนของผู้ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อ

ระยะยาว สัดส่วนการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงของประชาชน ซึ่งอาจรวมถึงสัดส่วนของผู้ที่มีบัญชีเงินฝากและสัดส่วนของผู้ที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อ และสัดส่วนฐานข้อมูลการเงินที่ครอบคลุมชุมชนในระดับฐานราก

**๕.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย**

ไม่มี

**๕.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน**

และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ

ไม่มี

**๖. ความพร้อมของรัฐ**

**๖.๑ ความพร้อมของรัฐ**

**(ก) กำลังคนที่จะต้องใช้**

การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนดำเนินการโดย ธนาคารผู้ประสานงานทั่วประเทศ สถาบันการเงินประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่เป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลจากธนาคารผู้ประสานงาน รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินตามร่างพระราชบัญญัติการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงิน พ.ศ. .... เพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน โดยกำลังคนของสำนักงานในระยะเริ่มแรกมีจำนวนประมาณ ๘๐ อัตรา

**(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี**

ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินประชาชนควรประกอบด้วยผู้มีความรู้ และประสบการณ์ทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการธนาคารพื้นฐาน และด้านกฎหมาย หรือวิทยาการอื่น ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการทำธุรกรรมการเงินในระดับชุมชน ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดระเบียบ การจัดตั้ง และเงื่อนไขการเป็นสถาบันการเงินประชาชน โดยมีธนาคารประสานงานที่มีประสบการณ์ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

สำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงิน คุณวุฒิในด้าน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การบัญชี การบริหาร การจัดการ เทคโนโลยีสารสนเทศ ประชาสัมพันธ์ และอื่น ๆ

**(ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องมีในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย**

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินใช้งบประมาณปีละ ๔๐ ล้านบาท แบ่งเป็นงบบุคลากร ๔๐ ล้านบาท งบดำเนินงาน ๓๐ ล้านบาท และงบลงทุน ๒๐ ล้านบาท รวมเป็นเงิน งบประมาณในระยะ ๕ ปีแรก เป็นเงิน ๔๕๐ ล้านบาท ทั้งนี้จะเป็นการของงบประมาณตามการดำเนินงานของ ร่างพระราชบัญญัติการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงิน พ.ศ. ....

**๖.๒ ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ อย่างไร**

การดำเนินงานที่มีผลต่อการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน ได้แก่ ธนาคารผู้ประสานงานทั่วประเทศ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลจากธนาคารผู้ประสานงาน เป็นหน่วยงานที่มี ประสบการณ์และความสามารถเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินโดยธนาคารผู้ประสานงานมีสาขาครอบคลุมทั่วประเทศ และมีระบบฐานข้อมูลด้านธุรกรรมทางการเงิน ทั้งนี้ ธนาคารผู้ประสานงานสามารถจัดทำบัญชีเฉพาะสำหรับการ ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ และสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

**๖.๓ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย**

**■ วิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย**

ระหว่างการดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.๗ ได้จัดให้มีช่องทางในการเผยแพร่และเปิดรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนต่อร่าง พ.ร.บ.๗ ดังต่อไปนี้

(๑) เชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการเข้าถึง บริการทางการเงินระดับชุมชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ.๗ ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

(๒) เผยแพร่กฎหมายพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปต่อร่าง พ.ร.บ.๗ ผ่านทางเว็บไซต์ ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email: [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ ของภาครัฐ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th)

**๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย**

**๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับ หน่วยงานนั้นอย่างไร**

ไม่มี

๗.๒ มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร  
ไม่มี

๗.๓ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร  
สถาบันการเงินประชาชนมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับธนาคารผู้ประสานงานด้านธุรกรรมการเงิน และข้อมูลทางการเงินโดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้รับข้อมูลดังกล่าว

๗.๔ ผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจาก  
สถาบันการเงินประชาชนเป็นองค์กรทางการเงินและมีความเกี่ยวข้องกับธนาคาร

#### ๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ

๘.๑ ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

- เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการในทันต่อสถานการณ์
- ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

๘.๒ การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๘.๒.๑ ในกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดบ้าง  
แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด

มี สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูลทั่วไปในด้านต่าง ๆ ของการให้บริการทางการเงินข้อมูลสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับการรับรองจดทะเบียน รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก จากธนาคารผู้ประสานงานซึ่งมีหน้าที่จัดทำระบบข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจะต้องได้รับข้อมูลอย่างน้อยเป็นประจำทุกไตรมาส

๘.๒.๒ หากมีการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมอย่างไร  
ไม่มี

๘.๒.๓ ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างไร

ไม่มี

๘.๓ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจอย่างไรบ้าง

๘.๓.๑ มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหรือไม่ อย่างไร

มี ธนาคารผู้ประสานงานต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินประชาชน และดำเนินการประเมินมาตรฐานการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชนเป็นประจำทุกปี และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ ทั้งนี้ ธนาคารผู้ประสานงานจะต้องตรวจสอบและประเมินผลเพื่อทบทวนการรับรองการจดทะเบียนการเป็นสถาบันการเงินประชาชนทุกสามปี

และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชนและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยธนาคารผู้ประสานงานสามารถเสนอแนะให้ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ ของสถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสีย ผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก และสามารถเสนอแนะต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการสั่งให้ สถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้

**๘.๓.๒ มีกระบวนการร้องเรียนจากบุคคลภายนอกหรือไม่ อย่างไร**

คณะกรรมการอกระเบียบ และกำกับความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินประชาชนโดยรวม ซึ่งครอบคลุมถึงการสร้างช่องทางร้องเรียนการทำงานของสถาบันการเงินประชาชนจากบุคคลภายนอก ให้คณะกรรมการ นายทะเบียน และธนาคารผู้ประสานงานได้ทราบ

**๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง**

**๙.๑ ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของ กฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่**

มีการจัดทำกฎหมายลำดับรอง

ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดบ้าง

แผนจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกรอบระยะเวลาของกฎหมายลำดับรอง ภายใต้ร่าง พ.ร.บ.ฯ สรุปได้

ดังนี้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง องค์กรการเงินชุมชน (มาตรา ๓)	คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ประชาชน (คณะกรรมการฯ) ประกาศกำหนด รูปแบบองค์กรการเงินชุมชนที่มีคุณสมบัติ มาขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๒	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง การแต่งตั้งธนาคาร ผู้ประสานงาน (มาตรา ๓, ๙ (๒) และ ๔(๕))	คณะกรรมการฯ แต่งตั้งธนาคารผู้ประสานงาน เพื่อสนับสนุนและประสานงานการดำเนินงาน ของธนาคารผู้ประสานงาน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๓	กฎกระทรวงการคลัง เรื่อง บริการทางการเงิน ของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๓, และ ๒๖ (๘))	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎ กระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการให้บริการ ทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชน	เมื่อมีความจำ ในกรณีที่ต้องกำหนดการ ให้บริการทางการเงินอื่น นอกเหนือจากที่กำหนด ในกฎหมาย
๔	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ย หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของสถาบันการเงิน ประชาชน (มาตรา ๙ (๓))	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนดกรอบ อัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๕	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์การฝากเงินหรือการกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	เรื่อง หลักเกณฑ์การฝากเงิน หรือการกัวยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๔) และ ๒๖ (๔))		บังคับใช้
๖	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๕) และ ๒๘ (๗))	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน	เมื่อจำเป็น ในกรณีที่ต้องกำหนด คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน นอกจากที่กำหนดในกฎหมาย
๗	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดอัตราขั้นสูงที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙(๖) และ ๔๐ (๓))	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรกำไรสุทธิจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๘	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (มาตรา ๙(๗) และ ๔๒)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์การให้บริการทางการเงิน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นสำหรับสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๙	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การให้กู้ และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินประชาชน และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๘) และ ๔๔)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินประชาชน และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๐	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำรายงานการดำเนินงานของธนาคารผู้ประสานงาน (มาตรา ๙ (๙) และ ๔๗)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำรายงานการดำเนินงานของธนาคารผู้ประสานงาน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๑	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไป	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙(๑๐) และ ๔๘)	ของสถาบันการเงินประชาชน สำหรับธนาคารผู้ประสานงาน	บังคับใช้
๑๒	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดแบบให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบตามมาตรา (มาตรา ๙(๑๑) และ ๕๖)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนดแบบให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนที่มีเหตุวิกฤติ ตามที่ธนาคารผู้ประสานงานรายงานต่อนายทะเบียน	คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๑๓	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง แบบคำขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๑๗)	นายทะเบียนประกาศกำหนด แบบคำขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน สำหรับองค์กรการเงินชุมชนที่ต้องการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนภายใต้พระราชบัญญัตินี้	นายทะเบียนประกาศกำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๑๔	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจของสมาชิกในการประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๓๖)	นายทะเบียนประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจของสมาชิกในการประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน	นายทะเบียนประกาศกำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๑๕	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำทะเบียนโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น (มาตรา ๔๓)	นายทะเบียนประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำทะเบียนโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียนสมาชิกและทะเบียนหุ้นของสมาชิก	นายทะเบียนประกาศกำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๑๖	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา ในการประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ (มาตรา ๔๙)	นายทะเบียนประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา ในการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้ธนาคารผู้ประสานงานดำเนินการประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นการสร้างความมั่นคงและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกผู้ใช้บริการ	นายทะเบียนประกาศกำหนดภายใน ๒๗๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๑๗	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง การเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สำนักงานของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๕๑)	นายทะเบียนประกาศกำหนด ให้สถาบันการเงินประชาชนเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สำนักงานของสถาบันการเงินประชาชนภายในระยะเวลาที่กำหนด	นายทะเบียนประกาศกำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑๘	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน ประชาชน ในกรณีที่มีเหตุอันควร สงสัยว่าสถาบันการเงินประชาชนใด กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำ การที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่สมาชิกหรือประชาชน (มาตรา ๕๖)	คณะกรรมการประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจสอบสถาบัน การเงินประชาชน ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ว่าสถาบันการเงินประชาชนใดกระทำการฝ่าฝืน พระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้น กระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่สมาชิกหรือประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับ ใช้
๑๙	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง บัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบ (มาตรา ๕๗)	นายทะเบียนประกาศกำหนด บัตรประจำตัว ผู้ตรวจสอบ สำหรับผู้ตรวจสอบสถาบันการเงิน ประชาชน	นายทะเบียนประกาศกำหนด ภายใน ๙๐ วัน หลังจาก กฎหมายมีผลบังคับใช้
๒๐	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง ประกาศแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (มาตรา ๖๘)	นายทะเบียนประกาศแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี สถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุ นายทะเบียนสั่งให้เลิก	เมื่อจำเป็น สำหรับสถาบันการเงิน ประชาชนที่เลิกเพราะเหตุ นายทะเบียนสั่งให้เลิก
๒๑	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง อัตราค่าตอบแทนของผู้ชำระ บัญชี ที่นายทะเบียนแต่งตั้ง (มาตรา ๗๑)	นายทะเบียนประกาศกำหนด อัตรา ค่าตอบแทนของผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียน แต่งตั้ง กรณีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิก เพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก	เมื่อจำเป็น สำหรับสถาบันการเงิน ประชาชนที่เลิกเพราะเหตุ นายทะเบียนสั่งให้เลิก

๙.๒ มีกรอบในการตรารอบบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคล  
เกินสมควรอย่างไร

ไม่มี

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

มีการรับฟังความคิดเห็น  ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น

กระทรวงการคลังได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้ง  
ประชาชนต่อร่าง พ.ร.บ.ฯ ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี  
และระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน หลังผ่านการตรวจพิจารณา  
จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐  
เรื่อง แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑๐.๑ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็น

เชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับ เข้าร่วมแสดง  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ.ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ สำนักงาน  
เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ดังนี้

หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัย  
และพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชน  
เมืองแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)



หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

**๑๐.๒ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร**

มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่หนึ่งระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และครั้งที่สองระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน หลังผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

**๑๐.๓ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเสนอมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี**

จัดทำ  ไม่มีการจัดทำ

ในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่

- วิธีในการรับฟังความคิดเห็น
- จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง
- พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น
- ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น
- คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว โดยสรุปได้ ดังนี้

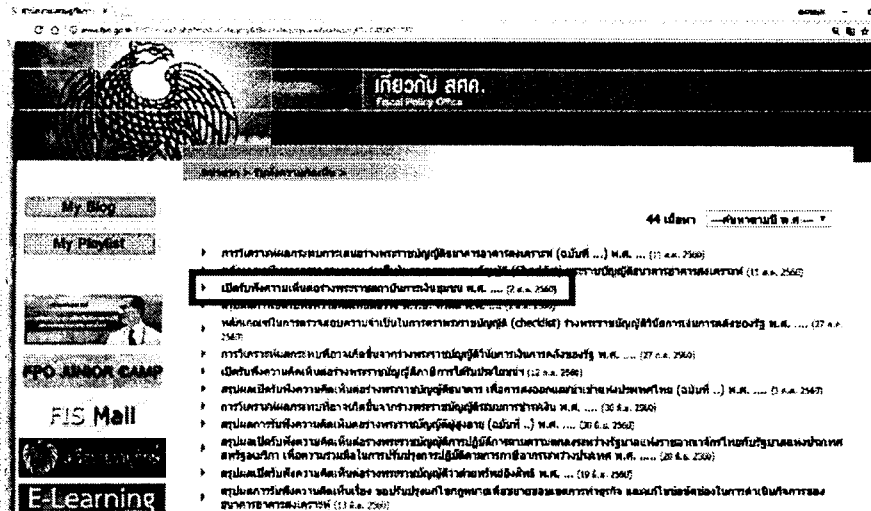
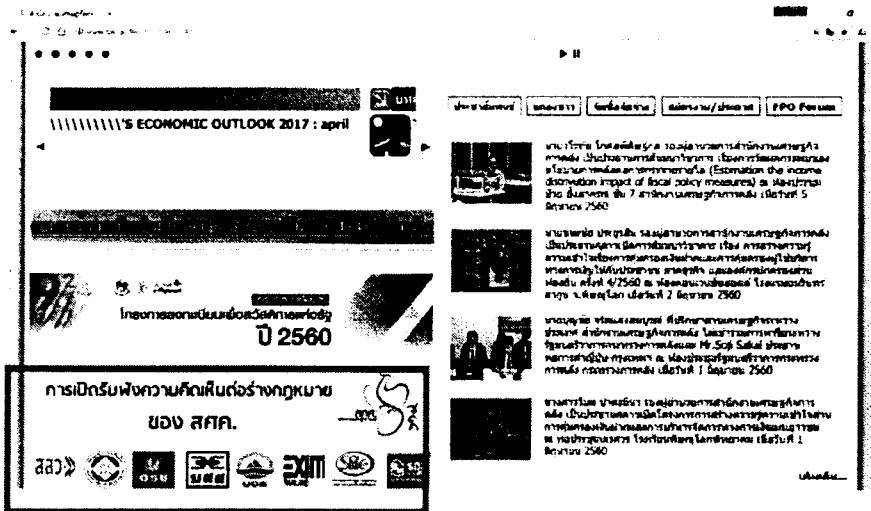
**๑๐.๓.๑ วิธีการรับฟังความคิดเห็น**

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... จากช่องทางดังต่อไปนี้

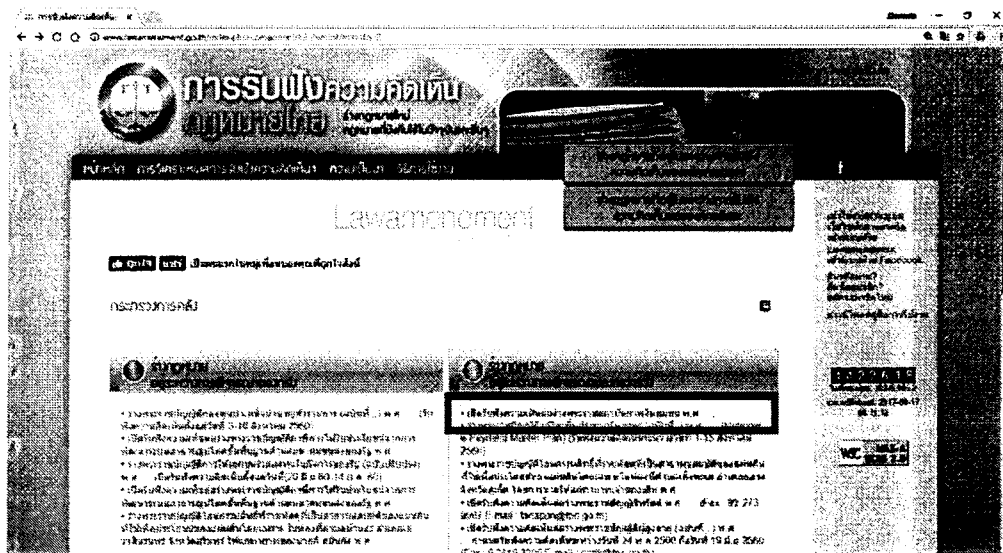
(๑) เชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้แก่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และตัวแทนจากเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(๒) มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email: [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ดังนี้

๑) เว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: www.fpo.go.th

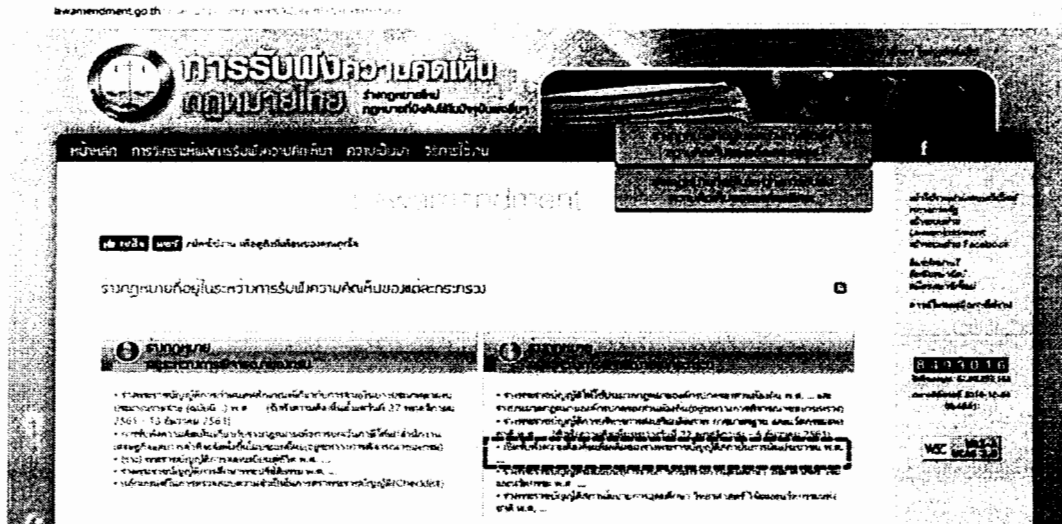


๒) เว็บไซต์ของภาครัฐ: www.lawamendment.go.th





๒) เว็บไซต์ของภาครัฐ: www.lawamendment.go.th



๑๐.๓.๒ จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

จำนวน ๔ ครั้ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑) การจัดรับฟังความคิดเห็นกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน จำนวน ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐

๒) เปิดช่องทางแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ จำนวน ๒ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และครั้งที่สองหลังร่าง พ.ร.บ.ฯ ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน

๑๐.๓.๓ พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการเงินระดับชุมชน รวมทั้งประชาชนและบุคคลทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น

๑๐.๓.๔ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

กระทรวงการคลัง ขอเรียนว่า บัดนี้ได้ครบกำหนดการเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้ว ขอเรียนสรุปดังนี้

๑) สรุปการแสดงความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ฯ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นเรื่อง การกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนอย่างเคร่งครัดและมีธนาคารผู้ประสานงานเข้ามาเกี่ยวข้องอาจทำให้เสียเจตนาธรรมของการเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่เน้นการดำเนินงานภายในชุมชนตัวเอง

คำชี้แจง

สถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับชุมชนสามารถทำธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกในองค์กรได้โดยตรง กับนิติบุคคลอื่น ดังนั้น เพื่อเป็นการดูแลความเสี่ยงและผลประโยชน์ของสมาชิกในสถาบันการเงินประชาชน จึงเห็นควรให้มีการกำกับ

ดูแลที่เป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้จากสถาบันการเงินผู้มีประสบการณ์และมีระบบ การจัดการที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป โดยการกำกับดูแลนี้ คำนึงถึงการสนับสนุนและส่งเสริมบริบทขององค์กรการเงินระดับชุมชนให้มีความยั่งยืน นอกจากนี้ การขอรับรองการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนสามารถทำได้โดยสมัครใจ โดยสถาบันการเงินประชาชน ภายใต้พระราชบัญญัตินี้สามารถใช้สถานะภาพการเป็นนิติบุคคล และได้รับการสนับสนุนจากธนาคารผู้ประสานงาน แต่หากองค์กรการเงินชุมชนใดไม่ต้องการจะใช้ชื่อตนเองว่า สถาบันการเงินประชาชน และต้องดำเนินการอยู่แบบเดิม ตามที่ตนเองได้ปฏิบัติอยู่ก็สามารถทำได้

ความเห็นประชาชนที่เกี่ยวข้อง

๑) ประเด็นเรื่อง “รัฐบาลจะไปเอาเงินประชาชนมาบริหารจัดการ ชาวบ้านเค้านบอกว่ารัฐกำลังปล้นเงินประชาชนเพราะเงินจากกองทุนออมทรัพย์หรือเงินจากกองทุนต่าง ๆ เป็นเงินของประชาชนที่บริหารโดย ประชาชน เพื่อประชาชนแต่อยู่ที่ดีรัฐบาลออกกฎหมายไปหยิบเงินเขาแล้วจะมากำหนดกฎเกณฑ์เพื่อบริหารจัดการเอง โดยให้ธนาคารของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแล” “ถ้าใครก็จะขอแบ่งครึ่งหนึ่งให้กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง”

คำชี้แจง

ร่าง พ.ร.บ.ฯ ไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานรัฐหรือธนาคารผู้ประสานงานมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของประชาชน ซึ่งสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของสมาชิกเอง ทั้งนี้ สถาบันการเงินประชาชนจะได้รับการสนับสนุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชน การตรวจสอบด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และการสนับสนุนทางการเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนจากธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์ ความน่าเชื่อถือ และระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานแก่สถาบันการเงินประชาชนเอง นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน ไม่ได้มีการกำหนดให้ สถาบันการเงินประชาชนต้องแบ่งปันกำไรหรือนำส่งเงินให้กับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

๒) ประเด็นเรื่อง องค์กรการเงินระดับชุมชนที่ต้องการใช้ชื่อเป็น “สถาบันการเงินชุมชน” อาจมีความขัดแย้งกับชื่อขององค์กรการเงินระดับชุมชนอื่นที่ต้องการใช้ชื่อเดียวกัน

คำชี้แจง

เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับการใช้ชื่อสถาบันการเงินชุมชนที่ปรากฏอยู่ในหมายเหตุที่กล่าวถึง เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งอาจสร้างความเข้าใจผิดต่อสถาบันการเงินประชาชน จึงได้เปลี่ยนการใช้คำว่า “สถาบันการเงินชุมชน” เป็น “สถาบันการเงินประชาชน” และเรียกร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

๒) สรุปการแสดงความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ฯ หลังผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

ไม่มีผู้คัดค้าน

**๑๑. ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น**

ไม่มีข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องหลังปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ฯ ตามความเห็นของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ หน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และประชาชน

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ แล้ว

ลงชื่อ..... ลวณ น .....

. (นายลวณ แสงสนิท)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
วัน/เดือน/ปีที่จัดทำ .11...๕...61.

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นายปณิธาน สุขสำราญ

หมายเลขติดต่อ ๐๒ ๑๖๙ ๗๑๓๐ ต่อ ๑๑๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗๐/๒๕๖๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๓๘๘๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการพัฒนาชุมชน) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนธนาคารออมสิน และผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๑)

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการมี ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่งอีกจำนวน ๗ คน ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้จัดการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และ (๒) กรรมการจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ จำนวน ๔ คน ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ สรุปได้ดังนี้

๑) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดตั้ง การจดทะเบียน การดำเนินการ การเพิกถอน และการฟื้นฟูสภาพจากการเป็นสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งให้ความเห็นชอบคำขอการจัดตั้ง ยกเลิก และเพิกถอนการเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามข้อเสนอแนะของธนาคารผู้ประสานงาน

๒) ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสถาบันการเงินประชาชน

๓) กำหนดมาตรฐานการบัญชี และมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงและการกำกับดูแลความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินประชาชนโดยรวม

๔) ดำเนินการให้ธนาคารผู้ประสานงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชนเพื่อเพิ่มความมั่นคงและความยั่งยืนของการดำเนินการของระบบสถาบันการเงินประชาชน

**๑.๒ โครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน (หมวด ๒)**

โครงข่ายสถาบันการเงินประชาชนมีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ได้แก่ ธนาคารผู้ประสานงาน สถาบันการเงินประชาชน และระบบฐานข้อมูลร่วม มีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(๑) ธนาคารผู้ประสานงาน มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น ให้ข้อเสนอแนะต่อกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอการจัดตั้ง ยกเลิก และเพิกถอนสถาบันการเงินประชาชน สนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการทางการเงินระดับชุมชน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้บริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินประชาชน และเป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างสถาบันการเงินประชาชน ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งในด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยง และจัดทำรายงานส่งคณะกรรมการ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นว่าการดำเนินการใดจะเป็นการส่งเสริม และพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนให้ธนาคารผู้ประสานงานสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ

(๒) สถาบันการเงินประชาชน จะมีทุนหรือทรัพย์สินในการดำเนินการประกอบด้วย (๑) เงินที่สมาชิกลำมาลงทุนหรือฝากไว้ (๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่สถาบันการเงินประชาชนได้รับบริจาค และ (๓) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินประชาชน โดยสถาบันการเงินประชาชนมีอำนาจหน้าที่ทำธุรกรรมทางการเงินกับสมาชิก

(๓) ระบบฐานข้อมูลร่วม ให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำระบบฐานข้อมูลร่วมซึ่งประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปในด้านต่าง ๆ ของการให้บริการทางการเงิน ข้อมูลสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับการรับรองจดทะเบียน รวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก

**๑.๓ การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (หมวด ๓)**

ให้สถาบันการเงินประชาชนเปิดเผยงบแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานต่อสมาชิกและสาธารณชนเป็นประจำทุกปี และให้ผู้ตรวจสอบดำเนินการประเมินความเสี่ยงและการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน สามารถสั่งการให้ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการสถาบันการเงินประชาชนมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการ และเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสถาบันการเงินประชาชนได้



#### ๑.๔ บทกำหนดโทษ (หมวด ๔)

มีบทกำหนดโทษสำหรับ (๑) ผู้ใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ของสถาบันการเงินประชาชน หรือสมาชิกโครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน โดยมิได้จดทะเบียนเป็นสถาบันดังกล่าว (๒) ผู้อนุมัติให้สถาบันการเงินประชาชนดำเนินการหรือดเว้นการดำเนินการหรือเป็นผู้ดำเนินการหรือรับผิดชอบในการดำเนินการนั้น ได้กระทำผิดหน้าที่โดยทุจริต และ (๓) ผู้ที่ขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบ

#### ๒. ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ และมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

##### ๒.๑ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๑) เพิ่มกรรมการผู้แทนจากสถาบันการเงินประชาชนที่มีประสบการณ์ด้านการเงินระดับชุมชนจำนวน ๒ คน เนื่องจากผู้แทนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในการให้ข้อเสนอแนะด้านการเงิน สนับสนุนในเชิงบริหารจัดการองค์กร ทั้งนี้ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(๒) ควรทบทวนมาตรา ๖ (๔) เนื่องจากสถาบันการเงินชุมชนแต่ละแห่งควรมีอิสระในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะประชากรและความเหมาะสมสำหรับบริบทของพื้นที่

##### ๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๑) ในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนควรเลือกองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีความเข้มแข็ง มีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล และมีความพร้อมที่จะปรับตัวไปสู่สถาบันการเงินประชาชน โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนด้านการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบ (Systemic risk) ที่จะเกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงเครือข่ายของสถาบันการเงินประชาชน รวมทั้งต้องชี้แจงให้สมาชิกชุมชนทราบถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

(๒) การปล่อยสินเชื่อให้กับคนในชุมชนควรเน้นการสร้างรายได้หรือพัฒนาอาชีพเพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ต้องมีกระบวนการติดตามในการนำเงินไปใช้ และสนับสนุนองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพให้ตรงกับความต้องการของคนในชุมชน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการชำระหนี้คืน และอาจพิจารณาให้นำผลกำไรมาใช้ประโยชน์แก่ชุมชนหรือการลงทุนเพื่อสังคมด้วย

##### ๒.๓ ธนาครแห่งประเทศไทย

(๑) คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ควรมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน และให้หน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตจัดตั้ง เลิก หรือเพิกถอนและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน ตามคำแนะนำของผู้ตรวจสอบ เพื่อแบ่งแยกผู้รับผิดชอบการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติออกจากกัน

(๒) ผู้ประสานงานและผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนควรแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้ขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติ ธนาคารผู้ประสานงานควรทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนในด้านต่าง ๆ แต่ไม่ควรมีอำนาจเสนอ จัดตั้ง เลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ตรวจสอบฯ ควรเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล และตรวจสอบการประกอบธุรกิจการเงินภาคประชาชน โดยแยกจากหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน เพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเหมาะสมกับรูปแบบการดำเนิน ธุรกิจในระดับชุมชน

#### ๒.๔ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

การให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนอาจมีความเปราะบางอยู่ในตัวและมีความเสี่ยงอยู่เสมอ เห็นควรที่จะวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้บริการทางการเงิน ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น

#### ๒.๕ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

ร่างมาตรา ๑๒ (๘) เห็นควรเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ของธนาคารผู้ประสานงาน ในการจัดทำรายงานสถานการณ์ภาพรวมและรายบุคคล ผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน และการประเมินความเสี่ยง และรายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนเป็นระยะ ๆ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการประเมินภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะฐานข้อมูลทางการเงินขนาดใหญ่ สำหรับใช้วิเคราะห์สถานะทางการเงินและการกำหนดนโยบายของประเทศต่อไป

#### ๒.๖ กระทรวงมหาดไทย

(๑) ไม่พบว่าทบัญญัติส่วนใดที่บัญญัติถึงคุณสมบัติของ “กรรมการสถาบันการเงินประชาชนหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ” ว่าควรจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไร หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ

(๒) มาตรา ๖ (๘) ที่ระบุให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบ เป็นการกำหนด การตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ และมาตรา ๑๒ (๙) ที่ระบุให้ธนาคารผู้ประสานงานมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ อาจเกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจตรวจสอบได้ว่าจะปฏิบัติตามคำแนะนำของหน่วยงานใด

### ๓. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน ประชาชน พ.ศ. .... โดยได้นำข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

#### ๓.๑ วันใช้บังคับ

แก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีระยะเวลาเตรียมการ เพื่อรองรับการออกกฎหมายลำดับรอง (ร่างมาตรา ๒)

#### ๓.๒ คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

(๑) เพิ่มอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และแก้ไขให้มี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานที่ของคณะกรรมการฯ (ร่างมาตรา ๕)

(๒) กำหนดให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน รับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการดังกล่าว (ร่างมาตรา ๑๓)

### ๓.๓ สถาบันการเงินประชาชน

(๑) กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นนายทะเบียน มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๑๔)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน ให้ชัดเจนว่า เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริม หรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยสถาบันการเงินประชาชนต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมูลค่าเท่า ๆ กัน สมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละหนึ่งหุ้นซึ่งเป็นหุ้นที่ต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า (ร่างมาตรา ๑๕)

(๓) กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน การพิจารณาคำขอจดทะเบียน และการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียน โดยให้สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบที่เกี่ยวเนื่องกับองค์กรการเงินชุมชนเดิม (ร่างมาตรา ๑๖ ถึงร่างมาตรา ๑๙ และร่างมาตรา ๒๒)

(๔) กำหนดบทบัญญัติรองรับให้ผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และกำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง และร่างมาตรา ๒๑)

(๕) กำหนดรายการและแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๓ และร่างมาตรา ๒๔)

(๖) กำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๗ ถึงร่างมาตรา ๓๑)

(๗) เพิ่มกลไกการประชุมใหญ่ของสมาชิกสถาบันการเงินประชาชน และจัดวางระบบการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเพื่อให้เกิดความมั่นคงและมีเสถียรภาพในการประกอบกิจการ (ร่างมาตรา ๓๒ ถึงร่างมาตรา ๔๔)

### ๓.๔ การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน

(๑) กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป งบการเงินประจำปีทุกรอบปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชน และรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และเก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สมาชิกสามารถตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๕๑ ถึงร่างมาตรา ๕๕)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมเหตุในการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสถาบันการเงินประชาชนใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือ

ประชาชน และแก้ไขเพิ่มเติมให้การดำเนินการเข้าไปตรวจสอบของผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างเหมาะสม (ร่างมาตรา ๕๖ ถึงร่างมาตรา ๕๘)

**๓.๕ การแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินประชาชน**

แก้ไขเพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินการในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนเกิดปัญหาในการดำเนินงานโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนในการออกคำสั่งให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อแก้ไขฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๕๙ ถึงร่างมาตรา ๖๓)

**๓.๖ การเลิกและการชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชน**

แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดเหตุที่ทำให้สถาบันการเงินประชาชนเลิกดำเนินการให้ชัดเจน และเพิ่มสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนถูกนายทะเบียนสั่งให้เลิกตามมาตรา ๖๓ รวมทั้งเพิ่มบทบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการชำระบัญชี (ร่างมาตรา ๖๔ ถึงร่างมาตรา ๗๑)

**๓.๗ บทกำหนดโทษ**

กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นโทษทางอาญา เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ (ร่างมาตรา ๗๒ ถึงร่างมาตรา ๗๔)

นอกจากนี้ ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำและวรรคตอนในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ และร่างพระราชบัญญัติฯ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น และเป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย

**๔. การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

**๔.๑ การรับฟังความคิดเห็น**

กระทรวงการคลังได้จัดให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนรวมทั้งประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านเว็บไซต์ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยแล้ว ซึ่งกระทรวงการคลังได้จัดทำคำชี้แจงในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมาประกอบการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

**๔.๒ การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ**

(๑) ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

(๒) ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องสิทธิของข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๓๒ เสรีภาพในเคหสถานตามมาตรา ๓๓ สิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๗ และเสรีภาพในการรวมกันตามมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

(๕) ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่บทบัญญัติเรื่องการใช้ระบบอนุญาต แต่มีระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

(๖) ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเรื่องกำหนดโทษอาญากรณีผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินประชาชนใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจสอบ กรณีการลวงรู้และเปิดเผยข้อมูลของสถาบันการเงินประชาชน และกรณีผู้แทนนิติบุคคลต้องรับโทษเมื่อนิติบุคคลกระทำความผิด

#### ๕. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

โดยที่องค์กรการเงินชุมชนที่ได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ทำให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน ทำให้สถาบันการเงินประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ประชาชนภายในพื้นที่ที่สถาบันการเงินประชาชนให้บริการสามารถพึ่งพาตนเองภายในชุมชน ช่วยส่งเสริมความมั่นคงแก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๑

ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

ปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับชุมชนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยประชาชนในชุมชนที่มีรายได้น้อยและอยู่ห่างไกลจากเขตเมือง จะใช้บริการจากองค์การการเงินชุมชนในการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม องค์การการเงินชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่มีสถานะนิติบุคคล ทำให้ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการความเสี่ยงและด้านบัญชีแก่สมาชิกในองค์กรที่เกิดจากการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านตัวบุคคล และไม่ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงขาดการสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานการเงินที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับธุรกรรมทางการเงินซึ่งนำไปสู่ปัญหาเชิงเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาหนี้นอกระบบ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของคนในชุมชนระดับฐานรากจึงถือเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน จึงสามารถสรุปข้อดีของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดังนี้

๑. ด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงจะสามารถช่วยลดปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวมได้ โดยการเข้าใช้บริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น การออมและสินเชื่อ เป็นต้น จะสนับสนุนการพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนด้านการประกอบอาชีพและด้านความเป็นอยู่ให้สามารถสร้างรายได้เพิ่มจากการออมเงิน และลดปัญหาจากการกู้ยืมนอกระบบได้ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน นอกจากนี้ ธนาคารผู้ประสานงานจะสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากได้มากขึ้น และรัฐมีข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากที่ชัดเจนเพื่อนำไปเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประชาชนระดับฐานรากได้ต่อไป

๒. ด้านสังคม ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานของคนในชุมชนและการมีเศรษฐกิจในชุมชนที่มั่นคงจะลดปัญหาเชิงสังคมโดยรวม จากปัญหาความยากจนและปัญหาจากหนี้สิน รวมทั้งเพิ่มคุณภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีระเบียบวินัยทางการเงิน นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีระเบียบวินัยในการจัดการบริหารการเงินที่ดี จะเพิ่มการแข่งขันในด้านการผลิตและการค้าจากการเพิ่มการลงทุน แรงงาน "ผลผลิตเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ" ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการช่วยส่งเสริม

ให้แก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชน

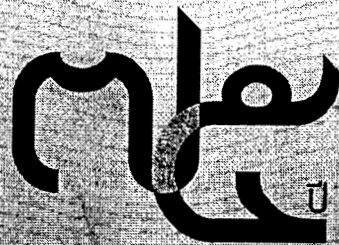
๓. สถาบันการเงินประชาชนจะเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่เป็นการให้บริการทางการเงิน ของสถาบันการเงินต่อประชาชนในระดับฐานรากที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึง และองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่แต่ยังขาดการสนับสนุนและการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยมี ธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์และมีระบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับให้การสนับสนุน ด้านบริการทางการเงิน และเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชนให้สามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ธนาคารผู้ประสานงานสามารถดำเนินการตามพันธกิจ และนโยบายรัฐบาลได้อย่างบูรณาการและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สถาบันการเงินประชาชน จะสามารถลดภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาลและรัฐบาลจะมีแหล่งข้อมูล ทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากเพื่อส่งเสริมภารกิจของรัฐต่อไป

-----



ธนาคารแห่งประเทศไทย

รายงานผลสำรวจ  
การเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน  
ปี 2559



ธนาคารแห่งประเทศไทย  
(๒๕๕๔-๒๕๖๐)



## บทสรุปผู้บริหาร

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนเป็นประจำทุก 3 ปี เพื่อประเมินและติดตามระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน รวมถึงนำผลสำรวจมาประกอบการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในปี 2559 ได้สำรวจกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 10,866 ครัวเรือนในทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยสำรวจการใช้บริการทางการเงิน 11 บริการ ได้แก่ (1) เงินฝาก/ เงินออม (2) สินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต) (3) การโอนเงิน (4) การชำระเงิน (5) บัตรเครดิต (6) ประกันชีวิต (7) ประกันวินาศภัย (8) กองทุนรวม (9) ตราสารการลงทุนภาครัฐ (10) ตราสารการลงทุนภาคเอกชน และ (11) การเล่นเกม

ผลสำรวจในปี 2559 พบว่า ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 97.3 จากร้อยละ 95.8 ในปี 2556 โดยเป็นครัวเรือนที่ใช้บริการทางการเงินร้อยละ 86.3 และครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการทางการเงิน (ไม่ต้องการและไม่มีการใช้บริการ) ร้อยละ 11.0 ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่ใช้บริการจะพบว่า ครัวเรือนเลือกใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากที่สุด ขณะที่กองทุนหมู่บ้าน และสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยเฉพาะผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มีบทบาทเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ครัวเรือนใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นผลจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐ ในการสนับสนุนให้ประชาชนใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบและกึ่งในระบบ สำหรับครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 4.2 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 2.7 โดยส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ ครัวเรือนในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ ประเทศไทยมิได้มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางการเงินระหว่างเพศชายและเพศหญิง โดยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ร้อยละ 97.0 และร้อยละ 97.6 ตามลำดับ

นอกจากนี้ ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้บริการทางการเงิน 3 ประเภท โดยบริการโอนเงินและชำระเงิน เงินฝาก และสินเชื่อ เป็นบริการที่ครัวเรือนใช้มากที่สุดตามลำดับ หากพิจารณาแยกบริการจะพบว่า ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการเงินฝากเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 94.2 จากร้อยละ 92.5 ในปี 2556 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการเงินฝากเพิ่มขึ้นเช่นกัน ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้ครัวเรือนมีฐานะทางการเงินและรายได้ไม่เพียงพอในการใช้บริการ สำหรับบริการสินเชื่อ ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 94.1 จากร้อยละ 93.4 ในปี 2556 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการกึ่งในระบบ เช่น กองทุนหมู่บ้าน มีบทบาทเพิ่มขึ้น รวมถึงครัวเรือนเลือกใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบลดลง ในส่วนของบริการโอนเงินและชำระเงิน ผลสำรวจระบุว่า ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 98.6 จากร้อยละ 96.9 ในปี 2556 รวมถึงมีการใช้บริการเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก (จากร้อยละ 56.9 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 73.5 ในปี 2559) ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังคงเป็นผู้ให้บริการหลัก อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนเลือกใช้บริการจากผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มมากขึ้น ขณะที่ครัวเรือนบางส่วนใช้บริการกับผู้ให้บริการสาธารณูปโภค (เช่น การไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์) แทนผู้ให้บริการทางการเงิน

สำหรับช่องทางในการใช้บริการทางการเงินพบว่า สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และตู้เอทีเอ็มยังคงเป็นช่องทางที่ครัวเรือนใช้บริการมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนใช้บริการผ่านช่องทางอื่นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะบริการโอนเงินและชำระเงินที่มีการใช้บริการผ่านร้านสะดวกซื้อและซูเปอร์มาร์เก็ตมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และมีการใช้บริการผ่านโมบายแอปพลิเคชันและอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้ ครัวเรือน

ส่วนใหญ่พอใจกับช่องทางบริการในปัจจุบันแล้ว แต่ครัวเรือนบางส่วนยังต้องการช่องทางเพิ่มเติม โดยครัวเรือนในเขตเมืองต้องการสาขาและตู้เอทีเอ็ม ขณะที่ครัวเรือนนอกเขตเมืองต้องการให้มีตัวแทนของสถาบันการเงินให้บริการนอกสถานที่

ในด้านคุณภาพของการให้บริการพบว่า ครัวเรือนที่ใช้บริการทางการเงินมีปัญหาจากการใช้บริการลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556 โดยปัญหาส่วนใหญ่ คือ ไม่พึงพอใจในบริการของสถาบันการเงิน (เช่น รอคิวนาน พนักงานไม่สุภาพ และขายผลิตภัณฑ์ฟุ้ง) ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมไม่เหมาะสม พนักงานให้ข้อมูลไม่เพียงพอ และระยะทางการเดินทางไปใช้บริการไกล

ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือเลือกจะไม่ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่วนใหญ่มีฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจในบริการ ไม่กล้าไปติดต่อเพราะกลัวถูกปฏิเสธ และไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้บริการ

ทั้งนี้ หากพิจารณาพฤติกรรมกรรมการออมของภาคครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ออมเงินเพื่อใช้ในยามฉุกเฉินหรือเจ็บป่วย ใช้ในยามเกษียณ และใช้บริหารรายรับ-รายจ่ายตามลำดับ โดยฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อออมเงินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนมีการวางแผนและเริ่มออมเงินเพื่อยามเกษียณลดลงจากร้อยละ 59 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 44

ผลสำรวจข้างต้นนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ ธพท. หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนควรร่วมกันดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงินของประชาชน โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 3 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านผู้ให้บริการทางการเงินและช่องทางการให้บริการ ส่งเสริมบทบาทของผู้ให้บริการที่มีธนาคารพาณิชย์ เพื่อเพิ่มการแข่งขันในระบบ และช่วยให้ผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกและสามารถใช้บริการในราคาที่ต่ำลง นอกจากนี้ ธพท. จะปรับปรุงเกณฑ์ให้สถาบันการเงินสามารถขยายช่องทางการให้บริการเพิ่มเติม เช่น ส่งเสริมการแต่งตั้งตัวแทนให้หลากหลายขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของครัวเรือนบางส่วนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน

(2) ด้านผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีบัญชีเพื่อการทำธุรกรรมทางการเงินพื้นฐาน (ฝาก ถอน โอนเงินและชำระเงิน) ในราคาที่ต่ำลง เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้ที่มีฐานะทางการเงินไม่ดีหรือรายได้น้อยสามารถเข้าถึงหรือใช้บริการได้

(3) ด้านการให้ความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจผลิตภัณฑ์ทางการเงินพื้นฐาน เพื่อให้สามารถเลือกใช้ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงสนับสนุนให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนทางการเงินและการออม เพื่อช่วยให้ประชาชนมีเงินเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในยามเกษียณ นอกจากนี้ ธพท. จะส่งเสริมการให้บริการทางการเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเพิ่มความสะดวกและลดต้นทุนของผู้ใช้บริการ อีกทั้ง ธพท. จะปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ให้เข้มข้น เพื่อลดปัญหาการให้บริการที่ไม่เหมาะสม

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโครงการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนจึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงไว้ในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 1 (2547-2551) ระยะที่ 2 (2553-2557) และระยะที่ 3 (2559-2563) โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากโครงการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนซึ่งจัดทำขึ้นเป็นประจำทุก 3 ปี เป็นข้อมูลในการติดตามพัฒนาการระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนและจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อไป

การสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนในปี 2559 นี้ จัดทำขึ้นเป็นครั้งที่ 5<sup>1</sup> โดย ธปท. ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำการสำรวจโดยใช้รูปแบบคำถามใกล้เคียงกับการสำรวจครั้งที่ 4 ในปี 2556 แต่เพิ่มประเภทบริการทางการเงินจาก 9 ประเภท เป็น 11 ประเภท เพื่อให้สามารถประเมินระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน ช่องทางการใช้บริการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการเงินได้ครอบคลุมมากขึ้น

### 1.2 ขอบเขตการสำรวจ

การสำรวจครอบคลุมกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 10,866 ครัวเรือน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถามของ ธปท. เกี่ยวกับความต้องการและการใช้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ แบ่งระดับคำถามเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1: การสำรวจภาพรวมการเข้าถึงและการใช้บริการ 11 บริการ ดังนี้

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| (1) เงินฝาก/ เงินออม (รวม e-Money <sup>2</sup> ) | (7) ประกันวินาศภัย          |
| (2) สินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต)                  | (8) กองทุนรวม               |
| (3) การโอนเงิน                                   | (9) ตราสารการลงทุนภาครัฐ    |
| (4) การชำระเงิน                                  | (10) ตราสารการลงทุนภาคเอกชน |
| (5) บัตรเครดิต                                   | (11) การเล่นเกม             |
| (6) ประกันชีวิต                                  |                             |

ส่วนที่ 2: การสำรวจเชิงลึกโดยแยกเป็นบริการพื้นฐาน 3 บริการ คือ (1) เงินฝาก/ เงินออม (2) สินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต) และ (3) การโอนเงินและชำระเงิน โดยจะพิจารณาระดับการเข้าถึงบริการจากแหล่งต่าง ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงิน ตลอดจนช่องทางการใช้บริการในปัจจุบันและช่องทางที่ต้องการเพิ่มเติม และการวางแผนทางการเงิน

<sup>1</sup> ครั้งที่ 1 ปี 2546 ธปท. ร่วมกับบริษัท ซี.เอส.เอ็น. แอนด์ แอสโซซิเอท จำกัด จัดทำผลสำรวจภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาความต้องการบริการทางการเงิน” โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 4,800 ราย

ครั้งที่ 2 ปี 2549 ธปท. จัดทำการสำรวจร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 11,162 ราย

ครั้งที่ 3 ปี 2553 ธปท. จัดทำการสำรวจร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 11,202 ราย

ครั้งที่ 4 ปี 2556 ธปท. จัดทำการสำรวจร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 10,613 ราย

<sup>2</sup> หมายถึง มูลค่าเงินที่บันทึกในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (เช่น ชิปคอมพิวเตอร์ในบัตรเครดิต เครื่องขายโทรศัพท์มือถือ หรือเครื่องขายอินเทอร์เน็ต) ซึ่งผู้ให้บริการได้ชำระล่วงหน้า (Pre-paid) แก่ผู้ให้บริการ และสามารถใช้จ่ายชำระค่าสินค้าบริการได้ตามร้านค้าที่รับชำระ

สำหรับกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงิน ธพท. ได้จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ตามนิยามของธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งพิจารณาจากสถานะทางกฎหมายและการกำกับดูแลโดยทางการ<sup>3</sup> ดังนี้

(1) ผู้ให้บริการในระบบ (Formal Sector) หมายถึง สถาบันการเงินที่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน (มีการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามกฎหมายหรือมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น) และอยู่ภายใต้การกำกับ/ตรวจสอบโดยกระทรวงการคลังหรือผู้กำกับดูแลภาคการเงิน (ธพท. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย) โดยมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ครอบคลุมทั้งด้านการประกอบธุรกิจ ความมั่นคง และ/ หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วย

- ผู้ให้บริการที่รับฝากเงินและให้บริการทางการเงินอื่น ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- ผู้ให้บริการสินเชื่อ ได้แก่ บริษัทบัตรเครดิต บริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ และผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์)
- ผู้ให้บริการด้านการชำระเงิน ได้แก่ ผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ให้บริการ e-Money
- ผู้ให้บริการด้านการลงทุนและประกันภัย ได้แก่ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุนรวม และบริษัทประกันภัย

(2) ผู้ให้บริการกึ่งในระบบ (Semi-formal Sector) หมายถึง สถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ โดยอยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้ให้บริการในระบบ ประกอบด้วย บริษัทเช่าซื้อ บริษัทลีสซิ่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมชนสหกรณ์ เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโรงรับจำนำ

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

สำหรับกลุ่มผู้ใช้บริการทางการเงิน ธพท. ได้จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้ใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบ (2) ผู้ใช้บริการจากผู้ให้บริการกึ่งในระบบ และ (3) ผู้ใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบ ทั้งนี้ บทศึกษานี้จะนับจำนวนครัวเรือนผู้ใช้บริการทางการเงินจากแหล่งให้บริการต่าง ๆ โดยไม่มีการนับซ้ำ กล่าวคือ หากหัวหน้าครัวเรือน ก. ใช้บริการจากทั้งธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ให้บริการในระบบ และสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นผู้ให้บริการกึ่งในระบบ บทศึกษานี้จะนับว่านาย ก. มีการใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการในระบบเท่านั้น

<sup>3</sup> ที่มา: Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective และบทความวิชาการ (งานสัมมนาเชิงวิชาการ พ.ศ. 2550) เรื่อง ความมั่นคงและหนี้สินครัวเรือนไทย: การบริหารความเสี่ยงและการเข้าถึงบริการทางการเงิน

## 2. ข้อมูลและวิธีการประมวลผลการสำรวจ

### 2.1 การจำแนกกลุ่มตัวอย่างในการวิเคราะห์

ผลการสำรวจจำแนกกลุ่มตัวอย่างในการวิเคราะห์ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 10,866 ราย ดังนี้

(1) ระดับรายได้ แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม โดยเรียงลำดับรายได้รวมต่อเดือนของครัวเรือนจากต่ำสุดไปสูงสุด และกำหนดให้แต่ละกลุ่มรายได้ประกอบด้วยผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละกลุ่ม จำนวนเท่า ๆ กัน คือ ร้อยละ 20 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ดังนี้

หน่วย: บาท/เดือน

กลุ่มที่	รายได้ต่ำสุด	รายได้สูงสุด	รายได้เฉลี่ย
1 ระดับต่ำสุด	0	8,500	5,742
2	8,501	13,140	10,727
3	13,141	19,674	16,137
4	19,675	30,774	24,484
5 ระดับสูงสุด	30,775	800,000	58,521

#### (2) เพศ ได้แก่

- เพศหญิง 6,538 ราย
- เพศชาย 4,328 ราย

#### (3) ภูมิภาค ครอบคลุม 5 ภูมิภาค<sup>4</sup> ตามวิธีการสุ่มการกระจายตัวของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แก่

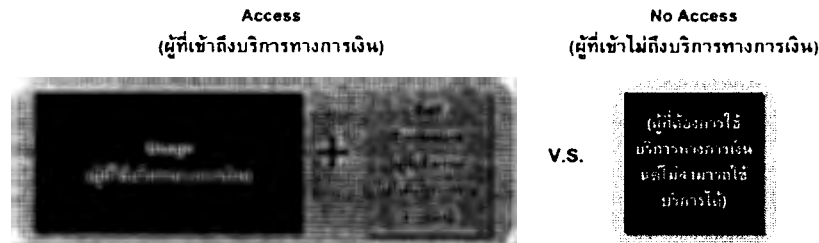
- กรุงเทพมหานคร จำนวน 585 ราย
- ภาคกลาง จำนวน 3,118 ราย
- ภาคเหนือ จำนวน 2,587 ราย
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 2,873 ราย
- ภาคใต้ จำนวน 1,703 ราย

#### (4) เขตการปกครอง แบ่งเป็น 2 เขต ได้แก่

- ในเขตเทศบาล 6,652 ราย
- นอกเขตเทศบาล 4,214 ราย

<sup>4</sup> ใช้หลักเกณฑ์ตามกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งเป็น 4 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ทางสถิติได้แยกกรุงเทพมหานครออกมาจากภาคกลาง เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีประชากรมากที่สุด

## 2.2 คำจำกัดความของการเข้าถึงบริการทางการเงิน



ที่มา: Finance for all? Policies and Pitfalls in Expanding Access ปี 2008 ของ World Bank

- (1) ผู้ที่เข้าถึงบริการทางการเงิน (Access) หมายถึง ผู้ที่ใช้บริการทางการเงิน (Usage) และ ผู้ที่เลือกจะไม่ใช้บริการทางการเงิน (Self exclusion)<sup>5</sup>
- (2) ผู้ที่เข้าไม่ถึงบริการทางการเงิน (No Access) หมายถึง ผู้ที่ต้องการใช้บริการแต่ไม่สามารถใช้บริการทางการเงินได้

## 2.3 วิธีประมวลผลการสำรวจ

การสำรวจนี้ประมวลผลในลักษณะสถิติเชิงบรรยาย (Descriptive Statistics) โดยโปรแกรม Statistical Package for Social Science (SPSS) ซึ่งผลการสำรวจในส่วนแรกกล่าวถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินในภาพรวม ตามด้วยการประเมินระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน 3 บริการ ได้แก่ เงินฝาก/เงินออม สินเชื่อ และการโอนเงินและชำระเงิน การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากการเข้าถึงและใช้บริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตลอดจนช่องทางในการใช้บริการในปัจจุบันและที่ต้องการเพิ่มเติม การวางแผนทางการเงิน รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

<sup>5</sup> ไม่ต้องการใช้บริการและไม่มีกรใช้บริการ

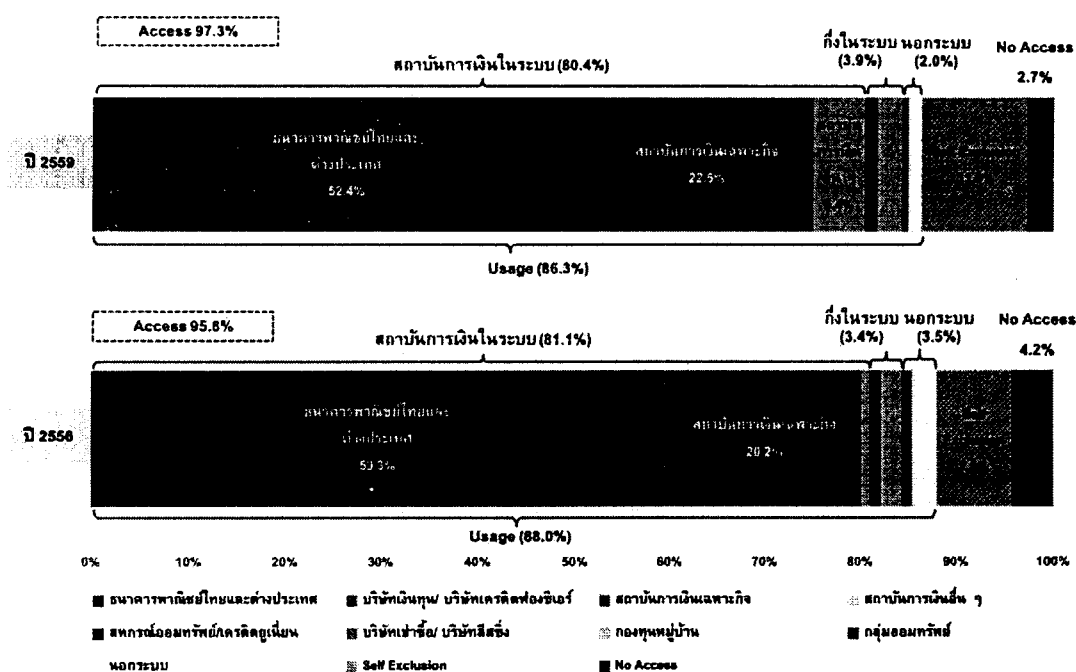
### 3. ผลการสำรวจและบทวิเคราะห์

#### 3.1 ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงิน

จากการสอบถามหัวหน้าหรือตัวแทนครัวเรือนทั้งสิ้น 10,866 ราย ถึงความต้องการและการใช้บริการทางการเงินทั้ง 11 บริการ พบว่า ในภาพรวมครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ร้อยละ 97.3 เพิ่มขึ้นจากปี 2556 (ร้อยละ 95.8) ซึ่งในสัดส่วนนี้ประกอบด้วยกลุ่มครัวเรือนที่ใช้บริการทางการเงิน (Usage) และกลุ่มครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้หรือไม่ต้องการใช้บริการทางการเงิน (Self exclusion) ร้อยละ 86.3 และร้อยละ 11.0 ตามลำดับ ขณะที่สัดส่วนของครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน (No access) ลดลงจากปี 2556 (ร้อยละ 4.2) เป็นร้อยละ 2.7

ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่มีการใช้บริการทางการเงิน พบว่า ครัวเรือนใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์สูงสุด โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 52.4 ซึ่งลดลงจากปี 2556 (ร้อยละ 59.3) ขณะที่ครัวเรือนเลือกใช้บริการทางการเงินกับผู้ให้บริการประเภทอื่นมากขึ้น ทั้งจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสถาบันการเงินอื่น<sup>6</sup> ๆ โดยเฉพาะผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (ภาพที่ 1) นอกจากนี้ ผลการสำรวจระบุว่า ครัวเรือนใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นผลจากการดำเนินนโยบายภาครัฐที่สนับสนุนให้ประชาชนใช้บริการทางการเงินจากผู้ให้บริการในระบบและกึ่งในระบบมากขึ้น เช่น มาตรการแก้หนี้นอกระบบ

ภาพที่ 1: ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงิน (11 บริการ)

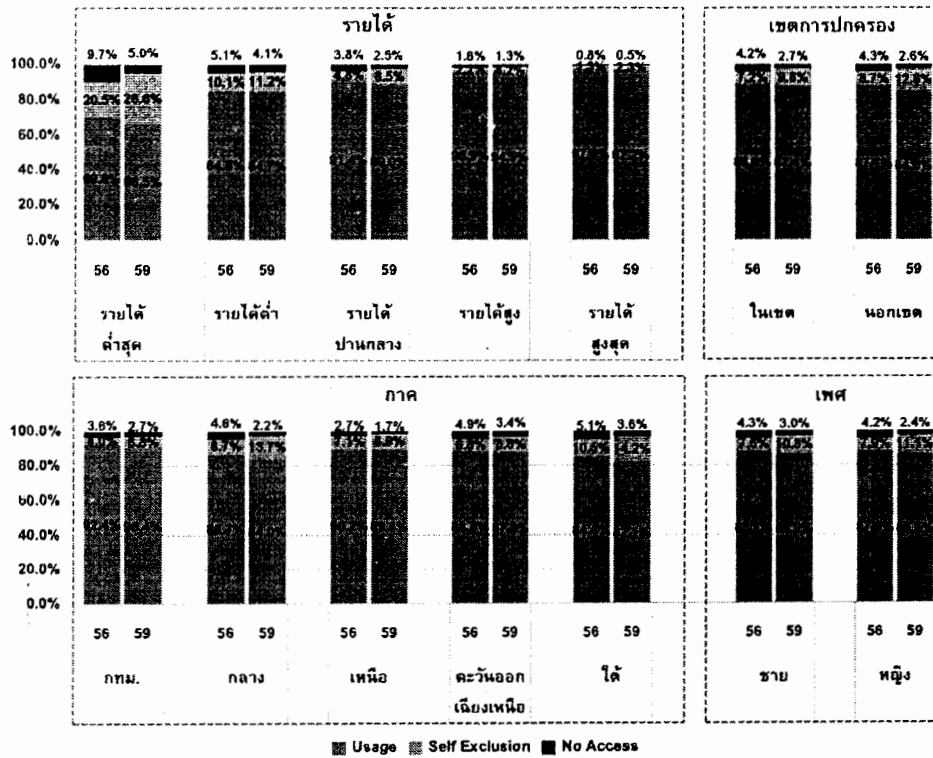


หมายเหตุ: ผู้ตอบแบบสอบถามในปี 2556 และปี 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 10,613 คน และ 10,866 คน ตามลำดับ

<sup>6</sup> สถาบันการเงินอื่น ๆ ได้แก่ ผู้ให้บริการบัตรเครดิต ผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (สินเชื่อผ่านโทรศัพท์) บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน บริษัทประกันภัย ผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ให้บริการ e-Money

สำหรับครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุด และหากพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัยพบว่า ครัวเรือนในเขตเมืองและนอกเขตเมืองไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในสัดส่วนใกล้เคียงกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกระจายตัวของช่องทางให้บริการทางการเงินที่ดีและหลากหลายขึ้น รวมถึงครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมีสัดส่วนลดลงในทุกภาคของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2556 อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้สูงสุด โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 3.6 และร้อยละ 3.4 ตามลำดับ นอกจากนี้ ผลสำรวจระบุว่า ครัวเรือนไทยไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางการเงินระหว่างเพศชายและเพศหญิง โดยเพศชายและเพศหญิงไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 3.0 และร้อยละ 2.4 ตามลำดับ (ภาพที่ 2)

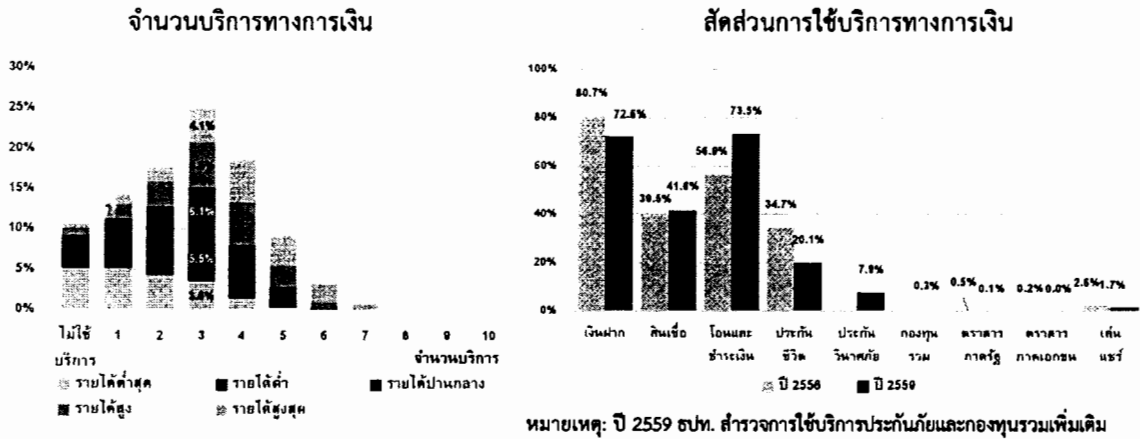
ภาพที่ 2: การเข้าถึงบริการทางการเงิน 11 บริการ แยกตามรายได้ ภูมิภาค เขตการปกครอง และเพศ



นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความหลากหลายในการใช้บริการ พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้บริการทางการเงิน 3 ประเภท โดยผู้มีรายได้สูงจะใช้บริการทางการเงินหลากหลายกว่าผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ บริการทางการเงินที่ครัวเรือนใช้บริการสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) การโอนเงินและชำระเงิน (ร้อยละ 73.5) (2) เงินฝาก (ร้อยละ 72.6) และ (3) สินเชื่อ (ร้อยละ 41.5) (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3: จำนวนบริการทางการเงิน และสัดส่วนการใช้บริการทางการเงินของครัวเรือน



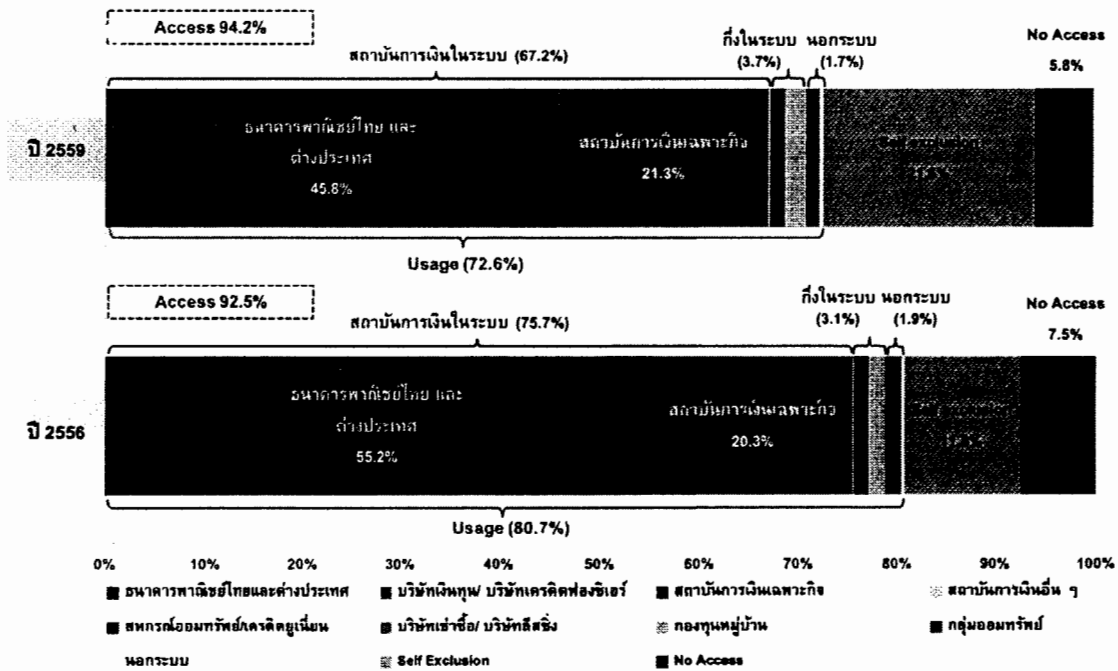
### 3.2 การเข้าถึงบริการพื้นฐาน 3 บริการ

#### 3.2.1 บริการด้านเงินฝาก

##### ภาพรวมการเข้าถึงบริการ

ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการเงินฝากเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 92.5 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 94.2 ในปี 2559 แต่ครัวเรือนใช้บริการเงินฝากลดลงเป็นร้อยละ 72.6 โดยเฉพาะการใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ เนื่องจากครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการเงินฝากมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.6 ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่า ในปี 2559 ครัวเรือนมีความต้องการใช้บริการเงินฝากลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556 (ภาพที่ 4)

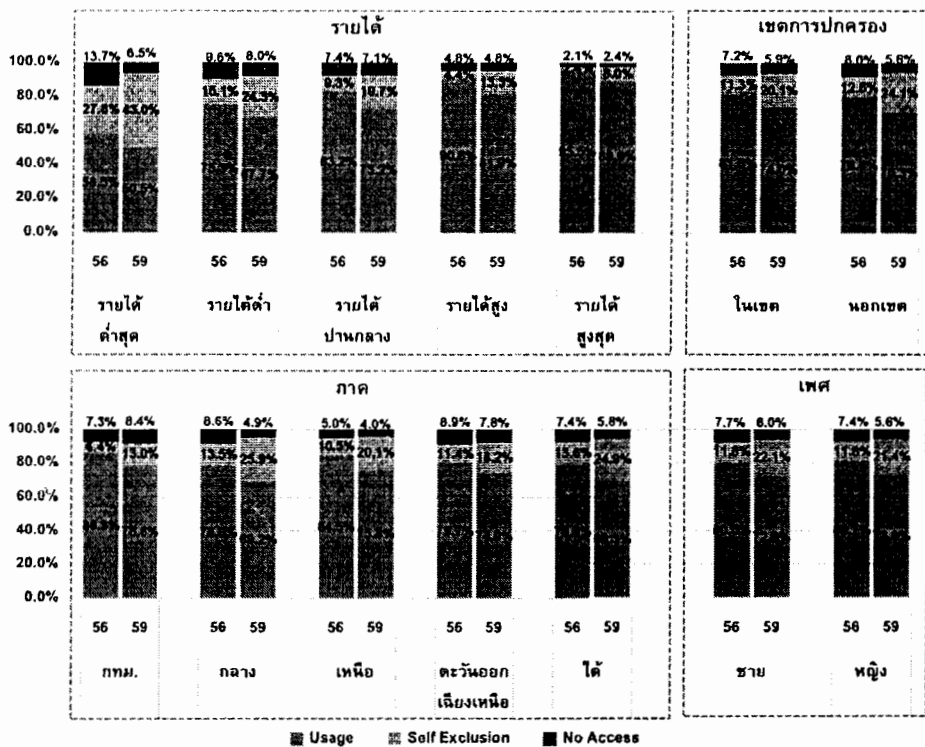
ภาพที่ 4: ภาพรวมการเข้าถึงบริการด้านเงินฝาก



หมายเหตุ: ผู้ตอบแบบสอบถามในปี 2556 และปี 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 10,613 คน และ 10,866 คน ตามลำดับ

ทั้งนี้ สาเหตุที่ครัวเรือนเลือกไม่ใช้บริการเงินฝากเพิ่มขึ้น อาจมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ทำให้ครัวเรือนบางส่วนมีฐานะทางการเงินไม่ดีหรือมีรายได้ไม่เพียงพอในการใช้บริการเงินฝาก โดยสัดส่วนของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดเลือกที่จะไม่ใช้บริการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 43.0 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากสัดส่วนปี 2556 ก่อนข้างมาก (ร้อยละ 27.8) (ภาพที่ 5) อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนที่ต้องการใช้บริการเงินฝากแต่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 7.5 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 5.8 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ และครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ครัวเรือนในเขตเมืองและนอกเขตเมืองไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับเพศชายและเพศหญิงที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการเงินฝาก โดยสัดส่วนเพศชายและเพศหญิงที่สามารถเข้าถึงบริการเงินฝากใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 6.0 และร้อยละ 5.6 ตามลำดับ

ภาพที่ 5: การเข้าถึงบริการด้านเงินฝากแยกตามรายได้ ภูมิภาค เขตการปกครอง และเพศ



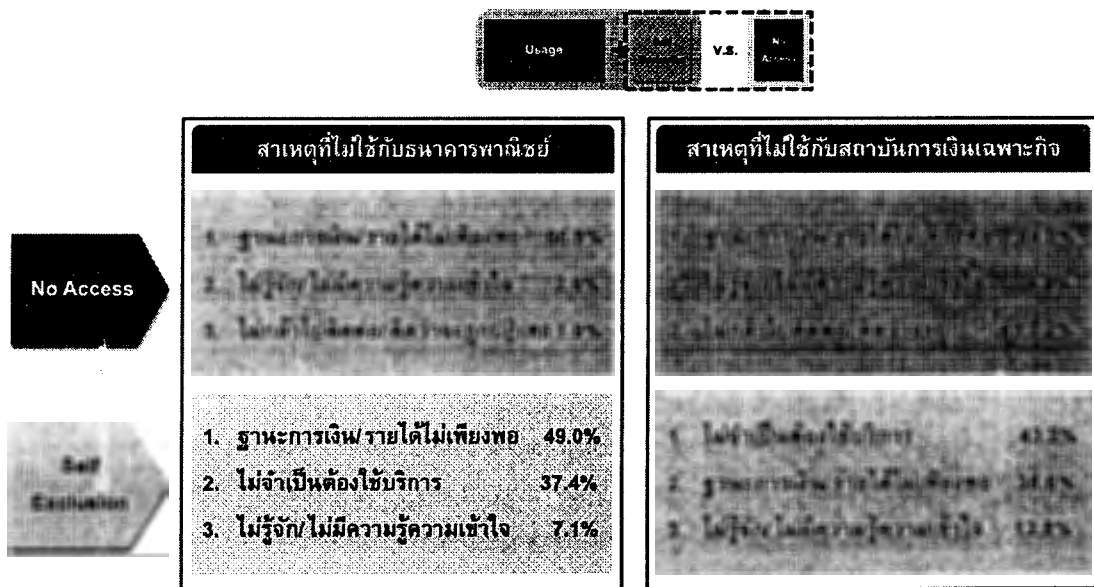
### ปัญหาจากการใช้บริการเงินฝาก

เมื่อพิจารณาครัวเรือนที่ใช้บริการเงินฝากพบว่า สัดส่วนครัวเรือนที่มีปัญหาในการใช้บริการเงินฝากต่อครัวเรือนที่ใช้บริการเงินฝากทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 5.6 ซึ่งใกล้เคียงกับปี 2556 (ร้อยละ 5.5) ทั้งนี้ ครัวเรือนที่ประสบปัญหาจากการใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากไม่พอใจในบริการ เช่น รอคิวนาน และพนักงานไม่สุภาพ (ร้อยละ 32.1) อัตราดอกเบี้ยต่ำหรือค่าธรรมเนียมสูง (ร้อยละ 23.8) และผู้ให้บริการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ (ร้อยละ 17.6) ขณะที่ครัวเรือนที่ใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจประสบปัญหาไม่พอใจในบริการเป็นลำดับแรกเช่นเดียวกัน (ร้อยละ 40.3) ตามด้วยระยะเวลาในการไปใช้บริการไกลหรือสาขามีน้อย (ร้อยละ 24.1) และไม่พอใจในอัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียม (ร้อยละ 19.0) ตามลำดับ

### ปัญหาการเข้าถึงและการเลือกไม่ใช้บริการเงินฝาก

ผลสำรวจครัวเรือนที่ไม่ใช้บริการเงินฝากทั้งครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการ และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า ครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสาเหตุหลักจากฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการ และไม่กล้าไปติดต่อเพราะกลัวถูกปฏิเสธ ส่วนครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 49.0) ไม่จำเป็นต้องใช้บริการ (ร้อยละ 37.4) และไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการ (ร้อยละ 7.1) ขณะที่ครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสาเหตุมาจากไม่จำเป็นต้องใช้บริการ (ร้อยละ 43.2) มีฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 38.6) และไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการ (ร้อยละ 12.8) (ภาพที่ 6)

ภาพที่ 6: ปัญหาการเข้าถึงและการเลือกไม่ใช้บริการเงินฝาก



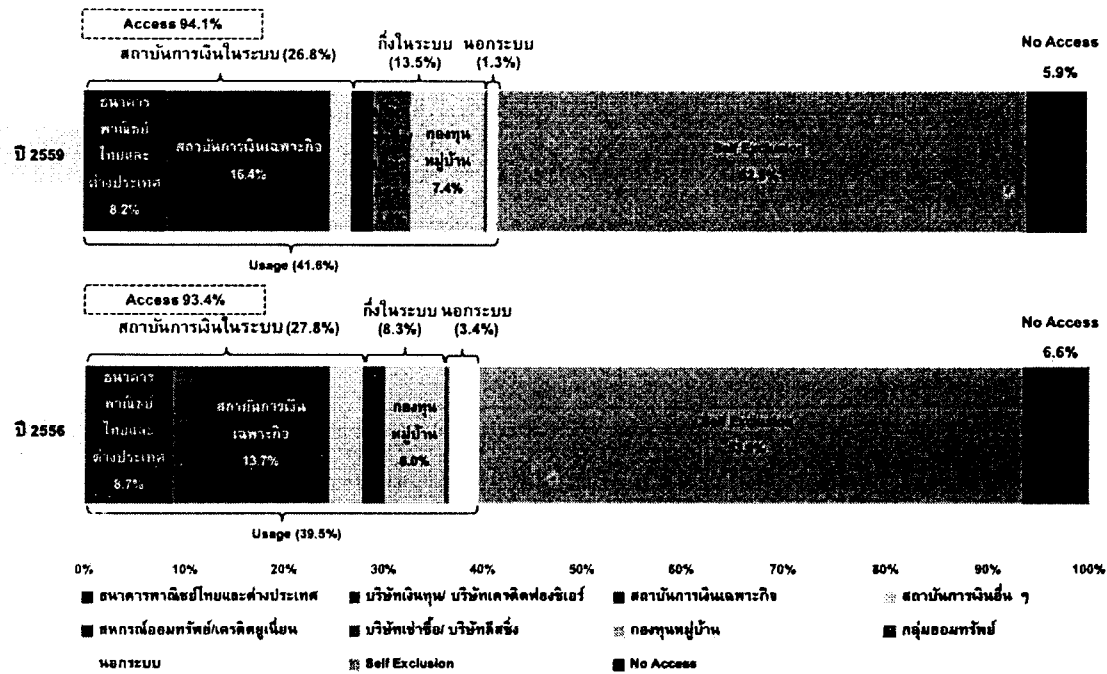
### 3.2.2 บริการด้านสินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต)

#### ภาพรวมการเข้าถึงบริการ

ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต) ร้อยละ 94.1 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2556 (ร้อยละ 93.4) โดยครัวเรือนที่ใช้บริการสินเชื่อ (ร้อยละ 41.6) ส่วนใหญ่ใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 16.4) ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ (ร้อยละ 8.2) และกองทุนหมู่บ้าน (ร้อยละ 7.4) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2556 พบว่า ครัวเรือนใช้บริการสินเชื่อกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผู้ให้บริการกึ่งในระบบ (เช่น กองทุนหมู่บ้าน และบริษัทเช่าซื้อหรือบริษัทลีสซิ่ง) เพิ่มขึ้น ขณะที่ใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศลดลงเล็กน้อย นอกจากนี้ ครัวเรือนใช้บริการสินเชื่อจากผู้ให้บริการ

นอกระบบลดลงค่อนข้างมากจากร้อยละ 3.4 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 1.3 ในปี 2559 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการให้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินที่มีความหลากหลายขึ้น เช่น สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ รวมถึงการดำเนินมาตรการของภาครัฐที่พยายามแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ สำหรับครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการ มีสัดส่วนลดลงจากปี 2556 (ร้อยละ 53.9) มาอยู่ที่ร้อยละ 52.5 แสดงให้เห็นว่า โดยรวมครัวเรือนมีความต้องการใช้บริการสินเชื่อเพิ่มขึ้นเล็กน้อย (ภาพที่ 7)

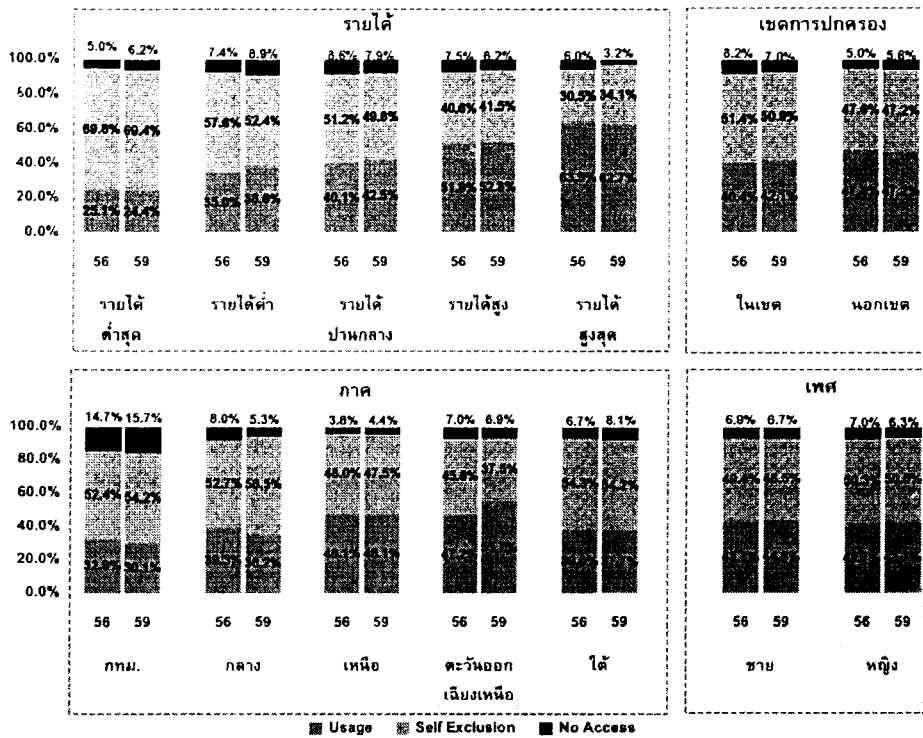
ภาพที่ 7: ภาพรวมการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ



หมายเหตุ: ผู้ตอบแบบสอบถามในปี 2556 และปี 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 10,613 คน และ 10,866 คน ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อได้ โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 5.9 ซึ่งลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2556 (ร้อยละ 6.6) โดยครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ ครัวเรือนในเขตเมือง และครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากครัวเรือนในกรุงเทพมหานครมีทางเลือกในการใช้บริการสินเชื่อจากผู้ให้บริการกึ่งในระบบ (เช่น กองทุนหมู่บ้าน) น้อยกว่าครัวเรือนในภาคอื่น ๆ นอกจากนี้ ผลสำรวจยังระบุว่า เพศชายและเพศหญิงไม่มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสินเชื่อ โดยสัดส่วนเพศชายและเพศหญิงที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 6.7 และร้อยละ 6.3 ตามลำดับ (ภาพที่ 8)

ภาพที่ 8: การเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อแยกตามรายได้ ภูมิภาค เขตการปกครอง และเพศ



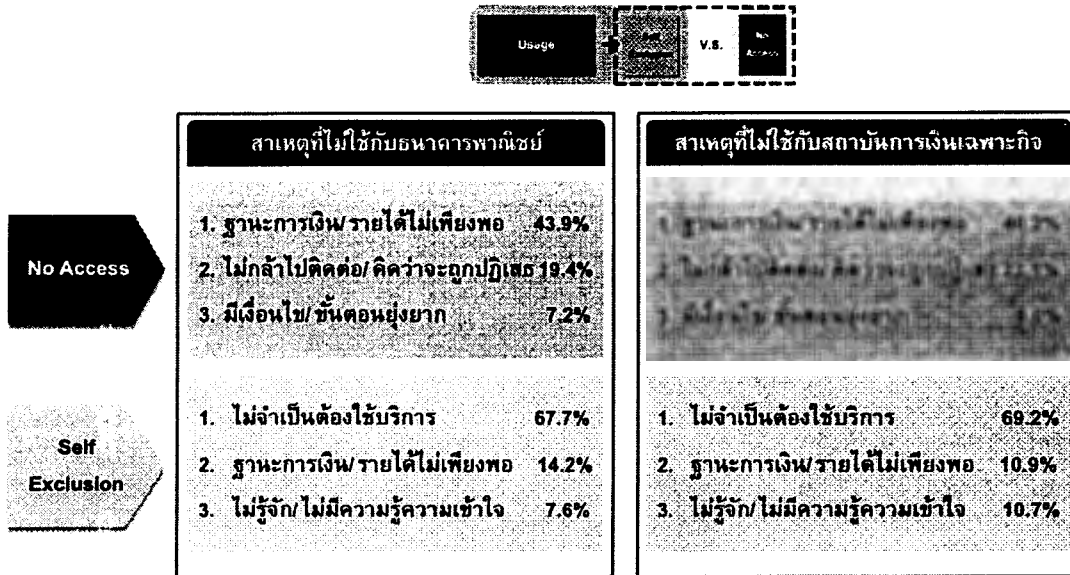
**ปัญหาจากการใช้บริการสินเชื่อ**

สัดส่วนของครัวเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการสินเชื่อต่อครัวเรือนที่ใช้บริการสินเชื่อทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 5.5 ซึ่งน้อยกว่าผลสำรวจปี 2556 ค่อนข้างมาก (ร้อยละ 14.34) แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ พึงพอใจในการใช้บริการสินเชื่อมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่ใช้บริการสินเชื่อและมี ปัญหาในการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจพบว่า ครัวเรือนที่ใช้บริการสินเชื่อกับ ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มีปัญหาจากดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมสูงเกินไป (ร้อยละ 25.6) ไม่พึงพอใจในบริการ เช่น พนักงานไม่สุภาพ ขาดผลิตภัณฑ์พ่วง และรอคิวนาน (ร้อยละ 20.5) และพนักงานให้ข้อมูลไม่เพียงพอ (ร้อยละ 16.7) ขณะที่ครัวเรือนที่ใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีปัญหาจากการไม่พึงพอใจใน บริการ (ร้อยละ 41.3) สาขามีน้อยหรือตั้งอยู่ห่างไกล (ร้อยละ 21.2) และเงื่อนไขหรือขั้นตอนในการขอสินเชื่อมีความยุ่งยาก (ร้อยละ 13.5) ตามลำดับ

**ปัญหาการเข้าถึงและการเลือกไม่ใช้บริการสินเชื่อ**

สาเหตุที่ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากทั้งธนาคารพาณิชย์และ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ ฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ (ธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 43.9/ สถาบัน การเงินเฉพาะกิจร้อยละ 40.2) ไม่กล้าไปติดต่อกับผู้ให้บริการโดยคิดว่าจะถูกปฏิเสธ (ธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 19.4/ สถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 22.1) และใช้บริการมีเงื่อนไขหรือขั้นตอนยุ่งยาก (ธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ 7.2/ สถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 9.0) ขณะที่ครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการสินเชื่อจากธนาคาร พาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากไม่จำเป็นต้องใช้บริการ ฐานะทางการเงินไม่ดี หรือรายได้ไม่เพียงพอ และไม่มีความรู้ความเข้าใจในผลิตภัณฑ์ (ภาพที่ 9)

### ภาพที่ 9: ปัญหาการเข้าถึงและการเลือกไม่ใช้บริการสินเชื่อ

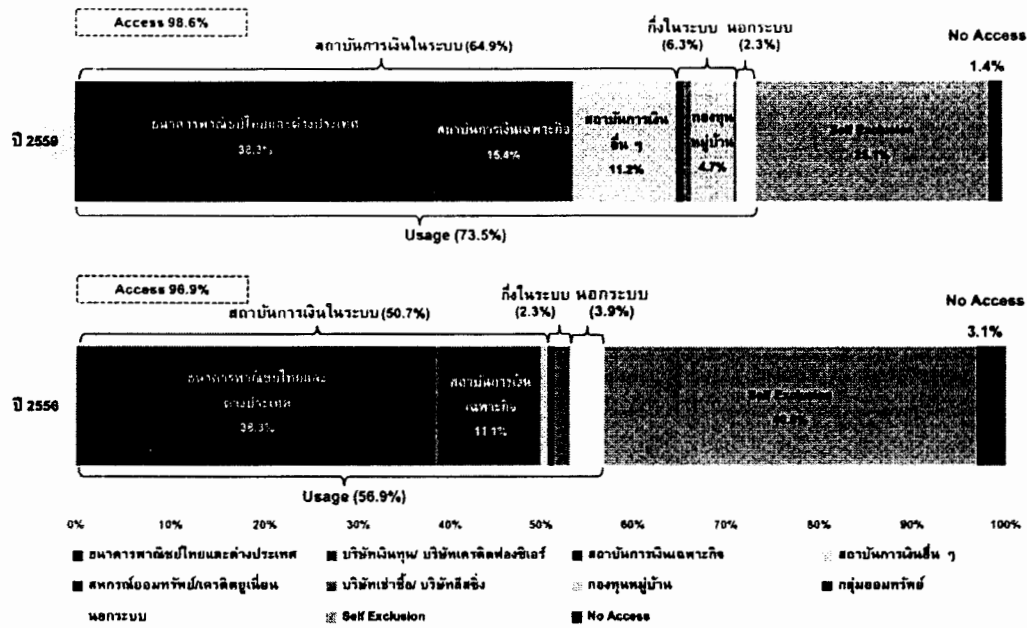


### 3.2.3 บริการด้านโอนเงินและชำระเงิน

#### ภาพรวมการเข้าถึงบริการ

ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงินร้อยละ 98.6 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2556 (ร้อยละ 96.9) โดยแบ่งเป็นครัวเรือนที่ใช้บริการโอนเงินและชำระเงินร้อยละ 73.5 และครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการร้อยละ 25.1 ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่ใช้บริการพบว่า ส่วนใหญ่ใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ (ร้อยละ 38.3) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 15.4) และสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (ร้อยละ 11.2) ทั้งนี้ ผลสำรวจแสดงให้เห็นว่า แม้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังเป็นผู้ให้บริการหลัก แต่ครัวเรือนมีการโอนเงินและชำระเงินกับสถาบันการเงินอื่น ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงใช้บริการกับกองทุนหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ให้บริการทั้งในระบบมากขึ้นด้วย ขณะเดียวกันหากพิจารณาครัวเรือนที่เลือกไม่ใช้บริการพบว่ามีสัดส่วนลดลงจากปี 2556 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครัวเรือนมีความต้องการใช้บริการโอนเงินและชำระเงินเพิ่มขึ้น (ภาพที่ 10)

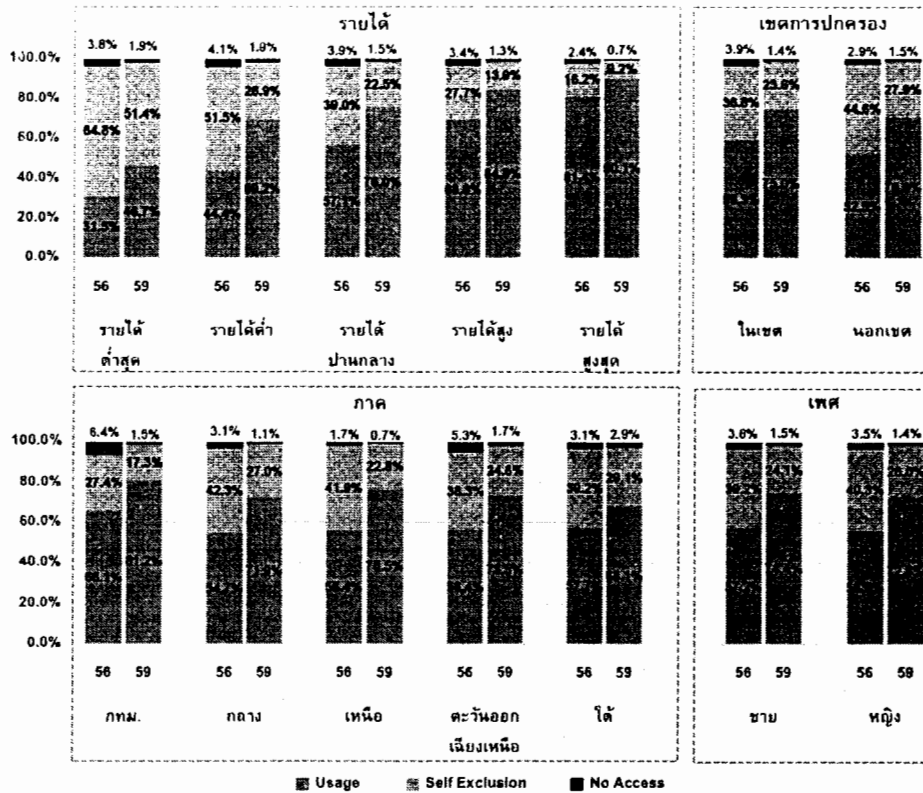
ภาพที่ 10: ภาพรวมการเข้าถึงบริการด้านโอนเงินและชำระเงิน



หมายเหตุ: ผู้ตอบแบบสอบถามในปี 2556 และปี 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 10,613 คน และ 10,866 คน ตามลำดับ

สำหรับครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงินมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 1.4 ซึ่งน้อยกว่าผลสำรวจปี 2556 (ร้อยละ 3.1) ค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการโอนเงินและชำระเงินมีความหลากหลายและสามารถตอบสนองความต้องการของครัวเรือนได้ดีขึ้น ทั้งนี้ สัดส่วนครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงินได้สูงสุด คือ ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ และครัวเรือนในภาคใต้ นอกจากนี้ ผลสำรวจจะระบุว่า ครัวเรือนในเขตเมืองและนอกเขตเมืองไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับเพศชายและเพศหญิงที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงิน โดยสัดส่วนของเพศชายและเพศหญิงที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการอยู่ที่ร้อยละ 1.5 และร้อยละ 1.4 ตามลำดับ (ภาพที่ 11)

ภาพที่ 11: การเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงินแยกตามรายได้ ภูมิภาค เขตการปกครอง และเพศ



**ปัญหาจากการใช้บริการโอนเงินและชำระเงิน**

นอกจากครัวเรือนจะสามารถเข้าถึงและใช้บริการโอนเงินและชำระเงินได้มากกว่าปี 2556 แล้ว ครัวเรือนยังมีความพึงพอใจในการใช้บริการมากขึ้น โดยสัดส่วนของครัวเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการโอนเงินและชำระเงินต่อครัวเรือนที่ใช้บริการโอนเงินและชำระเงินลดลงจากร้อยละ 9.8 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 5.8 ในปี 2559 อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนบางส่วนยังประสบปัญหาในการใช้บริการ โดยครัวเรือนที่ใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ ส่วนใหญ่มีปัญหาไม่พึงพอใจในบริการ เช่น รอคิวนาน และพนักงานไม่สุภาพ (ร้อยละ 36.7) ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสูง (ร้อยละ 21.4) และเงื่อนไขหรือขั้นตอนในการรับบริการมีความยุ่งยาก (ร้อยละ 14.0) ขณะที่ครัวเรือนที่ใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจประสบปัญหาไม่พอใจในบริการเป็นลำดับแรกเช่นเดียวกัน (ร้อยละ 41.3) ตามด้วยปัญหาระยะทางในการเดินทางไปใช้บริการหรือสาขามีน้อย (ร้อยละ 28.5) และค่าธรรมเนียมสูง (ร้อยละ 16.9)

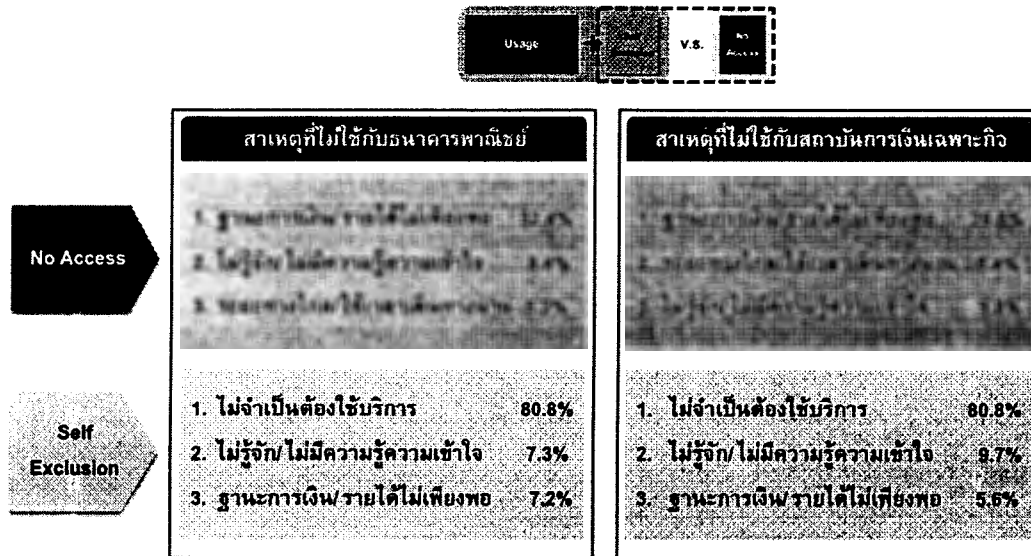
**ปัญหาการเข้าถึงและการเลือกไม่ใช้บริการโอนเงินและชำระเงิน**

เมื่อพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่ไม่ใช้บริการโอนเงินและชำระเงินจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งเป็นผู้ให้บริการหลัก พบว่า ครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์มีสาเหตุมาจาก ฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 32.4) ไม่มีความรู้ในเรื่องผลิตภัณฑ์การเงินและชำระเงิน (ร้อยละ 8.4) และระยะทางไกลทำให้ไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้บริการ (ร้อยละ 5.3) ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาของครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กล่าวคือ ฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 29.6) ไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้บริการ (ร้อยละ 5.4) และไม่มีความเข้าใจในบริการ (ร้อยละ 3.8) ขณะที่ผลสำรวจปัญหาของครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการโอนเงินและชำระเงินระบุว่า มีสาเหตุ



ส่วนใหญ่มาจากไม่จำเป็นต้องใช้บริการกับสถาบันการเงิน (เนื่องจากทำธุรกรรมผ่านผู้ให้บริการโดยตรง เช่น ผู้ให้บริการสาธารณูปโภค และผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการ และฐานะทางการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอ (ภาพที่ 12)

ภาพที่ 12: ปัญหาการเข้าถึงและการเลือกไม่ใช้บริการโอนเงินและชำระเงิน



### 3.3 ช่องทางการใช้บริการทางการเงิน

แม้ว่าสาขายังคงเป็นช่องทางให้บริการทางการเงินที่สำคัญที่สุด แต่ครัวเรือนใช้บริการผ่านช่องทางอื่นมากขึ้น นอกจากนี้ จากการสอบถามความต้องการช่องทางบริการทางการเงินพบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่พึงพอใจกับช่องทางบริการทางการเงินในปัจจุบันแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าช่องทางบริการมีความหลากหลายและกระจายตัวดี ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนบางส่วนต้องการช่องทางบริการเพิ่มเติม โดยเฉพาะช่องทางที่สามารถติดต่อกับบุคคลให้บริการได้โดยตรง ทั้งนี้ สามารถสรุปรายละเอียดผลสำรวจช่องทางการใช้บริการเงินฝาก สินเชื่อ และการโอนเงินและชำระเงิน ดังนี้

#### 3.3.1 ช่องทางการใช้บริการเงินฝาก

##### ช่องทางการใช้บริการในปัจจุบัน

จากการสอบถามผู้ให้บริการเงินฝากทั้งสิ้น 7,885 ราย<sup>7</sup> พบว่า ช่องทางที่ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้บริการเงินฝาก 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า) ร้อยละ 69.1 (2) กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน ร้อยละ 10.9 และ (3) ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ ร้อยละ 9.1 ทั้งนี้ ช่องทางหลักที่ครัวเรือนส่วนใหญ่เลือกใช้บริการยังเหมือนปี 2556 (ตารางที่ 1)

<sup>7</sup> ผู้ใช้บริการ 1 ราย สามารถเลือกช่องทางที่ใช้บริการได้ 5 ช่องทาง

ตารางที่ 1: ช่องทางการใช้บริการเงินฝากในปัจจุบัน

ช่องทางการใช้บริการเงินฝาก	ปี 2557	ปี 2556
สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	69.1 %	70.2 %
กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์การการเงินชุมชน	10.9 %	9.0 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	9.1 %	10.3 %
สหกรณ์ออมทรัพย์/ ชุมชนสหกรณ์/ เครดิตยูเนียน	4.3 %	3.6 %
การฝากบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทน	2.5 %	ไม่มีการสำรวจ
อื่น ๆ (เช่น ตัวแทน/ เจ้าหน้าที่มารับฝาก และรถ/ เรือเคลื่อนที่)	4.1 %	6.9 %
	จาก 12,083 คำตอบ (7,885 ราย)	จาก 10,837 คำตอบ (8,558 ราย)

ช่องทางที่ต้องการเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาช่องทางการฝากเงินที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม พบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 81.2) ไม่ต้องการช่องทางบริการเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม สำหรับครัวเรือนที่ต้องการช่องทางบริการเพิ่มเติม ผลสำรวจระบุว่า ครัวเรือนต้องการให้มีรถหรือเรือเคลื่อนที่ไปให้บริการรับฝากเงินตามชุมชนและหมู่บ้าน (ร้อยละ 4.1) สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 4.0) และตัวแทน/ เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน (ร้อยละ 3.0) ตามลำดับ (ตารางที่ 2) นอกจากนี้ หากพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัยพบว่า ครัวเรือนในเขตเมืองต้องการสาขาธนาคารเพิ่มเติมเพื่อเป็นช่องทางรับฝากเงินมากที่สุด ขณะที่ครัวเรือนนอกเขตเมืองต้องการใช้บริการจากรถหรือเรือเคลื่อนที่มากที่สุด

ตารางที่ 2: ช่องทางการใช้บริการเงินฝากที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม

ช่องทางการใช้บริการเงินฝากที่ต้องการเพิ่มเติม	ร้อยละ
ไม่ต้องการช่องทางเพิ่มเติม	81.2 %
รถ/ เรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชน/ หมู่บ้าน	4.1 %
สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	4.0 %
ตัวแทน/ เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน	3.0 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	2.8 %
อื่น ๆ (เช่น การฝากบุคคลอื่นดำเนินการแทน)	4.9 %

### 3.3.2 ช่องทางการใช้บริการสินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต)

#### ช่องทางการใช้บริการในปัจจุบัน

จากการสอบถามผู้ให้บริการสินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต) ทั้งสิ้น 4,512 ราย<sup>๘</sup> พบว่า ช่องทางที่ครัวเรือนใช้บริการสินเชื่อ 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า) ร้อยละ 51.9 (2) กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน ร้อยละ 26.6 และ (3) สหกรณ์ออมทรัพย์/ ชุมชมสหกรณ์/ เครดิตยูเนียน ร้อยละ 6.6 (ตารางที่ 3) ทั้งนี้ หากพิจารณา เฉพาะช่องทางสาขาธนาคาร โดยแยกเป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์และสาขาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า ครัวเรือนใช้บริการสินเชื่อผ่านช่องทางสาขาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสูงกว่าสาขาของธนาคารพาณิชย์ เล็กน้อย โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 27.3 และร้อยละ 24.6 ตามลำดับ

ตารางที่ 3: ช่องทางการใช้บริการสินเชื่อในปัจจุบัน

ช่องทางการใช้บริการสินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต)	
สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	51.9 %
กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน	26.6 %
สหกรณ์ออมทรัพย์/ ชุมชมสหกรณ์/ เครดิตยูเนียน	6.6 %
ร้านสะดวกซื้อ/ ซุปเปอร์มาร์เก็ต (รวมถึงการซื้อสินค้าเงินเชื่อที่ร้านค้า)	4.2 %
ตัวแทน/ เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน	2.8 %
อื่นๆ (เช่น รถ/ เรือเคลื่อนที่)	7.9 %

จาก 8,375 คำตอบ (4,512 ราย)

#### ช่องทางที่ต้องการเพิ่มเติม

ผลสำรวจระบุว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ต้องการช่องทางใช้บริการสินเชื่อเพิ่มเติม (ร้อยละ 84.8) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่ต้องการช่องทางบริการเพิ่มเติมพบว่า ครัวเรือนต้องการใช้บริการสินเชื่อผ่านตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนซึ่งมาให้บริการตามบ้านหรือที่ทำงาน (ร้อยละ 3.6) สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า) (ร้อยละ 3.1) และรถหรือเรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชนและหมู่บ้าน (ร้อยละ 3.0) (ตารางที่ 4) นอกจากนี้ ผลสำรวจระบุว่า ครัวเรือนในเขตเมืองและนอกเขตเมืองต้องการช่องทางบริการเพิ่มเติมคล้ายกัน โดยต้องการให้มีตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการสินเชื่อที่บ้านหรือที่ทำงานมากที่สุด

<sup>๘</sup> ผู้ให้บริการ 1 ราย สามารถเลือกช่องทางที่ให้บริการได้ 5 ช่องทาง

ตารางที่ 4: ช่องทางการใช้บริการสินเชื่อที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม

ช่องทางการใช้บริการสินเชื่อที่ต้องการเพิ่มเติม	ปี 2556
ไม่ต้องการช่องทางเพิ่มเติม	84.8 %
ตัวแทน เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน	3.6 %
สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	3.1 %
รถ/ เรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชน/ หมู่บ้าน	3.0 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	1.3 %
อื่นๆ (เช่น ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต และกองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน)	4.2 %

### 3.3.3 ช่องทางการใช้บริการโอนเงินและชำระเงิน

จากการสอบถามผู้ใช้บริการโอนเงินและชำระเงินทั้งสิ้น 7,956 ราย<sup>9</sup> พบว่า ช่องทางการใช้บริการโอนเงินและชำระเงินที่ครัวเรือนใช้บริการมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า) ร้อยละ 40.0 (2) ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้อยละ 17.9 และ (3) ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ ร้อยละ 11.1 ซึ่งจะเห็นได้ว่าช่องทางหลักที่ครัวเรือนเลือกใช้บริการยังเหมือนปี 2556 แต่ครัวเรือนใช้ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต เป็นช่องทางในการโอนเงินและชำระเงินมากขึ้น รวมถึงใช้บริการผ่านสาขาและตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติลดลง นอกจากนี้ ครัวเรือนยังเลือกใช้บริการผ่านช่องทางโมบายแอปพลิเคชันและอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5: ช่องทางการใช้บริการโอนเงินและชำระเงินในปัจจุบัน

ช่องทางการใช้บริการโอนเงินและชำระเงิน	ปี 2556	ปี 2556
สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	40.0 %	54.5 %
ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต	17.9 %	7.5 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	11.1 %	20.2 %
กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน	8.2 %	6.0 %
การฝากบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทน	7.4 %	ไม่มีการสำรวจ
อื่นๆ (เช่น ตัวแทน/ เจ้าหน้าที่มาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน ที่ทำการไปรษณีย์ โมบายแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต)	15.4 %	11.8 %
	จาก 24,150 คำตอบ (7,956 ราย)	จาก 8,310 คำตอบ (6,005 ราย)

<sup>9</sup> ผู้ใช้บริการ 1 ราย สามารถเลือกช่องทางที่ให้บริการได้ 5 ช่องทาง

ทั้งนี้ หากพิจารณาช่องทางการใช้บริการในปัจจุบันและช่องทางที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม โดยจำแนกระหว่างบริการโอนเงินและบริการชำระเงิน จะสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1) ช่องทางการใช้บริการโอนเงิน

#### ช่องทางการใช้บริการในปัจจุบัน

จากการสอบถามผู้ใช้บริการโอนเงินทั้งสิ้น 4,403 ราย<sup>10</sup> พบว่า ช่องทางที่ครัวเรือนใช้บริการโอนเงิน 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า) ร้อยละ 62.9 (2) ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ ร้อยละ 24.3 และ (3) ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้อยละ 3.1 (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6: ช่องทางการใช้บริการโอนเงินในปัจจุบัน

ช่องทางการใช้บริการโอนเงิน	ร้อยละ
สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	62.9 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	24.3 %
ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต	3.1 %
การฝากบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทน	2.1 %
ที่ทำการไปรษณีย์	2.0 %
อื่น ๆ (เช่น กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน/ โฉนดแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต)	5.6 %

จาก 7,511 คำตอบ (4,403 ราย)

#### ช่องทางที่ต้องการเพิ่มเติม

ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ต้องการช่องทางโอนเงินเพิ่มเติม (ร้อยละ 80.8) อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนบางส่วนต้องการให้มีตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ (ร้อยละ 3.4) สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 2.8) และรถหรือเรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชนและหมู่บ้าน (ร้อยละ 2.7) เพิ่มเติม (ตารางที่ 7) ทั้งนี้ หากพิจารณาความต้องการของครัวเรือน โดยจำแนกจากเขตที่อยู่อาศัยจะพบว่า ครัวเรือนในเขตเมืองต้องการให้มีตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติเพิ่มเติมมากที่สุด ซึ่งแตกต่างจากครัวเรือนนอกเขตเมืองที่ส่วนใหญ่ต้องการให้มีรถหรือเรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชนและหมู่บ้านเพิ่มเติม

<sup>10</sup> ผู้ใช้บริการ 1 ราย สามารถเลือกช่องทางที่ให้บริการได้ 5 ช่องทาง

ตารางที่ 7: ช่องทางการใช้บริการโอนเงินที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม

ช่องทางการใช้บริการโอนเงินที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม	ร้อยละ
ไม่ต้องการช่องทางเพิ่มเติม	80.8 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	3.4 %
สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	2.8 %
รถ/ เรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชน หมู่บ้าน	2.7 %
ตัวแทน/ เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน	2.2 %
อื่นๆ (เช่น ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต โมบายแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต)	8.1 %

2) ช่องทางการใช้บริการชำระเงิน

ช่องทางการใช้บริการในปัจจุบัน

จากการสอบถามผู้ให้บริการชำระเงินทั้งสิ้น 7,540 ราย<sup>11</sup> พบว่า ช่องทางที่ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้บริการชำระเงิน 3 อันดับแรก ได้แก่ (1) สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า) ร้อยละ 29.6 (2) ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้อยละ 24.6 และ (3) กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน ร้อยละ 11.4 (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8: ช่องทางการใช้บริการชำระเงินในปัจจุบัน

ช่องทางการใช้บริการชำระเงิน	ร้อยละ
สาขานาการพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	29.6 %
ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต	24.6 %
กองทุนหมู่บ้าน/ กลุ่มออมทรัพย์/ องค์กรการเงินชุมชน	11.4 %
การฝากบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทน	9.7 %
ตัวแทน/ เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน	6.4 %
อื่นๆ (เช่น ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ ที่ทำการไปรษณีย์ โมบายแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต)	18.3 %
	จาก 16,839 คำตอบ (7,540 ราย)

<sup>11</sup> ผู้ให้บริการ 1 ราย สามารถเลือกช่องทางที่ใช้บริการได้ 5 ช่องทาง

### ช่องทางที่ต้องการเพิ่มเติม

ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ต้องการช่องทางการชำระเงินเพิ่มเติม (ร้อยละ 81.7) ขณะที่ครัวเรือนที่ต้องการช่องทางการชำระเงินเพิ่มเติม ต้องการให้มีรถหรือเรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชนและหมู่บ้านมากที่สุด (ร้อยละ 3.9) ตามด้วยตัวแทน/ เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน (ร้อยละ 3.3) และสาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 2.2) (ตารางที่ 9) นอกจากนี้ ผลสำรวจยังระบุว่า ครัวเรือนทั้งในเขตเมืองและนอกเขตเมืองต้องการช่องทางใช้บริการชำระเงินเพิ่มเติมผ่านรถหรือเรือเคลื่อนที่มากที่สุด




ตารางที่ 9: ช่องทางการใช้บริการชำระเงินที่ครัวเรือนต้องการเพิ่มเติม

ช่องทางการให้บริการชำระเงินที่ต้องการเพิ่มเติม	
ไม่ต้องการช่องทางเพิ่มเติม	81.7 %
รถ/ เรือเคลื่อนที่ซึ่งให้บริการตามชุมชน/ หมู่บ้าน	3.9 %
ตัวแทน เจ้าหน้าที่ของบริษัทตัวแทนมาให้บริการที่บ้านหรือที่ทำงาน	3.3 %
สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (รวมถึงสาขาในห้างสรรพสินค้า)	2.2 %
ตู้เอทีเอ็ม/ ตู้ฝาก-โอนเงินอัตโนมัติ	1.7 %
อื่นๆ (เช่น ร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต ฝากบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทน ที่ทำการไปรษณีย์ โหมบายแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต)	7.2 %

### 3.4 การวางแผนทางการเงิน

เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการออมของครัวเรือนไทย พบว่า ครัวเรือนร้อยละ 65.4 มีการออมเงิน ซึ่งส่วนใหญ่ออมเงินไว้ใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือเจ็บป่วย (ร้อยละ 37.5) ออมเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณ (ร้อยละ 29.9) และใช้สำหรับบริหารรายรับ-รายจ่าย (ร้อยละ 12.8) ตามลำดับ (ภาพที่ 13) ทั้งนี้ ครัวเรือนส่วนใหญ่ ออมเงินโดยฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 46.4) (แบ่งเป็นบัญชีเงินฝากในรูปแบบของบัญชีเงินเดือนหรือบัญชีสำหรับใช้จ่ายร้อยละ 30.4 และบัญชีที่เปิดไว้เพื่อการออมร้อยละ 16.0) ตามด้วยถือเงินสด (ร้อยละ 35.4) และออมกับสหกรณ์หรือสถาบันการเงินชุมชน (ร้อยละ 12.3) (ภาพที่ 14)

ภาพที่ 13: วัตถุประสงค์การออมเงิน

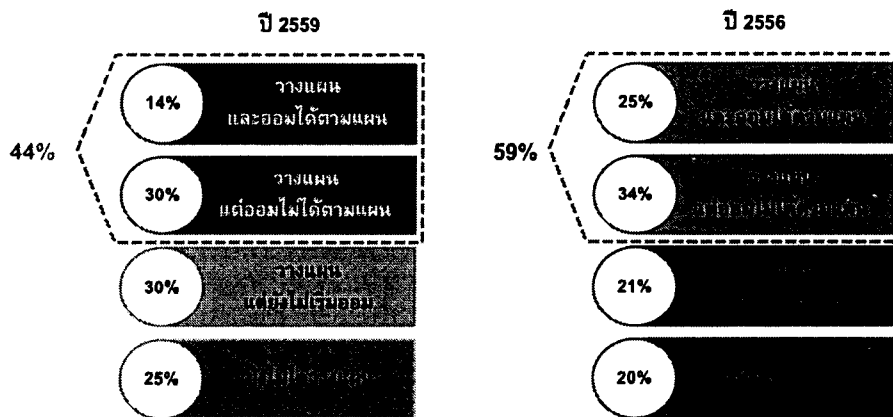
วัตถุประสงค์ในการออม		
	ฉุกเฉิน เจ็บป่วย	37.5%
	เพื่อยามชรา/เกษียณอายุ	29.9%
	บริหารรายรับ/รายจ่าย ตามฤดูกาล	12.8%
	การศึกษา	7.6%
	ยานพาหนะ	5.2%
	บ้าน	3.8%
	อื่น ๆ	3.4%

ภาพที่ 14: รูปแบบการออมเงิน

วิธีการเก็บเงินออม	สัดส่วน
ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	46.4%
ถือเงินสด	35.4%
ออมกับสหกรณ์/สถาบันการเงินชุมชน	12.3%
ให้คนในครอบครัวเก็บแทน	2.5%
ลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ	1.2%
อื่น ๆ	2.2%

นอกจากนี้ หากพิจารณาการวางแผนทางการเงินเพื่อใช้ในยามเกษียณของครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนร้อยละ 44 มีการวางแผนและเริ่มออมเงินเพื่อยามชราหรือเกษียณอายุแล้ว อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวลดลงจากผลสำรวจปี 2556 ก่อนข้างมาก (ร้อยละ 59) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทุกภาคส่วนควรร่วมกันส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการออมเพื่อยามชราหรือเกษียณอายุมากขึ้น รวมถึงให้เริ่มวางแผนและออมเงินตั้งแต่ปัจจุบันเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางการเงินและมีความมั่นคงทางการเงินมากขึ้น (ภาพที่ 15)

ภาพที่ 15: การออมเพื่อใช้ในยามเกษียณ





#### 4. สรุปผลการสำรวจ

ในภาพรวมครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 95.8 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 97.3 ซึ่งเป็นครัวเรือนที่ใช้บริการทางการเงินร้อยละ 86.3 และครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการร้อยละ 11.0 โดยครัวเรือนใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหลัก และใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบลดลง ขณะที่ผู้ให้บริการที่มีธนาคารพาณิชย์มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ สัดส่วนของครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินลดลงจากร้อยละ 4.2 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 2.7 โดยส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ ครัวเรือนในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ประเทศไทยไม่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางการเงินระหว่างเพศชายและเพศหญิง โดยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ร้อยละ 97.0 และร้อยละ 97.6 ตามลำดับ ทั้งนี้ มีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

- **ความหลากหลายในการใช้บริการทางการเงิน:** ครัวเรือนส่วนใหญ่ใช้บริการทางการเงิน 3 ประเภท โดยครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะใช้บริการทางการเงินหลากหลายกว่าครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ครัวเรือนใช้บริการโอนเงินและชำระเงิน เงินฝาก และสินเชื่อ มากที่สุดตามลำดับ

- **การเข้าถึงบริการพื้นฐาน**

- **ด้านเงินฝาก:** ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการเงินฝากเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 92.5 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 94.2 แต่ใช้บริการเงินฝากลดลง โดยครัวเรือนเลือกที่จะไม่ใช้บริการเพิ่มขึ้นค่อนข้างมากจากปี 2556 ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากเศรษฐกิจซบเซา ครัวเรือนจึงมีฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอในการใช้บริการ ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเงินฝากส่วนใหญ่เป็นเป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ และครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร

- **ด้านสินเชื่อ (ไม่รวมบัตรเครดิต):** ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 93.4 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 94.1 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ขณะที่ผู้ให้บริการกึ่งในระบบ เช่น กองทุนหมู่บ้าน และบริษัทเช่าซื้อหรือบริษัทสินเชื่อ มีบทบาทเพิ่มขึ้น และผู้ให้บริการนอกระบบมีบทบาทลดลง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการให้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินที่มีความหลากหลายมากขึ้น และนโยบายแก้ไขหนี้ของภาครัฐ สำหรับครัวเรือนที่เข้าไม่ถึงบริการสินเชื่อส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ ครัวเรือนในเขตเมือง และครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร

- **ด้านโอนเงินและชำระเงิน:** ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงินเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 96.9 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 98.6 รวมถึงมีการใช้บริการเพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนใช้บริการกับสถาบันการเงินอื่นมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการโอนเงินและชำระเงินส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ และครัวเรือนในภาคใต้

- **ช่องทางใช้บริการ:** ช่องทางที่ครัวเรือนใช้บริการทางการเงินพื้นฐาน (เงินฝาก สินเชื่อ โอนเงินและชำระเงิน) มากที่สุด ได้แก่ สาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รองลงมา คือ กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ และร้านสะดวกซื้อ/ ซูเปอร์มาร์เก็ต นอกจากนี้ ครัวเรือนมีการใช้บริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โมบายแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้บริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ยังมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับช่องทางที่ครัวเรือนใช้บริการอยู่เดิม ทั้งนี้ ครัวเรือนส่วนใหญ่พอใจกับช่องทางบริการในปัจจุบัน แต่บางส่วนต้องการช่องทางเพิ่มเติม โดยครัวเรือน

ในเขตเมืองต้องการสาขาและตู้เอทีเอ็ม ขณะที่ครัวเรือนนอกเขตเมืองต้องการตัวแทนของสถาบันการเงิน ให้บริการตามชุมชนหรือหมู่บ้านเพิ่มเติม

- ปัญหาในการใช้และการเข้าถึงบริการทางการเงิน

- ปัญหาจากการใช้บริการ: ในภาพรวม พบว่า ครัวเรือนพึงพอใจในการใช้บริการทางการเงินเพิ่มขึ้นจากปี 2556 โดยปัญหาที่สำคัญ คือ ไม่พอใจในการให้บริการของสถาบันการเงิน (เช่น รอคิวนาน พนักงานไม่สุภาพ และขายผลิตภัณฑ์ฟุ้ง) ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมไม่เหมาะสม พนักงานให้ข้อมูลไม่เพียงพอ และระยะทางในการเดินทางไปใช้บริการไกล

- ปัญหาการเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ: สาเหตุสำคัญที่ทำให้ครัวเรือนไม่สามารถเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ ฐานะไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอในการใช้บริการ นอกจากนี้ครัวเรือนบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริการ ไม่กล้าไปติดต่อสถาบันการเงินเพราะกลัวถูกปฏิเสธ และไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้บริการ

- การวางแผนทางการเงิน: ในภาพรวม พบว่า ครัวเรือนร้อยละ 65.4 มีการออมเงิน ซึ่งส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือเจ็บป่วย ใช้ในยามเกษียณ และใช้บริหารรายรับ-รายจ่าย ตามลำดับ โดยฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (บัญชีเงินเดือนร้อยละ 30.4 และบัญชีที่เปิดเพื่อการออมร้อยละ 16.0) และถือเงินสดเป็นหลัก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการออมเพื่อเกษียณของครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนมีการวางแผนและเริ่มออมเงินเพื่อเกษียณร้อยละ 44 ซึ่งลดลงจากปี 2556 ค่อนข้างมาก

## 5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2559 พบว่า ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินและมีความพึงพอใจในการใช้บริการทางการเงินเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนบางส่วนยังมีปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการเงิน จึงนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ ธปท. หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนควรร่วมกันดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงินของประชาชน โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 3 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านผู้ให้บริการทางการเงินและช่องทางการให้บริการ ส่งเสริมบทบาทของผู้ให้บริการอื่นที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และองค์กรการเงินระดับชุมชน ซึ่งปัจจุบันครัวเรือนใช้บริการกับผู้ให้บริการเหล่านี้มากขึ้น เพื่อเพิ่มการแข่งขันในระบบและเติมเต็มช่องว่างการให้บริการ ตลอดจนส่งผลให้ผู้ใช้บริการมีทางเลือก ได้รับความสะดวกมากขึ้น และสามารถใช้บริการได้ในราคาที่ต่ำลง นอกจากนี้ ธปท. จะปรับปรุงเกณฑ์เพื่อเอื้อให้สถาบันการเงินในปัจจุบันขยายช่องทางการให้บริการเพิ่มเติม เช่น ส่งเสริมการแต่งตั้งตัวแทนให้หลากหลายขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของครัวเรือนบางส่วนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน หรือประสบปัญหาจากการใช้บริการทางการเงินโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ห่างไกล

(2) ด้านผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีบัญชีเพื่อการทำธุรกรรมทางการเงินพื้นฐาน (ฝาก ถอน โอนเงินและชำระเงิน) ในราคาที่ต่ำลง เพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้ที่มีฐานะทางการเงินไม่ดีหรือรายได้น้อยสามารถเข้าถึงหรือใช้บริการได้

(3) ด้านความรู้ทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจผลิตภัณฑ์ทางการเงินพื้นฐาน เพื่อให้สามารถเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงสนับสนุนให้ประชาชนตระหนักและให้ความสำคัญกับการวางแผนทางการเงินและการออม ซึ่งครัวเรือนยังให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย เพื่อช่วยให้ประชาชนมีเงินเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในยามเกษียณ นอกจากนี้ ธปท. จะส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการทางการเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น โบบายแอปพลิเคชัน และอินเทอร์เน็ต) มากขึ้น เพื่อเพิ่มความสะดวกและลดต้นทุนของผู้ใช้บริการ ซึ่งยังนิยมใช้บริการผ่านสาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหลัก อีกทั้ง ธปท. จะปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ให้เข้มข้นเพื่อลดปัญหาการให้บริการที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการขายผลิตภัณฑ์ฟุ้ง และการให้ข้อมูลแก่ผู้ใช้บริการที่ไม่ถูกต้องและครบถ้วน

ผู้จัดทำ

ทีมกลยุทธ์ด้านสถาบันการเงิน

ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย

273 ถนนสามเสน แขวงสามพระยา

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

[www.bot.or.th](http://www.bot.or.th)

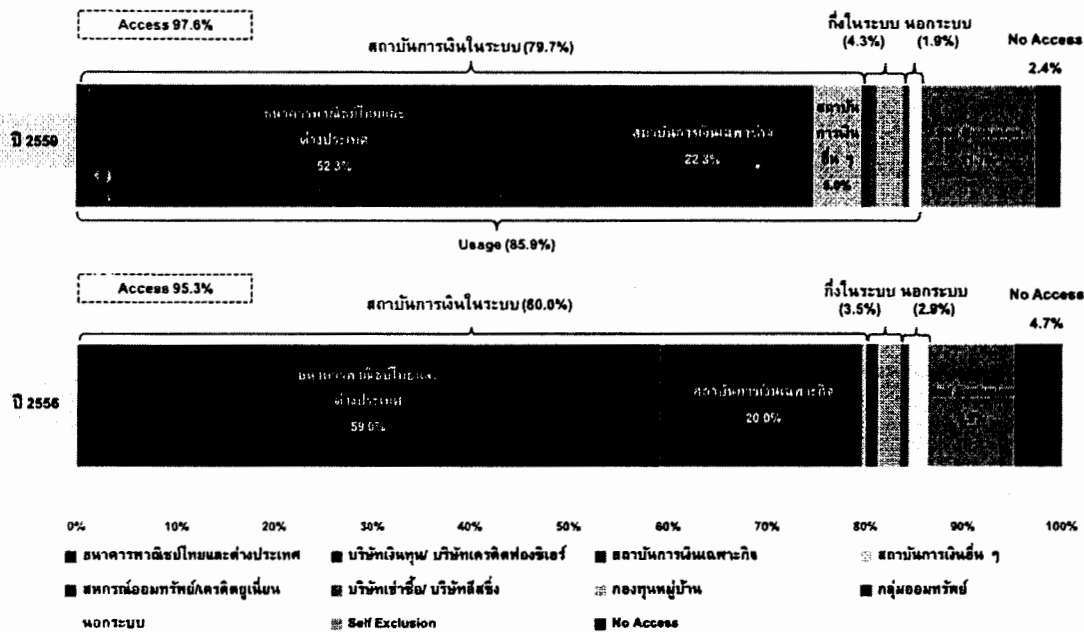
[FISTeam@bot.or.th](mailto:FISTeam@bot.or.th)

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1: ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน 3 บริการ

ผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน 3 บริการหลัก ได้แก่ บริการเงินฝาก บริการสินเชื่อ (รวมบัตรเครดิต) และบริการโอนเงินและชำระเงิน พบว่า ครึ่งเรือนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานที่ร้อยละ 97.6 เพิ่มขึ้นจากปี 2556 (ร้อยละ 95.3) โดยเป็นครึ่งเรือนที่ใช้บริการร้อยละ 85.9 และเป็นครึ่งเรือนที่เลือกไม่ใช้บริการร้อยละ 11.7 ทั้งนี้ ครึ่งเรือนยังคงใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ (ร้อยละ 52.3) และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ 22.3) เป็นหลัก แม้ว่าสัดส่วนการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์จะลดลงค่อนข้างมากจากปี 2556 (ร้อยละ 59.0) นอกจากนี้ ผลสำรวจยังระบุว่า ครึ่งเรือนใช้บริการจากสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัทบัตรเครดิต ผู้ให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ และผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ เพิ่มขึ้นค่อนข้างมากจากร้อยละ 0.5 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 5.0 ในปี 2559 รวมถึงใช้บริการจากผู้ให้บริการกึ่งในระบบเพิ่มขึ้น และใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบลดลง (ภาพที่ 1)

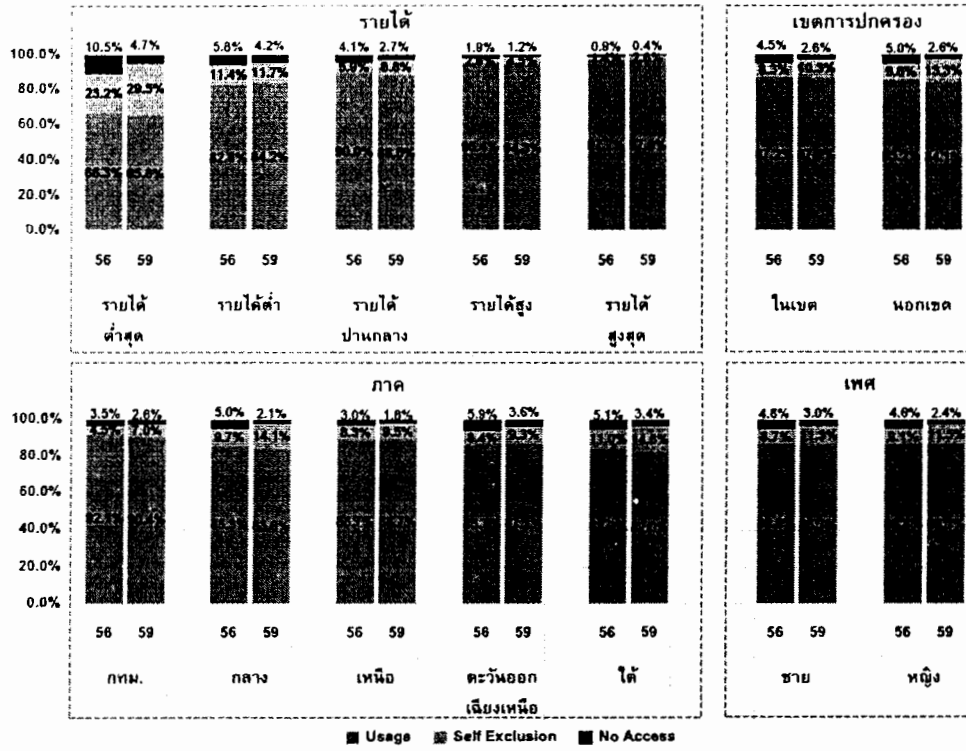
ภาพที่ 1: ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน



หมายเหตุ: ผู้ตอบแบบสอบถามในปี 2556 และปี 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 10,613 คน และ 10,866 คน ตามลำดับ

สำหรับครึ่งเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน พบว่า มีสัดส่วนลดลงค่อนข้างมากจากร้อยละ 4.7 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 2.4 ในปี 2559 แสดงให้เห็นว่า รูปแบบและช่องทางการให้บริการทางการเงินพื้นฐานมีความหลากหลายและสามารถตอบสนองความต้องการของครึ่งเรือนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ครึ่งเรือนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานส่วนใหญ่เป็นครึ่งเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดถึงรายได้ต่ำ ครึ่งเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาครึ่งเรือนตามเขตที่อยู่อาศัยจะพบว่า ครึ่งเรือนในเขตเมืองและนอกเขตเมืองสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานได้ในสัดส่วนเท่ากัน เช่นเดียวกับเพศชายและเพศหญิงที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานได้ใกล้เคียงกัน (ภาพที่ 2)

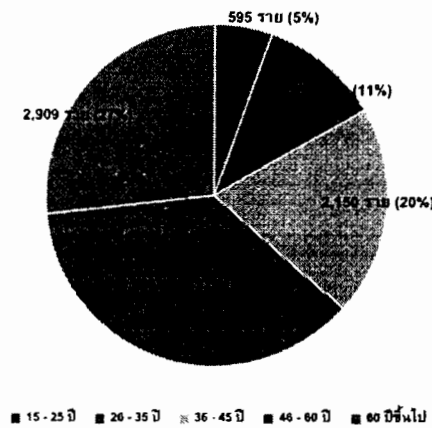
ภาพที่ 2: การเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานแยกตามรายได้ ภูมิภาค เขตการปกครอง และเพศ



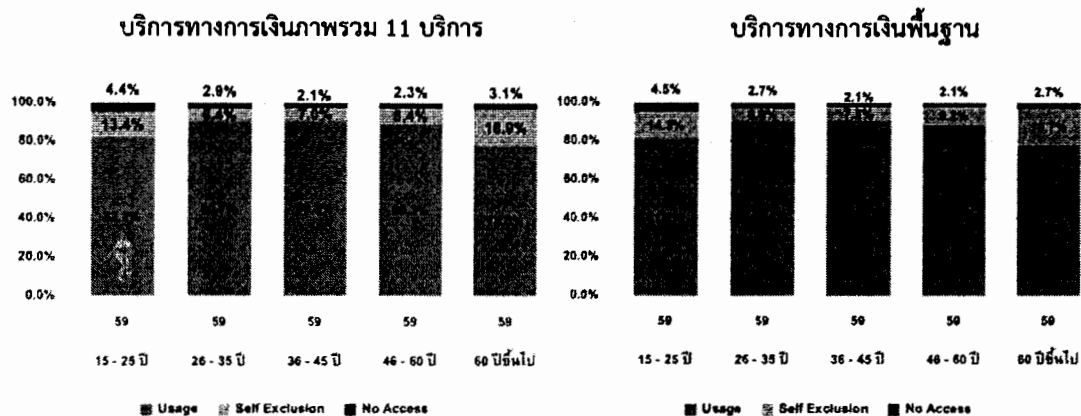
## ภาคผนวกที่ 2: ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงินแยกตามอายุ

หากจำแนกผู้ตอบแบบสำรวจซึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือนทั้งสิ้น 10,866 ราย ตามกลุ่มอายุ 5 ช่วง ได้แก่ (1) อายุ 15-25 ปี (2) อายุ 26-35 ปี (3) อายุ 36-45 ปี (4) อายุ 46-60 ปี และ (5) อายุ 60 ปีขึ้นไป พบว่า ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 46-60 ปี (จำนวน 3,998 ราย) (ภาพที่ 1) โดยหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 36-45 ปี สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้สูงสุดทั้งในภาพรวม 11 บริการ และบริการพื้นฐาน (เงินฝาก สินเชื่อ โอนเงินและชำระเงิน) (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 1: การกระจายตัวของครัวเรือนแยกตามกลุ่มอายุ

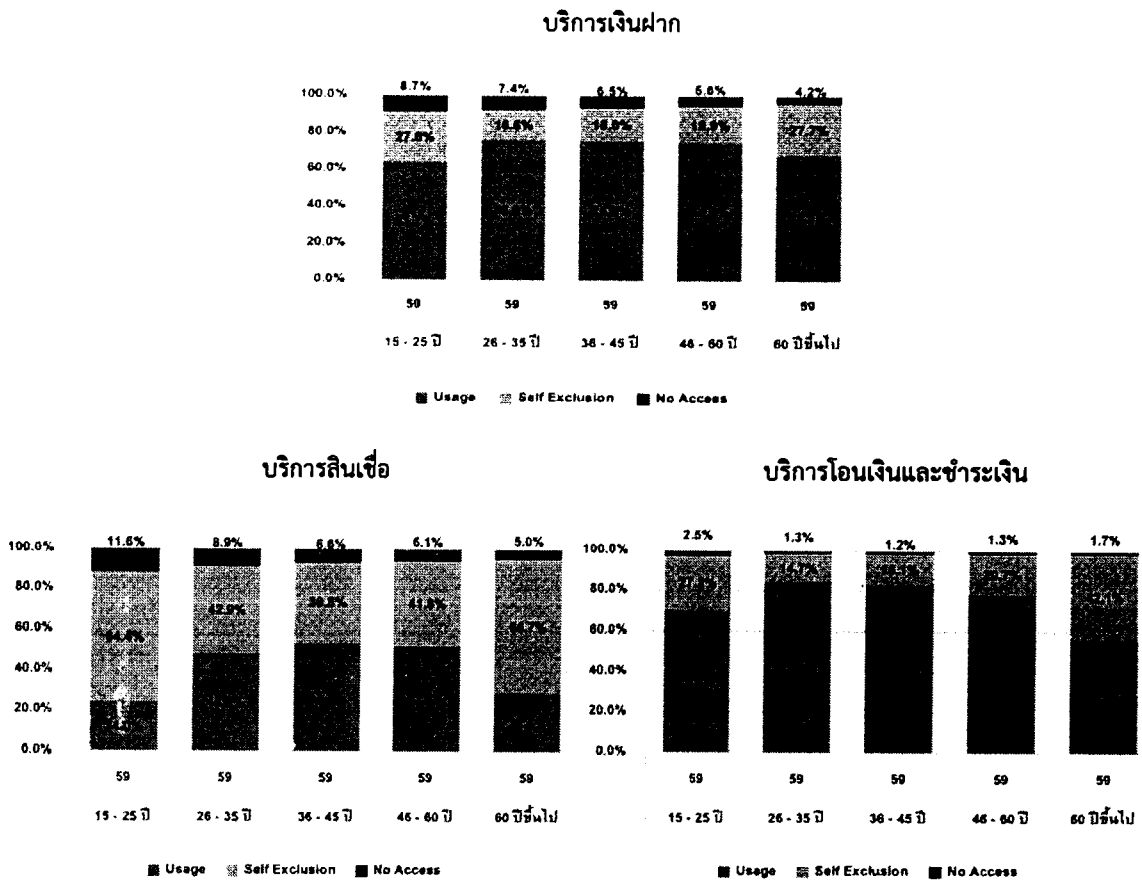


ภาพที่ 2: สัดส่วนการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือนแยกตามกลุ่มอายุ



ทั้งนี้ หากพิจารณาการใช้บริการเงินฝาก สินเชื่อ โอนเงินและชำระเงินเป็นรายบริการ พบว่า หัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 15-25 ปี สามารถเข้าถึงบริการเงินฝาก สินเชื่อ โอนเงินและชำระเงินได้น้อยที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เริ่มทำงาน จึงมีรายได้หรือฐานะทางการเงินไม่เพียงพอในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 26-60 ปี สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ค่อนข้างดี รวมถึงใช้บริการเงินฝาก สินเชื่อ โอนเงินและชำระเงินสูงที่สุด เนื่องจากเป็นวัยที่มีฐานะทางการเงินมั่นคง มีรายได้เพียงพอสำหรับใช้จ่ายและเก็บออม อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการใช้บริการเงินฝาก สินเชื่อ โอนเงินและชำระเงินจะทยอยลดลงเมื่อหัวหน้าครัวเรือนมีอายุเพิ่มขึ้นและเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) (ภาพที่ 3)

ภาพที่ 3: การเข้าถึงบริการเงินฝาก บริการสินเชื่อ และบริการโอนเงินและชำระเงิน



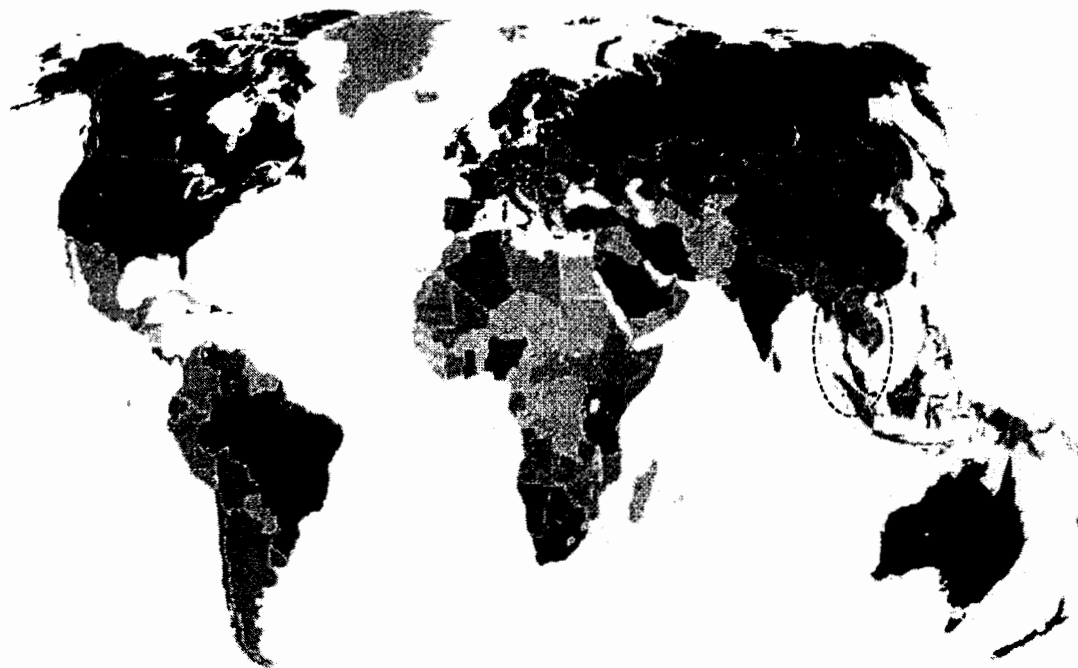
### ภาคผนวกที่ 3: ภาพรวมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ครัวเรือนไทยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ในระดับค่อนข้างดี จากรายงาน The Global Findex Database 2014 ที่ World Bank จัดทำขึ้นเพื่อประเมินระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของ 140 ประเทศทั่วโลก (จัดทำทุก 3 ปี) พบว่า ครัวเรือนไทยมีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงิน<sup>12</sup> ร้อยละ 78.1 โดยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้ในระดับเดียวกัน (Upper middle income) ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 70.5 (ภาพที่ 1) อีกทั้งหากพิจารณาระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยกับประเทศในกลุ่มอาเซียน พบว่า ครัวเรือนไทยมีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินสูงเป็นลำดับที่ 3 ของอาเซียน รองจากสิงคโปร์ (ร้อยละ 96.4) และมาเลเซีย (ร้อยละ 80.7) (ภาพที่ 2)

นอกจากนี้ ผลการสำรวจของ World Bank พบว่า ประเทศไทยไม่ได้มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางการเงินระหว่างเพศหญิงและเพศชาย โดยสัดส่วนของประชากรเพศหญิงที่มีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินอยู่ที่ร้อยละ 75.4 ขณะที่สัดส่วนของประชากรทั้งหมดที่มีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินอยู่ที่ร้อยละ 78.1

#### ภาพที่ 1: ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยและประเทศต่าง ๆ

สัดส่วนครัวเรือนที่มีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงิน (%)



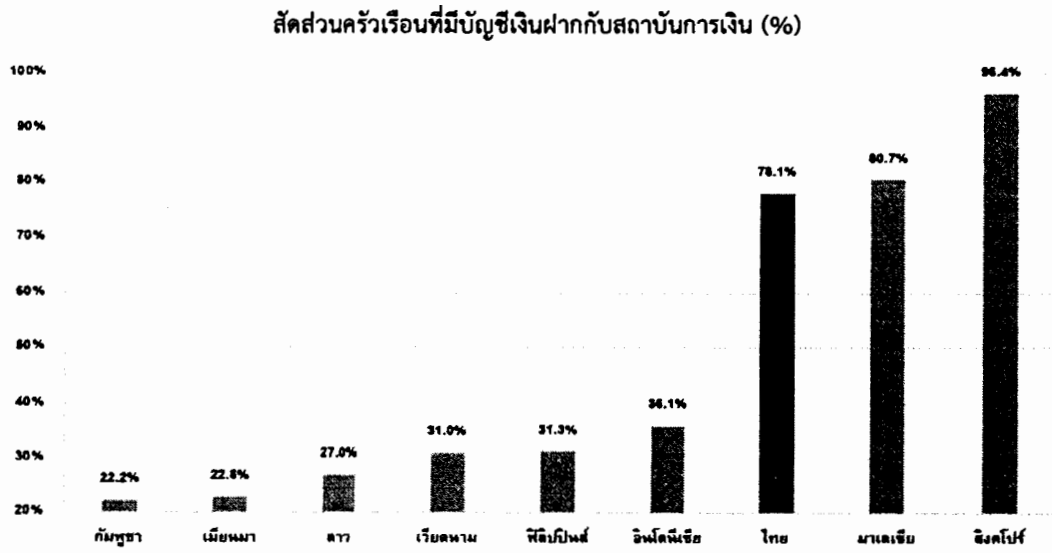
0-19 20-39 40-64 65-89 90-100 No data available

ที่มา: The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World, World Bank

<sup>12</sup> สถาบันการเงิน ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน องค์กรการเงินชุมชน



ภาพที่ 2: ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของกลุ่มประเทศอาเซียน

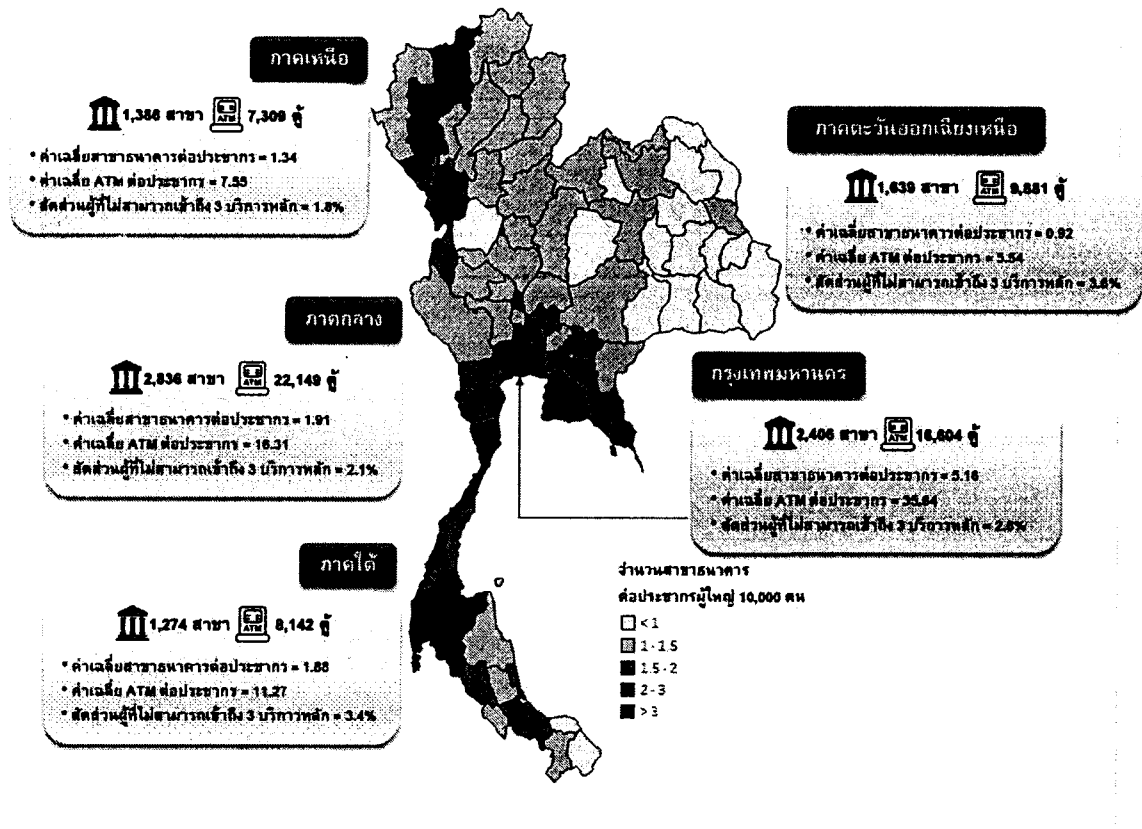


หมายเหตุ: ไม่มีผลสำรวจของประเทศบรูไน  
ที่มา: Global Findex Database 2014

#### ภาคผนวกที่ 4: การกระจายตัวของผู้ให้บริการทางการเงิน

ช่องทางการให้บริการประเภทสาขาและตู้เอทีเอ็มของผู้ให้บริการในระบบ (เฉพาะธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ) ค่อนข้างกระจุกตัวในพื้นที่เขตเมือง โดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรสูงที่สุดในประเทศ มีสัดส่วนจำนวนสาขาธนาคารและตู้เอทีเอ็มต่อประชากรผู้ใหญ่ 10,000 คน (ค่าเฉลี่ยสาขาและตู้เอทีเอ็มต่อประชากร) สูงที่สุด เท่ากับ 5.16 และ 35.64 ตามลำดับ รองลงมา คือ จังหวัดในภาคกลางและภาคใต้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรประมาณ 1.9 โดยจังหวัดที่มีสาขาธนาคารจำนวนมากและมีสัดส่วนสาขาต่อประชากรสูง ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดในเขตปริมณฑล รวมถึงจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีจำนวนสาขาธนาคารในระดับกลางแต่มีสัดส่วนจำนวนสาขาต่อประชากรกระจุกตัวสูง ขณะที่ภาคเหนือมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรเท่ากับ 1.34 โดยเชียงใหม่มีจำนวนสาขาธนาคารมากที่สุดในภาค ทั้งนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าเฉลี่ยสาขาและตู้เอทีเอ็มต่อประชากรน้อยที่สุด โดยเท่ากับ 0.92 และ 5.54 ตามลำดับ (ภาพที่ 1)

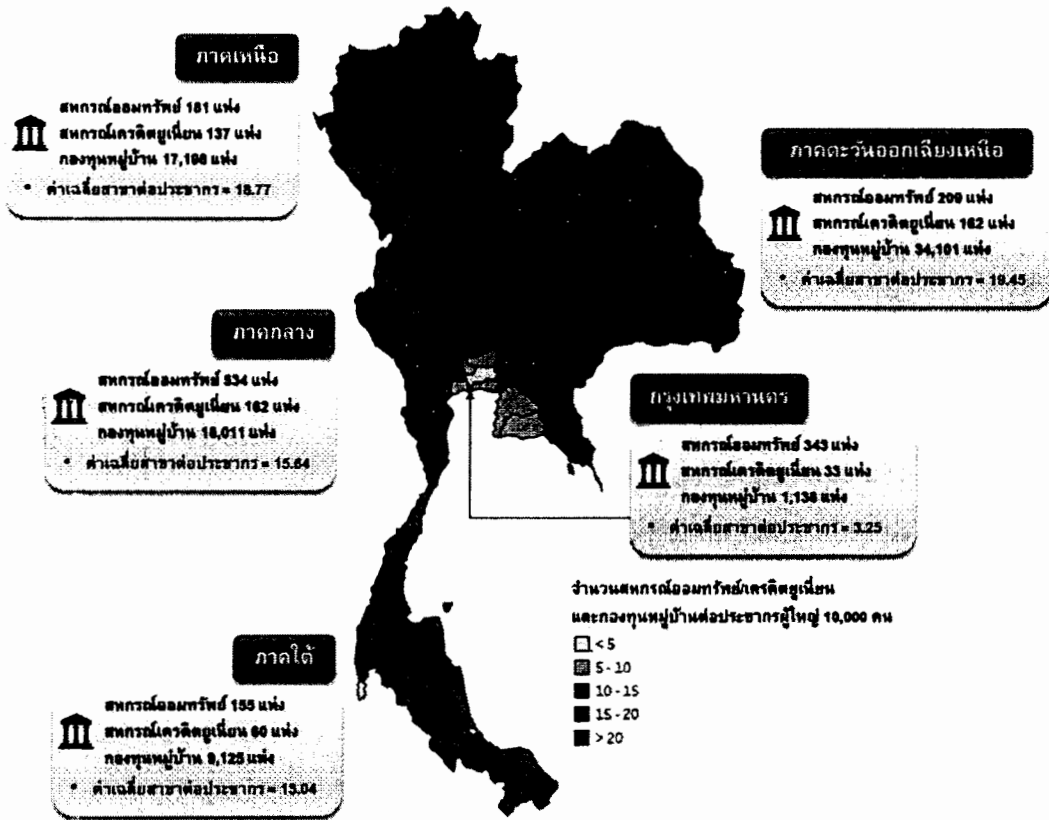
ภาพที่ 1: การกระจายตัวของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ



ที่มา: ธปท., กรมการปกครอง

สำหรับผู้ให้บริการในระบบ (สหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน และกองทุนหมู่บ้าน) มีการกระจายตัวใกล้เคียงกันในแต่ละจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลจากการกระจายตัวของกองทุนหมู่บ้านตามขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากร โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรสูงที่สุดเท่ากับ 19.45 รองลงมาคือ ภาคเหนือและภาคกลางซึ่งมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรเท่ากับ 18.77 และ 15.64 ตามลำดับ โดยภาคกลางมีจำนวนสหกรณ์ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับภาคอื่น ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรน้อยที่สุดที่ 3.25 แม้จะเป็นจังหวัดที่มีจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียนมากที่สุด (ภาพที่ 2)

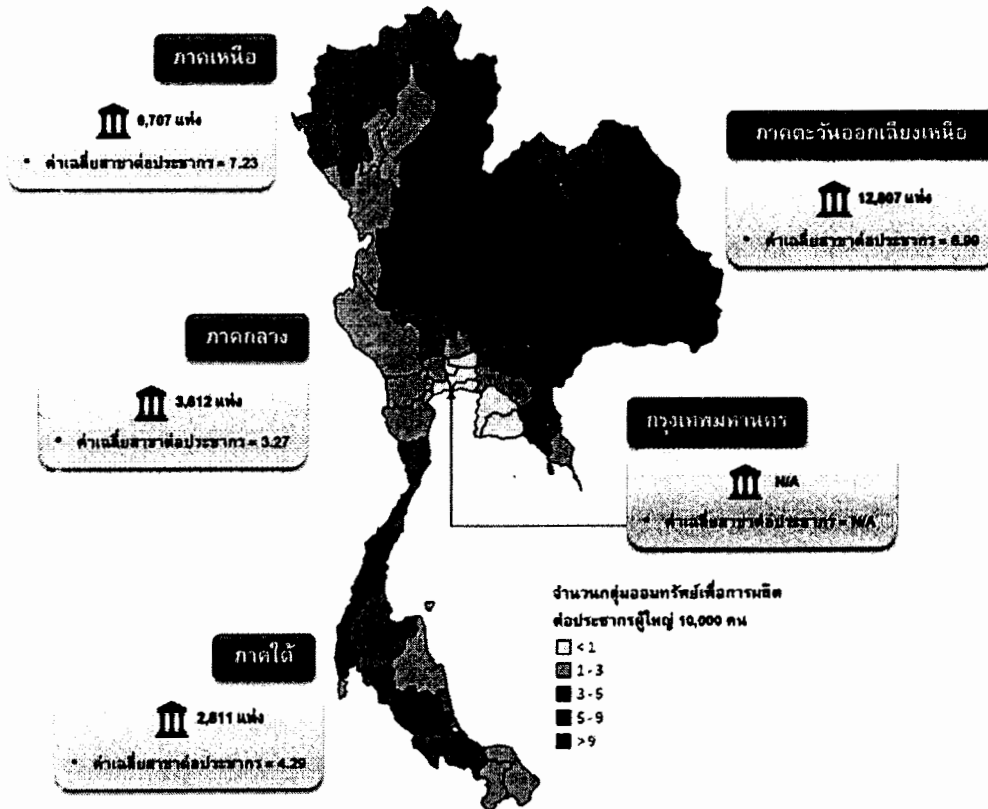
ภาพที่ 2: การกระจายตัวของสหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน และกองทุนหมู่บ้าน



ที่มา: กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, กรมการปกครอง

ในส่วนของผู้ให้บริการนอกระบบ (เฉพาะกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) มีจำนวนและความหนาแน่นค่อนข้างสูงในภาคเหนือ (6,707 แห่ง) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (12,807 แห่ง) โดยมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรเท่ากับ 7.23 และ 6.99 ตามลำดับ ซึ่งจังหวัดที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูง ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิจิตร และจังหวัดเพชรบูรณ์ รองลงมา คือ ภาคใต้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรเท่ากับ 4.29 ในขณะที่ภาคกลางเป็นภาคที่มีค่าเฉลี่ยสาขาต่อประชากรน้อยที่สุดเพียง 3.27 (ภาพที่ 3)

ภาพที่ 3: การกระจายตัวของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต



หมายเหตุ: ข้อมูลเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการพัฒนาชุมชน  
ที่มา: กรมการพัฒนาชุมชน, กรมการปกครอง

นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน :  
แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

ผลงานวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

“นวัตกรรมการคลังการเงินเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”

วันพุธที่ 26 สิงหาคม 2558

ณ โรงแรมพลาซ่า แอทธินี รอยัล เมอร์เดียน

โดย

นางสาวएम เจริญทองตระกูล

นายปณิธาน สุขสำราญ

นายโชติวัฒน์ อัมรินทร์

นางสาวบุปผาชาติ อัสวพิทักษ์ศิริ

นางสาวมัทยา บุตรงาม

นายสมิทธิ์ ชุตินา

นางสาวภัทรสิริ เปี้ยทอง

ที่ปรึกษา

นายทวีศักดิ์ มานะกุล

นายวรากร ทองกวาว



## บทสรุปผู้บริหาร

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ นั่นคือการส่งเสริมให้ประชาชนระดับฐานรากมีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial Inclusion) ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนระดับฐานราก ลดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Inequality) รวมทั้งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) ซึ่งหมายถึง การที่บุคคลหรือครัวเรือนมีโอกาสการเข้าถึงและสามารถใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน ด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับระดับรายได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยการพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้นั้นจะต้องพัฒนาอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ การที่ประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงิน (Financial Access) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้ให้บริการทางการเงิน และการคุ้มครองประชาชนไม่ให้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หลังจากเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมถึงถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ โดยในงานวิจัยนี้จะนิยามปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยรวมทั้งหมดว่า “ระบบการเงินภาคประชาชน” ทั้งนี้ ภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนให้ระบบการเงินภาคประชาชนเอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยงานวิจัยนี้จะนำเสนอเครื่องมือเพื่อมาใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว

งานวิจัยได้ประเมินสถานการณ์การเงินภาคประชาชนออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านศักยภาพของประชาชน พบว่ายังมีครัวเรือนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินคิดเป็นร้อยละ 4.23 ของครัวเรือนทั้งหมดหรือประมาณ 858,818 ครัวเรือน ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และในเบื้องต้น พบว่าผู้ที่เข้าถึงบริการทางการเงินยังได้วงเงินกู้ไม่เพียงพอ มีข้อจำกัดเรื่องระยะทางในการเดินทางไปทำธุรกรรมทางการเงิน ดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมสูงเกินไป รวมถึงขั้นตอนที่ยุ่งยาก และพบว่าหนี้ครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ 79.9 ต่อ GDP โดยส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อย มีอาชีพเกษตรกรหรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินในระดับต่ำ (2) การประเมินสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการทางการเงิน พบว่า จะต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินชุมชน และ (3) ด้านการดำเนินการของภาครัฐ ยังขาดการบูรณาการ รวมถึงยังไม่มีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ ติดตามประเมินผลที่บูรณาการระหว่างหลายมิติ เพื่อนำมาพัฒนาผู้รับบริการทางการเงินและผู้ให้บริการทางการเงินข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเครื่องมือในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนที่จะช่วยในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยมีข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงินจากการสำรวจด้านอุปสงค์ของการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือนโดยมีพื้นฐานจากการจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิเป็นสำคัญ คณะผู้วิจัยจึงมีแนวคิดที่จะพัฒนาเครื่องมือชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในอีกมิติหนึ่ง ที่อ้างอิงข้อมูลด้านอุปทานของบริการทางการเงินจากการจัดเก็บข้อมูลทุติยภูมิ จึงได้นำเสนอ “ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Index of Financial Inclusion : IFI) ตามแบบงานศึกษาของ Sarma (2012) ที่ได้ออกแบบดัชนีรวมเป็นตัวแทนบ่งชี้ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเวลาเดียวกัน หรือใช้ประเมินพัฒนาการของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในช่วงเวลาต่าง ๆ กันได้อีกด้วย และได้ต่อยอดงานศึกษาดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยประยุกต์ใช้สารสนเทศทางภูมิศาสตร์และการออกแบบระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ให้เป็นเครื่องมือชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในรูปแบบของแผนที่เชิงภูมิศาสตร์ แทนการแสดงผลข้อมูลสถิติในรูปแบบกราฟหรือ

แผนภาพทั่วไป โดยแผนที่เชิงภูมิศาสตร์นี้ สามารถจะแสดงการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีระดับแตกต่างกัน ในแต่ละพื้นที่ ด้วยเฉดสีที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ภาครัฐ จำเป็นต้องเข้าไปเร่งรัดส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชน โดยในเบื้องต้นจะใช้ข้อมูลจาก สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 4 แห่ง ประกอบกับข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ และข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคสร้าง เป็น “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance Inclusion Map : MIM)” เพื่อ สะท้อนระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินในระบบของประชาชนระดับฐานรากในการใช้ บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งในอนาคตสามารถเพิ่มเติมขอบเขตของข้อมูลให้ครอบคลุม อุปทานทางการเงินจากสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ เพื่อยกระดับเป็นแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion Map) ต่อไป ซึ่งจากแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก พบว่า โดย ภาพรวมประเทศไทยระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากของไทยอยู่ในระดับปานกลางถึง สูง และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันในแต่ละภูมิภาคโดยส่วนใหญ่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับใกล้เคียงกัน โดยจังหวัดในภาคเหนือตอนบนและภาคอีสานตอนกลางโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐาน รากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับปานกลางค่อนข้างสูงถึงสูง ในขณะที่ ภาคกลางตอนล่างรวมถึงจังหวัดกาญจนบุรี นครราชสีมา ภาคตะวันออกโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจระดับปานกลาง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ขยายประโยชน์การใช้งานแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับ ฐานรากให้ครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ เพื่อเป็นกลไกการติดตามการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ องค์กรการเงินชุมชน และคุ้มครองไม่ให้ประชาชนมีหนี้สินเกินตัว เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนกรเงิน ภาคประชาชนครบถ้วนยิ่งขึ้น

คณะผู้วิจัยได้พัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเพื่อเป็นการขับเคลื่อนการ พัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนผ่าน “ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561” โดยจะผลักดันให้เกิดผลในด้านต่าง ๆ เช่น (1) การสร้างรายได้ โดยแสดงพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ น้อยนำมาเปรียบเทียบกับดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อกำหนดแนวทางให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดำเนินการสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุน หรือเร่งพัฒนาศักยภาพการประกอบอาชีพควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อ (2) ใช้ยกระดับศักยภาพผู้ใช้บริการทางการเงิน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหา หนี้ครัวเรือนให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เช่น บ่งชี้ความวิกฤต ระบุปัญหาหนี้ครัวเรือนว่ามาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเงินในด้านใด หรือมาจากการขาดผู้ให้บริการทางการเงินในระบบที่เพียงพอ จึงต้องไป พึ่งพาเจ้าหน้าที่นอกระบบ เป็นต้น รวมถึงให้กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนที่มีความเข้มแข็งให้มาร่วมแก้ไขปัญหาหนี้ นอกระบบของสมาชิกภายในชุมชน (3) สร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน โดยหากจะส่งเสริมให้ องค์กรการเงินมีสถานะทางกฎหมายได้ จะต้องพัฒนาให้องค์กรการเงินเหล่านั้นมีความเข้มแข็ง มีความมั่นคง ทางการเงิน จึงต้องมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนองค์กรการเงิน ชุมชนต่าง โดยแผนที่การเข้าถึงบริการจะช่วยให้หน่วยงานมีข้อมูลที่สำคัญ เช่น ปริมาณเงินออม ปริมาณเงิน ให้อุปถัมภ์ สถานะหนี้ค้างชำระ ฐานะทางการเงิน ฐานข้อมูลสมาชิก ที่ตั้ง ผลการประเมินความเข้มแข็ง ในการดำเนินงาน เป็นต้น ตลอดจนแสดงให้เห็นว่าในพื้นที่มีองค์กรการเงินใดที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอ เพื่อกำหนดพื้นที่ดำเนินการและหน่วยงานในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 1

### การเข้าถึงบริการทางการเงิน

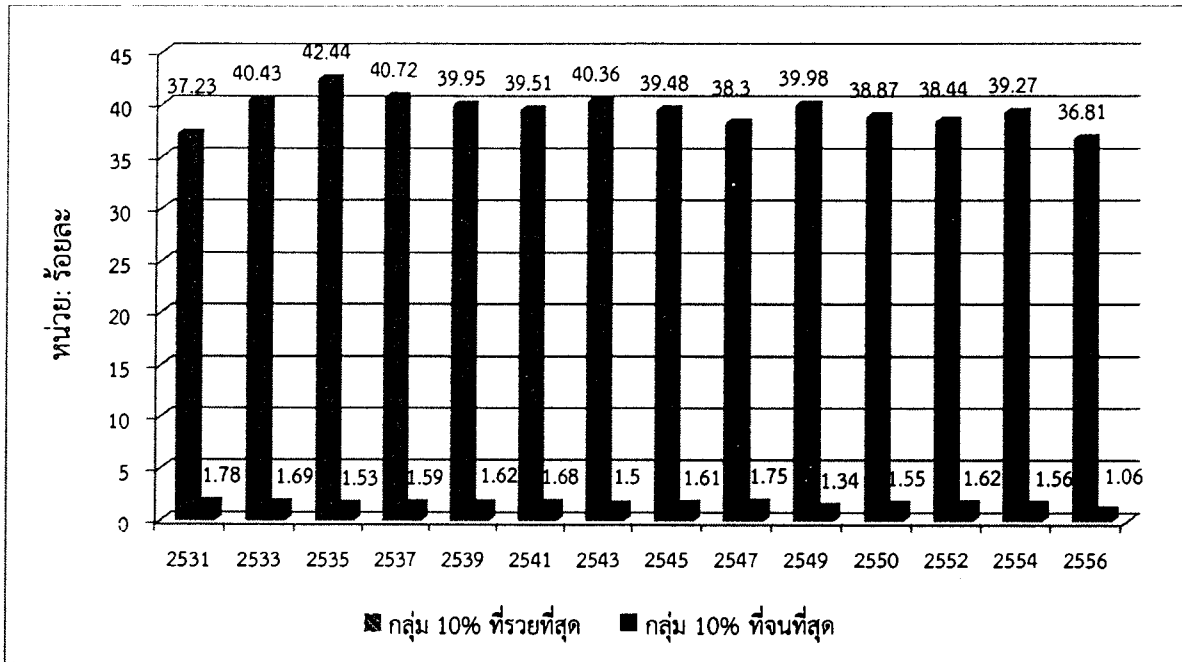
ในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่ปัญหาด้านความยากจนและการกระจายรายได้ยังคงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจากรายงานการวิเคราะห์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2556 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าเส้นความยากจนของประเทศไทยปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 881 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2531 เป็น 2,572 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2556 แม้ว่าสัดส่วนคนจนจะลดลงอย่างมากจากร้อยละ 65.3 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นร้อยละ 10.94 ในปี 2556 แต่เมื่อพิจารณาในจำนวนคนแล้ว พบว่า จำนวนคนจนลดลงจากปี 2531 ที่มีคนจนจำนวน 34.1 ล้านคน มาอยู่ที่ 7.3 ล้านคน ในปี 2556 แต่เมื่อรวมคนเกือบจน ซึ่งหมายถึงประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20 เป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือวิกฤตทางเศรษฐกิจ จะมีจำนวนรวมกันกว่า 14.03 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 21.02 ของประชากรทั้งประเทศ

ในขณะที่ข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้บ่งชี้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่วัดจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้อยู่ในระดับ 0.465 ในปี 2556 เทียบกับระดับ 0.487 ในปี 2531 และเคยมีค่าสูงสุดที่ระดับ 0.536 ในปี 2535 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้ปัญหาด้านความยากจนจะได้รับการแก้ไขไปบางส่วน จากนโยบายด้านสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา แต่ปัญหาด้านการกระจายรายได้กลับไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ยังมีช่องว่างระหว่างกลุ่มรายได้อีกมาก โดยจะเห็นได้จากส่วนแบ่งของรายได้ในปี 2556 ที่สะท้อนว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนเพียงกลุ่มเดียว โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 36.81 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.06 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งแสดงว่าความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 35 เท่า ดังแสดงในแผนภาพที่ 1-1

จากสถานการณ์ดังกล่าว การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมจึงถูกกำหนดอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) เช่น ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม โดยมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมมากขึ้น มีการกำหนดเป้าหมายในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ขยายครอบคลุมทั้งการกระจายรายได้ การเข้าถึงสิทธิพื้นฐาน การเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นธรรม รวมถึงการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการสร้างงานภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง (Inclusive growth) และกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน และการลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยสุดร้อยละ 10



แผนภาพที่ 1-1 เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดและต่ำสุด



หมายเหตุ : กลุ่มประชากรมาจากร้อยละ 10 ของประชากรที่มีรายได้สูงสุดและต่ำสุด

ที่มา : จำนวนโดยใช้ข้อมูลความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งที่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจาก

1) ประชาชนบางกลุ่มยังขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ทำให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวขาดความรู้ความสามารถและทุนเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพอันจะก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอและแน่นอนต่อการดำรงชีพตามสมควร

2) ประชาชนบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐบาลในด้านสวัสดิการได้อย่างเท่าเทียมและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต

ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้นั้น คือ การส่งเสริมให้ประชาชนระดับฐานรากมีโอกาสด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น จาก “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial Inclusion) ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนระดับฐานราก ลดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Inequality) รวมทั้งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

นิยามการเข้าถึงบริการทางการเงิน ที่องค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปได้ให้คำจำกัดความไว้ในทิศทางเดียวกันกล่าว คือ

“การส่งมอบบริการทางการเงินให้กับกลุ่มบุคคลที่มีรายได้ต่ำ ด้วยต้นทุนที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวรับได้”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ที่มา: [http://en.wikipedia.org/wiki/Financial\\_inclusion](http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_inclusion)

“การเข้าถึงการบริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วย การออม การให้สินเชื่อ การประกัน การโอนเงินและการบริการธนาคาร/การชำระเงินในรูปแบบต่าง ๆ แก่ทุกครัวเรือนหรือผู้ประกอบที่สามารถรับบริการได้ด้วยต้นทุนที่เหมาะสมและเป็นธรรม”<sup>2</sup>

“ครัวเรือนและหน่วยธุรกิจต่าง ๆ มีการเข้าถึงและสามารถใช้บริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและยั่งยืน โดยมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม”<sup>3</sup>

“ความสามารถของคนในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่เหมาะสม”<sup>4</sup>

“ภาคการเงินที่ให้บริการสินเชื่อแก่คนและธุรกิจที่สามารถกู้ได้ ให้บริการประกันภัยแก่คนและธุรกิจที่รับประกันได้ ให้บริการรับฝากเงินและการชำระเงินแก่ทุกคน ทั้งนี้สำหรับรูปแบบการเงินแบบทั่วถึงนั้น ผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องใช้บริการแต่ละประเภทข้างต้น แต่ต้องสามารถเลือกใช้บริการตามความต้องการได้”<sup>5</sup>

“การให้บริการทางการเงินอย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อกีดกันหรืออุปสรรคทางด้านราคาและที่ไม่ใช่ราคา”<sup>6</sup>

“กระบวนการสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง (vulnerable groups) และกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ (low income groups) ในการเข้าถึงบริการทางการเงินในปริมาณและเวลาที่ต้องการ โดยเกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ยอมรับได้ ทั้งนี้ บริการทางการเงินครอบคลุมการรับเงินฝาก สินเชื่อ ประกันภัย การชำระเงินต่าง ๆ”<sup>7</sup>

“กระบวนการสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง (vulnerable groups) และกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ (low income groups) สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่เหมาะสมและจำเป็นต่อกลุ่มคนดังกล่าวด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใสและสามารถจ่ายได้ โดยสถาบันการเงินในกระแสหลัก (mainstream institutional players)”<sup>8</sup>

“การมุ่งสร้างโอกาสในการใช้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของกลุ่มคนด้อยโอกาส (underserved) ในสังคมที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินหรือคนที่ถูกกีดกันทางการเงิน (financially excluded)”<sup>9</sup>

จากการศึกษาในข้างต้นพบว่านิยามของการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันต่าง ๆ มีความหมายและส่วนประกอบคล้ายคลึงกัน คือ (1) สร้างโอกาสให้ปัจเจกบุคคล ครัวเรือนหรือผู้ประกอบการได้รับบริการทางการเงิน และ (2) ผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินที่มีต้นทุนเหมาะสมกับผู้ให้บริการ ดังนั้นในการศึกษานี้จึงสรุปนิยามของการเข้าถึงบริการทางการเงิน ดังนี้

---

<sup>2</sup> ที่มา: The Report of the Centre for Global Development (CGD) (2009)

<sup>3</sup> ที่มา: <http://www.cgap.org/about/faq>

<sup>4</sup> ที่มา: Treasury Committee, House of Commons, United Kingdom (2004)

<sup>5</sup> ที่มา: UN (2006)

<sup>6</sup> ที่มา: World Bank (2008)

<sup>7</sup> ที่มา: Rangarajan Committee, India (2008)

<sup>8</sup> ที่มา: RBI (2011)

<sup>9</sup> ที่มา: TDRI (2013)

**“การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) หมายถึง ปัจเจกบุคคล ครัวเรือน และหน่วยธุรกิจต่าง ๆ มีโอกาสการเข้าถึงและสามารถใช้ผลิตภัณฑ์และ/หรือบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ ความยั่งยืนด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใสและสามารถจ่ายได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม”**

ทั้งนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้นั้น จะต้องพัฒนาอย่างรอบด้าน ซึ่งโดยทั่วไปการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) นอกจากจะหมายถึงความถึง “การที่ประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงิน (Financial Access)” แล้ว ยังรวมถึงการพัฒนา “ความรู้ ความเข้าใจทางการเงิน (Financial Literacy)” และ “การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection)” โดยการคุ้มครองผู้บริโภคในที่นี้ คือ การป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับความเสียหายจากการใช้บริการทางการเงิน เช่น การมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือการถูกเอาเปรียบ สำหรับงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้รวมประเด็นดังกล่าวเข้าไว้ในการศึกษาด้วย รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินอื่น ๆ โดยนิยามเป็น “ระบบการเงินภาคประชาชน

การพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนจำเป็นที่จะต้องมีภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายในเรื่องดังกล่าว และต้องมีเครื่องมือในการระบุความสอดคล้องกับการให้บริการ และความต้องการของผู้ใช้บริการ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้พัฒนานวัตกรรมทางการเงินใหม่ที่เรียกว่า แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance Inclusion Map : MIM) เพื่อเป็นเครื่องมือแสดงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในมิติต่าง ๆ โดยจำแนกพื้นที่ตามหลักแผนที่ทางภูมิศาสตร์ อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินภาคประชาชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การเสนอแนะและการจัดทำนโยบายหรือมาตรการเพื่อการพัฒนาการระบบการเงินภาคประชาชนมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

# สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน และระบบการเงินภาคประชาชนของไทย

ในการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน จำเป็นที่ผู้วิจัยต้องมียุทธศาสตร์ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในด้านเงินฝาก สินเชื่อ และการโอนเงิน รู้จักโครงสร้างและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบการเงินภาคประชาชน ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชน โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อ ดังนี้

(1) สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน จากผลสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2556

(2) ศักยภาพของประชาชน ในด้านภาระหนี้สิน และความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการทางการเงินของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

(3) การประเมินสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการทางการเงิน ประกอบด้วย ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบ กึ่งในระบบ และนอกระบบ

(4) กรอบกฎหมายและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและองค์กรการเงินประเภทต่าง ๆ

### 2.1 สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน

#### 2.1.1 การเข้าถึงบริการทางการเงิน

ผลการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในปี 2556 พบว่า ครึ่งเรือนร้อยละ 87.9 มีการใช้บริการทางการเงิน ในขณะที่ร้อยละ 7.78 ไม่มีการใช้บริการทางการเงิน และร้อยละ 4.23 ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน (มีความต้องการแต่ไม่สามารถใช้บริการได้) ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลสำรวจปี 2553 (ร้อยละ 3.50) ส่วนที่เหลือร้อยละ 7.78 เป็นกลุ่มที่เลือกไม่ใช้บริการทางการเงิน การเพิ่มขึ้นของการใช้บริการเทียบกับปี 2553 พบว่า ครึ่งเรือนใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบเพิ่มขึ้นสูงสุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.41) รองลงมาเป็นผู้ให้บริการนอกระบบ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.02) ครึ่งเรือนที่ใช้บริการทางการเงิน พบว่า เป็นการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 59.27 รองลงมาเป็นการใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 20.22 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการใช้บริการนอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.51 เป็นร้อยละ 3.53 ในขณะที่ครึ่งเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากยังไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้ให้บริการทางการเงินอย่างเพียงพอ ครึ่งเรือนที่มีรายได้ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำจะอยู่ในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีสัดส่วนการไม่เข้าถึงบริการทางการเงินสูง

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัยพบว่า ครึ่งเรือนที่อาศัยในเมืองและนอกเมือง มีสัดส่วนการไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งอาจเป็นผลจากการกระจายตัวของผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ ระหว่างเขตในเมืองและนอกเมืองที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ในปี 2556 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้จัดทำรายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทย พบว่า ในภาพรวมประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน เห็นได้จากสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารสูงถึงร้อยละ 74 และใช้บริการทางการเงินอื่น ๆ กับสถาบันการเงิน

ในระบบร้อยละ 25 ในขณะที่สัดส่วนผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมีเพียงร้อยละ 1 และรายงานของ ADB ยังระบุว่า ประเทศไทยมีการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับที่สูง เนื่องจากการขยายตัวของการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินให้กับประชาชนที่ยังเข้าไม่ถึงได้มีโอกาสในการใช้บริการมากขึ้น เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โครงการประกันภัยพืชผล และกองทุนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นต้น

1) การเข้าถึงบริการด้านเงินฝาก

ผลสำรวจของ ธพท. ในปี 2556 พบว่า คริวเรือนมีการใช้บริการด้านเงินฝากร้อยละ 80.72 ใกล้เคียงกับผลการสำรวจในปี 2553 (ร้อยละ 76.94) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบ โดยใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 55.23 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 20.29 ขณะที่คริวเรือนที่ไม่ใช้บริการร้อยละ 19.28 แบ่งเป็นคริวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการร้อยละ 11.83 และคริวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ร้อยละ 7.45 เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจ ปี 2553 จะเห็นว่า คริวเรือนมีการใช้บริการด้านเงินฝากเพิ่มขึ้น โดยใช้บริการเพิ่มขึ้นจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนจากการแข่งขันระดมเงินฝากของผู้ให้บริการในระบบในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี แม้ระดับการเข้าถึงบริการด้านเงินฝากของคริวเรือนอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่ยังคงพบปัญหาการใช้บริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากระยะการเดินทางไกล/ไม่สะดวก/มีสาขาให้บริการน้อยประมาณร้อยละ 35 ของจำนวนคริวเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการด้านเงินฝาก นอกจากนี้ คริวเรือนบางส่วนประสบปัญหาค่าธรรมเนียม/ค่ารักษาบัญชีที่สูงเกินไป (ร้อยละ 19.86) รวมทั้งไม่พึงพอใจในการให้บริการ (ร้อยละ 15)

ในขณะที่ผลสำรวจของ ADB ปี 2556 พบว่า การเข้าถึงและการใช้บริการฝากเงินของประชาชนยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลสำรวจของ ธพท. ในปี 2553 และ 2556 ที่พบว่า ประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงบริการฝากเงินและใช้บริการของธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก โดยผลการสำรวจของ ADB ระบุว่าประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่ร้อยละ 68 มีความสามารถในการออม แต่มีผู้ฝากเงินเป็นประจำในสถาบันการเงินในระบบร้อยละ 53 โดยในจำนวนนี้ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 50 รองลงมาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการใช้จ่ายและเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดในอนาคตเป็นหลัก นอกจากนี้ประชาชนในชนบทยังมีรูปแบบการออมนอกเหนือจากการฝากเงินในระบบ เช่น การเก็บเงินสดไว้ที่บ้าน การออมในรูปแบบทองคำและเครื่องประดับ ทั้งนี้ ผลการสำรวจพบว่า การฝากเงินในกลุ่มออมทรัพย์ได้รับความนิยมค่อนข้างสูงในชนบท โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประมาณว่ามีผู้ใช้บริการฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์อยู่ที่ 9.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 19 ของประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ นอกจากบริการฝากเงิน กลุ่มออมทรัพย์ยังให้บริการด้านสินเชื่อ และประกัน รวมถึงสวัสดิการภายในชุมชนอีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากกลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินที่ให้บริการเงินฝากพบว่า ลูกค้าที่ใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้าน และองค์กรการเงินชุมชน มักจะมีรายได้ต่ำกว่า 12,000 บาท ต่อเดือน สำหรับการออม พบว่า ประชาชนร้อยละ 61 ออมเงินน้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท รองลงมาร้อยละ 15 ออมเงินเดือนละ 2,000 ถึง 4,000 บาท ร้อยละ 11 ออมเงินเดือนละ 4,000 ถึง 6,000 บาท ร้อยละ 8 ออมเงินเดือนละ 6,000 ถึง 10,000 บาท และประชาชนที่ออมมากกว่าเดือนละ 10,000 บาท มีเพียงร้อยละ 7

## 2) การเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ

ผลสำรวจของ ธพท. ในปี 2556 พบว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการด้านสินเชื่อร้อยละ 39.50 ลดลงจากผลการสำรวจเมื่อปี 2553 (ร้อยละ 41.53) ส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ร้อยละ 13.68 ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 8.68 และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร้อยละ 5.98 เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจปี 2553 พบว่า ครัวเรือนใช้บริการด้านสินเชื่อลดลง โดยลดลงจากการใช้บริการกับผู้ให้บริการนอกระบบมากที่สุด (ลดลงจากร้อยละ 4.21 ในปี 2553 เหลือร้อยละ 3.44 ในปี 2556) ซึ่งสะท้อนถึงความระมัดระวังที่เพิ่มมากขึ้นในการขอสินเชื่อของครัวเรือนในช่วงที่ผ่านมา และเป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนหันมาใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น โดยมีอัตราการส่วนเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 1.05 จากการสำรวจครั้งก่อน ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่มีการใช้บริการร้อยละ 60.50 นั้น แบ่งเป็นครัวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการถึงร้อยละ 53.90 และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ร้อยละ 6.60

สำหรับครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อพบว่า เป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง อาศัยอยู่ในเขตเมือง ในกรุงเทพและปริมณฑลและภาคกลาง ซึ่งอาจเนื่องมาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ และครัวเรือนที่อยู่นอกเมืองอาจมีทางเลือกในการใช้บริการจากผู้ให้บริการที่เป็นกองทุนหมู่บ้านฯ หรือองค์กรการเงินชุมชน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง อาศัยอยู่ในเมือง ในกรุงเทพและปริมณฑลและภาคกลางจำเป็นต้องพึ่งพาผู้ให้บริการในระบบซึ่งมีเงื่อนไขในการให้สินเชื่อที่ค่อนข้างเข้มงวดกว่ากลุ่มผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่อยู่นอกเมือง

ปัญหาจากการใช้บริการสินเชื่อ พบว่า ร้อยละ 43.46 ของจำนวนครัวเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการด้านสินเชื่อมีสาเหตุจากดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป รองลงมาร้อยละ 16.67 เป็นปัญหาความยุ่งยากและเงื่อนไขในการกู้ และร้อยละ 14.87 ได้รับวงเงินกู้ที่ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนจำนวนครัวเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการด้านสินเชื่อต่อจำนวนครัวเรือนที่มีการใช้บริการด้านสินเชื่อทั้งสิ้นลดลงเมื่อเทียบกับปี 2553 จากร้อยละ 19.11 เหลือร้อยละ 14.34 โดยผู้ให้บริการมีความพึงพอใจในเพดานสินเชื่อที่มากขึ้น

ผลสำรวจการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อของ ADB ในปี 2556 พบว่า ร้อยละ 46 ของประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ใช้บริการสินเชื่อในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อเพื่อการบริโภคในชีวิตประจำวัน (ร้อยละ 37) รองลงมามีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อยานพาหนะ (ร้อยละ 14) เพื่อการศึกษา (ร้อยละ 14) เพื่อนำไปชำระหนี้อื่น (ร้อยละ 12) และเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ (ร้อยละ 9) สำหรับด้านผู้ให้บริการสินเชื่อในภาพรวมพบว่า ประชาชนที่มีการกักเงินในปัจจุบันส่วนใหญ่ ร้อยละ 32 ใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้าน ใกล้เคียงกับสัดส่วนการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ร้อยละ 31 รองลงมาได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 9 กลุ่มออมทรัพย์ร้อยละ 7 ผู้ให้กู้นอกระบบร้อยละ 7 และบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Non-Bank) ร้อยละ 5 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผู้ให้บริการสินเชื่อตามภูมิภาคของประเทศไทยพบว่า ประชาชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านฯ มากที่สุด รองลงมาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กลุ่มออมทรัพย์ และผู้ให้กู้นอกระบบ ขณะที่ประชาชนในภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานครใช้บริการจาก Non-Bank มากที่สุด รองลงมาเป็นธนาคารพาณิชย์ และผู้ให้กู้นอกระบบ

3) การเข้าถึงบริการด้านการโอนและชำระเงิน

ผลสำรวจของ ธพท. ในปี 2556 พบว่า คริวเรือ่นมีการใช้บริการการโอนและชำระเงิน ร้อยละ 56.85 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 47.63 ในปี 2553 โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการกับผู้ให้บริการในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 38.29 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 11.12 แต่ก็มี การใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบเพิ่มขึ้นจากปี 2553 ด้วยเช่นกัน ขณะที่คริวเรือ่นที่ไม่มีการใช้บริการ ร้อยละ 43.15 นั้น แบ่งเป็นคริวเรือ่นที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการร้อยละ 40.05 ซึ่งน้อยกว่าผลสำรวจในปี 2553 ที่มีคริวเรือ่นที่เลือกจะไม่ใช้บริการถึงร้อยละ 50.01 แสดงให้เห็นว่าความต้องการบริการด้านการโอนเงินและชำระ เงินเพิ่มสูงขึ้นจากครั้งก่อนมากกว่าความต้องการบริการด้านเงินฝากและสินเชื่อ และคริวเรือ่นที่ไม่สามารถ เข้าถึงบริการได้ร้อยละ 3.10 ซึ่งสูงกว่าผลสำรวจในปี 2553 เล็กน้อย จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความต้องการ ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ รวมทั้งผู้ให้บริการนอกระบบ แต่ยังคงมีความต้องการบางส่วนที่ไม่ได้รับการตอบสนอง

แม้ว่าระดับการเข้าถึงบริการด้านการโอนเงินและชำระเงินของคริวเรือ่นจะปรับตัวสูงขึ้น แต่ยังคงพบปัญหาจากการใช้บริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากค่าธรรมเนียมการให้บริการสูงประมาณร้อยละ 48.77 ของจำนวนคริวเรือ่นที่มีปัญหาการใช้บริการด้านการโอนเงินและชำระเงิน รองลงมาเป็นปัญหาด้าน การเดินทางไกล/ไม่สะดวก/สาขามีน้อย (ร้อยละ 24.56) อย่างไรก็ตาม สัดส่วนจำนวนคริวเรือ่นที่มีปัญหาการใช้ บริการด้านการโอนเงินและชำระเงินต่อจำนวนคริวเรือ่นที่มีการใช้บริการด้านการโอนเงินและชำระเงินทั้งสิ้น ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2553 จากร้อยละ 11.94 เหลือร้อยละ 9.81 โดยปัญหาที่ลดลงมากที่สุดคือ ปัญหา ความยุ่งยาก/เงื่อนไขการโอนเงินและชำระเงิน

ในขณะที่ผลการสำรวจของ ADB ในปี 2556 ซึ่งมุ่งเน้นการสำรวจผลิตภัณฑ์และรูปแบบ การใช้บริการด้านการโอนและชำระเงินของประชาชนเป็นหลักพบว่า ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ร้อยละ 75 มีการบัญชีเงินฝากธนาคาร ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้บัญชีธนาคารเป็นช่องทางในการโอนและรับเงินและร้อยละ 51 มีบัตรเดบิตหรือบัตรเครดิตเอเอ็ม ในขณะที่ประชาชนวัยดังกล่าวร้อยละ 5 มีบัตรเครดิต และมีเพียงไม่ถึง ร้อยละ 1 ที่ใช้บริการโอนและชำระเงินผ่านระบบอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่

เมื่อพิจารณาถึงผู้ให้บริการด้านการโอนและการชำระเงิน พบว่า ธนาคารพาณิชย์เป็น ผู้ให้บริการที่มีสัดส่วนมากที่สุดด้วยจำนวนสาขาธนาคารที่มีมากกว่า 6,183 สาขา และตู้เอทีเอ็มกว่า 48,000 ตู้ รองลงมาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่มีสาขารวมกัน 2,240 สาขา โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่เน้นการบริการในชนบทเป็นส่วนใหญ่ และธนาคารออมสิน ที่เน้นการบริการใน เขตเมืองเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งมีบทบาทในการให้บริการด้านการโอน และชำระเงิน เช่น ไปรษณีย์ไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคาร (Banking Agent) ให้บริการโอนเงิน ให้ถอนเงินสด รับชำระค่าสินค้าและบริการ มีที่ทำการทั่วประเทศถึง 1,295 แห่ง และร้านสะดวกซื้อและผู้ ให้บริการรายย่อยที่ให้บริการรับชำระค่าสินค้าและบริการ เช่น เคาน์เตอร์เซอร์วิส และร้านค้าปลีกอื่น ๆ ที่มี สาขาอยู่ทั่วประเทศ รวมถึงผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ให้บริการรับชำระค่าสินค้าและบริการ และมี จุดให้บริการที่สามารถให้บริการถอนเงินสดได้

ทั้งนี้ ผลการสำรวจของ ADB ได้ชี้ให้เห็นว่าจำนวนธุรกรรมที่ดำเนินการผ่านโทรศัพท์ เคลื่อนที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา

## 2.1.2 คุณภาพการเข้าถึงบริการทางการเงิน

จากการสำรวจดังกล่าว ได้มีการสำรวจถึงปัญหาจากการใช้บริการทางการเงิน โดยรวมพบว่า ประสบปัญหาจากการเดินทางไกล ดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมสูงเกินไป วงเงินกู้ที่ได้รับไม่เพียงพอ เงื่อนไขอื่น เช่น ธนาคารพาณิชย์กำหนดวงเงินฝากขั้นต่ำสูงเกินไป การเรียกร้องหลักประกัน รวมถึงขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ถึงแม้ประชาชนจะสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ระดับหนึ่ง แต่อาจยังไม่เพียงพอในด้าน คุณภาพ วงเงินสินเชื่อ ความสะดวกในการเดินทาง ความรวดเร็ว จึงสะท้อนออกมาเป็นความต้องการช่องทาง การเข้าถึงบริการเพิ่มเติม เช่น สาขาธนาคาร การมีตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ธนาคารที่ให้บริการถึงที่บ้านหรือ ที่ทำงาน รถบริการเคลื่อนที่ ตู้เอทีเอ็ม ตลอดจนการให้บริการโอนเงินในร้านสะดวกซื้อและร้านค้าปลีก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินดังกล่าวสามารถวัดได้เพียงปริมาณ การเข้าถึงของครัวเรือน แต่ยังไม่สามารถวัดได้ถึงคุณภาพได้

## 2.2 ศักยภาพของประชาชน

### 2.2.1 ภาพรวมและโครงสร้างหนี้ครัวเรือน

หนี้สินภาคครัวเรือน หมายถึง ภาระทางการเงินของครัวเรือนที่เกิดจากการก่อหนี้โดยการกู้ยืม เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อการลงทุนในการประกอบ อาชีพ เพื่ออสังหาริมทรัพย์ เพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล เป็นต้น

ข้อมูลสถานการณ์หนี้สินภาคครัวเรือนมีการจัดทำโดย 2 หน่วยงาน ได้แก่ ข้อมูลการสำรวจ ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมีการจัดเก็บข้อมูลครั้งล่าสุด ในปี 2556 และข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สถานการณ์หนี้สินภาคครัวเรือนของประเทศไทย เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากหนี้สินภาค ครัวเรือนของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา โดยพิจารณาจากข้อมูลสัดส่วน หนี้สินภาคครัวเรือนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP พบว่าสัดส่วน ดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54.6 ของ GDP ในไตรมาส 4 ปี 2550 เป็นร้อยละ 85.9 ของ GDP ในไตรมาส 4 ปี 2557 อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีการเปลี่ยนแปลง วิธีคำนวณ GDP รายไตรมาส จากการใช้วิธีปีฐานคงที่ (Fixed base year) เป็นวิธีการคำนวณปัจจัยแบบ ปริมาณลูกโซ่ (Chain Volume Measure: CVM) ทำให้ GDP มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สินภาค ครัวเรือนต่อ GDP ในไตรมาส 4 ปี 2557 ลดลงจากร้อยละ 85.9 เหลือร้อยละ 79.3 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของ หนี้สินภาคครัวเรือนมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย เช่น การกู้ยืมเพื่อนำมาซื้อทรัพย์สินทดแทนความเสียหายจาก อุทกภัยในปี 2554 หรือการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐ (เช่น การขยายการให้บริการทาง การเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โครงการบ้านหลังแรก โครงการรถยนต์คันแรก เป็นต้น)

หากพิจารณาถึงโครงสร้างของหนี้สินภาคครัวเรือนโดยอาศัยผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและ สังคมของครัวเรือนของปี 2556 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ จะพบว่ามีครัวเรือนที่มีหนี้สิน คิดเป็นร้อยละ 53.8 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงจากปี 2554 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 55.8 เล็กน้อย โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 163,087 บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นจาก 134,900 บาทต่อครัวเรือนในปี 2554 โดยในส่วนของโครงสร้างหนี้ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือนร้อยละ 75.0 แบ่งเป็น การก่อหนี้เพื่อซื้อบ้าน/ที่ดิน ร้อยละ 36.8 เพื่อการอุปโภคบริโภคร้อยละ 36.7 เพื่อการศึกษาร้อยละ 1.5 นอกจากนี้ ยังมีหนี้สินเพื่อ การลงทุนและอื่น ๆ อีกร้อยละ 25.0 แบ่งเป็นหนี้ที่ใช้ในการทำการเกษตรร้อยละ 13.4 ทำธุรกิจและใช้เพื่อ การอื่น ๆ ร้อยละ 11.6



โดยครัวเรือนทั่วประเทศที่มีหนี้สินส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้ในระบบ ซึ่งครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียวย้อยละ 91.7 หรือประมาณ 9.9 ล้านครัวเรือน ครัวเรือนที่มีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 3.7 หรือประมาณ 400,000 ครัวเรือน ครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียว คิดเป็นร้อยละ 4.6 หรือประมาณ 500,000 ครัวเรือน และพบว่าจำนวนเงินเฉลี่ยที่เป็นหนี้ในระบบสูงกว่านอกระบบถึง 49 เท่า (159,816 บาท และ 3,271 บาท ตามลำดับ) โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2554 ซึ่งเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนแล้วพบว่า ครัวเรือนมีหนี้ในระบบสูงกว่าหนี้นอกระบบประมาณ 32 เท่า (130,930 บาท และ 3,970 บาท ตามลำดับ)

เมื่อพิจารณาครัวเรือนที่มีภาระหนี้สินตามระดับรายได้พบว่า กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุดสามอันดับแรกเป็นกลุ่มที่มีภาระหนี้สินมากที่สุด จากการจำแนกผู้มีภาระหนี้สินตามระดับขั้นของรายได้ ตั้งแต่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 12,000 บาท จนถึง ผู้ที่มีรายได้มากกว่า 1,000,000 บาทขึ้นไป พบว่า กลุ่มผู้ที่มีรายได้ระหว่าง 12,000 – 24,000 บาท เป็นกลุ่มที่มีภาระหนี้สินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.1 รองลงมาคือ กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่า 12,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 25.6 และกลุ่มผู้ที่มีรายได้ระหว่าง 24,000 – 36,000 บาท จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนมีรายได้น้อย จึงอาจทำให้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำเป็นต้องก่อหนี้สินเพื่อนำมาใช้จ่ายในครัวเรือน

กลุ่มอาชีพเกษตรกร กลุ่มประชาชนรายย่อยและประกอบอาชีพอิสระ และกลุ่มผู้ทำงานราชการเป็นกลุ่มอาชีพที่มีภาระหนี้สินมากที่สุด จากการพิจารณาประชากรที่มีภาระหนี้สินจำแนกตามกลุ่มอาชีพ พบว่า กลุ่มอาชีพเกษตรกรเป็นกลุ่มที่มีภาระหนี้สินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 47.8 รองลงมาคือ กลุ่มประชาชนรายย่อยและประกอบอาชีพอิสระ คิดเป็นร้อยละ 22.4 และกลุ่มผู้ทำงานราชการ คิดเป็นร้อยละ 10.9 โดยกลุ่มอาชีพเกษตรกรมีวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สินเพื่อทำการเกษตรมากที่สุด จึงถือเป็นการก่อหนี้เพื่อการประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมการเพิ่มรายได้ ในขณะที่กลุ่มประชาชนรายย่อยและประกอบอาชีพอิสระมีวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภคมากที่สุดเช่นเดียวกับกลุ่มผู้ทำงานราชการ ซึ่งหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นการก่อหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ดังนั้น จึงควรสนับสนุนหรือเพิ่มมาตรการที่จะสามารถช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินมากขึ้น

ทั้งนี้ จากข้อมูลด้านหนี้ครัวเรือนนี้ จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนของ ธปท. ที่พบว่าการใช้บริการทางการเงินของภาคครัวเรือนยังคงมีการขยายตัว ในขณะที่ภาคครัวเรือนมักใช้บริการจากสถาบันการเงินในระบบเป็นหลัก ในขณะที่ยังมีครัวเรือนส่วนน้อยที่เลือกใช้บริการทางการเงินนอกระบบเป็นที่พึ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการลดปัญหาที่เกิดจากการก่อหนี้นอกระบบ

## 2.2.2 ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

ผลการสำรวจความรู้ทางการเงินของประชาชนไทย ภายใต้โครงการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชนของ สศค. ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ในปี 2556 ซึ่งแบ่งระดับความรู้ทางการเงินของประชาชนเป็นระดับต่าง ๆ และทำการสำรวจจากกลุ่มประชาชนที่เป็นนักเรียน นักศึกษา จนถึงผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีระดับความรู้ทางการเงินในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 44.19) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ไม่มีปัญหาทางการเงิน (แต่เคยมี) เริ่มมีการออม มีการวางแผนทางการเงิน มีการกักตุนเงินที่ใช้จ่ายจากแหล่งเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินร้อยละ 20 - 50 ของหนี้สินทั้งหมดมีการติดตามข่าวสารและมีการลงทุนเบื้องต้น เมื่อเกิดวิกฤตทางการเงินมีความสามารถในการบริหารจัดการได้ค่อนข้างดี และในระดับต่ำ (ร้อยละ 25.69) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มีปัญหาทางการเงิน ไม่มีการออม ไม่มีการวางแผนทางการเงินมีการกักตุนเงินที่ใช้จ่ายจากแหล่งเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมากกว่าร้อยละ 50 ของหนี้สินทั้งหมด ไม่มีการติดตามข่าวสารทางการเงิน

แต่สนใจที่จะแก้ปัญหาทางการเงินของตนเอง ในขณะที่สัดส่วนของประชาชนที่มีความรู้ทางการเงินในระดับสูง มีเพียงแค่ร้อยละ 4.88 เท่านั้น

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศแล้วพบว่า กลุ่มเอกชนอาชีพอิสระ (รายได้ต่ำ) มีความรู้ความเข้าใจต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของคนทั้งประเทศ (ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ) ถึงร้อยละ 45.90 รองลงมาได้แก่กลุ่มเกษตรกร ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยคนทั้งประเทศร้อยละ 37.24 และกลุ่มครัวเรือน ร้อยละ 33.0 และพบว่ากลุ่มภาคเอกชนอิสระ (รายได้ต่ำ) และกลุ่มเกษตรกรมีการกระจายตัวในระดับความรู้ทางการเงินต่ำกว่ากลุ่มอาชีพอื่น โดยมีรายละเอียดเฉพาะด้านในส่วนของกลุ่มที่มีปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจทางการเงิน พร้อมข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) กลุ่มภาคเอกชนอิสระ (รายได้ต่ำ)

ด้านการวางแผนทางการเงิน : มีการวางแผนทางการเงินล่วงหน้าบ้าง แต่ยังคงมีปัญหา รายรับไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด ส่วนผู้ที่ไม่มีการวางแผน สาเหตุหลักคือไม่มีเงินเพียงพอ นอกจากนี้ หากมีเงินไม่เพียงพอคนกลุ่มนี้จะทำการกู้ยืมเป็นลำดับแรก รองลงมาจึงค่อยลดรายจ่าย (ข้อเสนอให้ความรู้โดยเฉพาะทางด้านความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เพื่อให้การวางแผนทางการเงินครอบคลุมมากขึ้น และสนับสนุนให้ผู้ที่ยังไม่มีแผน ริเริ่มการวางแผนอย่างง่าย โดยปรับทัศนคติเพื่อลดรายจ่ายเป็นลำดับแรก)

ด้านการลงทุน : พบว่าส่วนใหญ่มีบัญชีออมทรัพย์เป็นหลัก มีการทำประกันชีวิตน้อย เนื่องจากไม่มีความสามารถในการจ่ายเบี้ยประกันได้ และพบว่ามี การซื้อสลากกินแบ่ง/หวย และเล่นการพนัน สูงถึงร้อยละ 61.4 โดยเฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 1 พันบาท ดังนั้น จึงควรสนับสนุนให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนด้านอื่น หรือการออมทรัพย์ในรูปแบบของการประกันชีวิตมากขึ้น

ด้านการจัดการการเงินระยะสั้น : มีปัญหาการชำระหนี้ไม่ทันเวลาค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่มีเงินมาจ่าย และสาเหตุที่รายได้ไม่พอรายจ่ายเพราะรายได้ไม่สม่ำเสมอ เกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด และมีการใช้จ่ายเกินความจำเป็น จึงควรมีการเปลี่ยนค่านิยมในการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเฉพาะสิ่งจำเป็น และพัฒนาการสร้างรายได้ที่มีความสม่ำเสมอมากยิ่งขึ้น

2) กลุ่มเกษตรกร

ด้านการวางแผนทางการเงิน : มักไม่มีการวางแผน เนื่องจากไม่มีเวลา ไม่มีเงินพอ และไม่มีความรู้ จึงควรส่งเสริมการบริหารเงินออม การวางแผนค่าใช้จ่าย และการดำรงชีวิตอย่างพอเพียงในระยะยาว

ด้านการแก้ปัญหาและการเข้าถึงข้อมูลด้านการเงิน : ไม่มีการติดตามข่าวสารทางการเงิน เนื่องจากไม่มีเวลา และไม่ทราบแหล่งที่ปรึกษา จึงควรเพิ่มช่องทางและความถี่ในการเข้าถึงข้อมูลทางการเงิน และกระจายแหล่งที่ปรึกษาทางการเงินมากขึ้น

ด้านการจัดการการเงินระยะสั้น : เกษตรกรมักประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอ และไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ ทำให้มีปัญหานี้สิน และไม่มีกรอบ มาตรการสนับสนุนการเพิ่มรายได้ ลดและบริหารรายจ่าย และส่งเสริมการทำเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

## 2.3 การประเมินสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการทางการเงิน

ในปัจจุบัน มีสถาบัน/องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระบบการเงิน ทั้งในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสินเชื่อต่อปริมาณทั้งระบบที่อยู่ในระดับร้อยละ 68.2 และ 69.9 ตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานที่มี

บทบาทรองลงมาได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีสัดส่วนเงินฝากและสินเชื่อเท่ากับร้อยละ 22.8 และ 21.2 ในขณะที่องค์กรอื่น ๆ เช่น สหกรณ์ หรือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังคงมีบทบาทค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 2-1 : ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ  
ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558

หน่วย: ล้านบาท

ผู้ให้บริการทางการเงิน	เงินฝากรวม	สัดส่วน	สินเชื่อรวม	สัดส่วน	สินเชื่อฐานราก	สัดส่วน	สัดส่วนต่อสินเชื่อทั้งระบบ
1. ธนาคารพาณิชย์	13,031,840	70.0	12,173,064	68.9	377,509	8.6	2.1
2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	3,997,675	21.5	3,993,707	22.6	2,494,171	57.1	14.1
3. สินเชื่อส่วนบุคคล (Non-Bank)	-	-	125,246	0.7	115,963	2.7	0.7
<b>รวมสถาบันการเงินในระบบ (1+2+3)</b>	<b>17,029,515</b>	<b>91.5</b>	<b>16,292,017</b>	<b>92.2</b>	<b>2,987,643</b>	<b>68.4</b>	<b>16.9</b>
4. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน	1,517,405	8.2	1,141,775	6.5	1,141,775	26.1	6.5
5. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	19,402	0.1	202,785	1.1	202,785	4.6	1.1
6. กลุ่มพึ่งตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต)	38,763	0.2	35,000	0.2	35,000	0.8	0.2
<b>รวมสถาบันการเงินกึ่งในระบบ (4+5+6)</b>	<b>1,575,570</b>	<b>8.5</b>	<b>1,379,560</b>	<b>8.0</b>	<b>1,379,560</b>	<b>31.5</b>	<b>7.8</b>
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>18,605,085</b>	<b>100.0</b>	<b>17,671,577</b>	<b>100.0</b>	<b>4,367,204</b>	<b>100.0</b>	<b>24.7</b>

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สศค. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และกรมการพัฒนาชุมชน

หมายเหตุ :

- ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของธนาคารพาณิชย์ นับเฉพาะสินเชื่อที่มีเงินกู้ต่ำกว่า 200,000 บาท ตามคำนิยาม "สินเชื่อรายย่อย" ของ ธปท.
- ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะนับรวมเฉพาะส่วนที่เป็นสินเชื่อตามโครงการของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสินเชื่อในระดับฐานราก
- ข้อมูลสหกรณ์และเครดิตยูเนียน ณ วันที่ 31 มกราคม 2557
- ข้อมูลสินเชื่อของกลุ่มพึ่งตนเองเป็นการคาดการณ์โดยสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน
- สินเชื่อของกลุ่มพึ่งตนเอง ยังไม่รวมข้อมูลของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูลทั้งระบบไว้

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของสินเชื่อระดับฐานรากที่สะท้อนถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากต่อสินเชื่อทั้งระบบคิดเป็นร้อยละ 24.7 ในขณะที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มประชาชนฐานรากได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งมักมุ่งเน้นไปที่การให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากคิดเป็นร้อยละ 57.1 ของสินเชื่อฐานรากทั้งหมด รองลงมาได้แก่สหกรณ์และเครดิตยูเนียน คิดเป็นร้อยละ 21.6 ในขณะที่สัดส่วนสินเชื่อในระดับฐานรากจากธนาคารพาณิชย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล และกลุ่มพึ่งตนเอง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.6 4.6 2.7 และ 0.8 ตามลำดับ

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า การดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท จะมีรูปแบบ วัตถุประสงค์ และบทบาทในการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยสามารถสรุปสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการแต่ละประเภทได้ดังนี้

### 2.3.1 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศ เป็นสถาบันการเงินหลักที่ให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย เช่น การรับฝากเงินจากประชาชน การให้สินเชื่อ บริการด้านการโอน และชำระเงิน รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2557 พบว่า ธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 36 แห่ง และมีจำนวนสาขารวม 6,872 สาขา มีปริมาณธุรกรรมด้านเงินฝากจำนวน 11,232,621 ล้านล้านบาท ด้านสินเชื่อจำนวน 12,451,384 ล้านบาท โดยปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังมีข้อจำกัด เช่น การกระจุกตัวของสาขาที่อยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลางที่มีสัดส่วนสาขาของธนาคารพาณิชย์คิดเป็นกว่าร้อยละ 62.4 ของสาขาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด และการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านหลักทรัพย์ค้ำประกัน ความไม่แน่นอนของรายได้ อีกทั้งธนาคารพาณิชย์เน้นการให้บริการสินเชื่อที่มีวงเงินค่อนข้างสูง โดยอยู่ประมาณ 300,000 บาทต่อรายขึ้นไป เนื่องจากการให้สินเชื่อวงเงินตั้งแต่ 300,000 บาทลงมา มีต้นทุนการดำเนินงานค่อนข้างสูงและผู้ใช้บริการของระบบธนาคารพาณิชย์ด้านสินเชื่อส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้ภาคประชาชนที่ประกอบธุรกิจในระดับ Micro – Enterprise ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้เท่าที่ควร

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากมากขึ้นโดยที่ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินหลักของระบบการเงิน ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553 – 2557) จึงได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีบริการทางการเงินที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยการผ่อนคลายเกณฑ์กำกับดูแลเพื่อเอื้อต่อการให้บริการทางการเงิน ตลอดจนส่งเสริมให้มีรูปแบบธุรกิจที่สามารถให้บริการในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มากขึ้น ซึ่ง ธปท. ได้ออกแนวนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนดังกล่าว ดังนี้

1) ประกาศ ธปท. เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการลดต้นทุน เพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ประกาศ ธปท. เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงิน (Banking Agent) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ลูกค้าและประชาชน โดยให้ธนาคารแต่งตั้งตัวแทนในการให้บริการด้านการเงินได้ พร้อมทั้งขยายขอบเขตของตัวแทนให้ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงขยายบริการให้ครอบคลุมถึงการชำระค่าอุปโภคบริโภค และค่าสินค้าและบริการ

3) แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ เพื่อสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นสินเชื่อที่มีวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท โดยธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดรูปแบบธุรกิจรวมถึงประเภทเอกสารหรือหลักฐานแสดงรายได้ที่ใช้ประกอบการได้เองตามความเหมาะสม และสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย หรือค่าบริการต่าง ๆ หรือเบี้ยปรับจากการชำระหนี้ล่าช้า รวมกันไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

### 2.3.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ยังต้องคำนึงถึงเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาทในฐานะสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาและเป็นกลไกของรัฐในการเติมเต็มช่องว่างการเข้าถึงบริการทางการเงินและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง รวมถึงดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลอื่น ๆ ส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจกลายเป็นผู้ให้บริการทางการเงินที่มีบทบาทสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน เห็นได้จากสัดส่วนของสินเชื่อในระดับฐานรากที่อยู่ที่ย้อยละ 55.3 ของปริมาณสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ให้บริการแก่ภาคประชาชนที่สำคัญ ได้แก่

#### 1) ธนาคารออมสิน

พันธกิจหลักของธนาคารออมสิน คือ การส่งเสริมการออมให้กับประชาชน และต่อมาได้มีการพัฒนาการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ประชาชนซึ่งรวมถึงประชาชนในระดับฐานรากในเขตชุมชนเมือง เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการสินเชื่อห้องแถว เป็นต้น เพื่อให้บริการด้านสินเชื่อการประกอบอาชีพของประชาชน ธนาคารออมสินมีแผนที่จะขยายสาขาให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกอำเภอของประเทศเพื่อสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ นอกจากนี้ธนาคารออมสินยังมีการสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชน โดยการพัฒนาและให้ความรู้ รวมทั้งให้สินเชื่อแก่องค์กรดังกล่าว

นอกเหนือจากบทบาทในการให้บริการทางการเงินข้างต้นแล้ว ธนาคารออมสินยังทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในการร่วมพัฒนาศักยภาพของประชาชน ได้แก่ การให้ความรู้ทางการเงิน เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน และพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการให้สินเชื่อกับประชาชนระดับฐานราก ที่ระบุดุลประสงค์ของโครงการ ซึ่งปัจจุบันมียอดสินเชื่อคงค้างอยู่สูงกว่า 1.3 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31.0 ของจำนวนสินเชื่อในระดับฐานรากทั้งหมด โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2-2 : ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก  
ที่มีการระบุดูประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2558

โครงการ	ยอดสินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท)
สินเชื่อธุรกิจรายย่อย (SMEs)	63,468.67
สินเชื่อเคหะ	294,900.02
สินเชื่อบุคคล	318,324.80
สินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน	15,423.12
สินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพ	603,748.48
สินเชื่อเศรษฐกิจฐานราก	
- สินเชื่อธนาคารประชาชน	65,608.98
- ธุรกิจห้องแถว	16,702.23
- สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน	19,997.11
สินเชื่อแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน (ปิดรับลงทะเบียน)	965.94
ประชารัฐวิวัฒน์ (ไทยเข้มแข็ง)	39.61
<b>รวม</b>	<b>1,399,178.96</b>

ที่มา: ธนาคารออมสิน

## 2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

พันธกิจของ ธ.ก.ส. ได้แก่ การให้บริการทางการเงินแก่ภาคการเกษตรและมีบทบาทในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ธ.ก.ส. มีผลิตภัณฑ์การเงินที่หลากหลายทั้งในด้านเงินฝาก ด้านสินเชื่อและผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยกลไกการให้สินเชื่อที่สำคัญมาจากการลงพื้นที่เพื่อพบปะกับลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ และการให้กู้แบบรวมกลุ่ม ซึ่ง ธ.ก.ส. สามารถให้บริการทางการเงินได้ครอบคลุมเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ได้ทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับธนาคารออมสิน เช่น การให้ความรู้ทางการเงินโดยการจัดทำบัญชีครัวเรือน และพัฒนาศักยภาพการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ทั้งนี้ ธ.ก.ส. มีการให้สินเชื่อให้กับประชาชนระดับฐานรากที่ระบุดูประสงค์ของโครงการซึ่งมียอดสินเชื่อคงค้าง 625,553.44 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.32 ของจำนวนสินเชื่อในระดับฐานรากทั้งหมด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2-3 : ยอดสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุวัตถุประสงค์  
โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2558

โครงการ	ยอดสินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท)
สินเชื่อการเกษตร (ต่ำกว่า 200,000 บาท)	220,351.67
สินเชื่อสนับสนุนการสร้างงานในชนบท	254,771.73
สินเชื่อเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	
- สินเชื่อสหกรณ์นอกภาคการเกษตร/อปท./วิสาหกิจชุมชน	91,360.79
- สินเชื่อเพื่อพัฒนาศักยภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	17,829.92
สินเชื่อตามนโยบายรัฐ	24,428.37
สินเชื่อธนาคารชุมชน	1,006.59
สินเชื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบ (ปิดรับลงทะเบียน)	15,804.37
รวม	625,553.44

ที่มา: ธ.ก.ส.

2.3.3 ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non - Bank)

ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ โดยผู้ประกอบการ Non-bank ประกอบด้วย

1) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงินและได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง ปัจจุบันมีผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน 10 แห่ง การให้บริการบัตรเครดิตจะเน้นกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้ประจำตั้งแต่ 15,000 ขึ้นไป และมีกำลังซื้อสูง ซึ่งลูกค้ากลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักจะอาศัยอยู่ในเขตเมือง ดังนั้น ประชาชนระดับฐานรากบางส่วนจึงยังไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านบัตรเครดิตได้

2) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับเป็นบริษัทนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังให้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลธรรมดาที่ไม่มีหลักประกัน เพื่อนำไปใช้จ่ายส่วนตัว หรือเพื่อผ่อนชำระค่าสินค้า โดยไม่รวมการเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ปัจจุบันมีผู้ประกอบการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับรวมทั้งสิ้น 26 แห่ง

การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับในปัจจุบัน มีทั้งรูปแบบสินเชื่อเงินก้อน และบัตรเครดิตเงินสด ซึ่งได้รับความนิยมสูงจากผู้ใช้บริการ เนื่องจากผู้ประกอบการได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติในการขอสินเชื่อให้ครอบคลุมกลุ่มลูกค้าผู้มีรายได้น้อย โดยมักมีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำในการขอสินเชื่อที่ 5,000 - 10,000 บาท ทำให้ประชาชนระดับฐานรากที่มีรายได้ประจำสามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ โดย ณ เดือนมีนาคม 2558 สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับมียอดคงค้าง 146,931 ล้านบาท และมีจำนวนบัญชีทั้งสิ้น 8,790,777 บัญชี

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับและผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเป็นนิติบุคคลที่มีการให้บริการทางการเงินด้านสินเชื่อ โดยให้บริการเฉพาะสินเชื่อบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคแก่บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการนำสินเชื่อดังกล่าวไปใช้การทำ

ธุรกิจด้วย โดยแหล่งเงินทุนของ Non - Bank และบริษัทบัตรเครดิตไม่ได้มาจากการระดมเงินฝากจากประชาชน แต่มาจากทุนของตนเองหรือการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ

#### 2.3.4 สหกรณ์

สหกรณ์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นสถาบันการเงินที่กลุ่มบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของการช่วยเหลือของสมาชิกและสมาชิกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนและให้คำแนะนำในการดำเนินงาน และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ทุกแห่ง ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงเกณฑ์ความมั่นคงของสหกรณ์จึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ปัจจุบันสหกรณ์มีจำนวน 8,161 แห่ง แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) สหกรณ์การเกษตร จำนวน 3,588 แห่ง (2) สหกรณ์ประมง จำนวน 76 แห่ง (3) สหกรณ์นิคม จำนวน 90 แห่ง (4) สหกรณ์ร้านค้า จำนวน 159 แห่ง (5) สหกรณ์บริการ จำนวน 999 แห่ง (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 1,344 แห่ง และ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน 526 แห่ง โดย ณ เดือนมีนาคม 2558 สหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท มียอดเงินฝากรวม 632,100 ล้านบาท ทุนเรือนหุ้น 885,304 ล้านบาท และยอดสินเชื่อ 1,141,775 ล้านบาท และมีสมาชิกทั้งหมด 11,776,131 คน ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์มีปริมาณเงินฝากและเงินกู้มากที่สุด จำนวน 531,879 ล้านบาท และ 1,031,692 ล้านบาท ตามลำดับโดยสหกรณ์จะมีบทบาทเป็นสถาบันการเงินผู้ให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกอีกช่องทางหนึ่ง นอกเหนือจากสถาบันการเงินในระบบอื่น ๆ

#### 2.3.5 องค์การการเงินชุมชน

##### 1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ถือได้ว่าเป็น Microcredit ที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดสรรให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองต่าง ๆ จำนวนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และในปี 2553 มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 2 แสน 4 แสน และ 6 แสนบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ต่อมาในปี 2555 ได้มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น

กองทุนหมู่บ้านฯ มีการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในหมู่บ้าน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558 มีจำนวนกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งหมด 79,255 แห่ง และมีกรรมการรวมทั้งสิ้น 12,801,444 คน มีกระแสเงินหมุนเวียนกว่า 220,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 3 บัญชี ได้แก่ บัญชีที่ 1 การจัดสรรจากรัฐบาล (เงินกองทุนจากภาครัฐและผลกำไร) จำนวน 172,778 ล้านบาท บัญชีที่ 2 เงินออม และหุ้น (เงินฝากของประชาชน) 19,402 ล้านบาท และบัญชีที่ 3 เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน 30,007 ล้านบาท โดยกองทุนหมู่บ้านฯ จะต้องรายงานผลการดำเนินการให้กับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ เช่น การจัดสรรสวัสดิการแก่สมาชิก ดอกเบี้ยที่ได้จากการให้กู้ยืม เป็นต้น แต่ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน และมีการสุ่มตรวจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ ในหมายเหตุของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระบุเป้าประสงค์ให้กองทุนหมู่บ้านฯ พัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชน โดยมีแนวคิดที่จะขยายบทบาทของกองทุนหมู่บ้านฯ ในการให้บริการกับประชาชนนอกเหนือจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ เดิม รวมทั้งสามารถให้กู้ยืมและรับฝากเงินในวงเงินที่สูงขึ้น ซึ่งจะช่วยประชาชนให้เข้าถึงบริการทางการเงินมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก



จำนวนเงินของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่รัฐจัดสรรให้ยังมีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในชุมชน และบางกองทุนยังไม่สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้

### 2) กลุ่มออมทรัพย์

กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง เป็นองค์การการเงินฐานรากหรือองค์การการเงินชุมชนที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชนและไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีกลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดของสหกรณ์การเกษตร เครดิตยูเนียน และสินเชื่อเพื่อการเกษตรโดยใช้รูปแบบการจัดการง่าย ๆ และไม่เป็นทางการ และเน้นไปที่เรื่องการออมเงินและเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการผลิตของชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกจะเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการกลุ่มเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการ

กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเน้นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ ทั้งนี้การรับฝากเงินมี 2 ประเภทคือ สัจจะสะสม ซึ่งสมาชิกจะต้องฝากเงินสะสมทุกเดือน โดยจะได้เงินคืนเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิก และเงินสัจจะสะสมพิเศษซึ่งฝากได้โดยไม่จำกัดจำนวน โดยกลุ่มจะนำเงินทุนที่ได้มาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ใช้เป็นแหล่งทุนกู้ยืมให้กับสมาชิกในการพัฒนาอาชีพและรายได้ พัฒนาธุรกิจของชุมชน เช่น ศูนย์สาธิตการตลาด หรือจัดสรรผลกำไรเพื่อจัดเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกเป็นต้น โดย ณ ปี 2556 มีจำนวน 33,301 กลุ่ม มีสมาชิก 4.78 ล้านคน และมีเงินฝาก (หรือเงินสัจจะสะสม) 38.76 พันล้านบาท

ในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีบทบาทในการช่วยลดช่องว่างการบริการทางการเงินให้กับประชาชนนอกเขตเมืองและมีรายได้น้อย ทั้งในด้านเงินฝากในกรณีที่มีเงินออมน้อยไม่คุ้มค่ากับการเดินทางไปสถาบันการเงินก็สามารถฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์แทนได้ และในด้านสินเชื่อก็มีความยืดหยุ่นสูงกว่าแหล่งเงินทุนอื่น ๆ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับผู้กู้ซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนอยู่แล้ว

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้รับการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ จากกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. โดยแต่ละหน่วยงานได้มีการสนับสนุนที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตามกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย และยังไม่มีการกำกับดูแลทางด้านความมั่นคงทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ

### 3) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยมีครูชบ ยอดแก้ว แห่งบ้านน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการออมทรัพย์โดยเน้นการให้ “สัจจะ” ในปี 2556 และได้แพร่หลายไปยังชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนผ่านคณะกรรมการบริหารที่มาจากคนในชุมชนที่รู้จักคุ้นเคย โดยสมาชิกทุกคนจะต้องฝากเงินค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน และให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก โดยเงื่อนไขการกู้และอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามข้อตกลงของกลุ่ม และมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก ซึ่งการดำเนินการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เป็นการดำเนินการของชาวบ้านในชุมชนรวมตัวกันเอง

#### 2.3.6 เจ้าหนี้ในระบบ

เจ้าหนี้ในระบบหมายถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นโดยไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ การติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้กู้ที่เป็น

บุคคลธรรมดาและผู้ให้กู้ และมีลักษณะเด่นชัดคือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ 15 ต่อปี)

นั่นนอกระบบเกิดจากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้เนื่องจากการให้บริการทางการเงินในระบบยังไม่มีโครงสร้างที่เอื้อ เช่น ขาดหลักประกัน วงเงินที่ต้องการมีขนาดเล็กทำให้ไม่เป็นกลุ่มเป้าหมายของสถาบันการเงินในระบบ รวมถึงความรวดเร็วในการได้สินเชื่อ ทั้งนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการขาดวินัยทางการเงินทำให้หนี้สินล้นพ้นตัวจนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้อีก

ในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้ดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) พ.ศ. 2552 - 2553 ด้วยการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการแปลงหนี้นอกระบบให้เป็นหนี้ในระบบผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ประกอบด้วย ธ.ก.ส. ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) โดยลูกหนี้นอกระบบสามารถขอแปลงหนี้นอกระบบเป็นหนี้ในระบบได้คนละไม่เกิน 200,000 บาท โดยมีประชาชนมาลงทะเบียนทั้งสิ้น 1,201,554 ราย มีผู้ผ่านเกณฑ์และได้รับการพิจารณารวมทั้งสิ้น 1,184,868 ราย มูลหนี้รวม 123,234.42 ล้านบาท แก้ไขได้ 417,877 ราย มูลหนี้รวม 43,772.23 ล้านบาท

นอกจากนี้ ในปี 2557 กระทรวงการคลังยังได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ให้เพียงพอจ่าย การบริหารจัดการด้านการเงินของตนเองให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในทางการเงิน รวมทั้งให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหานี้นอกระบบให้กับสมาชิกในชุมชนผ่านกลไกขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและมีศักยภาพ ควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อเพื่อแก้ไขหนี้นอกระบบของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

#### 2.4 กรอบกฎหมายและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินในปัจจุบัน ได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลเพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมาย รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ การกำกับดูแล และการตรวจสอบตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงินต่าง ๆ รวมถึงมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินการของผู้ให้บริการประเภทต่าง ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ยกเว้นในกรณีของกลุ่มออมทรัพย์และเจ้าหนี้นอกระบบ ซึ่งยังไม่มีกรอบรับทางกฎหมายใด ๆ โดยกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท สามารถสรุปได้ดังนี้

#### ตารางที่ 2-4 : หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สถาบันการเงิน	การกำกับดูแล	กฎหมายรองรับ
1. ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
2. Non - Bank และ บัตรเครดิต	ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงการคลัง	ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ
3. SFI's	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง
4. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน	กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สถาบันการเงิน	การกำกับดูแล	กฎหมายรองรับ
5. กองทุนหมู่บ้านฯ	สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547
6. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	ไม่มี	ไม่มี
7. เจ้าหนี้ในระบบ	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา : รวบรวมโดย สศค.

นอกจากนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดของการกำกับดูแลของผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลให้มีความแตกต่างกันไปสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 2-5 : ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อยของหน่วยงานต่าง ๆ

แหล่งการให้สินเชื่อ	ลักษณะธุรกรรม	ผู้กำกับดูแล	การกำกับดูแล
<b>1. ในระบบ</b>			
<b>1.1 ธนาคารพาณิชย์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แหล่งเงินทุนมาจากการรับเงินฝากจากประชาชน</li> <li>- ให้สินเชื่อโดยมี/ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไป</li> <li>- เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะ Individual</li> <li>- กลุ่มเป้าหมายเป็นธุรกิจขนาดเล็ก (S) ขนาดกลาง (M) และขนาดใหญ่ (L) ขึ้นไป</li> <li>- มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> </ul>	ธนาคารแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation)</li> <li>- มีการกำกับในด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>- มีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ</li> </ul>
<b>1.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แหล่งเงินทุนมาจากการรับเงินฝากจากประชาชน</li> <li>- ให้สินเชื่อโดยมี/ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไปรวมถึงประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์</li> <li>- เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะ Individual และการรวมกลุ่มค้ำประกัน</li> <li>- มีการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งด้านอัตราดอกเบี้ยและเกณฑ์การอนุมัติสินเชื่อ</li> <li>- กลุ่มเป้าหมายครอบคลุมกลุ่มฐานรากและรายย่อย (Micro Enterprise)</li> <li>- มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> </ul>	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation)</li> <li>- มีการกำกับในด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>- มีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ</li> </ul>
<b>1.3 Non-Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้แหล่งเงินทุนของตนเองในการทำธุรกรรม</li> <li>- ให้สินเชื่อที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคแก่บุคคลธรรมดาที่มี</li> </ul>	ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงการคลัง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำกับในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>- มีการรายงานและติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ</li> </ul>

แหล่งการให้สินเชื่อ	ลักษณะธุรกรรม	ผู้กำกับดูแล	การกำกับดูแล
1.4 บัตรเครดิต	<p>รายได้ประจำ แต่ก็มีเมื่อนำสินเชื่อไปใช้การทำธุรกิจด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้แน่นอน</li> <li>- มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> </ul> <p>ใช้แหล่งเงินทุนของตนเองในการทำธุรกรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้สินเชื่อที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคแก่บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ แต่ก็มีเมื่อนำสินเชื่อไปใช้การทำธุรกิจด้วย</li> <li>- กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้แน่นอน</li> <li>- มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> </ul>	ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงการคลัง/ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>- มีการรายงานและติดตามตรวจสอบ</li> </ul>
<p>2. กิ่งในระบบ</p> <p>2.1 สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน</p> <p>2.2 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง</p> <p>2.3 กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง (Self Help Group)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้แหล่งเงินทุนจากการให้สมาชิกซื้อหุ้นสามัญ และรับฝากเงินจากสมาชิก</li> <li>- ให้สินเชื่อเฉพาะแก่สมาชิกในกลุ่ม</li> <li>- กลุ่มเป้าหมายเป็นสมาชิกซึ่งมักมีอาชีพเดียวกัน</li> <li>- มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แหล่งทุนมาจากงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้ และเงินฝากจากสมาชิก</li> <li>- ให้สินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม โดยให้กรรมการกองทุน ซึ่งมาจากชุมชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อ</li> <li>- การดำเนินงานต้องปฏิบัติตามระเบียบของ สทบ.</li> <li>- กลุ่มเป้าหมายเป็นสมาชิกของหมู่บ้าน โดยวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 20,000 บาทต่อราย</li> <li>- มีสถานะเป็นนิติบุคคล</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แหล่งเงินทุนมาจากการออมเงินผ่านเงินสัจจะและเงินฝากสัจจะพิเศษของสมาชิกโดยสมัครใจ</li> <li>- ให้สินเชื่อแก่สมาชิก โดยมีกรรมการที่สมาชิกเลือกเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อโดยการกำหนดรูปแบบสินเชื่อ</li> </ul>	<p>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)</p> <p>ไม่มี</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการกำกับกับการดำเนินงานและมีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ</li> <li>- มีหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบและดูแล</li> </ul> <p>ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล</p>

แหล่งการให้สินเชื่อ	ลักษณะธุรกรรม	ผู้กำกับดูแล	การกำกับดูแล
	<p>วงเงิน และอัตราดอกเบี้ย แตกต่างกันไป แต่ละกลุ่ม</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ให้การสนับสนุน (สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) แต่ไม่มีการกำกับดูแลอย่างชัดเจน</li><li>- กลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนระดับฐานราก ผู้ประกอบการรายย่อย (Micro Enterprise)</li><li>- ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำธุรกรรมโดยใช้ชื่อบุคคล ซึ่งเป็นกรรมการหรือคณะบุคคล</li></ul>		
3. สินเชื่อนอกระบบ	<ul style="list-style-type: none"><li>- ใช้แหล่งเงินทุนของตนเองในการทำธุรกรรม</li><li>- ให้สินเชื่อแก่ประชาชน โดยอาจจะมีการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด และมีการทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม</li></ul>	ไม่มี	ไม่มี

ที่มา: รวบรวมโดย สศค.

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ให้บริการทางการเงินส่วนใหญ่มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับ และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการดำเนินการ รวมถึงการกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ยกเว้นในกรณีของกลุ่มออมทรัพย์และหนี้นอกระบบ ซึ่งในส่วนของหนี้นอกระบบนี้ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ที่กำหนดห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ที่กำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่ให้บุคคลอื่นกู้เงินโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดพอ ส่งผลให้ยังคงมีการกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนดในทางปฏิบัติ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนไม่ให้มีการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เช่น ใช้ความรุนแรง เป็นต้น นอกจากนี้ โดยที่การกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากและรายย่อยยังมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การกำกับดูแลขาดความเชื่อมโยง

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเหมาะสมในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มออมทรัพย์และหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างสูง ทั้งในเชิงการคุ้มครองผู้บริโภคและการกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากต่อไป รวมทั้งบูรณาการการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินให้มีเอกภาพ

### บทที่ 3

## เครื่องมือชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ในระยะที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้ผลสำรวจและการสัมภาษณ์ข้อมูลจากครัวเรือนเป็นเครื่องมือในการวัดระดับและบ่งชี้พฤติกรรมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน จะเห็นได้จากการวิเคราะห์สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยในบทที่ผ่านมา ซึ่งยังคงต้องอ้างอิงงานสำรวจที่สำคัญและมีการนำผลมาใช้อ้างอิงกันอย่างแพร่หลายตาม “โครงการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน” ของ ธพท. โดยความร่วมมือของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2546 มีการสำรวจข้อมูลใหม่ทุก 3 ปี และครั้งล่าสุดที่ดำเนินการในปี 2556 ถือเป็น การสำรวจครั้งที่ 4 โครงการสำรวจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน ช่องทางการใช้บริการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ และใช้เป็นเครื่องมือติดตามพัฒนาการของระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน การสำรวจใช้วิธีการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามของธนาคารแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับความต้องการและการใช้บริการทางการเงินของประชาชนในภาพรวม ในบริการ 9 ประเภท ได้แก่ (1) เงินฝาก/เงินออม (2) สินเชื่อต่าง ๆ (ไม่รวมบัตรเครดิต) (3) บัตรเครดิต (4) โอนเงินและชำระเงิน (5) ประกันชีวิตแบบสะสมทรัพย์ (6) ประกันชีวิตแบบอื่น (7) ตราสารการลงทุนภาครัฐ (8) ตราสารการลงทุนภาคเอกชน และ (9) การเล่นแชร์ รวมถึงใช้วิธีสำรวจเชิงลึกเกี่ยวกับการใช้บริการทางการเงินพื้นฐาน 3 ประเภท ได้แก่ (1) ด้านเงินฝาก/เงินออม (2) ด้านสินเชื่อต่าง ๆ (ไม่รวมบัตรเครดิต) และ (3) ด้านการโอนเงินและชำระเงิน เพื่อให้ทราบถึงการเข้าถึงบริการดังกล่าวจากแหล่งต่าง ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงิน รวมทั้งช่องทางการใช้บริการในปัจจุบันและช่องทางที่ต้องการเพิ่มเติม โดยเมื่อปี 2556 มีการใช้กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนของครัวเรือนจำนวน 10,613 ราย

นอกจากนี้ ยังมี “โครงการสำรวจอุปสงค์ของบริการทางการเงินในประเทศไทย” ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยความสนับสนุนของ Asian Development Bank และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการเมื่อปี 2556 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลอุปสงค์ของบริการทางการเงินในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทั่วไป และพฤติกรรมทางการเงินของครัวเรือนในด้านรายรับ - รายจ่าย การออม การลงทุน การกู้ยืม และสินเชื่อ การจัดการความเสี่ยงและประกันภัย การส่งเงินกลับบ้านและการรับเงิน และความเห็นเกี่ยวกับผู้ให้บริการทางการเงิน ทั้งนี้ ใช้วิธีการสำรวจด้วยแบบสอบถามตามรูปแบบของ FinScope Survey<sup>10</sup> จำนวน 5,990 ตัวอย่าง และการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชน รวม 1,200 คน แต่เนื่องจากยังไม่ได้มีโครงการสำรวจเพื่อประเมินสถานการณ์ของประเทศไทยเพิ่มเติมในปีต่อ ๆ มา จึงไม่มีการอ้างอิงใช้ประโยชน์เป็นที่แพร่หลายนัก

---

<sup>10</sup> FinScope Survey เป็นเครื่องมือในการวิจัยเพื่อการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นตั้งแต่ปี 2545 โดย FinMark Trust ซึ่งเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่ประชาชนในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศยากจนในแอฟริกา มีความเชี่ยวชาญในการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และการบริหารจัดการทางการเงินของประชาชน เพื่อใช้ในการประเมินระดับการเข้าถึงและการใช้บริการทางการเงินในภาพรวมของประเทศ

### 3.1 กรอบแนวคิดในการจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน

คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่า การวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนไทยในด้านการใช้บริการทางการเงิน (Financial access) ยังจำกัดอยู่เพียงการสำรวจด้านอุปสงค์ของการเข้าถึงบริการทางการเงินของครัวเรือนโดยมีพื้นฐานจากการจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิเป็นสำคัญ ทั้งยังใช้ระยะเวลาและทรัพยากรมากในการสำรวจจัดเก็บข้อมูล รวมถึงยังไม่ครอบคลุมมิติด้านการใช้งาน (Usage) จึงมีแนวคิดที่จะพัฒนาเครื่องมือชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในอีกมิติหนึ่ง ที่อ้างอิงข้อมูลด้านอุปทานของบริการทางการเงินจากข้อมูลทุติยภูมิ ในกรณีนี้ ผู้วิจัยมีความสนใจการสร้าง “ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Index of Financial Inclusion : IFI) ตามแบบงานศึกษาของ Sarma (2012) ที่ได้ออกแบบดัชนีรวมที่มีค่าระหว่าง 0 - 1 มีลักษณะเป็นดัชนีเพียงตัวเดียวแต่ใช้เป็นตัวแทนบ่งชี้ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในประเทศหนึ่ง ๆ ได้ อีกทั้งยังสามารถเปรียบเทียบกับดัชนีของประเทศอื่น ๆ ในเวลาเดียวกัน หรือใช้ประเมินพัฒนาการของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในช่วงเวลาต่าง ๆ กันได้อีกด้วย ซึ่งจะได้มีการอธิบายถึงวิธีการสร้างดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินตามบริบทแหล่งข้อมูลของประเทศไทยโดยอ้างอิงงานศึกษาของ Sarma (2012) ต่อไป

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เล็งเห็นว่า การจะนำดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น ควรต้องกำหนดรูปแบบการแสดงผลที่เหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเชิงนโยบายของหน่วยงาน จึงได้กำหนดแนวทางที่จะต่อยอดงานศึกษาดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยประยุกต์ใช้สารสนเทศทางภูมิศาสตร์และการออกแบบระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ เพื่อสร้าง “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial Inclusion Map) ให้เป็นเครื่องมือชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในรูปแบบของแผนที่เชิงภูมิศาสตร์ แทนการแสดงผลข้อมูลสถิติในรูปแบบกราฟหรือแผนภาพทั่วไป โดยแผนที่เชิงภูมิศาสตร์นี้ สามารถจะแสดงผลการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีระดับแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ด้วยเฉดสีที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปเร่งรัดส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังได้ขยายประโยชน์การใช้งานแผนที่ในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านความมั่นคงของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Soundness) และด้านประชาชน ได้แก่ หนี้ครัวเรือนและความรู้ความเข้าใจทางการเงิน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนให้มีความครอบคลุมได้มากยิ่งขึ้น

### 3.2 ประสพการณ์การใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินในต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาประสพการณ์การใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินของต่างประเทศเพิ่มเติมพบว่า มีหลายประเทศที่ใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่ในการศึกษานี้จะกล่าวถึงเพียง 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอูกันดาและอินเดีย ประเทศทั้งสองได้จัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อเป็นฐานข้อมูลการเข้าถึงบริการทางการเงินกับสถาบันการเงินแต่ละประเภทในพื้นที่ต่าง ๆ และรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคม (Socio Economics) เข้าด้วย เช่น จำนวนประชากร ความหนาแน่น ระยะทาง สภาพถนน โดยข้อมูลจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ รวมถึงความสามารถในการจัดเก็บข้อมูล ดังนั้น แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินจึงเป็นแหล่งข้อมูลที่รวบรวมข้อมูลทั้งด้านผู้ให้บริการทางการเงิน (Financial service providers) และข้อมูลทางเศรษฐกิจสังคม (Socio Economics) ไว้ในทีเดียวกันทำให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ได้อย่างบูรณาการ ซึ่งทำให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านยิ่งขึ้น (Audrey Linthorst, 2013) โดย

ประเทศอูกันดาและอินเดียสามารถใช้ประโยชน์แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างน่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

### 3.2.1 ประเทศอูกันดา (Uganda)

ผู้ให้บริการทางการเงินในระบบของประเทศอูกันดา ประกอบด้วย สหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุน และองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยสหกรณ์จะมีจำนวนมากที่สุด ถึง 2,171 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 72 ของจำนวนผู้ให้บริการทางการเงินทั้งหมด ในขณะที่ ธนาคารพาณิชย์มีจำนวนทั้งสิ้น 433 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของจำนวนผู้ให้บริการทางการเงินทั้งหมด

ข้อมูลการสำรวจภาคการเงินของอูกันดาโดย FinScope พบว่า จำนวนผู้มีบัญชีธนาคารลดลงตั้งแต่ ปี 2552 โดยร้อยละ 47 ของประชากรไม่มีการใช้บริการทางการเงินในระบบ เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอที่จะออมกับธนาคาร จึงส่งผลให้ประชากรเพียงร้อยละ 19 เท่านั้นที่ยังคงมีบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ในขณะที่จำนวนผู้ใช้บริการทางการเงินนอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 60 ในปี 2552 ไปอยู่ที่ร้อยละ 74 ในปี 2556

ประเทศอูกันดาได้ใช้ Mix Uganda Map of Financial Inclusion เพื่อช่วยให้ทราบถึงสภาวะการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับพื้นที่ และสามารถเปรียบเทียบพร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบจากผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการหลักสำหรับกลุ่มผู้ยากไร้ในชนบท ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินระดับฐานรากที่รับเงินฝากจากประชาชน ที่ผู้ให้บริการหลักในเขตเมือง

### 3.2.2 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียเป็นประเทศที่ประชาชนยังมีอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยมีเพียงครึ่งหนึ่งของประชากรเท่านั้นที่มีบัญชีเงินฝาก และมีเพียงหนึ่งในเก้าของประชากรที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อ (Ficlusonlab, n.d.) ปัจจุบันประเทศอินเดียมีความพยายามที่จะสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง (Financial Inclusion) รัฐบาลอินเดียโดยธนาคารกลาง (The Reserve Bank of India) จึงได้วางแผนการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินและมีการจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial inclusion map) เพื่อใช้ประโยชน์ในการออกนโยบายที่เกี่ยวข้อง และผู้ให้บริการทางการเงินสามารถนำประยุกต์ใช้ ในด้านนโยบาย และการกำหนดผลิตภัณฑ์ได้หลากหลายทั้งทางตรงทางอ้อม (ตัวอย่างของประโยชน์ในการใช้งานแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน ในที่นี้จะขอยกกรณีของประเทศอินเดียจากการศึกษาของ P. Arulmurugan, P. Karthikeyan และ N. Devi ใน “Financial Inclusion in India: A Theoretical Assesment” ในปี 2013 โดยจากแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินของอินเดียได้ให้ภาพรวมของพื้นที่ขนาดเศรษฐกิจ ทั้งภาคการธนาคารและสถาบันการเงินระดับฐานราก และสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาไปสู่การหาทางแก้ไขปัญหา (Lia Larson ในปี 2013 ในหัวข้อ “A curious landscape: visualizing data on the India Map of Financial Inclusion”) โดยมีประเด็นที่น่าสนใจได้แก่

1) พื้นที่ จากแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินพบว่า ผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในแต่ละพื้นที่มีจำนวนตั้งแต่ แห่งไปจนถึง 90 แห่ง ในขณะที่เมืองที่มีความหนาแน่นของประชาชนสูงกลับมีจำนวนผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากไม่มากนัก เช่น เมือง Nagpur ในภาคกลางของประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นเมืองขนาดเล็กมีเกิดเปิดให้บริการกว่า 34 สาขา และพบว่าปริมาณของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากกลับมีจำนวนน้อยในภาคเหนือ ขณะที่สถาบันการเงินระดับฐานรากรายใหญ่ อย่าง Spandana มีสาขาส่วนใหญ่ที่ภาคกลางและภาคใต้ของประเทศ นอกจากนี้ ประเด็นหนึ่งที่สนใจอีกประการหนึ่งก็คือ



บางพื้นที่ซึ่งยังไม่มีผู้ให้บริการทางการเงินดำเนินการ แต่จากแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินแสดงให้เห็นว่ามีระบบการสื่อสารแบบไร้สายครอบคลุมอยู่ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือให้ภาครัฐกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการสนับสนุนให้มี Mobile Banking และธนาคารตัวแทนไปเปิดการให้บริการ

2) ธนาคารตัวแทน (Banking Agent) แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินมีส่วนในการสนับสนุนข้อมูลในโครงการการจัดตั้งตัวแทนทางธุรกิจ (Engaging business correspondents) โดยทางธนาคารกลางแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ธนาคารมีตัวแทนทางธุรกิจ (Business correspondents) ในการดำเนินการรับฝาก - ถอนเงินจากประชาชน เพื่อลดประเด็นปัญหาด้านระยะทางในการเข้าถึง (last-mile problem) โดยจำนวนตัวแทนทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

## บทที่ 4

# นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนของไทย : แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance Inclusion Map: MIM)

### 4.1 การสำรวจข้อมูลเพื่อพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กรอบแนวคิดพื้นฐานในการจัดทำดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินและต่อยอดให้เป็นแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน คือ การสร้างเครื่องมือชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินจากมุมมองด้านอุปทานการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน โดยใช้วิธีรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่าการนำข้อมูลมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกเหนือจากการรวบรวมข้อมูลให้ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อมูลยังต้องมีคุณภาพ และอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน อีกทั้งยังต้องอาศัยการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของข้อมูลให้เป็นเอกภาพ จึงได้สำรวจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องด้านระบบการเงินภาคประชาชนในลักษณะใดบ้าง ดังแสดงผลตามตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 : รายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินภาคประชาชนในปัจจุบัน

หน่วยงาน	ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
ธนาคารแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"><li>- ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น เงินฝาก สินเชื่อ การถอนเงิน การโอนเงินและการชำระเงิน รวมถึงอัตราส่วนทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ Non-Bank และการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงิน</li><li>- วัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลเสถียรภาพของธนาคารและระบบเศรษฐกิจการเงิน</li><li>- ข้อมูลในภาพรวมมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ ธปท.</li><li>- มีการบูรณาการข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (FI-SFI Database) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</li></ul>
สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	<ul style="list-style-type: none"><li>- ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น เงินฝาก สินเชื่อ การถอนเงิน การโอนเงินและการชำระเงิน อัตราส่วนทางการเงิน รวมถึงผลการดำเนินการตามนโยบายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น การอบรมให้ความรู้ทางการเงิน ผลการดำเนินการรายโครงการ การสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชน</li><li>- วัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลเสถียรภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงใช้ในการบริหารจัดการธุรกรรมตามพันธกิจของแต่ละสถาบัน</li><li>- ข้อมูลบางส่วนเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ สศค. และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ</li><li>- มีการบูรณาการข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (FI-SFI Database) กับธนาคารแห่งประเทศไทย</li><li>- ข้อมูลความรู้ความเข้าใจทางการเงิน</li></ul>
สำนักงานสถิติแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"><li>- ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของครัวเรือน (SES) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูล รายรับ รายจ่าย และหนี้สิน รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ของครัวเรือน โดยข้อมูลเก็บจากการสัมภาษณ์</li><li>- วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานราชการ และเพื่อการศึกษา</li></ul>

หน่วยงาน	ข้อมูลที่จัดเก็บ
กรมการพัฒนาชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น ข้อมูลเงินสั่งจะและสินเชื่อ รวมถึงผลการประเมินของแต่ละกลุ่ม</li> <li>- วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการส่งเสริมพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต</li> <li>- ข้อมูลในภาพรวมมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมพัฒนาชุมชน</li> <li>- มีการบูรณาการข้อมูลในระบบฐานข้อมูลเพื่อพัฒนาชนบท ในส่วนของข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่ ณ ปัจจุบันกรมพัฒนาชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงระบบฐานข้อมูลจากเดิมใช้ระบบฐานข้อมูล Sybase เป็น SQL จึงทำให้ สศค. ต้องดำเนินการพัฒนาปรับปรุงระบบใหม่เพื่อให้เชื่อมโยงฐานข้อมูลดังกล่าวได้เหมือนเดิม</li> </ul>
สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อมูลพื้นฐานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การประเมินผลการดำเนินการ บัญชีของการใช้เงินบัญชี 1 (บัญชีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล)</li> <li>- วัตถุประสงค์เพื่อติดตามการใช้เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้</li> <li>- ข้อมูลถูกใช้ภายในหน่วยงาน</li> </ul>
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อมูลทางด้านบัญชีของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น ข้อมูลเงินฝากและสินเชื่อของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท</li> <li>- วัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแล ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร</li> <li>- ข้อมูลในภาพรวมมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์</li> <li>- มีการส่งข้อมูลบางส่วนให้กับ ธปท. สศค. และ สศช.</li> </ul>

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4-1 ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการเงินภาคประชาชนในปัจจุบัน มีการจัดเก็บและเผยแพร่โดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์การใช้ รูปแบบ วิธีการสำรวจและจัดเก็บข้อมูล รวมไปถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ จึงอาจไม่สามารถปรับปรุงข้อมูลและระบบฐานข้อมูลให้มีความสอดคล้องกันได้ภายในเวลาอันใกล้ และทำให้การนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในเชิงบูรณาการเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ริเริ่มจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของการเข้าถึงบริการทางการเงินและข้อมูลนั้นนอกระบบอย่างจริงจัง<sup>11</sup> จึงทำให้ขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบและความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม โดยที่ชุดข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้น หลายรายการมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ “พื้นที่” เช่น ข้อมูลจะมีการกำกับด้วยชื่อพื้นที่นั้น ๆ เช่น กำกับด้วยชื่อจังหวัด ชื่ออำเภอหรือชื่อตำบล ซึ่งมีความเหมาะสมที่จะนำมาต่อยอดในการพัฒนาดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินและแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินได้ตามลำดับ

<sup>11</sup> สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน โดยส่วนสารสนเทศระบบการเงินและการออมภาคประชาชน ได้ดำเนินโครงการระบบฐานข้อมูลการเงินภาคประชาชน ซึ่ง ระบบฐานข้อมูลนี้ถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วนงาน ตามส่วนงานของสำนัก ซึ่งหนึ่งในนั้นมียระบบฐานข้อมูลส่วนอำนวยความสะดวกการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ซึ่งถูกจัดทำทำขึ้นเพื่อให้บุคลากรในส่วนงานดังกล่าวทำการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้มาร้องเรียนปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงหนี้นอกระบบ โดยมีการสอบถามรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เช่น มูลหนี้นอกระบบ อัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามาร้องทุกข์จะติดต่อผ่านทางโทรศัพท์และไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง จึงทำให้ข้อมูลยังมีความคลาดเคลื่อน

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษา ค้นคว้า ประยุกต์องค์ความรู้ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การใช้หลักการทางคณิตศาสตร์ มาสร้างแบบจำลองดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Fundamental Mathematic Model) การจัดทำแผนที่ตามระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) การออกแบบและจัดหาระบบฐานข้อมูลด้วย MySQL<sup>12</sup> การประมวลผลข้อมูลด้วย MySQL การตรวจสอบความถูกต้องและการให้เหตุผลจากข้อมูล (Data Validation) และพัฒนาเป็น “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Microfinance Inclusion Map: MIM)” ซึ่งเป็น “นวัตกรรม” เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาและระบุระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทย รวมถึงบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการเข้าถึงบริการทางการเงินนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการนำมาใช้เพื่อเสนอแนะนโยบาย แผน หรือมาตรการ ในการพัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยสามารถกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจน รวมถึงสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างกว้างขวางในอนาคต

## 4.2 การใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อประเมินด้านการใช้บริการทางการเงิน (Financial access)

### 4.2.1 ขอบเขตของข้อมูลในการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

การวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในงานวิจัยฉบับนี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับชุดข้อมูลทุติยภูมิที่ต้องการให้มีความละเอียดระดับอำเภอ/ตำบล ซึ่งคณะผู้วิจัยคาดว่าจะสามารถรวบรวมข้อมูลดังกล่าวได้จากความอนุเคราะห์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีศักยภาพในการเติมเต็มบริการทางการเงินให้กับประชาชนระดับฐานรากที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น จึงกำหนดที่จะศึกษาระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานราก ผ่านบริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในด้านการฝากเงิน การกู้เงิน และการโอนเงิน และพัฒนา “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก” (Microfinance Inclusion Map : MIM) ซึ่งเป็นการศึกษาที่จำกัดวงแคบลงจาก “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน”

ขอบเขตของข้อมูลในการศึกษา ใช้ข้อมูลรายไตรมาส ณ ไตรมาสที่ 1 ของปี 2558 (ปีปฏิทิน) จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 4 แห่ง ที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

---

<sup>12</sup> MySQL เป็นโปรแกรมจัดการฐานข้อมูล Relational Database Management System (RDBMS) ที่สามารถจัดเก็บ ค้นหา จัดเรียง นำเข้า ส่งออกและประมวลผลข้อมูล โดยสามารถให้ผู้ใช้งานหลาย ๆ คน (Users) เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบได้อย่างรวดเร็วในเวลาเดียวกัน รวมถึงมีการกำหนดการเข้าใช้งานของผู้ใช้ในแบบต่างเพื่อความปลอดภัย ณ ปัจจุบัน MySQL ถูกใช้งานอย่างแพร่หลายเนื่องจากเป็นโปรแกรม Open Source License (แต่ก็มีแบบ Commercial License ให้ใช้ด้วย ซึ่งจะมีคุณสมบัติแตกต่างกับ Free License) ยิ่งไปกว่านั้น หากเราต้องการสร้างเว็บไซต์สักหนึ่งแห่ง จะต้องทำการเลือกอุปกรณ์สำหรับทำ Web Server, ระบบปฏิบัติการ, โปรแกรม Web Server, โปรแกรมระบบฐานข้อมูล และสคริปต์ภาษาโปรแกรม ตัวเลือกต่าง ๆ นี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น มีระบบปฏิบัติการไม่กี่โปรแกรมที่สามารถใช้งานได้ทุก Hardware หรือ ทุกภาษาโปรแกรมไม่สามารถเชื่อมต่อกับระบบฐานข้อมูลได้ เป็นต้น จากตัวอย่างที่ได้กล่าวไปในข้างต้นนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้นำ PHP ซึ่งเป็นสคริปต์ภาษาโปรแกรมที่สนับสนุนทุก ๆ OS ไม่ว่าจะเป็น Windows หรือ Linux รวมถึง MySQL ซึ่งสามารถสนับสนุนหลาย ๆ OS เช่นกัน โดยเฉพาะระบบปฏิบัติการ Linux ที่ทำให้ PHP ทำงานได้ประสิทธิภาพ และปัจจุบันมีการออกแบบ package โปรแกรมติดตั้ง PHP ก็จะมีติดตั้ง MySQL มาให้ทันที ทั้งสะดวกแก่การทำงานและมีตัวจัดการฐานข้อมูลซึ่งเป็นโปรแกรมเว็บเบราว์เซอร์ที่พัฒนามาจากภาษา PHP มีชื่อว่า PhpMyAdmin

จำนวน 26 รายการ<sup>13</sup> อาทิ ข้อมูลพื้นฐานรายสาขาของธนาคาร ปริมาณเงินฝาก จำนวนบัญชีเงินฝาก ปริมาณสินเชื่อกิจการ จำนวนสัญญาสินเชื่อการค้า จำนวนตู้ ATM จำนวนพนักงาน จำนวนลูกค้าที่ใช้บริการในสาขาธนาคาร เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่นเพิ่มเติม ประกอบด้วย (1) ข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ ได้แก่ ข้อมูลจำนวนประชากรและบ้าน (รายปี) จากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (2) ข้อมูลทำเนียบท้องที่ ประกอบด้วย รหัสพื้นที่ ชื่อจังหวัด ชื่ออำเภอ ชื่อตำบล จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (3) ข้อมูลแผนที่ประเทศไทยในลักษณะ Shape file จากกระทรวงคมนาคม (4) ข้อมูลขอบเขตจังหวัด/อำเภอ/ตำบล ในรูปพิกัดทางภูมิศาสตร์ จากกระทรวงคมนาคม (5) ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ จาก Google map และ (6) ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคและจังหวัด อนุกรมปัจจุบันแบบปริมาณลูกโซ่ (รายปี) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยนำข้อมูลเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบตาราง Microsoft Excel File ตรวจสอบ ปรับปรุง แก้ไขให้มีความถูกต้อง ทำการศึกษา ลักษณะข้อมูลดังกล่าวเพื่อทำการออกแบบตารางข้อมูลในระบบฐานข้อมูล แล้วจึงแปลงรูปแบบไฟล์ข้อมูลดังกล่าวให้อยู่ในรูปแบบข้อความ (.csv) ก่อนนำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษาและออกแบบตารางข้อมูลดังกล่าวไว้ข้างต้น สุดท้ายจึงทำการเขียนสคริปภาษาโปรแกรมเพื่อใช้ในการประมวลผล โดยการใช้ความสัมพันธ์กันระหว่างข้อมูล เช่น รหัสพื้นที่ (Rcode) ชื่อจังหวัด/อำเภอ/ตำบล เป็นต้น

#### 4.2.2 องค์ประกอบในการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

จากรายการข้อมูลที่ได้กล่าวไปในข้างต้น คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลเหล่านั้นมาสร้างดัชนีวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก และพัฒนาเป็นแผนผังการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในลำดับต่อไป โดยในส่วนของโครงสร้างดัชนีวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ได้ประยุกต์จากงานศึกษาวิจัยของ Sarma (2012) ที่เสนอแนะให้มีการพัฒนาดัชนีเพื่อวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในภาพรวม (Comparative composite index) จากการรวบรวมองค์ประกอบหรือบริบทที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เรียกว่า Index of Financial Inclusion (IFI) หรือดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน<sup>14</sup> ซึ่งสามารถแบ่งองค์ประกอบของดัชนีออกเป็นมิติได้ 3 มิติ และคณะผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบในการคำนวณดัชนีให้เข้ากับบริบทด้านการเงินฐานรากของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) มิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น (Penetration) คือ ลักษณะที่แสดงว่าผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงระบบการเงินได้มากน้อยเพียงใด ปัจจัยสำคัญที่ใช้เป็นองค์ประกอบในการวัดลักษณะดังกล่าวคือ สัดส่วนของประชากรที่มีบัญชีเงินฝากกับธนาคาร โดยอาจกล่าวได้ว่า การมีบัญชีเงินฝากกับธนาคารถือเป็นการกำหนดเริ่มแรกในการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน ทั้งการเปิดบัญชีเงินฝากเพื่อการออมทรัพย์หรือการขอสินเชื่อจากธนาคาร ในกรณีที่ประชากรทุกคนในระบบเศรษฐกิจมีบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ตัวชี้วัดนี้จะมีค่าเท่ากับ 1 ดังนั้น องค์ประกอบตัวชี้วัดที่เป็นตัวประมาณค่า (proxy) ในมิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น คือ **“จำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่”**

<sup>13</sup> รายการข้อมูลรายไตรมาสที่ได้รับความอนุเคราะห์จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 4 แห่ง แสดงในภาคผนวก

<sup>14</sup> Index of Financial Inclusion (IFI) หรือดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน สามารถนำมาใช้ทำการเปรียบเทียบได้ 2 แบบ คือ (1) ข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross-section data) คือ การเปรียบเทียบระหว่างตำบล/อำเภอ/จังหวัด (2) ข้อมูลอนุกรมเวลา (Time-series data) คือ การเปรียบเทียบรายปี เพื่อนำไปประจักษ์ระดับการพัฒนาด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในพื้นที่นั้นหรือไปทำการเปรียบเทียบกับพื้นที่จังหวัด/อำเภอ/ตำบล อื่น ๆ

2) **มิติด้านความพร้อม (Availability)** คือ ลักษณะที่แสดงความมีอยู่ของบริการทางการเงินหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การพิจารณาความสะดวกในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ณ ปัจจุบัน เครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ (Automated Teller Machine: ATMs) ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อลักษณะการใช้บริการทางการเงินของประชาชน รวมไปถึงระบบการให้บริการทางการเงินของธนาคารในหลาย ๆ ประเทศ เช่น การฝาก/ถอน/โอนเงินหรือใบสั่งจ่ายเงิน ซึ่งหน้าที่เหล่านี้โดยปกติเป็นหน้าที่ของพนักงานธนาคาร นอกเหนือจากนั้น ATMs บางแห่งยังสามารถทำหน้าที่อื่น ๆ เช่น ชำระเงินค่าบริการ โดยใช้รหัสบาร์โค้ด หรือบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิต ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ATMs มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินและการกระจายตัวของ ATMs ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้บริการทางการเงินของผู้บริโภคจากรูปแบบเดิม คือ การใช้บริการทางการเงินของธนาคารหนึ่งกับอีกธนาคารหนึ่ง เช่น การโอนเงินจากบัญชีของธนาคาร A ไปยังบัญชีของธนาคาร B เป็นต้น ดังนั้น องค์ประกอบตัวชี้วัดในมิติด้านความพร้อมคือ “ผลรวมของจำนวนพนักงานแต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่”

3) **มิติด้านการใช้ (Usage)** คือ ลักษณะที่แสดงปริมาณการใช้บริการด้านการเงินซึ่ง Kempson et al. (2004) ให้ข้อสังเกตในการศึกษาว่า “บางประเทศมีปริมาณเงินฝากในธนาคารเป็นจำนวนมาก แต่ประชากรที่มีบัญชีธนาคารกลับมีการใช้บริการที่ธนาคารนำเสนออยู่น้อยมาก” ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ถูกให้คำจำกัดความว่า “under-banked” หรือ “marginally banked” ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้ แต่กลับไม่สามารถใช้บริการทางการเงินได้เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น (1) แหล่งที่พักอาศัยอยู่ห่างไกลจากสาขาย่อยของธนาคารหรือ ATMs (2) ไม่สามารถทำตามเงื่อนไขหรือชำระราคาที่เป็นไปตามข้อกำหนดของการบริการทางการเงิน (3) เคยได้รับประสบการณ์ที่ไม่ดีในการใช้บริการทางการเงิน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อทางเลือกในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ดังนั้น การพิจารณาจำนวนบัญชีธนาคารเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสะท้อนให้เห็นว่าภายในประเทศหนึ่ง ๆ มีการเข้าถึงหรือการใช้บริการทางการเงินได้ในระดับใด จากเหตุผลดังกล่าวการใช้ประโยชน์จากบริการทางการเงิน เช่น สินเชื่อ การฝากเงิน การโอนเงิน และการชำระเงิน จึงสมควรนำมาใช้เป็นส่วนประกอบหนึ่งในการพิจารณาวัดการเข้าถึงบริการทางการเงินด้วย อย่างไรก็ตามข้อมูลเกี่ยวกับการชำระเงินเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถหาได้ครบถ้วนในปัจจุบัน ดังนั้น องค์ประกอบตัวชี้วัดในมิติด้านการใช้จึงมีเพียงส่วนของ “ปริมาณเงินฝากและปริมาณสินเชื่อรวมซึ่งเป็นการบริการขั้นพื้นฐานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP)” นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เพิ่มองค์ประกอบย่อยในมิติด้านการใช้เพิ่มเติม คือ “ปริมาณสัญญาสินเชื่อคงค้างทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่” และ “ผลรวมจำนวนการทำธุรกรรมที่ทำผ่านสาขา (Counter Service) และเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ (Automated Teller Machine) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดในพื้นที่ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่ ”

ทั้งนี้ ในส่วนของตัวแปร “ประชากรในพื้นที่” ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงโดยจำกัดนิยามของ “ประชากรในพื้นที่” หรือประชากรแต่ละจังหวัดดังกล่าว โดยในที่นี้ ให้หมายถึงเฉพาะ “ประชากรในจังหวัดที่มีระดับรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่า 15,000 บาท” เพื่อให้สะท้อนกลุ่มของประชากรระดับรายได้ต่ำถึงปานกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนฐานรากที่ใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจและภาครัฐสามารถส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มนี้เข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้นได้ โดยใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลไกขับเคลื่อน (ใช้ข้อมูลร้อยละของครัวเรือนในจังหวัด ที่สมาชิกมีรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคน

ต่อเดือนต่ำกว่า 15,000 บาท ตามเอกสารรายได้และการสำรวจการกระจายรายได้ของครัวเรือน พ.ศ. 2556 ระดับจังหวัด ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในการคำนวณ)

จากข้อมูลข้างต้น คณะผู้วิจัยได้สรุปองค์ประกอบตัวชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในแต่ละมิติเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ดังตารางที่ 4-2

ตารางที่ 4-2 : สรุปองค์ประกอบย่อยที่ใช้เป็นตัวชี้วัดในแต่ละมิติของการจัดทำดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

มิติ	องค์ประกอบที่ใช้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก
1. มิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น	1.1 จำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่
2. มิติด้านความพร้อม	2.1 ผลรวมของจำนวนพนักงานแต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่
3. มิติด้านการใช้	3.1 ปริมาณเงินฝากรวมซึ่งเป็นการบริการขั้นพื้นฐานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด
	3.2 ปริมาณสินเชื่อรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด
	3.3 ปริมาณสัญญาสินเชื่อคงค้างทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่
	3.4 ผลรวมจำนวนการทำธุรกรรมที่ทำผ่านสาขาและเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดในพื้นที่ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่

ที่มา : คณะผู้วิจัย

#### 4.2.3 การคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

จากการศึกษางานวิจัยของ Sarma (2012) พบว่า ดัชนีการเข้าถึงการบริการทางการเงินจะถูกประเมินโดยใช้องค์ประกอบย่อยหลายตัว ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 3 มิติ โดยอ้างอิงหลักการ Multidimensional Approach และ Comparative of Composition Index ซึ่งเป็นหลักการที่นำมาประยุกต์ใช้ในวิธีการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Index of Financial Inclusion - IFI) วิธีการดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการสร้างดัชนี Human Development Index (HDI) ซึ่งจัดทำโดย UNDP โดยเริ่มจากการจัดประเภทของข้อมูลที่พิจารณาให้อยู่ในรูปตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ เช่น มิติทางด้านการเข้าถึงระบบการเงิน มิติทางด้านปริมาณการใช้บริการทางการเงิน มิติทางด้านความพร้อมของการบริการทางการเงิน เป็นต้น แล้วทำการคำนวณค่าดังกล่าวในรูปแบบจุด โดยกำหนดให้เป็นตัวแปร  $d_i$  ซึ่งสามารถคำนวณได้ตามสมการที่ (1)

$$d_i = w_i \frac{A_i - m_i}{M_i - m_i} \quad (1)$$

เมื่อกำหนดให้	$d_i$	คือ	ตัวชี้วัดในมิติที่ $i$ โดยที่ $1 \leq i \leq n$
	$w_i$	คือ	ค่าถ่วงน้ำหนักตัวชี้วัดในมิติที่ $i$ โดย $0 \leq w_i \leq 1$
	$A_i$	คือ	ตัวเลขจริงที่สำรวจได้ของตัวชี้วัดในมิติที่ $i$
	$M_i$	คือ	ตัวเลขสูงสุดของตัวชี้วัดในมิติที่ $i$ (ขอบเขตบน)
	$m_i$	คือ	ตัวเลขต่ำสุดของตัวชี้วัดในมิติที่ $i$ (ขอบเขตล่าง)

จากสมการที่ (1) แสดงให้เห็นว่า  $0 \leq d_i \leq w_i$  และค่า  $d_i$  ยิ่งสูง ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในมิติที่  $i$  สูงเช่นกัน ดังนั้น ถ้าพิจารณาการเข้าถึงบริการทางการเงินใน  $n$  มิติ สามารถพิจารณาระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศเหล่านั้นได้ในรูปจุดคู่ลำดับ เช่น  $X = (d_1, d_2, \dots, d_n)$  บนระนาบพื้นที่  $n$  มิติ โดยมีจุดคู่ลำดับ  $O = (0, 0, \dots, 0)$  เป็นตัวแทนแสดงถึง ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับที่ต่ำที่สุด (Worst point) ในทางตรงข้าม ณ จุดคู่ลำดับ  $W = (w_1, w_2, \dots, w_n)$  เป็นตัวแทนแสดงถึงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับที่ดีที่สุด (Ideal point)

จากที่กล่าวในข้างต้น ข้อมูลจุดคู่ลำดับเหล่านี้สามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบโดยใช้ทฤษฎีระยะทางแบบยูคลิด (Euclidean Distance หรือ Euclidean Metric)<sup>15</sup> มาคำนวณระยะทางระหว่างจุดคู่ลำดับ คือระยะทางระหว่าง  $X$  กับจุด  $O$  และระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $W$  ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพราะฉะนั้นยิ่งระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $O$  มากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินมากเท่านั้น ในทำนองเดียวกันยิ่งระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับ  $W$  น้อยเท่าใด ยิ่งแสดงถึงระดับในการเข้าถึงบริการทางการเงินมากด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม “ถ้าพิจารณาบนระนาบ  $n$  มิติ อาจมีความเป็นไปได้ที่จุดคู่ลำดับ 2 จุดใด ๆ จะมีระยะทางห่างจากจุด  $W$  เท่ากัน แต่เมื่อพิจารณาระยะทางห่างจากจุด  $O$  กลับมีระยะทางแตกต่างกัน ในทำนองเดียวกัน อาจมีความเป็นไปได้ที่จุดคู่ลำดับ 2 จุดใด ๆ จะมีระยะทางห่างจากจุด  $O$  เท่ากัน แต่เมื่อพิจารณา ระยะทางห่างจากจุด  $W$  กลับมีระยะทางแตกต่างกัน” เพราะฉะนั้น ในกรณีที่พบว่าทั้งสองประเทศมีระยะทางห่างจากจุด  $W$  เท่ากัน แต่ระยะห่างจากจุด  $O$  ต่างกัน ประเทศที่มีระยะห่างจากจุด  $O$  มากที่สุด จะถูกพิจารณาว่ามีการเข้าถึงบริการทางการเงินมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง ในทางตรงข้ามหากทั้งสองประเทศมีระยะทางห่างจากจุด  $O$  เท่ากัน แต่ระยะห่างจากจุด  $W$  ต่างกัน ประเทศที่มีระยะห่างจากจุด  $W$  น้อยที่สุด จะถูกพิจารณาว่ามีการเข้าถึงบริการทางการเงินมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้น การพัฒนาเครื่องมือหรือดัชนี เพื่อใช้ในการวัดการเข้าถึงบริการทางการเงินควรพิจารณาให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้ง 2 ด้าน ดังนั้น จุดประสงค์ของงานนี้จึงใช้การหาค่าเฉลี่ยของ Euclidian Distance ระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $O$  ( $\overline{OX}$ ) ซึ่งกำหนดให้เป็น  $X_1$  และ Euclidian Distance ระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $W$  ( $\overline{WX}$ ) ซึ่งกำหนดให้เป็น  $X_2$  ดังนั้น Inverse Euclidian Distance ระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $W$  ( $\overline{WX}$ ) สามารถคำนวณได้ คือ  $1 - X_2$  โดยระยะทางระหว่างจุดทั้ง  $X_1$  และ  $X_2$  ที่พิจารณานี้จะถูกปรับค่า (normalize) โดย Euclidian Distance ระหว่างจุด  $O$  กับจุด  $W$ <sup>16</sup> ซึ่งสามารถเขียนอยู่ในรูปสมการได้ ดังนี้

$$X_1 = \frac{\sqrt{(d_1 - O_1)^2 + (d_2 - O_2)^2 + \dots + (d_n - O_n)^2}}{\sqrt{w_1^2 + w_2^2 + \dots + w_n^2}} = \frac{\sqrt{d_1^2 + d_2^2 + \dots + d_n^2}}{\sqrt{w_1^2 + w_2^2 + \dots + w_n^2}} \quad (2)$$

<sup>15</sup> ระยะทางแบบยูคลิด (Euclidean distance, Euclidean metric) คือ ระยะทางปกติระหว่างจุดสองจุดในแนวเส้นตรง ซึ่งอาจสามารถวัดได้ด้วยไม้บรรทัด มีที่มาจากทฤษฎีบทพีทาโกรัส เหตุที่เรียกว่า แบบยูคลิด เนื่องจากเป็นการวัดระยะทางในปริภูมิแบบยูคลิด (หรือแม้แต่ปริภูมิผลคูณภายใน) คือไม่มีความโค้งและไม่สามารถทำให้โค้งงอ และการใช้สูตรนี้วัดระยะทางทำให้กลายเป็นปริภูมิมีระยะทาง ค่าประจำ (norm) ที่เกี่ยวข้องก็จะเรียกว่าเป็น ค่าประจำแบบยูคลิด (Euclidean norm) เช่นกัน (งานเขียนสมัยก่อนเรียกการวัดอย่างนี้ว่า ระยะทางแบบพีทาโกรัส)

<sup>16</sup> เพื่อให้ค่าที่คำนวณได้มีขอบเขตอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1



$$X_2 = \frac{\sqrt{(w_1 - d_1)^2 + (w_2 - d_2)^2 + \dots + (w_n - d_n)^2}}{\sqrt{w_1^2 + w_2^2 + \dots + w_n^2}} \quad (3)$$

$$IFI = \frac{1}{2} [X_1 + (1 - X_2)] \quad (4)$$

เมื่อพิจารณาจากสมการที่ (2)  $X_1$  คือ ระยะทางมาตรฐานระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $O$  ที่ถูกปรับค่าโดยระยะทางระหว่างจุด  $O$  ถึงจุด  $W$  การปรับด้วยค่าดังกล่าวทำให้ค่า  $X_1$  มีขอบเขตอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 เพราะฉะนั้นถ้าค่า  $X_1$  ยิ่งสูงยิ่งแสดงถึงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับที่สูงตามไปด้วย ในทำนองเดียวกัน สมการที่ (3)  $X_2$  คือ ระยะทางมาตรฐานระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $W$  ที่ถูกปรับค่าโดยระยะทางระหว่างจุด  $O$  ถึงจุด  $W$  การปรับด้วยค่าดังกล่าวทำให้ค่า  $X_2$  มีขอบเขตอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 เพราะฉะนั้นถ้าค่า  $X_2$  ยิ่งต่ำ ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับที่สูงตามไปด้วย อย่างไรก็ตามระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $W$  ต้องนำไปลบ 1 เพื่อทำเป็น inverse normalize distance ก่อนนำไปใช้ในการทำดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน (IFI) ซึ่งถูกนิยามตามสมการที่ (4) คือ การหาค่าเฉลี่ยระหว่างผลรวมของ Euclidian Distance  $X_1$  และ Inverse Euclidian Distance  $X_2$

นอกจากนั้น การสร้างดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยพิจารณาสมการที่ (2) และ (3) โดยกำหนดให้ทุกมิติมีความสำคัญเท่ากันหมด จะส่งผลให้ค่าถ่วงน้ำหนัก  $w_i = 1$  ซึ่งในกรณีนี้จะทำให้จุด Ideal point เป็นคู่อันดับมีค่า  $W = (1, 1, \dots, 1)$  เมื่อพิจารณาบนระนาบ  $n$  มิติ ดังนั้น สมการที่ (4) สามารถเขียนได้ใหม่ ดังนี้

$$IFI = \frac{1}{2} \left[ \frac{\sqrt{d_1^2 + d_2^2 + \dots + d_n^2}}{\sqrt{\sum_{i=1}^n w_i^2}} + \left( 1 - \frac{\sqrt{(w_1 - d_1)^2 + (w_2 - d_2)^2 + \dots + (w_n - d_n)^2}}{\sqrt{\sum_{i=1}^n w_i^2}} \right) \right] \quad (5)$$

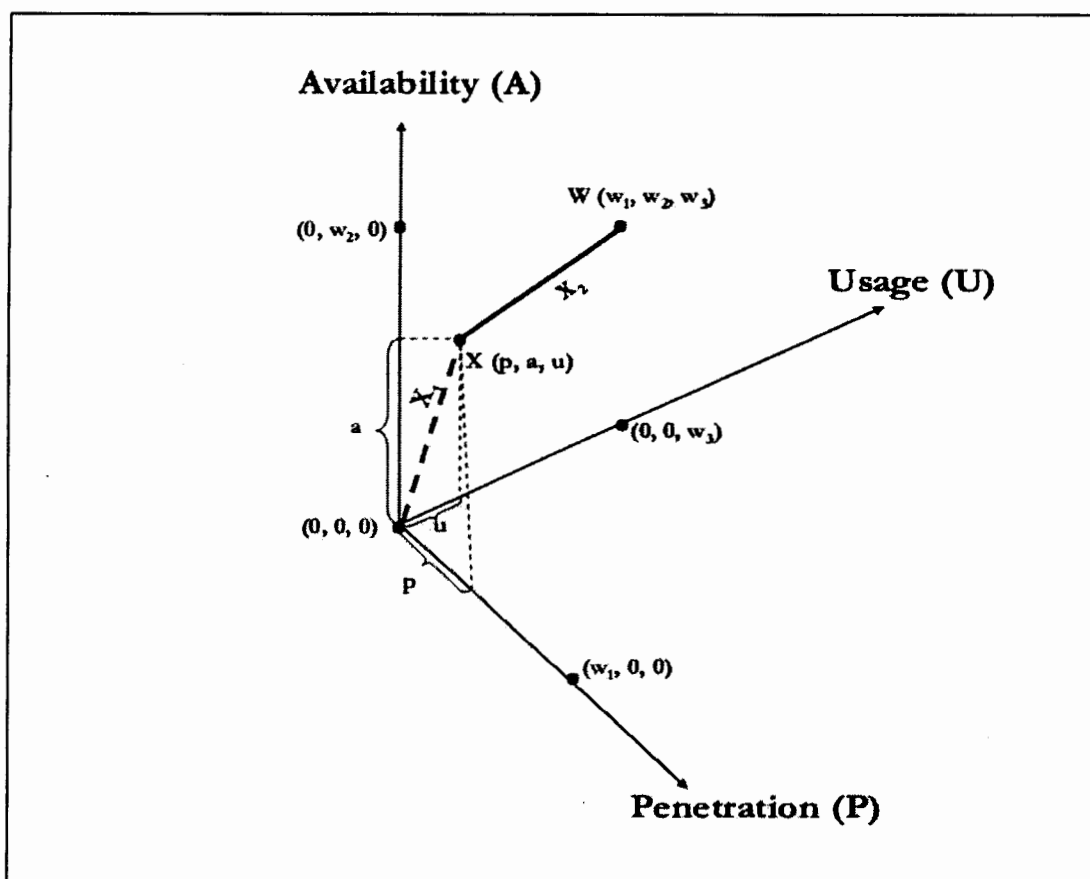
$$IFI = \frac{1}{2} \left[ \frac{\sqrt{d_1^2 + d_2^2 + \dots + d_n^2}}{\sqrt{1^2 + \dots + 1^2}} + \left( 1 - \frac{\sqrt{(1 - d_1)^2 + (1 - d_2)^2 + \dots + (1 - d_n)^2}}{\sqrt{1^2 + \dots + 1^2}} \right) \right] \quad (6)$$

$$IFI = \frac{1}{2} \left[ \frac{\sqrt{d_1^2 + d_2^2 + \dots + d_n^2}}{\sqrt{n}} + \left( 1 - \frac{\sqrt{(1 - d_1)^2 + (1 - d_2)^2 + \dots + (1 - d_n)^2}}{\sqrt{n}} \right) \right] \quad (7)$$

จากกรอบทฤษฎีการจัดทำดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินสามารถแสดงดังแผนภาพที่ 4-1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสร้างดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินถูกแบ่งออกเป็น 3 มิติ คือ Penetration (P) = การเข้าถึงระบบการเงินหรือความแพร่หลายในการให้บริการทางการเงิน Availability (A) = ความพร้อมในการให้บริการทางการเงิน และ Usage (U) = ปริมาณการใช้บริการทางการเงิน

พิจารณาจุดคู่อันดับ  $W = (w_1, w_2, w_3)$  ซึ่งเป็นจุด Ideal point ส่วนจุดที่แสดงถึงการเข้าถึงการบริการทางการเงินในแต่ละมิติของประเทศหนึ่ง ๆ ถูกแสดงโดยจุดคู่อันดับ  $X = (p, a, u)$  ดังนั้น ประเทศใดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินสูง จุดคู่อันดับดังกล่าวจะอยู่ใกล้จุด Ideal point ( $W$ ) และมีระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $W$  น้อย ในทำนองเดียวกัน ถ้าจุดคู่อันดับ  $X = (p, a, u)$  นี้ อยู่ห่างจากจุด Worst point หรือจุด  $O = (0, 0, 0)$  มากก็แสดงว่าประเทศดังกล่าวมีการเข้าถึงบริการทางการเงินสูง เช่นกัน ดังนั้น ระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับจุด  $O$  ซึ่งถูกกำหนดให้เป็น  $X_1$  และระยะทางระหว่างจุด  $X$  กับ  $W$  ซึ่งถูกกำหนดให้เป็น  $X_2$  จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่นำมาใช้ในการวัดการเข้าถึงบริการทางการเงิน ดังรายละเอียดวิธีการคำนวณที่ได้กล่าวไปในข้างต้น

แผนภาพที่ 4-1 การใช้กราฟในการอธิบายดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินในกรณีที่พิจารณา 3 มิติ



ที่มา: Sarma (2012), Index of Financial Inclusion – A measure of financial sector inclusive

ทั้งนี้ ขอบเขตของค่าดัชนีการเข้าถึงการบริการทางการเงิน (Index of Financial Inclusion หรือ IFI) จะมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 เพราะฉะนั้นหาก IFI ถูกคำนวณออกมาได้มีค่าเท่ากับศูนย์ สามารถแปลความได้ว่าประเทศนั้นไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างสมบูรณ์ (Complete Financial Exclusion) ในขณะที่ถ้าค่าดัชนี IFI เท่ากับ 1 หมายถึง ประเทศนั้นมีการเข้าถึงการบริการทางการเงินอย่างสมบูรณ์ (Complete

Financial Inclusion) ทั้งนี้ หากค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 Sarma (2007) ได้แบ่งความหมายของ IFI ออกเป็น 3 ช่วง สรุปได้ดังนี้

- IFI อยู่ระหว่าง  $0 \leq IFI < 0.4$  หมายถึง มีการเข้าถึงบริการด้านการเงินต่ำ
- IFI อยู่ระหว่าง  $0.4 \leq IFI < 0.6$  หมายถึง มีการเข้าถึงบริการด้านการเงินปานกลาง
- IFI อยู่ระหว่าง  $0.6 \leq IFI \leq 1.0$  หมายถึง มีการเข้าถึงบริการด้านการเงินสูง

การแบ่งความหมายของดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน ที่ถูกแบ่งความหมายออกเป็น 3 ช่วง นั้น มีที่มาจากหลักการคำนวณ Quintile ซึ่งจะทำการแบ่งข้อมูลออกเป็น 5 ส่วนเท่ากัน ๆ แต่จะมีการรวม (grouping) สิ่งที่มีลักษณะเดียวกันเอาไว้ด้วยกัน ดังตัวอย่างที่แสดงในตารางที่ 4-3

ตารางที่ 4-3 : การตีความหมายของดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน

การปรับใช้ในการศึกษาของคณะผู้วิจัย		ตามงานศึกษาวิจัยของ Sarama (2007)	
ช่วงของระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน	ความหมาย	ช่วงความหมายของ IFI	ความหมาย
0 – 0.2	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินต่ำมาก	0 – 0.4	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินต่ำ
0.2 – 0.4	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินต่ำ		
0.4 – 0.6	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินปานกลาง	0.4 – 0.6	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินปานกลาง
0.6 – 0.8	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินสูง	0.6 – 1.0	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินสูง
0.8 – 1.0	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินสูงมาก		

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ดังนั้น การมีข้อมูลการเข้าถึงบริการทางการเงินที่ครบถ้วนเพียงพอและเป็นปัจจุบันจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำนโยบายที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังสามารถเปรียบเทียบและประเมินผลระดับการพัฒนาด้านการเข้าถึงบริการด้านการเงินได้อีกด้วย ดังเช่น ประเทศอินเดีย เป็นประเทศที่ได้ดำเนินการจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินซึ่งมีขอบเขตการศึกษาทั่วประเทศ ตามรายงานผลการศึกษา CRISIL Inclusix An Index to Measure India's Progress on Financial Inclusion<sup>17</sup> ซึ่งจัดทำโดย CRISIL A Standard & Poor's Company เพื่อวัตถุประสงค์ในการเสนอแนะมาตรการหรือนโยบายให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากยิ่งขึ้น

#### 4.2.4 การแสดงผลแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

คณะผู้วิจัยได้นำเอาข้อมูลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ข้อมูล GPP ของจังหวัด ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และข้อมูลประกอบอื่นในรูปแบบ Microsoft Excel File มาทำการตรวจสอบ แก้ไขและปรับปรุงข้อมูลให้มีความถูกต้อง โดยเฉพาะข้อมูลที่ใช้ระบุในเชิงพื้นที่ เช่น ชื่อตำบล ชื่ออำเภอและชื่อจังหวัด โดยปรับปรุงให้สอดคล้องกับข้อมูลจริงในปัจจุบัน ขั้นตอนต่อมาจึงรวบรวมและนำไปจัดเก็บบนระบบฐานข้อมูล MySQL จากนั้น ต้องทำการเขียนสคริปต์โปรแกรม (Script) เพื่อดำเนินการ

<sup>17</sup> ที่มา: <http://negp.gov.in/pdfs/CRISIL-Inclusix.pdf>

ประมวลผลดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นรายจังหวัดทั้ง 77 จังหวัด ตามรูปแบบวิธีการของ Sarma (2012) และเพื่อนำมาเชื่อมโยงบนฐานข้อมูลแผนที่ประเทศไทยในความละเอียดระดับจังหวัด/อำเภอ/ตำบล จากนั้นจึงเขียนสคริปต์โปรแกรม (Script) กำหนดเกณฑ์ไล่ระดับอ่อน-เข้มบนแผนที่ เพื่อแสดงค่าความแตกต่างของดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งจะให้เห็นถึงสภาพการกระจายตัวหรือการกระจุกตัวของจังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินสูงหรือต่ำได้อย่างชัดเจน นอกเหนือจากการแสดงดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของ 77 จังหวัดแล้วยังกำหนดให้สามารถเรียกดูตัวแปรทางการเงินอื่นเป็นรายตัวแปรบนโปรแกรมแผนที่ได้เช่นกัน เพื่อแสดงสถานการณ์ของบริการทางการเงินในมิติต่าง ๆ เช่น จังหวัดที่มีปริมาณเงินฝากสูง จังหวัดที่มีสินเชื่อดำ ทั้งนี้สามารถขยายภาพละเอียดได้ถึงระดับตำบลหรืออำเภอตามแต่พื้นฐานความละเอียดของชุดข้อมูล เป็นต้น

## บทที่ 5

# ผลการวิเคราะห์แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ด้านการใช้บริการทางการเงิน (Financial access)

ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินที่แสดงโดยแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก อาจนำมาจำแนกเพื่อการวิเคราะห์ได้ 3 ระดับ คือ การวิเคราะห์ระดับจังหวัด การวิเคราะห์ระดับอำเภอ และการวิเคราะห์ระดับตำบล อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นการวิเคราะห์ในระดับจังหวัดเป็นหลัก

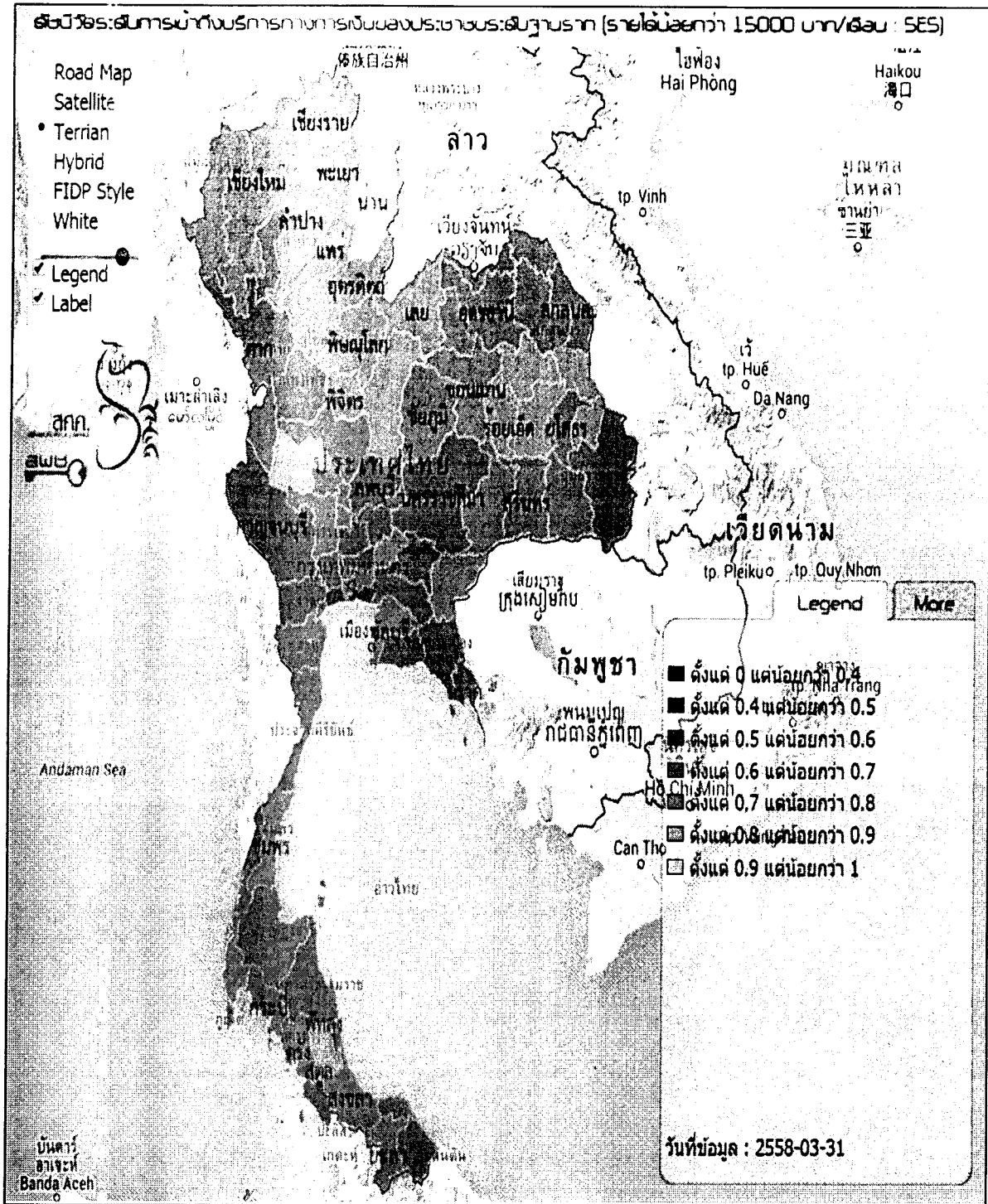
### 5.1 แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของไทย

แผนที่ที่แสดงบนแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ตามแผนภาพที่ 5-1 เป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในระดับต่าง ๆ กันในแต่ละจังหวัด โดยแผนที่ในโทนสีแดงแสดงถึงจังหวัดที่ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับต่ำ และแผนที่เขียวแสดงถึงจังหวัดที่ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับสูง โดยมีการไล่ระดับเฉดสีจากสีแดงไปสีเขียวตามลำดับ เป็น 7 ระดับ (แสดงค่าดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากจากค่า 0 - 1)

ด้วยรูปแบบการแสดงผลที่กล่าวมา ทำให้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือที่ได้ประมวผลและอำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้แผนที่สามารถประเมินสถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากในประเทศไทยทั้งประเทศได้บนรูปภาพรูปเดียว โดยผู้ใช้แผนที่ใช้เพียงวิธีการประเมินอย่างง่ายจากการกระจุกหรือกระจายตัวของเฉดสีที่เหมือนหรือแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังสามารถวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดหรือระหว่างภูมิภาคได้ว่า จังหวัดหรือภูมิภาคใดเป็นพื้นที่ที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินสูงหรือต่ำกว่ากัน หรือในอีกมิติหนึ่งสามารถระบุได้ว่า จังหวัดหรือภูมิภาคใดมีปัญหาที่ต้องบริหารจัดการหรือเป็นพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งในด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน

เมื่อพิจารณาถึงภาวะการกระจายหรือกระจุกตัวจากการสังเกตเฉดสีบนแผนที่ จะพบได้ว่า ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากของไทยอยู่ในระดับปานกลางถึงสูง และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันในแต่ละภูมิภาคโดยส่วนใหญ่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับใกล้เคียงกัน กล่าวคือ จังหวัดในภาคเหนือตอนบนและภาคอีสานตอนกลางโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับปานกลางค่อนข้างสูงถึงสูง หรือกล่าวได้ว่า สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ในขณะที่ภาคกลางตอนล่างรวมถึงจังหวัดกาญจนบุรี นครราชสีมา ภาคตะวันออกโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (0.4-0.5) และพบว่าจังหวัดที่ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ดีที่สุด 2 จังหวัด กระจุกตัวอยู่ในเขตปริมณฑล

แผนภาพที่ 5-1 แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย



ที่มา : คณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ หากวิเคราะห์ภาพรวมทั้งประเทศจะพบว่า ประเทศไทยมีดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากจัดอยู่ในระดับปานกลาง ที่ค่าเฉลี่ย 0.552 โดยจังหวัดส่วนใหญ่ 53 จังหวัด หรือร้อยละ 68.83 ตกอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ประชาชนระดับฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับปานกลาง กลุ่มนี้มีค่าเฉลี่ยดัชนีอยู่ที่ 0.518 สำหรับกลุ่มจังหวัดที่ประชาชนระดับฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสูงมีจำนวน 22 จังหวัด หรือร้อยละ 28.57 มีค่าเฉลี่ยดัชนีอยู่ที่ 0.654 และจังหวัดที่ประชาชนระดับฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจน้อย มีจำนวน 2 จังหวัด ซึ่งมีค่าเฉลี่ยดัชนีอยู่ที่ 0.334 ดังตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1 ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย

ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก	จำนวนจังหวัด	สัดส่วน (ร้อยละ)	ค่าเฉลี่ยดัชนี
ระดับต่ำ (0 - น้อยกว่า 0.4)	2	2.60	0.334
ระดับปานกลาง (0.4 - น้อยกว่า 0.6)	53	68.83	0.518
ระดับสูง (0.6 - 1.0)	22	28.57	0.654
รวม	77	100.00	0.552

ที่มา : คณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยพิจารณาผลที่แสดงจากแผนที่และดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของ 77 จังหวัด (รายละเอียดค่าดัชนีรายจังหวัดปรากฏในภาคผนวก) สะท้อนประเด็นที่น่าสนใจว่า บางจังหวัดซึ่งโดยสภาพข้อเท็จจริงมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง อาทิ กรุงเทพฯ หรือจังหวัดในเขตปริมณฑล แต่ปรากฏจากแผนที่ว่าประชาชนฐานรากของกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับที่ต่ำกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจน้อย ทั้งจังหวัดในเขตภาคอีสานตอนกลางหรือภาคเหนือตอนบน ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องวิเคราะห์สาเหตุปัจจัยเป็นรายจังหวัด โดยพิจารณาจากบริบทของตัวแปร 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น มิติความพร้อม และมิติการใช้บริการทางการเงิน ควบคู่ไปกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อื่น ๆ ต่อไป

## 5.2 การวิเคราะห์สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากรายจังหวัด

### 5.2.1 จังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากสูงที่สุด 3 อันดับแรก

จากการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในระดับจังหวัดพบว่า จังหวัดน่าน เป็นจังหวัดที่มีระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สูงที่สุด รองลงมาคือจังหวัดพัทลุง และจังหวัดอุทัยธานี โดยมีระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินเท่ากับ 0.825 0.748 และ 0.717 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 5-2

ตารางที่ 5-2 : จังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากสูงที่สุด 3 อันดับแรก

จังหวัด	ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก	มิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น (Penetration)	มิติด้านความพร้อม (Availability)	มิติด้านการใช้บริการทางการเงิน (Usage)			
		จำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่	ผลรวมของจำนวนพนักงานแต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่	ปริมาณเงินฝากรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด	ปริมาณสินเชื่อรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด	ปริมาณสัญญาสินเชื่อคงค้างทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่	ผลรวมจำนวนการทำธุรกรรมที่ทำผ่านสาขาและเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดในพื้นที่ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่
น่าน	0.825	1.306 (98.6)	0.0010623 (92.1)	0.584 (97.3)	1.183 (100.0)	0.362 (97.3)	3.735 (92.1)
พัทลุง	0.748	1.136 (88.1)	0.0009768 (85.5)	0.533 (93.4)	1.058 (96.0)	0.302 (84.2)	3.640 (84.2)
อุทัยธานี	0.717	1.387 (100.0)	0.0009523 (80.2)	0.429 (86.8)	0.558 (61.8)	0.428 (100.0)	3.624 (81.5)

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่า percentile rank เป็นการแสดงตำแหน่งของข้อมูลว่าอยู่ในระดับใด โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 - 100

เมื่อพิจารณามิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น เพื่อดูว่าผู้ใช้บริการทางการเงินสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเบื้องต้นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้มากน้อยเพียงใด ผ่านทางองค์ประกอบย่อย “จำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อจำนวนประชากรในระดับจังหวัด” พบว่า จังหวัดน่าน จังหวัดพัทลุง และจังหวัดอุทัยธานี มีลักษณะคล้ายกัน คือ ประชาชนมีจำนวนบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยเฉลี่ย 1 บัญชี ซึ่งถือว่าประชากรทั้ง 3 จังหวัดนั้น สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเบื้องต้นได้ค่อนข้างดี

ส่วนมิติในด้านความพร้อม ซึ่งแสดงความมีอยู่ของบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความสะดวกในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผ่านทางองค์ประกอบย่อย “ผลรวมของจำนวนพนักงานแต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อจำนวนประชากรในระดับจังหวัด” พบว่า ในจังหวัดน่าน จำนวนพนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนโดยประมาณ 941 คนต่อเดือน ส่วนจังหวัดพัทลุงและจังหวัดอุทัยธานีมีค่าองค์ประกอบในมิตินี้ใกล้เคียงกัน คือ จำนวนพนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนโดยประมาณ 1,023 – 1,050 คนต่อเดือน ซึ่งค่าดังกล่าวอยู่ในระดับที่สูงกว่า percentile ที่ 80 และถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เนื่องจากโดยเฉลี่ยทั้งประเทศแล้ว จำนวนพนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวน



โดยประมาณ 1,449 คนต่อเดือน ทั้งนี้ กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นจังหวัดที่มีค่าองค์ประกอบย่อยในมิติ ความพร้อมในการให้บริการทางการเงินมากที่สุด คือ จำนวนพนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวน โดยประมาณ 774 คนต่อเดือน

สุดท้ายมิติด้านการให้บริการทางการเงิน ซึ่งบ่งบอกว่าประชาชนในพื้นที่มีการใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากน้อยเพียงใด พบว่า ทั้ง 3 จังหวัด มีค่าองค์ประกอบย่อยต่าง ๆ อยู่ในระหว่าง percentile ที่ 80 - 100 เมื่อพิจารณาองค์ประกอบย่อย “ปริมาณเงินฝากรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด” พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีลักษณะคล้ายกัน คือ มีปริมาณเงินฝากรวมประมาณครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ซึ่งสามารถแปลความหมายอย่างง่าย คือ ทั้ง 3 จังหวัด มีปริมาณเงินออมคิดเป็นร้อยละ 50 ของรายได้ประจำจังหวัดนั้น ซึ่งปริมาณเงินออมเป็นปัจจัยสำคัญและมีความสัมพันธ์กับการลงทุนและรายได้ของประเทศ สะท้อนผ่านทางผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากปริมาณเงินออมจากผู้ที่มีเงินทุนจะถูกถ่ายโอนไปยังผู้ที่ขาดแคลนเงินทุนในการลงทุนผ่านทางระบบการเงินและระบบธนาคารโดยการปล่อยสินเชื่อหรือให้เงินกู้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนปริมาณสินเชื่อรวมต่อปริมาณเงินฝาก โดยนำองค์ประกอบย่อย “ปริมาณเงินสินเชื่อรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด” และ “ปริมาณเงินฝากรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด” มาพิจารณาเปรียบเทียบกัน พบว่า จังหวัดน่านและจังหวัดพิจิตรมีปริมาณสินเชื่อรวมสูงกว่าปริมาณเงินฝากรวมประมาณ 2 เท่า ส่วนจังหวัดอุทัยธานีมีค่าประมาณ 1.3 เท่า ซึ่งมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.9728 ทั้งนี้ สัดส่วนดังกล่าวเป็นค่าที่เหมาะสม (Optimal) หรือไม่นั้น ถือเป็นประเด็นหัวข้อการศึกษาต่อไปในอนาคต

นอกจากนั้น หากพิจารณาองค์ประกอบย่อยด้าน “ผลรวมจำนวนการทำธุรกรรมที่ทำผ่านสาขา และเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดในพื้นที่ ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่” พบว่า ลูกค้าแต่ละคนที่เข้ามาใช้บริการทางการเงินมีการทำธุรกรรมทางการเงินบ่อยครั้ง ประมาณ 3 - 4 ครั้งต่อคนต่อเดือน

### 5.2.2 จังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากต่ำที่สุด 3 อันดับแรก

จากผลการวิเคราะห์ดังแสดงในตารางที่ 5-3 พบว่า จังหวัดสมุทรปราการ เป็นจังหวัดที่มีระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่ำที่สุด รองลงมาคือ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเท่ากับ 0.329 0.338 และ 0.402 ตามลำดับ

ตารางที่ 5-3 : จังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากต่ำที่สุด 3 อันดับแรก

จังหวัด	ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก	การเข้าถึงระบบการเงิน (Depth/Penetration)	ความพร้อม (Availability)	การใช้บริการ (Usage)			
		จำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่	ผลรวมของจำนวนพนักงานแต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่	ปริมาณเงินฝากรวมซึ่งเป็นการบริการขั้นพื้นฐานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด	ปริมาณสินเชื่อรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด	ปริมาณสัญญาสินเชื่อคงค้างทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่	ผลรวมจำนวนการทำธุรกรรมที่ทำผ่านสาขาและเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดในพื้นที่ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่
สมุทรปราการ	0.329	0.659 (1.30)	0.000555 (13.1)	0.107 (3.90)	0.072 (2.60)	0.115 (5.20)	2.556 (0.00)
สมุทรสาคร	0.338	0.599 (0.00)	0.000554 (11.8)	0.111 (5.20)	0.067 (1.30)	0.099 (2.60)	3.061 (9.20)
ฉะเชิงเทรา	0.402	0.799 (27.6)	0.000630 (30.2)	0.097 (2.60)	0.079 (3.90)	0.164 (15.7)	3.331 (36.8)

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บ คือ ค่า percentile rank เป็นการแสดงตำแหน่งของข้อมูลอยู่ในระดับใด โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 - 100

เมื่อพิจารณามิติด้านการเข้าถึงระบบการเงินเบื้องต้น ผ่านทางองค์ประกอบย่อย “จำนวนบัญชีเงินฝากธนาคารในพื้นที่ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่” พบว่า จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดฉะเชิงเทรา มีลักษณะคล้ายกัน คือ ประชากรประมาณครึ่งหนึ่งในพื้นที่ของทั้ง 3 จังหวัดนี้ยังไม่มีจำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์) ซึ่งถือว่าประชากรทั้ง 3 จังหวัดนั้น ยังเข้าถึงบริการทางการเงินเบื้องต้นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม สาเหตุดังกล่าวอาจเป็นเพราะทั้ง 3 จังหวัดเป็นเขตปริมณฑลที่มีพื้นที่ติดกับกรุงเทพมหานครฯ สามารถเดินทางเข้ากรุงเทพมหานครฯ ได้สะดวก ดังนั้น อาจมีความเป็นไปได้ที่ประชากรในจังหวัดเหล่านี้อาจเข้าถึงบริการทางการเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครฯ ซึ่งมีจำนวนและการกระจายของสาขามากกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตน

ส่วนมิติในด้านความพร้อม เมื่อพิจารณาผ่านทางองค์ประกอบย่อย “ผลรวมของจำนวนพนักงานแต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อจำนวนประชากรในระดับจังหวัด” พบว่า ในจังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวนพนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนโดยประมาณ 1,587 คนต่อเดือน ส่วนจังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดสมุทรสาคร มีค่าองค์ประกอบในมิตินี้ใกล้เคียงกัน คือ พนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนโดยประมาณ 1,801 - 1,805 คนต่อเดือน นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ระดับ percentile แล้วพบว่า องค์ประกอบย่อย “ผลรวมของจำนวนพนักงาน

แต่ละสาขากับจำนวนเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อจำนวนประชากรในระดับจังหวัด” ในมิติด้านความพร้อมของจังหวัดสมุทรปราการ และสมุทรสาครมีค่า percentile อยู่ระหว่าง 0 - 20 ซึ่งถือว่าเป็นค่าที่อยู่ในระดับต่ำมาก

ในมิติด้านการให้บริการทางการเงิน พบว่า ทั้ง 3 จังหวัด มีค่าองค์ประกอบย่อยต่าง ๆ อยู่ในระหว่าง percentile ที่ 0 - 15 เมื่อพิจารณาองค์ประกอบย่อย “ปริมาณเงินฝากต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด” พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีลักษณะเหมือนกัน คือ ปริมาณเงินฝากรวมมีค่าน้อยกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดประมาณ 9-10 เท่า ซึ่งสามารถแปลความหมายอย่างง่าย คือ ทั้ง 3 จังหวัดมีปริมาณเงินออมประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ประจำจังหวัดเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนปริมาณสินเชื่อรวมต่อปริมาณเงินฝาก โดยนำองค์ประกอบย่อย “ปริมาณสินเชื่อรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด” และ “ปริมาณเงินฝากรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด” มาพิจารณาเปรียบเทียบกัน พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจในจังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาครมีปริมาณเงินฝากรวมมากกว่าปริมาณสินเชื่อรวมที่ปล่อยกู้ประมาณ 1.5 เท่า ส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราปริมาณเงินฝากรวมมากกว่าปริมาณสินเชื่อรวมที่ปล่อยกู้เพียงเล็กน้อย คือ 1.2 เท่า ซึ่งสะท้อนถึงสภาพคล่องภายในจังหวัดที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม การมีปริมาณเงินฝากที่สูงก็ถือว่าเป็นต้นทุนประเภทหนึ่งของธนาคารด้วยเช่นกัน

นอกเหนือจากการวิเคราะห์ผลของแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยยังเห็นว่า ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากน่าจะสัมพันธ์สอดคล้องกับผลการสำรวจของ ADB เมื่อปี 2556 ซึ่งระบุว่า ประชาชนฐานรากในภาคเหนือและภาคอีสานมีความนิยมในการใช้บริการทางการเงินทั้งการออมเงินและกู้เงินกับกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จึงน่าจะส่งผลให้ปริมาณเงินฝากและปริมาณสินเชื่อระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับองค์กรการเงินชุมชนมีสูงกว่าในภาคอื่น ๆ ประกอบกับในกลุ่มจังหวัดดังกล่าวมักมีการใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างแพร่หลาย สะท้อนได้จากจำนวนสาขาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือปริมาณเงินฝากหรือสินเชื่อเฉลี่ยต่อสาขาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่สูงกว่าสาขาของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนเป็นจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดไม่สูงนัก จึงเป็นปัจจัยบวกให้ค่าดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากมีค่าสูงตามไปด้วย

ในทางกลับกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดใหญ่หลายจังหวัดมีค่าดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดในเขตภาคกลางตอนล่างและปริมณฑล ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นจังหวัดที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และบริการ ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าประชาชนฐานรากจะมีปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่ประชาชนฐานรากมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้มากกว่า โดยพิจารณาจากจำนวนสาขาของธนาคารพาณิชย์ที่มีจำนวนมากกว่าสาขาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3-7 เท่า ในหลายจังหวัด และยังไม่นับรวมถึงจำนวนตู้ ATM ตลอดจนระยะเวลาเปิดทำการยาวนานเป็นพิเศษของสาขาหรือสาขาย่อยของธนาคารในห้างสรรพสินค้าในเขตเมืองใหญ่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากปัจจัยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด จังหวัดที่มีลักษณะเศรษฐกิจเป็นเขตธุรกิจการค้าหรือเขตอุตสาหกรรมจะมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในระดับสูงถึงสูงมาก จึงส่งผลในเชิงผกผันให้ค่าดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของกลุ่มจังหวัดเหล่านี้มีค่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

## บทที่ 6

# การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ประเมินการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านอื่น ๆ

คณะผู้วิจัยได้ทดลองนำข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน รายจังหวัดของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองปี 2555 โดยนำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลแผนที่ เพื่อต่อยอดการใช้ประโยชน์ในการประเมินการเข้าถึงบริการทางการเงินในมิติอื่น ๆ ได้แก่ ศักยภาพของผู้ใช้บริการทางการเงิน เพื่อคุ้มครองไม่ให้ผู้ใช้บริการทางการเงินมีหนี้สินล้นพ้นตัว และเพื่อประเมินศักยภาพและความมั่นคงของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก โดยสามารถอธิบายแนวทางและผลการวิเคราะห์เบื้องต้นได้ ดังต่อไปนี้

### 6.1 การใช้ตัวชี้วัดการยกระดับศักยภาพของผู้ใช้บริการทางการเงิน : ระดับความสามารถในการชำระหนี้ของประชากรแต่ละจังหวัด

ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน<sup>18</sup> ได้จัดเก็บข้อมูลด้วยการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ครัวเรือนทั่วประเทศ โดยข้อมูลที่จัดเก็บประกอบด้วย รายได้ต่อเดือนของครัวเรือน โดยมีการจำแนกเป็นรายได้ประจำที่เป็นค่าจ้างและเงินเดือน หรือรายได้ที่มาจาก การประกอบธุรกิจและอาชีพส่วนตัว นอกจากนี้ ยังมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่จากการทำงาน เช่น เงินชดเชยเงินช่วยเหลือ เงินสงเคราะห์ ดอกเบี้ยเงินฝาก เงินปันผลจากหุ้นและการลงทุนอื่น ๆ เป็นต้น รายจ่ายต่อเดือนของครัวเรือน โดยมีการจำแนกตามประเภทของรายจ่าย คือ รายจ่ายเพื่อการอุปโภคและบริโภค เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและครัวเรือน รายจ่ายส่วนบุคคล ค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษา เป็นต้น และรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคและบริโภค เช่น การชำระภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าเบี้ยประกันภัย การบริจาค เป็นต้น และค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้สินเฉลี่ยต่อเดือน ซึ่งสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม รวมทั้งข้อมูลลักษณะทั่วไปของสมาชิกในครัวเรือนอีกด้วย โดยข้อมูลดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมด้านการใช้จ่าย การหารายได้ การสะสมสินทรัพย์ และรวมถึงการก่อหนี้สินของภาคครัวเรือน ได้เป็นอย่างดี

คณะผู้วิจัยได้ทดลองนำข้อมูลรายจ่ายต่อเดือนในการชำระหนี้สินและรายได้ต่อเดือนของครัวเรือน จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2556 มาใช้คำนวณสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของแต่ละครัวเรือน และหาค่าเฉลี่ยเป็นรายจังหวัดในลำดับต่อมา ค่าดังกล่าวถือเป็นตัวแทนสะท้อนความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นของประชากรในแต่ละจังหวัด จากนั้นได้นำเข้าข้อมูลในระบบฐานข้อมูลแผนที่ และสามารถประมวลผลระดับความสามารถในการชำระหนี้ของประชากรแต่ละจังหวัด<sup>19</sup> ได้ดังแผนภาพที่ 6-1 ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระดับความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นจำแนกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ระดับดี (ไม่เกิน

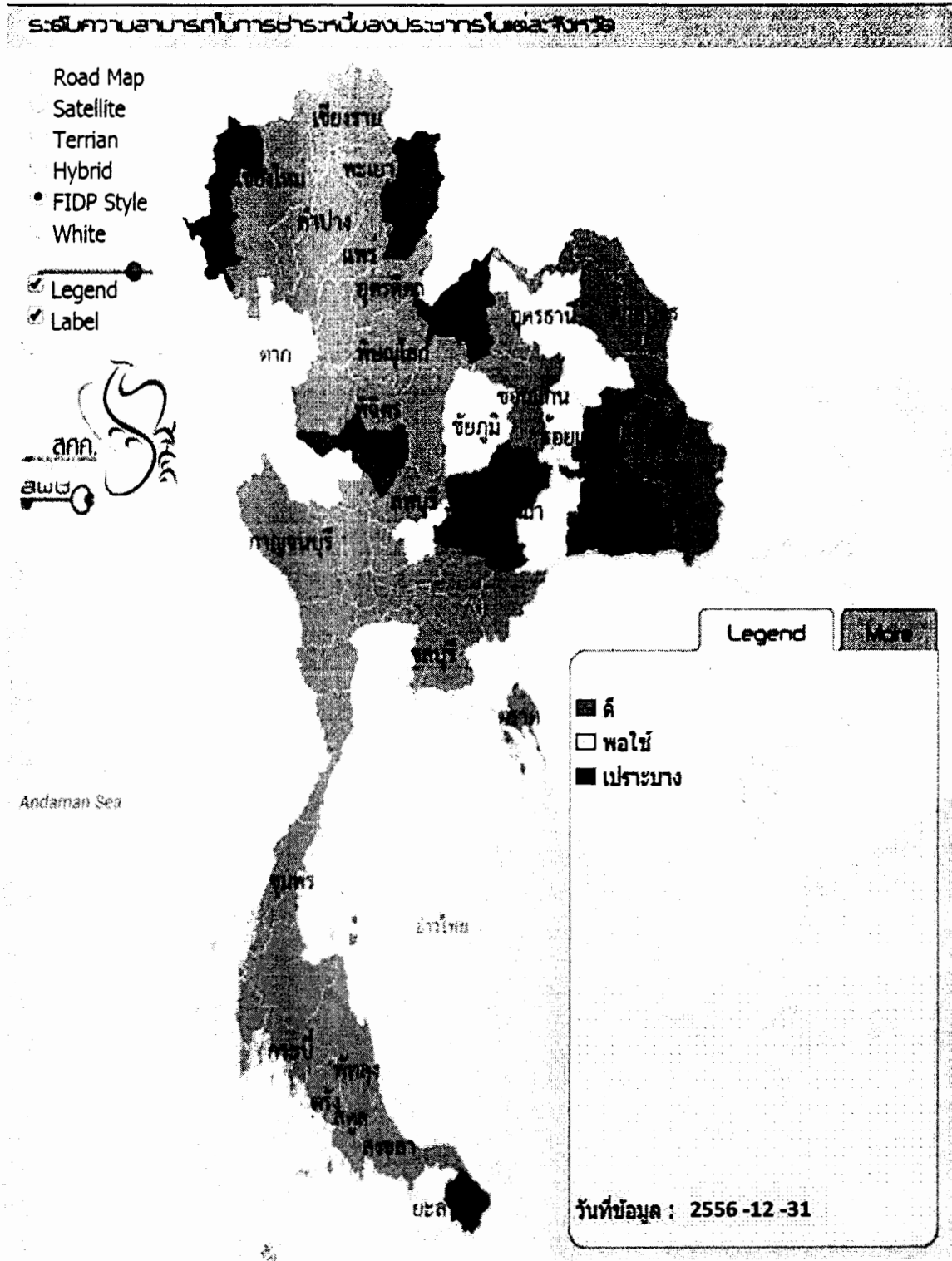
<sup>18</sup> ในกรณีที่ปี พ.ศ. ลงท้ายด้วยเลขคี่จะมีการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนในด้านค่าใช้จ่ายเพียงอย่างเดียว แต่ถ้าเป็นปี พ.ศ. ที่ลงท้ายด้วยเลขคู่จะมีการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนในด้านรายได้เพิ่มเติม

<sup>19</sup> งานศึกษาของ Muthitacharoen, M., Nuntramas, P., Chotewattanukul, P., (2014) Rising Household Debt: Implications for Economic Stability, BOT Symposium 2014, Bank of Thailand, October 14, 2014 ได้กำหนดสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือน (Debt service ratio) ที่มีระดับสูงกว่าร้อยละ 40 แสดงถึงครัวเรือนมีความเปราะบางทางการเงิน

ร้อยละ 30) ระดับพอใช้ (มากกว่าร้อยละ 30 - 35) และระดับที่มีความเปราะบางทางการเงิน (มากกว่าร้อยละ 35)

จากแผนภาพที่ 6-1 พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีระดับความสามารถในการชำระหนี้ อยู่ในระดับดี โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับรายละเอียดของข้อมูล ดังแสดงในตารางที่ 6-1 จะเห็นว่า ประชากรของ 57 จังหวัดมีระดับความสามารถในการชำระหนี้อยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีภาระหนี้สินเฉลี่ยร้อยละ 22.25 ของรายได้ครัวเรือนต่อเดือน และมีประชากรอีก 10 จังหวัด ที่ถูกจัดระดับความสามารถในการชำระหนี้ อยู่ในระดับพอใช้ (ประกอบด้วย จังหวัดสระบุรี จังหวัดยะลา จังหวัดจันทบุรี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดตาก จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดอุทัยธานี) ซึ่งมีภาระหนี้สินเฉลี่ยร้อยละ 32.92 ของรายได้ครัวเรือนต่อเดือน

แผนภาพที่ 6-1 ระดับความสามารถในการชำระหนี้ของประชากรในแต่ละจังหวัด



ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

ในขณะที่ประชากรในอีก 10 จังหวัด มีระดับความสามารถในการชำระหนี้ในเกณฑ์ประปราย โดยกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนตอนล่างหลายจังหวัดและจังหวัดในภาคอื่นอีกบางจังหวัด (ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัด ร้อยเอ็ด จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดเลย จังหวัดน่าน จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดนครราชสีมา) โดยมีภาระหนี้สินเฉลี่ยร้อยละ 41.32 ของรายได้ครัวเรือนต่อเดือน กลุ่มสุดท้ายนี้ถือเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการชำระหนี้ต่ำจึงมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และมีความเสี่ยงสูงที่จะสร้างหนี้นอกระบบ ซึ่งจำเป็นที่ครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวจะต้องเร่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเงิน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องเข้าไปร่วมเป็นพี่เลี้ยงในการให้ความรู้ทางการเงินหรือมีมาตรการกำกับดูแลในมิติต่าง ๆ ต่อไป เพื่อไม่ให้ปัญหาหนี้ครัวเรือนในจังหวัดนั้น ๆ มีความรุนแรงมากขึ้น

ตารางที่ 6-1 ภาพรวมการจัดระดับความสามารถในการชำระหนี้

ระดับความสามารถในการชำระหนี้ ของประชากรในแต่ละจังหวัด	จำนวน จังหวัด	สัดส่วน (ร้อยละ)	ค่าเฉลี่ย
ดี (ร้อยละ 0 - 30)	57	74.03	22.25
พอใช้ (มากกว่าร้อยละ 30 - 35)	10	12.99	32.92
ประปราย (มากกว่าร้อยละ 35 ขึ้นไป)	10	12.99	41.32
<b>รวม</b>	<b>77</b>	<b>100.00</b>	<b>27.40</b>

ที่มา : คณะผู้วิจัย

## 6.2 การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน: กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

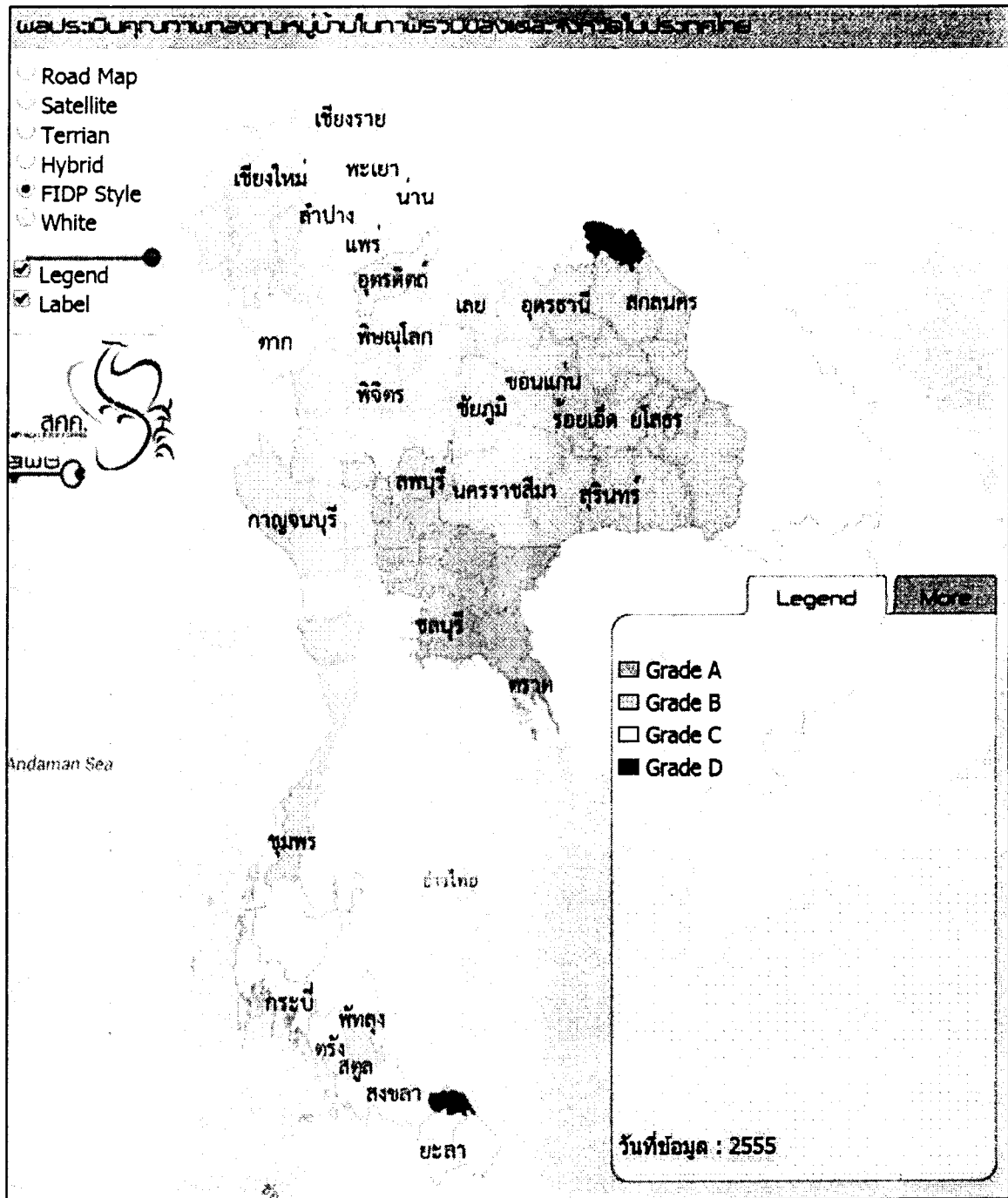
ณ ปัจจุบันองค์กรการเงินที่มีความสำคัญในระดับชุมชน ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามลำดับ นอกจากนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยเป็นแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม และเป็นพี่เลี้ยงในการพัฒนาความเข้มแข็งด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการของภายในองค์กร (การบริหารเงินสัจจะ เงินฝากสินเชื่อ และการทำกำไร เป็นต้น) และด้านระบบบริหารจัดการอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

จากข้อเท็จจริงที่องค์กรการเงินชุมชนทั่วประเทศยังมีความสามารถในการดำเนินงานแตกต่างกัน และต้องการรับการสนับสนุนจากภาครัฐและสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงได้ทดลองนำข้อมูลผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี พ.ศ. 2555<sup>20</sup> เป็นรายกองทุน ที่มีการสำรวจข้อมูลจำนวน 66,313 กองทุน จากกองทุนที่มีอยู่ทั้งหมด

<sup>20</sup> ผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี 2555 ซึ่งได้มีการประเมิน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการบริหารจัดการ เช่น ที่มาของคณะกรรมการ จำนวนครั้งของการประชุมคณะกรรมการ และจำนวนครั้งของการประชุมสมาชิก เป็นต้น (2) ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็ง เช่น ระบบการจัดเก็บเอกสาร การออมเงินของสมาชิก และการมีส่วนร่วมของชุมชน) และ (3) ด้านผลการดำเนินงาน เช่น หนี้ค้างชำระและอัตราส่วนของสมาชิกที่ได้รับประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพกองทุนหมู่บ้านดังกล่าวได้แบ่งกลุ่มกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองออกเป็น 4 ระดับ โดยมีคะแนนเต็ม 60 คะแนน คือ ระดับดีมาก (Grade A) 54 - 60 คะแนน ระดับดี (Grade B) 45 - 53 คะแนน ระดับปานกลาง (Grade C) 33 - 44 คะแนน และระดับปรับปรุง (Grade D) ต่ำกว่า 33 คะแนน

79,255 กองทุนทั่วประเทศ มานำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล ประมวลผลเพื่อคำนวณระดับศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยเฉลี่ยของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในแต่ละจังหวัด และนำเสนอในรูปแบบที่ ดังแสดงในแผนภาพที่ 6-2

แผนภาพที่ 6-2 ผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรายจังหวัด



ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย



แผนภาพที่ 6-2 ได้สะท้อนภาพระดับศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยที่แตกต่างกัน ซึ่งพบว่า จังหวัดเกือบทั้งหมดของประเทศล้วนแล้วแต่มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีศักยภาพในระดับดี (Grade B) ส่วนจังหวัดที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีความเข้มแข็งโดยมีศักยภาพเฉลี่ยในระดับดีมาก (Grade A) มีการกระจุกตัวบริเวณภาคตะวันออก ในขณะที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับมีศักยภาพโดยเฉลี่ยในระดับปานกลาง (Grade C) มีการกระจุกตัวอยู่บริเวณจังหวัดทางภาคใต้ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ยังอ่อนแอ กล่าวคือ มีศักยภาพเฉลี่ยในระดับควรปรับปรุง (Grade D) มี 2 จังหวัด คือ จังหวัดบึงกาฬและจังหวัดปัตตานี

ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วิเคราะห์แผนที่ย่างต้นแล้ว ย่อมมีเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการกำหนดกลยุทธ์หรือกิจกรรมเชิงพื้นที่ ที่จะเข้าไปบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น อาจจัดลำดับความสำคัญหรือให้น้ำหนักของการจัดสรรทรัพยากรในการเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาหรือติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดภาคใต้ ภาคตะวันตก และอีสานตอนบนบางจังหวัด ก่อนจังหวัดอื่นหรือจัดสรรทรัพยากรให้มากกว่าจังหวัดอื่น

นอกจากนี้ หากพิจารณาองค์ประกอบของกองทุนหมู่บ้านที่มีจำนวนประมาณ 1,000 กองทุนในแต่ละจังหวัด สามารถกล่าวได้ว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีกองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งและอ่อนแอประกอบกันไปอย่างไรก็ดี จังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยของระดับศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านสูงกว่าย่อมมีจำนวนกองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งประกอบอยู่มากกว่าโดยเปรียบเทียบ ซึ่งภาครัฐอาจผลักดันให้กองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งจับมือร่วมกันในลักษณะภาคีเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองประจำจังหวัด และมีบทบาทนำในการเป็นพี่เลี้ยงให้กับกองทุนหมู่บ้านที่อ่อนแอภายในจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกที่จะช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

นอกเหนือจากชุดข้อมูลนี้ครัวเรือนและศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กล่าวมาแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ทางการเงิน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการระบุคุณภาพของผู้ใช้บริการทางการเงิน และสามารถสะท้อนภาพภูมิคุ้มกันทางการเงินของประชาชน ทั้งนี้ ข้อมูลการสำรวจการให้ความรู้ทางการเงินมีการจัดเก็บโดย 2 หน่วยงาน ได้แก่ ธปท. และ สศค. ซึ่งในส่วนของ สศค. ได้จัดทำข้อมูลการสำรวจความรู้และพฤติกรรมทางการเงินของคนไทยในปี 2556 โดยแบ่งความรู้และพฤติกรรมทางการเงินของคนไทยออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ (1) การจัดการบัญชีและข้อมูลทางการเงิน (2) การจัดการเงินระยะสั้น (3) การวางแผนทางการเงิน (4) การใช้บริการและผลิตภัณฑ์ทางการเงิน รวมทั้ง การประกันภัย ซึ่งประกอบด้วย การกักขังและความรู้เรื่องดอกเบี้ย การใช้บัญชีธนาคาร บัตรเครดิตรวมถึงบริการอื่น ๆ การใช้ประกันสุขภาพและ/หรือประกันชีวิต (5) การลงทุน และ (6) การใช้ข้อมูลทางการเงินและการแก้ปัญหา โดยวิธีการจัดเก็บข้อมูลการสำรวจจากการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ครัวเรือนทั้งประเทศ และทำการสุ่มตัวอย่างตามกลุ่มเป้าหมาย 11 กลุ่ม โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายตามกลุ่มอาชีพและระดับการศึกษา โดยที่ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยระบุว่า ศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ และนำมาบูรณาการกับข้อมูลอื่น ๆ เพื่อจะได้จัดทำนโยบายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ข้อมูลดังกล่าวเหล่านี้มีความน่าสนใจที่จะนำมาแสดงผลในรูปแบบของแผนที่ได้ต่อไปในอนาคต

## บทที่ 7

# การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก มาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

นอกเหนือจากการใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของกลุ่มประชาชนฐานรากแล้ว คณะผู้วิจัยยังตระหนักว่าแผนที่ดังกล่าวมีศักยภาพที่จะนำมาประยุกต์สร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนได้ จึงได้ประมวลแนวนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลไว้ดังต่อไปนี้

### 7.1 แนวทางในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนในระยะที่ผ่านมา

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคประชาชนมาโดยตลอด โดยได้มีการกำหนดแผนงานหรือมาตรการที่เป็นไปในลักษณะของการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง ผ่านการจัดทำแผนการดำเนินการในระยะปานกลาง ที่สำคัญได้แก่

7.1.1 แผนแม่บทการเงินระดับฐานราก (พ.ศ. 2551 – 2554) ซึ่งกระทรวงการคลังจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็งและมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานราก มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประกอบด้วย

- 1) มีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือหลักของชุมชนในการพัฒนาขีดความสามารถของชุมชนอย่างมีจรรยาบรรณและธรรมาภิบาล
- 2) มีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถกำหนดแนวนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกันและลดการทำงานซ้ำซ้อน
- 3) ส่งเสริมการช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานรากเพื่อสร้างเครือข่ายความมั่นคงและยั่งยืน

นอกจากนี้ แผนแม่บทการเงินฐานรากได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไว้ 3 ยุทธศาสตร์ได้แก่

(1) การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในองค์กรการเงินบนหลักการพึ่งพาตนเอง ทั้งในด้านการส่งเสริมการออมและวินัยทางการเงินของคนในชุมชน การสร้างจรรยาบรรณและธรรมาภิบาลของผู้นำองค์กรการสนับสนุนการจัดทำแผนการดำเนินงานและพัฒนาระบบฐานข้อมูลขององค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นต้น

(2) การบูรณาการการทำงานภาครัฐ/ภาคี เพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก โดยมุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้การพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการสร้างเครือข่ายและขยายผล โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาองค์กรแต่ละแห่ง

(3) ทั้งนี้ จากการประเมินผลการดำเนินการตามแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากของ สศค. พบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีการกำหนดโครงการ/แผนงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บท และส่วนมากสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม โครงการส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาสหกรณ์เป็นหลัก ส่งผลให้แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานรากกลุ่มพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยังมีจุดอ่อนเรื่องการบริหารจัดการและการไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลยังมีไม่มากนัก นอกจากนี้ ยังขาดการประสานงานและการบูรณาการโครงการที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน ทำให้ขาดการประหยัดงบประมาณในการดำเนินโครงการต่าง ๆ

7.1.2 แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 (พ.ศ. 2547 - 2551) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553 - 2557) โดยกระทรวงการคลังและ ธพท. ได้ร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ขึ้นในปี 2547 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแข็งแกร่ง และสามารถให้บริการได้ทั่วถึง ซึ่งมีมาตรการหลักที่ช่วยส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคประชาชน เช่น การยกระดับสถาบันการเงินด้วยการส่งเสริมการควบรวม ขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ เป็น Universal Banking ที่สามารถให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่มและทำธุรกรรมทางการเงินได้เกือบ ทุกประเภท และการส่งเสริมการให้บริการทางการเงินโดยเพิ่มใบอนุญาตสถาบันการเงินในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ธย.) เป็นต้น

ต่อมาในปี 2553 กระทรวงการคลังและ ธพท. ได้ร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (พ.ศ. 2553 - 2557) เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินไทยสามารถปรับตัวให้มีความเข้มแข็ง ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง พร้อมทั้งจะรองรับกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้น พร้อมทั้งได้กำหนดเป้าหมายของแผนดังกล่าว ให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความหลากหลายเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตัวกลางทางการเงินให้กับประชาชนได้ทั่วถึง โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วย

1) ส่งเสริมสนับสนุนธนาคารพาณิชย์ปัจจุบันให้มีรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงินในปัจจุบัน โดยการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้บริการของธนาคารพาณิชย์เพื่อความคล่องตัวและเอื้อต่อการให้บริการตามวัตถุประสงค์มากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบันมีรูปแบบธุรกิจที่สามารถให้บริการในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มากขึ้น เช่น ธนาคารพาณิชย์จัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อให้บริการทางการเงินเฉพาะกลุ่มดังกล่าว โดยอาจแยกบัญชีออกจากบัญชีดำเนินงานปกติ เพื่อกำหนดเป้าหมายธุรกิจได้ชัดเจน หรือการร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความคุ้นเคยกับลูกค้าในพื้นที่ เช่น สหกรณ์ หรือเครดิตยูเนียน ในการให้กู้ยืมแบบ wholesale แก่ microfinance operator เพื่อปล่อยกู้ต่อให้กลุ่มลูกค้าของตน เป็นต้น

2) เปิดโอกาสให้มีผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญและการบริหารจัดการที่ดีด้าน Microfinance เพิ่มเติมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบ โดย ธพท. และกระทรวงการคลัง จะพิจารณาใบอนุญาตเป็นรายกรณีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจที่ชัดเจน และเน้นการให้บริการกลุ่มที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มุ่งเน้น

3) ปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ที่เอื้อต่อการสนับสนุนให้ระบบสถาบันการเงินเพิ่มโอกาสของผู้ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการหรือยังเข้าถึงได้น้อย สามารถเข้าถึงบริการโดยเฉพาะด้านสินเชื่อได้มากขึ้น เช่น การปรับปรุงข้อมูลเครดิต เพิ่มประสิทธิภาพระบบการค้ำประกันสินเชื่อ และศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดอันดับ (Rating) ผู้ให้บริการด้าน Microfinance ในประเทศไทย เป็นต้น

4) สนับสนุนบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในการปิดช่องว่างของการให้บริการทางการเงินเชิงพาณิชย์ โดยสนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และจัดทำแผนธุรกิจที่มีความชัดเจนสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด

ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ธพท. ได้ออกนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนดังกล่าวแล้ว ดังนี้

(1) ประกาศ ธพท. เรื่อง หลักเกณฑ์การให้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการลดต้นทุน เพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) ประกาศ ธพท. เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงิน (Banking Agent) ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ลูกค้าและประชาชน โดยให้ธนาคารแต่งตั้งตัวแทนในการให้บริการด้านการเงินได้ พร้อมทั้งขยายขอบเขตของตัวแทนให้ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงขยายบริการให้ครอบคลุมถึงการชำระค่าอุปโภคบริโภค และค่าสินค้าและบริการ

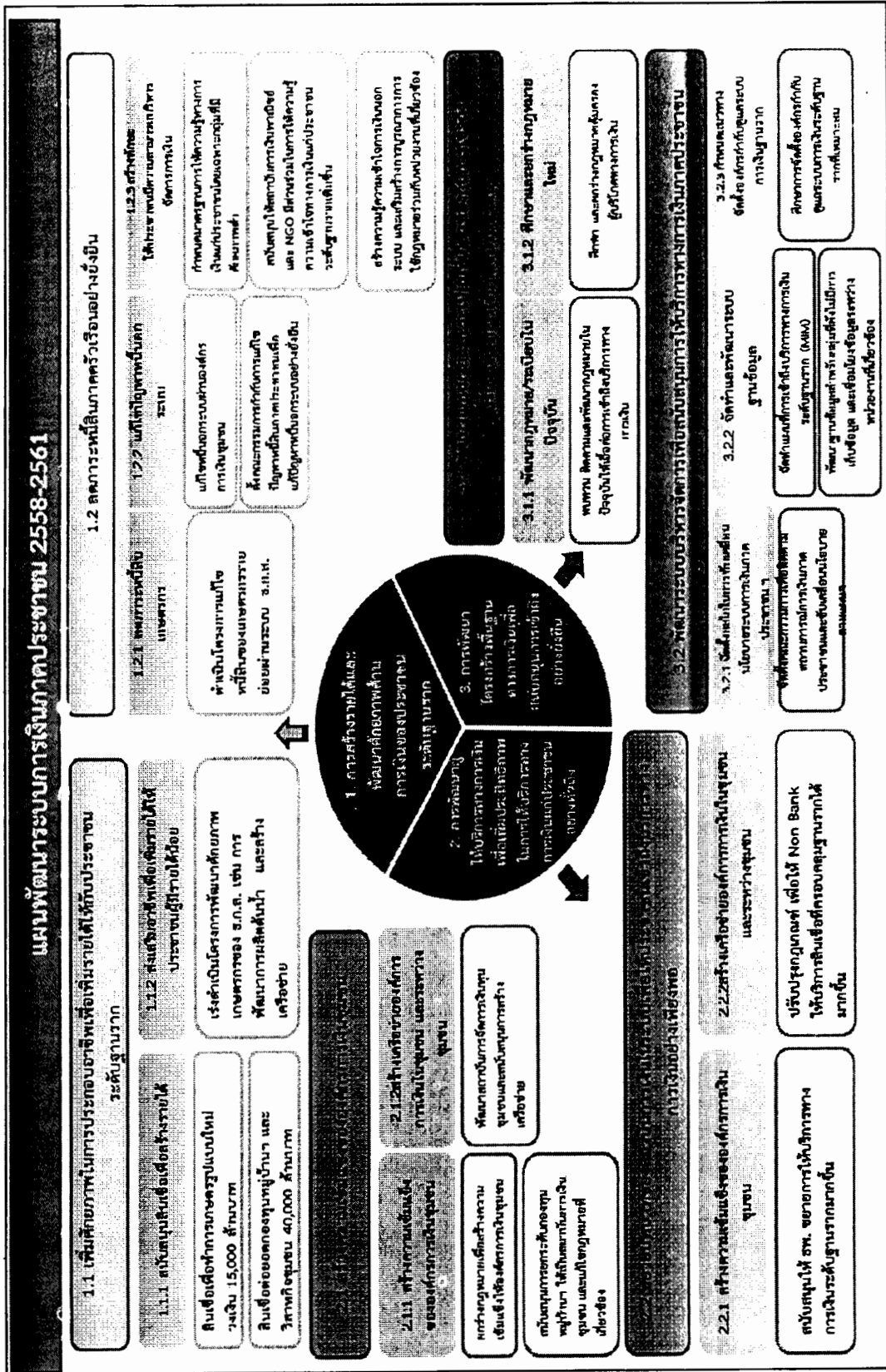
(3) นโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ เพื่อสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นสินเชื่อที่มีวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท โดยธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดรูปแบบธุรกิจรวมถึงประเภทเอกสารหรือหลักฐานแสดงรายได้ที่ใช้ประกอบการได้เองตามความเหมาะสม และสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย หรือค่าบริการต่าง ๆ หรือเบี้ยปรับจากการชำระหนี้ล่าช้า รวมกันไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านการจัดทำแผนในระยะปานกลาง ทั้ง 2 ฉบับข้างต้น ยังได้มีการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม โดยมักดำเนินการในรูปแบบของมาตรการระยะสั้น เช่น โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน สำหรับผู้ที่มีหนี้ในระบบไม่เกิน 200,000 บาท เพื่อนำมาเจรจาประนอมหนี้และโอนหนี้ดังกล่าวมาเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือโครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอนี่) ที่เน้นการให้ความรู้ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สิน รวมถึงการจัดทำบัญชีครัวเรือน เพื่อเพิ่มโอกาสและความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินในระบบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แผนทั้ง 2 ฉบับ ยังไม่ได้มีการกำหนดแนวทางการบูรณาการการทำงาน รวมทั้งเครื่องมือในการติดตามประสิทธิภาพของการดำเนินงานไว้แต่อย่างใด

## 7.2 แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561

เพื่อเป็นการสานต่อแผนแม่บทการเงินฐานราก (พ.ศ. 2551 – 2554) สศค. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ร่วมกันจัดทำร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการร่วมกันอย่างบูรณาการ โดยเป็นแผนระยะปานกลาง ระยะ 4 ปี มีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างระบบให้ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ทั้งในเชิงปริมาณ คือจำนวนผู้ที่เข้าถึงบริการ และในเชิงคุณภาพ ความมั่นคงของระบบการเงินภาคประชาชน คุณภาพของบริการ เช่น ความสะดวก ความพอเพียงของเงินทุน และศักยภาพของผู้ใช้บริการ เป็นต้น การสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ให้บริการทางการเงินที่ยังมีความเปราะบางให้สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน พัฒนาให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างเพียงพอ และด้วยต้นทุนที่ถูกลงมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น มีความสะดวกรวดเร็ว และมีความเป็นธรรม รวมถึงพัฒนาศักยภาพของประชาชนทุกระดับให้เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ประชาชนที่ยังขาดโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง สศค. จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ของแผนไว้ คือ “ระบบการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนได้ทุกระดับอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน” โดยมีองค์ประกอบในการขับเคลื่อนร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561 ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ 6 กลยุทธ์ และ 13 มาตรการ ดังสรุปได้ดังแผนภาพที่ 7-1

แผนภาพที่ 7-1 แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 - 2561



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

### 7.3 การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาาระบบการเงินภาคประชาชน

คณะผู้วิจัยได้สรุปมาตรการตามแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561 ซึ่งเป็นมาตรการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันขับเคลื่อนดำเนินการ ประกอบด้วย (1) ด้านผู้ใช้บริการทางการเงิน ได้แก่ การสร้างแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ การแก้ไขปัญหาหนี้สินในระบบและนอกระบบและการเสริมสร้างความรู้ในการบริหารจัดการการเงินเพื่อให้เกิดวินัยในการใช้จ่าย เพื่อนำไปสู่รายได้เพิ่มเติม ภาระหนี้สินที่ลดลง และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนฐานราก (2) ด้านผู้ให้บริการทางการเงิน ได้แก่ การสร้างความมั่นคงทางการเงินและเครือข่ายให้กับองค์กรการเงินชุมชน และขยายบทบาทและคุณภาพของสถาบันการเงินในระบบประเภทต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนฐานรากอย่างครอบคลุมทั่วถึง และ (3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนากฎหมาย ฐานข้อมูล คณะกรรมการและองค์กร เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนแผนและการติดตามประเมินผล ที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน (การจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ซึ่งคณะผู้วิจัยของสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ริเริ่มพัฒนามาตั้งแต่ปี 2556 ได้รับการพิจารณาบรรจุเป็นมาตรการหนึ่งในร่างแผนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก พ.ศ. 2558- 2561 อยู่ด้วยภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการข้างต้น จะเห็นช่องทางที่สามารถนำประสบการณ์จากการจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากไปใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาาระบบการเงินภาคประชาชนได้ กล่าวคือ สามารถจะออกแบบจัดเก็บและประมวลผลตัวชี้วัดเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับแต่ละมาตรการ โดยจัดเก็บและประมวลผลในระบบฐานข้อมูลแผนที่ ในลักษณะเดียวกันกับกระบวนการสร้างตัวชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินและแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ส่งผลให้หน่วยงานสามารถประเมินสถานภาพ/สภาพปัญหาปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องในมิติผู้ใช้บริการทางการเงินและผู้ให้บริการทางการเงิน และใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นพื้นฐานแก่ฝ่ายนโยบายในการกำหนดเป้าหมายของภารกิจในการยกระดับศักยภาพผู้ใช้บริการทางการเงินและการพัฒนาผู้ให้บริการทางการเงิน นอกจากนี้ ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือติดตามมาตรการ โดยจัดเก็บและเปรียบเทียบผลความก้าวหน้าการดำเนินการเป็นรายไตรมาส รายครึ่งปี หรือรายปี ตามแต่กรณี ทั้งนี้ มีตัวอย่างของตัวชี้วัดด้านผู้ใช้บริการทางการเงิน เช่น หนี้ครัวเรือน (Household Debts) ระดับความรู้การเงิน (Financial Literacy) เป็นต้น และตัวชี้วัดด้านผู้ให้บริการทางการเงิน เช่น ระดับความมั่นคงของสถาบันการเงิน (Financial safety and soundness) ระดับความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน เป็นต้น

### 7.4 แนวทางการใช้ประโยชน์แผนที่เชิงนโยบาย

#### 7.4.1 การกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

การเข้าถึงบริการทางการเงินจะช่วยให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถมีแหล่งออมเงิน เข้าถึงแหล่งเงินทุน และสามารถใช้บริการการโอนช่วยในการทำธุรกรรมทางการค้าได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้ ซึ่งเป็นกลไกหลักของภาครัฐ จึงควรต้องมีกลไกในการกำหนดการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยให้เข้าถึงบริการทางการเงินเป็นอันดับแรก โดยแผนที่จะเป็นเครื่องมือที่สามารถแสดงพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และนำมาเปรียบเทียบกับดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการในพื้นที่ใดก่อน และใช้ในการติดตามผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

#### 7.4.2 การติดตามสถานการณ์ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน

แนวโน้มหนี้สินภาคครัวเรือนที่สูงขึ้นเป็นปัญหาที่คุกคามเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาที่ได้ผลอย่างยั่งยืนก็คือการให้ความรู้ทางการเงิน เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคลในครัวเรือนให้มีวินัยทางการเงิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการให้ความรู้ทางการเงินต้องใช้ระยะเวลานานถึงจะเห็นผล และต้องมีการร่วมมือกันระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งประชาชนบางพื้นที่ บางกลุ่มอาชีพ อาจมีภาระหนี้ครัวเรือนในระดับวิกฤต และต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเร่งด่วน การนำแผนที่มาใช้ประโยชน์ จะช่วยให้ทราบข้อมูลความวิกฤตของภาระหนี้ครัวเรือนในเชิงพื้นที่ที่ได้ชัดเจน ส่งผลให้การวิเคราะห์ปัญหาและการกำหนดกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างบูรณาการในเชิงพื้นที่และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนชุดข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หนี้สินภาคครัวเรือนได้อย่างยืดหยุ่น เช่น ระบุประเภทของหนี้สินว่าเป็นหนี้ระยะสั้นหรือระยะยาว ระบุปัญหาหนี้ครัวเรือนว่ามาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเงินในด้านใด หรือมาจากปัญหาอื่น เช่น การขาดผู้ให้บริการทางการเงินในระบบที่เพียงพอ จึงต้องหันไปพึ่งพาเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือปัญหานี้นอกระบบ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดจัดเก็บข้อมูลจำนวนมูลหนี้และจำนวนผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบ การประเมินสถานการณ์นี้นอกระบบจึงมักอ้างอิงจากผลการสำรวจรายการหนี้สินนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่จัดทำเป็นประจำปี ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลโดยการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ครัวเรือนทั้งประเทศ ทำให้ข้อมูลนี้นอกระบบดังกล่าวยังไม่สามารถสะท้อนมูลหนี้และจำนวนผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการที่กระทรวงการคลังได้ขอความร่วมมือธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. จัดตั้งจุดให้คำปรึกษาปัญหานี้นอกระบบ ณ สาขาทั่วประเทศ และให้มีการรายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงการคลังทราบเป็นรายเดือน จึงอาจนำข้อมูลผลการดำเนินงานการให้คำปรึกษาปัญหานี้นอกระบบดังกล่าวเป็นรายอำเภอหรือรายจังหวัดมาแสดงบนแผนที่ โดยจะทำให้เห็นภาพรวมสถานการณ์นี้นอกระบบได้ในระดับหนึ่ง และสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์นี้นอกระบบของแต่ละจังหวัดในแต่ละช่วงเวลาได้อีกด้วย ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือเชิงปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้นอกระบบอย่างเหมาะสมต่อไป

#### 7.4.3 การติดตามและประเมินผลการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินชุมชน

ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558-2561 ได้กำหนดแนวทางตามยุทธศาสตร์ที่ 2 ให้มีการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชนเพื่อตอบสนองการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานรากได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทั้งส่วนของการสร้างให้องค์กรการเงินชุมชนมีความมั่นคงทางการเงินโดยกำหนดกรอบกฎหมายรองรับสถานภาพของกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง การกำกับดูแลการดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์ สนับสนุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้สามารถยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชน รวมถึงสร้างเครือข่ายองค์กรการเงินในชุมชนและระหว่างชุมชน ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว จะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. เป็นต้น โดยในมิติด้านข้อมูล ควรต้องผลักดันให้มีการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลองค์กรการเงินชุมชนภายใต้กำกับของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกันด้วยมาตรฐานเดียวกัน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิก ปริมาณเงินออม ปริมาณเงินให้กู้ยืม สัดส่วนหนี้ค้างชำระฐานะทางการเงินขององค์กรการเงินชุมชน ผลการประเมินความเข้มแข็งในการดำเนินงาน เป็นต้น และเมื่อนำชุดข้อมูลต่าง ๆ มาแสดงลงบนระบบแผนที่ จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการการทำงานเพื่อลดความซ้ำซ้อนหรือลึกลงในการให้ความสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และ

จังหวัด ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ จะมีชุดข้อมูลกลางที่เป็นเครื่องมือช่วยประเมินสถานการณ์ว่าพื้นที่ใดมีองค์กรการเงินที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอในระดับใด องค์กรการเงินชุมชนดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด สามารถกำหนดแผนงานกิจกรรมในการเข้าไปพัฒนาศักยภาพให้กับองค์กรการเงินชุมชนได้แบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ และสามารถติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ว่ามีความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในระดับใด เป็นต้น



## บทที่ 8

### ข้อเสนอแนะ

#### การพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

คณะผู้วิจัยได้เริ่มพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นโครงการนำร่อง ตั้งแต่ปี 2556 โดยได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากจำนวน 7 จังหวัด จนถึงปัจจุบันแม้จะได้ปรับปรุงตัวแปรนำเข้าไประดับหนึ่ง พร้อมกับขยายผลโดยรวมข้อมูลและจัดทำ แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินที่สะท้อนดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากได้ครอบคลุม ทุกจังหวัดทั่วประเทศแล้ว แต่การจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับประเทศไทย ถือเป็น นวัตกรรมใหม่ ที่ยังคงมีข้อจำกัดในการศึกษาวิจัยและปัจจัยที่ต้องปรับปรุงพัฒนาให้มีคุณภาพและ ประสิทธิภาพมากขึ้นโดยลำดับในอนาคต ให้เกิดประโยชน์ต่อการเสริมสร้างระบบการเงินภาคประชาชน โดยมี ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ ดังนี้

**ระยะที่ 1 : การปรับปรุงความเหมาะสมของตัวแปร วิธีการคำนวณดัชนีชี้วัดการเข้าถึง บริการทางการเงินระดับฐานราก และประสิทธิภาพของแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก**

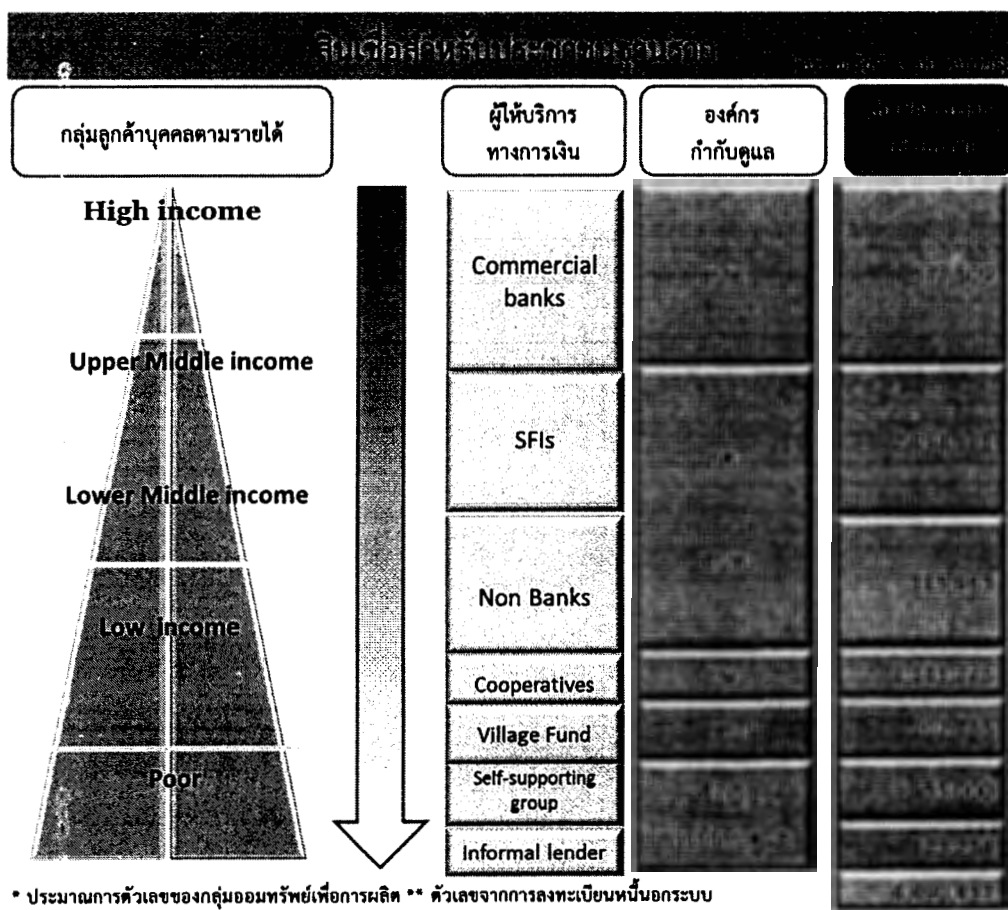
ในการวิเคราะห์แผนที่และดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ได้แสดงผลไว้ในหลายกรณีว่า จังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในสูง กลับมีค่าดัชนีการเข้าถึง บริการทางการเงินระดับฐานรากค่อนข้างต่ำ คณะผู้วิจัยจึงเล็งเห็นว่า จำเป็นต้องมีการศึกษาปรับปรุงตัวแปร และวิธีการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน เพื่อให้สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงของการเข้าถึงบริการ ทางการเงินของประชาชนฐานรากในระดับพื้นที่ให้มีนัยสำคัญมากยิ่งขึ้น เช่น การปรับปรุงการถ่วงน้ำหนัก ตัวแปรต่าง ๆ ในการคำนวณดัชนี การขยายขอบเขตตัวแปรเกี่ยวกับปริมาณและความถี่ของการทำธุรกรรม ทางการเงินของประชาชนฐานรากโดยให้รวมถึงประเภทบริการทางการเงินที่หลากหลายมากขึ้น (เช่น ธุรกรรม การโอนเงินชำระค่าสาธารณูปโภค และการโอนเงินซื้อสินค้าผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ) และการใช้ ข้อมูล GPP ในส่วนที่สัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการดำเนินการย่อมขึ้นกับความสามารถในการจัดเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด

นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงวิธีการแสดงผลดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับ ฐานราก ตัวแปรนำเข้า สถิติที่มีการคำนวณเพิ่มเติม และชุดข้อมูลเชิงคุณภาพ (เช่น หนี้สินครัวเรือน ข้อมูล เกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่นอกระบบ เป็นต้น) บนโมดูลของแผนที่ให้มีความ ชัดเจน ยืดหยุ่นต่อการใช้งานมากขึ้น สร้างมิติในการเปรียบเทียบชุดข้อมูลมากกว่า 2 ชุดพร้อมกันบนแผนที่ หรือสร้างมิติเพื่อเปรียบเทียบข้อมูลในเชิงอนุกรมเวลา ตลอดจนพัฒนาให้สามารถส่งออกตารางรายงานที่มี ลักษณะหลากหลายตามความต้องการของผู้ใช้งาน

ระยะที่ 2 : การพัฒนาข้อมูลเพื่อชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากให้ครอบคลุมสถาบันการเงินทั้งในระบบประเภทอื่น ๆ

การจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินในงานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้อย่างแคบ โดยศึกษาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานราก ผ่านบริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 4 แห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากวงเงินสินเชื่อฐานรากทั้งหมด 4.49 ล้านล้านบาท ซึ่งประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ เดือนมีนาคม 2558 ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 8-1 พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีส่วนการให้สินเชื่อแก่กลุ่มประชาชนฐานรากเพียงครึ่งหนึ่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 55.54 โดยผู้ให้สินเชื่อฐานรากอันดับรองลงไปตามลำดับ ได้แก่ สหกรณ์ (ร้อยละ 33.30) ธนาคารพาณิชย์ (ร้อยละ 8.41) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ร้อยละ 4.52) หนี้นอกระบบ (ร้อยละ 2.74) Non-Bank (2.58) และกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง (0.78)

แผนภาพที่ 8-1 สินเชื่อสำหรับประชาชนฐานราก



ที่มา : รวบรวมโดย สศค.

จะเห็นได้ว่า สถาบันการเงินทั้งในระบบประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต มีการให้สินเชื่อฐานรากรวมกันสูงถึงร้อยละ 30.72 สะท้อนว่าเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการเติมเต็ม

การให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนฐานราก เกือบจะเทียบเท่ากับบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ในด้านเงินฝาก กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว ยังถือได้ว่าเป็นสถาบันการออมซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนฐานรากอยู่ในแต่ละพื้นที่อีกด้วย

ดังนั้น หากในอนาคตสามารถกำหนดมาตรฐานการรายงานและรวบรวมข้อมูลปริมาณเงินฝาก เงินสัจจะ สินเชื่อ ตลอดจนการให้บริการทางการเงินอื่น ๆ ในระดับพื้นที่ของสถาบันการเงินกึ่งในระบบ โดยความอนุเคราะห์ของหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ได้ ย่อมจะส่งผลให้ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินและแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพขึ้นอย่างมาก

### ระยะที่ 3 : การพัฒนาข้อมูลเพื่อชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนทั่วประเทศ

คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทหลักในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชน ในระยะปานกลางจึงควรมีการขยายขอบเขตการศึกษาดัชนีและแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก โดยยกระดับไปสู่การจัดทำดัชนีและแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับประเทศ โดยหากจะดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จำเป็นต้องบูรณาการการทำงานร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพัฒนาวิธีการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินในลักษณะ Composite Index ที่มีความซับซ้อนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงร่วมกันกำหนดมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลการให้บริการทางการเงินระดับพื้นที่ของธนาคารพาณิชย์และรวมถึงผู้ให้บริการทางการเงินภายใต้กำกับอื่น ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อมีความพร้อมจึงจะสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ มาใช้เป็นองค์ประกอบในการคำนวณตัวชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนทั่วประเทศ และจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินได้ต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาเครื่องมือชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนที่พัฒนาจากอุปทานของบริการทางการเงินที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะได้นำไปใช้ประโยชน์ควบคู่กับการวิเคราะห์อุปสงค์การเข้าถึงบริการทางการเงินด้วยวิธีการสำรวจและสัมภาษณ์ครัวเรือน ที่ดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์ต่อไป

---

## ภาคผนวก

### ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561

#### 1. เป้าหมายและวิสัยทัศน์

แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างระบบให้ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ทั้งในเชิงปริมาณ คือจำนวนผู้ที่เข้าถึงบริการ และในเชิงคุณภาพ ความมั่นคงของระบบการเงินภาคประชาชน คุณภาพของบริการ เช่น ความสะดวก ความพอเพียงของเงินทุน และศักยภาพของผู้ใช้บริการ เป็นต้น ซึ่งจากการวิเคราะห์สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน และการให้บริการทางการเงิน พบว่า ภาคประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อยู่แล้ว ดังนั้น การพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนจึงให้ความสำคัญอันดับแรกในการพัฒนาเชิงคุณภาพ ซึ่งได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ให้บริการทางการเงินที่ยังมีความเปราะบางให้สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน พัฒนาให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างเพียงพอ และด้วยต้นทุนที่ถูกลง มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น มีความสะดวกรวดเร็ว และมีความเป็นธรรม รวมถึงพัฒนาศักยภาพของประชาชนทุกระดับให้เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้ประชาชนที่ยังขาดโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง สศค. จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ของแผนไว้ดังนี้

**“ระบบการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนได้ทุกระดับ  
อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน”**

#### 2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อกำหนดและเสนอแนวนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ซึ่งจะส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์กรและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน รวมถึงเป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

(2) เพื่อเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Financial Infrastructure) ที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินและเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงิน

(3) เพื่อกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการสร้างวินัยทางการเงิน ให้เกิดขึ้นในระบบการเงินภาคประชาชน

(4) เพื่อเสริมสร้างแนวทางในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนที่มีคุณภาพ

(5) เพื่อเป็นการสานต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากในส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการ

#### 3. เป้าหมายในการดำเนินการ

(1) ผู้ให้บริการทางการเงินมีบทบาทในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง มีความมั่นคง และมีการพัฒนาคุณภาพของบริการอย่างต่อเนื่อง

(2) ประชาชนมีศักยภาพทางการเงิน โดยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน และมีการบริหารจัดการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ภาครัฐมีการดำเนินการในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึงที่มีประสิทธิภาพ

4. ระยะเวลา

ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนเป็นแผนระยะปานกลาง 4 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2561

5. องค์ประกอบของร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561 ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ 6 กลยุทธ์ และ 13 มาตรการ ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การสร้างรายได้และพัฒนาศักยภาพด้านการเงินของประชาชนระดับฐานราก**

**หลักการและเหตุผล**

ประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการเงิน ในระยะสั้นจึงจำเป็นต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอผ่านเครื่องมือทางการเงิน และลดภาระทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก โดยเฉพาะการลดภาระหนี้สินภาคครัวเรือน เพื่อให้ประชาชนสามารถเพิ่มรายได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการแก้ปัญหาในเชิงศักยภาพ เช่น การขาดรายได้และเงินออมในระดับที่เหมาะสม ทำให้ไม่มีศักยภาพพอจะเข้าถึงสินเชื่อ หรือหากสามารถเข้าถึงสินเชื่อก็จะส่งผลให้มีภาระหนี้สินซ้ำเติมอีก การไม่มีศักยภาพดังกล่าวมาจากทั้งการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน ทำให้ไม่สามารถจัดการด้านการเงินได้ดีเท่าที่ควร ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพของประชาชนโดยเฉพาะในมิติเรื่องการเงินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ควรมีการพัฒนาภูมิคุ้มกันให้ประชาชนไม่ให้เกิดเป็นเหยื่อของการเงินนอกระบบด้วย

**เป้าประสงค์**

- (1) มีกลไกทางการเงินเพื่อช่วยประชาชนระดับฐานราก โดยเฉพาะผู้ที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินให้สามารถพัฒนาศักยภาพในการสร้างรายได้
- (2) พัฒนาให้ประชาชนระดับฐานรากมีความรู้ทางการเงินได้อย่างเพียงพอ ไม่มีหนี้สินเกินตัว มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้าถึงบริการทางการเงินได้ และไม่ตกเป็นเหยื่อของมิจฉาชีพ

**กลยุทธ์ที่ 1 : เพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนระดับฐานราก**

การพัฒนาให้ประชาชนมีศักยภาพในการหารายได้ให้มากขึ้นจะช่วยให้มีเงินในการออม และช่วยให้เข้าถึงบริการสินเชื่อมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้ให้บริการทางการเงินหลายแห่งได้มีการดำเนินการในด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับบริการทางการเงิน

**มาตรการที่ 1 : สนับสนุนสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้**

จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชนระดับฐานรากผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปใช้ในการเพิ่มรายได้

**มาตรการที่ 2 : ส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย**

สนับสนุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการจัดทำโครงการส่งเสริมอาชีพ โดยเฉพาะการจัดทำแผนธุรกิจเพื่อเพิ่มรายได้ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยคู่ขนานไปกับการให้บริการทางการเงิน รวมทั้งสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ร่วมพัฒนาศักยภาพประชาชนในระดับฐานรากมากยิ่งขึ้น

## **กลยุทธ์ที่ 2 : ลดภาระหนี้สินภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน**

กำหนดแนวทางในการลดภาระทางการเงินให้แก่ประชาชนระดับฐานราก โดยการลดภาระหนี้ที่มีอยู่ ทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินจะช่วยให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการเงินที่หามาได้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเข้าใจในด้านการเงิน ซึ่งจะช่วยปรับพฤติกรรมให้ประชาชนมีวินัยทางการเงินมากขึ้น

### **มาตรการที่ 1 : ลดภาระหนี้สินเกษตรกร**

โดยที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นประชาชนระดับฐานราก และเป็นกลุ่มอาชีพที่มีหนี้ครัวเรือนใหญ่ที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเกษตรกร โดยจะดำเนินการผ่านโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อยผ่านระบบ ธ.ก.ส. ซึ่งประกอบด้วย โครงการปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกรที่ไม่มีศักยภาพ โครงการปรับโครงสร้างหนี้ที่มีศักยภาพต่ำ และโครงการขยายเวลาชำระหนี้ที่มีศักยภาพแต่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต

### **มาตรการที่ 2 : แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ**

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายในพื้นที่เป็นหลัก ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในแต่ละภูมิภาค รวมทั้งให้องค์กรการเงินชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือฟื้นฟูลูกหนี้

### **มาตรการที่ 3 : สร้างทักษะให้ประชาชนมีความสามารถบริหารจัดการการเงิน**

หน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความเห็นและมีการดำเนินงานให้มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากอย่างต่อเนื่อง และกระทรวงการคลังได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านความรู้ทางการเงิน โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความรู้ทางการเงิน เพื่อจัดทำแนวทางในการจัดทำแผนการให้ความรู้ทางการเงินอย่างเป็นระบบครอบคลุมทุกกลุ่มประชาชน รวมถึงประชาชนระดับฐานราก โดยได้มีการศึกษาถึงระดับความรู้ความเข้าใจทางการเงิน และข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาความรู้ทางการเงินที่เหมาะสมสำหรับประชาชนในแต่ละกลุ่ม ซึ่งควรจะต้องมีการผลักดันการดำเนินการตามข้อเสนอแนะข้างต้นให้เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ เช่น สถาบันการเงิน หรือองค์กรอิสระ เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาผู้ให้บริการทางการเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง**

### **หลักการและเหตุผล**

ความมั่นคงของผู้ให้บริการทางการเงินเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่ 2 จึงเน้นไปที่การสร้าง ความเข้มแข็ง และสภาพแวดล้อม ที่เอื้อให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย การสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ให้บริการประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งได้แก่ องค์กรการเงินชุมชน ควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้ผู้บริการที่ปกติ มีกลุ่มเป้าหมายเป็นลูกค้าในระดับกลางและสูง ขยายการให้บริการให้ครอบคลุมภาคประชาชนที่มีศักยภาพแต่ยังขาดโอกาสมากขึ้น

**เป้าประสงค์ :**

(1) องค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงเพื่อให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน

(2) เพิ่มโอกาสให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสถาบันการเงินในระบบ คู่ขนานไปกับการพัฒนาคุณภาพบริการทางการเงิน

**กลยุทธ์ที่ 1 : สร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชนให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างยั่งยืน**

การกำหนดแนวทางในกลยุทธ์ที่ 1 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรการเงินชุมชนเพื่อเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่งในการปิดช่องว่างบริการทางการเงิน (Financial Gap) ของประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากแผนแม่บทการเงินฐานราก โดยปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรการเงินชุมชน ทั้งกลุ่มพึ่งตนเอง ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ และให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนได้อย่างครอบคลุม ดังนั้น การส่งเสริมและพัฒนาให้องค์กรเหล่านี้มีความเข้มแข็งมั่นคงจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ จึงได้กำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

**มาตรการที่ 1 : สร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชนให้มีความมั่นคงทางการเงิน**

องค์กรการเงินชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์มีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเงินและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศและปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ มีสินทรัพย์และจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่มีความมั่นคงทางกฎหมาย และการทำนิติกรรมต่าง ๆ ต้องดำเนินการในนามบุคคลหรือคณะบุคคลส่งผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งยังขาดการกำกับดูแล ดังนั้น การดำเนินการตามมาตรการที่ 1 จึงเป็นการกำหนดกรอบกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อรองรับสถานภาพของกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเองดังกล่าว รวมถึงการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแล การดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นพันธกิจที่ต่อเนื่องจากการจัดทำแผนรับรองสถานภาพขององค์กรการเงินระดับฐานรากในแผนแม่บทการเงินฐานรากด้วย รวมถึงการสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านฯ ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนด้วย

**มาตรการที่ 2 : สร้างเครือข่ายองค์กรการเงินในชุมชน และระหว่างชุมชน**

ความร่วมมือขององค์กรการเงินต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ โดยการบูรณาการเงินทุนภายในชุมชนจะมีส่วนสำคัญในการตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนได้อย่างเพียงพอ และเป็นการสร้างวินัยทางการเงินให้เกิดขึ้นในชุมชนด้วย จึงควรที่จะมีการพัฒนา การจัดการเงินทุนชุมชนและเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนให้มีความเข้มแข็งผ่านการคัดเลือก และส่งเสริมให้สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนเป็นสถาบันต้นแบบในการบูรณาการเงินทุนชุมชน ก่อนนำไปขยายผลการดำเนินการในชุมชนอื่น ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ

**กลยุทธ์ที่ 2 : ขยายบทบาทของสถาบันการเงินในระบบเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างเพียงพอ**

แม้ว่าองค์กรการเงินชุมชนจะเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในการช่วยให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ แต่ในระยะยาว ในกรณีที่ประเทศจะพัฒนาต่อเนื่องในระดับที่สูงขึ้น จำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้าถึงบริการทางการเงินที่หลากหลาย และเพียงพอต่อความต้องการ เชื่อมโยงกับ

ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งในและนอกประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนจึงต้องพัฒนาบทบาทสถาบันการเงินในระบบ ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสถาบันการเงินที่ขับเคลื่อนโดยกลไกตลาด เช่น ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจ Non - Bank เป็นต้น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

**มาตรการที่ 1 : ขยายการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ครอบคลุมประชาชนระดับฐานรากมากขึ้น**

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจในการช่วยเหลือให้โอกาสแก่ผู้ที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินในระบบ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างดี ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ดังนั้น การดำเนินการในระยะต่อไป จึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาต่อยอดการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมากยิ่งขึ้น เช่น การขยายสาขา การกำหนดผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่สำหรับประชาชนระดับฐานราก เป็นต้น

**มาตรการที่ 2 : ส่งเสริมให้สถาบันการเงินในระบบให้บริการทางการเงินระดับฐานรากมากขึ้น**

ปัจจุบัน สถาบันการเงินในระบบ เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือธุรกิจ Non - Bank มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากอยู่ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทขององค์กรเหล่านี้มักขึ้นอยู่กับความคุ้มค่าและสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีการสร้างสภาพแวดล้อมให้ภาคเอกชนสนใจให้บริการในกลุ่มประชาชนระดับฐานรากมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการศึกษาและหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Financial Infrastructure) ให้เหมาะสมต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างยั่งยืน**

#### **หลักการและเหตุผล**

การเอื้อให้ภาคประชาชนได้เข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพได้อย่างยั่งยืน ภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการพัฒนาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงิน และผู้ใช้บริการทางการเงินได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม รวมถึงมีกลไกการทำงานที่เหมาะสมของภาครัฐเอง ทั้งกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายอย่างบูรณาการ และกลไกที่จะสนับสนุนการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

#### **เป้าประสงค์**

- (1) กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการเงินที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ภาครัฐสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ

**กลยุทธ์ที่ 1 : พัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น**

กฎหมายและกฎระเบียบมีความสำคัญในการสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินเนื่องจากเป็นการกำหนดสถานะและวางกรอบทิศทางในการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินการมีกรอบดำเนินการที่



เหมาะสมก็จะเป็นส่วนสำคัญให้ผู้ให้บริการทางการเงินขยายขอบเขตการให้บริการไปยังประชาชนผู้ยังขาดโอกาสได้ ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนากฎระเบียบต่าง ๆ ให้รองรับการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

**มาตรการที่ 1 : พัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น**

โดยที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของระบบการเงินภาคประชาชนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กฎหมาย กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วอาจจะไม่เอื้อต่อการให้บริการทางการเงินในปัจจุบัน เช่น ไม่มีการป้องกันความเสี่ยงที่เหมาะสมเนื่องจากความเข้มงวดมากเกินไป หรือยังมีความซ้ำซ้อน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงควรมีการพัฒนาให้สามารถรองรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**มาตรการที่ 2 : ศึกษาและยกร่างกฎหมาย กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อรองรับการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีคุณภาพ**

ประเด็นสำคัญ คือ ประชาชนระดับฐานรากยังขาดหลักประกันจึงไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อ การรองรับให้สินทรัพย์ที่สามารถใช้เป็นหลักประกันมีความหลากหลายมากขึ้นก็จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น และกฎหมายที่รองรับการทำธุรกรรมสินเชื่อที่สะท้อนกลไกตลาดมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง การแก้ไขปัญหาหนี้ของระบบที่มีการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรงก็ควรมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนจากเรื่องดังกล่าวด้วย รวมถึงกรอบกฎหมายที่รองรับผู้ให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่

### **กลยุทธ์ที่ 2 : พัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงินภาคประชาชน**

ระบบการเงินภาคประชาชนเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนของสังคม รวมถึงมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยทำหน้าที่สนับสนุนการเงินภาคประชาชนตามพันธกิจของตนเอง แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับนโยบายเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานยังขาดการเชื่อมโยงกัน ในภาพรวม เนื่องจากยังขาดกลไกมารองรับการดำเนินการ นอกจากนี้ เพื่อให้ภาครัฐทำหน้าที่สนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อช่วยในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และการดำเนินนโยบายด้วย

**มาตรการที่ 1 : จัดตั้งกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายระบบการเงินภาคประชาชนฯ รวมถึงการแก้ไขปัญหาทางการเงินของภาคประชาชน**

เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีกลไกในการติดตามและประเมินสถานการณ์ทางการเงิน จึงควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธปท. ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และสมาคมธนาคารไทย เป็นต้น โดยมีหน้าที่ในการติดตามและขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนแม่บทการเงินภาคประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดผลในทางปฏิบัติ รวมถึงพิจารณาทบทวนหรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมภายใต้แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

**มาตรการที่ 2 : จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลการเงินภาคประชาชนให้สามารถรองรับการดำเนินงานเชิงนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ**

แผนแม่บทการเงินฐานรากได้กำหนดแผนการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในระดับชาติ (National Pool) ซึ่งมีความคืบหน้าในการดำเนินการไปเพียงเล็กน้อย เนื่องจากยังไม่มีกลไกในการบูรณาการแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนพิจารณาข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว จึงปรับแนวทางการดำเนินการให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาฐานข้อมูลที่เป็นในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาการเงินภาคประชาชนเป็นอันดับแรก ได้แก่ การพัฒนาและเชื่อมโยงฐานข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรการเงินชุมชนให้ครบถ้วน รวมทั้งพัฒนาฐานข้อมูลใหม่ให้รองรับโครงสร้างที่อาจจะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต เช่น ข้อมูลหลักประกันทางธุรกิจรูปแบบใหม่ แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก Microfinance Inclusion Map – MIM และข้อมูลด้านคุณภาพการเข้าถึงบริการทางการเงิน เป็นต้น

**มาตรการที่ 3 : ศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากสำหรับประเทศไทย**

ปัจจุบัน องค์กรการเงินในระดับฐานรากมีความหลากหลายทั้งในเชิงรูปแบบของผลิตภัณฑ์และในเชิงผู้ให้บริการ โดยองค์กรเหล่านี้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการกำกับดูแลที่อาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรการเงินในระดับฐานรากต่าง ๆ มีความมั่นคง และมีการดำเนินการที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน จึงควรจัดทำแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานรากสำหรับประเทศไทย เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงสร้างความสอดคล้องของทิศทางการพัฒนาขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานรากของประชาชน**

โดย

**นางสาว ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์**

**วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร**

**นิติศาสตรมหาบัณฑิต**

**สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ**

**คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

**พ.ศ. 2555**

## กฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานรากในต่างประเทศ

ปัญหาความยากจนของคนทั่วโลกและการเข้าไม่ถึงสินเชื่อในปัจจุบันนั้นยังพบอยู่เป็นจำนวนมาก จากการศึกษาข้อมูลของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ในปี ค.ศ. 2005 พบว่าประมาณ 2.6 พันล้านคนหรือร้อยละ 40 ของคนยากจนทั่วโลก มีรายได้น้อยกว่า 2 เหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อวัน องค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้ปีดังกล่าวเป็นปีแห่งการให้สินเชื่อฐานราก (Microcredit)<sup>1</sup> ที่จะต้องให้ประเทศที่กำลังพัฒนาได้รับสินเชื่อขนาดเล็กเพื่อการพัฒนาตนเองและคนในครอบครัว

จากบทที่ 2 ผลการรายงานข้อมูลของ Global microscope on the microfinance business environment 2011 จะเห็นได้ว่าประเทศโลกที่ 3 หรือประเทศในทวีปแอฟริกา และละตินอเมริกานั้น มีแนวโน้มการเงินฐานรากที่ดีขึ้นจากการมีกฎหมายและการเชื่อมโยงเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เอื้อต่อการเข้าถึงการเงินฐานรากที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้นแบบของประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดคือ ธนาคารกรามีนของประเทศบังคลาเทศ ส่วนประเทศในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับการพัฒนาองค์กรการเงินฐานรากโดยนำต้นแบบมาจากธนาคารกรามีนและประสบความสำเร็จมากที่สุดนั้นคือประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งได้รับการจัดอันดับ 1 ใน 10 ติดต่อกันเป็นเวลากว่า 3 ปี รองลงมาในทวีปเดียวกันนั้นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการเข้าถึงการเงินฐานรากที่อยู่ในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์นั้น ได้แก่ Bang Rayat ของประเทศอินโดนีเซีย ส่วนทวีปเอเชียใต้นอกจากบังคลาเทศแล้ว ประเทศอินเดียมีความคิดที่ต้องการเชื่อมโยงการเงินฐานรากในรูปของธนาคารพาณิชย์กับคนยากจนและดำเนินการประสบความสำเร็จอยู่ในรูปแบบของกลุ่มช่วยเหลือตนเองที่เรียกว่า SHGs (Self Help Groups) ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอนำเสนอข้อมูลและภาพรวมของการกำกับดูแลทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ 4 ประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้น

---

<sup>1</sup> International Year of Microcredit 2005, "Why a Year?,"

<<http://www.yearofmicrocredit.org/>>.

## 1. ประเทศบังคลาเทศ

ความยากจนในประเทศบังคลาเทศ ครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดอยู่ใต้เส้นความยากจน (Poverty Line) นั่นคือ มีรายได้ต่อวันน้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐอเมริกา<sup>2</sup> ซึ่งสาเหตุของความยากจนมาจากหลายปัจจัย อาทิเช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด อุบัติเหตุ ปัญหาครอบครัวและการขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เป็นต้น ซึ่งปัจจัยที่ขาดโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับคนจนในการช่วยส่งเสริมการประกอบอาชีพเพื่อให้ตัวเองหลุดพ้นจากความยากจน ดังนั้นการแก้ปัญหาความยากจนจึงนับเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลบังคลาเทศ อย่างไรก็ตามลำพังรัฐบาลเองไม่สามารถลดปัญหาความยากจนได้ หากต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย<sup>3</sup>

### 1.1 รูปแบบการให้บริการการเงินฐานราก

ในยุคศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงแรกของการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานรากของคนจนในบังคลาเทศนั้น สหกรณ์ถือว่ามีบทบาทสำคัญมากที่สุด ต่อมาภาครัฐได้เริ่มต้นปฏิรูปกฎหมายหลายฉบับที่เพื่อให้คนยากจนในบังคลาเทศได้เข้าถึงแหล่งสินเชื่อมากขึ้น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Act) กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร (Agricultural Loan Act) กฎหมายว่าด้วยผู้ให้สินเชื่อ (Money Lender Act) และกฎหมายว่าด้วยชุมชนสหกรณ์ (Co-operative society Act) นอกจากนี้ ยังได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการแก้ไขหนี้สินเพื่อเป็นการช่วยเหลือลูกหนี้หรือเกษตรกรที่ยากจนจากการถูกเอาเปรียบจากเจ้าหนี้นอกระบบ ต่อมาในยุค ค.ศ. 1970 ได้มีการพัฒนาจนมีการก่อตั้งองค์กรสินเชื่อขนาดเล็ก โดยเชื่อมโยงกับการทำงานของภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้<sup>4</sup> ซึ่งองค์กรการเงิน

---

<sup>2</sup> 1 เหรียญสหรัฐอเมริกา เท่ากับ 30 บาทไทย โดยประมาณ

<sup>3</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), “รายงานผลการวิจัย สถาบันการเงินในระดับจุลภาค : กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบังคลาเทศมองโกเลีย และไทย,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (2552), น.74.

<sup>4</sup> Khansakar, Muzharul Haque, Jamsheduzzaman Ranjit Kumar Roy

ฐานรากมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดธนาคารกรามีนในเวลาต่อมา ในปัจจุบันผู้ที่มีบทบาทองค์กรการเงินฐานรากที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารกลาง ธนาคารบังคลาเทศ ธนาคารกรามีนและองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ที่ได้รับใบอนุญาตจาก The Microcredit Regulatory Authority (MRA) รวมทั้งโครงการการเงินฐานรากที่ได้รับการสนับสนุนของรัฐบาล

ในส่วนขององค์กรการเงินฐานรากในประเทศบังคลาเทศนั้น ผู้เขียนจะเสนอข้อมูลด้านกฎหมายในการส่งเสริมการเข้าถึงการเงินฐานรากของธนาคารกรามีน และกลุ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับดูแลการให้สินเชื่อฐานราก (The Microcredit Regulatory Authority (MRA))

## 1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการให้บริการการเงินฐานราก

### 1.2.1 กฎหมายจัดตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank Ordinance 1983)

ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ถือเป็นองค์กรการเงินฐานรากที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากที่สุด ธนาคารกรามีนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศหลายหน่วยงาน เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) International Food Research Policy Institute (IFPRI) และ Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS) เป็นต้น<sup>5</sup> ว่าเป็นเครื่องมือในการขจัดความยากจนที่มีประสิทธิภาพในประเทศบังคลาเทศ โดยการนำเสนอบริการเงินกู้เพื่อช่วยให้คนจนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนและสามารถหยิบยืมทุนทรัพย์ในระยะสั้นเพื่อไปประกอบวิชาชีพ หาเลี้ยงตัวเองได้ ทั้งนี้ จากรายงานผลการดำเนินงานของธนาคารกรามีนในระยะเวลาที่ผ่านมา มีผลปรากฏอย่างชัดเจนว่าสามารถลดปัญหาความยากจนลงได้จริง สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนโดยเฉพาะผู้หญิงยากจนระดับฐานรากได้อย่างกว้างขวางและมีอัตราการชำระคืนหนี้สูง ความสำเร็จของธนาคารกรามีนดังกล่าวได้ส่งผลให้แนวคิดระบบการเงินฐานรากได้รับการยอมรับและเผยแพร่กระจายไปสู่ประเทศอื่นๆ โดยในปัจจุบันมีหน่วยงานองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ประมาณ 400 แห่ง จาก 66 ประเทศ ได้นำแนวคิดและ

---

"Microfinance Regulations in Bangladesh: Development & Experiences,"

<<http://www.mra.gov.bd/conference/images/speakers/paper/Bangladesh-MRA.pdf>>,

p.4.

<sup>5</sup> Grameen Bank, <[http://en.wikipedia.org/wiki/Grameen\\_Bank](http://en.wikipedia.org/wiki/Grameen_Bank)>.

รูปแบบการดำเนินงานของธนาคารกรามีนไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก สำหรับในทวีปเอเชียมีหน่วยงาน/องค์กร 169 แห่ง ใน 19 ประเทศ ที่ได้นำเอาระบบการเงินฐานรากมาใช้ในการดำเนินงาน เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกลุ่มสี่จะออมทรัพย์ ในประเทศไทย ธนาคาร ACLEDA ในกัมพูชา ธนาคาร Vietnam Bank for the Poor (VNP) ในเวียดนาม ธนาคาร The Fonds Cooperatif (FC) Ltd. ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและธนาคาร XacBank ในประเทศมองโกเลีย เป็นต้น

#### 1.2.1.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ก่อตั้งขึ้นด้วยกฎหมายพิเศษ (Grameen Bank Ordinance 1983) ในปี 2526 โดยศาสตราจารย์ ดร.มุฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) ผู้ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ปี 2539 ขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายวิชาเศรษฐศาสตร์ชุมชน (Rural Economics Program) ที่มหาวิทยาลัย Chittagong ประเทศบังกลาเทศ เป็นผู้ริเริ่มโครงการวิจัย ในฐานะบุคคลที่พยายามสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมจากฐานราก โดยเริ่มต้นในปี 2522 เมื่อ ดร.ยูนุส ได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารกลางของประเทศในการดำเนินโครงการธนาคารกรามีน (The Grameen Bank Project) โดยเริ่มจากเขตตังเกล (Tangail District) และได้ขยายการให้บริการครอบคลุมพื้นที่เกือบทั่วประเทศ โครงการธนาคารกรามีนได้รับการยอมรับจากรัฐบาล และได้จดทะเบียนขึ้นในรูปธนาคารด้วยกฎหมายพิเศษที่ต่างไปจากธนาคารทั่วไป โดยตั้งชื่อว่า “Grameen Bank” ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของธนาคารกรามีน โดยคำว่า “กรามีน” เป็นภาษาบังกลาเทศ แปลว่า “ชนบท” หรือ “หมู่บ้าน” ธนาคารกรามีนจึงเป็นองค์กรการเงินฐานรากที่เน้นการให้บริการทางการเงินแก่สตรีที่มีรายได้น้อย โดยปี 2554 มีสัดส่วนของผู้ที่เป็นสตรีต่อผู้กู้ทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 97 ซึ่งธนาคารมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ขยายการให้บริการทางการเงินให้เข้าถึงคนจน
- คิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกับคนจน
- สร้างโอกาสในการทำธุรกิจให้กับผู้ว่างงานในเขตชนบท
- ช่วยผู้ที่เสียเปรียบซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงในครอบครัวยากจนให้เป็นสมาชิกขององค์กร เพื่อให้สามารถบริหารจัดการทางการเงินได้ด้วยตนเอง
- เปลี่ยนวัฏจักรของ “เงินเดือนต่ำ การออมต่ำ การลงทุนต่ำ” สู่วัฏจักรของ “ได้รับสินเชื่อ การลงทุน รายได้ที่สูงขึ้น การออมที่สูงขึ้น การลงทุนที่สูงขึ้น รายได้ที่สูงมากยิ่งขึ้น”

โดยมีกลุ่มเป้าหมาย<sup>๖</sup> อยู่ที่ คนกลุ่มแรก คือ ผู้ที่มีที่ดินต่ำกว่า 0.5 เอเคอร์ หรือประมาณ 1.25 ไร่ และมีรายได้น้อยเต็มใจรับภาระต้นทุนในการจัดตั้งกลุ่ม ยอมรับการค้าเนินการตามระเบียบของกลุ่มและธนาคาร ยอมรับการตรวจสอบซึ่งกันและกันของกลุ่ม และคนกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มผู้หญิง เพราะเชื่อว่าผู้หญิงมีความเสี่ยงต่ำในการไม่ชำระหนี้ซึ่งแตกต่างจากผู้ชาย อีกทั้งผู้หญิงยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคนในครอบครัว เช่น การดูแลสุขภาพ การศึกษา เป็นต้น

#### 1.2.1.2 โครงสร้างองค์กร

ธนาคารกรามีน ถือเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีกฎหมายกำกับโดยเฉพาะ และมีผู้กู้ (ลูกค้าของธนาคาร) เป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ ในการให้กู้ยืมนั้นสาขาแต่ละแห่ง จะใช้เงินรับฝากภายในสาขาตนเอง โดยจะไม่มี การกู้ยืมเงินระหว่างสาขา หรือจากสำนักงานใหญ่ นโยบายดังกล่าวทำให้ธนาคารสามารถดำเนินธุรกิจได้โดยไม่ต้องมีเงินบริจาคหรือเงินช่วยเหลือใดๆ จากองค์กรภายนอก

#### 1.2.1.3 ผลกระทบและการบริการ

(1) เงินฝาก ธนาคารมีเงินรับฝากโดยเป็นของสมาชิกของธนาคารร้อยละ 54 และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ระหว่างร้อยละ 8.5 ถึงร้อยละ 12

(2) สินเชื่อ ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารตามหลักศาสนาอิสลาม ซึ่งไม่แสวงหากำไรจากดอกเบี้ยแต่สามารถแสวงหากำไรจากการค้าได้ ดังนั้น หลักการสำคัญของการให้สินเชื่อของธนาคารกรามีน คือ การให้สินเชื่อในจำนวนที่ต่ำมากให้กับคนยากจนผู้ด้อยโอกาส คนที่ไร้ที่ดินทำกิน รวมถึงคนที่ยากจนมากที่สุดของประเทศ เช่น คนชบทาน เป็นต้น

เป้าหมายของธนาคารกรามีนอีกประการหนึ่งที่เด่นชัด และต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ การให้บริการสินเชื่อแก่คนยากจนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงมากถึงร้อยละ 97 เนื่องจากยูนุสเชื่อว่าการให้สินเชื่อแก่ผู้หญิงนั้นทำให้เกิดการพัฒนาทางสังคมได้เร็วกว่าการให้สินเชื่อแก่ผู้ชาย เนื่องจากผู้หญิงมีความละเอียด รอบคอบ และสามารถดูแลการใช้จ่ายเงินภายในครอบครัวได้ และใส่ใจในเรื่องความอดอยากของสมาชิกในครอบครัวมากกว่าผู้ชาย นอกจากนี้ ผู้หญิงยังเป็นเพศที่น่าเชื่อถือที่สุดในการกู้ยืมเงิน มีความรับผิดชอบสูง ทำงานหนัก

---

<sup>๖</sup> แสงเพ็ญ รัตนเทศ, “การศึกษาวิเคราะห์กองทุนการเงินขนาดเล็ก (Microfinance) ในเอเชียและละตินอเมริกาเพื่อแนวทางการพัฒนาของกองทุนการเงินขนาดเล็กในประเทศไทย (กรณีศึกษาโครงการธนาคารประชาชน)”, (ภาคนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), น.74.



และชำระหนี้ตามสัญญาเสมอ ยกเว้นเพียงบางกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในครอบครัวเท่านั้น ในการให้สินเชื่อนั้น ธนาคารจะไม่มีการเรียกร้องหลักประกันจากผู้กู้ ไม่มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ และในกรณีที่ลูกค้าผิดนัดชำระหนี้ ธนาคารจะไม่ฟ้องร้องลูกหนี้ แต่ธนาคารจะใช้แรงกดดันทางสังคม (Peer pressure) ทำหน้าที่แทนหลักประกัน โดยผู้ที่ต้องการขอสินเชื่อต้องจัดตั้งกลุ่มที่มีสมาชิก 5 ราย และในระยะแรกเริ่มสมาชิกเพียง 2 รายเท่านั้น ที่จะสามารถขอสินเชื่อได้ จนเมื่อผู้กู้ 2 รายนั้น ได้ทำการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอย่างครบถ้วนเป็นเวลา 50 สัปดาห์ (ระยะเวลาเกือบ 1 ปี) สมาชิกในกลุ่มที่เหลืออีก 3 ราย จึงจะมีสิทธิขอสินเชื่อต่อ

วิธีการดังกล่าวทำให้สมาชิกอีก 3 ราย ที่ยังไม่ได้ขอสินเชื่อมีแรงจูงใจในการติดตามให้สมาชิก 2 รายที่ได้รับสินเชื่อไปแล้วชำระคืนหนี้อย่างครบถ้วนและตรงต่อเวลา ทั้งนี้ กรณีที่สมาชิกในกลุ่มไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ สมาชิกคนอื่นในกลุ่มจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อหนี้ที่ค้างชำระนั้น เนื่องจากยูนุสเชื่อว่าการที่คนจนสามารถมีชีวิตรอดมาได้ ถือเป็นหลักประกันที่เพียงพอแล้วว่า คนจนมีความสามารถในการเอาตัวรอด ซึ่งหากคนจนไม่สามารถเอาตัวรอดได้ ก็คงไม่สามารถมีชีวิตได้อีกต่อไป และเนื่องจากคนจนมีโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งสินเชื่อไม่มากนัก หรือบางคนอาจจะไม่มีเลย การที่ธนาคารกรามีนยอมปล่อยกู้ให้คนจนโดยไม่เรียกร้องสินทรัพย์ค้ำประกันใดๆ จึงถือเป็นโอกาสเดียวที่คนจนจะพึ่งพาได้และต้องรักษาไว้ เพราะการมีโอกาสได้กู้ จะช่วยให้คนจนเหล่านี้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น เป้าหมายของธนาคารกรามีนคือ ต้องการให้คนจนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ด้วยตัวเอง โดยอาศัยการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาสร้างรายได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าธนาคารมีความเสี่ยงจากการผิดชำระหนี้ของลูกค้าที่ต่ำจากการใช้ระบบกู้แบบกลุ่ม แต่ธนาคารมีนโยบายการกันสำรองที่เข้มงวด โดยกรณีที่ผู้กู้ไม่ชำระสินเชื่อคืนตามกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ สินเชื่อดังกล่าวจะถูกแยกออกมาเป็นสินเชื่อพิเศษ ซึ่งธนาคารเรียกว่า Flexible Loans และธนาคารจะกันสำรองร้อยละ 50 ของสินเชื่อดังกล่าว และกันสำรองร้อยละ 100 เมื่อดังชำระเกิน 2 ปี ในขณะที่สินเชื่อค้างชำระเกิน 3 ปี ธนาคารจะตัดหนี้สูญทันที แม้ว่าอาจจะยังมีการชำระคืนหนี้ก็ตาม

ในการให้สินเชื่อ ธนาคารสามารถให้สินเชื่อโดยไม่เป็นหลักประกันค้ำประกัน และไม่ต้องมีการเซ็นสัญญาเงินกู้ แต่ใช้หลัก “ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และความเชื่อมั่นในศักยภาพการชำระหนี้ของคนจน” โดยมีสินเชื่อรวม 4 ประเภท<sup>27</sup> ดังนี้

---

<sup>27</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “องค์การทางการเงินระดับจุลภาคใน

- สินเชื่อเพื่อสร้างรายได้ (Basic Income - generating Loans) หรือสินเชื่อพื้นฐานเพื่อประกอบอาชีพสร้างรายได้ เป็นสินเชื่อทั่วไปที่นำไปใช้ในการสร้างรายได้ และมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายค่าอุปโภคบริโภคทั่วไป การชำระคืนกำหนดไว้เป็นรายสัปดาห์ และระยะเวลาการชำระหนี้ขึ้นอยู่กับการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ขอสินเชื่อกับธนาคาร โดยธนาคารจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 20 ต่อปี

- สินเชื่อบ้าน วงเงินให้กู้สูงสุด 218 เหมยญสหรัฐ (ประมาณ 6,600 บาท) และระยะเวลากู้ยืม 5 ปี เป็นสินเชื่อที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ โดยมีเป้าหมายสำหรับผู้ขอสินเชื่อที่ต้องการมีบ้าน ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเพียงเพิงพักอาศัยและอาจใช้เพื่อเป็นสถานที่สำหรับประกอบอาชีพด้วย อย่างไรก็ตาม สมาชิกที่จะขอสินเชื่อบ้านได้ต้องผ่านขั้นตอนการขอสินเชื่อแบบพื้นฐานมาก่อน โดยธนาคารจะเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 8 ต่อปี

- สินเชื่อเพื่อการศึกษา (Higher Education Loan) เป็นสินเชื่อที่ให้การศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทั้งนี้ สินเชื่อเพื่อการศึกษาที่ให้เฉพาะบุตรของสมาชิกเท่านั้น โดยในช่วง 5 ปีแรก ธนาคารจะไม่คิดดอกเบี้ย แต่จะเริ่มเก็บดอกเบี้ยที่อัตราร้อยละ 5 ต่อปี หลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับนั้นๆ แล้ว

- สินเชื่อขอทาน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 มีระยะเวลากู้ยืมที่ยาวนาน และจะได้รับการคุ้มครองประกันชีวิตโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(3) ประกันชีวิต โดยผู้กู้ที่ถือหุ้นของธนาคารจะได้รับบริการประกันชีวิต

โดยอัตโนมัติ

(4) ประกันสินเชื่อ เพื่อนำไปชำระสินเชื่อคืนในกรณีที่ผู้กู้เสียชีวิต โดยทุกครั้งที่มีการกู้ยืม ผู้กู้จะต้องมีเงินในบัญชีพิเศษเป็นมูลค่าร้อยละ 3 ของวงเงินสินเชื่อ และธนาคารจะหักจากดอกเบี้ยเงินฝากจากบัญชีเงินฝากของผู้กู้มาใส่ไว้ในบัญชีพิเศษนี้ และผู้กู้จะต้องฝากเพิ่มให้ถึงจำนวนที่ธนาคารกำหนด

(5) กองทุนบำนาญ ผู้กู้ของธนาคารสามารถฝากเงินในกองทุนบำนาญ โดยฝากเป็นประจำทุกเดือนๆ ละ 0.72 เหมยญสหรัฐ เป็นระยะเวลา 10 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้ว ผู้กู้จะได้วงเงินฝากเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า

1.2.1.4 กฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารกรามีน (Grameen Bank Ordinance 1983)

ธนาคารกรามีนมีกฎหมายกำกับดูแลโดยเฉพาะ กล่าวคือ Grameen Bank Ordinance 1983 โดยกฎหมายได้กำหนดสาระสำคัญ<sup>๘</sup> ดังนี้

- กำหนดค่านิยมที่สำคัญ เช่น “ครอบครัว” หมายความว่า บุคคลและภรรยา บุตรชาย บุตรหญิงที่โสด ภรรยาของบุตรชาย บุตรชายของบุตรชาย พี่สาวหรือน้องสาวของ บุตรชายที่โสด

“บุคคลไร้ที่ดิน” หมายความว่า บุคคลใดที่ครอบครองถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินน้อยกว่าร้อยละ 50 ของที่ดินที่สามารถทำการเพาะปลูกได้หรือที่มีสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ที่มีมูลค่ารวมกันแล้วน้อยกว่า 1 เอเคอร์ของที่ดินตามราคาประเมินโดยหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ

“พื้นที่ชนบท” หมายความว่า พื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือค่ายทหาร

- กำหนดให้ธนาคารกรามีนมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจในการได้มา มีไว้ครอบครอง ขายไป ซึ่งทรัพย์สินทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

- ให้ธนาคารมีคณะกรรมการ 13 คน โดยเป็นตัวแทนจากรัฐบาล 3 คน และที่คัดเลือกมาจากลูกหนี้ของธนาคารที่ถือหุ้น 9 คน และให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการจากกรรมการ 13 คน ดังกล่าว

- ให้ธนาคารมีทุนประเดิมโดยแบ่งเป็นร้อยละ 25 เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาล และร้อยละ 75 เป็นทุนจากผู้ถือหุ้นของธนาคาร

- กำหนดให้ธนาคารให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันแก่บุคคลไร้ที่ดิน และให้มีอำนาจและหน้าที่ทางการธนาคารปกติอื่นๆ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการชุมชนในพื้นที่ การจัดทำวิจัยเพื่อแสดงการพัฒนาชุมชนหรือเศรษฐกิจหรือบุคคลไร้ที่ดินในท้องถิ่น ให้คำแนะนำแก่บุคคลไร้ที่ดิน ส่งเสริมการลงทุน และรับทำโครงการต่างๆ เพื่อสร้างรายได้ให้แก่บุคคลไร้ที่ดิน

- ให้มีระบบการบัญชีและการตรวจบัญชี และแสดงผลการดำเนินงานของธนาคารต่อธนาคารกลาง (Bangladesh Bank) และรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐบาล 1 ครั้งต่อปี

---

<sup>๘</sup>Grameen Bank Ordinance, 1983, <[http://bdlaws.minlaw.gov.bd/pdf\\_part.php?id=651](http://bdlaws.minlaw.gov.bd/pdf_part.php?id=651)>.

- ให้มีกองทุน โดยให้รับเงินจากผลกำไรตามสัดส่วนที่กำหนด โดยคณะกรรมการ จะต้องคำนึงถึงหนี้สงสัยจะสูญ หนี้เสีย และการด้อยมูลค่าของหลักประกันด้วย

- กฎหมายกำหนดให้ธนาคารออกเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบแจ้งหนี้
- กฎหมายกำหนดให้ธนาคารได้รับยกเว้นภาษีรายได้

นอกจากนี้ ธนาคารกรามีนมีนโยบายการสนับสนุนให้ลูกหนี้ยึดถือเป้าหมาย พื้นฐานต่างๆ ด้านสังคม การศึกษา และสุขภาพ มาเป็นเป้าหมาย ในการดำรงชีวิต โดยลูกหนี้ ของธนาคารกรามีนทุกคนจะต้องได้รับการสอน “บทบัญญัติ 16 ประการ”<sup>9</sup> เพื่อเป็นการเตรียม ความพร้อมและฝึกวินัยให้กับสมาชิก คือ

- ยึดมั่นตามหลัก 4 ประการ คือ การมีวินัย สามัคคี กล้าหาญและทำงานหนัก
- มุ่งมั่นสร้างความเจริญแก่ครอบครัวของตนเอง
- ไม่อาศัยในบ้านที่ทรุดโทรมหักพัง ควรซ่อมแซมบ้านและมุ่งทำงานเพื่อ สร้างบ้านใหม่ให้เร็วที่สุด

- การปลูกพืชผักไว้บริโภคเองตลอดปี เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการขาดอาหาร และเพื่อป้องกันโรคตาฟางในเด็ก และส่วนที่เหลือจากการบริโภคให้นำไปขาย

- ช่วงว่างจากฤดูกาลเพาะปลูกพืชผักให้ปลูกพืชผักอย่างอื่นเท่าที่จะปลูกได้เพื่อ เป็นอาชีพเสริม

- ต้องวางแผนครอบครัว ลดค่าใช้จ่าย และดูแลสุขภาพ
- ให้การศึกษาแก่บุตรหลานของสมาชิก
- ดูแลบุตรหลานและสภาพแวดล้อมให้สะอาดอยู่เสมอ
- ใช้ห้องสุขาที่เหมาะสมและถูกตามหลักสุขอนามัย
- มีแหล่งน้ำดื่มสะอาด หากไม่มี ให้ต้มน้ำหรือใช้สารส้ม
- ไม่ควรให้เด็กแต่งงานก่อนวัยอันควรและไม่จ่ายเงินหรือเรียกสินสอด

ให้เป็นภาระแก่ครอบครัว

- พยายามหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องกันและกันและหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้ง ที่จะเกิดขึ้น

---

<sup>9</sup> Grameen Bank, “The 16 Decisions of Grameen Bank,”

<[http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=109](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=109)>.

- พยายามขยายธุรกิจให้เติบโตเพื่อเสริมสร้างรายได้
- ยินดีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ว่าผู้ชายหรือผู้หญิง
- พร้อมปรับปรุงระเบียบวินัยให้เหมาะสม
- ยินดีเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมอย่างสม่ำเสมอ

(บทบัญญัติ 16 ข้อนี้ ได้มาจากการประชุมร่วมกับกลุ่มลูกหนี้ของธนาคาร  
กรามีนถึงความต้องการของลูกหนี้อาคาร ซึ่งรวบรวมแล้วได้เป็นบทบัญญัติ 16 ข้อ ในปี พ.ศ.  
2527)

ในช่วงระหว่างการอบรมบทบัญญัติ 16 ประการ พนักงานธนาคารจะสอนให้  
สมาชิกหัดเขียนชื่อของตัวเองเพื่อรับเงินกู้ เนื่องจากสมาชิกบางรายไม่สามารถอ่านออกและ  
เขียนได้ หลังกจากเรียนรู้อบรมบทบัญญัติ 16 ประการนี้แล้ว สมาชิกทุกคนจะกลายเป็นสมาชิกที่มี  
คุณภาพ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ จะไม่สามารถพบเห็นได้ในธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เนื่องจากมีโซธุรกิจ  
ที่ธนาคารจะพึงกระทำ

อีกหนึ่งนโยบายของธนาคารกรามีนซึ่งต่างออกไปจากธนาคารพาณิชย์ทั่วๆ ไป  
คือ ธนาคารกรามีนไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องการฝึกอบรมทักษะให้กับประชาชนในชุมชน เนื่องจากยูนุส  
เชื่อว่าชาวบ้านที่ยากจนแต่สามารถเอาตัวรอดมาได้นั้น เพราะเขามีทักษะในการเอาตัวรอด  
จึงไม่ต้องเสียเวลาฝึกอบรมใหม่ แต่ควรช่วยให้พวกเขาที่มีเงินทุนเพื่อนำทักษะดังกล่าวไปใช้ได้  
อย่างเต็มที่ เช่น การสานตะกร้า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การรับจ้างตีบสามล้อ เป็นต้น  
และธนาคารมีพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์แบบเชื่อใจ (trust) นโยบายธนาคารจึงมุ่งมันที่จะฟื้นฟู  
คนที่มีปัญหาการชำระหนี้ ไม่ใช่การมุ่งลงโทษลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้

#### 1.2.1.5 ปัจจัยสู่ความสำเร็จของธนาคารกรามีน<sup>10</sup>

(1) การยึดมั่นในเป้าหมายที่จะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่แสวงหากำไร  
ไม่ใช่ของค์กรการกุศล แม้ว่าธนาคารกรามีนจะก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนจน แต่ธนาคารกรามีน  
ก็ไม่ใช่ของค์กรเพื่อการกุศลที่บริจาคเงินให้กับคนจน ธนาคารกรามีนมีการปล่อยสินเชื่อที่คิด  
ดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยปกติแต่จะไม่คิดดอกเบี้ยทบต้น และต้องการเงินกู้คืนจากลูกหนี้

---

<sup>10</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, “บทความพิเศษ: มูฮัมหมัด ยูนุส ประเทศไทย และอนาคต  
ไมโครเครดิต,” *สารคดี*, ปีที่ 22 ฉบับที่ 264, (กุมภาพันธ์ 2550),

<<http://www.sarakadee.com/web/modules.php?name=Sections&op=printage&articid=675>>.

อย่างไรก็ดี ธนาคารกรามีนมีความแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปนั้นจะมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างผลกำไรสูงสุด ในขณะที่ธนาคารกรามีนมิได้มีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างผลกำไรสูงสุด แต่เป็นการให้บริการทางการเงินแก่คนจน โดยเฉพาะผู้หญิงเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ในการต่อสู้กับความยากจน สามารถสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัว และมีฐานะมั่นคง

(2) การสร้างกระบวนการและกลไกต่างๆ ที่เชื่ออำนวยการให้คนจนสามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากการให้สินเชื่อของธนาคารกรามีนนั้นเป็นการให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการในการพัฒนาศักยภาพของลูกหนี้ในการชำระหนี้ กล่าวคือ การสร้างระบบเครือข่ายกลุ่มหรือระบบอนุมติสินเชื่อแบบกลุ่ม (solidarity group) ซึ่งแตกต่างจากการขอสินเชื่อแบบรายบุคคลจากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากผู้ที่ต้องการขอสินเชื่อจากธนาคารกรามีนต้องรวมตัวกันให้ได้กลุ่มละ 5 คน และแต่ละคนจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกันแทนการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งวิธีการขอสินเชื่อแบบเป็นกลุ่มนี้จะส่งผลให้สมาชิกในกลุ่มช่วยเหลือกันเองและเป็นการใช้แรงกดดันทางสังคมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ขอสินเชื่อมีวินัยในการชำระหนี้ให้ตรงเวลา

นอกจากนี้ สินเชื่อที่ธนาคารกรามีนให้กู้ในครั้งแรกนั้นจะเป็นเงินจำนวนที่ต่ำเพื่อให้ลูกหนี้ในกลุ่มสามารถชำระหนี้ได้ตรงตามเวลาและสามารถให้สมาชิกในกลุ่มคนอื่นๆ สามารถขอสินเชื่อก้อนต่อไปได้ โดยในช่วงเริ่มแรกของการก่อตั้งธนาคารนั้น จะมีการปล่อยสินเชื่อจำนวน 365 ตากาต่อปี<sup>11</sup> (ประมาณ 183 บาท) เพื่อให้ผู้กู้ชำระคืนเป็นรายวัน วันละ 1 ตากา ซึ่งเป็นวิธีในการบริหารความเสี่ยงของธนาคารรวมถึงเป็นการแบ่งเบาภาระในการชำระหนี้ให้กับผู้ขอสินเชื่อ ปัจจุบันสินเชื่อของธนาคารกรามีนมีระยะเวลา 1 ปี และกำหนดให้ชำระคืนเงินต้นร้อยละ 2 ทุกสัปดาห์ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี

(3) การดำเนินธุรกิจในลักษณะ “Trust-based Banking” คือการที่ธนาคารมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของลูกหนี้ที่มีฐานะยากจน แต่เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่จะขาดซึ่งวินัยในการใช้เงิน วิธีการบริหารเงิน หรือช่องทางในการลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ดังนั้น ธนาคารกรามีนจึงให้ความสำคัญและทุ่มเทพยายามอย่างมากเพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษาดอกเบี้ยต่ำสำหรับบุตรหลานของลูกหนี้ สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อการประมง สินเชื่อระบบชลประทาน อีกทั้ง ธนาคารกรามีนยังมีเกณฑ์

---

<sup>11</sup> 1 ตากา = 2.50 บาท (โดยประมาณ)

ในการให้ลูกหนี้ออมเงินร้อยละ 5 ของเงินสินเชื่อ ในบัญชีออมทรัพย์ กองทุนบำนาญ กองทุนประกันชีวิต และกองทุนฉุกเฉิน เป็นต้น

นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้ว ก็ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นองค์กรการเงินฐานราก เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ที่ให้สินเชื่อแก่ประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลสินเชื่อฐานราก (Microcredit Regulatory Authority (MRA)) ถูกจัดตั้งโดยรัฐบาลของบังคลาเทศภายใต้กฎหมาย Microcredit Regulatory Authority Act, 2006 โดยมีภารกิจที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กรการเงินฐานราก เพื่อสนับสนุนกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เป็นองค์กรการเงินฐานราก (NGOs – MFIs) ในบังคลาเทศ

#### 1.2.2 กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลสินเชื่อฐานราก ค.ศ. 2006 (Microcredit Regulatory Authority Act, 2006)

ในอดีตองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายที่หลากหลาย ธนาคารกลางของบังคลาเทศได้จัดตั้งคณะกรรมการในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 ขึ้นมาเพื่อศึกษาเกี่ยวกับองค์กรการเงินฐานรากและการเชื่อมโยงกับภาคการเงินในระบบ และต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 2006 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสินเชื่อฐานรากขึ้น (Microcredit Regulatory Authority (MRA)) MRA เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่อยู่ในรูปขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) โดยภารกิจที่สำคัญของ MRA คือ การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรการเงินฐานรากอย่างเป็นระบบ และดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ เพื่อความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รวมทั้งดำเนินงานตามคำแนะนำจากทางภาครัฐเพื่อลดปัญหาความยากจนของประชาชน โดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลสินเชื่อฐานราก ค.ศ. 2006<sup>12</sup> ได้กำหนดสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

##### 1.2.2.1 ในเรื่องคำนิยามนั้น กฎหมายได้กำหนดคำนิยามที่สำคัญ ได้แก่

“หน่วยงานจัดหาเงินทุน” (The financing agency) หมายความว่า องค์กรสินเชื่อฐานราก (Microcredit) ใดๆ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐบาล เอกชน หรือองค์กรของต่างประเทศ ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นการให้สินเชื่อ หรือให้สินเชื่อแก่องค์กรการเงินฐานรากอื่นใด

<sup>12</sup> Microcredit Regulatory Authority Act, 2006,

<[http://mra.gov.bd/images/mra\\_files/mra\\_act\\_2006\\_english.pdf](http://mra.gov.bd/images/mra_files/mra_act_2006_english.pdf)>.

“เงินฝาก” หมายความว่า เงินฝากที่ได้รับจากสมาชิกหรือลูกค้าขององค์กร  
สินเชื่อฐานรากและจะได้รับคืนเมื่อมีการทวงถาม

“คนจน” หมายความว่า คนไร้ที่ทำกินไม่มีที่ดินหรือไม่มีทรัพย์สินใดๆ

“องค์กรสินเชื่อฐานราก” หมายความว่า องค์กรสินเชื่อใดๆ ไม่ว่าจะ  
จะมีชื่อเรียกอื่นใด โดยได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมในรูปแบบขององค์กรสินเชื่อฐานราก  
ตามกฎหมายฉบับนี้และจดทะเบียนภายใต้กฎหมายต่อไป

- กฎหมายว่าด้วยจดทะเบียนสมาคม (The Societies Registration Act,  
1860 (Act XXI of 1860))

- กฎหมายว่าด้วยทรัสต์ (The Trust Act, 1882 (Act II of 1882))

- กฎหมายว่าด้วยหน่วยงานอาสาสมัครเพื่อสวัสดิการทางสังคม  
(The Voluntary Social Welfare Agencies (Registration and Control) Ordinance, 1961  
(Ord. No XL VI of 1961))

- กฎหมายว่าด้วยชุมชนสหกรณ์ (Samabaya Samity Ain (cooperative  
societies act) (Act no 47 of 2001))

- กฎหมายว่าด้วยบริษัทจำกัด (Company Ain (company act) act of 1994)

“สินเชื่อฐานราก” หมายถึงการให้สินเชื่อโดยองค์กรสินเชื่อฐานรากโดยได้รับ  
การรับรองภายใต้กฎหมายนี้ เพื่อบรรเทาความยากจน การสร้างงาน และการดำเนินงานของ  
วิสาหกิจขนาดย่อม

1.2.2.2 ในเรื่องการทำกับคูแล่นการให้สินเชื่อฐานรากนั้น กฎหมายกำหนดให้มี  
การก่อตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อฐานรากเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการตาม  
กฎหมาย โดยมีสิทธิในการรวบรวมทรัพย์สินทั้งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ การลงนาม  
ในสัญญาและดำเนินการกิจกรรมอื่น ๆ อีกทั้งมีอำนาจในการดำเนินคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง  
โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อฐานรากจะต้องประกอบไปด้วย

(1) ผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งบังคลาเทศ เป็นประธานคณะกรรมการ  
โดยตำแหน่ง

(2) ตัวแทนจำนวน 6 คน ที่มาจากภาครัฐหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ  
จากภาครัฐ

(3) รองประธานกรรมการบริหาร โดยตำแหน่งพร้อมทั้งเป็นเลขานุการ  
ของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อฐานราก



โดยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำกับดูแลสินเชื่อ  
ฐานราก ได้แก่

(1) ออกใบอนุญาตในการดำเนินงานขององค์กรสินเชื่อฐานรากเพื่อบรรเทา  
ความยากจนของคนจนในประเทศ รวมทั้งมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตนั้น

(2) เก็บรักษา ตรวจสอบ และวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อ  
ฐานราก

(3) การควบคุมกิจการขององค์กรสินเชื่อฐานราก

(4) ดำเนินขั้นตอนเท่าที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบจากบัญชีขององค์กร  
สินเชื่อฐานราก

1.2.2.3 นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้มีเงินกองทุนเพื่อเป็นทุนหมุนเวียน  
ในการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลสินเชื่อฐานรากซึ่งประกอบไปด้วย

(1) เงินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล

(2) ค่าธรรมเนียมจากการออกใบรับรอง

(3) เงินที่ได้รับจากค่าปรับจากองค์กรสินเชื่อฐานราก

(4) เงินที่ได้รับจากแหล่งอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อ  
ฐานราก กำหนด

(5) ค่าธรรมเนียมรายปีที่ได้รับจากองค์กรสินเชื่อฐานราก

(6) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศ หน่วยงานหรือองค์กรระหว่าง  
ประเทศ

โดยเงื่อนไขของการใช้เงินกองทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน  
และต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยความเห็นของคณะกรรมการ นอกจากนี้  
คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อฐานรากจะต้องขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐบาล ภายในกรอบ  
เวลาก่อนสิ้นปีงบประมาณพร้อมระบุจำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่าย และจะต้องรักษาบัญชีและจัดเตรียม  
รายงานประจำปีเพื่อให้ผู้สอบบัญชี (ผู้ตรวจสอบบัญชี กรมบัญชีกลางของประเทศบังคลาเทศ)  
ตรวจสอบบัญชีประจำปี และส่งสำเนาของรายงานการตรวจสอบไปยังรัฐบาล

1.2.2.4 การออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการของธนาคารเงินฐานราก

ตามกฎหมายดังกล่าวในหมวดที่ 4 เรื่องการออกใบอนุญาต มาตรา 16  
ได้กำหนดว่าองค์กรสินเชื่อฐานรากจะดำเนินการในการให้สินเชื่อฐานรากจะต้องได้รับใบอนุญาต

จากคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อฐานราก (คณะกรรมการฯ) โดยการดำเนินการขอใบอนุญาต กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จัดตั้งองค์กรสินเชื่อฐานรากจะต้องส่งใบสมัครซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ตามรูปแบบและขั้นตอนที่กำหนด และคณะกรรมการฯ จะต้องตรวจสอบข้อมูลภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพิจารณาใบสมัครแล้วไม่เห็นควรอนุญาต คณะกรรมการฯ จะต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลภายในเวลาที่กำหนด โดยผู้ยื่นคำขอสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตัดสินใจไม่ให้ใบอนุญาต โดยคำตัดสินของคณะกรรมการถือว่าเป็นที่สุด

เมื่อพิจารณามาตรา 16 ทำให้เห็นว่ากระบวนการขั้นตอนในการขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจเป็นองค์กรการเงินฐานรากนั้น มีความเข้มงวดในการพิจารณาและมีระบบการอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้มีการพิจารณาเรื่องใบอนุญาตใหม่อีกครั้ง ส่วนเงื่อนไขรายละเอียดต่างๆ ของใบอนุญาต เช่น การระงับใบอนุญาต ทุนในการจัดตั้งเป็นองค์กรการเงินฐานราก จะกำหนดในกฎหมายลำดับรอง<sup>13</sup> อีกทั้งใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ ถือเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้ขอ หากมีการโอนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนถือว่าเป็นโมฆะ<sup>14</sup> นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานยังคงมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของผู้ยื่นคำขอเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ตามความเหมาะสม<sup>15</sup>

1.2.2.5 สำหรับขอบเขตของการประกอบธุรกิจขององค์กรสินเชื่อฐานรากนั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากที่ได้รับใบอนุญาตในการดำเนินธุรกิจเป็นองค์กรการเงินฐานรากแล้ว ธุรกรรมที่องค์กรการเงินฐานรากสามารถดำเนินกิจกรรมได้ มีดังนี้<sup>16</sup>

- (1) ให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนแก่คนยากจนให้มีชีวิตที่ดีขึ้น
- (2) ให้คำแนะนำและสนับสนุนคนยากจนสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- (3) รับฝากเงินจากสมาชิก
- (4) ได้รับเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากธนาคารหรือแหล่งอื่นๆ เพื่อการพัฒนา

กองทุน

---

<sup>13</sup> Section 17 (1), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

<sup>14</sup> Section 17 (2), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

<sup>15</sup> Section 17 (3), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

<sup>16</sup> Section 24, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

(5) ได้รับค่าธรรมเนียมจากการบริการการให้สินเชื่อตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

1.2.2.6 กำหนดให้มีกองทุนประกันเงินฝากเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินขององค์กรสินเชื่อฐานราก โดยคณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการดูแลรักษา

1.2.2.7 สำหรับเรื่องการเปิดเผยรายชื่อขององค์กรการเงินฐานราก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการฯ จะต้องประกาศเกี่ยวกับข้อมูลรายชื่อและที่อยู่ขององค์กรการเงินฐานรากในราชกิจจานุเบกษา

1.2.2.8 องค์กรการเงินฐานรากจะต้องจัดทำบัญชีงบประมาณ งบการเงิน ประจำปีล่วงหน้า และงบการเงินที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกำไรสุทธิประจำปี บัญชีขาดทุน และงบดุลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด และส่งสำเนาให้คณะกรรมการฯ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรสินเชื่อฐานรากเป็นครั้งคราว

1.2.2.9 ในส่วนของกรกระทำบางกรณี กฎหมายกำหนดให้องค์กรสินเชื่อฐานรากมีความผิดตามกฎหมายและมีโทษ เช่น กรณีการประกอบธุรกิจขององค์กรสินเชื่อฐานราก โดยไม่ได้รับใบอนุญาต โดยถูกถอนใบอนุญาตในการดำเนินธุรกิจแต่ยังดำเนินธุรกิจโดยไม่ได้รับใบอนุญาต การดำเนินงานโดยผิดวัตถุประสงค์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงการเงินฐานรากที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดคือองค์กรการเงินฐานรากที่อยู่ในรูปของธนาคารกรรมาสิน ซึ่งมีลักษณะการสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่และมีลักษณะเฉพาะไม่เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่หากเป็นการให้สินเชื่อก็จะต้องมีหลักประกันที่น่าเชื่อถือ ในขณะที่ธนาคารกรรมาสินไม่ต้องมีหลักประกันในการให้สินเชื่อ แต่กลับใช้แรงกดดันทางสังคมและใช้ระบบการกำกับกลุ่มเป็นเงื่อนไขในการชำระหนี้ของลูกหนี้ให้แก่ธนาคาร ส่วนองค์กรการเงินฐานรากอื่นๆ ที่อยู่ในรูปแบบขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทางภาครัฐต้องการควบคุมดูแลเนื่องจากองค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายทรัสต์ กฎหมายสมาคม จากความหลากหลายขององค์กรที่มีรูปแบบการให้สินเชื่อที่คล้ายคลึงกัน ในปี ค.ศ. 2006 จึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลสินเชื่อฐานราก ค.ศ. 2006 (Microcredit Regulatory Authority Act, 2006 เพื่อควบคุมดูแลองค์กรการเงินฐานรากเหล่านี้ทั้งในเรื่องการออกใบอนุญาต การจัดทำบัญชี รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีการสร้างระบบกองทุนประกันเงินฝากเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยส่งเสริมการเข้าถึงการเงินฐานรากอีกทางหนึ่ง

## 2. ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียมีความหลากหลายของผู้ให้บริการองค์กรการเงินฐานรากเหมือนกับหลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของธนาคาร องค์กรการกุศล กลุ่มช่วยเหลือตนเอง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน

### 2.1 รูปแบบการให้บริการการเงินฐานราก

การให้บริการการเงินฐานรากในประเทศอินเดียดำเนินกิจการในหลายรูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบก็มีกฎหมายควบคุมแตกต่างกันไป ดังนี้

2.1.1 องค์กรการเงินฐานรากที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Not-For-Profit Microfinance Institutions) เป็นรูปแบบขององค์กรการเงินฐานรากที่แพร่หลายที่สุด (มีจำนวนมากกว่า 500 องค์กรทั่วอินเดีย) และทำการจดทะเบียนในรูปแบบของทรัสต์ (Trusts) หรือ สมาคม (Societies) โดยองค์กรการเงินฐานรากที่ทำการจดทะเบียนในรูปแบบของทรัสต์หรือสมาคมนี้ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางอินเดีย อย่างไรก็ตาม ข้อเสียเปรียบก็คือองค์กรลักษณะนี้ไม่ได้มีการแสวงหาผลกำไร ทำให้ประสบปัญหาในการระดมทุนจากสถาบันทางการเงินอื่นๆ โดยเฉพาะจากธนาคารพาณิชย์เพราะไม่สามารถรับฝากเงินจากประชาชนได้ นอกจากนี้ ยังอาจจะเสี่ยงที่จะตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อ และกฎหมายป้องกันการคิดดอกเบี้ยเกินอัตรา (Usurious Loan Act 1918) จากกรณีที่องค์กรสาธารณกุศลดำเนินการเป็นองค์กรการเงินฐานราก

2.1.2 บริษัทการเงินฐานรากที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Not-For-Profit Companies) การจดทะเบียนองค์กรการเงินฐานรากในรูปแบบบริษัทยังไม่ได้ได้รับความนิยม (ปัจจุบันมีจำนวนองค์กรในลักษณะนี้เพียง 5 - 10 แห่งเท่านั้นในประเทศอินเดีย) อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนเป็นบริษัททำให้การทำงานขององค์กรมีความคล่องตัวมากกว่าองค์กรในรูปแบบของทรัสต์หรือสมาคม เนื่องจากมีเสรีภาพในการกำหนดขอบเขตการทำงานขององค์กรในหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทได้ อีกทั้งไม่ถูกแทรกจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ควบคุมองค์กรในลักษณะนี้คือกฎหมายสหกรณ์เพื่อผลประโยชน์ร่วม ค.ศ. 1995 (Mutually Aided Co-operative Societies Act 1995) กำหนดไว้ชัดเจนว่าบริษัทการเงินฐานรากภายใต้กฎหมายนี้ต้องไม่แสวงหาผลกำไร

2.1.3 สถาบันทางการเงินที่ให้บริการการเงินฐานรากนอกเหนือจากธนาคาร (For-Profit, Non-Banking Microfinance Financial Institutions) เป็นองค์กรการเงินฐานรากที่แสวงหาผลกำไร และจะต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทตามกฎหมายบริษัท ค.ศ. 1956 (Indian Companies Act 1956) ซึ่งสามารถรับฝากเงินจากประชาชนได้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางอินเดีย แม้ว่าจะมีมาตรการควบคุมดูแลที่ค่อนข้างจะรัดกุมกว่าองค์กรการเงินฐานรากในรูปแบบอื่น แต่สถาบันทางการเงินในลักษณะนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤติทางสังคมในรัฐอุตตราประเทศของอินเดีย และส่งผลต่อวิกฤติการเงินขององค์กรการเงินฐานรากทั่วทั้งประเทศอินเดียในปี ค.ศ. 2010

#### 2.1.4 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 1949 (Banking Regulation Act 1949<sup>17</sup>) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงการให้สินเชื่อแก่สมาคม การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร ธนาคารเพื่อการรับจำนองที่ดินของสหกรณ์ และสมาคมสหกรณ์ใดๆ โดยไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการการเงินฐานราก เว้นแต่เป็นกรณีที่ธนาคารท้องถิ่นและธนาคารพาณิชย์ซึ่งร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อเชื่อมโยงสำหรับการออกใบอนุญาตแก่ธนาคารท้องถิ่น

## 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการให้บริการการเงินฐานราก

การประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในประเทศอินเดียนั้น เรียกได้ว่าเป็นระบบการให้สินเชื่อแบบ "round-the-clock" หรือ "24-7" คือ สามารถขอสินเชื่อได้ตลอดเวลาไม่มีวันหยุด โดยการให้สินเชื่อนั้นส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 1,000 - 30,000 รูปี แต่ก็มีในบางกรณีที่มีการให้สินเชื่ออาจเพียง 10 รูปี หรืออาจสูงได้ถึง 500,000 รูปี

รูปแบบของการให้สินเชื่อนั้นมีหลากหลาย ในรัฐ Karnataka และ Rajasthan มีการให้สินเชื่อแบบ 100 วัน โดยกำหนดให้มีการหักดอกเบี้ย ณ วันที่มีการกู้ยืมเงิน โดยการกู้ยืมเงินจำนวน 1,000 รูปี จะถูกหัก 120 รูปี และจะมีการเรียกเก็บเงินคืนทุกวัน วันละ 10 รูปี เป็นเวลา

---

<sup>17</sup> Banking Regulation Act, 1949, <<http://www.legalindia.in/banking-regulation-act-1949>>.

100 วัน การคิดอัตราดอกเบี้ยนั้นก็อัตราที่หลากหลาย โดยอาจอยู่ระหว่างร้อยละ 12 - 150 ต่อปี โดยเฉลี่ย อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงินจากผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อจะอยู่ระหว่างร้อยละ 18 - 36 ต่อปี ดังนั้น การให้สินเชื่อในประเทศอินเดียจึงถือได้ว่าเป็นส่วนที่มีผลกระทบค่อนข้างมากสำหรับการดำรงชีพของประชากรในประเทศ

รัฐบาลอินเดียและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non - Profit Organisation (NGOs)) ได้ร่วมมือกันเพื่อสร้างระบบการเงินฐานรากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และในปี พ.ศ. 2549 ผู้ว่าการธนาคารกลางประเทศอินเดียได้แถลงให้นโยบาย โดยให้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาทบทวนสภาพและความพร้อม รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำกับดูแลการให้สินเชื่อ นอกจากนี้ คณะทำงานได้ทบทวนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในแต่ละมลรัฐในประเทศอินเดียและให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานของภาครัฐในหลายๆ มลรัฐ เช่น ผู้ว่าการจากรัฐ Andhra Pradesh ที่ปรึกษาระบบการเงิน (Finance Secretary) จากรัฐ Rajasthan และผู้แทนจากธนาคารกลาง (Reserve Bank of India) นอกจากนี้ยังมีผู้แทนจากอีกหลายๆ มลรัฐเข้าร่วมให้คำปรึกษาและข้อมูลในการทำการศึกษาดังกล่าว

รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียกำหนดให้รัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อในประเทศ ซึ่งในแต่ละมลรัฐในประเทศอินเดีย (ปัจจุบัน ประเทศอินเดียมีมลรัฐรวม 28 รัฐ) ก็ได้ออกกฎหมายกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ โดยมีเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไป เช่น ในรัฐ Andhra Pradesh ได้ออก Moneylenders Act 1349 F (Act No. V of 1349 F) และ Moneylenders Regulation, 1960 (A. P. Regulation No. 1 of 1960) ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการทวงถามหนี้ได้ด้วยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในต่างพื้นที่กัน ในรัฐ Orissa ก็มีกฎหมายซึ่งกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อหรือเจ้าหนี้ อีกสองฉบับ กล่าวคือ The Orissa (Scheduled Areas) Moneylenders' Regulation, 1967 และ Orissa Moneylenders' Act, 1939 ซึ่งก็มีผลบังคับใช้ในต่างพื้นที่ของรัฐ Orissa หรือในรัฐ Nagaland ก็มีกฎหมาย Nagaland Moneylenders Act, 2005 ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อว่าจ้างให้ดำเนินการทวงถามหนี้ต้องมีใบอนุญาตต่างหากอีกด้วย

จากผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการกู้ยืมเงินใน 22 มลรัฐของประเทศอินเดียพบว่าข้อกำหนดในกฎหมายมีความคล้ายกัน เช่น ข้อกำหนดดังต่อไปนี้

- การกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินในแต่ละมลรัฐ
- การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจให้ส่งข้อมูลทางบัญชีให้กับลูกหนี้ (statement of account)

- การกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับใบอนุญาต และการคุกคามลูกหนี้หรือการก้าวท้าวหรือการรบกวนลูกหนี้อย่างไม่เป็นธรรม
- การกำหนดขีดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด
- ข้อกำหนดเรื่องการพิจารณาของศาลกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับผู้ให้กู้ยืมเงิน
- ข้อกำหนดสำหรับบริษัทที่ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน (ในบางรัฐได้กำหนดให้ยกเว้นบทบัญญัติไม่ให้มีผลกับผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นบริษัท)
- ข้อยกเว้นกรณีที่เป็นสินเชื่อหรือการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือองค์กรทางการเงินต่างๆ

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของกฎหมายกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมเงิน (moneylender) ในประเทศอินเดียนั้นจึงรวมถึงการกำหนดนิยามของคำว่า "moneylender" โดยให้ความหมายรวมถึงบุคคล ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเงินไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพหลักหรือไม่ก็ตาม แม้ในหลายๆ มลรัฐ นิยามของความดังกล่าวจะกำหนดไม่ให้นำรวมถึงสถาบันการเงิน ธนาคาร หรือองค์กรทางการเงินที่ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมเงิน อีกทั้งกฎหมายของรัฐ Nagaland และ Andhra Pradesh ได้กำหนดไม่ให้นำรวมถึงนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด

ในบางมลรัฐของประเทศอินเดีย มีกฎหมายซึ่งกำหนดเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยตามหลัก "Damdupat" ซึ่งหลักดังกล่าวมาจากหลักทางกฎหมายศาสนาฮินดูว่าด้วยหนี้ ตามหลักดังกล่าว กำหนดให้การคิดอัตราดอกเบี้ยนั้น เมื่อรวมจำนวนดอกเบี้ยทั้งหมดแล้ว ห้ามไม่ให้คิดเป็นจำนวนเงินสูงเกินกว่าจำนวนเงินต้นที่ได้มีการกู้ยืม ซึ่งหลักการทางกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทั้งในกรณีที่เป็นการกู้ยืมเงินที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (secured loan) และกรณีที่เป็นสินเชื่อส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันในกฎหมาย Rajasthan Moneylenders Act กำหนดให้เจ้าหนี้ต้องคืนเงินส่วนเกินที่คิดเป็นดอกเบี้ยแล้วมากกว่าจำนวนเงินต้นคืนให้กับลูกหนี้อีกด้วย

#### 2.2.1 กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ. 1918 (Usurious Loans Act 1918)

ปัจจุบันกฎหมายกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ค.ศ. 1918 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้กู้ยืมเงินในประเทศอินเดีย โดยกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันไม่ให้มีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น ข้อกำหนดในกฎหมายฉบับนี้ จึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาถึงกรณีซึ่งมีการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงอย่าง

ไม่เป็นธรรม กรณีที่มีการทำธุรกรรมซึ่งไม่เป็นธรรมและเมื่อมีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ศาลอาจเห็นควรให้คู่กรณีทบทวนสาระของสัญญากู้ยืมเงินใหม่ เช่น การปรับลดอัตราดอกเบี้ย ให้เป็นระดับที่ศาลเห็นว่าเหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินเดียมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยกเว้นประเภทธุรกรรมหรือบุคคลที่กฎหมายฉบับนี้ต้องการให้มีผลบังคับใช้

### 2.2.2 กฎหมายว่าด้วยการคิดอัตราดอกเบี้ย ค.ศ. 1978 (Interest Act 1978)

ในบางกรณีที่มีข้อพิพาทขึ้นสู่ชั้นศาลที่มีประเด็นเรื่องอัตราดอกเบี้ย ศาลอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในทุกมลรัฐของประเทศอินเดีย โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการคิดอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินหรือการให้สินเชื่อเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ข้อกำหนดในกฎหมายดังกล่าวรวมถึงการให้อำนาจศาลในการพิจารณาอัตราดอกเบี้ยในทุกกรณี เช่น เพื่อการชำระหนี้ค้าง การตีความความเสียหาย หรือกรณีอื่นใดที่มีการเรียกร้อง ค่าดอกเบี้ย ให้มีอำนาจพิจารณาว่าอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนั้นเกินกว่าจำนวนอัตราดอกเบี้ยทั่วไป “current interest rate”

### 2.2.3 ร่างกฎหมายผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ค.ศ. 2007 (Money Lenders & Accredited Loan Providers' Bill 2007 (Model Law))

ร่างกฎหมายผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ค.ศ. 2007 เป็นกฎหมายแม่แบบ (Model Law) ที่ธนาคารกลางของประเทศอินเดียได้จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2008 เพื่อแก้ไขและปรับปรุงให้กฎหมายกำกับธุรกิจการให้สินเชื่อของแต่ละรัฐในอินเดีย ซึ่งมีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน เพื่อให้แต่ละรัฐนำไปปรับแก้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในการยกย่องกฎหมายดังกล่าว ได้มีการศึกษาข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศและกฎหมายในประเทศ เพื่อให้มลรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่ออย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมสามารถนำกฎหมายฉบับนี้ไปประยุกต์ใช้ เช่น ในรัฐปัญจาบ (Punjab) และรัฐหaryana (Haryana) ที่ยังไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายให้ผู้ประกอบการให้สินเชื่อต้องมีใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจหรือกำหนดให้ต้องมีการลงทะเบียนกับหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานทางอนุญาโตตุลาการเพื่อให้กรณีที่มีข้อพิพาท คู่กรณีอาจทำการตกลงเจรจาโดยไม่ต้องนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ชั้นศาลเพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและแบ่งเบาภาระของหน่วยงานตุลาการด้วย

สำหรับการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้สินเชื่อ นั้น หน่วยงานของรัฐในอินเดียยอมรับว่า หากมีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่เข้มงวดจนเกินไป



อาจส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจไปในท้ายที่สุด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องอาศัยการกู้ยืมเงินในการดำรงชีพ ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อจึงต้องพิจารณาถึงข้อจูงใจแก่ผู้ประกอบธุรกิจให้มาลงทะเบียนกับภาครัฐ รวมถึงข้อกำหนดที่จะปราบปรามผู้ให้สินเชื่อกระบบไปพร้อมๆ กัน กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดสาระสำคัญ<sup>18</sup> ดังนี้

2.2.3.1 บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลการให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเงินภายในประเทศ และเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับลูกหนี้หรือผู้กู้ยืมเงิน และเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในระบบการให้สินเชื่อส่วนบุคคล

2.2.3.2 กำหนดนิยามของคำว่า “สินเชื่อ” ที่อยู่ภายใต้การกำกับให้ หมายความว่า รวมถึงสินเชื่อไม่ว่าจะเป็นการให้ยืมเงิน หรือการให้สิทธิต่างๆ ซึ่งดำเนินการค้าปกติที่มีหรือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงสินเชื่อในเงินฝากในธนาคารของรัฐ สินเชื่อจากธนาคารของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือจากหน่วยงานท้องถิ่น สินเชื่อจากชุมชนสหกรณ์ สินเชื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือสินเชื่อจากภาครัฐเพื่อการพัฒนาชุมชน สินเชื่อจากบริษัทประกัน สินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับตราสารทางการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานการกุศล ทั้งนี้ ไม่มีการจำกัดวงเงินในการให้สินเชื่อ

2.2.3.3 กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดา (Money Lender) และผู้ให้สินเชื่อที่เป็นตัวแทนสถาบันการเงินในการให้สินเชื่อ (Accredited Loan Provider) ซึ่งมีการกำหนดนิยามไว้ดังนี้

“ผู้ให้สินเชื่อ” (money lender) คือ บุคคลที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือการให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะการประกอบธุรกิจดังกล่าวจะเป็นการประกอบธุรกิจหลักหรือไม่ก็ตาม

“ผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง” (Accredited Loan Provider) หมายความว่า รวมถึงบุคคลในข้อสัญญากับสถาบันผู้ให้สินเชื่อเพื่อนำสินเชื่อนั้นไปให้กู้ต่อแก่บุคคลอื่นในชื่อของตนเอง

---

<sup>18</sup> Reserve Bank of India, “Report of the Technical Group to Review Legislations on Money Lending,” <<http://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?UrlPage=&ID =513>>.

2.2.3.4 กำหนดให้รัฐบาลของแต่ละมลรัฐมีหน้าที่แต่งตั้งหน่วยงานรับจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นผู้ให้สินเชื่อหรือผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง และให้หน่วยงานรับจดทะเบียนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้วย

2.2.3.5 ผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจที่เป็นผู้ให้สินเชื่อหรือผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจดังกล่าวจากหน่วยงานที่รับจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งการประกอบธุรกิจจะสามารถกระทำเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

2.2.3.6 ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจที่เป็นผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ต้องผ่านการพิจารณาคุณสมบัติตามที่รัฐบาลของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนด

2.2.3.7 ไม่มีการกำหนดวงเงินการให้สินเชื่อ โดยการพิจารณาการให้สินเชื่อนั้นให้พิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อ

2.2.3.8 ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในบทกฎหมาย แต่กำหนดให้ภาครัฐออกเป็นประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดในการให้สินเชื่อของแต่ละพื้นที่ที่ผู้ให้สินเชื่อหรือผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง จะสามารถคิดได้ และห้ามคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแต่ละพื้นที่ตามที่ภาครัฐได้ประกาศ โดยในการคำนวณอัตราดอกเบี้ยนั้นให้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยขณะนั้น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ความเสี่ยง และค่าดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคิดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่นแต่อย่างใด แต่ผู้ประกอบการต้องจัดทำป้ายแสดงอัตราดอกเบี้ยไว้ในสถานที่ดำเนินการของตนไว้ให้ชัดเจน และห้ามคิดอัตราดอกเบี้ยซึ่งรวมแล้วเป็นจำนวนเงินเกิน 1 เท่าจากจำนวนเงินต้นที่ได้มีการกู้ยืม หากมีการคิดเกินกว่าอัตราที่กำหนด ก็ให้คืนจำนวนเงินที่เกินนั้นให้แก่ลูกหนี้

2.2.3.9 กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองจัดทำระบบบัญชี สมุดบัญชี หรือการจดทะเบียนหลักทรัพย์ค้ำประกันตามแบบที่รัฐได้ประกาศกำหนดให้กับผู้ขอสินเชื่อภายใน 8 วัน หลังจากที่ได้มีการตกลงให้สินเชื่อโดยให้ระบุถึงจำนวนสินเชื่อ ระยะเวลาการชำระหนี้ให้ชัดเจน และหมายเหตุอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อนั้นๆ พร้อมชื่อและที่อยู่ของผู้กู้ยืมเงินและของเจ้าหนี้ และอัตราดอกเบี้ย อีกทั้งในการชำระหนี้ ให้เจ้าหนี้ออกใบเสร็จรับเงินและลงลายมือชื่อด้วยทุกครั้ง

2.2.3.10 ให้ผู้ให้สินเชื่อมีหน้าที่ส่งบการเงินทั้งหมดให้กับหน่วยงานที่รับจดทะเบียนในพื้นที่ประกอบธุรกิจของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

2.2.3.11 ให้หน่วยงานที่รับจดทะเบียนหรือพนักงานที่ได้รับอนุญาตมีอำนาจดำเนินการเข้าตรวจค้นสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้ให้สินเชื่อหรือบุคคลอื่นหรือสถานที่อื่นใด

และสามารถยึดหรืออายัดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจได้ตามที่เห็นสมควร อีกทั้งมีอำนาจในการเรียกผู้ประกอบการธุรกิจเข้ามาให้คำชี้แจง แสดงหลักฐาน หรือเข้าพบเพื่อการใดๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรือเพื่อให้ข้อมูล

2.2.3.12 กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง จะต้องมีการจัดทำระบบบัญชี สมุดบัญชี และรายได้ตามที่ภาครัฐกำหนด และให้ส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้กับสถาบันการเงินผู้รับรอง และให้สถาบันการเงินผู้รับรองต้องทำรายงานส่งต่อไปยังหน่วยงานผู้รับจดทะเบียน

2.2.3.13 กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ประสงค์ที่จะเลิกประกอบธุรกิจให้สถาบันการเงินผู้รับรองแจ้งหน่วยงานผู้รับจดทะเบียนถึงความประสงค์ดังกล่าว และหากสามารถหาสถาบันการเงินอื่นมารับรองได้ภายใน 30 วันและได้รับการรับรองโดยสถาบันการเงินนั้น ให้ผู้รับจดทะเบียนถือว่าผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองนั้น ยังคงสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้

2.2.3.14 กรณีที่มีข้อพิพาทสำหรับการทำสัญญาที่มีจำนวนสินเชื่อเท่ากับหรือต่ำกว่า 50,000 รูปี (ประมาณ 36,160 บาท) (ไม่รวมดอกเบี้ย) ให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นเรื่องกับหน่วยงานอนุญาโตตุลาการระดับท้องถิ่นของประเทศอินเดีย

2.2.3.15 กรณีที่ในท้องถิ่นไม่มีหน่วยงานอนุญาโตตุลาการ และจำนวนสินเชื่อเท่ากับหรือต่ำกว่า 50,000 รูปี ให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อศาลประจำพื้นที่

2.2.3.16 ให้ศาลหรืออนุญาโตตุลาการมีหน้าที่พิจารณากรณีที่มีการร้องเรียนตามกฎหมายนี้ โดยให้เรียกคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและให้มีคำสั่งเพื่อไกล่เกลี่ยหนี้ โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการไต่สวน และพิจารณาว่าผู้ประกอบการได้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ครบถ้วนหรือไม่ หากพบว่าไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ให้ยกเลิกจำนวนดอกเบี้ยทั้งหมด โดยให้ลูกหนี้มีภาระชำระหนี้เพียงเงินต้นที่ได้ทำการกู้ยืมไป

2.2.3.17 เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้ให้ได้รับชำระหนี้คืนโดยเร็ว ในการดำเนินการทางศาล ให้มีการปรึกษากับศาลชั้นสูงได้ และให้ดำเนินการพิจารณากรณีดังกล่าวผ่านระบบการพิจารณาของศาลแบบลัดชั้นตอน (Fast Track Court) โดยกำหนดให้ดำเนินการพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 3 เดือน

กฎหมายที่กำกับดูแลการให้กู้ยืมเงินในแต่ละมลรัฐของประเทศอินเดียนั้น ได้มีการตราขึ้นเป็นระยะเวลาหลายสิบปี อีกทั้ง ระบบสถาบันการเงินก็มีความแพร่หลายมากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งการพิจารณาจึงต้องพิจารณาถึงสองปัจจัยนี้ที่สำคัญ กล่าวคือ กระบวนการ

การกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่อ และการเข้าถึงของระบบสถาบันการเงินในชุมชนในระดับฐานรากซึ่งรวมถึงความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับระบบการเงินด้วย การเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนนั้นสามารถทำได้ผ่านสองช่องทางหลักๆ กล่าวคือการขอสินเชื่อจากระบบการเงิน และการขอสินเชื่อจากผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งจากการศึกษาของธนาคารกลางของประเทศอินเดียพบว่า แม้จะมีการตรากฎหมายกำกับดูแลผู้ให้สินเชื่ออยู่แล้ว แต่ก็ยังมีบุคคลซึ่งให้สินเชื่อที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดคอยอยู่อย่างแพร่หลาย และยังคงมีการให้สินเชื่อที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดอยู่ ซึ่งเป็นหลักฐานบ่งชี้ได้ว่ากฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวนั้นยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่สามารถจูงใจให้ผู้ให้สินเชื่อมาจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า โดยผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินนั้น สามารถให้บริการเข้าถึงแหล่งชุมชนฐานรากได้ดีกว่าระบบสถาบันการเงินหรือระบบธนาคาร เช่น นักธุรกิจขนาดย่อม ผู้ประกอบการธุรกิจขนส่ง เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระและสตรี ดังนั้น ในการวางระบบสถาบันการเงินจึงควรมีการวางแผนเพื่อเสริมสร้างช่องทางสำหรับผู้ประกอบการเป็นผู้ให้สินเชื่อไว้ด้วย ซึ่งการวางระบบดังกล่าว ต้องกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีการวางแผนโครงสร้างเพื่อรองรับผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินและต้องให้การยอมรับผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินในการเป็นหนึ่งในปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ การที่ธนาคารและสถาบันการเงินให้ความสำคัญสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินเหล่านี้จึงจะเป็นทางออกในการกำกับดูแลผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินควบคู่ไปกับการให้บริการลักษณะธุรกิจสถาบันการเงิน โดยที่กำหนดให้ผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงิน ต้องมีศักดิ์ศรีในภาคการเงินและได้รับการยอมรับจากภาครัฐว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญเสมือนกับเป็นหนึ่งในบริการทางการเงินอื่นๆ ที่ผู้บริโภคจะได้รับจากสถาบันการเงินหรือธนาคาร ทฤษฎีดังกล่าวจึงเป็นที่มาของระบบการเชื่อมโยง (Linkage)

ระบบเชื่อมโยง (Linkage) นี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมายผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ค.ศ. 2007 (Money Lenders & Accredited Loan Providers' Bill 2007 (Model Law)) ที่ยกร่างโดยคณะทำงานที่จัดตั้งโดยธนาคารกลางของอินเดีย กล่าวคือ นอกจากการกำหนดนิยามของผู้ประกอบการในลักษณะ "ผู้ประกอบการให้สินเชื่อ" แล้ว ยังมีการกำหนดให้มีผู้ประกอบการลักษณะผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรองที่ดำเนินธุรกิจในลักษณะของการเป็นตัวกลางให้สินเชื่อระหว่างธนาคารและผู้ขอสินเชื่อ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวหมายความรวมถึง "บุคคลในข้อสัญญา กับสถาบันผู้ให้สินเชื่อเพื่อนำสินเชื่อนั้นไปให้กู้ต่อแก่บุคคลอื่นในชื่อของตนเอง"

แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2010 อินเดียได้ประสบวิกฤติความล้มเหลวของระบบการเงินฐานรากในรัฐอูตรประเทศ โดยจำนวนลูกหนี้กว่าร้อยละ 20 ประสบปัญหาชำระหนี้ไม่ทันตามกำหนด จึงส่งผลให้องค์กรการเงินฐานรากขาดสภาพคล่อง จนเป็นเหตุให้ธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ต้องออกมาให้การสนับสนุนรับรองสถานะทางการเงินขององค์กรการเงินฐานรากที่ประสบปัญหาปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินเหล่านี้ โดยเบื้องหลังของปัญหาเกิดจากการจัดเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินไป และใช้วิธีการทวงหนี้ที่โหดร้ายไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้ รัฐอูตรประเทศได้ออกกฎหมายประจำรัฐว่าด้วยเรื่องการควบคุมดูแลองค์กรการเงินฐานรากแบบแสวงหาผลกำไร ค.ศ. 2010 (Andhra Pradesh Microfinance Ordinance – APMO 2010)<sup>19</sup> มีผลบังคับใช้กับสถาบันทางการเงินที่ให้บริการการเงินฐานรากนอกเหนือจากธนาคาร (For-profit, non-banking microfinance financial institutions) โดยเฉพาะ และให้ทั้งองค์กรในรูปแบบนี้ที่เปิดให้บริการการเงินฐานรากในรัฐอูตรประเทศ และลูกหนี้จัดทะเบียนกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เปิดเผยวิธีการเร่งเก็บการชำระหนี้รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันนั้นๆ เก็บจากลูกหนี้ของตน บทลงโทษของสถาบันทางการเงินที่จะผิดข้อบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ สมาชิกสถาบันการเงินการเงินฐานรากได้ยื่นคำร้องต่อศาล แต่ศาลชั้นต้นประจำรัฐอูตรประเทศปฏิเสธคำร้องขอของกลุ่มสมาชิกสถาบันการเงินการเงินฐานรากที่ให้ระงับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยอ้างว่าการออกกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อกำกับดูแลสถาบันที่แสวงหาผลกำไรเป็นการกระทำที่เข้าช้อนกับมาตรการกำกับดูแลในกฎหมายบริษัทที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้วศาลเห็นว่ากฎหมายฉบับใหม่มีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้โดยตรง ซึ่งต่างจากมาตรการควบคุมในกฎหมายบริษัท (Indian Companies Act 1956)

จากผลกระทบของรัฐอูตรประเทศ ได้ส่งผลเสียหายต่อระบบการเงินฐานรากทั้งประเทศอินเดีย จนนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายที่กระทรวงการคลังของอินเดียเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและควรออกเป็นกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากให้อยู่ในการควบคุมของธนาคารกลางอินเดียเพียงองค์กรเดียว จึงได้มีการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วย

---

<sup>19</sup> Renuka Sane and Susan Thomas, "A policy response to the Indian micro – finance Crisis," Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai April 2011, <<http://www.igidr.ac.in/pdf/publication/WP-2011-007.pdf>>.

การพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก ค.ศ. 2012 The Micro Finance Institutions (Development and Regulation) Bill, 2012 ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภา<sup>20</sup>

2.2.4 ร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก ค.ศ. 2012 (The Micro Finance Institutions (Development and Regulation) Bill, 2012<sup>21</sup>

ในช่วงปีงบประมาณ ค.ศ. 2006 -2007 รัฐบาลกลางได้เสนอ Micro Financial Sector (Development and Regulation) Bill, 2007 เข้าอยู่การพิจารณาของสภาเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2007 แต่ต่อมาได้เกิดการยุบสภาจึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว สิ้นสุดลง อย่างไรก็ดี จากปัญหาวิกฤตการณ์การเงินฐานราก (Microfinance Crisis) ทำให้กระทรวงการคลังได้เสนอร่างกฎหมาย The Micro Finance Institutions (Development and Regulation) Bill, 2012 อีกครั้งหนึ่งซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างกฎหมายปี ค.ศ. 2007 โดยร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนยากจนหรือคนด้อยโอกาส ในชนบทหรือในเมือง สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับชนบทและในเมืองที่ยากจน กฎหมายดังกล่าวได้ กำหนดให้ธนาคารกลางของอินเดียเพียงผู้เดียวในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรการเงินฐานราก โดยองค์กรการเงินฐานรากจะต้องลงทะเบียนกับธนาคารกลางในการจะดำเนินการกิจกรรมด้านการเงินฐานราก โดยสาระสำคัญของกฎหมาย มีดังนี้

#### 2.2.4.1 คำนิยามที่สำคัญ เช่น

(1) "สมาคมสหกรณ์" หมายถึง สมาคมหรือสหกรณ์ที่จดทะเบียนหรือ ถือว่าได้รับการจดทะเบียนภายใต้กฎหมายสหกรณ์ ค.ศ. 1912 หรือกฎหมายกลางหรือรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสหกรณ์ในขณะที่มีผลบังคับ

---

<sup>20</sup> สืบค้นจาก <<http://www.microfinancefocus.com/mffnews/microfinance-bill-budget-session-2012>>. M. Sahoo, Renuka Sane and Susan Thomas, "How is financial regulation different for micro – finance?," Indira Gandhi Institute of Development Research. Mumbai January 2012, <<http://www.igidr.ac.in/pdf/publication/WP-2012-005.pdf>>.

<sup>21</sup>The Micro Finance Institutions (Development and Regulation) Bill, 2012, <[http://www.ujjivan.com/pdf/Microfinance\\_Bill\\_in\\_Parliament.pdf](http://www.ujjivan.com/pdf/Microfinance_Bill_in_Parliament.pdf)>.

(2) "อัตราร้อยละต่อปี" หมายถึงอัตราโดยรวมต่อปีที่คิดเป็นอัตราร้อยละ ซึ่งประกอบด้วยอัตราดอกเบี้ย การคิดค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายด้านบริการและค่าใช้จ่ายอื่นใด

(3) "การให้บริการด้านสินเชื่อฐานราก" หมายถึง การให้สินเชื่อ การทวงจ่าย หรือการรับประกัน หรือการขยายการให้สินเชื่อซึ่งมีหรือไม่มีการค้าประกัน

(4) "องค์กรการเงินฐานราก" หมายถึง

- สมาคมที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย The Societies Registration Act, 1860 หรือ

- บริษัทที่จดทะเบียนภายใต้มาตรา 3 ของกฎหมาย The Company Act, 1956 หรือ

- ทรัสต์ ที่ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายใดๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ หรือ

- นิติบุคคล หรือ

- องค์กรอื่นใดที่ถูกระบุโดยธนาคารกลาง

ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการการเงินฐานรากซึ่งถูกระบุไว้ในกฎหรือระเบียบ แต่ไม่รวมถึง

- ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐ รวมถึงบริษัทย่อยของธนาคาร ธนาคารสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ธนาคารเพื่อการฟื้นฟู ธนาคารเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งชาติ ธนาคารแห่งชาติ ธนาคารเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

- สมาคมสหกรณ์ที่มีหน้าที่หลักในการดำเนินงานทางการเกษตรหรือกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือการซื้อขายสินค้าใด ๆ

- บุคคลที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงิน และลงทะเบียนเป็นผู้ให้สินเชื่อ (Moneylender) ภายใต้การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของกฎหมายระดับรัฐ

(5) "ลูกค้ำ" หมายถึง สมาชิกขององค์กรการเงินฐานรากหรือกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (Self- Help Groups) หรือลักษณะขององค์กรหรือกลุ่มอื่นใดที่ให้บริการการเงินฐานราก

(6) "การบริการการเงินฐานราก" หมายถึงการให้บริการทางการเงินในปริมาณที่น้อยแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยองค์กรการเงินฐานราก ซึ่งเป็นการให้บริการในลักษณะ ดังนี้

- การให้วงเงินสินเชื่อฐานรากในจำนวนไม่เกิน 500,000 รูปี (ประมาณ 250,000 บาท) สำหรับแต่ละบุคคล เว้นแต่กรณีที่ธนาคารกลางเห็นเป็นการสมควรอาจจะขยายสินเชื่อได้แต่ต้องไม่เกิน 1,000,000 รูปี (ประมาณ 500,000 บาท)

- การบริการด้านบำนาญหรือการประกัน

- การโอนเงิน
- การให้บริการอื่นๆ ที่อาจจะทำได้

2.2.4.2 ส่วนในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเงินฐานราก (Micro Finance Development Council) เพื่อให้คำแนะนำแก่ธนาคารกลางอินเดียในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาภาคการเงินฐานราก และส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึง โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วย<sup>22</sup>

(1) บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการธนาคารสินเชื่อเพื่อชนบทและการเงินฐานราก ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ

(2) เจ้าหน้าที่จำนวน 4 คน โดยมาจากกระทรวงหรือกรมของรัฐที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านการเงิน การพัฒนาชนบท การพัฒนาด้านเด็กและผู้หญิง การขจัดปัญหาความยากจนในเมืองและที่อยู่อาศัย โดยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเลขานุการขององค์กรนั้น

(3) เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการบริหารของธนาคารกลางอินเดีย

(4) เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการบริหารของธนาคารเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

(5) เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการบริหารของธนาคารการเคหะแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายธนาคารการเคหะแห่งชาติ ค.ศ. 1987

(6) สมาชิกไม่เกิน 4 คนซึ่งอย่างน้อยสองคนต้องเป็นผู้หญิงโดยได้รับการเสนอชื่อจากธนาคารกลาง และมีประสบการณ์ทางด้านธนาคารสินเชื่อเพื่อชนบทและการเงินฐานราก หรือเป็นผู้แทนขององค์กรการเงินฐานรากหรือสถาบันอื่นใดที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเงินฐานรากนั้น กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ธนาคารกลางในการออกนโยบายและมาตรการต่างๆ แล้ว ยังรวมถึงอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

(1) การพัฒนานวัตกรรมและการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการการเงินฐานราก

---

<sup>22</sup> Section 4, The Microfinance Institution (Development and Regulation) Bill, 2012

<sup>23</sup> Section 7, The Microfinance Institution (Development and Regulation) Bill, 2012



- (2) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตสำหรับการสร้างฐานข้อมูลของลูกค้า เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ที่ให้บริการทางการเงินฐานราก
- (3) การจัดทำระบบเกี่ยวกับการการรับเรื่องร้องทุกข์และให้คำปรึกษาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของลูกค้าของการบริการทางการเงินฐานรากหรือ
- (4) เรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการโดยรัฐบาลกลางเห็นควรส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึงและปกป้องผลประโยชน์ของลูกค้าเพื่อการบริการทางการเงินฐานราก

2.2.4.3 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเงินฐานรากระดับมลรัฐ (State Micro Finance Councils)<sup>24</sup> มีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับคณะทำงานการเงินฐานรากระดับเขต การตรวจสอบการก่อภาระหนี้มากเกินไป (ถ้ามี) ขององค์กรการเงินฐานรากระดับมลรัฐ นอกจากนี้คณะกรรมการการเงินฐานรากระดับมลรัฐจะต้องส่งรายงานรายไตรมาสให้แก่รัฐบาล ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาขององค์กรการเงินฐานราก ซึ่งรวมไปถึงการให้สินเชื่อฐานราก ขององค์กรการเงินฐานราก การก่อภาระหนี้มากเกินไปของลูกค้า (ถ้ามี) และผลการผิคนัดชำระหนี้จำนวนมาก เป็นต้น

2.2.4.4 กำหนดให้มีคณะทำงานการเงินฐานรากระดับเขต (District Micro Finance Committees) ในแต่ละเขตโดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบการพัฒนาการเงินฐานราก ในระดับเขต การตรวจสอบการก่อภาระหนี้มากเกินไป (ถ้ามี) ขององค์กรการเงินฐานรากระดับเขต นอกจากนี้คณะกรรมการการเงินฐานรากระดับเขตจะต้องส่งรายงานรายไตรมาสให้แก่ธนาคารกลางและส่งสำเนาให้แก่คณะกรรมการการเงินฐานรากระดับมลรัฐอีกด้วย

2.2.4.5 สำหรับการลงทะเบียนขององค์กรการเงินฐานรากนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจองค์กรการเงินฐานรากจะต้องได้รับใบรับรองการลงทะเบียนจากธนาคารกลางอินเดีย และปฏิบัติตามกฎหมายดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

- (1) องค์กรการเงินฐานรากที่ประสงค์จะเริ่มธุรกิจการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากจะต้องส่งใบสมัครเพื่อลงทะเบียนต่อธนาคารกลางของอินเดียตามแบบและวิธีการที่กำหนดพร้อมกับชำระค่าธรรมเนียม

---

<sup>24</sup> Section 8, The Microfinance Institution (Development and Regulation) Bill, 2012

<sup>25</sup> Section 14, The Microfinance Institution (Development and Regulation) Bill, 2012

(2) องค์กรการเงินฐานรากใดๆ ที่จัดตั้งก่อนกฎหมายฉบับนี้ที่ใช้อยู่ ภายในระยะเวลา 3 เดือนก่อนที่องค์กรการเงินฐานรากจะสิ้นสถานภาพ ให้ส่งใบสมัครเพื่อลงทะเบียนต่อธนาคารกลางอินเดียตามกฎหมายฉบับนี้

(3) บริษัทที่จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินกับธนาคารกลางอินเดียภายใต้หมวด III-B ของกฎหมายว่าด้วยธนาคารกลางอินเดีย ค.ศ. 1934 และมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้บริการการเงินฐานราก ให้ลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบสถาบันการเงินฐานรากตามกฎหมายฉบับนี้

(4) ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่จดทะเบียนเป็นองค์กรการเงินฐานรากภายใต้กฎหมายฉบับนี้ให้ดำเนินงานให้สอดคล้องกับข้อกำหนดและเงื่อนไขของการลงทะเบียน รวมทั้งกฎ ระเบียบ คำสั่ง และแนวปฏิบัติที่ออกโดยธนาคารกลางอินเดียแก่ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

2.2.4.6 อำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากนั้น

(1) กฎหมายกำหนดให้ธนาคารกลางมีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากในการออกหนังสือรับรองการลงทะเบียน อีกทั้งกำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำขอเป็นองค์กรการเงินฐานราก ดังนี้

- ลักษณะโดยทั่วไปหรือการบริหารการจัดการขององค์กรการเงินฐานรากนั้น ไม่มีลักษณะที่จะทำให้ผลประโยชน์ของลูกค้าได้รับความเสียหายจากการบริการทางการเงินฐานราก

- ผู้ยื่นคำขอมีเงินทุนสุทธิมาจากการสำรองเงินทุนหรือเงินอุดหนุนหรือเงินบริจาคที่ได้รับมาอย่างน้อย 500,000 รูปี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

องค์กรการเงินฐานรากใดได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็ให้ธนาคารกลางออกใบรับรองการลงทะเบียนและดำเนินการให้บริการการเงินฐานรากตามกฎหมายฉบับนี้ได้

(2) นอกจากเรื่องการกำกับดูแลการลงทะเบียนขององค์กรการเงินฐานรากในการให้บริการการเงินฐานรากแล้วนั้น ธนาคารกลางอินเดียยังมีหน้าที่ในการ

- ส่งเสริมและการพัฒนาการเงินฐานรากและมีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึง

- กำหนดนโยบายที่เหมาะสมและอำนวยความสะดวกในการกระตุ้นการพัฒนาขององค์กรการเงินฐานรากให้มีความโปร่งใส ระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ และการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากเพื่อความสะดวกในการให้บริการทางการเงินฐานราก

- การจัดให้มีการจัดอันดับเครดิตหรือการประเมินสำหรับองค์กรการเงิน  
ฐานราก
- การกำหนดอัตราสูงสุดของอัตรากำไรหรืออัตราร้อยละต่อปี (ดอกเบี้ย  
ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ) ขององค์กรการเงินฐานรากในการให้สินเชื่อฐานรากแก่ลูกค้า
- การเปิดเผยข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าการ  
ให้บริการทางการเงินฐานรากมีค่าใช้จ่ายที่ไม่แพงและเหมาะสมกับลูกค้า
- การขอข้อมูลขององค์กรการเงินฐานรากเพื่อเก็บรักษาข้อมูลการบริการ  
การเงินฐานรากในเครือข่ายสาธารณะและเผยแพร่ข้อมูลนั้นในเครือข่ายระดับชาติ

(3) ในกรณีที่ธนาคารกลางเห็นว่าเพื่อเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือ  
เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกิจกรรมขององค์กรการเงินฐานรากใดๆ ดำเนินการในลักษณะที่อาจก่อให้เกิด  
ความเสียหายต่อผลประโยชน์ของลูกค้า ธนาคารกลางอาจกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรการเงิน  
ฐานรากและมีผลผูกพันองค์กรการเงินฐานรากที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่ธนาคารกลางกำหนด  
โดยการจัดตั้งดังกล่าวพิจารณาจาก

- จำนวนสินทรัพย์ในการให้บริการการเงินฐานรากและสัดส่วนของลูกค้า
- ระยะเวลาให้สินเชื่อฐานรากแก่ลูกค้า ข้อกำหนดและเงื่อนไขและระยะเวลา  
การชำระคืน
- การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ผลประโยชน์ หรือเงื่อนไขอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับ  
การให้สินเชื่อฐานราก ซึ่งรวมถึงอัตรากำไรสูงสุดที่คิดโดยองค์กรการเงินฐานราก
- การเข้าเป็นสมาชิกของศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ เพื่อการจัดตั้งแผนก  
การเงินฐานรากขึ้น เป็นต้น

(4) ในเรื่องของการกำหนดเพดานอัตรากำไรขององค์กรการเงินฐานรากนั้น  
ธนาคารกลางจะเป็นผู้กำหนดไม่ให้องค์กรการเงินฐานรากเรียกเก็บอัตรากำไร (ดอกเบี้ย  
ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ) ได้เกินกว่าเพดานอัตราสูงสุดที่ธนาคารกลางกำหนด เว้นแต่  
จะได้รับยกเว้นเป็นคราวๆ จากธนาคารกลาง โดยอัตรากำไรที่แต่ละองค์กรการเงินฐานราก  
จะสามารถเรียกเก็บได้นั้น ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ ประเภทหรือการจัดตั้งขององค์กร ขนาด  
ขององค์กร ความเสี่ยง และตัวแปรอื่นๆ และจะต้องประกาศให้ลูกค้าหรือผู้ขอสินเชื่อได้ทราบ  
เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เรียกเก็บเป็นรายปีลงในเอกสารการ  
ขอสินเชื่อของลูกค้าอย่างชัดเจน โดยองค์กรการเงินฐานรากจะต้องได้รับการรับรองจากผู้สอบ  
บัญชีตามกฎหมายในการคิดอัตรากำไรไม่เกินเพดานที่ธนาคารกลางกำหนด

2.2.4.7 ในเรื่องการถอนใบรับรองการขึ้นทะเบียนขององค์กรการเงินฐานราก ธนาคารกลางอินเดียอาจยกเลิกการรับรองการขึ้นทะเบียนให้แก่องค์กรการเงินฐานราก ในกรณีดังต่อไปนี้ เช่น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขของธนาคารกลางที่กำหนดให้ยุติการดำเนินธุรกิจที่ส่งผลร้ายต่อผู้ฝากเงิน หรือการสิ้นสุดสภาพการดำเนินธุรกิจการให้บริการทางการเงินฐานราก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินฐานรากใดไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินสามารถอุทธรณ์คำตัดสินต่อรัฐบาลกลางภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำตัดสินนั้น โดยคำตัดสินของรัฐบาลกลางถือว่าเป็นที่สุด<sup>26</sup>

2.2.4.8 ในเรื่องทุนสำรองการตรวจสอบบัญชีและผลตอบแทนนั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรการเงินฐานรากทุกองค์กรที่ลงทะเบียนกับธนาคารกลางจะต้องจัดตั้งกองทุนสำรองและโอนเงินเข้ากองทุนโดยคิดเป็นร้อยละจากกำไรสุทธิ อีกทั้งต้องเปิดเผยบัญชีกำไรขาดทุนหรือบัญชีรายได้และค่าใช้จ่ายใด ๆ ก่อนที่จะจ่ายเงินปันผล นอกจากนี้ ธนาคารกลางอาจจะออกระเบียบโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อประโยชน์ของลูกค้าขององค์กรการเงินฐานรากเกี่ยวกับการลงทุนทั้งหมดหรือบางส่วนของเงินกองทุนสำรองในหลักทรัพย์ซึ่งปราศจากภาวะผูกพัน

2.2.4.9 กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาการองค์กรการเงินฐานราก ซึ่งจะถูกบริหารจัดการและกำกับดูแลโดยธนาคารกลางของอินเดียโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารของธนาคารกลาง (Central Board of Directors of the Reserve Bank) โดยกองทุนฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ให้สินเชื่อ รีไฟแนนซ์ หรือความช่วยเหลือทางการเงินอื่นๆ สำหรับองค์กรการเงินฐานรากหรือองค์กรใดๆ ที่ธนาคารกลางประกาศกำหนดเป็นการเฉพาะ

(2) ให้เงินช่วยเหลือหรือเงินให้กู้ยืมเพื่อการฝึกอบรมและเสริมสร้างศักยภาพทั้งบุคคลากรและองค์กรการเงินฐานรากที่มีส่วนร่วมในให้บริการทางการเงิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมดังกล่าวตามข้อกำหนดและเงื่อนไข

(3) การลงทุนในตราสารทุนหรือการลงทุนในรูปแบบอื่นใดของทุนหรือกองทุนขององค์กรการเงินฐานรากหรือหน่วยงานอื่นๆ ตามข้อกำหนดและเงื่อนไข

---

<sup>26</sup> Section 17, The Microfinance Institution (Development and Regulation)

แม้ความพยายามของรัฐบาลกลางที่ต้องการกำกับดูแลดูแลองค์กรการเงินฐานราก ในรูปขององค์กรไม่แสวงหากำไรให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลภายใต้กฎหมายเดียวกัน แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีผู้ให้ความเห็นว่ายังขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าเหตุใดจะต้องมีการกำกับดูแลโดยธนาคารกลาง อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจการบริการทางการเงินขององค์กรการเงินฐานรากเทียบเท่ากับการให้บริการโดยสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการคุ้มครองผู้ขอสินเชื่อในการเข้าถึงสินเชื่อและเรื่องความเสี่ยงของระบบ (systemic risk)<sup>27</sup> ว่าหากเกิดวิกฤติการเงินฐานรากอีกครั้ง ร่างกฎหมายฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและผู้ขอสินเชื่ออย่างไร

## 2.3 การส่งเสริมการเข้าถึงการเงินทั่วถึง (Financial Inclusion)

### 2.3.1 การสร้างระบบ “Linkage”

การสร้างระบบ “Linkage” หรือระบบ “เชื่อมโยง” ระหว่าง ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ - สถาบันการเงิน - ผู้บริโภค นั้น อาจเป็นหนึ่งในทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานรากที่สามารถพบเห็นได้ในหลาย ๆ ชุมชนที่เป็นแถบชนบทของประเทศที่กำลังพัฒนา ศาสตราจารย์ J. Howard M. Jones แห่งมหาวิทยาลัยเรดดิง (University of Reading) ประเทศอังกฤษ ได้ทำการศึกษาระบบการเงินระดับฐานรากในหมู่บ้านของเมือง Rajasthan ประเทศอินเดีย และพบว่าผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นกลไกหลักที่ให้สินเชื่อเพื่ออุปโภคบริโภคแก่ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งการให้สินเชื่อในลักษณะดังกล่าวยังคงถูกละเลยโดยสถาบันการเงินหรือตัวกลางทางการเงินอื่นที่อาจมองว่าสินเชื่อที่มูลค่าต่ำนั้นไม่คุ้มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการดำเนินการ อีกทั้ง ผู้ให้สินเชื่อเหล่านี้ ยังมองได้ว่าเป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ของบุคคลซึ่งไม่สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือธนาคารได้ ดังนั้น การสร้างระบบ “เชื่อมโยง” ให้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมระหว่างสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อจึงมีความจำเป็นในการรวมผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกระบบเข้ามาสู่ในระบบ

การนำทฤษฎี “เชื่อมโยง” มาประยุกต์ใช้นั้นต้องกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินสามารถดำเนินกิจการของตนตามปกติได้ โดยการแทรกแซงของภาครัฐหรือสถาบันการเงินให้

---

<sup>27</sup> Shubho Roy, Renuka Sane and Susan Thomas, “ An economic policy and legal analysis of The Microfinance Institutions (Development & Regulation) Bill, 2011,” <<http://www.igidr.ac.in/pdf/publication/WP-2011-025.pdf>>.

น้อยที่สุด เพื่อให้การกู้ยืมเงินเป็นไปในแบบไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญถึงความสำเร็จในการให้กู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าว ตัวอย่างของ Praja Naya Niyamaka scheme (PNNs) ของประเทศศรีลังกาทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการให้สินเชื่อแบบไม่เป็นทางการ (informal credit link) โดยให้ธนาคารของรัฐ 2 แห่งร่วมกันให้สินเชื่อแก่ PNNs ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือทางการเงินซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อมีหลักประกันโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปี โดยให้นำสินเชื่อดังกล่าวไปให้กู้ยืมต่ออีกทอดแก่ผู้บริโภคหรือแก่บุคคลในชุมชนชนบทในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 30 ต่อปี ซึ่งธนาคารจะให้คำแนะนำเรื่องแนวปฏิบัติในการให้กู้ยืมแต่ยังไม่มียกข้อกำหนดเรื่องการแสดงเอกสารหรือการรายงานการบัญชีใดๆ

ในหลายๆ ประเทศ ทฤษฎีดังกล่าวยังอยู่ในขั้นกำลังพัฒนาและยังคงมีหลายๆ แนวทางในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดรูปแบบ หน่วยงาน บุคคล อัตราสินเชื่อ ฯลฯ อีกทั้งประเด็นเรื่องความเป็นธรรม ในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม การให้ผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการให้สินเชื่อในระบบ "เชื่อมโยง" มีข้อดีในแง่ที่สถาบันการเงินนั้น ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการอบรมผู้ให้สินเชื่อเหล่านี้ เหมือนกับการฝึกพนักงานของตน เพราะผู้ประกอบการให้สินเชื่อเหล่านี้มีประสบการณ์และความรู้ในการดำเนินธุรกิจของตน ซึ่งอาจเป็นหนึ่งในแรงจูงใจให้สถาบันการเงินร่วมโครงการในลักษณะ Praja Naya Niyamaka scheme ตามแบบอย่างในประเทศศรีลังกา

การสร้างระบบ "เชื่อมโยง" ระหว่างภาคธุรกิจ (formal sector) กับภาคอิสระ (informal sector) จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) องค์กรหรือการกำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐที่มีความเหมาะสมดำเนินการเป็นตัวกลางในการให้สินเชื่อ เช่น ในประเทศมาเลเซีย ธนาคารเพื่อการเกษตรสามารถให้สินเชื่อแก่ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตร สมาคมชาวเกษตร และผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวมีความซับซ้อนในเรื่องของการให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องสร้างระบบการบริหารจัดการผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ และให้ผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวดำเนินการในลักษณะเดิมต่อไปได้ เช่น การให้อิสระในการให้สินเชื่อ "ตามลักษณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อทั่วๆ ไปควรพึงกระทำ" ซึ่งหากการสร้างระบบเชื่อมโยงนี้มีการกำหนดเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจที่เข้มงวดจนเกินไปแล้ว ก็จะส่งผลให้ไม่มีผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อขาดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบดังกล่าว

สถาบันการเงินท้องถิ่นในประเทศอินเดียได้รวบรวมข้อมูลถึงข้อดีและข้อเสียของระบบ "Linkage" ไว้ดังนี้

ข้อดี

- สามารถระบุฐานลูกค้าในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- สามารถเข้าถึงแหล่งชุมชนในชนบทได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น
- เพิ่มประสิทธิภาพในการชำระเงินที่ได้มีการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน
- เพิ่ม Portfolio ของธนาคาร
- การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลงเมื่อเทียบกับอัตราของผู้ประกอบธุรกิจ

ให้สินเชื่อ

- ช่วยในการแก้ปัญหากรณีที่มีการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้รายเดิมหรือหลักประกันรายการเดียวกันทั้งในกรณีการให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินหรือจากผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ

- ลดระยะเวลาในการดำเนินการของสถาบันการเงินและแบงก์พาณิชย์ของธนาคารในการดำเนินงาน

- ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อสามารถดำเนินงานได้ทุกวันโดยไม่มีวันหยุดราชการ/วันหยุดธนาคาร หรือการดำเนินงานนอกเวลาของธนาคาร โดยเฉพาะสาขาของธนาคารในพื้นที่ชนบทที่ขาดแคลนบุคลากร

ข้อเสีย

- ธนาคารท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้เงิน อัตราดอกเบี้ยที่คิดในการปล่อยสินเชื่อต่อ และกฎเกณฑ์ในการทวงถามหนี้ได้

- การแทรกแซงทางการเมืองในท้องถิ่น

- การคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงของผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ และการที่ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่ออาจนำสินเชื่อดังกล่าวไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว

- ธนาคารไม่สามารถเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นได้โดยไม่ผ่านผู้ให้สินเชื่อ

- ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อจะครองตลาดให้สินเชื่อในท้องถิ่น (monopolistic) ส่งผลให้ธนาคารมีอำนาจในการต่อรองที่น้อยลง

ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อผ่านระบบ "เชื่อมโยง" นี้ ส่วนใหญ่นั้นอาศัยการเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราขั้นต่ำที่ร้อยละ 6 ในการดำเนินธุรกรรมต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการให้กู้ยืมในอัตราที่ไม่สูงนัก ในการศึกษาพบว่าผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อต่างมีข้อกังวลในเรื่องของการผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งอาจนำไปสู่ภาวะในการที่ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องรับชำระหนี้แทนลูกหนี้

นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลในเรื่องการเสียภาษีเงินได้แก่หน่วยงานของภาครัฐ และการให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของตนอาจนำระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจไม่สะดวกเสมือนเช่นการให้สินเชื่อระบบ

### 2.3.2 โครงการเชื่อมโยงระหว่างธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (Self Help Group – Bank Linkage Program)

#### 2.3.2.1 ความหมายของกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (Self Help Group)

SHG-Banking<sup>28</sup> เป็นโครงการที่ช่วยส่งเสริมธุรกรรมทางการเงินระหว่างธนาคารพาณิชย์ในชนบทในประเทศอินเดีย ที่ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนในระดับภูมิภาค และธนาคารสหกรณ์ในชนบทกับกลุ่มช่วยเหลือตนเองที่อยู่ในรูปแบบไม่เป็นทางการในฐานะที่เป็นลูกค้า (SHG เป็นตัวกลางทางการเงินโดยคนยากจนเป็นเจ้าของ) โดย SHG เกิดขึ้นจากความสมัครใจที่มีความต้องการสินเชื่อ ระยะเวลาที่ต้องการสินเชื่อ รวมถึงการชำระหนี้ส่วนใหญ่จะเป็นราย 15 วัน หรือ 1 เดือน โดยเป็นกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อปล่อยเงินกู้แก่สมาชิก โดยเงินกู้ยืมดังกล่าวเป็นการเพิ่มสภาพคล่องในเรื่องกำลังซื้อ การลงทุน และการบริโภคของผู้กู้

2.3.2.2 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ของโครงการ Self Help Group (SHG) – Bank Linkage Program นั้น จัดตั้งขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2530 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนในประเทศอินเดีย โดยเฉพาะสตรีที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบ ผ่านการจัดตั้งกลุ่ม SHG และเน้นให้สมาชิกรู้จักการออมเพื่อให้มีเงินสำหรับการบริโภคหรือกรณีฉุกเฉินเป็นหลัก

2.3.2.3 ในด้านโครงสร้างองค์กรนั้น โครงการดังกล่าวครอบคลุมครัวเรือนในอินเดียกว่า 70 ล้านครัวเรือน และถือเป็นโครงการการเงินระดับฐานรากที่ใหญ่ที่สุดในโลก แหล่งเงินทุนของโครงการส่วนใหญ่มาจากการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำของธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทและเกษตรกรรมแห่งชาติ (National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD)) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศอินเดีย โดยการให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงินอื่นที่เป็นสมาชิกประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ ธนาคารท้องถิ่น และธนาคารสหกรณ์

---

<sup>28</sup> Erhard. W. Kropp, B. S. Suran, Linking Banks and (Financial) Self Help Groups in India – An Assessment, Paper presented at the Seminar on SHG-bank Linkage Programme at New Delhi on 25th and 26th November 2002, p.1.



ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 ต่อปี เพื่อให้สถาบันการเงินดังกล่าวปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม SHG ต่อไป โดยผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน มีเพียง 2 อย่าง คือ การบริการเงินฝากและการให้สินเชื่อ

2.3.2.4 ในเรื่องกลไกการให้สินเชื่อ นั้น กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนโดยเฉพาะสตรี จัดตั้งกลุ่ม SHG ประมาณ 5-10 คน ตามความสมัครใจ ซึ่งอาจมีองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) เป็นตัวกลางในการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ การรวมกลุ่มดังกล่าวถือว่าเป็นกลุ่มนอกระบบ และไม่มีการจดทะเบียนทางกฎหมายแต่อย่างใด หลังจากที่ได้จัดตั้งกลุ่มแล้ว จะมีการจัดประชุมภายในกลุ่มเดือนละครั้ง เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มฝากเงิน และนำเงินไปฝากที่สถาบันการเงิน โดยมีอัตราดอกเบี้ยอยู่ระหว่างร้อยละ 4 - 6 หลังจากสถาบันการเงินได้ตรวจสอบแล้วว่ากลุ่มได้มีการฝากเงินอย่างเป็นประจำครบ 6 เดือน กลุ่ม SHG นั้นจะได้รับสิทธิในการรับสินเชื่อจำนวนเท่ากับ 4 เท่าของจำนวนเงินฝากในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 โดยมีระยะเวลาการกู้ยืมและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่สถาบันการเงินกำหนด อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินจะไม่เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่สมาชิกในกลุ่มจะมีความรับผิดชอบในการชำระคืนหนี้ของสมาชิกในกลุ่มของตนเองร่วมกัน (Joint liability) ทั้งนี้ กลุ่ม SHG สามารถนำเงินสินเชื่อไปปล่อยให้กับสมาชิกในกลุ่ม โดยกำหนดเงื่อนไขการกู้ยืมภายในกลุ่มกันเองได้

นอกจากนี้ กลุ่มยังได้จัดตั้งกองทุนรวมขึ้นมา ซึ่งเป็นกองทุนที่มาจากรายได้ดอกเบี้ยเงินฝาก และส่วนต่างดอกเบี้ยระหว่างอัตราที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินกับอัตราที่ปล่อยกู้ให้กับสมาชิกในกลุ่ม หลังจากที่ได้เงินฝากในบัญชี รวมถึงเงินในกองทุนสะสมมากพอ สมาชิกก็จะสามารถนำเงินดังกล่าวเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการใช้บริการทางการเงินในระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าได้

การควบคุมดูแลลูกค้าของ SHG Program นั้นถือว่าไม่เคร่งครัดเมื่อเทียบกับ Grameen Bank เนื่องจากการควบคุมดูแลนั้นเป็นหน้าที่ของภายในกลุ่มเอง ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของโครงการต่ำ และทำให้สถาบันการเงินสามารถปล่อยสินเชื่อได้ในอัตราที่ต่ำกว่าตลาดได้ โดยธนาคาร NABARD จะให้สินเชื่อผ่อนปรนในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 กับสถาบันการเงินในโครงการ เพื่อนำไปปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม SHG ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อไป ทั้งนี้ เงื่อนไขการกู้ยืมภายในกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละกลุ่ม และจะไม่มีมีการกู้ยืมระหว่างกลุ่ม อย่างไรก็ตาม SHG กลับสะท้อนรูปแบบของความไม่มีวินัยโดยให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ SHG Program ยังขาดระบบการจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่มีข้อมูล

ที่ถูกต้องใช้ในการดำเนินงาน และยังทำให้เกิดช่องโหว่ในการดำเนินงาน เนื่องจากสมาชิกบางคน อาจเป็นสมาชิกในหลายกลุ่ม ๆ เพื่อให้ได้รับสินเชื่อมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าประเทศอินเดียนั้นได้มีการนำเสนอกฎหมายและทางเลือกอื่น ๆ ที่ช่วยให้คนยากจนสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้น พร้อมกับการคุ้มครองคนยากจนและวิสาหกิจขนาดย่อม ทั้งกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายว่าด้วยการคิดอัตราดอกเบี้ย ร่างกฎหมายผู้ให้สินเชื่อและผู้ให้สินเชื่อที่ได้รับการรับรอง ค.ศ. 2007 (Money Lenders & Accredited Loan Providers' Bill 2007 (Model Law)) เป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลอินเดียต้องการแก้ไขและปรับปรุงให้กฎหมายกำกับธุรกิจการให้สินเชื่อของแต่ละรัฐในอินเดียที่มีข้อกำหนดแตกต่างกัน โดยให้แต่ละรัฐนำไปปรับแก้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อส่งเสริมให้ผู้ให้สินเชื่อมาลงทะเบียนกับภาครัฐ นอกจากนี้ จากวิกฤติทางการเงินฐานราก (Microfinance Crisis) ที่มีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตรา ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ส่งผลต่อสภาพคล่องและการผิดนัดชำระหนี้ นำไปสู่การล้มละลายขององค์กรการเงินฐานรากจำนวนมาก กระทรวงการคลังจึงออกมาตรการทางกฎหมาย ในการออกร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก ค.ศ. 2012 (The Micro Finance Institutions (Development and Regulation) Bill, 2012 โดยมีสาระสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการหลายชุด เพื่อตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรการเงินฐานราก การให้ใบรับรองการดำเนินกิจกรรมขององค์กรการเงินฐานรากให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การคิดอัตรากำไร (ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ) เป็นไปอย่างเหมาะสม พร้อมกับการคุ้มครองลูกค้าหรือผู้ขอสินเชื่อจากองค์กรการเงินฐานรากอีกด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีการส่งเสริมให้คนยากจนและวิสาหกิจขนาดย่อมสามารถเข้าถึงการเงินได้หลายวิธี เช่น การสร้างระบบ “Linkage” คือการสร้างเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อ (ซึ่งอาจเป็นลักษณะของ Moneylender เจ้าหนี้ในระบบ หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ก็ได้) ธนาคารพาณิชย์ กับผู้วิโกล ซึ่ง เป็นระบบที่ช่วยนำมาแหล่งเงินจากธนาคารพาณิชย์เข้าถึงแหล่งชุมชนในชนบทได้อย่างทั่วถึง และเพิ่มประสิทธิภาพในการชำระเงินของผู้ประกอบการธุรกิจการให้สินเชื่อที่ได้มีการกู้ยืมจากสถาบันการเงินอีกด้วย รวมทั้งโครงการเชื่อมโยงระหว่างธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (Self Help Group – Bank Linkage Program) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของธนาคารกรามีนที่ใช้ระบบการกู้เงินจากธนาคารแบบกลุ่ม โดยไม่มีหลักประกัน แต่ใช้ระบบกดดันเชิงสังคมในการบังคับชำระหนี้เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มสามารถกู้ยืมเงินนั้นจากธนาคารต่อไปได้

### 3. ประเทศฟิลิปปินส์

ความยากจนถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและยังคงมีอยู่ในประเทศฟิลิปปินส์ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติฟิลิปปินส์ที่ได้จากการสำรวจในปี ค.ศ. 2000 ได้แสดงให้เห็นว่าอัตรารายได้ต่อครัวเรือนต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 24.7 (หรือประมาณ 5.2 ล้านครอบครัว) แม้ประเทศฟิลิปปินส์จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการเข้าถึงสินเชื่อ แต่สามารถช่วยบรรเทาความยากจนแค่ 1 ใน 3 ของครอบครัวที่ยากจนเท่านั้น รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการเงินฐานรากว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีประสิทธิภาพที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะสามารถช่วยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าถึงสินเชื่อถึงร้อยละ 99.6 ของจำนวนอุตสาหกรรมทั้งหมด และร้อยละ 70 ของลูกจ้างในภาคแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้น 4.1 ล้านครอบครัว ที่มีรายได้ต่ำและปราศจากการเข้าถึงบริการทางการเงิน รัฐบาลจึงได้เริ่มต้นแก้ไขปัญหาเรื่องความยากจนและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนไปพร้อมๆ กัน โดยการใช้นโยบายภาครัฐเข้าไปแก้ไขปัญหาโดย

- ปฏิรูปนโยบายที่ดิน รัฐบาลอนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถจำนองที่ดินของตนได้ พร้อมกับกำกับการปรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทาน และการพัฒนาถนนในชนบท

- นโยบายตลาดการเงิน ธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้ธนาคารเพื่อชนบท (Rural Bank) ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ เข้ามามีส่วนช่วยในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรไม่ว่าจะเป็นการเปิดสาขาธนาคารในต่างจังหวัดมากขึ้น รวมถึงขนาดของการให้จำนวนสินเชื่อที่มีขนาดเล็กลง เป็นต้น

นอกจากนี้ ภาครัฐของฟิลิปปินส์ได้ปฏิรูประบบการเงินฐานรากขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และได้ออกแผนพัฒนาการเงินฐานรากชื่อว่า National Strategy for Microfinance (1997) ขึ้นในปี 2540<sup>29</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายบทบาทในการให้บริการทางการเงินฐานรากของภาคเอกชน โดยการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการให้บริการทางการเงินฐานรากผ่านนโยบายที่เน้นกลไกตลาด อาทิ การไม่กำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับการเงินฐานราก

---

<sup>29</sup> Deolito C. Valdemar, Rogelio A. Encinas, Magdalena D. Imperio, "Microfinance Activity in Philippines. Operational and regulatory challenges of the microfinance industry in the Philippines," IDLO MF Working Paper n. 2, October 2007 <[www.idlo.int/MF/Documents/Publications/13E.pdf](http://www.idlo.int/MF/Documents/Publications/13E.pdf)>.

จำกัดขอบเขตการให้การสนับสนุนสินเชื่อโดยตรงจากภาครัฐ และยกเว้นภาษีให้กับองค์กรการเงิน  
ฐานราก

ผลจากปฏิรูปดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์มีการแข่งขันในระบบการเงินฐานราก  
อยู่ในระดับสูง และมีองค์กรที่มีส่วนร่วมในการให้บริการทางการเงินฐานรากหลากหลายประเภท  
เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) กลุ่มนักลงทุน (Lending investors) ธนาคารชุมชน สหกรณ์  
ตลอดจนธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ องค์กรที่ให้บริการการเงินฐานรากโดยตรงจะให้บริการ ทั้งสินเชื่อ  
ระยะสั้นถึงระยะปานกลาง การบริการเงินฝาก เงินฝากประเภทใช้เช็ค การประกัน การโอนเงิน  
ทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการขอสินเชื่อกับธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคาร  
พาณิชย์ยังมีบทบาทช่วยให้องค์กรการเงินฐานรากสามารถบริหารสภาพคล่องส่วนเกินได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังมีการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่ดี โดยธนาคารกลาง  
ฟิลิปปินส์ (Bangko Sentral ng Pilipinas) เป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกได้ก่อตั้ง  
แผนกกำกับดูแลระบบการเงินฐานรากขึ้นโดยเฉพาะ พร้อมทั้งมี Micro Small and Medium  
Enterprise Finance Specialist Group คอยให้การสนับสนุนการตรวจสอบสถาบันการเงิน  
ฐานราก และมีคณะกรรมการระดับสูงด้านการเงินฐานรากโดยเฉพาะ

ธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้การให้บริการทางการเงินฐานรากเป็นหนึ่งใน  
ในภาคการธนาคารภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 2000 (General Banking  
Law of 2000) โดยอนุญาตให้มีการก่อตั้งธนาคารสหกรณ์ ธนาคารชุมชน และธนาคารชนบทได้  
ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้สถาบันการเงินประเภทผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน  
(Non-bank) ที่มีอยู่แล้วแปรสภาพเป็นธนาคารที่ได้รับใบอนุญาตและอยู่ภายใต้การกำกับดูแล  
รวมทั้งอนุญาตให้องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) สามารถรับเงินฝากได้ (แต่ต้องไม่เกินวงเงิน  
สินเชื่อ) พร้อมทั้งสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเงินฐานราก อาทิ อนุญาตให้  
สถาบันการเงินฐานรากสามารถปล่อยสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันเกินร้อยละ 30 ของปริมาณสินเชื่อ  
คงค้างทั้งหมดได้ จัดตั้งหน้าต่างปรับสภาพคล่อง (Rediscounting window) เพื่อเสริมสร้างสภาพ  
คล่อง จัดทำมาตรฐานในการดำเนินงานที่ยั่งยืนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับองค์กร  
ที่ให้บริการทางการเงินฐานราก

### 3.1 รูปแบบการให้บริการการเงินฐานราก

รูปแบบการให้บริการการเงินฐานรากในฟิลิปปินส์นั้น สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

#### 3.1.1 องค์กรการเงินฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่

องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) ซึ่งจดทะเบียนกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission)

3.1.2 องค์กรการเงินฐานรากที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และกลุ่มนักลงทุนกู้ยืม (Lending Investors) (ถือเป็นสถาบันการเงินประเภทผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank)) โดยสหกรณ์และเครดิตยูเนียนจดทะเบียนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาสหกรณ์ (Cooperative Development Authority)

#### 3.1.3 องค์กรการเงินฐานรากภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง ได้แก่

- ธนาคารชนบท (Thrift bank) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์แต่มีขนาดเล็กกว่า มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 1.18 – 7.41 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
- ธนาคารชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการเงินกับเกษตรกร ชาวประมง พ่อค้าแม่ค้า รวมถึงลูกจ้าง และธนาคารสหกรณ์ โดยมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 59,250 – 592,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ
- ธนาคารสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุน รวมถึงให้บริการทางการเงินต่างๆ กับสหกรณ์ มีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 92,600 – 3.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นอยู่กับพื้นที่

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการให้บริการการเงินฐานราก

3.2.1 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสังคมและการแก้ไขความยากจน (Social Reform and Poverty Alleviation Act of 1997 (Republic Act 8425))<sup>30</sup>

เป็นกฎหมายที่ลงนามในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1998 หลักการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การพัฒนาและช่วยแก้ไข

---

<sup>30</sup> Social Reform and Poverty Alleviation Act of 1997 (Republic Act 8425), <[http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1997/ra\\_8425\\_1997.html](http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1997/ra_8425_1997.html)>.

ความยากจนสำหรับครอบครัวชาวฟิลิปปินส์ให้สามารถเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐานทั้งทางด้านสุขภาพ อาหาร ที่อยู่อาศัย รายได้ที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การศึกษา ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความยากจนปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้อย่างทั่วถึงด้วย โดยมีการกำหนดค่านายมการเงินฐานราก หมายถึง การระดมเงิน เงินฝาก และการให้สินเชื่อให้แก่คนยากจนเพื่อปรับปรุงรายได้ขั้นพื้นฐานในครัวเรือนและเป็นการขยายการเข้าถึงแหล่งเงินฝาก ซึ่งรวมไปถึงการให้สินเชื่อแก่รายย่อยให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อง่ายขึ้น

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีหมวดว่าด้วยการให้บริการการเงินระดับฐานรากสำหรับคนยากจนโดยได้มีการจัดตั้งบริษัททางการเงินและสินเชื่อของประชาชน (People's Credit and Finance Corporation (PCFC)) อยู่ในรูปแบบของบริษัทภายใต้การควบคุมของทางรัฐบาล ซึ่งต้องขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (The Securities and Exchange Commission) โดยมีสถาบันการเงินระดับฐานรากที่เป็นหุ้นส่วนจำนวน 48 สถาบัน ประกอบด้วยธนาคารเพื่อชนบท (rural bank) กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) และสหกรณ์ โดยการให้บริการการเงินฐานรากถือว่าการดำเนินโครงการ The Social Reform Agenda's Flagship Program เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ การให้สินเชื่อ และการประกันภัย การส่งเสริมให้หน่วยงานของภาครัฐให้บริการทางการเงินจะต้องจัดหาผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินแก่คนยากจน

PCFC ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการบริการเพื่อให้คนยากจนสามารถเข้าถึงการเงินฐานราก ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักของรัฐบาลในการนำพาแหล่งสินเชื่อจากกองทุนการเงินทั้งภายในประเทศ เช่น ธนาคารที่ดิน (Land Bank of the Philippines) และต่างประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียหรือธนาคารโลก โดยโครงการที่สำคัญของ PCFC ได้แก่

3.2.1.1 โครงการต่อต้านความยากจน (Anti-Poverty Agenda: NAPC's Anti-Poverty Projects (APPs))<sup>31</sup> เป็นโครงการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการเงินฐานรากเพื่อให้คนยากจนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โครงการนั้นนอกจากจะให้บริการด้านสินเชื่อแล้วยังดำเนินการให้ความรู้ทางการเงินแก่คนยากจนเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการเงิน อีกทั้งนำเสนอผลิตภัณฑ์ต่างๆ และบริการของการเงินฐานรากที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

---

<sup>31</sup> The National Anti-Poverty Commission (NAPC), "Anti-Poverty Agenda: NAPC's Anti-Poverty Projects (APPs)," <[http://www.napc.gov.ph/napc\\_apps.asp](http://www.napc.gov.ph/napc_apps.asp)>.

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนทรัสต์เพื่อการพัฒนาของประชาชนซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยให้เงินอุดหนุนเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาสถาบันการเงินที่ให้บริการการเงินแก่องค์กรขนาดเล็กรวมทั้งคนยากจน โดยการดำเนินงานของกองทุนจะถูกตรวจสอบโดย NAPC นอกจากนี้ กองทุนดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- บริการให้คำปรึกษาและการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะการจัดการทางการเงินของผู้รับประโยชน์

- ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรขนาดเล็ก

- ข้อมูลเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีของการเงินฐานรากและการพัฒนาองค์กรขนาดเล็ก

### 3.2.1.2 โครงการพิเศษ เกิดขึ้นจากความร่วมมือพันธมิตรของ NAPC

กับหน่วยงานผู้บริจาค ซึ่งได้ริเริ่มโครงการพิเศษนี้เพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยไม่รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล การดำเนินงานของโครงการได้ครอบคลุมถึงแนวทางการร่วมมือเพื่อลดความยากจน การจัดการโครงสร้างของประชากร การพัฒนาอย่างยั่งยืน ของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยโครงการได้รับความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติด้านกองทุนประชากร (United Nations Population Fund UNFPA) ในการให้คำแนะนำที่สำคัญ เช่น การลดปัญหาความยากจน การจัดการประชากรและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมถึงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งโครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่นั้นปี ค.ศ. 2008 – 2011 และถูกรวมอยู่ในแผนนโยบายระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

### 3.2.2 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปประมงและเกษตรกรรม (Agriculture and Fisheries Modernization Act of 1999)<sup>32</sup>

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การให้โอกาสในการเพิ่มรายได้รวมทั้งการกระจายสินค้าทางการเกษตรและการประมง ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาส รัฐจึงได้ดำเนินการพัฒนาตลาดทางการเกษตรและการประมง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการบรรเทาความยากจนและความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของทุกคน และสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มคนจนในสังคมสามารถเข้าถึง

<sup>32</sup> Agriculture and Fisheries Modernization Act of 1997, [http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1997/ra\\_8435\\_1997.html](http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1997/ra_8435_1997.html).

แหล่งทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โอกาสทางด้านรายได้ที่กระจายอย่างทั่วถึง รวมทั้งการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.2.2.1 ในเรื่องการบรรเทาความยากจนและความเท่าเทียมทางสังคม กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องสร้างความมั่นใจว่าคนยากจนในสังคมสามารถเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเพื่อเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้และการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานและได้รับการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนเหล่านั้นให้ทัดเทียมกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

3.2.2.2 ในเรื่องความมั่นคงทางด้านอาหาร กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องสร้างความมั่นใจว่ามีอาหารเพียงพอสำหรับความต้องการของประชาชน

3.2.2.3 ในเรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม รัฐต้องนำแนวทางที่เหมาะสมในการจัดสรรเงินลงทุนให้แก่ประชาชนในภาคการเกษตรและการประมงอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร และได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับเงินลงทุน

3.2.2.4 ในเรื่องการแข่งขันระดับโลก กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันของภาคการเกษตรและภาคการประมงในตลาดในประเทศและต่างประเทศ

3.2.2.5 ในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการพัฒนาไปพร้อมกับการรักษาระบบนิเวศในพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางการเกษตรและการประมง โดยรัฐควรใช้ความระมัดระวังและรอบคอบในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพื่อความยั่งยืน

3.2.2.6 การปกป้องจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องปกป้องเกษตรกรและชาวประมงรายย่อย จากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ เช่น การผูกขาด เป็นต้น

3.2.2.7 ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหมวดว่าด้วยการให้สินเชื่อ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐในการบรรเทาความยากจนและส่งเสริมความแข็งแกร่งในชนบทสามารถเข้าถึงสินเชื่อ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรายเล็ก ชาวประมงรายย่อย รวมทั้งบทบาทของสตรีที่มีส่วนร่วมในภาคการผลิต การแปรรูปสินค้าทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์ประมง และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) รวมทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและการประมง โดยอัตราดอกเบี้ยที่คิดนั้นเป็นไปตามกลไกตลาด โดยเป็นการให้สินเชื่อเพื่อการจัดการที่เหมาะสม



โดยภาครัฐมีส่วนร่วมทั้งในภาคธนาคารของเอกชน สถาบันการเงินของรัฐ และสถาบันการเงิน  
ในชนบท

โดยกฎหมายกำหนดให้มีโครงการสินเชื่อโดยตรง (The Directed Credit Programs (DCPs)) และโครงการสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมเกษตร (The Agro-Industry Modernization Credit and Financing Program (AMCFP)) โดยทั้ง 2 โครงการเป็นการให้ความ  
ช่วยเหลือสินเชื่อในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

(1) การผลิตทางการเกษตรและการประมงรวมทั้งกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ  
การประมงและผลิตภัณฑ์เกษตรที่ใช้เป็นปัจจัยในการผลิต

(2) สัตว์ที่ใช้ทำงานในฟาร์ม และอุปกรณ์การประมงและเครื่องจักร

(3) การซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ปศุสัตว์ และสิ่งอื่นที่คล้ายคลึงกัน

(4) การจัดหาสินค้าเกษตรและการประมงเพื่อการจัดเก็บ การซื้อขาย  
กระบวนการจัดจำหน่าย

(5) การซื้อเครื่องสูบน้ำและการติดตั้งสำหรับการชลประทาน

(6) การก่อสร้าง การซื้อกิจการ การซ่อมแซมสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการ  
การผลิต การแปรรูป การเก็บรักษา การขนส่ง การสื่อสาร การตลาด และสิ่งอำนวยความสะดวก  
อื่นๆ เช่น ในการสนับสนุนการทำเกษตรและการประมง

(7) เงินทุนหมุนเวียนสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาด้านการเกษตรและการประมง  
เพื่อให้พวกเขามีส่วนร่วมในการเกษตรและการประมงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(8) กิจกรรมการเกษตรที่สนับสนุนการอนุรักษ์ดินและน้ำและระบบนิเวศ  
ระบบชลประทาน

(9) การค้าประกันสินเชื่อเงินให้กู้ยืมที่ไม่มีหลักประกันของเกษตรกร  
และชาวประมง เป็นต้น

### 3.2.3 กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 2000 (General Banking Act of 2000)

รัฐสภาได้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้บริการการเงินฐานราก  
โดยปรับปรุงแก้ไข General Banking Act of 2000<sup>33</sup> ให้สอดคล้องกับการที่ธนาคารพาณิชย์สามารถ  
ปล่อยสินเชื่อให้แก่ฐานรากได้ โดยได้กำหนดไว้อยู่ในมาตรา 40 43 และมาตรา 44 ที่มีสาระสำคัญ

<sup>33</sup> สืบค้นจาก<<http://www.bsp.gov.ph/downloads/Regulations/gba.pdf>>.

เกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณาการให้สินเชื่อของทางธนาคารกับผู้ขอสินเชื่อ ที่กำหนดให้ธนาคารสามารถให้สินเชื่อแก่ผู้ขอสินเชื่อได้โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระหนี้และสามารถปฏิบัติตามข้อภาวะผูกพันที่มีต่อธนาคาร โดยคณะกรรมการธนาคารกลางให้การยอมรับลักษณะเฉพาะของการบริการการเงินฐานราก เช่น การพิจารณากระแสเงินสดในการเป็นพื้นฐานในการให้สินเชื่อซึ่งแตกต่างจากการให้สินเชื่อที่มีหลักประกันที่เคยปฏิบัติมา อีกทั้งคณะกรรมการยังมีอำนาจในการกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยกับผู้ขอสินเชื่อฐานรากได้อีกด้วย

ทั้งนี้ธนาคารกลางได้ออกหนังสือเวียนฉบับที่ 272 เรื่องการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินฐานราก (Circular No. 272 (microfinance operations))<sup>34</sup> ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2001 เพื่อเป็นแนวทางที่จะช่วยให้ธนาคารสามารถดำเนินการด้านการเงินฐานรากให้สอดคล้องกับมาตรา 40 43 และ 44 ของกฎหมายว่าด้วยการธนาคาร ค.ศ. 2000 โดยหนังสือเวียนดังกล่าวได้กำหนดสาระสำคัญ ได้แก่

3.2.3.1 คำนิยามการให้สินเชื่อฐานราก หมายถึง การให้กู้ยืมเงินที่เป็นการให้สินเชื่อขนาดเล็ก ซึ่งเป็นการให้ขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในกรกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสังคมและการบรรเทาความยากจน ค.ศ. 1997 (Republic Act 8425) และเงินให้กู้ยืมอื่นๆ ให้แก่ครัวเรือนที่ยากจนและมีรายได้ต่ำรวมถึงวิสาหกิจขนาดย่อม เพื่อยกระดับรายได้และปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ โดยสินเชื่อเหล่านี้จะได้รับการพิจารณาโดยอาศัยกระแสเงินสดเป็นหลักในการให้กู้ที่ไม่มีหลักประกัน

3.2.3.2 จำนวนเงินสูงสุดในการให้สินเชื่อฐานรากจะต้องไม่เกิน 150,000 เปโซ (หรือประมาณ 105,000 บาท) ซึ่งจะเทียบเท่ากับมูลค่าสูงสุดของวิสาหกิจขนาดย่อมที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสังคมและการบรรเทาความยากจน ค.ศ. 1997 (Republic Act 8425)

3.2.3.3 รายละเอียดเกี่ยวกับการชำระหนี้ ได้กำหนดว่าการกู้ยืมเงินในรูปแบบสินเชื่อฐานรากนั้น สามารถผ่อนชำระหนี้เป็นรายวัน รายสัปดาห์ รายบิษหรือเป็นรายเดือนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระแสเงินสดของผู้กู้

3.2.3.4 สำหรับอัตราดอกเบี้ยที่คิดนั้น ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตามกลไกตลาด โดยอัตราดอกเบี้ยที่คิดจะต้องครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในการให้สินเชื่อฐานรากนั้น

---

<sup>34</sup> สืบค้นจาก<<http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?id=778>>.

3.2.3.5 ธนาคารอาจไม่ต้องขอคูปองของสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้ และค่าใช้จ่ายของผู้ขอสินเชื่อ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการการเงิน อีกทั้งสินเชื่อฐานรากที่ให้แก่ผู้กู้นั้นไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่พิจารณาจากกระแสเงินสดเว้นแต่ เป็นกรณีการส่งเอกสารที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลตามปกติ ในการให้สินเชื่อ เช่น การตรวจสอบงบการเงินหรืองบกำไรขาดทุนและค่าใช้จ่าย

### 3.2.4 Executive Order No. 138

Executive Order No. 138 เป็นคู่มือแนวทางของภาครัฐในการพัฒนาแนวนโยบายเรื่องการให้สินเชื่อและการพัฒนารูปแบบของการให้สินเชื่อที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการสินเชื่อแห่งชาติ (The National Credit Council) โดยที่รัฐบาลต้องการผลักดันแก้ไขความยากจนเป็นอันดับแรก โดยเน้นให้ประชาชนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารในการเข้าถึงสินเชื่อสถาบันการเงินหรือหน่วยงานทางการเงินให้ได้มากยิ่งขึ้น ทั้งๆ ที่คนยากจนยังมีความต้องการสินเชื่อเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถเข้าถึงการเงินฐานรากได้ จึงมีการออกคู่มือฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับหน่วยงานการเงินของภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์เหล่านี้เป็นบรรทัดฐานที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งของสินเชื่อได้ ภาครัฐ (ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินของรัฐหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ) ต้องสนับสนุนให้คนจนมีเงินออม โดยเฉพาะชุมชนระดับรากฐานในการส่งเสริมให้มีการออมเงินมากขึ้น

คู่มือดังกล่าวมีการกำหนดกฎเกณฑ์การคิดอัตราดอกเบี้ยต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด โดยการคำนวณอัตราดอกเบี้ยต้องพิจารณาความเสี่ยงในเรื่องความสามารถในการชำระหนี้และค่าการบริการจัดการเป็นหลัก รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการใช้ช่องทางสถาบันการเงินที่หลากหลายในการให้บริการสินเชื่อ โดยให้ GNFA's (National Government Non-Financial Agencies) และ GOCCs (Government-Owned and Controlled Corporations) ในการเป็นช่องทางให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ชนบท เช่น การสร้างถนนในชนบท การให้เงินสนับสนุนด้านการศึกษา การเกษตร รวมทั้งเป็นเครื่องของภาครัฐที่จะให้สินเชื่อแก่หน่วยงานทางการเงินของรัฐ (Government Financial Institutions (GFIs)) โดย GFIs จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของภาครัฐในการส่งบริการทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินภาคเอกชนของฟิลิปปินส์

### 3.3 การส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึง (Financial Inclusion)

#### 3.3.1 โครงการ GCash<sup>35</sup>

GCash เป็นโครงการให้บริการทางการเงินผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการชำระเงิน และการโอนเงินภายในประเทศ ผ่านรูปแบบการส่งข้อความสั้น (Short Message Service :SMS) เพื่อให้บริการสำหรับคนยากจนหรือผู้ที่มีรายได้น้อยและในจังหวัดที่อยู่บนเกาะ Surigao Bohol และ Palawan โดยมีเป้าหมายให้บริการมากกว่า 100,000 คน สำหรับประชาชนที่ต้องการบริการ โอนเงิน โดยเน้นในกลุ่มลูกค้าที่มีการศึกษา Globe Telecom ได้สร้างระบบชำระเงินร่วมกับ ตัวแทนผู้ให้บริการหลากหลาย เพราะในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ไม่แปลกนักถ้าจะพบเห็นผู้ให้บริการ ทางการเงินแก่คนในเมืองจำนวน 4 ใน 5 หรือประมาณ 10,000 – 20,000 คน ไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการของคนที่ยากจนที่สุดที่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอนและต้องใช้การบริการโอนเงิน บ่อยครั้ง โดยใช้ยานพาหนะ เช่น รถยนต์เพื่อไปทำธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าไม่มาก กับการ เดินทางที่ไม่สะดวกและปลอดภัย จากปัญหาดังกล่าวโครงการความร่วมมือของ CGAP กับ Globe Telecom ที่ต้องการให้ประชาชนที่ยากจนในจังหวัดที่อยู่บนเกาะที่ห่างไกล ได้รับบริการ การโอนเงินที่ถูกกว่า ได้รับความสะดวกสบาย และมีความปลอดภัยมากขึ้นจึงเกิดขึ้น

โครงการนี้ได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 จนถึงปัจจุบัน GXI ได้ให้บริการไปแล้ว มากกว่า 120,000 บัญชี ในสามจังหวัดซึ่งเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้ GXI ยังเพิ่มอีก ตัวแทนอีกกว่า 200 ตัวแทนในสามจังหวัดตั้งแต่มกราคม ค.ศ. 2011

#### 3.3.2 โครงการ Nationlink<sup>36</sup>

เป็นความร่วมมือกันระหว่าง CGAP กับ Opportunity International ในการให้บริการ เชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการที่เป็นองค์กรการเงินฐานรากจำนวนอย่างน้อยที่สุด 12 องค์กร ที่ครอบคลุมลูกค้ามากกว่า 750 ,000 คน โดยเชื่อมต่อกับเครือข่าย ATM (Automated Teller Machine) และเครือข่าย POS เพื่อขยายการให้บริการทางการเงินพร้อมกับลดค่าใช้จ่าย เพื่อให้ลูกค้า

---

<sup>35</sup> CGAP, "GCash,"

<<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.131057/1.26.5605/>>.

<sup>36</sup> CGAP, "Nationlink,"

<<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.131057/1.26.9702/>>.

ขององค์กรการเงินฐานรากที่ร่วมโครงการได้รับประโยชน์จากการใช้เครือข่ายร่วมกัน โครงการนี้ได้เริ่มต้นตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2008 เพื่อให้บริการแก่คนฟิลิปปินส์ทั้งประเทศและประสบความสำเร็จในการให้บริการทางการเงิน โดย CGAP ได้ทำการศึกษาเพื่อประเมินร้านค้าในประเทศฟิลิปปินส์ในการตัวแทนที่มีศักยภาพเพื่อให้บริการทางการเงิน ผลการวิจัยได้แสดงข้อมูลว่ามีร้านค้าที่ต้องการสมัครเป็นตัวแทนบริการโอนเงินจำนวนมาก ซึ่งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมและอยู่ใกล้กับลูกค้า ขณะที่ค่าธรรมเนียมที่ร้านค้าจะได้รับนั้นมีความเหมาะสม

โดย Nationlink เป็นเครือข่ายเอทีเอ็มลำดับที่ 4 ในประเทศฟิลิปปินส์รองจาก Bancnet Megalink และ ExpressNet ถูกออกแบบเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนที่ตั้งอยู่ในชนบทในพื้นที่ไม่ได้รับบริการทางการเงิน ในขณะนี้ทั้งสามเครือข่ายที่ให้บริการเอทีเอ็มของธนาคารพาณิชย์ยังได้ให้ร่วมมือกับ Nationlink ที่จะเชื่อมโยงบริการเครือข่ายเอทีเอ็มของเครือข่ายระหว่างกันได้อีกด้วย

ภาพรวมของประเทศฟิลิปปินส์ในลักษณะของการให้บริการการเงินนั้น มีองค์กรที่มีความหลากหลายเหมือนประเทศบังคลาเทศ ประเทศอินเดียตามที่ได้ศึกษามา แต่ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการเงินฐานรากของฟิลิปปินส์นั้น มีความแตกต่างจากสองประเทศดังกล่าว เพราะส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะของการความช่วยเหลือด้านการเงิน หรือการให้สินเชื่อสินเชื่อที่มาจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยออกเป็นกฎหมายในเชิงให้ความช่วยเหลือทางสังคมและภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์เพื่อให้ธนาคารสามารถให้บริการทางการเงินในการให้สินเชื่อฐานราก โดยพิจารณาหลักประกันที่แตกต่างจากหลักประกันโดยทั่วไป อีกทั้งการส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึงที่เน้นการเข้าถึงการบริการในลักษณะของ E-money เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่เป็นเกาะ ทั้งโครงการ Gcash และ Nationlink ก็มีมีส่วนให้คนยากจนและวิสาหกิจขนาดย่อมเข้าถึงสินเชื่อในต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ถูกลงและเหมาะสม

#### 4. ประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีระบบการเงินระดับฐานรากที่มีลักษณะเฉพาะ<sup>37</sup> กล่าวคือ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการให้บริการทางการเงินฐานรากที่มีการผสมผสานระหว่าง โครงการอุดหนุนจากภาครัฐกับการมีบทบาทในการให้บริการของภาคเอกชน โดยโครงการอุดหนุนของ ภาครัฐจะเน้นเฉพาะกลุ่มประชากรที่ยากจนมาก ในขณะที่ภาคเอกชนเน้นการให้บริการกลุ่มที่มีฐานะ ปานกลางถึงค่อนข้างยากจน

ในอดีตอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐในระบบ การเงินระดับฐานรากสูง โดยทั้งธนาคารกลางอินโดนีเซียและธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของจะทำหน้าที่เป็น ผู้ปล่อยสินเชื่อนโยบาย รวมถึงการวิฟเวนซ์หนี้สินให้แก่ประชาชนที่ยากจน และมีการกำหนดเพดาน อัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการปฏิรูประบบการเงินฐานรากขึ้น ในช่วงปีทศวรรษ 2530 โดยมีการออกมาตรการ อาทิ

- กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสำหรับธนาคารการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะ หรือที่ เรียกว่า Bank Perkreditan Rakyat (BPR)

- ปฏิรูปรธนาคาร Bank Rakyat Indonesia (BRI) ซึ่งเดิมเป็นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของให้ เป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยพัฒนา Unit Desa หรือสาขาย่อยเดิมของ BRI ซึ่งเคยตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการช่วยเหลือชาวนาให้สามารถดำเนินงานในเชิงธุรกิจ พร้อมกับให้บริการการเงินระดับฐานรากกับประชาชนที่ยากจนได้ และ

- ยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2540 การปฏิรูปมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลได้ออก กฎหมายฉบับใหม่ของธนาคารกลางอินโดนีเซีย (Bank Indonesia Act of 1999) ซึ่งกำหนดให้ ธนาคารกลางอินโดนีเซียห้ามดำเนินการเกี่ยวกับการวิฟเวนซ์หนี้สินของประชาชน และได้จัดตั้ง องค์กรใหม่ขึ้น กล่าวคือ Permodalan Nasional Madani (PNM) เพื่อรับโอนหน้าที่ดังกล่าวจาก ธนาคารกลางอินโดนีเซียร่วมกับ BRI และธนาคาร Mandiri โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้าน งบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างความเป็นอิสระทาง การเมืองให้ธนาคารกลางอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ยังคงมีการดำเนินโครงการอุดหนุนของภาครัฐอย่าง

---

<sup>37</sup> พงศ์ระพีพร อภากร และคณะ, บทบาทของระบบการเงินระดับฐานราก ในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน, (กรุงเทพมหานคร, 2554), น.114.

ต่อเนื่อง ผลจากการปฏิรูปดังกล่าว ทำให้องค์กรที่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินฐานราก ในอินโดนีเซียเป็นองค์กรในระบบการเงินปกติ กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์และโรงรับจำนำ ทั้งนี้ BRI มีสัดส่วนตลาดมากที่สุด ประมาณร้อยละ 40 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด โดยให้บริการผ่านทาง Unit Desa ซึ่งมีสถานะเป็นสาขาย่อยของ BRI เน้นสินเชื่อเพื่อ การสร้างรายได้เป็นหลัก ในขณะที่ BPR ซึ่งเป็นธนาคารการเงินระดับฐานรากโดยเฉพาะมีสัดส่วนตลาดรองลงมา ประมาณร้อยละ 15 ของสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด และเน้นสินเชื่อหมุนเวียน (Working Capital) เป็นหลัก อย่างไรก็ตามที่ พื้นที่การให้บริการของทั้ง 2 แห่ง กระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง อาทิ ชวา และบาหลี ทำให้ยังมีข้อจำกัดในการให้บริการในพื้นที่ชนบท นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้บริการหลักอีกแห่งหนึ่งของอินโดนีเซียคือ โรงรับจำนำ โดยมีโรงรับจำนำที่รัฐเป็นเจ้าของ กล่าวคือ Perum Pegadaian เป็นผู้ให้บริการหลัก และมีจำนวนลูกค้ากว่าล้านคน องค์กร NGO ไม่มีบทบาทในการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งกำหนดบทบาทขององค์กร NGO ให้เน้นการให้บริการทางด้านสังคมเป็นหลัก โดยองค์กร NGO ที่ต้องการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากจะต้องยกระดับขึ้นเป็น สหกรณ์หรือ BPR ในส่วนของการกำกับดูแลนั้น ปัจจุบัน Financial Services Supervisory Agency เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ในขณะที่ธนาคารกลางของอินโดนีเซียทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้านนโยบายการเงิน และการพัฒนาระบบธนาคารในภาพรวม โดยธนาคารกลางอินโดนีเซียได้ให้การอบรมด้านบุคลากร รวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ BPR นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปร่วม ปลดปล่อยสินเชื่อระดับฐานรากผ่าน BPR<sup>38</sup>

#### 4.1 รูปแบบการให้บริการการเงินฐานราก<sup>39</sup>

ประเทศอินโดนีเซียมีความหลากหลายของผู้ให้บริการการเงินฐานรากเหมือนกับหลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารการเงินฐานราก ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่ สถาบันการเงิน สหกรณ์ เป็นต้น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

4.1.1 ธนาคารพาณิชย์ (Bank Umum) ต้องมีเงินทุนจดทะเบียน 1 ล้านเหรียญสหรัฐ และปฏิบัติตามเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน อินโดนีเซียมีธนาคารพาณิชย์ ให้บริการทางการเงินฐานรากอยู่หลายแห่งทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน อาทิ BRI ซึ่งเป็นธนาคาร

<sup>38</sup> เพิ่งอ้าง, น.115.

<sup>39</sup> เพิ่งอ้าง, น.115-116.

พาณิชย์ที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุด โดย BRI ให้บริการผ่านทาง Unit Desa ซึ่งเป็นสาขาย่อยที่ได้รับเงินอุดหนุนในการก่อตั้งจากรัฐบาลในอดีต ทำให้มีความได้เปรียบธนาคารพาณิชย์ทั่วไปแห่งอื่นในการเข้าถึงเขตชุมชน นอกจากนี้ ผลผลิตภัณฑ์เงินฝากของ BRI ยังได้รับความเชื่อถือจากประชาชนจากการรับประกันของรัฐบาล และยังมีกำลังสร้างแรงจูงใจในการฝากเงินด้วยการจับสลากรางวัลตลอดปีละ 2 ครั้ง ให้กับลูกค้าเงินฝาก และ Bank Danamon Indonesia ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เอกชนเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ การดำเนินธุรกรรมของการเงินฐานรากในอินโดนีเซียนั้นเป็นรูปแบบการให้บริการตามหลักศาสนาอิสลาม หรือหลักชะรีอะฮ์ทั้งสิ้น

4.1.2 ธนาคารการเงินฐานราก (Bank Perkreditan Rakyat: BPR) องค์กรประเภทนี้มีเกณฑ์กำกับดูแลที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ อาทิ ต้องมีเงินทุนจดทะเบียนขั้นต่ำอยู่ที่ 100,000 เหรียญสหรัฐ โดยขึ้นอยู่กับพื้นที่ให้บริการ แต่ในขณะเดียวกันจะให้บริการได้เฉพาะผลิตภัณฑ์ทางการเงินขั้นพื้นฐาน และมีขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการจำกัดเฉพาะในบริเวณชุมชนที่แต่ละธนาคารตั้งอยู่เท่านั้น ซึ่งร้อยละ 60 มีเอกชนเป็นเจ้าของและจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ในขณะที่ร้อยละ 36 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่เหลือร้อยละ 4 มีสถานะเป็นสหกรณ์ นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศอินโดนีเซียได้มีการระดมเงินผ่านตลาดทุนให้แก่ BPR ทำให้มีการริเริ่มกำหนดรูปแบบการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสำหรับสถาบันการเงินฐานรากในอินโดนีเซีย

4.1.3 ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) ประกอบด้วยผู้ให้บริการหลักคือ Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP: Rural Fund and Credit Institutions) มีหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดเป็นผู้ให้ใบอนุญาตและกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม LDKP ส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงานที่ไม่ยั่งยืน ภาครัฐจึงได้ผลักดันให้องค์กรประเภทดังกล่าวยกระดับเป็นสหกรณ์ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจากข้อจำกัดด้านเงินทุน ทั้งนี้ Lembaga Perkreditan Desa (LPD) ซึ่งให้บริการในเขตบาทลีเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จของ LDKP นอกจากนี้ ยังมีองค์กรประเภทอื่น ๆ อาทิ โรงรับจำนำ กล่าวคือ Perum Pegadaian ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ และ Badan Kredit Desa (BKD: Village Credit Organisation) ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่เก่าแก่ที่สุดในอินโดนีเซียและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสาขาของ BRI ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวจากธนาคารกลางอินโดนีเซีย



#### 4.1.4 สหกรณ์

องค์กรประเภทนี้อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงสหกรณ์และวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (Ministry of Cooperatives and Small and Medium Enterprise) การกำกับดูแลนั้นมีเพียงการจัดทำแนวทางในการดำเนินงานที่ดีให้กับสหกรณ์นำไปปฏิบัติแต่ยังไม่มีการติดตามตรวจสอบ สำหรับองค์กรประเภทมูลนิธิในปี 2544 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายห้ามองค์กรประเภทมูลนิธิซึ่งรวมถึงองค์กร NGO และกลุ่มพึ่งพาตนเอง (Self-Help Group) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายได้หรือทำธุรกิจ โดยองค์กรที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าวจะต้องยกระดับเป็น BPR หรือสหกรณ์ภายใน 5 ปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีองค์กรประเภทมูลนิธิให้บริการทางการเงินฐานรากอยู่เนื่องจากไม่สามารถยกระดับได้จากข้อจำกัดด้านเงินทุน

แม้ว่าอินโดนีเซียจะมีองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากอยู่หลายประเภทขึ้นอยู่กับพื้นที่ แต่องค์กรหลักยังคงเป็น BRI ทั้งในด้านปริมาณและความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ ซึ่งสินเชื่อของ BRI ยังคงเน้นหลักประกันหรือ มีเกณฑ์ด้านรายได้อยู่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนยากจนได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบของอินโดนีเซียอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ของศูนย์ข้อมูลเครดิตอย่างเป็นทางการ (BRI และ BPR มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลลูกค้าระหว่างกันเองเป็นการภายใน) และยังมี การแทรกแซงผ่านโครงการอุดหนุนของภาครัฐอยู่เป็นจำนวนมาก

## 4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการให้บริการการเงินฐานราก

### 4.2.1 กฎหมายธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 1992 (Banking law 1992)

ในที่นี้ผู้เขียนจะยกตัวอย่างเฉพาะองค์กรการเงินฐานรากที่ประสบความสำเร็จ คือ Bank Rakyat Indonesia (BRI) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายธนาคารพาณิชย์ (Banking law 1998) โดย Bank Rakyat Indonesia (BRI) อินโดนีเซีย โดยจุดเริ่มต้นของ BRI นั้นมาจากธนาคารเพื่อการพัฒนาทางการเกษตรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในปี 2527 โดยเป็นแหล่งเงินทุนให้กับประชาชนที่มีรายได้น้อย รวมถึงผู้ประกอบการขนาดย่อมถึงขนาดกลาง (Micro Small Medium Enterprises: MSMEs) ทั้งในชนบทและชุมชนเมือง โดยรัฐถือหุ้นร้อยละ 56.77 ที่เหลือนำออกขายในตลาดหลักทรัพย์ โดยในปี 2554 ได้เปลี่ยนระบบศูนย์ย่อย (Unit Desa System) จากเดิมเน้นการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร โดยได้รับเงินอุดหนุนจากกระทรวงการคลัง แต่มีผลการดำเนินงานที่ไม่ดีนัก เป็นเครือข่ายที่ให้บริการทางการเงินในเขตชนบท โดยให้ความสำคัญกับการให้บริการเงินฝากมากที่สุด เนื่องจากธนาคารมี

แนวคิดที่ว่าเครือข่ายธนาคารสามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการให้กู้ยืมจากเงินทุนที่มาจากเงินฝากของท้องถิ่น โดยสาขากับศูนย์ย่อยจะมีการแบ่งแยกพันธกิจกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ สาขาทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อทางธุรกิจ รวมถึงมีหน้าที่กำกับดูแลศูนย์ย่อย (BRI Unit) 10 -15 ศูนย์ต่อหนึ่งสาขา ในขณะที่ศูนย์ย่อยจะทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อฐานรากในเขตชนบท โดยศูนย์ย่อยจะครอบคลุมพื้นที่ 16 – 18 หมู่บ้าน

#### 4.2.1.1 ผลกระทบของการให้บริการทางการเงิน

(1) บริการเงินฝาก เป็นการให้บริการที่เรียบง่าย เข้าถึงได้ ยืดหยุ่น และให้สิทธิประโยชน์หรือแรงจูงใจที่ไม่ใช่ดอกเบี้ย ไม่คิดค่าเปิดบัญชี โดยกำหนดจำนวนวงเงินฝากขั้นต่ำเพียง 100,000 รูเปีย (350 บาท) กำหนดอัตราค่าบริการไว้เพียง 3,500 รูเปีย (12 บาท) ต่อเดือน ไม่จำกัดจำนวนการทำธุรกรรม อีกทั้งมีการจับรางวัลจากเลขบัญชีเงินฝากทุก 6 เดือน โดยของรางวัล ได้แก่ เงินสด รถจักรยานยนต์

(2) การบริการสินเชื่อ เป็นการให้บริการที่เรียบง่าย ค่าใช้จ่ายน้อย ดอกเบี้ยต่ำ เข้าถึงได้รวดเร็ว โดยมีสินเชื่อที่ให้บริการอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท

- สินเชื่อที่เป็นเงินทุนหมุนเวียน มีระยะเวลากู้ยืมตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 1.5 ต่อเดือน
- สินเชื่อเพื่อการลงทุน มีระยะเวลากู้ยืมไม่เกิน 3 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน
- สินเชื่อแบบ Salary – based

โดยการให้บริการสินเชื่อบริการมีอัตราดอกเบี้ยต่ำเมื่อเทียบกับเงินกู้ในระบบ ให้สิทธิประโยชน์หรือแรงจูงใจเมื่อลูกค้าชำระเงินได้ตามกำหนด โดยคืนดอกเบี้ยร้อยละ 25 วงเงินกู้ต่ำโดยเริ่มต้นที่ 1 ล้านรูเปีย (3,500 บาท) แต่ไม่เกิน 100 ล้านรูเปีย (347,305 บาท) อนุมัติสินเชื่อภายใน 7 วัน

4.2.1.2 กลไกการให้สินเชื่อ ในการขอสินเชื่อต้องใช้นหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ครอบคลุมต้นทุนเงินกู้และภาระดอกเบี้ยทั้งหมด

#### 4.2.1.3 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

- (1) มีการปรับแต่งบริการทางการเงินให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่มีรายได้น้อย
- (2) มีสาขาหรือตัวแทนครอบคลุมพื้นที่จำนวนมาก รวมทั้งมีการให้บริการของระบบไปรษณีย์
- (3) สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชุมชนเพื่อช่วยลด ค่าใช้จ่ายในด้านข้อมูล

(Information Cost)

(4) การแบ่งผลกำไรให้กับพนักงานของสาขาย่อยถือเป็นแรงจูงใจในการขยายการให้บริการ รวมทั้งสร้างความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ

4.2.1.4 กฎหมายธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 1992 (Banking law of 1992)<sup>40</sup>

กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 1992 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1998 เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ และธนาคารชนบททั้งหมดภายใต้หลักกฎหมายอิสลามที่เรียกว่า หลักชะรีอะฮ์ (Syariah) โดยดำเนินธุรกิจตามหลักการประชาธิปไตยในการสนับสนุนการพัฒนาแห่งชาติ การปรับปรุงการเข้าถึงสินเชื่ออย่างเป็นธรรม ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายในการปรับปรุงสวัสดิภาพของประชาชนโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์และธนาคารชนบทจะต้องถูกจัดตั้งในรูปแบบของนิติบุคคลที่มีการดำเนินการโดยการระดมเงินจากประชาชนในรูปแบบของเงินฝาก และเป็นช่องทางให้ประชาชนได้เข้าการเงินเพื่อการกู้ยืมในรูปแบบของการให้สินเชื่อดำเนินกิจกรรมทางการเงิน หรือธุรกรรมชำระเงินภายใต้หลักการชะรีอะฮ์ (Syariah) โดยได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารชนบทจากผู้ว่าการของธนาคารกลางอินโดนีเซีย รวมทั้งธนาคารสาขาย่อยและสาขาในต่างประเทศ

(2) หลักชะรีอะฮ์<sup>41</sup>(Syariah) เป็นหลักการในการทำธุรกรรมตามข้อตกลงภายใต้หลักกฎหมายอิสลามระหว่างธนาคารกับคู่สัญญา สำหรับการรับฝากเงิน หรือกิจกรรมทางการเงินอื่นๆ โดยกิจกรรมตามที่ระบุไว้ตามหลักการหลักชะรีอะฮ์ เช่น จัดหาเงิน โดยขึ้นอยู่กับ

---

<sup>40</sup> BANK INDONESIA REGULATION NUMBER: 8/5/PBI/2006,

<[http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/FB71C6DD-16CE-4E5F-](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/FB71C6DD-16CE-4E5F-9CA0B376E3799550/13161/pbi8506eng.pdf)

[9CA0B376E3799550/13161/pbi8506eng.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/FB71C6DD-16CE-4E5F-9CA0B376E3799550/13161/pbi8506eng.pdf)>.

<sup>41</sup> หลักชะรีอะฮ์ เป็นข้อบังคับที่กำหนดว่า “กำไรต้องเกิดจากการทำการค้าการลงทุนผ่านสินค้าจริงหรือบริการที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับดอกเบี้ย ความไม่แน่นอนและอื่นๆ ที่ขัดต่อหลักศาสนาอิสลาม” ซึ่งตามหลักศาสนาอิสลาม เงินไม่ถือว่าเป็นสินค้า ดังนั้น ข้อบังคับดังกล่าวหมายถึงข้อห้ามในการทำธุรกิจทางการเงินในระบบการเงินปกติ ซึ่งถือเป็นการสร้างเงินจากเงินผ่านการคิดกำไรในรูปแบบดอกเบี้ย ดังนั้น สถานะของสถาบันการเงินอิสลามจึงไม่ใช่ผู้ให้กู้ แต่สามารถเทียบเท่ากับเจ้าของกิจการ ผู้ร่วมกิจการ หรือผู้ให้บริการแก่ลูกค้า

หลักการแบ่งปันผลกำไร (mudharabah), การจัดหาเงินทุนจากผู้ถือหุ้นการมีส่วนร่วม (musharakah) ขายสินค้ากับหลักการกำไร (murabahah) หรือจัดหาสินค้าตามสัญญาเช่าที่บริสุทธิ์ไม่มีตัวเลือก (Ijarah) หรือการโอนกรรมสิทธิ์ของสินค้าที่เช่ามาจากธนาคารไปยังบุคคลอื่น

(3) การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อชนบทครอบคลุมถึงระดมเงินจากประชาชนในรูปแบบของเงินฝากซึ่งประกอบด้วย ความต้องการเงินฝากและระยะเวลาของการฝากเงิน การรับรองเงินฝาก การออมทรัพย์หรือรูปแบบของเงินฝากประเภทอื่นๆ การให้สินเชื่อการออกตราสารการซื้อ การขาย หรือการรับประกันความเสี่ยงของตัวเองหรือในนามของผู้อื่นตามคำขอของลูกค้า ตัวแลกเปลี่ยน ตัวเงินคลังและการค้าประกันของรัฐบาล พันธบัตรรัฐบาล การโอนเงิน เป็นต้น

(4) อำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้น ธนาคารกลางอินโดนีเซียอาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการให้สินเชื่อในการขายสินเชื่อหรือกำหนดการจำกัดการให้สินเชื่อจำนวนสูงสุดให้สอดคล้องกับหลักการชารีอะฮ์ (Syariah) รวมทั้งการค้าประกันในหลักทรัพย์หรืออื่น ๆ ที่คล้ายกันกิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งธนาคารอาจดำเนินการให้กู้หรือกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเพื่อองค์กรธุรกิจภายในกลุ่มของธนาคารที่เกี่ยวข้องโดยวงเงินสูงสุดในการให้สินเชื่อจะต้องไม่เกินร้อยละไม่เกิน 30 ของทุนของธนาคารตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคาร

(5) ในเรื่องของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ดำเนินการโดยธนาคารกลาง โดยธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อชนบทจะต้องดำรงสินทรัพย์เพื่อความมั่นคงให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความเพียงพอของเงินทุนซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณภาพ สภาพคล่องในการทำกำไร การล้มละลาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของธนาคารและจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักความเสี่ยง ส่วนในการขายสินเชื่อและธุรกิจรูปแบบอื่นๆ ของธนาคารเชื่อนั้นขึ้นอยู่กับหลัก Syariah และจะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ไม่กระทบต่อเสถียรภาพของธนาคารและผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน อีกทั้งธนาคารจะต้องให้ความร่วมมือสำหรับตรวจสอบหนังสือและเอกสารต่างๆ ที่อยู่ในความครอบครองของธนาคารพร้อมกับให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบของข้อมูลของเอกสารพร้อมคำชี้แจงและแสดงความคิดเห็นตามคำขอของธนาคารกลาง โดยข้อมูลเกี่ยวกับธนาคาร จะต้องไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนและต้องเป็นความลับ

นอกจากนี้ ธนาคารกลางอินโดนีเซียอาจแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์และธนาคารต้องยื่นงบดุลประจำปีและงบกำไรขาดทุนของธนาคาร

อินโดนีเซียพร้อมคำอธิบายภายในระยะเวลาและในแบบที่กำหนดโดยธนาคารแห่งอินโดนีเซีย

(6) คณะกรรมการธนาคาร คณะกรรมการบริหารธนาคาร และชาวต่างชาติ การแต่งตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงสมาชิกของคณะกรรมการธนาคารและ คณะกรรมการบริหารของธนาคารจะต้องรายงานไปยังธนาคารกลาง และอาจจ้างชาวต่างชาติ ดำเนินงานของธนาคารได้

(7) ในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความลับของธนาคารนั้น กฎหมายกำหนดให้ ธนาคารจะต้องรักษาข้อมูลและการฝากเงินของลูกค้าเป็นความลับ เว้นแต่ดังต่อไปนี้ เช่น

- เพื่อผลประโยชน์ทางด้านภาษีการจัดเก็บภาษี ผู้ว่าธนาคารกลาง มีสิทธิที่จะออกใบรับรองเพื่อให้ธนาคารเปิดเผยข้อมูลและหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภาวะทางการเงินของลูกค้าต่อเจ้าหน้าที่ภาษีอากร

- เพื่อประโยชน์ของขั้นตอนของศาลในคดีอาญา ผู้ว่าธนาคารกลางอาจ ออกใบอนุญาตให้ตำรวจ อัยการหรือผู้พิพากษาสามารถขอข้อมูลจากธนาคารที่เกี่ยวกับเงินฝาก ของลูกค้าเงินฝากที่ต้องสงสัยว่าของอาชญากรรมหรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีทางอาญา

- เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน คณะกรรมการของธนาคารอาจกำหนดเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของลูกค้า กับธนาคารพาณิชย์อื่นๆ

(8) บทกำหนดโทษและลงโทษผู้บริหาร ได้กำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย การกระทำ ของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของธนาคารในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของลูกค้า กระทำห ล่านี้กฎหมายกำหนดโทษปรับและโทษจำคุก

#### 4.3 การส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึง (Financial Inclusion)

##### 4.3.1 โครงการ People's Business Credit (Kredit Usaha Rakyat)<sup>42</sup>

โครงการ People's Business Credit (Kredit Usaha Rakyat หรือ KUR) จัดตั้งโดย รัฐบาลอินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2550 เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ลดความยากจนและ

---

<sup>42</sup> Indonesian Center for Agriculture Socio Economic and Policy Studies, "People's Business Credit (Kredit Usaha Rakyat)," <[http://pse.litbang.deptan.go.id/eng/index.php?option=com\\_content&task=view&id=302&Itemid=157](http://pse.litbang.deptan.go.id/eng/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=157)>.

ส่งเสริมการจ้างงาน โดยมุ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและระดับจุลภาค (Micro, small and medium sized enterprises หรือ MSMEs) เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน และบริการทางการเงินของรัฐบาลได้ โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

4.3.1.1 โครงการ KUR จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของบันทึกข้อตกลง (MOU Agreement) ระหว่างหน่วยงานต่อไปนี้ คือ

(1) กระทรวงหลัก จำนวน 6 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงการป่าไม้ กระทรวงกิจการนาวิและประมง กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเพื่อสหกรณ์และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(2) ธนาคาร 6 แห่ง ได้แก่ Bank Mandiri BRI BNI BTN Bank Sharia Mandiri (BSM) และ Bukopin

(3) บริษัทค้ำประกันสินเชื่อ 2 แห่ง ได้แก่ PT Askrindo และ PT Perum Jamkrindo ซึ่งค้ำประกันสินเชื่อร้อยละ 70

(4) ธนาคารกลางอินโดนีเซีย

4.3.2.2 ภายใต้โครงการ KUR แบ่งออกเป็นโครงการย่อย 2 โครงการ คือ KUR Mikro และ KUR Ritel ซึ่งมีองค์ประกอบและวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) KUR Mikro จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อช่วยเหลือประชาชนรายย่อย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอาชีพทำงานนอกระบบ เช่น ทำงานที่บ้าน พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย ร้ายขายของชำ เป็นต้น โดยมีวงเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 200,000 บาท มีสาขามากกว่า 4,000 สาขาทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ KUR Mikro สามารถช่วยเพิ่มรายได้ให้กับ 2 ใน 3 ของผู้กู้ในกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ได้

(2) KUR Ritel มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา MSME ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น มีส่วนในการขยายความเจริญทางเศรษฐกิจและเพิ่มโอกาสการจ้างงาน โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้ประกอบการที่มีความจำเป็นจะต้องใช้เงินทุนมากขึ้น โดยกลุ่มลูกค้าที่ใช้บริการ KUR Ritel จะเป็นผู้ประกอบการที่มีธุรกิจเป็นของตนเองที่มีขนาดของขนาดกิจการขนาดกลางและเล็ก โดยมีวงเงินกู้เฉลี่ยโดยประมาณ 300,000 – 600,000 บาท โดยมีเพดานวงเงินกู้สูงสุดได้ไม่เกิน 2,000,000 บาท โดยในช่วงเริ่มต้น KUR ได้ออก MOU Addendum I กำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ ได้แก่

- MSMEs ที่มีโครงการหรือผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและสามารถสร้าง

มูลค่าเพิ่มได้

- MSMEs ที่สามารถสร้างกำไรและคืนเงินต้นรวมถึงดอกเบี้ยได้
- MSMEs ที่มีแผนธุรกิจที่สามารถดำเนินการได้แต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่ง

เงินทุนในระบบ และ

- MSMEs ที่เป็นผู้กู้รายใหม่ ที่ไม่มีประวัติการทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ มาก่อนผลของการออก Addendum I ส่งผลให้จำนวนของ MSMEs ที่เป็นผู้ขอสินเชื่อรายใหม่และได้รับอนุมัติสินเชื่อมีจำนวนไม่มาก แต่ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2553 รัฐบาลของอินโดนีเซียได้ออก Addendum II เพื่อยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ให้สิทธิเฉพาะผู้ขอสินเชื่อรายใหม่ ที่เข้าร่วมโครงการ KUR ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ให้สินเชื่อแก่ผู้ขอสินเชื่อที่มีประวัติกับทางธนาคารมาแล้วมากกว่าผู้ขอสินเชื่อรายใหม่ที่มีเคยมีประวัติขอสินเชื่อกับทางธนาคารมาก่อน จากการยกเลิกเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ธนาคารสามารถให้สินเชื่อเพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาของ MSMEs ได้มากขึ้น

4.3.2.3 ในส่วนการจัดลำดับความสำคัญในการให้สินเชื่อ ถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องต่างๆ เช่น การจัดลำดับความสำคัญระหว่างหน่วยงานผู้ให้บริการ หรือกลุ่มผู้ให้บริการ เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อจำกัดในการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับวงเงินสินเชื่อ ที่บริษัทค้าประกันสินเชื่อสามารถรับได้ รวมถึงประสิทธิภาพของธนาคารในการพิจารณาใบสมัคร ในการขอสินเชื่อและการบริหารจัดการสินเชื่อ เป็นต้น โดยหลักการในการจัดลำดับ มีดังนี้

(1) ธนาคารจะให้ความสำคัญจะให้ความสำคัญกับการให้บริการทางการเงิน กับ MSMEs และสหกรณ์ เป็นอันดับแรก โดยมีคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ (Steering Committee) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำกับดูแล โดยเน้นวัตถุประสงค์การกู้เงินเพื่อการผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและสามารถเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า การเพิ่ม การจ้างงาน การจัดการทรัพยากรและวัตถุดิบ เป็นต้น

(2) การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ภาคอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ โดยผู้ประกอบการเหล่านี้นอกจากจะได้รับสินเชื่อแล้วยังได้รับการ ค้าประกันสินเชื่อด้วย

โดยภาพรวมของประเทศอินโดนีเซียนั้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการหรือการดำเนินงานด้านการเงินฐานรากที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ ในส่วนของ Bank Rakyat (BRI) ที่เคยเป็นธนาคารของรัฐมาก่อน แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ค.ศ. 1992 (Banking law 1992) ก็ตาม รวมทั้งโครงการ People's Business Credit (Kredit Usaha Rakyat) ที่ช่วยส่งเสริมการเข้าถึงการเงินอย่างทั่วถึงนั้น ก็เป็นการดำเนินงานภายใต้กระทรวงเกษตร

จากการศึกษาการเงินฐานรากในต่างประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ อินเดีย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย มีรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากที่มีความหลากหลายทั้งในระบบธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ องค์กรไม่แสวงหากำไร เจ้านั้นนอกระบบ แต่ละประเทศได้เผชิญปัญหาการเข้าไม่ถึงการเงินฐานรากของคนยากจน แนวทางการแก้ไขปัญหามาของแต่ละประเทศที่ปรากฏมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป แต่มีเป้าหมายเป็นอย่างเดียวกันคือทำอย่างไรที่จะแก้ไขให้คนยากจนและวิสาหกิจขนาดย่อมสามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้มากขึ้น ภายใต้ความสามารถในการชำระหนี้และอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม และสามารถหลุดพ้นจากความยากจน หลากๆ ประเทศได้อาศัยแนวคิดของธนาคารภราดรในการแก้ไขความยากจน และให้คนเข้าถึงองค์กรการเงินฐานรากได้ง่ายมากขึ้น



## ภาคผนวก

:

- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๔๐๙๘๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....
- ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....
- แผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลาตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....
- รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....
- สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....



สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
 เลขที่ 13480  
 วันที่ 19 ธ.ค. 2561  
 เวลา 11.01 น.  
 สำนักนายกรัฐมนตรี  
 ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

ที่ นร ๐๕๐๓/๕๐๕๘๒

๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเรื่องด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

กลุ่มงานนิติคดี  
 รับที่ ๕๓(๗) / ๕๕๖๖  
 วันที่ ๑๙ / ๑๒ / ๖๑  
 เวลา ๑๓.๐๔ น.  
 สำนักการประชุม

กลุ่มงานบริหารทั่วไป  
 รับที่ ๕๙๘ / ๖๖ วันที่ ๑๙ / ๑๒ / ๖๑  
 เวลา ๑๓.๕๑ ส่ง ผู้บังคับ  
 สำนักการประชุม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๒๒

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (D/ส.สง.สภา/006/พรมภา)

(๒)

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน  
พ.ศ. ....

---

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

เหตุผล

โดยที่การให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนมักดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชน ซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน เนื่องจากเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก รวมทั้งขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านการบัญชี สมควรยกระดับองค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน อันจะทำให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(๓)

ร่าง

พระราชบัญญัติ

สถาบันการเงินประชาชน

พ.ศ. ....

\_\_\_\_\_

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ  
ของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๒  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้  
เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืน  
ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไข  
ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน  
พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวัน  
นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้  
“องค์กรการเงินชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น  
เพื่อเก็บออมเงินสะสมรวมกันโดยมีการบริหารจัดการกันเอง และมีการให้บริการทางการเงิน  
ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๔)

“สถาบันการเงินประชาชน” หมายความว่า องค์การการเงินชุมชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

“บริการทางการเงิน” หมายความว่า การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การเป็นตัวแทนการรับชำระเงินและการโอนเงิน หรือการให้บริการทางการเงินอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ธนาคารผู้ประสานงาน” หมายความว่า ธนาคารหรือสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน” ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงินระดับชุมชน ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจ การเงิน หรือการคลัง ด้านการบัญชี ด้านการบริหารความเสี่ยงหรือการประกันภัย และด้านเทคโนโลยี ด้านละหนึ่งคน

ให้ผู้ว่าการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการในสำนักงานซึ่งผู้ว่าการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

(๕)

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๗) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๘) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (๙) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (๑๐) ไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่แทนก็ได้

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระครบสาม ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยสามคน

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๖
- (๔) รัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๖)

มาตรา ๙ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะนโยบายและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินประชาชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดองค์การการเงินชุมชนตามมาตรา ๓ และกำหนดธนาการผู้ประสานงานตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๔๕
- (๓) กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์การฝากเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานตามมาตรา ๒๖
- (๕) กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๒๘ (๗)
- (๖) กำหนดอัตราขั้นสูงของเงินที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชน ตามมาตรา ๔๐ (๓)
- (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศตามมาตรา ๔๒
- (๘) กำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับตามมาตรา ๔๔
- (๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาจัดทำรายงานการดำเนินงานของธนาการผู้ประสานงานตามมาตรา ๔๗
- (๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินและข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๔๘
- (๑๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนของผู้ตรวจสอบและกำหนดแบบให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบตามมาตรา ๕๖
- (๑๒) วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕
- (๑๓) รายงานผลการดำเนินการของสถาบันการเงินประชาชนให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (๑๔) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๑๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๐ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย การประชุมของคณะอนุกรรมการให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๑๓ ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ

## หมวด ๒

### สถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๑๔ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นนายทะเบียน ให้นายทะเบียนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน
- (๒) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชน
- (๓) กระทบการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียน หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

## ส่วนที่ ๑

### การจัดตั้งและจดทะเบียน

มาตรา ๑๕ ให้สถาบันการเงินประชาชนมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม การออมทรัพย์แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุน การพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงาน ของสถาบันการเงินประชาชน

สถาบันการเงินประชาชนต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าเท่า ๆ กัน โดยสมาชิก แต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละหนึ่งหุ้นซึ่งเป็นหุ้นที่ต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า

มาตรา ๑๖ องค์กรการเงินชุมชนที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงิน ประชาชน ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนด้วยมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชนนั้น และต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีการจัดทำงบการเงินประจำปีต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันยื่น คำขอจดทะเบียน
- (๒) มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (๓) มีทุนที่ชำระแล้ว เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาท



(๔) มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรต่อเนื่องกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียน และในวันที่ยื่นคำขอยกจดทะเบียนต้องมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม

สมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์การการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๑๗ ให้ที่ประชุมสมาชิกขององค์การการเงินชุมชนตั้งผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเพื่อดำเนินการยื่นคำขอยกจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนต่อธนาคารผู้ประสานงาน พร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) สำเนารายงานการประชุมสมาชิกซึ่งลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์การการเงินชุมชน พร้อมด้วยสำเนารายชื่อสมาชิกทั้งหมดขององค์การการเงินชุมชนนั้น

(๒) ทะเบียนสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและทะเบียนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนแล้ว

(๓) ร่างข้อบังคับตามมาตรา ๒๓

เมื่อธนาคารผู้ประสานงานได้รับคำขอยกทะเบียนและเอกสารตามวรรคหนึ่งแล้วให้เสนอคำขอยกทะเบียนและเอกสารนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

แบบคำขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๑๘ เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอยกทะเบียนจากธนาคารผู้ประสานงานแล้วให้นายทะเบียนพิจารณาคำขอยกทะเบียน หากเห็นว่าองค์การการเงินชุมชนตามที่ขอยกทะเบียนมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๖ คำขอยกทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๑๗ และการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนตามที่ขอยกทะเบียนจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชน โดยนำความเห็นที่ธนาคารผู้ประสานงานเสนอมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สถาบันการเงินประชาชนนั้น

สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังองค์การการเงินชุมชนนั้นโดยไม่ชักช้า

องค์การการเงินชุมชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการโดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๐ เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชนใดแล้ว ให้ผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนตามมาตรา ๑๗ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน นั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๒๑

ให้ผู้ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนสมาชิกตามมาตรา ๑๗ และได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวน ที่จะถือครบถ้วนแล้ว เป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน สถาบันการเงินประชาชน

ในกรณีที่มีผู้ขอเข้าเป็นสมาชิกสถาบันการเงินประชาชนภายหลังจากวันที่ยานทะเบียน รับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน ให้ถือว่าเป็นสมาชิกเมื่อได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่จะถือ ครบถ้วนแล้ว

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนตามมาตรา ๒๐ นัดสมาชิก มาประชุมกันเป็นการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน สถาบันการเงินประชาชน เพื่อตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและมอบหมายการทั้งปวง ให้แก่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๒๒ สถาบันการเงินประชาชนย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินชุมชนเดิมที่ได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน นั้นทั้งสิ้น

มาตรา ๒๓ ข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า “สถาบันการเงินประชาชน” นำหน้า  
(๒) ที่ตั้งสำนักงานของสถาบันการเงินประชาชน  
(๓) พื้นที่ในการดำเนินงาน ซึ่งต้องไม่เกินเขตตำบลหรือแขวงที่ตั้งของสถาบัน การเงินประชาชน และเขตหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ติดกับตำบลหรือแขวง อันเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน

(๔) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้น การขายและการโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายคืนค่าหุ้น

(๕) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสถาบันการเงิน ประชาชน

(๖) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การพ้นจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

(๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๘) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุม ของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน

(๙) การส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ

(๑๐) ธนาคารผู้ประสานงานที่ให้การสนับสนุน

มาตรา ๒๔ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสถาบันการเงินประชาชน ให้สถาบันการเงินประชาชนคืนใบสำคัญรับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อให้แก่สถาบันการเงินประชาชนด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและการเปลี่ยนชื่อของสถาบันการเงินประชาชนนั้น ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่มีต่อบุคคลภายนอก

ให้นำมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ห้ามผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินประชาชนใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน

## ส่วนที่ ๒

### การดำเนินงานและการกำกับดูแล

มาตรา ๒๖ ให้สถาบันการเงินประชาชนกระทำการกิจการได้ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๑๕ ซึ่งรวมถึง

(๑) รับฝากเงินจากสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงาน รวมทั้งวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ในการดำเนินงาน

(๒) ให้สินเชื่อแก่สมาชิก

(๓) เป็นตัวแทนการรับชำระเงินและโอนเงินของสมาชิกและประชาชน

(๔) ฝากเงินหรือกั๊ยมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๕) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ หรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ

(๖) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินการหรือใช้ประโยชน์ตามสมควร

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันเงินที่ให้กู้ยืมไป

แต่ต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในห้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของสถาบันการเงินประชาชน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการให้จำหน่ายภายในกำหนดเวลาอื่น

(๗) ส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกหรือประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงานโดยใช้เงินที่ได้จากการจัดสรรกำไรของสถาบันการเงินประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

(๘) กระทำการกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินประชาชนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๗ ให้สถาบันการเงินประชาชนมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

กรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันเลือกตั้ง กรรมการสถาบันการเงินประชาชนซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เว้นแต่ได้รับมติจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้เป็นกรรมการต่อไปได้อีกวาระหนึ่ง

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนตำแหน่งที่ว่าง ก่อนครบวาระ ให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน

มาตรา ๒๘ กรรมการสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี
- (๓) เป็นสมาชิกของสถาบันการเงินประชาชน
- (๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๗) มีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๙ ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนนั้น กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ตลอดจนมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชน และต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานสถาบันการเงินประชาชนนั้น ซึ่งรวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การชำระค่าหุ้นนั้น ได้ชำระกันจริง
  - (๒) จัดให้มีและรักษาไว้ให้เรียบร้อย ซึ่งบรรดาสมาชิกและเอกสารที่กฎหมายกำหนดไว้
  - (๓) การให้สถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่ตามที่กำหนดไว้
- ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นผู้ดำเนินกิจการ และเป็นผู้แทนสถาบันการเงินประชาชนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน ทำการแทน หรือจะทำสัญญาให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จัดการก็ได้

มาตรา ๓๑ ค่าตอบแทนของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจัดให้มีการประชุมสมาชิกเป็นการประชุมใหญ่สามัญ ปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น

การประชุมใหญ่คราวอื่นให้เรียกว่า ประชุมใหญ่วิสามัญ

มาตรา ๓๓ เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้

ในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนขาดทุนถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทุนที่ชำระแล้ว คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องเรียกประชุมใหญ่วิสามัญโดยไม่ชักช้า แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบเพื่อแจ้งให้สมาชิกทราบถึงการขาดทุนนั้น

มาตรา ๓๔ สมาชิกซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือจำนวนตามที่กำหนดในข้อบังคับจะลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน ให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ โดยในหนังสือร้องขอนั้นต้องระบุว่าประสงค์ให้เรียกประชุมเพื่อการใด

ในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้ร้องขอให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือร้องขอ ถ้าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไม่เรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่แจ้งคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ให้สมาชิกทุกคนทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการบอกกล่าวให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๓๖ การประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมใหญ่ สมาชิกอาจมอบอำนาจให้บุคคลในครอบครัวมาประชุมแทนตนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๓๗ ในการประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน ถ้าสมาชิมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมและมีใช้การประชุมใหญ่วิสามัญที่สมาชิกร้องขอให้เรียกประชุม ให้นัดประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งภายในสิบสี่วันนับแต่วันทีนัดประชุมใหญ่ครั้งแรก ในการประชุมครั้งหลังนี้ เมื่อมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๓๘ ประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นประธานของที่ประชุมใหญ่ ในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการสถาบันการเงินประชาชนหรือมีแต่ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกซึ่งมาประชุมเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๓๙ ในการประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชน สมาชิกหนึ่งคนให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน

มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมากของสมาชิกซึ่งมาประชุมและออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งมาประชุม และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

(๒) การเลือกกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวาระที่สองให้เป็นกรรมการต่อไปอีกหนึ่งวาระตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง

มาตรา ๔๐ การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสถาบันการเงินประชาชน ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ จนกว่าทุนสำรองนั้นจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบของจำนวนทุนของสถาบันการเงินประชาชนหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) จ่ายเป็นเงินปันผลแก่สมาชิกตามจำนวนหุ้นที่ถือ

(๒) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนที่สมาชิกได้กู้ยืมจากสถาบันการเงินประชาชนในระหว่างปี

(๓) จ่ายเป็นเงินรางวัลแก่กรรมการสถาบันการเงินประชาชน ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชนไม่เกินร้อยละของเงินที่จ่ายเป็นเงินปันผลแก่สมาชิกตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๔) จ่ายเป็นเงินสนับสนุนหรือส่งเสริมการจัดสวัสดิการตามที่กำหนดในข้อบังคับ

(๕) เป็นเงินสำรองอื่น

มาตรา ๔๑ เมื่อได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่แล้ว สถาบันการเงินประชาชนอาจโอนทุนสำรองตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เพื่อชดเชยผลขาดทุนสะสมของสถาบันการเงินประชาชนนั้นได้

มาตรา ๔๒ ให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นตามมาตรา ๔๖ (๔) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๔๓ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียน ดังต่อไปนี้ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นตามมาตรา ๔๖ (๔) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด

- (๑) ทะเบียนสมาชิก ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ
  - (ก) ชื่อ และที่ตั้งสถาบันการเงินประชาชน
  - (ข) ชื่อ สัญชาติ และที่อยู่ของสมาชิก
  - (ค) วันที่เข้าเป็นสมาชิก
- (๒) ทะเบียนหุ้น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ
  - (ก) ชื่อ และที่ตั้งสถาบันการเงินประชาชน
  - (ข) ชื่อของสมาชิกที่ถือหุ้น มูลค่าหุ้น จำนวนหุ้น และเงินค่าหุ้นที่ชำระแล้ว
  - (ค) วันที่ชำระค่าหุ้น

มาตรา ๔๔ การดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

- (๑) การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่
- (๒) การดำรงเงินกองทุน
- (๓) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง
- (๔) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล

### ส่วนที่ ๓

#### การสนับสนุนและประสานงาน

มาตรา ๔๕ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดผู้ทำหน้าที่เป็นธนาคารผู้ประสานงาน

มาตรา ๔๖ ให้ธนาคารผู้ประสานงานมีหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนต่อคณะกรรมการ
- (๒) สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน โดยเน้นพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีการดำเนินการให้บริการทางการเงินอย่างเข้มแข็ง
- (๓) รับคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนจากองค์กรการเงินชุมชน พร้อมทั้งจัดทำความเห็นประกอบการพิจารณา เพื่อนำเสนอต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๑๗
- (๔) จัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงินระบบทะเบียน ระบบการโอนเงิน ระบบบัญชี ระบบความปลอดภัย หรือระบบอื่นใดสำหรับสถาบันการเงินประชาชน

(๕) จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูล วิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรม ซึ่งรวมถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของสมาชิก สำหรับสถาบันการเงินประชาชน

(๖) จัดทำและพัฒนาระบบบริหารจัดการความเสี่ยง และระบบมาตรฐาน การให้บริการของสถาบันการเงินประชาชน

(๗) พัฒนาศักยภาพและความพร้อม ทั้งในด้านระบบการเงิน การบัญชี และการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เพื่อยกระดับมาตรฐานให้แก่สถาบันการเงินประชาชน

(๘) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐานการให้บริการของสถาบันการเงินประชาชน

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๔๗ ให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เสนอต่อคณะกรรมการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๔๘ ให้ธนาคารผู้ประสานงานประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๔๙ ให้ธนาคารผู้ประสานงานประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพ การให้บริการของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมินพร้อม ข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจ ในการเข้าถึงข้อมูลตามมาตรา ๔๖ (๕) และมาตรา ๔๘ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

#### ส่วนที่ ๔

#### การจัดทำบัญชีและสอบบัญชี

มาตรา ๕๑ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป และเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์โดยครบถ้วน



มาตรา ๕๒ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำงบการเงินประจำปีทุกรอบปีบัญชีของสถาบันการเงินประชาชน

งบการเงินประจำปีนั้นต้องทำให้แล้วเสร็จและให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสถาบันการเงินประชาชนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชนนั้น

มาตรา ๕๓ ให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบการเงินประจำปีและให้ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้อนุมัติแล้วไปยังนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่นั้น

มาตรา ๕๔ ให้สถาบันการเงินประชาชนเก็บรักษางบการเงินประจำปีตามมาตรา ๕๒ และรายงานประจำปีตามมาตรา ๕๓ พร้อมทั้งข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนและกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชนไว้ที่สถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบได้

มาตรา ๕๕ ผู้สอบบัญชีนั้น ให้ที่ประชุมใหญ่สามัญเลือกตั้งทุกปีจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาต

ผู้สอบบัญชีซึ่งออกไปนั้นจะเลือกตั้งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้

#### หมวด ๓

#### การตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสถาบันการเงินประชาชนใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือประชาชน ให้นายทะเบียนแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบเพื่อตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนนั้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชนเพื่อตรวจสอบในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการของสถาบันการเงินประชาชนได้ และเมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นได้

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชน มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินประชาชน หรือให้ส่งรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของสถาบันการเงินประชาชนที่จำเป็นแก่การตรวจสอบได้

(๓) ยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสถาบันการเงินประชาชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบซึ่งต้องไม่เกินหกสิบวัน ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าว จะต้องระบุเหตุผล ความจำเป็น และสิทธิของผู้ถูกยึดหรืออายัดนั้น

ให้ผู้ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการ และนายทะเบียนตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๕๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๖ ผู้ตรวจสอบต้องแสดง บัตรประจำตัวที่นายทะเบียนเป็นผู้ออกแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

มาตรา ๕๘ ให้ผู้ตรวจสอบเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด ๔

#### การแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนกระทำการหรืองดเว้น กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชน หรือสมาชิก หรือในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนมีข้อบกพร่องอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการ และระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

(๒) ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนระงับการปฏิบัติในส่วนที่เป็นเหตุ ให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก

(๓) ให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนผู้เป็นต้นเหตุดังกล่าวหยุดปฏิบัติหน้าที่ เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียน กำหนด

(๔) มีคำสั่งถอดถอนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน หรือผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชน โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมใหญ่

มาตรา ๖๐ ในกรณีที่นายทะเบียนสั่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราว มีอำนาจ หน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกิน เก้าสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนด ในข้อบังคับ

มาตรา ๖๑ ในกรณีที่นายทะเบียนสั่งให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่ เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่ง ถ้ามิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไม่ได้ตามกำหนดเวลา ให้ถือว่าคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วย กรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยจะต้องมีกรรมการสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อย กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสถาบันการเงินประชาชนทั้งหมด

มาตรา ๖๒ คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา ๕๙ หรือมาตรา ๖๐ ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๖๓ สถาบันการเงินประชาชนใดมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกัน เกินสามปี หรือขาดทุนเกินร้อยละสิบของจำนวนทุน ให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นเสนอโครงการ เพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อนายทะเบียน เพื่อขอความเห็นชอบภายในระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่ทราบ

โครงการตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) แผนดำเนินงาน
- (๒) ขั้นตอนที่ทำให้ลดผลขาดทุนของสถาบันการเงินประชาชน
- (๓) ระยะเวลาที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามโครงการ

เมื่อนายทะเบียนได้รับโครงการแล้ว จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ และให้แจ้งสถาบันการเงินประชาชนทราบ ภายในเวลาดังกล่าว ในการนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเวลาไว้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนไม่เสนอโครงการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือโครงการที่เสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการ หรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบหรือตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด ตามวรรคสอง ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่เห็นสมควร หรือสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชนนั้น

#### หมวด ๕

#### การเลิกสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๖๔ สถาบันการเงินประชาชนย่อมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน
- (๒) ที่ประชุมใหญ่ลงมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดให้เลิก

(๓) ล้มละลาย

(๔) นายทะเบียนสั่งให้เลิกตามมาตรา ๖๓

(๕) ทุณที่ชำระแล้วต่ำกว่าห้าแสนบาทเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งรอบปีบัญชี

ให้สถาบันการเงินประชาชนที่เลิกตาม (๑) (๒) หรือ (๓) แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เลิก

ให้นายทะเบียนปิดประกาศการเลิกสถาบันการเงินประชาชนไว้ที่สถานที่ตั้งของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๖๕ สถาบันการเงินประชาชนที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา ๖๓ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง และให้นายทะเบียนส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า  
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๖๖ เมื่อสถาบันการเงินประชาชนใดเลิกไปด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๔ ให้จัดการชำระบัญชีตามบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยการชำระบัญชี

#### หมวด ๖ การชำระบัญชี

มาตรา ๖๗ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่ล้มละลายนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

มาตรา ๖๘ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี

มาตรา ๖๙ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายหรือนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกสถาบันการเงินประชาชน

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ไม่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี

เมื่อนายทะเบียนเห็นสมควรหรือเมื่อสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดร้องขอต่อนายทะเบียน นายทะเบียนจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีคนใหม่แทนผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือซึ่งได้แต่งตั้งไว้ก็ได้

มาตรา ๗๐ การชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน

จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของสถาบันการเงิน  
ประชาชนโดยอนุโลม

ในระหว่างการชำระบัญชี ให้ถือว่าสถาบันการเงินประชาชนนั้นยังคงอยู่ตราบเท่า  
เวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี

มาตรา ๗๑ ผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้งอาจได้รับค่าตอบแทนตามที่  
นายทะเบียนกำหนด

ผู้ชำระบัญชีที่ประชุมใหญ่เลือกแต่งตั้งอาจได้รับค่าตอบแทนตามที่ที่ประชุมใหญ่  
กำหนด

หมวด ๗

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๗๒ ในหมวดนี้

“ผู้มีอำนาจในการจัดการ” หมายความว่า

(๑) กรรมการของสถาบันการเงินประชาชน

(๒) ผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งสถาบันการเงินประชาชนแต่งตั้ง มอบหมาย  
หรือทำสัญญาให้มีอำนาจในการบริหารงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ

(๓) บุคคลที่ตามพฤติการณ์มีอำนาจควบคุมหรือครอบงำกรรมการ หรือการจัดการ  
ของสถาบันการเงินประชาชน ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงาน  
ของสถาบันการเงินประชาชน

มาตรา ๗๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน  
หกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาท  
ตลอดเวลายังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๗๔ ผู้ใดขัดขวางผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้  
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๕ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตาม  
พระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๖ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย  
หรือไร้ประโยชน์ ซึ่งเอกสารใด ๆ อันผู้ตรวจสอบได้ยึด อายัด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็น  
พยานหลักฐานหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าผู้ตรวจสอบจะรักษาเอกสารนั้นไว้เอง  
หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน  
สามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๗ ผู้ใดล่วงรู้กิจการของสถาบันการเงินประชาชนเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายอันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) การเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี
- (๒) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชี
- (๔) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนนั้น

- (๕) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารผู้ประสานงาน

ที่ให้การสนับสนุนสถาบันการเงินประชาชนนั้น

- (๖) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

ประชาชน

- (๗) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินประชาชน

- (๘) การเปิดเผยความลับของลูกค้าสถาบันการเงินประชาชนที่ถูกเปิดเผย

ต่อสาธารณชนแล้ว

- (๙) การเปิดเผยความลับของลูกค้าของสถาบันการเงินประชาชนซึ่งลูกค้าดังกล่าว

ให้ความยินยอมแล้ว

- (๑๐) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา ๗๘ ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของสถาบันการเงินประชาชนโดยเหตุที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินประชาชนนั้น และเปิดเผยความลับนั้นในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการเปิดเผยตามกรณีในมาตรา ๗๗ วรรคสอง

มาตรา ๗๙ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่ทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๘๐ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา ๕ ปฏิบัติหน้าที่

(๒๒)

ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้  
ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่การให้บริการทางการเงินในระดับชุมชนมักดำเนินการโดยองค์กรการเงินชุมชนซึ่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินงาน เนื่องจากเน้นการพึ่งพาตัวบุคคลเป็นหลัก รวมทั้งขาดความมั่นคงในด้านการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง และด้านการบัญชี สมควรยกระดับองค์กรการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนทำหน้าที่วางกรอบนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน อันจะทำให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความยั่งยืนในการพึ่งพาตนเองภายในชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในแต่ละด้าน ด้านละหนึ่งคน โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการในสำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ร่างมาตรา ๕)

(๒) กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งตามวาระและการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๘)

(๓) กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินประชาชน ซึ่งเป็นไปตามข้อสั่งเกิดของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน (ร่างมาตรา ๙)



(๔) กำหนดให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน รับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการดังกล่าว (ร่างมาตรา ๑๓)

## ๒.๒ สถาบันการเงินประชาชน

กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นนายทะเบียน มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน รวมถึงออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๑๔)

(๑) “สถาบันการเงินประชาชน” หมายความว่า องค์กรการเงินชุมชนซึ่งได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้โดย “องค์กรการเงินชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งขึ้น เพื่อเก็บออมเงินสะสมรวมกันโดยมีการบริหารจัดการกันเอง และมีการให้บริการทางการเงิน โดยให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนออกประกาศกำหนดประเภทขององค์กรการเงินชุมชน (ร่างมาตรา ๓)

(๒) กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชนให้ชัดเจนว่า เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต และสวัสดิการของสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน โดยสถาบันการเงินประชาชนต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าเท่า ๆ กัน สมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยคนละหนึ่งหุ้นซึ่งเป็นหุ้นที่ต้องชำระครั้งเดียวเต็มมูลค่า (ร่างมาตรา ๑๕)

(๓) กำหนดคุณสมบัติขององค์กรการเงินชุมชนที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน และต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรการเงินชุมชนด้วยมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ขององค์กรการเงินชุมชนนั้น (ร่างมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง)

(๔) สมาชิกของสถาบันการเงินประชาชนต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในพื้นที่ในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชนนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่สมัครเป็นสมาชิก รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง)

(๕) กำหนดขั้นตอนและเอกสารของการยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน การพิจารณาคำขอจดทะเบียน การใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียน ทั้งนี้ สถาบันการเงินประชาชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสถาบันการเงินประชาชนย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับองค์กรการเงินชุมชนเดิมที่ได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๑๗ ถึงร่างมาตรา ๑๙ และร่างมาตรา ๒๒)

(๖) กำหนดให้ผู้แทนองค์กรการเงินชุมชนปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน โดยให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนดังกล่าวนัดสมาชิกมาประชุมกันเป็นการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนสถาบันการเงินประชาชน เพื่อตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและมอบหมายการตั้งปวงให้แก่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง และร่างมาตรา ๒๑)

(๗) กำหนดว่าข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับจะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๒๓ และร่างมาตรา ๒๔)

(๘) กำหนดห้ามผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินประชาชนใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจว่า “สถาบันการเงินประชาชน” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน (ร่างมาตรา ๒๕)

### ๒.๓ การดำเนินงานและการกำกับดูแล

(๑) กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนสามารถกระทำการได้ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๑๕ (ร่างมาตรา ๒๖)

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง กรรมการสถาบันการเงินประชาชนซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เว้นแต่ได้รับมติจากที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้เป็นกรรมการต่อไปได้อีกวาระหนึ่ง (ร่างมาตรา ๒๗)

(๓) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ และข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชน ตลอดจนมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสถาบันการเงินประชาชน และต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารงานสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๒๘ และร่างมาตรา ๒๙)

(๔) กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสถาบันการเงินประชาชนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทน หรือจะทำสัญญาให้บุคคลภายนอกเป็นผู้จัดการก็ได้ ทั้งนี้ ค่าตอบแทนของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนและผู้จัดการสถาบันการเงินประชาชนให้เป็นไปตามที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด (ร่างมาตรา ๓๐ และร่างมาตรา ๓๑)

(๕) กำหนดเรื่องการประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของสถาบันการเงินประชาชน เหตุในการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ จำนวนสมาชิกที่จะทำหนังสือร้องขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ กำหนดระยะเวลาเรียกประชุมใหญ่วิสามัญหลังจากคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนได้รับหนังสือร้องขอ ซึ่งการเรียกประชุมใหญ่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนที่จะแจ้งให้สมาชิกทุกคนทราบ กำหนดเรื่ององค์ประชุมของการประชุมใหญ่ ประธานของที่ประชุมใหญ่ และการนัดประชุมใหญ่อีกครั้งกรณีสมาชิกมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ทั้งนี้ สมาชิกหนึ่งคนให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน (ร่างมาตรา ๓๒ ถึงร่างมาตรา ๓๔)

(๖) กำหนดเรื่องการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสถาบันการเงินประชาชนเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ จนกว่าทุนสำรองนั้นจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบของจำนวนทุนของสถาบันการเงินประชาชนหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในข้อบังคับ และสถาบันการเงินประชาชนอาจโอนทุนสำรองเพื่อชดเชยผลขาดทุนสะสมของสถาบันการเงินประชาชนได้ ส่วนกำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๐ และร่างมาตรา ๔๑)

(๗) กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก จัดทำทะเบียนสมาชิกและทะเบียนหุ้น โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๒ และร่างมาตรา ๔๓)

(๘) กำหนดให้คณะกรรมการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนในเรื่องการให้กู้และการให้สินเชื่อ แก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล (ร่างมาตรา ๔๔)

#### ๒.๔ การสนับสนุนและประสานงาน

(๑) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนออกประกาศ กำหนดธนาคารหรือสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงานการดำเนินงานของสถาบัน การเงินประชาชน และมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาระบบสถาบัน การเงินประชาชนต่อคณะกรรมการ สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดตั้งสถาบันการเงินประชาชน รับคำขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน จากองค์กรการเงินชุมชนพร้อมทั้งจัดทำความเห็น ประกอบการพิจารณาเพื่อนำเสนอต่อนายทะเบียน รวมทั้งจัดทำและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบฐานข้อมูล ระบบบริหารจัดการความเสี่ยง และระบบมาตรฐานการให้บริการ สำหรับสถาบัน การเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖)

(๒) กำหนดให้ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของธนาคาร ผู้ประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เสนอต่อคณะกรรมการ และประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงิน ประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมทั้งประเมินความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ ของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะ ให้กับสถาบันการเงินประชาชนและนายทะเบียนทราบ (ร่างมาตรา ๔๗ ถึงร่างมาตรา ๔๘)

(๓) กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน และบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลตามมาตรา ๔๖ (๕) และมาตรา ๔๘ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๕๐)

#### ๒.๕ การจัดทำบัญชีและสอบบัญชี

(๑) กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี ที่รับรองทั่วไป งบการเงินประจำปีทุกรอบปีทางบัญชีของสถาบันการเงินประชาชน และรายงาน ประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (ร่างมาตรา ๕๑ ถึงร่างมาตรา ๕๓)

(๒) กำหนดให้สถาบันการเงินประชาชนเก็บรักษางบการเงินประจำปีและรายงาน ประจำปีพร้อมทั้งข้อบังคับของสถาบันการเงินประชาชนและกฎหมายว่าด้วยสถาบันการเงินประชาชน ไว้ที่สถาบันการเงินประชาชน เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบได้ (ร่างมาตรา ๕๔)

(๓) การเลือกผู้สอบบัญชี ให้ที่ประชุมใหญ่สามัญเลือกทุกปีจากผู้สอบบัญชี รับอนุญาต ผู้สอบบัญชีซึ่งออกไปนั้นจะเลือกตั้งกลับเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้ (ร่างมาตรา ๕๕)

#### ๒.๖ การตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน

กำหนดให้นายทะเบียนแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบเพื่อตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชนได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ว่าสถาบันการเงินประชาชนใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือประชาชน และกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจสอบ ในการดำเนินการตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน ในการนี้กำหนดให้ผู้ตรวจสอบเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย (ร่างมาตรา ๕๖ ถึงร่างมาตรา ๕๘)

## ๒.๗ การแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินประชาชน

(๑) กำหนดมาตรการให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สถาบันการเงินประชาชนปฏิบัติในกรณีที่คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้สถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิกเสื่อมเสียผลประโยชน์หรือสถาบันการเงินประชาชนมีข้อบกพร่องอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินประชาชนหรือสมาชิก (ร่างมาตรา ๕๙)

(๒) กรณีนายทะเบียนสั่งให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชน และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง (ร่างมาตรา ๖๐)

(๓) กรณีนายทะเบียนสั่งให้กรรมการสถาบันการเงินประชาชนบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินประชาชนส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งกรรมการสถาบันการเงินประชาชนแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการสถาบันการเงินประชาชนพ้นจากตำแหน่ง (ร่างมาตรา ๖๑)

(๔) กรณีสถาบันการเงินประชาชนมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสามปีหรือขาดทุนเกินร้อยละสิบของจำนวนทุน ให้สถาบันการเงินประชาชนเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อนายทะเบียนเพื่อขอความเห็นชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบโดยนายทะเบียนจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ และแจ้งให้สถาบันการเงินประชาชนทราบภายในเวลาดังกล่าว แต่หากสถาบันการเงินประชาชนไม่เสนอโครงการภายในกำหนดเวลา หรือโครงการที่เสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการ หรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบหรือตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนด ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินประชาชนนั้นดำเนินการตามที่เห็นสมควรหรือสั่งเลิกสถาบันการเงินประชาชนนั้นได้ (ร่างมาตรา ๖๓)

## ๒.๘ การเลิกสถาบันการเงินประชาชน

กำหนดเหตุที่ทำให้สถาบันการเงินประชาชนเลิกดำเนินการไว้ห้ากรณี เมื่อสถาบันการเงินประชาชนเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดต้องจัดการชำระบัญชีด้วย ในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนถูกนายทะเบียนสั่งให้เลิกตามมาตรา ๖๓ สถาบันการเงินประชาชนนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๖๔ ถึงร่างมาตรา ๖๖)

## ๒.๙ การชำระบัญชี

การชำระบัญชีในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนล้มละลายให้เป็นกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย ส่วนการชำระบัญชีในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนนั้นถูกนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้นายทะเบียนเป็นผู้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี สำหรับการชำระบัญชีในกรณีที่สถาบันการเงินประชาชนนั้นเลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายหรือนายทะเบียนสั่งให้เลิก ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกผู้ชำระบัญชีโดยกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีโดยอนุโลม ทั้งนี้ ผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้งหรือที่ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งอาจได้รับค่าตอบแทน (ร่างมาตรา ๖๗ ถึงร่างมาตรา ๗๑)

๒.๑๐ บทกำหนดโทษ

กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นโทษทางอาญา เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และกำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้มีอำนาจในการจัดการ” ในบทกำหนดโทษเพื่อที่จะลงโทษแก่บุคคลดังกล่าวด้วยในกรณีความผิดฐานเปิดเผยความลับของสถาบันการเงินประชาชนและกรณีนิติบุคคลกระทำความผิดเนื่องจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลดังกล่าว (ร่างมาตรา ๗๒ ถึงร่างมาตรา ๗๙)

๒.๑๑ บทเฉพาะกาล

ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘๐)

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับ

โดยที่องค์กรการเงินชุมชนที่ได้จดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน ทำให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน ทำให้สถาบันการเงินประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ประชาชนภายในพื้นที่ที่สถาบันการเงินประชาชนให้บริการสามารถพึ่งพาตนเองภายในชุมชน ช่วยส่งเสริมความมั่นคงแก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชน

---

## แผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลาตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

สรุปแผนจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกรอบระยะเวลาของกฎหมายลำดับรอง

ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง องค์กรการเงินชุมชน (มาตรา ๓)	คณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน (คณะกรรมการฯ) ประกาศกำหนดรูปแบบองค์กรการเงินชุมชนที่มีคุณสมบัติ มาขอจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๒	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนเรื่อง การแต่งตั้งธนาคารผู้ประสานงาน (มาตรา ๓, ๙ (๒) และ ๔๕)	คณะกรรมการฯ แต่งตั้งธนาคารผู้ประสานงาน เพื่อสนับสนุน และประสานงานการดำเนินงานของธนาคารผู้ประสานงาน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๓	กฎกระทรวงการคลัง เรื่อง บริการทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๓, และ ๒๖ (๘))	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกกฎกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชน	เมื่อมีความจำเป็น กรณีที่ต้องกำหนดการให้บริการทางการเงินอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมาย
๔	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดกรอบอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๓))	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด กรอบอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทน ค่าธรรมเนียม และค่าบริการของสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๕	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง หลักเกณฑ์การฝากเงินหรือการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๔) และ ๒๖ (๔))	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์การฝากเงินหรือการกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๖	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน	เมื่อจำเป็น ในกรณีที่ต้องกำหนด คุณสมบัติหรือลักษณะ

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๕) และ ๒๘ (๗))		ต้องห้ามของกรรมการสถาบันการเงินประชาชนนอกจากที่กำหนดในกฎหมาย
๗	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดอัตราชั้นสูงที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙(๖) และ ๔๐ (๓))	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนดอัตราชั้นสูงที่จ่ายเป็นเงินรางวัลของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรกำไรสุทธิจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๘	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (มาตรา ๙(๗) และ ๔๒)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการทางการเงินโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้นสำหรับสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๙	ประกาศคณะกรรมการพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุนการบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินประชาชน และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙ (๘) และ ๔๔)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การให้กู้และการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การดำรงเงินกองทุนการบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินประชาชน และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑๐	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ประชาชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดทำ รายงานการดำเนินงานของ ธนาคารผู้ประสานงาน (มาตรา ๙ (๙) และ ๔๗)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาใน การจัดทำรายงานการดำเนินงานของ ธนาคารผู้ประสานงาน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๑	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ประชาชน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประมวลข้อมูล เกี่ยวกับการให้บริการทาง การเงินและข้อมูลทั่วไปของ สถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๙(๑๐) และ ๔๘)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประมวลข้อมูล เกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน และข้อมูลทั่วไปของสถาบันการเงิน ประชาชน สำหรับธนาคารผู้ประสานงาน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๒	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ประชาชน เรื่อง กำหนดแบบให้ผู้ตรวจสอบ รายงานการตรวจสอบ ตามมาตรา (มาตรา ๙(๑๑) และ ๕๖)	คณะกรรมการฯ ออกประกาศกำหนด แบบให้ผู้ตรวจสอบรายงานการ ตรวจสอบ เพื่อดำเนินการตรวจสอบ สถาบันการเงินประชาชนที่มีเหตุวิกฤติ ตามที่ธนาคารผู้ประสานงานรายงาน ต่อนายทะเบียน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๓	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง แบบคำขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่น คำขอจดทะเบียนสถาบัน การเงินประชาชน (มาตรา ๑๗)	นายทะเบียนประกาศกำหนด แบบคำขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่น คำขอจดทะเบียนสถาบันการเงิน ประชาชน สำหรับองค์กรการเงินชุมชน ที่ต้องการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงิน ประชาชนภายใต้พระราชบัญญัตินี้	นายทะเบียนประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๔	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ของสมาชิกในการประชุมใหญ่ ของสถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๓๖)	นายทะเบียนประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ของสมาชิกในการประชุมใหญ่ของ สถาบันการเงินประชาชน	นายทะเบียนประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้



ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
๑๕	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำทะเบียน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น (มาตรา ๔๓)	นายทะเบียนประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำทะเบียน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ธนาคารผู้ประสานงานจัดทำขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินประชาชนจัดทำทะเบียนสมาชิก และทะเบียนหุ้นของสมาชิก	นายทะเบียนประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๖	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา ในการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐานคุณภาพการให้บริการ (มาตรา ๔๙)	นายทะเบียนประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา ในการประเมินความเสี่ยง และมาตรฐาน คุณภาพการให้บริการของสถาบันการเงิน ประชาชน เพื่อให้ธนาคาร ผู้ประสานงานดำเนินการประเมิน ความเสี่ยงและมาตรฐานคุณภาพการ ให้บริการ ของสถาบันการเงินประชาชนที่อยู่ใน ความรับผิดชอบ และแจ้งผลการประเมิน พร้อมข้อเสนอแนะให้กับสถาบันการเงิน ประชาชนและนายทะเบียนทราบ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว จะเป็นการสร้างความมั่นคง และคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก ผู้ใช้บริการ	นายทะเบียนประกาศ กำหนดภายใน ๒๗๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๗	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง การเก็บรักษาบัญชี และเอกสารประกอบการ ลงบัญชีไว้ที่สำนักงานของ สถาบันการเงินประชาชน (มาตรา ๕๑)	นายทะเบียนประกาศกำหนด ให้สถาบัน การเงินประชาชนเก็บรักษาบัญชี และเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ ที่สำนักงานของสถาบันการเงินประชาชน ภายในระยะเวลาที่กำหนด	นายทะเบียนประกาศ กำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้
๑๘	ประกาศคณะกรรมการพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ประชาชน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจสอบ สถาบันการเงินประชาชน ใน กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า สถาบันการเงินประชาชนใด กระทำการฝ่าฝืน	คณะกรรมการประกาศกำหนดฯ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน ประชาชน ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ว่าสถาบันการเงินประชาชนใดกระทำการ ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการ หรือดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่สมาชิกหรือประชาชน	คณะกรรมการฯ ประกาศ กำหนดภายใน ๑๒๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผล บังคับใช้

ลำดับที่	กฎหมายลำดับรอง	กรอบสาระสำคัญ	กรอบระยะเวลา
	พระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือประชาชน (มาตรา ๕๖)		
๑๙	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง บัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบ (มาตรา ๕๗)	นายทะเบียนประกาศกำหนดบัตรประจำตัวผู้ตรวจสอบ สำหรับผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินประชาชน	นายทะเบียนประกาศกำหนดภายใน ๙๐ วัน หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้
๒๐	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง ประกาศแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (มาตรา ๖๘)	นายทะเบียนประกาศแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก	เมื่อจำเป็น สำหรับสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก
๒๑	ประกาศนายทะเบียน เรื่อง อัตราค่าตอบแทนของผู้ชำระบัญชี ที่นายทะเบียนแต่งตั้ง (มาตรา ๗๑)	นายทะเบียนประกาศกำหนด อัตราค่าตอบแทนของผู้ชำระบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้ง กรณีสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก	เมื่อจำเป็น สำหรับสถาบันการเงินประชาชนที่เลิกเพราะเหตุนายทะเบียนสั่งให้เลิก

รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

กระทรวงการคลังได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังนี้

**๑. ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็น**

เชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับองค์การการเงินระดับชุมชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ดังนี้

๑.๑ หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

๑.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

**๒. มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ อย่างไร**

๒.๑ มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email: [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๒.๒ มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน หลังผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

**๓. จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี**

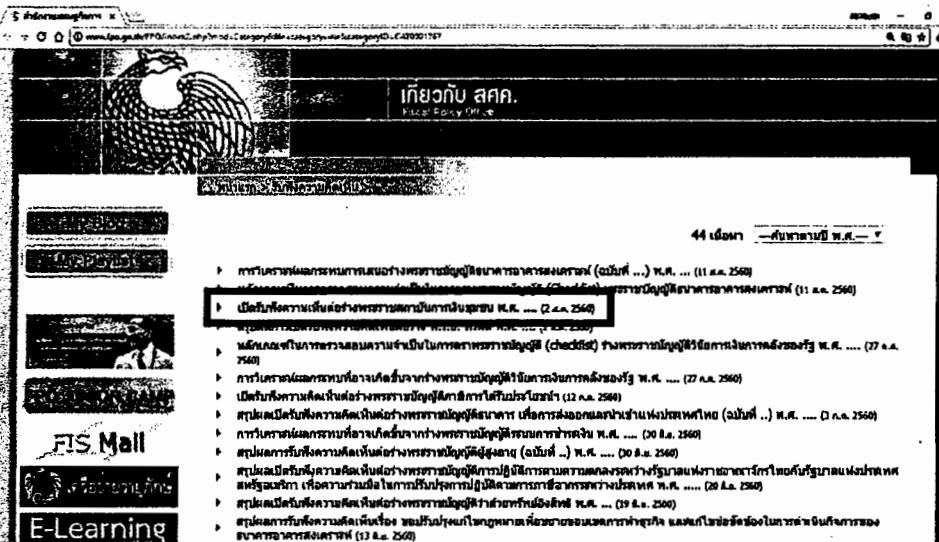
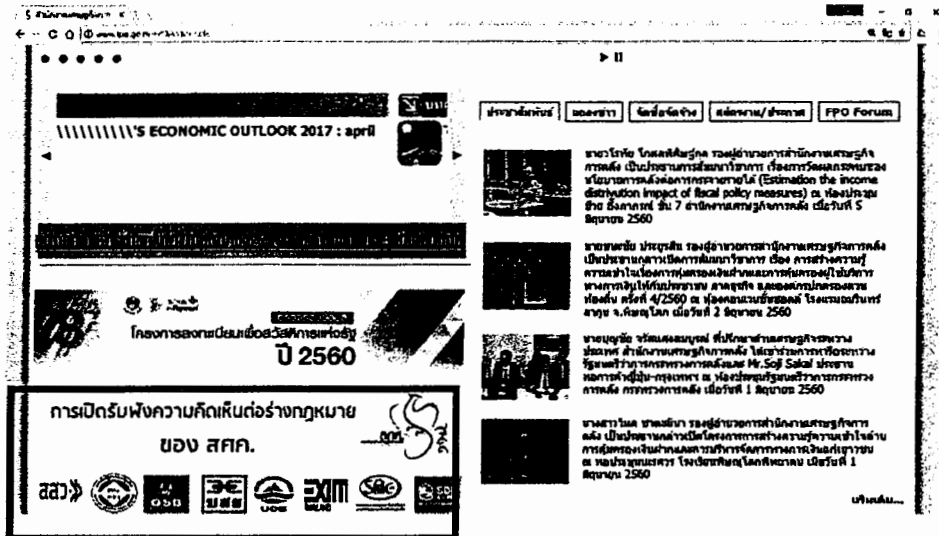
**๓.๑ วิธีการรับฟังความคิดเห็น**

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังได้เปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... ผ่านช่องทางดังต่อไปนี้

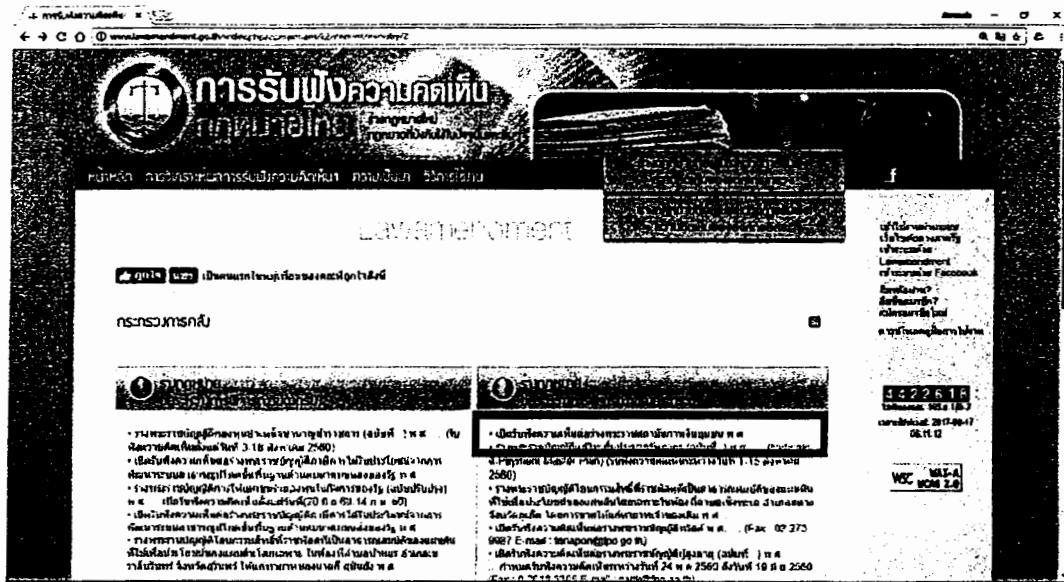
(๑)เชิญหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐ ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้แก่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานวิจัยและพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชน ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และตัวแทนจากเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(๒) มีการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และ Email: [financialbills@fpo.go.th](mailto:financialbills@fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่าง ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑) เว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th)



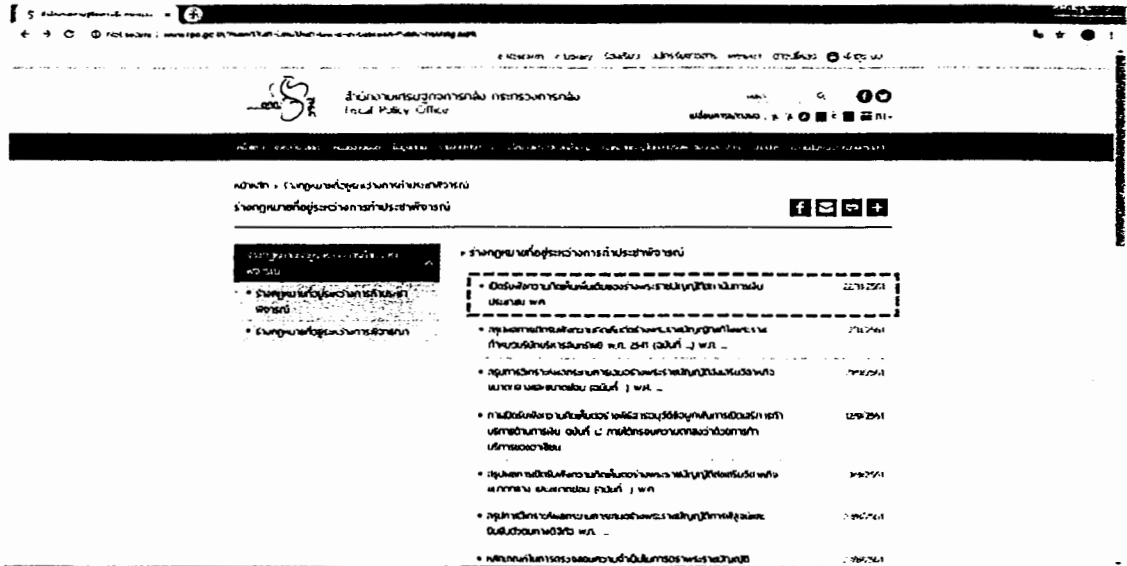
๒) เว็บไซต์ของภาครัฐ: www.lawamendment.go.th



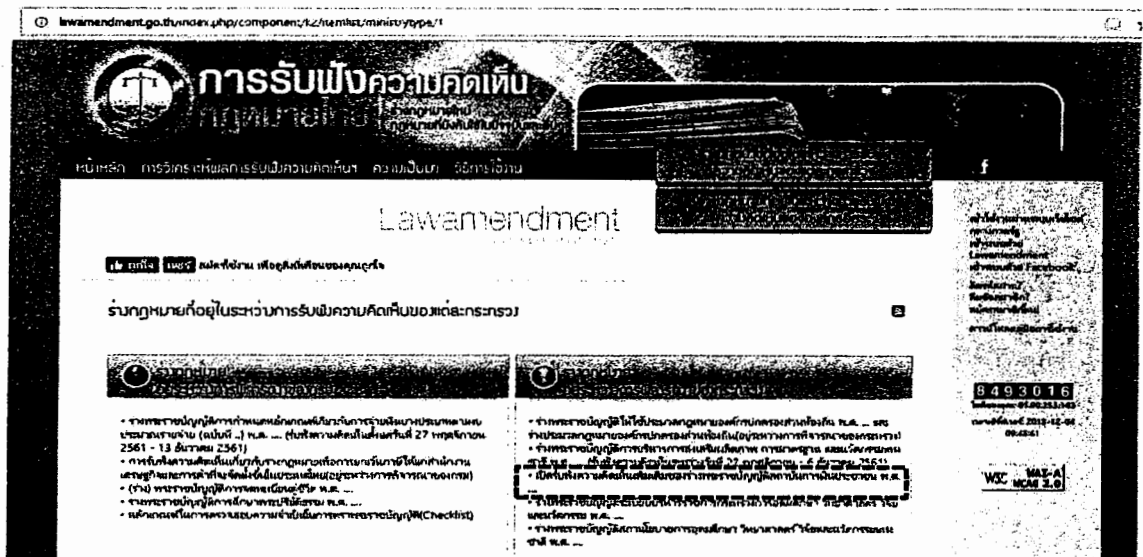
(๓) มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่งต่อประชาชนทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง คือ [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th) และทางเว็บไซต์ของภาครัฐเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่อกฎหมาย [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน หลังผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ดังนี้

๑) เว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th)





๒) เว็บไซต์ของภาครัฐ: www.lawamendment.go.th



๓.๒ จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

จำนวน ๔ ครั้ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑) การจัดรับฟังความคิดเห็นกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน จำนวน ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๐

๒) เปิดช่องทางแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ จำนวน ๒ ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งระหว่างวันที่ ๒ - ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ รวมระยะเวลา ๑๕ วัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และครั้งที่สองหลังร่าง พ.ร.บ.ฯ ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน - ๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน

๓.๓ พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ และหน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการเงินระดับชุมชน รวมทั้งประชาชนและบุคคลทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น

๓.๔ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

กระทรวงการคลัง ขอเรียนว่า เมื่อครบกำหนดการเปิดรับฟังความคิดเห็นมีผู้แสดงความคิดเห็น สรุปดังนี้

๑) สรุปการแสดงความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ฯ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นเรื่อง การกำกับดูแลสถาบันการเงินประชาชนอย่างเคร่งครัดและมีธนาคารผู้ประสานงานเข้ามาเกี่ยวข้องอาจทำให้เสียเจตนาารมณ์ของการเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่เน้นการดำเนินงานภายในชุมชนกันเอง

คำชี้แจง

สถาบันการเงินประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรการเงินระดับชุมชนสามารถทำธุรกรรมทางการเงินของสมาชิกในองค์กรได้โดยตรง กับนิติบุคคลอื่นดั่งนั้น เพื่อเป็นการดูแลความเสี่ยงและผลประโยชน์ของสมาชิกในสถาบันการเงินประชาชน จึงเห็นควรให้มีการกำกับดูแลที่เป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้จากสถาบันการเงินผู้ที่มีประสบการณ์และมีระบบ การจัดการที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป โดยการกำกับดูแลนี้ คำนึงถึงการสนับสนุนและส่งเสริมบริบทขององค์กรการเงินระดับชุมชนให้มีความยั่งยืน นอกจากนี้ การขอรับรองการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินประชาชนสามารถทำได้โดยสมัครใจ โดยสถาบันการเงินประชาชนภายใต้พระราชบัญญัตินี้จะสามารถใช้สถานะภาพการเป็นนิติบุคคล และได้รับการสนับสนุนจากธนาคารผู้ประสานงาน แต่หากองค์กรการเงินชุมชนใดไม่ต้องการจะใช้ชื่อแทนตนเองว่า สถาบันการเงินประชาชน และต้องดำเนินการอยู่แบบเดิมตามที่ตนเองได้ปฏิบัติอยู่ก็สามารถทำได้

ความเห็นประชาชนที่เกี่ยวข้อง

๑) ประเด็นเรื่อง “รัฐบาลจะไปเอาเงินประชาชนมาบริหารจัดการ ชาวบ้านเค้าบอกว่ารัฐกำลังปล้นเงินประชาชนเพราะเงินจากกองทุนออมทรัพย์หรือเงินจากกองทุนต่าง ๆ เป็นเงินของประชาชนที่บริหารโดยประชาชนเพื่อประชาชนแต่อยู่ที่ศิริรัฐบาลออกกฎหมายไปหยิบเงินเขาแล้วจะมากำหนดกฎเกณฑ์เพื่อบริหารจัดการเอง โดยให้ธนาคารของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแล” “ถ้าไรก็จะขอแบ่งครึ่งหนึ่งให้กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง”

คำชี้แจง

ร่าง พ.ร.บ.ฯ ไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานรัฐหรือธนาคารผู้ประสานงานมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของประชาชน ซึ่งสถาบันการเงินประชาชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินของสมาชิกเอง ทั้งนี้ สถาบันการเงินประชาชนจะได้รับการสนับสนุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินประชาชน การตรวจสอบด้านการบริหารจัดการและการบริหารความเสี่ยงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และการสนับสนุนทางการเงินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประชาชนจากธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์ ความน่าเชื่อถือ และระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสร้างความยั่งยืนในการดำเนินงานแก่สถาบันการเงินประชาชนเอง นอกจากนี้

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชนไม่ได้มีการกำหนดให้ สถาบันการเงินประชาชนต้องแบ่งปันกำไรหรือนำส่งเงินให้กับหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

๒) ประเด็นเรื่อง องค์กรการเงินระดับชุมชนที่ต้องการใช้ชื่อเป็น “สถาบันการเงินชุมชน” อาจมีความขัดแย้งกับชื่อขององค์กรการเงินระดับชุมชนอื่นที่ต้องการใช้ชื่อเดียวกัน

คำชี้แจง

เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับการใช้ชื่อสถาบันการเงินชุมชนที่ปรากฏอยู่ในหมายเหตุที่กล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งอาจสร้างความเข้าใจผิดต่อสถาบันการเงินประชาชน จึงได้เปลี่ยนการใช้คำว่า “สถาบันการเงินชุมชน” เป็น “สถาบันการเงินประชาชน” และเรียกร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

๒) สรุปการแสดงความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ฯ หลังผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

**๓.๕ ไม่มีผู้คัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น**

ไม่มีข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องหลังปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ฯ ตามความเห็นของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ หน่วยงานที่มีพันธกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินประชาชน และประชาชน





## สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินประชาชน พ.ศ. ....

ปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับชุมชนที่มีสิทธิภาพและยั่งยืน โดยประชาชนในชุมชนที่มีรายได้น้อยและอยู่ห่างไกลจากเขตเมือง จะใช้บริการจากองค์กรการเงินชุมชนในการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่มีสถานะนิติบุคคล ทำให้ขาดความมั่นคงจากข้อจำกัดด้านการจัดการความเสี่ยงและด้านบัญชีแก่สมาชิก ในองค์กรที่เกิดจากการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านตัวบุคคล และไม่ได้รับการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงขาดการสนับสนุนด้านการดำเนินงานจากหน่วยงานการเงินที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาเชิงเศรษฐกิจและสังคม เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาหนี้ในระบบ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของคนในชุมชนระดับฐานรากจึงถือเป็นแนวทางหนึ่งในการการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน

### ๑. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

การเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงจะสามารถช่วยลดปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยรวมได้ โดยการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน เช่น การออม และสินเชื่อ เป็นต้น จะสนับสนุน การพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในชุมชนด้านการประกอบอาชีพ และด้านความเป็นอยู่ ให้สามารถสร้างรายได้ เพิ่มการออมเงิน และลดปัญหาจากการกู้ยืมนอกระบบได้ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน นอกจากนี้ ธนาคารผู้ประสานงานจะสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในระดับฐานรากได้มากขึ้น และรัฐมีข้อมูลทางการเงินระดับฐานรากที่ชัดเจนเพื่อนำไปเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประชาชนระดับฐานรากได้ต่อไป

### ๒. ผลกระทบด้านสังคม

ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐานของคนในชุมชน และการมีเศรษฐกิจในชุมชนที่มั่นคงจะลดปัญหาเชิงสังคมโดยรวม จากปัญหาความยากจนและปัญหาจากหนี้สิน รวมทั้งเพิ่มคุณภาพความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีระเบียบวินัยทางการเงิน นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีระเบียบวินัยในการจัดการบริหารการเงินที่ดี จะเพิ่มการแข่งขันในด้านการผลิตและการค้าจากการเพิ่มการลงทุน แรงงาน และผลผลิต เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการประกอบอาชีพให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการช่วยส่งเสริมความมั่นคงแก่ชุมชน ซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชน

### ๓. ผลกระทบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาครัฐ

สถาบันการเงินประชาชนจะเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่ในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินต่อประชาชนในระดับฐานรากที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง และองค์กรการเงินชุมชนที่มีอยู่แต่ยังขาดการสนับสนุนและการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยมีธนาคารผู้ประสานงานที่มีประสบการณ์และมีระบบการจัดการที่เป็นที่ยอมรับให้การสนับสนุนด้านบริการทางการเงิน และเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนา ระบบสถาบันการเงินประชาชนให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ธนาคารผู้ประสานงานสามารถดำเนินการตามพันธกิจและนโยบายรัฐบาลได้อย่างบูรณาการและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ สถาบันการเงินประชาชนจะสามารถลดภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบของรัฐบาล และรัฐบาลจะมีแหล่งข้อมูลทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากเพื่อส่งเสริมภารกิจของรัฐต่อไป



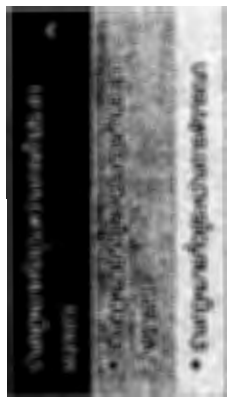
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง  
Fiscal Policy Office

ค้นหา

เปลี่ยนการแสดงผล

หน้าแรก | ข่าวสาร | สภท. | ข่าวอาชญากรรม | ไขข้อสงสัย | รายงานเศรษฐกิจ | นโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ | กฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนของ สภท. | มาตรฐาน | ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

หน้าหลัก > ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา  
ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา



▶ ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา

• สุ่มการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน  
ประชาชน พ.ศ. .... 13/12/2561

• เติร์ดซึ่งความผิดเพิ่มเติมของร่างพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน  
ประชาชน พ.ศ. .... 22/11/2561

• สุ่มผลการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวล  
กำหนดวิธีเข้าบริการสาธารณสุข พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... 7/11/2561

• สุ่มการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสภาพ  
แวดล้อมและเขตน้อย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... 21/9/2561

• การเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้า  
บริการด้านการเงิน ฉบับที่ ๘ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการค้า  
บริการของอาเซียน 12/9/2561

• สุ่มผลการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสภาพ  
แวดล้อม และเขตน้อย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... 3/9/2561



## "การตราพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

"พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามวรรคสอง หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณาก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น"

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗, มาตรา ๑๔)