

นวัตกรรมการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน : แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

ผลงานวิชาการเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

“นวัตกรรมการคลังการเงินเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”

วันพุธที่ 26 สิงหาคม 2558

ณ โรงแรมพลาซ่า แอทธินี รอยัล เมอริเดียน

โดย

นางสาวएम เจริญทองตระกูล

นายปณิธาน สุขสำราญ

นายโชติวัฒน์ อัมรินทร์

นางสาวบุปผาชาติ อัสวพิทักษ์ศิริ

นางสาวมัทยา บุตรงาม

นายสมิทธิ์ ชูติมา

นางสาวภัทรสิริ เปียทอง

ที่ปรึกษา

นายทวีศักดิ์ มานะกุล

นายวรากร ทองกวาว



สารบัญ

สารบัญ	ก
สารบัญตาราง.....	ข
สารบัญแผนภาพ	ค
บทสรุปผู้บริหาร	ง
บทที่ 1 การเข้าถึงบริการทางการเงิน.....	1
บทที่ 2 สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน และระบบการเงินภาคประชาชนของไทย	5
บทที่ 3 เครื่องมือชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน	23
บทที่ 4 นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนของไทย : แผนที่การเข้าถึงบริการ ทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance Inclusion Map: MIM)	27
บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ด้านการใช้บริการ ทางการเงิน (Financial access)	38
บทที่ 6 การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากประเมินการเข้าถึงบริการ ทางการเงินด้านอื่น ๆ.....	45
บทที่ 7 การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนา ระบบการเงินภาคประชาชน.....	51
บทที่ 8 ข้อเสนอแนะการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก	58
บรรณานุกรม.....	i
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก ข้อมูลที่นำมาใช้ในการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน	ii
ภาคผนวก ข ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย 77 จังหวัด	iv
ภาคผนวก ค ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561	vii

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2-1	ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ	12
ตารางที่ 2-2	ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุดูประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2558	15
ตารางที่ 2-3	ยอดสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก ที่มีการระบุดู วัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2558	16
ตารางที่ 2-4	หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	19
ตารางที่ 2-5	ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อย ของหน่วยงานต่าง ๆ	20
ตารางที่ 4-1	รายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินภาคประชาชนในปัจจุบัน	27
ตารางที่ 4-2	สรุปองค์ประกอบย่อยที่ใช้เป็นตัวชี้วัดในแต่ละมิติของการจัดทำดัชนีการเข้าถึงบริการ ทางการเงินระดับฐานราก	32
ตารางที่ 4-3	การตีความหมายของดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน	36
ตารางที่ 5-1	ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย	40
ตารางที่ 5-2	จังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากสูงที่สุด 3 อันดับแรก	41
ตารางที่ 5-3	จังหวัดที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากต่ำที่สุด 3 อันดับแรก	43
ตารางที่ 6-1	ระดับความสามารถในการชำระหนี้ของประชากรในแต่ละจังหวัด	48

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1-1	เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดและต่ำสุด	2
แผนภาพที่ 4-1	การใช้กราฟในการอธิบายดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน ในกรณีที่พิจารณา 3 มิติ	35
แผนภาพที่ 5-1	แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย	39
แผนภาพที่ 6-1	ระดับความสามารถในการชำระหนี้ของประชากรในแต่ละจังหวัด	47
แผนภาพที่ 6-2	ผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองรายจังหวัด	49
แผนภาพที่ 7-1	แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 - 2561	54
แผนภาพที่ 8-1	สินเชื่อสำหรับประชาชนฐานราก	59

บทสรุปผู้บริหาร

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ นั่น คือ การส่งเสริมให้ประชาชนระดับฐานรากมีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น 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 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือประมาณ 858,818 ครัวเรือน ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และในเบื้องต้น พบว่าผู้ที่เข้าถึงบริการทางการเงินยังได้วงเงินกู้ไม่เพียงพอ มีข้อจำกัดเรื่องระยะทางในการเดินทางไปทำธุรกรรมการเงิน ดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมสูงเกินไป รวมถึงขั้นตอนที่ยุ่งยาก และพบว่าหนี้ครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ 79.9 ต่อ GDP โดยส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อย มีอาชีพเกษตรกรหรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจทางการเงินในระดับต่ำ (2) การประเมินสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการทางการเงิน พบว่า จะต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรการเงินชุมชน และ (3) ด้านการดำเนินการของภาครัฐ ยังขาดการบูรณาการ รวมถึงยังไม่มีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ ติดตามประเมินผลที่บูรณาการระหว่างหลายมิติ เพื่อนำมาพัฒนาผู้รับบริการทางการเงินและผู้ให้บริการทางการเงินข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเครื่องมือในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้

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

แผนภาพทั่วไป โดยแผนที่เชิงภูมิศาสตร์นี้ สามารถจะแสดงการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีระดับแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ด้วยเฉดสีที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปเร่งรัดส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชน โดยในเบื้องต้นจะใช้ข้อมูลจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 4 แห่ง ประกอบกับข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่ และข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคสร้างเป็น “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance Inclusion Map : MIM)” เพื่อสะท้อนระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินในระบบของประชาชนระดับฐานรากในการใช้บริการทางการเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งในอนาคตสามารถเพิ่มเติมขอบเขตของข้อมูลให้ครอบคลุมอุปทานทางการเงินจากสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ เพื่อยกระดับเป็นแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion Map) ต่อไป ซึ่งจากแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก พบว่า โดยภาพรวมประเทศไทยระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากของไทยอยู่ในระดับปานกลางถึงสูง และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันในแต่ละภูมิภาคโดยส่วนใหญ่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับใกล้เคียงกัน โดยจังหวัดในภาคเหนือตอนบนและภาคอีสานตอนกลางโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับปานกลางค่อนข้างสูงถึงสูง ในขณะที่ภาคกลางตอนล่างรวมถึงจังหวัดกาญจนบุรี นครราชสีมา ภาคตะวันออกโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจระดับปานกลาง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ขยายประโยชน์การใช้งานแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากให้ครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ เพื่อเป็นกลไกการติดตามการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรการเงินชุมชน และคุ้มครองไม่ให้ประชาชนมีหนี้สินเกินตัว เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนครบถ้วนยิ่งขึ้น

คณะผู้วิจัยได้พัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเพื่อเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนผ่าน “ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561” โดยจะผลักดันให้เกิดผลในด้านต่าง ๆ เช่น (1) การสร้างรายได้ โดยแสดงพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยนำมาเปรียบเทียบกับดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อกำหนดแนวทางให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุน หรือเร่งพัฒนาศักยภาพการประกอบอาชีพควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อ (2) ใช้ยกระดับศักยภาพผู้ใช้บริการทางการเงิน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เช่น บ่งชี้ความวิกฤต ระบุปัญหาหนี้ครัวเรือนว่ามาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเงินในด้านใด หรือมาจากการขาดผู้ให้บริการทางการเงินในระบบที่เพียงพอ จึงต้องไปพึ่งพาเจ้าหนันนอกระบบ เป็นต้น รวมถึงให้กลุ่มองค์กรการเงินชุมชนที่มีความเข้มแข็งให้มาร่วมแก้ไขปัญหานี้ นอกกรอบของสมาชิกภายในชุมชน (3) สร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน โดยหากจะส่งเสริมให้องค์กรการเงินมีสถานะทางกฎหมายได้ จะต้องพัฒนาให้องค์กรการเงินเหล่านั้นมีความเข้มแข็ง มีความมั่นคงทางการเงิน จึงต้องมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนต่าง โดยแผนที่การเข้าถึงบริการจะช่วยให้หน่วยงานมีข้อมูลที่สำคัญ เช่น ปริมาณเงินออม ปริมาณเงินให้กู้ยืม สถานะหนี้ค้างชำระ ฐานะทางการเงิน ฐานข้อมูลสมาชิก ที่ตั้ง ผลการประเมินความเข้มแข็งในการดำเนินงาน เป็นต้น ตลอดจนแสดงให้เห็นว่าในพื้นที่มีองค์กรการเงินใดที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอ เพื่อกำหนดพื้นที่ดำเนินการและหน่วยงานในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 1

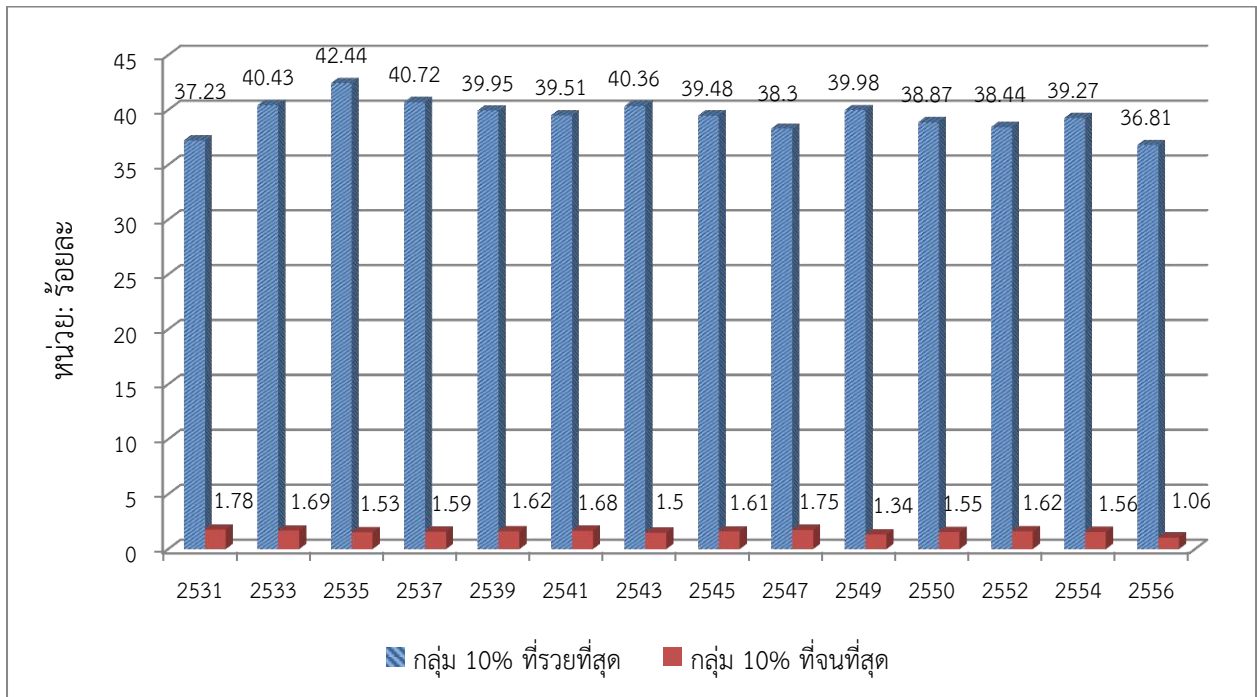
การเข้าถึงบริการทางการเงิน

ในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่ปัญหาด้านความยากจนและการกระจายรายได้ยังคงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจากรายงานการวิเคราะห์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2556 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าเส้นความยากจนของประเทศไทยปรับเปลี่ยนขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 881 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2531 เป็น 2,572 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2556 แม้ว่าสัดส่วนคนจนจะลดลงอย่างมากจากร้อยละ 65.3 ของประชากรทั้งหมด 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 ของประชากรทั้งหมด

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 ซึ่งทำให้ยังมีช่องว่างระหว่างกลุ่มรายได้ต่ำมาก โดยจะเห็นได้จากส่วนแบ่งของรายได้ในปี 2556 ที่สะท้อนว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนเพียงกลุ่มเดียว โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 36.81 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.06 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งแสดงความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 35 เท่า ดังแสดงในแผนภาพที่ 1-1

จากสถานการณ์ดังกล่าว การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมจึงถูกกำหนดอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) เช่น ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม 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 : คำนวณโดยใช้ข้อมูลความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งที่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจาก

1) ประชาชนบางกลุ่มยังขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ทำให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวขาดความรู้ความสามารถและทุนเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพอันจะก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอและแน่นอนต่อการดำรงชีพตามสมควร

2) ประชาชนบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐบาลในด้านสวัสดิการได้อย่างเท่าเทียมและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต

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

นิยามการเข้าถึงบริการทางการเงิน ที่องค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปได้ให้คำจำกัดความไว้ในทิศทางเดียวกันกล่าว คือ

“การส่งมอบบริการทางการเงินให้กับกลุ่มบุคคลที่มีรายได้ต่ำ ด้วยต้นทุนที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวรับได้”¹

¹ ที่มา: http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_inclusion

“การเข้าถึงบริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วย การออม การให้สินเชื่อ การประกัน การโอนเงินและการบริการธนาคาร/การชำระเงินในรูปแบบต่าง ๆ แก่ทุกครัวเรือนหรือผู้ประกอบการที่สามารถรับบริการได้ด้วยต้นทุนที่เหมาะสมและเป็นธรรม”²

“ครัวเรือนและหน่วยธุรกิจต่าง ๆ มีการเข้าถึงและสามารถใช้บริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและยั่งยืน โดยมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม”³

“ความสามารถของคนในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่เหมาะสม”⁴

“ภาคการเงินที่ให้บริการสินเชื่อแก่คนและธุรกิจที่สามารถกู้ได้ ให้บริการประกันภัยแก่คนและธุรกิจที่รับประกันได้ ให้บริการรับฝากเงินและการชำระเงินแก่ทุกคน ทั้งนี้สำหรับรูปแบบการเงินแบบทั่วถึงนั้น ผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องใช้บริการแต่ละประเภทข้างต้น แต่ต้องสามารถเลือกใช้บริการตามความต้องการได้”⁵

“การให้บริการทางการเงินอย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อกีดกันหรืออุปสรรคทางด้านราคาและที่ไม่ใช่ราคา”⁶

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

“กระบวนการสร้างความมั่นใจให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง (vulnerable groups) และกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ (low income groups) สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่เหมาะสมและจำเป็นต่อกลุ่มคนดังกล่าวด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใสและสามารถจ่ายได้ โดยสถาบันการเงินในกระแสหลัก (mainstream Institutional players)”⁸

“การมุ่งสร้างโอกาสในการใช้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของกลุ่มคนด้อยโอกาส (Underserved) ในสังคมที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินหรือคนที่ถูกกีดกันทางการเงิน (Financially excluded)”⁹

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

² ที่มา: The Report of the Centre for Global Development (CGD) (2009)

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

⁴ ที่มา: Treasury Committee, House of Commons, United Kingdom (2004)

⁵ ที่มา: UN (2006)

⁶ ที่มา: World Bank (2008)

⁷ ที่มา: Rangarajan Committee, India (2008)

⁸ ที่มา: RBI (2011)

⁹ ที่มา: TDRI (2013)

“การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) หมายถึง บังคับบุคคล ครุว์เรือน และหน่วยธุรกิจต่าง ๆ มีโอกาสการเข้าถึงและสามารถใช้ผลิตภัณฑ์และ/หรือบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ ความยั่งยืนด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใสและสามารถจ่ายได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม”

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

การพัฒนาการเงินภาคประชาชนที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนจำเป็นที่จะต้องมีการมีภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายในเรื่องดังกล่าว และต้องมีเครื่องมือในการระบุนวัตกรรมสอดคล้องกับการให้บริการ และความต้องการของผู้ใช้บริการ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้พัฒนานวัตกรรมทางการเงินใหม่ที่เรียกว่า แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance Inclusion Map : MIM) เพื่อเป็นเครื่องมือแสดงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในมิติต่าง ๆ โดยจำแนกพื้นที่ตามหลักแผนที่ทางภูมิศาสตร์ อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินภาคประชาชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การเสนอแนะและการจัดทำนโยบายหรือมาตรการเพื่อการพัฒนาการเงินภาคประชาชนมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น

บทที่ 2

สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงิน และระบบการเงินภาคประชาชนของไทย

ในการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน จำเป็นที่ผู้วิจัยต้องมียึดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในด้านเงินฝาก 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 คร่าวร้อยละ 87.9 มีการใช้บริการทางการเงิน ในขณะที่ร้อยละ 7.78 ไม่มีการใช้บริการทางการเงิน และร้อยละ 4.23 ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน (มีความต้องการแต่ไม่สามารถใช้บริการได้) ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลสำรวจปี 2553 (ร้อยละ 3.50) ส่วนที่เหลือร้อยละ 7.78 เป็นกลุ่มที่เลือกไม่ใช้บริการทางการเงิน การเพิ่มขึ้นของการใช้บริการเทียบกับปี 2553 พบว่า คร่าวร้อยละ 3.41 มีการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบเพิ่มขึ้นสูงสุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.41) รองลงมาเป็นผู้ให้บริการนอกระบบ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.02) คร่าวร้อยละ 3.41 ที่ใช้บริการทางการเงิน พบว่า เป็นการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 59.27 รองลงมาเป็นการใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 20.22 อย่างไรก็ดี สัดส่วนการใช้นอกระบบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.51 เป็นร้อยละ 3.53 ในขณะที่คร่าวร้อยละ 3.41 ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากยังไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้ให้บริการทางการเงินอย่างเพียงพอ คร่าวร้อยละ 3.41 ที่มีรายได้ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำจะอยู่ในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีสัดส่วนการไม่เข้าถึงบริการทางการเงินสูง

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัยพบว่า คร่าวร้อยละ 3.41 ที่อาศัยในเมืองและนอกเมือง 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 ธปท. ในปี 2556 พบว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการด้านเงินฝากร้อยละ 80.72 ใกล้เคียงกับผลการสำรวจในปี 2553 (ร้อยละ 76.94) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบ โดยใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 55.23 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 20.29 ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่ใช้บริการร้อยละ 19.28 แบ่งเป็นครัวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการร้อยละ 11.83 และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ร้อยละ 7.45 เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจ ปี 2553 จะเห็นว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการด้านเงินฝากเพิ่มขึ้น โดยใช้บริการเพิ่มขึ้นจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนจากการแข่งขันระดมเงินฝากของผู้ให้บริการในระบบในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี แม้ระดับการเข้าถึงบริการด้านเงินฝากของครัวเรือนอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่ยังพบปัญหาการใช้บริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากระยะการเดินทางไกล/ไม่สะดวก/มีสาขาให้บริการน้อยประมาณร้อยละ 35 ของจำนวนครัวเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการด้านเงินฝาก นอกจากนี้ ครัวเรือนบางส่วนประสบปัญหาค่าธรรมเนียม/ค่าธรรมเนียม/ค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป (ร้อยละ 19.86) รวมทั้งไม่พึงพอใจในการให้บริการ (ร้อยละ 15)

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

เมื่อพิจารณากลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินที่ให้บริการเงินฝากพบว่า 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 ธปท. ในปี 2556 พบว่า ครครัวเรือนมีการใช้บริการด้านสินเชื่อร้อยละ 39.50 ลดลงจากผลการสำรวจเมื่อปี 2553 (ร้อยละ 41.53) ส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ร้อยละ 13.68 ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 8.68 และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองร้อยละ 5.98 เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจปี 2553 พบว่า ครครัวเรือนใช้บริการด้านสินเชื่อลดลง 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 ในกรุงเทพฯและปริมณฑลและภาคกลาง ซึ่งอาจเนื่องมาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ และครัวเรือนที่อยู่นอกเมืองอาจมีทางเลือกในการใช้บริการจากผู้ให้บริการที่เป็นกองทุนหมู่บ้านฯ หรือองค์กรการเงินชุมชน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง อาศัยอยู่ในเมือง ในกรุงเทพฯและปริมณฑลและภาคกลางจำเป็นต้องพึ่งพาผู้ให้บริการในระบบซึ่งมีเงื่อนไขในการให้สินเชื่อที่ค่อนข้างเข้มงวดกว่ากลุ่มผู้ให้บริการอื่น 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 ประชาชนที่มีการกู้ยืมเงินในปัจจุบันส่วนใหญ่ ร้อยละ 32 ใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้าน ใกล้เคียงกับสัดส่วนการใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ร้อยละ 31 รองลงมาได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 9 กลุ่มออมทรัพย์ร้อยละ 7 ผู้ให้กู้นอกระบบร้อยละ 7 และบริษัทผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Non-Bank) ร้อยละ 5 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผู้ให้บริการสินเชื่อตามภูมิภาคของประเทศไทยพบว่า ประชาชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านฯ มากที่สุด รองลงมาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กลุ่มออมทรัพย์ และผู้ให้กู้นอกระบบ ขณะที่ประชาชนในภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานครใช้บริการจาก Non-Bank มากที่สุด รองลงมาเป็นธนาคารพาณิชย์ และผู้ให้กู้นอกระบบ

3) การเข้าถึงบริการด้านการโอนและชำระเงิน

ผลสำรวจของ ธปท. ในปี 2556 พบว่า ครั้วเรือนมีการใช้บริการการโอนและชำระเงิน ร้อยละ 56.85 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 47.63 ในปี 2553 โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการกับผู้ให้บริการในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 38.29 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 11.12 แต่ก็มี การใช้บริการจากผู้ให้บริการนอกระบบเพิ่มขึ้นจากปี 2553 ด้วยเช่นกัน ขณะที่ครั้วเรือนที่ไม่มีการใช้บริการ ร้อยละ 43.15 นั้น แบ่งเป็นครั้วเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการร้อยละ 40.05 ซึ่งน้อยกว่าผลสำรวจในปี 2553 ที่มีครั้วเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการถึงร้อยละ 50.01 แสดงให้เห็นว่าความต้องการบริการด้านโอนเงินและชำระ เงินเพิ่มสูงขึ้นจากครั้งก่อนมากกว่าความต้องการบริการด้านเงินฝากและสินเชื่อ และครั้วเรือนที่ไม่สามารถ เข้าถึงบริการได้ร้อยละ 3.10 ซึ่งสูงกว่าผลสำรวจในปี 2553 เล็กน้อย จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความต้องการ ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ รวมทั้งผู้ให้บริการนอกระบบ แต่ยังคงมีความต้องการบางส่วนที่ไม่ได้รับการตอบสนอง

แม้ว่าระดับการเข้าถึงบริการด้านการโอนเงินและชำระเงินของครั้วเรือนจะปรับตัวสูงขึ้น แต่ยังพบปัญหาจากการใช้บริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากค่าธรรมเนียมการให้บริการสูงประมาณร้อยละ 48.77 ของจำนวนครั้วเรือนที่มีปัญหาการใช้บริการด้านการโอนเงินและชำระเงิน รองลงมาเป็นปัญหาด้าน การเดินทางไกล/ไม่สะดวก/สาขามีน้อย (ร้อยละ 24.56) อย่างไรก็ตาม สัดส่วนจำนวนครั้วเรือนที่มีปัญหาการใช้ บริการด้านการโอนเงินและชำระเงินต่อจำนวนครั้วเรือนที่มีการใช้บริการด้านการโอนเงินและชำระเงินทั้งสิ้น 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 มีบัตรเดบิตหรือบัตรเครดิต ในขณะที่ยังมีประชาชนวัยดังกล่าวร้อยละ 5 ไม่มีบัตรเครดิต และมีเพียงไม่ถึง ร้อยละ 1 ที่ใช้บริการโอนและชำระเงินผ่านระบบอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่

เมื่อพิจารณาถึงผู้ให้บริการด้านการโอนและการชำระเงิน พบว่า ธนาคารพาณิชย์เป็น ผู้ให้บริการที่มีสัดส่วนมากที่สุดด้วยจำนวนสาขานาครที่มีมากกว่า 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 และร้านสะดวกซื้อและ ผู้ให้บริการรายย่อยที่ให้บริการรับชำระค่าสินค้าและบริการ เช่น เคาน์เตอร์เซอร์วิส และร้านค้าปลีกอื่น ๆ ที่มี สาขาอยู่ทั่วประเทศ รวมถึงผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ให้บริการรับชำระค่าสินค้าและบริการ และมี จุดให้บริการที่สามารถให้บริการถอนเงินสดได้

ทั้งนี้ ผลการสำรวจของ ADB ได้ชี้ให้เห็นว่าจำนวนธุรกรรมที่ดำเนินการผ่านโทรศัพท์ เคลื่อนที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา

2.1.2 คุณภาพการเข้าถึงบริการทางการเงิน

จากการสำรวจดังกล่าว ได้มีการสำรวจถึงปัญหาจากการใช้บริการทางการเงิน โดยรวมพบว่า ประสพปัญหาจากการเดินทางไกล ดอกเบี้ยค่าธรรมเนียมสูงเกินไป วงเงินกู้ที่ได้รับไม่เพียงพอ เงื่อนไขอื่น เช่น ธนาคารพาณิชย์กำหนดวงเงินฝากขั้นต่ำสูงเกินไป การเรียกร้องหลักประกัน รวมถึงขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ถึงแม้ประชาชนจะสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ระดับหนึ่ง แต่อาจยังไม่เพียงพอในด้าน คุณภาพ วงเงินสินเชื่อ ความสะดวกในการเดินทาง ความรวดเร็ว จึงสะท้อนออกมาเป็นความต้องการช่องทางการเข้าถึงบริการเพิ่มเติม เช่น สาขาธนาคาร การมีตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ธนาคารที่ให้บริการถึงที่บ้านหรือที่ทำงาน รถบริการเคลื่อนที่ ตู้เอทีเอ็ม ตลอดจนการให้บริการโอนเงินในร้านสะดวกซื้อและร้านค้าปลีก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินดังกล่าวสามารถวัดได้เพียงปริมาณ การเข้าถึงของครัวเรือน แต่ยังไม่สามารถวัดได้ถึงคุณภาพได้

2.2 ศักยภาพของประชาชน

2.2.1 ภาพรวมและโครงสร้างหนี้ครัวเรือน

หนี้สินภาคครัวเรือน หมายถึง ภาระทางการเงินของครัวเรือนที่เกิดจากการก่อหนี้โดยการกู้ยืม เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อการลงทุนในการประกอบ อาชีพ เพื่อส่งสาริมทรัพย์ 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 จะพบว่าครัวเรือนที่มีหนี้สิน 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 แบ่งเป็นหนี้ที่ใช้ในการทำเกษตรร้อยละ 13.4 ทำธุรกิจและใช้เพื่อ การอื่น ๆ ร้อยละ 11.6

โดยครัวเรือนทั่วประเทศที่มีหนี้สินส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้ในระบบ ซึ่งครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียวร้อยละ 91.7 หรือประมาณ 9.9 ล้านครัวเรือน ครัวเรือนที่มีหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ คิดเป็นร้อยละ 3.7 หรือประมาณ 400,000 ครัวเรือน ครัวเรือนที่มีหนี้สินนอกระบบอย่างเดียว 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 จากการจำแนกผู้มีภาระหนี้สินตามระดับชั้นของรายได้ 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 จนถึงผู้ประกอบการต่าง ๆ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีระดับความรู้ทางการเงินในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 44.19) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ไม่มีปัญหาทางการเงิน (แต่เคยมี) เริ่มมีการออม มีการวางแผนทางการเงิน มีการกู้จากแหล่งเงินทุนที่ไม่ใช่สถาบันการเงินร้อยละ 20 - 50 ของหนี้สินทั้งหมดมีการติดตามข่าวสารและมีการลงทุนเบื้องต้น เมื่อเกิดวิกฤตทางการเงินมีความสามารถในการบริหารจัดการได้ค่อนข้างดี และในระดับต่ำ (ร้อยละ 25.69) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มีปัญหาทางการเงิน ไม่มีการออม ไม่มีการวางแผนทางการเงินมีการกู้จากแหล่งเงินทุนที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมากกว่าร้อยละ 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 และพบว่าการซื้อสลากกินแบ่ง/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 ทำให้มีปัญหานี้ขึ้น และไม่มีการออม จึงควรมีมาตรการสนับสนุนการเพิ่มรายได้ ลดและบริหารรายจ่าย และส่งเสริมการทำเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

2.3 การประเมินสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการทางการเงิน

ในปัจจุบัน มีสถาบัน/องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระบบการเงิน ทั้งในส่วนของสัดส่วนเงินฝากและสินเชื่อต่อปริมาณทั้งระบบที่อยู่ในระดับร้อยละ 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	สินเชื่อ ฐานราก	สัดส่วน	สัดส่วนต่อ สินเชื่อทั้งระบบ
1. ธนาคารพาณิชย์	13,031,840	70.0	12,173,064	68.9	377,509	8.6	2.1
2. สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	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
รวมสถาบันการเงิน ในระบบ (1+2+3)	17,029,515	91.5	16,292,017	92.2	2,987,643	68.4	16.9
4. สหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน	1,517,405	8.2	1,141,775	6.5	1,141,775	26.1	6.5
5. กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งชาติ	19,402	0.1	202,785	1.1	202,785	4.6	1.1
6. กลุ่มฟื้ตนเอง (กลุ่ม ออมทรัพย์เพื่อการผลิต)	38,763	0.2	35,000	0.2	35,000	0.8	0.2
รวมสถาบันการเงิน กึ่งในระบบ (4+5+6)	1,575,570	8.5	1,379,560	8.0	1,379,560	31.5	7.8
รวมทั้งหมด	18,605,085	100.0	17,671,577	100.0	4,367,204	100.0	24.7

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สศค. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
แห่งชาติ บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และกรมการพัฒนาชุมชน

หมายเหตุ :

- ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของธนาคารพาณิชย์ นับเฉพาะสินเชื่อที่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 200,000 บาท ตามคำนิยาม "สินเชื่อรายย่อย" ของ ธปท.
- ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะนับรวมเฉพาะส่วนที่เป็นสินเชื่อตามโครงการของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสินเชื่อในระดับฐานราก
- ข้อมูลสหกรณ์และเครดิตยูเนียน ณ วันที่ 31 มกราคม 2557
- ข้อมูลสินเชื่อของกลุ่มฟื้ตนเองเป็นการคาดการณ์โดยสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน
- สินเชื่อของกลุ่มฟื้ตนเอง ยังไม่รวมข้อมูลของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูลทั้งระบบไว้

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

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า การดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภทจะมีรูปแบบ วัตถุประสงค์ และบทบาทในการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยสามารถสรุปสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการแต่ละประเภทได้ดังนี้

2.3.1 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศ เป็นสถาบันการเงินหลักที่ให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย เช่น การรับฝากเงินจากประชาชน การให้สินเชื่อ บริการด้านการโอน และชำระเงิน รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2557 พบว่าธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 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 ของสาขานาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 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 โดยการผ่อนคลายนโยบายกำกับดูแลเพื่อเอื้อต่อการให้บริการทางการเงิน 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 เห็นได้จากสัดส่วนของสินเชื่อในระดับฐานรากที่อยู่ที่ย่อยละ 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 ที่ระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งปัจจุบันมียอดสินเชื่อคงค้างอยู่สูงกว่า 1.3 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31.0 ของจำนวนสินเชื่อในระดับฐานรากทั้งหมด โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2-2 : ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานราก
ที่มีการระบุวัตถุประสงค์โครงการ 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
รวม	1,399,178.96

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. มีการให้สินเชื่อให้กับประชาชนระดับฐานรากที่ระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งมียอดสินเชื่อคงค้าง 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 และมีการรวมทั้งสิ้น 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 เป็นองค์กรการเงินฐานรากหรือองค์กรการเงินชุมชนที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชน และไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีกลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดของสหกรณ์การเกษตร เครดิตยูเนียน และสินเชื่อเพื่อการเกษตรโดยใช้รูปแบบการจัดการง่าย ๆ และไม่เป็นทางการ และเน้นไปที่เรื่องการออมเงินและเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการผลิตของชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกจะเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการกลุ่มเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการ

กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเน้นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ ทั้งนี้ การรับฝากเงินมี 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 เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับผู้ที่ซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนอยู่แล้ว

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้รับการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ จากกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) ธนาการออมสิน และ ธ.ก.ส. โดยแต่ละหน่วยงานได้มีการสนับสนุนที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตาม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย และยังไม่มีการกำกับดูแลทางด้านความมั่นคงทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ

3) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยมีครูชบ ยอดแก้ว แห่งบ้านน้ำขาว อำเภोजะนะ 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)

หนี้้นอกระบบเกิดจากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้เนื่องจากการให้บริการทางการเงินในระบบยังไม่มีโครงสร้างที่เอื้อ เช่น ขาดหลักประกัน วงเงินที่ต้องการมีขนาดเล็กทำให้ไม่เป็นกลุ่มเป้าหมายของสถาบันการเงินในระบบ รวมถึงความรวดเร็วในการได้สินเชื่อ ทั้งนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการขาดวินัยทางการเงินทำให้หนี้สินล้นพ้นตัวจนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้อีก

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

นอกจากนี้ ในปี 2557 กระทรวงการคลังยังได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้้นอกระบบอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพในการหารายได้ให้เพียงพอจกบรายจ่าย การบริหารจัดการด้านการเงินของตนเองให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในทางการเงิน รวมทั้งให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหานี้้นอกระบบให้กับสมาชิกในชุมชนผ่านกลไกขององค์กรการเงินชุมชนที่เข้มแข็งและมีศักยภาพ ควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อเพื่อแก้ไขหนี้้นอกระบบของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

2.4 กรอบกฎหมายและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินในปัจจุบัน ได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลเพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมาย รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ การกำกับดูแล และการตรวจสอบตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงินต่าง ๆ รวมถึงมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินการของผู้ให้บริการประเภทต่าง ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ยกเว้นในกรณีของกลุ่มออมทรัพย์และเจ้าหนี้้นอกระบบ 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. SFIs	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
1. ในระบบ			
1.1 ธนาคารพาณิชย์	- แหล่งเงินทุนมาจากการรับเงินฝากจากประชาชน - ให้สินเชื่อโดยมี/ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไป - เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะ Individual - กลุ่มเป้าหมายเป็นธุรกิจขนาดเล็ก (S) ขนาดกลาง (M) และขนาดใหญ่ (L) ขึ้นไป - มีสถานะเป็นนิติบุคคล	ธนาคารแห่งประเทศไทย	- มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) - มีการกำกับในด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค - มีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ
1.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	- แหล่งเงินทุนมาจากการรับเงินฝากจากประชาชน - ให้สินเชื่อโดยมี/ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไปรวมถึงประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ - เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะ Individual และการรวมกลุ่มค้ำประกัน - มีการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งด้านอัตราดอกเบี้ยและเกณฑ์การอนุมัติสินเชื่อ - กลุ่มเป้าหมายครอบคลุมกลุ่มฐานรากและรายย่อย (Micro Enterprise) - มีสถานะเป็นนิติบุคคล	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	- มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) - มีการกำกับในด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค - มีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ
1.3 Non-Bank	- ใช้แหล่งเงินทุนของตนเองในการทำธุรกรรม - ให้สินเชื่อที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคแก่บุคคลธรรมดาที่มี	ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงการคลัง	- มีการกำกับในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค - มีการรายงานและติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

แหล่งการให้สินเชื่อ	ลักษณะธุรกรรม	ผู้กำกับดูแล	การกำกับดูแล
1.4 บัตรเครดิต	รายได้ประจำ แต่ก็มีเม็ดเงินนำสินเชื่อไปใช้การทำธุรกิจด้วย - กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้แน่นอน - มีสถานะเป็นนิติบุคคล ใช้แหล่งเงินทุนของตนเองในการทำธุรกรรม - ให้สินเชื่อที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคแก่บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ แต่ก็มีเม็ดเงินนำสินเชื่อไปใช้การทำธุรกิจด้วย - กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้แน่นอน - มีสถานะเป็นนิติบุคคล	ธนาคารแห่งประเทศไทย/กระทรวงการคลัง/กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	- มีการกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค - มีการรายงานและติดตามตรวจสอบ
2. กิจในระบบ 2.1 สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 2.2 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 2.3 กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง (Self Help Group)	- ใช้แหล่งเงินทุนจากการให้สมาชิกซื้อหุ้นสามัญ และรับฝากเงินจากสมาชิก - ให้สินเชื่อเฉพาะแก่สมาชิกในกลุ่ม - กลุ่มเป้าหมายเป็นสมาชิกซึ่งมักมีอาชีพเดียวกัน - มีสถานะเป็นนิติบุคคล - แหล่งทุนมาจากงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้ และเงินฝากจากสมาชิก - ให้สินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม โดยให้กรรมการกองทุน ซึ่งมาจากชุมชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อ - การดำเนินงานต้องปฏิบัติตามระเบียบของ สทบ. - กลุ่มเป้าหมายเป็นสมาชิกของหมู่บ้าน โดยวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 20,000 บาทต่อราย - มีสถานะเป็นนิติบุคคล - แหล่งเงินทุนมาจากการออมเงินผ่านเงินสัจจะและเงินฝากสัจจะพิเศษของสมาชิกโดยสมัครใจ - ให้สินเชื่อแก่สมาชิก โดยมีกรรมการที่สมาชิกเลือกเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อโดยการกำหนดรูปแบบสินเชื่อ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ไม่มี	- มีการกำกับกับการดำเนินงานและมีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ - มีหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบและดูแล ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล

แหล่งการให้สินเชื่อ	ลักษณะธุรกรรม	ผู้กำกับดูแล	การกำกับดูแล
	วงเงิน และอัตราดอกเบี้ย แตกต่างกันไป แต่ละกลุ่ม - การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ให้การสนับสนุน (สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) แต่ไม่มีการกำกับดูแลอย่างชัดเจน - กลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนระดับฐานราก ผู้ประกอบการรายย่อย (Micro Enterprise) - ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำธุรกรรมโดยใช้ชื่อบุคคล ซึ่งเป็นกรรมการหรือคณะบุคคล		
3. สินเชื่อนอกระบบ	- ใช้แหล่งเงินทุนของตนเองในการทำธุรกรรม - ให้สินเชื่อแก่ประชาชน โดยอาจจะมีการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด และมีการทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม	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 ที่กำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหนี้ที่เก็บดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดพอ ส่งผลให้ยังคงมีการกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนดในทางปฏิบัติ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนไม่ให้มีการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เช่น ใช้ความรุนแรง เป็นต้น นอกจากนี้ โดยที่การกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานรากและรายย่อยยังมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การกำกับดูแลขาดความเชื่อมโยง

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเหมาะสมในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มออมทรัพย์และหนี้นอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างสูง ทั้งในเชิงการคุ้มครองผู้บริโภคและการกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากต่อไป รวมทั้งบูรณาการการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินให้มีเอกภาพ

บทที่ 3

เครื่องมือชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้ผลสำรวจและการสัมภาษณ์ข้อมูลจากครัวเรือนเป็นเครื่องมือในการวัดระดับและบ่งชี้พฤติกรรมกรรมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน จะเห็นได้จากการวิเคราะห์สถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยในบทที่ผ่านมา ซึ่งยังคงต้องอ้างอิงงานสำรวจที่สำคัญและมีการนำผลมาใช้อ้างอิงกันอย่างแพร่หลายตาม “โครงการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน” ของ ธพท. โดยความร่วมมือของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2546 มีการสำรวจข้อมูลใหม่ทุก 3 ปี และครั้งล่าสุดที่ดำเนินการในปี 2556 ถือเป็นการสำรวจครั้งที่ 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) การเล่นเกม 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 Survey¹⁰ จำนวน 5,990 ตัวอย่าง และการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชน รวม 1,200 คน แต่เนื่องจากยังไม่ได้มีโครงการสำรวจเพื่อประเมินสถานการณ์ของประเทศไทยเพิ่มเติมในปีต่อ ๆ มา จึงไม่มีการอ้างอิงใช้ประโยชน์เป็นที่แพร่หลายนัก

¹⁰ 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 ในการนี้ 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 แทนการแสดงผลสถิติในรูปแบบกราฟหรือแผนภาพทั่วไป โดยแผนที่เชิงภูมิศาสตร์นี้ สามารถจะแสดงการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มีระดับแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ด้วยเฉดสีที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปเร่งรัดส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังได้ขยายประโยชน์การใช้งานแผนที่ในมิติทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านอื่น ๆ ได้แก่ ด้านความมั่นคงของผู้ให้บริการทางการเงินระดับฐานราก (Soundness) และด้านประชาชน ได้แก่ หนี้ครัวเรือนและความรู้ความเข้าใจทางการเงิน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนให้มีความครอบคลุมได้มากยิ่งขึ้น

3.2 ประสบการณ์การใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินในต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาประสบการณ์การใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินของต่างประเทศเพิ่มเติมพบว่า มีหลายประเทศที่ใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่ในการศึกษานี้จะกล่าวถึงเพียง 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอูกานดาและอินเดีย 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

ประเทศอุกันดาและอินเดียสามารถใช้ประโยชน์แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างน่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

3.2.1 ประเทศอุกันดา (Uganda)

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

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

ประเทศอุกันดาได้ใช้ Mix Uganda Map of Financial Inclusion เพื่อช่วยให้ทราบถึงสถานะการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับพื้นที่ 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 ในที่นี้จะขอยกกรณีของประเทศไทยจากการศึกษาของ 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 ในภาคกลางของประเทศไทย 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 คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่าการนำข้อมูลมาใช้ต้องมีประสิทธิภาพนั้น นอกเหนือจากการรวบรวมข้อมูลให้ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อมูลยังต้องมีคุณภาพ และอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน อีกทั้งยังต้องอาศัยการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของข้อมูลให้เป็นเอกภาพ จึงได้สำรวจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องด้านระบบการเงินภาคประชาชนในลักษณะใดบ้าง ดังแสดงผลตามตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 : รายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินภาคประชาชนในปัจจุบัน

หน่วยงาน	ข้อมูลที่จัดเก็บ
ธนาคารแห่งประเทศไทย	- ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น เงินฝาก สินเชื่อ การถอนเงิน การโอนเงินและการชำระหนี้ รวมถึงอัตราส่วนทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ Non-Bank และการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงิน - วัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลเสถียรภาพของธนาคารและระบบเศรษฐกิจการเงิน - ข้อมูลในภาพรวมมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ ธปท. - มีการบูรณาการข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (FI-SFI Database) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	- ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น เงินฝาก สินเชื่อ การถอนเงิน การโอนเงินและการชำระหนี้ อัตราส่วนทางการเงิน รวมถึงผลการดำเนินการตามนโยบายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น การอบรมให้ความรู้ทางการเงิน ผลการดำเนินการรายโครงการ การสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชน - วัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลเสถียรภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงใช้ในการบริหารจัดการธุรกรรมตามพันธกิจของแต่ละสถาบัน - ข้อมูลบางส่วนเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ สศค. และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ - มีการบูรณาการข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (FI-SFI Database) กับธนาคารแห่งประเทศไทย - ข้อมูลความรู้ความเข้าใจทางการเงิน
สำนักงานสถิติแห่งชาติ	- ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของครัวเรือน (SES) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูล รายรับ รายจ่าย และหนี้สิน รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ของครัวเรือน โดยข้อมูลเก็บจากการสัมภาษณ์ - วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานราชการ และเพื่อการศึกษา

หน่วยงาน	ข้อมูลที่จัดเก็บ
กรมการพัฒนาชุมชน	- ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น ข้อมูลเงินสัจจะและสินเชื่อ รวมถึงผลการประเมินของแต่ละกลุ่ม - วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการส่งเสริมพัฒนากลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต - ข้อมูลในภาพรวมมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมพัฒนาชุมชน - มีการบูรณาการข้อมูลในระบบฐานข้อมูลเพื่อพัฒนาชนบท ในส่วนของข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่ ณ ปัจจุบันกรมพัฒนาชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงระบบฐานข้อมูลจากเดิมใช้ระบบฐานข้อมูล Sybase เป็น SQL จึงทำให้ สศค. ต้องดำเนินการพัฒนาปรับปรุงระบบใหม่เพื่อให้เชื่อมโยงฐานข้อมูลดังกล่าวได้เหมือนเดิม
สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	- ข้อมูลพื้นฐานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การประเมินผลการดำเนินการ บัญชีของการใช้เงินบัญชี 1 (บัญชีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) - วัตถุประสงค์เพื่อติดตามการใช้เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ - ข้อมูลถูกใช้ภายในหน่วยงาน
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	- ข้อมูลทางด้านบัญชีของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เช่น ข้อมูลเงินฝากและสินเชื่อของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท - วัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแล ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร - ข้อมูลในภาพรวมมีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ - มีการส่งข้อมูลบางส่วนให้กับ ธปท. สศค. และ สศช.

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4-1 ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการเงินภาคประชาชนในปัจจุบัน มีการจัดเก็บและเผยแพร่โดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์การใช้ รูปแบบ วิธีการสำรวจและจัดเก็บข้อมูล รวมไปถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ จึงอาจไม่สามารถปรับปรุงข้อมูลและระบบฐานข้อมูลให้มีความสอดคล้องกันได้ในเวลาอันใกล้ และทำให้การนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในเชิงบูรณาการเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ริเริ่มจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของการเข้าถึงบริการทางการเงินและข้อมูลนั้นนอกระบบอย่างจริงจัง¹¹ จึงทำให้ขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบและความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม โดยที่ชุดข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้น หลายรายการมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ “พื้นที่” เช่น ข้อมูลจะมีการกำกับด้วยชื่อพื้นที่นั้น ๆ เช่น กำกับด้วยชื่อจังหวัด ชื่ออำเภอหรือชื่อตำบล ซึ่งมีความเหมาะสมที่จะนำมาต่อยอดในการพัฒนาดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินและแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินได้ตามลำดับ

¹¹ สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน โดยส่วนสารสนเทศระบบการเงินและการออมภาคประชาชน ได้ดำเนินโครงการระบบฐานข้อมูลการเงินภาคประชาชน ซึ่ง ระบบฐานข้อมูลนี้ถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วนงาน ตามส่วนงานของสำนัก ซึ่งหนึ่งในนั้นมีระบบฐานข้อมูลส่วนอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ซึ่งถูกจัดทำขึ้นเพื่อให้บุคลากรในส่วนงานดังกล่าวทำการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้มาร้องเรียนปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงหนี้นอกระบบ โดยมีการสอบถามรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เช่น มูลหนี้นอกระบบ อัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามาร้องทุกข์จะติดต่อผ่านทางโทรศัพท์และไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง จึงทำให้ข้อมูลยังมีความคลาดเคลื่อน

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษา ค้นคว้า ประยุกต์องค์ความรู้ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การใช้หลักการทางคณิตศาสตร์ มาสร้างแบบจำลองดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Fundamental Mathematic Model) การจัดทำแผนที่ตามระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) การออกแบบและจัดทำระบบฐานข้อมูลด้วย MySQL¹² การประมวลผลข้อมูลด้วย MySQL การตรวจสอบความถูกต้องและการให้เหตุผลจากข้อมูล (Data Validation) และพัฒนาเป็น “แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Microfinance Inclusion Map: MIM)” ซึ่งเป็น “นวัตกรรม” เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาและระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทย 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

¹² 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 ก็จะติดตั้ง MySQL มาให้ทันที ทั้งสะดวกแก่การทำงานและมีตัวจัดการฐานข้อมูลซึ่งเป็นโปรแกรมเว็บเบราว์เซอร์ที่พัฒนามาจากภาษา PHP มีชื่อว่า PhpMyAdmin

จำนวน 26 รายการ¹³ อาทิ ข้อมูลพื้นฐานรายสาขาของธนาคาร ปริมาณเงินฝาก จำนวนบัญชีเงินฝาก ปริมาณสินเชื่อคงค้าง จำนวนสัญญาสินเชื่อคงค้าง 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 ทำการศึกษาลักษณะข้อมูลดังกล่าวเพื่อทำการออกแบบตารางข้อมูลในระบบฐานข้อมูล แล้วจึงแปลงรูปแบบไฟล์ข้อมูลดังกล่าวให้อยู่ในรูปแบบข้อความ (.csv) ก่อนนำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษาและออกแบบตารางข้อมูลดังกล่าวไว้ข้างต้น สุดท้ายจึงทำการเขียนสคริปภาษาโปรแกรมเพื่อใช้ในการประมวลผล โดยการใช้ความสัมพันธ์กันระหว่างข้อมูล เช่น รหัสพื้นที่ (Rcode) ชื่อจังหวัด/อำเภอ/ตำบล เป็นต้น

4.2.2 องค์ประกอบในการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

จากรายการข้อมูลที่ได้กล่าวไปในข้างต้น คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลเหล่านั้นมาสร้างดัชนีวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก และพัฒนาเป็นแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในลำดับต่อไป โดยในส่วนของ การสร้างดัชนีวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ได้ประยุกต์จากงานศึกษาวิจัยของ Sarma (2012) ที่เสนอแนะให้มีการพัฒนาดัชนีเพื่อวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในภาพรวม (Comparative composite index) จากการรวบรวมองค์ประกอบหรือบริบทที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เรียกว่า Index of Financial Inclusion (IFI) หรือดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน¹⁴ ซึ่งสามารถแบ่งองค์ประกอบของดัชนีออกเป็นมิติได้ 3 มิติ และคณะผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบในการคำนวณดัชนีให้เข้ากับบริบทด้านการเงินฐานรากของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

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

¹³ รายการข้อมูลรายไตรมาสที่ได้รับความอนุเคราะห์จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 4 แห่ง แสดงในภาคผนวก

¹⁴ 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 เพื่อนำไประบุถึงระดับการพัฒนาด้านการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในพื้นที่นั้นหรือไปทำการเปรียบเทียบกับพื้นที่จังหวัด/อำเภอ/ตำบล อื่น ๆ

2) **มิติด้านความพร้อม (Availability)** คือ ลักษณะที่แสดงว่ามีอยู่ของบริการทางการเงินหรืออีกนัยหนึ่ง 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 ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการเข้าถึงบริการทางการเงิน 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 คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงโดยจำกัดยานิยามของ “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 คณะผู้วิจัยได้สรุปองค์ประกอบตัวชี้วัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในแต่ละมิติเพื่อให้่ายต่อการทำความเข้าใจ 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)¹⁵ มาคำนวณระยะทางระหว่างจุดคู่ลำดับ คือระยะทางระหว่าง X กับจุด O และระยะทางระหว่างจุด X กับจุด W ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพราะฉะนั้นยังระยะทางระหว่างจุด X กับจุด O มากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินมากเท่านั้น ในทำนองเดียวกันยังระยะทางระหว่างจุด 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 แต่เมื่อพิจารณาระยะทางห่างจากจุด W กลับมีระยะทางแตกต่างกัน” เพราะฉะนั้น ในกรณีที่พบว่าทั้งสองประเทศมีระยะทางห่างจากจุด W เท่ากัน แต่ระยะห่างจากจุด O ต่างกัน ประเทศที่มีระยะห่างจากจุด O มากที่สุด จะถูกพิจารณาว่ามีการเข้าถึงบริการทางการเงินมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง ในทางตรงข้ามหากทั้งสองประเทศมีระยะทางห่างจากจุด O เท่ากัน แต่ระยะห่างจากจุด W ต่างกัน ประเทศที่มีระยะห่างจากจุด W น้อยที่สุด จะถูกพิจารณาว่ามีการเข้าถึงบริการทางการเงินมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้น การพัฒนาเครื่องมือหรือดัชนีเพื่อใช้ในการวัดการเข้าถึงบริการทางการเงินควรพิจารณาให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้ง 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 ¹⁶ ซึ่งสามารถเขียนอยู่ในรูปสมการได้ ดังนี้

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

¹⁵ ระยะทางแบบยูคลิด (Euclidean distance, Euclidean metric) คือ ระยะทางปกติระหว่างจุดสองจุดในแนวเส้นตรง ซึ่งอาจสามารถวัดได้ด้วยไม้บรรทัด มีที่มาจากทฤษฎีบทพีทาโกรัส เหตุที่เรียกว่า แบบยูคลิด เนื่องจากการวัดระยะทางในปริภูมิแบบยูคลิด (หรือแม้แต่ปริภูมิผลคูณภายใน) คือไม่มีความโค้งและไม่สามารถทำให้โค้งงอ และการใช้สูตรนี้วัดระยะทางทำให้กลายเป็นปริภูมิระยะทาง ค่าประจำ (norm) ที่เกี่ยวข้องก็จะเรียกว่าเป็น ค่าประจำแบบยูคลิด (Euclidean norm) เช่นกัน (งานเขียนสมัยก่อนเรียกการวัดอย่างนี้ว่า ระยะทางแบบพีทาโกรัส)

¹⁶ 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

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

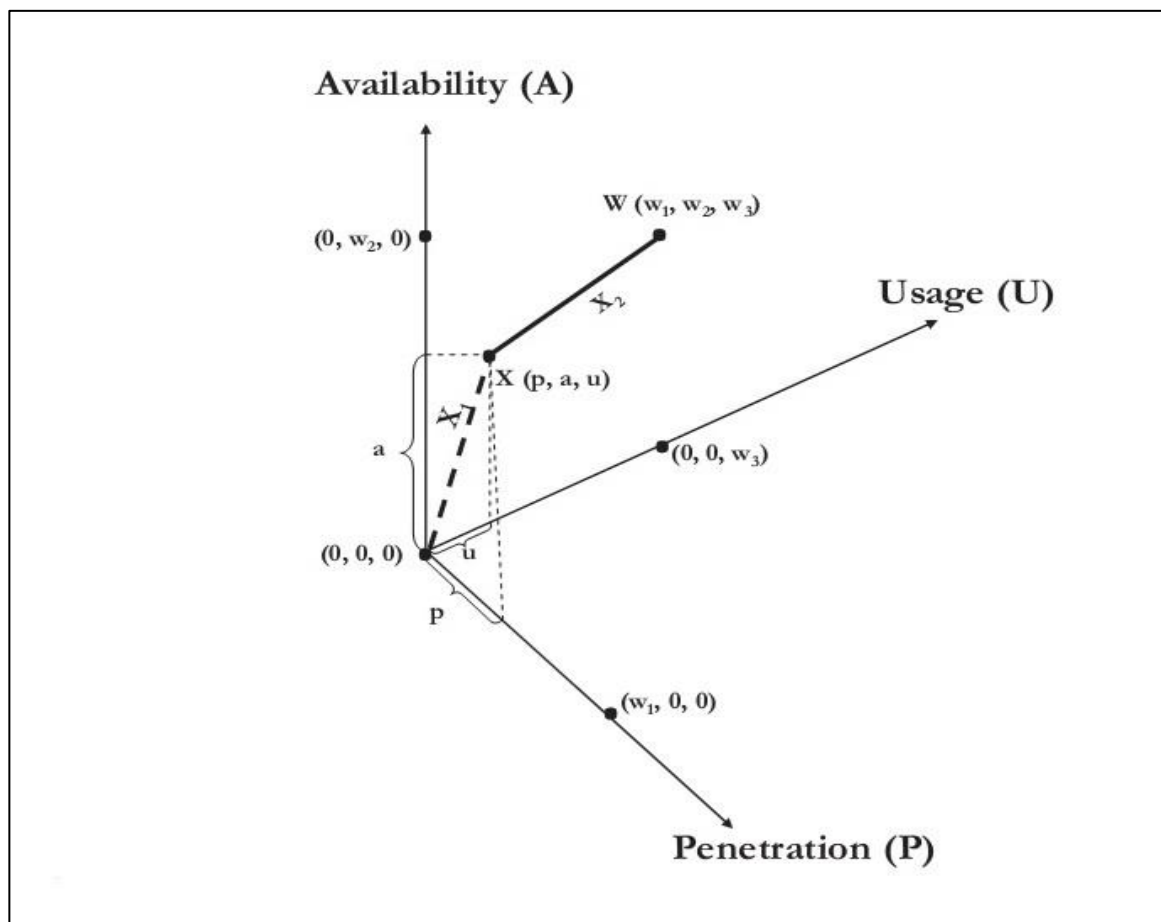
$$IFI = \frac{1}{2} \left[\frac{\sqrt{d_1^2 + d_2^2 + \dots + d_n^2}}{\sqrt{1^2 + \dots + 1^2}} + \left(1 - \frac{\sqrt{(1 - d_1)^2 + (1 - d_2)^2 + \dots + (1 - d_n)^2}}{\sqrt{1^2 + \dots + 1^2}} \right) \right] \quad (6)$$

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

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 $X = (p, a, u)$ นี้อยู่ห่างจากจุด 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 สามารถแปลความได้ว่า ประเทศนั้นไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างสมบูรณ์ (Complete Financial Exclusion) ในขณะที่ ถ้าค่าดัชนี 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 ซึ่งจะทำให้การแบ่งข้อมูลออกเป็น 5 ส่วนเท่ากัน ๆ แต่จะมีการรวม (grouping) สิ่งที่มีลักษณะเดียวกันเอาไว้ด้วยกัน ดังตัวอย่างที่แสดงในตารางที่ 4-3

ตารางที่ 4-3 : การตีความหมายของดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน

การปรับใช้ในการศึกษาของคณะผู้วิจัย		ตามงานศึกษาวิจัยของ Sarma (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 Inclusion¹⁷ 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

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

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

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ด้านการใช้บริการทางการเงิน (Financial access)

ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินที่แสดงโดยแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก อาจนำมาจำแนกเพื่อการวิเคราะห์ได้ 3 ระดับ คือ การวิเคราะห์ระดับจังหวัด การวิเคราะห์ระดับอำเภอ และการวิเคราะห์ระดับตำบล อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นการวิเคราะห์ในระดับจังหวัดเป็นหลัก

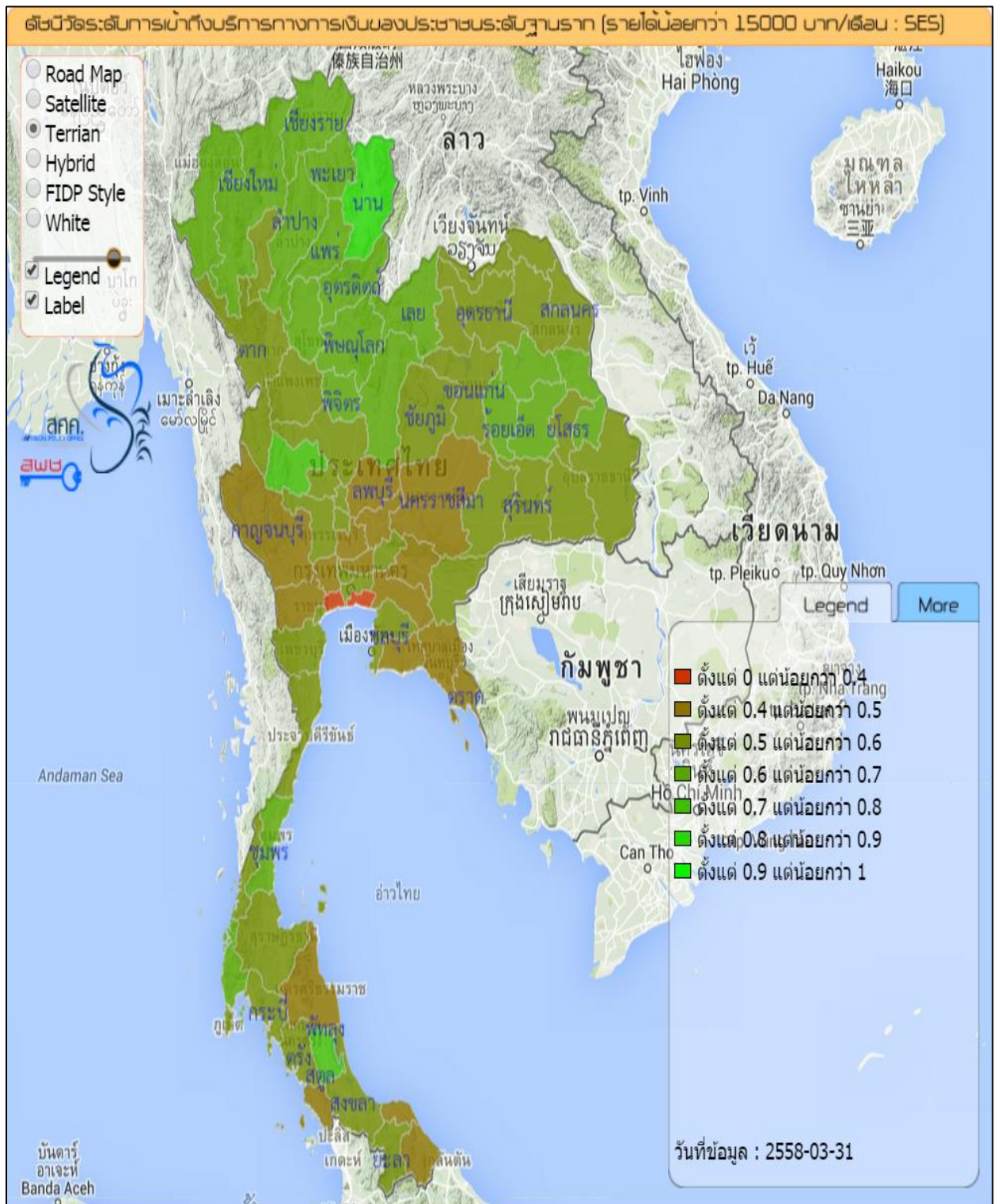
5.1 แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของไทย

แผนที่ที่แสดงบนแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ตามแผนภาพที่ 5-1 เป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากในระดับต่าง ๆ กันในแต่ละจังหวัด โดยแผนที่ในทอนสี แสดงแสดงถึงจังหวัดที่ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับต่ำ และแผนที่เขียวแสดงถึงจังหวัดที่ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับสูง โดยมีการไล่ระดับแผนที่จากสีแดงไปถึงสีเขียวตามลำดับ เป็น 7 ระดับ (แสดงค่าดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากจากค่า 0 - 1)

ด้วยรูปแบบการแสดงผลที่กล่าวมา ทำให้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือที่ได้ประมวผลและอำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้งานที่สามารถประเมินสถานการณ์การเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากในประเทศไทยทั้งประเทศได้บนรูปภาพรูปเดียว โดยผู้ใช้งานที่ใช้เพียงวิธีการประเมินอย่างง่ายจากการกระจุกหรือกระจายตัวของแผนที่ที่เหมือนหรือแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังสามารถวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดหรือระหว่างภูมิภาคได้ว่า จังหวัดหรือภูมิภาคใดเป็นพื้นที่ที่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินสูงหรือต่ำกว่ากัน หรือในอีกมิติหนึ่งสามารถระบุได้ว่า จังหวัดหรือภูมิภาคใดมีปัญหาที่ต้องบริหารจัดการหรือเป็นพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งในด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน

เมื่อพิจารณาถึงภาวะการกระจายหรือกระจุกตัวจากการสังเกตแผนที่ จะพบได้ว่า ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากของไทยอยู่ในระดับปานกลางถึงสูง และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันในแต่ละภูมิภาคโดยส่วนใหญ่มีการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับใกล้เคียงกัน กล่าวคือ จังหวัดในภาคเหนือ ตอนบนและภาคอีสานตอนกลางโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับปานกลางค่อนข้างสูงถึงสูง หรือกล่าวได้ว่า สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ในขณะที่ภาคกลางตอนล่างรวมถึงจังหวัดกาญจนบุรี นครราชสีมา ภาคตะวันออกโดยส่วนใหญ่ และภาคใต้บางจังหวัด ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (0.4-0.5) และพบว่าจังหวัดที่ประชาชนฐานรากมีการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ต่ำที่สุด 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

ดัชนีการเข้าถึงบริการ ทางการเงินระดับฐานราก	จำนวน จังหวัด	สัดส่วน (ร้อยละ)	ค่าเฉลี่ย ดัชนี
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 รองลงมาคือ จังหวัดพัทลุง 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 ประชาชนมีจำนวนบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเฉลี่ย 1 บัญชี ซึ่งถือว่าประชากรทั้ง 3 จังหวัดนั้น สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเบื้องต้นได้ค่อนข้างดี

ส่วนมิติในด้านความพร้อม ซึ่งแสดงความพร้อมอยู่ของบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 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 กรุงเทพมหานครฯ ยังคงเป็นจังหวัดที่มีค่าองค์ประกอบย่อยในมิติความพร้อมในการให้บริการทางการเงินมากที่สุด คือ จำนวนพนักงานธนาคาร 1 คน หรือเครื่องให้บริการทางการเงินอัตโนมัติ 1 เครื่องที่เป็นของสถาบันการเงินเฉพาะกิจพร้อมให้บริการต่อประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนโดยประมาณ 774 คนต่อเดือน

สุดท้ายมิติด้านการใช้บริการทางการเงิน 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 และ จังหวัดฉะเชิงเทรา 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 เมื่อพิจารณาสัดส่วนปริมาณสินเชื่อรวมต่อปริมาณเงินฝากโดยนำองค์ประกอบย่อย “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 แต่ประชาชนฐานรากมีแนวโน้มที่จะใช้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้มากกว่า 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

ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน¹⁸ ได้จัดเก็บข้อมูลด้วยการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ครัวเรือนทั่วประเทศ โดยข้อมูลที่จัดเก็บประกอบด้วย รายได้ต่อเดือนของครัวเรือน โดยมีการจำแนกเป็นรายได้ประจำที่เป็นค่าจ้างและเงินเดือน หรือรายได้ที่มาจากการประกอบธุรกิจและอาชีพส่วนตัว 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

คณะผู้วิจัยได้ทดลองนำข้อมูลรายจ่ายต่อเดือนในการชำระหนี้สินและรายได้อื่น ๆ ของครัวเรือน จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2556 มาใช้คำนวณสัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ของแต่ละครัวเรือน และหาค่าเฉลี่ยเป็นรายจังหวัดในลำดับต่อมา ค่าดังกล่าวถือเป็นตัวแทนสะท้อนความสามารถในการชำระหนี้สินระยะสั้นของประชากรในแต่ละจังหวัด จากนั้นได้นำเข้าสู่ข้อมูลในระบบฐานข้อมูลแผนที่ และสามารถประมวลผลระดับความสามารถในการชำระหนี้สินของประชากรแต่ละจังหวัด¹⁹ ได้ดังแผนภาพที่ 6-1 ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระดับความสามารถในการชำระหนี้สินระยะสั้นจำแนกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ระดับดี (ไม่เกิน

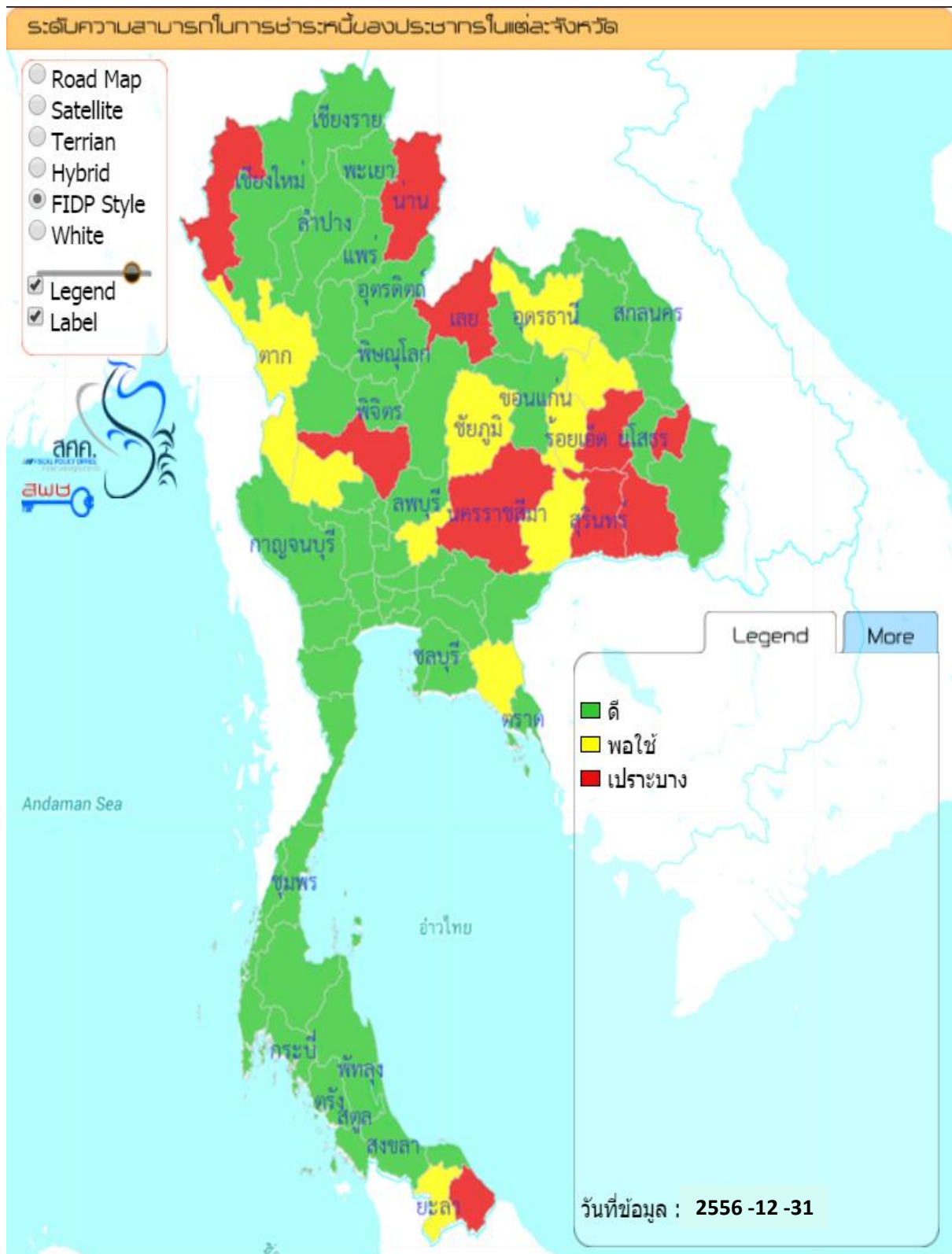
¹⁸ ในกรณีที่ปี พ.ศ. ลงท้ายด้วยเลขคี่จะมีการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนในด้านค่าใช้จ่ายเพียงอย่างเดียว แต่ถ้าเป็นปี พ.ศ. ที่ลงท้ายด้วยเลขคู่จะมีการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือนในด้านรายได้เพิ่มเติม

¹⁹ 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 มีระดับความสามารถในการชำระหนี้ในเกณฑ์ประมาท โดยกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนตอนล่างหลายจังหวัดและจังหวัดในภาคอื่นอีกบางจังหวัด (ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัด ร้อยเอ็ด จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดเลย จังหวัดน่าน จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดนครราชสีมา) โดยมีภาระหนี้สินเฉลี่ยร้อยละ 41.32 ของรายได้ครัวเรือนต่อเดือน กลุ่มสุดท้ายนี้ถือเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการชำระหนี้ต่ำจึงมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และมีความเสี่ยงสูงที่จะสร้างหนี้นอกกรอบซึ่งจำเป็นที่ครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวจะต้องเร่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเงิน 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
ประมาท (มากกว่าร้อยละ 35 ขึ้นไป)	10	12.99	41.32
รวม	77	100.00	27.40

ที่มา : คณะผู้วิจัย

6.2 การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน: กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

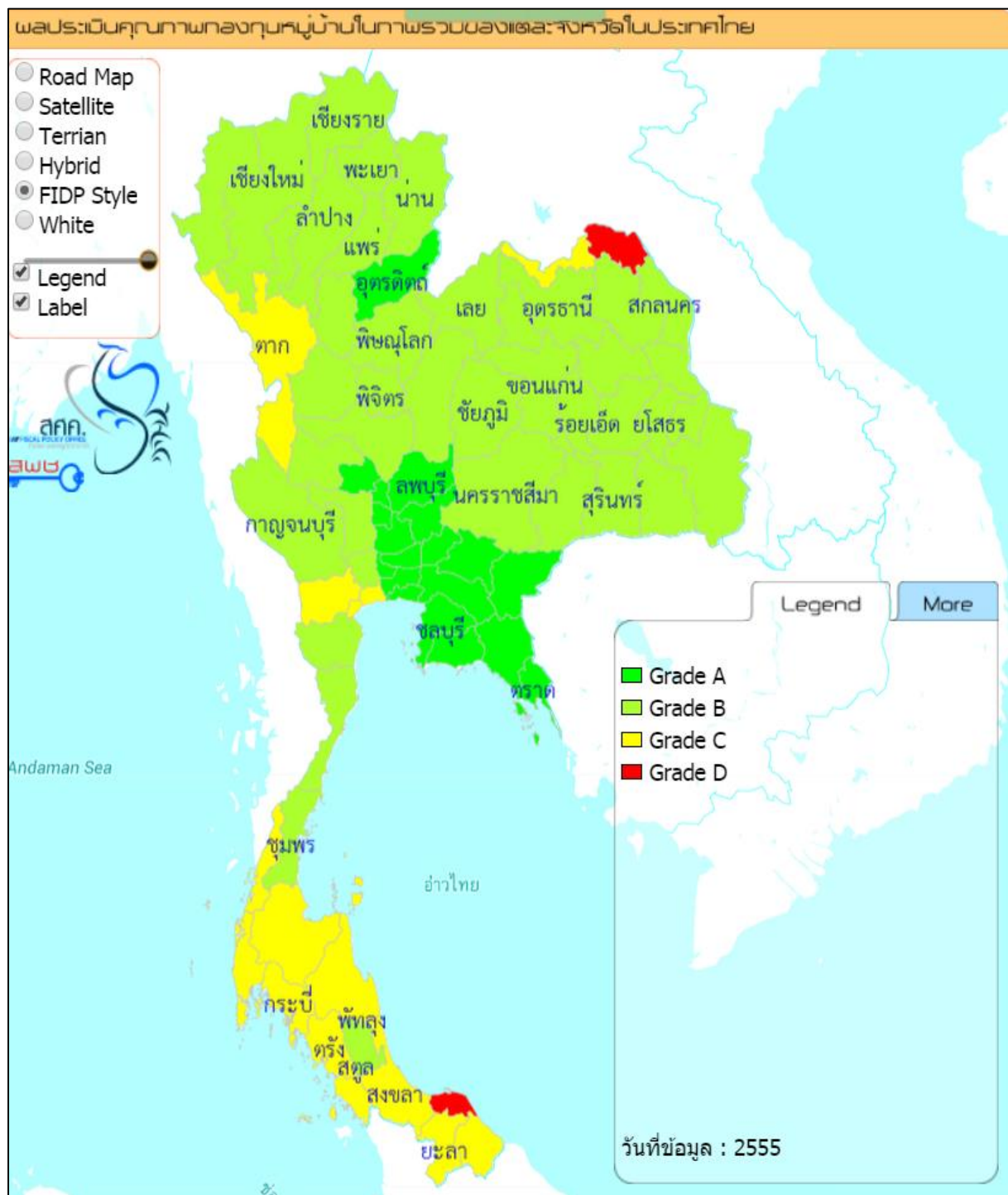
ณ ปัจจุบันองค์กรการเงินที่มีความสำคัญในระดับชุมชน ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามลำดับ นอกจากนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง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

จากข้อเท็จจริงที่องค์กรการเงินชุมชนทั่วประเทศยังมีความสามารถในการดำเนินงานแตกต่างกัน และต้องการรับการสนับสนุนจากภาครัฐและสถาบันการเงินเฉพาะกิจในระดับแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงได้ทดลองนำข้อมูลผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี พ.ศ. 2555²⁰ เป็นรายกองทุน ที่มีการสำรวจข้อมูลจำนวน 66,313 กองทุน จากกองทุนที่มีอยู่ทั้งหมด

²⁰ ผลการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปี 2555 ซึ่งได้มีการประเมิน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการบริหารจัดการ เช่น ที่มาของคณะกรรมการ จำนวนครั้งของการประชุมคณะกรรมการ และจำนวนครั้งของการประชุมสมาชิก เป็นต้น (2) ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็ง เช่น ระบบการจัดเก็บเอกสาร การออมเงินของสมาชิก และการมีส่วนร่วมของชุมชน) และ (3) ด้านผลการดำเนินงาน เช่น หนี้ค้างชำระ และอัตราส่วนของสมาชิกที่ได้รับประโยชน์ 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 เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วิเคราะห์แผนที่ข้างต้นแล้ว ย่อมมีเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการกำหนดกลยุทธ์หรือกิจกรรมเชิงพื้นที่ ที่จะเข้าไปบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น อาจจัดลำดับความสำคัญหรือให้น้ำหนักของการจัดสรรทรัพยากรในการเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาหรือติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในจังหวัดภาคใต้ ภาคตะวันตก และอีสานตอนบนบางจังหวัด ก่อนจังหวัดอื่นหรือจัดสรรทรัพยากรให้มากกว่าจังหวัดอื่น

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

นอกเหนือจากชุดข้อมูลหนี้ครัวเรือนและศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่กล่าวมาแล้ว 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 การกู้ยืมและความรู้เรื่องดอกเบี้ย การใช้บัญชีธนาคาร บัตรเครดิตรวมถึงบริการอื่น ๆ การใช้ประกันสุขภาพและ/หรือประกันชีวิต (5) การลงทุน และ (6) การใช้ข้อมูลทางการเงินและการแก้ปัญหา โดยวิธีการจัดเก็บข้อมูลการสำรวจจากการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ครัวเรือนทั่วประเทศ และทำการสุ่มตัวอย่างตามกลุ่มเป้าหมาย 11 กลุ่ม โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายตามกลุ่มอาชีพและระดับการศึกษา โดยที่ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยระบุว่า ศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ และนำมาบูรณาการกับข้อมูลอื่น ๆ เพื่อจะได้จัดทำนโยบายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ข้อมูลดังกล่าวเหล่านี้มีความน่าสนใจที่จะนำมาแสดงผลในรูปแบบของแผนที่ได้ต่อไปในอนาคต

บทที่ 7

การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

นอกเหนือจากการใช้แผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นเครื่องมือวัดระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของกลุ่มประชาชนฐานรากแล้ว คณะผู้วิจัยยังตระหนักว่าแผนที่ดังกล่าวมีศักยภาพที่จะนำมาประยุกต์สร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนได้ จึงได้ประมวลแนวนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลไว้ดังต่อไปนี้

7.1 แนวทางในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนในระยะที่ผ่านมา

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคประชาชนมาโดยตลอด โดยได้มีการกำหนดแผนงานหรือมาตรการที่เป็นไปในลักษณะของการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง ผ่านการจัดทำแผนการดำเนินการในระยะปานกลาง ที่สำคัญได้แก่

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

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

นอกจากนี้ แผนแม่บทการเงินฐานรากได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไว้ 3 ยุทธศาสตร์ได้แก่

(1) การพัฒนาคนและส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในองค์กรการเงินบนหลักการพึ่งพาตนเอง ทั้งในด้านการส่งเสริมการออมและวินัยทางการเงินของคนในชุมชน การสร้างจรรยาบรรณและธรรมาภิบาลของผู้นำองค์กรการสนับสนุนการจัดทำแผนการดำเนินงานและพัฒนาระบบฐานข้อมูลขององค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นต้น

(2) การบูรณาการการทำงานภาครัฐ/ภาคี เพื่อส่งเสริมการพัฒน่องค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก โดยมุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้การพัฒน่องค์กรการเงินระดับฐานรากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการสร้างเครือข่ายและขยายผล โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารระหว่างองค์กรการเงินระดับฐานราก โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒน่องค์กรแต่ละแห่ง

(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 ธปท. ได้ร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ขึ้นในปี 2547 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแข็งแกร่ง และสามารถให้บริการได้ทั่วถึง ซึ่งมีมาตรการหลักที่ช่วยส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของภาคประชาชน เช่น การยกระดับสถาบันการเงินด้วยการส่งเสริมการควบรวม ขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ เป็น Universal Banking ที่สามารถให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่มและทำธุรกรรมทางการเงินได้เกือบ ทุกประเภท และการส่งเสริมการให้บริการทางการเงินโดยเพิ่มใบอนุญาตสถาบันการเงินในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ชย.) เป็นต้น

ต่อมาในปี 2553 กระทรวงการคลังและ ธปท. 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) เปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญและการบริหารจัดการที่ดีด้าน Microfinance เพิ่มเติมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบ โดย ธปท. และกระทรวงการคลัง จะพิจารณาใบอนุญาตเป็นรายกรณีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจที่ชัดเจน และเน้นการให้บริการกลุ่มที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มุ่งเน้น

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

4) สนับสนุนบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในการปิดช่องว่างของการให้บริการทางการเงินเชิงพาณิชย์ โดยสนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และจัดทำแผนธุรกิจที่มีความชัดเจนสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด

ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ธปท. ได้ออกแนวนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนดังกล่าวแล้ว ดังนี้

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

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

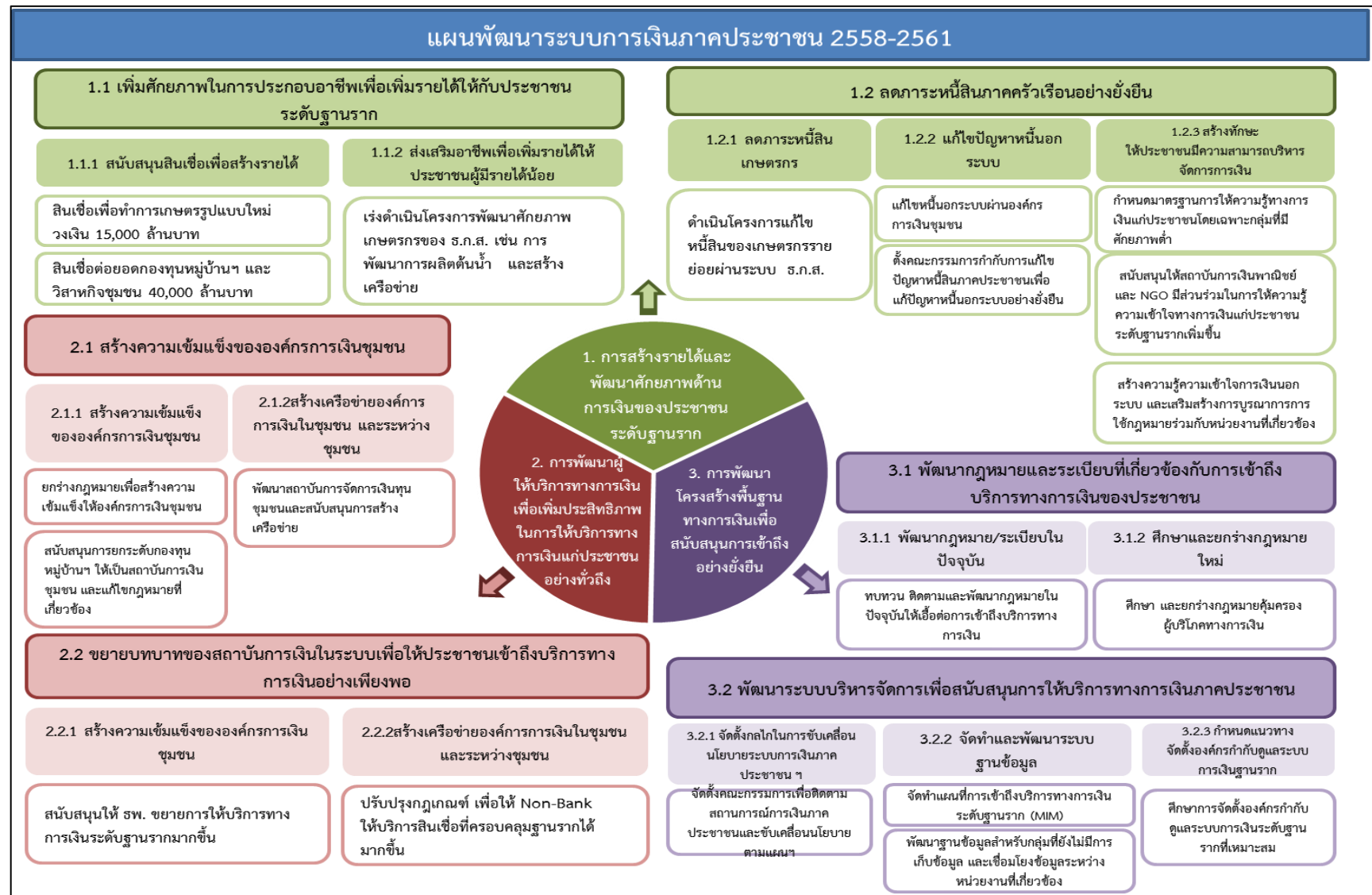
(3) นโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ เพื่อสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นสินเชื่อที่มีวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท โดยธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดรูปแบบธุรกิจรวมถึงประเภทเอกสารหรือหลักฐานแสดงรายได้ที่ใช้ประกอบการได้เองตามความเหมาะสม และสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย หรือค่าบริการต่าง ๆ หรือเบี้ยปรับจากการชำระหนี้ล่าช้า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

ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านการจัดทำแผนในระยะปานกลาง ทั้ง 2 ฉบับข้างต้น ยังได้มีการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มเติม โดยมักดำเนินการในรูปแบบของมาตรการระยะสั้น เช่น โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน สำหรับผู้ที่มีหนี้ในระบบไม่เกิน 200,000 บาท เพื่อนำมาเจรจาประนอมหนี้และโอนหนี้ดังกล่าวมาเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือโครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินครัวเรือน (โครงการหมอหนี้) ที่เน้นการให้ความรู้ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาหนี้สิน รวมถึงการจัดทำบัญชีครัวเรือน เพื่อเพิ่มโอกาสและความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินในระบบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แผนทั้ง 2 ฉบับ ยังไม่ได้มีการกำหนดแนวทางในการบูรณาการการทำงาน 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 และศักยภาพของผู้ให้บริการ เป็นต้น การสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ให้บริการทางการเงินที่ยังมีความเปราะบางให้สามารถให้บริการทางการเงินได้อย่างยั่งยืน พัฒนาให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างเพียงพอ และด้วยต้นทุนที่ถูกลง มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น 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 การนำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากมาใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

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 จะเห็นช่องทางที่สามารถนำประสบการณ์จากการจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากไปใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนได้ 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 และสามารถใช้บริการการโอนช่วยในการทำธุรกรรมทางการเงินได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยเฉพาะการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้ ซึ่งเป็นกลไกหลักของภาครัฐ จึงควรต้องมีกลไกในการกำหนดการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยให้เข้าถึงบริการทางการเงินเป็นอันดับแรก โดยแผนที่จะเป็นเครื่องมือที่สามารถแสดงพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และนำมาเปรียบเทียบกับดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการในพื้นที่ใดก่อน และใช้ในการติดตามผลการดำเนินอย่างต่อเนื่อง

7.4.2 การติดตามสถานการณ์ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน

แนวโน้มหนี้สินภาคครัวเรือนที่สูงขึ้นเป็นปัญหาที่คุกคามเศรษฐกิจในระดับครัวเรือน ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาที่ได้ผลอย่างยั่งยืนก็คือการให้ความรู้ทางการเงิน เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคลในครัวเรือนให้มีวินัยทางการเงิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการให้ความรู้ทางการเงินต้องใช้ระยะเวลานานถึงจะเห็นผล และต้องมีการร่วมมือกันระหว่างหลายหน่วยงาน ซึ่งประชาชนบางพื้นที่ บางกลุ่มอาชีพ อาจมีการหนี้ครัวเรือนในระดับวิกฤต และต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเร่งด่วน การนำแผนที่มาใช้ประโยชน์จะช่วยให้ทราบข้อมูลความวิกฤตของภาระหนี้ครัวเรือนในเชิงพื้นที่ได้ชัดเจน ส่งผลให้การวิเคราะห์ปัญหาและการกำหนดกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างบูรณาการในเชิงพื้นที่และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนชุดข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หนี้สินภาคครัวเรือนได้อย่างยืดหยุ่น เช่น ระบุประเภทของหนี้สินว่าเป็นหนี้ระยะสั้นหรือระยะยาว ระบุปัญหาหนี้ครัวเรือนว่ามาจากการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงินในด้านใด หรือมาจากปัญหาอื่น เช่น การขาดผู้ให้บริการทางการเงินในระบบที่เพียงพอ จึงต้องหันไปพึ่งพาเจ้าหนี้นอกระบบ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือปัญหาหนี้นอกระบบ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดจัดเก็บข้อมูลจำนวนหนี้และจำนวนผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบ การประเมินสถานการณ์หนี้นอกระบบจึงมักอ้างอิงจากผลการสำรวจการหนี้สินนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่จัดทำเป็นประจำปี ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลโดยการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ครัวเรือนทั่วประเทศ ทำให้ข้อมูลหนี้นอกระบบดังกล่าวยังไม่สามารถสะท้อนหนี้และจำนวนผู้ที่เป็นหนี้นอกระบบได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการที่กระทรวงการคลังได้ขอความร่วมมือธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. จัดตั้งจุดให้คำปรึกษาปัญหาหนี้นอกระบบ ณ สาขาทั่วประเทศ และให้มีการรายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงการคลังทราบเป็นรายเดือน จึงอาจนำข้อมูลผลการดำเนินงานการให้คำปรึกษาปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าวเป็นรายอำเภอหรือรายจังหวัดมาแสดงบนแผนที่ โดยจะทำให้เห็นภาพรวมสถานการณ์หนี้นอกระบบได้ในระดับหนึ่ง และสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หนี้นอกระบบของแต่ละจังหวัดในแต่ละช่วงเวลาได้อีกด้วย ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือเชิงปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบอย่างเหมาะสมต่อไป

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 จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการการทำงานเพื่อลดความซ้ำซ้อนหรือถ่วงหน่วงในการให้ความสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และ

จังหวัด ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ จะมีชุดข้อมูลกลางที่เป็นเครื่องมือช่วยประเมินสถานการณ์ว่าพื้นที่ใดมีองค์การการเงินที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอในระดับใด องค์การการเงินชุมชนดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด สามารถกำหนดแผนงานกิจกรรมในการเข้าไปพัฒนาศักยภาพให้กับองค์การการเงินชุมชนได้แบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ และสามารถติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ว่ามีความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในระดับใด เป็นต้น

บทที่ 8

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

คณะผู้วิจัยได้เริ่มพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากเป็นโครงการนำร่องตั้งแต่ปี 2556 โดยได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากจำนวน 7 จังหวัด จนถึงปัจจุบันแม้จะได้ปรับปรุงตัวแปรนำเข้าไประดับหนึ่ง พร้อมกับขยายผลโดยรวบรวมข้อมูลและจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินที่สะท้อนดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากได้ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศแล้ว แต่การจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินสำหรับประเทศไทย ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ ที่ยังคงมีข้อจำกัดในการศึกษาวิจัยและปัจจัยที่ต้องปรับปรุงพัฒนาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้นโดยลำดับในอนาคต ให้เกิดประโยชน์ต่อการเสริมสร้างระบบการเงินภาคประชาชน โดยมีข้อเสนอแนวทางการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากที่สำคัญ ดังนี้

ระยะที่ 1 : การปรับปรุงความเหมาะสมของตัวแปร วิธีการคำนวณดัชนีชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก และประสิทธิภาพของแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก

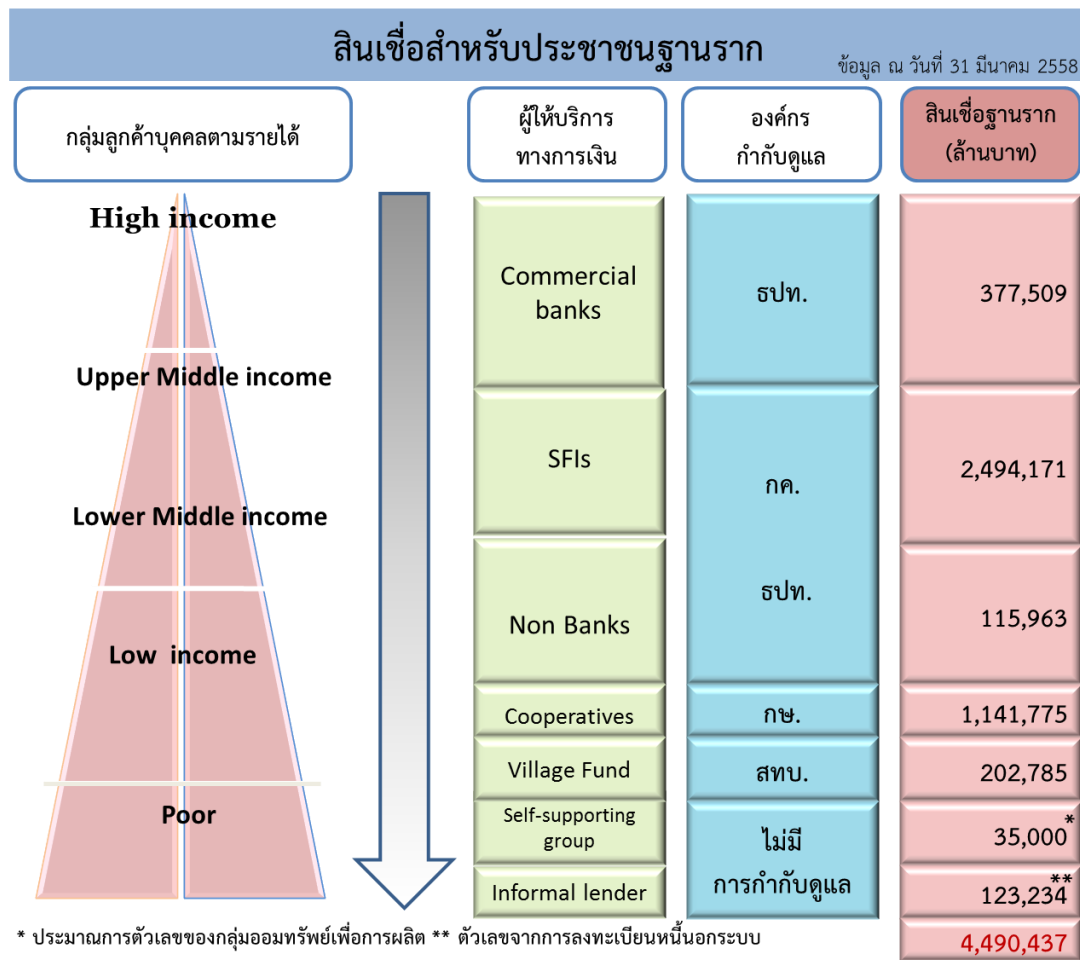
ในการวิเคราะห์แผนที่และดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ได้แสดงผลไว้ในหลายกรณีว่า จังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในสูง กลับมีค่าดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากค่อนข้างต่ำ คณะผู้วิจัยจึงเล็งเห็นว่า จำเป็นต้องมีการศึกษาปรับปรุงตัวแปรและวิธีการคำนวณดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงิน เพื่อให้สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากในระดับพื้นที่ที่มีนัยสำคัญมากยิ่งขึ้น เช่น การปรับปรุงการถ่วงน้ำหนักตัวแปรต่าง ๆ ในการคำนวณดัชนี การขยายขอบเขตตัวแปรเกี่ยวกับปริมาณและความถี่ของการทำธุรกรรมทางการเงินของประชาชนฐานรากโดยให้รวมถึงประเภทบริการทางการเงินที่หลากหลายมากขึ้น (เช่น ธุรกรรมโอนเงินชำระค่าสาธารณูปโภค และการโอนเงินซื้อสินค้าผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ) และการใช้ข้อมูล GPP ในส่วนที่สัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการดำเนินการย่อมขึ้นกับความสามารถในการจัดเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใด

นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงวิธีการแสดงผลดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก ตัวแปรนำเข้า สถิติที่มีการคำนวณเพิ่มเติม และชุดข้อมูลเชิงคุณภาพ (เช่น หนี้สินครัวเรือน ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ในระบบ เป็นต้น) บนโมดูลของแผนที่ให้มีความชัดเจน ยืดหยุ่นต่อการใช้งานมากขึ้น สร้างมิติในการเปรียบเทียบชุดข้อมูลมากกว่า 2 ชุดพร้อมกันบนแผนที่ หรือสร้างมิติเพื่อเปรียบเทียบข้อมูลในเชิงอนุกรมเวลา ตลอดจนพัฒนาให้สามารถส่งออกตารางรายงานที่มีลักษณะหลากหลายตามความต้องการของผู้ใช้งาน

ระยะที่ 2 : การพัฒนาข้อมูลเพื่อชีวิตการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากให้ครอบคลุมสถาบันการเงินทั้งในระบบประเภทอื่น 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 เกือบจะเทียบเท่าบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ นอกจากนี้ ในด้านเงินฝาก กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว ยังถือได้ว่าเป็นสถาบันการออมซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนฐานรากอยู่ในแต่ละพื้นที่อีกด้วย

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

ระยะที่ 3 : การพัฒนาข้อมูลเพื่อชี้วัดการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนทั่วประเทศ

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

บรรณานุกรม

- Arulmurugan, P., Debi, N. and Karthikeyan, P. 2013. Financial Inclusion in India: A Theoretical Assesment. *INDIAN JOURNAL OF APPLIED RESEARCH*, 3(3.) 217-222. Retrived June 24, 2015. from http://www.theglobaljournals.com/ijar/file.php?val=March_2013_1362145449_53166_71.pdf.
- Athipat M., Phacharaphot N., and Pasit C. 2014. Rising Household Debt: Implications for Economic Stability. Retrived July, 2015. from https://www.bot.or.th/Thai/Monetary Policy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/Paper4_2557.pdf.
- CRISIL Inclusix - An index to measure India's progress on Financial Inclusion. June 2013. Mumbai: CRISIL Limited.
- FINclusion Lab. (n.d.). India: country info. Retrived June 10, 2015. from <http://finclusionlab.org/country/india>.
- Finclusion Lab. (n.d.). Uganda: country info. Retrived June 10, 2015. from <http://finclusionlab.org/country/uganda>.
- Finmark Trust, UNCDF, and ADB. 2013. Survey Highlights - FinScope Thailand 2013: FinMark Trust.
- Khaitan, R. (n.d.). The Role of Financial Inclusion and Financial Deepening. Retrieved June 24, 2015. from <http://www.ifmr.co.in/blog/2014/04/29/the-role-of-financial-inclusion-and-financial-deepening>.
- Lagarde, C. 2014. Empowerment Through Financial Inclusion. Retrieved June 24, 2015 from <http://www.imf.org/external/np/speeches/2014/062614a.htm>.
- Larson, L. 2013. A Curious Landscape: Visualizing data on the India Map of Financial Inclusion. Retrieved June 10, 2015. from <http://finclusionlab.org/blog/curious-landscape-visualizing-data-india-map-financial-inclusion>.
- Linthorst, A. 2013. Uganda Map of Financial Inclusion: Analyzing datasets for better policy decision-making. Retrived June 11, 2015. from <http://www.themix.org/publications/mix-microfinance-world/2013/07/uganda-map-financial-inclusion-analyzing-datasets-better-policy-decision-making>.
- Sarma, M. 2012. Index of Financial Inclusion - A Measure of Financial Sector Inclusiveness. Working Paper No. 07/2012. Berlin: Competence Center "Money, Finance, Trade and Development".
- คู่มือการประเมินศักยภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง. 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ.
- รายได้และการกระจายรายได้ของครัวเรือน พ.ศ. 2556 ระดับจังหวัด. 2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ข้อมูลที่นำมาใช้ในการพัฒนาแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน

1. ข้อมูลรายไตรมาสของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย โดยใช้ข้อมูล ณ ไตรมาสที่ 1 ของปี 2558 (ปีปฏิทิน) ดังมีรายการข้อมูลดังปรากฏตามตาราง

ตารางสรุปรายการข้อมูลในการจัดทำแผนที่การเข้าถึงบริการทางการเงิน

คอลัมน์	รายการข้อมูล	หน่วย
1	ชื่อสาขา	-
2	แขวง / ตำบล	-
3	เขต / อำเภอ	-
4	ชื่อจังหวัด	-
5	รหัสธนาคาร	-
6	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 200,000 บาท	บาท
7	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 200,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000 บาท	บาท
8	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท	บาท
9	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 3,000,000 บาท	บาท
10	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 3,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท	บาท
11	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 5,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 10,000,000 บาท	บาท
12	ปริมาณสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 10,000,000 บาท	บาท
13	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินน้อยกว่าหรือเท่ากับ 200,000 บาท	สัญญา
14	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 200,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000 บาท	สัญญา
15	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท	สัญญา
16	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 3,000,000 บาท	สัญญา
17	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 3,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท	สัญญา
18	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 5,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 10,000,000 บาท	สัญญา
19	จำนวนสัญญาสินเชื่อกค่าง ที่มีวงเงินมากกว่า 10,000,000 บาท	สัญญา
20	ปริมาณเงินฝาก	บาท

คอลัมน์	รายการข้อมูล	หน่วย
21	จำนวนบัญชีเงินฝาก	บัญชี
22	จำนวนตู้ ATM	เครื่อง
23	จำนวนพนักงานธนาคารในแต่ละสาขา	คน
24	จำนวนลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการของธนาคาร	คน
25	จำนวนธุรกรรม	ครั้ง
26	วัน/เดือน/ปี ที่ทำการเก็บข้อมูล	-

2. ข้อมูลร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามชั้นของรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน เป็นรายจังหวัด จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมและครัวเรือน (เอกสารรายได้และการสำรวจการกระจายรายได้ของครัวเรือน พ.ศ. 2556 ระดับจังหวัด) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อนำมาคำนวณร้อยละของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งเป็นกลุ่มลูกค้าหลักของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
3. ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด อนุกรมปัจจุบันแบบปริมาณลูกโซ่ (รายปี) ปี 2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ข้อมูลจำนวนประชากรและบ้าน (รายปี) ปี 2557 จากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
5. ข้อมูลทำเนียบท้องที่ ประกอบด้วย รหัสพื้นที่ ชื่อจังหวัด ชื่ออำเภอ ชื่อตำบล จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี 2558
6. ข้อมูลแผนที่ประเทศไทยในลักษณะ Shape file จากกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้มีการพัฒนาให้ทันสมัย สอดคล้องกับข้อมูลจริงในปัจจุบัน
7. ข้อมูลขอบเขตจังหวัด/อำเภอ/ตำบล ในรูปพิกัดทางภูมิศาสตร์ จากกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้มีการพัฒนาให้ทันสมัย สอดคล้องกับข้อมูลจริงในปัจจุบัน
8. ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ ณ ปัจจุบัน จาก Google map

ภาคผนวก ข
ดัชนีการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานรากของประเทศไทย 77 จังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	ดัชนี	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก
1	สมุทรปราการ	0.329	การเข้าถึงบริการด้านการเงินต่ำ
2	สมุทรสาคร	0.338	
3	ฉะเชิงเทรา	0.402	การเข้าถึงบริการด้านการเงินปานกลาง
4	นครปฐม	0.409	
5	ปัตตานี	0.414	
6	ตราด	0.433	
7	นราธิวาส	0.438	
8	ราชบุรี	0.443	
9	สระบุรี	0.446	
10	ระยอง	0.454	
11	สตูล	0.466	
12	ปทุมธานี	0.466	
13	ลพบุรี	0.470	
14	ปราจีนบุรี	0.477	
15	นครศรีธรรมราช	0.480	
16	จันทบุรี	0.484	
17	กาญจนบุรี	0.489	
18	นครราชสีมา	0.494	
19	พระนครศรีอยุธยา	0.499	
20	หนองคาย	0.502	
21	สระแก้ว	0.504	
22	สมุทรสงคราม	0.505	
23	อุดรธานี	0.507	
24	ชลบุรี	0.509	
25	สงขลา	0.510	
26	กระบี่	0.519	
27	ตรัง	0.521	
28	ขอนแก่น	0.521	
29	ยะลา	0.525	
30	อุบลราชธานี	0.529	
31	สุพรรณบุรี	0.529	

ลำดับ	จังหวัด	ดัชนี	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก
32	ตาก	0.529	
33	สิงห์บุรี	0.531	
34	บุรีรัมย์	0.540	
35	นครนายก	0.544	
36	เพชรบุรี	0.547	
37	บึงกาฬ	0.548	
38	นครพนม	0.556	
39	สกลนคร	0.559	
40	สุรินทร์	0.560	
41	กรุงเทพมหานคร	0.561	
42	ภูเก็ต	0.562	
43	ศรีสะเกษ	0.563	
44	กำแพงเพชร	0.566	
45	นครสวรรค์	0.571	
46	หนองบัวลำภู	0.572	
47	ชัยนาท	0.574	
48	ระนอง	0.576	
49	ยโสธร	0.576	
50	ลำพูน	0.577	
51	อ่างทอง	0.578	
52	ชัยภูมิ	0.582	
53	สุราษฎร์ธานี	0.584	
54	ประจวบคีรีขันธ์	0.584	
55	นนทบุรี	0.584	
56	กาฬสินธุ์	0.602	การเข้าถึงบริการด้านการเงินสูง
57	เพชรบูรณ์	0.604	
58	ลำปาง	0.604	
59	มุกดาหาร	0.606	
60	แม่ฮ่องสอน	0.607	
61	เชียงใหม่	0.610	
62	เชียงราย	0.617	
63	พังงา	0.621	
64	มหาสารคาม	0.632	
65	อำนาจเจริญ	0.636	

ลำดับ	จังหวัด	ดัชนี	ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก
66	ชุมพร	0.644	
67	อุดรดิตถ์	0.645	
68	พิษณุโลก	0.646	
69	เลย	0.649	
70	พิจิตร	0.651	
71	ร้อยเอ็ด	0.664	
72	แพร่	0.677	
73	สุโขทัย	0.689	
74	พะเยา	0.691	
75	อุทัยธานี	0.717	
76	พัทลุง	0.748	
77	น่าน	0.825	
	ค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ	0.552	การเข้าถึงบริการด้านการเงินปานกลาง

ที่มา : โครงการวิจัยแผนการเข้าถึงบริการทางการเงินระดับฐานราก โดยคณะผู้วิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภาคผนวก ค

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 เพื่อให้ประชาชนสามารถเพิ่มรายได้ได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการแก้ปัญหาในเชิงศักยภาพ เช่น การขาดรายได้และเงินออมในระดับที่เหมาะสม ทำให้ไม่มีศักยภาพพอจะเข้าถึงสินเชื่อ หรือหากสามารถเข้าถึงสินเชื่อก็จะส่งผลให้มีภาระหนี้สินซ้ำเติมอีก การไม่มีศักยภาพดังกล่าวมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงิน 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 โดยการลดภาระหนี้ที่มีอยู่ทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจทางการเงินจะช่วยให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการเงินที่หามาได้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเข้าใจในด้านการเงิน ซึ่งจะช่วยปรับพฤติกรรมให้ประชาชนมีวินัยทางการเงินมากขึ้น

มาตรการที่ 1 : ลดภาระหนี้สินเกษตรกร

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

มาตรการที่ 2 : แก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ

ปัญหาหนี้นอกระบบเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายในพื้นที่เป็นหลัก ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบในแต่ละภูมิภาค รวมทั้งให้องค์กรการเงินชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือฟื้นฟูหนี้

มาตรการที่ 3 : สร้างทักษะให้ประชาชนมีความสามารถบริหารจัดการการเงิน

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

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาผู้ให้บริการทางการเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

หลักการและเหตุผล

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

เป้าประสงค์ :

- (1) องค์การการเงินชุมชนเป็นสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงเพื่อให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน
- (2) เพิ่มโอกาสให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสถาบันการเงินในระบบ คู่ขนานไปกับการพัฒนาคุณภาพบริการทางการเงิน

กลยุทธ์ที่ 1 : สร้างความเข้มแข็งขององค์การการเงินชุมชนให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างยั่งยืน

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

มาตรการที่ 1 : สร้างความเข้มแข็งขององค์การการเงินชุมชนให้มีความมั่นคงทางการเงิน

องค์การการเงินชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มออมทรัพย์มีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเงินและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศและปัจจุบันกลุ่มออมทรัพย์ มีสินทรัพย์และจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ทางกฎหมาย และการทำนิติกรรมต่าง ๆ ต้องดำเนินการในนามบุคคลหรือคณะบุคคลส่งผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งยังขาดการกำกับดูแล ดังนั้น การดำเนินการตามมาตรการที่ 1 จึงเป็นการกำหนดกรอบกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อรองรับสถานะภาพของกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเองดังกล่าว รวมถึงการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแล การดำเนินการของกลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นพันธกิจที่ต่อเนื่องจากการจัดทำแผนรับรองสถานะภาพขององค์การการเงินระดับฐานรากในแผนแม่บทการเงินฐานรากด้วย รวมถึงการสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านฯ ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนด้วย

มาตรการที่ 2 : สร้างเครือข่ายองค์การการเงินในชุมชน และระหว่างชุมชน

ความร่วมมือขององค์การการเงินต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ โดยการบูรณาการเงินทุนภายในชุมชนจะมีส่วนสำคัญในการตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนได้อย่างเพียงพอ และเป็นการสร้างวินัยทางการเงินให้เกิดขึ้นในชุมชนด้วย จึงควรที่จะมีการพัฒนา การจัดการเงินทุนชุมชนและเครือข่ายองค์การการเงินชุมชนให้มีความเข้มแข็งผ่านการคัดเลือก และส่งเสริมให้สถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนเป็นสถาบันต้นแบบในการบูรณาการเงินทุนชุมชน ก่อนนำไปขยายผลการดำเนินการในชุมชนอื่น ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ

กลยุทธ์ที่ 2 : ขยายบทบาทของสถาบันการเงินในระบบเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างเพียงพอ

แม้ว่าองค์การการเงินชุมชนจะเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในการช่วยให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ แต่ในระยะยาว ในการที่ประเทศจะพัฒนาต่อเนื่องในระดับที่สูงขึ้น จำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้าถึงบริการทางการเงินที่หลากหลาย และเพียงพอต่อความต้องการ เชื่อมโยงกับ

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

มาตรการที่ 1 : ขยายการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ครอบคลุมประชาชนระดับฐานรากมากขึ้น

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจในการช่วยเหลือให้โอกาสแก่ผู้ที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินในระบบ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดี 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

กฎหมายและกฎระเบียบมีความสำคัญในการสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินเนื่องจากการกำหนดสถานะและวางกรอบทิศทางการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินการมีกรอบดำเนินการที่

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 การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่มีการทวงถามหนี้ด้วยความรุนแรงก็ควรมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนจากเรื่องดังกล่าวด้วย รวมถึงกรอบกฎหมายที่รองรับผู้ให้บริการทางการเงินรูปแบบใหม่

กลยุทธ์ที่ 2 : พัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงินภาคประชาชน

ระบบการเงินภาคประชาชนเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนของสังคม รวมถึงมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยทำหน้าที่สนับสนุนการเงินภาคประชาชนตามพันธกิจของตนเอง แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญกับนโยบายเข้าถึงบริการทางการเงิน แต่การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานยังขาดการเชื่อมโยงกัน ในภาพรวม เนื่องจากยังขาดกลไกการรองรับการดำเนินการ 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 โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาฐานข้อมูลที่จำเป็นในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาการเงินภาคประชาชนเป็นอันดับแรก 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