

## แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560-2564

กฤตกร จินดาวัฒน์

วิทยาการปฏิบัติการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาด้านความยากจนและการกระจายรายได้ยังคงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย จากสถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลกำลังพยายามแก้ไขปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างต่อเนื่อง จึงได้กำหนดกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาไว้ในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) เช่น ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เป็นต้น ปัจจุบันกระทรวงการคลังจึงได้พิจารณากร่างแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 นำมาประกาศใช้ เพื่อสร้างความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐาน และระบบคุ้มครองด้านการเงินและประกันภัยให้ประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 ยังเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในเชิงโอกาส รายได้ เศรษฐกิจของประเทศไปพร้อม ๆ กับการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน

### สาระสำคัญร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564

เหตุผลในการจัดทำร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก ทั้งกองทุนหมู่บ้าน กองทุนการออม กองทุนสัจจะออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน และสหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งหมดประมาณ 110,000 แห่งทั่วประเทศ ให้เป็นสถาบันการเงินที่เข้มแข็ง และเป็นที่พักของชาวบ้าน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้มีช่องทางเข้าถึงแหล่งเงินมากขึ้น ซึ่งการเข้าไปใช้บริการในระบบธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ บางครั้งมีต้นทุนการเดินทางจำนวนมาก ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการเข้าถึง “แหล่งเงินทุน” ของประชาชนที่เหมาะสม (ไทยรัฐออนไลน์, 2559) รวมทั้งยังช่วยยกระดับรายได้และลดความผันผวนของรายได้ของประชาชน พัฒนาสินค้าและบริการให้มีมาตรฐานควบคู่กับการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้า ส่งเสริมการพัฒนาการประกอบอาชีพให้กับประชาชน ชุมชน วิสาหกิจชุมชน และผู้ประกอบการเอสเอ็มอี และส่งเสริมสินค้าจากชุมชนที่มีศักยภาพให้สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ตลาดที่มีขนาดใหญ่ โดยร่างพัฒนาฯ พ.ศ. 2560 - 2564 มีวิสัยทัศน์ คือ “ระบบการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของประชาชนได้ทุกระดับอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน”

ปัจจุบันสถานการณ์การกระจายรายได้ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ประชาชนบางส่วนยังไม่เข้าถึงการบริการทางการเงิน เกิดความกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มผู้มีรายได้สูง เป็นสาเหตุให้สังคมไทยเกิดความ

เหลื่อมล้ำ จากข้อมูล ปี 2558 ที่ผ่านมาพบว่าสถานการณ์การเงินภาคประชาชน ทั้งศักยภาพของประชาชน พบว่ายังมีครัวเรือนที่ยังเข้าไม่ถึงบริการทางการเงินคิดเป็นร้อยละ 4.23 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือประมาณ 858,818 ครัวเรือน (ข่าวสดออนไลน์, 2559)

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่างแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับแผนแม่บทการคลังเพื่อสังคม พ.ศ. 2559 - 2563 ซึ่งเป็นแผนที่กระทรวงการคลังและหน่วยงานภายใต้กำกับจัดทำเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือความท้าทายทั้งภายในและภายนอก ตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ทำให้เศรษฐกิจและการคลังของประเทศพัฒนาไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2559, น. 1) โดยประชาชนในสังคมต้องสามารถอยู่ดี กินดี ไม่มีหนี้เสีย ซึ่งจะผลักดันให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกอาชีพมีรายได้ มีที่อยู่อาศัย รู้จักพึ่งพาตนเอง และไม่นำพาตนเองไปสู่การมีภาระหนี้สินที่ไม่สามารถชำระคืนได้ พร้อมทั้งมีหลักประกันในยามชรา

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559 ได้ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 ที่กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนที่ชัดเจน และเป็นการสานต่อการดำเนินการตามแผนแม่บทการเงินระดับฐานรากที่กระทรวงการคลังได้ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2554 เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ 6 กลยุทธ์ และ 16 มาตรการ (กระทรวงการคลัง, 2559, น. 1-2) สรุปได้ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ 1** การสร้างรายได้และพัฒนาศักยภาพด้านการเงินของประชาชนระดับฐานราก ประกอบด้วยกลยุทธ์ด้านการเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนระดับฐานราก และการลดภาระหนี้สินภาคครัวเรือนอย่างยั่งยืน โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย การส่งเสริมการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ การแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน การสร้างทักษะให้ประชาชนมีความสามารถในการบริหารจัดการทางการเงิน เป็นต้น

**ยุทธศาสตร์ที่ 2** การพัฒนาผู้ให้บริการทางการเงินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ประกอบด้วยกลยุทธ์ด้านการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน ให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างยั่งยืน และการสนับสนุนให้สถาบันการเงินในระบบขยายบทบาทเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน การส่งเสริมให้สถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากมากขึ้น เป็นต้น

**ยุทธศาสตร์ที่ 3** การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Financial Infrastructure) ให้เหมาะสมต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย กลยุทธ์ด้านการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน และการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อ

สนับสนุนการให้บริการทางการเงินภาคประชาชน โดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาและยกร่างกฎหมายใหม่ เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงิน การจัดตั้งกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายระบบการเงินภาคประชาชน การจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูล เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรการต่าง ๆ ภายใต้ร่างแผนพัฒนาฯ พ.ศ. 2560 – 2564 สามารถจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของการดำเนินการได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่

1. มาตรการเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรกของร่างแผนพัฒนาฯ พ.ศ. 2560 – 2564 เช่น การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาหนี้สิน เป็นต้น
2. มาตรการสำคัญที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี 2562 เช่น การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน และการสร้างเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชน เป็นต้น และ
3. มาตรการที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาของร่างแผนพัฒนาฯ พ.ศ. 2560 – 2564 เช่น มาตรการต่อยอดจากมาตรการเร่งด่วนข้างต้น ส่งเสริมการขยายบทบาทการให้บริการทางการเงินให้ครอบคลุมประชาชนในระดับฐานรากมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

จากสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ทำให้ทราบว่าวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 ก็เพื่อเป็นกรอบและแนวทางส่งเสริมและพัฒนาองค์กรการเงินระดับฐานราก เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชนผ่านการสร้างรายได้ในชุมชน การลดภาระทางการเงิน และเปิดโอกาสให้ประชาชนรายได้น้อยต่างจังหวัดห่างไกลสามารถเข้าถึง “บริการทางการเงิน” ได้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพผ่านการตั้งสถาบันการเงินชุมชน (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 2559)

### ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงิน

สาระสำคัญของแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 จะเน้นการเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ผ่านการตั้งสถาบันการเงินและเป็นสถาบันการเงินขนาดเล็กของชุมชน ไม่ได้เน้นการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ในที่นี้จึงขออธิบายถึงปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่พอสังเขป ดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554)

1. ข้อจำกัดหรือกฎระเบียบข้อบังคับของระบบสถาบันการเงิน เช่น การกำหนดเพดาน หรืออัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพียงพอที่จะสามารถระดมทุนไปปล่อยกู้ให้กับผู้ขอสินเชื่อในพื้นที่ชนบทได้หรือต้นทุนการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินในพื้นที่ชนบทสูงจนทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถจัดตั้งสาขาได้

2. สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท เนื่องจากต้องใช้กำลังคนและเวลาในการติดตามสถานการณ์ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้ในพื้นที่ที่สามารถใช้ประกอบในการพิจารณาค่าขอสินเชื่อได้อย่างถูกต้อง

3. สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอกู้โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีงานทำ หรือมีข้อมูลแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “การเลือกที่ขัดประโยชน์” (Adverse selection) ซึ่งทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถแยกลูกหนี้ดีหรือลูกหนี้ที่ไม่ดีได้ ทั้งนี้ ปัญหาการเลือกที่ขัดประโยชน์เกิดจากการมีข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ โดยไม่สามารถระบุได้ว่าผู้กู้รายใดมีพฤติกรรมชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Safe borrower) และรายใดมีโอกาสที่จะไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลา (Risky borrower) ทั้งนี้ หากแบ่งกลุ่มลูกหนี้เป็นลูกหนี้ที่ดีซึ่งเป็นผู้กู้ยืมที่ชอบความมั่นคงแน่นอนหรืออีกนัยหนึ่งไม่ชอบการเสี่ยง (Risk-averse borrower) และลูกหนี้ที่ไม่ดี หมายถึง ลูกหนี้ที่มีพฤติกรรมชอบเสี่ยง เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง (Risk-loving borrower) วิธีการป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินประสบกับการขาดทุน สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์จึงจำเป็นต้องตั้งอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อชดเชยกับหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นจากการให้กู้กับลูกหนี้ที่ไม่ดี

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปครั้งสำคัญของไทย มีส่วนในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน ชุมชน และประเทศไทยอย่างแท้จริง นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงทั้งยังสร้างความรู้ทางการเงินขั้นพื้นฐาน และระบบคุ้มครองด้านการเงินและประกันภัยให้ประชาชนอย่างทั่วถึงเท่าเทียมแล้วก็ตาม สาเหตุที่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาค่าความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจาก ประชาชนบางกลุ่มยังขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ทำให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวขาดความรู้ความสามารถและทุนเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพอันจะก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอและแน่นอนต่อการดำรงชีพตามสมควร และประชาชนบางกลุ่มยังไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐบาลในด้านสวัสดิการได้อย่างเท่าเทียมและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้นั้น คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น จาก “การเข้าถึงบริการทางการเงิน” (Financial Inclusion) ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนลดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Inequality) รวมทั้งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 - 2564 มีการเน้นหนักให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน จากสถาบันการเงินระดับฐานราก ทั้งกองทุนหมู่บ้าน กองทุนการออม กองทุนสัจจะออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน และสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลควรมีมาตรการ

ที่ช่วยลดข้อจำกัดการเข้าไปใช้บริการในระบบธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในชนบท นอกจากนี้รัฐบาลควรมีการกำหนดประเด็นควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน คือเรื่องการพัฒนาความรู้ทางการเงิน (Financial literacy) ให้เป็นอีกยุทธศาสตร์หนึ่งในร่างแผนพัฒนาฯ พ.ศ. 2560 - 2564 โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการจัดทำบัญชีครัวเรือนของประชาชน เพื่อให้ประชาชนรู้จักการบริหารจัดการทางการเงินและวิเคราะห์ถึงแนวทางการลดรายจ่ายจากเครื่องมือบัญชีครัวเรือนที่ประชาชนสามารถสัมผัสและเข้าใจได้ง่าย

## บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง. (2559). แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 – 2564. สืบค้น 30 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=12150>
- \_\_\_\_\_. (2559). โลกเปลี่ยน คลังปรับ: “เจาะยุทธศาสตร์การคลังไทย”. สืบค้น 30 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.fpo.go.th/fpo/modules/Content/getfile.php?contentfileID=11589>
- กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. (2559). กรม. หนุนตั้งสถาบันการเงินชุมชน. สืบค้น 2 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.mfa.go.th/business/th/news/84/72592-กรม.หนุนตั้งสถาบันการเงินชุมชน.html>
- รัฐเปิด 3 ยุทธศาสตร์ช่วยรากหญ้าเข้าถึงแหล่งทุน. (16 พฤศจิกายน 2559). ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้น 30 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/784267>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน. (ม.ป.ท.): (ม.ป.พ.)
- ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์. (2555). ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (Microfinance) ของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.