

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสถาบันการเงิน (Financial Institution) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่สถาบันการเงินเป็นตัวช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโต เพราะสถาบันการเงินทำหน้าที่หลักในการระดมเงินออมจากประชาชน จากนั้นนำเงินฝากจากประชาชนที่ได้มาใช้ในการปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคธุรกิจ หรือผู้ที่มีความต้องการทางการเงิน และนำเงินฝากบางส่วนไปลงทุนในกิจการต่างๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สถาบันการเงิน

จากการที่สถาบันการเงินได้มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศอย่างมากรั้น ทำให้สถาบันการเงินที่เปิดให้บริการของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยหากพิจารณาจากความหมายของคำว่าธุรกิจสถาบันการเงิน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ทำให้ทราบว่า ธุรกิจสถาบันการเงิน หมายความว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ รวมถึงการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย ซึ่งสถาบันการเงินต่าง ๆ ล้วนแต่ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชน โดยการให้บริการทางการเงินนั้นได้มีการให้บริการที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ รวมถึงการทำธุรกรรมต่าง ๆ เช่น ธุรกรรมแฟ็กเตอริง ธุรกรรมการให้เช่าซื้อ ธุรกรรมให้เช่าแบบลิสซิง เป็นต้น เมื่อสถาบันการเงินที่เปิดให้บริการในปัจจุบันได้มีการให้บริการที่หลากหลาย สะดวก และตรงต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้า ดังนั้นประเทศไทยจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการให้บริการทางการเงินที่ครบวงจร และมีรูปแบบการให้บริการที่ทันสมัย ไม่ต่างจากประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

แต่เนื่องจากสถาบันการเงินที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการรายย่อยเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุอาจมาจากการที่สถาบันการเงินไม่ต้องการประสบปัญหาในเรื่องของความเสี่ยงที่มากจากการให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความเสี่ยงในการเกิดปัญหาหนี้สูญ ความเสี่ยงเรื่องของการดำเนินงานของสถาบันการเงิน จึงทำให้สถาบันการเงินยังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนรายย่อยได้อย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน และนอกเหนือจากปัญหาจากการที่สถาบันการเงินไม่มีการให้บริการที่

ครอบคลุมแก่ประชาชนกลุ่มนี้ ยังมีปัญหาที่มาจากกฎเกณฑ์การดำเนินงานของสถาบันการเงิน เช่นกันที่เป็นปัญหาทำให้ประชาชนกลุ่มนี้เข้าถึงการให้บริการทางการเงินในระบบได้ยาก เช่น เรื่องกฎเกณฑ์การพิจารณาในการให้สินเชื่อ เรื่องหลักทรัพย์ในการค้ำประกันหนี้เงินกู้ เป็นต้น ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้อาจส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถเข้าใช้บริการทางการเงินในระบบได้ อันเป็นผลทำให้เกิดปัญหานี้ขึ้นนอกระบบขึ้นมาเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามยังมีสถาบันการเงินภาครัฐที่ได้มีการให้บริการ และเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย นั่นคือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SMEs) รวมทั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งสถาบันการเงินเหล่านี้เป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ทำให้ประชาชนรายย่อยสามารถใช้บริการทางการเงินในระบบได้เป็นอย่างมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดปัญหาของการเกิดหนี้นอกระบบออกไปได้

การที่สถาบันการเงินภาครัฐตามที่ได้กล่าวมานั้นได้เปิดให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถเข้าถึงการเงินในระบบได้ แต่ปัญหาที่ทำให้ประชาชนรายย่อยเข้าถึงการให้บริการทางการเงินได้อย่างไม่เต็มที่ถือว่ายังคงเป็นปัญหายู่มากเช่นกัน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้แตกต่างไปจากสถาบันการเงินทั่วไปที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น เรื่องการให้สินเชื่อแก่ประชาชน เรื่องหลักทรัพย์ในการค้ำประกันหนี้เงินกู้ รวมทั้งเรื่องการแทรกแซงของรัฐในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้ จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มาใช้บริการได้

อีกทั้งจากการพิจารณาแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Sector Master Plan) ระยะที่ 1 และ ระยะที่ 2 ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ได้กำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และแผนดำเนินการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย ทำให้เห็นว่าแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย คือ มาตรการการส่งเสริมให้มีการบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง โดยได้มีการวางแนวทางในการส่งเสริมการให้บริการทางการเงินระดับรากหญ้าเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดโอกาสเข้ารับบริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อย การส่งเสริมให้มีสถาบันการเงินให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีผู้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินรายย่อยเพิ่มเติมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าธนาคาร

แห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้เห็นความสำคัญของการเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินของประชาชนชาวฐานรากเป็นอย่างยิ่งจึงได้มีการจัดทำมาตรการเหล่านี้ขึ้นมา โดยหวังให้มีสถาบันการเงินเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาจมุ่งเน้นให้สถาบันการเงินที่ได้เปิดบริการอยู่แล้วหันมาให้ความสนใจในการให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น หรือเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินรายใหม่ให้ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อรายย่อยเป็นการเฉพาะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยออกมาเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการปฏิบัติสำหรับการให้สินเชื่อแก่ธนาคาร รวมถึงการปรับปรุงมาตรการทางด้านสินเชื่อให้มีความยืดหยุ่น เช่น กฎเกณฑ์การให้สินเชื่อ หลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกัน เป็นต้น ที่ควรจะต้องมีการยืดหยุ่นเพื่อการเข้าถึงการให้บริการแก่กลุ่มรายย่อย อีกทั้งควรมีการเพิ่มมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากการดำเนินการในการให้สินเชื่อเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการทำธุรกรรมทางการเงินกับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยมีความเสี่ยงมากกว่าสถาบันการเงินโดยทั่วไป เช่น เรื่องการปล่อยสินเชื่อที่อาจจะนำมาสู่ปัญหาหนี้เสีย หรือ NPL จึงควรมาตรการในการควบคุมให้มีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดเรื่องของการพิจารณาการให้สินเชื่อ การพิจารณาหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน หรือจะเป็นการตั้งกันสำรองให้มีปริมาณที่มากขึ้น เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหาเหล่านี้ ซึ่งการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมานั้นจะส่งผลให้เกิดการสร้างมาตรฐานการให้บริการทางการเงินให้แก่กลุ่มรายย่อยได้เพิ่มขึ้น และยังเป็นการสร้างความยุติธรรมให้แก่ผู้มาใช้บริการได้เป็นอย่างดี

นอกจากการเพิ่มมาตรการทั้งทางด้านกฎหมาย รวมถึงการยืดหยุ่นมาตรการในการให้สินเชื่อเพื่อตอบสนองการให้บริการแก่กลุ่มรายย่อยแล้วนั้น ในด้านการดูแลผู้ทำธุรกรรมถือว่าเป็นอีกเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากผู้ที่ทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินจะเป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ขาดโอกาสทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไป ดังนั้นเพื่อให้สถาบันการเงินภาครัฐให้ความสนใจในการให้บริการทางการเงินมากขึ้นแล้ว การทำการปรับเปลี่ยนมาตรการต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ดีสำหรับการดำเนินงานในสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถเข้าถึงการให้บริการได้อย่างง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น และถือว่าการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

ภาครัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น การวางเงื่อนไขในการนำหลักทรัพย์มาค้ำประกันใหม่ เพื่อตอบสนองความการใช้บริการของลูกค้ารายย่อย การคิดดอกเบี้ยให้การให้สินเชื่อให้เหมาะสมกับผู้ที่มีรายได้น้อยและเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เอาเปรียบต่อผู้ขอสินเชื่อมากเกินไป เป็นต้น หากได้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนรายย่อยกลุ่มนี้แล้วย่อมส่งผลให้สถาบันการเงินสามารถให้บริการได้อย่างสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังสร้างความยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชนที่มาใช้บริการอีกด้วยจากการกำหนดกฎเกณฑ์ในการวางหลักการปฏิบัติงานทางด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐ

ดังนั้นการศึกษาเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้มุ่งศึกษาลักษณะการดำเนินงาน และการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย โดยทำการศึกษาจากสถาบันการเงินภาครัฐ 4 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย อีกทั้งได้ทำการศึกษากิจการดำเนินงานทางด้านสินเชื่อจากสถาบันการเงินรายย่อยที่ประสบความสำเร็จในประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และทำการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐที่ได้ในการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพและให้มีความเท่าเทียมทั้งต่อตัวสถาบันการเงิน และต่อตัวผู้ให้บริการที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้ได้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย ลักษณะความเป็นมา หลักการในการดำเนินงาน และการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย
2. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศ และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งศึกษากฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยต่อไป
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย รวมถึงระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินภาครัฐให้อำนวยต่อการให้สินเชื่อเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย (Microfinance) อันส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเข้าถึงสินเชื่อและความเท่าเทียม อันเป็นหลักประกันที่มั่นคงทางกฎหมายได้มากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงานและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศไทย รวมถึงศึกษามาตรการกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับปรุง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจากต่างประเทศหรือจากภายในประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และสร้างความเท่าเทียมต่อประชาชนผู้มาใช้บริการด้วย

สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมาย และระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐยังไม่เอื้ออำนวยต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย (Microfinance) ส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไม่อาจเข้าถึงสินเชื่อ และไม่ได้รับความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักประกันที่มั่นคงทางกฎหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะความเป็นมา หลักการในการดำเนินงาน และการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศไทย บังลาเทศ และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งศึกษากฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยต่อไป
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินภาครัฐให้อำนวยต่อการให้สินเชื่อเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย (Microfinance) อันส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเข้าถึงสินเชื่อและความเท่าเทียม อันเป็นหลักประกันที่มั่นคงทางกฎหมายได้มากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลทางด้านกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในประเทศหรือกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงการรวบรวมบทความ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินรายย่อย ซึ่ง

เอกสารต่าง ๆ ที่ได้ทำการรวบรวมนั้นจะเป็นเอกสารที่อยู่ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงหน่วยงานจากต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับสถาบันการเงินรายย่อย อีกทั้งข้อมูลในการทำวิจัยส่วนหนึ่งจะได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสถาบันการเงิน