



บทที่ 4

สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น

สถาบันการเงินรายย่อยในต่างประเทศได้มีการดำเนินการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนรายย่อยจนประสบความสำเร็จในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศบังคลาเทศ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศศรีลังกา เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ประเทศที่นำสถาบันการเงินรายย่อยไปเปิดให้บริการแก่ประชาชนนั้นมักจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา เนื่องจากว่าประชาชนของประเทศนั้น ๆ เป็นประชาชนที่มีความยากจน ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินได้ อีกทั้งสถาบันการเงินยังมีการให้บริการที่น้อยราย ประชาชนในประเทศจึงไม่สามารถเข้าใช้บริการทางการเงินได้ จึงต้องประสบปัญหาความยากจนเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่ต่างจากประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชาชนที่มีความยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก

จากการที่เห็นปัญหาเรื่องความยากจนของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญ จึงมีนักเศรษฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้คิดจัดตั้งระบบการเงินรายย่อยขึ้นมาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในประเทศบังคลาเทศ เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นั่นก็คือ ท่านมุฮัมหมัด ยูนุส ซึ่งแนวคิดของระบบการเงินรายย่อยนี้ได้เป็นแบบอย่าง แนวคิดให้แก่หลาย ๆ ประเทศในการนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ดังนั้นในบทที่ 4 นี้จะกล่าวถึงสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่นมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากประเทศบังคลาเทศเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในการช่วยเหลือประชาชนรายย่อยได้เป็นอย่างดี จึงสามารถที่จะนำแนวคิด การดำเนินงานมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ส่วนประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่หากมองย้อนไปในอดีตประเทศญี่ปุ่นได้มีการดำเนินการทางการเงินรายย่อยให้แก่ประชาชนในประเทศเช่นกัน และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก นั่นก็คือ Post Bank ที่ให้ระบบไปรษณีย์เป็นศูนย์กลางในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ชนบท และทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินได้เป็นอย่างดีอีกด้วย โดยรายละเอียดต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

1. สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศ

1.1. ความทั่วไป

1) ความเป็นมา

ประเทศบังคลาเทศถือว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีประชากรจำนวนมากที่มีความเป็นอยู่ที่ยากจน และประชากรไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศมีรายได้ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ปัญหาเหล่านี้อาจจะมาจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายได้ (โดยจะมีอยู่มากในพื้นที่ชนบท) ค่าจ้างที่มีความแตกต่างระหว่างการทำงานให้กับภาครัฐกับภาคเอกชน ค่าครองชีพที่สูงขึ้น การว่างงาน และการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประชากรภายในประเทศมีความยากจน และปัญหาที่ได้กล่าวมานี้ ทางรัฐบาลของประเทศบังคลาเทศถือว่าเป็นความท้าทายในการดำเนินการเป็นอย่างมากที่จะทำการลดระดับความยากจนลง แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียวโดยปราศจากแหล่งข้อมูล กลุ่มบุคคล ฝ่ายบริหาร หรือกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญในการบรรเทาปัญหาความยากจน ดังนั้น สถาบันการเงินรายย่อยจึงเป็นสิ่งสำคัญในการบรรเทาความยากจน

การดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศ ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการที่ได้วางไว้โดยหลากหลายหน่วยงาน คือ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs (Non Governmental Organizations) ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของ ธนาคารพาณิชย์ของเอกชน รวมทั้งโครงการของทางภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมีหน่วยงานที่ได้ให้บริการทางการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศมีอยู่มากกว่า 1,000 หน่วยงาน แต่มีเพียงแค่ 10 หน่วยงานใหญ่ รวมถึงธนาคารกรามีนเท่านั้นที่มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงประชาชนได้เป็นอย่างดี และสถาบันการเงินรายย่อยยังให้ประชาชนรายย่อยได้มาร่วมงานในหน่วยงานอีกด้วย ซึ่งการที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของหน่วยงานจะเป็นผลให้ประเทศได้รับการพัฒนามากขึ้น ดังนั้น สถาบันการเงินรายย่อยได้มีการให้บริการแก่สังคมที่หลากหลาย และมีการให้บริการทางการเงินที่เข้าถึงประชาชนชาวฐานรากเพื่อบรรเทาความยากจนได้เป็นอย่างดี

อีกทั้งสถาบันการเงินรายย่อยได้จัดให้มีการให้สินเชื่อแก่กลุ่มคนยากจนที่ไม่มีเงินออม (lack savings) และเงินทุน (capital) โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีการทำงานในภาคการเกษตรหรือภาคอื่น ๆ และอีกประการที่ทำให้ประชากรที่ยากจนนั้นไม่สามารถที่จะเข้าถึงการให้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินที่เป็นทางการได้ เพราะพวกเขาไม่มีหลักประกัน จึงทำให้

ต้องหันไปพึ่งพาจากการกู้เงินนอกระบบ (The informal moneylenders) ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าทั่ว ๆ ไป ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาปัญหาเบื้องต้นนี้แล้วทำให้เห็นว่าปัญหาของการเข้าถึงสถาบันการเงินของประชาชนรายย่อยจะเป็นปัญหาที่เหมือนกัน คือ มีความยากจน รวมทั้งไม่มีหลักประกันในการเข้าไปขอสินเชื่อ

การพัฒนาสถาบันการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศ โดยหน่วยงานทางด้าน NGOs ได้มีการพัฒนาองค์กรเพื่อทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินรายย่อยมีประสิทธิภาพและทาง NGOs ได้ทำการศึกษาในเรื่องนี้เป็นอย่างมากโดยจะให้สถาบันการเงินรายย่อยมุ่งดำเนินการทางด้านกรออมและโครงการทางการเงินขนาดเล็กในการให้บริการแก่ประชาชนชาวฐานราก

ดังนั้น จุดเริ่มต้นของการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศได้เริ่มต้นโดยธนาคารกรามีน (Grameen Bank) และได้มีการพัฒนาโดยทีมงานของท่านมุฮัมหมัด ยูनुส ที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินรายย่อยจนประสบความสำเร็จและทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนชาวฐานรากมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) การดำเนินงานของธนาคารกรามีน

ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ได้มีการดำเนินงานมาตั้งแต่พ.ศ. 2419 (ค.ศ.1976) โดยศาสตราจารย์มุฮัมหมัด ยูनुส ซึ่งการดำเนินงานของธนาคารกรามีนนั้นได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ดังนี้

- 2.1) เพิ่มธนาคารเพื่อความสะดวกในการให้บริการให้แก่ประชาชนที่ยากจน
- 2.2) ลดการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ให้กู้นอกระบบ
- 2.3) สร้างโอกาสให้แก่ประชาชนที่ว่างงานในชนบทให้สามารถทำธุรกิจของตัวเองได้
- 2.4) รวมทั้งการปรับเปลี่ยนวงจรทางการเงินจาก “รายได้น้อย การออมต่ำ และการลงทุนต่ำ” เปลี่ยนเป็น “รายได้น้อย กู้ยืมได้ มีการลงทุน ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น การออมเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการลงทุนที่มากขึ้น”

ซึ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของธนาคารกรามีนได้ออกแบบออกมาเพื่อให้ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ทำให้คนยากจนสามารถเข้าสู่ระบบทางการเงินได้เป็นอย่างดี อีกทั้งธนาคารกรามีนได้เป็นธนาคารอิสระที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และสัดส่วนในการถือหุ้นของกิจการ 90 % เป็นกลุ่มลูกค้าของธนาคาร และอีก 10 % รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น

3) การให้สินเชื่อ

ธนาคารกรามีนได้มีสินเชื่อ 4 ประเภทที่ได้มีขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย มีดังนี้

1. สินเชื่อพื้นฐาน (Basic Loan) เป็นสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพและเป็นสินเชื่อที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ขอสินเชื่อ โดยมีกำหนดการชำระคืนเป็นรายสัปดาห์และระยะเวลาการชำระหนี้ขึ้นอยู่กับการตกลงร่วมกันระหว่างผู้กู้กับธนาคาร โดยธนาคารจะเรียกเก็บดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี

2. สินเชื่อบ้าน (Housing Loan) สำหรับสมาชิกที่ต้องการเงินในการซื้อบ้าน สามารถขอสินเชื่อบ้านนี้ได้โดยต้องผ่านขั้นตอนการขอสินเชื่อพื้นฐาน (Basic Loans) มาก่อน เพราะธนาคารสามารถพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ได้ดีมาก่อนแล้วจากสินเชื่อพื้นฐาน โดยธนาคารจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 8 ต่อปี

3. สินเชื่อเพื่อการศึกษา เป็นสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการศึกษาแก่ประชาชนภายในประเทศ โดยสินเชื่อเพื่อการศึกษาจะให้กู้เฉพาะบุตรของสมาชิกเท่านั้นโดยในช่วง 3-5 ปีแรกที่เรียนธนาคารจะไม่คิดดอกเบี้ย แต่จะเริ่มเก็บอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี หลังจากเสร็จสิ้นการศึกษาในระดับนั้นๆแล้ว

4. สินเชื่อเพื่อผู้ยากไร้ เป็นสินเชื่อพิเศษที่ไม่มีหลักประกันและไม่มีดอกเบี้ย จ่ายคืนเมื่อใดก็ได้ โดยสินเชื่อประเภทนี้มุ่งหวังให้แก่ผู้ยากไร้โดยเฉพาะคนขอทาน เพื่อนำไปประกอบอาชีพขายสินค้าราคาถูก

ซึ่งสินเชื่อทั้ง 4 ประเภททางธนาคารกรามีนได้มีการพิจารณาการให้สินเชื่อโดยใช้หลัก 3C คือ ลักษณะของผู้กู้ (Character) ความสามารถในการชำระหนี้ (Capacity) และทุนในการชำระหนี้ (Capital) ซึ่งธนาคารกรามีนจะใช้หลักในการพิจารณาเพียง 3 อย่างเท่านั้น ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ใช้หลักในการพิจารณาในการให้สินเชื่อถึง 6C ทำให้เห็นว่าธนาคารกรามีนให้ความสำคัญต่อตัวลูกค้าอย่างสูง

รูปแบบการให้สินเชื่อของธนาคารกรามีน ได้ดำเนินการให้สินเชื่อโดยการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปถึงพื้นที่ในการดำเนินการ โดยไปทำการสำรวจข้อมูล สภาพแวดล้อม และสร้างความคุ้นเคยกับประชาชน และดำเนินการอธิบายโครงการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ของธนาคารให้กลุ่มลูกค้า รูปแบบการให้สินเชื่อแก่ประชาชนนั้นทางธนาคารได้ให้ประชาชนที่ต้องการเป็นลูกค้ารวมกลุ่ม กลุ่มละ 5 คน โดยในระยะเริ่มแรกของการให้สินเชื่อ นั้นจะมีเพียง 2 คนเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิในการได้รับเงินสินเชื่อ เนื่องจากทางธนาคารต้องการทำการศึกษาดูถึงพฤติกรรมของลูกค้าว่าสอดคล้องกับกฎระเบียบของธนาคารหรือไม่ และหากผู้กู้ 2 รายแรกได้ชำระเงินคืนพร้อมดอกเบี้ยในระยะเวลา 50 สัปดาห์มีผลทำให้สมาชิกคนอื่น ๆ ในกลุ่มสามารถยื่นขอสินเชื่อต่อไปได้ โดยธนาคารไม่เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไม่มีการทำสัญญาเงินกู้ แต่ใช้แรงกดดันจากสมาชิกที่ยังไม่ได้กู้เสมือนเป็นหลักประกันสินเชื่อ โดยเงื่อนไขเหล่านี้ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อต้องการให้มีระเบียบในการดูแลเงินกู้ของคนในกลุ่ม และสมาชิกในกลุ่มต้องดูแลซึ่งกันและกัน สร้างวินัยทางการเงินแก่กัน และเป็นการสร้างหลักประกันแบบการค้ำประกันแบบกลุ่มขึ้น

4) ความแตกต่างระหว่างธนาคารกรามีน (Grameen Bank) กับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป¹

ธนาคารกรามีนมีวิธีการที่ตรงข้ามกับวิธีการของธนาคารพาณิชย์ที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศบังคลาเทศ โดยธนาคารพาณิชย์จะใช้หลักการที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่า หากกลุ่มผู้ใช้มีทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์มากพอ ย่อมจะได้รับการบริการจากธนาคาร จากหลักการตรงนี้ทำให้ประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศขาดโอกาสในการใช้บริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งธนาคารพาณิชย์มุ่งที่ถึงหลักประกันในการทำธุรกรรม เช่น การให้สินเชื่อ เป็นต้น แต่ธนาคารกรามีนไม่ได้คำนึงถึงประเด็นนี้

ธนาคารกรามีนจะมีแนวคิดที่ว่า การให้สินเชื่อแก่บุคคลจะต้องอยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน (Human Right) และได้มีการสร้างระบบที่สำคัญหนึ่งระบบขึ้นมา คือ ระบบว่าด้วยการได้รับเงินกู้คือสิ่งที่สำคัญที่สุด โดยวิธีการของธนาคารกรามีนจะไม่ได้ดูจากการถือครองทรัพย์สินของบุคคลแต่จะมุ่งเน้นการให้กู้จากศักยภาพของตัวผู้กู้ยืม ซึ่งธนาคารกรามีนมีความเชื่อว่าสิทธิมนุษยชน รวมถึงความยากจน คือสิ่งที่ทำให้เกิดศักยภาพได้

¹ Grameen Bank, Is Grameen Bank Different From Conventional Banks ?

[Online], 20 July 2010. Available from: <http://www.grameen-info.org>.

ธนาคารทั่วไปจะเปิดให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าที่เป็นผู้ชาย แต่ธนาคารกรามีนจะมุ่งให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าผู้หญิงที่มีความยากจน เนื่องจากปัจจุบัน ร้อยละ 97 ของผู้กู้เงินจะเป็นผู้หญิง โดยธนาคารกรามีนเป็นผู้ยกระดับฐานะทางสังคมให้แก่ครอบครัวผู้หญิงเหล่านี้ ให้สามารถได้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ด้วยตัวของตัวเอง

วัตถุประสงค์หลักของธนาคารพาณิชย์ คือ ผลกำไรสูงสุด แต่ธนาคารกรามีนไม่ได้มีแนวคิดเช่นนั้น โดยวัตถุประสงค์หลักของธนาคารกรามีน คือ การให้บริการทางการเงินที่ดี โดยเฉพาะผู้หญิงและผู้ที่มีความยากจนมาก เพื่อให้สามารถต่อสู้กับความยากจน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่เกิดจากการรวมกันของความต้องการทางสังคมและทางเศรษฐกิจ

ธนาคารกรามีนได้มีการจัดตั้งสาขาไปสู່ท้องที่ชนบท ซึ่งจะมีความแตกต่างจากธนาคารทั่วไปที่ว่าที่จะดำเนินการจัดตั้งสาขาของตนไปสู່ท้องที่มีความเจริญทางด้านธุรกิจและศูนย์กลางของชุมชนเมือง พื้นฐานสำคัญของธนาคารกรามีน คือ ลูกค้าไม่จำเป็นต้องไปหาธนาคาร แต่ธนาคารที่จำเป็นจะต้องไปหากกลุ่มลูกค้าเอง

ธนาคารกรามีนจะไม่มีการใช้เครื่องมือทางกฎหมายใด ๆ ในการบังคับระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ และไม่มีเงื่อนไขสำหรับลูกค้าในการเรียกคืนเงินกู้โดยวิธีการขึ้นศาล สำหรับธนาคารพาณิชย์จะไม่เห็นด้วยและยอมรับวิธีการของธนาคารกรามีน โดยไม่ยอมให้การไกล่เกลี่ยจากภายนอกมาเป็นการเงื่อนไขในการเรียกเงินกู้จากลูกค้าคืน

ธนาคารพาณิชย์จะมีบทลงโทษแก่ผู้กู้ที่ชำระเงินกู้เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยจะเรียกผู้กู้ว่า “ผู้ผิดนัด” (defaulters) แต่ธนาคารกรามีนจะไม่ทำให้ผู้กู้มีความรู้สึกว่าเป็นผู้กระทำความผิด แต่ธนาคารกรามีนจะกำหนดระยะเวลาในการชำระเงินกู้คืนให้ใหม่อีกครั้ง เนื่องจากเห็นถึงความยากลำบากของผู้กู้ (ใช้วิธีการผ่อนผัน)

การให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้าที่เป็นผู้ชายในประเทศบังคลาเทศ เนื่องจากว่าผู้หญิงจะไม่มีอำนาจทางสังคมใด ๆ ทั้งสิ้น ถูกจำกัดสิทธิและหน้าที่ โดยประเพณีของบังคลาเทศผู้ชายจะเป็นช่างทำหน้า ผู้หญิงจึงขาดโอกาส แต่ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารที่เปิดโอกาสและเห็นถึงความเท่าเทียมกันของสิทธิมนุษยชนจึงได้ดำเนินการให้ผู้หญิงสามารถเข้ามาทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารได้

กรณีหากกลุ่มลูกค้าได้รับความลำบากทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์จะเป็นกังวลมากในเรื่องเงินที่ได้ให้กู้ไป และจะทำการเรียกร้องหลักประกันเงินกู้เพิ่มมากขึ้น แต่ธนาคารกรามีนไม่ทำเช่นนั้น จะมุ่งหารายได้เสริมให้แก่กลุ่มลูกค้า ให้กลุ่มลูกค้ามีงานทำเพิ่มขึ้นเพื่อให้กลุ่มลูกค้าต่อสู้และผ่านพ้นอุปสรรคไปได้

ธนาคารพาณิชย์จะไม่คิดดอกเบี้ยตลอดเวลา และจะคิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่ม โดยเฉพาะการผัดนัดส่งเงินกู้ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจะมีหลายอัตรา เช่น อัตราทั่วไป หรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะยาว แต่ธนาคารกรามีนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะเท่าเดิมเสมอ ไม่มีการคิดเพิ่ม ไม่ว่าจะเงินกู้ระยะยาวหรือเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระแล้วก็ตาม อัตราดอกเบี้ยจะคงที่เท่าเดิม

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จะมีการระบุไว้เป็นไตรมาส แต่ธนาคารกรามีนจะคำนึงถึงความสะดวกสบายโดยไม่มีการกำหนดระยะเวลา

กรณีหากผู้กู้เสียชีวิตลงธนาคารกรามีนจะไม่ใช้ระบบการตกทอดของหนี้แก่ทายาท โดยให้ครอบครัวมาชำระหนี้แทน แต่ธนาคารจะสร้างระบบหลักประกันในการชำระเงินต้นโดยปราศจากดอกเบี้ยแทน โดยทางครอบครัวของผู้ตายจะได้ไม่ต้องรับภาระในการชำระหนี้มากเกินไป

ธนาคารกรามีนจะได้รับความสนใจในการเข้าร่วมโครงการจากกลุ่มคนจนมากเป็นพิเศษ โดยการทำการสนับสนุนทางด้านสินค้าของคนจน หรือหากคนเหล่านี้มีที่อยู่เป็นหลักเป็นแหล่งก็สามารถที่จะเข้าร่วมโครงการกับทางธนาคารได้

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงเป็นขอแตกต่างที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารกรามีนได้มีแนวทางที่แตกต่างไปจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศบังคลาเทศ รวมทั้งธนาคารกรามีนได้มีการสนับสนุนให้นำเงินกู้ที่ได้จากธนาคารไปทำประโยชน์ให้ตรงกับเป้าหมายทางด้านสังคม การศึกษา และสุขภาพอนามัย ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษาแก่เด็ก การอนุรักษ์ต้นไม้ การส่งเสริมการบริโภคที่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น เป็นสิ่งที่ธนาคารกรามีนได้ดำเนินไปด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ที่ไม่ได้มุ่งการดำเนินงานเพื่อสังคม แต่มุ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเพียงอย่างเดียว

ตารางที่ 10 แสดงความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารกรามีน

	ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารกรามีน
หลักการพื้นฐาน	การให้บริการแก่ลูกค้า ดูจากทรัพย์สิน หรือหลักทรัพย์ของลูกค้าเป็นหลัก	ไม่ได้คำนึงถึงทรัพย์สิน หรือหลักทรัพย์ของลูกค้า
หลักประกัน	ทรัพย์สิน	การรวมกลุ่มในการค้ำประกันเงินกู้
การดำเนินงาน	ให้บริการแก่ลูกค้าที่เป็นผู้ชายเป็นหลัก ตามหลักความเชื่อของศาสนา	มุ่งเน้นการให้บริการแก่ผู้หญิงเป็นหลัก เพราะเชื่อว่าผู้หญิงเป็นบุคคลที่น่าสงสาร ควรแก่การให้ความช่วยเหลือ
วัตถุประสงค์	ต้องการผลกำไรจากการประกอบการ สูงสุด	มุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินที่ดี เพื่อประชาชนสามารถต่อสู้กับความยากจนได้
การจัดตั้งธนาคาร	สาขาของธนาคารจะกระจายตัวในท้องที่ที่มีความเจริญ	สาขาของธนาคารจะกระจายอยู่ในท้องที่ชนบท
มาตรการทางกฎหมาย	นำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้เพื่อลงโทษลูกค้าที่ไม่กระทำตามเงื่อนไขที่ได้วางไว้	ไม่มีกฎหมายใด ๆ ในการนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับลูกค้า
อัตราดอกเบี้ยเงินกู้	อัตราดอกเบี้ยจะคงที่ตลอดเวลา แต่หากมีการผิดนัดชำระหนี้จะมีการคิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่ม	อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะคงที่เสมอ และไม่คิดเพิ่มในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ในช่วงแรก
อื่น ๆ	-	หากมีการเสียชีวิตของผู้กู้เงินขึ้น ธนาคารจะให้ครอบครัวผู้เสียชีวิตชดใช้เงินกู้เพียงเงินต้นเท่านั้น จะไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยแต่อย่างใด

1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของธนาคารกรามีน

ธนาคารกรามีนถือว่าเป็นธนาคารที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนรายย่อยซึ่งมีรายได้น้อย จนทำให้หลากหลายประเทศนำรูปแบบการดำเนินงานมาปรับใช้เพื่อให้เกิดเข้าถึงระบบทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มนี้ไม่เว้นแต่ประเทศไทย ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของธนาคารกรามีนมีดังนี้

1) มีเงื่อนไขการให้สินเชื่อที่มีความยืดหยุ่น เห็นได้จากการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มลูกค้าในจำนวนน้อย เป็นไปตามศักยภาพทางการเงินของแต่ละคน ไม่มีการเรียกหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน เพราะเข้าใจถึงความเป็นอยู่ของลูกค้าซึ่งเป็นประชาชนรายย่อย และได้มีการส่งพนักงานไปเก็บเงินตามบ้าน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าไม่ต้องลำบากเดินทางไปชำระเงินที่ธนาคาร

2) มีการนำระบบการขอสินเชื่อแบบกลุ่ม (Group lending) มาใช้ในการให้สินเชื่อ เป็นการดำเนินงานในการให้สินเชื่อโดยการสร้างแรงกดดันทางสังคม คือ ในกลุ่มผู้ขอสินเชื่อกันเองเป็นเครื่องมือในการดูแลสินเชื่อที่ได้ปล่อยกู้ไป เพราะหากผู้ขอสินเชื่อในกลุ่มที่ได้ทำการอนุมัติสินเชื่อให้ไปแล้ว แต่ไม่มีการชำระสินเชื่อตรงตามกำหนดเวลา สมาชิกในกลุ่มจะต้องหาหนทางในการให้ผู้ที่ขอสินเชื่อไปนั้นทำการชำระคืนให้ได้โดยเร็วที่สุด มิเช่นนั้นสมาชิกที่เหลือในกลุ่มจะไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ

3) สร้างระบบการออมเงินให้แก่ประชาชน ก่อนจะมีการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากการสร้างการออมจะเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถมีหลักประกันในการขอสินเชื่อแก่ธนาคารได้ และยังเป็นเงินออมที่สามารถนำมาใช้ในการชำระหนี้เงินกู้ของธนาคารได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อประชาชนสามารถออมเงินได้ถึงระดับหนึ่งที่เป็นที่พอใจของธนาคารก็จะได้รับการพิจารณาในการให้สินเชื่อในทันที

4) มีการยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่สมาชิกและคนในครอบครัว ด้วยการสร้างสินเชื่อเพื่อเอื้อต่อบุคคลต่าง ๆ เช่น สินเชื่อเพื่อการศึกษาให้แก่บุตรของสมาชิกในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ สินเชื่อพื้นฐานเพื่อเป็นการนำเงินไปใช้ในการประกอบอาชีพของสมาชิก เป็นต้น ซึ่งทำให้ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศได้เป็นอย่างมาก

5) การมุ่งเน้นความใกล้ชิดระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับลูกค้าของธนาคาร ซึ่งเป็นการสร้างความคุ้นเคยระหว่างกัน และเป็นการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ลูกค้าได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดความไว้วางใจ ความเชื่อใจแก่ลูกค้า และสามารถทำให้การดำเนินงานทางด้านสินเชื่อเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสถาบันการเงินรายย่อย

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสถาบันการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการควบคุมดูแลการเงินรายย่อย ค.ศ.2006 (Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006) ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงเรื่องของการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยไว้ดังนี้

1). การให้ใบอนุญาต

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการควบคุมดูแลการเงินรายย่อย พ.ศ.2549 ได้กำหนดกระบวนการในการให้ใบอนุญาตไว้ใน หมวดที่ 4 เรื่องใบอนุญาต ในมาตรา 16 ได้กล่าวถึงกระบวนการในการให้ใบอนุญาตสำหรับผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงินรายย่อย โดยให้ยื่นคำขอให้การจัดตั้งองค์กรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานการกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อย (The Microcredit Regulatory Authority) เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอและออกใบอนุญาตในการดำเนินงานให้ แต่หากการขออนุญาตไม่ผ่านการพิจารณาจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ยื่นคำขอสามารถนำเอกสารมายื่นขอพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งภายใน 30 วันหลังจากที่ได้รับการแจ้ง และการพิจารณาครั้งนี้ถือเป็นการพิจารณาครั้งสุดท้าย

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 16 นี้ ทำให้เห็นว่ากระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาการให้ใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินรายย่อย ถือว่ามีขั้นตอนที่เข้มงวด เนื่องจากทางหน่วยงานต้องการผู้ที่จะดำเนินการที่มีความตั้งใจจริงในการดำเนินงานด้านนี้ อีกทั้งหากยังมีความยืดหยุ่นให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่ไม่ผ่านการพิจารณาในครั้งแรก สามารถยื่นคำขอได้อีกครั้งหากมีความต้องการที่จะดำเนินงานในด้านนี้ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าประเทศบังคลาเทศต้องการที่จะให้มีองค์กรทางด้านการเงินรายย่อยเพื่อช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ประชาชนภายในประเทศ

ส่วนเงื่อนไขของใบอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการระงับใบอนุญาต ความเพียงพอของทุนตั้งต้นในการจัดตั้งสถาบันการเงินรายย่อย รายได้หรือธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินรายย่อยจะถูกกำหนดโดยกฎของหน่วยงานอีกครั้งหนึ่ง² อีกทั้งใบอนุญาตที่ได้รับมานั้นไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ ถือเป็นสิทธิขาดเฉพาะตัวของผู้ขอ หากมีการโอนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนถือว่าเป็นโมฆะในทันที³ อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานยังคงมี

² Section 17 (1), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

³ Section 17 (2), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

อำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการขอของผู้ยื่นคำขอเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้
อย่างไรก็ได้⁴

2). ขอบเขตของการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินรายย่อย

เมื่อได้รับใบอนุญาตให้สามารถดำเนินงานทางด้านการเงินรายย่อยได้
แล้วตามมาตรา 16 ธุรกรรมที่สถาบันการเงินรายย่อยสามารถดำเนินธุรกรรมได้มีดังนี้⁵

- 2.1) สนับสนุนสินเชื่อให้แก่ประชาชนผู้ยากจน
- 2.2) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจนในการดำเนิน
กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน
- 2.3) บริการด้านเงินฝากของสมาชิกในสถาบันการเงินรายย่อย
- 2.4) เปิดบัญชีของธนาคารเพื่อเสนอสินเชื่อรายย่อย
- 2.5) จัดหาเงินกู้จากทางภาครัฐ หรือแหล่งอื่น ๆ เพื่อนำมา
พัฒนากองทุน
- 2.6) ลงทุนในกองทุนอื่น ๆ หากได้รับอนุญาตจากหน่วยงาน
- 2.7) สามารถเก็บค่าบริการทางด้านสินเชื่อตามอัตราที่หน่วยงาน
ได้กำหนดไว้
- 2.8) นำเสนอรูปแบบการบริการด้านการประกันภัยและรูปแบบ
เงินกู้ที่มุ่งเน้นการพัฒนาสังคม เพื่อให้บริการแก่กลุ่มสมาชิก

3). การบริหารความเสี่ยง

การดำเนินการบริหารความเสี่ยงของหน่วยงานการกำกับดูแลสถาบัน
การเงินรายย่อยนี้ ได้มีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลการเงินรายย่อย พ.ศ.
2549 ไว้ด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงให้แก่ผู้ประกอบการสถาบันการเงินรายย่อยที่

⁴ Section 17 (3), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

⁵ Section 24, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

ได้มาขอขึ้นใบอนุญาต โดยการให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันเงินฝากขึ้นมา⁶ เพื่อเป็นการดูแลเงินฝาก และรักษาความปลอดภัยของเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินรายย่อย โดยกองทุนประกันเงินฝากนี้จะอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการที่ลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ

หรือหากสถาบันการเงินรายย่อยมีเหตุอันควรสงสัยว่าไม่สามารถที่จะกระทำการชำระหนี้ให้แก่ลูกค้าได้ หรือประสบปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการถูกระงับชำระหนี้ให้แก่ลูกค้า ให้สถาบันการเงินรายย่อยเสนอรายชื่อลูกค้าที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาด้านการเงินของสถาบันการเงินให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลการเงินรายย่อยเป็นการด่วน⁷ เพื่อทำการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มลูกค้าผู้ได้รับผลกระทบ และหน่วยงานจะต้องมีคำสั่งเพื่อให้สถาบันการเงินรายย่อยที่ประสบปัญหาทางด้านการเงินให้แก่ไซสถานการณ์โดยเร็วที่สุด

4). การคุ้มครองดูแลลูกค้าผู้มาใช้บริการ

การคุ้มครองดูแลลูกค้าได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลการเงินรายย่อย พ.ศ. 2549 เช่นกัน ในเรื่องของ การจัดกองทุนประกันเงินฝากตามมาตรา 19 ที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อเป็นการดูแลรักษาเงินฝากของลูกค้าที่ได้มาใช้บริการ ให้ความสำคัญปลอดภัยและเพื่อให้เกิดความอุ่นใจแก่ลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการ เนื่องจากว่าสถาบันการเงินรายย่อยเป็นสถาบันที่มีความเสี่ยงในการดำเนินงานสูง ดังนั้น การตั้งกองทุนประกันเงินฝากขึ้นมาทำให้เป็นหลักประกันแก่ลูกค้าที่มาใช้บริการได้และสร้างความมั่นใจให้แก่ลูกค้าที่จะเข้ามาใช้บริการ

1.4 หน่วยงานที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อย

ประเทศบังคลาเทศได้มีหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อย เพื่อให้สถาบันการเงินรายย่อยได้ดำเนินการตามลักษณะงานได้อย่างถูกต้อง โดยหน่วยงานที่ดำเนินการควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อยมีอยู่ด้วยกัน 2 หน่วยงาน คือ

1). Bangladesh Bank

ธนาคารแห่งบังคลาเทศเป็นธนาคารกลางที่มีอำนาจควบคุมดูแลระบบการเงินและด้านการเงินของธนาคารภายในประเทศทั้งหมด ดังนั้นธนาคารเพื่อรายย่อยจะต้องอยู่ในการควบคุมดูแลของธนาคารบังคลาเทศด้วยเช่นกัน

⁶ Section 19, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

⁷ Section 44, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

เป้าหมายของธนาคารบังคลาเทศ คือ การดำเนินงานด้านธนาคารให้ทัดเทียมกับธนาคารของโลก สร้างการแข่งขันทางด้านระบบการเงิน เพิ่มการลงทุนทั้งภายในและภายนอกให้มีศักยภาพมากขึ้น ควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินทั้งที่อยู่ในระบบและไม่ได้อยู่ในระบบ ดำเนินธุรกรรมหลากหลายรูปแบบเพื่อให้เป็นที่รองรับแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ อีกทั้งยังเป็นอีกหนึ่งธนาคารที่จัดปัญหาความยากจนให้แก่ประชาชนภายในประเทศอีกด้วย

2). Microcredit Regulatory Authority (MRA)

Microcredit Regulatory Authority เป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศ⁸ โดยในที่สุดจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่บังคลาเทศ

Microcredit Regulatory Authority จะดูแลสถาบันการเงินรายย่อยภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการกำกับดูแลการเงินรายย่อย (Microcredit Regulatory Authority Act) ค.ศ.2006 ซึ่งภารกิจที่สำคัญของหน่วยงานนี้คือ การตรวจสอบความโปร่งใสและตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อย และให้การส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยโดยมีการจัดการอย่างเป็นระบบ และดำเนินการตามนโยบายที่ได้วางไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อระบบการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสทางการเงินของสถาบันการเงินรายย่อย รวมทั้งดำเนินการตามคำแนะนำจากทางภาครัฐเพื่อนำมาปรับเพื่อลดปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่

2.สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศญี่ปุ่น

สถาบันการเงินรายย่อยในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้เน้นในเรื่องการบรรเทาความทุกข์ให้แก่ประชาชนที่ยากจน แต่จะมุ่งเน้นไปทางด้านธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มากกว่า เพราะว่าธุรกิจ SMEs เป็นธุรกิจที่สร้างโอกาสในการแข่งขันให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากเป็นหน่วยงานที่ช่วยจัดปัญหาความยากจนแก่ประชาชนจะมีไม่ก็หน่วยงาน เช่น

⁸ Microcredit Regulatory Authority, Vision [Online], 30 October 2010. Available from: http://www.mra.gov.bd/index.php?option=com_content&view=article&id=37:vision-a-mission&catid=23:about-us&Itemid=76.

หน่วยงานของภาครัฐ หรือ NGOs แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการจัดสรรเงินกู้ให้แก่ธุรกิจรายย่อย หรือเงินกู้เฉพาะบุคคลรายย่อย จะเป็นการจัดสรรเงินกู้แบบอัตโนมัติ⁹

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่หากมองในอีกแง่มุมหนึ่ง ประชาชนชาวญี่ปุ่นจำนวนมากยังเป็นประชาชนที่มีความยากจนอยู่ (เว้นแต่ประชาชนที่อยู่ในตัวเมือง) และอยู่ในท้องที่ที่ห่างไกลความเจริญ ทำให้ธนาคารที่ตั้งอยู่ในตัวเมืองไม่สามารถเข้าไปให้บริการได้ เป็นเหตุให้ประชาชนเหล่านั้นต้องขาดแคลนแหล่งการเงินในการนำมาใช้จ่าย และเกิดเป็นปัญหาเหมือนหลาย ๆ ประเทศเช่นกัน รวมทั้งผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็ยังคงขาดแคลนแหล่งทางการเงินในการนำเงินมาพัฒนาธุรกิจอีกเช่นกัน ดังนั้นทางรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของบุคคล 2 กลุ่มนี้ คือ กลุ่มประชาชนผู้ยากจนและกลุ่มของผู้ประกอบการรายย่อย จึงได้มีการดำเนินงานให้มีการให้บริการทางการเงินที่สามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ คือ หน่วยงาน Japan Finance Corporation Micro Business and Individual Unit (JFC-Micro) และ Japan Post Bank ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานนี้ทำให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นได้รับการบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง

2.1. การดำเนินงาน

การดำเนินงานของหน่วยงานทางการเงินรายย่อยทั้ง 2 หน่วยงานของประเทศญี่ปุ่นนั้น คือ

1. หน่วยงาน Japan Finance Corporation (JFC) เป็นบริษัทมหาชน จำกัด เกิดจากความร่วมมือของ 4 หน่วยงานทางการเงินของประเทศญี่ปุ่น คือ หน่วยงานธุรกิจขนาดเล็กและเฉพาะบุคคล (Micro Business and Individual Unit) หน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจทางการเกษตร การป่าไม้ การประมง และด้านอาหาร (Agriculture, Forestry, Fisheries and Food Business Unit) วิชาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise (SME) Unit) และธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation (JBIC)) โดย JFC-Micro จะถือหุ้นทั้งหมดโดยรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น¹⁰

⁹ Asian Productivity Organization, Regulatory Architecture for Microfinance in Asia (Tokyo : Asian Productivity Organization, 2006), p.69.

¹⁰ Japan Finance Corporation, 21 January 2011. Available from: <http://www.jfc.go.jp/english/index.html>

และ 2. Japan Post Bank มีเป้าหมายในการดำเนินงาน คือ เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและเกิดความสะดวกรวดเร็วกว่าที่มาใช้บริการในด้านการเงิน¹¹ โดย Japan Post Bank เป็น 1 ในเครือข่ายของบริษัทไปรษณีย์แห่งประเทศไทย (Japan Post)

ซึ่งการดำเนินงานของทั้ง 2 หน่วยงานได้มุ่งไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่มีความต้องการทางการเงินไม่ว่าจะเป็นประชาชนรายย่อย หรือผู้ประกอบการรายย่อยทำให้พวกเขาสามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินได้อย่างทัดเทียมกับประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ภายในประเทศ โดยรายละเอียดการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานมีดังนี้

2.1.1 Japan Finance Corporation

หน่วยงาน Japan Finance Corporation หรือ JFC ได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน¹² คือ ต้องการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ และมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรภายในประเทศ โดยมีการตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) สนับสนุนทางการเงินในด้านการนำไปลงทุนแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้ประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง

(2) สนับสนุนทางการเงินสำหรับการพัฒนาภายในประเทศและรักษาทรัพยากรที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ และส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันภาวะโลกร้อน เป็นต้น

ดังนั้น Japan Finance Corporation ได้มีการแบ่งหน่วยงานในการดำเนินงานออกเป็นอีก 4 หน่วยงานด้วยกัน แต่มีเพียง 3 หน่วยงานเท่านั้นที่เป็นการให้บริการภายในประเทศ และอีก 1 หน่วยงานจะเป็นทางด้านการร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจะขอกว่าถึงเพียง 3 หน่วยงานที่ได้มีการดำเนินงานอยู่ในประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

¹¹ Japan Post Bank, Japan Post Bank [Online], 21 January 2011. Available from: http://www.jp-bank.japanpost.jp/en_index.html.

¹² THE JAPAN FINANCE CORPORATION ACT (Act No. 57 of 2007). Article 1

1). Micro Business and Individual Unit (JFC-Micro)

ลักษณะการดำเนินงานของกลุ่มนี้ จะมุ่งในการบริการในกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก (Micro Businesses) และให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป โดยขอบเขตในการดำเนินการ คือ ให้สินเชื่อรายย่อยแก่ธุรกิจขนาดเล็ก สนับสนุนการเริ่มต้นของธุรกิจใหม่รวมทั้งพัฒนาธุรกิจที่มีอยู่แล้ว สนับสนุนเงินกู้เพื่อการศึกษา และอื่น ๆ อีกมากมาย¹³

ลักษณะสินเชื่อของJFC-Micro เป็นการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็ก การให้สินเชื่อแก่ผู้ที่ต้องการเริ่มต้นในการประกอบธุรกิจใหม่ ซึ่งสินเชื่อบางประเภทของJFC-Micro นั้น ไม่ต้องการบุคคลค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้แต่อย่างใด และได้มีการให้กู้ในระยะยาว¹⁴ ในอัตราดอกเบี้ยคงที่ โดยวงเงินกู้ในกรณีทั่วไป มีวงเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 17,856,000 บาท (48ล้านบาท) และเงินกู้กรณีพิเศษไม่เกิน 26,784,000 บาท (72 ล้านบาท) ซึ่งระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้จะอยู่ระหว่าง 5 – 20 ปี นอกจากนี้สินเชื่อสำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็กแล้ว ยังมีสินเชื่อสำหรับบุคคลในการให้กู้ยืมอีกด้วย คือ สินเชื่อเพื่อการศึกษา โดยให้วงเงินในการกู้สูงสุดถึง 1,116,000 บาทต่อนักเรียน 1 คน (3 ล้านบาท) มีระยะเวลาการให้กู้ยาวถึง 15 ปี และสามารถขยายระยะเวลาได้

2). Agriculture, Forestry, Fisheries and Food Business Unit

ขอบเขตการดำเนินงานของกลุ่มด้านการเกษตร การป่าไม้ การประมง และด้านอาหาร คือ การให้เงินสินเชื่อสำหรับการเกษตร ป่าไม้ ประมง และธุรกิจด้านอาหาร รวมทั้งให้การสนับสนุนเกษตรกรรายใหม่ ให้สินเชื่อสำหรับอุตสาหกรรมอาหารโดยให้การสนับสนุนลักษณะอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย รวมทั้งให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาคการเกษตรและด้านอาหาร และสนับสนุนทางด้านการบริการ เช่น การให้คำปรึกษาและการจับคู่ทางธุรกิจ

หน่วยงานกลุ่มนี้จะให้เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบธุรกิจในระยะยาว ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการได้มีการพัฒนาธุรกิจจากแหล่งเงินทุนจาก

¹³ Japan Finance Corporation, Overview of Operations [Online], 30 January 2011. Available from: <http://www.jfc.go.jp/english/operations.html>.

¹⁴ Japan Finance Corporation Micro Business and Individual Unit (JFC-Micro) Promoting Economic Prosperity By Supporting Micro and Small Enterprises (MSEs)

หน่วยงาน จึงเป็นการส่งเสริมการเสริมสร้างป่าไม้และการประมงในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งช่วยสนับสนุนในการส่งเสริมความปลอดภัยและคุณภาพที่ดีของอาหารอีกด้วย¹⁵

3). Small and Medium Enterprise (SMEs)

ขอบเขตการดำเนินงานของกลุ่มสนับสนุนทางธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือ ให้การสนับสนุนกองทุนธุรกิจ SMEs และการสนับสนุนสถาบันการเงินภาคเอกชนที่มีวิธีการดำเนินงานด้านหลักทรัพย์¹⁶

การดำเนินงานด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนี้ ได้ถูกออกแบบโครงการเงินกู้ให้มีระยะเวลายาว และตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นอย่างดี โดยการบริการแก่ผู้ประกอบการจะประกอบได้ด้วย การให้เงินสินเชื่อ การจัดซื้อหุ้นกู้ การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน รวมทั้งสินเชื่อหลักประกันสำหรับ SMEs ซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นธุรกิจที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งและเป็นกำลังหลักในการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทางประเทศญี่ปุ่นจะถือว่าธุรกิจ SMEs จะเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญรุ่งเรือง จึงมุ่งเสริมสร้างให้มีการพัฒนาระบบ และการบริการที่แปลกใหม่ ดังนั้นเงินทุนในการดำเนินงานจึงต้องมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ หน่วยงานนี้จึงถือได้ว่าเป็นอีก 1 หน่วยงานที่สำคัญ

2.1.2 Japan Post Bank

Japan Post Bank เป็นอีกหนึ่งการดำเนินงานที่ทางภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่อยู่ในท้องที่ห่างไกล และระบบการธนาคารไม่สามารถเข้าถึงได้ ทำให้ประชาชนในท้องที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ โดยการบริการเริ่มแรกนั้นจะเป็นการให้บริการในรูปของระบบไปรษณีย์จะมุ่งการให้บริการทางด้านการออมเป็นหลักสำหรับประชาชนที่อยู่ในประเทศ และเปิดให้มีการให้บริการโอนเงินระหว่างประเทศสำหรับลูกค้าภายนอก ซึ่งในช่วงเริ่มแรกนั้นทางไปรษณีย์ยังไม่มีอำนาจในการให้บริการทางด้านสินเชื่อได้ เพราะไม่ใช่ธนาคาร แต่ต่อมาในภายหลังประมาณปีพ.ศ.2550 ได้มีการแยกการ

¹⁵ Japan Finance Corporation, Japan Finance Corporation Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation [Online], 15 January 2011. Available from: <http://www.afc.jfc.go.jp/english/index.html>.

¹⁶ Ibid., p.53

ดำเนินการในรูปแบบธนาคารออกมาเป็นการเฉพาะ โดยให้ชื่อว่า Japan Post Bank¹⁷ ซึ่งทำให้ระบบไปรษณีย์สามารถดำเนินการได้อย่างธนาคารทั่วไป จึงได้มีการขยายโอกาสในการทำธุรกิจของไปรษณีย์ให้กว้างขึ้น จากการออมเงินเป็นการเฉพาะ ได้ขยายธุรกรรมเป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้าได้อีกด้วย

ดังนั้น การที่ภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นได้เลือกให้หน่วยงานไปรษณีย์เป็นหน่วยงานที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอีกหนึ่งหน่วยงาน ทำให้มีการเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น และทำให้เกิดการพัฒนาประเทศได้มากขึ้น และลดปัญหาความยากจนและลดปัญหาการขาดแหล่งให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบท

2.2.กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสถาบันการเงินรายย่อย

The Japan Finance Corporation Act (แก้ไขครั้งที่ 57 ปี 2007) ได้มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.2.1. วัตถุประสงค์

JFC ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศญี่ปุ่น เศรษฐกิจ และสังคมในระดับนานาชาติ รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร โดยหน้าที่หลักของJFC คือ

- 1) การกำหนดมาตรการและการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านการเกษตร ด้านป่าไม้ และ ด้านการประมง
- 2) สนับสนุนทางการเงินแก่องค์กรพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรในต่างประเทศที่มีความสำคัญต่อประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้เป็นการพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันในระดับนานาชาติของอุตสาหกรรมประเทศญี่ปุ่น และเป็นการนำเสนอธุรกิจต่อชาวต่างชาติในจุดมุ่งหมายที่มีต่อสิ่งแวดล้อมโลก เช่น การแก้ปัญหาภาวะโลกร้อน รวมไปถึงการให้บริการทางการเงินในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่เป็นสาเหตุให้เกิดการหยุดชะงัก เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ รวมไปถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ การก่อการร้าย ปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อโรค เป็นต้น ตลอดจนการจัดตั้ง

¹⁷JAPAN POST BANK Annual Report 2010. Year ended March 31,2010

สถาบันทางการเงิน เช่น ธนาคาร เพื่อให้บริการทางการเงินในสถานการณ์ปกติ ในขณะเดียวกัน ยังมีจุดมุ่งหมายในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินแก่สถาบันทางการเงินทั่วไปอีกด้วย¹⁸

2.2.2 ขอบเขตการดำเนินงาน¹⁹

1) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสบความสำเร็จ JFC ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ การดำเนินงานในการให้สินเชื่อแก่ประชาชน การให้ประกันแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามพระราชบัญญัติการประกันสินเชื่อ (Credit Insurance Act) รวมทั้งการจัดข้อมูลให้แก่ผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานJFC

2) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน รัฐมนตรีมีอำนาจในการดำเนินการหากเห็นว่าสถาบันการเงินทำให้เงินสินเชื่อ หรืออื่น ๆ ของเงินกองทุนพิเศษภายในเงื่อนไขธรรมดา หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นสำหรับประชาชน อาจถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีได้ เช่น การออกแบบเงินให้สินเชื่อของกองทุนสถาบันการเงินที่มีความจำเป็นของกองทุนพิเศษ รวมทั้งกรณีของการผิณฑ์ชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกี่ยวกับเงินในกองทุนพิเศษได้มีแนวนโยบายให้สถาบันการเงินเป็นเจ้าของหนี้ในจำนวนหนี้ที่ผิณฑ์นั้น เป็นต้น

3) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานให้รวมถึง การให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันการเงิน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อของกองทุนดังกล่าว

2.3.หน่วยงานที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อย

1) Japan Finance Corporation

เป็นหน่วยงานที่ทำการควบคุมดูแลการดำเนินงานของ 3 หน่วยงาน คือ หน่วยงานธุรกิจขนาดเล็กและเฉพาะบุคคล (Micro Business and Individual Unit) หน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจทางด้านการเกษตร การป่าไม้ การประมง และด้านอาหาร (Agriculture, Forestry, Fisheries and Food Business Unit) วิชาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise (SME) Unit)

¹⁸ The Japan Finance Corporation Act (Act No. 57 of 2007). Article 1.

¹⁹ Ibid., Article 11.

2) Bank of Japan

ถือว่าเป็นหน่วยงานใหญ่ที่คอยควบคุมดูแลระบบสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหากเทียบกับประเทศไทยก็คือธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง

3. ข้อเปรียบเทียบสถาบันการเงินรายย่อยแต่ละประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานทางการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น ทำให้เห็นข้อเหมือนและข้อแตกต่างกัน ดังนี้

ข้อเหมือน

ข้อเหมือน	
วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน	มุ่งเน้นการดำเนินงานแก่ประชาชนรายย่อย
ธุรกรรมทางการเงินในการให้บริการ	การออม และการให้สินเชื่อ
พื้นที่การให้บริการ	มุ่งให้บริการในท้องที่ที่ห่างไกลจากการให้บริการทางการเงิน
ลักษณะของอัตราดอกเบี้ย	อัตราดอกเบี้ยคงที่

ข้อแตกต่าง

ประเทศบังคลาเทศ	ประเทศญี่ปุ่น
- เนื่องจากเป็นประเทศเป็นประเทศกำลังพัฒนาดังนั้นการให้บริการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมจึงไม่ได้มีการมุ่งเน้นการให้บริการทางด้านวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม แต่จะมุ่งเน้นการขจัดความยากจนแก่ประชาชนเป็นหลัก	- ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงมุ่งเน้นทางด้านการเงินรายย่อยให้แก่ธุรกรรมทางด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และอุตสาหกรรมรายเล็ก เนื่องจากเป็นธุรกรรมที่มีผลต่อความเจริญและการพัฒนาของประเทศ ส่วนการให้บริการแก่ประชาชนนั้นจะไม่มุ่งเน้นในด้านนี้

4. จุดเด่นของการกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อยในต่างประเทศ

การดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยในต่างประเทศ เป็นการดำเนินงานเพื่อการช่วยเหลือแก่ประชาชนรายย่อยที่แท้จริง และแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด ซึ่งจุดเด่นของสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น คือ

1. การให้ความช่วยเหลือประชาชนรายย่อย เป็นการให้ความช่วยเหลือที่เข้าถึง และเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนรายย่อยได้เป็นอย่างดี ทำให้ตรงต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้า

2. การผ่อนปรนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขทางการเงินลง เพื่อตอบสนององความต้องการของลูกค้า เช่น ลดหลักเกณฑ์ของหลักทรัพย์ค้ำประกันลง ลดเงื่อนไขการคินัดชำระ เป็นต้น

3. มีการกระจายหน่วยงานที่ให้บริการทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ แม้จะไม่มีหน่วยงานสาขาตั้งอยู่ แต่จะให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานลงไปยังพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน