

แนวทางการปรับปรุงการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย  
ของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย : ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและวิธีปฏิบัติ



นางสาวชลิรัตน์ มหะลักกุล

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

IMPROVING THAI PUBLIC SPECIALIZED FINANCIAL INSTITUTIONS'  
MICROFINANCE PROGRAMES : AN ANALYSIS OF LEGAL MEASURES AND  
IMPLEMENTING PROCEDURES



MISS CHALEERATH MAHEASAKKAGUL

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางการปรับปรุงการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและ  
ผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย : ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและวิธีปฏิบัติ

โดย

นางสาวชลีรัตน์ มเหล็กขกุล

สาขาวิชา

กฎหมายการเงินและภาษีอากร

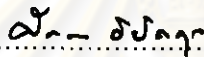
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี

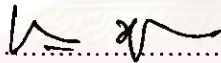
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



คณบดีคณะนิติศาสตร์

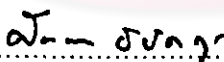
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



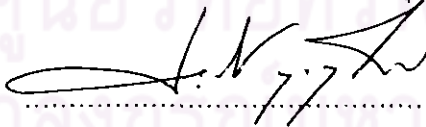
ประธานกรรมการ

(ดร.ชาญชัย มุสิกนิศากร)



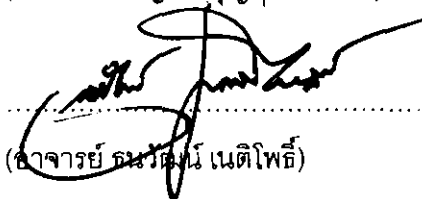
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)



อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)



กรรมการ

(อาจารย์ ธนวัฒน์ เนติโพธิ์)

ชลิรัตน์ มเหล็กขกุล : แนวทางการปรับปรุงการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย: ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและวิธีปฏิบัติ. (IMPROVING THAI PUBLIC SPECIALIZED FINANCIAL INSTITUTIONS' MICROFINANCE PROGRAMES : AN ANALYSIS OF LEGAL MEASURES AND IMPLEMENTING PROCEDURES.) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี, 147 หน้า.

ปัจจุบันนโยบายภาครัฐในเรื่องการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยถือเป็นนโยบายหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ประกอบการรายย่อยที่ต้องการเงินไปลงทุนในธุรกิจ อีกทั้งสถาบันการเงินภาครัฐทั้ง 4 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้ตอบสนองแนวนโยบายการให้สินเชื่อดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงธุรกรรมทางการเงิน และลดการเกิดปัญหาหนี้นอกระบบ

จากการศึกษาถึงการดำเนินงานในด้านการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐดังกล่าวพบว่ายังไม่มีมาตรการทางด้านกฎหมายในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยอย่างชัดเจน เนื่องจากการพิจารณาให้สินเชื่อของเจ้าหน้าที่ได้เป็นไปตามประกาศของธนาคารแต่ละแห่ง ซึ่งในทางกฎหมายไม่ถือว่าประกาศของธนาคารเป็นกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขึ้นมา เพื่อให้สถาบันการเงินได้มีการดำเนินงานด้านการให้สินเชื่อเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคได้รับความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันในการใช้บริการ

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร  
ปีการศึกษา 2553

ลายมือชื่อนิติกร.....ชลิรัตน์ มเหล็กขกุล.....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

# # 5286058234 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS : MICROFINANCE / BANK / FINANCIAL INSTITUTION / LAW

CHALEERATH MAHEASAKKAGUL : IMPROVING THAI PUBLIC SPECIALIZED FINANCIAL INSTITUTIONS' MICROFINANCE PROGRAMES : AN ANALYSIS OF LEGAL MEASURES AND IMPLEMENTING PROCEDURES. ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR SAKDA TANIDKUL, Ph.D., CO-ADVISOR : CHANCHAI BOONRITCHAISRI, 147 pp.

Currently, the Thai's government policy on microfinance for people with low income and small - scale entrepreneurs is considered as the main policy to provide these people with an access to capital needed for their business investment. In this connection, the four government's specialized financial institutions (SFIs), namely, The Government Savings Bank, The Bank for Agriculture and Agricultural Co-operatives, The Small and Medium Enterprise Development Bank of Thailand, and The Islamic Bank of Thailand have responded to this policy in order to give these people access to financial services, and to alleviate informal debts problems.

A study on these SFIs' microfinance service operations shows that there is no clerical legal measure on microfinance for low income people and small - scale entrepreneurs yet. This is because bank officials' credit consideration would comply with each bank's regulations, which legally speaking are not considered a law. Therefore, it is proposed that specific legal measures on this matter be enacted, so as to regulate and standardize the SFIs microfinance service operations and also improve related procedures to be more flexible. Thus, fairness and equality in financial services for all the people and consumers would be achieved.

Student's Signature Chaleerath M.

Field of Study : Finance and Tax Laws

Advisor's Signature Sakda Tanidkul

Academic Year : 2010

Co-advisor's Signature Chanchai Boonritchaisri

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณดร.ชาญชัย มุสิกนิศากร เป็นอย่างสูงที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และคอยให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ แม้ว่าภารกิจที่ท่านต้องรับผิดชอบมีมากมาย แต่ท่านยังสละเวลาอันมีค่ามาให้คำแนะนำ และตรวจสอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี ผู้อำนวยการอาวุโส สำนักกฎหมายและคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ ท่านได้สละเวลาอันมีค่า และภารกิจที่ท่านต้องรับผิดชอบมากมายมาให้คำแนะนำแก่ผู้เขียน และคอยตรวจสอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ธนวัฒน์ เนติโพธิ์ ที่ได้ให้ความกรุณาในการมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาจากภาระงานของท่านมาให้คำแนะนำในการแก้ไขรายละเอียดของวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณคุณคุณกฤษรัตน์ ศรีสว่าง ที่ได้ให้คำแนะนำ ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และเป็นกำลังใจที่ดีให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ทั้งนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้ หากผู้เขียนไม่ได้รับการสนับสนุน และกำลังใจที่ดีจากคุณพัฒนพงศ์ มหะสักขกุล คุณสุมาลี มหะสักขกุล คุณสุชินี มหะสักขกุล และคุณเสงี่ยม คงประพันธ์ ที่คอยให้กำลังใจและให้การสนับสนุนทางการเรียนมาโดยตลอด อีกทั้งขอขอบคุณคุณคุณเดชา สินธุเพ็ชร และคุณพศทัต แสงรุ่ง ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการแปลภาษาอังกฤษ และขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่ให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มาศึกษาไม่มากนักน้อย ประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้บิดามารดา ตลอดจนผู้ที่มีพระคุณทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	5
สมมติฐานของการวิจัย.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
<b>บทที่ 2 แนวคิดและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน</b>	
1. ข้อพิจารณาเบื้องต้น.....	7
1.1 นิยามของสถาบันการเงิน.....	7
1.2 พัฒนาการของสถาบันการเงินไทย.....	8
1.3 หลักกฎหมาย.....	9
1.3.1 หลักความยุติธรรม.....	9
1.3.2 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา.....	9
1.3.3 หลักสุจริต.....	9
1.3.4 หลักกฎหมายการกู้ยืมเงิน.....	10
2. การกำกับดูแลสถาบันการเงิน.....	11
2.1 หลักเกณฑ์กฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน.....	11
2.1.1 เรื่องการให้ใบอนุญาต.....	12
2.1.2 ขอบเขตของธุรกิจ.....	12
2.1.3 การกำกับแบบรวมกลุ่ม.....	13
2.1.4 ความเสี่ยงด้านเครดิต.....	13

2.1.5 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง.....	14
2.1.6 ความเสี่ยงด้านการตลาด.....	15
2.1.7 ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ.....	15
2.1.8 เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง.....	16
2.1.9 การคุ้มครองผู้บริโภค.....	17
2.2 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อของสถาบันการเงิน.....	17
2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการวิเคราะห์สินเชื่อ.....	17
2.2.2 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อแบบ 5 P's Credit.....	19
2.2.3 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อแบบ 6C's Credit.....	19
2.3 การจัดชั้นสินทรัพย์ การกันเงินสำรอง และการปรับโครงสร้างหนี้.....	22
2.3.1 การจัดชั้นสินทรัพย์.....	22
2.3.2 การกันเงินสำรอง.....	23
2.3.3 การปรับโครงสร้างหนี้.....	24
3. ความทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันการเงินรายย่อย.....	25
3.1 ความหมายของสถาบันการเงินรายย่อย.....	25
3.2 ลักษณะทั่วไปของสถาบันการเงินรายย่อย.....	26
3.2.1 ลักษณะการดำเนินงานทั่วไปของสถาบันการเงินรายย่อย.....	26
3.2.2 กลุ่มผู้มีความต้องการใช้บริการจากสถาบันการเงินรายย่อย.....	27
3.2.3 ลักษณะของสถาบันการเงินรายย่อยที่ดี.....	27
3.2.4 วัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินรายย่อย.....	29
3.3 แนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อย.....	29
3.4 สถาบันการเงินเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยตามแนวนโยบายของ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 และ 2 (FINANCIAL SECTOR MASTER PLAN).....	30
3.4.1 แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 หรือ FSMP I.....	31
3.4.2 แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 หรือ FSMP II.....	31
<b>บทที่ 3 สถาบันการเงินภาครัฐสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยใน ประเทศไทย</b>	
1. สถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของประเทศไทย.....	33



1.1 ธนาคารออมสิน.....	34
1.1.1 ความทั่วไป.....	34
1.1.2 แนวคิดในการดำเนินการ.....	34
1.1.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	35
1.1.3.1 กฎหมายแม่บท.....	35
1.1.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	35
1.1.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารออมสิน.....	37
1.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	39
1.2.1 ความทั่วไป.....	39
1.2.2 แนวคิดในการดำเนินการ.....	39
1.2.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	40
1.2.3.1 กฎหมายแม่บท.....	40
1.2.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	41
1.2.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	44
1.3 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย.....	45
1.3.1 ความทั่วไป.....	45
1.3.2 แนวคิดในการดำเนินการ.....	45
1.3.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	47
1.3.3.1 กฎหมายแม่บท.....	47
1.3.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	48
1.3.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แห่งประเทศไทย.....	49
1.4 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย.....	50
1.4.1 ความทั่วไป.....	50
1.4.2 แนวคิดในการดำเนินการ.....	51
1.4.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	51
1.4.3.1 กฎหมายแม่บท.....	51
1.4.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ.....	52
1.4.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย.....	53

2. การควบคุมการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน.....	55
3. การสนับสนุนของภาครัฐต่อธนาคารในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ รายย่อย.....	57
3.1 โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ).....	57
3.2 โครงการสินเชื่อเข้มแข็ง.....	59
4. การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของภาครัฐที่มีผลต่อการดำเนินงาน ในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐ.....	59
4.1 กรณีการประชุมของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องปัญหาหนี้เงินกู้.....	59
4.2 การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนตาม สถานการณ์.....	60
4.2.1 การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อสถานการณ์ภัยแล้ง.....	60
4.2.2 การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อสถานการณ์อุทกภัย.....	60
5. ปัญหาและอุปสรรคของสถาบันการเงินภาครัฐสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการราย ย่อย.....	62
6. หลักฐานเชิงประจักษ์กรณีการปล่อยสินเชื่อของธนาคารออมสิน.....	63
<b>บทที่ 4 สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น</b>	
1. สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศ.....	68
1.1. ความทั่วไป.....	68
1) ความเป็นมา.....	68
2) การดำเนินงานของธนาคารกรามีน.....	69
3) การให้สินเชื่อ.....	70
4) ความแตกต่างระหว่างธนาคารกรามีน (Grameen Bank) กับธนาคารพาณิชย์ ทั่วไป.....	71
1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของธนาคารกรามีน.....	74
1.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสถาบันการเงินรายย่อย.....	76
1). การให้ใบอนุญาต.....	76
2). ขอบเขตของการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินรายย่อย.....	77
3). การบริหารความเสี่ยง.....	77
4). การคุ้มครองดูแลลูกค้าผู้มาใช้บริการ.....	78

1.4.หน่วยงานที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อย.....	78
1). Bangladesh Bank.....	78
2). Microcredit Regulatory Authority (MRA) .....	79
2.สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศญี่ปุ่น.....	79
2.1.การดำเนินงาน.....	80
2.1.1 Japan Finance Corporation.....	81
2.1.2 Japan Post Bank.....	83
2.2.กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อย.....	84
2.2.1. วัตถุประสงค์.....	84
2.2.2 ขอบเขตการดำเนินงาน.....	85
2.3.หน่วยงานที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อย.....	85
1) Japan Finance Corporation.....	85
2) Bank of Japan.....	86
3. ข้อเปรียบเทียบสถาบันการเงินรายย่อยแต่ละประเทศ.....	86
4. จุดเด่นของการกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อยในต่างประเทศ.....	86
<b>บทที่ 5 วิเคราะห์การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของ</b>	
<b>สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย</b>	
1. การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยควรนำมาปรับ	
ใช้.....	88
1.1 การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์.....	88
1.2 การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐ	
ในประเทศไทย.....	90
1.3 เปรียบเทียบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์กับสถาบันการเงินภาครัฐใน	
ประเทศไทย.....	91
2. แนวทางการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินภาครัฐต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและ	
ผู้ประกอบการรายย่อย.....	92
2.1 การสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ต่อการให้สินเชื่อแก่	
ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย.....	92
2.2 การนำหลักการปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์มาปรับใช้.....	92

2.3 การเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย.....	94
2.3.1 แนวทางการเพิ่มกฎหมาย และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย.....	95
2.3.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเพิ่มกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย.....	101
2.4 การปรับมาตรการในการติดตามดูแลสินเชื่อของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อป้องกันการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs).....	102
2.4.1 การติดตามหนี้.....	102
2.4.2 การประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้.....	103
2.4.3 การแยกบัญชีธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินภาครัฐ.....	105
<b>บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ</b>	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	109
รายการอ้างอิง.....	115
ภาคผนวก.....	120
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	147

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	การพิจารณาสินเชื่อจากคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ.....	20
2	การพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้.....	21
3	การกันสำรองตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	23
4	สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารออมสิน.....	38
5	สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	44
6	แสดงลักษณะกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SME (Small and Medium Enterprise).....	47
7	สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย.....	50
8	สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย.....	54
9	หลักเกณฑ์การแบ่งลูกค้าตามประเภทธนาคาร.....	58
10	ความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารกรามีน.....	74

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสถาบันการเงิน (Financial Institution) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่สถาบันการเงินเป็นตัวช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโต 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 ธุรกรรมแพ็คเกจเดอริ่ง ธุรกรรมการให้เช่าซื้อ ธุรกรรมให้เช่าแบบลิสซิง เป็นต้น เมื่อสถาบันการเงินที่เปิดให้บริการในปัจจุบันได้มีการให้บริการที่หลากหลาย สะดวก และตรงต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้า ดังนั้นประเทศไทยจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการให้บริการทางการเงินที่ครบวงจร และมีรูปแบบการให้บริการที่ทันสมัยไม่ต่างจากประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

แต่เนื่องจากสถาบันการเงินที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการรายย่อยเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุอาจมาจากการที่สถาบันการเงินไม่ต้องการประสบปัญหาในเรื่องของความเสียหายที่มาจากกรให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความเสียหายในการเกิดปัญหาหนี้สูญ ความเสียหายเรื่องของการดำเนินงานของสถาบันการเงิน จึงทำให้สถาบันการเงินยังไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนรายย่อยได้อย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน และนอกเหนือจากปัญหาจากการที่สถาบันการเงินไม่มีการให้บริการที่

ครอบครัวกลุ่มนี้ ยังมีปัญหาที่มาจากกฎเกณฑ์การดำเนินงานของสถาบันการเงิน เช่นกันที่เป็นปัญหาทำให้ประชาชนกลุ่มนี้เข้าถึงการให้บริการทางการเงินในระบบได้ยาก เช่น เรื่องกฎเกณฑ์การพิจารณาในการให้สินเชื่อ เรื่องหลักทรัพย์ในการค้ำประกันหนี้เงินกู้ เป็นต้น ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้อาจส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถเข้าใช้บริการทางการเงินในระบบได้ อันเป็นผลทำให้เกิดปัญหาหนี้ในระบบขึ้นมาเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามยังมีสถาบันการเงินภาครัฐที่ได้มีการให้บริการ และเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย นั่นคือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SMEs) รวมทั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งสถาบันการเงินเหล่านี้เป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานเพื่อการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ทำให้ประชาชนรายย่อยสามารถใช้บริการทางการเงินในระบบได้เป็นอย่างมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดปัญหาของการเกิดหนี้ในระบบออกไปได้

การที่สถาบันการเงินภาครัฐตามที่ได้กล่าวมานั้นได้เปิดให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถเข้าถึงการเงินในระบบได้ แต่ปัญหาที่ทำให้ประชาชนรายย่อยเข้าถึงการให้บริการทางการเงินได้อย่างไม่เต็มที่ถือว่ายังคงเป็นปัญหาอยู่มากเช่นกัน 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 รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินรายย่อยเพิ่มเติมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าธนาคาร

แห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้เห็นความสำคัญของการเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินของประชาชนชาวฐานรากเป็นอย่างยิ่งจึงได้มีการจัดทำมาตรการเหล่านี้ขึ้นมา โดยหวังให้มีสถาบันการเงินเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาจมุ่งเน้นให้สถาบันการเงินที่ได้เปิดบริการอยู่แล้วหันมาให้ความสนใจในการให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น หรือเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินรายใหม่ให้ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อรายย่อยเป็นการเฉพาะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยออกมาเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการปฏิบัติสำหรับการให้สินเชื่อแก่ธนาคาร รวมถึงการปรับปรุงมาตรการทางด้านสินเชื่อให้มีความยืดหยุ่น เช่น กฎเกณฑ์การให้สินเชื่อ หลักเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกัน เป็นต้น ที่ควรจะต้องมีการยืดหยุ่นเพื่อการเข้าถึงการให้บริการแก่กลุ่มรายย่อย อีกทั้งควรมีการเพิ่มมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงจากการดำเนินการในการให้สินเชื่อเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการทำธุรกรรมทางการเงินกับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยย่อมมีความเสี่ยงมากกว่าสถาบันการเงินโดยทั่วไป เช่น เรื่องการปล่อยสินเชื่อที่อาจจะนำมาสู่ปัญหาหนี้เสีย หรือ NPL จึงควรหามาตรการในการควบคุมให้มีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดเรื่องของการพิจารณาการให้สินเชื่อ การพิจารณาหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน หรือจะเป็นการตั้งกันสำรองให้มีปริมาณที่มากขึ้น เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหาเหล่านี้ ซึ่งการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมานั้นจะส่งผลให้เกิดการสร้างมาตรฐานการให้บริการทางการเงินให้แก่กลุ่มรายย่อยได้เพิ่มขึ้น และยังเป็นการสร้างความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่มาใช้บริการได้เป็นอย่างดี

นอกจากการเพิ่มมาตรการทั้งทางด้านกฎหมาย รวมถึงการยืดหยุ่นมาตรการในการให้สินเชื่อเพื่อตอบสนองการให้บริการแก่กลุ่มรายย่อยแล้วนั้น ในด้านการดูแลผู้ทำธุรกรรมถือว่าเป็นอีกเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากผู้ที่ทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินจะเป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ขาดโอกาสทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไป ดังนั้นเพื่อให้สถาบันการเงินภาครัฐให้ความสนใจในการให้บริการทางการเงินมากขึ้นแล้ว การทำการปรับเปลี่ยนมาตรการต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ดีสำหรับการดำเนินงานในสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถเข้าถึงการให้บริการได้อย่างง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นการให้ความสำคัญคุ้มครองดูแลผู้ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน



ภาครัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น การวางเงื่อนไขในการนำหลักทรัพย์มาค้ำประกันใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการใช้บริการของลูกค้ารายย่อย การคิดดอกเบี้ยให้การให้สินเชื่อให้เหมาะสมกับผู้ที่มีรายได้น้อยและเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เอาเปรียบต่อผู้ขอสินเชื่อมากเกินไป เป็นต้น หากได้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนรายย่อยกลุ่มนี้แล้วย่อมส่งผลให้สถาบันการเงินสามารถให้บริการได้อย่างสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังสร้างความยุติธรรมให้เกิดแก่ประชาชนที่มาใช้บริการอีกด้วยจากการกำหนดกฎเกณฑ์ในการวางหลักการปฏิบัติงานทางด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐ

ดังนั้นการศึกษาเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้มุ่งศึกษาลักษณะการดำเนินงานและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย โดยทำการศึกษาจากสถาบันการเงินภาครัฐ 4 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย อีกทั้งได้ทำการศึกษากฎหมายการดำเนินงานทางด้านสินเชื่อจากสถาบันการเงินรายย่อยที่ประสบความสำเร็จในประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยให้ได้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และทำการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐที่ได้ในการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพและให้มีความเท่าเทียมทั้งต่อตัวสถาบันการเงิน และต่อตัวผู้ใช้บริการที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้ได้มากที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย ลักษณะความเป็นมา หลักการในการดำเนินงานและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย
2. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศ และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งศึกษากฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยต่อไป
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย รวมถึงระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินภาครัฐให้อำนวยต่อการให้สินเชื่อเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย (Microfinance) อันส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเข้าถึงสินเชื่อและความเท่าเทียมอันเป็นหลักประกันที่มั่นคงทางกฎหมายได้มากขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงานและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศไทย รวมถึงศึกษามาตรการกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับปรุง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจากต่างประเทศหรือจากภายในประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และสร้างความเท่าเทียมต่อประชาชนผู้มาใช้บริการด้วย

## สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมาย และระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐยังไม่เอื้ออำนวยต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย (Microfinance) ส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไม่อาจเข้าถึงสินเชื่อ และไม่ได้รับความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักประกันที่มั่นคงทางกฎหมาย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะความเป็นมา หลักการในการดำเนินงาน และการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศ 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 รวมถึงหน่วยงาน  
จากต่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับสถาบันการเงินรายย่อย อีกทั้งข้อมูลในการทำวิจัยส่วน  
หนึ่งจะได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสถาบันการเงิน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### แนวคิดและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินเป็นสถาบันหนึ่งซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม และด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นแหล่งทางการเงินที่จะทำให้ประชาชนมีเงินทุนในการนำไปประกอบอาชีพ หรือการดำเนินชีวิต อีกทั้งยังเป็นที่ยึดรักษาเงินของประชาชนผู้ที่ต้องการออมทรัพย์ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

#### 1. ข้อพิจารณาเบื้องต้น

##### 1.1 นิยามของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินได้มีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลาย ดังนี้

สถาบันการเงิน (Financial Institutions) หมายถึง สถานที่ที่ได้ให้ความสะดวกต่อการเคลื่อนไหวทางการเงิน (Financial Transactions) ทำให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการโดยผ่านทางระบบเงินตรา<sup>1</sup>

สถาบันการเงิน หมายถึง สถานที่ที่ได้ทำการรวบรวมเงินทุน (Collects Funds) จากประชาชน และเป็นสถานที่ในการให้บริการธุรกรรมในด้านสินทรัพย์ทางการเงิน (financial assets) เช่น การฝากเงิน สินเชื่อ และพันธบัตร<sup>2</sup>

หากพิจารณาจากความหมายของคำว่าสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ได้มีการให้นิยามไว้ดังนี้

สถาบันการเงิน หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Loring C. Forwell, Frank Herbert Gane, Donald P. Jacobs. Financial Institutions (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1966.1966), p.12.

<sup>2</sup>Investorwords, financial institution [Online], 9 October 2010. Available from: [http://www.investorwords.com/1950/financial\\_institution.html](http://www.investorwords.com/1950/financial_institution.html).

<sup>3</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

หากพิจารณาจากความหมายของคำว่าสถาบันการเงินข้างต้นแล้ว จึงสามารถแบ่งสถาบันการเงินได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ธนาคารพาณิชย์ หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึงธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์
2. บริษัทเงินทุน หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุน
3. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

## 1.2 พัฒนาการของสถาบันการเงินไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งแรกขึ้น โดยใช้ชื่อว่าบุคคลภักย์ (BOOK CLUB) เมื่อ พ.ศ. 2447 ซึ่งได้ดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในเริ่มแรกเพียงการรับเงินฝากและให้สินเชื่อ จากนั้นกิจการมีความเจริญรุ่งเรืองจึงได้เปิดให้บริการด้านการเบิกถอนเงินด้วยเช็ค การแลกเปลี่ยนเงินตรา ต่อมาในปี พ.ศ. 2449 ได้มีการจัดตั้งแบงก์สยามกัมมาจลขึ้น<sup>4</sup> โดยดำเนินการรับฝากเงินตามปกติแต่ได้มีการเสนอให้ดอกเบียในอัตราร้อยละ 2 ต่อปีแก่ลูกค้าที่มีเงินเหลือในบัญชีเดินสะพัด<sup>5</sup> อีกทั้งยังมีการให้สินเชื่อ หลังจากนั้นแบงก์สยามกัมมาจลได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์และได้ดำเนินกิจการมาจนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าแบงก์สยามกัมมาจลเป็นแบบอย่างของธนาคารพาณิชย์แห่งแรกของประเทศไทย และได้มีการจัดตั้งธนาคารขึ้นมามากมายไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นภายในประเทศและธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ได้เข้ามาเปิดให้บริการในประเทศไทย ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก

<sup>4</sup> ชรินทร์ พิทยาวิโรธ, ประวัติและวิวัฒนาการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: อักษรโสภณ, 2551), หน้า 50-53.

<sup>5</sup> สำราญ รอดเพชร และ ชรินทร์ แซ่มสาคร, ประวัติศาสตร์ธนาคารไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาพันธ์, 2541), หน้า 25.

### 1.3 หลักกฎหมาย

#### 1.3.1 หลักความยุติธรรม

หลักความยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม ความชอบด้วยเหตุผล ซึ่งการให้ความหมายของคำว่าความยุติธรรมนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาและการนำไปใช้ว่าเราจะนำหลักความยุติธรรมไปใช้กับกรณีใด แต่อย่างไรก็ตามหลักความยุติธรรมถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญและจำเป็นในการดำเนินการทุกๆ อย่าง ซึ่งหากเป็นเรื่องของสัญญาอันหลักความยุติธรรมก็มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย คือ คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องมีความยุติธรรมในการทำสัญญาต่อกัน จะต้องไม่มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ต้องมีความทัดเทียมเท่าเทียมกันในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หากไม่มีการเอาเปรียบกันแล้วความยุติธรรมย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน และเป็นผลให้สัญญาที่ได้ทำนั้นเป็นไปตามหลักการเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาอีกด้วย

#### 1.3.2 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา

หลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนทั้งหลายสามารถที่จะใช้เสรีภาพของตนกำหนดขอบเขตในทางกฎหมายของตนอย่างไรกับใคร ด้วยวิธีการอย่างไร หรือมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ รวมทั้งสามารถใช้เสรีภาพของตนจำกัดเสรีภาพของตนเองในอนาคตได้อีกด้วย<sup>6</sup> หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ถือว่าเป็นหลักการที่ดีในการทำสัญญา เนื่องจากเป็นหลักที่ป้องกันการเอาเปรียบได้เป็นอย่างดี ซึ่งหลักการนี้จะมุ่งเน้นให้คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายได้มีการตกลงกันก่อนทำสัญญา ในการระบุเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการทำสัญญา ดังนั้นเมื่อได้มีการตกลงเงื่อนไขในการทำสัญญาให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพแล้ว สัญญาก็จะเป็นไปตามสิ่งที่คู่สัญญาประสงค์ และทำให้การทำสัญญาเป็นไปได้อย่างราบรื่น

#### 1.3.3 หลักสุจริต

หลักสุจริตเป็นหลักการที่ต้องทำให้มีความสุจริตใจกันระหว่างคู่สัญญาว่าเมื่อสัญญาได้เกิดขึ้นแล้ว คู่สัญญาจะต้องสุจริตใจต่อกัน คู่สัญญาแต่ละฝ่ายควรจะช่วยรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตามสมควร อย่างตรงไปตรงมา ไม่มีการเอาเปรียบซึ่ง

<sup>6</sup> ศันนท์กรรณ์ (จำปี) โสติพิพันธ์, คำอธิบาย นิติกรรม-สัญญา

กันและกัน<sup>7</sup> ซึ่งหลักสุจริตนี้เมื่อนำมาปรับใช้กับการทำสัญญาระหว่างสถาบันการเงินกับลูกค้าแล้ว นั้น ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องสุจริตใจต่อกัน จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ทำต่อกันไว้

### 1.3.4 หลักกฎหมายการกู้ยืมเงิน

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้กำหนดการกู้ยืมไว้เป็นหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) การกู้ยืมเงินเกินกว่า 2,000 บาท ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเป็นสำคัญ จึงสามารถดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีได้<sup>8</sup> ดังนั้นไม่ว่าเป็นการกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาหรือจะเป็นการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน จะต้องมีการทำสัญญากู้ยืมเงินไว้ เพื่อใช้เป็นหลักฐานการกู้ยืมเงินต่อกัน และสัญญากู้ยืมยังเป็นการป้องกันความเสี่ยงต่อการข้อโกงทั้งต่อลูกหนี้และต่อเจ้าหนี้ได้ดีอีกด้วย

2) การกู้ยืมเงินห้ามคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี หากเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นโมฆะ<sup>9</sup> แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยนี้ไว้มุ่งใช้แก่การกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลธรรมดาทั่วไป ส่วนกรณีของการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินนั้นสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ได้มากกว่าอัตรา ร้อยละ 15 ต่อปีได้โดยไม่ผิดต่อกฎหมายเนื่องจากเป็นไปตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 505

<sup>8</sup> มาตรา 653 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>9</sup> มาตรา 654 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## 2. การกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินไว้ คือ มุ่งรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยการกำกับตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความโปร่งใส และส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีธรรมาภิบาล และบริหารความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม<sup>10</sup> โดยมีเป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ปี พ.ศ. 2550 -2554 คือ มีระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ให้สถาบันการเงินไทยดำเนินธุรกิจตามมาตรฐานสากล สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ และทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บริการทางการเงิน

### 2.1 หลักเกณฑ์กฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน คือ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รวมกฎหมายการเงิน 2 ฉบับเข้าไว้ด้วยกัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ยังมีเนื้อหาที่ยังไม่ครอบคลุมในเรื่องของการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน และรวมถึงลักษณะของการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนั้นการตราพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ขึ้นมาก็เพื่อปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินได้บัญญัติเนื้อหาที่ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ เช่น การนิยามคำว่าสถาบันการเงินที่ได้ให้คำนิยามที่มีความหมายกว้างขึ้น การกำหนดความยืดหยุ่นของการเข้ามาถือหุ้นของชาวต่างชาติในธุรกิจสถาบันการเงินไทยมากขึ้น การกำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงหลักเกณฑ์ในการดำรงสินทรัพย์ ดำรงเงินกองทุน เป็นต้น

ดังนั้นจากการศึกษาพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ทำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินไว้อยู่หลายหลักด้วยกัน ดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (พันธกิจ) [ออนไลน์], 15 กันยายน 2553. แหล่งที่มา: <http://www.bot.or.th/Thai/Financial Institutions/Pages/obligation1.aspx>



### 2.1.1 เรื่องการให้ใบอนุญาต

การพิจารณาให้ใบอนุญาตในการจัดตั้งธุรกิจสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงสร้างผู้ถือหุ้น คุณสมบัติของกรรมการและผู้บริหารระดับสูง แผนปฏิบัติการและการควบคุมภายในและประมาณการทางการเงินรวมถึงเงินกองทุนด้วย<sup>11</sup> อีกทั้งในการดำเนินการจัดตั้งนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาตรา 9 – มาตรา 12 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะต้องเป็นบริษัทมหาชนเท่านั้นจึงจะได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน โดยจะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งคำว่า “รัฐมนตรี” ในที่นี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วสถาบันการเงินจะต้องใช้ชื่อ ซึ่งมีคำว่า ธนาคาร หรือ บริษัทเงินทุน หรือ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์นำหน้าเสมอตามที่ได้ขออนุญาตไว้ และนอกจากนั้นยังได้มีการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสถาบันการเงินใช้คำนำหน้าชื่อที่บ่งบอกได้ว่าเป็นธุรกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร เงินทุน การเงิน การลงทุน เครดิต ทรัสต์ ไฟแนนซ์ หรือคำอื่น ๆ ที่มีความหมายในลักษณะเช่นเดียวกันนี้

### 2.1.2 ขอบเขตของธุรกิจ

ขอบเขตของธุรกิจ จะเป็นไปตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดขอบเขตธุรกิจของสถาบันการเงินแต่ละประเภท เช่น การรับฝากเงิน การรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ การให้สินเชื่อ (ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อ ช้อลต รับช่วงช้อลตตัวเงิน เป็นต้น) การซื้อขายตัวแลกเปลี่ยนหรือตราสารเปลี่ยนมือ การซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ หรือการให้กู้ยืม โดยวิธีการรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น<sup>12</sup> ซึ่งแต่ละธุรกิจของสถาบันการเงินจะมีขอบเขตของ

<sup>11</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/01\\_License.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/01_License.pdf).

<sup>12</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/02\\_BusScope.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/02_BusScope.pdf).

ธุรกิจที่แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ว่าจะมีแนวทางในการดำเนินงานเป็นรูปแบบไหน ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับ การเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะทำการพิจารณาตามคำขอในการจัดตั้ง เช่น ธนาคารพาณิชย์จะมีขอบเขตในการประกอบธุรกิจ คือ การรับฝากเงิน หรือรับเงินจากประชาชนที่ ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้น เช่น การให้ สินเชื่อ (การให้กู้ยืม หรือซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นเจ้าหนี้) ซื้อขายตัวแลกเปลี่ยนหรือตราสาร เปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ เป็นต้น

### 2.1.3 การกำกับแบบรวมกลุ่ม

การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) หมายถึง การ กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินในภาพรวมของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน โดยผลักดันให้ สถาบันการเงินที่เป็นบริษัทแม่เข้าไปดูแลการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่ตนเองเข้าไปถือหุ้น พร้อมกับ การดูแลธุรกิจของตนเองทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาระดับเงินกองทุนของ กลุ่มธุรกิจทางการเงินให้เหมาะสม การกำหนดนโยบายการดำเนินธุรกิจ การกำหนดนโยบาย บริหารความเสี่ยงภายในกลุ่ม และการจัดทำรายงานทางการเงินของกลุ่ม เป็นต้น โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มความแข็งแกร่งและความมั่นคงของสถาบันการเงินและกลุ่มองค์กร ทางการเงินของสถาบันการเงินโดยรวม<sup>13</sup> ซึ่งการทำธุรกิจแบบรวมกลุ่มของธนาคาร เช่น การฝาก การถอน หน่วยลงทุน บัตรเครดิต เป็นต้น จะมีลักษณะการดำเนินงานหลายอย่างไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นหากลูกค้าสามารถมาใช้บริการที่ธนาคารเพียงแห่งเดียวและสามารถให้บริการได้ครบวงจร จะเป็นประโยชน์ต่อลูกค้าที่มาใช้บริการเป็นอย่างมาก

### 2.1.4 ความเสี่ยงด้านเครดิต

ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk) หมายถึง โอกาส หรือความน่าจะเป็นที่ลูกหนี้หรือคู่สัญญาของธนาคารไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลง หรือภาระผูกพันที่ระบุไว้

<sup>13</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, การกำกับแบบรวมกลุ่ม [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/03\\_Consolidate.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/03_Consolidate.pdf).

ในสัญญา เช่น การไม่ได้รับชำระหนี้คืน หรือได้มาเพียงบางส่วน หรือเงินลงทุนในหลักทรัพย์ลดลง เมื่อราคาหลักทรัพย์ได้ลดลง<sup>14</sup>

ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจทางเงินรูปแบบไหน ย่อมจะมีความเสี่ยงด้านเครดิตทั้งสิ้น อยู่ที่จะได้รับความเสี่ยงมากหรือน้อยเพียงใดเท่านั้น ดังนั้นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงทางด้านเครดิต ธนาคารจึงควรที่จะศึกษาถึงตัวผู้มาขอสินเชื่อให้เป็นที่แน่ชัดว่าสามารถชำระเงินกู้ได้ มีหลักทรัพย์มาค้ำประกันเพียงพอหรือไม่ เพื่อเป็นกันป้องกันความเสี่ยงอีกทางหนึ่ง และธนาคารควรทำการปล่อยกู้ในจำนวนที่น้อย แม้ว่าการปล่อยกู้ทางธนาคารจะได้รับผลกำไรจากอัตราดอกเบี้ยที่ได้ให้ไป แต่หากเงินที่ได้ปล่อยกู้ไปธนาคารไม่สามารถเรียกคืนได้ กลายเป็นหนี้สูญ จึงทำให้ความเสี่ยงทางด้านเครดิตเพิ่มขึ้น

### 2.1.5 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง<sup>15</sup>

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการที่ธนาคารไม่สามารถชำระหนี้สินที่รวมถึงเงินฝากและภาระผูกพันได้เมื่อครบกำหนด หรือเมื่อถูกทวงถามตามสัญญา เนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นเงินสดได้ทันเวลาหรือไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้เพียงพอ หรือสามารถจัดหาเงินทุนได้แต่ด้วยต้นทุนที่สูงเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินจึงอาจนำมาสู่ปัญหาการถอนเงินฝาก (Run) จนเกิดเป็นปัญหาสภาพคล่องต่อธนาคาร รวมถึงกระทบต่อรายได้และเงินกองทุนของธนาคารจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

<sup>14</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงด้านเครดิต [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/04\\_Cr\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/04_Cr_Risk.pdf).

<sup>15</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/05\\_Lq\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/05_Lq_Risk.pdf).

### 2.1.6 ความเสี่ยงด้านการตลาด<sup>16</sup>

ความเสี่ยงด้านการตลาด (Market Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่สถาบันการเงินอาจได้รับความเสียหาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของสินทรัพย์ หนี้สิน และภาวะผูกพันที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate) อัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Rate) เป็นต้น

ดังนั้น ความเสี่ยงด้านการตลาดเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยหลายด้าน เช่น กรณีของการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในตลาด ไม่ว่าอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นหรือลดลงย่อมมีผลกระทบต่อธนาคาร เป็นเหตุให้ธนาคารต้องมีการวิเคราะห์อัตราดอกเบี้ยให้ดีเพื่อประกอบการพิจารณาในการปล่อยสินเชื่อและรับฝากเงินจากประชาชน โดยหากเป็นดอกเบี้ยอยู่ช่วงขาลง ธนาคารจะไม่รับฝากเงินจากประชาชนมากเพราะมีผลทำให้ธนาคารขาดทุนได้ หรือจะไปลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากก็ไม่สามารถทำได้ในทันที หรือกรณีการปล่อยกู้ หากอยู่ในช่วงดอกเบี้ยขาขึ้น หากธนาคารปล่อยกู้ไป ธนาคารจะประสบปัญหาการขาดทุนเช่นกัน เนื่องจากขณะที่ธนาคารปล่อยกู้ไปแล้วนั้นได้ปล่อยกู้ไปในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ดังนั้นธนาคารจึงต้องมีการวิเคราะห์อัตราดอกเบี้ยล่วงหน้าให้ดี เพื่อไม่ให้เกิดสภาวะการขาดทุนเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยขึ้นหรือลง หรือเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะค่าเงินบาทแข็งหรือค่าเงินบาทอ่อน ทุกอย่างมีผลกระทบต่อธนาคารทั้งสิ้น ดังนั้นเรื่องความเสี่ยงทางด้านการตลาดเป็นเรื่องที่ไม่มีความแน่นอน ธนาคารจึงควรที่ต้องมีมาตรการในการวางแผนการจัดการเรื่องความเสี่ยงนี้ให้ดี จึงจะทำให้ธนาคารไม่ประสบต่อสภาวะการขาดทุน

### 2.1.7 ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ<sup>17</sup>

ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (Operational Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการขาดการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือขาดธรรมาภิบาลในองค์กรและการขาดการควบคุมที่ดี โดยอาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานภายใน บุคลากร

<sup>16</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงด้านการตลาด [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/06\\_Mrk\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/06_Mrk_Risk.pdf).

<sup>17</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงเรื่องการบริหารปฏิบัติการ [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/07\\_Op\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/07_Op_Risk.pdf).

ระบบงาน หรือเหตุการณ์ภายนอก และส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงิน รายได้ เงินกองทุน และชื่อเสียงของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังรวมถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้อีกด้วย ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงทางการปฏิบัติงาน ธนาคารจึงควรมีการกำหนดแนวนโยบายในการบริหารความเสี่ยงโดยการระบุความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น การประเมินความเสี่ยง การควบคุมและลดความเสี่ยง รวมถึงการจัดทำแผนฉุกเฉินไว้ด้วย เป็นต้น ฉะนั้น ความเสี่ยงทางด้านนี้สามารถทำการป้องกันได้ โดยการสร้างระบบการทำงานที่ดี และมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

### 2.1.8 เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง

เงินกองทุน คือ เงินทุนที่สถาบันการเงินสามารถใช้รองรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่อ การลงทุน โดยองค์ประกอบของเงินกองทุนจะครอบคลุมมากกว่าส่วนของผู้ถือหุ้น โดยรวมถึงตราสารหนี้ที่มีลักษณะคล้ายหุ้น และเงินสำรองที่สถาบันการเงินได้เก็บไว้แล้วสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติอีกด้วย เงินกองทุนจะเป็นตัววัดความมั่นคงของธนาคาร ดังนั้นจึงต้องมีเงินกองทุนอย่างเพียงพอเพื่อเป็นการรองรับการขาดทุนของธนาคาร และให้ธนาคารสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยไม่เกิดความเสียหายต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ที่มาใช้บริการ<sup>18</sup>

องค์ประกอบของเงินกองทุน จะแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้น ดังนี้

เงินกองทุนชั้นที่ 1 คือ เงินทุนปกติของธนาคาร ซึ่งถือว่าเป็นเงินกองทุนหลัก ได้แก่ ทุนชำระแล้ว ส่วนล้ามูลค่าหุ้น และรวมถึงกำไรสะสมที่เหลือจากการปันผลแล้ว

เงินกองทุนชั้นที่ 2 คือ เป็นเงินกองทุนส่วนเพิ่ม ได้แก่ เงินที่ได้จากการตีราคาที่ดินหรืออาคาร เงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติ เงินที่ได้จากการออกหุ้นบุริมสิทธิชนิดสะสมเงินปันผล ตราสารหนี้ด้อยสิทธิระยะยาวและตราสารที่มีลักษณะคล้ายหุ้น

<sup>18</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/08\\_Capital\\_Adequacy.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/08_Capital_Adequacy.pdf).

### 2.1.9 การคุ้มครองผู้บริโภค<sup>19</sup>

ปัจจุบันการคำนึงถึงผู้บริโภคได้มีความสำคัญ ไม่ว่าการประกอบธุรกิจแบบไหนจะต้องคำนึงถึงผู้บริโภคมาเป็นอันดับหนึ่ง แม้แต่สถาบันการเงินยังต้องมีการกำหนดถึงการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เช่นกัน เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการ โดยมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกมาเพื่อใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การให้ธนาคารเปิดเผยข้อมูลอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ การให้เปิดเผยอัตราค่าธรรมเนียมทั่วไป เช่น ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวเงินฝากและเงินกู้ด้วย การให้เปิดเผยอัตราดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมของบัตรเครดิต เนื่องจากปัจจุบันการให้บริการบัตรเครดิตได้ขยายตัวและมีผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก ดังนั้นการกำหนดให้ธนาคารที่ได้ให้บริการด้านบัตรเครดิตจำเป็นต้องเปิดเผยถึงข้อมูลที่ลูกค้าควรได้ รวมถึงรายละเอียดอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อลูกค้า ธนาคารจำเป็นต้องมีการกำหนดการดำเนินงานให้มีความชัดเจน อย่าให้เกิดการเอาเปรียบลูกค้าได้ เช่น เรื่องของสัญญาค่าประกันทุกฉบับจำเป็นต้องระบุเงินต้นในการกู้ด้วย หรือในกรณีที่ถูกค่าไปทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารไม่ว่าลักษณะใด ทางธนาคารจะต้องให้ใบเสร็จ หรือเอกสารต่าง ๆ ที่ได้บ่งบอกถึงการได้ทำธุรกรรมนั้นให้แก่ลูกค้าด้วย

## 2.2 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อของสถาบันการเงิน

การวิเคราะห์สินเชื่อถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญในระดับต้น ๆ ของสถาบันการเงิน เนื่องมาจากการให้สินเชื่อเป็นธุรกรรมที่ประชาชนให้ความสนใจในการทำธุรกรรมชนิดนี้กับสถาบันการเงินมาเป็นอันดับแรก ดังนั้นการวิเคราะห์สินเชื่อจึงเป็นเรื่องที่สถาบันการเงินจะต้องมีการใส่ใจ และเรียนรู้ถึงระบบกฎเกณฑ์ให้เป็นอย่างดี มิเช่นนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นจะตกอยู่กับสถาบันการเงินโดยตรง ทั้งเรื่องของความเสี่ยงและปัญหาการขาดทุน

### 2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการวิเคราะห์สินเชื่อ

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการวิเคราะห์สินเชื่อ มีหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ อยู่ 7 ประการด้วยกันที่ทางสถาบันการเงินจะต้องใช้ในการพิจารณาการให้สินเชื่อ ซึ่งแต่ละหลักเกณฑ์

<sup>19</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. การคุ้มครองผู้บริโภค [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/09\\_Protect\\_Consumer.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/09_Protect_Consumer.pdf).

จะมีทั้งแหล่งข้อมูลและเครื่องบ่งชี้ทั้งในทางด้านปริมาณ (Quantitative) และในเชิงคุณภาพ (Qualitative) โดยหลักเกณฑ์ทั้ง 6 ประการมีดังนี้<sup>20</sup>

2.2.1.1 หลักประกันหรืออัตราความเสี่ยง (Safety) คือ หลักทรัพย์หรือความแตกต่างของวงเงินกู้ ความมั่นคงในทรัพย์สิน รวมทั้งการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาอาจจะมาจากการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน (Ratio Analysis) เช่นการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงิน (Liquidity Ratio) รวมทั้ง การวิเคราะห์หลักทรัพย์และความแตกต่างในมูลค่าของวงเงินกู้ และการป้องกันสินทรัพย์ (Assets Protection)

2.2.1.2 ความสามารถของกิจการในการสร้างกำไร (Profitability) คือ การวิเคราะห์หาจุดคุ้มทุน (Break-Even-Point) หรือการประมาณการทางการเงิน โดยข้อมูลหรือเครื่องบ่งชี้จะมาจากการพยากรณ์การขาย (Sales Forecast) หรือการคาดคะเนฐานะทางการเงินจากงบดุล งบกำไรขาดทุน

2.2.1.3 สภาพคล่องของทรัพย์สิน (Liquidity) สามารถพิจารณาได้จากบัญชีงบดุล (Balance Sheet Protection)

2.2.1.4 ภาวะการหมุนเวียนของเงินทุน (Mobility) โดยทำการวิเคราะห์จากกระแสการหมุนเวียนของเงิน (Flow of Funds)

2.2.1.5 ความสามารถและความชำนาญในด้านเทคนิคและการบริหาร (Technical & Managerial Skills) สามารถทำการพิจารณาได้จากระบบการผลิต ควบคุมคุณภาพและกลวิธีทางการตลาด โครงสร้างและการบริหารภายใน เป้าหมายและการบริหารงานระยะสั้นระยะยาว แผนการดำเนินงานระยะสั้นระยะยาว และแผนพัฒนาบุคคล

2.2.1.6 อนาคตของธุรกิจและการประกอบกิจการ คือ แผนพัฒนาธุรกิจและการขยายสาขา หรือการปรับปรุงการดำเนินแนวธุรกิจ (Business Development and Diversification)

---

<sup>20</sup>

ชรินทร์ พิทยาวิวิธ, การบริหารสินเชื่อสถาบันการเงินครบวงจร (กรุงเทพมหานคร: อักษรโสมกอน, 2547), หน้า 5.

หลักเกณฑ์ทั้ง 6 ประการนี้เป็นเพียงหลักทั่วไปในการพิจารณาสินเชื่อ โดยเป็นการตั้งไว้เป็นแนวทางแก่สถาบันการเงินในการนำไปปรับใช้ในการให้สินเชื่อ อาจจะมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ตามความเหมาะสมในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้

## 2.2.2 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อแบบ 5 P's Credit

2.2.2.1 ผู้ขอสินเชื่อ (People) สถาบันการเงินมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ขอสินเชื่อให้เป็นอย่างดี โดยทำการพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้กู้ รวมทั้งดูถึงความตั้งใจจริงและความสามารถในการชำระหนี้ของตัวผู้ขอสินเชื่อ

2.2.2.2 วัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อ (Purposes) เป็นการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม ซึ่งวัตถุประสงค์นี้จะมีจุดเด่นอยู่ 2 ประการ คือ อำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้ขอกู้ยืม เมื่อได้เงินไปใช้จ่าย หรือลงทุนตามวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดรายได้ หรือผลกำไรกลับมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามข้อตกลง และวัตถุประสงค์จะต้องสามารถสนองต่อเจ้าหนี้ได้ คือ การได้รับชำระหนี้และได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากเงินลงทุนเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนผล<sup>21</sup>

2.2.2.3 การชำระเงิน (Payment) คือ การชำระเงินคืนของผู้กู้ โดยเป็นการทำให้สถาบันการเงินได้รับเงินคืนพร้อมทั้งได้ผลตอบแทนกลับมาในรูปของดอกเบี้ย

2.2.2.4 หลักประกัน (Protection) เป็นตัวป้องกันและผ่อนความเสี่ยงให้แก่สถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของผู้กู้ได้เป็นอย่างดี

2.2.2.5 ความเจริญก้าวหน้าในกิจการ (Prospective) เป็นการพิจารณาถึงผลการดำเนินธุรกิจของกิจการที่ได้มาขอสินเชื่อ

## 2.2.3 หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อแบบ 6C's Credit

หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์สินเชื่อแบบ 6C's Credit เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณค่าทางสินเชื่อ ซึ่งพนักงานทางด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินทุกคนจะได้รับการ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7



อบรมในเรื่องการวิเคราะห์แบบ 6C's เพราะถือว่าเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์สินเชื่อ โดย6C's ประกอบไปด้วย<sup>22</sup>

2.2.3.1 คุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ (Character) เป็นการพิจารณาคุณสมบัติประการแรกของผู้ให้สินเชื่อในการดูลักษณะของผู้ขอสินเชื่อ โดยดูจากลักษณะนิสัยของผู้ขอสินเชื่อ ประกอบกับพฤติกรรมของผู้ขอสินเชื่อ เช่น ความซื่อสัตย์ ความมั่นคง ซึ่งจะแสดงออกมาจากความตั้งใจในการชำระหนี้ รวมทั้งอาชีพการงานของผู้ขอสินเชื่อที่มีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด โดยอาจพิจารณาจากพฤติกรรมดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การพิจารณาสินเชื่อจากคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ<sup>23</sup>

พฤติกรรม	ข้อมูลการพิจารณา	
	บุคคล	ธุรกิจ
ความรับผิดชอบ	ประวัติการชำระหนี้	อุปนิสัยฝ่ายบริหาร
ความมั่นคง	เรื่องที่อยู่อาศัย	ประวัติการชำระหนี้ของธุรกิจ
ความซื่อสัตย์สุจริต	ลักษณะงานที่ทำ	ประวัติการถูกฟ้องร้อง
ความตรงต่อเวลา	ฐานะทางสังคม	การล้มละลาย
ความเสมอต้นเสมอปลาย	ความเห็นของผู้ที่คุ้นเคยและใกล้ชิด	ฐานะของกิจการและการเติบโต
		นโยบายการชำระหนี้
		วิธีการชำระหนี้

2.2.3.2 ความสามารถในการชำระหนี้ (Capacity) พิจารณาจากความสามารถในการหารายได้จากการประกอบอาชีพหรือการทำธุรกิจ ซึ่งจะเป็นการส่งผลต่อการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อเป็นอย่างมาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>22</sup> กฤษฎา สังขมณี, การจัดการสินเชื่อ (กรุงเทพมหานคร: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2547), หน้า 83.

<sup>23</sup> ภิเชก ชัยนิรันดร์, การบริหารสินเชื่อ (กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2544), หน้า 69.

ตารางที่ 2 การพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้<sup>24</sup>

คุณสมบัติ	ข้อมูลพิจารณา	
	บุคคล	ธุรกิจ
รายได้ประจำ	เงินเดือนและรายได้อื่น ๆ	ยอดขาย
ความสามารถในการหารายได้	ลักษณะของงานที่ทำ	กำไร
หนี้สินที่มีอยู่	ความสามารถในการทำงาน	ลักษณะและขนาดของธุรกิจ
รูปแบบการใช้จ่าย	ความมั่นคงของสถานที่ทำงาน	เครื่องหมายการค้า
	ลักษณะหนี้	นโยบายการบริหารและการตลาด
	ลักษณะของครอบครัว	หนี้สินทั้งระยะยาวและระยะสั้น
	ระดับการครองชีพ	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

2.2.3.3 เงินทุน (Capital) หมายถึง ทรัพยากรทางการเงินของผู้ขอสินเชื่อ พิจารณาจากฐานะความมั่นคงทางการเงินของบุคคล โดยดูมูลค่าทรัพย์สินมากกว่าหนี้สินในปัจจุบันอยู่เท่าใด ซึ่งจะเป็นตัวที่ทำให้สถาบันการเงินสามารถพิจารณาการอนุมัติให้สินเชื่อได้ง่าย โดยส่วนใหญ่สถาบันการเงินจะอนุมัติเงินสินเชื่อให้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนทรัพย์สินที่มีอยู่

2.2.3.4 หลักประกัน (Collateral) คือ ทรัพย์สินที่ผู้ขอสินเชื่อนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ในอนาคต และป้องกันความเสี่ยงต่อหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยจะช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งหลักประกันอาจจะเป็นทรัพย์สินหรือใช้บุคคลค้ำประกันก็ได้ สถาบันการเงินจะใช้หลักในการพิจารณาหลักประกัน คือ สภาพคล่องของหลักประกัน มูลค่าของหลักประกัน โดยมากแล้วสถาบันการเงินหรือผู้ให้สินเชื่อจะมุ่งต่อหลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากเป็นหลักประกันที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด

โดยหลักประกันที่สามารถนำมาใช้ในการค้ำประกันสินเชื่อต่อธนาคารนั้น ผู้ขอสินเชื่ออาจจัดหาหลักประกันอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ เพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ธนาคาร ไม่ว่าจะเป็นการจำนอง จำน่า หรือค้ำประกัน ซึ่งอาจจะเป็นการจดจำนอง อสังหาริมทรัพย์ การจำนำสินค้า การจำนำทองคำแท่ง การจำนำใบหุ้นหรือพันธบัตรรัฐบาลไทย การนำเงินฝากมาเป็นประกัน หรือการใช้บุคคลในการค้ำประกัน<sup>25</sup> เป็นต้น

<sup>24</sup> อ่างแล้ว, เซิงอรรถที่ 23. หน้า 71

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73

2.2.3.5 สภาพทางเศรษฐกิจ (Conditions) คือ สภาพทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ส่งผลทำให้ฐานะของผู้ขอสินเชื่อเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลง อาจเกิดจากกฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ อาจส่งผลกระทบต่อผู้ขอสินเชื่อได้ทั้งสิ้น

ตัวอย่างของปัจจัยที่เกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ช่วงเวลาของที่สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ราคาสินค้าแปรปรวน การเปลี่ยนแปลงระเบียบและการบริหารของรัฐบาล การแข่งขันทางการค้า อัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

2.2.3.6 ประเทศที่ติดต่อด้วย (Country) เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ในปัจจุบันนี้จะต้องนำมาพิจารณา เนื่องจากเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงอยู่หลายประการ เช่น ภาวะทางการเมือง ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น โดยความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องของเรื่องนี้ คือ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ การกีดกันทางการค้า กฎระเบียบของการค้าโลก เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการประมาณการรายรับและส่งผลกระทบต่อชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อได้

## 2.3 การจัดชั้นสินทรัพย์ การกันเงินสำรอง และการปรับโครงสร้างหนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 31/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรองของสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินถือปฏิบัติโดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 2.3.1 การจัดชั้นสินทรัพย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการจัดชั้นสินทรัพย์ออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

2.3.1.1 สินทรัพย์จัดชั้นสูง เช่น สิทธิเรียกร้องที่ได้ปฏิบัติการโดยสมควรเพื่อให้ได้รับชำระหนี้แต่ไม่มีทางที่จะได้รับชำระหนี้แล้ว เช่น ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย เป็นคนสาบสูญ หรือไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะชำระหนี้ได้ ลูกหนี้เลิกกิจการ สถาบันการเงินได้ฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลาย เป็นต้น

2.3.1.2 สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ เช่น ลูกหนี้ค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเป็นระยะเวลารวมกันเกินกว่า 12 เดือนนับแต่วันถึงกำหนดชำระ เป็นต้น

2.3.1.3 สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย เช่น ลูกหนี้ค้างชำระเงินต้น หรือ ดอกเบี้ยเป็นระยะเวลารวมกันเกินกว่า 6 เดือนนับแต่วันถึงกำหนดชำระ ลูกหนี้ที่ศาลมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์แล้ว ลูกหนี้ที่หยุดดำเนินกิจการหรือเลิกกิจการ ลูกหนี้ที่ประวิงการชำระหนี้ ลูกหนี้ที่ สถาบันการเงินติดต่อไม่ได้ เป็นต้น

2.3.1.4 สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น ลูกหนี้ค้างชำระ เงินต้น หรือดอกเบี้ยเป็นระยะเวลารวมกันเกินกว่า 3 เดือนนับแต่วันถึงกำหนดชำระ เป็นต้น

2.3.1.5 สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษหรือสินทรัพย์จัดชั้น ควบคุมระวัง เช่น ลูกหนี้ค้างชำระเงินต้น หรือดอกเบี้ยเป็นระยะเวลารวมกันเกินกว่า 1 เดือนนับแต่วัน ถึงกำหนดชำระ เป็นต้น

2.3.1.6 สินทรัพย์จัดชั้นปกติ เช่น ลูกหนี้ที่ไม่ผิดนัดชำระ ลูกหนี้ ที่ไม่เข้าข่ายเป็นลูกหนี้จัดชั้นสูญ สงสัยจะสูญ สงสัยต่ำกว่ามาตรฐาน หรือกล่าวถึงเป็นพิเศษ (หรือ ควบคุมระวังเป็นพิเศษ) เป็นต้น

### 2.3.2 การกันเงินสำรอง

ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 31/2551 เรื่องหลักเกณฑ์ การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรองของสถาบันการเงิน ซึ่งสามารถสรุปออกมาเป็นตารางได้ ดังนี้

ตารางที่ 3 การกันสำรองตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย

สินทรัพย์จัดชั้น	การกันสำรอง
สินทรัพย์จัดชั้นสูญ	ให้สถาบันการเงินตัดออกจากบัญชีทั้งจำนวน
สินทรัพย์จัดชั้นจะสูญ	ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองในอัตราร้อยละ 100
สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย	ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองในอัตราร้อยละ 100
สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองในอัตราร้อยละ 100
สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ	ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองโดยใช้ยอดคงค้างของต้นเงินที่ไม่รวม ดอกเบี้ยค้างรับ โดยให้กันสำรองในอัตราร้อยละ 2
สินทรัพย์จัดชั้นปกติ	ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองโดยใช้ยอดคงค้างของต้นเงินที่ไม่รวม ดอกเบี้ยค้างรับ โดยให้กันสำรองในอัตราร้อยละ 1

ที่มา : ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สนส. 31/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรองของสถาบัน การเงิน

### 2.3.3 การปรับโครงสร้างหนี้<sup>26</sup>

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ทั่วไปและหนี้ที่มีปัญหา เพื่อให้สถาบันการเงินมีโอกาสได้รับชำระหนี้คืนสูงสุด หรือเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินกิจการทั้งต่อลูกหนี้และต่อสถาบันการเงิน

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั่วไป คือ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ไม่ได้มีส่วนสูญเสีย เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ โดยมีการตกลงให้มีระยะเวลาปลอดหนี้ โดยลูกหนี้อย่างง่าย หรือชำระดอกเบี้ยในอัตราที่ระบุไว้ในสัญญาเดิม และสถาบันการเงินวิเคราะห์แล้วคาดว่าจะได้รับชำระเงินต้นและดอกเบี้ยได้อย่างครบถ้วนตามสัญญาการให้กู้ยืม

การปรับโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา คือ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีการสูญเสียเนื่องจาก

(1) มีการลดต้นเงินหรือดอกเบี้ยค้างรับที่บันทึกเป็นรายได้แล้วให้ลูกหนี้ หรือ

(2) มีผลขาดทุนจากการรับโอนทรัพย์สินที่มีมูลค่าราคายุติธรรมต่ำกว่ายอดหนี้ที่ตัดจำหน่ายไป หรือ

(3) มีการผ่อนปรนเงื่อนไขในการชำระหนี้ ซึ่งทำให้มูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดต่ำกว่ามูลหนี้ตามบัญชีของลูกหนี้รวมดอกเบี้ยค้างรับที่บันทึกเป็นรายได้แล้ว หรือ

(4) มีส่วนสูญเสียจากการคำนวณโดยใช้มูลค่ายุติธรรมของหนี้หรือการใช้มูลค่ายุติธรรมของหลักประกัน หรือมีส่วนสูญเสียจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ อันเนื่องมาจากเหตุผลอื่น เช่น การแปลงหนี้เป็นทุน เป็นต้น

<sup>26</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. แนวนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างหนี้.

### 3. ความทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันการเงินรายย่อย

สถาบันการเงินรายย่อยได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย รวมถึงการจัดให้มีการบริการทางการเงินแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยรวมถึงผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจของตน โดยการบริการทางการเงินโดยทั่วไปจะหมายถึงการออมและการให้สินเชื่อ แต่อย่างไรก็ตามสถาบันการเงินรายย่อยยังมีการให้บริการด้านอื่น ๆ อีกด้วย เช่น บริการด้านการประกันภัย (Insurance) การบริการในการชำระเงิน เป็นต้น

สถาบันการเงินรายย่อยยังเป็นศูนย์กลางทางการเงิน และยังเป็นศูนย์กลางในการบริการของชุมชน เช่น การสร้างกลุ่มทางการเงิน การพัฒนาทางการเงิน การให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการเงิน และรวมถึงการจัดการทางด้านกองทุนให้แก่สมาชิกในกลุ่ม ดังนั้นสถาบันการเงินรายย่อยจึงเป็นทั้งศูนย์กลางทางการเงินและสังคม

#### 3.1 ความหมายของสถาบันการเงินรายย่อย

ความหมายของคำว่าสถาบันการเงินรายย่อยจะมีผู้นิยามให้ความหมายที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

สถาบันการเงินรายย่อย หมายถึง การให้บริการของธนาคารแก่บุคคลผู้มีรายได้น้อย (lower-income) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน (poor)<sup>27</sup>

สถาบันการเงินรายย่อย หมายถึง การให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าผู้มีรายได้น้อย รวมถึงผู้ประกอบการและผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว ที่ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของธนาคารได้<sup>28</sup>

สถาบันการเงินรายย่อย หมายถึง การให้บริการทางการเงินแก่คนยากจน และลูกค้าผู้มีรายได้น้อย โดยจะเป็นการให้บริการทางการเงินและการกู้ยืมจากสถาบันการเงินรายย่อย โดยสถาบันการเงินรายย่อยจะใช้วิธีการให้กู้ขนาดเล็ก โดยอาจจะมีการวางหลักประกันจำนวนน้อย หรือไม่มีหลักประกันก็ได้ โดยวิธีการนี้รวมถึงการกู้ยืมแบบกลุ่มและหนี้สิน การออมก่อนการ

<sup>27</sup> Robert Peck Christen, Timothy R. Lyman, Richard Rosenberg, Microfinance Consensus Guidelines (USA: The united States of America, 2003), p.5.

<sup>28</sup> Wikipedia, Microfinance [Online], 1 August 2010. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/Microfinance>.

กู้ยืม การเพิ่มขึ้นของขนาดสินเชื่อและการรับประกันการเข้าถึงเงินกู้ยืมในอนาคตหากผู้ชำระเงินกู้ยืมได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว<sup>29</sup>

สถาบันการเงินรายย่อย หมายถึง รูปแบบการให้บริการของธนาคารที่ได้ให้บริการแก่ผู้ว่างงาน หรือผู้มีรายได้น้อยเป็นรายบุคคล หรือเป็นกลุ่ม ซึ่งเป็นผู้ที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงการใช้บริการของสถาบันการเงิน โดยมีเป้าหมายของการให้บริการ คือ การให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการให้บริการทั้งทางด้านการออมทรัพย์ การขอสินเชื่อ รวมทั้งการประกันภัย<sup>30</sup>

ดังนั้นจากความหมายที่ได้มีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับสถาบันการเงินรายย่อยไว้สามารถสรุปความหมายของคำว่าสถาบันการเงินรายย่อยได้ดังนี้

สถาบันการเงินรายย่อย คือ สถาบันการเงินที่ได้เปิดให้บริการแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินไม่ว่าจะเป็นการออมทรัพย์หรือการขอสินเชื่อ โดยสถาบันการเงินรายย่อยจะต้องมีการให้บริการที่เข้าถึงประชาชนทุกพื้นที่ไม่จำกัดแต่ในชุมชนเมือง จะต้องมีการกระจายการดำเนินงานและการให้บริการไปยังพื้นที่ชนบทได้อย่างทั่วถึง และต้องเป็นสถาบันการเงินที่มีความเข้าใจถึงความต้องการทางการเงินของประชาชนชาวฐานรากได้เป็นอย่างดี

### 3.2 ลักษณะทั่วไปของสถาบันการเงินรายย่อย

#### 3.2.1 ลักษณะการดำเนินงานทั่วไปของสถาบันการเงินรายย่อย

ลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยโดยทั่วไป ได้มีการดำเนินงานในเรื่องการให้กู้ในจำนวนน้อยซึ่งอยู่ในรูปแบบของเงินทุนหมุนเวียน (working capital) การประเมินการกู้และการลงทุน การให้หลักประกันทดแทน เช่น การค้ำประกันแบบรวมกลุ่มหรือการบังคับการออมเงิน รวมถึงการควบคุมและการจัดสรรสินเชื่อที่ทันสมัย

<sup>29</sup> Microfinance Gateway, What is Microfinance? [Online], 1 August 2010. Available from: <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.9183/#1>.

<sup>30</sup> Investopedia, What Does Microfinance Mean? [Online]. 20 August 2010. Available from: <http://www.investopedia.com/terms/m/microfinance.asp>.

ดังนั้น การดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากสถาบันการเงินทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงินออมจากประชาชน การให้กู้ยืม (Loan) การบริการโอนเงิน เป็นต้น แต่ความแตกต่างที่สำคัญของสถาบันการเงินรายย่อยกับสถาบันการเงินทั่วไปนั่นก็คือ เรื่องของกลุ่มลูกค้าที่มาใช้บริการซึ่งสถาบันการเงินรายย่อยจะมีกลุ่มลูกค้าที่เป็นประชาชนรายย่อย เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ในเรื่องของการให้กู้ก็ไม่สามารถที่จะปล่อยกู้ให้ได้ในปริมาณเงินจำนวนมากได้ ซึ่งหากปล่อยกู้ในจำนวนเงินที่มากสถาบันการเงินรายย่อยจะเกิดความเสี่ยงแก่ตัวธนาคารเอง ดังนั้นการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยจะต้องมีความละเอียด ต้องคำนึงถึงกลุ่มลูกค้า คำนึงถึงความเสี่ยงของธนาคาร และคำนึงถึงผลกระทบต่าง ๆ ในทุก ๆ ด้านมากกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

### 3.2.2 กลุ่มผู้มีความต้องการใช้บริการจากสถาบันการเงินรายย่อย

กลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินรายย่อย มิได้มีแต่กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย (Micro entrepreneurs) ที่มีความต้องการในการใช้เงินเท่านั้น ยังหมายรวมถึงกลุ่มลูกค้าที่มีความยากจนหรือขาดแคลนเงินทั้งในตัวเมืองและชนบท เช่น ผู้ทำการค้า หาบเร่ แผงลอย เป็นต้น ที่มีความต้องการนำเงินไปประกอบกิจการ ต้องการใช้จ่ายในสภาวะการฉุกเฉิน นำไปปรับปรุงที่อยู่อาศัย นำไปใช้ในการบริโภค รวมทั้งนำไปเป็นกองทุนกู้ยืมในสังคม ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเรียกกันว่า คนจน หรือผู้ต้องการเงิน และยังหมายรวมถึงประชาชนทั่วไปอีกด้วย ที่สามารถมาใช้บริการในสถาบันการเงินรายย่อยได้ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่ผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มผู้ใช้บริการของสถาบันการเงินรายย่อยสามารถมีได้ทุกกลุ่มแต่จะเน้นการให้บริการแก่ประชาชนชาวฐานรากเป็นหลัก โดยเป็นไปตามหลักการของธนาคารที่ได้วางไว้

### 3.2.3 ลักษณะของสถาบันการเงินรายย่อยที่ดี

สถาบันการเงินรายย่อยที่จะให้บริการแก่ประชาชนรายย่อยได้ดีนั้น ตัวสถาบันการเงินรายย่อยจะต้องมีความแข็งแกร่ง มั่นคง และมีประสิทธิภาพ โดยลักษณะของสถาบันการเงินรายย่อยที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1 ต้องมีลักษณะเล็ก การที่สถาบันการเงินรายย่อยมีขนาดเล็ก จะทำให้การควบคุมดูแลแต่ละองค์กรจะเป็นไปได้ง่าย สะดวกต่อการให้บริการ และสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้เป็นอย่างดี และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือสาขาย่อยที่จะกระจายออกไปยังท้องที่อีกด้วย



2. การให้สินเชื่อที่สะดวก ง่าย และรวดเร็ว เป็นลักษณะที่ดีสถาบันการเงินรายย่อยและตัวของลูกค้าที่เข้ามาทำธุรกรรม เนื่องจากการมีขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่ยุ่งยาก อำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการ และมีความรวดเร็ว นั้น ย่อมเป็นที่พึงพอใจแก่ผู้มาเข้าใช้บริการเป็นอย่างยิ่ง

3. มีทางเลือกในการใช้หลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ได้ เพราะการให้มีทางเลือกในการใช้หลักทรัพย์ในการค้ำประกัน จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนรายย่อยอย่างมาก เนื่องจากผู้กู้สามารถเลือกหลักทรัพย์ที่ตนมีอยู่มาใช้ในการค้ำประกันได้ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของธนาคาร ซึ่งหลักทรัพย์อาจจะเป็นบ้าน ที่ดิน เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ การให้บุคคลมาค้ำประกัน หรือจะเป็นการค้ำประกันแบบรวมกลุ่ม ซึ่งทุกอย่างย่อมเป็นผลดีต่อตัวผู้กู้ และทำให้สามารถดึงให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้เป็นอย่างดี

4. การจัดสรรเงินกู้ให้อีกครั้ง เมื่อได้มีชำระเงินกู้ครั้งก่อนเสร็จแล้ว เนื่องจากผู้กู้มันเป็นประชาชนที่มีรายได้น้อย การกู้เงินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถมีแหล่งเงินทุนในการนำไปประกอบอาชีพ ดังนั้นหากผู้กู้ที่มีการชำระเงินตามกำหนดระยะเวลา เท่านั้นที่สามารถที่จะกู้เงินเพิ่มได้อีกในก้อนต่อไป แต่หากไม่สามารถชำระได้ทันกำหนดระยะเวลา และมีความประสงค์ที่จะกู้ใหม่ จะไม่สามารถได้อัตราเงินกู้เดิมแต่จะต้องถูกลดลงเพื่อเป็นการลงโทษต่อการไม่ตรงต่อเวลา ซึ่งเป็นอีกหนทางหนึ่งที่ทำให้ผู้กู้ต้องเร่งนำเงินมาชำระหนี้เงินกู้ก่อนเก่าเพื่อทำการรักษาเครดิตทางการเงินไว้ในการกู้ครั้งต่อไป และลดปัญหาการเกิดหนี้สูญได้ก็อีกทางหนึ่งด้วย

5. อัตราดอกเบี้ยจะต้องครอบคลุมทุกการทำธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินรายย่อย

6. ต้องมีอัตราการชำระคืนเงินกู้ในระดับสูง การได้รับชำระหนี้เงินกู้คืนมาในระดับสูง เป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงาน สะท้อนความเป็นอยู่และความร่วมมือของคนในท้องถิ่น

7. การให้บริการจะต้องมีสถานที่ที่สะดวก เนื่องจากจะต้องมีการให้บริการประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการทางการเงินได้ ดังนั้นการที่สถาบันการเงินรายย่อยได้ตั้งสถานที่การให้บริการที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการใช้บริการ และครอบคลุมทุกท้องถิ่นที่ไม่มีบริการทางด้านการเงินเข้าถึง จะเป็นอีกหนึ่งแรงดึงดูดใจให้ลูกค้าเข้ามาสู่ระบบการเงินได้เป็นอย่างดี

### 3.2.4 วัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินรายย่อย

สถาบันการเงินรายย่อยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อสนองความต้องการทางการเงินให้แก่ประชาชนมีรายได้น้อย โดยเป้าหมายของสถาบันการเงินรายย่อย คือ การพัฒนาความต้องการทางการเงินที่ธนาคารโดยทั่วไปไม่สามารถให้บริการได้ ซึ่งวัตถุประสงค์โดยทั่วไป คือ

1. การลดความยากจน เนื่องจากสถาบันการเงินรายย่อย เป็นสถาบันที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อย หรือมีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ การที่กลุ่มคนเหล่านี้มาใช้บริการจากสถาบันการเงินรายย่อย สามารถทำให้มีแหล่งเงินทุนไปต่อยอดในการทำธุรกิจ หรือนำไปประกอบอาชีพเพื่อเป็นการสร้างงานให้แก่ตนเอง และนำไปจุนเจือครอบครัวได้

2. การสนับสนุนให้มีการทำธุรกิจรูปแบบใหม่ รวมทั้งการกระจายการลงทุนในทุกกิจกรรม และต้องการขยายความเติบโตทางธุรกิจที่มีอยู่ เนื่องจากสถาบันการเงินรายย่อยได้เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก หรือผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวสามารถมาใช้บริการในการกู้ยืมเงินไปต่อยอดโอกาสทางธุรกิจได้ จึงทำให้ผู้ที่ขาดแคลนเงินทุน หรือมีเงินทุนในการประกอบธุรกิจไม่เพียงพอสามารถมาขอสินเชื่อในการประกอบธุรกิจได้

### 3.3 แนวทางในการกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อย

สถาบันการเงินรายย่อยเป็นสถาบันการเงินที่จะต้องมีความเสี่ยงสูงในการกำกับดูแล เช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั่วไป เพื่อให้การดำเนินงานมีความมั่นคง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยได้กำหนดลักษณะการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยไว้ดังนี้

3.3.1 หลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจ ได้อนุญาตให้ประกอบธุรกิจเพื่อให้บริการแก่ลูกค้าและสามารถทำธุรกรรมเพื่อบริหารสินทรัพย์หรือหนี้สิน และเพื่อป้องกันความเสี่ยงของสถาบันการเงินรายย่อยเอง ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อย หรือธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ไว้ดังนี้<sup>31</sup>

<sup>31</sup> ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่สนส.10/2552 เรื่องขอบเขตการประกอบธุรกิจและขอบเขตการทำธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

- เรื่องธุรกิจเพื่อการให้บริการลูกค้า โดยสามารถประกอบธุรกิจพื้นฐานของธนาคารพาณิชย์ได้ คือ การให้สินเชื่อแก่ลูกค้าโดยจำกัดวงเงินตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ รวมถึงการรับฝากเงิน รับชำระเงินซึ่งเป็นธุรกรรมพื้นฐานของธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งยังสามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยเงินตราต่างประเทศโดยต้องดำเนินการภายใต้การกำหนดตามประกาศของกระทรวงการคลัง พร้อมทั้งยังสามารถมีบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศที่ต่างประเทศและสามารถส่งเงินตราต่างประเทศออกไปสำรองไว้เป็นบัญชีเงินฝาก และยังสามารถดำเนินธุรกิจอื่นที่มีความสำคัญต่อการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินได้ เช่น การเรียกเก็บเงินตามตัว การรับอาวัล การค้ำประกัน เป็นต้น

- ธุรกิจที่ห้ามสถาบันการเงินรายย่อยประกอบกิจการ เช่น ธุรกิจการค้าตราสารหนี้ ธุรกิจการค้าหลักทรัพย์ที่เป็นหน่วยลงทุน ธุรกิจที่เกี่ยวกับอนุพันธ์ทางการเงิน ธุรกิจซื้อขายล่วงหน้า เป็นต้น เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยได้ง่าย ดังนั้นทางธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้บัญญัติห้ามไว้มิให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว

ดังนั้นการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยควรต้องนำหลักเกณฑ์ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินรายย่อยไว้นามาปรับใช้เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ และลดปัญหาความเสี่ยงที่อาจจะเกิดแก่สถาบันการเงินรายย่อยเอง

### 3.4 สถาบันการเงินเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 และ 2 (Financial sector master plan)

แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน คือ การกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และแผนดำเนินการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย และในการกำหนดนโยบายสถาบันการเงินในระยะ 5 – 10 ปีข้างหน้า โดยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินนี้ได้เกิดจากการร่วมมือกันนำเสนอของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายจะได้มาจากการทำการสำรวจความต้องการของผู้ใช้บริการทางการเงินว่ามีความต้องการในสิ่งใด การบริการที่มีอยู่พอเพียงหรือไม่ และปัญหาอะไรบ้างที่ต้องได้รับการแก้ไข และนำมากำหนดในแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้บริการ

และสามารถแก้ไขปัญหาทางการเงินได้อย่างตรงจุด<sup>32</sup> ซึ่ง ณ ปัจจุบันนี้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ได้ใช้อยู่ คือ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ซึ่งมีกำหนดระยะการดำเนินงานนโยบายระหว่างปี พ.ศ.2553 – 2557 โดยเป็นแผนที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ที่ได้วางกรอบการพัฒนาระบบสถาบันการเงินไว้ในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2551

โดยแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 และ ระยะที่ 2 มีเนื้อหาของนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ดังต่อไปนี้

### 3.4.1 แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 หรือ FSMP I

แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่จำเป็นของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสริมสร้างระบบการเงินให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้ สร้างความสมดุลระหว่างตลาดสินเชื่อและตลาดทุน และส่งเสริมกลไกให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรม ซึ่งสาระสำคัญของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 ที่มีต่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย คือ การส่งเสริมบริการทางการเงินให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์อย่างทั่วถึง และส่งเสริมการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรทางการเงินชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อตอบสนองความต้องการบริการทางการเงินขั้นพื้นฐาน และปรับบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้สามารถให้บริการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยถือว่าเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้มีบริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ช่วยแก้ปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงการรับบริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยโดยทำการส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่แล้วให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยทั้งในเมืองและชนบท

### 3.4.2 แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 หรือ FSMP II

แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 เป็นแผนการดำเนินงานที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 โดยแผนที่ 2 มีรายละเอียดในเรื่องของการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย คือ ได้จัดให้มีการส่งเสริมการเข้าถึงสถาบันการเงิน โดยมีการส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น

---

<sup>32</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ทถาม-ตอบข้อสงสัย แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน [ออนไลน์], 21 ตุลาคม 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/MasterPlan/ Documents/Q\\_A.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/MasterPlan/Documents/Q_A.pdf).

โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อยและผู้มีรายได้น้อย โดยสนับสนุนให้มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อเน้นการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและธุรกิจขนาดเล็กที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งยังมีมาตรการสนับสนุนสถาบันการเงินเอกชนให้มีรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้บริการรายใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินรายย่อยที่ประสบความสำเร็จ เข้ามาให้บริการเพิ่มเติม แต่ทั้งนี้ทางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้พิจารณาในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้บริการรายใหม่เป็นรายกรณีตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สถาบันการเงินภาครัฐสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศไทย

ในปัจจุบันนี้ได้มีสถาบันการเงินภาครัฐเปิดให้บริการแก่ประชาชนอยู่อย่างมาก ซึ่งแต่ละธนาคารมุ่งหวังที่จะให้บริการแก่ประชาชนในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นการออมเงิน การให้สินเชื่อ การโอนเงิน การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งการให้บริการต่างๆ นั้นเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ที่มีความประสงค์จะใช้บริการทางการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินภาครัฐหลายแห่งยังมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนที่มีความสามารถทางการเงิน ยังขาดการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย อันเนื่องมาจากเรื่องของความสามารถทางการเงิน การขาดซึ่งหลักทรัพย์ ทำให้สถาบันการเงินไม่ยอมรับภาระความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากประชาชนกลุ่มนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีสถาบันการเงินภาครัฐที่ได้มีหลักในการดำเนินงานเพื่อเปิดให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยอยู่ นั่นก็คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) รวมทั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ได้มีนโยบายในการดำเนินงานเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเป็นการเฉพาะ ทำให้ประชาชนรายย่อยสามารถมีสถานที่ในการใช้บริการทางการเงินที่สามารถเข้าใช้บริการได้อย่างสะดวก และลดการเกิดปัญหาหนี้ในระบบ ซึ่งรายละเอียดของแต่ละธนาคารที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย มีดังนี้

### 1. สถาบันการเงินภาครัฐเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของประเทศไทย

แม้ว่าสถาบันการเงินจะไม่ได้มีการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลได้มีการสนับสนุนให้สถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มนี้ เพื่อเป็นการสร้างโอกาสทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจึงได้มีสถาบันการเงินเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่ได้มีการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มนี้ อย่างแท้จริง นั่นก็คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดของธนาคารแต่ละแห่งมีดังต่อไปนี้

## 1.1 ธนาคารออมสิน

### 1.1.1 ความทั่วไป

ธนาคารออมสินได้เริ่มดำเนินการขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2456 ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงได้เห็นคุณประโยชน์จากการออมทรัพย์ เพื่อให้ประชาชนรู้จักประหยัดและมีสถานที่ในการเก็บรักษาทรัพย์สินเงินทองให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย จึงได้ทรงจัดตั้งคลังออมสิน ในสังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ ดำเนินธุรกิจภายใต้พระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ.2456 ต่อมาในปี พ.ศ. 2472 คลังออมสินได้สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม ซึ่งมีที่ทำการอยู่ทั่วไป โดยกิจการได้เริ่มแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างกว้างขวาง ต่อมารัฐบาลได้ยกฐานะคลังออมสินเป็นองค์การของรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินธุรกิจในรูปแบบของธนาคาร ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารออมสินตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2490 เป็นต้นมา<sup>1</sup>

### 1.1.2 แนวคิดในการดำเนินการ

ธนาคารออมสินมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ คือ การมุ่งดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ประชาชน รัฐบาล (กระทรวงการคลัง) และพนักงาน โดยให้ความสำคัญกับการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะประชาชนรายย่อยของประเทศ อีกทั้งยังส่งเสริมทั้งด้านการออมและการลงทุน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชน และเป็นฐานในการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป<sup>2</sup> ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของธนาคารออมสินแล้วทำให้เห็นว่าธนาคารออมสินเป็นธนาคารหนึ่งที่มีมุ่งได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนรายย่อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งทางการเงินในระบบได้

การดำเนินงานของธนาคารออมสินนั้นได้มีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อประกอบธุรกรรมทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงินออมสิน การออกพันธบัตรออมสินและการสลากออมสิน การรับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว การทำการรับจ่ายและการรับโอน

<sup>1</sup> รายงานประจำปี 2550 ของธนาคารออมสิน, ประวัติความเป็นมาของธนาคารออมสิน. หน้า 28

<sup>2</sup> ธนาคารออมสิน, นโยบาย แนวทาง และแผนงาน / โครงการ [ออนไลน์], 22 ตุลาคม 2553. แหล่งที่มา: <http://www.gsb.or.th/about/policy.php>.

เงิน การซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย การลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี รวมทั้งการออมสินอื่นๆ<sup>3</sup> อีกด้วย

### 1.1.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

#### 1.1.3.1 กฎหมายแม่บท

ธนาคารออมสินได้ดำเนินกิจการธนาคารภายใต้กฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการบัญญัติการดำเนินงานของธนาคารออมสินไว้ โดยได้มีการกำหนดขอบเขตของการดำเนินธุรกิจ การกำกับควบคุม จัดการธนาคาร กำหนดหลักประกัน การสร้างความมั่นคงให้แก่ธนาคาร รวมทั้งการระบุงการถอนเงินที่ลูกค้าได้ฝากไว้กับธนาคาร และการสอบบัญชีของธนาคารออมสิน

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วทำให้เห็นได้ว่าการจัดตั้งและการดำเนินงานของธนาคารออมสินในเรื่องของการให้สินเชื่อไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นหลักในมาตรา 7 แต่ธนาคารออมสินได้มีการกำหนดเรื่องของการให้สินเชื่อไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารออมสิน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่านโยบายหลักของธนาคารออมสินตั้งแต่เริ่มแรกจะมุ่งเน้นด้านการออมทรัพย์มากกว่าการทำธุรกรรมด้านอื่นๆ จึงทำให้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องของการให้สินเชื่อลงไปเป็นการเฉพาะ

อีกทั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องของการกำกับ ควบคุม และจัดการธนาคารเป็นอย่างมาก ซึ่งได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ กรรมการ และคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องคุณสมบัติ และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น ส่วนในเรื่องอื่น ๆ ทางธนาคารออมสินจะมีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานผ่านพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบภายในของธนาคาร

#### 1.1.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

##### 1) การให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

การให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยของธนาคารออมสินได้เป็นไปตามประกาศของธนาคารออมสิน โดยได้มีการประกาศออกมาเป็นลักษณะของสินเชื่อแต่ละประเภท ซึ่งได้มีการประกาศทั้งทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการประกาศไว้ที่ดำเนินงาน

<sup>3</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489



ธนาคารออมสินทุกสาขาเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงเงื่อนไข กฎเกณฑ์ของสินเชื่อแต่ละประเภท เช่น ประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง การให้สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน (สินเชื่อเยี่ยวยาลูกค้าฐานราก) โดยแต่ละประกาศของธนาคารจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ จำนวนเงินให้กู้ ระยะเวลาการกู้ หลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยในการเรียกเก็บของสินเชื่อแต่ละประเภท ซึ่งการประกาศจะทำให้ผู้กู้ได้ทราบถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการกู้เพื่อจะได้ใช้ในการประกอบในการตัดสินใจการกู้ยืมเงิน ซึ่งแต่ละประกาศของธนาคารออมสินในเรื่องของสินเชื่อจะมีเนื้อหาในลักษณะเดียวกัน

## 2) การจัดชั้นลูกหนี้

ธนาคารออมสินได้มีระบบการจัดชั้นลูกหนี้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ โดยทำการจัดชั้นลูกหนี้ออกเป็น 5 ประเภท คือ ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นสงสัย ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษหรือสินทรัพย์ควรระวังเป็นพิเศษ และลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นปกติ

## 3) การจัดชั้นเงินให้สินเชื่อ<sup>4</sup>

การจัดชั้นเงินให้สินเชื่อของธนาคารออมสิน ได้มีการแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- การจัดชั้นโดยจำแนกตามประเภทสินเชื่อ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น เงินเบิกเกินบัญชี เงินให้กู้ยืม ตั๋วเงิน และลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ
- การจัดชั้นโดยจำแนกตามประเภทธุรกิจและการจัดชั้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อบุคคล สินเชื่อธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อม สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน สินเชื่อเพื่อภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ
- การจัดชั้นโดยจำแนกประเภทตามการจัดชั้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น เงินให้สินเชื่อจัดชั้นปกติ จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน จัดชั้นสงสัย จัดชั้นสงสัยจะสูญ(เกิน 1ปี – 2 ปี และเกิน 2 ปี)

<sup>4</sup> รายงานประจำปี 2551 ธนาคารออมสิน

#### 4) สินเชื่อสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

อำนาจในการประกอบกิจการในการให้สินเชื่อของธนาคารออมสินเป็นไปตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการอันพึงเป็นงานของธนาคารออมสิน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548 ซึ่งตามกฎกระทรวงข้อ 6 ได้ให้อำนาจให้ธนาคารออมสินประกอบกิจการให้สินเชื่ออันมีลักษณะเป็นการให้กู้ยืมเงิน หรือเป็นเจ้าของหนี้เนื่องจากได้จ่าย หรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการธนาคารออมสิน ดังนั้นจากพระราชบัญญัติประกอบกับกฎกระทรวงทำให้ธนาคารออมสินสามารถดำเนินการในการให้สินเชื่อได้

สินเชื่อของธนาคารออมสินมีหลากหลายประเภท เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของลูกค้าผู้มาใช้บริการ เช่น สินเชื่อเพื่อธุรกิจห้องแถว สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารออมสินจะมีการให้บริการทางด้านสินเชื่อหลากหลายรูปแบบ และครอบคลุมทุกกลุ่มประชาชน

สำหรับสินเชื่อที่ได้เน้นให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนั้น ธนาคารออมสินได้มีการจัดให้มีสินเชื่อสำหรับประชาชนกลุ่มนี้อยู่หลายสินเชื่อด้วยกัน เช่น สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน สินเชื่อสานฝันสู่อาชีพ สินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม SMEs เป็นต้น และในปัจจุบันนี้ได้มีสินเชื่อที่ได้ให้บริการแก่แม่ค้าหาบเร่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง และแท็กซี่ ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อตามนโยบายประชากิจวัฒน์ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน จึงทำให้เห็นว่าธนาคารออมสินมีสินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่หลากหลาย และครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ ยกเว้นด้านการเกษตรที่เป็นหน้าที่หลักในการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

##### 1.1.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารออมสิน

สินเชื่อที่ธนาคารออมสินได้ออกมาให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มรายย่อยได้มีอยู่หลากหลายผลิตภัณฑ์ โดยแต่ละผลิตภัณฑ์จะมีวัตถุประสงค์ในการให้สินเชื่อแตกต่างกันออกไป โดยผู้เขียนได้ยกตัวอย่างสินเชื่อที่ได้ออกมาให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยออกมาตามตาราง ดังนี้

### ตารางที่ 4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารออมสิน

หลักเกณฑ์	สินเชื่อโทรทองเอนกประสงค์	สินเชื่อสานฝันสู่ออาชีพ	สินเชื่อแบบจับปล้น
วัตถุประสงค์ของสินเชื่อ	- เพื่อประกอบการค้าหรือการลงทุน ยกเว้น ธุรกิจที่มีความเสี่ยงและไม่ก่อให้เกิดรายได้ - เพื่อการอุปโภคและบริโภค	เพื่อใช้เป็นทุนหรือทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ เป็นค่าใช้จ่าย อื่นๆที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพ และเพื่อใช้ในการดำเนินงานอื่นๆ ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพ	เพื่อเป็นเงินกู้ใช้ในการแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพ อาทิ ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัว ค่าใช้จ่ายกรณีจำเป็นเร่งด่วน ฯลฯ
คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ	- เป็นบุคคลที่มีอาชีพและรายได้แน่นอน - มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาที่ชำระคืน ต้องไม่เกิน 65 ปี - เป็นผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งของธนาคาร	- เป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และเมื่อรวมระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้แล้วไม่เกิน 65 ปี - ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการสินเชื่อสานฝันสู่ออาชีพ - มีถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ประกอบการที่แน่นอนสามารถติดต่อได้ - ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว - ผ่านการฝึกอบรมในการประกอบอาชีพจนสามารถเป็นผู้ประกอบการอาชีพนั้นๆ ได้ - มีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพมาก่อน และต้องการเปลี่ยนอาชีพหรือประกอบอาชีพเสริม	- เป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุ 20 ปีบริบูรณ์ และ ไม่เกิน 65 ปี - เป็นประชาชนทั่วไปที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในการใช้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อน - มีรายได้และมีความสามารถในการชำระคืนเงินกู้คืนธนาคารได้ หรือเป็นผู้ที่มีประวัติการชำระหนี้กับสถาบันการเงินดี - ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว - มีถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ประกอบการที่สามารถติดต่อได้
จำนวนเงินให้สินเชื่อ	รายละเอียดไม่เกิน 2,000,000 บาท	ให้กู้ได้ตามประเภทอาชีพแต่ไม่เกิน รายละเอียด 50,000 บาท	ให้กู้ได้ตามความจำเป็นไม่เกินรายละเอียด 10,000 บาท
อัตราดอกเบี้ย	เป็นไปตามที่ธนาคารกำหนด	ร้อยละ 1 ต่อเดือน (คงที่)	ร้อยละ 1 ต่อเดือน (แบบคงที่)
หลักประกันเงินกู้	เป็นที่ดินและอาคารที่เป็นที่อยู่อาศัยของตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนที่มีความเจริญ มีไฟฟ้า สาธารณูปโภคอื่น ๆ ตามความจำเป็น และมีทางสาธารณประโยชน์ซึ่ง รถยนต์ผ่านเข้าออกได้สะดวก	- บุคคลค้ำประกัน ตามที่ธนาคารกำหนด - หลักทรัพย์อื่น เช่น สมุดเงินฝากออมสินทุกประเภท หรือสลากออมสินพิเศษ ที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หลักประกันตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	- ลูกค้ำที่มีประวัติการชำระหนี้ดี ไม่ต้องใช้หลักประกันเงินกู้ - กรณีเป็นลูกค้ำทั่วไป ใช้หลักประกันดังนี้ - บุ ค ค ล ค้ำ ประ กั้น , หลักทรัพย์อื่นตามปกติของธนาคาร
การชำระ	ชำระเป็นรายเดือน	ชำระเป็นงวดรายเดือน	ชำระเป็นงวดราย
ระยะเวลาการชำระเงินกู้	ไม่เกิน 20 ปี นับตั้งแต่เดือนที่ต้องชำระเงินกู้ และดอกเบี้ยงวดแรกตามที่กำหนดในสัญญา	ชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน ไม่เกิน 5 ปี	ชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน ไม่เกิน 6 เดือน

ที่มา : ธนาคารออมสิน จาก <http://www.gsb.or.th/products/personal/loan/index.php>

## 1.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

### 1.2.1 ความทั่วไป

เมื่อปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้ตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนอำนวยความสะดวกแก่สหกรณ์ทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทย ขณะนั้นธนาคารเพื่อการสหกรณ์ดำเนินงานให้กู้เงินแก่สหกรณ์มาจนถึง พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้พิจารณาจัดตั้งธนาคารขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่แทนธนาคารเพื่อการสหกรณ์ โดยมีเหตุผล คือ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่มีอำนาจในการให้เงินกู้แก่เกษตรกรที่ไม่ใช่สมาชิกสหกรณ์ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาค่าขอกู้ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่ได้ทำหน้าที่ให้สินเชื่อแบบกำกับแนะนำ และยังมีหน่วยงานใดทำหน้าที่นี้ได้ การดำเนินงานและองค์การของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ยังไม่ได้รับการรับรองจากต่างประเทศจึงเป็นเหตุให้กำลังเงินธนาคารไม่เพียงพอ ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2509 โดยให้เป็นสถาบันระดับประเทศ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านเกษตรกรโดยตรงและสถาบันเกษตรกร<sup>5</sup>

### 1.2.2 แนวคิดในการดำเนินการของธนาคาร

เนื่องจากพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ได้กำหนดการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ไว้ดังนี้ คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับการประกอบอาชีพทางการเกษตร การส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรวม การดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชนบท รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ และกิจการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะต้องกระทำให้อยู่ภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ การให้กู้เงินตามการดำเนินงานของธนาคาร การเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ การให้สินเชื่อและการบริการทางด้าน

<sup>5</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ประวัติการก่อตั้ง [ออนไลน์], 15 มกราคม 2554. แหล่งที่มา: <http://www.baac.or.th/content-about.php>.

<sup>6</sup> มาตรา 9 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

การเงินในรูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นไปตามประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์<sup>7</sup> ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมาแล้วทำให้เห็นได้ว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถดำเนินการให้บริการทางการเงินได้ไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ คือ การให้สินเชื่อ การรับฝากเงิน และการบริการทางการเงินอื่น ๆ แต่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะมีความแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ คือ จะมุ่งให้บริการทางการเงินแก่ภาคเกษตร ทั้งเกษตรกร ชาวนา ชาวสวน ชาวประมง เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะไม่เน้นการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป แต่หากมีผู้ต้องการขอสินเชื่อที่ไม่ใช่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรประสงค์จะขอสินเชื่อจากธนาคาร สามารถดำเนินการขอสินเชื่อได้โดยต้องทำการฝากเงินไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก่อน<sup>8</sup> เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยง อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นหลักประกันแก่ธนาคารในการค้ำประกันเงินกู้ได้อีกด้วย

### 1.2.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

#### 1.2.3.1 กฎหมายแม่บท

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ที่ได้วางแนวทางในการดำเนินกิจการของธนาคารไว้ คือ ให้เป็นธนาคารที่มุ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มเกษตรกร รวมทั้งการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาเงินทุนในการประกอบอาชีพ การให้กู้ยืม การให้หลักประกัน การรับฝากเงิน ซึ่งเป็นธนาคารที่ให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเกษตรกรเป็นการเฉพาะ

โดยคำว่าเกษตรกร ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ได้ให้นิยามไว้ว่า ผู้ประกอบอาชีพในการทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม การทำนาเกลือ การปลูกกล้วยไม้และไม้ดอก การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่น การเพาะเห็ดหรืออาชีพเกษตรกรอื่น ซึ่งถือได้ว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีแนวนโยบายในการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเกษตรกรทุกกลุ่ม ทุกอาชีพ

<sup>7</sup> มาตรา 9 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

<sup>8</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, บทบาทของธกส.กับการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตร (เอกสารของโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทของประเทศไทย, 2531), หน้า 29.

### 1.2.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

#### 1) การให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีการดำเนินการเพื่อประชาชนรายย่อยที่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นการเฉพาะ<sup>9</sup> เนื่องจากประชาชนกลุ่มนี้ได้ประกอบอาชีพการเกษตร และต้องมีการพิจารณาสินเชื่อเป็นการเฉพาะ ประกอบกับความเสี่ยงของการดำเนินการด้านสินเชื่อของธนาคารจะแตกต่างจากธนาคารทั่วไปที่ไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ประกอบการรายย่อย เนื่องจากความเสี่ยงของเงินให้สินเชื่อของธนาคารอาจขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสภาพอากาศที่อาจส่งผลให้ผลผลิตของเกษตรกรเสียหาย หรือราคาพืชผลการเกษตรที่อาจส่งผลกระทบต่อชำระหนี้ของเกษตรกรได้ ดังนั้นการที่มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเข้ามาให้บริการในการดูแลเกษตรกรเป็นเฉพาะถือว่าเป็นเรื่องดี และทำให้ผู้เป็นเกษตรกร ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ได้มีที่พึ่งพาทางการเงินในการนำไปประกอบอาชีพอีกด้วย

#### 2) การจัดชั้นลูกหนี้

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีการจัดชั้นลูกหนี้จำแนกออกตามอายุหนี้ค้างรายบัญชี<sup>10</sup> แยกออกได้ดังนี้

1) ลูกหนี้ที่สัญญาครบกำหนดชำระเป็นรายเดือนแบ่งออกเป็น 6 ระดับตามคุณภาพของลูกหนี้ ดังนี้

- สินทรัพย์จัดชั้นปกติ หมายถึง ลูกหนี้ปกติที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ
- สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ
- สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509

มาตรา 4

<sup>10</sup> รายงานประจำปี2552 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, หน้า 11

- สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินไม่เกิน 12 เดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ

- สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินเกิน 12 เดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ และลูกหนี้ดำเนินคดี

- สินทรัพย์จัดชั้นสูญ หมายถึง ลูกหนี้ที่ไม่มีความสามารถชำระหนี้ได้สิ้นเชิง ให้ตัดออกจากบัญชี

2) ลูกหนี้ที่สัญญาครบกำหนดชำระเป็นรายปีแบ่งออกเป็น 6 ระดับ ตามคุณภาพของลูกหนี้ ดังนี้

- สินทรัพย์จัดชั้นปกติ หมายถึง ลูกหนี้ปกติที่ยังไม่ครบกำหนดชำระ

- สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ

- สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ

- สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ

- สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระต้นเงินเกินกว่า 2 ปีขึ้นไปนับแต่วันที่ครบกำหนดชำระ และลูกหนี้ดำเนินคดี

- สินทรัพย์จัดชั้นสูญ หมายถึง ลูกหนี้ที่ไม่มีความสามารถชำระหนี้ได้สิ้นเชิง ให้ตัดออกจากบัญชี

ซึ่งการจัดชั้นลูกหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ดำเนินการเป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย

### 3) การจัดชั้นเงินให้สินเชื่อ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีการจัดชั้นเงินให้สินเชื่อออกเป็น 2 ประเภท<sup>11</sup> คือ

- แยกตามประเภทเงินให้สินเชื่อ คือ เกษตรกร สถาบัน และโครงการนโยบายรัฐ ลูกหนี้เงินกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น และ
- แยกตามการจัดชั้นลูกหนี้ คือ สินทรัพย์จัดชั้นปกติ สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย และสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ

### 4) สินเชื่อสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีสินเชื่อที่ได้ให้บริการแก่ประชาชนที่หลากหลาย ซึ่งสินเชื่อที่เหมาะสมแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนั้นทางธนาคารได้มีการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสินเชื่อได้อย่างง่ายดายขึ้นและเสริมสร้างโอกาสในการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน เช่น สินเชื่อ 108 อาชีพ ที่ได้มุ่งสำหรับผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ได้อยู่ในภาคการเกษตร เพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในอาชีพ ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมาใช้บริการกับธนาคารได้ หรือสินเชื่อตลาดพอเพียง เป็นสินเชื่อขนาดย่อยมุ่งตอบสนองความต้องการของพ่อค้าแม่ค้าที่ค้าขายในตลาดชุมชน สำหรับเป็นค่าลงทุนและค่าใช้จ่ายหมุนเวียน ในกิจการของตนเอง โดยเชื่อมโยงกับการออมเงิน การจัดทำบัญชีครัวเรือน โดยมีการประสานความร่วมมือกับผู้บริหารตลาด ในการเสริมสร้างวินัยทางการเงินหรือสินเชื่อเพื่อธุรกิจเกษตรไทย เป็นบริการสินเชื่อที่มุ่งเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร ให้กับธุรกิจกลางน้ำ และปลายน้ำ และกิจการขนส่งที่เกี่ยวข้องกับพืชเศรษฐกิจหลักของไทย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและค่าลงทุนในการประกอบกิจการแก่ผู้ประกอบการ

อีกทั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีการเข้าร่วมโครงการใหม่ ๆ กับทางภาครัฐมากมาย ไม่ว่าจะเป็นโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ หรือโครงการล่าสุดตามนโยบายประชานิยม คือโครงการสินเชื่อเข้มแข็ง ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยทั้งสิ้น

<sup>11</sup> รายงานประจำปี 2552 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, หน้า



### 1.2.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

#### การเกษตร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีผลิตภัณฑ์สินเชื่อออกมาให้บริการแก่ประชาชนผู้เป็นเกษตรกรและประชาชนทั่วไปหลากหลายผลิตภัณฑ์ ซึ่งแต่ละสินเชื่อนั้นมีวัตถุประสงค์ในการให้ที่แตกต่างกัน โดยผู้เขียนได้ทำการนำสินเชื่อแต่ละประเภทมาทำการเปรียบเทียบตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 5 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

หลักเกณฑ์	สินเชื่อ 108 อาชีพ	สินเชื่อสานฝันแรงงานคืนถิ่น	สินเชื่อเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต
วัตถุประสงค์ของสินเชื่อ	เพื่อเสริมสภาพคล่องในการลงทุน ประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรของเกษตรกรและผู้ประกอบการทั่วไป	เพื่อประกอบอาชีพอิสระและอาชีพเดิมของครอบครัว เพื่อการทำธุรกิจแฟรนไชส์ เพื่อการผลิตตามสัญญาจ้างทำของ เพื่อประกอบอาชีพการเกษตร	เพื่อตอบสนองความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ เพื่อสร้างรากฐานชีวิตที่ดีย่างมั่นคง
คุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ	1. เป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุ 20 ปีขึ้นไป 2. มีความรู้ความสามารถ หรือ มีประสบการณ์เพียงพอที่จะดำเนินกิจการที่ขอกู้ 3. มีถิ่นที่อยู่และสถานที่ประกอบอาชีพที่แน่นอนติดต่อกันได้ 4. เป็นผู้ประกอบกิจการส่วนตัว ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานประจำ.	1. เป็นผู้ประกันตนกับสำนักงานประกันสังคมที่ถูกเลิกจ้างหรือออกจากงานตั้งแต่วันที่ 1 พ.ย. 2551 หรือ เป็นบัณฑิตจบใหม่ที่ลงทะเบียน เข้าร่วมโครงการกับสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาหรือ 2. เป็นบุตรเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. เดิม หรือผู้ว่างงานทั่วไป ทั้งนี้ผู้กู้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ - เป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ผ่านการฝึกอบรมวิชาชีพ หรือมีประสบการณ์ทำงานในกิจการที่ขอกู้เพียงพอที่จะเป็นผู้ประกอบการได้	- เป็นข้าราชการ พนักงาน บุคลากรหรือลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่ปฏิบัติงานในท้องที่ของสาขาที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้าไม่น้อยกว่า 6 เดือน - มีสัญญาจ้างหรือวาระการปฏิบัติงานไม่น้อยกว่า 1 ปี ยินยอมให้หน่วยงานต้นสังกัดจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง เงินโบนัสเงินตอบแทนพิเศษ เงินชดเชย (ถ้ามี) ผ่านธนาคารเพื่อหักชำระหนี้ทุกเดือน
จำนวนเงิน	วงเงินกู้ต่อรายไม่เกิน 300,000 บาท	เฉลี่ย 50,000 บาทต่อราย	ตามวัตถุประสงค์และความสามารถในการชำระหนี้
อัตราดอกเบี้ย	อัตราดอกเบี้ย MRR หรือ 6.75% ต่อปี	ไม่เกิน 7.25%	ตามประกาศของธนาคาร
หลักประกันเงินกู้	ที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง - เงินฝากที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. - หลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือตราสารทางการเงินที่ออกโดย ธ.ก.ส. - ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์กรของรัฐตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หรือพนักงานองค์กรเอกชนที่มีอายุงาน 3 ปีขึ้นไป หรือลูกค้าประจำสาขาหรือบุคคลที่ ธ.ก.ส. เห็นชอบ รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกันหรือค้ำประกัน	- ให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรัฐตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หรือเทียบเท่า หรือ พนักงานองค์กรเอกชนที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือลูกค้าเงินกู้ ธ.ก.ส. จำนวน 2 คนขึ้นไปเป็นผู้ค้ำประกัน หรือ ให้ลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการเดียวกันนี้ จำนวน 5 คนขึ้นไป เป็นผู้รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม หรือ ใช้เงินฝากสลากออมทรัพย์ หรือพันธบัตรรัฐบาลเป็นประกัน จำนวนองคลังออมทรัพย์	- ใช้เงินฝาก ธ.ก.ส. เป็นหลักประกัน - จำนวนองคลังออมทรัพย์เป็นหลักประกัน - ลูกค้าในกลุ่มเดียวกันรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม - มีลูกค้าหรือบุคคลอื่นที่ ธ.ก.ส. เห็นชอบ ให้เป็นผู้ค้ำประกัน
การชำระ	- เงินกู้เป็นค่าใช้จ่าย ส่งชำระภายใน 12 เดือน พิเศษไม่เกิน 18 เดือน - เงินกู้เป็นค่าลงทุน ส่งชำระภายใน 15 ปี พิเศษไม่เกิน 20 ปี	เป็นงวดเดือน หรืองวดปี ตามที่มาแห่งรายได้	- เงินกู้เป็นค่าใช้จ่าย ชำระเสร็จสิ้นไม่เกิน 12 เดือน พิเศษไม่เกิน 18 เดือน - เงินกู้เป็นค่าลงทุน ชำระเสร็จสิ้นไม่เกิน 15 ปี พิเศษไม่เกิน 20 ปี
ระยะเวลาการชำระเงินกู้	12 เดือน - 20 ปี	12 เดือน - 15 ปี	12 เดือน - 20 ปี

### 1.3 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

#### 1.3.1 ความทั่วไป

ในปี พ.ศ.2507 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการเงินกู้เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอ และได้มีการจัดตั้งสำนักงานเงินกู้เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมขึ้นเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม และในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ( สธอ.) แต่เนื่องจาก สธอ. มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการในการดำเนินงานจึงมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งเงินทุนที่จะใช้ต้องอาศัยจากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียว การอำนวยความสะดวกต่างๆ ถือหลักปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไปทำให้ขาด ความคล่องตัวในการดำเนินงาน จากนั้นในปี พ.ศ. 2545 ได้มีพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 จึงได้ปรับสถานะเป็น ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SME BANK) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยาย หรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อค้ำประกันร่วมลงทุน ให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”<sup>12</sup>

#### 1.3.2 แนวคิดในการดำเนินการ

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยาย หรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อค้ำประกันร่วมลงทุนให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้บริการตามที่จำเป็น<sup>13</sup> และธนาคารมีอำนาจที่จะกระทำการกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนี้ ให้กู้ยืมหรือ

<sup>12</sup> ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย, ความเป็นมา [ออนไลน์], 10 มกราคม 2554. แหล่งที่มา: [http://www.smebank.co.th/bank\\_history.php](http://www.smebank.co.th/bank_history.php).

<sup>13</sup> มาตรา 11 พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

ร่วมกู้ยืมเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้ ร่วมลงทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร ค่าประกันหนี้ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม<sup>14</sup>

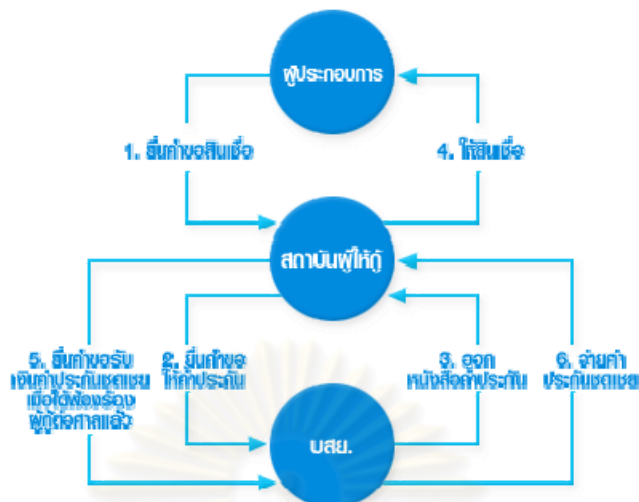
จากวัตถุประสงค์การดำเนินงานของธนาคารนั้น ทำให้เห็นได้ว่าธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เป็นธนาคารที่ดำเนินการเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนั้น การให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปจึงไม่มุ่งเน้น เพราะเป็นธนาคารที่มุ่งให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นหลัก ทำให้ผลิตภัณฑ์และบริการของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนี้จะมุ่งให้ไปทางการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีแหล่งเงินทุนในการนำไปประกอบธุรกิจของตน เช่น สินเชื่อเพื่อการนำเข้าหรือส่งออก สินเชื่อโครงการOTOP สินเชื่อธุรกิจแฟรนไชส์ Franchise เป็นต้น

การดำเนินงานของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยจะร่วมมือกับบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม(บสย.) ซึ่งได้ช่วยเหลือให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น เพิ่มความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่ภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมแก่สถาบันการเงิน เร่งการกระจายสินเชื่อไปยังภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วประเทศได้เร็วขึ้น และช่วยให้การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยบสย.จะทำหน้าที่ในการค้าประกันให้แก่อุตสาหกรรมรายย่อยในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

ขั้นตอนในการขอสินเชื่อจากบสย. ทำได้โดยผู้ประกอบการยื่นคำขอสินเชื่อต่อธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จากนั้นธนาคารจะทำการยื่นคำขอให้บสย.ทำการค้าประกันหนี้เงินกู้ โดยการออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ธนาคารเพื่อให้ทำการอนุมัติสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการ หลังจากนั้นหากเกิดการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนี้ทางธนาคาร จะทำการยื่นคำขอรับเงินค้ำประกันชดเชยจากการฟ้องร้องผู้กู้ต่อศาลแล้วเพื่อให้บสย.จ่ายค้ำประกันชดเชยมาให้แก่ธนาคาร ซึ่งรายละเอียดที่กล่าวจะเป็นไปตามแผนภาพดังต่อไปนี้

---

<sup>14</sup> มาตรา 12 พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545



### 1.3.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

#### 1.3.3.1 กฎหมายแม่บท

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินกิจการตามแนวทางของพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางแนวทางการดำเนินงานของธนาคารไว้ให้เป็นธนาคารที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิสาหกิจแก่ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเกณฑ์การดูขนาดของวิสาหกิจนั้น เทียบได้จากตารางดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงลักษณะกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม  
หรือ SME (Small and Medium Enterprise)

ประเภทกิจการ	วิสาหกิจขนาดย่อม		วิสาหกิจขนาดกลาง	
	จำนวนกรจ้างงาน	มูลค่าสินทรัพย์ถาวร	จำนวนกรจ้างงาน	มูลค่าสินทรัพย์ถาวร
1. การผลิตสินค้า	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 50 ล้าน	เกินกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 200 คน	เกินกว่า 50 ล้าน แต่ไม่เกิน 200 ล้าน
2. การให้บริการ	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 50 ล้าน	เกินกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 200 คน	เกินกว่า 50 ล้าน แต่ไม่เกิน 200 ล้าน
3. การค้าส่ง	ไม่เกิน 25 คน	ไม่เกิน 50 ล้าน	เกินกว่า 25 คน แต่ไม่เกิน 50 คน	เกินกว่า 50 ล้าน แต่ไม่เกิน 100 ล้าน
4. การค้าปลีก	ไม่เกิน 15 คน	ไม่เกิน 30 ล้าน	เกินกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 30 คน	เกินกว่า 30 ล้าน แต่ไม่เกิน 60 ล้าน

ที่มา : ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. <http://www.smebank.co.th/whoissme.php>.

### 1.3.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

#### 1) การให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

การให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อยของธนาคารได้เป็นไปตามประกาศของธนาคารซึ่งได้มีการกำหนดประเภทของสินเชื่อ รวมทั้งคุณสมบัติ และเงื่อนไขของสินเชื่อประเภทต่างๆ ไว้ ทำให้ลูกค้าผู้ที่ต้องการมาขอสินเชื่อจากธนาคารสามารถดูเงื่อนไขของสินเชื่อเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมาทำธุรกรรมได้

#### 2) การจัดชั้นลูกหนี้

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดชั้นลูกหนี้ออกเป็น 5 ประเภท คือ ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นสงสัย ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษหรือสินทรัพย์จัดชั้นควรระวังเป็นพิเศษ และลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นปกติ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกรอบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

#### 3) การจัดชั้นเงินให้สินเชื่อ

การจัดชั้นเงินให้สินเชื่อของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้มีการจำแนกเงินให้สินเชื่อออกเป็นประเภท<sup>15</sup> ดังนี้

- จำแนกตามประเภทสินเชื่อ โดยแบ่งออกเป็น เงินให้สินเชื่อลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ และลูกหนี้สวัสดิการ
- จำแนกตามระยะเวลาที่เหลือของสัญญาการให้สินเชื่อ แบ่งออกเป็น ไม่เกิน 1 ปีและเกิน 1 ปี
- จำแนกตามประเภทการจัดชั้น แบ่งออกเป็นจัดชั้นปกติ จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน จัดชั้นสงสัย จัดชั้นสงสัยจะสูญ

<sup>15</sup> รายงานประจำปี 2552 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม,

#### 4) สินเชื่อสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้มีการจัดสินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการรายย่อยอยู่หลายสินเชื่อ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า เช่น สินเชื่อรายย่อย สินเชื่อครัวไทยสู่โลก สินเชื่อธุรกิจแฟรนไชส์ (Franchise) สินเชื่อ SME POWER เพื่อธุรกิจท่องเที่ยว สินเชื่อเพื่อการส่งออกและนำเข้า เป็นต้น ซึ่งสินเชื่อแต่ละตัวจะเป็นสินเชื่อที่ออกมาเพื่อผู้ประกอบการธุรกิจเป็นการเฉพาะ และครอบคลุมในหลากหลายอาชีพ และธนาคารได้มีการเข้าร่วมโครงการกับทางภาครัฐเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย เช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นโครงการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ และโครงการสินเชื่อเข้มแข็ง เพื่อเปิดโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนให้มีความหลากหลายมากขึ้น

#### 1.3.4 **สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย**

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้มีผลิตภัณฑ์ด้านสินเชื่อให้ผู้ประกอบการที่เป็นรายย่อย ซึ่งผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบสินเชื่อออกมา 3 ประเภท ตามตาราง ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

หลักเกณฑ์	สินเชื่อรายย่อย(ทั่วไป)	สินเชื่อผู้อาชีพไทยเข้มแข็ง	สินเชื่อโครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว
วัตถุประสงค์ของสินเชื่อ	เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการ SMEs รวมทั้งผู้ถูกเลิกจ้าง ประชาชนทั่วไป และผู้ประกอบการใหม่	-เพื่อซื้อมอเตอร์ไซด์รับจ้าง -เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับหาบเร่แผงลอย เพื่อขยาย ปรับปรุง หรือเปิดร้านใหม่ ในจุดผ่อนผันที่ถูกต้องตามกฎหมาย	เพื่อช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และปัญหาภายในประเทศ
คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ	-กรณีนิติบุคคล ต้องที่มีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด -กรณีบุคคลธรรมดา ที่มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และไม่เกิน 65 ปี เมื่อรวมกับระยะเวลาการกู้ -มีเงินลงทุนเป็นของตนเองในกิจการส่วนหนึ่ง โดยให้ผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาตามความเหมาะสมเกี่ยวกับมูลค่าเงินลงทุนในกิจการ	• บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย (อายุผู้กู้รวมกับระยะเวลากู้ไม่เกิน 65 ปี) • เป็นผู้ได้รับสิทธิตรงจากหน่วยงานราชการ • ไม่เป็น NPL	-บุคคลธรรมดา หรือ นิติบุคคลไทยที่มีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 -มีใบอนุญาตประกอบกิจการจากหน่วยงานรัฐ เป็นกิจการยังเปิดดำเนินการอยู่จริงในปัจจุบัน -ไม่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ถูกพิทักษ์ทรัพย์ ล้มละลาย หรือถูกดำเนินคดี ยกเว้นคดีทู่ซุย -ผ่านการรับรองจากสมาคมโรงแรมไทย สมาคมภัตตาคารไทย สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว หรือสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ว่าเป็นผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว
จำนวนเงิน	ตั้งแต่ 50,000 บาท ไม่เกิน 500,000 บาท	30,000 – 100,000 บาท ต่อราย	50,000 บาท - 5,000,000 บาท
อัตราดอกเบี้ย	บุคคลธรรมดา/นิติบุคคลทั่วไป อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR+1 ต่อปี	12% ต่อปี (ลดต้นลดดอก)	-ปีที่ 1-2 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR ลบ 3 ต่อปี ปีที่ 3 เป็นต้นไป อัตราดอกเบี้ย MLR
หลักประกันเงินกู้	-ค้ำประกันโดยบุคคลธรรมดา สูงสุดไม่เกิน 500,000 บาท ชำรภาพ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือ พนักงานบริษัทเอกชน หรือ ผู้ประกอบ อาชีพอิสระ ที่มีรายได้และมีความสามารถชำระหนี้ตามภาระการค้ำประกันได้ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว อายุค้ำประกันรวมระยะเวลาการกู้ต้องไม่เกิน 60 ปี	บุคคลค้ำประกัน 1 คน (ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานบริษัทเอกชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่มีรายได้ไปรวมเฉลี่ยต่อเดือนไม่น้อยกว่า 10% ของวงเงินกู้)	-ที่ดิน/ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง/สิ่งปลูกสร้าง/อาคารชุด/ห้องชุด/เครื่องจักร/อุปกรณ์ การรับโอนสิทธิการเช่าในอสังหาริมทรัพย์ของที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ -บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลค้ำประกัน -การค้ำประกันไขว้ (Cross Guarantee) ระหว่างผู้กู้
ระยะเวลา	ระยะเวลากู้ไม่เกิน 7 ปี	สูงสุดไม่เกิน 5 ปี	ไม่เกิน 5 ปี

ที่มา : ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จาก<http://www.smebank.co.th/service.php>

## 1.4 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

### 1.4.1 ความทั่วไป

แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้เริ่มขึ้นจากความต้องการของชาวมุสลิมโดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นชาวมุสลิมที่ดำเนินชีวิตตามหลักการอิสลาม โดยในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลจึงผลักดันให้ธนาคารอิสลามเกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการสำหรับชาวไทยมุสลิมให้มีช่องทาง

ทางการเงินที่ถูกต้องตามหลักการอิสลาม แต่ด้วยความตั้งใจของรัฐบาลที่จะให้ธนาคารอิสลามถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นเอกเทศและถูกต้องตามกฎหมายจึงได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง จัดเตรียมพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาผ่านออกมาเป็นกฎหมายและสำเร็จในเดือนตุลาคมพ.ศ. 2545 ดังนั้น ธนาคารอิสลาม จึงได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ด้วยทุนจดทะเบียน 1,000 ล้านบาท เริ่มเปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546<sup>16</sup>

#### 1.4.2 แนวคิดในการดำเนินการ

แนวทางในการดำเนินงานของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานคล้ายคลึงกับธนาคารออมสิน โดยตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ว่า ธนาคารมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและประกอบกิจการอื่น เช่น รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ รับฝากเงินเพื่อการลงทุน ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร จัดการบัญชีสากล เป็นต้น<sup>17</sup> ซึ่งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จะต้องดำเนินการทางด้านธนาคารให้เป็นไปตามหลักการของศาสนาอิสลามอีกด้วย เพื่อให้ธนาคารแห่งนี้เป็นธนาคารเพื่อชาวมุสลิมเป็นการเฉพาะ

#### 1.4.3 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

##### 1.4.3.1 กฎหมายแม่บท

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการตามแนวทางของพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดการดำเนินงานของธนาคารไว้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่จะมีหลักเกณฑ์ทางหลักของศาสนาอิสลามเพิ่มเข้ามาให้บางส่วน เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินงานและกลุ่มลูกค้าของธนาคาร

<sup>16</sup> ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย, ประวัติธนาคาร [ออนไลน์], 6 มกราคม 2554. แหล่งที่มา: [http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about\\_detail.aspx?ID=1](http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about_detail.aspx?ID=1).

<sup>17</sup> มาตรา 12 พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545



### 1.4.3.2 ระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ

#### 1) การให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีการให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ซึ่งทางธนาคารได้อำนวยแหล่งเงินทุน และสนับสนุนธุรกิจชุมชนด้วยการจัดทำโครงการสินเชื่อรากหญ้า (Ibank Micro Finance) แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยให้ได้มีทุนทรัพย์ในการประกอบอาชีพ หรือเพิ่มรายได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจชาติ และเกิดการจ้างงานในชุมชนเพิ่มขึ้น

#### 2) การจัดชั้นลูกหนี้

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีการจัดชั้นลูกหนี้โดยแบ่งตามประเภทสินทรัพย์ที่อาจทำให้เกิดเสียหาย ซึ่งจัดชั้นลูกหนี้ออกเป็น 5 ประเภท คือ ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นสงสัย ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษหรือสินทรัพย์จัดชั้นควรระวังเป็นพิเศษ และลูกหนี้ตามสินทรัพย์จัดชั้นปกติ<sup>18</sup>

#### 3) การจัดชั้นเงินให้สินเชื่อ

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ได้มีการจัดชั้นเงินให้สินเชื่อออกเป็น 4 ประเภท<sup>19</sup> คือ

- จำแนกตามประเภทสินเชื่อ โดยแยกเป็น เงินให้ยืม ลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ ลูกหนี้ตามสัญญาเช่าการเงิน และเงินให้ยืมอื่น ๆ
- จำแนกตามระยะเวลาที่เหลือของสัญญาการให้สินเชื่อ แยกออกได้เป็น ไม่เกิน 1 ปี และ เกิน 1 ปี

<sup>18</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกักเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>19</sup> รายงานประจำปี 2552 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย, หน้า 80

- จำแนกตามสกุลเงินและถิ่นที่อยู่ของลูกหนี้ ซึ่งได้ทำการจำแนกเป็นสกุลเงินบาทเท่านั้น

- จำแนกตามประเภทธุรกิจและการจัดชั้น โดยแยกออกเป็น การเกษตรและเหมืองแร่ อุตสาหกรรมการผลิตและพาณิชย์ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง การสาธารณูปโภคและการบริการ สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และอื่นๆ

#### 4) สินเชื่อสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีการจัดสินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการรายย่อยอยู่หลายสินเชื่อ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า เช่น สินเชื่อรากหญ้า สินเชื่อเพื่อชุมชน สินเชื่อรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ เป็นต้น ซึ่งสินเชื่อแต่ละตัวจะเป็นสินเชื่อที่ออกมาเพื่อประชาชนที่มีความต้องการทางการเงิน โดยเฉพาะชาวมุสลิมที่สามารถดำเนินการขอสินเชื่อได้โดยถูกต้องตามหลักศาสนา อีกทั้งการให้สินเชื่อของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยยังครอบคลุมในหลากหลายอาชีพ และธนาคารได้มีการเข้าร่วมโครงการกับทางภาครัฐเพื่อช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเช่นเดียวกับสถาบันการเงินภาครัฐอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ และโครงการสินเชื่อเข้มแข็ง เพื่อเปิดโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนให้มีความหลากหลายมากขึ้น

#### 1.4.4 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีผลิตภัณฑ์สินเชื่อออกมาเพื่อให้กลุ่มลูกค้าที่เป็นชาวมุสลิมได้มาใช้บริการ โดยสินเชื่อได้มีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งผู้เขียนได้ยกตัวอย่างสินเชื่อเพื่อรายย่อยมา 3 ประเภท ตามตาราง ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 สินเชื่อเพื่อรายย่อยของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

หลักเกณฑ์	สินเชื่อรากหญ้า	สินเชื่อรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ	สินเชื่อธนาคารชุมชน
<b>วัตถุประสงค์ของสินเชื่อ</b>	-เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนเงินทุนแก่คนยากจน ผู้ประกอบอาชีพสุจริตที่มีรายได้น้อยทั่วประเทศ โดยให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษสำหรับ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลานราธิวาส และสตูล -เพื่อให้เกิดการค้า การลงทุน หรือการผลิตที่มีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดการพัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้	เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ภาระหนี้สินนอกระบบที่ต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยสูงของผู้ประกอบอาชีพค้าขาย และผู้ประกอบการรายย่อยที่มีรายได้น้อย ประกอบอาชีพสุจริตไม่ขัดหลักชะรีอะฮ์	เพื่ออำนวยความสะดวกแก่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพที่มีรายได้น้อยให้มีเงินหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจหรือขยายกิจการขนาดเล็ก เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพ เพิ่มรายได้อย่างต่อเนื่อง
<b>คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ</b>	-เป็นบุคคลธรรมดาที่ได้รับการรับรองจากผู้ประสานงานว่าเป็นคนดี มีความประพฤติดี ฐานะยากจน ประกอบอาชีพสุจริตและไม่ขัดหลักศาสนา แต่ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบอาชีพ มีความซื่อสัตย์ ขยันขันแข็ง ใช้จ่ายอย่างประหยัด และไม่เคยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากระบบสถาบันการเงิน หรือนายทุนนอกระบบมาก่อน -เป็นบุคคลที่สามารถเชื่อได้ว่าจะสามารถชำระหนี้ให้กับธนาคารได้ -อายุของผู้ขอสินเชื่อเมื่อรวมกับระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้จะต้องไม่เกิน 60 ปี	-เป็นผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ผู้ประกอบการรายย่อย หรือผู้ประกอบอาชีพสุจริต ที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์ ซึ่งมีภาระหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ มีรายได้เพียงพอที่จะชำระหนี้ให้กับธนาคาร -อายุของผู้ขอสินเชื่อเมื่อรวมกับระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้จะต้องไม่เกิน 60 ปี -เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต ขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ และรู้จักใช้จ่ายอย่างประหยัด -มีถิ่นที่อยู่และสถานที่ประกอบอาชีพ หรือให้บริการที่มีหลักแหล่งแน่นอนสามารถติดต่อได้ และต้องเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	-เป็นผู้ประกอบการรายย่อย หรือกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์ โดยมีผู้ขอสินเชื่อแต่ละรายเป็นสมาชิกของกลุ่ม และให้พิจารณาเป็นการขอสินเชื่อร่วม รายได้ของกลุ่มหรือรายได้ของกลุ่มผู้ขอสินเชื่อทุกรายรวมกันมีเพียงพอที่จะชำระหนี้ให้กับธนาคารได้ -อายุของผู้ขอสินเชื่อที่มีอายุน้อยที่สุดในกลุ่ม เมื่อรวมกับระยะเวลาการผ่อนชำระหนี้จะต้องไม่เกิน 60 ปี -เป็นกลุ่มที่มีถิ่นที่อยู่และสถานที่ประกอบอาชีพ หรือให้บริการที่มีหลักแหล่งแน่นอน สามารถติดต่อได้ และต้องเป็นกลุ่มผู้ที่มีถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
<b>จำนวนเงิน</b>	ตั้งแต่ 5,000 บาท สูงสุดไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย	ตั้งแต่ 5,000 บาท สูงสุดไม่เกิน 100,000 บาทต่อราย	ตั้งแต่ 5,000 บาท สูงสุดไม่เกิน 200,000 บาทต่อกลุ่ม
<b>อัตราค่าใ้</b>	-ร้อยละ 18 ต่อปี หรือร้อยละ 1.5 ต่อเดือน สำหรับวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท -ร้อยละ 12 ต่อปี หรือร้อยละ 1.0 ต่อเดือน สำหรับวงเงินสินเชื่อมากกว่า 10,000 บาท ขึ้นไป	ตามประกาศของธนาคาร	ตามประกาศของธนาคาร
<b>หลักประกันเงินกู้</b>	-	-กรณีเงินหลักทรัพย์เป็นประกันให้ถือปฏิบัติตามที่ธนาคารกำหนด -กรณีบุคคลค้ำประกัน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้ -วงเงินสินเชื่อตั้งแต่ 5,000 – 20,000 บาท ใช้บุคคลค้ำประกันอย่างน้อย 1 คน -วงเงินสินเชื่อตั้งแต่ 20,000 – 100,000 บาท ใช้บุคคลค้ำประกันอย่างน้อย 2 คน	-

ที่มา : ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จาก <http://www.ibank.co.th/2010/th/products-services/>

\* ตามหลักศาสนาอิสลาม ห้ามมีการเรียกดอกเบี้ยในเงินกู้ยืม ทางธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจึงได้ใช้คำว่า อัตราค่าใ้ แทน

## 2. การควบคุมการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้มีการออกกฎเกณฑ์ในการควบคุมการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ซึ่งได้มีกำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2544 อาศัยอำนาจตามมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้กำหนดการทำสัญญากู้ยืมเงินของผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภค โดยได้กำหนดเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินไว้ในข้อ 3 ของประกาศ ดังนี้

สัญญากู้ยืมเงินที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำต่อผู้บริโภค ต้องมีข้อความเป็นภาษาไทยที่สามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน มีขนาดตัวอักษรไม่เล็กกว่าสองมิลลิเมตร และจะต้องใช้ข้อสัญญาที่มีสาระสำคัญและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยดังต่อไปนี้

1. สัญญากู้ยืมเงินชนิดที่ให้สิทธิผู้ให้กู้สามารถปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยได้ การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยใดๆ เพิ่มขึ้น ผู้ให้กู้ต้องแจ้งให้ผู้ถูกรวบเป็นหนังสือเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน หากเป็นกรณีเร่งด่วนแจ้งทางจดหมายหรือประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยที่แพร่หลายในประเทศล่วงหน้าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน

2. การผิดสัญญาเรื่องใดของผู้กู้ที่ผู้ให้กู้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาจะต้องใช้เป็นข้อที่ผู้ให้กูระบุไว้เป็นการเฉพาะด้วยตัวอักษรสีแดง หรือตัวดำหรือตัวเอนที่เห็นเด่นชัดกว่าข้อความทั่วไป และก่อนการบอกเลิกสัญญาต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้กู้ และควรกำหนดระยะเวลาอันสมควรให้ผู้กู้แก้ไขการผิดสัญญาหรือผิดเงื่อนไขดังกล่าว

3. ในกรณีสัญญากู้ยืมเงินที่กำหนดให้มีการคิดค่าเบี้ยปรับ หรือค่าธรรมเนียมจากผู้กู้เพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนกำหนดเวลาในสัญญา ผู้ให้กูจะต้องกำหนดให้ชัดเจนในสัญญากู้ยืมเงินว่าจะคิดค่าเบี้ยปรับ หรือค่าธรรมเนียมดังกล่าวในอัตราเท่าใดจากจำนวนใด

4. ผู้ให้กูจะส่งคำบอกกล่าวซึ่งตามกฎหมายหรือตามสัญญากำหนดให้ต้องแจ้งหรือบอกกล่าวเป็นหนังสือโดยการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้แก่ผู้กู้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา หรือที่อยู่ของผู้กู้ได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหนังสือครั้งสุดท้าย

5. สัญญากู้ยืมเงินที่กำหนดให้ผู้กู้ต้องจัดหาผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้ตกลงกับผู้กู้ว่าจะจัดให้มีการทำสัญญาค้ำประกันซึ่งมีค่าเตือนสำหรับผู้ค้ำประกันไว้หน้าสัญญาค้ำประกันนั้น โดยมีข้อความในภาษาไทยที่สามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน มีหัวเรื่องว่า”ค่าเตือนสำหรับผู้ค้ำประกัน”

6. ผู้ประกอบธุรกิจต้องส่งมอบสำเนาหรือฉบับสัญญาเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินให้แก่ผู้บริโภคไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับทันทีที่ผู้บริโภคลงนามในสัญญา\*

อีกทั้งยังได้มีการกำหนดข้อสัญญาที่ผู้ให้กู้ทำกับผู้กู้ต้องไม่ใช่ข้อสัญญาที่มีลักษณะหรือมีความหมายทำนองเดียวกัน ดังต่อไปนี้

1. ข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบจากการผิดสัญญาของผู้ให้กู้

2. ข้อสัญญาที่ให้สิทธิผู้ให้กู้บอกเลิกสัญญากับผู้กู้ หรือเรียกร้องให้ผู้กู้ชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก่อนกำหนดเวลาในสัญญา โดยผู้กู้มิได้ผิดนัดชำระหนี้หรือผิดสัญญาหรือผิดเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญข้อใดข้อหนึ่งในสัญญา

3. ข้อสัญญาที่ให้สิทธิผู้ให้กู้เลิกสัญญากับผู้กู้ได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือไปยังผู้กู้

4. ข้อสัญญาที่ให้สิทธิผู้ให้กู้เปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการต่างๆ เกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงิน

ซึ่งจากการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมสัญญาของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาแห่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ทำให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นสถาบันการเงินได้หากเกิดการทำสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ได้ใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

---

\* ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544

### 3. การสนับสนุนของภาครัฐต่อสถาบันการเงินในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

รัฐบาลได้มีการสนับสนุนเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยต่อสถาบันการเงินภาครัฐทั้ง 4 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย อยู่หลักรายการ เช่น โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) โครงการสินเชื่อเข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลได้ออกมาเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะทางด้านสินเชื่อ และเป็นการลดการเกิดปัญหาหนี้นอกระบบซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบัน ซึ่งรายละเอียดแต่ละโครงการมีดังนี้

#### 3.1 โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ)

โครงการนี้ได้มีการเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2552 โดยมีวัตถุประสงค์ในการแปลงหนี้นอกระบบให้เข้ามาในระบบ โดยมีสถาบันการเงินของรัฐ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 6 แห่งให้ความร่วมมือ ซึ่งโครงการดังกล่าวมุ่งเน้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ตลอดจนไม่สามารถเข้าหาแหล่งทุนในระบบได้ จึงมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบ และประสบปัญหาอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด และการติดตามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม<sup>20</sup>

หนี้นอกระบบ หมายถึง หนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงินหรือเจ้าหนี้ในชุมชน หรือผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การกู้ยืมเงินระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้อง หรือบุคคลทั่วไป หรือนายทุน หรือเงินดาวน์เสาไฟฟ้า เป็นต้น

<sup>20</sup> คณะกรรมการเพื่ออำนวยความสะดวกการบริหารงานการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน , คู่มือปฏิบัติงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ) (กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง , 2552), หน้า 2.

ตารางที่ 9 แสดงหลักเกณฑ์การแบ่งลูกค้าตามประเภทธนาคาร

หลักเกณฑ์	ธนาคารที่รับผิดชอบ	หมายเหตุ
ลูกหนี้ในระบบที่มีหนี้ในระบบในธนาคารใดธนาคารหนึ่งใน 6 แห่ง ให้ธนาคารแห่งนั้นรับผิดชอบลูกหนี้รายดังกล่าว หากพบว่าลูกหนี้เป็นหนี้กับธนาคารมากกว่า 1 แห่ง ธนาคารที่มีมูลหนี้มากที่สุดรับไปดำเนินการ	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน)	ธนาคารดังกล่าว จะมีข้อมูล ลูกหนี้ ในฐานข้อมูลของตนแล้วและมีประสบการณ์ในการติดต่อประสานกับลูกหนี้รายดังกล่าว และจะเป็นหนี้ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การให้กู้ยืมของแต่ละธนาคาร
ลูกหนี้นอกระบบอยู่ในภาคเกษตรกรรม	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	ดูแลเกี่ยวกับเกษตรกร
ลูกหนี้นอกระบบที่มีหนี้บัตรเครดิต และลูกหนี้ที่มีที่อยู่ติดต่อได้ในกรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สงขลา ยะลา ปัตตานี ราชิวาส และสตูล	ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	เคยดำเนินโครงการเกี่ยวกับหนี้บัตรเครดิตและมีสาขาอยู่เฉพาะบางจังหวัด
ลูกหนี้นอกระบบที่มีอาชีพค้าขาย และสาเหตุการเป็นหนี้เพื่อการลงทุนประกอบอาชีพ	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	ดูแลสินเชื่อลูกค้าขนาดกลางและย่อม
ลูกหนี้ที่ไม่เข้าข่ายข้างต้น	ธนาคารออมสิน	-

ที่มา : คู่มือปฏิบัติงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้นอกระบบ).กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง,2552. หน้า 14

โดยโครงการนี้ได้มีการคัดเลือกลูกหนี้ที่เป็นหนี้นอกระบบซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติของการเป็นหนี้นอกระบบไว้ คือ ลูกหนี้จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะ เป็นลูกหนี้นอกระบบที่มีต้นเงินคงเป็นหนี้ไม่เกิน 200,000 บาท (ไม่รวมดอกเบี้ยที่เจ้าหนี้เรียกเก็บ) และหนี้้นั้นต้องเป็นหนี้ที่เกิดก่อนวันที่ 19 พฤศจิกายน 2552 และเป็นหนี้ที่เกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น หากลูกหนี้มีคุณสมบัติครบตามที่ได้กำหนดไว้ สามารถมาลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการได้ แต่ทั้งนี้หากผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการมีหนี้นอกระบบที่เป็นต้นเงินเกิน 200,000 บาท สามารถเข้าร่วมโครงการได้เช่นกัน แต่ตามนโยบายของรัฐจะสามารถโอนหนี้เข้าระบบได้จำนวนไม่เกิน 200,000 บาทเท่านั้น

### 3.2 โครงการสินเชื่อเข้มแข็ง

โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาประชาชน ซึ่งเป็นโครงการที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแท็กซี่ กลุ่มมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และกลุ่มหาบเร่แผงลอย มีสถาบันการเงินภาครัฐเข้าร่วมโครงการอยู่ 5 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ซึ่งโครงการนี้ได้มีการจัดวงเงินไว้ 5,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยเพียง 6.5% ต่อปี<sup>21</sup>

## 4. การช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของภาครัฐที่มีผลต่อการดำเนินงานในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐ

นอกจากรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนแล้ว ทางภาครัฐยังได้มีการเข้ามาช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับความเดือดร้อนต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือของทางภาครัฐนั้นในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันการเงินภาครัฐที่เป็นอยู่ได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

### 4.1 กรณีการชุมนุมของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องปัญหาหนี้เงินกู้

การชุมนุมของเกษตรกรถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากต้องการเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือด้านหนี้เงินกู้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่กระทบต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งการรวมตัวในการชุมนุมประท้วงอาจเกิดมาจากสาเหตุของราคาพืชผลทางการเกษตรที่ลดลงทำให้กลุ่มเกษตรกรมีรายได้น้อยส่งผลกระทบต่อภาระหนี้เงินกู้ให้แก่ธนาคาร จึงได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาให้ความช่วยเหลือในด้านการชำระหนี้เงินกู้ เช่น การพักการชำระหนี้ การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ การลดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

<sup>21</sup> ผู้จัดการออนไลน์, ซื่อใจจากหน้า "กรณี" สั่งปล่อยกู้อีก 5 พันล.เคาะดอกเบี้ยต่ำ 6.5%[ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2554. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/StockMarket/ViewNews.aspx?NewsID=954000019967>.



## 4.2 การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนตามสถานการณ์

การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนตามสถานการณ์นั้น รัฐบาลได้มีการให้ความช่วยเหลือเพื่อคลายความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ซึ่งจากที่ผ่านมาได้มีการให้ความช่วยเหลือตามสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น

### 4.2.1 การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อสถานการณ์ภัยแล้ง

เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2553 รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยแล้งโดยการมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สํารวจจำนวนประชาชนที่ต้องเลื่อนการทำการเกษตรออกไป อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำในการทำการเกษตร และที่มีภาระหนี้สินธนาคาร โดยให้ธนาคารเลื่อนระยะเวลาชำระหนี้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนออกไปเป็นระยะเวลา 1 เดือน และงดการเก็บดอกเบี้ยออกไป 1 เดือนครึ่ง โดยให้คิดจากมูลหนี้ไม่เกิน 50,000 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งรัฐบาลได้ทำการชดเชยภาระดอกเบี้ยให้กับธนาคารที่ได้สูญเสียไปจากการให้ความช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อน เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกรที่ประสบปัญหา

### 4.2.2 การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อสถานการณ์อุทกภัย

จากสถานการณ์อุทกภัยเมื่อปลายปี 2553 ทำให้มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อการประกอบอาชีพและขาดรายได้ ทำให้ประชาชนที่เป็นหนี้ต่อสถาบันการเงินได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้เงินกู้ได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้สั่งให้สถาบันการเงินภาครัฐเข้าให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

สถาบันการเงินภาครัฐที่ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ประสบอุทกภัยมี 3 สถาบัน คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้เตรียมวงเงินในการให้

ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบรวมกันกว่า 20,000 ล้านบาท<sup>22</sup> โดยแยกเป็นวงเงินออกเป็น ดังนี้

- ธนาคารออมสิน ประมาณ 5,000 ล้านบาท ที่รัฐบาลมอบหมายให้เป็นตัวกลาง จ่ายเงินช่วยเหลือของรัฐบาลครบครัน 5,000 บาท รวมกว่า 6.32 แสนครอบครัว ธนาคารจะ ดำเนินการช่วยเหลือโดยการลดดอกเบี้ยเงินกู้ลงจากปกติร้อยละ 3 ต่อปีเป็นเวลาไม่เกิน 3 ปี กำหนดชำระหนี้เงินกู้ตามความสามารถของลูกค้า และโดยลดหย่อนหลักเกณฑ์กู้เงิน คือ กรณี จำนวนอสังหาริมทรัพย์เป็นประกันจะขยายวงเงินให้กู้ได้ไม่เกินวงเงินที่จดทะเบียนจำนอง จากเดิม ที่ให้กู้ได้ 50% ของวงเงินจดทะเบียนจำนอง และกรณีใช้กลุ่มลูกค้ารับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ ร่วมตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป จะขยายวงเงินในการให้กู้ได้ไม่เกิน 200,000 บาท จากเดิมที่กู้ได้ไม่เกิน 150,000 บาท

- วงเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เตรียมไว้ประมาณ 10,000 ล้านบาท สำหรับขยายระยะเวลาชำระหนี้ให้กับเกษตรกร รวมถึงปล่อยสินเชื่อใหม่ให้กับผู้ กู้เดิมและผู้กู้รายใหม่ในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน ซึ่งธนาคารได้มีการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยการขยายระยะเวลาชำระหนี้เงินกู้เป็นเวลา 3 ปีและลดคิดดอกเบี้ยเงินกู้ การปรับปรุง โครงสร้างหนี้ การจำหน่ายหนี้สูญ และการให้เงินกู้ใหม่เพื่อฟื้นฟูการประกอบอาชีพตามความ เดือดร้อนของลูกค้าในแต่ละราย ทั้งนี้เกษตรกรลูกค้าที่เสียชีวิตจากอุทกภัย ได้ทำการจำหน่ายลูกหนี้ ออกจากบัญชีเป็นหนี้สูญ โดยธนาคารรับภาระเอง และ

- สินเชื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทยอีกประมาณ 5,000 ล้านบาท เพื่อให้ความช่วยเหลือสินเชื่อ ดอกเบี้ยพิเศษแก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่ประสบภัยรายละไม่เกิน 1 ล้านบาท โดยคิดดอกเบี้ย คงที่ร้อยละ 3 ไม่เกิน 6 ปี โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะจ่าย ดอกเบี้ยให้ร้อยละ 2 และมีระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นให้อีก 2 ปี พร้อมยกเว้น ค่าธรรมเนียมให้ทั้งหมด และไม่จำเป็นต้องมีหลักประกัน เพื่อช่วยเหลือให้กิจการรายย่อยมีเงินทุน หมุนเวียน และนำไปใช้ปรับปรุงซ่อมแซมฟื้นฟูกิจการ

<sup>22</sup> หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 [ออนไลน์]. 6 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา: [www.dailynews.co.th](http://www.dailynews.co.th).

ซึ่งการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนของสถาบันการเงินทั้ง 3 แห่ง ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานในด้านกรให้สินเชื่อของธนาคาร ซึ่งธนาคารจะต้องแบกรับภาระหนี้สูญ และเงินที่จะต้องเสียไปจากการลดเงินต้น หรือดอกเบี้ยให้แก่ประชาชน

## 5. ปัญหาและอุปสรรคของสถาบันการเงินภาครัฐสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

จากที่ได้กล่าวมาถึงลักษณะการดำเนินงานของธนาคารเพื่อรายย่อยและกลุ่มที่ให้บริการทางการเงินรายย่อยแก่ลูกค้าที่เป็นประชาชนที่มีรายได้น้อย แม้การให้บริการทางการเงินของแต่ละองค์กรจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ แต่อย่างไรก็ตามทุกองค์กรย่อมประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้ารายย่อยเช่นกัน ซึ่งปัญหาโดยส่วนมากที่ผู้ให้บริการมักจะประสบสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1. ปัญหาเรื่องกลุ่มของลูกค้า

ปัญหาเรื่องของกลุ่มลูกค้าที่จะเข้ามาใช้บริการในสถาบันการเงินรายย่อยนั้นเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทางสถาบันการเงินรายย่อยจะต้องคำนึงถึง เพราะว่าคุณดประสงค์หลักของธนาคารจะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนรายย่อยที่มีความขัดสนหรือลำบากในการเข้าถึงสถาบันการเงิน แต่หากทางสถาบันการเงินรายย่อยจะต้องดำเนินการเป็นการเฉพาะแก่กลุ่มลูกค้าที่มีรายได้น้อยตลอดไป ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของทางสถาบันได้ในอนาคต แต่หากทางสถาบันการเงินรายย่อยจะเปิดให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าที่มีฐานะปานกลางขึ้นไปด้วยโดยการกำหนดให้ใช้บริการได้ในบางธุรกรรม เช่น การรับฝากเงิน อาจจะเป็นหนทางที่ดีที่ทำให้ทางสถาบันการเงินสามารถมีเงินทุนในการหมุนเวียนในการปล่อยกู้ให้แก่ประชาชนรายย่อยได้ ดังนั้นการกำหนดกลุ่มลูกค้าและการกำหนดการดำเนินธุรกรรมทางการเงินของลูกค้ากลุ่มต่างๆ อาจจะทำให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกรรมต่อไปได้อย่างยาวนาน และลดการช่วยเหลือจากทางภาครัฐลงไปได้มาก

### 2. ปัญหาเรื่องการระดมเงินฝาก

จากที่กล่าวมาเรื่องของการแยกกลุ่มลูกค้า เพื่อกำหนดการทำธุรกรรมกับทางสถาบันการเงินรายย่อยนั้น หากได้มีการกำหนดจำกัดการทำธุรกรรมแก่ลูกค้าที่มีฐานะทั่วไปให้สามารถทำการฝากเงินในสถาบันการเงินรายย่อยได้ จะส่งผลดีต่อธุรกิจเป็นอย่างมาก เพราะเงินฝากของกลุ่มลูกค้าสามารถที่จะนำไปหมุนเวียนเป็นเงินสินเชื่อให้แก่ประชาชนรายย่อยได้เป็นอย่างดี และสามารถนำเป็นเงินทุนสำรองของธนาคารที่สามารถนำมาใช้ได้ในวันฉุกเฉิน ซึ่งเป็น

การดีกว่าที่จะระดมเงินฝากจากประชาชนผู้มีรายได้น้อยแต่เพียงฝากเดียว หากเป็นการระดมเงินฝากจากผู้มีรายได้น้อยแต่เพียงอย่างเดียว อาจจะทำให้การดำเนินธุรกรรมทางการเงินอาจเกิดความขัดข้องได้ ดังนั้นการระดมเงินฝากจึงควรเปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปสามารถมาใช้บริการทางด้านเงินฝากจากสถาบันการเงินรายย่อยได้ แต่ธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ เช่น การขอสินเชื่อ ควรที่จะจำกัดแก่กลุ่มลูกค้าที่เป็นประชาชนรายย่อยเพียงเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในเรื่องการจัดตั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนรายย่อย

### 3. ปัญหาเรื่องการเกิดหนี้สูญจากการให้สินเชื่อ

ปัญหาที่สำคัญของสถาบันการเงินรายย่อย คือ เรื่องของการเกิดหนี้สูญ ซึ่งเป็นหน้าที่ธนาคารทุกแห่งจะต้องประสบ และต้องมีการวางมาตรการป้องกันและรับมือกับปัญหานี้ หนี้สูญที่จะเกิดขึ้นให้ได้ สถาบันการเงินรายย่อยก็เช่นเดียวกันเป็นสถาบันการเงินที่ได้มีการให้บริการแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย ปัจจัยความเสี่ยงในการปล่อยเงินกู้ยืม ทางสถาบันการเงินรายย่อยย่อมต้องแบกรับความเสี่ยงด้านหนี้สูญไว้อย่างเต็มที่ ดังนั้นทางสถาบันการเงินรายย่อยจึงต้องมีมาตรการในการป้องกันปัญหาหนี้สูญให้ได้ดีและมีมาตรฐานมากกว่าธนาคารพาณิชย์

### 4. ปัญหาเรื่องหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน

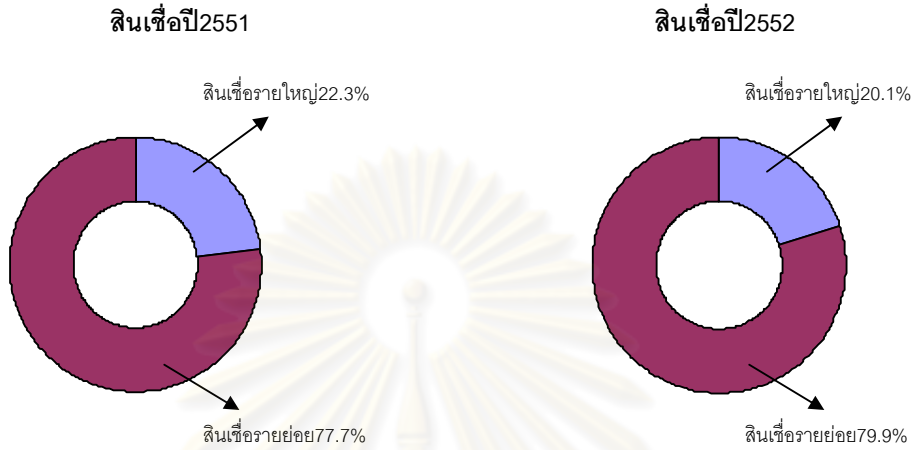
เรื่องของหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน สืบเนื่องมาจากการที่กลุ่มลูกค้าเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทำให้ไม่สามารถที่จะมีทรัพย์สินมารองรับในการค้ำประกันเงินกู้ของตนเองได้ ดังนั้นความเสี่ยงจึงตกแก่ทางสถาบันการเงินรายย่อยที่ต้องเสี่ยงในการเกิดหนี้สูญโดยไม่มีหลักทรัพย์มาชดเชยหากเกิดกรณีลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ดังนั้นทางสถาบันการเงินรายย่อยจึงต้องมีการวางแผนและกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องหลักทรัพย์ในการค้ำประกันให้รอบคอบ และต้องเป็นประโยชน์ต่อทั้งทางธนาคารและแก่ลูกค้าที่มาขอขอยืมเงินอย่างเท่าเทียมกัน

### 6. หลักฐานเชิงประจักษ์กรณีการปล่อยสินเชื่อของธนาคารออมสิน

จากการศึกษาการดำเนินงานของธนาคารออมสิน ทำให้เห็นถึงปริมาณการให้สินเชื่อที่ธนาคารได้ทำการปล่อยให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งธนาคารออมสินได้มีการปล่อยสินเชื่อทั้งแบบสินเชื่อรายใหญ่และสินเชื่อรายย่อยเพื่อให้ครอบคลุมแก่ประชาชนทุกชนชั้นให้ได้รับบริการทางด้านการเงิน

เมื่อพิจารณาจากรายงานประจำปีทำให้เห็นว่าสินเชื่อที่ธนาคารออมสินได้ปล่อยให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มได้มีปริมาณการให้สินเชื่อเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินเชื่อเพื่อ

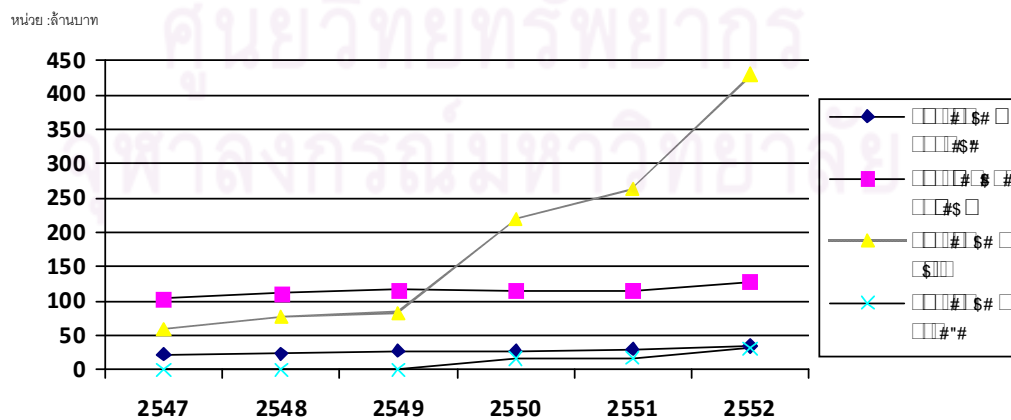
รายย่อยที่ได้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นกว่าสินเชื่อรายใหญ่ ซึ่งหากทำการเปรียบเทียบการปล่อยสินเชื่อระหว่างสินเชื่อรายใหญ่กับสินเชื่อรายย่อยให้ปีพ.ศ.2551และพ.ศ. 2552 ทำให้เห็นภาพได้ดังนี้



ที่มา : รายงานประจำปี 2552 ธนาคารออมสิน

จากแผนภาพทำให้เห็นว่าการขยายตัวในการให้สินเชื่อของธนาคารออมสินที่มุ่งการให้สินเชื่อแก่รายย่อยได้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากธนาคารได้มีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มุ่งเน้นในการให้บริการแก่ประชาชนรายย่อยมากขึ้น ประกอบกับนโยบายภาครัฐที่ได้ให้การสนับสนุนในการบริการทางการเงินให้แก่ประชาชนชาวสุพรรณบุรี ทำให้ธนาคารมีแนวโน้มในการปล่อยสินเชื่อแก่รายย่อยเพิ่มขึ้นในทุกปี

และเมื่อมาเปรียบเทียบปริมาณการให้สินเชื่อรายย่อยเป็นการเฉพาะจากกลุ่มสินเชื่อเพื่อรายย่อย ทำให้เห็นแนวโน้มการให้สินเชื่อที่เพิ่มขึ้นได้อย่างชัดเจน จากแผนภาพต่อไปนี้



ที่มา : ข้อมูลจากรายงานประจำปี 2552 ธนาคารออมสิน

จากแผนภาพทำให้เห็นว่าธนาคารได้มีสินเชื่อรายย่อยที่ได้แยกออกเป็นประเภท 4 ประเภทด้วยกัน คือ สินเชื่อธุรกิจขนาดเล็ก สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อบุคคลทั่วไป และสินเชื่อบุคคลฐานราก ซึ่งจากแผนภูมิทำให้เห็นได้ว่าอัตราสินเชื่อที่ธนาคารยอมสินเชื่อได้ปล่อยให้แก่รายย่อยทุกกลุ่มมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะสินเชื่อบุคคลทั่วไปที่เป็นที่ต้องการของประชาชนมากเป็นอันดับหนึ่งในการขอสินเชื่อ เนื่องจากมีความต้องการนำเงินสินเชื่อที่ได้กู้ยืมไปใช้ในการประกอบอาชีพ หรือนำมาช่วยเหลือครอบครัว รวมทั้งนำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน จึงเป็นเหตุให้สินเชื่อกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่ธนาคารยอมสินเชื่อจะปล่อยมากขึ้นกว่าปกติ ส่วนสินเชื่อบุคคลฐานรากธนาคารยอมสินเชื่อได้เริ่มมีการปล่อยให้แก่บุคคลกลุ่มนี้อย่างเต็มรูปแบบเมื่อปี 2550 อันเนื่องมาจากแนวมาตรการของรัฐที่ต้องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนรายย่อยที่ปัญหาด้านการเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่เกิดขึ้นมากในประเทศไทย ประกอบกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 1 และ 2 ได้มีการมุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินรายย่อยเป็นอย่างมาก ทำให้ธนาคารยอมสินเชื่อจึงได้เปิดให้บริการแก่กลุ่มฐานรากเป็นการเฉพาะขึ้นมาและมีแนวโน้มในการปล่อยสินเชื่อที่มากขึ้นเรื่อยๆ เช่นกัน เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนให้เข้าถึงการให้บริการของสถาบันการเงินในระบบ

#### ตัวอย่างการให้สินเชื่อที่ส่งผลต่อปัญหาหนี้เสียของธนาคาร

การดำเนินงานในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของธนาคารยอมสินเชื่อส่งผลให้ธนาคารต้องแบกรับกับปัญหาหนี้เสียที่เกิดจากการให้สินเชื่อแก่ประชาชนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะการดำเนินงานของโครงการแก้ไขหนี้ในระบบ ที่ได้ดำเนินการโดยการโอนลูกหนี้ในระบบเข้ามาสู่หนี้ในระบบ พบว่าได้มีประชาชนเข้ามาสู่ในระบบจำนวน 1.4 แสนราย เป็นจำนวนเงิน 1.17 หมื่นล้านบาท แต่มีผู้มาเบิกเงินเพียง 9 หมื่นรายเท่านั้น เป็นเงินจำนวน 9,200 ล้านบาท ซึ่งโครงการนี้ทำให้ลูกหนี้ที่ได้โอนเข้ามาในระบบส่วนหนึ่งกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เนื่องจากมีการผิดนัดชำระหนี้เกิน 3 เดือน ซึ่งเกิดขึ้นประมาณ 4% หรือคิดเป็นจำนวนลูกหนี้ 4,600 ราย ในมูลหนี้ 200 ล้านบาท โดยสาเหตุที่ก่อให้เกิดหนี้เสียมีหลายสาเหตุ เช่น ลูกหนี้บางรายไม่สามารถชำระค่างวดได้ครบ ชำระไม่เต็มจำนวนในแต่ละงวด เช่น มีการกำหนดให้ชำระเดือนละ 500 บาท แต่ลูกหนี้สามารถชำระได้เดือนละ 200 บาท ระบบข้อมูลจะทำการบันทึกเป็นหนี้เสียทันทีเพราะถือว่าการชำระที่ไม่ครบตามที่ได้กำหนดไว้ หรือกรณีที่ลูกหนี้ต้องเผชิญต่อปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แห้งแล้ง รวมถึงสถานการณ์ทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการค้าขาย หรือเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ จึงทำให้ขาดความสามารถในการชำระหนี้ และอีกกรณีที่สำคัญ คือ การที่ลูกหนี้บางรายใช้ข้อมูลในการเข้ามาเป็นลูกหนี้ในระบบไม่ตรงกับความเป็นจริง เช่น การเข้าสู่หนี้ในระบบจะต้องไม่เป็นหนี้ที่เกิดจากการพนัน หรือสิ่งที่ผิด

กฎหมาย แต่ลูกหนี้กลุ่มนี้เข้ามาโดยการเป็นหนี้จากสิ่งที่มีผิดกฎหมายจึงเป็นเหตุให้เมื่อได้สินเชื่อนี้ไปจากธนาคารจึงไม่ได้มีการนำมาชำระคืน

ซึ่งปัญหานี้เสียที่เกิดขึ้นนี้ธนาคารออมสินได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อลดปัญหาการเกิดหนี้เสียโดยการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อช่วยเหลือให้ลูกหนี้กลุ่มดังกล่าวมีความสามารถในการชำระหนี้คืน โดยก่อนมีการปรับโครงสร้างหนี้ ธนาคารออมสินจะมีการส่งพนักงานเข้าไปหาลูกค้ายายนั้นเพื่อสอบถามถึงปัญหาที่ทำให้ลูกค้าไม่สามารถชำระหนี้คืนให้แก่ธนาคารได้ เพื่อให้ธนาคารสามารถรับรู้ถึงปัญหาที่ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตรงเวลา จากนั้นได้นำปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้มาช่วยแก้ไขปัญหา พร้อมการแนะนำในด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเพิ่มศักยภาพให้กับลูกค้าในการหารายได้มาชำระหนี้ ซึ่งการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ทำให้ธนาคารออมสินลดปัญหาของหนี้เสียได้เป็นอย่างมาก



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น

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

จากการที่เห็นปัญหาเรื่องความยากจนของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญ จึงมีนักเศรษฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้คิดจัดตั้งระบบการเงินรายย่อยขึ้นมาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในประเทศบังคลาเทศ เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นั่นก็คือ ท่านมูฮัมหมัด 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 ปัญหาเหล่านี้อาจจะมาจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ (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 ซึ่งการที่ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของหน่วยงานจะเป็นผลให้ประเทศได้รับการพัฒนามากขึ้น ดังนั้น สถาบันการเงินรายย่อยได้มีการให้บริการแก่สังคมที่หลากหลาย และมีการให้บริการทางการเงินที่เข้าถึงประชาชนชาวภูมรากเพื่อบรรเทาความยากจนได้เป็นอย่างดี

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

ต้องหันไปพึ่งพาจากการกู้เงินนอกระบบ (The informal moneylenders) ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าทั่วไป ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาปัญหาเบื้องต้นแล้วทำให้เห็นว่าปัญหาของการเข้าถึงสถาบันการเงินของประชาชนรายย่อยจะเป็นปัญหาที่เหมือนกัน คือ มีความยากจน รวมทั้งไม่มีหลักประกันในการเข้าไปขอสินเชื่อ

การพัฒนาสถาบันการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศ โดยหน่วยงานทางด้าน NGOs ได้มีการพัฒนาองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินรายย่อยมีประสิทธิภาพและทาง NGOs ได้ทำการศึกษาในเรื่องนี้เป็นอย่างมากโดยจะให้สถาบันการเงินรายย่อยมุ่งดำเนินการทางด้านการออมและโครงการทางการเงินขนาดเล็กในการให้บริการแก่ประชาชนชาวฐานราก

ดังนั้น จุดเริ่มต้นของการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศได้เริ่มต้นโดยธนาคารกรามีน (Grameen Bank) และได้มีการพัฒนาโดยทีมงานของท่านมูฮัมหมัด ยูनुส ที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินรายย่อยจนประสบความสำเร็จและทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนชาวฐานรากมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

## 2) การดำเนินงานของธนาคารกรามีน

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

2.1) เพิ่มธนาคารเพื่อความสะดวกในการใช้บริการให้แก่ประชาชนที่ยากจน

2.2) ลดการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ให้กู้นอกระบบ

2.3) สร้างโอกาสให้แก่ประชาชนที่ว่างงานในชนบทให้สามารถทำธุรกิจของตัวเองได้

2.4) รวมทั้งการปรับเปลี่ยนวงจรทางการเงินจาก “รายได้น้อย การออมต่ำ และการลงทุนต่ำ” เปลี่ยนเป็น “รายได้น้อย กู้ยืมได้ มีการลงทุน ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น การออมเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการลงทุนที่มากขึ้น”

ซึ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ได้ออกแบบออกมาเพื่อให้ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ทำให้คนยากจนสามารถเข้าสู่ระบบทางการเงินได้เป็นอย่างดี อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ได้เป็นธนาคารอิสระที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และมีส่วนร่วมในการถือหุ้นของกิจการ 90 % เป็นกลุ่มลูกค้าของธนาคาร และอีก 10 % รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น

### 3) การให้สินเชื่อ

ธนาคารพาณิชย์ได้มีสินเชื่อ 4 ประเภทที่ได้มีขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย มีดังนี้

1. สินเชื่อพื้นฐาน (Basic Loan) เป็นสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพและเป็นสินเชื่อที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ขอสินเชื่อ โดยมีกำหนดการชำระคืนเป็นรายสัปดาห์และระยะเวลาการชำระหนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้กู้กับธนาคาร 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 ประเภททางธนาคารพาณิชย์ได้มีการพิจารณาการให้สินเชื่อโดยใช้หลัก 3'C คือ ลักษณะของผู้กู้ (Characte) ความสามารถในการชำระหนี้ (Capacity) และทุนในการชำระหนี้ (Capital) ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะใช้หลักในการพิจารณาเพียง 3 อย่างเท่านั้น ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ใช้หลักในการพิจารณาในการให้สินเชื่อถึง 6'C ทำให้เห็นว่าธนาคารพาณิชย์ให้ความสำคัญต่อตัวลูกค้าอย่างสูง

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

#### 4) ความแตกต่างระหว่างธนาคารกรามีน (Grameen Bank) กับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป<sup>1</sup>

ธนาคารกรามีนมีวิธีการที่ตรงข้ามกับวิธีการของธนาคารพาณิชย์ที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศบังคลาเทศ โดยธนาคารพาณิชย์จะใช้หลักการที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่า หากกลุ่มผู้ใช้มีทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์มากพอ ย่อมจะได้รับการบริการจากธนาคาร จากหลักการตรงนี้ทำให้ประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศขาดโอกาสในการใช้บริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งธนาคารพาณิชย์มุ่งที่ถึงหลักประกันในการทำธุรกรรม เช่น การให้สินเชื่อ เป็นต้น แต่ธนาคารกรามีนไม่ได้คำนึงถึงประเด็นนี้

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

<sup>1</sup> 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 ให้สามารถได้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ด้วยตัวของผู้กู้เอง

วัตถุประสงค์หลักของธนาคารพาณิชย์ คือ ผลกำไรสูงสุด แต่ธนาคารกรามีนไม่ได้มีแนวคิดเช่นนั้น โดยวัตถุประสงค์หลักของธนาคารกรามีน คือ การให้บริการทางการเงินที่ดี โดยเฉพาะผู้หญิงและผู้ที่มีความยากจนมาก เพื่อให้สามารถต่อสู้กับความยากจน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่เกิดจากการรวมกันของความต้องการทางสังคมและทางเศรษฐกิจ

ธนาคารกรามีนได้มีการจัดตั้งสาขาไปสู່ท้องที่ชนบท ซึ่งจะมีความแตกต่างจากธนาคารทั่วไปที่ว่าที่ จะดำเนินการจัดตั้งสาขาของตนไปสู່ท้องที่มีความเจริญทางด้านธุรกิจและศูนย์กลางของชุมชนเมือง พื้นฐานสำคัญของธนาคารกรามีน คือ ลูกค้าไม่จำเป็นต้องไปหาธนาคาร แต่ธนาคารที่จำเป็นจะต้องไปหากกลุ่มลูกค้าเอง

ธนาคารกรามีนจะไม่มีการใช้เครื่องมือทางกฎหมายใด ๆ ในการบังคับระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ และไม่มีเงื่อนไขสำหรับลูกค้าในการเรียกคืนเงินกู้โดยวิธีการขึ้นศาล สำหรับธนาคารพาณิชย์จะไม่เห็นด้วยและยอมรับวิธีการของธนาคารกรามีน โดยไม่ยอมให้มีการไกล่เกลี่ยจากภายนอกมาเป็นการเงื่อนไขในการเรียกเงินกู้จากลูกค้าคืน

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

\* การให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้าที่เป็นผู้ชายในประเทศบังคลาเทศ เนื่องจากว่าผู้หญิงจะไม่มีอำนาจทางสังคมใด ๆ ทั้งสิ้น ถูกจำกัดสิทธิและหน้าที่ โดยประเพณีของบังคลาเทศผู้ชายจะเป็นช้างเท้าหน้า ผู้หญิงจึงขาดโอกาส แต่ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารที่เปิดโอกาสและเห็นถึงความเท่าเทียมกันของสิทธิมนุษยชนจึงได้ดำเนินการให้ผู้หญิงสามารถเข้ามาทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารได้

กรณีหากกลุ่มลูกค้าได้รับความลำบากทางการเงิน ธนาคารพาณิชย์จะเป็นกังวลมากในเรื่องเงินที่ได้ให้กู้ไป และจะทำการเรียกร้องหลักประกันเงินกู้เพิ่มมากขึ้น แต่ธนาคารกรามีนไม่ทำเช่นนั้น จะมุ่งหารายได้เสริมให้แก่กลุ่มลูกค้า ให้กลุ่มลูกค้ามีงานทำเพิ่มขึ้นเพื่อให้กลุ่มลูกค้าต่อสู้และผ่านพ้นอุปสรรคไปได้

ธนาคารพาณิชย์จะไม่คิดดอกเบี้ยตลอดเวลา และจะคิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่ม โดยเฉพาะการผัดนัดส่งเงินกู้ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจะมีหลายอัตรา เช่น อัตราทั่วไป หรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะยาว แต่ธนาคารกรามีนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะเท่าเดิมเสมอ ไม่มีการคิดเพิ่ม ไม่ว่าจะเป็เงินกู้ระยะยาวหรือเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระแล้วก็ตาม อัตราดอกเบี้ยจะคงที่เท่าเดิม

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จะมีการระบุไว้เป็นไตรมาส แต่ธนาคารกรามีนจะคำนึงถึงความสะดวกสบายโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา

กรณีหากผู้กู้เสียชีวิตลงธนาคารกรามีนจะไม่ใช้ระบบการตกทอดของหนี้แก่ทายาท โดยให้ครอบครัวมาชำระหนี้แทน แต่ธนาคารจะสร้างระบบหลักประกันในการชำระเงินต้น โดยปราศจากดอกเบี้ยแทน โดยทางครอบครัวของผู้ตายจะได้ไม่ต้องรับภาระในการชำระหนี้มากเกินไป

ธนาคารกรามีนจะได้รับความสนใจในการเข้าร่วมโครงการจากกลุ่มคนจนมากเป็นพิเศษ โดยการทำการสนับสนุนทางด้านสินค้าของคนจน หรือหากคนเหล่านี้มีที่อยู่เป็นหลักเป็นแหล่งก็สามารถที่จะเข้าร่วมโครงการกับทางธนาคารได้

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงเป็นขอแตกต่างที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารกรามีนได้มีแนวทางที่แตกต่างไปจากธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการอยู่ในประเทศบังคลาเทศ รวมทั้งธนาคารกรามีนได้มีการสนับสนุนให้นำเงินกู้ที่ได้จากธนาคารไปทำประโยชน์ให้ตรงกับเป้าหมายทางด้านสังคม การศึกษา และสุขภาพอนามัย ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษาแก่เด็ก การอนุรักษ์ต้นไม้ การส่งเสริมการบริโภคที่ถูกต้องลักษณะ 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 และไม่คิดเพิ่ม ในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ในช่วงแรก
อื่น ๆ	-	หากมีการเสียชีวิตของผู้กู้เงินขึ้น ธนาคารจะให้ครอบครัวผู้เสียชีวิตชดใช้เงินกู้เพียงเงินต้นเท่านั้น จะไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยแต่อย่างใด

### 1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของธนาคารกรามีน

ธนาคารกรามีนถือว่าเป็นธนาคารที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนรายย่อยซึ่งมีรายได้ได้น้อย จนทำให้หลากหลายประเทศนำรูปแบบการดำเนินงานมาปรับใช้เพื่อให้เกิดเข้าถึงระบบทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มนี้ไม่เว้นแต่ประเทศไทย ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของธนาคารกรามีนมีดังนี้

1) มีเงื่อนไขการให้สินเชื่อที่มีความยืดหยุ่น เห็นได้จากการปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มลูกค้าในจำนวนน้อย เป็นไปตามศักยภาพทางการเงินของแต่ละคน ไม่มีการเรียกหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน เพราะเข้าใจถึงความเป็นอยู่ของลูกค้าซึ่งเป็นประชาชนรายย่อย และได้มีการส่งพนักงานไปเก็บเงินตามบ้าน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าไม่ต้องลำบากเดินทางไปชำระเงินที่ธนาคาร

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

3) สร้างระบบการออมเงินให้แก่ประชาชน ก่อนจะมีการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากการสร้างการออมจะเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถมีหลักประกันในการขอสินเชื่อแก่ธนาคารได้ และยังเป็นเงินออมที่สามารถนำมาใช้ในการชำระหนี้เงินกู้ของธนาคารได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อประชาชนสามารถออมเงินได้ถึงระดับหนึ่งที่เป็นที่พอใจของธนาคารก็จะได้รับการพิจารณาในการให้สินเชื่อในทันที

4) มีการยกระดับคุณภาพชีวิตในแก่สมาชิกและคนในครอบครัว 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 ผู้ยื่นคำขอสามารถนำเอกสารมายื่นขอพิจารณาใหม่ได้อีกครั้ง ภายใน 30 วันหลังจากที่ได้รับการแจ้ง และการพิจารณาครั้งนี้ถือเป็นการพิจารณาครั้งสุดท้าย

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 16 นี้ ทำให้เห็นว่ากระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาการให้ใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินรายย่อย ถือว่ามีขั้นตอนที่เข้มงวด เนื่องจากทางหน่วยงานต้องการผู้ที่จะดำเนินการที่มีความตั้งใจจริงในการดำเนินงานด้านนี้ อีกทั้งหากยังมีความยืดหยุ่นให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่ไม่ผ่านการพิจารณาในครั้งแรก สามารถยื่นคำขอได้อีกครั้งหากมีความต้องการที่จะดำเนินงานในด้านนี้ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าประเทศบังคลาเทศต้องการที่จะให้มีองค์กรทางด้านการเงินรายย่อยเพื่อช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ประชาชนภายในประเทศ

ส่วนเงื่อนไขของใบอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการระงับใบอนุญาต ความเพียงพอของทุนตั้งต้นในการจัดตั้งสถาบันการเงินรายย่อย รายได้หรือธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินรายย่อยจะถูกกำหนดโดยกฎของหน่วยงานอีกครั้งหนึ่ง<sup>2</sup> อีกทั้งใบอนุญาตที่ได้รับมานั้นไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ ถือเป็นสิทธิขาดเฉพาะตัวของผู้ขอ หากมีการโอนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนถือว่าเป็นโมฆะในทันที<sup>3</sup> อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานยังคงมี

<sup>2</sup> Section 17 (1), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

<sup>3</sup> Section 17 (2), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

อำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการขอของผู้ยื่นคำขอเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้  
อย่างไรก็ได้<sup>4</sup>

## 2). ขอบเขตของการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินรายย่อย

เมื่อได้รับใบอนุญาตให้สามารถดำเนินงานทางการเงินรายย่อยได้  
แล้วตามมาตรา 16 ธุรกิจที่สถาบันการเงินรายย่อยสามารถดำเนินธุรกิจได้มีดังนี้<sup>5</sup>

- 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

การดำเนินการบริหารความเสี่ยงของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบัน  
การเงินรายย่อยนี้ ได้มีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลการเงินรายย่อย พ.ศ.  
2549 ไว้ด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการบริหารความเสี่ยงให้แก่ผู้ประกอบการสถาบันการเงินรายย่อยที่

<sup>4</sup> Section 17 (3), Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

<sup>5</sup> Section 24, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

ได้มาขอขึ้นใบอนุญาต โดยการให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันเงินฝากขึ้นมา<sup>6</sup> เพื่อเป็นการดูแลเงินฝาก และรักษาความปลอดภัยของเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินรายย่อย โดยกองทุนประกันเงินฝากนี้จะอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการที่ลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ

หรือหากสถาบันการเงินรายย่อยมีเหตุอันควรสงสัยว่าไม่สามารถที่จะกระทำการชำระหนี้ให้แก่ลูกค้าได้ หรือประสบปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการถูกระงับชำระหนี้ให้แก่ลูกค้า ให้สถาบันการเงินรายย่อยเสนอรายชื่อลูกค้าที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาด้านการเงินของสถาบันการเงินให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลการเงินรายย่อยเป็นการด่วน<sup>7</sup> เพื่อทำการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มลูกค้าผู้ได้รับผลกระทบ และหน่วยงานจะต้องมีคำสั่งเพื่อให้สถาบันการเงินรายย่อยที่ประสบปัญหาทางด้านการเงินให้แก่ไซสถานการณ์โดยเร็วที่สุด

#### 4). การคุ้มครองดูแลลูกค้าผู้มาใช้บริการ

การคุ้มครองดูแลลูกค้าได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลการเงินรายย่อย พ.ศ. 2549 เช่นกัน ในเรื่องของการตั้งกองทุนประกันเงินฝากตามมาตรา 19 ที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อเป็นการดูแลรักษาเงินฝากของลูกค้าที่ได้มาใช้บริการ ให้มีความปลอดภัยและเพื่อให้เกิดความอุ่นใจแก่ลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการ เนื่องจากว่าสถาบันการเงินรายย่อยเป็นสถาบันที่มีความเสี่ยงในการดำเนินงานสูง ดังนั้น การตั้งกองทุนประกันเงินฝากขึ้นมาทำให้เป็นหลักประกันแก่ลูกค้าที่มาใช้บริการได้และสร้างความมั่นใจให้แก่ลูกค้าที่จะเข้ามาใช้บริการ

#### 1.4 หน่วยงานที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อย

ประเทศบังคลาเทศได้มีหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อย เพื่อให้สถาบันการเงินรายย่อยได้ดำเนินการตามลักษณะงานได้อย่างถูกต้อง โดยหน่วยงานที่ดำเนินการควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อยมีอยู่ด้วยกัน 2 หน่วยงาน คือ

##### 1). Bangladesh Bank

ธนาคารแห่งบังคลาเทศเป็นธนาคารกลางที่มีอำนาจควบคุมดูแลระบบการเงินและด้านการเงินของธนาคารภายในประเทศทั้งหมด ดังนั้นธนาคารเพื่อรายย่อยจะต้องอยู่ในการควบคุมดูแลของธนาคารบังคลาเทศด้วยเช่นกัน

<sup>6</sup> Section 19, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

<sup>7</sup> Section 44, Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006

เป้าหมายของธนาคารบังคลาเทศ คือ การดำเนินงานด้านธนาคารให้ทัดเทียมกับธนาคารของโลก สร้างการแข่งขันทางด้านระบบการเงิน เพิ่มการลงทุนทั้งภายในและภายนอกให้มีศักยภาพมากขึ้น ควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินทั้งที่อยู่ในระบบและไม่ได้อยู่ในระบบ ดำเนินธุรกรรมหลากหลายรูปแบบเพื่อให้เป็นที่รองรับแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ อีกทั้งยังเป็นอีกหนึ่งธนาคารที่ขจัดปัญหาความยากจนให้แก่ประชาชนภายในประเทศอีกด้วย

## 2). Microcredit Regulatory Authority (MRA)

Microcredit Regulatory Authority เป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและควบคุมดูแลสถาบันการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศ<sup>8</sup> โดยในที่สุดจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่บังคลาเทศ

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

## 2.สถาบันการเงินรายย่อยของประเทศญี่ปุ่น

สถาบันการเงินรายย่อยในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้เน้นในเรื่องการบรรเทาความทุกข์ให้แก่ประชาชนที่ยากจน แต่จะมุ่งเน้นไปทางด้านธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มากกว่า เพราะว่าธุรกิจ SMEs เป็นธุรกิจที่สร้างโอกาสในการแข่งขันให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากเป็นหน่วยงานที่ช่วยขจัดปัญหาความยากจนแก่ประชาชนจะมีไม่กี่หน่วยงาน เช่น

---

<sup>8</sup> 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](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 จะเป็นการจัดสรรเงินกู้แบบอัตโนมัติ<sup>9</sup>

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่หากมองในอีกแง่มุมหนึ่ง ประชาชนชาวญี่ปุ่นจำนวนมากยังเป็นประชาชนที่มีความยากจนอยู่ (เว้นแต่ประชาชนที่อยู่ในตัวเมือง) และอยู่ในท้องที่ที่ห่างไกลความเจริญ ทำให้ธนาคารที่ตั้งอยู่ในตัวเมืองไม่สามารถเข้าไปให้บริการได้ เป็นเหตุให้ประชาชนเหล่านั้นต้องขาดแคลนแหล่งการเงินในการนำมาใช้จ่าย และเกิดเป็นปัญหาเหมือนหลาย ๆ ประเทศเช่นกัน รวมทั้งผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็ขาดแคลนแหล่งทางการเงินในการนำเงินมาพัฒนาธุรกิจอื่นเช่นกัน ดังนั้นทางรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของคน 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) หน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจด้านการเกษตร 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 จะถือหุ้นทั้งหมดโดยรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น<sup>10</sup>

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

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

และ 2. Japan Post Bank มีเป้าหมายในการดำเนินงาน คือ เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและเกิดความสะดวกรวดเร็วกว่าที่มาใช้บริการในด้านการเงิน<sup>11</sup> 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 ได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน<sup>12</sup> คือ ต้องการพัฒนาประเทศไทย รวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ และมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรภายในประเทศ โดยมีการตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) สนับสนุนทางการเงินในสำหับการนำไปลงทุนแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้ประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง

(2) สนับสนุนทางการเงินสำหรับการพัฒนาภายในประเทศและรักษาทรัพยากรที่สำคัญของประเทศไทย รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ และส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันภาวะโลกร้อน เป็นต้น

ดังนั้น Japan Finance Corporation ได้มีการแบ่งหน่วยงานในการดำเนินงานออกเป็นอีก 4 หน่วยงานด้วยกัน แต่มีเพียง 3 หน่วยงานเท่านั้นที่เป็นการให้บริการภายในประเทศ และอีก 1 หน่วยงานจะเป็นทางด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจะขอกกล่าวถึงเพียง 3 หน่วยงานที่ได้มีการดำเนินงานอยู่ในประเทศไทย ดังนี้

<sup>11</sup> Japan Post Bank, Japan Post Bank [Online], 21 January 2011. Available from: [http://www.jp-bank.japanpost.jp/en\\_index.html](http://www.jp-bank.japanpost.jp/en_index.html).

<sup>12</sup> 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 อีกมากมาย<sup>13</sup>

ลักษณะสินเชื่อของJFC-Micro เป็นการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็ก การให้สินเชื่อแก่ผู้ที่ต้องการเริ่มต้นในการประกอบธุรกิจใหม่ ซึ่งสินเชื่อบางประเภทของJFC-Micro นั้น ไม่ต้องการบุคคลค้ำประกันหรือหลักประกันเงินกู้แต่อย่างใด และได้มีการให้กู้ในระยะยาว<sup>14</sup> ในอัตราดอกเบี้ยคงที่ โดยวงเงินกู้ในกรณีทั่วไป มีวงเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 17,856,000 บาท (48ล้านบาท) และเงินกู้กรณีพิเศษไม่เกิน 26,784,000 บาท (72 ล้านบาท) ซึ่งระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้จะอยู่ระหว่าง 5 – 20 ปี นอกจากสินเชื่อสำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็กแล้ว 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

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

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

หน่วยงาน จึงเป็นการส่งเสริมการเสริมสร้างป่าไม้และการประมงในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งช่วยสนับสนุนในการส่งเสริมความปลอดภัยและคุณภาพที่ดีของอาหารอีกด้วย<sup>15</sup>

### 3). Small and Medium Enterprise (SMEs)

ขอบเขตการดำเนินงานของกลุ่มสนับสนุนทางธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือให้การสนับสนุนกองทุนธุรกิจSMEs และการสนับสนุนสถาบันการเงินภาคเอกชนที่มีวิธีการดำเนินงานด้านหลักทรัพย์<sup>16</sup>

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 โดยการบริการเริ่มแรกนั้นจะเป็นการให้บริการในรูปแบบของระบบไปรษณีย์จะมุ่งการให้บริการทางด้านการออมเป็นหลักสำหรับประชาชนที่อยู่ในประเทศ และเปิดให้มีการให้บริการโอนเงินระหว่างประเทศสำหรับลูกค้าภายนอก ซึ่งในช่วงเริ่มแรกนั้นทางไปรษณีย์ยังไม่มีอำนาจในการให้บริการทางด้านสินเชื่อได้ เพราะไม่ใช่ธนาคาร แต่ต่อมาในภายหลังประมาณปีพ.ศ.2550 ได้มีการแยกการ

<sup>15</sup> 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>.

<sup>16</sup> Ibid., p.53



ดำเนินการในรูปแบบธนาคารออกมาเป็นการเฉพาะ โดยให้ชื่อว่า Japan Post Bank<sup>17</sup> 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

<sup>17</sup>JAPAN POST BANK Annual Report 2010. Year ended March 31,2010

สถาบันทางการเงิน เช่น ธนาคาร เพื่อให้บริการทางการเงินในสถานการณ์ปกติ ในขณะที่เดียวกัน ยังมีจุดมุ่งหมายในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินแก่สถาบันทางการเงินทั่วไปอีกด้วย<sup>18</sup>

### 2.2.2 ขอบเขตการดำเนินงาน<sup>19</sup>

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

2) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน รัฐมนตรีมีอำนาจในการดำเนินการหากเห็นว่าสถาบันการเงินทำให้เงินสินเชื่อ หรืออื่น ๆ ของเงินกองทุนพิเศษภายในเงื่อนไขธรรมดา หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นสำหรับประชาชน อาจถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีได้ เช่น การออกแบบเงินให้สินเชื่อของกองทุนสถาบันการเงินที่มีความจำเป็นของกองทุนพิเศษ รวมทั้งกรณีของการผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกี่ยวกับเงินในกองทุนพิเศษได้มีนโยบายบายให้สถาบันการเงินเป็นเจ้าของหนี้ในจำนวนหนี้ที่ผิดนัดนั้น 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)

<sup>18</sup> The Japan Finance Corporation Act (Act No. 57 of 2007). Article 1.

<sup>19</sup> 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 แต่จะมุ่งเน้นการจัดความยากจนแก่ประชาชนเป็นหลัก	-ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงมุ่งเน้นทางการเงินรายย่อยให้แก่ธุรกรรมทางด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และอุตสาหกรรมรายเล็ก เนื่องจากเป็นธุรกรรมที่มีผลต่อความเจริญและการพัฒนาของประเทศ ส่วนการให้บริการแก่ประชาชนนั้นจะไม่มุ่งเน้นในด้านนี้

### 4. จุดเด่นของการกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อยในต่างประเทศ

การดำเนินงานของสถาบันการเงินรายย่อยในต่างประเทศ เป็นการดำเนินงานเพื่อการช่วยเหลือแก่ประชาชนรายย่อยที่แท้จริง และแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด ซึ่งจุดเด่นของสถาบันการเงินรายย่อยของประเทศบังคลาเทศและประเทศญี่ปุ่น คือ

1. การให้ความช่วยเหลือประชาชนรายย่อย เป็นการให้ความช่วยเหลือที่เข้าถึง และเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนรายย่อยได้เป็นอย่างดี ทำให้ตรงต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้า

2. การผ่อนปรนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขทางการเงินลง เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า เช่น ลดหลักเกณฑ์ของหลักทรัพย์ค้ำประกันลง ลดเงื่อนไขการค้ำประกันชำระ เป็นต้น

3. มีการกระจายหน่วยงานที่ให้บริการทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ แม้จะไม่มีหน่วยงานสาขาตั้งอยู่ แต่จะให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานลงไปยังพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## วิเคราะห์การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงิน ภาครัฐในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยทั้ง 4 สถาบัน คือ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พบว่ายังมีปัญหาในการดำเนินการสำหรับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ยังเข้าถึงการให้บริการทางการเงินได้อย่างไม่เต็มที่ เนื่องจากการให้บริการทางการเงินสำหรับผู้มีรายได้น้อยยังคงประสบปัญหากับเงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการ เช่น การเข้าถึงบริการทางการเงินของคนจนระดับรากหญ้า ปัญหาด้านประสิทธิภาพ การติดตามดูแลลูกค้า และปัญหาเกี่ยวกับการชำระเงิน เป็นต้น ซึ่งผู้มีรายได้น้อย และผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กที่มีความมั่นคงไม่มาก ขาดหลักประกันทางการเงิน รวมทั้งมีความเสี่ยงสูงไม่สามารถเข้าถึงช่องทางทางการเงินปกติได้

### 1. การให้สินเชื่อของธนาคารกสิกรามิที่สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยควรนำมา ปรับใช้

การดำเนินงานของธนาคารกสิกรามิในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนรายย่อยนั้นเมื่อทำการศึกษาแล้วพบว่ายังมีความแตกต่างจากการดำเนินการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากธนาคารกสิกรามิได้มีการเข้าถึงการให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ประชาชนมากกว่า รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือจนสามารถทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยยังไม่ได้มีการมุ่งเน้น โดยรายละเอียดต่าง ๆ มีดังนี้

#### 1.1 การให้สินเชื่อของธนาคารกสิกรามิ

ธนาคารกสิกรามิได้มีการมุ่งเน้นในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนที่มีความยากจน โดยเป้าหมายการดำเนินงานของธนาคารกสิกรามิ คือ การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ทำให้ผู้ที่มีความยากจนสามารถเข้าสู่ระบบทางการได้ ช่วยยกระดับคุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ลดการเกิดปัญหาหนี้ในระบบ และการเสริมสร้างประโยชน์ให้แก่สังคม

จากเป้าหมายการดำเนินงานของธนาคารกสิกรามิ ทำให้พบว่าธนาคารกสิกรามิได้มีระบบการดำเนินงานในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนอยู่ด้วยกัน 6 หลักการ คือ

1. ธนาคารกรามีนได้มุ่งเน้นการให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ประชาชนที่มีความยากจน โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อไว้อย่างชัดเจน สำหรับเป็นหลักเกณฑ์ให้แก่งานเจ้าหน้าที่ของธนาคารในการพิจารณากลุ่มลูกค้า รวมทั้งการให้สินเชื่อจะต้องมีความสอดคล้องต่อการพัฒนาสังคมและระบบเศรษฐกิจของสังคมไปพร้อมกัน

2. การจัดกลุ่มผู้ขอสินเชื่อให้เป็นลักษณะของการรวมกลุ่มแบบเล็กๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยจัดให้มีการรวมกลุ่มของสมาชิกที่ต้องการกู้ยืมเงิน 5 คนต่อ 1 กลุ่ม ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารกรามีน และจะดำเนินการให้สินเชื่อแก่ลูกค้าที่มีความสามารถ มีความเข้มแข็ง และมีการวางแผนการในการใช้ประโยชน์จากเงินที่ได้กู้ยืมไป

3. ธนาคารกรามีนได้มีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษสำหรับสินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยที่มีความเหมาะสม โดยมีการกำหนดการให้สินเชื่อที่มีจำนวนเงินที่น้อย ให้สินเชื่อโดยไร้หลักประกัน กำหนดการชำระคืนเป็นรายสัปดาห์แต่ให้กู้ไม่เกิน 1 ปี หากมีการชำระคืนเงินกู้ก่อน แรกครบถ้วนภายในระยะเวลาจะมีการพิจารณาการเพิ่มวงเงินกู้ มีการจัดระบบการดูแลอย่างใกล้ชิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคาร มีการแนะนำและชี้แนะแนวทางในการหารายได้ให้แก่กลุ่มลูกค้าอยู่ตลอด และมีการสร้างระบบการออมเงินแบบบังคับการออม รวมทั้งการสมัครใจในการออม เพื่อเป็นการสร้างแหล่งเงินได้ให้แก่ลูกหนี้และเป็นการลดความเสี่ยงให้แก่ธนาคาร

4. มีการพัฒนาสังคมให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า โดยการยกระดับทางสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เสริมสร้างอาชีพให้แก่กลุ่มแม่บ้านที่มีความยากจนให้สามารถหารายได้เลี้ยงครอบครัวได้ และมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมให้ดีขึ้น เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการอุปโภคบริโภค ด้านการศึกษา รวมทั้งการวางแผนครอบครัว เป็นต้น

5. มีการพัฒนาระบบ และจัดการทรัพยากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยเหลือกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย โดยการฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความเข้าใจในการดำเนินงาน และเป็นการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยต่อไป

6. มีการกำหนดลักษณะสินเชื่อที่มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มลูกค้า เช่น สินเชื่อสำหรับการซื้ออุปกรณ์ทางการเกษตรตามฤดูกาล สินเชื่อสำหรับเช่าซื้ออุปกรณ์และเครื่องจักร สินเชื่อสำหรับสร้างระบบสุขภาพภายในชุมชน หรือ สินเชื่อสำหรับระบบชลประทานสำหรับชุมชน เป็นต้น

จากระบบการดำเนินงานในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ ทำให้เห็นว่าธนาคารได้มุ่งเน้นการให้บริการทางด้านสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพโดยการกำหนดจำนวนเงินกู้จำนวนน้อย อาศัยความเข้าใจกลุ่มลูกค้าโดยผ่านการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งได้มีการแนะนำการสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มลูกค้าให้สามารถหารายได้ในกรนำมาชำระหนี้ และใช้จ่ายในครัวเรือน และได้มีการคำนึงถึงการพัฒนาสังคมไปพร้อมๆกัน เพื่อให้มีความเจริญ และความเป็นอยู่ประชาชนในท้องถิ่นที่ดีขึ้น

## 1.2 การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย

การดำเนินงานในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย ได้มีลักษณะการดำเนินงานตามแนวทางที่ถูกกำหนดจากนโยบายของรัฐเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ได้มีการกำหนดให้มีการส่งเสริมการเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินแก่ประชาชนรายย่อย ซึ่งการดำเนินงานทุกอย่างของสถาบันการเงินภาครัฐได้มีการปฏิบัติตามแนวทางที่ได้มีการกำหนดเอาไว้แล้ว

แต่ในปัจจุบันนี้การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐยังไม่มีบริการแก่ประชาชนกลุ่มนี้อย่างจริงจัง รวมทั้งวิธีดำเนินการของสถาบันการเงินภาครัฐยังไม่เอื้อให้ประชาชนรายย่อยเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินในระบบได้เป็นอย่างดี ซึ่งจากการศึกษาการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐพบว่า

1. สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยยังไม่ได้มีการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยอย่างแท้จริง เนื่องจากสถาบันการเงินเห็นว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นบุคคลที่ไร้ศักยภาพทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการขาดหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ การไม่มีรายได้ในการชำระหนี้สิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้นำมาซึ่งความเสี่ยงในด้านต่างๆ ให้แก่ธนาคาร เช่น การค้างชำระหนี้ การเกิดปัญหาหนี้เสียให้แก่ธนาคาร ดังนั้นสถาบันการเงินจึงเล็งที่จะให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มนี้ แต่มุ่งที่จะให้บริการแก่กลุ่มบุคคลที่มีความพร้อมทางการเงินมากกว่า

2. สถาบันการเงินภาครัฐมุ่งทำธุรกิจแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรในการดำเนินงาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสถาบันการเงินภาครัฐควรที่จะมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการเงินในระบบให้ได้มากที่สุด และไม่ควรถูกจะมุ่งเน้นการดำเนินงานเพื่อผลกำไรเพียงธนาคารพาณิชย์ ควรจะเป็นการดำเนินงานเพื่อความ

ช่วยเหลือแก่ประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงินแก่ประชาชนที่มีความเดือนร้อน แต่ปัจจุบันนี้แนวความคิดได้เปลี่ยนไปทำให้สถาบันการเงินภาครัฐหันไปมุ่งเน้นการดำเนินธุรกิจที่แสวงหากำไรเข้าสู่องค์กรมากขึ้น

### 1.3 เปรียบเทียบการดำเนินงานของธนาคารกสิกรไทยกับสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย

การดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างธนาคารกสิกรไทยกับสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยได้มีความแตกต่างกันมาก ซึ่งธนาคารกสิกรไทยจะมีความเข้าใจถึงพื้นฐานความเป็นอยู่และการใส่ใจรายละเอียดของกลุ่มลูกค้ามากกว่าสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบออกมาเป็นตารางดังนี้

ธนาคารกสิกรไทย	สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทย
มุ่งเน้นการให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ประชาชนที่มีความยากจน	มุ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้าที่มีความสามารถทางการเงิน ยังขาดการเข้าถึงกลุ่มลูกค้ารายย่อย
มีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษสำหรับสินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยที่มีความเหมาะสม	เงื่อนไขการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยยังไม่มีที่เหมาะสม
มีการพัฒนาสังคมให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าธนาคาร โดยการยกระดับทางสังคมให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เสริมสร้างอาชีพให้แก่กลุ่มแม่บ้านที่มีความยากจนให้สามารถหารายได้เลี้ยงครอบครัวได้ และมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมให้ดีขึ้น	ขาดการส่งเสริมอาชีพให้แก่กลุ่มลูกค้า เพื่อให้มีช่องทางในการหารายได้ เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกค้าให้ดีขึ้น และสามารถมีรายได้ในการชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงิน
มีการพัฒนาระบบ และจัดการทรัพยากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยเหลือกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย	ยังมีการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เข้าถึงประชาชนรายย่อยได้อย่างไม่เต็มที่ และการช่วยเหลือกลุ่มลูกค้าเป้าหมายยังเป็นไปได้น้อย
มีการกำหนดลักษณะสินเชื่อที่มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มลูกค้า	มีการกำหนดสินเชื่อที่มีความหลากหลายครอบคลุมทุกด้าน ทั้งการศึกษา อาชีพ การประกอบธุรกิจ



## 2. แนวทางการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินภาครัฐต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ปัญหาที่สถาบันการเงินภาครัฐควรต้องมีการแก้ไข เพื่อให้การดำเนินงานสำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยมีประสิทธิภาพ และรองรับการเข้าถึงการใช้บริการของประชาชนกลุ่มนี้ สถาบันการเงินภาครัฐทุกแห่งควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขในปัญหาเหล่านี้ คือ

### 2.1 การสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาอันดับแรกที่ต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดการเข้าถึงการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย คือ การสร้างความเข้าใจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยโดยตรง เช่น ฝ่ายสินเชื่อ ฝ่ายติดตามหนี้ เป็นต้น ให้มีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาของกลุ่มลูกค้า เข้าใจถึงจิตใจของกลุ่มลูกค้าที่ได้มาเข้าใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่สถาบันการเงินทุกแห่งควรให้ความใส่ใจ

การสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้น สถาบันการเงินภาครัฐทุกแห่งควรจะต้องมีการอบรม และปลูกฝังจิตสำนึกในการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่สำหรับกลุ่มลูกค้าซึ่งเป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเป็นการเฉพาะ เนื่องจากลูกค้ากลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน และมีศักยภาพทางการเงินที่แตกต่างไปจากกลุ่มลูกค้าทั่วไป การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องอาศัยความเข้าใจ ความเป็นกันเอง และมีเทคนิควิธีการในการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าที่เจ้าหน้าที่จะต้องอาศัยความอดทนในการเข้าไปตรวจสอบความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิตของกลุ่มลูกค้าที่ในบางครั้งอาศัยอยู่ในท้องที่ห่างไกล หรือการไม่เข้าใจถึงระบบการเงินและการดำเนินงานในการให้สินเชื่อของกลุ่มลูกค้ารายย่อยที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องอาศัยการอธิบายที่เป็นการสื่อสารที่ง่ายๆ ไม่มีความซับซ้อนในการใช้ภาษา เป็นต้น ซึ่งหากสถาบันการเงินภาครัฐมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าถึงและเข้าใจกลุ่มลูกค้าที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยจะทำให้การดำเนินงานในการให้สินเชื่อเป็นไปอย่างสะดวก และเข้าถึงการกลุ่มลูกค้าเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

### 2.2 การนำหลักการปฏิบัติของธนาคารกสิกรามาปรับใช้

การดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐในปัจจุบัน หากได้นำแนวทางการดำเนินงานของธนาคารกสิกรามาปรับใช้จะทำให้สามารถดึงกลุ่มลูกค้าที่เป็นประชาชนและ

ผู้ประกอบการรายย่อยเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินภาครัฐได้มากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันนี้สถาบันการเงินภาครัฐของประเทศไทยยังเข้าถึงการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้ารายย่อยอย่างทั่วถึง รวมทั้งกฎเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ยังไม่รองรับการเข้ามาทำธุรกรรมทางการเงินของกลุ่มรายย่อยให้เข้ามาขอสินเชื่อ ส่วนใหญ่จะเป็นแนวมาตรการทางภาครัฐที่ได้มีการสนับสนุนการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยโดยให้สถาบันการเงินภาครัฐเข้ามารับแนวนโยบายไปดำเนินการต่อ เช่น โครงการประชากิจวัฒน์ ที่ได้ให้สินเชื่อแก่กลุ่มพ่อค้าแม่ค้า แท็กซี่ และมอเตอร์ไซด์รับจ้าง เป็นต้น

โดยในปัจจุบันการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยยังมีการเข้าถึงประชาชนรายย่อยได้อย่างไม่เต็มที่ ซึ่งปัญหาอาจมาด้วยสาเหตุหลายประการ จึงควรนำแนวการปฏิบัติในการให้สินเชื่อของธนาคารกสิกรามาปรับใช้เพื่อประสิทธิภาพในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยในประเทศไทย ดังนี้

- การที่สถาบันการเงินภาครัฐยังไม่มีมีการปลูกฝังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อได้เข้าถึงกลุ่มลูกค้าให้เหมือนอย่างเช่นธนาคารกสิกรามินที่ได้มีการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกในการเข้าหาลูกค้า ซึ่งต้องมีการทำความรู้จักพื้นฐานของลูกค้าแต่ละรายก่อนการพิจารณาสินเชื่อ และมีการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าทุกพื้นฐาน แต่การดำเนินงานของสถาบันการเงินของไทยยังไม่มีมีการมุ่งเน้นการเข้าหากกลุ่มลูกค้า ยังเป็นการดำเนินงานที่ให้กลุ่มลูกค้าเข้าหาสถาบันการเงินเอง จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินและกลุ่มลูกค้าไม่มีความใกล้ชิดกัน หากสถาบันการเงินได้มีการพัฒนาในการมุ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าถึงกลุ่มลูกค้าในท้องที่ต่าง ๆ อย่างเป็นกันเอง จะเป็นการสนับสนุนให้ลูกค้าเข้าถึงระบบการเงินของสถาบันการเงินภาครัฐได้เป็นอย่างดี

- สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยยังไม่มีมีการสร้างระบบการออมเงินให้แก่กลุ่มประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้เข้ามาขอสินเชื่อ ซึ่งหากได้มีแนวนโยบายในการมุ่งเน้นการออมควบคู่ไปกับการขอสินเชื่อ จะทำให้ศักยภาพทางการเงินของกลุ่มลูกค้าดีขึ้น และสถาบันการเงินภาครัฐจะเป็นผู้สร้างนิสัยการออมเงินให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีเงินเก็บในการใช้จ่าย และสถาบันการเงินภาครัฐจะมีช่องทางทางการเงินในการปล่อยสินเชื่อเพิ่มมากขึ้น โดยกลุ่มลูกค้าที่เป็นรายย่อยทางธนาคารควรที่จะมีการบังคับการออมเงินควบคู่กับการให้สินเชื่อ เพื่อเป็นการสร้างเงินเก็บ และแหล่งเงินได้ให้แก่ลูกค้า ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ธนาคารกสิกรามินได้สร้างขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนการออมเงินให้แก่กลุ่มลูกค้าที่ยากจนให้มีเงินเก็บเพื่อใช้ในการทำมาหากินต่อไป ถือว่าเป็นแนวคิดที่สถาบันการเงินภาครัฐของไทยควรนำมาเป็นแนวปฏิบัติอย่างมาก

ส่วนในเรื่องอื่น ๆ ที่ธนาคารกสิกรามินได้มีการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมสังคมสถาบันการเงินภาครัฐไม่ว่าจะเป็นธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตรได้มีการส่งเสริมสังคมเป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือทางด้านการศึกษาแก่ผู้ที่ยากไร้ การช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ชุมชนที่เดือดร้อน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สถาบันการเงินภาครัฐได้ดำเนินการเป็นอย่างดีอยู่แล้ว แต่ 2 ประการที่ได้กล่าวมา สถาบันการเงินภาครัฐในประเทศไทยยังขาดการดำเนินการทั้งเรื่องการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการเสริมสร้างการออมให้แก่กลุ่มลูกค้า หากได้มีการแก้ไขจะทำให้ระบบการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 2.3 การเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

การให้สินเชื่อแก่ประชาชนของสถาบันการเงินภาครัฐใช้หลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อที่ได้กำหนดในประกาศธนาคารที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาการให้สินเชื่อ ซึ่งแต่ละสถาบันการเงินจะมีจุดประสงค์ในการให้สินเชื่อ รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายในการให้สินเชื่อที่แตกต่างกัน เช่น ธนาคารออมสินจะมุ่งการให้สินเชื่อที่เข้าถึงประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่ต้องการหาแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมุ่งการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรทุกประเภทเพื่อนำเงินไปใช้ในการประกอบอาชีพ หรือธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมุ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจเพื่อนำไปประกอบธุรกิจของตน เป็นต้น

แต่เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ รวมทั้งเงื่อนไขในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐแต่ละแห่งนั้น ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย เพราะสถาบันการเงินภาครัฐแต่ละแห่งได้มีการพิจารณาสินเชื่อเป็นไปตามนโยบายของแต่ละธนาคาร รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อได้ทำการพิจารณาสินเชื่อเป็นไปตามประกาศธนาคารที่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของผู้ที่สามารถเข้ามาขอสินเชื่อให้เป็นตามลักษณะประกาศของธนาคาร

อีกทั้งปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติของแต่ละสถาบันการเงินยังไม่ได้มีการกำหนดถึงเงื่อนไขการให้สินเชื่อ หรือแนวทางการให้สินเชื่อแก่ประชาชนให้มีความชัดเจน แต่เป็นการกำหนดอำนาจในการให้ธนาคารสามารถดำเนินการให้สินเชื่อแก่ประชาชนได้เท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 7 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 10 เป็นต้น ส่วนเงื่อนไขในการให้สินเชื่อได้ให้อำนาจแก่ธนาคารแต่ละแห่งในการกำหนดกันเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดนโยบายการให้สินเชื่อของธนาคารแต่ละ

แห่งเองนั้นอาจทำให้การให้สินเชื่อไม่สามารถเข้าถึงประชาชนรายย่อยได้อย่างเต็มที่ หากได้มีการออกกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขึ้นมาจะทำให้เป็นการสร้างกรอบในการดำเนินงานของธนาคาร และสร้างความยุติธรรมต่อผู้มาใช้บริการให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการปฏิบัติทางด้านสินเชื่อของธนาคารจากกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ และเป็นการกรอกกฎหมายที่สามารถให้ประโยชน์แก่ทั้งสถาบันการเงินและประชาชนรายย่อยในการเข้าถึงการใช้บริการทางการเงิน

### 2.3.1 แนวทางการเพิ่มกฎหมาย และเงื่อนไขในการเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

รูปแบบของการเพิ่มกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนั้นในความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า

1) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายของการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของธนาคารพาณิชย์เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของธนาคารในการออกสินเชื่อให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งในกฎหมายควรกำหนดถึงเงื่อนไขในการให้สินเชื่อทั้งด้านการดำเนินงานและหลักเกณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตราดอกเบี้ย การค้ำประกัน หรือเกณฑ์ในการชำระเงิน เป็นต้น โดยอาจออกมาเป็นพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะว่าด้วยเรื่องการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย หรือ

2) การนำเงื่อนไขหลักเกณฑ์จากการกำหนดของธนาคารที่ได้ทำการประกาศเรื่องของการให้สินเชื่อแต่ละประเภทที่ดำเนินการผ่านประกาศธนาคารนั้น ปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกาศจากประกาศธนาคารเป็นการประกาศผ่านกฎกระทรวง ซึ่งการดำเนินการผ่านกฎกระทรวงถือว่าเป็นกฎหมายและสามารถทำให้ประชาชนในวงกว้างสามารถรับทราบได้ถึงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการปฏิบัติของแต่ละธนาคารได้เป็นอย่างดี ซึ่งเห็นว่ามีเหมาะสมกว่าการประกาศผ่านประกาศธนาคารที่ไม่ได้มีการกระจายแพร่หลายในวงกว้าง ฉะนั้นหากสามารถดำเนินการเป็นกฎกระทรวง ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะเป็นผลดีต่อผู้มาใช้บริการที่เป็นประชาชนรายย่อย ดังนั้นหากได้มีการออกกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวง เพื่อกำหนดเงื่อนไขการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเป็นการเฉพาะ จะเป็นการสร้างกรอบในการดำเนินงานของธนาคาร และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้มาใช้บริการมากกว่าประกาศธนาคาร และการที่มีกฎหมายที่แน่นอนก่อให้เกิดความเป็นธรรม และมุ่งเน้นการเข้าถึงทางการให้บริการทางการเงินต่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเป็นอย่างยิ่ง

ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานด้านสินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐ หากได้มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนไขการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยให้มีลักษณะเป็นการเฉพาะ ควรต้องมีการประกาศถึงเงื่อนไขของการให้สินเชื่อออกมาให้มีความชัดเจนถึงรายละเอียดต่างๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีความสนใจในการเข้าใช้บริการด้านสินเชื่อสามารถศึกษาหลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อของธนาคารได้เป็นอย่างดี และเป็นการช่วยให้ประชาชนสามารถทราบได้ถึงการพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินว่าได้ดำเนินการในการให้สินเชื่อเป็นไปตามกฎหมายกำหนดหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นประโยชน์สูงสุดต่อลูกค้าผู้ใช้บริการ อีกทั้งยังเป็นกรอบในการดำเนินงานของธนาคาร ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ควรมีการระบุเงื่อนไขต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1) คุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ

การกำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อ จะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาสำหรับการให้สินเชื่อ และความเหมาะสมต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งในปัจจุบันนี้สถาบันการเงินได้มีการกำหนดเกณฑ์การให้สินเชื่อแก่ประชาชนโดยการพิจารณาจากอายุ ความสามารถในการชำระหนี้ หน้าที่การงาน และหลักแหล่งที่อยู่ที่มีความแน่นอน

การกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ขอสินเชื่อที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะต้องมีการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้กู้ยืมอย่างละเอียด เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงให้แก่สถาบันการเงิน โดยคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อนั้นควรมีดังนี้

1. เป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าบุคคลจะบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุ 20 ปีบริบูรณ์ จะสามารถเข้ามาขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินภาครัฐได้

2. เป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริต

3. เป็นผู้ที่มีหลักแหล่งที่อยู่แน่นอน

4. ไม่มีประวัติเสียหายทางการเงิน

คุณสมบัติทั้ง 4 ประการนี้ ถือว่าเป็นเงื่อนไขหลักที่จำเป็นต้องมีการพิจารณา และสำหรับการพิจารณาถึงคุณสมบัติของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยควรจะต้องมีการเพิ่มหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันการเงินภาครัฐ คือ

1. ผู้ขอสินเชื่อมีความเชี่ยวชาญต่ออาชีพของตนเองเพียงใด และการประกอบอาชีพนั้นตรงต่อวัตถุประสงค์ของสินเชื่อที่ได้ขอไปหรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องทำการสอบถามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล เช่น ผู้ขอสินเชื่อประกอบอาชีพปศุสัตว์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อจะต้องสอบถามข้อมูลจากผู้ขอสินเชื่อให้ละเอียด ถึงลักษณะอาชีพดังกล่าว รวมทั้งการวางแผนการนำเงินสินเชื่อที่ได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ในอาชีพที่ได้กล่าวมาหรือไม่ เป็นต้น เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ขอสินเชื่อมีความเชี่ยวชาญ และรู้ถึงการประกอบอาชีพของตนเองจริง จะทำให้เงินสินเชื่อที่ได้อนุมัติไปได้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสินเชื่อนั้นอย่างแท้จริง

2. การนำเอกสารรับรองในการขอสินเชื่อจากตัวแทนชุมชน เช่นหัวหน้าชุมชน หรือผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นการรับรองคุณสมบัติ และรับรองอุปนิสัยของผู้ขอสินเชื่อ ซึ่งเอกสารนี้จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในแก่สถาบันการเงินได้อีกระดับหนึ่งนอกเหนือจากการพิจารณาถึงคุณสมบัติทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 2) ประเภทสินเชื่อ

การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความเหมาะสมที่สุด ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการเป็นสินเชื่อระยะยาว เพราะประชาชนกลุ่มนี้เป็นผู้มีรายได้น้อย และควรมีการผ่อนเงินกู้ในจำนวนที่เหมาะสมกับรายได้ของผู้ขอสินเชื่อ ทั้งนี้ให้เป็นหน้าที่ของธนาคารที่จะกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและการผ่อนชำระเงินกู้โดยพิจารณาจากผู้ขอสินเชื่อเป็นสำคัญ ซึ่งการให้สินเชื่อระยะยาวจะส่งผลดีกว่าการให้สินเชื่อระยะสั้นที่มีปริมาณเงินผ่อนเป็นจำนวนเงินที่มาก ซึ่งหากธนาคารดำเนินการให้สินเชื่อระยะสั้นแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยย่อมเป็นการสร้างปัญหาให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้ และก่อให้เกิดปัญหาด้านหนี้เสียแก่ธนาคารเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้นการให้สินเชื่อระยะยาว และมีการผ่อนชำระในจำนวนที่น้อยเป็นการสร้างประโยชน์ต่อผู้ขอสินเชื่อ และยังเป็นการสร้างประโยชน์ต่อธนาคารที่ไม่ต้องรับภาระในการเกิดของปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หากลูกหนี้มีความสามารถในการผ่อนชำระในทุกงวด

## 3) จำนวนเงินให้สินเชื่อ

จำนวนเงินให้สินเชื่อสำหรับสินเชื่อที่ออกมาเพื่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย จากการศึกษาถึงผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่ธนาคารแต่ละแห่งได้กำหนดไว้พบว่า

- สินเชื่อสำหรับประชาชนรายย่อย มีการกำหนดเงินให้สินเชื่อ โดยเริ่มตั้งแต่ 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท และ

- กรณีผู้ประกอบการรายย่อย มีการกำหนดเงินให้สินเชื่อ โดยเริ่มตั้งแต่ 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 10,000,000 บาท แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจของผู้ขอสินเชื่อด้วย

ดังนั้น จากการศึกษาทำให้ผู้เขียนเห็นว่า การให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยในปริมาณที่ไม่มากจะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากประชาชนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และความสามารถในการชำระหนี้จะมีความแตกต่างจากประชาชนทั่วไป การนำหลักการของธนาคารพาณิชย์มาใช้ในการกำหนดจำนวนเงินสินเชื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก คือ การให้สินเชื่อในปริมาณที่น้อยจะเป็นหนทางในการชำระหนี้ที่สม่าเสมอ ดังนั้น การปล่อยสินเชื่อให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้ หากธนาคารได้ปล่อยเป็นจำนวนมาก ภาระความเสี่ยงย่อมตกแก่ธนาคารที่ได้ทำการปล่อยสินเชื่อ ฉะนั้น การปล่อยสินเชื่อในปริมาณที่มีความเหมาะสม และตรงต่อความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ขอสินเชื่อที่เป็นรายย่อย จะเป็นประโยชน์ต่อธนาคารและต่อผู้ขอสินเชื่อ

#### 4) ระยะเวลากู้

ระยะเวลาเงินกู้สำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ควรมีระยะเวลาที่ยาวพอสมควร แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับปริมาณเงินสินเชื่อที่ได้ทำการขอไป เช่น หากขอสินเชื่อจำนวน 30,000 บาท ระยะเวลาการกู้ อาจจะกำหนดไว้ 3 ปี เป็นต้น เพื่อให้ผู้กู้สามารถมีเวลาในการชำระที่นาน และให้มีการผ่อนชำระได้ในปริมาณที่น้อย แต่หากผู้กู้ที่ทางธนาคารเห็นว่ามีความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ได้เร็วกว่ากำหนดระยะเวลาที่ทางธนาคารได้วางไว้ก็สามารถยื่นระยะเวลาเงินกู้ลงมาได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับทัศนคติของฝ่ายสินเชื่อและตัวผู้กู้เอง แต่ควรมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าหากผู้กู้มีการปิดชำระหนี้เงินกู้ได้เร็วกว่าที่ธนาคารกำหนด ควรที่จะกำหนดการลดเว้นค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้หมดภาระหนี้สินโดยเร็ว

#### 5) วิธีการชำระคืนเงินกู้

วิธีการชำระเงินกู้ที่มีความเหมาะสมกับผู้ขอสินเชื่อที่เป็นรายย่อย คือ การชำระเป็นรายสัปดาห์ หรือรายเดือน ด้วยระบบการติดตามหนี้จากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึงผู้กู้ยืม และติดตามการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้มีการทยอยผ่อนชำระเงินกู้ได้ ทำให้ผู้ขอสินเชื่อสามารถเก็บสะสมเงินเพื่อไว้ใช้ในการชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคารได้อย่างสม่าเสมอ ในระยะเวลาที่เพียงพอ อีกทั้งเป็นการลดการค้างชำระเงินกู้ได้อีกทางหนึ่ง

## 6) อัตราดอกเบี้ย

อัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 655 ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี แต่สำหรับการดำเนินงานของสถาบันการเงินในเรื่องของอัตราดอกเบี้ย สถาบันการเงินสามารถเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีได้ เพราะพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มาตรา 7 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีตามคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ดังนั้นสถาบันการเงินจึงไม่นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 มาบังคับใช้ในการคิดอัตราดอกเบี้ย นอกจากพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ได้มีการให้อำนาจในการเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีแล้ว ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม โดยได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคาร ไว้ดังนี้

- อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2544)

- อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารออมสิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี ทั้งนี้ เว้นแต่การกู้ยืมจากธนาคารออมสินตามโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน อาจคิดอัตราดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 25 ต่อปี (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2544)

- อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนด (ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2546)

การกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยไว้ตามประกาศกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถือว่าได้มีการกำหนดในอัตราที่แน่นอน และเป็นแนวปฏิบัติให้แก่สถาบันการเงิน แต่สำหรับความเห็นของผู้เขียนมีความเห็นต่อเรื่องของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไว้ว่า แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจในการเรียกอัตราดอกเบี้ยที่เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปีไว้ก็ตาม แต่อัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อที่มุ่งให้สำหรับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไม่ควรเกินร้อยละ 15 ต่อปี เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนรายย่อยไม่ต้องรับภาระอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป เพราะการเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เช่นกรณี



ของโครงการธนาคารประชาชนที่ให้อำนาจในการเรียกได้สูงสูงร้อยละ 25 ต่อปี ถือว่าสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้ขอสินเชื่อที่ต้องมารับภาระในการชำระดอกเบี้ยเป็นอย่างมาก ดูแล้วไม่เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนรายย่อยแต่อย่างใด แต่เป็นการหากำไรให้แก่ธนาคารมากกว่า และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ต้องมาแบกรับภาระในการชำระดอกเบี้ยให้ธนาคารให้อัตราที่สูง

ดังนั้น การเรียกอัตราดอกเบี้ยในจำนวนที่น้อยจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเข้าใช้บริการทางการเงินให้แก่ประชาชนรายย่อย และเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินการให้สินเชื่อของธนาคารจะหวังผลกำไรจากอัตราดอกเบี้ยที่ได้ให้กู้ยืมแก่ประชาชน แต่หากเรียกดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าประชาชนกลุ่มนี้จะรับได้นอกจากธนาคารจะไม่ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยแล้วยังเป็นปัญหาของการเกิดหนี้เสียได้มากในอนาคตได้

#### 7) หลักประกันเงินกู้

หลักประกันเงินกู้ ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับการขอสินเชื่อ เพื่อใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ให้แก่ธนาคาร อาจเป็นทรัพย์สิน บุคคลค้ำประกัน หรือเป็นการกู้โดยไร้หลักประกันก็ได้ แต่การกู้แบบไร้หลักประกัน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าที่ได้กำหนดไว้ เพราะเป็นการป้องกันความเสี่ยงของธนาคาร

สำหรับหลักประกันเงินกู้ที่มีความเหมาะสมสำหรับกลุ่มประชาชนรายย่อยนี้ควรจะมีการกำหนดให้มีการกู้แบบไม่มีหลักประกัน เนื่องจากว่าประชาชนรายย่อยเป็นบุคคลที่ขาดซึ่งทรัพย์สินที่จะนำมาใช้เป็นหลักประกันแก่การขอสินเชื่อได้ ดังนั้นธนาคารควรจะต้องมีการผ่อนปรนเรื่องหลักประกันให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้

ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาทั้ง 7 ข้อนี้ ผู้เขียนเห็นว่าถ้าหากได้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนเป็นการเฉพาะออกมาควรจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเหล่านี้ให้มีความชัดเจน เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้เข้ามาใช้บริการ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินทุกแห่ง

หมายเหตุ : สิ่งที่คุณเขียนได้เสนอเกี่ยวกับการเพิ่มเติมกฎหมายที่ได้กล่าวมานี้ เป็นเพียงแนวคิดที่คุณเขียนเห็นว่าสามารถเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าจะ

มีกฎหมายเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่สถาบันการเงินภาครัฐก็ตาม ก็ยังสามารถปรับแนวทางปฏิบัติให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการดำเนินงานต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยได้อยู่เสมอ ให้มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และตรงต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้า

### 2.3.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเพิ่มกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

#### 1) กฎหมายใหม่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น

เนื่องจากแต่เดิมไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนเป็นการเฉพาะ สถาบันการเงินจึงได้มีการออกประกาศตามแนวนโยบายของธนาคาร รวมทั้งออกประกาศตามแนวนโยบายรัฐบาลแต่ละยุคสมัย จึงทำให้ไม่มีความมั่นคงในการให้บริการเพราะเหตุจากการที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งการเพิ่มกฎหมายใหม่ขึ้นมาจะมีความชัดเจนในรายละเอียด และเงื่อนไขในการปฏิบัติของสถาบันการเงินภาครัฐต่อการพิจารณาในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อย จึงทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น และมีการดำเนินงานของธนาคารที่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้ในของประเทศ และการมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยขึ้นมา ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ได้รับโอกาสและสิทธิตามกฎหมายใหม่ในการเข้าถึงการเงินรายย่อยจากสถาบันการเงินภาครัฐมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมประชาชนกลุ่มนี้จะเข้าถึงการเงินในระบายนายยาก เพราะไม่ทราบโอกาส และสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ เมื่อประชาชนในประเทศสามารถเข้าถึงการเงินในระบบมากขึ้น การได้รับสินเชื่อเพื่อไปประกอบธุรกิจทำให้ประชาชนมีกำลังทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

#### 2) กฎหมายใหม่ส่งผลดีต่อสถาบันการเงินภาครัฐ

เนื่องจากได้มีการกำหนดการพิจารณาสินเชื่อไว้ให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของสถาบันการเงิน ทำให้เกิดหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือช่วยเหลือประชาชนรายย่อยได้อย่างชัดเจนมากขึ้น เพราะแต่เดิมกฎหมายที่ออกมาใช้มักมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องความคุ้มครองทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเป็นสถาบันการเงินของรัฐต้องมีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือประชาชน โดยไม่มีการแบ่งแยกการให้บริการ ซึ่งกฎหมายที่ได้เสนอขึ้นมาจะเป็นเสมือนหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเงินสินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย โดยกฎหมายนี้จะไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือเป็นการขัดขวางมิให้สถาบันการเงินสามารถเพิ่มเติมรายละเอียด แต่ได้เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินสามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากกฎหมายซึ่งเป็นเกณฑ์พื้นฐานได้

3) มีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเข้าถึงเงินทุนจากสถาบันการเงินภาครัฐ

ซึ่งมอบหมายหน้าที่ให้สถาบันการเงินภาครัฐโดยการกำหนดเป็นกฎหมายขึ้นมา และให้สถาบันการเงินภาครัฐดำเนินการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อยตามกฎหมายใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะแต่เดิมไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ ธนาคารจะดำเนินการเมื่อรัฐบาลมีนโยบายมาให้เท่านั้น ซึ่งเมื่อประชาชนรายย่อยเข้ามาสู่ระบบการเงินมากขึ้นทำให้รัฐบาลมีข้อมูลของประชาชนกลุ่มนี้ที่สามารถนำมาใช้ในการเพิ่มมาตรการช่วยเหลือในอนาคตได้อย่างตรงจุด

## 2.4 การปรับมาตรการในการติดตามดูแลสินเชื่อของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อป้องกันการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs)

มาตรการในการติดตามดูแลสินเชื่อที่สถาบันการเงินภาครัฐได้นำมาใช้ในการดำเนินงาน ในความเห็นผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และมีความผ่อนปรนเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยที่เข้ามาใช้บริการ โดยมาตรการที่ควรมีการปรับปรุง มีดังนี้

### 2.4.1 การติดตามหนี้

การติดตามหนี้เป็นวิธีการแรกที่ธนาคารควรจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนในกรณีที่ถูกหนี้ที่มีการผิดนัดชำระหนี้ สำหรับกรณีของลูกหนี้ที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากลูกหนี้มีการผิดนัดชำระหนี้เพียง 1 งวด เจ้าหน้าที่ฝ่ายติดตามหนี้ควรดำเนินการติดตามหนี้ในทันที เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแก่ธนาคาร เพราะการผิดนัดชำระหนี้เพียงครั้งเดียวเป็นสัญญาณเตือนให้ธนาคารได้ทราบว่าลูกหนี้อาจประสบปัญหาทางการเงินแล้ว และอาจส่งผลกระทบต่อ ๗ ไปได้ ดังนั้นการเริ่มติดตามหนี้ตั้งแต่การผิดนัดงวดแรกจะเป็นการดีที่สุดสำหรับประชาชนรายย่อย โดยการติดตามหนี้ของฝ่ายติดตามหนี้ควรมีลักษณะ ดังนี้คือ ในขั้นแรกเจ้าหน้าที่ฝ่ายติดตามหนี้ควรเข้าไปสอบถามถึงความสาเหตุของการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนี้ เพื่อสอบถามรายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้น และรายงานมายังธนาคารเพื่อให้ทราบถึงปัญหา เพื่อหาทางในการช่วยกันแก้ไขปัญหาของลูกหนี้ที่เกิดขึ้น หลังจากได้ทำการสอบถาม และเสนอแนวทางการแก้ไขให้แก่ลูกหนี้ แต่ลูกหนี้ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้ ธนาคารควรต้องมีการปรับค่าความเสียหายด้วยการคิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่ม เพื่อเป็นการลงโทษลูกหนี้จากการชำระหนี้ที่ล่าช้า

## 2.4.2 การประนอมหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้

การประนอมหนี้ รวมทั้งการปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาหนี้เสีย และให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่เริ่มไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร สามารถดำเนินการชำระหนี้ได้อีกครั้ง ซึ่งมีวิธีการดำเนินการที่หลากหลาย แต่การดำเนินการที่ต้นต้นต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ที่ธนาคารจะได้รับ และต้องคำนึงถึงประโยชน์แก่ตัวลูกหนี้ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรดำเนินการต่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย และเป็นประโยชน์ต่อทั้งธนาคารและตัวลูกหนี้ ควรมีลักษณะดังนี้

1) การขยายระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้และลดจำนวนการชำระหนี้เงินกู้แต่ละงวดให้แก่ลูกหนี้ โดยธนาคารจะดำเนินการขยายระยะเวลาหนี้เงินกู้ออกไปมากกว่าระยะเวลาในสัญญาเงินกู้ที่ได้ทำไว้กับลูกหนี้ และกำหนดจำนวนการชำระหนี้เงินกู้ในแต่ละเดือนให้ลดน้อยลงไป เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ ซึ่งการดำเนินการวิธีนี้ธนาคารจะต้องทราบถึงปัญหาของลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ในจำนวนเงินดังกล่าวเป็นอย่างดี และต้องทำการพิจารณาจำนวนเงินผ่อนให้แต่ละงวดให้แก่ลูกหนี้ใหม่ให้มีความสอดคล้องกับสถานะทางการเงินของลูกหนี้ในปัจจุบัน วิธีการขยายระยะเวลาและลดเงินผ่อนในแต่ละงวดนี้เป็นการประนอมหนี้ที่ส่งผลดีต่อทั้งธนาคาร แม้ว่าการขยายระยะเวลาเงินกู้ออกไปจะทำให้ธนาคารได้รับเงินกลับคืนมาช้ากว่าปกติตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผลดีก็คือธนาคารจะไม่สูญเสียหนี้เงินกู้ไปเต็มจำนวนจากการที่ลูกหนี้ไม่สามารถผ่อนชำระหนี้เงินกู้ได้ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้รายย่อยเป็นอย่างมากที่จะได้ลดปริมาณการชำระหนี้เงินกู้ลงไปในแต่ละเดือนและมีเวลาการผ่อนชำระที่ยาวนานขึ้น สามารถทำให้ลูกหนี้ที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถดำเนินการหารายได้เพื่อมาชำระหนี้เงินกู้ได้ดีกว่าเดิม มีประสิทธิภาพในการผ่อนชำระแก่ธนาคารได้เป็นอย่างดี

2) การลดอัตราดอกเบี้ย จากการที่ธนาคารได้ปล่อยสินเชื่อให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนั้น อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารได้ทำการเรียกเก็บจากผู้ขอสินเชื่อจะมีอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อทั่วไป เช่น โครงการธนาคารประชาชน ได้ทำการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 24 ต่อปี เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงในการดำเนินงานของธนาคาร จากการที่ธนาคารเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงจากประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่อาจทำให้ลูกหนี้เริ่มมีปัญหาต่อการชำระหนี้เงินกู้แก่ธนาคารได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ธนาคารต้องประสบปัญหาการค้างชำระเงินกู้ของลูกหนี้ วิธีการลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ลงเป็นวิธีหนึ่งที่ธนาคารสามารถรักษายอดเงินต้นที่ได้ปล่อยกู้ไว้ได้อย่างเต็มจำนวน

แม้ว่าจะทำให้ธนาคารได้ผลกำไรจากค่าดอกเบี้ยในปริมาณที่ลดลงก็ตาม แต่เป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ในการชำระหนี้เงินกู้ได้เป็นอย่างมากจากปัญหาของอัตราดอกเบี้ยที่สูง ทำให้จำนวนเงินที่ลูกหนี้จะต้องทำการผ่อนชำระให้แก่ธนาคารลดลง

3) การปลอดการชำระดอกเบี้ย โดยการเว้นระยะเวลาการชำระดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ที่มีปัญหาในการชำระหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถหารายได้ในช่วงที่ได้รับการเว้นระยะนั้นมาชำระหนี้ต่อไป ซึ่งการเว้นระยะการปลอดการชำระดอกเบี้ยนั้นไม่ควรที่จะให้ระยะเวลาที่ยาวนาน เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่ต้องชำระจะมีปริมาณไม่มากในแต่ละงวด ซึ่งทางธนาคารอาจจะงดการชำระดอกเบี้ยให้ 1 งวด แต่ไม่ควรที่จะเกิน 3 งวดในแต่ละครั้ง

4) การปลอดการชำระเงินต้น ในการเว้นระยะการชำระเงินต้น อาจเกิดจากการที่ลูกหนี้หารายได้มาชำระหนี้ไม่ทัน ส่งผลทำให้ค้างชำระการส่งชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคารมากกว่า 2 งวดติดต่อกัน ซึ่งการปลอดการชำระหนี้เงินต้นที่ธนาคารได้ให้แก่ลูกหนี้ นั้น จะเป็นการทำให้ลูกหนี้สามารถหารายได้มาชำระหนี้ได้ โดยที่ไม่ค้างชำระหลายงวดติดต่อกันจนเกิดเป็นปัญหาการฟ้องร้องคดี ถือว่าเป็นการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ก่อนที่จะดำเนินการยึดทรัพย์สิน

5) การรับชำระหนี้ด้วยการโอนทรัพย์สิน วิธีการนี้เป็นวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ในกรณีที่ธนาคารได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้แล้ว ทั้งการปลอดระยะเวลาการชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น หรือการลดต้นเงินหรือดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้แล้ว แต่ลูกหนี้ไม่สามารถมาชำระหนี้ต่อไปได้ ดังนั้นธนาคารสามารถที่จะดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้โดยการรับชำระหนี้ด้วยการโอนทรัพย์สินของลูกหนี้มาแทนการชำระหนี้ด้วยเงิน ซึ่งวิธีการนี้อาจจะทำให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ง่ายกว่าการหาเงินมาชำระหนี้ เช่น การนำทรัพย์สินที่มีอยู่มาให้แก่ธนาคารเพื่อทำการชำระหนี้ เป็นต้น ทำให้หนี้ที่มีอยู่ของลูกหนี้ลดลง และเป็นหนทางให้ธนาคารไม่ต้องเสียเงินค่าสินเชื่อบุคคลที่ได้อภิปรายอนุมัติให้แก่ลูกหนี้อย่างเต็มจำนวน

แต่ทั้งนี้การประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่เป็นรายย่อยควรให้เป็นอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจของสถาบันการเงินภาครัฐ รัฐบาลไม่ควรที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวในการแก้ไขปัญหาเพื่อหวังผลทางการเมือง เช่น การลดหนี้เงินกู้ให้กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น เพราะการกระทำดังกล่าวที่ทางภาครัฐเข้ามาแทรกแซงจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของธนาคารที่ได้มีการวางนโยบายไว้ ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากกลุ่มลูกหนี้ไม่ว่าจากสถาบันการเงินใด ผู้เขียนเห็นควรให้เป็นหน้าที่ของแต่ละสถาบันการเงินเองที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินนี้ๆ เนื่องจากกว่าจะเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาของลูกหนี้ดีที่สุด และสามารถหาวิธีการแก้ไขที่จะมุ่งประโยชน์ให้แก่ทั้ง 2 ฝ่ายได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะแตกต่างจากการที่ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาโดยการ

มุ่งประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่เป็นลูกหนี้มากกว่าการมองประโยชน์ให้ทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อเป็นการเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนโดยไม่ได้มีการคำนึงถึงผลกระทบของธนาคาร

#### 2.4.3 การแยกบัญชีธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินภาครัฐ

ในการดำเนินงานด้านสินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยของสถาบันการเงินภาครัฐทุกแห่งที่ได้มีการดำเนินงานสนองต่อแผนนโยบายภาครัฐควรจะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมทางการเงินออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. บัญชีธุรกรรมที่เป็นการทำงานของสถาบันการเงินในเชิงพาณิชย์ และ 2. บัญชีธุรกรรมที่ได้ดำเนินการตามนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้อย่างชัดเจน ดังนั้น สถาบันการเงินภาครัฐควรจะทำบัญชีธุรกรรมที่ได้ดำเนินการตามนโยบายภาครัฐ (PSA) ออกจากบัญชีธุรกรรมทั่วไป ซึ่งจะส่งผลให้สถาบันการเงินภาครัฐที่ประสบปัญหาการดำเนินงานทางด้านสินเชื่อที่ได้ให้แก่ประชาชนตามแผนนโยบายภาครัฐสามารถได้รับเงินชดเชยรายได้ที่ขาดหายไปได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ

การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐ (PSA) ออกจากบัญชีธุรกรรมทั่วไป มีวัตถุประสงค์ดังนี้<sup>1</sup>

1. เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินงานอย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเองในระยะยาว และสามารถดำเนินธุรกรรมนโยบายภาครัฐเพื่อฟื้นฟูหรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินเฉพาะธุรกรรมที่เป็นนโยบายภาครัฐในจำนวนและรูปแบบที่เหมาะสมและประหยัด

2. เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐ และธุรกรรมเชิงพาณิชย์ได้อย่างถูกต้อง

โดยกรอบในการพิจารณาเลือกธุรกรรมที่เป็นนโยบายรัฐจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม ตามพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และ

<sup>1</sup> อาร์วายทีไนน์(RYT9), การขับเคลื่อนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย [ออนไลน์], 20 เมษายน 2554. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/cabt/623455>.

หน่วยธุรกิจโดยตรงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการดำเนินธุรกรรมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ แต่ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐอย่างชัดเจน

ส่วนขั้นตอนในการเข้ารับการพิจารณาให้มีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐ (PSA) สามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจเสนอโครงการให้กระทรวงการคลังพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี
2. กระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบโดยตรง
3. คณะรัฐมนตรีมีมติให้โครงการหนึ่งโครงการใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นโครงการภายใต้ธุรกรรมภาครัฐ (PSA)

เมื่อโครงการได้รับความเห็นชอบให้เป็นโครงการภายใต้ธุรกรรมภาครัฐแล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องรายงานผลการดำเนินงานเป็นประจำทุกเดือนต่อคณะกรรมการพิจารณาโครงการธุรกรรมภาครัฐ

การคำนวณเงินชดเชยให้แก่ธุรกรรมที่ได้เข้าร่วมโครงการนี้จะมีวิธีการมาตรฐานอยู่ 2 วิธี คือ

1. ทำการชดเชยส่วนต่างระหว่างต้นทุนการให้บริการตามนโยบายรัฐที่สูงกว่ารายรับของธุรกรรมนโยบายรัฐนั้น ๆ โดยมีการคำนวณ ดังนี้

จำนวนเงินชดเชย = ต้นทุนการให้บริการตามนโยบายภาครัฐ - รายรับของธุรกรรมนโยบายรัฐเงื่อนไขผ่อนปรนที่ต้องดำเนินการ

2. ชดเชยส่วนต่างระหว่างผลตอบแทนจากการให้บริการตามมาตรฐานปกติที่สูงกว่าผลตอบแทนของธุรกรรมนโยบายรัฐนั้น ๆ มีวิธีการคำนวณ ดังนี้

จำนวนเงินชดเชย = ผลตอบแทนจากการให้บริการตามปกติ - ผลตอบแทนจากธุรกรรมนโยบายภาครัฐตามเงื่อนไขผ่อนปรนที่ต้องดำเนินการ

ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่าการดำเนินงานตามแนวนโยบายภาครัฐ สถาบันการเงินภาครัฐควรจะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมออกมาให้มีความชัดเจนเป็น 2 บัญชี ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ 1.บัญชีธุรกรรมที่เป็นการค้าเงินงานของสถาบันการเงินในเชิงพาณิชย์ และ 2.บัญชีธุรกรรมที่ได้ดำเนินการตามนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) เพื่อให้เกิดความเป็นระบบ และส่งผลดีต่อสถาบันการเงินภาครัฐที่ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐที่ อาจมีความเสี่ยงในการดำเนินงาน ทำให้สามารถได้รับเงินชดเชยในส่วนที่ได้รับผลกระทบตาม แนวทางของการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐออกมาเป็นการเฉพาะตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 6

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐอันได้แก่ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย รวมทั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ที่ได้มีการให้บริการแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย มีประเด็นปัญหาในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการให้สินเชื่อ คือ มาตรการทางด้านกฎหมายของการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐเหล่านี้ยังมีมาตรการที่ยังไม่ชัดเจน ซึ่งมาตรการทางด้านกฎหมายที่ได้กำหนดในเรื่องของการให้สินเชื่อ นั้นได้มีการกำหนดไว้อย่างกว้าง และไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน โดยส่วนมากจะเป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจของธนาคารในการออกเป็นประกาศของธนาคารสำหรับการกำหนดถึงลักษณะสินเชื่อแต่ละประเภทและทำการประกาศออกมายังสำนักงานสาขาทุกแห่งเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับทราบ แต่ปัญหาหลักของการให้สินเชื่อ นั้นก็คือ การออกประกาศของธนาคารนั้นไม่มีขอบเขตในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยรายละเอียดของการให้สินเชื่อ ทำให้การออกประกาศที่ไม่มีหลักการที่แน่นอนนั้นอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้มาใช้บริการได้ รวมทั้งการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และการสร้างระบบการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อสร้างอนาคตที่ดีให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้ ดังนั้นหากได้มีการออกกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนเป็นการเฉพาะขึ้นมา และดำเนินการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ จะส่งผลดีต่อประชาชนผู้มาใช้บริการให้ได้รับความทัดเทียมกันในการใช้บริการจากธนาคาร และถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติของธนาคารที่จะได้มีการรอบในการออกประกาศได้อย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้นจากบทที่ 5 ที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาและการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย ทำให้ผู้เขียนเห็นว่าสถาบันการเงินภาครัฐควรจะต้องมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อย ในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. สถาบันการเงินภาครัฐควรปลูกฝังและสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานด้านการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเอง เพื่อให้เกิดการเข้าถึงกลุ่มลูกค้าอย่างแท้จริง

2. สถาบันการเงินภาครัฐควรนำหลักการดำเนินงานของธนาคารกสิกรามาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการสร้างพื้นฐานการออม และการสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มลูกค้า โดย

ไม่ได้หวังแต่การปล่อยสินเชื่อเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรจากดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว ดังนั้น สถาบันการเงินภาครัฐควรปลูกฝังพื้นฐานการออมเงินให้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อให้มีแหล่งเงินทุนที่สามารถนำไปใช้ต่อไปในอนาคต รวมทั้งการแนะนำและสร้างอาชีพให้แก่ประชาชนรายย่อยเพื่อให้สามารถมีอาชีพในการเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว และสามารถเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในการนำมาชำระค่าสินเชื่อให้แก่ธนาคาร และเก็บออมไว้ใช้ในอนาคตได้เป็นอย่างดี ทำให้ประชาชนรายย่อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

### 3. การเพิ่มมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย

การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มลูกค้าที่เป็นรายย่อยในการเข้ามาขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินภาครัฐ และทำให้สถาบันการเงินภาครัฐทุกแห่งมีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งรายละเอียดต่างๆ ที่ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการกำหนดลงไป กฎหมาย ซึ่งจะกล่าวโดยสรุป มีดังนี้

#### 3.1) คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ

การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อนอกจากจะต้องพิจารณาจากข้อมูลทั่วไป คือ บรรลุนิติภาวะ มีการประกอบอาชีพที่สุจริต มีหลักแหล่งที่อยู่ที่แน่นอน รวมทั้งการไม่มีประวัติที่ไม่ดีทางการเงินแล้วนั้น ควรจะต้องมีการเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อขึ้นมาเพิ่มเติม เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันการเงินซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหนี้ให้ได้รับความเสี่ยงต่อการเกิดหนี้เสียให้น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อสอบถามรายละเอียดของการประกอบอาชีพจากผู้ขอสินเชื่อ เพื่อให้ได้ทราบว่าผู้ขอสินเชื่อมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการประกอบอาชีพของตน และสามารถนำเงินสินเชื่อที่ได้รับการอนุมัติไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพของตน อีกทั้งสถาบันการเงินภาครัฐควรจะต้องมีการเรียกเอกสารรับรองในการขอสินเชื่อที่ได้รับการรับรองจากผู้แทนชุมชน เพื่อเป็นการรับรองคุณสมบัติ และรับรองอุปนิสัยของผู้ขอสินเชื่อ จะทำให้สร้างความมั่นใจในการอนุมัติสินเชื่อแก่สถาบันการเงินได้เพิ่มขึ้น

#### 3.2) ประเภทของสินเชื่อ

สินเชื่อที่มีความเหมาะสมกับประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย คือ สินเชื่อระยะยาว เนื่องจากผู้ขอสินเชื่อเป็นประชาชนผู้มีรายได้น้อย ศักยภาพในการผ่อนชำระระยะ

สิ้นในจำนวนเงินผ่อนต่อเดือนที่มากที่สุด่า ดังนั้นการให้ระยะเวลาผ่อนชำระภายในอัตราเงินผ่อนที่น้อย จะส่งผลในการชำระหนี้แก่ผู้ขอสินเชื่อรายย่อยได้เป็นอย่างดี

### 3.3) จำนวนเงินให้สินเชื่อ

จำนวนเงินในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยควรมีการให้สินเชื่อในปริมาณที่ไม่มาก และให้เป็นดุลพินิจของสถาบันการเงินภาครัฐแต่ละแห่งที่จะกำหนดจำนวนเงินในสินเชื่อ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน

### 3.4) ระยะเวลาการกู้

ระยะเวลาการกู้ของประชาชนรายย่อยควรมีระยะเวลายาว เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือในการผ่อนชำระเงินให้มีปริมาณที่น้อย และใช้เวลาในการผ่อนชำระที่มีระยะเวลานาน ดังนั้นระยะเวลาที่มีความเหมาะสมสำหรับการกู้ของประชาชนรายย่อยไม่ควรจะต่ำกว่า 2 ปี แต่ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับปริมาณเงินสินเชื่อที่ธนาคารได้พิจารณาให้ และดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อในการกำหนดระยะเวลาด้วย

### 3.5) วิธีการชำระคืนเงินกู้

วิธีการในการชำระคืนเงินกู้ที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนรายย่อย คือ การชำระคืนแบบรายสัปดาห์ หรือรายเดือน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ผู้ขอสินเชื่อ

### 3.6) อัตราดอกเบี้ย

การกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยไม่ควรเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี เพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนรายย่อยในการชำระหนี้มากเกินไป ซึ่งการเรียกอัตราดอกเบี้ยในจำนวนที่น้อยจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเข้าใช้บริการทางการเงินให้แก่ประชาชนรายย่อย และเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนกลุ่มนี้

### 3.7) หลักประกันเงินกู้

สำหรับหลักประกันเงินกู้ที่มีความเหมาะสมสำหรับกลุ่มประชาชนรายย่อยนี้ควรมีการกำหนดให้มีการกู้แบบไม่มีหลักประกัน เนื่องจากว่าประชาชนรายย่อยเป็น

บุคคลที่ขาดซึ่งทรัพย์สินที่จะนำมาใช้เป็นหลักประกันแก่การขอสินเชื่อได้ ดังนั้นธนาคารควรจะต้องมีการผ่อนปรนเรื่องหลักประกันให้แก่ประชาชนกลุ่มนี้

ซึ่งเนื้อหาทั้ง 7 ประการที่ได้กล่าวมานี้จะเป็นรายละเอียดที่ควรกำหนดลงไปในกฎหมายว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการให้บริการทางด้านสินเชื่อ อีกทั้งยังเป็นกรอบสำหรับการพิจารณาสินเชื่อให้แก่สถาบันการเงินภาครัฐที่ได้มีการให้บริการทางการเงินแก่รายย่อย ประกอบกับเป็นการสร้างความมั่นใจในการใช้บริการด้านสินเชื่อให้แก่ผู้ขอสินเชื่อเพราะได้มีแนวมาตรการในการให้สินเชื่อออกมาในลักษณะของกฎหมายที่มีความชัดเจน

แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ผู้เขียนได้เสนอเกี่ยวกับการเพิ่มเติมกฎหมายที่ได้กล่าวมานี้เป็นเพียงแนวคิดที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าจะมีกฎหมายเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่สถาบันการเงินภาครัฐก็ตาม ก็ยังสามารถปรับแนวทางปฏิบัติให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการดำเนินงานต่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยได้อยู่เสมอ

4. การปรับมาตรการในการติดตามดูแลสินเชื่อของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อป้องกันการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs)

นอกจากการที่ผู้เขียนเห็นว่าควรต้องมีการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องการให้สินเชื่อลงไปตามที่ได้กล่าวมาในข้อที่ 3 เพื่อให้มีความชัดเจนถึงรายละเอียดแล้วนั้น การปรับปรุงมาตรการในการติดตามดูแลสินเชื่อของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหนี้เสียก็มีความสำคัญเช่นกันเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและมีการผ่อนปรนให้แก่ผู้ใช้บริการให้ได้มากที่สุด และไม่เป็นการกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินภาครัฐ โดยเรื่องที่ควรมีการปรับปรุงมี ดังนี้

4.1) การติดตามหนี้ ควรที่จะระบุถึงมาตรการในการปฏิบัติของธนาคารให้ประชาชนได้รับทราบ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมสำหรับประชาชนรายย่อย โดยในขั้นแรกเจ้าหน้าที่ฝ่ายติดตามหนี้ควรเข้าไปสอบถามถึงสาเหตุของการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนี้เพื่อสอบถามรายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้น และรายงานมายังธนาคารเพื่อให้ทราบถึงปัญหาเพื่อหาหนทางในการช่วยกันแก้ไขปัญหาลูกหนี้ที่เกิดขึ้น หลังจากได้ทำการสอบถาม และเสนอแนวทางการแก้ไขให้แก่ลูกหนี้ แต่ลูกหนี้ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้ ธนาคารควรต้องมีการปรับค่า

ความเสียหายด้วยการคิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่ม เพื่อเป็นการลงโทษลูกหนี้จากการชำระหนี้ที่ล่าช้า และสุดท้ายหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้อีก ทางธนาคารสามารถยึดทรัพย์สินที่ได้นำมาใช้ในการค้ำประกันหนี้เงินกู้ได้ทันที หรือหากเป็นการค้ำประกันด้วยบุคคลให้ผู้นั้นเข้ามารับผิดชอบหนี้ในส่วนนี้ต่อไปทันที

4.2) การประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ เป็นการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่เริ่มไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงิน สามารถดำเนินการชำระหนี้ได้อีกครั้ง โดยวิธีการประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้มีหลายวิธี แต่วิธีที่ต้นตอต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ที่สถาบันการเงินจะได้รับ และต้องคำนึงถึงประโยชน์แก่ตัวลูกหนี้ด้วย เช่น การขยายระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้และลดจำนวนการชำระหนี้เงินกู้แต่ละงวดให้แก่ลูกหนี้ การลดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

4.3) การแยกบัญชีธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินภาครัฐ สถาบันการเงินภาครัฐทุกแห่งที่ได้มีการดำเนินงานสนองต่อแนวนโยบายภาครัฐควรจะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมทางการเงินออกเป็น 2 ส่วน คือ 1.บัญชีธุรกรรมที่เป็นการดำเนินงานของสถาบันการเงินในเชิงพาณิชย์ และ 2.บัญชีธุรกรรมที่ได้ดำเนินการตามนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) ทำให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้อย่างชัดเจน และส่งผลดีต่อสถาบันการเงินภาครัฐที่ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐที่อาจมีความเสี่ยงในการดำเนินงาน ทำให้สามารถได้รับเงินชดเชยในส่วนที่ได้รับผลกระทบตามแนวทางของการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐออกมาเป็นการเฉพาะ

ซึ่งทั้งหมดในส่วนของแนวทางการปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยนี้ จะเป็นการแก้ไขปรับปรุงเพื่อประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ขอสินเชื่อ และต่อสถาบันการเงินภาครัฐผู้ให้สินเชื่อ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่น และมีความเป็นกลาง เป็นการสร้างความเท่าเทียมและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนผู้มาใช้บริการได้ดีเป็นอย่างยิ่งโดยที่สถาบันการเงินไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการแก่ประชาชนรายย่อยแต่อย่างใด

## ประโยชน์ที่ได้รับจากข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนได้ทำการเสนอไปในประเด็นการออกกฎหมายว่าเรื่องการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเป็นการเฉพาะ รวมถึงการปรับมาตรการในการติดตามดูแลสินเชื่อของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อป้องกันการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการออกกฎหมายและการปรับปรุงมาตรการต่างๆ มีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการที่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถทราบถึงกฎเกณฑ์การดำเนินงานในการให้สินเชื่อ พร้อมทั้งแนวทางในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพกว่าการประกาศตามประกาศของธนาคาร และสร้างความน่าเชื่อถือต่อประชาชนผู้มาใช้บริการอีกด้วย

2. ทำให้สถาบันการเงินภาครัฐมีแนวทางในการวางระเบียบสำหรับการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยได้อย่างมีหลักเกณฑ์ตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

3. การออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยขึ้นมา เป็นการสร้างหลักความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก เพราะทำให้ประชาชนได้รับทราบกฎเกณฑ์เงื่อนไขและรายละเอียดของการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินภาครัฐ อีกทั้งยังสร้างความโปร่งใสต่อการดำเนินงานในด้านการให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงิน หากสถาบันการเงินได้มีการปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดออกมา แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นกฎหมายก็ดี หรือแนวทางปฏิบัติก็ดี ไม่ได้หมายความว่าสถาบันการเงินจะดำเนินการเป็นไปตามที่ได้วางเงื่อนไขกฎเกณฑ์ไว้ตลอด จึงยังคงเป็นปัญหาต่อการเข้าถึงสินเชื่อของประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อยให้เกิดความไม่เป็นธรรม

4. แนวทางการปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลการให้สินเชื่อแก่ประชาชนและผู้ประกอบการรายย่อย จะมีความยืดหยุ่นกว่าการดำเนินงานในการให้สินเชื่อแก่ประชาชนโดยทั่วไป เพื่อตอบสนองการใช้บริการของกลุ่มรายย่อยให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะสามารถช่วยลดปัญหาของหนี้ในระบบได้อีกทางหนึ่ง

5. รายละเอียดที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเป็นเพียงแนวทางที่สถาบันการเงินภาครัฐควรนำมาดำเนินการปรับปรุงตามรายละเอียดที่ผู้เขียนได้กล่าวมา แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ผู้เขียนได้กล่าวมานั้นเป็นเพียงข้อเสนอที่ผู้เขียนได้เสนอขึ้น โดยไม่ประสงค์ที่จะให้คาดหวังถึงผลการ

ดำเนินงานอย่างแท้จริงว่าจะสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ผู้เขียนได้เสนอไป เนื่องจากลักษณะการให้สินเชื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งตัวอย่างการดำเนินงานในการให้สินเชื่อที่ได้มีการวางแผนการดำเนินงานไว้เป็นอย่างดีในอดีตยังต้องประสบกับปัญหาความล้มเหลวได้เช่นกัน เช่น โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โครงการวัวพลาสติก) หรือโครงการส่งเสริมการปลูกมะม่วงหิมพานต์ เป็นต้น ที่ทำให้องค์กรเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะต้องแบกรับภาระหนี้เสียจากโครงการดังกล่าว ฉะนั้นผู้เขียนจึงไม่ยากให้คาดหวังว่าข้อเสนอที่ผู้เขียนได้กล่าวมาจะทำให้สถาบันการเงินภาครัฐสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์ประกอบในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายๆ อย่าง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กฤษฎา สังขมณี. การจัดการสินเชื่อ. กรุงเทพมหานคร: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2547.

คณะกรรมการเพื่ออำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน. คู่มือปฏิบัติงานโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน (หนี้ในระบบ). กรุงเทพมหานคร: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, 2552.

ชนินทร์ พิทยาวิวิธ. การบริหารสินเชื่อสถาบันการเงินครบวงจร. กรุงเทพมหานคร: อักษรโสภณ, 2547

ชนินทร์ พิทยาวิวิธ. ประวัติและวิวัฒนาการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: อักษรโสภณ. 2551

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. ความเป็นมา [ออนไลน์], 2552. แหล่งที่มา: [http://www.smebank.co.th/bank\\_history.php](http://www.smebank.co.th/bank_history.php) [2554, มกราคม10]

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. รายงานประจำปี 2552

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. ประวัติการก่อตั้ง [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: <http://www.baac.or.th/content-about.php> [2554, มกราคม 15]

ธนาคารแห่งประเทศไทย . แนวนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างหนี้.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. การกำกับแบบรวมกลุ่ม [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/03\\_Consolidate.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/03_Consolidate.pdf) [2553, สิงหาคม 10]

ธนาคารแห่งประเทศไทย. การคุ้มครองผู้บริโภค [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/09\\_Protect\\_Consumer.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/09_Protect_Consumer.pdf) [2553, สิงหาคม 10]

ธนาคารแห่งประเทศไทย. การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/01\\_License.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/01_License.pdf) [2553, สิงหาคม 10]

ธนาคารแห่งประเทศไทย. ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/02\\_BusScope.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/02_BusScope.pdf) [2553, สิงหาคม 10]



- ธนาคารแห่งประเทศไทย. ความเสี่ยงด้านการตลาด [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/06\\_Mrk\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/06_Mrk_Risk.pdf) [2553, สิงหาคม 10]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. ความเสี่ยงด้านเครดิต [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/04\\_Cr\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/04_Cr_Risk.pdf) [2553, สิงหาคม 10]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/05\\_Lq\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/05_Lq_Risk.pdf) [2553, สิงหาคม 10]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. ความเสี่ยงเรื่องการปฏิบัติการ [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/07\\_Op\\_Risk.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/07_Op_Risk.pdf) [2553, สิงหาคม 10]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/PruReg\\_HB/Documents/08\\_Capital\\_Adequacy.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/08_Capital_Adequacy.pdf) [2553, สิงหาคม 10]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. ถาม-ตอบข้อสงสัย แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/MasterPlan/Documents/Q\\_A.pd](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/MasterPlan/Documents/Q_A.pd) [2553, ตุลาคม 21]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (พันธกิจ) [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: <http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Pages/obligation1.aspx>. [2553, กันยายน 15]
- ธนาคารออมสิน. นโยบาย แนวทาง และแผนงาน / โครงการ [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: <http://www.gsb.or.th/about/policy.php> [2553, ตุลาคม 22]
- ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย. ประวัติธนาคาร [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: [http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about\\_detail.aspx?ID=1](http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about_detail.aspx?ID=1) [2554, มกราคม 6]
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การจัดขึ้นและการกักเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย
- ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภคของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย สนส. 10/2552 เรื่องขอเบ็ดเตล็ดของการประกอบธุรกิจและขอเบ็ดเตล็ดการทำธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

ประกาศนาคารอสมสิน เรื่อง การให้สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน (สินเชื่อเยียวอายุลูกค้าฐานราก)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้จัดการออนไลน์. ข้อใจรากหญ้า "กรณี" สัปดาห์ยกอีก 5 พันล.เคาะดอกเบี้ยต่ำ 6.5% [ออนไลน์], 2554. แหล่งที่มา : <http://www.manager.co.th/StockMarket/ViewNews.aspx?NewsID=9540000019967> [2554, กุมภาพันธ์ 15]

พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติธนาคารอสมสิน พ.ศ.2489

ภิเชก ชัยนิรันดร์. การบริหารสินเชื่อ. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2544.

ศันท์กรณ (จำปี) ไสติพันธ์. คำอธิบาย นิติกรรม-สัญญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

รายงานประจำปีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

รายงานประจำปีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

รายงานประจำปีธนาคารอสมสิน

รายงานประจำปีธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

วเรศ อุปาทิก. เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2539.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. บทบาทของธกส.กับการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตร. เอกสารของโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทของประเทศไทย, 2531.

สถณี อาชวานันทกุล. นายธนาคารเพื่อคนจน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน. 2551.

สำราญ รอดเพชร และ ชรินทร์ แซ่มสาคร. ประวัติศาสตร์ธนาคารไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาพันธ์, 2541.

อาร์วายทีไนน์(RYT9). การขับเคลื่อนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย [ออนไลน์], 2552. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/cabt/623455> [2554, เมษายน 20]

### ภาษาอังกฤษ

Asian Productivity Organization. Regulatory Architecture for Microfinance in Asia. Japan, 2006.

Farwell, L.C., Frank, H.G., Donal P., Sidney L., and Roland I.R. Financial Insitutions.1966.

- Grameen Bank. Is Grameen Bank Different From Conventional Banks? [Online], 2010. Available from: <http://www.grameen-info.org> [2010, July 20]
- Investopedia. What Does Microfinance Mean? [Online], 2010. Available from: <http://www.investopedia.com/terms/m/microfinance.asp> [2010, August 20]
- JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION. Japan Finance Corporation JBIC Annual Report 2009. Japan, 2009
- Japan Finance Corporation Micro Business and Individual Unit (JFC-Micro) Promoting Economic Prosperity By Supporting Micro and Small Enterprises (MSEs)
- Japan Finance Corporation. Japan Finance Corporation [Online], 2010. Available from: <http://www.jfc.go.jp/english/index.html> [2011, January 21]
- Japan Finance Corporation. Japan Finance Corporation Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation [Online], 2011. Available from: <http://www.afc.jfc.go.jp/english/index.html> [2011, January 15]
- Japan Finance Corporation. JFC-Micro 2010 Outline and International Cooperation. Japan. 2010
- Japan Finance Corporation. Overview of Operations [Online], 2011. Available from: <http://www.jfc.go.jp/english/operations.html> [2011, January 30]
- JAPAN POST BANK Annual Report 2010. Year ended March 31,2010
- Japan Post Bank. Japan Post Bank [Online], 2011. Available from: [http://www.jp-bank.japanpost.jp/en\\_index.html](http://www.jp-bank.japanpost.jp/en_index.html) [2011, January 21]
- JAPAN POST BANK. JAPAN POST BANK Annual Report 2010. Year ended March 31,2010. Japan, 2010.
- Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006
- Microcredit Regulatory Authority. Vision [Online], 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](http://www.mra.gov.bd/index.php?option=com_content&view=article&id=37:vision-a-mission&catid=23:about-us&Itemid=76) [2010, October 30 ]
- Microfinance Gateway. What is Microfinance? [Online], 2010. Available from: <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.9183/#1> [2010, August 1]
- Robert, P.C., Timothy R.L., Richard, R. Microfinance Consensus Guidelines. USA: The united States of America, 2003.

The World Bank. Microfinance Handbook. USA: The United States of America, 1998

Wikipedia. Microfinance [Online], 2010. Available from: <http://en.wikipedia.org/wiki/>

Microfinance [2010, August 1]



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2487

**มาตรา 6** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง และข้อบังคับนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 7** ให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

1. รับฝากเงินออมสิน
  2. ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน
  3. รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว
  4. ทำการรับจ่ายและโอนเงิน
  5. ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย
  6. ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต
  7. การออมสินอื่น ๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
  8. กิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
- ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

### พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

**มาตรา 4** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 9** ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(2) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

(3) ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชน รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรหรือชุมชน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรหรือชุมชนให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการลงทุน การผลิต การแปรรูป และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

(4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (1) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 10** ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 9 อำนวยเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ใ้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 9

(2) คำประกันตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(3) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(4) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครองครอบงำ เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำน่าหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(5) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด

(6) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลใดภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกัน

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ฝากเงินเป็นธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(6/1) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ถือตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารหรือให้แก่บุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยใช้ตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารเป็นประกัน

(7) ออก ซื้อ หรือขายตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้งเก็บเงินตามตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือนดังกล่าว

(8) มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร

(9) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลัง ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(10) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ

(11) เป็นตัวแทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระค่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารลงทุน ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือเงินประเภทอื่นตามที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจได้มอบหมายให้ธนาคารจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นตัวแทนของบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้โดยต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

(12) รับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรตามที่กำหนดในข้อบังคับของธนาคาร



(13) ร่วมดำเนินการตามโครงการชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการประกอบเกษตรกรรม ตามระเบียบของทางราชการ

(14) จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเกษตรกรรมหรือธุรกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กิจการของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(15) ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(16) จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(16/1) ประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(16/2) ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 9 ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(17) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

**มาตรา 31** การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา 10 (1) (6) (6/1) และ (16/2) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร๓๓

การให้กู้เงินเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรตามมาตรา 9 (1)(ค) และเพื่อใช้สำหรับการดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา 9 (1) (ง) รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของเงินที่ให้ออกในแต่ละรอบปีบัญชี

พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

**มาตรา 5** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 11** ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนาส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 12** ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 11 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ให้กู้ยืมหรือร่วมให้กู้ยืมเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีหรือไม่มี หลักประกันก็ได้

(2) ร่วมลงทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(3) ให้คำแนะนำด้านการเงิน เทคนิค วิชาการ การพัฒนาการผลิต การตลาด การบริหาร การจัดการ แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และช่วยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้รับ บริการเกี่ยวกับการเงิน การบริหาร การจัดการ หรือทางเทคนิค

(4) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(5) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สิน เชื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่า ซื้อ ยืม ให้ยืม จำนองหรือรับจำนอง จำน่าหรือรับจำนำ ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรือรับเป็นหลักประกันการชำระหนี้ แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ตัวแทน นายหน้า หรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(6) มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร

(7) ค่าประกันหนี้

(8) ออกตราสารทางการเงิน

(9) รับอาวัลตั๋วเงิน รับรองตั๋วเงิน สอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

(10) ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลด ขาย ขายลดหรือขายลดช่วงตราสารทางการเงิน หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับประโยชน์แห่งตราสารนั้น

(11) เรียกเก็บดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงิน ซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลด การค้ำประกัน และการให้บริการอื่น ๆ

(12) ประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศ

(13) จัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กิจการของธนาคาร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(14) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้โดยมีดอกเบี้ย ตามอัตราที่ธนาคารประกาศกำหนด แต่การรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีก่อน

(15) เป็นตัวแทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจ่าย เรียกเก็บหรือรับชำระเงินประเภทใด ๆ ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้มอบหมายให้ธนาคารจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเป็นตัวแทนของบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้โดยต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

(16) ใช้เงินคงเหลืออยู่เปล่าของธนาคารในการลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(17) จัดให้มีสวัสดิการตามสมควรแก่พนักงาน ลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(18) ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของ ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินแก่วิสահกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(19) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

**มาตรา 34** ในกรณีที่ธนาคารได้รับความเสียหายเนื่องจากการดำเนินธุรกิจตามคำสั่งของ รัฐมนตรีตามมาตรา 32 หรือตามข้อตกลงที่ธนาคารทำไว้กับรัฐบาล กระทรวงการคลังอาจพิจารณา ชดเชยความเสียหายให้แก่ธนาคารตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และให้ยื่นขอรับการชดเชยความเสียหายดังกล่าวในรอบปีบัญชีถัดไป

### พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

**มาตรา 4** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 12** ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ย และประกอบกิจการอื่นดังต่อไปนี้

- (1) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้
- (2) รับฝากเงินเพื่อการลงทุน
- (3) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร
- (4) ออก ขาย ชื้อ ชื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารทางการเงินหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับประโยชน์ในตราสารนั้น
- (5) ให้ยืมหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(6) รับประกันความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ในการลงทุนของผู้ลงทุนไทยในต่างประเทศ

(7) เรียกเก็บส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงิน ชื้อ ชื้อลด รับช่วงซื้อลด การค้ำประกัน และการให้บริการอื่น

(8) จัดการบัญชีทะกาด

(9) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์โดยได้รับค่านายหน้าหรือบำเหน็จเป็นการตอบแทนในทางการค้า

(10) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนในการจัดหาเงินให้ยืมหรือเงินลงทุนให้แก่กิจการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรือการจัดการให้ยืมหรือการลงทุนแก่กิจการดังกล่าว

(11) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง

(12) กิจการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ เกี่ยวเนื่อง หรือสนับสนุนในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

การดำเนินกิจการของธนาคารตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลาม

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

#### Article 1: Purpose

The Japan Finance Corporation (hereinafter referred to as "JFC") shall be a Kabushiki-Kaisha, which has the purpose of contributing to the sound development of Japan and the international economy and society and to the improvement of the quality of national life, by taking responsibility for (i) the financial function to provide fund procurement assistance to the general public, small and medium enterprises and those engaged in agriculture, forestry and fishery and (ii) the financial function to promote the overseas development and securement of resources which are important for Japan, to maintain and improve the international competitiveness of Japanese industries and to promote the overseas business having the purpose of preserving the global environment, such as preventing global warming, also providing the financial services that are necessary to

take appropriate measures with respect to disruptions to domestic or international financial order or damages caused by large-scale natural disasters, acts of terrorism, medical epidemics, etc., and furthermore enabling financial institutions, such as banks, to provide such necessary financial services in a timely and smooth manner, while having the objective of supplementing the financial transactions implemented by ordinary financial institutions.

**Article 11: Scope of Operations**

1. JFC shall, for attaining its purpose, engage in the following operations:

(1) Operations of providing monetary loans, to the persons listed in the corresponding middle column of Schedule I hereto, of the funds listed in the rightmost columns of the same Schedule, respectively, (with respect to the operations of providing monetary loans listed in the rightmost column of Item (14) of the same Schedule, including the operations of acquiring corporate bonds newly issued to procure such funds (excluding the short-term corporate bonds set forth in Article 66, Item (1) of the Act on Transfer of Bonds, Shares, etc. (Act No. 75 of 2001); the same shall apply in Article 53 hereof) by certain measures, such as subscription; the same shall apply hereinafter);

(2) Operations listed in Schedule II hereto;

(3) Insurance in accordance with the provisions of the Small and Medium Enterprise Credit Insurance Act (Act No. 264 of 1950);

(4) Operations listed in Schedule III hereto (limited to those conducted to promote the overseas development and securement of resources which are important for Japan, to maintain and improve the international competitiveness of Japanese industries and to promote the overseas business having the purpose of preserving the global environment, such as preventing global warming, and those related to the measures taken with respect to disruptions to international financial order);

(5) Provision of information to the users of operations provided by JFC that pertains to such operations; and

(6) Any other operations incidental to those listed in each of the preceding Items (with respect to the operations listed in Item (4), excluding those listed in Item (7) of Schedule III hereto).

2. JFC shall, for attaining its purpose, engage in the operations listed below when the competent Ministers recognize that it is difficult for ordinary financial institutions to conduct the Loans, etc. of Specific Funds on usual conditions, and that it is necessary for a person designated by the competent Ministers (hereinafter referred to as the “Designated Financial Institution”) to provide the Crisis Response Operations:

(1) Loan to the Designated Financial Institution of funds necessary for the Loans, etc. of Specific Funds;

(2) In the case of the default of all or part of debts related to the Loans, etc. of Specific Funds conducted by the Designated Financial Institution, compensation to the Designated Financial Institution as creditor for the portion of the defaulted amount; and

(3) Any other operations incidental to those listed in each of the preceding two (2) Items.

3. In addition to those set forth in the preceding two (2) Paragraphs, JFC may, for attaining its purpose, engage in the operations of the provision of interest subsidies to the Designated Financial Institution and any other operations incidental thereto, with respect to the Loans, etc. of Specific Funds conducted by such Designated Financial Institution that relates to the operations listed in Item (1) or (2) of the preceding Paragraph.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Registered No D A –1

(Unofficial translation)

Bangladesh (Emblem) Gazette  
Extra Issue  
Published by the Authority

Sunday, July 16, 2006

Bangladesh Jatiya Sangsad  
Dhaka, 1<sup>st</sup> Sraban, 1413/16<sup>th</sup> July 2006

The following Act, adopted by the Jatiya Sangsad has got the assent of the President on 16<sup>th</sup> Sraban, 1413/16<sup>th</sup> July 2006 and this Act is being made public hereby for appraisal of all: -

Act no 32 of 2006

The law has been enacted in order to establish an authority and formulate rules on related matters for efficient regulation of micro credit programs ensuring transparency and accountability in the activities of micro credit organizations operating in Bangladesh.

Since the establishment of an authority and formulation of rules on related matters for efficient regulation of micro credit programs ensuring transparency and accountability in the activities of micro credit organizations operating in Bangladesh is essential:

Therefore the following Act is enacted hereby: --

First Chapter  
Opening

1. Brief title – (1) This Act will be called as Micro Credit Regulatory Authority Act, 2006.

(2) The Act shall be enforced allover Bangladesh

(3) The Act shall be enforceable from the date to be fixed by the government through official gazette notification.



2. Definition – If not contrary to the matter or relevance, under this law –

(1) “The financing agency” means any micro credit organization or any government or non-government or foreign organization offering loans or grants to any micro credit organization.

(2) “Deposit,” means any deposit kept by a member or client of a micro credit organization and the amount is refundable on the basis of demand or through other means;

(3) “Depositor” means any person against whose name the micro credit organization accepts and keeps deposit.

(4) “Executive Vice President” means the Executive Vice President appointed under clause 10;

(5) “Authority” means micro credit regulatory authority established under clause 4.

(6) “Constitution” means, in whatever name it is called, the main document on the structure, aims and objectives and directions for operations of any micro credit organization;

(7) “Client” means any such person who takes the service of the micro credit organization;

(8) “Chairman” means chairman of the board of directors;

(9) “Fund” means the fund formed under clause 12;

(10) “Poor” means any landless or person without any resource and any person identified to be poor to shall be included in this category;

(11) “Resolved” means determined through rules;

(12) “Managing Council” means managing council of the micro credit organization;

(13) “Board of Directors” means the board of directors of the Authority;

(14) “Code of Criminal Procedure” means Code of Criminal Procedure, 1898 (Act V of 1898)

(15) “Person without resource” means a person whose daily income does not exceed the fixed daily income and the market price of whose movable and

immovable assets is less than the market price of fixed area of land;

(16) "Rules" means rules formulated under this Act;

(17) "Landless" means the area of whose whole cultivable land is less than fixed area of land;

(18) "Member" means the member of the board of directors;

(19) "Certificate" means certificate given under clause 15;

(20) "Service Charge" means the financial exchange price under pre-determined rate to be paid by the loan recipient against the amount borrowed for a certain period from any micro credit organization;

(21) "Micro Credit Organization" means any micro credit organization, in whatever name it is called, certified to operate run micro credit program under this Act, (and) registered under –

- (a) The Societies Registration Act, 1860 (Act XXI of 1860);
- (b) The Trust Act, 1882 (Act II of 1882);
- (c) The Voluntary Social Welfare Agencies (Registration and Control) Ordinance, 1961 (Ord. No XL VI of 1961);
- (d) Samabaya Samity Ain (cooperative societies act) (Act no 47 of 2001); or
- (e) Company Ain (company act) (act 18 of 1994).

(22) "Micro Credit" means loan facilities offered by micro credit organization certified under this Act for poverty alleviation, employment generation and facilitate a small entrepreneur.

3. Domination of the Act -- Whatever is laid down in other laws valid for the present, the regulations of this Act shall be enforced.

## Second Chapter Establishment of the Authority, etc

4. Establishment of the Authority, etc – (1) To fulfill the objectives of this law, an authority to be called as Micro Credit Regulatory Authority shall be established;

(2) The Authority shall be a statutory organization, it will have a permanent continuity and a general seal and subject to the regulations of this Act, it shall have the authority and right to - amass both movable and immovable properties, keep those in possession and handover those, sign agreement and perform other activities. It can sue using its name and be sued too.

5. General Management – The matters and generation management and administration of the Authority shall be entrusted upon a Board of Directors and whatever power the Authority can apply and whatever activities the Board can perform, the Board shall also apply those powers and perform those activities.

6. Formation of the Board of Directors, etc – (1) The Authority shall have a Board of Directors comprising the following members: i.e. –

- (a) Governor of Bangladesh Bank, by virtue of his position, who shall also be the chairman of the Board of Directors;
- (b) Six government officials or persons to be nominated by the government;
- (c) Executive Vice Chairman, by virtue of his position, who shall also be the member-secretary of the Board of Directors;

(2) The nominated members shall generally remain in their posts for three years from the date of their appointment:

But there remains a condition that, despite the expiry of the three-year tenure a member shall remain in his/ her post until his/her successor is appointed and takes the charge.

(3) Other than the government officials as pointed out in sub-clause (1), any nominated member can resign tendering his/ her signed resignation letter addressed to the chairman.

(4) Any act or the activities of the Board of Directors shall not be illegal or no question regarding them (activities) can be raised only because of a vacuum in the formation of the Board of Directors alone.

7. Head Office of the Authority, etc – The head office of the Authority shall be in Dhaka, but if the Authority thinks it necessary, a branch of the Authority can be set up anywhere in Bangladesh with the prior approval of the government.

8. Meeting – (1) Subject to other provisions of this clause, the Board of Directors shall fix its rules of business.

(2) The Secretary General shall convene meetings of the Board of Directors in consultation with the Chairman.

(3) The Chairman shall preside over all the meetings of the Board of Directors.

(4) The other matters relating to the meetings will be determined by the rules.

9. Responsibilities and Activities of the Authority – The responsibilities and activities of the Authority are as following, i.e. –

- (a) Issue certificates for running micro credit organization to alleviate poverty of the country's poor people and their overall welfare. Cancellation of certificate;
- (b) Preserve, examine and analyze the data on establishment of micro credit organization and their field level supervision;
- (c) Merge of micro credit organization;
- (d) Take necessary steps for auditing of the accounts of the micro credit organization at the request of the financing agency;
- (e) Send information as sought by the financing agency;
- (f) Formulate policy;
- (g) Take any step to perform the responsibilities as mentioned above.

10. Executive Vice Chairman – (1) The Authority shall have an Executive Vice Chairman to be appointed by the government having at least the status of a joint secretary.

(2) The conditions of service of the Executive Vice Chairman will be determined by the government.

(3) The Executive Vice Chairman shall be the executive chief of the Authority and he will be responsible for implementation of all decisions of the Board of Directors and he will carryout other activities as directed by the Board of Directors.

11. Officers-employees, etc – In order to perform properly its activities, the Authority can appoint necessary numbers of officers, advisers, experts and employees and the service condition of theirs shall be determined by the Board of Directors.

### Third Chapter Financial matters of the Authority, etc

12. The fund of the Authority – (1) The Authority shall have a fund and it will constitute with following types of finances –

- (a) Grants offered by the government;
- (b) Certificate fees;
- (c) Amount realized as fine by the Authority from micro credit organizations;
- (d) Finance received from any other sources by the Authority;

- (e) Annual fees paid by the micro credit organizations to the Authority;
- (f) Grants received from any foreign government, agency or international organizations with prior permission of the government.

(2) With the approval of the Board of Directors, all the money of the Authority shall be deposited with any scheduled bank in the name of the Authority and the fund shall be operated in a particular procedure.

(3) The money of the fund shall be spent to carryout the activities to be accomplished under this Act and to achieve the objectives of the Authority bear the cost of its development expenditures.

But the a condition remains that, the procedures, policies, rules and rules and regulations of the government in regard to expenditure of the Fund, if any, shall have to be followed.

Explanation – The term “schedule bank” shall refer to Schedule Bank as defined in Article 2(J) of Bangladesh Bank Order, 1972 (P.O. 127 of 1972).

13. Annual Budget Description – The Authority shall submit to the government for its approval an annual budget description within a time frame to be fixed by the government ahead of the end of every fiscal and it will point out an amount to be needed by the Authority from the government for the (coming) fiscal.

14. Accounting and Auditing – (1) The Authority shall maintain its accounts properly and prepare an annual report on the accounts.

(2) Auditor and Comptroller General of Bangladesh, hereafter called as Auditor General (in this act), shall examine every year the accounts of the Authority and submit a copy of the audit report to the government and the Authority.

#### Fourth Chapter Certificate, etc

15. Certificate, etc – (1) Without the certificate of the Authority, no micro credit organization shall run any micro credit program.

(2) If any micro credit organization remains engaged in running micro credit program prior to the enactment of this Act, the concerned micro credit organization shall have to submit an application to the Authority for a certificate according to the provision of the clause 16 within six months after the enforcement of this Act.

(3) Whatever is laid down in sub-clause 91), until the Authority accept or reject the application submitted under sub-clause 2, the applicant can continue its activities.

16. Procedure of issuing certificate – (1) The person intending to set up micro credit organization to run micro credit program will have to submit application to the Authority in prescribed form and procedure.

(2) Under this clause the applicant shall have to pay certain amount of fee for issuance of the certificate and its renewal.

(3) On receiving the application under sub-clause (1), the Authority shall verify the information submitted along with the application and issue the certificate in favor of the applicant within the specified time and in specific procedure.

(4) If the application of the applicant is considered as 'not acceptable' the Authority shall have to apprise the applicant in writing pointing out the reasons for the decision within a specific time and in due procedure giving the applicant scopes for hearing logically.

(5) If the application is rejected under sub-clause (4), the aggrieved person can file an application to the Authority for reconsideration of the matter within thirty (30) days of being apprised of the decision and in regard to such applications, the order to be issued by the Authority shall be deemed final.

17. Conditions of the certificate, etc – (1) The conditions and jurisdictions of the certificate issued under this Act, scrapping or temporary suspension of the certificate, return of the certificate and adequacy of the capital of the micro credit organization, income feasibility and all other related issues shall be determined by rules.

(2) Any certificate or the ownership achieved under it, shall not be transferable, completely to partially, and any such transfer shall be void.

(3) While issuing the certificate under sub-clause (3) of clause 16, the Authority can impose any condition consistent with this Act or rules framed under this Act in the concerned certificate and the Authority may change the condition any time.

(4) If the condition is changed under sub-clause (3), every organization that obtained the certificate shall be bound to comply with the (changed) condition.

18. Payment of annual fess by the micro credit organization receiving the certificate: Each of the micro credit organization that received the certificate shall have to pay the annual or any other fee to the Authority.

Fifth Chapter  
Matter relating to micro credit institution

19. Depositor Security Fund – (1) The Authority shall form and maintain a fund to be called Depositor Security Fund in order to secure the depositors of the micro credit institution.

(2) The Fund to be constituted under sub-clause (1) will be maintained and run following specific procedure.

20. Change of the constitution – No micro credit institution can change, amend, extend or scrap its constitution without prior approval of the Authority.

21. Publishing list of institutions – (1) The Authority shall make public through a government gazette notification the list of micro credit organizations providing their names, addresses and local jurisdictions.

(2) Within 2 (two) of the expiry of the fiscal the Authority shall supply the list of micro credit institutions received certificates under this Act to Bangladesh Bank and the government.

(3) The Authority shall publish the information related to the suspension or scrapping of certificates of micro credit institutions in national or, if necessary, in local dailies.

22. Accounts and Budget of micro credit institutions – (1) All micro credit institutions shall maintain their accounts in prescribed manner to be directed by the Authority.

(2) All micro credit institutions shall prepare their budget or annual financial description ahead of the end of every fiscal for the next financial year and prepare their annual profit and loss accounts and balance sheet in prescribed manner and submit a copy of those to the Authority.

(3) Each of the micro credit institutions shall follow the directives to be issued by the Authority from time to time.

23. Protection of interest of the financing agency: To protect the interest of the financing agency, each of the micro credit institutions, which obtained certificates, shall –

- (a) Not use the amount of loan or grant received from the financing agency in any head or purpose other than the pledged head or purpose;
- (b) According to the demand of the financing agency –
  - (i) Submit report to it within the time frame following the format to be

prescribed by the financing agency;

(ii) Cooperate for inspection of area and examination of any record or document related to any loan or grant provided;

24. Authority and activities of micro credit institutions – (1) The main task of all micro credit institutions shall be to run micro credit program under the conditions laid down in this Act and provide related supports.

(2) Particularly, without affecting the totality of the Act, each of the micro credit institutions shall have the authority and responsibility as mentioned below. i.e.:-

- (a) Provide loan supports to poor people to make them comfortable and self-reliant;
- (b) Provide advice and support to the poor people for carrying out different economic activities;
- (c) Accept deposit from members of the micro credit institution;
- (d) Opening bank account for offering micro credit;
- (e) Receive loan or grant from banks or any other sources for developing funds;
- (f) Invest the surplus fund, if any, in sectors approved by the Authority;
- (g) Receive service charge for the credit services in the rate to be determined by the Authority;
- (h) Offer different types of insurance services and other social development-oriented loan facilities for the loan recipients and members of their families.

(3) Without the approval of the Authority, no micro credit institution shall undertake any program or enter into any transaction contrary to the provision or objectives of this clause, run businesses or offer any other service.

25. Rules relating to bankruptcy – If any micro credit institution is declared bankrupt, the Bankruptcy Act, 1997 (Act no 10 of 1997) shall be applicable for the case.

26. Shutting/Sequestration – The High Court Division can order shutting of any micro credit institution on the basis of a petition of the Authority if –

- (a) The certificate of the institution is cancelled;
- (b) The institution becomes unable to pay for its liabilities;
- (c) The institution receives punishment for violating any provision of this Act.

27. Chief executive/members, etc of the micro credit institution – (1) Each of the micro credit institutions shall have a chief executive, who shall be appointed by the Board of Directors of the institution.

(2) The chief executive, appointed under the sub-clause (1), shall discharge



responsibilities as the secretary of the Board of Directors of the concerned micro credit institution.

(3) No paid official or employee of any micro credit institution shall be a member of the general body or Board of Directors of the concerned micro credit institution.

28 – Disqualification for being a member of Board of Directors, chief executive, etc of a micro credit institution – (1) No person who has been declared bankrupt or once was a bankrupt or was punished by a criminal court for any offence of moral turpitude or for misappropriation of fund or if the Authority becomes satisfied that the person had been removed from his responsibly for any of these reasons, the person concerned will not be able to be or remain as chairman or member, or chief executive, or chief finance officer of the Board of Directors of any institution.

(2) Under this Act the chairman of the Board of Directors or chief executive or any other person involved directly with the management any micro credit institution which was declared closed will not be able to be the chairman of the Board of Directors or chief executive or any other post of any institution requiring direct involvement in its management without prior approval of the Authority.

(3) No person can simultaneously be a paid official of more than one micro credit institution.

29. Removal of a member of Board of Directors, chief executive officer, etc of a micro credit institute – (1) If the Authority becomes satisfied that the chairman or any member of the Board of Directors or the chief executive officer of a micro credit institution is needed to be removed to prevent any harmful activity against the clients and depositors of the institution or for ensuring appropriate management of the institution, the Authority, by an order at any time, can remove the chairman or any member of the Board of Directors or the chief executive officer from their post, writing down the reason behind the action.

(2) Before issuing any order under sub-clause (1), the person to be issued the order, must be given reasonable scopes for show cause (for self-defense).

30. Reserved Fund – (1) Every micro credit institution will have a Reserved Fund and the fund will be operated in a resolved manner.

(2) No amount will be spent from the Reserved Fund without prior permission of the Authority.

31. Offering of dividend – (1) No micro credit institution can offer any dividend without the approval of the Authority.

(2) Whatever may be laid down in sub-clause (1), No micro credit institution, whose tax was exempted by the government or if it received any other financial assistance from the government, can distribute any dividend.

32. Receipt of deposit – (1) No micro credit institution can receive any deposit from anybody other than its members.

(2) If any such deposit is received from a member by the micro credit institution, the member shall have to be given instantly the acknowledgement with proper entry in the passbooks, if any, and in appropriate cases issuing receipts.

(3) No micro credit institution, without prior approval of the Authority, shall use or invest the deposit in any head other than the heads resolved by the Authority.

(4) No approval can be given under sub-clause (3) for investment of the deposit in any head linked to individual interest.

33. Charge and priority – In a case where a charge is created on a property of a person in the favor of a micro credit institution for receipt of any service from the micro credit institution, the charge in favor of the micro credit institution shall get the priority over all other charges created on the same property.

34. Running of micro credit program by organization formed to run various types of businesses – Whatever may be laid down in this Act, any organization intending to carryout different types of poverty alleviation activities and run micro credit program in their support must obtain certificate under this Act.

## Sixth Chapter Offense, punishment, etc

35. Punishments for some offences – (1) Any of the activities as described below by any person shall be deemed as offence under this Act –

- (a) Running of micro credit program without certificate under this Act or continue such activity; Or
- (b) Continuation of micro credit program even after cancellation of certificate of the micro credit institution; or
- (c) Deliberate presentation of false or misleading information in the application seeking to obtain the certificate; or
- (d) Failure in fulfilling any of the conditions of this Act; or
- (e) Carrying out of any activity defying the provisions of this Act or the directives of the Authority; or
- (f) Misuse of power with an objective to gain something directly or indirectly; or

(g) Creation of indiscipline in the functioning of the micro credit institution.

(2) If any person is convicted for offences under sub-clause (1), he/ she shall be punishable with imprisonment not more than one year, or penalty not exceeding Taka 5 (five) lakh, or both.

36. Imposition of administrative fine for non-cooperation – If any official or employee of a micro credit institution, during any inspection, investigation or auditing under this Act, fails to submit or present any account book, or document or information as demanded by the inspector, investigator or auditor, or if he (official, employee of the micro credit institution) bars in questioning or provide false information while being testified in line with the provisions of this Act, the Authority, instead of taking any other action under this Act, after giving him/her scopes of show cause, may fine him/her an amount not exceeding his/her 1 (one) month's of salary, which can be realized through deducting his/her salary.

37. Authority of imposing administrative fine – (1) If any person violates this Act or any rule framed under its purview or commit any offence under this Act or in cases where administrative fine can be imposed, the Authority in all those matters, instead of filing criminal cases, may impose fines up to an amount of Taka 5 (five) lakh, considering the extent of the violation of the Act or the offence committed.

(2) In cases of imposing administrative fines, the Authority shall issue a notice upon the concerned violator or offender conveying him/ her that he/ she may get freed from the liabilities through paying the amount penalized as administrative fine admitting his/ her offence within a resolved time limit and he/ she can give a statement, if any, on the matter to the Authority.

(3) The procedure of issuing notice under this Act shall be resolved through rules.

(4) After the issuance of the notice under sub-clause (2), the person accused of violation or offence as mentioned in the notice, can pay the full amount of fine as pointed out in the notice admitting the violation or offence, or apply for reducing the amount of the penalty or seek acquittal denying the allegation in writing providing necessary document or information in his/ her defense.

(5) If any application is made under sub-clause (4), the Authority after considering the application shall, without any delay, convey its decision on the matter to the applicant.

(6) The decision of the Authority under sub-clause 95) shall be final.

(7) If any violator or offender does not pay the amount of administrative fine imposed upon him under this Act or does not appear before the Authority despite

being noticed within 30 (thirty) days, his/ her act shall be considered as an offence under this Act.

38. Disposal of Administrative Fine and Financial Penalty – The amount of money realized as fine under this Act or the rules under its purview shall be deposited at the Fund.

39. Investigation in cases of suspicious activities – If it appears before the Authority or it has reasons to believe that any person is running micro credit program defying any provision of this Act, the Authority or any official authorized by the Authority –

- (a) Can order him/ her (suspected offender) to furnish any information, document, paper, accounts and records under his control within the timeframe specified for such purpose; and
- (b) Can carryout searches and seize relevant documents, files, books, accounts and records entering into any premise from where such activities are being run.

40. Offences committed by a company, etc – If any offence is committed by a company or micro credit institution under this Act, every director, manager, secretary, partner, official and employee directly linked to the said offence shall be considered to have committed the offence, unless can prove that it was committed beyond his knowledge or he had tried his level best to prevent it.

Explanation – Under this clause –

- (a) “Company” will mean any commercial entity, partnership business, association, grouping and even organization; and
- (b) “Director” in cases of commercial enterprises will mean any partner and also members of its Board of Directors.

41. No court shall entertain any case on any offence under this Act for trial without written complain of the Authority or any of its officials authorized for this purpose.

42. Cognizance of offence and bail – The offences under this Act are non-cognizable and bailable.

43. Enforcement of Criminal Procedure Code – The Criminal Procedure Code shall be applicable for investigation of the offence committed under this Act, appeal and other related matters, provided those are inconsistent with this Act.

44. Measures to be taken in cases of organizations unable to pay liabilities – (1) If any micro credit institution has reasons to doubt that it may not be able to pay the liabilities of its clients or it is faced with a situation as a result of which may force it to suspend the payments it owe to the clients, the concerned micro credit institution shall apprise the matter to the Authority in writing.

(2) After being apprised of any matter under sub-clause (1), the Authority shall issue necessary directives to the concerned micro credit institution and the micro credit institution shall be obligated to carry out the directives.

45. Submission of report to the government – Within 3 (three) months after the end of every year under English calendar, the Authority shall submit an annual report containing the descriptions of its activities in that year to the government and the government shall take measures to table at Parliament as soon as possible.

46. Indemnity for action done with good faith – No legal proceedings can be drawn against the Chairman or any member of the Authority or any officer or employee for their any action done with utmost good faith affect any person or if there are possibilities that their actions can affect any person.

47. Authorization – The Authority can bestow any of its power/ authority, given to it under this Act or any rule framed under the purview of the Act, to the Executive Vice Chairman or to any of its (Authority's) officials employees through orders in writing.

48. Procedures to be followed for issuing orders, circulars, etc – The Authority will follow orders, directives, circulars or any other legal documents issued by Bangladesh Bank for banking and financial sector while issuing or formulating any order, directive, circular or any other legal document under this Act or rules framed under its purview.

49. The authority of the government in resolving complication – If any complication arises out in implementing the provisions of this Act, the government may, through gazette notification, provide directives on what the Authority should do giving clarification or explanation of the provision or the rule.

But condition remains that no action can be taken under this clause after two years following the enactment of the Act.

50. Formulation of rule on some matters – (1) The matters relating to the amassing permanent asset, amount of loan to be accepted and offered, time limit for repayment of loan, preservation of savings against loan, confidentiality of information provided, transfer of documents, security fund of depositors, outstanding loan, facilities and responsibilities of members, joint financing,

standard of service and other related matters shall be resolved through rules.

(2) Provisions of imprisonment, fine or both can be kept in the rule to be framed under sub-clause (1), but the term of imprisonment and amount of penalty shall not exceed the term and amount mentioned in this Act.

51. Authority for framing rules – (1) To fulfill the objectives of the Act, The Authority can frame rules with prior approval of the government and through gazette notification.

(2) The rules can be framed on all the matters mentioned below or any matter other than those which were mentioned clearly (earlier) without affecting the totality of the above mentioned authority (power).

- (a) Reserved Fund of micro credit institution and conditions for its operation;
- (b) Necessary conditions for running micro credit program by the micro credit institution;
- (c) Conditions for investment in small trading with small capital and cottage industry;
- (d) Conditions for spending parts of the income of the micro credit institution to achieve the goals and objectives of the micro credit institution;
- (e) Carrying out activities in the area as specified in the certificate;
- (f) Internal auditing and accounting policy and standards;
- (g) Preservation of files, documents and records;
- (h) Descriptions, reports and returns to be submitted;
- (i) Limit of micro credit program;
- (j) Procedures to be followed for carrying out programs in an efficient and transparent manner;
- (k) Controlling heads of expenditures;
- (l) Rights and responsibilities of members of micro credit institution;
- (m) Collection and preservation of deposits;
- (n) Utilization of profit earned;
- (o) Qualification/ criterion, appointment and salaries- allowances of chief executive officers of micro credit institutions;
- (p) Provisioning against loan sanctioned and writing off loans; and
- (q) Inspection, investigation and auditing of micro credit organization.

(3) The Authority may, until the framing of rules under this clause, carry out its activities through general or special orders published in official gazette:

But the condition remains there any such order shall remain valid for 2 (two) years from the date it was issued.

52. Publication of English translation of this Act – After the introduction of this Act

the government shall publish an authentic English Text of the Bengali version of this Act.

But the condition remains that in case of any contradiction between the Bengali and English versions, Bengali version shall take the precedence.

ATM Ataur Rahman  
Secretary

---

Published by M Nur-Nabi (Deputy Secretary), Deputy Controller, Bangladesh Government Press, Bangladesh Forms and Publication Office, Tejgaon, Dhaka



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชลีรัตน์ มหะสักขกุล เกิดวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2529 จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2551



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย