

การคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก*

The Right's Protection of Microfinance Client

จิรันนท์ ไชยบุปผา¹, ชาลีรัตน์ มหาศักขกุล²

Jiranant Chaibubpa¹, Chaleerat Mahasakkakun²

Received: 24 April 2019

Revised: 22 May 2019

Accepted: 18 June 2019

บทคัดย่อ

องค์กรการเงินฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) เป็นองค์กรเงินที่เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินในระบบ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรการเงินฐานรากได้แพร่ขยายไปทั่วทุกพื้นที่ในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ได้ในการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินงานแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่momทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ.2555 เท่านั้นที่เป็นแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่momทรัพย์ที่จะทะเบียนกับกรมพัฒนาชุมชน จึงส่งผลให้กลุ่momทรัพย์เป็นจำนวนมากต้องประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นการทุจริตฉ้อโกงของกรรมการ การปล่อยสินเชื่อที่มีความเสี่ยง ทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนท้ายที่สุดต้องล้มละลายและสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนในชุมชน ดังนั้น การกำหนดมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะส่งเสริมให้องค์กรการเงินฐานรากในชุมชนมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับการคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสมและเป็นธรรม

คำสำคัญ : การคุ้มครองสิทธิ, ผู้ใช้บริการ, องค์กรการเงินฐานราก

Abstract

Microfinance Institutions or MFIs are financial organizations incorporated to respond to the needs of people who lack the opportunity to access the services of financial institutions in the system. Nowadays, microfinance Institutions are diffused throughout Thailand. Nonetheless, none of the laws govern or control their operation. Only the procedures on operation and promotion of the saving groups govern the operation of the Department of Community Development on operation

¹ อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000 โทรศัพท์ 087-5144619
E-mail: jiranant.cs@gmail.com

¹ อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ อ.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110 โทรศัพท์ 084-1952877
E-mail: Chaleerath@hu.ac.th

² Lecturer, Faculty of Law, Thuksin University, Maung, Songkhla, 90000

² Lecturer, Faculty of Law, Hatyai University, Hatyai, Songkhla, 90110

and promotion of the saving groups govern the operation of the saving groups that are registered with the Department of Community Development. This loose relationship creates fertile ground for corruption amongst their committees, especially in the release of risky loans. Failure of these loans further leads to a lack of financial flow and ultimately leads to the collapse of the institution and damage to people in the community. In consequence, regulation and a measure of control and governance are important to promote efficiency and stability of MFIs so the rights of service users will be protected.

Keywords: Right's protection, Client, Microfinance Institutions

บทนำ

องค์กรการเงินระดับฐานราก เป็นองค์กรที่เป็นผลผลิตทางความคิดของชุมชนที่เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงิน เชิงพาณิชย์ในระบบ โดยจากการศึกษาข้อมูลการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนในชนบท พบว่า ว่ามีประชาชนเพียงร้อยละ 33.9 เท่านั้นที่ได้รับบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ (สำนักเลขานุการสภาพัฒนาฯ รายงานปฎิบัติหน้าที่ สำนักงานเลขานุการสภาพัฐวิรูปแห่งชาติ, 2558) ซึ่งสะท้อนถึงช่องว่างสำคัญในการให้บริการทางการเงินของประเทศที่ทำให้ประชาชนในส่วนของฐานรากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองได้ ด้วยเหตุนี้ประชาชนในส่วนของฐานรากที่อยู่ในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล จึงเลือกใช้บริการจากกลุ่มองค์กรการเงินฐานราก ในชุมชนซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่mom ทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสมทรัพย์ กองทุนเงินหมุนเวียน เป็นต้น โดยในการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะดำเนินการรับฝากเงินจากสมาชิกในลักษณะของการรวม ปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่มีความต้องการทางการเงิน นำเงินไปลงทุน ตลอดจนการนำดอกเบี้ยที่ได้รับมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กร หรือเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกที่ยากจนหรือไม่มีอาช

เข้าถึงสวัสดิการทางสังคมจากรัฐหรือองค์กรเอกชน ทั่วไป ซึ่งเป็นการช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาใช้ในการประกอบอาชีพและทำกิจกรรมต่างๆ ได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตี เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากลักษณะดังกล่าวในชุมชน พบว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือความคุ้มครองจำเพาะงานอันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่mom ทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ.2555 เท่านั้นที่เป็นแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่mom ทรัพย์ที่จัดทำเบียนกับกรมพัฒนาชุมชน จึงส่งผลให้กลุ่mom ทรัพย์ หรือองค์กรการเงินเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมพัฒนาชุมชน ต้องประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นการทุจริตล้อโงงของกรรมการ (ศูนย์ข่าวหาดใหญ่ จ.สงขลา, 2559) การปล่อยสินเชื่อที่มีความเสี่ยง ทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนท้ายที่สุดต้องล้ม塌ด และสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนในชุมชน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนากฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก
- เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กี๊ในระบบ และกลุ่มพึ่งพาตนเอง รวมถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ
- เพื่อแสวงหาแนวทางหรือมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมและเป็นธรรม

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้มนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ เอกสารทางราชการ หนังสือ/ตำรา ตลอดจนเอกสารรายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรการเงินฐานในระบบ กี๊ในระบบ และกลุ่มพึ่งพาตนเอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ผลการศึกษา

1. แนวคิดและหลักการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก

1.1 ความเป็นมาขององค์กรการเงินฐานราก

จากการศึกษาพบว่า องค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) เป็นองค์กรการเงินที่เปิดโอกาสให้กู้มคนที่ไม่สามารถ

เข้าถึงบริการทางการเงินในระบบหรือกี๊ระบบ สามารถคอมเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนหรือประกอบอาชีพได้ ซึ่งถือเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของผู้ประกอบการรายย่อยและคนยากจนในชนบท โดยเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและส่งเสริมการกระจายรายได้ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2559)

โดยองค์กรการเงินฐานราก เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงศตวรรษที่ 18-19 ในกลุ่มประเทศยุโรปตอนกลาง (Srneč K. & Svbodova E., 2009) และมีการดำเนินการจนประสบความสำเร็จในหลายประเทศ (Joanna Ledgerwood, 2000) โดยเฉพาะองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นต้นแบบความสำเร็จที่ชัดเจน คือ ธนาคารกรามมีน (Grameen Bank) ในประเทศบังคลาเทศ (Kabir Hassan & Luis Renteria-Guerero, 1997) ซึ่งก่อตั้งโดยมูฮัมมัด ยุนุส นักเศรษฐศาสตร์ชาวลิเบล สาขาสันติภาพ ที่ริเริ่มพัฒนาแนวคิดการให้กู้เงินโดยไม่ต้องใช้หลักประกัน หรือที่เรียกว่า "Microcredit" โดยมีจุดเริ่มต้นจากการที่เขาได้ศึกษาระบบการบริหารจัดการการกู้เงิน และวิถีชีวิตของคนยากจนอย่างลึกซึ้ง และนำเงินส่วนตัวให้ชาวบ้านกู้เงินโดยอาศัยหลักความไว้เนื้อเชื่ोใจ (Founder Muhammad Yunus, 2016) และพัฒนาเป็นธนาคารกรามมีน (Grameen Bank, 2006) ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาลและขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ. 1922 มีจำนวนผู้ใช้บริการประมาณ 2 ล้านคน และมีอัตราการจ่ายเงินคืนสูงถึงร้อยละ 97-98 ซึ่งสะท้อนถึงผลกำไรที่ชัดเจนทำให้แนวความคิดดังกล่าวได้ขยายจากหมู่บ้านหนึ่งไปยังอีกหมู่บ้านหนึ่งเกือบทั่วประเทศ และในเวลาต่อมาการดำเนินงานของธนาคารกรามมีนได้รับการยอมรับจากนานาประเทศและถูกนำมาใช้เป็นต้นแบบในประเทศไทย ต่อๆ ซึ่งรวมถึงสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ จนกระทั่งในปี ค.ศ.2005 องค์การสหประชาชาติได้นำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้กู้เงินโดย

ไม่ต้องมีหลักประกัน (Microcredit) เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศสมาชิกต่อไป (Morduch Jonathan, 1997)

ส่วนการเงินฐานรากของประเทศไทยนี้ได้มีการให้บริการการเงินฐานรากมาเป็นเวลากว่า 50 ปี ผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือต่างๆ จากภาครัฐ โดยได้มีการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาชนบท” ขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนกองทุนหรือเงินกองทุนเฉพาะกิจต่างๆ ในหมู่บ้านชนบทในรูปการให้ยืมเงินสมทบโดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อให้ชาวบ้านที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้หรือสินเชื่อ เพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น (ศศิวิมล ถาวรพงศ์สกิติ, 2555) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 ภาครัฐได้เห็นถึงความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก จึงมีโครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศโดยรวม

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งในชุมชน ได้มีองค์กรการเงินฐานรากของไทยในรูปแบบพิพากษาน่องใจได้ก่อตั้งขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2520 โดยมีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นเดียวกัน ด้วยความสมัครใจเพื่อร่วมมือกันบนหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงินพาณิชย์ (สฤณี อาชวนันทกุล, 2556) ซึ่งการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดองค์กรการเงินระดับฐานรากที่แข็งแกร่งหลายแห่ง ด้วยกัน เช่น กลุ่มออมทรัพย์คลองเปี๊ยะของนายอัมพร ด้วงปาน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของครูชนบ ยอดแก้ว กลุ่มสัจจะสมควรพัฒนาของพระสุบิน ปันโน ธนาการหมู่บ้านของ ดร. จำลอง สมประสงค์ ศุนย์รวมน้ำใจของธนาคารหมู่บ้านอำเภออดอคำได้

ของนางมุกดา อินตะสาร แผนแม่บทชุมชนเข้มแข็ง ตำบลเข้าคราม จังหวัดกระปี้ เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2549)

1.2 แนวคิดและหลักการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก

เมื่อศึกษาถึงแนวคิดในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก พบว่า โดยทั่วไปองค์กรการเงินฐานรากแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์กรการเงินฐานรากในระบบ เช่น สถาบันการเงินต่างๆ องค์กรการเงินฐานรากกึ่งในระบบ เช่น สหกรณ์กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และองค์กรการเงินฐานรากกลุ่มพิพากษาน่องใจ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน

สำหรับแนวคิดโดยทั่วไปในการกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรการเงินในระบบหรือกึ่งในระบบเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลในเรื่องการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation) และความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ การกำกับด้านความมั่นคง การตรวจสอบดูแลความมั่นคง และการประกันเงินฝาก (สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ, 2542) ซึ่งแต่ละด้านมีหลักการ ดังนี้

(1) การกำกับด้านความมั่นคง (Prudential Regulation)

มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาความมั่นคงของสถาบันการเงินและระบบการเงิน ซึ่งโดยทั่วไปการควบคุมกำกับด้านความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ ด้านการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย (Prevention) และการส่งเสริมวินัยโดยกลไกตลาด (Market Disciplines) (สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ, 2542)

การป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย เป็นการกำกับดูแลเพื่อเป็นการป้องกันหรือลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินโดยการออกกฎหมายหรือมาตรการการกำกับพฤติกรรมของสถาบันการเงินหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการเงิน โดยกฎเกณฑ์จะต้องครอบ

คลุ่มในด้านขอบเขตของการให้บริการ เงินกองทุน ขั้นต่ำ มาตรฐานของผู้บริหาร โครงสร้างผู้ถือหุ้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสถาบันการเงินที่จัดตั้งใหม่ มีความมั่นคงเพียงพอ นอกเหนือนี้ อาจมีการกำหนด กฎหมายที่มาตราฐานในด้านต่างๆ เช่น ด้านความ เพียงพอของเงินกองทุน ด้านสภาพคล่อง ด้าน การกระจายการปล่อยสินเชื่อ ขอบเขตของการทำ ธุรกิจการเงินและมาตรฐานทางด้านบัญชี เป็นต้น

การส่งเสริมวินัยโดยกลไกตลาด จะเป็นการควบคุมหรือกำกับพฤติกรรมของสถาบัน โดยตรงโดยผู้มีหน้าที่กำกับดูแลสามารถออกกฎหมายหรือมาตรการซึ่งมีผลกระทบทางอ้อมต่อ พฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินในอันที่จะเป็นการสร้างแรงจูงใจ ในการควบคุมกำกับดูแลสถาบันภายใต้กลไกตลาด เช่น การควบคุมการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย การควบคุมและตรวจสอบภายใน การกำหนดมาตรฐานบัญชีและการประเมินราคาน้ำเงิน การสอบบัญชี การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ เป็นต้น

(2) การตรวจสอบดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Supervision) อาจแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การติดตามตรวจสอบ การเป็นผู้ให้ภัยแหล่งสุดท้าย และการให้สถาบันการเงินออกจากระบบการเงิน (สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ, 2542)

การติดตามตรวจสอบ มีวัตถุประสงค์ เพื่อติดตามสถานภาพทางการเงินของสถาบันการเงิน วิธีการขั้นตอนในการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน คุณภาพข้อมูลทางการเงิน ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายบังคับของสถาบันการเงิน ว่าเพียงพอต่อการรักษาความมั่นคงของระบบการเงินหรือไม่

การเป็นผู้ให้ภัยแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resource) เป็นนโยบายการกำกับดูแลด้านการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย โดยองค์กรผู้กำหนดที่กำกับดูแลจะดำเนินเสนอผู้ให้ความคุ้มกันทางการเงิน (Financial Safety Net) ในการปล่อยภัยให้กับสถาบันการเงินในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาสภาพคล่อง ซึ่งส่งผลให้ผู้กำหนดที่

กำกับดูแลจะเป็นผู้แบกรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการซวยเหลือ ทั้งนี้ โดยทั่วไปผู้กำหนดที่กำกับดูแลมักกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ เช่น ให้ภัยอย่างรวดเร็ว ให้ภัยระยะสั้น ให้ภัยในอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อเป็นการลงโทษ ให้ภัยเฉพาะในกรณีที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอ ประเมินค่าหลักทรัพย์ค้ำประกันในระดับค่อนข้างต่ำ เป็นต้น

การให้สถาบันการเงินออกจากระบบการเงิน เป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง ของการกำกับดูแลด้านสถาบันการเงิน เพราะนอกจากจะไม่เกิดผลกระทบไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ แล้ว ยังจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการบริหารงานอย่างระมัดระวังต่อความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยลักษณะของนโยบายการออกจากสถาบันการเงินแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การเข้าควบคุมกิจการโดยทางการ ซึ่งเป็นกรณีที่ทางการเข้าไปควบคุมกิจการของสถาบันการเงินและอาจสั่งให้มีการระงับการปฏิบัติตามสัญญาต่างๆ เป็นการชั่วคราวเพื่อที่จะมีเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานภาพทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นๆ จนกว่าจะสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการสถาบันการเงินดังกล่าวนั้นได้ และการปิดกิจการในกรณีที่การควบคุมโดยทางการไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินกลับมาทำกำไรได้ หรือการที่ขาดบุคลากรหรือทรัพยากรด้านการกำกับดูแลในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน อาจจำเป็นต้องมีการถอนใบอนุญาตเพื่อปิดกิจการและจัดการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน

(3) การคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Insurance) เป็นนโยบายและมาตรการกำกับดูแลด้านการป้องกันผู้บริโภค (Consumer protection) โดยกำหนดให้องค์กรผู้กำหนดที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน กำหนดที่ให้ความคุ้มกันทางการเงินอีกรูปแบบหนึ่ง ในการรับประทานเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ล้มละลายและถูกปิดกิจการ ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจในระบบการเงิน (สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ, 2542)

ส่วนแนวคิดในการกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรฐานรากประเภทกลุ่มพึงพาตนเอง มี 2 ลักษณะเช่นเดียวกับการกำกับดูแลองค์กรการเงินทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยการกำกับดูแลในเรื่องการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation) และความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) (CGAP, 2012) แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่าการกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรการเงินในระบบ เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็กและดำเนินงานโดยชุมชน การกำกับดูแลจึงไม่ควรสร้างภาระและต้องมีความยืดหยุ่น (Anne Pouchous, 2012) โดยอาจนำหลักเกณฑ์ตาม Basal 2 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินในระบบทั่วไปมาประยุกต์ใช้และกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่นในบางประการ เช่น ความเพียงพอของเงินกองทุน กระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและการดำเนินงานด้านความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบขั้นสุดท้าย เป็นต้น (Anne Pouchous, 2012) นอกจากนี้ การกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากควรให้ความสำคัญกับมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วย เช่น การหลีกเลี่ยงการให้กู้ยืมที่ไม่เหมาะสม การกำหนดราคาของสินเชื่อที่มากเกินไปและไม่โปร่งใส เป็นต้น

2. เปรียบเทียบมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กับในระบบ และกลุ่มพึงพาตนเอง รวมถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ

2.1 เปรียบเทียบมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กับในระบบ และกลุ่มพึงพาตนเอง

จากการศึกษา พบว่า องค์กรการเงินในระบบ องค์กรการเงินที่มีความหลากหลายทางการเงิน กลุ่มพึงพาตนเองจะมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรที่

แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรการเงินฐานรากในระบบ และองค์กรการเงินที่มีความหลากหลายทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล มาตรการในการกำกับดูแลความมั่นคง เช่น การออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการ การกำหนดขอบเขตการให้บริการ การกำหนดเงินกองทุนขั้นต่ำ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การกันสำรองเพื่อหนี้สูญ นอกจากนี้ในการดำเนินธุรกิจ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อ การลงทุน ตลอดจนการรายงานการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานของผู้บริหารที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ และการคุ้มครองเงินฝากในกรณีเมืองค์กรการเงินประสบปัญหา

ในขณะที่องค์กรการเงินกลุ่มพึงพาตนเอง ประเภทที่อยู่ในความดูแลของกรรมการพัฒนาชุมชน กลับไม่มีกฎหมายกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินงานแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบกรรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่ม ออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555 ที่กำหนดหลักเกณฑ์บางประการอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น การกำหนดขอบเขตการให้บริการของกลุ่มออมทรัพย์ การกำหนดหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อ และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ใช้บริการได้รับการคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสมและเป็นธรรม ส่วนองค์กรการเงินกลุ่มพึงพาตนเองที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชน จะไม่มีองค์กรหรือบัญญัติแห่งกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแล แต่จะใช้มาตรการทางสังคมในการสอดส่องดูแลและลงโทษผู้ที่กระทำการข้อตกลงของกลุ่ม เช่น การเลิกคบค้าสมาคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันหรือคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการหากองค์กรการเงินดังกล่าวล้มละลาย เพราะการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือการทุจริตของคณะกรรมการ

2.2 ปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการในกรณีที่ผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายจากการทุจริตหรือการบริหารงานที่ไม่ประพฤติเป็นอย่างดี องค์กรการเงินส่วนใหญ่ในระบบสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องบังคับคดีจากคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินให้องค์กรการเงินทั้งในระบบและที่ในระบบสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริตได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 4397/2530 ตัดสินให้ธนาคารสามารถฟ้องผู้จัดการสาขาของธนาคารให้รับผิดชอบนิรภัยที่ขาดดูแลการเงินของตนโดยทุจริตเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของธนาคาร หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2158/2531 ที่ตัดสินให้สหกรณ์สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ได้รับผิดชอบให้กับผู้กระทำการทุจริตในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของธนาคาร หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6600/2549 ที่ได้ตัดสินให้กองทุนหมุนบ้านสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่เจ้ายได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่องค์กรการเงินดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินกลุ่มพึงพาตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มของทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรรมการพัฒนาชุมชนหรือกลุ่มของทรัพย์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน กลับไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้กระทำการทุจริตหรือกระทำการทุจริตให้รับผิดชอบได้ เนื่องจากกลุ่มของทรัพย์ในชุมชนเป็นเพียงกลุ่มหรือองค์กรบุคคลที่รวมตัวกัน จึงมิใช่บุคคลตามกฎหมายที่จะใช้สิทธิในการดำเนินคดีทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง เช่น คำพิพากษา

ศาลฎีกาที่ 8753/2556 ซึ่งได้ยืนยันหลักในการฟ้องคดีว่า ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีโดยเป็นโจทก์ยื่นคำฟ้องหรือเป็นจำเลยที่ถูกฟ้องต่อศาลได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (1) บัญญัติว่า “คู่ความ หมายความ ว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล ฯลฯ” และคำว่า บุคคล นั้น ตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บุคคลธรรมดานิติบุคคล กลุ่มของอมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านหัวเขากลมอครัว ที่เป็นโจทก์นั้น มิใช่บุคคลธรรมดานิติบุคคล โจทก์เป็นเพียงคนละบุคคลมิใช่บุคคลตามกฎหมายจึงไม่อาจเป็นคู่ความในคดีนี้ได้ และการรวมกันก่อตั้งกลุ่มของอมทรัพย์โจทก์เป็นการตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการร่วมกันโดยไม่ปรากฏจากการนำสืบของโจทก์ว่ามีวัตถุประสงค์จะแบ่งปันผลกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำจึงไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนสามัญตาม ป.พ.พ. มาตรา 1012 ประกอบมาตรา 1025 อีกทั้งการรวมกลุ่มโจทก์มิได้มีการจดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลตาม ป.พ.พ. มาตรา 1015 โจทก์จึงไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ ส. กม.ได้ฟ้องคดีในชื่อบุคคลธรรมด้า หรือได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกทั้งกลุ่มของกลุ่มของอมทรัพย์โจทก์ให้ฟ้องคดีนี้ เมื่อโจทก์ไม่ใช่บุคคลตามกฎหมาย จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3150/2557 ยังได้ตัดสินเกี่ยวกับอำนาจฟ้องในคดีอาญาว่า ผู้เป็นคู่ความในคดีต้องเป็นบุคคลซึ่งตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติให้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล ได้แก่ (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย และคำว่าบุคคลนั้น ตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บุคคลธรรมดานิติบุคคล แต่ตามคำฟ้องของโจทก์ โจทก์มีวัตถุประสงค์เก็บรวบรวมเงินจากสมาชิก และให้สมาชิกถ่ายมูลค่าของทรัพย์ อันมีลักษณะเป็นสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนสามัญ เมื่อมิได้จดทะเบียนตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1015 โจทก์จึงไม่เป็นนิติบุคคล และตามคำฟ้องที่ระบุว่าคณะกรรมการและสมาชิก โจทก์มี

มติให้ดำเนินคดีแก่จำเลยหักสองนั้น ก็ไม่ปรากฏว่า บุคคลดังกล่าวฟ้องคดีในฐานะส่วนตัว โจทก์ยอม มีเชื่อบุคคลธรรมดานั่นกัน ไม่อาจเป็นคู่ความในคดี นี้ได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องทั้งในคดีส่วนอาญา และคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์กร การเงินฐานรากกลุ่มพึ่งพาตนเองไม่มีสถานะเป็น บุคคลตามความหมายในทางกฎหมาย จึงไม่อาจ ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำการทุจริตหรือ กระทำผิดหน้าที่ให้ต้องรับผิดหรือชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนได้

นอกจากนี้ หากผู้ใช้บริการจะฟ้องคดีเป็น รายบุคคล อาจมีต้องประสบกับข้อจำกัดในการ พิสูจน์ลักษณะที่ครบองค์ประกอบฐานความผิดที่ อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีผู้กระทำความผิดได้ เช่น ในความผิดฐานยักยอก เมื่อผู้ใช้บริการได้ฝาก เงินไว้กับกลุ่momทรัพย์ ยอมส่งผลให้กลุ่momอม ทรัพย์อยู่ในฐานผู้รับฝาก จึงไม่ต้องคืนเงินอันเดียว กับที่ฝาก เพียงแต่คืนเงินเท่ากับจำนวนที่ฝากไว้ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กรรมสิทธิ์ในเงินที่ฝากได้โอนไป ยังผู้รับฝากแล้ว แม้กรรมการจะเบียดบังทรัพย์นั้น ไปโดยทุจริตก็ไม่เป็นความผิดฐานยักยอกแต่ ประการใด (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 233/2504) หรือในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการ ดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น กรรมการนำ เงินฝากของสมาชิกไปปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกรายอื่น โดยไม่สามารถติดตามวง阔ทางให้ชำระหนี้ได้ หรือ นำเงินดังกล่าวไปลงทุนและประสบสภาวะขาดทุน ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำความผิดฐาน ฉ้อโกงแต่อย่างใด เป็นต้น (เทียบเคียงคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 2067/2548) นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังไม่ สามารถฟ้องให้กลุ่momอมทรัพย์รับผิดในฐานจัดการ ทรัพย์ไปในทางที่เสียหายได้ เพราะนอกจากกลุ่ม จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว การดำเนินงาน ของกลุ่มยังไม่เข้าข่ายความรับผิดฐานจัดการทรัพย์ ไปในทางที่เสียหาย ตามมาตรา 353 เนื่องลักษณะ การดำเนินงานของกลุ่momอมทรัพย์เป็นการรับฝาก เงินโดยมุ่งส่งเสริมการออมและการนำเงินไปใช้ใน

การจัดสวัสดิการให้แก่คนในชุมชน จึงส่งผลให้กลุ่ม ออมทรัพย์สามารถนำเงินไปใช้แสวงหาประโยชน์ อย่างไรก็ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือความเห็น จากผู้ฝาก หากแต่มีหน้าที่ในการคืนเงินดังกล่าวให้ ครบจำนวนตามกำหนดเวลาเท่านั้น จึงมิได้มีฐานะ เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของผู้เสียหาย ตามความหมายในมาตรา 353 แต่อย่างใด (เทียบเคียงคำพิพากษาลักษณะ 6477/2554)

สำหรับการขอรับการเยียวยาความเสียหาย เป็นครั้นจากภาครัฐตามพระราชบัญญัติค่า ตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ประกอบพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและ ค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 นั้น ก็มิอาจกระทำได้ เพราะแม้จะเป็น “ผู้เสีย หาย” ตามความในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินั้น ก็ล่า แต่ก็มิใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ผิดกฎหมายรายการท้ายพระราชบัญญัตินั้น ดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้ผู้ใช้บริการจากองค์กร การเงินในลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครอง ลักษณะที่เหมาะสมและเป็นธรรม

3. แนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจาก องค์กรการเงินฐานราก

สำหรับแนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้ บริการจากองค์กรการเงินฐานราก ผู้วิจัยพบว่า ควร ดำเนินการทบทวนและพิจารณาความเหมาะสมสม และความเป็นไปได้ในประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน และอาจดำเนินการ พัฒนาระบบการเงินฐานรากตามแนวทาง ดังนี้

- 1) ภาครัฐควรมีการสำรวจจำนวนกลุ่ม องค์กรการเงินฐานรากในแต่ละชุมชนผ่านการ ดำเนินงานของกรรมการพัฒนาชุมชนร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำรวจทั้งจำนวนองค์กร การเงินฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรม การพัฒนาชุมชน และกลุ่มองค์กรการเงินฐานราก ที่มิได้อยู่ในภารกิจบุนเดล เนื่องจากในปัจจุบันมี องค์กรการเงินฐานรากประเภทกลุ่มพึ่งพาตนเอง

เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางแห่งมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบทำให้ประชาชนในชุมชนได้รับประโยชน์ แต่อย่างไรก็ดี ยังคงพบว่ามีหลายพื้นที่ที่มีองค์กรการเงินฐานรากเกิดขึ้นในชุมชน แต่ยังไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่เป็นระบบทำให้เกิดการทุจริตและการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพจนทำให้ต้องเลิกดำเนินกิจกรรมและล้มลายไปในที่สุด ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ

2) ควรกำหนดให้มีการแบ่งประเภทขององค์กรการเงินในชุมชนโดยคำนึงถึงจำนวนผู้ใช้บริการหรือระบบในการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการส่งเสริม ควบคุมและกำกับดูแลที่เหมาะสมเป็นธรรมสำหรับผู้ใช้บริการในชุมชน

3) ควรกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลความมั่นคงในด้านเงินกองทุน เงินทุนขันต่อ และการกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินชุมชนให้ชัดเจน เพื่อให้สถาบันการเงินมีสภาพคล่องในการดำเนินงานและอาจป้องกันการดำเนินงานในทางที่มีขอบข่ายของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

4) ควรพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากที่ล้มลายเพราการบริหารจัดการ เพื่อยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้แก่ประชาชนในชุมชนที่ได้รับความเสียหาย

5) ควรมีการศึกษาวิจัยระบบการบริหารจัดการองค์กรการเงินฐานรากในชุมชน การส่งเสริมและกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากโดยเฉพาะประเภทกลุ่มพี่เพื่อพาณิชย์มีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หากองค์กรการเงินดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินงานหรือเกิดการทุจริตของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่

เนื่องจากมาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแลกลุ่มองค์กรดังกล่าวมีเพียงระเบียบของกรรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มของทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555 ที่มุ่งในการกำหนดแนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรการเงินในชุมชนเท่านั้น แต่ยังขาดมาตรการอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการป้องกันหรือมาตรการในการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างชัดเจน หากแต่องค์กรดังกล่าวกลับมีน้อยโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ จึงส่งผลให้ประชาชนในชุมชนยังคงเลือกใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากประเภทกลุ่มพี่เพื่อพาณิชย์ เนื่องจากเข้าถึงง่ายและสะดวก ซึ่งหากพิจารณาในประเด็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน และความแตกต่างดังกล่าวนี้เองสะท้อนถึงมาตรการในการดูแลประชาชนของภาครัฐที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน และท้ายที่สุดหากเกิดปัญหาการล้มลายขององค์กรการเงินฐานรากประเภทกลุ่มพี่เพื่อพาณิชย์ไม่ว่าด้วยเหตุปัจจัยใด ย่อมทำให้ประชาชนในชุมชนที่ซึ่งเป็นกลุ่มคนขายของต้องเผชิญกับความยากลำบากและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงควรกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโดยครอบคลุมทั้งมาตรการกำกับดูแลในเรื่องการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation) ความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) ตลอดจนแนวทางในการเยียวยาความเสียหายหากกลุ่มองค์กรการเงินดังกล่าวเลิกกิจกรรมหรือล้มลาย เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานของกลุ่มองค์กรการเงินประเภทพี่เพื่อพาณิชย์มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการที่เหมาะสมและเป็นธรรม

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยทักษิณ
ที่สนับสนุนงบประมาณในการวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้ง

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ให้ข้อมูลทำให้งานวิจัยสำเร็จ
ลุล่วงด้วยดี

เอกสารอ้างอิง

- ศศิวิมล ถาวรพงศ์สกิตติ์. (2555). *บัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (Microfinance) ของประชาชน*.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาวิชาสตรมหน้าบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ข่าวหาดใหญ่ จ.สงขลา. (2558). *เชื้อช้ำไม่เดยตาย!* เมยทุจริตตามหลาย “กลุ่มออมทรัพย์” ที่สงขลา
ส่อล้ม จ่อร้อง คสช.แล้ว. ผู้จัดการออนไลน์ [2559 มกราคม 13] : Available from: URL// www.mgronline.com/south/detail/9580000077262
- สมภี อาชวนันทกุล. (2556). *คู่มือองค์กรการเงินชุมชน : แนวทางการบริหารจัดการองค์กรการเงินชุมชน*.
กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ. 16.
- สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ. (2542). *การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทางทฤษฎี ม.ป.ท.* : มูลนิธิ
กองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน. 21-22.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.). (2559). *Microfinance ตลาดทุน :*
แหล่งเงินทุนของระบบการเงินระดับฐานราก. คันข้อมูล 10 มิถุนายน 2559, สืบค้นจาก http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/marketdev_microfinance.pdf.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). *รายงานที่ยั่งยืนของการเงินฐานราก. FPO Weekly Review*. 49 : 2
สำนักเลขานุการสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขานุการสภาพปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระ
ปฏิรูปที่ 13 : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์: แนวทางการปฏิรูปการเงิน
ฐานราก*. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขานุการสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย. 1.
- Anne Pouchous. (2012). *The Regulation and Supervision of Microfinance : Main issues and
progress*. n.p. : The International Institution for Sustainable Development. 7-8.
- CGAP. (2012). *A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance*. Washington D.C. 14.
- Founder Muhammad Yunus. (2016). *Grameen Bank*. Available from: URL// <http://www.grameen-info.org/grameen-founder-muhammad-yunus/>
- Grameen bank. (n.d). *Introduction*. Available from: URL// <http://www.grameen.com/introduction/>
- Joanna Ledgerwood. (2000). *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*. The
World Bank: Washington D.C. 2.
- Kabir Hassan & Luis Renteria-Guerero. (1997). *“The experience of the Grameen Bank of Bangladesh
in community development,”* Internation Journal of Social Economic 24 (December). 2.
- Morduch Jonathan. (1997). *The Microfinance Revolution*. (Harvard University Department of
Economics (draft)).
- Srnec K. & Svobodova E. (2009). Microfinance in less develop countries: history, progress,
present-charity or business?, *AGRIC.ECON-CZECH*. 55. 467.