

การคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก*

The Right's Protection of Microfinance Client

จิรนนท์ ไชยบุปผา¹, ชลธีรัตน์ มหะลักขกุล²

Jiranan Chaibubpa¹, Chaleerat Mahasakkakun²

Received: 24 April 2019

Revised: 22 May 2019

Accepted: 18 June 2019

บทคัดย่อ

องค์กรการเงินฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) เป็นองค์กรเงินที่เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินในระบบ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรการเงินฐานรากได้แพร่ขยายไปทั่วทุกพื้นที่ในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดีในการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวกลับไม่มีกฎหมายกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินงานแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ.2555 เท่านั้นที่เป็นแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาชุมชน จึงส่งผลให้กลุ่มออมทรัพย์เป็นจำนวนมากต้องประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นการทุจริตฉ้อโกงของกรรมการ การปล่อยสินเชื่อที่มีความเสี่ยง ทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนท้ายที่สุดต้องล้มสลายและสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนในชุมชน 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: jiranan.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, Thaksin 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 เป็นองค์กรที่เป็นผลผลิตทางความคิดของชุมชนที่เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ในระบบ โดยจากการศึกษาข้อมูลการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนในชนบท พบว่า มีประชาชนเพียงร้อยละ 33.9 เท่านั้นที่ได้รับบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) ซึ่งสะท้อนถึงช่องว่างสำคัญในการให้บริการทางการเงินของประเทศที่ทำให้ประชาชนในส่วนของฐานรากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองได้ ด้วยเหตุนี้ประชาชนในส่วนของฐานรากที่อยู่ในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลจึงเลือกใช้บริการจากกลุ่มองค์กรการเงินฐานรากในชุมชนซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กองทุนเงินหมุนเวียน เป็นต้น โดยในการดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะดำเนินการรับฝากเงินจากสมาชิกในลักษณะของการออม ปล่อยกู้ให้กับสมาชิกที่มีความต้องการทางการเงิน นำเงินไปลงทุน ตลอดจนการนำดอกเบี้ยที่ได้รับมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรหรือเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกที่ยากจนหรือไม่อาจ

เข้าถึงสวัสดิการทางสังคมจากรัฐหรือองค์กรเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นการช่วยเหลือสมาชิกในชุมชนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาใช้ในการประกอบอาชีพและทำกิจกรรมต่างๆ ได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากลักษณะดังกล่าวในชุมชน พบว่าไม่มีกฎหมายกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินงานอันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ.2555 เท่านั้นที่เป็นแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาชุมชน จึงส่งผลให้กลุ่มออมทรัพย์ หรือองค์กรการเงินเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมพัฒนาชุมชนต้องประสบปัญหาไม่ว่าจะเป็นการทุจริตฉ้อโกงของกรรมการ (ศูนย์ข่าวหาดใหญ่ จ.สงขลา, 2559) การปล่อยสินเชื่อกับความเสี่ยง ทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการเงิน จนท้ายที่สุดต้องล้มสลายและสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนในชุมชน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนากฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก
2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กึ่งในระบบ และกลุ่มพึ่งพาตนเอง รวมถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ
3. เพื่อแสวงหาแนวทางหรือมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เหมาะสมและเป็นธรรม

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้อง กับ แนวนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ เอกสารทางราชการ หนังสือ/ตำรา ตลอดจนเอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กึ่งในระบบ และกลุ่มพึ่งพาตนเอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ผลการศึกษา

1. แนวคิดและหลักการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก

1.1 ความเป็นมาขององค์กรการเงินฐานราก

จากการศึกษา พบว่า องค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) เป็นองค์กรการเงินที่เปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่ไม่สามารถ

เข้าถึงบริการทางการเงินในระบบหรือกึ่งระบบสามารถออมเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนหรือประกอบอาชีพได้ ซึ่งถือเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของผู้ประกอบการรายย่อยและคนยากจนในชนบท โดยเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและส่งเสริมการกระจายรายได้ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2559)

โดยองค์กรการเงินฐานราก เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงศตวรรษที่ 18-19 ในกลุ่มประเทศยุโรปตอนกลาง (Srnc K. & Svobodova E., 2009) และมีการดำเนินการจนประสบความสำเร็จในหลายประเทศ (Joanna Ledgerwood, 2000) โดยเฉพาะองค์กรการเงินระดับฐานรากที่เป็นต้นแบบความสำเร็จที่ชัดเจน คือ ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ในประเทศบังกลาเทศ (Kabir Hassan & Luis Renteria-Guerero, 1997) ซึ่งก่อตั้งโดยมูฮัมหมัด ยูนุส นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล สาขาสันติภาพ ที่ริเริ่มพัฒนาแนวคิดการให้กู้เงินโดยไม่ต้องใช้หลักประกัน หรือที่เรียกว่า “Microcredit” โดยมีจุดเริ่มต้นจากการที่เขาได้ศึกษาระบบการบริหารจัดการการกู้เงิน และวิถีชีวิตของคนยากจนอย่างลึกซึ้ง และนำเงินส่วนตัวให้ชาวบ้านกู้เงินโดยอาศัยหลักความไว้วางใจ (Founder Muhammad Yunus, 2016) และพัฒนาเป็นธนาคารกรามีน (Grameen Bank, 2006) ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐบาลและขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ. 1922 มีจำนวนผู้ใช้บริการประมาณ 2 ล้านคน และมีอัตราการจ่ายเงินคืนสูงถึงร้อยละ 97-98 ซึ่งสะท้อนถึงผลกำไรที่ชัดเจนทำให้แนวความคิดดังกล่าวได้ขยายจากหมู่บ้านหนึ่งไปยังอีกหมู่บ้านหนึ่งเกือบทั่วประเทศ และในเวลาต่อมาการดำเนินงานของธนาคารกรามีนได้รับการยอมรับจากนานาประเทศและถูกนำมาใช้เป็นต้นแบบในประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ จนกระทั่งในปี ค.ศ.2005 องค์กรสหประชาชาติได้นำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้กู้เงินโดย

ไม่ต้องมีหลักประกัน (Microcredit) เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศสมาชิกต่อไป (Morduch Jonathan, 1997)

ส่วนการเงินฐานรากของประเทศไทยนั้นได้มีการให้บริการการเงินฐานรากมาเป็นเวลากว่า 50 ปี ผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือต่างๆ จากภาครัฐ โดยได้มีการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาชนบท” ขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนกองทุนหรือเงินกองทุนเฉพาะกิจต่างๆ ในหมู่บ้านชนบทในรูปการให้ยืมเงินสมทบโดยไม่คิดดอกเบี้ย เพื่อให้ชาวบ้านที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้หรือสินเชื่อ เพราะไม่มีหลักทรัพย์สินค้ำประกันสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น (ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิต, 2555) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 ภาครัฐได้เห็นถึงความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก จึงมีโครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการเงินแก่ประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศไทยโดยรวม

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งในชุมชน ได้มีองค์การการเงินฐานรากของไทยในรูปแบบพึ่งพาตนเองได้ถือกำเนิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2520 โดยมีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นเดียวกันด้วยความสมัครใจเพื่อร่วมมือกันบนหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาด้านการเงินของคนในชุมชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของระบบการเงินพาณิชย์ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2556) ซึ่งการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดองค์กรการเงินระดับฐานรากที่แข็งแกร่งหลายแห่งด้วยกัน เช่น กลุ่มออมทรัพย์คลองเปี้ยวของนายอัมพร ดั่งปาน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของครูชบ ยอดแก้ว กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ของพระสุบิน ปณีโต ธนาคารหมู่บ้านของ ดร.จำนง สมประสงค์ ศูนย์รวมน้ำใจของธนาคารหมู่บ้านอำเภอดอกคำใต้

ของนางมุกดา อินตะสาร แผนแม่บทชุมชนเข้มแข็งตำบลเขาคราม จังหวัดกระบี่ เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2549)

1.2 แนวคิดและหลักการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินระดับฐานราก

เมื่อศึกษาถึงแนวคิดในการกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานราก พบว่า โดยทั่วไปองค์กรการเงินฐานรากแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์กรการเงินฐานรากในระบบ เช่น สถาบันการเงินต่างๆ องค์กรการเงินฐานรากกึ่งในระบบ เช่น สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และองค์กรการเงินฐานรากกลุ่มพึ่งพาตนเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน

สำหรับแนวคิดโดยทั่วไปในการกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรการเงินในระบบหรือกึ่งในระบบเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการอาจแบ่งได้เป็น 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 เป็นการกำกับดูแลเพื่อเป็นการป้องกันหรือลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินโดยการออกกฎเกณฑ์หรือมาตรการกำกับพฤติกรรมของสถาบันการเงินหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกไปอนุญาตประกอบธุรกิจการเงิน โดยกฎเกณฑ์จะต้องครอบคลุม

คลุมในด้านขอบเขตของการให้บริการ เงินกองทุนขั้นต่ำ มาตรฐานของผู้บริหาร โครงสร้างผู้ถือหุ้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสถาบันการเงินที่จัดตั้งใหม่มีความมั่นคงเพียงพอ นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานในด้านต่างๆ เช่น ด้านความเพียงพอของเงินกองทุน ด้านสภาพคล่อง ด้านการกระจายการปล่อยสินเชื่อ ขอบเขตของการทำธุรกิจการเงินและมาตรฐานทางด้านบัญชี เป็นต้น

การส่งเสริมวินัยโดยกลไกตลาด จะเป็นการควบคุมหรือกำกับพฤติกรรมของสถาบันโดยตรงโดยผู้มีหน้าที่กำกับดูแลสามารถออกกฎเกณฑ์หรือมาตรการซึ่งมีผลกระทบทางอ้อมต่อพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องกัสถาบันการเงินในอันที่จะเป็นการสร้างแรงจูงใจ ในการควบคุมกำกับดูแลสถาบันภายใต้กลไกตลาด เช่น การควบคุมการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย การควบคุมและตรวจสอบภายใน การกำหนดมาตรฐานบัญชีและการประเมินราคา การสอบบัญชี การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ เป็นต้น

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

การติดตามตรวจสอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามสถานภาพทางการเงินของสถาบันการเงิน วิธีการขั้นตอนในการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน คุณภาพข้อมูลทางการเงิน ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของสถาบันการเงินว่าเพียงพอต่อการรักษาความมั่นคงของระบบการเงินหรือไม่

การเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resource) เป็นนโยบายการกำกับดูแลด้านการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย โดยองค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลจะทำเป็นเสมือนผู้ให้ความคุ้มครองทางการเงิน (Financial Safety Net) ในการปล่อยกู้ให้กับสถาบันการเงินในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาสภาพคล่อง ซึ่งส่งผลให้ผู้ทำหน้าที่

กำกับดูแลและเป็นผู้แบกรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการช่วยเหลือ ทั้งนี้ โดยทั่วไปผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลมักกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ เช่น ให้กู้ยืมอย่างรวดเร็ว ให้กู้ระยะสั้น ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อเป็นการลงโทษ ให้กู้เฉพาะในกรณีที่มิหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอ ประเมินค่าหลักทรัพย์ค้ำประกันในระดับค่อนข้างต่ำ เป็นต้น

การให้สถาบันการเงินออกจากระบบการเงิน เป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของการกำกับดูแลด้านสถาบันการเงิน เพราะนอกจากจะไม่เกิดผลลุกลามไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ แล้ว ยังจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการบริหารงานอย่างระมัดระวังต่อความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยลักษณะของนโยบายการออกจาสถาบันการเงินแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การเข้าควบคุมกิจการโดยทางการ ซึ่งเป็นกรณีที่ทางการเข้าไปควบคุมกิจการของสถาบันการเงินและอาจสั่งให้มีการระงับการปฏิบัติตามสัญญาต่างๆ เป็นการชั่วคราวเพื่อที่จะมีเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานภาพทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นๆ จนกว่าจะสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการสถาบันการเงินดังกล่าวนั้นได้ และการปิดกิจการในกรณีที่การควบคุมโดยทางการไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินกลับมาทำกำไรได้ หรือการที่ขาดบุคลากรหรือทรัพยากรด้านการกำกับดูแลในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน อาจจำเป็นต้องมีการถอนใบอนุญาตเพื่อปิดกิจการและจัดการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน

(3) การคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Insurance) เป็นนโยบายและมาตรการกำกับดูแลด้านการป้องกันผู้บริโภค (Consumer protection) โดยกำหนดให้องค์กรผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองทางการเงินอีกรูปแบบหนึ่งในการรับประกันเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ล้มละลายและถูกปิดกิจการ ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจในระบบการเงิน (สันติ ถิรพัฒน์ และคณะ, 2542)

ส่วนแนวคิดในการกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรฐานรากประเภทกลุ่มพึ่งพาตนเอง มี 2 ลักษณะเช่นเดียวกับการกำกับดูแลองค์กรการเงินทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยการกำกับดูแลในเรื่องการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation) และความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) (CGAP, 2012) แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่าการกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์กรการเงินในระบบ เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็กและดำเนินงานโดยชุมชน การกำกับดูแลจึงไม่ควรสร้างภาระและต้องมีความยืดหยุ่น (Anne Pouchous, 2012) โดยอาจนำหลักเกณฑ์ตาม Basal 2 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรการเงินในระบบทั่วไปมาประยุกต์ใช้และกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความยืดหยุ่นในบางประการ เช่น ความเพียงพอของเงินกองทุน กระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและการดำเนินงานด้านความเสี่ยงการควบคุมภายในและการตรวจสอบขั้นสุดท้าย เป็นต้น (Anne Pouchous, 2012) นอกจากนี้การกำกับดูแลองค์กรการเงินฐานรากควรให้ความสำคัญกับมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วย เช่น การหลีกเลี่ยงการให้กู้ยืมที่ไม่เหมาะสม การกำหนดราคาของสินเชื่อที่มากเกินไปและไม่โปร่งใส เป็นต้น

2. เปรียบเทียบมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กิ่งในระบบ และกลุ่มพึ่งพาตนเอง รวมถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ

2.1 เปรียบเทียบมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานรากในระบบ กิ่งในระบบ และกลุ่มพึ่งพาตนเอง

จากการศึกษา พบว่า องค์กรการเงินในระบบ องค์กรการเงินกิ่งในระบบ รวมถึงองค์กรการเงินกลุ่มพึ่งพาตนเองจะมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรที่

แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรการเงินฐานรากในระบบ และองค์กรการเงินกิ่งในระบบจะมีกฎหมายและมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรการในการกำกับดูแลความมั่นคง เช่น การออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการ การกำหนดขอบเขตการให้บริการ การกำหนดเงินกองทุนขั้นต่ำ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การกันสำรองเผื่อหนี้สูญ นอกจากนี้ในการดำเนินธุรกิจ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อ การลงทุน ตลอดจนการรายงานการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานของผู้บริหารที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ และการคุ้มครองเงินฝากในกรณีมีองค์กรการเงินประสบปัญหา

ในขณะที่องค์กรการเงินกลุ่มพึ่งพาตนเองประเภทที่อยู่ในความดูแลของกรมการพัฒนาชุมชนกลับไม่มีกฎหมายกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินงานแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555 ที่กำหนดหลักเกณฑ์บางประการอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น การกำหนดขอบเขตการให้บริการของกลุ่มออมทรัพย์ การกำหนดหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อ และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ใช้บริการได้รับการคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสมและเป็นธรรม ส่วนองค์กรการเงินกลุ่มพึ่งพาตนเองที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชน จะไม่มีองค์กรหรือบทบาทนิติแห่งกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแล แต่จะใช้มาตรการทางสังคมในการสอดส่องดูแลและลงโทษผู้ที่กระทำผิดจากข้อตกลงของกลุ่ม เช่น การเลิกคบค้าสมาคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันหรือคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการหากองค์กรการเงินดังกล่าวล่มสลายเพราะการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือการทุจริตของคณะกรรมการ

2.2 ปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการในกรณีที่ผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายจากการทุจริตหรือการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพพบว่า องค์กรการเงินฐานรากในระบบ หรือทั้งในระบบสามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องบังคับคดีจากคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตให้รับผิดชอบได้ ค่าเสียหายได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินให้องค์กรการเงินทั้งในระบบและทั้งในระบบสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ เช่น *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4397/2530* ตัดสินให้ธนาคารสามารถฟ้องผู้จัดการสาขาของธนาคารให้รับผิดชอบการกระทำผิดหน้าที่ของตนโดยทุจริตเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของธนาคาร หรือ*คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2158/2531* ที่ตัดสินให้สหกรณ์สามารถฟ้องเหรียญกษาปณ์หรือเจ้าหน้าที่การเงินของสหกรณ์รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หรือ*คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6600/2549* ที่ได้ตัดสินให้กองทุนหมู่บ้านสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่จำเลยได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อองค์กรการเงินดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกร้องสิทธิได้ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินกลุ่มพึ่งพาตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มออมทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการพัฒนาชุมชนหรือกลุ่มออมทรัพย์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน กลับไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้กระทำการทุจริตหรือกระทำผิดหน้าที่ให้รับผิดชอบหรือชดเชยค่าเสียหายได้ เนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนเป็นเพียงกลุ่มหรือคณะบุคคลที่รวมตัวกัน จึงมิใช่บุคคลตามกฎหมายที่จะใช้สิทธิในการดำเนินคดีทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง เช่น *คำพิพากษา*

ศาลฎีกาที่ 8753/2556 ซึ่งได้ยืนยันหลักในการฟ้องคดีว่า ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีโดยเป็นโจทก์ยื่นคำฟ้องหรือเป็นจำเลยที่ถูกฟ้องต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) บัญญัติว่า “คู่ความ หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล ฯลฯ” และคำว่า บุคคล นั้น ตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตบ้านห้วยเขาสมอคร้า ที่เป็นโจทก์นั้นมิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โจทก์เป็นเพียงคณะบุคคลมิใช่บุคคลตามกฎหมายจึงไม่อาจเป็นคู่ความในคดีนี้ได้ และการรวมกันก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์โจทก์เป็นการตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการร่วมกันโดยไม่ปรากฏจากการนำสืบของโจทก์ว่ามีวัตถุประสงค์จะแบ่งปันผลกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำจึงไม่เข้าลักษณะเป็นสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนสามัญตาม ป.พ.พ. มาตรา 1012 ประกอบมาตรา 1025 อีกทั้งการรวมกลุ่มโจทก์มิได้มีการจดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลตาม ป.พ.พ. มาตรา 1015 โจทก์จึงไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ ส. ก็มิได้ฟ้องคดีในฐานะบุคคลธรรมดา หรือได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกทั้งกลุ่มของกลุ่มออมทรัพย์โจทก์ให้ฟ้องคดีนี้ เมื่อโจทก์มิใช่บุคคลตามกฎหมาย จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

นอกจากนี้ *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3150/2557* ยังได้ตัดสินเกี่ยวกับอำนาจฟ้องในคดีอาญาว่า ผู้เป็นคู่ความในคดีต้องเป็นบุคคลซึ่งตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติให้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล ได้แก่ (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย และคำว่าบุคคลนั้น ตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ตามคำฟ้องของโจทก์โจทก์มีวัตถุประสงค์เก็บรวบรวมเงินจากสมาชิกและให้สมาชิกกู้ยืมจากกลุ่มออมทรัพย์ อันมีลักษณะเป็นสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนสามัญ เมื่อมีได้จดทะเบียนตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1015 โจทก์จึงไม่เป็นนิติบุคคล และตามคำฟ้องที่ระบุว่าคณะกรรมการและสมาชิก โจทก์มี

มติให้ดำเนินคดีแก่จำเลยทั้งสองนั้น ก็ไม่ปรากฏว่า บุคคลดังกล่าวฟ้องคดีในฐานะส่วนตัว โจทก์ย่อมมิใช่บุคคลธรรมดาเช่นกัน ไม่อาจเป็นคู่ความในคดีนี้ได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องทั้งในคดีส่วนตัวอาญา และคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์กรการเงินฐานรากกลุ่มพึ่งพาตนเองไม่มีสถานะเป็นบุคคลตามความหมายในทางกฎหมาย จึงไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริตหรือกระทำความผิดหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบหรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

นอกจากนี้ หากผู้ใช้บริการจะฟ้องคดีเป็นรายบุคคล อาจมีต้องประสบกับข้อจำกัดในการพิสูจน์ลักษณะที่ครบองค์ประกอบฐานความผิดที่อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีผู้กระทำความผิดได้ เช่น ในความผิดฐานยักยอก เมื่อผู้ใช้บริการได้ฝากเงินไว้กับกลุ่มออมทรัพย์ ยอมส่งผลให้กลุ่มออมทรัพย์อยู่ในฐานะผู้รับฝาก จึงไม่ต้องคืนเงินอันเดียวกับที่ฝาก เพียงแต่คืนเงินเท่ากับจำนวนที่ฝากไว้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กรรมสิทธิ์ในเงินที่ฝากได้โอนไปยังผู้รับฝากแล้ว แม้กรรมการจะเบียดบังทรัพย์นั้นไปโดยทุจริตก็ไม่ใช่ความผิดฐานยักยอกแต่ประการใด (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 233/2504) หรือในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น กรรมการนำเงินฝากของสมาชิกไปปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกรายอื่น โดยไม่สามารถติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ได้ หรือนำเงินดังกล่าวไปลงทุนและประสบภาวะขาดทุน ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำความผิดฐานฉ้อโกงแต่อย่างใด เป็นต้น (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2067/2548) นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังไม่สามารถฟ้องให้กลุ่มออมทรัพย์รับผิดชอบในฐานะจัดการทรัพย์ไปในทางที่เสียหายได้ เพราะนอกจากกลุ่มจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว การดำเนินงานของกลุ่มยังไม่เข้าข่ายความรับผิดชอบจัดการทรัพย์ไปในทางที่เสียหาย ตามมาตรา 353 เนื่องลักษณะการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์เป็นการรับฝากเงินโดยมุ่งส่งเสริมการออมและการนำเงินไปใช้ใน

การจัดสวัสดิการให้แก่คนในชุมชน จึงส่งผลให้กลุ่มออมทรัพย์สามารถนำเงินไปใช้แสวงหาประโยชน์อย่างใดก็ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือความเห็นจากผู้ฝาก หากแต่มีหน้าที่ในการคืนเงินดังกล่าวให้ครบจำนวนตามกำหนดเวลาเท่านั้น จึงมิได้มีฐานะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของผู้เสียหายตามความหมายในมาตรา 353 แต่อย่างใด (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6477/2554)

สำหรับการขอรับการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นจากภาครัฐตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ประกอบพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 นั้น ก็มีอาจกระทำได้ เพราะแม้จะเป็น “ผู้เสียหาย” ตามความในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็มีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญาตามรายการท้ายพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้ผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินในลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสมและเป็นธรรม

3. แนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานราก

สำหรับแนวทางในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานราก ผู้วิจัยพบว่า ควรดำเนินการทบทวนและพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินชุมชน และอาจดำเนินการพัฒนาระบบการเงินฐานรากตามแนวทาง ดังนี้

1) ภาครัฐควรมีการสำรวจจำนวนกลุ่มองค์กรการเงินฐานรากในแต่ละชุมชนผ่านการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำรวจทั้งจำนวนองค์กรการเงินฐานรากที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการพัฒนาชุมชน และกลุ่มองค์กรการเงินฐานรากที่มีได้ดำเนินการกำกับดูแล เนื่องจากในปัจจุบันมีองค์กรการเงินฐานรากประเภทกลุ่มพึ่งพาตนเอง

เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางแห่งมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบทำให้ประชาชนในชุมชนได้รับประโยชน์ แต่อย่างไรก็ดี ยังคงพบว่ามีหลายพื้นที่ที่มีองค์กรการเงินฐานรากเกิดขึ้นในชุมชน แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินงานที่เป็นระบบทำให้เกิดการทุจริตและการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพจนทำให้ต้องเลิกดำเนินกิจการและล่มสลายไปในที่สุด ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ

2) ควรกำหนดให้มี การแบ่งประเภทขององค์กรการเงินในชุมชนโดยคำนึงถึงจำนวนผู้ใช้บริการหรือระบบในการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการส่งเสริม ควบคุมและกำกับดูแลที่เหมาะสมเป็นธรรมสำหรับผู้ใช้บริการในชุมชน

3) ควรกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลความมั่นคงในด้านเงินกองทุน เงินทุนขั้นต่ำ และการกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินชุมชนให้ชัดเจน เพื่อให้สถาบันการเงินมีสภาพคล่องในการดำเนินงานและอาจป้องกันการดำเนินงานในทางที่มีขอบของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

4) ควรพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากที่ล่มสลายเพราะการบริหารจัดการ เพื่อเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้แก่ประชาชนในชุมชนที่ได้รับความเสียหาย

5) ควรมีการศึกษาวิธีระบบการบริหารจัดการองค์กรการเงินฐานรากในชุมชน การส่งเสริมและกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันผู้ใช้บริการองค์กรการเงินฐานราก โดยเฉพาะประเภทกลุ่มพึ่งพาตนเอง มีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หากองค์กรการเงินดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินงานหรือเกิดการทุจริตของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่

เนื่องจากมาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแลกลุ่มองค์กรดังกล่าวมีเพียงระเบียบของกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555 ที่มุ่งในการกำหนดแนวทางส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรการเงินในชุมชนเท่านั้น แต่ยังไม่ชัดเจนว่ามาตรการอื่นเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการป้องกันหรือมาตรการในใช้สิทธิเรียกร้องหรือการเยียวยาความเสียหาย ทำให้ผู้ใช้บริการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสมและเป็นธรรม ในขณะที่ผู้ใช้บริการจากองค์กรการเงินในระบบหรือกึ่งในระบบ มีกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างชัดเจน หากแต่องค์กรดังกล่าวกลับมีน้อยโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ จึงส่งผลให้ประชาชนในชุมชนยังคงเลือกใช้บริการจากองค์กรการเงินฐานรากประเภทกลุ่มพึ่งพาตนเอง เนื่องจากเข้าถึงง่ายและสะดวก ซึ่งหากพิจารณาในประเด็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการก็จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน และความแตกต่างดังกล่าวนี้เองสะท้อนถึงมาตรการในการดูแลประชาชนของภาครัฐที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน และท้ายที่สุดหากเกิดปัญหาการล่มสลายขององค์กรการเงินฐานรากประเภทกลุ่มพึ่งพาตนเองไม่ว่าด้วยเหตุปัจจัยใด ย่อมทำให้ประชาชนในชนบทซึ่งเป็นกลุ่มคนชายขอบต้องเผชิญกับความยากลำบากและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงควรกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโดยครอบคลุมทั้งมาตรการกำกับดูแลในเรื่องการประกอบธุรกิจ (Non-Prudential Regulation) ความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) ตลอดจนแนวทางในการเยียวยาความเสียหายหากกลุ่มองค์กรการเงินดังกล่าวเลิกกิจการหรือล่มสลาย เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานของกลุ่มองค์กรการเงินประเภทพึ่งพาตนเองมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการที่เหมาะสมและเป็นธรรม

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยทักษิณ
ที่สนับสนุนงบประมาณในการวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้ง

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ให้ข้อมูลทำให้งานวิจัยสำเร็จ
ลุล่วงด้วยดี

เอกสารอ้างอิง

- ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์. (2555). ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (*Microfinance*) ของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ข่าวหาดใหญ่ จ.สงขลา. (2558). เชื่อข่าวไม่เคยตาย! เผยทุจริตหลาย “กลุ่มมอทรัพย์” ที่สงขลา ส่อล้ม จ่อร้อง คสช.แล้ว. *ผู้จัดการออนไลน์* [2559 มกราคม 13] : Available from: URL// www.mgonline.com/south/detail/9580000077262
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2556). *คู่มือองค์กรการเงินชุมชน : แนวทางการบริหารจัดการองค์กรการเงินชุมชน*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. 16.
- สันติ ธีรพัฒน์ และคณะ. (2542). การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทางปฏิรูป. ม.ป.ท. : มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน. 21-22.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.). (2559). *Microfinance ตลาดทุน : แหล่งเงินทุนของระบบการเงินระดับฐานราก*. ค้นข้อมูล 10 มิถุนายน 2559, สืบค้นจาก http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/marketdev_microfinance.pdf.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). รากฐานที่ยั่งยืนของการเงินฐานราก. *FPO Weekly Review*. 49 : 2
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 13 : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์: แนวทางการปฏิรูปการเงินฐานราก*. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 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*. Availble 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).
- Srnc K. & Svobodova E. (2009). Microfinance in less develop countries: history, progress, present-charity or business?, *AGRIC.ECON-CZECH*. 55. 467.