



รายงานฉบับสมบูรณ์

การศึกษาองค์การการเงินในต่างประเทศ :

โครงสร้าง องค์กร และระบบสนับสนุน

ชุดโครงการวิจัยและพัฒนา

ระบบสวัสดิการชุมชนและองค์การการเงินชุมชน

ที่ปรึกษาโครงการ

นายถิร ภคเมธาวี

รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชูกิ

คณะผู้วิจัย

จอมขวัญ โยธาสมุทร

ธนิต เจริญสุข

สิงหาคม 2551

คำนำ

รายงานการศึกษาขององค์กรการเงินในต่างประเทศที่มีระบบการจัดการสวัสดิการ จัดอยู่ในชุดโครงการวิจัยและพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนและองค์กรการเงินชุมชน เป็นการศึกษาในมิติเชิงโครงสร้างของการจัดระบบสวัสดิการผ่านองค์กรการเงิน ตั้งแต่องค์กรที่ดูแลภาพรวม องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย ไปจนถึงองค์กรการเงินรายย่อย ซึ่งแสดงบริบทและโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรการเงินที่สนับสนุนให้เกิดสวัสดิการ ตลอดจนพัฒนาการขององค์กรการเงิน สถานการณ์ที่เป็นอยู่ รูปแบบการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรที่สำคัญในต่างประเทศ ได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย โบลิเวีย และบังกลาเทศ

รายงานฉบับนี้น่าจะเป็นแผนที่นำทางสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาขององค์กรการเงินชุมชนที่มีระบบการจัดการสวัสดิการในต่างประเทศ และสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรการเงินชุมชนในประเทศไทยซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคตได้

คณะผู้จัดทำ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	-1-
สารบัญ	-2-
สารบัญแผนภาพ	-3-
สารบัญตาราง	-3-
บทคัดย่อ	-4-
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความนำ.....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	2
2 วิธีการศึกษาและกรอบแนวคิด.....	3
วิธีการศึกษา.....	3
ขั้นตอนการดำเนินงาน.....	4
กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	6
3 ผลการศึกษา.....	8
ประเทศเยอรมนี.....	9
ประเทศญี่ปุ่น.....	19
ประเทศอินโดนีเซีย.....	29
ประเทศโบลิเวีย.....	38
ประเทศบังกลาเทศ.....	47
4 สรุปและอภิปรายผล.....	59
ที่มาขององค์การการเงินรายย่อย.....	60
พัฒนาการและสถานการณ์.....	61
โครงสร้างขององค์การการเงินรายย่อย	61
ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย.....	65
อภิปรายผล.....	66

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
3.1 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในเยอรมนี	17
3.2 การวิเคราะห์โครงสร้างในเครือข่ายสหกรณ์การเกษตรและองค์กรการเงินในญี่ปุ่น	27
3.3 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในอินโดนีเซีย	35
3.4 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในโบลีเวีย	45
3.5 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในบังคลาเทศ	52

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 Business Incubators ปีที่ก่อตั้ง อัตราดอกเบี้ย จำนวนการกู้ในปี 2003 และขนาดของการกู้	14
3.2 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศเยอรมนี	16
3.3 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศญี่ปุ่น	26
3.4 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศอินโดนีเซีย	34
3.5 ผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศโบลีเวียปี 1990 และ 1995	42
3.6 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศโบลีเวีย	44
3.7 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศบังคลาเทศ	51
3.8 ข้อมูลทางสถิติขององค์กรการเงินรายย่อยประเทศบังคลาเทศ	54

บทคัดย่อ

การศึกษา “องค์การการเงินรายย่อยในต่างประเทศที่มีระบบสวัสดิการ” อยู่ในขั้นตอนที่สองของการสังเคราะห์องค์ความรู้ในต่างประเทศของขบวนการสวัสดิการ มีวิธีการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมจากในประเทศอันได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีเอกสารการศึกษาดูงานกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านองค์การการเงินรายย่อย และหน่วยงานการศึกษาวิจัยและมหาวิทยาลัยต่างๆ และจากวรรณกรรมในต่างประเทศได้แก่ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และบทวิเคราะห์ของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลขององค์การการเงินรายย่อยที่มีพื้นที่ทำงานอยู่ในประเทศที่ศึกษา เสนอแนะการเลือกประเทศนั้นพิจารณาจากข้อมูลที่มีอยู่ และบริบทที่แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ภาพของกรณีศึกษาที่หลากหลาย ประเทศที่ศึกษาได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย โปแลนด์ และบังกลาเทศ

แต่ละประเทศที่ศึกษามุ่งศึกษาองค์การการเงินรายย่อยเชิงระบบ โดยพิจารณาโครงสร้างหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็นสามพื้นที่ ได้แก่ องค์การที่ดูแลภาพรวมที่มีหน้าที่ออกกฎระเบียบ กติกา และนโยบายในการดำเนินการ องค์การที่สนับสนุนการเงินรายย่อยมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับองค์การการเงินรายย่อยที่มีพื้นที่ทำงานในชุมชน ตลอดจนเป็นแหล่งจัดสรรเงินทุนช่วยเหลือและองค์การการเงินรายย่อยที่ทำหน้าที่กระจายสวัสดิการ ทั้งในรูปแบบบริการทางการเงินจนกระทั่งสามารถสร้างสวัสดิการเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งทิศทางขององค์การการเงินในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับบริบทและเป้าหมาย โดยสถาบันต่างๆ ในประเทศ รวมถึงการประสานการทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

รายงานนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนสำคัญได้แก่ **บทนำ** กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาวัตถุประสงค์ คำจำกัดความ และข้อจำกัดในการศึกษา **บทที่ 2 วิธีการศึกษาและกรอบแนวคิด** กล่าวถึงขั้นตอนการศึกษา เสนอแนะในการคัดเลือกประเทศที่ศึกษา และกรอบแนวคิดโดยการจัดโครงสร้างสถาบันของภาคการเงินรายย่อย หน้าที่และการประสานงาน ตลอดจนรายละเอียดขององค์การการเงินรายย่อย **บทที่ 3 ผลการศึกษา** แสดงข้อมูลผลการศึกษาของประเทศที่คัดเลือก และ **บทที่ 4 สรุปและอภิปรายผล** กล่าวถึงผลได้จากการศึกษาตามกรอบที่ได้วางไว้และประเด็นที่น่าสนใจเพื่อให้เกิดการอภิปราย ทั้งหมดนี้เพื่อสามารถเปรียบเทียบและใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่น่าจะนำไปใช้ในการขับเคลื่อนขบวนการสวัสดิการชุมชนของไทยต่อไป

Abstract

The study of welfare based microfinance institutions in foreign countries is a part of social welfare platform. The benefits of microfinance initiations are widely known in both domestic and international communities. However, there are many factors influenced the development process of microfinance scheme which will be very worthwhile to study in order to obtain lesson learnt to help develop microfinance system in the Thai settings.

This study aims to explore many dimensions of microfinance institutes on the condition that the institutes must generate community welfare and non-monetary benefits to its community. Lesson learnt from this study will be used to develop microfinance institutes in the Thai settings.

Specific objectives:

- (1) To study international microfinance institutes with welfare system in different aspects namely, initial objectives, founders, underpinning philosophy, forms, management system and process and the evolution of selected microfinance institutes
- (2) To study contexts of microfinance institutes in foreign countries including roles and stakeholders involved in the management of microfinance institutes and welfares created from the establishment of such institutes and
- (3) To study a set of criteria employed by the institutes to assess its achievement including the success indicators adopted by different institutes. Moreover the initiations of community activities and community's welfare agencies are observed.

Literature review was employed as a principle study method. Countries included in the study were purposively selected namely Germany, Japan, Indonesia, Bolivia and Bangladesh. Systematic study method was used to explore the included microfinance institutes

It was discovered that MFIs in different settings were initiated by different parties, varying from NGOs, government, and international development bodies. Moreover national problems in different settings also played important roles in initiating MFIs. Many countries chose to adopt microfinance concept as a mean to solve their problems such as poverty, and inequity. It is also

found that studied states perceived 'welfare' in a different way; thus, the adoption of such a mean was rather varied.

Common successes found in the studied cases were the fact that they were able to employ microfinance institutes as a mean to respond to actual problems their population had been facing; moreover, an adoption of such a tool help accomplish their goal of resolving national concerns such as poverty and economic regression. It was observed that although MFIs in different settings were initiated by different parties, the trend of involving government in the management of microfinance institutes has gradually been on spotlight especially in the sense that after the microfinance system has developed to certain level, role of the government in policy management is required. It is recommended that government should be careful of its role in involving in such management in order to maintain the advantages of existing MFIs, whilst at the same time building infrastructures that support MFIs.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความนำ

ในขณะที่ขบวนสวัสดิการชุมชนของไทยกำลังเริ่มต้นขับเคลื่อนซึ่งเป็นผลมาจากความตื่นตัวในการจัดสวัสดิการอย่างกว้างขวางและหลายรูปแบบ ถือเป็นขบวนสวัสดิการที่สำคัญที่จะร่วมสร้าง “สังคมสวัสดิการ” อันนำไปสู่เป้าหมายคือ การ“กินดี อยู่ดี มีสุข มีสิทธิ” การเคลื่อนขบวนสวัสดิการชุมชนจึงจำเป็นต้องรู้ทิศทางและเป้าหมายที่จะไปถึง

การจัดสวัสดิการชุมชนแม้จะไม่ใช่วิธีใหม่ ที่ผ่านมาแนวทางการสร้างสวัสดิการชุมชนยังคงกระจัดกระจายและขาดความเชื่อมโยง อีกทั้งการหวังพึ่งการจัดสวัสดิการโดยรัฐแต่เพียงอย่างเดียวในสถานการณ์ที่สังคมกำลังขยายขนาดและความซับซ้อนมากขึ้น จึงยังเป็นเหตุผลสำคัญในการใช้สวัสดิการชุมชนเป็นเครื่องมือหนุนเสริมการจัดสวัสดิการโดยรัฐ นอกจากนี้ แนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนยังอาจเป็นศูนย์กลางความเชื่อมโยงมิติต่างๆ ทางสังคม เป็นช่องทางเชื่อมต่อกับสวัสดิการจากภาครัฐ และเป็นอิสระที่จะดำเนินการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง

สำหรับประเทศไทย แนวทางการจัดสวัสดิการชุมชนกำลังขยายพื้นที่และความเชื่อมโยงอย่างกว้างขวางบนฐานคิดที่ว่า “สังคมสวัสดิการ เป็นสังคมที่มีสวัสดิการหลายรูปแบบ จัดการโดยหลายสถาบัน โดยแต่ละรูปแบบและแต่ละสถาบันมีความเป็นอิสระต่อกัน” ดำเนินบนฐานความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ฐานวัฒนธรรมการช่วยเหลือพึ่งพา และฐานทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน แนวทางการจัด “สวัสดิการสมัยใหม่” อยู่บนฐานของการออมทรัพย์ซึ่งมีผลทำให้เกิดองค์กรการเงินชุมชนหรือองค์กรการเงินรายย่อยอย่างแพร่หลาย ทำให้ชุมชนต่างๆ ตื่นตัวในการสร้างสวัสดิการที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายเดียวกันคือไปสู่สังคมสวัสดิการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดสวัสดิการชุมชนโดยองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศไทยจะตั้งต้นอย่างถูกทิศถูกทางเป็นไปตามฐานคิดที่วางไว้ แต่ก็จำเป็นที่จะต้องหาแนวทางหนุนเสริมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของขบวนสวัสดิการ แนวทางดังกล่าวคือ การพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นระบบ แนวทางการดำเนินงานขององค์กรการเงิน เครื่องมือและนวัตกรรมนำไปสู่เป้าหมาย การขยายรูปแบบสวัสดิการให้กว้างขวางมากขึ้น

รายงานนี้จะนำเสนอแนวทางการกระจายสวัสดิการในภาพกว้างผ่านองค์กรการเงินรายย่อย เป็นกรณีศึกษาในต่างประเทศที่มีความแตกต่างในบริบท ทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง รวมถึงโครงสร้างของสถาบัน เพื่อให้ทราบถึงช่องทางการกระจายสวัสดิการผ่านองค์กรการเงินชุมชนบนเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ตลอดจนเครื่องมือในการนำไปสู่เป้าหมาย นวัตกรรมในการดำเนินการรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่คาดว่าจะประโยชน์สำหรับการขับเคลื่อนขบวนสวัสดิการชุมชนของไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาองค์กรการเงินในต่างประเทศที่มีระบบการจัดสวัสดิการ ในเรื่องวัตถุประสงค์เริ่มต้น ผู้นำและผู้ก่อตั้ง แนวคิดและปรัชญา รูปแบบ กระบวนการจัดการ และพัฒนาการขององค์กรการเงิน
2. เพื่อศึกษาบริบทขององค์กรการเงินในต่างประเทศ บทบาทและโครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรการเงินและสวัสดิการ เช่น รัฐบาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น NGO ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานขององค์กรการเงินที่มีระบบการจัดสวัสดิการ โดยศึกษาเกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน และการเกิดกิจกรรมพื้นฐานขององค์กรชุมชน และการเกิดสวัสดิการชุมชนในทุกรูปแบบ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถนำผลการศึกษามาสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรการเงินในประเทศไทย

บทที่ 2

วิธีการศึกษาและกรอบแนวคิด

2.1 วิธีการศึกษา

1) ทบทวนวรรณกรรม

- (1) ฐานข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์
- (2) ฐานข้อมูลของ Microfinance gateway, Google, Science Direct, World Bank และ Blackwell Synergy และ website ขององค์กรการเงินต่างๆ

	แหล่งข้อมูลในประเทศไทย	แหล่งข้อมูลต่างประเทศ
ที่มา	ข้อมูลจากห้องสมุด ข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ	ข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์
ฐานข้อมูล	รัฐวิสาหกิจ (ธนาคารกรุงไทย) สถาบันวิชาการ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย และ TDRI) ภาครัฐ (ชกส. และ ออมสิน)	ทบทวนวรรณกรรมโดยใช้ฐานข้อมูลของ Microfinance gateway, Google, Science Direct, World Bank, Blackwell Synergy CGAP และ เว็บไซต์ฐานข้อมูลเครือข่ายองค์กรการเงิน ต่างๆ <i>Keywords ที่ใช้ได้แก่ Microfinance, community-based microfinance, community welfare, credit cooperatives</i>

2) จัดประชุมปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ

- (1) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2551 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไข
รายงาน
- (2) ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2551 เพื่อให้ความคิดเห็นต่อร่างรายงานฉบับ
สมบูรณ์

โดยผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมมาจาก สถาบันวิชาการสหกรณ์ และภาควิชาส่งเสริมและนิเทศศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะเศรษฐศาสตร์และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มหาวิทยาลัยโยนก, ศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, กรมการพัฒนาชุมชน, สำนักงานผู้เชี่ยวชาญ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2.2 ขั้นตอนการดำเนินงาน

การศึกษานี้มีระยะเวลาในการศึกษา 6 เดือน โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1) ทบทวนเบื้องต้นในเรื่ององค์การการเงินรายย่อยในประเทศต่างๆ จากแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ควบคู่ไปกับการค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลในประเทศไทยเพื่อการศึกษาเกี่ยวกับองค์การการเงินรายย่อยของต่างประเทศที่มีผู้ทำการศึกษาแล้ว การทบทวนวรรณกรรมแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ตามแหล่งที่มา ได้แก่ จากฐานข้อมูลในประเทศ และฐานข้อมูลต่างประเทศ

สำหรับการสืบค้นจากฐานข้อมูลในประเทศนั้น นักวิจัยได้ทำการสืบค้นจากฐานข้อมูลของมหาวิทยาลัยต่าง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และจากหน่วยงานวิจัย ได้แก่ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute- TDRI) นอกจากนี้ได้ทำการสืบค้นจากเอกสารของสถาบันการเงินภายในประเทศ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จากการทบทวนเอกสารเบื้องต้นพบว่าประเทศและองค์กรที่เป็นกรณีการศึกษาในเรื่ององค์การการเงินรายย่อย ได้แก่ บังคลาเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย แอฟริกาใต้ โบลิเวีย และ Catholic Relief Services (CRS) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีสำนักงานภาคเอเชียอยู่ที่ประเทศฟิลิปปินส์ โดยจุดประสงค์ของการศึกษาส่วนใหญ่เพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาคและเพื่อจุดประสงค์ของการนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการเงินรายย่อยของแต่ละหน่วยงาน

สำหรับฐานข้อมูลต่างประเทศใช้ Microfinance gateway เป็นฐานข้อมูลแรกสำหรับการศึกษารายการการเงินชุมชนที่มีระบบการจัดสวัสดิการชุมชนในต่างประเทศ จากการทบทวนในเบื้องต้นพบว่ามีรายการการเงินรายย่อยที่เป็นสมาชิกฐานข้อมูลและมีแหล่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เข้าถึงได้ทั้งหมด 1,280 องค์กร ที่มีบทบาทหลากหลาย เช่น เป็นธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายท้องถิ่น และ องค์กรการเงิน ซึ่งบทบาทดังกล่าวจะทับซ้อนกัน ผู้ศึกษาจึงศึกษาโดยยึดองค์การการเงินรายย่อยและเครือข่ายในท้องถิ่น (Microfinance Institute- MFI และ Local network) โดยเลือกเฉพาะหน่วยงานที่กำหนดว่าตนเองเป็นรายการการเงินรายย่อย (MFI) สามารถจำแนกกลุ่มประเทศที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ยุโรปและเอเชียกลาง (14 องค์กรการเงิน) ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (32 องค์กรการเงิน) ตะวันออก

กลางและแอฟริกาเหนือ (7 องค์กรการเงิน) อเมริกาเหนือ (19 องค์กรการเงิน) ชับชาฮาราน แอฟริกา (18 องค์กรการเงิน) เอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (2 องค์กรการเงิน) เอเชียใต้ (7 องค์กรการเงิน)

2) สร้างเกณฑ์คัดเลือกประเทศที่จะศึกษา แบ่งเป็น 2 ส่วนตามแหล่งข้อมูล คือ แหล่งข้อมูลต่างประเทศ และแหล่งข้อมูลในประเทศไทย โดยส่วนที่หนึ่งจะมีเกณฑ์ดังนี้คือ

(1) มีข้อมูลที่เข้าถึงได้

(2) ฐานข้อมูลในประเทศ พิจารณาว่าหน่วยงานต่างๆ นั้นได้ทำการศึกษาองค์กรการเงินใด ประเทศใด และมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่ออะไร เนื่องจากมีสมมติฐานว่าองค์กรการเงินที่ถูกเลือกมานั้นมีความสำคัญและสามารถเป็นกรณีศึกษาที่มีประโยชน์กับบริบทของประเทศไทยได้

(3) ฐานข้อมูลต่างประเทศ ต้องการกรณีศึกษาที่มีระดับการพัฒนาของประเทศที่แตกต่างกัน เป็นตัวแทนของภูมิภาคซึ่งมีบริบทที่หลากหลาย และมีกระบวนการก่อรูปขององค์กรการเงินที่แตกต่างกัน โดยในแต่ละภูมิภาคจะเลือกกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในเรื่ององค์กรการเงิน (โดยข้อมูลองค์กรการเงินที่ประสบความสำเร็จนี้ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม) ทั้งนี้เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นปัจจุบันได้

(4) เป็นองค์กรการเงินรายย่อยที่มีพื้นที่ทำงานในชุมชนและมีสวัสดิการชุมชนรูปแบบต่างๆ

จากเกณฑ์ในการคัดเลือสดังกล่าว ผู้ศึกษาได้เลือกประเทศกรณีศึกษา 5 ประเทศ ได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย โบลีเวีย และบังคลาเทศ

3) กำหนดกรอบประเด็นการศึกษา

(1) ศึกษาการก่อรูปองค์กรการเงิน พัฒนาการ โครงสร้างขององค์กรการเงินในระดับชุมชนไปจนถึงระดับประเทศ และบริบทขององค์กรการเงินในประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ บริบทของประเทศ/สังคมนั้นๆ ที่ส่งผลต่อรูปแบบและผลการดำเนินงานขององค์กรการเงิน โดยพิจารณาในบริบทของนโยบายเศรษฐกิจระดับประเทศ กลไกภาครัฐ รวมถึงบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษาตัวองค์กรการเงิน เพื่อดูแนวโน้มการเติบโต การปรับตัวต่อเปลี่ยนแปลงขององค์กรการเงินว่าจะก้าวต่อไปอย่างไร

2.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษานี้ได้แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ หนึ่ง โครงสร้างของภาคการเงินรายย่อย เป็นการวิเคราะห์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (Stakeholder analysis) ที่สำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบของการจัดการองค์กรการเงินรายย่อยในบริบทที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นภาพมุกกว้างที่จะเห็นระบบของภาคองค์กรการเงินรายย่อยที่ดำเนินงานอยู่ และสัมพันธ์ภาพระหว่างกันขององค์กรต่างๆ และ สอง ขอบเขตขององค์กรการเงิน ที่อธิบายในภาพลึกขึ้นว่าองค์กรการเงินทั้งหลายที่ดำเนินงานอยู่นั้น มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายใดที่ต้องการบรรลุ และใช้เครื่องมือหรือรูปแบบใดในการดำเนินการ ตลอดจนมีปัจจัยใดที่ทำให้องค์กรการเงินนั้นๆ ประสบความสำเร็จ และสุดท้ายสวัสดิการที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพของระบบการเงินรายย่อยที่ชัดเจนภายใต้บริบทที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สามารถนำมาเปรียบเทียบความแตกต่างและความคล้ายคลึง และทราบถึงปัจจัยที่ทำให้ภาคการเงินรายย่อยของประเทศต่างๆ เติบโตและเข้มแข็งอยู่ได้

2.3.1 โครงสร้างภาคองค์กรการเงิน

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้แบ่งองค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับภาคการเงินรายย่อยออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. องค์กรที่ดูแลภาพรวม (The first tier microfinance institutes) มีหน้าที่ดูแลภาพรวมของภาคการเงินรายย่อยในประเทศต่างๆ เช่น กรอบกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินรายย่อย มาตรการที่รองรับองค์กรการเงินรายย่อย ตลอดจนองค์กรที่ดูแลภาพรวม ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานรัฐ ธนาคารพาณิชย์ในกำกับของรัฐ หรือเครือข่ายธนาคารสหกรณ์ และองค์กรสนับสนุนระหว่างประเทศที่สนับสนุนทั้งทุนและเครื่องมือต่างๆ โดยหน่วยงานในระดับนี้จะเป็นผู้สนับสนุนในเรื่องการลงทุนและการพัฒนาให้กับองค์กรการเงินรายย่อยในระดับที่สองและสามตามลำดับ

2. องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย (The second tier microfinance institutes) มีหน้าที่เฝ้าอำนวยการดำเนินงาน เป็นองค์กรต้นแบบในการแสวงหาแนวทางการดำเนินงานด้านการเงินรายย่อยที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ เป็นตลาดเงินทุนที่จัดสรรแหล่งเงินทุนของผู้ให้ทุนสนับสนุนองค์กรการเงินรายย่อยระดับสามซึ่งพิจารณาจากแหล่งทุน ลูกค้า และเงื่อนไขที่กำหนดโดยองค์กรที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการออกสินเชื่อรายย่อยให้กับองค์กรในระดับที่สามเช่นเดียวกัน

3. องค์กรการเงินรายย่อย (The third tier microfinance institutes) ซึ่งเป็นองค์กรการเงินรายย่อยหน่วยที่เล็กที่สุดที่ทำหน้าที่ติดต่อกับผู้กู้โดยตรง อาจมีหลายรูปแบบ เช่น ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์สหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นต้น มีประเด็นศึกษาในเรื่องวัตถุประสงค์ ผู้ก่อตั้ง แหล่งเงินทุนและกลุ่มเป้าหมายบริการทางการเงิน นวัตกรรม และผลการดำเนินงาน ซึ่งรายละเอียดอธิบายไว้ในหัวข้อถัดไป

2.3.2 ขอบเขตและประเด็นที่ศึกษา

1. วัตถุประสงค์เริ่มต้น แนวคิด ปรัชญาพื้นฐาน และเป้าหมายหลักที่องค์กรการเงินยึดถือ
 2. ผู้นำ/ผู้ก่อตั้ง พิจารณารูปแบบขององค์กรว่าจัดอยู่ในประเภทของสถาบันใด เช่น รัฐบาล ธนาคารพาณิชย์ หน่วยงานอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น
 3. แหล่งเงินทุนและกลุ่มเป้าหมายขององค์กรการเงิน พิจารณาที่มาของเงินทุนและที่ไปของเงินที่ใช้กับกลุ่มเป้าหมาย
 4. บริการทางการเงินที่องค์กรใช้เป็นกลไกในการดำเนินงาน เช่น การปล่อยเงินทุนแบบเดี่ยว แบบกลุ่ม การปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาการชำระคืนยาวนาน เป็นต้น
 5. นวัตกรรมที่ถือเป็นเครื่องมือที่องค์กรนั้นๆ ใช้ในการเพิ่มศักยภาพของผู้กู้ หรือสร้างสวัสดิการให้เกิดขึ้น เช่น การใช้คูปองเป็นสื่อกลางในการเสริมสวัสดิการแก่คนในชุมชน การฝึกอบรมด้านอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ เป็นต้น
 6. ผลการดำเนินงาน โดยศึกษาสองส่วนคือ
 - (1) เกณฑ์ในการวัดผลการดำเนินงาน ใช้ตัวชี้วัดใดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน เช่น การศึกษาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย พบว่าเกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จขององค์กรการเงินรายดูจากอัตราการชำระคืนเงินต้น
 - (2) การเกิดกิจกรรมพื้นฐานขององค์กรชุมชน การสร้างสวัสดิการชุมชน และรูปแบบสวัสดิการที่เกิดขึ้น
- ทั้งนี้การศึกษาผลการดำเนินงานดังกล่าวจะนำเสนอทั้งปัจจัยสำเร็จ อุปสรรค ข้อค้นพบใหม่ๆ และข้อจำกัดที่เรียนรู้จากประสบการณ์ขององค์กรนั้นเพิ่มเติมด้วย

บทที่ 3

ผลการศึกษา

ในบทผลการศึกษาได้นำเอาวิธีการศึกษาและกรอบแนวคิดจากบทที่แล้วมาเป็นหัวข้อในการศึกษาโดยมีลำดับการนำเสนอประเทศที่ศึกษาได้แก่ เยอรมนี ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย โบลิเวีย และบังคลาเทศ ซึ่งอธิบายบริบทของประเทศที่ใกล้เคียงกันอันมีผลทำให้ภาคการเงินรายย่อยมีความคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มิได้มุ่งหวังชี้วัดว่าภาคองค์กรการเงินของประเทศใดมีความก้าวหน้าและดีที่สุด หากแต่ต้องการนำเสนอข้อมูลที่รอบด้านครอบคลุมที่สุดภายใต้เงื่อนไขจำกัดต่างๆ และสามารถอธิบายสถานการณ์ขององค์กรการเงินในแต่ละประเทศที่จัดวางโครงสร้างของสถาบันที่แตกต่างกัน เพื่อสรุปเป้าหมายเดียวกันในการสร้างสวัสดิการให้เกิดขึ้น

เนื้อหาในบทนี้ ได้อธิบายแยกเป็นรายประเทศเพื่อให้สามารถเข้าใจระบบภาคการเงินรายย่อยของแต่ละประเทศ ในมุมมองตั้งแต่โครงสร้างภาพกว้างและรายละเอียดขององค์กรที่มีบทบาทสำคัญ โดยแบ่งเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้ ข้อมูลทั่วไป นำเสนอบริบทของประเทศหลายด้านทั้งสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง รวมถึงกล่องข้อมูลที่ระบุข้อมูลด้านอื่นๆ ที่สามารถสร้างความเข้าใจถึงเหตุผลในการจัดวางโครงสร้างของภาคการเงินรายย่อย เพื่อให้เข้าใจ ที่มาขององค์กรการเงินรายย่อย ซึ่งอธิบายจุดกำเนิดของการเงินรายย่อยในประเทศนั้นๆ ว่าเกิดขึ้นเมื่อไหร่ อย่างไร และใครเป็นผู้ก่อตั้ง ต่อมาพัฒนาการและสถานการณ์ภาคการเงินรายย่อย อธิบายถึงกระบวนการพัฒนาภาคองค์กรการเงินรายย่อยและสถานภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อเข้าใจภาพกว้างของภาคการเงินรายย่อยแล้วจึงอธิบาย โครงสร้างของภาคองค์กรการเงิน ตามกรอบที่ได้วางไว้ในสามระดับ ได้แก่ องค์กรที่ดูแลภาพรวม องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย และองค์กรการเงินรายย่อย โดยอธิบายประเด็นในแต่ละระดับและสัมพันธ์ภาพระหว่างกัน และสุดท้ายสิ่งที่เป็น **ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย** ที่แต่ละประเทศเผชิญอยู่ ซึ่งเป็นมุมมองของภาคการเงินรายย่อยในประเทศนั้นๆ สะท้อนออกมา เพื่อชี้ให้เห็นถึงทิศทางการดำเนินงานด้านการเงินรายย่อยในอนาคต

3.1 ประเทศเยอรมนี

ข้อมูลทั่วไป

เยอรมนีตั้งอยู่ใจกลางและเป็นศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญของยุโรป เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีประชากรหนาแน่น ประสบความสำเร็จทางด้านเทคโนโลยี แม้ว่าเยอรมนีจะเริ่มพัฒนาช้ากว่าประเทศอื่นๆในยุโรป แต่ก็สามารถก้าวทันทั้งด้านเศรษฐกิจและการทหาร ก่อนที่จะพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและสอง และเผชิญหน้ากับลัทธินาซีซึ่งแบ่งยุโรปออกจากกันด้วยสงครามเย็น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเยอรมนีสามารถกลับมาเป็นเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีบทบาทสำคัญ



- ชื่อประเทศ: สหพันธ์รัฐเยอรมนี
- ประชากร: 82.5 ล้านคน (UN, 2005)
- เมืองหลวง: เบอร์ลิน (Berlin)
- พื้นที่: 357,027 ตารางกิโลเมตร
- ภาษาราชการ: เยอรมัน
- ศาสนา: คริสต์
- อายุประชากรโดยเฉลี่ย: 76 ปี (ชาย), 81 ปี (หญิง) (UN)
- สกุลเงิน: ยูโร
- ส่งออกหลัก: ยานพาหนะ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ โลหะ
- GNI per capita: US \$34,580 (World Bank, 2006)

ที่มาขององค์กรการเงินรายย่อย

แนวคิดเรื่ององค์กรการเงินรายย่อยนั้นเกิดขึ้นเมื่อช่วงปี ค.ศ. 1980 ซึ่งขณะนั้นถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่จะช่วยแก้ไขความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา สำหรับภูมิภาคยุโรปตะวันตกนั้นได้เกิดองค์กรการเงินรายย่อยขึ้นมาจำนวนหนึ่งในช่วงก่อน ค.ศ. 1990 ซึ่งหลายองค์กรก็ยังดำเนินการมาจนปัจจุบัน แต่สถานการณ์ที่บีบรัดในเรื่องของการว่างงานและแรงกดดันในฐานะที่เป็นรัฐสวัสดิการของประเทศเยอรมนี ทำให้หลายฝ่ายมุ่งเน้นการใช้องค์กรการเงินรายย่อยเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดการจ้างงานในกลุ่มคนที่เป็นพลเมืองชั้นสองของสังคมทั้งในแง่การเงินและสถานะทางสังคมซึ่งส่วนใหญ่กองทุนต่างๆจะได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ และช่วยเปิดโอกาสสำหรับธุรกิจขนาดย่อมซึ่งเริ่มมีบทบาทมากขึ้น ภาคการเงินรายย่อยสำหรับประเทศเยอรมนีจึงมีเป้าหมายสำคัญคือการกระจายเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และการป้องกันความเสี่ยงให้กับธุรกิจขนาดย่อมเพื่อควมมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

พัฒนาการและสถานการณ์ภาคการเงินรายย่อย

จากการพัฒนาเศรษฐกิจในปี ค.ศ.2004 เป็นช่วงที่เกิดช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานของบริการทางการเงิน เนื่องจากองค์กรการเงินและธนาคารพาณิชย์ต่างก็เปลี่ยนเป้าหมายในการให้บริการจากกลุ่มที่มีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจเยอรมันในอดีต เช่นภาคเกษตรและผู้กู้ในระดับท้องถิ่นไปเน้นบริการธุรกิจที่น่าดึงดูดมากกว่าทำให้เกิดช่องว่างเรื้อรามา หลังจากหลายปีที่อัตราดอกเบี้ยโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างช้าๆ ในปี ค.ศ.2006 พลวัตทางเศรษฐกิจจึงกลับมาเข้มแข็ง อย่างไรก็ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจยังคงที่เนื่องมาจากความสามารถในทางเศรษฐกิจของประชากรที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับนโยบาย

สำหรับธุรกิจขนาดเล็กในประเทศเยอรมนีที่ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เท่าที่ควร ส่งผลให้การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับรายย่อยซึ่งเป็นหน่วยผลิตที่สำคัญนั้นยังตามหลังกระแสเศรษฐกิจในระดับมหภาคอยู่

โครงสร้างองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศเยอรมนี

จากการศึกษาพบว่า นอกจากธุรกิจขนาดย่อมที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในภาคการเงินรายย่อยในประเทศเยอรมนี ยังมีกลุ่มสหกรณ์ขนาดใหญ่ซึ่งเป็นแกนสำคัญที่ทำงานด้านการเงินรายย่อย ได้แก่ สมาคมสหกรณ์เยอรมันและสมาคมไรฟไฟเซิน ซึ่งเป็นสถาบันสำคัญที่รวบรวมหน่วยองค์กรการเงินรายย่อยในระดับท้องถิ่นไว้มากมาย และเป็นสถาบันที่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการต่างจากหน่วยงานที่ดูแลธุรกิจรายย่อย อย่างไรก็ตาม ทั้งสองต่างมุ่งเน้นในเรื่องการสร้างสวัสดิการให้กับประชาชนเช่นกัน

ทั้งนี้โครงสร้างของสถาบันที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการเงินรายย่อยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสวัสดิการสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มองค์กรการเงินเพื่อธุรกิจขนาดย่อมซึ่งมองสวัสดิการว่าเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนเกิดการจ้างงานผ่านกิจกรรมให้กู้เงินเพื่อการลงทุนสร้างอาชีพธุรกิจขนาดย่อม และกลุ่มสหกรณ์นั้นเป็นกลุ่มที่เน้นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในท้องถิ่น สนับสนุนทั้งการสร้างอาชีพและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยจะแบ่งเป็นสามกลุ่มย่อย ได้แก่ กลุ่มการเกษตร กลุ่มการธนาคาร กลุ่มสินค้าและการบริการขนาดย่อม

1) องค์กรที่ดูแลภาพรวม

กรอบทางด้านกฎหมายสำหรับองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศเยอรมนีมีข้อจำกัด โดยเฉพาะจุดคอขวดที่สำคัญได้แก่กฎของการมีสถานะเป็นธนาคาร ดังนั้น ภาคการเงินในประเทศเยอรมนีจึงถูกกำหนดลักษณะโดยระบบวัฒนธรรมของธนาคารท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ไม่มุ่งเน้นที่จำนวนการเข้าถึงของกลุ่มคนที่ไม่ได้รับโอกาสและผู้ประกอบการรายย่อย ภาคธุรกิจกับสังคมนั้นยังไม่มี การเชื่อมโยงถึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงินการธนาคาร โดยสรุปแล้วโครงสร้างเงินทุนต่างๆในประเทศเยอรมนีนั้นยังไม่เอื้อต่อผู้ประกอบการองค์กรการเงินรายย่อยเท่าใดนัก กลุ่มเป้าหมายของสถาบันสนับสนุนธุรกิจนั้นจะเป็นกลุ่มผู้ว่างงานเป็นหลัก และสถาบันเหล่านี้จะดำเนินงานทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค ดังนั้น ขนาดของเงินกู้ที่เกิดขึ้นผ่านสถาบันเหล่านี้จึงค่อนข้างเล็ก (Kreuz 2006)

นอกจากเรื่องของธุรกิจรายย่อยที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในภาคการเงินรายย่อยแล้ว ในประเทศเยอรมนียังมีกลุ่มสหกรณ์ขนาดใหญ่ซึ่งเป็นแกนสำคัญที่ทำงานด้านการเงินรายย่อย สมาคมสหกรณ์เยอรมันและสมาคมไรฟไฟเซินเป็นองค์กรสูงสุดระดับชาติ ซึ่งรวมภาคสหกรณ์เยอรมันในระดับปฐมภูมิไว้ประมาณ 5,300 แห่ง

เมื่อก้าวถึงบทบาทของสหกรณ์ในระดับท้องถิ่นพบว่า เป็นหน่วยธุรกิจที่เป็นศูนย์กลางของชุมชน โดยสหกรณ์ มีหน้าที่ส่งเสริมสมาชิกผ่านกิจกรรมร่วมทางธุรกิจซึ่งเป็นกิจกรรมที่ดำเนินอยู่บนพื้นฐานของ

กฎหมายในระดับประเทศ ที่กำหนดให้สหกรณ์ในประเทศเยอรมนีมีความเป็นอิสระทั้งทางนิติบัญญัติและทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังพบว่าสหกรณ์มีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างมาก โดยการยกระดับความเป็นอยู่และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กลุ่มคนในชนบท และยังเป็นหน่วยทางธุรกิจที่เปรียบเสมือนปัจจัยพื้นฐานในเชิงเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงและไม่แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาคอย่างง่ายดาย

DGRV (Deutscher Genossenschafts-und Raiffeisenverband e.V.)

สมาคมสหกรณ์เยอรมันและสมาพันธ์ไรฟไฟเซิน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 จากการรวมตัวกันของสองสถาบันการเงิน 2 แห่ง ได้แก่ Raiffeisenbanks และ Volksbanks จากนั้น DGRV จึงถูกมอบหมายให้จากกระทรวงเศรษฐกิจการคลังให้เป็นสถาบันกลางที่ตรวจสอบด้านการเงิน และเป็นผู้พัฒนาระบบตรวจสอบสหกรณ์ต่อมา ปัจจุบันเป็นศูนย์รวมสหกรณ์การเกษตรทุกแห่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์สินเชื่อ สหกรณ์สินค้าและบริการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก นอกจากนั้นยังเป็นองค์กรธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ มีสมาชิกกว่า 17.5 ล้านคน หรือหนึ่งในห้าคนของชาวเยอรมันเป็นสมาชิกสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่ง สมาชิกส่วนใหญ่เป็นบุคคลทั่วไป ลูกจ้างและนายจ้าง เกษตรกร เจ้าของกิจการ (โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง) มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบบัญชีของธนาคารสหกรณ์และวิสาหกิจสหกรณ์ในระดับชาติและภูมิภาค
2. รับผิดชอบสถานการณ์ที่เกี่ยวกับสหกรณ์โดยรวม เช่นปัญหาด้านนโยบายเศรษฐกิจ กฎหมาย และการเงิน เป็นต้น อีกทั้งยังให้คำแนะนำช่วยเหลือสหกรณ์ต่างๆ ด้านการตรวจสอบบัญชี ด้านกฎหมายสหกรณ์ ด้านการพัฒนาบุคลากรและองค์กรธุรกิจ
3. ติดต่อกับองค์กรและสถาบันอื่นในระดับชาติและนานาชาติ
4. บทบาทในระดับนานาชาติ DGRV มีพันธกิจต่อโครงการพัฒนาและที่ปรึกษาระหว่างประเทศ ในการพัฒนาสหกรณ์ทั่วโลก โดยการสร้างความแข็งแกร่งให้กับสหกรณ์และองค์กรสหกรณ์พันธมิตร แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ สร้างระบบการตรวจสอบบัญชี

สมาชิกกลุ่มสหกรณ์ที่ใหญ่ที่สุดในเยอรมนี ได้แก่ ธนาคารประชาชน (Volksbanken) และกลุ่มธนาคารไรฟไฟเซิน (Raiffeisenbanken) มีสมาชิกประมาณ 16.1 ล้านราย และลูกค้าประมาณ 30 ล้านราย ทั้งสองแห่งมีเครือข่ายธนาคารถึง 12,393 สาขา มีบัญชีบุคลากรรวมเป็นจำนวนเงิน 900 พันล้านยูโร ในฐานะธนาคารสากล กลุ่มธนาคารเหล่านี้ให้บริการที่ทันสมัยทุกประเภทกับทั้งสมาชิกและผู้ที่ไม่เป็นสมาชิก

DZ Bank AG (Deutsche Zentral Genossenschafts bank)

DZ BANK หรือธนาคารกลางเยอรมันเป็นธนาคารที่ใหญ่เป็นอันดับห้าในประเทศเยอรมนีและทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางสำหรับธนาคารสหกรณ์กว่าหนึ่งพันแห่ง มีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ (cooperative commercial bank) ที่ดำเนินการมากกว่า 125 ปี ธนาคารสหกรณ์กลาง

เยอรมัน มีหน้าที่สนับสนุนเงินทุนและระบบการจัดการแก่นาคารระดับท้องถิ่นในการบริการสมาชิก สหกรณ์และบุคคลทั่วไป รวมถึงสถาบันที่ให้บริการการเงินพิเศษ ซึ่งรวมธนาคารสหกรณ์จำนอง ธนาคาร อาคารสงเคราะห์ ธนาคารเคหะสถาน บริษัทประกัน และสถาบันบริหารสินทรัพย์ มีดุลบัญชีรวมของกลุ่ม สหกรณ์สูงถึง 960 พันล้านยูโรเมื่อปลายปี 2007

2) องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย

ระบบการเงินรายย่อยในประเทศเยอรมนีสามารถสะท้อนเครื่องมือในการพัฒนาการเงินรายย่อย แบบยั่งยืนในหลายๆประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะสถาบันการเงินรายย่อยที่เพิ่งก่อตั้งของ ประเทศเยอรมนีหรือ German Microfinance Institute (Deutsches Mikrofinanz Institut e.V., DMI) ที่ได้เริ่ม สนใจความต้องการของการเงินรายย่อยในรูปแบบที่เหมาะสมกับความต้องการที่หลากหลาย เช่น ธนาคาร ภาควิชาการธนาคารเพื่อการออม (มีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของ) และการพัฒนาสถาบันซึ่งมีอำนาจการ บริหารจัดการและดูแล นอกจากนี้ ยังมีผลประโยชน์ที่รับรองโดยรัฐบาล รวมถึงธนาคารสหกรณ์ เป็น ต้น

สำหรับเยอรมนี ตลาดการเงินรายย่อยของประเทศและภูมิภาคยุโรปถือเป็นตลาดที่สามารถรองรับ กับตลาดการเงินทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่องค์กรการเงินรายย่อยถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อ บรรลุเป้าหมายการสร้างงาน

สำหรับหน่วยงานที่สนับสนุนการสร้างธุรกิจรายย่อยนั้นเรียกว่า Business Incubators เป็น หน่วยงานที่มุ่งช่วยคนว่างงานให้มีความสามารถ โดยมีส่วนที่ทำหน้าที่สนับสนุนการเงินรายย่อยดังนี้

DMI (Deutsches Mikrofinanz Institut or German Microfinance Institute)

ก่อตั้งเมื่อเมษายน 2004 มีสถานะเป็นองค์กร NGOs ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสนับสนุนเครื่องมือ และองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและจัดตั้งองค์กรการเงินรายย่อย จากการศึกษาพบว่า ในความหมาย ของคำว่าสวัสดิการที่ใช้ในภาคการเงินรายย่อยของเยอรมนีนั้น มุ่งเน้นไปในเรื่องการจ้างงานและการ พึ่งตนเองโดยสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจรายย่อยได้ ดังนั้นกลไกการพัฒนาขององค์กรการเงินรายย่อยใน ภูมิภาคนี้จึงเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังส่งผลสู่ตัวชีวิตที่ใช้เพื่อวัดความสำเร็จ ขององค์กรการเงินรายย่อยซึ่งแบ่งเป็นสองส่วนคือการขยายกลุ่มคนที่เข้าถึงเงินทุนและเพิ่มอัตราการจ้างงาน

DMI สนับสนุนการก่อตั้งองค์กรการเงินรายย่อยท้องถิ่นในเยอรมัน โดยร่วมสร้างเครื่องมือและ วิธีการผ่านการรู้แบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเครือข่ายออนไลน์และเชื่อมโยงภาคี สร้างเกณฑ์มาตรฐานและ คุณภาพในการจัดการ และลงบัญชีองค์กรการเงินรายย่อยในกองทุนประกันความเสี่ยงในการลงทุนอีกด้วย

ธนาคาร

ระบบธนาคารได้กำหนดอัตราการชำระคืนเงินกู้ที่ระดับสูงเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งอยู่บนวิธีคิดที่ว่า ผู้กู้สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ และต้องการที่จะชำระคืนเงินกู้ด้วย ประการแรก ความสามารถในการชำระคืนเงินกู้สามารถทำได้โดยการวางขั้นตอนการกู้ (Step lending) ที่รอบคอบ ด้วยการเริ่มต้นให้กู้ในปริมาณต่ำและเมื่อชำระคืนตรงเวลาจึงสามารถขยายวงเงินกู้เพิ่มขึ้น หลังจากนั้นจึงค่อยลดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำลงและสามารถชำระคืนได้ตามสัญญา จนกระทั่งธนาคารเชื่อมั่นว่าเป็นลูกค้าชั้นดีจึงจะสามารถเชื่อมโยงเงินกู้ให้เข้ากับธุรกิจของผู้กู้และปล่อยกู้ตามกระแสเงินสด (Cash flow) ของลูกค้า ประการที่สอง ความเต็มใจชำระคืนเงินกู้ (Willingness to repay) เช่นการรวมกลุ่มกันเพื่อกู้ (Group lending) อย่างธนาคารกรามีน เริ่มจากการให้กู้เพียงคนเดียวและผู้กู้ในกลุ่มเป็นคนค้ำประกัน หากผู้กู้รายแรกชำระคืนตรงเวลาจึงให้กู้คนถัดไป เป็นการตรวจสอบจากผู้กู้ด้วยกันอีกทางหนึ่ง ดังนั้น บริการของธนาคารจึงอาจไม่ใช่บริการทางการเงินทั่วไปโดยการให้คำปรึกษาหรือฝึกอบรม แต่เป็นการร่วมกันกำหนดรูปแบบการกู้ร่วมกับผู้กู้

ธนาคารที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) เป็นธนาคารในกำกับของธนาคารกลางเยอรมัน มีบทบาททั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในประเทศ ภูมิภาค และระดับนานาชาติ ทำหน้าที่ช่วยเหลือธุรกิจขนาดย่อมในการตั้งต้นและการดำเนินกิจการเพื่อให้อยู่รอด

WGZ Bank (Westdeutsche Genossenschaftszentralbank)

ธนาคารสหกรณ์กลางเยอรมันฝั่งตะวันตกเป็นธนาคารระดับภูมิภาค มีหน้าที่ปรับสมดุลสภาพคล่องส่วนเกินของธนาคารสหกรณ์ท้องถิ่นและเป็นแหล่งสภาพคล่อง (เพื่อใช้หนี้เงินกู้เดิม หรือรีไฟแนนซ์) และดำเนินการค้าขายระหว่างประเทศ เดิมทีธนาคารระดับภูมิภาคที่จัดตั้งโดยกลุ่มธนาคารสหกรณ์ท้องถิ่นมีจำนวนมาก แต่เพื่อให้สมาชิกและลูกค้าได้ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเยอรมนี ธนาคารระดับภูมิภาคจึงควรรวมกิจการกับองค์กรระดับท้องถิ่นมากขึ้น

3) องค์กรการเงินรายย่อย

เยอรมนีเป็นประเทศที่มีลักษณะของการจัดตั้งธุรกิจเชิงอยู่สูง เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ทั้งทุน ความรู้ และสถานะทางสังคมที่ดี ปัจจุบันนักธุรกิจรายใหม่หันมาเลือกแนวทางของการเป็นเจ้าของธุรกิจด้วยตนเอง ทั้งนี้สืบเนื่องจากการขาดโอกาสในการทำงานในตลาดแรงงาน และการสนับสนุนจากโครงการพิเศษที่ดำเนินการโดยสำนักงานแรงงานกลาง (Federal labour office) ทำให้จำนวนคนว่างงาน 350,000 คน กลับมามีงานทำโดยการสร้างธุรกิจของตนเองในปี 2547 แสดงให้เห็นถึงแนวคิดและการดำเนินการขององค์กรการเงินรายย่อยของประเทศเยอรมนีแตกต่างกับประเทศกำลังพัฒนาที่มักจะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ครอบครัวที่มีรายได้น้อยจะไม่สามารถออมเงิน และไม่มีความสามารถในการจ่ายอัตราดอกเบี้ยตามราคาตลาด ดังนั้นจึงต้องการเงินกู้ที่มีราคาไม่แพงในการที่จะสร้างการลงทุนใหม่

องค์กรการเงินรายย่อยในเยอรมนีทำหน้าที่สนับสนุนผู้ประกอบการในการให้บริการคำแนะนำ ตรวจสอบสถานะทางการเงิน ตรวจสอบการดำเนินธุรกิจ สถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า Gründerzentren (Business start-up caters) เป็นหน่วยตั้งต้นธุรกิจ (Business Incubators) ที่มีสถานะเป็น NGOs ให้บริการครบวงจรในการตั้งต้นธุรกิจโดยเป็นโครงการสนับสนุนทางการเงินที่กระจายความช่วยเหลือทางการเงินหลายด้าน มีเป้าหมายหลักในการสร้างอาชีพและดำเนินการระดับท้องถิ่น (ดูตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 Business Incubators ปีที่ก่อตั้ง อัตราดอกเบี้ย จำนวนการกู้ในปี ค.ศ.2003 และขนาดของการกู้

Business incubator	founded	Interest rate	Number of loans (2003)	Loan size
Starthilfefonds Bremen	1984	4.75%	70	8,000 – 75,000€
GöBI-Fonds (Göttingen)	1997	4.00%	15	up to 10,225€
Enterprise (Brandenburg)	1999	5.00%	77	5,000€
Starthilfe Schleswig-Holstein	1997	as KfW	n.a.	as KfW
ARP-Kredit (Berlin)	1997	4.00%	170	15,000€
Siebte Säule (Hamburg)	1998	8.50%	54	5,000€/8,500€/ 12,500€
SIEH AN Kredit (Aachen)	2000	as KfW	n.a.	as KfW
Goldrausch (Berlin)	1983	0.00%	8	4,000€
Sicherungsfonds München	1998	as market	14	4,000 – 25,000€
Monex (Region Stuttgart)	1996	5.50%	21	5,000€
Hamburger Kleinstkredit-programm	2002	8.47%	102	as 12,500€
„Auf geht’s Fonds“ (KIZ Offenbach/Hessen)	1998	KfW – 1%	9	up to 5,000€
Existengründerinnen-Darlehen (Mecklenburg.-Vorpommern)	n.a.	3.00%	n.a.	5,000 – 50,000€
MaGNet-Fonds (Rheinland-Pfalz)	2003	8.15%	n.a.	2,000 – 6,000€
Startkapital-Programm (Saarland)	2003	0.00% later 5.00%	20	2,500€ - 25,000€
MicroCredit’s ExisJunioren (Sachsen)	n.a.	6.00%	38	up to 5,000€

ที่มา: Kreuz 2006

ตารางที่ 3.1 องค์กร NGOs ที่ปล่อยกู้ให้กับผู้กู้มากกว่า 100 รายต่อปี มีเพียง 2 องค์กร ได้แก่ ARP-Kredit Berlin และ Hamburger Klientkreditprogramm ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ 0 ถึง 8.5 ตามเงื่อนไขของ KfW ธนาคารที่สนับสนุนเงินทุนในวงเงินจำกัดอยู่ที่ 5,000 ถึง 25,000 ยูโร ซึ่งเงินกู้ไม่ได้มาจาก KfW โดยตรงแต่มาจากธนาคารท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้มีการกำหนดเพดานเงินกู้ไว้ตายตัว

ในส่วนของภาควิสาหกิจสหกรณ์ประมาณ 5,300 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ด้านการเกษตร ประกอบด้วยสหกรณ์ปฐมภูมิ 3,806 แห่ง สหกรณ์กลาง สมาพันธ์แห่งชาติ มีผลประกอบการประมาณ 39

พื้นล้านยูโร ด้านการธนาคาร ประกอบด้วยสหกรณ์ปฐมภูมิ 1,232 แห่ง ธนาคารสหกรณ์กลาง 2 แห่ง สถาบันการเงินเฉพาะทางอีกจำนวนหนึ่ง สมาพันธ์ระดับประเทศ 1 แห่ง คุลบัญชีรวมประมาณ 900 พื้นล้านยูโร ด้านสินค้าและบริการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ประกอบด้วยสหกรณ์ปฐมภูมิ 1,151 แห่ง สถาบันกลาง 7 แห่ง สมาพันธ์ระดับประเทศ 2 แห่ง มีผลประกอบการประมาณ 100.2 พื้นล้านยูโร รวมสมาชิกทั้งหมดมีประมาณ 7.6 ล้านคนจากประชากร 80 ล้านคน มีศูนย์ฝึกอบรมในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ไม่มีการแทรกแซงและไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากภายนอก

นวัตกรรม

เป้าหมายสำคัญคือการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการเงินรายย่อย โดยเครือข่ายสถาบันการเงินภาคพื้นยุโรป (Network of European Financial Institutions: NEFI) เป็นผู้กำหนดเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินงานด้านการเงินรายย่อยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งกองทุนการเงินรายย่อยในประเทศเยอรมนีเป็นตัวอย่างที่ดีในการสนับสนุนธุรกิจรายย่อยอย่างเหมาะสมให้กับผู้ประกอบการรายใหม่และเจ้าของธุรกิจขนาดย่อม ยกตัวอย่างเช่น

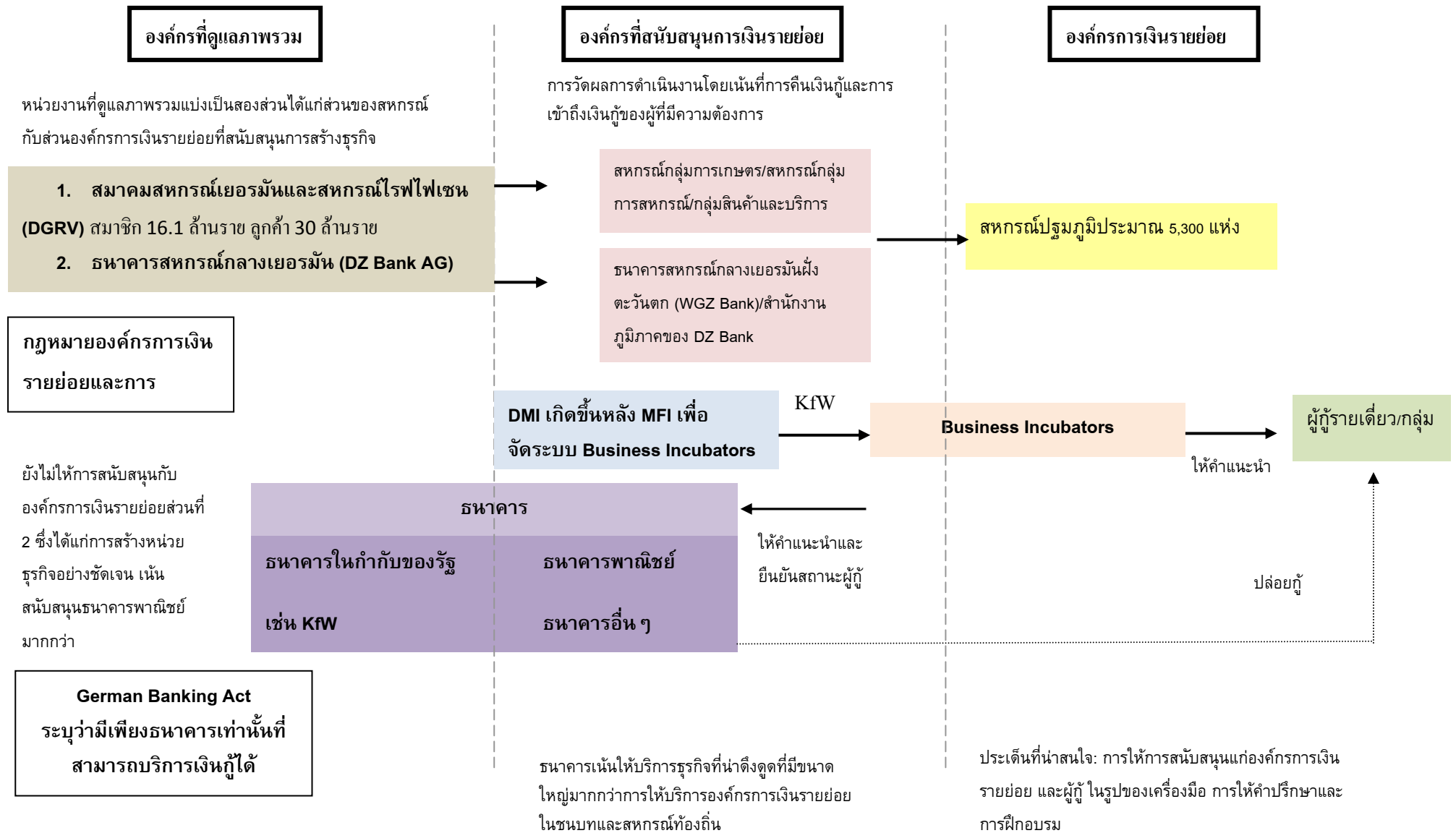
- (1) มีหน่วยตั้งต้นธุรกิจที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือสำหรับรายย่อยรายใหม่
- (2) ดำเนินงานควบคู่กันทั้งองค์กรการเงินเพื่อธุรกิจขนาดย่อมและสหกรณ์

กล่าวโดยสรุป ระบบองค์กรการเงินรายย่อยของประเทศเยอรมนีดำเนินการควบคู่กันสองมิติทั้งกลุ่มองค์กรการเงินเพื่อธุรกิจขนาดย่อมที่มองสวัสดิการเป็นเครื่องมือเพิ่มการจ้างงาน ส่วนกลุ่มสหกรณ์มองว่าเป็นเครื่องมือในการสร้างคุณภาพชีวิต โดยแบ่งเป็นสามระดับ หนึ่ง องค์กรที่ดูแลภาพรวม รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่เป็นกรอบที่ชัดเจนและมีนโยบายสนับสนุนการเงินรายย่อยโดยทำผ่านธนาคารเพื่อสามารถควบคุมกลไกให้มีประสิทธิภาพ ในส่วนภาคสหกรณ์มีสมาคมสหกรณ์และธนาคารสหกรณ์ที่มีอิสระในการดำเนินการผ่านไปยังระดับต่อไป สอง องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย ภาคสหกรณ์ ได้แก่ ธนาคารสหกรณ์กลางเยอรมันฝั่งตะวันตก (WGZ Bank) และสำนักงานภูมิภาคของ DZ Bank AG ซึ่งมีหน้าที่ปรับสมดุลสภาพคล่องส่วนเกินของระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ดำเนินการค้าขายระหว่างประเทศด้วย สำหรับภาคองค์กรการเงินและธุรกิจขนาดย่อมนั้นก็มี DMI ที่ควบคุมการดำเนินการและธนาคารในกำกับของรัฐ KfW ที่ดูแลโครงการสนับสนุนการเงิน สาม องค์กรการเงินรายย่อย เป็นหน่วยตั้งต้นธุรกิจ (Business Incubator) คู่มือระบบธุรกิจ และภาคสหกรณ์มีจำนวนมากกว่า 10,000 แห่งทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินรายย่อยเหล่านี้เกิดจากการพัฒนาแนวคิดโดยภาครัฐเป็นหลักจึงสนองต่อนโยบายของรัฐ ยังไม่พบบองค์กรที่เกิดโดยการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อตอบเป้าหมายของสวัสดิการอย่างประเทศกำลังพัฒนาที่องค์กรการเงินเป็นเครื่องมือสร้างสวัสดิการที่หลากหลายมากกว่า สัมพันธภาพระหว่างองค์กรในโครงสร้างของภาคการเงินรายย่อยของประเทศเยอรมนีดูแผนภาพที่ 3.1

ตารางที่ 3.2 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศเยอรมนี

ประเทศ	ระดับ	สถาบัน		ประเด็นศึกษา							
				ที่มา		รูปแบบการดำเนินงาน				ผลการดำเนินงาน	
				ปีที่เริ่ม	วัตถุประสงค์	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	บริการการเงิน	นวัตกรรม	ตัวชี้วัด	สวัสดิการ
เยอรมนี	1	เริ่มต้นปี 1990 จากปัญหาการว่างงาน จึงใช้การเงินรายย่อยเป็นเครื่องมือในการสร้างงาน โดยใช้กฎหมายควบคุมได้แก่ กฎหมายขององค์กรการเงินรายย่อยและการธนาคาร และพร.บ.การธนาคาร	DGRV	1864	เริ่มต้นเน้นการพึ่งตนเอง การเข้าถึงสินเชื่อและระดมเงินออม ภายหลังดูแลในระดับนโยบาย	มีเครือข่ายการเงินสหกรณ์	-สมาชิกสหกรณ์และธนาคาร -องค์กรระหว่างประเทศ	- รูปแบบสหกรณ์ - การตรวจบัญชี	- สหกรณ์ควบคู่กับระบบธนาคาร - การให้คำปรึกษากับต่างประเทศ	- ขยายการเข้าถึงสินเชื่อ - เพิ่มอัตราจ้างงาน	- สร้างโอกาสให้พลเมืองชั้นสอง - สร้างงาน/อาชีพ - แก้ไขความยากจน
			DZ Bank AG	ปรับสมดุลสภาพคล่องกระจายเงินทุนสู่ระดับท้องถิ่น	องค์กร	กลุ่มธนาคารสหกรณ์ภูมิภาคและท้องถิ่น	สินเชื่อ			- อัตราชำระคืนเงินกู้ - ผลประกอบการ	เป็นแหล่งกู้พื้นฐาน
	2	กฎเกณฑ์ที่สำคัญคือ “ธนาคารเท่านั้นที่สามารถให้บริการเงินกู้ได้” ธนาคารจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนภาคการเงินรายย่อยและผู้ให้การให้คำปรึกษาและอบรม ซึ่งมีธนาคารที่หลากหลาย	DMI	2004	กระจายสินเชื่อและพัฒนาระบบ Microfinance	รัฐบาล	องค์กรการเงินรายย่อย	เป็นตลาดให้ผู้ลงทุนและผู้กู้มาเจอกัน	DMI Model จัดการครบวงจร	ความอยู่รอด/สำเร็จของรายใหม่	ช่วยให้การเงินรายย่อยดำเนินการได้
			WGZ Bank	ปรับสมดุลสภาพคล่องของธนาคารท้องถิ่น	องค์กร	สหกรณ์รูปแบบต่างๆ	สินเชื่อ			อัตราชำระคืนเงินกู้	ปรับสภาพคล่องเป็นแหล่งกู้พื้นฐาน
			ธนาคาร	กระจายสินเชื่อ	ธนาคารรัฐ	ผู้กู้รายย่อย	สินเชื่อ			อัตราชำระคืนเงินกู้	เป็นแหล่งกู้พื้นฐาน
			KfW	ช่วยเหลือธุรกิจขนาดย่อมในการตั้งต้นเพื่อให้อยู่รอด	รัฐบาลและ ร.กลาง	ผู้ประกอบการรายย่อย	สินเชื่อ/คำปรึกษา/เครื่องมือการจัดการ	Business Incubators		ความอยู่รอด/สำเร็จของรายใหม่	ขยายโอกาสให้กับผู้ประกอบการ
	3	สหกรณ์มีส่วนสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ส่วนองค์กรการเงินรายย่อยมีหน่วยตั้งต้น	สหกรณ์ ปทุมภูมิ 5,300 แห่ง	เป็นศูนย์กลางชุมชนส่งเสริมสมาชิกผ่านกิจกรรมร่วมทางธุรกิจ ยกระดับความเป็นอยู่และเสริมสร้างคุณภาพชีวิต		สหกรณ์เอง	สมาชิกสหกรณ์ทั้งการเกษตร ธนาคารและ SMEs	รูปแบบสหกรณ์		- จำนวนสมาชิกเพิ่ม - ผลประกอบการเพิ่ม - สวัสดิการเพิ่ม	สร้างสวัสดิการรูปแบบต่างๆ ตามความต้องการของสมาชิก
			Business Incubators	ARP-Kredit Berlin)	1997	ช่วยเหลือคนตกงาน	EFRE	ผู้ว่างงาน	สินเชื่อระยะยาว	อัตราชำระคืนเงินกู้	เป็นแหล่งกู้พื้นฐาน
				Start-up allowance 92,819(2003)	2003	ช่วยเหลือคนตกงาน	ประกันสังคม	ผู้ว่างงาน	Allowance	การดูแลผู้ตกงาน	ช่วยเหลือผู้ตกงาน
				KfW Stargeld	1999	ให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ	ตลาดทุน	ผู้ประกอบการ	สินเชื่อ	กู้ได้ถึง 50,000 €	เพิ่มช่องทางอาชีพ
				Goldrausch loans, Berlin	1982	เป็นสมาคมช่วยเหลือสตรี	องค์กร	ผู้หญิง	สินเชื่อ/Allowance	อัตราชำระคืนเงินกู้	สิทธิการเงินกลุ่มสตรี
				Micro Credit's Exis Junioren Dresden	2002	สนับสนุนผู้ลงทุนรุ่นเยาว์	ธนาคาร	นักลงทุนรุ่นเยาว์	สินเชื่อ	อัตราชำระคืนเงินกู้	เพิ่มช่องทางอาชีพ

แผนภาพที่ 3.1 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในเยอรมนี



ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย

ความสำเร็จของภาคการเงินรายย่อยของประเทศเยอรมนีน่าจะเป็นผลมาจากการแบ่งหน้าที่ทำงานของภาครัฐกิจและภาคเอกชนที่มีมุมมองเกี่ยวกับเครื่องมือการเงินรายย่อยที่ต่างกัน ทำให้ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหาในระดับมหภาคในด้านการจ้างงาน และการสร้างสวัสดิการให้กับปัจเจกบุคคล ทั้งสองภาคส่วนทำผ่านระบบธนาคารที่ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันและมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่สำหรับเยอรมนีแต่รัฐบาลก็ให้การสนับสนุนผ่านองค์กรเฉพาะกิจที่ดูแลด้านนี้โดยตรง มีกฎหมายรองรับที่ดี และให้ธนาคารในกำกับของรัฐออกโครงการช่วยเหลือสำหรับการเริ่มต้นธุรกิจใหม่ ทั้งหมดนี้น่าจะเป็นเพราะความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจของเยอรมนีซึ่งมีระบบที่ดี ทั้งระบบธนาคารที่มีโครงการให้กู้สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่อยู่เดิม และขยายไปสู่รายย่อย ระบบค้ำประกัน ความช่วยเหลือทางวิชาการที่เพียงพอ

ในส่วนประเด็นท้าทายที่ประเทศเยอรมนีต้องเผชิญอยู่นั้น ในแง่ของความแตกต่างในการดำเนินการเครื่องมือการเงินรายย่อยที่แตกต่างกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ใช้ระบบสังคมเข้ามามีส่วนควบคุมภาคการเงินรายย่อย การู้ที่ทำได้ในระดับปัจเจกและโครงการต่างๆด้านการเงินรายย่อยก็เกินไปเพื่อสนองตอบต่อปัจเจก อาจทำให้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงหากประเทศต้องเผชิญกับวิกฤติในระดับเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งประเทศกำลังพัฒนามีความเข้มแข็งกว่าในแง่การรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

การกำหนดทิศทางไปข้างหน้านั้น ประเทศเยอรมนีมีเป้าหมายในการใช้เครื่องมือการเงินรายย่อยเพื่อเน้นการช่วยเหลือพึ่งพาตนเองในการดำเนินธุรกิจ ทำให้ประชากรกลุ่มใหญ่มีอำนาจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน ลดการกีดกันคนชายขอบทางเศรษฐกิจและสังคมจากทรัพยากรและสวัสดิการที่พึงได้รับ และมีการวางโครงสร้างที่อำนวยความสะดวกการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยวางมิติที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินรายย่อยทั้งหมด 6 มิติ ได้แก่ ผู้ประกอบการ ผู้ออกนโยบาย สวัสดิการ กรอบกฎหมาย ภาคการเงิน การลงทุนและช่วยเหลือ มิติภาคการเงินรายย่อยเหล่านี้คือเป้าหมายในการขยายขอบข่ายการพัฒนาภาคการเงินรายย่อยทั้งในเยอรมนีและภูมิภาคยุโรปในอนาคต

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ข้อมูลทั่วไป

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองของโลก สามารถพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในชุมชนระหว่างประเทศมากทั้งในด้านการให้ความช่วยเหลือและเป็นแหล่งเงินทุนและเงินกู้หลักที่สำคัญ

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1997 ทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในภาคสาธารณะและภาคเอกชน ปัจจุบันประชากร 3 ใน 4 อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในอุตสาหกรรมรถยนต์และอิเล็กทรอนิกส์

ปัจจุบัน ญี่ปุ่นยังคงรักษายานบประเพณีดั้งเดิมไว้ได้ ในขณะที่สามารถสร้างสังคมที่เข้มแข็งและการจ้างงานในระดับสูง อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต และความเชื่อเริ่มเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย คนวัยทำงานพยายามทำงานเต็มทีเพื่ออุทิศชีวิตให้กับประเทศ ในขณะที่คนรุ่นใหม่กลับกำลังปรับวิถีชีวิตไปสู่สังคมตะวันตกมากขึ้น



- ชื่อประเทศ: ญี่ปุ่น
- ประชากร: 128 ล้านคน (UN, 2007)
- เมืองหลวง: โตเกียว (Tokyo)
- พื้นที่: 377,864 ตารางกิโลเมตร
- ภาษาราชการ: ญี่ปุ่น
- ศาสนา: ชินโต, พุทธ
- อายุประชากรโดยเฉลี่ย: 79 ปี (ชาย), 86 ปี (หญิง) (UN)
- สกุลเงิน: เยน (YEN: Y) (¥)
- ส่งออกหลัก: ยานพาหนะ, ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์, เคมีภัณฑ์, เครื่องมือด้านวิทยาศาสตร์ และนาฬิกา
- GNI per capita: US \$38,980 (World Bank, 2006)

ที่มาขององค์กรการเงินรายย่อย

องค์กรการเงินรายย่อยในประเทศญี่ปุ่นนั้นผู้ขับเคลื่อนและมีบทบาทสำคัญ ได้แก่ภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งทำงานประสานกันได้ดีเป็นอย่างดี ภาครัฐดูแลสวัสดิการขั้นพื้นฐานและใช้รัฐบาลท้องถิ่นในการกระจายสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงผ่านระบบสหกรณ์ ส่วนภาคเอกชนทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อกับผู้ที่ต้องการทางเลือกอื่นๆ กล่าวคือสินเชื่อรายย่อยในญี่ปุ่นไม่ใช่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แต่เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าถึงสินเชื่อของสถาบันการเงินภาคทางการ ซึ่งภาคเอกชนมีส่วนอย่างมากในการสร้างโอกาสและช่องทางการลงทุนใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น ระบบการจัดสวัสดิการในประเทศญี่ปุ่นนั้นรัฐสามารถกระจายสวัสดิการได้ค่อนข้างทั่วถึง ดังนั้น องค์กรการเงินรายย่อยของญี่ปุ่นนั้นจึงมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐหรือที่รัฐร่วมทุนโดยให้สินเชื่อตั้งแต่ระดับรายย่อยในประเทศจนถึงระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการที่สำคัญของญี่ปุ่นมาจากระบบสหกรณ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนค่อนข้างกว้างขวางและเป็นสถาบันด้านสวัสดิการที่มีบทบาทสำคัญในประเทศ

พัฒนาการและสถานการณ์ภาคการเงินรายย่อย

สหกรณ์การเกษตรในญี่ปุ่นเริ่มรวมกลุ่มกันตั้งแต่สมัยเมจิ จนกระทั่งถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลในยุคนั้นเริ่มสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยให้ความสำคัญกับหน้าที่หลัก 4 ประการคือ สินเชื่อ การตลาด การจัดซื้อ และการจัดการ หน้าที่ทั้งสี่ประการนี้ต่อมาได้กลายมาเป็นบริการขั้นพื้นฐานของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตรสมัยใหม่ของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 20 มีพัฒนาการมาจากองค์กรการเกษตร จุดเปลี่ยนสำคัญของภาคสหกรณ์เกิดขึ้นในปี 1938 เมื่อรัฐบาลต้องการใช้ประโยชน์จากสหกรณ์เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชนในช่วงสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับจีน และในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นได้รวมสหกรณ์และองค์กรการเกษตรอื่นๆ เข้าด้วยกันเป็น Agricultural Associations ในลักษณะเครือข่ายขององค์กรการเกษตรระดับประเทศที่ตั้งขึ้นเพื่อรองรับความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมา มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร (Nokyo) ในปี 1947 และมีการจัดตั้ง Central Union of Agricultural Cooperatives (JA-Zenchu) เป็นองค์กรที่ให้คำแนะนำและร่วมมือกับสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ พร้อมกันนั้นได้จัดตั้ง Prefectural Central Unions of Agricultural Cooperatives และ The Primary Agricultural Cooperatives ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวในระดับจังหวัดและระดับอำเภอด้วย จากพัฒนาการที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นไม่ได้เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติแต่เกิดขึ้นในฐานะเครื่องมือของรัฐ ดังนั้น สหกรณ์การเกษตรจึงได้รับการสนับสนุนและได้รับสิทธิพิเศษอย่างมากจากรัฐบาล¹

ในส่วนของภาคการธนาคารและองค์กรการเงินรายย่อยในญี่ปุ่นมองว่าการเงินรายย่อยเป็นเครื่องมือขยายโอกาสการทำธุรกิจโดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งจะทำให้ฐานธุรกิจประเภทนี้มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรการเงินรายย่อยที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศญี่ปุ่นก็ดำเนินการเป็นอิสระต่อกัน และไม่พบเครือข่ายกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน

โครงสร้างของภาคองค์กรการเงินและภาคสหกรณ์การเกษตรในญี่ปุ่น

จากการศึกษาพบว่าประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างของสถาบันที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการเงินรายย่อยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสวัสดิการ 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มองค์กรการเงินเพื่อธุรกิจขนาดย่อมซึ่งมองสวัสดิการว่าเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนเกิดการจ้างงานและการลงทุนในธุรกิจขนาดย่อม และกลุ่มสหกรณ์ที่เน้นการสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่คนในท้องถิ่นและการสร้างสวัสดิการทั้งในเรื่องอาชีพและด้านอื่นๆ ที่หลากหลาย

¹ อ้างอิงจาก เอกสิทธิ์ หนูนักดี, 2548, หน้า 4-8

รัฐบาลมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนการดำเนินงานการเงินรายย่อย หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ DBJ ดูแลนโยบายการให้สินเชื่อ และองค์กรการเงินรายย่อยอื่นๆ ที่มีอิสระดำเนินการก็ทำงานด้านการเงินรายย่อยควบคู่กันในและต่างประเทศเช่นกัน นอกจากนี้ สหกรณ์ก็มีบทบาทในการให้สินเชื่อรายย่อยกับภาคชนบทซึ่งเป็นช่องทางในการกระจายสวัสดิการของรัฐอีกช่องทางหนึ่ง หน่วยงานที่เป็นภาคีสันับสนุน ได้แก่ ADBI, JICA และ JBIC ซึ่งผลักดันการเงินรายย่อยทั้งในและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า สำหรับภาคการเงินรายย่อยในประเทศญี่ปุ่นรัฐบาลมีส่วนสนับสนุนอย่างมากทั้งหน่วยงานของรัฐเองและให้อิสระแก่องค์กรอื่นๆ ดำเนินการเป็นการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจขนาดย่อมในภาคเมือง หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่

1) องค์กรที่ดูแลภาพรวม

DBJ (Development Bank of Japan) ก่อตั้งขึ้นในปี 1999 จาก Japan Development Bank และ The Hokkaido-Tohoku Development Finance Public Corporation เพื่อทำหน้าที่ดูแลงานด้านการจัดการทางการเงินระยะยาวและนโยบายพื้นฐานในการออกสินเชื่อ เพื่อยกระดับการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้นโยบายที่สำคัญของ DBJ คือ

1. การพัฒนาชุมชนโดยการสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้เชื่อมโยงกับภาคส่วนต่างๆ และสนับสนุนให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม
2. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างยั่งยืน โดยเน้นการสร้างสังคมที่ปลอดภัยและมั่นคงยั่งยืนด้วยการสนับสนุนธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม
3. การสร้างอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีใหม่ๆ โดยการกระตุ้นเศรษฐกิจญี่ปุ่นด้วยการค้นหานวัตกรรมทางการเงินที่เหมาะสมและเปิดกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ที่จะเพิ่มช่องทางการลงทุน

สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นในระดับชาติเป็นองค์กรบริหารที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ดูแลให้ความช่วยเหลือเกษตรกรญี่ปุ่น ทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่และด้านธุรกิจ แบ่งองค์กรหลักได้เป็น 5 องค์กร โดยจำแนกตามหน้าที่ได้แก่ 1.JA-Zenchu (Central Union of Agricultural Co-operatives) 2.Zennoh (National Federation of Agricultural Co-operatives Association) 3.Zenkyoren (National Mutual Insurance Federation of Agricultural Co-operatives) 4.The Norinchukin Bank (Central Co-operatives Bank for Agriculture, Forestry and Fisheries) และ 5.Zenkouren (National Welfare Federation of Agricultural Co-operatives)

JA-Zenchu (Central Union of Agricultural Co-operatives) ทำหน้าที่ด้านนโยบาย ก่อตั้งในปี 1954 ตามกฎหมายสหกรณ์การเกษตรที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 1947 JA-Zenchu เป็นหน่วยงานของสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา นำเสนอ นโยบาย ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ และการศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์การเกษตร ทั้งในเรื่องการทำเกษตรกรรมและในเรื่องการดำรงชีวิต รวมไปถึงการให้คำแนะนำในเรื่องการจัดการสหกรณ์ และความร่วมมือระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนภาคเกษตรในการเรียกร้องผลประโยชน์ของภาคเกษตรต่อรัฐบาลอีกด้วย กล่าวโดยสรุป JA-Zenchu คือผู้กำหนดนโยบายและทิศทางของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น

Zennoh (National Federation of Agricultural Co-operatives Association) ทำหน้าที่ด้านการจัดจำหน่าย ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1972 ภายใต้กฎหมายสังคมสหกรณ์การเกษตร โดยองค์กรระดับชาติ 2 องค์กรรวมตัวกัน นั่นคือ สหพันธ์จัดซื้อแห่งชาติของสหกรณ์การเกษตรและสหพันธ์การตลาดแห่งชาติของสหกรณ์การเกษตร โดย Zennoh ทำหน้าที่ด้านธุรกิจอย่างเต็มตัว โดยเน้นด้านการตลาดและการผลิต ดำเนินธุรกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศในเรื่องการซื้อขายสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ จัดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมี รวมถึงการจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักรในการผลิต ของใช้ในชีวิตประจำวัน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติให้แก่เกษตรกร

The Norinchukin Bank (Central Co-operatives Bank for Agriculture, Forestry and Fisheries) ทำหน้าที่ด้านสินเชื่อและบริการทางการเงิน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1923 ในฐานะสถาบันการเงินรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งแปรรูปเป็นธุรกิจเอกชนในปี 1959 เป็นธนาคารที่ให้สินเชื่อรายใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินและประกอบธุรกิจด้านการเงินในตลาดการเงินทั้งในและต่างประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการที่อยู่ในภาคเกษตรของญี่ปุ่น ลูกค้านหลักของธนาคารคือเกษตรกร

Zenkyoren (National Mutual Insurance Federation of Agricultural Co-operatives) ทำหน้าที่ดูแลด้านการประกันครอบคลุมทั้งประกันชีวิตและประกันอสังหาริมทรัพย์ เช่น อาคาร บ้านเรือน รวมถึงการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการบางส่วน เช่น สวัสดิการหลังเกษียณ เป็นต้น

Zenkouren (National Welfare Federation of Agricultural Co-operatives) ทำหน้าที่ดูแลด้านการจัดสวัสดิการแก่สมาชิกสหกรณ์ ส่งเสริมด้านสาธารณสุข เช่น การตรวจสุขภาพ การรักษา โภชนาการ โรงพยาบาล เป็นต้น

2) องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย

หน่วยงานสำคัญที่สนับสนุนการเงินรายย่อยคือ ADBI ที่นอกจากมีบทบาทในการดูแลภาพรวมร่วมกับหน่วยงานรัฐอื่นๆแล้วยังเป็นองค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อยในระดับนี้ด้วย และองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานในขอบข่ายของการสนับสนุนอีกเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีภาคสหกรณ์ในระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทสนับสนุนการเงินรายย่อยอีกด้วย หน่วยงานที่สำคัญได้แก่

ADBI (Asian Development Bank Institute) เป็นองค์กรสำคัญของญี่ปุ่นที่มีบทบาทอย่างมากในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1997 หลังเกิดวิกฤติการณ์การเงินที่สำคัญ ภาระหน้าที่ของ ADBI ในด้านสินเชื่อรายย่อยนั้น มีดังนี้

1. เพื่อสร้างความสามารถ ทักษะ ความรู้ในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก
2. ผลักดันโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือด้านนโยบายและมาตรการ

ที่ผ่านมา ADBI ให้บริการด้านสินเชื่อรายย่อยแก่องค์กรที่เข้าร่วมกว่า 250 องค์กรตั้งแต่ปี 2005 และเป็นองค์กรที่ดูแลด้านการเงินรายย่อยถึง 47 องค์กรใน 8 ประเทศ

JSDF (Japan Social Development Fund) ตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของรัฐบาลญี่ปุ่นและธนาคารโลก ในปี 2000 เพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือทางตรงให้กับคนยากจนและคนที่ประสบปัญหาจากวิกฤติด้านการเงิน และถือเป็นเครื่องมือของชุมชนท้องถิ่น ภาคองค์กรประชาสังคม และ NGOs ที่สำคัญ ภาระหลักของ JSDF มีดังนี้

1. จัดหาบริการขั้นพื้นฐานของชุมชน ช่วยให้คนยากจนเข้าถึงกองทุนสังคม ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของคนพิการ และเด็ก รวมถึงช่วยเหลือ NGOs ที่ประสบปัญหา
2. พัฒนาความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนโครงการของชุมชนได้ (Scale up) โดยการคิดค้นเครื่องมือและทดลองใช้ร่วมกับชุมชน สนับสนุนกิจกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน
3. ช่วยเหลือผู้ว่างงานให้มีงานทำโดยการพัฒนาโครงการเพื่อให้มีการจ้างงาน

Japan Soft Tech Consultants เป็นองค์กรที่ตอบสนองความต้องการขององค์กรอื่นๆ ที่ต้องการสินเชื่อรายย่อยที่เน้นการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ให้บริการ 2 แนวทางนั่นคือ Hard technology เช่น การก่อสร้าง การออกแบบโครงสร้าง เป็นต้น และ Soft technology ซึ่งเป็นหัวใจของการให้บริการโดยเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางการพัฒนา บริการขององค์กรส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย สำรวจ ทำแผนกลยุทธ์ ตรวจสอบ และประเมินผล มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้

2. ลดความยากจนด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน
3. สร้างองค์ความรู้และวิธีการจัดการโดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสม

สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น ในระดับท้องถิ่นที่รับนโยบายมาจากสหกรณ์ในระดับชาติมาสู่ระดับจังหวัด (Prefectures) มีหน่วยงานที่สำคัญดังนี้

Keizairen (Prefectural Marketing and Supplying Federations of Agricultural) ดูแลการตลาดและการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรทั้งหมด

Shinnoren (Prefectural Banking Federations of Agricultural Cooperatives) ดูแลด้านการธนาคารของกลุ่มสหกรณ์การเกษตร

Shingyoren (Prefectural Banking Federations of Fishery Cooperatives) ดูแลด้านการธนาคารของสหกรณ์ประมง

Gyoren (Prefectural Federations of Fishery Cooperatives) ดูแลด้านสหกรณ์ประมง

3) องค์กรการเงินรายย่อย

องค์กรการเงินรายย่อยในญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน และมีวัตถุประสงค์ของการให้สินเชื่อรายย่อยที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกลุ่มลูกค้าและวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม องค์กรการเงินที่ให้สินเชื่อรายย่อยส่วนมากมีลักษณะที่รัฐเป็นผู้กำกับ กล่าวคือ แม้วัตถุประสงค์ขององค์กรการเงินแตกต่างกันไป แต่รัฐก็ยังสามารถควบคุมทิศทางภาพรวมได้ นโยบายของรัฐบาลในเรื่องสินเชื่อรายย่อยเป็นไปเพื่อเปิดช่องการทำธุรกิจให้กว้างขึ้นมากกว่าการเน้นการสร้างสวัสดิการ นอกจากนี้ยังมีระบบสหกรณ์ของญี่ปุ่นถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการ ครอบคลุมสมาชิกสหกรณ์การเกษตรกว่า 9 ล้านคน² จำนวนสมาชิกสหกรณ์ทุกประเภทในญี่ปุ่นรวม 30 ล้านคน แม้จะเป็นเฉพาะภาค

² 9.13 ล้านคน (2006). JA Fact Sheet4.

เกษตรกรก็ตามแต่ผู้ที่ได้รับสวัสดิการ ไม่ใช่เฉพาะแต่สมาชิกเท่านั้น สวัสดิการจากบางสหกรณ์ยังครอบคลุมไปถึงประชาชนทั่วไปที่อยู่ในเขตที่สหกรณ์รับผิดชอบ อย่างเช่น Zenkouden ที่ดูแลสวัสดิการภาพรวม เป็นต้น โครงสร้างของสหกรณ์ที่สร้างสวัสดิการแสดงในแผนภาพที่ 3.2

JA (Agricultural Cooperatives) ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสหกรณ์การเกษตรมีหน้าที่ดูแลธุรกิจและกิจกรรมของสมาชิกเกษตรกร ให้คำแนะนำการจัดการ การผลิต และสวัสดิการรูปแบบสหกรณ์ มีหน่วยงานทั้งสิ้น 813 สหกรณ์ที่พัฒนากิจกรรมของสหกรณ์การเกษตรอยู่ทั่วประเทศ

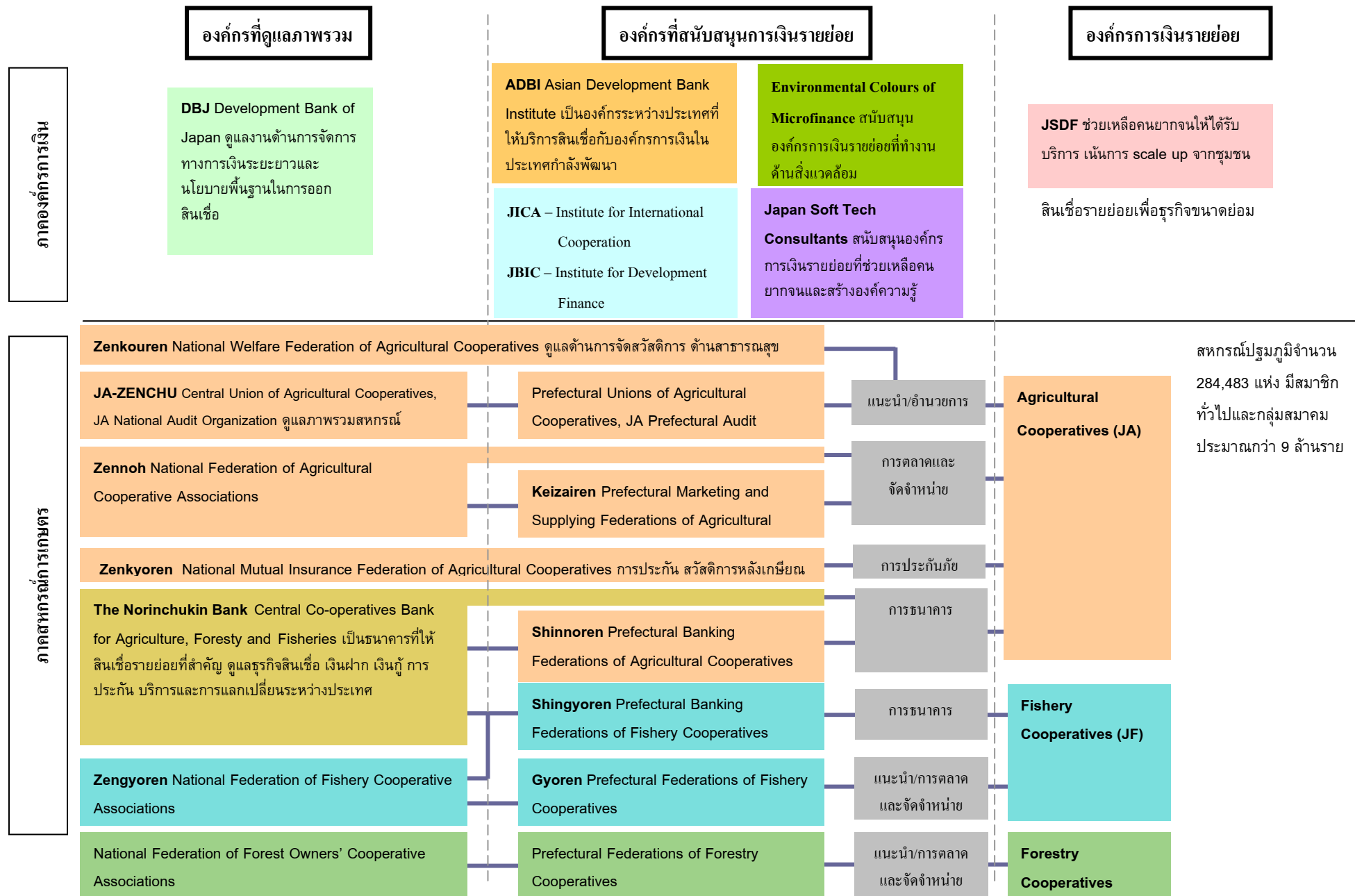
JF (Fishery Cooperatives) ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสหกรณ์การประมง มีวัตถุประสงค์ดูแลด้านการประมงและที่เกี่ยวข้อง และการจัดการทรัพยากรทางทะเล ให้มีมาตรฐานในการดำเนินการ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก มีทั้งสิ้น 1,192 สหกรณ์ทั่วประเทศที่ดูแลและพัฒนาอุตสาหกรรมประมง

Shinrinkumiai (Forestry Cooperatives) เป็นหน่วยงานสหกรณ์ที่ดูแลทรัพยากรป่าไม้ มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการการเพาะพันธุ์ ขยายพันธุ์ และขายผลิตภัณฑ์ที่ได้จากป่าไม้ มีหน่วยย่อยทั้งสิ้น 763 สหกรณ์ทั่วประเทศ

ตารางที่ 3.3 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศ	ระดับ	สถาบัน	ประเด็นศึกษา								
			ที่มา		รูปแบบการดำเนินงาน				ผลการดำเนินงาน		
			ปีที่เริ่ม	วัตถุประสงค์	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	บริการการเงิน	นวัตกรรม	ตัวชี้วัด	สวัสดิการ	
ญี่ปุ่น	1	ญี่ปุ่นเลือกแนวทางพัฒนาการเงินรายย่อยเพื่อเป็นทางเลือกในการลงทุน และพัฒนาสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือด้านความเป็นอยู่และด้านธุรกิจรายย่อยที่เหมาะสม	DBJ	1999	พัฒนาสังคมและเศรษฐกิจดูแลนโยบายการเงินพื้นฐาน	รัฐบาล	ผู้ประกอบการ	สินเชื่อ	วิเคราะห์แรงงานวิจัยอุตสาหกรรม	ความเติบโตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมรายใหม่	ศก.สังคมโดยรวมดีขึ้น Social Safety Net
			JA-Zenchu	1947	กำหนดทิศทางสหกรณ์	รัฐบาล	สมาชิกสหกรณ์	สินเชื่อ		ผลประกอบการดีขึ้น	ตอบสนองสมาชิก
			Norinchukin	1959	กำหนดนโยบายการเงิน	องค์กร	เกษตรกร	สินเชื่อ		อัตราชำระคืนเงินกู้	เพิ่มช่องทางอาชีพ
			Zennoh	1972	ดูแลการจัดซื้อและการตลาด	องค์กร	เกษตรกร	ช่วยจัดจำหน่าย		ผลผลิตขายได้	ความมั่นคงในอาชีพ
			Zenkyoren	การประกัน,สวัสดิการเกษียณ		องค์กร	สมาชิก	เงินประกัน		จำนวนบริการ	ความมั่นคงในชีวิต
			Zenkouren	จัดสวัสดิการและสาธารณสุข		องค์กร	สมาชิก	เงินช่วยเหลือ		จำนวนบริการ	ความมั่นคงสุขภาพ
	2	ระบบการเงินรายย่อยเชิงพาณิชย์มักเน้นความสำเร็จด้านธุรกิจและการสร้างสวัสดิการค่อนข้างครอบคลุม ได้แก่ การเกษตร การประกันการว่างงานและสวัสดิการหลังเกษียณ สาธารณสุข	ADBI	1997	แก้ปัญหาความยากจนแก่ประเทศในเอเชียแปซิฟิก	รัฐบาล	อ.การเงินรายย่อยในประเทศต่างๆ	สินเชื่อ	โครงการพัฒนา	จำนวนโครงการและประเทศที่ช่วย	หลุดพ้นวงจรจน
			ECM	แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม		องค์กร	อ.การเงินรายย่อย	สินเชื่อ		จำนวนโครงการ	พัฒนาคุณภาพสวถ.
			JSTC	แก้ไขปัญหาความยากจน		องค์กร	อ.การเงินรายย่อย	สินเชื่อ			พัฒนาคุณภาพชีวิต
			Shinnoren	สะท้อนนโยบาย,ให้บริการ		รัฐบาล	สมาชิกและทั่วไป	สินเชื่อ	ด้านการเกษตร	อัตราชำระคืนเงินกู้	ความมั่นคงในอาชีพ
			Shingyoren	ช่วยเหลือกลุ่มประมง		รัฐบาล	สมาชิกและทั่วไป	สินเชื่อ	ด้านการประมง	อัตราชำระคืนเงินกู้	ความมั่นคงในอาชีพ
	3	รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการกระจายสวัสดิการรัฐผ่านสหกรณ์ย่อยซึ่งมีสมาชิกกว่า 30 ล้านคน และองค์กรการเงินรายย่อยเน้นการ scale up จากชุมชน	JSDF	2000	เกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐกับธนาคารโลก ช่วยเหลือคนยากจน	รัฐบาล World Bank	รัฐบาลประเทศต่างๆ ชุมชนท้องถิ่น	สินเชื่อ	หลากหลายครบวงจร	อัตราชำระคืนเงินกู้ จำนวนโครงการและประเทศที่ช่วย	บรรเทา.เดือดร้อน แก้ไขความยากจนและการจ้างงาน
			สหกรณ์ปฐมภูมิ	ตอบสนองความต้องการของสมาชิกด้านต่าง ๆ		รัฐบาล	สมาชิกและทั่วไป	สินเชื่อและเงินช่วยเหลือ	ตามความต้องการของสมาชิกในพื้นที่	อัตราชำระคืนเงินกู้สวัสดิการกระจายอย่างทั่วถึง	ตอบสนองสมาชิกและกระจายสวัสดิการของรัฐ

แผนภาพที่ 3.2 การวิเคราะห์โครงสร้างในเครือข่ายการเกษตรและองค์กรการเงินในญี่ปุ่น



ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย

ระบบการจัดสวัสดิการในประเทศญี่ปุ่น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือรัฐ กล่าวคือ รัฐสามารถกระจายสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและครอบคลุมเนื่องจากการมีรัฐบาลทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยไม่ต้องพึ่งพิงรัฐบาลกลางมากนัก โครงสร้างขององค์กรที่ดูแลเรื่องสินเชื่อรายย่อยในภาคองค์กรการเงินจึงเป็นลักษณะของหน่วยงานที่สนับสนุนองค์กรที่จัดสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ อีกทอดหนึ่ง ซึ่งองค์กรส่วนใหญ่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในด้านการให้ความช่วยเหลือ และมีขอบเขตการทำงานทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ADB และ DBJ เป็นธนาคารในกำกับของรัฐที่เป็นช่องทางในการกระจายสินเชื่อที่จัดเป็นสวัสดิการรูปแบบหนึ่งกับคนที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ หรือเป็นการขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้นเพื่อสามารถตอบสนองต่อความต้องการได้มากขึ้น เพื่อสามารถสร้างเชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับภาคส่วนอื่นๆ ได้ครอบคลุมทั่วถึง มุมมองทางด้านการเงินรายย่อยของญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นทางเลือกหนึ่งในการสร้างสวัสดิการจึงเป็นไปในลักษณะเครื่องมือทางการเงินของรัฐอย่างหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะที่สร้างสวัสดิการในหลายรูปแบบ

ส่วนในระดับสหกรณ์ซึ่งเป็นอีกหนึ่งระบบสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยรัฐ มีโครงสร้างที่เป็นระบบ จะเห็นว่าหน่วยงานที่ดูแลสวัสดิการเฉพาะด้านจะทำงานทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติจนถึงสมาชิกสหกรณ์ในพื้นที่ต่างๆ ทำหน้าที่กระจายบริการขั้นพื้นฐานของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นซึ่งค่อนข้างครอบคลุมทั้งกลุ่มอาชีพและพื้นที่ต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้สหกรณ์ญี่ปุ่นจะเป็นตัวอย่างในการจัดสวัสดิการในรูปแบบอาชีพและการจ้างงานเป็นสำคัญ แต่ระบบสหกรณ์เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องระบบการกระจายสวัสดิการสังคมไปสู่ประชาชน ซึ่งให้เห็นว่าภาครัฐมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการจัดสรรสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง

กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นจึงอาจแสดงแนวโน้มให้เห็นว่าการจัดการด้านสวัสดิการของประเทศที่พัฒนาแล้วใช้กลไกภาครัฐเป็นส่วนสำคัญในการกระจายสวัสดิการ ดังนั้น ภาคการเงินรายย่อยจึงไม่ใช่แนวทางในการสร้างสวัสดิการจากการไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ แต่เป็นไปเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจชุมชนกับภาคส่วนต่างๆ มากขึ้น และเป็นการขยายฐานธุรกิจให้กว้างขึ้น

ส่วนประเด็นที่ท้าทายสำหรับญี่ปุ่นสำหรับการกระจายสวัสดิการจึงไม่ใช่ปัญหาเรื่องการขาดแคลนเงินทุนเห็นได้จากองค์กรที่ทำงานด้านการเงินรายย่อยของญี่ปุ่น ไม่ได้มีพื้นที่ทำงานครอบคลุมแค่ในประเทศเท่านั้นแต่สามารถกระจายเงินทุนไปยังต่างประเทศได้อีกด้วย สิ่งสำคัญที่เป็นปัญหาของญี่ปุ่นในการจัดการภาคการเงินรายย่อยในแง่ที่เป็นเครื่องมือกระจายสวัสดิการกล่าวคือการแปรเปลี่ยนจากทุนให้เป็นสวัสดิการเนื่องจากคนงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมในเมือง การจัดสวัสดิการโดยเฉพาะสำหรับคนชราจึงอาจเป็นตัวอย่างที่ดีในการสะท้อนปัญหาการขาดแคลนคนดูแลในขณะที่มีเงินทุนอยู่จำนวนมากซึ่งเป็นปัญหาสำหรับภาคการเงินรายย่อยเช่นกัน

3.3 ประเทศอินโดนีเซีย

ข้อมูลทั่วไป

อินโดนีเซีย เป็นประเทศที่มีหมู่เกาะมากมายตั้งอยู่ระหว่างทวีปเอเชียและออสเตรเลีย ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม นอกจากนั้นยังมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง โดยมีภาษาท้องถิ่นมากกว่า 300 ภาษา และกลุ่มประชากรที่นี้ยังมีความหลากหลายตั้งแต่กลุ่มที่เก็บของป่าล่าสัตว์ไปจนถึงกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมในเขตเมืองอินโดนีเซียต้องประสบกับปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ผ่านมาทั้งเรื่องของวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย การสูญเสียประธานาธิบดีซูฮาร์โต การสูญเสียดินแดนติมอร์ตะวันออก ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และศาสนาจนทำให้เกิดเหตุการณ์นองเลือดและความสูญเสียจากภัยธรรมชาติสึนามิ

ที่มาขององค์กรการเงินรายย่อย

ในปี 2003 ประเทศอินโดนีเซียมีประชากรที่ยากจนประมาณ 31.2 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 17.4 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ ประมาณร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (214 ล้านคน) ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขนาดย่อม มีเพียง 10 ล้านกิจการ (จาก 42 ล้านกิจการขนาดย่อม) เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนแบบทางการขององค์กรการเงิน หลังจากวิกฤตการณ์การเงินในปี 1997 การแก้ไขความยากจนเป็นหนึ่งในประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นในแผนการปฏิรูประบบการเงิน ซึ่งแผนดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชาชน และระหว่างภูมิภาคต่างๆในประเทศอินโดนีเซีย ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนปี 2000 ให้ความสนใจในสามประเด็นได้แก่

1. สนับสนุนโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มคนยากจน
2. ขยายความมั่นคงทางสังคมโดยการสนับสนุนเครือข่ายความมั่นคงในระดับชุมชนและครอบครัว
3. สนับสนุนความสามารถในการพึ่งตนเองของกลุ่มคนจนโดย
 - เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน
 - สนับสนุนการพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืน
 - สนับสนุนการระดมทุนและการพึ่งตนเองทางการเงินของชุมชนท้องถิ่น



- ชื่อประเทศ: สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- ประชากร: 231.6 ล้านคน (UN, 2007)
- เมืองหลวง: จาการ์ตา (Jakarta)
- พื้นที่: 1.9 ล้านตารางกิโลเมตร
- ภาษาราชการ: อินโดนีเซีย, ภาษาท้องถิ่นอีกกว่า 300 ภาษา
- ศาสนา: อิสลาม
- อายุประชากรโดยเฉลี่ย: 69 ปี (ชาย), 73 ปี (หญิง) (UN)
- สกุลเงิน: รูเปียห์ (Rupiah: Rp)
- ส่งออกหลัก: น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ, ไม้อัด สิ่งทอ ยาง น้ำมันปาล์ม
- GNI per capita: US \$1,280 (World Bank, 2006)

- กระตุ้นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยสร้างบรรยากาศทางธุรกิจที่เป็นมิตร ปรับปรุงการเข้าถึงเงินกู้และบริการทางการเงินในเชิงพาณิชย์ สร้างความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน และปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการขยายสถาบันการเงินขนาดย่อม

พัฒนาการและสถานการณ์ภาคการเงินรายย่อย

อินโดนีเซียถือเป็นประเทศแรกที่พัฒนาระบบการเงินรายย่อยในเอเชียเมื่อศตวรรษที่ผ่านมา เริ่มจาก BKD (Village Credit Organisation) ได้เสนอสินเชื่อรายย่อยในเชิงพาณิชย์ขึ้น (ปัจจุบันดำเนินการทั่วประเทศถึง 5,000 แห่ง) และในปี 1970 ถือเป็นจุดเริ่มต้นในภาคการธนาคารในการดำเนินการด้านสินเชื่อรายย่อยอย่างจริงจัง โดยได้เริ่มออกบริการการเงินที่เป็นทางเลือกใหม่ และถือเป็นพื้นฐานในการจัดระบบการธนาคาร สหกรณ์ ภาคประชาสังคม ฯลฯ ที่มีเป้าหมายในการเพิ่มขีดความสามารถของกลุ่มคนที่เข้าถึงบริการทางการเงินที่ผ่านมา โดยรัฐบาลให้ BDB (Bank Dagang Bali) ออกสินเชื่อรายย่อยขึ้นซึ่งประสบความสำเร็จในแง่ที่ทำให้การเงินรายย่อยเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง หน่วยงานที่ดูแลภาคการเงินรายย่อยจึงเกิดขึ้นในปี 1978 โดย BPR (People's Credit Bank) หลังจากนั้นในปี 1988 เกิดการปฏิรูปสถาบันการเงินในชื่อ PAKTO 88 ธนาคารแห่งใหม่ก็คือ BPRs ทำหน้าที่ควบคุมเงินทุนและขนาดของเงินกู้

ในปี 1984 รัฐบาลตื่นตัวในเรื่องการปฏิรูประบบการเงิน โดยให้ BRI (Bank Rakyat Indonesia) เป็นองค์กรที่เชื่อมโยงเครือข่ายกับท้องถิ่น ลดช่องว่างระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ (ซึ่งปัจจุบันเครือข่ายได้ขยายออกไปมากและถือเป็นเครือข่ายธนาคารเพื่อรายย่อยที่มีกำไรมากที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด) ต่อมาในปี 1992 กฎหมายการธนาคารได้สร้างกลไกเกี่ยวกับภาคการเงินใหม่ กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายเงินออมและการประกันเงินฝากและปรับเปลี่ยนกรอบกฎหมายให้ยืดหยุ่นมากขึ้นนโยบายการเงินก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ รัฐบาลเริ่มเชื่อมโยงกับกรอบกฎหมายและเป้าหมายการพัฒนามากขึ้น ทำให้สถาบันที่มีอยู่ในระบบการเงินมีความหลากหลายซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีในการพัฒนาระบบบริการการเงินทางเลือกได้ แม้กระทั่งวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 ที่ธนาคารพาณิชย์ 82 แห่งและธนาคารรัฐอีก 13 แห่งปิดกิจการ แต่ผู้ปล่อยกู้รายย่อยยังคงเชื่อมั่นใน BRI Unit ทำให้ลดผลกระทบจากวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากการจัดโครงสร้างภาคสาธารณะและโครงการรีไฟแนนซ์ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในภาคการเงินรายย่อยคือบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ พร้อมทั้ง BRI BPRs และ Pegadaian เป็นกำลังหลักในการดำเนินการเรื่องสินเชื่อรายย่อย

โครงสร้างองค์การการเงินรายย่อยในอินโดนีเซีย

ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินนั้นผู้ให้บริการการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์ เช่น BRI และ BPRs ได้แสดงให้เห็นความสามารถในการปรับตัวและการเติบโตในการเคลื่อนย้ายเงินฝากในขณะที่ระบบธนาคารทั้งหมดในขณะนั้นกำลังล่มสลาย เหตุการณ์ดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นว่าระบบการเงินรายย่อยนั้นเป็น safety net ที่มีประโยชน์โดยเฉพาะกับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย (Robinson 1997)

1) องค์การที่ดูแลภาพรวม

กฎเกณฑ์ในระบบธนาคารของอินโดนีเซียพิจารณาจากกฎหมายการธนาคารในปี 1992 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 1998) ทำให้เกิดธนาคารสองรูปแบบ รูปแบบแรก-ธนาคารทั่วไปหรือธนาคารพาณิชย์เป็นธนาคารปฐมภูมิ มีหน้าที่เต็มในการดำเนินการด้านการเงิน มีระบบการสร้างเงิน การจัดหาบริการการเงิน และด้านอัตราแลกเปลี่ยน รูปแบบที่สอง-ธนาคารสินเชื่อเพื่อประชาชน (People's Credit Banks หรือ BPR) เป็นธนาคารทุนนิยมที่มีขนาดเล็ก มีหน้าที่ให้บริการการเงินขั้นพื้นฐานเท่านั้น โดยเฉพาะในท้องถิ่น ธนาคารทั้งสองรูปแบบต่างก็ต้องดูแลในเรื่องทุน สินทรัพย์ การจัดการ การสร้างรายได้ และสภาพคล่องให้ครอบคลุม

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลภาพรวมในประจำจังหวัดต่างๆ ได้แก่ LDKP (Lembaga Dena Kredit Pedesaan) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำแก่ธนาคารเพื่อการพัฒนาในท้องถิ่น (BPDs) และดูแลการเคลื่อนย้ายเงินออมอย่างเข้มงวด โดยมีหน่วยงานย่อยคือ LPD (Lembaga Perkreditan Desa) หรือคณะกรรมการสินเชื่อระดับหมู่บ้านดูแลอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ เครดิตยูเนียน และ NGOs ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบดังกล่าว สำหรับสหกรณ์นั้นไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญเนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการเท่าที่ควร แต่ก็พยายามปรับปรุงระบบการเงินขึ้นมา สหกรณ์มีอยู่สองประเภทได้แก่ สหกรณ์การเงิน และสหกรณ์ที่ดูแลสวัสดิการเฉพาะด้าน ส่วนองค์กร NGOs ในอินโดนีเซียส่วนใหญ่ทำหน้าที่ด้านสังคม มนุษยธรรม ศาสนา และการแก้ไขความยากจน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการเงินรายย่อยบ้างแต่ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีบทบาทสำคัญในวงกติกาสถาบันการเงินรายย่อย โดยการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวซึ่งเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมากกว่า 50,000 องค์กร ประกอบด้วย BRI ธนาคารเพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาค และผู้สนับสนุนอย่างเครือข่ายสหกรณ์และ LDKPs ซึ่งพยายามวางกรอบกติกาสำหรับ NGOs เพื่อให้มีบทบาทเสริมให้การเงินรายย่อยแข็งแกร่งขึ้นโดยการปฏิรูปเชิงสถาบัน ซึ่งกำลังจะออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเร็วๆ นี้ (ข้อมูลปี 2005)

นอกจากนี้โครงการของรัฐมีส่วนอย่างมากในการกระจายสินเชื่อรายย่อยผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ โดยออกโครงการสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรและชาวประมง กลุ่มสตรี และเครือข่ายหมู่บ้าน

2) องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย

หน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนภาคการเงินรายย่อยในประเทศอินโดนีเซียได้แก่ภาคการธนาคาร ภายใต้กฎหมายสถาบันการเงิน โดยมี BRI BPRs และหน่วยงานในกำกับของรัฐเป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

BRI (Bank Rakyat Indonesia units) ก่อตั้งครั้งแรกในปี 1968 ภายใต้แผนของรัฐบาลที่จะจัดหาปัจจัยทางการเกษตรสำหรับการเก็บเกี่ยวข้าว อย่างไรก็ตามส่วนงานนี้ต้องปิดตัวลงเนื่องจากขาดทุน แต่หลังจากนั้นธนาคารโลก (World Bank) และ USAID ก็เข้ามาสนับสนุน จนกลายมาเป็นเครือข่ายชนบทด้านการเงินรายย่อยที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดที่ดำเนินการโดยธนาคารพาณิชย์การแบ่งขายหุ้นบางส่วนของ BRI ถือเป็นหนึ่งในความสำเร็จ ในปี 2003 รัฐบาลได้ขายหุ้นของ BRI ออกไปประมาณร้อยละ 30 และในปี 2004 ขยายการดำเนินงานทั่วประเทศกว่า 325 สาขาหลัก 4,049 สาขาย่อย ร้อยละ 87 ดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจ SMEs มีวงเงินสูงถึง 1.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Patten, J.k. Rosengard et al. 2001)

BPRs (People's Credit Banks) เป็นอีกหน่วยการเงินรายย่อยแบบทางการ จัดเป็นหน่วยงานที่อยู่ในระดับองค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย โดยรับนโยบายของรัฐบาลมาส่งต่อระดับประชาชน ก่อตั้งหลังจากแผนการปฏิรูปการเงินในปี 1988 BPRs เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ดูแลองค์กรการเงินรายย่อย ปัจจุบัน BPRs ดูแลองค์กรการเงินในชนบทที่จดทะเบียนตามกฎหมายธนาคารเป็นจำนวน 2,148 แห่ง นอกจากนี้ยังมีอีก 9,000 แห่งที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเช่น LDKP BKD และ BKKs กลุ่มเป้าหมายของ BPRs คือกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของ BRI ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินในกลุ่มนี้มีผลการดำเนินงานค่อนข้างต่ำ ขาดการจัดการและการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ในปี 2004 มีผู้กู้ถึง 2.4 ล้านคน สามารถชำระคืนร้อยละ 77 ผลประกอบการถึงปี 2003 ได้กำไรประมาณ 46 ล้านเหรียญสหรัฐ

PP (Perum Pegadaian) เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่จัดหาบริการการเงินรายย่อย มีลูกค้ามากกว่า 15 ล้านคนในปี 2004 ปล่อยกู้ได้ 1.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ และได้กำไรประมาณ 24.7 ล้านเหรียญสหรัฐ ที่ผ่านมา PP มีหน้าที่ให้บริการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

3) องค์กรการเงินรายย่อย

สำหรับองค์กรในระดับที่มีพื้นที่ในระดับที่ทำงานกับรายย่อยโดยตรงมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมาธนาคารจะทำหน้าที่หลัก แต่ยังมีสหกรณ์ที่คอยเสริมการทำงาน นอกจากนี้ยังมีองค์กร NGOs ที่มีบทบาทสำคัญที่ทำงานด้านการเงินรายย่อยด้วยเช่นกัน หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญมีดังนี้

Bina Swadaya (Self-Reliance Development Foundation) เป็น NGO ที่ใหญ่ที่สุดที่เริ่มทำธนาคารพาณิชย์ ได้ช่วยเหลือกลุ่มพึ่งตนเองให้สามารถเชื่อมโยงกับธนาคารโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ด้อยโอกาสในประเทศอินโดนีเซีย โดยทำงานกับหมู่บ้านที่ยากจนที่สุดที่กำหนดโดยโครงการ IDT ของรัฐบาลในปี 1990 และได้ก่อตั้งธนาคารประชาชน หรือ BPRs ของตนเอง นอกจากนี้ ยังรับระเบียบแนวคิดในการจัดการมาจากบังคลาเทศ (ASA) มาใช้ในสาขาทั้ง 7 แห่ง (จากทั้งหมด 21 สาขา) ของตนด้วย

BKDs (Badan Kredit Desa) หรือ (องค์กรการเงินหมู่บ้าน) เป็นศูนย์กลางที่ดูแลควบคุมสถาบันการเงินที่เป็นของหมู่บ้านที่ดำเนินการมากกว่าร้อยปี โดยเกิดมาจากสหกรณ์ชนบทและธนาคารในชนบทที่สนับสนุนโดยรัฐบาล ในช่วงแรกองค์กรเหล่านี้ตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่มีความยั่งยืน มีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงยกเว้นในปีแรกที่ได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาล จำนวนองค์กรเหล่านี้เพิ่มขึ้นจนถึง 13,500 แห่งช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือ 4000 แห่งในปี 1950 และไม่ได้มีการพัฒนาเกิดขึ้นอีกเลย เนื่องจากการที่องค์กรเหล่านี้ค่อนข้างเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง ในช่วงของประธานาธิบดีซูฮาร์โตนั้นให้การสนับสนุนองค์กรการเงินที่รัฐเป็นเจ้าของเช่น BRI มากกว่า และในปัจจุบันมีองค์กรการเงินในรูปแบบของ BKDs ที่ยังดำเนินการอยู่ประมาณ 5,000 แห่งในประเทศอินโดนีเซีย (Robinson 1998)

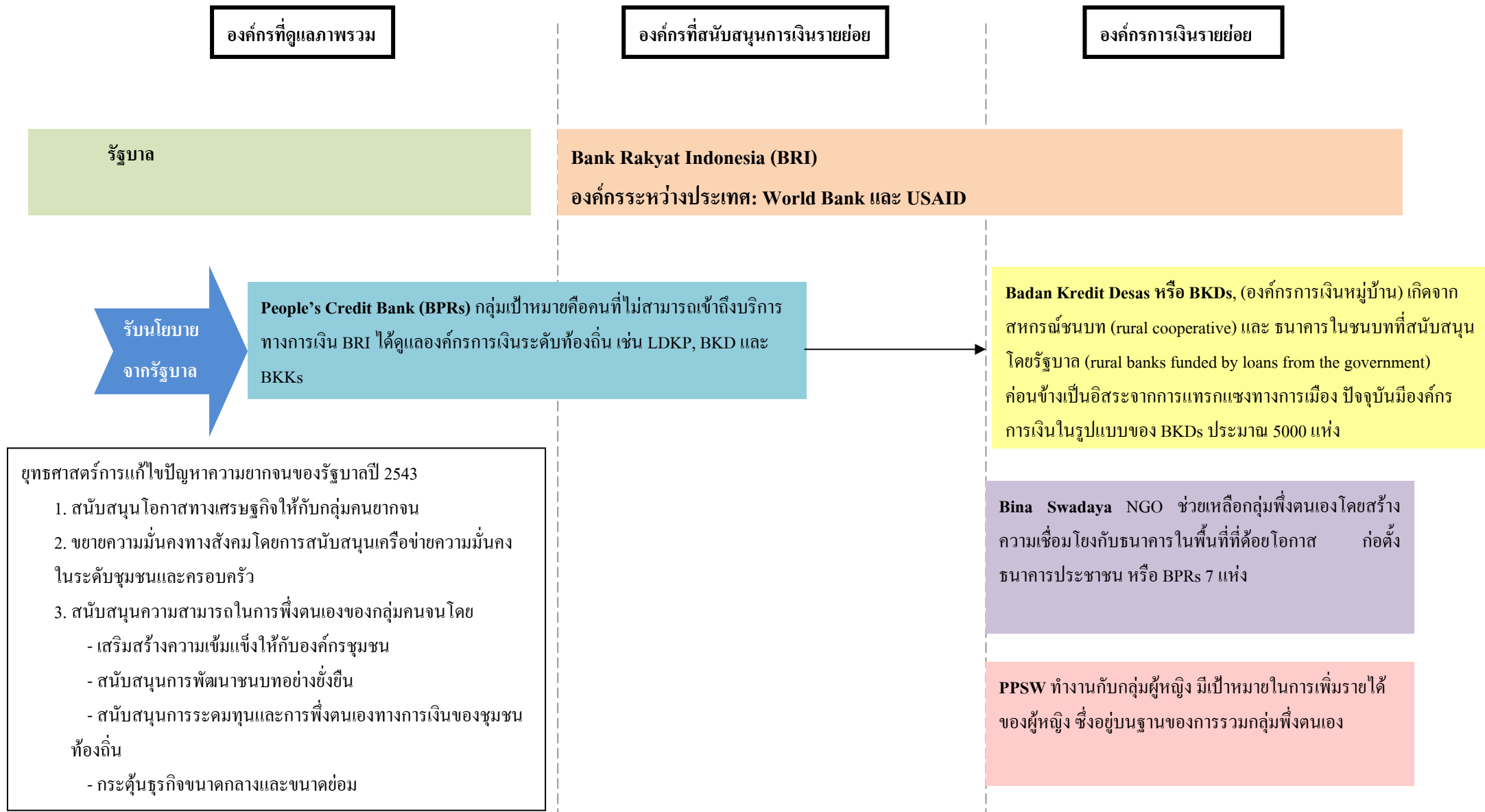
PPSW (Pusat Penembangan Sumberdaya Wanita) ทำงานกับกลุ่มผู้หญิงในประเด็นต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แรงงานอพยพ สุขภาพและการศึกษา ในเรื่องของการเงินรายย่อยนั้น PPSW มีเป้าหมายในการเพิ่มรายได้ของผู้หญิงผ่านการพัฒนาองค์กรชุมชนและสหกรณ์ชุมชน เพื่อที่จะสร้างเครือข่ายสหกรณ์เบื้องต้นบนฐานของการรวมกลุ่มพึ่งตนเองในรูปแบบต่างๆ เข้าด้วยกัน และสามารถสร้างกลุ่มการออมเงินและกู้เงินขนาดเล็กยืมร่วมกันได้

สำหรับองค์กรการเงินกลุ่มกึ่งทางการหรือกลุ่มสถาบันการเงินที่มีได้มีกฎหมายรองรับนั้น ประกอบด้วยสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารจำนวนหลายพันแห่ง เช่น บริษัทการเงินและประกันภัย, สหกรณ์และเครดิตยูเนียน และ NGOs ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มิได้บริหารโดยตรงจากรัฐบาล ส่วนองค์กรการเงินที่ไม่เป็นทางการนั้นจะไม่อยู่ในกรอบและข้อกำหนดสาธารณะซึ่งรวมองค์กร Rotating Savings and Credit Associations (ROSCAs) หรือเรียกว่า Arisan และกลุ่มพึ่งตนเองกว่าพันแห่ง รวมถึงนายทุนรายย่อยและเจ้าของธุรกิจรายย่อยอื่นๆซึ่งระบบนี้รองรับลูกค้าประมาณ 5 ล้านคน

ตารางที่ 3.4 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศ	ระดับ	สถาบัน	ประเด็นศึกษา								
			ที่มา		รูปแบบการดำเนินงาน				ผลการดำเนินงาน		
			ปีที่เริ่ม	วัตถุประสงค์	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	บริการการเงิน	นวัตกรรม	ตัวชี้วัด	สวัสดิการ	
อินโดนีเซีย	1	ถือเป็นประเทศที่ประสบปัญหาคนยากจนมีจำนวนมากและไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ประกอบกับการเกิด รัฐบาลมีบทบาทสำคัญโดยทำผ่านระบบธนาคาร	วิกฤติเศรษฐกิจปี 1997 การแก้ไขความยากจนเป็นหนึ่งในประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญ		รูปแบบการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ 1.แผนการปฏิรูประบบการเงิน ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนปี 2543 2.ระบบการเงินรายย่อยเชิงพาณิชย์ (Commercial microfinance system)				ภาคการเงินรายย่อยเติบโตและมีบทบาทสำคัญกับภาคการเงินของประเทศ BRI เป็นต้นแบบการดำเนินงานในหลายประเทศ		
	2	ช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินองค์กรการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์อย่าง BRI และ BPRs ได้แสดงให้เห็นความสามารถในการปรับตัวและการเติบโต และถือเป็น safety net ที่มีประโยชน์โดยเฉพาะกับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย	BRI	1968	เน้นขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ สร้างเครือข่ายชนบทด้านการเงินรายย่อย	รัฐบาล	ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะ SMEs	สินเชื่อ	Willingness to repay	อัตราชำระคืนเงินทุน	สร้างอาชีพ
			BPR	1988	แก้ไขความยากจนเป็นหลัก ดูแลองค์กรการเงินชนบท	องค์กร (เดิมมาจาก รัฐ)	คนทั่วไปที่เข้าไม่ถึงบริการการเงิน	สินเชื่อ	สหกรณ์เคลื่อนที่ตามโรงเรียน	อัตราชำระคืนเงินทุนเงินฝากที่เพิ่มขึ้น	หลุดพ้นวงจรจน
	3	Badan Kredit Desas หรือ BKDs (องค์กรการเงินหมู่บ้าน) เกิดจากสหกรณ์ชนบทและธนาคารในชนบทที่สนับสนุนโดยรัฐบาล ปัจจุบันมีประมาณ 5,000 แห่ง และเมื่อองค์กรชุมชนสามารถสร้างรายได้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจรายย่อยที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว เชื่อว่าจะเกิดการ empower กลุ่มคนยากจนที่ขาดโอกาสเป็นผลตามมา	BKDs	1907	เป็นองค์กรการเงินหมู่บ้าน	รัฐบาล	หมู่บ้านยากจน	สินเชื่อ		อัตราชำระคืนเงินทุน	หลุดพ้นวงจรจน พัฒนาคุณภาพชีวิต
			PPSW	1968	พัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเน้นกลุ่มผู้หญิง	องค์กร	กลุ่มสตรีพึ่งตนเอง สหกรณ์ให้คำปรึกษา กฎหมาย	รูปแบบสหกรณ์		รายได้เพิ่มขึ้น เงินออมเพิ่มขึ้น	พัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างสวัสดิการ
			Bina Swadaya	1958	สร้างโอกาสให้แก่กลุ่มที่พึ่งพาตนเองได้ แก้ไขความยากจน	องค์กร	ลูกจ้างโรงงาน เกษตรกรรายย่อย ฌปก.รายย่อย	สินเชื่อ	Loan Portfolio ได้จาก ASA	อัตราชำระคืนเงินทุน	หลุดพ้นวงจรจน สร้างอาชีพ

แผนภาพที่ 3.3 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในอินโดนีเซีย



นวัตกรรม มีดังนี้

(1) BRI พยายามจูงใจโดยการออกสลากจับรางวัลทุกๆ ครึ่งปีสำหรับผู้ที่สามารถออมได้เท่ากับหนี้ที่ต้องใช้คืนรายเดือน นอกจากนี้ BRI ยังเสนอแนวทางในการสนับสนุนผู้สนับสนุนต่างๆ ในการเปิดบัญชีเงินฝากเพื่อเรียก หลังจากพบว่าข้อจำกัดในการถอนเงินเป็นอุปสรรคสำคัญในการเปิดบัญชีเงินฝากสำหรับธนาคารในท้องถิ่น

(2) Bina Swadaya ได้นำนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จของ ASA ในบังคลาเทศมาประยุกต์ใช้

NGOs ส่วนมากมักเลือกใช้บริการของ BPRs เป็นการขยายโครงการสินเชื่อรายย่อยในรูปแบบของตนเอง

โดยสรุปองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศอินโดนีเซียนั้นเน้นระบบธนาคารพาณิชย์ เห็นได้จากการเริ่มขยายกลุ่มผู้ได้รับเครดิตจะเริ่มจากกลุ่มที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดประสงค์เพื่อลดความยากจน โดยการเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีการขยายการดำเนินการด้านการเงินรายย่อยนั้นถือเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการนำเรื่องเครื่องมือการเงินรายย่อยมาใช้ในประเทศอินโดนีเซีย จากการที่ประเทศอินโดนีเซียยึดการเงินรายย่อยในแนวทางเชิงพาณิชย์ จึงทำให้องค์กรหลักที่เข้ามารับผิดชอบในเรื่องการบริหารคือธนาคารพาณิชย์ โดยมีข้อดีตรงที่การบริหารงานที่เป็นระบบ และตอบโต้เป้าหมายหลักคือการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนกลุ่มที่ขาดโอกาส ส่วนเป้าหมายรองคือการสร้างสวัสดิการพื้นฐาน (Social safety net) ให้กับประชาชนเพราะจากประสบการณ์ของประเทศพบว่า เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจนั้นฐานการเงินที่ทำให้ยังคงอยู่ได้ก็คือ ภาคการเงินรายย่อย และเมื่อองค์กรชุมชนสามารถสร้างรายได้ก่อนให้เกิดระบบเศรษฐกิจขนาดย่อมที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว เชื่อว่าจะเกิดการเพิ่มโอกาสแก่กลุ่มคนยากจนตามมา

ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย

ความสำเร็จของอินโดนีเซียคือความสามารถในการหาองค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์ได้เป็นผล จนเป็นพื้นฐานในการพัฒนาโครงการของรัฐจำนวนมากเพื่อสนับสนุนภาคการเงินรายย่อยให้เติบโต รวมถึงการดำเนินการพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยผ่านสถาบันการเงินท้องถิ่นและองค์กรการเงินชุมชน รวมถึงสหกรณ์ และ NGOs อื่นๆ กำหนดทิศทางการทำงานร่วมกัน โดยที่รัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักในการออกกฎหมาย ออกโครงการต่างๆ จนกระทั่งทำงานในระดับรากหญ้าโดยตรงอีกด้วย

อุปสรรคที่สำคัญคือการประสานงานกันของผู้ให้กู้กับผู้กู้และการดำเนินงานในระบบธนาคารที่ยังขาดระบบที่คล่องตัว ตลอดจนผลิตภัณฑ์และระบบการให้บริการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ประเด็นที่ท้าทายสำหรับประเทศอินโดนีเซียในขณะนี้ ได้แก่

- (1) ในขณะที่ผู้ให้บริการการเงินภาคทางการได้ขยายฐานทางด้านการเงินรายย่อยเข้าไปในแง่ของจำนวนคนแต่ยังมีการกระจายไม่ทั่วทุกพื้นที่เห็นได้จากบริการการเงินสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยในชนบทกลับที่ไม่ทั่วถึง
- (2) ยังมีข้อจำกัดในเรื่องบริการ โดยเฉพาะ BPRs และ BRI Units มีแนวโน้มจะมุ่งไปที่เมืองหลักหรือภูมิภาคที่เศรษฐกิจดีกว่าการกระจายอย่างทั่วถึง
- (3) ขาดองค์กรที่ดูแลด้านการพัฒนาและเฝ้าระวังภาคการเงินรายย่อยที่เพียงพอ แม้จะมีบางหน่วยงานหรือบางธนาคารที่ทำ แต่ยังไม่ได้เป็นศูนย์กลางในระดับประเทศที่จะสามารถดูภาพรวมของทั้งระบบได้
- (4) การสนับสนุนในเชิงเทคนิคและการพัฒนาความสามารถของผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยยังมีข้อจำกัดในแง่พื้นที่ให้บริการ
- (5) ในขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่ดูแลสินเชื่ออย่างเป็นทางการ (Formal Credit Bureau) ที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยง

สถานการณ์ในปัจจุบันอินโดนีเซียกำลังเผชิญกับคำถามสำคัญต่อโครงสร้างสถาบัน ได้แก่ ภาคการเงินที่จะมีบทบาทสำคัญในอนาคตนั้นจะเป็นอย่างไร ที่ผ่านมามีประชาชนในภาคชนบทได้รับสวัสดิการหรือบริการภาครัฐมากพอหรือไม่ กฎเกณฑ์เพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาคและผู้สนับสนุนควรดำเนินไปอย่างไร รัฐบาลควรมีบทบาทอย่างไรต่อไป ซึ่งคำถามเหล่านี้เป็นการกำหนดทิศทางภาคการเงินรายย่อยในอนาคตของประเทศอินโดนีเซีย

3.4 ประเทศโบลิเวีย

ข้อมูลทั่วไป

โบลิเวียเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปอเมริกาใต้ ไม่มีพื้นที่ติดทะเล มีชนเผ่าดั้งเดิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด โบลิเวียเป็นประเทศที่มีความยากจนมากที่สุดในประเทศหนึ่งในอเมริกาใต้ ชนชั้นผู้นำในประเทศโบลิเวียส่วนใหญ่จะเป็นชาวสเปนดั้งเดิม ซึ่งชนกลุ่มนี้จะมีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะที่ชาวโบลิเวียพื้นเมืองเองนั้นโดยมากมีรายได้ต่ำ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เหมือนแร่ ค่าขายรายย่อย โบลิเวียเป็นประเทศที่มีปริมาณก๊าซธรรมชาติแหล่งใหญ่อันดับสองของทวีป แต่ก็มี ความตึงเครียดในเรื่องของการนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้และการส่งออก กลุ่มชาวพื้นเมืองเชื่อว่ารัฐบาลไม่ควรเข้าไปเป็นเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เนื่องจากเป็นทรัพยากรของธรรมชาติที่ควรอยู่กับประเทศมิใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง

ที่มาขององค์กรการเงินรายย่อย

โบลิเวียถือเป็นประเทศที่มีภาคการเงินรายย่อยที่ก้าวหน้าที่สุดในแถบละตินอเมริกา มีองค์กรการเงินรายย่อยจำนวนมากและเป็นต้นแบบของหลายประเทศทั่วโลก เริ่มต้นในปลายทศวรรษ 1970 ด้วยนโยบายการพัฒนาที่เริ่มพูดถึงการใช้เครื่องมือการเงินรายย่อย

เพื่อให้กลุ่มคนยากจนเข้าถึงบริการทางการเงิน ในกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลได้ตระหนักถึงประสิทธิภาพในการกระจายสวัสดิการโดยอาศัยเครื่องมือการเงินรายย่อยมาช่วยปรับปรุงสวัสดิการสังคม เนื่องจากความล้มเหลวของตลาดในการตอบสนองความต้องการกู้ยืมของคนจนกับบริการการเงินที่มีอยู่ อุปสรรคในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและกฎเกณฑ์ที่ตายตัว ประกอบกับสภาพที่เป็นมาอาจมีส่วนให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สนใจการเงินรายย่อย รัฐบาลจึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยใช้สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่สำเร็จ จึงเกิดการจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มต้นให้บริการการเงินสำหรับคนยากจน แนวทางการดำเนินงานด้านการเงินรายย่อยของโบลิเวียเน้นการขยายให้เข้าถึงบริการและความยั่งยืนในระยะยาว



- ชื่อประเทศ: สาธารณรัฐโบลิเวีย
- ประชากร: 9.5 ล้านคน (UN, 2007)
- เมืองหลวง: Sucre (official), La Paz (administrative)
- พื้นที่: 1.1 ล้านตารางกิโลเมตร
- ภาษาราชการ: Spanish, Quechua, Aymara, Guaraní
- ศาสนา: คริสเตียน
- อายุประชากรโดยเฉลี่ย: 63 ปี (ชาย), 68 ปี (หญิง) (UN)
- สกุลเงิน: โบลิเวียโน (boliviano)
- ส่งออกหลัก: ถั่วเหลือง ก๊าซธรรมชาติ สังกะสี ทอง เงิน ตะกั่ว ดีบุก พลวง ไม้ น้ำตาล
- GNI per capita: US \$1,010 (World Bank, 2006)

พัฒนาการและสถานการณ์ภาคการเงินรายย่อย

ในประเทศโบลิเวียนั้นองค์กรการเงินรายย่อยในระดับท้องถิ่นนั้นเริ่มจากองค์กร NGOs ที่พยายามจะหาบริการทางการเงินให้กับครัวเรือนที่มีความยากจนและขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน (Navajas 2000) จึงเป็นที่มาขององค์กรการเงินรายย่อยในระดับชุมชน ความพิเศษขององค์กรการเงินรายย่อยในประเทศโบลิเวียคือการมีองค์กรการเงินรายย่อยแห่งแรกที่เป็น NGO นั่นคือ PRODEM และการมีองค์กรการเงินรายย่อยที่รวบรวมเงินฝากจากรายย่อยได้เป็นจำนวนมากเช่น BancoSol ยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถปล่อยเงินกู้ให้กับกลุ่มคนที่มีฐานะยากจนได้ทั้งแบบเดี่ยวและแบบกลุ่มที่ดำเนินการโดย Caja Los Andres และ FIE นอกจากนั้น PRODEM และ Caja Los Andres ยังปรับรูปแบบของการกู้เงินให้สอดคล้องตัวเหมาะสมกับกลุ่มชาวนาและครอบครัวในชนบทอีกด้วย

สำหรับประเทศโบลิเวียภาคการเงินรายย่อยสามารถแบ่งได้ 4 กลุ่ม กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ เช่น USAID, GTZ, COSUDE หรือ InterAmerican Development Bank-IDB ซึ่งองค์กรผู้ให้ทุนเหล่านี้จะประสานงานกับรัฐบาล และมีบทบาทในการทำงานที่หลากหลายตั้งแต่เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรการเงินรายย่อยไปจนถึงการจัดหาเครื่องมือช่วยเหลือ องค์กรผู้ให้ทุนเหล่านี้สนับสนุนองค์กรการเงินรายย่อยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามการสร้างองค์กรการเงินรายย่อยนั้นไม่ใช่จุดประสงค์หลักขององค์กรเหล่านี้ แต่องค์กรเหล่านี้เป็นช่องทางที่สำคัญในการช่วยพัฒนาตลาดขององค์กรการเงินรายย่อยซึ่งจะเห็นได้จากประสบการณ์การพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยของประเทศโบลิเวีย กลุ่มต่อมาเป็นกลุ่มองค์กรสำหรับเครดิตยูเนียน กลุ่มที่สามเป็นกลุ่มองค์กรของรัฐบาล ได้แก่ Rural Development Fund (FDC, Fondo de Desarrollo Campesino) และ the National Finance Company of Bolivia (NAFIBO, Nacional Financiera Boliviana S.A.M.) ซึ่งทั้งสององค์กรนี้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรการเงินรายย่อย นอกจาก PRODEM, FIE และ Caja Los Andres ซึ่งเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นลำดับขั้นๆของประเทศ ยังมีโครงการการเงินรายย่อยเพื่อประชาชน (PMP, Programa de Microcrédito Popular) โครงการสนับสนุนการเงินรายย่อย (PAM, Programa de Apoyo a las Microfinanzas) และกองทุนการเงินรายย่อย (FM, Fondo de Microcrédito) โครงการการเงินรายย่อยเพื่อประชาชนนั้นตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนองค์กรการเงินรายย่อยแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนโครงการสนับสนุนการเงินรายย่อยนั้นก็เช่นกัน ไม่ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนองค์กรการเงินรายย่อยที่ยังขาดที่ปรึกษา ส่วนกองทุนการเงินรายย่อยนั้นรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อแทนที่ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งทั้งสามองค์กรนี้ต่างก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนในปริมาณที่แตกต่างกัน (Montgomeyr and Weiss 2005)

โครงสร้างองค์การการเงินรายย่อยในโบลิเวีย

1) องค์การที่ดูแลภาพรวม

การดำเนินงานด้านการเงินรายย่อยตั้งอยู่บนฐานแนวคิดการขยายให้เข้าถึงบริการและความยั่งยืนในอนาคต ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างสวัสดิการสังคมให้เกิดขึ้นตามแนวทางที่โบลิเวียเลือก ถึงแม้ว่าหลักการความยั่งยืนไม่ใช่เงื่อนไขจำเป็นแต่ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุเป้าหมายประโยชน์สูงสุดของสังคม ในทางปฏิบัติความยั่งยืนขององค์กรหรือการจัดการภาคการเงินรายย่อยนั้นจะนำไปสู่การปรับปรุงระบบสวัสดิการให้ดีขึ้นด้วย ดังนั้น ความยั่งยืนในที่นี้ไม่ได้เป็นเพียงเป้าหมายแต่ยังเป็นวิธีการนำไปสู่เป้าหมายในการปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมผ่านภาคการเงินรายย่อยอีกด้วย นอกจากนั้นการขยายบริการให้เข้าถึงคนมากขึ้นก็เป็นอีกเป้าหมายที่คาดหวังว่าจะเกิดประโยชน์กับสังคมโดยรวม ทั้งนี้ในการวัดขนาดของการขยายบริการนั้นจะพิจารณาจากหลายมิติได้แก่ เพศและอายุของผู้กู้ยืมที่ยากจน ขนาดของการกู้ยืม ต้นทุนธุรกรรมอื่นๆ จำนวนผู้กู้ ความเข้มแข็งทางการเงินและการจัดการของผู้ให้กู้ จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ผู้ให้กู้เสนอ

ประเทศโบลิเวียนอกจากจะมีรัฐบาล และ ธนาคารกลางเป็นผู้ดูแลภาพรวมแล้ว ยังมีองค์กร NGOs หรือองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาสนับสนุนรัฐบาลในการสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคการเงินรายย่อยในโบลิเวียได้แก่ USAID, GTZ, COSUDE หรือ InterAmerican Development Bank-IDB เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานที่สนับสนุนหน่วยงานดูแลภาพรวมในเรื่องของกฎเกณฑ์ของภาคการเงินรายย่อย ได้แก่ FFPs (Private Financial Funds) และ BancoSol ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์กึ่งเอกชนแห่งแรกๆ ที่ให้บริการด้านการเงินรายย่อยและฝากเงินที่มีขนาดใหญ่ทั้งในเขตเมืองและชนบท (ดูแผนภาพที่ 3.4)

2) องค์การที่สนับสนุนการเงินรายย่อย

ในส่วนของการสนับสนุนนั้นองค์การการเงินรายย่อยในประเทศโบลิเวียได้รับการสนับสนุนบางส่วนจากองค์กรสนับสนุนระหว่างประเทศและจากรัฐบาลซึ่งสนับสนุนผ่านองค์กรในระดับที่ดูแลภาพกว้างขององค์การการเงินรายย่อยในประเทศโบลิเวียซึ่งเป็นทางเลือกที่สำคัญในการกระจายความสนับสนุนดังกล่าว โดยองค์กรที่เป็นตัวเชื่อม (Apex organization) ระหว่างรัฐบาลและองค์การการเงินรายย่อยนี้จะมีหน้าที่ส่งผ่านเงินจากรัฐบาลมาที่องค์กรการเงินรายย่อยเช่น FONDESIF ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลที่ทำหน้าที่สนับสนุนองค์การการเงินรายย่อยในชนบท โดยองค์กรตัวเชื่อมนี้จะประสานกับองค์การการเงินรายย่อยเพื่อดำเนินการให้ประชาชนต่อไป

นอกจากนี้ยังมี Bancosol ซึ่งเป็นธนาคารที่เกิดช่วงปี พ.ศ. 2527 จากการที่กลุ่มนักธุรกิจรายย่อยให้ความสนใจว่าเพราะเหตุใดธุรกิจรายย่อยจึงไม่พัฒนาเท่าที่ควร จากการศึกษาพบว่าระบบธนาคารพาณิชย์กีดกันการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของธุรกิจรายย่อย จึงเกิดการพัฒนากลุ่มพัฒนาเอกชนที่ให้สินเชื่อกับกลุ่มธุรกิจที่

รวมตัวกัน 3 คนขึ้นไปซึ่งต่อมาทำให้เห็นถึงความต้องการและขนาดของทุนหมุนเวียนที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่จึงมีการขยายขนาดของธุรกิจจนโครงสร้างขององค์กรในแบบองค์กรพัฒนาเอกชนเดิมไม่สามารถรองรับได้ ในปี พ.ศ. 2535 ได้ก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ชื่อ Bancosol

องค์กรเชื่อนี้จะมีหน้าที่ 2 ส่วน ได้แก่ การเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรที่สนับสนุนเงินกับองค์กรการเงินรายย่อย และการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาและทำให้เกิดองค์กรการเงินรายย่อย นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือในเรื่องการอบรมด้านเทคนิคต่างๆ เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดการให้กับองค์กรการเงินรายย่อยอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาในเรื่องของการเข้าถึงขององค์กรการเงินและการไปถึงเป้าหมายของการสนับสนุนกลุ่มคนจน เนื่องจากองค์กรการเงินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดสองแห่งซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มที่อยู่ในบทบาทของทั้งผู้สนับสนุนในเรื่องกฎเกณฑ์ของภาคการเงินรายย่อยและเป็นองค์กรการเงินรายย่อยผ่านสาขาต่างๆ ของตนซึ่งได้แก่ BancoSol และ Caja Los Andes นั้นยังไม่สามารถเข้าถึงคนจนกลุ่มที่อยู่ใต้เส้นความยากจนที่วัดโดยดัชนีชี้วัดความต้องการพื้นฐาน ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ว่าน่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีการกู้ยืมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) องค์กรการเงินรายย่อย

จากการศึกษาเมืององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรการเงินรายย่อยหลัก ได้แก่ BancoSol, PRODEM, Caja Los Andes, FIE และ Sartawi

Caja Los Andes (Caja de Ahorro y Préstamo Los Andes, S.A.) ทำหน้าที่เป็นตลาดสื่อกลางเชื่อมบริการทางการเงินกับผู้ที่ต้องการ ซึ่งพัฒนามาจากองค์กรการเงินรายย่อย NGO ในโบลิเวียเองที่ชื่อ PROCREDITO และมีองค์กรระหว่างประเทศที่ชื่อ Corporación Andina de Fomento และสนับสนุนทุนโดย GTZ (German Government), COTESU (Swiss Technical Cooperation) และ Inter-American Development Bank บริการของ Caja Los Andes คือการสนับสนุนเทคโนโลยีการให้กู้โดยการสร้างระบบในเขตเมืองส่งผลให้เงินกู้ที่ค้างชำระมีระดับที่ต่ำลงและรักษากำไรในระดับที่น่าพอใจได้ ในปี 1995 Caja Los Andes เริ่มขยายการดำเนินงานสู่ภาคชนบทในการปรับใช้เทคโนโลยี Caja Los Andes เป็นองค์กรการเงินรายย่อยที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองรองจาก Bancosol ซึ่งดำเนินการทั้งในเขตเมืองและชนบทเช่นเดียวกับ Bancosol ในช่วงแรกยังมิได้ให้บริการเรื่องระบบเงินฝากแต่ภายหลังก็ได้เริ่มระบบเงินฝากโดยขนาดของการดำเนินงานแสดงให้เห็นตามตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.5 ผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศโบลิเวียปี 1990 และ 1995

	1990			1995		
	Number of borrowers	Portfolio (millions of US\$ as of Dec. 31)	Average loan size (US\$)	Number of borrowers	Portfolio (millions of US\$ as of Dec. 31)	Average loan size (US\$)
Commercial banks	94,716	1,245	13,146	126,912	3,512	27,670
All MFOs	N/A	6	N/A	208,174	77	370
BancoSol/Prodem	15,735	2.8	155	81,347	43	530
Caja Los Andes	0	0	0	15,954	6	381
NGOs	N/A	3	N/A	110,873	33	265

Note: BancoSol is not included in the figures for commercial banks.

N/A= Not available

Source: Casanovas and MacLean, 1994; CIPAME (1997), Gonzalez-Vega *et al.* (1997), and SBIF (1997).

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานเครือข่ายขององค์กรการเงินรายย่อย ได้แก่ Association of Financial Entities Specialized in Microfinance (ASOFIN) (ASOFIN 2008) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1999 เป็นองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไรเป็นเครือข่ายภาคการเงินรายย่อยในประเทศโบลิเวีย ปัจจุบันดูแลองค์กรการเงินรายย่อยภายใต้การควบคุมของรัฐทั้งหมด 8 แห่ง มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและให้การสนับสนุนเรื่องการค้าเงิน และเป็นตัวแทนในการประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย (Central Bank of Bolivia) ทั้งนี้ ASOFIN เป็นเครือข่ายที่มีกฎหมายรองรับความเป็นอิสระของตนเอง

PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa) ดำเนินงานเป็นผลสำเร็จอย่างมากในช่วงปี 1987-1991 ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็น BancoSol ในช่วงปี 1992 แม้ว่า PRODEM จะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเข้ากับระบบธนาคาร แต่ PRODEM ก็ยังมีอิสระที่จะดำเนินการในด้านต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีให้กับกลุ่มผู้ให้กู้ทั้งหลายด้วยการเน้นการขยายไปสู่พื้นที่ชนบทให้มากขึ้น ทุกวันนี้หน้าที่ของ PRODEM คือการสร้างสรรค์เครื่องมือหรือเทคโนโลยีในการส่งผ่านกระบวนการของผู้ที่ดำเนินการสำเร็จในพื้นที่เขตเมืองไปยังชนบท

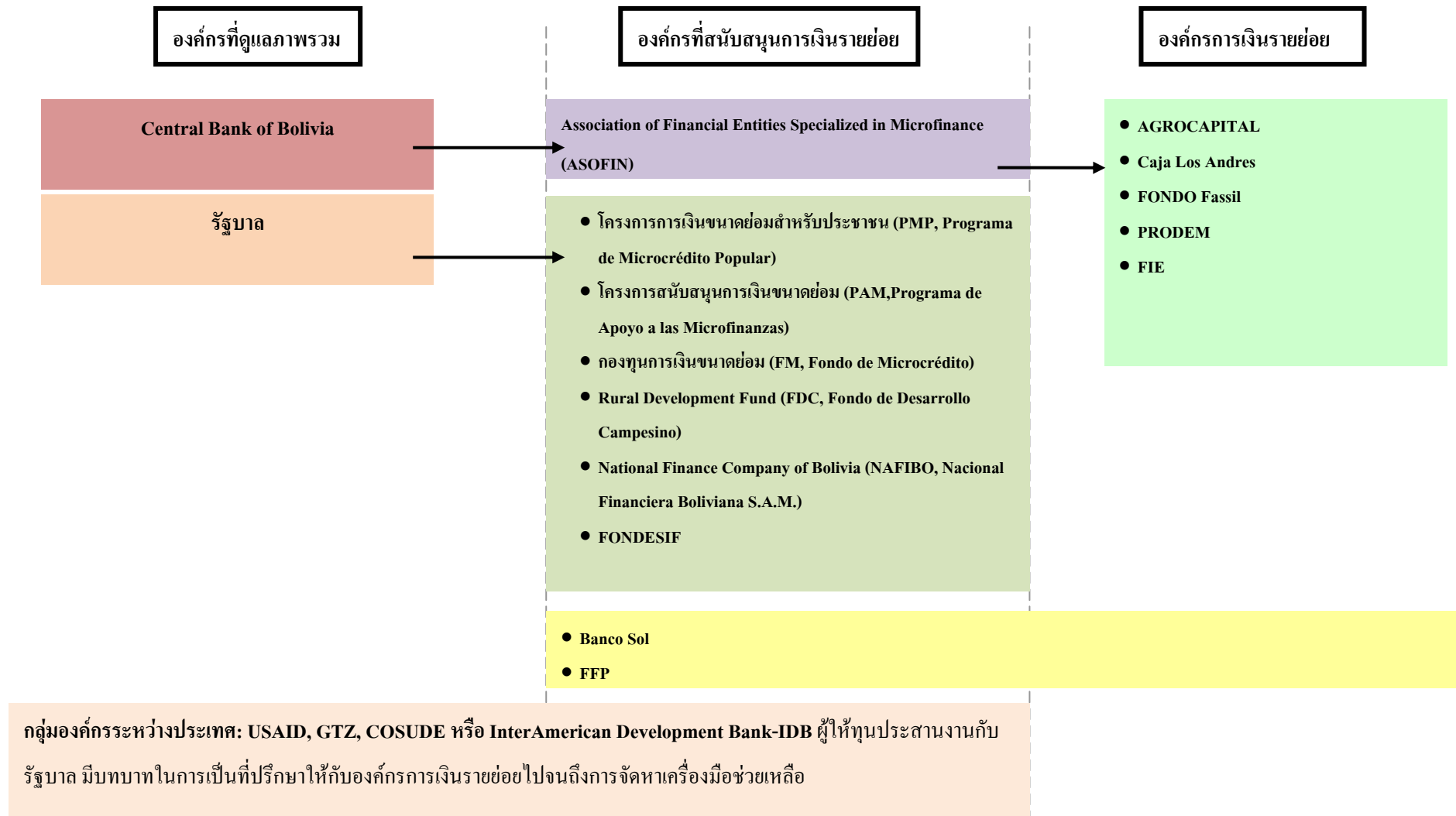
FIE (Centro de Fomento a Iniciativas Económicas) เป็นองค์กร NGO ที่ทำงานด้านการเงินรายย่อยที่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับ Caja Los Andes ซึ่งมีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกันในการสร้างเทคโนโลยีในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินที่สะดวกรวดเร็วขึ้น และการปรับปรุงระบบสวัสดิการของผู้สนับสนุนถือเป็นหนึ่งในองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก FIE เริ่มขยายบริการจากการให้กู้ยืมมาให้ความสำคัญกับการผลิตบริการ โดยแยกบริการการฝึกอบรมออกจากบริการทางการเงิน และพยายามเปลี่ยนแปลงองค์กรไปสู่สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (regulated non-bank financial intermediary) ต่อไป

องค์กรการเงินรายย่อยส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในระดับสองที่ทำหน้าที่ในการเชื่อมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน จากภาพรวมจะเห็นได้ว่า หน่วยงานขับเคลื่อนด้านองค์กรการเงินที่มีความเข้มแข็งและเป็นกำลังหลักของระบบการเงินรายย่อยในประเทศโบลิเวียที่ได้กล่าวมานั้น BancoSol เป็นธนาคารพาณิชย์เอกชน และ Caja Los Andes เป็นสถาบันการเงินที่เชื่อมต่อ ส่วนอีกสาม (FIE, PRODEM และ Sartawi) เป็น NGOs หน่วยงานที่ทำงานในเขตชนบทสองหน่วยงาน (PRODEM และ Sartawi) และอีกสามองค์กรครอบคลุมเขตเมืองด้วย (BancoSol, FIE และ Caja Los Andes) สองหน่วยงานเสนอเงินกู้เดี่ยวรายบุคคล (Caja Los Andes และ FIE) ส่วนอีกสามหน่วยงานให้กู้ผ่านกลุ่มที่น่าเชื่อถือ (BancoSol, PRODEM และ Sartawi)

ตารางที่ 3.6 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศโบลิเวีย

ประเทศ	ระดับ	สถาบัน		ประเด็นศึกษา							
				ที่มา		รูปแบบการดำเนินงาน				ผลการดำเนินงาน	
				ปีที่เริ่ม	วัตถุประสงค์	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	บริการการเงิน	นวัตกรรม	ตัวชี้วัด	สวัสดิการ
โบลิเวีย	1	รัฐบาล Central Bank of Bolivia และ NGOs ระหว่างประเทศ เป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภาคการเงินรายย่อยในโบลิเวีย ทำให้การดำเนินงานมีลักษณะที่เป็นอิสระแต่มีทิศทางที่ชัดเจน		หลังนโยบายประชานิยมล่มสลายเกิดการว่างงาน กลุ่ม NGO ต้องการแก้ปัญหาโดยให้สินเชื่อกับคนที่สามารถทำธุรกิจพึ่งตนเองได้แต่ขาดโอกาส NGOs ระหว่างประเทศจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางภายใต้การควบคุมของรัฐบาล		รูปแบบการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ 1.โครงการการเงินขนาดเล็กสำหรับประชาชน (PMP) 2.โครงการสนับสนุนการเงินรายย่อย (PAM) 3.กองทุนการเงินรายย่อย (FM) 4.โครงการสนับสนุนจากรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ				รัฐบาลได้แนวทางในการกำหนดทิศทางของภาคการเงินรายย่อยและกำหนดบทบาทขององค์กรการเงินรายย่อยทำให้เติบโตขึ้นอย่างมาก จนมีความสำคัญกับภาคการเงินของประเทศ	
	2	หน่วยงานที่สนับสนุนภาคการเงินรายย่อยที่สำคัญคือองค์กรระหว่างประเทศที่ช่วยเหลือด้านทุน เครื่องมือ และให้ความรู้ และโครงการของรัฐบาลที่ทำงานคู่ขนานกัน	ASOFIN	1999	เป็นองค์กรอิสระประสานงานเครือข่าย	องค์กร	องค์กรการเงินรายย่อย		ให้ความช่วยเหลือการดำเนินงาน	จำนวนองค์กรและประเด็นที่ผลักดัน	องค์กรรายย่อยมีเครือข่ายร่วมกัน
			PMP, PAM, FDC, FM, FONDESIF	เป็นโครงการสนับสนุนการเงินรายย่อยของรัฐที่ตั้งขึ้นเพื่อทำงานทั้งในเมืองและชนบท		รัฐบาล	รายย่อย, หมู่บ้าน, องค์กรการเงินรายย่อย	เงินกองทุนกู้ยืมเงินให้เปล่า	โครงการตามที่ผู้กู้ยื่นเสนอ	จำนวนโครงการอัตราชำระคืนเงินกู้	ความมั่นคงชุมชน สร้างงาน, โอกาส หลุดพ้นวงจรจน
			USAID, GTZ, COSUDE, IDB	องค์กรระหว่างประเทศที่ช่วยเหลือภาคการเงินรายย่อยให้เติบโต		องค์กร	องค์กรการเงินรายย่อยและรัฐบาล	สินเชื่อ		จำนวนองค์กร จำนวนโครงการความสำเร็จ	สร้างสวัสดิการ หลายรูปแบบ
	3	หน่วยงาน NGO พยายามจะหาบริการทางการเงินให้กับครัวเรือนที่มีความยากจนและขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ต่อมาก็เกิดองค์กรการเงินรายย่อยที่เป็นแบบไม่แสวงหาผลกำไรตามมาอีกหลายแห่ง	BancoSol	ให้สินเชื่อทั้งในชนบทและเมือง		องค์กร	ผู้กู้รายย่อย	สินเชื่อ		จำนวนผู้กู้และอัตราชำระคืนเงินกู้	แก่เงิน สร้างอาชีพ โอกาสทางธุรกิจ
			PRODEM	1992	ให้สินเชื่อในชนบท	องค์กร	องค์กรการเงินรายย่อย	สินเชื่อ		อัตราชำระคืนเงินกู้	ภาครายย่อยขยาย
			Caja Los Andes	1995	เชื่อมต่อการบริการการเงิน	องค์กร	ผู้กู้และผู้ให้กู้	ธุรกรรมการเงิน		จำนวนธุรกรรม	ภาครายย่อยขยาย
			FIE	อำนวยความสะดวกและสร้างสวัสดิการแก่ผู้สนับสนุน		องค์กร	ผู้สนับสนุนองค์กรการเงินรายย่อย	ธุรกรรมการเงินสินเชื่อ	สร้างเทคโนโลยี	บริการที่เพิ่มขึ้นและความคล่องตัว	สร้างความมั่นคงแก่ผู้สนับสนุน
			Sartawi	เป็น NGO ที่ทำงานในชนบท		องค์กรและผู้ช่วยเหลือ	กลุ่มคนเข้าถึงแหล่งเงินทุนยาก	สินเชื่อ	รูปแบบเดี่ยวและกลุ่ม	อัตราชำระคืนเงินกู้	หลุดพ้นวงจรจน สร้างอาชีพ

แผนภาพที่ 3.4 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในโบลิเวีย



ตัวชี้วัด: จำนวนผู้ที่เข้าถึงเงินกู้และการใช้สินเชื่อ

นวัตกรรมที่น่าสนใจได้แก่การปล่อยกู้แบบรายเคียวในระบบการเงินขนาดเล็กในประเทศกำลังพัฒนา

ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย

จากที่ได้กล่าวมา ประเทศโบลิเวียถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีประสิทธิผลสำเร็จในการดำเนินงานด้านการเงินรายย่อย แม้ว่าในช่วงแรกที่รัฐบาลพยายามควบคุมจะประสบความล้มเหลว จึงเลือกที่จะให้อิสระกับองค์กรที่มีศักยภาพในการดำเนินงาน โดยรัฐบาลทำหน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์แทนการดำเนินการเองเต็มตัว การเงินรายย่อยในโบลิเวียจึงก้าวหน้ามากขึ้น การให้อิสระกับ NGOs ระหว่างประเทศในการดำเนินการมีส่วนเพิ่มขนาดและพัฒนาระบบการเงินรายย่อยมาเป็นลำดับ โครงสร้างของภาคการเงินรายย่อยของโบลิเวียจึงไม่แยกส่วนชัดเจนเพราะหน่วยงานหนึ่ง ๆ มักจะทำงานคาบเกี่ยวกัน องค์กรที่ดูแลภาพรวมยังดำเนินการสนับสนุนเครื่องมือหรือเชื่อมต่อการทำงาน องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตลาดของการให้บริการสินเชื่อรายย่อยส่วนใหญ่ก็ทำงานกับรายย่อยโดยตรงด้วย ด้วยโครงสร้างที่เข้มแข็งนี้เองทำให้การเงินรายย่อยของโบลิเวียพัฒนามาเป็นลำดับ

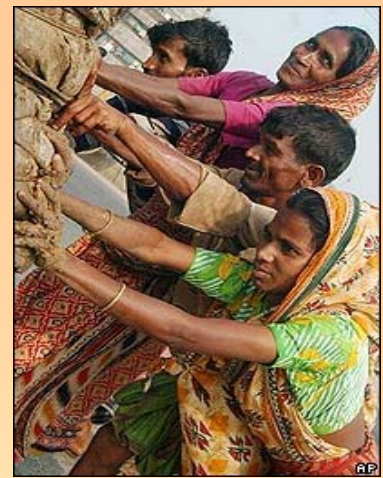
สิ่งที่ท้าทายคือประการสำคัญคือเรื่องความยั่งยืนซึ่งแม้จะเป็นแนวทางหลักในการขับเคลื่อนภาคการเงินรายย่อยก็ตาม แต่เพราะว่าองค์กรการเงินรายย่อยที่ดำเนินการอยู่มีส่วนใหญ่ไม่ใช่องค์กรในประเทศ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกลไกได้เต็มที่ ทำให้การกำหนดทิศทางไปข้างหน้าขาดความชัดเจน และในระยะยาวหากการดำเนินการของหน่วยงานใดล้มเหลวลงอาจกระทบต่อภาคการเงินรายย่อยของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยแนวโน้มองค์กรให้บริการจะขยายขนาดมากขึ้น แต่ไม่ขยายปริมาณความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจึงมีมากขึ้นด้วย นอกจากนี้การขาดการส่งต่อกระบวนการหรือเครื่องมือในการจัดการเพื่อนำไปสู่ความพึ่งพาตนเองยังเป็นปัญหาสำคัญของโบลิเวีย รวมถึงกฎเกณฑ์ที่ยังไม่ลงตัว ยังมีช่องว่างเรื่องการควบคุมตลาดเนื่องจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม การระดมเงินออมที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

ก้าวต่อไปในการพัฒนาการเงินรายย่อยให้ดีขึ้น รัฐบาลและผู้สนับสนุนที่เป็น NGOs ระหว่างประเทศในการพัฒนาเครื่องมือให้สามารถดำเนินงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น และสร้างความเข้มแข็งให้ระบบการธนาคารโดยเฉพาะด้านการเงินรายย่อยให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะชุมชนผู้สนับสนุนที่เป็น NGOs ระหว่างประเทศควรลดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายเงินออมให้สะดวกขึ้น และการควบคุมสถาบันการเงินให้รัดกุมมากขึ้น การดำเนินการต่อไปควรคำนึงถึงบทบาทที่เหมาะสมระหว่างการพัฒนาสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันกับการพัฒนาตลาดการเงินรายย่อย โดยลดการสนับสนุนลงและสร้างระบบกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบให้ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

3.5 ประเทศบังคลาเทศ

ข้อมูลทั่วไป

บังคลาเทศเป็นประเทศที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และส่วนใหญ่ยากจน โครงสร้างของประเทศส่วนใหญ่ยังเน้นภาคเกษตรกรรม คนที่ว่างงานก็ต้องไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งรัฐพยายามที่จะลดอัตราการเติบโตของประชากรลง และปรับปรุงระบบสาธารณสุขและการศึกษาให้ดีขึ้น รวมทั้งขยายระบบเศรษฐกิจไปยังภาคอุตสาหกรรมให้มากขึ้นและดึงเงินลงทุนจากภายนอกให้มาลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคและด้านพลังงาน



ที่มาขององค์การการเงินรายย่อย

บังคลาเทศเป็นประเทศที่มีประชากรมากกว่า 140 ล้านคน เป็นหนึ่งในประเทศที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดในโลก ความยากจนที่เป็นปัญหาสำคัญมีความเกี่ยวพันในหลายมิติกับปัญหาอื่นๆ ทั้งเรื่อง การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม (โน้มเอียงมาทางภาคเมือง) ช่องว่างรายได้ ค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาการว่างงานและการอพยพย้ายถิ่น ปัญหาที่ทำนายรัฐบาลบังคลาเทศที่สำคัญคือการบรรเทาความยากจนซึ่งรัฐบาลไม่สามารถทำได้โดยลำพัง เนื่องจากขาดทรัพยากร บุคลากรและการบริหารที่มีประสิทธิภาพทั่วถึง จึงเกิดองค์การที่ให้สินเชื่อกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาความยากจน โดยทำหน้าที่จัดหาสินเชื่อให้แก่คนจนที่ขาดแคลนเงินออมแต่ต้องการงานทำ ทั้งในและ

นอกภาคเกษตร การเลือกแนวทางแก้ปัญหาโดยปล่อยเงินกู้รายย่อยสามารถต่อสู้กับปัญหาได้อย่างเห็นผล นอกจากแก้ปัญหาความยากจนโดยการเพิ่มรายได้ ทำให้ประชาชนหันมาประกอบอาชีพอิสระแล้วยังเป็นการเพิ่มการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจมหภาคอีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตามตลอดทศวรรษที่ผ่านมาบังคลาเทศถือเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการจัดสวัสดิการที่กว้างขวางครอบคลุม องค์การการเงินชุมชนในบังคลาเทศถือได้ว่าใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญ

- ชื่อประเทศ: สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ
- ประชากร: 158.6 ล้านคน (UN, 2007)
- เมืองหลวง: ธากา (Dhaka)
- พื้นที่: 143,998 ตารางกิโลเมตร
- ภาษาราชการ: เบงกาลี
- ศาสนา: อิสลาม, ฮินดู
- อายุประชากรโดยเฉลี่ย: 63 ปี (ชาย), 65 ปี (หญิง) (UN)
- สกุลเงิน: ทากา (taka)
- ส่งออกหลัก: สิ่งทอ ปลา เครื่องหนัง
- GNI per capita: US \$470 (World Bank, 2006)

พัฒนาการและสถานการณ์ภาคการเงินรายย่อย

การพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยเกิดขึ้นเมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา จุดกำเนิดที่เป็นรากฐานของแนวคิดเรื่องสินเชื่อรายย่อยนี้เกิดขึ้นจากการทำวิจัยที่เกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์และการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานหลังจากที่ประเทศเป็นเอกราชแล้ว เริ่มต้นจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ใช้สินเชื่อรายย่อยครั้งแรกคือ Grameen Bank โดย Professor Mohammad Yunus รูปแบบการปล่อยเงินกู้รายย่อยตามแบบจำลองของยูนุส เรียกว่า 'Jobra' Experiment เริ่มจากการปล่อยสินเชื่อโดยให้สมาชิกสอดส่องดูแลกันเอง ต่อมาในปีทศวรรษ 1980 องค์กรการเงินรายย่อยเพิ่มขึ้นอย่างมากแต่ยังหลงผิดลองถูกลงและทำในหลายแนวทางเพื่อหาความเหมาะสม ในปลายทศวรรษนี้เองเริ่มมีแบบจำลองไปในแนวทางเดียวกันคือการให้สินเชื่อรายบุคคลแก่กลุ่มเป้าหมายในครอบครัวคนยากจน พร้อมทั้งสร้างการตรวจสอบจากลูกหนี้ด้วยกันและมีเจ้าหน้าที่ดูแลอย่างจริงจัง ต้นทศวรรษ 1990 ได้พยายามพัฒนาขยายขีดความสามารถและออกแบบรายการปล่อยกู้ให้หลากหลาย แนวทางของ Grameen เริ่มเป็นที่นิยมนำมาใช้กันกว้างขวางในภาคส่วนต่างๆ โดยการสนับสนุนของรัฐบาล จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ไม่หวังผลประโยชน์ชื่อว่า The Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF) ซึ่งเป็นผู้กำหนดทิศทางการปล่อยเงินกู้รายย่อยในปัจจุบัน

การขยายแนวทางการให้บริการสินเชื่อกระแสหลักยังคงขยายตัวจนถึงกลางทศวรรษที่ 1990 ขณะเดียวกันการวิจัยและประสบการณ์มีส่วนทำให้เกิดความหลากหลายในองค์กรต่างๆ ที่สามารถสนองตอบต่อกลุ่มผู้รับบริการที่หลากหลายเช่นกัน จนกระทั่งไม่กี่ปีที่ผ่านมาองค์กรการเงินรายย่อยได้ขยายขนาดในระบบธนาคารจนกลายเป็นกระแสหลัก กล่าวคือ หลังจาก Grameen Bank เริ่มมองเห็นแนวทางจัดการด้านสินเชื่อรายย่อยแล้ว BRAC และ NGOs อื่นๆ ก็นำหลักการไปต่อยอดจนเกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวาง ปัจจุบันมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีโครงการสินเชื่อรายย่อยบริการประมาณ 200 องค์กร แต่โดยหลักแล้วกำหนดโดยองค์กรการเงินรายย่อยที่สำคัญ 4 องค์กร ได้แก่ Grameen Bank, BRAC, ASA และ Proshika จากจุดเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โครงการปล่อยเงินกู้รายย่อยได้ดำเนินมาว่าสามสิบปี ความสำเร็จที่สำคัญของการปล่อยเงินกู้รายย่อยเกี่ยวเนื่องกับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนจนในชนบท และข้อสำคัญของการปล่อยเงินกู้รายย่อยในบังคลาเทศคือ คนจนในชนบทได้รับโอกาสกู้เงินไปประกอบอาชีพและได้สิทธิในการกู้เงินโดยไม่ต้องมีหลักประกันหากสามารถรวมกลุ่มได้ และอาศัยแรงกดดันภายในกลุ่มช่วยสอดส่องให้มีการคืนเงินครบตามจำนวนและตามเวลาที่กำหนด ที่สำคัญคือกลุ่มผู้หญิงที่ยากจนในชนบทก็สามารถเข้าถึงได้ด้วย

โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในบังคลาเทศ

โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยนั้นมีอยู่ 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ ธนาคาร สถาบันเฉพาะกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสินเชื่อรายย่อย ผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุดคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสินเชื่อรายย่อย ในขณะที่สถาบันเฉพาะกิจอย่าง GB มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 29 ในที่นี้ผู้เขียนพยายามที่จะวิเคราะห์ระบบของภาคการเงินรายย่อยในเชิงโครงสร้าง (ดูแผนภาพที่ 3.5) ตามกรอบที่ได้วางไว้ในบทก่อนหน้านี้

1) องค์กรที่ดูแลภาพรวม

กลไกภาครัฐในภาคองค์กรการเงินรายย่อยในบังคลาเทศนั้นไม่มีกลไกที่ชัดเจน รัฐบาลและผู้สนับสนุนทุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างก็พยายามผลักดันกรอบการดำเนินงานให้เกิดขึ้น ในปี 2004 เกิด คณะกรรมการร่วมขึ้นมาในนามของ Bangladesh Bank (BB) ทำหน้าที่ศึกษาความเป็นไปได้และวิธีการจัดการด้านการเงินรายย่อยโดยมีเป้าหมายสร้างกฎระเบียบสำหรับเรื่องนี้ขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรการเงินรายย่อยที่บริหารโดยองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลาง ที่ได้รับเงินจาก PKSF เป็นหลัก ได้ร่วมกันสร้างระบบให้กับการจัดการภาคการเงินรายย่อยและตัวชี้วัดการดำเนินงาน ซึ่งที่ผ่านมามีการดำเนินงานด้านการเงินรายย่อยส่วนใหญ่เกิดจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยกเว้นกรณีของ Grameen Bank กรอบกฎหมายขององค์กรการเงินรายย่อยนั้นไม่ได้มีเพื่อปฏิรูประบบขึ้นมาแต่กลับสร้างเงื่อนไขกฎระเบียบและภาระของหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องมากกว่า สำหรับการเคลื่อนย้ายเงินออมนั้นต้องทำผ่านธนาคารกลางแต่กลุ่มสหกรณ์สามารถทำได้ ในทางปฏิบัติการควบคุมองค์กรการเงินรายย่อยเกิดจากการปรับให้เข้ากับผู้รู้มากกว่าการบังคับใช้ทางกฎหมาย

ในแง่ขนาดของภาคองค์กรการเงินรายย่อยที่โตขึ้นกับกฎระเบียบที่ไม่รัดกุม ทำให้ปัจจุบันรัฐบาลพยายามมุ่งเน้นเรื่องความรับผิดชอบด้านการเงินขององค์กรพัฒนาเอกชน และการวางกรอบทางกฎหมายขึ้นโดยดูจากภาวะทางการเงินและโครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสม ในขณะที่องค์กรการเงินรายย่อยต่างสนใจกับการขยายบริการมากขึ้นและออกกฎระเบียบที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและปลอดภัยสำหรับเงินฝากสะสม ไม่นานมานี้ รัฐบาลกำลังร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาคการเงินระดับมหภาคซึ่งจะช่วยตรวจตราแหล่งทุนขององค์กรการเงินรายย่อยที่เป็นกลุ่ม NGOs และสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการมากขึ้น สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนขององค์กรที่ดูแลภาพรวมมีดังนี้

หน่วยงานของรัฐ

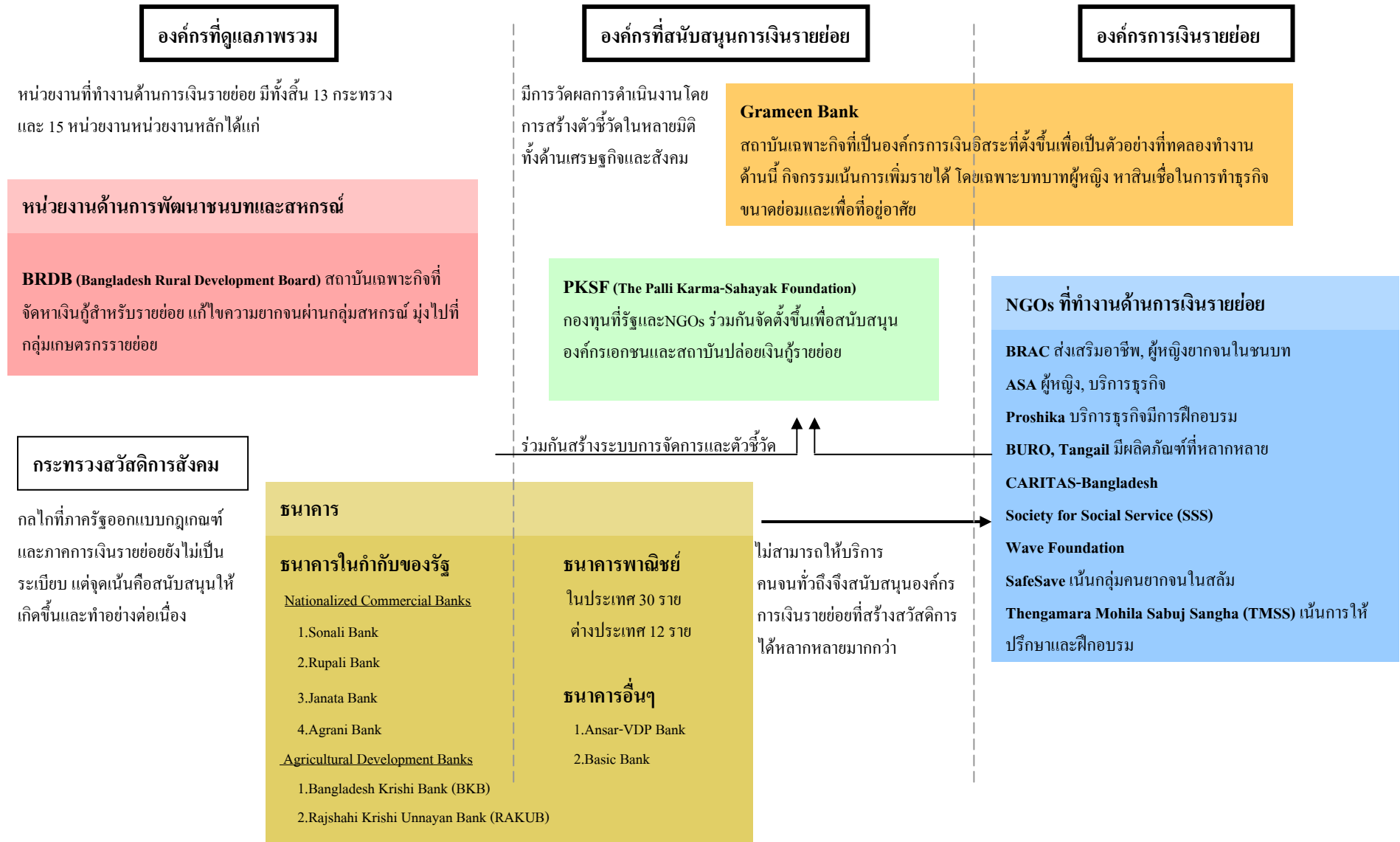
ขณะนี้หน่วยงานของรัฐจำแนกได้เป็น 13 กระทรวงและ 15 หน่วยงานของภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินรายย่อย โดยกระทรวงการพัฒนาชนบทและสหกรณ์เป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนสำคัญ นอกจากนี้ยังมีกระทรวงสวัสดิการสังคมที่มีบทบาทในการสร้างสวัสดิการโดยตรงควบคู่กับสวัสดิการที่เข้าไม่ถึงคนยากจนที่จัดสรรโดยองค์กรการเงินรายย่อย

BRDB (Bangladesh Rural Development Board) เป็นสถาบันเฉพาะกิจของภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดหาเงินทุนสำหรับรายย่อย ทำงานด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาความยากจนผ่านทางกลุ่มสหกรณ์และเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการทั่วประเทศ ด้วยการช่วยเหลือด้านการเงินและเทคนิคการทำงาน เป้าหมายของ BRDB มุ่งเน้นไปที่กลุ่มเกษตรกรรายย่อยและคนที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อ การวางแผนครอบครัว การสาธารณสุข และการศึกษาก็ถูกนำมาผนวกเข้ากับแผนงานของหน่วยงาน ในปี 2004 สนับสนุนโครงการสินเชื่อรายย่อยของกลุ่มต่างๆ ถึง 65 โครงการ โดยใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ร้อยละ 15 - 20 ปัจจุบัน BRDB มียอดชำระคืนเงินกู้กว่า 520 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในกลุ่มสหกรณ์กว่า 102,342 กลุ่มและมีสมาชิกประมาณ 3.6 ล้านคนขึ้นไป (ข้อมูลปี 2003-2004)

ตารางที่ 3.7 สรุปสถานภาพขององค์กรการเงินและประเด็นที่ศึกษาของประเทศไทย

ประเทศ	ระดับ	สถาบัน		ประเด็นศึกษา							
				ที่มา		รูปแบบการดำเนินงาน				ผลการดำเนินงาน	
				ปีที่เริ่ม	วัตถุประสงค์	แหล่งเงินทุน	กลุ่มเป้าหมาย	บริการการเงิน	นวัตกรรม	ตัวชี้วัด	สวัสดิการ
ประเทศไทย	1	รัฐสนับสนุนภาคการเงินรายย่อยเพื่อแก้ไขความยากจน และกำลังวางกรอบนโยบายให้เป็นระบบมากขึ้น	BRDB	1982	รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อทำงานด้านการพัฒนาชนบท	รัฐบาล	เกษตรกรรายย่อย, ผู้ไม่มีทรัพย์สิน	รูปแบบสหกรณ์		ปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตดีขึ้น	-การจ้างงาน
			ธนาคารในกำกับของรัฐ		จัดหาทุนและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	รัฐบาล	ตามนโยบายของรัฐบาล	รูปแบบธนาคาร	โครงการต่างๆตามนโยบายของรัฐ	อัตราชำระคืนเงินกู้	เป็นแหล่งกู้พื้นฐาน
	2	GB ทดลองจนได้แนวทางการดำเนินงาน เริ่มมีองค์กรการเงินรายย่อยมากขึ้น จึงได้ตั้ง PKSF เพื่อดูแล	GB	1976	ทดลองโครงการ Jobra	องค์กร	หลากหลาย ขอทาน, บัณฑิต เน้นผู้หญิง*	การรวมกลุ่มกู้และตรวจสอบกันเอง, ยึดหยุ่น	- ดบ.0เพื่อขอทาน - สินเชื่อการศึกษา, บัณฑิต, การเคหะ	- ฟังตนเองมากขึ้น - การศึกษาดีขึ้น - รายได้ดี มีงานทำ	- โครงการค้นแบบ - พัฒนาคุณภาพชีวิต - เพิ่มช่องทางอาชีพ
			PKSF	1990	ทำหน้าที่เป็นตลาดเงินทุนรายย่อย	เป็นแหล่งรวมเงินกู้	ผู้บริจาค, ผู้ให้กู้, NGO-MFIs ฯลฯ	ดูแลการเคลื่อนย้ายทุน		เงินทุนเคลื่อนย้ายเหมาะสม	ช่องทางการเติบโตของการเงินรายย่อย
			ธนาคารพาณิชย์		พัฒนาตัวชี้วัดที่ใช้เป็นเป้าหมายหลายมิติ	ธนาคาร	NGO-MFIs	รูปแบบธนาคาร		อัตราชำระคืนเงินกู้	เป็นแหล่งกู้พื้นฐาน
	3	ส่วนใหญ่แก้ไขความยากจนเสนอบริการหลายด้านและหลายระดับ ทำงานหนุนเสริมกัน คนหนึ่งคนสามารถรับบริการจากหลายองค์กร และแต่ละองค์กรทำงานประสานกัน	BRAC	1990	แก้ไขความยากจน	องค์กร	คนจน*เน้นผู้หญิง	สินเชื่อ/คำปรึกษา	บริการครบวงจร	ฟังตนเองมากขึ้น	หลุดพ้นวงจรจน
			ASA	1991	สร้างหลักประกันชีวิต เน้นสุขภาพและคุณภาพชีวิต	องค์กร	คนจนที่มีปัญหาสุขภาพ	สินเชื่อ	บริการยืดหยุ่น/ยังพื้นที่ห่างไกล	ปัญหาบรรเทา	พัฒนาคุณภาพชีวิต
			Proshika	1976	-จัดหาสินเชื่อและฝึกอบรม -ช่วยเหลือตลาด	องค์กร	คนจน, ผู้ที่ต้องการมีธุรกิจ	สินเชื่อและประกันสังคม	เครดิตบวก	เงินฝากมากขึ้น	การจ้างงาน
			SSS	1986	ให้สินเชื่อพัฒนาทุกด้าน	องค์กร	หลากหลาย	สหกรณ์ให้กู้/ปรึกษา	เน้นหลากหลาย	คุณภาพชีวิตดีขึ้น	พัฒนาคุณภาพชีวิต
			SafeSave	1997	แก้ไขความยากจน	องค์กร	คนจนเมืองหลวง	บริการขั้นพื้นฐาน	การบริการถึงผู้กู้	รายได้เพิ่ม/หนี้ลด	หลุดพ้นวงจรจน
			TMSS	1980	แก้ไขความยากจน		ขอทาน*ผู้หญิง	สินเชื่อ/ปรึกษา	เน้นหลากหลาย	เกิดกลุ่มอาชีพ	หลุดพ้นวงจรจน
			BURO	1991	จัดหาอาชีพ	องค์กร	8 อำเภอภาคเหนือ	การให้กู้	เน้นหลากหลาย	คนมีงานทำมากขึ้น	การจ้างงาน
			CARITAS	1976	บรรเทาปัญหาชุมชน	องค์กร	72 ตำบล	สินเชื่อ	เน้นยืดหยุ่น	ปัญหาบรรเทา	พัฒนาคุณภาพชีวิต

แผนภาพที่ 3.5 การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อยในบังคลาเทศ



2) องค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อย

องค์กรในระดับที่สนับสนุนการเงินรายย่อยให้ทำงานได้ เป็นตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐที่ดูแลภาพรวม ประกอบด้วยหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นและภาคการเงินการธนาคารที่ปล่อยกู้กับรายย่อยหรือที่ปล่อยกู้ให้กับ องค์กรการเงินรายย่อยอีกทอดหนึ่ง สำหรับประเทศบังกลาเทศนั้นหน่วยงานที่สำคัญ มีดังนี้

ธนาคาร

สถาบันการเงินที่เป็นหลักในการให้บริการสินเชื่อรายย่อยในบังกลาเทศคือธนาคารพาณิชย์ซึ่ง สังกัดภายใต้ธนาคารชาติ (Nationalized Commercial Banks: NCBs) มีสินทรัพย์รวมประมาณครึ่งหนึ่งของ ระบบธนาคาร ประกอบด้วย Sonali Bank, Rupali Bank, Janata Bank และ Agrani Bank และอีก 2 ธนาคารที่ เชี่ยวชาญด้านการเกษตรคือ Bangladesh Krishi Bank (BKB) และ Rajshahi Krishi Unnayan Bank (RAKUB) ธนาคารทั้งหมดนี้ได้รับนโยบายจากรัฐบาลให้กระจายอยู่ทั่วประเทศ มีหน้าที่ขยายกิจกรรมทาง เศรษฐกิจเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน นอกจากนี้ยังมีธนาคารพาณิชย์ (Private Commercial Banks: PCBs) บางแห่งที่มีการดำเนินการด้านสินเชื่อรายย่อยเช่นกัน ในปี 2005 ทั้ง NCBs และ PCBs จัดหาสินเชื่อ ถึง 2.25 ล้านเหรียญสหรัฐ

อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์ในประเทศมี 30 ราย และธนาคารต่างชาติอีก 12 ราย ธนาคารพาณิชย์ ทั้งในและต่างประเทศไม่มีนโยบายปล่อยกู้แก่ภาคชนบท คนยากจนจึงไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินที่ เป็นทางการได้ อีกทั้งบังกลาเทศไม่มีธนาคารที่ดำเนินการในระดับท้องถิ่น ตรงกันข้าม ระบบการเงินราย ย่อยที่ทำโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนกลับเข้มแข็งและพัฒนาได้ดี องค์กรการเงินรายย่อยนี้สามารถเข้าถึงคน ยากจน โดยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในขนาดที่สามารถใช้คืนได้ และช่วยให้คนยากจนให้มีโอกาสทำงาน

PKSF (The Palli Karma-Sahayak Foundation)

เป็นกองทุนส่งเสริมการจ้างงานในชนบทที่เกิดจากการริเริ่มของภาครัฐร่วมกับกลุ่มองค์กรพัฒนา เอกชน ตั้งขึ้นเมื่อปี 1990 เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มีหน้าที่เป็นตลาดของเงินทุนรายย่อยสำหรับ ผู้สนับสนุนทุนกับองค์กรที่ดูแลงานด้านนี้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล เอกชน องค์กรทั่วไป รัฐบาลต่างประเทศ ผู้สนับสนุนเงินทุนจากต่างประเทศ หน่วยงานที่ให้กู้ และตลาดทุน และเพราะว่าเป็นหน่วยที่เป็นจุดศูนย์รวม ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินรายย่อยจึงเป็นหน่วยงานที่วางระเบียบและกฎเกณฑ์กับองค์กรการเงินราย ย่อยต่างๆ

รายงานการเงินของ PKSF ในปี 2004 มีการบริหารกองทุนในวงเงิน 58 ล้านเหรียญสหรัฐให้กับ องค์กรที่เกี่ยวข้องกว่า 260 องค์กร มีองค์กรการเงินรายย่อยที่มีชื่อถึง 3 องค์กร (ASA, BRAC และ Proshika) กองทุนของหน่วยงานนี้มีขนาดร้อยละ 17 ของจำนวนเงินทุนที่ให้กู้ และปล่อยให้กับองค์กรการเงินรายย่อย ที่เป็นกลุ่ม NGOs ถึงร้อยละ 25 ที่ผ่านมา PKSF ให้บริการด้านเงินกู้เป็นโครงการการพัฒนาศักยภาพกับ

หน่วยงานต่างๆ ที่เข้าถึงคนยากจนกว่า 4.55 ล้านคน โดยร้อยละ 90 เป็นผู้หญิง อัตราการใช้สินเชื่อสูงถึงร้อยละ 98 สัดส่วนของเงินกู้และอัตราการใช้สินเชื่อของหน่วยงานสำคัญแสดงในตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.8 ข้อมูลทางสถิติขององค์กรการเงินรายย่อยประเทศบังคลาเทศ

หน่วยงาน	ก่อนธันวาคม 2004			ก่อนธันวาคม 2003			การเติบโตของ ยอดชำระคืน ระหว่างปี 2003- 2004 (%)
	เงินกู้ที่ ชำระคืน สะสม	สัดส่วน จาก ทั้งหมด	อัตราการใช้ ชำระคืน เงินกู้ (%)	เงินกู้ที่ ชำระคืน สะสม	สัดส่วน จาก ทั้งหมด	อัตราการใช้ ชำระคืน เงินกู้ (%)	
1.องค์กรการเงินรายย่อยทั่วไป (จำนวน 721 ปี 2004 และ 720 ปี 2003)	5209.78	44.42	98.79	4145.73	42.84	98.76	25.67
2.สถาบันเฉพาะกิจ	3647.67	31.10		3188.48	32.95		14.41
1) Grameen Bank	3343.29	28.50	99.05	2945.24	30.44	98.7	13.52
2) PKSF	304.38	2.59	97.50	243.24	2.51	99	25.13
3.ธนาคาร	1938.86	16.53		1528.50	15.80		26.85
3.1 ธนาคารในกำกับของรัฐ	1834.03	15.64	86.10	1454.42	15.03	95.35	26.10
1) NCBs	1406.81	11.99	94.97	1228.43	12.70	96.81	14.52
2) ธนาคารการเกษตร (BKS & RKUS)	354.97	3.03	55.97	172.01	1.78	84.94	106.37
3) อื่นๆ	72.26	0.62	97.70	53.98	0.56	98	33.84
3.2 ธนาคารพาณิชย์	104.83	0.89	96.34	74.08	0.77	94.98	41.52
4.หน่วยงานอื่นๆ	933.39	7.96	82.87	813.50	8.41	83.2	14.74
1) กองการพัฒนารัฐบาลและสหกรณ์ (BKDB, BARD & RDA)	545.19	4.65	91.15	467.30	4.83	85.19	16.67
2) กระทรวงสวัสดิการสังคม	92.62	0.79	90.95	84.67	0.88	90.89	9.39
3) กระทรวงเยาวชนและกีฬา	87.68	0.75	84.49	82.03	0.85	81.87	6.89
4) อื่นๆ	207.90	1.77	64.89	179.51	1.86	75	15.82
รวมทั้งสิ้น	11729.71	100.00		9676.20	100.00		21.22

ที่มา: CDF for item number 1, 2 and Bangladesh Economic Review 2003, 2004 and (Bangladesh version), Finance Division, Ministry of Finance for items number 3 and 4.

หมายเหตุ: 1. Cumulative disbursement figures reported in the table must be higher because of the existence of many unreported MF-NGOs in the micro finance sector. 2. Up to January 2004, 3. Up to March 2005.

ในส่วนขององค์กรที่สนับสนุนด้านการเงินรายย่อยนั้นมีการสร้างตัวชี้วัดที่เป็นเงื่อนไขของการปล่อยกู้ให้กับองค์กรการเงินรายย่อย และใช้เป็นเป้าหมายในการจัดการภาคการเงินรายย่อย ซึ่งมีหลายมิติ ประกอบด้วย มิติทางเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้บุคคลและครัวเรือน กรรมสิทธิ์ที่ดิน ความมั่นคงทางอาหาร เงินเดือน การจ้างงาน สิทธิพล การมีส่วนร่วมของแรงงาน การใช้จ่ายครัวเรือน ทรัพยากรมนุษย์ ฯลฯ มิติทางสังคมและการพัฒนา ได้แก่ น้ำดื่มสะอาด สุขภาพและโภชนาการ การอ่านออกเขียนได้และระดับการศึกษา การเคลื่อนไหวกทางสังคม การวางแผนครอบครัว การมีส่วนร่วมของผู้หญิงและสวัสดิการครัวเรือน การลงทุนทางสังคม ฯลฯ

3) องค์กรการเงินรายย่อย

ภาคการเงินรายย่อยของบังคลาเทศมีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก เป็นที่รู้จักอย่างเป็นกว้างขวางในฐานะ ผู้บุกเบิก บริการทางการเงินที่หลากหลาย พัฒนาระบบการให้สินเชื่อ สร้างโอกาสในการหารายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้สำหรับผู้หญิงที่ยากจน องค์กรการเงินรายย่อยที่สำคัญ ได้แก่ Grameen Bank, BRAC, ASA และ Proshika องค์กรการเงินชุมชนทั้งสี่นั้นครอบคลุมผู้รับบริการถึงร้อยละ 86 จากจำนวนผู้กู้ 14.3 ล้านครัวเรือน และสถาบันที่ให้สินเชื่อรายย่อยนี้คิดเป็นร้อยละ 5.3 ของเงินกู้ภาคเอกชนของประเทศ ปัจจุบัน จำนวนครัวเรือนกว่าร้อยละ 37 ของประเทศเข้าถึงบริการสินเชื่อรายย่อย (ธนาคารโลก 2005)

GB (Grameen Bank)

ก่อตั้งขึ้นในปี 1976 และเริ่มทดลองเรื่องสินเชื่อรายย่อยเมื่อปี 1983 ถือเป็นสถาบันการเงินอิสระที่มีกลุ่มเป้าหมายหลักคือคนยากจนเพื่อจัดหาสินเชื่อและสนับสนุนการเพิ่มรายได้ ทุน และการสร้างสินทรัพย์ด้วยตนเอง GB ถือว่าเป็นหน่วยงานด้านองค์กรการเงินรายย่อยแบบพิเศษที่ให้สินเชื่อในวงกว้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้หญิง ปัจจุบันงานของ GB ขยายไปกว่า 1,735 สาขาใน 60,000 กว่าชุมชน และเข้าถึงคนยากจนถึง 5.6 ล้านคน (ร้อยละ 96 เป็นผู้หญิง) การดำเนินการของ GB มีหลายแบบนอกจากการกู้หลักแล้วยังมีเงินกู้สำหรับกิจการขนาดเล็ก โทรศัพท์ประจำหมู่บ้าน สินเชื่อเคหะ สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อธุรกิจสำหรับบัณฑิต ทุนการศึกษา โครงการสำหรับขอทาน ฯลฯ ส่วนรูปแบบธนาคารนั้นเน้นการรวมกลุ่มและช่วยกันตัดสินใจ จัดการ และสอดส่องดูแลกันเอง โดยเริ่มจากการให้กู้จำนวนน้อยก่อน หากเป็นลูกหนี้ที่ดีก็สามารถขยายวงเงินกู้ต่อไปได้ ผลการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปี 2005 ปล่อยกู้ไปแล้วกว่า 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และสมาชิกมีเงินออมสูงถึง 306 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ปล่อยกู้ให้แก่ขอทานไปแล้วห้าหมื่นคน ในจำนวนห้าแสนดอลลาร์สหรัฐ และสมาชิกใช้คืนครึ่งหนึ่งของจำนวนดังกล่าวแล้ว โดยสมาชิกราว 800 คนเลิกประกอบอาชีพขอทาน แนวทางการจัดการของ GB เป็นต้นแบบในการประยุกต์ใช้ในหลายๆ ประเทศทั่วโลก

BRAC (The Bangladesh Rural Advancement Committee)

เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1974 เริ่มงานด้านสินเชื่อรายย่อยตั้งแต่ปี 1990 แผนการปล่อยกู้ของ BRAC เน้นบริการเงินกู้ผู้หญิงยากจนในชนบทให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สร้างรายได้ จัดหาเงินกู้ในอัตราที่เหมาะสม โดยดำเนินการผ่านกองทุนเงินกู้หมุนเวียน (RLF) ประกอบด้วย รายได้สุทธิ เงินบริจาค เงินออมของกลุ่ม เงินกู้จากธนาคารและจาก PKSF ผลการดำเนินงานจนถึงกลางปี 2005 มีเงินทุนหมุนเวียนถึง 2.28 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยมุ่งเน้นที่กลุ่มผู้หญิงร้อยละ 98 กระจายถึง 64 จังหวัด 1,378 สาขา มีอัตราการใช้คืนเงินต้นถึงร้อยละ 99.63 ปลายปี 2004 สามารถให้บริการผู้กู้รายย่อยถึง 4.5 ล้านคน มีเงินหมุนเวียนถึง 118.9 ล้านเหรียญสหรัฐ

ASA (Association for Social Advancement)

เป็นหน่วยงานด้านองค์กรการเงินรายย่อยที่ไม่ใหญ่มากแต่มีอัตราการใช้คืนเงินกู้สูงอยู่ที่ร้อยละ 99 มีรูปแบบเงินกู้ยู่ 2 รูปแบบได้แก่ เงินกู้สำหรับรายย่อยและเงินกู้สำหรับธุรกิจรายย่อย ปัจจุบัน ASA มีสมาชิกถึง 3 ล้านคน มีเงินกู้ที่ชำระคืนเป็นเงิน 1,692 ล้านเหรียญสหรัฐ

Proshika (A Centre for Human Development)

เน้นการอบรม ให้คำแนะนำเรื่องเทคนิคโดยการฝึกอบรมและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการทำการตลาดในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมและมนุษย์ ได้เริ่มหลักการองค์กรร่วมสำหรับสินเชื่อที่เรียกว่า เครดิตบวก (credit plus plus) มีการทำงานกับชุมชนถึง 23,475 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นชุมชนแออัดในเขตเมือง 2,101 ชุมชน สมาชิก 2.75 ล้านคน ลักษณะการดำเนินงานเน้นให้สมาชิกมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ นวัตกรรมของ Proshika ได้แก่ สินเชื่อจากกองทุนหมุนเวียน กลไกเงินฝากแบบ Proshika โครงการประกันทางสังคมและเศรษฐกิจ (ESSP) และแผนการฝากประจำแบบ Proshika (PFDS)

การฝึกอบรม/การให้คำปรึกษา/การตลาด/การก่อตั้งองค์กร

ในภาพรวมองค์กรการเงินรายย่อยเสนอบริการออกเป็น 3 มิติ ดังนี้

- (1) มิติด้านปัจเจกและกลุ่มองค์กร มีตั้งแต่การตั้งกลุ่ม สอนกระบวนการ การพัฒนาภาวะผู้นำ การป้องกันความเสี่ยง การเชื่อมโยงเครือข่าย
- (2) มิติเชิงพื้นที่ มีการลงทุนทำการตลาดให้ มีศูนย์การผลิต กิจกรรมที่ส่งเสริม สนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- (3) มิติการปฏิสัมพันธ์กับตลาด มีการวางแผนและการจัดการธุรกิจ การพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการ การจัดการด้านการเงินและบัญชีเบื้องต้น การจำแนกผลิตภัณฑ์ นวัตกรรม การวิจัย

นวัตกรรม

แม้ว่าสินเชื่อรายย่อยที่กำลังขยายตัวครอบคลุมคนยากจนจำนวนมาก แต่ก็ยังมีอุปสรรคในการสร้างแนวทางการจัดการสินเชื่อรายย่อยที่เหมาะสม การขจัดอุปสรรคดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีโครงการต่างๆ ที่มีนวัตกรรมที่ดี ยกตัวอย่างเช่น

- (1) คำแนะนำสำหรับแผนการชำระคืนที่ยืดหยุ่น เช่น โครงการเงินกู้ที่ยืดหยุ่นของ ASA
- (2) การปล่อยกู้ครั้งแรกในปริมาณต่ำ
- (3) โครงการของ Grameen เสนอดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0 สำหรับขอทาน
- (4) โครงการของศูนย์รวบรวมทรัพยากรที่เฉพาะด้านในการเสนอเงินกู้ให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นต้น
- (5) โครงการที่หลากหลายครอบคลุม อย่างความช่วยเหลือทางด้านอาหารกับการให้สินเชื่อและการฝึกอบรม เช่น โครงการของ BRAC เป็นต้น
- (6) การระบุเป้าหมายยังพื้นที่ห่างไกลผ่านสาขาย่อยที่มีประสิทธิภาพของ ASA

อนึ่ง ยังมีนวัตกรรมอื่นๆ นอกจากนี้ทำผ่านโครงการต่างๆ เช่น สินเชื่อและการออมที่ยืดหยุ่น สินเชื่อเพื่อยกระดับเป็นวิสาหกิจ การประกันระดับมหภาค การเชื่อมโยงองค์กรการเงินรายย่อยกับตลาดการเงินที่เป็นทางการ การดึงภาคเอกชนเข้าร่วมเพื่อกระจายสินเชื่อให้แก่รายย่อย ผลผลิตทางการเงินเฉพาะราย เป็นต้น

ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย

รูปแบบการปล่อยกู้รายย่อยของประเทศบังคลาเทศได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนและได้รับการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง ปัจจุบันมีการทดลองนำไปใช้กว่า 20 ประเทศ ทั้งในทวีปอเมริกา ยุโรป แอฟริกาและเอเชีย บทเรียนที่ได้รับจากประสบการณ์ของบังคลาเทศคือในระยะเริ่มต้นควรสนับสนุนสำหรับการทดลอง โดยองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่นหรือระหว่างประเทศ สามารถสนับสนุนโครงการนำร่องได้ดีกว่าภาครัฐ ความสำเร็จที่สำคัญคือการเน้นเฉพาะกลุ่มทำให้เข้าถึงกลุ่มคนที่หลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิง และกลไกที่เหมาะสมที่ง่ายและตรงไปตรงมา ให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการจัดการ และต้องทดลองและคอยปรับตัวอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม การไม่มีแบบแผนทำให้บังคลาเทศขาดกลไกที่มีกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบจัดการซึ่งเป็นอุปสรรคในการจัดการในภาพรวม

ประเด็นท้าทายของโครงการสินเชื่อรายย่อยของบังคลาเทศที่ผ่านมานั้นขึ้นกับประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) การเพิ่มจำนวนเงินหรือการเข้าถึงลูกค้าที่ยากจน - องค์กรการเงินรายย่อยขาดทรัพยากรด้านเงินทุนเพราะผู้กู้ที่เพิ่มขึ้น แต่การขยายขนาดองค์กรอาจต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยขึ้นจนอาจทำให้ลูกค้าที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้
- 2) วงเงินกู้ขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ - เป็นธรรมดาที่องค์กรการเงินรายย่อยต้องการลูกค้ารายใหญ่เพราะมีความมั่นคงมากกว่า แต่อาจทำให้การใช้คืนลดลงหรืออาจกีดกันกลุ่มคนจน
- 3) ฐานลูกค้าหรือความยั่งยืนขององค์กร - การบรรลุความยั่งยืนทางการเงินต้องทำให้ลูกค้าใช้บริการการเงินมากขึ้น แต่การลงทุนในกิจกรรมที่กำไรน้อยอาจไม่ได้มุ่งแก้ไขความยากจนแต่เป็นการลดความต้องการเงินกู้ลง

ทิศทางการเงินรายย่อยในอนาคตนั้น PKSF และสถาบันหลักอื่นๆ ได้ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในการปล่อยกู้รายย่อยจึงแสวงหาแนวทางการบริหารความเสี่ยงระหว่างสถาบันปล่อยเงินกู้หลักเพิ่มขึ้น การจัดทำข้อมูลเผยแพร่ต่อสาธารณะ และการใช้เทคโนโลยีเข้ามาบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปล่อยเงินกู้รายย่อยอย่างเดียวนั้นอาจไม่ใช่คำตอบในการแก้ปัญหาค่าความยากจนที่เกิดจากความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การมีแนวนโยบายที่ดีเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปล่อยเงินกู้รายย่อยที่ยั่งยืนเพื่อบรรลุความกินดีอยู่ดีซึ่งเป็นเป้าหมายของสังคมนั่นเอง

บทที่ 4

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาองค์การการเงินในต่างประเทศที่มีระบบการจัดสวัสดิการนี้เป็นการศึกษาในเชิงโครงสร้างของระบบการจัดสวัสดิการผ่านองค์การการเงินในชุดโครงการวิจัยองค์การการเงินและสวัสดิการชุมชน ผู้ศึกษาได้เลือกประเทศจากฐานข้อมูลในประเทศที่มีการอ้างอิงหรือได้ศึกษาในเบื้องต้นและสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลต่างประเทศถึงการศึกษาที่เพียงพอที่จะนำมาอธิบาย โดยคำนึงถึงความหลากหลายในระดับการพัฒนาของประเทศ จุดเริ่มต้น การพัฒนา บริบท และเงื่อนไขต่างๆ ที่จะเข้าใจถึงภาพกว้างของภาคการเงินรายย่อยเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ในการศึกษา

จากบทที่ผ่านมาผู้ศึกษาพยายามอธิบายรายละเอียดของภาคการเงินรายย่อยในการสร้างสวัสดิการที่แตกต่างกันของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเป็นรายประเทศ ในบทนี้จึงได้นำข้อมูลดังกล่าวมาสรุปไว้ตามกรอบแนวคิดและประเด็นที่ได้อธิบายไว้ในบทที่สองมาเปรียบเทียบกันในแต่ละกรณีศึกษา (ดูตารางที่ 4.1) เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการโดยเปรียบเทียบซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจมุมมองภาพกว้างของการจัดการภาคการเงินรายย่อยมากยิ่งขึ้น โดยที่ยังคงแบ่งเป็นระดับโครงสร้างไว้ตามเดิม

4.1 ที่มาขององค์กรการเงินรายย่อย

องค์กรการเงินในแต่ละประเทศเริ่มต้นจากเงื่อนไขที่แตกต่างกันโดยสามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ตามที่มา กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่องค์กรการเงินรายย่อยเกิดหลังระบบสวัสดิการของรัฐที่เข้มแข็งอยู่แล้ว ดังนั้นการเกิดขององค์กรการเงินรายย่อยจึงมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาสวัสดิการในขั้นที่มากกว่าการจัดหาปัจจัยในการดำรงชีพ ซึ่งกรณีนี้ได้แก่ประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่น ประเทศเยอรมนีการพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยทั้งรูปแบบองค์กรการเงินเพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อมและระบบสหกรณ์นั้นต่างก็มีเป้าหมายอยู่ที่การจ้างงานและสนับสนุนอาชีพของประชากร เช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่นที่ใช้องค์กรการเงินรายย่อยมาขยายการจ้างงานและเพิ่มฐานทางเศรษฐกิจ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีระบบสวัสดิการที่เข้มแข็งและมีความครอบคลุมมาก อีกทั้งปัญหาที่เผชิญก็ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการใช้เครื่องมือองค์กรการเงินรายย่อยเพียงอย่างเดียว

สำหรับประเทศกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้แก่ บังคลาเทศ โบลิเวีย และอินโดนีเซีย ทั้งสามประเทศนี้องค์กรการเงินรายย่อยถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน การเข้าถึงสินเชื่อ และการขยายโอกาสของประชาชนเพื่อเป้าหมายการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในประเทศ โดยมีผู้ริเริ่มและเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดองค์กรการเงินรายย่อยที่ต่างกัน ในประเทศโบลิเวียการล่มสลายของนโยบายประชานิยม (Populist) ทำให้เกิดการว่างงานที่ขยายวงกว้าง ดังนั้นองค์กรการเงินที่ชื่อว่า BancoSol ซึ่งเป็นองค์กรการเงินรายย่อยแห่งแรกจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานในเขตเมือง องค์กรการเงินในโบลิเวียจึงเป็นการเริ่มต้นแนวทางการบริหารองค์กรการเงินเชิงพาณิชย์ โดยแกนนำที่เป็นผู้ริเริ่มได้แก่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศโดยองค์กรระหว่างประเทศจะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนทุน เครื่องมือและการฝึกอบรมต่างๆ ในขณะที่บังคลาเทศจะเป็นการช่วยเหลือคนจนในชนบทที่ยากจน อันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศในแถบเอเชียใต้ กลุ่มคนที่ดำเนินงานในเรื่ององค์กรการเงินรายย่อยในประเทศบังคลาเทศนั้นเริ่มด้วยการสร้างองค์ความรู้และดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ภายในประเทศเพื่อแก้ปัญหาความยากจนดังกล่าวโดยมีรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน ส่วนอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ประสบปัญหาคนยากจนมีจำนวนมากและไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ประกอบกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 การแก้ไขความยากจนเป็นหนึ่งในประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินนั้นภาคการเงินรายย่อยในเชิงพาณิชย์อย่าง BRI และ BPRs ได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวและการเติบโตพิสูจน์ให้เห็นว่าระบบการเงินรายย่อยนั้นเป็นสวัสดิการพื้นฐาน (safety net) ที่มีประโยชน์โดยเฉพาะกับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย โดยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศบังคลาเทศแล้วโบลิเวียจะเน้นที่กลุ่มคนในเมืองมากกว่าชนบท กลุ่มเป้าหมายของการเงินรายย่อยในโบลิเวียนี้คือกลุ่มคนที่มีความสามารถในการทำธุรกิจแต่ไม่มีโอกาส และเน้นที่การสร้างธุรกิจขนาดย่อมมากกว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยตรง

4.2 พัฒนาการและสถานการณ์

การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศทำให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยในรูปแบบที่หลากหลายซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างขององค์กรการเงินในประเทศนั้นๆ จากการศึกษานี้อาจเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบองค์กรการเงินในประเทศไทยในระดับนโยบายได้ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรการเงินที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและมีความยั่งยืน

รูปแบบขององค์กรการเงินและการดำเนินการสามารถแบ่งได้เป็น 3 แบบ ได้แก่ 1) แบบที่ดำเนินการผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่ในระดับประเทศโดยประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ ญี่ปุ่น เยอรมนี และ อินโดนีเซีย 2) แบบที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการโดยใช้ องค์กรการเงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในส่วนนี้ได้แก่ ประเทศโบลิเวีย ที่เน้นการพึ่งพาองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศเป็นหลัก และ 3) แบบที่เกิดจากกลุ่ม NGOs ในประเทศซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนของรูปแบบนี้ได้แก่บังกลาเทศที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถตอบสนองต่อปัญหาแท้จริงที่ประเทศกำลังเผชิญ และเป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนและครอบคลุม อีกด้วย จะเห็นได้ว่า ในช่วงต้นของการดำเนินการนั้นรัฐบาลแทบจะไม่มีบทบาทในการพัฒนาระบบการเงิน รายย่อยอย่างเต็มที่ (ยกเว้นประเทศเยอรมนี) ทิศทางโดยรวมนั้น รัฐบาลจะเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากมีหลักฐานเชิงประจักษ์มากขึ้น ทำให้เห็นความสำคัญและความคุ้มค่าในการลงทุนกับหน่วยการเงิน ในระดับนี้ เนื่องจากมีความยั่งยืนและเป็นเสมือนสวัสดิการพื้นฐาน (safety net) ที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยที่เหมาะสมสำหรับประเทศ จึงต้องออกแบบ องค์กรการเงินรายย่อยที่ตอบกับปัญหาที่ประเทศนั้นๆ กำลังเผชิญอยู่ และสามารถเลือกรูปแบบการบริหารที่ เหมาะสมกับบริบทของตน โดยเรียนรู้ข้อจำกัดของการดำเนินงานในแต่ละแบบเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศของตน

4.3 โครงสร้างขององค์กรการเงินรายย่อย

เนื่องจากแต่ละประเทศมีจุดเริ่มต้นและมุมมองที่แตกต่างกันในการตอบสนองเป้าหมายในเวลาที่จะ เริ่มดำเนินการและบริบทในการดำเนินงานที่แตกต่างกันทำให้โครงสร้างภาคการเงินรายย่อยของแต่ละ ประเทศแตกต่างกัน ในหัวข้อนี้จะพิจารณาโครงสร้างตามบทบาทที่ได้ใช้เป็นกรอบในบทที่ผ่านมาดังนี้

4.3.1 องค์กรที่ดูแลภาพรวม

- บทบาทของรัฐบาลมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรการเงินรายย่อยในแต่ละประเทศ กล่าวคือ ประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้เริ่มต้นดำเนินการใช้เครื่องมือรายย่อยได้แก่เยอรมนี มีผลทำให้ภาคการเงินราย ย่อยมีระบบในการขยายการดำเนินงาน ซึ่งภายหลังรัฐบาลได้มอบหน้าที่ให้แก่องค์กรกลางที่ทำหน้าที่ อำนวยการและรัฐบาลเป็นผู้กำหนดทิศทางผ่านนโยบายต่างๆ อีกประเทศที่รัฐบาลพยายามเริ่มต้นแต่ไม่ สำเร็จคือประเทศโบลิเวียแต่รัฐบาลก็ยังเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยให้อิสระแก่องค์กร

พัฒนาเอกชนดำเนินการ ต่างกับบังคลาเทศที่รัฐบาลให้อิสระแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ดำเนินการตั้งแต่แรกเริ่มโดยรัฐบาลมีกฎเกณฑ์ควบคุมอย่างหลวมๆ ประเทศญี่ปุ่นและอินโดนีเซียเริ่มต้นจากธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ดูแล รัฐบาลจึงให้การสนับสนุนหน่วยงานดังกล่าวให้ขยายการดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

- กฎเกณฑ์ที่ควบคุมภาคการเงินรายย่อยนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศเป็นสำคัญ แนวโน้มที่แต่ละประเทศจะหันมาให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายควบคุมการดำเนินงานให้เป็นระบบและทิศทางที่ชัดเจนมีมากขึ้นตามลำดับ ประเทศที่ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการได้แก่ เยอรมนีมีส่วนอย่างมากที่ทำให้ภาคการเงินรายย่อยเข้มแข็ง ทั้งนี้เป็นเพราะความชัดเจนในการใช้เครื่องมือการเงินรายย่อยเพื่อไปใช้แก้ปัญหาการว่างงานและเพื่อสร้างโอกาสในการดำเนินธุรกิจขนาดย่อม อินโดนีเซียเป็นอีกประเทศที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายเพื่อควบคุมการเงินรายย่อยให้ดำเนินการผ่านธนาคารพาณิชย์เท่านั้น โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมนโยบาย เช่นเดียวกับ โบลิเวียที่ดำเนินการผ่านระบบธนาคารพาณิชย์เช่นกันทำให้สามารถควบคุมการดำเนินการในระดับมหภาคได้ ส่วนประเทศญี่ปุ่นและบังคลาเทศนั้นเป็นตัวอย่างในการให้อิสระแก่องค์กรการเงินรายย่อยในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามทั้งสองก็หันมาให้ความสำคัญกับกฎระเบียบรวบรวมมากขึ้น

- รูปแบบการดำเนินการขององค์กรการเงินในแต่ละระดับของประเทศกรณีศึกษาีผลต่อการพัฒนาภาคองค์กรการเงินรายย่อยนั้นๆ กรณีศึกษาที่มีความเด่นชัดได้แก่ประเทศอินโดนีเซียที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทอย่างมากผ่านธนาคารของรัฐ (รัฐวิสาหกิจ) ที่จะเข้าไปดำเนินการ ขยายสาขาไปสู่กลุ่มคนที่ด้อยโอกาส อย่างไรก็ตามพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนยังคงเป็นเสมือนหน่วยที่จะมาเติมเต็มช่องว่างที่รัฐบาลยังไม่สามารถเข้าถึงได้ ส่วนประเทศโบลิเวียนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนหลักกลับเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่สนับสนุนทั้งทุนและเครื่องมือ การให้ความรู้ต่างๆ แก่องค์กรภายในประเทศ รัฐบาลไม่ได้มีบทบาทที่เด่นชัดในการดำเนินการ ทำให้เกิดข้อสังเกตถึงความยั่งยืนขององค์กรการเงินที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศนี้ถึงความสามารถในการดำเนินการแบบยั่งยืน ความสามารถในการดำเนินต่อไปได้หากไม่มีการสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งเป็นความท้าทายของประเทศที่จะต้องสร้างระบบมารับรองความยั่งยืนขององค์กรการเงินรายย่อยภายในประเทศ

4.3.2 องค์กรที่สนับสนุนรายย่อย

- ข้อค้นพบที่น่าสนใจคือบทบาทและความสำคัญขององค์กรระดับสองหรือองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการเงินรายย่อยระหว่างองค์กรระดับหนึ่งกับองค์กรระดับสาม กล่าวคือทำหน้าที่เป็นตลาดให้กับองค์กรการเงินรายย่อยที่เชื่อมต่อหน่วยงานที่สนับสนุนเครื่องมือและทุนเข้ากับหน่วยงานที่ทำงานด้านการเงินรายย่อย ในประเทศเยอรมนีองค์กรตัวเชื่อมนี้คือ DMI มีหน้าที่สำคัญในการจัดหาองค์

ความรู้ในการบริหารงานทุกด้าน ซึ่งสร้างความสามารถในการพึ่งตนเองขององค์กรการเงินในระดับสามได้และสนับสนุนในระดับต่างประเทศด้วย เช่นเดียวกับ ASOFIN ในโบลิเวียที่รัฐสนับสนุนให้มีหน่วยงานเชื่อมต่อนี้และมีกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศอย่าง USAID, GTZ, COSUDE และ IDB สนับสนุนทุนและเครื่องมือ เช่นเดียวกับ BRI ของอินโดนีเซียที่รัฐส่งเสริมผ่านธนาคารพาณิชย์ที่ประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับ PKSF ของบังกลาเทศที่ทำหน้าที่พัฒนาภาคการเงินรายย่อยให้ขยายตัวส่งเสริมให้เกิดเครื่องมือใหม่ๆ ผ่านเครือข่าย ขององค์กรการเงินรายย่อยที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ในกรณีญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากที่กล่าวมาคือไม่มีองค์กรเชื่อมต่อแต่มีการจัดองค์กรในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐบาลหรือองค์กรการเงินรายย่อยในต่างประเทศ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นความสำคัญขององค์กรที่สนับสนุนการเงินรายย่อยในฐานะที่ทำให้ภาคการเงินรายย่อยพัฒนาไปตามทิศทางที่วางไว้ เงินทุนที่สนับสนุนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กรณีศึกษาประสบความสำเร็จไม่ว่าจะมาจากการสนับสนุนจากแหล่งใดก็ตาม มีส่วนขยายขนาดภาคการเงินรายย่อยให้เติบโตขึ้น แต่ประเด็นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ทุกประเทศประสบความสำเร็จในแง่ที่พัฒนาตลาดการเงินรายย่อยได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นคือการบริหารจัดการความรู้ ซึ่งหน่วยงานที่สนับสนุนรายย่อยที่ได้กล่าวมาได้ดำเนินการจนเป็นผล

4.3.3 องค์กรการเงินรายย่อย

- ในภาพรวมรูปแบบการดำเนินงานและระดับขององค์กรการเงินรายย่อยนั้นมีความแตกต่างกันในบริบทของแต่ละประเทศ ประเทศญี่ปุ่นและเยอรมนีนั้นโครงสร้างประชากรและระบบเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งรัฐบาลสามารถดูแลได้ทั่วถึงถือเป็นจุดเด่น ความต้องการด้านการเงินรายย่อยของประชาชนจึงไม่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเสริมสร้างสวัสดิการในแง่ของชีวิตความเป็นอยู่เหมือนเช่นในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรการเงินรายย่อยนั้นเห็นได้ชัดว่ามีสองส่วนที่ดำเนินควบคู่กันไปคือองค์กรการเงินรายย่อยที่อยู่ในภาคส่วนของธุรกิจขนาดย่อม และองค์กรการเงินรายย่อยที่อยู่ในกลุ่มสหกรณ์ ซึ่งทั้งสองประเทศนี้มีภาคสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งและอยู่ในระบบเศรษฐกิจมาเป็นเวลานาน มีกฎหมายรองรับและมีอิสระในการดำเนินงาน กระบวนสหกรณ์นั้นก็มีการดำเนินงานทั้งสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สหกรณ์ที่จัดการผลผลิตทางการเกษตร หรือแม้แต่การจัดองค์กรการเงินรายย่อยโดยสหกรณ์ ซึ่งในภาพรวมแล้วมีความเข้มแข็งกว่าภาคองค์กรการเงินรายย่อยที่มีเพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อม ส่วนประเทศบังกลาเทศ โบลิเวีย และอินโดนีเซีย ความต้องการด้านการเงินรายย่อยเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพจึงมีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลาย ตอบสนองเงื่อนไขบริบทที่แตกต่างกันตามความต้องการของแต่ละประเทศ

- ระบบสวัสดิการของแต่ละประเทศเป็นตัวกำหนดสำคัญต่อการใช้เครื่องมือการเงินรายย่อยเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ กล่าวคือ ประเทศที่ระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพและมี safety net ที่

ดีซึ่งได้แก่ประเทศญี่ปุ่นและเยอรมนี ระบบการจ้างงานจึงเป็นระบบที่สร้างโอกาส ดังนั้นเครื่องมือการเงินรายย่อยจึงตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าว ต่างกับประเทศที่ระบบสวัสดิการยังคงบกพร่อง มีอัตราการว่างงานสูง แรงงานในระบบเศรษฐกิจมีพื้นที่น้อย จึงเลือกที่จะใช้การเงินรายย่อยเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาดังกล่าว

- กฎเกณฑ์สำหรับองค์กรการเงินรายย่อย มีแนวโน้มว่าประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างบังคลาเทศ โบลิเวีย อินโดนีเซีย จะออกกฎเกณฑ์ควบคุมอย่างหลวมๆ ข้อจำกัดไม่มากนัก ต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่นและเยอรมนีที่กฎเกณฑ์มีความซับซ้อนมากกว่า

- อัตราดอกเบี้ยและอัตราการชำระคืนเงินกู้ เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้ควบคุมการดำเนินงานขององค์กรการเงินรายย่อย โดยทั่วไปพบว่าประเทศบังคลาเทศ โบลิเวีย และอินโดนีเซียจะคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับรายย่อยอยู่ที่ร้อยละ 30-60 มีการใช้คืนเงินกู้ในอัตราที่สูงมาก อย่างไรก็ตามองค์กรการเงินรายย่อยในประเทศเหล่านี้ได้กำไรจากการดำเนินงาน ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่นและเยอรมนีกำหนดอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่น้อยกว่าร้อยละ 24

- ขนาดตลาด (Market size) พบว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ บังคลาเทศ โบลิเวีย และอินโดนีเซีย มีขนาดของตลาดที่ใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ถึง 80 ของจำนวนครัวเรือนในประเทศ แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่นและเยอรมนีที่ขนาดของตลาดการเงินรายย่อยมีขนาดเล็ก

- อุปสงค์ของสินเชื่อรายย่อยนั้น ประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนาอย่างบังคลาเทศ โบลิเวีย และอินโดนีเซีย มีขนาดใหญ่และเห็นความต้องการสินเชื่อชัดเจน ส่วนประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นอุปสงค์ไม่ชัดเจน ต้องมีการสำรวจตลาดก่อนที่จะดำเนินการ

- ปริมาณเงินกู้ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาพบว่าปริมาณเงินกู้มากกว่าหรือเท่ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อประชากร (GDP per capita) ส่วนกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีปริมาณเงินกู้ประมาณร้อยละ 5 ของ GDP per capita

- ความหนาแน่นของตลาด (Market Density) พบว่าในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสามารถพบผู้กู้มากกว่า 50 คนต่อองค์กรการเงินรายย่อย 1 แห่ง ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วมีความหนาแน่นของตลาดน้อย ยากต่อการกำหนด คัดเลือก และค้นหาผู้กู้

- ความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน พบว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีข้อจำกัดอย่างมาก บริการทางการเงินจึงมีลักษณะแสวงหาหรือเข้าหาผู้กู้โดยคิดรูปแบบให้เข้าถึงได้ง่ายขึ้น ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วโดยทั่วไปภาคการเงินมีการแข่งขันสูงสามารถเข้าถึงได้ง่าย

- การแข่งขันจากผู้ให้กู้ในตลาด พบว่า กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วองค์กรการเงินรายย่อยต้องแข่งขันกับสินเชื่อบริโภคของเอกชน บัตรเครดิตต่างๆ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องแข่งขันกับเงินกู้นอกระบบ

4.4 ความสำเร็จและประเด็นท้าทาย

- ระบบองค์กรการเงินที่ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับว่าระบบนั้นสามารถตอบสนองความต้องการและเข้ากับบริบทของประเทศได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นกลไกตลาดต้องทำงานได้ดีคือมีอุปสงค์และอุปทานขององค์กรการเงินรายย่อยที่พอเหมาะกัน ในขั้นต่อมาคือ เกิดการพัฒนาองค์กรกลางที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการอุปสงค์และอุปทานดังกล่าวให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ เช่น ประเทศเยอรมนี อินโดนีเซีย โบลิเวีย และบังกลาเทศ โดยองค์กรกลางที่มีหน้าที่จัดการตลาดขององค์กรการเงินรายย่อยในเยอรมนี อินโดนีเซีย และโบลิเวียเกิดจากรัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด แต่ก็สามารถทำให้มีการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ ในขณะที่บังกลาเทศในเบื้องต้นเกิดความต้องการขององค์กรการเงินรายย่อยที่ต้องการให้เกิดหน่วยจัดการกลางผ่านการสร้างเครือข่ายจนทำให้เกิดองค์กรกลางดังกล่าว (demand creates supply)

- กรณีศึกษาของประเทศโบลิเวียพบว่าองค์กรด้านการเงินรายย่อยมีการทำงานข้ามขอบข่าย (tier) ทำให้เครือข่ายมีการยึดโยงกันอย่างมั่นคง องค์กรการเงินรายย่อยในระดับประเทศทำหน้าที่ทั้งการสร้างนโยบายและประสานงานกับองค์กรการเงินในระดับพื้นที่ไปพร้อมกันจึงเกิดความเข้มแข็งและสามารถเข้าใจปัญหา จึงเกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเชื่อมโยงโดยตรงที่เกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน นอกจากนั้นประเด็นความสำเร็จที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การสนับสนุนเครื่องมือและวิธีการจัดการโดยองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศเป็นผู้จัดหากรอบมรดกดังกล่าว จากกรณีศึกษานี้พบว่ารูปแบบการปล่อยกู้ที่เหมาะสมกับคนในประเทศเป็นปัจจัยสำเร็จที่คล้ายคลึงกับกรณีศึกษาในประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อท้าทายได้แก่เรื่องความยั่งยืนขององค์กรการเงิน เนื่องจากส่วนใหญ่ยังสนับสนุนโดยองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ

- กรณีศึกษาประเทศอินโดนีเซียนั้นมีจุดเด่น เนื่องจากสามารถพิสูจน์ให้สังคมเห็นในสภาวะการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ มีหน่วยเศรษฐกิจที่สามารถผ่านจากวิกฤติเศรษฐกิจมาได้ซึ่งแสดงออกถึงความยั่งยืนของระบบองค์กรการเงินรายย่อยในระดับหนึ่ง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของหน่วยการเงินรายย่อยจึงขยายการสนับสนุนที่มีต่อภาคการเงินรายย่อยผ่านทั้งกฎหมายและการลงทุนในธนาคารพาณิชย์มี

การขยายสาขาย่อยเพื่อขยายการเข้าถึงประชาชน นอกจากนี้แล้วยังเพิ่มโครงการที่ใช้แนวทางขององค์กรการเงินรายย่อยหลายแบบเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประสบความสำเร็จคือการบริหารองค์กรการเงินรายย่อยผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ทำให้สามารถควบคุมทิศทางในระดับมหภาคได้ ปัจจัยสำเร็จที่มีความพิเศษคือการก่อสร้างตัวที่ยาวนานของระบบองค์กรการเงินรายย่อยทำให้มีบทเรียนซึ่งสามารถปรับให้เข้ากับบริบทของประเทศและตอบปัญหาที่ต้องการได้

- ในกรณีศึกษาประเทศบังคลาเทศ ปัจจัยสำเร็จเห็นได้จากการให้อิสระกับการก่อตั้งองค์กรการเงินรายย่อยทำให้องค์กรการเงินเติบโตในทิศทางที่หลากหลาย เพิ่มการเข้าถึง และสามารถตอบต่อเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ องค์กรรายย่อยสามารถรวมกันเป็นเครือข่าย มีได้ทำงานแยกกัน และมีการใช้ประโยชน์ซึ่งได้แก่สวัสดิการที่เกิดจากองค์กรการเงินร่วมกัน มีสวัสดิการและบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในหลายมิติ จากการศึกษาพบว่ามีองค์กรการเงินรายย่อยเฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเป้าหมายความสำเร็จในขั้นแรกมุ่งเน้นการขยายการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนนั้น เป็นสิ่งที่ประเทศบังคลาเทศต้องทบทวนหาความต้องการพัฒนาทิศทางขององค์กรการเงินรายย่อยในระดับประเทศ เนื่องจากเมื่อพัฒนาได้ระดับหนึ่งทิศทางของการบริหารองค์กรการเงินรายย่อยเริ่มเบนเข้าสู่เป้าหมายเชิงพาณิชย์มากขึ้น การคำนึงถึงความอยู่รอดขององค์กรเริ่มมีความสำคัญเกิดความสนใจว่าทิศทางที่เป็นไปนั้นควรให้น้ำหนักกับเป้าหมายใด นอกจากนั้นความหลากหลายเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมความหลากหลายดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงอาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนาในระดับนโยบายในอนาคตได้

- กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นแสดงให้เห็นถึงความท้าทายที่สำคัญ เนื่องจากเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับประชาชนโดยมีต้องพึ่งระบบองค์กรการเงินชุมชน นอกจากนี้ยังมีเงินทุนมากพอที่จะสนับสนุนโครงการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เผชิญเป็นเรื่องการจัดการและเรื่องขาดแคลนกำลังคนที่จะมาทำงานด้านการสร้างสวัสดิการซึ่งเป็นข้อท้าทายที่มีความแตกต่างกับประเทศอื่นๆ

4.5 อภิปรายผล

1) เมื่อกล่าวถึงการเลือกเป้าหมายการสร้างสวัสดิการของสังคมเป็นสำคัญ หลายประเทศเลือกที่จะใช้องค์กรการเงินเป็นเครื่องมือในการก้าวไปสู่การจัดสวัสดิการสำหรับประชาชนในประเทศของตน ซึ่งการนำองค์กรการเงินมาใช้นั้นมีรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลายตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศโดยรูปแบบ ณ จุดเริ่มต้นขององค์กรการเงินนั้นสามารถเริ่มจากรัฐบาลเป็นแกนนำ องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่น หรือแม้แต่ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้เริ่มต้นก็ได้

2) จากการศึกษาพบว่าระบบองค์กรการเงินชุมชนนั้นมีแนวโน้มที่รัฐบาลจะเข้ามาจัดการมากขึ้นไม่ว่าองค์กรการเงินเหล่านั้นเริ่มต้นโดยกลุ่มใดก็ตาม แนวโน้มดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเมื่อดำเนินการมาถึงจุดหนึ่ง การจัดการของรัฐจะมีความสำคัญในการสนับสนุนระบบและนโยบายในการพัฒนาอย่างมีทิศทาง เนื่องจากการจัดสวัสดิการถูกมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามพบว่าความสามารถของรัฐในการสร้างสวัสดิการมีความแตกต่างกัน ในบางประเทศเช่นบังคลาเทศรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้น องค์กรในระดับท้องถิ่นจึงเข้ามาจัดการเรื่องสวัสดิการเองเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เผชิญ และสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีความสามารถในการจัดการที่ดีกว่ารัฐบาล

3) จากการศึกษาพบว่าองค์กรการเงินรายย่อยส่วนใหญ่ยังคงใช้ตัวชี้วัดในเรื่องของการเข้าถึงเงินกู้ของประชาชนและอัตราการใช้คืนเงินกู้เป็นตัวชี้วัดที่จับต้องได้เป็นหลัก แต่ก็มีตัวชี้วัดแอบแฝงหรือเป้าหมายสูงสุดที่คาดหวังเช่น การสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเองในกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคม การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การลดความยากจน เป็นเป้าหมายสูงสุดที่คาดหวังแต่ยังไม่มีการวัดอย่างจริงจังยกเว้นประเทศบังคลาเทศโดย Grameen Bank มีตัวชี้วัดในเรื่องของคุณภาพชีวิตออกมาอย่างเป็นทางการและนำมาใช้จริง

บทเรียนที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เปรียบเสมือนการสำรวจกรณีศึกษาขบวนสวัสดิการที่ทำผ่านองค์กรการเงินรายย่อยในต่างประเทศซึ่งหลากหลายทั้งบริบทและเงื่อนไข และสิ่งที่ได้จากการศึกษานี้ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายของภาคการเงินรายย่อย การพัฒนาผ่านสถาบันต่างๆ แนวทางการดำเนินนโยบาย กฎเกณฑ์กติกา เครื่องมือและนวัตกรรมที่ใช้ ปัจจัยที่เป็นผลสำเร็จ ประเด็นที่ท้าทาย และทิศทางก้าวต่อไป คงจะเป็นแผนที่นำทางที่ทำให้ขบวนสวัสดิการในประเทศไทยขับเคลื่อนไปอย่างถูกทิศถูกทาง ถูกเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในครั้งนี้ยังมีข้อจำกัดคือ เป็นการให้ภาพกว้างและตัวอย่างขององค์กรการเงินแบบเจาะจงเท่านั้น มิได้ให้ข้อมูลทั้งระบบของแต่ละประเทศอย่างละเอียดโดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดตัวอย่างขององค์กรการเงินชุมชนที่เกิดจากชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านการเข้าถึงข้อมูลเนื่องจากผู้วิจัยเลือกใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางหลักและจำกัดเฉพาะเอกสารภาษาอังกฤษและภาษาไทยเท่านั้นทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลบางส่วนได้ หากต้องการศึกษาต่อในอนาคตโดยเจาะจงในเรื่องขององค์กรการเงินชุมชนที่เกิดจากชุมชนนั้นๆเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆในประเทศไทย อาจต้องมีการเลือกศึกษาเป็นรายกรณีและใช้วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลเชิงลึกผ่านการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องหรือใช้วิธีการศึกษาชุมชนนั้นๆเป็นกรณีพิเศษ

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาหวังว่าการศึกษาองค์กรการเงินในต่างประเทศที่มีระบบการจัดสวัสดิการนี้ จะเป็นแนวทางการจัดสวัสดิการผ่านองค์กรการเงินชุมชน เพื่อสร้างสังคมสวัสดิการอย่างที่ได้คาดหวังไว้ให้เป็นผลสำเร็จต่อไป

บรรณานุกรม

- ASOFIN. (2008). "Objectives and Functions of ASOFIN." from <http://www.asofinbolivia.com/en/objetivos.asp>.
- Guichandut, P. Underwood, T. et al. (2004). "Microfinance in Germany and Europe : Market Overview and Best Practice Examples". 17-32.
- Hamp, M. "Pleading for Sustainable Microfinance on Both Sides of the Globe". Bank Indonesia Workshop on The Indonesian Financial System Architecture : Future Challenges & Responses.
- Hartarska, V. (2005). "Governance and performance of microfinance institutions in Central and Eastern Europe and the Newly Independent States." World Development 33(10): 1627-1643.
- Khatun, S. (2006). "Bangladesh Microfinance Country Profile" Credit and Development Forum (CDF), Bangladesh.
- Kreuz, C. (2006). Microlending in Germany. Working Paper No.41. Geneva, International Labour Organization.
- Lahn, S. (2005). Microlending in Germany: A Case Study on DMI Berlin.
- Montgomeyr, H. and J. Weiss (2005). Great Expectations:Microfinance and Poverty Reduction in Asia and Latin America ADB Institute Research Paper.
- Navajas, S., et al. (2000). "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia." World Development, 28(2): 333-346.
- Lahn, S. (2005). "Microlending in Germany : A Case Study on DMI".
- Patten, R. H., J.k. Rosengard, et al. (2001). "Microfinance Success Amidst Macroeconomic Failure: The Experience of Bank Rakyat Indonesia During the East Asian Crisis." World Development 29(6): 1057-1069.
- Rahman, A (2008). "Grameen Bank". Department of development studies. Dhaka University.
- Robinson, M. (1997). Microfinance in Indonesia.? The UNESCO Courier. Paris: 24-27.
- Robinson, M. (1998). "Developing the BRI Unit Desa System: Policy Issues." Jakarta, Bank Rakyat Indonesia.
- Robinson, M. (1998). "Developing the BRI Unit Desa System: Policy Issues." Jakarta, Bank Rakyat Indonesia.
- Robinson, M. (1998). "Microfinance: The paradigm shift from credit delivery to sustainable financial intermediation." Agricultural Development in the Third World,Third Edition.: 390-415

Zeller, M. Theme: Rural Finance Institutions and Systems : Models of Rural Financial Institutions.
Germany, Institute of Rural Development, Georg-August-University Göttingen.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. “ไมโครไฟแนนซ์ : เพิ่มพลังให้ทุนเล็กน้อยกลายเป็นทุนขนาดใหญ่”. เอกสาร
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการของคณะกรรมการกระจายรายได้. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ. วันเสาร์ที่ 26 กรกฎาคม 2551.

ปัทมวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. “วรรณกรรมปริทรรศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง สวัสดิการชุมชนใน
ประเทศไทย”. รายงานฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. วันที่ 12 พฤษภาคม
2551.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการของคณะกรรมการ
กระจายรายได้ : สมาคมสหกรณ์เยอรมันและสมาพันธ์ไรฟไฟเซิน. วันเสาร์ที่ 26 กรกฎาคม 2551.

เอกสิทธิ์ หนูนุกัถิ. “สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น เกษตรกร และนักการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลง”
โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์. 2548.