

บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเหนือ

กุศล จันทรแสงศรี
เศรษฐกรอาวุโส ส่วนเศรษฐกิจภาค
ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคเหนือ

ความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีแหล่งเงินทุนกระจายสู่หน่วยเศรษฐกิจขนาดย่อมและครัวเรือนในชนบทที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ โดยคิดดอกเบี้ยต่ำหรือผ่อนปรนและช่วยลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ รวมถึงยังช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักการออมเงิน

ปัจจุบัน สถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 8 แห่ง และแต่ละแห่งมีกฎหมายเฉพาะรองรับ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และบริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นแห่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2489 เพื่อส่งเสริมการออมของประชาชน ตามด้วย ธอส. ในปี พ.ศ. 2496 เพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยตามสมควร และในปี 2509 ได้จัดตั้ง ธกส. เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ขาดหลักประกันการกู้ยืม รวมทั้งส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร

สำหรับด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตให้กับผู้ประกอบการในประเทศ รัฐบาลได้จัดตั้ง บสย. ธสน. ธพว. ในระหว่างปี 2534-2545 เพื่อให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงินผ่านการค้ำประกันและการปล่อยสินเชื่อเงินกู้ยืมแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจส่งออกและนำเข้า นอกจากนี้ รัฐบาล

ได้ตั้ง บตท. โดยรับซื้อหนี้ค้ำชำระสินเชื่อที่อยู่อาศัยในตลาดแรกจากสถาบันการเงินรวมถึงเพื่อช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้กับตลาดสินเชื่อสหกรณ์ที่เริ่มส่อเค้ามมีปัญหาในปี 2540 และล่าสุดในปี 2546 รัฐบาลได้ตั้ง ธ.อิสลาม เพื่อให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม

ทั้งนี้ หากมองในแง่การให้บริการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถแบ่งลักษณะการให้บริการได้ 2 ประเภท คือ

(1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (ทำธุรกรรม 2 ขา) คือให้บริการทั้งด้านเงินฝากและเงินให้สินเชื่อ ได้แก่ ธ.ออมสิน ธกส. ธอส. และ ธ.อิสลาม

(2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน (ทำธุรกรรมขาเดียว) คือให้บริการสินเชื่อเท่านั้น ไม่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ได้แก่ ธสน. ธพว. บสย. และ บตท.

ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีลูกค้าเป้าหมายของตนเองค่อนข้างชัดเจนตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย โดยสามารถแบ่งกลุ่มลูกค้าได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มลูกค้าที่เป็นเกษตรกรและลูกค้าที่เป็นฐานราก ประกอบด้วย ธ.ออมสิน ซึ่งลูกค้าเป็นฐานรากในชุมชนเมือง และ ธกส. ซึ่งลูกค้าส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและคนในชนบท

2) กลุ่มลูกค้าที่เป็นภาคอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่ ธสน. ธพว. และ บสย.

3) กลุ่มลูกค้าด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ได้แก่ ธอส. และ บตท. และ

4) กลุ่มลูกค้าอื่น ๆ คือ ธ.อิสลาม

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การให้บริการลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งไม่ได้

แบ่งแยกตลาดอย่างเด็ดขาด แต่จะเห็นได้ว่ากลุ่มลูกค้าจะเป็นคนละกลุ่มกับลูกค้าของธนาคารพาณิชย์เนื่อง จากลูกค้าส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่ค่อยมีหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งวงเงินกู้แต่ละรายไม่ค่อยสูงนักหากเทียบกับลูกค้าของธนาคารพาณิชย์

บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาคเหนือ

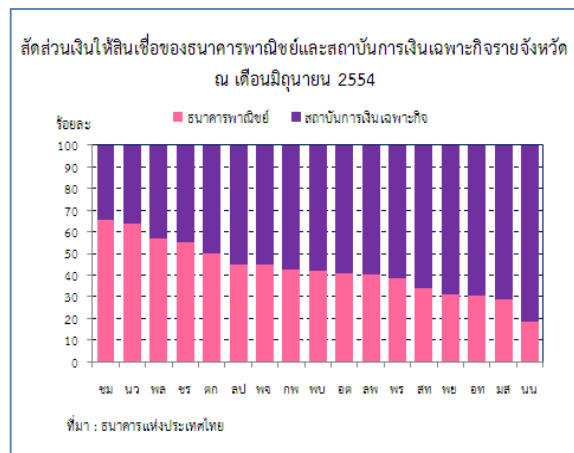
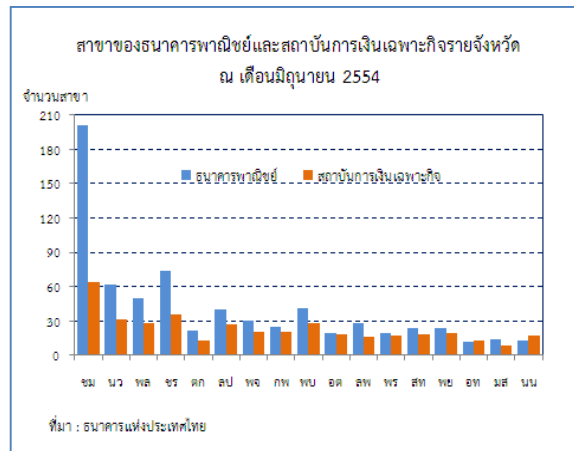
ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาคเหนือมีทั้งสิ้น 7 แห่ง คือ ธ.ออมสิน ธกส. ธอส. ธสน. บสย. ธพว. และ ธ.อิสลาม ในขณะที่ บตท. ไม่มีสำนักงานเปิดดำเนินการในเขตภาคเหนือ

ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความสำคัญมากโดยเฉพาะในเขตอำเภอรอบนอก สะท้อนจากสาขาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เปิดให้บริการแก่ประชาชนกระจายตัวเกือบครบทุกอำเภอในภาคเหนือทำให้ประชาชนระดับรากหญ้าสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้สะดวก ขณะที่สาขาธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มักกระจุกตัวอยู่ในเขตอำเภอเมือง

เมื่อพิจารณาบทบาทการให้สินเชื่อพบว่า แม้ว่าเกือบทุกจังหวัดในภาคเหนือจะมีจำนวนธนาคารพาณิชย์มากกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่สัดส่วนเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจกลับมากกว่าเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ (ยกเว้นจังหวัดเชียงใหม่ นครสวรรค์ พิษณุโลก เชียงรายและตาก) เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรและรายได้ต่อหัวไม่สูงนัก ทำให้ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และได้รับสิทธิประโยชน์จากอัตราดอกเบี้ยต่ำจากโครงการของภาครัฐ เช่น มาตรการสินเชื่อเพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องให้กับผู้ประกอบการ SME และธุรกิจท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบทางการเมือง หรือโครงการบ้านหลังแรกของ ธอส. เป็นต้น

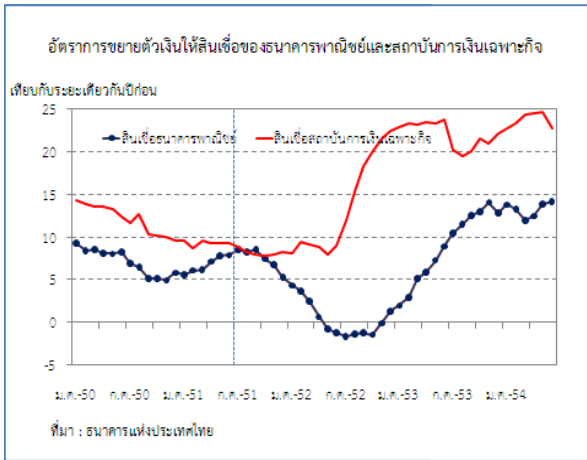
ส่วนในด้านเงินฝาก เกือบทุกจังหวัดมีสัดส่วนเงินฝากของธนาคารพาณิชย์มากกว่าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ยกเว้นจังหวัดอุทัยธานีและน่าน) เนื่องจากลูกค้าส่วนใหญ่ของธนาคารพาณิชย์เป็น

นักลงทุนรายใหญ่และมีรายได้สูงกว่า อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมาสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีกลยุทธ์ระดมเงินฝากโดยการเสนอผลิตภัณฑ์เงินฝากที่จูงใจเพื่อรองรับการดำเนินงาน อาทิ สลากออมทรัพย์ เงินฝากแบบขั้นบันได ประกอบกับมีการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน ทำให้เงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น



ทั้งนี้ บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะชัดเจนมากขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจมีปัญหา ตัวอย่างล่าสุด คือ ช่วงเกิดวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี 2551 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่มีความระมัดระวังมากขึ้น ทำให้เงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในภาคเหนือชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจกลับเพิ่มขึ้น สะท้อนจากเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาคเหนือขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งจากความเข้มงวดในการให้

สินเชื่อนี้น้อยกว่า และต้องการมูลค่าหลักประกันที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ ประกอบกับเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ



โดยในช่วง 2-3 ปีหลัง พบว่าอัตราการขยายตัวเงินให้สินเชื่อส่วนใหญ่มาจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากกว่าธนาคารพาณิชย์ โดยเงินให้สินเชื่อจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ¹ เพิ่มขึ้นจาก 194,399 ล้านบาท ในปี 2550 เป็น 314,476 ล้านบาท ในปี 2553 และล่าสุดเดือนมิถุนายน 2554 อยู่ที่ 340,174 ล้านบาท ทั้งนี้ หากรวมเงินให้สินเชื่อของ ธ.อิสลาม ธพว. และ ธอส.² ด้วยแล้วจะมีจำนวน 418,427 ล้านบาท แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงบทบาทการให้สินเชื่อที่มากกว่าของธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีจำนวน 370,852 ล้านบาท ซึ่งเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่เป็นการให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรและสถาบันการเกษตร สินเชื่อภาคครัวเรือน สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและสินเชื่อธุรกิจ ตามลำดับ

นอกจากจะเป็นตัวกลางทางการเงินแล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลได้ใช้เป็นช่องทางในการทำนโยบายเฉพาะประเภทเศรษฐกิจและบางช่วงเวลา ซึ่งโครงการที่รัฐบาลได้ส่งผ่านให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการ เช่น

- บสย. มีโครงการค้ำประกันสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และโครงการ

ช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบภายในประเทศในช่วงปี 2552

- ธกส. มีโครงการฟื้นฟูและพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- ธพว. มีมาตรการสินเชื่อเพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องให้กับผู้ประกอบการ SME จากปัญหาความไม่สงบทางการเมือง

- ธ.ออมสิน มีสินเชื่อให้แก่ภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อเคหะ สินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพ สินเชื่อธุรกิจท่องเที่ยว และสินเชื่อวิสาหกิจชุมชน

- ธอส. มีการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เช่น โครงการ ธอส.-กบข. โครงการ ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัย โครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการบ้านหลังแรก

- ธ.อิสลาม มีโครงการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพให้บริการรถสาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการลดภาระดอกเบี้ยบัตรเครดิตให้กับประชาชน

อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อที่มีความซับซ้อนและยังไม่ครอบคลุมทุกผลิตภัณฑ์การเงิน ซึ่งลูกค้าที่มีความต้องการสามารถเลือกใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์ได้

กล่าวโดยสรุป สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะยังคงมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจภาคเหนือต่อเนื่อง โดยเป็นแหล่งเงินทุนที่กระจายตัวสู่หน่วยเศรษฐกิจขนาดย่อมและครัวเรือนในชนบท เฉพาะอย่างยิ่งในอำเภอรอบนอกที่ไม่มีสาขาธนาคารพาณิชย์เปิดดำเนินการอยู่ รวมถึงยังเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภคอีกด้วย นอกจากนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันในการช่วยเหลือเฉพาะกิจอีกด้วย

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

¹ ธ.ออมสิน และ ธกส.

² ข้อมูลของ ธ.อิสลาม ธพว. และ ธอส. สามารถเริ่มจัดเก็บได้ตั้งแต่ ม.ค. 2552 พ.ย. 2552 และ ก.ค.2553 ตามลำดับ