

สภาวะการณ์ของสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
: ประสบการณ์และบทเรียนที่ได้รับ

โดย Chantha Mingboupha
Ek Phattana Microfinance Institution (EMI)

กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา
6 - 8 กันยายน 2010

1. ความเป็นมา

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทางสู่ทะเล เป็นหนึ่งในประเทศยากจนที่สุดในเอเชียและเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง 90% ของประชากร 5.5 ล้านคน ทำงานในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกลความเจริญ ส่วนใหญ่ทำการเกษตรเพื่อยังชีพ อย่างไรก็ตาม ธนาคารของรัฐยังอยู่ระหว่างการพัฒนากับ 3 ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารร่วมทุน 3 แห่ง และธนาคารต่างชาติ 8 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ทั้ง 3 แห่ง ให้บริการ 70% ของภาคการเงิน และกำลังผ่านกระบวนการปรับโครงสร้างเพื่อลดสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามที่ควรจะเป็น ธนาคารของรัฐส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในเขตเวียงจันทน์ และเมืองอื่นๆ มีประชากรเพียง 11 % ที่สามารถเข้าถึงระบบการเงินการธนาคารและ 1 % เท่านั้นที่มีการเปิดบัญชีเงินฝาก (Fukui and Llanto, 2003) คาดการณ์ว่ามีประชากร 75% ที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการของธนาคารได้ ตามรายงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยลาว (2000) ตลาดไมโครไฟแนนซ์ (สินเชื่อรายย่อย) มีลูกค้าเงินกู้ขั้นดี 268,000 ราย และมีผู้ฝากเงิน 500,000 ราย 20% ของตลาดนี้มาจาก ธนาคารส่งเสริมกิจกรรม (APB) และผู้ให้กู้ยืมเงินรายอื่น อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมการเงินไมโครไฟแนนซ์ สปป.ลาวได้เริ่มต้นในปี 1997 และอุตสาหกรรมยังอยู่ในช่วงริเริ่มของการพัฒนา

2. ความเป็นมาของภาคการเงินรายย่อย

ช่วงเวลาก่อนที่จะมีการตั้งกลุ่มบริการทางการเงิน ในปี 1975 ลักษณะของไมโครไฟแนนซ์ จะอยู่ในรูปแบบของธนาคารข้าวและปุ๋ยสัตว์ จนถึงปลายทศวรรษ 1980 ธนาคารแห่ง สปป.ลาว (Bank of the Lao PDR : BOL) ได้ออกระเบียบอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1994 โดยรูปแบบของการดำเนินทั้งสองนี้ยังคงถือใช้จนถึงปัจจุบัน

ในปี 1997 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP)¹ และ กองทุนเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN Capital Development Fund : UNCDF) เป็นองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแรก ที่พยายามส่งเสริมและสร้างรูปแบบการดำเนินงานที่ดี พร้อมพัฒนาขีดความสามารถไปด้วย มีงานวิจัยสองฉบับที่เผยแพร่ในปี 1996-1997 ก่อนที่โครงการยกเลิกในอีก 4ปีต่อมา เนื่องจาก UNCDF และ รัฐบาลลาว (Government of Laos PDR : GOL) มีแนวทางและเป้าหมายที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังให้ความร่วมมือระหว่างกัน สิ่งที่ต้องการของ UNCDF คือ กระจายศูนย์ไมโครไฟแนนซ์ไปยัง 3 จังหวัดใหญ่ๆ ในสปป.ลาวร่วมกับการบริการของทางภาครัฐ ก่อนที่จะกระจายไปยังพื้นที่ย่อยๆต่อไป โครงการริเริ่มก่อตั้งการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ไมโครไฟแนนซ์ โดยฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะของไมโครไฟแนนซ์และผู้ให้คำปรึกษามากที่สุดใน สปป.ลาว

¹สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) เป็นองค์กรพหุภาคี เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนา และเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาของสหประชาชาติ โดยให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ แก่ประเทศกำลังพัฒนา ด้วยหลักการสากลและเป็นกลางในทางการเมือง ตามเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ เพื่อร่วมมือในการวางแผน และดำเนินโครงการในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การศึกษา และสิ่งแวดล้อม

เวลาเดียวกันในปี 1997 อีกความคิดริเริ่มจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในประเทศไทย - มูลนิธิเพื่อการจัดการเกษตรแบบผสมผสาน (Foundation for Integrated Agriculture Management : FIAM) เมื่อเริ่มการทำงานร่วมกันกับสหภาพสตรีแห่ง สปป.ลาว (Lao PDR Woman Union : LWU) ซึ่งต่อเนื่องมาถึงทุกวันนี้ ดังนั้นจึงมีการวางรากฐานที่เป็นกลไกโดดเด่นที่สุดในการให้บริการไมโครไฟแนนซ์ เรียกว่า “กลุ่มออมทรัพย์หมู่บ้าน” หรือ “กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน” หน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ (Consultative Group to Assist the Poor : CGAP) รู้จักกันดีในนาม “กองทุนสินเชื่อเพื่อการจัดการชุมชน”(Community Managed Loan Funds)²

3. การเปลี่ยนแปลงของไมโครไฟแนนซ์ใน สปป.ลาว

เชิงนโยบาย

- ธนาคารแห่ง สปป.ลาว จัดตั้งแผนกกำกับดูแลทางการเงินในเดือนสิงหาคม 2010 โดยจะมุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินรายย่อย สถาบันเงินฝากและสหกรณ์ออมทรัพย์ ฯลฯ
- ธนาคารแห่ง สปป.ลาวกำลังดำเนินการร่างมาตรการสำหรับไมโครไฟแนนซ์
- แหล่งเงินทุนสำหรับการกู้ยืม : ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย(Asian Development Bank) , GTZ, กองทุนระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม (International Fund for Agricultural Development : IFAD), Lux-Development, SFBIC, และ UNCDF

หน่วยงานที่ให้บริการไมโครไฟแนนซ์ ได้แก่ องค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions : MFIs), SCUs, องค์กรพัฒนาหมู่บ้าน โดยไมโครไฟแนนซ์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวน MFIs และ SCUs ที่ลงทะเบียนกับธนาคารแห่ง สปป.ลาว

ประเภทของสถาบัน	จำนวน
ไมโครไฟแนนซ์ที่มีระบบฝากเงิน Deposit Taking MFI	5
ไมโครไฟแนนซ์ที่ไม่มีระบบฝากเงิน Non-Deposit Taking MFI	7
สถาบันเงินฝากและเครดิตยูเนียน Savings and Credit Unions	11
กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน Village Development Fund	5,000

²Microfinance Industry Report, Lao PDR 2010, produced by the Banking with the Poor Network in collaboration with the Foundation for Development Cooperation.

4. การเปลี่ยนแปลงและความท้าทาย

การเปลี่ยนให้เป็น MFIs หรือ SCUs ใน สปป.ลาว จะเกิดขึ้น 2 รูปแบบ

แบบแผน	MFIs	ปัจจัยบวก	ความท้าทาย
โครงการ MFIs	- IFDP, Xayni Ngom MFI, Oudomxai Development MFIs.	- มีพนักงานที่ผ่านการฝึกอบรมมา อย่างดี - ลูกค้ำชั้นดีเยอะ - มีทรัพยากรเพียงพอในการบริหาร จัดการ - มีเงินทุน - มีศักยภาพในการให้กู้ยืม	- การปรับโครงสร้างความคิดของ พนักงานให้สอดคล้องกับการทำงาน - ยังมีการทำงานตามรูปแบบที่ปฏิบัติ กันมา และยังไม่มีการริเริ่มสร้างสรรค์ ใหม่ๆ - ความเข้มงวดในการปล่อยกู้ และการ เขียนข้อตกลงที่ต้องชัดเจน
การพัฒนา หมู่บ้านให้เป็น SCUs	- SCU Thakek, SCU Huachai, SCUs Songkone	- มีกองทุนอยู่แล้ว - มีทรัพยากรเพียงพอในการบริหาร จัดการ - มีลูกค้ำพื้นฐาน - มีเงินทุน - มีความต้องการของตลาดในการ กู้ยืมอยู่แล้ว - มีการดูแลกองทุนที่เข้มแข็ง	- คณะกรรมการยังขาดความสามารถ ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ - ยังขาดการตระหนักรู้ภายในชุมชน - มีเอกสารจำเป็นที่ต้องใช้ประกอบ มาก - ยังมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ - ยังมีรูปแบบความเข้าใจการ ดำเนินงานกองทุนที่ผิดๆอยู่