

## บทคัดย่อ

198914

- ชื่อรายงานการวิจัย : โครงการศึกษา ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจระดับรากหญ้า: ศึกษาเฉพาะกรณีธนาคารประชาชน
- ชื่อผู้วิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ  
อาจารย์ พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์  
รองศาสตราจารย์ ดร. วัลลภ คำพาย
- ปีที่ทำการวิจัย : 2549

การศึกษาวิจัยเรื่องโครงการศึกษา ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจระดับรากหญ้า: ศึกษาเฉพาะกรณีธนาคารประชาชน มีวัตถุประสงค์ประการสำคัญเพื่อประเมินประสิทธิผลของการดำเนินงานตามนโยบายกระตุ้นและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจระดับรากหญ้า ตามโครงการธนาคารประชาชน รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ตลอดจนข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนเพื่อที่จะเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามโครงการธนาคารประชาชนในระดับนโยบายต่อไป

กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งมีความสำคัญกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ตลอดจนบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกและการประชุมระดมสมอง นอกจากนี้ยังใช้วิธีการศึกษาวิจัยโดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ซึ่งเป็นเอกสารข้อมูลระดับทุติยภูมิเกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนและเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐในการกระตุ้นและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

## ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

1. ผลการดำเนินงานโดยภาพรวมตามนโยบายของโครงการธนาคารประชาชนนั้น สามารถตอบสนองและรองรับความต้องการของประชาชนในระดับรากหญ้าได้ในระดับหนึ่ง และมีส่วนในการลดหนี้สินนอกระบบที่ประชาชนมีอยู่ก่อนที่จะได้รับบริการจากโครงการธนาคารประชาชน แต่ยังมีสัดส่วนที่น้อยเนื่องจากการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ตามระเบียบของโครงการยังมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมหรือการกำหนดวงเงินให้กู้ เป็นต้น

2. ผลการดำเนินงานในการให้บริการการกระตุ้นเศรษฐกิจและการส่งเสริมให้ประชาชนในระดับรากหญ้าออมเงินนั้น จากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปโครงการธนาคารประชาชนสามารถกระตุ้นและตอบสนองต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผลทำให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น และสามารถนำเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายมาเก็บออม ส่วนประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างอีกฝ่ายหนึ่งกลับมีความเห็นว่าโครงการธนาคารประชาชน แม้จะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดทางด้านความแตกต่างของสภาพทางกายภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่นและในแต่ละภูมิภาค ตลอดจนความพร้อมของประชาชนผู้รับบริการยังไม่มีความรู้ในการบริหารจัดการเงินกู้ยืมมา จึงมีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถมีเงินเหลือที่จะนำมาเก็บออมได้

3. ผลการประเมินผลทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของโครงการธนาคารประชาชนนั้น สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากการบริหารจัดการความเสี่ยงในการให้กู้ยืมแก่ประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีความเหมาะสม แต่เฉพาะในส่วนของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน โดยไม่มี “การลดต้นและไม่ลดดอกเบี้ย” เท่านั้น ที่ยังไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในลักษณะเช่นนี้เป็นการหลีกเลี่ยงภาระอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนแก่ประชาชนผู้รับบริการ

4. ผลการประเมินผลทางการบริการจัดการ นวัตกรรม และการเติบโตขององค์กร โดยภาพรวมอยู่ในเกณฑ์ดีไม่จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการกู้ยืม โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบข้อมูลออนไลน์มาใช้ นอกจากนี้ในด้านการเติบโตขององค์กรพบว่า มีจำนวนผู้ใช้บริการเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันจำนวนหนี้เสียหรือสินเชื่อกค้าง มีจำนวนไม่มากเท่าใดนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนผู้รับบริการ

5. แนวทางในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามโครงการธนาคารประชาชนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในภาพรวมประกอบไปด้วย (1) การกำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาธุรกิจชุมชนโดยส่งเสริมการระดมทุน

ในลักษณะกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจควบคู่ไปกับการขยายโครงการสินเชื่อระบบย่อย (2) การส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับมหภาคและเชื่อมโยงการตลาดของท้องถิ่นสู่การตลาดในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและต่างประเทศต่อไป นอกจากนี้จะต้องพัฒนาและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ภาคประชาชนเพื่อเสริมสร้างการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคมให้มีการวางแผนชุมชนอย่างเป็นองค์รวมที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะการอาศัยความร่วมมือจากท้องถิ่น โดยการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (3) การแก้ไขอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้เกิดการชอบธรรม โดยสมควรนำเงินต้นที่ผู้กู้นำมาส่งคืนในแต่ละเดือนมาหักเพื่อลดยอดเงินต้นหรือ “ลดต้นและลดดอกเบี้ย” เพื่อให้การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามระบบการกู้ยืมเงินที่เป็นธรรม และ (4) การพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการให้สินเชื่อและการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ ที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าโดยสมควรจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานและรองรับกลไกในการดำเนินงานตามนโยบายรัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเพื่อป้องกันปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันต่อไป

The Project on Studying, Monitoring and Evaluating the Performance according to Public Policy on Strengthening the Grassroots Economy: Case study of People's Bank has the following objectives: to evaluate the effectiveness of the policy according to the policy on stimulating and strengthening the grassroots economy through the People's Bank; to realize the problems and obstacles of the performance according to the public policy including the limitation on the regulations or others effecting the efficiency of the performance of the People's Bank; to propose the solutions for correcting, improving and developing the efficiency of the performance of the People's Bank in policy level.

The population and samples of this research consist of qualified persons, academics and the related persons who are the key persons in carrying out the public policy on stimulating the grassroots economy including the representatives of the organizations and groups relating to the consumer protection and the persons representing the Local Administration Organizations. The tools of the research are the In-depth interview and the brainstorming techniques. Moreover, this study also uses the documentary research in order to analyze the secondary data on the performance of

the People's Bank and other documents related to the performance according to the public policy on stimulating and developing the national economy.

The study shows the following results:

1. The overall picture of the performance according to the policy of the People's Bank Project is able to respond and serve the needs of the grassroots in certain level. It also has caused the decrease of the illegal debts that people have before receiving the service from the People's Bank. However, the ratio of this decrease is low because many restrictions still obstruct people from gaining the loan resources according to the project's regulations such as the regulation of the loan approval or the prescription of the financial loan amount.

2. According to the performance of the service in order to stimulate and encourage grassroots people to save more money, this study finds that the People's Bank Project is able to stimulate and respond effectively to the encouragement of the grassroots economy. It also brings about not only the higher income but also the more saving money. However, some samples gave the opinion that although, the People's Bank Project can stimulate the economic in certain level, in practice there are some restrictions caused by the physical differences and the people lifestyle in each local area and in the different regions. Moreover, the service receivers are lack of the knowledge about loan management. So, they have no money left for saving.

3. The study about the assessment of the economic and financial performance of the People's Bank Project finds that the project can strengthen the grassroots economy in certain level because of the risk management in providing loans to people by using the appropriate regulations and methods. However, the monthly interest rate at 1% with the decrease of capital, not the decrease of the interest seems to be unfair. The determination of such interest rate is the avoidance of the real interest rate and causes people's misunderstanding.

4. The study finds that the assessment of the overall picture of the management innovation and the growth of the organizations is in good level due to not only the determination of the regulations and methods but also the process of giving loans especially the use of information technology and the on-line system. Moreover, when considered the growth of the organization it shows the increase number of the customers. The non-performing loans or the outstanding loans are not in great number compared with the number of the customers.

5. The ways of adjusting and developing the efficiency of the performance of the People's Bank Project in order to encourage the strength of the grassroots economy in the overall picture consist of: (1) to formulate the policy by emphasizing on the business development in the community and encouraging the mobilization of the capital in form of the revolving fund for doing business along with the extension of the credit sub system project; (2) to encourage the macro economy, to link the local market to regional, national and foreign economy and to develop and promote the civil learning process in order to build community planning for the community gathering and civil society holistically with the emphasis on the use of limited resources, the local cooperation and the linkage with the village and community fund; (3) to adjust the interest rate fairly by deducting the monthly returning capital from the total capital or decreasing capital and interest in order to set the interest rate in accordance with the fair loan system; (4) to develop and adjust the pattern of loan giving and the cooperation in order to link with other projects, according to the public policies in encouraging the grassroots economy. To establish the special organization or agency in order to cooperate and support the unity implementation of the public policies in stimulating the grassroots economy and to prevent the overlapping tasks.