

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

นโยบายรัฐกับการแก้ปัญหาความยากจน

หากมองนโยบายรัฐกับการแก้ไขปัญหาความยากจนแล้ว อาจจะต้องพินิจไปที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นเค้าโครงการพัฒนาประเทศ ขณะที่นโยบายของรัฐบาลที่เป็น “โครงการ” สำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจนในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็มี รายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับนั้นมีทิศทางการพัฒนาที่ แตกต่างกันไป โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 จะมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัย การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก การพัฒนาจึงเป็นการสร้างสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนอุตสาหกรรม

จากรายงานผลการดำเนินงาน 2 ปี พรรคไทยรักไทย ระบุว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 เริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนมากขึ้น โดยเฉพาะความยากจนของคนในชนบท มีการจัดทำแผนพัฒนาชนบทออกมาอย่างชัดเจน ก่อนที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะเน้นการกระจาย รายได้และความเจริญสู่ภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาความยากจน พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของ ประชาชนให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานของครัวเรือน (จปฐ.) นโยบายกระจายรายได้เน้น การเข้าถึงปัจจัยการผลิต เช่น การจัดที่ดินทำกินและสินเชื่อ บริการพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อยกระดับ การผลิต และคุณภาพชีวิตของประชาชน

ขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา จึงส่งเสริมและ สนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กยากจน ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรประชาชนและกองทุน ในท้องถิ่นชนบท เพื่อระดมทุนในท้องถิ่นมาช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาในชุมชนเอง นอกจากนี้ยัง ส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยสามารถประกอบอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมชุมชนขนาดเล็กและกลาง เพื่อเพิ่มรายได้ ก่อนที่วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 จะนำไปสู่การปรับทิศทาง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนฯ เพื่อแก้ไขปัญหาความ ยากจน และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง ให้ได้รับโอกาสในการศึกษา

และบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไกภาครัฐ ให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา โดยมีเป้าหมายที่จะลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากร ในปี พ.ศ. 2549

ภาพรวมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาล้วนให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนภายในประเทศทั้งสิ้น

ครั้นพิจารณาในรายละเอียดนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ในอดีตก็จะพบว่า มีหลายโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งแตกต่างกันตามช่วงเวลา ตามภาวะปัญหาทางเศรษฐกิจที่เผชิญ อาทิ

1. โครงการเงินผัน เริ่มในปี 2518 ยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก่อนจะเปลี่ยนชื่อเป็น โครงการสร้างงานในชนบท หรือ กสช. ในปี 2523 และเปลี่ยนเป็น “โครงการพัฒนาตำบล ในปี 2534” แต่ปัจจุบันโครงการนี้ไม่ได้ดำเนินการแล้ว

2. กองทุนพัฒนาชนบท ตั้งขึ้นเมื่อปี 2527 เพื่อสนับสนุนกองทุนหรือเงินทุนเฉพาะกิจต่าง ๆ ในหมู่บ้านชนบทในรูปการให้เงินยืมสมทบโดยไม่มีดอกเบี้ย เพื่อดำเนินกิจการประเภทต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในหมู่บ้านรวมกลุ่มเพื่อจัดทำกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกต่อสมาชิกและหมู่บ้านช่วยให้ชาวบ้านที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้หรือสินเชื่อ เพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และเป็นแหล่งสินเชื่อที่มีต้นทุนในการกู้ยืมที่ต่ำกว่าสถาบันการเงิน โดยการกู้ยืมเงินจากกองทุนนั้น ชาวบ้านจะต้องรวมเป็นกลุ่มมากู้ยืมโดยให้กลุ่มในชุมชนเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้าน และการพึ่งตนเอง กองทุนพัฒนาชนบทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2527-2534) ต่อมา พ.ศ. 2535-2537 ถูกโอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยทำงานร่วมกับธนาคารออมสิน และ พ.ศ. 2538-2543 กองทุนพัฒนาชนบทก็ถูกโอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยธนาคารออมสิน ก่อนที่กองทุนพัฒนาชนบทได้ถูกรวมเข้ากับกองทุนพัฒนาชุมชนเมืองเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เมื่อ พ.ศ. 2543

3. โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) เริ่มในปี 2536 โดยรัฐบาลมอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบจัดสรรเงินกองทุนให้หมู่บ้านละ 280,000 บาท เพื่อให้สมาชิกชุมชนสามารถกู้ยืมไปประกอบอาชีพได้โดยไม่ต้องมีดอกเบี้ย โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนมีรายได้มากกว่า 15,000 บาท/คน/ปี

4. โครงการพัฒนาคนจนในเมือง เกิดจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มีนาคม 2535 และได้จัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ขึ้นมาสนับสนุนชาวชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ให้มีความสามารถในการเพิ่มรายได้ มีความมั่นคงในชีวิต มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมีความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ด้วยการส่งเสริมกระบวนการออมทรัพย์ และการให้สินเชื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย และสินเชื่อเพื่อพัฒนาธุรกิจชุมชน

5. โครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาคนจนในเมืองในภาวะวิกฤติ เป็นโครงการภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐ (เงินกู้ MIYAZAWA) มีงบประมาณ 1,000 ล้านบาท บริหารงานโดยการเคหะแห่งชาติ (เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542) วัตถุประสงค์ของโครงการคือ เพื่อบรรเทาปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนจนเมือง โดยการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและธุรกิจในชุมชนปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชน บริการพื้นฐานและบริการสังคมในชุมชน พื้นที่เป้าหมายของโครงการ ได้แก่ ชุมชนแออัดหรือชุมชน ผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและภูมิภาค

6. โครงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินและสินเชื่อสำหรับคนจนในเมือง (MIYAZAWA) ของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเป็นโครงการหนึ่งที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจากโครงการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหา คนจนในเมืองในภาวะวิกฤติ ของการเคหะแห่งชาติมีจุดประสงค์เพื่อดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มและเครือข่ายของคนจนในเมืองที่รวมกันเป็นกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ กลุ่มอาชีพหรือองค์กรอื่นที่ทำการกิจกรรมมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน โครงการสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2543

7. โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project หรือ SIP) เป็นโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกและรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อนำมาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤต เศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มคนว่างงาน กลุ่มคนยากจน และกลุ่มคนด้อยโอกาส โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้น เน้นการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบในกลุ่มคนทั้ง 3 ประเภท โดยทำให้เกิดการจ้างงาน รายได้และการได้รับการบริการ และสวัสดิการสังคม ระยะยาว เป็นการมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ ซึ่งโครงการแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 มอบให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการเพื่อการจ้างงาน สร้างรายได้ และบริการทางสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส และผู้ว่างงาน โดยเน้นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น แนวทางที่ 2 จำนวนเงิน 6,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลมอบให้ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบบริหารจัดการซึ่งแยกการจัดการเป็น 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนพัฒนาเมือง ในภูมิภาค และกองทุนเพื่อการลงทุนทาง

สังคม (SIF) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม หรือ "กองทุนชุมชน" นั้น ธนาคารออมสินแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการ 1 ชุด ดำเนินงานกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินสนับสนุนคนในชุมชน ทั้งด้านการเลี้ยงชีพ สิ่งแวดล้อม ส่วนกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคหรือเรียกสั้น ๆ ว่ากองทุนเมือง (Regional Urban Development Fund หรือ RUDF) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การบริหารจัดการของธนาคารออมสิน มีเงินทุน หมุนเวียนจากการจัดสรรเงินของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นเงินกู้ของธนาคารโลกจำนวน 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนระยะยาวไม่เกิน 15 ปี สำหรับให้ เทศบาลได้กู้ยืมในวงเงินโครงการละไม่เกิน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อนำไปพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้กว้างขวางรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรองบประมาณจากรัฐบาล หรือรอให้เก็บภาษีได้มากพอจึงจะลงทุนได้

จากข้อมูลดังกล่าว จะพบว่า ที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลในอดีตได้พยายามผลักดันโครงการต่าง ๆ ออกมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับกระตุ้นเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความยากจน และพบว่า หลายโครงการได้ปิดตัวลงแล้วในปัจจุบัน แต่บางโครงการยังคงอยู่และดำเนินการต่อไป

หากนับกันที่จำนวน ก็พบว่า ยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจที่เป็นนโยบายลดความยากจน เกิดขึ้นจำนวนมากและได้กลายเป็นจุดขายทางการเมืองหรือที่เรียกว่า “นโยบายประชานิยม” ไม่ว่าจะเป็น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการธนาคารประชาชน เหล่านี้ล้วนถูกผลักดันขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งสิ้น

โครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินในฐานะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ธนาคารได้ขยายบทบาทในการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับฐานรากโดยการกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อมุ่งไปสู่ “การเป็นสถาบันการเงินที่มั่นคง เพื่อการออม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะเศรษฐกิจฐานราก” (รายงานประจำปี ธนาคารออมสิน, 2551, น. 46)

ทำให้ธนาคารออมสินต้องตระหนักถึงความสำคัญที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินเพื่อทดแทนการกู้เงินนอกระบบ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศ ด้วยเหตุนี้ธนาคาร

ออมสินจึงได้เปิดดำเนินการ โครงการธนาคารประชาชน ขึ้นมาเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 จนถึงปัจจุบัน

โครงการธนาคารประชาชน เป็นโครงการที่เกิดจากนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าของรัฐบาลในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย สร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสสร้างงานสร้างรายได้ด้วยตัวเอง ให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการทางการเงินได้เท่าเทียมกัน

โดยวัตถุประสงค์หลักของโครงการธนาคารประชาชนในระยะเริ่มแรกเมื่อเปิดดำเนินการ ตั้งแต่ พ.ศ.2544 คือ ต้องการเป็นแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรายย่อย เช่น อาชีพค้าขาย รับจ้าง กิจการรถเข็น หาบเร่ แผงลอย ที่ไม่มีโอกาสในการกู้เงินในระบบสินเชื่อปกติได้ เป็นการดำเนินการภายใต้แนวคิดของรัฐบาลที่ว่า “โครงการเร่งด่วนจากรัฐบาล เพื่อความผาสุกของแผ่นดิน” มีวงเงินให้กู้ครั้งแรกไม่เกิน 15,000 บาท และวงเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท ในการกู้ครั้งต่อไป ผ่อนชำระเป็นงวดรายเดือน ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 24 งวด คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 1 ต่อเดือน

ปัจจุบันธนาคารออมสินได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน เพื่อให้มีความคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ครอบคลุมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยกำหนดวัตถุประสงค์การกู้เพิ่มเติมจากการกู้เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ เพิ่มเป็นให้กู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือชำระหนี้สินอื่น ๆ เป็นการดำเนินการภายใต้แนวคิด “มากกว่าสินเชื่อ คือ การเกื้อกูล” โดยให้กู้ได้ตามความจำเป็นและความสามารถในการชำระคืน วงเงินให้กู้สูงสุด 100,000 บาท ผ่อนชำระคืนเป็นงวดรายเดือน ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 60 งวด คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 0.75 ต่อเดือน

ธนาคารออมสินได้สร้างการรับรู้และความเข้าใจในโครงการธนาคารประชาชนผ่านช่องทางการสื่อสารผ่านสื่อ ดังนี้

สื่อมวลชน ได้แก่ รายการข่าวในวิทยุ โทรทัศน์ ข่าวทางหนังสือพิมพ์ โฆษณาตามสื่อสิ่งพิมพ์ สปอตวิทยุ ภาพยนตร์โฆษณา

สื่อบุคคล ได้แก่ พนักงานธนาคารออมสิน ผู้นำชุมชน เพื่อนบ้าน ญาติ

สื่อเฉพาะกิจ ได้แก่ เว็บไซต์ของธนาคารออมสิน แผ่นพับ โปสเตอร์ แผ่นป้าย โครงการธนาคารประชาชน งานมหกรรมทางการเงิน Money Expo การจัดงานประชาสัมพันธ์จากภาครัฐ

สถานการณ์โครงการธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชนได้ถูกตั้งคำถามทั้ง เรื่องการให้ข้อมูลคลุมเครือ โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่ผู้กู้จะต้องจ่าย และภาวะความเสี่ยงของการสร้างหนี้สินของประชาชนเพิ่มขึ้น

jemศักดิ์ ปิ่นทอง ได้เขียนบทความ เรื่อง “กำเนิดและจุดจบธนาคารประชาชน” (สำนักข่าวประชาธรรม, 7-13 กันยายน 2546) วิพากษ์วิจารณ์โครงการธนาคารประชาชนว่า คิดอัตราดอกเบี้ยแพง (เกินร้อยละ 20 ต่อปี) เพื่อให้คู้มต้นทุน แต่ไม่ได้แจ้งแก่ประชาชนตรง ๆ โดยโฆษณาว่า “เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ธนาคารประชาชน” ประกาศคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน ทำให้สาธารณชนเข้าใจผิดว่าโครงการนี้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี แต่จากการตรวจสอบของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภาพบว่า เมื่อชาวบ้านผ่อนส่งเงินต้นและดอกเบี้ยทุกเดือน ธนาคารจะไม่มีหักลดยอดเงินต้นที่ใช้ในการคำนวณดอกเบี้ยของเดือนถัด ๆ ไป โดยยังคงคำนวณอัตราดอกเบี้ยจากเงินต้นเต็มจำนวนตลอดไป ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงสูงถึงร้อยละ 22.15 ต่อปี

ขณะตีบทความทางวิชาการ เรื่อง “บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ” ซึ่งจัดทำขึ้นโดยเศรษฐกิจ สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบุถึงนโยบายรัฐบาลกับมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจว่า บางโครงการแม้จะมีข้อดีด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ส่งเสริมการออมและความพยายามแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ แต่ก็อาจเป็นการสร้างภาระหนี้สินของประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ง่ายขึ้นของครัวเรือน อาทิ ตามโครงการธนาคารประชาชน โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร และโครงการบ้านเอื้ออาทร อาจนำไปสู่พฤติกรรมที่ขึ้นความเสี่ยง โดยลูกหนี้ของสถาบันการเงินบางส่วนอาจเข้าใจว่า เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องให้ความช่วยเหลือหากหนี้มีปัญหา จึงขาดความรับผิดชอบ และอาจนำไปสู่การก่อหนี้ด้วยคุณภาพหรือหนี้เสีย ซึ่งเท่ากับเป็นการสะสมความเสี่ยง ต่อฐานะความมั่นคงของครัวเรือน และของตัวสถาบันการเงินเฉพาะกิจเอง หรือแม้แต่ธนาคารพาณิชย์ของรัฐ รวมทั้งเสถียรภาพของระบบการเงินได้ และท้ายที่สุดภาระรับผิดชอบอาจตกมาอยู่ในงบประมาณรัฐบาลซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม

หลังจากการรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โครงการประชานิยมของพรรคไทยรักไทยในอดีตหลายโครงการได้ถูกนำมาทบทวนและยกเลิกในที่สุด โดยคณะกรรมการบริหารของธนาคารออมสินได้พิจารณาผลการดำเนินการภายใต้โครงการประชานิยมทั้ง 5 โครงการ ผลการพิจารณาได้ยกเลิกโครงการปรับหนี้ภาคประชาชนและโครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน ด้วยเหตุผลว่าเป็นโครงการที่ซ้ำซ้อนกับโครงการอื่นที่มีอยู่แล้ว และพิจารณาให้ โครงการธนาคารประชาชน โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการธนาคารหมู่บ้าน เปิดดำเนินการต่อ เนื่องจากผลการดำเนินงานทั้ง 3 โครงการ สามารถช่วยเหลือคนจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ แม้จะมีปัญหาเรื่องนี้เสียเกิดขึ้นบ้างแต่เป็นจำนวนไม่มาก โดยเฉพาะโครงการธนาคารประชาชน ที่ธนาคารออมสินได้ปล่อยสินเชื่อสะสมไปทั้งหมด 31,000 ล้านบาท แต่มีหนี้เสียเพียง 1,300 ล้านบาท หรือคิดเป็น 10% ของยอดสินเชื่อคงค้าง 7,000 ล้านบาท (แจ้งผลโครงการประชานิยม “ออมสิน” การันตีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, 1 พฤศจิกายน 2549)

และภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบัน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรการเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐขยายสินเชื่อเข้าสู่ระบบ 3 แสนล้านบาท หวังผลผลักดันจีดีพีให้ขยายตัว 0.2% ต่อปี

ท่ามกลางข้อวิพากษ์วิจารณ์และความพลิกผันทางการเมืองดังกล่าว จึงน่าสนใจว่าธนาคารออมสินซึ่งรับผิดชอบโครงการธนาคารประชาชน ต้องวางแผนการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจในการให้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

จากประเด็นปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษา “การประเมินผลการสื่อสารโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสิน” ซึ่งเป็นการประเมินผลการสื่อสารในด้านความรู้ ทักษะคติ และพฤติกรรมของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ในฐานะที่เป็นกลุ่มผู้รับสารเป้าหมาย เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มากำหนดรูปแบบการสื่อสารที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างถูกต้อง และเป็นการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนในปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการสื่อสารในอนาคตต่อไป

ปัญหานำวิจัย

1. ผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรศาสตร์แตกต่างกันมีการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนแตกต่างกันอย่างไร
2. การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนอย่างไร
3. การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนอย่างไร
4. การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนอย่างไร
5. ความรู้เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนอย่างไร
6. ทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะทางประชากรศาสตร์ของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. เพื่อศึกษาการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน
3. เพื่อศึกษาความแตกต่างระหว่างลักษณะทางประชากรศาสตร์กับการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อกับความรู้เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน
5. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อกับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน
6. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับสื่อกับพฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน

7. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน

8. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน

สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรศาสตร์แตกต่างกันมีการเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนแตกต่างกัน

2. การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน

3. การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน

4. การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน

5. ความรู้เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน

6. ทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการมุ่งเน้นศึกษาการประเมินผลการสื่อสารของโครงการธนาคารประชาชนใน 3 ด้าน คือ ด้านความรู้ ด้านทัศนคติ และด้านพฤติกรรมของกลุ่มผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการเก็บข้อมูล คือ ธนาคารออมสินสาขาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 98 สาขา

3. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการเก็บข้อมูล เดือนเมษายน-พฤษภาคม พ.ศ.2552

4. ขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน เฉพาะสาขาในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพศชายและหญิง อายุตั้งแต่ 20–60 ปี

นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน หมายถึง การให้บริการเงินกู้ประเภทหนึ่งของธนาคารออมสิน เป็นสินเชื่อที่ดำเนินการตามนโยบายโครงการธนาคารประชาชนของรัฐบาล

ผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน หมายถึง ประชาชนที่ได้รับอนุมัติเงินกู้จากสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

โครงการธนาคารประชาชน หมายถึง นโยบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าของรัฐบาล ที่มอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดำเนินการ มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ทำให้ประชาชนมีโอกาสสร้างงานสร้างรายได้ด้วยตัวเอง เน้นให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการทางการเงินได้เท่าเทียมกัน

ธนาคารออมสินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หมายถึง สำนักงานสาขาของธนาคารออมสิน ที่มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล เขตปริมณฑลในที่นี้หมายถึง จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งได้แบ่งตามโครงสร้างการบริหารงานของธนาคารออมสินคือ ฝ่ายกิจการนครหลวง 1-3 มีจำนวนสาขารวม 98 สาขา

ลักษณะทางประชากรศาสตร์ หมายถึง ลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มประชาชนที่ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนแต่ละบุคคล เกี่ยวกับ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

การเปิดรับสื่อเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน หมายถึง การเปิดรับข่าวสารผ่านสื่อที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ คือ

สื่อมวลชน ได้แก่ การโฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร ออมสิน

สื่อบุคคล ได้แก่ พนักงานธนาคารออมสิน เพื่อนฝูง/คนรู้จัก บุคคลในครอบครัว ผู้นำชุมชน

สื่อเฉพาะกิจ ได้แก่ โปสเตอร์/ป้ายโฆษณา เว็บไซต์ของธนาคาร การประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล (มหกรรมทางการเงิน Money Expo, มหกรรมรัฐบาลสร้างงานสร้างอาชีพ) ศูนย์บริการข้อมูลธนาคารออมสิน Call Center โทร.1115

ความรู้เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหา รายละเอียดในการกู้เงินสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ได้แก่ คุณสมบัติผู้กู้ ผู้ค้ำประกัน วัตถุประสงค์ในการกู้ อัตราดอกเบี้ย วงเงินให้กู้ การชำระคืน และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการกู้

ทัศนคติเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน หมายถึง ความคิดเห็นและความรู้สึกที่มีลักษณะเป็นค่านิยมที่บุคคลได้ประเมินว่าดีหรือไม่ดี ชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย และมีความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชนหรือไม่ อย่างไร

พฤติกรรมการใช้บริการ หมายถึง พฤติกรรมการตัดสินใจใช้บริการ พฤติกรรมการใช้บริการเพิ่มจากธุรกรรมประเภทอื่น พฤติกรรมการใช้บริการสินเชื่อซ้ำ พฤติกรรมในการชำระหนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความรู้ ทัศนคติ เกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน และทราบถึงพฤติกรรมการใช้บริการของผู้ใช้บริการสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2. สามารถนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการสื่อสาร เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการการสื่อสารกับกลุ่มผู้ใช้บริการสินเชื่อของธนาคารออมสิน