

บทที่ 4

ธนาคารประชาชน (People Bank)¹

บทนี้ศึกษาถึงแนวคิดและการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชน (ธปช.) โดยเป็นการตอบคำถามว่า ธปช. ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ การศึกษายังเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างระหว่างโครงการ ธปช. และโครงการ Microfinance รวมถึงการวิเคราะห์ถึงนโยบายการเมืองว่ามีผลกระทบต่อการทำงานของโครงการ ธปช. อย่างไร

4.1 ความเป็นมา

การดำเนินการในโครงการ ธปช. เกิดจากแนวคิดการช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อย ซึ่งต้องอาศัยพึ่งพิงเงินกู้ยืมจากระบบโดยต้องจ่ายดอกเบี้ยแพงๆ มาตลอด ให้ได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนและมีโอกาสทำมาหากินได้สะดวกขึ้น รวมทั้งความต้องการช่วยเหลือคนที่ตกงานหรือที่อยากจะทำธุรกิจขนาดเล็ก แต่ไม่มีเงินทุน

การเริ่มต้นของโครงการ ธปช. เกิดจากธนาคารออมสิน เริ่มเปิดให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยครั้งแรก ในปี 2538 (ก่อนที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) ภายใต้ความร่วมมือของโครงการไทย-เยอรมัน เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวมีต้นทุนในการดำเนินการที่สูง และจำเป็นต้องใช้บุคลากรในการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก กอปรกับในขณะนั้นรัฐบาลได้มีนโยบายในการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังของธนาคารออมสิน ส่งผลให้การบริการไม่ทั่วถึง ธนาคารออมสินจึงจำเป็นต้องชะลอการให้บริการดังกล่าว

ต่อมาในปี 2542 ธนาคารออมสินได้ทบทวนเปิดให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นลูกค้าเงินฝากนอกสถานที่โดยในเบื้องต้นมีสาขาที่สมัครใจเปิดให้บริการจำนวน 13 สาขา รวมถึง ธนาคารออมสิน กับ CGAP² ได้กำหนดและศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงลึก โดยจะทำการ วิจัยตลาดในพื้นที่ ธนาคารออมสิน ภาค 10 รวม 6 จังหวัด เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ในการ

¹ สาธิต วงศ์อนันต์นนท์, “ธนาคารประชาชน”, ธนาคารออมสิน, 2546 ในหัวข้อ 4.2 และ 4.3

² เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 เพื่อให้ความช่วยเหลือและพัฒนาการดำเนินการโครงการ Microfinance ให้มีการดำเนินการอย่างยั่งยืน

ออกแบบ หรือ พัฒนาธุรกิจสินเชื่อ หรือ บริการทางการเงิน เพื่อทดลองให้บริการในรูปแบบของโครงการนำร่อง โดยได้จัดทำแผนและกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานไว้เป็นระยะต่างๆ 5 ระยะ คือ 1.ขั้นเตรียมการ 2.ขั้นออกแบบธุรกิจสินเชื่อ 3.ขั้นทดลองให้บริการธุรกิจสินเชื่อ ระยะที่ 1 4.ขั้นทดลองให้บริการธุรกิจสินเชื่อ ระยะที่ 2 5.ขั้นนำสินเชื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งการดำเนินการทั้ง 5 ระยะ เริ่มดำเนินการ มกราคม 2543 – ธันวาคม 2545

การดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้เชิงลึก ได้ทำการศึกษาลึกลงไปในระยะที่ 2 ขั้นออกแบบธุรกิจสินเชื่อ โดยกำลังศึกษาในขั้นที่ 3 คือ ขั้นทดลองให้บริการสินเชื่อระยะที่ 1 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำนโยบายดังกล่าว แลกการณต่อ รัฐสภา ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่องการจัดตั้งธนาคารประชาชน โดยระบุเหตุผลว่าเพื่อกระจายโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงานสร้างรายได้ด้วยตนเอง

4.2 แนวนโยบายและวัตถุประสงค์

หัวข้อนี้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์และต้องการศึกษาถึงหลักการดำเนินงานของ ธปช.ที่สำคัญ คือ การดำเนินการให้มีการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับประชาชนที่มีรายได้น้อยและเพื่อสร้างพื้นฐานและความมั่นคงที่ยั่งยืนแก่ผู้ประกอบการรายย่อย ด้วยการให้บริการที่สมบูรณ์ด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1.ส่งเสริมการออมทรัพย์ 2.ให้คำปรึกษาในการประกอบอาชีพ และ 3.สนับสนุนการเงินอย่างมีเหตุผล โดยโครงการ ธปช. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันจะเป็นการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
2. เพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก
3. เพื่อพัฒนาอาชีพให้สมาชิกและส่งเสริมเพื่อให้สมาชิกมีงานทำ
4. เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้กับสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเงินที่เป็นปกติได้อย่างต่อเนื่อง

4.3 วิธีการดำเนินงานตามโครงการธนาคารประชาชน

โครงการ ธปช. เริ่มเปิดให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการรายย่อยอย่างเป็นทางการในวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ภายใต้รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่ได้มีการเปิดโครงการ

นำร่อง โดยเปิดรับสมัครตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ซึ่งปรากฏว่าได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างมาก ทั้งนี้ในการดำเนินงานของธปช. ได้มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย รูปแบบการให้บริการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินการมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 กลุ่มเป้าหมายของโครงการธนาคารประชาชน

โครงการ ธปช.จะมีกลุ่มเป้าหมายอยู่ 3 กลุ่ม คือ

1. ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย
2. ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม
3. ผู้ที่สนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

ทั้งนี้สำหรับอาชีพอิสระรายย่อยหรืออาชีพเสริม ได้แก่ อาชีพค้าขายซึ่งประกอบด้วย พ่อค้า แม่ค้า ประเภท รถเข็น หาบเร่ แผงลอย แผงประจำ หรือ ร้านค้า ร้านขายขนม ร้านขายผลไม้ ร้านขายของชำ ฯลฯ หรืออาชีพบริการต่างๆ อาทิเช่น ร้านเสริมสวย ร้านซักแห้ง ร้านตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นต้น

4.3.2 รูปแบบการให้บริการ

โครงการ ธปช. ให้บริการใน 3 รูปแบบ คือ

- 1.ด้านเงินฝาก โดยส่งเสริมการออมทรัพย์ สมาชิกสามารถใช้บริการฝากเงินทุกประเภทของธนาคาร
- 2.ด้านการพัฒนา โดยการจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาลูกค้า เพื่อให้บริการด้านการฝึกอบรมและคำปรึกษาในการประกอบอาชีพแก่สมาชิก ซึ่งจะเป็นการให้บริการแก่สมาชิกโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม
- 3.ด้านสินเชื่อ สมาชิกของโครงการขอสินเชื่อ เพื่อไปลงทุนหรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ การสมัครเป็นสมาชิกผู้ที่สนใจสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ที่ธนาคารออมสินสาขาทุกแห่ง โดยจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้เพียงสาขาเดียวเท่านั้น ซึ่งในการสมัครจะต้องใช้เอกสารต่างๆ ประกอบด้วย สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน และ รูปถ่ายขนาด 1 นิ้ว จำนวน 2 รูป และต้องเปิดบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียก เพื่อที่ธนาคารจะได้ให้บริการด้านการออมทรัพย์ในโอกาสต่อไป ในกรณีที่ไม่มีบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกอยู่แล้ว และไม่ประสงค์ที่จะเปิดบัญชีใหม่ สามารถใช้บัญชีเดิมได้

4.3.3 การสมัครเป็นสมาชิก

ประชาชนที่จะเข้าร่วมโครงการ ธปช.ต้องสมัครเป็นสมาชิกและผู้สมัครเป็นสมาชิกของธนาคารประชาชนต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เป็นผู้ประกอบการรายย่อย หรือผู้มีรายได้ประจำอยู่แล้ว แต่มีความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเสริมเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ ที่มีความตั้งใจที่จะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย
2. มีถิ่นที่อยู่แน่นอน สามารถติดต่อได้สะดวก

4.3.4 การขอกู้เงิน

สมาชิกสามารถแสดงความจำนงในการขอกู้เงินได้ ณ วันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยกรอกแบบคำขอกู้ไว้ก่อน และธนาคารจะพิจารณาเงินกู้หลังจากที่ได้ฝากเงินอย่างต่อเนื่องครบ 2 เดือนแล้ว ยกเว้นลูกค้าฝากเงินของธนาคารออมสินที่มีบัญชีเงินฝากอยู่ก่อนแล้วสามารถแสดงความจำนงในการขอกู้เงินได้ทันที โดยธนาคารจะพิจารณาเงินกู้ให้ตามความเหมาะสมเป็นรายๆ ไป โดยสมาชิกที่มีความประสงค์ขอกู้เงิน จะต้องมีความสมบูรณ์เพิ่มเติม คือ ผู้กู้จะต้องมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ ในกรณีที่ยังไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ จะต้องให้บิดา-มารดา หรือผู้ปกครองเป็นผู้กู้แทน และมีสถานที่ประกอบอาชีพ / จำหน่าย / รับจ้าง หรือให้บริการแก่ลูกค้าที่แน่นอน สามารถติดต่อได้

4.3.5 เงื่อนไขการให้สินเชื่อ

ธปช.ให้กู้เพื่อประกอบอาชีพ หรือเพื่อชำระคืนเงินกู้ในระบบที่ได้กู้ยืมเพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือเพื่อความจำเป็นในการดำรงชีพ ตามวงเงินที่จำเป็นต้องใช้จริงและอยู่ในวิสัยที่ผู้กู้จะสามารถชำระคืนได้ โดยมีวงเงินกู้ครั้งแรก ไม่เกินรายละ 30,000 บาทและ วงเงินกู้ครั้งต่อไป ไม่เกินรายละ 50,000 – 100,000 บาท

ระยะเวลาการชำระเงินกู้ ผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ดังนี้ วงเงินกู้ ไม่เกิน 15,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 13 งวด วงเงินกู้ 15,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 25 งวด วงเงินกู้ 30,000บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 37 งวด และวงเงินกู้ 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 97 งวด

4.3.6 อัตราดอกเบี้ย

ธปช.คิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน ซึ่งผู้กู้จะต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน โดยหักจากบัญชีเงินฝากของสมาชิก หากสมาชิกรายใดไม่ชำระหนี้ตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ธนาคารจะคิดค่าปรับจากเงินต้นของงวดนั้นในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือน

4.3.7 หลักประกันเงินกู้

การขอกู้เงินจากโครงการ ธปช. สามารถใช้หลักประกันประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้

กรณีใช้บุคคลค้ำประกัน ผู้ค้ำประกันต้องมีคุณสมบัติ คือ คุณสมบัติทั่วไป ผู้ค้ำประกันต้องมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ไม่เกิน 65 ปี มีถิ่นที่อยู่แน่นอน สามารถติดต่อได้ การค้ำประกันสามารถค้ำประกันผู้กู้ได้ไม่เกิน 2 คนและไม่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ประเภทอื่นของธนาคาร ในส่วนของคุณสมบัติเฉพาะ คือ ในกรณีที่ให้สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนค้ำประกัน ซึ่งต้องเป็นสมาชิกในธนาคารออมสินสาขาเดียวกันกับผู้กู้จำนวน 2 คน ในกรณีที่ให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์การของรัฐเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งจะต้องดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หรือ เทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ หรือ มีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 3 จำนวน 1 คน หรือในกรณีที่ให้ผู้มีรายได้ประจำของบริษัท / องค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งต้องทำงานในองค์กรนั้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวน 2 คน หรือกรณีที่ให้ลูกค้ำเงินฝากประเภทต่างๆ ของธนาคารออมสินที่ธนาคารให้ความเชื่อถือจำนวนไม่น้อยกว่า 1 คน ค้ำประกัน โดยเงินฝากในบัญชีต้องค้ำกับมูลหนี้

กรณีใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน สามารถใช้หลักทรัพย์ได้ทั้งสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นของผู้กู้ หรือเป็นของบุคคลอื่นที่ยินยอมให้ค้ำประกัน ดังต่อไปนี้

1. สมุดเงินฝากออมสิน และหรือสลากออมสินพิเศษ โดยเงินฝากในบัญชีต้องค้ำกับมูลหนี้
2. สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน ได้แก่ รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ที่อยู่ในสภาพใช้งานได้และได้ทำประกันภัยเรียบร้อยแล้ว โดยค้ำจนถึงอายุการใช้งานประกอบการพิจารณา
3. อสังหาริมทรัพย์ ที่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน มีสาธารณูปโภคตามความจำเป็น และมีทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งรถยนต์ผ่านเข้า-ออกได้สะดวก

4.3.8 การชำระคืนเงินกู้

การชำระคืนเงินกู้ในโครงการ ธปช. เป็นการชำระโดยวิธีหักบัญชีเงินฝากของธนาคารออมสิน

4.4 ผลการดำเนินงาน

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการตอบคำถามที่ว่า ธปช. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ข้างต้นหรือไม่ เพราะเหตุใด ในการตอบคำถามเป็นการวิเคราะห์ใน สองประเด็น คือ 1.วิเคราะห์ถึงนโยบายการเมืองที่มีผลต่อการดำเนินการโครงการ ธปช. และ 2.วิเคราะห์การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์

4.4.1 วิเคราะห์นโยบายการเมืองที่มีผลต่อการดำเนินการในโครงการ ธปช.

การดำเนินการโครงการ ธปช. ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่า ก่อนที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในปี 2544 ธนาคารออมสิน กำลังศึกษาเชิงลึกเรื่องการดำเนินการให้สินเชื่อกับผู้ประกอบการรายย่อยในพื้นที่ ธนาคารออมสิน ภาค 10 รวม 6 จังหวัด แต่การดำเนินการศึกษาเชิงลึกยังไม่เสร็จสิ้น รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้โครงการ ธปช. เป็นนโยบายประชานิยมของรัฐบาล โดยเปิดดำเนินการทั่วประเทศ

ตารางที่ 4.1 แสดงการดำเนินการเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบการดำเนินการที่วางแผนไว้ กับ รูปแบบที่ดำเนินการจริงในโครงการ ธปช. โดยเป็นการเปรียบเทียบในสี่ประเด็น คือ กิจกรรมทางการ วงเงินสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ย และการค้ำประกันเงินกู้

ตารางที่ 4.1

เปรียบเทียบรูปแบบที่วางแผนและดำเนินการจริงโครงการ ธปช.

รายการ	รูปแบบที่วางแผนดำเนินการ ธปช.	รูปแบบที่ดำเนินการ ธปช.
1.กิจกรรมทางการเงิน	เน้นการอนุมัติฯ ก่อนให้เงินกู้	เน้นการปล่อยกู้
2.วงเงินสินเชื่อ	60,000 - 160,000	10,000 - 100,000
3.อัตราดอกเบี้ย(ร้อยละต่อปี)	15-20	12
4.การค้ำประกัน	เน้นการค้ำประกันโดยให้บุคคลหรือหลักทรัพย์	เน้นการค้ำประกันเป็นกลุ่ม

ที่มา: เอกสารธนาคารออมสิน

กิจกรรมทางการเงินของ ธปช. โดยรูปแบบที่วางแผนไว้เป็นการส่งเสริมและจัดให้บริการในด้านการออมทรัพย์ การให้เงินกู้และบริการทางการเงินที่หลากหลาย โดยการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมการออมทรัพย์ก่อนที่จะได้รับเงินกู้และบริการดังกล่าว มิได้มุ่งที่จะให้บริการด้านสินเชื่อเป็นหลัก ส่วนรูปแบบที่ดำเนินการในโครงการ ธปช. มีการให้บริการทางด้าน การออมทรัพย์ การให้เงินกู้ การพัฒนาอาชีพ โดยรูปแบบที่เน้นไปที่การให้สินเชื่อ

เรื่องวงเงินสินเชื่อ การวางแผนการดำเนินการในโครงการ ธปช. จะมีวงเงินสินเชื่ออยู่ระหว่าง 60,000-160,000 บาท ซึ่งเป็นวงเงินสินเชื่อที่สูงกว่าการดำเนินการในโครงการ ธปช. ที่มีวงเงินสินเชื่อระหว่าง 10,000-100,000 บาท การมีวงเงินสินเชื่อที่ลดลงมีความเป็นไปได้ที่เป้าหมายของโครงการ ธปช. เน้นที่ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีขนาดเล็กกว่าที่วางแผนไว้เพื่อให้เงินดังกล่าวเข้าถึงผู้กู้ที่มีขนาดเล็กและเป็นรากหญ้าจริงๆ

อัตราดอกเบี้ย การวางแผนการดำเนินการ ธปช. มีการวางแผนอัตราดอกเบี้ยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 15-20 แต่การดำเนินการในโครงการ ธปช. คิดอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 12 ต่อปี มีความเป็นไปได้ที่การคิดดอกเบี้ยที่ลดลงเป็นการเอาใจกลุ่มรากหญ้าโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงของเงินทุนที่ปล่อยกู้

การค้ำประกันเงินกู้ การดำเนินการตามแผนโครงการ ธปช. จะเน้นการคัดเลือกผู้กู้ โดยการกู้เงินจะเน้นไปที่ หลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้เน้นที่ตัวหลักทรัพย์และบุคคลในการค้ำประกันเงินกู้ ส่วนการดำเนินการในโครงการ ธปช. เน้นที่การรวมกลุ่มในการค้ำประกันร่วมกัน ส่วนวิธีการเน้นการสร้างแรงจูงใจในการคืนหนี้ โดยจากการสังเกตในภาคสนาม พนักงานจะสร้างแรงจูงใจว่า ถ้าไม่คืนหนี้จะไม่สามารถกู้เงินในระบบได้อีก รวมถึงใช้วิธีการลงโทษที่รุนแรง คือ การส่งเรื่องดำเนินคดี การดำเนินการในเรื่องการค้ำประกันร่วมกันยังมีจุดอ่อนในเรื่องที่ว่า ผู้ค้ำประกันเงินกู้บางคนไม่ได้ต้องการที่จะกู้เงินแต่เมื่อมีสมาชิกคนอื่นมาขอให้ค้ำประกันจึงต้องกู้เงินตามจำนวนที่ค้ำประกันเงินกู้นั้นด้วย³

จากรูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการดำเนินการโครงการ ธปช. มีรูปแบบที่แตกต่างจากแผนการดำเนินการที่วางแผนไว้ โดยการดำเนินการ ธปช. ใช้เพื่อสนองนโยบายการเมืองโดยการลดวงเงินสินเชื่อเพื่อขยายฐานลูกค้าให้กว้างขึ้นและอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำลง เน้นการปล่อยกู้ให้ได้ในปริมาณที่มากโดยไม่คำนึงว่าการดำเนินการในช่วงแรกควรเน้นที่การรับเงินฝากเงินก่อนเป็นเวลาสองเดือนจึงได้รับเงินกู้แต่การดำเนินการกลับละเลยเงื่อนไขดังกล่าว รวมถึง

³ ข้อมูลจากพนักงานโครงการ ธปช.

การเปิดดำเนินการทั่วประเทศโดยการศึกษาเชิงลึกยังไม่เสร็จสิ้น อาจสร้างปัญหาให้กับบุคลากรที่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการตามโครงการ ธปช.

4.4.2 วิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์

ผลการดำเนินงานของ ธปช.จนถึง ณ. เดือนธันวาคม 2549 จำนวนสมาชิกของธปช. เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 42.76 จากเดือนธันวาคม 2544 ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 486,000 คน แต่เมื่อเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง (ดูตารางที่ 4.2)

สมาชิกที่ได้รับเงินกู้ การดำเนินการในโครงการ ธปช.ในช่วงเริ่มต้นดำเนินโครงการ มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้เพิ่มสูงขึ้นโดยในปี 2544-2545 มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 103.58 โดยในปี 2544 มีสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ประมาณ 272,500 ราย และในปี 2545 มีสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ประมาณ 554,740 ราย นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายในช่วงแรกเน้นการปล่อยเงินกู้ให้ได้ในปริมาณผู้ที่ได้รับเงินกู้เป็นจำนวนมาก และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวลดลงตามลำดับ ซึ่งในปี 2548-2549 มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้เพิ่มสูงขึ้นเพียงร้อยละ 10.61 การเพิ่มขึ้นของผู้ที่ได้รับเงินกู้ในสัดส่วนที่ลดลงอาจเป็นผลมาจากการขยายการปล่อยสินเชื่อในจำนวนมากในช่วงแรก (ดูตารางที่ 4.2)

วงเงินสินเชื่อที่อนุมัติ การดำเนินการในโครงการ ธปช.ณ สิ้น ธันวาคม 2549 มีการอนุมัติสินเชื่อทั้งสิ้นประมาณ 31,100 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก ธันวาคม 2548 ร้อยละ 14.40 เป็นที่สังเกตว่าการอนุมัติสินเชื่อในช่วงแรกมีการขยายตัวของสินเชื่อในระดับที่สูง คือ การขยายตัวของสินเชื่อในปี 2545 ขยายตัวสูงกว่าปี 2544 ถึงร้อยละ 183.68 (ดูตารางที่ 4.2) การดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นการเร่งปล่อยสินเชื่อให้ได้เป้าตามนโยบายรัฐบาล

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของเงินให้สินเชื่อของโครงการ ธปช.ต่อสินเชื่อของธนาคารออมสิน สัดส่วนมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น นั่นคือ ในปี 2544 สัดส่วนของเงินให้สินเชื่อของโครงการธปช.ต่อสินเชื่อของธนาคารออมสินทั้งหมด เท่ากับ ร้อยละ1.63 และในปี 2549 สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.19 (ดูตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.2
ผลการดำเนินโครงการธนาคารประชาชน ณ ธันวาคม 2549

รายการ	จำนวน							การเปลี่ยนแปลง %				
	ธ.ค.-44	ธ.ค.-45	ธ.ค.-46	ธ.ค.-47	ธ.ค.-48	ธ.ค.-49	มิ.ย.-50	44-45	45-46	46-47	47-48	48-49
1. จำนวนสมาชิก (ราย)	485,773.00	569,437.00	634,255.00	667,518.00	690,598.00	693,503.00	696,744.00	17.22	11.38	5.24	3.46	0.42
2. จำนวนสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ (ราย)	272,492.00	554,740.00	750,864.00	995,33.00	1,185,254.00	1,310,970.00	1,368,819.00	103.58	35.35	32.57	19.07	10.61
3. จำนวนเงินอนุมัติให้กู้ (ล้านบาท)	3,617.44	10,258.42	15,141.06	21,688.94	27,152.34	31,062.71	32,859.77	183.58	47.6	43.25	25.19	14.40
4. จำนวนเงินฝาก (ล้านบาท)	1,182.67	1,634.50	1,847.56	2,087.36	2,010.20	1,870.79	1,811.11	38.2	13.04	12.98	-3.7	-6.94

ที่มา : ฝ่ายสินเชื่อนโยบายภาครัฐ ธนาคารออมสิน

การส่งเสริมการออมในโครงการ ธปช. นั้น ได้มีการส่งเสริมให้สมาชิกในโครงการ ธปช. ฝากเงินโดยยอดของการออมเพิ่มขึ้นตามลำดับโดยในปี 2545 มีเงินฝากประมาณ 1,600 ล้านบาท โดยเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 38.2 เมื่อเปรียบเทียบกับการฝากเงินในปี 2544 แต่เมื่อพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินออมในแต่ละปี เงินฝากมีแนวโน้มที่ลดลง โดยการเปลี่ยนแปลงในปี 2549 เปรียบเทียบกับปี 2548 เงินฝากมีการขยายตัวที่ลดลงโดยมีการเปลี่ยนแปลงที่ลดลงร้อยละ 6.94 (ดูตารางที่ 4.2)

ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า การสร้างแรงจูงใจในการฝากเงินในโครงการ ธปช. ไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีสาเหตุมาจากการที่ผู้เข้าร่วมโครงการ ธปช. ไม่กล้าที่จะฝากเงินกับธนาคารออมสิน เพราะกลัวว่า ถ้าเกิดการกู้เงินมีปัญหาก็จะถูกอายัดเงินฝาก⁴ โดยพฤติกรรมการฝากเงินก่อนกู้จาก ธปช. ผู้กู้ต้องฝากเงินอย่างน้อย 2 เดือน จึงสามารถได้รับเงินกู้ตามเงื่อนไขการออมก่อนได้รับเงินกู้แต่เงื่อนไขดังกล่าวกลับไม่เข้มงวด โดยอนุโลมให้ผู้ที่มีบัญชีเงินฝากในธนาคารออมสินสามารถยื่นกู้จาก ธปช. ได้เลย ส่วนการชำระหนี้เงินกู้โครงการ ธปช. กำหนดให้ชำระหนี้โดยหักจาก

⁴ ข้อมูลจากผู้บริหารโครงการ ธปช.

บัญชีที่ฝากข้างต้น พฤติกรรมของผู้กู้จึงฝากเงินในบัญชีดังกล่าวเพื่อชำระเงินกู้เท่านั้นเพราะผู้กู้กลัวว่าถ้าการกู้เงินมีปัญหาจะถูกอายัดเงินในบัญชีที่ได้กล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของเงินฝากของโครงการ ธปช.ต่อเงินฝากของธนาคารออมสิน สัดส่วนดังกล่าวเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นแต่อัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเล็กน้อย นั่นคือ ในปี 2544 สัดส่วนของเงินฝากของโครงการ ธปช.ต่อเงินฝากของธนาคารออมสิน เท่ากับร้อยละ 0.24 และในปี 2549 สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.30 (ดูตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3
สัดส่วนเงินฝากและสัดส่วนสินเชื่อของโครงการ ธปช.
ต่อเงินฝากและสินเชื่อของธนาคารออมสิน

ผลการดำเนินการ	2544	2545	2546	2547	2548	2549
เงินให้สินเชื่อสุทธิของธนาคารออมสิน (ล้านบาท)	222,566.87	256,145.32	278,932.96	305,448.00	377,463.00	431,946.00
สินเชื่อธนาคารประชาชน (ล้านบาท)	3,617.44	10,258.42	15,141.06	21,688.94	27,152.34	31,062.71
ร้อยละสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน ต่อสินเชื่อของธนาคารออมสินทั้งหมด	1.63	4.00	5.43	7.10	7.19	7.19
เงินฝากของธนาคารออมสิน (ล้านบาท)	483,418.67	522,320.56	554,375.85	580,706.00	583,281.00	614,233.00
เงินฝากธนาคารประชาชน (ล้านบาท)	1,182.67	1,634.50	1,847.56	2,087.36	2,010.20	1,870.79
ร้อยละเงินฝากโครงการธนาคารประชาชน ต่อเงินฝากของธนาคารออมสินทั้งหมด	0.24	0.31	0.33	0.36	0.34	0.30

ที่มา : ฝ่ายสินเชื่อนโยบายภาครัฐ ธนาคารออมสิน

การที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเปิดโครงการ ธปช.เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลโดยที่ยังไม่มีความพร้อม ทั้งด้านพนักงาน และวิธีการดำเนินการ รวมถึงการที่รัฐบาลพยายามเร่งปล่อยเงินกู้ให้ได้ตามเป้าที่กำหนด⁵ ก่อให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น กล่าวคือในเดือนมกราคม

⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค”, เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547

2548 เอ็นพีแอล ธปช.อยู่ที่ 6.03 % ของสินเชื่อกค้างธปช. ในเดือน ธันวาคม 2548 เอ็นพีแอลเพิ่มขึ้นเป็น 11.75 % ของสินเชื่อกค้างธปช.⁶ และตัวเลขล่าสุดของเดือน กรกฎาคม 2549 เอ็นพีแอลเพิ่มขึ้นเป็น 16 % ของสินเชื่อกค้างธปช.⁷ นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการการเร่งดำเนินการในโครงการ ธปช. ในท้ายที่สุดก่อให้เกิด เอ็นพีแอลที่เพิ่มสูงขึ้น

สำหรับอีกวัตถุประสงค์หนึ่งของโครงการ ธปช. คือ การฝึกอบรมอาชีพให้กับเหล่าสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ ธปช. ในช่วงแรกการฝึกอบรมอาชีพเป็นการสาธิตอาชีพเสริมให้กับเหล่าสมาชิก เช่น การสาธิตการทำน้ำเต้าหู้ โดยในปี 2547 มีผู้เข้ารับการอบรม ประมาณ 6,500 คนและมีการจัดสัมมนาประมาณ 120 ครั้ง ต่อมาแผนการฝึกอบรมอาชีพได้เปลี่ยนไป โดยเป็นการฝึกอบรมตามหลักสูตรต่างๆโดยเน้นเป้าหมายเป็นจำนวนคน โดยอาชีพที่จัดการฝึกอบรมมีเป้าหมายที่ให้เป็นอาชีพเสริมของเหล่าสมาชิก เช่น การทำดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น โดยในปี 2549 มีผู้เข้าร่วมอบรมจำนวน 1,200 คน และในปีปัจจุบัน 2550 การดำเนินการฝึกอบรม ธนาคารออมสินได้ร่วมมือกับอาชีพวะ จัดอบรมซึ่งจนถึงเดือน มิถุนายน 2550 มีผู้เข้าอบรมประมาณ 2,100 คน⁸

การสัมภาษณ์พนักงานที่รับผิดชอบเรื่องการฝึกอบรมโครงการธปช. ให้ข้อมูลว่าการฝึกอบรมที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่า เพราะ กลุ่มที่เข้าอบรมมีอาชีพหลักอยู่แล้ว เมื่อได้เข้าฝึกอบรมอาชีพก็ไม่ได้นำความรู้ไปประกอบอาชีพเสริม รวมถึงการจัดฝึกอบรมไม่ได้เป็นอาชีพที่กลุ่มเป้าหมายสนใจ

การดำเนินการในด้านการฝึกอบรมที่ควรจะเป็นการฝึกอบรมที่สามารถต่อยอดอาชีพที่สมาชิกกำลังทำอยู่ เช่น ในชุมชนมีผลิตภัณฑ์ที่กลุ่มสมาชิกผลิต การฝึกอบรมควรเป็นการต่อยอดเกี่ยวกับการออกแบบผลิตภัณฑ์ รวมถึงการบรรจุหีบห่อ การตลาด เป็นต้น

การวิเคราะห์ข้อมูลด้าน การปล่อยสินเชื่อ การฝากเงิน และการอบรมอาชีพ ของโครงการ ธปช.สรุปได้ว่า การดำเนินการในกิจกรรมดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าการปล่อยสินเชื่อสามารถปล่อยเงินกู้ให้กับผู้กู้เป็นจำนวนมาก แต่สินเชื่อดังกล่าวกลับมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในปริมาณที่สูงเช่นเดียวกัน ด้านการออมโครงการ ธปช. ไม่สามารถเป็นสถาบันที่ส่งเสริมให้สมาชิกออมเงินในโครงการได้ รวมถึงการฝึกอบรมอาชีพซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่ารวมถึงผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่สามารถนำความรู้ไปต่อยอดเพื่อพัฒนาอาชีพของตนเองได้อีกด้วย

⁶ หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับที่ 2120 - 543

⁷ หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ ประจำวันที่ 7 ก.ย.49

⁸ สำนักพัฒนาชุมชนและสังคม ธนาคารออมสิน

4.5 การดำเนินงานของธนาคารประชาชนเปรียบเทียบกับโครงการ Microfinance

หัวข้อนี้พยายามจะตอบคำถามว่าโครงการ ธปช.มีลักษณะการดำเนินการและเป็นการปล่อยกู้แบบ Microfinance⁹ หรือไม่ โดยพิจารณาเรื่อง ขนาดของการกู้ยืม การให้สินเชื่อซ้ำ ตารางการชำระหนี้ อัตราดอกเบี้ย ประสิทธิภาพของพนักงานให้สินเชื่อ สินทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ กระบวนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้เงินกู้ และการไม่ชำระหนี้หรือหนี้สูญ รวมถึงกิจกรรมทางการเงิน

เรื่องของขนาดการกู้ยืม ในโครงการ Microfinance โดยทั่วไปจะเป็นการให้เงินกู้ในวงเงินกู้ที่ค่อนข้างต่ำเฉลี่ย 1,000-2,000 บาท และเป็นเงินกู้ระยะสั้นเพียงไม่เกิน 1 เดือน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการ ธปช.ซึ่งเป็นวงเงินกู้ที่อยู่ขั้นต่ำ 10,000-15,000 บาทและการชำระเงินกู้มีระยะเวลา 1 ปีขึ้นไป ทั้งวงเงินกู้และระยะเวลาการชำระเงินกู้ของโครงการ ธปช.มีระยะเวลาที่สูงกว่าการดำเนินการของโครงการ Microfinance

การให้สินเชื่อซ้ำ โดยทั้งโครงการ Microfinance และโครงการ ธปช.มีการสร้างแรงจูงใจในการชำระคืนเงินกู้ โดยการให้เงินกู้ซ้ำกับผู้กู้ที่จ่ายชำระหนี้เงินกู้ตรงตามเวลา รวมถึงการได้รับเงินกู้ในครั้งต่อไปในปริมาณที่มากขึ้นอีกด้วย

ตารางการชำระหนี้ ทั้งโครงการ Microfinance และโครงการ ธปช.มีตารางการชำระหนี้ที่ชัดเจนว่า แต่ละสัปดาห์หรือแต่ละเดือนต้องจ่ายเงินกู้เป็นจำนวนเท่าใด ทำให้ผู้ให้กู้สามารถที่จะติดตามหนี้ได้อย่างใกล้ชิด ว่าผู้กู้มีความสามารถในการชำระเงินกู้ได้มากน้อยแค่ไหน แต่ในกรณีของโครงการ Microfinance มีการกำหนดการประชุมผู้กู้เงินเพื่อชำระเงินกู้อย่างชัดเจนมากกว่าโครงการ ธปช.ซึ่งอาศัยพนักงานไปเก็บเงินในสถานที่ประกอบกิจการของลูกค้าแทนการนัดประชุมกลุ่มผู้กู้

อัตราดอกเบี้ย ในเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ย ทั้งโครงการ Microfinance และโครงการ ธปช.มีระดับอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่สูง¹⁰ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมที่เสียไป ซึ่งสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการ โดยโครงการ Microfinance คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ

⁹ สรุปรูปแบบการดำเนินงาน Microfinance จากงานศึกษาของ Meyer, Richard ;and Nagarajan, Geeta. Rural Financial Markets in Asian. Asian Development Bank, 2000

¹⁰ วิเชียร รัตนรังสีโรจน์. "ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการโครงการธนาคารประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการให้สินเชื่อ ในเขตกรุงเทพมหานคร." รายงานศึกษาและวิจัย. คณะรัฐศาสตรศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547

30 ต่อปี¹¹ ส่วนโครงการ ธปช.คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี ส่วนธนาคารพาณิชย์คิดอัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี¹²

ประสิทธิภาพของพนักงานสินเชื่อ การดำเนินการทั้งโครงการ Microfinance และโครงการ ธปช. พนักงานที่ทำงานเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ นั้น เป็นพนักงานที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างสูง เพราะในกรณีของ ธปช. นั้น ในแต่ละสาขาของธนาคารออมสิน มีผู้รับผิดชอบในโครงการ ธปช. นี้จำนวนน้อย¹³ รวมถึงยังต้องทำหน้าที่ต่างๆที่ทางธนาคารออมสินมอบให้ ในส่วนการเข้าถึงกลุ่มลูกค้า นั้น พนักงานของโครงการ ธปช. รู้จักกลุ่มลูกค้าเป็นอย่างดี

สินทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ การดำเนินการของโครงการ ธปช. เป็นรูปแบบเดียวกับการดำเนินการของโครงการ Microfinance กล่าวคือ เป็นการเน้นการให้กู้เป็นกลุ่มและดูแลการชำระหนี้กันเองในกลุ่ม แต่เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการใช้กลุ่มในการกดดันให้ชำระเงินกู้ ธปช. ไม่ประสบในการใช้วิธีการดังกล่าวพิจารณาจากข้อมูลหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงขึ้นตามลำดับ

กระบวนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้เงินกู้ ในประเด็นนี้แม้ว่าทางโครงการ ธปช. จะให้การตัดสินใจกับพนักงานในการอนุมัติเงินกู้ให้กับกลุ่มผู้ประกอบการ ถึงแม้ว่าพนักงานสามารถตัดสินใจให้เงินกู้กับกลุ่มสมาชิกได้เป็นอย่างดี แต่เงื่อนไขของการทำยอดให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ¹⁴ ทำให้กลุ่มพนักงานต้องปล่อยเงินกู้ให้กับบุคคลที่มีโอกาสในการเบี้ยวหนี้ ทำให้ในอนาคตโครงการ ธปช. อาจมีหนี้สูญเป็นจำนวนมาก ถ้าไม่มีการจัดการควบคุมให้ดี

การไม่ชำระหนี้หรือหนี้สูญ แม้ว่ารูปแบบการดำเนินงานของโครงการ Microfinance มีหนี้สูญที่ค่อนข้างต่ำและเป็นการดำเนินงานในลักษณะกลุ่มเล็กๆ ทำให้ควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง

¹¹ Morduch, Jonathan. "The Microfinance Promise." Journal of Economic Literature. vol 37,no4, Pp1569-1614, 1999

¹² เฉลี่ยจากกลุ่มตัวอย่างที่เคยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ก่อนจาก ธปช.

¹³ ชาญยุทธ์ คีตสงคราม. "ความพึงพอใจของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนต่อการให้บริการของพนักงานธนาคารออมสิน สาขาเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี." ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545

¹⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค", เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547

แต่ในส่วนโครงการ ธปช. อาจมีปัญหานี้สูงเป็นจำนวนมากในอนาคตได้ กล่าวคือ จำนวนพนักงานที่ดูแลโครงการ ธปช. มีจำนวนน้อยเฉลี่ย 1-2 คนต่อสาขา รวมถึงต้องทำหน้าที่ต่างๆของธนาคารทำให้อาจดูแลผู้กู้ไม่ทั่วถึง¹⁵ ประกอบกับในกรณีที่พนักงานที่ดูแลในเรื่องนี้ ย้ายไปอยู่สาขาอื่น โดยในสาขาไม่มีบุคคลที่มีความสามารถในระดับเดียวกันมาทดแทนได้อย่างทันท่วงที ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขปัญหานี้สูงจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการ ธปช. เพราะการจ่ายเงินของผู้กู้ขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงและค้ำเคยของพนักงานในโครงการ

เรื่องการค้าเงินธุรกรรมการเงิน โครงการ Microfinance ที่เน้นให้บริการกับกลุ่มคนที่ยากจนและมีการดำเนินการในเรื่อง การกู้เงิน การรับฝากเงิน การอบรมอาชีพ และการประกัน โดยในตารางที่ 4.4 เป็นการเปรียบเทียบการดำเนินการในโครงการ Microfinance กับ โครงการ ธปช.

ตารางที่ 4.4

เปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินงานโครงการ Microfinance กับโครงการ ธปช.

รายการ	รูปแบบที่ดำเนินการ Microfinance	รูปแบบที่ดำเนินการ ธปช.
1. เน้นช่วยเหลือคนยากจน	*	*
2. การรับเงินฝาก	*	*
3. การให้สินเชื่อ	*	*
4. การฝึกอบรมอาชีพ	*	*
5. การประกัน	*	

ที่มา: สรุปจากข้อมูล

หมายเหตุ: * แสดงกิจกรรมที่ดำเนินการ

การดำเนินงานโครงการ Microfinance ที่เน้นให้การช่วยเหลือกับกลุ่มคนที่ยากจนโดยกรามีนแบงค์ใช้วิธีการดูขนาดของการถือครองที่ดิน โดยกลุ่มที่ยากจนจะมีการถือครองที่ดินไม่เกินครึ่งเอเคอร์¹⁶ จึงสามารถกู้เงินได้ ส่วนธปช. กลุ่มผู้กู้เป็นผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งมีรายได้จากการ

¹⁵ บุญลือ เดชานีรนาท. “ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการให้บริการด้านสินเชื่อตามโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสิน สาขามหานคร.” ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546

¹⁶ Pitt, Mark M. and Khandker, Shahidur R. “The Impact of Group- Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh : Does the Gender of Participants Matter?” *Journal of Political Economy*. vol 106, No.5, 1998

ขายต่อวันก่อนเข้าร่วมโครงการ ธปช.ประมาณ 8,700 บาท ซึ่งสูงกว่าระดับรายได้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนที่ให้รายได้ในปี 2543 กลุ่มคนที่มีระดับรายได้ต่ำกว่า 892 บาทต่อเดือน¹⁷ จึงถือว่าเป็นกลุ่มคนที่ยากจน จากข้อมูลดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมโครงการ ธปช.ไม่ใช่กลุ่มคนที่ยากจน

เรื่องรูปแบบการให้บริการ โครงการ Microfinance ให้บริการในเรื่อง การรับฝากเงิน การให้เงินกู้ การอบรมอาชีพ และการประกัน ส่วนโครงการ ธปช. ให้บริการเช่นเดียวกับโครงการ Microfinance ยกเว้น การประกัน

การดำเนินการในโครงการ ธปช.มีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างจากการดำเนินการโครงการ Microfinance แม้ว่า ธปช.พยายามใช้แนวทางและวิธีการดำเนินการในลักษณะที่ใกล้เคียงกับโครงการ Microfinance แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น การให้กู้แบบรวมกลุ่มโดยให้กลุ่มกอดันผู้กู้ให้คืนเงินกู้ เป็นต้น รวมถึงการดำเนินการ ธปช.กลุ่มที่เข้าร่วมโครงการ ไม่ได้เป็นกลุ่มคนที่ยากจนดังเช่นการดำเนินการในโครงการ Microfinance

ด้านรูปแบบการให้บริการ โครงการ Microfinance เน้นให้สมาชิกสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน รู้จักการออมเงิน มีหลักประกันในการดำเนินชีวิตโดยสามารถเข้าถึงการประกันในรูปแบบต่างๆ และสามารถพัฒนาอาชีพโดยการเข้าฝึกอบรมอาชีพ แต่เมื่อพิจารณาการดำเนินการโครงการ ธปช.ที่เน้นให้บริการด้านการกู้เงิน โดยละเลยเรื่องการฝึกให้สมาชิกรู้จักออมเงิน รวมถึงการฝึกอบรมอาชีพที่ไม่ได้มุ่งเน้นให้ผู้เข้าอบรมสามารถนำความรู้ไปต่อยอดธุรกิจของตนเองได้

4.6 ปัญหาการดำเนินงานของโครงการประชาชน

จากการศึกษาของ บุญลือ(2546)¹⁸ ชาญยุทธ์(2545)¹⁹ และTDRI (2547)²⁰สามารถสรุปปัญหาการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชน ดังนี้

¹⁷ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹⁸ บุญลือ เดชานีรนาท, “ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการให้บริการด้านสินเชื่อตามโครงการธนาคารประชาชน ของธนาคารออมสิน สาขามหานาค”, ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546

¹⁹ ชาญยุทธ์ ศีกสงคราม, “ความพึงพอใจของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนต่อการให้บริการของพนักงานธนาคารออมสิน สาขาเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี”, ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545

1. พนักงานไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. กลุ่มเป้าหมายยังอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้มีอาชีพอิสระ
3. วงเงินกู้ครั้งแรกยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ คือไม่เกิน 30,000 บาท ซึ่งไม่เพียงพอกับสมาชิกในโครงการ
 4. วงเงินกู้ในแต่ละครั้งถูกจำกัดวงเงินในช่วง 30,000 – 100,000 บาท หากลูกค้าต้องการวงเงินที่สูงกว่านี้ ซึ่งอาจต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน
 5. มีการกำหนดให้แต่ละสาขา ต้องทำเป้าหมายการให้สินเชื่อทั้งจำนวนรายและวงเงิน หากทำไม่ได้ สาขาจะไม่ได้รับโบนัส ขึ้นเงินเดือน ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการปล่อยสินเชื่ออย่างเร่งรีบ โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสี่ยงเท่าที่ควร
 6. สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนไม่เข้าใจ วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของโครงการธนาคารประชาชน
 7. สมาชิกโครงการธนาคารประชาชน ส่วนใหญ่ยังมีสถานที่ประกอบการที่ไม่แน่นอน เช่น รถรับจ้าง รถสามล้อเครื่อง และ แท็กซี่ เป็นต้น หรือไม่ใช่คนในท้องถิ่นนั้น แต่มาประกอบกิจการในต่างพื้นที่ซึ่งอาจมีการย้ายสถานที่ประกอบธุรกิจได้ง่าย ทำให้อาจเป็นอุปสรรคในการประเมินการใช้เงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการและอาจเกิดปัญหาหนี้เสียเพิ่มขึ้น
 8. สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนบางกลุ่ม มีสถานประกอบการอยู่ในบริเวณ สถานบริการตอนกลางคืน หรือ สถานเริงรมย์ ทำให้พนักงานของธนาคารอยู่ในสภาวะค่อนข้างเสี่ยงในการไปสำรวจกิจการ
 9. สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนยังขาดความรู้ ความสามารถในด้านอาชีพ เช่น ด้านการตลาด การทำบัญชี การจัดการสินค้าและบริการ เป็นต้น อีกทั้งโครงการธนาคารประชาชนยังให้ความรู้ในการประกอบการ อยู่ในวงจำกัดอีกด้วย
 10. ปัญหาเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ถึงแม้ว่าการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโครงการธนาคารประชาชนจะคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยนอกระบบก็ตาม แต่หากจะคำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ให้มีโอกาสกู้เงินในระบบได้ การคิดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารออมสินยังถือว่าอยู่ในระดับที่สูงมาก กล่าวคือ ธนาคารออม

²⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค”, เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547

สินคีดอกเบ็ยร้อยละ 1 ต่อเดือน โดยการนำเงินต้นเต็มจำนวนมาบวกดอกเบ็ยที่คิดตามระยะเวลาผ่อน แล้วหารด้วยระยะเวลาผ่อน เช่น ในกรณีทีสมาชิกกู้เงิน 15,000บาท บวกกับอัตราดอกเบ็ยร้อยละ 1 ต่อเดือน ระยะเวลา 13 เดือน แล้วนำมาหารด้วยระยะเวลาชำระคืน 12 เดือน (ธนาคารออมสินจะมีระยะปลอดต้นและดอกเบ็ยให้ 1 เดือน) ซึ่งการคีดดอกเบ็ยแบบนี้เหมือนการคีดดอกเบ็ยของไฟแนนซ์ หรือ แบบพ้อค้ำเงินผ่อนนอกระบบ แต่อัตราดอกเบ็ยต่ำกว่าเท่านี้ ดังนั้น ถ้าคำนวณอัตราดอกเบ็ยจะสูงกว่า ร้อยละ 12 ต่อปี

11.ระยะเวลาในการผ่อนชำระไม่ยืดหยุ่น เช่น ในกรณีของ สมาชิกกู้เงิน 15,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 13 เดือน ถึงแม้สมาชิกจะขอผ่อนชำระน้อยกว่าเวลาที่กำหนด เช่น ขอผ่อนชำระ 7 เดือน ก็ไม่อาจกระทำได้ หรือ แม้กระทำได้ แต่สมาชิกจะต้องเสียประโยชน์เพราะถูกคีดดอกเบ็ยรวมไปแล้ว 13 เดือน