

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินที่มีรัฐบาลเป็นประกันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังตั้งแต่ปี 2490 จนถึงปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาธนาคารออมสินได้เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงและพัฒนาระบบการดำเนินงานและการบริการในทุกด้านเพื่อรองรับการให้บริการที่สอดคล้องต่อความต้องการและครอบคลุมทุกกลุ่ม ทุกอาชีพและทุกช่วงวัย ซึ่งธนาคารออมสินมีภารกิจหลักสำคัญ 4 ประการ คือ เป็นสถาบันเพื่อการออม เป็นสถาบันเพื่อการลงทุน เป็นสถาบันเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากและเป็นสถาบันที่ดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อม ธนาคารออมสินได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้มีการบริการทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยและยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการให้บริการทางการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน และลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งทำให้ประชาชนมีโอกาสรายได้ด้วยตนเอง ธนาคารออมสินจึงได้เปิดให้บริการทางการเงินภายใต้ชื่อ “โครงการธนาคารประชาชน” พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้บริการให้สอดคล้องกับแนวทางตามนโยบายรัฐบาล เพราะโครงการธนาคารประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าของรัฐบาลที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544 โดยกลุ่มเป้าหมายของโครงการธนาคารประชาชนมี 2 กลุ่ม คือ ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ที่มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม ซึ่งมีหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของโครงการ คือ เป็นผู้ประกอบการรายย่อยหรือผู้มีรายได้ประจำ บรรลุนิติภาวะ มีที่อยู่ที่แน่นอน ธนาคารให้กู้เพื่อไปประกอบอาชีพ โดยวงเงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท อัตราดอกเบี้ยคงที่ หลักประกันสามารถใช้บุคคลค้ำประกันหรือใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน และชำระคืนเงินกู้โดยการหักผ่านบัญชี (ธนาคารออมสิน, 2554)

จากการที่ธนาคารออมสินได้จัดทำโครงการธนาคารประชาชน ผลการดำเนินงานของโครงการทั้งประเทศในแง่ของผู้เข้าร่วมโครงการในแต่ละปีและจำนวนเงินที่อนุมัติของโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินทั้งประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2550-2553 พบว่าผู้ที่เข้าร่วมโครงการในปี พ.ศ.2550-2551 มีจำนวน 152,000 ราย และเพิ่มเป็น 410,728 รายในปี 2552 หรือคิดเป็นร้อยละ 169.72 ส่วนจำนวนเงินที่อนุมัติของโครงการในปี 2552 เป็นเงิน 18,635.88 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2551 คิดเป็นร้อยละ 286.53 เหตุผลที่ผู้เข้าร่วมโครงการและจำนวนเงินที่อนุมัติของ

โครงการในปี 2552 เพิ่มขึ้นจากปี 2551 เนื่องจากมาตรการของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการเร่งให้มีการปล่อยสินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประกอบกับ ผลความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจในปี 2552 ที่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ธนาคารผ่อนคลายมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อ ส่งผลให้จำนวนลูกค้าผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ(ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554) และในปี 2553 มีผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 313,229 ราย ซึ่งลดลงจากปี 2552 คิดเป็นร้อยละ 23.73 ส่วนจำนวนเงินที่อนุมัติของโครงการในปี 2553 เป็นเงิน 14,607.59 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปี 2552 คิดเป็นร้อยละ 20.61 เหตุผลที่ผู้เข้าร่วมโครงการและจำนวนเงินที่อนุมัติของโครงการในปี 2553 ลดลงจากปี 2552 เนื่องจากในปี 2552 ธนาคารมีการผ่อนคลายมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อ ส่งผลให้จำนวนลูกค้าผู้ขอสินเชื่อเพิ่มมากขึ้นประกอบกับธนาคารได้วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าและพบว่า ลูกค้าไม่สามารถชำระหนี้ได้ ธนาคารจึงทำการตัดหนี้สูญ ประกอบกับลูกค้าบางรายชำระหนี้ครบตามกำหนดและปิดบัญชี ส่งผลให้จำนวนลูกค้าผู้เข้าร่วมโครงการลดน้อยลง (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการและสินเชื่อที่อนุมัติในโครงการธนาคารประชาชน
ของธนาคารออมสินทั้งประเทศในปี 2550-2553

ปี พ.ศ.	ผู้เข้าร่วมโครงการ		จำนวนเงินที่อนุมัติ	
	จำนวน(ราย)	อัตราการเพิ่ม(%)	จำนวน(ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม(%)
2550	151,067	-	4,326.26	-
2551	152,274	0.79	4,821.29	11.44
2552	410,728	169.72	18,635.88	286.53
2553	313,229	-23.73	14,607.59	-20.61

ที่มา : ธนาคารออมสิน, 2554

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนไม่ถี่ถ้วนและศึกษาถึงการประเมินผลโครงการหรือผลกระทบของโครงการ เช่น กนิษฐา จอมวิญญา (2546) ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการชำระหนี้คืนเงินกู้ในโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินสาขาลำปาง หรือขจี แก้ววารี (2546) ทำศึกษาการประเมินผลโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินสาขาวังเหนือ จังหวัดลำปาง หรือ พัชรี ดันตเมืองยศ (2547) ทำการศึกษาการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารรัฐ

แห่งหนึ่ง ในจังหวัดเชียงใหม่ แต่ยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับสภาพหนี้สินของลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน ดังนั้นในการศึกษาค้างนี้จึงทำการศึกษาสภาพหนี้สินของลูกค้าก่อน และหลังการได้รับสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน โดยศึกษาลูกค้าในจังหวัดนครสวรรค์ เนื่องจากนครสวรรค์เป็นจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างและเป็นศูนย์กลางทางการค้า โดยประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายและเกษตรกรรม (องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์, 2550) และเนื่องจากจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางทางการค้า จึงมีสถาบันทางการเงินตั้งอยู่มากมาย รวมทั้งธนาคารออมสิน ซึ่งธนาคารออมสินในจังหวัดนครสวรรค์แบ่งออกเป็น 2 เขต ได้แก่ ธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 1 และธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 2 ซึ่งธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 1 ประกอบด้วย 8 สาขา ได้แก่ สาขาเขตนครสวรรค์ 1 สาขาสวรรค์วิถี สาขานครสวรรค์ สาขาพยุหะคีรี สาขาบรรพตพิสัย สาขาลาดยาว สาขาโกรกพระ สาขาลาดศรีนคร และธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 2 ประกอบด้วย 7 สาขา ได้แก่ สาขานครสวรรค์ 2 สาขาตาคี สาขาท่าตะโก สาขาดากฟ้า สาขาไพศาลี สาขาหนองบัว และสาขาชุมแสง ซึ่งธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 1 มีสาขามากกว่าเขตนครสวรรค์ 2 และลูกค้าที่มาใช้บริการกับธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 1 มีหลายระดับตั้งแต่ผู้มีรายได้น้อย รายได้ปานกลาง และรายได้สูง อีกทั้งยังครอบคลุมเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายเป็นหลัก อีกทั้งยังตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของโครงการธนาคารประชาชนอีกด้วย

จากข้อมูลของธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 1 พบว่าผู้ที่เข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน ในปี พ.ศ. 2550-2551 มีจำนวน 1,600 ราย และเพิ่มเป็น 3,317 รายในปี 2552 หรือคิดเป็นร้อยละ 108.74 ส่วนจำนวนเงินที่อนุมัติของโครงการในปี 2552 เป็นเงิน 133.14 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2551 คิดเป็นร้อยละ 200.00 ทั้งนี้เพราะว่า มาตรการของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเร่งให้มีการปล่อยสินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประกอบกับผลความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจในปี 2552 ที่ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้ธนาคารผ่อนคลยมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อ ส่งผลให้จำนวนลูกค้าผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มมากขึ้น และในปี 2553 มีผู้เข้าร่วมโครงการจำนวน 2,255 ราย ซึ่งลดลงจากปี 2552 คิดเป็นร้อยละ 32.01 ส่วนจำนวนเงินที่อนุมัติของโครงการในปี 2553 เป็นเงิน 105.19 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปี 2552 คิดเป็นร้อยละ 20.99 สาเหตุที่ผู้เข้าร่วมโครงการลดลงเพราะว่า ธนาคารวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าและพบว่า ลูกค้าไม่สามารถชำระหนี้ได้ ธนาคารจึงทำการตัดหนี้สูญ ประกอบกับลูกค้าบางรายชำระหนี้ตามกำหนดและปิดบัญชี (ตารางที่ 1.2)

**ตารางที่ 1.2 จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการและสินเชื่อบุคคลในโครงการธนาคารประชาชน
ของธนาคารออมสินในเขตนครสวรรค์ 1**

ปี พ.ศ.	ผู้เข้าร่วมโครงการ		จำนวนเงินที่อนุมัติ	
	จำนวน(ราย)	อัตราการเพิ่ม(%)	จำนวน(ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม(%)
2550	1,608	-	36.20	-
2551	1,589	-1.18	44.30	-22.37
2552	3,317	108.74	133.14	200.00
2553	2,255	-32.01	105.19	-20.99

ที่มา : ธนาคารออมสิน; 2554

ดังนั้นการศึกษานี้จะทำการศึกษาสภาพหนี้ของลูกค้ายกก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินเขตนครสวรรค์ 1 ตลอดจนความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อธนาคารออมสินซึ่งสามารถนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนเชิงนโยบายตลอดจนปรับปรุงเงื่อนไขการอนุมัติสินเชื่อให้กับลูกค้าของโครงการธนาคารประชาชนเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและลดปัญหาการเกิดหนี้สินในภายหลัง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาสภาพหนี้สินของลูกค้ายกก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนในเขตนครสวรรค์ 1
- 2) เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของลูกค้ายกเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนในเขตนครสวรรค์ 1

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

ผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์กับธนาคารออมสิน ในการนำไปเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาการออกแบบและจัดทำสินเชื่อให้เหมาะสมกับสภาพหนี้ของลูกหนี้รวมถึงเป็นแนวทางในการอนุมัติสินเชื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการ และธนาคารออมสินสามารถทราบว่าลูกค้ามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของโครงการถูกต้องหรือไม่ถูกต้องมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะได้ทำการประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายในอนาคต

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ทำการศึกษาลูกค้าในโครงการธนาคารประชาชนเขตนครสวรรค์ ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบจำนวนทั้งสิ้น 8 สาขา ได้แก่ สาขาเขตนครสวรรค์1 สาขานครสวรรค์ สาขาสวรรค์วิถี สาขาพยุหะคีรี สาขาบรรพตพิสัย สาขาลาดยาว สาขาโกรกพระ และสาขาลาดศรีนคร

1.5 นิยามศัพท์

โครงการธนาคารประชาชน หมายถึง โครงการของธนาคารออมสินที่ให้บริการสินเชื่อบุคคลรายย่อย โดยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประชาชนเพื่อประกอบธุรกิจส่วนตัว

สมาชิกโครงการธนาคารประชาชน หมายถึง ประชาชนที่สมัครเป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนที่ได้รับเงินอนุมัติจากธนาคารออมสิน