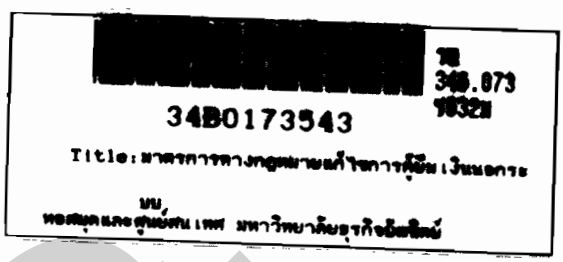
มาตรการทางกฎหมายแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน



ชุมศักดิ์ วิชัยลักษณ์

dpu

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-920-3

THE LEGAL MEASURES TO AMEND UNORGANIZED LOAN : CASE STUDY THE PEOPLE BANK PROJECT OF GOVERNMENT SAVING BANK

CHUMSAK VICHAILAK

dpu

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2004

เลขทะเบียน.....0173543.....
วันลงทะเบียน.....27 ม.ค. 2548.....
วพ
เลขเรียกหนังสือ.....346.073.....
ช632ม
[2546]
ค3

ISBN 974-281-920-3

ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ ศึกษาเฉพาะโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน

เสนอโดย นาย ชุมศักดิ์ วิชัยลักษณ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ **หมวดวิชา** กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศ.ดร.วารี นาสกุล)

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล)

.....กรรมการ

(ศ.ดร.ประมุข สวัสดิ์มงคล)

.....กรรมการ

(รศ.ศรีราชา เจริญพาณิช)

.....กรรมการ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 28 เดือน เมษายน พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ให้คำปรึกษาแนะนำ ให้แนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลเอกสาร พร้อมทั้งตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสิ้นเรียบร้อยด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาให้เกียรติเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำปรึกษาแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประมุข สวัสดิ์มงคล และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศรีราชา เจริญพานิช ที่ได้เป็นกรรมการสอบและได้ให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียนอีกเช่นกัน

นอกจากนั้น ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณวีระศักดิ์ จุลวิชิต ผู้ช่วยฑูต ณ สถานกงสุลไทยที่ประเทศบังกลาเทศ ท่านนวชาติ ยมะสมิต ผู้พิพากษา คุณกิตติพงษ์ บุญยิ่ง รองผู้อำนวยการสำนักกิจกรรมพิเศษ งานนโยบายพิเศษ ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ คุณไพรัตน์ นาคะป่า ผู้อำนวยการสำนักโครงการธนาคารประชาชน (ดำรงตำแหน่งถึงเดือนสิงหาคม 2545) คุณแสงทอง แก้วเฉลิมทอง ผู้อำนวยการสำนักโครงการธนาคารประชาชน (ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน) คุณเมธา เขียวพลอย คุณอนงค์ เขียวพลอย คุณแม่บรรเลง วิชัยลักษณ์ นาวาอากาศเอก แพทย์หญิง ศรีสอางค์ วิชัยลักษณ์ คุณประสิทธิ อัศวเดชกำพล คุณสิทธิศักดิ์ อัศวเดชกำพล คุณสุนทร ทั่ง-จันทร์แดง ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและให้รายละเอียดของข้อมูลเพื่อสนับสนุนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เหนือสิ่งอื่นใด คือความรัก ความเข้าใจ จากมารดาของผู้เขียน ซึ่งให้การส่งเสริมการศึกษาของผู้เขียนตลอดมา รวมทั้งกำลังใจจากพี่น้องและเพื่อน ๆ ที่คอยติดตามและเร่งเร้าการศึกษาของผู้เขียนจนสำเร็จสมความตั้งใจ และขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านที่มิอาจกล่าวนามในที่นี้ได้หมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้แก่บุคคลสำคัญทุกท่านที่ได้กล่าวข้างต้น และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์อันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน

ชุมศักดิ์ วิชัยลักษณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญภาพ	ฌ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	3
2.วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา.....	4
3.สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
4.วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	
2 แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ.....	6
1.สาเหตุในการเกิดตลาดเงินนอกระบบ	6
1.1 ในทางเศรษฐศาสตร์	6
ก.ความต้องการกู้ยืมเงินของประชาชน	6
1.2 ในทางกฎหมาย	12
2.แนวคิดในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ	13
2.1 ในทางเศรษฐศาสตร์	13
2.2 ในทางกฎหมาย	15
2.3 มาตรการทางบริหาร.....	27
3 โครงการธนาคารประชาชน	46
1.เหตุและความจำเป็นในการจัดทำโครงการธนาคารประชาชน	47
2.สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องโครงการธนาคารประชาชน.....	48

ebou

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.โครงสร้างและแนวทางการดำเนินงาน
ของโครงการธนาคารประชาชน..... 49
4.วัตถุประสงค์ของโครงการธนาคารประชาชน..... 51
4 ธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศ 57
1.ประวัติความเป็นมา 57
2.วัตถุประสงค์ 62
3.สถานะทางกฎหมายของธนาคารกรามีน..... 63
3.1 โครงสร้างการบริหาร..... 65
3.2 โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน..... 65
3.3 การดำเนินงาน 67
5 บทวิเคราะห์ 92
1.รูปแบบและการดำเนินงานของธนาคารกรามีน 92
2.เปรียบเทียบโครงการธนาคารประชาชน
กับธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศ 95
2.1 สถานะทางกฎหมาย 95
2.2 โครงสร้างการบริหาร 96
2.3 โครงสร้างการดำเนินงาน 97
2.4 วัตถุประสงค์ 98
2.5 อื่นๆ 98
3.การนำแบบอย่างของธนาคารกรามีนมาใช้ในประเทศไทย..... 104
4.ปัญหาและอุปสรรคของโครงการ
ธนาคารประชาชนในปัจจุบัน..... 116
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 126
1.บทสรุป..... 128

dpu

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.ข้อเสนอแนะ	130
บรรณานุกรม	132
ภาคผนวก	137
ประวัติผู้เขียน	160

dpu

หน้า

ภาพที่

1. ขั้นตอนการขอกู้เงิน..... 77

dpu

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน

ชื่อนักศึกษา ชุมศักดิ์ วิชัยลักษณ์

อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2546

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษารูปแบบการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน เปรียบเทียบกับธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศว่ามีข้อแตกต่างกันหรือไม่ และศึกษาแนวทางการออกกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารประชาชน

วิธีการศึกษา โดยการวิจัยเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการศึกษาพบว่า โครงการธนาคารประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารออมสิน ยังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคง ฉะนั้น การดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของธนาคารออมสิน ซึ่งธนาคารออมสินสามารถยกเลิกโครงการธนาคารประชาชนได้โดยง่าย และการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนนั้น ยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและเพื่อเสริมสร้างกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ นั้นมีกฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ สามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง จึงมีประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างมั่นคง

วิทยานิพนธ์นี้จึงเห็นควรเสนอแนะให้มีการปรับสถานะของโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน ให้มีความมั่นคงขึ้นโดยดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์กรเฉพาะตัว โดยตราพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารประชาชนให้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากธนาคารออมสิน มีวัตถุประสงค์เฉพาะของธนาคารประชาชน มีประชาชนเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีโครงสร้างการบริหารและการจัดการพิเศษ ธนาคารประชาชนในรูปแบบดังกล่าวจะเป็นสถาบันการเงินสำหรับประชาชนที่มีบทบาทในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ

Thesis Title: The Legal measures to amend unorganized loan : Case study the people bank project of government saving bank

Name: Chumsak Vichailak

Thesis Advisor: Assoc.Prof.Dr.Chalor Wongwattanaphikula

Department: Law

Academic Year: 2003

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study the patterns and procedures of the People Bank Project of the Government Saving Bank and to compare them with those in the Community Bank (Grameen Bank) of Bangladesh in order to find out whether there are any differences between them. This thesis also aims to study ways to enact the laws relating to the People Bank.

Documentary research and in-depth interviews were employed in this study.

From this thesis, it is found that the People Bank Project, which is a part of the Government Saving Bank, does not have stable legal status. The status of the project depends basically on the procedures of the Government Saving Bank, which can easily cancel the People Bank Project. Moreover, the procedures of the People Bank Project need a great deal of improvement and amendment to enhance effective procedures. On the other hand, the Community Bank of Bangladesh can be run independently by the specific laws enacted. As a result of this, the Community Bank can be operated effectively and firmly.

This thesis suggests that the concerned parties improve the status of the People Bank Project of the Government Saving Bank. Being established independently could enhance the project's stability. The People Bank should be firmly established under the Constitutive Act of the People Bank. This Act should be drafted to define the People Bank as juristic person in order to separate it from the Government Saving Bank. Moreover, the People Bank should set its own objectives and the major shareholders of the bank should be the general public. The administrative structure and the management should be reorganized. The People Bank in the said patterns will be the financial institution for the people, which will be play very crucial role in redressing unorgouizeol loan.

บทที่ 1

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประชาชนทุกระดับได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ซึ่งเป็นผลมาจากการตกงาน ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ กำลังซื้อของคนในประเทศลดลง ดังนั้น จึงต้องเกิดภาวะที่มีการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายในครัวเรือน เวลาเจ็บป่วยก็ต้องกู้เงินมารักษา การกู้ยืมเงินจากธนาคารเป็นการกู้ยืมเงินในระบบแต่ก็ต้องมีพิธีรีตรอง มีขั้นตอนมาก และต้องนำหลักทรัพย์ไปค้ำประกัน ซึ่งมีความยุ่งยากชักช้าเสียเวลามาก ทำให้ประชาชนหันไปกู้เงินนอกระบบมากขึ้น มีผลตอบแทนสูงกว่าเงินในระบบ อันเป็นการขูดรีดผู้กู้ซึ่งมีรายได้น้อย มีความรู้น้อย ผู้กู้เหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นพวก หาเช้ากินค่ำ ซึ่งการให้ผลตอบแทนสูงนี้ทำให้ผู้กู้ไม่มีกำลังพอที่จะนำเงินมาชำระหนี้ ในสังคมที่ถูกขูดรีดมาก ๆ ทำให้เกิดความเดือดร้อน จึงมีปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้น เช่นมีความรุนแรงในการติดตามทวงหนี้ มีการทำร้ายผู้กู้ขึ้น เป็นผลกระทบทางปัญหาสังคม

ดังนั้นรัฐบาลโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประเทศและประชาชน จึงตั้งเป้าหมายที่จะดำเนินนโยบายเพื่อลดความยากจนและนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ ลดค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน จึงมีกระบวนวิธีการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นแก้ปัญหาความยากจนของคนในประเทศ และหากจะให้การแก้ปัญหาประสบผลสำเร็จและเป็นรูปธรรมได้จะต้องให้ความสำคัญกับระดับชุมชน หรือที่เรียกว่า รากหญ้าของปัญหา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งมีนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้น ได้เสนอโครงการต่อรัฐบาลโดยผ่านแผนแม่บท "นโยบายการเงินการคลังเพื่อสังคม"[1]ขึ้น ซึ่งรวมทั้งแนวคิด นโยบาย แผนงาน และวิธีการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะมาตรการจัดตั้งธนาคารเพื่อพัฒนาองค์กรชุมชน หรือที่เรียกว่า "ธนาคารคนจน" นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้เสนอโครงการดังกล่าวเข้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งที่ประชุมก็ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการและอนุมัติงบประมาณ จำนวน 3,000 ล้านบาทในการจัดตั้ง โดยให้กระทรวงการคลังจัดทำรายละเอียดทั้งหมด ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไป ธนาคารคนจนดังกล่าวจึงได้จัดตั้งเป็นสถาบันพัฒนาองค์การชุมชนในสมัยรัฐบาลนายบรรหารนี้ ซึ่งคล้ายกันตรง

---

[1] "กว่าจะเป็นธนาคารประชาชน" **ผู้นำท้องถิ่น.** พฤศจิกายน 2544,หน้า 56.

ที่ว่าสามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ไม่ต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติ รัฐบาลนายบรรหารก็สิ้นสุดเสียก่อน เมื่อรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เข้ามาบริหารประเทศ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็มีความเห็นว่าน่าจะให้รัฐบาลชุดใหม่ได้ดูเสียก่อน จึงส่งร่างดังกล่าวกลับไป แต่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออก เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาดำเนินการ แต่ในที่สุดก็ไม่ปรากฏความคืบหน้าใดๆ รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นี้จึงได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดให้มีการบริการทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย และยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการใช้บริการทางการเงินในปัจจุบันได้เต็มรูปแบบอย่างต่อเนื่อง ธนาคารออมสินได้เคยส่งพนักงานไปดูงานของธนาคารกรามีนในประเทศบังกลาเทศ ใน ปี พ.ศ. 2537-2538 มาก่อนแล้ว โดยความเห็นชอบของรัฐบาลชุดนี้ ธนาคารออมสินจึงได้จัดตั้ง “โครงการธนาคารประชาชน” ขึ้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เพื่อบริการโดยมีหลักการสำคัญเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนทั่วไปประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ “นายกฯ ทักษิณพบประชาชน” ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย คลื่น เอ็ฟ.เอ็ม. 92.5 วันเสาร์ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เวลา 8.00 น. ตอนหนึ่งว่า “วันจันทร์ 25 มิถุนายน 2544 ผมได้มีโอกาสไปเปิดโครงการธนาคารประชาชน ซึ่งผมถือว่าเป็นการช่วยเหลือพี่น้องประชาชนที่มีรายได้น้อย ต้องอาศัยเงินกู้นอกระบบดอกเบี้ยแพง ๆ มาตลอดนั้นจะได้มีโอกาสที่จะมีค่าใช้จ่ายทางการเงินอยู่ในฐานะที่พอจะจ่ายได้ ไม่ต้องมีภาระมาก และมีโอกาสทำมาหากินได้สะดวกขึ้น สำหรับคนที่ตกงานหรือคนที่อยากจะค้าขายแต่ไม่มีเงินทุน”

แต่การจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ดังนั้น โครงการธนาคารประชาชนตามที่รัฐบาลได้มอบให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดให้มีการบริการทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยนี้ เป็นมาตรการทางสถาบันการเงินซึ่งแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบไม่ได้ทั้งหมด กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขได้โดยผู้ให้กู้ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย จึงต้องมีการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าโดยมีการออกกฎหมายให้ชัดเจน ปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของธนาคารประชาชนยังไม่มี จึงสมควรต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไปเพื่อให้มีการดำเนินทางกฎหมายที่ชัดเจนและดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เพื่อแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบให้ดีขึ้นกว่านี้

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันตลาดเงินในระบบซึ่งเป็นแหล่งกู้ยืมเงินได้แก่ สถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีระเบียบ กฎเกณฑ์อย่างชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้น ๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจะควบคุมดูแลได้อย่างใกล้ชิด เหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาควบคุมดูแลสถาบันการเงินก็เพราะว่า สถาบันการเงินย่อมต้องดำเนินการให้เกิดความมั่นคงและปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินนั้น ขณะเดียวกันย่อมประกอบธุรกิจทั้งในด้านการแสวงหาผลกำไรเหมือนองค์การธุรกิจโดยทั่วไป สถาบันการเงินที่สำคัญซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้ยืมเงินนี้ในปัจจุบันได้แก่ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นต้น

แต่กระนั้นก็ดีการกู้ยืมเงินนอกระบบก็ยังมีส่วนสำคัญในการกู้ยืมเงิน การกู้ยืมเงินนอกระบบนั้นยังเกิดขึ้นอยู่ เนื่องมาจากการกู้ในระบบสถาบันการเงิน เช่น การกู้เงินจากธนาคารนั้นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือมีทั้งหลักทรัพย์และบุคคลค้ำประกันควบคู่กันไปด้วย แต่ปรากฏว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นผู้กู้ยังอยู่ในระดับที่เป็นคนยากจนอยู่มาก ซึ่งคนเหล่านี้ไม่มีหลักทรัพย์ที่จะนำมาทำสัญญาจำนอง หรือจำนำกับธนาคารได้ แต่จากการที่มีการกู้ยืมเงินนอกระบบเกิดขึ้นเช่นนี้ ทำให้ผู้กู้ไม่มีความสามารถพอที่จะชำระหนี้ สำหรับผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยในอัตราสูงหรือทำให้ผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตรงเวลาบ้าง จึงมีปัญหาหลายอย่างตามมา เช่น

1.มีความรุนแรงในการติดตามทวงหนี้ เกิดการทำร้ายผู้กู้ขึ้น

2.มีการนำสัญญาที่ผู้กู้ลงชื่อไว้มากรอกข้อความ กรอกจำนวนเงินเกินกว่าที่กู้ยืมกันจริงแล้วนำมาฟ้องร้องผู้กู้

3.ผู้ให้กู้ไม่เกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมาย พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งมีอัตราโทษต่ำ และผู้กู้ไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้[2] จึงมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้อยู่มาก

ดังนั้น รัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ มีการริเริ่มโดยใช้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งดำเนินการโครงการธนาคารประชาชน ปล่อยเงินกู้ให้แก่พ่อค้าแม่ค้าและประชาชนผู้มีรายได้น้อยเพื่อนำไปเป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพ เป็นการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนมากขึ้นโดยคาดหมายว่า เมื่อประชาชนมีรายได้มากขึ้นก็จะเกิดการใช้จ่ายมากขึ้นซึ่งจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังช่วยแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงิน

---

[2] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1222/2502. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยพิทยา, 2503 , หน้า 1480-1482.

นอกระบบได้อีกด้วย การจัดทำโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินตามนโยบายของรัฐบาลน่าจะเป็นทางออกที่ดีในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ แนวคิดของโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินได้ทำตามแบบอย่างของธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ[3] ซึ่งได้ผลเป็นที่พึงพอใจมาแล้ว จึงเป็นเหตุผลที่ควรจะศึกษาเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินอันเป็นทางออกในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบว่ายังมีข้อบกพร่องประการใดที่ควรจะแก้ไข

2. วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1.เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินตั้งแต่เริ่มเปิดโครงการธนาคารประชาชน คือวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน

2.เพื่อศึกษาเปรียบเทียบธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศกับโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน

3.เพื่อศึกษาแนวทางการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารประชาชน

3. สมมติฐานของการศึกษา

1.กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบได้เท่าที่ควร

2.สถานะทางกฎหมายของโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินยังไม่มั่นคง ถ้าจะให้มั่นคงจะต้องทำให้โครงการนี้เป็นองค์กรประเภทหนึ่ง แยกต่างหากจากธนาคารออมสินและไม่ใช่เป็นส่วนงานของธนาคารออมสินเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาได้กำหนดไว้ 2 วิธี คือ

---

[3] ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 24 เมษายน 2545.

1. ศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจาก

1.1 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

1.2 กฎหมายอื่นและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงคำพิพากษาฎีกา บทความและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ

1.3 นำเอากฤษฎีกาว่าด้วยธนาคารกรามีน พ.ศ. 2526 ของประเทศบังกลาเทศมาศึกษาเปรียบเทียบกับโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน ของประเทศไทย

2. การศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

2.1 ผู้ให้กู้ยืม

2.2 ผู้กู้ยืม

2.3 ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่

5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.เพื่อได้ทราบรูปแบบการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน

2.ทำให้ทราบข้อแตกต่างระหว่างธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศกับโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน ของประเทศไทย

3. เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งธนาคารประชาชน

บทที่ 2

แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ

ในเรื่องการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบนี้ได้มีแนวคิดเพื่อแก้ไขกันมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของเหตุการณ์ ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาว่ามีแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบอย่างไรบ้าง ดังต่อไปนี้ คือ

1.สาเหตุในการเกิดตลาดเงินนอกระบบ

ในธุรกิจต่าง ๆ หากมีการต้องการเงินโดยเร่งด่วนก็หนีไม่พ้นการกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยมากกว่าดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารโดยทั่วไป คนไทยส่วนใหญ่ยังเป็นคนยากจน คนระดับปานกลางก็ยังมีน้อย คนยากจนมีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพจึงมีการหยิบยืมสิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือนรวมตลอดถึงเงินทองมาใช้ในชีวิตประจำวัน มีการกู้ยืมเงินเพื่อไปจับจ่ายใช้สอย ทำให้เกิดมีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นเป็นการกู้ยืมเงินนอกระบบ คือ

1.1.ในทางเศรษฐศาสตร์

ก. ความต้องการกู้ยืมเงินของประชาชน ตลาดเงินนอกระบบแม้ว่าจะมีอยู่โดยทั่วไป แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ โดยปกติผู้ที่มีเครดิตดีนั้นสามารถกู้เงินจากตลาดเงินในระบบ ในอัตราดอกเบี้ยที่ถูก แล้วนำมาปล่อยให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่แพงในตลาดเงินนอกระบบ ในตลาดเงินนอกระบบหลายแห่งที่มีคนที่อยู่ในตลาดเงินในระบบ ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางเชื่อมโยงตลาดเงินในระบบและนอกระบบ โดยยอมเสี่ยงแทนสถาบันการเงินเพื่อหวังดอกเบี้ยที่มากกว่า เพราะบางครั้งสถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้า โดยมิได้ตรวจสอบและติดตามอย่างใกล้ชิดว่าลูกค้าจริงๆแล้วนั้นกู้เงินไปทำอะไร แล้วยังมีพ่อค้าขายส่งและปลีกหลายคน ที่อาศัยเงินกู้จากตลาดเงินในระบบมาให้เครดิตในการผ่อนส่งสินค้าของตนเองกับลูกค้า ที่ยิ่งไปกว่านั้นบางคนยังอาศัยเงินทุนหรือวงเงินกู้เบิกเงินเกินบัญชีมาเล่นแชร์ในตลาดเงินนอกระบบเสียอีก

การใช้เช็คในระบบธนาคาร ได้เป็นเครื่องมือสำคัญที่วงแชร์ได้ใช้เป็นหลักประกัน ในการส่งแชร์แทนการใช้บุคคลค้ำประกัน นอกจากนั้นยังมีการให้กู้ยืมโดยใช้เช็คลงวันที่ล่วงหน้าเป็น

ประกัน โดยผู้กู้ออกเช็คล่วงหน้าให้ไว้เป็นประกันในการกู้เงินในอัตราร้อยละ 2-2.5 ต่อเดือน แล้วนำเงินออกให้ผู้ประกอบการรายย่อย หรือผู้เก็งกำไรในตลาดสินค้า กู้ต่อในอัตราร้อยละ 3-4 ต่อเดือน[4] อย่างไรก็ตามไม่ว่าปริมาณเงินหมุนเวียนในตลาดเงินนอกระบบจะมีมากน้อยแค่ไหนก็ตาม แต่เงินจำนวนหนึ่งก็ยังนำไปฝากอยู่ในตลาดเงินในระบบอยู่ดี ความสัมพันธ์ของตลาดเงินนอกระบบและในระบบจึงมีทั้งด้านสินเชื่อและด้านการรับฝากเงิน

ความสัมพันธ์ระหว่างตลาดเงินในระบบกับตลาดเงินนอกระบบดังกล่าวข้างต้น ในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในด้านรับฝากและบริการให้สินเชื่อตามรูปแบบต่างๆ ต้องอาศัยตัวกลางในการดำเนินการทั้ง 2 ตลาด ซึ่งตัวกลางของตลาดเงินในระบบได้แก่ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนฯ ธนาคารออมสิน เป็นต้น จะเป็นตัวกลางในการระดมเงินจากผู้ฝากแล้วจึงนำเงินเหล่านั้นไปปล่อยให้กู้ ตัวกลางของตลาดเงินนอกระบบ ได้แก่ พ่อค้าที่ปล่อยเงินกู้ นายทุน หัวหน้าวงเงินแชร์

ความเสี่ยงก็เป็นตัวแปรอีกตัวหนึ่ง ที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ซึ่งความเสี่ยงในตลาดเงินนอกระบบสูงกว่า ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจก็จะหันมาฝากเงินในตลาดเงินในระบบมากขึ้น ในทำนองตรงข้ามถ้าตลาดเงินในระบบไม่มีความมั่นคงพอ ก็จะทำให้เงินไหลออกสู่ตลาดเงินนอกระบบมากขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงอย่างไหนจะมีมากกว่ากัน แต่ถ้าความเสี่ยงในตลาดเงินนอกระบบมีความเสี่ยงมากกว่าในระบบ คนที่ชอบความเสี่ยงโดยหวังผลตอบแทนสูงก็จะลงทุนในตลาดเงินนอกระบบ ส่วนคนที่ไม่ชอบเสี่ยงโดยหวังผลตอบแทนน้อยแต่แน่นอน ก็จะลงทุนในตลาดเงินในระบบ ถ้าความเสี่ยงพอ ๆ กัน คนก็จะหันมาลงทุนในตลาดเงินนอกระบบมากกว่า เป็นต้น

ข. ความต้องการเงินอย่างรวดเร็ว ในการกู้ยืมเงินจากธนาคารต้องมีการดำเนินการวิธีทางธนาคาร โดยมีการทำสัญญา มีหลักประกันเช่นจำนอง ต้องไปจดทะเบียนจำนองที่สำนักงานที่ดิน เป็นการยุ่งยากชักช้า เสียเวลาทำให้มีคนไปกู้ยืมเงินในตลาดเงินนอกระบบแต่มีผลตอบแทนแก่ผู้ให้กู้สูงกว่าธนาคารเท่านั้น สามารถได้เงินมาจับจ่ายใช้สอยอย่างรวดเร็วทันเวลาที่ต้องการ

ค. ความยากจน ขณะนี้ประเทศไทยยังเป็นประเทศซึ่งกำลังพัฒนา ซึ่งทำให้เกิดการกู้ยืมกันขึ้น คนรวยต้องการผลประโยชน์มาก ๆ จึงมีการคิดดอกเบี้ยแพงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ คนที่ต้องการเงินจริง ๆ ก็ต้องยอมเพราะรวดเร็ว ไม่เสียเวลา หลักประกันก็ไม่ต้องมี แต่ยอมเสียดอก

---

[4] ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 24 เมษายน 2545.

เบี้ยที่แพงกว่าดอกเบี้ยที่อยู่ในระบบเพราะกู้ยืมเงินในระบบไม่ได้ และความต้องการเงินนั้นมากขึ้น จึงต้องทำการกู้ยืมเงินจากนอกระบบมาใช้

การกู้ยืมของธุรกิจจากตลาดเงินนอกระบบ

ในขณะนี้เป็นที่ทราบกันว่าทางการนั้นให้ความสนใจในปริมาณธุรกิจ มากกว่าพฤติกรรมของการกู้ยืมเงินทุนในตลาดเงินนอกระบบค่อนข้างมากก็ตาม ซึ่งเราสามารถกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของธุรกิจ ร้านค้า ตลอดจนการกู้ยืมเงินของคนยากจนเพื่อใช้ในการบริโภค ดังจะเห็นได้จากคนที่ยืมจากพวกตั้งโต๊ะให้ยืมเงินนอกระบบ เป็นต้น อันเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยได้เปิดเผยนัก ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางด้านอัตราดอกเบี้ยที่คิดในการให้กู้ยืมกัน หรือจำนวนเงินที่หมุนเวียนอยู่ในตลาด อย่างไรก็ดี ความสนใจในพฤติกรรมการกู้ยืมในตลาดเงินนอกระบบได้มีมานานแล้ว โดยประมาณปี พ.ศ. 2513 ได้มีการสอบถามข้อมูลทางด้านธุรกิจประเภทต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ถึงแหล่งเงินทุนในการดำเนินธุรกิจ อันเป็นความร่วมมือกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ 3 แห่งนี้ "จากการสอบถามธุรกิจประเภทต่าง ๆ ทั้งหมด 1,070 ราย จากจำนวนธุรกิจทั้งหมด 44,977 ราย ได้พบว่าร้อยละ 80 ของกิจการที่สำรวจนั้นได้อาศัยแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบ โดยร้อยละ 50 ของธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กู้ยืมจากตลาดเงินประเภทนี้

ในปี พ.ศ. 2524 ทางฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เคยสำรวจภาวะการลงทุนและสินเชื่อของชาวไร่อ้อยในเขตจังหวัด นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชลบุรี และระยอง ได้พบว่าชาวไร่อ้อยในเขตจังหวัดดังกล่าวนี้ อาศัยเงินทุนจากญาติ เพื่อน พ่อค้า โรงงานน้ำตาล และหัวหน้าโควต้ากว่าร้อยละ 50 มีกู้ยืมจากธนาคารร้อยละ 48.9 กู้ยืมจาก สหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรร้อยละ 0.4 ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า ขนาดของตลาดเงินนอกระบบยังมีความสำคัญมากกว่าครึ่งหนึ่งในหมู่ของชาวไร่อ้อย อันนับว่าเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีอำนาจต่อรองค่อนข้างสูง ฉะนั้น กลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ ยังคงต้องอาศัยหรือพึ่งพิงเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบในส่วนที่สูงกว่านี้"[5]

ส่วนที่เกี่ยวกับตลาดเงินนอกระบบ พบว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบมีบทบาทค่อนข้างสูงมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา แม้ในปัจจุบันซึ่งสถาบันการเงินมีบทบาทในการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจไม่น้อยก็ตาม เนื่องจากการกู้ยืมในตลาดเงินนอกระบบสามารถตอบสนอง

---

[5] กานดา ภู่เชี่ยวชาญวิทย์. "การบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2529, หน้า 188-189.

ความต้องการเงินกู้ของธุรกิจได้ค่อนข้างรวดเร็ว ผู้กู้และผู้ให้กู้ส่วนใหญ่จะรู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นเพื่อน ญาติพี่น้อง หรือคนที่เคยติดต่อธุรกิจกันมาก่อน ทำให้เจ้าของเงินทุนรู้ฐานะการเงิน และความสามารถในการชำระเงินของผู้กู้เป็นอย่างดี รวมทั้งรู้ฐานะและข้อจำกัดทางสังคมของกันและกันอีกด้วย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ จึงไม่ยุ่งยากซับซ้อน และในหลาย ๆ กรณี การกู้ยืมไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้อีกด้วย แม้ว่าระยะเวลาการให้กู้จะค่อนข้างสั้นก็ดีขณะที่การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์เต็มไปด้วยพิธีรีตรอง โดยในการกู้ยืมแต่ละครั้ง นอกจากต้องมีหลักทรัพย์เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นหลักประกันในการกู้แล้วยังต้องอาศัยระยะเวลารอการอนุมัติอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีที่วงเงินกู้ยืมเกินอำนาจผู้จัดการสาขา ก็ต้องเสนอผ่านสำนักงานใหญ่พิจารณาอีกทีก่อน ยกเว้นสำหรับการกู้ของนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดพิเศษกับผู้บริหารธนาคาร

จากความยุ่งยากในการกู้ยืมดังกล่าวทำให้ธุรกิจจำนวนไม่น้อยที่ต้องอาศัยเงินทุนจากการกู้ยืมในตลาดนอกระบบ เช่น การเล่นแชร์ และขายลดเช็ค เป็นต้น

ธุรกิจที่ต้องอาศัยเงินจากตลาดเงินนอกระบบต้องมีความสามารถพิเศษเฉพาะตัวในการปรับฐานะการเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอ เพื่อมิให้เผชิญกับปัญหาการขาดทุน หรือเงินขาดมือหมุนเงินไม่ทัน ขาดสภาพคล่อง

ตลาดเงินนอกระบบเป็นแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นเองความต้องการของสภาพแวดล้อมและตามสภาพของสังคมนั้น ๆ ระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนข้อตกลงต่าง ๆ ที่ตกลงกันนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้ขอกู้ กับผู้ให้กู้ ตลาดเงินนอกระบบคงไม่มีวันหมดไปจากระบบเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะมีสถาบันการเงินในระบบสามารถพัฒนาได้ดีขึ้นมากเพียงใดก็ตาม ตลาดเงินนอกระบบก็ยังคงมีอยู่ เพราะสถาบันการเงินในระบบตีราคาหลักทรัพย์เพียงครึ่งหนึ่ง ทำให้ผู้กู้นั้นไม่ได้เงินตามจำนวนที่ต้องการ ประกอบกับสถาบันการเงินมีระเบียบยุ่งยาก ตลอดจนขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้นานซึ่งอาจไม่ทันการในการใช้เงินของผู้กู้

“ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหรรมก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปอย่างรีบเร่งตามแผนพัฒนาซึ่งวางเอาไว้ในการพัฒนาประเทศ ต้องมีการส่งเสริมการลงทุนในภาคต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เงินที่มีอยู่ในระบบมากมายหลายแห่งนั้นอาจจะไม่เพียงพอหรือไม่สะดวกในการกู้ยืม เงินนอกระบบก็อาจจะก่อให้เกิดความเห็นแก่ตัว และความมักได้ของ

มนุษย์ที่มีมา แต่กำเนิดก็เป็นตัวชี้นำ เพราะดอกเบี้ยของเงินนอกระบบนั้นสูงมาก ทำให้คนที่ปล่อยเงินให้กู้นั้นอาจจะไม่คำนึงถึงผลเสียของเงินนอกระบบต่อเศรษฐกิจได้"[6]

ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบและผู้กู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งทำให้ทราบว่าส่วนใหญ่ผู้ให้กู้จะเป็นบุคคลทั่วไป พวกแขก และพวกทหารหรือตำรวจ ส่วนผู้กู้ส่วนใหญ่ที่นิยมกู้ก็จะเป็นพวกแม่ค้าในตลาด ข้าราชการระดับเงินเดือนที่ต่ำกว่าระดับ 5 ลงมา เอกชนที่ทำงานเงินเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท และมีครอบครัวแล้ว

(1) ผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ ได้กล่าวว่าผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบรายนี้ได้มีการให้กู้ยืมเงินนอกระบบมานานหลายปี โดยผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบคนนี้ได้ตั้งเงื่อนไขแปลกไปจากการปล่อยสินเชื่อของธนาคารโดยทั่วไป และคิดอัตราดอกเบี้ยแพงมาก แต่ปล่อยกู้ในวงเงินจำนวนไม่มากโดยจะปล่อยกู้รายละไม่เกิน 10,000 บาท คิดอัตราดอกเบี้ยเป็นรายวัน เฉลี่ยตกประมาณร้อยละ 20 และเก็บเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยทุกวันจนกว่าจะครบกำหนด เช่น สมมุติว่ากู้ 2,000 บาท ผู้กู้จะต้องจ่ายคืนวันละ 110 บาท นาน 20 วัน ให้ครบกำหนด เท่ากับจ่ายเงินทั้งหมด 2,200 บาท หรือกู้ 5,000 บาท ต้องส่งเงินคืนวันละ 300 บาท นาน 20 วัน เท่ากับต้องจ่ายเงินทั้งหมด 6,000 บาท หรือกู้เงิน 10,000 บาท ต้องจ่ายเงินคืนวันละ 600 บาทต่อวัน จนครบกำหนด 20 วัน ซึ่งเท่ากับผู้กู้จะต้องจ่ายทั้งหมด 12,000 บาท

ส่วนกรณีให้กู้ 24 วัน ถ้ากู้ 5,000 บาท ผู้กู้ต้องจ่ายเงินวันละ 250 บาท ให้ผู้ให้กู้จนครบกำหนด ซึ่งเท่ากับ 6,000 บาท เท่ากับดอกเบี้ยร้อยละ 20 ถือว่าแพงมากในสภาวการณ์ที่เศรษฐกิจฝืดเคืองแบบนี้

สำหรับคุณสมบัติของผู้กู้นั้น ผู้ให้กู้ได้บอกว่า ผู้กู้ต้องนำหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งจะต้องมีทั้งผู้กู้และผู้ค้ำประกันด้วยและต้องมีผู้ค้ำประกัน 1 คนจึงจะสามารถกู้เงินได้ ส่วนการทำสัญญานั้นก็แล้วแต่จะกำหนดซึ่งอาจจะกำหนดให้ส่งเงินคืนกี่วันก็แล้วแต่จะตกลงกัน โดยผู้กู้จะต้องเสียค่าทำสัญญาประมาณ 50 บาทต่อครั้ง

แต่ถ้าเป็นการปล่อยกู้ให้กับพนักงานบริษัท ผู้ปล่อยกู้จะยึดบัตรเอทีเอ็ม สมุดเงินฝาก บัตรประจำตัวประชาชนไว้หมด เพื่อหลีกเลี่ยงการหนีหนี้ และเมื่อถึงกำหนดวันจ่ายเงินคืน ผู้ปล่อยกู้จะไปกดเงินจากเครื่องเอทีเอ็มเอง และที่เหลือจะคืนให้กับผู้กู้ไป พร้อมกับคืนสิ่งที่ยึดไว้ในตอนแรกให้กับผู้กู้หมด แต่หากสนใจจะกู้ต่อก็ทำได้อีก แต่นั่นต้องหมายความว่า เงินกู้งวดแรกจะต้องส่งคืนหมดก่อน จึงจะกู้ได้

---

[6] กานดา ภู่เชี่ยวชาญวิทย์ . **เรื่องเดียวกัน** , หน้า 193.

แม้ว่าธุรกิจการปล่อยกู้จะเติบโตอย่างรวดเร็ว ขั้นตอนการปล่อยกู้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ก็ไม่ใช่จะง่ายไปเสียทุกเรื่อง กรณีที่ลูกค้าไม่สามารถทำตามเงื่อนไขในข้อตกลงได้ จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้น หรือคิดดอกเบี้ยเป็น 2 เท่าก็มี และที่ร้ายไปกว่านั้น หากไม่มีเงินชดใช้คืนให้แก่ผู้ให้กู้ ผู้ให้กู้ก็อาจจะถึงขั้นลงมือทำร้ายผู้กู้ก็มี

ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบอีกรายหนึ่ง กล่าวว่า ธุรกิจปล่อยกู้เป็นธุรกิจที่ค่อนข้างจะมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินคืน เพราะลูกหนี้สามารถที่จะหนีหนี้ผู้ให้กู้ได้ง่าย และตลอดเวลา ยิ่งเป็นลูกหนี้ประเภทพ่อค้า แม้ค้า หรือคนงานด้วยแล้ว พวกเขาเหล่านี้สามารถที่จะหนีหนี้ได้โดยง่าย เพียงแต่ไม่มาขายของในตลาดนี้อีก หรือว่าย้ายบ้าน หรือย้ายที่ทำงานหนี ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงสูง ผลตอบแทนจึงต้องสูงตามไป ดังนั้น ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบรายนี้ได้ปล่อยกู้ให้อัตราร้อยละ 10 - 15 - 20 บาทต่อเดือน ถ้าจะนับว่าแพง ก็ต้องถือว่าดอกเบี้ยแพง แต่ถ้าเสี่ยงกับหนี้สูญแล้วก็ยังนับว่าไม่มาก

ผู้ให้กู้รายนี้กล่าวว่า ตนเองจะคัดเลือกลูกหนี้เป็นรายคนไป คนไหนที่มีประวัติดีจะให้กู้ในอัตรา 10 เปอร์เซ็นต์ต่อเดือน บางคนกู้มา 5-6 เดือน ก็จะลดดอกเบี้ยลงให้จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 15 ต่อเดือน และถ้าเป็นผู้กู้รายใหม่ จะคิดร้อยละ 20 อัตราเดียว

จากการปล่อยเงินให้กู้นอกระบบนี้เป็นเวลานานนับ 10 ปี คิดว่าธุรกิจที่สร้างรายได้ดีพอควรถึงแม้ยอดหนี้ที่มีสูงแต่พอถัวเฉลี่ยกันแล้วนับว่าอยู่ได้ถึงขั้นอยู่ได้ดีด้วย แม้บางคนเคยถามว่าคิดดอกเบี้ยกับผู้กู้แพงเกินไปหรือไม่ ผู้ให้กู้ก็ตอบว่าคิดว่าแพงเกินไปเหมือนกัน แต่ก็สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ เพราะตนเองไม่มีรายได้อย่างอื่นนอกจากการปล่อยเงินกู้อย่างเดียว

ส่วนประเด็นที่ว่าการเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าที่กำหนดในกฎหมายพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้น ผู้ให้กู้ยืมนอกระบบได้กล่าวว่าโทษตามกฎหมายดังกล่าวน้อย ไม่น่ากลัวเท่าไรเมื่อเปรียบเทียบ กับการที่จะต้องหาเลี้ยงครอบครัวเพราะไม่มีรายได้อื่น

ส่วนธนาคารออมสินก็ได้มีการสำรวจ[7]ผู้ปล่อยเงินกู้นอกระบบนั้นก็ได้ข้อสังเกต ดังนี้ คือ ผู้ปล่อยเงินกู้นอกระบบ คือบุคคลทั่วไป กลุ่มคนแขก และกลุ่มทหารและตำรวจ ปล่อยเงินกู้ในอัตราร้อยละ 15-20 ต่อวัน มีวงเงินให้กู้ตั้งแต่ 1,000 ถึง 10,000 บาท หลักประกันเงินกู้นั้นไม่มี อาศัยความรู้จักคุ้นเคยกับผู้กู้ หรือเกิดจากการแนะนำผู้กู้รายอื่น กรณีไม่คุ้นเคยหรือไม่รู้จักกันมาก่อนอาจจะคิดดอกเบี้ยสูงกว่าปกติ การผ่อนชำระเงินคืน ต้องส่งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นรายวันภายในระยะเวลา 30 วัน เช่น วงเงินให้กู้ 1,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 40 บาท รวม 1,200 บาท วงเงินให้กู้ 2,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 80 บาท รวม 2,400 บาท วงเงินให้กู้ 3,000 บาท ผ่อนชำระวันละ

---

[7] ธนาคารออมสิน. "การกู้ยืมเงินนอกระบบ " **เอกสารการสำรวจ**.2545.

120 บาท รวม 3,600 บาท วงเงินให้กู้ 4,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 160 บาท รวม 4,800 บาท วงเงินให้กู้ 5,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 200 บาท รวม 6,000 บาท วงเงินให้กู้ 10,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 400 บาท รวม 12,000 บาท

(2) ผู้กู้ยืมนอกระบบ สำหรับผู้กู้ยืมเงินนอกระบบนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการสอบถาม ผู้กู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ผู้กู้ต้องเอาเงินมาทำทุน จึงต้องขอกู้ เช่นตอนโรงเรียนเปิดเทอม ต้องใช้เงินก้อนให้ลูก ก็ต้องทำการกู้เงินนอกระบบกัน ดอกเบี้ยผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบนี้ เขาคิดร้อยละ 20 แล้วผู้ให้กู้ยืมจะมาเก็บทุกวัน เช่นกู้เงิน 10,000 บาท ผู้ให้กู้จะมาเก็บเงินจากผู้กู้วันละ 400 บาท บางทีอยากได้รถจักรยานยนต์ ก็บอกผู้ให้กู้ อีกไม่นานก็เอารถจักรยานยนต์ที่ผู้กู้ต้องการมาให้ แล้วผู้ให้กู้ก็จะมาเก็บเงินจากผู้กู้เป็นรายวัน

ส่วนเรื่องไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้กู้ ก็มีเหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่ไม่กล้าเพราะจะถูกทำร้าย การปล่อยกู้ยังมีพวกทหารและตำรวจเป็นหัวหน้าปล่อยเงินกู้นอกระบบด้วย โดยให้ตัวแทนเดินเก็บดอกเบี้ยก็มี ถ้าการกู้กับพวกนี้ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนของผู้กู้ให้เป็นหลักประกันด้วย

แม่ค้าขายส้มตำ กับแม่ค้าขายดอกไม้ ได้กล่าวว่าได้กู้เงินจากพ่อค้าคนหนึ่ง เขาจะปล่อยให้กู้ เช่น ให้กู้ 10,000 บาท แล้วเขาจะมาเก็บเงินกับผู้กู้เป็นรายวัน วันละ 200 บาท เป็นเวลาประมาณ 2 เดือน ตกประมาณ 12,000 บาท ซึ่งคิดว่าคุ้มเหมือนกันที่ทำการกู้เช่นนี้ เพราะต้องการได้เงินก้อนเพื่อใช้ในการลงทุนค้าขาย แต่ละวันพอขายของได้กำไรมาส่วนหนึ่งจ่ายเป็นดอกเบี้ย 200 บาท เหลือกำไรบางส่วนไว้ใช้ นับว่าพออยู่ได้ไปวันหนึ่ง ๆ แต่ก็มีการวิตกกังวลบ้าง ถ้าหากว่าวันไหนไม่ได้ขายก็ไม่สามารถจะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ได้ แต่พยายามชำระจนหมด เพราะหวังว่าจะกู้ต่อ เพราะคิดว่าดอกเบี้ยไม่ค่อยแพงเหมือนกับที่เคยกู้กับผู้ให้กู้อีกรายหนึ่งซึ่งเคยกู้และผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 20 บาทต่อเดือนซึ่งนับว่าเป็นดอกเบี้ยที่แพงสำหรับผู้กู้ บางทีถึงเดือนผู้กู้ไม่มีเงินจ่ายเพราะต้องเอาไว้ลงทุนต่อ จะถูกด่า ถูกว่า บางทีถูกข่มขู่อีกจนคิดว่าไม่ไหวกับการกู้แบบนี้ และหันมากู้แบบที่กู้อยู่ดีกว่า

1.2. ในทางกฎหมาย

ผู้กู้ไม่ใช่ผู้เสียหายในความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่จะฟ้องร้องผู้ให้กู้ได้ เพราะการที่ตนสมัครใจหรือยินยอมชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลฎีกาโดยคำพิพากษาที่ 1222/2502 วินิจฉัยว่า โจทก์(ผู้กู้) ไม่ใช่ผู้เสียหาย จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย[8] จึงทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบไม่ค่อยเกรงกลัวต่อกฎหมายดังกล่าวนี้และยอมที่จะให้กู้ยืมเงินนอก

---

[8] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1222/2502 .กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยพิทยา , 2503 ,หน้า 1480-1482.

ระบบต่อไป เพราะอัตราโทษนั้นน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่ปล่อยให้กู้และได้ผลประโยชน์ตอบแทนมา จึงได้เกิดการกู้ยืมเงินนอกระบบอย่างมากโดยไม่มีการเกรงกลัวต่อพระราชบัญญัติดังกล่าว

2.แนวคิดในการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ

2.1. ในทางเศรษฐศาสตร์ มีการคิดแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับเงินกู้นอกระบบอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ซึ่งผู้ศึกษาขอนำมากล่าวในที่นี้ เนื่องจากปัญหาหนี้สินเกษตรกรนับว่าเป็นปัญหาสำคัญอันมีผลกระทบต่อการผลิต รายได้ ความเป็นอยู่ของเกษตรกรและมีผลกระทบต่อการพัฒนาในภาคเกษตรกรอย่างมาก การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านๆ มานั้น ได้ให้ความสำคัญกับอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth หรือ Growth rate) GDP = Gross Domestic Product (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างมาก ภาคเกษตรซึ่งเดิมเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของประเทศ กลับมีบทบาท และความสำคัญลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตในสาขาอื่น ๆ ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ได้เคลื่อนย้ายออกจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น เช่น ที่ดิน แรงงาน เงินทุน และปัจจัยอื่น ๆ สัดส่วนของผลผลิตภาคเกษตรในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศ (GDP) ได้ลดลงเรื่อยตลอดมา ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังต้องพึ่งพาภาคเกษตร แต่ปรากฏว่าประชากรในภาคเกษตรมิได้ลดลงในสัดส่วนเดียวกันกับ GDP ที่ลดลง มีผลทำให้รายได้ของประชากรในภาคเกษตรลดต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในภาคการผลิตนอกการเกษตร รายได้ของเกษตรกรต่ำกว่ารายจ่าย ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินเรื้อรังและทวีความรุนแรงตามมาอย่างมาก มูลเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่เกษตรกรนั้นไม่สามารถพัฒนาหรือปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานทางเกษตรมีไม่เพียงพอทั้งในด้านการผลิตและการตลาด เกษตรกรไม่สามารถเพิ่มศักยภาพของการผลิต การตลาด รายได้ของเกษตรกรโดยเปรียบเทียบจึงมีแนวโน้มลดต่ำลง เกิดเป็นปัญหาหนี้สินเรื้อรังติดตามมา

รัฐบาลได้ให้ความสนใจและได้แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรมาตลอด โดยเฉพาะการลดบทบาทและความสำคัญของสินเชื่อนอกระบบ เนื่องจากเห็นว่า หนี้เงินกู้นอกระบบนั้นสร้างปัญหาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรเป็นอย่างมาก มาตรการที่สำคัญในการแก้ไขและป้องกันหนี้นอกระบบในอดีตนั้นได้แก่ การสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร เพื่อ

ให้ดำเนินการกระจายสินเชื่อให้แก่เกษตรกร การผลักดันให้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีการขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ในการจ่ายเงินกู้เพื่อการเกษตรกร ซึ่งมาตราการดังกล่าวนับได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมากในการลดบทบาท และความสำคัญของหนี้เงินกู้นอกระบบ และทำให้เกษตรกรมีแหล่งเงินกู้สำหรับใช้จ่ายในการประกอบอาชีพการเกษตรมากขึ้น

ต่อมาในปี 2533 รัฐบาลได้มองเห็นว่ายังมีเกษตรกรอีกจำนวนมากที่มีหนี้สินนอกระบบอันสืบเนื่องมาจากเหตุสุจริตและเหตุจำเป็นโดยการขายฝากหรือจำนองที่ดินเป็นหลักประกัน แต่พวกเขาเหล่านั้นไม่สามารถปลดเปลื้องหนี้สินได้โดยตนเอง และการกระทำดังกล่าวนั้น ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สถาบันการเงินจะช่วยเหลือได้ รัฐบาลจึงได้ตั้งกองทุนขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เรียกว่า "กองทุนหมุนเวียน เพื่อปลดเปลื้องหนี้สินของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 (สปน.33)" และในปี 2536 รัฐบาลเห็นว่า การช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาหนี้สินนอกระบบของกองทุน สปน.33 ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก และไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาหนี้สินนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง จึงได้จัดตั้งกองทุนเพิ่มขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง เรียกว่า "กองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 (สปน.36)" ขณะเดียวกันก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับฉบับที่ 16 ว่าด้วยการให้กู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิมของ ธ.ก.ส. เพื่อให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาด้านหนี้สินนอกระบบได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเกษตรแห่งชาติดังนี้ คือ

"(1) ควรเพิ่มบทบาทของ ธ.ก.ส. และสถาบันเกษตรกรให้สามารถขยายบริการสินเชื่อได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งสินเชื่อการเกษตรและนอกการเกษตร รวมทั้งขยายขอบเขตของผู้ขอกู้ให้รวมถึงผู้ยากจนในชนบทด้วย

(2) ควรขยายขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารของรัฐ เช่นธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้มีบทบาทต่อการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร และผู้ที่อยู่ในชนบทได้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกษตรกรและผู้ที่อยู่ในชนบท มีแหล่งเงินกู้ที่เพียงพอ และจะสามารถลดบทบาทของหนี้เงินกู้นอกระบบได้อย่างมาก

(3) ควรให้สถาบันการเงินของรัฐที่มีส่วนในการให้สินเชื่อการเกษตรและชนบทสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยยืดหยุ่นในกิจกรรมบางประเภทได้มากขึ้น เช่น กิจกรรมที่มีค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงสูง หากรัฐบาลต้องการส่งเสริม หรือสนับสนุนในกิจกรรมใดก็ให้การแยกงบบัญชีเป็นการเฉพาะ เพื่อประกอบการพิจารณาให้เงินชดเชยในกิจกรรมนั้น ๆ ต่อไป

(4) การช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่ประสบความเดือดร้อนด้านหนี้สินและที่ดินไม่จำเป็นต้องแก้ไขด้วยวิธีการให้เงินกู้เสมอไป อาจมีวิธีการช่วยเหลืออย่างอื่น เช่น การจัดหาที่ดินทำกิน การจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่เดือดร้อน การฝึกอบรมอาชีพเป็นต้น การช่วยเหลือให้แยกประเภทผู้มาขอรับความช่วยเหลือเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะและความรุนแรงของปัญหา บางกลุ่มอาจจะต้องให้ความช่วยเหลือแบบวิธีสงเคราะห์ บางกลุ่มอาจจะต้องใช้วิธีช่วยเหลือแบบวิธีให้เงินกู้ หรือบางกลุ่มอาจจะต้องช่วยเหลือพร้อมกันทั้ง 2 วิธี ทั้งอยู่กับความรุนแรงของปัญหา และความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป

(5) ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเงื่อนไขผ่อนปรนนั้น จะต้องมีแผนการปรับปรุงอาชีพและการฟื้นฟูรายได้ทุกราย

(6) หนี้จากธนาคารพาณิชย์ไม่ควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เพราะถือว่าอัตราดอกเบี้ยและเงื่อนไขการให้กู้เป็นธรรมอยู่แล้ว

(7) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในกรณีเป็นหนี้นอกระบบ โดยมีหนังสือสัญญากู้เงินและนำหนังสือกรรมสิทธิในที่ดินมอบให้เจ้าหนี้ยึดไว้เป็นหลักประกันนั้น จะต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่รอบคอบรัดกุมกว่านี้ เนื่องจากสามารถทำเอกสารหลักฐานการเป็นหนี้ที่เป็นเท็จได้ง่าย และยากต่อการตรวจสอบทางที่ดีควรรับพิจารณาเฉพาะรายที่ผ่านกระบวนการทางศาลแล้วเท่านั้น

(8) ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรหรือผู้ขอรับความช่วยเหลือให้รับทราบและเข้าใจเงื่อนไขการช่วยเหลือให้มากขึ้น โดยเฉพาะรายที่ได้รับการช่วยเหลือโดยการให้เงินกู้

(9) ควรยุบรวมกองทุน สปน. ให้เหลือเพียงกองทุนเดียว ในการช่วยเหลือในลักษณะการสงเคราะห์เป็นหลัก เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานตามข้อบังคับฉบับที่ 16 ของ ธ.ก.ส.

(10) การช่วยเหลือโดยวิธีให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อไถ่ถอนหนี้เงินกู้นอกระบบ ควรให้กู้จาก ธ.ก.ส. ตามข้อบังคับฉบับที่ 16 เพียงแหล่งเดียว ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน และการควบคุม โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณแก่ ธ.ก.ส. ซึ่งจะทำให้มาตรการในการช่วยเหลือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น”[9]

2.2 ในทางกฎหมาย มีการคิดแก้ไขทางกฎหมายในการแก้ไขเงินกู้นอกระบบ โดยมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการกู้ยืมในอดีตถึงปัจจุบันอยู่หลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่

---

[9] ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. “การแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้นอกระบบ.” รายงานผลการศึกษา, ธันวาคม 2539 - มีนาคม 2540 , หน้า 31.

2.2.1 บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ก็ได้บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี" กฎหมายดังกล่าวนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 คือก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 จึงทำให้ผลของการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันกล่าวได้ว่ามาตรา 654 ใช้บังคับเฉพาะเป็นข้อห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ส่วนที่กำหนดไว้เกินกว่าให้ลดลงมาเป็นร้อยละ 15 นั้นไม่มีผลบังคับใช้

2.2.2 พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรากับปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบ

การที่ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ได้ออกบังคับใช้ก็เพื่อที่หวังจะบำรุงการกู้ยืมให้เป็นไปในทางที่ควร เพราะอัตราดอกเบี้ยชั่งละ 1 บาท ต่อเดือน หรือร้อยละ15 ต่อปี นั้นเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว[10] แม้กระนั้นยังปรากฏว่าในทุกวันนี้ยังมีการให้กู้ยืมกันโดยมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่านี้ และเจ้าหนี้กับลูกหนี้ต่างร่วมมือร่วมใจกันในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ อีกฝ่ายหนึ่งกฎแห่งความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว ก่อนที่จะร่างกฎหมายขึ้น รัฐบาลได้คิดแล้วถึงอัตราดอกเบี้ย เห็นว่าเป็นอัตราค่อนข้างสูงอยู่แล้ว ซึ่งในปัจจุบันนี้แม้จะมี พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราอยู่เสมอ ไม่เกรงกลัวต่อโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ทั้งนี้คงจะเป็นเพราะแม้จะมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราก็คงมีผลเฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้นที่เป็นโมฆะ ตัวต้นเงินหาตกเป็นโมฆะไม่ ซึ่งข้อนี้เองที่ทำให้ผู้ให้กู้ไม่เกรงกลัวต่อข้อห้ามและโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพราะถ้ามีการฟ้องร้องกันขึ้นมา เจ้าหนี้ก็ยังได้รับต้นเงินคืน และอัตราโทษที่กำหนดไว้ก็ต่ำมาก โดยเฉพาะโทษปรับซึ่งกำหนดโทษปรับไว้ไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น ซึ่งต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เจ้าหนี้ได้รับ นอกจากนี้ยังมีข้อขัดข้องที่ไม่อาจนำบทกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่มีสภาพโทษทางอาญามาใช้บังคับได้อย่างจริงจัง เพราะศาลฎีกาได้วางแนววินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า การที่ผู้กู้ทำสัญญาและชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ผู้ให้กู้โดยความสมัครใจหรือยินยอมนั้น ผู้กู้ไม่เป็นผู้เสียหายที่จะดำเนินคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้ให้กู้ได้ อนึ่ง เนื่องจาก พ.ร.บ. ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ใช้บังคับเฉพาะการกู้ยืมเงินเท่านั้น และการ

---

[10] "พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา."**ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 49 , 26 ตุลาคม 2475, หน้า 464-465.

กู้ยืมเงินดังกล่าว หมายความเฉพาะการแสดงเจตนาทำการกู้ยืมเงินให้แก่ผู้กู้ยืม ดังนั้นถ้าเป็นสัญญาชนิดอื่นที่มิใช่สัญญากู้ยืมเงินแล้ว แม้จะตกลงเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ก็ไม่มีความผิดตาม พ.ร.บ. ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

ผลตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

1.ดอกเบี้ยเกินอัตราตกเป็นโมฆะทั้งหมด

ก่อนที่ยังไม่ประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ถ้าคู่กรณีแห่งสัญญากู้ยืมตกลงเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อไป ก็จะต้องลดลงมาเหลือเพียงร้อยละ 15 ต่อปีตามมาตรา 654 ดังที่กล่าว ข้างต้น แต่ภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้ว ผลในเรื่องนี้จึงเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ก็เพราะพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ถือว่าข้อตกลงที่เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี นั้นเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนข้อตกลงในส่วนดอกเบี้ยจึงตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 173 และถือว่าดอกเบี้ยที่เกินอัตรานั้นเป็นโมฆะทั้งหมดไม่ใช่โมฆะเฉพาะส่วนที่เกิน[11] การชำระดอกเบี้ยเงินกู้นั้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 936/2504 ได้วินิจฉัยไว้ว่า แม้จะไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือมาแสดงก็สืบพยานบุคคลแทนได้ ไม่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรค 2 [12]

2. สัญญากู้ยืมส่วนต้นเงินสมบูรณ์

ในกรณีที่ตกลงกันคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ถือว่าข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะดังกล่าวข้างต้น จึงมีประเด็นว่า จะเป็นโมฆะแค่ไหน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 173 บัญญัติว่า "ถ้าส่วนหนึ่งส่วนใดของนิติกรรมเป็นโมฆะ นิติกรรมนั้นย่อมตกเป็นโมฆะทั้งสิ้น เว้นแต่จะพึงสันนิษฐานได้โดยพฤติการณ์แห่งกรณีว่า คู่กรณีได้เจตนาจะให้ส่วนที่ไม่เป็นโมฆะนั้นแยกออกต่างจากส่วนที่เป็นโมฆะได้"

เมื่อดอกเบี้ยเป็นโมฆะจึงไม่ทำให้สัญญากู้ส่วนที่เป็นต้นเงินพลอยเป็นโมฆะไปด้วย เพราะสามารถแยกการกู้เงินกับการเรียกดอกเบี้ยออกต่างหากจากกันได้ ดังคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 607/2494 ซึ่งได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า " จำเลยตกลงกู้เงินของโจทก์ไป 4,000 บาท แต่เวลาทำสัญญากู้โจทก์คิดดอกเบี้ยร้อยละ 5 บาทต่อเดือน เป็นเวลา 10 เดือน เป็นเงิน 2,000 บาท เอารวมไว้เป็นเงินกู้ด้วย ฉะนั้นในข้อสัญญาจึงมีว่า โจทก์ไม่คิดเอาดอกเบี้ย เมื่อข้อเท็จจริงได้ความดังนี้ เห็น

---

[11] "พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475" มาตรา 3,4.

[12] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 936/2504. จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา: โรงพิมพ์ไทย-พิทยา,2505,หน้า 826.

ว่า การกู้ยืมเงินกันหาเป็นการผิดกฎหมายไม่ แต่การคิดดอกเบี้ยกันเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิดตามกฎหมายต่างหาก ฉะนั้นกรณีพึงสันนิษฐานได้ว่า โจทก์จำเลยมีเจตนาที่จะแยกการกู้เงินและเรียกดอกเบี้ยออกต่างหากจากกัน ส่วนดอกเบี้ยที่เรียกเกินอัตราจึงตกเป็นโมฆะ ต้นเงินกู้หาเป็นโมฆะไปด้วยไม่ โจทก์จึงขอให้จำเลยชำระหนี้เต็มทั้ง 6,000 บาทไม่ได้ คงได้แต่เพียง 4,000 บาท"[13] แต่ในกรณีที่เอาดอกเบี้ยเกินอัตราทั้งหมดมาทำเป็นสัญญากู้เงินใหม่ สัญญากู้เงินนั้นตกเป็นโมฆะทั้งหมด เพราะไม่มีต้นเงิน มีแต่ดอกเบี้ยเกินอัตรา การชำระเงินต้นนั้น ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1717/2520 ได้วินิจฉัยไว้ว่า จะนำสืบพยานบุคคลว่าชำระเงินต้นบางส่วนแล้วไม่ได้ จะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมหรือได้เวนคืนหรือได้แทงเพิกถอนในเอกสารการกู้ยืมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 653 วรรค 2[14]

เมื่อได้ศึกษาถึงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 และสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ร่างกฎหมายมีความประสงค์ที่จะใช้บังคับเฉพาะสำหรับการกู้ยืมเงินเท่านั้น โดยพิจารณาจากเนื้อความในกฎหมาย นอกจากนี้เมื่อดูจากเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราแล้ว จะเห็นว่าระบุไว้ชัดว่ามุ่งหมายควบคุมเฉพาะการกู้ยืมเงินซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น และเมื่อดูจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ที่ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ก็ใช้บังคับเฉพาะการกู้ยืมเงิน กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีความสอดคล้องต้องกัน เมื่อเนื้อความในกฎหมาย รวมทั้งเจตนารมณ์ในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้มีความชัดเจนอย่างที่ได้กล่าวแล้ว จึงไม่มีทางที่จะตีความเป็นอย่างอื่นไปได้เลย

เหตุผลในการนำกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาใช้ควบคุมอัตราดอกเบี้ย มีหลายประการคือ

1.คนยากจนไม่สามารถที่จะจ่ายอัตราดอกเบี้ยที่สูงได้ คนจนถูกเอารัดเอาเปรียบ ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่เข้ามาช่วยเหลือ ในการควบคุมอัตราดอกเบี้ย

2.ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้ มีอำนาจผูกขาด ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง บรรดาสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้อาจจะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก

---

[13] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 607/2494. จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา : บริษัทคุณะช่างจำกัด ,2494, หน้า 540.

[14] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 พร้อมด้วยย่อข้อกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกา.จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา: กรุงสยามการพิมพ์ , 2528, หน้า 1711-1712.

3.อัตราดอกเบี้ยต่ำทำให้เกิดการกู้ยืมเงินมากขึ้น จูงใจให้มีการใช้จ่ายและลงทุนเพิ่มมากขึ้น[15]

จะเห็นได้ว่าเหตุที่รัฐได้ออกกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรานั้น เพราะต้องการที่จะช่วยเหลือผู้มีรายได้ต่ำ มิให้ถูกขูดรีดจากผู้ให้กู้และเหตุผลว่า การให้กู้ยืมเงินนั้นไม่ได้เกิดผลอะไร การเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงนั้นจึงก่อให้เกิดการเอาเปรียบกันเกินไป นอกจากนั้นโดยหลักวิชาเศรษฐศาสตร์แล้วเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้นก่อให้เกิดการกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายในการบริโภคมากขึ้นหรือกู้ยืมไปทำการลงทุนมากขึ้น ดังนี้รัฐบาลจึงควรควบคุมอัตราดอกเบี้ย

สำหรับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามิใช่กฎหมายที่จะช่วยให้คนจนได้เปรียบคนมี แต่เป็นกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองเศรษฐกิจของชาติมิให้ตกต่ำลงไป เนื่องแต่การที่บีบคั้นเอาดอกเบี้ยกันมากเกินไป ถ้าพิจารณาตามความมุ่งหมายเช่นนี้แล้วฟังเข้าใจได้ว่า เป็นเรื่องความเสียหายแก่ชาติโดยแท้

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนี้จะต้องได้รับโทษทางอาญา กล่าวคือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ โดยวัตถุประสงค์ในการลงโทษก็เพื่อป้องกันสังคม เป็นการป้องกันทั่วไปในลักษณะความมั่นคงของชุมชนเพื่อแสดงว่าชุมชนไม่ยอมให้มีการกระทำเช่นนั้น[16] ซึ่งนักนิติศาสตร์ท่านหนึ่ง คือท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุลได้ให้ความเห็น[17] ว่าการออกพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากรัฐมองเห็นว่า การให้กู้ยืมเงินโดยเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงเกินส่วน ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจการค้า และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ก็ได้ป้องกันมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้า ต่อปี ถ้าสัญญากำหนดไว้เกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี แต่การจำกัดโดยกฎหมายแพ่งนั้นไม่เพียงพอที่จะปราบปรามนายทุนหน้าเลือดได้ ฉะนั้นรัฐจึงต้องใช้กลไกทางกฎหมายอาญาโดยกำหนดโทษทางอาญา เพื่อข่มขู่พวกนายทุนหน้าเลือด ไม่ให้กู้ยืมเงินโดยเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นสัญญาขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

---

[15] กานดา ภู่เชี่ยวชาญวิทย์. **เรื่องเดียวกัน** ,หน้า 39.

[16] **จิตติ ติงศภัทิย์ . คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1.พิมพ์ครั้งที่** 2. กรุงเทพฯ:โรง**พิมพ์ไทยพิทยา**, 2508 ,หน้า 12-13.

[17] ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล."กฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ย"**วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์**. 2523, หน้า 34-35.

สาเหตุที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 บังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

สาเหตุที่บังคับใช้ไม่ได้ผลนั้นเพราะมีสาเหตุดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้กู้ยินยอมร่วมมือกระทำความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรากับผู้ให้กู้ ซึ่งความผิดฐานนี้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้กู้ยินยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง เพื่อให้ได้มาซึ่งต้นเงินที่ตนต้องการ และนอกจากนั้นผู้กู้ยังร่วมมือกับผู้ให้กู้โดยไม่ช่วยพนักงานของรัฐในการหาพยานหลักฐานเอาตัวผู้กระทำความผิดฐานนี้มาลงโทษ

2. การขาดพยานหลักฐาน แม้ว่าความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจะเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจที่จะฟ้องร้องลงโทษผู้กระทำความผิดฐานนี้ได้เหมือนความผิดอาญาแผ่นดินอื่น ๆ แต่ลักษณะความผิดฐานนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานมาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งอันนี้เนื่องมาจากเหตุผลในข้อ 1. นั่นเอง

3. เนื่องจากผู้กู้ไม่เป็นผู้เสียหาย อันจะฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ซึ่งเท่ากับเป็นช่องทางหนึ่งในการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไม่ได้ เพราะตัดช่องทางที่ผู้กู้จะฟ้องร้องผู้ให้กู้ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากการไปใช้บริการของกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น คือพนักงานของรัฐเนิ่นช้าและยุ่งยากเพราะการที่ผู้เสียหายโดยพฤตินัยไม่สามารถฟ้องร้องได้ดังนี้ มีส่วนทำให้จุดเริ่มต้นของการดำเนินการลงโทษทางอาญาหยุดนิ่งได้ และแม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(8) จะมีบัญญัติวิธีการแก้ไขปัญหานี้ไว้โดยให้ประชาชนกล่าวโทษได้ก็ตาม จึงมีการเสนอแก้ไข พ.ร.บ.โดยผู้กู้เป็นผู้เสียหาย ซึ่งนักนิติศาสตร์เห็นว่าไม่สมควรแก้ไขให้ผู้กู้เป็นผู้เสียหาย เพราะจะกระทบกระเทือนต่อหลักเกณฑ์ความเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา กล่าวคือ ผู้เสียหายจะต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและทำให้พระราชบัญญัตินี้ใช้ไม่ได้ผลยิ่ง เนื่องจากไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้กู้อันจะทำให้ประชาชนขาดความเคารพในกฎหมายฉบับนี้ได้

4. เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ บังคับใช้กับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราในการกู้ยืมเงิน ดังนั้น การเรียกดอกเบี้ยในนิติกรรมอื่น ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ ปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจการเช่าซื้อมาก การคิดดอกเบี้ยในการเช่าซื้อยังไม่มีกฎหมายควบคุม ซึ่งการคิดดอกเบี้ยในการเช่าซื้อได้ใช้วิธีคิดแบบอัตราเดียว คือดอกเบี้ยไม่ลดลงตามเงินต้นที่ผู้เช่าซื้อได้ผ่อนชำระไปแล้ว จึงทำให้ผู้เช่าซื้อต้องรับภาระเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง โดยปราศจากการควบคุมเช่นนี้ อาจทำให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้ เพราะผู้เช่าซื้ออาจจะต้องไปกู้ยืมเงินมาชำระค่าเช่าซื้อ ซึ่งรวมด้วยดอกเบี้ยในอัตราสูงแทนที่จะนำไปลงทุนประกอบกิจการอย่างอื่นที่ให้ผลผลิตทางเศรษฐกิจ

มากกว่า และจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีผู้ยินยอมเช่าซื้อสินค้ากันมากขึ้น เพราะไม่ต้องจ่ายเงินทั้งหมด แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยในการเช่าซื้อจะสูงเพียงใด

5. การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้โดยแท้จริงจะเห็นได้ว่าได้บังคับใช้กับผู้ให้กู้ที่เป็นบุคคลคือนายทุนเงินกู้ทั่วไปนั่นเอง ดอกเบี้ยในอัตรากู้ยืมระหว่างเอกชนที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคืออัตราร้อยละ 15 ต่อปี ตามมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 ซึ่งเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาวะของเศรษฐกิจปัจจุบันโดยเทียบเคียงกับอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ขยายเพดานอัตราดอกเบี้ยโดยไม่ใช้อัตราร้อยละ 15 อีกต่อไป และอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินนั้นยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะเศรษฐกิจ ซึ่ง พ.ร.บ. ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มาตรา 4 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้[18]

ดังนั้น ปัญหาการบังคับใช้ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 จึงเกิดจากความไม่เหมาะสมของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างเอกชนที่ไม่ใช่สถาบันการเงินนั่นเองเพราะเป็นอัตราที่บังคับใช้มานานและเป็นอัตราที่แน่นอน เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ดังนั้น ผู้ให้กู้และผู้กู้จึงจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงกฎหมายกำหนดดอกเบี้ยโดยใช้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปีต่อไปและใช้วิธีอื่นเช่น ทำสัญญาขายลดเช็ค เป็นต้น ดังนั้น ตัวปัญหาที่แท้จริงของการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา จึงอยู่ที่ปัญหาความเหมาะสมของอัตราดอกเบี้ยตามสภาวะเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ข้อขัดข้องในการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 รวมทั้งความเห็นของนักนิติศาสตร์และคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้ศึกษาขอชี้ข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอันส่งผลให้ความมีประสิทธิภาพของกฎหมายตามที่มุ่งหวังไว้แต่ต้นไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ข้อขัดข้องดังกล่าวได้แก่ประเด็นดังต่อไปนี้

1. แม้จะมีโทษทางอาญาหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมกันเองระหว่างบุคคลต่อบุคคลหรือกู้จากสถาบันการเงิน ผู้ให้กู้เหล่านี้มักจะระบุในสัญญาเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เช่น การหลีกเลี่ยงไปทำนิติกรรมในรูปแบบอื่นหรือเขียนกำหนดในข้อสัญญาเป็นเรื่อง เบี้ยปรับ โดยอาศัยบทกฎหมายลักษณะเบี้ยปรับ (มาตรา 379) ซึ่งเป็นกฎหมายคนละส่วนกับเรื่องดอกเบี้ย เพียงแต่ข้อตกลงเรื่องเบี้ยปรับนี้จะใช้บังคับก็เฉพาะกรณีเมื่อมีการผิดสัญญาเกิดขึ้นเท่านั้น

---

[18] กานดา ภู่เชี่ยวชาญวิทย์. **เรื่องเดียวกัน** ,หน้า 74-75.

2. เมื่อดูอัตราโทษที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท เมื่อแลกกับประโยชน์ที่จะได้รับหากจะทำการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและตามตัวบทกฎหมายก็ไม่มีบทพิเศษลงโทษเจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินอาชีพเหมือนกับกฎหมายของบางประเทศ เช่นของประเทศสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ และศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเมื่อมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้นที่เป็นโมฆะ ตัวต้นเงินหาตกเป็นโมฆะไม่ ยิ่งมีผลทำให้เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ไม่กลัวเกรงต่อบทกฎหมาย เพราะถ้าถูกดำเนินคดีก็ยังได้ต้นเงินคืน จึงมีนักนิติศาสตร์บางท่านเสนอว่า ควรจะมีแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้เป็นว่า ถ้าเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ตกเป็นโมฆะทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยเพราะถือเป็นการตกลงทำสัญญาที่ขัดต่อกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพราะการที่ตนได้สมัครใจหรือยินยอมชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลฎีกาโดยคำพิพากษาศาลฎีกา 1222/2502 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยบรรยายฟ้องว่าโจทก์กู้เงินจำเลยรวม 32,000 บาท โจทก์ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อเดือน ดังนี้โจทก์ได้ชำระให้จำเลยตามที่เรียกร้องเอาเสมอมา ดังนี้ แสดงว่าโจทก์ยินยอมตามที่จำเลยเรียกร้องเสียเอง โจทก์จึงมิใช่ผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย คงให้พนักงานอัยการเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นที่จะฟ้องคดีอาญาในความผิดดังกล่าวนี้ได้ อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีได้ต่อเมื่อได้มีการสอบสวนความผิดนั้นมาแล้วโดยชอบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120) ทางปฏิบัติ เนื่องจากการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้มักเป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย รู้กันเฉพาะฝ่ายเจ้าหนี้ลูกหนี้เท่านั้น พนักงานสอบสวนจึงมักไม่อาจทราบได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้รู้ก็เป็นการยากในการรวบรวมพยานหลักฐานที่จะพอฟังได้ว่าผู้ให้กู้ได้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพยานหลักฐานอันได้แก่ สัญญากู้เจ้าหนี้มักจะเป็นฝ่ายยึดถือไว้ อนึ่งโดยสภาพทั่วไปพนักงานสอบสวนมักไม่ใส่ใจในความผิดลักษณะดังกล่าวนี้ เพราะถือเป็นเรื่องการสมยอมระหว่างคู่กรณีด้วยกันเอง ฉะนั้นการนำคดีมาสู่ศาลจึงค่อนข้างจะยากลำบากจะสังเกตได้ว่านับแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 นับถึงปัจจุบันได้ 61 ปีเศษ แต่คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาเท่าที่รวบรวมได้มีประมาณ 30 คดีเศษ และใน 30 คดีนี้มีเพียง 12 คดีเท่านั้นที่เป็นคดีอาญา ส่วนมากเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของผู้เสียหาย มีเพียงคดีเดียวเท่านั้น ที่ศาลฎีกาพิพากษาลงโทษจำเลยฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา แต่โทษที่ลงก็เป็นเพียงโทษปรับ จำนวนเงินที่ปรับเท่ากับจำนวนดอกเบี้ยที่จำเลยเรียกเกินอัตราและศาลยังได้ลดค่าปรับฐานปราณีอีกครึ่งหนึ่งด้วย

อาจสรุปได้ว่ามูลเหตุที่จะเรียกดอกเบี้ยตามกฎหมายได้มีอยู่ 2 กรณี คือ

1. โดยนิติกรรมหรือข้อตกลง

2. โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

"กรณีที่ 1. ดอกเบี้ยที่เกิดจากนิติกรรม หรืออีกนัยหนึ่งคิดดอกเบี้ยที่เกิดจากข้อตกลงหรือสัญญาที่คู่กรณีได้ทำขึ้น จะเป็นสัญญาชนิดใดก็ได้ที่มีวัตถุแห่งหนี้เป็นการชำระเงินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้เพราะผลประโยชน์ที่เรียกว่าดอกเบี้ยจะเกิดขึ้นได้จากหนี้เงินเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1050/2512) เช่น สัญญากู้ยืมเงิน จำนำ จำนอง เช่าซื้อ ซื้อขาย ขายฝาก บัญชีเดินสะพัด ตั๋วเงิน ฯลฯ บทบัญญัติของกฎหมายที่รับรองการเรียกดอกเบี้ยในกรณีเช่นนี้ เช่นมาตรา 654 มาตรา 655 และมาตรา 911 เป็นต้น

กรณีที่ 2. ดอกเบี้ยที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ดอกเบี้ยที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายตามกฎหมายไทยมีอยู่เพียงประการเดียว คือ ดอกเบี้ยกรณีผิดนัดในหนี้เงิน ซึ่งมีอยู่สองกรณี คือ กรณีผิดนัดในหนี้เงินทั่วไปตามมาตรา 224 วรรคแรก ที่ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี และกรณีผิดนัดในตั๋วเงินตามมาตรา 968(2) ที่ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละห้าต่อปี"[19]

นอกเหนือจาก 2 กรณีนี้ก็จะเป็นการกู้ยืมเงินนอกระบบทั้งนั้น

แต่ถึงแม้รัฐจะได้ออกกฎหมายขึ้นมาแทรกแซงแล้ว แต่การที่จะกู้ยืมเงินในระบบในปัจจุบันอย่างเช่น ธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นจำนวนมากเพื่อที่จะนำเงินไปซื้อบ้านที่อยู่อาศัย ก็ต้องมีพิธีรีตรองกันมากมาย เช่นต้องให้พนักงานสินเชื่อไปดูสถานที่ กำหนดราคาประเมินที่ดิน ซึ่งต้องเสียเวลาไปมาก แต่ปรากฏว่าเมื่อประเมินราคาแล้ว หลักทรัพย์ไม่คุ้มกับราคาที่ขอกู้เงินกับธนาคาร ธนาคารก็เลยไม่ให้กู้ ผู้กู้ยืมก็เลยไปกู้ยืมเงินแบบนอกระบบซึ่งก็มีนายทุนมากพอสมควร การกู้ยืมเงินนอกระบบแม้จะมีการคิดดอกเบี้ยเท่ากับธนาคาร หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์หรือมากกว่าก็ตาม ซึ่งบางครั้งก็เป็นการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ และไม่มีกฎหมายอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทางการเงินหรือรัฐไปตรวจสอบได้ แม้จะมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 ที่กำหนดห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ 15 ต่อปี และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาบังคับไว้แล้วก็ตาม ก็ไม่มีการเกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้

---

[19] มัลลิกา ลับไพรี. "ดอกเบี้ย" วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2525,หน้า 20-21.

2.2.3 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

ต่อมาก็ได้มีการกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งได้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเช่นเรื่องแชร์ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ซึ่งได้บัญญัติให้ผู้กู้และผู้ให้กู้ยืมเงินมีความผิด และได้ระบุให้ความหมายของคำว่า กู้ยืมเงิน ผู้กู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยระบุไว้ว่าผู้กู้และผู้ให้กู้ยืมเงินมีความผิดตามมาตรา 12 และ พระราชกำหนดดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่[20]

การออกกฎหมายดังกล่าวนั้นเป็นการแก้ไขปราบปรามการกู้ยืมเงินนอกระบบในขณะนั้น คือแชร์แม่ชม้อย แชร์แม่นกแก้ว แชร์เสมาฟ้าคราม เป็นต้น

2.2.4 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมกันให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ ดำเนินการ พิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์จะจะจัดตั้งขึ้น กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ทำบัญชีรายชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว และดำเนินการร่างข้อบังคับของสหกรณ์

พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 46 (2) ได้บัญญัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์ จำกัด กระทำการดังต่อไปนี้ได้ คือ ให้กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนอง หรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

และ (3) ได้บัญญัติให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินโดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

ประเภทสหกรณ์ในประเทศไทย มี 6 ประเภท คือ[21]

---

[20] "พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527" มาตรา 4,5 และ 12

[21] วัลลภ ลำพาย. "ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริม สหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ"วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2540, หน้า 87-89.

1. สหกรณ์การเกษตร
2. สหกรณ์ประมง
3. สหกรณ์นิคม
4. สหกรณ์ร้านค้า
5. สหกรณ์บริการ
6. สหกรณ์ออมทรัพย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 85 บัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์" แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสหกรณ์ "เพราะสหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจรากหญ้าเป็นของชุมชน ถ้าชุมชนมีความเข้มแข็ง ก็ส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็ง และการจะให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มเข็งเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนนั้น งานวิจัยสหกรณ์ก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งช่วยส่งเสริมพัฒนาระบบสหกรณ์ เพื่อจะได้นำประโยชน์ของงานวิจัยมาวางนโยบาย กำหนดทิศทางและแผนปฏิบัติ"[22] ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากมีสหกรณ์ ประชาชนก็ที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ ก็สามารถกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ได้ มีการคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินกู้นอกระบบที่ประชาชนจะต้องไปกู้ยืม ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในระดับรากหญ้าอีกหนทางหนึ่ง

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน นี้ คำว่า เครดิต(Credit) หมายความว่า "ความเชื่อถือได้ ความไว้วางใจได้" และ คำว่า ยูเนี่ยน (Union) หมายความว่า "การรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน" ซึ่งหมายความว่า" การรวมเอาความไว้วางใจซึ่งกันและกันเข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน" สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ก็แปลตามรูปศัพท์ที่ปรากฏได้ว่า "การรวมเอาคนที่ไว้เนื้อเชื่อใจกันไว้วางใจกันได้เข้าเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อดำเนินงานร่วมกันให้บรรลุจุดมุ่งหมาย" สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ในชุมชนโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน คืออาศัยอยู่ในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล โรงงาน บริษัทฯ โรงเรียนหรือวิทยาลัยเดียวกัน และบุคคลเหล่านั้นมีความปรารถนาจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยวิธีการนำเงินของตนเองมาสะสมไว้เป็นกองทุน สมาชิกทุก ๆ คนจะต้องสะสมเงินตามความสามารถของตนเองเป็นประจำและสม่ำเสมอ ซึ่งแต่ละสหกรณ์อาจจะกำหนดไว้ว่าสัปดาห์ละหนึ่งครั้งทุกครึ่งเดือน หรือเดือนละครั้ง เมื่อระยะเวลาผ่านไปอย่างน้อย 6 เดือน ทุก

---

[22] เฉลิมพร อภิชนาพงศ์. "การวิเคราะห์งานวิจัยสหกรณ์ระหว่างปี พ.ศ.2530- 2542" มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , 2543 ,หน้า 40.

กองทุนที่สมาชิกช่วยกันสะสมนี้ ก็จะมีเงินมากขึ้น ก็สามารถจะให้สมาชิกที่มีความจำเป็นและเดือดร้อนทางด้านการเงินกู้ยืมไปบำบัดปัญหาและความเดือดร้อนเหล่านั้น พร้อมกับการชำระคืนเงินกู้ของสมาชิกแต่ละคน เขาก็จะต้องสะสมเงินของตนไปในคราวเดียวกันด้วย เงินกู้ก็จะค่อย ๆ หมดไป ในขณะที่เงินสะสมก็จะมีมากขึ้น สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจึงเสมือนเป็นธนาคารของสมาชิก เพราะทุกคนสามารถจะนำเงินมาสะสมฝากและยามที่มีปัญหาเดือดร้อนจำเป็นต้องใช้เงินก็สามารถจะกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ได้อย่างง่ายดาย และหากสมาชิกต้องการจะเข้าไปบริหารกิจการสหกรณ์ของเขาก็สามารถเสนอตนเอง ให้เพื่อนสมาชิกเลือกตั้งเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนงานให้สหกรณ์เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกได้ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจึงเป็นของสมาชิกโดยแท้ บริหารโดยสมาชิกและการทำกิจการทุกอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสมาชิก

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน มีดังต่อไปนี้ คือ

“1. ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล ครอบครัว และสังคมโดยทั่วไป คือพัฒนาบุคคลอันเป็นสมาชิกของครอบครัวให้มีคุณภาพ ศักยภาพที่จะสามารถสร้างครอบครัวที่มั่นคง อันจะมีผลต่อการสร้างสังคมที่สงบสุข

2. ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก คือ ส่งเสริมสมาชิกให้ขยันทำงาน ประหยัดทรัพย์จนสามารถเก็บออมได้อย่างสม่ำเสมอโดยสหกรณ์รับเงินที่ออมได้มารักษาไว้ในรูปหุ้น

3. รับฝากเงินจากสมาชิก คือ เป็นสถาบันการเงินให้สมาชิกนำเงินที่ออมได้มาฝากไว้โดยสหกรณ์ให้ดอกเบี้ยที่เป็นธรรม

4. ให้สมาชิกกู้ยืมเงินตามความจำเป็นหรือใช้ในทางที่มีประโยชน์ คือ สหกรณ์เป็นแหล่งบริการสินเชื่อแก่สมาชิกที่ต้องการเงินไปบำบัดทุกข์บำรุงสุขและประกอบสัมมาชีพ

5. กู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนดำเนินงานของสหกรณ์ คือ สหกรณ์แสวงหาเงินกู้จากแหล่งอื่นนำเข้ามาให้บริการเงินกู้แก่สมาชิกอย่างเพียงพอ

6. ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน คือ สหกรณ์ให้สหกรณ์อื่นที่ขาดแคลนเงินทุนกู้ยืมเงินส่วนที่เหลือ และเกินความต้องการของสมาชิกอันเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสหกรณ์

7. ซื้อและ/หรือออกตั๋วสัญญาใช้เงินและตราสารทางการเงิน คือ สหกรณ์ดำเนินกิจการด้วยตราสารทางการเงินตามความจำเป็น

8. ค้ำประกันเงินกู้หรือสินเชื่อของสมาชิก รวมทั้งการค้ำประกันการให้เช่าซื้อหรือให้ยืมทรัพย์สินอื่นแก่สมาชิก

9. ซื้อหุ้นธนาคารซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ คือ สหกรณ์จะร่วมทุนในธนาคารที่เกื้อหนุนกิจการสหกรณ์

10. ซื้อหุ้นหรือหุ้นกู้ของชุมนุมสหกรณ์ คือ สหกรณ์ช่วยอุดหนุนกิจการของชุมนุมสหกรณ์ที่สหกรณ์เป็นสมาชิกอยู่

11. ซื้อหุ้นของสหกรณ์อื่นหรือของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือความเจริญของสหกรณ์

12. ซื้อพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตร รัฐวิสาหกิจ เป็นการช่วยอุดหนุนกิจการของรัฐบาล

13. จัดให้มีสวัสดิการ หรือให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกและครอบครัว

14. จัดให้มีสวัสดิการคุ้มครองการออมทรัพย์ คุ้มครองเงินกู้ของสมาชิก คือ จัดการประกันเงินออมและหนี้สินของสมาชิก

15. ดำเนินการให้กู้ยืมเพื่อการเคหะ คือส่งเสริมการกู้เงินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก

16. ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเพื่อประโยชน์ของสมาชิก คือสหกรณ์จัดให้มีธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของสหกรณ์ ซึ่งจะเกิดประโยชน์ แก่สมาชิกโดยตรงหรืออ้อม

17. ร่วมมือกับทางราชการ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์ และสหกรณ์อื่นทั้งในและต่างประเทศเพื่อส่งเสริมกิจการของสหกรณ์

18.ทำการต่างๆตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้รวมถึงการถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินครอบครอง ก่อสร้าง ซื้อ และเปลี่ยน โอน หรือรับโอน ยืม หรือให้ยืม เช่าหรือให้เช่า ซื้อหรือให้เช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำนำ หรือรับจำนำ ขาย หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สิน ตลอดจนดำเนินการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดตั้งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์[23]

2.3 มาตรการทางบริหาร

มาตรการทางบริหารสามารถแยกได้ออกเป็น มาตรการของรัฐบาล และมาตรการของธนาคาร

---

[23] ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน . 2546 ,หน้า 15-16.

2.3.1 มาตรการของรัฐบาล รัฐบาลก็ได้มีมาตรการเพื่อออกมาช่วยแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบโดยมีมาตรการต่าง ๆ เช่น

2.3.1.1 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

รัฐบาลยุคปัจจุบัน โดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นความจำเป็นของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะการเรียนรู้ที่จะพึ่งตนเองของชุมชนหมู่บ้าน จนเกิดความเข้มแข็งในชุมชนหมู่บ้าน จึงมีนโยบายเร่งด่วนและได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ถึงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อที่จะเร่งแก้ปัญหาเศรษฐกิจลดความยากจนและนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนโดยรัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนทางสังคม ซึ่งจะเป็นการสร้างและกระจายโอกาสให้กับชีวิตประชาชน โดยใช้ภูมิปัญญาและศักยภาพของตนเองเพื่อก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจใหม่ อันเป็นเศรษฐกิจที่อาศัยความรู้เป็นฐานของการหารายได้

กองทุนหมู่บ้าน คือ แหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ภายในหมู่บ้านซึ่งรัฐบาลจัดสรรเงินใหม่จากเงินต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วทั้งในและนอกงบประมาณ เพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชนให้พึ่งตนเองได้เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมของหมู่บ้านโดยมุ่งเน้นพัฒนาอาชีพ ยกระดับอุตสาหกรรมครัวเรือน และวิสาหกิจชุมชนเพื่อเปลี่ยนชุมชนให้เป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้ ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างสูงกับภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ซึ่งจะนำไปสู่การประสานงานอย่างดียิ่งระหว่างชุมชนกับภาคอุตสาหกรรม อันเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แม้ปัจจุบันจะมีกองทุนอื่น ๆ ในหมู่บ้านอยู่แล้ว ทั้งกองทุนของชาวบ้านที่ริเริ่มเอง อาทิ กองทุนสัจจะออมทรัพย์ กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ และกองทุนที่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนเช่นกองทุนขจัดความยากจน (กขคจ.) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม แต่กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลจะมาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนชุมชนและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับโครงการกองทุนของภาครัฐ

โดยการดำเนินการตามโครงการนี้ รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายที่จะจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งหมดรวม 80,000 ล้านบาท ทั้งนี้จะจัดตั้งมากน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชน ซึ่งทางรัฐบาลจะสนับสนุนเงินกองทุนให้หมู่บ้านละไม่เกิน 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชน ได้ใช้เงินเป็นทุนหมุนเวียน ในการลงทุนสร้างอาชีพ เสริมและสร้างรายได้ในแต่ละหมู่บ้าน

นโยบายการใช้เงินจำนวนมหาศาลเกือบ 80,000 ล้านบาท ที่รัฐบาลพร้อมจะลงในโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เริ่มเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรีออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เมื่อวัน

ที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2544 โดยแต่งตั้งให้นายสุวิทย์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) โดยมีหน้าที่ในการวางนโยบายการกำหนดแผนงาน การบริหารงานกองทุน รวมทั้งการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงาน หลังจากนั้นได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นมาอีก 5 ชุด เพื่อดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและกลไกต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งมีสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นกลไกกลางในการประสานงาน

"ในการจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าวไปสู่แต่ละหมู่บ้าน ธนาคารออมสินได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านเกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์มากที่สุด โดยธนาคารออมสินจะดำเนินภารกิจดังนี้ คือ

1. มีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของแต่ละหมู่บ้านให้มีความสามารถในการดูแลและบริหารจัดการเงินกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่โครงการที่กลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่ผ่านการอนุมัติโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาคมในท้องถิ่นแล้ว"[24]

การดำเนินงานตามภารกิจที่ธนาคารออมสินได้รับนั้นเกิดเป็นรูปเป็นร่างเมื่อ คณะรัฐมนตรีมีมติ ในวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 โดยอนุมัติให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) กู้เงินจากธนาคารออมสินในวงเงินไม่เกิน 80,000 ล้านบาท ตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเสนอ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้ คือ

"1.ในปีแรกนั้นให้ธนาคารออมสินคิดดอกเบี้ยผ่อนปรนเป็นอัตราลอยตัวเท่ากับอัตราเงินฝากประเภทประจำ 12 เดือน เฉลี่ย 7 วันของ 5 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่บวกร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 5 ต่อปี เนื่องจากธนาคารออมสินมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเกี่ยวกับระบบและบุคลากรเพิ่มขึ้น ส่วนดอกเบี้ยเงินกู้ในปี ต่อ ๆ ไป ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นปี ๆ ไป

---

[24] ปวีณา ต่อศิริกุลฑล. "การจัดการสินเชื่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติของธนาคารออมสิน (สำนักงานใหญ่)." สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา , 2544, หน้า 45.

อนึ่ง จากการประชุมหารือระหว่างปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานบอร์ดธนาคารออมสินกับผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้มีมติให้ปรับอัตราค่าบริหารจัดการจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 1.75 ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในปีแรกเท่ากับ 4.75

2.ให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นผู้กู้ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันตามมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2544

3.ให้สำนักงบประมาณชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารออมสินเป็นปี ๆ ไป

4.ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นผู้ประสานธนาคารออมสินเพื่อขอกู้เงิน"[25]

โดยแนวทางสำคัญของการดำเนินโครงการนี้ จะเป็นกองทุนที่เข้ามาสนับสนุนการพักชำระหนี้และกิจกรรม 1 ผลิตภัณฑ์ 1 ตำบล โดยให้ชาวบ้านร่วมคิด ร่วมทำอย่างแท้จริงและมีองค์กรเอกชนที่มีประสบการณ์คอยติดตามและดูแล

ทั้งนี้การบริหารจัดการกองทุนที่ได้รับจัดสรรเงินจะทำโดยชาวบ้านเอง ด้วยการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง โดยคณะทำงานดังกล่าวจะมาจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบของคนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจและได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกในหมู่บ้าน รวมทั้งมาจากกลุ่มนักวิชาการที่อยู่ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ด้วย โดยคณะทำงานชุดนี้จะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลเงินกองทุนที่ได้รับให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง มีความโปร่งใสและยุติธรรม

"ความหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ กองทุนที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับกองทุน คือ

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกองทุนรวมในระดับชาติเพื่อจัดสรรให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง

2. กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง คือกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุม

---

[25] ปวีณา ต่อศิริกุลฑล. เรื่องเดียวกัน,หน้า 45-46.

ชนเมือง เมื่อเริ่มก่อตั้งจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติหมู่บ้านและชุมชนเมืองละประมาณ 1 ล้านบาท เพื่อให้ประชาชนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหารจัดการกันเอง

วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน

1. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน

2. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง

3. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตัวเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

4. กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

5. เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง"[26]

ปรัชญาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง[27]

(1) เสริมสร้างสำนึกและความเป็นชุมชนและท้องถิ่น

(2) ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต และจัดการหมู่บ้านและชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง

(3) เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน

(4) เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม

(5) กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง ส่วนใหญ่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 88.8 ส่วนที่เหลือมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติส่วนในระดับ

---

[26] **ปวีณา ต่อศิริกุลฑล. เรื่องเดียวกัน,** หน้า 48.

[27] เฉลย แสงอุส่าห์. "การก่อเกิด การพัฒนา และการนำไปปฏิบัติของ นโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง"สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,2544 , หน้า 72.

ปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 11.3 ส่วนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนโดยภาพรวมได้คะแนนเฉลี่ย 3.52 ซึ่งอยู่ในระดับสูง[28]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีวัตถุประสงค์คือรัฐบาลนำเงินไปช่วยในหมู่บ้านเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านเท่านั้น ซึ่งต่างกับโครงการธนาคารประชาชนดังจะกล่าวต่อไป

2.3.1.2 โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค

มาตรการทางอ้อมในการช่วยแก้ไขเงินกู้นอกระบบอีกทางหนึ่ง ก็คือโครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรคนี้ โดยช่วยคนจนซึ่งไม่มีเงินพอที่จะรักษาโรคที่ตนเองเป็นอยู่ ต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบและต้องเสียดอกเบี้ยสูงอีกด้วย เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นและยารักษาโรคก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มนุษย์ทั้งมวลจะต้องใช้ ซึ่งรัฐบาลมีโครงการนี้ก็สามารถช่วยประชาชนได้มาก เนื่องจากโครงการนี้เป็นกระแสของรัฐบาลที่ต้องการที่จะช่วยคนจนให้มีสิทธิในการรักษาโรคเท่าเทียมกันกับคนรวย

2.3.2 มาตรการของธนาคาร ธนาคารต่าง ๆ ก็ได้มีโครงการอื่น ๆ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นมาตรการทางบริหารโดยออกมาแก้ไขเงินกู้นอกระบบได้อีกทางหนึ่ง คือ

2.3.2.1 สินเชื่อเพื่อการสร้างงานของธนาคารออมสิน

สินเชื่อเพื่อการสร้างงานของธนาคารออมสินเป็นสินเชื่อคล้าย ๆ กับธนาคารประชาชน เป็นการกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินโดยให้ผู้ที่ไม่มีงานทำได้ทำการกู้ยืมเงินดังกล่าวไปสร้างรายได้ด้วยตนเอง และเสียดอกเบี้ยน้อย ทำให้มีโอกาสมีงานทำ มีโอกาสเป็นเจ้าของกิจการ และกระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยผู้กู้ต้องผ่านการอบรมจากโครงการของภาครัฐ มีความตั้งใจจริง โดยอาจกู้ไปประกอบธุรกิจแบบเจ้าของคนเดียวหรือแบบร่วมลงทุนกับผู้อื่นก็ได้ เพื่อเป็นเงินทุนหรือทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ โดยไม่ต้องไปพึ่งพาแหล่งให้กู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งจะต้องเสียดอกเบี้ยมากกว่า เป็นการส่งเสริมให้กับประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตนเองอีกทางหนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มีเงินประกันการว่างงานให้กับประชาชนที่ไม่มีงานทำ และคนตกงานในปัจจุบันนี้มีเป็นจำนวนมาก

คุณสมบัติผู้กู้ มีดังนี้ คือ

---

[28] ชัยสิทธิ หมายสุข.“ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขอคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: ศึกษากรณีกองทุนชุมชนเมืองของกรุงเทพมหานคร” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,2545, หน้า 60.

0173543

"1. เป็นผู้จบการศึกษาหรือผู้ถูกเลิกจ้างที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพ ผู้กู้จะต้องผ่านการฝึกอบรมด้านอาชีพจากหน่วยงานของรัฐบาลที่มีโครงการฝึกอบรมตามมาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงาน เช่นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ

2. อายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาชำระเงินคืนต้องไม่เกิน 60 ปี

3. เป็นผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งของธนาคาร

4. มีสถานที่ประกอบการแน่นอน

5. มีถิ่นที่อยู่แน่นอน สามารถติดต่อได้

วิธีการ คือ เสนอโครงการลงทุนประกอบอาชีพที่ชัดเจนพร้อมประมาณการงบกระแสเงินสด

การกู้เงิน ติดต่อกู้เงินได้ทุกสาขาในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และสาขาต่างจังหวัด

วงเงินกู้ ตามความจำเป็นทั้งนี้ในเบื้องต้นกำหนดไว้ไม่เกิน 50,000 บาทต่อบุคคล กรณีกลุ่มไม่เกิน 6 คน และไม่เกินคนละ 50,000 บาท ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของธุรกิจ รวมทั้งความสามารถในการชำระคืน จ่ายเงินกู้งวดเดียวในวันทำสัญญา

ระยะเวลาชำระเงิน ไม่เกิน 5 ปี ชำระเงินกู้และดอกเบี้ยงวดรายเดือน มีระยะเวลาการปลอดชำระหนี้ 1 เดือน

อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี

หลักประกันการกู้เงิน

1. กรณีใช้บุคคลค้ำประกัน

1.1 ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ/พนักงานองค์กรของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป จำนวน 1 คน หรือระดับ 3 ขึ้นไป จำนวน 2 คน หรือ

1.2 พนักงานผู้มีรายได้ประจำของบริษัท / องค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งมีระยะเวลา การทำงานในบริษัท / องค์กรธุรกิจนั้นติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน หรือ

1.3 สมาชิกโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทจำนวน 2 คน

คุณสมบัติของผู้ค้ำประกัน

- อายุ 20 ปีบริบูรณ์ เมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้แล้วไม่เกิน 60 ปี
- มีถิ่นที่อยู่แน่นอนสามารถติดต่อได้
- ไม่เคยเป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อประเภทอื่นของธนาคาร

มหาวิทยาลัยธรกิจบัณฑิตย์

2. กรณีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

2.1 สมุดเงินฝากออมสินและสลากออมสินพิเศษของผู้กู้หรือบุคคลอื่น ซึ่งเป็นสาขาที่ให้กู้เงิน

2.2 ที่ดินหรือที่ดินและอาคารตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนที่มีความเจริญมีไฟฟ้า สาธารณูปโภคอื่นๆ ตามความจำเป็นและมีทางสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีรถยนต์ฝ่ายเข้าออกได้สะดวก"[29]

2.3.2.2 สินเชื่อเพื่อการศึกษา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 วรรคแรก บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย"

กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษานี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ทุกคนต้องเรียนหนังสืออย่างต่ำเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ดังนั้นเพื่อเป็นการให้โอกาสกับผู้ปกครองของนักเรียน นิสิตนักศึกษา เพื่อเป็นการกู้ยืมเงินมาเป็นค่าเล่าเรียนแก่บุตร หลาน หรือกู้ยืมเงินมาเพื่อเรียนหนังสือด้วยตนเองก็ตาม ไม่ต้องเอาของไปจำนำที่โรงรับจำนำเวลาโรงเรียนเปิดแต่ละครั้ง และไม่ต้องไปพึ่งพาแหล่งให้กู้ยืมเงินนอกระบบอีกทางหนึ่ง ซึ่งวิธีนี้เป็นทางอ้อมก็ว่าได้เพื่อตัดโอกาสพวกที่ให้กู้ยืมเงินนอกระบบจะได้ขูดรีดดอกเบี้ยเอาจากประชาชนได้อีกทางหนึ่งและผู้กู้ยืมเงินก็เสียดอกเบี้ยในอัตราที่ถูกกว่าที่จะต้องไปกู้ยืมเงินนอกระบบ โครงการดังกล่าวนี้ได้เริ่มมีมาตั้งแต่เดือนเมษายน 2545 นี้ อีกทั้งในขณะนี้ธนาคารออมสินได้เริ่มมีสินเชื่อเพื่อการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์แห่งการกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปอีกด้วย

คุณสมบัติของผู้กู้ คือ

"1. เป็นบุคคลที่มีอาชีพและรายได้แน่นอน

2. มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาที่ชำระคืนต้องไม่เกิน 60 ปี

3. เป็นนักศึกษา หรือบิดา/มารดาของนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในหลักสูตรปริญญาตรีขึ้นไป (ภายในประเทศ)

วงเงินกู้ และระยะเวลาการผ่อนชำระ

กู้ครั้งละไม่เกิน 70,000 บาท โดยผ่อนชำระคืนภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 งวด เมื่อชำระหนี้เสร็จสิ้นแล้ว สามารถยื่นเรื่องขอกู้ใหม่ได้อีก จนกว่าจะสำเร็จการศึกษา

---

[29] ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อเพื่อการสร้างงาน." แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

หลักประกันเงินกู้

ให้ใช้บุคคลค้ำประกันโดยมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เมื่อมีอายุครบ 25 ปี บริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ต้องไม่เกิน 60 ปี

2. ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

3. มีถิ่นที่อยู่แน่นอน สามารถติดต่อได้

4. ไม่เคยเป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อประเภทอื่นของธนาคาร

5. เป็นข้าราชการ/ พนักงานรัฐวิสาหกิจ/ พนักงานบริษัท

ตารางผ่อนชำระเงินงวดสินเชื่อเพื่อการศึกษา

วงเงินกู้ 5,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 850 บาท วงเงินกู้ 10,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 1,700 บาท วงเงินกู้ 20,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 3,400 บาท วงเงินกู้ 30,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 5,100 บาท วงเงินกู้ 40,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 6,800 บาท วงเงินกู้ 50,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 8,500 บาท วงเงินกู้ 60,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 10,200 บาท วงเงินกู้ 70,000 บาท ผ่อนชำระเดือนละ 11,900 บาท"[30]

2.3.3.3 สินเชื่อต้อนรับเปิดเทอม ของธนาคารออมสิน

สินเชื่อต้อนรับเปิดเทอมนี้ เป็นการบริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร ให้บริการเฉพาะเดือนเมษายน ถึงเดือนพฤษภาคม ของทุกปี โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

"คุณสมบัติผู้กู้

1. เป็นข้าราชการ/ พนักงานรัฐวิสาหกิจ / พนักงานหรือลูกจ้างประจำของหน่วยงานนิติบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน

2. มีอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ แต่ไม่เกิน 59 ปี

3. เป็นผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งของธนาคาร

จำนวนเงินกู้

ขึ้นกับจำนวนบุตรที่กำลังศึกษา บุตร 1 คน กู้ได้ไม่เกิน 5,000 บาท แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน15,000 บาท

อัตราดอกเบี้ย MLR (อัตราดอกเบี้ยต่ำสุด) + 1.50

---

[30] ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อเพื่อการศึกษา." แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

การจ่ายเงินกู้ จ่ายงวดเดียวในวันทำสัญญา

การชำระเงินกู้ ชำระหนี้เป็นงวดรายเดือนไม่เกิน 10 งวด การส่งชำระหนี้งวดแรกจะส่งในเดือนถัดจากเดือนที่ทำสัญญา โดยจะต้องชำระดอกเบี้ยในเดือนที่ทำสัญญาพร้อมการชำระหนี้งวดแรก ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังนี้

2. ผู้กู้ชำระด้วยตนเอง

3. หน่วยงานของผู้กู้รวบรวมเงินนำส่งชำระให้ธนาคาร

เงินกู้ 5,000 บาท ส่งชำระงวดละประมาณ 600 บาท เงินกู้ 10,000 บาท ส่งชำระงวดละประมาณ 1,000 บาท เงินกู้ 15,000 บาท ส่งชำระงวดละประมาณ 1,600 บาท

หลักประกันเงินกู้ ใช้บุคคลค้ำประกันโดยมีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นข้าราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ / พนักงานหรือลูกจ้างประจำของหน่วยงานนิติบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน

2. มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ต้องไม่เกิน 60 ปี

3. ทำงานในหน่ายงานเดียวกับผู้ขอกู้มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี"[31]

2.3.3.4 สินเชื่อเคหะของธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินได้มุ่งส่งเสริม และเล็งเห็นความสำคัญของการมีรากฐานของชีวิตที่ดี จึงมุ่งส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถมีที่ดิน บ้าน หรืออาคารชุด ฯลฯ เป็นของตัวเอง โดยมีวัตถุประสงค์ในการขอกู้ "เพื่อซื้อที่ดินเพื่อเตรียมปลูกสร้างอาคาร ,ซื้อที่ดินพร้อมอาคารหรือมีห้องชุด , ซื้อที่ดินและปลูกสร้างอาคารในที่ดินนั้น , ซื้อที่ดินที่มีอาคารของตนหรือคู่สมรสปลูกสร้างอยู่ , เพื่อปลูกสร้างหรือต่อเติมซ่อมแซมอาคาร , เพื่อไถ่ถอนจำนองที่ดิน หรือห้องชุดของตนเอง หรือคู่สมรส จากสถาบันการเงิน

วงเงินให้กู้ ไม่เกินร้อยละ 85 ของราคาประเมินพร้อมอาคารและไม่เกินร้อยละ 70 ของราคาประเมินห้องชุด และไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาประเมินอาคารที่ขอปลูกสร้าง หรือต่อเติมซ่อมแซม

ระยะเวลาชำระเงินกู้ ต้องไม่เกิน 30 ปี และเมื่อรวมอายุผู้ขอกู้กับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ต้องไม่เกิน 65 ปี

หลักประกันเงินกู้ คือที่ดิน / ที่ดินและอาคาร / หรือห้องชุด"[32]

---

[31] ธนาคารออมสิน. " สินเชื่อต้อนรับเปิดเทอม." แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

2.3.3.5 สินเชื่อธุรกิจห้องแถว

ธนาคารออมสินได้มีสินเชื่อธุรกิจห้องแถว เป็นสินเชื่อเงินกู้ระยะยาวแบบผ่อนชำระ วงเงินกู้ต่อราย ไม่เกิน 300,000 บาท

"มีอัตราดอกเบี้ย/ ค่าธรรมเนียม คือ บุคคลค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ย MLR บวกเพิ่มร้อยละ 1.50 ต่อปี หลักทรัพย์ค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ย MLR ค่าธรรมเนียมในการให้บริการสินเชื่อรายละ 100 บาท

มีวัตถุประสงค์ เพื่อหมุนเวียนซื้อสินค้า วัตถุดิบ เพื่อลงทุนในอาคาร เครื่องจักร และอุปกรณ์ในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อซื้อยานพาหนะขนส่งสินค้า เพื่อหมุนเวียนจ้างแรงงาน เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานอื่น ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม

คุณสมบัติของผู้กู้ เป็นบุคคลธรรมดา อายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

เป็นนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย มีธุรกิจที่ก่อให้เกิดรายได้ และมีสถานที่ประกอบการแน่นอน เช่น เป็นห้องแถวหรือร้านค้าขาย แผงลอยตามห้างสรรพสินค้าหรือตลาด

หลักประกัน

บุคคลค้ำประกันซึ่งเป็นข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานบริษัทที่มีรายได้ กรณีรายได้ประจำต่อเดือนตั้งแต่ 10,000 บาท ขึ้นไปจำนวน 1 คน หรือรายได้ประจำต่อเดือนตั้งแต่ 8,000 บาท ขึ้นไปจำนวน 2 คน

ที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้กู้ หรือของบุคคลอื่น ติดทางสาธารณประโยชน์ รถยนต์สามารถเข้าออกได้ ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนที่มีความเจริญ และมีสาธาณูปโภค พื้นฐาน

ประกันชีวิตแบบคุ้มครองสินเชื่อ

หลักประกันอื่นตามเกณฑ์ของธนาคาร

เงื่อนไขหลักประกัน

กรณีบุคคลค้ำประกัน ให้กู้ได้ไม่เกิน 100,000 บาท กรณีหลักทรัพย์ค้ำประกันให้กู้ได้ไม่เกิน 300,000 บาท กรณีหลักทรัพย์ค้ำประกันไม่เพียงพอ อาจให้บุคคลค้ำประกันเพิ่มในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท" [33]

---

[32] ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อเคหะ." แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

[33] ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อธุรกิจห้องแถว".แผ่นพับประชาสัมพันธ์ , กรุงเทพมหานคร

2.3.3.6 โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน

โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชนเป็นโครงการหนึ่งในการสานฝันและสร้างความภูมิใจให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ไม่ว่าจะมีอาชีพใดก็สามารถที่จะมีบ้านของตนเองได้โดยเงื่อนไขเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ พร้อมยกเว้นค่าธรรมเนียมการประเมินราคาหลักทรัพย์ และค่าตรวจสอบผลการปลูกสร้าง แบ่งเป็นสองแนวทาง คือ

"แนวทางที่ 1 สร้างบ้านบนที่ดินตนเอง

วัตถุประสงค์ของการขอกู้ เพื่อปลูกสร้างบ้านบนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง หรือคู่สมรส หรือของบิดา มารดา สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับตนเอง หรือคู่สมรส หรือของบิดามารดา

เพื่อปลูกสร้างบ้านบนที่ดินที่มีสิทธิการเช่าเป็นของตนเอง หรือคู่สมรส หรือของบิดามารดาสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง หรือคู่สมรส หรือของบิดามารดา

คุณสมบัติของผู้กู้

เป็นผู้มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่เมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาผ่อนชำระต้องไม่เกิน 65 ปี ในกรณีที่ผู้กู้มีอายุเกิน 65 ปี จะต้องมีผู้กู้ร่วม

เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่แน่นอน โดยรายได้ต่อเดือนต้องไม่น้อยกว่า 6,000 บาท

วงเงินให้กู้ ไม่เกินรายละ 300,000 บาท และไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาประเมินตามแบบแปลนบ้านที่ขอปลูกสร้าง

ระยะเวลาชำระหนี้ ไม่เกิน 30 ปี

หลักประกันเงินกู้ โฉนดที่ดิน นส.3 ก. , นส.3 และสิทธิการเช่าที่ดินของส่วนราชการ หลักประกันเหล่านี้จะต้องมีทางเข้าออกเป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งรถยนต์ หรือจักรยานยนต์สามารถเข้าออกได้สะดวกและมีระบบสาธารณูปโภค

กรณีที่ใช้สิทธิการเช่าของส่วนราชการต้องมีบุคคลค้ำประกัน 1 คน

แนวทางที่ 2 ซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรที่พร้อมขาย

วัตถุประสงค์การขอกู้ เพื่อซื้อบ้านพร้อมที่ดิน หรือห้องชุดสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนเองหรือคู่สมรส หรือของบิดามารดาในโครงการจัดสรรที่เข้าร่วมโครงการกับธนาคารซึ่งมีระดับราคาขายต่อหลัง หรือต่อยูนิตละประมาณ 300,000 –450,000 บาท

คุณสมบัติผู้กู้

- เป็นผู้มีอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป แต่เมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาผ่อนชำระต้องไม่เกิน 65 ปี ในกรณีที่ผู้กู้มีอายุเกิน 65 ปีจะต้องมีผู้กู้ร่วม

- เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่แน่นอน โดยรายได้ต่อเดือนต้องไม่น้อยกว่า 6,000 บาท

วงเงินให้กู้ ไม่เกินรายละ 450,000 บาท โดยกำหนดวงเงินให้กู้ตามอาชีพของผู้กู้ดังนี้

อาชีพข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาขายบ้านพร้อม

ที่ดินหรือห้องชุด

ระยะเวลาชำระเงินกู้ ไม่เกิน 30 ปี

หลักประกันเงินกู้ คือที่ดินพร้อมอาคาร"[34]

2.3.3.7 โครงการธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ กบข.

โครงการนี้เป็นโครงการธนาคารสงเคราะห์ ได้ร่วมกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อช่วยเหลือข้าราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ "เป็นการขอสินเชื่อใหม่ เพื่อซื้อที่ดินพร้อมอาคารหรือห้องชุด หรือเพื่อปลูกสร้างอาคาร หรือเพื่อซื้อที่ดินพร้อมปลูกสร้างอาคาร หรือเพื่อขยายหรือต่อเติม ซ่อมแซมอาคาร โดยคุณสมบัติของผู้กู้ต้องเป็นข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เท่านั้น มีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราคงที่ใน 3 ปี แรก ในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี หลังจากนั้นเป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว เท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 36 เดือน บวกกับร้อยละ 0.75 ต่อปี โดยมีวงเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาประเมินที่ดินพร้อมอาคารหรือห้องชุด ตามวัตถุประสงค์ของการขอกู้เงินแต่ละประเภท และไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาซื้อขายหรือราคาค่าก่อสร้าง แล้วแต่ราคาใดต่ำกว่า และไม่เกิน 65 เท่าของเงินเดือนสุทธิ เงินผ่อนชำระเป็นอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเงินงวดไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินเดือนสุทธิ ระยะเวลาในการกู้ไม่เกิน 30 ปี และอายุผู้กู้ (ผู้มีคุณสมบัติตามโครงการ) รวมกับจำนวนปีที่ขอกู้ต้องไม่เกิน 65 ปี หรือจนกว่าเกษียณอายุราชการ แล้วแต่ระยะเวลาใดมากกว่า หลักประกันในการขอกู้เงิน มีโฉนดที่ดิน หรือน.ส. 3 ก. หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุด การชำระหนี้เงินกู้ โดยหน่วยงานต้นสังกัดของผู้กู้ทำข้อตกลงกับธนาคาร และทำหน้าที่หักเงินเดือนของผู้กู้นำส่งชำระหนี้ให้ธนาคารในช่วงระยะเวลา 3 ปี แรก ที่ใช้อัตราดอกเบี้ยคงที่ ผู้กู้สามารถผ่อนชำระเกินเงินงวดที่ระบุในสัญญากู้ได้"[35]

---

[34] ธนาคารออมสิน. "โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน".แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

[35] ธนาคารอาคารสงเคราะห์."โครงการธนาคารอาคารสงเคราห์และกบข." แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

2.3.3.8 ธนาคารชุมชนของธนาคารกรุงไทย

ในขณะนี้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีธนาคารชุมชนออกมา โดยเป็นสถาบันที่ให้บริการทางการเงินที่สนับสนุนการผลิตเพื่อการค้าของกลุ่มชุมชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเอง ประสานความร่วมมือกับพันธมิตรเพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ชุมชนกลุ่มเป้าหมาย

"วัตถุประสงค์

1. เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลในการเป็นหน่วยเชื่อมโยง เอื้ออำนวยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจระดับรากหญ้า

2. เพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มส่วนแบ่งตลาดและสร้างรายได้ให้กับธนาคารจากการปล่อยเงินสินเชื่อรายได้จากค่าธรรมเนียมและเงินฝาก

3. เสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งในกระบวนการผลิตเชิงพาณิชย์แก่ชุมชน

4. เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

แนวทางการดำเนินงาน

1. สนับสนุนกลุ่มชุมชนการผลิตทุกระดับโดยประสานความร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ ในการพัฒนาอย่างครบวงจร ซึ่งนอกจากด้านการเงินแล้วยังสนับสนุนและประสานการพัฒนาความรู้ การผลิต การบริหารจัดการและการตลาด

2. เป็นการทำงานในลักษณะต่อยอด โดยพิจารณาคัดสรรกลุ่ม / องค์กรเครือข่ายที่มีศักยภาพในการผลิตเพื่อการค้า หรือเป็นหน่วยที่เชื่อมโยงกับองค์กรธุรกิจและเป็นกลุ่ม/ องค์กรที่เข้มแข็งตามข้อกำหนด

3. วิธีดำเนินการต้องมีองค์กร 3 องค์กรประสานเป็นอย่างน้อย และจัดทีมจากส่วนกลางลงพื้นที่ โดยมีการศึกษาความต้องการแท้จริงของชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้สามารถสนองตอบ ความต้องการในการผลิตเชิงพาณิชย์อย่างครบวงจรโดยเน้นความมีประสิทธิผลด้วยระยะเวลาที่รวดเร็ว

4. ศึกษาวิจัยข้อมูล และสนับสนุนชุมชนซึ่งมีศักยภาพของการผลิตเพื่อการค้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยจะคิดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับความเสี่ยง ตามศักยภาพของกลุ่ม/ องค์กรผู้กู้ตามอำนาจที่ธนาคารกำหนด

ลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย[36]

กลุ่มชุมชน/องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีการผลิตเพื่อการค้าที่มีประสิทธิภาพ มีความพร้อมและความเป็นไปได้ในการขยายตัวทางธุรกิจ โดยร่วมกับองค์กรเครือข่ายที่ประสานชุมชน ดังนี้

1.ภาครัฐ

2.ภาคเอกชน

3.องค์กรพัฒนาเอกชน/กองทุน

4.กลุ่มองค์กรอิสระ

2.3.3.9 กองทุนเพื่อเกษตรกร

กองทุนเพื่อเกษตรกรนี้เป็นการให้โอกาสกับเกษตรกรผู้ยากไร้เพื่อทำการกู้ยืมเงินไปทำการเกษตรโดยจ่ายดอกเบี้ยต่ำ ไม่ต้องไปพึ่งพาแหล่งให้กู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าอีกเช่นกัน

สกต. คือ สหกรณ์การเกษตร ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของเกษตรกรลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริการการเกษตรให้แก่สมาชิก ตลอดจนรวบรวมผลิตผลการเกษตรเพื่อจำหน่ายและแปรรูปเพื่อจำหน่าย

ธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรแบ่งเป็นธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการขาย และการบริการ

ธุรกิจการซื้อ สหกรณ์การเกษตรจะเป็นตัวแทนเกษตรกรลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช พันธุ์สัตว์ เครื่องสูบน้ำ รถไถ เป็นต้น หรือสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง เครื่องกระป๋องต่าง ๆ และน้ำมันเชื้อเพลิง มาจำหน่ายโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประสานงานกับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าโดยตรงไม่ต้องผ่านตัวแทนจำหน่ายหลายทอด ทำให้สมาชิกสามารถซื้อสินค้าที่มีคุณภาพได้ในราคาที่เป็นธรรม

ธุรกิจการขาย สหกรณ์การเกษตรเป็นตัวแทนของสมาชิก รวบรวมผลิตผลการเกษตรจากสมาชิก โดยนัดหมายเป็นรายกลุ่ม นำผลิตผลมาจำหน่ายให้แก่ผู้รับซื้อ ณ จุดรวบรวม การรวมกันขาย จะทำให้เกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองราคากับผู้ซื้อ

---

[36] ธนาคารกรุงไทย. "การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ สายงานโครงการพิเศษ."11 พฤษภาคม 2545,หน้า 71-73.

นอกจากการขายผลิตผลการเกษตรโดยตรงแล้ว สหกรณ์การเกษตรยังมีโครงการที่จะแปรรูปผลผลิตเพื่อจำหน่าย เป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ผลิตผลการเกษตรด้วย

ธุรกิจบริการ สหกรณ์การเกษตรจัดหาบริการทางการเกษตร ได้แก่ การขุดบ่อน้ำ ไถนาไร่ ขนส่งผลิตผลการเกษตร ฯลฯ มาบริการแก่สมาชิก

คุณสมบัติของสมาชิก เพียงเป็นเกษตรกรลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรได้

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ

1. ได้รับเงินปันผลตามหุ้น
2. หากสหกรณ์การเกษตรดำเนินงานมีผลกำไรจะได้รับเงินเฉลี่ยคืนจากผลกำไรเมื่อสิ้นปี
3. ได้ซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องสูบน้ำ รถไถ ฯลฯ ในราคาที่เป็นธรรม
4. ได้ซื้อข้าวสาร อาหารแห้ง และของกินของใช้ที่มีคุณภาพดี ราคายุติธรรม
5. ขายผลิตผลการเกษตรได้ในราคาที่สมเหตุสมผล
6. ได้รับการส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตรหัตถศึกษา อุตสาหกรรมในครัวเรือน หรือการประกอบอาชีพอย่างอื่นในหมู่สมาชิก รวมทั้งการส่งเสริมความรู้ในการผลิตทางอุตสาหรรมเพื่อให้สินค้ามีคุณภาพดีขึ้น[37]

สินเชื่อวิสาหกิจชุมชน

เกษตรกรไทย ไม่ว่าจะประกอบอาชีพใดสามารถขยายกิจการเดิม หรือประกอบอาชีพอื่นก็ได้ เพียงรวมกลุ่มกัน ก็กู้ได้ทันที เพียงมีคนค้ำประกัน

วิสาหกิจชุมชน หมายถึงกลุ่มลูกค้าธนาคาร กลุ่มหรือชมรมที่เกิดจากการรวมตัวของเกษตรกร หรือบุคคลในครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งมีสมาชิกอย่างน้อย 5 คน รวมถึงการรวมตัวของกลุ่มหรือชมรมเข้าด้วยกัน เพื่อประกอบธุรกิจร่วมกัน ได้แก่ เกษตรกรรม อาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการ การพัฒนาความรู้ พัฒนาคุณภาพชีวิต การฟื้นฟูการประกอบอาชีพ

วัตถุประสงค์การกู้

---

[37] ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. "สหการณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (สกต.)." แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

- เพื่อเป็นเงินลงทุน
- เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ หรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพ ให้มีรายได้เพิ่ม

ขึ้น

- เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาความรู้ และพัฒนาคุณภาพชีวิต

คุณสมบัติของผู้กู้

- มีสมาชิกที่เป็นเกษตรกรรวมกันไม่น้อยกว่า 5 คน
- มีการรวมกลุ่มประกอบกิจกรรมร่วมกัน และมีผลการดำเนินงานติดต่อกันไม่น้อย

กว่า 6 เดือน

- มีความสามารถในการบริการจัดการด้านการผลิต การตลาด การเงินและการบัญชี

ได้ดีพอสมควร

- สมาชิกมีการออมเงินหรือถือหุ้นร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ

จำนวนเงินกู้

จำนวนเงินกู้วิสาหกิจชุมชนที่จะได้รับขึ้นอยู่กับแผนงาน รายได้ และความสามารถใน

การชำระหนี้ ทั้งนี้เงินกู้สูงสุดไม่เกิน 15 ล้านบาท

ระยะเวลาชำระเงิน

- กรณีเงินกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงาน เช่นค่าวัตถุดิบ ค่าแรงงาน ฯลฯ มีระยะเวลาส่ง

ชำระคืนไม่เกิน 12 เดือน

- กรณีกู้เพื่อเป็นค่าลงทุน เช่น ซื้อที่ดิน สร้างโรงเรือน ซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ

เป็นต้น มีระยะเวลาการส่งชำระคืนไม่เกิน 15 ปี

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 6.5 – 8 .0 ต่อปี

หลักประกันเงินกู้

- กรณีไม่มีหลักทรัพย์ กู้โดยสมาชิกในวิสาหกิจชุมชนทำหนังสือรับรองรับผิดชอบ

อย่างลูกหนี้ร่วมให้กู้ได้ไม่เกิน 500,000 บาท

- ใช้อสังหาริมทรัพย์จำนองเป็นประกัน กู้ได้ถึงร้อยละ 80 ของวงเงินจำนอง
- ใช้เงินฝากประกันเงินกู้ได้[38]

---

[38] ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. “สินเชื่อวิสาหกิจชุมชน.” แผ่นพับประชาสัมพันธ์, กรุงเทพมหานคร

2.3.3.10 โครงการธนาคารประชาชน

เป็นที่ทราบกันดีถึงภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินกิจกรรมสินเชื่อและการเงินเสรี ซึ่งทำให้เกิดภาวะฟองสบู่แตก เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยทรุดหนักส่งผลให้ระบบการเงินไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องอัตราดอกเบี้ย และเร่งปล่อยสินเชื่อออกมาสู่ระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้ธุรกิจการปล่อยสินเชื่อหรือการปล่อยกู้นอกระบบเกิดขึ้นมากมายและขยายตัวไปได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้อัตราดอกเบี้ยจะสูงถึง 20 % ก็ตาม

ธุรกิจการปล่อยเงินกู้นอกระบบ มักเป็นการปล่อยเงินกู้ระยะสั้น ๆ คิดดอกเบี้ยแบบวันต่อวัน โดยเจาะกลุ่มลูกค้าตลาดต่าง ๆ ประเภทพ่อค้า แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย คนเดินถนนทั่ว ๆ ไป ซึ่งต้องการใช้เงินรวดเร็ว แต่ยอมเสียดอกเบี้ยแพง ทำให้การทำมาหากินเลี้ยงชีพในแต่ละวันได้กำไรมาก็ต้องส่งดอกเบี้ยหมดไม่มีทุนวันต่อไป ก็ต้องกู้อีก

วงจรชีวิตยังต้องพัวพันอยู่กับการจ่ายดอกเบี้ย ไม่มีเงินเหลือเก็บเท่าไรนัก ทำให้การเป็นอยู่ของประชาชนยิ่งลำบาก ได้รับความเดือดร้อน กอปรกับเศรษฐกิจตกต่ำ ค้าขายขาดทุน รายได้ไม่เพียงพอรับรายจ่าย เป็นผลมากจากการตกงาน กำลังซื้อคนในประเทศลดลง

และจากการที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คือ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล ได้กล่าวถึงเศรษฐกิจไทย คือเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและภาคชนบทที่มีความเจริญน้อยกว่า พบว่ามีประชาชนที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการถึงร้อยละ 57.7 ที่ไม่เคยมีโอกาสเข้าถึงบริการสินชื่อจากสถาบันการเงินเลย และไม่สามารถเข้าถึงบริการเงินฝากเลยร้อยละ 13 ในส่วนของผู้ประกอบการ คนที่ทำมาค้าขายในชนบท ผลการสำรวจก็พบว่า ยังมีผู้ประกอบการในชนบทสูงถึง ร้อยละ 23 ที่ไม่เคยมีโอกาสเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงิน แต่ด้านเงินฝากไม่มีปัญหา สถาบันการเงินในที่นี้รวมไปถึงธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารเฉพาะกิจของรัฐด้วย[39]

ดังนั้น รัฐบาลโดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กับประเทศและประชาชน จึงตั้งเป้าหมายที่จะดำเนินนโยบายเพื่อลดความยากจนและนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ ลดค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน ได้วางนโยบาย เร่งด่วนเอาไว้ 9 ประการ ซึ่งหนึ่งในนโยบาย 9 ประการนั้น มีโครงการธนาคารประชาชนรวมอยู่ด้วย

---

[39] ปรีดิยาธร เทวกุล. **การเงินธนาคาร**. กรุงเทพมหานคร.ตุลาคม 2546 ,หน้า 35.

รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งธนาคารออมสินได้เสนอโครงการธนาคารประชาชนขึ้นมา รัฐบาลในชุด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็เห็นชอบและให้ธนาคารออมสินเป็นผู้ดูแลและดำเนินกิจการโครงการธนาคารประชาชนขึ้นมาในปัจจุบัน

ธนาคารออมสินได้ริเริ่มโครงการธนาคารประชาชนขึ้นเพื่อประชาชนมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงระบบธนาคารและความช่วยเหลือทางการเงินในระบบได้อย่างกว้างขวาง ทั้งช่วยส่งเสริมพัฒนาทักษะและความรู้ทางวิชาชีพให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ค้าขายริมทาง และกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนในระดับล่างสามารถพึ่งพาตนเอง พร้อมทั้งสามารถสร้างรายได้ และมีโอกาสที่จะพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนได้ ตามปกติแล้ว ผู้คนในระดับที่เราเรียกกันว่ารากหญ้า ต้องอาศัยแหล่งเงินกู้นอกระบบไม่ถูกกฎหมาย ทั้งนี้เพราะเขาไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก แม้โครงการธนาคารประชาชนจะมีลักษณะเป็นโครงการจัดสรรเงินกู้ให้แก่ประชาชน แต่ได้วางเงื่อนไขที่ค่อนข้างผ่อนปรนให้ขอเงินกู้ได้ง่าย ซึ่งอาศัยวินัยทางการเงินของผู้กู้เป็นเกณฑ์พิจารณาด้วย ธนาคารประชาชน จึงน่าจะเป็นความหวังหนึ่งที่ช่วยประกันได้ว่าประชาชนชาวไทยในระดับรากหญ้าจะสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืนต่อไป

apu

บทที่ 3

โครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน

ความเป็นมา

โครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน ได้นำต้นแบบมาจาก Grameen Bank (GB) ของประเทศบังกลาเทศมาศึกษาประยุกต์ใช้[40] ซึ่งแนวความคิดของการดำเนินงานโดยอาศัยกลุ่มในการระดมเงินออม และให้สินเชื่อเฉพาะประชาชนที่ยากไร้ โดยถือว่าการระดมเงินออมเป็นส่วนหนึ่งของการปล่อยสินเชื่อประชาชนส่วนใหญ่ในบังกลาเทศจะไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ฐานะความเป็นอยู่ยากจนจะมีก็แต่แรงงาน แถมยังถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงคิดว่าการให้สินเชื่อเพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ยากจน เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเหล่านี้ช่วยเหลือตัวเองได้ เป็นแนวทางในการแก้ปัญหานี้ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดแนวทางธนาคารประชาชน เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ กระตุ้นเศรษฐกิจ

นโยบายเร่งด่วนประการหนึ่งของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 คือการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตนเอง

ธนาคารออมสินจึงได้เปิดให้บริการทางการเงินภายใต้ชื่อ **"โครงการธนาคารประชาชน"** พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้บริการโครงการธนาคารประชาชน ให้สอดคล้องกับแนวทางตามนโยบายรัฐบาลและเพื่อให้การบริการโครงการธนาคารประชาชนเป็นไปอย่างครบวงจร ธนาคารได้จัดบริการให้การฝึกอบรม ให้คำปรึกษา แก้ไขปัญหา และแนะนำด้านอาชีพให้แก่สมาชิก ซึ่งธนาคารได้นำโครงการธนาคารประชาชนเสนอกระทรวงการคลัง และต่อมากระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2544[41]

กว่าจะมาเป็นโครงการธนาคารประชาชนได้ ธนาคารออมสินต้องใช้เวลาศึกษาเพื่อให้ต้นแบบที่สามารถนำมาใช้กับสังคมไทยโดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงตลาดสินเชื่อในชนบทไทยในช่วงเกิดวิกฤตพบว่า ตลาดสินเชื่อนอกระบบมีขนาดเล็กลงเมื่อเทียบกับขนาดวงเงินสินเชื่อในระบบ เนื่องจากมีการขยายสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธ.ก.ส.) ซึ่งการปล่อย

---

[40] ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ .24 เมษายน 2545.

[41] ข่าวทำเนียบรัฐบาล. สำนักโฆษก ข่าวที่ 6/19-1 , วันที่ 19 มิถุนายน 2544

เงินกู้นอกระบบมีทั้งให้กู้เป็นเงินสด ซื้อสินค้าแบบผ่อนส่ง ประชาชนที่กู้นอกระบบนี้ส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ยากจน ส่วนผู้ที่มีฐานะดีขึ้นมาอีกระดับหนึ่งจะกู้จากสถาบันการเงินในระบบ และผู้ที่มีฐานะดีที่สุดจะไม่กู้เงิน

หลังจากศึกษา คิดค้นและสำรวจชีวิตจริงของกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้แล้ว ธนาคารออมสินจึงได้รูปแบบการจัดตั้งธนาคารประชาชน 2 แนวทาง คือ

1.จัดตั้งธนาคารประชาชนเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ในการให้บริการด้านการออมทรัพย์ ให้บริการสินเชื่อและบริการทางการเงินแก่คนยากจนทั้งในและนอกภาคการเกษตร

2.ปรับบทบาทของธนาคารเฉพาะกิจที่มีอยู่ให้ทำหน้าที่เป็นธนาคารประชาชน ซึ่งน่าจะเป็นธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยน่าจะแยกภารกิจระหว่าง 2 ธนาคารให้ชัดเจน กล่าวคือให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรดูแลในภาคการเกษตร และธนาคารออมสินดูแลนอกภาคการเกษตร[42]

ธนาคารออมสินได้เลือกแนวทางแรกในการดำเนินการโครงการธนาคารประชาชนในระยะต่อมาจนถึงปัจจุบัน

1. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำโครงการธนาคารประชาชน

ปัจจุบันมีประชาชนทั้งในเมืองและชนบทประสบปัญหาการด้อยโอกาสทางการเงิน ไม่สามารถใช้บริการทางการเงินในระบบตามปกติได้ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความต้องการของประชาชนรายย่อยที่ต้องการลงทุนในธุรกิจส่วนตัว (Micro Business) แต่ไม่มีทุนเริ่มต้น และไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอที่จะขอกู้เงินจากระบบธนาคารพาณิชย์ตามปกติ จึงมุ่งมั่นที่จะให้โอกาสแก่ประชาชนกลุ่มนี้ด้วยการมอบหมายให้ธนาคารออมสินจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนขึ้น เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการเงินก้อนแรก เพื่อลงทุนประกอบธุรกิจส่วนตัว (Home and Retail Business) โดยการให้บริการสินเชื่อที่ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่พิจารณาสินเชื่อจากบุคคลค้ำประกัน รวมทั้งความสามารถในการทำรายได้ของธุรกิจส่วนตัวนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น ธนาคารออมสินจึงได้รับจัดทำโครงการธนาคารประชาชนขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ

---

[42] ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 24 เมษายน 2545.

เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ขาดโอกาสทางการเงิน ให้ได้รับบริการทางการเงินและการสนับสนุนอื่น ๆ เพิ่มเติม เพื่อพัฒนาและยกระดับศักยภาพในการประกอบอาชีพ คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงและยั่งยืนทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของธนาคารออมสินที่จะเป็นธนาคารในดวงใจของปวงชน และเพื่อสร้างพื้นฐานความมั่นคงที่ยั่งยืนให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย ด้วยการให้บริการที่สมบูรณ์ด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ส่งเสริมการออมทรัพย์ ให้คำแนะนำปรึกษาในการประกอบอาชีพ และการสนับสนุนเงินทุนอย่างมีเหตุผลแก่ผู้สนใจที่ต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกเบื้องต้น

2. สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องโครงการธนาคารประชาชน

โครงการธนาคารประชาชนที่รัฐบาลออกมาช่วยแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบในขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ[43]ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2544 โดยให้ธนาคารออมสินตั้งเป็นโครงการธนาคารประชาชนขึ้น ซึ่งก็แก้ไขภาวะเงินกู้นอกระบบในปัจจุบันได้ระดับหนึ่ง แต่ ปรากฏว่าสถานะของโครงการธนาคารประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งได้ออกเป็นคำสั่งของธนาคารออมสินที่ 39/2544 โดยนายชาญชัย มุสิกนิศากร ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน มีคำสั่งเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ให้ธนาคารออมสินทั้งสำนักงานใหญ่และสาขา ดำเนินโครงการธนาคารประชาชนออกมาแก้ไขภาวะเงินกู้นอกระบบ การดำเนินงานของธนาคารออมสินที่ผ่านมาในรอบ 2 ปี ปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี มีการเรียกหนี้คืนได้ คิดเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์แล้ว ได้ถึงร้อยละ 98[44] ซึ่งถือว่าเป็นที่น่าพอใจในภาครัฐบาล แต่ปรากฏว่าโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินนั้น ได้เป็นส่วนหนึ่งในงานต่าง ๆ ของธนาคารออมสินเพียงเท่านั้น เหตุผลในปัจจุบันที่โครงการธนาคารประชาชนจัดตั้งเป็นโครงการเท่านั้นโดยไม่ได้เป็นธนาคารประชาชนตั้งแต่เริ่มแรก เพราะไม่แน่ใจว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ และการจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนเพิ่งจัดตั้งมาเพียง 2 ปีเท่านั้น จึงยังต้องรอดูไปอีกสักระยะหนึ่งก่อน และในอนาคตอยู่ที่รัฐบาลตัดสินใจว่าควรที่จะดำเนินการอย่างไรให้โครงการธนาคารประชาชนอยู่ในรูป

---

[43] มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย

[44] ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสินสำนักงานใหญ่, 24 เมษายน 2545

ร่างสถานะอย่างไร[45] โดยจะแยกจากโครงการธนาคารประชาชนมาเป็นธนาคารประชาชนหรือไม่ จึงต้องรอดูกันต่อไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนนั้นอาจยกเลิกเมื่อไรก็ได้ ซึ่งทำให้น่าเสียดายถ้าหากจะมีการยกเลิกโครงการดังกล่าวนี้ในอนาคต จึงควรมีรูปแบบของโครงการธนาคารประชาชนที่จัดตั้งให้มั่นคงถาวรเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในระดับรากหญ้าจริง ๆ ต่อไปในอนาคต เพราะประเทศไทยนั้นเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา คนยากจนยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ยังไม่มีที่พึ่งพาในทางการเงินที่มั่นคงถาวร ถ้าหากคนยากจนในระดับรากหญ้าจะไปพึ่งพิงโดยการกู้ยืมเงินนอกระบบ เสียดอกเบี้ยแพง ๆ จะทำให้ประชาชนในระดับรากหญ้าไม่มีโอกาสลืมตาอ้าปากได้ ทำให้ประเทศไม่สามารถที่จะพัฒนาไปได้ไกล และจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาอยู่ตลอดไป ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการจัดตั้ง ให้โครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินเป็นรูปเป็นร่างขึ้นให้ชัดเจนและดีกว่าในปัจจุบันที่เป็นอยู่นี้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในระดับรากหญ้าตลอดไปในอนาคต ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป

3. โครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานของธนาคารประชาชน

โครงสร้างของธนาคารประชาชนนั้น เนื่องจากโครงการธนาคารประชาชนเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งในธนาคารออมสิน วิธีปฏิบัติจึงเป็นเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานในธนาคารโดยทั่ว ๆ ไปโดยมีโครงสร้างดังนี้

สำนักงานธนาคารประชาชน แบ่งส่วนย่อยออกได้ 3 หน่วยงานคือ

1. งานแผนและพัฒนา โดยแยกย่อยออกได้เป็น
   1.1งานแผนพัฒนา 1
   1.2งานแผนพัฒนา 2
2. งานส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ โดยแยกย่อยออกได้เป็น
   2.1 ส่งเสริมอาชีพ 1
   2.2 ส่งเสริมอาชีพ 2
   2.3 งานประชาสัมพันธ์
3. งานติดตามและประเมินผล โดยแยกย่อยออกได้เป็น

---

[45] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสินสำนักงานใหญ่ . 5 กันยายน 2546.

ช. การทำประกันภัยสำหรับเงิน

ฎ. การตรวจสอบและควบคุม

---

[46] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 22 ตุลาคม 2545.

2.3 การให้สินเชื่อตามโครงการธนาคารประชาชน แยกได้เป็น

ก. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้กู้เงินสินเชื่อ

ข. การขอกู้เงินสินเชื่อ

ค. อำนาจหน้าที่ของผู้ให้กู้

ง. การวิเคราะห์และการอนุมัติให้กู้เงิน

จ. การประเมินราคาหลักทรัพย์

ฉ. การทำนิติกรรมสัญญา

ช. การประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคลสำหรับผู้กู้

ซ. การประกันอัคคีภัย

ฌ. การจ่ายเงินสินเชื่อ

ญ. การคำนวณเงินผ่อนชำระเงินกู้สินเชื่อ

ฎ. การคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้สินเชื่อ

ฏ. การชำระหนี้เงินกู้สินเชื่อ

ฐ. การบันทึกบัญชีสินเชื่อ

ฑ. การเก็บเอกสารหลักฐานการขอกู้

ฒ. การจัดทำรายงานและการจัดส่งเอกสาร

ณ.การตรวจสอบและควบคุม"[47]

ธนาคารออมสินได้เปิดรับสมัครสมาชิก เพื่อเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชน เป็นโครงการนำร่องเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544 โดยเปิดให้บริการ ณ ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก ต่อมาได้เปิดให้บริการโครงการธนาคารประชาชนอย่างเป็นทางการในวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544

4.วัตถุประสงค์ของโครงการธนาคารประชาชน

ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1. เพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก

---

[47] ธนาคารออมสิน. คำสั่งที่ 39/2544 เรื่อง "โครงการธนาคารประชาชน"

2. เพื่อพัฒนาอาชีพให้สมาชิกและส่งเสริมให้สมาชิกมีงานทำ

3. เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้กับสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเงินที่เป็นปกติได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่จะเป็นธนาคารในดวงใจของประชาชน[48]

4.1 กลุ่มเป้าหมายของธนาคารประชาชน

1. ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

2. ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม

3. ผู้ที่สนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

4.2 แหล่งเงินทุน

1.เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเต็มจำนวน เนื่องจากเป็นเงินกู้ที่ไม่มีหลักประกันและมีความเสี่ยงสูง โดยมีวงเงินในระยะแรกของการดำเนินการ ประมาณ 10,000 – 20,000 ล้านบาท กระทรวงการคลังจะต้องโอนเงินประเดิมดังกล่าวให้กับธนาคารออมสินเพื่อดำเนินการ

2.ในขั้นดำเนินการ ธนาคารออมสินจะเปิด Counter เพื่อสนองความต้องการของลูกค้า หากการดำเนินการด้านเงินอุดหนุน 10,000 – 20,000 ล้านบาท มายังธนาคารออมสิน เสร็จเมื่อใด ธนาคารออมสินก็สามารถดำเนินการได้ทันที

4.3 รูปแบบการให้บริการ

ให้บริการใน 3 รูปแบบ คือ

- ด้านเงินฝาก โดยการส่งเสริมการออมทรัพย์ สมาชิกสามารถใช้บริการเงินฝากทุกประเภทของธนาคาร

- ด้านการพัฒนา โดยการจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาลูกค้าขึ้น เพื่อให้บริการด้านการฝึกอบรม และคำปรึกษาในการประกอบอาชีพแก่สมาชิก ซึ่งจะเป็นการให้บริการแก่สมาชิก

- ด้านสินเชื่อ สมาชิกของโครงการสามารถขอสินเชื่อเพื่อไปลงทุน หรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ

4.4 การสมัครเป็นสมาชิก

1. ผู้ที่สนใจสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ที่ธนาคารออมสินทุกแห่ง โดยจะ

---

[48] นายไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 24 เมษายน 2545.

สมัครเข้าเป็นสมาชิกได้เพียงสาขาเดียวเท่านั้น กรอกข้อมูลในใบสมัครให้ครบถ้วน พร้อมแนบรูปถ่าย 1 นิ้ว 2 รูป สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านอย่างละ 1 ใบ

2. ต้องเปิดบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกในชื่อของผู้สมัคร 1 บัญชี สำหรับจำนวนเงินฝากในบัญชีขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้สมัคร ในกรณีที่มีบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกอยู่แล้ว และไม่ประสงค์ที่จะเปิดบัญชีใหม่ สามารถใช้บัญชีเดิมได้

4.5 การแสดงความจำนงขอใช้เงินกู้

สมาชิกสามารถยื่นความจำนง ณ สาขาที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ตั้งแต่วันที่สมัครสมาชิกโดยกรอกแบบคำขอกู้ไว้ และธนาคารจะพิจารณาเงินกู้หลังจากที่ได้ฝากเงินอย่างต่อเนื่องครบ 2 เดือนแล้ว ยกเว้นลูกค้าฝากเงินของธนาคารออมสินที่มีบัญชีเงินฝากอยู่ก่อนแล้ว สามารถขอกู้ได้ทันที โดยธนาคารจะพิจารณาเงินกู้ให้ตามความเหมาะสมเป็นราย ๆ ไป

4.6 คุณสมบัติของผู้กู้

1. เป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน

2. เป็นผู้ฝากเงินกับธนาคารออมสินสาขาอย่างสม่ำเสมอเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 เดือน

3. เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ แต่เมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ต้องไม่เกิน 65 ปี กรณีที่อายุต่ำกว่า 20 ปี ต้องให้บิดา-มารดา หรือผู้ปกครองเป็นผู้ยื่นกู้แทน

4. มีสถานประกอบการ และที่อยู่ที่แน่นอน สามารถติดต่อได้

4.7 เงื่อนไขการให้สินเชื่อ

ธนาคารให้กู้เพื่อประกอบอาชีพ หรือเพื่อชำระคืนเงินกู้นอกระบบที่ได้กู้ยืมเพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือเพื่อความจำเป็นในการดำรงชีพ ตามวงเงินที่จำเป็นต้องใช้จริงและอยู่ในวิสัยที่ผู้กู้จะสามารถชำระคืนได้ โดยมีวงเงินกู้ดังนี้

"1. วงเงินกู้ครั้งแรกไม่เกินรายละ 15,000 บาท

2. วงเงินกู้ครั้งต่อไป ไม่เกินรายละ 30,000 บาท

3. กรณีขอกู้เงินเกินกว่า 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท ให้ใช้หลักทรัพย์ตามที่ธนาคารประกาศกำหนดเป็นประกัน"[49]

4.8 ระยะเวลาคืนเงินกู้

---

[49] ธนาคารออมสิน. คำสั่งที่ 39/2544 เรื่อง "โครงการธนาคารประชาชน" ส่วนที่ 4

ผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยดังนี้

1. วงเงินกู้ไม่เกิน 15,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 13 งวด
2. วงเงินกู้เกิน 15,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 25 งวด[50]
3. วงเงินกู้เกิน 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน 37 งวด

4.9 อัตราดอกเบี้ย

ธนาคารคิดอัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ร้อยละ 1 ต่อเดือน ซึ่งผู้กู้จะต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน โดยหักจากบัญชีเงินฝากของสมาชิก หากสมาชิกรายใดไม่ชำระหนี้ตามกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ธนาคารจะคิดค่าปรับจากเงินต้นของงวดนั้นในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือน[51]

4.10 หลักประกัน

สามารถใช้หลักประกันประเภทใดประเภทหนึ่งใน 2 ประเภท คือใช้บุคคลค้ำประกันหรือโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกันก็ได้[52]

1.กรณีใช้บุคคลค้ำประกัน ผู้ค้ำประกันจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

คุณสมบัติทั่วไป

(1) ผู้ค้ำประกันจะต้องมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ และเมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกัน กับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้ไม่เกิน 65 ปี

(2) มีถิ่นที่อยู่แน่นอน สามารถติดต่อได้

(3) ค้ำประกันผู้กู้ได้ไม่เกิน 2 คน

(4) ไม่เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ประเภทอื่นของธนาคาร

คุณสมบัติเฉพาะ

(1) กรณีใช้สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนค้ำประกัน จะต้องเป็นสมาชิกในธนาคารออมสินสาขาเดียวกันกับผู้กู้จำนวน ไม่น้อยกว่า 2 คนค้ำประกัน

(2) กรณีใช้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์การของรัฐ ค้ำ

---

[50] ธนาคารออมสิน.เรื่องเดียวกัน, ส่วนที่ 4

[51] ธนาคารออมสิน.เรื่องเดียวกัน, ส่วนที่ 4

[52] ธนาคารออมสิน.เรื่องเดียวกัน, ส่วนที่ 4

ประกัน จะต้องดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ หรือมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 3 จำนวน 1 คน ค้ำประกัน

(3) กรณีผู้มีรายได้ประจำของบริษัท องค์กรธุรกิจเอกชน จะต้องทำงานในองค์กรนั้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ค้ำประกัน

(4) กรณีลูกค้าเงินฝากทั่วไปของธนาคารออมสินค้ำประกัน จะต้องเป็นบุคคลที่ธนาคารให้ความเชื่อถือจำนวนไม่น้อยกว่า 1 คน ค้ำประกัน โดยเงินฝากในบัญชีต้องคุ้มกับมูลนี้

กรณีที่ใช้หลักประกัน สามารถใช้หลักทรัพย์ได้ทั้ง อสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นของผู้กู้ หรือเป็นของบุคคลอื่นที่ยินยอมให้ค้ำประกัน ดังต่อไปนี้

ก. สมุดเงินฝากออมสิน และหรือ สลากออมสินพิเศษ โดยเงินฝากในบัญชีต้องคุ้มกับมูลหนี้

ข. สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน ได้แก่รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ที่อยู่ในสภาพใช้งานได้ และได้ทำประกันเรียบร้อยแล้ว โดยคำนึงถึงอายุการใช้งานประกอบการพิจารณา

ค. อสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน มีสาธารณูปโภคตามความจำเป็น และทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งรถยนต์ผ่านเข้า-ออกได้สะดวก

4.11 การชำระคืนเงินกู้

ชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นงวดรายเดือน ภายใน 13 เดือน (ปลอดชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในเดือนแรก) ธนาคารอำนวยความสะดวก โดยการบริการรับฝากเงินนอกสถานที่และผู้ให้กู้สามารถฝากเงินเข้าบัญชีสะสมไว้เพื่อหักชำระหนี้ทุกสิ้นเดือน

4.12 บริการพิเศษที่สมาชิกโครงการธนาคารประชาชนจะได้รับ

สมาชิกที่ได้รับอนุมัติเงินกู้จะได้รับการประกันอุบัติเหตุ ตลอดระยะเวลาสัญญากู้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เพิ่มเติมดังนี้

1.วงเงินกู้ไม่เกิน 15,000 บาท ได้รับการประกันอุบัติเหตุ ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท

2.วงเงินเกินกว่า 15,000 บาท ได้รับการประกันอุบัติเหตุ ในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท

หมายเหตุ นโยบายโครงการธนาคารประชาชนต้อนรับปีใหม่ 1 มกราคม พ.ศ. 2545 มีนโยบายเพิ่มวงเงินการกู้ครั้งแรกจาก 15,000 บาท ระยะเวลาผ่อน 13 งวด เป็นกู้ครั้งแรก 30,000 บาท และระยะเวลาผ่อนชำระ 25 งวด

4.13 กรณีที่ผู้กู้ถึงแก่ความตาย

ธนาคารออมสินได้มีการประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคลสำหรับผู้กู้และมีการประกันอัคคีภัยในกรณีที่ให้กู้เงินโดยใช้อาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นหลักประกันด้วย

1.หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคลสำหรับผู้กู้

1.1คุณสมบัติของผู้เอาประกันภัยนั้นจะต้องเป็นผู้กู้เงินของธนาคารออมสินภายใต้เงื่อนไขของโครงการธนาคารประชาชน

1.2 ระยะเวลาเอาประกันภัยนั้นเท่ากับระยะเวลากู้ของสัญญา

1.3 การคุ้มครองนั้นจะคุ้มครองตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ทั่วโลก สำหรับความสูญเสียหรือเสียหายอันเกิดจากความบาดเจ็บทางร่างกาย ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกร่างการของผู้เอาประกันภัยโดยอุบัติเหตุ และทำให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. การเสียชีวิต

ข. การสูญเสียอวัยวะ / สายตา

ค. ทุพพลภาพถาวร

ทั้งนี้ การสูญเสียอวัยวะ / สายตา และทุพพลภาพถาวร จะต้องเกิดขึ้นหลังจากทำประกันภัยแล้ว

1.4 เงื่อนไขความคุ้มครองพิเศษ คือ

ก. การขับขี่หรือโดยสารรถจักรยานยนต์

ข. การถูกฆ่าหรือถูกทำร้ายร่างกาย

1.5 วันเริ่มคุ้มครอง จะคุ้มครองเมื่อมีการลงนามในสัญญากู้เงินกับธนาคาร

2. การยื่นคำขอเอาประกันภัย ทางสาขาของธนาคารจะเป็นผู้กรอกรายละเอียดข้อมูลให้ครบถ้วนใน “แบบคำขอเอาประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคลโครงการประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคลเพื่อประกันสินเชื่อ……..” พร้อมให้ผู้ขอกู้ลงลายมือชื่อผู้เอาประกัน และนำต้นฉบับส่งบริษัทฯประกันภัยทุกสิ้นเดือน ส่วนสำเนาเก็บไว้เป็นหลักฐานของสาขา

3. การกำหนดจำนวนทุนประกันภัย และค่าเบี้ยประกันภัย

3.1 กู้ไม่เกิน 15,000 บาท ทำประกันภัยทุนประกัน เท่ากับ 50,000 บาท

3.2 กรณีกู้เกิน 15,000 บาท ทำประกันภัยทุนประกัน เท่ากับ 100,000 บาท

กรณีกู้ไม่ถึง 6 เดือน ให้คิดอัตราค่าเบี้ยประกันภัย เท่ากับ 6 เดือน

บทที่ 4
ธนาคารหมู่บ้านของบังกลาเทศ

1. ประวัติความเป็นมา

Grameen Bank (GB)

ความหมาย

คำว่า "Grameen" นี้เป็นภาษาแบงกาลี (Bengali) แปลว่า "หมู่บ้าน" ดังนั้น "Grameen Bank" จึงหมายถึง "ธนาคารหมู่บ้าน" และธนาคารดังกล่าวนี้เป็นธนาคารที่ก่อตั้งขึ้นในประเทศบังกลาเทศ โดยมีบทบาทสำคัญในการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้ ซึ่งกระจายอยู่ตามหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ดร.มูฮาเม็ด ยูนัส (Dr. Muhammad Yunus) เป็นศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยจิตตะกอง ประเทศบังกลาเทศ เห็นว่าในประเทศบังกลาเทศที่เขาอาศัยอยู่นี้ คนยากจนมีจำนวนมากและมีโอกาสจะกู้เงินจากธนาคารได้น้อยเพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือถ้าหากจะกู้เงินให้ได้ พวกนายทุนซึ่งให้กู้เงินก็จะขูดรีด เอารัดเอาเปรียบในการเรียกค่าตอบแทนสูง ดังนั้น ดร. ยูนัส จึงเกิดความคิดที่จะช่วยเหลือคนยากจนขึ้นและสนับสนุน นำผู้ด้อยโอกาสเข้าสู่ระบบสถาบันการเงิน โดยมีรายละเอียดความเป็นมา ดังนี้

ในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ.2519 ดร.ยูนัส ได้ไปติดต่อกับสาขาของ ธนาคารจานาต้า (Janataa Bank (JB)) เพื่อกู้เงินให้แก่คนยากจนในหมู่บ้านโจบรา (Jobra) แต่ปรากฏว่า การขอรับสินเชื่อดังกล่าวนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะขาดหลักประกัน

ดร.ยูนัส (Dr. Yunus) ได้ใช้ความพยายามอีกหลายครั้ง พร้อมทั้งได้เสนอตนเองเป็นผู้ค้ำประกันแก่คนยากจน จนกระทั่งประสบความสำเร็จ และได้รับความเห็นชอบจากธนาคารจานาต้า (JB) ในการให้กู้เงินนั้น ดร.ยูนัส ได้หามาตรการในการชำระเงินคืนให้ผู้กู้ถือปฏิบัติ กล่าวคือได้กำหนดให้มีการชำระคืนเงินที่กู้นี้เป็นรายวันที่ร้านจำหน่ายหมากพลู ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนด้านตรงข้าม
กับหมู่บ้านและมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด

ต่อมา ดร.ยูนัส ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อหามาตรการป้องกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น โดยมีการกำหนดให้ผู้กู้ ฝากเงินออมทรัพย์ทุกสัปดาห์ และได้มีการก่อตั้งกลุ่มผู้ได้รับสินเชื่อ (Loan Groups) ขึ้น เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มต่าง ควบคุมดูแลการชำระเงินกู้ซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งหน่วยช่วยเหลือสนับสนุน (Mutual Aid Cells) ขึ้นอีกหลายหน่วย เพื่อคอยควบคุมดูแลการชำระคืนเงินกู้ของสมาชิก แต่หน่วยช่วยเหลือสนับสนุนดังกล่าวก่อตั้งได้ไม่นานก็ได้แตกตัวกลายเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งมีสมาชิก 5-10 คน และต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการชำระคืนเงินกู้จากการชำระรายวันเป็นชำระรายสัปดาห์

การดำเนินการปล่อยสินเชื่อดำเนินไปด้วยดี ดร.ยูนัส และคณะจึงได้พยายามที่จะขอขยายวงเงินกู้เพิ่มเติมและได้รับความร่วมมือด้วยดีจากธนาคารจานาต้า(JB) แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ในการขออนุมัติเงินกู้ก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้า โดยใช้เวลา 4-6 เดือน เพราะเจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาขาจะต้องรวบรวมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ในการขอกู้เงินแล้วส่งไปยังสำนักงานใหญ่ของธนาคารจานาต้า (JB) ซึ่งตั้งอยู่กรุงธากา (Dhaka) เพื่อพิจารณาอนุมัติ

ดร.ยูนัส จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาข้างต้นโดยได้ไปหารือกับนายอนิซุสซูแมน (Mr. Anisuzzuman) กรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารกริชิ (Krishi Bank (KB)) ซึ่งเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาการเกษตร (Agricultural Development Bank) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงธากา และขอให้ ธนาคารกริชิ (KB) เปิดสาขาเพิ่มเติมที่หมู่บ้านโจบรา เพื่อสนับสนุนการปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ด้อยโอกาส ตามแนวทางที่ ดร.ยูนัส กำหนดขึ้น กล่าวคือ การปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ด้อยโอกาสเพื่อประกอบกิจกรรมนอกภาคการเกษตร โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และได้พยายามเปลี่ยนชื่อสาขาที่เปิดใหม่ในหมู่บ้านโจบราเป็นธนาคารกรามีน (Grameen Bank) เพราะเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าธนาคารกริชิ (KB) คือธนาคารที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรเป็นหลัก การประกอบกิจกรรมทางธุรกิจตามรูปแบบใหม่ภายใต้ชื่อและสัญลักษณ์ของธนาคารกริชิ (KB) จึงไม่เหมาะสม

นายอนิสซุสซูแมน เห็นชอบในข้อเสนอของ ดร.ยูนัส และตัดสินใจที่จะเปิดสำนักงานสาขาแห่งใหม่ (A fulll branch) ในหมู่บ้านโจบรา เพื่อทดลองปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ภายใต้การกำกับดูแลของ ดร.ยูนัส เป็นเวลา 1 ปี แต่ นายอนิสซุสซูแมน ไม่สามารถเปิดสำนักงานสาขาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากผู้บริหารของธนาคาร

ต่อมาไม่นาน นายอนิซุสซูแมน จึงได้ตัดสินใจเปิดสำนักงานสาขาย่อย (A sub-office) ของธนาคารกรามีน (GB) ที่หมู่บ้านโจบรา โดยใช้ชื่อ “Experimental Grameen Bank” และมี ดร.ยูนัส เป็นผู้บริหาร มีหน้าที่วางระเบียบกฎเกณฑ์ การบรรจุบุคลากรเข้าทำงาน การอนุมัติเงินกู้ ฯลฯ และได้ลงมือปฏิบัติงานอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2521 แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารธนาคารอื่น ๆ ก็ยังคงมีความเคลือบแคลงและลังเลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการดำเนินงานตามแนวทางการทำงาน

ของดร.ยูนัส และได้ขอให้ดร.ยูนัส ทดลองขยายผลการดำเนินงานไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วทั้งอำเภอต่อไปอีกระยะหนึ่ง

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2521 นาย เอ.เค. แกนโกแพทยายา (Mr. A.K. Gangopadhaya) รองผู้ว่าการธนาคารชาติได้เรียกประชุมกรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารพาณิชย์ และธนาคารกริชิ (KB) เพื่อรับฟังและพิจารณาข้อคิดเห็นของผู้บริหารจากธนาคารต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานในความรับผิดชอบของดร.ยูนัส และที่ประชุมได้เห็นชอบที่จะให้มีการจัดทำโครงการทำนองเดียวกันกับโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ที่หมู่บ้านโจบรา ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารชาติ (Bangladesh Bank) และ ดร.ยูนัส ได้ขอลาออกจากมหาวิทยาลัยเป็นการชั่วคราว เพื่อมาเป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินงานของโครงการใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น

เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2522 ดร.ยูนัส ได้เดินทางไปยังอำเภอตังไก(Tangail) เพื่อทดลองปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาสตามมติที่ประชุม การดำเนินการต่าง ๆได้ดำเนินไปด้วยดี และเมื่อมีการประเมินผลพบว่ามีอัตราการชำระหนี้สูง คืออยู่ระหว่าง 98-99%[53] แต่ธนาคารต่าง ๆ มิได้ให้ความสนใจในผลสำเร็จข้างต้นเท่าที่ควร โดยอ้างว่าโครงการดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง คณะทำงานจึงได้ขอกู้เงินจาก IFAD (International Fund For Agriculture Development) มาเป็นทุนในการดำเนินการและได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานไปยังกรุงธากา (Dhaka) เมืองรังปุระ (Rangpura) เมืองปาตูกาลี (Patuakhali) และจิตตะกอง (Chittagong) โดยดร.ยูนัส ได้ให้เหตุผลว่า การขยายพื้นที่การดำเนินการออกไปยังท้องที่ซึ่งห่างไกลจากศูนย์การดำเนินการนั้น นอกจากจะเป็นการพิสูจน์ความเป็นไปได้ในการขยายผลการดำเนินงานต่อไปในอนาคตแล้ว หากโครงการฯ ประสบความสำเร็จด้วยดี ธนาคารอื่น ๆ คงยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเต็มที่

หลังจากการดำเนินการไประยะหนึ่งดร.ยูนัส ได้พบว่ากิจกรรมการปล่อยสินเชื่อตามเมืองต่าง ๆ ข้างต้นดำเนินไปด้วยดี แต่ธนาคารต่าง ๆ ก็ยังไม่ได้แสดงท่าทีที่จะนำแนวทางและผลความสำเร็จที่ได้รับจากโครงการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาสไปปฏิบัติ หรือผนวกเข้าไปในแผนการดำเนินงานของตน ดร.ยูนัส จึงตัดสินใจเจรจากับธนาคารชาติเพื่อขออนุญาตยกฐานะของโครงการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาสนี้ขึ้นเป็นธนาคารพาณิชย์ (A full-fledge commercial bank) โดยมีผู้ด้อยโอกาสเป็นผู้ถือหุ้น

ในระยะแรก ๆ ความพยายามของดร.ยูนัส ได้รับการปฏิเสธจากนายธนาคารต่าง ๆ โดยสิ้นเชิง และดร.ยูนัส ได้นำความคิดที่จะยกฐานะของโครงการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาส

---

[53] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน" โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท.หน้า 2.

เสนอต่อที่ประชุมนายธนาคารต่าง ๆ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานอีกครั้งหนึ่ง แต่ที่ประชุมไม่เห็นชอบกับการยกฐานะของโครงการฯ ขึ้นเป็นธนาคารเอกเทศ โดยให้เหตุผลว่าในปัจจุบันโครงการฯ ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากธนาคารต่าง ๆ พอสมควร จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งธนาคารเพิ่มขึ้นอีก

ต่อมา ดร.ยูนัส ได้ยื่นเงื่อนไขต่อกระทรวงการคลัง โดยเสนอให้รัฐบาลได้เข้ามาถือหุ้นร่วมกับผู้ด้อยโอกาสในธนาคารแห่งใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นในอัตรา 40 ต่อ 60 และกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบพร้อมทั้งได้นำข้อเสนอของดร.ยูนัส ส่งมอบให้ธนาคารชาติเพื่อพิจารณาและศึกษารายละเอียด ซึ่งธนาคารชาติเห็นชอบด้วยจึงได้มีประกาศใช้กฤษฎีกาว่าด้วยการดำเนินงานของธนาคารกรามีนในเดือนกันยายน 2526 แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีการปรับเปลี่ยนอัตราส่วนของผู้ถือหุ้นระหว่างรัฐบาลและผู้ด้อยโอกาสให้อยู่ในอัตรา 60 ต่อ 40 และยกฐานะของธนาคารกรามีน เป็นธนาคารที่สมบูรณ์เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2526 นอกจากนี้ในเดือน กรกฎาคม 2529 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฤษฎีกาว่าด้วยการถือหุ้น โดยอนุญาตให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถถือหุ้นในกิจการของธนาคารกรามีน ได้ในอัตราร้อยละ 75 และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 25 เป็นของรัฐบาล[54]

สมาชิกจะถือหุ้นในกิจการของธนาคารเป็นรายกลุ่ม และสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิถือหุ้นได้เพียงจำนวน 1 หุ้น ในการซื้อหุ้นธนาคารกรามีนได้กำหนดไว้ว่าเมื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีเงินกองทุนกลุ่ม (Group Fund) ครบจำนวน 600 ทาก้า กลุ่มต้องนำเงินจำนวน 500 ทาก้า ไปซื้อหุ้นของธนาคารกรามีน จำนวน 5 หุ้น ๆละ 100 ทาก้า (Taka) สมาชิกไม่มีสิทธินำหุ้นไปจำหน่ายให้แก่บุคคลภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิกของธนาคารกรามีน แต่ถ้าสมาชิกคนหนึ่งคนใดขอลาออกหรือถูกไล่ออกจากการเป็นสมาชิก หรือเสียชีวิต หุ้นที่บุคคลผู้นั้นถืออยู่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกลุ่มหรือศูนย์ที่ตนสังกัดอยู่เดิม

ในการขอกู้เงินนั้น ผู้กู้จะต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ๆ ละ 5 คน ซึ่งมีคุณสมบัติที่คล้ายคลึงกัน เช่นไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเพื่อการเกษตร จำนวนไม่เกิน 0.5 เอเคอร์ หรือประมาณ 1.25 ไร่[55] ฯลฯ สมาชิกแต่ละคนนี้สามารถกู้เงินไปประกอบอาชีพตามความต้องการของตน โดยผู้กู้ดังกล่าวที่เป็นสมาชิกนี้ไม่ต้องมีหลักทรัพย์เพื่อค้ำประกันการกู้เงิน แต่ต้องอยู่ภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขที่เหมาะสม

---

[54] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995) ,p.3.

[55] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน." โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 1.

ในระหว่างปี 1976-1986 ธนาคารกรามีนได้เริ่มดำเนินงานมาอย่างสมบูรณ์เป็นเวลา 10 ปี จนกระทั่งปี 1986 10 ปีที่แล้วมาเมื่อธนาคารจะนำเงินออกมาให้กู้สำหรับผู้ที่ไม่มีที่เป็นของตัวเองในหมู่บ้านโจบรา ธนาคารไม่เคยคาดคิดเลยว่าระหว่าง 2-3 ปี ที่ผ่านมาจะเป็นรูปอย่างสภาพที่เรียกว่าธนาคารที่เกิดสมบูรณ์เป็นรูปร่างของธนาคารขึ้นมาได้ ธนาคารเริ่มต้นเหมือนผู้ที่นำความคิดใหม่ ๆ เข้ามาเจาะจงสำหรับหมู่บ้านนั้น โดยเข้าไปในรูปลักษณะของธนาคารพาณิชย์ซึ่งต้องการจะแก้ปัญหาในชุมชนนั้น ธนาคารเชื่อว่าในไม่ช้า ปัญหาต่าง ๆ คงจะไม่ใช่แก้ปัญหาสำหรับกลุ่มชนใดกลุ่มชนหนึ่ง ปัญหาที่ตามมาที่จะต้องแก้ไขระบบการธนาคารซึ่งจะต้องแก้ไขจากหน้ามือเป็นหลังมือทั้งระบบ ดร.ยูนัสเข้ามาศึกษาอยู่ในหมู่บ้านโจบราเพราะแคมปัสเข้ามาตั้งอยู่กลางหมู่บ้าน[56]

การกู้เงินของธนาคารกรามีนต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ

การดำเนินงานของธนาคารกรามีนนั้น ในสาขา ผู้จัดการและผู้ช่วยผู้จัดการจะทำงานอย่างหนักเมื่ออยู่ในพื้นที่ กล่าวคือ ต้องเดินทางวันละหลาย ๆ ไมล์ โดยไม่มีพาหนะหรือสำนักงานที่หรูหราและจะอาศัยพักพิงตามอาคารบ้านเรือนที่รกร้าง ในระยะแรก ๆ การปฏิบัติภารกิจของผู้จัดการและผู้ช่วยผู้จัดการมักจะได้รับการต่อต้านจากบรรดาผู้นำทางศาสนา และบางครั้งบรรดาผู้นำศาสนาก็มีการห้ามมิให้บุคคลทั้งสองเข้าไปในหมู่บ้าน เพราะบังกลาเทศเป็นประเทศที่ผู้คนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม การเชิญชวนสตรีเข้าเป็นสมาชิกของ ธนาคารกรามีน ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดหลักปฏิบัติทางศาสนา

สถาบันการเงินของประเทศบังกลาเทศที่ดำเนินการโดยไม่คิดดอกเบี้ย มีธนาคารอิสลามแห่งบังกลาเทศ จำกัด[57]

เมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมและมีการตัดสินใจที่แน่นอนว่าจะมีการจัดตั้งสาขา ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ธนาคารกรามีนจะรับสมัครสตรีเข้าเป็นสมาชิก และอีก 4 สัปดาห์ต่อมา ก็จะมีการจัดประชุมหัวหน้าหมู่บ้าน ผู้นำศาสนา ครู เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารกรามีนจากสำนักงานใหญ่และผู้จัดการ ตลอดจนผู้ช่วยผู้จัดการได้ชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ต่อที่ประชุมและมีการขอความเห็นชอบในการก่อตั้งสำนักงานสาขาในพื้นที่

---

[56] David S. Gibbons. **THE GRAMEEN READER** . Dhaka , Bangladesh , Printed by Jafar Brtother , 1992 , p.51.

[57] ซัลมาน เหมมานะ. "ธนาคารไม่มีดอกเบี้ยตามหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539 , หน้า 53-54.

2. วัตถุประสงค์

ดร.ยูนัส ได้จัดทำโครงการธนาคารหมู่บ้าน เพื่อสนับสนุนและนำผู้ด้อยโอกาสเข้าสู่ระบบสถาบันการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

"ให้บริการด้านการธนาคารแก่ผู้ด้อยโอกาสทั้งชายและหญิง

ขจัดการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนผู้ออกเงินกู้

เปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสได้ประกอบกิจการที่เป็นของตนเอง

นำผู้ด้อยโอกาสเข้าสู่องค์กรทางการเงินที่เป็นระบบ

ทำให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าใจในศักยภาพของตนทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาสร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

เพื่อลบล้างวงจรแห่งความยากจนและนำสมาชิกไปสู่ระบบการเพิ่มพูนรายได้"[58]

เรื่องอัตราดอกเบี้ย ในคัมภีร์กุลอ่านนั้น พวกที่นับถือศาสนาอิสลาม ห้ามการคิดดอกเบี้ย เพราะการคิดดอกเบี้ยนั้นเป็นบาป เป็นการกระทำผิดหลักศาสนา แต่ในเรื่องของธนาคารกรามีนนั้น ได้มีการคิดดอกเบี้ยอันเป็นการขัดกับหลักศาสนาอิสลาม แต่ก็ทำเพื่อความอยู่รอดของธนาคารกรามีนเอง และเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีความยากจน ดังนั้น คนที่ต้องการจะกู้เงินและดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของตัวเองเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ต้องทำแต่ผิดหลักศาสนา การคิดดอกเบี้ยของธนาคารนั้น สำนักงานใหญ่ที่กรุงดัคกา จะเป็นผู้จัดสรรเงินให้แก่สำนักงานสาขากู้ยืมในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี และสำนักงานสาขาจะปล่อยเงินกู้ให้สมาชิกในอัตราร้อยละ 20 ทั้งที่ธนาคารได้จัดสรรเงินรายได้ในอัตราร้อยละ 8.5 เพื่อเป็นดอกเบี้ยเงินฝากของสมาชิกและสมทบกองทุนต่าง ๆ

"ในการชำระคืนเงินกู้ สมาชิกต้องชำระเงินคืนเป็นรายสัปดาห์ ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่ตกลงกัน แต่โดยปกติ GB กำหนดให้สมาชิกชำระคืนเงินกู้ภายในระยะเวลา 1 ปี และมีการแบ่งชำระเงินออกเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ

<u>ระยะที่1</u> ผู้กู้จะต้องจ่ายเงินต้นคืนแก่ธนาคารเป็นรายสัปดาห์ ๆ ละเท่า ๆ กันเป็นระยะเวลา 50 สัปดาห์

<u>ระยะที่ 2</u> ผู้กู้จะต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในสัปดาห์ที่ 51 และ 52 หรือจะรวมจ่ายในสัปดาห์ที่ 51 ก็ได้

---

[58] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน." โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 4.

สูตรการคำนวณดอกเบี้ย

$$\frac{\text{จำนวนเงินกู้+จำนวนเงินผ่อนชำระงวดสุดท้าย}}{2} \times \text{จำนวนวัน} = \text{ผลลัพธ์}$$

$$\frac{\text{ผลลัพธ์} \times \text{อัตราดอกเบี้ย}}{365 \times 100} = \text{ดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายคืนใน 2 สัปดาห์สุดท้าย}$$

จากหลักการคำนวณอัตราดอกเบี้ยข้างต้น หากนาย ก. กู้เงินจำนวน 5,000 ทาก้า ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี นาย ก. จะต้องผ่อนชำระเงินต้นเป็นเวลา 50 สัปดาห์ ๆ ละ 100 ทาก้า เป็นระยะเวลา 350 วัน เมื่อถึงสัปดาห์ที่ 50 นาย ก. ต้องส่งเงินงวดสุดท้ายจำนวน 100 ทาก้า ในสัปดาห์ที่ 51 และ 52 นาย ก. จะต้องจ่ายดอกเบี้ยคิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 489.04 ทาก้า"[59] ตามตัวอย่างต่อไปนี้

$$\frac{5{,}000+100 \times 350}{2} = 892{,}500 \text{ ทาก้า}$$

$$\frac{892{,}500 \times 20}{365 \times 100} = 489.40 \text{ ทาก้า}$$

การคิดดอกเบี้ยนั้น ถ้าผู้กู้ยืมเงินน้อย การคิดอัตราดอกเบี้ยจะแพง ถ้าผู้กู้ กู้ยืมเงินมาก ดอกเบี้ยจะถูก ตามหลักเศรษฐศาสตร์ เพราะป้องกันความเสี่ยงในการไม่ได้รับชำระหนี้

3. สถานะทางกฎหมายของธนาคารกรามีน

กฤษฎีกาธนาคารกรามีน พ.ศ. 2526 (ค.ศ.1983)

ประเทศบังกลาเทศได้ดำเนินการทางกฎหมายในเรื่องธนาคารออกมาโดยพระราชบัญญัติ Bank And Company Act 1881 แก้ไขเพิ่มเติมปี 1991 ได้บัญญัติให้การดำเนินก่อตั้งธนาคารทุกธนาคารของประเทศบังกลาเทศให้ออกเป็นกฤษฎีกา[60] และธนาคารกรามีนก็เช่นกัน การจัดตั้ง

---

[59] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน."โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 25-26.

[60] วีระศักดิ์ จุลวิชิต. ผู้ช่วยทูต สถานกงสุลไทย ประเทศบังกลาเทศ. 30 ธันวาคม 2546.

ธนาคารมีสถานะทางกฎหมายโดยทำเป็นกฤษฎีกาของธนาคารกรามีนโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากองค์กรอื่น ๆ โดยทั่วไป มีโครงสร้างการบริหาร โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน และการดำเนินงาน

ประเทศบังกลาเทศได้ออกเป็น กฤษฎีกาธนาคารกรามีนในปี พ.ศ.2526 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2538 ได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการก่อตั้งธนาคารเป็นการช่วยเหลือคนยากจนโดยระบุไว้ในข้อที่ 19 ว่า เป็นธนาคารที่ให้เครดิตทั้งมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกันก็ได้สำหรับบุคคลซึ่งไร้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกชนิดรวมทั้งที่พักอาศัย

และได้ระบุไว้ในข้อที่ 4 ว่า การก่อตั้งธนาคาร

(1) ในการเริ่มต้นกฤษฎีกานี้ จะต้องมีการก่อตั้งธนาคาร ซึ่งเรียกชื่อว่า ธนาคารกรามีนเพื่อวัตถุประสงค์แห่ง กฤษฎีกา นี้

(2) ธนาคารจะต้องเป็นรูปบริษัทที่มีการสืบต่อกันมาโดยตลอดและมีตราสำคัญโดยมีอำนาจที่จะครอบครอง ถือครองและโยกย้ายทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์และจะต้องใช้ชื่อนั้นในการฟ้องร้องหรือเมื่อถูกฟ้องร้อง

(3) ภายใต้บังคับของอนุมาตรา (4) กฤษฎีกาบริษัทเพื่อการธนาคาร ปี พ.ศ.2505 (LVII ของปี พ.ศ.2505) และกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้ในขณะนี้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทการธนาคารต่าง ๆ จะไม่นำมาใช้กับธนาคาร

(4) รัฐบาลตามที่ได้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการชี้แนะว่า บทบัญญัติเฉพาะของ กฤษฎีกาบริษัทเพื่อการธนาคาร ปี พ.ศ.2505 (LVII ของปี พ.ศ.2505) หรือกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้ในขณะนี้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทการธนาคารต่าง ๆ จะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์กับธนาคาร ได้

ในข้อที่ 7 ได้ระบุว่า ทุนจดทะเบียนที่ได้รับการชำระค่าหุ้นแล้ว

(1) ทุนจดทะเบียนที่ได้รับการชำระค่าหุ้นของ ธนาคาร ในระยะเริ่มแรกแล้ว จะต้องรวมเป็น 400 ล้านทาก้า ซึ่งประกอบด้วยผู้ถือหุ้น ดังนี้

(ก) 25% โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่ตั้งขึ้น ที่ดูแลจัดการและควบคุมโดยรัฐบาลตามที่ได้ถูกกำหนดโดยรัฐบาล และ

(ข) 75% ของผู้กู้ยืมของ ธนาคาร ซึ่งต้องการให้ผู้ถือหุ้น 20% เป็นผู้กู้ยืมเพศหญิง

(2) รัฐบาลสามารถเพิ่มทุนจดทะเบียนที่ได้รับการชำระค่าหุ้นของธนาคาร แล้วเป็นระยะๆ ได้

(3) หุ้นที่ถือโดยผู้กู้ยืมอาจจะย้าย/เปลี่ยนเป็นของผู้กู้ยืมอื่นที่อยู่ในระดับชั้นเดียวกันได้[61]

โครงสร้างของ GB แบ่งออกเป็น

3.1 โครงสร้างการบริหาร

GB มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานอย่างชัดเจน องค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของธนาคาร คือ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่เป็นสตรีและได้รับการเลือกตั้งจากผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสด้วยกัน จำนวน 9 คน ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจำนวน 3 คน รวมเป็น 12 คน ในด้านการจัดการนั้น กรรมการผู้จัดการใหญ่ (Managing Director) คือผู้บริหารสูงสุดของธนาคาร และมีการแบ่งส่วนการบริหารภายในองค์กรตามสายงานและการบังคับบัญชา แยกออกเป็นฝ่ายและส่วนงานต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

"(1) ฝ่ายบริหาร (Administration Department) รับผิดชอบและดูแลการปฏิบัติงานของส่วนงานการก่อสร้าง (Construction Section) และหน่วยงานการขยายสาขา (Establishment Section)

(2) ฝ่ายการบัญชี (Accounts Department)

(3) ฝ่ายฝึกอบรม (Training Department) รับผิดชอบกำกับดูแลส่วนงานโครงการพิเศษ (Special Programme)

(4) ส่วนงานการฝึกอบรมนานาชาติ (International Training)

(5) ฝ่ายติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation Department) รับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนงานการวางแผน (Planing Section)

(6) ฝ่ายโครงสร้างด้านประยุกต์วิทยา (Technology Project Department)

(7) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา (Research & Development Department)

(8) ส่วนงานการตรวจสอบ (Audit Section)

(9) สำนักงานเลขานุการกรรมการผู้จัดการใหญ่(MD's Secretariate)"[62]

3.2 โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน แยกย่อยเป็น

3.2.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานใหญ่

---

[61] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995) . pp. 2,3 and 7

[62] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน"โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 5.

3.2.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานภาค

3.2.3 หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานเขต

3.2.4 หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานสาขา

บุคคลที่เป็นตัวจักรสำคัญในการสนับสนุนและพัฒนากิจการของ GB คือ ผู้จัดการและพนักงานปฏิบัติการ ประจำอยู่ตามสำนักงานสาขาต่าง ๆ มีหน้าที่โดยสังเขปดังต่อไปนี้

หน้าที่ของผู้จัดการ

"(1) ศึกษารายการขอกู้เงินกับพนักงานปฏิบัติการประจำศูนย์อย่างละเอียด ก่อนการเดินทางไปเยี่ยมกลุ่มหรือศูนย์สมาชิกที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามรายการขอกู้เงินหรือสภาพธุรกิจที่สมาชิกจะกู้เงินไปลงทุน

(2) จ่ายเงินกู้

(3) ตรวจสอบความถูกต้องของรายการบันทึกในบัญชีทุกประเภท

(4) รายงานผลการดำเนินงานประจำสัปดาห์ต่อสำนักงานเขต

(5) ตรวจเยี่ยมศูนย์สมาชิกตามความเหมาะสมและจำเป็น

(6) ตรวจสอบคำร้องและให้คำรับรองในแบบฟอร์มขอกู้เงิน

(7) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของสมาชิกที่ได้รับเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(8) ตรวจสอบความมีวินัยของสมาชิก"[63]

นอกจากนี้ ผู้จัดการจะต้องเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น ตลอดจนต้องรับรู้ปัญหา ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างสมาชิกและแก้ปัญหาการดำเนินชีวิต เช่น การแต่งงาน การวางแผนครอบครัว ฯลฯ

หน้าที่ของพนักงานปฏิบัติการ (Bank Worker)

"(1) เดินทางไปร่วมประชุมกับสมาชิกตามศูนย์ต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบ

(2) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่สมาชิกภายในศูนย์ที่ตนรับผิดชอบ

(3) ศึกษาสภาพการเศรษฐกิจและสังคมของชาวบ้าน เพื่อหาความเป็นไปได้ในการตั้งกลุ่ม

(4) ให้การอบรมและตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบวินัยของกลุ่ม

(5) เป็นพี่เลี้ยงให้แก่พนักงานใหม่ของ **GB** เป็นเวลา 6 เดือน

(6) ดูแลความเหมาะสมของวงเงินกู้

---

[63] **ธนาครออมสิน.เรื่องเดียวกัน**, หน้า 10.

(7) คัดเลือกตัวแทนของศูนย์เพื่อไปอบรมและนำความรู้ที่ได้มาถ่ายทอดให้แก่สมาชิก

(8) เสนอผู้จัดการให้พิจารณาปลดหรือถอดหัวหน้ากลุ่มออกจากตำแหน่ง

(9) รับชำระเงินกู้ รับฝากเงินและลงชื่อกำกับในสมุดบันทึกรายการของสมาชิก ตลอดจนบันทึกการลงรายการในบัญชี

(10) ช่วยเหลือสมาชิกในการเขียนใบขอกู้เงิน[64]

3.3 การดำเนินงาน ของ GB ได้แบ่งออกเป็น

3.3.1 การขยายสำนักงานสาขา

3.3.2 ภารกิจของสำนักงานสาขา

3.3.3 การจัดตั้งกลุ่ม กลุ่มหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยสมาชิกเพศเดียวกัน จำนวน 5 คน และสมาชิกแต่ละคนของกลุ่มต้องมีคุณสมบัติรวม 11 ข้อ สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ 16 ประการ

3.3.4 การควบคุมดูแลศูนย์สมาชิก ศูนย์หนึ่ง ๆ มีภารกิจ 7 ข้อ

3.3.5 กิจกรรมการปล่อยสินเชื่อ GB จะปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในชนบท รวม 8 ประเภท

3.3.6 การรับชำระหนี้

3.3.7 การรับฝากเงิน

3.3.8 การพัฒนาบุคลากร แยกออกเป็นการพัฒนาพนักงานธนาคารและการพัฒนาสมาชิก

3.3.1 การขยายสำนักงานสาขา

"ธนาคารกรามีน ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการปฏิบัติงานในระดับล่าง และถือว่าสาขาซึ่งมีอยู่ประมาณ 1000 กว่าสาขาทั่วประเทศ เป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงานของธนาคารในการขยายสาขานั้นผู้จัดการภาคจะเป็นผู้ทำการสำรวจพื้นที่ เพื่อหาข้อมูลและศึกษาความเป็นไปได้ในการเปิดสาขา โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งไว้ ดังนี้

(1) ใกล้ตลาด

(2) มีธนาคารพาณิชย์บริเวณใกล้เคียง ซึ่งสาขาที่จะจัดตั้งขึ้นสามารถถอนเงินหรือนำเงินคงเหลือในแต่ละวันไปฝากเข้าบัญชีได้

---

[64] ธนาคารออมสิน.**เรื่องเดียวกัน** ,หน้า 11.

(3) มีครอบครัวที่ยากจนอยู่ในบริเวณนั้นไม่ต่ำกว่า 2000 ครอบครัว

(4) ห่างจากสำนักงานเขตในรัศมีประมาณ 15 กิโลเมตร

นอกจากเงื่อนไขในการเลือกทำเลที่ตั้งของสำนักงานสาขาแต่ละสาขาแล้ว GB ได้วางนโยบายการจัดตั้งสำนักงานสาขาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในระยะแรก GB จะส่งพนักงานซึ่งสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท และผ่านการอบรมตามหลักสูตรเตรียมผู้จัดการ จำนวน 2 คน ว่าที่ผู้จัดการ (Manager) และผู้ช่วยผู้จัดการ(Associate Manager) ไปยังพื้นที่เป้าหมายเพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้คนในชุมชนเกี่ยวกับความเป็นมา วัตถุประสงค์การดำเนินงาน ระเบียบกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของ GB แก่บรรดาครู ผู้สอนหนังสือประจำท้องถิ่น ชาวบ้าน ฯลฯ"[65]

3.3.2 ภารกิจของสำนักงานสาขา

สำนักงานสาขาของธนาคารกรามีน มีภารกิจหลักอยู่ 5 ประการ คือ จัดตั้งกลุ่ม การควบคุมดูแลศูนย์สมาชิก การปล่อยสินเชื่อ การรับชำระคืนเงินกู้และการรับฝากเงิน สำนักงานสาขาแต่ละสำนักงานมีอิสระในการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ที่สำนักงานนั้น ๆ ตั้งอยู่อย่างเต็มที่ และมีการมอบหมายให้พนักงานปฏิบัติการ ประจำสาขาไปเยี่ยมเยียน ตลอดจนพบปะลูกค้า ณ ศูนย์สมาชิก (Center) ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางการประสานงานในหมู่บ้านต่าง ๆ ทุกสัปดาห์ ศูนย์หนึ่ง ๆ จะมีกลุ่มสมาชิกในสังกัดจำนวนประมาณ 6-8 กลุ่ม ๆ ละ 5 คน พนักงานปฏิบัติการ 1 คน มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบศูนย์สมาชิกประมาณ 10 ศูนย์

3.3.3 การจัดตั้งกลุ่ม

"กลุ่มหนึ่ง ๆ จะประกอบไปด้วยสมาชิกเพศเดียวกันจำนวน 5 คน และสมาชิกทุกคนของกลุ่มต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหญิงหรือชายก็ได้ แต่ต้องไม่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน

(2) ไม่เป็นญาติกัน

(3) มีที่ดินทำกินไม่เกิน 0.5 เอเคอร์(1.25 ไร่) หรือมีสินทรัพย์รวมแล้วไม่เกินราคาของที่ดินซึ่งมีสภาพปานกลาง อันพึงประเมินได้ตามราคาในท้องตลาด ณ ท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) มีอายุใกล้เคียงกัน

(5) มีความคิดและทัศนคติเหมือนกัน

---

[65] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 13.

(6) ไม่เป็นลูกหนี้ธนาคารอื่น

(7) อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน

(8) สุขภาพแข็งแรงสามารถทำงานได้

(9) อยู่นอกเขตเทศบาล (Municiple Area)

(10) สามีหรือภรรยายินยอมให้เข้าเป็นสมาชิก

(11) ต้องมีระดับการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน"[66]

ก่อนที่ GB จะให้การรับรองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างเป็นทางการนั้น GB จะจัดให้มีการฝึกอบรมกลุ่มนั้นๆ เป็นเวลา 7 วันๆ ละประมาณ 2 ชั่วโมง

ในแต่ละวันผู้เข้าอบรมแต่ละรายจะต้องออมเงินจำนวน 1 ทาก้า สำหรับในวันแรกผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานกลุ่มจะเป็นผู้รวบรวมเงินออมของสมาชิกภายในกลุ่ม วันต่อๆ มาเลขานุการ กลุ่มและสมาชิกคนอื่น ๆ จะหมุนเวียนกันเก็บเงินเพื่อส่งมอบให้พนักงานปฏิบัติการ ซึ่งกำกับดูแล กลุ่มนำไปฝากเข้าบัญชีออมของกลุ่ม เมื่อครบ 7 วัน แต่ละกลุ่มจะมีเงินออมทั้งสิ้น 35 ทาก้า และสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกของศูนย์ได้อย่างเป็นทางการ

สมาชิกจะต้องประชุมร่วมกันทุกสัปดาห์ ณ ที่ทำการศูนย์สมาชิก และหากบุคคลใดขาดประชุมเกิน 10 ครั้งต่อปี บุคคลนั้นจะขาดสภาพการเป็นสมาชิก

ในแต่ละสัปดาห์ นอกจากสมาชิกจะต้องฝากเงินเข้าบัญชีออมทรัพย์ของตนอย่างน้อย 1 ทาก้าแล้ว สมาชิกที่กู้ยืมเงินไปลงทุนจะต้องชำระคืนเงินกู้ โดย GB ได้กำหนดให้สมาชิกคืนเงินต้นเป็นงวด ๆ ละเท่าๆ กัน คืนให้แก่ธนาคารภายใน 50 สัปดาห์ และจะใช้เวลาอีกสองสัปดาห์ที่เหลือจ่ายดอกเบี้ยคืนแก่ธนาคาร และในกรณีที่สมาชิกมีสถานภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือมีที่ดินในครอบครองมากกว่า 1.25 ไร่ หรือมีทรัพย์สินรวมมีมูลค่ามากกว่าวงเงินที่ธนาคารกำหนด GB จะขอให้บุคคลผู้นั้นลาออกจากกลุ่มที่ตนสังกัดอยู่

แต่ละกลุ่มจะมีประธานกลุ่ม(Chairman) และเลขานุการกลุ่ม(Group Secretary) เป็นผู้ควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎระเบียบของกลุ่ม และเป็นผู้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักงานสาขา ตลอดจนเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอขอกู้เงินของสมาชิกต่อที่ประชุมศูนย์ และกำกับดูแลการใช้เงินที่สมาชิกได้รับอนุมัติให้กู้ การชำระหนี้ของสมาชิก พร้อมทั้ง รวบรวมเงินฝากและเงินซึ่งสมาชิกนำมาชำระคืนเงินกู้ส่งมอบให้แก่หัวหน้าศูนย์ทุกครั้งเมื่อมีการประชุมศูนย์ ประธานกลุ่มและเลขานุการกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี หรืออาจจะน้อยกว่า 1 ปี หากสมาชิกเสนอ

---

[66] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 14-15.

ให้พ้นออกจากตำแหน่งหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม GB จะไม่ยอมให้มีการเลือกประธานกลุ่มคนใหม่ หากพบว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนี้ได้

GB ใช้สินเชื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมรายได้ และเปิดโอกาสให้ผู้กู้ซึ่งเป็นผู้ยากไร้ ได้มีโอกาสพึ่งตนเอง พร้อมทั้ง ยังมีการส่งเสริมการสร้างวินัยให้เกิดขึ้นในหมู่สมาชิก โดยสมาชิกแต่ละคนจะต้องปฏิบัติตาม "บทบัญญัติ 16 ประการ(Sixteen Decisions) ตามรายละเอียดต่อไปนี้อย่างเคร่งครัด

(1) เราจะทำงานและยึดมั่นในหลักการ 4 ข้อ ของ GB กล่าวคือ "มีวินัย มีความสามัคคี มีความเด็ดเดี่ยว และสู้งานหนัก" ในทุกย่างก้าวของชีวิต

(2) เราจะนำความรุ่งโรจน์มาสู่ครอบครัว

(3) เราจะไม่อาศัยในบ้านที่ชำรุดทรุดโทรม เราจะปรับปรุงซ่อมแซมบ้าน และทำงานเพื่อหาเงินสร้างบ้านหลังใหม่โดยเร็วที่สุด

(4) เราจะปลูกพืชผัก ตลอดทั้งปี เพื่อนำมาบริโภคเป็นอาหารและนำผลผลิตส่วนเกินไปจำหน่าย

(5) ในระหว่างฤดูกาลเพาะปลูก เราจะหว่านเมล็ดพันธุ์พืชให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

(6) เราจะมีครอบครัวขนาดเล็ก เราจะใช้จ่ายให้น้อยลงและเราจะดูแลสุขภาพให้แข็งแรง

(7) เราจะให้การศึกษาแก่เด็ก ๆ และทำงานเพื่อให้มั่นใจได้ว่า เราจะมีรายได้เพียงพอเพื่อส่งเสียให้พวกเขาได้เรียนหนังสือ

(8) เราจะดูแลเด็ก ๆ และรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดอยู่เสมอ

(9) เราจะสร้างและใช้ส้วมซึม

(10) เราจะดื่มน้ำบาดาล ถ้าไม่มีน้ำบาดาลเราจะดื่มน้ำต้มหรือน้ำที่ใส่สารส้ม

(11) เราจะไม่เก็บเงินสินสอด ในการแต่งงานบุตร-ธิดา และจะมิยอมให้มีการแต่งงานระหว่างผู้เยาว์

(12) เราจะไม่ก่อให้เกิดความอยุติธรรมแก่ผู้หนึ่งผู้ใดและจะไม่ยินยอมให้ใครกระทำการเช่นนั้น ๆ

(13) เราจะค่อย ๆ ขยายการลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้น

(14) เราพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่นเสมอ หากใครประสบปัญหาในการดำเนินชีวิตเราจะให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลแก่บุคคลนั้น

(15) หากศูนย์หนึ่งศูนย์ใดละเลยเรื่องวินัย เราทุกคนจะเดินทางไปศูนย์นั้นเพื่อช่วยฟื้นฟูการสร้างระเบียบวินัยของศูนย์นั้นๆ

(16) เราจะแนะนำการออกกำลังกายแก่สมาชิกของศูนย์ต่าง ๆ และเราจะเข้าร่วมในการทำกิจกรรมทางสังคมให้มากขึ้นเรื่อย ๆ[67]

นอกจากการประพฤติปฏิบัติตามบทบัญญัติ 16 ประการ ของกลุ่มแล้วสมาชิกทุกคนจะยึดมั่นในอุดมการณ์ที่ว่า "สมาชิกต้องสู้งานหนัก ขยัน หมั่นทำมาหาเลี้ยงชีพ มีเหตุผลและมีเกียรติ"

3.3.4 การควบคุมดูแลศูนย์สมาชิก

"กลุ่มสมาชิกประมาณ 6-8 กลุ่ม จะรวมตัวกันเป็นศูนย์ (Center) มีหัวหน้าศูนย์ (Center Chief) และผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ (Assistant Center Chief) เป็นผู้บริหาร โดยหัวหน้าศูนย์จะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้หัวหน้าศูนย์ประธานกลุ่มจะต้องควบคุมดูแลให้สมาชิกนำเงินที่ได้รับอนุมัติให้กู้ ไปใช้ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และหากพบว่าสมาชิกคนใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่งได้ระบุ หรือได้รับความเห็นชอบจากศูนย์ในการใช้เงินที่กู้ยืมมาจากธนาคาร ประธานกลุ่มและหัวหน้าศูนย์จะต้องบันทึก และนำรายละเอียดที่พบเห็นไปเสนอต่อที่ประชุมศูนย์เพื่อพิจารณา

ในศูนย์หนึ่ง ๆ ประธานกลุ่มจะพร้อมใจกันเลือกหัวหน้าศูนย์และผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์จากบรรดาประธานกลุ่มด้วยกัน และจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี นอกจากหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน้าที่ประจำซึ่งหัวหน้าศูนย์จะต้องกระทำ คือการจัดประชุมศูนย์ประจำสัปดาห์ และจะต้องตรวจสอบการเข้าร่วมประชุมของสมาชิก การชำระคืนเงินกู้ ตลอดจนต้องทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานปฏิบัติการในการรวบรวมเงินฝาก และเงินส่งใช้คืน พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการอธิบายกฎหรือข้อบังคับของธนาคารให้สมาชิกในศูนย์ของตนทราบอีกด้วย

---

[67] Fuglesang , Andreas and Dale Chandler . "**PARTICIPATION AS PROCESS**:" What we can learn from Grameen Bank, Pearl Printing & Packaging, Dhaka,Bangladesh,1988, p. 127.

หัวหน้าศูนย์จะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรืออาจจะพ้นจากตำแหน่งทันทีถ้าขาดประชุมเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนครั้งของการประชุมศูนย์ในระยะเวลา 3 เดือน หรือเมื่อเปลี่ยนสภาพเป็นลูกหนี้มีปัญหา (Difficult Loaner) กล่าวคือ ไม่ส่งใช้คืนเงินกู้ติดต่อกัน 10 งวด

ศูนย์สมาชิกแต่ละศูนย์จะมีภารกิจและความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น แต่ในภาพรวมแล้วศูนย์หนึ่ง ๆ มีภารกิจ ดังต่อไปนี้

(1) เสริมสร้างความสำนึก ความมีวินัยและทัศคติที่ดี ตลอดจนส่งเสริมการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก และระหว่างสมาชิกกับธนาคารเพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากโอกาสที่ธนาคารหยิบยื่นให้

(2) สร้างจิตสำนึกและความรู้สึกในความรับผิดชอบชั่วดีให้แก่บรรดาสมาชิก ซึ่งมีแนวโน้มที่จะประพฤติตนนอกลู่นอกทาง

(3) สนับสนุนให้สมาชิกใช้เงินที่กู้ไปลงทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และควบคุมให้สมาชิกชำระคืนเงินกู้ ตามแผนการชำระเงินที่กำหนด

(4) แสวงหาความเป็นไปได้ในการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะ และประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจการค้าแบบค่อยเป็นค่อยไป

(5) ส่งเสริมการตลาดและแสวงหาวิธีการในการนำผลผลิตของสมาชิกไปจำหน่าย ในราคาที่ยุติธรรม

(6) เป็นสื่อกลางในการแก้ปัญหาและข้อขัดแย้ง หรือความไม่เข้าใจกันในบรรดาสมาชิกเพื่อสร้างบรรยากาศและดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ฉันท์มิตร ตลอดจนความร่วมมือระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง

(7) ติดต่อประสานงานและเกื้อหนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ธนาคาร เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินของโครงการสินเชื่อต่าง ๆ"[68]

" ขั้นตอนและสาระสำคัญในการประชุมแต่ละครั้ง สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ประธานกลุ่มจะต้องเป็นผู้นำสมาชิกภายในกลุ่มเข้าร่วมประชุม โดยพร้อมเพรียงกันและจะต้องดูแลให้สมาชิกของตนปฏิบัติตามระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด

2. เมื่อพร้อมที่จะประชุม หัวหน้าศูนย์จะให้สัญญาณให้สมาชิกยืนขึ้นและนั่งลงจำนวน 3 ครั้ง ในขณะยืนขึ้นสมาชิกจะต้องยกมือขวาขึ้น และคว่ำมือโดยให้ปลายนิ้วชี้แตะบริเวณขมับขวา พร้อมกับกล่าวคำว่า "กรามีนจงเจริญ"

---

[68] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน."โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 17-18.

3. ประธานกลุ่มจะรวบรวมสมุดบัญชีเงินฝากและบัญชีเงินกู้ พร้อมทั้งเงินฝากและเงินค่างวดในการผ่อนชำระคืนเงินกู้ให้แก่หัวหน้าศูนย์ เพื่อหัวหน้าศูนย์จะได้นำไปมอบให้แก่พนักงานปฏิบัติการ เพื่อลงบัญชีเงินฝากหรือบัญชีผ่อนชำระคืนเงินกู้ต่อไป

4. นอกจากประธานกลุ่มจะพบปะและพูดคุยกับหัวหน้าศูนย์เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มของตนแล้ว ประธานกลุ่มจะถือโอกาสให้คำแนะนำแก่สมาชิกภายในกลุ่มเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตามบทบัญญัติ 16 ประการ และหัวหน้าศูนย์จะตรวจสอบด้วยว่า สมาชิกของศูนย์จากกลุ่มต่างๆ ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้นหรือไม่ ทั้งนี้เพราะ GB ถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญในการพัฒนาสังคม (Social Development Consitution) ซึ่งสมาชิกต้องยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและ GB ได้นำบทบัญญัติ 16 ประการ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารอีกด้วย

5. หากมีสมาชิกยื่นขอเงินกู้ หัวหน้าศูนย์จะนำคำขอกู้เงินไปยื่นแก่พนักงานปฏิบัติการเพื่อจะได้นำเสนอแก่ผู้จัดการสาขาต่อไป

6. เมื่อถึงเวลาอันสมควร หัวหน้าศูนย์จะเป็นผู้ปิดประชุม ก่อนปิดประชุมหัวหน้าศูนย์จะเป็นผู้นำกล่าวคำปฏิญาณของศูนย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

พนักงานปฏิบัติการจะใช้รถจักรยานเป็นพาหนะในการเดินทาง เพื่อไปพบปะกับสมาชิกตามศูนย์ต่าง ๆ โดยมีการกำหนดวันเวลาที่แน่นอนในแต่ละสัปดาห์ และถ้าไปพบปะกลุ่มสมาชิกที่เป็นชายพนักงานปฏิบัติการจะเดินทางไปในเวลาเช้าตรู่ เนื่องจากสมาชิกที่เป็นชายมีภารกิจมากในแต่ละวัน เช่น ต้องเดินทางไปซื้อสินค้ามาจำหน่าย หรือนำผลผลิตไปส่งยังตลาดหลังเลิกการประชุม โดยระเบียบปฏิบัตินอกจากพนักงานปฏิบัติการ จะเดินทางไปประชุมร่วมกับสมาชิก ณ ศูนย์ต่าง ๆ แล้ว ผู้จัดการสาขาก็จะต้องเดินทางไปในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานในสังกัด และให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสมาชิก อย่างน้อยวันละ 2 ศูนย์

หลังจากปิดประชุมแล้ว พนักงานปฏิบัติการจะเดินทางกลับสาขาเพื่อรวบรวมเงินและบัญชีเงินฝากหรือทะเบียนเงินกู้ประเภทต่างๆ ตลอดจนรวบรวมรายการขอกู้เงินและนำเงินที่เก็บจากสมาชิกมาจัดสรร เพื่อจ่ายให้แก่ผู้กู้รายต่อไป ตามรายการที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานเขต

ในภาคบ่าย สำนักงานสาขาจะนัดหมายให้สมาชิกซึ่งได้รับอนุมัติเงินกู้ มารับเงิน ณ ที่ทำการสาขา และปัจจุบันการมาขอรับเงินกู้ ผู้กู้สามารถนำสมาชิกในกลุ่มของตนจำนวน 2 คน มาเป็นพยานในการกู้เงินแทนประธานกลุ่มได้

ก่อนมีการรับมอบเงิน ผู้จัดการจะซักถามหรือซักซ้อมความเข้าใจกับผู้กู้เกี่ยวกับเงื่อนไขของการกู้เงิน เช่น อาจจะถามว่า "ถ้าขอกู้เงิน 5,000 ทาก้า ผู้กู้ต้องยินยอมให้สาขาหักเงิน เพื่อจะได้ไปสมทบกับเงินกองทุนของกลุ่ม(Group Fund) จำนวนเท่าไร" ในกรณีที่สมาชิกตอบไม่ได้และไม่เข้าใจเงื่อนไข หรือ ข้อตกลงใด ๆ ก็ตาม ผู้จัดการจะระงับการมอบเงินไว้ชั่วคราว แล้วให้ผู้กู้นั้น ๆ ไปพบกับหัวหน้าศูนย์หรือประธานกลุ่ม หรือสมาชิกคนอื่น ๆ ของกลุ่มซึ่งผู้ขอกู้เงินสังกัดอยู่ เพื่อซักซ้อมความเข้าใจกันใหม่ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าพบผู้จัดการเพื่อขอรับเงินต่อไป ปกติสาขาจะนำเงินที่เก็บรวบรวมได้จากสมาชิกตามศูนย์ต่าง ๆ ในแต่ละวัน มาจัดสรรให้แก่ผู้กู้ต่อ แต่ในกรณีที่เงินซึ่งเก็บมาได้ในแต่ละวันไม่ครบตามจำนวนยอดเงินกู้ที่สาขาจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิก สาขาจะไปถอนจากบัญชีเงินฝากระยะสั้น(Short Term Deposits) ซึ่งสำนักงานใหญ่ได้สั่งจ่ายให้แก่สำนักงานสาขาต่างๆ ตามแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีผ่านธนาคารพาณิชย์ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง และในแต่ละวันหากมีเงินเหลือจ่าย สาขาก็จะนำเงินดังกล่าวไปฝากบัญชีข้างต้นภายในเวลา 17.30 น. เนื่องจาก GB ไม่มีนโยบายให้เก็บเงินสดไว้ ณ สำนักงานสาขา[69]

3.3.5 กิจกรรมการปล่อยสินเชื่อ

"ธนาคารกรามีนจะปล่อยสินเชื่อเงินกู้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในชนบท โดยผู้กู้ไม่ต้องนำหลักทรัพย์มาค้ำประกัน ผู้กู้ส่วนใหญ่เป็นหญิงหม้าย หย่าร้าง หรือถูกสามีทอดทิ้งที่มีบุตร-ธิดาในปกครอง ณ สิ้นปี 2537 ธนาคารกรามีนปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิก ซึ่งเป็นสตรีถึงร้อยละ 90.22 ของผู้กู้ทั้งหมด โดยผู้กู้สามารถนำเงินไปลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ รวม 8 ประเภท กล่าวคือ

(1) การผลิตและการอุตสาหกรรม (Processing & Manufacturing)

(2) การเกษตรกรรมและป่าไม้ (Agricultural & Forestry)

(3) การปศุสัตว์และการประมง (Livestock & Fisheries)

(4) การบริการ (Services)

(5) การค้าขาย (Trading)

(6) หาบเร่แผงลอย (Pedding)

(7) การเปิดร้านค้าขาย (Shopkeeping)

(8) การร่วมลงทุนเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ (Collective Enterprise)

---

[69] ธนาคารออมสิน.**เรื่องเดียวกัน**, หน้า 21-22.

ก่อนปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด GB จะใช้เวลาประมาณ 1 สัปดาห์ เพื่อสังเกตพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มนั้น ๆ เมื่อการสังเกตการณ์สิ้นสุดลงและสมาชิกมีพฤติกรรมเป็นที่น่าพอใจ GB จะยินยอมให้สมาชิก 2 รายแรก ซึ่งเป็นบุคคลที่ยากจนที่สุดในกลุ่มนั้น ๆ กู้เงินไปลงทุน และการกู้เงินในงวดแรกนี้จะมีวงเงินกู้ตั้งแต่ 500-1500 ทาก้า และหลังจากสำนักงานสาขาให้เงินกู้แก่สมาชิก 2 รายแรกไปแล้วเป็นเวลา 5 สัปดาห์ จะมีการติดตามผล และหากสำนักงานสาขามีความพอใจกับการลงทุนและการชำระคืนเงินกู้ของผู้กู้ 2 รายแรก สมาชิกของกลุ่มอีก 2 ราย จึงได้รับอนุมัติให้กู้ยืมเงินไปลงทุน ส่วนประธานกลุ่มจะเป็นบุคคลซึ่งได้รับเงินกู้เป็นรายสุดท้าย

การขอกู้เงินมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสมาชิกในกลุ่มให้ความเห็นชอบการขอกู้เงินและวงเงินกู้ที่สมาชิกในกลุ่มขอกู้ ประธานกลุ่มจะยื่นเรื่องการขอกู้ต่อหัวหน้าศูนย์

(2) หัวหน้าศูนย์ จะนำคำขอกู้เงินเสนอต่อที่ประชุมสมาชิกของศูนย์ เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อที่ประชุมเห็นชอบแล้ว พนักงานปฏิบัติการจะกรอกรายการขอกู้เงินลงในร่างคำขอกู้เงิน

(3) พนักงานปฏิบัติการจะนำคำขอกู้ดังกล่าวไปยื่นต่อผู้จัดการสาขาเพื่อประเมินคำขอและรวบรวมคำขอทั้งหมดลงในรายการขอกู้เงินเพื่อยื่นต่อไปยังสำนักงานเขต

(4) เจ้าหน้าที่โครงการเงินกู้จะพิจารณาคำขอกู้เงิน ก่อนที่จะเสนอให้ผู้จัดการเขต (Area Office Manager) พิจารณาอนุมัติ จากนั้นก็จะส่งคำขอกู้เงินที่อนุมัติแล้วกลับไปยังสำนักงานสาขา ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวใช้เวลาอย่างน้อย 7 วัน

(5) เมื่อผู้จัดการสาขาได้รับผลการอนุมัติเงินกู้จากสำนักงานเขตแล้ว สำนักงานสาขาจะเตรียมแบบขอเงินกู้ไว้สำหรับให้ผู้กู้ลงนาม

(6) การจ่ายเงินกู้จะกระทำกันที่สำนักงานสาขาและในการจ่ายเงินกู้นั้น ผู้กู้จะต้องลงนามในแบบขอรับเงินกู้ โดยมีประธานกลุ่มและหัวหน้าศูนย์มาเป็นสักขีพยาน ในกรณีที่ผู้กู้ ๆ เงินเป็นครั้งแรก และธนาคารจะออกสมุดคู่ฝากพร้อมด้วยแบบแสดงรายการใช้จ่ายเงินให้แก่ผู้กู้ เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน

(7) ประธานกลุ่มและหัวหน้าศูนย์ จะเป็นผู้ตรวจสอบการนำเงินไปลงทุนของผู้กู้แต่ละรายและจะต้องเป็นผู้ลงนามรับรองผลการตรวจสอบในแบบแสดงรายการใช้จ่าย ก่อนนำไปส่งคืนให้แก่พนักงานปฏิบัติการ ซึ่งรับผิดชอบศูนย์ นั้น ๆ เพื่อให้ข้อคิดเห็นและลงนามรับรองอีกครั้งหนึ่ง ภายใน 7 วัน

(8) ผู้จัดการสาขา เจ้าหน้าที่โครงการเงินกู้และผู้จัดการเขตจะสุ่มตัวอย่างของโครงการที่ได้รับอนุมัติเพื่อสำรวจและตรวจสอบการใช้จ่ายและการนำเงินไปลงทุนของสมาชิก

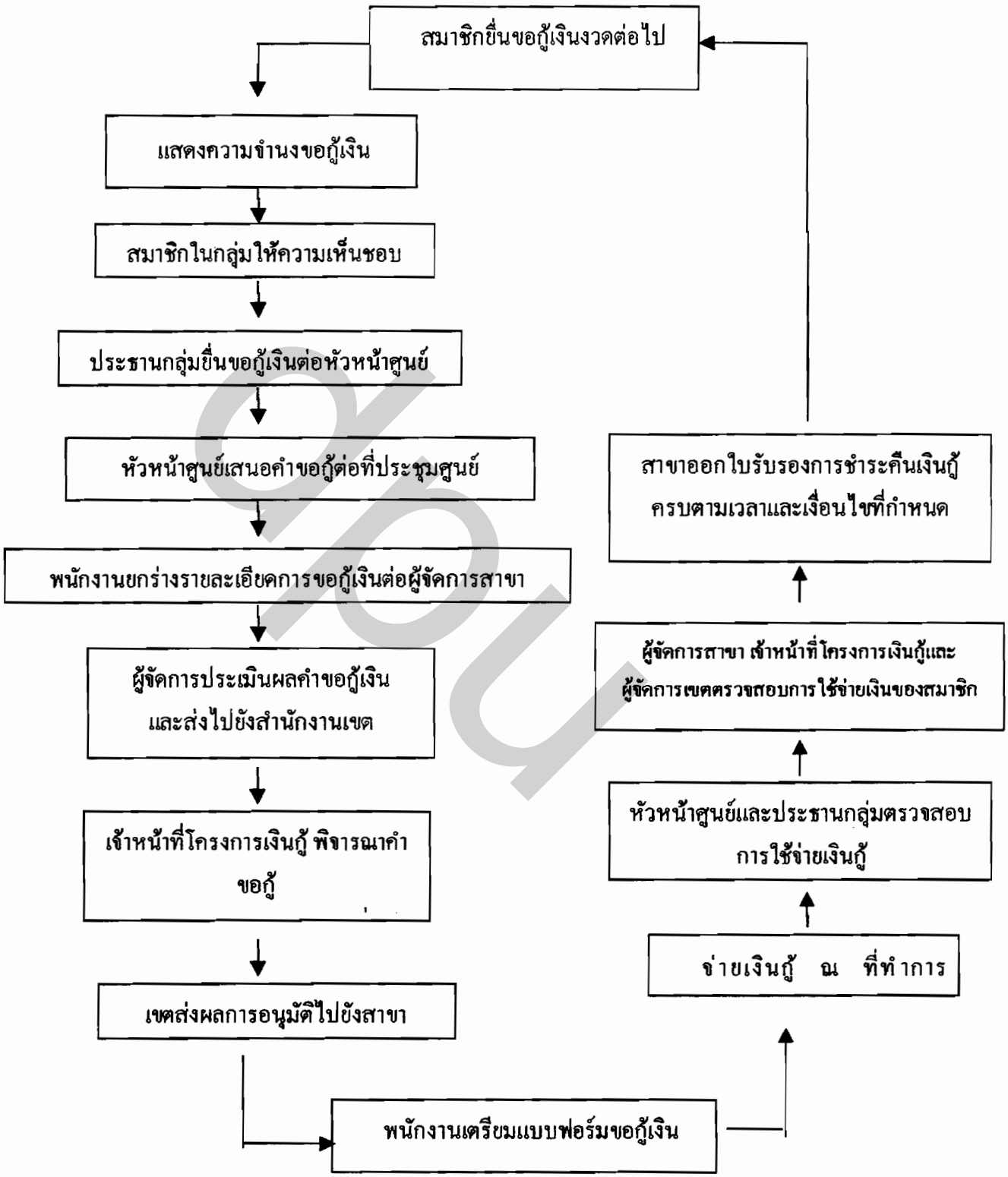
(9) สมาชิกจะต้องชำระเงินกู้และดอกเบี้ยคืนแก่ธนาคารภายในระยะเวลา 52 สัปดาห์ เมื่อสมาชิกชำระเงินครบถ้วนแล้ว ผู้จัดการจะออกใบรับรองซึ่งระบุจำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย และยอดเงินกองทุนฉุกเฉินให้แก่สมาชิกแต่ละรายเก็บไว้เป็นหลักฐาน

(10) เมื่อมีการผ่อนชำระคืนเงินกู้ถูกต้องครบถ้วน สมาชิกจะได้รับการพิจารณาให้กู้เงินงวดต่อไป ซึ่งมีขั้นตอนการขอกู้เงินเช่นเดียวกันกับงวดแรก"[70]

dpu

[70] **ธนาคารออมสิน.เรื่องเดียวกัน**, หน้า 22-24.

ภาพที่ 1 ขั้นตอนการขอกู้เงิน



3.3.6 การรับชำระหนี้

"ในการให้สินเชื่อนั้น สำนักงานใหญ่ที่กรุงธากา จะเป็นผู้จัดสรรเงินให้แก่สำนักงานสาขากู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี และสำนักงานสาขาจะปล่อยเงินกู้ให้แก่สมาชิกในอัตราร้อยละ 20 ทั้งนี้ธนาคารได้จัดสรรเงินรายได้ในอัตราร้อยละ 8.5 เพื่อเป็นดอกเบี้ยเงินฝากของสมาชิกและสมทบกองทุนต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ธนาคารกรามีนมีเงินกู้หลายประเภท แต่ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเฉพาะเงินกู้ที่เรียกว่า เงินกู้ทั่วไป (General Loan) ซึ่งเป็นเงินกู้ประเภทหนึ่งที่ได้รับความนิยมมาก โดยมีวงเงินให้กู้สูงสุด 10,000 ทาก้า (Taka) และแบ่งได้ 3 ประเภท

(1) เงินกู้เพื่อการเพาะปลูก (Seasonal Loan) เพื่อให้สมาชิกกู้ไปลงทุนในการปลูกพืชตามฤดูกาล มีวงเงินกู้สูงสุด 3,000 ทาก้า และสมาชิกสามารถชำระคืนเงินกู้หลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยว ทั้งนี้ต้องอยู่ในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน แต่ในทางปฏิบัติธนาคารกรามีน ได้กำหนดให้สมาชิกชำระคืนเงินกู้เป็นรายสัปดาห์เช่นเดียวกัน โดยให้ชำระในอัตราร้อยละ 1 หรือ 2 ของเงินต้น

สมาชิกในกลุ่มหรือศูนย์หนึ่งๆ สามารถรวมตัวกันเพื่อขอเงินกู้สำหรับลงทุนร่วมเพื่อการเพาะปลูก(Seasonal Collective Loans) ซึ่งมีวงเงินกู้สูงสุดถึง 45,000 ทาก้า และสามารถผ่อนชำระคืนภายในระยะเวลา 6 เดือน หรือ 1 ปี

(2) เงินกู้สงเคราะห์ครอบครัว(Family Loan) ให้แก่สมาชิกซึ่งเป็นสตรีหลังจากการกู้เงินจากธนาคารกรามีน ไปลงทุนงวดที่ 4 ผู้กู้ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองจากสมาชิกในศูนย์และต้องนำเงินไปจัดสรรเพื่อลงทุนในกิจการของครอบครัว และธนาคารกรามีนถือว่าการร่วมลงทุนประกอบกิจการของสมาชิกในครอบครัวเป็นการวางรากฐานของการร่วมลงทุนเพื่อการประกอบการในบรรดาสมาชิกของธนาคารกรามีน ต่อไป

สามี ภรรยาและบุตร ในครอบครัวหนึ่ง ๆ สามารถยื่นคำขอกู้ในวงเงินตั้งแต่ 10-15,000 ทาก้า เพื่อลงทุนในกิจกรรมที่เหมาะสม และเงินกู้ประเภทนี้มีวงเงินกู้สูงสุด 30,000 ทาก้า

(3) เงินกู้เคหะสงเคราะห์(House Loan) เงินกู้เคหะสงเคราะห์เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมพัฒนาสังคม เพื่อให้กู้แก่สมาชิกซึ่งมีประสบการณ์และมีความน่าเชื่อถือ กู้เงินไปสร้างบ้าน โดยผู้กู้จะต้องเคยกู้เงินไปลงทุนมาก่อนอย่างน้อย 2 ครั้ง ต้องมีประวัติการชำระเงินและประสบความสำเร็จในการลงทุนเป็นอย่างดี ทั้งนี้ศูนย์และสำนักงานสาขาที่จะให้เงินกู้ประเภทนี้แก่สมาชิกจะต้องมีการก่อตั้งมาแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ปีในการชำระคืนเงินกู้ สมาชิกต้องชำระเงินคืนเป็นรายสัปดาห์ ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่ตกลงกัน แต่โดยปกติธนาคารกรามีนกำหนดให้สมาชิกชำระคืนเงินกู้ภายในระยะเวลา 1 ปี และมีการแบ่งชำระเงินออกเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ

ระยะที่1 ผู้กู้จะต้องจ่ายเงินต้นคืนแก่ธนาคารเป็นรายสัปดาห์ ๆ ละเท่า ๆ กันเป็นระยะเวลา 50 สัปดาห์

ระยะที่ 2 ผู้กู้จะต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในสัปดาห์ที่ 51 และ 52 หรือจะรวมจ่ายในสัปดาห์ที่ 51 ก็ได้"[71]

3.3.7 การรับฝากเงิน

"นอกเหนือจากปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ติดตามผลความก้าวหน้าของสมาชิกและรับชำระคืนเงินกู้แล้ว พนักงานปฏิบัติการที่ออกไปร่วมประชุมกับกลุ่มสมาชิกต่าง ๆ ยังทำหน้าที่รับฝากเงินจากสมาชิกอีกด้วย เพราะธนาคารกรามีนถือว่าการออมเงินเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารเงินในอนาคต

นอกจากจะให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยแล้ว ธนาคารกรามีนยังได้นำเงินทุนที่มีอยู่ไปลงทุนในรูปของการฝากประจำในธนาคารอื่น ๆ และการซื้อตั๋วเงินคลังระยะสั้น (Treasury Bills) เพื่อเพิ่มรายได้อีกทางหนึ่ง พร้อมทั้งมีการสร้างสถานภาพตลอดจนความมั่นคงทางการเงินให้แก่สมาชิก โดยการรณรงค์ให้มีการฝากเงินออมทรัพย์ (Voluntary Savings) ตามความต้องการของสมาชิกแต่ละคน และได้จัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ขึ้นในรูปของการหักเงินเพื่อการออมทรัพย์ (Compulsory Savings) สมทบเข้ากองทุนให้สมาชิกยืมไปเป็นค่าใช้จ่ายในคราวจำเป็น"[72]

3.3.8 กองทุนกลุ่ม (Group Fund) "สาขาจะหักเงิน (Group Tax-1) ของสมาชิกแต่ละคนไว้ร้อยละ 5 ของเงินกู้ เพื่อสมทบกองทุนกลุ่มและในแต่ละสัปดาห์สมาชิกแต่ละคนต้องนำเงินจำนวน 1 ทาก้า เข้าบัญชีกองทุนกลุ่ม (Group Fund Account) เพื่อสำรองจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมและรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ ฯลฯ และสมาชิกสามารถยืมเงินจากกองทุนดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยในกรณีที่มีการเจ็บป่วยหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน

ธนาคารกรามีนจะอนุญาตให้สมาชิกกู้หรือยืมเงินจากกองทุนกลุ่มได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของยอดเงินสะสมในบัญชีของแต่ละกลุ่ม และได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกองทุนกลุ่มให้สมาชิกถือปฏิบัติ ดังนี้

---

[71] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน,** หน้า 25-26.

[72] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 26.

(1) สมาชิกแต่ละคนไม่มีสิทธิ์ในการขอรับเงินของตนที่หักไว้สมทบกองทุนกลุ่ม และถือว่าสมาชิกทุกคนมีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์จากเงินก้อนนี้

(2) การถอนเงินออกจากบัญชีของกองทุนกลุ่ม ประธานและเลขานุการจะต้องลงนามร่วมกัน

(3) สมาชิกที่ลาออกหรือถูกไล่ออกจะไม่ได้รับส่วนแบ่งใด ๆ จากเงินกองทุนกลุ่ม

(4) การประชุมเพื่ออนุมัติเงินกู้จากกองทุนกลุ่มของสมาชิกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งนั้น จะต้องมีพนักงานปฏิบัติการซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มร่วมอยู่ด้วย และที่ประชุมจะกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ เงื่อนไขการชำระเงิน ฯลฯ เพื่อให้ผู้กู้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

(5) ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่ง ได้รับการเห็นชอบให้กู้เงินจากกองทุนกลุ่ม ผู้กู้ต้องยินยอมที่จะให้สาขาหักเงิน (Group Tax-2) ไว้ร้อยละ 5 ของเงินกู้ เพื่อเข้าสมทบกองทุนและบุคคลนั้น ๆ จะไม่มีสิทธิ์ใด ๆ ในเงินส่วนที่หักเข้าสมทบกองทุน

(6) กลุ่มหนึ่ง ๆ สามารถที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากเงินกองทุนกลุ่มได้ด้วยตนเองและจะใช้อัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันกับเงินกู้ทุกประเภท

(7) กลุ่มต้องรับผิดชอบในการควบคุมและติดตามการชำระคืนเงินกู้ของสมาชิกที่ยืมเงินจากกองทุนกลุ่ม และการที่สมาชิกไม่ชำระเงินตามระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบวินัยของธนาคารกรามีนอย่างรุนแรง

(8) สมาชิกที่ขอลาออกจากกลุ่มที่ตนสังกัดอยู่สามารถขอถอนเงินฝากของตน ซึ่งออมไว้สัปดาห์ละ 1 ทาก้า จากกองทุนกลุ่มได้

(9) ในกรณีที่สมาชิกมีเจตนาที่จะไม่ชำระหรือไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ ธนาคารจะหักเงินจากกองทุนกลุ่ม เพื่อทดแทนหนี้สินคงค้างของสมาชิกนั้น ๆ

(10) สมาชิกไม่สามารถที่จะขอกู้เงินจากกองทุนกลุ่มได้ในกรณีมีหนี้สินค้างชำระ ซึ่งเลยกำหนดที่ต้องชำระคืนตามแผน

(11) หากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีเจตนาที่จะขอลาออกจากการเป็นสมาชิกของธนาคารหรือไม่มีความสามารถที่จะรักษาสภาพของกลุ่มไว้ได้ ธนาคารจะหักเงินกองทุนกลุ่มและเงินฝากออมทรัพย์ประจำสัปดาห์ทั้งหมดเข้าสมทบในกองทุนฉุกเฉิน"[73]

---

[73] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน,** หน้า 27.

3.3.9 กองทุนฉุกเฉิน (Emergency Fund) "เป็นกองทุนที่ธนาคารจัดตั้งจากเงินซึ่งหักจากสมาชิกที่ขอกู้แต่ละรายในอัตรา 5 ทาก้า จากทุก ๆ 1,000 ทาก้า ของยอดเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติ กองทุนฉุกเฉินนี้สมาชิกสามารถขอกู้ได้ในวงเงินตั้งแต่ 500-5,000 ทาก้า

ในทางปฏิบัติ สมาชิกของศูนย์หนึ่ง ๆ จะร่วมกันพิจารณาให้กู้ยืมเงินจากกองทุนฉุกเฉินในการประชุมศูนย์ และการจ่ายเงินกู้จะกระทำกันต่อหน้าสมาชิกของศูนย์นั้น ๆ ทุกคน โดยหัวหน้าศูนย์ ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ และผู้จัดการสาขา เป็นผู้ลงนามร่วมกัน เงินที่สมาชิกสมทบเข้ากองทุนฉุกเฉินเปรียบเหมือนกองทุนประกันชีวิต เพื่อสำรองจ่ายในกรณีต่าง ๆ และวงเงินที่สมาชิกแต่ละคนจะขอกู้ จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนครั้งที่สมาชิกได้รับเงินกู้ในระยะเวลาที่ผ่านมา ยกตัวอย่างเช่น หากสมาชิกยื่นกู้ครั้งแรกจะมีสิทธิกู้เงินได้จำนวน 500 ทาก้า ถ้าสมาชิกคนเดียวกันเคยกู้มาแล้ว 6 ครั้งและยื่นขอกู้เงินจากกองทุนฉุกเฉินครั้งต่อไป จะมีสิทธ์กู้ในวงเงินสูงสุดถึง 5,000 ทาก้า สมาชิกสามารถขอกู้เงินจากกองทุนฉุกเฉินไปใช้หากมีการเสียชีวิต พิการ ประสบอุบัติเหตุ หรือสมาชิกไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ เนื่องจากวัวที่ซื้อไปได้ตายลง หรือรถสามล้อถีบชำรุดเป็นต้น

ธนาคารจะเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนฉุกเฉินและนำดอกเบี้ยที่ได้ไปสมทบรวมในกองทุนฉุกเฉินกลาง(Central Emergency Fund) และหากสมาชิกคนใดคนหนึ่งเสียชีวิต ทายาทของผู้เสียชีวิตมีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนรวมฉุกเฉินข้างต้น GB ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกถือปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุนฉุกเฉิน ดังนี้

(1) ผู้กู้ต้องชำระคืนเงินกู้เป็นรายสัปดาห์ตามกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่ตกลงกัน

(2) พนักงานปฏิบัติการจะเดินทางไปตรวจสอบทรัพย์สิน หรือวัสดุอุปกรณ์ที่ซื้อโดยเงินกู้ ซึ่งได้รับอนุมัติจากกองทุนฉุกเฉินเป็นระยะ ๆ จนกว่าจะครบกำหนดการชำระเงินตามแผนที่กำหนด

(3) ผู้กู้ต้องนำเงินไปลงทุนภายใน 1 สัปดาห์ หลังจากได้รับอนุมัติ และหากไม่สามารถนำเงินไปลงทุนตามกำหนด ผู้กู้ต้องนำเงินดังกล่าวไปฝากเข้าบัญชีไว้ และผู้กู้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารก่อน หากมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการใช้เงิน

(4) ทรัพย์สินและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ซื้อโดยเงินที่ได้รับอนุมัติ ถือว่าเป็นทรัพย์สินของธนาคาร จนกว่าจะชำระหนี้ครบตามแผนการชำระเงินที่ได้รับความเห็นชอบ

(5) ธนาคารถือว่าการเข้าร่วมประชุมประจำสัปดาห์ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การชำระคืนเงินกู้ ฯลฯ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการปล่อยสินเชื่อ หากสมาชิกคนหนึ่งคนใดไม่ชำระคืน

เงินกู้ตามกำหนด หรือขาดประชุม หรือชำระเงินไม่ครบตามแผนการชำระเงิน ธนาคารจะไม่อนุญาตให้กลุ่มนั้น ๆ รับบริการใด ๆ จากธนาคาร"[74]

3.3.10 กองทุนสะสมพิเศษ (Special Savings **Fund)** "เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกของศูนย์ต่าง ๆ ร่วมลงทุนประกอบกิจการตามความต้องการของสมาชิก ศูนย์แต่ละศูนย์มีอิสระในการจัดสรรและกำกับดูแลกองทุนสะสมพิเศษ ในการระดมเงินสะสม ศูนย์ต่าง ๆ สามารถกำหนดจำนวนเงินสมทบในอัตราที่สมาชิกเห็นชอบได้

ส่วนใหญ่สมาชิกจะกู้เงินจากกองทุนสะสมพิเศษไปลงทุนในกิจกรรมซึ่งยังประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น การจัดสร้างศูนย์ประชุม หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อสังกะสี เฟอร์นิเจอร์ กระดานดำ ฯลฯ และในกรณีที่เงินสำรองสะสมในกองทุนดังกล่าวมีไม่เพียงพอ GB จะอนุญาตให้สมาชิกกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อนำไปสมทบกับเงินกองทุนสะสมพิเศษได้"[75]

3.3.11 กองทุนสวัสดิการเด็ก (Children's Welfare Fund) "ธนาคารกรามีนได้กำหนดให้สมาชิกสะสมเงินสัปดาห์ละ 1 ทาก้า ของเงินกู้งวดที่สองเพื่อเป็นกองทุนสะสมในการสร้างอาคารที่ทำการศูนย์ และใช้เป็นสถานที่สอนหนังสือแก่บุตร-ธิดา หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการตกแต่งห้องเรียน จ้างครู หรือซื้อหนังสือแบบเรียนเพื่อส่งเสริมการศึกษาแก่บุตร-ธิดาของสมาชิก"[76]

3.3.12 การพัฒนาบุคลากร ธนาคารกรามีนเป็นสถาบันการเงินที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการเลือกสรรและพัฒนาบุคลากร ทั้งที่เป็นพนักงานและสมาชิกของธนาคาร เพราะธนาคารกรามีนถือว่าการให้ความรู้และพัฒนาทักษะความชำนาญในการประกอบอาชีพ เป็นปัจจัยที่สำคัญอันจะนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีขึ้น และลดความเสี่ยงในการดำเนินการของธนาคารอีกโสดหนึ่งด้วยธนาคารกรามีนมีวิธีการในการพัฒนาบุคลากรทั้งที่เป็นพนักงานและสมาชิกของธนาคารดังต่อไปนี้

3.3.12.1 พนักงานธนาคาร

"ธนาคารกรามีนจะรับบุคคล ซึ่งมีอุดมการณ์และรู้งานจริงเข้าทำงาน ปัจจุบันร้อยละ 95 ของพนักงานซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงานใหญ่ มีประสบการณ์และเคยผ่านการทำงานในสำนัก

---

[74] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 28.

[75] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 29.

[76] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 29.

งานสาขามาก่อน ธนาคารกรามีนจะรับบุคคลภายนอกเข้าทำงาน ณ สำนักงานใหญ่ในกรณีจำเป็น และจะรับสมัครบุคคลภายนอกเข้าทำงานในอัตราร้อยละ 5 ของพนักงานที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกของธนาคารกรามีน

ในแต่ละปี GB จะเปิดรับสมัครบุคคลผู้สนใจ ซึ่งสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีเข้าทำงาน โดยไม่จำกัดสาขาวิชา และจะต้องผ่านการฝึกงานเป็นเวลา 1 ปี ในการฝึกงานนั้น GB มิได้มีหลักสูตรหรือเอกสารประกอบหลักสูตรอย่างเป็นทางการ แต่จะมอบคู่มือการฝึกงาน (Training Guides) ซึ่งประกอบด้วยคำถามและข้อสังเกตต่าง ๆ ที่ผู้เข้ารับการฝึกงานจะต้องหาคำตอบและต้องสังเกตด้วยตนเอง

การฝึกงานแบ่งออกเป็น 2 ภาค ๆ ละ 6 เดือน กล่าวคือ ในภาคที่ 1 ผู้เข้ารับการฝึกงานจะต้องแยกย้ายออกไปสังเกตและพยายามตอบคำถามที่ปรากฏในคู่มือการฝึกงาน ณ สาขาที่ได้รับมอบหมายอย่างละเอียด และจะต้องกลับไปร่วมประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจ ตลอดจนอภิปรายในสิ่งที่พบเห็นต่อที่ประชุมทุก ๆ 2 เดือน ในภาคที่ 2 ผู้เข้ารับการฝึกงานจะต้องไปทดลองปฏิบัติงานจริง เช่น เดียวกันกับพนักงานคนอื่น ๆ ในสาขานั้น ๆ และจะได้รับเงินเดือน ๆ ละ 600 ทาก้า หรือประมาณ 377.36 บาท

ธนาคารกรามีนใช้รูปแบบการฝึกงานข้างต้น สำหรับบุคคลซึ่งสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นผู้จัดการ และพนักงานปฏิบัติการ ฯลฯ โดยผู้สมัครแต่ละรายจะทราบโดยปริยายว่าตนเข้ารับการฝึกงานเพื่อไปทำหน้าที่อะไร และในแต่ละรุ่นจะมีอัตราการออกกลางคันสูงถึงร้อยละ 37

ในด้านสวัสดิการพนักงานธนาคารกรามีนได้พัฒนาและปรับปรุงงานสวัสดิการให้มีความเป็นสากลทัดเทียมกับอารยประเทศ เช่น มีการจัดสรรเงินตอบแทนหลังเกษียณอายุหรือเมื่อลาออกให้แก่พนักงาน โดยกำหนดว่าหากพนักงานลาออกจากงานหลังจากทำงานครบ 10 ปี จะได้รับเงินบำนาญ ½ ของเงินเดือน ณ วันที่ลาออก และหากลาออกหลังจากทำงานครบ 28 ปี พนักงานนั้น ๆ จะได้รับเงินบำนาญ 1 เท่าของเงินเดือน ณ วันที่ลาออก

ธนาคารกรามีน เน้นการสร้างประสบการณ์ให้แก่พนักงานธนาคารเป็นสำคัญ พนักงานแต่ละคนถูกฝึกฝนให้รู้จักพึ่งตนเอง รู้จักประสานสัมพันธ์ สร้างสรรสิ่งใหม่ และเอาใส่ใจคนยากจนอย่างจริงจัง นอกจากนี้ธนาคารกรามีนยังมีนโยบายให้พนักงานปฏิบัติการ หมุนเวียน

เปลี่ยนกันไปประจำศูนย์สมาชิกต่างๆ เป็นประจำทุกปี และจะมีการย้ายผู้จัดการออกจากสาขาที่ปฏิบัติงานไปยังสาขาอื่นที่เหมาะสมทุก 2-3 ปี"[77]

3.3.12.2 สมาชิก

"ธนาคารกรามีนจะจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจในการประกอบอาชีพและกระบวนการทำงานของธนาคารกรามีนให้แก่สมาชิกเป็นประจำ โดยมีสำนักงานภาค (Zonal Office) เป็นผู้รับผิดชอบและจัดการประชุมในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานในสังกัดของตน แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานเขต (Area Office) และสำนักงานสาขา (Branch Office) สามารถจัดประชุมได้ตามความเหมาะสม แต่จะต้องอยู่ในความควบคุมของสำนักงานภาคอย่างใกล้ชิด

ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการนั้น สำนักงานโครงการพิเศษ (Special Programme Unit) ของฝ่ายฝึกอบรม (Training Department) จะเป็นผู้พัฒนาและวางแผนการจัดประชุมให้แก่สำนักงานเขต ตามความเหมาะสมของสภาพภูมิศาสตร์ สังคมและเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามแนวทางหรือประเด็นต่าง ๆ ของการจัดประชุม ส่วนมากมักได้รับการเสนอจากพนักงานปฏิบัติการ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สาขาต่าง ๆ เพราะบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจถึงสภาพปัญหาของท้องที่ที่ตนปฏิบัติงานอยู่เป็นอย่างดี

สำนักงานภาคจะจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มพูนความรู้ สร้างเสริมประสบการณ์ กระชับความสัมพันธ์ ฯลฯ ให้แก่สมาชิกปีละประมาณ 250 ครั้ง โดยการประชุมดังกล่าวจะจัดขึ้น ณ สำนักงานสาขาประมาณร้อยละ 90 และมีการจัดประเภทของการประชุมเชิงปฏิบัติการไว้ ดังนี้

(1) 7-day Workshop เป็นการประชุมเพื่อการพัฒนาการทางสังคมแก่หัวหน้าศูนย์ในแต่ละสาขาและจะมีการส่งเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคม (Social Development Officers) จากสำนักงานภาคหรือสำนักงานเขต ไปเป็นผู้ให้การฝึกอบรม การอบรมนี้จะจัดขึ้นทุก ๆ 2 ปี และผู้จัดการภาคจะต้องไปร่วมประชุมด้วยอย่างน้อย 1 วัน

(2) Follow-up ผู้จัดการภาคและเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคม จำนวน 2 คน พร้อมด้วยผู้จัดการสาขาจะเดินทางไปเยี่ยมศูนย์และบ้านพักของหัวหน้าศูนย์ เพื่อรับฟังรายงานทบทวนความรู้

---

[77] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 30.

ความเข้าใจ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินงานของศูนย์สมาชิก ภายหลังจากการประชุมเชิงปฏิบัติการข้างต้น 2 เดือน และจะมีการมอบรางวัลสำหรับหัวหน้าศูนย์ดีเด่น

(3) 1-day Workshop for women จัดขึ้นสำหรับผู้ที่จะต้องเข้ารับตำแหน่งหัวหน้าศูนย์ เพื่อทบทวนกฎและข้อบังคับของธนาคารกรามีน โดยมีผู้จัดการสาขาและเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเขตเป็นผู้ให้การอบรม

(4). Exchange Visits จัดขึ้นภายในระยะเวลา 3 วัน มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ แรงจูงใจ และการกระชับสัมพันธภาพระหว่างมวลสมาชิก โดยให้สมาชิกจากศูนย์หนึ่งเดินทางไปเยี่ยมเยียนสมาชิกของอีกศูนย์หนึ่ง เพื่อศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของศูนย์เจ้าภาพในสาขาเดียวกันหรือต่างสาขาก็ได้ และผู้จัดการสาขาต้องรายงานผลให้สำนักงานภาคทราบถึงผลของการศึกษาดูงานด้วย

(5) Area Workshop สำหรับงานเขตจะจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นระยะเวลา 5 วัน ให้แก่ หัวหน้าศูนย์จากสำนักงานสาขาต่าง ๆ สาขาละประมาณ 3-4 คน เพื่อทบทวนบัญญัติ 16 ประการ ความรู้ ความเข้าใจในการส่งเสริมรายได้ และการควบคุมรายจ่าย โดยมีสำนักงานเขต สำนักงานสาขาและเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมเป็นผู้จัด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและผู้จัดการเขตจะต้องไปร่วมประชุมด้วยอย่างน้อย 3-4 ชั่วโมง

(6) Zonal Workshop เป็นการจัดการประชุมระดับภาคให้แก่หัวหน้าศูนย์ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานภาคเป็นเวลา 5 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้พูดคุยกันเกี่ยวกับสภาพปัญหาของสำนักงานภาคนั้น ๆ และมีการจัดแสดงผลิตภัณฑ์หรือผลงานของศูนย์ต่าง ๆ ตลอดจนการมอบรางวัลสำหรับผลงานดีเด่นอีกด้วย และที่ประชุมต้องหาข้อยุติหรือสรุปประเด็น ซึ่งจะต้องทำร่วมกันในภาคนั้น ๆ ทั้งนี้คณะกรรมการอำนวยการหรือฝ่ายบุคคลจากสำนักงานใหญ่จะต้องเข้าร่วมประชุมด้วย

(7) Nation Workshop จัดขึ้นทุก ๆ 2 ปี มีกำหนด 5 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาสังคม และพนักงานปฏิบัติการ พร้อมด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของภาคต่าง ๆ ที่ยังไม่เคยเข้าร่วมประชุมในระดับชาติมาก่อน ได้พูดคุยกันเกี่ยวกับการดำเนินงานและโครงการต่าง ๆ ของธนาคาร โดยมีผู้บริหารระดับสูงจากสำนักงานใหญ่เข้าร่วมประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อยุติหรือข้อสรุปต่างๆ และนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานของธนาคาร และในอดีตก็ได้มีการยกร่างบัญญัติ 16 ประการจากการประชุมดังกล่าวนี้

(8) 4-day Model Workshop จัดขึ้นสำหรับหัวหน้าศูนย์เพื่อพูดคุยกันเกี่ยวกับกิจกรรมทางธุรกิจ การเยี่ยมเยียนศูนย์สมาชิก ฯลฯ โดยมีเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคม ผู้จัดการสาขาพร้อมด้วยพนักงานปฏิบัติการเข้าร่วมประชุม และผู้จัดการภาคต้องเข้าร่วมประชุมด้วยอย่างน้อย 1 วัน

(9) 1-day Workshop for Men สำนักงานเขตจะจัดประชุมสมาชิกซึ่งเป็นชายประมาณ 1-2 ครั้งต่อเดือน ณ สาขาที่สังกัด เพื่อทบทวนกฎและหลักเกณฑ์การลงทุน ตลอดจนการพัฒนากิจกรรมทางธุรกิจ โดยมีผู้จัดการเขตกับผู้จัดการสาขาเข้าร่วมประชุมด้วย

(10) Family Workshop จัดขึ้นสำหรับบุคคลในครอบครัวซึ่งเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสมาชิก ซึ่งเป็นสตรีที่กู้เงินจาก GB ไปลงทุนมากที่สุด เช่น สามี ลูก พี่ชาย แม่สามี ฯลฯ เพื่ออธิบายการทำงานของ GB หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การลงทุน การโภชนาการ การวางแผนครอบครัว ฯลฯ ให้บุคคลเหล่านี้ได้เข้าใจด้วย

(11) Teacher's Workshop จัดสำหรับครูซึ่งสอนบุตร-ธิดาของสมาชิกตามศูนย์ต่าง ๆ เป็นเวลา 1 วัน เพื่อให้บรรดาครูเหล่านั้นได้เห็นและตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับและให้ครูเป็นตัวกระตุ้นให้บุตร-ธิดาของสมาชิกได้ศึกษาหาความรู้จนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

(12) Mother and Child-Gathering จัดขึ้น ณ สำนักงานสาขาเพื่อให้สมาชิกที่เป็นสตรีพร้อมด้วยบุตร-ธิดา และพนักงานปฏิบัติการร่วมสนุกสนานกับกิจกรรมที่สาขาจัดขึ้น

(13) Birth Attendant Workshop จัดขึ้น ณ ที่ทำการสาขาเป็นเวลา 10 วัน สำหรับสมาชิกและสตรีในหมู่บ้าน รวมทั้งหมอตำแย เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลเด็กเล็ก

(14) Mother and Girl-Child Workshop ใช้เวลาในการจัด 2-4 วัน เพื่อชี้แจงให้สมาชิกเข้าใจ และรู้คุณค่าของบุตรสาว พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่าบุตรสาวของตนสามารถทำงานและหารายได้ให้แก่ครอบครัว

นอกจากนี้ยังมีการชักชวนให้สตรีแต่งงานช้า เว้นระยะห่างของการมีบุตร รู้จักสิทธิอันควรและให้รับประทานอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ

(15) A Gotcha Workshop/Grassroot Workshop จัดขึ้นภายในเวลา 1 วัน เพื่อให้สมาชิกของศูนย์ต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นหรือหารือในเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้จัดการภาค ผู้จัดการเขต และเจ้าหน้าที่โครงการร่วมรับฟังด้วยในภาคเช้า ส่วนในภาคบ่ายจะมีการเชิญคู่สมรสของสมาชิกเข้าร่วมฟังปัญหาที่มีการยกขึ้นมาพูดคุยกันในภาคเช้า และที่ประชุมจะหาข้อยุติเพื่อนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติแก่สมาชิกของศูนย์นั้น ๆ

(16) The Cluster Workshop กำหนดจัดขึ้นภายในระยะเวลา 1 วัน แก่สมาชิกของศูนย์อย่างน้อย 2 ศูนย์ เพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกของศูนย์นั้น ๆ พูดคุยและเสนอปัญหาต่าง ๆ ในที่ประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขหรือข้อยุติร่วมกัน

(17) Skills-Training Workshop จัดขึ้นเพื่อเสริมสร้างทักษะ ความรู้ทางเทคนิคและความรู้ในสาขาวิชาเฉพาะแก่สมาชิก สำนักงานสาขาสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงเกษตร กรมป่าไม้ ฯลฯ ในการจัดประชุม และหน่วยงานที่ได้รับการร้องขอก็จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นธนาคารกรามีนจะส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมพร้อมกับสมาชิกจากศูนย์ต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ศึกษารายละเอียด และนำเทคนิคหรือความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม และสำนักงานเขตต่าง ๆ สามารถจัดประชุมในครั้งต่อ ๆ ไปได้ตามความต้องการของตน"[78]

ปัจจัยที่ทำให้ธนาคารกรามีนประสบผลสำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้ธนาคารกรามีนประสบผลสำเร็จในการดำเนินการเพราะการให้สินเชื่อและองค์ประกอบต่าง ๆ กล่าวคือ พลังของกลุ่ม (Group Pressure) การส่งเสริมสนับสนุนจากหมู่พวก (Peer Support) สัมพันธภาพอันแน่นแฟ้น (Close Relaltion) ระหว่างธนาคารกับสมาชิก และในบรรดาสมาชิกด้วยกันเอง ตลอดจนความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของผู้ยากไร้ เป็นปัจจัยในการสนับสนุนการดำเนินงาน นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว การเปิดโอกาสให้ผู้ยากไร้ได้ใช้ศักยภาพแห่งตนในรูปของแรงงาน ความคิดอ่าน ความรับผิดชอบ และความขยันขันแข็ง ให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างรายได้

การได้รับสินเชื่อไปลงทุนประกอบกิจการนั้น นอกจากทำให้ผู้ลงทุนมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถชำระคืนเงินกู้แล้ว ยังมีโอกาสได้รับสินเชื่อเพื่อไปลงทุนเพิ่มขึ้น และสามารถหลุดพ้นจากวงจรแห่งความยากจนในที่สุด

ส่วนสาระสำคัญและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของ GB สามารถแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ธนาคารกรามีนถือว่าการได้รับสินเชื่อเป็นสิทธิ์ของมนุษยชนและเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชน โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของตน

---

[78] ธนาคารออมสิน. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 30-33.

2. ธนาคารกรามีน มีวัตถุประสงค์ และกลุ่มเป้าหมายในการปล่อยสินเชื่อที่ชัดเจน กล่าวคือ การปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งมีฐานะยากจน

3. ระบบการให้สินเชื่อที่ให้บริการถือเป็นบริการทางการเงินกรณีพิเศษโดยมีคุณสมบัติและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

3.1 มีเงื่อนไขและกระบวนการให้สินเชื่อที่เหมาะสม

3.2 ผู้กู้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำทรัพย์สินไปจำนองกับธนาคาร

3.3 ไม่มีการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้หรือขู่บังคับให้ผู้กู้ชำระหนี้ แต่ธนาคารกรามีน ใช้พลังของกลุ่มและสัมพันธภาพของผู้กู้ในกลุ่มเดียวกันเป็นปัจจัยในการเกื้อหนุนในการชำระหนี้

3.4 ผู้กู้จะต้องผ่านการอบรมและมีความเข้าใจถึงกระบวนการ เงื่อนไข และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นเมื่อกู้เงินไปลงทุน

3.5 มีการทำความเข้าใจและตรวจสอบรายละเอียดในการกู้เงิน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้กู้ตัดสินใจว่าจะสามารถปฏิบัติตามวิธีการ ระเบียบข้อบังคับหรือเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินได้หรือไม่

3.6 ผู้กู้เป็นผู้เลือกกิจกรรมการลงทุนด้วยตนเอง โดยพิจารณาจากศักยภาพและทักษะของตน

3.7 สมาชิกแต่ละคนจะต้องรับรู้และร่วมกันรับผิดชอบเกี่ยวกับการกู้เงินไปลงทุนประกอบกิจการของสมาชิกคนอื่น ๆ ภายในกลุ่ม

3.8 สมาชิกภายในกลุ่มต้องเกื้อกูลกัน และมีการฝากเงินไว้ในบัญชีออมทรัพย์ของกลุ่มเพื่อสำรองไว้ใช้จ่ายยามฉุกเฉิน

3.9 วงเงินที่อนุมัติให้กู้แต่ละครั้งมีจำนวนไม่สูงนัก

3.10 การผ่อนชำระคืนเงินกู้เป็นงวด ๆ โดยมีจำนวนเงินแต่ละงวดไม่มากนัก ทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถส่งคืนเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ธนาคารได้ไม่ยากนัก

3.11 สินเชื่อแก่ผู้ด้อยโอกาสมีหลายประเภท โดยธนาคารเปิดโอกาสให้สมาชิกกู้เงินได้อย่างต่อเนื่อง และมีการเพิ่มวงเงินให้กู้เพื่อเพิ่มพูนรายได้

3.12 พนักงานจะให้การดูแล ช่วยเหลือ แนะนำการใช้จ่ายเงินกู้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและต่อเนื่อง

3.13 ผู้กู้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยสินเชื่อ ตามนโยบายของธนาคารอย่างเคร่งครัด

3.14 การให้สมาชิกคนหนึ่งคนใดของกลุ่มกู้เงินไปลงทุนประกอบกิจการนั้น ธนาคารกรามีน จะถือมาตรฐานและผลงานของสมาชิกผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้รายก่อน ๆ เป็นเกณฑ์ กล่าวคือ ผู้กู้ 2 รายแรกจะต้องเป็นสมาชิกที่ยากจนที่สุด และหากธนาคารมีความพอใจกับผลประกอบการและการชำระคืนเงินกู้ของผู้กู้ดังกล่าว ธนาคารจะอนุญาตให้สมาชิกของกลุ่มอีก 2 คน กู้เงินไปลงทุนประกอบกิจการ และหากผู้กู้ 2 รายหลังประสพความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ธนาคารก็จะเปิดโอกาสให้ประธานกลุ่มกู้เงินไปลงทุนประกอบกิจการเป็นรายสุดท้าย

4. ธนาคารกรามีน ถือว่าการปล่อยสินเชื่อเป็นการเกื้อกูลแก่ผู้มีรายได้น้อย และส่งเสริมให้สามารถพึ่งตนเองได้มิใช่เป็นกิจกรรมเพื่อการกุศล แต่เป็นกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และจิตใจของสมาชิกที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

5. มีการส่งเสริมให้สมาชิกแต่ละคนออมเงินเพื่อไว้ใช้จ่ายและลงทุนในอนาคต

6. ธนาคารกรามีนมีกระบวนการคัดเลือกและฝึกอบรมพนักงานเข้าปฏิบัติงานในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ พนักงานแต่ละคนต้องผ่านการฝึกภาคสนามเป็นเวลา 6 เดือน และการทดลองปฏิบัติงานอีก 6 เดือน ก่อนที่จะได้รับการบรรจุเข้าทำงาน

7.ธนาคารกรามีนมีการกระจายอำนาจการบริหารงานจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน

8. ธนาคารกรามีนได้บริจาคเงินสมทบกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกกู้เงินในยามจำเป็นและส่งเสริมแนะนำให้สมาชิกนำเงินไปลงทุนอย่างชาญฉลาด

9. พนักงานของธนาคารกรามีนมีความเสียสละและอุทิศตนให้กับการทำงานอย่างเต็มที่

10. มีการสร้างระบบการควบคุมและติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและสามารถใช้ในการปฏิบัติงานจริงได้ตั้งแต่ระดับครอบครัว สมาชิก กลุ่ม ศูนย์ และสำนักงานสาขา ตามลำดับ

11.บังกลาเทศเป็นประเทศที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวย กล่าวคือ สมาชิกสามารถปลูกพืชหมุนเวียนได้ตลอดปี

12.ธนาคารกรามีนไม่พยายามสร้างความผูกพันกับรัฐบาลหรือนักการเมือง เพราะรัฐบาลมักมีนโยบายไม่แน่นอนและรัฐบาลมักจะทำการใหญ่ โดยปราศจากการศึกษาหรือการเตรียมการที่ดี ส่วนนักการเมืองชอบนำตนเองไปผูกพันกับการดำเนินงานต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์มาสู่ตนและสภาวะการเมืองยังผันผวนไปต่าง ๆ นานาอีกด้วย

การรวมคนที่จนและไม่จนที่รวมกลุ่มกันอาจจะเป็นการทำให้กิจการนี้ล้มเหลว หรือเป็นไปได้ยาก ธนาคารกรามีนเข้าไปดำเนินการที่จะแยกโดยการตรวจว่าแยกคนที่ไม่จนออกหรือช่วยเหลือคนจนที่สุดจริง ๆ จากรากฐานของคนจน

นโยบายอันหนึ่งที่ธนาคารกรามีนจะช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุด คือกลุ่มสตรี โดยธนาคาร กรามีนมุ่งเน้นไปยังกลุ่มสตรี ซึ่งสังคมสตรีในศาสนามุสลิม ของบังกลาเทศ ปันเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะเข้าไปหรือเจาะจงช่วยเหลือกลุ่มสตรี เนื่องจากศาสนามุสลิมไม่เอื้ออำนวยกับผู้หญิงในการดำเนินอาชีพหรือประกอบอาชีพ ผู้นำทางศาสนาซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามได้ทำการต่อสู้ต่อต้านในทำนองที่ว่าเป็นผลเสีย โจมตี สร้างข่าวในสังคมว่าผู้หญิงได้ไปกู้เงินจะเป็นผลเสียแก่ผู้หญิงนั้นเอง เป็นเรื่องที่ทำให้สตรีมีความหวาดกลัว ซึ่งเป็นกลุ่มแรกที่จะเข้ามาใช้บริการของธนาคารกรามีน เนื่องจากมีความอึดอัด การกล่าวหาของกลุ่มผู้นำศาสนา กลุ่มแรกที่เข้ามาทำให้เศรษฐกิจประสบความสำเร็จ ในเงื่อนไขที่จะเกิดสมาชิกใหม่ขึ้นในอนาคตอีกหลายคน ทำให้เห็นเป็นตัวอย่าง แต่ก็ยังมีอีกหลายคนที่ไม่อยากจะเกี่ยวข้องที่จะเข้ามารวมกลุ่มแล้วถูกวิพากวิจารณ์

ซึ่งความจริงปรากฏออกมาว่างานที่ธนาคารกรามีนทำอยู่นั้น ใกล้ชิดกับสมาชิก จึงช่วยทำให้ธนาคารกรามีนรู้ถึงสถานะทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ของสมาชิกโดยชัดแจ้ง เลยเป็นการยากที่จะปิดบังสถานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกอย่างมาก[79]

เหตุผลที่ธนาคารกรามีนให้ผู้ยืมเงินส่วนใหญ่เป็นสตรี

1. สตรีเป็นเพศที่อ่อนแอกว่าผู้ชาย

2. สตรีของบังกลาเทศต้องเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัว และส่วนใหญ่เป็นประชาชนคนยากจนในระดับรากหญ้าของประเทศบังกลาเทศ

3. สตรีของประเทศบังกลาเทศต้องไปขอผู้ชายแต่งงาน

4. ฐานะของสตรีในประเทศบังกลาเทศไม่เท่ากับผู้ชาย การที่ต้องการให้ผู้หญิงเป็นผู้กู้มากกว่าผู้ชายก็เป็นการช่วยยกฐานะและช่วยส่งเสริมแก่ผู้หญิงที่มีฐานะยากจนให้ทัดเทียมเท่ากับผู้ชายนั่นเอง

5. เปิดโอกาสให้สตรีผู้มีรายได้น้อย ได้ฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของตน เป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีฐานะยากจน

6. สตรีของประเทศบังกลาเทศ ส่วนใหญ่สามารถชำระหนี้ได้ดีกว่าผู้ชาย ไม่มีการหลบเลี่ยงในการชำระหนี้

---

[79] David S.Gibbon.**THE GRAMEEN READER** , Dhaka , Bangladesh , Print by Jafa Brother,1992, p. 34.

7. เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความเชื่อ การสร้างวินัย ดังนั้นในสังคมของประเทศบังกลาเทศจึงกำหนดให้ผู้หญิงกู้ได้ดีกว่าผู้ชาย[80]

8.ในประเทศบังกลาเทศได้มีการออกกฎหมายให้ร้อยละ 20 ของผู้ถือหุ้นทั้งหมดในร้อยละ 75 ต้องเป็นผู้หญิงซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นผู้กู้ด้วย ตามกฤษฎีกาธนาคารกรามีน พ.ศ. 2526 ข้อ 7 (ข) ที่ว่า ในจำนวนร้อยละ 75 จากผู้ถือหุ้น จะต้องเป็นหญิงซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นผู้กู้ยืมร้อยละ 20

สถานภาพของการยกระดับหญิงยากจนในชนบท

ได้มีรายงานระบุถึงเงินกู้จากธนาคารซึ่งมีผลทำให้ผู้หญิงสามารถมีเงินเพิ่มจากการออมทรัพย์และการลงทุนต่าง ๆ เช่นเงินกู้จำนวน 1,000 ทาก้า โดยเฉลี่ย สามารถทำให้เกิดดอกผลจากการลงทุนเพิ่มขึ้น 750 ทาก้าต่อครอบครัว อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าเงินกู้ของผู้หญิงดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปยังผู้ชายในครอบครัวเป็นจำนวนมากเช่นกัน เงินทุนดังกล่าวอาจจะใช้ในการลงทุนให้เกิดดอกผลโดยไม่ตรงกับเป้าประสงค์ได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ผิดระเบียบข้อบังคับของธนาคาร กรามีน ผู้ทำรายงานระบุว่า 26 เปอร์เซ็นต์ของเงินต้นถูกถ่ายโอนไปยังสมาชิกผู้ชายได้ถูกนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าการถูกนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในเพศหญิง ในกรณีนี้ ผู้ทำรายงานแนะนำให้ผู้กู้หญิงจะต้องควบคุมเงินกู้ดังกล่าวไว้ให้ได้ เนื่องจากเป็นนโยบายของธนาคาร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาและแนะนำอย่างเข้มงวด

เป็นที่ยืนยันจากรายงานดังกล่าวด้วยว่า เงินกู้ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น สมาชิกครอบครัวในโครงการเงินกู้ของหญิงมีส่วนร่วมในการใช้แรงงานสนับสนุนโครงการด้วย โดยเฉลี่ยตัวสามีจะใช้แรงงานร่วมโครงการ 52 ชั่วโมงต่อเดือน สมาชิกชายอื่น ๆ ในครอบครัวจะใช้แรงงานร่วมโครงการ 87 ชั่วโมง และสมาชิกหญิงใช้ประมาณ 62 ชั่วโมง[81]

ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารกรามีนได้ตั้งเป็นธนาคารเพื่อให้บริการแก่ชายและหญิงที่ด้อยโอกาสและขจัดการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนผู้ออกเงินกู้ และลบล้างวงจรแห่งความยากจน ปัจจุบันธนาคารกรามีนประสบความสำเร็จในการประกอบการเพราะการใช้สินเชื่อและองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศไทยควรที่จะนำเอาระบบนี้เป็นแบบอย่างมาใช้ซึ่งมีประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมากมายในการแก้ไขภาวะการเกิดการกู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบัน

---

[80] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. รองผู้อำนวยการสำนักกิจกรรมพิเศษ งานนโยบายพิเศษ ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 17 ตุลาคม 2545.

[81] Fuglesang , Andreas and Dale Chandler . **PARTICIPATION AS PROCESS** :What we can learn from Grameen Bank , Pearl Printing & Packaging , Dhaka Bangladesh , 1988 , p. 181.

บทที่ 5
บทวิเคราะห์

1. รูปแบบและการดำเนินงานของธนาคารกรามีน

ตลาดการเงินนอกระบบ (Unorganized Financial Market)เป็นแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็นของสิ่งแวดล้อมหรือตามสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เป็นตลาดการเงินที่ไม่มีระบบ กฎเกณฑ์ ข้อตกลงต่าง ๆ เช่นการกู้ยืมระหว่างบุคคล ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันก็ตาม การเล่นแชร์ การกู้ยืมของเกษตรกรทั้งที่เป็นตัวเงินและสิ่งของเพื่อการยังชีพ เพื่อการประกอบการเกษตรที่เรียกว่า การกู้ปุ๋ย การตกเขียว ฯลฯ เป็นต้น[82]

การแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบเท่าที่พบมีแนวทางการแก้ไขได้โดยโครงการธนาคารประชาชน ซึ่งธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินได้นำรูปแบบมาจากธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ ซึ่งเมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศแล้ว ธนาคารกรามีนได้ดำเนินงานพอสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

สถานะทางกฎหมาย

1.ประเทศบังกลาเทศได้จัดตั้งธนาคารกรามีน โดยออกมาเป็นกฤษฎีกาว่าด้วยธนาคารกรามีน พ.ศ. 2526[83] การออกเป็นกฤษฎีกานี้ตั้งเป็นธนาคารได้อย่างมั่นคงถาวร

2.ธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ ได้จัดตั้งเป็นรูปนิติบุคคล การปฏิบัติงานได้ทำกันโดยเฉพาะตามรูปแบบที่ได้จัดตั้งธนาคารกรามีนโดยเฉพาะ

โครงสร้างการบริหาร

1.ประเทศบังกลาเทศกรรมการผู้บริหารได้แต่งตั้งขึ้นโดยผลของกฤษฎีกาว่าด้วยธนาคารกรามีน อันเป็นผลของกฎหมาย ซึ่งมีประธานกรรมการ (Chairman) กรรมการผู้จัดการใหญ่ (Managing Director) กรรมการ (Directors) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจำนวน 3 คน และ

---

[82] **ชนินทร์ พิทยาวิธ. ตลาดการเงินในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุฟ จำกัด , 2534 ,หน้า40.

[83] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995)

กรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกจากผู้ถือหุ้นจำนวน 9 คน ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจน คือกลุ่มบุคคลที่ถือเสียงข้างมากในการบริหารกิจการ ธนาคารกรามีน[84]

2. ธนาคารหมู่บ้านได้รายละเอียดออกเป็นฝ่ายและส่วนงานต่าง ๆ คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายการบัญชี ฝ่ายฝึกอบรม ส่วนงานการฝึกอบรมนานาชาติ ฝ่ายติดตามและประเมินผล ฝ่ายโครงการด้านประยุกต์วิทยา ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ส่วนงานการตรวจสอบ สำนักงานเลขานุการกรรมการผู้จัดการใหญ่[85]

โครงสร้างการดำเนินงาน ได้แบ่งออกเป็น

1. การขยายสำนักงานสาขา

2. ภารกิจของสำนักงานสาขา

3. การจัดตั้งกลุ่ม กลุ่มหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยสมาชิกเพศเดียวกัน จำนวน 5 คน และสมาชิกแต่ละคนของกลุ่มจะต้องปฏิบัติและมีคุณสมบัติ ตามบทบัญญัติของธนาคารกรามีน

4. การควบคุมดูแลศูนย์สมาชิก ศูนย์หนึ่ง ๆ มีภารกิจ 7 ข้อ

5. กิจกรรมการปล่อยสินเชื่อ ธนคารกรามีนจะปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในชนบทรวม 8 ประเภท

6. การรับชำระหนี้

7. การรับฝากเงิน

8. การพัฒนาบุคลากร แยกออกเป็นการพัฒนาพนักงานธนาคารและการพัฒนาสมาชิก

อำนาจหน้าที่ (วัตถุประสงค์)

1.ประเทศบังกลาเทศได้กำหนดไว้ว่าต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นหญิงและเป็นผู้กู้ด้วยจำนวน 20 เปอร์เซ็นต์[86] ของผู้ถือหุ้นทั้งหมดใน 75 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมไม่เหมือนกับของประเทศไทย เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความเชื่อ การสร้างวินัย ในประเทศบังกลาเทศผู้หญิงต้องเป็นฝ่ายไปขอผู้ชาย ผู้หญิงต้องหาเลี้ยงผู้ชาย จึงต้องมีการกำหนดเรื่องผู้กู้ให้เป็นเพศหญิงเพื่อยกฐานะและช่วยเหลือแก่ผู้หญิงให้มีความเท่าเทียมกันกับผู้ชาย[87] และ

---

[84] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน."โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 8.

[85] ธนาคารออมสิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

[86] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995) p.3

[87] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. รองผู้อำนวยการสำนักกิจกรรมพิเศษ งานนโยบายพิเศษ ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 17 ตุลาคม 2545

เมื่อดำเนินการไปแล้วประเทศบังกลาเทศ ผู้กู้เป็นสตรีซึ่งเป็นคนยากจนทั้งหมด เนื่องจาก ธนาคารกรามีนหรือธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศ ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนคนยากจน ซึ่งเป็นรากหญ้าของประเทศ [88]

2.ประเทศบังกลาเทศได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไว้สูงคือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 20 ต่อปี เนื่องจาก เหตุผลในประเทศบังกลาเทศ คือต้นทุน สภาวะเศรษฐกิจ การบริโภค รวมทั้งดอกเบี้ยในตลาดรวมทั้งสถานะทางสังคมระหว่างผู้ชายกับผู้หญิงก็แตกต่างกัน[89]

อื่น ๆ

ประเทศบังกลาเทศได้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กู้ไว้โดยบัญญัติไว้ในกฤษฎีกาจัดตั้งธนาคารกรามีนในข้อที่ 30 ,31 และ 32[90]

2.เปรียบเทียบโครงการธนาคารประชาชนกับธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศ

ในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันการกู้ยืมเงินนอกระบบอันเป็นนโยบายเร่งด่วนประการหนึ่งของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 คือการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อสร้างทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องไปพึ่งพาแหล่งให้กู้ยืมเงินนอกระบบ โครงการธนาคารประชาชนนี้กระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2544[91] คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบด้วย

เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ธนาคารออมสินจึงได้เตรียมความพร้อมทั้งทางด้านการพัฒนาบุคลากร และการพัฒนาระบบงานต่าง ๆ ของธนาคาร โดยได้จัดให้มีการสัมมนาผู้บริหารของธนาคารและจัดฝึกอบรมให้แก่พนักงานสาขาทุกสาขา พร้อมทั้งพัฒนาระบบงานของธนาคารทั้งในส่วนการปฏิบัติงานด้านสินเชื่อและด้านสารสนเทศ โดยได้จัดทำระบบงานตรวจสอบข้อมูลด้านสินเชื่อไว้ด้วย

---

[88] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง.**แหล่งเดียวกัน**.

[89] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง.**แหล่งเดียวกัน**.

[90] Ibid.p.11.

[91] ข่าวทำเนียบรัฐบาล. สำนักโฆษก ข่าวที่ 6/19-1 ,19 มิถุนายน 2544.

ธนาคารออมสินได้เปิดรับสมัครสมาชิกเพื่อเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนเป็นโครงการนำร่องเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544 โดยเปิดให้บริการ ณ ธนาคารออมสินสำนักงานใหญ่ ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก ต่อมาได้เปิดให้บริการโครงการธนาคารประชาชนอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป[92]

ในการที่รัฐบาลมีโครงการธนาคารประชาชนออกมาเพื่อลดการพึ่งพาเงินกู้นอกระบบนั้น ปัจจุบันมีการสำรวจความพึงพอใจของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนที่มีการบริการด้านสินเชื่อในเขตกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่าอัตราส่วนในการกู้ยืมเงินนอกระบบจำนวนร้อยละของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำแนกตามประสบการณ์ที่มีการใช้บริการ การกู้ยืมเงินนอกระบบ ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการกู้ยืมเงินนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 72.4[93]

ปัจจุบันการแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทย มีโครงการธนาคารประชาชน หรือ People Bank ออกมาโดยมีมติคณะรัฐมนตรี ให้ทำการจัดตั้งธนาคารประชาชนขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อย ต้องอาศัยเงินกู้นอกระบบดอกเบี้ยแพงๆมาตลอดได้มีโอกาสที่จะมีค่าใช้จ่ายทางการเงินอยู่ในฐานะที่พอจะจ่ายได้ ไม่ต้องมีภาระมากและมีโอกาสทำมาหากินได้สะดวกขึ้นสำหรับคนที่ตกงานหรือคนที่อยากจะค้าขายแต่ไม่มีเงินทุน โดยในประเทศไทยได้มีจุดเริ่มต้นโครงการธนาคารประชาชนอยู่ที่ธนาคารออมสิน แต่ก็ยังมีความแตกต่างกับประเทศบังกลาเทศโดยได้จัดทำเป็นโครงการธนาคารหมู่บ้านซึ่งเป็นต้นแบบของธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน กล่าวคือ

2.1 สถานะทางกฎหมาย

1.ประเทศไทยไม่มีกฎหมายรองรับในการจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชน แต่ได้ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อทำการจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนขึ้นมา โดยกระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ และธนาคารออมสินก็ได้เริ่มเปิดบริการโครงการธนาคารประชาชนอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 เป็นต้นมา ซึ่งจะเห็นได้ว่ามติของคณะรัฐมนตรีนี้ไม่ใช่กฎหมาย

---

[92] ธนาคารออมสิน. "สร้างเสริมรายได้ ธนาคารประชาชน." **วารสารแนะนำอาชีพ**. 2544, หน้า 8.

[93] สุวาทินี เจริญผล. "ความพึงพอใจของสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนที่มีต่อการบริการด้านสินเชื่อในเขตกรุงเทพมหานคร." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2544 ,หน้า 26.

ส่วนของประเทศบังกลาเทศได้ออกมาเป็นกฎหมาย โดยออกมาเป็นกฤษฎีกาว่าด้วยธนาคารกรามีน พ.ศ. 2526 (ธนาคารหมู่บ้าน) [94]

2.ประเทศไทยได้ออกโครงการธนาคารประชาชนโดยออกมาเป็นหน่วยงานอยู่ในส่วนหนึ่งของธนาคารออมสินซึ่งวิธีปฏิบัติในการดำเนินงาน เช่น การขอสินเชื่อ การอนุมัติสินเชื่อ ก็ยังอยู่ในรูปการให้สินเชื่อตามรูปแบบธรรมดาของธนาคารโดยทั่วไป[95]

ส่วนธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ ได้จัดตั้งเป็นรูปนิติบุคคลโดยเฉพาะ คือ จัดตั้งเป็นบริษัทธนาคารกรามีน[96] การปฏิบัติงานทำกันตามรูปแบบที่ได้จัดตั้งธนาคารกรามีนโดยเฉพาะ ไม่เหมือนกับการดำเนินงานของธนาคารโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การฝึกอบรมพนักงานในการให้สินเชื่อ รวมทั้งการขอสินเชื่อ สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ได้วางไว้ก่อนที่จะมีการอนุมัติสินเชื่อ ก็จะแตกต่างกับธนาคารโดยทั่วไป เพราะจัดทำเป็นรูปแบบของธนาคารหมู่บ้าน

2.2 โครงสร้างการบริหาร

1.ประเทศไทยโครงการธนาคารประชาชน รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการในโครงการธนาคารประชาชนเองทั้งหมด[97]

ส่วนของประเทศบังกลาเทศ ธนาคารกรามีนนั้น ผู้ถือหุ้นได้กำหนดเป็นเอกชนร้อยละ 75 และรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 25[98] โดยผู้ถือหุ้นที่เป็นเอกชนนั้นส่วนใหญ่จะเป็นคนยากจนซึ่งเป็นสตรีเกือบทั้งหมด

2.โครงการธนาคารประชาชน กรรมการผู้บริหารได้จัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของธนาคารออมสิน โดยให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารที่ได้รับการฝึกอบรม ดูงาน มีความรู้ในด้านธนาคารหมู่บ้าน ให้เข้ามาทำงานในส่วนของโครงการธนาคารประชาชนอันเป็นส่วนที่จัดตั้งส่วนย่อยส่วนหนึ่งอยู่ในธนาคารออมสิน[99]

ส่วนธนาคารกรามีน กรรมการผู้บริหารได้แต่งตั้งขึ้นโดยผลของกฤษฎีกาว่าด้วยธนาคารกรามีน อันเป็นผลของกฎหมาย ซึ่งมีประธานกรรมการ (Chairman) กรรมการผู้จัดการ

---

[94] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995)

[95] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ .22 ตุลาคม 2545.

[96] เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4

[97] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

[98] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995) , p. 3

[99] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

ใหญ่ (Managing Director) กรรมการ (Directors) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจำนวน 3 คน และกรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกจากผู้ถือหุ้นจำนวน 9 คน[100] ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจน คือกลุ่มบุคคลที่ถือเสียงข้างมากในการบริหารกิจการธนาคารกรามีน

2.3 โครงสร้างการดำเนินงาน

1.โครงการธนาคารประชาชนได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานไว้สำหรับสำนักธนาคารประชาชน คือมีงานแผนและพัฒนา งานส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ งานติดตามและประเมินผล[101]

ส่วนธนาคารหมู่บ้านได้รายละเอียดออกเป็นฝ่ายและส่วนงานต่าง ๆ คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายการบัญชี ฝ่ายฝึกอบรม ส่วนงานการฝึกอบรมนานาชาติ ฝ่ายติดตามและประเมินผล ฝ่ายโครงการด้านประยุกต์วิทยา , ฝ่ายวิจัยและพัฒนา , ส่วนงานการตรวจสอบ ,สำนักงานเลขานุการกรรมการผู้จัดการใหญ่[102]

2. ประเทศไทย มีพลเมือง 62,308,887 คน ในปี พ.ศ. 2544[103] รายได้ประชาชาติต่อคนต่อปี เท่ากับ 6,600 ดอลล่าร์สหรัฐอเมริกา[104] ในปี พ.ศ. 2544 การออกระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกู้ยืม และค้ำประกันของธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินในประเทศไทย ยังไม่เหนียวแน่น(มีระเบียบมาก) เท่ากับประเทศบังกลาเทศ

ประเทศบังกลาเทศ มีพลเมือง 133,376,684 คน[105] ในปี 2545 รายได้ประชาชาติต่อคนต่อปี 1,750 ดอลล่าร์สหรัฐ[106]ในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศบังกลาเทศนั้นยังยากจนกว่าประเทศไทย ซึ่งดูจากรายได้ประชาชาติมวลรวมยังน้อยกว่าประเทศไทยประมาณ 4 เท่า การดำเนินงานของธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศจึงมีการออกกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกู้ยืมและค้ำประกันของประเทศบังกลาเทศอย่างเคร่งครัด และเหนียวแน่น (มีระเบียบมาก) ในประเทศบังกลาเทศนั้นส่วนใหญ่มีแต่คนยากจนแทบทั้งนั้น

---

[100] Ibid.p.4.

[101] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง, **แหล่งเดียวกัน**.

[102] ธนาคารออมสิน. "ธนาคารหมู่บ้าน."โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท. หน้า 7.

[103] สถิติประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2518-2544 ,กรมการปกครอง ,กระทรวงมหาดไทย ,ม.ป.ป.

[104] Thailand , Cia , The world fact book, 2002 , p.8.

[105] Bangladesh , Cia , The world fact book, 2002 , p.3.

[106] Ibid p.7.

2.4 วัตถุประสงค์

1.โครงการธนาคารประชาชนได้ออกมาเพื่อช่วยเหลือคนยากจนในระดับรากหญ้า ให้มีการกู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพ ,ประกอบการค้าหรือธุรกิจขนาดเล็ก ไม่กำหนดเพศ

ส่วนธนาคารกรามีน เมื่อได้มีออกมาช่วยเหลือคนยากจนโดยกฎหมายกำหนดว่าผู้กู้ส่วนใหญ่ให้เป็นสตรีร้อยละ 20[107] แต่ทางปฏิบัติ ผู้กู้เป็นสตรีซึ่งเป็นคนยากจนทั้งหมด เนื่องจากธนาคารกรามีนได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นรากหญ้าของประเทศ และคนจนในประเทศบังกลาเทศมีมากกว่าคนจนในประเทศไทยมากมายหลายเท่า ชีวิตความเป็นอยู่ไม่เหมือนกับของประเทศไทย

2.การกำหนดดอกเบี้ยในโครงการธนาคารประชาชนสำหรับผู้กู้ได้กำหนดเกี่ยวกับการคิดดอกเบี้ยสำหรับประชาชนผู้กู้ยืมเงินในโครงการได้กำหนดไว้ ในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี[108]

ส่วนของประเทศบังกลาเทศแม้จะเป็นประเทศที่ยากจนกว่าประเทศไทย แต่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไว้สูงกว่าของประเทศไทย คือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 20 ต่อปี เนื่องจากเหตุผลในประเทศบังกลาเทศคิดต้นทุนไม่เหมือนกัน สภาวะเศรษฐกิจ การบริโภครวมทั้งดอกเบี้ยในตลาดก็แตกต่างกันกับของประเทศไทย รวมทั้งสถานะทางสังคมระหว่างผู้ชายกับผู้หญิงก็แตกต่างกัน

2.5 อื่น ๆ

ประเทศไทยไม่มีการกำหนดโทษทางอาญากับผู้กู้

ส่วนประเทศบังกลาเทศได้มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กู้ไว้โดยบัญญัติไว้ในกฤษฎีกาจัดตั้งธนาคารกรามีนด้วยในข้อที่ 30,31 และ 32[109]

---

[107] THE GRAMEEN BANK ORDINANCE 1983 (As amended up to 1995) , p. 3

[108] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน**.

[109] Ibid , p 11.

โครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินก่อตั้งขึ้นมานั้นไม่ได้นำเอาส่วนของธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศมาทั้งหมด คือ

1. การจัดตั้งเป็นบริษัทธนาคารประชาชนต่างหากนั้นไม่ได้นำมาใช้เพราะค่าใช้จ่ายนั้นสูงมากและจะต้องออกเป็นกฎหมายมีการควบคุม มีวัตถุประสงค์ มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งชักช้าเสียเวลานาน ความคล่องตัวในตอนจัดตั้งจะน้อย[110]

2. การเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยนั้นไม่ได้นำมาใช้เพราะแม้ประเทศบังกลาเทศเป็นประเทศที่ยากจนแต่ก็คิดดอกเบี้ยสูงกว่าประเทศไทยเพราะคิดดอกเบี้ยถึงร้อยละ 20 เนื่องจากสภาวะความเป็นอยู่ทางสังคม สภาวะความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ ต้นทุนก็ไม่เหมือนกัน สภาวะทางครอบครัว การบริโภค ดอกเบี้ยในตลาดต่างกัน ส่วนในประเทศไทยคิดดอกเบี้ยเพียง 12 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่า[111]

3. การกำหนดให้ผู้หญิงเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นผู้กู้ร้อยละ 20 โครงการธนาคารประชาชนก็ไม่ได้กำหนดเอาไว้ เพราะน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญของไทย แต่เหตุผลที่ประเทศบังกลาเทศกำหนดว่าผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้กู้ต้องเป็นผู้หญิงอย่างน้อยร้อยละ 20 จากผู้ถือหุ้นร้อยละ 75 ก็เพราะว่าสถานะทางสังคม ผู้หญิงกับผู้ชายในประเทศบังกลาเทศต่างกัน ดังกล่าวมาแล้วจึงมีการช่วยเหลือผู้หญิงโดยกำหนดไว้ว่า ผู้หญิงเป็นผู้ที่สามารถกู้ได้มากกว่าเพื่อช่วยยกระดับสถานะทางสังคมของผู้หญิงให้ขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวกันกับผู้ชาย[112] ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศบังกลาเทศ

4. การอนุมัติสินเชื่อนั้นก็แตกต่างกับธนาคารประชาชนของประเทศไทย เพราะโครงการธนาคารประชาชนนั้นการอนุมัติสินเชื่อ ธนาคารเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อเอง ส่วนของประเทศบังกลาเทศ การอนุมัติในแต่ละหมู่บ้านนั้นดูกันเองว่าใครจะอยู่กลุ่มไหน ใครควรจะได้เป็นผู้กู้คนต่อไป แล้วในกลุ่มก็จะเสนอต่อธนาคารเพื่อที่จะพิจารณาอนุมัติเงินกู้ให้ต่อไป[113]

5.การฝึกอบรมแก่ผู้กู้ก่อนที่จะกู้กับธนาคารและการฝึกอบรมพนักงานธนาคารนั้น ทางโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินไม่ได้ลอกเอามาเพราะประเทศไทยยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้[114] เพราะถ้าหากมีการฝึกอบรมก่อนกู้คงจะไม่มีใครกู้ทางธนาคารประชาชนเป็นแน่

---

[110] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. รองผู้อำนวยการสำนักกิจกรรมพิเศษ งานนโยบายพิเศษ ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่.17 ตุลาคม 2545.

[111] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. **แหล่งเดียวกัน.**

[112] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. **แหล่งเดียวกัน.**

[113] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. **แหล่งเดียวกัน.**

[114] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. **แหล่งเดียวกัน.**

รูปแบบที่สมควรนำมาใช้และไม่นำมาใช้ การที่จะนำมาใช้นั้นผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรนำมาใช้หรือไม่นำมาใช้ด้วยเหตุผลดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

1. เกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งเป็นบริษัทธนาคารประชาชนนั้น หากนำมาใช้ก็จะไม่สะดวกในตอนแรก ๆ เท่านั้น เพราะการจัดตั้งธนาคารจะเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก การออกเป็นกฎหมายจัดตั้งเป็นธนาคารประชาชนจะมีความชักช้า เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดอัตราดอกเบี้ยและกำหนดเรื่องต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับคนกู้ยืมซึ่งเป็นคนจนในประเทศไทย

2. เกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยเงินกู้ยืมก็ไม่ควรที่นำมาใช้ เพราะสภาวะทางเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ทางสังคม สภาวะครอบครัวต่างกัน การบริโภค ดอกเบี้ยในตลาดไม่เหมือนกันกับประเทศไทย

3. การกำหนดให้ผู้หญิงเป็นผู้กู้มากกว่า โดยในกฤษฎีกาของธนาคารกรามีนได้กำหนดให้ผู้หญิงร้อยละ 20 เป็นผู้กู้ ซึ่งจะทำให้การชำระหนี้น่าจะดีเหมือนอย่างเช่นประเทศบังกลาเทศ นั้นประเทศไทยคงจะนำมาใช้ไม่ได้ เพราะน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็เป็นได้

4. การอนุมัติสินเชื่อ เมื่อจัดตั้งเป็นธนาคารแล้ว ควรให้แต่ละกลุ่มซึ่งมีความรับผิดชอบในหนี้สินร่วมกัน มีประธานกลุ่มเป็นผู้กำหนดว่าใครควรจะได้เป็นผู้กู้ก่อน และหลังตามลำดับกันเอง

5. การฝึกอบรมผู้กู้ยืมนั้น ผู้ศึกษายังไม่เห็นด้วยว่าจะต้องนำมาใช้กับในประเทศไทย เพราะสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศไทยไม่เหมือนกันกับของประเทศบังกลาเทศ หากจะนำมาใช้คนไทยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะไม่กู้เพราะเสียเวลา ผู้กู้จะไปกู้เงินนอกระบบมากกว่าเพราะว่ารวดเร็วไม่เสียเวลา ไม่ต้องมีหลักประกันโดยยอมเสียดอกเบี้ยแพง ส่วนการฝึกอบรมพนักงานของธนาคารนั้นควรที่จะมีเพราะจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานธนาคารให้มีความคล่องตัว มีความรู้ มีประสบการณ์ในการทำงานให้กับธนาคาร

จุดอ่อนของธนาคารกรามีนและของโครงการธนาคารประชาชน

จุดอ่อนของธนาคารกรามีนนั้นมี คือ สภาพเกิดจากภัยธรรมชาติไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น ชาวนากู้เงินไปเพื่อทำการเพาะปลูกข้าว แต่เนื่องจากเกิดภัยธรรมชาติ ทำให้ข้าวไม่สามารถปลูกได้ เช่น น้ำท่วมนาข้าวที่ทำการเพาะปลูกไว้ จึงทำให้ไม่สามารถส่งเงินคืนให้กับธนาคารกรามีนได้

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้กู้ไม่มีเจตนาที่จะไม่ชำระหนี้ ให้กับธนาคารกรามีน ซึ่งทำให้ผู้กู้ต้องเป็นหนี้กับทางธนาคารแล้วไม่สามารถจ่ายเงินได้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา[115]

จุดอ่อนของธนาคารประชาชน มี คือ

ก. บางอาชีพของสมาชิกนั้น ไม่มีสถานที่ประกอบการที่แน่นอน ทำให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารที่มีหน้าที่ติดตามผล ไม่พบสมาชิก

ข. ประชาชนบางกลุ่มไม่ใช่คนในท้องถิ่น แต่มาประกอบกิจการในต่างท้องที่ มีการย้ายสถานที่ประกอบธุรกิจได้ง่าย ทำให้อาจเป็นอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ธนาคารในการประเมินการใช้เงินกู้ของผู้กู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ค. ประชาชนบางกลุ่มมีการประกอบอาชีพจริง แต่ประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายสูง มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจึงไม่สามารถหาเงินมาชดใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ง. สถานที่ประกอบการของลูกค้าหลายรายนั้นตั้งอยู่ในบริเวณ สถานบริการตอนกลางคืน จึงทำให้พนักงานอยู่ในสภาวะค่อนข้างเสี่ยงถ้าหากลูกค้าเจตนาไม่ชำระหนี้[116]

การดำเนินงานของธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินในปัจจุบันนี้ยังไม่ดีพอ ยังจะต้องแก้ไขอีกด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

สถานะทางกฎหมาย

ด้านรูปแบบการจัดตั้งธนาคารประชาชนนั้น โครงการธนาคารประชาชนนั้นยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย แต่เป็นส่วนหนึ่งในหลาย ๆ โครงการของธนาคารออมสิน ฉะนั้น การดำเนินงานจึงขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของธนาคารออมสิน ซึ่งสามารถที่จะยกเลิกได้โดยง่ายและจะยกเลิกเมื่อไรก็ได้

โครงสร้างการบริหาร

1. โครงสร้างการบริหารของโครงการธนาคารประชาชน เป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของธนาคารออมสิน

2. ด้านงบประมาณการเงินรายปี ธนาคารประชาชนได้รับเงินจากธนาคารออมสินอันเป็นการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้นในปีไหนรัฐบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอ ก็ไม่สามารถจัดสรรเงินให้แก่ธนาคารออมสินได้เพียงพอ ทำให้ธนาคารประชาชนได้รับเงินมาดำเนินการน้อยลง

---

[115] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. **แหล่งเดียวกัน.**

[116] แสงทอง แก้ววเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสินสำนักงานใหญ่. 22 ตุลาคม 2545.

ตามสัดส่วนของงบประมาณรายปีอีกด้วย การได้กำไรหรือขาดทุนนั้นก็ยังตกอยู่แก่รัฐบาลเพียงผู้เดียว

โครงสร้างการดำเนินงาน

รูปแบบการดำเนินงานในปัจจุบัน โครงการธนาคารประชาชนก็ยังเป็นส่วนหนึ่งในองค์กรของธนาคารออมสินดังกล่าวแล้ว ดังนั้นการดำเนินงานยังไม่คล่องตัวเพราะการดำเนินงานต่าง ๆ ต้องขออนุมัติกรรมการของธนาคารออมสิน ไม่สามารถดำเนินการด้วยตัวเองได้ตามลำพัง อันจะทำให้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีกว่า

ธนาคารประชาชนแตกต่างกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป คือ

1. ธนาคารประชาชนกรณีที่กู้เงินครั้งแรกให้กู้ได้ไม่เกิน 15,000 บาท และถ้ากู้ครั้งแรกชำระหนี้ดี ก็สามารถกู้ได้อีก ไม่เกิน 30,000 บาท โดยไม่ต้องมีหลักประกัน และถ้ากู้เกิน 30,000 บาท จึงจะมีหลักประกันตามที่ธนาคารประกาศกำหนด

ส่วนธนาคารพาณิชย์ โดยทั่วไป ต้องมีหลักประกัน เช่นมีการค้ำประกัน จำนอง จำนำ

2. ธนาคารประชาชนต้องเป็นสมาชิกของธนาคารประชาชน โดยมีการสมัคร และมีการออมทรัพย์เป็นระยะเวลาหนึ่งก่อน จึงจะกู้เงินกับทางธนาคารได้

ส่วนธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องสมัคร และไม่จำเป็นต้องมีการออมทรัพย์เป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนจึงจะทำการกู้เงินกับธนาคารได้ แต่สามารถกู้เงินกับธนาคารได้ทันที โดยมีหลักประกัน

3. การฝากเงินกับธนาคารประชาชนต้องฝากเงินอย่างสม่ำเสมอเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 เดือน

ธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ประชาชนไม่จำเป็นต้องฝากเงินอย่างสม่ำเสมอ

4. ธนาคารประชาชนนั้น ถ้ามีการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนน้อย การกู้ไม่ต้องมีหลักประกัน

ส่วนธนาคารพาณิชย์ ต้องมีหลักประกัน

5. การชำระหนี้ของธนาคารประชาชน วงเงินกู้ไม่เกิน 15,000 บาท ชำระไม่เกิน 13 งวด วงเงินกู้เกิน 15,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000 บาท ชำระไม่เกิน 25 งวด วงเงินกู้เกิน 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท ชำระไม่เกิน 37 งวด

ส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปกำหนดชำระหนี้แล้วแต่จะตกลงกับธนาคาร

6. ธนาคารประชาชนมีการประกันอุบัติเหตุให้กับผู้กู้ โดยผู้กู้ไม่เกิน 15,000 บาท ทำประกันทุนประกัน 50,000 บาท กู้เกิน 15,000 บาททุนประกัน 100,000 บาท กรณีกู้ไม่เกิน 6 เดือนธนาคารได้จ่ายเบี้ยประกันให้โดยคิดระยะเวลาเป็น 6 เดือน

ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปไม่ทำประกันอุบัติเหตุให้กับผู้กู้ ผู้กู้ต้องทำประกันอุบัติเหตุและเสียเบี้ยประกันภัยเอง

7. ธนาคารประชาชนคิดดอกเบี้ยกับผู้กู้ในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน

ส่วนธนาคารพาณิชย์ทั่วไปคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่า

8. ธนาคารประชาชนมีการให้กู้เงินเป็นจำนวนน้อย

ส่วนธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปให้กู้เงินเป็นจำนวนมาก ถ้ากู้น้อยไม่สามารถกู้ได้

9. ธนาคารประชาชน การอนุมัติเงินกู้เป็นไปรวดเร็วกว่าธนาคารพาณิชย์

ส่วนธนาคารพาณิชย์ การอนุมัติเงินกู้ช้า

10. การรับชำระหนี้ของธนาคารประชาชนลูกค้าชำระหนี้ได้ดี หนี้เสียน้อย สามารถรับชำระหนี้คืนได้ถึงร้อยละ 98-99

ส่วนธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป ลูกค้าชำระหนี้คืนได้ไม่ดีเท่าธนาคารประชาชน

11. ประชาชนในระดับรากหญ้ามีช่องทางที่จะทำมาหากินได้มากกว่าโดยสามารถกู้เงินจากธนาคารประชาชนได้

ส่วนธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปนั้น ประชาชนในระดับรากหญ้าไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ เพราะว่าถ้าขอกู้เงินจำนวนน้อย ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปไม่ให้กู้

สหกรณ์ออมทรัพย์แตกต่างกับธนาคารประชาชน คือ

1. ในสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ผู้กู้ต้องเป็นสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชน หมู่บ้าน โรงงาน บริษัท โรงเรียนวิทยาลัย เดียวกัน

ส่วนธนาคารประชาชนนั้นประชาชนทั่วไปเป็นสมาชิกได้

2. ในสหกรณ์ออมทรัพย์มีข้อกำหนดว่าสมาชิกจะต้องมีการออมทรัพย์สัปดาห์ละครั้ง หรือทุกครึ่งเดือน หรือทุกหนึ่งเดือน เป็นเวลาอย่างน้อย 6 เดือนจึงจะมีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ได้

ส่วนธนาคารประชาชนมีข้อกำหนดเวลาออมทรัพย์ต่างกับสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สมาชิกธนาคารประชาชนจะต้องมีการออมทรัพย์เป็นเวลาอย่างน้อย 4 เดือน จึงจะกู้ครั้งแรกได้ในจำนวนไม่เกินรายละ 15,000 บาท

3. สหกรณ์ออมทรัพย์ นั้นได้จำกัดผู้ที่เป็นสมาชิกจะต้องอยู่ในตำบล อำเภอ หมู่บ้านในละแวกสหกรณ์นั้น

ส่วนธนาคารประชาชน ผู้ที่จะเป็นสมาชิกจะเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่แห่งไหนก็ได้

4. การกำหนดจำนวนเงินที่ให้กู้นั้น แล้วแต่สหรณ์ออมทรัพย์เป็นผู้กำหนด

ส่วนธนาคารประชาชน ได้กำหนดจำนวนเงินที่ให้กู้ไว้แก่ประชาชนทั่วไปว่า กู้ครั้งแรกต้องไม่เกินรายละ 15,000 บาท

5. สหกรณ์ออมทรัพย์นั้น สามารถให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้

ส่วนธนาคารประชาชน ไม่ได้กำหนดไว้

6. สหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์เป็นการช่วยเหลืออุดหนุนกิจการของชุมนุมสหกรณ์

ส่วนธนาคารประชาชน ไม่ได้กำหนดไว้

7. สหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ได้มีการให้สวัสดิการแก่สมาชิกในครอบครัว

ส่วนธนาคารประชาชน ไม่ได้กำหนดไว้

3.การนำแบบอย่างของธนาคารกรามีนมาใช้ในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าประเทศบังกลาเทศได้มีแนวคิดที่จะแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบ เนื่องจากประชาชนในระดับรากหญ้า และโดยทั่วไปของประเทศเกือบทั้งหมดเป็นคนยากจน มีปัญหารุมเร้าจากการที่ประชาชนมีรายได้ต่ำ มีการออมเงินน้อย มีการลงทุนน้อย นายทุนหาผลประโยชน์โดยขูดรีดคนยากคนจน จึงได้เกิดมีแนวคิดที่จะช่วยประชาชนในระดับรากหญ้า โดยขยายการบริการของธนาคารสู่คนยากจน กำจัดการหาผลประโยชน์ของนายทุนเงินกู้ , เพื่อสร้างโอกาสในการจ้างงาน และการจัดการด้านกำลังคน นำคนที่ด้อยโอกาส มาจัดการให้เป็นระบบ เพื่อให้คนเหล่านั้นเข้าใจใน สังคมการเมือง และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อจะกลับวงจรความเสื่อมทรามในอดีตของรายได้ต่ำ ออมเงินน้อย ลงทุนน้อย เพื่อให้ทุกอย่างดีขึ้น การจัดตั้งธนาคารกรามีนนั้นตอนแรกนั้นยากต่อการจัดตั้ง เพราะว่าเป็นประเทศซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม มีการเชิญชวนสตรีเข้าไปเป็นสมาชิกของธนาคาร เป็นการผิดต่อหลักศาสนา การดำเนินงานของธนาคารมักจะได้รับการต่อต้านจากผู้นำศาสนา และมีการทำผิดต่อหลักศาสนา โดยในการคิดดอกเบี้ยนั้น ธนาคารกรามีนคิดดอกเบี้ยโดยตรง ไม่ได้เก็บดอกเบี้ยโดยวิธีอื่นอันเป็นวิธีเก็บโดยอ้อมอย่างเช่นธนาคารอื่นอีกหลายแห่งของประเทศบังกลาเทศ คนจนในระดับรากหญ้ามีมาก การทำผิดหลักศาสนาก็ต้องทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น เพราะมิฉะนั้นจะไม่สามารถหารายได้มาทำการเลี้ยงชีพได้ ซึ่งเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ และการคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 20 ต่อปี ก็เป็นความเหมาะสมของประเทศบังกลาเทศ โดยหลักให้กู้น้อย ดอกเบี้ยแพง นอกจากนี้สตรีเป็นผู้กู้ได้มากกว่าเพราะว่า

สตรีต้องเป็นฝ่ายไปขอผู้ชาย สตรีต้องหาเลี้ยงผู้ชาย สถานะทางสังคมผู้ชายอยู่กับบ้านเฉย ๆ ระดับของผู้หญิงไม่เท่ากับชาย สถานะทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศเป็นประเทศที่ยากจนดังกล่าวมา จึงมีการช่วยเหลือเพื่อยกระดับสถานะทางสังคมของสตรีให้ขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวกับผู้ชาย โดยการจัดตั้งธนาคารกรามีน มีมาตรการทางกฎหมายตราเป็นกฤษฎีกาธนาคารกรามีน ขึ้น

สถานภาพของธนาคารกรามีน มีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมายมีอำนาจในการเข้าถือสิทธิ และจัดการ สินทรัพย์ต่าง ๆ ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และมีสิทธิฟ้องร้องและถูกฟ้องร้องได้ในชื่อของมัน

คณะผู้บริหาร การบริหารงานและการควบคุมดูแลธนาคารกรามีน ได้ถูกมอบความไว้วางใจให้กับคณะผู้บริหาร ซึ่งมีทั้งหมด 12 คน ซึ่งรวมทั้งประธาน และManaging Director 12 คน ในคณะผู้บริหารนั้น 3 คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล 9 คน มาจากการเลือกตั้งในกลุ่มของผู้ถือหุ้น ตัวประธานของคณะผู้บริหารนั้นมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยคัดเลือกมาจาก 3 คนที่รัฐเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจะมีระยะเวลา 3 ปีในตำแหน่ง ส่วนผู้ที่มาจากการแต่งตั้งจะอยู่ได้ตามเวลาแล้วแต่ผู้ที่มีอำนาจจะกำหนด

ผู้ถือหุ้น สัดส่วนของผู้บริหาร ระหว่างรัฐบาลกับผู้ถือหุ้นนั้นกำหนดแน่นอนมาจากจำนวนหุ้นของเงินทุนของธนาคาร ข้อ. 7 ของกฤษฎีกาธนาคารกรามีน กล่าวเกี่ยวกับผู้ถือหุ้นซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว คือ

" 7. หุ้นทุน

(1) ทุนเริ่มแรกของธนาคารคือ 400 ล้านทาก้า โดยแบ่งดังนี้

(ก) 25% จากรัฐบาล หรือ โดยการจัดตั้ง จัดการ หรือควบคุม โดยรัฐ

(ข) 75% จากผู้ถือหุ้น ซึ่ง 20% ของจำนวน จะถือหุ้นโดยผู้หญิง

(2) รัฐบาลจะเพิ่มทุนได้ทุกเวลา"

หัวหน้าคณะผู้บริหาร Managing Director จะเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่บริหาร ของธนาคารกรามีน เขาจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารของธนาคารกลาง ในการเลือกจะเลือกบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในเศรษฐกิจชนบท หรือในสาขาที่เกี่ยวข้องในธุรกิจของธนาคารกรามีน

การประเมินค่าของธนาคาร ธนาคารกรามีน ได้รับความสนใจในหลายๆ ส่วน เหมือนสถาบันที่ประสบความสำเร็จ ทีมงานประเมินค่าอิสระหลายๆทีม ทั้งในและนอกประเทศ ประเมินผลกระทบของธนาคารกรามีน ในสภาวเศรษฐกิจอันยากจนของบังกลาเทศ และยืนยันถึงการพัฒนาของลูกค้าธนาคาร

ผู้กู้คือกลุ่มจัดการ โปรแกรมสินเชื่อของธนาคารกรามีน เพื่อคนยากจน สถาบันสินเชื่อขนาดใหญ่ทั่วไป ล้มเหลวในการเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ในขณะที่ธนาคารกรามีน ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบซึ่งถูกออกแบบไว้เฉพาะสำหรับคนยากจนที่สุดในบังกลาเทศ ทุกงานของ ธนาคารกรามีน มุ่งไปสู่กลุ่มของคนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง และศูนย์รวมของพวกเขา ผู้คนจัดการกลุ่มย่อยของตัวเอง ประกอบไปด้วยคน 5 คน และกลุ่มย่อย 6 กลุ่มก็จะรวมเป็นศูนย์รวม คนยากจนผู้ต้องการจะเป็นสมาชิกของ ธนาคาร จะต้องรวมกลุ่ม 5 คน โดยจะเป็นคนจากสภาพเศรษฐกิจเดียวกัน โดยจะต้องมีความเข้าใจและเชื่อใจกัน อย่างไรก็ตาม สมาชิกในกลุ่มจะต้องมาจากหมู่บ้านเดียวกัน แต่ในหนึ่งครัวเรือนจะมีสมาชิกในกลุ่มได้คนเดียว ถ้ามีหลายคนในครัวเรือนเดียวกันต้องการเป็นสมาชิกของธนาคาร ก็จะต้องเป็นสมาชิกกันคนละกลุ่ม หรือคนละศูนย์รวม เช่นเดียวกัน ผู้ที่เป็นญาติกันก็จะต้องเป็นสมาชิกกันคนละกลุ่ม สมาชิกทั้งในกลุ่มย่อยหรือศูนย์รวมนั้น จะต้องเป็นเพศเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามสังคมมุสลิมของบังกลาเทศ ตามศาสนาอิสลาม

หัวหน้ากลุ่ม ทุกๆ กลุ่มจะทำการเลือก หัวหน้ากลุ่มและเลขาฯ ซึ่งจะทำหน้าที่เพียง 1 ปี และไม่สามารถถูกเลือกกลับมาได้อีกจนกว่าทุกคนในกลุ่มจะดำรงตำแหน่งจนครบทุกคน หัวหน้ากลุ่มมีหน้าที่รักษาวินัยในกลุ่ม สมาชิกในกลุ่มจะนัดพบกันในทุกสัปดาห์ สมาชิกทุกคนจะช่วยกันจัดการและมีข้อบังคับของกลุ่ม

ธนาคารให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ยืม ศูนย์รวมจะเป็นที่ปฏิบัติงานเชื่อมระบบไปสู่ธนาคาร เจ้าหน้าที่จะไปที่ศูนย์รวมเป็นปกติทุกสัปดาห์ ผู้กู้ไม่จำเป็นต้องไปที่ธนาคาร แต่ธนาคารจะไปหาผู้กู้เอง

การค้ำประกัน ไม่จำเป็น เมื่อมีกลุ่มใหม่เข้ามา จะถูกสังเกตโดยใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ธนาคารเป็นเวลาหนึ่งเดือน เพื่อให้แน่ใจว่าสมาชิกในกลุ่มรักษาวินัยของธนาคารอย่างเพียงพอ ถ้าเป็นที่พอใจ สมาชิก 2 คนแรก จะได้รับเงินกู้ของตัวเอง จากนั้นถ้าเขาจ่ายเงินตรงตามงวดในอีก 1-2 เดือน อีก 2 คนต่อมาก็จะได้รับเงินกู้เช่นเดียวกัน สมาชิกคนที่ 5 จะได้รับเงินของเขาเมื่อเงินกู้ของชุดที่2 ได้จัดตั้งแล้ว โดยปกติ หัวหน้ากลุ่มและเลขาฯ จะได้รับเงินกู้เป็นคนสุดท้าย เงินกู้ของชุดที่2จะไม่ได้รับการอนุมัติถ้าบัญชีของสมาชิกแต่ละคนยังไม่ได้จัดตั้ง ด้วยเหตุนี้สมาชิกแต่ละคนในกลุ่มจึงจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันในกลุ่มย่อย ทุกคนในกลุ่มจะต้องรับภาระบัญชีของสมาชิกด้วย ถ้ามีการผิดนัดไม่จ่ายเงิน สมาชิกในกลุ่มจะต้องจ่ายแทน นี่เป็นเหตุผลที่อัตราการได้รับชำระคืนของธนาคารเป็นที่น่าพอใจ

ดังนั้น ธนาคารกรามีน ของประเทศบังกลาเทศนั้น น่าจะเป็นแบบอย่างของธนาคารประชาชน เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศที่คนยากจนยังไม่มากเหมือนกับประเทศบังกลา

เทศ การที่จะนำเอาธนาคารกรามีน มาเป็นแบบอย่างจะดี เพราะเมื่อมีพระราชบัญญัติธนาคารประชาชน พ.ศ. 25... มีธนาคารประชาชนทุกหย่อมหญ้า จะทำให้ประชาชนในระดับรากหญ้าของประเทศไทยทุกหย่อมหญ้าที่ด้อยโอกาส คือ

ก. ได้มีโอกาสได้กู้เงินไปทำกิจการของตนเอง

ข. ขจัดการเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบได้

ค. นำผู้ด้อยโอกาสเข้าสู่องค์กรทางการเงินอย่างมีระบบ

ง. ทำให้ผู้ด้อยโอกาสมีโอกาสร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดมีรายได้เพิ่มพูนในครอบครัว อันนำไปสู่ประเทศที่มีการพัฒนาในลำดับสูงขึ้น

จ. ฐานะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศจะดีขึ้น โดยตราขึ้นเป็นกฎหมาย เช่นตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารประชาชน ซึ่งทำให้ทุกคนซึ่งเป็นคนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของธนาคาร และร่วมกันดูแลรักษาธนาคารของตนให้มั่นคงยั่งยืนตลอดไป

เปรียบเทียบโครงการธนาคารประชาชนกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME)

สถานะทางกฎหมาย

โครงการธนาคารประชาชนนั้นไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แต่ได้เป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ธนาคารออมสินเปิดบริการโดยเป็นหน่วยงานหนึ่งของธนาคารออมสิน

ส่วนของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล อันเป็นกฎหมายพิเศษโดยใน มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสองว่า “ให้ธนาคารเป็นนิติบุคคล”[117]

โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างของโครงการธนาคารประชาชน กรรมการผู้บริหารได้จัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของธนาคารออมสิน โดยให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารที่ได้รับการฝึกอบรม ดูงาน มีความรู้ในด้านธนาคารหมู่บ้าน ให้เข้ามาทำงานในส่วนของโครงการธนาคารประชาชนอันเป็นส่วนที่จัดตั้งส่วนย่อยส่วนหนึ่งอยู่ในธนาคารออมสิน[118]

---

[117] พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มาตรา 6

[118] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 22 ตุลาคม 2545.

ส่วนการจัดโครงสร้างของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้นได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ คือให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย" ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง[119]

โครงสร้างการดำเนินงาน

ธนาคารประชาชนโครงการธนาคารประชาชนได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานไว้สำหรับสำนักธนาคารประชาชน คือมีงานแผนและพัฒนา งานส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ งานติดตามและประเมินผล[120]

ส่วนการดำเนินงานของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้นได้กำหนดไว้โดยเฉพาะกล่าวคือมี คณะกรรมการธนาคาร ,คณะกรรมการบริหาร ,กรรมการผู้จัดการ , คณะกรรมการสินเชื่อ , คณะกรรมการร่วมลงทุน , ฝ่ายบริหารความเสี่ยง , ฝ่ายตรวจสอบภายใน , สำนักผู้จัดการ ,โครงการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจฯ[121]

วัตถุประสงค์

โครงการธนาคารประชาชน ได้ออกมาช่วยเหลือคนยากจนในระดับรากหญ้าให้มีการกู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพ , ประกอบการค้าขนาดเล็ก ไม่กำหนดเพศ

ส่วนวัตถุประสงค์ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้น ได้กำหนดวัตถุประสงค์ "เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยาย หรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือให้บริการที่จำเป็นอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้"[122]

---

[119] พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มาตรา 14

[120] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ . 22 ตุลาคม 2545.

[121] รายงานประจำปี 2545 ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

[122] พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มาตรา 11

สัมภาษณ์

ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน เกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งธนาคารประชาชนแยกมาต่างหากจากโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน โดยมีแนวคิดของแต่ละท่านดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้อำนวยการสำนักธนาคารประชาชน สำหรับผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชนนั้น ผู้ศึกษาได้สอบถามได้ความว่าปัจจุบันโครงการธนาคารประชาชนได้ออกมาเป็นรูปหน่วยงานหนึ่งของธนาคารออมสิน การดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลทั้งหมด ถ้าหากจะให้โครงการธนาคารประชาชนออกมาในรูปองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากธนาคารออมสิน โดยมีสถานะทางกฎหมายคือ ออกเป็นกฎหมายพิเศษโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ มีโครงสร้างการบริหารโดยให้ประชาชนระดับรากหญ้าได้เป็นผู้ถือหุ้น และเป็นผู้ร่วมดำเนินกิจการนั้น ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชนเห็นด้วย แต่ควรให้รัฐบาลได้เข้ามาถือหุ้นด้วยเพื่อที่จะเป็นการควบคุมผู้ที่ทุจริตได้ทางหนึ่งด้วย และทำให้ธนาคารประชาชนมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่นี้ ประชาชนทุกคนในระดับรากหญ้าควรที่จะมีส่วนร่วมในธนาคารประชาชน การดำเนินงานมีผู้บริหารเป็นคนระดับรากหญ้าที่มีความรู้ก็จะดี ทันเหตุการณ์ที่จะต้องเผชิญมองเชิงเศรษฐกิจได้ถูกทั้งในแง่การลงทุน การบริการทั้งสมาชิก ผู้ประกอบการ และพัฒนาประเทศให้คนระดับรากหญ้ายกระดับขึ้นมาให้ดีขึ้นกว่านี้ ก็จะเป็นการดี ปัจจุบันผู้กู้ยืมเงินในโครงการธนาคารประชาชนเป็นผู้หญิงประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแม่บ้าน การกู้นั้นมีการกู้เพิ่มได้ มีการประกันอุบัติเหตุ มีการส่งเสริมสมาชิกเช่นส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนผู้กู้ฟรี การจัดตั้งธนาคารควรทำเป็นองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน โดยให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการจัดการที่ดี โดยมีหลักการที่ดี คือสมาชิกได้เงินกู้ สังคมได้ประโยชน์ ธนาคารได้ดอกเบี้ย ธนาคารนี้ควรที่จะเป็นธนาคารซึ่งมีข้อที่แตกต่างกับธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปอีกด้วย

ผู้สัมภาษณ์ได้สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ควรให้ผู้หญิงเป็นผู้กู้ และเป็นผู้ถือหุ้นได้มากกว่าผู้ชายจะดีกว่าไหม ได้รับคำตอบว่าถ้าเป็นผู้หญิงมีสามีแล้วควรที่จะกำหนดไว้เป็นระเบียบว่า ให้หญิงมีสามีเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นผู้กู้ได้ มากกว่าที่จะให้สามีเป็นผู้กู้เสียเองและเป็นผู้ดำเนินการบริหารเงินที่กู้ไป เพราะผู้หญิงไทยส่วนใหญ่ยังมีความรับผิดชอบ เป็นแม่บ้านแม่เรือนน่าจะเก็บหอมรอบริบได้ดีกว่าสามี แต่ไม่ควรกำหนดไว้เป็นกฎหมายแต่ทำเป็นระเบียบเท่านั้น

2. ผู้อำนวยการฝ่ายกลุ่มธุรกิจเอกชน สายงานโครงการพิเศษ ธนาคารชุมชนของธนาคารกรุงไทย ผู้ศึกษาได้สอบถามได้ความว่าปัจจุบันโครงการธนาคารประชาชนได้ออกมาเป็นรูปหน่วยงานหนึ่งของธนาคารออมสิน การดำเนินงานของโครงการธนาคารประชาชนนั้นมีส่วนคล้ายกับของธนาคารชุมชนของธนาคารกรุงไทย คือต้องการช่วยเหลือคนยากจนในระดับรากหญ้า แต่การปฏิบัติไม่เหมือนกันเพราะธนาคารชุมชนมีลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย คือกลุ่มชุมชน/องค์กรชุมชน/เครือข่ายองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีการผลิตเพื่อการค้าที่มีประสิทธิภาพ มีความพร้อมและความเป็นไปได้ในการขยายตัวทางธุรกิจ มีความเห็นว่า ถ้าหากจะให้โครงการธนาคารประชาชนออกมาในรูปองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากธนาคารออมสิน โดยมีสถานะทางกฎหมายคือ ออกเป็นกฎหมายพิเศษ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ มีโครงสร้างการบริหารโดยให้ประชาชนระดับรากหญ้าได้เป็นผู้ถือหุ้น และเป็นผู้ร่วมดำเนินกิจการนั้น ผู้อำนวยการฝ่ายกลุ่มธุรกิจเอกชน สายงานโครงการพิเศษ ธนาคารชุมชนของธนาคารกรุงไทยเห็นด้วยและควรให้รัฐบาลได้เข้ามาถือหุ้นด้วยเพื่อที่จะเป็นการควบคุมผู้ที่ทุจริตได้ทางหนึ่งด้วย และทำให้ธนาคารประชาชนมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่นี้ ประชาชนทุกคนในระดับรากหญ้าควรที่จะมีส่วนร่วมในธนาคารประชาชน เห็นด้วยกับการดำเนินงานโดยมีผู้บริหารเป็นคนระดับรากหญ้าที่มีความรู้มีส่วนร่วมด้วย ธนาคารนี้ควรที่จะเป็นธนาคารซึ่งมีข้อที่แตกต่างกับธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปอีกด้วย

ผู้สัมภาษณ์ได้สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ควรให้ผู้หญิงเป็นผู้กู้ และเป็นผู้ถือหุ้นได้มากกว่าผู้ชายจะดีกว่าไหม ได้รับคำตอบว่าถ้าเป็นผู้หญิงมีสามีแล้วควรที่จะกำหนดไว้เป็นระเบียบว่า ให้หญิงมีสามีเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นผู้กู้ได้ มากกว่าที่จะให้สามีเป็นผู้กู้เสียเองและเป็นผู้ดำเนินการบริหารเงินที่กู้ไป เพราะผู้หญิงไทยส่วนใหญ่ยังมีความรับผิดชอบ เป็นแม่บ้านแม่เรือนน่าจะเก็บหอมรอบริบได้ดีกว่าสามี

3.1 รูปแบบของธนาคารประชาชนที่ควรจัดตั้งขึ้นใหม่

รูปแบบของธนาคารประชาชนที่ได้ศึกษามาจากธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ ควรนำเอาบางส่วนของธนาคารกรามีนมาปรับใช้กับรูปแบบใหม่ของธนาคารประชาชนให้เอื้ออำนวยประโยชน์ให้ได้มากที่สุด ซึ่งควรมีแนวทางเป็น ดังนี้ คือ

3.1.1 สถานะทางกฎหมาย

1. สถานะทางกฎหมายของธนาคารประชาชนในรูปแบบบริษัทนั้น ถ้าหากธนาคารประชาชนได้ตั้งในรูปแบบบริษัทนั้น ไม่สามารถที่จะทำได้ เนื่องจากการก่อตั้งบริษัท บุคคลใดๆ ตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปจะเริ่มก่อการ และตั้งเป็นบริษัทจำกัดด้วยการเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิ แต่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1102 ได้บัญญัติห้ามมิให้ชี้ชวนประชาชนให้ซื้อหุ้น จึงไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของธนาคารประชาชน

ถ้าหากจะจัดตั้งธนาคารประชาชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนนั้น ก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของธนาคารประชาชนต้องการให้ประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นผู้ถือหุ้น มีส่วนร่วมในการบริหารธนาคาร ซึ่งบริษัทมหาชนนั้น พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ได้บัญญัติไว้ว่า "บริษัทมหาชน จำกัด คือ บริษัทประเภทหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นด้วยความประสงค์ที่จะเสนอขายหุ้นต่อประชาชน โดยผู้ถือหุ้นมีความรับผิดจำกัดไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ต้องชำระและบริษัทดังกล่าวได้ระบุความประสงค์เช่นนั้นไว้ที่หนังสือบริคณห์สนธิ" ซึ่งถ้าจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน ประชาชนทุกคนไม่ว่าคนจนหรือคนรวยก็มีสิทธิที่จะซื้อหุ้นได้ ซึ่งก็ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของธนาคารประชาชน

ถ้าหากจะจัดตั้งธนาคารประชาชนโดยจดทะเบียนเป็นในรูปสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ นั้นก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ในมาตรา 4 ได้บัญญัติค่าว่า "สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้" ซึ่งการดำเนินงานของสหกรณ์นั้น ต้องกระทำโดยคณะบุคคล ซึ่งกระทำกันในตำบลหมู่บ้านที่หมู่ชนนั้นอยู่อาศัย ดังนั้นนั้น จึงไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของธนาคารประชาชน

และถ้าหากจะจัดตั้งธนาคารประชาชนโดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์นั้นก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของธนาคารประชาชนต้องการให้ประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นผู้ถือหุ้น มีส่วนร่วมในการบริหารธนาคาร ซึ่งธนาคารพาณิชย์นั้น ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะซื้อหุ้นของธนาคารได้ แต่พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 นั้นในมาตรา 5 ทวิ ก็ได้ระบุไว้ว่า "บุคคลใดจะถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ใดเกินอัตราร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์นั้นมิได้" ซึ่งจะเห็นได้ว่าบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นคนรวยสามารถจะถือหุ้นได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์กำหนดไว้ ซึ่งก็ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของธนาคารประชาชนดังกล่าว

ดังนั้นธนาคารประชาชนจึงควรมีรูปแบบดังนี้ คือ มีกฎหมายรองรับโดยจัดตั้งเป็นองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากธนาคารออมสิน และทำเป็นพระราชบัญญัติธนาคารประชาชน โดยออกเป็นรูปกฎหมายพิเศษ มีโครงสร้างการบริหาร การดำเนินงาน วัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะของธนาคารประชาชนเอง การออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น ถ้าจะยกเลิกก็ทำได้ยาก ดังนั้น ถ้าได้จัดตั้งธนาคารประชาชนเป็นรูปแบบนิติบุคคลหนึ่งแยกเป็นองค์กรต่างหากจากธนาคารออมสิน จะเห็น

ได้ว่า ดีกว่าธนาคารประชาชนซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งอยู่ในธนาคารออมสินในปัจจุบันนี้ โดยมีรูปแบบต่างหาก อย่างเช่น พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 (SME) เป็นต้น

2. กรรมการตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้นจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ทำให้กรรมการซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้จะต้องมีความรอบคอบ และตั้งใจในการทำงานเป็นอย่างดี มีความรับผิดชอบสูงเพราะหากทำหน้าที่ผิดพลาดตนเองนั้นจะต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.1.2 โครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนงาน (อำนาจหน้าที่)

ธนาคารประชาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรที่จะมีโครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนงานโดยเฉพาะของธนาคารเอง เช่นเดียวกันกับธนาคารที่ตั้งโดยกฎหมายพิเศษ เช่น ธนาคาร SME โดยมีโครงสร้างการบริหารดังต่อไปนี้ คือ

มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสด้วยกัน จำนวน 9 คน ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจำนวน 3 คน รวมเป็น 12 คนอย่างเช่นธนาคารกรามีน หรือมากน้อยกว่านี้ตามความจำเป็น ในด้านการจัดการนั้น กรรมการผู้จัดการใหญ่ (Managing Director) คือผู้บริหารสูงสุดของธนาคาร และมีการแบ่งส่วนการบริหารภายในองค์กรตามสายงานและการบังคับบัญชา แยกออกเป็นฝ่ายและส่วนงานต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

(1) ฝ่ายบริหาร (Administration Department) รับผิดชอบและดูแลการปฏิบัติงานของส่วนงานการก่อสร้าง(Construction Section)และหน่วยงานการขยายสาขา(Establishment Section)

(2) ฝ่ายการบัญชี (Accounts Department)

(3) ฝ่ายฝึกอบรม (Training Department) รับผิดชอบกำกับดูแลส่วนงานโครงการพิเศษ(Special Programme)

(4) ฝ่ายติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation Department) รับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนงานการวางแผน (Planing Section)

(5) ฝ่ายโครงสร้างด้านประยุกต์วิทยา (Technology Project Department)

(6) ฝ่ายวิจัยและพัฒนา (Research & Development Department)

(7) ส่วนงานการตรวจสอบ (Audit Section)

(8) สำนักงานเลขานุการกรรมการผู้จัดการใหญ่(MD's Secretariate)

โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน แยกย่อยเป็น

(1) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานใหญ่

(2) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานภาค

(3) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานเขต

(4) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานสาขา

การดำเนินงานของ ธนาคารประชาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ควรแบ่งออกเป็น

(1) การขยายสำนักงานสาขา

(2) ภารกิจของสำนักงานสาขา

(3) การรับชำระหนี้

(4) การรับฝากเงิน

3.1.3 โครงสร้างการดำเนินงาน

1. การกู้ยืมเงินของธนาคารประชาชนที่ควรจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ ควรให้กู้เป็นเงินจำนวนน้อยเท่านั้น เช่น เพื่อใช้จ่ายในครอบครัวเท่านั้น การให้กู้ยืมเงินจำนวน 15,000 บาท – 30,000 บาท นั้น ผู้เขียนศึกษาเห็นว่าปัจจุบัน ถ้ากู้แล้วผ่อนส่งได้ ก็ควรให้กู้ต่อ แต่ควรจะเป็นเงินจำนวนที่ให้กู้สูงกว่าเดิม ประมาณ 10,000 บาท เท่านั้น ปัจจุบันธนาคารออมสินให้กู้ได้เมื่อไม่ผิดนัด และชำระหนี้ที่ค้างได้ถึง 50,000 บาท ผู้ศึกษาเห็นว่ามากเกินไป สำหรับการกู้เงินไปเพื่อใช้จ่ายในครอบครัวในครั้งหนึ่ง ๆ เพราะปัจจุบันการกู้เงินเพื่อทำการค้าขาย คือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME) ก็มีแล้ว การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาก็มีแล้ว และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคก็เป็นมาตรการทางอ้อมเพื่อออกมาช่วยแล้ว

2. การให้กู้ยืมเงินของธนาคารประชาชน ใหม่นี้ ควรที่จะมีสาขา กระจายทั่วประเทศ โดยจัดตั้งเป็นธนาคารประชาชนต่างหาก เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชน ให้เข้าถึงธนาคารประชาชนจะได้อย่างทั่วถึง

3.1.4 วัตถุประสงค์

การจัดตั้งเป็นธนาคารเป็นรูปกฎหมายพิเศษเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะจะมีผู้ด้อยโอกาสมาใช้บริการมากเพราะได้รับความสะดวกตั้งแต่ตอนกู้จนถึงการชำระหนี้ จะมีผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นคนยากจนมากมีผลเป็นกำไร หรือขาดทุนได้ชัดเจน ชี้ให้เห็นความเป็นอยู่ของธนาคารประชาชนได้ง่าย

การกู้ยืมเงิน การอนุมัติสินเชื่อ เมื่อจัดตั้งเป็นธนาคารประชาชน อันเป็นกฎหมายพิเศษแล้ว ควรแบ่งเป็นกลุ่มและแต่ละกลุ่มมีความรับผิดชอบในหนี้สินร่วมกันโดยเป็นผู้ค้ำประกันซึ่งกันและกัน มีการควบคุมกันเอง และมีประธานกลุ่มเป็นผู้กำหนดว่าใครควรเป็นผู้กู้ก่อน หลังตาม

ลำดับ และประธานกลุ่มเป็นผู้กู้ลำดับสุดท้าย ถ้าทำเช่นนี้ได้ โอกาสที่ทุกคนจะผิดนัดชำระหนี้ก็มีน้อย

3.1.5 อื่น ๆ

1. ผู้ถือหุ้นในกรณีจัดตั้งเป็นกฎหมายพิเศษ โดยเมื่อเป็นเอกชนมาก ความมั่นคงจะต้องอยู่ที่การช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษของคนในกลุ่มด้วยกัน มีการดูแลเอาใจใส่ต่อกันและกัน มีการค้ำประกันซึ่งกันและกันในกลุ่มของตนเพราะหากคนใดคนหนึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ต้องมีการกำหนดให้คนในกลุ่มทุกคนนั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในหนี้ที่เกิดขึ้นด้วย

2. กำหนดโทษทางอาญาในการกู้ ซึ่งจะทำให้มีการเอาใจใส่ต่อบริษัทเป็นพิเศษมากกว่าด้วย โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารเลย เช่นระบุว่ากรรมการทุกคนจะต้องถูกชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการขาดทุนและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยกรรมการคนนั้นในการกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือระบุว่าใครก็ตามที่มีเจตนาให้ความเท็จหรือมีส่วนรู้เห็นกับความเท็จที่ทำขึ้นหรือบันทึกในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือเอกสารอื่นๆที่ยื่นให้ธนาคาร โดยใช้พันธบัตรหรือมิฉะนั้นโดยการกู้ยืมภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัตินี้จะถูกลงโทษด้วยการจำคุกเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีที่จัดตั้งเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารดังกล่าวนี้ คนที่มีหลักฐาน ฐานะดี ได้กู้ยืมเงินในระบบมาปล่อยดอกเบี้ยสูงในนอกระบบก็จะหมดไปโดยปริยายอันสืบเนื่องมาจากการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นธนาคารประชาชนนี้

ธนาคารประชาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไปดังนี้

1. มีการออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคาร
2. มีการคิดดอกเบี้ยกับลูกค้าเงินกู้
3. การกู้เงินจำนวนมากต้องมีหลักประกัน

ข้อเหมือนของสหกรณ์ออมทรัพย์กับธนาคารประชาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่

1. ทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์และธนาคารประชาชน ได้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ
2. ต้องมีการเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสมาชิกของธนาคารประชาชน
3. ต้องมีการออมทรัพย์ภายในเวลาที่สหกรณ์กำหนด หรือธนาคารประชาชนกำหนด จึงจะทำการกู้ยืมเงินได้

ธนาคารประชาชนจะดีกว่าสหกรณ์ตรงที่ว่าทำเป็นธนาคารได้ทั่วประเทศ ส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นต้องเป็นสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในตำบล อำเภอ หมู่บ้านนั้น เท่านั้น แต่จะมีอุปสรรคในตอนจัดตั้งธนาคารประชาชนโดยหาสถานที่ตั้งธนาคารประชาชนและสาขาในตอนแรก เท่านั้น

ส่วนที่เหมือนและต่างกันของโครงสร้างของธนาคารประชาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่กับของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปและสหกรณ์ออมทรัพย์

ส่วนที่เหมือนกัน คือ

1. มีผู้ถือหุ้น

2. มีเงินปันผล

3. ให้เครดิตกู้ยืมกับลูกค้า

4. มีการติดตามการชำระหนี้

5. มีการคิดผลต่างกำไร-ขาดทุน

ส่วนที่ต่างกันมีดังนี้ คือ

1. ธนาคารประชาชนได้ทำในลักษณะทั่วไปโดยให้กู้ยืมกับกับบุคคลในระดับรากหญ้า

ส่วนของธนาคารพาณิชย์ได้ทำในลักษณะทั่วไปโดยให้กู้ยืมแก่บุคคลทั่วไป

ส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้ให้กู้ยืมโดยทำเฉพาะชุมชนเล็ก ๆ เช่น ตำบล อำเภอ หมู่บ้าน

2. ธนาคารประชาชนนั้นทุกคนที่จะกู้ยืมธนาคารต้องเป็นสมาชิก

ส่วนของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปทุกคนไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิก

ส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์ทุกคนในตำบล อำเภอ หมู่บ้าน ในชุมชนนั้นต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์

การออกเป็นกฎหมายธนาคารประชาชนนั้นจะแก้ไขเงินกู้นอกระบบได้ โดย

1. ดอกเบี้ยของธนาคารประชาชนนั้นถูกกว่าพวกที่ให้กู้ยืมเงินนอกระบบ

2. กู้เงินจากธนาคารประชาชนแล้ว ประชาชนมีเงินออมด้วยไปในตัว เป็นการฝึกนิสัยให้มีการเก็บออม

3. ประชาชนที่กู้เงินธนาคารประชาชนได้รวดเร็วและเพียงพอ ก็จะไม่หันไปกู้เงินนอกระบบอีก

4. ประชาชนที่กู้เงินนอกระบบแล้วมากู้เงินที่ธนาคารประชาชน สามารถที่จะบอกได้ว่าเคยกู้เงินนอกระบบจากใครบ้าง เพื่อที่รัฐบาลจะได้รายชื่อไปดำเนินการเพื่อไม่ให้พวกนายทุนเหล่านี้ให้กู้เงินนอกระบบได้อีก

อย่างไรก็ตามการที่มีธนาคารประชาชนนั้นก็ได้ออกมาแก้ไขเงินกู้นอกระบบได้ในระดับหนึ่ง เป็นการช่วยเหลือประชาชนในระดับรากหญ้า แต่ก็ยังมีการเลี่ยงกฎหมายเพื่อที่จะมีการกู้ยืมเงินนอกระบบเกิดขึ้น โดยในเรื่อง แชร์นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดบังคับเรื่องดอกเบี้ยไว้

หรือการสั่งจ่ายเช็คเพื่อชำระหนี้เงินยืม ก็มีการออกเช็คชำระหนี้สูงกว่าจำนวนเงินที่กู้ยืม มีดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดรวมอยู่ในเช็คด้วย

4.ปัญหาและอุปสรรคของโครงการธนาคารประชาชนในปัจจุบัน

การที่รัฐบาลซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ให้ธนาคารออมสินจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนขึ้นมา เนื่องจากโครงการธนาคารประชาชน เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ที่มีประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก โดยประชาชนเข้าใจว่า โครงการนี้มุ่งกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับ "ประชาชน" ผู้มีรายได้น้อย โดยลดการพึ่งพาเงินกู้นอกระบบซึ่งมีการเก็บดอกเบี้ยกับประชาชนคนยากจนในอัตราสูงมาก แต่การที่ออกโครงการธนาคารประชาชนขึ้นมานี้ก็มีปัญหาและอุปสรรค ในการที่มีปัญหาและอุปสรรคนี้ต้องดำเนินการช่วยกันแก้ไข เพื่อให้โครงการธนาคารประชาชนได้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ติดขัด และดียิ่ง ๆ ขึ้นไป ปัญหาและอุปสรรคเท่าที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยทำการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ของธนาคารออมสิน ก็ได้ข้อที่ปัญหาและอุปสรรคดังต่อไปนี้ คือ

1. การที่รัฐบาลได้ดำเนินโครงการธนาคารประชาชน โดยธนาคารออมสิน เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย หรือมีความสนใจที่จะประกอบอาชีพอิสระรายย่อย โดยมีธนาคารออมสินเป็นผู้บริหาร และให้บริการทางการเงินแบบครบวงจร เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาศักยภาพคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินได้ ปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มีนโยบายจัดตั้งธนาคารประชาชนเต็มรูปแบบ เป็นที่น่าเป็นห่วงว่าเมื่อยังไม่มีการออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารประชาชน ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายก็จะทำให้โครงการธนาคารประชาชนถูกยกเลิกได้ ประชาชนที่เป็นคนยากจนในระดับรากหญ้าก็จะไม่มีที่พึ่งพิงในการที่จะทำการกู้ยืมเงินเพื่อทำกิจการค้า อาจกลับไปพึ่งพาเงินกู้นอกระบบ ทำให้ผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถประกอบกิจการได้เป็นของตัวเอง ทำให้นายทุนผู้ออกเงินกู้นอกระบบถือโอกาสเอารัดเอาเปรียบคนยากจนอีก

2. ในระยะเริ่มต้นต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งเป็นห่วงว่ารัฐาลจะสามารถจัดหางบประมณมาสนับสนุนดำเนินการจัดตั้งธนาคารประชาชนนี้ได้เพียงใด ในระยะเริ่มต้นของการ

จัดตั้ง รัฐบาลจะต้องดำเนินการเป็นผู้ลงทุนก่อน โดยมีงบประมาณการลงทุน งบประมาณการดำเนินการ ซึ่งเป็นอุปสรรคข้อหนึ่ง

3. เกี่ยวกับเรื่องของกรรมการของโครงการธนาคารประชาชนในขณะนี้ กรรมการผู้บริหารได้จัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของธนาคาร ความรับผิดชอบไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรง ต้องไปดูกฎหมายอื่นเช่นกฎหมายลักษณะละเมิด เป็นต้น[123] ดังนั้น โครงสร้างการบริหารในพระราชบัญญัติที่จัดตั้งธนาคารประชาชนออกมาในรูปกฎหมายพิเศษนั้น ควรที่จะกำหนดกรรมการผู้บริหารขึ้นโดยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีประธานกรรมการ (Chairman) กรรมการผู้จัดการใหญ่ (Managing Director) กรรมการ (Directors) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล และกรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกจากผู้ถือหุ้นด้วย โดยให้ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือเป็นคนยากจนซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ถือเสียงข้างมากในบริษัทธนาคารประชาชนนี้ มีการกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

4. กรรมการและเจ้าหน้าที่ของธนาคารประชาชนในปัจจุบัน เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการฝึกอบรม ไปดูงานที่ประเทศบังกลาเทศ มีความรู้ด้านธนาคารหมู่บ้านให้เข้ามาทำงานในส่วนของโครงการธนาคารประชาชนซึ่งเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของธนาคารออมสินเท่านั้น ดังนั้นความรู้ความสามารถที่ได้ไปศึกษาเกี่ยวกับเรื่องธนาคารหมู่บ้านไม่สามารถที่จะนำมาใช้กับโครงการธนาคารประชาชนได้อย่างเต็มที่เพราะว่าธนาคารประชาชนไม่ได้จัดตั้งอยู่ในรูปกฎหมายพิเศษดังที่กล่าวไว้ในข้อ1.แล้ว[124]

ดังนั้น การดำเนินงานของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของบริษัทธนาคารประชาชน ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้นั้น เมื่อได้ไปดูงาน ศึกษางานธนาคารหมู่บ้านของประเทศบังกลาเทศซึ่งเป็นต้นแบบ สามารถที่จะนำความรู้ความสามารถมาใช้กับบริษัทธนาคารประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะเมื่อตั้งเป็นกฎหมายพิเศษขึ้นมาแล้ว ธนาคารประชาชนก็ไม่ใช่โครงการย่อยส่วนหนึ่งในธนาคารออมสินอีกต่อไป

นอกจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวในข้อ 1.ถึงข้อ 4. ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาและอุปสรรคของธนาคารประชาชนซึ่งได้เกิดขึ้นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ อันเป็นปัญหาโดยเฉพาะของประเทศไทยไม่เหมือนกับประเทศบังกลาเทศ ดังต่อไปนี้ คือ

---

[123] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. แหล่งเดียวกัน.

[124] กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. แหล่งเดียวกัน.

5. ความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการก่อตั้งโครงการธนาคารประชาชนนั้น เช่นหนี้ค้างชำระไม่สามารถที่จะติดตามตัวลูกหนี้เพื่อที่จะมาชำระหนี้ได้ เนื่องจากลูกหนี้ย้ายถิ่นที่อยู่ หรือหลบหนีไม่ยอมชำระหนี้ ความเสียหายดังกล่าวนั้นตกอยู่แก่รัฐบาลทั้งหมดเนื่องจากไม่ได้จัดตั้งธนาคารประชาชนออกมาในรูปบริษัท[125] ดังนั้น การดำเนินงานเมื่อได้จัดตั้งธนาคารประชาชนออกมาในรูปกฎหมายพิเศษแล้ว ความรับผิดชอบในความเสียหายนั้นตกอยู่แก่ธนาคาร ซึ่งประชาชนผู้ยากจนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธนาคาร ก็จะต้องร่วมมือร่วมใจกัน เพราะเมื่อเป็นผู้ถือหุ้นในธนาคารแล้วผู้มีส่วนได้เสียก็ ต้องรักษาผลประโยชน์ของธนาคาร มีความรับผิดชอบในกิจการของธนาคารได้ดีกว่า และอาจจะนำพ.ร.บห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามารวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้มีโทษทางอาญาบังคับแก่คนที่ให้กู้ยืมเงินนอกระบบ และอาจจะกำหนดโทษของผู้กู้ยืมเงินนอกระบบเอาไว้อีกด้วย เพื่อให้ประชาชนคนยากจนหันมากู้ยืมเงินจากธนาคารประชาชนที่ตั้งขึ้นใหม่นี้โดยไม่ต้องไปพึ่งพาเงินนอกระบบอีกต่อไป หากไปพึ่งพาก็มีโทษทางอาญาอีกด้วย

6. การกู้ยืมของผู้กู้ซึ่งเป็นลูกค้าธนาคารประชาชนไม่เป็นกลุ่มทั้งหมด ส่วนมากมีแต่เป็นลูกค้าผู้กู้เดี่ยวและมีผู้อื่น เช่นข้าราชการตั้งแต่ระดับ 3 เป็นผู้ค้ำประกัน หรือสมาชิกในโครงการธนาคารประชาชนเป็นผู้ค้ำประกันเท่านั้น หรือบุคคลซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารซึ่งธนาคารมีความเชื่อถือเป็นผู้ค้ำประกันเท่านั้น การที่จะทำการให้สมาชิกในกลุ่มเป็นผู้กู้และเป็นผู้ค้ำประกันกันเองทั้งหมดอย่างเช่นธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศมีน้อย เพื่อที่จะทำให้ทุกคนในกลุ่มมีความรับผิดชอบและกระตือรือร้นและเอาใจใส่ต่อการทำมาหากินเพื่อชำระหนี้ ดูแลสมาชิกในกลุ่มเดียวกันในเรื่องการชำระหนี้และร่วมมือช่วยเหลือกันในการเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน[126] ดังนั้น เมื่อตั้งธนาคารประชาชนเป็นรูปกฎหมายพิเศษแล้ว มีคนยากจนลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นไว้ ก็สามารถกำหนดได้ว่าสมาชิกที่เข้าร่วมกันนั้นต้องแบ่งเป็นกลุ่ม อาจจะเป็นกลุ่มละ 5 คน ซึ่งเมื่อคนในกลุ่มกู้เงิน มีการค้ำประกันซึ่งกันและกันในกลุ่ม ก็ต้องมีการดูแลเอาใจใส่ในการชำระหนี้ได้ดีกว่า เพราะคนในกลุ่มทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชำระหนี้ของคนในกลุ่มซึ่งไม่ได้ชำระหนี้นั้น การจัดตั้งกลุ่มก็จะต้องมีการคัดเลือกคนที่ไว้ใจได้ในกลุ่มทุกคนเพื่อรวมตัวกันกู้และค้ำประกันซึ่งกันและกัน ทำให้

---

[125] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 22 ตุลาคม 2545.

[126] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน**.

คนกู้ในกลุ่มทุกคนมีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่ต่อการทำมาหากินเพื่อชำระหนี้ ดูแลเพื่อนสมาชิกในกลุ่มในเรื่องการชำระหนี้ และร่วมมือกันมากว่าไม่ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม

7. การกำหนดดอกเบี้ยแก่ลูกค้าในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี นั้น นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยเงินให้กู้ของธนาคารประชาชนว่าได้มีการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง ซึ่งต่อมาคณะกรรมาธิการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภาได้มีรายงานผลการศึกษาในเรื่องดอกเบี้ยนี้ว่า จากการตรวจสอบวิธีการดำเนินโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน พบว่า ธนาคารออมสินประกาศว่าคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน และให้ประชาชนกู้ได้ 13 เดือน โดยในเดือนแรกประชาชนยังไม่ต้องจ่ายคืนเงินต้น แต่ให้เริ่มชำระคืนงวดแรกในเดือนที่ 2 ทำให้ประชาชนต้องชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคารออมสินเป็นงวดทั้งหมด 12 งวด จากการตรวจสอบในรายละเอียดพบว่า เมื่อประชาชนได้ส่งเงินงวดชำระหนี้ให้แก่ธนาคารอมสินแล้ว แต่ธนาคารออมสินกลับมิได้นำเงินต้นที่ประชาชนใช้คืนแล้วมาหักลดยอดหนี้สำหรับการคำนวณอัตราดอกเบี้ยของงวดเดือนต่อไป จึงกล่าวได้ว่าธนาคารได้ใช้วิธีคำนวณจากยอดเงินต้นคงที่ แม้ว่าในความเป็นจริงธนาคารออมสินจะได้บังคับให้ประชาชนผู้กู้ ต้องชำระคืนเงินกู้ให้แก่ธนาคารอย่างสม่ำเสมอก็ตาม ดังนั้น การประกาศอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อเดือน จึงไม่ได้เท่ากับร้อยละ 12 ต่อปีดังมาตรฐานสากลทั่วไป

นอกจากนี้การจะเข้าร่วมโครงการธนาคารประชาชนได้ ประชาชนผู้กู้ต้องนำเงินมาฝากกับธนาคารออมสิน ดังปรากฏยอดเงินฝากของสมาชิก ณ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 เท่ากับ 1,297 ล้านบาท โดยธนาคารออมสินคิดดอกเบี้ยเงินฝากให้แก่ประชาชนผู้กู้ในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี และในการพิจารณาให้กู้นั้น ประชาชนผู้กู้ต้องมีการเดินบัญชี กับธนาคารออมสินอย่างสม่ำเสมอ ส่วนการติดตามการชำระหนี้นั้น ธนาคารออมสินได้ส่งพนักงานสินเชื่อขับรถจักยานยนต์ออกเก็บเงินจากประชาชนผู้กู้ทุกวัน เฉลี่ยวันละประมาณ 47 บาท ต่อราย โดยเป็นการเก็บเงินชำระหนี้คืนทุกวัน แต่ธนาคารออมสินกลับถือเป็นเงินฝาก โดยมิได้นำไปหักกลบลบหนี้ให้แก่ประชาชนผู้กู้ การเก็บเงินชำระหนี้โดยมิได้นำมาหักต้นเงินกู้ แต่ถือว่าเป็นเงินฝากของธนาคารออมสิน ยิ่งทำให้ประชาชนผู้กู้ต้องรับภาระจ่ายดอกเบี้ยที่แท้จริงมากกว่าร้อยละ 12 ต่อปี[127] ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคของธนาคารออมสินในการทำโครงการธนาคารประชาชนเช่นกัน แต่การ

---

[127] รายงานผลการศึกษาเรื่อง"ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน" คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา,สำนักกรรมาธิการ 2 ,สำนักงานวุฒิสภา

กำหนดอัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันธนาคารออมสิน ได้คิดดอกเบี้ยเงินกู้ในโครงการธนาคารประชาชน ร้อยละ 12 ต่อปี เนื่องจาก

ก.ธนาคารต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวให้ครอบคลุมต้นทุนการดำเนินงานของธนาคาร

ข. ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้กู้จะไม่จ่ายคืนเงินต้น และ/หรือดอกเบี้ย ซึ่งมีสูงเนื่องจากเป็นสินเชื่อรายย่อย

ค. ผู้กู้ส่วนใหญ่เป็นพ่อค้า แม่ค้าซึ่งมีถิ่นฐานไม่แน่นอน

ง. ดอกเบี้ยตามโครงการธนาคารประชาชนเมื่อเทียบกับสถานธนานุเคราะห์ ดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน ผู้ให้กู้นอกระบบก็ยิ่งสูง คืออัตราร้อยละ 20 ต่อเดือน ถ้าไม่ชำระก็ถูกกลั่นแกล้งเช่นทำร้าย

8. ประชาชนที่เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินยังไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของโครงการธนาคารประชาชนเพียงพอ เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มการศึกษาค่อนข้างน้อย[128] ควรมีการอธิบาย สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนให้มากขึ้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของธนาคารประชาชน

9. สมาชิกที่ได้รับการอนุมัติเงินกู้นำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เนื่องจากพอได้รับเงินกู้แล้วก็นำเงินที่ได้รับไปใช้ซื้อของใช้ฟุ่มเฟือย แทนที่จะนำเงินไปลงทุนประกอบอาชีพ เพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเอง หรือสมาชิกได้กู้เงินแล้วไม่นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กล่าว แต่กลับนำไปชำระหนี้เงินกู้นอกระบบ แล้วก็กู้เงินนอกระบบซ้ำอีก ทำให้เป็นภาระในการชำระหนี้ ไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนให้กับธนาคารได้ตามกำหนดเวลาที่ได้สัญญาเอาไว้กับธนาคาร[129] ควรมีการเน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์การนำเงินไปใช้ ก่อนที่จะจ่ายเงินกู้ให้กับสมาชิก เพื่อให้สมาชิกนำเงินไปใช้ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

10. สมาชิกกู้เงินทั้งกองทุนหมู่บ้านและกู้เงินโครงการธนาคารประชาชนพร้อมกันทั้งสองโครงการ ทำให้เพิ่มภาระในการชำระหนี้คืนแก่ตนเอง และจะทำให้เกิดปัญหาการชำระหนี้ไม่ไหวในภายหน้า[130] เมื่อสมาชิกกู้เงินในโครงการประชาชนแล้วเมื่อตรวจพบว่ายังไปกู้เงินประเภทอื่นอีก ควรที่จะมีเจ้าหน้าที่เร่งรัดหนี้สินติดตามลูกหนี้เฉพาะรายที่เกิดเหตุการณ์นี้เป็นพิเศษ

---

[128] นางแสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 24 เมษายน 2545.

[129] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

[130] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

ง. ยังไม่มีโปรแกรมการหักชำระหนี้โดยเฉพาะ ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

จ. การสืบค้นข้อมูลการให้สินเชื่อมีไม่มากพอ[138]

ในด้านระบบงานสารสนเทศควรที่จะดำเนินการแก้ไขโดย

ก. การรายงานผลการดำเนินงานจากอินเตอร์เน็ต ควรระบุรายละเอียดต่างๆ ให้ครบถ้วนเกี่ยวกับผู้กู้ เช่น จำนวนผู้ขอกู้ จำนวนรายปิดบัญชี จำนวนรายค้างชำระ เป็นต้น

ข. การที่สำนักงานใหญ่ขอข้อมูลจากสาขา ควรจะให้สารสนเทศดึงข้อมูลจากระบบมาใช้ได้เลย เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่าย

ค. ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา เพื่อป้องกันการรับสมาชิกซ้ำซ้อนและเสียหายจากการปล่อยกู้

ง. ควรสร้างโปรแกรมการหักชำระหนี้โดยเฉพาะ และคิดคำนวณดอกเบี้ยให้แม่นยำได้ ทำให้คล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน

จ. ควรให้ มีการสืบค้นข้อมูลได้หลากหลายกว่านี้ เช่น จากทะเบียนหนังสือ

19. ด้านการให้บริการรับฝากเงินนอกสถานที่

ก. พื้นที่ในการออกรับฝากเงินอยู่ห่างไกลจากสาขา

ข. ไม่สามารถออกรับฝากเงินได้อย่างสม่ำเสมอ

ค. พนักงานและยานพาหนะไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

ง.การออกรับฝากเงินไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย[139]

ในด้านบริการรับฝากเงินนอกสถานที่ควรที่จะดำเนินการโดย

ก.ในกรณีพื้นที่ในการออกรับฝากเงินอยู่ห่างไกลสาขา น่าจะมีการนัดวันที่แน่นอน อาจจะไม่ไปทุกวันแต่กำหนดวันที่แน่นอนและสม่ำเสมอ

ข.ควรเพิ่มจำนวนพนักงานและยานพาหนะ เพื่อให้เพียงพอในการปฏิบัติงาน

20. ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

ก. สาขาไม่สามารถให้ความรู้ด้านการพัฒนาอาชีพ และไม่มีเวลาในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานภายนอกได้

ข. สมาชิกผลิตสินค้าแล้วไม่มีตลาดรองรับ ไม่มีความรู้ด้านการตลาด

---

[138] ไพรัตน์ นาคะป่า. **แหล่งเดียวกัน.**

[139] ไพรัตน์ นาคะป่า. **แหล่งเดียวกัน.**

11. มีสมาชิกซึ่งเมื่อได้รับอนุมัติเงินกู้จากโครงการไปแล้ว ไม่ได้ออมเงินไว้ตามที่ได้สัญญาไว้กับธนาคาร ทำให้ขาดการออมอย่างต่อเนื่อง[131] จึงควรอธิบายความจำเป็นในการออมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สมาชิกมีการออมเงินอย่างสม่ำเสมอ

12. บางอาชีพของสมาชิกนั้น ไม่มีสถานที่ประกอบการที่แน่นอน เช่น ขับรถรับจ้าง เป็นต้นทำให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารที่มีหน้าที่ติดตามผลของการนำเงินไปใช้ไม่พบกับสมาชิก[132] ในกรณีที่สมาชิกที่ไม่มีสถานประกอบการที่แน่นอน เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ติดตามความคืบหน้าในการนำเงินไปใช้ ควรมีการนัดกับสมาชิกล่วงหน้าก่อนเพื่อที่จะได้พบเห็นหน้ากันและพูดคุยกัน

13. ประชาชนบางกลุ่มไม่ใช่คนในท้องถิ่น แต่มาประกอบกิจการในต่างพื้นที่ อาจมีการย้ายสถานที่ประกอบธุรกิจได้โดยง่าย ทำให้อาจเป็นอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ธนาคารในการประเมินการใช้เงินกู้ของผู้กู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ[133] ควรที่จะมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ประกอบการว่ามีการประกอบการจริง และระยะเวลาประกอบการนานเพียงใด

14. ประชาชนบางกลุ่มมีการประกอบอาชีพจริง แต่ประสบกับปัญหาในด้านค่าใช้จ่ายสูง มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย จึงไม่สามารถหาเงินมาชดใช้หนี้คืนให้กับธนาคารได้ตามกำหนด[134] ควรที่จะมีการออกสำรวจด้วยความระมัดระวังและจัดให้มีการรวมกลุ่มกันออกสำรวจ

15. สถานที่ประกอบการของลูกค้าหลายรายนั้นตั้งอยู่ในบริเวณ สถานบริการตอนกลางคืน สถานเริงรมย์ จึงทำให้พนักงานของธนาคารออมสินต้องอยู่ในสภาวะค่อนข้างเสี่ยงในการไปสำรวจกิจการ[135] ควรที่จะสร้างพัฒนากลุ่มสมาชิกให้มีวินัยและความเข็มแข็งทางการเงินโดยอาศัยกระบวนการกลุ่ม และมีการจัดอบรมสมาชิกธนาคารในด้านอาชีพ การบัญชีเพื่อสร้างความพร้อมในการประกอบอาชีพ

16. ด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ

ก.เอกสารประกอบหลักฐานมากเกินไป

ข.การคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดของธนาคารบางครั้งอาจผิดพลาด

---

[131] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

[132] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

[133] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

[134] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

[135] แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. **แหล่งเดียวกัน.**

ค.วิธีปฏิบัติไม่ระบุให้ชัดเจน ให้อยู่ในดุลพินิจของสาขา ทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปในทางเดียวกันทุกแห่ง[136]

ในด้านระเบียบวิธีปฏิบัติควรที่จะแก้ไขโดย

ก. ควรลดเอกสารประกอบหลักฐานให้น้อยลงเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บ

ข. การคำนวณดอกเบี้ยผิดนัด ควรมีเครื่องคำนวณที่สามารถเชื่อถือได้ และแม่นยำเพียงพอ ไม่ควรให้พนักงานเป็นผู้คำนวณเพื่อความถูกต้อง

ค. ควรระบุวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน ไม่ควรใช้คำว่าอยู่ในดุลยพินิจของสาขา เพื่อจะได้มีการปฏิบัติที่เหมือนกัน

17. ด้านการให้สินเชื่อและการอนุมัติ

ก.การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของธนาคารทำได้ยาก เนื่องจากลูกค้ารายใหม่ ๆ สาขายังไม่รู้จักประวัติลูกค้าดีพอ ทำให้บางรายการอนุมัติเงินกู้ง่ายแต่นำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

ข.ธนาคารบางสาขาเลือกพิจารณาให้กู้เฉพาะลูกค้าที่ประกอบอาชีพค้าขาย ไม่กระจายกลุ่มลูกค้าไปยังอาชีพอื่น[137]

ในด้านการสินเชื่อและการอนุมัติควรที่จะแก้ไขโดย

ก. กรณีที่เป็นลูกค้ารายใหม่ ควรมีการศึกษา สืบประวัติของลูกค้าให้มากพอที่จะประกอบการพิจารณา ก่อนที่จะอนุมัติสินเชื่อ

ข. ควรมีการอบรมพนักงาน หรือทำความเข้าใจ ให้กระจายการพิจารณาให้กู้กับลูกค้า หลาย ๆ กลุ่ม ไม่เจาะจงเฉพาะลูกค้าที่ประกอบอาชีพค้าขายเท่านั้น

18. ด้านระบบสารสนเทศ

ก. การรายงานผลการดำเนินงานจากอินเตอร์เน็ต ไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับผู้กู้ เช่น จำนวนผู้ขอกู้ จำนวนรายปิดบัญชี จำนวนรายค้างชำระ

ข. การที่สำนักงานใหญ่ขอข้อมูลจากสาขา ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ค. ระบบฐานข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้เกิดการรับสมาชิกซ้ำซ้อนและเสียหายจากการปล่อยกู้

---

[136] ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 24 เมษายน 2545.

[137] ไพรัตน์ นาคะป่า. แหล่งเดียวกัน.

ง. ยังไม่มีโปรแกรมการหักชำระหนี้โดยเฉพาะ ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

จ. การสืบค้นข้อมูลการให้สินเชื่อมีไม่มากพอ[138]

ในด้านระบบงานสารสนเทศควรที่จะดำเนินการแก้ไขโดย

ก. การรายงานผลการดำเนินงานจากอินเตอร์เน็ต ควรระบุรายละเอียดต่างๆ ให้ครบถ้วนเกี่ยวกับผู้กู้ เช่น จำนวนผู้ขอกู้ จำนวนรายปิดบัญชี จำนวนรายค้างชำระ เป็นต้น

ข. การที่สำนักงานใหญ่ขอข้อมูลจากสาขา ควรจะให้สารสนเทศดึงข้อมูลจากระบบมาใช้ได้เลย เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่าย

ค. ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา เพื่อป้องกันการรับสมาชิกซ้ำซ้อนและเสียหายจากการปล่อยกู้

ง. ควรสร้างโปรแกรมการหักชำระหนี้โดยเฉพาะ และคิดคำนวณดอกเบี้ยให้แม่นยำได้ ทำให้คล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน

จ. ควรให้ มีการสืบค้นข้อมูลได้หลากหลายกว่านี้ เช่น จากทะเบียนหนังสือ

19. ด้านการให้บริการรับฝากเงินนอกสถานที่

ก. พื้นที่ในการออกรับฝากเงินอยู่ห่างไกลจากสาขา

ข. ไม่สามารถออกรับฝากเงินได้อย่างสม่ำเสมอ

ค. พนักงานและยานพาหนะไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

ง.การออกรับฝากเงินไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย[139]

ในด้านบริการรับฝากเงินนอกสถานที่ควรที่จะดำเนินการโดย

ก.ในกรณีพื้นที่ในการออกรับฝากเงินอยู่ห่างไกลสาขา น่าจะมีการนัดวันที่แน่นอน อาจจะไม่ไปทุกวันแต่กำหนดวันที่แน่นอนและสม่ำเสมอ

ข.ควรเพิ่มจำนวนพนักงานและยานพาหนะ เพื่อให้เพียงพอในการปฏิบัติงาน

20. ด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

ก. สาขาไม่สามารถให้ความรู้ด้านการพัฒนาอาชีพ และไม่มีเวลาในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานภายนอกได้

ข. สมาชิกผลิตสินค้าแล้วไม่มีตลาดรองรับ ไม่มีความรู้ด้านการตลาด

---

[138] ไพรัตน์ นาคะป่า. **แหล่งเดียวกัน.**

[139] ไพรัตน์ นาคะป่า. **แหล่งเดียวกัน.**

ค. สมาชิกขาดประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ

ง. สมาชิกอาจจะไม่มีเวลามาฝึกอบรม และพัฒนาอาชีพ เนื่องจากทำให้สูญเสียรายได้ในการประกอบอาชีพ

ในด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพควรที่จะดำเนินการโดย

ก. สาขาควรมีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ กับหน่วยงานภายนอก เพื่อสามารถให้ความรู้ด้านการพัฒนาอาชีพให้แก่สมาชิกได้มากขึ้น

ข. ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับการตลาดและการจัดหาตลาดสำหรับสินค้าของสมาชิก เพื่อทำให้สมาชิกสามารถหาตลาดสำหรับสินค้าของตนเองได้

ค. ฝึกประสบการณ์ในการประกอบอาชีพให้สมาชิก

21. ด้านเอกสารแบบพิมพ์

ก. เอกสารที่ใช้ประกอบในการทำสัญญาและค้ำประกันไม่มี เช่น ใบคำขอโอนและรับโอน หนังสือมอบอำนาจ ฯลฯ

ข. การปฏิบัติงานของสาขาต้องใช้เอกสารจำนวนมาก ทำให้สิ้นเปลืองและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกสารแบบพิมพ์[140]

ในทางด้านเอกสารแบบพิมพ์ควรที่จะดำเนินการโดย

ก. จัดทำหรือเตรียมเอกสารที่ใช้ประกอบในการทำสัญญา และค้ำประกัน เช่น ใบคำขอโอนและรับโอน หนังสือมอบอำนาจ ฯลฯ

ข. การปฏิบัติงานของสาขาที่ต้องใช้เอกสารจำนวนมาก ควรเปลี่ยนเลือกเฉพาะเอกสารที่จำเป็นที่สุดเท่านั้น เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย

22. บุคลากร

ก. เจ้าหน้าที่ของธนาคารที่ปฏิบัติงานในโครงการธนาคารประชาชน ขาดความรู้ความเข้าใจในงานธนาคารประชาชน

ข. พนักงานขาดมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า

ค. การเลือกปฏิบัติและการเลือกบริการลูกค้าเพียงบางประเภท

ง. การบริการไม่ประทับใจ หรือไม่ชี้แจงในการตอบคำถามหรือปัญหาของลูกค้า ซึ่งทำให้ลูกค้าไม่มีความพึงพอใจ

---

[140] ไพรัตน์ นะคะป่า. **แหล่งเดียวกัน**.

จ. ขาดบุคลากรในการติดตาม ออกความสำรวจความคืบหน้าของสมาชิก และหนี้ค้างของธนาคารไม่สามารถตามเก็บได้ทั่วถึงในอำเภออื่นในเขตของธนาคารสาขา[141]

ในด้านบุคลากร ควรที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

ก. ควรมีการอบรม ทำความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของธนาคารที่ปฏิบัติงานในโครงการธนาคารประชาชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้และเข้าใจในโครงการอย่างละเอียดพอที่จะตอบคำถามต่าง ๆ ของลูกค้าได้

ข. ควรมีการฝึกอบรมการทำงานและการให้บริการของพนักงาน เพื่อให้พนักงานมีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า และมีการตักเตือน กรณีที่มีการเลือกปฏิบัติ และเลือกบริการลูกค้าเพียงบางประเภท

ค. ควรเพิ่มจำนวนบุคลากรในการติดตาม ออกสำรวจความคืบหน้าของสมาชิกให้เพียงพอกับสมาชิกโครงการ

23. ด้านการประชาสัมพันธ์

ก. การประชาสัมพันธ์ของธนาคารประชาชนยังมีน้อยไป ยังไม่ทั่วถึงกับประชาชนทุกกลุ่ม

ข. การประชาสัมพันธ์ไม่มีรายละเอียดมากพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจง่าย[142]

ในด้านการประชาสัมพันธ์ควรที่จะดำเนินการโดย

ก. จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ของธนาคารประชาชนมากขึ้น เพื่อให้ทั่วถึงกับประชาชนทุกกลุ่ม

ข.ในการประชาสัมพันธ์ควรให้มีรายละเอียดมากพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่ายมากขึ้น

---

[141] ไพรัตน์ นาคะป่า. **แหล่งเดียวกัน**.

[142] ไพรัตน์ นาคะป่า. **แหล่งเดียวกัน**.

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากในสภาพปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยอยู่ในช่วงกำลังพัฒนา ดังนั้นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในทั้งภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ต้องเป็นไปอย่างรีบเร่ง ที่มีผู้พัฒนาระดับใหญ่ กลาง และระดับย่อย ซึ่งในการพัฒนาดังกล่าวนี้ จำเป็นที่ผู้พัฒนาจะต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมาก เงินที่มีอยู่ในตลาดเงินในระบบ อาจจะไม่เพียงพอ หรือไม่สะดวกในการกู้ยืม โดยเฉพาะผู้พัฒนาหรือผู้ลงทุนในระดับกลางและระดับย่อย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินนอกระบบ ดังที่ได้ทราบและยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประชากรในประเทศไทยส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร และมีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างยากจน สำหรับที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ ส่วนใหญ่ยังเป็นนักธุรกิจระดับค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ได้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ รัฐบาลและสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือด้านการเงินไม่เพียงพอแก่ความต้องการ การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรเพื่อการประกอบธุรกิจขนาดย่อมยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย จึงทำให้ตลาดเงินนอกระบบกลายเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญอย่างมาก แหล่งเงินกู้ในตลาดเงินนอกระบบที่สำคัญได้แก่ พ่อค้า ญาติ พี่น้อง เจ้าของที่ดิน นายทุน

การที่ตลาดเงินนอกระบบยังมีบทบาทต่อสภาพความเป็นอยู่และสภาพความเป็นจริงทางสังคมและเศรษฐกิจยังคงดำเนินอยู่ได้และยังสามารถขยายตัวได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว คงมีสาเหตุจากสิ่งดังต่อไปนี้

1. สถาบันการเงินอยู่ห่างไกลจากผู้ต้องการใช้เงิน ในขณะที่ตลาดเงินนอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ต่าง ๆ มีอยู่ทุกหนทุกแห่ง

2. การกู้เงินจากตลาดเงินนอกระบบไม่มีความยุ่งยาก ไม่สิ้นเปลืองเวลา มีความสะดวกมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการกู้เงินจากตลาดเงินในระบบซึ่งมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ขั้นตอนต่างๆ มากมาย

3. การชำระหนี้มีความยืดหยุ่นได้มากกว่าตลาดเงินในระบบ หมายถึงการผัดผ่อนชำระหนี้สามารถผัดผ่อนได้

4. การกู้ยืมเงินจากตลาดเงินนอกระบบอาจจะไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพียงแต่ทำสัญญาต่อกันไว้ฉบับเดียว ไม่เหมือนกับการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

5. การกู้ยืมเงินจากตลาดเงินนอกระบบอาศัยความไว้เนื้อเชื่อใจกัน ไม่ต้องมีการตรวจสอบสินทรัพย์เหมือนตลาดเงินในระบบ

6. ผลตอบแทนในการนำเงินไปปล่อยให้กู้ในตลาดเงินนอกระบบ มีอัตราค่อนข้างสูง จึงทำให้เป็นการจูงใจผู้ให้กู้นำเงินไปปล่อยให้กู้ในตลาดเงินนอกระบบมาก ทำให้ปริมาณเงินกู้ในตลาดเงินนอกระบบมีมากพอแก่ความต้องการ

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนามีการกู้ยืมกันนอกระบบมากกว่าประเทศที่พัฒนาซึ่งมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจแล้ว มีสาเหตุในการเกิดตลาดเงินนอกระบบอยู่หลายประการ แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายออกมาแก้ไขอยู่เรื่อย ๆ เช่น มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ออกมาเพื่อป้องกันการกู้ยืมเงินนอกระบบก็ได้ผลค่อนข้างน้อยมาก

สาเหตุและอุปสรรค เนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 นั้นได้กำหนดโทษทางอาญาปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็นเงินจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับค่าของเงินในปัจจุบัน และนอกจากนี้ก็ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยนี้ว่า ดอกเบี้ยที่เรียกเกินอัตรานี้เท่านั้นที่ตกเป็นโมฆะ ส่วนเงินต้นนั้นเจ้าหนี้ยังคงเรียกคืนได้ และมีคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจฟ้องว่า ผู้กู้ไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีอำนาจฟ้องผู้ให้กู้ได้ เพราะผู้กู้ได้เป็นผู้สมัครใจยินยอมชำระดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ให้แก่ผู้ให้กู้เอง

นอกจากนี้ยังมีพระราชกำหนดการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พระราชบัญญัติสหกรณ์ ฯลฯ ออกมาช่วยแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบจนถึงปัจจุบันก็ยังมีการกู้ยืมเงินนอกระบบกันอยู่

นอกจากนี้ยังมีมาตรการทางบริหาร ทั้งทางภาครัฐบาล ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค

และมาตราการทางบริหารทางภาคเอกชน ได้แก่ สินเชื่อเพื่อการสร้างงานของธนาคารออมสิน สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อต้อนรับเปิดเทอมของธนาคารออมสิน สินเชื่อเคหะของธนาคารออมสิน สินเชื่อธุรกิจห้องแถว โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน โครงการธนาคารอาคารสงเคราะห์และ กบข. ธนาคารชุมชนของธนาคารกรุงไทย กองทุนเพื่อเกษตรกร เหล่านี้ออกมาช่วยแก้ไขการกู้ยืมเงินนอกระบบจนถึงปัจจุบันก็ยังมีการกู้ยืมเงินนอกระบบกันอยู่อีก

บทสรุป

จากการศึกษามาในบทก่อน ๆ ซึ่งผลของการศึกษามีข้อสรุปดังนี้

1. การดำเนินงานโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน

รัฐบาลมีเจตนาดีโดยหาทางแก้ไขหนี้เงินกู้นอกระบบให้เข้ามาสู่ในระบบ โดยนำประชาชนที่ต้องการกู้เงินนอกระบบหรือมีหนี้เงินกู้นอกระบบให้เข้ามาสู่ในระบบ คนที่เดือดร้อนนั้นจะเป็นคนยากจนในระดับรากหญ้า ไม่สามารถทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ได้ แต่การที่รัฐบาลแก้ไขหนี้เงินกู้นอกระบบดังกล่าว กฎหมายที่ยังมีอยู่ไม่สามารถแก้ไขการกู้ยืมนอกระบบได้ ผู้ศึกษาต้องการที่จะให้มีการแก้ปัญหานี้ โดยมีการตั้งธนาคารเช่นเดียวกับธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้มีโครงการธนาคารประชาชนมาช่วยเพื่อแก้ไขเงินกู้นอกระบบให้ลดน้อยลงกว่าเดิม โดยให้ธนาคารออมสินได้ริเริ่มก่อตั้งโครงการธนาคารประชาชน ซึ่งปัจจุบันโครงการธนาคารประชาชน เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งอยู่ในธนาคารออมสินวิธีปฏิบัติจึงเป็นเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานในธนาคารโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะพบว่าโครงการธนาคารประชาชนยังมีบทบาทน้อย เพราะเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารออมสินดังกล่าว จึงยังไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้มากนัก

2. จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่าการดำเนินงานของธนาคารออมสิน กับธนาคารกรามีนของประเทศบังกลาเทศ นั้น ควรที่จะออกกฎหมายเป็นรูปกฎหมายพิเศษโดยตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารประชาชน

3. แนวทางการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารประชาชน คือ

3.1 ตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารประชาชน โดยออกเป็นรูปกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหาร การดำเนินงาน วัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะของธนาคารประชาชนเอง การออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น ถ้าจะยกเลิกก็ทำได้ยาก ดังนั้น ถ้าได้จัดตั้งธนาคารประชาชนเป็นรูปแบบนิติบุคคลหนึ่งแยกเป็นองค์กรต่างหากจากธนาคารออมสิน จะเห็นได้ว่า ดีกว่าธนาคารประชาชนซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งอยู่ในธนาคารออมสินในปัจจุบันนี้ โดยมีรูปแบบต่างหาก อย่างเช่น พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 (SME) เป็นต้น

3.2 มีโครงสร้างการบริหารดังต่อไปนี้ คือ

มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ค้อยโอกาสด้วยกัน จำนวน 9 คน ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลจำนวน 3 คน รวมเป็น 12 คนอย่างเช่นธนาคารกรามีน หรือมากน้อยกว่านี้ตามความจำเป็น ในด้านการจัด

การนั้น กรรมการผู้จัดการใหญ่ (Managing Director) คือผู้บริหารสูงสุดของธนาคาร และมีการแบ่งส่วนการบริหารภายในองค์กรตามสายงานและการบังคับบัญชา แยกออกเป็นฝ่ายและส่วนงานต่างๆ เช่นฝ่ายบริหาร ฝ่ายการบัญชี ฝ่ายฝึกอบรม ฝ่ายติดตามและประเมินผล ฝ่ายโครงสร้างด้านประยุกต์วิทยา ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ส่วนงานการตรวจสอบ สำนักงานเลขานุการกรรมการผู้จัดการใหญ่

3.2 มีโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน แยกย่อยเป็น

(1) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานใหญ่

(2) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานภาค

(3) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานเขต

(4) หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานสาขา

(5) การรับชำระหนี้

(6) การรับฝากเงิน

3.3 การดำเนินงานของธนาคาร มีดังนี้

1. การกู้ยืมเงินของธนาคารประชาชนที่ควรจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ ควรให้กู้เป็นเงินจำนวนน้อย เช่น เพื่อใช้จ่ายในครอบครัวเท่านั้น

2. การให้กู้ยืมเงินของธนาคารประชาชน ใหม่นี้ ควรที่จะมีสาขา กระจายทั่วประเทศ โดยจัดตั้งเป็นธนาคารประชาชนต่างหาก เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชน ให้เข้าถึงธนาคารประชาชนจะได้อย่างทั่วถึง

3.4 วัตถุประสงค์

การกู้ยืมเงิน การอนุมัติสินเชื่อ เมื่อจัดตั้งเป็นธนาคารประชาชน อันเป็นกฎหมายพิเศษแล้ว ควรแบ่งเป็นกลุ่มและแต่ละกลุ่มมีความรับผิดชอบในหนี้สินร่วมกันโดยเป็นผู้ค้ำประกันซึ่งกันและกัน มีการควบคุมกันเอง และมีประธานกลุ่มเป็นผู้กำหนดว่าใครควรเป็นผู้กู้ก่อน หลังตามลำดับ และประธานกลุ่มเป็นผู้กู้ลำดับสุดท้าย ถ้าทำเช่นนี้ได้ โอกาสที่ทุกคนจะผิดนัดชำระหนี้ก็มีน้อย

3.5 อื่น ๆ

กำหนดโทษทางอาญาในการกู้ ซึ่งจะทำให้มีการเอาใจใส่ต่อบริษัทเป็นพิเศษมากกว่าด้วย โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารเลย เช่นระบุว่ากรรมการทุกคนจะต้องถูกชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการขาดทุนและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยกรรมการคนนั้นในการกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือระบุว่าใครก็ตามที่มีเจตนาให้ความเท็จหรือมีส่วนรู้เห็นกับความเท็จที่ทำขึ้น

หรือบันทึกในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือเอกสารอื่นๆที่ยื่นให้ธนาคาร โดยใช้พันธบัตรหรือมิฉะนั้นโดยการกู้ยืมภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัตินี้จะถูกลงโทษด้วยการจำคุกเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรเร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนควรรู้แนวคิดถึงการมีธนาคารประชาชนเพื่อให้ประชาชนในระดับรากหญ้าได้ทราบว่าธนาคารประชาชนจะช่วยเหลือประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างไร

2. รัฐบาลควรเตรียมจัดหาเจ้าหน้าที่ไปดูงานของธนาคารกรามีน เพื่อจะได้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานของธนาคารประชาชนต่อไปเมื่อได้จัดธนาคารประชาชนตั้งขึ้นแล้ว

dpu

บรรณานุกรม

dpu

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

จิตติ ติงศภัทิย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 1 ตอน 1.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยพิทยา , 2508

ชนินทร์ พิทยาวิวิธ. **ตลาดการเงินในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊ปจำกัด , 2534

ปวีณา ต่อศิรกุลฑล. **การจัดการสินเชื่อโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติของธนาคารออมสิน (สำนักงานใหญ่)**.สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ,2544

เพชรา จารุสกุล.**กฎหมายพาณิชย์ 2 หน่วยที่ 3**. พิมพ์ครั้งที่ 4 . นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2544

ร. แลงกาต์ .**ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2**. พิมพ์ครั้งที่ 1 . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทไทยวัฒนาพาณิชย์ จำกัด , 2526

วารี พงษ์เวช. **การเงินและการธนาคาร** .พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศาลาแดง , 2494

สุวาทินี เจริญผล.โครงงานสถิติ. **ความพึงพอใจของสมาชิกโครงการธนาครประชาชนที่มีต่อการบริการด้านสินเชื่อในเขตกรุงเทพมหานคร**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2544

วารสาร

"กว่าจะเป็นธนาคารประชาชน" **ผู้นำท้องถิ่น**.ปีที่ 2,ฉบับที่ 14. พฤศจิกายน 2544

ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล."กฎหมายเกี่ยวกับดอกเบี้ย" **วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์** .ปีที่ 5, ฉบับที่ 3. 2523

ปรีดิยาธร เทวกุล "การเงินธนาคาร" ปีที่ 22 ,ฉบับที่ 258 .ตุลาคม 2546

พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475

พระราชกำหนด

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 607/2494 กรุงเทพมหานคร: บริษัทคุณะช่างจำกัด ,2494
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1222/2502 กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ไทยพิทยา ,2503
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 936/2504 กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ไทยพิทยา ,2505
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1717/2520 กรุงเทพมหานคร: กรุงสยามการพิมพ์ ,2528

ประกาศ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย "สถิติประชากรจากทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2544" รวบรวมโดยกองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ข่าวทำเนียบรัฐบาล สำนักโฆษก.ข่าวที่ 6/19-1 ,2544
คำแถลงการณ์คณะราษฎร์เกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา2475.ราชกิจจา-นุเบกษา เล่มที่ 49. ตอนที่ 464 .โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , 2475
คำสั่งธนาคารออมสิน คำสั่งที่ 39/2544 เรื่อง "โครงการธนาคารประชาชน"
ประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง "อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109,ตอนที่ 67.โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535
ประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ เรื่อง อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ที่ 1/2544 , 2544

เอกสารอื่น ๆ

งบดุลของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร , 2546

ธนาคารกรุงไทย. "การสัมนาเชิงปฏิบัติการ" สายงานโครงการพิเศษ ,2545

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. "การแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้นอกระบบ กรณีศึกษากองทุน สปน.และเงินกู้ตามข้อบังคับฉบับที่ 16 ของ ธ.ก.ส." ธันวาคม- มีนาคม 2540

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร."สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้าธ.ก.ส. (สกต.)"แผ่นพับประชาสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. "สินเชื่อวิสาหกิจชุมชน" แผ่นพับประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ."โครงการธนาคารอาคารสงเคราะห์และกบข" แผ่นพับประชาสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร

ธนาคารออมสิน. โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทเรื่อง "ธนาคารหมู่บ้าน" กรุงเทพมหานคร

ธนาคารออมสิน."แนะนำอาชีพ สร้างเสริมรายได้ ธนาคารประชาชน" กรุงเทพมหานคร: นานา-สิ่งพิมพ์ , 2544

ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อเพื่อการสร้างงาน" แผ่นพับประชาสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร

ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อเพื่อการศึกษา" แผ่นพับประชาสัมพันธ์.กรุงเทพมหานคร

ธนาคารออมสิน."สินเชื่อเคหะ" แผ่นพับประชาสัมพันธ์.กรุงเทพมหานคร

ธนาคารออมสิน. "สินเชื่อธุรกิจห้องแถว" แผ่นพับประชาสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร

ธนาคารออมสิน. "เอกสารการกู้ยืมเงินนอกระบบ" 2545 รายงานผลการศึกษา "ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการธนาคารประชาชน" คณะกรรมาธิการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

วิทยานิพนธ์

กานดา ภู่เชี่ยวชาญวิทย์ ."การบังคับใช้กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2529

ซัลมาน เหมมานะ "ธนาคารไม่มีดอกเบี้ยตามหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539

มัลลิกา ลับไพรี .“ดอกเบี้ย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2542

วัลลภ ลำพาย. “ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ” วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2540

ภาคนิพนธ์

ชัยสิทธิ์ หมายสุข. “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง:ศึกษากรณีกองทุนชุมชนเมืองของกรุงเทพมหานคร” ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,2545

เฉลย แสงอุส่าห์. “การก่อเกิด การพัฒนา และการนำไปปฏิบัติของนโยบายจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง”ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,2544

งานวิจัย

เฉลิมพร อภิชนาพงศ์. “การวิเคราะห์งานวิจัยสหกรณ์ระหว่างปี พ.ศ. 2530-2542” มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ,2543

สัมภาษณ์

กิตติพงษ์ บุญยิ่ง. รองผู้อำนวยการสำนักกิจกรรมพิเศษ งานนโยบายพิเศษ. สัมภาษณ์,ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่. 17 ตุลาคม 2545

ไพรัตน์ นาคะป่า. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน. สัมภาษณ์,ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ .24 เมษายน 2545

นิศานาถ โยธาสมุทร. ผู้อำนวยการฝ่าย กลุ่มธุรกิจเอกชน สายงานโครงการพิเศษ ธนาคารชุมชน. สัมภาษณ์, ธนาคารกรุงไทย สำนักงานใหญ่. 17 ธันวาคม 2546

วีระศักดิ์ จุลวิชิต. ผู้ช่วยฑูต สถานกงสุลไทย ประเทศบังกลาเทศ, สัมภาษณ์,30 ธันวาคม 2546

แสงทอง แก้วเฉลิมทอง. ผู้อำนวยการโครงการธนาคารประชาชน. สัมภาษณ์, ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ . 22 ตุลาคม 2545

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

CIA , The World Fact Book , s.l. , n.d.

Fuglesang , Andreas, and Dale Chandler.**Participation as Process**: What we can learn from Grameen Bank. Pearl Printing & Packaging, Dhaka , Bangladesh , 1988.

Gibbons , David S. **The Grameen Reader** , Jafar Brothers , Bangladesh , 1992.

The Grameen Bank Ordinance 1983 (As amended up to 1995) 2001.

dpu

ภาคผนวก

dpu

THE GRAMEEN BANK ORDINANCE, 1983

(As amended up to 1995)

1. Short title and extent. – (1) This Ordinance may be called the Grameen Bank Ordinance, 1983.

(2) It extends to such rural areas as the Government may, by notification in the official Gazette, specify.

2. Definitions. – In this Ordinance, unless there is any thing repugnant in the subject or context,-

(a) "Bank" means the Grameen Bank established under this Ordinance;

(b) "Board" means the Board of Directors of the Bank;

(c) "Bangladesh Bank" means the Bangladesh Bank established under the Bangladesh Bank Order, 1972 (P.O.No.127 of 1972);

(d) "Chairman" means the Chairman of the Board;

(e) "Director" means a director of the Bank;

(f) "Family" in relation to a person, includes such person and his wife, son, unmarried daughter, son's wife, son's son and son's unmarried daughter;

(g) "Initial period means such period from the date of the commencement of this Ordinance as the Government may, by notification in the official Gazette, determine;

(h) "Landless persons" means any person who or whose family owns less than fifty decimals of cultivable land or who or whose family owns property, both movable and immovable, the value of which does not exceed the value of one acre of cultivable land according to the prevailing market price in the union in which the person normally resides;

(i) "Loan" includes guarantee or indemnity which the Bank may give on behalf of a landless person or any liability which the Bank may incur on behalf of a landless person;

(j) "Managing Director" means the Managing Director appointed under section 14;

(k) "New Bank" means a new bank specified in the Schedule to the Bangladesh Banks (Nationalisation) Order, 1972 (P.O.No.26 of 1972);

(l) "Prescribed" means prescribed by rules or regulations made under this Ordinance; and

(m) "Rural area" means an area which is not included within a municipality or cantonment.

3. Ordinance to override all other laws. – The Provisions of this Ordinance shall have effect notwithstanding anything inconsistent there with contained in any other law for the time being in force.

4. Establishment of the Bank. –

(1) On the commencement of this Ordinance, there shall be established a bank to be called the Grameen Bank for the purposes of this Ordinance

(2) The Bank Shall be a body corporate, having perpetual succession and a common seal with power to acquire, hold and dispose of property, both movable and immovable, and shall by the said name sue and be sued.

(3) Subject to sub-section (4) the Banking companies Ordinance, 1962 (LVII of 1962), and any other law for the time being in force relating to banking companies shall not apply to the Bank.

(4) The Government may, by notification in the official Gazette, direct that specific provisions of the Banking Companies Ordinance, 1962 (LVII of 1962), or any other law for the time being in force relating to banking companies shall be applicable to the Bank.

5. Head Office, etc. –

(1) The Head Office of the Bank shall be at Dhaka.

(2) The Bank May, with the approval of the Bangladesh Bank, open such regional and other offices as the Board may think fit.

6. Authorised Capital. – (1) The authorised capital of the Bank shall be taka fifty crore.

(2) The authorised capital shall be divided into fifty lakh ordinary shares of taka one hundred each.

(3) The Bank may increase its authorised Capital with the prior approval of the Government.

7. Paid-up share capital. – (1) The initial paid-up share capital of the Bank shall be taka forty crore which shall be subscribed as folllows :-

(a) 25% by the Government or by any organisation or body set up, managed or controlled by the Government, as may be determined by it; and

(b) 75% by borrowers of the Bank of which 20% preferably by women borrowers.

(2) The Government may increase the paid-up share capital of the Bank from time to time.

(3) Shares held by a borrower may be transferred to another borrower of his class.

8. Direction and superintendence. – (1) The general direction and superintendence of the affairs and business of the Bank shall be entrusted to the Board of Directors to be constituted in accordance with the provisions of this Ordinance and such Board may exercise all such powers and do all such acts and things as may be exercised or done by the Bank.

(2) The Bank, in discharging its functions, shall act prudently with due regard to the public interest.

(3) Until the first Board is constituted, the Managing Director shall exercise all powers and do all acts and things as may be exercised or done by the board.

9. Board. – (1) The Board of Directors of the Bank shall consist of the following Directors, namely :-

(a) three persons to be appointed by the Government,

(b) nine persons to be elected by the borrower shareholders in the manner prescribed by rules.

(2) Notwithstanding anything contained in sub-section (1), the Managing Director shall be an ex-officio Director of the Board, but he shall have no right to vote.

10. Chairman. – (1) There shall be a Chairman of the Board who shall be appointed by the Government from amongst the appointed Directors.

(2) If a Vacancy occurs in the office of the chairman or if the Chairman is unable to discharge the functions of his office on account of absence, illness or any another cause, the Government may authorise any other director, other than the Managing Director, to discharge the functions of the Chairman during the period for which he is so unable.

draft

11. Term of office of Directors. – (1) Appointed Director shall hold office during the pleasure of the Government.

    (2) An elected Director shall hold office for a term of three years and shall continue in office until his successor enters upon his office.

12. Filling of causal vacancy. – A causal vacancy in the office of an elected Director shall be filled by elections and the person elected to fill such vacancy shall hold office for the unexpired period of his predecessor. Provided that it shall not be necessary to fill a vacancy for a period not exceeding three months.

13. Vacancy, etc. not to invalidate proceeding. – No act of proceeding of the board shall be invalid merely on the ground of the existence of any vacancy in, or any defect I n the constitution of, the Board.

14. Managing Director. – (1) There shall be a Managing Director of the Bank who shall be appointed by the Board with the prior approval of the Bangladesh Bank.

    (2) The Board Shall constitute a selection committee consisting of not less than three and no more than five members for the purpose of selecting a candidate for appointment as Managing Director.

    (3) In selecting a candidate for appointment as Managing Director, preference shall be given to persons having knowledge and experience in rural economy or in the field of Grameen Banking business.

    (4) The Managing Director shall be the whole- time officer and the chief executive of the Bank and shall serve under the Bank on such terms and conditions as may be prescribed by regulations.

    (5) If a vacancy occurs in the office of the Managing Director or if the Managing Director in unable to discharge the functions of his office on account o f absence, illness or any other cause, such officer of the Bank as may be prescribed by regulations shall discharge the functions of the Managing Director until a new Managing Director appointed to fill such vacancy enters upon his office or until the Managing Director resumes the functions of his office, as the case may be

15. Functions of Directors. – The Chairman, Managing Director and other Directors shall exercise such powers, perform such functions and discharge such duties as may be prescribed by regulations or assigned to them by the board.

16. Resignation.-The Chairman, or an appointed Director may resign his office by writing under his hand addressed to the Government, and the Managing Director or any other Director may resign his office by writing under his hand addressed to the Chairman :

Provided that no resignation shall take effect until it has been accepted by the Government or, as the case may by, the Chairman.

17. Meeting. – (1) The Meetings of the Board shall be held at such times and at such places as may be determined by the Board :

Provided that a meeting may otherwise be convened by the Chairman when he so thinks fit.

(2) During the initial period, the quorum for a meeting of the Board shall be three Directors present in person and thereafter the quorum of such meeting shall be four Directors present in person.

(3) At a meeting of the Board, each Director shall have one vote and in the event of equality of votes, the person presiding shall have a casting or second vote.

(4) No Director shall vote on any matter in which he is directly or indirectly personally interested.

(5) If for any reason the Chairman is unable to be present at a meeting of the Board, the Directors present may select a Chairman from amongst themselves to preside over the meeting.

18. Committee. – The Board may appoint such committee or committees as the Board thinks fit to assist it in the efficient discharge of its functions.

19. Functions. –The Bank shall provide credit with or without collateral security, in cash or in kind, for such term and subject to such conditions as may be prescribed, to landless persons for all types of economic activities including hosing, but excluding business in foreign exchange transaction, and may carry on and transact the several kinds of business hereinafter specified, that is to say, -

(a) the accepting of money on deposit;

(b) the borrowing of money for the purpose of the Bank's business against the security of its assets or otherwise;

(c) the issuing and selling of bonds and debentures;

(d) for the purpose of securing loans and advances made by the Bank, accepting pledge, mortgage, hypothecation or assignment to the Bank of any kind of movable or immovable property;

(e) Undertaking the management, control and supervision of any rural organisation, enterprise or scheme for the benefit and advancement of landless persons;

(f) the buying, stocking and supplying on credit to landless persons of industrial and agricultural inputs, livestock, machinery, implements and equipments and industrial raw materials and acting as agent for any organisation for the sale of such goods or livestock;

(g) the subscribing to the debentures, being debentures repayable within a period not exceeding ten years, of any body corporate concerned with economic activities in rural areas;

(h) the purchasing of shares of any body corporate, the object of which is to provide services to landless persons;

(i) the custody of savings certificate, title deeds and other valuable articles and the collection of the proceeds, whether principal, interest or dividends of any such securities or saving certificates;

(j) he paying, receiving, collecting and remitting of money and securities within the country;

(k) the acquiring, maintaining and transferring of all movable and immovable property, including residential premises, for carrying on its business;

(l) carrying out survey and research, issuing publication and maintaining statistics relating to the improvement of economic condition of the landless persons;

(m) providing professional counsel to landless persons regarding investments in small business and such cottage industries as may be prescribed;

(n) encouraging investments in such cottage industries as may be prescribed and service projects by landless persons;

(nn) Undertaking income-generating projects for landless persons;

(o) providing services to the borrowers regarding all kinds of insurances;

(p) constituting, promoting, issuing, organising, managing and administering Mutual Funds or unit Trusts of any type or character, and acquiring, holding, dealing, selling, paying or disposing of or dealing in shares, certificates or securities of such Funds or Trusts;

(q) rendering managerial, marketing, technical and administrative advice to borrowers and assisting them in obtaining services in those fields;

(r) the opening of accounts or the making of any agency arrangement with, and the acting as agent or correspondent of, any bank or financial organisation;

(s) the investing of its funds in Government securities;

(t) the selling and realising of all properties, whether movable or immovable, which may in any way come into the possession of the Bank in satisfaction or part satisfaction of any of its claim and the acquisition and the holding of, and generally the dealing with, any right, title or interest in any property, movable or immovable, which may be the Bank's security; and

generally the doing of all such acts and things as may be necessary, incidental or conducive to the attainment of the object of the Bank

20. Prohibited business.-The Bank shall not undertake or transact any kind of business other than those authorise by or under this Ordinance.

21. Bonds and debentures.- (1) The Bank may, with the prior approval of the Government, issue and sell bonds and debentures carrying interest at such rates as may be approved by the Government.

(2) The bonds and debentures of the Bank shall be guaranteed by the Government as to their payment of principal and payment of interest at such rates as may be fixed by the Government at the time the bonds and debentures are issued.

22. Accounts. – The Bank shall maintain proper accounts and prepare annual statement of account's including the profit and loss account and balance sheet, and shall comply in respect of such accounts with such general directions as may be issued by the Bangladesh Bank from time to time.

23. Audit. – (1) The accounts of the Bank shall be audited by not less than two auditors being chartered accountants within the meaning of the Bangladesh Chartered Accountants Order, 1973 (P.O.No.2 of 1973).

(2) Every auditor appointed under sub-section (1) shall be given a copy of the annual balance sheet and other accounts of the Bank and shall examine it, together with the accounts and vouchers relating thereto, and shall have a list delivered to him of all books kept by the Bank, and shall at all reasonable times have access to the books of accounts and documents of the Bank, and may, in relation to such accounts, examine any Director or officer of the Bank.

(3) The auditors shall report to the Board upon the annual balance sheet and accounts, and in their report they shall state whether, in their opinion, the balance sheet contains all necessary particulars and is properly drawn up so as to exhibit a true and correct view of the state of affairs of the Bank and, in case they have called for any explanation or information from the Bank, whether it has been given and whether it is satisfactory.

(4) The Board may, at any time, issue directions to the auditors requiring them to report to it upon the adequacy of measures taken by the Bank for the protection of the interest of the shareholders and of the creditors of the Bank or upon the sufficiency of the procedure in auditing the affairs of the Bank, and may, at any time, enlarge or extend the scope of the audit or direct that different procedure in audit shall be adopted or that any other examination shall be made by the auditors or any other person or persons, if in it opinion, the interest of the Bank so requires.

24. Returns. – (1) The Bank shall furnish to the Government such returns, reports and statements as the Government may from time to time require.

(2) The Bank shall, within three months after the end of every financial year, furnish to the Government a statement of accounts audited by the auditors under section 23 together with and annual report on the working of the Bank during the year.

25. Reserve Fund. - The Bank shall establish a reserve fund to which shall be credited such amount out of its net annual profit as the Board may determine.

26. Disposal of profit. - After deducting the amount credited to reserve fund under section 25 and making provisions for bad and doubtful debts, depreciation of assets and any other matters which are usually provided for by bankers, the net annual profit of the Bank remaining thereafter shall be utilised in such manner as the Board may determine.

27. Appointment of officers and other employees.-The Bank may appoint such persons as it considers necessary for the efficient performance of its functions on such terms and conditions as may be prescribed by regulations:

Provided that in making such appointment, the persons who served under the Grameen Bank projects mentioned in section 37 shall be given preference if they are otherwise eligible for appointment.

28. Recovery of Bank dues. – (1) All sums due to the Bank shall be recoverable as arrears of land revenue:

Provided that no sum shall be so recovered unless fifteen days notice has first been given by the Bank to the debtor or any other person liable to pay the sum:

Provided further that in so giving notice, the Bank shall inform the debtor or any other person liable to pay the sum that he may pay the dues in such installments as may be fixed in the notice and that it will proceed as to the entire sum outstanding in case of any default in any installment.

(2) In the application of the public Demands Recovery Act, 1913 (Ben.Act III of 1913), for the purpose of recovery of the dues of the Bank, the provisions of sections 7< 9, 10 and 13 of that Act shall not apply, and the certificates issued under section 6 of the said Act shall be conclusive proof that the amount specified therein is due to the Bank.

(3) An officer of the Bank may exercise all powers exercisable by a Certificate officer under the public Demands Recovery Act, 1913 (Ben, Act III of 1913), within his jurisdiction for purpose of recovery of the dues of Bank only.

29. Delegation of Powers. – The Board may, for the purpose of ensuring efficient functioning of the Bank and facilitating transaction of its daily business, delegate to the Chairman, Managing Director or any other Director or any officer of the Bank any of its functions subjects to such conditions as it may think to impose.

30. Indemnity. – Every Director shall be indemnified against all losses and expenses incurred by him in the discharge of his duties except such as are caused by his own willful act or default.

31. Penalty, etc.- (1) Whoever willfully makes a false statement or knowingly permits any false statement to be made or to remain in any document of title or any other document given to the Bank by way of security or otherwise in respect of any loan or facility sought or granted under this Ordinance shall be punishable with imprisonment for a term which may extend to one year, or with fine which may extend to two thousand taka, or with both.

    (2) Whoever without the consent in writing of the Bank uses its name in any prospectus or advertisement shall be punishable with imprisonment for a term which may extend to six months, or with fine which may extend to one thousand taka, or with both.

    (3) Whoever willfully withholds or fails to deliver to the Bank, which he is required to deliver under this Ordinance shall be Punishable with imprisonment for a term which may extend to one year, or with fine, or with both.

32. Cognizance of offence. - No court shall take cognizance of any offence punishable under this ordinance except upon a complaint in writing by an officer of the Bank authorised in this behalf by the Board.

33. Exemption from taxes. - Notwithstanding anything contained in the income tax Act, 1922 (XI of 1922), or any law for the time being in force relating to income-tax, super-tax or business profits tax, the Bank shall not for such period as the Government may, by notification in the official Gazette, specify be liable to pay any such tax on its income, profits or gains.

34. Liquidation.-No Provision of law relating to the winding up of companies, including Banking Companies shall apply to the Bank and the Bank shall not be wound up save by order of the Government and in such manner as it may direct.

35. Power to make rules.-The Government may, by notification in the official Gazette, make rules for holding elections of the Directors under clause (b) of sub-section (1) of section (9).

36. Power to make regulations. – (1) The Board may, make regulations, not inconsistent with the provision of this ordinance and the rules, to provide for all matters for which provisions is necessary or expedient for the purpose of giving effect to the provisions of this ordinance and efficient conduct of the affairs of the Bank.

(2) All regulations made under this section shall be published in the official Gazette and shall come into force upon such publication.

37. Grameen Bank project to cease to exist.- (1) Notwithstanding anything contained in any other law for the time being in force or in any agreement or contract or other instrument, upon the Establishment of the Bank,-

(a) the Grameen Bank project, hereinafter referred to as the said project, shall cease to exist;

(b) all assets, rights, powers, authorities and privileges and all properties, movable and immovable, cash and Bank balances, reserve funds, investments and all other rights and interests in, or arising out of, such property and all books of accounts, registers, records and all other documents of whatever nature relating thereto, of the said project shall stand transferred to and vest in, the Bank;

(c) all debts, liabilities and obligations incurred, all contracts entered into and all matters and things engaged to be done by, with or for, the said project before establishment of the Bank shall be deemed to have been incurred, entered into or engaged to be done by, with or for, the bank;

(d) the loans advanced by the said project before the establishment of the Bank shall be deemed to have been advanced by the Bank and shall be recoverable in accordance with the provisions of this ordinance.

(2) The Government may, for the purpose of removing any difficulty in relation to the transfer and other matter specified in sub-section (1) make such orders as it may consider expedient and any such order shall be deemed to be and given effect to as, part of the provisions of this ordinance.

Explanation.-In this section "Grameen Bank Projects" means the Grameen Bank Projects sponsored by the Rural Economics Programme of the Department of Economics, University of Chittagong, in 1976 in village Jobra, Police Station Hathazari, in the District of Chittagong and subsequently adopted by the Bangladesh Bank and participated by new Banks and the Bangladesh Krishi Bank.

กฤษฎีกาธนาคารกรามีน ,1983
(แก้ไขเพิ่มเติมถึง 1995)

1. ประมวลกฎหมายสั้น ๆ และส่วนเพิ่มเติม – (1) คำว่า "กฤษฎีกา" ในที่นี้เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า กฤษฎีกาธนาคารกรามีน, ปี พ.ศ.2526

   (2) "กฤษฎีกา" นี้ขยายครอบคลุมไปยังพื้นที่ชนบทตามที่รัฐบาลได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ ราชกิจจา อย่างเป็นทางการ

2. คำจำกัดความ – ในกฤษฎีกานี้ เว้นแต่จะมีอะไรที่ขัดแย้งกันในตัวบทหรือเนื้อเรื่อง

   (ก) "ธนาคาร" หมายถึง ธนาคารกรามีน ซึ่งตั้งขึ้นภายใต้กฤษฎีกานี้

   (ข) "คณะกรรมการ" หมายถึง คณะกรรมการของธนาคารกรามีน

   (ค) "ธนาคารบังคลาเทศ" หมายถึงธนาคารบังคลาเทศที่ตั้งขึ้นภายใต้แบบแผนธนาคารบังกลาเทศ ปี พ.ศ.2515

   (ง) "ประธาน" หมายถึง ประธานของคณะกรรมการของธนาคารกรามีน

   (จ) "กรรมการ" หมายถึง กรรมการของธนาคารกรามีน

   (ฉ) "ครอบครัว" เกี่ยวข้องกับบุคคล รวมตลอดทั้ง และภรรยา ลูกชาย ลูกสาวที่ยังไม่แต่งงาน ภรรยาของลูกชาย ลูกชายของลูกชายและลูกสาวที่ยังไม่แต่งงานของลูกชายของบุคคลคนนั้น

   (ช) "ระยะเริ่มแรก" หมายถึง ระยะเวลานับจากวันที่เริ่มใช้กฤษฎีกาโดยรัฐบาลได้ตกลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการ

   (ซ) "บุคคลที่ไร้ที่ดิน" หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ตนเองหรือครอบครัวของตนมีพื้นที่เพาะปลูกน้อยกว่า 50 เดซิมัล หรือหมายถึงตนเองหรือครอบครัวของตนมีทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาไม่เกินมูลค่าของพื้นที่เพาะปลูก 1 เอเคอร์ตามราคาตลาดในสหภาพที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่

   (ฌ) "เงินกู้" รวมถึงหลักประกันหรือเงินค่าปรับไหมซึ่งธนาคารอาจให้ในนามของบุคคลที่ไร้ที่ดินหรือหนี้สินซึ่งธนาคารทำให้เกิดขึ้นในนามของบุคคลที่ไร้ที่ดิน

   (ญ) "กรรมการผู้จัดการ" หมายถึง กรรมการผู้จัดการที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 14

   (ฐ) "ธนาคารใหม่" หมายถึง ธนาคารใหม่ที่ระบุชัดในรายการแบบแผนธนาคารบังกลาเทศ (การโอนเป็นของรัฐ) ปี พ.ศ.2515 (ใบสั่งซื้อเลขที่ 26 ของปี พ.ศ.2515)

   (ฏ) "บทบัญญัติ" หมายถึง บทบัญญัติโดยกฎหรือข้อบังคับที่ทำขึ้นภายใต้กฤษฎีกานี้ และ

(ฐ) "พื้นที่ชนบท" หมายถึง บริเวณซึ่งไม่รวมเทศบาลนครหรือที่พักทหาร

3. "กฤษฎีกา" ที่ลบล้างกฎหมายอื่นๆ บทบัญญัติของกฤษฎีกานี้จะมีผลบังคับแม้จะไม่สอดคล้องกับที่เขียนไว้ในกฎหมายอื่นๆ สำหรับที่บังคับใช้ในขณะนี้

4. การก่อตั้ง "ธนาคาร" – (1) ในการเริ่มต้นกฤษฎีกานี้ จะต้องมีการก่อตั้งธนาคารซึ่งเรียกชื่อว่าธนาคารกรามีน เพื่อวัตถุประสงค์แห่ง "กฤษฎีกา" นี้

(2) ธนาคารจะต้องเป็นรูปบริษัทที่มีการสืบต่อกันมาโดยตลอดและมีตราสำคัญโดยมีอำนาจที่จะครอบครอง ถือครองและโยกย้ายทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และจะต้องใช้ชื่อนั้นในการฟ้องร้องหรือเมื่อถูกฟ้องร้อง

(3) ภายใต้บังคับของอนุมาตรา (4) กฤษฎีกาบริษัทเพื่อการธนาคาร ปี พ.ศ.2505 (LVII ของปี พ.ศ.2505) และกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้ในขณะนี้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทการธนาคารต่าง ๆ จะไม่นำมาใช้กับธนาคารกรามีน

(4) รัฐบาลตามที่ได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ราชกิจจาอย่างเป็นทางการชี้แนะว่า บทบัญญัติเฉพาะของ กฤษฎีกาบริษัทเพื่อการธนาคาร ปี พ.ศ.2505 (LVII ของปี พ.ศ.2505) หรือกฎหมายอื่นๆ ที่บังคับใช้ในขณะนี้ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทการธนาคารต่าง ๆ จะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์กับธนาคารได้

5. สำนักงานใหญ่ และอื่นๆ – (1) สำนักงานใหญ่ของ "ธนาคาร" ต้องอยู่ที่ธากา (Dhaka)

(2) "ธนาคาร" ด้วยการอนุมัติ/ เห็นชอบของธนาคารบังคลาเทศอาจจะเปิดสำนักงานในระดับภูมิภาคหรือสำนักงานอื่น ๆ ตามที่ "คณะกรรมการ" เห็นว่าเหมาะสม

6. เงินทุนที่ได้รับอนุญาตจดทะเบียน – (1) เงินทุนที่ได้รับอนุญาตจดทะเบียนของธนาคารต้องเป็นทาก้า (แสนรูปี) 50 crore [crore=สิบล้าน]

(2) เงินทุนที่ได้รับอนุญาตจดทะเบียนจะถูกแบ่งเป็นหุ้นสามัญ 50 ทาก้า โดยกำหนดมูลค่าหุ้นละ 100 ทาก้า

(3) ธนาคารสามารถเพิ่มเงินทุนที่ได้รับอนุญาตจดทะเบียนก่อนได้รับอนุมัติจากรัฐบาล

7. ทุนจดทะเบียนที่ได้รับการชำระค่าหุ้นแล้ว – (1) ทุนจดทะเบียนที่ได้รับการชำระค่าหุ้นของธนาคารในระยะเริ่มแรกแล้ว จะต้องรวมเป็น ทาก้า 40 crore ซึ่งประกอบด้วยผู้ถือหุ้น ดังนี้

(a) 25% โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่ตั้งขึ้น ที่ดูแลจัดการและควบคุมโดยรัฐบาลตามที่ได้ถูกกำหนดโดยรัฐบาล และ

(b) 75% ของผู้กู้ยืมของธนาคารซึ่งต้องการให้ 20% เป็นผู้กู้ยืมเพศหญิง

(2) รัฐบาลสามารถเพิ่มทุนจดทะเบียนที่ได้รับการชำระค่าหุ้นของธนาคารแล้วเป็นระยะๆ ได้

(3) หุ้นที่ถือโดยผู้กู้ยืมอาจจะย้าย/เปลี่ยนเป็นของผู้กู้ยืมอื่นที่อยู่ในระดับชั้นเดียวกันได้

8. ทิศทางและการจัดการ – (1) ทิศทางและการจัดการทั่วไปของการดำเนินกิจกรรมและธุรกิจของ "ธนาคาร" จะถูกมอบหมายให้คณะกรรมการบริษัทที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของ "กฤษฎีกา" นี้ และคณะกรรมการของ "ธนาคาร" ต้องดำเนินการภายใต้อำนาจ และบางอย่างอาจถูกดำเนินการโดย "ธนาคาร"

(2) "ธนาคาร" ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงด้วยความสุขุมรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลัก

(3) จนกว่าคณะกรรมการบริษัทชุดแรกจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ "กรรมการผู้จัดการ"จะต้องดำเนินการภายใต้อำนาจและบางอย่างอาจถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการของ "ธนาคาร"

9. คณะ – (1) คณะกรรมการของธนาคารประกอบด้วยกรรมการดังต่อไปนี้ :-

(ก) บุคคล 3 คนที่ได้รับแต่งตั้งโดยรัฐบาล

(ข) บุคคล 9 คนที่ได้รับเลือกตั้งโดยผู้ถือหุ้นที่กู้ยืมในขอบเขตที่บัญญัติตามกฎเกณฑ์

(2) กระนั้นก็ดี อะไรก็ตามที่ระบุในอนุมาตรา (1) กรรมการผู้จัดการจะเป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการของธนาคารโดยตำแหน่ง แต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียง

10. ประธาน – (1) จะต้องมีประธานคณะกรรมการของ "ธนาคาร" ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งหรือคัดเลือกจากกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว

(2) ถ้ามีตำแหน่งว่างในสำนักงานของประธาน หรือถ้า "ประธาน" ไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้เพราะไม่มาทำงาน ลาป่วย หรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม รัฐบาลอาจแต่งตั้งกรรมการคนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ กรรมการผู้จัดการให้ทำหน้าที่แทนประธานได้ในช่วงเวลาดังกล่าว

11. อายุงานของกรรมการ (1) กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐบาล

(2) กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งมีอายุงานทั้งสิ้นรวม 3 ปี และจะทำงานในหน้าที่จนกว่าผู้ที่จะมารับตำแหน่งต่อเข้ามารับงาน

12. การหาคนเข้าทำงานแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยบังเอิญ ในขณะที่มีตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการของธนาคารได้ว่างลงจะต้องมีการเลือกตั้งคนมารับตำแหน่งที่ว่างนั้น และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องอยู่ในสำนักงานตลอดช่วงเวลาที่ยังไม่ครบกำหนดของเจ้าของตำแหน่งเก่าผู้นั้น ยกเว้นเสียแต่ว่าไม่มีความจำเป็นต้องหาคนมาแทนในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน

13. ตำแหน่งที่ว่างลง และอื่น ๆ จะไม่ทำให้การดำเนินงานเป็นโมฆะ – ไม่มีการกระทำ หรือขั้นตอนใดของคณะที่จะเป็นโมฆะเพียงเพราะการมีตำแหน่งว่าง หรือเพราะข้อผิดพลาดเสียหายในกฎข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญของกรรมการ

14. กรรมการผู้จัดการ – (1) จะต้องมีกรรมการผู้จัดการของธนาคารซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมาธิการโดยความเห็นชอบของธนาคารบังคลาเทศ

(2)คณะกรรมการจะเลือกตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาหนึ่งคณะจะต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 3 คนและไม่เกิน 5 คนเพื่อเลือกผู้สมัครรับคัดเลือกเป็นกรรมการผู้จัดการ

(3)ในการคัดเลือกผู้สมัครรับคัดเลือกเป็นกรรมการผู้จัดการ คนที่ต้องการให้รับตำแหน่งคือคนที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจในชนบทหรือในสายงานธุรกิจธนาคาร กรามีน

(4)กรรมการผู้จัดการ จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ และเป็นหัวหน้าบริหารของ “ธนาคาร” และจะต้องทำงานภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในกฎข้อบังคับ

(5)ถ้ามีตำแหน่งว่างในสำนักงานของกรรมการผู้จัดการ หรือถ้ากรรมการผู้จัดการไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้เพราะไม่มาทำงาน ลาป่วย หรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม เจ้าหน้าที่ของ “ธนาคาร” อาจได้รับแต่งตั้งตามกฎข้อบังคับให้ทำหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการจนกว่ากรรมการผู้จัดการคนใหม่ได้รับแต่งตั้งให้รับหน้าที่แทนหรือจนกว่ากรรมการผู้จัดการจะกลับเข้ามาทำหน้าที่ของตนตามเดิม ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

15. หน้าที่ของกรรมการ – ประธาน กรรมการผู้จัดการและกรรมการคนอื่นๆ มีอำนาจปฏิบัติการตามหน้าที่ มอบหมายหน้าที่ให้ผู้อื่นได้โดยอาศัยอำนาจตามที่ได้กำหนดในข้อบังคับหรือที่ได้รับมอบหมายให้โดยคณะกรรมการ

16. การลาออก – ประธานหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจะลาออกจากหน้าที่ได้โดยเขียนใบลาด้วยลายมือตนเองส่งถึงรัฐบาลและกรรมการผู้จัดการ หรือกรรมการคนอื่นๆ สามารถลาออกจากหน้าที่โดยเขียนใบลาด้วยลายมือตนเองส่งถึงประธาน :

ทั้งนี้ การลาออกจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าใบลาจะได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลหรือในบางกรณีอาจเป็นประธาน

17. การประชุม – (1) การประชุมคณะกรรมการของธนาคารจะจัดขึ้นในเวลาและสถานที่ตามที่คณะกรรมการของธนาคารพิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ การประชุมอาจถูกเปิดประชุมโดยประธานเมื่อประธานพิจารณาว่าสมควรมีประชุม

(2) ในระยะเริ่มต้น องค์ประชุมสำหรับการประชุมคณะกรรมการของธนาคารจะมีกรรมการ 3 คนเข้าร่วมประชุมและหลังจากนั้นการประชุมจะต้องมีกรรมการ 4 คนร่วมประชุมด้วย

(3) ในการประชุมของคณะกรรมการของ "ธนาคาร" กรรมการแต่ละคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้ 1 เสียงและถือว่ามีเสียงเท่ากัน บุคคลใดที่ร่วม/อยู่มีสิทธิลงคะแนนอีก 1 คะแนนหรือเป็นคะแนนเสียงที่ 2 ได้

(4) ไม่มีกรรมการคนใดจะออกเสียงในเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลประโยชน์/ความสนใจเป็นส่วนตัวของตนเอง

(5) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ถ้าประธานไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการของธนาคาร กรรมการที่เข้าร่วมสามารถแต่งตั้งประธานจากคณะกรรมการที่ร่วมในการประชุมขณะนั้น

18. คณะกรรมาธิการ – คณะกรรมการของธนาคารสามารถแต่งตั้งกรรมาธิการหรือคณะกรรมาธิการตามที่กรรมการของ ธนาคาร เห็นสมควร เพื่อช่วยให้การกระจายหน้าที่มีประสิทธิผล

19. หน้าที่ – ธนาคารจะให้เครดิตทั้งแบบที่มีหรือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน พันธบัตร เงินสดหรือรูปแบบใดก็ตาม ที่เป็นไปตามข้อตกลงหรือเหตุการณ์ตามสถานการณ์ที่บัญญัติขึ้นสำหรับบุคคลที่ไร้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกชนิดรวมทั้งที่พักอาศัย แต่ไม่รวมถึงธุรกิจการแลกเปลี่ยนซื้อขายกับต่างประเทศและอาจทำการซื้อขายในหลายรูปแบบของธุรกิจตามที่ได้ระบุต่อไปนี้

(ก) การรับเงินสำหรับเงินฝาก

(ข) การขอยืมเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจของ "ธนาคาร" เทียบกับพันธบัตรของสินทรัพย์ของมันหรืออ่างอื่น

(ค) การออกและการขายพันธบัตรและใบหุ้นกู้

(ง) เพื่อความปลอดภัยของเงินกู้และเงินล่วงหน้าที่ธนาคารดำเนินการโดยการรับเงินวางมัดจำ การจำนอง เงินวางเฉพาะกิจ หรือสิ่งที่มอบหมายให้ "ธนาคาร" ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(จ) เข้าจัดการบริหาร ควบคุม ชี้แนะ องค์กรในชนบท บริษัทหรือโครงการ เพื่อประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคคลที่ไร้ที่ดิน

(ฉ) การซื้อ การเก็บสะสม การจัดส่ง โดยให้เครดิตกับบุคคลที่ไร้ที่ดินที่จะได้ผลทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปศุสัตว์ เครื่องจักร เครื่องมือเครื่องใช้ วัตถุดิบทางอุตสาหกรรม

และการปฏิบัติตัวเป็นเอเย่นต์ขององค์กรใดก็ตาม สำหรับการขายสินค้าดังกล่าวหรือปศุสัตว์

(ช) การสมัครซื้อใบหุ้นกู้ ใบหุ้นกู้ที่ต้องจ่ายอีกครั้งภายใต้ระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีของบริษัทใดก็ตามที่ใส่ใจกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชนบท

(ซ) การซื้อหุ้นของบริษัทใดก็ตาม วัตถุประสงค์ต้องเป็นการให้บริการกับบุคคลที่ไร้ที่ดิน

(ฌ) การรักษาใบรับรองการฝากเงิน โฉนดในกรรมสิทธิ์ และสิ่งมีค่าอื่น ๆ และการเรียกเก็บตามขั้นตอนปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเงินต้น ดอกเบี้ย หรือเงินปันผลของพันธบัตรหรือใบรับรองการฝากเงิน

(ญ) การจ่าย การรับ การเรียกเก็บ และการส่งเงินและพันธบัตรภายในประเทศ

(ฎ) การได้มา การรักษา และการโอนทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งพื้นที่อยู่อาศัย สำหรับดำเนินธุรกรรมต่อ

(ฏ) ดำเนินการสำรวจ วิจัย การออกสิ่งตีพิมพ์โฆษณาและการรักษาสถิติในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของบุคคลที่ไร้ที่ดิน

(ฐ) ให้คำปรึกษาอย่างมืออาชีพต่อบุคคลที่ไร้ที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนในธุรกิจขนาดเล็กและอุตสาหกรรมในชนบทตามที่กำหนดในข้อบังคับ

(ฑ) กระตุ้นการลงทุนในอุตสาหกรรมในชนบทตามที่กำหนดในข้อบังคับ และโครงการการให้บริการโดยบุคคลที่ไร้ที่ดิน

(ฒ) เข้าทำโครงการกระจายรายได้สำหรับบุคคลที่ไร้ที่ดิน

(ณ) ให้บริการแก่ผู้ขอยืมเกี่ยวกับการประกันทุกรูปแบบ

(ด) ก่อตั้ง สนับสนุน การออก การรวบรวม การจัดการเงินทุนรวม หรือเงินฝากในรูปแบบหรือลักษณะใด ๆ ก็ตาม และการได้มา การจับจอง การตกลง การขาย การจ่ายหรือการกำจัดในการตกลงเรื่องหุ้น ใบรับรองหรือพันธบัตรของกองทุนดังกล่าวหรือเงินฝาก

(ต) ให้คำปรึกษาในเรื่องการบริหารจัดการ การตลาด เทคนิค และการจัดการแก่ผู้ขอยืม และช่วยพวกเขาให้ได้รับการบริการในแต่ละเรื่องข้างต้น

(ถ) การเปิดบัญชี หรือการจัดเตรียมตัวแทน และการดำเนินการของตัวแทน รวมถึงเอกสารของธนาคารหรือหน่วยงานด้านการเงินต่าง ๆ

(ท) การขายและการได้กำไรจากสินทรัพย์ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอาจกลายมาเป็นสมบัติของธนาคาร โดยเป็นที่พอใจหรือค่อนข้างพอใจบ้างในส่วนที่ได้เรียกร้อง

และได้มาและได้จับจอง และการตกลงโดยทั่ว ๆ ไปด้วยสิทธิ์ ตำแหน่ง ความสนใจในทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอาจเป็นพันธบัตรของ ธนาคาร"และ

(ป) การกระทำโดยทั่วๆไป และสิ่งที่จำเป็นที่บังเอิญเกิดขึ้นหรือนำมาซึ่งความสำเร็จตามวัตถุ

ประสงค์ของธนาคาร

20. ธุรกิจต้องห้าม - ธนาคารจะต้องไม่ทำหรือติดต่อกับธุรกิจใด ๆ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดให้ติดต่อได้ในกฤษฎีกานี้

21. พันธบัตรและใบหุ้นกู้ (1) ธนาคารโดยความเห็นชอบของรัฐบาล จะออก และขายพันธบัตรและใบหุ้นกู้ที่ให้ดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าวซึ่งรัฐบาลอาจจะอนุมัติให้แล้ว

(2) พันธบัตรและใบหุ้นของธนาคารได้รับการประกันโดยรัฐบาลให้เป็นเหมือนการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยในอัตราซึ่งรัฐบาลอาจจะกำหนดตายตัว ณ เวลาที่ออกพันธบัตรและใบหุ้นให้

22. บัญชี – ธนาคารต้องรักษาบัญชีที่ถูกต้อง และเตรียมเอกสารประจำปีเกี่ยวกับบัญชีรวมทั้งงบกำไรขาดทุนและงบดุล และต้องอนุโลมตามบัญชีและแนวทางที่กำหนดโดยธนาคารบังกลาเทศในแต่ละช่วงเวลา

23. การตรวจสอบ – (1) บัญชีของธนาคารจะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบบัญชีไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี ภายใต้คำจำกัดความของระเบียบแบบแผนใบอนุญาตประกอบอาชีพเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีบังกลาเทศ ปี 2516 (ใบสั่งที่ 2 ปี 2516)

(2)ผู้ตรวจสอบบัญชีทุกคนที่ได้รับแต่งตั้งภายใต้อนุมาตรา (1) จะต้องได้รับสำเนางบดุลประจำปีและบัญชีอื่น ๆ ของธนาคารและจะตรวจสอบบัญชีดังกล่าวรวมถึงรายการบัญชี ใบสำคัญหลักประกันการซื้อขาย ที่เกี่ยวข้อง และจะมีการนำส่งรายการทางบัญชีของสมุดบัญชีทุกเล่มให้ผู้ตรวจสอบบัญชีของธนาคารโดยเจ้าหน้าที่ของธนาคารและผู้ตรวจสอบบัญชี สามารถที่จะขอดูสมุดบัญชีและเอกสารทุกเล่มของ "ธนาคาร" ในเวลาที่เหมาะสม และอาจตรวจสอบกรรมการและเจ้าหน้าที่ของธนาคารที่เกี่ยวข้องกับบัญชีได้

(3)ผู้ตรวจสอบบัญชีจะรายงานคณะกรรมการของธนาคารเกี่ยวกับงบดุลประจำปีและบัญชีอื่น ๆ ของธนาคารและในรายงานผู้ตรวจสอบบัญชีจะต้องแสดงความคิดเห็นว่า งบดุลประกอบด้วยรายละเอียดที่พึงมีและได้รับการลงบันทึกเพื่อแสดงข้อเท็จจริง และให้ความเห็นที่ถูกต้องเกี่ยวกับธุรกรรมของธนาคารและต้องรายงานให้รู้ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบบัญชีได้เรียกร้องที่จะขอคำอธิบายหรือข้อมูลใด ๆ จากธนาคารแล้ว ผู้ตรวจสอบบัญชี ได้รับหรือไม่และเป็นที่น่าพอใจหรือไม่

(4) คณะกรรมการของธนาคารอาจจะเสนอแนวทางให้ผู้ตรวจสอบบัญชีเมื่อไรก็ได้เพื่อให้ผู้ตรวจสอบบัญชีรายงานถึงประสิทธิภาพของมาตรการตรวจวัดที่ทางธนาคารได้ใช้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ให้ผู้ถือหุ้นและเจ้าหนี้ของธนาคารหรือความเพียงพอของขั้นตอนในการตรวจสอบธุรกรรมของธนาคารและอาจจะขยายขอบเขตของการตรวจสอบ หรือแนะขั้นตอนที่แตกต่างไปในการตรวจสอบเพื่อที่จะนำมาดัดแปลงใช้หรือการตรวจสอบอื่นๆ ที่ผู้ตรวจสอบบัญชีหรือบุคคลใดก็ตามเห็นว่าธนาคารน่าจะต้องการใช้

24. ผลตอบแทน – (1) ธนาคารจะเตรียมการให้รัฐบาลได้ผลตอบแทน รายงาน และเอกสารบัญชีที่รัฐบาลต้องการเป็นระยะ

(2) ภายใน 3 เดือนหลังนับจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณทุกปีธนาคารจะเตรียมพร้อมในเรื่องเอกสารบัญชีที่ได้รับการตรวจสอบแล้วโดยผู้ตรวจสอบบัญชีภายใต้มาตรา 23 เพื่อส่งให้กับรัฐบาล พร้อมกับรายงานประจำปีเกี่ยวกับการทำงานของธนาคารตลอดปี

25. เงินสำรอง – ธนาคารจะจัดตั้งเงินสำรองซึ่งจะต้องใส่ไว้ในบัญชีรายรับโดยขอยืมจากกำไรสุทธิประจำปีในจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด

26. การแบ่งปันกำไร – หลังจากที่หักเงินที่ขอยืมมาเป็นเงินทุนสำรองภายใต้มาตรา 25 และเตรียมการเรื่องหนี้เสีย และหนี้สูญ ค่าเสื่อมของสินทรัพย์ และเนื้อหาอื่น ๆ ซึ่งจัดเตรียมโดยนายธนาคาร กำไรสุทธิประจำปีของธนาคารยังคงจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ในภายหลังตามที่คณะกรรมการเห็นควร

27. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และพนักงานคนอื่น ๆ - ธนาคารอาจแต่งตั้งบุคคลนั้นถ้าเห็นว่าจำเป็นสำหรับประสิทธิภาพการทำงานตามบทบาทหน้าที่ของธนาคารตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎข้อบังคับ

ถ้าการแต่งตั้งดังกล่าว บุคคลที่ให้บริการภายใต้โครงการธนาคารกรามีนซึ่งระบุในมาตรา 37 จะเป็นที่ต้องการ ถ้าเขาทั้งหลายมีสิทธิ์ได้รับแต่งตั้ง

28. การกู้หนี้ของ "ธนาคาร" คืน – (1) จำนวนหนี้ทั้งหมดต่อธนาคารจะต้องกู้คืนกลับมา เช่นเงินค้างจ่ายของรายรับจากที่ดิน

โดยมีเงื่อนไขว่า ไม่มีเงินที่ต้องกู้คืนกลับมาถ้าไม่มีการประกาศใน 15 วันโดยธนาคารให้ลูกหนี้ได้รับรู้หรือบุคคลอื่นที่ต้องรับผิดชอบจ่ายหนี้จำนวนนั้น

เงื่อนไขในการประกาศดังกล่าวธนาคารจะต้องบอกลูกหนี้หรือบุคคลอื่นที่ต้องรับผิดชอบจ่ายหนี้จำนวนนั้นว่าเขาสามารถจ่ายผ่อนเป็นงวดซึ่งอาจจะถูกกำหนดแน่นอนในประกาศนั้น ๆ และจะต้องดำเนินการจนครบวงเงินหนี้ถ้าไม่มีการผิดพลาดใด ๆ ในการผ่อนจ่าย

(2)ประกาศพระราชบัญญัติเรียกร้องให้กู้หนี้คืน ปี พ.ศ. 2456 (พระราชบัญญัติผลประโยชน์ III ปี พ.ศ. 2456), ทำเพื่อกู้หนี้คืนธนาคาร บทบัญญัติมาตรา 7, 9, 10 และ 13 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนำมาใช้ไม่ได้ และใบรับรองที่ออกให้ภายใต้มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อพิสูจน์ว่าจำนวนเงินในใบรับรองคือหนี้ที่ต้องคืนให้ธนาคาร

(4) เจ้าหน้าที่ของธนาคารสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยอำนาจทั้งหมดที่กำหนดให้โดยพระราชบัญญัติเรียกร้องให้กู้หนี้คืน ปี พ.ศ. 2456 (พระราชบัญญัติผลประโยชน์ III ปี พ.ศ. 2456) ภายในเขตอำนาจศาลเพื่อเพื่อกู้หนี้คืนธนาคาร เท่านั้น

29. คณะผู้แทนผู้ได้รับมอบอำนาจ –ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของธนาคาร เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการติดต่อธุรกิจประจำวัน คณะกรรมการของธนาคารอาจมอบอำนาจให้ประธาน กรรมการผู้จัดการ หรือกรรมการคนใดคนหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของธนาคารทำหน้าที่ตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ไว้

30 ค่าสินไหมทดแทน–คณะกรรมการทุกคนจะต้องร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการขาดทุนและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยกรรมการคนหนึ่งคนใดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เว้นแต่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะการกระทำโดยเจตนาหรือต้องรับผิดเป็นส่วนตัว

31. ค่าปรับ และอื่น ๆ - (1) บุคคลใดก็ตามที่มีเจตนาให้ความเท็จหรือมีส่วนรู้เห็นกับความเท็จที่ทำขึ้นหรือบันทึกในเอกสารกรรมสิทธิ์หรือเอกสารอื่น ๆ ที่ยื่นให้ธนาคารโดยใช้พันธบัตรหรือมิฉะนั้นโดยการกู้ยืมภายใต้กฤษฎีกานี้ จะถูกลงโทษด้วยการจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 ทาก้าหรือทั้งจำทั้งปรับ

(2)บุคคลใดก็ตามที่ไม่มีเอกสารยินยอมเป็นลายมือเขียนของธนาคารใช้ชื่อธนาคารในหนังสือเชิญชวนให้ซื้อหุ้นหรือในการโฆษณาจะถูกลงโทษด้วยการจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับมากถึง 1,000 ทาก้า หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) บุคคลใดก็ตามที่เจตนาประวิงให้ชักช้าหรือไม่ทำตามสัญญาที่ต้องนำเงินมาชำระแก่ธนาคารซึ่งบุคคลนั้นถูกกำหนดให้นำส่งภายใต้กฤษฎีกานี้ จะถูกลงโทษด้วยการจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

32. การรับรู้ต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย – ไม่มีศาลใดที่จะรับรู้ต่อการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งจะต้องถูกลงโทษภายใต้ "กฤษฎีกา" นี้ ยกเว้นเมื่อมีคำร้องเรียนที่เขียนโดยเจ้าหน้าที่ของ "ธนาคาร" ที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนคณะกรรมการของธนาคาร

33. การได้รับยกเว้นจากภาษี – แม้จะมีอะไรก็ตามที่มีเขียนไว้เรื่องภาษีเงินได้ในพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ ปี พ.ศ. 2465 (ศตวรรษที่ 11 ของปี ค.ศ.1922) หรือกฎหมายใดก็ตามที่บังคับใช้ใน

เวลานี้ที่เกี่ยวกับภาษีเงินได้ ภาษีเสริม ภาษีผลกำไรจากธุรกิจธนาคารจะไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายภาษีดังกล่าวในช่วงเวลาที่รัฐบาลได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการ

34. การชำระหนี้ – ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการล้มเลิกบริษัท รวมทั้งบริษัทเพื่อการเงินจะนำมาใช้กับธนาคารและธนาคารจะไม่ล้มเลิกสะสมทรัพย์ตามระเบียบแบบแผนของรัฐบาลและวิธีที่รัฐบาลแนะนำ

35. อำนาจในการวางระเบียบ – ตามที่รัฐบาลได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ราชกิจจาอย่างเป็นทางการรัฐบาลอาจวางระเบียบสำหรับการเลือกตั้งกรรมการภายใต้ข้อความ (ข) ของอนุมาตรา (1) ของมาตรา (9).

36. อำนาจในการวางกฎข้อบังคับ – (1) คณะกรรมการอาจจะวางกฎข้อบังคับซึ่งไม่ตรงกับบทบัญญัติของกฤษฎีกานี้ และระเบียบเพื่อดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามที่มีในบทบัญญัติที่จำเป็นและเพื่อความสะดวกรวดเร็วเพื่อให้ผลดีต่อบทบัญญัติแห่งกฤษฎีกานี้และให้ประสิทธิภาพในการทำงานของ ธนาคาร

(2) กฎข้อบังคับทั้งหมดภายใต้กฤษฎีกานี้ จะถูกตีพิมพ์สู่สาธารณชนในหนังสือพิมพ์ราชกิจจา และจะมีผลบังคับเมื่อมีการตีพิมพ์

37. โครงการธนาคารกรามีน หยุดเพื่อจะยังคงอยู่ - (1) แม้จะมีบางอย่างระบุในกฎหมายใดก็ตามที่บังคับใช้ในปัจจุบัน หรือในข้อตกลง สัญญา หรือเครื่องมือ ในวันก่อตั้ง ธนาคาร

(ก) โครงการธนาคารกรามีนต่อนี้ไปคือโครงการซึ่งจะต้องหยุดเพื่อจะยังคงอยู่

(ข) สินทรัพย์ทั้งหมด สิทธิ์ อำนาจ สิทธิพิเศษ และทรัพย์สมบัติทั้งหมดที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เงินสด และยอดเงินธนาคาร เงินทุนสะสม เงินลงทุน สิทธิต่าง ๆ และดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น ทรัพย์สมบัติดังกล่าวรวมทั้งหนังสือเกี่ยวกับบัญชี การจดทะเบียน การบันทึก และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวจะยังคงมีการถ่ายโอนและเก็บไว้กับธนาคาร

(ค) หนี้ทั้งหมด ความรับผิดชอบ และข้อบังคับที่เกิดขึ้น สัญญาทั้งหมดที่เข้ามา และเรื่องราวที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการจัดการโดย ด้วย หรือสำหรับ "ธนาคาร" สำหรับโครงการดังกล่าวก่อนการก่อตั้งธนาคารซึ่งธนาคารเห็นสมควรที่จะให้เกิดขึ้น เข้ามาเกี่ยวข้อง และ ต้องได้รับการจัดการโดย ด้วย หรือสำหรับธนาคาร

(ง) เงินกู้ล่วงหน้าโดยโครงการดังกล่าวก่อนการก่อตั้งธนาคารจะต้องได้รับการเห็นด้วยที่จะให้กู้โดยธนาคารและจะต้องได้คืนกลับมาตามบทบัญญัติแห่งกฤษฎีกานี้

ก่อนการก่อตั้งธนาคารซึ่งธนาคารเห็นสมควรที่จะให้เกิดขึ้น เข้ามาเกี่ยวข้อง และ ต้องได้รับการจัดการโดย ด้วย หรือสำหรับธนาคาร

(ง) เงินกู้ล่วงหน้าโดยโครงการดังกล่าวก่อนการก่อตั้งธนาคารจะต้องได้รับการเห็นด้วยที่จะให้กู้โดยธนาคารและจะต้องได้คืนกลับมาตามบทบัญญัติแห่งกฤษฎีกานี้

(2)เพื่อวัตถุประสงค์ในการขจัดความยุ่งยากในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนและเรื่องต่าง ๆ ที่ระบุในอนุมาตรา (1) รัฐบาลอาจวางระเบียบตามที่เห็นควรทำและระเบียบที่วางนั้นจะต้องเห็นควรและให้ผลตามที่มีในบทบัญญัติแห่งกฤษฎีกานี้

คำอธิบาย – ในเรื่อง โครงการธนาคารกรามีน หมายถึงโครงการธนาคารกรามีนที่ได้รับการสนับสนุนโดยโปรแกรมเศรษฐกิจแห่งชนบทของแผนกเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยจิตตะกอง ปี พ.ศ. 2519 ใน โจบรา สถานีตำรวจฮาตาซาริ ในเขตจิตตะกอง และต่อมาได้รับการช่วยเหลือโดยธนาคารบังกลาเทศ และด้วยความร่วมมือของธนาคารใหม่ ๆ และธนาคารบังกลาเทศกริสชิ

หมายเหตุ : คำแปลไม่เป็นทางการ

ประวัติผู้เขียน

นายชุมศักดิ์ วิชัยลักษณ์ เกิดเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2499 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา พ.ศ.2519-2520 สำเร็จการศึกษาประกาศนียบัตร เนติบัณฑิตไทย เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2522

ประวัติการทำงาน ได้เข้าทำงานเป็นทนายความ ที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เฟิสท์ทรัสต์ จำกัด ในปี พ.ศ. 2521 ต่อมาในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2529 ได้เข้าทำงานที่ฝ่ายกฎหมาย ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ตำแหน่งพนักงานชั้นต้น ทนายความ และเข้าศึกษาในระดับปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ภาควิชา สาขาเอกชน เมื่อปี พ.ศ. 2543 ปัจจุบันลาออกจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) แล้ว

dpu