

# รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของ  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)  
(ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19)

เสนอต่อ

มูลนิธิชีวิตไท

คณะผู้วิจัย

เกศินี แก้วนเจริญ วรันธรณ์ แก้วทันคำ และกนกพรรณ สุพิทักษ์

มีนาคม 2565

## คำนำ

โครงการศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) เล่มนี้นับว่าเป็นงานยากพอสมควรเพราะทำการศึกษายาวได้ข้อจำกัดในหลายประการ แต่คณะผู้วิจัยถือว่าเป็นประเด็นที่ทำหายเพราะเมื่อทำการศึกษาค้นคว้าและได้พูดคุยแลกเปลี่ยนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งจากตัวเกษตรกร ผู้แทนจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้ค้นพบว่าทุกฝ่ายต่างตระหนักและให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก อีกทั้งมีจุดมุ่งหมายที่ไม่แตกต่างกันคือต้องการให้เกษตรกรไทยได้หลุดพ้นออกจากวงจรแห่งหนี้สิน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การศึกษาครั้งนี้จะนำเสนอในลักษณะที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ใช้กระบวนการวิเคราะห์เอกสารทางนโยบาย ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมนำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงประมวลผ่านเรื่องราวที่เกิดขึ้นจากการสัมภาษณ์ และทำการวิเคราะห์พร้อมนำเสนอเป็นทางเลือกหนึ่งของการจัดการหนี้ให้กับเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

อย่างไรก็ตามการศึกษานี้จะสำเร็จลงไปได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากมูลนิธิชีวิตไท ผู้ที่ดำเนินงานด้านนี้มาอย่างต่อเนื่อง และเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหนี้ภาคเกษตรได้ตระหนักและหันมาดำเนินการเรื่องนี้อย่างเร่งด่วนและจริงจัง ทั้งนี้ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานศึกษาครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานด้านการจัดการหนี้ในภาคเกษตรต่อไปในอนาคต

คณะผู้วิจัย

มีนาคม

## สารบัญ

คำนำ .....	ก
สารบัญ.....	ข
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความสำคัญและที่มา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	4
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา ข้อจำกัดการศึกษา.....	4
1.5 กรอบการศึกษา.....	6
1.6 นิยามศัพท์.....	7
1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับที่เป็นรูปธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จ .....	7
1.8 การเผยแพร่ผลการศึกษาสู่การใช้ประโยชน์.....	8
1.9 ข้อจำกัดของงานวิจัย.....	8
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แหล่งสืบเชื้อภาคการเกษตร.....	9
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สินเชื่อภาคเกษตร.....	11
2.3 นโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ .....	14
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับมูลเหตุของการค้างชำระหนี้ .....	19
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อเกษตรกรและการจัดการหนี้เกษตรกร .....	19
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	23
3.1 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ศึกษา.....	23
3.2 ขั้นตอนและวิธีการศึกษา .....	24
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา .....	25
3.4 แผนงานและการเก็บรวบรวมข้อมูล .....	27

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	28
4.1 ลักษณะการจัดการหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ก่อนโควิด (พ.ศ.2560-26561) และหลังโควิด (พ.ศ. 2562-26564) .....	28
4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร .....	34
4.3 ประสิทธิภาพการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร .....	44
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	48
5.1 บทสรุปจากการศึกษา.....	48
5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา.....	51
บรรณานุกรม.....	55
ภาคผนวก ก.....	59
ภาคผนวก ข.....	61
ภาคผนวก ค.....	63
ภาคผนวก ง .....	74

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มา

ด้วยธรรมชาติการผลิตของภาคการเกษตรที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนในหลากหลายรูปแบบ เช่น สภาพอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความผันผวนของระบบตลาด ความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้มีผลอย่างยิ่งต่อรายได้ของครอบครัวเกษตรกร ทำให้บ่อยครั้งเกษตรกรต้องประสบกับภาวะรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ขาดแคลนเงินทุนในการซื้อและจัดหาปัจจัยการผลิตสำหรับการเพาะปลูกหรือเพาะเลี้ยงในรอบการผลิตถัดไป ด้วยเหตุนี้สถาบันทางการเงินจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการลงทุนของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพราะ ธ.ก.ส. มีนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม และจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2562 พบว่าครัวเรือนที่มีหนี้สินส่วนใหญ่กู้เงินในระบบ คือ ธนาคารร้อยละ 68.4 ธนาคารที่มีการกู้เงินมากที่สุดร้อยละ 27.5 คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นการกู้เพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพทางการเกษตร รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562, หน้า 30) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่า ธ.ก.ส. เป็นแหล่งเงินกู้ยืมที่สำคัญที่สุดของภาคการเกษตรไทย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ชื่อว่าเป็นสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาชนบท เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรกลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม หรืออาชีพนอกภาคเกษตรกรรม อันจะเป็นการเพิ่มรายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และครอบครัว ลดบทบาทของเงินกู้ในระบบและช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน ตลอดจนสามารถให้บริการด้านการเงินการธนาคารแก่บุคคลทั่วไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยและทันสมัย (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2561) (สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ, 2563)

ตลอดระยะเวลามากกว่า 50 ปี ของการดำเนินงานทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ดำเนินการให้สินเชื่อหรือกู้ยืมเงิน ซึ่งเป็นธุรกรรมที่เป็นแหล่งที่มาของรายได้หลักสำคัญของธนาคาร เพราะทางธนาคารจะได้ผลตอบแทนในรูปค่าธรรมเนียมในการให้บริการ และดอกเบี้ยที่ได้รับจาก

การให้สินเชื่อ ด้วยเหตุนี้ทางธนาคารจึงมีการปล่อยสินเชื่อเพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับธนาคาร ในทางกลับกัน การปล่อยสินเชื่อที่ไม่ประสิทธิภาพอาจส่งผลให้การเรียกเก็บหนี้คืนกับผู้ขอสินเชื่อไม่เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด นั่นจึงเป็นที่มาของการเกิดหนี้ค้างชำระและกลายเป็นปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan: NPLs) จากข้อมูลรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564 เกี่ยวกับหนี้สงสัยจะสูญของ ธ.ก.ส. พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2563 มียอด 276,813.24 ล้านบาท ขณะที่ปี พ.ศ. 2564 ขยับขึ้นมาเป็น 363,107.71 ล้านบาท (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2564, หน้า 34) และเมื่อพิจารณาฐานะทางการเงินและผลประกอบการด้านเงินให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. พบว่า ทางธนาคารคงให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รวม ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.8 อันประกอบไปด้วยเงินให้สินเชื่อเกษตรกร สถาบันเกษตรกร นิติบุคคล และเงินให้สินเชื่ออื่น (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2563, หน้า 21), (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2564, หน้า 32) พบว่า การให้สินเชื่อกับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และนิติบุคคล เป็นสัดส่วนการให้สินเชื่อที่มากที่สุดของธนาคาร และเป็นกลุ่มลูกหนี้หลักของธนาคารที่มีแนวโน้มที่จะมีหนี้ค้างชำระและกลายเป็นปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารได้ในอนาคต

ดังที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า ในภาพรวมที่ผ่านมาเกษตรกรไทยเผชิญกับความไม่แน่นอนของปัจจัยแวดล้อม หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง ปัญหาการระบาดของโรคและแมลง ปัญหาราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำที่สวนทางกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรที่ไม่เพียงพอจะชำระหนี้ และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ตัวอย่างเช่น ปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 (Covid-19) ตั้งแต่ต้นปี แต่ขณะเดียวกันภาคเกษตรก็ถูกซ้ำเติมด้วยสถานการณ์ภัยแล้ง ทำให้เกษตรกรได้รับผลกระทบจากการไม่สามารถจัดส่งและจำหน่ายสินค้าเข้าสู่ระบบตลาดได้ตามปกติ ส่งผลต่อราคาสินค้าเกษตร เกษตรกรขาดรายได้หรือบางครอบครัวไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพราะห่วงโซ่การผลิตและการจัดส่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว

การฝากความหวังไว้กับรายได้นอกภาคการเกษตร เช่น การรับจ้างทั่วไป การเป็นแรงงานรับจ้างในเมือง การเป็นแรงงานรับจ้างภาคอุตสาหกรรม ในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉินทั่วประเทศ หรือแม้แต่รายได้จากเงินช่วยเหลือที่ส่งมาจากลูกหลาน กลับมีความไม่แน่นอนมากขึ้น เพราะทุกคนต่างได้รับผลกระทบกันทั่วถึงไม่มากก็น้อย ด้วยเหตุนี้ทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในฐานะหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นแหล่งสินเชื่อ และเจ้าหน้าที่รายใหญ่ของภาคเกษตร จึงต้องเร่งให้ความช่วยเหลือเกษตรกรลูกค้าที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติและ การ

ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ให้คลายความกังวลจากภาระหนี้สิน และสามารถผ่านพ้นช่วงระยะเวลาแห่งความยากลำบากไปได้ โดย ธ.ก.ส. ออกมาตรการช่วยเหลือแก่ลูกค้า ธ.ก.ส. หลายมาตรการ เช่น โดยการพักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระตั้งแต่งวดเดือนเมษายน 2563 - งวดเดือนมีนาคม 2564 เป็นเวลา 1 ปี โดยอัตโนมัติ และคงชั้นหนี้เดิมของลูกค้าก่อนเข้าโครงการฯ ซึ่งมาตรการดังกล่าวครอบคลุมลูกค้าทุกกลุ่ม ทั้งที่เป็นเกษตรกรรายคน บุคคล ผู้ประกอบการ (นิติบุคคล) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง รวมผู้ที่ได้รับประโยชน์จำนวน 3,348,378 ราย คิดเป็นต้นเงินกู้จำนวน 1,265,492 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2563) นี่เป็นเพียงกลไกทางการเงินตัวอย่างหนึ่งที่ทาง ธ.ก.ส. พยายามดำเนินการเพื่อบรรเทา และให้การช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19

หากทำการศึกษาเจาะลึกลงไปในมาตรการจัดการหนี้ของ ธ.ก.ส. พบว่า โครงการพักชำระหนี้เป็นโครงการของรัฐบาลที่ดำเนินการครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2544-2547 และกลับมาดำเนินการอีกครั้งโดยมีหลายโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 แต่ละโครงการมีความแตกต่างในมาตรการออกไป อันได้แก่ มีการพักชำระหนี้ต้นเงิน ดอกเบี้ย ขยายระยะเวลาชำระหนี้ รวมไปถึงโครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินและปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งโครงการเหล่านี้หากลูกค้า คือ เกษตรกรรายคน บุคคล ผู้ประกอบการ (นิติบุคคล) กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ มักจะดำเนินการผ่าน ธ.ก.ส. เป็นหลัก (ผศ.ดร.ชญานี ชวะโนทย์, 2564)

แม้ว่าการพักชำระหนี้ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจไม่ดี จะช่วยให้เกษตรกรมีโอกาสพักภาระการชำระหนี้ ด้วยการช่วยยืดเวลาการชำระหนี้เงินต้นออกไป (ช่วยให้ไม่ผิติดชำระหนี้) แต่ระหว่างหยุดพักก็จำเป็นต้องจ่ายดอกเบี้ยต่อไป (ในบางมาตรการ) สำหรับเกษตรกรบางรายช่วงเวลาที่ปกติก็สามารถชำระได้เพียงดอกเบี้ยอยู่แล้ว ซึ่งเท่ากับอาจจะไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมสำหรับการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรโดยตรง โดยเฉพาะเกษตรกรที่มีหนี้เดิมอยู่แล้ว ยิ่งทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากภาวะลูกหนี้ของธนาคารได้ หลายครอบครัวต้องเข้าสู่ระบบการขอสินเชื่อเพิ่มหรือขอปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างต่อเนื่อง นั่นเป็นเพราะเกษตรกรไทยส่วนใหญ่มองว่าตนเองนั้นมีทางเลือกที่จะสร้างรายได้ไม่มากนัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพา และขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน

สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายส่งเสริมการลงทุนประกอบอาชีพที่เอื้อให้เกษตรกรเข้าถึงสินเชื่อ และตามมด้วยนโยบายช่วยเหลือการชำระหนี้ เช่น การพักชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ เป็นต้น การที่รัฐบาลส่งเสริมนโยบายดังกล่าวผ่านมาทางสถาบันการเงิน เช่น ธ.ก.ส. มาอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งทำให้ทางธนาคารต้องกำหนด

มาตรการสำหรับจัดการปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ขณะที่ตัวเกษตรกรเองก็ไม่สามารถปลดหนี้ของตนเองได้ทั้งหมด และยังขาดศักยภาพในการพึ่งพาตนเองอย่างแท้จริง การศึกษาครั้งนี้ จึงต้องการทบทวนมาตรการจัดการหนี้ของเกษตรกรรายย่อยช่วงระหว่างปี 2560 ถึง 2564 (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัย และเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์และไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการจัดการหนี้ของ ธ.ก.ส. เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางการจัดการหนี้ที่มีประสิทธิภาพกับเกษตรกรที่เป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อทบทวนนโยบายและมาตรการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19)
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้เกษตรกรได้รับประโยชน์และไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายและมาตรการด้านการจัดการหนี้ในระดับพื้นที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- 1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการแก้ไขและจัดการหนี้สำหรับเกษตรกร ตลอดจนข้อเสนอสำหรับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ในการดำเนินงานด้านการจัดการหนี้สำหรับเกษตรกรให้เกิดประสิทธิภาพ

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

นโยบายและมาตรการจัดการหนี้ที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สามารถสนับสนุนให้เกษตรกรมีศักยภาพที่เพียงพอในการชำระหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การบริหารจัดการหนี้ได้อย่างยั่งยืน

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา ข้อจำกัดการศึกษา

### 1.4.1. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษานโยบายการและมาตรการจัดการหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ระหว่างปี พ.ศ. 2560 -2564 โดยศึกษาเฉพาะกลุ่มเกษตรกรพื้นที่ภาคกลาง ที่เป็นลูกหนี้ ธ.ก.ส. และเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร



## 1.4.2 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาโครงการนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารและเชิงคุณภาพ (Documentary research and qualitative research) มีขั้นตอนการวิจัย ดังต่อไปนี้

1.4.2.1 การค้นคว้า ศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์เอกสารรายงาน เอกสารวิชาการ งานวิจัย วารสาร และเอกสารอื่นต่างๆ ทั้งในรูปแบบเอกสารและแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจและทบทวนเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการหนี้ เช่น การพักชำระหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ และแนวนโยบาย แผนงาน และการจัดการหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งประมวลผลการศึกษาต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินนโยบายและมาตรการจัดการหนี้ของเกษตรกร เพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

1.4.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมาย ประกอบไปด้วย

- 1) การศึกษาข้อมูลในระดับบุคคลโดยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกตามแนวคำถามที่มีโครงสร้างจากกลุ่มเกษตรกร 2 ประเภท คือ (1) เกษตรกรได้รับประโยชน์และ (2) เกษตรกรที่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายและมาตรการจัดการหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อเป็นการเปรียบเทียบถึงปัจจัย เงื่อนไข และข้อจำกัด ตลอดจนข้อเสนอจากมุมมองของเกษตรกร
- 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตัวแทนองค์กร รวมถึงนักวิชาการเกี่ยวข้องกับการจัดการหนี้

1.4.2.3 การจัดประชุมออนไลน์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเกษตรกรต่อทิศทางและมาตรการสำหรับจัดการหนี้สำหรับเกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจำนวน 1 เวที

## 1.5 กรอบการศึกษา

### ตัวแปรอิสระ

### ตัวแปรตาม

#### ปัจจัยภายใน (เกษตรกร)

- 1) ความสามารถในการหารายได้กับยอดหนี้สินของครัวเรือน
- 2) ความสามารถในการลงทุน ทั้งการผลิต และจัดการตลาด (ลดต้นทุน เพิ่มมูลค่า)
- 3) แผนการจัดการการเงินของครัวเรือน
- 4) ความเข้าใจต่อเงื่อนไขและสัญญา

#### ปัจจัยภายนอก (ธ.ก.ส.)

- 1) การสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและความเพียงพอของข้อมูลให้กับเกษตรกร
- 2) อัตราส่วนลูกหนี้ที่ดูแลต่อจำนวนเจ้าหน้าที่
- 3) ข้อมูลลูกหนี้สำหรับวิเคราะห์แนวทางการจัดการหนี้
- 4) การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ให้มีความสามารถในการชำระหนี้อย่างต่อเนื่องและการติดตามประเมินผล
- 5) เงื่อนไขและมาตรการเสริมด้านจัดการหนี้

#### ประสิทธิผลการจัดการหนี้ของเกษตรกร

- 1) การเพิ่มและลดยอดหนี้ค้างชำระ ธ.ก.ส.
- 2) ความต่อเนื่องและชำระหนี้ตามเวลา
- 3) ยอดหนี้สินรวมครัวเรือน
- 4) อัตราการเป็นหนี้เสีย/หนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้

## 1.6 นิยามศัพท์

**การปรับโครงสร้างหนี้** หมายความว่า การที่สถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้ผ่อนปรนหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการชำระหนี้ให้ลูกหนี้ เนื่องจากลูกหนี้ประสบปัญหาทางการเงิน เช่น การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ การลดต้นเงินหรือดอกเบี้ยค้างรับ หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ การรับโอนทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ การแปลงหนี้เป็นทุน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561)

**การพักชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย** หมายถึง ในงวดที่ได้รับการพักหนี้ให้ ไม่ต้องจ่ายทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย และธนาคารจะหยุดคิดดอกเบี้ยในช่วงที่พักหนี้ด้วย (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2563)

**การพักชำระหนี้เงินต้น** หมายถึง ในงวดที่ได้รับการพักชำระหนี้ ไม่ต้องจ่ายทั้งเงินต้น แต่ธนาคารจะยังคิดดอกเบี้ยต่อไปเรื่อยๆ แล้วค่อยมาเก็บดอกเบี้ยในภายหลัง (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2563)

**การพักชำระเงินต้น** หมายถึง การที่สถาบันการเงินผ่อนปรนให้ลูกหนี้ยังไม่ต้องชำระคืนเงินต้นตามเวลาที่กำหนดกันได้ แต่ยังคงชำระส่วนของดอกเบี้ยตามปกติ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2563)

**การพักชำระเงินต้นและดอกเบี้ย** หมายถึง การที่สถาบันการเงินผ่อนปรนให้ลูกหนี้สามารถ “เลื่อนงวดการผ่อนชำระ” ทั้งในส่วนชำระคืนเงินต้นและส่วนของดอกเบี้ย ออกไประยะหนึ่ง

## 1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับที่เป็นรูปธรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จ

- 1.7.1 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคอันนำมาสู่การเกิดหนี้ค้างชำระและกลายเป็นปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของเกษตรกรที่เป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- 1.7.2 ปัจจัยและเงื่อนไขที่เป็นโอกาสที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมกระบวนการจัดการหนี้ที่เหมาะสมให้กับกลุ่มลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกร และธนาคารผู้ให้สินเชื่อ
- 1.7.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายที่นำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในการดำเนินงานด้านสินเชื่อ

## 1.8 การเผยแพร่ผลการศึกษาสู่การใช้ประโยชน์

- 1.8.1 เสนอผลการศึกษาเชิงนโยบายที่นำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เกี่ยวกับการจัดการหนี้สำหรับเกษตรกรในฐานะลูกหนี้ และให้ความสำคัญเรื่องการกำกับดูแลให้เจ้าหนี้อภัยสินเชื่ออย่างเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การแก้ไขหนี้สินทั้งระบบ
- 1.8.2 เสนอผลงานเชิงวิชาการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการหนี้สินในภาคการเกษตร เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อใช้ในการแก้ไขปรับปรุงแนวทางหรือมาตรการจัดการหนี้ในภาคเกษตรที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

## 1.9 ข้อจำกัดของงานวิจัย

- 1.9.1 การศึกษาการจัดการหนี้ของเกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ระหว่างปี พ.ศ. 2460-2564 (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) มีข้อจำกัดเพราะทำการศึกษาในช่วงการระบาดของโควิด 19 ดังนั้นจึงต้องมีการปรับกระบวนการวิจัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยการสัมภาษณ์ออนไลน์ และสัมภาษณ์จากการประชุมกลุ่มหนี้สินที่มีการคัดกรองผู้เข้าร่วม
- 1.9.2 การหาตัวแทนเกษตรกรที่จำแนกตามกลุ่มที่กำหนดไว้ในระเบียบการศึกษาค่อนข้างยาก เนื่องจากไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ร่วมกัน ดังนั้นจึงกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาจึงไม่ครบตามที่จำแนกไว้ในระเบียบการศึกษา
- 1.9.3 กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรที่สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เข้าสู่วัยผู้สูงอายุ ทำให้จดจำรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบการจัดการหนี้ได้ไม่ชัดเจน ประกอบกับความเข้าใจในเงื่อนไขและสัญญาที่มีข้อจำกัดด้วยเป็นภาษาทางการเงิน ทำให้เกษตรกรให้รายละเอียดเงื่อนไขลักษณะการจัดการหนี้ได้ไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามสามารถนำข้อมูลภาพรวมของนโยบายและมาตรการจัดการหนี้ที่ทำการทบทวนมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ได้ เพราะแนวทางที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการไม่แตกต่างกัน

## บทที่ 2

### บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานโยบายการจัดการหนี้ของเกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) ได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แหล่งสินเชื่อภาคการเกษตร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พยายามให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรในหลายรูปแบบ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่การให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ยืมแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกองทุนต่างๆ ภายใต้การกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกร (ซึ่งอยู่ในอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานและกองทุนจัดรูปที่ดิน (กรมชลประทาน) กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ การดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมาของกองทุนต่างๆ ยังไม่สามารถช่วยแก้ไข ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน โดยจะเห็นได้ว่าเกษตรกรโดยเฉลี่ยไม่ได้มีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นมากนัก ซึ่งเป็นผลทำให้เกษตรกรเหล่านี้ไม่สามารถหลุดพ้นจากวัฏจักรความยากจน นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังไม่พบว่า มีการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ ตลอดจนขาดการประเมินที่ชัดเจนที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของกองทุนต่างๆ ภายใต้การกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าสามารถ ดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนและการพัฒนาภาคเกษตรของไทยหรือไม่ ความเป็นไปได้ ในการบูรณาการกองทุนต่างๆ ร่วมกัน การปรับโครงสร้างหรือควมรวมกองทุนฯ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน รวมถึงแนวทางการดำเนินการของกองทุนและการกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่จะช่วยให้เกษตรกร สามารถหลุดพ้นจากวัฏจักรของความยากจน (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558)

สถิติสถานะความเป็นหนี้ของเกษตรกรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา คราวเรือนเกษตรกรที่มีหนี้สินมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น และส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบซึ่งเกิดจากการกู้เงินจาก ธ.ก.ส. และกองทุนหมู่บ้านที่ เกิดขึ้นหลังปี พ.ศ. 2540 ตามนโยบายของรัฐบาล สำหรับภาพรวมหนี้สินคงเหลือของเกษตรกรที่มีอยู่กับองค์กรการเงินต่างๆ

ซึ่งประกอบด้วยธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สหกรณ์ภาคการเกษตร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนในกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงหนี้สินภาคการเกษตร (ไม่จำกัดเฉพาะหนี้สินของ เกษตรกร) ที่มีอยู่กับธนาคารพาณิชย์ นั้น พบว่า ธ.ก.ส. เป็นแหล่งเงินกู้ยืมที่สำคัญที่สุดของภาคการเกษตรไทย โดยในปี พ.ศ. 2557 มียอดเงินลูกหนี้คงเหลือสูงที่สุดคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 63 ของยอดหนี้สินคงเหลือของ ภาคเกษตรที่มีอยู่กับองค์การการเงินข้างต้น รองลงมาเป็นธนาคารพาณิชย์สหกรณ์ภาคการเกษตร กองทุนหรือ เงินทุนหมุนเวียนในกำกับของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) และข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แหล่งเงินกู้ของเกษตรกร ระหว่างปี พ.ศ. 2556-2558 มีดังนี้

**ตารางที่ 2- 1 แหล่งเงินกู้ของเกษตรกรไทย ปี พ.ศ. 2556-2558**

แหล่งเงินกู้	สัดส่วน		
	พ.ศ.2556	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558
ญาติพี่น้อง และเพื่อนบ้าน	1.94	2.01	2.11
เจ้าของที่/นายทุน/พ่อค้าท้องถิ่น/นอกระบบอื่นๆ	1.77	1.71	1.76
กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์	13.54	11.22	10.15
ธ.ก.ส.	59.49	62.08	59.24
ธ.ออมสินและธ.อาคารสงเคราะห์	4.88	3.2	4.44
ธ.พาณิชย์ บ.เงินทุน และในระบบอื่นๆ	7.03	5.4	5.16
กองทุนหมู่บ้าน ธ.ประชาชน กองทุน SML	11.35	14.38	17.14

ที่มา : (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2558) อ้างแล้วใน ชญาณี ชวะโนทย์และณสฤณี อาชวานันทกุล, 2562

จากตารางที่ 2-1 จะเห็นได้ว่าแหล่งเงินกู้เกษตรกรหลักในปี พ.ศ. 2556-2558 คือ ธ.ก.ส. ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 59.59, 62.08 และ 59.24 ของแหล่งเงินกู้เกษตรกรทั้งหมดตามลำดับ และปี พ.ศ. 2560 แหล่งเงินทุนที่สำคัญสำหรับสินเชื่อภาคการเกษตร ยังคงเป็น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งมีแนวโน้มการให้สินเชื่อภาคการเกษตรเพิ่ม สูงขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ.2560 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีปริมาณการให้สินเชื่อภาคการเกษตรจำนวนร้อยละ 85.89 ของปริมาณสินเชื่อภาคการเกษตรทั้งหมด จากข้อมูลสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ปี พ.ศ. 2561 ของ

ชานาไทยทั่วประเทศ ร้อยละ 50 ของครัวเรือนชานาไทยกว่า 4.5 ล้านครัวเรือนมีหนี้สิน ๕.๓.๓.มากกว่า 200,000 บาท และร้อยละ 20 มีมากกว่า 400,000 บาท และที่สำคัญก็คือร้อยละ 54 ของครัวเรือนเหล่านี้ได้อยู่ในโครงการพักหนี้หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้แล้วด้วย โดยภาระหนี้สินสูงสุดในกลุ่มครัวเรือนชานาในภาคกลางและปริมณฑล ซึ่งมีสัดส่วนของการเข้าโครงการพักหนี้สูงที่สุดด้วย (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2563)

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สินเชื่อภาคเกษตร

### 2.2.1 แนวคิดการให้สินเชื่อ

สินเชื่อ (Credit) หมายถึง ความไว้วางใจของบุคคลหรือนิติบุคคลหนึ่งที่มีต่ออีกบุคคล หรือนิติบุคคลหนึ่ง ทำให้สามารถกู้ยืมเงินหรือซื้อสินค้า เป็นเงินเชื่อได้โดยมีสัญญาว่าจะชำระหนี้ในอนาคต บุคคลหรือนิติบุคคลในที่นี้หมายถึง ผู้ให้สินเชื่อได้แก่ สถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร บริษัท เงินทุน และบริษัทเงินทุน และผู้ได้รับสินเชื่อได้แก่บุคคลทั่วไป บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด การที่ธนาคารพิจารณาให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายใด แสดงให้เห็นว่าธนาคารมีความไว้วางใจในลูกค้านั้น ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือบริษัทที่ได้รับพิจารณาความเสี่ยงจากธนาคารแล้ว โดยธนาคารจะทำนิติกรรมสัญญาการชำระเงินอย่างถูกต้อง (สมาคมสถาบันการศึกษาการธนาคารและการเงินไทย, 2546) ในงานศึกษาของ สุกัญญา ให้ความหมายของสินเชื่อ หมายถึง เงินที่สถาบันการเงินให้กู้ยืมแก่บุคคลหรือนิติบุคคลโดยมีข้อสัญญาผูกพันที่ผู้ขอกู้จะต้องชำระคืนดอกเบี้ยและเงินต้นให้กับผู้ให้กู้ ซึ่งส่วนใหญ่มีการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านสินเชื่ออย่างชัดเจน (สุกัญญา มุลกลาง, 2560)

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำแนวนโยบายการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อใช้ในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการที่ลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาในการจ่ายชำระคืน หรือความเสี่ยงที่เกิดจากโอกาส ที่ลูกค้าอาจไม่สามารถชำระคืนได้ จนเป็นเหตุให้ถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือถดถอย หรือความเสี่ยงที่เกิดจากการก่อภาวะผูกพันของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือความเสี่ยงที่เกิดจากการกระจุกตัวของธุรกรรมด้านสินเชื่อ นั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาธุรกรรมด้านสินเชื่อที่เหมาะสม รัดกุม ภายใต้แนวนโยบายที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจกำหนดขึ้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงออกแนวนโยบายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อ การลงทุนในหลักทรัพย์ และการขายสินทรัพย์ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการทำธุรกรรมด้านต่าง ๆ โดยส่งเสริมให้สถาบันการเงิน

เฉพาะกิจ ซึ่งรวมถึงธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พิจารณานำแนวนโยบายฉบับนี้มาใช้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559)

## 2.2.2 นโยบายและเงื่อนไขการให้สินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธปท. กับ “แนวนโยบายการให้สินเชื่อรายย่อยอย่างเหมาะสมเพื่อดูแลปัญหาหนี้เกินตัวของภาคครัวเรือน” ให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินนำหลักการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ (Responsible Lending) ที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาสินเชื่อรายย่อยจากมุมมองผู้กู้เพิ่มเติมจากการพิจารณาเพียงความเสี่ยงด้านเครดิตของตน ซึ่งจะช่วยให้ภาคครัวเรือนเข้าถึงสินเชื่อที่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ โดยไม่กระตุ้นการก่อหนี้เกินจำเป็น การดำเนินการดังกล่าวสามารถผนวกได้ในทุกกระบวนการทำงาน ตั้งแต่การปลูกฝังหลักการให้สินเชื่ออย่างมีความรับผิดชอบในระดับคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง ไปจนถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการให้สินเชื่อรายย่อย (End-to-end Process) การพัฒนาและออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เหมาะสมกับความจำเป็นที่แท้จริงของลูกค้า การเสนอขายผลิตภัณฑ์ การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อและการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาอย่างเป็นธรรม ดังนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

- (1) การปลูกฝังและส่งผ่านวัฒนธรรมองค์กรที่คำนึงถึงผลกระทบต่อลูกค้า เพื่อผลักดันการปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้สินเชื่อรายย่อย ครอบคลุมถึงหลักการให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบ
- (2) การพัฒนาและออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เหมาะสมกับลูกค้า ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินควรพัฒนาและออกแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้เหมาะสมกับความต้องการ ความจำเป็น และความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า โดยเฉพาะกลุ่มลูกค้าที่มีสถานะทางการเงินที่เปราะบาง และสุ่มเสี่ยงที่จะมีปัญหาหนี้เกินตัว อาทิ การออกแบบผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่ควรให้ความสำคัญกับความสามารถชำระหนี้ในปัจจุบันมากกว่าอนาคต เนื่องจากรายได้อาจเพิ่มขึ้นไม่ทันภาระหนี้ เช่น การผ่อนค่างวดแบบขั้นบันได (Step-up) หรือผ่อนงวดสุดท้าย เป็นเงินก้อนใหญ่ (Balloon Payment) ที่ภาระผ่อนชำระจะน้อยในช่วงแรกและเพิ่มสูงขึ้นในช่วงหลัง ซึ่งผู้กู้อาจไม่สามารถชำระหนี้ในช่วงท้ายสัญญาได้
- (3) การเสนอขายผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินควรให้ข้อมูลและรายละเอียดผลิตภัณฑ์ทางการเงินแก่ลูกค้าอย่างครบถ้วน ชัดเจน และสามารถเข้าใจได้ง่าย โดยไม่กระตุ้นหรือไม่ชักจูงให้ลูกค้าก่อหนี้เกินจำเป็น รวมถึงไม่เสนอขายผลิตภัณฑ์ฟุ้งที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ ความจำเป็น และความสามารถทางการเงินของลูกค้า ทั้งนี้ ในกรณีที่ลูกค้าไม่มี



ความสามารถในการชำระหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินควรอธิบายให้ลูกค้าเข้าใจถึงความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเพิ่มขึ้นจากการก่อหนี้เพิ่มเติม

- (4) การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินควรประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าอย่างถี่ถ้วน โดยพิจารณาให้ครอบคลุมภาระหนี้ทั้งหมด เทียบกับรายได้อันเป็นแหล่งที่มาในการชำระหนี้ของลูกค้าซึ่งควรเป็นรายได้ที่มีความสม่ำเสมอ สามารถพิสูจน์หรือประมาณการได้อย่างน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังควรพิจารณาว่าลูกค้าจะมีเงินเหลือสุทธิหลังหักภาระผ่อนชำระหนี้ทั้งหมด (Residual Income) เพียงพอต่อการดำรงชีพหรือไม่ โดยนำอัตราส่วนภาระหนี้ทั้งหมดต่อรายได้ของลูกค้า (Debt Service Ratio: DSR) มาใช้เป็นหนึ่งปัจจัยสำคัญประกอบการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่มีความเสี่ยงในการก่อหนี้เกินตัวจากเดิมที่การให้สินเชื่อบางประเภทพิจารณาจากมูลค่าหลักประกันเป็นสำคัญ หรือการให้สินเชื่อที่ระยะเวลาการผ่อนชำระเกินอายุเกษียณของลูกค้า
- (5) การกำหนดเงื่อนไขในสัญญา ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินไม่ควรกำหนดเงื่อนไขในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกค้า อันจะทำให้ลูกค้าเสียประโยชน์และเป็นหนี้มากขึ้นหรือนานขึ้นโดยไม่จำเป็น เช่น การเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตหรือสินเชื่อส่วนบุคคลให้แก่ลูกค้าโดยที่ลูกค้าไม่ได้ร้องขอหรือการเรียกค่าปรับในอัตราที่สูงมากหรือเพิ่มเงื่อนไขให้ยุ่งยากจนเกินสมควร ทำให้เป็นอุปสรรคในการชำระคืนหนี้ก่อนครบกำหนด

### 2.2.3 นโยบายและเงื่อนไขการให้สินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

นโยบายสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปีบัญชี 2562 (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2562)

- (1) สนับสนุนสินเชื่อแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชน และองค์กร ให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างพอเพียง ควบคู่กับการส่งเสริมการออมเงิน ด้วยบริการที่ทันสมัย สะดวก รวดเร็ว การพัฒนาความรู้ ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกค้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน
- (2) สนับสนุนสินเชื่อตลอดห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain Financing) แบบครบวงจรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเพื่อการสร้างมูลค่า (Value Added)

- (3) พัฒนาผลิตภัณฑ์และกระบวนการสินเชื่อเพื่ออำนวยความสะดวก และลดต้นทุนในการเข้าถึงบริการสินเชื่อของลูกค้า รวมทั้งสนับสนุนการให้ความรู้ทางการเงินแก่เกษตรกร
- (4) สนับสนุนสินเชื่ออย่างมีคุณภาพ ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อกำหนดของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยมุ่งเน้นกระบวนการให้สินเชื่อที่ดี ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพบุคลากร นำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมการให้สินเชื่อที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล
- (5) สนับสนุนกระบวนการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง พร้อมทั้งส่งเสริมเครือข่ายลูกค้า รักษาลูกค้าเดิม และขยายฐานลูกค้าใหม่ ให้ใช้บริการสินเชื่อเพิ่มขึ้น
- (6) สนับสนุนให้ลูกค้าเข้าถึงระบบการประกันความเสี่ยงเสียหายในชีวิต ทรัพย์สินและอาชีพแบบครบวงจร มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันให้ลูกค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (7) การบริหารจัดการจัดส่วนสินเชื่อ (Portfolio) เพื่อการบริหารสภาพคล่องให้เพียงพอ และสร้างผลตอบแทนที่เหมาะสม รวมถึงการสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) แยกจากธุรกรรมปกติของธนาคารอย่างชัดเจน
- (8) สนับสนุนสินเชื่อภาคเกษตรไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของเงินที่ให้กู้ในแต่ละรอบปีบัญชี
- (9) กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล นำงบการเงินที่แสดงต่อกรมสรรพากรในการยื่นรายการภาษีเงินได้มาใช้ประกอบการพิจารณาการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อ และการทบทวนการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อ

## 2.3 นโยบายการปรับโครงสร้างหนี้

### 2.3.1 นโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกแนวนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 11 ตุลาคม 2559 และบังคับใช้วันที่ 1 ตุลาคม 2562 โดยได้ให้คำจำกัดความในแนวนโยบายฉบับนี้ ไว้ดังนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559)

“สถาบันการเงินเฉพาะกิจ” หมายความว่า สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

“การปรับปรุงโครงสร้างหนี้” หมายความว่า การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั่วไป และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา

“การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั่วไป” หมายความว่า การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ไม่มีส่วนสูญเสีย

“การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา” หมายความว่า การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีส่วนสูญเสียเนื่องจาก

- (1) มีการลดต้นเงินหรือดอกเบี้ยค้างรับที่บันทึกเป็นรายได้แล้วให้ลูกหนี้ หรือ
- (2) มีการโอนทรัพย์สินที่มีมูลค่ายุติธรรมต่ำกว่ายอดหนี้ที่ติดจำหน่ายไป หรือ
- (3) มีการผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ ซึ่งทำให้มูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดรับต่ำกว่ามูลหนี้ตามบัญชีของลูกหนี้รวมดอกเบี้ยค้างรับที่บันทึกเป็นรายได้แล้ว หรือ
- (4) มีส่วนสูญเสียจากการคำนวณโดยใช้มูลค่ายุติธรรมของหนี้หรือการใช้มูลค่ายุติธรรมของหลักประกัน หรือมีส่วนสูญเสียจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้อันเนื่องมาจากเหตุผลอื่น

ธนาคารได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดนโยบายและมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องดำเนินการ ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมาตรการดังกล่าว
- (2) นโยบายและมาตรการจะต้องครอบคลุมแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ทั้งกระบวนการ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทางการวิเคราะห์และคัดเลือกลูกหนี้ การติดตามดูแล การรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และนโยบาย
- (3) ทางด้านบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้
- (4) กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การอนุมัติ การรายงาน และการติดตามดูแลที่ชัดเจน รวมทั้งกำหนดแผนการปฏิบัติงาน (Action plan) ในขั้นตอนต่าง ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์
- (5) จัดตั้งหน่วยงานหรือกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งมีประสบการณ์ในการปรับปรุง โครงสร้างหนี้และเป็นอิสระจากเจ้าหน้าที่สินเชื่อที่ดูแลลูกหนี้รายนั้น เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานตาม กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดในข้อ (3) หรืออาจให้สถาบันการเงินอื่น หรือบุคคลที่สามที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นผู้ทำหน้าที่นั้นก็ได้ ยกเว้นในกรณีที่ สถาบัน

การเงินเฉพาะกิจมีบุคลากรจำกัด อนุโลมให้เจ้าหน้าที่สินเชื่อทำหน้าที่ตามกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ แต่ต้องทำตามระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในข้อ (3) โดยเคร่งครัด

**การปรับปรุงโครงสร้างหนี้รับมือผลกระทบสถานการณ์โควิด 19** ธนาคารแห่งประเทศไทยสนับสนุนให้ลูกหนี้และสถาบันการเงินร่วมมือกันในการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้และหาทางออกร่วมกัน ลดโอกาสที่ลูกหนี้ดีจะกลายเป็นลูกหนี้เสีย โดยมี 8 วิธีปรับโครงสร้างหนี้ ดังนี้ (คมนิ ไทรงาม, 2563)

- 1) **ยืดหนี้** การยืดหรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ นิยมใช้กันมากที่สุดเพื่อช่วยให้ภาระการผ่อนสอดคล้องกับรายได้ที่ลดลง เช่น สินเชื่อระยะเวลาผ่อน 10 ปี ผ่อนมาแล้ว 6 ปี เหลือ 4 ปี เริ่มผ่อนไม่ไหว จะขอขยายให้ยาวออกไป เพื่อให้หยอดผ่อนชำระต่อเดือนปรับลดลง สถาบันการเงินอาจพิจารณาอายุตัวของผู้กู้ประกอบด้วย ซึ่งในอดีตค่าเฉลี่ยของระยะเวลาผ่อนชำระหลังจากที่ปรับโครงสร้างหนี้อยู่ที่ประมาณ 8 ปี
- 2) **พักชำระเงินต้น** ช่วยลดภาระการผ่อนชั่วคราว โดยปกติค่างวดที่ผ่อนชำระประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงินต้นกับดอกเบี้ย เช่น เดิมสัญญาเงินกู้กำหนดค่าผ่อนชำระเท่ากันทุกเดือน เดือนละ 20,000 บาท ประกอบด้วยเงินต้น 8,000 บาท และดอกเบี้ย 12,000 บาท การพักชำระเงินต้นจะทำให้ค่างวดเหลือเพียง 12,000 บาท แต่การผ่อนแบบนี้เงินต้นจะไม่ลดลงในช่วงพัก จะส่งผลให้ลูกหนี้ต้องจ่ายเงินก้อนใหญ่ขึ้นในช่วงทำสัญญา (balloon) หรือทำให้ต้องเป็นหนี้และแบกภาระดอกเบี้ยนานขึ้น สถาบันการเงินอาจพิจารณาพักชำระเงินต้น เป็นเวลา 3-6 เดือน แต่เมื่อสถานการณ์ดีขึ้น ลูกหนี้อาจนำเงินก้อนมา “โปะ” เพื่อลดหนี้ก่อนถึงกำหนดตามสัญญา ซึ่งจะช่วยให้ภาระดอกเบี้ยจ่ายมีจำนวนลดลง และหนี้หมดเร็วขึ้น ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาแบงก์ชาติก็ได้รณรงค์ปรับปรุงเรื่องการชำระหนี้ก่อนครบกำหนด (prepayment) ให้มีการปฏิบัติที่เป็นธรรมมากขึ้นด้วย
- 3) **ลดอัตราดอกเบี้ย** อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ลดลง ทำให้ค่างวดที่จ่ายแต่ละเดือนแบ่งไปตัดลดเงินต้นได้มากขึ้น และเมื่อเงินต้นลด ภาระดอกเบี้ยก็จะลดลง เช่น เรากู้ยืมโดยมีอัตราดอกเบี้ย MOR+2% ต่อปี ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจทำให้ผ่อนชำระที่อัตราดอกเบี้ยเดิมไม่ไหว สามารถยื่นเรื่องขอลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ต่ำลง สถาบันการเงินพิจารณาลดให้หรือไม่ ดูจากหลายปัจจัย เช่น ต้นทุนของสถาบันการเงินประวัติการผ่อนชำระของลูกหนี้ ประเภทสินเชื่อ และหลักประกัน เป็นต้น

- 4) ยกหรือผ่อนปรนดอกเบี้ยผิณฑ์ชำระหนี้ เมื่อต้นปี 2563 แบงก์ชาติได้ประกาศให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยปรับบนฐานของงวดที่ผิณฑ์ชำระจริงเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และให้ความสำคัญกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ซึ่งเป็นรูปธรรมมากขึ้นด้วย สถาบันการเงินสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยปรับได้ แต่ต้องไม่เป็นภาระแก่ลูกหนี้จนเกินสมควร หรือเป็นเหตุที่ทำให้ภาระหนี้สูงขึ้นมากจนชำระไม่ได้ กลายเป็นหนี้เสียในเวลาต่อมา
- 5) **เพิ่มเงินทุนหมุนเวียน** ในภาวะที่เหตุการณ์ในอนาคตมีความไม่แน่นอนสูง เงินทุนหมุนเวียน (working capital: WC) เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยหล่อเลี้ยงธุรกิจในยามที่ลำบาก ให้มีโอกาสฟื้นกลับอย่างรวดเร็วได้ในภายหลัง แบงก์ชาติจึงสนับสนุนให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ WC ใหม่แก่กิจการที่มีศักยภาพ โดยแยกการจัดชั้นสินเชื่อ WC นี้ออกจากสินเชื่ออื่นซึ่งอาจจะเป็น NPL ไปแล้ว ช่วยให้กิจการยังมีบัญชีสินเชื่อสถานะปกติไว้ใช้งานได้ สถาบันการเงินจะพิจารณาจากประวัติการผ่อนชำระ เช่น 1 ปีที่ผ่านมาลูกหนี้ชำระหนี้ทั้งในส่วนเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นจำนวนเท่าใด วงเงิน WC ที่ขอเพิ่มเติมคิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของภาระหนี้รวม เป็นต้น
- 6) **เปลี่ยนประเภทหนี้** หนี้ที่อัตราดอกเบี้ยแพงควรถูกเปลี่ยนประเภทเป็นหนี้ที่อัตราดอกเบี้ยถูกลง สถาบันการเงินอาจพิจารณาเปลี่ยนจากสินเชื่อหมุนเวียนที่อัตราดอกเบี้ยแพงเหล่านี้ ไปเป็นสินเชื่อแบบมีกำหนดระยะเวลาชำระ (term loan) ที่ดอกเบี้ยถูกลง
- 7) **ปิดจบด้วยเงินก้อน** หากพอมีความสามารถหาเงินก้อนได้จำนวนหนึ่ง เช่น จากเงินออม จากการเยี่ยมญาติมิตร หรือจากการขายทรัพย์สิน ถึงแม้จะไม่มากเท่ายอดหนี้ที่มีอยู่ แต่ก็สามารถเจรจาขอส่วนลดให้เพียงพอต่อการปิดหนี้จบทั้งบัญชีได้ ซึ่งจะช่วยให้หมดภาระค้างจวดรายเดือนไปอีกหนึ่งก้อน สถาบันการเงินอาจกำหนดให้ชำระเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสั้น ๆ 6 เดือน หรือเพียง 1-2 งวด อย่างไรก็ดี การเจรจาขอปิดจบโดยมีส่วนลดจะทำได้ค่อนข้างยากในกรณีที่มีหลักประกันมูลค่าสูงกว่ายอดหนี้
- 8) **รีไฟแนนซ์ (refinance)** คือการปิดสินเชื่อจากเจ้าหนี้เดิมและย้ายไปใช้สินเชื่อของเจ้าหนี้ใหม่ที่ให้เงื่อนไขดีกว่า เช่น อัตราดอกเบี้ยถูกลง โดยนำหนี้ใหม่ไปชำระหนี้เดิมที่ค้างอยู่ก่อน

### 2.3.2 นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหา จากข้อมูลปี 2558 ธ.ก.ส.ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีปัญหาเพื่อช่วยเหลือหรือผ่อนคลายในการชำระหนี้ของลูกหนี้และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ พร้อมทั้งเป็นการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพหนี้ของ ธ.ก.ส. แนวการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของ

ธ.ก.ส. ดำเนินการสอดคล้องกับแนวนโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2558)

- 1) การปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส. ไม่สูญเสีย ได้แก่
  - (1) การลดอัตราดอกเบี้ย
  - (2) การขยายเวลาชำระหนี้
  - (3) การให้ระยะเวลาปลอดการชำระเงินต้น หรือปลอดชำระบัญชีเงินต้นรวมดอกเบี้ย
  - (4) การยอมรับเอาทรัพย์สินที่มีมูลค่าตลาดสูงกว่าหรือเท่ากับยอดหนี้ตามบัญชีเป็นการชำระหนี้
- 2) การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ ธ.ก.ส. ต้องสูญเสีย ได้แก่
  - (1) การลดดอกเบี้ย
  - (2) การลดเงินต้น
  - (3) การผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้
  - (4) การรับชำระหนี้บางส่วนจากการโอนขายทรัพย์สินของลูกค้าหนี้ให้กับบุคคลอื่นแล้วลดหนี้ที่เหลือให้

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้สำหรับลูกหนี้ที่มีปัญหาเป็นการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในโครงการต่างๆ ที่ลูกหนี้ประสบปัญหา การชำระหนี้ซึ่งเป็นไปตามวิธีปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. และหากมีส่วนสูญเสียจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้จะบันทึกบัญชีขาดทุนจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นค่าใช้จ่ายในงบกำไรขาดทุนเบ็ดเสร็จ

**ธ.ก.ส. พักชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยช่วยเหลือลูกค้ารับมือผลกระทบโควิด-19** ในปี พ.ศ. 2564 ธ.ก.ส. สนับสนุนนโยบายกระทรวงการคลัง โดยออกมาตราการเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร บุคคลผู้ประกอบการ และสถาบันเกษตรกร เพื่อลดผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) โดยพักชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยอย่างน้อย 2 เดือน นับจากงวดชำระเดิม ทั้งนี้ แนวทางการช่วยเหลือขึ้นอยู่กับที่ได้รับผลกระทบและศักยภาพของลูกค้า โดยมาตรการนี้กำหนดช่วงเวลาแจ้งความประสงค์การเข้าร่วมโครงการ สำหรับลูกค้าผู้ประกอบการและสถาบันเกษตรกร ตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม ถึงวันที่ 15 สิงหาคม 2564 และสำหรับลูกค้าเกษตรกรและบุคคล ตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม ถึงวันที่ 15 ธันวาคม 2564 (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2564)

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับมูลเหตุของการค้างชำระหนี้

วนิดา จันทรวงศ์, (2550) อ้างแล้วใน (อาทิตย์ แสนจูและธฤตพน อุ่สวัสดิ์, 2561)กล่าวว่า การค้างชำระหนี้ของลูกหนี้เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากในการดำเนินงานของธนาคาร เนื่องจากการ อำนวยสินเชื่อแก่ลูกค้าที่มาขอสินเชื่อ แม้ว่าได้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้กู้แล้วก็ตามแต่ยังมี ปัจจัยที่ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ตามกำหนดที่ระบุไว้ในสัญญา ธนาคารเองก็มีระบบ ตรวจสอบติดตามหนี้ภายหลังจากที่ได้จ่ายเงินกู้แล้ว ซึ่งต้องหาวิธีการหรือมาตรการในการควบคุมหนี้ ค้างชำระให้อยู่ในระดับที่ไม่เกินเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งมูลเหตุของการค้างชำระหนี้พอสรุปได้ดังนี้

- (1) มูลเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ หากปัจจัยดังกล่าวเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อตัวลูกหนี้ได้เช่น สภาวะเศรษฐกิจ การเมือง ภัยธรรมชาติ ค่านิยม เทคโนโลยี วัฒนธรรมเทคโนโลยี
- (2) มูลเหตุที่เกิดจากปัจจัยภายใน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นภายในธนาคารที่เป็นผู้ ปล่อยสินเชื่อเอง และสามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย การประเมินราคาหลักทรัพย์ที่ไม่เหมาะสม ระบบการติดตามและควบคุมหนี้ของธนาคารไม่มี ประสิทธิภาพ การอำนวยความสะดวกของธนาคารที่ไม่มีการกลั่นกรองที่ดี
- (3) มูลเหตุที่เกิดจากลูกหนี้การที่ลูกหนี้นำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการ ย้ายถิ่นที่อยู่ ลูกหนี้ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย มีหนี้สินภายนอกมากเกินไป ภาระการใช้จ่ายในการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ ลูกหนี้เจตนาบิดพลิ้วไม่ยอมชำระหนี้ หรือนำเงินไปชำระหนี้ภายนอกก่อนนำเงินไปชำระคืนแก่ธนาคาร

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อเกษตรกรและการจัดการหนี้เกษตรกร

ในวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรจากงานศึกษา (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) ในโครงการศึกษาภาวะหนี้สินเกษตรกรและแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การศึกษาดังกล่าวใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เรื่องความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งวัดด้วยรายได้ ทรัพย์สิน อาชีพ การศึกษา อายุ จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่มีงานทำ และสมาชิกที่ต้องพึ่งพิงครอบครัว (ได้แก่ เด็กและคนชรา จากการศึกษาพบว่า รายได้ครัวเรือน ปริมาณที่ดินที่ครัวเรือนครอบครอง และมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินเป็นปัจจัยทาง เศรษฐกิจที่ยังคงมีความสำคัญต่อความสามารถในการกู้ยืมเงินในปริมาณที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ให้กู้ยืมเงิน พยายามมองหาปัจจัยทางเศรษฐกิจของผู้กู้ยืมเงินที่จะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ตนเองว่าจะ

ได้รับคืนเงินกู้ พร้อมดอกเบี้ยในอนาคต หากพิจารณาเงื่อนไขในการปล่อยกู้ของสถาบันการเงินกระแสหลัก จะเห็นได้ว่า รายได้และหลักประกันเงินกู้ของผู้กู้เป็นปัจจัยต่างๆ ที่นำมาประกอบการพิจารณาสินเชื่อ ส่วนความจำเป็นที่ครัวเรือนต้องกู้ยืมเงินเพิ่มนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายสูง มีภาระที่ต้องดูแลสมาชิกในครัวเรือนจำนวนมาก หรือมีคู่สมรส นอกจากนั้นเป็นที่สังเกตเพิ่มเติมว่า ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมี การศึกษาสูงขึ้นไปมักมีหนี้เงินกู้จำนวนมากกว่าครัวเรือนที่ไม่มีการศึกษา ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรที่เช่าที่ดินมี หนี้เงินกู้สูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ได้เช่าที่ดิน สำหรับประเด็นทางด้านคุณภาพของลูกหนี้สินเชื่อ นั้น พบว่า แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมา ธ.ก.ส. มีสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจาก 3.4 หมื่นล้านบาทในปี 2554 เป็น 3.6 หมื่นล้านบาทในปี 2557 แต่หากเทียบกับสินเชื่อรวมของธนาคาร จะเห็นได้ว่าสัดส่วน สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อรวม (NPL ratio) ลดลงจากร้อยละ 5.34 ในปี 2554 มาอยู่ที่ร้อยละ 3.38 ในปี 2557 ซึ่งสะท้อนได้ว่า ธ.ก.ส. สามารถบริหารพอร์ตลูกหนี้สินเชื่อได้ดีขึ้น

การดำเนินการของรัฐใช้เครื่องมือจัดการปัญหาที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพอ เช่น การแก้ปัญหาที่ดินที่จะหลุดจำนองด้วยการอุดหนุนสินเชื่อแต่ไม่ได้มีการดำเนิน มาตรการพัฒนาอาชีพควบคู่กันไป การอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยดอกเบี่ยสูงแต่ก็ไม่สามารถทำให้เกษตรกรลูกหนี้ชำระคืนหนี้ได้ การอุดหนุนราคาในปัจจุบันการผลิตที่ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล (ไม่ใช่ ประโยชน์ส่วนรวม) เช่น การตั้งราคาวัคซีนและปุ๋ยโรซิเพียมในระดับ การอุดหนุนค่าก่อสร้างจัดรูปที่ดินของ เกษตรกร เป็นต้น

จากการศึกษาการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับเกษตรกรของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งของ ณรงค์ ปานเทือก (2544) พบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมเพื่อการปรับปรุงหนี้ (สปน.) ตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นการร่วมกลุ่มของภาคเอกชนและธนาคารแห่งประเทศไทย ในการแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับธนาคารพาณิชย์ก็มีวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละธนาคาร และธนาคารกรุงเทพจำกัด (มหาชน) ก็ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้โดยมีวิธีทั้งหมด 14 วิธีอย่างไรก็ตามวิธีดังกล่าวยังไม่เหมาะสมและตรงตามความต้องการของลูกหนี้หรือเกษตรกรในสินเชื่อประเภทสินเชื่อเพื่อการเกษตร ผลการศึกษาวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกร พบว่าเกษตรกรมีความพร้อมที่จะรับการปรับโครงสร้างหนี้ และส่วนมากมีอายุตั้งแต่ 51 ถึง 60 ปี รายได้เฉลี่ยต่อปีจำนวน 5,000 ถึง 10,000 บาทวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ที่ต้องการจากการระบุความต้องการที่แท้จริงคือขอขยายระยะเวลาชำระหนี้ออกไปอีก 3 ปี โดยขอลดเงินต้น 50% และขอลดดอกเบี้ยค้างจำนวน 100%

วิธีการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคาร วิธีที่เกษตรกรเลือก คือขอขยายระยะเวลาออกไปอีก 18 เดือน โดยชำระเงินต้น 100% ลดหย่อนดอกเบี้ยให้ 25% ดังนั้นวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ที่เหมาะสมสำหรับ



เกษตรกรโดยนำวิธีของธนาคารและของลูกที่มาเปรียบเทียบและพิจารณาให้สอดคล้องกันกับความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ของเกษตรกรข้อมูลพื้นฐานของเกษตรกรภาระหนี้คงค้างและความเป็นไปได้ในการรับชำระหนี้ของธนาคารเห็นว่าการขยายระยะเวลา 3 ปี โดยชำระเงินต้น 100% ลดหย่อนดอกเบี้ยให้ 100% เป็นวิธีที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้สำหรับเกษตรกร (ณรงค์ ปานเทือก, 2544)

นอกจากนี้ มีงานศึกษาที่เกี่ยวกับ ปัจจัยที่มีผลต่อการพิจารณาการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกค้ายธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) ของ (พิทักษ์ พ่วงพงษ์, 2563) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านปัจจัยในการพิจารณา ได้แก่ ปัจจัยทางการเงิน ปัจจัยทางการตลาด ปัจจัยด้านการจัดการ และปัจจัยด้านแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ พบว่าระดับความเห็นของพนักงานปรับโครงสร้างหนี้ธนาคารกรุงไทย ที่มีต่อปัจจัยที่มีผลต่อการพิจารณาการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกค้ายธนาคารโดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ( $\bar{x} = 4.25$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่อยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านการตลาด ด้านการเงิน และ ด้านการจัดการ ( $\bar{x} = 4.32, 4.31, 4.24$ ) ตามลำดับ และด้านที่อยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ ( $\bar{x} = 3.92$ )

ขณะที่ชลธิชา สุวรรณพิทักษ์ (2560) อ่างแล้วโน (พิทักษ์ พ่วงพงษ์, 2563) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้สินเชื่อบุคคล กรณีศึกษา : ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) หน่วยบริหารคุณภาพสินทรัพย์พิทยากลาง พบว่า ปัจจัย 5Cs ด้านความสามารถในการชำระหนี้ เรื่องค่าใช้จ่ายฉุกเฉิน สามารถอธิบายการชำระหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้สินเชื่อบุคคล บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) หน่วยบริหารคุณภาพสินทรัพย์พิทยากลางได้ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.10 ลูกหนี้ให้ความสำคัญกับค่าใช้จ่ายฉุกเฉิน จะมีโอกาสในการชำระหนี้ไม่ได้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ นั่นหมายความว่า หากลูกหนี้มีภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้า เช่น ค่าใช้จ่ายในเรื่องของค่ารักษาพยาบาล จะทำให้ลูกหนี้มีโอกาสที่จะชำระหนี้ไม่ได้ตามเงื่อนไขการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ปัจจัย 5Cs ด้านปัจจัยเสี่ยงอื่น เรื่องสถานการณ์ทางการเมือง สามารถอธิบายการชำระหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้สินเชื่อบุคคล บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) หน่วยบริหารคุณภาพสินทรัพย์พิทยากลางได้ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.10 โดยลูกหนี้ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยเสี่ยงเรื่องสถานการณ์ทางการเมือง มีโอกาสที่จะชำระหนี้ไม่ได้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้เรื่องค่าครองชีพ/ภาวะเงินเฟ้อ สามารถอธิบายการชำระหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้สินเชื่อบุคคล บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) หน่วยบริหารคุณภาพสินทรัพย์พิทยากลาง ได้ที่ระดับนัยสำคัญ 0.10 โดยลูกหนี้ที่ให้ความสำคัญกับค่าครองชีพ/เงินเฟ้อ มีโอกาสที่จะชำระหนี้ไม่ได้ตามสัญญา

ปรับปรุงโครงสร้างหนี้กล่าวคือ หากค่าครองชีพสูงจะ ส่งผลทำให้ค่าใช้จ่ายของลูกหนี้เพิ่มมากขึ้น ขาดสภาพคล่อง จนทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้

วรินนารา วิโย (2560) อ่างแล้วใน (พิทักษ์ พวงพงษ์, 2563) ศึกษาเรื่องทัศนคติพนักงานในการเลือกใช้มาตรการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ด้านอสังหาริมทรัพย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สำนักงาน ใหญ่ พบว่าพนักงานมี การเลือกใช้มาตรการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และการมีส่วนร่วมในการเลือกใช้ มาตรการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งสามารถ สรุปได้ดังนี้ 1.) มาตรการที่พนักงาน เลือกใช้มีทั้งหมด 6 มาตรการ คือ 1.การขยายการชำระหนี้ระยะยาวออกไป , 2.การผ่อนผันลดเงินงวดในการผ่อนชำระเท่ากับ ดอกเบี้ยรายเดือน , 3. การลดอัตราดอกเบี้ย, 4.การลดต้นเงินและ/หรือดอกเบี้ยค้างรับ , 5.การพักชำระดอกเบี้ยค้าง และ 6.การรับโอนทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันชำระหนี้ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า มาตรการที่มีการเลือกใช้ มาก 3 ลำดับแรก คือ 1) การขยายระยะเวลาชำระหนี้ออกไป มีค่าร้อยละ (3.81) , 2) การลดเงินต้นและหรือดอกเบี้ยค้างรับ มีค่าร้อยละ(3.78) และ 3) การลดอัตราดอกเบี้ย มีค่าร้อยละ (3.63) ซึ่ง ทั้ง 3 มาตรการ เป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ในด้านการลดค่าใช้จ่ายในการผ่อนชำระต่องวด เนื่องจากวงเงินกู้จะประกอบไปด้วยเงินต้นและดอกเบี้ยถ้าระยะเวลาผ่อนชำระก็จะถูกลง ส่วนการลดเงินต้นและ หรือดอกเบี้ยค้างรับ และการลดอัตราดอกเบี้ยวิธีการนี้จะเป็นการดึงดูดหรือจูงใจให้ลูกหนี้ เข้ามาชำระหนี้มากขึ้นและช่วยลดภาระการผ่อนชำระหนี้เช่นกัน

จากการทบทวนงานวิจัยทั้งหมดเห็นถึงความสัมพันธ์ของการจัดการหนี้ในหลายรูปแบบ แต่สิ่งที่คล้ายกันคือ แนวนโยบายด้านการปรับโครงสร้างหนี้ของแต่ละธนาคารที่อยู่ภายใต้กรอบคิดทางนโยบายของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ที่แจกจ่ายให้ธนาคารนำไปปรับประยุกต์การวางโครงสร้างปรับปรุงโครงสร้างหนี้ แต่สิ่งที่ไม่ปรากฏชัดเจนนโยบาย แผนงาน และมาตรการชัดเจนในการติดตามและประเมินผลการปรับโครงสร้างในแต่ละครั้งที่ออก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดทิศทางของนโยบายเป็นแนวทางการตั้งรับมากกว่าจะการจัดการเชิงรุก

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารและเชิงคุณภาพ (Documentary research and qualitative research) มีขั้นตอนการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### 3.1 กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ศึกษา

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ คณะผู้ศึกษาเลือกการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ใน 4 จังหวัด จำนวน 11 ราย ได้แก่ จ.อุทัยธานี 5 ราย ได้แก่ (1) ตำบลทองหลาง 2 ราย (2) ตำบลป่าอ้อ 1 ราย (3) อำเภอลานสัก 1 ราย (4) ตำบลห้วยคต 1 ราย จ.ชัยนาท 3 ราย ได้แก่ (1) ตำบลเที่ยงแท้ 1 ราย (2) ตำบลบางซุด 1 ราย และ จ.สุพรรณบุรี 2 ราย ได้แก่ (1) ตำบลดอนปูน 1 ราย (2) ตำบลปลายนา 1 ราย สามารถแบ่งลักษณะของกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

3.1.1 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนเกษตรกรในพื้นที่ศึกษา จำนวน 11 คน มีเกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน(คน) ที่กำหนด	จำนวน (คน) สัมภาษณ์จริง
(1) ตัวแทนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาและเข้าร่วมในโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรของ ธ.ก.ส. ในระหว่าง พ.ศ. 2559-2562 และสามารถลดภาระหนี้ได้ตามเป้าหมาย	2	0
(2) ตัวแทนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาและเข้าร่วมในโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรของ ธ.ก.ส. ในระหว่าง พ.ศ. 2559-2562 และไม่สามารถลดภาระหนี้ได้ตามเป้าหมาย	2	8
(3) ตัวแทนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาและเข้าร่วมในโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรของ ธ.ก.ส. ในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 จำนวน	2	0
(4) ตัวแทนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาเป็นลูกหนี้ NPLs ของ ธ.ก.ส. และปัจจุบันสามารถปลดภาระหนี้ได้	2	0

เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน(คน) ที่กำหนด	จำนวน (คน) สัมภาษณ์จริง
(5) ตัวแทนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาเป็นลูกหนี้ NPLs ของ ธ.ก.ส. และปัจจุบันยังคงสถานะลูกหนี้ที่อยู่ภายใต้แผนนโยบายการจัดการหนี้ของ ธ.ก.ส.	2	3
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	10	11

3.1.2 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของธนาคาร ธ.ก.ส. จำนวน 2 คน มีเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้

เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
(1) ตัวแทนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่ในการอนุมัติด้านสินเชื่อและนโยบายต่างๆ ขององค์กร	1
(2) ตัวแทนผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริการด้านสินเชื่อของ ธ.ก.ส.	1
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	2

3.1.3 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนภาคประชาสังคมและนักวิชาการ จำนวน 3 คน มีเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้

เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)
(1) นักวิชาการที่ทำงานวิจัยด้านหนี้ของเกษตรกร	2
(2) นักพัฒนาที่ทำงานกับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมาย	1
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	3

### 3.2 ขั้นตอนและวิธีการศึกษา

ขั้นตอนในการศึกษามีรายละเอียด ดังนี้ต่อไปนี้

3.2.1 การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) โดยการค้นคว้า ศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ เอกสารรายงาน เอกสารวิชาการ งานวิจัย วารสาร และเอกสารอื่นต่างๆ ทั้งในรูปแบบเอกสารและแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจและทบทวนเกี่ยวกับ

โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งทำการทบทวนโครงการ มาตรการ และนโยบายที่เกี่ยวข้องใน 2 ช่วงเวลาคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2562 (ก่อนการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19) และ ระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2564 (ช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19) ตลอดจนทำการทบทวนเอกสารเกี่ยวกับการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ แนวนโยบาย แผนงาน และการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของธ.ก.ส. เป็นต้น ก่อนที่จะทำการประมวลสรุปพัฒนาเป็นประเด็นคำถามสำหรับสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

- 3.2.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยใช้ประเด็นคำถามที่สร้างขึ้นเป็นเครื่องมือศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 3.1 และการจัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่เป้าหมาย
- 3.2.3 การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลใช้เทคนิคสามเส้า (Triangulation Technique) เพื่อการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูล และเป็นวิธียืนยันข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ จากนั้นวิเคราะห์ข้อมูล 2 วิธีหลัก คือ (1) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytical induction) โดยคณะผู้ศึกษาสรุปปรากฏการณ์ที่พบเห็น แล้วลงมือสร้างข้อสรุปประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในแนวคำถาม และ (2) การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงบรรยาย เช่นเดียวกับวิธีแรก แต่เป็นการประมวลข้อสรุปที่ได้ในพื้นที่ทำการวิจัย และจัดระเบียบข้อมูลโดยวิธีการพรรณนาความ
- 3.2.4 การจัดประชุมออนไลน์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเกษตรกรต่อทิศทางและมาตรการสำหรับปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจำนวน 1 เวที

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

คณะผู้ศึกษาเลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth interview) ใช้แนวคำถามสัมภาษณ์ และสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) การสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามประเด็นที่ต้องการศึกษาตามกรอบการศึกษาวิจัย โดยสร้างประเด็นคำถาม 2 กลุ่มเป้าหมาย คือ

- 3.3.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมกับกลุ่มตัวอย่างตัวแทนเกษตรกรในพื้นที่ศึกษา  
ประเด็นคำถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน (ภาคผนวก ก) ดังนี้
- ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวผู้ให้สัมภาษณ์
  - ส่วนที่ 2 ลักษณะ เงื่อนไข และมาตรการเสริมจากพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้
  - ส่วนที่ 3 ผลการเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้
  - ส่วนที่ 4 ข้อเสนอและมาตรการเกี่ยวกับการจัดการหนี้ของเกษตรกรรายย่อย ต่อ ธ.ก.ส.
- 3.3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมกับกลุ่มตัวอย่างตัวแทน ธ.ก.ส. (ภาคผนวก ข)  
ดังนี้
- ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวผู้ให้สัมภาษณ์
  - ส่วนที่ 2 ลักษณะ เงื่อนไข และมาตรการการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้
  - ส่วนที่ 3 ผลการเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้
  - ส่วนที่ 4 ข้อเสนอและมาตรการเกี่ยวกับการจัดการหนี้ของเกษตรกรรายย่อย
- 3.3.3 การจัดประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มตัวอย่างตัวแทนภาคประชาสังคมและนักวิชาการโดยใช้ประเด็น  
คำถามตามข้อ 3.3.2

### 3.4 แผนงานและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้เวลาระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2564 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 (ระยะเวลา 7 เดือน) วิธีการเก็บข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์ตามแนวคำถามที่สร้างขึ้น ประกอบกับการสังเกต การจดบันทึกทั้งการเขียน ภาพถ่าย และอัดเสียง รวมทั้งใช้วิธีการสนทนากลุ่ม

กิจกรรม	ระยะเวลาดำเนินการ						
	2564					2565	
	สิงหาคม	กันยายน	ตุลาคม	พฤศจิกายน	ธันวาคม	มกราคม	กุมภาพันธ์
1) ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหนี้ อันได้แก่ การพักหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของ ธ.ก.ส. ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 และประมวลผลการศึกษาต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าว	X	X					
2) ส่งรายงานรายงานการศึกษา		X					
3) สัมภาษณ์และประมวลข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกษตรกร ที่เข้าร่วมโครงการพักหนี้และปรับโครงสร้างหนี้			X	X			
4) สัมภาษณ์และประมวลข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. และนักวิชาการ					X		
5) วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา รวมทั้งข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการหนี้เกษตรกร					X	X	
6) การจัดประชุมออนไลน์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง						X	
7) ปรับปรุงและส่งรายงานฉบับสมบูรณ์							X

## บทที่ 4 ผลการศึกษา

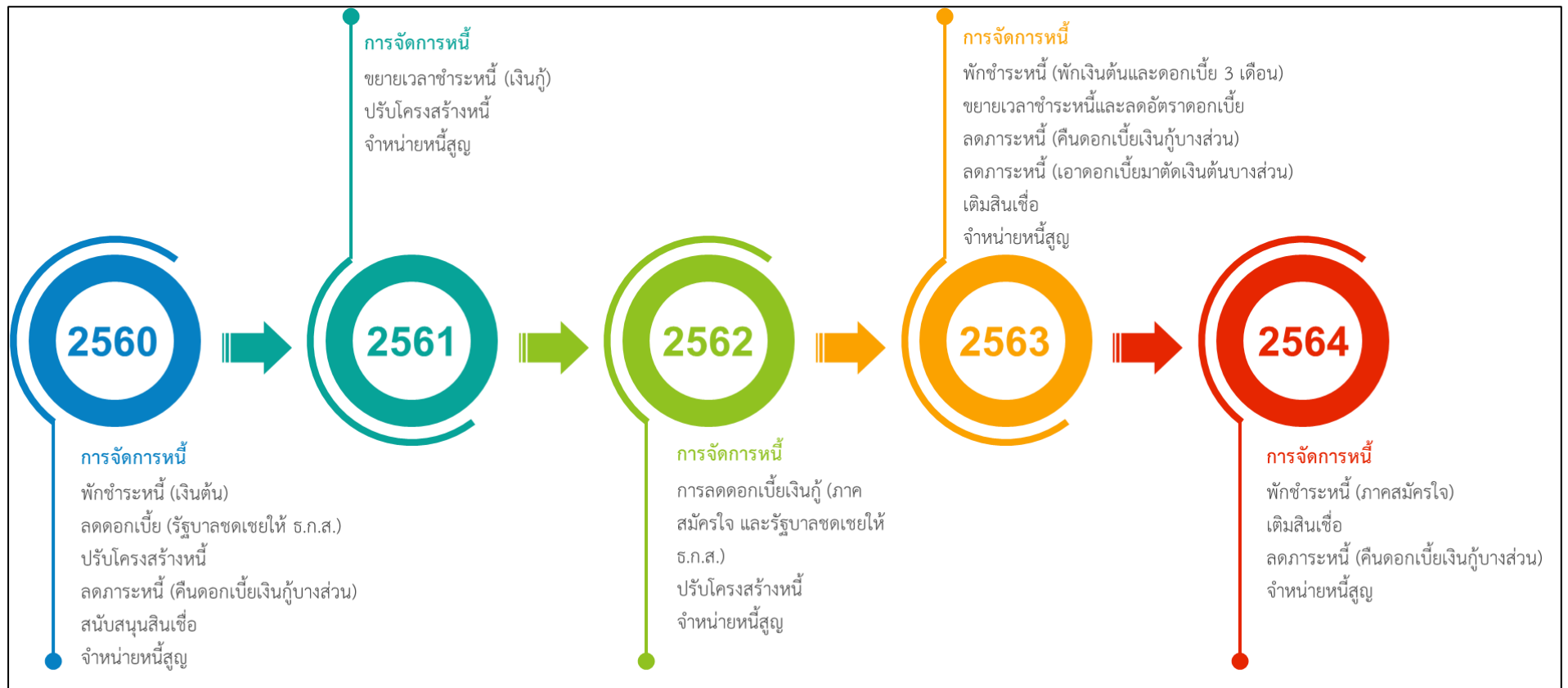
การศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) มีผลการศึกษาดังต่อไปนี้

### 4.1 ลักษณะการจัดการหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ก่อนโควิด (พ.ศ. 2560-2561) และหลังโควิด (พ.ศ. 2562-2564)

ปัญหาหนี้สินเกษตรกรตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันถือเป็นปัญหาคลาสสิกที่อยู่คู่กับสังคมเกษตรของไทยมาเป็นระยะเวลานานและนับวันยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากระบบเกษตรปัจจุบันมีกระบวนการผลิต การตลาด และทัศนคติของเกษตรกรในการทำเกษตรเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างชัดเจน และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงนี้เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด และปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้ส่งต่อผลกระทบไปสู่ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคการเกษตรของประเทศเป็นอย่างมาก เห็นได้ชัดว่ามีแนวโน้มหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan : NPL) หรือ หนี้เสียจากภาคเกษตรเพิ่มขึ้น และสถาบันการเงินเริ่มเห็นสัญญาณเหล่านี้ จึงเริ่มปรับกระบวนการทำงานและระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น ขณะที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเริ่มกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ออกมาที่มุ่งเป้าเพื่อต้องการลดภาระหนี้สินให้กับเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยในภาคการเกษตรของประเทศไทย ออกมาอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาและทบทวนเอกสารเกี่ยวกับการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) คณะผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมแนวทางหลักที่ทาง ธ.ก.ส. ได้นำมาใช้ดังแสดงในแผนภาพที่ 3.1





แผนภาพที่ 3-1 แสดงแผนผังการดำเนินงานด้านการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564

จากแผนภาพที่ 4-1 แสดงให้เห็นว่า แนวทางการจัดการหนี้หลักของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ประกอบด้วยรูปแบบหลัก คือ การพักชำระหนี้ การลดดอกเบี้ย การปรับโครงสร้างหนี้ การลดภาระหนี้ การสนับสนุนสินเชื่อ การเติมสินเชื่อ และการจำหน่ายหนี้สูญ รูปแบบการจัดการหนี้จะขึ้นอยู่กับศักยภาพการจ่ายของลูกค้าหนี้ และการเจรจาระหว่างลูกหนี้ (เกษตรกร) และเจ้าหน้าที่ (ธ.ก.ส.)

เมื่อทำการทบทวนนโยบายและมาตรการจัดการหนี้เกษตรกรของ ธ.ก.ส. ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 โดยแบ่งช่วงเวลาออกเป็นก่อนและหลังการระบาดโควิด-19 เพื่อเปรียบเทียบมาตรการและเงื่อนไขที่ออกมา ช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน ผลการศึกษาได้แสดงไว้ในตารางที่ 4-1 (ภาคผนวก ค)

ตารางที่ 4-1 แสดงนโยบายและมาตรการจัดการหนี้เกษตรกรของ ธ.ก.ส. ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2564 โดยแบ่งช่วงเวลาออกเป็นก่อนและหลังการระบาดโควิด-19

เงื่อนไข	ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2561 ก่อนการระบาดโควิด-19	ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2564 หลังการระบาดโควิด-19
สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพักชำระหนี้เงินต้น (อุทกภัย)</li> <li>- ลดดอกเบี้ย (รัฐบาลชดเชยให้ ธ.ก.ส.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ขยายเวลาชำระหนี้ (ภัยแล้ง)</li> <li>- เติมสินเชื่อ (เพิ่มเงินทุนหมุนเวียน)</li> </ul>
เกษตรกรมีเหตุผิดปกติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับโครงสร้างหนี้ (ทายาท)</li> <li>- จำหน่ายหนี้สูญ (เสียชีวิต ทุพพลภาพ และเจ็บป่วยเรื้อรัง)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับโครงสร้างหนี้ (ทายาท)</li> <li>- จำหน่ายหนี้สูญ (เสียชีวิต ทุพพลภาพ และเจ็บป่วยเรื้อรัง)</li> </ul>
เกษตรกรเป็นหนี้ภาระหนัก หรือเกษตรกรเป็นหนี้ปรับโครงสร้างหนี้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินต้นร้อยละ 50 มาปรับโครงสร้างหนี้ บวกกับพักชำระหนี้ และเงินต้นที่เหลือร้อยละ 50 มาปรับโครงสร้างหนี้ภายหลัง</li> <li>- แบ่งเงินต้นปรับโครงสร้างหนี้ 2 ครั้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินต้นร้อยละ 50 มาปรับโครงสร้างหนี้ บวกกับพักชำระหนี้ และเงินต้นที่เหลือร้อยละ 50 มาปรับโครงสร้างหนี้ภายหลัง</li> </ul>
เกษตรกรไม่มีปัญหาการชำระหนี้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระหนี้ (คืนดอกเบี้ยเงินกู้บางส่วน)</li> <li>- สนับสนุนสินเชื่อ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาระหนี้ (คืนดอกเบี้ยเงินกู้บางส่วน)</li> <li>- สนับสนุนสินเชื่อ</li> </ul>

เงื่อนไข	ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2561 ก่อนการระบาดโควิด-19	ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2564 หลังการระบาดโควิด-19
	- ขยายเวลาชำระหนี้ (เงินกู้)	
การระบาดของโควิด 19		- พักชำระหนี้ทั้งต้นและดอก (3 เดือน) - พักชำระหนี้ (ภาคความสมัครใจ) - ขยายเวลาชำระหนี้ (ภัยแล้ง) ลด อัตราดอกเบี้ยข - เต็มสินเชื่อ (เพิ่มเงินทุน หมุนเวียน)
เกษตรกรรายย่อย		- การลดดอกเบี้ยเงินกู้ (ภาคสมัคร ใจ และรัฐบาลชดเชยให้ ธ.ก.ส.)

จากตารางที่ 4-1 พบว่า รัฐบาลมีมาตรการบรรเทาผลกระทบในการแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน เพื่อไม่ให้  
นำไปสู่การเกิดหนี้เสียในหลายโครงการ เช่น โครงการปลดหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ และขยายระยะเวลาชำระ  
หนี้สำหรับเกษตรกร การพักหนี้และการลดดอกเบี้ย เป็นต้น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร  
(ธ.ก.ส.) ที่ได้ชื่อว่ายู่เคียงข้างเกษตรกรมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและรับเอานโยบายดังกล่าวมาจาก  
รัฐบาลออกมาตรการและโครงการต่างๆ ที่สำคัญโดยมุ่งหวังที่จะลดภาระหนี้สินให้กับเกษตรกร ก่อนการ  
ระบาดโควิด-19 คือ ระหว่าง ปีพ.ศ. 2559-2561 โดยมีสาเหตุที่ออกมาตรการมาช่วยเหลือเกษตรกรใน 3  
ลักษณะคือ

**ลักษณะที่ 1 สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ** เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง เป็นต้น ภัยธรรมชาติลักษณะนี้  
ส่งผลกับภาคเกษตรโดยตรง เพราะให้เกษตรกรไม่สามารถทำการประกอบอาชีพได้ ตลอดจนผลิตได้รับ  
ความเสียหาย ดังนั้นทาง ธ.ก.ส. จึงออกมาตรการรองรับเพื่อให้เกษตรกรสามารถดำเนินการได้ มาตรการที่  
สำคัญคือ

- (1) **การพักชำระหนี้ต้นเงิน** คือ การที่ ธ.ก.ส. ผ่อนปรนให้ลูกหนี้ไม่ต้องชำระคืนเงินต้นตามเวลา  
ที่กำหนดกันไว้ แต่ต้องชำระส่วนของดอกเบี้ยตามปกติ และ

- (2) การลดดอกเบี้ย เป็นการปรับลดจากอัตราดอกเบี้ยเดิมของลูกหนี้ โดยทาง ธ.ก.ส. จะเป็นผู้กำหนด วิธีนี้ทำให้ค่างวดที่จ่ายต่อเดือนไปตัดลดเงินต้นได้มากขึ้น และ ภาระดอกเบี้ยก็จะลดลงด้วย ทั้งนี้กรณีภัยพิบัติส่วนใหญ่ทางรัฐบาลเข้ามาชดเชยดอกเบี้ยที่ปรับลดกับทางธนาคารเพื่อไม่ให้ธนาคารต้องรับภาระฝ่ายเดียว

**ลักษณะที่ 2 เกษตรกรมีเหตุผิดปกติไม่สามารถชำระหนี้** เช่น เกษตรกรเสียชีวิต พิกار ทูพผลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง มีอายุเกิน 60 ปี เป็นต้น โดยจะมีเงื่อนไขจำกัดว่าจะต้องไม่เป็นหนี้เกินจากที่ ธ.ก.ส. กำหนด มาตรการที่สำคัญคือ

- (1) การปลดปล่อยหนี้สินหรือการจำหน่ายหนี้สูญ คือการที่ ธ.ก.ส. ปล่อยให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากการหน้าที่ในการชำระหนี้โดยไม่มีค่าตอบแทนทำให้เกิดเป็นหนี้สูญ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มลูกหนี้ที่เสียชีวิต ทูพผลภาพและเจ็บป่วยเรื้อรังจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้และไม่มีทายาท
- (2) การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ มีจุดประสงค์สำหรับลูกหนี้ที่เกิดปัญหาเรื่องการเงิน ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดสัญญา ซึ่งทางธนาคารจะเปิดโอกาสให้ลูกหนี้มาตกลงกัน เพื่อหาหนทางร่วมกันในการยืดระยะเวลาในการผ่อนให้นานขึ้น โดยสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้จะยืดตามแนวทางที่ลูกหนี้สามารถที่จะชำระหนี้ได้ตลอดสัญญา ลูกค้ำกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ เป็นเกษตรกรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และมีทายาทในการรับช่วงต่อโดยการเข้ามาเป็นลูกค้ำของ ธ.ก.ส. เกษตรกรที่มีหนี้เป็นภาระหนักมีหนี้ค้างชำระ หรือกลุ่มที่เคยหนี้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้มาก่อน เป็นต้น

**ลักษณะที่ 3 การสร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร** มาตรการลักษณะนี้จะใช้กับเกษตรกรรายย่อยที่ชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. อย่างสม่ำเสมอและตรงเวลา หรือมีศักยภาพทางการเงินจนสามารถปิดหนี้ทั้งหมด มาตรการที่สำคัญคือ

- (1) การคืนดอกเบี้ยและการสนับสนุนสินเชื่อเพิ่มเติม เช่น โครงการชำระดีมีคืน แต่รายละเอียดเป็นไปตามที่ธนาคารกำหนด และ
- (2) การขยายเวลาชำระหนี้ เป็นการเพิ่มระยะเวลาในการจ่ายหนี้ วิธีนี้จะทำให้ลูกหนี้เป็นหนี้้นานขึ้น แต่จำนวนผ่อนต่อเดือนจะลดลง ทั้งนี้ก็เป็นไปตามที่ธนาคารกำหนดเงื่อนไขเช่นกัน

ในตารางที่ 4-1 เช่นกันเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและมาตรการที่ภาครัฐออกมาให้การช่วยเหลือโดยผ่านทาง ธ.ก.ส.ระหว่างภาวะระบาดโควิด-19 คือ ระหว่าง ปีพ.ศ. 2562-2564 มีมาตรการมาช่วยเหลือเกษตรกร 3 ลักษณะคือ

**ลักษณะที่ 1 เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน** เช่น กรณีภัยพิบัติ การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 เป็นต้น ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถทำการประกอบอาชีพได้ ผลผลิตได้รับความเสียหาย ดังนั้นทาง ธ.ก.ส. จึงออกมาตรารองรับเพื่อให้เกษตรกรสามารถดำเนินการได้ มาตรการที่สำคัญคือ

- (1) **การพักชำระหนี้ต้นเงิน** การที่ ธ.ก.ส. ผ่อนปรนให้ลูกหนี้ไม่ต้องชำระคืนเงินต้นตามเวลาที่กำหนดกันไว้ แต่ต้องชำระส่วนของดอกเบี้ยตามปกติ กรณีคือการเกิดภัยทางธรรมชาติ
- (2) **การพักชำระหนี้ (พักเงินต้นและดอกเบี้ย)** ช่วงการระบาดของโควิด ทาง ธ.ก.ส. ได้ทำการสั่งพักหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ตามแนวทางที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดออกมา
- (3) **การลดดอกเบี้ย** เป็นการปรับลดจากอัตราดอกเบี้ยเดิมของลูกหนี้ โดยทาง ธ.ก.ส. จะเป็นผู้กำหนด วิธีนี้ทำให้ค่างวดที่จ่ายต่อเดือนไปตัดลดเงินต้นได้มากขึ้น และ ภาระดอกเบี้ยก็จะลดลงด้วย เช่น โครงการนาที่ทองลดดอกเบี้ยสู้โควิด และ
- (4) **การขยายเวลาชำระหนี้** เป็นการเพิ่มระยะเวลาในการจ่ายหนี้ วิธีนี้จะทำให้ลูกหนี้เป็นหนี้้นานขึ้น เช่น การขยายเวลาชำระหนี้เงินกู้ลูกค้าผู้ประสบภัยแล้ง

**ลักษณะที่ 2 กรณีสร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร** เช่น เกษตรกรรายย่อยที่ชำระหนี้กับ ธ.ก.ส.อย่างสม่ำเสมอและตรงเวลา มาตรการที่สำคัญคือ

- (1) **การคืนดอกเบี้ยและการสนับสนุนสินเชื่อเพิ่มเติม** เช่น กรณีของ โครงการชำระดีมีคืน หรือโครงการลดภาระหนี้ ทั้งนี้เงื่อนไขเป็นไปตามที่ธนาคารกำหนด
- (2) **การขยายเวลาชำระหนี้** เป็นการเพิ่มระยะเวลาในการจ่ายหนี้ วิธีนี้จะทำให้ลูกหนี้เป็นหนี้้นานขึ้น แต่จำนวนผ่อนต่อเดือนจะลดลง ทั้งนี้ก็เป็นไปตามที่ธนาคารกำหนดเงื่อนไขเช่นกัน
- (3) **การเติมสินเชื่อ** ในช่วงจากสถานการณ์ภัยธรรมชาติ และการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 สร้างผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อเป็นการเสริมสภาพคล่องในการลงทุนทางการเกษตร ฟื้นฟูและส่งเสริมอาชีพเกษตรกรในด้านต่างๆ ตลอดจนช่วยเหลือด้านความเป็นอยู่และการดำรงชีพของเกษตรกรและครอบครัว ทาง ธ.ก.ส. ได้ออกมาตรการเพื่อช่วยเหลือ

ลูกค้าในลักษณะของสินเชื่อในหลายรูปแบบควบคู่ไปกับการดำเนินการด้านการจัดการภาระหนี้สินของเกษตรกรไปพร้อมกัน

#### 4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ทางผู้ทำการศึกษาได้ทำการเก็บตัวอย่างเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวน 11 ตัวอย่าง โดยมีรายละเอียดของการศึกษาดังต่อไปนี้

เกษตรกร	การเข้าโครงการจัดการหนี้ก่อนโควิด	การเข้าโครงการจัดการหนี้หลังโควิด
นาง ก.	- พักชำระหนี้ช่วงประสบภัยแล้ง ระยะเวลา 3 ปี - เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟู	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้
นาง ข.	- พักชำระหนี้ช่วงราคาข้าวตกต่ำ	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้
นาง ค.	- พักชำระหนี้ช่วงราคาข้าวตกต่ำ ระยะเวลา 3 ปี - เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟู	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้
นาง ง.	- พักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. 1 ปี - เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟู	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้
นาง จ.	- ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยสัญญาใหม่ให้ผ่อนเงินต้นและดอกเบี้ยคง ค้าง	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้
นาง ฉ.	- ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยสัญญาใหม่ให้ผ่อนเงินต้นและดอกเบี้ยคง ค้าง	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้
นาง ช.	- พักชำระหนี้โครงการช่วยภัยแล้ง ระยะเวลา 3 ปี - เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟู	- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูซื้อหนี้

เกษตรกร	การเข้าโครงการจัดการหนี้ ก่อนโควิด	การเข้าโครงการจัดการหนี้ หลังโควิด
นามสมมติ นาง ช.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พักชำระหนี้โครงการช่วยภัยแล้ง ระยะเวลา 3 ปี</li> <li>- ทำสัญญาใหม่ขยายเวลาชำระหนี้</li> <li>- เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูฯ ชื้อหนี้</li> </ul>
นามสมมติ นาง ฉ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูฯ ชื้อหนี้</li> </ul>
นามสมมติ นาง ก.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หยุดชำระเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส. รอกองทุนฟื้นฟูฯ ชื้อหนี้</li> </ul>
นามสมมติ นาง ข.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ได้ปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส.</li> <li>- ร่วมกองทุนฟื้นฟูฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชำระหนี้ผ่านกองทุนฟื้นฟูฯ</li> </ul>

#### 4.2.1 ปัจจัยภายในจากตัวเกษตรกร

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้งหมด 11 ราย (ภาคผนวก ง) พบว่าปัจจัยภายในจากตัวเกษตรกรผลต่อประสิทธิภาพการจัดการหนี้ ดังนี้

##### 4.2.1.1 ความสามารถในการหารายได้กับยอดหนี้สินของครัวเรือน

จากการศึกษาพบว่า ความสามารถในการหารายได้ของเกษตรกรต่ำ เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายและหนี้สินของเกษตรกรที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้หลักปีละ 1 ครั้ง จากการทำเกษตรซึ่งไม่แน่นอนเนื่องจากพึ่งพิงกับดินฟ้าอากาศซึ่งแปรปรวน มีความเสี่ยงทั้งภัยแล้ง น้ำท่วม และพึ่งพิงราคาตลาดซึ่งมีความผันผวนและตกต่ำ ในขณะที่เกษตรกรไม่มีเงินทุนของตัวเอง ใช้วิธีกู้ยืมทั้งจากหลายแหล่ง เมื่อทำการเกษตรขาดทุน จึงไม่สามารถจ่ายหนี้ที่มีอยู่และกู้เพิ่มเพื่อลงทุน ทำให้มีหนี้สะสมเพิ่มขึ้นจนเกินศักยภาพของตนเอง ส่วนใหญ่ไม่สามารถจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยได้ ประกอบกับอายุเกษตรกรอยู่ในช่วงสูงวัยทำให้กำลังในการทำเกษตรลดลง และหลายรายเป็นแม่หม้าย บางรายไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง และเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และทักษะอื่นนอกจากการทำนา ทำไร่ ไม่ได้มีโอกาสพัฒนาตัวเองเนื่องจากติดรนอยู่กับการทำมาหาเลี้ยงชีพในรูปแบบเดิมซ้ำๆ

“ทำนามาตลอด หากจะเลิกทำนาก็ไม่รู้จะทำอะไรได้ เพราะที่ดินรอบ ๆ บริเวณนั้นทำนากันหมด จึงต้องทำเหมือนกัน “ นามสมมติ :นาง ก. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

“ไม่ได้มีเงินออมอะไร เก็บเงินไว้สำหรับจ่ายหนี้ตามงวดๆ ในช่วงที่ต้องจ่ายหนี้ให้ ธ.ก.ส. ก็จะเก็บไว้จ่ายแต่ดอก ถ้าเงินไม่พอก็จะไปยืมญาติมาจ่ายก่อน เพราะไม่อยากให้มีหนี้ค้าง ตอนที่ลำบากที่สุดก็จะเป็นตอนที่เจอแล้ง เงินทุนก็ไม่มี” นามสมมุติ :นาง จ. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

“เมื่อชายผลผลิตก็นำเงินไปใช้หนี้ หากปีไหนมีภัยแล้ง ผลผลิตมันสาปะหลังเสียหาย ก็ต้องกู้ยืมอีกครั้งในปีนั้น เพื่อลงทุนปลูกข้าวโพด หาเงินมาส่งคืน ธ.ก.ส. ทำอย่างนี้วนไปทุกปี ไม่สามารถหยุดกู้ได้ เพราะจะไม่มีเงินมาลงทุนทำเกษตร ก็ไม่มีเงินใช้หนี้” นามสมมุติ: นาง ข. (สัมภาษณ์) 11 ธันวาคม 2564

สำหรับเกษตรกรที่มีรายได้จากลูกช่วยบรรเทาค่าใช้จ่ายในครอบครัว แต่เมื่อโควิด 19 ระบาดทำให้ตกงาน ไม่มีเงินส่งให้พ่อแม่ ดังคำให้สัมภาษณ์ของชาวนา ตำบลเทียวแท้ จังหวัด ชัยนาท

“วางแผนกับลูกชายไว้ว่าจะช่วยกันจ่ายหนี้ธ.ก.ส.ให้หมด แต่ตอนนี้เจอโควิด ลูกคนโตตกงานส่งเงินมาช่วยไม่ได้เหมือนเดิม ทำให้ที่วางไว้กับลูกว่าจะจ่ายหนี้ ปีละแสนกว่าบาท ทำไม่ได้แล้ว” นามสมมุติ นาง ค. สัมภาษณ์ (14 พฤศจิกายน 2564)

“พอมิโควิด ลูกสาวและลูกเขยก็ไม่ได้ทำงานที่โรงงาน จึงกลับมาอยู่บ้าน ทำให้ไม่มีเงินผ่อนค่าน้ำบ้าน ที่กู้มาจาก ธ.ก.ส. ส่วนหนี้เพื่อการเกษตร ใช้วิธีการจ่ายคืนปีละครั้ง หลังเก็บเกี่ยวมันสาปะหลัง แต่ผ่อนชำระได้แค่ดอกเบี้ยย” นามสมมุติ: นาง ข. (สัมภาษณ์) 11 ธันวาคม 2564

“ช่วงโควิดเกษตรกรรายย่อย ได้รับผลกระทบจากราคาข้าวตกต่ำเหลือเกวียนละแปดพันบาท ทุกคนได้รับผลกระทบมากขึ้น ถ้าฝนแล้งน้ำท่วมรายได้ทางการเกษตรหายไป ส่วนโควิดทำให้รายได้ครัวเรือนหายไป เช่น ลูกหลานออกไปทำงานได้เงินเดือน พอไม่มีงานทำก็กลับมาอยู่บ้านกระทบขาดรายได้ คาดว่าส่งผลกระทบเกษตรกรร้อยละ 80 ตอนนี้ธนาคารจึงมีการประกาศปรับโครงสร้างหนี้อย่างยั่งยืนออกมา” ผู้บริหาร ธ.ก.ส.สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้ความสามารถในการหารายได้เพื่อใช้หนี้ ธ.ก.ส.ค่อนข้างต่ำ มีโอกาสสูญเสียที่ดินทำกินที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้

“ไม่มีที่ดินของตัวเอง มีแต่ที่บ้านแค่ 2 งาน พอไม่มีเงินจ่ายหนี้ เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ก็แนะนำว่าให้เอาโฉนดที่ดิน ไปค้ำประกันไว้ และให้กู้เงินเต็มวงเงินค้ำที่ดิน ถ้าที่ดินถูกยึด ก็ไม่รู้ว่าจะต้องทำยังไงเหมือนกัน” นามสมมุติ :นาง ข.) (สัมภาษณ์) 11 ธันวาคม 2564



#### 4.2.1.2 ความสามารถในการลงทุน ทั้งการผลิตและจัดการตลาด (ลดต้นทุน เพิ่มมูลค่า)

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้ง 11 ราย ส่วนใหญ่ทำนา ทำไร่อ้อย และมันสำปะหลัง โดยขายผลผลิตให้กับพ่อค้าซึ่งเกษตรกรกำหนดราคาหรือต่อรองราคาไม่ได้ รวมทั้งไม่มีทักษะเพิ่มมูลค่าผลผลิต เพื่อให้ได้ราคาสูงขึ้นโดยไม่ต้องพึ่งพ่อค้าคนกลาง

“เราทำหน้าที่ปลูกอย่างเดียว เรื่องตลาดเราไม่รู้จักแต่เรารู้ว่าจะไปขายใคร เราก็จะขายให้เจ้าประจำนะ ราคาที่แล้วก็แล้วแต่เขาจะกำหนด” นามสมมุติ :นาง ฉ. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

สำหรับต้นทุนการผลิตของเกษตรกรค่อนข้างสูงเนื่องจากพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกทั้งหมด ทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ค่าแรง เครื่องจักร รายได้มากกว่าครึ่งจึงถูกจ่ายเป็นค่าปัจจัยการผลิตทั้งหมด เมื่อผลผลิตไม่ได้ผลหรือราคาตกต่ำซ้ำหลายครั้ง

“ไม่ว่าจะทำนาหรือทำไร่อ้อยตอนนี้เราก็ขายหมด ชื่อทั้งพันธ์ ปุ๋ย ยา จ้างเก็บเกี่ยวทั้งนาและไร่ ที่เราทำเองก็จะช่วงดูแลก่อนจะเก็บเกี่ยว ไม่เหมือนเมื่อก่อนนะเราทำเองเกือบทั้งหมด แต่ตอนนี้เราเอาไม่ทันอายุก็มากขึ้น แต่ที่ทำนาและไร่อ้อยมันเยอะ ก็ต้องจ่ายเอาจะได้ทำทัน” นามสมมุติ :นาง ฉ. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

เกษตรกรไม่ได้มีการวางแผนในการปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงภัยธรรมชาติ ส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีเสี่ยงผลิตด้วยคิดว่าปีต่อไปฟ้าฝนดีอาจจะได้ผลผลิตดี ราคาดี ไม่พบกรณีตัวอย่างที่ทำการศึกษารายได้ ปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อลดต้นทุนและพึ่งปัจจัยการผลิตของตัวเอง เนื่องจากไม่มีความรู้ ไม่มีความมั่นใจและกลัวความเสี่ยงหากทำแตกต่างจากเดิม เกษตรกรบางรายพยายามสร้างทางเลือกในการสร้างรายได้ให้กับตนเองเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากไม่มีเงินทุนจึงกู้เงินเพื่อลงทุน แต่ขาดประสบการณ์และไม่ได้วิเคราะห์ความเสี่ยงและโอกาสในการคืนทุนรวมทั้งความสามารถในการจ่ายคืนหนี้ ทำให้เกษตรกรยิ่งเป็นหนี้เพิ่มขึ้นจนเกินศักยภาพที่จะจ่ายคืนได้หมด

“ปัญหาในภาคการเกษตร คือ ภัยธรรมชาติ และราคาผลผลิต การรวมตัวของเกษตรกรค่อนข้างยาก กลายเป็นช่องโหว่ของพ่อค้าคนกลางที่เข้ามากำหนดราคาผลผลิต ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

“เดิมทำนา และเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่ง แต่พอใช้หัวตันกระบาด ต้องเปลี่ยนเลี้ยงเป็ดแบบฟาร์มปิด จึงกู้เงิน SME อีก 1.35 ล้านบาท แต่ต้นทุนทำฟาร์มปิดสูงกว่ารายได้ขายไข่เป็ด ไข่เป็ดราคาตกต่ำเหลือฟองละ 2 บาท ไข่ขายไม่หมด ก็ขาดทุน ก็ไปกู้เพิ่มอีกเพื่อเอามาลงทุนต่อ ตอนนี้เป็นหนี้หลายที่ ทั้ง ธ.ก.ส. กองทุนหมู่บ้าน ไฟแนนซ์รูด SME “นามสมมุติ :นาง ฎ. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่มีที่ดินของตัวเองบางราย เมื่อทบทวนตนเองแล้วพบว่าการทำเกษตรเชิงเดี่ยวโดย การทำนาอย่างเดียวมีความเสี่ยงสูง มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนการผลิต ปรับพื้นที่นาบางส่วนปลูก พืชชนิดอื่น หรือหารายได้จากอาชีพอื่นๆ เพื่อให้มีรายได้ต่อเนื่อง

“ ในแปลงมี 7 ไร่ แบ่งปลูกข้าวครึ่งหนึ่ง เกียวเดือนธันวาคม และจะลดลงอีกครั้ง เพื่อปลูกดาวเรือง ส่วนหนึ่งก็นำดอกมาร้อยมาลัย ส่วนหนึ่งก็ขาย และเพื่อความสวยงามเพราะทำร้านอาหารตาม สี่ด้วย ปลูกผักไว้ทำอาหารตามสั่งขายด้วยจะได้ลดต้นทุน ” นามสมมุติ :นาง ฎ. (สัมภาษณ์) 11 ธันวาคม 2564

“ตอนหลังได้มีการปรับมาทำนา แบ่งมาทำอ้อยด้วยเพราะรายได้ดีกว่า ลงทุนน้อยกว่า ทนแล้ง ดีกว่า เพื่อจะได้มีเงินส่งดอกเบี้ยย.ก.ส. และปลูกผักสวนครัวเอาไว้กินเอง เพื่อลดค่าใช้จ่ายใน ครอบครัว ” นามสมมุติ: นาง ค. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

#### 4.2.1.3 แผนการจัดการการเงินของครัวเรือน

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้ง 11 ราย พบว่า เกษตรกรไม่ได้มีการวางแผนการจัดการเงินที่ชัดเจนเป็น ระบบ เป็นการวางแผนตามรายได้ที่ได้เข้ามาในปัจจุบัน หากรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายเกษตรกรส่วนใหญ่ ใช้วิธีการกู้เงินเพิ่มจาก ธ.ก.ส.หรือแหล่งอื่นๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน เงินนอกระบบ และร้านค้า ทำให้เกิดวงจรหนี้สินเป็นวงกว้าง หาทางออกไม่ได้ ขณะเดียวกัน รายได้ที่ไม่แน่นอนอาชีพที่ไม่มั่นคงประกอบกับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น มีความเครียด มองไม่ออกและไม่รู้ว่าจะวางแผนการเงินอย่างไร ไม่มีที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำในการวางแผนการเงิน มีพบเกษตรกรเพียง 1 ราย ที่มีการวางแผนการเงินโดย ตั้งเป้าหมายว่าจะลดหนี้ ไม่สร้างหนี้เพิ่ม ซึ่งถือว่าเป็นแนวโน้มการจัดการการเงินที่ดี

“เงินลงทุนไม่พอจึงกู้เพิ่มจากไฟแนนซ์และกู้นอกระบบ ใช้วิธีหมุนหนี้ คือ กู้ใหม่มาใช้หนี้เก่า กู้มา จ่ายดอกเบี้ยย ทำให้หนี้เพิ่ม” นามสมมุติ :นาง ฎ.(สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

#### 4.2.1.4 ความเข้าใจต่อเงื่อนไขและสัญญา

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้ง 11 ราย พบว่า เกษตรกร 10 รายเข้าใจเงื่อนไขและสัญญาโดยเฉพาะส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการพักชำระหนี้ส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าการพักชำระหนี้จะสร้างภาระในภายหลังให้กับตัวเอง เกษตรกรตัดสินใจด้วยการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่มีเงินจ่ายหนี้ธ.ก.ส. และการแนะนำของ เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส.เป็นไปตามนโยบายของธ.ก.ส.ในแต่ละช่วง

“ธ.ก.ส.ก็อธิบายหมดนะแต่ว่าพี่ก็ไม่ค่อยเข้าใจหรอก เอกสารมันเยอะ ไม่กล้าถามด้วย รู้แต่ว่าเขาจะต้องเช็คก่อนว่าเราจะสามารถจ่ายหนี้ได้เท่าไร เราก็จำแค่ว่าจะต้องจ่ายให้ ธ.ก.ส. เท่าไหร่แต่ลงทะเบียน” นามสมมุติ :นาง ฉ. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

“ป่าไม่รู้หรอกว่าพักหนี้อะไร รู้แต่ว่าพอมีภัยแล้งเยอะๆแล้วเจ้าหน้าที่ก็บอกว่าไม่ต้องจ่ายเงินก็ได้ เพราะว่าทางธนาคารอนุโลมให้หยุดจ่าย เราก็ไม่จ่าย แต่พอไปจ่ายตามเวลาที่กำหนดเราก็คิดว่าทำไมเงินเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่กล้าถามเจ้าหน้าที่ เราก็คิดว่าหรือเป็นเพราะเราไม่จ่ายตรงเวลา” นามสมมุติ :นาง ฉ. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

พบว่ามีเกษตรกรที่สัมภาษณ์เพียง 1 รายที่ให้ข้อมูลว่าเข้าใจเงื่อนไขและสัญญาเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มเกษตรกรลูกหนี้จึงไม่ร่วมโครงการพักชำระหนี้เพราะเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ในระยะยาว

เกษตรกรไม่มีข้อมูลและความรู้ในการปรับโครงสร้างหนี้ที่สอดคล้องเหมาะสมและเกิดประโยชน์กับตัวเอง เป็นการทำตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ธ.ก.ส.แนะนำ เมื่อเกษตรกรเห็นว่าคำแนะนำของเจ้าหน้าที่สามารถช่วยให้เกษตรกร ผ่อนปรนปัญหาทางการเงินได้เฉพาะหน้าได้ ไม่ได้มีการวิเคราะห์ผลดีผลเสียในระยะยาว

“ตอนนั้นเป็นลูกค้าชั้นดี เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. จึงให้ทำสัญญาใหม่ ซึ่งเป็นช่วงที่มีโครงการช่วยเหลือชาวนาจากสถานการณ์ราคาข้าวตกต่ำ จึงเข้าร่วมโครงการ รวมกลุ่มกัน 10 คน เพื่อพักชำระเงินต้น 3 ปี เพราะหาเงินมาจ่ายหนี้ไม่ได้ กลัว ธ.ก.ส. จะคิดดอกเบี้ยเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 8 หรือร้อยละ 9 นี่แหละ หลังทำสัญญาใหม่ ก็จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยมาเรื่อย ๆ ข้อเสียคือ เงินต้นไม่ลดลง ต้องเป็นหนี้ไปตลอดไม่มีวันหมด ” นามสมมุติ :นาง ค. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

แต่พบว่ามีเกษตรกร 1 รายที่มีการวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียการพักชำระหนี้จึงไม่ร่วมโครงการ แต่พบว่าเกษตรกรการเข้าถึงข้อมูลโครงการของกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาเกษตรกร จึงทำให้ตัดสินใจไม่ปรับโครงสร้างหนี้กับธ.ก.ส.โดยตรง และเลือกเข้าร่วมโครงการกองทุนฟื้นฟู แทน เนื่องจากเห็นว่าเงื่อนไขเป็นประโยชน์กับเกษตรกรดีกว่า

กระบวนการที่ ธกสให้คำแนะนำหรืออธิบายข้อมูลให้กับเกษตรกรลูกหนี้ เป็นการให้ข้อมูลกลุ่มเกษตรกรในชุมชน และการให้ข้อมูลเป็นรายคนที่มีเข้ามาติดต่อที่สำนักงานสาขา เจ้าหน้าที่มีการให้ข้อมูลหรืออธิบายโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ลูกหนี้ดำเนินการตามนโยบายธ.ก.ส. ไม่ได้มีการให้ข้อมูลข้อดีข้อเสียสำหรับให้เกษตรกรตัดสินใจ ขณะที่เกษตรกรก็มีเป้าหมายต้องการกู้เงินเพิ่มหรือต้องการแก้ปัญหาไม่มีเงินจ่ายหนี้ ธ.ก.ส. ทำให้มุ่งความสนใจเฉพาะการเข้าร่วม ทั้งเป็นภาษาการเงินที่ฟังเข้าใจยาก ประกอบเป็นการอธิบายที่มีกลุ่มจำนวนมากซึ่งมีเสียงรบกวนสมาธิทำให้ประสิทธิภาพในการฟังและรับรู้ข้อมูลของเกษตรกรลดลง

## 4.2.2 ปัจจัยจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

### 4.2.2.1 การสร้างความเข้าใจที่มีความชัดเจนและเพียงพอของข้อมูลให้กับเกษตรกร

วิธีการสื่อสารให้ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับเกษตรกรรูกหนี้ ธ.ก.ส. ลงพื้นที่เพื่อประชุมให้ข้อมูลกับกลุ่มเกษตรกรรูกหนี้ในชุมชน โดยการพูดอธิบาย และมีเอกสารเผยแพร่ประกอบ ส่วนใหญ่เป็นการพูดอธิบายเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ค่อยอ่านเอกสาร โดยสำนักงานใหญ่จะมีคู่มือให้พนักงานสำหรับใช้เป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาการปล่อยสินเชื่อให้มีประสิทธิภาพ

“ฝ่ายสินเชื่อจะมีการประชุมให้ข้อมูลตลอด นัดประชุมตามศาลาวัด แต่ละเขต หากมีนโยบายใหม่ก็จะบอก และให้แสดงความประสงค์ มีทั้งเอกสาร และอธิบายปากเปล่า” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

“ การอธิบายกับลูกค้า เช่น ลูกมีหนี้สามแสน ลูกสามารถส่งได้เท่าไร ลูกมีรายได้มาจากไหน หลังจากรายได้หักค่าใช้จ่ายเงินเหลือเท่าไร สามารถชำระได้มั๊ย เรามีนโยบายเพื่อให้คุยกับลูกค้าให้เข้าใจ ให้อธิบายและพูดคุยให้ละเอียด อย่างน้อยคนหนึ่งต้องใช้เวลา 2-3 ชั่วโมง ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

“พนักงานต้องปฏิบัติตามคู่มือ และช่วยเหลือตามศักยภาพที่แท้จริง หากไม่ทำตามมาตรฐานป้องกันการเกิดหนี้สูญเพราะเงินทุนส่วนใหญ่มาจากการฝากเงิน ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

ซึ่งในทางปฏิบัติสอดคล้องกับการให้ข้อมูลของเกษตรกรทั้ง 11 รายพบว่า เจ้าหน้าที่ธ.ก.ส.มีการให้ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจเกษตรกร แต่เนื่องจากเป็นภาษาการเงินที่เข้าใจยาก ทำให้เกษตรกรเข้าใจเพียงบางส่วน ทำให้เกษตรกรรายหลายสับสน และสงสัย โดยเฉพาะประเด็น ยอดหนี้สินค้างจ่ายกับธ.ก.ส. จากการทำสัญญาหลายฉบับและการปรับโครงสร้างหนี้โดยการนำเงินต้นและดอกเบี้ยค้างจ่ายปรับเป็นยอดค้างจ่ายและปรับยอดและระยะเวลาในการชำระหนี้ใหม่ ตามคำกล่าวของเกษตรกรรายนี้

“จำไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่อธิบายเรื่องจ่ายเงินกับดอกเบี้ยว่าอย่างไร ไม่รู้ว่าทำไมเราถึงมีหนี้เพิ่มขึ้นได้ อย่งไร ถามเจ้าหน้าที่ก็ฟังไม่เข้าใจ ไม่รู้ว่าเราเสียเปรียบหรือไม่” นามสมมุติ :นาง จ. (สัมภาษณ์) 11 ธันวาคม 2564

“ การทำเรื่องปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ธนาคารจะรวมหลายสัญญาเป็นสัญญาเดียว โดยดูรายได้เขาเป็นหลัก สามารถส่งได้เท่าไร ขยายเวลาตามรายได้ของเกษตรกร ส่งเป็นรายปีไป สูงสุดไม่เกิน

15 ปี ถ้ามีความจำเป็นจะขยายให้ถึง 20 ปี ” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส.(สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

“พักชำระหนี้คืดดอกเบี้ย เขาก็ทราบว่าหนี้ต้องมาคุยกัน เจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปคุยกับแต่ละราย จะมีใบแจ้งหนี้ตลอด เขาจะรู้” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส.สัมภาษณ์ 18 กุมภาพันธ์ 2565

ซึ่งพบประเด็นที่น่าสนใจที่เกษตรกรทุกรายให้ข้อมูล คือ เจ้าหน้าที่จะใช้ประเด็นเรื่องการผิดชำระหนี้ จะทำให้เกษตรกรเสียเครดิตการเป็นลูกหนี้ชั้นดี จะต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่มจากร้อย 7 เป็นร้อยละ 9 ประเด็นนี้ทำให้เกษตรกรทุกรายที่สัมภาษณ์ ทำสัญญากู้เงินกับ ธ.ก.ส.เพิ่ม เพื่อให้สามารถมีเงินไปจ่ายหนี้เพื่อรักษาเครดิตการเป็นลูกหนี้ชั้นดี

“เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. แนะนำให้กู้เพิ่มเพื่อปิดดอกเบี้ยเก่า หากเราส่งเงินคืนตรงเวลาจะได้คะแนนระดับ AAA+ ทำให้กู้ง่าย ประวัติดี แต่หากผิดสัญญาจะถูกปรับเป็นลูกหนี้ชั้นแย่ ธนาคารจะขึ้นดอกเบี้ย ซึ่งการขอกู้ ธ.ก.ส.ประเมินให้กู้ผ่าน โดยให้เงินมาร้อยละ 80 ส่วนอีกร้อยละ 20 ใช้เพื่อจ่ายดอกเบี้ยของสัญญาเดิม” นามสมมุติ: นาง ฎ. (สัมภาษณ์) 15 พฤศจิกายน 2564

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของธ.ก.ส. ทั้งในสำนักงานสาขาและสำนักงานใหญ่ พบว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้เป็นนโยบายของธ.ก.ส. และของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการดำเนินการที่ผิดระเบียบ ปัจจุบันได้มีการกำกับและติดตามตรวจสอบอย่างจริงจัง

“การกู้เพิ่มเพื่อไม่ให้ผิดสัญญา เพื่อรักษาเครดิต ไม่ถูกต้อง ต้องตั้งกรรมการสอบวินัย ถ้ากู้วันนั้น และใช้หนี้วันนั้น ตอนนี้มีระบบตรวจสอบอยู่” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

จะเห็นได้ว่า ธ.ก.ส. มีการอธิบายให้ข้อมูลกับเกษตรกรในชุมชนและรายบุคคล แต่เกษตรกรเข้าใจเพียงบางส่วน เนื่องจากมีช่องว่างในสร้างความเข้าใจ เช่น ภาษาในการอธิบายยากต่อความเข้าใจ เครื่องมือประกอบการอธิบายให้เกษตรกรไม่สอดคล้องกับการเรียนรู้ของเกษตรกร บรรยายากหรือสิ่งแวดล้อมไม่เอื้อต่อสมาธิหรือความตั้งใจในการรับฟังข้อมูลของเกษตรกร

#### 4.2.2.2 อัตราส่วนลูกหนี้ที่ดูแลต่อจำนวนเจ้าหน้าที่

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้ง 11 ราย การดูแลของเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ต่อลูกหนี้มี 2 รูปแบบคือ การเข้ามาดูแลเป็นกลุ่ม ผ่านการประชุมหมู่บ้าน และการดูแลให้คำปรึกษาเป็นรายคนเมื่อเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ไม่ติดต่อธนาคาร ซึ่ง เกษตรกรไม่ได้สะท้อนว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ หรือต้องรอนาน สะท้อนในเบื้องต้นว่า

อัตราส่วนลูกหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ธ.ก.ส. ไม่ได้มีนัยสำคัญมากต่อประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างหนี้  
เกษตรกร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ พบว่า ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ดูแลลูกค้า ธ.ก.ส. อยู่ทั้งหมด  
8,000 – 9,000 คน ทั่วประเทศไทย มีลูกค้าเกษตรกรของ ธ.ก.ส. ประมาณ 4.81 ล้านราย คิดเป็นอัตราส่วน  
ประมาณ เจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อลูกค้า 500 คน โดยประมาณ แต่ทั้งนี้แต่ละจังหวัดก็จะมีอัตราส่วนแตกต่าง  
กันไป

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้จัดการ ธ.ก.ส. สาขาในจังหวัดชัยนาทที่กล่าวว่าจำนวนลูกค้าของ  
ธนาคารในจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ดูแลลูกค้า 1 ต่อ 500 คน การดำเนินการเป็นไปอย่างครอบคลุมและทั่วถึง  
เพราะลูกค้าทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ มีแนวทางการชี้แจงข้อมูลในระดับกลุ่มและเป็นรายบุคคล การ  
ติดตามก็ใช้กระบวนการลักษณะเดียวกันคือ การติดตามโดยใช้ระบบกลุ่ม และการติดตามเป็นรายบุคคล  
สำหรับกรณีลูกหนี้ที่มีปัญหาหรือภาระหนี้ค่อนข้างหนัก

*“เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ 1 คน ดูแลเกษตรกรประมาณ 500 คน ลูกหนี้ที่ดีเกินร้อยละห้าสิบ ส่งหนี้  
ตามกำหนด ถ้าเป็นลูกหนี้เสีย ธนาคารก็ต้องเข้าไปติดตามหนี้ ไปช่วยเหลือ บางคนจ่ายแค่  
ดอกเบี้ยย ธนาคารก็เปลี่ยนเงื่อนไขให้ ปีนี้ส่งดอกเบี้ยยหมด ปีหน้าก็ส่งต้นเงิน ไม่เป็นลูกหนี้เสีย  
บางคนส่งได้ทั้งต้นและดอก ก็มากู้ใหม่”* ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

#### 4.2.2.3 ข้อมูลลูกหนี้ประกอบการวิเคราะห์การจัดการหนี้ให้สอดคล้องลูกหนี้

จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารธ.ก.ส. ทั้งสำนักงานสาขาและสำนักงานใหญ่ พบว่า ธนาคารจะมีหลักเกณฑ์ใน  
การพิจารณาอนุมัติการปล่อยสินเชื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีคู่มือปฏิบัติให้กับสาขา โดยใช้การวิเคราะห์  
สินเชื่อ 5C ในการวิเคราะห์ความเสี่ยง ได้แก่ Character ผู้กู้เงินควรเป็นคนซื่อสัตย์ น่าเชื่อถือ มีความตั้งใจ  
จริง Capital เงินลงทุน ให้มีความสำคัญในการวิเคราะห์สัดส่วนหนี้สินต่อทุน Capacity ความสามารถในการ  
ชำระหนี้ Collateral หลักประกันการให้กู้ยืม Condition ปัจจัยภายนอกต่างๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ  
การเมือง สิ่งแวดล้อม

*“การให้สินเชื่อเป็นนโยบายใหญ่ขององค์กร มีคู่มือเป็นมาตรฐานในการทำงาน”* ผู้จัดการสาขา  
ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

*“ การให้กู้เพิ่มเพื่อไปลงทุนดูจากหลักทรัพย์ จะให้ไม่เกินมูลค่าที่ดิน กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 90 ถ้าเป็น  
ลูกค้าชั้นดี แต่ถ้าลูกหนี้ค้างก็กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 50 ของราคาที่ดิน ”* ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส.  
(สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

“ การประเมินลูกหนี้ เราดูการทำกิน การประกอบอาชีพ มีรายได้เท่าไร ทำนาเยอะมั๊ย ถ้าทำเยอะการลงทุนก็เยอะ ก็กู้ได้เยอะ ดูตลาด ดูทรัพย์สินที่มีส่วนหนึ่ง หลัก ๆ คือ ดูการผลิตของเขา ส่วนนี้จากแหล่งอื่นเราก็ดูด้วย แต่บางทีเกษตรกรก็ไม่บอกว่าเป็นหนี้ที่ไหนบ้าง ถ้าบอกเราเราก็ไม่ให้กู้ เพราะไม่พอชำระหนี้ เกษตรกรไม่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นจริง ทำทุกวิถีทางให้ได้เงิน เป็นปัญหาหนึ่งที่เกษตรกรไม่ให้ข้อมูลที่เป็นจริง ” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

“ หลักการ คือ ดูหนี้เดิม เมื่อลูกค้ำมีรายได้ลดลง หนี้เพิ่มขึ้น ไม่มีความสามารถในการชำระ เราต้องแก้ไขหนี้เดิมก่อน จะขยายระยะเวลาการชำระหนี้ และลดดอกเบี้ยให้บางส่วน หากเราจัดการหนี้เก่าแล้ว เขายังมีศักยภาพในการผลิต เราก้ใช้หลักปกติในการให้กู้เงิน ถ้ามีที่ดินมีหลักฐานชัดเจนก็นำหนี้เดิมที่ขยายเวลามาดูด้วย ว่าสามารถชำระหนี้เก่าและใหม่หรือไม่ ” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายและหลักการปล่อยสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นแนวทางในการสร้างประสิทธิภาพในการจัดการหนี้ที่ดี แต่อย่างไรก็ตามพบว่าในทางปฏิบัติจริงเมื่อเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ของเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล จากการให้ข้อมูลของเกษตรกรจะพบว่ามีช่องว่างระหว่างหลักปฏิบัติของสำนักงานใหญ่กับการนำไปปฏิบัติจริง ประกอบกับการกำหนด KPI เดิมของ ธ.ก.ส. ทำให้เจ้าหน้าที่เน้นสร้างยอดในการปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกร แม้ว่าในปัจจุบัน ธ.ก.ส. ได้มีนโยบายในการปรับเปลี่ยน KPI ใหม่แล้ว อย่างไรก็ตามผลพวงจากนโยบาย KPI เดิมก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เกษตรกรมียอดหนี้ ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้นต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ดังคำกล่าวของเกษตรกรรายนี้

“เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. นั้น จะมาติดตามให้จ่ายหนี้เวลามีประชุมของหมู่บ้าน เราไม่มีเงินจ่ายหนี้ เจ้าหน้าที่แนะนำให้เอาโฉนดที่ดินบ้านพื้นที่ 2 งาน ไปค้ำประกันไว้ และให้กู้ได้เงินเต็มวงเงินค่าที่ดิน” นามสมมุติ :นาง ช. (สัมภาษณ์) 11 ธันวาคม 2564

#### 4.2.2.4 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ให้มีความสามารถในการชำระหนี้อย่างต่อเนื่อง และการติดตามประเมินผล

จากการสัมภาษณ์ ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. และผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ พบว่า ธนาคารมีโครงการพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลโครงการ

“ การวางโครงการฯ จะออกเป็นรายปี มีฝ่ายพัฒนาลูกค้ำ พาไปดูงาน ไปอบรม มีหลายส่วนคอยให้ความรู้โครงการพักหนี้ฯ และโครงการปรับโครงสร้างหนี้ ก็จะมีพาไปอบรม ทุกโครงการที่เข้าร่วมจะมีกิจกรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพมีการประเมินผลหลังการเข้าร่วมโครงการ ทำต้นปีบัญชี

ประเมินสิ้นปีบัญชี ประเมินจากรายได้ ผลผลิต ขึ้นอยู่กับโครงการ แต่ส่วนใหญ่เกษตรกรก็จะไม่ค่อยว่างเข้าร่วมโครงการพัฒนาศักยภาพ ” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

“ เรามีฝ่ายพัฒนาลูกค้า พาไปอบรม ให้ความรู้ทางการเงิน การรวมตัวกันในชุมชน เราทำทุกทาง ถ้าคนที่ผ่านการอบรม ทำจริงจัง ก็ได้ผล แต่บางคนตอนลำบากก็รวมตัวกันดี พอไปได้ดีก็เกิดปัญหาในกลุ่ม มีทั้งสองด้าน ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

“ การพัฒนาศักยภาพมีทั้งโครงการรวม และการสอบถามความคิดเห็นว่าเกษตรกรต้องการพัฒนา ด้านใด ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เกษตรกร ว่า ธ.ก.ส.มีโครงการอบรมส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรแต่เป็นในรูปแบบกลุ่มซึ่งไม่สอดคล้องกับความสนใจของเกษตรกร จึงไม่ได้ร่วมโครงการ มีเกษตรกรบางรายไม่ทราบว่ามีการส่งเสริมหรือพัฒนาอาชีพของธ.ก.ส. จึงไม่ได้ร่วมโครงการ

#### 4.2.2.5 เงื่อนไขและมาตรการเสริมจากปรับโครงสร้างหนี้

จากการสัมภาษณ์เกษตรกร ให้ข้อมูลว่า ในการปรับโครงสร้างหนี้กับ ธ.ก.ส. ไม่ได้มีเงื่อนไขหรือมาตรการเสริม และตามที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในปี 2565 เป็นปีแห่งการแก้หนี้ภาคครัวเรือน ซึ่ง ธ.ก.ส. ในฐานะธนาคารของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรอย่างยั่งยืนตามแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทย

“ ต่อไป ธ.ก.ส.จะมีการพบลูกค้าทุกราย และสอบถามลูกค้า จัดประเภทลูกหนี้ที่ชำระหนี้ได้หรือไม่สามารถชำระได้ในคราวเดียว เราก็ให้ชำระตามศักยภาพ และเอาหนี้ที่เหลือมาปรับโครงสร้างหนี้ ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส.สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

“ การปรับโครงสร้างหนี้เป็นนโยบายใหญ่ขององค์กร มีคู่มือปฏิบัติให้กับสาขา หลัก 5C ธนาคารจะมีข้อมูลเบื้องต้นให้กับพนักงานตามคู่มือ ของ ธปท. เพื่อแบ่งกลุ่มลูกหนี้ นำข้อมูลที่แท้จริงจากลูกหนี้มาปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส.จะแก้ไขการปรับโครงสร้างหนี้ให้เสร็จภายในสองปีนี้ ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส.สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565

### 4.3 ประสิทธิภาพการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร

#### 4.3.1 การเพิ่มและลดยอดหนี้ค้างชำระธ.ก.ส.

จากข้อมูลสัมภาษณ์เกษตรกร 11 ราย พบว่า 3 รายไม่ได้ร่วมจัดการหนี้กับธ.ก.ส.โดยตรง จำนวน 8 รายร่วมจัดการหนี้กับธ.ก.ส.โดยการพักชำระหนี้ และการขยายเวลาชำระหนี้ พบว่าเกษตรกรหนี้สินเพิ่มขึ้น



เนื่องจากไม่มีกำลังในการจ่ายหนี้ เมื่อมีการพักชำระหนี้ เกษตรกรต้องรับภาระการจ่ายดอกเบี้ยที่สะสมจากการพักชำระหนี้หลายปี ทำให้ยิ่งซ้ำเติมเกษตรกรให้เป็นหนี้เพิ่ม

“ตอนนี้เป็นหนี้ ธ.ก.ส. ประมาณ 500,000 บาท ฉันท้องจ่ายดอกเบี้ย ปีละ 10,000 บาท ตอนแรกก็ยังไม่จ่ายดอกเบี้ยได้ แต่พอน้ำท่วม และเจอแล้งอีก ค่าปุ๋ยค่ายากก็สูงขึ้น เลยไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ยให้ ธ.ก.ส. เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ได้นำเสนอเรื่องการพักจ่ายหนี้ เลยขอพักจ่ายหนี้ได้ให้เวลาพักหนี้จำนวน 3 ปี แต่ดอกเบี้ยมันก็เพิ่มทุกปี พอหมดเวลาฉันทก็ไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ยมันเยอะจ่ายไม่ไหว” นามสมมติ นาง ก (สัมภาษณ์) 24 ตุลาคม 2564

“พี่เป็นหนี้ ธ.ก.ส. 2 แสนบาท ต้องใช้หนี้เงินต้นรวมดอกเบี้ยปีละ 20,000 บาท จ่ายไม่ไหว จ่ายได้เฉพาะดอกเบี้ย พอรายได้เราลดลงเงินไม่พอจ่ายดอกเบี้ย ในตอนนั้นเป็นลูกค้าชั้นดี เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ก็แนะนำเข้าร่วมโครงการพักหนี้ โดยรวมกลุ่มกัน 10 คน พอครบเวลาก็จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยมาเรื่อย ๆ ข้อเสียคือ เงินต้นไม่ลดลง เป็นหนี้ไม่มีวันหมด” นามสมมติ นาง ค. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย และ ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ พบว่ามีจะยกเลิกนโยบายการพักหนี้เนื่องจากไปเกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรลูกหนี้ในระยะยาว และดำเนินการจัดการหนี้ให้มีประสิทธิภาพ

“ จากประกาศของ ธปท. เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างหนี้อย่างยั่งยืน การพักชำระหนี้หรือการปลดจ่ายงวดไประยะเวลาสั้นไม่เป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน แต่ถ้ารัฐบาลสั่งก็ต้องดำเนินการ การพักหนี้เป็นการสร้างภาระให้เพิ่มให้กับลูกหนี้ ” ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ (สัมภาษณ์) 1 มีนาคม 2565.

#### 4.3.2 ความต่อเนื่องและชำระหนี้ตามเวลา

เกษตรกรที่เข้าโครงการปรับโครงสร้างหนี้และพักชำระหนี้ เป็นกลุ่มที่มีปัญหาการเงินไม่สามารถจ่ายหนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เมื่อเข้าโครงการพักชำระหนี้ช่วยให้เกษตรกรทำให้ออดหนี้สะสมเพิ่มขึ้นจึงทำภาระหนี้ที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น หลังจากหมดระยะเวลาพักหนี้ ดังนั้นจากการศึกษาทั้ง 8 รายที่เข้าโครงการพักชำระหนี้ไม่มีเกษตรกรรายใดชำระหนี้ได้ต่อเนื่อง และหยุดจ่ายหนี้ให้กับธ.ก.ส. เพื่อรอเข้าโครงการกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ด้วยเกษตรกรเห็นว่าเงื่อนไขของกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นประโยชน์และช่วยเหลือเกษตรกรได้มากกว่า

“พอขายข้าวได้ ก็นำเงินไปใช้หลายอย่าง รวมทั้งจ่ายดอกเบี้ยสหกรณ์ฯ และจ่ายหนี้ ธ.ก.ส. แต่ 6-7 ปีที่ผ่านมา ราคาข้าวตกต่ำ ส่งได้แค่ดอกเบี้ย บางครั้งก็ไม่ได้ส่ง เพราะต้องส่งเงินให้ลูกอีกคน กำลังเรียนมหาลัย” นามสมมุติ นาง ค. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

“เข้าร่วมโครงการพักจ่ายหนี้ของธ.ก.ส.ในช่วงที่ประกาศภัยแล้ง แต่เมื่อหมดโครงการก็ต้องกลับมาจ่ายหนี้เหมือนเดิม แต่จะมีดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเพราะเราไม่ได้จ่ายช่วงพักหนี้ จ่ายไม่ไหวตอนนี้หยุดจ่ายไปแล้ว 2 ปี รอเข้ากองทุนฟื้นฟู” นามสมมุติ นาง ข (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยในการจ่ายหนี้ไม่ต่อเนื่องของเกษตรกร มี 2 ประการ คือ หนึ่ง เนื่องจากเกษตรกรประสบปัญหาภัยพิบัติ ผลผลิตราคาตกต่ำ และมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นกว่า เช่น ส่งลูกเรียน ทำให้รายได้ไม่เพียงพอในการจ่ายหนี้ ธ.ก.ส. สอง เนื่องจากเกษตรกรได้รับข้อมูลเงื่อนไขของกองทุนฟื้นฟูที่ลดหนี้ให้ครั้งหนึ่ง จึงสนใจร่วมโครงการ จึงหยุดการจ่ายหนี้ ธ.ก.ส. เพื่อรอเข้ากองทุนฟื้นฟูฯ แทน

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ ได้ให้ข้อมูลว่า ธ.ก.ส. เป็นธนาคารของรัฐ ไม่สามารถบริหารหนี้เหมือนกองทุนฟื้นฟูได้ และต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากด้วย เว้นแต่กรณีที่ถูกหนี้ พิกการผู้สูงอายุหรือ ลำบากและยากจน ธ.ก.ส.จะพิจารณาขานี้ และตัดเป็นหนี้สูญ อย่างไรก็ตามข้อเสนอให้ ธ.ก.ส.ดำเนินการจัดการหนี้สำหรับเกษตรกรที่มีปัญหา ให้เหมือนกองทุนฟื้นฟูฯ หรือไม่ต้องคิดดอกเบี้ยเกษตรกรถูกหนี้ให้จ่ายเฉพาะเงินต้น มีแนวโน้มเป็นไปได้หากรัฐบาลช่วยชดเชยดอกเบี้ย ทั้งนี้นักวิชาการได้ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการหนี้ในรูปแบบเดียวกับกองทุนฟื้นฟู หากเกษตรกรส่วนใหญ่เข้าร่วมโครงการรัฐบาลคงไม่มึงงบประมาณเพียงพอในการสมทบเงินเข้ากองทุน จำเป็นต้องมีกำลังแรงงานสูงและพัฒนาศักยภาพเกษตรกรให้สามารถบริหารจัดการหนี้ด้วยตนเอง

#### 4.3.3 ยอดหนี้สินรวมครัวเรือน

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรที่พักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. โดยตรง ทั้ง 8 ราย พบว่ายอดหนี้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นเนื่องจากไม่มีกำลังจ่ายดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น อีก 3 ราย ไม่ได้ร่วมจัดการหนี้กับธ.ก.ส.โดยตรง แต่พบว่ายอดหนี้รวมของครัวเรือนเพิ่มขึ้นเช่นกัน เนื่องจาก เกษตรกรประสบภัยธรรมชาติซ้ำๆ และราคาผลผลิตตกต่ำเป็นทุนเดิม ความสามารถในการฟื้นตัวช้า การพักชำระหนี้หรือการขยายเวลาชำระหนี้ไม่ได้ช่วยให้เกษตรกรหนี้สินลดลง เนื่องจากจ่ายได้เฉพาะดอกเบี้ยเมื่อประสบภัยพิบัติหรือขาดทุนก็กู้เงินเพิ่มจากหลายแหล่ง และพบว่าเกษตรกรจำนวน 3 ราย เมื่อเกิดการระบาด โควิด 19 ทำให้ลูกตกงาน ไม่มีเงินช่วยจ่ายหนี้ทำให้ยอดหนี้สินเพิ่มขึ้น

“กู้เงินธ.ก.ส.เมื่อ 7 ปีที่แล้ว 100,000 บาท ตอนนี้มีหนี้ ธ.ก.ส 200,000 เป็นหนี้สหกรณ์อีก ล้าน เจ็ด พอขายข้าวได้ ก็ใช้จ่ายหลายอย่าง ทั้งดอกเบี้ยสหกรณ์ฯ ดอกเบี้ย ธ.ก.ส. 12,000 – 13,000 บาทต่อปี แต่ใน 6 – 7 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ราคาข้าวตกต่ำ ส่งได้เพียงดอกเบี้ยหรือบางครั้งไม่ได้ส่ง เนื่องจากต้องส่งลูกเรียนระดับอุดมศึกษาอีกหนึ่งคน ตอนนี้อยู่โควิดระบาด ลูกคนโตตกงาน ไม่มีเงินมาให้ได้เหมือนแต่ก่อน จากที่วางแผนกับลูกว่าจะจ่ายหนี้ปีละแสนกว่าบาทก็ทำไม่ได้แล้ว” นามสมมติ นาง ค. (สัมภาษณ์) 14 พฤศจิกายน 2564

#### 4.3.4 อัตราการเป็นหนี้เสีย/หนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั้ง 11 รายปัจจุบันหยุดจ่ายหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. เนื่องจากไม่มีกำลังจ่าย และกำลังจะถูกฟ้องเพื่อยึดที่ดิน 1 ราย เนื่องจากสามารถหาเงินจ่ายหนี้ ธ.ก.ส. ด้วยยอดหนี้สูงเกินกำลังเกษตรกร และทั้ง 11 รายกำลังรอให้ ธ.ก.ส. จำหน่ายหนี้ให้กองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาเกษตรกรที่ตนเองเข้าร่วมโครงการ แต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากกองทุนฟื้นฟู อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. มีหลักประกันหนี้ของเกษตรกรทั้งรูปแบบ ที่ดินและการค้ำประกันเป็นกลุ่ม เมื่อเกษตรกรผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาจะใช้วิธีดำเนินการฟ้องร้องจากผู้ค้ำประกันที่มีที่ดินรับผิดชอบหนี้แทน และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่และผู้จัดการสาขาเป็นในทิศทางเดียวกัน คือ อัตราหนี้เสียลดลง เนื่องจาก ธ.ก.ส. มีการวางระบบการจัดการหนี้เพื่อลดการเกิดหนี้เสีย รวมทั้งให้ข้อมูลว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบในการจ่ายหนี้

“ การชำระคืนหนี้ ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของเกษตรกร คนที่ทำจริงจังโอกาสประสบความสำเร็จมีมาก ส่วนใหญ่ใช้เงินไปทางอื่น ปัญหาเรื่องเงินพีแอล เพราะค่าใช้จ่ายในครอบครัว การศึกษา ซื้อมอเตอร์ไซค์ให้ลูก เลี้ยงวัวควาย แต่ก็ต้องขายเพื่อไปใช้ทางอื่น จึงเกิดปัญหา การใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์ทำให้เป็นหนี้พอกพูน เราต้องดูแลเกษตรกรด้วย บางคนหนี้เยอะ แต่ทรัพย์สินเยอะต้องดูแลควบคู่กันไป บางคนหนี้สามล้านทรัพย์สินหกล้านถือว่าโอเค แต่ถ้ามีหนี้สองล้านแต่ไม่มีทรัพย์สินเลย อันนี้น่าเป็นห่วง ” ผู้จัดการสาขา ธ.ก.ส. (สัมภาษณ์) 18 กุมภาพันธ์ 2565

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับการศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุปจากการศึกษา

##### 5.1.1 มาตรการการปรับโครงสร้างหนี้และโครงการพักชำระหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ก่อนโควิด (พ.ศ. 2559-2561) และหลังโควิด (พ.ศ. 2562-2564)

จากการทบทวนลักษณะมาตรการการปรับโครงสร้างหนี้และโครงการพักชำระหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ก่อนโควิด (พ.ศ. 2559-2561) และหลังโควิด (พ.ศ. 2562-2564) พบว่า มาตรการที่ออกโดย ธ.ก.ส. ก่อนและหลังโควิด จะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน เริ่มจากมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ส่งผ่านมาทาง ธ.ก.ส. เป็นมาตรการเริ่มต้น เช่น การพักชำระหนี้ การขยายเวลาสัญญา การลดอัตราดอกเบี้ย การผ่อนชำระปลอดต้นเงิน หรือจ่ายเฉพาะดอกเบี้ยช่วงเวลาหนึ่ง เป็นต้น มาตรการลักษณะนี้จะออกมาในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรหรือลูกค้า เมื่อ ธ.ก.ส. รับเอาแนวนโยบายจากคณะรัฐมนตรีและธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะมาทำการออกมาตรการเฉพาะของธนาคาร พร้อมกำหนดกลุ่มเป้าหมายหมายของเกษตรกรและลูกค้า

สำหรับสถานการณ์ที่ทำให้ต้องมีการออกมาช่วยเหลือเกษตรกรและลูกค้าของ ธ.ก.ส. เพื่อลดภาระหนี้ที่จะเพิ่มขึ้น เป็นภาวะวิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง โรคระบาด ตลอดจนการระบาดของโควิด 19 โดยรูปแบบในการนำมาใช้จะเชื่อมโยงกับมติของคณะรัฐมนตรีที่ออกประกาศมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นลักษณะของการผ่อนผันชำระหนี้ คือ เริ่มจากการพักชำระหนี้ หรือพักชำระดอกเบี้ย หรือพักชำระทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ให้กับเกษตรกรหรือลูกค้า อาจกล่าวได้ว่าการใช้มาตรการการพักชำระหนี้โดยอัตโนมัติ และเป็นมาตรการเริ่มต้นในการช่วยเหลือเมื่อเกิดวิกฤต เพราะเมื่อเกษตรกรหรือลูกค้าประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ไม่มีความสามารถในการใช้หนี้ การพักหนี้ระยะเวลา 3 เดือน ในกรณีจ่ายเป็นรายเดือน หรือการพักชำระหนี้ให้อย่างน้อย 1 ปี กรณีชำระเป็นรายปี หรือตามรอบการผลิต ข้อดีคือลูกค้าไม่ต้องผิดสัญญาการชำระหนี้ ไม่ต้องเสียเครดิตกับธนาคาร แต่ลักษณะเช่นนี้ภาระด้านการเงินไม่ได้ลดลงเป็นเพียงเว้นระยะให้กับทางเกษตรกรและลูกค้าได้มีสภาพคล่องไว้สำหรับใช้จ่ายเพิ่มเติม หรือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเว้นระยะภาระทางการเงินโดยเลื่อนกำหนด

ชำระหนี้ ออก แต่สิ่งสำคัญคือ ภาระหนี้ยังคงอยู่และช่วงที่เว้นระยะทางการเงินกรณีเช่นนี้ดอกเบี้ยคงเดินอยู่ ดังนั้นเกษตรกรและลูกค้าของธนาคารก็ต้องดำเนินการผ่อนชำระต่อไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ธนาคารได้กำหนด ด้วยเหตุนี้อีกหนึ่งรูปแบบสำหรับการช่วยเหลือเกษตรกรหรือลูกค้า คือ การประณีประนอมด้วยการปรับโครงสร้างหนี้ และการขยายระยะเวลาในการชำระหนี้

**กรณีการปรับโครงสร้างหนี้** จะใช้กับสถานการณ์ที่เมื่อธนาคารพิจารณาแล้วว่าลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินการชำระหนี้ได้ด้วยอายุที่เพิ่มสูงขึ้น หรือเป็นหนี้ค้างชำระจากการพักชำระหนี้ หรือการวางหลักทรัพย์ค้ำประกันหนี้ก่อนหน้านั้น ตลอดจนกรณีทายาทมารับภาระหนี้ต่อ โดยทางธนาคารจะปรับเงื่อนไขการชำระหนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับความสามารถในการชำระหนี้ที่เปลี่ยนไป เป้าหมายหลักคือ ไม่ให้เกิดเป็นหนี้เสีย (Non-Performing Loan หรือ NPL) ไม่เช่นนั้นจะเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย เช่น ฟ้องร้อง ยึดทรัพย์ ตามมาซึ่งจะทำให้ทางธนาคารและเกษตรกรหรือลูกค้าเสียทรัพย์สินและเวลาในการจัดการได้ แต่การปรับโครงสร้างหนี้ในส่วนใหญ่นักธนาคารจะทำการรวบรวมยอดหนี้ทั้งหมดไปบวกกับดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าทวงถามต่าง ๆ ที่ลูกหนี้ได้หยุดชำระหนี้มาเป็นยอดใหม่ โดยสัญญาการปรับโครงสร้างหนี้ อาจคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้น จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มหนี้ให้กับลูกหนี้นั่นเอง

**สำหรับกรณีการขยายเวลาในการชำระหนี้** เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ออกมาสร้างแรงจูงใจให้กับทางลูกหนี้ กรณีที่ลูกเกษตรกรหรือลูกค้าพบว่า ตนเองไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามสัญญาปกติที่ทำการตกลงไว้กับทางธนาคาร ทั้งนี้การขยายเวลาการชำระหนี้จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและข้อกำหนดของธนาคาร ภาระหนี้และศักยภาพในการชำระหนี้ของเกษตรกรหรือลูกค้า อีกหนึ่งวิธีการสร้างแรงจูงใจของธนาคารในการชำระหนี้ คือ **การคืนดอกเบี้ยและการสนับสนุนสินเชื่อเพิ่มเติม** ลักษณะเช่นนี้จะใช้กับลูกค้าที่มีประวัติการชำระกับทางธนาคารดี และมีความต้องการใช้งบประมาณในการลงทุนทำเกษตรต่อเนื่อง และที่เด่นชัดที่สุด คือ **การเติมสินเชื่อให้กับเกษตรกรหลากหลายรูปแบบ** เป็นการสร้างแรงจูงใจผนวกกับการช่วยเหลือให้เกษตรกรสามารถดำเนินการดำเนินชีวิตและทำการลงทุนประกอบอาชีพได้อย่างต่อเนื่อง สินเชื่อที่ถูกปล่อยออกมาในภาวะเร่งด่วนนี้จะมีลักษณะปลอดดอกเบี้ยในระยะแรกของการผ่อนชำระ เช่น ปลอดดอกเบี้ยใน 6 เดือนแรก หรือ 2 ปีแรก ขึ้นอยู่กับรูปแบบของสินเชื่อ รวมทั้งการใช้มาตรการดอกเบี้ยแบบผ่อนปรนในสินเชื่อนี้ด้วย จะมีการลดอัตราดอกเบี้ยในระยะแรกของการผ่อนชำระช่วงเวลาหนึ่ง หลังจากนั้นอัตราดอกเบี้ยจะเป็นไปตามข้อตกลงของธนาคาร ลักษณะเช่นนี้จะออกมาอย่างชัดเจนในช่วงหลังการระบอบโควิด-19 โดยสินเชื่อของธนาคารที่ออกมาในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย การออกแบบสินเชื่อที่หลากหลายนี้ เพื่อรองรับทุกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นลูกค้าของธนาคาร สินเชื่อจึงเหมือนสินค้าของธนาคารที่ลงทุนเพื่อให้ลูกค้ามาเลือกซื้อในรูปแบบของสินค้าเงินผ่อน ที่มีดอกเบี้ยเป็นผลกำไรของธนาคาร

สินค้าบางประเภทให้ไปใช้ก่อนผ่อนคืนทีหลังพร้อมดอกเบี้ย สินค้าบางอย่างก็ลดอัตราดอกเบี้ยให้ในระยะแรกของการทำสัญญา เพื่อต่อการตัดสินใจ แต่ไม่ว่าลูกค้าจะเลือกสินเชื่อแบบใดของธนาคารก็ล้วนแต่ต้องจ่ายดอกเบี้ยให้กับธนาคารทั้งสิ้น

### 5.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

จากการศึกษาพบว่า เส้นทางที่นำไปสู่การก่อหนี้ของเกษตรกรเกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) **ความสามารถในการหารายได้กับยอดหนี้สินของครัวเรือน** จากการศึกษพบว่า ภาวะหนี้สะสมของเกษตรกรเกิดขึ้นจาก 2 สาเหตุ คือ (1) การเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติ การระบาดของโควิด 19 ทำให้เกษตรกรต้องหยุดการประกอบอาชีพ ส่งผลให้เกิดภาวะหนี้สะสม และ (2) การผันผวนของสินค้าเกษตร ทำให้เกษตรกรไม่สามารถคาดการณ์กำไรและขาดทุนได้จนกว่าจะสามารถจำหน่ายสินค้า และ (3) การกู้เงินมาใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ เช่น การกู้เงินเพื่อการเกษตรแต่นำมาใช้สำหรับซื้อรถ ที่ดิน สร้างบ้าน เป็นต้น หากเกษตรกรเผชิญหน้ากับสถานการณ์ดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งหรือพร้อมกันจะทำให้เกิดภาวะขาดเงินสำหรับลงทุน ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีเงินทุนแต่มีสินทรัพย์ เช่น ที่ดิน ทำให้สามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้จากทางธนาคารเพิ่มเติมได้เพราะมีหลักประกันทางการเงินที่ดี แต่เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าวซ้ำ แม้ธนาคารจะเสนอมาตรการช่วยเหลือ เช่น พักชำระหนี้ เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน หรือ เสนอมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ให้เมื่อเห็นว่าเกษตรกรไม่สามารถจัดการหนี้ได้ แต่ก็พบว่าจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถบริหารจัดการหนี้สินได้ ประกอบกับพบว่ามาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐหรือจากธนาคาร เช่น การพักชำระหนี้ ทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งขาดความพยายามในการจัดการหนี้ของตนเอง เพราะเห็นว่ารัฐจะคอยให้การเกื้อหนุนและช่วยเหลือ จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงอย่างรอบด้านทั้งที่เกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการผลิต ราคาและการตลาด และการเงิน
- 2) **ความสามารถในการลงทุน ทั้งการผลิตและจัดการตลาด (ลดต้นทุน เพิ่มมูลค่า)** เกษตรกรส่วนใหญ่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอก การลงทุนผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยา และแรงงาน การเก็บเกี่ยวผลผลิต การจัดส่งและกระจายผลผลิต ทุกกระบวนการเกษตรกรใช้เงินทุนในการดำเนินงานทั้งหมด เพราะด้วยอายุของเกษตรกรที่เป็นหนี้ส่วนใหญ่อยู่ในภาวะสูง

วัย ดังนั้นการจ้างงานจึงผสมผสานอยู่ในทุกขั้นตอน ที่สำคัญเกษตรกรส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงแหล่งความรู้และการพัฒนาทักษะเพิ่มเติม ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ธนาคารที่ให้บริการทางการเงินควรถือเป็นพันธกิจหนึ่งที่สำคัญในการส่งเสริมทางเลือกให้กับเกษตรกรเป็นลูกค้า

- 3) **แผนการจัดการการเงินของครัวเรือน** เมื่อเข้าสู่ภาวะหนี้สะสม พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้วิธีการจัดการเงินแบบหมุนเวียน เพราะในปัจจุบันเกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมหลายแหล่งอยู่แล้ว ทำให้เกิดการยืมเงินทุนจากอีกแหล่งไปจ่ายเงินอีกแหล่งเงินกู้ จึงทำให้เกิดภาวะหมุนหนี้แทนการจ่ายหนี้และเกิดการกู้ยืมเพิ่มเติมจนเกินระดับ สำหรับด้านการออมเงินพบว่าเกษตรกรไม่ได้มีการวางแผนการออมเงินสำหรับครอบครัว แต่จะมีการออมเกี่ยวกับอาชีพเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรไม่มีการวางแผนการจัดการความเสี่ยงทางการเงินของครอบครัว
- 4) **ความเข้าใจต่อเงื่อนไขและสัญญาการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้** จากการศึกษา เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจในข้อสัญญาการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้เพียงพอ ด้วยข้อจำกัดด้านภาษาทางการที่เป็นลักษณะของกฎหมาย แต่จะเข้าใจเพียงว่าจะต้องส่งเงินคืนให้กับทาง ธ.ก.ส. ในช่วงเวลาใดและเท่าไร ประกอบกับเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สอบถามรายละเอียดจากพนักงานเพิ่มเติมเพราะมีความเชื่อมั่นในตัวพนักงานว่าจะเสนอเงื่อนไขที่ดีให้กับตนเอง

## 5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

การศึกษานโยบายการจัดการหนี้เกษตรกรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ก่อนและหลังการระบาดโควิด-19) มีข้อเสนอแนะจากการศึกษาดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอต่อเกษตรกร

- 1) **การพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและสมาชิกในครอบครัว** เพื่อพัฒนาทักษะความรู้ในการผลิต การตลาด ในทางการบริหารจัดการเงิน และการฝึกวินัยทางการเงิน ความรู้ทางกฎหมาย และพัฒนาอาชีพทางเลือก
- 2) **การจัดการกลุ่มและการรวมกลุ่มของเกษตรกร** เพื่อให้มีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความรู้และข้อมูลต่างๆ ให้เท่าทัน และเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองและเจรจาพัฒนาโครงการเพื่อรับการสนับสนุนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ทำโครงการการปรับตัวรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หรือภัยพิบัติธรรมชาติ การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตหรือพัฒนาอาชีพทางเลือก รวมถึงการประสานงานกับนักวิชาการ นักกฎหมายและนักพัฒนาเพื่อเป็นที่ปรึกษาให้กับสมาชิกกลุ่ม

- 3) การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างตรงไปตรงมาของเกษตรกรต่อที่ปรึกษาทางการเงิน เพื่อให้ทางธนาคารได้ให้คำแนะนำ และเสนอทางเลือกหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

## 5.2.2 ข้อเสนอต่อธ.ก.ส.

- 1) การพัฒนาเครื่องมือเพื่อการสื่อสารอย่างเหมาะสมกับเกษตรกร ธ.ก.ส. ควรพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการให้ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจให้เกษตรกรที่เกษตรกรเข้าใจง่าย สอดคล้องกับศักยภาพของเกษตรกร รวมทั้งมีเอกสารสัญญาเงินกู้ สัญญาการปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกรถืออีกฝ่าย รวมทั้งมีเอกสารแสดงการวิเคราะห์ประกอบการอธิบายเปรียบเทียบแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งข้อดีข้อเสียที่รอบด้านให้เกษตรกรแต่ละรายที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่อให้เกษตรกรมีทางเลือกที่เหมาะสม ไม่เป็นการสร้างภาระหรือทำให้เกษตรกรเป็นหนี้จนเกินศักยภาพในระยะยาว
- 2) การปรับโครงสร้างหนี้ที่มีรูปแบบหลากหลายและสอดคล้องกับวิถีของภาคเกษตร ทาง ธ.ก.ส. ควรมีทางเลือกการปรับโครงสร้างหนี้ที่เหมาะสมกับเกษตรกรแต่ละกลุ่ม เช่น เกษตรกรสูงอายุ กลุ่มที่มีภาระหนี้สินและหลายแหล่งเกินศักยภาพ
- 3) การแปลงนโยบายขององค์กรสู่ปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม ธ.ก.ส. ควรมีนำนโยบายการปล่อยเงินกู้ที่มีประสิทธิภาพให้มีการนำใช้อย่างจริงจังในระดับปฏิบัติการ รวมทั้งมีการติดตามและกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพการปล่อยสินเชื่อที่วัดผลจากหนี้สินครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นองค์กรวม ไม่ทำให้เกษตรกรเป็นหนี้เกินศักยภาพ หรือให้กู้จนเต็มวงเงินที่หลักทรัพย์ค้ำประกันมาเป็นองค์ประกอบเป็นหลักในการอนุมัติสินเชื่อ รวมถึงนำนโยบายการกำหนด KIP ใหม่เพื่อสร้างแรงจูงใจเจ้าหน้าที่สร้างผลงานโดยให้เกษตรกรสามารถคืนหนี้ได้อย่างแท้จริง
- 4) การพัฒนาศักยภาพเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการเงินมากขึ้น โดยให้เกษตรกรเข้าร่วมอบรมก่อนการอนุมัติสินเชื่อ รวมทั้งมีการลงพื้นที่ให้ความรู้ คำปรึกษาในการบริหารจัดการเงินแก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง



### 5.2.3 ข้อเสนอต่อนโยบายรัฐบาล

- 1) **นโยบายจัดการหนี้ควรดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพการเกษตรแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างทุกหน่วยงาน** การออกนโยบายให้สอดคล้องวิถีชีวิตเกษตรกรและเข้าใจถึงระบบการเกษตรตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจำหน่าย เพื่อออกนโยบายที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับปัญหาของเกษตรกรซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ในฐานะผู้จัดการตลาดและขายผลผลิตทางการเกษตร กระทรวงการคลังในฐานะผู้ออกมาตรการด้านสินเชื่อและการจัดการหนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการออกนโยบายสนับสนุนการปรับตัวของเกษตรกรในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การจัดทำนโยบายด้านเกษตรจะต้องเป็นลักษณะ**นโยบายแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างทุกหน่วยงาน**ดังที่กล่าว เพื่อป้องกันการก่อกวนซ้ำของเกษตรกรและภาวะหนี้ที่เพิ่มขึ้นในภาคเกษตรพร้อมด้วยดำเนินการควบคู่กับการเอื้อให้เกษตรกรสามารถปลดหนี้ได้
- 2) **การมีแนวทางปฏิบัติหรือการสร้างแรงจูงใจในการฟื้นฟูวินัยทางการเงินให้เกษตรกร และมีการติดตามประเมินผล** การออกมาตรการของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไม่ให้ต้องเจอภาระหนี้ซ้ำซ้อนหรือภาวะหนี้สะสมกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินนั้น ถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมแต่สิ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพิ่มเติมกับทางธนาคาร คือ การให้ธนาคารได้กำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่จะช่วยสร้างและฟื้นฟูวินัยทางการเงินที่เคร่งครัดและมีความรับผิดชอบทางการเงิน และสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูอาชีพและศักยภาพของเกษตรกรควบคู่ไปด้วย เช่น กรณี ธ.ก.ส. พักชำระหนี้ให้เกษตรกรเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่ทางธนาคารจะต้องทำการประเมินภาพรวมของภาวะหนี้และศักยภาพของเกษตรกรแต่ละคน ภาระหนี้ในระบบ หนี้นอกระบบ สัดส่วนเท่าไร อัตราดอกเบี้ย เกษตรกรหนึ่งคนอาจจะมีหนี้หลายแบบ จากหลายแหล่ง จัดลำดับหนี้ที่ต้องจ่ายตามอัตราดอกเบี้ย การวางระบบการออม และจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพเพิ่มเติมหรือหาช่องทางเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรเพิ่มเติม เป็นต้น ตลอดจนการจัดเจ้าหน้าที่ติดตามและส่งเสริมการปรับตัวของเกษตรกรให้มีวินัยในการจัดการเงินของตนเอง
- 3) **การพัฒนาศักยภาพเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการเงินและสามารถวางแผนการเงินได้ในภาวะวิกฤติ** เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนทางการเงินและเป็นการสร้างวินัยทางการเงินที่ดีให้กับเกษตรกร ได้รู้จักการวางแผนการออมเงินเพื่อลงทุนและใช้จ่ายยามฉุกเฉิน และการวิเคราะห์ศักยภาพและความเสี่ยงในการลงทุนของตนเอง ให้สามารถบริหารเงินที่มีอยู่ให้เกิดความสมดุล

- 4) การส่งเสริมนโยบายปรับตัวเชิงรุกสำหรับเกษตรกร ภายใต้ภาวะที่มีความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้น ทั้งด้านสภาพภูมิอากาศ และโรคระบาด ดังนั้นภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องผลักดันให้เกิดนโยบายที่ส่งเสริมให้เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนก้าวเข้าสู่การผลิตที่มีคุณภาพควบคู่ไปกับประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับจากการเกษตรเชิงเดี่ยวมาสู่การทำเกษตรผสมผสานเพื่อลดความเสี่ยง ตลอดจนนำเอางานวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรม มาประยุกต์สู่การพัฒนาด้านเกษตรที่ตอบสนองต่อการรักษาระบบนิเวศ รักษาความมั่นคงทางอาหาร และส่งเสริมอาหารเพื่อสุขภาพ สำหรับของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น
- 5) การพัฒนาและส่งเสริมนโยบายด้านการผลิตและการตลาดที่สอดคล้องกับวิถีการผลิตภาคเกษตร กระทรวงคลังในฐานะผู้ดูแลทิศทางนโยบายของ ธกส ควรสนับสนุนให้ ธ.ก.ส. มีนโยบายส่งเสริมเกษตรกรทำการผลิตและการตลาดที่มีศักยภาพให้สามารถมีรายได้เพียงพอสำหรับในครอบครัวและสามารถจ่ายคืนหนี้ได้ รวมทั้งให้มีการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร ให้เกษตรกรสามารถมีกำลังในการจ่ายคืนหนี้ เช่น การลดเงินต้นลดดอกเบี้ย รวมทั้ง มาตรการให้ ธ.ก.ส. มอบสัญญาเงินกู้ให้เกษตรกรในฐานะคู่สัญญาถือไว้

## บรรณานุกรม

### Bibliography

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2563, เมษายน 10). Retrieved from  
<https://www.bangkokbiznews.com/news/875263>

คมนต์ ไทรงาม. (2563). Retrieved from ธนาคารแห่งประเทศไทย:

<https://www.bot.or.th/covid19/content/retail/restructuring/Pages/default.aspx>

ณรงค์ ปานเทือก. (2544). Retrieved from

<https://search.lib.cmu.ac.th/search/?searchtype=&searcharg=b1289909>

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2558, มีนาคม 31). Retrieved from  
<https://www.baac.or.th/file-upload/000144-107767-523088.pdf>

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2561). แผนงานระยะ 5 ปี (ปีบัญชี 2560-2564) และ  
แผนงานประจำปีบัญชี 2561 ด้านธรรมาภิบาล. Retrieved from ธนาคารเพื่อการเกษตรและ  
สหกรณ์การเกษตร: [https://www.baac.or.th/cg/cg2018-CGplan61\\_1.pdf](https://www.baac.or.th/cg/cg2018-CGplan61_1.pdf)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2562). นโยบายสินเชื่อปีบัญชี 2562 (Lending Policy).  
เข้าถึงได้จาก [https://issuu.com/baacmag/docs/\\_\\_\\_\\_\\_2562](https://issuu.com/baacmag/docs/_____2562)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2563, เมษายน 30). ข่าวที่ 16/2563 ธ.ก.ส.พักหนี้  
เกษตรกรรูดค้ำ 3.3 ล้านราย 1 ปีโดยอัตโนมัติ เตรียมแผนฟื้นฟูผู้วิกฤต COVID-19 และภัยแล้ง.  
Retrieved from ธ.ก.ส. เคียงคู่รู้คุณค่าประชาชน: <https://www.baac.or.th/file-upload/15101-1-ข่าวที่%2016%20ธ.ก.ส.พักหนี้เกษตรกรรูดค้ำทุกกลุ่ม%203.3%20ล้านราย%201%20ปีโดยอัตโนมัติ.pdf>

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2563). รายงานการพัฒนาเพื่อความยั่งยืน ประจำปี  
2563. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. เข้าถึงได้จาก ธนาคาร  
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: [https://www.baac.or.th/file-upload/015798-1-report\\_sustainability2563.pdf](https://www.baac.or.th/file-upload/015798-1-report_sustainability2563.pdf)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2564, กรกฎาคม 18). Retrieved from <https://www.baac.or.th/file-upload/15857-1-%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%2043%20%E0%B8%98.%E0%B8%81.%E0%B8%AA.%20%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%8A%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B9%80>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). เข้าถึงได้จาก [https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/Documents/4\\_SFIs-Credit-1.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Documents/4_SFIs-Credit-1.pdf)

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). เข้าถึงได้จาก <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/2562/ThaiPDF/25620223.pdf>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561, ตุลาคม 31). Retrieved from <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/2561/ThaiPDF/25610277.pdf>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). Retrieved from [www.bot.or.th](http://www.bot.or.th): <https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256204Knowledge01.aspx>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2563). Retrieved from [https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256302TheKnowledge\\_DebtInstallment.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256302TheKnowledge_DebtInstallment.aspx)

ผศ.ดร.ชฎานี ชวะโนทย์. (2564). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาพฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้ (ปีที่ 3) บริการทางการเงินและสินเชื่อที่เหมาะสมและเกื้อกูลต่อการแก้หนี้เกษตรกร. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิชีวิตไท.

พิทักษ์ พ่วงพงษ์. (2563). Retrieved from <https://mmm.ru.ac.th/MMM/IS/sat16/6114060012.pdf>

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558, กันยายน 25). Retrieved from <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/05/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8>

%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81  
%E0%B8%A3Final-Report.pdf

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558, กันยายน 25). Retrieved from

<https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/05/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3Final-Report.pdf>

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). Retrieved from [https://tdri.or.th/wp-](https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/05/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3Final-Report.pdf)

[content/uploads/2019/05/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3Final-Report.pdf](https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/05/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3Final-Report.pdf)

รัตนะ บัวสนธิ. (2556). Retrieved from <http://www4.educ.su.ac.th/2013/images/stories/081957-03.pdf>

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2563, พฤษภาคม 13). Retrieved from

<https://www.pier.or.th/abridged/2020/11/>

สมาคมสถาบันการศึกษาการธนาคารและการเงินไทย. (2546). *คู่มือการเงินการธนาคารสำหรับนักการธนาคารไทย*. กรุงเทพมหานคร : สมาคมสถาบันการศึกษาการธนาคารและการเงินไทย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2562 ทั่วประเทศ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ. เข้าถึงได้จาก [http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขารายได้/เศรษฐกิจสังคมครัวเรือน/62/Whole\\_full\\_report\\_62.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขารายได้/เศรษฐกิจสังคมครัวเรือน/62/Whole_full_report_62.pdf)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2558). Retrieved from

[file:///C:/Users/User/Downloads/research%203.62%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/research%203.62%20(1).pdf)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (31 มีนาคม 2564). รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคม 2564. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. เข้าถึงได้จาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: <https://www.baac.or.th/file-upload/211-177321-311530.pdf>

สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ. (2563, พฤษภาคม). ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. Retrieved from Thailand Quality Award: <https://www.tqa.or.th/wp-content/uploads/2020/05/ธนาคารเพื่อการเกษตร-และสหกรณ์การเกษตร.pdf>

สุกัญญา มุลกลาง. (2560). สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan : NPL) ภาคสหกรณ์ไทย ปี 2560. เข้าถึงได้จาก กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ : [https://statistic.cad.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=144#:~:text=สินเชื่ออย่างชัดเจน-,สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้%20\(Non-Performing,ทำให้สถาบัน%20การเงินทั้งหลาย](https://statistic.cad.go.th/ewt_dl_link.php?nid=144#:~:text=สินเชื่ออย่างชัดเจน-,สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้%20(Non-Performing,ทำให้สถาบัน%20การเงินทั้งหลาย)

อาทิตย์ แสนจูและธฤตพน อู่สวัสดิ์. (2561). Retrieved from [http://www.utccmbaonline.com/ijbr/doc/\(Edit\)ld824-23-04-2018\\_23:20:24.pdf](http://www.utccmbaonline.com/ijbr/doc/(Edit)ld824-23-04-2018_23:20:24.pdf)

## ภาคผนวก ก

### แนวคำถามในการสัมภาษณ์เกษตรกร

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวผู้ให้สัมภาษณ์

- (1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อนามสกุล ที่อยู่ อายุผู้ให้ข้อมูล)
- (2) การประกอบอาชีพ แหล่งรายได้และหนี้สินของครอบครัว ตลอดจนเงินออมและรูปแบบการออมอื่นๆ
- (3) เป็นสมาชิก ธ.ก.ส. เมื่อไหร่ เหตุผลของการสมัครเป็นสมาชิกคืออะไร สมาชิกในครอบครัวเป็นสมาชิกเงินฝาก ธ.ก.ส. กี่คน
- (4) เริ่มกู้เงินเมื่อไหร่ ช่องทางที่ได้ข้อมูลหรือรายละเอียดเหล่านี้มาจากไหน สาเหตุที่ต้องตัดสินใจกู้เงินคืออะไร
- (5) เหตุผลที่เลือกใช้บริการสินเชื่อทางการเงินของ ธ.ก.ส. เพราะอะไร ทำไมถึงไม่เลือกกู้จากธนาคารอื่นๆ และทำไมถึงเลือกใช้บริการสินเชื่อนี้
- (6) ก่อนได้รับเงินกู้ ทาง ธ.ก.ส. ได้ให้ข้อมูลอย่างครบถ้วนหรือไม่ ใครเป็นผู้ให้คำแนะนำ ท่านคิดว่าข้อมูลที่ได้เพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกสินเชื่อหรือไม่ ขั้นตอนการกู้มีความซับซ้อนหรือไม่ ต้องเตรียมเอกสารอะไรบ้าง
- (7) สินเชื่อที่ได้รับจาก ธ.ก.ส. คืออะไร มีระยะเวลาการส่งคืน มีดอกเบี้ยแบบไหน (ให้อธิบายเพื่อดูว่าเกษตรกรเข้าใจผลิตภัณฑ์หรือสินเชื่อที่ตัวเองกู้หรือไม่ เกษตรกรอาจจะมีสินเชื่อมากกว่าหนึ่ง)
- (8) เงินที่กู้มาใช้ทำอะไรบ้าง (เพื่อการผลิต / ใช้จ่ายในครัวเรือน/ส่งเสียบุตรหลาน)
- (9) วางแผนการผ่อนชำระเงินกู้อย่างไรในเบื้องต้น กรณีที่ไม่สามารถผ่อนชำระได้ตรงเวลาเพราะอะไร? แก้ไขปัญหาอย่างไร
- (10) กรณีโควิด-19 ทราบหรือไม่ว่ามีโครงการพักชำระหนี้ ช่องทางที่ได้ข้อมูลหรือรายละเอียดเหล่านี้มาจากไหน ได้เข้าร่วมโครงการหรือไม่? เหตุผลของการเข้าร่วมและไม่ร่วมโครงการคืออะไร

ส่วนที่ 2 ลักษณะ เงื่อนไข และมาตรการเสริมจากพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้

- (1) คิดว่าการพักชำระหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้ คืออะไร
- (2) สามารถช่วยให้บรรเทาภาระหนี้สินได้หรือไม่ เพราะอะไร
- (3) ก่อนโควิด-19 พักชำระหนี้มาก็ครั้ง เหตุผลที่ตัดสินใจเข้าโครงการพักชำระหนี้ หรือการปรับโครงสร้างหนี้เพราะอะไร

ส่วนที่ 3 ส่วนที่ 3 ผลการเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้

- (1) เมื่อเข้าโครงการพักชำระหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ฐานะทางการเงินเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร
- (2) กรณีที่หนี้ลดลง และจัดการหนี้ได้ดีขึ้น คิดว่าเกิดจากอะไร
- (3) กรณีที่ไม่สามารถจัดการหนี้และพบว่าหนี้เพิ่มขึ้น เพิ่มขึ้นเท่าไร (ร้อยละ) คิดว่าเกิดจากอะไร มีแผนที่จะจัดการอย่างไร
- (4) กรณีที่ไม่เข้าร่วมโครงการ มีแผนการจัดการหนี้ของตนเองอย่างไร
- (5) เมื่อไม่สามารถจัดการหนี้ได้ เริ่มแก้ไขปัญหาอย่างไร (ให้อธิบายเพื่อดูว่าเกษตรกรอยู่ในภาวะกดดันหรือไม่ และมีมุมมองการจัดการปัญหาของตนเองอย่างไร)

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะและมาตรการเกี่ยวกับการจัดการหนี้ของเกษตรกรรายย่อย ต่อ ธ.ก.ส.

- (1) ข้อเสนอต่อการปล่อยสินเชื่อ หรือ การพักชำระหนี้ของ ธ.ก.ส อย่างไรบ้าง
- (2) คิดว่าอะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด ที่ทำให้ตัวแทนและเพื่อนเกษตรกรไม่สามารถจัดการหนี้หรือชำระหนี้ได้
- (3) ข้อเสนอต่อ ธ.ก.ส. ในการช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นหนี้ ควรจะต้องดำเนินการอย่างไรถึงจะทำให้ท่านสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้



## ภาคผนวก ข

แนวคำถามสัมภาษณ์ ธ.ก.ส.

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวผู้ให้สัมภาษณ์

- (1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อนามสกุล ที่อยู่ อายุผู้ให้ข้อมูล ตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ)
- (2) ระยะเวลาในการทำงาน หรือ ระยะเวลาในการศึกษาเกี่ยวกับหนี้ภาคเกษตร
- (3) โครงสร้างองค์กรและจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่
- (4) ลักษณะการให้บริการสินเชื่อทางการเงินของ ธ.ก.ส. มีกี่ประเภท
- (5) ธ.ก.ส. ได้ให้ข้อมูลกับผู้ขอสินเชื่อในช่องทางไหนบ้าง และข้อมูลที่ให้ประกอบไปด้วยอะไรบ้าง (ข้อมูลครบถ้วน เพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกสินเชื่อหรือไม่ ขั้นตอนการกู้มีความซับซ้อนหรือไม่ ต้องเตรียมเอกสารอะไรบ้าง)
- (6) สินเชื่อที่ได้รับจาก ธ.ก.ส. คืออะไร มีระยะเวลาการส่งคืน มีดอกเบี้ยแบบไหน

### ส่วนที่ 2 ลักษณะ เงื่อนไข และมาตรการการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้

- (1) ความเป็นมา วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และลักษณะโครงการพักชำระหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ของ ธ ก ส.
- (2) โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหนี้และมาตรการที่ธนาคารดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2559- ปัจจุบัน
- (3) ก่อนและหลังโควิด-19 มีโครงการพักชำระหนี้มากี่ครั้ง? มีแนวทางการปรับโครงสร้างหนี้กี่แบบ อะไรบ้างแตกต่างกันอย่างไร
- (4) การประเมินผลการพักชำระหนี้หรือปรับโครงสร้างหนี้ที่ผ่านมาของเกษตรกรรายย่อยเป็นอย่างไร (ก่อนสถานการณ์โควิด)
- (5) ธ.ก.ส. มีแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ให้มีความสามารถในการชำระหนี้หรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 3 ผลการเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้

- (1) การประเมินผลการพักชำระหนี้หรือการปรับโครงสร้างหนี้ที่ผ่านมาของเกษตรกรรายย่อยเป็นอย่างไร (ก่อนสถานการณ์โควิด) ฐานะทางการเงินของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร?
- (2) กรณีที่หนี้ลดลง และจัดการหนี้ได้ดีขึ้น คิดว่าเกิดจากอะไร

- (3) กรณีที่ไม่สามารถจัดการหนี้และพบว่าหนี้เพิ่มขึ้น เพิ่มขึ้นเท่าไร (ร้อยละ) คิดว่าเกิดจากอะไร มีแผนที่จะจัดการอย่างไร
- (4) กรณีที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ทราบหรือไม่ว่าเกษตรกรมีแผนการจัดการหนี้ของตนเองอย่างไร
- (5) เมื่อเกษตรกรไม่สามารถจัดการหนี้ได้ ทราบหรือไม่ว่าเกษตรกรเริ่มแก้ไขปัญหาอย่างไร

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะและมาตรการเกี่ยวกับการจัดการหนี้ของเกษตรกรรายย่อย

- (1) ข้อเสนอต่อการปล่อยสินเชื่อ หรือ การพักชำระหนี้ของ ธ.ก.ส. ต่อเกษตรกรควรจะมีลักษณะอย่างไรจึงจะเหมาะสม
- (2) คิดว่าอะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด ที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถจัดการหนี้หรือชำระหนี้ได้
- (3) ข้อเสนอต่อเกษตรกรในการจัดการหนี้ที่มีต่อ ธ.ก.ส. ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงจะทำให้เกษตรกรสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ และ ธ.ก.ส. ก็ไม่ต้องแบกรับภาระหนี้เพิ่ม

ภาคผนวก ค

ตารางที่ ค-1 แสดงมาตรการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้การช่วยเหลือกับเกษตรกรรายย่อย ก่อนการระบาดโควิด-19 ระหว่าง ปี พ.ศ. 2560-2561

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
2560	เกษตรกรประสบกับอุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ และ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	โครงการพักชำระหนี้ต้นเงิน และลดดอกเบี้ยให้เกษตรกรผู้ประสบอุทกภัย โดยการพักชำระหนี้ 2 ปี หรือ ลดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 5 ให้ลูกหนี้โดยรัฐบาลจะชดเชยดอกเบี้ยให้ ธ.ก.ส.แทนเกษตรกร ในอัตราร้อยละ 5 รวม 2 ปี	เกษตรกรในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยตามประกาศจากมติคณะรัฐมนตรี
	เกษตรกรรายย่อยที่มีเหตุผิดปกติ และมีหนี้ค้างชำระหรือเป็นหนี้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้	โครงการปลดปล่อยหนี้สินให้เกษตรกรรายย่อยที่มีเหตุผิดปกติ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 – 31 ตุลาคม 2560 (จำนวน 50,000 ราย) โดยมีมาตรการ คือ 1) หากไม่มีหลักประกันจำนองและไม่มีทายาทรับช่วงการผลิต ธ.ก.ส. จะจำหน่ายหนี้เงินกู้ออกจากบัญชีเป็นหนี้สูญ 2) หากมีหลักประกันจำนองและมีทายาทรับช่วงการผลิต ธ.ก.ส. จะปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ทายาท โดยนำเงินต้น 50% มาปรับโครงสร้างหนี้ 5 ปี พักชำระต้นเงิน 2 ปีแรก คิดดอกเบี้ยปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ MRR = 7% หากผ่อนชำระได้ตามกำหนด ลดดอกเบี้ยค้างให้ 100% และเงินต้นที่เหลืออีก 50% จะปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในภายหลัง	เกษตรกรรายย่อยที่มีเหตุผิดปกติ เช่น เสียชีวิต พิการ ทูพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง เป็นต้น และมีหนี้สินต้นเงินกู้ร้อยละไม่เกิน 300,000 บาท

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
	เกษตรกรที่มีหนี้เป็นภาระหนัก มีหนี้ค้างชำระ หรือเป็นหนี้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้	<p>โครงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และลดภาระหนี้สินให้เกษตรกรที่มีหนี้เป็นภาระหนัก มีหนี้ค้างชำระ หรือเป็นหนี้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยเกษตรกรลูกค้ารายย่อยที่มีหนี้สินต้นเงินกู้รายละไม่เกิน 300,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 – 31 ตุลาคม 2560 โดยมีมาตรการ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) หากเป็นเกษตรกรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และเป็นลูกค้า ธ.ก.ส.มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปีและมีทายาทเข้าเป็นลูกค้าแทน จะนำเงินต้น 50% มาปรับโครงสร้างหนี้ระยะเวลา 5 ปี โดยพักชำระต้นเงิน 2 ปีแรก คิดดอกเบี้ยปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ MRR หากผ่อนชำระได้ตามกำหนด ลดดอกเบี้ยค้างให้ 80% และเงินต้นที่เหลืออีก 50% จะปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในภายหลัง เกษตรกรเป้าหมายประมาณ (จำนวน 200,000 ราย)</li> <li>2) กรณีเกษตรกรที่มีหนี้เป็นภาระหนัก จะนำเงินต้น 50% มาปรับโครงสร้างหนี้ระยะเวลา 5 ปี โดยพักชำระต้นเงิน 2 ปีแรก คิดดอกเบี้ยปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ MRR หากผ่อนชำระได้ตามกำหนด ลดดอกเบี้ยค้างให้ 50% และเงินต้นที่เหลืออีก 50% จะปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ในภายหลัง (340,000 ราย)</li> </ol>	เกษตรกรลูกค้ารายย่อยที่มีหนี้สินต้นเงินกู้รายละไม่เกิน 300,000 บาท

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
	สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	โครงการชำระดีมีคืน ทำการคืนดอกเบี้ยในส่วนที่ลูกค้าส่งชำระ ในอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนดอกเบี้ยที่ชำระ โดย ธ.ก.ส. จะนำดอกเบี้ยที่คืนให้ลูกค้ามาลดภาระหนี้ โดยตัดเงินต้นให้ลูกค้าในกรณีที่มีหนี้คงเหลือ และคืนให้ลูกค้าเป็นเงินสดในกรณีที่ไม่หนี้คงเหลือ และสนับสนุนสินเชื่อเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือนกรณีฉุกเฉิน จำเป็น (A-Cash) ทยอยไม่เกิน 100,000 บาท	เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีปัญหาการชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. และมีหนี้สินต้นเงินกู้รายละไม่เกิน 300,000 บาท
2561	สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	โครงการขยายเวลาชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร ลูกค้า ธ.ก.ส. โดยมีรายละเอียดคือ ขยายระยะเวลา ชำระต้นเงินกู้ 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2561 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2564 แต่ดอกเบี้ย เงินกู้ให้ชำระตามกำหนดเดิม หรือตามที่มาแห่งรายได้ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เว้นในกรณีเป็นภาระหนักให้ขยายเวลาชำระดอกเบี้ยหรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นรายๆ ไป	เกษตรกรลูกค้ารายย่อยในลักษณะตามความสมัครใจ

ตารางที่ ค-2 แสดงมาตรการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้การช่วยเหลือกับเกษตรกรรายย่อย ช่วงการระบาดโควิด-19 ระหว่าง ปี พ.ศ. 2562-2564

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
2562	สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	โครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่เกษตรกร โดย ลดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ระยะเวลา 3 ปี และได้รับการชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐบาลในอัตราร้อยละ 2.5 ต่อปี และ ธ.ก.ส.รับภาระแทนเกษตรกรในอัตราร้อยละ 0.5 ต่อปี ตลอดจน ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ในวงเงินฝากไม่เกิน 50,000 บาท	เกษตรกรลูกค้ารายย่อยในลักษณะตามความสมัครใจ
2563	ผลกระทบจากภาวะภัยแล้ง	ธ.ก.ส. ได้ออกมาตรการขยายเวลาชำระหนี้เงินกู้ลูกค้าผู้ประสบภัยแล้ง 2563 เป็นการขยายระยะเวลาชำระหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระออกไปอีก 2 ปีโดยไม่จำกัดวงเงิน และอัตราดอกเบี้ย MRR (6.874) ระยะเวลาตั้งแต่ 1 กุมภาพันธ์ 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2563	เกษตรกรในพื้นที่ประสบกับผลกระทบจากภาวะภัยแล้ง 20 จังหวัด และพื้นที่จังหวัดอื่นที่ประกาศเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2563
2564	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	ธ.ก.ส. ได้ออกมาตรการมาบรรเทาผลกระทบและเสริมสภาพคล่องควบคู่กันหลายมาตรการ คือ  1) การขยายระยะเวลาชำระหนี้ ลดอัตราดอกเบี้ย ปลอดชำระต้นเงินใน 3 ปีแรก ให้กับลูกหนี้ปกติ และลูกหนี้ NPL ระยะเวลาดำเนินมาตรการ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 – 31 ธันวาคม 2564 และภายใต้มาตรการนี้ได้มี	เกษตรกรรายบุคคล

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
		<p>การออกสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน (Working Capital) ในการประกอบอาชีพแก่ลูกหนี้เพิ่มเติมเพื่อเสริมสภาพคล่อง</p> <p>2) การพักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ย 3 เดือน โดยอัตโนมัติ สำหรับให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่มีงวดชำระเป็นรายเดือน ตั้งแต่เดือนเมษายน ถึง มิถุนายน 2563</p>	
ผลกระทบจากภัยธรรมชาติและการระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19		<p>การพักชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ ที่ถึงกำหนดชำระตั้งแต่งวดเดือน เมษายน 2563 – งวดเดือนมีนาคม 2564 เป็นเวลา 1 ปี โดยอัตโนมัติ และคงขั้นหนี้เดิมของลูกค้ำก่อนเข้าโครงการ</p>	เกษตรกรรายบุคคล
สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร		<p>โครงการชำระดีมีคืน 4 โดย ธ.ก.ส. จะนำดอกเบี้ยที่คืนให้มาลดภาระหนี้ด้วยการตัดชำระ ต้นเงิน และหลังจากตัดชำระหนี้แล้ว มีเงินคงเหลือจะโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรในวันถัดไป ซึ่งในกรณี ลูกค้ำเกษตรกรและบุคคลจะได้รับคืนดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราร้อยละ 20 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง เริ่มโครงการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2563 – วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2564</p>	เกษตรกรเป็นลูกหนี้ที่มีสถานะหนี้เป็นหนี้ปกติ

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
	สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	โครงการลดภาระหนี้สำหรับลูกค้าที่มีสถานะหนี้เป็นหนี้ค้างชำระ (NPL) หรือสถานะหนี้ปกติที่มีดอกเบี่ยค้างชำระเกินกว่า 15 เดือน โดย ธ.ก.ส. จะนำดอกเบี่ยที่คืนให้มาลดภาระหนี้ด้วยการตัดชำระต้นเงิน และหลังจากตัดชำระหนี้แล้ว มีเงินคงเหลือจะโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของเกษตรกรในวันถัดไป ซึ่งในกรณีลูกค้าเกษตรกรและบุคคลจะได้รับคืนดอกเบี่ยเงินกู้ในอัตราร้อยละ 20 ของดอกเบี่ยที่ชำระจริง เริ่มโครงการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2563 – วันที่ 31 มีนาคม 2564	สำหรับลูกค้าที่มีสถานะหนี้เป็นหนี้ค้างชำระ (NPL) หรือสถานะหนี้ปกติที่มีดอกเบี่ยค้างชำระเกินกว่า 15 เดือน
	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	ธ.ก.ส. ได้ออกมาตรการมาบรรเทาผลกระทบ คือ โครงการพักชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี่ย โครงการพักชำระหนี้ภายใต้มาตรการช่วยเหลือลูกค้าที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ตามความสมัครใจ (พักหนี้โควิดภาคสมัครใจ) หรือ พักหนี้ COVID-19 ให้เกษตรกรได้พักหนี้ 1 ปี พักชำระเงินต้นที่ถึงกำหนดชำระตั้งแต่วัดเดือนกรกฎาคม 2564 ถึงงวดเดือนมีนาคม 2565 เป็นระยะเวลา 1 ปีนับจากงวดชำระเดิม	เกษตรกรในพื้นที่ 28 จังหวัดที่อยู่ในเขตควบคุมสูงสุดและที่รัฐบาลประกาศเพิ่มเติมจากกรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19  เงื่อนไขคือต้องเป็นลูกค้าที่มีต้นเงินคงเป็นหนี้หรือดอกเบี่ยคงเป็นหนี้ก่อน วันที่ 1 กรกฎาคม 2564 และไม่มีสถานะเป็นหนี้ค้าง (NPLs)



ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
	ผลกระทบจากภาวะภัยแล้ง	<p>ธ.ก.ส. ได้ออกมาตรการบรรเทาผลกระทบโดยการให้สินเชื่อเพิ่มกับเกษตรกรที่ประสบกับผลกระทบจากภาวะภัยแล้ง 3 โครงการคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) โครงการสินเชื่อฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย รายละไม่เกิน 50,000 บาท เป็นระยะเวลา 6 เดือนแรก อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 และอัตราดอกเบี้ย MRR (6.874) ระยะเวลาตั้งแต่ 1 มกราคม 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2564</li> <li>2) โครงการสินเชื่อฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ประสบภัย รายละไม่เกิน 500,000 บาท ระยะเวลา 15 ปี และอัตราดอกเบี้ย MRR (6.874) ระยะเวลาตั้งแต่ 1 กุมภาพันธ์ ถึง 31 ธันวาคม 2563</li> <li>3) โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ผู้ประสบภัยแล้ง 2563 รายละไม่เกิน 200,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ต่อปี ใน 2 ปีแรก ส่วนปีที่ 3 เป็นต้นไป คิดดอกเบี้ยในอัตรา MRR-2 (ปัจจุบัน MRR= 6.875) กำหนดชำระคืนไม่เกิน 10 ปี ระยะเวลาสนับสนุนสินเชื่อ ตั้งแต่ 1 กุมภาพันธ์ 2563 ถึง 31 ธันวาคม 2563</li> </ol>	เกษตรกรในพื้นที่ประสบกับผลกระทบจากภาวะภัยแล้ง 20 จังหวัด และพื้นที่จังหวัดอื่นที่ประกาศเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2563

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	มาตรการสินเชื่อฉุกเฉิน วงเงิน 20,000 ล้านบาท เป็นการช่วยเหลือในการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายจำเป็นและฉุกเฉินในครัวเรือน ในอัตราดอกเบี้ยคงที่เพียงร้อยละ 0.1 ต่อเดือน วงเงินกู้รายละไม่เกิน 10,000 บาท กำหนดชำระคืนไม่เกิน 2 ปี 6 เดือนนับจากวันกู้ ไม่ต้องใช้หลักประกัน โดยปลอดชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยใน 6 เดือนแรกนับจากวันกู้	เกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกร
	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	สินเชื่อระยะสั้นฤดูกาลผลิตใหม่ (Jump Start Credit) โครงการนี้เป็นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายหมุนเวียนเพื่อการผลิตในฤดูกาลผลิต 2563/2564 มีวงเงินกู้รายละไม่เกิน 50,000 บาท มีอัตราดอกเบี้ย 4% ต่อปี ซึ่งปีที่ 2 เป็นต้นไป คิดอัตราดอกเบี้ยตามชั้นลูกค้า รายละไม่เกิน 50,000 บาท และต้องไม่เกินร้อยละ 70 ของส่วนเหลือเพื่อขาย ระยะเวลาการผ่อนชำระ ไม่เกิน 12 เดือน เว้นแต่มีเหตุพิเศษ ไม่เกิน 18 เดือนนับแต่วันกู้	เกษตรกร และเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ที่ได้รับการพักชำระหนี้ตามมาตรการช่วยเหลือลูกค้าที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และการระบาดของเชื้อ COVID-19 ทั้งระบบ
	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	สินเชื่อพอเพียงเพื่อเลี้ยงชีพ (Sufficient Loan) วงเงิน (Loan to value) สูงสุด รายละไม่เกิน 50,000 บาทระยะเวลาการผ่อนชำระ ไม่เกิน 12 เดือน เว้นแต่มีเหตุพิเศษ ไม่เกิน 18 เดือนนับแต่วันกู้ อัตราดอกเบี้ย โดยเดือนที่ 1 - 3 คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0 ต่อปี และในเดือนที่ 4 เป็นต้นไป คิดดอกเบี้ยในอัตรา MRR (*MRR ตามประกาศ ธ.ก.ส. ) ดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี	เกษตรกร / ทายาทเกษตรกร / บุคคลในครัวเรือนเกษตรกร ที่ได้รับผลกระทบจาก COVID -19 และหรือเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเดินทางกลับภูมิลำเนา แต่จำต้องไม่เคยเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. มาก่อน และมี

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
			แผนการประกอบอาชีพการเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หรือเลี้ยงชีพในครัวเรือนซึ่งใช้เงินลงทุนไม่มาก
	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	<p>สินเชื่อ New Gen Hug บ้านเกิด ช่วยสร้างธุรกิจ วงเงินกู้เป็นไปตามความจำเป็นและแผนโครงการที่ยื่นขอสินเชื่อ ระยะเวลาจ่ายสินเชื่อ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึง 30 มิถุนายน 2564 โดยอัตราดอกเบี้ยสำหรับ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเดือนที่ 1-3 : ดอกเบี้ยร้อยละ 0 ต่อปี เดือนที่ 4 เป็นต้นไป : MRR*</li> <li>- เพื่อเป็นค่าลงทุน ปีที่ 1-3 : ดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี ปีที่ 4 เป็นต้นไป: MRR* (*MRR ในปัจจุบันเท่ากับ ร้อยละ 6.5 ต่อปี)</li> </ul>	เกษตรกร / ทายาทเกษตรกร / บุคคลในครัวเรือนเกษตรกร /หรือบุคคลทั่วไป ที่มีอายุไม่เกิน 45 ปี เป็นผู้ที่ไม่เคยขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. มาก่อน ผ่านการอบรมอาชีพตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อประกอบอาชีพอิสระ หรือหลักสูตรสารพัดอาชีพพัฒนาทักษะสร้างรายได้ หรือหลักสูตรที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เชื่อถือได้ หรือผ่านประสบการณ์จากหน่วยงานบริษัท ห้างหุ้นส่วน/ร้านค้าต่างๆ
	ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19	สินเชื่อสู้ภัย COVID-19 เงินสินเชื่อสูงสุด รายละไม่เกิน 10,000 บาท อัตราดอกเบี้ยแบบคงที่ 0.35% ต่อเดือน ปลอดชำระต้นเงินและดอกเบี้ยในช่วง 6 เดือนแรก ไม่ต้องใช้หลักประกัน ส่งชำระคืน 3 ปี	เป็น "เกษตรกรรายย่อย" และลูกจ้างภาคการเกษตรสัญชาติไทย อายุ 20 ปีขึ้นไป มี

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ ธ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
			ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินฉุกเฉิน เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19
	สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	โครงการชำระดีมีคืน ปีบัญชี 2564 โดยธนาคารจะคืนดอกเบี้ยเข้าบัญชีเงินฝากลูกค้าโดยตรง ร้อยละ 20 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง ไม่เกินรายละ 1,000 บาท วงเงินงบประมาณ 1,200 ล้านบาท ระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่ 15 ธันวาคม 2564 ถึง 31 มีนาคม 2565	สำหรับเกษตรกรลูกค้า ที่มีหนี้คงเหลือ ณ วันที่ 31 ต.ค. 64 ที่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลา ยกเว้นหนี้เงินกู้โครงการที่ได้รับชดเชยดอกเบี้ยตามนโยบายรัฐบาล
	สร้างแรงจูงใจการชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	<p>โครงการนาที่ทองลดดอกเบี้ยสู้โควิด ปีบัญชี 2564 โดย ธ.ก.ส. จะลดดอกเบี้ยระยะเวลาโครงการ ตั้งแต่ 15 ธันวาคม 2564 ถึง 31 มีนาคม 2565 ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีชำระหนี้เสร็จสิ้นเป็นรายสัญญา จะลดดอกเบี้ยที่ค้างชำระรวมถึงเบี้ยปรับ ไม่เกินร้อยละ 50 ณ วันชำระหนี้</li> <li>- กรณีชำระดอกเบี้ยได้เสร็จสิ้น แต่ไม่สามารถชำระต้นเงินได้ จะลดดอกเบี้ยค้างชำระรวมถึงเบี้ยปรับ ร้อยละ 30 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง</li> <li>- กรณีชำระดอกเบี้ยได้บางส่วนจะลดดอกเบี้ยค้างชำระรวมถึงเบี้ยปรับ ร้อยละ 20 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง</li> </ul>	ลูกค้าที่มีภาระหนี้ค้างชำระ หรือลูกค้าที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ณ วันที่ 31 ต.ค. 2564

ปี พ.ศ.	เหตุผล	มาตรการของ อ.ก.ส.	กลุ่มเป้าหมาย
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีกลุ่มเกษตรกรสหกรณ์ นิติบุคคล และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ชำระดอกเบี้ยได้เสร็จสิ้นหรือบางส่วน จะลดดอกเบี้ยค้างชำระรวมถึง เบี้ยปรับ ร้อยละ 10 ของดอกเบี้ยที่ชำระจริง</li> </ul>	

## ภาคผนวก ง

### กรณีศึกษาเกษตรกร

คณะผู้ศึกษาเลือกการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือเกษตรกรที่ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ใน 4 จังหวัด จำนวน 11 ราย ได้แก่

**กรณีศึกษา นางบุญชู โกมินทร์ (นามสมมุติ :นาง ก.)**

#### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางบุญชู โกมินทร์ อายุ 78 ปี อยู่บ้านเลขที่ 110 หมู่ 2 ตำบลทองหลาง อำเภอห้วยคต จังหวัดอุทัยธานี อาชีพ ในอดีตทำไร่มันสำปะหลังและข้าวโพดรวม 18 ไร่โดยแบ่งเป็นปลูกข้าวโพด 9 ไร่มันสำปะหลัง 9 ไร่ ในที่ สปก.ของตัวเอง ปัจจุบันปัจจุบันนางบุญชูไม่ได้ทำเกษตรแล้วเนื่องจากอายุมาก ให้หลานเช่าที่ทำเกษตร

นางบุญชู เริ่มเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เมื่อ 20 ปีที่แล้ว ประมาณ พ.ศ. 2545 เริ่มกู้ที่เงิน 70,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 7 เมื่อทำการเกษตรไม่ได้ผล ประสบภัยน้ำท่วม จึงกู้เงินนอกระบบลงทุนทำเกษตรแต่ขาดทุนซ้ำไม่มีเงินจ่ายหนี้ระบบ จึงทำเรื่องขอกู้เพิ่มจาก ธ.ก.ส. ปัจจุบันนางบุญชูเป็นหนี้ ธ.ก.ส. ทั้งหมด 500,000 บาท จากสัญญากู้จำนวน 3 สัญญา โดยต้องจ่ายดอกเบี้ยรวมทั้ง 3 สัญญา ปีละ 10,000 บาท ในช่วงแรกสามารถจ่ายได้เฉพาะดอกเบี้ย แต่เมื่อประสบปัญหาน้ำท่วม เมื่อเจ็บบ้างแล้งประกอบกับต้นทุนค่าปุ๋ยค่ายาสูงรวมทั้งจะต้องส่งหลานเรียน ทำให้ไม่มีเงินจ่าย ธ.ก.ส.ซึ่ง เจ้าหนี้ที่ได้แนะนำเรื่องการพักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. จึงเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้จำนวน 3 ปี แต่ดอกเบี้ยก็ยังคงเพิ่มทุกปี เนื่องจากพักการจ่ายเงินต้นแต่ยังคงคิดดอกเบี้ยทำให้ดอกเบี้ยคงค้างสะสมเพิ่มขึ้น และไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ย ปัจจุบันนางบุญชูตัดสินใจหยุดการชำระหนี้กับธ.ก.ส.และสมัครร่วมการปรับโครงสร้างหนี้กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อยู่ในระหว่างรอกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาเกษตรกรชื้อหนี้จากธ.ก.ส.

**การปรับโครงสร้างหนี้ของ ธ.ก.ส. ต่อการเกิดประโยชน์กับเกษตรกร**

#### ปัจจัยภายใน

จากกรณีศึกษานี้พบว่า ความสามารถในการหารายได้ของครัวเรือนไม่สอดคล้องกับภาระหนี้สินที่ต้องจ่าย

นางบุญชูมีรายได้ต่อปีเพียง 2 ครั้งคือจากการปลูกมันสำปะหลังและทำไร่ข้าวโพด ซึ่งรายได้ไม่แน่นอน ขึ้นกับผลการผลิตและราคาตลาด ไม่มีรายได้จากช่องทางอื่น แต่มีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเกษตรและค่าใช้จ่ายในครอบครัวค่อนข้างสูง ทั้งค่าอาหาร การศึกษาหลาน เมื่อมีภาระต้องจ่ายหนี้ ธ.ก.ส. ปีละ 3 ครั้ง ซึ่งสูงถึงปีละ 10,000 บาท ทำให้จ่ายหนี้ได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้นและเมื่อประสบปัญหาเรื่องน้ำท่วม และเจอกภัยแล้งผลผลิตเสียหายทำให้ไม่มีรายได้ที่จะไปจ่ายค่าน้ำค่านายาที่ไปซื้อจากร้านค้า จำเป็นต้องกู้เงินนอกระบบทำให้มีภาระหนี้สินเพิ่ม ไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ยให้กับทางธ.ก.ส.ติดต่อกัน 3-4 ปี ทำให้ยอดทบต้นและดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับอายุมากแล้วไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรต่อไปได้ และไม่มีอาชีพอื่นรองรับจึงไม่มีรายได้ เพื่อจ่ายคืนหนี้ ธ.ก.ส.

เมื่อวิเคราะห์ถึงความสามารถในการลงทุน ทั้งการผลิตและจัดการตลาด พบว่า นางบุญชูต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกทั้งหมด ทั้งค่าเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาสารเคมี และค่าแรงต่าง ๆ ขณะที่ราคาผลผลิตไม่แน่นอน เนื่องจากพึ่งพาการตลาดจากพ่อค้าคนกลาง ไม่ได้มีช่องทางในการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร อัตราผลตอบแทนในการผลิตจึงไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

ด้านการวางแผนการเงิน พบว่า นางบุญชูไม่ได้วางแผนการเงินที่ชัดเจนและเป็นระบบ แต่พยายามใช้จ่ายในครอบครัวอย่างประหยัด จัดการการเงินตามรายได้ที่มีเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย แก้ปัญหาโดยการกู้เงินเพิ่มจากเงินนอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยค่อนข้างสูง เนื่องจากเข้าถึงได้ง่าย และไม่มีข้อมูล หรือความรู้ในการปรับตัวเพื่อหารายได้รูปแบบอื่น

ความเข้าใจต่อเงื่อนไขและสัญญาการพักชำระหนี้กับธ.ก.ส. พบว่า ธ.ก.ส.มีการอธิบายเงื่อนไขการพักชำระหนี้ แต่นางบุญชูเข้าใจเพียงบางส่วน ในช่วงแรกที่เริ่มเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ นางบุญชูไม่ทราบว่าการพักชำระหนี้จะมีผลทำให้ยอดหนี้เพิ่มสูงขึ้น ทราบเพียงว่าจะช่วยให้ลดภาระค่าใช้จ่ายในช่วงเข้าร่วมโครงการ แต่มาทราบภายหลังเมื่อพบว่ายอดหนี้เพิ่มขึ้น จึงเข้าใจว่าการพักชำระหนี้ทำให้เพิ่มภาระการจ่ายหนี้ให้กับเกษตรกรในภายหลัง เนื่องจากต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่ม การพักชำระหนี้เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่ไม่ได้ช่วยเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรได้

### **ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร**

จากการสัมภาษณ์นางบุญชู พบว่า เจ้าหน้าที่ธ.ก.ส.มีการอธิบายเงื่อนไขการจ่ายหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้ การพักชำระหนี้ที่ทางธ.ก.ส.มีนโยบายให้ดำเนินการ แต่ไม่ได้แนะนำทางเลือกที่จะทำให้เกษตรกรลดภาระหรือสามารถที่จะกลับมาลดหนี้สินในอนาคตได้ เกษตรกรไม่รู้ว่าการปรับโครงสร้างหนี้มี

หลายรูปแบบสามารถเลือกให้สอดคล้องเหมาะสมกับความสามารถของตัวเอง และไม่เป็นภาระหนี้สินในระยะยาวได้

โดยเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส.จะใช้ข้อมูลหนี้สินของเกษตรกร ได้แก่ เงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้าง ประสิทธิภาพจ่ายเงินต้นและเงินดอก มาประกอบในการพิจารณาปรับโครงสร้างหนี้ให้กับเกษตรกร ตามนโยบายของ ธ.ก.ส. หรือตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นๆ

จากการสัมภาษณ์นางบุญชู พบว่า ธ.ก.ส. ไม่ได้มีการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเกษตรกรให้มีความสามารถในการชำระหนี้ ไม่มีเงื่อนไขหรือมาตรการเสริมในการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร แต่ธ.ก.ส. มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กู้ทำประกันหรือเรียกว่าค้ำประกันโดยจ่ายปีละ 500 บาทต่อปีต่อ คนหากไม่ทำ ธ.ก.ส. จะไม่อนุมัติการกู้โดยการจ่ายเงินประกันต้องจ่ายไปตลอดที่ยังมีหนี้ค้างกับทางธ.ก.ส. และจะจ่ายคืนเมื่อเสียชีวิตจำนวน 120,000 -150,000 บาท

### **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

จากการศึกษาพบว่า ยอดค้างชำระหนี้ธ.ก.ส. ยอดหนี้สินรวมของครอบครัวเพิ่มขึ้น นางบุญชูไม่สามารถชำระหนี้ได้ต่อเนื่องและตรงเวลา เนื่องจากปัจจัยที่มาจากภายใน คือรายได้น้อยขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้น รวมถึงอายุมากแล้ว ทางเลือกในการหารายได้ค่อนข้างจำกัด รวมถึงเงื่อนไขการพักชำระหนี้ทำให้ดอกเบี้ยค้างสูงขึ้นเป็นการเพิ่มภาระให้กับเกษตรกรในระยะยาว จากการนำยอดเงินกู้และดอกเบี้ยมารวมกัน ซึ่งนำไปสู่การเป็นหนี้เสียหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ สะท้อนให้เห็นว่าการพักชำระหนี้เพื่อการแก้ไขปัญหาการเงินเฉพาะหน้าไม่ได้เป็นประโยชน์และสร้างผลเสียกับเกษตรกรในระยะยาว



กรณีศึกษา นางละออ เกิดม่วง (นามสมมุติ :นาง ข.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางละออ เกิดม่วง อายุ 54 ปี อาศัยอยู่หมู่ 10 ต.เที่ยงแท้ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวลูก 2 คน เดิมมีอาชีพทำทำนา มีที่ดินของตัวเองทั้งหมด 22 ไร่ ปัจจุบันเปลี่ยนมาปลูกอ้อย 14 ไร่ และทำนา 8 ไร่ มีแผนจะปรับเปลี่ยนปลูกอ้อยขายต้นเป็นขายพันธุ์อ้อย และเพาะเห็ดนางรม เนื่องจากไม่ต้องลงทุนหลายครั้งช่วยลดต้นทุนการผลิตและสร้างรายได้ดีกว่า สามารถดูแลแปลงได้เองไม่ต้องจ้างแรงงาน ไม่ต้องใช้รถไถเนื่องจากเป็นผู้หญิงตัวคนเดียว

นางละออ เป็นสมาชิกของ ธ.ก.ส. ประมาณปี พ.ศ.2551 ขอกู้ ธ.ก.ส.โดยใช้ที่ดินค้ำประกันทั้ง 22 ไร่ ปัจจุบันเป็นหนี้ ธ.ก.ส.ทั้งหมด 1,190,841 บาท ทำสัญญาเงินกู้ทั้งหมด 10 สัญญา สาเหตุของการกู้เงิน ธ.ก.ส.เพิ่มเนื่องจากเงินไม่พอใช้ ไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ย และได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส.ให้กู้เพิ่มเพื่อมีเงินมาจ่ายดอกเบี้ยเพื่อไม่ให้เงินลูกค้ำที่ผิดสัญญาเนื่องจากจะถูกปรับเพิ่มดอกเบี้ยเงินกู้ ปัจจุบันมีสัญญาเงินกู้ ธ.ก.ส.ทั้งหมด 9 สัญญา จ่ายดอกเบี้ยปีละ 100,000 บาท ประมาณ 3-4 ปี จึงเข้าโครงการพักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. และจ่ายเฉพาะดอกเบี้ย ปัจจุบันหยุดชำระหนี้และเข้าโครงการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อยู่ในระหว่างรอกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาเกษตรกรชื้อหนี้จาก ธ.ก.ส.

### การปรับโครงสร้างหนี้ของ ธ.ก.ส. ต่อการเกิดประโยชน์กับเกษตรกร

#### ปัจจัยภายใน

จากกรณีศึกษานี้พบว่า ความสามารถในการหารายได้ของครัวเรือนไม่สอดคล้องกับภาระหนี้สินที่ต้องจ่าย ประวัติการกู้เงินจะพบว่านางละออไม่สามารถชำระหนี้และดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส.ได้ จึงนำไปสู่การกู้เพิ่มถึง 10 สัญญา เนื่องจากรายได้มาจากแหล่งเดียว คือ การทำนา ถึงแม้ว่าในตอนหลังจะมีการปรับเปลี่ยนไปปลูกอ้อย แต่รายได้ก็สามารถจ่ายได้เพียงดอกเบี้ย เนื่องจากมีหนี้สินสะสมสูงต้องจ่ายดอกเบี้ยถึงปีละ 100,000 บาท จึงเป็นภาระที่ค่อนข้างสูงสำหรับเกษตรกรที่มีรายได้ไม่แน่นอน นางละออมีความพยายามในการวางแผนการผลิตเพื่อที่จะลดต้นทุน และเพิ่มช่องทางการหารายได้โดยการเพาะเห็ด แต่เมื่อเทียบอัตราผลตอบแทนของรายได้ต่อปี แม้ว่าจะสูงขึ้นจากเดิมที่ทำนาเพียงอย่างเดียว แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการจ่ายหนี้ที่มียอดสะสมสูง เกษตรกรมีการปรับตัวภายหลังจากการเป็นหนี้ โดยวางแผนการเงินเพื่อให้สามารถมีเงินจ่ายดอกเบี้ย ธ.ก.ส. วางแผนรายได้จากการเพาะเห็ดไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว และเก็บรายได้จากการจำหน่ายข้าวและอ้อยไว้จ่ายหนี้ ธ.ก.ส. สำหรับความรู้เกี่ยวกับการพักชำระหนี้ในช่วงแรกเกษตรกรเข้าใจการพักชำระหนี้ แต่ไม่ทราบว่า การพักชำระหนี้จะมีผลทำให้เป็นภาระหนี้สินในระยะ

ยาวเพิ่มขึ้น และเกษตรกรมาทราบภายหลังจึงอยากให้อ.ก.ส.มีนโยบายในการพักการจ่ายต้น และไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย

### **ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร**

จากการสัมภาษณ์นางลำจวน พบว่า ทาง อ.ก.ส. จะให้ข้อมูลกับเกษตรกรทุกครั้งที่มีการเสนอสินเชื่อหรือเสนอปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งการแนะนำของเจ้าหน้าที่ อ.ก.ส.มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรจ่ายหนี้ในรอบปีนั้นให้ครบ โดยไม่ได้ประเมินว่ารายได้ของเกษตรกรจะเพียงพอกับภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจากการพักชำระหนี้ จึงไม่ได้อธิบายถึงผลกระทบในระยะยาวให้เกษตรกรทราบ โดยเจ้าหน้าที่ อ.ก.ส.จะใช้เพียงข้อมูลหนี้สินของเกษตรกร ได้แก่ เงินต้น และดอกเบี้ยที่ค้าง ประสิทธิภาพการจ่ายเงินต้น และดอกเบี้ย มาประกอบในการพิจารณาการปรับโครงสร้างหนี้ หรือพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบาย จึงไม่ได้มีการนำข้อมูลอื่นมาใช้ประกอบการพิจารณา เช่น ความสามารถในการจ่ายคืนหนี้ของเกษตรกร รวมทั้งนโยบายไม่ได้กำหนด หรือมีมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ให้มีความสามารถในการชำระหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อลดภาระการจ่ายหนี้ให้กับเกษตรกรเฉพาะหน้าเท่านั้น

### **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

จากการศึกษา พบว่า ยอดค้างชำระหนี้ อ.ก.ส.ยอดหนี้สินรวมของครอบครัวเพิ่มขึ้น เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ต่อเนื่อง และตรงเวลา เนื่องจากทั้งปัจจัยภายในที่มาจากเกษตรกร ความสามารถในการหารายได้ต่ำกว่าภาระหนี้สินที่สูงมาก การปรับตัวของเกษตรกรโดยการหาช่องทางเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการผลิตเกิดขึ้นภายหลังจากที่เป็นหนี้ก้อนใหญ่ จึงเป็นการประคองให้สามารถจ่ายได้เพียงดอกเบี้ย เมื่อมีการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งเกษตรกรไม่รู้ผลเสียในระยะยาว และเจ้าหน้าที่ไม่ได้ชี้แจงวิเคราะห์ให้เห็นผลกระทบจากการพักชำระหนี้ ซึ่งเพิ่มภาระให้กับเกษตรกรในระยะยาว สะท้อนให้เห็นว่าการพักชำระหนี้เพื่อการแก้ไขปัญหาการเงินเฉพาะหน้า ไม่ได้เป็นประโยชน์และสร้างผลเสียกับเกษตรกรในระยะยาว

กรณีศึกษา นางสาวสมจิตร วัลยาว (นามสมมุติ :นาง ค.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางสมจิตร วัลยาว อายุ 58 ปี อาศัยอยู่หมู่ 10 ต.เที่ยงแท้ อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท มีอาชีพทำนาจำนวน 40 ไร่ ในที่ดินของตัวเองทั้งหมด 30 ไร่ และเช่าเพิ่มอีก 10 ไร่ ภายหลังได้มีการปรับมาทำนาและทำอ้อยเนื่องจากมีรายได้ดีกว่า เพื่อจะได้มีเงินส่งดอกเบี้ยย.ก.ส. และมีการปลูกผักสวนครัวเอาไว้บริโภคเพื่อลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ซึ่งก่อนหน้านี้มีรายได้จากลูกสาวส่งเงินเดือนละ 5 พันบาท จนเมื่อเกิดสถานการณ์โควิด-19 ลูกก็ไม่ได้ทำงาน จึงกลับมาอยู่บ้าน มาช่วยทำไร้อ้อยจึงมีรายได้ไม่แน่นอน

นางสมจิตร กู้ยืมเงินย.ก.ส.เมื่อ 7 ปีที่แล้ว ประมาณปี 2558 กู้ยืมจำนวน 100,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี โดยเอาโฉนดที่ดินค้ำประกันเงินกู้ ปัจจุบันมีหนี้ย.ก.ส.จำนวน 200,000 บาท ใช้โฉนดที่ดินไปจำนองประมาณ 20 กว่าไร่ โดยเงิน 1 แสนบาท ซื้อรถกระบะต่อจากน้อง และส่งงวดรถต่อ ส่วนอีก 1 แสนบาท นำมาลงทุนทำนา 40 กว่าไร่ ต้นทุนค่าปุ๋ยค่ายาเกือบ 1 แสนบาท พอทำนามาขายได้ นำไปใช้หลายอย่างรวมทั้งจ่ายดอกเบี้ยย.ก.ส. เป็นการหมุนเวียนหนี้ คือ ส่งเงินคืนแล้วก็กู้ใหม่ ดอกเบี้ยต้องส่งให้ ย.ก.ส. 12,000 – 13,000 บาทต่อปี แต่ใน 6 – 7 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ราคาข้าวตกต่ำ ส่งได้เพียงดอกเบี้ยหรือบางครั้งไม่ได้ส่งเนื่องจากต้องส่งลูกเรียนระดับอุดมศึกษาอีกหนึ่งคน

นอกจากนี้นางสมจิตร เป็นหนี้สหกรณ์เพื่อการเกษตร จำนวน 1,700,000 บาท โดยสาเหตุการเป็นหนี้เกิดจากการกู้มาไถ่ถอนที่นาของน้องชาย ซื้อรถไถ รถยนต์ ลงทุนทำนาทั้งหมด เพื่อให้มีเงินใช้จ่ายในครอบครัวส่งลูกเรียน และส่งดอกเบี้ยให้กับสหกรณ์ฯ และย.ก.ส. ซึ่งใน 1 ปีต้องจ่ายดอกเบี้ยทั้งหมด 120,000 - 130,000 บาท

หลังจากที่เป็นหนี้ ย.ก.ส. 2 แสนบาท ต้องผ่อนต้นเงินรวมดอกเบี้ย 20,000 บาทต่อปี แต่คุณสมจิตรผ่อนไม่ไหว จึงจ่ายเพียงดอกเบี้ย แต่เนื่องจากรายได้ในการทำเกษตรลดลงเหลือเพียง 4 - 6 หมื่นบาท ทำให้มีไม่พอจ่ายดอกเบี้ย ในตอนนั้นเป็นลูกค้าชั้นดี เจ้าหน้าที่ ย.ก.ส. จึงให้ทำสัญญาใหม่ ซึ่งเป็นช่วงที่มีโครงการช่วยเหลือชาวนาจากสถานการณ์ราคาข้าวตกต่ำ จึงได้เข้าร่วมโครงการโดยรวมกลุ่มกัน 10 คน เพื่อพักชำระเงินต้น 3 ปี เพราะไม่สามารถหาเงินมาจ่ายตามสัญญาเดิม เกรงว่า ย.ก.ส. จะคิดดอกเบี้ยเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 8 - 9 ต่อปี หลังจากทำสัญญาใหม่ ก็จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยมาเรื่อย ๆ ข้อเสียคือ เงินต้นไม่ลดลง ต้องเป็นหนี้ไม่มีวันหมด

ในปี พ.ศ. 2562 จึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน เพื่อรับ  
ชื้อหนี้หากถูกทางสหกรณ์การเกษตร ฯ หรือ ธ.ก.ส. พ้องร้อง ถึงแม้ความหวังจะยังอีกไกล เพราะสมาชิกที่  
เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูฯ ก่อนคุณสมจิตร์เป็นสิบปีก็ยังไม่ได้รับการชื้อหนี้จากกองทุนฟื้นฟูฯ

คุณสมจิตร์และครอบครัวยังคงพยายามหาทางใช้หนี้ทุกช่องทางเท่าที่สามารถทำได้ โดยมีความคิดว่าหาก  
ไม่มีดอกเบี้ย มีเพียงแค่เงินต้น การหมดหนี้สินของครอบครัวก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะเกิดขึ้นไม่ได้

## **การปรับโครงสร้างหนี้ของ ธ.ก.ส. ต่อการเกิดประโยชน์กับเกษตรกร**

### **ปัจจัยภายใน**

จากกรณีศึกษาพบพบว่า ความสามารถในการหารายได้ของครัวเรือนไม่สอดคล้องกับภาระหนี้สินที่ต้องจ่าย  
เนื่องจากเกษตรกรเป็นหนี้ทั้ง ธ.ก.ส.และสหกรณ์การเกษตร เกือบ 2 ล้านบาท ขณะที่รายได้มาจากการทำ  
เกษตรเพียงแหล่งเดียว แต่มีภาระค่าใช้จ่ายหลายทาง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของบุตรที่กำลัง  
ศึกษาในระดับปริญญาตรีค่อนข้างสูง และไม่ได้มีแผนการตั้งรับปรับตัว เมื่อประสบปัญหาปัญหาน้ำท่วม  
หรือภัยแล้ง ประกอบกับลูกคนโตตกงานในช่วงโควิด-19 ระบาด จึงไม่สามารถส่งเงินมาช่วยครอบครัวได้  
เช่นเดิม ทำให้แผนการใช้หนี้ที่วางไว้กับลูกในการจ่ายหนี้ปีละแสนกว่าบาทต้องเลิกล้มไป สำหรับความ  
เข้าใจในเรื่องของเงื่อนไขการพักชำระหนี้ พบว่า มีการอธิบายเงื่อนไขการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร แต่  
ไม่ได้วิเคราะห์หรือแจ้งผลกระทบการพักชำระหนี้ในระยะยาวว่าจะส่งผลให้เป็นภาระกับเกษตรกรเพิ่มขึ้น  
เป็นการให้ข้อมูลเพียงเพื่อให้เกษตรกรไม่ผิดชำระดอกเบี้ย เพื่อรักษาเครดิตของลูกหนี้ชั้นดี ประกอบกับ  
ธ.ก.ส.ไม่ได้เปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นในช่วงพักชำระหนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีข้อมูลประกอบการ  
ตัดสินใจ

### **ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร**

จากการสัมภาษณ์นางลำจวน พบว่า ทาง ธ.ก.ส. จะให้ข้อมูลกับเกษตรกรทุกครั้งที่มีการเสนอสินเชื่อหรือ  
เสนอปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งการแนะนำของเจ้าหน้าที่ธ.ก.ส.มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรจ่ายหนี้ในรอบปี  
นั้นให้ครบ โดยไม่ได้ประเมินว่ารายได้ของเกษตรกรจะเพียงพอกับภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจากการพักชำระหนี้  
จึงไม่ได้อธิบายถึงผลกระทบในระยะยาวให้เกษตรกรทราบ เจ้าหน้าที่ธ.ก.ส.ไม่ได้มีการนำข้อมูลอื่นมาใช้  
ประกอบการพิจารณา เช่น ความสามารถในการจ่ายคืนหนี้ของเกษตรกร หนี้สินรวมของครอบครัว และ  
ความสอดคล้องระหว่างรายได้กับรายจ่าย ทั้งนี้ ธ.ก.ส.มีการส่งเสริมอาชีพให้กับเกษตรกรแต่เป็นในรูปแบบ  
กลุ่มซึ่งไม่สอดคล้องกับความสนใจของเกษตรกร เกษตรกรจึงไม่ได้ร่วมโครงการส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้าง  
รายได้เสริม

## ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร

จากการศึกษา พบว่า ยอดค้างชำระหนี้ ธ.ก.ส. ยอดหนี้สิ้นรวมของครอบครัวเพิ่มขึ้น เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้ต่อเนื่องและตรงเวลาเนื่องจาก ทั้งปัจจัยภายในที่มาจากภายในเกษตรกรมีความสามารถในการหารายได้ต่ำกว่าภาระหนี้สูงมาก และปัจจัยภายนอกที่เกิดจากผลกระทบจากโควิด-19 มีผลทำให้ความสามารถในการใช้หนี้ของเกษตรกรลดลง รวมทั้ง ธ.ก.ส. ให้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอรวมทั้งไม่มีข้อมูลสำหรับประกอบการวิเคราะห์และการตัดสินใจให้เข้าร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่เกษตรกร มอบผลในการบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าแต่กลับส่งผลเสียในระยะยาว เนื่องจากการเพิ่มภาระในการใช้หนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการพักชำระหนี้ไม่ได้สร้างประโยชน์ที่แท้จริงให้กับเกษตรกร

ทั้งนี้เกษตรกรได้มีข้อเสนอแนะโครงการที่จะเป็นประโยชน์กับเกษตรกร คือ ควรจะเป็นการพักหนี้ทั้งการจ่ายต้นเงินและไม่คิดดอกเบี้ย หรือให้จ่ายคืนเฉพาะเงินต้น รวมทั้งควรมีการให้คำแนะนำและความรู้เกี่ยวกับโครงการ หรือนโยบายของธนาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาประโยชน์ บังคับเกษตรกร ถูกการเอาเปรียบจากความไม่รู้ หรือไม่มีข้อมูลเพียงพอประกอบการตัดสินใจ

กรณีศึกษา นางเฉลา ห่วงญาติ (นามสมมุติ :นาง ง.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางเฉลา ห่วงญาติ อายุ 60 ปี อาศัยอยู่ที่ 53 หมู่ 5 ต.ทองหลาง อ.ห้วยคต จ.อุทัยธานี มีอาชีพทำไร่มันสำปะหลัง 50 ไร่ เป็นที่ดินนส.3 ของตัวเอง 20 ไร่ และที่ดินเช่า 30 ไร่

เป็นสมาชิก ธ.ก.ส.และกู้เงินประมาณ ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 100,000 บาท โดยใช้ค้ำประกันเป็นกลุ่ม เพื่อใช้ลงทุนทำไร่ ในช่วงแรกสามารถจ่ายหนี้ได้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย แต่เมื่อประสบปัญหาภัยแล้งทำให้ผลผลิตลดลง ประกอบกับราคาผลผลิตตกต่ำ จากเดิมรายได้ 300,000 - 400,000 บาท ลดลงเหลือเพียง 100,000 บาท จึงทำเรื่องกู้เพิ่มรวม 5 - 6 สัญญา โดยนำที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้เพื่อนำเงินมาลงทุนทำไร่ และซื้อรถไถเพื่อใช้รับจ้างให้เกิดรายได้ช่องทาง มีหนี้กับ ธ.ก.ส.รวม 1,005,000 บาท ในแต่ละปีจึงจ่ายหนี้ได้เฉพาะดอกเบี้ย แต่เมื่อ 4 ปีที่แล้วไฟไหม้บ้าน ต้องนำเงินที่จ่ายดอกเบี้ยมาสร้างบ้านใหม่ จึงไม่มีเงินจ่ายหนี้ และขอพักชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. 1 ปีเพื่อให้มีเวลาในการหาเงินมาชำระหนี้ แต่ ธ.ก.ส.ยังคิดดอกเบี้ย

เมื่อปี พ.ศ. 2562 ได้เข้าร่วมโครงการของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงไม่ได้จ่ายหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ตั้งแต่นั้นมา และแจ้งให้ ธ.ก.ส. ทราบในที่ประชุมสมาชิก ธ.ก.ส.ถึงการเข้าโครงการของกองทุนฟื้นฟู ปัจจุบัน ธ.ก.ส. ยังไม่มีการฟ้องร้อง และอยู่ระหว่างรอการอนุมัติของกองทุนฟื้นฟู

### การปรับโครงสร้างหนี้ของ ธ.ก.ส. ต่อการเกิดประโยชน์กับเกษตรกร

#### ปัจจัยภายใน

จากกรณีศึกษานี้ พบว่า ความสามารถในการหารายได้ของครัวเรือนไม่สอดคล้องกับภาระหนี้สิน การตัดสินใจกู้เงินเพิ่มของเกษตรกรขาดการวิเคราะห์ศักยภาพด้านรายได้ และความเสี่ยงของตนเอง ซึ่งมีรายได้เพียงช่องทางเดียว คือ การทำเกษตร ซึ่งมีความเสี่ยงในการขาดทุนและรายได้ไม่แน่นอน รวมทั้งการได้รับข้อมูลการกู้เงินถึงข้อดีเพียงด้านเดียวจากเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. คือ การกู้เพิ่มเพื่อจ่ายหนี้ตามกำหนดจะได้รับรักษาความเป็นลูกหนี้ชั้นดี โดยใช้แรงจูงใจเรื่องไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่ม เกษตรกรจึงขาดการข้อมูลที่เพียงพอรอบด้านในการตัดสินใจ ด้วยขาดที่ปรึกษาด้านการเงิน และไม่ได้มีการวางแผนการเงินของครอบครัวที่เป็นระบบ จึงทำให้มีหนี้สินพอกพูนเกินกำลังที่จะสามารถใช้คืนได้

#### ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. มีการอธิบายโครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรที่มีปัญหาไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ยให้กับ ธ.ก.ส. ตามนโยบายของธนาคาร มีการนำข้อมูลหนี้สินเกษตรกรมาใช้ในการพิจารณา

เข้าโครงการพักชำระหนี้ แต่ไม่ได้มีการให้ข้อมูลถึงภาระการจ่ายหนี้ที่เพิ่มขึ้นหลังการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรทราบ การรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แยกเป็นสามฝ่ายระหว่างฝ่ายปล่อยสินเชื่อ ฝ่ายติดตามหนี้สิน และฝ่ายส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างรายได้ รวมทั้งนโยบายธนาคารออกแบบมาเพื่อปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรอย่างต่อเนื่อง จึงเน้นการให้ข้อมูลเพื่อให้เกษตรกรกู้เงินกับ ธ.ก.ส.อย่างต่อเนื่อง ไม่ได้เน้นการสร้างศักยภาพในการคืนหนี้ให้กับเกษตรกร

### **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

จากการศึกษา พบว่า ยอดค้างชำระหนี้กับ ธ.ก.ส.มียอดหนี้สินรวมของครอบครัวเพิ่มขึ้นมากจนเกินความสามารถในการจ่ายหนี้ของเกษตรกร สะท้อนให้เห็นว่าการพักชำระหนี้ไม่ได้สร้างประโยชน์ที่แท้จริงให้กับเกษตรกร

นางเฉลิมมีข้อเสนอให้ธ.ก.ส.ปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร ในรูปแบบการตัดดอกเบี้ยออกให้เกษตรกรจ่ายคืนเฉพาะเงินต้น จะเกิดประโยชน์กับเกษตรกรมากกว่า

นายบรรจง ช้างเผือก และนางสุนันท์ ช้างเชือก (นามสมมุติ :นาง จ.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นายบรรจง ช้างเผือก และนางสุนันท์ ช้างเชือก อาศัยอยู่หมู่ 2 ต.ดอนปูน อ.ศรีประจันต์ จ.สุพรรณบุรี มีอาชีพทำนาจำนวน 10 ไร่ โดยเช่าที่นาคนอื่นทำและรับจ้างทั่วไป

เริ่มกู้เงิน ธ.ก.ส.เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว (พ.ศ. 2535) จำนวน 5,000 บาท เพื่อใช้ลงทุนทำนา เมื่อประสบปัญหาน้ำท่วม และกู้เพิ่มเพื่อใช้ลงทุนทำนา ซื้ที่และปลูกบ้าน รวม 4 สัญญา แต่เมื่อปี พ.ศ. 2558 ประสบปัญหาภัยแล้ง ทำนาไม่ได้ผลผลิต จึงไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ย ธ.ก.ส. จึงทำสัญญาใหม่โดยนำเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงินต้น และให้กู้ภายในวงเงินของที่ดินที่ค้ำประกัน ต่อมาในช่วงโควิด-19 มีโครงการให้เกษตรกรกู้เงิน จึงกู้เงินจาก ธ.ก.ส.เพิ่มอีก 30,000 บาท แต่ยังไม่มีการจ่ายหนี้ เพราะรอบการจ่ายไม่ตรงกับรอบการเก็บเกี่ยวผลผลิต ยอดเป็นหนี้ ธ.ก.ส.ในปัจจุบันรวม 928,994 บาท ซึ่งเกษตรกรไม่เข้าใจวิธีการคำนวณของธนาคาร ซึ่งขณะนี้ถือสัญญาเงินกู้ซื้อบ้าน 400,000 บาท เพียงฉบับเดียว และไม่มีเอกสารสัญญาเงินกู้อีก 3 ฉบับ เกษตรกรไม่เข้าใจการอธิบายของเจ้าหน้าที่ และจำไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่อธิบายการจ่ายต้นเงินและดอกเบี้ยว่าอย่างไร ทำให้ไม่รู้ว่าเสียเปรียบหรือไม่ ทั้งไม่มีที่ปรึกษาให้คำแนะนำ

ข้อเสนอ ให้เข้ากองทุนฟื้นฟู และปรับช่วงเวลาการชำระหนี้ให้ตรงกับช่วงที่มีผลผลิตจำหน่ายจะได้มีรายได้

### การปรับโครงสร้างหนี้ของ ธ.ก.ส. ต่อการเกิดประโยชน์กับเกษตรกร

#### ปัจจัยภายใน

จากการศึกษาพบว่า เกษตรกรมีทักษะด้านเดียว คือ ทำนาแบบเดิม ขาดทุนก็เสี่ยงทำใหม่ ไม่รู้วิธีการปรับเปลี่ยน เพื่อลดความเสี่ยงจากสภาพอากาศแปรปรวน และราคาผลผลิตไม่แน่นอนอย่างไร และไม่รู้จักวิธีหาช่องทางในการเพิ่มอัตราผลตอบแทนทางการเกษตร รวมทั้งขาดความเข้าใจ ขาดข้อมูล และการวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจในการกู้เงินหรือปรับโครงสร้างหนี้

#### ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ข้อมูลจากเกษตรกร พบว่า เจ้าหน้าที่มีการให้ข้อมูลและอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจการปรับโครงสร้างหนี้ให้กับเกษตรกร แต่เนื่องจากการอธิบายเป็นภาษาที่ยาก ทำให้เกษตรกรไม่เข้าใจ ประกอบกับการพิจารณาในการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกร ใช้วงเงินจากมูลค่าที่ดินเป็นตัวตั้ง คือ ให้กู้จนกว่าจะเต็มวงเงินค้ำประกัน ไม่ได้มีการพิจารณาจากความสามารถในการคืนเงินของเกษตรกร และไม่ได้มีการทำข้อมูล



ทางเลือกในการปรับโครงสร้างหนี้ที่เหมาะสมให้เกษตรกรตัดสินใจ แต่เป็นการดำเนินการตามนโยบายในแต่ละช่วง

### **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

การปรับโครงสร้างหนี้โดยรวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นยอดเดียวกันยิ่งสร้างภาระให้เกษตรกร เนื่องจากทำให้ดอกเบี้ยสูงขึ้น ความสามารถในการคืนหนี้ลดลง ยอดหนี้ของครอบครัวเพิ่มขึ้น จนถึงขั้นไม่สามารถจ่ายหนี้ให้กับ ธ.ก.ส.ได้ จึงต้องเข้าโครงการของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

กรณีศึกษา นางลำจวน อินตา (นามสมมุติ :นาง จ.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางลำจวน อินตา อายุ 67 ปี อาศัยอยู่ ตำบลป่าอ้อ อำเภอลานสักดี จังหวัดอุทัยธานี ประกอบอาชีพเกษตรกร เริ่มต้นทำเกษตรเมื่ออายุ 25 ปี ทำไร่มันสำปะหลังจำนวน 18 ไร่ เป็นหลัก ต่อมาได้มีการทำนาเพิ่มเติมโดยการเช่าที่นาจำนวน 50 ไร่ เป็นพื้นที่นาที่ติดกับไร่มันสำปะหลังที่เป็นพื้นที่ตัวเอง การทำงานใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2561 เริ่มปรับเปลี่ยนการปลูกมันสำปะหลังเป็นพื้นที่ไร่ข้าวโพดเพราะได้ผลผลิตที่ดีกว่าไร่มันสำปะหลัง แต่คงทำนาควบคู่กันไป

นางลำจวนเริ่มเป็นสมาชิกของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เมื่อปี พ.ศ. 2517 ในช่วงเวลาดังกล่าวทางพนักงานของธนาคารได้เดินทางมาหาลูกค้าในพื้นที่ จึงได้เชิญให้ทางนางลำจวนได้เข้าร่วมโครงการ พร้อมเสนอสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้สำหรับเป็นต้นทุนในการทำการผลิต โดยเงินก้อนแรกที่ได้รับจาก ธ.ก.ส. ไม่ถึงหมื่นบาท และนางลำจวนสามารถจ่ายเงินได้ตรงตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ทาง ธ.ก.ส. เสนอมา ลักษณะการค้าประกันในสมัยนั้นเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างเกษตรกรและทำการค้าประกันร่วมกัน

ต่อมาได้มีการหย่าร้างกับสามี กำลังแรงงานในครอบครัวลดลง แต่ก็ทางนางลำจวนก็ยังคงทำนาและไร่มันสำปะหลังเหมือนเดิม ประมาณ ปี พ.ศ. 2547 เริ่มมีการขอสินเชื่อจากทาง ธ.ก.ส. เพิ่มเติม เพื่อมาใช้สำหรับการทำปศุสัตว์ (เลี้ยงวัว) และปลูกบ้าน ในจำนวนเงิน 300,000 บาท ระหว่างนั้นต้นทุนในการทำนาก็เพิ่มสูงขึ้น การจ่ายเงินคืนกับ ธ.ก.ส. เริ่มเป็นเพียงการจ่ายดอกเบี้ยเท่านั้น

ปี พ.ศ. 2549 นางลำจวนได้เข้าร่วมปรับโครงสร้างหนี้กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นครั้งแรก เพราะทางกองทุนได้รับซื้อหนี้ของสหกรณ์ทรัพย์ประพูน ซึ่งนางลำจวนเป็นสมาชิกและเป็นหนี้อยู่ประมาณแสนกว่าบาท เมื่อกองทุนรับซื้อหนี้ทำให้ยอดหนี้สุทธิที่จะต้องจ่ายคืนเหลือหมื่นกว่าบาท

ต่อมาประมาณ ปี พ.ศ. 2550 นางลำจวนได้ปรับโครงสร้างหนี้ครั้งแรกโดยทางพนักงาน ธ.ก.ส. สาขาลานสัก ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ เพราะสามารถกู้เงินเพิ่มเติมได้ ทำให้ยอดเงินต้นของนางลำจวนเพิ่มขึ้นเป็น 400,000 กว่าบาท พร้อมกับมีโฉนดที่ดิน 18 ไร่เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจ่ายหนี้คืนให้กับทาง ธ.ก.ส. ได้ ประกอบด้วยหลายสาเหตุด้วยกัน คือ บั๊จจัยจากสภาพอากาศที่น้ำท่วม ฝนแล้ง และบั๊จจัยด้านต้นทุนการผลิตที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น ทั้งเมล็ดพันธ์ุ ปุ๋ย และยา ตลอดจนการจ้างงานในนา เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2563 นางลำจวนมีหนี้ที่ค้างชำระกับทาง ธ.ก.ส. รวมทั้งต้นและดอกเบี้ยประมาณ 800,000 กว่าบาท โดยจะต้องทำการจ่ายร้อยละ 10 จ่ายเงินปีละครั้ง ประกอบด้วย 3 สัญญา คือ หนึ่งแสนบาท ระยะปานกลาง หนึ่งแสนกว่าบาท ระยะสั้น นางลำจวนตัดสินใจหยุดการชำระหนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เพราะต้องการเข้าปรับโครงสร้างหนี้กับทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

### **ปัจจัยภายในจากเกษตรกร**

จากกรณีศึกษานี้ พบว่า ความสามารถในการหารายได้ของนางลำจวนไม่สอดคล้องกับภาระหนี้สิน ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่มาเกี่ยวข้องทั้งสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ และต้นทุนการผลิต และการจัดการไร่ นาที่เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับทัศนคติส่วนตัวของนางลำจวนด้านการประกอบอาชีพที่มองว่าไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่นได้ เพราะไม่มีความรู้ และเห็นว่าการทำไร่ นาเป็นอาชีพที่ตนถนัด จึงส่งผลต่อการวางแผนการลดภาระหนี้สิน ที่พบว่าไม่ได้มีการวางแผนการจัดการที่ชัดเจน ไม่มีการลดปริมาณการทำนาลง ด้วยทัศนคติที่เชื่อว่าน่าจะได้ผลตอบแทนกลับมา หากไม่เผชิญกับภัยพิบัติ แม้ว่านางลำจวนจะมีการปรับเปลี่ยนจากการทำไร่ นา ส้าปะหลังมาเป็นไร่ข้าวโพด แต่ก็ยังคงพึ่งต้นทุนการผลิตจากภายนอก และการขายก็ขึ้นอยู่กับกลไกทางการตลาด

นางลำจวนไม่มีการตั้งเป้าหมายด้านแผนการจัดการการเงินของครัวเรือนที่ชัดเจน แต่ใช้วิถีตามธรรมชาติ คือ มีการสะสมเงินเพื่อจ่ายคืนกับ ธ.ก.ส. แต่หากต้องลงทุนก็นำเงินเหล่านั้นมาใช้ก่อน จึงทำให้บางครั้งไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยให้กับทาง ธ.ก.ส. ได้ตรงเวลา ส่วนของการความรู้และความเข้าใจสัญญาที่ทำกับทาง ธ.ก.ส. นั้นมีความเข้าใจที่ไม่ชัดเจน แต่เพราะต้องการทุนสำหรับการผลิต จึงดำเนินการตามที่ ธ.ก.ส. ยื่นข้อเสนอ ประกอบกับเคยมีประสบการณ์ในการเข้าร่วมปรับโครงสร้างหนี้กับทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงทำให้เห็นว่าเป็นทางออกที่ลดภาระหนี้สินได้ดีกว่าการเข้าปรับโครงสร้างหนี้กับทาง ธ.ก.ส. โดยตรง

### **ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร**

จากการสัมภาษณ์นางลำจวน พบว่า ทาง ธ.ก.ส. จะให้ข้อมูลกับเกษตรกรทุกครั้งที่มีการเสนอสินเชื่อหรือเสนอปรับโครงสร้างหนี้ แต่ข้อมูลที่ให้เป็นสิ่งที่เกษตรกรไม่สามารถเข้าใจได้ชัดเจน เนื่องจากเป็นภาษาทางการเงิน ประกอบกับทัศนคติส่วนตัวของเกษตรกรต่อการขอสินเชื่อที่มีความเห็นว่าทางธนาคารจะเลือกข้อเสนอที่ดีและเหมาะสมให้กับตนเอง

สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพลูกหนี้ให้มีความสามารถในการชำระหนี้อย่างต่อเนื่องและการติดตามประเมินผล กรณีนางลำจวนพบว่า มีการติดตามหนี้จากพนักงานอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้มีการ

ส่งเสริมหรือพัฒนาศักยภาพให้กับลูกหนี้ ประกอบกับนางลำจวนเองก็ไม่ต้องการปรับเปลี่ยนการประกอบอาชีพ และเมื่อมีภาระหนี้กับทาง ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้น ก็เป็นอีกปัจจัยที่ทำให้นางลำจวนยุติการพักชำระหนี้ทั้งหมดกับทาง ธ.ก.ส. เพื่อรอเข้าระบบการปรับโครงสร้างหนี้กับทางกองทุนฟื้นฟูฯ แทน

### **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

กรณีของนางลำจวนไม่ได้มีการปรับโครงสร้างหนี้กับทาง ธ.ก.ส. โดยตรง เพราะต้องการปรับโครงสร้างหนี้โดยเข้าสู่ระบบกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เนื่องจากมีประสบการณ์จากปี พ.ศ. 2549 ว่าหากปรับโครงสร้างหนี้กับทางกองทุนฟื้นฟูฯ จะทำให้สามารถลดภาระหนี้สินได้จริง แต่จากประสบการณ์ปรับโครงสร้างหนี้เชื่อมกับทาง ธ.ก.ส. นางลำจวนมองว่าจะทำให้ยังเป็นหนี้เพิ่มขึ้น เพราะทาง ธ.ก.ส. มักมีผลิตภัณฑ์ที่เป็นสินเชื่อมาเสนอพร้อมกับการปรับโครงสร้างหนี้ นางลำจวนยกตัวอย่างว่า ที่ผ่านมาในช่วงภัยแล้ง แม้ทาง ธ.ก.ส. จะมีพักชำระหนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือบรรเทาภาระทางการเงินไม่ให้เกษตรกรต้องรับภาระหนักในช่วงที่ไม่มีรายได้ แต่เกษตรกรก็ยังคงชำระดอกเบี้ยอยู่ เพียงแต่ไม่ต้องจ่ายในช่วงเวลาที่ประสบภัยพิบัติในระยะสั้นๆ เท่านั้น

กรณีศึกษา นางบุญเชิด ทับทิม (นามสมมุติ :นาง ช.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางบุญเชิด ทับทิม อายุ 77 ปี อาศัยอยู่ที่ ต.ห้วยคต อ.ห้วยคต จ.อุทัยธานี ทำอาชีพทำไร่มันสำปะหลัง โดยเช่าที่จำนวน 30 ไร่

เริ่มเป็นลูกหนี้ของ ธ.ก.ส. ตอนอายุ 50 ปี ตอนนั้นกู้มา 6 พันบาท เพื่อมาลงทุนทำเกษตร นางบุญเชิด ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีเพียงที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยพื้นที่ 2 งาน ซึ่งตอนนี้ติดจำนองอยู่ที่ ธ.ก.ส. โดยรายได้หลักของครอบครัวมีสองทาง คือ ปลูกมันสำปะหลัง และรายได้จากลูกที่ไปทำงานโรงงาน ส่งเงินเดือนมาให้ส่วนหนึ่งเพื่อใช้หนี้ ธ.ก.ส. ซึ่งเงินที่กู้ยืมมาเพื่อทำเกษตรนั้นใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน เงินลงทุนประมาณ 5-6 หมื่นบาท ต้องกู้เพื่อมาลงทุนทุกปี โดยนำไปซื้อปุ๋ยเคมี สารเคมีการเกษตร ค่าจ้างแรงงานทุกขั้นตอนจนเก็บเกี่ยวผลผลิต เนื่องจากอายุมาก และขาดแคลนแรงงานในครัวเรือน เมื่อขายผลผลิตก็นำเงินไปใช้หนี้ หากปีไหนมีภัยแล้ง ผลผลิตมันสำปะหลังเสียหาย ก็ต้องกู้อีกครั้งในปีนั้น เพื่อลงทุนปลูกข้าวโพด หากเงินมาส่งคืน ธ.ก.ส. ทำอย่างนี้วนไปทุกปี ไม่สามารถหยุดกู้ได้ เพราะจะไม่มีเงินมาลงทุนทำเกษตร ทำให้ไม่มีเงินใช้หนี้ นอกจากนี้ บางส่วนก็นำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และในการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัย

วิธีการจัดการหนี้และค่าใช้จ่ายในครอบครัว ใช้วิธีทำตามโครงการที่ ธ.ก.ส. ออกมาในแต่ละช่วงเวลา ดูว่าสามารถกู้ได้หรือไม่ วงเงินเต็มหรือยัง ถ้ายังไม่เต็มก็กู้ต่อไป

หนึ่งในนั้น คือ โครงการพักชำระหนี้ในช่วงที่ประกาศภัยแล้ง แต่เมื่อหมดโครงการก็ต้องกลับมาชำระหนี้เหมือนเดิม แต่จะมีดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจากระยะเวลาที่พักชำระหนี้ ทำให้หนี้สินรวมดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น

การจัดการหนี้กับ ธ.ก.ส. ก่อนที่จะเกิดวิกฤตโควิด-19 ลูกสาวและลูกเขยทำงานในโรงงาน ได้ส่งเงินมาช่วยผ่อนชำระหนี้ที่กู้มาเพื่อสร้างบ้านทุกเดือนอย่างต่อเนื่อง แต่หลังจากโควิดเกิดขึ้น ก็ไม่ได้ทำงานที่โรงงาน จึงกลับมาอยู่ที่บ้าน ทำให้ขาดการชำระหนี้จากการสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนหนี้เพื่อการเกษตรนั้น นางบุญเชิด ใช้วิธีการจ่ายคืนปีละครั้งหลังรอบเก็บเกี่ยวมันสำปะหลัง แต่ผ่อนชำระได้เพียงดอกเบี้ยไม่ถึงหนึ่งหมื่นบาท รายได้ที่มีนั้นไม่พอจ่ายเงินต้น เพราะต้องไปใช้จ่ายในครอบครัวด้วย หากต้องการกู้ยืมใหม่ก็ใช้วิธีหมุนเวียนหนี้ ยืมจากที่อื่นมาส่งดอกเบี้ย เมื่อเหลือก็นำมาลงทุน หากไม่พอก็หาที่กู้ยืมใหม่

การติดตามหนี้สินจากเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. นั้น จะมาติดต่อให้จ่ายหนี้ โดยเข้าร่วมในที่ประชุมของหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่แนะนำให้เอาโฉนดที่ดินบ้านพื้นที่ 2 งาน ไปค้ำประกันไว้ และให้กู้จนเต็มวงเงินตามมูลค่าของทรัพย์สิน ซึ่งหากมีการยึดที่ดินที่จำนองไว้ ก็ไม่รู้ว่าจะต้องทำอย่างไร

สถานการณ์ปัจจุบัน คือ หยุดจ่ายเงินต้น และดอกเบี้ยกับ ธ.ก.ส.มา 2 ปีแล้ว โดยอยู่ระหว่างรอเข้ากองทุน  
ฟื้นฟูฯ

จากกรอบการศึกษาวิจัย พบว่า ในกรณีของคุณบุญเชิดนั้น ความสามารถในการหารายได้ไม่สอดคล้องกับ  
หนี้สิน เนื่องจากรายได้ที่เกิดขึ้น เริ่มจากการเป็นหนี้เพื่อนำมาลงทุน ดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายทำให้ต้นทุนการ  
ผลิตสูงขึ้น ไม่คุ้มกับการลงทุน และผลผลิตที่จะได้รับหรือไม่ได้รับในแต่ละฤดูกาล จึงมีความเสี่ยงต่อการ  
เป็นหนี้เพิ่มมากขึ้น เมื่อผลผลิตเสียหาย

รูปแบบการผลิตการเกษตรของคุณบุญเชิด ต้องจ้างในทุกขั้นตอนการผลิต ผลผลิตที่ได้ก็ขายตรงกับโรงงาน  
ไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา และไม่สามารถเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิต คือ มันสำปะหลังได้

ในส่วนของจัดการหนี้สินนั้น ตอนนี้มีเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และรอความช่วยเหลือจาก  
กองทุน ใช้วิธีเดิมในการแก้ไขปัญหา ไม่มีการวางแผนการจัดการ เงินที่นำมาจัดการหนี้สิน เป็นหนี้  
หมุนเวียน

ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของ ธ.ก.ส. นั้น พบว่า หลังจากเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ในช่วงภัย  
แล้ง ทำให้เข้าใจว่ายอดหนี้สูงขึ้น เนื่องจากดอกเบี้ยไม่ได้หยุดในขณะที่พักชำระหนี้

กรณีศึกษา นางสาวเนียง เรืองศรี (นามสมมุติ :นาง ช.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางสาวเนียง เรืองศรี อายุ 60 ปี อาศัยอยู่ที่ หมู่ 6 ต. ปลายนา อ.ศรีประจัน จ.สุพรรณบุรี อาชีพปัจจุบันรับจ้างเย็บผ้า และมีที่ดินทำนา 3 ไร่ ต้องจ้างทั้งหมด เพราะประสบอุบัติเหตุขาหัก ใส่เหล็กที่ขา จึงไม่สามารถทำงานหนัก หรือทำนาได้ อีกทั้งไม่มีแรงงานในครอบครัว แหล่งรายได้จึงมาจากการรับจ้างเย็บผ้าจากการขายข้าวได้บางส่วน และเงินเดือนของลูกชายที่ส่งมาช่วยเหลือและผ่อนชำระค่าบ้าน ปัจจุบันอาศัยอยู่คนเดียว สามีเสียชีวิตไปเมื่อ 3 ปีก่อน ตอนนี้เหลือลูกชายอีกหนึ่งคน อายุ 40 ปี ทำงานอยู่ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งติดโควิดปีที่ผ่านๆมา ส่งผลให้ร่างกายไม่แข็งแรงเหมือนเก่า การทำงานจึงยากลำบากขึ้น

เริ่มเป็นหนี้ ธ.ก.ส. ตั้งแต่อายุ 20 กว่าปี เริ่มจากเพื่อลงทุนทำนา กู้ครั้งละ 30,000 บาท เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตขายได้เงิน จะนำมาส่งคืนทั้งหมด หลังจากนั้นจะได้รับเงินโอนคืน คือ ให้กู้ต่อจาก ธ.ก.ส. คือ 30,000 บาท ที่ส่งคืนทั้งต้นและดอกเบี้ย เพื่อลงทุนทำนาครั้งต่อไป ต่อมาได้กู้เงินเพื่อมาลงทุนขายเครื่องมือการเกษตร เครื่องสูบน้ำ ในปี พ.ศ. 2558 เป็นเงิน 50,000 บาท ในปีพ.ศ. 2559 เป็นเงิน 80,000 บาท พ.ศ. 2561 เป็นทุนหมุนเวียน 30,000 บาท และในปี พ.ศ. 2561 กู้เพื่อนำเงินมาสร้างบ้าน โดยนำที่ดินที่สร้างบ้านไปจำนองกับ ธ.ก.ส. วงเงิน 200,000 บาท เมื่อสามีเสียชีวิตได้นำเงินประกันที่ได้มาไปสมทบชำระค่าบ้าน รวมกับการผ่อนชำระอย่างต่อเนื่องจากเงินที่ลูกชายส่งให้ ทำให้หนี้ลดลงเหลือ 79,000 บาท แต่ได้ทำการหยุดชำระตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 เนื่องจากประสบปัญหาจากสถานการณ์โควิด-19 ในขณะนี้คุณสาวเนียงได้หยุดชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในทุกวงเงินที่กู้ยืมมาจาก ธ.ก.ส. แล้ว เพราะรอเข้ากองทุนฟื้นฟูฯ ให้ช่วยซื้อหนี้ให้

การเข้าร่วมโครงการปรับโครงสร้างหนี้กับ ธ.ก.ส. ของคุณสาวเนียง ได้เคยเข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ โดยพักชำระเฉพาะเงินต้น แต่ดอกเบี้ยยังต้องชำระตามปกติ เป็นเวลา 3 ปี วงเงิน 80,000 บาท ดอกเบี้ยไม่ได้ลดลง ต้องจ่ายดอกเบี้ยรายปี ปีละประมาณ 2,000 กว่าบาท โดยตอนนั้นสาเหตุที่ต้องปรับโครงสร้างหนี้เพราะทำนาแล้วเกิดปัญหาภัยแล้งไม่มีน้ำ ไม่ได้ผลผลิต เลยไม่มีเงินส่ง ธ.ก.ส. จากลูกหนี้ชั้นดี กลายเป็นหนี้เสีย เจ้าหน้าที่จึงให้ทำสัญญาใหม่ เพื่อขยายเวลาการชำระหนี้ แต่ไม่ได้เพิ่มวงเงิน เมื่อกลายเป็นลูกหนี้เสียทำให้ไม่ได้อิงเงินกู้ยืมเพื่อลงทุนทำนาในรอบต่อไปไม่ได้แล้ว เพราะวงเงินเต็ม จึงไม่มีเงินจ่ายค่าปุ๋ยค่าสารเคมี ไม่มีเงินทุนของตัวเองเพราะนำรายได้จากการขายข้าวจ่ายค่าจ้างทำนา และใช้จ่ายในครอบครัวหมดแล้ว

## ปัจจัยภายในจากเกษตรกร

แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการทำเกษตร หลังจากที่สามีซึ่งเป็นกำลังหลักของครอบครัวเสียชีวิตไป คุณสำเนียงต้องอยู่ที่บ้านเพียงลำพัง ประกอบกับร่างกายที่ไม่สามารถทำงานหนักได้ การทำนาจึงต้องจ้างทั้งหมด ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ประกอบกับลูกชายที่ติดเชื้อโควิด-19 และได้รับผลกระทบโดยตรงในการทำงาน ทำให้การจัดการหนี้สินของครอบครัวเกิดปัญหา และต้องหยุดชำระหนี้ของ ธ.ก.ส. ไป แหล่งรายได้ของคุณสำเนียง คือ การเย็บผ้าโหล เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การจะปันเงินเพื่อมาชำระหนี้หรือดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น จึงเป็นไปได้ยาก และกลายเป็นภาระที่หนักขึ้น ประกอบกับอายุที่มากขึ้น และอาศัยอยู่คนเดียว ทำให้ขาดกำลังใจในการทำนา การแก้ปัญหาหนี้สินนั้น ความหวังจึงมาอยู่ที่การได้เข้าเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ ให้ช่วยจัดการหนี้สิน รวมทั้งเป็นการยืดเวลาการถูกฟ้องร้องจาก ธ.ก.ส. เพราะเมื่อถูกทวงถามจากเจ้าหน้าที่ของธนาคาร คุณสำเนียงได้แจ้งว่า ตอนนี้ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว

## ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การกู้ยืมจาก ธ.ก.ส. ของคุณสำเนียงนั้น เป็นการกู้ยืมเพื่อมาลงทุนทำนา และเพื่อลงทุนขายเครื่องมือการเกษตร เป็นการยืมแบบหมุนเวียน เมื่อส่งเงินคืนก็จะได้เงินก้อนใหม่มาอย่างต่อเนื่อง ในระหว่างที่ทุกอย่างดำเนินไปด้วยดี ไม่มีการให้คำแนะนำหรือส่งเสริมเพื่อเพิ่มศักยภาพจากเจ้าหน้าที่ของธนาคารให้กับลูกหนี้ แต่เมื่อประสบปัญหาเรื่องการชำระหนี้ เจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ในการติดตามหนี้สินของธนาคาร หลังจากนั้นเพื่อไม่ให้กลายเป็นหนี้เสีย จึงให้คุณสำเนียงเข้าโครงการพักชำระหนี้ เพื่อขยายเวลาในการชำระเงินต้น และจ่ายแค่ดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี ซึ่งก็ไม่ได้ช่วยให้เงินต้นของคุณสำเนียงลดลง แต่เป็นการจ่ายหนี้ที่เพิ่มขึ้น เพราะต้องจ่ายดอกเบี้ยอย่างต่อเนื่อง โดยที่เงินต้นไม่ได้ลดลงเลย

## ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร

ผลจากการปรับโครงสร้างหนี้ของคุณสำเนียง ไม่ได้ช่วยให้หนี้สินลดลง แต่ในภาพรวมคุณสำเนียงกลับพบว่า เงินต้นของตนเองก็ยังคงเท่าเดิม และต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็ไม่ว่าดอกเบี้ยแต่ละปีที่ตนเองต้องจ่ายนั้น ตอนนี้อยู่ที่ร้อยละเท่าไร

เมื่อพิจารณาจากการชำระคืนสินเชื่อเพื่อนำมาสร้างบ้าน พบว่า มีการชำระอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่มาหยุดชะงักในสถานการณ์โควิด หรือการชำระหนี้ในส่วนการลงทุนหมุนเวียนก็พยายามที่จะชำระดอกเบี้ย แต่เมื่อผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย รายได้ลดลง ไม่เห็นช่องทางว่าจะเพิ่มรายได้จากทางใด ซึ่งสวนทางกับอัตราดอกเบี้ยของธนาคารที่คิดคำนวณตลอดเวลา จึงยากที่จะเห็นทางออกว่าจะหมดหนี้สินได้อย่างไร



เกษตรกรไม่ได้ปรับโครงสร้างนี้กับ ธ.ก.ส. แต่เข้าปรับโครงสร้างนี้กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

กรณีศึกษา นางสาวแม่บ้าน ใจเย็น (นามสมมุติ :นาง ฅ.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางสาวแม่บ้าน ใจเย็น อายุ 70 ปี อาศัยอยู่ตำบลทองหลาง อำเภอห้วยคต จังหวัดอุทัยธานี ทำอาชีพเกษตรกรปลูกอ้อยและไร่นามาเป็นระยะเวลาที่สิบเกือบสามสิบปี เริ่มแรกทำไร่อยู่ในวนอุทยานห้วยคต (สวนป่าบ้านไร่เดิม) ปี พ.ศ. 2556-2557 ต้องย้ายออกเพราะเป็นพื้นที่วนอุทยานจึงไม่สามารถทำไร่ได้เหมือนเดิม

ปี พ.ศ. 2557 จึงออกมาเช่าที่ปลูกอ้อยจำนวน 70 ไร่ต่อสามปี ไร่ละ 2,500 บาท ตอนแรกได้ผลผลิตดี แต่ต่อมาเริ่มไม่ได้ผลผลิตเพราะเจอภัยแล้ง และไร้กี้ถูกรบกวนจากข้างที่ลงมากินอ้อย สุดท้ายจึงเลิกทำประมาณ ปี พ.ศ. 2560

เริ่มต้นขอสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำไม่ได้ชัดเจนว่าปีไหน รู้แต่ว่าเอามาลงทุนทำไร่อ้อยประมาณ 30,000 บาท จากนั้นก็ทำการกู้มาเรื่อย ตอนทำไร่อยู่ในเขตสวนป่าก็ไม่เจอปัญหาภัยแล้ง และผลผลิตก็ได้ดี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าดินและน้ำในพื้นที่ดี แต่เมื่อต้องมาเช่าที่ทำไร่ ดินก็ไม่ดีผลผลิตก็ไม่ได้เต็มที่ต้องมาเจอกับภัยแล้งและข้างอีกจึงต้องตัดใจเลิกทำ

ประมาณปี พ.ศ. 2557-2558 ก่อนเลิกทำไร่อ้อยก็ได้ไปกู้ทาง ธ.ก.ส. ประมาณ 5-6 แสนบาทเพื่อเอามาสร้างบ้าน ทำบิ๊มน้ำมันหัตถ์ดีดแบบป็นยิงในที่ดินที่อยู่อาศัย แต่ไม่มีโฉนดตั้งอยู่ใกล้สวนป่า ส่วนที่เหลือก็ซื้อรถแล้วก็ลงสำหรับทำไร่อ้อย เนื่องจากนางสาวแม่บ้านไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่เป็นลูกค้าดีเด่นคือจ่ายเงินคืนกับทาง ธ.ก.ส. อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งเป็นหัวกลุ่ม 131 (รหัส ธ.ก.ส.) ที่มีจำนวนสมาชิกกลุ่ม 10 คน ดังนั้นจึงใช้วิธีการค้าแบบกลุ่มแทน หรือ เป็นการค้ากันเองระหว่างสมาชิกในกลุ่ม

นางสาวแม่บ้าน เลิกส่งเงินที่กู้มาจาก ธ.ก.ส. ตั้งแต่ประมาณปี 2559 หรือ 2560 เพราะขาดทุนจากการทำไร่อ้อย ตอนนั้นบิ๊มต้องหยุดเพราะต้องมาเจอกับการระบาดของโรคโควิด-19 ตอนนี้มีหนี้อยู่กับทาง ธ.ก.ส. ประมาณเจ็ดแสนกว่าบาทเป็นทั้ง เงินหมุนเวียน และ เงินกู้ที่มีกำหนดระยะเวลา แต่จำไม่ได้ว่ามีที่สัญญาสถานะตอนนี้คือเข้าสู่ระบบกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 แต่ทางกองทุนยังไม่ได้รับซื้อหนี้

## ปัจจัยภายในจากเกษตรกร

จากกรณีศึกษาที่พบว่า ความสามารถในการหารายได้ของนางสมแป้นในระยะแรกนั้นสอดคล้องกับภาระหนี้สิน เพราะสามารถจัดการหนี้ได้ แต่เมื่อต้องเปลี่ยนพื้นที่การผลิต คือการย้ายออกจากสวนป่าที่ต้องจ่ายค่าเช่าที่แทนที่ด้วยการเช่าที่ดินทำไร่อ้อยจำนวน 70 ไร่ ทำให้ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านที่ดินเพิ่มขึ้น แต่กลับไม่ได้รับผลตอบแทนด้านการผลิตเหมือนเดิม จึงทำให้ต้องวางแผนสำรองโดยการทำปืมน้ำเพิ่ม แต่ก็พบว่าต้องเผชิญกับสถานการณ์โรคระบาดซ้ำเติมจึงทำให้แผนที่วางไว้ไม่เป็นไปตามที่กำหนด

นางสมแป้นมีการตั้งเป้าหมายในการเก็บเงินเพื่อจ่ายหนี้ให้กับทาง ธ.ก.ส. ชัดเจน เห็นได้จากการเป็นลูกค้าดีเด่นคือมีประวัติการจ่ายเงินคืนกับทาง ธ.ก.ส. อย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยแล้งจึงทำให้เกิดภาวะหนี้สะสม โดยเฉพาะหนี้ที่เกิดจากการกู้เพื่อสร้างบ้านหลังจากที่ต้องย้ายออกจากสวนป่า ทำให้ความสามารถในการจ่ายคืนลดลงจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ตนเองตั้งใจ

ด้านความรู้และความเข้าใจสัญญาที่ทำกับทาง ธ.ก.ส. นางสมแป้นมีความเข้าใจเป็นอย่างดี เพราะเป็นหัวหน้ากลุ่มที่จะต้องทำความเข้าใจกับสมาชิกภายในกลุ่มด้วย แต่เมื่อต้องเจอกับภาวะหนี้สะสมก็ทำให้หมดกำลังใจ การที่จะดำเนินการปลดหนี้ด้วยตนเอง ประกอบกับไม่เคยเป็นหนี้เอยะขนาดนี้มาก่อนจึงทำให้เกิดความกังวล และพยายามหาทางออกเพื่อจะไม่ให้ลูกหลานต้องมารับภาระหนี้ที่เกิดขึ้น

## ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

จากการสัมภาษณ์นางสมแป้นพบว่า ทาง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาห้วยคต-ทุ่งนา ซึ่งเป็นสาขาที่นางสมแป้นไปขอสินเชื่อเงินกู้ยืม ทางเจ้าพนักงานได้ให้ข้อมูลกับเกษตรกรทุกครั้งที่มีการเสนอสินเชื่อหรือเงินกู้ในลักษณะต่างๆ และทางนางสมแป้นได้มีการซักถามเพิ่มเติมถึงข้อดีข้อเสีย เพราะจะต้องนำมาชี้แจงให้กับสมาชิกได้รับทราบ สาเหตุที่ไม่ปรับโครงสร้างหนี้กับทาง ธ.ก.ส. โดยตรง นางสมแป้นให้เหตุผลว่า การปรับโครงสร้างหนี้ การพักชำระหนี้ของ ธ.ก.ส. เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แล้วนั้นตนเองคิดว่าทางกองทุนฟื้นฟูฯ สามารถลดภาระให้กับตนเองและครอบครัวได้ดีกว่า ประกอบกับอายุที่เพิ่มขึ้นจึงไม่ต้องการให้ลูกหลานมารับภาระหนี้ที่เหลือ

## ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร

กรณีของนางสมแป้นไม่ได้มีการปรับโครงสร้างหนี้กับทาง ธ.ก.ส. โดยตรง เพราะต้องการปรับโครงสร้างหนี้โดยเข้าสู่ระบบกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ด้วยเหตุนี้จึงทำการยุติการชำระเงินกับทาง ธ.ก.ส. และขณะนี้เข้าสู่ระบบ และอยู่ระหว่างการขอซื้อหนี้จากทางกองทุนฟื้นฟูฯ

## กรณีศึกษา นางธนกร บำรุงสงฆ์ (นามสมมุติ :นาง ญ.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางธนกร บำรุงสงฆ์ อายุ 50 ปี เป็นชาวนา อาศัยอยู่ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ทำนามาตั้งแต่อายุ 18 ปี ปัจจุบันมีที่นา 28 ไร่ 3 งาน เป็นของตนเอง นอกจากนี้มีการเช่าที่ทำไร่อ้อยจำนวน 30 ไร่ การทำไร่มาใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลักคือ สามีนี การมีพื้นที่ไร่และนาจำนวนมาทำให้มีต้นทุนด้านการผลิตทั้งการปลูกและการเก็บเกี่ยว

เริ่มต้นเข้าไปขอสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2546-2547 ด้วยเหตุผลต่อการเงินสำหรับลงทุนทำนาและทำไร่ ยอดเงินสินเชื่อที่ขอครั้งแรกคือ 50,000 บาท เอามาใช้สำหรับซื้อปุ๋ย ยา เคมีภัณฑ์ทางการเกษตรและรถไถ ทำการกู้คนเดียว และก็มีศักยภาพในการขายคืน เพราะผลผลิตทำแล้วได้กำไร ต่อมาก็ทำการกู้เรื่อยมาเป็น 100,000-200,000 บาท แต่ก็สามารถขายคืนได้

ต่อมาประมาณ ปี พ.ศ. 2549-2550 ทำการกู้เพิ่มเพื่อใช้สำหรับการซื้อที่ดินของพี่ชายจำนวน 10 ไร่เพิ่มเติม เดิมนี้นางธนกรมีที่ดิน 18 ไร่ เมื่อพี่ชายต้องการขายที่ดิน จึงรับซื้อเพิ่ม และทำการกู้กับทาง ธ.ก.ส. เป็นเงินประมาณ 850,000 บาท เมื่อรวมกับเงินกู้เก่าก็จะเป็นเงินประมาณ 1,000,000 บาท รวมกับยอดเงินกู้เดิม เพื่อเอามาลงทุนทำนาและไร่อ้อย แต่ก็ต้องเจอกับภาวะแล้งทำให้เกิดการขาดรายได้ต่อเนื่อง ประกอบกับผลผลิตที่เคยได้ราคาก็มีความผันผวนไม่แน่นอน ทำให้เกิดภาวะหนี้สะสม เงินที่ได้จากการขายผลผลิตก็จะถูกนำไปใช้สำหรับจ่ายดอกเบี้ย แต่เงินต้นก็ไม่ลดลง ทำการส่งดอกเบี้ยมาจนกระทั่งปี 2559-2560 ก็ทำการหยุดส่งดอกเบี้ยเป็นระยะเวลาสองปี

ปี พ.ศ. 2561 ได้มีการเข้าไปปรึกษากับทาง ธ.ก.ส. เพื่อทำการคำนวณหนี้สินที่ติดค้างอยู่กับ ธ.ก.ส. ก่อนที่จะไปยื่นเรื่องกับทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร นางธนกรมีเงินสินเชื่อกับทาง ธ.ก.ส. สองแบบคือ (1) เงินหมุนเวียน คือ เอาที่ดินไปค้ำประกันได้ และ (2) เงินกู้ที่มีกำหนดระยะเวลา คือ ส่งเงินที่ยืมตามเวลาแล้วก็หมุนเงินกลับมาใช้ใหม่

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) ทางนางธนกรไม่ได้มีการจ่ายเงินคืนให้กับทาง ธ.ก.ส. แต่รอให้ทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ด้วยเหตุผลว่าไม่สามารถทำการจ่ายหนี้คืนได้ แต่นางธนกรก็ยังทำนาอยู่ แต่ลดปริมาณลง ทั้งนี้นางธนกรมองว่า การไม่เข้าไปปรับโครงสร้างหนี้โดยตรงกับ ธ.ก.ส. เพราะว่ามาตรการไม่ชัดเจน และเหมือนกับการไปหมุนเวียนเงินมากกว่า แต่ไม่ได้แก้หนี้จริงๆ

## ปัจจัยภายในจากเกษตรกร

จากกรณีศึกษานี้พบว่า ความสามารถในการหารายได้ของนางธนภรไม่สอดคล้องกับภาระหนี้สิน เพราะการทำงานและการทำไร่อ้อยต้องอาศัยปัจจัยภายนอกทั้งหมด ทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยา เคมีภัณฑ์ แรงงานในนา และไร่ ตลอดจนการเก็บเกี่ยวผลผลิต นอกจากนี้พบว่า ราคาสินค้าที่ขึ้นอยู่กับกลไกทางการตลาดแม้จะได้ผลผลิตเยอะ แต่หากราคาตลาดต่ำก็จะได้ค่าผลผลิตต่ำเช่นกัน ยิ่งระยะเวลา 6-7 ปีที่ผ่านมาพบว่าเกษตรกรต้องเผชิญกับความแปรปรวนของสภาพอากาศเพิ่มขึ้น จึงส่งผลต่อปริมาณผลผลิต หรือบางครั้งก็ไม่สามารถทำการผลิตได้เลย อีกหนึ่งปัจจัยคือตัวเกษตรกรเองไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีหรือระบบการผลิต ไม่ได้วางแผนการผลิตล่วงหน้า และทัศนคติส่วนตัวที่จะต้องทำอาชีพเกษตรเพราะไม่มีความรู้ ประกอบกับไม่มีใครมาแนะนำการวางแผนหรือปรับเปลี่ยนการผลิตให้สอดคล้องและเหมาะสมกับกำลังทุน หรือทางเลือกอื่นในการประกอบอาชีพ

นางธนภรมีการตั้งเป้าหมายในการเก็บเงินเพื่อจ่ายหนี้ให้กับทาง ธ.ก.ส. ชัดเจน แต่ไม่มีการตั้งเป้าหมายด้านแผนการจัดการการเงินของครัวเรือน แต่เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติซ้ำซ้อนก็ทำให้เกิดภาวะหนี้สะสม แม้ว่าทาง ธ.ก.ส. จะมีการปรับปรุงเงินสินเชื่อให้เป็นแบบเงินกู้ที่มีกำหนดระยะเวลา เพื่อจะได้จ่ายดอกเบี้ยในระยะเวลาที่แตกต่างกัน นางธนภรก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนด ส่วนความรู้และความเข้าใจสัญญาที่ทำกับทาง ธ.ก.ส. นั้นมีความเข้าใจที่ค่อนข้างชัดเจน แต่เมื่อต้องเจอกับภาวะหนี้สะสมก็ทำให้หมดกำลังใจ การที่จะดำเนินการปลดหนี้ด้วยตนเอง เมื่อได้มาเข้าร่วมเครือข่ายหนี้สินชาวนา ทำให้ได้มีเวลาทบทวนถึงสาเหตุของการเป็นหนี้ว่าส่วนหนึ่งเกิดจากตนเองที่ขาดการวางแผนการผลิต อีกส่วนเกิดจากปัจจัยทางสภาพอากาศ และสุดท้ายมองว่าทางมาตรการช่วยเหลือที่ผ่านมาจาก ธ.ก.ส. จะไม่ได้เป็นการลดภาระ แม้จะเป็นการให้สินเชื่อเพื่อทำการลงทุน ยอดเงินที่ค้างอยู่กับทาง ธ.ก.ส. จึงสูงขึ้นทุกปี

## ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

จากการสัมภาษณ์นางธนภรพบว่า ทาง ธ.ก.ส. จะให้ข้อมูลกับเกษตรกรทุกครั้งที่มีการเสนอสินเชื่อหรือเสนอปรับปรุงแบบการให้สินเชื่อ โดยส่วนตัวนางธนภรบอกว่ามีใจดี และทาง ธ.ก.ส. ก็ให้ข้อมูลชัดเจน แต่มาตรการที่ ธ.ก.ส. ออกมาช่วยเหลือในช่วงภัยแล้ง เช่น การพักชำระหนี้ หรือ การขยายเวลาชำระหนี้ต้นเงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระแท้จริงแล้วเป็นเพียงการยืดระยะเวลาในการจ่ายหนี้ แต่ก็เกษตรกรก็ต้องจ่ายดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นอยู่ดี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ทั้งเงินต้นเมื่อรวมกับดอกเบี้ยจึงเป็นยอดเงินที่เพิ่มขึ้น นางธนภรแจ้งว่าที่หยุดชำระหนี้เพราะต้องการเข้าสู่ระบบการปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟู เพราะจะช่วย

ปลดภาระหนี้สินไปได้มาก ประกอบกับเห็นว่าระบบการปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร สามารถแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรหลายคนได้จริง

### **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

กรณีของนางธนภรไม่ได้มีการปรับโครงสร้างหนี้กับทาง ธ.ก.ส. โดยตรง เพราะต้องการปรับโครงสร้างหนี้ โดยเข้าสู่ระบบกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ด้วยเหตุนี้จึงทำการยุติการชำระเงินกับทาง ธ.ก.ส. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 และขอเข้าระบบการปรับโครงสร้างหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

กรณีศึกษา นางกรุ่น แยมหลง (นามสมมุติ :นาง ฎ.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางกรุ่น แยมหลง อายุ 53 ปี ที่อยู่หมู่ 9 ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท อาชีพเดิมทำนาและเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่ง ปัจจุบัน ทำนาจำนวน 20 ไร่ และทำเกษตรผสมผสาน 3 ไร่ คือ ปลูกดาวเรืองไว้ขายเพื่อเก็บเงินไว้ใช้รายจ่ายรายวัน และปลูกผักไว้กินในครอบครัว

การทำนาที่ผ่านมาก็ขาดทุนตลอด เพราะต้นทุนที่สูงขึ้น หากจะเลิกทำนาก็ไม่รู้จะทำอะไรได้ เพราะที่ดินรอบ ๆ บริเวณนั้นทำนากันหมด จึงต้องทำเหมือน ๆ กัน นอกจากทำนา นางกรุ่นยังคงหาทางเพื่อที่จะเพิ่มรายได้และใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างต่อเนื่อง โดยหาข้อมูลจากเพื่อนเกษตรกร เช่น หลังเกี่ยวข้าวในเดือนธันวาคมวางแผนว่าจะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 10 ไร่ โดยจะทำร่องไว้ไม่ให้น้ำนาข้าง ๆ เข้า ส่วนทางทิศใต้ปลูกถั่วเขียว ทิศตะวันออกทำนา ซึ่งประสบการณ์ที่ผ่านมาเคยปลูกถั่วเขียว เมื่อเห็นคนอื่นทำแล้วได้กำไร แต่เมื่อปลูกเองกลับขาดทุน เพราะทำไม่ตรงกับแปลงอื่นเลยเจอหนอนเพลี้ยมาทำลายผลผลิต จนต้องฉีดยาฆ่าแมลงทุกสัปดาห์ ประกอบกับราคาถั่วเขียวก็ลง หรือบางครั้งก็ไปสอบถามจากพี่น้องที่ทำข้าวโพดอยู่ว่าทำอย่างไร แต่เพราะมีหลานที่อายุน้อยต้องดูแล ซึ่งทำตามวิธีที่ได้มาไม่ได้ ในปีนี้จึงเน้นปลูกข้าวหอมมะลิ ปลูกวันแม่ เกี่ยววันพ่อ โดยจะปลูกสองรอบ รอบแรกเพื่อขาย รอบสองไว้กิน ไว้ใช้ขายอาหารตามสั่งที่ร้าน ส่วนแปลงที่ผสมผสานใช้ขุดบ่อเลี้ยงปลา ปลูกดอกไม้ ในแปลงมี 7 ไร่ แบ่งปลูกข้าวครึ่งหนึ่ง เกี่ยวเดือนธันวาคม และอีกครั้งเพื่อปลูกดาวเรือง ส่วนหนึ่งก็นำดอกมาร้อยมาลัย ส่วนหนึ่งก็ขาย และเพื่อความสวยงามในร้านอาหารตามสั่งของคุณกรุ่น

นางกรุ่นเริ่มเป็นหนี้ ธ.ก.ส. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากนำเงินมาลงทุนเลี้ยงเป็ดแบบฟาร์มปิด จากนโยบายรัฐในช่วงการระบาดของโรคไข้หวัดนก ต้องเปลี่ยนมาเป็นระบบเลี้ยงเป็ดแบบฟาร์มปิด จึงนำที่ดิน 3 ไร่ กับบ้านหนึ่งหลังไปจำนองกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (เอสเอ็มอี) ได้เงินมา 1.35 ล้านบาท แต่ต้นทุนในการเลี้ยงระบบปิดสูงกว่าแบบไล่ทุ่ง ประกอบกับราคาไข่ตกต่ำเหลือฟองละ 2 บาท และไข่ขายได้ไม่หมด ทำให้ขาดทุน และเงินไม่พอลงทุนจึงต้องไปกู้เพิ่มอีก 3.5 แสนบาท และต้องนำรถไปเข้าไฟแนนซ์ กู้นอกระบบ เพราะต้องจ่ายดอกเบี้ยให้ธนาคารเอสเอ็มอี เดือนละ 3 หมื่นบาท

ส่วนลูกสาวทำโกดังเก็บฟาง ช่วยจ่ายหนี้นอกระบบรวมทั้งหนี้ของฟาร์มเปิด และ ธ.ก.ส. ซึ่งมีสัญญาของฟาร์มเปิดเพียง 1 แสนบาท นอกนั้นนำไปหมุนเวียนใช้หนี้ คือ กู้ใหม่มาใช้หนี้เก่า กู้เก่ามาจ่ายดอกเบี้ย ทำให้หนี้กลายเป็นเพิ่มขึ้น ตอนนั้นต้องจ่ายดอกเบี้ย 5 หมื่นกว่าบาท จึงเป็นหนี้ทั้งแม่ทั้งลูก

คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. คือ ให้กู้เพิ่มเพื่อปิดดอกเบี้ยเก่า หากเราส่งเงินคืนตรงเวลาจะได้คะแนนระดับ AAA+ ทำให้กู้ง่าย ประวัติดี แต่หากผิดสัญญาจะถูกปรับเป็นลูกหนี้ชั้นแย่ ธนาคารจะขึ้นดอกเบี้ย ซึ่งการขอกู้ ธ.ก.ส.ประเมินให้กู้ผ่าน โดยให้เงินมาร้อยละ 80 ส่วนอีกร้อยละ 20 ใช้เพื่อจ่ายดอกเบี้ยของสัญญาเดิม ซึ่งรอบการจ่ายของ ธ.ก.ส. คือ 6 เดือนต่อ 1 สัญญา ต้องจ่ายดอกเบี้ยที่มีหลายสัญญา ททยอยจ่ายครบรอบปีพอดี พอไม่มีเงินจ่ายดอกเบี้ยก็ต้องไปกู้ทางอื่น เพื่อมาปิดหนี้ จนตอนนี้มีหนี้ที่เริ่มจากการทำนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เพราะหนูกินข้าว นาไม่มีน้ำ และค่าปุ๋ย ค่ายา 2 แสนบาท ซึ่งหลักทรัพย์ทั้งหมดที่นำไปวางเพื่อกู้เงิน เป็นของแม่คุณกรุ่น 7 ไร่ กับที่ดินของพี่สาวอีก 3 ไร่ ที่ดินของคุณกรุ่นเอง 7 แปลง

คุณกรุ่นมีหนี้สินจากหลายแหล่ง คือ ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตรฯ ธนาคารออมสิน ไฟแนนซ์รถ กองทุนหมู่บ้าน กองทุนเงินล้าน เมื่อหนี้สินและดอกเบี้ยมากขึ้นจนจ่ายไม่ไหว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 คุณกรุ่นได้เข้าเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ และได้หยุดจ่ายหนี้ทั้งหมด สถานะตอนนี้อยู่ระหว่างรอกองทุนฟื้นฟูฯ ทำเรื่องช่วยซื้อหนี้จาก ธ.ก.ส. ซึ่งมีมากกว่า 10 สัญญา แต่ยังไม่ได้อำนาจให้ต้องรอคิวยู่ ส่วนหนี้แบบกลุ่มที่เกิดจากเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งกองทุนฟื้นฟูฯ ไม่รับซื้อ ซึ่งสัญญาที่ผูกฟ้องตอนนี้มีของธนาคารออมสินที่เดียว เนื่องจากนำเงินนั้นไปทำนา แต่ตอนไปขอกู้แจ้งว่าเพื่อนำมาค้าขาย ซึ่งเป็นหนี้อยู่ 1.4 แสนบาท

เมื่อตอนนี้หยุดจ่ายหนี้ทุกอย่างช่วยให้คุณกรุ่นพอได้หายใจโล่งขึ้น แต่ก็ไม่ได้หยุดหาหนทางทำมาหากินเพื่อมาใช้หนี้สิน

### **ปัจจัยภายในจากเกษตรกร**

การทำเกษตรไม่ว่าจะเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งหรือทำนาล้วนต้องอาศัยปัจจัยภายในนอกจากสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดโรคระบาดหรือภัยแล้งย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับเกษตรกร ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตและระบบการจัดการทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น จากเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่ง เปลี่ยนเป็น ฟาร์มระบบปิดที่ต้องลงทุนมากขึ้น เมื่อเกิดภัยแล้ง ก็ต้องลงทุนซื้อน้ำ หรือเกิดการระบาดของโรคแมลงก็ต้องฉีดยา ล้วนเป็นต้นทุนที่ต้องจ่าย ที่มาพร้อมกับความเสี่ยงว่าผลผลิตที่ได้จะคุ้มกับที่ลงทุนหรือไม่ เงินจะเหลือพอใช้หนี้ และใช้จ่ายในครอบครัวหรือไม่ สำหรับครอบครัวของคุณกรุ่นพยายามหาช่องทางที่หลากหลายเพื่อที่จะผ่านพ้นหนี้ก้อนใหญ่ที่เกิดขึ้นไปให้ได้ ทั้งการปลูกดอกไม้ ร้อยพวงมาลัย ทำร้านอาหารตามสั่ง ล้วนทั้งการหาทางปรับเปลี่ยนการปลูกพืชในที่ดิน การวางแผนการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดี แต่ส่วนใหญ่เกิดจากการสอบถามเพื่อนเกษตรกรหรือจากคนใกล้ตัวที่ทำมาแล้วได้ผลดี แล้วนำมาทำในแปลงของตนเอง หากได้คำแนะนำการปรึกษาจากหลายส่วนทั้งเจ้าหน้าที่เกษตร ทั้งเจ้าหน้าที่ธนาคารในการลงทุน การปรับตัวน่าจะเพิ่มโอกาสที่ดีในการผลิต และสร้างรายได้ให้กับครอบครัวเพิ่มขึ้น

## **ปัจจัยภายนอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร**

คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. แนะนำให้คุณกรุ่นทำสัญญากู้ยืมใหม่ และหักร้อยละ 20 ไว้เพื่อจ่ายดอกเบี้ยของธนาคารที่ค้างไว้จากสัญญาเดิม ไม่ได้แตกต่างจากวิธีการที่คุณกรุ่นทำอยู่แล้ว คือการจัดการหนี้แบบหมุนเวียน กู้ตรงนั้นมาปิดตรงนี้เรื่อยไป ซึ่งสุดท้ายแล้ววิธีการนี้เป็นการทำให้หนี้สินที่มีเพิ่มขึ้นอย่างไม่รู้จบ

## **ประสิทธิผลการปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกร**

หากการจะหมดหนี้สินนั้น ไม่สามารถที่จะหมดได้ด้วยการกู้จากที่หนึ่ง เพื่อมาจ่ายคืนอีกที่หนึ่ง และกู้จากอีกที่หนึ่งเพื่อมาปิดยอดอีกที่หนึ่ง แบบนี้หมุนเวียนกันไป ลูกหนี้ไม่สามารถหลุดออกจากวงเวียนของหนี้สินในระบบดอกเบี้ยได้อย่างแท้จริง หรือหากจะหลุดออกมาได้ก็ต้องพร้อมที่จะสูญเสียหลักทรัพย์ทั้งหมดที่นำไปค้ำประกัน การสร้างทางออกไว้หลายทางเพื่อเป็นแหล่งของรายได้ เป็นเรื่องที่ดี และช่วยให้ทางออกแต่ละเส้นทางสำเร็จไปได้ด้วยดี คือ การสนับสนุนและช่วยเหลือด้านข้อมูล ความรู้ และเพิ่มศักยภาพให้เกษตรกรอย่างจริงจัง การที่เกษตรกรต้องทำตามแบบเดิม หรือการทำตามกันเพียงอย่างเดียว ไม่อาจจะสำเร็จได้เหมือนกันทุกคน



กรณีศึกษา นางสาวธิดา คำดี (นามสมมุติ :นาง ฎ.)

### ประวัติและข้อมูลพื้นฐาน

นางสาวธิดา คำดี อายุ 52 ปี อาศัยอยู่หมู่ 9 ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท อาศัยอยู่กับลูกอีก 2 คนซึ่งอยู่ในวัยเรียน มีอาชีพทำนา จำนวน 15 ไร่ ตั้งอยู่บริเวณแม่น้ำท่าจีน ต้นทุนในการทำนาประมาณ 60,000 บาท มีกำไรจากการทำนาปีละไม่ถึง 10,000 บาท แต่บางปีน้ำท่วมทำให้ผลผลิตเสียหาย 100% และประสบปัญหาภัยแล้ง ทำให้ขาดทุน ดินนี้ร้านจำหน่ายปุ๋ยยาและกองทุนหมู่บ้าน ปัจจุบันเลิกทำนาแล้วให้คนเช่า เพราะต้นทุนสูงและมีความเสี่ยงภัยธรรมชาติต่อเนื่อง ทั้งไม่มีเงินทุนในการปรับปรุงดินให้สามารถรับมือกับภัยธรรมชาติได้ และปรับมาทำเกษตรผสมผสาน 2 ไร่ รวมถึงการเพาะเห็ด เนื่องจากมีตลาดรองรับแน่นอน ไม่ต้องลงทุนสูง นอกจากนี้ยังแปรรูปอาหารจำหน่าย เช่น ก๋วยเตี๋ยว หมี่กรอบ เพื่อสร้างรายได้ให้กับครอบครัว

นางสาวธิดาเป็นสมาชิกของ ธ.ก.ส.เมื่อปี 2547 กู้เงิน ธ.ก.ส.จำนวน 300,000 บาท และเข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรตั้งแต่ปี 2553 ปัจจุบันจ่ายเงินคืนให้กับกองทุนฟื้นฟูฯ ปีละ 10,000 บาท ซึ่งค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายได้เกษตรกร

นางสาวธิดา ไม่ได้เข้าร่วมการปรับโครงสร้างหนี้กับ ธ.ก.ส. แต่เข้าร่วมกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาเกษตรกร ทำให้ได้รับการลดหนี้ครั้งหนึ่ง และจ่ายเฉพาะเงินต้น ซึ่งทำให้เกษตรกรลดความเครียดจากภาวะหนี้สินได้ระดับหนึ่ง และมีการปรับตัวเนื่องจากเข้าร่วมกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ แล้วมีการให้ข้อมูลแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทบทวนตัวเอง จึงปรับเปลี่ยนงานอาชีพ เพื่อให้มีรายได้หลายช่องทางและไม่ต้องสร้างหนี้สินเพิ่มจากความเสี่ยงในการทำนา ทำให้หนี้สินเกษตรกรลดลงและสามารถวางแผนเก็บเงินเพื่อจ่ายคืนกองทุนได้