

**ความสุมเสี่ยงในการสูญเสียดินของเกษตรกร
ภายใต้ระบบสินเชื่อของสถาบันการเงิน**

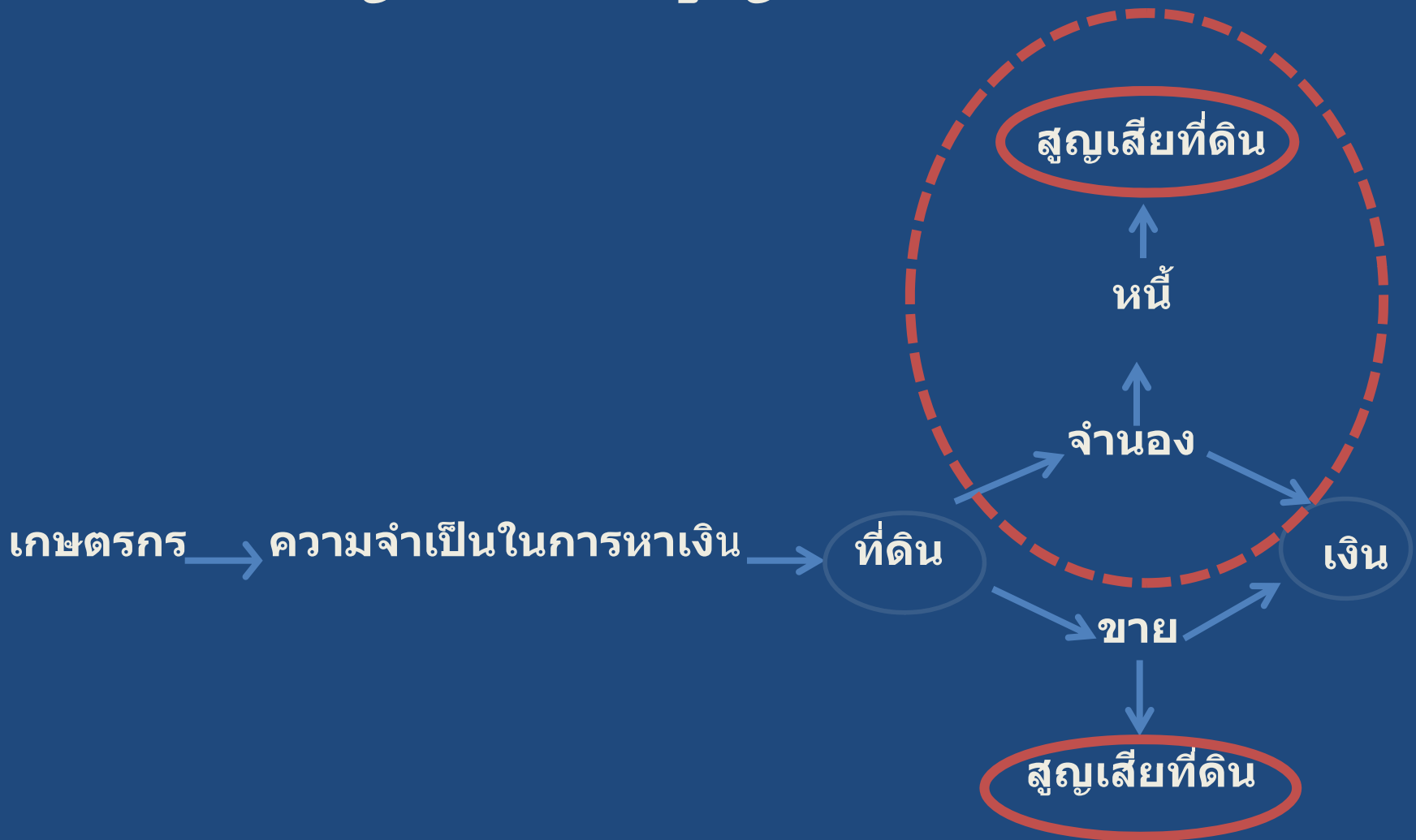
ผศ.ดร.เขมรัฐ เถลิงศรี
24 กันยายน 2557

ประเด็นหลักเรื่องที่ดิน

ปัญหาการถือครองที่ดิน

ปัญหาการสูญเสียที่ดิน

ปัญหาการสูญเสียดิน



สถานการณ์ปัจจุบัน

- จากพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 149 ล้านไร่ มีเพียง 71.59 ล้านไร่เป็นพื้นที่เกษตรกรเอง ที่เหลือเป็นพื้นที่เช่า และใน 71.59 ล้านไร่ มี 29.72 ล้านไร่ติดจำนอง อีก 1.15 แสนไร่อยู่ในช่วงการขายฝาก (สศก. 2556)
- กลุ่มที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ที่ดินติดจำนอง และเช่าที่ดินทำการเกษตร มีมากถึงร้อยละ 70
- จากการศึกษาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในภาคกลาง (2556) พบว่า สาเหตุหลักของการสูญเสียที่ดิน คือ เพื่อ **ปลดหนี้!!!**

สถานการณ์การเป็นหนี้ของเกษตรกร

- ร้อยละ 80 ของครัวเรือนเกษตรกรเป็นหนี้ในระบบ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่หนี้นอกระบบน้อยลง
- แต่ถ้าเปรียบเทียบมูลค่าหนี้สิน เกษตรกรระหว่างปี 2552 กับปี 2554 มูลค่าหนี้ต่อครัวเรือนสูงขึ้น
- แหล่งเงินกู้ที่สำคัญที่สุด คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (70.9%)

สถานการณ์การเป็นหนี้ของเกษตรกร

- เกษตรกรเข้าถึงสินเชื่อในระบบมากก็จริง แต่ปัญหาสำคัญของเกษตรกรอยู่ที่ ความสามารถในการชำระหนี้และจัดการหนี้ของตน
- แต่หลังจากเกษตรกรเข้าสู่ระบบสินเชื่อแล้ว รัฐจะไม่แทรกแซงอะไรมาก

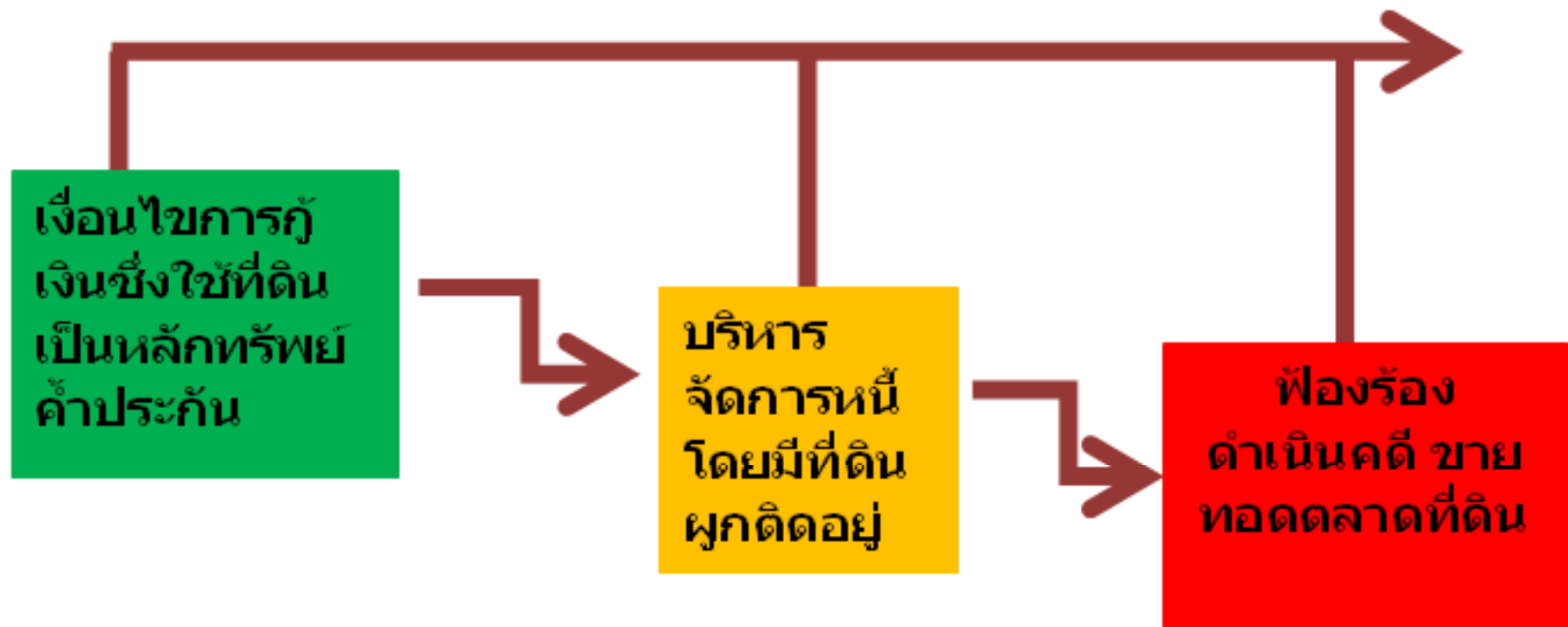
สถานการณ์การเป็นหนี้ของเกษตรกร

- เรื่องสัญญากู้เงิน ระยะเวลาการชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ จนกระทั่งการฟ้องร้องดำเนินคดี เป็นเรื่องระหว่างเกษตรกรและสถาบันการเงินในระบบนั้น
- แนวคิดนี้ เป็นแนวทางการคิดแบบนีโอคลาสสิก ที่ปล่อยให้ตลาดดำเนินไป เพราะเชื่อว่ากลไกตลาด ระหว่างเกษตรกรและสถาบันการเงินจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เรื่องนี้สิน เป็นเรื่องปัจเจก

ประเด็นคำถาม

- การใช้แนวทางนี้ กับบริบทของเกษตรกรไทย เหมาะสมหรือไม่?
- ความรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ อำนวยในการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน ความไม่มั่นคงทางรายได้ ส่งผลต่อขีดความสามารถในการชำระหนี้และจัดการหนี้ของเกษตรกร หรือไม่?
- ด้วยขีดความสามารถในการจัดการหนี้มีจำกัด แนวทางที่ผ่านมาได้ ตอบโจทย์เกษตรกรหรือไม่?

เส้นทางสินเชื่อสู่การสูญเสียดิน



การเข้าสู่วงจรสินเชื่อ

ธกส. เป็นแหล่งเงินกู้หลัก
ปล่อยกู้ให้เกษตรกร
มากกว่าร้อยละ 90 ของ
สินเชื่อทั้งหมด แต่ของ
สถาบันการเงินอื่นปล่อยกู้
ให้ภาคเกษตร ประมาณ
1-2 % ของสินเชื่อ
ทั้งหมด

จำนวน ลูกค้า สินเชื่อ ธ.ก.ส.	2555	2556	2557
เกษตรกร (ครัวเรือน)	5,378,204	5,471,890	5,153,466
บุคคลทั่วไป	204,499	230,874	235,645
ปล่อยกู้ให้ เกษตรกร (ร้อยละ)	96	96	96

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้

ธนาคาร	อัตราดอกเบี้ยลูกค้ารายย่อย ขั้นต่ำ (Minimum Retail Rate – MRR)	อัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัด ชำระหนี้
ธ.ก.ส.	7%	13%
ธนาคารออมสิน	7.62%	14.00%
ธนาคารกรุงไทย	7.87	20.00%
ธนาคารกรุงเทพ	7.75	22.75%
ธนาคารกสิกร ไทย	8.1%	25.10%
ธนาคารไทย พาณิชย์	8.1%	23.10%

ที่มา: รายงานประจำปี 2556 ของแต่ละธนาคารและธนาคารแห่งประเทศไทย

การติดตามและประเมินหนี้

ประเภทสินทรัพย์	ระยะเวลาการค้างชำระ (เดือน)
สินทรัพย์จัดชั้นสูง	ตัดออกจากบัญชี
สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ	มากกว่า 12 เดือน
สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย	$6 < X \leq 12$ เดือน
สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	$3 < X \leq 6$ เดือน
สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ	$1 < X \leq 3$ เดือน
สินทรัพย์จัดชั้นปกติ	น้อยกว่าเท่ากับ 1 เดือน

NPL หมายถึงหนี้ที่ค้างชำระเกิน 3 เดือนขึ้นไป

สินเชื่อเพื่อการเกษตร

หน่วย: ล้านบาท

ธนาคาร	หนีปกติ	หนี้ กล่าวถึง เป็นพิเศษ	หนี้ต่ำกว่า มาตรฐาน	หนี้สงสัย	หนี้สงสัย จะสูญ	รวมทั้งสิ้น
ธ.ก.ส.	825,609	17,780	7,891	7,290	17,583	876,156
ออมสิน	1,081	160	23	1.32	407	1,673
กรุงเทพฯ	32,470	932	20	102	391	33,915
กสิกรไทย	31,840	536	99	131	488	33,094
กรุงไทย	36,710	416	120	190	911	38,349
ไทย พาณิชย์	19,688	311	44	61	33	20,137

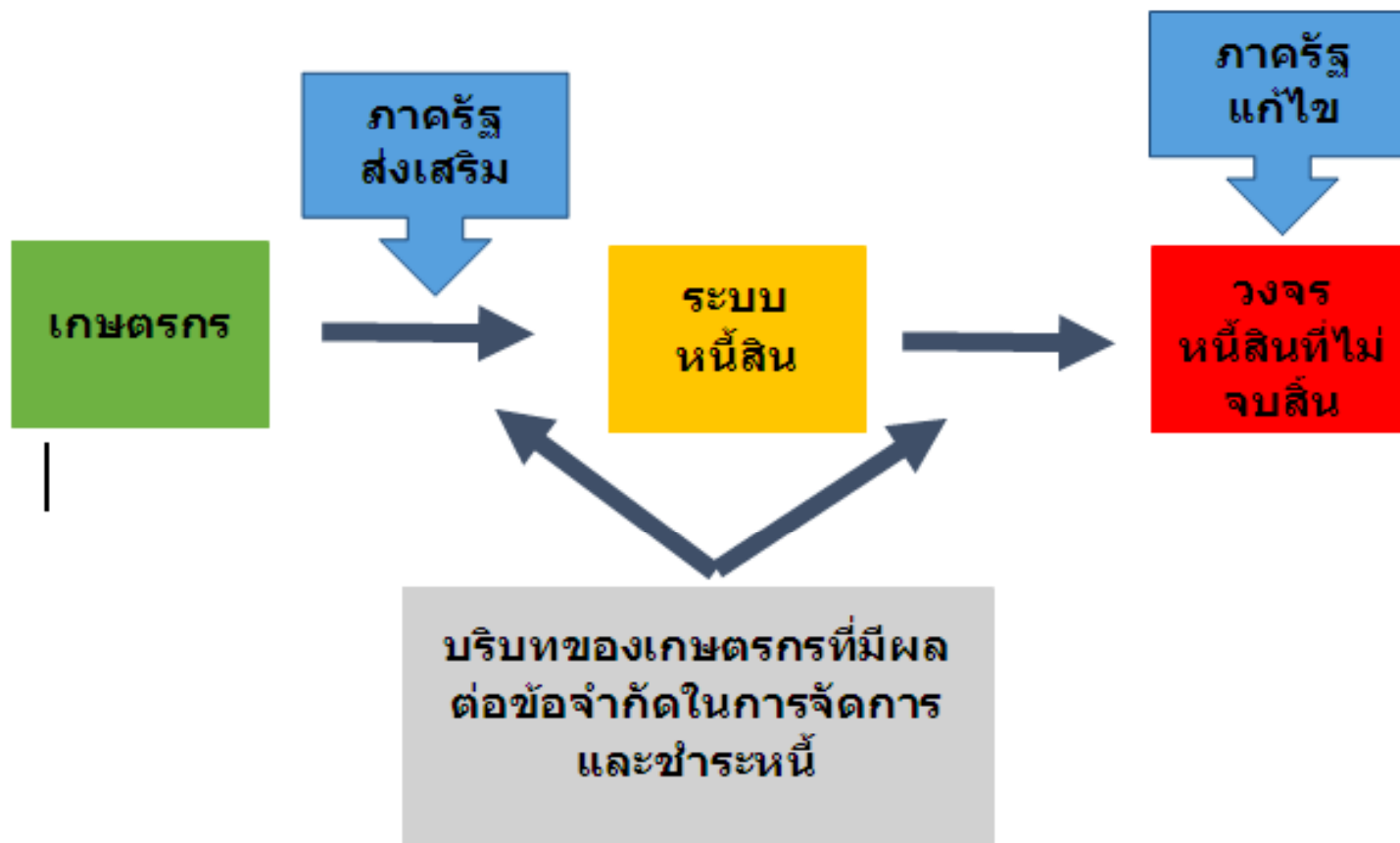
ที่มา: รายงานประจำปี 2556 ของแต่ละธนาคาร

นโยบายการบริหารจัดการลูกค้าที่ค้างชำระ

- ธกส. : ถ้าลูกค้าไม่มีเจตนาผัดนัดชำระหนี้ และร่วมมือในการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ ธกส. จะไม่ฟ้อง
- มติ ครม. ปี 2550 ระบุว่า ธกส. จะยื่นฟ้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ได้ก็ต่อเมื่อเกษตรกรมีเจตนาผัดนัดชำระและใกล้จะหมดอายุความ (ไม่เกิน 10 ปี) หลังจากฟ้องแล้ว ศาลมีคำพิพากษาแล้ว เกษตรกรยังสามารถเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ต่อได้อีกประมาณ 10 ปี ก่อนจะบังคับคดี
- ธนาคารพาณิชย์อื่น จะมีขั้นตอนของระยะเวลาที่เข้มงวดมากกว่า เช่น เริ่มดำเนินการฟ้องหลังจากค้างชำระ 3 เดือน หลังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เกษตรกรมีโอกาสนำขอปรับโครงสร้างได้ภายใน 1 ปี ก่อนจะบังคับคดี

ข้อจำกัดของเกษตรกร

ข้อจำกัดของเกษตรกรและหนี้สินในระบบที่ภาครัฐให้การส่งเสริม



บริบทเกษตรกรไทย

- **พื้นฐานเกษตรกรไทย**

- ความไม่รู้ ไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบหนี้สิน ประเด็นเชิงกฎหมาย รายละเอียดสัญญา

- การขาดความรู้และทักษะในเชิงวิเคราะห์และสังเคราะห์ที่เพียงพอ

- **สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม**

- รายได้น้อย (1 ใน 3 ของเกษตรกร รายได้ไม่พอรายจ่าย ส่วนใหญ่ได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน)

- วัจนของพืชเชิงเดี่ยว (เกษตรกรร้อยละ 76.5 ที่ปลูกพืชจะปลูกเชิงเดี่ยว) ขาดอำนาจต่อรองทางตลาด

- ความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ การหมุนหนี้

แนวทางการจัดการปัญหาหนี้สินของรัฐ

- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (2542)
- กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน (2546)
- โครงการพักชำระหนี้
- โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินประชาชน
- โครงการแก้ไขปัญหานอกระบบ
- มติ ครม.ต่างๆ

กองทุนฟื้นฟูฯ

- ช่วยกรณีที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินคดีตามกฎหมาย ตั้งแต่ฟ้องร้องไปจนถึงทรัพย์สินขายทอดตลาดไปแล้ว ทรัพย์สินจะถูกโอนมาเป็นของ กฟก.
- กลุ่มเป้าหมายหลักคือ ลูกค้า ธกส. สหกรณ์การเกษตร
- มูลค่าหนี้รวมของเกษตรกรที่ลงทะเบียนไว้ เกือบ 80,000 ล้านบาท จากเกษตรกร ประมาณ 521,000 ราย
- ระหว่างปี 2549- 2557 ชำระหนี้ให้ได้ 28,000 กว่าราย คิดเป็น 5.37% ของเกษตรกรที่ลงทะเบียนไว้ มูลค่าหนี้ที่ชำระกว่า 5,700 ล้านบาท ได้ที่ดินคืนมาประมาณ 125,000 ไร่
- ใด้งบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากหลักร้อยล้านเป็น 1,500 ล้านบาท
- ข้อมูลในปี 2556 สะท้อนว่าเพียงช่วงระยะเวลา 1 ปี มูลค่าหนี้ (มี ปัญหา ดำเนินคดี บังคับคดี NPA) เพิ่มขึ้น 14,000 ล้านบาท

กองทุนหมุนเวียนเพื่อเกษตรกรและผู้ยากจน

- เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากการขายฝากหรือจำนองและรวมกรณีที่ไม่ใช่ที่ดินค้ำประกันด้วย
- เงื่อนไข คือ เป็นเกษตรกรยากจน ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และใช้กับเจ้าหน้าที่นอกระบบได้
- ตั้งแต่ก่อตั้ง จนถึงปี 2554 อนุมัติเงินกู้ให้เกษตรกรไปกว่า 23,000 ราย เป็นเงิน 3,615 ล้านบาท ไถ่ถอนที่ดินมาได้เกือบ 245,000 ไร่

โครงการพักชำระหนี้

- โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย (2544-2547) โดย ธกส. งบประมาณปีละ 6,000 ล้านบาท
- โครงการลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยผ่านระบบสถาบันของเกษตรกร (2544-2547) งบประมาณปีละ 1,196 ล้านบาท
- โครงการลดภาระหนี้เกษตรกรรายย่อยยากจนผ่านสหกรณ์และกลุ่มสหกรณ์ (2551-2553) งบประมาณรวม 4,689 ล้านบาท
- โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้สินคงค้างต่ำกว่า 500,000 บาทผ่านสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร (2556-2558)

การช่วยเหลืออื่น ๆ

- มติ ครม. 16 ม.ค. 2550 ให้แนวทาง ธกส. ในการจัดการเรื่องหนี้เกษตรกร
 - เรื่องที่ยังมิได้มีการฟ้องร้อง ให้ชะลอการฟ้องร้องไว้ก่อน
 - เรื่องที่มีการฟ้องร้องและคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ชะลอการบังคับคดีไว้ก่อน
 - คดีที่มีการบังคับคดีไว้แล้ว และจะต้องมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเกษตรกรให้ชะลอการขายทอดตลาดไว้ก่อน
- ให้กองทุนฟื้นฟูฯ ดำเนินการเจรจากับธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินและนิติบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าหนี้ของเกษตรกร เพื่อให้มีการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่ได้ลงนามกันไว้แล้ว ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

การช่วยเหลืออื่นๆ

- **มติกรม. 24 มิ.ย. 2551**

- ให้ปฏิบัติตาม มติ กรม. 2550 ต่อไป ให้กระทรวงการคลังรับไปประสานขอความร่วมมือสถาบันการเงินเอกชน เพื่อเร่งดำเนินการมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

- และในปี 2551 ธนาคาร 8 แห่ง ได้ลงนามยอมรับการชะลอการดำเนินการกับหลักทรัพย์ของลูกหนี้ที่เป็นสมาชิกของกองทุนฟื้นฟูฯ (ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารทหารไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารยูโอบี ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคารนครหลวงไทย)

ออกจากกรอบ neoclassical

ประเด็นวิพากษ์

- (1) การเข้าไปโอบอุ้มเกษตรกรอย่างเต็มตัวโดยภาครัฐ หากต้องการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบต่อไป
- (2) แนวทางจูงใจในการรักษาที่ดินของเกษตรกร มองออกนอกกรอบแนวคิดในการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุน เป็นให้ทุนสนับสนุนเกษตรกรเพื่อรักษาที่ดินอย่างไร ?

1. ภาครัฐในฐานะพี่เลี้ยงเต็มตัว

- ภาครัฐเข้ามาเป็นผู้ปล่อยเงินกู้ต่อเกษตรกรรายย่อยแทนสถาบันการเงินได้หรือไม่? ภาครัฐจะเปลี่ยนสถานภาพตัวเองเป็นผู้ให้กู้ยืมตั้งแต่ต้นทาง (ไม่ใช่ปลายทาง) ของการเป็นหนี้ได้หรือไม่
- ตัวอย่าง คือ Farm Service Agency (FSA) ของกระทรวงเกษตรของรัฐบาลสหรัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรยากจนที่ไม่สามารถกู้ยืมได้จากธนาคารและแหล่งเงินกู้อื่นๆ รวมทั้งสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการทุนในการขยายกิจการ
- FSA มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ
 1. ปล่อยกู้ให้เกษตรกรโดยตรง เป็นที่ปรึกษาทางด้านการเงินและธุรกิจ
 2. เป็นผู้ค้ำประกันสถาบันการเงิน เพื่อให้เกษตรกรสามารถกู้ยืม
 3. เป็นผู้ค้ำประกันเกษตรกรในกรณีที่ต้องการซื้อที่ดิน

2. ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการแปลงสินทรัพย์ (ที่ดิน) เป็นทุน เป็น “การให้ทุนเพื่อรักษาที่ดิน”

- การให้ทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจในการรักษาที่ดิน
- สอดคล้องกับมาตรการอุดหนุนเกษตรกรของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป
- การให้เงินอุดหนุนโดยตรงกับเกษตรกร (**direct payment**) โดยเกษตรกรต้องปฏิบัติตามแนวทางในการอนุรักษ์ดิน น้ำ พื้นที่ป่าชุมชน พันธุ์พืชและสัตว์ท้องถิ่น ฯลฯ
- มาตรการดังกล่าวกำลังมีบทบาทสำคัญมากและเข้ามาแทนที่มาตรการแทรกแซงตลาด และไม่ขัดต่อความตกลงขององค์การการค้าโลกที่เกี่ยวกับมาตรการการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด
- ภาครัฐอาจส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยเข้าร่วมโครงการเพื่อมีรายได้เงินทุนหมุนเวียน ในขณะที่เดียวกันก็รักษาที่ดินและคุณภาพดินที่ใช้เพาะปลูกไปด้วย