

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นหลังจากการยุบเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ อันเนื่องมาจากการที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินงานสินเชื่อได้ครอบคลุมถึงเกษตรกรชั้นเล็กที่ยากจนและมีได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้ ธ.ก.ส. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานดังนี้ (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. กองวิชาการ, 2537)

1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร สำหรับ

1.1) การประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

1.2) การประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

1.3) เพื่อพัฒนาความรู้ทางด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรหรือครอบครัวเกษตรกร

1.4) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวเกษตรกร

2) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงที่มีการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ขึ้นมานั้น เกษตรกรส่วนใหญ่โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย มักจะไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สามารถนำมาจำนองเป็นหลักประกันเงินกู้ ประกอบกับพระราชบัญญัติของ ธ.ก.ส. ที่มุ่งจะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีเงินทุนดำเนินงานเกษตรกรรมในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม และให้ครอบคลุมเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นในยุคแรกของการดำเนินงาน จึงได้นำหลักการให้สินเชื่อ โดยให้กลุ่มของลูกหนี้จัดทำหนังสือ

รับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม (Joint Liability Group) เป็นหลักประกันในการขอรับสินเชื่อ นอกเหนือจากการจำนองอสังหาริมทรัพย์ และการใช้บุคคลค้ำประกัน เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ กลุ่มลูกหนี้รับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมสามารถลดค่าใช้จ่ายในการพิจารณาสินเชื่อ การติดตามการชำระเงินกู้ การเร่งรัดหนี้ และการตรวจสอบการชำระเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ได้เป็นอย่างมาก ซึ่งแนวความคิดนี้ได้กลายเป็นหัวใจสำคัญในการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ตลอดมา

วิธีการให้สินเชื่อแบบรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งในการจะกู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้นั้นจะต้องขอเข้าเป็นลูกหนี้ ธ.ก.ส. ก่อน โดยขอขึ้นทะเบียนเป็นลูกหนี้ประจำสาขาที่อยู่ในท้องที่ที่เกษตรกรมีที่ดินที่อยู่ เพื่อจัดตั้งกลุ่มลูกหนี้ขึ้นมาแล้วใช้สมาชิกของกลุ่มร่วมกันค้ำประกันซึ่งกันและกัน จัดทำหนังสือค้ำประกันแบบรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

การขอขึ้นทะเบียนนั้น จะต้องรวบรวมผู้ที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกัน รู้จักคุ้นเคยกัน และรู้งานการเกษตรของกันและกันเป็นอย่างดีเข้าร่วมกันเป็นกลุ่ม ซึ่งกลุ่มหนึ่งๆจะต้องมีสมาชิกตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปสมัครใจเข้าร่วมกลุ่มกัน ในแต่ละกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องคัดเลือกหัวหน้ากลุ่มหนึ่งคน ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ความเข้าใจในกิจการของธนาคาร ยินยอมเสียสละเวลา และอุทิศตนเพื่อเป็นผู้ประสานงานระหว่างธนาคารกับกลุ่มลูกหนี้

การให้กู้เงินแบบรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพหรือฟื้นฟูการประกอบอาชีพเกษตรกรรวม อาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ การพัฒนาความรู้หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือรอการขายผลิตผล โดยมีระยะเวลาของการชำระคืนเงินและดอกเบี้ยเป็นไปตามที่มาแห่งรายได้ คำนึงถึงรอบการผลิตหรือรอบการบริหารรายได้ จำนวนเงินกู้ ความสามารถในการชำระหนี้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบสองเดือน โดยผู้กู้แต่ละรายจะต้องจัดทำหนังสือรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม จำนวนเงินขอกู้ของผู้กู้แต่ละรายจะไม่เกินหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

หลักการและบทบาทของกลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมในกระบวนการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. นั้น สมาชิกของกลุ่มบางคนหรือทั้งกลุ่มมีบทบาทใน 4 ขั้นตอนของกระบวนการให้สินเชื่อ ดังนี้คือ (ประสิทธิภาพของกลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม, 2545 :10)

- 1) การคัดเลือกสมาชิกเข้าร่วมกลุ่มลูกหนี้ เป็นกระบวนการก่อนอนุมัติสินเชื่อได้แก่ การคัดเลือกผู้ขอกู้ การตรวจสอบความต้องการเงินกู้ การกำหนดวงเงินกู้ขั้นสูง การประเมินความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ และการประเมินคุณลักษณะของผู้กู้
- 2) การติดตาม เป็นกระบวนการหลังอนุมัติเงินกู้ ได้แก่ การตรวจสอบการชำระเงินกู้ การติดตามการชำระเงินกู้

- 3) การสร้างความกดดันกลุ่ม เป็นกระบวนการเร่งรัดหนี้ค้างชำระ โดยสร้างภาวะความกดดันต่อผู้กู้ในกลุ่มที่มีหนี้ค้างชำระ
- 4) การบังคับชำระหนี้ หมายถึง การใช้สถานะทางสังคมบังคับผู้ที่ไม่เต็มใจชำระคืนให้ชำระหนี้

ธ.ก.ส. สาขาแม่แตง มีพื้นที่การดำเนินงานครอบคลุม 3 อำเภอคือ อำเภอแม่แตง อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแหง ลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมจำนวน 430 กลุ่ม 11,725 ราย มีการถือครองที่ดินขนาดเล็ก บางพื้นที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่สามารถนำมาจำนองเป็นหลักประกันเงินกู้ได้ ลูกหนี้ส่วนใหญ่จึงกู้เงินโดยใช้หลักประกันกลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวม แต่ช่วงระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมาปรากฏว่า ธ.ก.ส.สาขาแม่แตงมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก อยู่ในช่วงร้อยละ 25-30 ของปริมาณสินเชื่อทั้งหมด และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้มีลูกหนี้ประมาณร้อยละ 42 เป็นหนี้ค้างชำระต้องได้รับการช่วยเหลือด้วยการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ นอกจากนั้นลูกหนี้ที่ค้างชำระขอพักชำระหนี้ตามนโยบายของรัฐบาลประมาณร้อยละ 27 ของจำนวนลูกหนี้ทั้งหมด ทั้งในพื้นที่การดำเนินงานธ.ก.ส.สาขาแม่แตงครอบคลุมพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร มีแหล่งน้ำธรรมชาติ มีระบบการชลประทานที่ดีแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ การคมนาคมขนส่งผลิตผลสู่ตลาดเป็นไปอย่างสะดวก มีลูกหนี้ที่ขอกู้เงินกับธนาคารจำนวนมากเป็นอันดับแรกๆของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งด้านจำนวนรายและวงเงินกู้ยืม

จึงมีข้อสงสัย และคำถามเรื่องความสามารถในการชำระหนี้โดยเฉพาะลักษณะและบทบาทของกลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมในการชำระหนี้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการชำระหนี้ของกลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมต่อการดำเนินงานสินเชื่อของธ.ก.ส. เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมาว่า แนวคิดกลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมยังมีศักยภาพต่อการชำระหนี้ และเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันนี้หรือไม่ เนื่องจากประสิทธิภาพของกลุ่มลูกหนี้ที่ได้รับสินเชื่อโดยวิธีรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวมลดลง ดังจะเห็นได้จากหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระเพิ่มสูงขึ้น มีลูกหนี้ที่ค้างชำระขอเข้าร่วม โครงการพักชำระหนี้จำนวนมาก

ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงลักษณะทั่วไปของลูกหนี้ บทบาทของกลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้รวม ปัญหาและอุปสรรคที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการชำระหนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการวางนโยบาย และแก้ปัญหาต่างๆของเขาเหล่านั้นที่ต้องเผชิญอยู่

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ทั่วไปเพื่อศึกษาลักษณะลูกหนี้ของกลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม รวมทั้งปัญหาและความสัมพันธ์ต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะดังต่อไปนี้

- 1.2.1 ศึกษาถึงลักษณะทั่วไปของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- 1.2.2 ศึกษาถึงบทบาทของลูกหนี้ร่วมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาแม่แตงจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีอิทธิพลต่อการชำระหนี้ของลูกหนี้
- 1.2.3 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการชำระคืนหนี้เงินกู้ของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
- 1.2.4 ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษานี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์เชิงประยุกต์ โดยจะเป็นแนวทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถนำไปปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน

- 1.3.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนำไปใช้เป็นแนวทางในการให้สินเชื่อ และบริหารความเสี่ยงของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากลุ่มกิจกรรมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ของธนาคาร
- 1.3.2 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนำไปปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.3.3 เพื่อเป็นแนวทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสินเชื่อรายย่อยนำไปใช้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

### 1.3.4 เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการให้สินเชื่อ โดยวิธีรับรองรับ ผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

หน่วยวิจัยของการศึกษานี้คือ ลูกหนี้ของกลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่การดำเนินงานครอบคลุม 3 อำเภอคือ อำเภอแม่แตง อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแหง มีลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมจำนวน 430 กลุ่ม จำนวนลูกหนี้ 11,725 ราย

ในการศึกษาถึงศักยภาพในการชำระหนี้ของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมนี้ จะทำการศึกษาถึงลักษณะลูกหนี้ในด้านต่างๆคือ คุณสมบัติผู้ขอสินเชื่อ ฐานะการเงิน หนี้สิน ลักษณะสินเชื่อ ภาระหนี้สิน บทบาทของกลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมที่มีอิทธิพลต่อการชำระหนี้ของลูกหนี้ในกลุ่ม ปัญหาอุปสรรคในการการชำระหนี้เงินกู้ และความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม โดยกำหนดระดับความเชื่อมั่นที่ 95% (ความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ 0.05)

#### 1.5 นิยามศัพท์

กลุ่มลูกหนี้ หมายถึง กลุ่มของเกษตรกรที่ธนาคารรับขึ้นทะเบียนเป็นลูกหนี้ประจำสาขา ซึ่งสมัครใจรวมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคาร

ลูกหนี้กลุ่มรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม หมายถึง ลูกหนี้ที่ธนาคารรับขึ้นทะเบียนและขอ กู้เงินจากธนาคารโดยใช้หลักประกันแบบสมาชิกของกลุ่มจัดทำหนังสือแบบรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม และผู้กู้ทั้งปวงร่วมกันผูกพันตนรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมกันต่อธนาคารเป็นการค้ำประกันซึ่งกันและกัน

ศักยภาพในการชำระหนี้ หมายถึง ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ ซึ่งในการศึกษานี้จะใช้การจัดชั้นลูกหนี้เป็นเกณฑ์วัดความสามารถในการชำระหนี้ โดยกำหนดชั้นลูกหนี้เป็น 4 ชั้นคือ

- 1) ลูกหนี้ชั้นดีเยี่ยม (AAA) หมายถึง ลูกหนี้ที่ไม่มีหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนดค้างชำระต่อธนาคารในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา

- 2) ลูกหนี้ชั้นดีมาก (AA) หมายถึง ลูกหนี้ที่ไม่มีหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนดค้างชำระต่อธนาคารในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา
- 3) ลูกหนี้ชั้นดี (A) หมายถึง ลูกหนี้ที่ไม่มีหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนดค้างชำระต่อธนาคารในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา
- 4) ลูกหนี้ชั้นทั่วไป (B) หมายถึง ลูกหนี้ที่ค้างชำระหนี้ถึงกำหนดหรือเป็นลูกหนี้ที่ธนาคารรับขึ้นทะเบียนระหว่างปี

โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร หมายถึง โครงการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ส่วนใหญ่กู้เงินจากธ.ก.ส. และมีหนี้เงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ผ่านระบบธ.ก.ส. โดยให้ธนาคารงดเรียกดอกเบี้ยจากลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการเป็นระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 มีวัตถุประสงค์หลักให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพ และปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนให้ดีขึ้น เพื่อลดภาระหนี้สิน และเพิ่มขีดความสามารถในการชำระหนี้หลังสิ้นสุดโครงการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved