

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผล

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร นอกจากนี้ยังดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมอาชีพการเกษตรหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และอาชีพอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ หรือเพื่อพัฒนาความรู้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวเกษตรกร ตลอดจนแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร รวมทั้งการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปอีกด้วย ซึ่งตั้งแต่เปิดดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2509 เป็นต้นมา ธ.ก.ส.ได้ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในด้านการกระจายเงินทุนไปสู่ภาคเกษตรกรรมอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง จากข้อมูลเมื่อ วันที่ 31 มีนาคม 2546 มีเกษตรกรและสมาชิกของสถาบันเกษตรกรได้รับสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. เป็นจำนวน 5.2 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 92 ของจำนวนเกษตรกร ทั่วประเทศ กล่าวคือ มีเกษตรกรซึ่งมีหนี้สินอยู่จำนวน 5,269,983 ราย (ครัวเรือน) จากจำนวนครัวเรือนเกษตรกรของประเทศทั้งสิ้น 5.7 ล้านครัวเรือน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2546)

การประกอบอาชีพการเกษตรมักจะประสบกับปัญหาต่างๆ ที่เป็นสาเหตุให้การทำกินล้มเหลว จึงทำให้เกิดปัญหาหนี้สินที่พอกพูนขึ้น ได้แก่ การประสบภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม และประสบปัญหาหาราคาพืชผลตกต่ำ เกษตรกรมีปัญหาระง่อนหนี้สิน ทั้งนี้หนี้สินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง ประกอบกับมีค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูงในขณะที่มีรายได้จากการเกษตรต่ำ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยต้องประสบกับปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้นทุกขณะ ปัญหาระง่อนหนี้สินของเกษตรกรเป็นปัญหาระดับชาติและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานและจากการที่รัฐบาลดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 8 ซึ่งมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักทำให้ภาคการเกษตรส่วนใหญ่ถูกละเลยจากภาครัฐ

การที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตในปี พ.ศ.2540 ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ปัญหาของหนี้สินเกษตรกรกลายเป็นปัญหามากขึ้น ทั้งนี้เพราะแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตครั้งนั้น ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ของประเทศใหม่ ซึ่งส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมที่มีอยู่

เดิมนั้นไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ปัญหาวิกฤตการเงินและปัญหาภาคอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมและเกษตรกรในที่สุด กล่าวโดยสรุปปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือปัญหาการผลิตของภาคเกษตร ปัญหาขาดการสนับสนุนจากภาครัฐที่ไม่เพียงพอและการเกิดวิกฤตทางการเงิน ปัญหาเหล่านี้ได้ถูกเสนอให้แก้ไขในรัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยการแก้ไขได้มีการกำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้นมา ได้แก่ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายการสร้างรายได้ และนโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้สินของรัฐบาลดังกล่าวคือการจัดตั้งโครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรเป็นเวลา 3 ปี โดยโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรรายย่อยอย่างเร่งด่วน ด้วยการวางระบบการฟื้นฟูอาชีพและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร โครงการพักชำระหนี้ที่รัฐบาลได้มอบหมายให้เป็นภารกิจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติที่เรียกว่า “โครงการการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี” โดยให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547 กำหนดคุณสมบัติให้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการที่มีหนี้เงินกู้ไม่เกินรายละ 100,000 บาท และในระหว่างที่เกษตรกรพักชำระหนี้อยู่นี้ ทางรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นทั้งหมดแทนเกษตรกร นอกจากนี้ทางรัฐบาลยังได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ฟื้นฟูการประกอบอาชีพของเกษตรกรทุกรายพร้อมให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร และสำหรับ ธ.ก.ส.รัฐบาลได้มอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมด้วยการดำเนินการตามมาตรการตรวจเยี่ยมเกษตรกรเป็นประจำทุกปี อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และมีหน้าที่ให้การอบรมเกี่ยวกับการลดต้นทุนการผลิตและลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน รวมทั้งให้ความรู้ทางการประกอบอาชีพและส่งเสริมการออมเงินไว้รอการชำระหนี้ เมื่อถึงกำหนดด้วย ในการสำรวจข้อมูล วันที่ 31 มีนาคม 2544 มีเกษตรกรเข้าโครงการการพักชำระหนี้ เป็นจำนวน 1,171,817 ราย ในวงเงินที่คงเป็นหนี้ 53,038 ล้านบาท และเข้าโครงการลดภาระหนี้เป็นจำนวน 1,138,149 ราย ในวงเงินที่คงเป็นหนี้ 41,290 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานใหญ่, เพิ่มข้อมูลจากคอมพิวเตอร์)

จากการที่ ธ.ก.ส. และส่วนงานรับผิดชอบดำเนินงานตามโครงการฯ มาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงวันที่ 28 มกราคม 2547 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถดำเนินการตามโครงการฟื้นฟูอาชีพให้กับเกษตรกรหลังการพักชำระหนี้ ภายใต้งบประมาณ 2,961.36 ล้านบาท ได้แก่การถ่ายทอดเทคโนโลยี 901.117 ราย การฟื้นฟูอาชีพ 443.393 ราย และสนับสนุนสร้างแกนนำอาสา 129,593 ราย ซึ่งผลจากการ

ดำเนินงานร่วมกันเกษตรกรสามารถออมเงินไว้กับ ธ.ก.ส. ได้ทั้งสิ้นเป็นเงิน 5,603 ล้านบาท จาก ต้นเงินกู้ซึ่งคงเป็นหนี้จำนวน 53,038 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานใหญ่, 2547)

สำหรับโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในจังหวัดเพชรบุรี ปัจจุบันเกษตรกรเข้าร่วมโครงการจำนวน 7,504 ราย วงเงินคงเป็นหนี้ 436.383 ล้านบาท แยกออกเป็นเกษตรกรที่อยู่ในเขตดำเนินงานของ ธ.ก.ส.สาขาเพชรบุรี 2,254 ราย วงเงินคงเป็นหนี้ 128.200 ล้านบาท ธ.ก.ส.สาขาชะอำ 1,418 ราย วงเงินคงเป็นหนี้ 93.678 ล้านบาท ธ.ก.ส.สาขาบ้านลาด 733 ราย วงเงินคงเป็นหนี้ 35.856 ล้านบาท ธ.ก.ส.สาขาเขาย้อย 861 ราย วงเงินคงเป็นหนี้ 40.139 ล้านบาท และ ธ.ก.ส.สาขาท่ายาง 2,238 ราย วงเงินคงเป็นหนี้ 138.510 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาระดับ จังหวัดเพชรบุรี, แฟ้มข้อมูลจากคอมพิวเตอร์)

การประเมินผลโครงการนี้มีความสำคัญที่จะทำให้ทราบว่าเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ในพื้นที่รับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี มีการเปลี่ยนแปลงของภาระหนี้สินและรายได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการพักชำระหนี้หรือไม่ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของโครงการพักชำระหนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรลดลง และรายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น ตลอดจนถึงปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้ทราบว่าโครงการนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานในระยะต่อไป ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการพักชำระหนี้ของสาขาท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี

## 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทราบผลสัมฤทธิ์ของโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี

2. ทำให้ทราบถึง ปัญหาและอุปสรรคของ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบ ของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี
3. สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบในการพิจารณาคำเนินโครงการในระยะต่อไป

#### 1.4 นิยามศัพท์

**การประเมิน** หมายถึง การประเมินว่าภาระหนี้สินและรายได้ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ในการเข้าร่วมโครงการ

**ผลสัมฤทธิ์** หมายถึง ผลสำเร็จของโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โดยวัดจากภาระหนี้สินที่ลดลง และรายได้ที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร

**โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร** หมายถึง โครงการพักชำระหนี้ของเกษตรกรรายย่อยที่มีหนี้เงินกู้ยืมกับ ธ.ก.ส.ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้พักชำระหนี้เป็นระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2544 ถึง วันที่ 31 มีนาคม 2547 โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ยแทนเกษตรกร

**เกษตรกร** หมายถึง เกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. หรือสมาชิกสหกรณ์การเกษตรที่เป็นลูกค้าและใช้บริการเงินกู้โดยตรงกับ ธ.ก.ส. หรือเป็นเกษตรกรที่รับภาระหนี้สินแทนเกษตรกรลูกค้าในฐานะผู้ค้ำประกัน หรือในฐานะทายาทโดยธรรมก่อนวันที่ 1 เมษายน 2544 โดยไม่เคยถูก ธ.ก.ส. ดำเนินคดีในฐานะผู้กู้มาก่อน และมีหนี้เงินกู้คงเหลือไม่เกิน 100,000 บาท ทั้งนี้ไม่นับรวมภาระหนี้เงินกู้ตามโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและไม่นับรวมดอกเบี้ยเงินกู้

**ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร** หมายถึง สถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง ในที่นี้หมายถึงสาขาท่ายาง ซึ่งดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอท่ายาง และอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี