

## บทคัดย่อ

**T 159813**

ชื่อภาคานิพนธ์ : การวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน โดย ธ.ก.ส.  
ชื่อผู้เขียน : นายเกตโกมล ไพรวีพงศ์  
ชื่อปริญญา : ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)  
ปีการศึกษา : 2547

---

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจน โดยเปิดรับขึ้นทะเบียนผู้ประสบปัญหาดังกล่าวใน 7 กลุ่มปัญหา มีผู้มาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 8,044,564 คน ซึ่งกลุ่มปัญหาที่พบจำนวนสูงสุดที่มีผู้มาขึ้นทะเบียน ได้แก่ ปัญหานี้สัณภาคประชาชนที่มีผู้มาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 5,066,169 คน คิดเป็นร้อยละ 63 ของผู้มาขึ้นทะเบียนทั้งหมด โดยมีจำนวนนี้สัณทั้งสิ้น 692,991.3 ล้านบาท เป็นหนี้ในระบบ 556,241.0 ล้านบาทและหนี้นอกระบบ 136,750.3 ล้านบาท ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ต้องเข้าไปร่วมแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชน โดยเฉพาะในส่วนของผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาปรากฏการณ์ครั้งนี้ และร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขนี้สัณภาคประชาชน เพื่อให้การแก้ไขภาระหนี้สินของประชาชนสามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาประกอบด้วย 1) เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการนโยบายแก้ไขปัญหานี้สัณของครัวเรือนเกษตรกร 2) เพื่อศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชนของ ธ.ก.ส. 3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหานี้สัณของเกษตรกร

วิธีการศึกษาประกอบด้วย 1) การศึกษาจากเอกสาร ซึ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในการดำเนินงานด้านสินเชื่อและหนี้สินของเกษตรกร ตลอดจนรายงานวิจัยประเมินผลที่เกี่ยวข้อง 2) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย 3) การประชุมเพื่อติดตามผลและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกับศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด ในลักษณะของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และ 4) การสัมภาษณ์เกษตรกรที่ได้รับเงินกู้เพื่อแก้ไขปัญหานี้สัณภาคประชาชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี จำนวน 31 ราย และวิเคราะห์เชื่อมโยงความสอดคล้องของเนื้อหา และการใช้สถิติเชิงพรรณนา เพื่อให้เกิดความชัดเจน

## T 159813

ผลการศึกษาพบว่า ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตที่สำคัญ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน หรือป้องกันแก้ไขให้ภาคเกษตรกรรมมีความมั่นคง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ภาระหนี้สินก็ยังคงเป็นภาระหนักตลอดมา รัฐบาลจึงต้องแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ โดยมีการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนเป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งต้องการได้รับการแก้ไขฟื้นฟูอย่างจริงจัง โดยมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นหลักในการรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินเหล่านี้ ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้รับผิดชอบปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งหมด โดยแบ่งเป็นหนี้สินนอกระบบ และหนี้สินในระบบ ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดให้แก้ไขหนี้สินนอกระบบเป็นลำดับแรก

การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนเป็นกรณีเร่งด่วน โดยจัดตั้งคณะกรรมการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนของ ธ.ก.ส. และสำนักงานบริหารหนี้สินภาคประชาชน เป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานทั้งภายในและภายนอก มี ธ.ก.ส.สาขาเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ในการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบของผู้มาขอขึ้นทะเบียนจำนวน 876,407 ราย พบว่า มีผู้ต้องการกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินดังกล่าวเพียง 95,452 ราย คิดเป็นร้อยละ 10.9

ในด้านการศึกษาจากผู้ที่กู้เงินเพื่อชำระหนี้สินนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่เกิดจากการประกอบอาชีพ และส่วนใหญ่มีขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรต่ำกว่า 5 ไร่ ในด้านการเปลี่ยนแปลงต่อความเป็นอยู่ แม้ว่าร้อยละ 87.1 เห็นว่า การเข้ารับการแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน แต่มีเพียงร้อยละ 6.5 เท่านั้นที่มีแผนการออมเงิน นอกจากการแก้ไขด้านหนี้สินแล้ว การจัดการปัญหาความยากจนจำเป็นต้องอาศัยกลไกของภาครัฐ และประชาคมในการสนับสนุน ฟื้นฟูอาชีพการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเข้มแข็ง และสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

### ข้อเสนอแนะ

1. ส่วนงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้กลไกต่าง ๆ สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง
2. การสื่อสารให้ประชาชนรับทราบ ควรอาศัยกระบวนการชุมชนให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความเข้าใจถูกต้องตรงกัน
3. ลูกหนี้ที่ไม่มีศักยภาพ ควรอาศัยกระบวนการชุมชน ช่วยสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็ง ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่เอื้ออาทร

## T 159813

4. รัฐบาลต้องควบคุมเจ้าหน้าที่นอกระบบให้ดำเนินการโดยไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย โดยอาจใช้กระบวนการทางภาษีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม
5. การแก้ไขปัญหาหนี้สิน ต้องดำเนินการอย่างบูรณาการร่วมกับการฟื้นฟูอาชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนอย่างแท้จริง
6. ควรสนับสนุนให้มีระบบประกันภัยพืชผลการเกษตร เพื่อลดความเสี่ยงของเกษตรกร และลดภาระการชดเชยของภาครัฐ
7. ควรส่งเสริมให้เกษตรกรลูกค้ามีพฤติกรรมการออมเพิ่มขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงในครัวเรือน
8. ควรมีการประเมินผลโครงการ เพื่อทราบสถานะที่แท้จริงของลูกค้าเหล่านี้ เพื่อให้ ธ.ก.ส.สามารถกำหนดมาตรการสนับสนุน ฟื้นฟู หรือการป้องกันแก้ไขได้อย่างเหมาะสม มิให้กระทบต่อฐานะการดำเนินงานโดยรวม

The government saw the importance of solving the social problems and the poverty problem, so it registered these who encountered seven groups of problems. The total number of 8, 044,564 people came for registration. The largest number of people registered in the debt group (5,066,169 people or 63% of the total) . The total amount of debt was 698,991.3 million baht : 556m 241.0 million baht were the debt in the system while 136,750.3 million baht were the debt outside the system. The BAAC was a government financial institute that had to help solve the people's debt problem, especially those who were in the agricultural sector. These people were the majority of the countries, so it was necessary to study this phenomenon. Such a study was a part of the process of solving the people's debt problem. The objectives of the study were 1) to find out the progress of the policy for solving the agricultural household debts, 2) to ascertain the BAAC process of solving the problem and 3) to identify the problems in solving the debt problem of the agricultural households.

The methodology included 1) studying from documents related to the policy on loans and debts of farmers and from related evaluation research; 2) interviewing those concerned with setting the policy; 3) holding meetings to follow up the operational results, including operational problems, in collaboration with the Center for Overcoming the poverty by means of focus group discussion, 4) interviewing 31 farmers who received a loan to solve their debt problem. The content analysis was made and the descriptive statistics were used to make the findings clear.

It was found that the agricultural sector was an important production sector. The government had a policy to support or strengthen it, because the majority of people were in this

sector. However, their debts were still a heavy burden all through the year. Therefore, the government had to use an integrated approach to solve this problem. The BAAC was the government financial institute that was mainly responsible to solve the debt problem of all farmers. The debts could be divided into those in the institutional system and those non-institutional the system. The Ministry of Finance ordered that the debt outside the system first. The BAAC gave priority to solving the people's debt problem. It established its committee for overcoming poverty and the people's debt management office, specifically for coordinating with both inside and outside. The bank branches were important mechanism in solving the debt problem, with the focus on the debts outside the system. Out of 876,407 registered people, only 95,452 people, or 10.9%, wanted to make loans to solve such a problem. Most of those who made loans to settle the debt outside the system were in debt because they wanted money to invest in their occupation. Most of them owned less than 5 rai of land. Regarding change in their living condition, 87.1% thought that the settlement of the debt outside the system could reduce the household expense and only 6.5% had a saving plan. Therefore, it was necessary for the government mechanism and the community to give support and develop the infrastructure, including the quality of life so that farmers would have a better living condition, became part of a strong community and could compete in the world arena.

### **Recommendations**

1. Focus should be on policy implementation to enable different mechanisms to work well to achieve the policy objectives.
2. People should be informed about the policy. They should be given an opportunity to participate in order to have a correct understanding.
3. The community should help support the debtors who had no potential. This is part of the hospitable society.
4. The government should control the creditors in the non-institutional system not to take advantage of the debtors. Taxation may be used for this purpose.
5. It is necessary to integrate the solution of the debt problem with revitalizing occupations, developing infrastructure and quality of life in order to achieve sustainable security.
6. The agricultural crop insurance should be supported to reduce the farmers' risk and the government's compensation.
7. The agricultural customers, or farmers, should be encouraged to have savings to be financially secure in the future.
8. The project evaluation should be made to learn the real condition of these customers so that the BAAC can impose some measures to handle the problems so that the overall operation will not be affected.