

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเรื่อง
“พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่ปัญหาหนี้สิน”

โดย

ผศ.ดร.ชญาณี ชวะโนทย์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และ
คุณสถณี อาชวานันทกุล
บริษัท ป่าสาละ จำกัด

เดือนมีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
และมูลนิธิชีวิตไท (Local Act)
ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน
สู่การผลิตอาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

โครงการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือน
ที่มีปัญหาหนี้สิน”

ภายใต้โครงการพัฒนาต้นแบบการปรับตัวของชาวนาที่มีปัญหาหนี้สิน สู่อการผลิต
อาหารที่ยั่งยืน เพื่อวิถีชีวิตสุขภาวะ

นักวิจัย: ผศ.ดร.ชฎานี ชวะโนทย์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คุณสฤณี อาชวานันทกุล บริษัท ป่าสาละ จำกัด

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 วิธีการศึกษา	2
1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 สถานการณ์ของเกษตรอินทรีย์และตลาดอินทรีย์	4
2.1 การเพิ่มขยายตัวของพื้นที่การทำเกษตรอินทรีย์ โอกาสทางการตลาดอินทรีย์	6
2.2 ตลาดสินค้าอินทรีย์ไทยส่งออกต่างประเทศเป็นหลัก	8
2.3 โครงสร้างต้นทุนในการทำเกษตร (ทำนา)	14
2.4 ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร	16
บทที่ 3 กรณีศึกษา ความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.	19
3.1 นิยาม “ความเป็นธรรม” ในการรับบริการทางการเงิน	19
3.2 ลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.	20
บทที่ 4 บทสรุป	31
บทที่ 5 บรรณานุกรม	32

บทที่ 1

การศึกษาเรื่อง พฤติกรรมและสถานการณ์ทางการเงินของครัวเรือนที่มีปัญหาหนี้สิน

1. บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนาน โดยที่ในยุคแรกผู้ให้บริการเงินกู้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่อยู่นอกระบบ จนเมื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มีนโยบายให้บริการแก่เกษตรกรรายย่อยและยากจนมากขึ้น ทำให้เกษตรกรมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรมีได้หมดไป และยังมีแนวโน้มที่มีหนี้สินในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นหนี้ในระบบกับทางธกส. สหกรณ์การเกษตร และหนี้กองทุนหมู่บ้านที่เกิดขึ้นหลังปี 2540¹ ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างปี 2552 ถึงปี 2559 พบว่า หนี้สินปลายปีเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัว จาก 54,061 บาทต่อครัวเรือน เป็น 123,454 บาทต่อครัวเรือน โดยในช่วงปี 2553-54 และปี 2555-56 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สินเกินกว่าร้อยละ 20 ต่อปี จนมาในช่วงปี 2557-59 ที่การเพิ่มขึ้นของหนี้สินเกษตรกรชะลอตัวลง

ตารางที่ 1 ขนาดหนี้สินปลายปีเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรกร และอัตราการเติบโตของหนี้สินต่อปี

	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ขนาดหนี้สินปลายปี (หน่วย: บาทต่อครัวเรือน)	54,061	59,808	76,697	82,572	100,977	117,346	122,695	123,454
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละของปีก่อนหน้า)		10.63	28.24	7.66	22.29	16.21	4.56	0.62

ที่มา: รวบรวมจากแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตรกร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในการศึกษารั้งนี้ คณะวิจัยได้ใช้พื้นที่ ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท เป็นพื้นที่ในการศึกษา เป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมทางการเงิน กระแสเงินรายรับรายจ่าย และปัญหาหนี้สินของเกษตรกร โดยในพื้นที่ ต.บางซุด เกษตรกรส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย และพึ่งพาพืชเกษตรเชิงเดี่ยวคือ ข้าว เป็นหลักในการดำรงชีวิต พืชอื่น ๆ ส่วนใหญ่ปลูกไว้เพื่อบริโภคหรือแจกจ่าย และมีการแปรรูปบ้าง หลายครัวเรือนมีอาชีพเสริมจากนอกภาคเกษตร เช่น รับจ้างต่อเติมบ้าน ซ่างก่อสร้าง เป็นต้น เกษตรกรมากกว่าร้อยละ 90 มีหนี้สิน โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตร และกองทุนหมู่บ้าน ตามลำดับ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เกษตรกร คณะวิจัยพบว่า ไม่มีเกษตรกรราย

¹ TDRI (2559) “ภาวะหนี้สินเกษตรกร และแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานของกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 122 พฤศจิกายน 2559

ได้สามารถคำนวณอัตราดอกเบี้ยและจดจำภาระหนี้สินปัจจุบันทั้งหมดของตนเองและครอบครัว โดยจำแนกแยกแยะระหว่างเงินต้นกับดอกเบี้ยคงค้างได้

นอกจากนี้ ยังศึกษาลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส. โดยพิจารณาประเด็นความเป็นธรรมตามหลักการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน จัดทำโดยกลุ่มประเทศ G20 ในประเด็นดังต่อไปนี้ (i) ความเป็นธรรมจากการได้รับสารสนเทศที่สมบูรณ์ (ii) ความเป็นธรรมจากปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทับซ้อนของสถาบันการเงิน (iii) ความเป็นธรรมด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน และ (iv) เป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเหมาะสม เพื่อให้เข้าใจประเด็นปัญหาที่เกษตรกรเผชิญอยู่ในส่วนของสัญญาซึ่งมีผลผูกพันต่อตัวเกษตรกร และทุกฝ่ายจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้มากขึ้นด้วยเพื่อให้การบริการด้านการเงินมีความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมทางการเงิน การใช้จ่าย รายได้ของครัวเรือน การกู้ยืม และสถานะทางการเงินของครัวเรือน
2. เพื่อเก็บข้อมูลกระแสเงิน (cash flow) ของครัวเรือนจากกิจกรรมต่าง ๆ และคุณลักษณะอื่น ๆ ของครัวเรือน เพื่อทำความเข้าใจและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินหรือข้อเสนอด้านสินเชื่อที่สอดคล้องต่อไป
3. เพื่อศึกษาความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นเจ้าหนี้หลักของเกษตรกร

1.3 วิธีการศึกษา

1. ลงพื้นที่และทำความเข้าใจพื้นฐานประเด็นในพื้นที่ที่ศึกษา ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท
2. ทำแบบสอบถามและเก็บข้อมูลกระแสเงินของครัวเรือนจากกิจกรรมต่างๆ และคุณลักษณะอื่นๆ ของครัวเรือน
3. นำข้อมูลมาประมวลผล และวิเคราะห์เพื่อให้เห็นสถานการณ์ทางการเงินและพฤติกรรมด้านการเงิน และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีความเข้าใจในทางการเงิน การใช้จ่าย รายได้ของครัวเรือน การกู้ยืม และสถานทางการเงินของครัวเรือนเกษตรกรมากขึ้น
2. มีฐานข้อมูลกระแสการเงินของครัวเรือนที่ระบุได้ถึงช่วงเวลาเงินเข้า/เงินออกของครัวเรือน เพื่อนำไปวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ปัญหาทางการเงินและหนี้สินของครัวเรือนต่อไป
3. ผลของการศึกษาสัญญาไม่เป็นธรรมของธกส. จะช่วยให้เกษตรกรเข้าใจลักษณะสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และมีประเด็นใดบ้างที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องของการใช้บริการทางการเงิน

บทที่ 2

2. สภาพเศรษฐกิจและพฤติกรรมทางการเงินของเกษตรกร

หากดูข้อมูลในภาพรวมของประเทศจากรายงานตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทยล่าสุด ปี 2560 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) ซึ่งเป็นข้อมูลระหว่างปี 2555-2559 (ตารางที่ 2) จะเห็นภาพของโครงสร้างรายได้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของเกษตรกร ในส่วนแรก รายได้จากการเกษตรเมื่อหักรายจ่ายทางการเกษตรซึ่งเฉลี่ยคิดเป็นกว่าร้อยละ 60 ของรายรับ เท่ากับเกษตรกรมีรายได้สุทธิจากการเกษตรเหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ 40 (เฉลี่ยประมาณ 58,975 บาทต่อครัวเรือนในปี 2559) ซึ่งจะเห็นว่ารายได้จากภาคเกษตรไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายทั่วไปของครัวเรือน ดังนั้น ครัวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่จึงต้องหารายได้จากนอกภาคเกษตรมาเพิ่มเติมด้วย บางส่วนไปทำงานรับจ้าง ซึ่งก็มีทั้งในและนอกภาคเกษตร บางส่วนมีเงินเดือนประจำหรือมีลูกหลานที่ไปทำงานต่างถิ่นหรือในเมืองส่งเงินกลับมาช่วยเหลือ โดยเฉลี่ยแล้วครัวเรือนเกษตรกรกลับมีรายได้จากนอกภาคเกษตรสูงกว่ารายได้สุทธิจากการเกษตร เมื่อหักค่าใช้จ่ายทั่วไปสำหรับการบริโภคอุปโภคของครัวเรือนจะเหลือเงินสดก่อนการชำระหนี้เป็นสัดส่วนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของขนาดหนี้สินปลายปี โดยในปี 2559 สถานการณ์ในภาพรวมดีขึ้น ครัวเรือนเกษตรกรมีเงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้โดยเฉลี่ยร้อยละ 54 เมื่อเทียบกับขนาดหนี้สินปลายปี ซึ่งก็จะไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ที่คงค้างอยู่หากต้องชำระคืนหนี้ทั้งหมดทันที ซึ่งหนี้บางส่วนยังไม่ถึงกำหนดชำระ และมีบางส่วนที่ถึงกำหนดชำระ แต่ครัวเรือนหลายแห่งสามารถชำระคืนธนาคารได้เพียงเฉพาะส่วนของดอกเบี้ย และมีแนวโน้มว่าเกษตรกรจะไม่มีเงินออมเพื่อนำมาลงทุนทำกิจการด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 2 รายได้ รายจ่ายเงินสด และรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรกร ปี 2555-2559

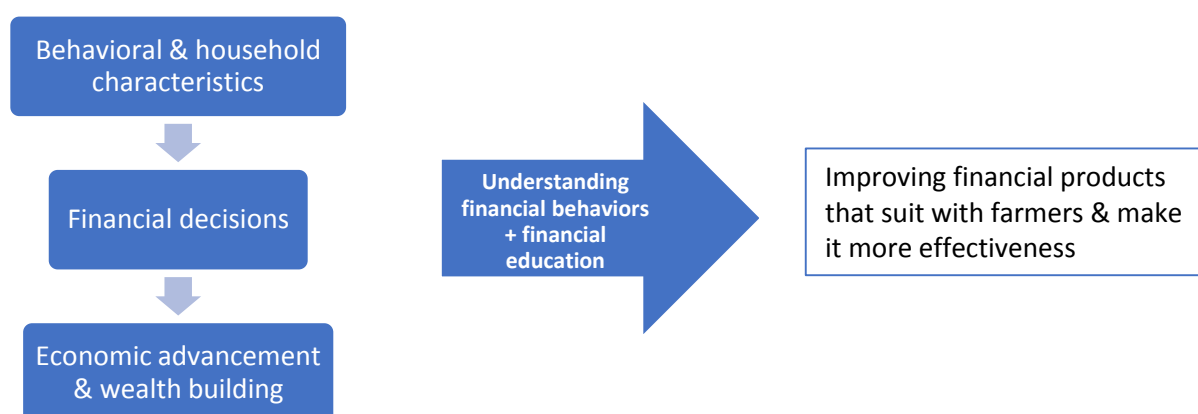
(หน่วย: บาทต่อครัวเรือน)

รายการ	2556	2557	2558	2559
รายได้เงินสดทางการเกษตร	148,240	148,390	157,373	160,932
รายจ่ายเงินสดทางการเกษตร	99,770	91,326	100,281	101,957
รายได้เงินสดสุทธิทางการเกษตร	48,470	57,064	57,092	58,975
รายได้เงินสดนอกการเกษตร	120,063	134,869	143,192	148,346
รับจ้างต่างๆ ทั้งในและนอกการเกษตร	30,721	26,902	31,702	35,724
รับเงินเดือน	39,498	44,938	48,384	50,126
ลูกหลานส่งให้	13,840	14,733	18,219	18,874
อื่นๆ	36,004	48,296	44,886	43,622
รายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรกร	168,533	191,933	200,284	207,321

รายจ่ายเงินสดนอกการเกษตร	130,185	138,502	147,889	141,221
บริโภค	40,798	43,383	44,719	40,079
อุปโภค และอื่นๆ	89,387	95,119	103,170	101,142
เงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้	38,348	53,431	52,395	66,100
ขนาดหนี้สินปลายปี	100,977	117,346	122,695	123,454

ที่มา: รายงานตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย ปี 2560 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

อย่างไรก็ดี การศึกษารายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นเป็นรายปี แม้จะทำให้เห็นภาพรวมของสภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนเกษตร แต่จะไม่เห็นพฤติกรรมทางการเงินของครัวเรือนในแต่ละเดือนที่ครัวเรือนต้องจัดการ เช่น เมื่อมีรายได้ไม่พอค่าใช้จ่ายในเดือนนั้น ๆ จะต้องไปกู้ยืมมา หรือจะมาจากการเก็บออมจากรายได้จากการขายผลผลิตในฤดูกาลผลิตก่อนหน้า โดยเฉพาะในกรณีครัวเรือนเกษตรที่มีได้มีรายได้จากการเกษตรเป็นประจำทุกเดือน แต่มีรายจ่ายส่วนที่ต้องใช้จ่ายประจำทุกเดือน ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จะมองว่า ครัวเรือนมีการอุปโภคบริโภคค่อนข้างคงที่ข้ามเวลา (consumption smoothing) เพื่อที่จะทำให้มีความพอใจสูงสุดจากการบริโภคข้ามเวลา โดยการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ครัวเรือนจะต้องสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อซึ่งอาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเงินและพฤติกรรมทางการเงินของครัวเรือนจึงเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการปัญหาหนี้สิน เพราะนอกจากความรู้ทางการเงิน (Financial literacy) แล้ว อารมณ์ความรู้สึก แรงกระตุ้นจากสิ่งเร้า ความเอนเอียงในการตัดสินใจ ความเชื่อ และปัจจัยทางจิตวิทยาก็มีผลต่อการตัดสินใจทางการเงินของแต่ละบุคคลเช่นกัน การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินและนโยบายจากภาครัฐที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องเข้าใจปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ที่มีผลต่อการตัดสินใจของบุคคล



2.1 ข้อมูลครัวเรือนจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

คณะวิจัยได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างใน ต.บางซุด อ.สรรคบุรี จ.ชัยนาท ทั้งสิ้น 35 ครัวเรือนตัวอย่าง ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นตัวแทนของครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงถึงร้อยละ 70 อายุเฉลี่ยประมาณ 59 ปี การศึกษาส่วนใหญ่เป็นระดับประถมศึกษา และครัวเรือนทำเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว คือ ข้าว มีบางครัวเรือนที่อาชีพหลักเป็นรับจ้างนอกภาคเกษตร กว่าครึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีที่ดินกินเป็นของตัวเองโดยเฉลี่ย 10 ไร่ และอีกร้อยละ 40 มีการเช่าที่ดินเพื่อทำนา ซึ่งในกลุ่มนี้กว่าครึ่งมีที่ดินของตัวเองแต่ไม่พอจึงมีการเช่าที่ดินเพื่อทำนาเพิ่มเติม เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงใช้สารเคมีในการทำเกษตรเป็นหลัก แต่ก็เริ่มมีหลายรายที่ลดการใช้สารเคมีและหันมาใช้สารอินทรีย์ผสมผสาน อย่างไรก็ตามจากกลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์มานั้น มี 5 ครัวเรือนที่ยังไม่ขอนำมาใช้ในการศึกษา เนื่องจากมีข้อมูลบางส่วนขาดความสมบูรณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายมิได้เป็นผู้จัดการเรื่องค่าใช้จ่ายภายในบ้านทำให้ไม่สามารถตอบคำถามในบางประเด็นได้

เมื่อพิจารณารายได้ในภาพรวมของครัวเรือนในช่วงปี 2561 (ตารางที่ 3) จะพบว่า โครงสร้างรายรับและรายได้ของครัวเรือนใน ต.บางซุด มีความคล้ายคลึงกับข้อมูลเฉลี่ยครัวเรือนเกษตรของ สศก. ในตารางที่ 2 รายรับจากภาคเกษตรคิดเป็นเฉลี่ย 243,226.94 บาทต่อปี ขณะที่รายจ่ายทางการเกษตรคิดเป็นประมาณ 128,998.55 บาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ 53 ของรายรับทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รายได้สุทธิจากการทำเกษตรจะแตกต่างกันไปในแต่ละลักษณะการทำเกษตร ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ 2.3 นอกจากนี้ เกษตรกรในพื้นที่บางซุดส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงรายได้หลักจากการทำเกษตรมากกว่ารายได้จากนอกภาคเกษตร โดยมีรายได้นอกภาคเกษตรมาจากเงินโอนทั้งจากบุตรที่ไปทำงานในเมือง เงินโอนจากภาครัฐ (ได้แก่ บัตรสวัสดิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ) รายได้จากการรับจ้างต่างๆ เงินเดือนประจำของคนในครัวเรือน ธุรกิจอื่นๆ การให้เช่าที่นา เป็นต้น เบ็ดเสร็จแล้วโดยเฉลี่ยกลุ่มครัวเรือนตัวอย่างใน ต.บางซุด ทั้งที่มีฐานะ/มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง และที่จำเป็นต้องเช่าที่ดินคนอื่น มีรายได้สุทธิในปี 2561 เฉลี่ย 218,359.46 บาทต่อปี หรือคิดเป็นประมาณเดือนละ 18,196.62 บาทต่อครัวเรือน ใกล้เคียงกับแนวโน้มรายได้เงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรของประเทศ (อัตราการเติบโตประมาณร้อยละ 4 ต่อปี) แต่หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่มีได้อยู่ในระดับชั้นรายได้สุทธิรวมสูงสุด (Top 10%) จะพบว่ามียาได้สุทธิเฉลี่ยเพียง 164,039.38 บาทต่อปี หรือคิดเป็น 13,669.95 บาทเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน

ตารางที่ 3 ที่มาของรายได้สุทธิเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตร

รายการ	จำนวนเงิน
รายรับจากภาคเกษตร	243,226.94
ค่าใช้จ่ายวัตถุประสงค์การเกษตร	45,335.75
ค่าใช้จ่ายจ้างแรงงานเกษตร	40,158.71
ค่าเช่าที่ดิน	31,236.77
อื่นๆ	12,267.32

ค่าใช้จ่ายการเกษตร	128,998.55
รายได้สุทธิจากการเกษตร	114,228.39
รายได้นอกภาคเกษตร	104,131.07
เงินโอนจากลูก และจากรัฐ	37,116.13
รับจ้าง	36,890.74
เงินเดือน	21,896.77
ธุรกิจส่วนตัว	366.13
จากการให้เช่า	3,180.65
อื่นๆ	4,680.65
รายได้สุทธิของครัวเรือน	218,359.46

ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

สำหรับในส่วนของค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และรายการอื่นๆ นั้น พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อการอุปโภคบริโภค และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับพิธีกรรมต่างๆ (เงินใส่ซองช่วยงาน) ซึ่งโดยเฉลี่ยสูงถึงประมาณ 10,111.13 บาทต่อปี เมื่อรวมค่าใช้จ่ายในครัวเรือนทั้งสิ้นเฉลี่ยคิดเป็น 82,891.45 บาทต่อปี และเมื่อหักรายจ่ายหนี้สินที่เกิดขึ้นในปี 2561 (สำหรับบางครัวเรือน รายจ่ายหนี้สินส่วนนี้อาจชำระได้เพียงค่าดอกเบี้ยเท่านั้น) จะมีเงินคงเหลือเฉลี่ยประมาณ 71,344.34 บาท ซึ่งหากเทียบกับหนี้สินคงเหลือเฉลี่ยที่สูงถึง 360,641.30 บาทนั้น พอจะเห็นภาพได้ว่าครัวเรือนเกษตรกรมีภาระหนี้สินโดยเฉลี่ยค่อนข้างสูงมากทีเดียว

ตารางที่ 4 ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน และหนี้สินโดยเฉลี่ย

รายการ	จำนวนเงิน
ค่าใช้จ่ายกิจกรรมครัวเรือน	52,963.65
ค่าใช้จ่ายการศึกษา	6,841.68
ค่าพิธีกรรมต่างๆ(เงินใส่ซอง)	10,111.13
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในบ้าน	5,417.90
ค่าประกันเงินกู้	3,212.90
ค่าประกันรถยนต์และอื่นๆ	4,344.19
รวมค่าใช้จ่ายทั่วไปในครัวเรือน	82,891.45
เงินคงเหลือก่อนชำระหนี้	135,468.01
รายจ่ายหนี้สินในปี 2561	64,123.67
เงินต้น	43,650.97
ดอกเบี้ย	20,472.70

เงินคงเหลือ	71,344.34
หนี้สินคงเหลือ	360,641.30

ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

2.2 พฤติกรรมทางการเงินและกระแสเงินสดของครัวเรือนเกษตร

ในการทำธุรกิจทั่วไป กระแสเงินเข้าออกของธุรกิจก็มักจะไม่สอดคล้องกัน นั่นคือ บริษัทต้องจ่ายค่าวัตถุดิบในการผลิตไปก่อน (กระแสเงินไหลออก) ขณะที่รายรับ (กระแสเงินไหลเข้า) จะได้เข้ามาจริงเมื่อผลิตเสร็จและขายสินค้าได้ การลงทุนและกิจกรรมการหาทุนก็เกี่ยวข้องกับกระแสเงินเช่นกัน ในงานศึกษาเรื่อง Households as Corporate Firms ของ Krislert Samphantharak and Robert Townsend (2010) กำหนด Budget constraint อย่างง่ายของครัวเรือนในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

$$C_t + I_t = Y_t + F_t$$

โดยที่ C_t เป็นค่าใช้จ่ายในการบริโภคอุปโภคของครัวเรือน

I_t เป็นรายจ่ายการลงทุนในการผลิต เช่น ซื้อสินทรัพย์ หรือวัตถุดิบ

Y_t เป็นรายรับจากการผลิต

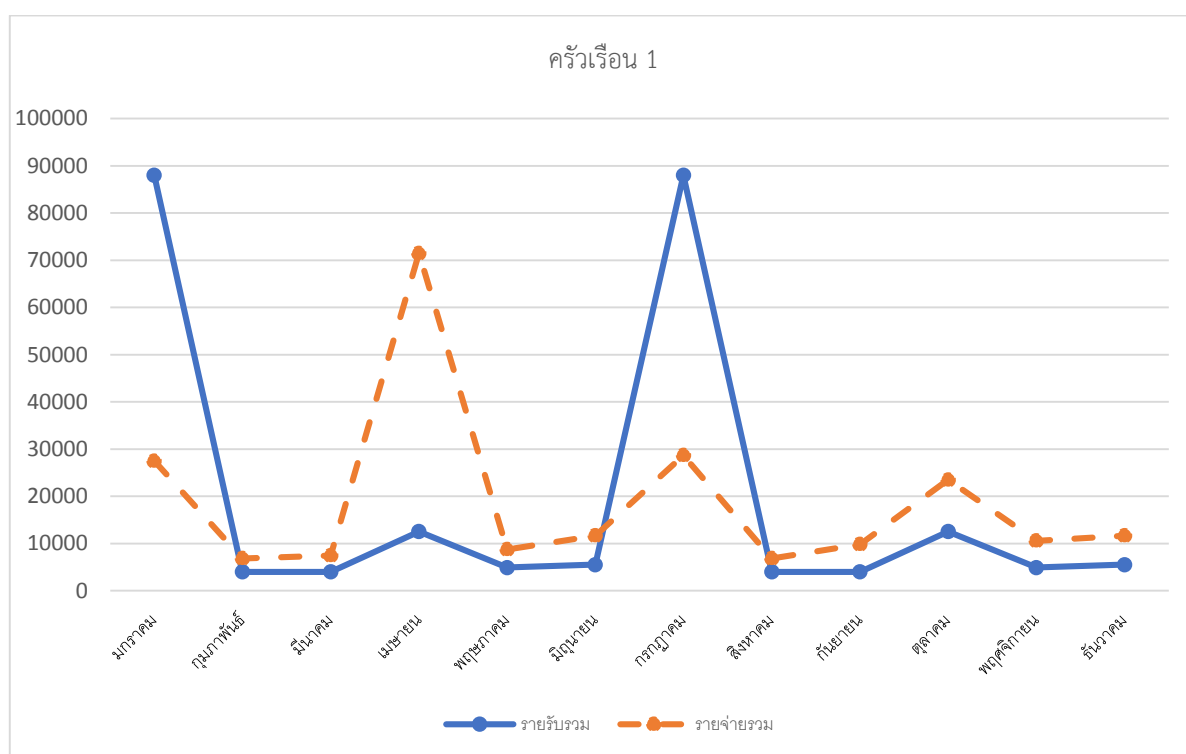
F_t เป็นเครื่องมือทางการเงินต่างๆ ได้แก่ เงินสดที่มีในมือ เงินออม เงินที่กู้ยืมมา หรือส่วนที่มีผู้อื่นให้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ D_t – Budget deficit เป็นส่วนที่มีการใช้จ่ายและการลงทุนมากกว่ากระแสเงินจากการผลิต ซึ่งจำเป็นจะต้องหาเงินมาทดแทน (financing: F_t) ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

จากการประชุมกลุ่มย่อยและสัมภาษณ์ชาวบ้านตำบลบางซุด พบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้ทำบัญชีรายรับรายจ่าย แม้ว่าหลายคนจะมีสมุดบันทึกรายรับรายจ่ายที่ ธกส. แจกให้ ส่วนหนึ่งตอบว่า เคยทำอยู่บ้าง แต่พอเห็นแต่รายจ่าย ไม่ค่อยมีรายได้เข้ามา ก็เลยเลิกทำเพราะหมดกำลังใจ ส่วนใหญ่จะมีใช้จ่ายพอดี แต่ไม่ค่อยมีเงินเก็บหรือมีการออมอย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยได้ทำสำรวจรายรับรายจ่ายประเมินในแต่ละเดือนของครัวเรือน โดยอ้างอิงจากแนวคิดกระแสเงินสดไหลเข้าออกข้างต้น จึงขอยกตัวอย่างกรณีที่พบเห็นได้ทั่วไป และกรณีที่น่าสนใจมาวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

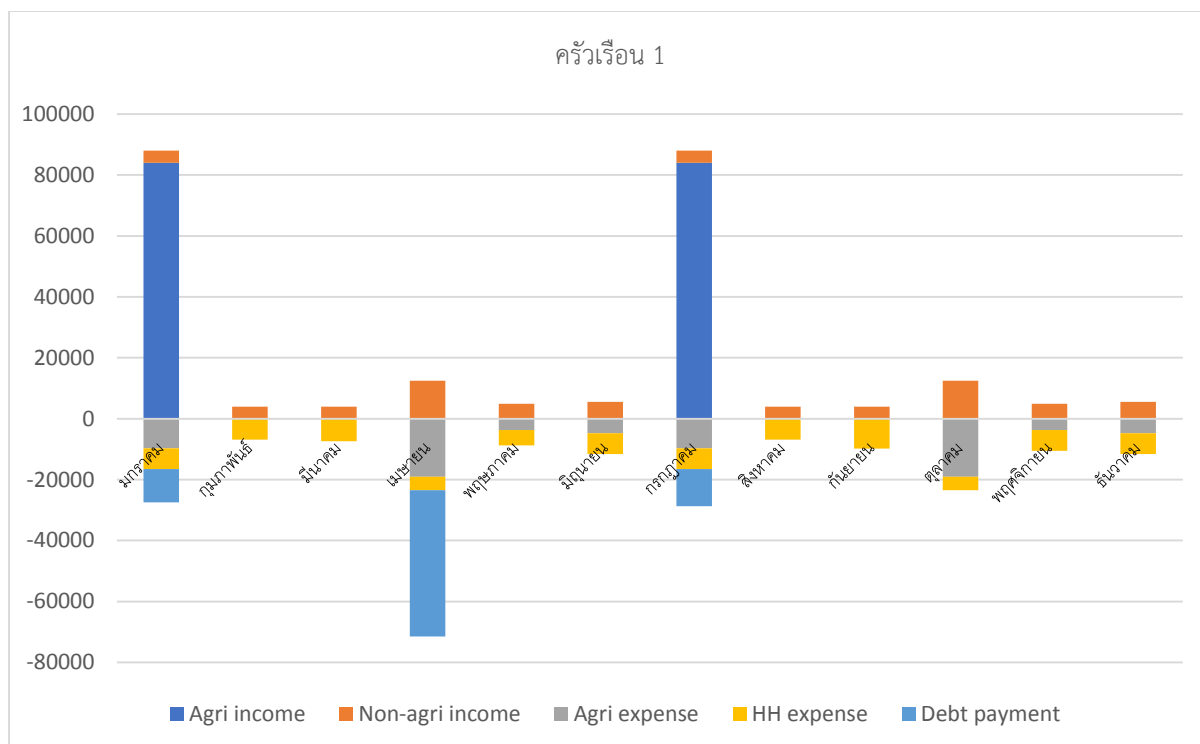
ครัวเรือน 1 เป็นตัวอย่างของครัวเรือนเกษตรกรรมสูงอายุที่อยู่กับหลาน (Skipped generation family) ที่พบเห็นได้ทั่วไปในครัวเรือนเกษตรกรรมไทยปัจจุบัน มีรายได้จากการเกษตรเป็นหลัก โดยมีรายได้จากการขายข้าว (พื้นที่ 14 ไร่บนที่ดินทำกินของตนเอง) ซึ่งรายรับจากการขายข้าวจะเข้ามาในเดือนมกราคมและกรกฎาคม นอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือจากบัตรสวัสดิการของรัฐเดือนละ 500 และ 300 บาท รวมถึงเงินสวัสดิการผู้สูงอายุคนละ 600 บาท มีลูกไปทำงานต่างถิ่นส่งเงินมาช่วยอีกเดือนละ 2,000 บาท ทำให้พอมีกระแสเงินสดไหลเข้าประจำทุกเดือนจากเงินโอนของรัฐ (Government transfers) และเงินโอนจากลูก (Remittance) รวมเดือนละ 4,000 บาท เป็นรายจ่ายประจำสำหรับการบริโภคอุปโภคในครัวเรือนในแต่ละเดือน และค่าใช้จ่ายให้หลานไปโรงเรียน แม้จะไม่พอกับรายจ่ายประจำทั้งหมดก็ตามแต่ก็ช่วยให้กระแสเงินไหล

เข้าออกมีความสอดคล้องกันมากขึ้น ขณะที่การทำนาข้าวเป็นการจ้างทำโดยส่วนใหญ่และซื้อเชื้อเมล็ดพันธุ์ สารเคมีบางอย่างและยาป้องกันกำจัดศัตรูพืช (จ่ายร้านค้าคืนเมื่อขายข้าวได้² ซึ่งก็จะจ่ายแพงกว่าปกติ 20-50 บาท) จะเห็นว่ารายจ่ายทั้งหมดของครัวเรือนมีมากกว่ารายรับในเกือบทุกเดือน ยกเว้นเดือนที่มีรายรับจากการขายข้าวเข้ามา ซึ่งมีเพียงสองเดือนเท่านั้น เกษตรกรจำเป็นจะต้องเก็บเงินส่วนที่เป็นรายรับจากการขายข้าวไว้ใช้จ่ายในเดือนอื่นๆ ด้วย ซึ่งหลายครั้ง หากมีรายจ่ายพิเศษอื่นๆ เช่น ต้องซ่อมอุปกรณ์การเกษตร หรือมีการซ่อมแซมบ้าน หรือซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าใหม่ หรือค่าชุดนักเรียนใหม่ของหลาน ก็จะทำให้ไม่มีเงินเก็บออมไว้สำหรับลงทุนทางการเกษตรเพิ่มเติม

นอกจากนี้ ในกรณีของครัวเรือน 1 ยังมีหนี้สินคงค้างกับทางสหกรณ์การเกษตรและกองทุนหมู่บ้าน โดยในส่วนของหนี้สหกรณ์การเกษตร จะมีกำหนดจ่ายในเดือนเมษายน ซึ่งเกษตรกรจะต้องเก็บเงินจากการขายข้าวในเดือนมกราคมไปอีก 3 เดือนให้เพียงพอต่อรอบกำหนดจ่ายในเดือนเมษายน หากมีรายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายฉุกเฉินที่ต้องใช้ก่อนเดือนเมษายน ก็อาจทำให้เกษตรกรไม่สามารถมีเงินไปใช้หนี้คืนตามกำหนดได้ หรือในหลายกรณี สามารถจ่ายคืนได้เพียงส่วนของดอกเบี้ย แต่ไม่พอที่จะชำระคืนเงินต้นได้



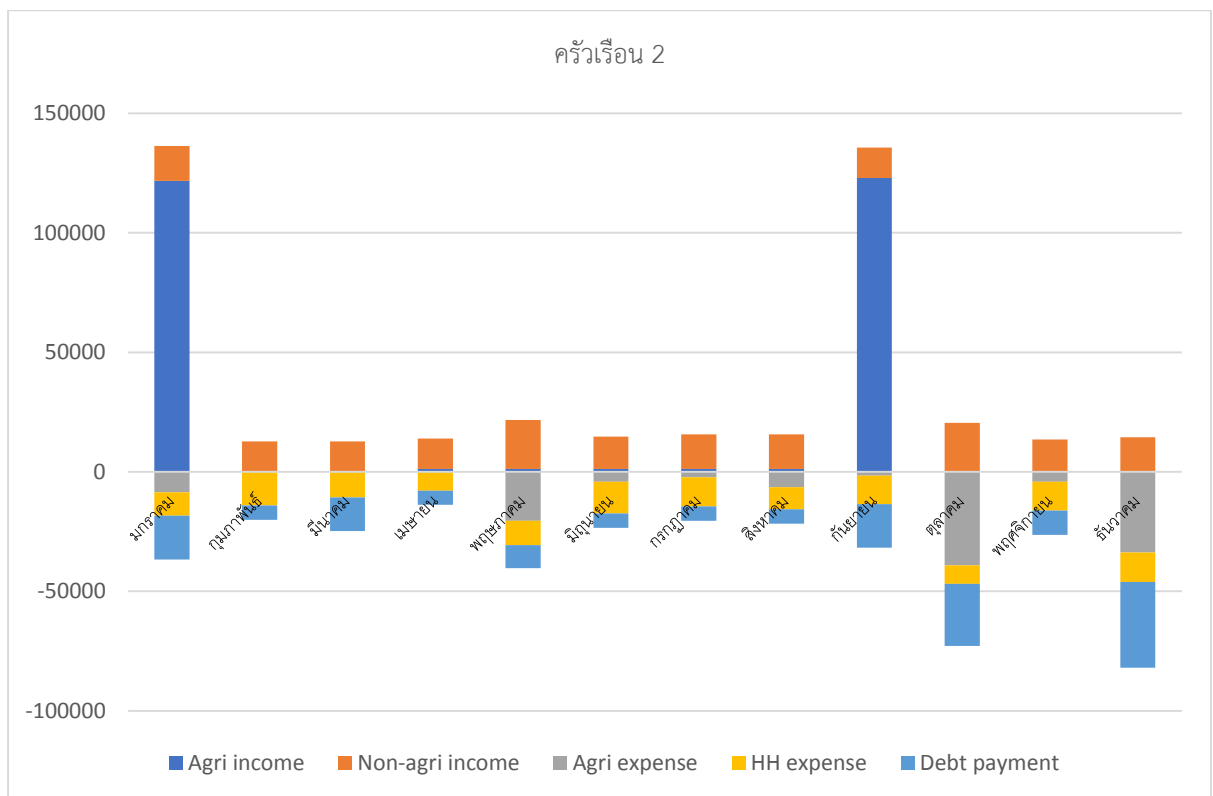
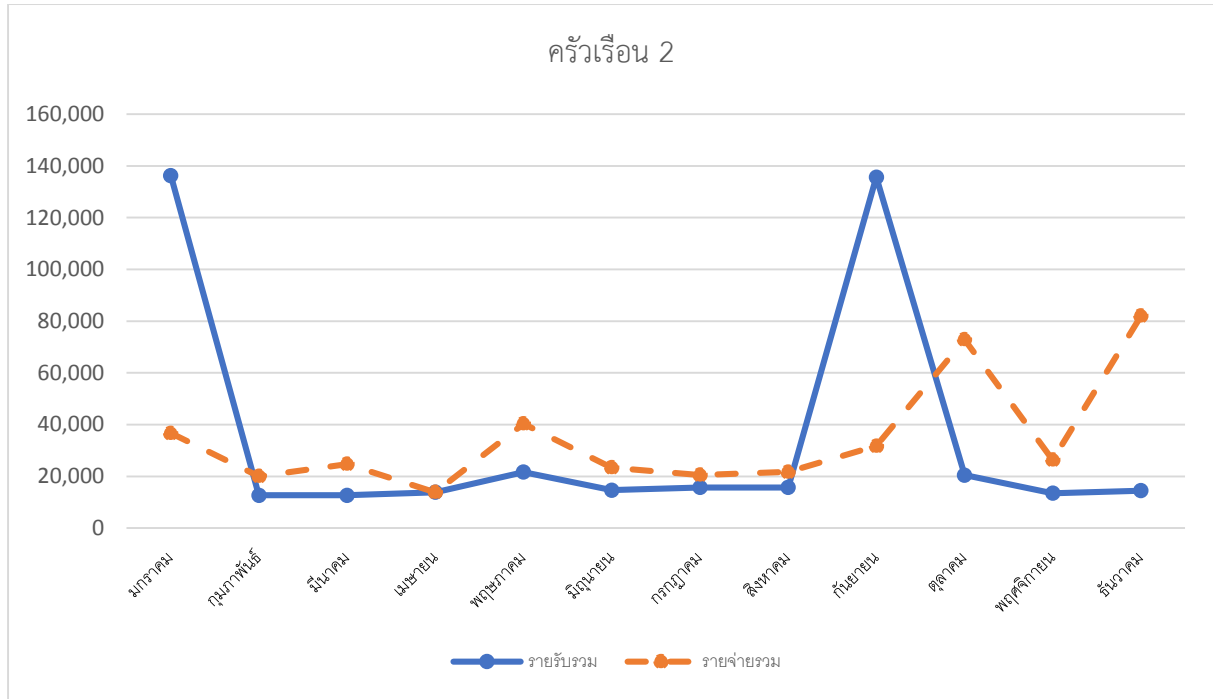
² กระแสเงินที่แสดงในภาพ เงินส่วนที่ซื้อเชื้อจะให้เข้ามา ณ เดือนที่มีการใช้วัตถุดิบนั้นๆ นั่นคือ เหมือนที่เกษตรกรมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายค่าวัตถุดิบที่ต้องจ่ายออกไปพอดี



รายจ่ายของครัวเรือนที่น่าสังเกตอีกส่วนหนึ่ง คือ ค่ามาปนกิจ และค่ากิจกรรมทางศาสนาและงานพิธีกรรม ซึ่งอาจจะมาหลายช่วงในบางช่วงของปี เช่น ก่อนเข้าพรรษาสำหรับงานบวช และช่วงปลายปีถึงต้นปีสำหรับงานแต่งงาน จากการสัมภาษณ์ หลายครัวเรือนตอบเป็นเสียงเดียวกันว่าการใส่ซองเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นหน้าเป็นตา โดยเฉพาะในสังคมชนบทที่ส่วนใหญ่รู้จักกันหมด และยังสำคัญในเชิงของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเกษตรกรกล่าวว่า “ถ้าบ้านนี้เคยใส่ซองช่วยเรามาก่อน เวลาถึงคราวของบ้านนั้น เราก็ต้องใส่ซองไปช่วยด้วยไม่ให้ต่ำกว่าที่เคยได้มา”

บางครัวเรือนสามารถเก็บเงินเพื่อใส่ซองสำหรับงานต่างๆ แต่ไม่สามารถเก็บเงินเพื่อไปใช้คืนหนี้ได้ ครัวเรือนในตำบลบางชุดมีรายจ่ายค่ากิจกรรมเหล่านี้โดยเฉลี่ยเกือบเดือนละพันบาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนไม่น้อย แต่ในอีกทางหนึ่งสำหรับครัวเรือนที่มีงาน ก็เท่ากับมีเงินช่วยเหลือในการจัดงานโดยที่ไม่ต้องเป็นหนี้ก้อนใหญ่อีก (เป็นในลักษณะ informal insurance เมื่อมีเหตุให้ต้องใช้เงินในสถานการณ์เหล่านี้ ก็จะมีคนมาช่วยจ่ายชดเชยให้ เป็นการต่างตอบแทนกันและกัน) ในบางกรณีมีครัวเรือนเล่าว่าหักค่าใช้จ่ายในการจัดงานแล้วยังมีเงินเหลือจากเงินที่ใส่ซองมาช่วยงานด้วย

กรณีตัวอย่าง **ครัวเรือน 2** เป็นครัวเรือนของเกษตรกรอายุไม่มากนัก เลี้ยงดูบุตรและมารดา มีที่ดินเป็นของตัวเองแต่ก็ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ไว้กับธนาคาร มีรายได้จากการทำนาเป็นหลัก (มีทั้งแปลงนาที่ไม่ใช้สารเคมีและแปลงที่ยังใช้สารเคมี) และมีรายได้เสริมจากการปลูกพริกขาย รับจ้างตัดหญ้าซ่อมข้าว และเดินห้วย มีเงินโอนจากรัฐเฉพาะในส่วนของสวัสดิการผู้สูงอายุ (มารดา)



ครัวเรือนเกษตรกรจำเป็นต้องมีรายได้อื่นนอกจากรายได้จากการทำนาหรือพืชหลัก จากที่เห็นกระแสเงินก้อนใหญ่ที่เข้ามาหลังจากการเก็บเกี่ยว หลังหักค่าใช้จ่ายในการทำเกษตรฤดูกาลนั้นๆ ไปแล้ว จะต้องใช้เงินส่วนนี้ในอีกหลายกิจกรรม หากมีได้มีเงินโอนจากลูกหลานหรือเงินโอนจากรัฐ การมีอาชีพเสริมที่สามารถสร้างกระแสรายได้คงที่จะมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเรื่องค่าใช้จ่ายประจำที่เกิดขึ้นในแต่ละเดือน ในขณะที่กำไรจากการทำการเกษตรสามารถนำไปเป็นเงินทุนหมุนเวียนต่อไปได้ และสามารถนำไปใช้หนี้ที่ค้างได้ด้วย โดย

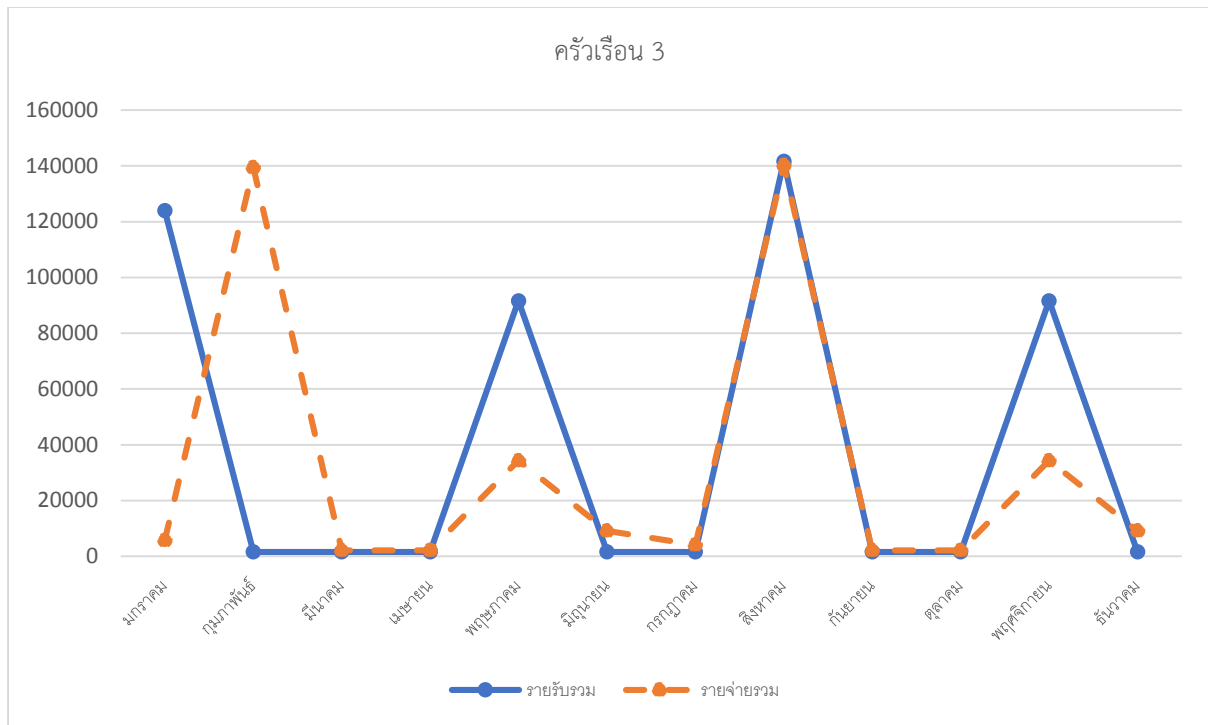
ในกรณีของครัวเรือน 2 นี้มีรายจ่ายผ่อนชำระหนี้ทุกเดือน และมีหนี้สินที่เข้าสู่กระบวนการชำระคืนแก่กองทุนฟื้นฟูฯ โดยเป็นหนี้ที่รับต่อมาจากมารดา ขณะเดียวกันก็เริ่มลงทุนในกิจการใหม่ มีการปรับพื้นที่เพื่อเตรียมเลี้ยงแพะและปลูกใบหม่อนในช่วงปลายปีซึ่งจะเห็นว่ามียรายจ่าย(ลงทุน)ด้านการเกษตรเพิ่มขึ้น

หลายครัวเรือนพยายามปรับเปลี่ยนการทำเกษตรมาเป็นเกษตรผสมผสานแทนที่จะเป็นพืชเชิงเดี่ยว ทำให้มีกระแสเงินไหลเข้าในช่วงที่แตกต่างกัน หรือทำการเกษตรในกิจการที่มีกระแสเงินไหลเข้าสม่ำเสมอ หรือมีรอบการผลิตที่สั้นลง และเป็นการลดความเสี่ยงกรณีที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ในฤดูกาลนั้นๆ อาจได้ราคาไม่ดี หรือมีภัยธรรมชาติ แต่การแบ่งพื้นที่มาปลูกพืชหลายชนิดก็อาจทำให้สูญเสียความได้เปรียบในการทำเกษตรแปลงใหญ่จากการลดต้นทุนการใช้วัตถุดิบ (Economy of scale) ไปได้เช่นกัน กรณีนี้เกษตรกรอาจต้องดูปัจจัยหลายอย่างประกอบ ทั้งในเรื่องสภาพอากาศ สภาพพื้นที่ภูมิประเทศที่เหมาะสมในการปลูกพืชต่างๆ กำลังความสามารถของตนเอง ตลาดของพืชนั้นๆ และการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้หรือทำการตลาดร่วมกัน นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการเช่าที่ดินทำการเกษตร อาจจะทำให้ลำบากในการปรับเปลี่ยนพื้นที่เพื่อปลูกพืชอื่นหรือเปลี่ยนไปทำอินทรีย์ เนื่องจากเจ้าของที่ดินอาจมีได้ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนที่ดินจากการทำนาไปเป็นอย่างอื่น ซึ่งก็จะมีความเสี่ยงในช่วงของการเปลี่ยนผ่านด้วยเช่นกัน

อีกทางออกหนึ่งของการบริหารกระแสเงิน ก็คือ การลดรายจ่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ทำนาในลักษณะจ้างทำเป็นส่วนใหญ่ และใช้สารเคมีกับทุกช่วงของการปลูกข้าว จะทำให้มีรายจ่ายทางการเกษตรค่อนข้างสูง หากสามารถทำเองบางส่วนได้ และหันมาใช้สารอินทรีย์ที่ทำขึ้นเองผสมไปด้วย ก็จะช่วยลดรายจ่ายไปได้บางส่วน อย่างไรก็ดี หลายครั้งที่การไม่ใช้สารเคมี หรือหันมาทำอินทรีย์มากขึ้นก็ทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง เท่ากับว่ารายรับต่อไร่ก็จะลดลงด้วย เกษตรกรที่เช่าที่ดินทำนาโดยส่วนใหญ่จะจ่ายค่าเช่าเป็นรายรับจากข้าว 20 ถังต่อไร่คงที่ ซึ่งหากลดการใช้สารเคมีแล้วผลผลิตต่อไร่ลดลง เช่น ใช้เคมีทำได้อยู่ที่ 90-100 ถังต่อไร่ แต่พอลดการใช้เคมีเหลือผลผลิตเพียง 60-70 ถังต่อไร่ ก็เท่ากับรายรับสุดท้ายของครัวเรือนลดลงด้วย แม้ว่ารายจ่ายบางส่วนจะลดลงด้วยก็ตาม นอกจากนี้ หากเกษตรกรมีหนี้สินที่ต้องนำไปชำระ การที่รายรับลดลง เท่ากับเงินที่นำไปหมุนในการใช้หนี้ก็น้อยลงไปด้วย ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ตั้งเป้าหมายรายรับสูงสุด มากกว่าที่จะพิจารณากำไรสูงสุด เพราะเงินที่เข้ามาก็ต้องนำไปหมุนต่อทันที ไม่ได้มีการคำนวณกำไรที่เห็นภาพตลอดช่วงเวลาของการทำการผลิต

กรณีตัวอย่าง **ครัวเรือน 3** เป็นครัวเรือนที่ทำนาเป็นหลัก มีบัตรสวัสดิการ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรวมเป็นเงิน 1,000 บาทต่อเดือน ทำนาเป็นที่ดินของตัวเอง 2 ไร่ เช่าที่นาอีก 18 ไร่ ใช้วิธีการกู้เงินมาลงทุนทำนาในแต่ละรอบ³ ซึ่งวัตถุดิบด้วยการจ่ายเงินสด เมื่อทำนาได้ก็รับนำเงินที่ได้จากการทำนาไปใช้คืนธกส./สหกรณ์ การเกษตรทันที โดยไม่ต้องรอจนถึงรอบครบกำหนด เหลือเงินจากที่คืนเงินกู้ไปเท่าไร ค่อยมาจัดสรรใช้จ่ายในครัวเรือน ทำให้สามารถบริหารกระแสเงินไหลเข้าออกได้ค่อนข้างดี ไม่มีปัญหาหนี้สินค้างในระยะเวลา

³ ในภาพกระแสเงินจะอยู่ในส่วนของ non-agri income เพื่อให้ง่ายในการแยกกลุ่ม โดยจัดเป็นส่วนหนึ่งของเงินกู้ที่นำมาใช้ในการลงทุน (financing)



หากพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลง (Coefficient of Variation: CV) ซึ่งคำนวณจาก ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานหารด้วยค่าเฉลี่ย (SD/mean) เพื่อดูความผันผวนของตัวแปรเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ย ทำให้สามารถเปรียบเทียบระหว่างตัวแปรได้ โดยเมื่อค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมีค่าน้อยจะสะท้อนความเสี่ยงที่

น้อยลงเมื่อเทียบกับผลได้ ตารางที่ 5 แสดงค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงของกระแสเงินเข้าออกของครัวเรือน เปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนที่นำมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามครัวเรือน โดยจะเห็นว่า ครัวเรือนที่ 2 ซึ่งมีรายรับภาคเกษตรนอกจากข้าว จะมีค่าสัมประสิทธิ์นี้ต่ำสุด สำหรับรายได้นอกภาคเกษตร เนื่องจากได้รวมเงินกู้มาลงทุนทำนาไว้ในส่วนนี้ ทำให้ครัวเรือนที่ 3 มีค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงสูงสุด เพราะมีเงินก้อนใหญ่เข้ามาถูกรอบของการทำนา ขณะที่ครัวเรือนอื่นเป็นในลักษณะการซื้อเชื่อไว้ก่อน ขณะที่รายจ่ายทางการเกษตรและรายจ่ายครัวเรือนทั้งสามครัวเรือนมิได้มีความแตกต่างของความผันผวนต่างกันมากนัก ตัวแปรที่น่าสนใจคือ รายรับหักด้วยรายจ่าย สำหรับครัวเรือนที่ 3 ที่สามารถจัดการกระแสเงินเข้าออกได้ค่อนข้างสอดคล้องกัน ทำให้ในภาพรวมเมื่อพิจารณาส่วนต่างของรายรับและรายจ่ายมีค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงโดยเปรียบเทียบน้อยกว่าอีกสองครัวเรือน

ตารางที่ 5 ค่าสัมประสิทธิ์ของการเปลี่ยนแปลง (CV) ของกระแสเงินเข้าออกของครัวเรือนระหว่าง 12 เดือน

CV	ครัวเรือน 1	ครัวเรือน 2	ครัวเรือน 3
รายรับภาคเกษตร	2.34	2.27	2.34
รายได้นอกภาคเกษตร	0.55	0.19	2.11
รายจ่ายทางการเกษตร	1.11	1.35	1.30
รายจ่ายครัวเรือน	0.22	0.18	0.38
รายจ่ายหนี้สิน	2.36	0.71	2.34
รายรับ-รายจ่าย	28.58	47.00	9.35

2.3 โครงสร้างต้นทุนในการทำเกษตร (ทำนา)

จากที่สัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่ พบว่าชาวนาส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานมาช่วยในการทำนา โดยเฉพาะเมื่อชาวนาเองมีอายุค่อนข้างสูง ทำให้งานบางประเภทไม่สะดวกที่จะทำด้วยตนเอง นอกจากนี้การจ้างทำในบางกิจกรรมก็ช่วยลดเงินลงทุนในเครื่องจักรไปได้ แต่เท่ากับต้องเสียค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นแทนค่าจ้างที่เกิดขึ้น ได้แก่ ค่าจ้างสำหรับการเตรียมพื้นที่ก่อนเพาะปลูก (200 บาทต่อไร่ต่อกิจกรรมที่เตรียม) ค่าหว่าน (50 บาทต่อไร่) ค่าแรงฉีดยาปราบศัตรูพืช/ฉีดปุ๋ย (50 บาทต่อไร่ต่อรอบ) ค่าแรงเก็บเกี่ยว (450-500 บาทต่อไร่) และค่าขนส่ง (100 บาทต่อเกวียน หรือเหมา 600 บาทต่อรอบ) ขณะที่ค่าวัสดุก็มีหลายส่วน โดยเฉพาะหากเกษตรกรใช้สารเคมีเป็นหลักในการทำนา เช่น ยาคุมเลน ยาคุมหญ้า ยากำจัดแมลง ยากำจัดเชื้อรา ยากันเพลี้ย (ราคายาเหล่านี้จะอยู่ที่ประมาณ 250-350 บาทต่อขวดขึ้นอยู่กับยี่ห้อ ชื่อสดหรือชื่อเชื่อ) ปุ๋ย (580-600 บาทต่อลูก) ยาฆ่าอามอเร่ (890 บาทต่อขวด)

เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างต้นทุนการทำนาและกำไร โดยแบ่งกลุ่มเกษตรกรเพื่อเปรียบเทียบเป็นกลุ่มต่างๆ ดังในตารางที่ 6 จะพบว่าโครงสร้างต้นทุนของแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันออกไป *กรณีแรก* แบ่งตาม

เกษตรกรที่เช่าที่ดินและไม่เช่าที่ดิน(ไม่มีต้นทุนในส่วนของคุณค่าเช่าที่ดิน) จะพบว่า เกษตรกรที่เช่าที่ดินมีสัดส่วนของคุณค่าเช่าที่ดินถึงประมาณร้อยละ 27 ของต้นทุนทั้งหมด และก็มีผลทำให้เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกำไรกรณีที่เช่าที่ดินทำกินของตนเองทั้งหมด กลุ่มที่เช่าที่นามีสัดส่วนกำไรน้อยกว่า *กรณีที่สอง* แบ่งตามขนาดที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรเป็น 3 ขนาด (เล็ก กลาง ใหญ่) จะพบว่าที่ดินขนาดเล็กจะมีสัดส่วนของคุณค่าวัตถุดิบมากที่สุด (ไม่ได้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด) ขณะที่หากใช้ที่ดินจำนวนมากและจ้างแรงงานก็จะมีค่าใช้จ่ายเป็นสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นไปด้วย เพราะค่าจ้างส่วนใหญ่คิดในอัตราต่อไร่ โดยกลุ่มชาวนาที่ใช้ที่ดินขนาดกลางมีกำไรในสัดส่วนที่สูงที่สุด *กรณีที่สาม* แบ่งตามการใช้สารเคมีในการทำเกษตร โดยมีกลุ่มที่ใช้สารเคมีเป็นหลัก และกลุ่มที่ใช้สารเคมีผสมกับสารชีวภาพ ในกรณีอาจเปรียบเทียบสัดส่วนต้นทุนไม่ได้โดยตรงเพราะถูกแบ่งกระจายไปตามสัดส่วนอื่นๆด้วย ที่น่าสนใจคือ กำไรของเกษตรกรกรกลุ่มที่มีการใช้สารชีวภาพผสม จะเห็นได้ชัดว่ามีสัดส่วนกำไรถึงร้อยละ 69 ซึ่งส่วนหนึ่งเสมือนเป็นค่าตอบแทนแรงงานของตนเองที่ต้องมาทำสารชีวภาพเองอย่างไรก็ดี หากสามารถเก็บข้อมูลได้กลุ่มตัวอย่างที่มากกว่านี้ จะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นภาพที่ยืนยันได้มากขึ้นว่าการใช้สารชีวภาพผสม ทำให้มีสัดส่วนกำไรเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 6 สัดส่วนต้นทุนและกำไรในการทำนา แบ่งตามกลุ่มต่าง ๆ

รายการ	แบ่งตามเกษตรกรที่เช่าที่ดิน/ไม่เช่าที่ดิน		แบ่งตามขนาดที่ดินที่ใช้ทำการเกษตร			แบ่งตามการใช้สารเคมีในการทำเกษตร	
	เกษตรกรที่ปลูกข้าวและไม่เช่าที่	เกษตรกรที่ปลูกข้าวและเช่าที่	เกษตรกรที่มีที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่	เกษตรกรที่มีที่ดินระหว่าง 15 ถึง 40 ไร่	เกษตรกรที่มีที่ดินไม่น้อยกว่า 40 ไร่	ใช้สารเคมี	ใช้สารเคมีผสมกับสารชีวภาพ
วัตถุดิบ	55%	36%	47%	37%	40%	41%	48%
ค่าจ้างที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตร	39%	31%	36%	34%	39%	35%	38%
ค่าเช่าที่ดิน	0	27%	17%	21%	21%	19%	0
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	6%	5%	0	7%	0	4%	14%
กำไรจากการทำเกษตร	39%	29%	42%	54%	5.08%	35%	69%
จำนวนตัวอย่าง	n=11	n=15	n=15	n=6	n=5	n=21	n=3

- วัตถุดิบประกอบไปด้วย ค่าเมล็ดพันธุ์/ต้นกล้า ยากำจัดศัตรูพืช ยาป้องกันและกำจัดสัตว์รบกวน (ยาคุมหอย ยาเบื่อหนู ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเพลี้ย) สารเคมีเพื่อบำรุงสินค้าเกษตร ค่าน้ำมัน ค่าขนส่ง

- ค่าจ้างที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตร ประกอบไปด้วย ค่าแรงสำหรับการเตรียมพื้นที่ก่อนเพาะปลูก ค่าหว่าน/ปลูก ค่าแรงฉีดยาปราบศัตรูพืช/ปุ๋ย ค่าแรงเก็บเกี่ยว ค่าขนส่ง อื่น ๆ

- ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ประกอบไปด้วย ค่าเช่าอุปกรณ์การเกษตร เงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรทางการเกษตร ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
หมายเหตุ: ข้อมูลบางส่วนไม่ถูกนำมาคิดเพราะ 1. ข้อมูลไม่ครบ 2. ไม่ปลูกข้าวเป็นหลัก 3. ไม่แยกรายละเอียดค่าใช้จ่ายทางการเกษตร

2.4 ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนของบทนำ ปัญหาหนี้สินกับเกษตรกรเป็นของคู่กัน ซึ่งมิได้มีเพียงประเด็นทางมิติการเงินเพียงอย่างเดียว แต่มีความเกี่ยวข้องทั้งกับมิติทางสังคม การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตและวิถีการผลิตในสังคมเกษตร โครงสร้างอายุของเกษตรกร ความจำกัดของที่ดิน ตลาดสินค้าเกษตรที่เชื่อมกับตลาดโลกด้วย และยังเกี่ยวโยงไปถึงโครงการสนับสนุนต่างๆ ของภาครัฐที่มีส่วนทำให้การตอบสนองของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเงินของครัวเรือนเกษตรกร (ตารางที่ 7) จะพบว่า กว่าครึ่งเพื่อใช้ในการเกษตร รองลงมาเพื่อใช้ในการสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัย และกิจกรรมนอกรการเกษตร อย่างไรก็ตามในช่วงปี 2557 เป็นต้นมา การกู้ยืมเพื่อการใช้จ่ายในครัวเรือนมีมากขึ้น แสดงว่าครัวเรือนเกษตรกรมีปัญหาเรื่องสภาพคล่อง หรือมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อรักษาระดับการบริโภคให้คงที่ (consumption smoothing) นอกจากนี้ ข้อมูลแหล่งที่มาของการกู้ยืมในภาพรวมของประเทศก็สอดคล้องกับในพื้นที่ นั่นคือ ธกส. เป็นแหล่งกู้ยืมหลักของครัวเรือนเกษตรกร รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ขณะที่ในภาพใหญ่บทบาทของกองทุนจากภาครัฐเพิ่มความสำคัญมากขึ้น ทำนองเดียวกัน ในพื้นที่ ต. บางชุด ก็มีสัดส่วนเฉลี่ยของเงินกู้ยืมจาก ธกส. ประมาณร้อยละ 41.5 เงินกู้จากสหกรณ์การเกษตรประมาณร้อยละ 16.55 แต่ก็มีเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ถึงร้อยละ 27.35 ซึ่งมาจากเพียงไม่กี่ครัวเรือน แต่เป็นยอดหนี้ที่ค่อนข้างสูง ขณะที่ครัวเรือนส่วนใหญ่มีหนี้จากกองทุนหมู่บ้าน แต่เป็นยอดหนี้ที่ไม่สูงมากนัก คิดเป็นประมาณร้อยละ 8.9 ส่วนที่เหลือเป็นการกู้ยืมจากญาติพี่น้อง จากร้านค้าวัตถุดิบการเกษตร และแหล่งอื่นๆ อีกประมาณร้อยละ 5.7

ตารางที่ 7 วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม และที่มาของเงินกู้ของเกษตรกรไทย

	2556	2557	2558
วัตถุประสงค์	100.00	100.00	100.00
เพื่อการเกษตร	52.95	55.01	52.53
ค่าซื้อ/ซ่อม/สร้าง/ที่อยู่อาศัย	14.82	11.04	11.72
นอกรการเกษตร	14.62	11.03	11.73
ใช้หนี้สินเดิม	4.57	5.23	6.22
ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน	11.46	16.06	16.22
กู้เพื่อการศึกษา	1.57	1.63	1.58
แหล่งกู้ยืม	100.00	100.00	100.00
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
ธกส.	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: รวบรวมจากแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนและแรงงานเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ปัญหาหนี้สินในพื้นที่ตำบลบางซุดส่วนใหญ่เกินจากการกู้มาเพื่อทำการเกษตร แล้วผลผลิตไม่ได้ตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งอาจจะมาจากปัญหาภัยธรรมชาติ หรือราคาผลผลิตตกต่ำ ทำให้ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปใช้คืนหนี้สินได้ทันตามกำหนด หลายคนเป็นหนี้เริ่มต้นจากเงินต้นไม่มากนัก แต่จากการผัดนัดชำระหนี้ ไม่มีเงินพอไปใช้หนี้คืนก็ทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น และมีดอกเบี้ยคงค้างทบต้นมาเรื่อยๆ หลายกรณีต้องเข้าสู่กระบวนการของกองทุนฟื้นฟูฯ บางกรณีถูกหลอกให้กู้จากการรวมกลุ่มมาทำการเกษตร และใช้เงินคืนหัวหน้ากลุ่มแล้ว แต่หัวหน้ากลุ่มกลับมิได้นำเงินไปคืนให้กับธนาคาร เกษตรกรไม่ทราบเรื่องใดๆ จนกระทั่งมีจดหมายมาสืบทักขู่และเตรียมจะยึดที่ดิน บางกรณีเป็นหนี้ระบบจากการทยอยกู้มาลงทุนในการเกษตร แต่ไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ จนหนี้สินบานปลาย และจำต้องยอมขายที่ดินให้กับนายทุนเพื่อใช้หนี้บางส่วน

กรณีเกษตรกรที่มีหนี้สินในสถานะที่ยอมรับได้ คือ มีเงินหมุนเข้าออก สามารถคืนหนี้เก่าได้ หรือเป็นการซื้อเชื่อวัตถุดิบจากร้านค้า แต่สามารถจ่ายคืนได้เมื่อขายผลผลิต นอกจากนี้ บัตรสินเชื่อของ ธกส. ก็จะช่วยได้ในกรณีนี้ สามารถใช้บัตรสินเชื่อซื้อวัตถุดิบจากร้านค้าได้เหมือนซื้อเงินสด (ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยแฝงจากร้านค้า) แต่ต้องเสี่ยงเสียดอกเบี้ยสูงเช่นกัน หากไม่มีเงินมาจ่ายคืนธกส.ตามกำหนด (หลักการเดียวกันกับบัตรเครดิต)

โครงการพักชำระหนี้ของรัฐบาลแม้ว่าเหมือนจะช่วยยืดเวลาการชำระหนี้เงินต้นออกไป แต่ระหว่างที่หยุดพัก ก็ยังจำเป็นต้องจ่ายดอกเบี้ยไปเรื่อยๆ สำหรับเกษตรกรบางรายในช่วงเวลาปกติก็สามารถชำระได้เพียงดอกเบี้ยอยู่แล้ว ซึ่งเท่ากับไม่ใช่ทางออกของปัญหาหนี้สินของเกษตรกร หากไม่มีแนวทางอื่นๆร่วมด้วย จากงานศึกษาของ Suchanun Tambunlertchai (2004)⁴ โดยใช้ข้อมูล Townsend-Thai data และวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐมิติพบว่า ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ มิได้มีผลต่อการขยายตัวของการบริโภค และการออม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างไร อีกทั้งครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้มีแนวโน้มที่จะลงทุนทางด้านการเกษตรลดลง เนื่องจากในโครงการมีข้อกำหนดมิให้กู้เพิ่ม จนกว่าจะชำระหนี้เงินกู้เดิมที่พักชำระได้ทั้งหมด งานวิจัยของ Suchanun เสนอว่าการเข้าถึงสินเชื่อมีความสำคัญกว่าการพักชำระหนี้ นั่นคือ หากพักชำระหนี้ แต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อเพิ่มหนทางในการสร้างรายได้เพิ่มเติม ก็จะไม่ช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ในกรณีโครงการพักชำระหนี้ในปี 2561 นั้น เมื่อพักชำระหนี้แล้ว เกษตรกรยังสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพิ่มเติมได้อยู่บ้าง แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นสินเชื่อเพื่อปรับเปลี่ยนการผลิตไปสู่ทางเลือกอื่น หรือการทำเกษตรแปลงใหญ่ หรือเป็นการดำเนินการผ่านโครงการสินเชื่อชุมชนเพื่อการปรับโครงสร้างการผลิตสู่ความยั่งยืน หรือโครงการสินเชื่อชุมชนเพื่อการ

⁴ Suchanun Tambunlertchai (2004). "The Government's Helping Hand: A Study of Thailand's Agricultural Debt Moratorium", Senior Honors thesis, Department of Economics, Harvard College, Massachusetts.

ปรับเปลี่ยนการผลิตและพัฒนาอาชีพผู้มีรายได้น้อย ซึ่งต้องมาประเมินกันต่อไปว่าการพักชำระหนี้ปี 2561 นั้น จะมีผลอย่างไรต่อเกษตรกร

นอกจากโครงการพักชำระหนี้จะไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืนแล้ว คณะวิจัยพบว่าสินเชื่อจาก ธกส. ในฐานะเจ้าหนี้รายใหญ่ของเกษตรกรในพื้นที่ ยังมีลักษณะหลายประการที่ 'ไม่เป็นธรรม' กับเกษตรกรในฐานะลูกหนี้ ดังจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

บทที่ 3

3. กรณีศึกษา ความไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.

เนื่องจากดั่งที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ไม่มีเกษตรกรรายใดที่คณะวิจัยสัมภาษณ์ ที่สามารถคำนวณอัตราดอกเบี้ยและจดจำภาระหนี้สินปัจจุบันทั้งหมดของตนเองและครอบครัว โดยจำแนกแยกแยะระหว่างเงินต้นกับดอกเบี้ยคงค้างได้ ด้วยเหตุนี้ สินเชื่อที่ ‘เหมาะสม’ และ ‘เป็นธรรม’ สำหรับเกษตรกรจึงต้องตั้งอยู่บนการตระหนักในข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นสำคัญ เจ้าหนี้ต้องให้น้ำหนักกับการสื่อสารเงื่อนไข ความเสี่ยง และประโยชน์ของสินเชื่ออย่างชัดเจน โปร่งใส เข้าใจง่าย ออกแบบสินเชื่อที่สอดคล้องกับรูปแบบรายได้และรายจ่ายของเกษตรกร โดยเฉพาะการมีรายได้หลักเฉพาะในฤดูเก็บเกี่ยว ไม่เพิ่มภาระให้กับเกษตรกร หรือกำหนดเงื่อนไขที่ผูกมัดหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

คณะวิจัยเห็นว่า ปัจจุบันเงื่อนไขสินเชื่อเกษตรกรของ ธกส. มีความไม่เป็นธรรมหลายประการ ดังจะอธิบายในส่วนถัดไป

3.1 นิยาม “ความเป็นธรรม” ในการรับบริการทางการเงิน

“ความเป็นธรรม” (fairness) สำหรับผู้ใช้บริการทางการเงิน ในทัศนะของ หลักการคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน จัดทำโดยกลุ่มประเทศ G20 (G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection, 2011)⁵ สำหรับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development) หรือ OECD มีองค์ประกอบสำคัญสี่ด้านดังต่อไปนี้

1. **ความเป็นธรรมในการได้รับสารสนเทศที่สมบูรณ์** โดยผู้รับบริการทางการเงินต้องได้รับข้อมูลที่ “สมบูรณ์”(complete) “เที่ยงตรง” (accurate) และ “เข้าถึงได้” (accessible) เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับบริการจากสถาบันการเงิน ผู้ให้บริการทางการเงินและตัวแทนควรให้ข้อมูลสำคัญแก่ผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงประโยชน์หลัก ความเสี่ยง และเงื่อนไขของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนของสถาบันการเงิน (ดูหัวข้อถัดไป) โดยทั่วไป ผู้ให้บริการควรให้ข้อมูลอย่างเหมาะสมในทุกช่วงเวลาของความสัมพันธ์กับลูกค้า เอกสารการขายและการตลาดทั้งหมดควรถูกต้องเที่ยงตรง ซื่อสัตย์ เข้าใจง่าย และไม่ทำให้เข้าใจผิด ควรใช้แบบฟอร์มการเปิดเผยข้อมูลก่อนทำสัญญาที่ได้มาตรฐาน ทำให้ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบระหว่างผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีลักษณะเดียวกันได้ กลไกการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะด้าน รวมถึงคำเตือน ควรถูกพัฒนาขึ้นมาให้ข้อมูลที่สอดคล้องกับระดับความซับซ้อนและความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ต่างๆ

⁵ ดาวน์โหลดจาก <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>

นอกจากนี้ ผู้ให้บริการควรทำการศึกษาวินัยลูกค้า เพื่อช่วยในการประเมินและปรับปรุงประสิทธิผลของการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น การให้คำแนะนำควรเป็นไปอย่างมีภววิสัยที่สุดที่ทำได้ ตั้งอยู่บนลักษณะ (profile) ของลูกค้า โดยคำนึงถึงความซับซ้อนและความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ เปรียบเทียบกับเป้าหมายทางการเงิน ความรู้ ศักยภาพ และประสบการณ์ของลูกค้า

2. **ความเป็นธรรมจากปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทับซ้อน** เนื่องจากสถาบันการเงินเองโดยส่วนใหญ่ยังมุ่งหากำไรสูงสุด เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) ทั้งผู้ถือหุ้น ผู้บริหารและพนักงาน ทำให้โครงสร้างของแรงจูงใจไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้บริการ ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกปัญหาประเภทดังกล่าวนี้ว่าปัญหาด้านตัวแทน (agency problem) ซึ่งอาจเกิดขึ้นตั้งแต่การวางนโยบายระดับบริหารของสถาบันการเงินที่ไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่มากจนเกินไป ลงมาถึงปัญหา ณ จุดบริการที่พนักงานอาจบิดเบือนข้อมูลสารสนเทศแก่ผู้รับบริการเพื่อจุดประสงค์ด้านการเพิ่มยอดขาย หรือการปล่อยสินเชื่อโดยไม่สนใจในสถานะและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ใช้บริการ จนเกิดภาวะการเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว (over-indebtedness)
3. **ความเป็นธรรมด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน (access)** ความหมายในด้านนี้หมายถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินของผู้รับบริการอย่างทั่วถึง โดยไม่มีข้อจำกัดเชิงสถาบัน
4. **ความเป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเหมาะสม (unbiased and fair treatment)** การดำเนินการของสถาบันการเงินต้องปราศจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก การปฏิบัติตามประเภทของผู้รับบริการ นอกจากนี้ผู้รับบริการควรได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในสถานการณ์ต่างๆ อาทิ การทวงถามหนี้ค้างชำระเมื่อมีการผิดนัดชำระเกิดขึ้น การดำเนินการยึดทรัพย์ในกรณีการฟ้องล้มละลาย ต้องเป็นไปตามขอบเขตและมีการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

3.2 ลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส.

จากการตรวจสอบสำเนาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อที่ ธกส. ปล่อยให้กับเกษตรกรกลุ่มตัวอย่าง อาทิ หนังสือกู้เงิน (สัญญาเงินกู้) รายงานเบิกเงินกู้ หนังสือรับรองหนี้เงินกู้ และสมุดคู่บัญชีเงินกู้ คณะวิจัยพบลักษณะที่ไม่เป็นธรรมหลายประการ ดังนี้

1. ลูกหนี้ไม่ได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้

เกษตรกรทุกรายกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า ตนไม่เคยได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้จาก ธกส. เวลาไปลงนามในสัญญา ได้รับแต่เพียงสมุดคู่บัญชีเงินกู้ ซึ่งระบุแต่เพียงตัวเลขเงินต้นและดอกเบี้ยคงค้างเท่านั้น เกษตรกร

บางรายกล่าวว่า ถ้าอยากได้สำเนาสัญญา ต้องเดินทางไปขอสำเนาสัญญาเงินกู้ที่สาขาธนาคาร และธนาคาร คิดค่าใช้จ่ายในการถ่ายเอกสารสูงถึงหน้าละ 10 บาท

การไม่ได้รับสำเนาสัญญา ทำให้เกษตรกรในฐานะลูกหนี้ไม่สามารถรับรู้เงื่อนไขต่างๆ ของสัญญาเงินกู้ ตั้งแต่อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม งวดการผ่อน หลักประกัน อัตราดอกเบี้ยผิดนัด ฯลฯ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าหากธนาคารประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเหล่านี้อย่างไร เกษตรกรก็ไม่อาจรู้เห็นได้เลย อย่างไรก็ตามจะมีส่วนร่วมในการเจรจา

2. การผูกมัดลูกหนี้อย่างไม่เป็นธรรม

ลูกหนี้เกษตรกรไม่เพียงแต่ต้องใช้เงินกู้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ระบุตอนขอสินเชื่อ (ซึ่งก็เป็นหน้าที่หลักของลูกหนี้) เท่านั้น แต่การขอสินเชื่อจาก ธกส. ยังเท่ากับการมาผูกมัดตนเองว่าจะต้องทำการเกษตรตามคำแนะนำของธนาคารและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเงื่อนไขในสัญญาเงินกู้ข้อหนึ่งระบุว่า

ข้อ 4. ข้าพเจ้าขอสัญญาว่าจะดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่.....และจะใช้เงินกู้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือนี้ รวมทั้งจะปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้วิธีปฏิบัติอันดีกว่าเดิม และยอมให้ธนาคารตรวจงานตามโครงการหรือแผนงานที่ใช้เงินกู้ได้ โดยจะให้ความสะดวกและความร่วมมือทุกประการ และมีธนาคารเรียกให้ข้าพเจ้าส่งรายงานเกี่ยวกับงานที่กล่าวนั้นตามแบบและระยะเวลาที่กำหนด ข้าพเจ้าต้องปฏิบัติตาม

การกำหนดให้ลูกหนี้ “ปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้วิธีปฏิบัติอันดีกว่าเดิม” นั้น นับเป็นการก้าวล่วงในวิธีการประกอบอาชีพของลูกหนี้เกินเหตุของธนาคาร เนื่องจากลูกหนี้ควรมีอิสระในการเลือกใช้วิธีปฏิบัติใดๆ ก็ตาม ในการทำการเกษตร ที่ตนเห็นว่าเหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าคำแนะนำของธนาคารและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้ลูกหนี้ได้ผลผลิตทางการเกษตรมากกว่าเดิม

ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากคำแนะนำของธนาคารและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกลับกลายเป็นว่าทำให้ลูกหนี้ได้ผลผลิตน้อยลงกว่าเดิมจนส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ ลูกหนี้ก็ไม่มีสิทธิ (recourse) ใดๆ ที่จะให้ธนาคารหรือหน่วยงานราชการรับผิดชอบกับผลเสียที่เกิดจากคำแนะนำดังกล่าว

3. ธนาคารสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญในสัญญาเงินกู้ได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า

หนังสือกู้เงิน (สัญญาเงินกู้) ของ ธกส. บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า ธนาคารมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ในสัญญาได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ล่วงหน้า นับเป็นข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ตัวอย่างเงื่อนไขที่ธนาคารมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้ตามอำเภอใจมีดังต่อไปนี้

3.1 วงเงินกู้ และกำหนดชำระหนี้

5.2 ข้าพเจ้าตกลงชำระคืนเงินกู้.....เป็นงวดราย.....เท่า ๆ กันไม่ต่ำกว่า.....บาท รวม.....งวด นับแต่วันถัดจากวันรับเงินกู้ โดยเริ่มชำระงวดแรกภายในวันที่.....และงวดสุดท้ายชำระต้นเงินคงเหลือทั้งหมดพร้อมดอกเบี้ย อื่นๆ ถ้าผู้อนุมัติเงินกู้กำหนดวงเงินกู้ให้น้อยกว่าจำนวนตามข้อ 1 หรือกำหนดให้ข้าพเจ้าชำระหนี้ให้เสร็จภายในเวลาสั้นกว่าที่เสนอไว้ตามรายการข้างต้นนี้ ข้าพเจ้ายอมผูกพันและปฏิบัติตาม

“ถ้าผู้อนุมัติเงินกู้กำหนดวงเงินกู้ให้น้อยกว่าจำนวนตามข้อ 1. หรือกำหนดให้ข้าพเจ้าชำระหนี้ให้เสร็จภายในเวลาสั้นกว่าที่เสนอไว้ตามรายการข้างต้นนี้ ข้าพเจ้ายอมผูกพันและปฏิบัติตาม” โดยไม่ขยายความว่าธนาคารจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงของวงเงินกู้หรือกำหนดชำระหนี้ให้ลูกหนี้ทราบล่วงหน้า

3.2 อัตราดอกเบี้ย

นับแต่วันถัดจากวันรับเงินกู้และหรือวันที่ใช้หนังสือเงินนี้จนกว่าจะชำระคืนเสร็จ ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่กำหนดไว้เดิม แต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ข้าพเจ้ายอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่

“ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่กำหนดไว้เดิมแต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ข้าพเจ้ายอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่” โดยไม่ขยายความว่าธนาคารจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงของวงเงินกู้หรือกำหนดชำระหนี้ให้ลูกหนี้ทราบล่วงหน้า

เอกสารอีกฉบับของ ธกส. คือ ‘รายงานเบิกเงินกู้’ ซึ่งใช้แทนสัญญาเงินกู้ มีการเรียบเรียงเนื้อหาประหนึ่งว่าลูกหนี้เป็นผู้ ‘เสนอ’ วงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย กำหนดการชำระหนี้ และเงื่อนไขอื่นๆ แก่ธนาคารด้วยตนเอง ทั้งที่ในความเป็นจริงธนาคารเป็นผู้กำหนด เนื้อหาในรายงานเบิกเงินกู้มอบอำนาจให้ธนาคารเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามอำเภอใจ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งลูกหนี้ล่วงหน้าเช่นกัน ดังตัวอย่างข้อ 5 และ 6 ในรายงานเบิกเงินกู้

ตกลงและยินยอมรับว่ายังคงเป็นหนี้เงินกู้ตามรายงานเบิกเงินกูฉบับนี้ทุกประการ
 ข้อ 5 การเบิกเงินกู้ของข้าพเจ้าในเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อรวมยอดเงินเป็นหนี้จะไม่เกินวงเงินกู้ที่กำหนดตามหนังสือเงินนี้ หากยอดเงินเป็นหนี้เกินวงเงินกู้ที่กำหนด ข้าพเจ้ายอมรับผิดชอบชำระหนี้แก่ธนาคารจนเต็มจำนวน
 อื่นๆ ถ้าผู้อนุมัติกำหนดจำนวนเงินและหรือกำหนดชำระคืนแตกต่างจากที่ข้าพเจ้าเสนอไว้แล้วนี้ ข้าพเจ้าเป็นอันยินยอมและปฏิบัติตาม
 ข้อ 6 การเบิกเงินกู้ตามข้อ 1. ข้าพเจ้ายินยอมชำระค่าธรรมเนียม และค่าบริการสินเชื่อแก่ธนาคารตามอัตราที่ธนาคารกำหนดและยินยอมชำระดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ธนาคารในอัตรา...MRR..... + อีกร้อยละ 1/ ..2.25 ต่อปี (ปัจจุบัน ..MRR เท่ากับ ร้อยละ 2/ 7.00...ต่อปี) รวมเป็นอัตราร้อยละ 9.25...ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันรับเงินกู้หรือถัดจากวันที่ธนาคารโอนเงินฝากของผู้กู้จนกว่าจะชำระคืนเสร็จ โดยคำนวณตามต้นเงินเป็นหนี้รายวัน แต่ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้นี้ แต่ไม่เกินอัตราตามกฎหมายกำหนด ผู้อนุมัติยินยอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่ นับแต่วันที่กำหนดเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระคืนเสร็จ โดยธนาคารไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า

ข้อ 5 “ถ้าผู้อนุมัติกำหนดจำนวนเงินและหรือกำหนดชำระคืนแตกต่างจากที่ข้าพเจ้าเสนอไว้แล้วนี้ ข้าพเจ้าเป็นอันยินยอมและปฏิบัติตาม”

ประโยคสุดท้ายของข้อ 6. “...ต่อไปภายหน้าหากธนาคารกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้นี้ แต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ผู้กู้ยินยอมชำระดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่นับแต่วันที่กำหนด เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระคืนเสร็จ โดยธนาคารไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า”

4. การเปิดเผยเงื่อนไขสัญญาเงินกู้ไม่เพียงพอ

ข้อดีของสัญญาเงินกู้ ธกส. คือการไม่มีเนื้อหาที่สร้างความเข้าใจผิด แต่ปัญหาใหญ่คือการเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอต่อลูกหนี้ ซึ่งส่งผลให้ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบอย่างมาก ไม่อาจทำความเข้าใจกับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการเป็นหนี้ได้อย่างถ่องแท้ ไม่มีอำนาจต่อรอง และไม่อาจวางแผนการบริหารหนี้ของตนเองได้

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ฉบับแก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2561 จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2562 เป็นต้นไป การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ล่าสุดเป็นไปเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งรวมถึง ธกส. ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁶ โดยกฎหมายล่าสุดกำหนดให้ ธปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงินด้วย⁷

ด้วยเหตุนี้ คณะวิจัยเห็นว่า การเปรียบเทียบสัญญาเงินกู้ ธกส. และธรรมเนียมปฏิบัติในการปล่อยสินเชื่อของ ธกส. กับกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน ที่ ธปท. ปัจจุบันใช้กำกับธนาคารพาณิชย์ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ เผยความบกพร่องและไม่เป็นธรรมของสัญญาสินเชื่อ ธกส. และสามารถเป็นแนวทางให้ ธปท. ใช้พิจารณากำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึง ธกส. ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ชุดเดียวกันในอนาคต

ความไม่เพียงพอของการเปิดเผยข้อมูลในสัญญาเงินกู้ ธกส. และกระบวนการปล่อยสินเชื่อ เทียบเคียงกับเนื้อหาตามประกาศ ธปท. ที่ ธปท.ฟนส.(23) ว.1294/2556 เรื่อง แนวนโยบายเรื่อง การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ (banking products) พ.ศ. 2556⁸ ได้ตั้งตารางที่ 3

ตารางที่ 8 ข้อมูลที่สถาบันการเงินต้องเปิดเผยตามประกาศ ธปท. เปรียบเทียบกับสัญญาเงินกู้ ธกส.

⁶ https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Pages/SFIs.aspx

⁷ หนังสือเวียน ธปท. ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561, https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Documents/หนังสือเวียนนำส่ง%20พ.ร.บ.120.pdf

⁸ <https://www.bot.or.th/Thai/fipcs/Documents/FPG/2556/ThaiPDF/25560255.pdf>

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
ช่วงเวลาก่อนซื้อผลิตภัณฑ์หรือเข้าทำสัญญา 2.1		
ก้อตราดอกเบี้ย .	<p>- อัตราดอกเบี้ยที่คาดว่าจะเรียกเก็บและประเภทของอัตราดอกเบี้ย ว่าเป็นอัตราคงที่ อัตราลอยตัว หรือมีทั้งสองประเภทตามช่วงเวลา และอัตราดอกเบี้ยรายปี (annual percentage rate) หรืออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (effective interest rate) แล้วแต่กรณี จำนวนเงินที่ต้องชำระคืนทั้งหมด วิธีการคำนวณและจำนวนวันที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย เช่น วัน และความถี่ในการ 360 หรือ 365 จ่ายดอกเบี้ย เช่น รายวันหรือรายเดือน</p> <p>สำหรับสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัว ผู้ขาย - ผลิตภัณฑ์ควรแจ้งให้ลูกค้าทราบถึงสถานการณ์ที่อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น เช่น จำนวนเงินค้างงวดหรือจำนวนงวดที่ต้องชำระคืนเพิ่มขึ้น</p> <p>อัตราดอกเบี้ยอ้างอิงที่ใช้ในการคำนวณและวันที่อัตราดอกเบี้ย ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศไว้ในที่เปิดเผยของผู้นำ สถานที่ทำการแต่ละแห่งที่ให้บริการและเว็บไซต์ของผลิตภัณฑ์</p>	เปิดเผยเพียงอัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง ไม่อธิบายวิธีการคำนวณและจำนวนวันที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย
วงเงินสูงสุดที่สามารถให้กู้ยืมได้	วงเงินสูงสุดที่สามารถให้กู้ยืมได้ และในกรณีที่เป็นไปได้ ให้แสดงเป็นสัดส่วนร้อยละของมูลค่าของสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน	ระบุวงเงิน แต่ไม่ระบุสัดส่วนร้อยละของมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน
อายุของสัญญา (ระยะเวลาสิ้นสุด) (ของสัญญา)	อายุของสัญญาสินเชื่อ (ระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาสินเชื่อ)	ระบุ แต่มีการกำหนดให้ต่อสัญญาอัตโนมัติออกไปอีก 1 ปี ข้อดู)8 ในบทนี้(
ง .หลักประกัน	ข้อกำหนดในเรื่องหลักประกันที่ต้องมีสำหรับกรณีที่สินเชื่อมีการกำหนดให้มีหลักประกัน	ระบุกว้างๆ อย่างไม่เป็นธรรม ดูข้อ)6 ในบทนี้ (
จค่าบริการและเบี่ยปรับ	ค่าบริการและเบี่ยปรับทั้งหมดที่อาจเรียกเก็บ รวมถึง - ยกชื่อเป็นอย่างอื่นค่าบริการ ที่เร็ววย โดยประกาศไว้ในที่	ไม่ระบุ

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
	เปิดเผย ณ สถานที่ทำการแต่ละแห่งที่ให้บริการและ เว็บไซต์ของผู้ออกผลิตภัณฑ์ - การเปิดเผยควรแสดงให้ชัดเจนเกี่ยวกับค่าบริการแต่ละ รายการ ที่เรียกเก็บ วิธีการในการคำนวณ เวลาที่เริ่มต้น คำนวณ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อจำนวนค่าบริการที่ เรียกเก็บ(ถ้ามี)	
ฉกรรประกันภัย .	ข้อกำหนดในเรื่องการประกันวินาศภัยและความคุ้มครอง ขั้นต่ำ ที่จำเป็นสำหรับสินเชื่อนั้น ๆ เช่น การประกัน อัคคีภัย อุทกภัย ผู้ขายผลิตภัณฑ์สามารถนำเสนอ ผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยต่าง ๆ ได้ แต่ควรแจ้งให้ลูกค้า ทราบอย่างชัดเจนว่า ลูกค้ามีสิทธิเลือกที่จะทำประกันกับ บริษัทประกันรายใดก็ได้ และผ่านนายหน้าประกัน หรือ ตัวแทนรายใดก็ได้ตามความต้องการของลูกค้า	ไม่ระบุความคุ้มครองชั้น ต่ำ และบังคับให้ลูกหนี้ทำ ประกัน ดูข้อ)6(
ขผู้ค้าประกัน .	ข้อกำหนดสำหรับการมีผู้ค้าประกัน และแจ้งให้ผู้ค้าประกัน และหรือ ผู้กู้ยืมทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของการเป็นผู้ค้า/ ประกัน	ไม่ระบุ
ชการเปิดเผย . ข้อมูลโดยตัวแทน	ตัวแทนขายและการตลาดของผู้ขายผลิตภัณฑ์ควรแจ้งให้ ลูกค้า ทราบว่าตนเองเป็นตัวแทนของผู้ขายผลิตภัณฑ์ทุก ครั้งที่ติดต่อ กับลูกค้า และควรอธิบายให้ลูกค้าทราบและ เข้าใจถึงรายละเอียด และเงื่อนไขที่สำคัญ ผลประโยชน์ และความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ที่นำเสนอ	N/A (ธกสไม่ใช้ตัวแทน . ในการเสนอสินเชื่อแก่ เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ธนาคารก็มีได้แจ้ง รายละเอียดและความ เสี่ยงของสินเชื่อให้ (เกษตรกรรับรู้
2.2 ช่วงเวลาขณะซื้อผลิตภัณฑ์หรือเข้าทำสัญญา		
กจำนวนเงิน . และเงื่อนไข ใน การกู้ยืม	จำนวนเงินกู้ยืม รายละเอียดและเงื่อนไขที่สำคัญ จำนวน เงิน ที่ต้องชำระคืนทั้งหมดและจำนวนดอกเบี้ยทั้งหมด สำหรับ เงินกู้ยืมที่ได้รับอนุมัติ รวมถึงความถี่ในการคำนวณ ดอกเบี้ย เช่น คำนวณเป็นรายเดือนหรือตามช่วงเวลาที่ตั้ง ลงกัน	สัญญาระบุแต่เพียง จำนวนเงินกู้ยืมและอัตรา ดอกเบี้ย ไม่ระบุจำนวน ดอกเบี้ยและความถี่ใน การคำนวณ

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
ขตารางเวลา . การชำระคืนเงิน กู้ยืม	- ผู้ขายผลิตภัณฑ์ควรให้ตารางเวลาการชำระคืนเงินกู้ยืม แก่ลูกค้า ซึ่งอย่างน้อยควรครอบคลุมรายละเอียดต่าง ๆ ได้แก่ เวลาที่ต้องชำระคืนงวดแรก จำนวนงวดที่ต้องชำระ คืน ความถี่ในการชำระคืน และจำนวนเงินที่ต้องชำระใน แต่ละงวด ผู้ขายผลิตภัณฑ์ควรแจ้งให้ลูกค้าตระหนักว่าข้อ -อมูลต่าง ๆ ตามที่แสดงในตารางเวลาการชำระคืนเงินกู้ยืมคำนวณมา จาก อัตราดอกเบี้ยที่กำหนด ณ วันทำสัญญา และควรเน้น ให้ลูกค้า ทราบว่า จำนวนเงินที่ต้องชำระคืนจริงอาจจะสูง กว่าจำนวนเงิน ที่แสดงในตารางเวลาการชำระคืนเงินกู้ยืม หากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในระหว่างอายุของสัญญา	ระบุตารางเวลาการชำระ คืน แต่ไม่มีการแจ้งว่า ภาระดอกเบี้ยอาจสูงขึ้น ได้ในอนาคต
คอัตราดอกเบี้ย . กรณีผิดนัดชำระ หนี้	สถานการณ์ที่ลูกค้าจะถูกเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยกรณีผิด - นัด ชำระหนี้ รวมถึงยอดคงค้างที่ใช้ในการคำนวณ เช่น ยอดเงิน งวดค้างชำระ หรือยอดคงค้างทั้งหมด อัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดชำระหนี้และวันที่อัตราดอกเบี้ย - ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ นที่ทำการแต่ละแห่งที่ให้บริการและเว็บไซต์ของผู้ออกสภา ผลิตภัณฑ์	ระบุ
งระยะเวลาขั้น . ต่ำของสัญญาและ การชำระเงินกู้ยืม ทั้งจำนวนก่อน ครบกำหนด	ระยะเวลาขั้นต่ำของสัญญา เบี้ยปรับในกรณีชำระ (ถ้ามี) เงินกู้ยืมทั้งจำนวนก่อนครบกำหนด วิธีการคำนวณเบี้ยปรับ เวลาที่จะเรียกเก็บ รวมทั้งส่วนลดของดังกล่าวและกำหนด (ถ้ามี) เบี้ยปรับ	ไม่ระบุ ดูข้อ)7(
จการชำระเงิน . ค้างงวดล่วงหน้า และการชำระเงิน เกินกว่าค่างวดที่ กำหนด	ข้อกำหนดในกรณีการชำระเงินค้างงวดล่วงหน้าและการ ชำระ เกินจำนวนเงินค้างงวดที่กำหนดและผลกระทบที่มีต่อ การคำนวณดอกเบี้ย	ไม่ระบุ
ฉสิทธิในการหัก . กลบหนี้	สิทธิของสถาบันการเงินในการหักบัญชีเงินฝากของลูกค้า กับ ยอดหนี้ค้างที่ลูกค้ามีอยู่	ไม่ระบุ

หัวข้อ	รายละเอียดข้อมูลที่เปิดเผยและหน้าที่ของผู้ขาย ผลิตภัณฑ์	สินเชื่อ ธกส.
ช .สิทธิในการใช้ บริการจาก บุคคลภายนอก ในการเก็บหนี้ และการขายหนี้ที่ ไม่ก่อให้เกิด รายได้	ผลกระทบและการดำเนินการเกี่ยวกับเงินกู้ยืมในกรณีที่ผู้กู้ หรือ ผู้กู้ร่วมถึงแก่กรรม	ไม่ระบุ
ฉ.การผิดนัด . ชำระหนี้	การดำเนินการในกรณีที่ลูกค้าผิดนัดชำระหนี้ เช่น การปรับ อัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราผิดนัดชำระหนี้ การดำเนินคดีทาง ศาล	ระบุเพียงการปรับอัตรา ดอกเบี้ยเป็นอัตราผิดนัด
ญ.การ . เปลี่ยนแปลง รายละเอียดใน ต่อของการ ติด ลูกค้า	ความสำคัญและช่องทางของการแจ้งเปลี่ยนแปลง รายละเอียด ในการติดต่อของลูกค้า	ไม่ระบุ

5. กำหนดให้ลูกหนี้ขออนุญาตธนาคารในการขอกู้เงินจากผู้อื่น

สัญญาเงินกู้ ธกส. กำหนดว่าลูกหนี้จะต้องขออนุญาตธนาคาร ถ้าจะขอกู้เงินจากผู้อื่นในระหว่างที่มี
หนี้กับธนาคาร ข้อนี้นับเป็นการลิดรอนสิทธิของลูกหนี้อย่างร้ายแรง

ข้อ 11. ถ้าข้าพเจ้าจะขอกู้เงินจากผู้อื่นในระหว่างที่ยังมีหนี้เงินกู้ยืมอยู่กับธนาคารต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากธนาคารก่อน

6. เรียกหลักประกันอย่างไม่โปร่งใส และบังคับให้ทำประกัน

สัญญาเงินกู้ ธกส. ระบุให้ลูกหนี้ผู้กมัตตนเองว่า จะ “จัดให้มีหลักประกันเงินกู้ และ/หรือจะจัดการแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักประกันเงินกู้” โดยไม่ระบุรายละเอียดใดๆ ว่าหลักประกันนั้นคืออะไร เกณฑ์ในการคำนวณคืออะไร ตลอดจนบังคับให้ลูกหนี้ “เอาประกันภัยทรัพย์สินและเอาประกันอย่างอื่นตามที่ธนาคารกำหนดทุกประการ” ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิของลูกหนี้ในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

ข้อ 9. ข้าพเจ้ายอมผูกพันว่า ทรัพย์สินที่ข้าพเจ้าได้กรรมสิทธิ์มาโดยใช้เงินกู้จากธนาคารตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยปกติใช้ดำเนินงานได้เกินกว่าสามปีและแต่ละหน่วยมีค่าตั้งแต่สามพันบาท ถือเป็นทรัพย์สินซึ่งหนังสือเงินนี้ระบุห้ามการโอน จำนวนหรือจำนวนตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

ข้อ 10. ข้าพเจ้าสัญญาจะจัดให้มีหลักประกันเงินกู้และ/หรือจะจัดการแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักประกันเงินกู้ ตลอดจนเอาประกันภัยทรัพย์สินและเอาประกันอย่างอื่นตามที่ธนาคารกำหนดทุกประการ

จากการสอบถามเกษตรกร ปัจจุบัน ธกส. บังคับให้ลูกหนี้ทำประกันชีวิต และสมัครเป็นสมาชิกกองทุนฌาปนกิจ ทั้งสองกิจกรรมนี้เท่ากับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกร แทนที่ภาระหนี้สินจะลดลงต้องเจียดเงินมาจ่ายส่วนนี้เพิ่มเติม โดยเฉลี่ยประกันที่เกษตรกรจ่ายให้กับธกส.ประมาณ 4,000 บาทต่อปีต่อสัญญาประกัน

ทั้งนี้ ประกาศ ธพท. ที่ สกส. 1/2561 เรื่อง การบริหารจัดการด้านการให้บริการลูกค้าอย่างเป็นธรรม (market conduct)⁹ ระบุอย่างชัดเจนว่า “ผู้ให้บริการต้องไม่บังคับขายผลิตภัณฑ์ในลักษณะพ่วงผลิตภัณฑ์หนึ่งกับอีกผลิตภัณฑ์หนึ่ง เว้นแต่กรณีที่ขายผลิตภัณฑ์นั้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันความเสี่ยงสำหรับผลิตภัณฑ์หลักอย่างมี นัยสำคัญ เช่น ขายประกันอัคคีภัยร่วมกับสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ขายประกันภัยรถยนต์ร่วมกับสินเชื่อเช่าซื้อ รถยนต์ รวมถึงไม่ส่งมอบผลิตภัณฑ์โดยไม่ได้รับการร้องขอจากลูกค้าก่อน เช่น ออกบัตรเครดิตหรือให้สินเชื่อส่วนบุคคลโดยที่ลูกค้าไม่ได้ร้องขอ...”

7. ไม่ระบุค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

สัญญาเงินกู้ ธกส. ระบุตัวเลขแต่เพียงต้นเงิน อัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดชำระหนี้ ไม่มีการแจกแจงค่าปรับและค่าธรรมเนียมอื่นๆ (เช่น ‘ค่าบริการสินเชื่อ’) แต่อย่างไร แต่ในข้อที่ระบุเรื่องการชำระหนี้ กลับเขียนอย่างชัดเจนว่าลูกหนี้จะต้องชำระค่าธรรมเนียมและค่าบริการสินเชื่อ

ข้อ 12. การชำระหนี้ตามหนังสือเงินนี้แต่ละคราวให้ชำระค่าค่าธรรมเนียม (ถ้ามี) แล้วให้ชำระค่าบริการสินเชื่อ ดอกเบี้ยและต้นเงินกู้ตามลำดับ

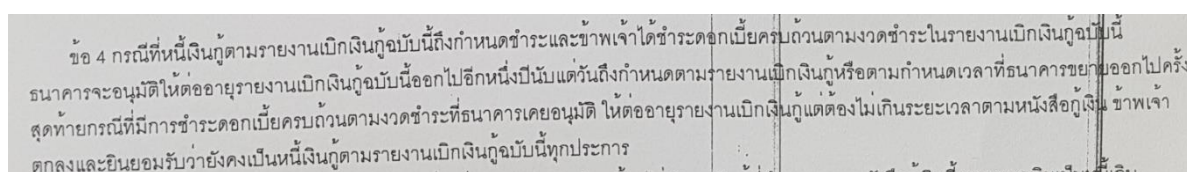
8. ความไม่เป็นธรรมในแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ของ ธกส.

⁹ <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/021/76.PDF>

นอกจากสัญญาสินเชื่อ ธกส. จะมีลักษณะที่ ‘ไม่เป็นธรรม’ หลายประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อเกษตรกรประสบปัญหาการชำระหนี้ ไม่สามารถจ่ายคืนได้ตามกำหนดเวลา แนวทางในการปรับโครงสร้างหนี้ของ ธกส. บางประการก็นับว่า ‘ไม่เป็นธรรม’ เช่นกัน เนื่องจากสุดท้ายแล้วผู้เสี่ยงที่จะนำไปสู่การเพิ่มภาระหนี้สินในระยะยาว ไม่เอื้อต่อการลดภาระหนี้ของเกษตรกรลงได้สำเร็จ ลักษณะที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้มีอาทิ

8.1 การต่ออายุสัญญาเงินกู้โดย ‘อัตโนมัติ’

รายงานเบิกเงินกู้ ธกส. (ซึ่งมีผลใช้บังคับเทียบเท่าสัญญาเงินกู้) มีข้อความที่ระบุว่า ธนาคารจะต่ออายุรายงานฉบับนี้ออกไปอีกหนึ่งปี “กรณีที่มีการชำระดอกเบี้ยครบถ้วนตามงวดชำระที่ธนาคารเคยอนุมัติ”



เงื่อนไขดังกล่าวหากมองอย่างผิวเผินดูจะเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ เนื่องจากได้รับอนุมัติให้ต่ออายุสัญญาโดยอัตโนมัติ แต่ในความเป็นจริงไม่ใช่ข้อสัญญาที่เป็นธรรม เนื่องจากปิดโอกาสในการต่อรองของลูกหนี้ ลูกหนี้อาจไม่ประสงค์ที่จะต่ออายุสัญญาออกไปอีกเลย เนื่องจากสามารถชำระเงินต้นได้เต็มจำนวน หรือรู้ตัวว่าไม่อาจชำระหนี้ได้ จึงอยากเจรจากับธนาคารเพื่อลดภาระหนี้รวมทั้งหมด (haircut) หรือเจรจาลดอัตราดอกเบี้ยลงก่อนที่จะต่ออายุสัญญา การต่ออายุแบบ ‘อัตโนมัติ’ เช่นนี้จึงไม่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้อาจต่อรองใดๆ อย่างสิ้นเชิง

8.2 โครงการพักชำระหนี้ของ ธกส. ไม่ช่วยแบ่งเบาภาระหนี้ให้กับเกษตรกรได้ในระยะยาว

โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรของ ธกส. ที่ผ่านมาใช้วิธีลดอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินต้นบางส่วน และขยายระยะเวลาชำระต้นเงินกู้ออกไป 3 ปี โดยเกษตรกรยังต้องชำระดอกเบี้ยตามกำหนดเดิม และธนาคารยังคงเดินหน้าคำนวณดอกเบี้ยตามยอดเงินต้นคงค้างต่อไป¹⁰

ในเมื่อเกษตรกรที่ประสบปัญหาการชำระหนี้แทบทั้งหมดมาจากการที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการชำระคืนเงินต้นเมื่อครบกำหนดชำระ โครงการพักชำระหนี้ดังกล่าวจึงไม่อาจช่วยลดภาระหนี้สินของเกษตรกรในระยะยาวได้ เพราะเพียงแต่ให้เกษตรกรหยุดชำระหนี้ชั่วคราว แต่ยังคงคิดดอกเบี้ยสะสมอยู่ สุดท้ายเกษตรกรต้องกู้เงินมากขึ้นเพื่อมา ‘โปะ’ หนี้เก่า กลายเป็นว่ามีภาระหนี้เพิ่มขึ้น โครงการพักชำระหนี้จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น

¹⁰ ไทยพับลิก้า, “ธ.ก.ส. แจงพักหนี้ 3 ปี เฉพาะเงินต้น – ลูกหนี้ได้รับส่วนลด ดบ. 3% ย้ำทุกรายมีสิทธิใช้ “สินเชื่อชะลอขายข้าว,” 2 สิงหาคม 2018, <https://thaipublica.org/2018/08/debt-settlement-temporary-baac/>

การ ‘ปรับโครงสร้างหนี้’ ที่ลูกหนี้ได้ประโยชน์ในระยะยาว สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Suchanun (2004) ซึ่งได้อ้างถึงในส่วนก่อนหน้า

8.3 ธกส. ไม่มีนโยบาย haircut หนี้ เงินต้นไม่มีวินลดลง ทำให้ภาระหนี้สินเรื้อรังต่อไป

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ ธกส. พบว่า การตัดยอดเงินต้นค้างชำระและดอกเบี้ยบางส่วนเป็นหนี้สูญ (haircut) ไม่เคยอยู่ในนโยบายปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคาร ทั้งที่การ haircut เป็นกลไกการปรับโครงสร้างหนี้ปกติของสินเชื่อนอกภาคเกษตร อาทิ สินเชื่อส่วนบุคคล ไปจนถึงสินเชื่อธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปย่อมอยากได้เงินสดคืนมาจำนวนหนึ่งอย่างเป็นกอบเป็นกำ แลกกับการตัดหนี้สูญบางส่วน

การที่ ธกส. ไม่เคยมีนโยบาย haircut หนี้ ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากต้องตกอยู่ในวังวนหนี้สิน ภาระหนี้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ ไม่สิ้นสุด เนื่องจากดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าเกษตรกรที่ประสบปัญหาหนี้แทบทั้งหมดไม่สามารถชำระ *เงินต้น* ได้ การที่ธนาคารไม่ยอม haircut หรือตัดยอดเงินต้นเลย ซึ่งเงินต้นนี้ย่อมต้องคิดดอกเบี้ยสะสมทับไปเรื่อยๆ จึงเท่ากับเป็นการสะสมแทนที่จะช่วยสะสางปัญหาให้กับเกษตรกร อีกทั้งยังสะท้อนว่า ธกส. อาจดำเนินกิจการโดยมี ‘ยอดสินเชื่อคงค้าง’ เป็นตัวชี้วัดในการดำเนินธุรกิจ (KPI) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ขัดแย้งกับประโยชน์ของเกษตรกร

บทที่ 4

4. บทสรุป

การศึกษาในครั้งนี้ ช่วยให้เห็นภาพของโครงสร้างรายรับรายจ่ายของครัวเรือนเกษตร ทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร โครงสร้างต้นทุนการทำเกษตร โดยเฉพาะการทำนา และกรณีศึกษากระแสเงินสด (Cash flow) ของครัวเรือนใน 3 รูปแบบ ได้แก่ ครัวเรือนที่มีลักษณะครัวเรือนแห่งกลาง (Skipped generation) มีรายได้จากการทำนาและเงินโอนจากลูกหลานและรัฐบาลมาจุนเจือ ครัวเรือนเกษตรกรุ่นกลางที่มีการทำเกษตรผสมผสานและมีรายได้จากทางอื่น และครัวเรือนที่มีรายได้จากการทำนาเป็นหลัก แต่มีการจัดการด้านการกู้ยืมเงินมาลงทุนและกระแสเงินสดของครัวเรือนได้ค่อนข้างสอดคล้องกัน เราสามารถถอดบทเรียนได้ ดังนี้ *ประการแรก* ครัวเรือนที่มีหนี้สินในสถานะที่ยอมรับได้ คือ มีกระแสเงินสดหมุนเข้าออกที่สอดคล้องกัน ขยายตัวได้ใช้หนี้ทันที แม้จะยังไม่ครบกำหนด จะสามารถจัดการหนี้สินที่มีอยู่ได้ หากปล่อยหนี้ทิ้งไว้ จะไม่สามารถใช้คืนได้ เพราะเงินจะถูกเอาไปใช้ในสิ่งอื่น(ที่อาจจะเร่งด่วนกว่า) อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงจากการขยายตัวไม่ได้ตามที่คาดไว้ อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือสถานการณ์ที่ไม่ได้เตรียมการรับมือไว้ก็มีส่วนทำให้ผิมนัดชำระหนี้ และมียอดหนี้สะสมพอกพูนได้ *ประการที่สอง* การมีรายได้จากหลายทาง หรือการ diversify income เป็นกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมาจากพืชที่มีรอบการผลิตสั้น หรืองานนอกภาคเกษตรที่มีกระแสเงินสดไหลเข้าสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถบริหารกระแสเงินสดไหลเข้าออกได้สอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาหนี้สินในแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ นั้น ในกรณีของ ธกส. ยังมีความไม่เป็นธรรมในบางประเด็น เช่น การต่ออายุสัญญาเงินกู้โดยอัตโนมัติ เป็นการปิดโอกาสการเจรจาของลูกหนี้ โครงการพักชำระหนี้ไม่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระหนี้ให้เกษตรกรได้ในระยะยาว เกษตรกรยังต้องชำระดอกเบี้ยตามเดิม และเป็นดอกเบี้ยตามยอดเงินต้นที่คงค้างต่อไป นอกจากนี้ การที่ ธกส. ไม่มีนโยบาย haircut ส่งผลให้ลูกหนี้ต้องกู้หนี้ใหม่ไปใช้ก่อนเก่าจนเป็นภาระหนี้สินเรื้อรัง ทั้งที่การทำ haircut เป็นนโยบายปรับโครงสร้างหนี้ปกติของสินเชื่อธนาคาร โดยเฉพาะในภาคธุรกิจ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสัญญาสินเชื่อของ ธกส. ยังพบความไม่เป็นธรรมในหลายประเด็น ได้แก่ ลูกหนี้ไม่ได้รับสำเนาสัญญาเงินกู้ ธนาคารสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสำคัญในสัญญาเงินกู้ได้โดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ล่วงหน้า กำหนดให้ลูกหนี้ขออนุญาตธนาคารในการขอกู้เงินจากผู้อื่น มีการเรียกหลักประกันอย่างไม่โปร่งใส และบังคับให้ทำประกัน และยังมีลักษณะไม่เป็นธรรมด้านการเปิดเผยข้อมูล เช่น เปิดเผยเพียงอัตราดอกเบี้ย และอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง แต่ไม่อธิบายวิธีการคำนวณและจำนวนวันต่อปีที่ใช้ในการคิดดอกเบี้ย ไม่ระบุค่าบริการและเบี้ยปรับทั้งหมดที่ธนาคารอาจเรียกเก็บ ไม่ระบุรายละเอียดหลักประกัน และไม่ระบุข้อกำหนดสำหรับการมีผู้ค้ำประกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเตรียมออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจะมีส่วนช่วยแก้ไขความไม่เป็นธรรมได้ดียิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

อ้างอิง

Krislert Samphantharak and Robert Townsend (2010) “Households as Corporate Firms”, Cambridge University Press.

Suchanan Tambunlertchai (2004). “The Government’s Helping Hand: A Study of Thailand’s Agricultural Debt Moratorium”, Senior Honors thesis, Department of Economics, Harvard College, Massachusetts.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2559) “ภาวะหนี้สินเกษตรกร และแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการดำเนินงานของกองทุนในกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 122 พฤศจิกายน 2559

ไทยพับลิก้า, “ธ.ก.ส. แจงพักหนี้ 3 ปี เฉพาะเงินต้น – ลูกหนี้ได้รับส่วนลด ดบ. 3% ย้ำทุกรายมีสิทธิใช้สินเชื่อชะลอขายข้าว,” 2 สิงหาคม 2018, <https://thaipublica.org/2018/08/debt-settlement-temporary-baac/>

หนังสือเวียน ธปท. ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561,

https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Documents/หนังสือเวียนนำส่ง%20พ.ร.บ.120.pdf