

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มุ่งยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม สาขาเกษตรกรรมเป็นสาขาการผลิตที่เป็นองค์ประกอบใหญ่และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ สินค้าส่งออกที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามามากที่สุดคือ สินค้าภาคเกษตรกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม อย่างไรก็ตามเกษตรกรไทยส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ยากจนและมีหนี้สินมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้ขั้นพื้นฐานจนไม่สามารถนำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการประกอบอาชีพ การขาดแคลนระบบชลประทานเพื่อนำน้ำมาใช้ในการเกษตรและชีวิตประจำวัน ที่สำคัญคือผลผลิตมีราคาไม่แน่นอน ไม่มีหลักประกัน บางครั้งต้องเผชิญภัยธรรมชาติ และรวมทั้งต้องเผชิญภัยนาughtหรือแหล่งเงินกู้ที่เกษตรกรไปกู้ยืมมาใช้ในการลงทุนในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าผู้ประกอบการอื่น ดังนั้นการพัฒนาการเกษตรจะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ “สินเชื่อเพื่อการเกษตร” โดยที่สินเชื่อเพื่อการเกษตรจะเป็นเครื่องช่วยเร่งให้การพัฒนาทางด้านการเกษตรเป็นไปอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง และเพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค (ชัยพฤกษ์ สุตกุลวิไล, 2548)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองได้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2555-2558) ที่สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) โดยได้มีการทบทวนผลการดำเนินงาน สถานการณ์เศรษฐกิจด้านการเกษตรในปัจจุบัน และนำนโยบายตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555-2558 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาบูรณาการเชื่อมโยงให้เกิดแนวทางการพัฒนาการเกษตรใน 3 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร 2) พัฒนาขีดความสามารถในการผลิตการจัดการสินค้าเกษตร และความมั่นคงอาหาร และ 3) พัฒนาศักยภาพการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพสมดุลและยั่งยืน ซึ่งมีการกิจที่ดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง คือ อำนวยความสะดวกและบริหารจัดการเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูศักยภาพของเกษตรกร เป็นภารกิจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืนโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่มีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้เกษตรกรมีความรู้การทำการเกษตรและการดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจ

พอเพียง และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันไปสู่วิถีแห่งการพึ่งตนเอง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาหนี้สินและที่ดินทำกินของเกษตรกร เพื่อเสริมสร้างศักยภาพแก่เกษตรกรให้เกิดความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการเกษตรให้เกิดความยั่งยืนต่อไป โดยมีภารกิจที่รับผิดชอบ ดำเนินการบริการกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2555)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวิสัยทัศน์ คือ จัดที่ดิน สร้างมูลค่าที่ทำกิน พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีพันธกิจในการจัดที่ดินและที่อยู่อาศัยให้เกษตรกร พัฒนาสภาพแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดิน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมการเรียนรู้ และสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกร (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2555 ก)

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นองค์กรทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน นอกเหนือจากงบประมาณที่ ส.ป.ก. ได้รับ ส่วนใหญ่ ใช้เพื่อจัดซื้อที่ดิน การพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานและการให้สินเชื่อเกษตรกร ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ซึ่งผลการดำเนินงานด้านสินเชื่อของกองทุนการปฏิรูปที่ดิน ฯ ที่ผ่านมามีลูกหนี้คงเหลือทั้งสิ้น จำนวน 77,532 ราย เป็นเงิน 2,925,690,272.08 บาท เป็นหนี้ค้างชำระ จำนวน 43,936 ราย เป็นเงิน 1,035,401,787.29 บาท หนี้ค้างชำระคิดเป็น 35.39 % ของหนี้คงเหลือทั้งสิ้น โดยหนี้ค้างชำระดังกล่าวแยกเป็นลูกหนี้เงินกู้ จำนวน 33,280 ราย เป็นเงิน 837,259,694.95 บาท เป็นหนี้ค่าเช่าที่ดิน จำนวน 10,656 ราย เป็นเงิน 198,142,092.34 บาท (สำนักบริหารกองทุน, 2555 ก)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระนอง มีเฉพาะลูกหนี้เงินกู้ จำนวน 476 ราย เป็นเงิน 12,325,956.99 บาท ในปีงบประมาณ 2556 มีแผนจัดเก็บหนี้ เป็นจำนวนเงินรวม 7,061,477.08 บาท แบ่งเป็นหนี้ครบกำหนดชำระ จำนวน 366 ราย เป็นเงิน 4,830,000.00 บาท เป็นหนี้ค้างชำระ จำนวน 140 ราย เป็นเงิน 2,231,477.08 บาท หนี้ค้างชำระคิดเป็น 31.60 % ของแผนจัดเก็บหนี้ในปีงบประมาณ 2556 ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2556 คงมีหนี้ค้างชำระ จำนวน 128 ราย เป็นเงิน 2,043,109.01 บาท (สำนักบริหารกองทุน, 2555 ข) หนี้ค้างชำระดังกล่าวนี้ได้ครบงวดการชำระเงินไปแล้วทั้งสิ้น เป็นระยะเวลา 1 ปี และสูงสุมากกว่า 10 ปีขึ้นไป เมื่อศึกษาถึงจำนวนเงินและระยะเวลาของหนี้ค้างชำระทั้งหมดพบว่ามีส่วนเปอร์เซ็นต์ที่สูง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินในการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหาการจัดเก็บหนี้สินเชื่อค้ำประกันกองทุน ฯ ได้น้อยไม่ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ มีสาเหตุแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านเกษตรกร สาเหตุคือ เกษตรกรนำเงินเชื่อไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เกษตรกรประสบภัยธรรมชาติทำให้ผลผลิตเสียหาย ราคาผลผลิตตกต่ำจากที่คาดการณ์ไว้ เกษตรกรมีหนี้สินหลายทาง เมื่อได้เงินจากการขายผลผลิตมักนำเงินไปใช้หนี้ทางอื่นก่อนใช้หนี้ ส.ป.ก. เกษตรกรมีการเปรียบเทียบลักษณะการให้กู้เงินของ ส.ป.ก. กรณีขุดสระน้ำ (กู้ทั้งหมด กู้บางส่วน และให้ฟรี) จึงไม่อยากชำระหนี้สิน ส.ป.ก. มีเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นกับเกษตรกรจึงจำเป็นต้องนำเงินไปใช้ก่อนเพื่อความอยู่รอด เช่น เจ็บป่วย ตาย เป็นต้น 2) ด้าน ส.ป.ก. สาเหตุคือ ส.ป.ก.จังหวัด ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และงบประมาณในการติดตามเก็บหนี้เชื่อเงินกู้จากเกษตรกร โดยตรงในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการติดตามทวงถาม หนี้สินเชื่อค้ำประกันกองทุน ฯ การอนุมัติเงินกู้ของ ส.ป.ก. ให้แก่เกษตรกรไม่ทันกับช่วงเวลาการผลิต เกษตรกรจึงนำไปใช้ในทางอื่นก่อน การคัดเลือกและตรวจสอบเกษตรกรเข้าร่วมโครงการสินเชื่อเงินกู้ไม่มีประสิทธิภาพตามหลักวิชาการ และไม่ครอบคลุมในทุกด้าน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.)

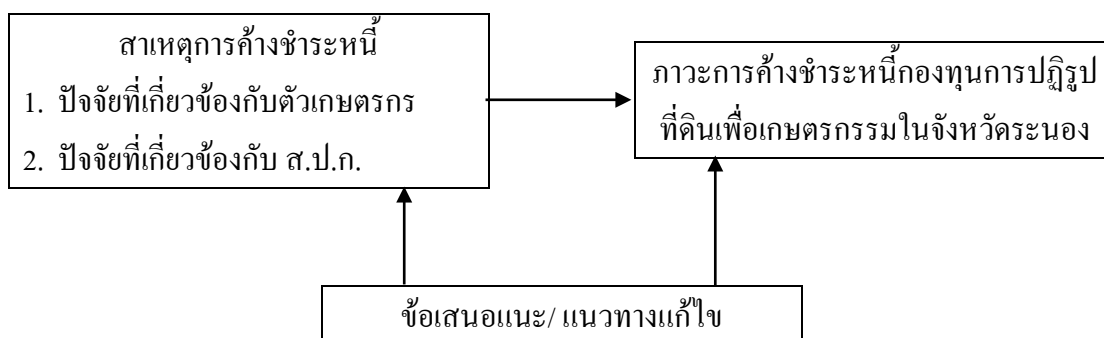
จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยสนใจที่ศึกษาภาวะการค้างชำระหนี้ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดระนอง ศึกษาถึงสาเหตุการค้างชำระหนี้ และข้อเสนอแนะ ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มการเงินและจัดเก็บผลประโยชน์ กลุ่มปฏิรูปการจัดการและพัฒนาเกษตร และกลุ่มกฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระนอง ได้นำผลของการศึกษาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาภาวะการค้างชำระหนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดระนอง ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ในจังหวัดระนอง
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะ/แนวทางในการแก้ไข ภาวะการค้างชำระหนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดระนอง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ โดยการประยุกต์กรอบแนวคิดจากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทราบถึงสาเหตุภาวะการค้างชำระหนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดระนอง
2. ผลการศึกษาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขภาวะการค้างชำระหนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดระนอง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุภาวะการค้างชำระหนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดระนอง

ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ เกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ค้างชำระกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน 5 อำเภอ คือ อำเภอเมืองระนอง อำเภอกะบุรี อำเภอกะเปอร์ อำเภอละอุ่น และอำเภอสุขสำราญ รวม 20 ตำบล จำนวน 124 ราย และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม จำนวน 8 ราย คือ 1) กลุ่มลูกหนี้ค้างชำระที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว จำนวน 4 ราย 2) กำนันตำบล จ.ป.ร. (ลูกบ้านเป็นหนี้ค้างชำระที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว) จำนวน 1 ราย และ 3) เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ระนองที่รับผิดชอบงานกองทุน จำนวน 3 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556)

ขอบเขตด้านเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

หนี้เงินกู้ หมายถึง สินเชื่อการเกษตรที่เกษตรกรกู้ยืมไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน
การค้างชำระหนี้ หมายถึง สินเชื่อการเกษตรที่เกษตรกรกู้ยืมไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายลงทุน
แล้วไม่สามารถนำเงินพร้อมดอกเบี้ยมาชำระให้หมดในเวลาที่กำหนดได้

เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดระนอง
และมีชื่อถือครองเอกสารสิทธิ สปก.4-01ก, สปก.4-01ข และ สปก.4-01ค

กองทุน หมายถึง การระดมเงินทุน แล้วนำเงินทุนไปลงทุนเพิ่ม หรือขึ้นอยู่กับนโยบาย
การลงทุนของกองทุนนั้น

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม

เกษตรกรรม หมายถึง การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมง
และการป่าไม้

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐอยู่ใน
ความรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมประเทศในรูปของการวางแผนการตั้งถิ่นฐานในชนบท เป็นการปรับปรุงสิทธิ
การถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรทั้งปวง

เขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดระนอง หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขต
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยจังหวัดระนองมีพื้นที่ที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 5 อำเภอ
คือ อำเภอเมืองระนอง อำเภอกะบุรี อำเภอกะเปอร์ อำเภอละอุ่น และอำเภอสušสำราญ