



ด่วนที่สุด

ธนาคารแห่งประเทศไทย

31 กรกฎาคม 2561

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ ธปท.ผกฉ.(72) 1714/2561 เรื่อง การเสนอความเห็นเกี่ยวกับมาตรการลดภาระหนี้ เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้เกษตรกรรายย่อย

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว(ล)22542 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2561 แจ้งว่ากระทรวงการคลังได้เสนอมาตรการลดภาระหนี้เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้เกษตรกรรายย่อย เพื่อให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณา จึงขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของ ครม. ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ธปท. พิจารณาแล้วขอเรียนว่า แม้ว่ามาตรการนี้จะช่วยลดภาระหนี้ของเกษตรกร เพื่อบรรเทาปัญหาในภาคการเกษตรที่ยังเปราะบาง ทั้งด้านการผลิตที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ และด้านการตลาดที่ได้รับผลกระทบจากราคาที่ผันผวน ประกอบกับโครงการดังกล่าวมีรูปแบบและแนวทางปฏิบัติไม่ต่างจากโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการข้างต้นมีนัยต่อระบบเศรษฐกิจในภูมิภาค สถานะทางการเงินของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และผลกระทบต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธปท. จึงขอเรียนเสนอความเห็นเพิ่มเติมที่ภาครัฐและ ธ.ก.ส. อาจกำหนดเป็นแนวทางประกอบการดำเนินโครงการเพื่อให้โครงการนี้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีผลข้างเคียงจำกัด ดังนี้

1. ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลมีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรหลายกลุ่มอย่างต่อเนื่อง และวงเงินที่กระทรวงการคลังเสนอในครั้งนี้สูงกว่าโครงการอื่นในช่วงที่ผ่านมา ประกอบกับเกษตรกรบางกลุ่มได้รับผลดีจากราคาสินค้าเกษตรที่ปรับตัวขึ้นในปีนี้ ดังนั้น หากประเมินภาพรวมของเกษตรกรและจัดลำดับความสำคัญของเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนหรือต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนก่อน จะช่วยไม่ให้เกิดภาระทางการคลังมากเกินไปจนความจำเป็นได้ นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดวินัยทางการเงินและสร้างแรงจูงใจให้ลูกหนี้ปกติไม่จ่ายชำระและนำมาสู่ปัญหาหนี้เสียในอนาคต (moral hazard) รวมทั้งจะส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งอื่นที่ประสงค์ให้มีการพักชำระหนี้เช่นเดียวกับสินเชื่อเกษตรกร

2. มาตรการดังกล่าวถือเป็นโครงการที่ต่อเนื่องจากโครงการพักชำระหนี้ในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น การออกแบบโครงการจึงควรพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากโครงการก่อนหน้านี้ในมิติของทั้งพฤติกรรมของลูกหนี้ว่านำเงินที่ได้จากการพักชำระหนี้ไปใช้ในกิจกรรมใดบ้าง ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้เมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นอย่างไร ผลกระทบต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ในระหว่างดำเนินการดำเนินโครงการ การประเมินคุณภาพของสินเชื่อเมื่อสิ้นสุดโครงการ นอกจากนั้น ควรประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจในภูมิภาค เนื่องจากรายละเอียดและเงื่อนไขของโครงการพักชำระหนี้แต่ละโครงการจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการและส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ ธ.ก.ส. และระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ ธ.ก.ส. พักชำระหนี้เงินต้นแล้วลูกหนี้ก็นำเงินไปจ่ายคืนหนี้ในระบบ หรือจ่ายใช้สอย อาจส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคดีขึ้น แต่ลูกหนี้จะต้องมาขอกู้เงิน จาก ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้นสำหรับการเพาะปลูกในฤดูกาลผลิตต่อไป ซึ่งจะกระทบต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ได้ เพราะไม่ได้รับเงินจากการชำระหนี้คืน และจะกระทบต่อคุณภาพของสินเชื่อในอนาคตด้วย เพราะลูกหนี้ ได้นำเงินที่ควรนำมาชำระหนี้เดิมไปจ่ายใช้สอยแล้ว และมาขอกู้เพิ่มสำหรับการเพาะปลูกในฤดูกาลใหม่ โดยที่รายได้ในอนาคตไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่หาก ธ.ก.ส. กังวลเรื่องสภาพคล่องและคุณภาพสินเชื่อ ไม่ปล่อยสินเชื่อ ให้เพิ่มขึ้นสำหรับฤดูกาลผลิตใหม่ เกษตรกรที่ได้นำเงินไปจ่ายใช้สอยแล้วจะขาดสภาพคล่อง อาจต้องไป พึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าการกู้ยืมจาก ธ.ก.ส. มาก หรือเกษตรกรที่กังวลเกี่ยวกับ เรื่องสภาพคล่องอาจจะเก็บเงินต้นที่ได้รับจากการพักชำระหนี้ไว้ไม่นำไปจ่ายใช้สอย ไม่เกิดผลช่วยกระตุ้น เศรษฐกิจในภูมิภาคตามที่ทางการต้องการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี หาก ธ.ก.ส. ยังไม่สามารถประเมินผลกระทบจากโครงการที่ผ่านมาได้อย่าง ชัดเจน ในช่วงต้นของโครงการนี้ ธ.ก.ส. ควรเร่งดำเนินการเพื่อนำผลการประเมินมากำหนดแนวทาง ในการปล่อยสินเชื่อเพิ่มเติมให้กับกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ รวมถึงการวางแผนที่จะเพิ่ม ความสามารถในการหารายได้ของเกษตรกรควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดแนวทางที่จะประเมินและ ติดตามความสำเร็จของโครงการเพื่อปรับปรุงโครงการหากมีความจำเป็น อีกทั้งยังเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับ การวางแผนนโยบายส่งเสริมศักยภาพของกลุ่มเกษตรกรในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

3. การดำเนินโครงการตามมาตรการข้างต้นจะส่งผลให้ ธ.ก.ส. มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น จึงควร มีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงรองรับอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสี่ยงด้านเครดิตและ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

3.1 ความเสี่ยงด้านเครดิต การกันสำรองลูกหนี้ที่จัดชั้นปกติที่ร้อยละ 1 ของมูลหนี้ใน ปัจจุบันอาจไม่เพียงพอรองรับความเสี่ยงที่แท้จริงเมื่อสิ้นสุดโครงการ และอาจกระทบต่อฐานะของ ธ.ก.ส. เนื่องจากปริมาณเงินต้นที่ได้รับการพักชำระหนี้และลดดอกเบี้ยในครั้งนี้ค่อนข้างสูง ประกอบกับลูกหนี้ บางส่วนได้รับการพักชำระหนี้มาอย่างต่อเนื่อง โดยมียอดหนี้อย่างน้อยกว่า 2 แสนล้านบาทที่อยู่ในโครงการ พักชำระหนี้เงินต้นในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งหากเข้าร่วมโครงการนี้ต่อ จะได้รับการพักชำระหนี้เงินต้นเป็นเวลา ถึง 5 ปี การจัดว่าลูกหนี้ดังกล่าวเป็นลูกหนี้จัดชั้นปกติจึงอาจทำให้ ธ.ก.ส. ไม่ทราบฐานะทางการเงินและ ความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของลูกหนี้ ดังนั้น แม้ว่าจะจัดชั้นเป็นลูกหนี้ปกติ แต่ ธ.ก.ส. ควรกำหนด แนวทางบริหารความเสี่ยงและประเมินความเสี่ยงที่ชัดเจน รวมถึงตั้งสำรองในลักษณะสำรองทั่วไป (general provision) ที่สอดคล้องกับคุณภาพสินเชื่อที่แท้จริง โดยอาศัยข้อมูลคุณภาพสินเชื่อที่ผ่านมา ร่วมกับวิธีการทางสถิติที่มีการทดสอบความน่าเชื่อถือได้ รวมถึงมีระบบติดตามและดูแลลูกหนี้อย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าเมื่อพ้นระยะเวลาของโครงการแล้ว ลูกหนี้จะสามารถชำระหนี้ได้ตามปกติ

3.2 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง แม้ว่า ธ.ก.ส. ได้เตรียมสภาพคล่องสำหรับให้สินเชื่อ เพิ่มเติมแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในปีที่แล้ว อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. ยังคงต้องประเมินความต้องการสินเชื่อ เพิ่มเติม ทั้งในส่วนของ การรองรับการใช้จ่ายเพื่อยังชีพและการเพาะปลูกในรอบปีต่อ ๆ ไป ดังที่กล่าวไว้แล้ว ตามข้อ 2 ดังนั้น ธ.ก.ส. ควรประเมินและติดตามความต้องการใช้สินเชื่อและนำมาประกอบการพิจารณา บริหารสภาพคล่องตลอดระยะเวลาของโครงการด้วยความรอบคอบ

4. ตามแนวปฏิบัติในการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มาตรการพักชำระหนี้และลดดอกเบี้ยของภาครัฐจะนับเป็นโครงการธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ทั้งหมด ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงควรนับทั้ง 2 โครงการภายใต้มาตรการดังกล่าวเป็นโครงการ PSA พร้อมเปิดเผยในหมายเหตุประกอบงบการเงินให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติข้างต้นและป้องกันความสับสนของข้อมูลที่จะแสดงในงบการเงิน โดยเฉพาะหากมีโครงการในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีกในอนาคต

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิรไท สันติประภพ)

ผู้ว่าการ

ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

โทรศัพท์ 0 2283 6953

โทรสาร 0 2283 6466