

แนวคิด นโยบายสินเชื่อ เพื่อการเกษตร



* ดร.สุทธิชาติ ธาดาธำรงเวช



1. บทนำ

ภาคเกษตรกรรมถือเป็นภาคเศรษฐกิจหลักในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ซึ่งนอกจากจะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งอาศัยของประชากรโดยส่วนใหญ่ของประเทศ แต่

มักปรากฏว่าภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่มีการพัฒนาการค่อนข้างเชื่องช้าล่าช้ากว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ตลอดจนเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ปัญหาการผลิตในภาคการเกษตรนั้นมักมีความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนในเชิงเศรษฐกิจสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งในด้านการความไม่แน่นอนของการผลิต (production risk) และความไม่แน่นอนทางด้านราคา (price risk) ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังมีความระมัดระวังขาดแคลนเงินทุนที่จะนำไปปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้นได้ ตลอดจนมีแนวโน้มว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรโดยส่วนรวมจะด้อยกว่ากลุ่มคนในภาคเศรษฐกิจอื่นมากขึ้น หนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของภาคเกษตรกรรมคือ เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถปรับปรุงสภาพการผลิตให้สูงขึ้นโดยการจัดสรรสินเชื่อสู่เกษตรกรโดยตรง เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสรับสินเชื่อเพื่อนำไปลงทุนหรือหมุนเวียนซื้อปัจจัยการผลิตที่จำเป็น ซึ่งมีเพียงแต่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่

ของเกษตรกรโดยทั่วไปให้สูงขึ้นเท่านั้น แต่ยังถือได้ว่าสินเชื่อเพื่อการเกษตรนั้นเป็นรากฐานสำคัญที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมอีกด้วย

2. พัฒนาการขอสินเชื่อเพื่อการเกษตรและนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรของไทย

แหล่งเงินในระบบที่สำคัญของเกษตรกรแห่งแรกของไทย คือ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 โดยให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยผ่านสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ดังนั้นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรจึงอยู่ในขอบเขตจำกัด อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่ได้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์และยังไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ธนาคารนี้เปิดดำเนินการในปี 2490 และต่อมาได้พัฒนามาเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในปี 2509

ต่อมาในเดือนมกราคม 2509 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้เริ่มให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตรเป็นครั้งแรก ซึ่งนอกจากจะอำนวยความสะดวกให้การเกษตรให้เกษตรกรรายใหญ่แล้ว ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ยังริเริ่มการอำนวยความสะดวกชนิดที่มีการกำกับและแนะนำ โดยการให้สินเชื่อผ่านกลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้น และกำหนดให้สมาชิกกลุ่มเกษตรกรนั้น ๆ รับผิดชอบร่วมกัน หรือที่เรียกว่า Supervised Credit^{1/} และต่อมาในปี 2510 มีธนาคารพาณิชย์ไทยอีก 4 แห่ง

* ศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ : Ph.D. in Economics, McMaster University, Canada.

^{1/} เป็นการให้สินเชื่อการเกษตรแบบกลุ่ม และไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ใช้บุคคลในกลุ่มร่วมค้ำประกันในกรณีที่มีสมาชิกในกลุ่มบิดพลิ้วไม่ยอมชำระหนี้ บุคคลที่เหลือในกลุ่มต้องรับผิดชอบชดใช้หนี้แทนร่วมกัน

(นอกเหนือจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด) ได้แก่ธนาคารกรุงไทย ธนาคาร-
กสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ
เริ่มให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตร อย่างไรก็ตามเป็นการให้สินเชื่อ
ตามคำขอร้องจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ในเวลานั้น

ในปี 2509 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร (ธกส.) โดยพัฒนาจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้น ธกส.
เริ่มให้บริการสินเชื่อการเกษตรตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 โดย
ทำหน้าที่อำนวยสินเชื่อการเกษตรในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ย
ในท้องตลาดแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร
โดยตรง

ในระหว่างปี 2515-2517 การอำนวยสินเชื่อการเกษตรของ
สถาบันการเงินมีปริมาณเฉลี่ยประมาณ 3,000 ล้านบาท ในจำนวน
นี้เป็นการให้สินเชื่อของ ธกส.ร้อยละ 70 ขณะที่การให้สินเชื่อของ
ธนาคารพาณิชย์มีปริมาณเพียงร้อยละ 30 เนื่องจากระบบธนาคาร-
พาณิชย์ยังไม่ให้ความสำคัญในการปล่อยกู้แก่ภาคเกษตร

โดยที่ตระหนักว่าปริมาณสินเชื่อภาคเกษตรกรรมของตลาด
การเงินในระบอบนี้มีจำนวนไม่เพียงพอความต้องการของเกษตรกร
รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดแนวนโยบายที่จะให้
ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคชนบทและ
เกษตรกรมากขึ้น โดยในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนด
มาตรการสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) กำหนดเป็นเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินการ
ในเขตอำเภอรอบนอกจะต้องให้สินเชื่อแก่บุคคลในท้องถิ่นไม่น้อยกว่า
ร้อยละ 60 ของเงินฝาก และไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเงินฝาก
จะต้องเป็นสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้มาตรการนี้มุ่งผลให้มีการ
นำเอาเงินออมที่ระดมได้ภายในท้องถิ่นกลับไปพัฒนาท้องถิ่นและ
ช่วยให้เกษตรกรมีเงินใช้จ่ายลงทุนทำการผลิตต่อไป

(2) กำหนดเป็นนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดยให้ธนาคาร-
พาณิชย์จัดสรรสินเชื่อเพื่อการเกษตรในอัตราส่วนเพิ่มขึ้นทุกปี โดย
ในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์
อำนวยสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงในอัตราร้อยละ 5 ของยอดเงินฝาก
ให้สินเชื่อคงค้างในปี 2517 และในระยะต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยน
เป้าหมายดังนี้

- ปี 2519 เพิ่มอัตราส่วนการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง

เป็นร้อยละ 7 แต่ได้เปลี่ยนมาเป็นกำหนดจากยอดเงินฝากเมื่อสิ้นปี
ก่อนหน้าแทน จนถึงปัจจุบัน

- ปี 2520 เพิ่มอัตราส่วนการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง
เป็นร้อยละ 9 ของเงินฝาก

- ปี 2521 คงอัตราส่วนการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง
เท่ากับร้อยละ 9 และเพิ่มการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจการเกษตรอีกร้อยละ
2 ของเงินฝาก รวมเป็นให้สินเชื่อการเกษตรทั้งหมดไม่น้อยกว่า
ร้อยละ 11 ของเงินฝาก

- ปี 2522-2529 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยสินเชื่อ
ที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรงไม่น้อยกว่าร้อยละ 11 ของเงินฝาก และ
อีกร้อยละ 2 ของเงินฝาก ให้เป็นสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร รวม
เป็นยอดเงินให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรไม่น้อยกว่าร้อยละ 13 ของ
เงินฝาก

นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังกำหนดมาตรการเพื่อ
ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้
ได้ตามเป้าหมายดังนี้

(1) กรณีที่สาขาในเขตอำเภอรอบนอกของธนาคารพาณิชย์
ไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้ตามเงื่อนไข สาขาธนาคารพาณิชย์
ดังกล่าวจะต้องนำเงินส่วนที่ปล่อยสินเชื่อได้ไม่ครบตามเงื่อนไข ไป
ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่ได้รับดอกเบี้ยหรือถือเป็น
พันธบัตรรัฐบาลในจำนวน 4.5 เท่าของจำนวนเงินให้สินเชื่อที่ต่ำกว่า
เงื่อนไข

(2) ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถอำนวยสินเชื่อได้
ตามเป้าหมาย จะต้องนำเงินส่วนที่เหลือนั้นไปฝากกับ ธกส. เพื่อ
ที่ ธกส.จะได้นำไปให้เกษตรกรกู้ต่ออีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ ธกส.จะจ่าย
ดอกเบี้ยเงินฝากให้กับธนาคารพาณิชย์ในอัตราเท่ากับอัตราดอกเบี้ย
เงินฝากประจำ 1 ปี

(3) การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในด้านการอำนวย
สินเชื่อเพื่อการเกษตรจะเป็นปัจจัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้
ประกอบการพิจารณาคำขอของธนาคารพาณิชย์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น
การพิจารณาขอเปิดสาขานาคาร การขอเพิ่มวงเงินขยายลดตัวสัญญา
ใช้เงิน และการขอผ่อนผันในกรณีต่าง ๆ

จากมาตรการและนโยบายสินเชื่อการเกษตรที่กำหนดโดย
ธนาคารแห่งประเทศไทยข้างต้นนั้น นอกจากจะมีผลโดยตรงต่อการ



ขายสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังเอื้ออำนวยให้ ธกส. มีแหล่งเงินทุนสำหรับขายสินเชื่อเพิ่มขึ้นด้วย

เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจและการเงินของ นโยบายสินเชื่อการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย

1. เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยส่วนรวม โดยให้เกษตรกร โดยทั่วไปได้รับสินเชื่อการเกษตรอย่างพอเพียงและทั่วถึงในอัตรา ดอกเบี้ยพอสมควร
2. ให้มีการกระจายการผลิตพืชผลต่าง ๆ
3. ให้มีการใช้เทคนิคการผลิตที่ดีขึ้น
4. ให้สินเชื่อการเกษตรเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการปรับปรุง โครงสร้างบางประการทางการเกษตร เช่น การตลาด การเก็บรักษา พืชผล การถือครองที่ดิน เป็นต้น
5. ขยายตลาดเงินในระบบในท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
6. ลดอัตราดอกเบี้ยของตลาดเงินนอกระบบ
7. ป้องกันมิให้เกษตรกรสร้างหนี้สินเกินกำลัง
8. ปรับปรุงฐานะชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยทั่วไป

จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายดังกล่าวยังคงค่อนข้างกว้าง โดยมิได้ มีการระบุโดยเด่นชัดว่ากลุ่มเกษตรกรเป้าหมายคือใคร ควรเป็นราย- ใหญ่หรือรายเล็ก แต่จากรายงานการศึกษาต่าง ๆ ของธนาคารแห่ง ประเทศไทย อาจพอสรุปได้ว่าเกษตรกรเป้าหมายที่ธนาคารแห่ง ประเทศไทยต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อ คือ เกษตรกร รายเล็กผู้ยากจนหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน

สำหรับผลของการดำเนินการตามนโยบายสินเชื่อเพื่อการ เกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทยในระหว่างปี 2518-2529 ปรากฏ ว่าธนาคารพาณิชย์และธกส. ได้มีการขยายปริมาณเงินให้สินเชื่อเพิ่ม ขึ้นมากโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ได้ขยายสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น จาก 3,915.4 ล้านบาท ในปี 2518 เป็น 78,439.4 ล้านบาท ในปี 2529 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 20 เท่าตัว ตลอดจนทำให้มีการขยาย สินเชื่อออกไปยังส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นมาก โดยพิจารณาได้จากสัดส่วน เงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของสาขาธนาคารพาณิชย์ ขยายตัวเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 43.3 ในปี 2510 เป็นร้อยละ 48.5 ในปี 2518 และ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 69.6 และ 77.8 ในปี 2530 และ 2532 ตาม ลำดับ และเมื่อพิจารณาสัดส่วนเงินให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรโดย

รวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในสาขาเกษตรกรรมสูงขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ 7.4 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2518) เป็นร้อยละ 15.1 และ 30.7 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) และฉบับที่ 5 (2525-2529) ตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่แนวโน้มของผลิตภัณฑ์มวลรวมสาขาเกษตรกรรมในช่วงเวลาดังกล่าวมีสัดส่วนหรือความสำคัญลดลงโดยตลอดก็ตาม

อย่างไรก็ตามในช่วงปี 2528-2529 ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถอำนวยความสะดวกสินเชื่อการเกษตร โดยเฉพาะสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรงได้ตามเป้าหมาย โดยมีสาเหตุสำคัญคือ ประการแรก ภาวะราคาพืชผลเกษตรตกต่ำติดต่อกันมาหลายปี ธนาคารพาณิชย์จึงเข้มงวดต่อการให้สินเชื่อการเกษตรมากขึ้น ประการที่สองสถานการณ์การขายสินเชื่อเพื่อการเกษตรค่อนข้างจำกัด เนื่องจากการผลิตภาคเกษตรลดความสำคัญลงเมื่อเทียบกับภาคการผลิตอื่น ๆ และประการที่สาม ธกส.ไม่สามารถรับฝากเงินที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถอำนวยความสะดวกเพื่อการเกษตรได้ครบตามเป้าหมายได้เต็มจำนวน เนื่องจากมีต้นทุนสูงประกอบกับ ธกส.เองก็มีปัญหาในเรื่องการขายสินเชื่อด้วย ดังนั้นในปี 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรใหม่โดยเปลี่ยนชื่อเป็นสินเชื่อสู่ชนบท เพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันเกษตรกรมิได้มีอาชีพทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นในอดีต ขณะเดียวกันเพื่อเป็นการสนองตอบแนวนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่มีศักยภาพสูงในการเพิ่มผลผลิต สามารถรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมได้เป็นอย่างดี และยังสามารถป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานจากส่วนภูมิภาคมายังส่วนกลางได้อีกด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทบทวนเป้าหมายสินเชื่อเพื่อการ

เกษตรใหม่ (ที่เรียกว่า สินเชื่อสู่ชนบท) ด้วยการเพิ่มสัดส่วนเป้าหมายการให้สินเชื่อเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากเมื่อสิ้นปีก่อนหน้า โดยในจำนวนนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากจะต้องเป็นสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง (ตามนิยามเดิม)^{2/} รวมกับสินเชื่อที่ให้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค^{3/} ส่วนที่เหลืออีกไม่เกินร้อยละ 6 กำหนดให้เป็นสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร (ตามนิยามเดิม แต่รวมโรงสีข้าว) ทั้งนี้นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป

อย่างไรก็ตามการอำนวยความสะดวกสู่ชนบทของธนาคารพาณิชย์ในปี 2530 ยังต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากปัญหาหลายประการ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงกลุ่มเป้าหมายของสินเชื่อสู่ชนบทเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2531-2532 โดยให้นับรวมการอำนวยความสะดวกให้กับ สหกรณ์เครดิตยูเนียน สหกรณ์ออมทรัพย์ แรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ โครงการพัฒนาชนบท และการขยาย



^{2/} หมายถึง สินเชื่อเฉพาะต้นเงินคงค้างที่ให้แก่การกสิกรรม การประมงและการเลี้ยงสัตว์หักสินเชื่อส่วนที่นำตัวเงินไปลดช่วงกับ ธปท. รวมเงินนำฝากที่ ธกส. และพันธบัตรลงทุนตามนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร

^{3/} หมายถึง กิจการอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ตามที่ระบุในธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2528 ทั้งนี้กิจการดังกล่าวจะต้องได้รับวงเงินและมียอดคงค้าง สินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ไม่เกิน 3 ล้านบาทและมีโรงงานตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ยกเว้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม

วงเงินของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมจากเดิมไม่เกิน 3 ล้านบาท เป็นไม่เกิน 10 ล้านบาท และให้รวมถึงกิจการเหมืองแร่ รายย่อยด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่าการอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นเป็นลำดับแต่การอำนวยความสะดวกโดยตรงยังคงต่ำกว่าเป้าหมายโดยตลอด

3. สถานการณ์สินเชื่อการเกษตรในปัจจุบัน

สถานการณ์ตลาดสินเชื่อการเกษตรของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดคือการเพิ่มบทบาทของสถาบันการเงินในระบบ^{4/} โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งได้เข้ามาเป็นแหล่งเงินกู้ทดแทนแหล่งเงินกู้นอกระบบ^{5/} ทำให้แหล่งเงินกู้นอกระบบลดความสำคัญลงมาก

สำหรับสถานการณ์สินเชื่อการเกษตรของไทยในปัจจุบันพอจะสรุปให้เห็นภาพรวมได้ดังนี้

3.1 นับตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ส่วนแบ่งของตลาดสินเชื่อในระบบได้ลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 90 ของปริมาณสินเชื่อที่เกษตรกรได้รับทั้งหมด เหลือเพียงประมาณร้อยละ 45-50 ในช่วงทศวรรษ 2520-2530 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการจัดตั้งธกส. และการดำเนินนโยบายการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อให้แก่ภาคเกษตรกรรมตั้งแต่ปี 2518 และเปลี่ยนมาเป็นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทในปี 2531-ปัจจุบัน

3.2 สินเชื่อการเกษตรในชนบท ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อระยะสั้น ไม่ว่าจะเป็นในระบบหรือนอกระบบ เหตุที่ตลาดสินเชื่อการเกษตรของไทยเน้นการให้กู้ระยะสั้น เกิดจากปัจจัยทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ในทางด้านอุปสงค์นั้นเกษตรกรส่วนใหญ่มีการปลูกพืชล้มลุกมากกว่าพืชยืนต้น ซึ่งมีความต้องการเงินทุนในระยะสั้นมากกว่าระยะยาว สำหรับในด้านอุปทานนั้นผู้ที่ปล่อยสินเชื่อระยะยาว ต่างต้องการหลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยทั่วไปหลักทรัพย์ที่นิยมใช้กันก็คือที่ดิน แต่ที่ดินทำการเกษตรส่วนใหญ่ไม่มีโฉนด หรือ น.ส.3 ซึ่งเป็นเอกสารที่บังคับจำนองได้ตามกฎหมาย

3.3 สำหรับตลาดสินเชื่อในระบบในปัจจุบัน สถาบันการเงิน



ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรม ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และธกส. ซึ่งหากพิจารณาในแง่ปริมาณสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้เกษตรกรกู้ยืมโดยตรงในปี 2532 มีจำนวน 72.3 พันล้านบาท ซึ่งสูงกว่าธกส.กว่า 2 เท่าตัว แต่โดยที่ธุรกิจการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรมีความเสี่ยงสูง และต้นทุนการดำเนินการ (Transaction Cost) สูง ในขณะที่คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่สูงนัก ทำให้ธนาคารพาณิชย์จึงพยายามปล่อยกู้แก่เกษตรกรที่มีฐานะดีเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ได้นำรวมการปล่อยกู้แก่กิจกรรมนอกภาคการเกษตร เช่น การไปทำงานต่างประเทศ การก่อสร้าง การปล่อยกู้แก่พ่อค้าท้องถิ่น ฯลฯ เป็นสินเชื่อการเกษตร แต่ได้พิจารณาในแง่ของความเสี่ยงทั่วถึงของการให้สินเชื่อ ปรากฏว่า ธกส.เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด

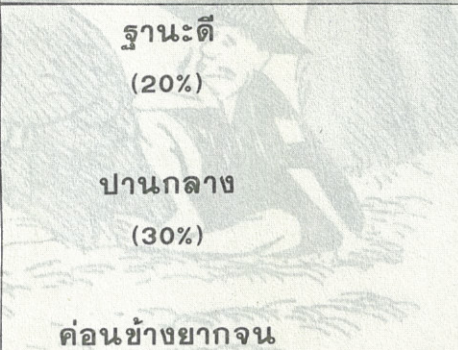
3.4 ในด้านผู้กู้นั้น ปรากฏว่าเมื่อแบ่งกลุ่มเกษตรกรออกเป็น 4 กลุ่ม คือเกษตรกรที่มีฐานะดี ซึ่งมีฐานะดี ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่ใช้ระบบการผลิตที่ทันสมัย สภาพแวดล้อมในการผลิตที่ดี ส่วนใหญ่จะได้รับ

^{4/} ประกอบด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร

^{5/} ประกอบด้วยเกษตรกรที่มีฐานะดีผู้มีรายได้ประจำในชนบท พ่อค้าทั้งในและนอกหมู่บ้านรวมถึงผู้ค้าขายสินค้าแบบผ่อนส่ง

สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ ส่วนกลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง จะกู้จาก ธกส.เป็นหลักและถ้าจำเป็นก็จะกู้จากผู้ให้กู้นอกระบบเพิ่มเติม กลุ่มเกษตรกรที่ค่อนข้างยากจนจะมีโอกาส

กู้จากแหล่งสินเชื่อนอกระบบ ส่วนกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนมากจะเป็นกลุ่มที่ไร้หนี้สิน เนื่องจากไม่มีผู้ให้กู้รายใดจะยอมปล่อยสินเชื่อให้กับคนกลุ่มนี้

	แหล่งเงินทุน
ฐานะดี (20%) 	ธนาคารพาณิชย์ (ส่วนใหญ่) ธกส.
ปานกลาง (30%)	ธนาคารพาณิชย์ ธกส. (ส่วนใหญ่) นอกระบบ
ค่อนข้างยากจน	ธกส. นอกระบบ (ส่วนใหญ่)
ยากจนมาก (50%)	ไม่มีแหล่งเงินให้กู้ยืม

รูปที่ 1

การแบ่งกลุ่มเกษตรกรและแหล่งเงินทุน

3.5 แหล่งเงินทุนในระบบไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์หรือธกส. ต่างไม่สามารถจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมแก่เกษตรกรได้อย่างเสรี แต่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ทำให้ธนาคารพาณิชย์หันมาวางเงื่อนไขที่เข้มงวดเพื่อคัดกรองผู้ที่มีความเสี่ยงสูงออกไป โดยกว่าร้อยละ 90 ของสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้แก่เกษตรกรจะต้องมีที่ดินค้ำประกัน สำหรับ ธกส. นั้นมีเงื่อนไขในการให้กู้ยืมไม่เข้มงวดเท่ากับธนาคารพาณิชย์ โดยธกส. ยอมปล่อยกู้แก่ลูกค้าที่รวมกลุ่มขึ้นมาค้ำประกันหนี้สินซึ่งกันและกัน ธกส. จึงต้องมีการติดตามหนี้ของตนเองอย่างเข้มงวดกว่า และต้นทุนการบริหารหนี้ของธกส. จึงค่อนข้างสูง

4. ปัญหาและอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงิน

หลักการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินโดยทั่วไป ย่อมจะต้องรักษาและปฏิบัติตามนโยบายการให้สินเชื่อที่ดี โดยจะต้องพิจารณาจากตัวบุคคล ความสามารถในการประกอบการ ความสามารถในการชำระหนี้ ทุน หลักประกัน เงื่อนไขและผลงานที่ผ่านมาเป็นสำคัญ ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วธุรกิจการเกษตรต้องการความช่วยเหลือทางการเงินแต่ละรายไม่มากนัก และวิธีการให้สินเชื่อไม่ซับซ้อน แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากจำนวนเกษตรกรมีมาก และอยู่กันกระจัดกระจายทั่วประเทศ ทำให้อำนวยสินเชื่อกะทั่งการดำเนินการด้านค่าใช้จ่าย (Transaction Cost) สูง และมีความเสี่ยงสูง ซึ่งเป็นเหตุผลให้สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรโดยตรงได้มากนักเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมีเหตุผลพื้นฐานอีกหลายประการคือ ประการแรก ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ไม่มีสาขาหรือ

บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกในการเกษตรเพียงพอ ประการที่สอง ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องบริหารสินเชื่อตามพื้นฐานของการประกอบธุรกิจที่ต้องมุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก และประการสุดท้ายการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะต้องพยายามลดความเสี่ยงในการอำนวยความสะดวก ในขณะที่การอำนวยความสะดวกในการเกษตรมักจะมีความเสี่ยงสูงกว่าธุรกิจประเภทอื่น

นอกจากปัญหาพื้นฐานดังกล่าวแล้วการอำนวยความสะดวกในการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อีก ซึ่งพอจะสรุปได้คือ

(1) ปัญหาด้านบุคลากร เป็นเรื่องสำคัญเพราะบุคลากรที่จะต้องทำงานในด้านการอำนวยความสะดวกในการเกษตรนอกจากจะต้องรู้เรื่องเกี่ยวกับอาชีพและการดำเนินงานของเกษตรกรแล้ว ยังจะต้องมีความสามารถที่จะถ่ายทอดวิชาการใหม่ ๆ ตลอดจนถึงคำแนะนำด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร โดยธนาคารพาณิชย์ต้องลงทุนมากในเรื่องการจ้างพนักงานและการอบรมฝึกฝนการอำนวยความสะดวก

(2) การดำเนินการอำนวยความสะดวกในการเกษตรต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น รถยนต์ คำน้ำมันรถ เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการออกติดตามและควบคุมการใช้สินเชื่ออย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การเสี่ยงภัยทางการผลิตการเกษตรมีมาก ทั้งภัยธรรมชาติ (natural risk) การเสี่ยงภัยทางด้านราคา (price risk) ตลอดจนการเสี่ยงภัยทางด้านเทคโนโลยี (technological risk) ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านการชำระหนี้คืน

(4) ปัญหาในด้านต้นทุนเงินกู้สูง เนื่องจากการแข่งขันในตลาดการเงิน ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่คิดแก่เกษตรกรสูงตามไปด้วย

(5) ปัญหาเกี่ยวกับตัวเกษตรกรเอง ซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้เป็น

- พื้นฐานการศึกษาของเกษตรกรค่อนข้างต่ำ เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้
- สภาพพื้นที่ทำกินของเกษตรกรห่างไกลจากการคมนาคม การชลประทาน ตลอดจนเกษตรกรบางท้องที่มีพื้นที่ทำกินน้อยไม่สามารถขยายการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้
- เกษตรกรยังได้รับการถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการและ

เทคโนโลยีค่อนข้างจำกัด

- ภาวะราคาลดลงไม่แน่นอน ทำให้การคาดหมายรายได้ของเกษตรกรไม่แน่นอนโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย

- เกษตรกรไม่ยอมเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการเพาะปลูกพืช

- เกษตรกรมักจะถูกจากนายทุนหรือพ่อค้าท้องถิ่นเพราะการกู้ยืมสะดวก ตลอดจนมีความใกล้ชิดกับเกษตรกร

- เกษตรกรบางส่วนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้นโอกาสที่จะกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์จึงมีน้อย

อย่างไรก็ตามธนาคารพาณิชย์ได้พยายามปรับตัวลดความเสี่ยงในการอำนวยความสะดวกในการเกษตรด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายประการด้วยกันคือ ประการแรก มีการจัดตั้งองค์กรอำนวยความสะดวกในการขึ้นในสำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์หลายแห่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการบริหารงานสินเชื่อการเกษตรและเป็นการสร้างความชำนาญพิเศษในเรื่องการปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตร ประการที่สอง การให้สินเชื่อการเกษตรในรูปโครงการ (project lending) ซึ่งนอกจากจะลดความเสี่ยงลงแล้วยังสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมากขึ้น และประการที่สาม มีการกระจายงานด้านสินเชื่อการเกษตรไปยังสาขาของธนาคารมากขึ้น ซึ่งทำให้การอำนวยความสะดวกและการติดตามดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในส่วนของการอำนวยความสะดวกในการเกษตรของธกส. มีปัญหาค่อนข้างเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกของธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาบางประการที่น่าสนใจคือ

(1) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ ธกส. ขยายสินเชื่อให้กับกลุ่มเกษตรกรชั้นเล็กและยากจน เพื่อทดแทนสินเชื่อในระบบทั้งนี้การที่ ธกส. ขยายสินเชื่อให้กับเกษตรกรกลุ่มดังกล่าวมีต้นทุนการดำเนินงานค่อนข้างสูง เนื่องจาก ธกส. จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องดูแลทางด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากสินเชื่อ คือด้านวิชาการ เทคโนโลยี การตลาด ตลอดจนไปถึงการติดตามควบคุมสินเชื่อ เพราะมีโอกาสเสี่ยงต่อหนี้สูญมาก

(2) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรชั้นเล็กที่อาศัยในเขตป่าเสื่อมโทรม สภาพดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการยากที่ ธกส. จะขยายสินเชื่อโดยไม่แก้ปัญหาดังกล่าว

(3) ปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนเงินให้กู้ยืม (cost of fund) สูงขึ้น

เรื่อย ๆ ตามสภาพการแข่งขันในตลาดการเงิน แต่ระดับของอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมไม่สามารถปรับตัวได้รวดเร็วตามสภาวะอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงิน เพราะการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เป็นเรื่องยาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อการเมือง ทำให้ต้นทุนของ ธกส.เพิ่มสูงขึ้นกว่าการขยายตัวของรายได้

5. ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการสินเชื่อเพื่อการเกษตร

แม้การขยายตัวของปริมาณเงินให้สินเชื่อการเกษตรของสถาบันการเงินจะเพิ่มขึ้นมาก นับตั้งแต่มีการกำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์อำนวยความสะดวกเพื่อการเกษตรอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ก็ยังปรากฏว่ามีปัญหาหรือประเด็นทางนโยบายด้านสินเชื่อการเกษตรที่ต้องมีการศึกษาทบทวนหลายประการด้วยกัน ที่สำคัญคือ

5.1 ปัญหาการกระจุกตัวของสินเชื่อการเกษตร เท่าที่ผ่านมาแม้จะมีการขยายตัวของเงินให้สินเชื่อการเกษตรโดยสถาบันการเงินมากขึ้น แต่ก็ยังปรากฏว่าปริมาณสินเชื่อดังกล่าวยังคงอยู่ในมือของเกษตรกรที่มีฐานะดีและปานกลางเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันการเงินพยายามที่จะลดการเสี่ยงภัยและลดค่าใช้จ่ายในการให้กู้ยืม ทำให้เกษตรกรชั้นเล็กและยากจนซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ในภาคเกษตรมีโอกาสน้อยที่จะได้รับการสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และยังคงต้องพึ่งพาตลาดเงินนอกระบบอยู่ต่อไป อย่างไรก็ตามแม้ ธกส.จะมุ่งดำเนินการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรกลุ่มดังกล่าวมากขึ้นแต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด

5.2 การที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้แก่เกษตรกรต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในตลาดการเงิน เป็นประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างกว้างขวาง เนื่องจากนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำของรัฐบาลนั้น น่าจะส่งผลกระทบในด้านกลไกการทำงานของตลาดเงินและต่อภาคเกษตรเอง มักจะให้บริการสินเชื่อส่วนใหญ่แก่เกษตรกรผู้มีฐานะดีเนื่องจากมีความเสี่ยงและต้นทุนการให้กู้ยืมต่ำกว่าเกษตรกรชั้นเล็กและยากจน และจะส่งผลให้เกษตรกรชั้นเล็กและยากจนเหล่านั้นมีโอกาสที่จะได้รับการบริการจากสถาบันการเงินน้อยและต้องหันไปพึ่งตลาดเงินนอกระบบ

5.3 ปัญหาการผลิตในภาคเกษตรกรรมยังมีความเสี่ยงอยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเทียบกับสาขาการผลิตอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานที่

ยังปรากฏเป็นจริงในปัจจุบันและคงจะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต ปัญหานี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาคือ ปัญหาการชำระคืนหนี้ของเกษตรกรและมีส่วนทำให้เกิดเกษตรกรบางส่วนไม่มีโอกาสใช้บริการสินเชื่อจากตลาดเงินในระบบ

5.4 ปัญหาการใช้เงินกู้อย่างไม่มีประสิทธิภาพของเกษตรกรหรือคหบดีหนึ่ง เกษตรกรนำเอาเงินกู้ไปใช้จ่ายในทางที่ไม่ได้เป็นการเพิ่มผลผลิตโดยตรง อย่างไรก็ตามปัญหานี้เป็นปัญหาที่ป้องกันได้ยาก และค่อนข้างซับซ้อนเพราะยากที่จะแบ่งแยกว่าเกษตรกรใช้เงินกู้ผิดประเภท ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากแบบแผนการใช้จ่ายและกระแสเงินสด (cash flow) ของเกษตรกร และปัญหาการใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ของเกษตรกรนี้ ธกส.จึงได้ทำโครงการให้สินเชื่อเป็นสิ่งของ (credit in kind) แม้ว่าจะได้รับผลสำเร็จพอสมควร แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน

5.5 จากการขยายตัวของเงินให้สินเชื่อภาคเกษตรกรรมนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา บทบาทของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ให้กู้สำคัญของตลาดสินเชื่อในระบบ และปัญหาการกระจุกตัวของปริมาณเงินให้สินเชื่อ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญสำหรับตลาดสินเชื่อการเกษตรของไทยในปัจจุบันไม่ใช่ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน แต่เป็นปัญหาความสามารถในการดูดซับเงินทุนของภาคเกษตรกรรม

6. แนวทางการดำเนินนโยบายสินเชื่อการเกษตรในระยะต่อไป

เพื่อให้การอำนวยความสะดวกการเกษตรบรรลุตามวัตถุประสงค์และให้มีผลในทางปฏิบัติกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะให้เกษตรกรได้รับสินเชื่อเพื่อไปเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การยกระดับรายได้และเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม แนวนโยบายสินเชื่อการเกษตรในระยะต่อไปควรมีแนวทางและมาตรการดังต่อไปนี้

6.1 แนวความคิด

(1) การพิจารณาแบ่งเกษตรกรออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถที่จะพัฒนาหรือได้รับการพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่การอำนวยความสะดวกการเกษตรในระยะต่อไปจะขยายผลออกไปอย่างกว้างขวางตลอดจนมุ่งแก้ไขปัญหาคอขวด คือการกระจายรายได้ในสังคม ทั้งนี้แนวนโยบายสินเชื่อการเกษตรในระยะต่อไปควรจะมุ่งเน้นกลุ่มเกษตรกรชั้นเล็กและ

ยากจน และรัฐควรจะต้องจัดหาบริการอื่นที่จำเป็นและการให้การอุดหนุน (subsidy) ในด้านต่าง ๆ

(2) ปัจจัยที่จำเป็นอื่น ๆ นอกเหนือจากสินเชื่อ จะต้องจัดหาให้แก่ภาคการเกษตร เช่น บริการด้านการตลาด เทคโนโลยี ความรู้ทางวิชาการ เนื่องจากสินเชื่อเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการพัฒนาภาคเกษตรกรรม นโยบายสินเชื่อเกษตรนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายของการเกษตร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาประสานสอดคล้องกัน

(3) ทิศทางของภาคเกษตรกรรมของไทยในระยะต่อไป สาขาการปลูก (crop) จะเป็นภาคที่ได้รับผลกระทบจากภาวะการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น ในขณะที่การผลิตสาขาการปลูกจะลดความสำคัญลงเนื่องจากกำลังแรงงานส่วนหนึ่งจะถูกดึงไปยังภาคการผลิตอื่นโดยเฉพาะอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งจะทำให้สาขาการปลูกขาดแคลนกำลังแรงงานในอนาคต และต้นทุนการผลิตในสาขาการปลูกสูงขึ้น ดังนั้นความต้องการทุนเพื่อที่จะปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจะมีมากขึ้น

6.2 แนวทางสินเชื่อเพื่อการเกษตร

แนวทางสินเชื่อเพื่อการเกษตรในระยะต่อไป นอกจากจะต้องมุ่งเน้นด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และการกระจายรายได้แล้วยังต้องพิจารณาถึงการแก้ไขปัญหาค่าขึ้นและสภาพแวดล้อมของธุรกิจการเกษตรในอนาคต ดังนั้นแนวทางสินเชื่อเพื่อการเกษตรควรจะมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลต้องเน้นเป็นพิเศษในการขยายสินเชื่อการเกษตรไปยังกลุ่มเกษตรกรชั้นเล็กและยากจนให้มากขึ้น ตลอดจนให้การช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เทคโนโลยี และการตลาดให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

(2) ทิศทางการอำนวยสินเชื่อควรเป็นแบบผสมผสานกันระหว่างเกษตรกรหน่วยงานเอกชน หน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการผลิตและการตลาด ตลอดจนสถาบันการเงิน เพื่อให้การปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

(3) สนับสนุนให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ให้อำนาจของโครงการครบวงจร ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในการผลิตของเกษตรกรและการให้กู้เงินของสถาบันการเงินลงได้บ้าง

(4) การปรับปรุงการผลิตในภาคเกษตรจะต้องทำไปพร้อม ๆ กับการอำนวยสินเชื่อเกษตร เพราะเป็นไปไม่ได้ที่สินเชื่อการเกษตรจะทำให้การพัฒนาการเกษตรประสบผล โดยที่ปัจจัยอื่น ๆ ยังขาด

แคลนหรือไร้ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องการตลาด นโยบายด้านราคา เทคโนโลยี การชลประทาน ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาพร้อม ๆ กันไป

(5) เร่งรัดแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างการเกษตร โดยเฉพาะโครงสร้างการเกษตรที่ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการผลิต คือ ปัญหาการเช่าที่ดิน การขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ขนาดพื้นที่ถือครองทำการเกษตรเล็กลงไป เพราะหากโครงสร้างดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข แม้จะมีการขยายสินเชื่อการเกษตรมากขึ้น ผลกระทบก็คงเป็นไปอย่างจำกัด

(6) ควรมีการพิจารณาปรับปรุงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อการเกษตรให้สอดคล้องกับภาวะที่แท้จริงของอุปสงค์และอุปทานมากขึ้น ซึ่งจะมีส่วนทำให้ตลาดสินเชื่อเกษตรบรรลุความสำคัญลง

(7) จัดมาตรการที่จะสร้างการจูงใจให้สถาบันการเงินต่าง ๆ สนใจที่จะอำนวยสินเชื่อการเกษตรมากขึ้น ซึ่งอาจจะทำโดยการจัดตั้งกองทุนประกันสินเชื่อ การประกันภัยพืชผลเพื่อลดความเสี่ยงในการอำนวยสินเชื่อ

(8) ปรับปรุงการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนสนับสนุนให้เกษตรกรจัดตั้งกลุ่มทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยรัฐจะต้องช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่าง ๆ

สำหรับแนวทางการดำเนินงานของสถาบันการเงินในระบบที่อำนวยสินเชื่อการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์และธกส. ควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงการดำเนินงานของ ธกส. ให้เป็น Professional Bank ในด้านการอำนวยสินเชื่อการเกษตรโดยจะต้องมีการปรับปรุงองค์กรและเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการอย่างจริงจัง เพื่อให้ธกส.สามารถขยายการให้สินเชื่อได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

(2) ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ควรมีการจัดตั้งองค์กรโดยเฉพาะสำหรับรับผิดชอบสินเชื่อการเกษตร เพื่อให้การบริการงานสินเชื่อการเกษตรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) หากธนาคารพาณิชย์ไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการอำนวยสินเชื่อการเกษตร ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจยกเลิกมาตรการกำหนดเป้าหมายสินเชื่อสู่ชนบท และมอบหมายงาน



นี้ให้กับ ธกส.เป็นผู้ดำเนินการ แต่ธนาคารพาณิชย์จะต้องฝากเงินเป็นจำนวนหนึ่งไว้กับ ธกส. และให้ ธกส.นำเงินจำนวนนั้นไปอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรอีกต่อหนึ่ง

(4) ธนาคารแห่งประเทศไทยควรกำหนดแนวทางให้ธนาคารพาณิชย์จะกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสาขาในท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจนธนาคารพาณิชย์ควรมีการจัดตั้งสำนักงานภาคของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลสินเชื่อเกษตรกรในท้องถิ่นได้ใกล้ชิดมากขึ้น

(5) รัฐบาลควรสนับสนุนการดำเนินงานของ ธกส. โดยการจัดหาแหล่งเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้มากขึ้น ตลอดจนให้เงินอุดหนุนในบางกรณี เช่น การเร่งรัดการอำนวยความสะดวกการเกษตรแก่เกษตรกรชั้นเล็กและยากจน

7. บทสรุป

ในช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา การขยายตัวของสินเชื่อการเกษตรของไทยได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์อำนวยความสะดวกสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น ตลอดจนเป็นแหล่งเงินให้กู้ยืมที่สำคัญของธกส. จนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นที่เชื่อกันว่าเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์และธกส.สามารถลดบทบาทของแหล่งเงินกู้ยืมในระบบลงได้มาก

ปัญหาสำคัญของการอำนวยความสะดวกการเกษตรของไทยก็คือ

เกษตรกรที่มีฐานะดีและปานกลางเท่านั้นที่มีโอกาสได้ใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินในระบบ ส่วนเกษตรกรชั้นเล็กและยากจนยังต้องพึ่งบริการของแหล่งสินเชื่อในระบบ หรือไม่มีโอกาสที่จะได้รับบริการจากแหล่งเงินกู้ใดๆเลย ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการผลิตภาคเกษตรยังมีความเสี่ยงสูงกว่าธุรกิจอื่น ๆ ตลอดจนมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง ทำให้สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ไม่ให้ความสำคัญในด้านการอำนวยความสะดวกการเกษตรเท่าที่ควร

สำหรับแนวทางนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรในระยะต่อไป รัฐบาลควรมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรชั้นเล็กและยากจนมากขึ้น โดยมี ธกส.เป็นตัวนำ นอกจากนี้รัฐบาลควรจะต้องมีมาตรการเสริมอื่น ๆ ที่จำเป็นคือด้านวิชาการ เทคโนโลยีการตลาด เพื่อลดความเสี่ยงในการผลิตทางการเกษตร ตลอดจนจะต้องมีการปรับปรุงองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคือสถาบันการเงิน องค์กรของเกษตรกร และเพื่อแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานของเกษตรกร เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหากรรมสิทธิ์ เป็นต้น

เมื่อนโยบายสินเชื่อเกษตรเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายการเกษตรของชาติ การพัฒนาภาคเกษตรจึงเป็นเรื่องของกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายอย่างที่จะต้องทำงานไปพร้อม ๆ กัน หากสภาพการเกษตรไม่เอื้ออำนวยให้สินเชื่อการเกษตร ก็จะไม่มีความหมายต่อผลผลิตหรือรายได้สูงขึ้น การปรับปรุงเพียงนโยบายสินเชื่อก็อาจจะมีประโยชน์น้อยกว่าที่คาดหวัง ■ □