

## เรื่องที่ 3

จากอดีตที่ผ่านมาได้ซึ่งให้เห็นปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุนของเกษตรกร อันเป็นแรงผลักดันให้เกษตรกรต้องพึ่งเหลงเงินกู้จากพ่อค้าคนกลางหรือนายทุนห้องถังที่เสียดออกเบี้ยในอัตราสูง และมีโอกาสให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนไปในการนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด

ปัญหาด้านสินเชื่อการเกษตร เป็นปัญหาสำคัญและได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย แต่ส่วนใหญ่แล้วนโยบายด้านสินเชื่อมักจะถูกกำหนดด้วยเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และแก้ที่ปลายเหตุ<sup>1</sup> ซึ่งที่จริงแล้วรัฐบาลน่าที่จะได้นำนโยบายด้านสินเชื่อมาใช้เป็นกลไกในการพัฒนาการเกษตรได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของสินเชื่อการเกษตร ก็คือ เกษตรกรได้นำเงินเชื่อไปใช้ในการผลิตด้วยการนำไปซื้อยุ่ง ซื้อเครื่องมือการเกษตร ยาน้ำแมลง การซื้อและพัฒนาที่ดิน ดังนั้นสินเชื่อจึงเป็นผลต่อการใช้ปัจจัยใหม่เพื่อเพิ่มผลผลิตเกษตรให้มากขึ้น แต่เท่าที่ผ่านมาสินเชื่อทางด้านเกษตรยังไม่สามารถกระจายไปให้กับมือเกษตรกรอย่างทั่วถึง เกษตรกรที่ได้รับสินเชื่อการเกษตรจะเป็นเกษตรกรที่มีฐานะดี มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตน และเป็นเกษตรกรขนาดใหญ่เท่านั้น

เรื่องสินเชื่อการเกษตรนั้น เป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าไปว่า อัตราดอกเบี้ยในชนบท  
ที่สูงก็ เพราะสภาพผูกขาดทั้งหลายในตลาดสินเชื่อ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม เอื้ออำนวย  
ให้ผู้ให้ยืม (Lender) ทุกคนทำธุรกิจของตนภายใต้สภาวะที่เป็นอยู่ ผู้ให้ยืมเอรัดเอาเปรียบ ก็ เพราะ  
สภาพที่เป็นอยู่ไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาลเท่าที่ควร

สินเชื่อการเกษตร (Agricultural Credit) หมายถึง การกู้ยืมของเกษตรกร เพื่อช่วยเหลือให้มี  
กรรมสิทธิ์ในที่ดินเกษตรกรรม หรือเพื่อช่วยตนเองในการผลิต การขายผลผลิต การให้สินเชื่อนั้น

<sup>1</sup> กองโรงเรียน อ่อนจันทร์, สิ่งเชือกการเกษตร-แนวโน้มความก้าวหน้า และปัญหา จากนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2522 สมาคมเศรษฐศาสตร์การเกษตรแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, กรุงเทพมหานคร 2522.

อาจให้เป็นเงินสดหรือสิ่งของก็ได้ เช่น ให้เป็นพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย หรือวัสดุการเกษตรอื่น ๆ ในปัจจุบัน เกษตรกรไทยยังมีความต้องการสินเชื่อ เพื่อนำมาลงทุนและใช้จ่ายซื้อข้อบังคับ การผลิต ทั้งนี้ เพราะว่าเกษตรกรไทยส่วนมากยากจน ขาดผลผลิตได้ในราคาน้ำดิบ ทำให้รายได้ไม่พอ กับรายจ่าย ทั้งในการยังชีพและการผลิต

ประเภทของสินเชื่อ<sup>2</sup> โดยแบ่งตามระยะเวลา มี 3 ประเภทคือ

1. สินเชื่อระยะสั้น เป็นสินเชื่อที่นำไปใช้เพื่อการผลิต เช่น ซื้อปุ๋ย ค่าจ้างแรงงานในการเก็บเกี่ยวหรือไถ ค่าน้ำมันเครื่องทุนแรง ฯลฯ ตามปกติมักจะต้องส่งใช้คืนภายในเวลา 1 ปี
2. สินเชื่อระยะปานกลาง เป็นสินเชื่อที่จะต้องส่งใช้คืนเกินเวลา 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี เพื่อนำมาใช้จ่ายซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร ซึ่งมีจำนวนเงินไม่มากนัก เช่น เครื่องสูบน้ำ ซื้อสัตว์พาหนะ
3. สินเชื่อระยะยาว เป็นสินเชื่อที่นำมาใช้เพื่อการลงทุน (investment) และใช้เวลาหลายปี กว่าจะได้ผลตอบแทน เช่น ซื้อที่ดิน ปรับปรุงบำรุงที่ดิน สร้างบ้าน ซื้อเครื่องมือการเกษตรที่ใช้เงินจำนวนสูง ได้แก่ รถแทรคเตอร์ไถนา ตลอดจนการนำมาใช้หนี้ก่อ กำหนดเวลาส่งคืนไว้เกินกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 7 ปี

ประเภทของสินเชื่อเกษตรจากแหล่งสถาบันการเงินส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อระยะสั้นที่มีอายุการชำระคืน 1 ปี รองลงมาเป็นระยะปานกลาง และระยะยาว ตามลำดับ ในปี 2525/26 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้สินเชื่อระยะสั้นถึงร้อยละ 75 ของสินเชื่อที่ปล่อยระหว่างปีทั้งหมด รองลงไปได้แก่ ธนาคารพาณิชย์เอกชนอื่น ๆ อีก

แหล่งสินเชื่อการเกษตร แบ่งเป็น 2 แหล่ง คือ<sup>3</sup>

1. แหล่งที่เป็นสถาบัน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) สหกรณ์ สมาคมต่าง ๆ, ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งสินเชื่อในระบบ<sup>4</sup>
2. แหล่งที่ไม่เป็นสถาบัน ได้แก่ บุญติพื่น้อง เพื่อนบ้าน พ่อค้า โรงสี ฯลฯ ซึ่งเป็นแหล่งสินเชื่อนอกระบบ<sup>5</sup>

ในปัจจุบันนี้ สถาบันสินเชื่อการเกษตรที่สำคัญ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์-การเกษตร เป็นธนาคารของรัฐ มีสาขาระยะห่างทั่วประเทศ รวม 64 สาขา และมีหน่วยอำเภอ

<sup>2,3</sup> พันธุ์ พิษยมณฑล, นโยบายเกษตร, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร, 2521.

<sup>4,5</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อเท็จจริงทางการเกษตรในประเทศไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพมหานคร, 2528.

(ที่ทำการระดับอำเภอ) อีก 536 หน่วย วัตถุประสงค์สำคัญของธนาคารนี้ ก็คือ การมุ่งให้บริการ สินเชื่อโดยตรงแก่เกษตรกรทั่วประเทศ

แหล่งเงินทุนสำคัญของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คือ เงินฝาก จากธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ก็ เพราะว่า ในปี 2518 รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนด เป้าหมายปริมาณสินเชื่อเกษตรขึ้นให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ โดยให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อ ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ให้กู้โดยตรง แก่เกษตรกร
2. นำฝากที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เกษตรกรกู้ต่อ

ดังนั้นยอดสินเชื่อการเกษตรทั้งระบบจึงสูงขึ้นมาก เช่น ในปี 2526 ยอดสินเชื่อทั้งระบบ มีจำนวนถึง 47,649.6 ล้านบาท ขณะที่ในปี 2525 มียอดสินเชื่อเพียง 38,250.2 ล้านบาท หรือในปี 2527 ยอดสินเชื่อทั้งระบบมีจำนวนถึง 57,650.9 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าปี 2526 ถึง 10,001.3 ล้านบาท

### ตัวอย่างการให้สินเชื่อการเกษตรของสถาบันการเงิน<sup>6</sup> ในปี 2527

#### ธนาคารพาณิชย์

การให้สินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ (ไม่รวมธุรกิจการเกษตร) จนถึงสิ้นเดือน ธันวาคม 2527 ปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ มียอดคงค้างการให้สินเชื่อการเกษตร รวมทั้งสิ้น 46,106.5 ล้านบาท แยกเป็นยอดคงค้างเงินให้กู้แก่เกษตรกรโดยตรง 35,915.4 ล้านบาท เงินให้กู้ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 9,534.5 ล้านบาท และพันธบัตรสินเชื่อ การเกษตร 656.6 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเป้าหมายสินเชื่อการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ต้อง ดำเนินการในปี 2527 (เฉพาะจำนวนที่ไม่ได้รวมสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร) จำนวน 44,340.9 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมียอดคงค้างสินเชื่อการเกษตรเกินเป้าหมาย เป็นจำนวน 1,765.6 ล้านบาท

#### ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การให้สินเชื่อการเกษตรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในปี 2527 ปรากฏว่า ธกส. ให้สินเชื่อการเกษตรทั้งสิ้น 15,602.4 ล้านบาท แยกเป็นสินเชื่อให้แก่ เกษตรกร 12,769.7 ล้านบาท สหกรณ์การเกษตร 2,792.2 ล้านบาท และกสิมเกษตรกร 40.5 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกัน ธกส. ได้รับชำระคืนจากลูกหนี้ทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว เป็นจำนวน 12,794.9 ล้านบาท

<sup>6</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, จดหมายข่าว สินเชื่อเพื่อการเกษตรและการพัฒนาชุมชน, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2528.

สรุปแล้วการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จนถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2527 มียอดคงค้างทั้งสิ้น 57,650.9 ล้านบาท โดยแยกเป็น

1. การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่ให้กู้แก่เกษตรกรโดยตรง 35,915.4 ล้านบาท
2. ธนาคารพาณิชย์ซึ่งพันธบัตรสินเชื่อการเกษตร 656.6 ล้านบาท
3. ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ และธนาคารพาณิชย์ที่ให้กู้ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรฯ 21,078.9 ล้านบาท

ในปี 2528 ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะให้มียอดสินเชื่อการเกษตรเป็น 53,819.5 ล้านบาท แต่ในครึ่งแรกของปี มียอดคงค้างทั้งสิ้น 58,645.9 ล้านบาทแล้ว และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาดู ปรากฏยอดรวมของสินเชื่อเกษตรทั้งระบบดังนี้

#### การให้สินเชื่อการเกษตรของสถาบันการเงิน (ล้านบาท)

ปี	ธนาคารพาณิชย์	รากส.	รวมทั้งระบบ
2518	3,904.4	2,885.3	6,789.7
2519	6,971.5	3,394.0	10,365.5
2520	10,419.8	3,752.2	14,172.0
2521	13,610.9	4,696.4	18,307.3
2522	16,300.1	5,368.5	21,668.6
2523	19,783.4	6,448.0	26,231.4
2524	23,596.2	7,404.4	31,000.6
2525	29,641.7	8,608.5	38,250.2
2526	38,184.2	9,465.4	47,649.6
2527	46,106.5	11,544.4	57,650.9

ที่มา :- ธนาคารแห่งประเทศไทย

#### นโยบายสินเชื่อการเกษตร

นโยบายสินเชื่อที่แท้จริงนั้น เริ่มขึ้นเมื่อได้นำเอาการสหกรณ์เข้ามาใช้เป็นครั้งแรก คือ สหกรณ์หาทุนในระดับหมู่บ้าน เมื่อปี 2453 เหตุที่นำเอาสหกรณ์มาใช้ขณะนั้นก็เนื่องจากความพยายามที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกรไทยนั้นเอง

จากหลักการและแนวความคิดด้านสหกรณ์ เชื่อว่า สหกรณ์จะเป็นสถาบันหรือองค์กรที่เหมาะสมและเป็นผลดีต่อการพัฒนาการเกษตรและชุมชนของประเทศไทย แต่งานสหกรณ์ก็ประสบปัญหามากมาย และไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร แม้รัฐบาลทุกสมัยจะให้ความสนใจและสนับสนุนงานด้านสหกรณ์สมอย่างตาม นโยบายด้านสหกรณ์เป็นมาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตรด้านสหกรณ์สมอย่างตาม

นโยบายสินเชื่อการเกษตรที่สำคัญอีกอย่างก็คือ การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เมื่อปี 2509 โดยตั้งขึ้นมาแทนธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ธกส.จะเป็นแหล่งระดมทุนเพื่อให้บริการด้านสินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตรและแก่เกษตรกรโดยตรง เมื่อพิจารณาข้อบทของงาน ธกส. แล้ว จะเห็นว่า ธกส. สามารถจะขยายบริการและขยายลูกค้าของธนาคารได้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ตั้งนั้น ธกส. จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจแก่เกษตรกรอื่น ๆ ด้วย

มีนโยบายด้านสินเชื่อการเกษตรใหม่สุด ก็คือ มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ขอให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตร โดยกำหนดจากปริมาณเงินฝากทั้งหมดของแต่ละธนาคาร มาตรการนี้เป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะให้ภาคเกษตรเข้ามามีส่วนร่วมในการให้สินเชื่อการเกษตร โดยเริ่มเมื่อปี 2518 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่การเกษตรเป็นจำนวนที่แตกต่างกันไปในแต่ละปี และก็ปรากฏว่าได้ผลดี เพราะปริมาณสินเชื่อการเกษตรสูงขึ้นเรื่อย ๆ

นโยบายสินเชื่อการเกษตรจะต้องกำหนดขึ้นในลักษณะที่จะตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของเกษตรกร การจัดกสิม จัดประทบทองเกษตรกรจึงมีความสำคัญ เช่น เกษตรกรที่มีรายได้สูง (ใช้เทคโนโลยีใหม่) เกษตรกรที่กำลังพัฒนา (จะยอมรับเทคโนโลยีใหม่มากขึ้น) และเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำ (จะทำการเกษตรแบบดั้งเดิมโดยไม่ใช้เทคโนโลยีใหม่) บางที่อาจแบ่งกลุ่มเกษตรกรออกตามประเภทของกิจการฟาร์มก็ได้ เช่น เกษตรกรที่ปลูกข้าว ปลูกอ้อย ปลูกข้าวโพด ฯลฯ นโยบายสินเชื่อเกษตรของเกษตรกรแต่ละกลุ่มจะต้องแตกต่างกันจึงจะบรรลุผล เพราะความต้องการสินเชื่อและบริการอื่น ๆ ของแต่ละประเทศนี้จะแตกต่างกัน

นโยบายด้านสินเชื่อการเกษตรนี้ ถ้าพิจารณาผิวเผินก็เหมือนไม่ยากอะไร เพราะเมื่อรู้ว่าประชากรร้อยละ 65 ของประชากรทั้งประเทศไทยเป็นเกษตรกรไทยที่ยากจน ถ้าประเทศไทยจะปล่อยให้คนส่วนใหญ่องประเทศไทยในส่วนนี้ ประเทศไทยจะพัฒนาไปไม่ได้ ทางแก้ก็คือ พยายามหาทางให้คนจนเหล่านี้ คือ เกษตรกรได้มีเงินทุนเพื่อจัดทำอาชีวศึกษาและการผลิตทางการเกษตรและเลี้ยงชีพนั่นก็คือ รัฐบาลพยายามวางแผนนโยบายสินเชื่อเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการ โดย

1. ให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามาร่วมทบทวนด้านสินเชื่อการเกษตรมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ นั่นคือเพิ่มสินเชื่อการเกษตรให้มากขึ้น
2. ให้ประชาชนนองภาคการเกษตรประยัด เพื่อร่นการต่าง ๆ จะได้ระดมทุนไปช่วยภาคการเกษตรได้มากขึ้น
3. ควรหาทางให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินโดยเร็ว เพื่อเกษตรกรจะได้ใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ได้
4. พิจารณาวางแผนระยะยาวว่า ควรจะมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นอีก ตามรูปแบบของต่างประเทศ เช่น ธนาคารที่ดิน ธนาคารเกษตร ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือด้านสินเชื่อต่อเกษตรกรโดยตรง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการระดับชาติ