

ปัญหาและนโยบายด้านที่ดินและสินเชื่อกของ เกษตรกรไทย

โดย นายจำลอง โตะทอง *

1. สถานะที่ดินของ เกษตรกรไทย

ที่ดินของ เกษตรกรในชั้น หมายถึงภาระผูกพันที่เป็นตัวเงินหรือสิ่งของที่เกษตรกรจะต้องจ่ายคืนให้แก่ผู้ให้กู้

จากการศึกษาภาวะเศรษฐกิจชนบทของไทยในปี 2473 โดย Carle C. Zimmerman (Siam Rural Economic Survey 1930-31) พบว่าเกษตรกรไทยมีหนี้สินโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ 78 บาท โดยเกษตรกรในภาคกลางมีหนี้สินคิดเป็นจำนวนเงินสูงกว่าเกษตรกรในภาคอื่น ๆ มาก กล่าวคือเกษตรกรในภาคกลางมีหนี้สินเฉลี่ยครัวเรือนละ 190 บาท (หรือเฉลี่ยครัวเรือนละ 388 บาท ถ้าคิดเฉพาะครัวเรือนที่เป็นหนี้) ในขณะที่เกษตรกรในภาคเหนือซึ่งเป็นหนี้มากเป็นลำดับรองลงมา มีหนี้เฉลี่ยเพียงครัวเรือนละ 30 บาทเท่านั้น และถ้าพิจารณาถึงจำนวนเกษตรกรผู้มีหนี้สินในแต่ละภาค ปรากฏว่าจำนวนเกษตรกรผู้มีหนี้สินในภาคกลางมีถึงร้อยละ 49 ในขณะที่ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนเพียงร้อยละ 18 18 และ 11 ตามลำดับ) (ดูตารางที่ 1) ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาขึ้นถือว่าการทำการเกษตรในภาคกลางโดยทั่วไปได้ทำเป็นการค้า (Commercialized agriculture) ส่วนในภาคอื่นยังถือว่าเป็นการทำการเกษตรเพื่อบริโภคในครัวเรือน (Self sufficing agriculture)

การศึกษาเรื่องภาวะหนี้สินของเกษตรกรปีเพาะปลูก 2521/22 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าในปีเพาะปลูก 2521/22 เกษตรกรไทยมีหนี้สินเฉลี่ย

* กรรมการผู้จัดการ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 1 ภาวะหนี้สินของเกษตรกร เชื้อโคกกริ้ว เรือน จำแนกเป็นรายภาค ณ สิ้นปี 2473 และปีการผลิต 2521/22

ภาค	ภาวะหนี้สิ้นปี 2473 1/		ภาวะหนี้สิ้นปีการผลิต 2521/22 2/	
	จำนวนหนี้เฉลี่ย ต่อครัวเรือน (บาท)	จำนวนครัวเรือน ที่เป็นหนี้ (ร้อยละ)	จำนวนหนี้เฉลี่ย ต่อครัวเรือน (บาท)	จำนวนครัวเรือน ที่เป็นหนี้ (ร้อยละ)
กลาง	190	49	7,662	63
เหนือ	30	18	3,211	41
ใต้	10	18	1,326	34
ตะวันออก เฉียงเหนือ	14	11	1,540	39
รวมเฉลี่ย	78	27	3,054	44

1/ Zimmerman Siam Rural Economic Survey 1930-31

2/ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร "ภาวะหนี้สินของเกษตรกรปีเพาะปลูก 2521/22"

ครัวเรือนละ 3,054 บาท โดยพื้นที่ของเกษตรกรในภาคกลางมีจำนวนสูงที่สุด คือ เฉลี่ยครัวเรือนละ 7,662 บาท สำหรับค่าครองชีพได้แก่เกษตรกรในภาคเหนือ ซึ่งมีพื้นที่เฉลี่ยครัวเรือนละ 3,211 บาท สัดส่วนของจำนวนเกษตรกรผู้มีที่ดินในภาคกลางสูงกว่าภาคอื่น กล่าวคือคิดเป็นร้อยละ 63 ของเกษตรกรทั้งหมด ในขณะที่เกษตรกรผู้มีที่ดินในภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออก-เฉียงเหนือ มีจำนวนร้อยละ 41, 34 และ 39 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1) ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรในทุกภาคโดยส่วนรวมทำการเกษตรในลักษณะที่เรียกว่า ทำการเกษตรเพื่อการค้าหรือผลิตเพื่อขาย แต่อาจพิจารณาถึงระดับการพัฒนาในการผลิตของแต่ละภาคแล้วยอมรับว่าการผลิตในภาคกลางมีระดับการพัฒนาสูงกว่าในภาคอื่น

เมื่อพิจารณาสถานะที่ดินของเกษตรกร จากผลการศึกษาทั้งสองครั้งซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาห่างกันประมาณ 50 ปี จะเห็นว่าปรากฏการณ์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่ง นั่นก็คือความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนที่ดินกับระดับการพัฒนาในการผลิต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเป็นต้นและการพัฒนาการผลิตของเกษตรกรไทยเป็นของคู่กัน ทั้งนี้ เป็นเพราะเกษตรกรไทยโดยทั่วไปเป็นผู้ยากจนยอมยักยอกที่ดิน ซึ่งจำเป็นต่อชีวิตหรือพัฒนาปัจจัยการผลิตในการพัฒนาการผลิต ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากบุคคลภายนอก การเป็นหนี้สินของเกษตรกรก็เป็นเรื่องธรรมดาในสถานการณ์เช่นนี้ (การพิจารณาเรื่องหนี้สินในที่นี้จะเน้นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเท่านั้น ที่ดินเพื่อการบริโภคแท้ ๆ จะไม่นำมาพิจารณา เพราะถือว่าเริ่มสิ่งที่เกิดขึ้นเหมือนกันในทุกกลุ่มอาชีพ)

2. ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร

ดังกล่าวนำมาแล้วว่า เมื่อเกษตรกรต้องการพัฒนาการผลิต และเขาเองไม่มีเงินทุนเพียงพอ ก็จำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งกู้ยืมต่าง ๆ ในการกู้ยืมนี้เกษตรกรแต่ละคนมีโอกาสดูแลและความสามารถกู้ยืมจากแต่ละแหล่งแตกต่างกัน เช่นบางคนอาจกู้ยืมจากญาติพี่น้องหรือเพื่อนบ้านได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทน บางคนอาจกู้ยืมได้จากแหล่งที่คิดดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนในอัตราที่เป็นธรรม แต่บางคนจำเป็นต้องกู้ยืมจากพ่อค้านายทุนหรือแหล่งกู้ยืมที่คิดค่าตอบแทนแบบทวิภาค และยิ่งกว่านั้นบางแหล่งยังแอบแฝงจุดประสงค์ที่จะยึดทรัพย์สินที่เกษตรกรนำมาเป็นหลักทรัพย์ประกันเงินกู้เป็นของตน

อีกด้วย แผลงเงินกู้ประเภทหนึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรและในที่สุดแก่สังคมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเป็นที่ตระหนักดีว่า การแสวงหาการเกษตรโดยทั่วไปเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนต่ำ และต้องเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนทั้งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและราคา ดังนั้นในโอกาสที่เกษตรกรไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ตามข้อตกลงจึงมีค่อนข้างสูง ยิ่งในที่สุด เขาก็จะถูกยึดหลักประกัน (โดยทั่วไปคือที่ดินการเกษตร) หรือจะต้องขายออกไปเพื่อนำเงินมาชำระหนี้

การเป็นหนี้ของเกษตรกรที่มีผลทำให้ฐานะของเกษตรกรย่ำแย่ไปเรื่อย ๆ นี้ อาจเรียกว่าหนี้สินที่เป็นปัญหา หรือทำให้เกิดปัญหาเรื่องหนี้สินของเกษตรกรขึ้น ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรไทยเท่าที่ผ่านมา นั้น อาจแบ่งมูลเหตุได้เป็นสามประเภทคือ มูลเหตุจากตัวเกษตรกรเอง มูลเหตุจากสภาพการประกอบการเกษตร และมูลเหตุจากรัฐ ยิ่งมูลเหตุแต่ละอย่างอธิบายได้ดังนี้

2.1. มูลเหตุจากตัวเกษตรกรเอง จำแนกออกได้ดังนี้

2.1.1 เกษตรกรส่วนมากขาดความรู้และประสบการณ์ในแนวทางการผลิตเพื่อการค้า จึงละเลยที่จะพิจารณาหรือไม่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการใช้ทุน (ที่กู้ยืม) กับผลรับจากการใช้ทุนว่าคุ้มกันหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้เป็นผลให้การใช้ทุนขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นแทนที่จะเป็นการสร้างหนี้เพื่อพัฒนาการผลิต กลายเป็นพัฒนาการผลิตเพื่อสร้างหนี้

2.1.2 เกษตรกรขาดความรู้ในการผลิตแบบใหม่ ทำให้ได้รับผลตอบแทนต่ำ ทำให้ธุรกิจการผลิตได้รับผลตอบแทนต่ำ จนบางครั้งไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการลงทุน การหนี้สินของเกษตรกรจะพอกพูนขึ้นเรื่อย ๆ

2.1.3 เกษตรกรมีที่ดินซึ่งถือเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ อันเป็นที่ปรารถนาของผู้ให้กู้โดยทั่วไป จึงเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีโอกาสสร้างหนี้สินได้มากขึ้น และหากไม่มีแหล่งเงินกู้ที่เข้าไปให้บริการ เกษตรกรเหล่านั้นก็มักตกเป็นเหยื่อของผู้ให้กู้แล้ว

2.1.4 เกษตรกรขาดความชำนาญขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ เมื่อได้ทุนยืมเงินไปลงทุนเพื่อประกอบการผลิตแล้ว ตนเองไม่เพิ่มการทำงานและเอาใจใส่ดูแลกิจการเท่าที่ควร ยังปฏิบัติแบบทิ้งขว้าง เช่นการผลิตที่เคยทำแล้วเคยได้กำไร เมื่อปลูกแล้วทิ้งให้เหี่ยวคาอยู่จนถึงตอนเก็บเกี่ยวผลผลิตก็ทิ้งในพอดเพียงแถมการชำระหนี้ ประเด็นนี้พอจะเป็นข้อคิดแก่นักพัฒนาทั้งหลายว่า อย่าได้เชื่อเมื่อเกษตรกรมีปัจจัยการผลิตครบถ้วนแล้ว เขาอาจจะปฏิบัติตามคำแนะนำของเรา ก่อสร้างวิถีชีวิตคนไทยส่วนมากเป็นผู้รักสนุกโดยไม่กลัวความทุกข์ในภายหน้า มากกว่าที่ขอมัวเมาเพื่ออนาคต

2.2. มุมเหตุอันเกิดจากสภาพการประกอบการเกษตร

2.2.1 การผลิตในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้ทุน เช่นที่ดินที่ใช้ผลิตสื่อความอุดมสมบูรณ์จึงจำเป็นต้องใช้ปุ๋ย มีโรคแมลงศัตรูพืชที่จะทำลายพืชผลมากขึ้น ประกอบกับพันธุ์พืชที่ใช้ในปัจจุบันมีความต้านทานต่อโรคและแมลงต่ำกว่าพันธุ์พื้นเมืองเดิม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ยาป้องกันและปราบศัตรูพืช เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเสริมให้เกิดปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเพิ่มขึ้น

2.2.2 ปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางการเกษตรโดยส่วนรวมยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาที่สำคัญก็คือการจัดหน้าให้เหมาะสมสำหรับการผลิต หรือที่เรียกว่าการชลประทานนั่นเอง ซึ่งขณะนี้เรามีเนื้อที่ชลประทานเพื่อการเกษตรเพียงร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ใช้ในการผลิตทั้งหมดเท่านั้น เมื่อไม่สามารถควบคุมเรื่องปริมาณน้ำได้ก็ย่อมเป็นข้อจำกัดในการใช้ และผลตอบแทนจากการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างอื่นซึ่งจะกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร

2.2.3 การแปรปรวนของราคาสินค้าเกษตร เนื่องจากปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรเกิดจากการผลิตของเกษตรกรซึ่งเป็นหน่วยการผลิตเล็ก ๆ นานาหลาย ดังนั้นการควบคุมปริมาณการผลิตโดยส่วนรวมจึงกระทำไม่ได้ยาก การตัดสินใจของเกษตรกรว่าจะทำการผลิตผลชนิดใด จึงมักอิงราคาของปีที่ผ่านมาเป็นสำคัญ ผลของการตัดสินใจจึงมักจะทรงกันและทำให้มีปริมาณผลิตผลชนิดนั้น ๆ ล้นตลาด จนเป็นผลให้ราคาสินค้าในบางครั้งอยู่ระดับที่ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการผลิต ลักษณะเช่นนี้จะวนเวียนเกิดกับเกษตรกรอยู่เสมอ และนับว่าเป็นเรื่องร้ายแรง เพราะเหตุการณ์มักเกิดขึ้นเมื่อเกษตรกรขยายการผลิตเต็มที่ (เพราะหวังว่ารายได้จะดีเนื่องจากราคาในปีที่แล้วสูง)

2.3. บุญเหตุจากรัฐ

2.3.1 รัฐมิได้กระจายการพัฒนาปัจจัยการผลิตพื้นฐานอย่างเหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา (แผนฯ 1-4) นั้น รัฐมุ่งเพิ่มความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมมากกว่าที่จะคิดถึงการกระจายการพัฒนา อย่าง เป็นธรรม การพัฒนา ที่ผ่านมามีมักเกิดขึ้นเป็นกระจุกในแหล่งที่มีศักยภาพสูง ถ้าพูดถึงการเกษตรก็จะเกิดขึ้นในแหล่งที่มีสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติเอื้ออำนวยอยู่แล้ว เช่นในภาคกลาง หรือภาค ที่ ๑ ถิ่นน้ำ ผลก็คือเกษตรกรในแหล่งอื่นซึ่งมีจำนวนมากมายต้องประสบกับความยากแค้นมากขึ้น การพัฒนา ในแผนที่พัฒนาอาจกล่าวว่าเป็นการพัฒนาเพื่อผลิต มิได้พัฒนาเพื่อคน แต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ได้พยายามแก้ข้อบกพร่องนี้แล้ว

2.3.2 เกษตรกรต้องรับภาระภาษีมากกว่าคนกลุ่มใด ในกรณีนี้คือการ เก็บภาษีที่ดินในการส่งออกข้าว (ข้าวนาถือเป็นเกษตรกรกลุ่มใหญ่ที่สุด) ซึ่งรัฐได้ปฏิบัติมานานแล้วแม้ว่าภาษีที่ดินนี้จะเก็บจากส่วนที่ส่งออก แต่วัตถุประสงค์ในการเก็บอย่างหนึ่งก็เพื่อควบคุมราคากลายในไม่ให้สูงเกินไปในเมื่อราคากลางโลกสูง แต่เมื่อราคากลางโลกต่ำราคากลายใน (ที่เกษตรกรขายได้) ก็ต่ำตามไปด้วย ดังนั้นถ้าวิเคราะห์ถึงรายได้ของชาวนาที่ลดลง เนื่องจากการ เก็บภาษีที่ดินของรัฐแล้ว จะพบว่า เป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมและซ้ำเติมเกษตรกรอย่างยิ่ง เพราะเป็นการหักจากรายได้ขั้นต้น (โดยไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการผลิต) และหักจากชาวนาทุกคนที่มีข้าวขาย เป็นที่ทราบกันว่า ชาวนาส่วนใหญ่ เป็นผู้ผลิตขนาดเล็ก ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์การ เก็บภาษีเงินได้ส่วนบุคคลแล้วเขาจะอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาระอันหนักหน่วงของชาวนา เช่นนี้ย่อมจะถึงให้เขาจมอยู่ในปากแห่งความจนและหนี้สินต่อไป

3. สถานะสินเชื่อกอง เกษตรกร

สินเชื่อนี้ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะสินเชื่อเพื่อการเกษตรที่บริการโดยสถาบันการเงินเท่านั้น

สถาบันสินเชื่อการเกษตรในบ้านเรา เริ่มมีขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2459 ในรูปของสหกรณ์ชนกิจ (Credit Cooperative) เพื่อให้บริการเงินกู้แก่เกษตรกรสมาชิกนำไปใช้ในการผลิตและ

ชำระหนี้สินเดิมในตอนแรก ๆ เงินทุนดำเนินงานของสถาบันสินเชื่อ เหล่านี้เกือบทั้งหมดเป็นเงินกู้จากธนาคารไทยพาณิชย์ เมื่อจำนวนสถาบันเพิ่มขึ้นก็เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินทุน รัฐจึงได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2486 และเริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2490 เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่อสหกรณ์ต่าง ๆ โดยดำเนินงานภายใต้การควบคุมของกระทรวงสหกรณ์ แต่เนื่องจากการดำเนินงานของธนาคารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานที่สามารถให้บริการได้เฉพาะสถาบันสหกรณ์เท่านั้น ธนาคารเพื่อการสหกรณ์จึงถูกยุบเลิกในปี พ.ศ. 2509 และในปีเดียวกันนั้นรัฐก็ได้จัดตั้งสถาบันสินเชื่อการเกษตรขึ้นใหม่ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อทำหน้าที่ให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตรแก่เกษตรกรทั่วไป และสถาบันเกษตรกร

ในปัจจุบันมีจำแนกแหล่งบริการสินเชื่อการเกษตรที่เป็นสถาบันที่สำคัญได้เป็น 2 แหล่ง คือธนาคารพาณิชย์ แหล่งหนึ่ง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ อีกแหล่งหนึ่ง ผลการดำเนินงานให้บริการสินเชื่อการเกษตรของแต่ละแหล่งสรุปได้ดังนี้

3.1. ธนาคารพาณิชย์แห่งแรกที่ดำเนินงานให้บริการสินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรโดยตรง ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ซึ่งเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2510 ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงไทย และ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ได้เริ่มดำเนินการให้บริการสินเชื่อการเกษตรขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตามการดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 นั้นว้างยังน้อยมาก คือ เป็นอัตราค่าน้อยกว่าร้อยละ 2 ของปริมาณสินเชื่อที่ปล่อยโดยธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ รัฐบาลจึงมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหาช่องทางให้ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนในการให้บริการสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดเป้าหมายการให้สินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในจำนวนตามสัดส่วนดังนี้

ปี พ.ศ. 2518 = 5% ของจำนวนเงินกู้เป็นหนี้ของแต่ละธนาคาร ณ วันสิ้นปี 2517

ปี พ.ศ. 2519 = 7% ของยอดเงินฝากทั้งหมดของธนาคาร ณ วันสิ้นปี 2518

ปี พ.ศ. 2520 = 9% ของยอดเงินฝากทั้งหมดของธนาคาร ณ วันสิ้นปี 2519

ปี พ.ศ. 2521 = 11% ของยอดเงินฝากทั้งหมดของธนาคาร ณ วันสิ้นปี 2520

ปี พ.ศ. 2522 - 2526 = 13% ของยอดเงินฝากทั้งหมดของธนาคาร ณ วันสิ้นปีก่อนหน้า

การดำเนินงานให้สินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์นั้น สามารถเลือกปฏิบัติได้ 2 ทางคือ ให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรโดยตรงทางหนึ่ง อีกทางหนึ่งนำไปฝากไว้กับ ธกส. เพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินงานสินเชื่อ ในวงปี 2520 - 2524 ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบได้ให้บริการสินเชื่อการเกษตร (ไม่รวมธุรกิจการเกษตร) ทั้งให้โดยตรงและผ่าน ธกส. ดังปรากฏตามตารางที่ 2

3.2. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

ธกส. ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2509 โดย พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และ สหกรณ์การเกษตร

การดำเนินงานให้สินเชื่อการเกษตรของ ธกส. ให้ความสำคัญอย่างรวดเร็ว ทั้งจำนวนเงิน และจำนวนเกษตรกรผู้รับบริการในจำนวนเงินใหญ่แต่ละปีได้เพิ่มจาก 246 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2510 เป็น 10,659 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2524 คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 31.15

สำหรับจำนวนเกษตรกรที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธกส. โดยตรง และที่ได้รับผ่านสถาบันเกษตรกรก็เพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นกัน คือ การให้บริการแก่เกษตรกรลูกค้าโดยตรงได้เพิ่มจาก 45,278 ครัวเรือนในปี 2510 เป็น 1,038,103 ครัวเรือนในปี 2524 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20.21 ต่อปี หรือกล่าวอีกในหนึ่งก็คือในปัจจุบัน ธกส. ได้ให้บริการสินเชื่อครอบคลุมครัวเรือนเกษตรกร (ทั้งโดยตรงและผ่านสถาบันเกษตรกร) คิดเป็นประมาณร้อยละ 41 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ (ประมาณ 5 ล้านครัวเรือน) รายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 2 การให้บริการสินเชื่อการเกษตร โดยธนาคารพาณิชย์ในระบบ (ล้านบาท)

ปี	ธนาคารพาณิชย์ให้โดยตรง	ฝากไว้กับ ธกส.	รวม	% เปลี่ยนแปลง
2520	5,892	4,529	10,421	
2521	8,100	5,511	13,611	30.61
2522	9,970	6,330	16,300	19.76
2523	10,543	7,187	17,730	8.77
2524	18,552	8,181	26,733	50.78

ตารางที่ 3 การจ่ายเงินกู้ของ ธกส. ในแต่ละปี

ปีบัญชี	เกษตรกรโดยตรง		สหกรณ์การเกษตร		กลุ่มเกษตรกร		รวม	
	จำนวน	เงิน	จำนวน 1/	เงิน	จำนวน 1/	เงิน	จำนวน 2/	
	ครัวเรือน (ล้านบาท)	(ล้านบาท)	ครัวเรือน (1,000)	(ล้านบาท)	ครัวเรือน (1,000)	(ล้านบาท)	ครัวเรือน (1,000)	(ล้านบาท)
			(จำนวนสหกรณ์ฯ)					
2510	45,278	121	(9,609)	125			45,278	246
2511	121,749	380	(9,435)	136	—		121,749	516
2512	196,917	562	(7,803)	129			196,917	691
2513	228,611	563	(3,235)	167	—	—	228,611	730
2514	262,087	509	(646)	164			262,087	673
2515	301,622	670	(632)	224			301,622	894
2516	330,628	773	(652)	245	(37)	3	330,628	1,021
2517	379,575	1,203	(597)	388	(476)	143	379,575	1,734
2518	516,314	2,100	(719)	866	(1,142)	387	516,314	3,353
2519	604,787	3,233	(744)	814	(1,533)	288	604,787	4,335
			(619)		(1,550)			
2520	702,075	4,778	598,453	1,371	297,486	295	1,598,014	6,444
			(722)		(1,574)			
2521	780,514	4,876	673,748	1,641	283,785	183	1,736,047	6,700
			(734)		(1,622)			
2522	886,218	5,936	731,090	1,854	274,725	165	1,892,033	7,955
			(822)		(1,474)			
2523	960,465	5,950	773,918	2,245	254,953	90	1,989,336	9,285
			(841)		(1,308)			
2524	1,038,103	8,001	791,483	2,577	230,728	81	2,060,314	10,659
อัตรา เพิ่ม ต่อปี	20.21	31.72		28.32		17.42		31.15

หมายเหตุ 1/ ตัวเลขในวงเล็บเป็นจำนวนสถาบันเกษตรกรที่ให้บริการสินเชื่อจาก ธกส.

2/ จำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่รับบริการตั้งแต่ปี 2510-2519 เป็นจำนวนเฉพาะ
เกษตรกรลูกค้าโดยตรงเท่านั้น

ถ้าพิจารณาถึงการกระจายการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรของ ธกส. อาจกล่าวได้ว่า ธกส. ให้น้ำหนักการสินเชื่อไปสู่เกษตรกรในแทบทุกหนทุกแห่ง แม้แต่ในถิ่นของชาวไทยภูเขา หรือเขตของผู้ก่อการร้าย เมื่อสิ้นปี 2524 ธกส. ได้ให้บริการครอบคลุมพื้นที่ 613 อำเภอและกิ่งอำเภอของทุกจังหวัด จากจำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอทั้งหมด 716 แห่ง และในปีเดียวกันนี้ ธกส. มีสำนักงานในท้องถิ่นระดับอำเภอ 513 แห่ง และสำนักงานสาขา 62 แห่ง จำนวนพนักงานที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นทั้งหมด 3,941 คน

4. ปัญหาสินเชื่อการเกษตร

การพิจารณาปัญหาสินเชื่อการเกษตรจะมองจากทัศนของสถาบันที่ให้สินเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่มองจากสายตาของ ธกส. ซึ่งสรุปได้ดังนี้

4.1. เกษตรกรไทยส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก อยู่ในท้องที่ที่กระจายทั่วประเทศ แต่ละรายมีความจำเป็นต้องใช้สินเชื่อการเกษตรจำนวนไม่มาก (หมายถึง productive credit) ดังนั้นการดำเนินงานให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยทั่วไปจึงมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง (ดูตารางที่ 4 สดมที่ 10) เพราะการดำเนินงานใช้ระบบควบคุมและติดตาม

4.2. ปัจจุบันสถานการณ์ผลิตทางการเกษตรส่วนมากยังไม่ได้รับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหน้าเพื่อใช้ในการเกษตร ความค่อยพัฒนาในเรื่องเหล่านี้ย่อมเป็นเหตุสำคัญในการขยายการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร

4.3. สถาบันเกษตรกร อันได้แก่สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นลูกข่ายของ ธกส. ในปัจจุบันนั้น ยังมีเป็นจำนวนมากที่การดำเนินงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังมีข้อบกพร่องในทางการเงินอีกด้วย เช่นในปีพ.ศ. 2524 ในจำนวนสหกรณ์การเกษตรธกส. 841 สหกรณ์ มีสหกรณ์การเกษตรที่มีข้อบกพร่องดังกล่าว 192 สหกรณ์ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 23 และในจำนวนกลุ่มเกษตรกรธกส. 1,308 กลุ่ม มีกลุ่มเกษตรกรที่มีข้อบกพร่องทางการเงิน 486 กลุ่ม หรือคิดเป็นร้อยละ 38 ของกลุ่มเกษตรกรธกส. ทั้งหมด การดำเนินงานลักษณะนี้ของสถาบันดังกล่าวเป็นตัวถ่วงความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของประเทศเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 4 พุนำเงินงานของ สกส.

ปีบัญชี	แหล่งที่มาของทุน							เงินทุนของ	ค่าใช้จ่าย
	เงินกองทุน	เงินฝากจาก ประชาชน	เงินฝากจาก ธนาคาร พาณิชย์	เงินกู้	ตัวสัญญา ใช้เงิน	อื่น ๆ	รวม	เงินลงทุน นอกเงินกู้ คง เป็นหนี้ (%)	ค่าใช้จาย ในการก่อ เงินลงทุน นอกเงินกู้ คง เป็นหนี้ (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
2515	(61.63) 1,158	(15.54) 292		(10.00) 188	(9.79) 134	(3.04) 57	(100) 1,879		
2516	(54.29) 1,202	(16.17) 358		(10.12) 224	(16.08) 356	(3.34) 74	(100) 2,214		
2517	(39.94) 1,246	(27.53) 859	(3.24) 101	(4.26) 133	(14.81) 462	(10.22) 319	(100) 3,120	3.45	6.07
2518	(23.15) 1,279	(21.63) 1,195	(34.99) 1,933	(3.96) 219	(9.81) 542	(6.46) 357	(100) 5,525	4.57	5.69
2519	(20.34) 1,484	(18.91) 1,380	(44.35) 3,235	(5.30) 387	(6.95) 507	(4.15) 303	(100) 7,296	5.93	4.52
2520	(16.31) 1,607	(18.91) 1,863	(46.06) 4,539	(5.52) 544	(10.21) 1,006	(2.99) 295	(100) 9,854	6.69	4.21
2521	(13.97) 1,773	(17.07) 2,167	(44.00) 5,586	(7.51) 954	(15.68) 1,990	(1.77) 225	(100) 12,695	6.61	4.72
2522	(13.27) 1,920	(13.76) 1,990	(44.25) 6,401	(9.77) 1,414	(17.28) 2,500	(1.67) 242	(100) 14,467	7.68	4.82
2523	(11.10) 2,037	(12.55) 2,301	(39.19) 7,187	(11.10) 2,035	(24.54) 4,500	(1.52) 279	(100) 18,339	9.38	4.67
2524	(10.88) 2,182	(16.07) 3,221	(40.80) 8,181	(12.08) 2,422	(17.46) 3,500	(2.71) 544	(100) 20,050	9.50	5.23
อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี	9.94	28.14	60.19	39.58	41.52	17.64	32.62	14.84	2.03

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของทุนดำเนินงาน

4.4. การช่วยเหลือเกษตรกรขนาดเล็กซึ่งมีปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่มีคุณภาพต่ำ จะอาศัยสินเชื่อการเกษตรโดยด่างไม่ได้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันดำเนินงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในการผลิตให้มีคุณลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนในการผลิต แต่เท่าที่ผ่านมากการร่วมมือกันดำเนินงานในลักษณะนี้ยังอยู่ในวงจำกัดและเป็นไปอย่างเชื่องช้า

4.5. การพัฒนาการเกษตรขาดแผนปฏิบัติที่ครบวงจร เรามีเป้าหมายการผลิตหรือปริมาณผลผลิตซึ่งส่วนมากเราสามารถทำได้ตามเป้าหมายหรือเกินกว่าเป้าหมายในหลายกรณี แต่แผนปฏิบัติในเรื่องรักษาระดับราคาพืชผล (คือรายได้ของเกษตรกรผู้ผลิต) มักจะไม่ค่อยมี การปฏิบัติมักจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า คือเมื่อเกิดมีผู้เสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบขึ้นเป็นจำนวนมากแล้ว ผู้เสียประโยชน์ในที่นี้คือเกษตรกรนั่นเอง เมื่อเกษตรกรมีรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ก็จะกระทบต่อการชำระคืนเงินกู้ และการดำเนินงานสินเชื่อในรยะต่อไปในที่สุด

4.6. ทุนดำเนินงานสินเชื่อมีต้นทุนค่อนข้างสูง (โปรดดูตารางที่ 4 สดก.ที่ 9) ส่วนเหลือระหว่างค่าใช้จ่ายและรายได้ในการดำเนินงานจึงมีเพียงเล็กน้อย ดังนั้น ธกส. จึงต้องพยายามดำเนินงานจำกัดในขอบเขตที่มีอัตราการเสี่ยงต่ำ จึงเป็นผลให้เกษตรกรบางกลุ่มที่ควรได้รับความช่วยเหลือหมดโอกาสที่จะได้รับบริการสินเชื่อจาก ธกส.

5. นโยบายค้ำหนุนสินเชื่อและสินเชื่อของเกษตรกร

นโยบายที่จะนำมากล่าวในที่นี้ จำกัดเฉพาะส่วนที่ดำเนินการและจะดำเนินการโดย ธกส. เท่านั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจาก ธกส. เป็นสถาบันสินเชื่อการเกษตรของรัฐ และมีการดำเนินงานในเรื่องนี้กว้างขวางกว่าสถาบันของเอกชนรวมกัน นโยบายของ ธกส. ย่อมมีผลต่อเกษตรกรมากกว่าของสถาบันเอกชนทั้งหมด นโยบายของ ธกส. เกี่ยวกับค้ำหนุนและสินเชื่อของเกษตรกรสรุปได้ดังนี้

5.1. จะพยายามฉดหนี้ของเกษตรกรจากเจ้าหนี้ เอกชนที่คิดดอกเบี้ยสูงหรือไม่เป็นธรรม มาเป็นลูกหนี้ของ ธกส. ซึ่งเป็นการผ่อนภาระดอกเบี้ยของเกษตรกร และป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินการเกษตรให้แก่เจ้าหนี้ นโยบายนี้ ธกส. ได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ธกส. ได้ช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องนี้ไปแล้ว 6,186 ราย เป็นเงินที่กู้ยืมทั้งสิ้น 312.26 ล้านบาท

5.2. จะขยายการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรขนาดเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท ยากจนเพิ่มขึ้น และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นผลประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างเต็มที่ ธกส. จึงได้ ทำการศึกษาวิจัยหารูปแบบของการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสภาพของเกษตรกรและสภาพการผลิต ในแต่ละท้องถิ่น

5.3. จะร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกทั้งที่เป็นของราชการและเอกชนซึ่งมีความพร้อมในการ ดำเนินการโครงการพัฒนาการ เกษตรต่าง ๆ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร ยากจนมากที่สุด การดำเนินงานตามนโยบายนี้ได้เกิดขึ้นแล้วเป็นจำนวน 37 โครงการด้วยกัน ที่สำคัญ ได้แก่โครงการปลูกและปรับปรุงสวนผลไม้ในเขตสหกรณ์คนอวลี จังหวัดกระบี่ โครงการนี้มี เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้รับประโยชน์รวม 1,650 ราย ธกส. ได้ตั้งงบประมาณสำหรับ โครงการไว้เป็นจำนวน 216.5 ล้านบาท

5.4. จะร่วมมือกับสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในการดำเนินงาน โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาการ เกษตร ทั้งนี้เพื่อหารูปแบบต่าง ๆ ในการพัฒนาการ เกษตร โดยเน้น เกษตรกรยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมาย

5.5. จะใช้สินเชื่อ เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร (สหกรณ์การ เกษตรและกลุ่มเกษตรกร) ให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อ จุดประสงค์ที่จะให้สถาบันเกษตรกรสามารถช่วยประโยชน์แก่เกษตรกรตามหลักการที่วางไว้

5.6. จะปรับปรุงการดำเนินงานให้เป็นประโยชน์ต่อ เกษตรกรเพิ่มขึ้น วิธีการหนึ่งก็คือจะ พยายามจัดตั้งสาขาอยู่ในระดับอำเภอต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายของ เกษตรกร ในการทำธุรกิจกับ ธกส. และอาจ เป็นผลให้จำนวนเกษตรกรมาใช้บริการสินเชื่อของ ธกส. เพิ่มขึ้น

5.7. จะขยายการดำเนินงานสินเชื่อใบรับรองวัสดุอุปกรณ์การ เกษตรให้แก่เกษตรกรลูกค้า ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรใช้เงินกู้ยืมวัตถุประสงค์และได้รับปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพมาตรฐานใน ราคายุติธรรม นอกจากนั้นการดำเนินงานตามนโยบายนี้จะช่วยตรึงราคาวัสดุและอุปกรณ์การ เกษตร

ในตลาดทองถิ่นไม่ใหญ่เกินไปดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งก็จะทำให้เกษตรกรโดยทั่วไป (ที่ไม่ได้เป็นลูกค้า ธกส.) ได้รับประโยชน์ไปพร้อมกันอีกด้วย

5.8. จะพยายามหาแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพิ่มขึ้น ทั้งจากแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อ ธกส. จะสามารถอำนวยความสะดวกเหมาะสมแก่เกษตรกรชั้นเล็ก เพื่อจะได้นำไปลงทุนพัฒนาการเกษตรเพิ่มมากขึ้น.