

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษา

1. ศึกษาโครงสร้างเงินทุน ซึ่งแยกพิจารณาออกเป็น

ก. โครงสร้างแหล่งที่มาของเงินทุนและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญ ได้แก่

1) เงินฝาก (Deposits) ชกส. นอกจากรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปแล้วยังต้องรับฝากเงินจากธนาคารพาณิชย์ตามเงื่อนไขของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยสินเชื่อกับเกษตรกรได้ต่ำกว่าเป้าหมายให้นำเงินส่วนที่เหลือมาฝากกับ ชกส. ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ชกส. เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนแก่เกษตรกรที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ดังนั้น ชกส. จึงพยายามหาแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนต่ำมากกว่าที่จะหาเงินทุนจากแหล่งเงินฝากที่มีต้นทุนสูง ดังนั้นในระยะแรกของการดำเนินงานของ ชกส. และในช่วงแรกของการศึกษา คือ ระหว่างปี 2515 - 2517 ชกส. จึงอาศัยเงินทุนจากเงินกองทุน และเงินกู้ยืมเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงเวลาดังกล่าว เงินกองทุนเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนถึงร้อยละ 54.0 รองลงมาได้แก่ เงินกู้ยืมร้อยละ 26.0 ส่วนเงินฝากเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนเพียงร้อยละ 20 แต่จากปี 2518 เป็นต้นมา เงินฝากเริ่มเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญ อันเป็นผลจากเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นในระหว่างปี 2518 - 2525 (ปีบัญชี 2518 - 2524) เงินฝากจึงเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนโดยเฉลี่ยร้อยละ 58.7 เงินกู้ยืมร้อยละ 25.0 และเงินกองทุนร้อยละ 16.3

2) เงินกู้ยืม (Borrowings) นับว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ ชกส. อย่างมากแม้ว่าในปัจจุบันเงินกู้ยืมจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญ แต่เงินกู้ยืมมีความสำคัญในแง่ที่เป็นแหล่งเงินทุนจากภายนอกที่มีต้นทุนต่ำ ทำให้ ชกส. สามารถนำมาปล่อยให้กู้ยืมแก่เกษตรกรในอัตราที่ต่ำได้อย่างราบรื่น ซึ่งแหล่งเงินกู้ยืมของ ชกส. นี้มีทั้งจากในประเทศและจากต่างประเทศ สำหรับเงินกู้ยืมจากต่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นเงินกู้ยืมระยะยาว มีระยะยาวปลอดหนี้ และอัตรา



ดอกเบี้ยต่ำ คือประมาณร้อยละ 3 - 5 ส่วนเงินกู้ยืมในประเทศส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ยืมระยะสั้น และแหล่งเงินกู้ยืมที่สำคัญในปัจจุบันก็คือ จากธนาคารแห่งประเทศไทยในรูปของการขายลดช่วงตั๋วสัญญาใช้เงิน

3) เงินกองทุน (Capital Fund) เมื่อเริ่มแรกของการก่อตั้ง ชกส. คือเมื่อปี พ.ศ. 2509 มีทุนจดทะเบียนไว้ 1,000 ล้านบาท ต่อมาได้เพิ่มเป็น 4,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2519 และในจำนวนนี้ ชกส. ได้รับทุนที่ชำระแล้ว เมื่อสิ้นปีบัญชี 2524 (สิ้นงวด 31 มีนาคม 2525) เพียง 1,605 ล้านบาท นอกจากนี้ก็เป็นเงินสำรองและกำไรสะสมจากการดำเนินงานซึ่งในแต่ละปีก็เพิ่มขึ้นไม่มากนัก อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานในระยะแรก เงินกองทุนเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญที่สุด และไม่มีต้นทุนในรูปของตัวเงินที่ต้องจ่ายออกไปคงมีเฉพาะต้นทุนแห่งโอกาส (Opportunity Cost) เท่านั้น แต่เนื่องจากเป็นแหล่งเงินทุนที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างช้า เงินกองทุนจึงลดบทบาทความสำคัญของแหล่งที่มาของเงินทุนลงเป็นลำดับ

ข. โครงสร้างแหล่งที่ใช้ไปของเงินทุน ซึ่งแยกได้ดังนี้ คือ

1) เงินสดในมือและเงินฝากธนาคารอื่น เนื่องจาก ชกส. ไม่ต้องชำระเงินสดสำรองตามกฎหมาย เช่น ธนาคารพาณิชย์ และ ลูกค้ายืมเงินฝากของ ชกส. เป็นลูกค้าที่เป็นประชาชนทั่วไปมักเป็นลูกค้าย่อยๆ โดยที่มีปริมาณเงินฝากไม่มากนัก เงินฝาก ชกส. ส่วนใหญ่จะเป็นเงินฝากจากส่วนราชการและจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีอัตราการถอนน้อย ดังนั้น ชกส. จึงไม่จำเป็นต้องถือเงินสดในมือไว้มากนักและที่ผ่านมามีเงินสดในมือประมาณร้อยละ 1.5 สำหรับเงินที่เหลือจากการปล่อยกู้ยืม หรือนอกฤดูการผลิตการเกษตรอันเป็นช่วงที่เกษตรกรมีความต้องการสินเชื่อไม่มากนัก ขณะเดียวกันก็มีเงินชำระคืนจากเกษตรกร เมื่อ ชกส. ไม่จำเป็นต้องถือเงินสดไว้มากนัก ชกส. จึงนำเงินส่วนที่เหลือนี้ไปฝากไว้กับธนาคารอื่นโดยเฉพาะการฝากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนด้วย อันเป็นช่องทางของการใช้เงินให้เกิดประโยชน์อีกทางหนึ่ง โดยเฉลี่ยแล้ว ชกส. จะมีเงินฝากธนาคารอื่นอยู่ประมาณร้อยละ 8.4 ดังนั้นการถือเงินสดและเงินฝากธนาคารอื่นของ ชกส. จึงมีอยู่ในราวร้อยละ 9.9

2) เงินลงทุนส่วนใหญ่ได้แก่การลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลโดยเฉพาะในตราสารหนี้ค้ำประกัน ซึ่งมียูอยู่ประมาณร้อยละ 15.2

3) เงินลงทุนในสินทรัพย์ประจำ เนื่องจาก ชกส. ต้องมีสำนักงาน มีสาขาระบายอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และต้องมีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน

จึงต้องมีการลงทุนในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งจัดว่าเป็นการลงทุนในสินทรัพย์ประจำ ตลอดเวลาที่ผ่านมา การลงทุนในสินทรัพย์ประจำมีอัตราค่อนข้างคงที่ คือ ประมาณร้อยละ 5.4 ของเงินทุนทั้งหมด

4) เงินให้กู้ยืม เป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานของ ชกส. โดยให้กู้ยืม แก่เกษตรกรโดยตรงและผ่านสถาบันเกษตรกร เงินให้กู้ยืมนี้ในวันแต่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของ เกษตรกร ดังนั้นตลอดเวลาที่ผ่านมา ชกส. ยังไม่อาจให้บริการแก่ เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับ ชกส. ไม่อาจขยายกิจการได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากปัญหา ในเรื่องของเงินทุน ตลอดจนค่าใช้จ่ายดำเนินงานที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามเงินให้กู้ยืมก็เป็น แหล่งที่ค่าใช้จ่ายของเงินทุนมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 69.5

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างเงินทุนที่เข้ามาและใช้ไป เมื่อพิจารณาถึงแหล่งเงินทุน ที่เข้ามาของ ชกส. เงินฝากมีสัดส่วน ในโครงสร้างแหล่งที่มาของเงินทุนมากที่สุด ซึ่งเงินฝาก เหล่านี้เป็นเงินฝากประจำ 1 ปีเป็นส่วนใหญ่ ที่เหลือก็เป็นเงินฝากออมทรัพย์ จึงกล่าวได้ว่า เงิน ฝากเป็นแหล่งเงินทุนระยะสั้น ส่วนเงินกู้ยืมมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว และเมื่อรวมเงินทุนทั้งหมด เข้าด้วยกันแล้ว เงินทุนที่เข้ามาของ ชกส. เป็นเงินทุนระยะสั้นเป็นส่วนใหญ่แต่เนื่องจากเงินฝาก จากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีมากที่สุด ในจำนวนเงินฝากทั้งหมด และเป็นเงินฝากประจำ 1 ปี มีการต่ออายุออกไปเรื่อย ๆ จนแทบจะไม่มีกำหนดถอนเงิน ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว กล่าวได้ว่าเงินทุน ชกส. เป็นเงินทุนระยะยาวได้ ส่วนการใช้เงินทุนโดยเฉพาะการให้กู้ยืมมีทั้งระยะสั้นอายุไม่เกิน 1 ปี ระยะปานกลางอายุไม่เกิน 5 ปี ระยะยาวอายุไม่เกิน 15 ปี การดำเนินงานที่ผ่านมา จะเป็นเงิน ให้กู้ยืมระยะสั้นและระยะปานกลางเป็นส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ของเงินทุนที่เข้ามากับการใช้ไปของ เงินทุน จึงกล่าวสรุปได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ของการเข้ามาของเงินทุนระยะยาว และใช้ไปในระยะ สั้นและระยะปานกลาง จึงไม่มีปัญหาเรื่องการขาดสภาพคล่อง แม้ว่าจะมีปัญหาการชำระหนี้ของลูกค้า อยู่บ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งการชำระหนี้ของลูกค้าที่เป็นสถาบันเกษตรกร

2. การศึกษาต้นทุนของเงินทุน ชกส. เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุน ชกส. ที่มีค่าของ ทุนที่ต้องจ่ายออกไปเพียง 2 แหล่ง คือ จ่ายตอบแทนแก่เงินฝากและเงินกู้ยืมในรูปของดอกเบี้ย เงินฝากและเงินกู้ยืม ดังนั้นในการศึกษาต้นทุนเงินทุน จึงพิจารณาเฉพาะต้นทุนของเงินฝากและต้นทุน ของเงินกู้ยืมเท่านั้น และเนื่องจากอัตราส่วนของแหล่งที่มาของเงินทุนทั้งสองนี้แตกต่างกัน จึงคำนวณ ต้นทุนเงินทุนทั้งสิ้นโดยวิธีถ่วงน้ำหนัก (Weighted Average) และจากการศึกษาพบว่า ต้นทุนของเงินทุนระหว่างปี 2515 - 2525 มีแนวโน้มสูงขึ้น คือจากอัตราร้อยละ 5.7 ในปี 2515

ค้อย ๆ เพิ่มขึ้นจนเป็นอัตราร้อยละ 8.8 ในปี 2525 และมีอัตราเฉลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ร้อยละ 6.8 การที่ต้นทุนเงินทุนเพิ่มสูงขึ้นนี้ มีปัจจัยสำคัญมาจากเงินฝาก กล่าวคือ เงินฝากมีสัดส่วน ในโครงสร้างแหล่งที่มาของเงินทุนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และเงินฝากยังมีต้นทุนเพิ่มขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ จากการปรับตัวของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากตามภาวะเศรษฐกิจ จากการศึกษาจึงพบว่าต้นทุนเงินฝาก ค้อย ๆ เพิ่มจากอัตราร้อยละ 6.0 ในปี 2515 เป็น 12.3 ในปี 2525 หรือมีอัตราเฉลี่ยระหว่าง ปี 2515 - 2525 ร้อยละ 8.0 ขณะที่ต้นทุนเงินกู้ยืมมีอัตราค่อนข้างคงที่ คือระหว่างอัตราร้อยละ 4 - 6 ยิ่งกว่านั้นบางครั้งก็ลดลงด้วยซ้ำไป อย่างเช่น ในปี 2524 และ 2525 เงินกู้ยืมมีต้นทุน เพียงอัตราร้อยละ 1.6 และ 2.5 ตามลำดับ และโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2515 - 2525 เงินกู้ยืม มีต้นทุนเพียงร้อยละ 4.8 จึงสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแหล่งที่มาของเงินทุน ชกส. มีผลกระทบต่อต้นทุนเงินทุนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัดส่วนเงินฝากที่สูงขึ้นในโครงสร้างแหล่ง ที่มาของเงินทุน จะทำให้ต้นทุนของเงินทุนโดยส่วนรวมสูงขึ้นตามไปด้วย

ส่วนอัตราผลตอบแทนของเงินให้กู้ยืมในระหว่างปี 2515 - 2525 มีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.4 ส่วนต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนของเงินให้กู้ยืมกับต้นทุนของเงินทุนในช่วงระยะเวลา ดังกล่าวจึงเท่ากับ 3.6 เท่ากว่าส่วนต่างระหว่างอัตราทั้งสองของธนาคารพาณิชย์เล็กน้อย คือ ธนาคารพาณิชย์จะมีส่วนต่างราวร้อยละ 4 เนื่องจากธนาคารพาณิชย์สามารถคิดอัตราดอกเบี้ยเงิน ให้กู้ยืมในอัตราที่สูงกว่า ชกส. ขณะที่ต้นทุนของเงินทุนไม่แตกต่างกันมากนัก แม้ว่าต้นทุนของเงินทุน ของ ชกส. จะต่ำกว่าของธนาคารพาณิชย์เล็กน้อย แต่เมื่ออัตราผลตอบแทนของ ชกส. เท่ากับของ ธนาคารพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาถึงส่วนต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนเงินให้กู้ยืม กับต้นทุนเงินทุน ก็ปรากฏว่า ส่วนต่างของ ชกส. เท่ากับของธนาคารพาณิชย์

### ๓. ศึกษาอัตราค่าใช้จ่าย และอัตรารายได้ทั้งสิ้นจากการดำเนินงาน

ก. อัตราค่าใช้จ่ายต่อเงินทุนทั้งสิ้นในการดำเนินงานกิจการใด ๆ ก็ตามย่อมมีค่า ใช้จ่ายในการดำเนินงาน ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายบางประเภทไม่ใช่ต้นทุนของเงินทุนแต่ก็เป็นต้นทุนของ กิจการ ดังนั้นการวิเคราะห์ต้นทุนทั้งสิ้นของ ชกส. จึงแบ่งค่าใช้จ่ายออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ค่าใช้จ่ายของเงินทุนเพื่อใช้ดำเนินการ หมายถึง ต้นทุนของเงินฝาก และต้นทุนของเงินกู้ยืม

2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าเสื่อมราคา เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าต้นทุนทั้งสิ้นมีแนวโน้มสูงขึ้น คือจากร้อยละ 6.5 ในปี 2515 แล้วค่อย ๆ สูงขึ้นเป็นลำดับ จนมีอัตราร้อยละ 11.8 ในปี 2525 และโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2515 - 2525 ปรากฏว่า มีอัตราร้อยละ 8.9 สาเหตุที่ต้นทุนทั้งสิ้นเพิ่มสูงขึ้นนี้ สืบเนื่องจากต้นทุนเงินทุนมีแนวโน้มสูงขึ้นอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแหล่งที่มาของเงินทุนที่มีผลกระทบต่อต้นทุนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนต้นทุนดำเนินงานอยู่ในอัตราคอนข้างคงที่ คืออยู่ระหว่างร้อยละ 4 - 6 แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับธนาคารพาณิชย์ ปรากฏว่า ต้นทุนดำเนินงานของ ชกส. สูงกว่าของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ชกส. มีต้นทุนดำเนินงานโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.3 ขณะที่ธนาคารพาณิชย์มีต้นทุนดำเนินงานโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.8 ทั้งนี้เป็นการยืนยันแนวความคิดที่ว่า การดำเนินงานทางค้ำเงิน เชื่อการ เกษตรนอกจากจะมีความเสี่ยงที่สูงแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายที่สูงด้วย

ข. อัตรารายได้ต่อเงินทุนทั้งสิ้น แหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของ ชกส. ได้แก่ จากเงินให้กู้ยืมในรูปของอัตรากอเบี้ยของเงินให้กู้ยืม รองลงมาได้แก่ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอื่น ในระหว่างปี 2515 - 2525 ชกส. มีอัตรารายได้ต่อเงินทุนดำเนินงานทั้งสิ้นในอัตราร้อยละ 9.92 เทียบกับธนาคารพาณิชย์จะมีอัตรากอเบี้ยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 11.2

เมื่อพิจารณาถึงส่วนต่างระหว่างอัตรารายได้กับอัตราค่าใช้จ่ายรวมของ ชกส. ปรากฏว่าในระหว่างปี 2515 - 2525 ส่วนต่างดังกล่าวมีอัตราร้อยละ 0.9 ซึ่งต่ำกว่าส่วนต่างเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ คือ ธนาคารพาณิชย์มีส่วนต่างระหว่างอัตราทั้งสองประมาณ 1.8 การที่ ชกส. มีส่วนต่างในอัตราที่ต่ำกว่าเพราะอัตรารายได้ที่ได้รับอยู่ในเกณฑ์ต่ำอันเป็นวัตถุประสงค์ของ ชกส. ที่จะ เป็นแหล่งเงินทุนแก่เกษตรกรที่มีดอกเบี้ยต่ำ ประกอบกับค่าใช้จ่ายดำเนินงานค้ำเงิน เชื่อการ เกษตร อยู่ในเกณฑ์สูง จึงมีผลให้ส่วนต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนกับต้นทุนรวมต่ำ

✓ 4. ศึกษาความสัมพันธ์ของการเจริญเติบโตของเงินให้กู้ยืมกับกำไร ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน และจำนวนลูกค้า ปรากฏว่า เงินให้กู้ยืมที่เพิ่มขึ้นจะมีผลให้มีค่าใช้จ่ายสูงตามไปด้วย ขณะเดียวกันเงินให้กู้ยืมที่เพิ่มขึ้นก็ถูกกระจายไปยังลูกค้ามากขึ้น แสดงให้เห็นว่าลูกค้าของ ชกส. เป็นลูกค้ารายย่อยมากกว่าลูกค้ารายใหญ่ ลักษณะของลูกค้าดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายดำเนินงานสูงขึ้น นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานปกติซึ่งก็สูงอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาถึงการเพิ่มขึ้นของเงินให้กู้ยืมกับกำไรนั้น แม้ว่าการเพิ่มขึ้นของเงินให้กู้ยืมจะมีผลให้กำไรเพิ่มขึ้นด้วย แต่มีความสัมพันธ์กันน้อยมาก นั้นแสดงว่าการดำเนินงานของ ชกส. ที่ผ่านมามีได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำไรสูงสุด

## ปัญหาและข้อเสนอแนะ

1. เป็นที่ยอมรับว่าการ เกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตอาหารสำหรับเลี้ยงประชากรในประเทศ และยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศที่สำคัญอีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุด เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพการ เกษตร แต่ระบบการผลิตการ เกษตรของไทยก็ยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุหลายประการ ซึ่งการขาดแคลนเงินทุนก็เป็นปัจจัยหนึ่ง และแม้ว่าจะมีสถาบันการเงินต่าง ๆ ในประเทศอยู่ไม่น้อย แต่สถาบันการเงินที่มีอยู่ก็ไม่สามารถหยิบยื่นความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคการผลิตการ เกษตรได้มากนัก เพราะปัญหาของระบบการผลิตการ เกษตรเอง และรวมทั้งข้อจำกัดหรือขีดความสามารถของสถาบันการเงินด้วย ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากตลาดการเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง และกลายเป็นการเพิ่มปัญหาการ เกษตรให้รุนแรงขึ้นไปอีก

ทางออกของปัญหาเรื่องแหล่งเงินทุน จึงมีแนวความคิดจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการ เกษตรขึ้น จากเดิมในรูปของธนาคาร เพื่อการสหกรณ์ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเท่าที่ควร จนกระทั่งมีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์การ เกษตรในเวลาต่อมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนแก่เกษตรกรที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และยังคงดำเนินงานมาจวบจนทุกวันนี้ การดำเนินงานของ ชกส. ที่ผ่านมากล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จมากพอสมควร แต่ก็ยังมีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขอีกไม่น้อย เพราะการยกระดับการผลิตการ เกษตรนั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างอื่นด้วย สันเชื่อการ เกษตรเพียงอย่างเดียวไม่อาจสามารถเกื้อกูลฐานะของเกษตรกรได้ในระดับที่มั่นคง เพราะสันเชื่อการ เกษตรที่เป็นตัวเงินโดยลำพังตัวมันเอง ไม่สามารถทำให้เกิดการผลิตขึ้นมาได้จนกว่าเกษตรกรจะนำเงินที่กู้ยืมไปใช้จ่ายเป็นค่าปัจจัยการผลิต เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าปุ๋ย ค่ายาฆ่าแมลง ค่าจ้างแรงงาน เมื่อทำการผลิตแล้วผลผลิตส่วนเกินจะถูกส่งไปยังตลาดและจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเป็นขบวนการที่ยุ่งยาก การตัดสินใจของเกษตรกรว่าจะทำการผลิตหรือไม่และผลผลิตจะได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ สภาพของดินฟ้าอากาศ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า ระบบชลประทาน การขนส่ง สามารถเอื้ออำนวยต่อการผลิตเพียงใด ความรู้ความสามารถของเกษตรกรหรือระดับเทคนิคการผลิต การตลาด ขาวสาร ตลอดจนทัศนคติของเกษตรกร

การยกระดับการผลิตและรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้นนั้น ย่อมหมายถึงการพยายามที่จะเปลี่ยนระบบการผลิตแบบดั้งเดิม (Traditional) มาเป็นการผลิตแบบสมัยใหม่ (Modern Agriculture) ซึ่งการผลิตแบบใหม่ก็เช่นเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ก็จะต้องมีสัดส่วนของปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม เช่น ที่ดิน ทุน แรงงาน และความสามารถในการประกอบการและจัดการด้านเงินทุน ที่ผ่านมากล่าวได้ว่า ยังไม่มีความเหมาะสมในเรื่องเหล่านี้ ในด้านเงินทุนแม้ว่าจะตั้ง ธกส. เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการเกษตรโดยตรงและในระยะหลังได้ช่วยเหลือในการจัดหาเครื่องใช้ เครื่องจักร อุปกรณ์การผลิต ตลอดจนปัจจัยการผลิตอื่น ๆ แต่ก็ยังไม่อาจให้บริการดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง เมื่อเทียบกับเกษตรกรที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศ การแก้ปัญหาการเกษตรจึงควรได้รับการพิจารณาหลาย ๆ ด้านประกอบกันไป

ในการแก้ปัญหาการเกษตร นอกจากการใช้เงินเชื่อการเกษตร เป็นเครื่องมือแล้ว รัฐบาลควรมีนโยบายด้านอื่นเสริมเข้ามาอีก และนโยบายที่ประกาศออกมานั้นควรจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งด้านการเงิน (Financial) และที่ไม่ใช่การเงิน (Nonfinancial) กล่าวคือ ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน จากอดีตที่ผ่านมาพบว่าเกษตรกรจำนวนมากไม่ยอมต้องสูญเสียที่ดินทำกินไปเพราะขาดแคลนเงินทุน หรือรายได้จากการผลิตไม่เพียงพอ จึงมีการจำนองที่ดิน และสูญเสียการจำนองในที่สุด และต้องตกอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาการผลิตการเกษตรเป็นไปด้วยความยากลำบาก จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อส่งเสริมการผลิตและยับยั้งการสูญเสียที่ดินทำกิน ปัจจุบันก็มีการดำเนินงานด้านนี้อยู่ และคงต้องขยายงานอีกต่อไป นอกจากนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมหรือสนับสนุนการผลิตการเกษตรด้านอื่น ๆ อีกด้วย เช่นการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการผลิต เทคนิคการผลิตสมัยใหม่แก่เกษตรกร โครงการให้เงินอุดหนุนการผลิต (Subsidy) สำหรับพืชผลที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโครงการพยุงราคาพืชผล (Price Support) เพื่อไม่ให้เกษตรกรได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของราคาพืชผลมากนัก ในท้องถิ่นที่มีปัญหาเรื่องความเสี่ยงสูงรัฐบาลควรมีโครงการประกันภัยพืชผล (Crop Insurance) หรือโครงการค้ำประกันสินเชื่อการเกษตร (Credit Guarantee) เพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากการผลิตหรือลดความเสี่ยงจากการให้สินเชื่อการเกษตร โครงการดังกล่าวจะเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่การให้สินเชื่อการเกษตร เพราะเมื่อการผลิตพืชผลของเกษตรกรอยู่ภายใต้ประกันถูกกระทบกระเทือนจากภัยธรรมชาติก็จะได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนส่วนหนึ่งจากผู้รับประกัน อันจะช่วยให้เกษตรกรสามารถชำระหนี้คืนแก่สถาบันการเงินผู้ให้กู้ยืมได้ อย่างไร

ก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการที่ดีสำหรับสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาการเกษตร แต่โครงการต่าง ๆ ก็คงไม่บรรลุผล หากเกษตรกรเองไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนองตอบนโยบายของรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้ ดังนั้นรัฐอาจต้องส่งเสริมเรื่องอื่น ๆ ประกอบกันไปด้วย เช่น การสร้างผู้นำชุมชนที่มีความรู้ความสามารถเพื่อชักจูงประชาชนในชุมชนให้รู้จักทำมาหากิน รู้จักหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อสังคม และบ้านเมือง เพราะเท่าที่ผ่านมาเกษตรกรจำนวนมากไม่ยอมยังขาดความรับผิดชอบต่อสังคม สังคมจะเห็นได้จากกรณีที่ถูกยึดเงินจาก ธกส. ไปทำการผลิต บางครั้งก็นำไปใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ และบิดพลิ้วในเรื่องการชำระหนี้คืน ดังนั้นหากส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรับผิดชอบต่อสังคมและรู้จักหน้าที่ตัวเองมากขึ้น ก็อาจเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยลดต้นทุนค่าเงินงานรวมทั้งการสูญเสียค่าน้ำต้นทุนของ ธกส. ให้น้อยลงด้วย ซึ่งจะเป็นการช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้กับ ธกส. และสามารถขยายงานออกไปได้มากกว่าที่เป็นอยู่

ปัญหาด้านการตลาดนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าปริมาณการผลิต และราคาพืชผลการเกษตรมีความผันผวนขึ้นลงตลอดเวลา เนื่องจากการผลิตบางส่วนยังขึ้นกับธรรมชาติ หรือดินฟ้าอากาศเป็นหลักสำคัญ บางปีฝนตกตามฤดูกาลและมีปริมาณที่เหมาะสม ปริมาณผลผลิตก็จะไต่อยู่ในเกณฑ์ดีหรือมีผลผลิตมาก บางปีฝนไม่ตกตามฤดูกาลเกิดภาวะความแห้งแล้งหรือฝนตกมากเกินไปจนเกิดภาวะน้ำท่วม ทำลายพืชผลเสียหาย ผลผลิตที่ได้ก็ลดลง เมื่อผลผลิตมากขณะที่ความต้องการมีน้อยราคาก็ตกต่ำ แต่ปีใดผลผลิตน้อยความต้องการมากราคาก็จะสูงขึ้น นอกจากนี้การที่ราคาสูงขึ้นก็ไม่อาจเร่งการผลิตให้ทันกับความต้องการได้เช่นกัน หรือบางครั้งผลผลิตถูกก่อนราคาสูงมาก ในฤดูกาลเกษตรกรต่าง ๆ ก็หันมาปลูกพืชชนิดอื่นกันมากขึ้น ปริมาณที่เพิ่มขึ้นมากขณะที่ความต้องการไม่เพิ่มขึ้นราคาก็ลดลงในที่สุด ปัญหาการตลาดของสินค้าเกษตรจึงอยู่ที่ว่าทำอะไรจะทำให้เกษตรกรสามารถขายผลิตผลได้ในราคาที่สูงขึ้นและเป็นธรรม หรือไม่ถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง ภายใต้ระบบการค้าเสรีราคาจะเปลี่ยนแปลงตาม Demand และ Supply เมื่อราคาตกจะบังคับให้ผู้ซื้อหรือซื้อในราคาที่สูงขึ้นก็เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้นเมื่อราคาตกการที่จะให้เกษตรกรขายพืชผลให้ได้ราคาดี รัฐบาลอาจกระทำโดยการพยุงราคา หรือประกันราคาขั้นต่ำ ซึ่งหมายถึงรัฐบาลต้องมีเงินมาช่วยชดเชยราคาส่วนที่ต่ำกว่าราคาประกัน หรือมีเงินสนับสนุนของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาช่วยซื้อพืชผลจากเกษตรกรเก็บเข้าสต็อก ซึ่งสินค้าบางชนิดอาจทำได้ แต่บางชนิดไม่อาจทำได้ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นรัฐบาลจะต้องมีเงินจำนวนมหาศาลเพื่อมาลงทุนในเรื่องนี้ ในขณะที่รัฐบาลกำลังเผชิญปัญหาเรื่องงบประมาณแผ่นดิน การที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐเข้ามา



ทำหน้าที่รับซื้อพืชผล หรือประกันราคาพืชผลโดยตรงจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ทางออกในเรื่องนี้ รัฐบาลอาจจะสนับสนุนการสร้างตลาดโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ให้มีตลาดกลางสำหรับสินค้าเกษตร แต่ละชนิด เพื่อให้เป็นศูนย์กลางซื้อขายพืชผลการเกษตร ทำให้พ่อค้าจำนวนมาก และเกษตรกร จำนวนมากได้มาซื้อขายพืชผลการเกษตรกัน ณ ตลาดเหล่านี้ ซึ่งจะเป็นการลดการผูกขาดของ พ่อค้าคนกลางได้อีกทางหนึ่ง และช่วยให้เกษตรกรขายได้ในราคาที่เป็นธรรม การสร้างตลาด เช่นนี้ช่วยให้ชาวสวนการปลูกเป็นไปอย่างกว้างขวางเกษตรกรก็จะรู้ราคาที่เป็นจริงและไม่ถูก เอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า นอกจากนี้การสร้างตลาดกลางขึ้นมาองค์กรของรัฐบางหน่วยงาน อาจยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือในการรวบรวมพืชผล และการขนส่งพืชผลให้เกษตรกรซึ่งจะช่วยลด ต้นทุนของเกษตรกรได้อีกส่วนหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรของรัฐบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่อง นี้ เช่นองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร อาจจะเข้ามาทำหน้าที่รับซื้อพืชผลบางส่วนเพื่อนำไปแปรรูป แล้วจำหน่ายต่อหรือเก็บเข้าสต็อกเพื่อลด Supply ลง ซึ่งจะช่วยให้ราคาไม่ให้ตกต่ำจนเกินไป แล้วระบายออกเมื่อราคาสินค้าค่อย ๆ สูงขึ้น หรืออาจจะกระทำโดยการรับจำนำสินค้าจากเกษตรกร เพื่อรอให้ราคาสูงขึ้นแล้วจึงนำออกขาย โดยสรุปก็คือต้องพยายามควบคุม Supply ให้อยู่ในระดับ ที่เหมาะสมกับ Demand เพื่อจะทำให้ราคามีเสถียรภาพ ทั้งนี้ต้องพยายามให้ความรู้ข่าวสารเกี่ยวกับตลาดทั้งภายในและตลาดต่างประเทศที่ถูกต้องแก่เกษตรกรด้วย เพื่อจะได้ปรับการผลิตให้เหมาะสมกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาด ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนของราคาพืชผล ได้อีกทางหนึ่ง

ในการพัฒนาการเกษตร นโยบายของรัฐด้านอื่น ๆ นอกเหนือด้านเงินทุนก็นับว่ามีความสำคัญ และควรจะได้รับปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับการผลิต และความเป็นอยู่ของเกษตรกรอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้สูงขึ้นโดยส่วนรวม ในระยะยาว มีข้อเสนอแนะนโยบายที่หวังผลทางการเมืองเพียงในระยะสั้นเท่านั้น

2. ในเรื่องแหล่งเงินทุนหรือการปฏิบัติงานด้านสินเชื่อการเกษตรของสถาบันการเงิน มักเน้นในแง่มุมที่สำคัญอยู่ด้านเดียว คือเป็นสินเชื่อเพื่อการผลิต มิได้พิจารณาให้สินเชื่อเพื่อการบริโภคแก่เกษตรกรประกอบไปด้วย และในความเป็นจริงนั้นเกษตรกรจะใช้สินเชื่อที่ได้รับไปพร้อม ๆ กันทั้งสองด้าน ดังนั้นเมื่อถึงฤดูกาลผลิตเกษตรกรก็ได้เงินกู้ยืมเพื่อการผลิตมาทำการผลิตพร้อมกัน ใช้จ่ายเพื่อการบริโภคควบคู่กันไป หลังการเพาะปลูกหรือการผลิตเสร็จแล้ว ระหว่างการเจริญเติบโตของพืชผล จนกระทั่งถึงระยะการเก็บเกี่ยวเกษตรกรแทบจะไม่มีรายได้หากไม่ประกอบอาชีพ

อย่างอื่นนอกการเกษตร การบริโภคในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็อาจอาศัยการกู้เงินจากตลาดการเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ก็มักชำระหนี้ส่วนนี้ก่อน บางครั้งก็ไม่มีเงินเหลือพอจะชำระหนี้คืนเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน การให้สินเชื่อการเกษตรเพื่อยกระับการผลิตและรายได้ของเกษตรกรจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ขณะเดียวกันเมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้สถาบันการเงินได้ตามกำหนด ซึ่งอาจจะหลายสาเหตุด้วยกันรวมทั้งกรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นผลให้การชำระหนี้คืนสถาบันการเงินอยู่ในอัตราที่ต่ำ ดังกรณีของ ชกส. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้าเงินงานของ ชกส. โดยตรง เพราะเมื่อ ชกส. ไม่สามารถเรียกเงินคืนได้ก็ไม่สามารขายการให้สินเชื่อต่อไปได้ ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่เงินกู้ยืมของ ชกส. ก็อาจไม่มั่นใจว่าจะได้เงินคืน ทำให้ ชกส. ประสบปัญหาในเรื่องแหล่งเงินกู้ได้และผลสุดท้ายจะสะท้อนกลับไปถึงเกษตรกรในที่สุด

โดยสรุปก็คือ น่าจะพิจารณาสินเชื่อเพื่อการบริโภคที่จำเป็นในอัตราที่เหมาะสมควบคู่ไปกับสินเชื่อเพื่อการผลิต เพราะจะทำให้เกษตรกรไม่ต้องเจียดหรือเบียดบังสินเชื่อเพื่อการผลิตบางส่วนไปใช้เพื่อการบริโภค ทำให้สามารถใช้สินเชื่อเพื่อการผลิตได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งจะช่วยยกระับการผลิตและรายได้ให้สูงขึ้นอีกทางหนึ่ง

3. ปัญหาการค้าเงินงานของ ชกส. แม้ว่าวัตถุประสงค์ของ ชกส. จะเป็นแหล่งเงินทุนแก่เกษตรกรที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่ชกส. ก็เป็นสถาบันการเงินที่อยู่ในตลาดการเงินที่มีการแข่งขันพอสมควร เงินทุนส่วนหนึ่งได้จากเงินฝาก ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยเคลื่อนไหวขึ้นลงตามภาวะตลาด ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงและมักคงที่ ณ อัตราดอกเบี้ยต่ำตลอดมา กล่าวคือ เมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในระบบการเงินเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างร้อยละ 17 - 19 อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของ ชกส. อยู่ระหว่างร้อยละ 9 - 12 เท่านั้น จึงอยู่อัตราดอกเบี้ยต่ำยอมเป็นผลดีต่อเกษตรกรผู้กู้ยืม แต่อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำนี้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงตามธรรมชาติในตลาดการเงินที่มีอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของเงิน มีผลให้สถาบันการเงินอื่นไม่อยากจะเข้าร่วมการให้สินเชื่อการเกษตร เพราะนอกจากมีความเสี่ยงสูงแล้วยังต้องคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำอีกด้วย เมื่อสถาบันการเงินอื่นเข้ามามีบทบาทในด้านสินเชื่อการเกษตรน้อยมาก ชกส. จึงต้องรับภาระหนักในเรื่องนี้และไม่อาจสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ตลาดการเงินนอกระบบจึงมีบทบาทอยู่อีกต่อไป จึงน่าจะมีการทบทวนเรื่องของต้นทุนและอัตราผลตอบแทนเสียใหม่เพื่อความเหมาะสม ทั้งนี้ควรมีการยอมรับอัตราดอกเบี้ยในตลาดการ

เงินค้ำย หมายถึงว่า ชกส. ระดมเงินทุนได้จากตลาดการเงินที่มีต้นทุนต่ำได้ ก็ควรปล่อยเงินให้  
 ลิน เชื่อในอัตราที่สูงขึ้นเล็กน้อยพอที่จะคุ้มทุนได้ ไม่ควรกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยเงินให้ลิน เชื่อหรือ  
 เงินให้กู้ยืมต่ำเกินไป จนบางครั้งต่ำกว่าต้นทุน จึงควรมีการปรับปรุงนโยบายในเรื่องนี้ให้สอดคล้อง  
 กับภาวะตลาดการเงิน เพราะมีฉะนั้นแล้วจะเป็นปัญหาการจัดการเงินทุนในระยะยาวได้ เนื่องจาก  
 ต้นทุนของเงินทุนมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนต่ำหาได้ยากลงไปทุก  
 ขณะ ดังนั้นการที่ต้องผลักดันดอกเบี้ยให้เกษตรกรไปบ้างตามภาวะต้นทุนที่สูงขึ้นก็อาจจำเป็น  
 ที่ต้องกระทำ เพราะการที่มีเงินให้กู้แก่เกษตรกรอย่างเพียงพอโดยที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นบ้าง  
 ก็ยังดีกว่าการให้กู้ที่คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำแต่ไม่มีเงินให้กู้ยืม

นอกจากนี้การดำเนินงานของ ชกส. จะต้องมีการเข้มงวดกวดขัน เร่งรัดหนี้ให้มากขึ้น  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร เพราะเท่า  
 ที่ผ่านมาอัตราส่วนการชำระหนี้ต่อเงินให้ลิน เชื่อถึงกำหนดชำระของสถาบันเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์ที่  
 ต่ำกว่าการชำระหนี้ของเกษตรกรรายย่อย จึงจำเป็นต้องมีการเร่งรัดหนี้และให้ปฏิบัติตามขั้นตอน  
 อย่างจริงจัง เพื่อลดความสูญเสีย แม้ว่าการเร่งรัดหนี้จะทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกแต่ก็ดีกว่าปล่อย  
 หนี้ค้างชำระอยู่จนกลายเป็นหนี้สูญ หรือค้างชำระอยู่เป็นเวลายาวนาน เพราะทั้งการปล่อยให้  
 หนี้ค้างชำระอยู่เป็นเวลายาวนาน หรือปล่อยให้จนกลายเป็นหนี้สูญ ล้วนแล้วแต่กระเทือนต่อการ  
 ดำเนินงานทั้งสิ้น โดยเฉพาะความสามารถชำระหนี้คืนของ ชกส. แก่ผู้ให้กู้ยืม ซึ่งอาจทำให้ความ  
 เชื่อถือจากเจ้าหนี้และผู้ให้กู้ยืมลดลง การหาแหล่งเงินทุนมาดำเนินงานก็จะยิ่งลำบากขึ้นในที่สุด  
 การแก้ปัญหาเรื่องหนี้ค้างชำระหรือหนี้สูญ นอกจากการเร่งรัดชำระหนี้แล้วอาจต้องมีการกลั่นกรอง  
 ลูกหนี้หรือเงื่อนไขการให้ลิน เชื่อมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด แม้ว่าตลอดระยะเวลา  
 การดำเนินงานที่ผ่านมา ชกส. จะมีหนี้สูญไม่มากนัก แต่เป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังและมีการเข้มงวด  
 กวดขันกันอีกต่อไป