

บทสรุปและขอเสนอแนะ

โดยที่รัฐเล็งเห็นความสำคัญของเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงวางแผนพัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้าเพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของประชากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรถึงร้อยละ 80. อุปสรรคในการพัฒนาการเกษตรที่สำคัญประการหนึ่งคือการขาดแคลนเงินทุน รัฐจึงให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยผ่านสหกรณ์ ซึ่งมีธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นสถาบันเงินทุนของสหกรณ์ทั้งหลาย แต่การดำเนินงานดังกล่าวไม่ถึงมือเกษตรกรซึ่งมีจำนวนมากมาย ดังนั้นจึงได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รับโอนกิจการจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิม เมื่อ พ.ศ. 2509 นโยบายการดำเนินงานของธนาคารแห่งนี้ คือเป็นสถาบันสินเชื่อเกษตรแห่งชาติในการให้เงินกู้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ

ทางด้านธนาคารพาณิชย์นั้น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นธนาคารแห่งแรกที่เปิดบริการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ได้ให้สินเชื่อในกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทร่วมกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ คือ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด ในท้องที่เร่งรัดพัฒนาชนบท นอกจากนี้ธนาคารอีก 2 แห่ง คือ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด ยังให้สินเชื่อการเกษตรโดยตรงด้วย

จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรที่ผ่านมา ปรากฏว่าสินเชื่อจากสถาบันยังไม่อาจสนองตอบความต้องการสินเชื่อทั้งหมดของประเทศ มีความสำรวจความต้องการสินเชื่อทั้งหมดของประเทศในปี 2514 ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด เกษตรกรที่ต้องการสินเชื่อ จำนวน 3,008,830 ครัวเรือน ในวงเงิน 13,373 ล้านบาท แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะปริมาณเงินกู้ที่ธนาคารทุกแห่งในประเทศให้เงินกู้ในปี 2514 ในวงเงินเพียง 616.40 ล้านบาท หรือเพียง 4.63% ของความต้องการเงินกู้ทั้งหมด แม้จะพิจารณาวงเงินกูรวมตลอด 7 ปี ของธนาคาร

ทุกแห่ง จำนวน 4,388.77 ล้านบาท หรือ 32.99% ของความต้องการเงินทุนทั้งหมดก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการเงินทุนเพียงปีเดียว

อย่างไรก็ตามในบรรดาสถาบันการเงิน (ธนาคาร) ที่ให้สินเชื่อการเกษตร ธ.ก.ส. เป็นธนาคารที่ให้สินเชื่อมากที่สุดนับตั้งแต่ปี 2510 - 2516 ธนาคารให้สินเชื่อรวมทั้งสิ้น 3,581.7 ล้านบาท หรือเท่ากับ 81.65% ของสินเชื่อจากธนาคารทั้งหมด 4,388.7 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ธนาคารกรุงเทพ จำนวน 641.74 ล้านบาท หรือเท่ากับ 14.62% ของสินเชื่อจากธนาคารทั้งหมด ส่วนแห่งอื่น ๆ ให้เงินกู้รวมไม่ถึง 100 ล้านบาท

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้เงินของธนาคารต่าง ๆ คล้ายคลึงกัน ยกเว้นแต่การปฏิบัติเท่านั้นที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง

สำหรับผลการดำเนินงานของธนาคารแต่ละแห่งพอจะสรุปได้ว่าการให้เงินกู้ในระยะ 2 - 3 ปีหลัง การให้เงินก็มีปริมาณเกือบคงที่อาจจะสูงขึ้นหรือลดลงจากปีก่อน ๆ บางเล็กน้อย ตรงกันข้ามการให้เงินกู้ในปีแรก ๆ ซึ่งธนาคารกำลังขยายการดำเนินงาน การที่ธนาคารลดปริมาณเงินกู้ลง เนื่องจากมีปริมาณหนี้สินค้างชำระสินปีมากขึ้น ซึ่งเป็นผลให้ค่าใช้จ่ายดำเนินงานด้านการติดตามทวงถามหนี้สูงตามไปด้วย ดังนั้นธนาคารจึงไม่ต้องการขยายงานค่านี้นักเกินไป แต่มุ่งที่จะปรับปรุงงานในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากปัญหาทั่ว ๆ ไปในการดำเนินงานที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องการประเมินผล ผู้เขียนขอเพิ่มข้อสังเกตบางประการในการดำเนินงานกับข้อเสนอแนะความคิดเห็นพร้อมกันไปด้วยดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

1. ในการพิจารณาให้เงินแก่เกษตรกรโดยตรง
 - 1.1 แม้ว่าธนาคารให้สินเชื่อมากกว่า 80% ของสินเชื่อที่มาจากธนาคารทั้งหมด แต่ปรากฏว่าสนองความต้องการเงินทุนของเกษตรกรได้เพียง 5% ของความต้องการเงินทุนทั้งหมดเท่านั้น (เมื่อนับรวมเงินกู้ที่ธนาคารให้แก่สถาบันเกษตรกรอื่น ๆ ด้วย) ธนาคารควรระดมทุนจากประชาชนโดยร่วมมือกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการออกพันธบัตร หุ้นกู้ หรือสลากการ เกษตร เช่นเดียวกับสลากออมสินของรัฐบาล เพื่อเพิ่ม
 ทุนดำเนินงานและแผขยายบริการคานนี้ไปยังเกษตรกรไร้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพื่อถ่วง
 อัตราดอกเบี้ยของเอกชนให้ลดลงบาง

1.2) เนื่องจากธนาคารมีลูกค้าประจำสาขามากมาย จึงต้องการควบคุม
 การปฏิบัติงานของพนักงานธนาคารในการติดต่อกับลูกค้าที่วราชอาณาจักร ธนาคารจึงวางระ-
 เบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย วิธีปฏิบัติบางอย่างเป็นวิธีการยากเกินไปสำหรับเกษตรกรยุค
 การศึกษา ทำให้บางรายไม่ยากติดต่อกับธนาคารเพราะความไม่เข้าใจ เบื่อหน่าย ลำธา
 และอื่น ๆ และหันไปหาเจ้าหน้าที่เอกชนแทน ธนาคารควรจะตรวจทานวิธีการปฏิบัติระเบียบข้อ
 บังคับเพื่อตัดทอนวิธีการที่ยุกยากหรือซ้ำซ้อนแล้วปรับปรุงแก้ไขให้การดำเนินงานคล่องตัวโดย
 ลินเปลื้องค่าใช้จ่ายและเวลาน้อยที่สุด

1.3) ธนาคารวางมาตรการในการคัดเลือกเจ้าค้ำชั้นลูกค้าค้ำซึ่งมี
 ประวัติการชำระหนี้กับธนาคารดีและมีการเพิ่มผลผลิตสูงขึ้นในแต่ละปีทีักเงินไป เพื่อพิจารณา
 ใหญ่ในวงเงินที่สูงกว่าที่กำหนดในข้อบังคับ โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ไม่มีหลักประกันแต่อย่างใด
 ถ้าเขามีความสามารถและตั้งใจทำงานจริงแต่ไม่อาจขอกูไปยกระดับการครองชีพได้สูงกว่า
 5,000.- บาท (เงินกูระยะสั้น) จะเห็นได้ว่าต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพในชีวิตประจำวัน
 สูงขึ้นเรื่อย ๆ คั้งนั้นวงเงินกูค้ำกล่าวจึงไม่ได้เพิ่มผลผลิตยกฐานะ แต่เป็นเพียงเงินกูเพื่อยังชีพ
 ประทังความขาดแคลนในปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น

โดยที่ธนาคารได้ริเริ่มให้มบริการส่งเสริมการ เกษตรแบบเน้นหนักให้พนักงาน
 ลินเชื่อ 1 คน รับผิดชอบลูกค้า 5 คน ย่อมเป็นโอกาสอันดีที่พนักงานจะได้จัดชั้นเกษตรกรว่า
 อยู่ในชั้นใด ตัวอย่างเช่น

- | | |
|------------|---|
| ก. คี | เพิ่มผลผลิตสูงกว่าปีที่แล้ว ประวัติการชำระหนี้ดีมีการออม
ทรัพย์เพิ่มขึ้น |
| ข. ปานกลาง | เพิ่มผลผลิตบ้างเล็กน้อย ประวัติชำระหนี้ดีการออมทรัพย์มี
บ้างไม่มากนัก |

ค. พอใช้ ผลิตภัณฑ์ประวัติชำระหนี้เลยกำหนดเป็นบางครั้ง
ต้องทวงถามไม่มีการออม

ง. เลว ผลิตภัณฑ์ตั้งใจหลบเลี่ยงหนี้ไม่ออมทรัพย์เลย

การจัดชั้นดังกล่าวจะทำได้เมื่อเป็นลูกค้านาน 2 - 3 ปี ขึ้นไปจึงจะพอหาแนว
โน้มดังกล่าวนี้ได้ แล้วธนาคารก็กำหนดวงเงินกู้ให้มากขึ้นตามคุณลักษณะ ประเภทที่ถือว่าจจะ
ใหญ่ในวงเงินสูงขึ้นกว่าวงเงินที่เคยได้รับในอดีต เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เกษตรกรอื่น ๆ ให้
กระทำตาม ประเภทพอใช้, เลว อาจพิจารณาไม่ใหญ่ต่อไป ถ้าเห็นว่าฐานะไม่ได้กระตือรือ
ร้อน ทั้งนี้เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปในการเร่งรัดทวงถามหนี้ การคัด
เลือกและจัดชั้นดังกล่าวนี้ เพื่อปลูกฝังทัศนคติของเกษตรกรให้ทำการค้ามากขึ้น และเป็น
การเปลี่ยนความคิดที่ว่ารัฐบาลหรือธนาคารของรัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียว จึง
ไม่ยอมช่วยตัวเองอย่างจริงจังเสียที

1.4 ธนาคารควรจะได้ประเมินผลที่ได้จากการใช้สินเชื่อของธนาคาร
จริง ๆ รวมทั้งวิจัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากเกษตรกร เนื่องจากธนาคารเป็นแหล่งเงินทุนซึ่ง
ติดต่อกับเกษตรกรมากที่สุด การรวบรวมสำรวจวิจัย, ประเมินผลและอื่น ๆ แกมवलชน นอก
จากเป็นการประชาสัมพันธ์งานของธนาคารให้เป็นที่รู้จักของผู้ที่มีใช้เกษตรกรแล้วยังเป็นประ-
โยชน์แก่การศึกษาภาวะทางเศรษฐกิจและด้านสังคมศาสตร์อื่น ๆ จะเห็นได้ว่าแม่ธนาคารเป็น
ธนาคารรัฐบาลแต่ก็ไม่เป็นที่รู้จักของปวงชนเท่าธนาคารออมสิน หรือธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็น
ธนาคารของรัฐบาลเช่นกัน

นอกจากนี้ข้อมูลที่ไ้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพนี้ยังเป็นประโยชน์ในการวัดผล
การดำเนินงานของธนาคารในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ และหาทางเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สูงสุด ทั้งยังเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนงานในอนาคต
อีกด้วย

2. การพิจารณาให้สหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรการเงิน

แม้ว่าธนาคารจะให้บริการอื่น ๆ นอกจากเงินกู้แก่สหกรณ์การเกษตรในทำนองเดียวกับการให้เกษตรกรรายบุคคล แต่ปริมาณเงินกู้ที่ให้น้อยกว่าปริมาณเงินกู้ที่ให้เกษตรกรโดยตรงถึงครั้งต่อครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารพิจารณาเห็นว่าอัตราร้อยละของเงินกู้รับชำระค้อยอดหนี้สินต่ำกว่าอัตราของเกษตรกรรายบุคคล ประกอบกับการบริหารและการจัดการทางการเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพในอดีตของสหกรณ์บางแห่ง ทำให้ธนาคารต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการอนุมัติวงเงินกู้แต่ละแห่ง บางแห่งก็ไม่อาจให้อำนาจในวงเงินที่ขอมาก็ได้ เมื่อสหกรณ์เห็นว่าได้รับเงินกู้จากธนาคารน้อย ในงวดต่อมาจึงไม่นำเงินที่ได้รับชำระหนี้จากสมาชิกคืนให้ธนาคารทั้งหมด แต่จะเก็บไว้เป็นทุนหมุนเวียนในสหกรณ์เองบางส่วน นอกจากนี้สหกรณ์ยังนำเงินกู้ไปให้สมาชิกกระยะปานกลางมากใหญ่กระยะสั้น จึงทำให้ได้รับคืนช้าและไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ปัญหาความไม่เข้าใจกันเช่นนี้ก่อให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน ควรเป็นเรื่องที่ผู้บริหารทั้ง 2 ฝ่ายจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาโดยมีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นฝ่ายประสานงาน

นอกจากนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ควบคุมสหกรณ์ทั่วประเทศ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะผู้ตรวจสอบการบัญชีและการเงินของสหกรณ์ ควรเป็นหน่วยราชการที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารการบัญชีและการเงินอย่างจริงจัง เพื่อเป็นที่วางใจของเจ้าของเงินทุนในการให้เงินกู้

ส่วนการให้เงินกู้แก่กลุ่มเกษตรกร เพิ่งเริ่มดำเนินงานในปลายปี 2516 จึงยังไม่มีปัญหาใดเกิดขึ้น

3. ด้านการบริหารและอื่น ๆ

3.1 ธนาคารควรจะตรวจหาการจัดสายงาน หรือการจัดองค์การที่มีอยู่เดิมเสียใหม่ เนื่องจากการแบ่งแยกหน้าที่ที่เป็นอยู่ขณะนี้ พ.ศ. 2516 ไม่เค็ดขาด หน่วยงานบางอย่างมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับน้อย ทำให้เกิดความยุ่งยากในเรื่องการบังคับบัญชา, การตัดสินใจ การประสานงาน และก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติเนื่องจากขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้ยังเป็นการยากลำบากในการจัดสรรต้นทุนและค่าใช้จ่าย

ดำเนินงานที่เหมาะสมในระหว่างหน่วยงานของสำนักงานใหญ่ หรือส่วนที่ควรจัดสรรให้กับสาขา ตามบริการที่ทำให้สาขานั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณต้นทุนการดำเนินงานให้ได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด

3.2 เนื่องจากลักษณะธนาคารเป็นธนาคารของรัฐบาล ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แม้จะอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่การบริหารของธนาคารยังอยู่ในรูปรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจเช่นเดียวกับหน่วยราชการโดยทั่วไป แม้ว่าการบริหารแบบรวมอำนาจจะมีข้อดีในเรื่องการควบคุมการปฏิบัติงานโดยมีความระมัดระวัง มีโอกาสเสี่ยงภัยน้อย แต่ก็มีข้อเสียในเรื่องความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน ความล่าช้า และต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น ถ้าธนาคารจะได้เปลี่ยนแปลงการบริหารเป็นแบบกระจายอำนาจ หรือระบบผสมจะทำให้การดำเนินงานเจริญก้าวหน้าขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

3.3 เป็นความจริงที่ว่าธนาคารไม่สามารถสนองตอบความต้องการเงินกู้ของเกษตรกรทั้งหมด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจำนวนเงินทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ธนาคารก็ไม่สามารถขยายงานให้เต็มกำลังทุนที่มีอยู่ เนื่องจากเกิดปัญหาการไม่ชำระหนี้ของเกษตรกร และการขาดอัตรากำลังพนักงานสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพและมีประสบการณ์ ปัญหาแรกจะเกิดขึ้นน้อยถ้าธนาคารมีพนักงานสินเชื่อที่มีความสามารถทั้งในด้านการแนะนำการใช้เงินทุนวางแผนการผลิตและให้บริการส่งเสริมการเกษตรอื่น ๆ ดังนั้นปัญหาเรื่องกำลังคนจึงเป็นปัญหาใหญ่ เนื่องจากมีบุคคลากรที่สนใจและเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานค่าน้อยกว่างานค่านอื่น ๆ ซึ่งสมายกว่าและมีสิ่งจูงใจในค่านอัตราค่าจ้างเงินเดือนและการเลื่อนขั้น

ธนาคารควรที่จะเพิ่มอัตรากำลังคนทั้งด้านพิจารณาสินเชื่อและพนักงานวิชาการเกษตรให้เหมาะสมและเพียงพอที่จะควบคุมและดูแลเกษตรกรลูกค้าอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากโครงสร้างของสาขาแต่ละแห่งว่ามีความต้องการมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ควรเปิดการอบรมเรื่องสินเชื่อการเกษตรและความรู้เบื้องต้นแก่เกษตรกรเป็นคราว ๆ และควรตรวจทานปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นครั้งคราวด้วยเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากที่สุด

3.4 ธนาคารควรจัดระบบเก็บเอกสารที่ทันสมัยสะดวกและรวดเร็วในการค้นหาและสมัครอย่างง่ายที่จะมีแผนกวิจัยและประเมินผล เนื่องจากปริมาณข้อมูลของธนาคารมีมากมายหลายอย่างที่น่าสนใจและน่าสนใจกว่า อันจะเป็นประโยชน์ต่อธนาคารและต่อบุคคลภายนอกที่สนใจงานด้านนี้ด้วย

ขอเสนอแนะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ :

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อการเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการยกมาตรฐานการครองชีพประการหนึ่ง และเพื่อให้ชนิดของบริการเงินกู้ของธนาคารครบถ้วนและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทุกชั้นอีกประการหนึ่ง การให้สินเชื่อดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นเป้าหมายหลักเช่นเดียวกับ ธ.ก.ส. แม้ธนาคารตั้งใจจะให้เงินกู้เพื่อช่วยเหลืออย่างจริงจัง แต่ในขณะที่เดียวกันธนาคารก็ไม่ต้องการขาดทุนในการดำเนินงานด้วย ดังนั้นธนาคารจึงปล่อยสินเชื่อการเกษตรอย่างระมัดระวังในการที่จะคัดเลือกลูกค้าและผู้กู้ ภายใตุนโยบายของธนาคารพาณิชย์ดีกว่าผู้กู้ ธ.ก.ส. และใต้วงเงินสูงกว่าด้วย

อย่างไรก็ตาม แมว่าธนาคารพาณิชย์จะมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่า ธ.ก.ส. เนื่องจากระเบียบปฏิบัติและวิธีการที่ยุ่ยากน้อยกว่า อำนาจตัดสินใจรวดเร็วกว่า แต่ธนาคารก็ประสบปัญหาในเรื่องการไม่ชำระหนี้ของเกษตรกรและต้นทุนดำเนินงานสูง

ขอเสนอแนะการแก้ปัญหาไม่ชำระหนี้หนี้ นั้น คือการติดตามประวัติการทำงานและการชำระหนี้สัก 2 - 3 ปี แล้วจึงลดระดับชั้นลูกค้าผู้กู้ เช่นเดียวกับที่ได้เสนอแนะในเรื่องของ ธ.ก.ส. ธนาคารจะเรียกคืนเงินกู้และตัดโอกาสให้กู้ในฤดูต่อไป เมื่อเห็นว่าธนาคารต้องผ่อนผันให้หลายครั้งหลายหนทุกราวที่ผู้กู้เงิน แม้ผู้กู้จะมีหลักประกันที่จะรับรองความปลอดภัยในการกู้คราวต่อไป ธนาคารก็ไม่ควรพิจารณาให้กู้อีกเพราะจะเสียค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามหนี้และหรือค่าใช้จ่ายในการประนอมหนี้โดยไม่จำเป็น

ข้อสังเกตในเรื่องต้นทุนดำเนินงาน นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายดำเนินงานจะสูงแล้วต้นทุนโดยตรงคือดอกเบี้ยจ่ายสำหรับเงินฝากที่สูงกว่าของ ธ.ก.ส. ด้วย เรื่องนี้แม้ว่าเป็นการยากที่ธนาคารจะหาเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ธนาคารก็มีเงินฝากเพียงพออยู่แล้ว

การที่ธนาคารไม่ต้องการให้มาก ก็เพราะไม่ต้องการให้เงินจมอยู่ในมือเกษตรกรมากเกินไป ยิ่งผ่อนผันให้เกษตรกรชำระหนี้ยาวนานออกไปเท่าไร โอกาสที่จะรับคืนก็ยิ่งน้อยลง แม้ว่าธนาคารพาณิชย์จะได้รับความอนุเคราะห์จากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการรับซื้อช่วงลดตัวสัญญา ใช้เงินเป็นคราว ๆ แทนที่จะใช้เงินในมือของตนเอง แต่รายได้สุทธิซึ่งธนาคารได้รับจำนวน ไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี ต่อตัวสัญญาใช้เงิน 1 ฉบับ ซึ่งมีวงเงินไม่ต่ำกว่า 10,000 บาท นั้น ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการออกตั๋วและการเรียกเก็บเงินตามตัวฉบับนั้น ๆ เลย

ด้วยเหตุนี้ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งจึงไม่ยินดีที่จะเปิดบริการค้ำนี้เนื่องจาก ขาดอัตรากำลังคน ขาดประสบการณ์ และโอกาสที่จะได้รับกำไรน้อยกว่าการให้กู้ประเภทอื่น ๆ ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์บางแห่งให้ความเห็นว่าธนาคารยินดีที่จะฝากเงินไว้กับธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นสถาบันสินเชื่อการเกษตรโดยตรง และให้สถาบันนี้ใช้เงินฝากนั้นในการดำเนินงานมากกว่าที่ธนาคารพาณิชย์จะดำเนินงานเอง เนื่องจากไม่ต้องการลงทุนและเผชิญกับสภาพการเสี่ยงภัยในค้ำนี้มันเอง

ขอเสนอแนะในการลดทุนดำเนินงาน นอกจากการควบคุมค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ให้ลดลงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้แล้ว ก็ควรที่จะหาทางลดต้นทุนโดยตรงด้วย โดยพิจารณาหา เงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ ที่มีดอกเบี้ยถูกกว่า รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะเป็น แหล่งแนะนำเงินทุนภายนอกประเทศซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยถูก (ไม่ควรเกินกว่า 3%) และมีระยะเวลาใช้คืนตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ที่ให้สินเชื่อการเกษตร โดยกำหนดว่าจะ นำไปให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

ในด้านการดำเนินงานร่วมกับ ร.พ.ช. นั้นธนาคารให้เงินกู้ภาคีด้วยเฉลี่ยต่อ รายจะมีมูลค่าน้อยกว่าการให้เกษตรกรกู้โดยตรง และปรากฏว่าแทนที่ยอดเงินกู้จะได้รับการ ชำระคืนภายในกำหนด กลับมีระยะเวลาใช้คืนนานกว่าระยะเวลาที่ธนาคารยอมผ่อนผันให้เสีย อีกจึงทำให้ค่าใช้จ่ายคิดตามแรงรัศมีสูงขึ้น

แม้ว่า ร.พ.ช. จะมีโครงการประกันความเสียหายแก่ธนาคารพาณิชย์ในกรณี ที่พืชผลเสียหายและราคาพืชตกต่ำ แต่ธนาคารยังไม่เคยได้รับชดเชยค่าเสียหายแต่อย่างใด เนื่องจาก ร.พ.ช. เห็นว่าธนาคารสามารถทวงถามหนี้ได้ เช่นใน พ.ศ. 2514 เกิดวิกฤตการณ์

และราคาพืชตกต่ำ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าธนาคารเร่งรัดหนี้ได้เป็นจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ธนาคารได้อนุญาตให้ชำระหนี้ต่อไปอีก 3 ปี เกษตรกรก็ยังไม่สามารถชำระหนี้คืนได้หมด ปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งไม่ประสงค์จะขยายงานร่วมกับ ร.พ.ช. บางแห่งก็ตกลงที่จะไม่ร่วมกับ ร.พ.ช. อีกต่อไป เนื่องจากขาดทุนและธนาคารเองไม่มีอัตรากำลังคนเพียงพอที่จะควบคุมเกษตรกรอย่างใกล้ชิด และก็ไม่ต้องการที่จะลงทุนหรือเพิ่มกำลังทุนมากกว่าที่เป็นอยู่นี้ ทางคานเจ้าหน้าที่ของ ร.พ.ช. เองส่วนใหญ่เป็นผู้ประสานงานในการให้สินเชื่อของธนาคารเท่านั้น เช่นคานสถานที่และการติดต่อหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่ได้ควบคุมและแนะนำวิธีใช้สินเชื่อด้วย ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของ ร.พ.ช. ทำงานประจำอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ

ขอเสนอแนะสำหรับปัญหาข้อนี้ คือ ร.พ.ช. และธนาคารควรร่วมกันวางมาตรการในการติดตามหนี้ ร.พ.ช. ควรมีโครงการประกันความเสียหายให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในกรณีที่มีหนี้ค้างชำระเกินกว่า 3 ปี ขึ้นไป โดยจะชดใช้จำนวนเงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้างให้ธนาคารไปก่อนแล้วจึงไปเรียกจากลูกหนี้ภายหลัง ร.พ.ช. ควรจะสำรองเงินไว้ในโครงการประกันความเสียหายโดยเรียกจากเงินทุนของกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจครึ่งหนึ่ง และกันจากเงินงบประมาณครึ่งหนึ่ง การเรียกเงินทุนจากกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจโดยยอมทำให้สมาชิกของกลุ่มนั้นกระตือรือร้นที่จะเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น ผู้ใดที่มีประวัติการชำระหนี้ไม่ดีก็ยอมถูกพิจารณาให้ออกจากกลุ่ม ซึ่งจะเป็นการคัดเลือกสมาชิกที่ดีจริงๆ ไว้ในกลุ่มเท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ ร.พ.ช. ชดใช้ความเสียหายบางส่วนแก่ธนาคารพาณิชย์ ย่อมเป็นการดีกว่าไม่กระทำการใด ๆ ทั้ง ๆ ที่ไคร่ระบุไว้ในสัญญาเรียบร้อยแล้ว มิฉะนั้นแล้วจะไม่มีธนาคารพาณิชย์ใดให้ความร่วมมือมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

นอกจากนี้ ร.พ.ช. ควรให้การอบรมเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น ๆ ให้มีความรู้ในคานสินเชื่อการเกษตรอย่างพอเพียง (โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ทุรกันดาร) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารของธนาคารพาณิชย์ ส่วนธนาคารพาณิชย์เองพึงตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันที่มีต่อสังคมบ้าง มิใช่มุ่งหวังแต่จะให้ได้กำไรมากที่สุดเท่านั้น

ข้อเสนอแนะการดำเนินงานของรัฐบาล :

ทราบว่าพื้นที่พื้นฐานการพัฒนากิจกรรมไม่มั่นคง ก็คงไม่มีสถาบันการเงินของเอกชน (ธนาคารพาณิชย์) อันใดเต็มใจที่จะให้เงินแก่เกษตรกรและสถาบันของเกษตรกรแม้อย่างไรก็ตาม ก็อาจจะถอนตัวที่จะให้เงินอีกต่อไปในอนาคต เพราะไม่อาจรับสภาพขาดทุนได้ ดังนั้นรัฐบาลโดยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของควรปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ในปัจจุบันตลอดจนริเริ่มโครงการใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องต่อไปนี้

1. การจัดระบบสาธารณสุขโรค เช่น การขนส่งคมนาคมและชลประทานให้ถึงตัวเกษตรกร รวมทั้งติดตั้งระบบการสื่อสาร เพื่อถ่ายทอดข้อมูลการเกษตรได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง
2. การจัดระบบการศึกษาเบื้องต้นและการอบรมวิชาการเกษตรแก่เกษตรกรและครอบครัวเพื่อวางรากฐานในด้านความรู้เบื้องต้นในการศึกษาโดยทั่วไปและการเกษตรเพื่อช่วยให้บริการแนะนำและส่งเสริมทางการเกษตรของเจ้าพนักงานของราชการและธนาคารกระทำได้อย่างขึ้น
3. การจัดระบบการตลาดและคลังสินค้าขึ้น เพื่อรับซื้อผลิตผลจากไร่นาในราคายุติธรรม และมีการประกาศประเภทผลิตผล ปริมาณ และราคาที่ตลาดต้องการ รัฐบาลควรวางมาตรการในการควบคุมปริมาณไม่ให้ผลิตเกินกว่าความต้องการของตลาด มีการประกันราคาเมื่อราคาผลิตผลตกต่ำ และมีโครงการประกันความเสียหาย ในกรณีที่ขายผลิตผลไม่ได้ราคาหรือขายไม่ออก เป็นต้น
4. การค้นคว้าวิจัยทางด้านวิชาการและบริการส่งเสริมการเกษตร การค้นคว้าวิจัยดังกล่าวควรให้ประโยชน์แก่เกษตรกรส่วนใหญ่ในสภาพแวดล้อมจริง ๆ มีใช้ทำในแปลงสาธิตหรือนาทดลองซึ่งได้รับการปรับปรุงคุณภาพจนแตกต่างกับที่กินดารเกษตรโดยทั่วไป เมื่อมีบริการแนะนำให้เกษตรกรปลูกพืชชนิดใด หรือเลี้ยงสัตว์ชนิดใด ก็ควรแน่ใจว่าผลิตผลนั้นจะขาย

ไคร้ราคาดี กระทรวงเกษตรควรร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับกระทรวงพาณิชย์ในฐานะที่เปรียบเทียบได้
เสมือนเป็นผู้ผลิตและผู้ขายซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกันเพื่อบรรลุผลสำเร็จ

5. การปรับปรุงงานสถาบันเกษตรกรต่าง ๆ เช่น สหกรณ์, กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจ ร.พ.ช. และหน่วยราชการเจ้าสังกัด ให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ และมีฐานะการเงินมั่นคง เพื่อเป็นที่ไว้วางใจแก่เจ้าของเงินทุนในการพิจารณาให้สินเชื่อ

จะเห็นได้ว่าปัญหาส่วนใหญ่สืบเนื่องจากปัญหาการบริหาร, ระบบราชการ, ความไม่ร่วมมือของบุคคลากรหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสถาบันให้เจริญก้าวหน้า

นอกเหนือจากการอบรมข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถแล้ว ควรจะเปลี่ยนอุปนิสัยของข้าราชการให้หันมาทำงานอย่างจริงจัง, เลิกระบบเจ้าขุนมูลนาย และความรู้สึกเหยียดหยามเกษตรกร เพื่อให้บริการนี้เป็นที่เลื่อมใสของเกษตรกรด้วย

เมื่อได้ปรับปรุงสถาบันเกษตรกรจนมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ (กรมเจ้าสังกัด) อาจเข้าค้ำประกันสถาบันดังกล่าวต่อเจ้าของเงินทุนทั้งภายในและภายนอก-ประเทศทำนองเดียวกับโครงการประกันความเสียหายของ ร.พ.ช. การค้ำประกันดังกล่าวจะเพิ่มความมั่นใจแก่สถาบันการเงินในข้อที่ว่า จะได้รับชำระเงินกู้คืนเต็มจำนวนภายในกำหนดเวลาที่วางไว้

เนื่องจากการพัฒนาการเกษตรขั้นพื้นฐานต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไม่อาจจัดหาทุนมาจากงบประมาณโดยปกติได้ นอกจากจะระดมทุนมาจากแหล่งอื่น ๆ โดยให้กระทรวงการคลังและหรือธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการแล้วแต่ความเหมาะสม การระดมทุนดังกล่าวอาจทำได้ดังต่อไปนี้

1. การจำหน่ายพันธบัตรการเกษตรแก่ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทประกันชีวิต โดยยังค้ำให้ถือไว้ร้อยละ 3 หรือ 5 ของจำนวนเงินที่สถาบันนั้นสามารถระดมได้จากประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลอาจจำหน่ายพันธบัตรการเกษตรแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในวงเงินสูง ไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาท และมีระยะไซ้คืนตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

2. ระคมทุนจากประชาชน โดยการออกพันธบัตรการเกษตรในวงเงินค่าไม่เกินฉบับละ 300 บาท โดยมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่า 8% ต่อปี ภายในระยะเวลา 5 ปีขึ้นไป ผู้ซื้ออาจขายคืนพันธบัตรได้ก่อนครบกำหนดพร้อมกับได้รับดอกเบี้ยตามระยะเวลาที่ถือพันธบัตรอยู่

3. ระคมทุนในรูปของสลากการเกษตรทำนองเดียวกับสลากออมสินของธนาคารออมสิน การเปิดขายสลากฯ กระจ่างเฉพาะที่ธนาคารซึ่งดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรแต่ละรายแก่ประชาชนทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกรเท่านั้น อัตราดอกเบี้ยไม่เกิน 3% ต่อปี ระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี มีสิทธิถูกรางวัลเป็นคราว ๆ ตลอดระยะเวลา 3 ปี เมื่อครบกำหนดก็จะได้รับคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย ในกรณีที่ ธ.ก.ส. เป็นผู้ดำเนินการออกสลาก ธนาคารจะได้รับเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ซึ่งอาจจัดสรรให้ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งต้องการแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ที่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารเอง

เมื่อรัฐบาลสามารถหาเงินทุนมาเสริมสร้างพื้นฐานทางการเกษตรให้มั่นคงถาวรแล้ว โอกาสที่จะชักจูงให้สถาบันการเงินอื่นเข้าร่วมให้สินเชื่อการเกษตรก็มีมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพราะล้าพั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพียงธนาคารเดียวไม่อาจตอบสนองความต้องการสินเชื่อการเกษตรของเกษตรกรทั่วประเทศได้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย