

บทที่ 5

ปัญหาของธนาคารพาณิชย์ในการอำนวยความสะดวก
ตามนโยบายเร่งรัดของรัฐบาล

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาในด้านเงินทุนของเกษตรกรเพิ่มมากขึ้น ได้มีการขอร้องให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี จนเป็นที่ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยสามารถขยายสินเชื่อการเกษตรได้สูงสุดในเอเชียในปี 2518 - 2519 และในสภาวะแวดล้อมปัจจุบัน ไม่ว่าจะในแง่เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง มีแนวโน้มว่าธนาคารพาณิชย์จะต้องช่วยคำจุนส่งเสริม และรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งก็คือเกษตรกร โดยไม่อาจปฏิเสธได้ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของภาคเกษตรกรรมหมายถึงความเจริญของประเทศ ซึ่งรวมไปถึงความก้าวหน้าของระบบธนาคารพาณิชย์และธุรกิจอุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งปวงด้วย

อย่างไรก็ตาม ในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรนั้น ธนาคารพาณิชย์ก็ต้องประสบปัญหาหลายประการ ทั้งที่เป็นปัญหภายในระบบธนาคารพาณิชย์เองและปัญหาที่เกิดจากภายนอก ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาภายใน

ธนาคารพาณิชย์ต้องประสบปัญหาในการบริหารงานสินเชื่อการเกษตร มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงกว่าสินเชื่อประเภทอื่น ในขณะที่ผลตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า และในบางกรณีก็มีความเสี่ยงสูงกว่าสินเชื่อประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจาก

1. สินเชื่อการเกษตรแต่ละรายมีวงเงินน้อย คือตั้งแต่หลายพันบาทถึงหลายหมื่น

บาทต่อรายเท่านั้น สิ้นเชื่อจำนวนเรือนแสนต่อรายน้อยมาก ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหน้าที่
สิ้นเชื่อต้องดูแลสิ้นเชื่อจำนวนมากรายเต็มวงเงินเพียงเล็กน้อย

2. สิ้นเชื่อการเกษตรแต่ละรายส่วนใหญ่มีมูลค่าอยู่ในท้องถิ่นห่างไกล
การดูแลคิดตามผลมีความยากลำบาก

3. การให้บริการคานสิ้นเชื่อการเกษตรไม่เพียงแต่เป็นการให้กู้ยืมเงิน
อย่างเดียวเท่านั้น ยังต้องให้บริการด้านวิชาการแก่ผู้กู้ด้วย ซึ่งต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการ
การลงทุนไปโดยไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย คำแนะนำ
ของพนักงานสิ้นเชื่ออาจไม่เป็นผลก็ได้

ปัญหาในการดำเนินงานคานสิ้นเชื่อการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์โดยทั่ว ๆ ไป
ประสบอยู่มีดังนี้

1. คานพนักงาน พนักงานสิ้นเชื่อการเกษตรจะต้องเป็นผู้มีความรอบรู้งาน
ในหน้าที่ และที่สำคัญคือต้องมีใจรักความเป็นอยู่ในชนบท มีอุดมคติ ยินยอมและพร้อมที่
จะอดทนต่อการดำเนินงานที่มีอุปสรรคนานาประการ พนักงานที่ทำหน้าที่นี้จำเป็นต้อง
มีความรู้แขนงวิชาการเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน การพิจารณาบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงาน
หน้าที่นี้จึงต้องกระทำด้วยความเข้มงวดกวดขัน เมื่อผ่านการคัดเลือกแล้วพนักงานใหม่
จะได้รับการอบรมภาคทฤษฎี และการฝึกปฏิบัติงานในสำนักงานและในท้องที่ เมื่อครบ
กำหนดเวลาการทดลองปฏิบัติงานตามกฎหมายเกณฑ์ของธนาคารแล้ว จึงจะได้รับการบรรจุ
เป็นพนักงานโดยสมบูรณ์ แต่การฝึกฝนอบรมเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญในงานคานสิ้นเชื่อ
การเกษตรจะยังคงดำเนินต่อไปจนกว่าพนักงานจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ดังนั้นแม้ว่าจะมีผู้ที่มีคุณสมบัติมาสมัครงานเป็น
จำนวนมาก แต่การคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมนั้นมีโอกาสน้อยมากเช่นเดียวกัน เนื่องจาก
เหตุผลดังกล่าวแล้วว่าพนักงานสิ้นเชื่อการเกษตรต้องเป็นนักอุดมคติ ชยัน อดทน ซื่อสัตย์
ต่ออุดมการณ์ สถาบัน และเกษตรกรลูกค้า จึงจะสามารถดำเนินงานให้บังเกิดผลดีแก่
ธนาคารและเกษตรกรได้

2. ค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรมักจะสูงกว่าการดำเนินงานสินเชื่อประเภทอื่น เนื่องจาก

ก) ต้องว่าจ้างพนักงานที่มีคุณสมบัติสูงด้วยอัตราเงินเดือนสูง เพราะเป็นพนักงานเทคนิคโดยเฉพาะ และเกษตรกรลูกค้ามีจำนวนมากมายอยู่กระจุกกระจายในท้องถิ่นชนบท ทำให้ธนาคารต้องมีพนักงานคานนี้เป็นจำนวนมาก เพื่อให้เพียงพอและเหมาะสมกับจำนวนลูกค้า ซึ่งก็เป็นอีกทางหนึ่งที่ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น แตกต่างจากการให้สินเชื่อประเภทอื่น ที่ส่วนใหญ่มีลูกค้าไม่มากรายนักและแต่ละรายก็มีวงเงินกู้สูง

ข) การติดตามผล การให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรมที่จะบังเกิดผลจริงจังนั้น จะต้องมี การควบคุมติดตามผลและกำกับแนะนำอย่างใกล้ชิด เมื่อได้จ่ายเงินกู้ให้เกษตรกรไปแล้ว ยังต้องออกเยี่ยมเยียนเกษตรกรถึงบ้านและนาไร่ โดยมีความมุ่งหมายคือ

(1) สอดส่องดูแล้วเกษตรกรได้ใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์เพียงใด ช่วยเหลือแนะนำให้ใช้เงินได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพที่สุด หากเกษตรกรต้องการซื้อทรัพย์สิน เครื่องจักร เครื่องมือ ตลอดจนวัสดุการเกษตร ก็ช่วยแนะนำให้ได้สิ่งของที่มีคุณภาพที่ดี ราคาเหมาะสม เป็นต้น

(2) ในกรณีที่เกิดโรคระบาดหรือศัตรูพืช หรือสัตว์รบกวน หากช่วยเหลือได้ก็ควรรับให้ความช่วยเหลือทันที หรือถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องเกินกำลังก็ต้องติดต่อขอความช่วยเหลือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(3) ตรวจสอบว่าเกษตรกรได้เตรียมการชำระหนี้สินไว้มั้ยหรือไม่ว่างไร

(4) พยายามนำความรู้และวิชาการแผนใหม่ไปเผยแพร่ให้แก่เกษตรกร จะเห็นได้ว่าการควบคุมติดตามผลและกำกับแนะนำนี้เสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าการให้สินเชื่อประเภทอื่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเข้าไปกำกับอย่างใกล้ชิด และนอกจากนี้

พนักงานจะต้องปฏิบัติงานในท้องที่ต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลจากสำนักงาน เพราะเกษตรกรอยู่กระจัดกระจายในท้องไร่นา ธนาคารจึงต้องจัดหาอุปกรณ์เพื่อให้พนักงานสินเชื่อสามารถเข้าถึงตัวลูกค้า กล่าวคือ ต้องจัดซื้อพาหนะให้เป็นพิเศษ และยังคงมีค่าใช้จ่ายในคานเบี่ยง คานพิกแรม ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และซ่อมแซมอีกด้วย

3. การบริหารงาน มีปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ก) การวิเคราะห์คุณสมบัติของเกษตรกร เกษตรกรคือกลไกสำคัญที่จะบันดาลให้งานสินเชื่อประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว พนักงานสินเชื่อจำเป็นจะต้องรู้จักตัวเกษตรกรให้มากที่สุด เพราะถ้ายิ่งรู้จักเกษตรกรได้มากเท่าใด อัตราการเสี่ยงก็ยิ่งลดลงเท่านั้น คุณสมบัติของเกษตรกรที่พนักงานสินเชื่อจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษคือ

- (1) ความสามารถและประสบการณ์ในการเกษตร
- (2) ความขยันขันแข็ง
- (3) ความซื่อสัตย์
- (4) ความสมบูรณ์ของสุขภาพ
- (5) ความเป็นผู้มีความรับผิดชอบและเชื่อถือได้

การที่ธนาคารให้เกษตรกรจัดตั้งเป็นกลุ่มลูกค้าเพื่อรับผิดชอบร่วมกันเป็นผลดีแก่ธนาคาร คือได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของเกษตรกรคนใดคนหนึ่งจากเกษตรกรผู้รวมกลุ่ม ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในหนี้สินร่วมกัน แต่ในบางกรณีธนาคารอาจไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริง เพราะเกษตรกรเห็นแก่พวกพ้องเดียวกัน ดังนั้นการที่ธนาคารจะทราบคุณสมบัติดังกล่าวของเกษตรกรได้จะต้องใช้พนักงานสินเชื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพดี สามารถเข้ากับเกษตรกรได้ดี และเป็นทีไว้วางใจพอที่จะเล่าเรื่องต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการพิจารณาให้สินเชื่อของธนาคารให้พนักงานสินเชื่อทราบ

ข) ธนาคารพาณิชย์ก็เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและระบบบริหารราชการ กล่าวคืออำนาจส่วนใหญ่ถูกรวบไว้ที่ส่วนกลาง พนักงานสินเชื่อการเกษตรซึ่งเป็นผู้ออก

ไปพบปะกับเกษตรกรได้รับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า แต่ไม่ได้รับมอบหมายอำนาจจากธนาคาร หรือได้รับอำนาจอนุมัติเงินกู้ในวงเงินเพียงเล็กน้อย การขออนุมัติเงินกู้ส่วนใหญ่จึงต้องส่งมายังสำนักงานใหญ่ ซึ่งอาจไม่ได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์ ทำให้การตัดสินใจผิดพลาดเกิดผลเสียหายต่อธนาคาร และเกษตรกรเองก็ไม่ได้รับความสะดวก กล่าวคือได้รับเงินกู้อาซาไม่ทันต่อความต้องการตามฤดูกาลผลิต

4. การชำระหนี้ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรคือ ไม่สามารถเรียกเก็บหนี้คืนได้ครบถ้วน มีหนี้ค้างชำระมาก เป็นภาระในการติดตามทวงถามเร่งรัดหนี้ ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง สาเหตุของการไม่ชำระหนี้มีอยู่หลายประการ คือ

ก) เกษตรกรไม่นำเงินกู้ไปใช้ในการผลิตตามที่ขอกู้ แต่นำไปใช้บริโภคหรือใช้จ่ายในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต

ข) ความผิดพลาดทางการผลิตเนื่องจากการเก็บเกี่ยวไม่ได้ผลเพราะภัยธรรมชาติต่าง ๆ เช่นน้ำท่วม ฝนแล้ง โรคระบาด และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้ราคาพืชผลตกต่ำ

ค) เกิดจากความผิดพลาดของการให้กู้เงิน เช่น ประเมินผลผลิตที่เป็นรายรับสูงกว่าความเป็นจริงมาก หรือขาดข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้กู้ หรือระยะเวลาของเงินกู้ไม่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้ เช่น ให้กู้เงินระยะสั้นสำหรับรายจ่ายที่มีลักษณะสมควรต้องใช้เวลาเงินกู้ระยะปานกลาง

ง) ความบกพร่องของการทวงหนี้ เช่นพนักงานไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการติดตามเร่งรัดหนี้หรือมีเกษตรกรอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก จนไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง

จ) อัตราดอกเบี้ยต่ำ การที่อัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ยืมแก่เกษตรกรของธนาคารพาณิชย์ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด ทำให้เกษตรกรไม่ยอมชำระหนี้ บางรายนำเงินไปลงทุนในค่านอื่น เพราะผลตอบแทนสูงกว่าดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้ธนาคาร

ปัญหาภายนอก

อุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานภายในเป็นเพียงอุปสรรคส่วนหนึ่งของธนาคารพาณิชย์ในการอำนวยสินเชื่อการเกษตร ซึ่งความจริงแล้วยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อกระบวนการอำนวยสินเชื่อการเกษตรทั้งสิ้น ปัญหาหรืออุปสรรคอันเกิดจากภายนอกได้แก่

1. ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการของเกษตรกรทำให้เกษตรกรยังไม่พร้อมที่จะรับเงินกู้ เพราะอาจจะไม่สามารถนำเงินไปใช้ประโยชน์ในด้านการเพิ่มผลผลิตหรือเพิ่มรายได้โดยมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการระงับหนี้ซึ่งไม่อาจชำระคืนได้ เป็นการเพิ่มความยุ่งยากให้แก่เกษตรกร หรือลักษณะบางอย่างทำให้ธนาคารมีความเสี่ยงมากในการให้เงินกู้ ได้แก่

ก) ขนาดของครอบครัวเกษตรกรใหญ่เกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับรายได้ที่ได้รับ โดยเปรียบเทียบจะเห็นว่าขนาดของครอบครัวเกษตรกรใหญ่กว่าขนาดของครอบครัวผู้ประกอบอาชีพอื่นในขณะที่รายได้ต่ำกว่า จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 ปรากฏว่าในจำนวนครัวเรือนทั้งหมดในประเทศไทยเป็นครัวเรือนเกษตรร้อยละ 73.9 แต่ประชากรในครัวเรือนเกษตรมีถึงร้อยละ 74.6 ของประชากรทั้งประเทศ สมาชิกในครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่เป็นเด็ก และได้รับการศึกษาน้อย นอกจากมีสมาชิกมากกว่าครอบครัวผู้ประกอบอาชีพอื่นแล้ว รายได้ของคนชวงเกษตรกรยังน้อยกว่ารายได้ของคนของคณทำงานนอกการเกษตร (ยอนดูตารางที่ 3)

ข) เกษตรกรขาดสิ่งเร้าใจทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ขาดความกระตือรือร้น ไม่ปรับปรุงทัศนคติของตนเกี่ยวกับการทำงาน การพักผ่อน การออมทรัพย์ การลงทุน ตลอดจนความโน้มเอียงในการคิดค้น

ค) เกษตรกรขาดความมั่นคงปลอดภัยอย่างแท้จริงในการดำรงชีพ ถูกรังแกข่มเหงจากบุคคลในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ในทางกฎหมาย นอกจากนี้เกษตรกรยังไม่ได้รับบริการจากรัฐเท่าเทียมกับเจ้าของประเทศกลุ่มอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณูปโภค และการคมนาคม

ง) เกษตรกรขาดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ เกษตรกรส่วนใหญ่มีการศึกษาคำ หรือได้ศึกษาเพียงการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น ซึ่งก็ไม่ได้สอดแทรกความรู้ในการประกอบอาชีพเข้าไปด้วย จึงเป็นการยากที่จะแนะนำส่งเสริมและให้ความรู้ในการประกอบการแผนใหม่

จ) เกษตรกรขาดความรู้ในการจับจ่ายใช้สอยให้เกิดประโยชน์ และยังมีค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง เช่น ยอมกู้หนี้ยืมสินมาเพียงเพื่อการบวชนาค หรือพิธีกรรมอื่น ๆ เช่น การแต่งงาน โดยต้องการเพียงมีหน้ามีตาในสังคม แมว่าจะต้องหาเงินมาชำระหนี้ และดอกเบี้ยในภายหลังก็ตาม

ฉ) เกษตรกรมีการเลียนแบบกันรวดเร็วเกินไป จะเห็นว่าเกษตรกรไทยมักจะปลูกพืชหลายชนิดตามกันอย่างรวดเร็ว บางครั้งเร็วเกินไปจนทำให้เกิดการเสียหายมากมาย เช่น การปลูกแตงโม มันสำปะหลัง เป็นต้น เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องจากเชื่อข้อมูลต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรหรือเกษตรกรด้วยกันมากเกินไป โดยไม่ได้ไตร่ตรองก่อน

ช) ความเข้าใจผิดในเรื่องคำสอนทางพระพุทธศาสนาบางเรื่อง ทำให้การพัฒนาความรู้ไม่ได้ผล เช่น คำสอนเกี่ยวกับเรื่องความสันโดษ ส่วนใหญ่จะตีความว่าควรพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ ทำให้ไม่ชวนชวายหาความสุขในด้านการกินคืออยู่ที่เพิ่มขึ้น เพราะขาดความทะเยอทะยานที่จะปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตให้ดีขึ้น

2. ปัญหาด้านการผลิตของเกษตรกร ผลผลิตของเกษตรกรมักจะอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้งหมดให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังต้องประสบภัยธรรมชาติ เสี่ยงภัยอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าผลิตภาพในการผลิตของเกษตรกรไทยอยู่ในระดับต่ำก็คือ การผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าหลักของไทย นั้น ปรากฏว่าผลผลิตต่อไร่สูงสุดที่เคยทำได้ก็คือ 310 กิโลกรัม เทียบกับไต้หวัน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ซึ่งอยู่ในระดับเกินไร่ละ 600 กิโลกรัม จะเห็นว่าแตกต่างกันอย่างน้อยถึงเท่าตัวทีเดียว¹

การที่ประสิทธิภาพในการผลิตจะสูงหรือต่ำนั้น ขึ้นอยู่กับ

- (1) จำนวนเงินทุนที่ลงไปในการผลิตนั้น
- (2) มาตรฐานเทคนิคที่ใช้ในการผลิต
- (3) มาตรฐานการบริหารงาน
- (4) ประสิทธิภาพในการใช้แรงงาน

เหตุที่ผลผลิตของเกษตรกรไทยอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากอุปสรรคและปัญหาหลายประการ ดังนี้

ก) ปัญหาเรื่องที่ดิน

(1) ขนาดเนื้อที่ที่ถือครองเล็ก ทำให้ผลผลิตที่ได้รับต่ำ มีแนวโน้มว่าขนาดเนื้อที่ที่ถือครองนั้นวันแต่จะถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย กระจัดกระจายมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มของประชากรในสาขาเกษตรอยู่ในอัตราสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการไร่นาอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการมีเนื้อที่น้อยก็ไม่อาจนำเอาเครื่องจักร เครื่องยนต์เข้าไปใช้ในการผลิตได้อย่างประหยัด

¹ "ข้อคิดเห็นบางประการในการระดมทุนเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม"

(2) ระบบการถือครองขาดความเหมาะสม เกษตรกรของเรายังคงอยู่ในภาวะที่ต้องเช่าที่ดินทำกิน และกลายเป็นผู้เช่ามากขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาในภาคกลาง จากการเปิดเผยของกรมพัฒนาที่ดินปรากฏว่า ชาวนาต้องเช่านาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40.7 ในปี 2511 เป็นร้อยละ 56 ในปี 2517 และในจำนวนนี้เป็นชาวนาถึงร้อยละ 27 ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเลย และร้อยละ 29 ต้องเช่าที่ดินบางส่วน เนื่องจากที่ดินทำกินไม่พอเพียง และชาวนาที่เช่าที่ดินนั้นมักจะขาดสิ่งจูงใจในการที่จะพยายามเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น

(3) ขาดการปรับปรุงบำรุงดิน เกษตรกรทำไรนาทุก ๆ ปีโดยไม่ไถ่ค้ำนึ่งว่าความอุดมสมบูรณ์ในดินโคทมคไปเรื่อย ๆ จึงทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลงตามลำดับ ผืนดินเสื่อมโทรมลง ขาดที่จะแก้ไขในภายหลัง

(4) เกษตรกรบางรายไม่ไถ่ใช้ที่ดินในการผลิตอย่างเต็มที่ ปล่อยให้ว่างเปล่า เพราะความจำเป็นบางประการ เช่น ธรรมชาติไม่อำนวย ขาดการชลประทาน เงินทุน และอื่น ๆ

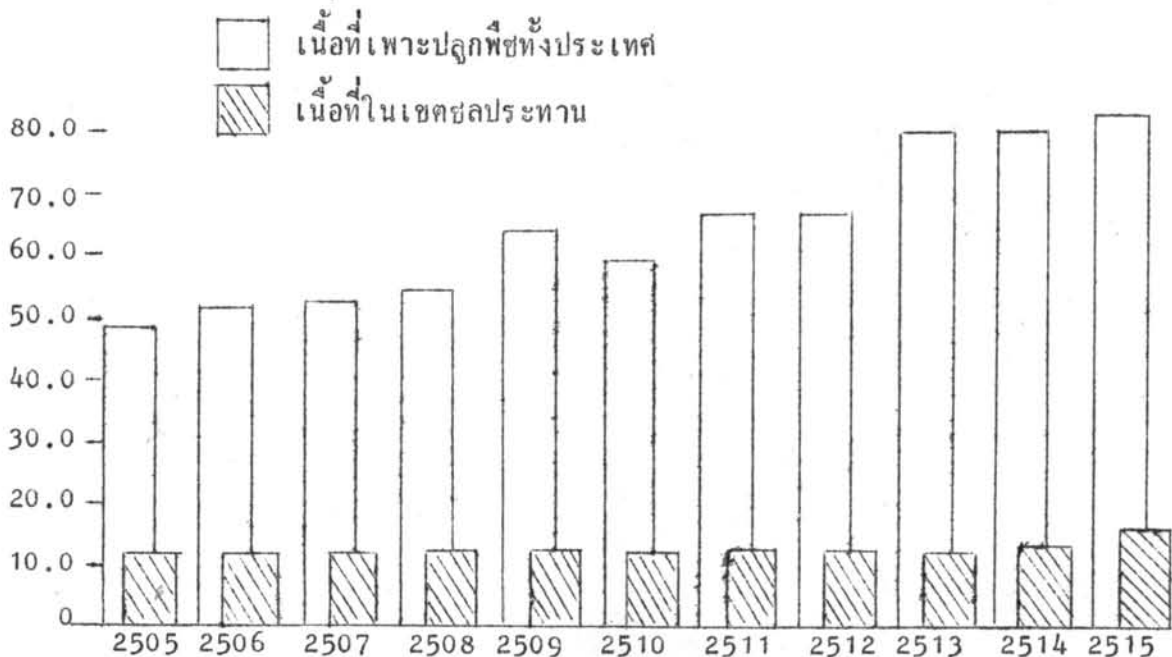
ข) ปัญหาเรื่องแรงงาน เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรมีอยู่จำกัด ทำให้อัตราส่วนแรงงานต่อที่ดินสูง เกิดปัญหาการว่างงานแอบแฝง แรงงานด้านเกษตรจึงไม่ไถ่เข้ามาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และแรงงานที่มีอยู่ก็มีความสามารถต่ำ เพราะส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครัวเรือน ใ้รับการศึกษาต่ำ และไม่มีความรู้ในการประกอบการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

ค) ปัญหาเรื่องทุน เกษตรกรไทยประสบปัญหาในเรื่องทุนทั้งในรูปของเงินทุนและเครื่องมือเครื่องจักร และที่สำคัญที่สุดคือส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาพหนี้สิน ดังนั้นการที่จะมีเงินออมเพื่อนำไปลงทุนจึงเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะต้องนำเงินไปชดเชยหนี้สินมากกว่า เป็นเหตุให้อุปกรณ์การผลิตต่าง ๆ ของเกษตรกรเป็นเครื่องมือง่าย ๆ มีมูลค่าต่ำ ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ

ง) ปัญหาเรื่องการประกอบการ การมีเพียงที่ดิน แรงงาน และทุนนั้น ไม่ก่อให้เกิดผลิตผลใด จะต้องมีปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือการจัดการหรือ การประกอบการ เกษตรกรต้องสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องว่าจะผลิตพืชผลชนิดใด จึงจะได้รับประโยชน์ตอบแทนสูงสุด โดยเสียปัจจัยต่าง ๆ น้อยที่สุด การจัดการ ไรนาให้ได้ประโยชน์สูงสุดนี้ เกษตรกรจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักการจัดการไรนา เป็นพื้นฐาน ซึ่งปรากฏว่าการศึกษาของเรายังไม่ได้จัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งการศึกษาก็ยังไม่ขยายไปสู่ท้องถิ่นชนบทอย่างทั่วถึง ด้วย เหตุนี้การจัดการไรนาจึงเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพกระทำไปตามแบบฉบับที่เคยทำ สืบต่อกันมา

แผนภูมิที่ 2

เปรียบเทียบเนื้อที่เพาะปลูกทั้งประเทศกับเนื้อที่ในเขตชลประทาน (ล้านไร่)



ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จ) ปัญหาการชลประทาน¹ การขาดแคลนน้ำสำหรับเพาะปลูก นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ถึงแม้จะมีการสร้างเขื่อนและที่เก็บน้ำหลายแห่งรวมเป็นพื้นที่ชลประทานประมาณ 15.47 ล้านไร่แล้วก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อที่เพาะปลูกพืชทั้งหมดของประเทศ ซึ่งมีอยู่ประมาณ 83.25 ล้านไร่แล้ว จะเห็นได้ว่ามีเนื้อที่ในเขตชลประทานเพียงร้อยละ 18.59 เท่านั้น ซึ่งนับว่ายังอยู่ในระดับต่ำมากยิ่งไปกว่านั้น เนื้อที่ในเขตชลประทานดังกล่าวยังมีคันและคูน้ำที่สามารถส่งน้ำไปยังไร่นาได้ไม่เกินร้อยละ 50 ด้วยเหตุนี้เกษตรกรส่วนใหญ่จึงยังคงปลูกพืชโคกฤดูเดียว เพราะต้องอาศัยฝนฟ้าตามธรรมชาติ จึงต้องประสบปัญหาฝนแล้งหรือน้ำท่วมอยู่เสมอ และแต่ละครั้งก็ทำให้พื้นที่เพาะปลูกและพืชผลได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

ฉ) ปัญหาอื่น ๆ นอกจากปัญหาที่สำคัญ 5 ประการดังกล่าวแล้ว การผลิตของเกษตรกรยังประสบปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น เรื่องปุ๋ย ซึ่งมีราคาแพงขึ้น เรื่องศัตรูพืช ซึ่งมารบกวนทำให้พืชผลเสียหาย เป็นต้น

3. ปัญหาด้านการตลาด ปัญหาการตลาดของพืชผลโดยทั่วไปอาจแบ่งได้ดังนี้ คือ

ก) การจำหน่ายพืชผลของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีจำนวนมาก และอยู่กระจัดกระจาย ต้องผูกพันอยู่กับการรับซื้อของพ่อค้าคนกลางจำนวนน้อย

ข) เกษตรกรจำหน่ายพืชผลในฐานะผู้รับราคาและเงื่อนไขการจำหน่ายอื่น ๆ ที่พ่อค้าคนกลางกำหนดให้ จึงปรากฏอยู่เสมอว่า เกษตรกรในฐานะการต่อรองที่เสียเปรียบผู้รับซื้อ และไม่ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมจากการจำหน่ายพืชผลของตน ไรหุ้กับต้นทุนและแรงงานที่เสียไป เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 401 - 402

(1) เกษตรกรส่วนใหญ่มีผลผลิตในปริมาณไม่มากนัก และมักจะอยู่ในชนบทห่างไกลจากตัวตลาด ไม่มีเส้นทางคมนาคมตัดผ่านใกล้ซีก จึงไม่สามารถที่จะเลือกแหล่งรับซื้อที่ให้ผลตอบแทนเป็นที่พอใจได้ จำเป็นต้องขายผลผลิตให้พ่อค้าคนกลางซึ่งเขาไปซื้อถึงไรนา สภาพตลาดการค้าผลผลิตเกษตรจึงเป็นตลาดของผู้ซื้อตลอดเวลา เกษตรกรผู้ผลิตมีอำนาจในการต่อรองราคาน้อยมาก

(2) เกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมเงินจากตลาดการเงินนอกระบบ เช่น จากนายทุนท้องถิ่น พ่อค้าผู้รับซื้อพืชผล โรงงานแปรรูปพืชผล เป็นต้น ซึ่งอัตราดอกเบี้ยของตลาดการเงินเหล่านี้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน เช่น ธกส. และธนาคารพาณิชย์มาก บางครั้งอาจเป็นดอกเบี้ยในรูปแบบของพืชผลแทนตัวเงิน ทำให้เกษตรกรมีภาระผูกพันในการจำหน่ายพืชผลแก่นายทุนผู้ให้กู้ยืมเงิน และอยู่ในฐานะผู้รับราคาพืชผลที่ผู้อื่นกำหนด

ค) ประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ การที่ผลผลิตต่อไร่โดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านการตลาดที่สำคัญ คือราคาที่ได้รับไม่คุ้มกับต้นทุนและแรงงานที่เสียไป

ง) สินค้าต้องผ่านคนกลางหลายทอด สินค้าจากเกษตรกรนั้นกว่าจะถึงมือผู้บริโภคก็ต้องผ่านคนกลางหลายทอดหลายตอน ซึ่งแต่ละขั้นตอนก็มีการบวกค่าใช้จ่าย ความเสี่ยง และผลกำไร เข้าไปทุกขั้นตอน จึงทำให้ต้นทุนสินค้าเกษตรกรรมเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคในการส่งออกแข่งขันในตลาดต่างประเทศ นอกจากนี้การผ่านหลายขั้นตอนและผ่านคนกลางที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมทำให้เกิดความเสียหายต่อตลาดต่างประเทศ เช่น การผสมปนดินและทรายเข้าไปในมันสำปะหลังอัดเม็ดเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ทำให้ต่างประเทศไม่เชื่อถือมาตรฐานสินค้าของไทย ซึ่งเป็นผลเสียแก่เกษตรกรโดยตรง

จ) เกษตรกรขาดการกำหนดแผนการผลิตให้สอดคล้องกับแผนการตลาด

การปลูกพืชผลส่วนใหญ่มักถือราคาในฤดูที่ผ่านมาเป็นหลัก และมุ่งปลูกพืชผลอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการกระจายการผลิต จึงมักเกิดปัญหาด้านการตลาดที่สำคัญ คือพืชผลบางชนิดมีตลาด หรือไม่อยู่ในความต้องการของตลาด ในขณะที่พืชผลบางชนิดขาดตลาด

4. ปัญหาด้านราคา เกษตรกรไทยต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับความไร้

เสถียรภาพของราคา กล่าวคือราคาพืชผลมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถจะล่วงรู้หรือประมาณการล่วงหน้าได้ว่าตนควรจะลงทุนผลิตพืชผลชนิดใดเป็นจำนวนเท่าใด และจะได้อะไรตอบแทนโดยประมาณเท่าใด เหตุที่ทำให้พืชผลทางการเกษตรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเนื่องจากสินค้าทางการเกษตรส่วนใหญ่ของไทยส่งออกไปขายยังตลาดต่างประเทศ ทำให้ต้องขึ้นอยู่กับราคาในตลาดโลก และประเทศไทยไม่มีโครงการประกันหรือพยุงราคาพืชผลอย่างจริงจัง มักจะกระทำอยู่บางเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น เช่นในบางปีราคาข้าวเปลือกตกต่ำ รัฐใหม่การรับซื้อพยุงราคา แต่กั้ดำเนินการในขอบเขตที่จำกัด ไม่สามารถยกระดับข้าวเปลือกให้สูงขึ้นได้

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ในการอำนวยการสินเชื่อแก่เกษตรกรนั้น

ธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ประสบเพียงปัญหาในการดำเนินงานภายในของตนเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของธนาคารพาณิชย์ที่จะดำเนินการแก้ไขได้ การขจัดปัญหาเหล่านี้จะต้องใช้เวลานาน และต้องได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล เกษตรกร พ่อค้าคนกลาง หรือธนาคารพาณิชย์เอง รัฐบาลในยุคหลังได้หันมาให้ความสนใจกับปัญหาของเกษตรกรอย่างจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสินเชื่อตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา สินเชื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งโดยปกติการอำนวยการสินเชื่อตามกำลังและความสามารถที่มีอยู่ ธนาคารพาณิชย์ก็ประสบปัญหามากอยู่แล้ว เมื่อต้องอำนวยการสินเชื่อเพิ่มมากขึ้นตามนโยบายเร่งรัดของรัฐบาล ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมทวีเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังนั้นหากได้พิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว ปริมาณสินเชื่อที่เพิ่มขึ้นนี้อาจไม่ใช่การปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกร

เพิ่มขึ้นเท่ากับตัวเลขที่แสดง โดยทั่วไป เพราะเป็นการยากที่ธนาคารหนึ่ง ๆ จะอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรที่หันเหไปลงทุนในจำนวนเงินสูง โดยขาดอุปกรณ์เหมาะสม และในแง่ของการดำเนินธุรกิจแล้ว ธนาคารต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดแก่ผู้ถือหุ้นและลูกค้าเงินฝากด้วย ดังนั้น การอำนวยความสะดวกโดยตรงของธนาคารพาณิชย์คือให้สินเชื่อแก่เกษตรกรเอง โดยไม่ผ่าน ธกส. ส่วนใหญ่ตัวเลขที่เพิ่มขึ้นจึงมิใช่การให้สินเชื่อเพิ่มขึ้นในปีนั้นจริง แต่เป็นการเปลี่ยนบัญชีที่ธนาคารปล่อยเงินกู้ให้แก่ลูกค้าที่ประกอบธุรกิจอื่นเป็นหลัก และประกอบการเกษตรบางเล็กน้อย มาเป็นบัญชีสินเชื่อการเกษตรสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ไปสู่เกษตรกรที่แท้จริงส่วนใหญ่ก็คือเงินที่ฝากไว้กับ ธกส. ซึ่งเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการอำนวยความสะดวกที่มีอัตราความเสี่ยงสูง โดยให้ ธกส. เป็นผู้รับความเสี่ยงเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสินเชื่อการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยไปเองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการเปลี่ยนบัญชีลูกค้าก็ตาม แต่ก็นับได้ว่านโยบายของรัฐบาลในช่วงหลังนี้มีผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายหันมาสนใจในปัญหาของเกษตรกรมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นผลดี เพราะเกษตรกรเหล่านี้ได้ถูกทอดทิ้งให้เผชิญกับปัญหาต่าง ๆ โดยลำพังมาเป็นเวลานาน และการหันมาสนใจในปัญหานี้เป็นผลดีแก่ธนาคารพาณิชย์เองในอนาคต เพราะเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกรแล้ว ผลผลิตส่วนใหญ่ของประเทศก็ย่อมเกิดจากเกษตรกร หากสภาพเศรษฐกิจของเกษตรกรดีขึ้น ก็จะทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศดีขึ้นด้วย ดังนั้นแม้ว่าการอำนวยความสะดวกการเกษตรมีความยากลำบากกว่าสินเชื่อประเภทอื่น ๆ ในระยะเริ่มต้นธนาคารพาณิชย์อาจยังเตรียมตัวไม่พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านนี้อย่างเต็มที่ แต่ในส่วนรวมแล้วจะเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ก็ได้พยายามสนองนโยบายของรัฐบาล จนสินเชื่อการเกษตรได้กลายเป็นสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์แต่ละ แห่ง ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และพยายามกระจายงานด้านนี้เพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากการเปิดสาขาในอำเภอรอบนอกซึ่งมีข้อผูกพัน

กัับธนาคารแห่งประเทศไทยในการอำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายที่
ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด จึงเป็นที่คาดกันว่าในอนาคตธนาคารพาณิชย์จะอำนวยความสะดวก
สินเชื่อประเภทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลดีแก่เกษตรกรที่แท้จริงมากยิ่งขึ้น