



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีพื้นฐานมาจากการผลิตภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่เกษตรกรรมส่วนใหญ่มีฐานะยากจน สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ เกษตรกรขาดแคลนเงินทุนหรือขาดโอกาสในการได้รับสินเชื่อเพื่อปรับปรุงการผลิตให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะโอกาสในการได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าสินเชื่อในระบบ รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้มากขึ้น เพื่อกระจายสินเชื่อไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง

รัฐบาลไทยเริ่มใช้นโยบายทางการเมืองผลักดันสินเชื่อไปสู่ชนบท มาตั้งแต่ปี 2459 โดยตั้งสหกรณ์แห่งแรกของประเทศ ต่อมาตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ซึ่งต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อดำเนินการเฉพาะด้าน และเริ่มใช้ระบบสินเชื่อภาคบังคับเพื่อเพิ่มบทบาทธนาคารพาณิชย์ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท โดยในปี 2518 ได้กำหนดนโยบายสินเชื่อเกษตร และปรับเปลี่ยนเป็นนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทในปี 2530

ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ไทยได้ให้ความร่วมมือกับรัฐในฐานะสถาบันการเงิน ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการระดมเงินออม กระจายสินเชื่อ และให้บริการทางการเงินแก่ประชาชน ระบบการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยที่มีสาขาธนาคารเปิดดำเนินการกระจายอยู่ทั่วไปถึงระดับอำเภอ นั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้สินเชื่อเดินทางไปสู่ชนบทได้มากขึ้น นอกเหนือจากสถาบันการเงินเฉพาะด้านของรัฐคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

1.1 การกระจายสินเชื่อการเกษตร

ในปี 2530 ธนาคารพาณิชย์และ ธ.ก.ส. ได้ให้สินเชื่อการเกษตรเป็นจำนวน 67,633.2 ล้านบาท (ตารางที่ 1) การกระจายตัวของสินเชื่อการเกษตรตามภาคต่าง ๆ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนครัวเรือนเกษตรกรรมแล้ว ปรากฏว่า ภาคกลางมีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรรมเพียงร้อยละ 19.95 ของครัวเรือนเกษตรกรรมทั้งประเทศ แต่สถาบันการเงินได้ให้สินเชื่อแก่ภาคนี้เป็นจำนวนมากที่สุด คือ เป็นสัดส่วนร้อยละ 52.2 ของจำนวนสินเชื่อการเกษตรทั้งหมด ในทางกลับกัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีจำนวนครัวเรือนมากที่สุดคือ ร้อยละ 40.00 ของทั้งประเทศ (หรือประมาณหนึ่งเท่าตัวของครัวเรือนเกษตรกรรมภาคกลาง) กลับได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินเพียงร้อยละ 18.1 ของสินเชื่อการเกษตรทั้งหมดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาปริมาณสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบที่ให้แก่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ จะพบว่า ในปี 2532 ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรเพียงร้อยละ 6.5 เท่านั้น ส่วนสินเชื่อนอกภาคเกษตรมีสัดส่วนถึงร้อยละ 93.5 (ตารางที่ 2) และหากพิจารณาเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ภาคเกษตรจะมีสัดส่วนสูงชันอยู่บ้าง คือ เป็นร้อยละ 15.3 ของสินเชื่อทั้งหมด แต่ก็ยังนับว่าเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากและไม่สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีรากฐานมาจากภาคเกษตรเป็นส่วนใหญ่ โดยดูจากมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมภาคเกษตรของประเทศไทย และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนร้อยละ 17.3 และร้อยละ 33.2 ตามลำดับ (ตารางที่ 3) ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบจะให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจอื่น เช่น การอุตสาหกรรม การค้าส่งและค้าปลีก การบริโภคส่วนบุคคล การส่งออกและการนำเข้า ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และสถาบันการเงิน มากกว่าภาคเกษตรกรรม

ความไม่สมดุลนี้เป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงไปถึงปัญหาหนี้สินและความยากจนของเกษตรกร อันเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศ ทั้งนี้ เพราะการขาดแคลนสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งการกู้ยืมจากนอกระบบ ซึ่งคิดดอกเบี้ยสูงกว่าในระบบ

1.2 นโยบายสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อสู่ชนบท

รัฐบาลได้แทรกแซงให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรให้มากขึ้น โดยในปี 2518 กำหนดเป็นนโยบายสินเชื่อเกษตรที่มีเป้าหมายให้ปล่อยสินเชื่อเกษตรให้ได้ร้อยละ 5 ของยอดเงินกู้ในปี 2517 และในปีต่อมาเพิ่มเป้าหมายเป็นร้อยละ 7 ของยอดเงินฝากปีก่อนหน้า หลังจากนั้นได้มีการปรับเป้าหมายเรื่อยมาเป็นร้อยละ 9 ของยอดเงินฝากปีก่อนในปี 2520 และในปี 2521 ได้ปรับเป็นร้อยละ 11 ของยอดเงินฝากปีก่อนหน้าโดยคงเป้าหมายสินเชื่อเกษตรไว้เท่าเดิม คือ ร้อยละ 9 ของยอดเงินฝากปีก่อนหน้า พร้อมเพิ่มเป้าหมายสำหรับธุรกิจเกษตรอีกร้อยละ 2 ต่อมาในปี 2522 รัฐปรับเป้าหมายสินเชื่อเกษตรเป็นร้อยละ 11 ของยอดเงินฝากปีก่อนหน้า ส่วนเป้าหมายสำหรับธุรกิจการเกษตรยังคงเท่าเดิม ถ้าธนาคารใดไม่สามารถปล่อยสินเชื่อเกษตรได้ตามเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ ต้องนำเงินที่ปล่อยได้ต่ำกว่าเป้าหมายไปฝากที่ ธ.ก.ส. โดย ธ.ก.ส. จะให้ดอกเบี้ยเท่ากับเงินฝากประจำ 1 ปี

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทบทวนการปล่อยสินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์ และกำหนดนโยบายการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ขึ้นใหม่ในปี 2530 โดยใช้ชื่อว่า นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท ซึ่งให้รวมสินเชื่อที่ให้แก่กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค ที่มีวงเงินคงค้างรายละไม่เกิน 2 ล้านบาท เป็นสินเชื่อภาคบังคับด้วย และเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากเมื่อสิ้นปีก่อนหน้า โดยในจำนวนนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากจะต้องเป็นสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง และอุตสาหกรรมขนาดย่อมใน ส่วนภูมิภาค ส่วนที่เหลืออีกไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 6 กำหนดให้เป็นสินเชื่อเพื่อธุรกิจการเกษตร ซึ่งนับรวมโรงสีข้าวด้วย

ในปี 2532 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับแนวทางให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามเพิ่มเติม โดยให้นับรายการต่อไปนี้เป็นสินเชื่อเป้าหมายได้ ซึ่งได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาค ที่มีวงเงินและยอดคงค้างรายละไม่เกิน 3 ล้านบาท สินเชื่อที่ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ และเครดิตยูเนียน สินเชื่อที่ให้แก่บุคคลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ให้รวมไว้ในส่วนร้อยละ 14 ของยอดเงินฝาก และสินเชื่อที่ให้แก่โครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบทในวงกว้าง ให้รวมไว้ในส่วนของร้อยละ 14 หรือ ร้อยละ 6 นั้น ต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

นโยบายอีกด้านหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์
 อำนวยสินเชื่อการเกษตรมากขึ้นก็คือ นับตั้งแต่ปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้
 ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาในอำเภอรอบนอกได้สะดวกตามความต้องการ แต่ทั้งนี้สาขาธนาคาร-
 พณิชย์มีเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ สาขาธนาคาร-
 พณิชย์นั้นจะต้องให้สินเชื่อในท้องถิ่นในอำเภอรอบนอกของจังหวัดที่สาขาธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ
 ตั้งอยู่

หากธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้นำเงินส่วนที่ยังให้
 สินเชื่อไม่ได้ครบถ้วนตามเกณฑ์ไปฝากไว้ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่มีดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝาก

1.3 ผลของนโยบายสินเชื่อเกษตรและสินเชื่อสู่ชนบท

- ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อได้ต่ำกว่าเป้าหมาย

การที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับการขอร้องให้ปล่อยสินเชื่อเกษตรเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี
 ทำให้ธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาปล่อยสินเชื่อได้ต่ำกว่าเป้าหมายโดยตลอด เช่น ในปี 2529
 ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงได้เพียงร้อยละ 66.4 ของเป้าหมาย
 เท่านั้น เช่นเดียวกับในปี 2532 ที่ปล่อยได้เพียงร้อยละ 58.5 ของเป้าหมาย (ตารางที่ 4)
 แต่สำหรับสินเชื่อที่ให้แก่ธุรกิจเกษตรนั้น ธนาคารพาณิชย์ปล่อยได้สูงกว่าเป้าหมาย

- การชำระหนี้คืนมีปัญหา

ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า การให้กู้ยืมแก่เกษตรกรมีหนี้เสียต่อ
 เงินให้กู้ยืมแก่เกษตรกรทั้งหมดร้อยละ 19.2 ขณะที่หนี้เสียนอกภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 5.3¹
 ที่เป็นเช่นนี้เพราะธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาหนี้สินเชื่อเกษตรไม่จ่ายชำระตามกำหนด ทำให้
 ธนาคารต้องผ่อนปรนยืดเวลาการชำระหนี้ออกไป และมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการชำระหนี้ให้
 เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ

1 ธนาคารแห่งประเทศไทย, จดหมายข่าวสินเชื่อการเกษตรและการพัฒนาชนบท

ตารางที่ 1 การกระจายสินเชื่อกับภาคของสถาบันการเงิน และ GDP ภาคเกษตร ปี 2530

ภาค	สัดส่วนครัวเรือน เกษตรกร (%)	สินเชื่อกจาก ธนาคารพาณิชย์ (ล้านบาท)	สินเชื่อกจาก ธ.ก.ส. (ล้านบาท)	รวมสินเชื่อกจาก สถาบันการเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละของ สินเชื่อกเกษตร (%)	GDP ภาคเกษตร (ล้านบาท)	ร้อยละของGDP ภาคเกษตร (%)
ภาคกลาง	19.95	27,683.8	7,646.5	35,330.3	52.2	25,142.1	32.6
ภาคเหนือ	26.02	7,507.9	5,358.4	12,866.3	19.0	17,772.2	23.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	40.00	5,712.3	6,521.8	12,234.1	18.1	20,143.3	26.1
ภาคใต้	14.03	4,933.8	2,268.7	7,202.5	10.6	14,105.4	18.3
ประเทศไทย	100.00	45,837.8	21,795.4	67,633.2	100.0	77,163.0	100.0

ที่มา: ผลสำรวจภาคและจังหวัด ปี 2530 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* GDP ราคา คงที่ ปี 2515

ตารางที่ 2 การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในภาค เกษตรและนอกภาค เกษตร

หน่วย : ล้านบาท

	ประเทศไทย		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	
	2529	2532	2529	2532
สินเชื่อ เกษตร	39,694.2	73,558.0	4,784.7	8,468.8
สินเชื่อนอกภาค เกษตร	509,329.3	1,052,475.9	27,389.9	48,961.8
การเมืองแร่	3,169.3	5,203.4	6.6	43.4
การอุตสาหกรรม	124,944.5	290,518.8	5,448.2	10,546.5
การก่อสร้าง	30,555.4	42,990.0	2,165.8	2,863.1
ธุรกิจเกี่ยวกับสิ่งหามทรัพย์	20,764.3	100,624.9	519.1	1,047.2
การค้าส่งและค้าปลีก	127,618.8	199,508.8	12,971.7	18,564.3
การสาธารณสุข	9,510.6	20,442.5	401.0	742.6
สถาบันการเงิน	33,405.9	66,011.7	136.5	1,409.7
การบริการ	28,548.1	64,167.3	1,389.1	2,198.3
การบริการส่วนบุคคล	48,280.9	121,736.2	4,351.9	11,546.7
การส่งออก	50,143.6	58,030.2	-	-
การนำเข้า	32,387.9	83,242.1	-	-
รวม	549,023.5	1,126,033.9	32,174.6	57,430.6

ที่มา รายงานเศรษฐกิจรายเดือน มิถุนายน 2523 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3 มูลค่าผลิตภัณฑ์รวม ของภาคและประเทศไทย ปี 2530

หน่วย : ล้านบาท

GDP	ประเทศไทย	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
การเกษตร	77,163.0 (17.3)	25,142.1 (8.6)	17,772.2 (33.6)	14,105.4 (33.7)	20,143.3 (33.2)
การเหมืองแร่	10,409.9 (2.3)	4,961.9 (1.7)	2,438.4 (4.6)	1,888.7 (4.5)	1,120.9 (1.8)
การอุตสาหกรรม	101,413.9 (22.7)	90,379.0 (31.1)	3,840.7 (7.3)	2,108.2 (5.0)	5,086.0 (8.4)
การก่อสร้าง	17,470.0 (3.9)	9,944.7 (3.4)	2,574.4 (4.9)	1,786.4 (4.3)	3,164.5 (5.2)
การไฟฟ้าและประปา	12,160.9 (2.7)	8,871.9 (3.0)	1,088.7 (2.1)	967.2 (2.3)	1,233.1 (2.0)
การคมนาคมขนส่ง	32,700.9 (7.3)	24,116.7 (8.3)	2,809.4 (5.3)	2,843.0 (6.8)	2,931.8 (4.8)
การค้าส่งและค้าปลีก	74,730.0 (16.8)	53,531.2 (18.4)	6,411.9 (12.1)	7,090.3 (16.9)	7,696.5 (12.7)
ธุรกิจการเงินและอสังหาริมทรัพย์	15,252.0 (3.4)	11,216.0 (3.9)	1,865.3 (3.5)	936.7 (2.3)	1,234.0 (2.0)
ที่อยู่อาศัย	18,971.1 (4.3)	9,485.6 (3.3)	3,054.4 (5.8)	2,018.5 (4.8)	4,412.6 (7.3)
การบริหารราชการและท้องถิ่น	22,693.0 (5.1)	11,263.2 (3.9)	3,676.2 (7.0)	2,636.9 (6.3)	5,106.7 (8.4)
การบริการ	63,405.9 (14.2)	42,027.8 (14.4)	7,294.4 (13.8)	5,480.7 (13.1)	8,603.0 (14.2)
รวม	446,370.6 (100)	290,940.1 (100)	52,826.0 (100)	41,862.0 (100)	60,732.4 (100)

ที่มา ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ฉบับปี 2530 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4 เป้าหมายและผลการให้สินเชื่อสู่ชุมชนและสินเชื่อ เกษตร ของธนาคารพาณิชย์ทั้งประเทศไทย ปี 2518-2532

หน่วย : ล้านบาท

เป้าหมาย (%) ของยอดเงินฝาก			สินเชื่อให้แก่เกษตรกรโดยตรง			สินเชื่อให้แก่ธุรกิจ เกษตร		
เกษตรกร	ธุรกิจ เกษตร		เป้าหมาย	ให้สินเชื่อ	ร้อยละ	เป้าหมาย	ให้สินเชื่อ	ร้อยละ
2518	5	-	3,500.0	2,233.6	63.8	-	-	-
2519	7	-	6,138.0	3,810.9	62.1	-	-	-
2520	9	-	9,647.0	5,891.8	61.1	-	-	-
2521	9	2	11,771.0	8,099.5	68.8	2,616.0	7,189.2	274.8
2522	11	2	17,322.4	9,970.0	57.6	3,149.6	8,864.1	281.4
2523	11	2	19,208.7	11,554.7	60.2	3,492.5	9,962.2	285.2
2524	11	2	23,649.3	14,562.3	61.6	4,299.9	9,932.1	231.0
2525	11	2	28,293.0	20,125.4	71.1	5,144.9	10,706.4	208.1
2526	11	2	35,330.0	28,613.2	81.0	6,423.5	13,409.9	208.8
2527	11	2	44,340.9	35,959.7	81.1	8,062.0	18,263.4	226.5
2528	11	2	53,819.5	37,726.0	70.1	9,785.3	23,642.1	241.6
2529	11	2	60,347.6	40,086.8	66.4	10,972.3	27,239.8	248.3
2530	14	6	86,931.7	55,863.8	64.3	37,256.5	48,952.6	131.4
2531	14	6	104,111.4	59,868.6	57.5	44,619.2	54,562.1	122.3
2532	14	6	123,808.7	72,490.3	58.6	53,060.9	70,432.8	132.7

ที่มา ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5 สัดส่วนเงินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ประเทศไทย	ตะวันออก เอเชียเหนือ
2526	101.3	88.5
2527	96.8	88.3
2528	95.1	82.1
2529	87.5	76.0
2530	92.2	76.3
2531	97.2	84.4
2532	99.7	89.1

ที่มา รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย หลายเล่ม

รายงานประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคตะวันออก เอเชียเหนือ หลายเล่ม

- การกระจุกตัวของสินเชื่อเกษตร

การที่รัฐกำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเกษตร และกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อเกษตรต่ำกว่าสินเชื่อทั่วไป ทำให้ธนาคารพาณิชย์หันไปใช้วิธีปันส่วนสินเชื่อเกษตร กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์จะคัดเลือกเฉพาะลูกค้าชั้นดีเท่านั้น โดยการตั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว สินเชื่อธนาคารพาณิชย์จึงมักไปกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มเดียวคือ เกษตรกร หรือ นิติบุคคลที่มีฐานะดี มีหลักประกัน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์เพราะได้รับเงินกู้ในอัตราต่ำกว่าสินเชื่ออื่น ๆ ขณะที่เกษตรกรยากจนไม่สามารถเข้าถึงธนาคารพาณิชย์ได้ ธนาคารมักจะให้กู้เพิ่มและพยายามหาลูกค้าใหม่ที่ถูกรอบ ๆ ลูกค้าเดิมด้วย และเมื่อได้รับเป้าหมายสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น ก็มักจะขยายวงเงินกู้ให้กับลูกค้าคนเดิมก่อนจะแสวงหาลูกค้าใหม่ ๆ ธนาคารบางแห่งพยายามยึดเงินสดเงินกู้แก่ลูกค้าที่ไม่ต้องการกู้

สิ่งที่สถาบันการเงินอ้างว่าเป็นอุปสรรคในการให้สินเชื่อเกษตร ได้แก่ ภาระต้นทุนของธนาคาร ที่หมายถึง ค่าใช้จ่ายทุกชนิดที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้อง รวมทั้งความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดขึ้น ทำให้ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐ และปัญหาหนี้ค้างชำระที่ธนาคารพาณิชย์วิตกกังวลมาก เนื่องจากรัฐกำหนดให้ปล่อยสินเชื่อภาคบังคับ แต่ไม่มีแรงกดดันหรือมาตรการทางการเมืองใดที่กำหนดให้เกษตรกรมีความจริงจัง แข็งขัน และเอาใจใส่ต่อการชำระหนี้ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงหาทางออกโดยการเลือกลูกค้าและพิจารณาการกู้ยืมที่เข้มงวด ผลที่ตามมาคือ แผนการขยายสินเชื่อไปยังเกษตรกร ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สินเชื่อถูกหันเหออกไปจากเกษตรกรในชนบท และธนาคารพาณิชย์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่รับใช้กลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ดังนั้น เพื่อหาหนทางที่จะให้สินเชื่อเกษตรกระจายไปสู่เกษตรกรที่มีความต้องการ และมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนในการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร และสามารถบริหารเงินทุนตลอดจนมีความสามารถในการชำระคืนหนี้สินได้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกระจายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีหลายประการ แต่ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือภาระต้นทุนของการให้สินเชื่อ ดังที่กล่าวมาแล้ว

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษา

1. ต้นทุนการให้สินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเพื่อเปรียบเทียบต้นทุนการให้สินเชื่อของธนาคารที่มีขนาดของสาขาและที่ตั้งต่างกัน
2. โครงสร้างและส่วนประกอบของต้นทุนการให้สินเชื่อเกษตรว่าต้นทุนเป็นเท่าใดและหมวดใดเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ต้นทุนสูง

3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาด้านต้นของการให้สินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีจำนวนสาขาธนาคาร ณ สิ้นปี 2529 จำนวน 264 สาขา และ ณ สิ้นปี 2532 มีสาขาธนาคารเป็นจำนวน 304 สาขา

สินเชื่อเกษตรที่ศึกษาในครั้งนี้ เป็นสินเชื่อเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่เกษตรกรสำหรับกิจกรรมทางการเกษตรทุกชนิด ตามคำจำกัดความสินเชื่อเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ไม่รวมธุรกิจเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท

ช่วงเวลาที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ปี 2529 ซึ่งเป็นตัวแทนของปีที่ภาวะเศรษฐกิจการเงินและเศรษฐกิจทั่วไปซบเซา เปรียบเทียบกับปี 2532 ซึ่งใช้เป็นตัวแทนของปีที่ภาวะเศรษฐกิจดี

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา มีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และ ทุติยภูมิ การเก็บรวบรวมข้อมูลทำโดยการสอบถามข้อมูลตัวเลขสถิติโดยตรงจากธนาคารพาณิชย์ทุกสาขาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เก็บข้อมูลบางส่วนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูลจากรายงานกิจการ รายงาน ประจำปี เอกสารเผยแพร่ รายงานการวิจัยของสถาบันต่าง ๆ

4. ผลงานที่ผู้ศึกษาไว้

1. พิศรา ลาภานันท์ ในวิทยานิพนธ์ เพื่อขอรับปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง Credit Market for Sugar Cane Planting : Udonthani ในปี 2529 โดยใช้หลักการประสิทธิภาพอันดับรองในการอธิบายพฤติกรรมของผู้กู้และผู้ให้กู้ว่าพยายามเลือกวิธีที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด

ผลการศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนการให้สินเชื่อแก่ผู้ปลูกอ้อยแต่ละแหล่งในปี 2527 และดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยที่คิดจากชาวไร่อ้อยเป็นดังนี้

หน่วย : ร้อยละต่อปี

แหล่งสินเชื่อ	ต้นทุนการให้สินเชื่อ	อัตราดอกเบี้ยเงินกู้
โรงงานน้ำตาล	17.0285	17.50
ชาวไร่ขนาดใหญ่	17.5258	48.00
ธ.ก.ส.	14.4049	14.00
ธนาคารพาณิชย์	15.4143	17.50

ผู้ศึกษาได้ใช้ตัวอย่างในจังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีโรงงานน้ำตาล 1 แห่ง ชาวไร่ขนาดใหญ่จำนวนมาก แต่ไม่ทราบจำนวนทั้งหมด ธ.ก.ส. 2 สำนักงาน และธนาคารพาณิชย์อีก 25 สำนักงาน โดยพยายามคิดคำนวณค่าใช้จ่ายทุกชนิดเพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนที่จะเกิดขึ้นทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการคิดต้นทุนของแหล่งสินเชื่อต่าง ๆ อาจมีความคลาดเคลื่อนในการคำนวณเนื่องจากระบบบัญชี และความลับของกิจการ

จากการศึกษาพบว่าธนาคารพาณิชย์มีต้นทุนสูงกว่า ธ.ก.ส. ระบบการบริหารสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพพอสมควร และต้นทุนดังกล่าวยังทำให้ธนาคารมีกำไร เนื่องจากมีต้นทุนร้อยละ 15.4143 ต่อปี แต่คิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรร้อยละ 17.50 ต่อปี

2. สุรพล วรรณบุตร ในวิทยานิพนธ์ ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง "นโยบายสินเชื่อเกษตรกร : การศึกษาในกรณีความเสี่ยงในการให้สินเชื่อเกษตรกร" ในปี 2522 โดยศึกษาถึงสาเหตุของความเสี่ยง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

<u>ความเสี่ยงด้านปัจจัยการผลิต</u>	<u>สาเหตุของความเสี่ยง</u>
- ที่ดิน	- ขาดระบบชลประทาน จึงต้องทำเกษตรอาศัยน้ำฝน
- แรงงาน	- มีการศึกษาน้อย
- ทุน	- ใช้สินค้าทุนแบบดั้งเดิม
- การประกอบการ	- ฟาร์มขนาดเล็ก และไม่ประหยัดต่อขนาด
<u>ความเสี่ยงด้านการตลาด</u>	<u>สาเหตุของความเสี่ยง</u>
- การกำหนดราคา	- เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรอง
- คุณภาพสินค้า	- การซื้อขายไม่ได้มาตรฐานสินค้า
- การเก็บรักษา	- ไม่มีสถานที่เก็บรักษาที่มีมาตรฐาน
<u>ความเสี่ยงในด้านการอำนวยการสินเชื่อ</u>	<u>สาเหตุของความเสี่ยง</u>
- สถาบันการเงิน	- ไม่มีการกำหนดทิศทางและนโยบายการเงินอย่างเด่นชัด ขาดการประสานงานกับสถาบันการเงินหรือธุรกิจที่มีความชำนาญด้านการผลิตและการตลาด
- รัฐบาล	- อัตราดอกเบี้ยไม่เป็นแรงกระตุ้นให้สถาบันการเงินกระจายสู่ชนบท

3. อัมมาร สยามวาลา ได้ศึกษาเรื่อง "ตลาดสินเชื่อในชนบท" เมื่อปี 2531 ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อเกษตรกรพอสรุปได้ดังนี้

- 1) สาเหตุที่ธนาคารพาณิชย์ไม่เต็มใจจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกร คือ
 - ต้นทุนการให้กู้แก่ภาคเกษตรค่อนข้างสูง ดังนั้น ภาคเกษตรควรจะได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสินเชื่อนอกเกษตร

- ผู้กู้ในภาคเกษตรแต่ละรายกู้เงินในวงเงินต่ำ
- ธนาคารพาณิชย์ต้องแข่งกับ ธ.ก.ส. ซึ่งมีหน้าที่โดยตรง และปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคเกษตรในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า แม้ ธ.ก.ส. กับธนาคารพาณิชย์จะมีส่วนแบ่งการตลาดที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันกันบ้างในบางกรณี

2) การแทรกแซงของรัฐในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ขอร้องให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเกษตร ตามสัดส่วนของเงินฝาก ทำให้ชาวชนบทมีโอกาสนำเงินกู้ได้มากขึ้น แต่การทุ่มเทเงินทุนไปในภาคเกษตรนั้นเป็นการดึงทุนมาจากภาคนอกเกษตร สังคมต้องสูญเสียผลตอบแทนจากการลงทุนเหล่านั้นไป และผลประโยชน์ที่ได้จากการให้เกษตรกรกู้เงินอาจไม่มากเท่ากับโอกาสที่เสียไปจากการลงทุนนอกภาคเกษตร

การคำนวณผลได้ผลเสียของนโยบายดังกล่าวออกมาเป็นต้นทุนทางสังคม ในปี

2530 เป็นดังนี้

ค่าเสียโอกาสของเงิน	ร้อยละ	12.5	ต่อปี
ต้นทุนทางธุรกรรม	ร้อยละ	9.0	ต่อปี
ต้นทุนในการดำเนินงาน	ร้อยละ	5.0	ต่อปี

ดังนั้น ธ.ก.ส. จะมีต้นทุนทางสังคมร้อยละ 26.5 ต่อปี ซึ่งยังไม่รวมหนี้สูญของ ธ.ก.ส. อีกประมาณร้อยละ 3 ของสินเชื่อทั้งหมดที่ธนาคารปล่อยให้แก่เกษตรกรในแต่ละปี

4. สำนักวิจัย ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้ศึกษาเรื่อง "Is The Interest Spread So Large As to Bloat Bank Profits? - An Analysis" ตีพิมพ์ใน Bangkok Bank Monthly Review ฉบับเดือน กันยายน 2529

เป็นการศึกษาส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (interest spread) และวิเคราะห์รายรับรายจ่ายของธนาคารพาณิชย์ไทย 11 ธนาคาร เพื่อยืนยันว่าธนาคารพาณิชย์มิได้มีกำไรมากอย่างที่หลายคนคิด เพราะผลการวิเคราะห์พบว่า ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (effective interest spread) เป็นเพียงร้อยละ 3.55 เท่านั้น ไม่ใช่ร้อยละ 6 - 7 อย่างที่

เข้าใจกันโดยทั่วไป

ในการวิเคราะห์ ผู้เขียนได้แจกแจงต้นทุนของเงินทุนที่จัดหามาให้ลูกค้าถือว่า มี ต้นทุนมาจาก 2 แหล่ง คือ เงินฝากที่ระดมได้จากประชาชนและเงินที่กู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่น โดยสรุปต้นทุนของเงินที่หาจากค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำกับอัตรา ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่น ดังนี้

ปี	ต้นทุนของเงิน (ร้อยละต่อปี)
2521	6.23
2522	7.74
2523	9.73
2524	11.21
2525	10.76
2526	9.07
2527	9.64
2528	10.08

และได้คำนวณสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของธนาคารซึ่งเมื่อนำมาจัดหมวดหมู่แล้วจะได้ดังนี้

สัดส่วนค่าใช้จ่ายของธนาคารพาณิชย์ไทย 11 ธนาคาร

หน่วย : ร้อยละ ต่อ ปี

	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
ดอกเบี้ยจ่าย	68.82	72.04	75.19	77.77	77.57	76.14	78.36	78.04
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	29.48	25.04	21.92	19.57	20.44	20.85	19.04	19.51
ค่าเช่าสำนักงาน	15.45	13.49	11.95	10.52	11.02	10.92	9.81	9.50
อุปกรณ์	4.60	3.79	3.26	2.98	3.10	3.46	3.20	3.43
ภาษี	4.01	3.77	3.53	3.12	3.39	3.36	3.21	3.15
ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ	0.49	0.41	0.33	0.27	0.19	0.21	0.23	3.16
ค่าใช้จ่ายอื่น	4.93	3.58	2.85	2.68	2.74	2.90	2.59	0.27
หนี้สูญ	1.70	2.92	2.89	2.66	1.99	3.01	2.60	2.45
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาจะช่วยทำให้สามารถทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อต้นทุนการให้สินเชื่อเกษตร และจะได้ทราบแนวทางตลอดจนวิธีการในการลดต้นทุนดังกล่าวเพื่อที่จะได้หาข้อสรุป ไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในด้านที่เกี่ยวข้องกับระบบการให้สินเชื่อเกษตรของไทยและนโยบายด้านสินเชื่อสู่ชนบทของรัฐในปัจจุบัน

6. เนื้อหาในบทต่อไป

เนื้อหาที่จะกล่าวในบทต่อไป เป็นแนวคิดทางทฤษฎีและวิธีการศึกษา วิธีการคำนวณต้นทุน และลักษณะทั่วไปของประชากรและตัวอย่างที่นำมาศึกษาในครั้งนี้

ในบทที่ 3 เป็นการศึกษาสินเชื่อเกษตรจากธนาคารพาณิชย์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยที่มีผลต่อการให้สินเชื่อของธนาคาร และปัจจัยที่มีผลต่อต้นทุนการให้สินเชื่อเกษตรของธนาคารพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจะแสดงผลการศึกษาว่าต้นทุนการให้สินเชื่อเป็นเท่าใด ต้นทุนหมวดย่อยเป็นเท่าใด สาขาในเมืองกับสาขาในเขตอำเภอรอบนอกมีต้นทุนแตกต่างกันอย่างไร สาขาขนาดต่าง ๆ กันมีต้นทุนต่างกันเพียงใด และสัดส่วนของต้นทุนแต่ละหมวดเป็นเท่าใด

ส่วนบทที่ 4 เป็นการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ โดยสรุปถึงที่มาและสรุปผลการศึกษาพร้อมเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ในการลดต้นทุนการให้สินเชื่อ ตลอดจนการบริหารสินเชื่ออย่างมีประสิทธิภาพ และสุดท้ายจะได้กล่าวถึงประเด็นที่น่าสนใจที่ควรจะมีการศึกษาต่อไปและข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้

ส่วนสุดท้ายเป็นภาคผนวก ที่อธิบายถึงรายละเอียดของสินเชื่อแยกประเภทตามวัตถุประสงค์ สินเชื่อสู่ชนบท การให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. การจัดชั้นลูกหนี้ แนวทางการให้สินเชื่อเกษตรในอนาคต ตามความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และตัวอย่างแบบสอบถาม