

บทที่ 1 บทนำ

ภาคเกษตรกรรมนับได้ว่า เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นภาคเศรษฐกิจที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยึดเป็นอาชีพหลัก คือ ร้อยละ 65.18 ในปี 2526 (เสถียร ศรีบุญเรือง, 2527) และร้อยละ 62.20 ของผู้มีงานทำ ในปี 2530 (กรมแรงงาน, 2530)

ผลผลิตจากการเกษตร นอกจากจะมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนแล้ว ยังเป็นปัจจัยการผลิตหลักในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากภาคเกษตรกรรม รวมทั้งยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศ ซึ่งในแต่ละปีสินค้าจากภาคเกษตรสามารถนำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย เช่นในปี 2530 สินค้าการเกษตรส่งออกคิดเป็นร้อยละ 27.80 ของสินค้าออกทั้งหมด (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2531) และในปี 2531 ภาคการเกษตรซึ่งเดิมมีอัตราการขยายตัวในอัตราที่ต่ำมาโดยตลอดนั้น มีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นเป็นร้อยละ 8.50 เนื่องจากราคาพืชผลหลักแทบทุกชนิดอยู่ในเกณฑ์ดีมาก (ยกเว้นมันสำปะหลัง) เช่น ราคาข้าวสูงขึ้น ร้อยละ 39.00 ยางแผ่นสูงขึ้น ร้อยละ 25.00 ข้าวโพดสูงขึ้น ร้อยละ 27.00 (วารสารเศรษฐกิจปริทัศน์, 2532)

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันก็คือ เกษตรกรผู้ทำการผลิตในภาคการเกษตรยังมีฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจน และมีภาระหนี้สินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากรายได้จากการเกษตรอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะนำมาจุนเจือเลี้ยงดูครอบครัวได้ ทำให้เกษตรกรบางส่วนจำเป็นต้องอพยพครอบครัว ละทิ้งถิ่นฐานเพื่อออกไปแสวงหารายได้ในภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล ก่อให้เกิดปัญหาแรงงานอพยพและปัญหาทางสังคมด้านอื่น ๆ ที่ติดตามมาอีกมากมาย อาทิเช่น ปัญหาในด้านที่

อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการว่างงาน และปัญหาโสเภณี เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องมาจาก ปัญหาหลักก็คือ เกษตรกรประสบความล้มเหลวในการผลิต ทำให้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัว ส่งผลให้เกษตรกรขาดแคลนเงินทุนที่จะนำมาลงทุนเพื่อประกอบการผลิต (พิชิต ธานี, 2530)

ข้อวิจารณ์และข้อเสนอแนะของนักวิชาการและผู้บริหารของภาคเอกชนและภาครัฐบาล ที่เรามักจะได้ยินอยู่เสมอก็คือ ข้อเสนอแนะให้สถาบันการเงินทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพิ่ม ปริมาณการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถือได้ว่าเป็น แหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ และมีจุดขายหรือมีการขยายสาขากระจายไปทั่วทุกภูมิภาค โดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ใช้นโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรของธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร และธุรกิจการเกษตร ติดต่อกันมาตั้งแต่ปี 2518 จนกระทั่งในปี 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงนโยบาย สินเชื่อเพื่อการเกษตรเป็น "สินเชื่อสู่ชนบท" ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายสินเชื่อ เกษตรเดิมไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาเห็นว่า "ในปัจจุบันนี้ เกษตรกรไม่ได้มีอาชีพทางการเกษตรอย่างเดียว และสมาชิกในครัวเรือนของ เกษตรกรก็เริ่มมีแนวโน้มออกไปประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตรมากขึ้นโดยลำดับ ขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการตอบสนองแนวนโยบายของรัฐบาล ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วน ภูมิภาค ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่มีศักยภาพสูงในการเพิ่มผลผลิต และสามารถรองรับแรง งานส่วนเกินจากภาคเกษตร ตลอดจนเป็นการช่วยป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานจากส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนกลางอีกด้วย" ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเห็นสมควรพิจารณาทบทวนเป้าหมายสินเชื่อเพื่อการเกษตรใหม่ โดยการเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภาคบังคับจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากเมื่อสิ้นปีก่อน โดยในจำนวนนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากจะต้อง เป็นสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรโดยตรง (ตามคำนิยามเดิม สินเชื่อเกษตรกร หมายถึง การให้กู้ยืม และให้เครดิตแก่เกษตรกรผู้ประกอบการกิจกรรม การประมงและการเลี้ยงสัตว์ ไม่รวม การทำป่าไม้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับสินเชื่อคือ เกษตรกรทั้งที่เป็น เอกชนและนิติบุคคล กลุ่ม

เกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร) ร่วมกับสินเชื่อที่ให้แก่ธุรกิจ การเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาคอีกไม่เกินร้อยละ 6 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2530) มาตรการเช่นนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยสินเชื่อสู่ชนบทในปี 2530 รวมเป็นวงเงินประมาณ 124,000 ล้านบาท และในปี 2532 รวมเป็นวงเงินประมาณ 184,000 ล้านบาท

การใช้สินเชื่อเกษตรเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเกษตร สามารถทำให้เกษตรกร มีเงินทุนที่จะซื้อปัจจัยการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตและขยายการผลิตในไร่นาของตน อาทิเช่น ซื้อเครื่องมือทางการเกษตร หรือเครื่องทุ่นแรงที่เหมาะสมและทันสมัย เพื่อปรับปรุงเทคโนโลยี ในการผลิต ซื้อเมล็ดพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ใหม่ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการผลิต ตลอดจนใช้สินเชื่อเกษตรเป็นเงินลงทุนในการสร้างโรงเรียน การ ปรับปรุงพัฒนาที่ดิน หรือซื้อที่ดินเพื่อประกอบอาชีพในการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีฐานะความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเป็นรากฐานที่ดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าสินเชื่อเกษตรหรือเงินทุน เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากที่ดิน แรงงาน และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ที่เกษตรกรจำเป็นต้องใช้ในการประกอบ การผลิตทางการเกษตร ถ้าเกษตรกรขาดแคลนเงินทุน จะทำให้เกษตรกรเสียโอกาสที่จะลงทุน ในภาวะการที่สอดคล้องกับระยะเวลาและความต้องการสินค้าทางด้าน การเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัย การผลิตพื้นฐานที่สำคัญของ โรงงานอุตสาหกรรม และเป็นสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคในท้อง ตลาด ทำให้เกษตรกรไม่สามารถที่จะนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิต นั่นคือการส่ง ผลทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรไม่ประสบผลสำเร็จ

การปฏิวัติทางเทคโนโลยีได้มีความก้าวหน้าและพัฒนาไปเป็นอันมาก ในปัจจุบันการใช้ เครื่องจักรกลแทนแรงงานสัตว์ การผสมพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ใหม่ที่มีภูมิต้านทานต่อโรคและให้ผล ผลิตสูง ตลอดจนวิธีการผลิตใหม่ ๆ มีผลทำให้ผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม จากการเพิ่มเทคโนโลยีในการผลิตก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางด้านการเกษตร มีผลทำให้ความต้องการสินเชื่อเกษตรกรมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับการใช้เทคนิคการผลิตใหม่ ๆ ที่ดี และโอกาสที่เกษตรกรจะสามารถนำเทคนิคการผลิตใหม่ ๆ มาใช้ขึ้นอยู่กับสินเชื่อเกษตรกรเพราะการใช้เทคนิคการผลิตใหม่ ๆ ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากพอควร จนสามารถกล่าวได้ว่าการพัฒนาสินเชื่อเกษตรกร เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร สินเชื่อเกษตรกรจึงเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะสินเชื่อเกษตรกรไม่เพียงแต่ช่วยขจัดปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังช่วยเป็นแรงกระตุ้นผลักดันให้เกษตรกรสามารถนำเอาเทคนิคการผลิตใหม่ ๆ มาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรอีกด้วย

ภาคการเกษตรนอกจากจะเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของรายได้ประชาชาติแล้ว ผลผลิตทางด้านการเกษตรยังเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในภาคอุตสาหกรรมด้วย ดังนั้น ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาคือ ปัญหาในด้านการเกษตร โดยการพยายามให้เกษตรกรเปลี่ยนวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมและหันมาใช้เทคนิคการผลิตแบบใหม่และดังได้กล่าวมาแล้วว่า เงินทุนมีความสำคัญต่อกระบวนการผลิต เพราะเมื่อเกษตรกรมีเป้าหมายที่จะเพิ่มผลผลิตของตนเองก็ต้องมีการขยายการผลิต หรือนำเทคนิคการผลิตแบบใหม่มาใช้ในการผลิต สำหรับแนวทางที่เกษตรกรจะเพิ่มผลผลิตได้นั้นอาจทำได้ 2 ประการคือ ประการแรก โดยการเพิ่มปัจจัยการผลิต ประการที่สอง โดยการเพิ่มเทคนิคการผลิต แต่ปัญหาสำคัญที่จะช่วยให้บรรลุตามแนวทางทั้งสองประการ ก็คือ "เงินทุน"

เงินทุนในการประกอบการของเกษตรกรมีแหล่งที่มา 2 ทางด้วยกัน คือ แหล่งแรกมาจากเงินออมของเกษตรกรเอง และแหล่งที่สองได้จากการกู้ยืม แต่โดยความเป็นจริงแล้วเกษตรกรไทยมีเงินออมน้อยเนื่องจากมีฐานะความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ดังนั้น แหล่งที่หนึ่งทางด้านเงินทุนของเกษตรกรจึงได้จากการกู้ยืม การกู้ยืมเงินของเกษตรกรนั้นส่วนใหญ่จะกู้ยืมจากญาติพี่น้อง คหบดีในท้องถิ่น หรือจากสถาบันการเงินซึ่งกู้ยืมในรูปสินเชื่อเกษตรกร ถ้าสถาบันการเงินมี

ระบบการพิจารณา การบริหาร และการจัดการสินเชื่อเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สินเชื่อเกษตรจะเป็นตัวจักรสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

สินเชื่อเกษตร นอกจากจะมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมแล้ว ยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

1. สินเชื่อเกษตรมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเทคนิคในการผลิต เนื่องจากสินเชื่อเกษตรก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกร จากแบบดั้งเดิมมาเป็นการผลิตแบบใหม่ ตัวอย่างเช่น มีการใช้ปุ๋ยเคมี การใช้ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช การใช้เครื่องทุ่นแรง การใช้พันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ใหม่ที่มีภูมิต้านทานโรคสูงและให้ผลผลิตมาก เป็นต้น แต่การนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้มีข้อจำกัดอยู่เช่นกัน กล่าวคือ กิจกรรมผลิตนั้นจะต้องมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี มีขนาดการผลิตที่เหมาะสมต่อการที่จะนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ด้วย หากไม่แล้วการที่เกษตรกรนำเอาเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิตก็จะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่เกษตรกร แต่กลับจะทำให้เกษตรกรประสบภาวะขาดทุนหรือล้มเหลวในการประกอบการผลิตได้

2. สินเชื่อเกษตรมีผลต่อการปฏิรูปที่ดิน เพราะสินเชื่อเกษตรมีส่วนที่จะผลักดันให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของภาครัฐบาลประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญก็คือ ต้องการที่จะแก้ไขปัญหาการเช่าที่ทำกินของเกษตรกรต้องการให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง สินเชื่อเกษตรสามารถเป็นเกราะป้องกันไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรตกไปเป็นของนายทุนเงินกู้ หรือเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ประกอบการผลิต นอกจากนั้นสินเชื่อเกษตรยังสามารถช่วยให้เกษตรกรที่ยังเช่าที่ดินผู้อื่นทำการผลิต สามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้โดยการให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อซื้อที่ดิน และขยายระยะเวลาในการชำระหนี้คืนให้ยาวขึ้น ทำให้เกษตรกรมีขวัญและกำลังใจ มีความมั่นใจในการที่จะพัฒนาปรับ

ปรุ้งที่ดินของตนและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่มีความวิตกกังวลว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินนั้นจะถูกแบ่งปันไปให้ผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม

3. สินเชื่อเกษตรมีผลต่อการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน เนื่องจากลักษณะการเกษตรของไทยส่วนใหญ่ยังอาศัยแหล่งน้ำจากธรรมชาติ ทำให้เกษตรกรต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนและเสี่ยงภัยสูงจากภาวะฝนแล้งหรือน้ำท่วม

การสร้างระบบชลประทาน เช่น การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฝาย คลองส่งน้ำ ต้องใช้เงินทุนสูงและเป็นหน้าที่ของภาครัฐบาลจัดทำอยู่แล้ว แต่การทำเหมืองสายย่อยเพื่อระบายน้ำเข้าไปสู่ไร่นาเพื่อใช้ประโยชน์ในการผลิตนั้น เป็นภาระของเกษตรกรที่ต้องลงทุนดำเนินการเอง สำหรับเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทานซึ่งไม่สามารถจะหาแหล่งน้ำจากผิวดินได้ จำเป็นต้องใช้วิธีขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อสูบน้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดระบบชลประทานแบบหนึ่ง และเงินทุนที่จะใช้ดำเนินการนี้ต้องพึ่งพาสินเชื่อเกษตร

4. สินเชื่อเกษตรมีผลต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนหรือเงินออม หมายถึง ขบวนการถ่ายเทเงินออมส่วนเกินจากแหล่งที่มีรายได้ หรือจากแหล่งที่ประสบผลสำเร็จในการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ไปยังแหล่งที่ต้องการเงินทุนหรือแหล่งที่กำลังพัฒนา โดยอาศัยสถาบันการเงินเป็นกลไกในการเคลื่อนย้ายเงินทุนดังกล่าว หากสถาบันการเงินสามารถจัดสรรหรือกระจายเงินทุนให้แก่เกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว (หมายถึงสถาบันการเงินมีหลักการในการวิเคราะห์สินเชื่อเกษตรทั้งในเชิงคุณภาพหรือการบรรยาย และการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณโดยการนำเอางบการเงินหรืออัตราส่วนทางการเงินของผู้ขอกู้มาวิเคราะห์ด้วย) จะเป็นแรงกระตุ้นผลักดันให้เกษตรกรสามารถรักษาระดับการออมไว้ในระดับสูง และมีเงินออมส่วนเกินพอที่จะถูกจัดสรรไปยังแหล่งที่ต้องการเงินทุนก็เพื่อลงทุนต่อไป โดยให้กู้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งกำลังจะพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันการเงินจะเป็นศูนย์กลางตลาดการเงินและตลาดทุนของท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการ

เคลื่อนย้ายและกระจายเงินทุนดังกล่าว เป็นการลดการขยายตัวของตลาดเงินทุนนอกระบบและทำให้เกษตรกรหันมาพึ่งพาตลาดเงินทุนในระบบคือสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น

5. สินเชื่อเกษตรกรมีผลต่อการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอันเป็นแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งเป็นแนวทางที่ยอมรับและใช้แพร่หลายในปัจจุบัน คือการดำเนินการให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะส่งเสริมฐานะทางด้านการเงินระหว่างสมาชิกในกลุ่ม และในขบวนการนี้มักจะมีสินเชื่อเกษตรกรสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

1.1 ความสำคัญของปัญหา

แม้ว่าสินเชื่อเกษตรกรจะมีผลประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้กู้โดยตรง และมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ถ้าหากการให้สินเชื่อเกษตรกรดำเนินการไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม การให้สินเชื่อในปริมาณที่มากเกินไป ความจำเป็น และการพิจารณาให้สินเชื่อโดยขาดหลักเกณฑ์ที่ดีแล้วจะก่อให้เกิดโทษและกลับเป็นปัจจัยที่ถ่วงความเจริญในระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่นหากเกษตรกรใช้เงินทุนที่ได้จากสินเชื่อเกษตรกร ไปลงทุนในด้านอื่นที่ผิดวัตถุประสงค์แล้ว จะก่อให้เกิดผลที่ติดตามมาคือ เกษตรกรประสบความล้มเหลวในการผลิต ไม่มีรายได้ที่จะนำมาชำระหนี้คืน ทำให้เกษตรกรมีภาระหนี้สิน หากผู้ให้กู้ (ธนาคาร) ติดตามทวงถามตามขั้นตอนแล้วไม่ได้ผล ในที่สุดธนาคารจำเป็นต้องพึ่งพามาตรการทางด้านกฎหมาย โดยฟ้องร้องดำเนินคดีกับเกษตรกร และส่วนใหญ่เกษตรกรมักจะเป็นฝ่ายแพ้คดี ศาลอาจจะพิพากษาให้โจทก์ (ธนาคาร) ยึดทรัพย์สินของจำเลย (เกษตรกร) และนำหลักประกันหรือทรัพย์สินอื่นของเกษตรกรออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ หากรายได้จากการขายหลักประกันและทรัพย์สินอื่นของเกษตรกรไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ ธนาคารจำต้องตัดยอดหนี้ที่เหลือเป็นหนี้สูญ "จากการสุ่มตัวอย่างการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงของสาขาธนาคารพาณิชย์ตามภูมิภาคต่าง ๆ ในระหว่างเดือนสิงหาคม 2527 ถึง เดือนสิงหาคม

2529 จำนวน 16 สาขา ที่มีหนี้เสีย (หนี้จัดชั้นสูงและสงสัยว่าจะสูง) จากการให้กู้ยืมแก่เกษตรกร พบว่าหนี้เสียต่อเงินให้กู้ยืมแก่เกษตรกรทั้งหมดนั้นสูงถึงร้อยละ 19.20 เทียบกับหนี้เสียนอกภาคเกษตรซึ่งเท่ากับร้อยละ 5.30 เท่านั้น” (วารสารเศรษฐกิจปริทัศน์, 2530) ที่ประเทศฟิลิปปินส์ โครงการสินเชื่อเกษตรของรัฐบาลชื่อโครงการ “Masagana 99” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินกู้แก่เกษตรกรเป็นทุนในการเพาะปลูกข้าว ในปี 1974/75 โครงการนี้ได้ให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพาะปลูกข้าวได้กว่า ร้อยละ 40 ของพื้นที่เพาะปลูกข้าวในประเทศ แต่โครงการนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะในปี 1977/78 กลับให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพาะปลูกข้าวได้น้อยกว่าปี 1974/75 ประมาณร้อยละ 10 ทั้งนี้เป็นเพราะเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ (default) และโครงการดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ที่ดีในการคัดเลือกผู้กู้ (Rosegrant และ Herdt, 1979)

เนื่องจากเงินกู้หรือสินเชื่อเกษตรที่เกษตรกรกู้ไปเพื่อลงทุนนั้น มีแหล่งที่มาคือเงินออมหรือเงินฝากของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของธนาคาร เมื่อเกษตรกรไม่สามารถที่จะชำระหนี้คืนให้ธนาคารได้ ในที่สุดธนาคารอาจจะประสบปัญหาการขาดแคลนเงินทุนที่จะดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการสูญเสียในระบบเศรษฐกิจ ตัวเกษตรกรเองเมื่อถูกธนาคารฟ้องร้องดำเนินคดีและมักจะกลายเป็นฝ่ายแพ้คดี จำต้องขายหลักประกันและทรัพย์สินอื่น เช่น บ้านพักอาศัย ที่ไร่ที่นา เพื่อชำระหนี้ ทำให้เกษตรกรต้องประสบกับชะตากรรม ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีที่ทำกิน ไม่มีรายได้ที่จะเลี้ยงดูครอบครัว ซึ่งกลายเป็นการเพิ่มภาระเป็นการสร้างต้นทุนและก่อปัญหาให้แก่สังคม ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหานี้เป็นเงินจำนวนมาก

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งก็คือ การที่ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรนั้น มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีเงินลงทุนในการประกอบการผลิตอย่างเพียงพอ แต่ปรากฏว่า เกษตรกรมักจะนำสินเชื่อที่ได้ไปใช้ในการบริโภคพร้อม ๆ กับใช้ในการผลิต ทำให้เหลือเงินที่จะใช้ลงทุนน้อยลง (จากการสำรวจของกลุ่มพัฒนาสินเชื่อเกษตร สำนักผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2529 พบว่า ลูกค้าเกษตรกรกว่าร้อยละ 70 ได้นำสินเชื่อที่ได้

รับไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ นอกนั้นนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ทราบรายละเอียด) ดังนั้นเพื่อหาแนวทางป้องกันไม่ให้ปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้น เนื่องจากการที่ธนาคารให้สินเชื่อเกษตรในปริมาณที่มากขึ้น ทำให้ธนาคารก็ต้องรับภาระความเสี่ยงมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นธนาคารจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางที่จะใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรที่มาขอสินเชื่อรายใหม่ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงในการให้สินเชื่อเกษตรให้น้อยลง เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมและเพื่อให้เกษตรกรที่ได้กู้เงินจากธนาคาร ประสบความสำเร็จมีความเจริญก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ และธนาคารจะได้ยึดถือแนวทางที่ได้ศึกษานั้นไว้ เพื่อเป็นมาตรฐานในการขยายสินเชื่อเกษตรให้กว้างขวางต่อเนื่องสืบไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบกับมีผู้ศึกษาวิจัยหัวข้อนี้ในประเทศไทยน้อย ทำให้ขาดข้อมูลเฉพาะส่วนอยู่มาก ดังนั้นในการศึกษาค้างนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อที่จะหามาตรการที่จะเป็นตัวบ่งชี้ลักษณะของเกษตรกรที่จะประสบความสำเร็จ กับเกษตรกรที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำเงินกู้ไปลงทุน และสามารถนำเงินกู้มาใช้คืนธนาคารได้ โดยจะใช้ผลของการศึกษาในครั้งนี้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรที่มาขอกู้เงินรายใหม่ต่อไป ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ จึงสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาหาตัวแปร ที่มีอิทธิพลในการบ่งชี้ลักษณะของเกษตรกรที่จะประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จในการนำเอาเงินกู้ไปลงทุน

2. เพื่อประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร ที่เกี่ยวข้องในการที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มเกษตรกร และบ่งชี้ว่าเกษตรกรรายใหม่ที่มาขอกู้เงินกับธนาคารจะตกอยู่ในกลุ่มของเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ หรือกลุ่มของเกษตรกรที่ไม่ประสบความสำเร็จ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตที่ทำการศึกษานำเอาข้อมูลของเกษตรกรผู้กู้เงินสินเชื่อเกษตรจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด สาขาจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้รับสินเชื่อเกษตรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ถึง พ.ศ. 2531 และเกษตรกรเหล่านี้ยังคงเป็นลูกค้าของธนาคารอยู่ในปี พ.ศ. 2532 เกษตรกรที่จะนำมาศึกษาในครั้งนี้ จะมีทั้งเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จและเกษตรกรที่ไม่ประสบความสำเร็จ กลุ่มละ 85 ราย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะส่วนตัว ลักษณะทางเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม และลักษณะอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกับกรณีศึกษา
2. นำผลของการศึกษามากำหนดเป็นนโยบายสินเชื่อการเกษตร และใช้เป็นแนวทางเพื่อลดความเสี่ยงในการให้กู้เงินของธนาคาร ตลอดจนใช้เป็นแนวทางพัฒนาผู้กู้ให้ประสบความสำเร็จในการนำเอาเงินกู้ไปลงทุน