

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

แนวการตรวจเอกสาร มีดังนี้ :

- 2.1. ประวัติความเป็นมา
- 2.2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ประวัติความเป็นมา

สินเชื่อทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะนอกจากจะช่วยให้เกษตรกรมีเงินทุนเพื่อใช้จ่ายสำหรับการจัดหาปัจจัยการผลิตในการเกษตรแล้ว สินเชื่อการเกษตรยังเป็นเครื่องมือในการชี้นำทิศทางการผลิตของภาคการเกษตรให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางด้านภูมิศาสตร์ และภาวะการตลาดทั้งภายในและภายนอกของประเทศ จึงกล่าวได้ว่า “สินเชื่อการเกษตร” นั้นเป็นเครื่องมือที่สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพการเกษตร ได้อย่างมั่นคงถาวร (สำนักวิชาการและแผน, 2537:5)

ตลอดระยะเวลา 26 ปี ที่ ธ.ก.ส. เร่งสร้างสถานการณ์พัฒนาภาคการเกษตรนั้น ไม่เพียงแต่การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงการดำเนินกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งทางตรงและทางอ้อมในหลายๆ ด้าน ทั้งนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลัก คือ มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประกอบอาชีพในภาคเกษตรรวมทั้งเป็นการกระจายรายได้สู่ภาคชนบทของประเทศอีกด้วย

จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ในปี 2536 (1 เมษายน 2535 – 31 มีนาคม 2536) ธนาคารได้ดำเนินงานปล่อยสินเชื่อการเกษตรทั้งหมด 68,082 ล้านบาท โดยแยกประเภทของลูกค้าที่รับบริการสินเชื่อคือ

1. เกษตรกรรายย่อย (คน) ซึ่งกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง เกรดเงินสด ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม และเงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตรรวมทั้งหมด 58,067 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.3 ของเงินกู้ทั้งหมด
2. ด้านสถาบันเกษตรกรได้แก่ สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรรวมทั้งหมด 10,015 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.7 ของเงินกู้ทั้งหมด

จากผลการดำเนินการติดตามรับชำระคืนเงินกู้จากลูกค้าของธนาคารพบว่า เกษตรกรรายย่อย (คน) นั้นสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ทั้งหมด 39,696 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 88.84 และชำระหนี้เงินกู้ไม่ได้ 18,371 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.16 ส่วนหนี้ค้างชำระนี้มีผลกระทบต่อการขายสินเชื่อการเกษตร และภาระในการติดตามหนี้คืนของธนาคาร และภาระในการชำระคืนของเกษตรกรลูกค้า

2.2 งานเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นโยบายเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย (2522) ชี้ว่านโยบายสินเชื่อที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เมื่อ พ.ศ.2509 โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการด้านสินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตร และแก่เกษตรกรโดยตรง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มอบให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร โดยกำหนดจากปริมาณเงินฝากทั้งหมดของแต่ละธนาคารจากมาตรการนี้ ทำให้ปริมาณสินเชื่อของธนาคารเพิ่มจาก 442.6 ล้านบาท ใน 2517 เป็น 3,904.4 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2518

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535) ได้มีนโยบายให้มีการฝึกอบรมความรู้ด้านการบริหารและการจัดการทั้งด้านการผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้าและการตลาด รวมทั้งการสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่เกษตรกร ผู้นำเกษตรกร เพื่อให้ทุกฝ่ายรับภาระ และผลประโยชน์จากการดำเนินงานร่วมกัน

สินเชื่อหรือเงินกู้หรือเครดิต (Credit) นั้น สุนี (2520 : 1-3) ได้รวบรวมไว้ว่า “Credit” เป็นคำที่มาจากภาษาละติน “Creditum” ซึ่งแปลว่า “to trust” ตามความหมายของ “เครดิต” จึงเป็นที่เข้าใจของบุคคลทั่วไปว่า “ความสามารถในการกู้ยืมเงินของบุคคลหนึ่งที่มีต่อบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีสัญญา หรือเงื่อนไขที่จะชำระคืนนั้นๆ ในอนาคต” ซึ่งในการกู้ยืมนี้มีทั้งด้านส่วนตัว และในวงการธุรกิจ

สำหรับวงการธุรกิจจะกินความหมายรวมถึงการนำสินค้า หรือการใช้บริการก่อนและชำระเงินในอนาคตด้วยในแง่ของนักบัญชี สินเชื่อ (เครดิต) จะหมายถึง การลงบัญชีในสมุดแยกประเภทในด้านหนี้สินแสดงเป็นฐานะเจ้าหนี้ของธุรกิจ ส่วนในด้านการเงิน หมายถึง จำนวนเงินกู้หรือจำนวนที่ค้างชำระแก่เจ้าหนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2523) ได้ให้ความหมายของสินเชื่อการเกษตรไว้ว่า เป็นการกู้ยืมและให้เครดิตแก่เกษตรกรผู้ประกอบการกิจกรรม การประมง และการเลี้ยงสัตว์ โดยกำหนด

ให้ผู้ที่จะได้รับสินเชื่อคือ เกษตรกรทั้งที่เป็นเอกชน หรือนิติบุคคล กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร

สุณี (2520) ได้กล่าวถึงความสำคัญของสินเชื่อ (Credit) ว่าแยกออกเป็น 3 ประการ ดังนี้ 1. เครดิต หรือสินค้าทางการค้าได้แก่ การซื้อขายสินค้าเป็นเงินเชื่อ หรือการขยายเครดิตในการการค้า การให้กู้ยืม คือการให้บริการทางเครดิต 2. ฐานะทางเครดิต หมายถึง การยอมรับในการที่จะให้มีการขยายสินค้าเป็นเงินเชื่อ และมี การให้ข้อสัญญาจะชำระเงินในอนาคต ถ้าหากลูกค้าเป็นผู้มีคุณสมบัติ เป็นที่น่าเชื่อถือก็นั้น แสดงว่าฐานะทางเครดิตของลูกค้าดี 3. การใช้เครื่องมือทางเครดิต ได้แก่ ตราสาร หรือเอกสาร เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ ทั้ง 3 ประการมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ตลอดเวลา ผู้ซื้อต้องการจะซื้อสินค้าเป็นเงินเชื่อ จะต้องติดต่อกับผู้ขาย ซึ่งผู้ขายจะต้องทราบฐานะทางเครดิตของลูกค้า เพื่อการตัดสินใจจะให้ซื้อเป็นเงินเชื่อหรือไม่ ซึ่งการเสี่ยงภัยจะมีมากหรือน้อยก็แล้วแต่คุณสมบัติทางเครดิตของลูกค้า ดังนั้นเพื่อความปลอดภัยก็จำเป็นจะต้องมีเอกสารหลักฐาน เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ด้วย อีกทั้งได้แบ่งลักษณะของเครดิตที่ได้เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา สถานที่ และความเชื่อถือของชุมชนแต่ละแห่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ 1. ลักษณะของเครดิตในแง่ของการเป็นสื่อกลาง การแลกเปลี่ยน 2. ลักษณะของเครดิตในแง่ของการบริหาร 3. ลักษณะของเครดิตในแง่ของเศรษฐศาสตร์ 4. ลักษณะของเครดิตในแง่ของความรับผิดชอบต่อสังคม

ประดิษฐ์ (2516) ได้สรุปจากรายงานการสำรวจสินเชื่อการเกษตรของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2505 - 2506 ปรากฏว่าร้อยละ 68 ของเกษตรกรที่ถูกสำรวจเป็นผู้มีหนี้สินเฉลี่ยครบครัวละ 3,716 บาท และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงเฉลี่ยร้อยละ 29 ต่อปี จำนวนแล้วทั่วประเทศ เกษตรกรมีหนี้สินในปี 2505 จำนวน 9,000 บาท และเพิ่มขึ้นเป็น 13,400 บาท ในปี 2513 ซึ่งเป็นจำนวนมหาศาล คิดเป็นร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Domestic Product) ของปี 2513 และหนี้สินนี้ในวันจะพอกพูนขึ้น สำหรับความสามารถในการส่งใช้เงินกู้คืน สถาบันเงินต่างได้รับชำระคืนเงินกู้ต่างกันแต่มีแนวโน้มที่ต่ำลง

พิชิต (2530) กล่าวว่า สถาบันสินเชื่อบางแห่งมิได้ให้เงินกู้เพื่อการผลิตเท่านั้น แต่บางที่ก็ให้เพื่อการบริโภคด้วย ในกรณีที่เป็น และคาดว่าผู้กู้จะมีรายได้เพียงพอชำระคืนหนี้สิน เงินกู้นั้นตามกำหนดด้วย เช่น วัตถุประสงค์ของการกู้เงินระยะสั้นตามร่างข้อบังคับของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งข้อบังคับของสหกรณ์การเกษตร ได้กำหนดไว้ว่า การให้สินเชื่อการเกษตรจะรวมถึง ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนตามที่จำเป็นได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการกินอยู่ ค่าใช้จ่าย

ในการรักษาพยาบาล เป็นต้น เงินกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการกินอยู่ นั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานโดยตรง จึงถือว่าเป็นสินเชื่อการเกษตรด้วย

โดยทั่วไปแหล่งเงินทุนของเกษตรกรจะได้มาจาก 2 แหล่งด้วยกัน คือ เงินออมของเกษตรกรเองที่นำมาลงทุน และเงินทุนที่ได้จากการกู้ยืมจากบุคคล หรือสถาบันการเงินที่เรียกว่า “สินเชื่อ” (Credit) หรือ “เงินกู้” (วานิช, 2530 : 47) และด้วยเหตุที่ประเทศไทยส่วนใหญ่มีการเกษตรเป็นอาชีพหลัก ดังนั้นสินเชื่อการเกษตร (Agricultural Credit) จึงถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ และจำเป็นในการดำเนินธุรกิจเกษตร

อัมมาร์ (2534) ได้รวบรวมความหมายของสินเชื่อการเกษตรตามพระราชบัญญัติ ร.ก.ศ. 2509 โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ :

- (1) ให้เงินกู้แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร
- (2) ค่าประกันเงินกู้ที่บุคคลดังกล่าวใน (1) กู้จากสถาบันการเงินอื่น ทั้งนี้ตามกำหนดไว้ในข้อบังคับธนาคาร
- (3) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร
- (4) รับฝากเงินกู้ที่ต้องจ่ายเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด เว้นแต่ประเภทที่ใช้เช็ค
- (5) ซื้อ หรือขายตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้งเก็บเงินตามตัวเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมือดังกล่าว
- (6) กระทำกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับ หรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สินเชื่อตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

ความหมายการดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย สินเชื่อการเกษตรหมายถึง การให้กู้ยืม และให้เครดิตแก่เกษตรกรผู้ประกอบการกิจกรรม การประมง และการเลี้ยงสัตว์ โดยกำหนดผู้ที่จะได้รับสินเชื่อ คือ เกษตรกรทั้งที่เป็นเอกชน และนิติบุคคล กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร ตลอดจนการให้สินเชื่อการเกษตรมีความหมายรวมไปถึงธุรกิจการเกษตรด้วย

ทัศนะเกี่ยวกับสินเชื่อ (เกษตร) มีมากมายทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ (J.D.Von Pischke , D.W.Adaams and G.Donald (1983)) ได้รวบรวมบทความเกี่ยวกับสินเชื่อ ยกมาเป็นตัวอย่างพอสังเขป ดังนี้ (Pischke , Edt.1983. อ้างโดยพิชญ์ , 2538 : 23)

“ เพราะว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย การยกระดับความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจควรพัฒนา และจัดระบบสินเชื่อให้แก่เกษตรกร ”

“ ข้อผูกมัดของเกษตรกร (ที่ทำการเกษตรเพื่อยังชีพ) ในเรื่องค่าเช่า ภาษี และดอกเบี้ย ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นสูงมาก มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้สุทธิจากผลผลิต ต้องนำมาจ่ายเพื่อการนี้ ”

“ เกษตรกรต้องการ (เงิน) ทุนเป็นจำนวนมาก เพราะการออมมีน้อย ”

“ สินเชื่ออาจจำเป็นต่อการขยายกิจกรรมในบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ”

“ ถ้าสิ่งอำนวยความสะดวกด้าน ทุน แรงงาน และการประกอบการที่มีอยู่เพิ่มขึ้นได้ รายได้ต่อหัวก็จะเพิ่มขึ้น ”

“ สินเชื่อสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อความก้าวหน้าและเครื่องมือเพื่อการย้ายอยู่กับที่ และหน่วงเหนี่ยว (ชะลอ) สินเชื่อจะเป็นเครื่องมือเพื่อความก้าวหน้าได้ ก็ต่อเมื่อได้มีการพัฒนาเกิดขึ้นบ้างแล้ว ”

“ เกษตรกรควรอยู่บนเส้นทางของการเป็นเกษตรกรเชิงการค้า ก่อนที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการให้สินเชื่อ ”

“ อาจจะเป็นการดีถ้าสินเชื่อสำหรับสหกรณ์การเกษตร ดำเนินควบคู่ไปกับหรือติดตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ดังที่เห็นกันทั่วไปในโครงการพัฒนา ”

ความหลากหลายทางความคิดนี้ สะท้อนให้เห็นถึงระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือ แม้แต่ในประเทศเดียวกัน ระดับการพัฒนาในแต่ละภูมิภาคก็ยังคงต่างกัน สำหรับประเทศไทย เกษตรกรรมมีลักษณะผสมผสานระหว่างส่วนที่ก้าวหน้าถึงก้าวหน้า และล้าหลังล้าหลังกันอยู่ในทุกภาค ดังนั้นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการเกษตร จึงมีมากมายในหลายหน่วยงานของ รัฐบาลในส่วนของสินเชื่อเกษตรกรนี้เห็นได้ชัดว่า มีหน่วยงานรัฐบาลมากกว่า 10 แห่งที่มีได้เป็นสถาบันการเงิน แต่ได้ปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกร

สินเชื่อให้ทั้งคู่และโทษต่อเกษตรกร ในส่วนที่ให้คุณก็คือก่อคุณเพิ่มทรัพย์สินของเกษตรกร (ทรัพย์สินเพิ่มกว่าหนี้สินเพิ่ม) และการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรมโดยรวม ในส่วนที่ให้โทษก็คือ เกษตรกรจำนวนหนึ่งจำต้องแบกภาระหนี้สินคั่งค้างติดต่อกัน จนยากที่จะแก้ไขโดยลำพังตนเอง (หนี้สินเพิ่มมากกว่าทรัพย์สินเพิ่ม) การวิเคราะห์จะลึกถึงปัญหาหนี้สินเกษตรกร เพื่อหา

แนวทางแก้ไขอย่างถูกวิธีนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ควบคู่ไปกับสภาพหนี้สินทรัพย์สินของเกษตรกร ทั้งนี้จะทำให้ได้ข้อสรุปว่า ความไม่สามารถชำระหนี้สินนั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากความจริงที่จะบิดพลิ้วภาระหนี้สินของเกษตรกร

พินิจ (2538 : 24) ได้ทำการศึกษาสภาพหนี้ (ไม่เป็นหนี้) ของเกษตรกรในรอบปีมีการเคลื่อนไหวตามฤดูกาล ซึ่งการเคลื่อนไหวของหนี้สินจะขึ้นอยู่กับข้อมูลรายละเอียด และปัญหาของเกษตรกรเป็นหลัก จำเป็นอย่างยิ่งที่จักต้องมีข้อมูล ทั้งนี้เพื่อใช้ในการวินิจฉัยสภาพหนี้ของเกษตรกรย้อนหลัง เพื่อพัฒนาการชำระหนี้ หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น จนยากที่จะแก้พันชนาการนี้ด้วยตนเอง สาเหตุของการมีหนี้สิน (ถ้าสมมติว่าเกษตรกรซื่อสัตย์) พอจะจำแนกได้ 3 ประการ คือ ด้านการผลิตเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกรแต่ละราย ด้านการตลาด (เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอน นอกเหนือการควบคุมของเกษตรกร) เป็นความผันผวนของราคา (ตกต่ำ) และการแทรกแซงของรัฐบาลอันเนื่องมาจากโครงการที่รัฐบาลส่งเสริมประสบความสำเร็จ ทำให้เกษตรกรมีหนี้พอกพูนขึ้นจนเกินกำลังที่จะแก้ไขได้ด้วยตนเอง

หนี้สินของเกษตรกร อาจจำแนกตามแหล่งที่มาได้เป็น 3 แหล่ง หนี้สินในระบบตลาดการเงิน (Organized Money Market) เป็นหนี้สินในตลาดการเงินที่เจ้าหน้าที่ทางการเงินของรัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแล ได้แก่ หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับ ธ.ก.ส. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับสถาบันเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร ตลอดจนหนี้สินของเกษตรกรที่มีกับหน่วยงานของรัฐบาล (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ส่วนหนี้สินนอกระบบตลาดการเงิน (Unorganized Money Market) เป็นหนี้สินนอกตลาดการเงินที่เจ้าหน้าที่ทางการเงินของรัฐบาลไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล ได้แก่ หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับเจ้าของโรงสี นายทุนในท้องถิ่น พ่อค้าคนกลาง ญาติพี่น้อง และเพื่อนบ้าน

สามารถ (2536 : 34) ได้ศึกษาภาวะหนี้สินของเกษตรกรที่มีต่อสถาบันการเงินและนอกสถาบันการเงิน อาจจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินกู้ได้ดังนี้

1. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับ ธ.ก.ส.เมื่อสิ้นปีบัญชี 2534 (31 มีนาคม 2545) ธ.ก.ส. ได้จ่ายเงินกู้ให้แก่เกษตรกรลูกค้าโดยตรง ประมาณ 42,705 ล้านบาท หรือร้อยละ 83.76 ของเงินกู้ให้แก่เกษตรกรผ่านสถาบันเกษตรกรประมาณ 8,281 ล้านบาท หรือประมาณ 16.24 ของเงินกู้ทั้งหมด ผลการชำระหนี้สิน ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2535 ปรากฏว่า เกษตรกรสามารถชำระคืน

เงินกู้ได้ถึงร้อยละ 87.85 สหกรณ์การเกษตรสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ร้อยละ 68.38 และกลุ่มเกษตรกรชำระคืนเงินกู้ได้ร้อยละ 71.45 กล่าวโดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่ปี 2509 ถึงปัจจุบันเกษตรกรผู้กู้ได้พยายามชำระคืนหนี้ส่วนที่ค้างอยู่ในปีถัดไปจนหมดสิ้น ซึ่งถ้านับตั้งแต่ ธ.ก.ส. ได้ดำเนินงานเป็นระยะเวลา 26 ปี (2509 – 2535) ธ.ก.ส. ได้ตัดหนี้สูญไปเป็นจำนวนเงินเพียง 19.53 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.04 ของต้นเงินกู้คงเป็นหนี้ทั้งหมด

2. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับธนาคารพาณิชย์ รายงานเศรษฐกิจธนาคารแห่งประเทศไทย เดือนเมษายน 2535 ระบุว่า ยอดเงินกู้คงเป็นหนี้สินเชื่อการเกษตร เมื่อสิ้นปีบัญชี 2534 (ธันวาคม 2534) ของธนาคารพาณิชย์คิดเป็นเงินรวม 98,826 ล้านบาท ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายการเงินด้านการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรมในแต่ละปีในอัตราร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบในปีที่ผ่านมา

3. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับสถาบันเกษตรกร เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2535 เกษตรกรสมาชิกมีหนี้สินอยู่กับสถาบันเกษตรกรเป็นจำนวน 5073 ล้านบาท เป็นหนี้ของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรต่อสหกรณ์การเกษตร 4,870 ล้านบาท และหนี้ของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรต่อกลุ่มเกษตรกร 203 ล้านบาท

4. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับหน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาลที่กล่าวถึงข้างล่างนี้ มิได้เป็นสถาบันการเงินแต่ได้ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร จากรายงานการศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2534 พบว่า ยอดรวมที่เกษตรกรเป็นหนี้กับหน่วยงานของรัฐบาล 6 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสะพานปลา ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยมีจำนวน 1,930.2 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เป็น เจ้าหนี้รายใหญ่มียอดเงินที่เกษตรกรเป็นหนี้อยู่ถึง 1,320 ล้านบาท

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ที่เป็นหนี้จากการเข้าร่วมโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรในโครงการที่รัฐบาลมีความประสงค์จะแก้ไขปัญหาบางเรื่องบางคราวอย่างเร่งด่วน โครงการเหล่านี้ได้ดำเนินการมานานแล้ว แต่ไม่ประสบผลดี จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ ถึงแม้ว่า ธ.ก.ส. จะได้ติดตามทวงถามอย่างใกล้ชิดแล้วก็ตาม ปัจจุบัน ธ.ก.ส. ยังต้องดำเนินงานโครงการตามนโยบาย

ของรัฐบาลในลักษณะนี้อยู่รวม 5 โครงการ ซึ่งเกษตรกรยังมีหนี้ค้างชำระต่อ ธ.ก.ส. อยู่ประมาณ 25 ล้านบาท

5. หนี้สินของเกษตรกรที่มาจากนอกสถาบันการเงินนั้นส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรมีหนี้กับเจ้าของโรงสี นายทุนให้กู้ยืมในท้องถิ่น พ่อค้าคนกลาง ญาติพี่น้อง และเพื่อนบ้าน ซึ่งมักเข้าลักษณะการกู้ยืมธรรมดา การจำนำ การจำนอง และการขายฝาก จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 พบว่า เกษตรกรในชนบทมีหนี้สินอยู่ประมาณ 8,234 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้ที่เกิดจากการจำนำ การจำนอง และขายฝากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เป็นเงินรวมประมาณ 507.00 ล้านบาท

สาเหตุของการค้างชำระ

สามารถ (2536 : 6) ได้ทำการศึกษสาเหตุที่เกษตรกรมีหนี้สินค้างชำระโดยได้ประมวลผลข้อมูลหนี้สินค้างชำระของเกษตรกรที่มีอยู่กับส่วนราชการ และธ.ก.ส. สามารถสรุปสาเหตุได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกิดจากส่วนราชการ เช่น การเร่งรัดดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ขาดงบประมาณสนับสนุนในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น ขาดการประสานงานที่ดี มีการให้สินเชื่อซ้ำซ้อนหรือพนักงานไม่สันทัดในการให้สินเชื่อเกษตรกร
2. ปัญหาเกิดจากโครงการไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ เช่น สภาพพื้นที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ ไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตร สินเชื่อที่จัดไว้ให้ไม่เพียงพอ ปัจจัยการผลิตที่จัดหามาให้ไม่เหมาะสม
3. ปัญหาจากเหตุสุดวิสัย เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ หรือผลผลิตการเกษตรตกต่ำเกินกว่าความคาดหมาย
4. ปัญหาเกิดจากเหตุสุดวิสัยในตัวเกษตรกร เช่น ตาย, วิกฤตชีวิต
5. ปัญหาเกิดจากความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรเอง และการอธิบายให้ความกระจ่างในสาระสำคัญของโครงการของเจ้าหน้าที่ ที่ให้แก่เกษตรกร เช่น เกษตรกรเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการการคลาดเคลื่อน โดยคิดว่าวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือใช้ที่ได้รับตามโครงการเป็นสิ่งของซึ่งรัฐบาลให้ฟรีไม่ต้องชำระคืน และก็มีเกษตรกรเป็นจำนวนมากที่ใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์ โดยจงใจปิดบัง

กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2536:4-5) ในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือน

เกษตรกรประมาณ 3.64 ล้านครัวเรือน และได้เพิ่มขึ้นเป็น 5.11 ล้าน ในปีเพาะปลูก 2534/35 คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 4.26 เป็นอัตราเพิ่มมากกว่าอัตราเพิ่มของประชากรเกษตรซึ่งมีอัตราแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของขนาดครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ขนาดเล็กลงมากขึ้น แม้ว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรกรจะเพิ่มขึ้น แต่ผลการสำรวจพบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีภาระหนี้สินคิดพันและต่อเนื่องกันมาเมื่อสิ้นปีการเพาะปลูกประมาณว่า มีมากกว่าล้านครัวเรือน จำนวนนี้ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยปลายปีเพาะปลูกปี 2534/35 นั้นมี 1.7 ล้านครัวเรือน ที่มีหนี้สินชำระค้างอยู่ครัวเรือนที่เป็นหนี้ดังกล่าวนี้เป็นครัวเรือนที่กู้ยืมมาจากปีก่อน และยังไม่อาจชำระหนี้ได้หมดรวมทั้งครัวเรือนที่กู้ในระหว่างปี และยังไม่อาจส่งคืนเงินกู้เมื่อสิ้นปี ดังนั้นจะเห็นว่าล้านกว่าครัวเรือนมีขีดความสามารถชำระหนี้ต่ำ หรือเป็น ครัวเรือนที่ยังต้องมีการชำระหนี้สินในปีต่อไป

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนที่เป็นหนี้ และขนาดหนี้สินปลายปี
(ตัดยอด ณ 31 มีนาคม ของปีการเพาะปลูก)

ปีเพาะปลูก	จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (ล้านครัวเรือน)	จำนวนครัวเรือนเป็นหนี้ (ล้านครัวเรือน)	ขนาดหนี้สิน (บาท/ครัวเรือนทั้งหมด)
2513/14	3.645	1.662	1,453.510
2514/15	3.787	1.038	1,050.010
2519/20	3.974	1.550	2,484.290
2521/22	4.378	1.914	3,054.030
2523/24	4.468	1.176	4,910.910
2525/26	4.689	1.132	3,496.190
2529/30	5.030	10129	3,777.290
2531/32	5.245	1.279	6,046.780
2533/34	5.033	1.408	7,828.940
2534/35	5.110	1.729	12,771.740
อัตราเพิ่ม	4.260	(0.010)	26.700

ที่มา : รายงานการวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร “หนี้สินครัวเรือนเกษตรกร
ปีเพาะปลูก 2534/35”

1. สักส่วนการชำระตามแหล่งเงินกู้ จากสัดส่วนของการชำระจากยอดรวมจำนวน 31,298.72 บาท ต่อครัวเรือน ที่ได้ชำระให้กับเจ้าหนี้สองแห่งด้วยกัน โดยร้อยละ 16.91 เป็นการนำไปจ่ายคืนต้นและดอกเบี้ยผู้ให้กู้ เช่น เพื่อนบ้าน , พ่อค้า และส่วนมากของการชำระคืนร้อยละ 83.09 ของยอดที่ชำระส่งคืนให้สถาบันการเงินให้กู้ยืมมา ในจำนวนที่ชำระแก่สถาบันการเงินนี้เป็นนของ ธ.ก.ส. ธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ 50.73 และ 14.90 ของจำนวนชำระหนี้ทั้งหมด

2. จำนวนหนี้ค้างชำระ โดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนผู้เป็นหนี้เท่ากับ 37,729.90 บาท จำนวนหนี้ค้างชำระ เป็นหนี้ค้างนอกสถาบันการเงินในสัดส่วนที่คิดเป็นร้อยละ 18.85 หรือเท่ากับ 7,112.08 บาท ต่อครัวเรือนส่วนใหญ่ หรือร้อยละ 81.15 เป็นหนี้ค้างชำระกับธนาคาร ธ.ก.ส. ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเกษตร

3. สาเหตุการค้างชำระ

- รายได้ทางการเกษตรไม่เพียงพอกับรายจ่ายในครัวเรือน จากการศึกษารายได้สุทธิเงินสดเกษตรกรไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของครัวเรือน รายจ่ายส่วนเกินต้องอาศัยการทำงานนอกการเกษตร แม้ว่ามีรายได้เสริมก็ตาม เงินทุนที่จะทำการผลิตในปีต่อไปจำเป็นต้องกู้ยืม

- รอขายผลผลิตทางการเกษตร

- การที่ผลผลิตได้รับความเสียหายหรือประสบภัยธรรมชาติ

- การใช้เงินกู้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือน การศึกษาหรือกิจกรรมที่ไม่มีผลตอบแทนกลับคืน

ตารางที่ 2 จำนวนครัวเรือนผู้กู้ ผู้ชำระค้ำระหว่างปี และครัวเรือนผู้เป็นหนี้เมื่อสิ้นปีบัญชี
(ตัดยอด ณ 31 มีนาคม 2535) ปีการเพาะปลูก 2534/35

รายการ	ภาคตะวันออก เฉิงเหมือ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	เฉลี่ย ทั่วประเทศ
1. จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (ครัวเรือน)	2,361,262	1,244,549	801,063	703,339	5,110,213
% ครัวเรือนทั้งหมด	46.21	24.35	15.68	13.76	100.00
2. จำนวนครัวเรือนผู้กู้ (ครัวเรือน)	967,229	478,681	308,672	148,429	1,903,011
% ครัวเรือนผู้กู้/ครัวเรือนระดับภาค/ ระดับประเทศ	40.00	38.43	38.53	21.10	37.24
3. จำนวนครัวเรือนผู้ชำระค้ำ (ครัวเรือน)	527,153	275,352	173,551	95,775	1,071,831
% ครัวเรือนผู้ชำระค้ำ/ครัวเรือนทั้งหมด	22.30	22.12	21.67	13.62	20.96
4. จำนวนครัวเรือนเป็นหนี้ (ครัวเรือน)	916,738	376,017	288,208	148,868	1,729,831
% ครัวเรือนผู้เป็นหนี้ / ทั้งหมด	34.06	30.21	35.98	35.38	33.85

ครัวเรือนที่กู้ระหว่างปีเพาะปลูก 2534/35

ครัวเรือนที่ชำระค้ำระหว่างปีเพาะปลูก 2534/35

ครัวเรือนที่ยังมีหนี้สินค้างปลายปี ทั้งที่กู้จากปีก่อน และที่กู้ระหว่างปีการเพาะปลูก 2534/35

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2537:5) ได้รายงานผลการดำเนินการด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร ปีบัญชี 2535 (1 เม.ย. 2535-31 มี.ค. 2536) จากครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด 5,244,643 ครัวเรือน เป็นครัวเรือนเกษตรกรลูกค้ำ 3,692,924 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 70.4 ปริมาณการจ่ายเงินกู้ทั้งหมด 68,081.7 ล้านบาท ซึ่งเป็นสินเชื่อที่ให้เกษตรกรรายคนจำนวน 58,067 ล้านบาท และสถาบันเกษตรกรคือสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกรจำนวน 10,015 ล้านบาท จากผลการปล่อยสินเชื่อนั้นเกษตรกรรายคนสามารถชำระได้ จำนวน 51,587 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 88.84 เป็นหนี้ค้างชำระ 6,480 บาท คิดเป็น ร้อยละ 11.16

ธ.ก.ส. ได้ทำการวิเคราะห์สภาพการค้างชำระหนี้ของเกษตรกรนั้นพบว่ามาจากหลายสาเหตุ ดังจะกล่าวพอสังเขป

1. เกษตรกรมีความจำเป็นฉุกเฉินในครัวเรือนจึงนำเงินที่จะนำไปชำระหนี้มาเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน เช่น ค่ารักษาพยาบาล , ค่าเล่าเรียนบุตร

2. ผลผลิตเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติ เช่น ขาดน้ำ , โรคแมลง เป็นต้น ทำให้ผลผลิตต่ำกว่าเป้าหมาย

3. ปัญหาด้านการตลาด ผลผลิตขายไม่ได้ราคา

4. ขาดการสนับสนุนด้านการผลิต เช่น การส่งเสริม การผลิต การปรับปรุง โครงการสร้างการผลิตตามความเหมาะสมในพื้นที่

5. เกษตรกรมีภาระหนี้สินหลายที่ ทั้งสถาบันการเงินในระบบ และนอกระบบ

ปราณี (2523) ได้ศึกษาเรื่องวิเคราะห์การกู้หนี้สินของเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรา ปี 2518 - 2519 พบว่า ขนาดของฟาร์มมีการนำเงินไปใช้ในการผลิตของเกษตรกรที่กู้จากสถาบันการเงินมากที่สุด และมีอิทธิพลต่อการชำระหนี้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลรองลงมาได้แก่ สินทรัพย์ ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ประสิทธิภาพของฟาร์ม และรายได้ของฟาร์ม ตามลำดับ

การกู้ยืมเงินสมาชิกบางคน ปริมาณเงินกู้ที่ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการฟาร์ม อันเนื่องด้วยหลักประกันเงินกู้ไม่พอ หรือปริมาณเงินกู้ไม่เพียงพอ ทำให้ต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ มากมาย ทำให้มีหนี้สินมาก และยากแก่การชำระคืน

จากการศึกษาของสุนตรา (2525) พบว่าครัวเรือนในชนบทมีหนี้สินกว่าร้อยละ 50 ของครัวเรือนที่สำรวจ โดยมีหนี้สินเฉลี่ย 10,255 บาท ในจำนวนนี้เป็นสินเชื่อจากนอกสถาบันการเงินร้อยละ 58 และสินเชื่อของสถาบันการเงินร้อยละ 42

จากการศึกษาของวิทยาและอรุณวรรณเรื่อง “ กระบวนการอพยพแรงงานของเกษตรกรชนบท” ได้พบว่า เกษตรกรประมาณร้อยละ 40 ยังมีการกู้เงินจากแหล่งอื่นและยังมีเกษตรกรถึงร้อยละ 18.6 ที่ยังต้องพึ่งพาเงินกู้จากพ่อค้า นายทุนในระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสถาบันการเงินหลายเท่าตัว และเมื่อถึงกำหนดแล้วไม่สามารถชำระหนี้ได้ดอกเบี้ยก็จะถูกทบทเป็นตัวเงิน เกษตรกรบางรายถึงกลายเป็นบุคคลล้มละลาย หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว บางรายถูกนายทุนยึดที่ดินการเกษตรแทนการชำระหนี้ ทำให้ที่ดินการเกษตรของครัวเรือนลดลง กลายเป็นเกษตรกรขนาดเล็ก (Small Scale Farmers) (วิทยาและอรุณวรรณ, 2536 : 50)

เทียนชัย (2533) ได้วิจัยถึงปัญหาการชำระคืนสินเชื่อเพื่อการเกษตรของเกษตรกรอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม พบว่า เกษตรกรร้อยละ 32.53 ไม่ได้นำเงินกู้ไปลงทุนโดยตรงในการสร้างผลผลิต ซึ่งการใช้เงินดังกล่าวไปเกี่ยวกับการซื้อที่ดินร้อยละ 19.28 ใช้ในการชำระหนี้สินเดิมร้อยละ 13.25 จำนวนเงินกู้ที่ได้รับน้อยไปกว่าการลงทุนร้อยละ 10 และเมื่อเกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการประกอบการ ร้อยละ 96.25 ไม่ได้ชำระหนี้ แต่ได้นำเงินไปใช้ในการลงทุนต่อไป

และนำเงินบางส่วนไปใช้จ่ายด้านอื่นๆ การปฏิบัติตามโครงการที่เสนอร้อยละ 38.75 ของเกษตรกรที่มีปัญหาการใช้เงินทุนไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด ปัญหาภาระหนี้สินเกษตรกรร้อยละ 48.75 มีหนี้สินมาก่อน และร้อยละ 75 แสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ภายนอกหลายแห่งมีผลกระทบต่อภาระหนี้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อกิจการ ได้แก่ ภาวะการขาดทุน ซึ่งมาจากหลายสาเหตุ ได้แก่ ภาวะราคาตกต่ำ ซึ่งเกษตรกรร้อยละ 45.13 ต้องประสบปัญหาดังกล่าว ปัญหาจากความแห้งแล้งตามธรรมชาติ มีร้อยละ 50.44