

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการชำระคืนเงินกู้ของเกษตรกรรายย่อยลูกค้า ธ.ก.ส. ที่เข้าร่วม โครงการพักชำระหนี้ หน่วยอำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยได้ค้นคว้า รวบรวมแนวคิดมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นดังนี้

2.1 โครงการพักชำระหนี้

2.2 งานเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงการพักชำระหนี้

โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยตามนโยบายของรัฐบาลผ่าน ระบบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

1. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจนและมีปัญหาด้าน หนี้สิน โดยกลุ่มที่มีปัญหาหนักที่สุดและเป็นคนส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ คือ เกษตรกรรายย่อย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย อันจะช่วยฟื้นฟูให้ เกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีเงินออมและเงินลงทุนเพื่อใช้ในการ ประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายย่อย ที่ประสบปัญหาความยากจนรวมทั้ง ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

2. วัตถุประสงค์

โดยปกติเกษตรกรรายย่อยที่กู้เงินจาก ธ.ก.ส. จะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ดังนั้น จึงกำหนดเป็นหลักการในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรรายย่อยที่ประสบปัญหา หนี้สินอันเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัยและจำเป็นให้ได้รับการลดภาระหนี้สินเป็นเวลา 3 ปี เพื่อให้ เกษตรกรรายย่อยได้มี โอกาสพักฟื้นและฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้

และเกษตรกรดังกล่าวจะต้องใช้โอกาสที่ได้รับการลดภาระหนี้สินในครั้งนี้นำไปปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และสามารถจ่ายชำระหนี้ได้หลังจากสิ้นสุดโครงการ ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมีการฟื้นตัวอย่างแท้จริงและยั่งยืน

3. เป้าหมาย

3.1 ให้โอกาสแก่เกษตรกรรายย่อย (วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท) ทั้งหมด ที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ซึ่งมีจำนวน 2,112,132 ราย ได้รับความช่วยเหลือโดยการพักชำระหนี้ (พักชำระเงินต้น และไม่ต้องเสียดอกเบี้ยเป็นเวลา 3 ปี รวมเป็นมูลค่าหนี้สินทั้งสิ้น 75,031 ล้านบาท) โดยแยกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 1 ชั้นลูกค้าและมูลค่าเงินกู้คงเป็นหนี้เกษตรกรรายย่อยลูกค้า ธ.ก.ส.

ชั้นลูกค้า	จำนวนราย	มูลค่าเงินกู้คงเป็นหนี้
(1) ลูกค้าที่ไม่มีปัญหาการค้างชำระ (ลูกค้าชั้นดี)	1,231,099	43,531
(2) ลูกค้าที่เป็นลูกค้าใหม่ หรือลูกค้าที่ได้รับการผ่อนผันการชำระหนี้ (ลูกค้าชั้นทั่วไป)	433,971	13,122
(3) ลูกค้าค้างชำระ	447,062	18,378
รวม	2,112,132	75,031

- หมายเหตุ : 1. ลูกค้าที่ไม่มีปัญหาการค้างชำระ ธ.ก.ส. จะจัดเป็น 3 ชั้น คือ AAA AA และ A (ตามประวัติการชำระหนี้)
2. ลูกค้าใหม่ หรือ ลูกค้าที่ได้รับการผ่อนผันการชำระหนี้ ธ.ก.ส. จะจัดเป็นชั้น B - ทั่วไป
3. ลูกค้าค้างชำระ (หมายถึง ลูกค้าที่มีปัญหาการค้างชำระบางส่วน บางสัญญา หรือค้างทุกสัญญา) ธ.ก.ส. จะจัดชั้นเป็น B - ค้าง

3.2 เกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ และประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือตาม โครงการพักชำระหนี้ต้องแสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมโครงการกับ ธ.ก.ส. เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการตามข้อ 3.2 จะต้องเข้าสู่กระบวนการปรับปรุงการผลิต เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพตามที่รัฐบาล ธ.ก.ส. และหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกับเกษตรกรเป็นผู้กำหนดร่วมกัน

4. ระยะเวลาในการดำเนินการ

เกษตรกรรายย่อยลูกค้า ธ.ก.ส. ผู้ที่ขอเข้าร่วมโครงการจะได้รับพิจารณาให้พักชำระหนี้ ตั้งแต่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 รวม 3 ปี

5. แนวทางและวิธีการดำเนินการ

5.1 เกษตรกรรายย่อยที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการพักชำระหนี้ และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยตามนโยบายของรัฐบาล ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) เป็นเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. หรือสมาชิกสหกรณ์การเกษตรที่เป็นลูกค้าและใช้บริการเงินกู้โดยตรงกับ ธ.ก.ส. หรือเป็นเกษตรกรที่รับภาระหนี้สินแทนเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ในฐานะผู้ค้ำประกัน หรือ ในฐานะทายาทโดยธรรมก่อนวันที่ 1 เมษายน 2544 โดยเกษตรกรต้องแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2544 และในกรณีที่เกษตรกรรายย่อย ดังกล่าวมีผู้ค้ำประกันเงินกู้ ผู้ค้ำประกันต้องยินยอมให้พักชำระหนี้

(2) เป็นเกษตรกรที่ไม่เคยถูก ธ.ก.ส. ดำเนินคดีในฐานะผู้กู้ตามข้อบังคับของ ธ.ก.ส. มาก่อน

(3) เป็นเกษตรกรที่มีภาระหนี้เงินกู้อยู่กับ ธ.ก.ส. ในวงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท (ไม่นับรวมภาระหนี้เงินกู้ตามโครงการที่ขึ้นนโยบายของรัฐบาล และ ไม่นับรวมคอกเบี้ยเงินกู้)

สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่จงใจจะบิดพลิ้วไม่ชำระหนี้เงินกู้กับ ธ.ก.ส. จะไม่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ โดย ธ.ก.ส. จะให้ผู้นำเกษตรกรที่เป็นหัวหน้ากลุ่มลูกค้าให้ความเห็นประกอบการพิจารณาคัดเลือก

5.2 ช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่มีวงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท และประสบปัญหาด้านหนี้สินอันเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัยและจำเป็น ให้สามารถฟื้นฟูอาชีพของตนเองได้ด้วยการให้ ธ.ก.ส. ช่วยเหลือ ดังนี้

(1) พักชำระหนี้ด้วยการพักชำระเงินต้นและไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นตั้งแต่ 1 เมษายน 2544 ถึง 31 มีนาคม 2547 เป็นเวลา 3 ปี หลังจากนั้นเกษตรกรต้องจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามเกณฑ์ตามเกณฑ์ชั้นลูกค้าของ ธ.ก.ส.

(2) เกษตรกรรายย่อยที่ขอพักชำระหนี้จะไม่มีสิทธิขอกู้เงินใหม่จาก ธ.ก.ส. เพิ่มเติมแต่จะได้รับการช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก ธ.ก.ส. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อมีแผนการปรับปรุงการผลิตเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเท่านั้น

(3) สำหรับคอกเบี้ยที่ค้างชำระก่อนเริ่มโครงการให้ ธ.ก.ส. พิจารณากำหนดแผนการผ่อนชำระตามความเหมาะสมเป็นราย ๆ ไป

ทั้งนี้ เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วม โครงการจะต้องมีการปรับปรุงการผลิตอย่างจริงจัง และมีการออมเงินตามความสามารถ ซึ่งจะได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มจากอัตราปกติของ ธ.ก.ส. อีกร้อยละ 1 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี ในวงเงินฝากไม่เกินรายละ 50,000 บาท เพื่อให้เป็นที่มั่นใจว่า เมื่อสิ้นสุดโครงการแล้วเกษตรกรรายย่อยดังกล่าวจะสามารถชำระหนี้และขยายการผลิตต่อไป

5.3 เกษตรกรรายย่อยประกอบด้วยกลุ่มที่มีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือ และ ที่ไม่มีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือ แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนเกษตรกร รายย่อยที่ความตั้งใจในการชำระหนี้ตรงตามกำหนดให้มีกำลังใจและขยายกำลังการผลิตได้อย่างต่อ เนื่อง จึงมีมาตรการจูงใจให้เกษตรกรดังกล่าวชำระหนี้ตรงตามกำหนดต่อไป ด้วยการลดอัตรา ดอกเบี้ยลงจากอัตราที่พึงต้องจ่ายอีกร้อยละ 3 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี นอกจากนี้ยังให้สิทธิ- ประโยชน์เพิ่มเติมให้ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มจากอัตราปกติของ ธ.ก.ส. อีกร้อยละ 1 ต่อปี เป็น เวลา 3 ปี ในวงเงินฝากไม่เกินรายละ 50,000 บาท และได้รับสิทธิเงินกู้เพิ่ม สิทธิกู้เงินพิเศษ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ ธ.ก.ส. สามารถให้ได้อยู่แล้วควบคู่ไปด้วย ซึ่งสิทธิ-ประโยชน์ที่ เกษตรกรรายย่อยที่ชำระหนี้ตรงตามกำหนดได้รับนี้มีจำนวนมากเพียงพอที่จะจูงใจให้มีกำลังใจใน การผ่อนชำระต่อไป

5.4 ทั้งนี้สิทธิประโยชน์ที่เกษตรกรรายย่อยขอพักชำระหนี้และไม่ขอพักชำระหนี้จะ ได้ รับนั้นรัฐบาลและ ธ.ก.ส. จะเป็นผู้รับภาระสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 สิทธิประโยชน์ที่เกษตรกรรายย่อยขอพักชำระหนี้และไม่ขอพักชำระหนี้ได้รับ

ผู้ขอพักชำระหนี้		ผู้ไม่ขอพักชำระหนี้	
สิทธิประโยชน์	ผู้รับ ภาระ	สิทธิประโยชน์	ผู้รับ ภาระ
1. ได้รับการพักชำระต้นเงินกู้เป็นเวลา 3 ปี	-	1. ได้รับการชดเชยดอกเบี้ยจากรัฐบาลในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีเป็นเวลา 3 ปี ดังนี้ ชั้นลูกค้า การลดดอกเบี้ย B 11 % เหลือ 8 % A 10 % เหลือ 7 % AA 9 % เหลือ 6 % AAA 8 % เหลือ 5 %	รัฐบาล
2. ไม่ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามชั้นลูกค้าที่เป็นอยู่ก่อนเข้าร่วมโครงการเป็นเวลา 3 ปี	รัฐบาล	2. ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี จากอัตราปกติ เป็นเวลา 3 ปี ในวงเงินฝากรายละไม่เกิน 50,000 บาท	รัฐบาล
3. ได้รับสิทธิฟื้นฟูการประกอบอาชีพตลอดระยะเวลาการพักชำระหนี้	รัฐบาล	3. มีสิทธิกู้เงินฉุกเฉินพิเศษ ในวงเงิน 30,000 บาท (ลูกค้าชั้น B ไม่ได้รับสิทธิ)	รัฐบาล
4. การออมเงินฝากได้รับอัตราดอกเบี้ยเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี จากอัตราปกติเป็นเวลา 3 ปี ในวงเงินไม่เกินรายละ 50,000 บาท	ธ.ก.ส.	4. มีสิทธิรับรางวัลทุนการศึกษา หรือทุนประกันชีวิตและสุขภาพในวงเงินประกัน 100,000 บาท ทุนละ 3,000 บาท (ลูกค้าชั้น B ไม่ได้รับสิทธิ)	รัฐบาล
5. เมื่อออกจากโครงการก่อนกำหนด 3 ปี และชำระหนี้ได้ครบถ้วนตามกำหนดจะได้รับการเลื่อนชั้นคุณภาพ	-	5. มีสิทธิกู้เงินใช้จ่ายในการประกอบอาชีพ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ในวงเงินรวมกันไม่เกิน 100,000 บาท	-
6. หลังการพักชำระหนี้แล้วให้ชำระดอกเบี้ยตามเกณฑ์ลูกค้าชั้นเดิม ก่อนการพักชำระหนี้	-	6. ได้รับเกียรติบัตร และบัตรเอกลักษณ์จาก ธ.ก.ส. (ลูกค้าชั้น B ไม่ได้รับสิทธิ)	-
	-	7. ได้รับสิทธิฟื้นฟูการประกอบอาชีพ	-

5.5 ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจะสนับสนุนในการดำเนินโครงการ รัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณชดเชยตามที่จ่ายจริงประมาณปีละ 6,150-7,700 ล้านบาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนของเกษตรกรรายย่อยที่ขอเข้าร่วมโครงการ

6. ขั้นตอนวิธีปฏิบัติงาน

6.1 ประชาสัมพันธ์โครงการให้กับเกษตรกร (มีนาคม 2544)

6.2 ประชุมชี้แจงและทำความเข้าใจในพื้นที่ ด้วยวิธีการประชุมกลุ่มลูกค้า ธ.ก.ส. (เมษายน 2544)

6.3 เกษตรกรมีสิทธิเข้าร่วมโครงการและมีความประสงค์ต้องยื่นแสดงความจำนงค์ขอพักชำระหนี้ (เมษายน - มิถุนายน 2544)

6.4 พนักงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส. นัดพบเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้เพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงต่อท้ายสัญญาเงินกู้และคำยินยอมของผู้ค้าประกัน เพื่อขยายเวลาชำระหนี้ออกไป 3 ปี (มิถุนายน - กันยายน 2544)

6.5 ธ.ก.ส. ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนสนับสนุนการฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (ตั้งแต่กันยายน 2544 เป็นต้นไป)

6.6 ธ.ก.ส. ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องติดตามและกำกับการดำเนินงานของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (ตั้งแต่กันยายน 2544 เป็นต้นไป)

7. การติดตามและสนับสนุนการดำเนินการตามโครงการ

7.1 การติดตามการดำเนินการตามโครงการ ธ.ก.ส. จะต้องจัดให้มีระบบการกำกับการตรวจสอบการใช้จ่ายของเกษตรกรที่ขอพักชำระหนี้ให้นำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้และทำการออมตามกำลังเป็นสำคัญ หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจะถูกให้ออกจากโครงการและต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส. ตามเกณฑ์ลูกค้าชั้น B บวกด้วยดอกเบี้ยปรับอีกร้อยละ 3 ต่อปี

7.2 รัฐบาลจะให้การสนับสนุนการดำเนินการของ ธ.ก.ส. ดังนี้

(1) เพิ่มทุนดำเนินการแก่ ธ.ก.ส. เพื่อใช้ในการขยายสินเชื่อในอนาคต

(2) สนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน เพื่อเสริมแหล่งเงินทุนในระบบให้แก่เกษตรกร

(3) สนับสนุนระบบประกันภัยพืชผล เพื่อช่วยลดภาระความเสียหายทางการเกษตรอันเนื่องมาจากภัยพิบัติแก่เกษตรกร

(4) พิจารณาปรับปรุงการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งระบบ ซึ่งรวมถึง ธ.ก.ส ด้วย เพื่อให้มีระบบการจัดการที่เหมาะสม เช่น การแยกระบบบัญชีสำหรับ สินเชื่อนโยบายรัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่แหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส.

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินการ

8.1 การที่เกษตรกรรายย่อยที่สุจริตและมีความจำเป็นซึ่งมีหนี้อยู่กับ ธ.ก.ส. ไม่เกิน 100,000 บาท และขอรับการพักชำระหนี้จะได้รับการพักชำระเงินต้นเป็นเวลา 3 ปี และได้รับการยกเว้นดอกเบี้ย จะเป็นประโยชน์ต่อการบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ยากจน ซึ่งหากเกษตรกรดังกล่าวได้ใช้โอกาสนี้ทำการปรับปรุงผลผลิตอย่างเต็มที่ก็จะสามารถฟื้นฟูฐานะและพัฒนาอาชีพได้อย่างยั่งยืน และเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

8.2 สำหรับการให้ผลตอบแทนพิเศษแก่เกษตรกรที่ชำระหนี้ปกติ (ลดภาระดอกเบี้ยลงในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี และได้รับสิทธิเงินกู้เพิ่ม สิทธิเงินพิเศษ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ) ก็จะเป็นสิ่งจูงใจและส่งเสริมให้เกษตรกรที่มีความสามารถในการผ่อนชำระหนี้มีความมุ่งมั่นที่จะประพฤติดีโดยการผ่อนชำระต่อไป ซึ่งจะเป็นการรักษาวินัยทางการเงินไว้

9. แหล่งเงินทุน

รัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อรับภาระในการดำเนินโครงการตามข้อ 5.4 รวมทั้งค่าใช้จ่ายในส่วนที่ ธ.ก.ส. ต้องจ่ายเพิ่มจากการดำเนินงานตามปกติ เพื่อเร่งรัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการเท่าที่จ่ายจริง ในวงเงินงบประมาณไม่เกินปีละ 7,700 บาท (การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต้องไม่คิดค่าเบี้ยปรับ)

งานเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535) ได้มีนโยบายให้มีการฝึกอบรมความรู้ด้านการบริหารและการจัดการทั้งด้านการผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้าและการตลาด รวมทั้งการสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่เกษตรกร ผู้นำเกษตรกร เพื่อให้ทุกฝ่ายรับภาระและผลประโยชน์จากการดำเนินงานร่วมกัน

นโยบายรัฐบาล : จากนโยบายการสร้างรายได้ของรัฐบาลการแก้ปัญหาหนี้สินของประเทศต้องแก้ด้วยการสร้างรายได้ รัฐบาลจะสนับสนุนและผลักดันให้มีกระบวนการสร้าง รายได้ให้กับประชาชนทุกระดับ โดยจะส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ตามศักยภาพชุมชน ในระดับ

รากฐานของประเทศ ตั้งแต่การผลิตเพื่อบริโภค นำผลผลิตที่เหลือออกจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้ในระดับครอบครัว ส่งเสริมการรวมตัวเพื่อดำเนินเศรษฐกิจระดับชุมชน เร่งพัฒนาผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมทั้งส่งเสริมการเชื่อมโยงอย่างเกื้อกูล และสนับสนุนซึ่งกันและกันกับธุรกิจขนาดใหญ่ ผู้ทั้งตลาดภายในและต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างกระบวนการสร้างรายได้ให้กับประชาชนอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้รัฐบาลจะสนับสนุนให้เกิดการปรับเปลี่ยน โครงสร้างการผลิตทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดยุคใหม่ โดยคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และศักยภาพของทักษะ ประเทศที่มีความโดดเด่นเชี่ยวชาญ ทั้งนี้เพื่อสร้างฐานการจ้างงาน กระจายโอกาส และกระจายรายได้ สร้างฐานการผลิตของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยมีนโยบายครอบคลุม 3 ด้าน คือ เกษตร อุตสาหกรรม และการบริการ ในส่วนนี้ทางด้านเกษตร คือ

ส่วนที่ 1 พื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร

ส่วนที่ 2 การพัฒนาตลาดในประเทศและการปฏิรูปชนบท

ส่วนที่ 3 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรในตลาดโลก

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงตลาดสินค้าในชนบท (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย, 2534) วัตถุประสงค์ที่หนึ่ง คือ ศึกษาลักษณะของตลาดการออม วัตถุประสงค์ที่สอง คือ ประเมินผลกระทบนโยบายของรัฐ ต่อฐานะความมั่นคง ในการดำเนินงาน ของ ธ.ก.ส. และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาท ธ.ก.ส.ในอนาคต

ปัญหาสำคัญบางประการในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

1. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำหนดให้ ธ.ก.ส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ สำหรับวงเงินกู้ ต่ำกว่า 60,000 บาทให้เหลือเพียง 9 % ต่อปี ทั้ง ๆ ที่ต้นทุนแท้จริงของ ธ.ก.ส. สูงกว่านั้น ผลที่ตามมาคือ ธ.ก.ส. ต้องปรับตัวโดยการลดสัดส่วนวงเงินกู้ ที่น้อยกว่า 30,000 บาทต่อราย สนับสนุนให้เกษตรกรบางรายเพิ่มวงเงินกู้ 60,000 บาท ฯลฯ

2. โครงการให้เงินกู้พิเศษตามนโยบายของรัฐบาล มักประสบปัญหาความล้มเหลว เพราะขาดการศึกษาความเป็นไปได้ เพราะนอกจากรัฐจะจ่ายเงินค่าบริหาร โครงการให้แล้ว รัฐยังจ่ายเงินชดเชยการขาดทุนจากโครงการให้แก่ ธ.ก.ส.

ผลการศึกษาเรื่องการออมพบว่า ชาวชนบทมีเงินออมค่อนข้างสูง ซึ่งผิดจากความเชื่อโดยทั่วไป กล่าวคือ อัตราการออมในจังหวัดน่านและนครราชสีมา เฉลี่ยร้อยละ 5.3 และร้อยละ 7 ของรายได้สุทธิของครัวเรือนชนบท อัตราส่วนนี้ต่ำกว่าอัตราการออมของครัวเรือน ทั่วประเทศ

(8%) เล็กน้อย เหตุผลที่ครัวเรือนชนบท มีการออมในระดับสูงเพราะอาชีพเกษตรกรรมมีรายได้ไม่แน่นอน ทำให้ต้องมีเงินออมจำนวนมาก ไว้เป็นหลักประกัน

ในระยะหลัง ธ.ก.ส. เริ่มมีบทบาทในการระดมเงินออมมากขึ้น ทำให้มีส่วนแบ่งในตลาดเงินฝากเป็นอันดับที่สาม ส่วนสถาบันการเงินอื่น ๆ รวมทั้งกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้านมีบทบาทค่อนข้างน้อย ในการระดมเงินฝาก ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ปัญหาการบริหาร ปัญหาความเชื่อถือของชาวบ้าน เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ

1. ข้อเสนอแนะต่อ ธ.ก.ส. มีดังนี้

1.1 ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องปรับบทบาทของตนใหม่ โดยการขยายขอบเขตการให้บริการเป็น “ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท” โดยขยายบริการสินเชื่อให้ครอบคลุมกิจกรรมนอกภาคเกษตร เพราะในปัจจุบันลูกค้าส่วนใหญ่ของ ธ.ก.ส. มีรายได้นอกภาคเกษตร

1.2 ธ.ก.ส. ควรปรับปรุงสินเชื่อบางรายการ ให้มีประสิทธิภาพขึ้น เช่น บริการสินเชื่อเงินผ่อน เพื่อซื้อสินค้าถาวร และเพิ่มความระมัดระวังในการให้สินเชื่อ เพื่อชื้อยามาแมลง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสารเคมีตกค้าง ในพืช สัตว์ ดิน และน้ำ

1.3 การระดมเงินออมจะประสบความสำเร็จมากขึ้น หากมีการเพิ่มหน่วยงาน รับฝากถอนเงิน การปรับปรุงบริการให้สะดวกและรวดเร็ว การเพิ่มบริการของธนาคารให้หลากหลายขึ้น และการเป็นพันธมิตรกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย

1.4 นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ควรปรับปรุงความสัมพันธ์กับสหกรณ์การเกษตร โดยจูงจูงหมายให้สหกรณ์การเกษตรสามารถระดมเงินทุนของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งเงินทุนจาก ธ.ก.ส. เพียงแห่งเดียว

2. ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทของ ธ.ก.ส. มีดังนี้

2.1 รัฐบาลควรเปลี่ยนทัศนคติต่อ ธ.ก.ส. ใหม่จากเดิมที่มองว่า ธ.ก.ส. เป็นเครื่องมือในการให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตร สู่การให้บริการแก่ชาวชนบทในลักษณะของธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

2.2 ในการดำเนินการ โครงการพัฒนาภาคเกษตร รัฐสมควรยกเลิกการค้ำประกันเงินกู้ของโครงการให้แก่ ธ.ก.ส. และกำหนดให้มีการประเมินโครงการอย่างเคร่งครัด โดยเน้น การประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ ของโครงการ

2.3 รัฐควรยกเลิกนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ แต่หันมาสนับสนุนให้ ธ.ก.ส. ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่คุ้มกับต้นทุนของสังคม นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางการเงินได้ในระยะยาว ในภาวะที่อัตราเงินเฟ้อสูงการคุม

ดอกเบี้ยเงินกู้แต่ปล่อยให้ดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัว จะทำให้อัตราส่วนของทุนต่อทรัพย์สินเสี่ยง (equity-risk asset ratio) มีค่าต่ำจนกระทบต่ออนาคตทางการเงินของ ธ.ก.ส. ยิ่งกว่านั้น นโยบายนี้จะทำให้เกษตรกรขาดความระมัดระวังในการใช้เงินกู้ หากรัฐต้องการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนควรใช้นโยบายกระจายรายได้โดยตรง

2.4 สนับสนุนให้องค์กรของชาวบ้านและสหกรณ์การเกษตร มีอิสระในการดำเนินงาน และมีบทบาทแข่งขันกับ ธ.ก.ส. ทั้งในตลาดสินเชื่อและตลาดการออม(นิพนธ์, อัมมาร และ พิชญ์นิบูลย์, 2534)

ความหมายการดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย สินเชื่อการเกษตรหมายถึง การให้กู้ยืมและให้เครดิตแก่เกษตรกรผู้ประกอบการภาคการเกษตร การประมง และการเลี้ยงสัตว์ โดยกำหนดผู้ที่จะได้รับสินเชื่อคือเกษตรกรทั้งที่เป็นเอกชนและนิติบุคคล กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกรตลอดจนการให้สินเชื่อการเกษตรมีความหมายรวมไปถึงธุรกิจการเกษตรด้วย

ทัศนะเกี่ยวกับสินเชื่อ (เกษตร) มีมากมายทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ (J.D. Von Pischke, D.w. Adams and G. Donald (1983)) ได้รวบรวมบทความเกี่ยวกับสินเชื่อมาเป็นตัวอย่างพอสังเขปดังนี้ (Pischke, Edt. 1983. อ้างโดย พิชญ์, 2538 : 23)

“เพราะว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อย การยกระดับความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ การพัฒนาและจัดระบบสินเชื่อให้แก่เกษตรกร” (Harsoadi)

“ข้อผูกมัดของเกษตรกร (ที่ทำการเกษตรเพื่อยังชีพ) ในเรื่องค่าเช่า ภาษี และดอกเบี้ยในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นสูงมาก มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้สุทธิจากผลิตผล ต้องนำมาจ่ายเพื่อการนี้” (Baran)

“เกษตรกรต้องการ (เงิน) ทุนเป็นจำนวนมากเพราะการออมมีน้อย” (Lewis)

“สินเชื่อสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อความก้าวหน้าและเครื่องมือเพื่อการย้ายอยู่กับที่ และหน่วยงานนี้ (ชะลอ) สินเชื่อจะเป็นเครื่องมือเพื่อความก้าวหน้าได้ ก็ต่อเมื่อได้มีการพัฒนาเกิดขึ้นบ้างแล้ว” (Galbraith)

พิชญ์ (2538 : 24) ได้ทำการศึกษาสภาพหนี้ (ไม่เป็นหนี้) ของเกษตรกรในรอบปีที่มีการเคลื่อนไหวตามฤดูกาล ซึ่งการเคลื่อนไหวของหนี้สินจะขึ้นอยู่กับข้อมูลรายละเอียด และปัญหาของเกษตรกรเป็นหลัก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อใช้ในการวินิจฉัยสภาพหนี้ของเกษตรกรย้อนหลัง เพื่อพัฒนาการชำระหนี้ หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น จนยากที่จะแก้ปัญหานานานี้ด้วยตนเอง สาเหตุของการมีหนี้สิน (ถ้าสมมติว่าเกษตรกรซื้อสัตว์) พอจำแนกได้ 3 ประการ คือ ด้านการผลิตเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการผลิต

ของเกษตรกรแต่ละราย ด้านการตลาด (เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอน นอกเหนือจากการควบคุมของเกษตรกร) เป็นความผันผวนของราคา (ตกต่ำ) และการแทรกแซงของรัฐบาล อันเนื่องมาจากโครงการที่รัฐบาลส่งเสริมประสบความสำเร็จ ทำให้เกษตรกรมีหนี้พอกพูนขึ้น จนเกินกำลังที่จะแก้ไขได้ด้วยตนเอง

หนี้สินของเกษตรกร อาจจำแนกตามแหล่งที่มาได้เป็น 3 แหล่งคือ หนี้สินในระบบตลาดการเงิน (Organized Money Market) เป็นหนี้สินในตลาดการเงิน ที่เจ้าหน้าที่ทางการเงินของรัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแล ได้แก่ หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับ ธ.ก.ส. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับธนาคารพาณิชย์ หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับสถาบันเกษตรกร (สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร) และหนี้สินของเกษตรกรที่มีกับหน่วยงานของรัฐบาล (ที่มีใช้เป็นการเงิน) ส่วนหนี้สินนอกระบบตลาดการเงิน (Unorganized Money Market) เป็นหนี้สินนอกตลาดการเงิน ที่เจ้าหน้าที่ทางการเงินของรัฐบาลไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล ได้แก่ หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับเจ้าของโรงสี นายทุนในท้องถิ่น พ่อค้าคนกลาง ญาติพี่น้องและเพื่อนบ้าน

สามารถ (2536 : 34) ได้ศึกษาภาวะหนี้สินของเกษตรกรที่มีต่อสถาบันการเงินและนอกสถาบันการเงิน อาจจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินกู้ได้ ดังนี้

1. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับ ธ.ก.ส. เมื่อสิ้นปีบัญชี 2534 (31 มีนาคม 2535) ธ.ก.ส. ได้จ่ายเงินกู้ให้แก่เกษตรกรลูกค้าโดยตรง ประมาณ 42,705 ล้านบาท หรือร้อยละ 83.76 ของเงินกู้ให้แก่เกษตรกรผ่านสถาบันเกษตรกรประมาณ 8,281 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 16.24 ของเงินกู้ทั้งหมด

ผลการชำระหนี้สิน ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2535 ปรากฏว่า เกษตรกรสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ถึงร้อยละ 87.85 สหกรณ์การเกษตรสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ร้อยละ 68.38 และกลุ่มเกษตรกรชำระคืนเงินกู้ได้ร้อยละ 71.45 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 ที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรม ในแต่ละปีอัตราร้อยละ 14 ของยอดเงินฝากธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบในปีที่ ผ่านมา

3. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับสถาบันเกษตรกร เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2535 เกษตรกรสมาชิกมีหนี้สินอยู่กับสถาบันการเงินเป็นจำนวน 5,073 ล้านบาท เป็นหนี้ของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรต่อสหกรณ์การเกษตร 4,870 ล้านบาท และหนี้ของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรต่อกลุ่มเกษตรกร 203 ล้านบาท

4. หนี้สินของเกษตรกรที่มีกับหน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาลที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ มิได้เป็นสถาบันการเงินแต่ได้ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร จากรายงานการศึกษาปัญหา หนี้สินของเกษตรกรสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2534 พบว่า ยอดรวมที่เกษตรกรเป็นหนี้กับหน่วยงานของรัฐบาล 6 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสะพานปลา ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยมีจำนวน 1,930.2 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นเจ้าหนี้ รายใหญ่มียอดเงินที่เกษตรกรเป็นหนี้อยู่ถึง 1,320 ล้านบาท

นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ที่เป็นหนี้จากการเข้าร่วมโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรในโครงการที่รัฐบาลมีความประสงค์จะแก้ไขปัญหาวางเรื่องบางคราวอย่างเร่งด่วน โครงการเหล่านี้ได้ดำเนินการมานานแล้ว แต่ไม่ประสบผลดี จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ ถึงแม้ว่า ธ.ก.ส. จะได้ติดตามทวงถามอย่างใกล้ชิดแล้วก็ตาม ปัจจุบัน ธ.ก.ส. ยังต้องดำเนินงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาลในลักษณะนี้อยู่รวม 5 โครงการ ซึ่งเกษตรกรยังมีหนี้ค้างชำระต่อ ธ.ก.ส. อยู่ประมาณ 25 ล้านบาท

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

สาเหตุของการล้างชำระ

สามารถ (2536 :) ได้ทำการศึกษาสาเหตุที่เกษตรกรมีหนี้สินล้างชำระ โดยได้ประมวลผลข้อมูลหนี้สินล้างชำระของเกษตรกรที่มีอยู่กับส่วนราชการ และ ธ.ก.ส. สามารถสรุปสาเหตุได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกิดจากส่วนราชการ เช่น การเร่งรีบดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ขาดงบประมาณสนับสนุนด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น ขาดการประสานงานที่ดี มีการให้สินเชื่อซ้ำซ้อน หรือพนักงานไม่ทันคิดในการให้สินเชื่อเกษตรกร

2. ปัญหาเกิดจากโครงการไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ เช่น สภาพพื้นที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตร สินเชื่อที่จัดไว้ให้ไม่เพียงพอ บังคับการผลิตที่จัดหามาให้ไม่เหมาะสม

3. ปัญหาจากเหตุสุดวิสัย เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยพิบัติ หรือผลผลิตการเกษตรตกต่ำ เกินกว่าความคาดหมาย

4. ปัญหาเกิดจากเหตุสุดวิสัยในตัวเกษตรกร เช่น ตาย , วิกฤตโรค

5. ปัญหาเกิดจากความรู้ความเข้าใจของเกษตรกรเอง และการอธิบายให้ความกระจ่างในสาระสำคัญของโครงการของเจ้าหน้าที่ ที่ให้แก่เกษตรกร เช่น เกษตรกรเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการคลาดเคลื่อน โดยคิดว่าวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่ได้รับตามโครงการเป็นสิ่งของซึ่งรัฐบาลให้ฟรี ไม่ต้องชำระคืน และก็มีเกษตรกรเป็นจำนวนมากที่ใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์โดยจงใจบิดพลิ้ว

กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2536 : 4-5) ในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 3.64 ล้านครัวเรือน และได้เพิ่มขึ้นเป็น 5.11 ล้าน ในปีเพาะปลูก 2534/35 คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 4.26 เป็นอัตราเพิ่มมากกว่าอัตราเพิ่มของประชากรเกษตรซึ่งมีอัตราแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของขนาดครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ขนาดเล็กลงมากขึ้น แม้ว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรกรจะเพิ่มขึ้น แต่ผลการสำรวจพบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีภาระหนี้สินติดพันและต่อเนื่องกันมาเมื่อสิ้นปีการเพาะปลูกประมาณว่ามีมากกว่าล้านครัวเรือน จำนวนนี้ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยปลายปีเพาะปลูกปี 2534/35 นั้นมี 1.7 ล้านครัวเรือน ที่มีหนี้สินชำระค้างอยู่ ครัวเรือนที่เป็นหนี้ดังกล่าวนี้เป็นครัวเรือนที่กู้ยืมมาจากปีก่อน และยังไม่มีอาจชำระหนี้ได้หมดรวมทั้งครัวเรือนที่กู้ยืมในระหว่างปี และยังไม่มีอาจส่งคืนเงินกู้เมื่อสิ้นปี ดังนั้นจะเห็นว่าล้านกว่าครัวเรือนมีขีดความสามารถชำระหนี้ได้ หรือเป็นครัวเรือนที่ยังต้องมีภาระในการชำระหนี้สินปีต่อไป

จากการศึกษาของสุนทรธา (2525) พบว่าครัวเรือนในชนบทมีหนี้สินกว่าร้อยละ 50 ของครัวเรือนที่สำรวจ โดยมีหนี้สินเฉลี่ย 10,255 บาท ในจำนวนนี้เป็นสินเชื่อสถาบันการเงินร้อยละ 58 และสินเชื่อของสถาบันการเงินร้อยละ 42

เทียนชัย (2533) ได้วิจัยถึงปัญหาการชำระคืนสินเชื่อเพื่อการเกษตรของเกษตรกร อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม พบว่า เกษตรกรร้อยละ 32.53 ไม่ได้นำเงินกู้ไปลงทุนโดยตรงในการสร้างผลผลิต ซึ่งการใช้จ่ายดังกล่าวไปเกี่ยวกับการซื้อที่ดินร้อยละ 19.28 ใช้ในการชำระหนี้สินเดิมร้อยละ 13.25 จำนวนเงินกู้ที่ได้รับน้อยไปกว่าการลงทุนร้อยละ 10 และเมื่อเกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการประกอบการ ร้อยละ 96.25 ไม่ได้ชำระหนี้ แต่ได้นำเงินไปใช้ในการลงทุนต่อไป และนำเงินบางส่วนไปใช้จ่ายด้านอื่น ๆ การปฏิบัติตามโครงการที่เสนอร้อยละ 38.75 ของเกษตรกรที่มีปัญหาการใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด ปัญหาภาระหนี้สินเกษตรกรร้อยละ 48.75 มีหนี้สินมาก่อน และร้อยละ 75 แสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ภายนอกหลายแห่งมีผลกระทบต่อภาระหนี้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อกิจการ ได้แก่ ภาวะการขาดทุน ซึ่งมาจากหลายสาเหตุ ได้แก่ ภาวะราคาคงต่ำ ซึ่งเกษตรกรร้อยละ 45.13 ต้องประสบปัญหาดังกล่าว ปัญหาจากความแห้งแล้งตามธรรมชาติมีร้อยละ 50.44

อัมมาร (2534) ศึกษาสินเชื่อในชนบทไทย พบว่าการลงทุนในภาคชนบทโดยเฉพาะในภาคเกษตรนั้นมีความเสี่ยงสูง เพราะความเสี่ยงจากการลงทุนของผู้กู้ นั้น ผู้กู้จะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงในการลงทุนแต่เพียงผู้เดียว อันเนื่องมาจากปัจจัยทางการตลาดหรือตลาดผลผลิต ความเสี่ยงอันเกิดจากสภาพดินฟ้าอากาศ และความแปรปรวนของราคาผลผลิตการเกษตร

นิกร (2542) ได้ทำการวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อการชำระคืนสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องในการเกษตร สาขาอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ความสัมพันธ์กับการชำระคืนสินเชื่อนั้น พบว่าประชากรใช้เงินกู้ ธ.ก.ส. หรือแหล่งเงินกู้อื่น ๆ เป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการชำระคืนสินเชื่อของเกษตรกรแสดงว่าการนำสินเชื่อไปใช้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญต่อความสามารถในการชำระคืนสินเชื่อของเกษตรกร

ทีมงานสำนักงาน (กบส : 86) สรุปปัญหาและอุปสรรคการประกอบอาชีพการเกษตรไว้ดังนี้

1. การประกอบอาชีพการเกษตรของเกษตรกร ยังขาดความรู้ขั้นพื้นฐานจนไม่สามารถนำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการเกษตรและใช้ในชีวิตประจำวัน
2. ขาดแคลนระบบชลประทานเพื่อนำไปใช้ในการเกษตรและชีวิตประจำวัน
3. ผลผลิตมีราคาไม่แน่นอน

4. การเกษตรยังต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ และปัญหาหนี้ในระบบกับนายทุนท้องถิ่น

5. ต้นทุนการผลิตทางการเกษตรนับวันจะมีปริมาณสูงขึ้น โดยเฉพาะต้นทุนที่เป็นเงินสด เพราะต้องจ้างแรงงาน ต้องซื้อปัจจัยการผลิต ทั้งนี้เนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มเติม ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน เพราะเกษตรกรกลุ่มที่จะขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสที่จะได้รับบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบ ซึ่งแหล่งเงินกู้ในระบบจะมีค่าใช้จ่ายสูงเป็นผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นตามไปด้วย

6. เกษตรกรได้สินเชื่อในการบริโภคมากกว่าใช้เพื่อผลิตสูงตามไปด้วย

นำชัย และสุนิสา (2531 : 85) ได้กล่าวเกี่ยวกับปัจจัยสินเชื่อเพื่อการเกษตร (credit) ว่าเป็นตัวเร่งที่มีความสำคัญเช่นเดียวกันเพราะเกษตรกรส่วนใหญ่มักไม่มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ หรือนวัตกรรมทางการเกษตรได้อย่างเต็มที่ เพราะขาดเงินทุนในการประกอบอาชีพเพื่อซื้อปัจจัยใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิต อีกทั้งเป็นแหล่งเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดก็จะเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงจึงเป็นเหตุให้เกษตรกรที่มีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและลดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำลง นับว่าจะเป็นตัวเร่งที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาการเกษตรก้าวหน้า

อุทัย (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการออมของเกษตรกร พบว่า การกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนอื่น ๆ หรือสถาบันการเงินนอกระบบนั้น ก็เพื่อไปชำระหนี้สินเดิมบ้างก็ไปทำธุรกิจอื่น ๆ บ้าง มีบ่อยครั้งที่กู้เพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน ซึ่งได้แก่การศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายพิธีกรรมต่าง ๆ การลงทุนค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งการกู้ยืมประเภทเหล่านี้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถให้สินเชื่อได้ เกษตรกรต้องหันไปพึ่งพาจากแหล่งเงินทุนนอกระบบ

สุเทพ (2539) ได้ทำการศึกษาความต้องการสินเชื่อประกอบอาชีพนอการเกษตรของเกษตรกรในอำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย พบว่า ต้องการกู้จากสหกรณ์การเกษตรวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท โดยให้บุคคลค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี ปัญหาด้านสินเชื่อจะเป็นปัญหาในเรื่องแหล่งเงินทุนมีน้อย ปัญหาขาดเอกสิทธิ์ในที่ดินเพื่อค้ำประกันเงินกู้ ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยสูง ปัญหาเรื่องชำระคืนสิ้นเกินไปนอกจากปัญหาด้านสินเชื่อแล้วยังมีปัญหาเรื่องการผลิต นอกจากนี้พบว่า สภาพการถือครองที่ดิน รายได้หลักของครัวเรือน รายได้นอกการเกษตร ความเพียงพอของเงินทุนในการประกอบอาชีพนอการเกษตร แหล่งเงินทุนที่ให้สินเชื่อ และประเภทอาชีพนอการเกษตรมีความสัมพันธ์กับความต้องการด้านสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพการเกษตร

วภูฒณ์ (2542) ได้ทำการศึกษาความต้องการสินเชื่อของลูกค้านาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตรเพื่อประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องในการเกษตรของลูกค้า ร.ก.ส. ในเขตอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เพศ อายุ การศึกษา รายได้รวมในฟาร์ม รายได้รวมนอกฟาร์ม สภาพการถือครองที่ดิน หนี้เงินกู้ การติดต่อกับพนักงานสินเชื่อ ประเภทอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องในการเกษตร มีความสัมพันธ์กับความต้องการสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องในการเกษตร