

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 9 กรกฎาคม 2536

จาก ธกส. ไปสู่ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจแห่งสภาผู้แทนราษฎรกำลังเป็นหัวหอกในการแปรโฉมธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ให้เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

ธกส. ได้ใช้ความพยายามมาเป็นเวลาช้านานในการผลักดันให้แก้กฎหมายเพื่อให้ ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่อให้แก่กิจการที่มีใช้การเกษตรได้ แต่ความพยายามที่มีมาเกือบทศวรรษนี้ยังไม่บรรลุผล

แต่เดิม พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า ธกส. มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร (มาตรา 9) ธกส. ไม่สามารถให้กู้แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีใช้การเกษตรได้ มิหนำซ้ำกฎหมายยังได้ให้คำนิยามคำว่า "เกษตรกร" ไว้ค่อนข้างแคบ โดยให้หมายถึงผู้ประกอบอาชีพในการทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม และการทำนาเกลือเท่านั้น

ต่อมา พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 ได้ขยายคำนิยามคำว่า "เกษตรกร" ให้คลุมไปถึงผู้มีอาชีพการปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง และการเพาะเห็ด นอกจากนี้ กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยกิจการของ ธกส. โดยยอมให้ ธกส. ให้กู้แก่ผู้ที่ฝากเงินกับ ธกส. ได้ แม้ว่าผู้ฝากจะมีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เงินให้กู้ในกรณีนี้จะต้องไม่เกินวงเงินที่ฝากไว้ ธกส. และใช้เงินฝากนั้นเป็นประกัน

นับตั้งแต่ ธกส. ก่อตั้งขึ้นในปี 2509 เป็นต้นมา รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ ธกส. จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร โดยที่รัฐบาลไม่เคยให้เงินอุดหนุนเลย แม้ว่า ธกส. จะได้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เงินที่ ธกส. นำมาจัดสรรสินเชื่อการเกษตรส่วนสำคัญเป็นเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ซึ่ง ธกส. ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระยะเวลาหนึ่งปี ดังนั้น ต้นทุนของเงินที่ ธกส.

นำมาจัดสรรสินเชื่อจึงไม่แตกต่างไปจากสถาบันการเงินโดยทั่วไป ในขณะที่ ธกส. ต้องให้กู้โดยคิดดอกเบี้ยอัตราต่ำ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ต้องจ่ายอยู่ในระดับ 2 - 3 % ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ที่มีส่วนต่างนี้ถึง 5 - 6 %

เมื่อรัฐบาลมิได้ช่วยเหลือ ธกส. ธกส. ก็ต้องช่วยเหลือตนเองเพื่อให้สามารถอยู่รอดทางการเงิน วิธีการช่วยเหลือตนเองที่สำคัญก็คือ การเข้มงวดในการจัดสรรเงินกู้ การติดตามการใช้เงินกู้ของเกษตรกรอย่างใกล้ชิด และการเข้มงวดในการเรียกคืนเงินกู้ ทั้งนี้เพื่อคงอัตราการสูญหนี้ให้อยู่ในระดับต่ำ ความจำเป็นที่จะต้องอยู่รอดทางการเงินทำให้ ธกส. ไม่กล้าขยายการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน เนื่องจากความเสี่ยงในการสูญหนี้ที่อยู่ในระดับสูง ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์กวาดเอาเกษตรกรที่มีฐานะดีไปเป็นลูกค้า ธกส. ได้ลูกค้าที่เป็นเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางและค่อนข้างดี แม้ว่าในระยะหลังนี้ ธกส. เริ่มให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน แต่ปริมาณสินเชื่อสำหรับเกษตรกรกลุ่มนี้ยังน้อยมาก หากรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่มีฐานะยากจนอย่างจริงจัง การขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรกลุ่มนี้ย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

ข้อมูลจาก ธกส. บ่งบอกว่า ในจำนวนครอบครัวเกษตรกร 5.2 ล้านครัวเรือน ประมาณ 0.52 ล้านครัวเรือน (10%) ได้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ และประมาณ 3.38 ล้านครัวเรือน (65%) ได้สินเชื่อจาก ธกส. ส่วนที่เหลืออีก 1.2 ล้านครัวเรือน (25%) เป็นครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน ซึ่งยากที่จะหาสินเชื่อได้

ในปี 2535 ธกส. จัดสรรสินเชื่อให้แก่ครอบครัวเกษตรกร 3.38 ล้านครัวเรือน โดยมีปริมาณเงินให้กู้ 5.09 หมื่นล้านบาท หาก ธกส. จะขยายสินเชื่อต่อไป ก็จะต้องมุ่งสู่กลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะยากจน โดยที่ต้องคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าปกติ และต้องพร้อมที่จะรับประกันหนี้สูญที่มีมากขึ้นด้วย ผู้บริหาร ธกส. มองเห็นจุดอับตันดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาช้านานแล้ว จึงพยายามผลักดันให้แก้กฎหมายเพื่อให้ ธกส. สามารถให้เงินกู้แก่กิจการที่มีใช้การเกษตรได้ ความพยายามดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นข่าวครั้งแรกในปี 2529 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2529 ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถึงกับวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของ ธกส. พร้อมทั้งมีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า อาจจะมีการปลดนายจำลอง ใต้ทอง ออกจากตำแหน่งผู้จัดการ ธกส. (มติชน ฉบับวันที่ 29 พฤศจิกายน 2529)

ในปี 2531 นายจำลอง ใต้ทอง พยายามชี้ให้เห็นว่า การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบทจะไม่สามารถบรรลุผลด้วยนโยบายสินเชื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีใช้การเกษตรมีความสำคัญมากขึ้นในภาคชนบท ดังนั้น ธกส. จึงควรจะปรับบทบาทในการให้สินเชื่อชนบทที่มีใช้การเกษตรด้วย

ในเวลานั้น ธกส. สนใจที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินกับเจ้าของที่ดินที่มีได้ใช้ที่ดินในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (*The Nation*, February 9, 1988)

นับตั้งแต่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา ธกส. ได้ผลักดันเรื่องการแก้ไขกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องชะงักงันในยุคที่นายสุทธิ สิงห์เสนห์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระนั้นก็ตาม ธกส. หาได้สิ้นความพยายามไม่ และพยายามชักจูงให้นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วย หากแต่นายธารินทร์ยังไม่ตัดสินใจ โดยมอบให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยศึกษาผลดีผลเสียในเรื่องนี้ ด้วยเหตุตั้งนั้น ธกส. จึงวิ่งเข้าหานักการเมือง และพบช่องทางในการผลักดันที่คณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจแห่งสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น

ธกส. ต้องการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 เพื่อให้ ธกส.สามารถจัดสรรสินเชื่อ ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 สาขาคือ

- (1) สินเชื่อการเกษตร
- (2) สินเชื่อเพื่อผลิตสินค้าหัตถกรรมเสริมรายได้ ดังเช่นไม้แกะสลัก เจียระไนพลอย เป็นต้น
- (3) สินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมในครัวเรือน
- (4) สินเชื่อเพื่อบริการการเกษตร

การแปรสภาพ ธกส. ให้เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท แม้จะเป็นผลดีต่อการพัฒนาชนบท แต่ก็ใช้ว่าจะไม่มีผลเสีย แม้ว่าเกษตรกรจะมอง ธกส. เป็นนายทุนเงินกู้ แต่ก็ต้องยอมรับว่า ธกส. มีบทบาทสำคัญในการประคับประคองภาคเกษตรกรรมมิให้หดตัวอย่างรวดเร็ว สินเชื่อ ธกส. มีส่วนช่วยบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญและเกื้อกูลการดำรงชีพของเกษตรกรอยู่ไม่น้อย หาก ธกส. แปรสภาพเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทเสียแล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่า จะมีการผันสินเชื่อจากกิจกรรมทางการเกษตรไปสู่กิจกรรมอื่นนอกภาคเกษตรกรรม หากการณ์เป็นไปตามที่คาดนี้ การแปรสภาพ ธกส. จะมีส่วนสำคัญในการเร่งให้ภาคเกษตรกรรมล่มสลายเร็วขึ้น

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า หากไม่แปรสภาพ ธกส. ให้เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทเสียแล้ว รัฐบาลจะเพิ่มปริมาณสินเชื่อชนบทได้อย่างไร คำตอบน่าจะอยู่ที่ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน ในปัจจุบัน ธนาคารกรุงไทยจัดสรรสินเชื่อภูมิภาคในสัดส่วนมากกว่า 50% ของสินเชื่อทั้งหมด และมีแนวโน้มที่สินเชื่อภูมิภาคจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอีก รัฐบาลน่าจะกำหนดนโยบายให้ธนาคารกรุงไทยเน้นการจัดสรรสินเชื่อชนบทเพิ่มขึ้น แนวนโยบายดังกล่าวนี้ น่าจะใช้กับธนาคารออมสินด้วย แต่ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินมีจุดอ่อนที่มีได้มีความชำนาญ

พิเศษ ทักษะ และประสบการณ์ในการจัดสรรสินเชื่อชนบทมากเท่ากับ ธกส. กระนั้นก็ตาม คุณสมบัติเหล่านี้สามารถสร้างและพัฒนาขึ้นได้

ในระยะแรกเริ่ม รัฐบาลอาจกำหนดนโยบายให้ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสิน ผันเงินฝากไปให้ ธกส. จัดสรรสินเชื่อชนบทที่มีใช้การเกษตร โดยที่สถาบันการเงินของรัฐทั้งสองจักต้องปรับปรุงการจัดองค์การ ขยายเครือข่าย และพัฒนาบุคลากรเพื่อให้สามารถรับภาระในการจัดสรรสินเชื่อชนบทในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพได้ ธนาคารออมสินต้องมีการเร่งรัดพัฒนามากกว่าธนาคารกรุงไทย เพราะธนาคารออมสินเน้นแต่การระดมเงินออม โดยมิได้พัฒนาทักษะในการจัดสรรสินเชื่อแม้แต่น้อย เนื่องจากรัฐบาลเกือบจะผูกขาดการเป็นลูกหนี้แต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล รัฐบาลก็หมดความจำเป็นในการกู้เงินจากธนาคารออมสิน อันเป็นเหตุให้ธนาคารออมสินมีเงินออมล้นเหลือ และต้องปรับปรุงการหาลูกค้าที่มีใช้รัฐบาล

ธกส. ควรจะมีบทบาทเฉพาะในการจัดสรรสินเชื่อการเกษตรต่อไป ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาคเกษตรกรรมล่มสลายรวดเร็วเกินไป แต่ ธกส. ควรจะขยายการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจนมากขึ้น ในการนี้ รัฐบาลจักต้องจัดสรรเงินทุนต้นทุนต่ำให้แก่ ธกส. พร้อมทั้งต้องแบกรับภาระหนี้สูญแทน ธกส. ธกส. จักต้องเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนของชาติ