

คำกล่าวสุนทรพจน์ของนายฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
เกี่ยวกับสินเชื่อเกษตรกรและชนบทของประเทศไทยในการประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบท ครั้งที่ 2  
เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2550 เวลา 10.30-11.00 น.

ณ หอประชุมกองทัพเรือ กรุงเทพมหานคร

องค์ปาฐกได้กล่าวสวัสดิ์ผู้แทนและแขกผู้มีเกียรติที่เข้าร่วมประชุมและรู้สึกเป็นเกียรติที่ได้มากล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบท ครั้งที่ 2 การประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบทโลกครั้งนี้จัดโดย Asia-Pacific Rural and Agricultural Credit Association (APRACA) ร่วมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ โดยความร่วมมือของอีก 4 สมาคมสินเชื่อในแต่ละทวีป คือ The African Rural and Agricultural Credit Association (AFRACA) The Asociacion Latinamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) The Confederation Internationale du Credit Agricole (CICA) และ The Near East-North Africa Regional Agricultural Credit Association (NENARACA) พร้อมทั้งขอต้อนรับแขกต่างประเทศทุกท่านสู่กรุงเทพฯ ด้วยความยินดี โดยองค์ปาฐกเชื่อมั่นว่า ผู้เข้าร่วมประชุมจะได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงทัศนะและวิสัยทัศน์ของแต่ละหัวข้อในการประชุมครั้งนี้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจชนบทและการเกษตรไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความเสมอภาค

ตามหัวข้อที่จะนำเสนอ องค์ปาฐกเชื่อว่าจะมีความเหมาะสมต่อการประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบทโลกที่ได้จัดขึ้นในประเทศไทยครั้งนี้ ปัจจุบันแม้ว่าภาคการเกษตรและอาหารของประเทศไทยจะมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพียงร้อยละ 16 ก็ตาม แต่ประเทศไทยยังเป็นผู้ส่งออกที่สำคัญและรายใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์อาหารหลายชนิด ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง น้ำตาล และกุ้ง อันที่จริงอาจกล่าวได้ว่าภาคการเกษตรและอาหารเป็นภาคเศรษฐกิจที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแบบถาวรอันเกิดจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ สภาพดินและภูมิอากาศ และความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเหล่านี้จะยังคงดำรงอยู่เมื่อประเทศมีการพัฒนาและยกระดับรายได้เพิ่มขึ้น สิ่งนี้ตรงกันข้ามกับการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานที่ขึ้นอยู่กับการจ้างค่าจ้างต่ำเพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบสำหรับภาคการผลิตเหล่านี้ ในประเทศที่มีการพัฒนาและมีการยกระดับรายได้ เมื่อพิจารณาค่าจ้างที่แท้จริงและผลิตภัณฑ์ของภาคการผลิตเหล่านี้จะพบว่ามีมูลค่าน้อยลงและความสามารถที่จะแข่งขันลดน้อยลงเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ของประเทศที่มีรายได้และค่าจ้างที่ต่ำกว่า สถานการณ์นี้กำลังเกิดกับผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยการใช้แรงงานของประเทศไทยในวันนี้

เมื่อมองย้อนกลับไป 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นที่น่าพึงพอใจมาก ถึงแม้ว่าอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่น่าพอใจเท่ากับ 2-3 ประเทศ ของกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่

ในทวีปเอเชีย (ยกตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้และไต้หวัน) แต่ประเทศไทยยังรั้งอันดับที่สูงในเรื่องอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก ในช่วง 25 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2503 ถึง 2528 อัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.9 ต่อปี หลังจากมีการลงนามในข้อตกลงด้านการเงิน (Plaza Accord) เมื่อปี พ.ศ. 2528 ยังผลให้มีการกำหนดมูลค่าของเงินตราสกุลหลักใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข็งค่าขึ้นของเงินสกุลเยน ที่ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของประเทศไทยสูงขึ้นจากแรงผลักดันของการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30-40 ต่อปี ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทย มีอัตราการเจริญเติบโตของ GDP ที่แท้จริง โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.1 ต่อปี ในระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึงปี พ.ศ. 2539 นอกจากความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วยังหมายถึง เศรษฐกิจฟองสบู่ซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2533 และจากการบริหารที่ผิดพลาดของเศรษฐกิจมหภาคในการกำหนดกรอบนโยบายการทำงานและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 วิกฤตการณ์นี้ทำให้การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจหายไปครึ่งทศวรรษ แม้เศรษฐกิจจตกต่ำจากภาวะวิกฤตจะผ่านไปได้เป็นส่วนใหญ่และประเทศสามารถกลับมาสู่ภาวะการเติบโตที่ปกติได้ แต่ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจกลับถดถอยจากความยุ่งเหยิงทางการเมือง แต่ทว่าเรายังหวังว่าอัตราการเจริญเติบโตจะเป็นประมาณร้อยละ 4.5 ในปีนี้ และมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นในปีหน้า ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันของโครงการลงทุนหลักหลายโครงการ ทั้งในส่วนของภาครัฐและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีหน้า เช่นเดียวกับภาคส่งออกที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องตรงข้ามที่เศรษฐกิจของโลกจะไม่ได้รับผลที่เลวร้ายจากปัญหาสินทรัพย์ด้อยค่า (Subprime) และจากราคาพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น

ในระหว่างทศวรรษดังกล่าว การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยกเว้นในช่วงสั้น ๆ ของภาวะวิกฤตที่ร้อนแรงในปี พ.ศ. 2540 การเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลต่อการลดความยากจนที่ได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2503 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 9.6 ในปีพ.ศ. 2549 ในขณะที่เดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในโครงสร้างเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2503 ภาคการเกษตรและอาหารมีส่วนประมาณร้อยละ 47 ของ GDP ภาคบริการมีส่วนประมาณร้อยละ 42 ของ GDP ขณะที่อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหารมีส่วนเพียงประมาณร้อยละ 11 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2523 ภาคการเกษตรและอาหาร ได้ปรับลดลงเหลือประมาณร้อยละ 16 ของ GDP ขณะที่ภาคบริการลดลงเล็กน้อยเป็นประมาณร้อยละ 46 ของ GDP และอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหารเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ประมาณร้อยละ 38 ของ GDP

แม้ข้อมูลที่กล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นบทบาทที่ลดลงสำหรับภาคการเกษตรและอาหาร ของประเทศไทย แต่ก็ยังไม่ใช่เป็นสภาพที่แท้จริง เพราะในประการแรกประเทศไทยยังคงเป็นผู้ส่งออกหลักรายใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์การเกษตรหลายประเภท ซึ่งประเทศไทยยังมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแบบถาวรที่สูงกว่า

การผลิตทางอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ ที่สำคัญไปกว่านั้นสัดส่วนของประชากรส่วนใหญ่ยังอาศัยและทำมาหากินในพื้นที่ชนบทและในภาคการเกษตร

ประเทศไทยเป็นสังคมชนบทและเกษตรกรรม มากกว่าภาคส่วนอื่นที่มีส่วนแบ่งใน GDP ประมาณร้อยละ 70 ของประชากร ยังมีการลงสำมะโนประชากรว่าอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งเป็นจำนวนที่ประเมินไว้สูงเกินจริง เนื่องจากคนงานจำนวนมากได้เคลื่อนย้ายไปทำงานในเมืองแต่ไม่ได้มีแจ้งการเปลี่ยนที่อยู่อย่างเป็นทางการ ในแง่ของการจ้างงาน มากกว่าร้อยละ 40 ของคนงาน มีอาชีพหลักในการเกษตร เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนแบ่งของการเกษตรใน GDP ที่ปัจจุบันมีเพียงประมาณร้อยละ 10 ในขณะที่ส่วนใหญ่ของผู้ประกอบอาชีพการเกษตรใช้ครึ่งหนึ่งของเวลาในการประกอบกิจกรรมนอกภาคการเกษตร ยกตัวอย่างเช่น การทำงานหัตถกรรมเพื่อหารายได้เสริม หรืออพยพชั่วคราวไปทำงานในตัวเมืองในช่วงฤดูแล้ง ดังนั้นร้อยละของประชากรส่วนใหญ่ ยังคงพึ่งพาการเกษตรเป็นสำคัญ

เหตุผลสำคัญที่ประชากรส่วนใหญ่ ยังผูกติดกับการเกษตร แม้ว่าความสำคัญของภาคการเกษตรในเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยมีความสัมพันธ์เล็กน้อยกับรูปแบบการถือครองที่ดิน ในประเทศไทยมีสัดส่วนของครัวเรือนการเกษตรซึ่งเป็นผู้เพาะปลูกด้วยตนเองสูง (ประมาณร้อยละ 70 หรือมากกว่า) ซึ่งเป็นปัจจัยการทำงานที่ตรงกันข้ามกับจำนวนการอพยพไปทำงานในเขตเมือง โดยทั่วไป ครัวเรือนที่ทำการเพาะปลูกด้วยตัวเอง จะมีสมาชิกครอบครัวบางคน เช่น ลูกชายหรือลูกสาวที่หมุนเวียนไปทำงานมากกว่าที่จะพากันอพยพไปทั้งครัวเรือน ปัจจัยที่สนับสนุนเหตุผลดังกล่าวเกิดจากผู้เพาะปลูกด้วยตนเอง ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน เกษตรกรจำนวนมากจึงเคลื่อนย้ายไปบุกเบิกผืนดินใหม่ๆ ในเขตพื้นที่ป่า ในช่วงปี 2503 ถึงปี 2513 ซึ่งเป็นการครอบครองที่ดินที่ผิดกฎหมาย ขณะนี้มีเกษตรกรจำนวนมาก มีสิทธิการทำกิน โดยไม่มีเอกสารการครอบครองที่ถูกกฎหมาย ทำให้มีต้นทุนที่สูงสำหรับเกษตรกรที่จะปล่อยมือจากที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิและอพยพออกจากพื้นที่ชนบท ดังนั้น ประชากรชนบทในประเทศไทยจึงมีมากกว่าที่คาดการณ์ไว้เมื่อมองจากส่วนแบ่งของภาคส่วนต่าง ๆ ใน GDP

ผลลัพธ์ที่สำคัญของความไม่สมดุลระหว่างสัดส่วนของภาคการเกษตรที่มีใน GDP กับส่วนแบ่งของการจ้างงาน ที่ยังอิงกับการเกษตรทำให้เกิดความแตกต่างกันมากของประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ระหว่างภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท แม้ผู้ที่ประกอบอาชีพหลักในภาคการเกษตรใช้เวลาร้อยละ 50 ของเวลาในการประกอบกิจกรรมการเกษตร ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานในส่วนของนอกภาคการเกษตรก็ยังมีประมาณ 2.3 เท่าที่ใช้ในการทำการเกษตร รายได้เฉลี่ยต่อหัวในเขตเมืองเป็นประมาณ 2.1 เท่า ของรายได้ในเขตชนบทในปี พ.ศ.2549 ขณะที่ความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยในกรุงเทพฯ กับรายได้เฉลี่ยของชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ยากจนที่สุด) เป็นประมาณ 4.2 เท่า ความไม่เท่าเทียมดังกล่าวทำให้เกิดความแตกต่างของรายได้เป็นอย่างมากใน

ประเทศไทย โดยในปี พ.ศ.2549 ร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่รวยที่สุดมีรายได้เป็นร้อยละ 56.3 ของรายได้รวม ขณะที่ร้อยละ 20 ของครัวเรือนที่จนที่สุดมีรายได้เพียงร้อยละ 3.8 ของรายได้รวม

แม้จะชี้ให้เห็นก่อนหน้านี้ว่า ยอดรวมของความยากจนในประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 9.6 ในปี พ.ศ.2549 ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท อัตราของความยากจนในเขตชนบทคิดเป็นประมาณร้อยละ 12 เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 3.6 ในเขตเมือง แท้ที่จริงตัวเลขเหล่านี้ชี้ถึงผู้ที่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน ซึ่งกำหนดว่ามีรายได้ประมาณ 1.63 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวันในเขตเมืองและประมาณ 1.25 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวันในเขตชนบท หากจะยกตัวอย่างของผู้ที่ยังชีพด้วยรายได้ต่ำกว่า 3 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน แล้วเรากำลังพูดถึงประชากรกว่าครึ่งของประเทศ ซึ่งหากมีรายได้ 3 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวันถือเป็นคนจนตามมาตรฐานส่วนใหญ่ แม้ว่าอาจจะไม่ได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน

ฉะนั้น ยังมีคนจนอีกมากมายในประเทศไทยและส่วนใหญ่ยังปักหลักในเขตชนบท โดยประกอบอาชีพหลักทางการเกษตร ดังนั้น ความเข้มแข็งของชนบทและเศรษฐกิจทางการเกษตรในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งต่อความยั่งยืนและความเสมอภาคของการพัฒนาประเทศ นโยบายการพัฒนาการเกษตรและชนบทจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากในนโยบายของทุกรัฐบาล ในประเทศไทย ณ จุดนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือ ธ.ก.ส. มีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินการนับตั้งแต่ก่อตั้ง ในปี พ.ศ.2490 โดยตอนแรกเป็นธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และเปลี่ยนเป็น ธ.ก.ส. ในปี พ.ศ. 2509 จวบจนถึงปัจจุบัน ธนาคารนี้มีรัฐบาลเป็นเจ้าของเกือบทั้งหมด โดยเมื่อเร็วๆ นี้ กฎหมายการก่อตั้งธนาคารมีการแก้ไขปรับปรุงโดยยินยอมให้ธนาคารเริ่มปรับเป็นธนาคารพัฒนาชนบท ไม่ได้เป็นเพียงธนาคารเพื่อการเกษตรเท่านั้น

ในที่ประชุมนี้ ที่ประกอบด้วยมืออาชีพในสาขาการเกษตรและสินเชื่อชนบทจึงไม่จำเป็นที่องค์กรภาครัฐต้องทำให้เห็นความสำคัญของสินเชื่อเพื่อเกษตรกรและประชากรในชนบท ซึ่งผู้เข้าประชุมมีความรู้ในเรื่องนี้มากแล้ว เพียงแต่จะย้ำว่า เงินเพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพเต็มที่ได้ สินเชื่อควรประกอบด้วยความรู้ที่จะทำให้ผู้กู้ใช้สินเชื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด การให้สินเชื่อที่มากเกินไปโดยปราศจากการให้ความรู้จะนำไปสู่การสูญเสียวินัยทางการคลังและหนี้เงินกู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยง่าย

องค์กรภาครัฐได้ซื้ออันตรายสำหรับธนาคาร เช่น ธ.ก.ส. ที่มักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการประชานิยมต่างๆ ที่หวังให้ผู้ออกเสียงที่เป็นเกษตรกรและประชาชนฐานรากลงคะแนนให้ตน อาทิเช่น โครงการรับจำนำผลิตผล ซึ่งกำหนดราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด ที่นำไปสู่ผลขาดทุนมหาศาลแก่รัฐ เกษตรกรจำนองผลิตผลของตนโดยไม่มี ความตั้งใจที่จะมาไถ่ถอนพืชผลคืน ธ.ก.ส. จึงเป็นเครื่องมือในโครงการเหล่านี้ โดยจ่ายเงินกู้เพื่อรับจำนองพืชผลเหล่านี้แล้วต้องกลับไปขอรับเงินชดเชยจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีความล่าช้ากว่าจะได้เงินชดเชยเต็มจำนวน ฉะนั้น เราต้องรู้เท่าทันกลอุบายทางการเมืองและพยายามที่จะพัฒนาระบบสินเชื่อการเกษตรและชนบทให้มีการสร้างการป้องกันภายในจากโครงการ

ประชาานิยมที่ไร้วินัยเหล่านี้ ซึ่งเป็นเรื่องง่ายกว่าที่จะพูดมากกว่าที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จ แต่เราก็ต้องไม่ละความพยายาม

จากหัวข้อการประชุมมีหลายเรื่องที่ต้องดำเนินต่อไปในวันนี้และวันพรุ่งนี้ องค์กรปาฐกเชื่อมั่นว่าผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนจะได้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศและความรู้ที่ได้มีการอภิปรายและแบ่งปันกันในที่ประชุมนี้ องค์กรปาฐกขอให้ทุกคนประสบความสำเร็จในการประชุมครั้งนี้ เพื่อเป็นการร่วมฉลองในงานพระราชพิธีฉลองพระชนมายุ 80 พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย