

# ประชุมผู้นำในเอเซีย

คำกล่าวสุนทรพจน์ของนายฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
เกี่ยวกับสินเชื่อเกษตรกรและชนบทของประเทศไทยในการประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบท ครั้งที่ 2

เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2550 เวลา 10.30-11.00 น.

ณ หอประชุมกองทัพเรือ กรุงเทพมหานคร

องค์ปาฐกได้กล่าวสวัสดิ์ผู้แทนและแขกผู้มีเกียรติที่เข้าร่วมประชุมและรู้สึกเป็นเกียรติที่  
ได้มากล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบท ครั้งที่ 2 การประชุมสินเชื่อเกษตรกรและชนบท  
โลกครั้งนี้ จัดโดย Asia-Pacific Rural and Agricultural Credit Association (APRACA) ร่วมกับธนาคารเพื่อ  
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และร่วมจัดโดยความร่วมมือของอีก 4 สมาคมสินเชื่อในแต่ละ  
ทวีป คือ The African Rural and Agricultural Credit Association (AFRACA) The Asociacion  
Latinomericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) The Confederation Internationale du  
Credit Agricole (CICA) และ The Near East-North Africa Regional Agricultural Credit Association  
(NENARACA) พร้อมทั้งขอต้อนรับแขกต่างประเทศทุกท่านสู่กรุงเทพด้วยความยินดี โดยองค์ปาฐกเชื่อมั่น  
ว่า ผู้เข้าร่วมประชุมจะได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงทัศนะและวิสัยทัศน์ของแต่ละหัวข้อในการ  
ประชุมครั้งนี้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เศรษฐกิจชนบทและการเกษตรไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความ  
เสมอภาค

ตามหัวข้อที่จะนำเสนอ องค์ปาฐกเชื่อว่าจะมีความเหมาะสมที่การประชุมสินเชื่อเกษตรกรและ  
ชนบทโลกครั้งนี้ ได้จัดขึ้นในประเทศไทย แม้ว่าภาคอาหารและการเกษตรในประเทศไทยขณะนี้จะมี  
สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพียงร้อยละ 16 ก็ตาม ประเทศไทยยังเป็นผู้ส่งออกที่  
สำคัญและรายใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์อาหารหลายชนิดอื่น ได้แก่ ข้าว ยาง มันสำปะหลัง น้ำตาลและกุ้ง  
อันที่จริงอาจกล่าวได้ว่าอาหารและการเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่ประเทศไทย มีความได้เปรียบเชิง  
เปรียบเทียบแบบถาวร อันเกิดจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ดินและสภาพอากาศ และความได้เปรียบเชิง  
เปรียบเทียบจะยังคงดำรงอยู่หากประเทศมีการพัฒนาและมีรายได้เพิ่มขึ้น สิ่งนี้ตรงกันข้ามกับภาคการผลิต  
อุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานที่ขึ้นอยู่กับแรงงานค่าจ้างต่ำเพื่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ซึ่ง  
แม้ประเทศจะพัฒนาและมีรายได้เพิ่มขึ้น ค่าจ้างที่แท้จริงและผลิตภัณฑ์ของภาคการผลิตเหล่านี้ มีมูลค่า  
น้อยลงและความสามารถที่จะแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ของประเทศที่มีรายได้และค่าจ้างที่ต่ำกว่า  
สถานการณ์นี้กำลังเกิดกับผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยการใช้แรงงานของประเทศไทยในวันนี้

เมื่อมองย้อนกลับไป 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นที่น่าพึง  
พอใจมาก ถึงแม้ว่าอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่น่าประทับใจเท่ากับ 2-3 ประเทศ ของกลุ่ม  
อุตสาหกรรมใหม่ในทวีปเอเชีย (ยกตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้และไต้หวัน) ขณะนี้ประเทศไทยยังรั้งอันดับที่

ส่วนนี้ควรพิจารณาในส่วนนี้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีการเติบโตเร็ว...  
เมืองพัชรก.

Handwritten signature and date: 1 ก.ค. 8 ต.ค. 51

สูงในเรื่องอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก ในช่วง 25 ปีระหว่าง พ.ศ. 2503 ถึง 2528 อัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6.9 ต่อปี หลังจากมีการลงนามในข้อตกลงด้านการเงิน (Plaza Accord) เมื่อปี พ.ศ. 2528 ยังผลให้มีการกำหนดมูลค่าของเงินตราสกุลหลักใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข็งค่าขึ้นของเงินสกุลเยน ที่ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของประเทศไทยสูงขึ้น จากแรงผลักดันของการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30-40 ต่อปี ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทย มีอัตราการเจริญเติบโตของ GDP ที่แท้จริง โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.1 ต่อปีในระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึงปี พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วยังหมายถึง เศรษฐกิจฟองสบู่ซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2533 และจากการบริหารที่ผิดพลาดของเศรษฐกิจมหภาคในการกำหนดกรอบนโยบายการทำงานและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้เศรษฐกิจถึงวาระสุดท้ายในปี พ.ศ. 2540 วิกฤตการณ์นี้ทำให้การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจหายไปครึ่งทศวรรษ แม้เศรษฐกิจตกต่ำจากภาวะวิกฤตจะผ่านไปได้เป็นส่วนใหญ่และประเทศสามารถกลับมาสู่ภาวะการเติบโตที่ปกติได้ แต่ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจกลับถดถอยจากความยุ่งเหยิงทางการเมือง แต่ทว่าเรายังหวังว่าอัตราการเจริญเติบโตจะเป็นประมาณร้อยละ 4.5 ในปีนี้ และมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นในปีหน้า ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันของโครงการลงทุนหลักหลายโครงการ ทั้งในส่วนของภาครัฐหรือการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในปีหน้า เช่นเดียวกับภาคส่งออกที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องตราบเท่าที่เศรษฐกิจของโลกจะไม่ได้รับผลที่ควรร้ายจากปัญหาสินทรัพย์ค้ำค้ำ (Subprime) และจากราคาพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น

ในระหว่างทศวรรษดังกล่าว การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยกเว้นในช่วงสั้น ๆ ของภาวะวิกฤตที่ร้อนแรงใน ปี พ.ศ. 2540 การเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลต่อการลดความยากจนที่ได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2503 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 9.6 ในปีพ.ศ. 2549 ในขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในโครงสร้างเศรษฐกิจ ในปีพ.ศ. 2503 ภาคอาหารและการเกษตร มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 47 ของ GDP ภาคบริการมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 42 ของ GDP ขณะที่อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหารมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 11 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2523 ภาคอาหารและการเกษตรได้ปรับลดลงเหลือประมาณร้อยละ 16 ของ GDP ขณะที่ภาคบริการลดลงเล็กน้อยเป็นประมาณร้อยละ 46 ของ GDP และอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่อาหารเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ประมาณร้อยละ 38 ของ GDP

แม้ข้อมูลที่กล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นบทบาทที่ลดลงสำหรับภาคอาหารและการเกษตรของประเทศไทย แต่ก็ยังไม่ใช่เป็นสภาพที่แท้จริง เพราะในประการแรกประเทศไทยยังคงเป็นผู้ส่งออกหลักรายใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์การเกษตรหลายประเภท ซึ่งประเทศไทยยังมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแบบ

ถาวรที่สูงกว่าการผลิตทางอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ ที่สำคัญไปกว่านั้นร้อยละของประชากรส่วนใหญ่ยังอาศัยและทำมาหากินในพื้นที่ชนบทและในภาคการเกษตร

ประเทศไทยเป็นสังคมชนบทและเกษตรกรรม มากกว่าภาคส่วนอื่นที่มีส่วนแบ่งใน GDP ประมาณร้อยละ 70 ของประชากร ยังมีการลงทะเบียนที่เป็นทางการว่าอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งเป็นจำนวนที่ประเมินไว้สูงเกินจริง เนื่องจากคนงานจำนวนมากได้เคลื่อนย้ายไปทำงานในเมืองแต่ไม่ได้มีแจ้งการเปลี่ยนที่อยู่อย่างเป็นทางการ ในแง่ของการจ้างงาน มากกว่าร้อยละ 40 ของคนงาน มีอาชีพหลักในการเกษตร เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนแบ่งของการเกษตรใน GDP ที่ปัจจุบันมีเพียงประมาณร้อยละ 10 ขณะนี้ส่วนใหญ่ของผู้ประกอบอาชีพการเกษตรใช้ครึ่งหนึ่งของเวลาในการประกอบกิจกรรมนอกภาคการเกษตร ยกตัวอย่าง เช่น การทำงานหัตถกรรมเพื่อหารายได้เสริม หรืออพยพชั่วคราวไปทำงานในตัวเมืองในช่วงฤดูแล้ง ดังนั้น ร้อยละของประชากรส่วนใหญ่ ยังคงพึ่งพาการเกษตรเป็นสำคัญ

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

ผลลัพธ์ที่สำคัญของความไม่สมดุลระหว่างสัดส่วนของภาคการเกษตรที่มีใน GDP กับส่วนแบ่งของการจ้างงาน ที่ยังอิงกับการเกษตรทำให้เกิดความแตกต่างกันมากของประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ระหว่างภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร และระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท แม้ผู้ที่ประกอบอาชีพหลักในภาคการเกษตรใช้เวลาร้อยละ 50 ของเวลาในการประกอบกิจกรรมการเกษตร ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานในส่วนของนอกภาคการเกษตรก็ยังเป็นประมาณ 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 แท้ที่จริง ตัวเลขเหล่านี้ชี้ถึงผู้ที่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน ซึ่งกำหนดว่ามีรายได้ประมาณ 1.63 เหรียญสหรัฐ ต่อวันในเขตเมืองและประมาณ 1.25 เหรียญสหรัฐต่อวันในเขตชนบท หากจะยกตัวอย่างของผู้ที่ยังชีพด้วยรายได้ต่ำกว่า 3 เหรียญสหรัฐต่อวัน แล้วเรากำลังพูดถึงประชากรกว่าครึ่งของประเทศ ซึ่งหากมีรายได้ 3 เหรียญสหรัฐต่อวันถือเป็นคนจนตามมาตรฐานส่วนใหญ่ แม้ว่าจะไม่ได้อยู่อาศัยต่ำกว่าเส้นความยากจน

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 ธนาคารนี้มีรัฐเป็นเจ้าของเกือบทั้งหมด โดยเมื่อเร็วๆ นี้ กฎหมายการก่อตั้งธนาคารมีการแก้ไขปรับปรุงโดยยินยอมให้ธนาคารเริ่มปรับเป็นธนาคารพัฒนาชนบท ไม่ได้เป็นเพียงธนาคารเพื่อการเกษตรเท่านั้น

ในที่ประชุมนี้ ที่ประกอบด้วยมืออาชีพในสาขาการเกษตรและสินเชื่อชนบทจึงไม่จำเป็นที่องค์กรปาฐกต้องทำให้เห็นความสำคัญของสินเชื่อเพื่อเกษตรกรและประชากรในชนบท ซึ่งผู้เข้าประชุมมีความรู้ในเรื่องนี้มากแล้ว เพียงแต่จะย้ำว่า เงินเพียงอย่างเดียวอาจไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพที่เต็มที่ได้ สินเชื่อควรประกอบด้วยความรู้ที่จะทำให้ผู้กู้ใช้สินเชื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด การให้สินเชื่อที่มากเกินไปโดยปราศจากการให้ความรู้จะนำไปสู่การสูญเสียวินัยทางการคลังและหนี้เงินกู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยง่าย

องค์กรปาฐกได้ชี้แนะสำหรับธนาคาร เช่น ธ.ก.ส. ที่มักจะถูกใช้ป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการประชานิยมต่างๆ ที่หวังให้ผู้ออกเสียงที่เป็นเกษตรกรและประชาชนฐานรากลงคะแนนให้ตน อาทิเช่น โครงการรับจำนำผลิตผล ซึ่งกำหนดราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาด ที่นำไปสู่ผลขาดทุนมหาศาลแก่รัฐ เกษตรกรจ้างองผลิตผลของตน โดยไม่มีความตั้งใจจะมาถ่อถอนพืชผลคืน ธ.ก.ส. จึงเป็นเครื่องมือในโครงการเหล่านี้ โดยจ่ายเงินกู้เพื่อรับจำนำผลิตผลเหล่านี้แล้วต้องกลับไปขอรับเงินชดเชยจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีความล่าช้ากว่าจะได้เงินชดเชยเต็มจำนวน ฉะนั้น เราต้องรู้เท่าทันกลอุบายทางการเมือง

และพยายามที่จะพัฒนาระบบสินเชื่อกเกษตรและชนบทให้มีการสร้างการป้องกันภายในจากโครงการ  
ประชานิยมที่ไร้วินัยเหล่านี้ ซึ่งเป็นเรื่องง่ายกว่าที่จะพูดมากกว่าที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จ แต่เราก็ต้องไม่ละ  
ความพยายาม

จากหัวข้อการประชุมมีหลายเรื่องที่ต้องดำเนินต่อไปในวันนี้และวันพรุ่งนี้ องค์กรป่าชุมชนเชื่อมั่นว่า  
ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนจะได้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศและความรู้ที่ได้มีการอภิปรายและแบ่งปันกัน  
ในที่ประชุมนี้ องค์กรป่าชุมชนขอให้ทุกคนประสบความสำเร็จในการประชุมครั้งนี้ เพื่อเป็นการร่วมฉลองในงาน  
พระราชพิธีฉลองพระชนมายุ 80 พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย