

วัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. และแนวทางพิจารณาการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

ความสำคัญของเรื่องซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทนี้เป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. โดยกำหนดพิจารณารายละเอียดเริ่มตั้งแต่ภูมิหลังและพัฒนาการก่อนที่จะมาเป็น ธ.ก.ส. เพื่อแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรเดิม คือธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ก่อนที่จะโอนกิจการมาจัดตั้งเป็น ธ.ก.ส. ในปัจจุบัน

สำหรับแนวทางการพิจารณารายละเอียดในบท เป็นการศึกษามาจากสาระสำคัญของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. กับนโยบายการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ว่ามีประเด็นที่สอดคล้องส่งเสริมหรือขัดแย้งกันหรือไม่อย่างไร โดยแยกพิจารณาในสาระสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ความสำเร็จของรัฐบาลในการโอนกิจการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ มาจัดตั้งเป็น ธ.ก.ส. กรณีนี้จะได้อะไรจากการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์และเจตนาารมณ์สืบเนื่องของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. กับข้อเท็จจริงตามสถิติผลการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในช่วงที่ผ่านมาเพื่อแสดงถึงความขัดแย้งในหลักการเบื้องต้น จากการที่ ธ.ก.ส. มีแนวโน้มในการให้บริการสินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรรายคนที่เป็นลูกค้าในเขตก้าวหน้าของ ธ.ก.ส. มากกว่าเกษตรกรในเขตยากจน (ทั้งนี้ ในการที่เกษตรกรประสงค์จะเป็นเกษตรกรลูกค้าของ ธ.ก.ส. ได้ จะต้องผ่านหลักเกณฑ์การคัดเลือกคุณสมบัติซึ่งในทางปฏิบัติ ธ.ก.ส. เน้นในเรื่องการรับเกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้ามาก<sup>1</sup> ดังจะดูได้จากรายละเอียดในภาคผนวก ก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง)

---

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดในคู่มือบริหารงานสินเชื่อการเกษตร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (พิมพ์ที่สถาบันฝึกอบรมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ, 2525) หน้า 12 - 19

ประการที่ 2 จำนวนของเกษตรกรที่อยู่ในกลุ่มของสถาบันการเกษตรที่สำคัญ (หมายถึงกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และ ธ.ก.ส.) มีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น เพื่อเน้นให้เห็นว่า ขณะที่รัฐบาลมุ่งหมายให้ ธ.ก.ส. ช่วยเหลือเกษตรกรโดยทั่วถึงนั้น การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอยู่ในขอบเขตจำกัด เพราะยังมีเกษตรกรจำนวนมากมิได้รวมอยู่ในกลุ่มเกษตรกรนี้ ด้วยเหตุผลสืบเนื่องมาจากนโยบายในการขยายขอบเขตของ วงเงินกู้ ระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ซึ่งจำกัดสิทธิของเกษตรกรส่วนใหญ่ นั้นเป็นการ แสดงให้เห็นว่าความพยายามของรัฐในการที่จะใช้สถาบันการเกษตร และสินเชื่อเป็นตัวจักร สำคัญในการให้บริการ และเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรในด้านการผลิต เพื่อยก ระดับฐานะและรายได้ขึ้น ยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่อีกไม่น้อย

ประการที่ 3 ขอบครอง และความคลุมเคลือในนโยบายของรัฐเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ทำให้การจัดตั้ง ธ.ก.ส. ไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล เพราะเป็นเหตุให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถให้สินเชื่อเข้าถึงเกษตรกรในทุกท้องที่ ทุกระดับชั้นรายได้ ทั้ง ๆ ที่ สินเชื่อการเกษตรน่าจะมีความสำคัญและเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของรัฐที่จะพึงนำมา ช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวการศึกษาในบทผู้เขียนจะเริ่มต้นตามแนวการพิจารณาในสาระสำคัญที่กำหนด กล่าวคือ การศึกษาถึงความสำเร็จของรัฐบาลในการโอนกิจการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ มาจัดตั้งเป็น ธ.ก.ส. เป็นสาระสำคัญประการแรก ซึ่งจะเริ่มพิจารณาจากภูมิหลังและ พัฒนาการของ ธ.ก.ส. เพื่อเป็นประโยชน์ในการลำดับแนวความคิด และแสดงถึงมาตรการ เบื้องต้นของรัฐบาลในการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรโดยผ่านสถาบันการเงิน

#### ภูมิหลังและพัฒนาการของ ธ.ก.ส.

โดยที่ประเทศไทยส่วนใหญ่มิได้มีลักษณะเป็นสังคมเกษตร ดังจะเห็นได้จาก การที่ ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร และคงความสำคัญในฐานะเป็นแหล่งผลิตที่นำรายได้ จากการส่งผลผลิตทางการเกษตรออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ทำรายได้ถึงร้อยละ 60 ของรายได้จากการส่งของไทยทั้งหมดในปัจจุบัน นอกจากนี้ แนวโน้มการพัฒนา ทางการเกษตรในช่วงที่ผ่านมา ปรากฏว่าผลผลิตด้านการเกษตรได้ขยายตัวในอัตรา ก่อนข้างสูงมาก โดยเฉลี่ยสามารถขยายผลผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราถึงร้อยละ 5 ต่อปี

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวทางการเกษตรของโลกที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.5 ถึง 2.8 ต่อปีเท่านั้น<sup>1</sup> จึงทำให้สามารถมีผลผลิตทางการเกษตร "เหลือส่งออกสุทธิ" ติดต่อกันมาเกือบ 20 ปี นั้นแสดงว่าเกษตรกรมีความสำคัญและมีส่วนเสริมสร้างฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในระยะที่ผ่านมา

แต่ในช่วงระยะหลัง (ประมาณ พ.ศ. 2520 - 2524) อัตราการขยายตัวของ การผลิตภาคเกษตรของประเทศเริ่มชลอตัวลงโดยลำดับ เหลือประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี ดังนั้น เมื่อการเจริญเติบโตของสาขาเกษตรซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มพูนฐานะรายได้ ชลอการขยายตัวลง จึงแสดงให้เห็นถึงสภาพฐานะ ความยากจน และการลดลงของรายได้ ทางการเกษตร

นอกจากนี้ การที่เกษตรกรต้องอาศัยธรรมชาติและประสบปัญหาในการประกอบ การเกษตรหลายลักษณะ รายได้ของเกษตรกรจึงตกต่ำ และมักไม่แน่นอน ซึ่งเกษตรกรมัก แก้ปัญหาโดยการกู้ยืม ด้วยเหตุนี้เกษตรกรจึงมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการ เปรียบเทียบสถิติในตารางที่ 5 กับตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงผลการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรไทยทั่วประเทศ  
ในปี 2506<sup>2</sup>

ตารางที่ 6 แสดงผลการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรในภาคเหนือ  
ปี 2514 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2515<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529" (กรุงเทพมหานคร สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525) หน้า 51

<sup>2,3</sup> เยาวเรศ แกะสุวรรณ, "บทบาทของสถาบันสินเชื่อของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกร" ในชุดประกอบการศึกษาเศรษฐกิจการเกษตร, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เศสส์ไทย, พ.ศ. 2517), หน้า 451,

ตารางที่ 5

(ล้านบาท)

ภาค	เฉลี่ยหนี้สินต่อ ครอบครัว	จำนวนครอบครัว เกษตรกรในแต่ละภาค	จำนวนหนี้สินทั้งหมด โดยประมาณ
กลาง	6,956.73	789,632	5,493.26
เหนือ	1,377.42	833,856	1,148.57
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,398.04	1,300,460	1,818.10
ใต้	1,360.42	486,361	661.66
รวมทั้งหมดเฉลี่ย (ถ่วงน้ำหนัก)	3,716.92	3,410,309	9,121.58

ที่มา : Puntum Thisyamondol, and et. al.; Agricultural Credit in Thailand: Theory, Data Policy, Kasetsart University, 1965, P. 20.

ตารางที่ 6

(ล้านบาท)

ภาค	เฉลี่ยหนี้สินต่อ ครอบครัว	จำนวนครอบครัว เกษตรกรในแต่ละภาค	จำนวนหนี้สินทั้งหมดโดย ประมาณ
เหนือ	5,130.30	454,050	2,329.41
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,252.34	1,093,072	2,461.97

ที่มา : 1. ศาสตราจารย์พันธุ์ม คิชยมณฑล และคณะ, สินเชื่อการเกษตรในภาคเหนือของประเทศไทย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2512, หน้า 12  
2. ศาสตราจารย์พันธุ์ม คิชยมณฑล และคณะ, สินเชื่อการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ศ. 2516 หน้า 20

จากตารางที่ 5 และ 6 แสดงให้เห็นว่าเมื่อเวลาผ่านไป เกษตรกรก็ยังมีหนี้สินเพิ่มขึ้น และจากปี 2506 (ตารางที่ 1) ปรากฏว่าครอบครัวเกษตรกรมีภาระหนี้สินเฉลี่ยประมาณร้อยละ 68 คิดเป็นหนี้สินเฉลี่ยครอบครัวละ 3,716.92 บาท ดังนั้นสินเชื่อการเกษตรในรูปสถาบันการเงินของรัฐจึงเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ภาระหนี้สินรัฐบาลจึงได้พยายามหามาตรการช่วยเหลือ แนวทางหนึ่งคือการให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุน เมื่อรัฐบาลตระหนักดีว่าปัญหาของเกษตรกรดังกล่าวแล้วในบทที่ 1 มีความสำคัญ และมีผลต่อฐานะความเป็นอยู่ ตลอดจนรายได้ของเกษตรกร ดังนั้นการที่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดแคลนเงินลงทุนของตนเอง ต้องเป็นหนี้สินและกู้ยืมสินเชื่อจากแหล่งต่าง ๆ (ปี พ.ศ. 2525 ประมาณร้อยละ 69 ของสินเชื่อที่เกษตรกรได้รับมาจากแหล่งนอกสถาบันการเงินในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 30 มาจากพ่อค้าคนกลางและนายทุนท้องถิ่น ส่วนที่เหลือได้มาจากการกู้ยืมพี่น้องเพื่อนบ้าน)<sup>1</sup> นอกจากนี้ความยากจนของเกษตรกรยังสามารถแสดงให้เห็นได้ตามข้อมูลสถิติของ

- (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 หน้า 4 แสดงจำนวนคนยากจนในชนบทแยกเป็นรายภาค
- (2) ตัวเลขทางสถิติวัดความยากจนของครัวเรือนยากจน โดย เอื้อย มีสุข สุภาวดี กอดำรงค์ (2523) ชวิญใจ สมิธ (2523) และ
- (3) ข้อมูลแสดงผลตกตองของความยากไร้จำแนกตามรายภาคและเขต พ.ศ. 2505 - 2519

ดังจะแสดงเป็นลำดับต่อไป

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2525" (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2520) หน้า 51

## (1) ตารางแสดงจำนวนคนยากจนในชนบทแยกเป็นรายภาค

ภาค	อัตราความ ยากจน ในชนบท (ร้อยละ) 2518-19	จำนวนคนในชนบท (คน) 2522	จำนวนคนยากจน (คน) 2522	ร้อยละ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	45	13,373,877	6,017,795	52.3
เหนือ	34	7,911,038	2,689,757	23.3
ใต้	33	4,719,564	1,557,456	13.5
กลาง	15	8,339,136	1,250,870	10.9
ทั่วประเทศ	33.5	34,342,615	11,515,874	100.0

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## (2) ตารางแสดงอัตราส่วนของครัวเรือนยากจนแบ่งตามภาคและเขต (2519)

ภาค	สุภาวดี กอคำรงค์	เอื้อย มีสุข	ขวัญใจ สมิธ
ภาคเหนือ			
- เมือง	14	18	24
- ชนบท	55	33	34
ภาคกลาง			
- เมือง	9	12	21
- ชนบท	27	15	13
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
- เมือง	16	20	33
- ชนบท	67	45	46
ภาคใต้			
- เมือง	13	22	32
- ชนบท	46	33	31
กรุงเทพมหานคร	12	12	12

ที่มา : ขวัญใจ สมิธ " Concept of Poverty and Practical Problems of Poverty Identification " เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง Socioeconomic Aspects of Poverty in Thailand จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ( TURA ) ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วันที่ 4 - 6 มกราคม 2523

## (3) ตารางแสดงผลคกตองของความยากไร้จำแนกตามรายภาคและเขต

พ.ศ. 2505 - 2519

ภาคและเขต	ร้อยละของประชากร		
	2505	2511	2519
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	72	58	36
- ในเมือง	36	13	13
- ในชนบท	75	60	38
ภาคเหนือ	58	30	27
- ในเมือง	45	14	13
- ในชนบท	60	31	28
ภาคกลาง	34	13	12
- ในเมือง	28	11	10
- ในชนบท	35	13	12
ภาคใต้	38	29	25
- ในเมือง	23	12	13
- ในชนบท	41	31	26
กรุงเทพมหานคร	20	9	9
หัวราชอาณาจักร	52	34	25
- ในเมือง	28	11	11
- ในชนบท	57	37	28

ที่มา : ธนาคารโลก, Toward a Development Strategy of Full Participation, กันยายน 2521 หน้า 28





จากตารางต่าง ๆ ดังแสดงมาแล้วเป็นลำดับนี้ ชี้ให้เห็นถึงสัดส่วนของความยากจนที่อยู่ในชนบท และกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งความยากจนของคนในชนบทเหล่านี้ อาจแสดงให้เห็นได้ในรูปลักษณะต่าง ๆ กันเป็นต้นว่า ความอยากอาหารหิวโหย ไม่มีรายได้เหลือพอที่จะซื้อหาสิ่งของเครื่องใช้ เครื่องแต่งกาย หรือแม้แต่อาหารที่จะเป็นประโยชน์มีคุณค่าต่อร่างกาย ความเจ็บป่วยซึ่งรักษาตนเองเพราะห่างไกลจากแพทย์ การดำรงชีวิตของเกษตรกรในชนบทจะพึงธรรมชาติเป็นสำคัญ ในด้านการประกอบอาชีพทำการเกษตรเป็นแบบพึ่งน้ำฝน ซึ่งหากปีใดฝนแล้ง หรือน้ำหลาก พืชผลก็เสียหาย รายได้จากพืชผลเหล่านี้ก็ลดลง ต้องได้รับความอยาก จำเป็นต้องสร้างภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข และให้ความช่วยเหลือให้เกษตรกรในชนบทหากจนส่วนนี้มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความพออยู่พอกิน ไม่ต้องอยากอาหารหิวโหยต่อไป เพราะคนชนบทหากจนเหล่านี้เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ถ้าคนส่วนใหญ่อ่อนแอ ก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในที่สุด

ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่เกษตรกรจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลเลือกดำเนินการ สำหรับปัญหาทางด้านเงินทุนของเกษตรกรนั้นมีมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากเกิดน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2460<sup>1</sup> และอีกสองปีต่อมาที่ซ้ำเติมด้วยภาวะแล้งจัด เป็นเหตุให้ผลผลิตการเกษตรเสียหาย เกษตรกรมีหนี้สินและขาดทุนในการประกอบอาชีพ จึงได้มีผู้เสนอให้จัดตั้งธนาคารชาวนาขึ้น แต่มีอุปสรรคในเรื่องเงินทุนเนื่องจากเงินคงคลังเหลือน้อย เพราะเกิดภาวะเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ประกอบกับเกษตรกรขาดหลักฐานในกรรมสิทธิ์ที่ดินที่จะนำมาค้ำประกัน อีกทั้งขณะนั้นได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นแล้ว ความคิดเรื่องธนาคารจึงยังไม่ได้มีการปฏิบัติ

<sup>1</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, กองประชาสัมพันธ์. "การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. กรุงเทพมหานคร : กองประชาสัมพันธ์, 2525 (อัคราเนนา)

จากปัญหาด้านเงินทุน ประกอบกับปัญหาหนี้สินของเกษตรกรดังกล่าวแล้วข้างต้น  
 สินเชื่อการเกษตรในรูปแบบของสถาบันการเงินของรัฐจึงเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ภาระหนี้สิน  
 ของเกษตรกร ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้น  
 โดยมีเป้าหมายเพื่อปลดเปลื้องภาระหนี้สิน และทำหน้าที่จัดหาเงินทุนให้เกษตรกรกู้ยืมโดย  
 ให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นแหล่งกลางในการให้เงินกู้แก่เกษตรกรประเภทต่าง ๆ  
 ในประเทศไทย นั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ทิ้งหลักการที่จะมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรทางด้าน  
 การเงิน และพยายามหามาตรการที่จะให้เงินกู้แก่เกษตรกรอย่างเป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้  
 ได้ทำการโอนสินทรัพย์ และหนี้สินอันเกิดจากการจัดเงินกู้เพื่อการสหกรณ์ที่กรมสหกรณ์  
 มีอยู่เดิม คือหนี้ประมาณ 26.9 ล้านบาท และมีสินทรัพย์คงเหลือจากการหักใช้เงินกู้  
 ซึ่งกันไว้เป็นทุนสำรอง 100,455 บาท และมีพันธบัตรเงินกู้ตลอดจนหนี้สินอื่น ๆ อีก  
 ประมาณ 25.8 ล้านบาท ให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์รับไปดำเนินการ<sup>2</sup>

ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ได้รับการยกเว้น  
 ไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีทุน 100,000 ทุน มูลค่า  
 ทุนละ 100 บาท โดยมีรัฐบาลและสหกรณ์ในประเทศทุกสหกรณ์เป็นผู้ถือหุ้น<sup>3</sup> แต่ต่อมา  
 ทางราชการได้ทำการโอนกิจการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไปยังธนาคารเพื่อการเกษตร-  
 และสหกรณ์การเกษตร

<sup>1</sup> เทพ ไสยานนท์ , มานิตย์ กมลเวชช และขวัญไทย ไทยธรรม, "สรุป วิจารณ์ผล  
 การวิจัยการให้สินเชื่อบางประการของสหกรณ์การเกษตร." บทความรู้ทางสหกรณ์  
 (โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชาย และการซื้อแห่งประเทศไทยจำกัด, 2513),  
 หน้า 56 - 57

<sup>2</sup> เรียงชัย มะระกานนท์, การเงินและการธนาคารในประเทศไทย  
 (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521) หน้า 233 - 234

<sup>3</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ, เศรษฐกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย  
 (พระนคร : โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2503), หน้า 233

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติยกเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พุทธศักราช 2486  
พ.ศ. 2509 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2509

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. ได้ดำเนินกิจการ  
ต่อเนื่องจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2509 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส.

การศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ขึ้นนั้น  
มีประเด็นสาระสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ในการยุบเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และจัดตั้ง ธ.ก.ส.  
ดังกล่าวขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากอุปสรรคในการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์  
กล่าวคือ

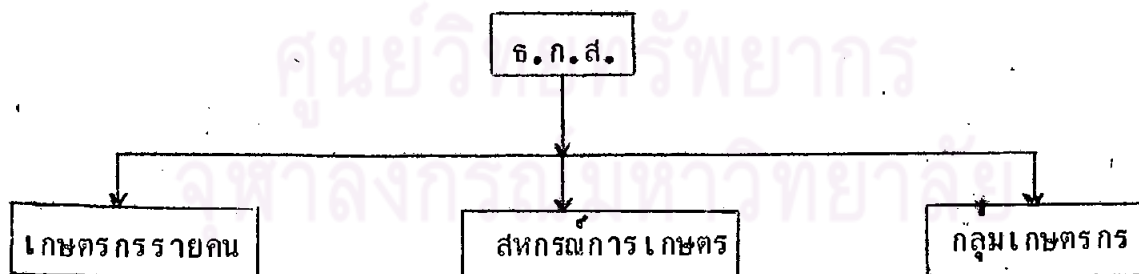
1. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้เงินกู้เฉพาะแก่สมาชิกสหกรณ์เท่านั้น แต่ยังมี  
เกษตรกรที่มีใช้สมาชิกของสหกรณ์อีกเป็นจำนวนมากที่มีความต้องการเงินกู้ ซึ่งธนาคาร  
เพื่อการสหกรณ์ไม่มีอำนาจ หรือหน้าที่จะให้กู้ได้
2. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ มิได้ทำการพิจารณาค่าของเงิน งานส่วนใหญ่ของ  
ธนาคารก็คือเก็บรักษาเงิน ให้ความสะดวกในการเบิกจ่ายเงิน และเก็บรักษาสรรพสมุด  
บัญชี อันเป็นงานประเภทแคชเชียร์เท่านั้น ธนาคารนี้จึงมิได้ทำงานเป็นธนาคารผู้ให้  
กู้ยืมเงินอย่างแท้จริง
3. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มิได้ทำงานทาง Supervised Credit คือ  
ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือทางวิชาการด้านสินเชื่อ
4. การดำเนินงานและองค์งานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ยังไม่ได้รับรอง  
จากต่างประเทศ เพราะจำนวนเงินเฉพาะที่ได้รับงบประมาณจากภายในประเทศของเรา  
ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของเกษตรกรทั่วประเทศ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้อง  
หาเงินจากต่างประเทศ แต่การหาเงินจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันการเงิน  
ที่ต่างประเทศยอมรับและพอใจเสียก่อน

กล่าวโดยสรุป จากอุปสรรคการดำเนินงานข้างต้นแสดงให้เห็นว่าธนาคาร-  
เพื่อการสหกรณ์ไม่อาจขยายงานให้กว้างขวางออกไป และไม่อาจจัดหาเงินทุนหมุนเวียน  
เพิ่มเติมให้เพียงพอและทันกับความต้องการของเกษตรกรได้ นอกจากนั้น ธนาคาร-  
เพื่อการสหกรณ์ยังเป็นแหล่งเงินทุนให้เฉพาะเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น

แต่การส่งเสริมพัฒนาการเกษตรของประเทศ จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน โดยไม่เลือกว่าเกษตรกรนั้น ๆ จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์หรือไม่ ด้วยเหตุที่รัฐบาลเห็นถึงอุปสรรคการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ดังกล่าว ประกอบกับเจตนารมณ์ที่มุ่งให้การบริการด้านสินเชื่อขยายออกไปอย่างกว้างขวางถึงเกษตรกรรายคน สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร ตลอดจนเพื่อความเป็นปึกแผ่น และความสะดวกในการดำเนินงานภายใต้ระบบการควบคุมเดียวกัน รัฐบาลจึงได้โอนกิจการทั้งหมดของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน ความรับผิดชอบ ธุรกิจ พนักงาน และลูกจ้างไปยัง ธ.ก.ส. ทั้งหมด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 นั้นเป็นการแสดงออกถึงวัตถุประสงค์เด่นชัดเบื้องต้นของรัฐบาล ในการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรอย่างกว้างขวางโดยไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เท่านั้น

จากหลักฐานตามประกาศพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. พ.ศ. 2509 ระบุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ของรัฐบาลว่าเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีกฎหมายรองรับให้เป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร<sup>1</sup> และในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ของรัฐบาล ธ.ก.ส. ได้แบ่งจ่ายเงินกู้ออกเป็น 3 ทาง ตามภาพ

ภาพที่ 1 แสดงการแบ่งจ่ายเงินกู้ของ ธ.ก.ส.



<sup>1</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร-และสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509" (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519)

นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังดำเนินการใหญ่เกินขีดความสามารถที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพทางการเกษตร และผู้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรแต่ฝากเงินไว้กับ ธ.ก.ส. ด้วย ตามพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 121 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2525 ข้อ 6 กำหนดให้ ธ.ก.ส. ใหญ่เงินแก่ผู้ฝากเงินภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกันรวมทั้งการออกหนังสือค้ำประกันซึ่งไม่เกินจำนวนเงินฝาก การขยายขอบเขตการให้กู้เงินดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่พบปัญหาบางประการยังไม่เหมาะสม กล่าวคือ ธ.ก.ส. จะให้กู้เงินแก่ผู้ฝากเงินซึ่งมิใช่เกษตรกรไม่ได้เป็นเหตุให้มีผู้ฝากเงินกับ ธ.ก.ส. น้อยกว่าที่ควร แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนให้ ธ.ก.ส. สามารถระดมทุนเพื่อเป็นสินเชื่อสำหรับเกษตรกรได้มากขึ้นด้วย แต่ถึงแม้ว่าการดำเนินงานสินเชื่อ หรือการให้เงินกู้ของ ธ.ก.ส. จะมีขอบเขตรอบคลุมไปถึงงานสินเชื่อค้ำประกันเกษตรกรรายคน และงานสินเชื่อค้ำประกันสถาบันซึ่งหมายถึงการให้เงินกู้แก่กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรตามความมุ่งหมายของรัฐบาลก็ตาม แต่รายละเอียดผลการดำเนินงานในการจ่ายเงินกู้ในลักษณะดังกล่าว ปรากฏรายละเอียดดังตารางที่ 1 แสดงสถิติการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. 2510 ถึง 31 มีนาคม 2525 แสดงความก้าวหน้า และการขยายงานของ ธ.ก.ส. ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนเน้นการเปรียบเทียบผลการจ่ายเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ในรายการที่ 7 (การให้เงินกู้แก่เกษตรกรโดยตรง) รายการที่ 9 (การให้เงินกู้แก่สหกรณ์การเกษตร) และ 11 (การให้เงินกู้แก่กลุ่มเกษตรกร) ตามตารางดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 7 แสดงสถิติการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 ถึง 31 มีนาคม 2523 แสดงความก้าวหน้าและการขยายงานของ ธ.ก.ส.

รายการ	2509	2510	2511	2512	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523
1. เงินกองทุน (ลานบาท)			447.9	512.2	770.7	1,124.5	1,158.4	1,202.6	1,246.1	1,279.1	1,283.8	1,606.9	1,773.1	1,919.8	2,037.2
2. สินทรัพย์ทั้งสิ้น (ลานบาท)			746.0	1,101.9	1,317.0	1,608.1	1,927.6	2,174.0	3,058.4	5,186.0	7,471.0	9,905.8	12,814.0	14,454.2	18,426.9
3. จำนวนสาขาประจำจังหวัด			25	35	35	45	58	58	58	58	58	58	58	58	58
4. จำนวนที่ทำการประจำท้องที่			106	162	205	245	274	284	301	317	331	388	409	426	498
5. จำนวนอำเภอที่สาขาดำเนินงาน ใหญ่แก่เกษตรกรโดยตรง			194	273	317	371	414	450	471	492	504	518	528	593	613
6. จำนวนเกษตรกรซึ่งสาขา รับขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้า			121,749	196,917	228,611	262,087	301,622	330,628	379,575	516,314	604,787	702,075	780,514	886,218	960,465
7. การให้เงินแก่เกษตรกร โดยตรง (ลานบาท)	/		380.4	562.8	563.3	509.4	670.9	773.7	1,203.7	2,100.9	3,233.9	4,014.7	4,876.3	5,936.2	5,950
8. เงินกู้ซึ่งเกษตรกรเป็นหนี้ ธ.ก.ส.			373.3	640.4	753.7	845.3	993.8	1,101.2	1,446.1	2,472.8	3,848.8	4,403.9	5,679.7	6,943.7	7,317
9. การให้เงินแก่สหกรณ์การ เกษตร (ลานบาท)	/		135.3	129.4	167.6	164.0	224.6	249.1	388.7	866.1	814.7	1,207.4	1,641.1	1,853.7	2,245
10. เงินกู้ซึ่งสหกรณ์การเกษตร เป็นหนี้ ธ.ก.ส.			288.9	317.6	409.2	539.4	681.5	788.7	966.6	1,642.4	2,172.7	2,536.1	3,008.1	3,262.8	3,614
11. การให้เงินแก่กลุ่มเกษตรกร (ลานบาท)	/		-	-	-	-	-	-	143.4	387.8	288.2	263.9	183.4	165.4	90
12. เงินกู้ซึ่งกลุ่มเกษตรกร เป็นหนี้ ธ.ก.ส.	-		-	-	-	-	-	-	138.6	440.9	533.0	521.0	481.8	464.1	415
13. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง ประจำสำนักงานใหญ่			143	178	201	222	257	260	279	329	409	508	559	662	796
14. จำนวนพนักงานและลูกจ้าง ประจำสำนักงานสาขา			665	1,015	1,365	1,796	2,049	2,065	2,087	2,248	2,699	2,845	3,073	3,183	3,504

ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวบรวมจากรายงานกิจการประจำปี โดยผู้เขียน

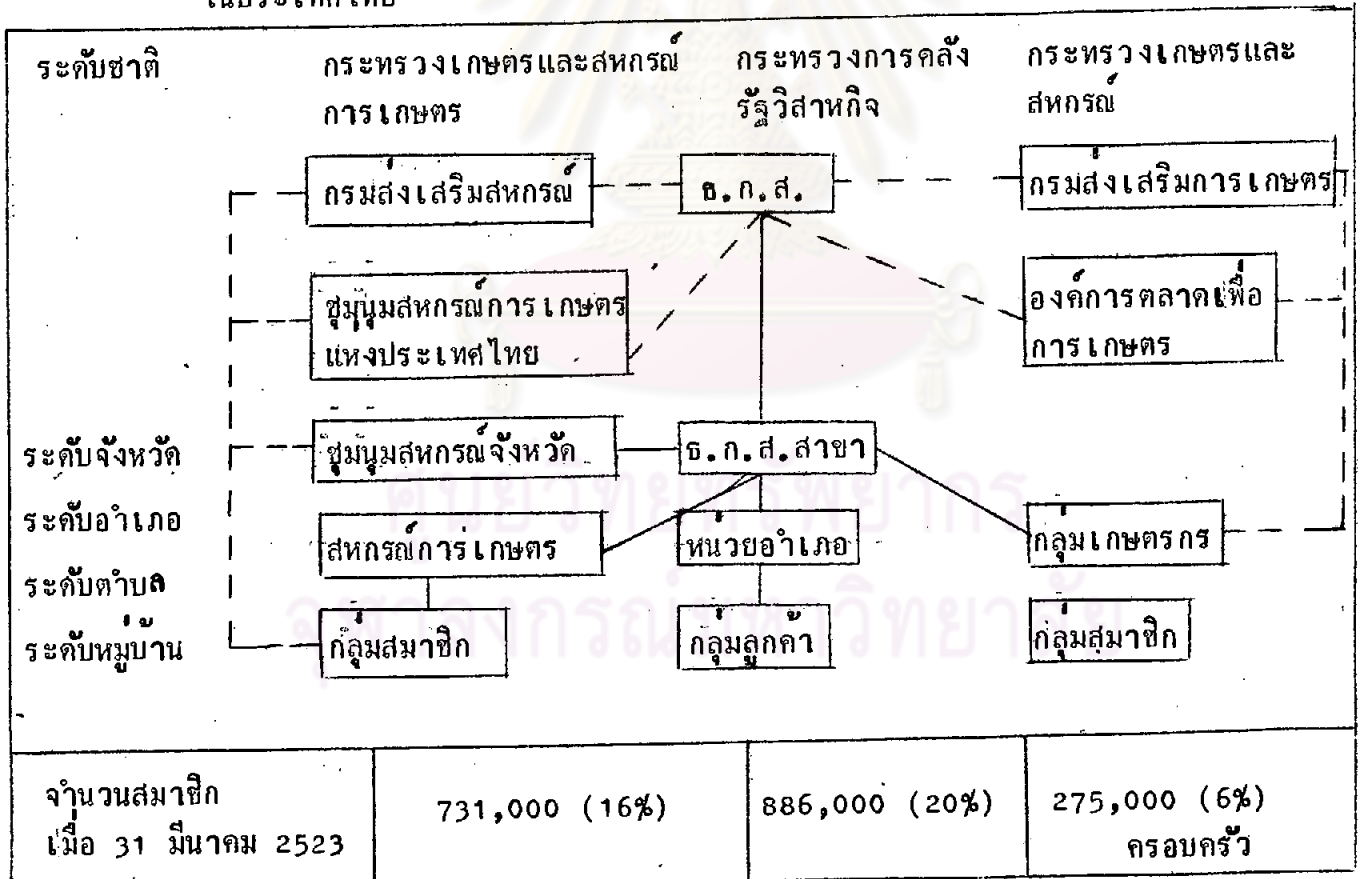
(ลานบาท)



จากตารางที่ 7 ดังปรากฏนั้น มีส่วนที่แสดงชองรายการเปรียบเทียบถึงปริมาณ การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง (รายการที่ 7) การให้สินเชื่อแก่สหกรณ์การเกษตร (รายการที่ 9) และการให้สินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกร (รายการที่ 11) จะเห็นได้ว่าลักษณะ ของงานสินเชื่อตามรายการที่ 9 และรายการที่ 10 ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกรนั้น เป็นงานที่มีปริมาณงานน้อยกว่างานตามรายการที่ 7 ซึ่งเป็นการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง และเป็นงานที่ ธ.ก.ส. ไม่ได้มีส่วนควบคุมโดยตรง และใกล้ชิดอย่างการให้สินเชื่อคาน เกษตรกรรายคน เพื่อที่จะเข้าใจในเรื่องนี้ ขอให้พิจารณาตามโครงสร้างความสัมพันธ์ของ ธ.ก.ส. สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรในตารางที่ 2 แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับสินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย

ตารางภาพที่ 2<sup>1</sup>

แสดง โครงสร้างความสัมพันธ์ของ ธ.ก.ส. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อการเกษตร ในประเทศไทย



<sup>1</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, กองฝึกอบรม. "นโยบายและกระบวนการ ให้สินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส." กรุงเทพมหานคร : กองฝึกอบรม ฝ่ายอำนวยการ, 2525 (อัครสำเนา)

จากตารางภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ธ.ก.ส. มุ่งเน้นการให้สินเชื่อไปยังเกษตรกรรูกักตุน ซึ่ง ธ.ก.ส. สามารถควบคุมโดยตรง และใกล้ชิดกว่าการที่จะกระจายการให้สินเชื่อไปยัง สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรอย่างทั่วถึงตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของอัตราการชำระคืนเงินกู้ในปีงบประมาณ 2523 แล้ว ปรากฏว่าการชำระหนี้ของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมากคือ สมาชิกสหกรณ์การเกษตรซึ่งชำระต่อสหกรณ์ไทรอยละ 45 เกษตรกรรูกักตุน ธ.ก.ส. ชำระ ไทรอยละ 76 ของหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้ว แต่กลุ่มเกษตรกรได้รับชำระหนี้คืนจากสมาชิก เพียงร้อยละ 35 เท่านั้น<sup>1</sup>

โดยสรุปในประเด็นนี้ มีสาระที่น่าพิจารณาในค่านความบรรลุผลของรัฐบาล ในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. กับวิธีการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. กล่าวคือ

1. ธ.ก.ส. มุ่งเน้นการให้สินเชื่อไปยังเกษตรกรรูกักตุนของ ธ.ก.ส. มากกว่า การกระจายสินเชื่อไปยังเกษตรกรโดยทั่วไป และมีแนวโน้มในการให้เงินกู้แก่กลุ่มเกษตรกร น้อยลง ตัวอย่างจากรายการที่ 11 ในตารางที่ 7 ธ.ก.ส. ให้เงินกู้แก่กลุ่มเกษตรกรในปี 2519 - 2523 มีแนวโน้มลง ตรงข้ามกับปริมาณเงินที่ ธ.ก.ส. ให้กู้แก่เกษตรกรรูกักตุน ของ ธ.ก.ส. คือในปี 2519 ธ.ก.ส. จ่ายเงินกู้ให้กลุ่มเกษตรกรรูกักตุน 288.2 และ ลดลงเหลือ 263.9 ในปี 2520 และจ่ายเงินกู้ในปี 2523 เพียง 90 ล้านบาท ขณะที่ จ่ายเงินกู้ให้กับเกษตรกรรูกักตุนของ ธ.ก.ส. ในปี 2523 ถึง 5,950 ล้านบาท และจ่าย ให้สหกรณ์การเกษตร 2,245 ล้านบาท นั้นแสดงให้เห็นได้ว่า ธ.ก.ส. มิได้มุ่งช่วยเหลือ เกษตรกรอย่างกว้างขวางและทั่วถึงตามวัตถุประสงค์เด่นชัดเบื้องต้นของรัฐบาลในการมุ่ง ช่วยเหลือเกษตรกรโดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

<sup>1</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการ งบดุลบัญชีกำไร และขาดทุนรอบปีบัญชีระหว่าง 1 เมษายน 2523 - 31 มีนาคม 2524"

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2524) หน้า 37

2. การที่ ธ.ก.ส. จำกัดการให้สินเชื่อโดยมุ่งให้สินเชื่อค้ำเกณฑ์รายคน ดังกล่าว เนื่องจากตามโครงสร้างความสัมพันธ์ของ ธ.ก.ส. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับสินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย (ตารางภาพที่ 2) นั้น ธ.ก.ส. สามารถควบคุม การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรลูกค้าของ ธ.ก.ส. ได้ใกล้ชิดกว่าการปล่อยเงินกู้ให้กับเกษตรกร สมาชิกของสหกรณ์การเกษตร หรือกลุ่มเกษตรกร นอกจากนี้ การที่ ธ.ก.ส. กำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ในการรับเกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นลูกค้า ตลอดจนมีการวางแผน ควบคุมติดตาม การใช้เงินกู้ของเกษตรกรลูกค้าอย่างใกล้ชิด (รายละเอียดหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้ บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรง ตามภาคผนวก ก.) ทำให้ ธ.ก.ส. เพิ่มปริมาณการ ให้สินเชื่อค้ำเกณฑ์รายคนลูกค้าของ ธ.ก.ส. มากกว่าที่จะให้เงินกู้แก่สมาชิกของ สถาบันการเกษตรดังกล่าว

สำหรับทางหนึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการคัดเลือกเกษตรกรลูกค้าของ ธ.ก.ส. นั้น จะทำให้ ธ.ก.ส. มั่นใจในความสามารถชำระคืนเงินกู้ของเกษตรกรลูกค้าได้บ้างก็ตาม แต่ในอีกทางหนึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับในการคัดเลือกลูกค้าดังกล่าว เป็นผลให้ จำกัดโอกาสของเกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิกได้อย่างแท้จริง

ประการที่ 2 ในข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้อำนาจรัฐจะมุ่งให้ความช่วยเหลือทาง การกู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือ สหกรณ์การเกษตรก็ตาม แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวก็มิได้เป็นการช่วยเหลือเกษตรกร ส่วนใหญ่ เนื่องจากการส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบสถาบันการเกษตรให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง และสามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรนั้น มีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยที่อยู่ในกลุ่ม สถาบันการเกษตร

จากข้อมูลสถิติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แสดงจำนวนกลุ่ม เกษตรกรและสมาชิกในสถาบันการเกษตรที่สำคัญในปี 2514 และ 2519 ตามตารางที่ 8 ดังนี้



ตารางที่ 8

แสดงจำนวนกลุ่มเกษตรกรและสมาชิกในสถาบันการเกษตรที่สำคัญปี 2514 และ 2519

	2514	2518/2519	เพิ่ม/ลด ร้อยละ
<u>กลุ่มเกษตรกร</u>			
จำนวนกลุ่ม	4,195	3,037	-27.60
จำนวนสมาชิก	205,448	309,838	+50.81
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม	47.98	102.02	+108.33
<u>สหกรณ์การเกษตร</u>			
จำนวนกลุ่ม	1,336	788	- 41.02
จำนวนสมาชิก	308,459	504,777	+ 63.64
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม	230.88	640.58	+177.45
<u>ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร</u>			
จำนวนสมาชิกกลุ่มเกษตรกรลูกค้า	262,087	516,314	+ 97.00
จำนวนสมาชิก 3 สถาบัน	775,994	1,330,929	+ 71.51

สถิติข้อมูลเกี่ยวกับการจัดกลุ่มเกษตรกรเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเกษตร ปรากฏว่าผลการดำเนินงานจนถึงปี 2519 จำนวนกลุ่มเกษตรกรได้ลดลงจาก 4,195 กลุ่มในปี 2514 เหลือเพียงประมาณ 3,037 กลุ่มในปี 2519 ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรขยายขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นราวกลุ่มละ 48 คน ในปี 2514 เป็น 102 คน ในปี 2519 ในสถาบันการเกษตรที่สำคัญ 3 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกร เกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. และกลุ่มเกษตรกรภายใต้การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตรนั้น มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้นประมาณ 554,935 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 71 เมื่อสิ้นปี 2519 ปรากฏว่ามีเกษตรกรอยู่ในสถาบันการเกษตรทั้ง 3 นี้ ประมาณ 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 24 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศ

แต่ถึงแม้ว่าจำนวนเกษตรกรที่อยู่ในกลุ่มสถาบันการเกษตรที่สำคัญทั้ง 3 นี้ จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 71 ในระยะปี 2514 ถึง 2518/19 ก็ตาม แต่จำนวนกลุ่มของสถาบันยังกระจายสู่ชนบทไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในภาคกลางมีเกษตรกรเป็นสมาชิกสถาบันการเกษตรทั้ง 3 แห่งนี้ อยู่ถึงร้อยละ 39 ของจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 19 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>1</sup> นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากจำนวนสมาชิกของสถาบันการเกษตรทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันเกษตรกรของประเทศเกือบ 4 ล้านครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 76 ยังอยู่นอกสถาบันการเกษตร

การที่เกษตรกรเป็นจำนวนมากยังมิได้รวมอยู่ในกลุ่มเกษตรที่มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับข้อบังคับของสถาบันการเกษตรรูปต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับ ธ.ก.ส. ได้กำหนดไว้ว่าลูกค้ายจะต้องสามารถก่อให้เกิดผลผลิตการเกษตรเพื่อขายปีหนึ่ง ๆ เป็นมูลค่าพอสมควรและกำหนดว่ากลุ่มลูกค้าหนึ่ง ๆ ไม่ควรรับสมาชิกที่ไม่มีที่ดินของตนเองเลยเกินกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มนั้น ส่วนสหกรณ์การเกษตรก็กำหนดว่าสมาชิกต้องมีกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินทำการเกษตรในขนาดอันสมควรนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสถาบันเกษตรกรเหล่านี้มีผลในการกีดกันเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินให้ออกนอกสถาบันเกษตรกรทั้งสองประเภทซึ่งเกษตรกรประเภทนี้มีจำนวนมาก อย่างไรก็ตามกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรนี้เป็นหลักประกันประการหนึ่งในการให้สินเชื่อเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากอัตราการสำรองหนี้สูญของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ซึ่งได้กำหนดอัตราสำรองหนี้สูญสำหรับเงินกู้ให้แก่เกษตรกรซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองไว้สูงร้อยละ 5 และกำหนดไว้เพียงร้อยละ 1 สำหรับลูกค้าของธนาคารซึ่งสมาชิก 1 ใน 3 ต้องมีที่ดินของตนเองและกำหนดไว้สำหรับสหกรณ์การเกษตรซึ่งสมาชิกจะต้องมีที่ดินของตนเองร้อยละ 0.5 เมื่อเป็นดังนั้นการขยายเงินกู้ของ ธ.ก.ส. จึงเท่ากับเป็นการขยายการเสี่ยงภัยมากขึ้น

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2525" (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี 2520) หน้า 21



นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในด้านปริมาณการให้สินเชื่อตามสาระซึ่งกล่าวไว้ในเรื่องปริมาณการให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ตัวอย่างการพิจารณาอัตราเฉลี่ยการให้เงินกู้ตามตารางที่ 2 ในปี 2518 จะเห็นชัดเจนว่ากลุ่มเกษตรกรกู้เงินจาก ธ.ก.ส. เป็นจำนวน 387.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 11 ของเงินกู้แก่เกษตรกรทั้งหมดให้สหกรณ์การเกษตรกู้เงิน 866.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 26 และให้กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นลูกค้ายของ ธ.ก.ส. กู้เงิน 2,100 ล้านบาท หรือร้อยละ 62 ซึ่งเห็นได้ว่าลูกค้ายของ ธ.ก.ส. ได้กู้เงินมากที่สุดเฉลี่ยตามจำนวนลูกค้ายทั้งหมดคือรายละ 4,069 บาท รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตรได้รับเงินกู้เฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกรายละ 2,282 บาท และกลุ่มเกษตรกรเฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกรายละ 1,251 บาท

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าความพยายามของรัฐในด้านที่จะใช้สถาบันการเกษตรและสินเชื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการให้บริการ และเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรในการผลิต ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ในระยะที่ผ่านมากลุ่มเกษตรกรซึ่งรับเกษตรกรทั้งที่ไม่มีที่ดินและมีที่ดินเข้าเป็นสมาชิกนั้นครอบคลุมจำนวนเกษตรกรเพียงประมาณร้อยละ 6 ของจำนวนครัวเรือนของเกษตรกรทั้งหมด และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเมื่อเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรแล้วจะถูกบังคับโดยข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรไม่ให้เข้าเป็นสมาชิกสถาบันการเกษตรอื่น ๆ ดังนั้น เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินจึงไม่มีโอกาสเป็นสมาชิก สหกรณ์การเกษตรและมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้ากลุ่มลูกค้ายของ ธ.ก.ส.

และด้วยเหตุที่เกษตรกรได้รับสินเชื่อการเกษตรผ่านมายังกลุ่มเกษตรกรในปริมาณน้อยดังกล่าว จึงทำให้เกษตรกรไม่สนใจในการเข้าร่วมกลุ่ม นั่นแสดงให้เห็นว่าสถาบันเกษตรกรทั้ง 3 สถาบัน โดยเฉพาะ ธ.ก.ส. ในปัจจุบัน จึงเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือเกษตรกรส่วนน้อยที่มีฐานะดีอยู่แล้ว แทนที่จะช่วยเหลือเกษตรกรระดับเล็กที่ยากจน และต้องการความช่วยเหลือมากกว่า การถือเอาปัจจัยที่ดินหรือรายได้มาเป็นข้อจำกัดของเกษตรกรในการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มลูกค้ายของ ธ.ก.ส. เป็นการบั่นทอนโอกาสในการรวมตัวกัน และแม้จะรวมอยู่ในกลุ่มเกษตรกรแล้วก็ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไม่ทั่วถึงอีกด้วย





ประกาศที่ 3 ตามที่รัฐบาลได้ระงับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีกฎหมายรองรับให้เป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร นั้น

การระงับวัตถุประสงค์ดังกล่าว เมื่อได้พิจารณาแล้วจะเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้กล่าวถึง แนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องสินเชื่อการเกษตร เกษตรกรเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย และพืชผลเป้าหมาย เป็นผลให้เกิดความซ้ำซ้อน และสับสนของระบบสินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย ในทางปฏิบัติการดำเนินงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลนั้น ต้องการการชี้นำทางด้านนโยบายอย่างแน่ชัด นับแต่ปริมาณสินเชื่อการเกษตร เป็นส่วนรวม เกษตรกรเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย และพืชผลเป้าหมาย ดังกล่าวโดยชี้แนะให้เด่นชัดเป็นระยะ ๆ ไป เพื่อให้สามารถจัดสรรทรัพยากรสินเชื่อที่เป็นอยู่ให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพขึ้น

นอกจากนี้ งานสินเชื่อการเกษตรจำเป็นต้องอาศัยการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้การพัฒนาสินเชื่อการเกษตรดำเนินไปในแนวทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับการลงทุนในภาคการเกษตรของรัฐ ตลอดจนสอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลง ภาวะการผลิตทางการเกษตรที่ค่อนข้างไม่แน่นอน ซึ่งประเด็นสำคัญเหล่านี้รัฐบาลไม่ได้กำหนดลงไว้อย่างแน่ชัด ทำให้การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้

กล่าวโดยสรุป ขอบการและความคลุมเครือในนโยบายของรัฐดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้ง ธ.ก.ส. ไม่บรรลุผลในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริง และในการใช้สินเชื่อการเกษตรเป็นเครื่องมือนั้น หากจะให้ได้ผล สมความมุ่งหมายแล้วจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการด้านอื่นด้วย เพราะปัจจัยที่เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาการเกษตรมีหลายประการที่จะต้องจัดควบคู่ไปกับการให้สินเชื่อ อาทิเช่น ตลาดที่ให้ราคาพอสมควรแก่ผลิตผลเกษตรต่าง ๆ เทคนิคหรือวิธีการเพาะปลูกที่ทันสมัย วัสดุค้ำและเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการเกษตร ขยายอยู่ในท้องถิ่นซึ่งเกษตรกรสามารถจะซื้อหามาใช้ได้ ในราคาพอสมควร และในเวลาที่ต้องการ ความรู้ทางวิชาการเกษตร เพื่อแนะนำ หรือกระตุ้นเกษตรกรทำการเพาะปลูก

หรือปรับปรุงการผลิตของคนให้ดีขึ้น และการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนความปลอดภัยในท้องถิ่น เป็นต้น ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าแม้อินเตอร์เน็ตจะมีความสำคัญและมีบทบาทช่วยพัฒนาการเกษตรอย่างสำคัญก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาทางการเกษตรใด ๆ จะไม่มีทางสำเร็จได้เลย ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ดังกล่าวแล้ว จากวัตถุประสงค์เบื้องต้นของธนาคารนี้คือช่วยปลดปล่อยภาระหนี้สินของเกษตรกร แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และไม่ได้มีมาตรการอื่นช่วย (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับอุปสรรคในการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ หน้า 31 ประกอบกับบทความเรื่องสินเชื่อการเกษตรกับการพัฒนาชนบทของประทีป สนธิสุวรรณ ในหนังสือวิเคราะห์เศรษฐกิจไทย หน้า 212 - 235) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์จึงต้องล้มเลิกการดำเนินงานไป

ในทำนองเดียวกันการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. หากรัฐบาลมิได้กำหนดมาตรการเสริมการให้สินเชื่อการเกษตรไว้อย่างชัดเจนแล้ว การใช้ ธ.ก.ส. เป็นสถาบันช่วยเหลือเกษตรกร ก็คงจะประสบผลไม่ผิดกับธนาคารเพื่อการสหกรณ์ที่ผ่านมา และเกษตรกรก็มิได้พ้นไปจากภาวะหนี้สินแต่อย่างใด เป็นเพียงแต่เปลี่ยนเจ้าหนี้จากเอกชนมาเป็นรัฐบาลเท่านั้น

จากรายละเอียดดังกล่าวแล้ว ทำให้ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่าการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบการเงิน โดยการโอนกิจการจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์มาจัดตั้งเป็น ธ.ก.ส. นั้น ยังไม่สามารถสนองนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรได้ในทุกระดับ และนอกจากนี้เกษตรกรซึ่ง ธ.ก.ส. ได้ให้ความช่วยเหลืออยู่นั้น เป็นเพียงเกษตรกรส่วนน้อยในขอบเขตจำกัดเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่สินเชื่อการเกษตรน่าจะมีบทบาทสำคัญและเป็นมาตรการหนึ่งซึ่งรัฐบาลน่าจะนำมาช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จากข้อสรุปนี้ ผู้เขียนจึงได้กำหนดแนวการศึกษาในประเด็นต่อไปว่า การที่ ธ.ก.ส. ไม่สามารถดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรได้ตามนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควรนั้น สืบเนื่องมาจากปัญหา หรืออุปสรรคใด

ทั้งนี้ สำหรับรายละเอียดและแนวการศึกษาดังกล่าวผู้เขียนจะได้นำเสนอ  
ไว้ในบทที่ 3 ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร  
ของ ธ.ก.ส. โดยจะพิจารณาในรายละเอียดทั้งส่วนที่เป็นปัญหาระดับนโยบาย และ  
ระดับองค์กร ตลอดจนปัญหาทางด้านเทคนิค วิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ดังปรากฏ  
รายละเอียดในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย