

บทที่ 3

ประวัติการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย

ประวัติการจัดตั้งสหกรณ์

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นในประเทศนั้น แหล่งสินเชื่อการเกษตรแหล่งใหญ่มาจากเอกชนได้แก่ ญาติมิตร เพื่อนบ้าน พ่อค้า เจ้าของร้านในท้องถิ่น คนกลาง เจ้าของที่ดิน คหบดีเงินกู ฯลฯ บุคคลเหล่านี้เป็นแหล่งสินเชื่อแหล่งใหญ่ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันจากการวิจัยโดยสถาบันต่าง ๆ พบว่า แหล่งสินเชื่อเหล่านี้มาจากเอกชนถึง 90% ส่วนที่เหลือ 10% ได้จากสถาบันการเงินและสถาบันเกษตรกร ซึ่งได้แก่ สหกรณ์รูปต่าง ๆ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

แนวความคิดในเรื่องจัดตั้งสถาบันการเงินมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากชาวนาในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 มีฐานะทรุดโทรมและมีหนี้สินล้นพ้นตัว เนื่องจากในระยะนั้นพลเมืองเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากประกอบกับได้มีการค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ชาวนาจึงต้องเพิ่มปริมาณการผลิตแบบพอยังชีพเป็นการขายเพื่อการค้า การจัดหาเงินมาลงทุน ขยายการผลิตนั้น ส่วนใหญ่เป็นการกู้เงินจากเอกชน ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง หรือต้องเสียเปรียบเจ้าหน้าที่นัยนัยประการ ยิ่งในปีใดที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ ก็ยิ่งทำให้ชาวนามีฐานะตกหนัก ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไป ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในปลายรัชกาลที่ 5 จึงคิดแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของชาวนาโดยจัดตั้งธนาคารเกษตร (Agricultural Bank) ให้มีสาขาเผยแพร่ไปในภูมิภาคในการช่วยเหลือให้สินเชื่อการเกษตรแก่ชาวนาที่ยากจน แต่มาขัดข้องที่มีปัญหาเรื่องหลักประกันเงินกู้ และการควบคุมมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินจากธนาคารทอดทิ้งที่นาและหลบหนีไป ความคิดนี้จึงเป็นอันล้มเลิกไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้เชิญเซอร์เบอร์นาร์ค ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารมหัศจรรย์แห่งประเทศอินเดียเข้ามาสำรวจเรื่องนี้และได้เสนอแนะให้รัฐบาลเปลี่ยนบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลจำกัด (ธนาคารไทยพาณิชย์จำกัดในปัจจุบัน) เป็นธนาคารใหญ่ยืมแห่งชาติ (National Loan Bank) ปรากฏว่าคณะกรรมการของบริษัทไม่เห็นชอบด้วย ขอคำวิตั้งกล่าว

จึงเป็นอันระงับไป นอกจากขอเสนอแนะเรื่องการจัดตั้งธนาคารดังกล่าวแล้ว เซอร์เบอร์นาร์ด์ อันเตอร์ไคนำความคิดเรื่องวิธีการสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทย คั้งนั้นในปีต่อมาจึงได้เพิ่มงาน "แผนกการสหกรณ์" เข้าในส่วนของกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 ขณะนั้นพระราชวรรังค์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีเป็นพระองค์แรกได้ทรงคัดเลือกระบบการสหกรณ์หาทุนแบบโรฟไฟเฟน มาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของชาวนาไทยในสมัยนั้น

ในการเผยแพร่งานสหกรณ์ไปยังประชาชนนั้น พระราชวรรังค์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ทรงนิพนธ์หนังสือ "สหกรณ์" แจกให้แก่อุปราชและสมุหเทศาภิบาลจังหวัดต่าง ๆ เพื่อนำไปถ่ายทอดแก่ราษฎรตอ ๆ ไป ต่อมาในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ได้จัดตั้งสหกรณ์หาทุนแห่งแรก คือสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ต่อมาได้ขยายงานไปยังจังหวัดอื่น ๆ

โดยที่เดิมนั้นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 2459 อยู่ในระหว่างการทดลอง จึงอยู่ในสถานภาพเป็นสมาคมภายใต้พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2457 ต่อมาเมื่อการดำเนินงานขยายไปกว้างขวาง จึงได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 ขึ้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2471 เพื่อเป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ ต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์เพิ่มเติมอีก 4 ฉบับคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2511 ซึ่งเป็นฉบับสุดท้ายที่มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2516)

งานการสหกรณ์ได้เจริญก้าวหน้าตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2484 ปรากฏว่ามีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ 2,998 สมาคม ใน 32 จังหวัด เมื่อมีสหกรณ์มากประเภทมากจำนวนขึ้นจึงมีการดำริที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์เพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งการเงินของสหกรณ์ ในการจัดหาเงินทุนและความคุ้มครองระหว่างสหกรณ์ อันจะช่วยขยายงานออกไปได้กว้างขวางยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พุทธศักราช 2489 ซึ่งเริ่มบังคับ

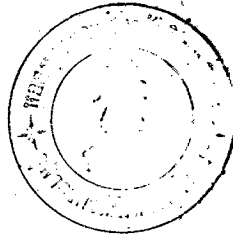
ใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2489 และธนาคารเพื่อการสหกรณ์ก็เริ่มดำเนินงานธนาคาร นับแต่วันที่ 1 มกราคม 2490 เป็นต้นมา ซึ่งต่อมาในปี 2494 ได้ขยายสาขาออกไปอีก 2 แห่ง คือ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดอุดรธานี อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งการดำเนินงานมีขอบเขตจำกัดเพียงสหกรณ์เท่านั้นที่จะชุกชุมได้ ดังนั้นเมื่อมีการวางนโยบายสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติขึ้นในปี 2503 จึงได้จัดการปรับปรุงแก้ไขแผนการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ดังกล่าว โดยปฏิรูปเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และเริ่มดำเนินธุรกิจมาตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2509 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน¹ จะกล่าวถึงเรื่องนี้โดยละเอียดในเรื่องการก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

สำหรับการดำเนินงานของการสหกรณ์ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2516) อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งได้จัดวางรากฐานสหกรณ์เป็น 3 ระดับ คือ

1. สหกรณ์ระดับอำเภอ มีหน้าที่ควบคุมดูแล, ตรวจสอบแนะนำช่วยเหลือและส่งเสริมงานสหกรณ์ทุกประเภท (เว้น สหกรณ์นิคม ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลโดยตรงของกองสหกรณ์นิคม) ในเขตท้องที่ความรับผิดชอบของอำเภอ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ นี้ได้แก่สหกรณ์ท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งจำกัดความรับผิดชอบ และไม่จำกัดความรับผิดชอบ ปัจจุบันมีสหกรณ์ท้องถิ่นอยู่ 9 ประเภท คือ

- 1.1 สหกรณ์การเกษตร หรือสหกรณ์หาทุนที่ควบเข้ากัน
- 1.2 สหกรณ์การประมง
- 1.3 สหกรณ์นิคมโคกแก สหกรณ์บำรุงที่ดิน, สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ฯลฯ
- 1.4 สหกรณ์ออมทรัพย์

¹กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 50 ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย
(โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย)



- 1.5 ร้านสหกรณ์ หรือสหกรณ์การซื้อ
- 1.6 สหกรณ์การบริการ ได้แก่ สหกรณ์บำรุงที่ดิน, สหกรณ์โคนม ฯลฯ
- 1.7 สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม
- 1.8 สหกรณ์การขาย
- 1.9 สหกรณ์เอนกประสงค์

2. สหกรณ์จังหวัด มีหน้าที่เช่นเดียวกับสหกรณ์อำเภอ แต่ขยายงานในเขตท้องที่ ความรับผิดชอบของจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ซึ่งได้แก่ สหกรณ์ท้องถิ่นตั้งแต่ 3 สหกรณ์ขึ้นไป ประสงค์ร่วมกันดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่รวมกันนั้น ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสหกรณ์ท้องถิ่นในด้านการผลิต การขาย การซื้อ และการแปรรูป ขณะนี้มีชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัดดังต่อไปนี้ คือ

- 2.1 ชุมนุมสหกรณ์เกี่ยวกับธุรกิจการผลิต ได้แก่
 - (1) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรเชิงใหม่ จำกัด
 - (2) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด
- 2.2 ชุมนุมสหกรณ์เกี่ยวกับธุรกิจการแปรรูปและการขาย ได้แก่
 - (1) ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดนครราชสีมา จำกัด
 - (2) ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดชัยนาท จำกัด
 - (3) ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดฉะเชิงเทรา จำกัด
 - (4) ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดลพบุรี จำกัด
 - (5) ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดเพชรบูรณ์ จำกัด
 - (6) ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี จำกัด

3. สหกรณ์ระดับชาติ ได้แก่

3.1 ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นชุมนุมสหกรณ์ของสหกรณ์ประเภทสหกรณ์การเกษตรและร้านสหกรณ์ ซึ่งประกอบธุรกิจด้านการตลาด การจัดหา

สินค้าของผู้ผลิตและผู้บริโภค และดำเนินการคลังสินค้า เพื่อประโยชน์ของสหกรณ์ท้องถิ่นและ
ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด

3.2 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นสถาบันศูนย์กลางทางวิชาการเพื่อ
ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่กิจการของสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศ
โดยมีหวังผลกำไรเหมือนธุรกิจทั่วไป

สำหรับจำนวนสหกรณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงวันที่ 30 มิถุนายน 2516 แสดงในตาราง
ที่ 4

ตารางที่ 4

รายงานสถิติสหกรณ์ที่ดำเนินงาน แยกตามประเภทของสหกรณ์
เมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 2516

ประเภทสหกรณ์	จำนวน สหกรณ์	จำนวนสมาชิก(คน)			โดยเฉลี่ยสห- กรณ์หนึ่ง ๆ มี สมาชิก(คน)	บุคคลใน ครัวเรือน
		ชาย	หญิง	รวม		
1. สหกรณ์การธนาคาร						
การเกษตร	412	151,714	22,982	174,696	424	1,048,176
การหาทุน	86	1,772	-	1,772	21	8,860
การออมทรัพย์	133	184,626	33,637	218,263	1,641	1,309,578
2. สหกรณ์นิคม	294	6,943	944	7,887	27	47,322
3. สหกรณ์การบริการ	191	69,449	9,691	79,140	414	474,840
4. สหกรณ์การซื้อ	91	108,309	5,557	116,366	1,284	701,196
5. สหกรณ์การขาย	83	46,099	6,563	52,662	634	273,407
6. สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน	57	2,274	271	2,545	75	15,270
7. สหกรณ์เอนกประสงค์	35	20,961	1,785	22,746	650	136,476
8. สหกรณ์เช่าที่ดิน	20	294	40	334	17	2,004
รวม	1,402	592,441	84,470	676,911	483	4,017,129

ชุมนุมสหกรณ์มี 13 ชุมนุม

1. ชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ 2 ชุมนุม ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร
2. ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ที่มีโรงสีข้าว 6 ชุมนุม คือ จังหวัดลพบุรี, ฉะเชิงเทรา นครราชสีมา ชัยนาท สุพรรณบุรี และ เพชรบูรณ์
3. ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ที่ดำเนินการธุรกิจคานสลิเนอ มี 2 แห่ง คือ จังหวัดเชียงใหม่ และ อุตรดิตถ์
4. ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ผู้เลี้ยงหมูและค่างหมู 3 ชุมนุม คือ จังหวัดอ่างทอง ราชบุรี และสุพรรณบุรี
(ขอมูลสถิติได้จากรายงานประจำงวด 2 เดือน ของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และจากรายงานสถิติการเงินของสหกรณ์ ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำปี 2515)

ที่มา: หนังสือสหกรณ์ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม 2516 หน้า 70

การก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

จากการดำเนินงานคานสลิเนอการเกษตร นับตั้งแต่ปี 2457 เป็นต้นมา ปรากฏว่าระบบสลิเนอการเกษตรของรัฐยังไม่สมบูรณ์ บางหน่วยงานมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์มากกว่าในรูปทางเศรษฐกิจ และต่างก็ดำเนินงานสลิเนอการเกษตรของตนไปตามลำพัง ใ้ผลค้บ้าง มีอุปสรรคบ้าง บางครั้งงานที่จัดทำก็ช้าช้อน เป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียเงินไปโดยไม่ไ้ผลตามความมุ่งหมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคในการขยายงานสลิเนอการเกษตรตลอดจนคานการจัดหาทุนและขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้รัฐจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการทรวางการคลัง กระทรวงสหกรณ์ และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันคิดหาทางปรับปรุงธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรให้กว้างขวางยิ่งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 ในปี 2502 องค์การยูนิเซฟได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยทำการศึกษาเรื่องสลิเนอการเกษตร การจัดสหกรณ์

การเกษตรและการจำหน่ายผลผลิตการเกษตร แต่กระนั้นก็ยังเห็นว่ายังไม่ได้มีการจัดระบบ
 สินเชื่อการเกษตรที่เหมาะสมอย่างแท้จริง ดังนั้นในปี 2503 รัฐบาลขอใหญ่เชิญชาวอังกฤษ
 สินเชื่อการเกษตรของธนาคารโลก เขาร่วมคณะกรรมการฝ่ายไทยมาทำการศึกษาปัญหาสินเชื่อ
 การเกษตรอีกทางหนึ่ง คณะผู้แทนธนาคารโลกและคณะกรรมการฝ่ายไทยต่างมีความเห็นพ้อง
 ตอกันว่า ประเทศไทยควรจัดตั้งองค์การกลางเพื่อปฏิบัติงานทางสินเชื่อการเกษตรซึ่งเป็น
 แนวทางริเริ่มการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้มีหน้าที่ดำเนินการ
 ให้สินเชื่อการเกษตรทั้งเกษตรกรทั่วไปและสมาชิกสหกรณ์ อย่างไรก็ตามความคิดนี้ยังไม่
 สำเร็จผล ในปี พ.ศ. 2508 ได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้หลายครั้งหลายหน ต่อมาคณะรัฐมนตรี
 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติขึ้น คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้กำหนด
 นโยบายสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติไว้ดังต่อไปนี้

1. ระบบสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ ควรมีระบบเดียวไม่แบ่งแยกกัน ซึ่งหมายความว่า
 ว่าจะมีนโยบายเดียวกันคลุมเรื่องต่าง ๆ ทุกด้าน มีกองสินเชื่อการเกษตรร่วมกันเพียงกองเดียว
 และมีหน่วยงานบริหารงานสินเชื่อการเกษตร เป็นหน่วยเดียวกัน

2. ในระยะต้นการให้สินเชื่อต้องเป็นไปตามกำลังเงินและอยู่ในขอบเขตจำกัด ทั้งนี้
 เนื่องจากกองทุนสินเชื่อการเกษตรมีจำกัด และพนักงานดำเนินงานยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอ
 จึงจำเป็นต้องเลือกทองที่ดำเนินงานเป็นแห่ง ๆ ไป โดยให้มีจำนวนน้อยแห่งก่อนและต้องถือ
 หลักการต่อไปนี้ประกอบการพิจารณาคือ

ก. เป็นแหล่งที่มีบริการของรัฐสาขาต่าง ๆ เช่น การชลประทาน การคมนาคม
 และการขนส่ง การส่งเสริมการเกษตรและการตลาดอยู่มากพอสมควร

ข. กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากโครง
 การนี้ โดยทั่วถึงเท่าที่จะกระทำได้

ค. ไม่จัดขึ้นในทองที่การให้สินเชื่อการเกษตรในรูปที่เหมาะสมอยู่แล้ว เช่น
 เอกชน หรือสถาบันเอกชนที่กำลังดำเนินงานอยู่โดยใดลคือเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและเป็น
 ธรรม

3. สินเชื่อที่ให้นั้น จะต้องนำไปใช้เพื่อการเพิ่มและจำหน่ายผลผลิตโดยจะต้องมีการควบคุมกันอย่างใกล้ชิด และสินเชื่อที่ให้อาจจะเป็นได้ทั้งเงินสดและในรูปสิ่งของ เช่น พันธุ์สัตว์ และพืช ปุ๋ย และเครื่องมือการเกษตร ฯลฯ ก็ได้

4. การให้สินเชื่อในระยะแรกจะต้องคำนึงถึงเกษตรกรขนาดเล็กก่อน ต่อเมื่อกองทุนมีจำนวนมากขึ้น จึงจะให้เงินแก่เกษตรกรขนาดใหญ่ และเกษตรกรขนาดเล็กดังกล่าวนี้จะต้องเป็นเกษตรกรที่มีความตั้งใจทำการอาชีพและมีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้

5. การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรขนาดเล็กนี้ส่วนใหญ่จะให้ทุนโดยผ่านสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ ซึ่งมีหลักฐานเชื่อถือได้ ทั้งนี้อาจจะให้เกษตรกรผู้ทำสัญญารับผิดชอบร่วมกัน หรือค้ำประกัน หรือมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันก็ได้ ส่วนเกษตรกรขนาดใหญ่ นั้นจะต้องมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันอย่างเพียงพอ

6. การให้สินเชื่อควรจำกัดเฉพาะการเพิ่มผลผลิตที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมและมีตลาดแน่นอนพอสมควรเท่านั้น ยังไม่ควรให้สินเชื่อเพื่อทดลองในผลผลิตใหม่ที่ยังไม่มีตลาดแน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายสินเชื่อการเกษตร เป็นมาตรฐานช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง

7. การให้สินเชื่อจะต้องทำการควบคุมเพื่อให้นำไปใช้ในการเพิ่มและจำหน่ายผลผลิตนั้นจึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะให้เพียงพอกับความจำเป็น และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีจากสถาบันซึ่งจะจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

8. หน่วยงานราชการและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐที่ดำเนินการในเรื่องสินเชื่อการเกษตร ทั้งที่มีอยู่แล้ว และที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ควรดำเนินการโดยมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด หากมีอุปสรรคหรือการจัดการไม่เหมาะสมก็ควรปรับปรุงเสียใหม่

9. ควรสนับสนุนเอกชน หรือสถาบันเอกชนที่ดำเนินการในเรื่องสินเชื่อการเกษตรซึ่งให้ผลประโยชน์แก่เกษตรกรและมีความเป็นธรรม

10. รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือเกษตรกรโดยวิธีอื่น ซึ่งอาศัยหลักการสินเชื่อการเกษตร เช่น ส่งเสริมการออมทรัพย์ในชนบท ประกันราคาขั้นต่ำสำหรับผลผลิตบางชนิดที่ต้องการส่งเสริมโดยเร่งด่วน และออกพันธบัตรเงินกู้เพื่อหาทุนเพื่อสินเชื่อการเกษตร เป็นต้น

11. นโยบายระยะยาวจะต้องทำการสนับสนุนให้เอกชน โดยเฉพาะเกษตรกรได้มีส่วนเป็นเจ้าของสถาบันสินเชื่อการเกษตรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

เพื่อให้การบริหารงานสินเชื่อการเกษตรของประเทศเป็นไปตามนโยบายสินเชื่อการเกษตรที่กำหนดไว้ คณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติจึงได้ร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขึ้นเสนอต่อรัฐบาล และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 ธนาคารเริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2509 มีเงินทุนตามกฎหมาย 1,000 ล้านบาท* และได้รับโอนทรัพย์สินและหนี้สินจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์(เดิม) มารวมไว้ในธนาคารแห่งใหม่นี้ด้วย

บทบาทการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล

นอกเหนือจากรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยผ่านสหกรณ์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแล้ว รัฐยังให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยผ่านหน่วยงานและส่วนราชการอื่น ๆ อีกด้วย หน่วยงานและส่วนราชการเหล่านี้ได้แก่

1. คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร
2. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

1. คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร เนื่องจากรัฐตระหนักถึงความจำเป็นในการยกมาตรฐานการครองชีพและรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น จึงได้หาทางแก้ไขสาเหตุที่ทำให้ชาวนายากจน โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะ "กรรมการช่วยเหลือชาวนา" ขึ้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2508 คณะกรรมการดังกล่าวตกลงที่จะดำเนินงานเป็น 2 ระยะ คือ

1. การช่วยเหลือชาวนาเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเร่งด่วน
2. การช่วยเหลือชาวนาในระยะยาว

สำหรับการช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ได้วางหลักที่จะดำเนินงานเป็น 3 เรื่องใหญ่ 3 คำนคือ

"ก. คำนเพิ่มผลผลิต คือ รัฐบาลจะช่วยให้ชาวนาทำนาได้ข้าวเพิ่มมากขึ้นให้คุ้มกับทุนที่ต้องเสียไป

ข. ค่านพุงราคาข้าว คือ รัฐบาลจะช่วยให้ชาวนาขายข้าวในราคาสูงขึ้นเท่าที่ควร

ค. ค่านสินเชื่อการเกษตร คือ รัฐบาลจะหาทางให้ชาวนากู้ยืมเงินไปลงทุนประกอบอาชีพทางการเกษตร"²

เนื่องด้วยงบประมาณที่มีอยู่ในขณะนั้นมีอยู่จำกัดเพียง 30 ล้านบาท ถ้าจะกระจายความช่วยเหลือไปถึงตัวชาวนาเป็นรายบุคคลแล้วย่อมไม่เพียงพอ ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความช่วยเหลือโดยผ่านสถาบันชาวนาที่ไ้รวมเป็นกลุ่มแล้ว หรือเป็นสมาคมที่ทางราชการได้รับรองว่าเชื่อถือได้และต้องการความช่วยเหลือ สถาบันชาวนาที่จะช่วยเหลือขั้นแรกในเวลานั้นคือ

1.1 กลุ่มชาวนา (หน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

1.2 สมาคมชลประทานราษฎร์ (หน้าที่กระทรวงมหาดไทย)

1.3 สหกรณ์บำรุงที่ดิน (หน้าที่กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติ เห็นชอบในการเปลี่ยนชื่อจากคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา เป็น "คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร" และอนุมัติให้ดำเนินการได้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2513 ทั้งนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือครอบคลุมถึงทุกอาชีพ

สำหรับประวัติการดำเนินงานของแต่ละสถาบันจะไ้กล่าวโดยสังเขปดังต่อไปนี้คือ

1.1 กลุ่มชาวนา คือ การรวมกันผนึกกำลังในก้านความดีกำลังกายและกำลังทรัพย์และจิตใจ ของบุคคลในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๆ ที่มีอาชีพเดียวกัน เพื่อทำงานร่วมกันให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งในการผลิต การซื้อ และการขาย ตลอดจนดำเนินการกิจการต่าง ๆ อันจะเป็นการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของคนที่ไ้ดีขึ้น มีการกินคือยู่คี่สุขภาพอนามัย³

² กอนนโยบายภายในประเทศ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี "การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาล (โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2509)

³ นายยุกติ สาริกะภูติ "กลุ่มชาวนาในประเทศไทย" (โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่ง 2511)

กลุ่มชาวนาที่ตั้งขึ้นกลุ่มแรกอย่างไม่เป็นทางการ ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2498 ที่ตำบลวังไทร อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร แต่การดำเนินงานไม่ก้าวหน้า เพราะขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องนี้ ต่อมาทางการจึงริเริ่มจัดตั้งกลุ่มชาวนาขึ้นที่ตำบลหนองแก อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช แต่ก็ยังมีโคจทะเบียญ เพิ่งเริ่มมีการจดทะเบียนเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2499 คือ สมาคมชาวนาไผ่ขวาง อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี

สำหรับความช่วยเหลือที่กรมการข้าวให้แก่กลุ่มชาวนา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการบำรุงส่งเสริมพันธุ์ข้าว การใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง การใช้เครื่องทุ่นแรง แนะนำเทคนิคการเกษตรใหม่ ๆ ช่วยในกานตลาด และเป็นสื่อกลางในการติดต่อกับสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ในการให้สินเชื่อการเกษตรแก่กลุ่มชาวนาเหล่านี้

ดังที่ไคกล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาขึ้นตั้งแต่ปี 2509 จนถึงปี 2513 ในตอนหลังของช่วงนี้รัฐได้ขยายขอบเขตการช่วยเหลือกว้างขวางยิ่งขึ้น มีสถาบันเกษตรกรหลายประเภทเกิดขึ้น เช่น กลุ่มชาวนา สมาคมชลประทานราษฎร สหกรณ์สมาคมผู้นำชลประทาน กลุ่มเตรียมสหกรณ์ กลุ่มธุรกิจการเกษตรของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ดังนั้นงานช่วยเหลือของรัฐจึงมีไคมุ่งแต่ชาวนาแต่อย่างเดียว ยังรวมถึงชาวไร่ชาวนสวน และผู้ประกอบการ เกษตรกรท่านอื่น ๆ จึงไคเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร คณะกรรมการฯ ไคพิจารณาถึงผลลึผลเสียในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นหลายประเภท ผลลึก็คือไคประโยชน์ชนตามวัตถุประสงค์แห่งสถาบันนั้น ๆ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎร ส่วนผลลึเสียก็มีอยู่หลายประการดังนี้

1. ในกรณีที่มีหลายสถาบันในท้องถิ่นหนึ่ง ก็จะมีการช่วยเหลือซ้ำซ้อนกันมากขึ้น เพราะการมีหลายกลุ่มยอมเปิดโอกาสให้เกษตรกรสมัครเข้าเป็นสมาชิกหลายสถาบัน ทำให้การช่วยเหลือของรัฐบาลตกอยู่กับเกษตรกรเพียงกลุ่มเดียวหรือบุคคลเดียว มิไคกระจายออกไปตามจุดมุ่งหมายเดิมของรัฐบาล

2. การปฏิบัติงานของกลุ่มต่าง ๆ ต่างก็มีขอบเขตการช่วยเหลือหรือการดำเนินงานตลอดจนสายการบังคับบัญชาและระเบียบปฏิบัติแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแต่ละ

กลุ่มจะดูแลเฉพาะกลุ่มที่ตนรับผิดชอบเป็นพิเศษเท่านั้น ทำให้ไม่สนใจหรือไม่เอาใจใส่ที่จะประสานงานหรือสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ

3. ทำให้เกษตรกรเห็นถึงความไม่สม่ำเสมอของการช่วยเหลือของรัฐบาล บางกลุ่มได้รับเงินช่วยเหลือพิเศษสำหรับการทำนาปีละ 2 ครั้ง หรือมีระเบียบการช่วยเหลือที่แตกต่างกัน เป็นต้น

4. เป็นช่องโหว่-ให้เกษตรกรหลบเลี่ยงการชำระหนี้โดยเหตุผลที่ไม่สมควร เพราะมีหนี้สินอยู่มากเกินไป และพยายามบิดพลิ้วไม่ชำระหนี้ของสถาบันหนึ่งโดยไม่วิตกว่าจะไม่ได้รับการช่วยเหลืออีก เพราะยังมีหวังจะได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มอื่นได้

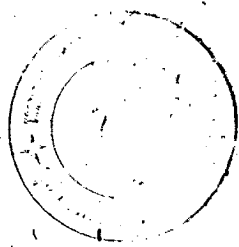
5. เกิดการแก่งแย่งสมาชิกระหว่างสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันที่หวังผลทางการเมือง ซึ่งเป็นการทำลายความสัมพันธ์ของประชากรที่เป็นเกษตรกรทางอ้อม

6. ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เป็นสมาชิกในสถาบันเดียวกัน การควบคุมให้เป็นระเบียบแบบแผนทำได้ยาก

7. เป็นการสิ้นเปลืองกำลังคนกำลังเงินของรัฐโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากผลได้ไม่คุ้มกับผลเสีย⁴

ควยเหตุดังกล่าวนี้ คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาในการรวมสถาบันเกษตรกรประเภทต่าง ๆ เข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน เรียกว่า "กลุ่มเกษตรกร" โดยให้สังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตร แคนแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการดำเนินงานและการควบคุม และเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง มีสมาชิกรวมกันหนาแน่น มีสมรรถภาพและความสามารถในการดำเนินงานอย่างเข้มแข็ง ทั้งนี้จะไม่รวมถึงสหกรณ์ต่าง ๆ ที่ยังขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ และสมาคมผู้นำชลประทาน เนื่องจากวัตถุประสงค์ใหญ่คือการดำเนินงานทางเทคนิคในด้านการนำชลประทานเท่านั้น โดยไม่ประกอบธุรกิจการค้า

⁴นายทวี ศุขะวณิช "นโยบายการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร" บทความเกี่ยวกับการช่วยเหลือชาวนา เล่มที่ 6 (โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2514) หน้า 46



ในการให้สถาบันเกษตรกรประเภทต่าง ๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกรให้หน่อยลง เพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการทำงานให้สูงขึ้น คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรไต่ถามการพิจารณาขยายพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกรในปี 2514 จนต่อมาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ให้เพิ่มเติมเรื่อง "กลุ่มเกษตรกร" เป็นส่วนที่ 8 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญแห่งมาตรา 118 ทวิ ว่า "ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งรวมกันดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบเกษตรกรรม หากยังไม่อาจจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้ ก็ให้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรก็ได้" และให้กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 118 ทวิ) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่แสวงหาทุนจากสถาบันการเงินของรัฐบาลหรือเอกชนมาดำเนินการให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้ภายใต้การสนับสนุนส่งเสริมและกำกับของทางราชการ อันจะมีผลให้กลุ่มเกษตรกรเจริญเป็นปึกแผ่นและสามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์ และดำเนินการในรูปสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ได้โดยรวดเร็ว⁵

1.2 สมาคมชลประทานราษฎร์ โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นถึงความเดือดร้อนของเกษตรกร จึงมอบหมายให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางทำหน้าที่บังคับบัญชาจังหวัดและอำเภอ ช่วยเหลือดำเนินการเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนงานอันหนึ่งที่ได้รับ การสนับสนุนให้ดำเนินการคือ การจัดตั้งสมาคมชลประทานราษฎร์ขึ้น เพื่อรวมเอางานจัดหาน้ำ และเหมือง ฝ่าย การปรับปรุงที่ดินและการใช้ปุ๋ย การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรกรรม การยุงฉาง โรงสีที่จำเป็นรวบรวมไว้เป็นหน้าที่ของสมาคมชลประทานราษฎร์ให้เป็นผู้บริหารกิจการของตนเอง ปรากฏว่าเรื่องนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2508 พร้อมทั้งให้กระทรวง

⁵ กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์, เอกสารเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ของ นายทะเบียนสหกรณ์ (สิงหาคม 2516)

ทบวงกรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการนี้ด้วย⁶

สมาคมชลประทานราษฎรแห่งแรกที่ตั้งขึ้น คือ สมาคมชลประทานราษฎรอำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูนในปี พ.ศ. 2508 จำนวนสมาคมได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนในปี 2516 มีจำนวนทั้งหมด 239 สมาคมใน 57 จังหวัด

สำหรับวิธีการที่รัฐบาลช่วยเหลือเกษตรกรโดยผ่านทางสมาคมฯ มีดังนี้คือ ให้สมาคมเป็นผู้ดำเนินการซื้อปุ๋ย เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา ตามความต้องการของสมาคมฯ และความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ โดยที่กรมเจ้าสังกัด (กรมการปกครอง) จะจ่ายเงินทวงใจก่อนแล้วให้สมาคมฯ ผ่อนชำระเงินที่ทวงใจไปก่อน เมื่อสิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยวของปีนั้น ๆ ในกรณีที่เงินปุ๋ย ว่าเป็นวัสดุต่าง ๆ ให้กินภายใน 3 ปี สมาชิกสมาคมจะซื้อวัสดุอุปกรณ์ไปเป็นจำนวนเท่าใด ก็ให้ทำสัญญาค้ำประกันสมาคมไว้กับกรมการปกครองโดยผ่านอำเภอของท้องถิ่นนั้น ๆ เท่ากับจำนวนราคาวัสดุอุปกรณ์นั้น โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์มาวางค้ำประกัน ประการที่สำคัญคือ เงินที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่สมาคมดังกล่าว ไม่ใช่เงินช่วยเหลือให้เปล่า แต่ให้เป็น เครดิตกูยืมโดยไม่กีดกอกเบี้ยเงินกูย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509-2515 เป็นเวลา 6 ปี ฐานะการดำเนินงานของสมาคมชลประทานราษฎรโดยทั่วไป ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการช่วยเหลือตัวเองได้ ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่อไปอีก สมาคมส่วนใหญ่ขาดการจัดระบบการควบคุมการเงินและทรัพย์สินที่ค้ำพอ ทำให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือสมาชิกไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ไม่มีข้อมูลและหลักฐานการให้ความช่วยเหลือโดยถูกต้อง การรับชำระหนี้ยังมีรั่วไหลตกค้างอยู่กับผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงาน หรือคณะกรรมการสมาคมฯ ทำให้หนี้สินที่ค้างชำระกับกรมการปกครองมียอดสูงมากนับตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมา สมาคมฯ ได้รับเงินช่วยเหลือจากคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อเพิ่มผลผลิตจำนวน 165.98 ล้านบาท ปรากฏว่า

⁶บุญสาย ยอดเขียน "บทความเรื่องการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลแก่สมาคมชลประทานราษฎรในหน้าที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย"

กลางชำระที่สมาคมฯ หรือที่ตัวเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องของรวมแล้วเป็นจำนวนถึง 124.59 ล้านบาท หรือประมาณ 80.2% ของเงินช่วยเหลือทั้งหมดซึ่งเป็นยอดกลางชำระที่สูงมากประกอบด้วยปีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เพื่อรวบรวมสถาบันเกษตรกรไว้ด้วยกัน และต่อมาได้มีคำแนะนำของกระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2515 อ้างตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140, 141 เห็นสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะของกลุ่มหรือสมาคมที่มีอยู่เดิมให้เป็นกลุ่มเกษตรกรเดียวกัน ดังนั้นในปี 2516 กรมการปกครองจึงไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรเช่นในปีก่อน ๆ หน้าที่ทางกรมการปกครองยังรับผิดชอบอยู่คือ เริงรัดทวงถามหนี้ที่ค้างอยู่ ที่ตัวสมาคมหรือที่ตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อส่งมอบให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อใช้เป็นทุนในการให้กู้ยืมแก่บรรดาเกษตรกร สหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกร โดยตรง

1.3 สหกรณ์บำรุงที่ดิน ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 ในชั้นแรกดำเนินธุรกิจแต่เพียงจัดหาหน้ามาขายเพื่อการเพาะปลูกเท่านั้น ต่อมาได้ขยายงานออกไปถึงการปรับปรุงบำรุงที่ดิน การจัดหาเงินทุนให้สมาชิกกู้ยืม การปรับปรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มพูนปริมาณและคุณภาพของผลผลิตนั้น ๆ และรวมพืชผลไว้ขายให้ไถราภาคี โดยที่รัฐจะจัดดำเนินการในเขตที่ใดจัดระบบชลประทานไปแล้ว

ต่อมาเมื่อกรมสหกรณ์ที่ดินขึ้นกับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ก็ได้เปลี่ยนชื่อสหกรณ์บำรุงที่ดินเป็นสหกรณ์การบริการ (บำรุงที่ดิน) เพื่อจัดบริการในเรื่องนำ จัดการควบคุมบังคับนำ ระบายน้ำหรือจัดการไร่น้ำให้เหมาะสมกับไร่นา จัดและบริการวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เงินทุนให้กู้ยืม ปรับปรุงที่ดิน จำหน่ายผลผลิต ตลอดจนส่งเสริมความรู้ทางเกษตรและการอาชีพต่าง ๆ ครั้นเมื่อรัฐบาลได้ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี 2515 ก็ได้มีการจัดสร้างงานใหม่ กรมสหกรณ์บำรุงที่ดินเดิม ปัจจุบันรวมอยู่ในกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง ควบคุมตรวจสอบและส่งเสริมงานสหกรณ์ทุกประเภท ดังนั้นงานการบำรุงที่ดินจึงอยู่ในหน้าที่และความควบคุมของกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทหรือ ร.พ.ช. สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนราชการที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาท้องถิ่นทุก ๆ ด้านในชนบทที่ห่างไกล เพื่อจะยกระดับการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น ทั้งนี้ ร.พ.ช. ได้วางแผนปฏิบัติงานเป็น 3 ชั้น คือ แผนพัฒนาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาขั้นค้ำบุงคค และแผนพัฒนาขั้นฉนีกกำลังประชาชน ซึ่งได้วางแผนงานจัดตั้งกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจชนบทเขาไปควย โดยมีกองธุรกิจเศรษฐกิจเป็นผู้รับผิดชอบ

ลักษณะของงานธุรกิจเศรษฐกิจ ประกอบควยกิจกรรมหลัก 4 ประการ ดังนี้คือ

1. การบริการรวมกลุ่มเกษตรกร (Organization Service)
2. บริการสินเชื่อการเกษตร (Credit Service)
3. บริการวิชาการเกี่ยวกับการเกษตร การค้าและอุตสาหกรรม (Technical Service)
4. บริการธุรกิจเกษตร การค้าและอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่อง (Business Service)

สำหรับแผนการดำเนินงานนั้น ร.พ.ช. ได้ถือตามแผนการธุรกิจเกษตรซึ่งเป็นแผนเดิมซึ่งถือปฏิบัติมาแต่แรกตั้งกลุ่มเกษตรกรระดับอำเภอใน 6 จังหวัด (พ.ศ. 2509) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนถึงปัจจุบัน สาระสำคัญในเป้าหมายแผนการธุรกิจเกษตรที่ควรจะนำมากล่าวคือ ในข้อ 1.2 ที่ว่า

"1.1

7 นายโกสินทร์ สายแสงจันทร์ "ความรูเรื่องการเร่งรัดพัฒนาชนบท และแผนธุรกิจเศรษฐกิจชนบท" กรมส่งเสริมการเกษตร 2515 หน้า 10-11

1.2 เพื่อชักนำให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันในระดับหมู่บ้านให้เป็นศูนย์อำนวยการทั้งด้านวิชาการ คานดินเชื้อ และด้านธุรกิจ เป็นการรวมพลังการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะป้องกันการเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลางไคมาก ทั้งยังเป็นการสะดวกที่ทางราชการจะส่งเสริม

ควาย

1.3 เพื่อชักนำให้กลุ่มเกษตรกรสามารถดำเนินธุรกิจสัมพันธ์กับบริษัทการค้าหรือพ่อค้าเอกชนและธนาคารพาณิชย์ความวิถึทางปกติ มีให้มีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน โดยทางราชการช่วยเหลือในระยะตน ประมาณ 3 ถึง 5 ปี วิธีการดังกล่าวนี้จะทำให้ภาระทางงบประมาณแผ่นดินน้อยลง เนื่องจากการช่วยเหลือมีกำหนดเวลา

1.4 เพื่อให้เกษตรกรมีความสามารถดำเนินธุรกิจการค้าต่อเนื่องกับธุรกิจเกษตรในโอกาสต่อไป ภายหลังจากที่ทางราชการได้ช่วยเหลือระดับประคองมาประมาณ 3 ถึง 5 ปีแล้ว"

จากแผนงานดังกล่าว ร.พ.ช. จึงขอความช่วยเหลือไปยังธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และบริษัทผู้ค้าส่งวัสดุการเกษตร ในการให้บริการสินเชื่อการเกษตรไม่ว่าในรูปของตัวเงินหรือวัสดุการเกษตร กล่าวคือ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2510 ร.พ.ช. ได้ลงนามตามความตกลงรวมกับธนาคาร 6 แห่ง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ธนาคารกรุงไทย จำกัด, ธนาคารกรุงเทพ จำกัด, ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด, ธนาคารกสิกรไทย และธนาคารกรุงศรีอยุธยาจำกัด

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการส่งเสริมสินเชื่อการเกษตร

ในฐานะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นธนาคารกลางของรัฐบาลและของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมทั้งสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในประเทศให้เจริญรุดหน้า ดังนั้นในปี พ.ศ. 2510 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอนุมัติให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกู้เงินจำนวน 80 ล้านบาท ไปให้เกษตรกรกู้ยืมอีกชั้นหนึ่ง—ในโครงการส่งเสริมการปลูกข้าวและข้าวโพด โดยคิดอัตราดอกเบี้ย 7% สำหรับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ช.ก.ส.) แล้ว ช.ก.ส. ก็จะไปเรียกอัตรา

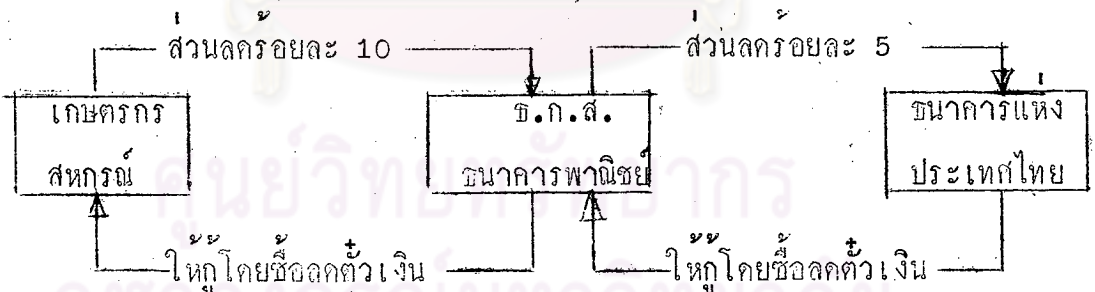
ดอกเบี้ย 12% จากเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรในภายหลัง

นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้ให้ความช่วยเหลือค้ำอื่นอีก เช่น อนุมัติให้มีการซื้อขายและรับช่วงซื้อคั่วแลงเงิน และคั่วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การทำป่าไม้ การประมง การทำเหมือง การทำนาเกลือหรือการสาวไหม โดยมี ธ.ก.ส. หรือธนาคารพาณิชย์เป็นผู้รับรองคั่วแลงเงินหรือคั่วสัญญาใช้เงินนั้น กำหนดเวลาใช้เงินไม่เกิน 12 เดือนนับแต่วันซื้อคั่วหรือรับช่วงซื้อคั่วโดยไมรวมวันนอนสงเขาไปคั่วย อัตราดอกเบี้ยรับช่วงซื้อคั่วเป็นร้อยละ 7 ต่อปี และกำหนดให้ ธ.ก.ส. หรือธนาคารพาณิชย์เรียกดอกเบี้ยจากเกษตรกรไม่เกินกวาร้อยละ 12 ต่อปี ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2510

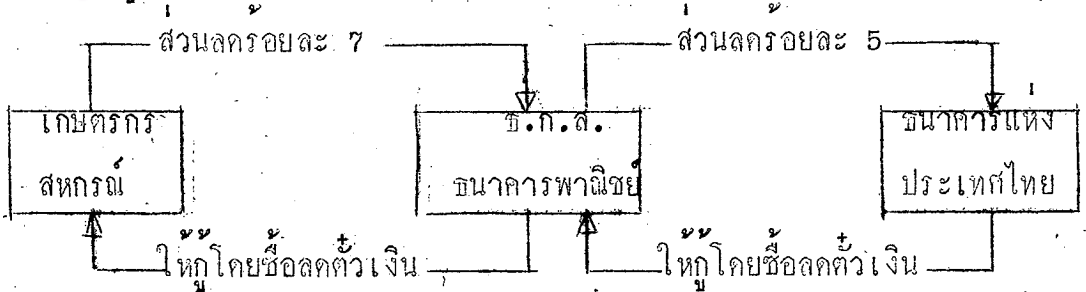
ต่อมาในวันที่ 3 เมษายน 2515 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดอัตราดอกเบี้ยรับช่วงซื้อคั่วจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 5 ต่อปี โดยกำหนดให้ ธ.ก.ส. หรือธนาคารพาณิชย์ซื้อคั่วจากเกษตรกรในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี ในกรณีที่ถูกไปเพื่อการผลิต และซื้อคั่วในอัตราไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี ในกรณีที่ถูกไปเพื่อขายผลิตผล ดังแผนภาพที่ 1

1. กฎเพื่อเพิ่มการผลิต

แผนภาพที่ 1



2. กฎเพื่อขายผลิตผล



นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำความตกลงกับสมาคมธนาคารไทย ในการขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกของสมาคมฯ 14 แห่งในการให้เงินกู้ยืมแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในวงเงินร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากของแต่ละธนาคาร อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี และชำระคืนภายใน 1 ปี

บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อการเกษตร

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นธนาคารพาณิชย์แห่งแรกที่เปิดดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรขึ้นใน พ.ศ. 2506 ธนาคารฯ ให้สินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรเป็นรายบุคคลและเป็นรายกลุ่ม ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2510 ธนาคารฯ ได้เข้าร่วมโครงการธุรกิจเศรษฐกิจของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทโดยร่วมกับธนาคารพาณิชย์อีก 4 แห่ง คือ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด, ธนาคารกรุงไทย จำกัด, ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์-การจำกัด

หนึ่งในปีเดียวกันนี้ (พ.ศ. 2510) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ได้เปิดโครงการสินเชื่อการเกษตรโดยตรงแก่เกษตรกรรายบุคคลและรายกลุ่มควาย และในปีต่อมาธนาคารกสิกรไทย จำกัด ก็เริ่มดำเนินงานในด้านนี้บ้าง ธนาคารทั้งสามแห่งได้ดำเนินงานให้สินเชื่อการเกษตรโดยตรง และร่วมกับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2516)

ส่วนธนาคารพาณิชย์แห่งอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมานี้ไม่ได้ให้สินเชื่อการเกษตรโดยตรงและหรือร่วมกับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เพียงแต่ให้ความร่วมมือในการฝากเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในวงเงินร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากของแต่ละธนาคาร ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทย ซึ่งปรากฏว่า ใน พ.ศ. 2516 ธนาคารทหารไทยเป็นธนาคารแห่งแรกที่ให้เงินฝากกับธนาคารเพื่อนำไปเป็นทุนหมุนเวียนให้เกษตรกรกู้ต่อไป