

วิธีการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญในบทนี้ เป็นการเน้นให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ทั้งปัญหาในระดับนโยบายของรัฐบาล และปัญหาในระดับองค์กร ธ.ก.ส. โดยจะเริ่มศึกษาและพิจารณาประเด็นปัญหาตั้งแต่โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน วิธีการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร ตลอดจนปัญหาทางด้านการบริหาร การจัดการภายใน ธ.ก.ส. และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคและเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

อนึ่ง ในการศึกษาค้นคว้าดังกล่าว ผู้เขียนได้กำหนดแนวทางในการศึกษารายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ เป็นลำดับ ดังนี้

ประการแรก เป็นการพิจารณาลักษณะของปัญหาในระดับการกำหนดนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยผ่านสถาบันการเงิน ธ.ก.ส. ว่ามีปัญหาและข้อจำกัดในระดับนโยบายอย่างไร

ประการที่ 2 เป็นการพิจารณาถึงโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานภายในองค์กร ธ.ก.ส. ทั้งในระดับสำนักงานใหญ่ และระดับสาขาว่าลักษณะโครงสร้างการแบ่งส่วนงานดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดปัญหาอะไรในการดำเนินงาน และปัญหานั้น ๆ มีลักษณะอย่างไร ตลอดจนพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ของพนักงานในส่วนงานที่มีบทบาทดำเนินงานใกล้ชิดเกษตรกร กับการจัดสรรจำนวนพนักงานโดยพิจารณาความเหมาะสมในด้านอัตรากำลัง และลักษณะคุณสมบัติของพนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งมีส่วนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร

ประการที่ 3 เป็นการพิจารณาถึงวิธีดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. และให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานบางประการ ซึ่งไม่เหมาะสมและเป็นปัญหาในระดับปฏิบัติ

ประการที่ 4 เป็นการสรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. และเสนอแนะแนวความคิดเกี่ยวกับความสำคัญของปัญหาต่าง ๆ และแสดงให้เห็นว่าในการที่รัฐบาลจะอาศัยสินเชื่อการเกษตรเป็นมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริงนั้น

จะต้องอาศัยปัจจัยประกอบหลายประการ แต่ในข้อเท็จจริง ธ.ก.ส. ยังประสบปัญหาการดำเนินงานที่ระดับนโยบาย และระดับองค์กร ซึ่งรัฐบาลจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว

ในลำดับแรกก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรว่ามีปัญหาอะไรและมีลักษณะความสำคัญอย่างไรนั้น ผู้เขียนเริ่มจากการพิจารณาแนวทางการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในช่วงปีบัญชีปัจจุบัน เพื่อเปรียบเทียบกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะให้เห็นถึงความแตกต่างในด้านการกำหนดความแน่ชัดในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นเจตนาารมณ์ของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยใช้มาตรการสินเชื่อการเกษตร ผ่านสถาบันการเงิน ธ.ก.ส. ว่าจะสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

สำหรับนโยบายการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในช่วงปีบัญชี 2525 ระบุไว้ดังนี้¹

1. จะขยายพื้นที่การดำเนินงานสินเชื่อออกไปให้กว้างขวางเท่าที่ฐานะการเงินและสภาพท้องที่จะเอื้ออำนวยโดยจะเน้นหนักการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรขนาดเล็กมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อลดบทบาทของนายทุนเอกชน และพ่อค้าคนกลางในท้องที่ซึ่งมีการกักขังในอัตราดอกเบี้ย หรือเงื่อนไขที่เกษตรกรเป็นฝ่ายเสียเปรียบมากเกินไป

2. จะขยายพื้นที่การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรในรูปของโครงการสมบูรณ์แบบ ซึ่งร่วมกับส่วนราชการหรือสถาบันอื่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่โครงการเพื่อพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล

3. จะเน้นการให้บริการสินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกรโดยพิจารณาจากขีดความสามารถในเชิงธุรกิจของสถาบันเกษตรกรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ โดย ธ.ก.ส. จะให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือในการพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตร ซึ่งร่วมกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการ บทสรุปปีบัญชี
กำไรและขาดทุนรอบปีบัญชีระหว่าง 1 เมษายน 2524 - 31 มีนาคม 2525"
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2525) หน้า 60

และสถาบันฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ (NACTI) โดยมีเป้าหมายจะยกระดับขีดความสามารถของสหกรณ์การเกษตรที่มีฐานะการเงินอ่อนแอ จำนวน 400 สหกรณ์ให้สูงขึ้น ซึ่งโครงการนี้ได้ดำเนินการมาแล้วในปี 2524 จำนวน 60 สหกรณ์ กำลังดำเนินการในปี 2525 จำนวน 160 สหกรณ์ และจะดำเนินการต่อไปในปี 2526 อีกจำนวน 180 สหกรณ์ ทั้งนี้ โดยมีสถาบันฝึกอบรมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติเป็นผู้รับหน้าที่ในการจัดฝึกอบรมคณะกรรมการดำเนินการและพนักงานสหกรณ์ทุกโครงการ

4. จะขยายงานสินเชื่อการเกษตรในรูปแบบของวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านคุณภาพ และราคาของสินค้า อีกทั้งช่วยให้การใช้จ่ายเงินถูกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

5. จะดำเนินงานต่อเนื่องจากกิจการที่ได้ทำไปแล้วในการพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานให้สูงขึ้น และปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจะเน้นหนักการใช้เครื่องจักรสมอกล (Computer) เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานของพนักงานให้มากยิ่งขึ้น

นโยบายในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ดังได้ระบุข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ค่อนข้างชัดเจนในการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นการประกาศว่าจะขยายพื้นที่การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร การให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ และการสนับสนุนช่วยเหลือในการพัฒนาสถาบันเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในระดับนโยบายแล้วจะเห็นได้ว่าชัดเจนกว่า นโยบายในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ของรัฐบาล ซึ่งระบุไว้ในลักษณะรวม ๆ ว่า เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการกู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร กรณีนี้หากกำหนดบทบาทของ ธ.ก.ส. เพียงเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ก็คงจะเป็นเรื่องง่ายที่สุด เพราะเป็นปัจจัยที่มาจากหลังการดำเนินงานด้านอื่น กล่าวคือ ก่อนที่จะถึงขั้นตอนการจัดสรรสินเชื่อให้เกษตรกรนั้น จะต้องมีการกำหนดในระบับนโยบายของรัฐให้แน่ชัดว่าจะมุ่งให้สินเชื่อไปที่เกษตรกร กลุ่มใด หรือระดับใด ซึ่งยังไม่ได้รับโอกาส หรือไม่ได้รับบริการจากการพัฒนาประเทศตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เมื่อทราบกลุ่มเป้าหมายแล้ว รัฐควรกำหนดบทบาทของกลไกต่าง ๆ ซึ่งรัฐสร้างขึ้นให้ชัดเจนว่า ส่วนราชการใดมีหน้าที่ที่จะดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรในลักษณะใด และเกษตรกรต้องการบริการในเรื่องใด

ตลอดจนเมื่อได้ผลผลิตแล้วจะนำไปจำหน่ายออกที่ไหนเป็นต้น แต่เมื่อพิจารณานโยบายที่ปรากฏในระดับรัฐบาลแล้ว ยังไม่เป็นที่ชัดเจนนักว่าการที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวนั้น ๘. ก. ส. ควรจะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในระดับใด อาทิเช่น ควรจะช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งช่วยเหลือตัวเองได้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงหนี้ค่างชำระ และผ่อนชำระหนี้ที่ดีที่สุด หรือว่าควรจะช่วยเหลือเกษตรกรที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้เลย และเมื่อให้สินเชื่อไปแล้วโอกาสหนี้สูญมีอัตราความเสี่ยงสูง ความไม่ชัดเจนในระดับนโยบายของรัฐดังกล่าว นอกจากจะเป็นปัญหาในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานสินเชื่อแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนและชัดเจนในเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริงอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ความชัดเจนค่านโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรนั้น สมควรระบุลงไว้ให้ชัดเจนในการกำหนดแผนทางค่านสินเชื่อการเกษตรในประเด็นเกี่ยวกับ

1. เป้าหมายในเรื่องเขตพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งจะหมายถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการนั้นอยู่ที่ไหน เพราะงานใดก็ตามที่ขาดเป้าหมายงานนั้นก็ไร้ทิศทาง และเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมที่สุดคือเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการ
2. กำหนดลักษณะของกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนว่าเป็นเกษตรกรประเภทใด ซึ่งไม่ว่าจะจำแนกโดยการพิจารณาตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งมองปัญหาความยากจนในชนบท (ด้านการผลิต หรือรายได้) ว่าคือปัญหาการที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำเกินไปต่ำกว่าที่จะสามารถมีฐานะอยู่ได้ หรือจะพิจารณาตามแนวความคิดทางสังคมในประเด็นเรื่องความสามารถพึ่งตัวเองได้ ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา เป็นต้น ในส่วนนี้ รัฐบาลควรกำหนดให้ชัดเจนว่าจะมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรลักษณะใด ระดับใด และประเภทใด
3. กำหนดเป้าหมายในเรื่องที่จะให้ความช่วยเหลือ หมายถึงว่ารัฐควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าจะให้ความสนับสนุนหรือส่งเสริมในเรื่องอะไร เช่น ด้านพืชผลประเภทใด หรือจะให้ความช่วยเหลือด้านใด เช่น ปัญหาที่ดิน ชลประทาน หรือเงินทุน ซึ่งการที่จะกำหนดเป้าหมายในส่วนนี้ได้จำเป็นต้องศึกษาให้รู้ถึงว่ากลุ่มเป้าหมายนั้นมีปัญหาอย่างไร อะไรคือสาเหตุของปัญหา และปัญหาในแต่ละท้องที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน ต้องการความช่วยเหลือในเรื่องอะไร ด้านใด เป็นต้น

การกำหนดความชัดเจนของแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรได้ตรงจุดมากขึ้น ซึ่งหากขาดแนวนโยบายที่ไม่ชัดเจนตั้งแต่ระดับประเทศเสียแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะหวังให้กลไกต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่รัฐสร้างขึ้นดำเนินการ หรือประสานงานในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

สำหรับนโยบายในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. นั้น จากการศึกษาถึงแนวทางการพิจารณาการดำเนินงานในรายละเอียดบทที่ 2 แล้ว ได้ข้อสรุปว่า ธ.ก.ส. มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งมีฐานะพอที่จะช่วยเหลือตัวเองได้ และผ่อนชำระหนี้ได้ดี มากกว่าจะมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรระดับเล็กที่ยากจน ข้อเสนอสนับสนุนในข้อสรุปดังกล่าวนี้คือเหตุผลที่ว่า "ธ.ก.ส. ไม่อยู่ในฐานะที่จะหาเงินมาได้มากเท่าที่เกษตรกรต้องการในแต่ละปี แม้แต่รัฐบาลเองก็ไม่สามารถให้สัญญาได้ล่วงหน้าว่าจะเพิ่มเงินทุนให้หรือไม่และเท่าไร? และถึงแม้ ธ.ก.ส. จะมีเงินใหญ่เพิ่มขึ้น แต่เงินที่ได้มานั้นเป็นเงินที่ ธ.ก.ส. ต้องไปกู้ยืมมาจากสถาบันหรือแหล่งเงินอื่น ธ.ก.ส. มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องชดเชยเงินเหล่านั้นตามกำหนดเวลาทุกบาททุกสตางค์ จะไปอ้างว่าไม่สูญเสีย แต่ยังไม่จะมีใช้คืนดังเช่นที่สหกรณ์ขออย่างกับ ธ.ก.ส. นั้นไม่ได้ ดังนั้น เมื่อจะมาใหญ่ต่อแก้สหกรณ์การเกษตร หรือแก่ใครก็ตาม ธ.ก.ส. ก็จะต้องพิจารณาใหม่ภายใต้ประวัติการชำระหนี้ที่เป็นอันดับแรก ส่วนรายที่ไม่น่าไว้วางใจก็จะไม่ให้เป็นธรรมดา"¹ อนึ่ง จากข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรที่ชัดเจนว่า ในการพิจารณาให้สินเชื่อของ ธ.ก.ส. นั้น คำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนของเกษตรกรลูกค้าซึ่งปัจจุบันเป็นข้อจำกัดในการขยายงานในการให้สินเชื่อการเกษตร ไปสู่เกษตรกรระดับเล็กผู้ยากจน

¹ จำลอง โสทอง. "บทบาทของ ธ.ก.ส. ในการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร." ใน ข่าวแจ๊กกับ ธ.ก.ส., หน้า 10 - 11. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครการพิมพ์,

นอกจากนี้ การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. นั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินงานแบบธุรกิจธนาคาร คือต้องมีกำไร เพราะกำไรจากการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. นี้มีผลเกี่ยวพันกับการแสวงหาเงินทุนเงินกู้ โดยเฉพาะแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศซึ่งในการให้เงินกู้ในรูปธุรกิจนั้นหากดำเนินการธุรกิจขาดทุน ก็เป็นความเสี่ยงของผู้ให้กู้ในการที่จะให้เงินกู้ต่อไป¹

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลโดยการจัดตั้ง ธ.ก.ส. นั้น มีข้อจำกัดทั้งในส่วนการกำหนดนโยบายของรัฐเอง และข้อจำกัดในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรในรูปสถาบันการเงิน ธ.ก.ส.

ประการต่อไปในการพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของปัญหาในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรนั้นนอกจากจะพิจารณาปัญหาระดับนโยบายดังกล่าวแล้ว ในอีกส่วนหนึ่งคือการพิจารณาถึงโครงสร้างและวิธีการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

ในค้ำโครงสร้างในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. นั้น ธ.ก.ส. ได้แบ่งส่วนงานในการดำเนินงานออกเป็น 2 ระดับ คือการแบ่งส่วนงานในระดับสำนักงานใหญ่ และระดับสาขา

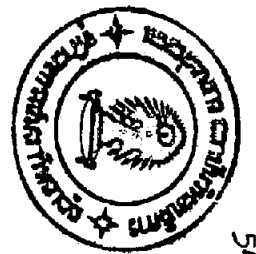
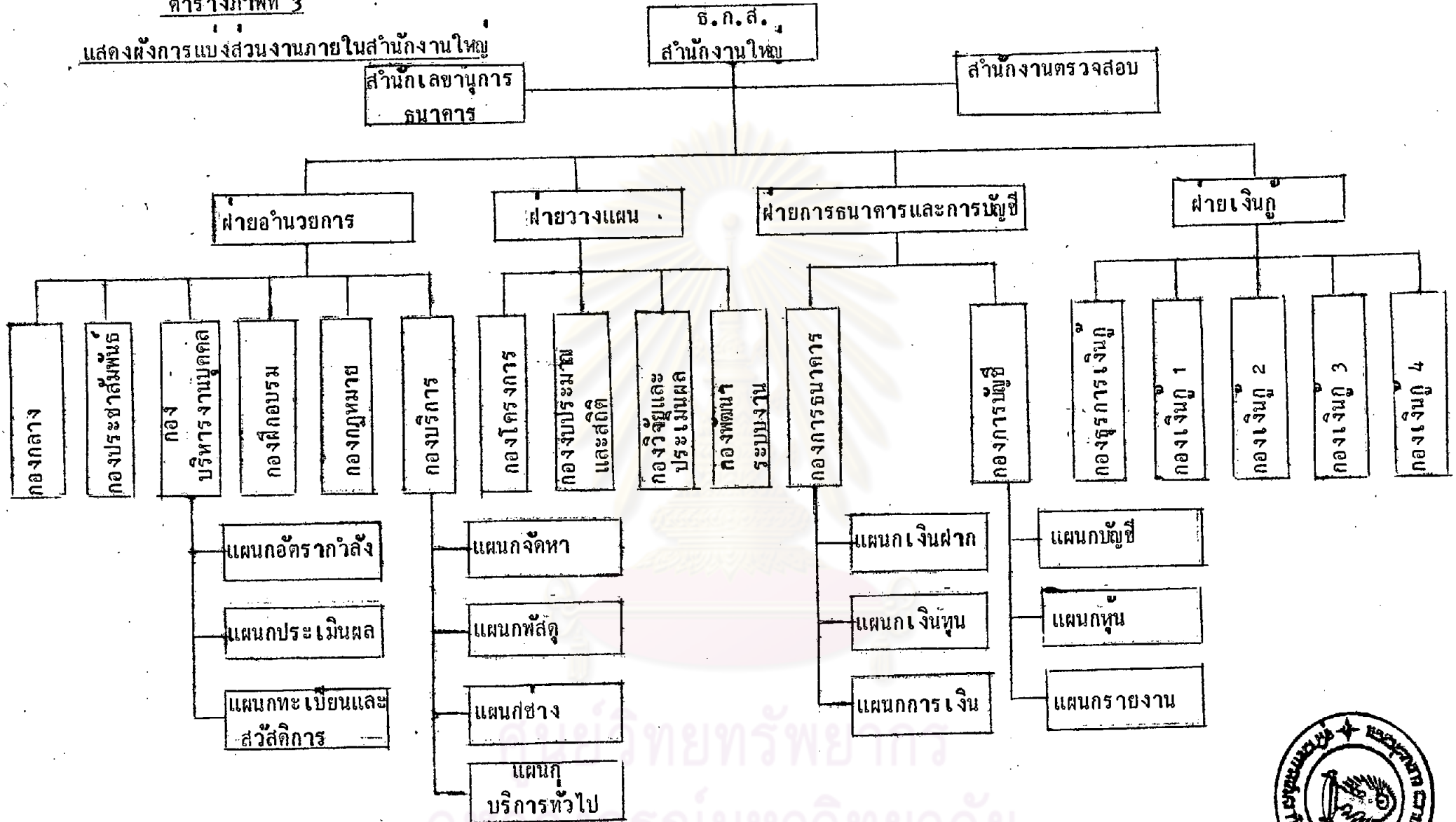
การแบ่งส่วนงานในระดับสำนักงานใหญ่ เป็นการแบ่งส่วนงานออกตามลักษณะความชำนาญงานเฉพาะด้าน โดยแบ่งออกเป็นส่วนงานระดับฝ่ายจำนวน 4 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายอำนวยการ
2. ฝ่ายวางแผน
3. ฝ่ายการธนาคารและการบัญชี
4. ฝ่ายเงินกู้

และมีส่วนงานเทียบเท่าระดับฝ่ายอีก 2 ส่วนงาน คือ สำนักงานตรวจสอบ และสำนักเลขานุการธนาคาร เป็นลักษณะส่วนงานช่วย (Staff) ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 3 ดังนี้

¹ สัมภาษณ์ สุปรีดา เบญจวรรณกร, ที่ปรึกษาระดับ 14 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อัครองผู้จัดการ ธ.ก.ส., 25 เมษายน 2526

แสดงผังการแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานใหญ่



จากลักษณะการแบ่งส่วนงานดังแสดงในตารางภาพที่ 3 เป็นลักษณะการแบ่งฝ่ายตามความชำนาญเฉพาะ ลักษณะการแบ่งฝ่าย (Departmentation) ในลักษณะนี้ทำให้เกิดการสร้างอาณาจักร (Empire) ของคนขึ้นมาและมีความขัดแย้งกับฝ่ายอื่น ๆ¹ ลักษณะการแบ่งฝ่ายของ ธ.ก.ส. ก็เช่นเดียวกับหลักการตามแนวความคิดในเรื่องการแบ่งฝ่ายดังกล่าว ฝ่ายที่มีความขัดแย้งและปรากฏเป็นปัญหาในทางปฏิบัติคือฝ่ายวางแผน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนเพื่อสนองนโยบายของธนาคาร การจัดทำโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ การจัดทำโครงการสินเชื่อในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาการเกษตรของทางราชการ การศึกษา และวิจัยงานซึ่งเป็นประโยชน์กับธนาคาร การจัดทำงบประมาณ งานสถิติ และงานปรับปรุงระบบงานของธนาคาร กับฝ่ายเงินกู้ ซึ่งถือเป็นฝ่ายปฏิบัติ มีหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการดำเนินงานสินเชื่อของสาขา หรือตัวแทน ทั้งนี้ รวมทั้งการจัดทำปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขคำชี้แจงตลอดจนคู่มือการปฏิบัติงานข้อบังคับและระเบียบว่าด้วยการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรของธนาคาร โดยดำเนินการร่วมกับฝ่ายวางแผน² ปัญหาที่ปรากฏ อาทิเช่น กองโครงการซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายวางแผน กำหนดแผน และจัดทำโครงการเงินกู้ขึ้นมาแล้ว แต่เมื่อฝ่ายเงินกู้รับแผนไปปฏิบัติปรากฏว่าเมื่อนำมาปฏิบัติแล้วกลับทำไม่ได้เช่นนี้เป็นต้น³

ปัญหาดังกล่าวแม้จะเป็นผลมาจากลักษณะการแบ่งฝ่ายตามโครงสร้างของส่วนงานก็ตาม แต่ในแนวทางแก้ไขปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากแก้ไขโดยการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้าง อาทิเช่น รวมฝ่ายวางแผนและฝ่ายเงินกู้เข้าอยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน ก็อาจเป็นไปได้ที่จะลดปัญหาด้านการประสานงานลง แต่ในด้านความสมดุลย์ของโครงสร้างจะเสียไป ในลักษณะที่ว่าหากรวมหน่วยงานที่เป็นฝ่ายวางแผนและฝ่ายปฏิบัติเข้าด้วยกันแล้ว หน่วยงานใหม่ที่เกิดขึ้นจะมีบทบาทสำคัญ และมีอิทธิพลในการดำเนินงาน

¹ วุฒิชัย จานงค์, แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมองค์กร (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบัวรุ่งสาส์น, 2523) หน้า 71

² คำพรรณาลักษณะงาน (Job Description) ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

³ สัมภาษณ์ สุปรีดา เหมจวรรณกร, 25 เมษายน 2526

มากขึ้นในขณะที่เกี่ยวกับการขยายตัวของหน่วยงานใหม่ที่จะไปกระทบกับขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นในองค์กร ในทางที่ลดบทบาทของหน่วยงานอื่นลง และการรวมหน่วยงานในลักษณะนี้เมื่อพิจารณาในด้านตัวพนักงานปฏิบัติโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงก็จะมี ความหวังในการไต่เต้าให้สูงขึ้นไปน้อยลง และจะพยายามเปลี่ยนลักษณะเป็นนักอนุรักษ์ แทนการเป็นนักไต่เต้า (หมายถึงพวกที่ต้องการความก้าวหน้า มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ มีอุดมการณ์ เป็นต้น) ¹ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ทำให้ลดสัดส่วนของนักไต่เต้าใน หน่วยงานใหญ่น้อยลงและเพิ่มสัดส่วนของนักอนุรักษ์ให้มากขึ้นในตำแหน่งสำคัญระดับสูง ผลลัพธ์ก็คือหน่วยงานจะถูกครอบงำโดยพวกอนุรักษ์เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้การยุบรวม ส่วนงานดังกล่าวจะเป็นผลให้หยุดการพัฒนาทางด้านแนวความคิดและพัฒนาการของ องค์กรลง เพราะเมื่อใดที่ฝ่ายวางแผนรวมเข้ากับฝ่ายปฏิบัติแล้ว ทักษะในการวางแผน คำเนินการหรือการมองปัญหาต่าง ๆ จะถูกจำกัดลงในขอบเขตของวิธีปฏิบัติเท่านั้น ทางแก้ไขซึ่งเป็นไปได้คือการที่ฝ่ายวางแผนจะได้เริ่มศึกษารายละเอียดปัญหาวิธีปฏิบัติ และหารือร่วมกับฝ่ายปฏิบัติ โดยการประนีประนอมประสานงานกัน กรณีนี้ก็อาจช่วยลด ปัญหาความขัดแย้งลงได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์พนักงานระดับปฏิบัติบางราย ² ผู้เขียนได้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งจากการแบ่งส่วนงาน กล่าวคือ ส่วนงานที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบการปฏิบัติงานทั้งภายในสำนักงานใหญ่และสาขา คือสำนักงานตรวจสอบซึ่ง ตามผังการแบ่งส่วนงานมีลักษณะเป็นส่วนงานช่วย (Staff) มิได้มีการประพฤติดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของ ฐ.ก.ส. โดยตรง (Line Position) เหมือนกับ ส่วนงานหลักเช่น ฝ่ายเงินกู้ หรือฝ่ายการธนาคารและการบัญชี ดังนั้น ในทางปฏิบัติ

¹ Anthony Downs , องค์กรและความอึดอัด, แปลโดย เชาว์ ไพโรพพิรุณโรจน์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2524), หน้า 30

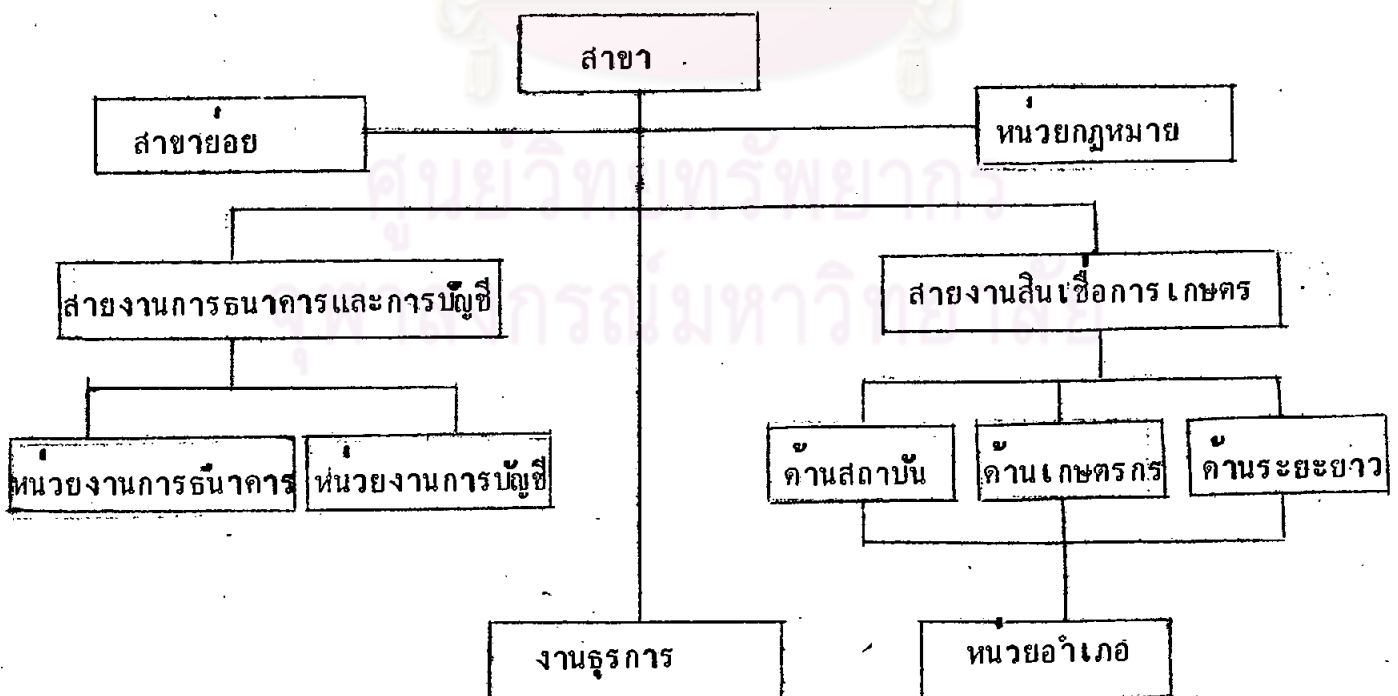
² สัมภาษณ์ สมหมาย โภธิตาวรนนท์, (พนักงานตรวจสอบระดับ 5) และอภิรัตน์ บุญชริก, (พนักงานตรวจสอบระดับ 4), 20 เมษายน 2526

มักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนงานหลักกับส่วนงานช่วยเหลือ ลักษณะปัญหาความขัดแย้งนี้จะเป็นไปในทำนองที่ว่า ส่วนงานหลักมีพนักงานซึ่งมีประสบการณ์ในองค์การมานาน แม้ว่าอาจจะมีระดับการศึกษาน้อย แต่ในส่วนงานช่วยเหลือคือสำนักงานตรวจสอบนั้น พนักงานส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาค่อนข้างสูงกว่า แต่มีประสบการณ์น้อยกว่า โดยพื้นฐานซึ่งต่างกัน ลักษณะนี้การมองการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจสอบจึงเป็นลักษณะการเข้าไปจับผิดและรายงานให้โทษกับผู้ปฏิบัติ ผู้รับการตรวจสอบก็พยายามปกปิดปัญหาแทนที่จะร่วมกันหารือเพื่อแก้ปัญหาและปรับปรุงวิธีปฏิบัติให้ดีขึ้น

สรุปได้ว่าจากลักษณะโครงสร้างการแบ่งส่วนงานดังกล่าว เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในระดับองค์กรภายใน ธ.ก.ส. เอง ซึ่งปัญหาเหล่านี้สมควรที่จะได้รับการพิจารณาหาทางแก้ไขเพื่อลดความขัดแย้งและทำให้การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. เป็นไปด้วยดี

สำหรับการแบ่งส่วนงานในระดับสาขานั้น เป็นการแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 สายงานสำคัญ ๆ คือ สายงานการธนาคารและการบัญชี และสายงานสินเชื่อการเกษตร ดังแสดงในตารางภาพที่ 4 ดังนี้

ตารางภาพที่ 4 แสดงผังการแบ่งส่วนงานของ ธ.ก.ส. ระดับสาขา



จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนงานของสาขาในแต่ละสาขา แบ่งออกตามลักษณะงานซึ่งมีความชัดเจนในลักษณะงานแต่ละสาย กล่าวคือสายงานการธนาคารและการบัญชีที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติด้านบัญชีและการเงินของสาขา ส่วนสายงานสินเชื่อการเกษตร มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสินเชื่อการเกษตร สำหรับส่วนงานที่มีบทบาทสำคัญใกล้ชิดกับเกษตรกรหรือกล่าวได้ว่าเป็นระดับผู้ปฏิบัติเบื้องต้นของ ธ.ก.ส. คือพนักงานระดับหน่วยอำเภอในส่วนงานระดับหน่วยอำเภอ

หน่วยอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการแนะนำชี้แจงวิธีการให้บริการสินเชื่อการเกษตรโดยทั่วไปแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร การตรวจสอบลักษณะและคุณสมบัติทรัพย์สินการเกษตร การดำเนินงานเกษตร และฐานะทางการเงินของเกษตรกร การพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ระเบียบข้อบังคับ วิธีการดำเนินงานการบริหารงาน นโยบาย เป้าหมาย แผนงาน โครงการ และฐานะการเงินของสถาบันเกษตรกร การช่วยเหลือเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรในทำคำขอกู้เงินให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติของธนาคาร การรวบรวม และพิจารณาคำขอกู้เงินของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร สอดส่อง แนะนำควบคุม ตลอดจนเร่งรัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาที่ให้ไว้กับธนาคาร การร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร การจัดทำรายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยเสนอสาขา ตลอดจนปฏิบัติงานธนาคารในต่าง ๆ ตามที่ธนาคารมอบหมาย ¹

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยอำเภอตามที่ระบุไว้ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่ามีการรับผิดชอบมาก และพนักงานหน่วยอำเภอมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานสินเชื่อการเกษตรทั้ง 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านเกษตรกร ด้านสถาบัน และด้านระยะยาว และเมื่อพิจารณาแล้วการกำหนดอัตราเฉลี่ยในความรับผิดชอบของพนักงานสินเชื่อระดับหน่วยอำเภอ 1 คนต่อลูกค้า 500 คน นั้นเป็นสัดส่วนที่ทำให้พนักงานสินเชื่อต้องรับภาระหนักมากเกินไป

¹ กองฝึกอบรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "แนะนำ ธ.ก.ส." กรุงเทพมหานคร : กองฝึกอบรม ฝ่ายอำนวยการ, 2525 (เอกสารโรเนียว)
หน้า 7

นอกจากนี้ ในด้านคุณสมบัติของพนักงานสินเชื่อ ซึ่ง ธ.ก.ส.รับเข้ามาเป็นพนักงานนั้น จากผลการคัดเลือกพนักงานปรากฏว่าส่วนใหญ่เป็นพนักงานที่มีคุณสมบัติไม่ตรงกับลักษณะงาน กล่าวคือในการทำหน้าที่เป็นพนักงานสินเชื่อการเกษตรสมควรรับผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านเกษตรกรรมเพื่อจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการเกษตร แต่จะเนื่องด้วยจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านนี้มันน้อย หรือไม่มีผู้ใดต้องการจะทำงานทางด้านนี้ก็ตาม ในทางปฏิบัติ ธ.ก.ส.จะประกาศรับสมัคร และได้รับพนักงานซึ่งส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น จากสถิติการรับพนักงานระดับ 4-5 ผู้ปฏิบัติในปี 2526 ณ วันที่ 21 เมษายน 2526 พบว่าในจำนวนพนักงานซึ่ง ธ.ก.ส.รับเข้าปฏิบัติงานทั้งระดับปริญญา และอนุปริญญานั้น เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติทางด้านเกษตรกรรมโดยตรงประมาณร้อยละ 39.31 ของจำนวนผู้ผ่านการคัดเลือกทั้งหมดในปีนั้น¹ ดังนั้น การบรรจุพนักงานเข้าปฏิบัติงานในหน้าที่นี้จึงไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน ซึ่งปัญหานี้ส่งผลไปถึงการดำเนินงานสินเชื่อในการที่จะให้คำแนะนำ หรือช่วยเหลือทางการเกษตรก็มีข้อจำกัด ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ เพราะขาดความรู้ตามคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง ในเรื่องการรับพนักงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส.ตามลักษณะดังกล่าวแล้วนั้น อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องบทบาทของ ธ.ก.ส.เอง ซึ่งตั้งขึ้นมาในรูปแบบการดำเนินงาน ความรู้ความสามารถในการเลื่อนระดับขั้นของพนักงานในโอกาสต่อไปจึงคำนึงถึงความรู้ความสามารถในงาน ธ.ก.ส.เป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ ธ.ก.ส.ยังสามารถที่จะใช้วิธีการอบรมปฐมนิเทศให้ความรู้ทางการเกษตรสำหรับพนักงานสินเชื่อซึ่ง ธ.ก.ส.คัดเลือกเข้าบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานได้ แทนที่จะระดมรับบุคคลที่มีความรู้เฉพาะด้านการเกษตร ซึ่งจะ เป็นปัญหาในการบริหารงานขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนระดับขั้นในภายหลังที่จะต้องใช้เวลาความรู้ในด้านอื่น เช่น การธนาคาร เป็นต้น

¹ จำนวนข้อมูลสถิติการรับสมัครพนักงานประจำปี 2526 สาขาวิชาการ กองบริหารงานบุคคล และจากการสัมภาษณ์ พูลศักดิ์ บุญลิขิต บุคลากร 4 กองบริหารงานบุคคล,

อย่างไรก็ตามในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าหากองค์กร ธ.ก.ส. มีส่วนงานฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้พนักงานสินเชื่อที่รับเข้ามาสามารถร่วมมือกับส่วนงานราชการในส่วนที่ให้ความรู้ทางการเกษตรขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับขอบเขตหน้าที่ของพนักงานสินเชื่อระดับปฏิบัติโดยเฉพาะระดับหน่วยอำเภอซึ่งระบุให้ร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร นอกจากนี้ในระดับนโยบายการที่พนักงานสินเชื่อมีความรู้ทางการเกษตรพอที่จะแนะนำเกษตรกรได้บ้างนั้น ยังจะเป็นแนวทางสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเกษตรกร และพนักงานมากยิ่งขึ้นซึ่งจะช่วยให้การส่งต่อ แนะนำเกษตรกรในเรื่องการใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของ ธ.ก.ส. ก็จะเป็นเรื่องที่สะดวกมากยิ่งขึ้น

สำหรับการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรนั้น ธ.ก.ส. ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร โดยแบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ด้าน ดังนี้¹

1. การดำเนินงานสินเชื่อด้านเกษตรกร (ลูกค้าโดยตรง)
2. การดำเนินงานสินเชื่อด้านสหกรณ์การเกษตร
3. การดำเนินงานสินเชื่อด้านกลุ่มเกษตรกร

1. การดำเนินงานสินเชื่อด้านเกษตรกรนั้นแบ่งลักษณะของการให้เงินกู้เป็น 3 ลักษณะคือ

1.1 เงินกู้ระยะสั้น วัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตทางเกษตรสำหรับฤดูกาลผลิตหนึ่ง ๆ เช่น ค่าพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย อาหารสัตว์ น้ำมันเชื้อเพลิง ค่าจ้าง ค่าเช่า ฯลฯ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในครอบครัวตามที่จำเป็นในระหว่างฤดูกาลผลิตด้วย กำหนดชำระคืนภายใน 1 ปี ถ้ามีกรณีพิเศษอาจขยายเวลาให้อีก 6 เดือน วงเงินกู้ขั้นสูงรายละ 30,000 บาท เงินกู้ระยะสั้นแบ่งเป็น

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการ งบดุลบัญชีกำไร และขาดทุนรอบปีบัญชีระหว่าง 1 เมษายน 2524 - 31 มีนาคม 2525" (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2525) หน้า 10

ลักษณะของเงินกู้	วงเงินกู้ (ขั้นสูง)	หลักประกัน	ดอกเบี้ย	กำหนดชำระ คืน
1.1.1 ระยะสั้นเพื่อผลิตผลหลัก	30,000.-	ค้ำประกันรวม (จำนองฯ)	12%	1 - 1½ ปี
1.1.2 ระยะสั้นเพื่อการอื่น	30,000.-	บุคคลค้ำประกัน (จำนองฯ)	12%	1 - 1½ ปี
1.1.3 ระยะสั้นระหว่างรอ การขายผลิตผล	30,000.-	จำนำผลิตผล	7%	6 เดือน

1.2 เงินกู้ระยะปานกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ลงทุนในการจัดหาทรัพย์สินสำหรับทำการเกษตรที่มีอายุใช้งานได้นานกว่า 1 ปี หรือปรับปรุงและประกอบกิจการเกษตรซึ่งใช้ระยะเวลานาน จึงจะได้รับผลตอบแทนค้ำทุน เช่น การซื้อสัตว์พาหนะ การจัดหาเครื่องจักรกล และอุปกรณ์การเกษตร การลงทุนในการเลี้ยงสัตว์ การบุกเบิกหรือปรับปรุงที่ดินโรงเรือน ฯลฯ วงเงินกู้ขั้นสูง 30,000 บาท (หลักประกัน บุคคลค้ำประกัน) ถ้ามากกว่านี้อาจใช้จำนอง วงเงินกู้ระยะสั้นและปานกลางรวมกันแต่ละรายไม่เกิน 1 ล้านบาท กำหนดชำระคืนไม่เกิน 3 ปี กรณีพิเศษขยายอีก 2 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี

1.3 เงินกู้ระยะยาว แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.3.1 เงินกู้ระยะยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม วัตถุประสงค์เพื่อนำไปชำระหนี้สินเดิมที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เอกชน ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยสุจริต จำเป็นและเป็นภาระหนัก วงเงินกู้ขั้นสูง 300,000 บาท กำหนดชำระคืนไม่เกิน 10 ปี กรณีพิเศษเพิ่มอีก 2 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี

1.3.2 เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเกษตร วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนสำหรับปรับปรุงทรัพยากรการเกษตร หรือการลงทุนการเกษตรซึ่งต้องใช้เวลานานจึงจะได้ผลค้ำกับการลงทุน เช่น การวางรูปแบบประกอบกิจการเกษตรและการซื้อที่ดินเพิ่มเติมเป็นต้น วงเงินกู้อาจระหว่าง 10,000 - 5,000,000 บาท กำหนดชำระคืนไม่เกิน 15 ปี กรณีพิเศษไม่เกิน 20 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี

การดำเนินงานสินเชื่อด้านเกษตรกรรมซึ่งกำหนดแบ่งการให้สินเชื่อออกเป็น 3 ลักษณะ คือ เงินกู้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ดังกล่าวแล้ว นั้น มีข้อที่น่าพิจารณาคือเป็นการแบ่งตามลักษณะการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ที่เคยเป็นมามากกว่าที่จะแบ่งตามความต้องการของเกษตรกร เพราะเมื่อพิจารณาถึงความต้องการเงินกู้ของเกษตรกรเพื่อประกอบการทางการเกษตรแล้ว เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้ใน 2 ลักษณะ คือ¹

- 1.3.2.1 เงินกู้เพื่อการผลิต (เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย สารเคมีการเกษตร ยาสัตว์)
- 1.3.2.2 เงินกู้เพื่อการลงทุนและการพัฒนา (อุปกรณ์การเกษตร โรงเรือนการเกษตร การพัฒนาที่ดิน การชำระหนี้สินเดิม ฯลฯ)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการแบ่งประเภทเงินกู้ออกเป็น 3 ลักษณะแล้วจะเห็นว่าลักษณะของเงินกู้ระยะปานกลางนั้นเข้าลักษณะของเงินกู้เพื่อการลงทุนและการพัฒนา จัดเป็นเงินกู้ระยะยาวมากกว่าจะจัดเป็นเงินกู้ระยะปานกลาง หรือเชื่อมโยงกับเงินกู้ระยะสั้นได้ เพราะกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้จะได้มีช่วงเวลาเพิ่มขึ้นทำให้เกษตรกรสามารถดำเนินการลงทุนทางการเกษตรให้ได้ผลและเป็นการลดภาระการชำระหนี้ในช่วงเวลาเพียง 3 - 5 ปี ตามกำหนดของเงินกู้ระยะปานกลาง

2. การดำเนินงานสินเชื่อด้านสหกรณ์การเกษตร

ธ.ก.ส. ให้เงินกู้แก่สหกรณ์เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานมี 4 ประเภทคือ

- 2.1 เงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนให้แกสมาชิก
- 2.2 เงินกู้เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรมาจำหน่ายแกสมาชิก
- 2.3 เงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการขายผลิตผลผลการเกษตร
- 2.4 เงินกู้ระยะยาวเพื่อลงทุนในสินทรัพย์ประจำ

¹ David M. Belly "ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับโครงสร้าง ระเบียบข้อบังคับ และการบริหารงานของ ธ.ก.ส. "กรุงเทพมหานคร กองโครงการ, 2526 (อัครสำเนา)

ในการดำเนินงานของสหกรณ์ผู้ค้ำจุนหมายสำคัญเบื้องต้นของการจัดตั้งสหกรณ์ ก็เพื่อเป็นการลดอิทธิพลการเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง ซึ่งซื้อถูกขายแพง เพื่อผู้บริโภคจะได้ใช้ของซึ่งมีราคาย่อมเยา และในขณะเดียวกันผู้ผลิตก็จะได้ขายของ ในราคาซึ่งดีกว่าเดิม และหากว่ายังมีกำไรจากธุรกิจนั้น ก็ยังจะได้นำมาแบ่งปันให้สมาชิก ผู้ผลิตด้วย¹ ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว เป้าหมายของสหกรณ์การเกษตร คือลดบทบาท และอิทธิพลของพ่อค้าคนกลาง สำหรับ ธ.ก.ส. ก็เป็นสถาบันเงินทุนให้สหกรณ์การเกษตร เพื่อดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว

แต่ในทางปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ สหกรณ์ส่วนใหญ่เริ่มจากการหาซื้อเงินให้ สมาชิกโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น และจำนวนความต้องการที่แท้จริง และการเป็นหนี้สินนั้นจะมีผลอย่างไรต่อเศรษฐกิจของครอบครัวเกษตรกร และเกษตรกรผู้มีความสามารถในการใช้เงินเพียงไร ฯลฯ การกล่าวเช่นนี้ด้วยเหตุเพราะในการจัดตั้งสหกรณ์นั้นเป็นไปตามนโยบาย ผู้รับสนองนโยบายก็ต้องพยายามจัดตั้ง และวิธีที่น่าจะปฏิบัติได้ในการจัดตั้งคือการจัดตั้งสหกรณ์ด้วยการชี้แจงให้เกษตรกรทราบถึงสภาพการเสียเปรียบในการขาย ผลผลิตให้แก่พ่อค้าในราคาถูก และต้องซื้อวัสดุการเกษตรในราคาแพง เช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ว่าเกิดจากการที่ต่างคนต่างซื้อ ต่างคนต่างขายจึงเปิดช่องว่างให้พ่อค้าเข้าแสวงกำไร และหากเกษตรกรรวมตัวกันก็จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองได้ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ ผู้จัดตั้งสหกรณ์กลับเริ่มงานจัดตั้งสหกรณ์โดยการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกทราบในทำนองที่ว่า หากสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้วจะได้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยถูก และเงินกู้นี้เป็นของรัฐบาล²

ดังนั้น เมื่อการจัดตั้งสหกรณ์เริ่มต้นในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งเบื้องต้นเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นคือ สมาชิกจะเข้าใจว่าการจัดตั้งสหกรณ์นี้คือการที่รัฐบาล

¹ ถัดจากจุลสาร ธ.ก.ส. หนังสือรายเดือนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปีที่ 4 ฉบับที่ 48 กันยายน 2523 หน้า 10

² จำลอง โต๊ะทอง, " ธ.ก.ส. กับสหกรณ์การเกษตร." ในข้าพเจ้ากับ ธ.ก.ส., หน้า 18 - 19. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2524

มาช่วยทำนองให้เปล่า ฉะนั้น เมื่อได้เงินกู้แล้วสมาชิกก็จะไม่เห็นความจำเป็นจะต้องใช้กิน เเทาไฉน และปัญหาที่ตามมาคือ หนี้ค้างชำระ ซึ่งตกเป็นภาระทั้งของสหกรณ์ และ ธ.ก.ส. ที่จะต้องติดตามทวงถามจากเกษตรกรผู้กู้ต่อไป ดังตารางสถิติที่ปรากฏในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นแนวโน้มหนี้ค้างชำระระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2524

ตารางที่ 9 แสดงการดำเนินงานเงินกู้ด้านสหกรณ์การเกษตรปีบัญชี 2520 - 2524

(หน่วย ล้านบาท)

ประเภทเงินกู้แยกตามปีบัญชี	ตนเงินคงเป็น หนี้ยกมาเมื่อ ต้นปี	จ่ายเงินกู้ ระหว่างปี	รับชำระคืน เงินกู้ ระหว่างปี	ตนเงินคง เป็นหนี้ เมื่อสิ้นปี
2520 (1 ม.ค.20 - 31 มี.ค.21)				
1. เพื่อใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิก	1,997	1,221	894	2,324
2. เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตร	94	108	107	95
3. เพื่อการขายผลิตผลการเกษตร	1	1	1	1
4. ระยะยาวเพื่อการเกษตร	81	41	6	116
รวม	2,173	1,371	1,008	2,536
2521				
1. เพื่อใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิก	2,324	1,407	976	2,755
2. เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตร	95	121	118	98
3. เพื่อการขายผลิตผลการเกษตร	1	80	68	13
4. ระยะยาวเพื่อการเกษตร	116	33	7	142
รวม	2,536	1,641	1,169	3,008
2522				
1. เพื่อใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิก	2,755	1,573	1,311	3,019
2. เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตร	98	165	168	95
3. เพื่อการขายผลิตผลการเกษตร	13	113	110	16
4. ระยะยาวเพื่อการเกษตร	142	3	12	133
รวม	3,008	1,854	1,601	3,263
2523				
1. เพื่อใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิก	3,019	1,700	1,576	3,148
2. เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตร	95	176	181	95
3. เพื่อการขายผลิตผลการเกษตร	16	367	132	251
4. ระยะยาวเพื่อการเกษตร	133	2	15	120
รวม	3,263	2,245	1,904	3,614
2524				
1. เพื่อใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิก	3,148	2,028	1,560	3,625
2. เพื่อจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตร	95	189	176	109
3. เพื่อการขายผลิตผลการเกษตร	251	359	349	261
4. ระยะยาวเพื่อการเกษตร	120	1	18	103
รวม	3,614	2,577	2,103	4,098

ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการ งบดุลบัญชี

กำไรและขาดทุนรอบปีระหว่าง 1 เมษายน 2524 - 31 มีนาคม 2525", หน้า 76

ตารางที่ 10 แสดงอัตราการชำระหนี้ของสหกรณ์การเกษตรต่อ ธ.ก.ส.

เปรียบเทียบกับการรับชำระคืนเงินกู้ของสมาชิกต่อสหกรณ์สำหรับเงินกู้ที่ใช้
เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิกปีบัญชี 2520 - 2524

อัตราการชำระหนี้ ของสหกรณ์ต่อ ธกส คิดเทียบจากจำนวน ที่สหกรณ์ได้รับชำระ หนี้จากสมาชิก (ร้อยละ)	2520		2521		2522		2523		2524	
	จำนวน สหกรณ์	ร้อยละ	จำนวน สหกรณ์	ร้อยละ	จำนวน สหกรณ์	ร้อยละ	จำนวน สหกรณ์	ร้อยละ	จำนวน สหกรณ์	ร้อยละ
90 ขึ้นไป	191	31.57	303	46.54	345	45.76	281	39.63	314	40.99
81 - 90	65	10.74	79	12.14	122	16.18	105	14.81	117	15.27
71 - 80	65	10.74	81	12.44	74	9.81	99	13.96	69	9.01
61 - 70	60	9.92	55	8.45	76	10.08	66	9.31	67	8.75
51 - 60	58	9.59	36	5.53	39	5.17	54	7.62	63	8.22
41 - 50	66	10.91	33	5.07	35	4.64	45	6.35	35	4.57
31 - 40	38	6.28	29	4.45	27	3.58	21	2.96	37	4.83
21 - 30	28	4.63	17	2.61	10	1.33	19	2.68	32	4.18
11 - 20	15	2.48	8	1.23	16	2.12	9	1.27	15	1.96
0 - 10	19	3.14	10	1.54	10	1.33	10	1.41	17	2.22
รวม	605	100	651	100	754	100	709	100	766	100

หมายเหตุ จำนวนสหกรณ์ในตารางนี้คิดเฉพาะสหกรณ์ที่ปิดบัญชีได้ภายในวันสิ้นปีบัญชีของ
ธ.ก.ส. เท่านั้น

จากตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่าในช่วงปี 2520 - 2524 แนวโน้มของต้นทุนเงินคงเป็นหนี้เมื่อสิ้นปีมีอัตราเพิ่มขึ้น และในตารางที่ 10 แสดงว่าอัตราการชำระหนี้ของสหกรณ์ต่อ ธ.ก.ส. ระหว่างช่วงปี 2520 - 2524 มีจำนวนสหกรณ์ชำระหนี้สูงสุดไม่ถึงครึ่งของสหกรณ์ทั้งหมด คือมีเพียงร้อยละ 46.54 ในปี 2521 เท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จากการดำเนินงานของสหกรณ์ในลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้เกิดภาวะหนี้ค้างชำระในส่วนของสหกรณ์ และภาวะผูกพันในการชำระหนี้ต่อ ธ.ก.ส. ด้วยสำหรับภาครัฐบาลที่ผ่านมาได้ประกาศนโยบายส่งเสริมสหกรณ์จึงทำให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่โดยตรงต่อสหกรณ์ต้องเร่งขยายจำนวนสหกรณ์การเกษตร และจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่เดียวกัน ธ.ก.ส. ก็อยากจะให้ปรับปรุงในค่านคุณภาพมากกว่าปริมาณ เพื่อว่าเงินที่ได้ใหญ่ขึ้นไปจำนวนนับเป็นพัน ๆ ล้านบาท จนถึงขณะนี้ได้มีโอกาสกลับคืนมามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น จึงเป็นต้นเหตุของความไม่เข้าใจกันระหว่างส่วนงานของรัฐ คือ ธ.ก.ส. กับสหกรณ์การเกษตร ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้สมควรที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้ทำความเข้าใจกันให้เป็นที่เข้าใจว่า จะพัฒนากิจการสหกรณ์การเกษตรเป็นไปในรูปใด และทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรจะต้องให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพของสหกรณ์ กล่าวคือสหกรณ์การเกษตรใดที่ยังมีหนี้สินค้างชำระมาก หรือจัดทำบัญชีไม่ถูกต้อง หรือขาดผู้จัดการซึ่งบริหารงานที่ดีก็ไม่ควรขยายการรับสมาชิก อนึ่ง การจัดระดับชี้ของพนักงานสหกรณ์อำเภอ หรือการให้ความดีความชอบประจำปี ก็ให้มีส่วนสัมพันธ์กับการปรับปรุงสหกรณ์ในอำเภอนั้น ๆ ด้วย ตลอดจนร่วมมือกันวางแผนป้องกันการทุจริตในการดำเนินงานของพนักงานสหกรณ์เอง อย่างไรก็ตามในส่วนของ ธ.ก.ส. เองก็ควรประสานงาน และร่วมมือกับสหกรณ์ โดยมุ่งประโยชน์ของเกษตรกรเป็นสิ่งสำคัญไม่ควรคำนึงถึงความสัมพันธ์ว่าเป็นไปในฐานะลูกหนี้ และเจ้าหนี้ เพราะมีเช่นนั้นแล้วปัญหาความขัดแย้งก็จะเพิ่มทวีขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรดังกล่าว (สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาการประสานงานนั้น ผู้เขียนจะได้ชี้แจงไว้ในรายละเอียดต่อไป

3. การดำเนินงานสินเชื่อด้านกลุ่มเกษตรกร

ธ.ก.ส. ให้กลุ่มเกษตรกรกู้เงินโดยมีวิธีการเหมือนกับที่ให้สหกรณ์กู้ แต่ให้เงินกู้ใน

3 ลักษณะ คือ

3.1 เงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิก

3.2 เงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดหาวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรมาจำหน่ายแก่สมาชิก

3.3 เงินกู้ระยะยาวเพื่อการลงทุนในสินทรัพย์ประจำ

ในด้านหลักการของกลุ่มเกษตรกร ก็มีได้แตกต่างไปจากสหกรณ์การเกษตร ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดและมีความสำคัญอย่างยิ่งคือการควบคุมและแนะนำสหกรณ์การเกษตร โดยทั่วไป จะถูกควบคุมแนะนำโดยเจ้าหน้าที่สหกรณ์ตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปจนถึงจังหวัด และเขต สำหรับกลุ่มเกษตรกรตามตัวบทกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัด และเกษตรอำเภอเป็นผู้แนะนำ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีหน้าที่การงานด้านอื่นเป็นภาระ เวลาที่จะใช้ในการควบคุมและดูแลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร จึงมีน้อย อีกประการหนึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังขาดประสบการณ์ในด้านการดำเนินงานสินเชื่อ การจัดการ การบัญชีและการเงิน เมื่อกลุ่มเกษตรกรประสบปัญหา หรืออุปสรรคในการดำเนินงาน เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมไม่อาจให้คำปรึกษาแนะนำได้มากนัก ด้วยเหตุดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมจึงไม่สนใจที่จะให้คำปรึกษาหารือในการดำเนินงานแก่กลุ่มเกษตรกร ในทางที่ถูกต้องเท่าที่ควร¹ เป็นเหตุให้กลุ่มเกษตรกรมีอิสระในการดำเนินงานด้วยตนเอง มากกว่าสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเมื่อพิจารณาในด้านความเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้ว น่าจะบังเกิดผลดี เช่น หากเห็นว่าควรลงทุนสร้างสำนักงาน หรือเปิดกิจการค้าขาย ก็อาจจะทำได้โดยไม่ต้องไปขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม จะซื้อจะขายอะไรก็สามารถทำได้โดยลำพังตนเองไม่ต้องเสียเวลาขออนุมัติ แต่ผลทางปฏิบัติในการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยทั่วไปยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรซึ่งจะเห็นได้ว่าในจำนวนกลุ่มเกษตรกรที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ทั้งหมด 1,308 กลุ่มนั้น มีกลุ่มเกษตรกรที่ดำเนินการบกพร่อง และทุจริตถึง 486 กลุ่ม และในการชำระหนี้ของสมาชิก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29 - 30

ต่อกลุ่มเกษตรกรในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าสมาชิกสามารถชำระเงินกู้ให้แก่กลุ่มเกษตรกรได้เพียงร้อยละ 30 - 35 ของต้นเงินกู้ที่กำหนดชำระ¹ ซึ่งต่ำกว่าการชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรและต่ำกว่าการชำระหนี้ของลูกค้า ธ.ก.ส. มาก ผลที่เกิดขึ้นคือปัญหาหนี้ค้างชำระซึ่งเป็นภาระในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. นอกจากนี้ ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการพัฒนา กลุ่มเกษตรกรไปในทิศทางที่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้ในอนาคต แทนที่จะขอรับความช่วยเหลือในลักษณะการสงเคราะห์ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลโดยผ่านสถาบันการเงิน ธ.ก.ส. ก็เป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้ยาก เพราะ ธ.ก.ส. มิใช่แหล่งเงินที่ให้เปล่า แต่เป็นสถาบันการเงินซึ่งได้รับทุนมาจากหลายแหล่งทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่ง ธ.ก.ส. มีภาระจะต้องชำระดอกเบี้ยและต้นเงินคืนตามกำหนดเวลาและโดยครบถ้วน วิธีการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการดำเนินงานด้านเงินกู้ นอกจากการดำเนินงานด้านเงินกู้แล้ว ธ.ก.ส. ได้มีการดำเนินงานบริการสนับสนุนการดำเนินงานของเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรด้วย คือการให้บริการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรแก่เกษตรกรลูกค้า และการสนับสนุนโครงการรวบรวมข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตร

สำหรับการให้บริการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรแก่เกษตรกรลูกค้านั้น ธ.ก.ส. ได้ให้บริการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรแก่เกษตรกรลูกค้าผู้กู้เงินระยะสั้น และระยะปานกลาง โดยการจัดหาปุ๋ยราคาถูกจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) และทำการติดต่อกับร้านค้าและสหกรณ์ในท้องถิ่นให้จำหน่ายวัสดุและอุปกรณ์การเกษตรต่าง ๆ ในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาตลาดให้แก่เกษตรกรผู้กู้ด้วย

การดำเนินงานดังกล่าวนี้ ธ.ก.ส. ใช้วิธีออกเอกสารแทนเงินสดให้เกษตรกรผู้ไปรับสินค้าจากผู้จำหน่าย แล้วให้ผู้จำหน่ายนำเอกสารมาขอรับเงินจาก ธ.ก.ส. เป็นงวด ๆ สำหรับปุ๋ยราคาถูกจาก อ.ต.ก. ธ.ก.ส. ขอให้ อ.ต.ก. จัดบริการขนส่งปุ๋ยจากส่วนกลางไปให้แก่เกษตรกรโดยตรง โดยส่งถึงจุดนัดหมายที่ใกล้กับเกษตรกร

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการประจำปี 1 ธันวาคม 2524 - 31 มีนาคม 2525", หน้า 18

ที่สุด หรือบางกรณี ธ.ก.ส. จะจัดคลังสินค้าพักสินค้าไว้ชั่วคราว เพื่อจัดส่งให้เกษตรกรผู้ถูก
 ต่อไป ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการดำเนินงานเช่นนี้จะช่วยให้เกษตรกรผู้ถูกสามารถซื้อสินค้าได้
 มาตรฐาน และราคาถูกลงแล้ว ยังช่วยให้เกษตรกรไม่ต้องนำเงินสดจำนวนมากติดตัวเป็นการ
 ตัดปัญหาการโจรกรรม หรือสูญหายไต่ส่วนหนึ่ง ในด้านของ ธ.ก.ส. ก็จะได้ประโยชน์
 ในการจัดการเกี่ยวกับเงินสด คือสามารถที่จะตัดจ่ายเงินสดเป็นงวด ๆ แทนที่จะจ่าย
 คราวละเล็กน้อย และอีกประการหนึ่งทำให้การใช้เงินกู้ของเกษตรกรผู้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์
 ประสงค์มากขึ้น

การพิจารณาถึงปัญหาการดำเนินงานด้านวัสดุอุปกรณ์การเกษตรของ ธ.ก.ส.
 ดังกล่าวนั้น เริ่มจากการพิจารณาถึงเหตุผลเดิมในการกำหนดนโยบายให้สินเชื่อเป็นวัสดุ
 อุปกรณ์การเกษตรของ ธ.ก.ส. กล่าวคือ เนื่องมาจากก่อนปี 2523 การให้กู้ยืมเงิน
 ของ ธ.ก.ส. กระทำในรูปของการจ่ายเงินสดทั้งหมด แต่ปรากฏว่าได้มีเกษตรกรผู้
 จำนวนมากมิได้นำเงินกู้อุปกรณ์การเกษตรตามที่ไต่แจ้งความจำนงไว้แต่แรก
 จึงเป็นเหตุให้ผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งในที่สุดมักจะ
 เป็นสาเหตุให้เกิดหนี้สินค้างชำระต่อ ธ.ก.ส. มากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น ยังปรากฏว่าเกษตรกรผู้นำเงินไปซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตรจาก
 ร้านค้าเอกชนทั่วไปมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องราคาและคุณภาพ เช่นมีราคาแพง
 เครื่องจักรกลการเกษตรเป็นของที่ใช้แล้ว แต่ตกแต่งขายเป็นของใหม่ ขึ้นส่วนบางชิ้น
 ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นของเทียม ยกยอกเอาชุดอุปกรณ์อะไหล่ที่ติดมากับเครื่องจักรกลเอาไว้
 ขายต่างหากเป็นการเอากำไรอีกต่อหนึ่ง ฯลฯ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ฝ่ายจัดการของธนาคารจึงเห็นสมควรที่ ธ.ก.ส. จะให้สินเชื่อ
 ทั้งในรูปเงินสด และวัสดุอุปกรณ์การเกษตรควบคู่กันไป เพื่อควบคุมให้มีการให้เงินกู้ตรง
 ตามวัตถุประสงค์ และเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของเกษตรกร ซึ่งคณะกรรมการธนาคาร
 ได้ให้ความเห็นชอบ ธ.ก.ส. จึงได้เริ่มดำเนินการตามนโยบายนี้เมื่อต้นปี 2523
 โดยให้สาขาแต่ละแห่งคัดเลือกร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าได้มาตรฐาน และในราคาที่ย
 ย่อมเยาขึ้นทะเบียนไว้ และรอรับใบสั่งซื้อจากสาขาเมื่อมีผู้ต้องการซื้อวัสดุอุปกรณ์
 การเกษตรนั้น ๆ การเลือกซื้อจากร้านใดเป็นความสมัครใจของผู้จะซื้อทั้งสิ้น

ส่วนเรื่องปยุ่นั้น ได้รับความร่วมมือจาก อ.ค.ก. หรือในกรณีที่ปยุ่ซึ่ง อ.ค.ก. จัดหาให้ไม่ไค้ก็ให้หาจากบริษัท ห้างร้านภายในประเทศมาให้แก่เกษตรกร แต่ทางปฏิบัติต่อมาได้ปรากฏว่ามีร้านค้าในบางจังหวัดรวมตัวกันไม่ยอมจดทะเบียนไว้กับสาขา เนื่องจากไม่ยอมจำหน่ายวัสดุอุปกรณ์การเกษตรในราคาที่ทางโรงงานหรือบริษัทผู้ผลิต และนำเข้ากำหนด¹ เช่น ยามาแมลงชนิดหนึ่งที่มีราคาขายส่งขวดละ 50 บาท ร้านค้าก็จำหน่ายปลีกในราคา 80 - 100 บาท แทนที่จะเป็นประมาณ 60 บาทเป็นต้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ฝ่ายจัดการของธนาคารจึงเห็นสมควรจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรจากส่วนกลาง หรือแหล่งติดต่อ

สำหรับการดำเนินงานจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรจากส่วนกลางไปให้เกษตรกรลูกค้านั้น ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อประสานงานกับผู้ซื้อและผู้ขายได้ขายสินค้าซึ่งกันและกันในราคาขายส่ง หรือต่ำกว่าโดยมีหลักการว่าสาขาของธนาคารจะสำรวจความต้องการใช้วัสดุอุปกรณ์การเกษตรจากเกษตรกรลูกค้า และรายงานข้อมูลมายังสำนักงานใหญ่ เมื่อทางสำนักงานใหญ่พิจารณาเห็นว่าความต้องการดังกล่าวมีจำนวนมากพอสมควร ก็จะติดต่อกับผู้ผลิตหรือตัวแทนจำหน่ายจากต่างประเทศโดยตรง เพื่อพิจารณารับขึ้นทะเบียน

การดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นการตัดพ่อค้าคนกลางออกไป และทำให้บริษัทจะต้องขายสินค้าให้เกษตรกรในราคาขายส่งหรือต่ำกว่า และการรับจดทะเบียนบริษัทที่ขายเครื่องจักรกลการเกษตรไว้หลาย ๆ บริษัทนั้นเป็นโอกาสของ ธ.ก.ส. ที่จะเลือกซื้อสินค้าได้ในราคาถูก แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินงานด้านวัสดุอุปกรณ์การเกษตรของ ธ.ก.ส. ประสบปัญหาอาทิเช่น

ปัญหาการรวมตัวกันของพ่อค้าคนกลาง เพื่อขึ้นราคาสินค้าดังตัวอย่างราคายามาแมลงข้างต้น ถึงแม้ว่า ธ.ก.ส. จะจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรจากส่วนกลางหรือแหล่งติดต่อ แต่อิทธิพลของพ่อค้าคนกลางก็สามารถที่จะกดราคาขายและตัดราคาสินค้านั้น ๆ ทำให้ ธ.ก.ส. ประสบปัญหาในทางปฏิบัติเพราะเกษตรกรไม่เข้าใจในรายละเอียด

¹ หนังสือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประมาณต้นเดือนกรกฎาคม 2525 ซึ่งแจ้งการดำเนินงานการให้สินเชื่อเป็นวัสดุอุปกรณ์การเกษตรของ ธ.ก.ส. ต่อหนังสือพิมพ์มหาชน ฉบับวันที่ 15 - 17 มิถุนายน 2525

กลไกการค้า ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ราคาสินค้าเกษตรซึ่ง ธ.ก.ส. เสนอแก่เกษตรกรถูกลดค่า
จะมีราคาสูงกว่าราคาท้องถิ่น ซึ่งพ่อค้าคนกลางประกาศตีราคา นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหา
เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าทางการเกษตรด้วยเหตุที่ ธ.ก.ส. ไม่สามารถ
ควบคุมราคาสินค้าในตลาดได้ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับราคาสินค้าซึ่งขณะแจ้งแก่เกษตรกร
กับเวลาที่จะส่งสินค้าถึงมือเกษตรกรจริงราคาเปลี่ยนแปลงในอัตราสูงขึ้น และปัญหาราย
ละเอียดในทางปฏิบัติอื่น ๆ เช่น ความล่าช้าในการจัดส่งของแก่เกษตรกรลูกค้า ขาด
สถานที่โชว์สินค้าเพื่อเปรียบเทียบให้เกษตรกรเห็นชัดเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกซื้อ
ในทางปฏิบัติอาศัยสำนักงานสาขา หรือหน่วย ซึ่งไม่สะดวก และปัญหากรณีที่สินค้าเกษตร
โดยเฉพาะประเภทเครื่องจักรกลการเกษตรชำรุดแต่ราคาค่าในท้องถิ่นไม่ยอมซ่อมให้
เนื่องจากมิได้ซื้อจากร้านค้านั้น ๆ โดยตรง

นอกจากนี้ในการดำเนินงานด้านวัสดุอุปกรณ์การเกษตรยังประสบกับปัญหาทาง
ด้านการตลาด กล่าวคือในขณะที่ระบบการตลาดของประเทศมีลักษณะเป็นตลาดเสรี แต่ใน
ทางปฏิบัติรัฐบาลกลับกำหนดราคาสินค้าคงที่ ทำให้เกิดช่องว่างด้านราคา เช่น เรื่อง
ราคาปุ๋ยของ อ.ต.ก. รัฐบาลประกาศกำหนดราคาปุ๋ยต่อปี ปีใดปุ๋ยราคาต่ำกว่ากำหนด
ก็ไม่มีปัญหา แต่ปีใดปุ๋ยราคาสูงเกินกำหนด หรือราคาปุ๋ยลดในช่วงระหว่างปีที่ประกาศ
กำหนดราคาไว้ ภาระต้องตกอยู่กับ ธ.ก.ส. ส่วนหนึ่งในการช่วยระบายปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือ
อ.ต.ก. ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลกำหนดราคาปุ๋ย 4,700 บาทต่อตัน
แต่ภายในปีนั้น ราคาปุ๋ยลดต่ำกว่า 4,700 บาท พ่อค้าก็ปรับราคาปุ๋ยขายต่ำกว่าราคาปุ๋ย
ที่รัฐบาลกำหนด ภาระที่ตกกับ ธ.ก.ส. ส่วนหนึ่งคือการช่วยระบายปุ๋ย อ.ต.ก. ไปสู่
เกษตรกรลูกค้า เพราะปุ๋ย อ.ต.ก. ราคาสูงกว่าตลาดไม่สามารถจำหน่ายได้
กรณีเช่นนี้ผู้รับภาระหนักและประสบปัญหาที่จะต้องซื้อปัจจัยการผลิตประเภทปุ๋ยในราคาแพง
ก็คือเกษตรกรลูกค้าผู้เงิน ธ.ก.ส. นั่นเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้รัฐบาลสมควรที่จะทบทวน
นโยบายในการประกาศกำหนดราคาสินค้าดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพของตลาดมากยิ่งขึ้น

1 สันภาษณ์ อำนวย หมวกมณี, ผู้ช่วยหัวหน้าสายงานวัสดุอุปกรณ์การเกษตร,

กล่าวโดยสรุป การดำเนินสิ้นเชิงการเกษตรของ ธ.ก.ส. ประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตั้งแต่ระดับนโยบายจนกระทั่งถึงวิธีปฏิบัติ นอกจากนี้ในระดับองค์กรนับตั้งแต่ปัญหาด้านการจัดการ ปัญหานี้ค้างชำระ ปัญหาด้านการควบคุม และปัญหาด้านต้นทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ปัญหาเหล่านี้มีความสำคัญและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานสิ้นเชิงการเกษตรและเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถสนองนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลได้อย่างกว้างขวางทุกระดับ กรณีนี้ผู้เขียนจะได้แสดงลักษณะของแต่ละปัญหาโดยลำดับดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดการ โดยเฉพาะด้านการพนักงาน (Personed Management) กล่าวคือการรับพนักงานของ ธ.ก.ส. ในช่วงแรกของการดำเนินงานเป็นการระดมคนเข้ามาในระยะเวลาสั้น ดังปรากฏในตารางสถิติแสดงจำนวนสาขาของ ธ.ก.ส. และจำนวนที่ทำการประจำท้องที่ในช่วง พ.ศ. 2510 - 2516 ดังนี้

ตารางที่ 11 แสดงจำนวนสาขาของ ธ.ก.ส. และจำนวนที่ทำการประจำท้องที่ในช่วง พ.ศ. 2510 - 2516

ปี	จำนวนสาขา	อัตราเพิ่ม	จำนวนที่ทำการประจำท้องที่	อัตราเพิ่ม
2510	15	-	43	-
2511	25	66.67	106	142.5
2512	35	40.00	162	52.83
2513	45	28.57	205	26.58
2514	55	22.22	245	19.51
2515	58	5.45	274	11.84
2516	58	-	284	3.65

ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 12 แสดงจำนวนพนักงานและลูกจ้างของ ร.ก.ส.ปี 2510 - 2516

ปี	จำนวนพนักงาน ในสำนักงานใหญ่	อัตราเพิ่ม	จำนวนพนักงาน ในสาขา	อัตราเพิ่ม
2510	110	-	26.6	-
2511	143	30.00	665	150.00
2512	178	24.48	1,015	52.63
2513	201	12.92	1,365	34.48
2514	222	10.45	1,796	31.58
2515	257	15.77	2,049	14.02
2516	260	15.77	2,065	0.78
อัตราเพิ่มเฉลี่ย		(15.80)		(47.26)

ที่มา : กองงบประมาณและสถิติ ฝ่ายวางแผน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 13 แสดงจำนวนสาขา พนักงาน และลูกจ้างประจำสำนักงานสาขา
ที่ทำการระดับอำเภอ และประจำสำนักงานใหญ่ ช่วงปี
2520 - 2524

รายการ	2520	2521	2522	2523	2524	อัตราเพิ่ม * เฉลี่ย 5 ปี (%)
1. จำนวนสาขา	58	58	58	58	62	1.34
2. จำนวนที่ทำการ ระดับอำเภอ	388	409	426	498	513	7.84
3. จำนวนพนักงาน และลูกจ้างประจำ สำนักงานสาขาและ ที่ทำการระดับอำเภอ	2,845	3,073	3,183	3,504	3,941	8.14
4. จำนวนพนักงาน และลูกจ้างประจำ สำนักงานใหญ่	508	559	662	796	929	16.89

ที่มา* ข้อมูลในปี 2520 ที่นำมาคำนวณหาอัตราเพิ่มเฉลี่ย 5 ปีนั้นคิดเฉพาะช่วงตั้งแต่
1 เมษายน 2520 ถึง 31 มีนาคม 2521

จากตารางที่ 11 และ 12 เป็นการแสดงให้เห็นถึงการระดมคนเข้าทำงานในช่วง 6 ปีแรก
ของการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. สำหรับตารางที่ 13 ในช่วงปี 2523 - 2524 จะเห็นว่า
จำนวนสาขาย้ายจาก 58 สาขาเป็น 62 สาขา การรับพนักงานของ ธ.ก.ส. มีอัตราเพิ่ม
ขึ้นจากผลของการขยายงาน ปัญหาการรับคนในลักษณะนี้เป็นการรับคนในเวลากระชั้นหัน
จำนวนมาก เป็นผลให้เกิดปัญหาการดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะคือ

2.1 ปัญหาคุณสมบัติของพนักงาน และการฝึกอบรม บางครั้งทำให้การฝึกหัด
และการรับคนไม่ตรงกับความต้องการของ ธ.ก.ส. เช่นต้องการผู้ที่สำเร็จการศึกษาทาง
ด้านเกษตรกรรม เพื่อจะได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสินเชื่อเกษตรกร แต่กลับได้พนักงานซึ่งสำเร็จ

การศึกษาทางค่านอื่น ดังกล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ เนื่องจากจำนวนสาขาของ ธ.ก.ส. มีจำนวนมากขึ้น ย่อมต้องการเจ้าหน้าที่ชั้นผู้บริหารมากขึ้นด้วย การเลื่อนชั้นของพนักงาน ขึ้นเป็นผู้บริหารจึงรวดเร็วเกินไป พนักงานยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอ ทำให้ปรับตัว ไม่ทันกับฐานะและตำแหน่งหน้าที่ใหม่ มีผลกระทบต่อปัญหาการบริหารงานและการปกครอง บังคับบัญชา เช่นกรณีนายใหม่ ลูกน้องเก่า เป็นต้น

2.2 ปัญหาต้นทุนดำเนินงานในด้านการพนักงาน เนื่องจากจำนวนพนักงาน ธ.ก.ส. มีอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 5, 6 และ 7 ดังกล่าว เนื่องมาจากการขยายงานของ ธ.ก.ส. และการจัดตั้งสาขาเพิ่มขึ้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การบริการและสวัสดิการของ ธ.ก.ส. เป็นไปโดยไมทั่วถึงเพียงพอ เช่นการจ่ายเงิน โบนัส และบริการค่านอื่นไม่เพียงพอ และไม่อาจจะเปรียบเทียบกับของธนาคารพาณิชย์ได้ อาทิเช่น ขณะที่พนักงานของธนาคารพาณิชย์ได้รับเงินโบนัสปีละประมาณ 2-3 เดือน ในขณะที่พนักงานของ ธ.ก.ส. ได้รับเงินโบนัสโดยเฉลี่ยปีละไม่เกิน 1 เดือน กรณีนี้ อาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการย้ายงานของพนักงานซึ่งเป็นปัญหาให้กับ ธ.ก.ส. ในการ หาพนักงานใหม่เพิ่ม ในกรณีนี้ ทำให้เสียต้นทุนดำเนินงานทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงาน จัดสอบ หรือการฝึกอบรมพนักงานก็ตาม

3. ปัญหาหนี้ค้างชำระ

ปัญหานี้ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะเกี่ยวข้องถึงความมั่นคง และความมี ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความอยู่รอดของ ธ.ก.ส. การไม่ชำระค่านนั้น มีผล ให้เกิดปัญหาภายในโดยตรงกล่าวคือ¹

3.1 การจ่ายเงินกู้ต่อไปยอมทำได้ยาก รายได้ของ ธ.ก.ส. จะลดค่านใน ขณะที่ค่านใช้จ่ายนั้นวันจะสูงขึ้น ไม่ช้าจะประสบกับภาวะขาดทุน

3.2 ธ.ก.ส. จะไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ สดาบ้นภายนอกที่มีพันธะผูกพันกันนับตั้งแต่ผู้ใหญ่ในประเทศ และต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย และ

¹ นายเฉลียว พิศลย์บุตร, ปัญหาการชำระหนี้ในค่านสินเชื่อการเกษตร, วารสาร ธ.ก.ส., ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 เดือนมีนาคม 2517, หน้า 15 - 16

ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ถ้าเศรษฐกิจไม่อำนวย เศรษฐกิจและความเชื่อถือในสถาบัน
ธ.ก.ส. จะไม่มี

3.3 ทำให้การหมุนเวียนของเงินทุนเพื่อหาผลประโยชน์ของ ธ.ก.ส. ซาลง
ไม่คล่องตัว ทำให้กำไรลดต่ำลง ซึ่งกระทบกระเทือนต่อเงินทุนของธนาคาร อันมีผลต่อ
การกู้เงินของลูกค้าอื่น ๆ อีกด้วย

ปัญหาหนี้ค้างชำระดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเกี่ยวข้องกับนโยบาย
การสนับสนุนหรือให้การช่วยเหลือของรัฐบาลในทุกสมัย มักจะเน้นไปในการสงเคราะห์
แต่ผลเสียของการสงเคราะห์เกษตรกรนั้น ทำให้เกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้คืนได้
จึงนับว่าการสนับสนุนของรัฐบาลว่าเป็นลักษณะการสงเคราะห์ดังกล่าวก็จะเป็นผลเสีย
ต่อการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามลักษณะข้างต้นได้ นอกจากนี้สาเหตุภายนอกที่ควบคุม
ไม่ได้คือ ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ภัยธรรมชาติ โรค และศัตรูพืช การเปลี่ยนแปลง
ระดับราคา การใช้เงินกู้ไม่ถูกตามวัตถุประสงค์ หรืออาจเป็นเพราะอัตราดอกเบี้ยของ
ธ.ก.ส. ต่ำ เกษตรกรจึงไม่เอาใจใส่เท่าที่ควร หรือเพราะมั่นใจว่าอย่างไรเสียสถาบัน
การเงินของรัฐก็คงไม่กล้าดำเนินคดีฟ้องร้องเอากับตนก็เป็นได้ ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็น
สำคัญที่กำหนดผลการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. เพราะเกี่ยวกับความอยู่รอดของ ธ.ก.ส.
และความสามารถในการบริหารงานของพนักงานระดับบริหารของ ธ.ก.ส. ในขณะที่
นโยบายของรัฐบาลมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรทุกระดับ ในแนวทางปฏิบัติมีข้อจำกัดที่
ควบคุมได้ยากในการดำเนินงานสินเชื่อให้เป็นที่ไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็น
ข้อสังเกตเห็นได้ว่า หากรัฐบาลยังมุ่งเน้นนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรใน
ลักษณะการสงเคราะห์แล้ว ก็เป็นปัญหาและเป็นภาระของ ธ.ก.ส. ในการดำเนินการ
ตามนโยบาย เพราะถึงแม้ ธ.ก.ส. จะมีเงินให้กู้เพิ่มขึ้น แต่เงินที่ได้มานั้นเป็นเงินที่
ธ.ก.ส. ต้องไปกู้ยืมมาจากสถาบันหรือแหล่งเงินอื่น ๆ ซึ่ง ธ.ก.ส. มีหน้าที่รับผิดชอบ
นั้นแสดงให้เห็นถึงความสวนทางกันระหว่างจุดมุ่งหมายของรัฐบาลกับข้อเท็จจริงในการ
ดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

4. ปัญหาด้านการควบคุม

ธ.ก.ส. ได้กำหนดระบบการควบคุมภายใน (Internal Control System) เพื่อเป็นมาตรการในการดำเนินงานให้วัตถุประสงค์และแผนการที่ได้กำหนดไว้บรรลุเป้าหมาย โดยแยกลักษณะการตรวจสอบเป็น 2 ลักษณะ คือการตรวจสอบงานด้านสินเชื่อและค่านบัญชี

สำหรับการควบคุมภายในสำนักงานใหญ่ ไม่มีปัญหามากเท่ากับสาขาเพราะได้รับการควบคุมและตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากผู้บริหาร ปัญหาส่วนใหญ่ที่จะเกิดขึ้นมักเกิดตามสาขาและหน่วยอำเภอ อาทิเช่น ปัญหาในลักษณะที่พนักงานส่วนใหญ่มีทะเลาะไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเองอย่างเคร่งครัด ตลอดจนไม่รับผิดชอบในงานของตน และฝ่าฝืนกฎหมายข้อบังคับของ ธ.ก.ส. เช่นการไม่ให้พนักงานสินเชื่อรับเงินชำระหนี้จากเกษตรกร เป็นต้น มีปัญหาการทุจริตเนื่องมาจากความไม่รู้ของเกษตรกร และความไม่รับผิดชอบของสาขา ผลก็คือ ธ.ก.ส. ไม่ได้รับเงินชำระหนี้ตามกำหนด และเกษตรกรก็ต้องถูกทวงถามหนี้สินในเวลาต่อมา ในด้านผู้ตรวจสอบจึงมักถูกปฏิบัติต่อบนทางไม่พอใจและเกิดความขัดแย้งอยู่เสมอ

ในการตรวจสอบงานของ ธ.ก.ส. จะกระทำกันประมาณ 2 - 3 ครั้ง/ปี และเป็นแบบไม่สุ่มตัว (Surprised Check) การตรวจสอบแต่ละครั้งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ การตรวจสอบค่านสินเชื่อ และค่านบัญชี ซึ่งแยกจากกันทำให้ต้องใช้พนักงานเพิ่มขึ้น สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย นับเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

5. ปัญหาต้นทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส.

จากการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ซึ่งได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วตามสมควร จะเห็นได้จากปริมาณการอำนวยสินเชื่อแก่เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2520 - 2524 มีอัตราการจ่ายเงินกู้ระหว่างปี ดังนี้ ¹

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการ งบดุลบัญชีกำไรและขาดทุนรอบปี ระหว่าง 1 เมษายน 2524 - 31 มีนาคม 2525,"

ตารางที่ 14 แสดงอัตราการจ่ายเงินกู้ระหว่างปี จากปีบัญชี 2520 - 2524

ปีบัญชี	จ่ายเงินกู้ระหว่างปี (ล้านบาท)
2520 (1 ม.ค. 20 - 31 มี.ค. 21)	6,444
2521	6,701
2522	7,955
2523	8,285
2524	10,659
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)	12.19
อัตราเพิ่มจากปี 23 - 24	28.65

แม้ว่าปริมาณการจ่ายเงินกู้ หรือการอำนวยความสะดวกของ ธ.ก.ส. จะมีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นทุกปีดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ยังไม่พอสเพียงพอเพียงกับความต้องการ กล่าวคือความต้องการสินเชื่อทั้งหมดของเกษตรกรในแต่ละปีไม่ต่ำกว่า 13,400 ล้านบาท แต่ ธ.ก.ส. สามารถอำนวยความสะดวกสินเชื่อให้แก่เกษตรกรเพียง 2,137.1 ล้านบาท¹ ซึ่งเป็นผลให้ ธ.ก.ส. ต้องแสวงหาเงินทุนเพื่อขยายงานตลอดเวลา ในขณะที่เกี่ยวกับการหาเงินทุนนั้น เป็นภาระความรับผิดชอบของ ธ.ก.ส. ดังเช่นจากการที่ ธ.ก.ส. ได้รับความอนุเคราะห์จากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการรับซื้อลดช่วงตัวสัญญาใช้เงินนั้น หากถึงกำหนดเวลาแล้ว ธ.ก.ส. ยังไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากเกษตรกรผู้กู้ได้ ก็ต้องเป็นภาระหน้าที่ของ ธ.ก.ส. และการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ก็ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงถึงร้อยละ 11 และจะกู้ได้เฉพาะการเพาะปลูกพืชผลหลักเท่านั้น เช่น ข้าว ข้าวโพด เป็นต้น ในขณะที่ ธ.ก.ส. ถูกควบคุมอัตราดอกเบี้ย

¹ ดวงใจ นิมะวงษ์. "สินเชื่อการเกษตร ความร่วมมือระหว่างธนาคารเพื่อการเกษตร-และสหกรณ์การเกษตร กับธนาคารพาณิชย์" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์., 2518

จากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้สูงไปกว่าที่กำหนดไว้ ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงดูดเงินฝากจากประชาชนทั่วไปได้

ในทางปฏิบัติ ธ.ก.ส. พยายามที่จะแสวงหาเงินทุนมาใช้ในการดำเนินงาน และเพื่อขยายงานต่อไป และต้นทุนที่ตามมาต้องเป็นภาระหน้าที่ของ ธ.ก.ส. ในอันที่จะต้องใช้คืนทั้งสิ้น สำหรับ ธ.ก.ส. เอง นอกจากจะต้องรับภาระจัดหาเงินให้เกษตรกร ซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้ว ยังต้องรับภาระที่จะต้องหาเงินทุนในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ธ.ก.ส. ได้พยายามในการที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อให้งานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. มีประสิทธิภาพสูง สามารถให้บริการแก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล และ ธ.ก.ส. เอง

แต่การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. นั้น จะให้สำเร็จสมความมุ่งหมายตามนโยบายของรัฐบาลได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น มีเงินทุนมากเพียงพอ มีการจัดการและการบริหารที่ดี มีพนักงานสินเชื่อที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดแผนงานให้รัดกุมแน่นอนและเป็นระเบียบ แต่ในทางปฏิบัติ ธ.ก.ส. ยังมีปัญหาในแต่ละปัจจัยที่กล่าวถึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลยังไม่บรรลุผลสำเร็จในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเท่าที่ควร トラバิดที่ยังแก้ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้

ในอีกด้านหนึ่ง การพิจารณาในเรื่องการกำกับสินเชื่อ นั้น มีพื้นฐานมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าในการให้เงินกู้ยืม ผู้ใหญ่จะต้องได้รับชำระคืนจากผู้กู้ และการที่จะต้องได้รับชำระคืนนี้เองจึงเป็นภาระและหน้าที่ของผู้ใหญ่เพิ่มขึ้นมา แนวความคิดดั้งเดิมของการให้เงินกู้ยืมนั้นได้พิจารณาถึงหลักใหญ่ 5 ประการคือ ความสามารถของผู้กู้ ภาวะเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ฐานะและเงินทุน ความประพฤติอุปนิสัย และหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่หลักการดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นการเพียงพอสำหรับการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรแบบใหม่ เพื่อให้แน่ใจว่าเงินที่ผู้ใหญ่ไปจะไม่สูญ ผู้ใหญ่จะต้องกำหนดแผนงานว่าทำอย่างไรจึงจะช่วยให้ผู้กู้ยืมนำเงินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการผลิตมากที่สุด ให้มีความสามารถที่จะเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูงขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าวผู้ใหญ่อือ ธ.ก.ส. สมควรที่จะต้องมีหน้าที่กำหนด แผนงานเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากหน้าที่ของการให้สินเชื่อ ขอบเขตและปริมาณของแผนงาน ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรผู้ แผนงานใหญ่ ๆ ได้แก่การวางแผนระยะยาว ซึ่งคือการเพิ่มผลผลิตและรายได้ การบริการส่งเสริมการเกษตร การติดตามผล เป็นต้น การกำกับสินเชื่อเป็นงานที่ต้องคลุกคลีกับเกษตรกรอย่างใกล้ชิด ในด้านการพัฒนาประเทศ หากสามารถใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือก็จะสามารถชักจูง หรือเหนี่ยวรั้งให้เกษตรกรปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติตามนโยบายที่ต้องการได้ สถาบันการเงินซึ่งอำนวยสินเชื่อการเกษตร เช่น ธ.ก.ส. นี้ จึงมีบทบาทสำคัญ และการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานสินเชื่อ การเกษตรจึงมีลักษณะเป็นศิลปะของการประสมประสานระหว่างหลัก เกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ กับสภาพทางสังคมและการเมืองอยู่มาก ดังนั้น หากจะพิจารณาทบทวนปัญหาในการดำเนินงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ทั้งในระดับนโยบาย และระดับองค์กรดังกล่าวก็อาจ จะหมายถึงการหยุดการดำเนินงานสินเชื่อดังกล่าวทั้งหมดในขณะที่รัฐบาลเองก็ตระหนักดี ถึงความยากจนที่เกษตรกรเหล่านั้นกำลังประสบอยู่ และนั่นแสดงถึงความไม่สามารถ ของรัฐบาลที่จะยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของเขาเหล่านั้นให้ดีขึ้น ดังนั้น จึงเป็น ความจำเป็นที่การพิจารณาในแง่ของสังคม และการเมืองจำต้องมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง ในการบริหารงานสินเชื่อเพื่อการเกษตรด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ธ.ก.ส. จึงต้องร่วมมือ ประสานงานกับส่วนงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลสร้างขึ้น เพราะโดยบทบาทของ ธ.ก.ส. เท่าที่ ผ่านมานั้น จากการศึกษาและพิจารณาลักษณะของปัญหา และข้อจำกัดในการดำเนินงาน สินเชื่อการเกษตรดังกล่าวนี้ ไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้โดยลำพัง ดังนั้น การ ร่วมมือประสานงานกันระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่ง ที่จะช่วยให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการจัดสรรสินเชื่อการเกษตรได้อย่างทั่วถึง และเต็มที่ เพราะจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ลักษณะปัญหาของเกษตรกรนั้นมีอยู่หลายด้าน กังกล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ดังนั้น การแก้ปัญหาเกษตรกรเพียงด้านใดด้านหนึ่ง จึงไม่อาจ ประสบผลสำเร็จได้ และเมื่อรัฐได้สร้างกลไกในการช่วยเหลือเกษตรกร หมายถึง ส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นแล้ว จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาว่าส่วนงานเหล่านี้มีการประสานงาน กันหรือไม่อย่างไร

สำหรับเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวไว้โดยละเอียดในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินงาน สินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. และการประสานงานกับส่วนราชการในบทต่อไป