



แนวโน้มการพัฒนาบทบาทการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส.

ขอบเขตของการศึกษาระสำคัญในบทนี้ กล่าวถึงแนวความคิดของ ธ.ก.ส. ในการพัฒนาบทบาทและการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และความเป็นไปได้ในการที่จะเปลี่ยนหลักการหรือแนวทางในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ซึ่งเท่าที่ผ่านมาเป็นการคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้สิน มาเป็นการยอมรับความสามารถที่จะชำระหนี้สินจากอาชีพเกษตรกร ภายใต้ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร

ทั้งนี้โดยกำหนดแนวการศึกษาเป็นลำดับดังนี้

ประการแรก เป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความหมายของหลักการในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้สิน กับหลักการในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงความสามารถที่จะชำระหนี้สินจากอาชีพเกษตรกร

ประการที่ 2 เป็นการแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรเท่าที่ผ่านมาของ ธ.ก.ส. ว่าเป็นการดำเนินงานตามหลักการที่คำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้สินโดยพิจารณาจากประเด็น ดังนี้คือ

- 2.1 ความจำเป็นในค่านความมั่นคงของสถาบัน ธ.ก.ส.
- 2.2 พื้นฐานการกำหนดแนวการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ตามนโยบายการให้สินเชื่อการเกษตรโดยได้ผสมผสาน (Sound Lending Policies) โดยกำหนดวิธีการดำเนินงานในสาระสำคัญบางประการคือ
 - 2.2.1 การคัดเลือกเกษตรกรผู้กู้
 - 2.2.2 การศึกษาอบรมทางสินเชื่อการเกษตร
 - 2.2.3 การให้เงินกู้เพื่อเพิ่มการผลิต
 - 2.2.4 ทะเบียนเกษตรกร
 - 2.2.5 หลักประกัน
 - 2.2.6 กรณีเหตุสุดวิสัย

ประการที่ 3 เป็นการแสดงเปรียบเทียบผลการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ตามหลักการเดิม และหลักการใหม่ โดยเน้นประเด็นที่ว่าหาก ธ.ก.ส. ยังคงดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรตามหลักการเดิมแล้ว แนวโน้มการพัฒนาบทบาทจะเป็นไปในทำนองเดียวกับธนาคารพาณิชย์ โดยมุ่งให้การช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรบางระดับเท่านั้น

ประการที่ 4 เป็นการเสนอทางเลือกในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. และคาดการณ์ถึงแนวโน้มของปัญหาอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้นในการเลือกดำเนินการตามแนวทางที่เสนอ อาทิเช่น การเตรียมพัฒนาพนักงาน ธ.ก.ส. ความเสี่ยงในด้านการลงทุน การจัดเตรียมงบประมาณ และการกำหนดบทบาทที่แน่ชัดของส่วนงานในการประสานงาน

ในฐานะที่ ธ.ก.ส. เป็นองค์กรของรัฐในรูปแบบธนาคารเงินที่มีบทบาทเฉพาะกิจในการดำเนินงานด้านบริการสินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรลูกค้าและสถาบันการเกษตร และโดยที่สินเชื่อการเกษตรเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญประการหนึ่งในการประกอบอาชีพเกษตรกร ดังนั้น บทบาทของ ธ.ก.ส. จึงมีความสำคัญต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรและการพัฒนาการเกษตรของประเทศ และในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตร และการพัฒนาการเกษตรให้ได้ผลสมบูรณ์นั้นน่าจะมีลักษณะดังนี้คือ

1. จะต้องก่อให้เกิดการเพิ่มหรือขยายการผลิต
2. ผลประโยชน์จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรนั้นจะต้องตกแก่เกษตรกรในระดับเล็กที่ยากจนหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ
3. ผลที่เกิดขึ้นจากการนำสินเชื่อไปลงทุนนั้นมากกว่าต้นทุน ค่าดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะเสียให้แก่ ธ.ก.ส.

การกล่าวเช่นนี้ด้วยเหตุเพราะหาก ธ.ก.ส. ตัดสินใจให้สินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรผู้ไปแล้วแต่เกษตรกรมิได้เพิ่มผลผลิตอะไรเลย ภายหลังจากที่ได้เข้าเป็นลูกค้าเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ก็เท่ากับว่าเป็นการนำเงินทุนไปใช้โดยไม่เกิดประโยชน์ ดังนั้นในการให้สินเชื่อการเกษตร ธ.ก.ส. จึงควรจะให้สินเชื่อไปเพื่อทำให้เกิดการขยายตัวทางผลผลิต แต่ไม่ใช่เพื่อให้ลูกค้าเอาไปใช้จ่ายในครอบครัวแล้วปล่อยให้การผลิตคงเดิมหรือว่าเอาไปให้ลูกค้าที่มีฐานะคืออยู่แล้วทั้ง ๆ ที่ลูกค้าผู้นั้นมิได้ขาดแคลนเงินทุนแต่ประการใด

นอกจากนี้ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ในวิธีที่นำจะปฏิบัติและให้ผลประโยชน์จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรนั้น ผลของการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรควรตกอยู่กับเกษตรกรในระดับเล็กที่ยากจน หรือมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างเกษตรกรที่มีฐานะดีกับเกษตรกรที่มีฐานะยากจน และเป็นการกระจายผลประโยชน์จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรโดยเท่าเทียมกัน และในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร หรือการให้เงินกู้แก่เกษตรกรผู้ที่มีฐานะยากจนนั้น เรื่องฐานะของผู้กู้จึงไม่ควรจะเป็นเรื่องสำคัญที่สุดในการพิจารณาให้กู้ แต่น่าจะพิจารณาถึงความสามารถของผู้ที่จะให้เงินกู้ นั้น ดังนั้น ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ดังกล่าวจึงควรที่จะคำนึงถึงการยอมรับนับถือความสามารถที่จะชำระหนี้คืนจากอาชีพเกษตรกรมากกว่าจะคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้คืน ความหมายของหลักการทั้ง 2 นี้ต่างกัน กล่าวคือ 1 การคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้คืน เป็นการคำนึงถึงความมั่นคงหรือความเชื่อถือว่าผู้กู้จะมีทรัพย์สินพอที่จะชำระหนี้คืนได้ และความเชื่อนี้ก็ขึ้นอยู่กับหลักทรัพย์สินที่ผู้กู้มีน้อยกว่า 2 ใน 3 มีกรรมสิทธิ์อยู่ เกษตรกรอาจมีที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นมากมายหรืออาจมีธุรกิจการค้าที่มีใช้การเกษตรที่มีรายได้สูง และดังนั้นจึงมีความมั่นคงในการชำระหนี้สูง แต่อาจจะไม่เอาใจใส่หรือไม่มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการเกษตรที่เพียงพอจึงมีความสามารถที่จะชำระหนี้คืนด้วยอาชีพการเกษตรที่ต่ำก็ได้

และในทางกลับกันเกษตรกรที่มีความสามารถที่จะชำระหนี้คืนด้วยอาชีพการเกษตรที่สูง หมายถึงเป็นเกษตรกรผู้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพทางการเกษตร จึงอาจมีความมั่นคงในการชำระหนี้คืนต่ำก็ได้ ดังนั้น การให้สินเชื่อการเกษตรโดยมุ่งไปในหลักการที่เห็นความสำคัญของเกษตรกรผู้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพทางการเกษตร แต่อาจมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำไรทรัพย์สิน จึงเป็นหลักการที่ช่วยให้การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรในแนวทางนี้ได้ผลสมบูรณ์และสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมให้น้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

¹ จำลอง โตะทอง, ข้าพเจ้ากับ ธ.ก.ส., หน้า 37

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาบทบาทการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ที่ผ่านมานั้น พบว่า ธ.ก.ส. มีบทบาทในการขยายการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เป็นการเน้นหนักไปในด้านการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรโดยตรงมากกว่าสถาบันเกษตรกร (ดูรายละเอียดจากการศึกษาในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ประกอบ) ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดในตารางที่ 16 ดังนี้

ตารางที่ 16¹

แสดงแนวโน้มการให้สินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส.

แก่เกษตรกรโดยตรงและสถาบันเกษตรกร

ปี	ให้แก่เกษตรกร	ให้แก่สหกรณ์	ให้แก่กลุ่ม	รวม
	โดยตรง	การเกษตร	เกษตรกร	
2511	370.37	135.33	-	515.70
2512	562.77	129.46	-	692.23
2513	563.30	167.60	-	730.90
2514	509.38	164.04	-	673.42
2515	670.93	224.63	-	895.56
2516	773.67	245.76	3.38	1,022.81
2517	1,203.56	388.61	143.47	1,735.78
2518	2,100.86	866.13	387.81	3,354.80
2519	3,233.87	814.72	288.18	4,336.77
2520	4,777.61	1,370.85	294.64	6,443.10
2521	4,876.31	1,641.13	183.37	6,700.81
2522 *	5,935.58	1,854.00	165.42	7,955.00
2523 *	5,949.53	2,245.00	90.47	8,285.00
2524 *	8,000.56	2,577.00	81.44	10,659.00

- ที่มา 1. รายงานกิจการบังคับ บัญชีกำไร และขาดทุน ธ.ก.ส. ตั้งแต่ปี 2511-2521
 2. * ตัวเลขระหว่างช่วงปี 2522-2524 คำนวณจากตัวเลขตามรายงานกิจการบังคับ บัญชีกำไรและขาดทุน ธ.ก.ส. ตั้งแต่ปี 2522-2524 โดยผู้เขียน

¹ เปรม บุญเรือง, ตลาดเงินทุน และสถาบันสินเชื่อเกษตร (Financial Markets and Agricultural Credit Institutions) (กรุงเทพมหานคร ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน กรุงเทพมหานคร, 2523), หน้า 63

จากตารางที่ 16 สรุปได้ว่าแนวโน้มการให้กู้ยืมแก่เกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรได้เพิ่มขึ้นเสมอมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา อัตราการขยายสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์สูง เนื่องจากได้รับเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์เพื่อใช้ในการกู้ยืมมากขึ้น แต่จะเห็นได้ว่าปริมาณเงินที่ให้กู้ในแต่ละกลุ่มนั้นมีจำนวนต่างกั นนั้นแสดงให้เห็นได้ว่าการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. เท่าที่ผ่านมานั้น มิได้กระจายการให้สินเชื่อการเกษตรไปยังเกษตรกรทุกระดับอย่างทั่วถึง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งนั้นเนื่องมาจากสถิติในการชำระหนี้สินของสถาบันเกษตรกรดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ (ดูข้อมูลสถิติตามตารางที่ 10 และรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานสินเชื่อ คานสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรในบทที่ 3) และการขยายเงินกู้แก่เกษตรกร ซึ่งมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำนั้น มีผลต่อความมั่นคงของสถาบัน ธ.ก.ส. โดยตรง ดังนั้น ปัญหาจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานและการขยายบทบาทการดำเนินงาน สินเชื่อของ ธ.ก.ส. ตลอดมา

สำหรับในการพิจารณาการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ว่า เท่าที่ผ่านมาเป็นการดำเนินงานโดยคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้สินเป็นหลักนั้น ผู้เขียนจะได้พิจารณาโดยละเอียดในประเด็นสำคัญดังนี้ คือ

1. ความจำเป็นในด้านความมั่นคงและความอยู่รอดของสถาบัน ธ.ก.ส. โดยเหตุที่ปัญหานี้ค้างชำระมีความสำคัญและสัมพันธ์กับความมั่นคงและความอยู่รอดของ ธ.ก.ส. (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหานี้ค้างชำระในบทที่ 3) ดังกล่าวแล้ว ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง การที่รัฐบาลมิได้จัดหาเงินทุนมาให้ ธ.ก.ส. ดำเนินงานตามความต้องการของเกษตรกร แต่พยายามผลักภาระนี้ไปให้แก่ภาคเอกชน (ธนาคารพาณิชย์) ดังรายละเอียดในตารางที่ 17 ต่อไปนี้

ตารางที่ 17¹

แสดงทุนดำเนินงานและอัตราส่วนของทุนดำเนินงานแยกตามแหล่งที่มา
ณ วันที่ 31 มีนาคม 2524

แหล่งที่มา	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
ภาครัฐบาล				
- เงินกองทุน (จากงบประมาณแผ่นดิน)	2,037	11		
- ครัวสัญญาใช้เงิน(จาก ธปท.)	4,500	24	6,537	35
ภาคเอกชนภายในประเทศ				
- เงินฝากจากประชาชน	2,301	13		
- เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์	7,187	39	9,488	52
ภาคสถาบันการเงินระหว่างประเทศ				
- เงินกู้ (จากต่างประเทศ เป็นส่วนใหญ่)			2,035	11
- อื่น ๆ			279	2
รวม			18,339	100

จากตารางที่ 17 แสดงให้เห็นว่าแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่ของ ธ.ก.ส. นั้นมิได้มาจากภาครัฐบาล และ ธ.ก.ส. ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน และต้องรับภาระจากปัญหาดอกเบี้ย กล่าวคือเมื่อวันวันที่ 1 ตุลาคม 2522 ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ที่ดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตรคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี ซึ่งเท่ากับอัตราดอกเบี้ยของ ธ.ก.ส. หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก 3 ครั้งคือ²

¹ จำลอง โต๊ะทอง, ข้างเจ้ากับ ธ.ก.ส., หน้า 87

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 84 - 85

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2522 เพิ่มร้อยละ 1

เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2523 เพิ่มอีกร้อยละ 3

เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2524 เพิ่มอีกร้อยละ 1

เป็นผลให้ธนาคารพาณิชย์ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยแก่เกษตรกรในอัตราที่สูงกว่าเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาเดียวกันนี้ ธ.ก.ส. ได้ปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อปี จึงทำให้เกิดปัญหาในการที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถจะเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระสินเชื่อกับเกษตรกรได้ เพราะคิดดอกเบี้ยแพงกว่า ธ.ก.ส. อีกทั้งเกษตรกรลูกค้าธนาคารพาณิชย์เดิมผู้ซึ่งไม่สามารถจะรับภาระดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ก็เริ่มเปลี่ยนเจ้าหนี้มาเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. ในขณะที่ ธ.ก.ส. เองต้องประสบกับการขาดแคลนเงินทุนและปัญหาค่าใช้จ่าย รวมทั้งต้นทุนค่าดอกเบี้ยเงินที่ต้องกู้ยืมซึ่งสูงกว่าดอกเบี้ยที่ได้รับ¹ (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ในภาคผนวก ข.) จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนเงินทุนของ ธ.ก.ส. อยู่ในเกณฑ์ที่สูง ดังนั้น ในการบริหารงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส. จึงต้องคำนึงถึงปัญหาที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กับความมั่นคงและความอยู่รอดของ ธ.ก.ส. ดังนั้น ความมั่นคงในการชำระหนี้ของเกษตรกรผู้กู้จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้ตระหนักดีตลอดมา

กล่าวโดยสรุป ตามรายงานของธนาคารโลกกล่าวไว้² "ปัญหาที่หนักที่สุดของสถาบันสินเชื่อการเกษตรของทุกประเทศ และเป็นปัญหามันหนทางทางการเงินของสถาบันการเงินอย่างมาก เมื่อเด็ยหนี้ไม่ได้ก็ต้องระดมติดตามเร่งรัด ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายก็เป็นเงาตามตัว ในค่านพนักงานแทนที่จะได้ทำงานใหม่ก็กลับต้องมาเสียเวลาติดตามงานเท่าในค่านการไต่ทรัพย์สิน ถือได้ว่ามีความหมุนเวียนต่ำ จำนวนเงินที่สถาบันจะให้กู้แก่เกษตรกรรายต่อไปก็จะลดน้อยลงตามลำดับ"

¹ สัมภาษณ์ สุปรีดา เญญจวรรณกร, 25 เมษายน 2526

² ประโชค ชุ่มพล, "เอกสารประกอบการบรรยายวิชา สถาบันการเงิน"

(กรุงเทพมหานคร ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525) หน้า 280

สำหรับในส่วนของ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นสถาบันสินเชื่อการเกษตรก็ประสบกับปัญหาหนี้ต่างชำระ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการขยายบทบาทการให้สินเชื่อการเกษตรในทำนองเดียวกัน ดังกล่าวในอีกทางหนึ่ง ข้อจำกัดในด้านแหล่งเงินทุนเป็นภาระซึ่งทำให้ ธ.ก.ส. ต้องพึ่งตัวเองในการบริหารงานมากขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันว่า " ธ.ก.ส. มิใช่แหล่งเงินที่ให้เปล่าแต่เป็นสถาบันการเงินซึ่งได้รับทุนมาจากหลายแหล่งทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่ง ธ.ก.ส. มีภาระจะต้องชำระดอกเบี้ย และคืนเงินคืนตามกำหนดเวลาและโดยครบถ้วน" ¹ ดังนั้น ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ ธ.ก.ส. คำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้คืนจากเกษตรกรเป็นหลักสำคัญในการดำเนินงาน

2. พื้นฐานการกำหนดแนวทางการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรนั้นมีความเกี่ยวข้องของอยู่กับความเสี่ยง เพราะลักษณะปัญหาทางการเกษตรมีอยู่หลายประการ บางปัญหายู่นอกเหนือความควบคุม อาทิเช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ บางปัญหาก็อ ยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจการจัดการของ ธ.ก.ส. อาทิเช่น ปัญหาราคา กลไกการตลาด (ดูรายละเอียดในบทที่ 1) ปัญหาส่วนราชการอื่น (ดูรายละเอียดในบทที่ 4) ปัญหาดังกล่าวนี้ มีส่วนทำให้งานสินเชื่อการเกษตรมีความไม่แน่นอนมากขึ้น และในส่วนของ ธ.ก.ส. เอง คงเป็นที่ตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินงานภายใต้ความเสี่ยงนี้อยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ ธ.ก.ส. ได้มีการสร้างพื้นฐานการกำหนดแนวทางการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร ตามแนวนโยบายการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรเพื่อความมั่นคง (Sound Lending Policies) มาตั้งแต่เริ่มผู้จัดการคนแรกของ ธ.ก.ส. คือ นายจวนเนียร สาระนาค และได้ชี้แจงวิถีการดำเนินารตามแนวนโยบายดังกล่าว ² ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ที่จะแสดงให้เห็นถึงการวางพื้นฐานการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. โดยคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้เงินกู้เป็นลำดับดังนี้

¹ จำลอง โตะทอง, "ข้าพเจ้ากับ ธ.ก.ส.", หน้า 23

² จวนเนียร สาระนาค, "คำบรรยายประกอบการฝึกอบรมเพื่อบรรจุเป็นพนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เรื่องการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร เล่ม 1" (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่บริษัทประชุมช่างจำกัด, 2513), หน้า 122-123

2.1 การคัดเลือกเกษตรกรผู้ปลูก ธาตุคาร์หรือสหกรณ์ควรใช้ความระมัดระวังคัดเลือกเกษตรกรผู้ปลูกให้โดยผู้มีนิสัยดี ก็มีฐานะทางเศรษฐกิจและความสามารถพอสมควร เกษตรกรผู้มีความซื่อสัตย์ และมีความปรารถนาชำระหนี้สินของตนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทั้งดำเนินงานเกษตรในขนาดซึ่งก่อให้เกิดรายได้เพียงพอ ก็มีลักษณะที่จะสนับสนุนให้เป็นผู้จัดการฟาร์มที่สามารถต่อไปได้นั้น โดยปกติยอมจะชำระหนี้เงินกู้ได้ตามกำหนดเสมอ

2.2 การศึกษาอบรมทางสินเชื่อการเกษตร สถาบันผู้ใหญ่จะต้องให้การศึกษอบรมทางสินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรผู้ปลูก โดยดำเนินงานนี้เป็นเรื่องนิจ เช่น ในเรื่องเหตุผลและผลประโยชน์ของการใช้สินเชื่อการเกษตร ลักษณะของเกษตรกรผู้สมควรได้สินเชื่อ ภูทางเพิ่มการผลิตทางเกษตรในท้องถิ่น การทำแผนงานเกษตร ข้อบังคับและวิธีดำเนินการให้สินเชื่อของสถาบัน แนวทางใช้สินเชื่อ และการออมเงิน เป็นต้น

ควรกล่าวไว้ด้วยว่าในทุกโอกาสที่จะกระทำได้ ควรสอนให้เกษตรกรผู้ปลูกตระหนักว่าตนมีพันธะที่จะต้องจัดสรรจำนวนเงินซึ่งได้จากการขายผลิตผลของตนใช้ชำระหนี้เงินกู้ต่อสถาบันก่อนที่จะใช้ทางอื่น ๆ และให้ตระหนักด้วยว่าเขาจะต้องมีสติในการชำระหนี้ที่ดี จึงจะได้รับเงินกู้จากสถาบันตามความต้องการในการงานของตนต่อไปอีก

2.3 การให้เงินกู้เพื่อเพิ่มผลผลิต สถาบันสินเชื่อการเกษตรควรช่วยเหลือเกษตรกรในการทำแผนงานเกษตร และคำขอกู้โดยถูกต้องสมควร และให้เงินกู้เพื่อเพิ่มการผลิตตามแผนงานเกษตร และความสามารถชำระหนี้ของเกษตรกรผู้ปลูกแต่ละราย จำนวนเงินกู้ควรสัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายในการผลิต และค่าของผลิตผลซึ่งคาดว่าจะได้ สถาบันควรปฏิเสธไม่ให้เงินกู้ซึ่งไม่อาจชำระคืนจากรายได้การเกษตร เพราะการใหญ่เช่นนั้นมักเกิดความยากลำบากในการชำระคืน

อย่างไรก็ตาม สถาบันควรให้เงินกู้เพื่อค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเกษตรกรด้วย ทั้งนี้ เพียงเท่าที่จำเป็น และในเมื่อคาดได้ว่าเกษตรกรผู้ปลูกจะมีรายได้พอชำระคืนหนี้เงินกู้เช่นนั้นตามกำหนด ส่วนเงินกู้เพื่อโครงการอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการผลิตทางเกษตรนั้น สถาบันสินเชื่อการเกษตรไม่ควรให้



ในการให้เงินกู้เพื่อเพิ่มการผลิตนั้น ควรมีแผนจ่ายเงินกู้เป็นงวด ๆ ตามความต้องการในการดำเนินงานเกษตร นอกจากนั้นระยะเวลาของเงินกู้ควรมีช่วงเพียงพอที่เกษตรกรผู้กู้จะขายผลิตผลของตนโดยได้ราคาดีตามสมควร การกำหนดเวลาชำระหนี้เงินกู้ให้ใกล้เคียงกับเวลาขายพืชผลนั้น จะสะดวกในการเร่งรัดชำระหนี้เงินกู้เป็นอันมาก

2.4 ทะเบียนการเกษตร ธนาคารหรือสหกรณ์ที่ช่วยเหลือเกษตรกรผู้เป็นลูกค้าหรือสมาชิกในการทำทะเบียนการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางแบงก์แสดงฐานะการเงินของลูกค้า หรือสมาชิกประจำปี ทั้งนี้เพื่อเป็นทางหยั่งรู้ฐานะการเงินของลูกค้าหรือสมาชิกผู้ และผู้ค้าประกันโดยดองแท้ ตลอดจนใช้เป็นมาตรฐานทดสอบหรือวัดผลของการให้กู้ เป็นต้น

2.5 หลักประกัน หลักประกันสำหรับเงินกู้ขั้นสถาบันผู้ให้กู้ควรพิจารณา กำหนดตามจำนวนและระยะเวลาแห่งเงินกู้ ดังแนวต่อไปนี้

สำหรับเงินกู้ระยะสั้น หรือระยะปานกลาง ซึ่งเป็นจำนวนน้อยนั้น อาจเพียงแต่ให้ลูกค้าหรือสมาชิกด้วยกัน ซึ่งมีทางหยั่งรู้ฐานะการเงินอยู่แล้ว อย่างน้อยสองคนเป็นผู้ค้าประกัน โดยเฉพาะเงินกู้ระยะสั้นเพื่อดำเนินงานผลิตพืชผลชั่วคราว ซึ่งเป็นเงินกู้จำนวนน้อย และเกษตรกรผู้กู้ในหมู่หนึ่ง ๆ ต้องการใช้ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั้น ควรจัดให้เกษตรกรในแต่ละหมู่บ้านรับผิดชอบร่วมกันสำหรับเงินกู้ของเกษตรกรรายคนในหมู่บ้าน ๆ

ส่วนเงินกู้ระยะสั้นหรือปานกลาง ซึ่งเป็นจำนวนมากหรือเงินกู้ระยะยาวนั้นต้องให้จำนองอสังหาริมทรัพย์ และหรือจำนำหลักทรัพย์เป็นประกัน

2.6 เหตุสุดวิสัย ในบางคราวมีเหตุการณ์นอกอำนาจทั้งของผู้ให้กู้และผู้กู้ ทำให้ความยากลำบากแก่การชำระหนี้เงินกู้ เป็นต้นว่าศัตรู และโรคพืช ฝนแล้ง น้ำท่วม หรือพายุ ซึ่งยังผลให้พืชผลเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วน

โดยที่อาการปรวนแปรของฝนฟ้าอากาศ และภัยธรรมชาติอื่น ๆ ทำให้การผลิตทางการเกษตรได้ผลไม่แน่นอน จึงพึงถือหลักว่าการให้เงินกู้เพื่อการผลิตทางการเกษตรนั้น โดยปกติจะให้ไม่เกินส่วนอันสมควร เช่นไม่เกินร้อยละห้าสิบแห่งค่าของผลิตผล ซึ่งคาดว่าจะได้เท่านั้น อนึ่ง การผลิตพืชผลบางประเภทมีความเสี่ยงมากกว่าการผลิตพืชผลอื่น ๆ เหตุนี้การให้เงินกู้สำหรับการผลิตพืชผลประเภทที่เสี่ยงมากนั้นควรลดอัตราส่วนลงมาเช่นเพียงไม่เกินร้อยละสี่สิบแห่งค่าของผลิตผลซึ่งคาดว่าจะได้

จากแนววิธีปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการ
 คำเนิงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ในแต่ละขั้นตอนตั้งแต่การคัดเลือกเกษตรกร
 ที่มีฐานะดีพอสมควร หรือการอบรมทางสินเชื่อการเกษตรซึ่งเน้นในเรื่องการชำระหนี้
 เงินกู้ ตลอดจนการจัดทำทะเบียนการเกษตรที่คำนึงถึงฐานะทางการเงินของลูกค้
 รวมทั้งการเน้นในเรื่องการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ และหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ในส่วนเงินกู้
 ซึ่งเป็นจำนวนมากก็ตาม ล้วนแสดงให้เห็นถึงการกำหนดพื้นฐานการดำเนินงานของ
 ธ.ก.ส. โดยคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้คืนของผู้กู้ทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป จากแนวการพิจารณาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าได้ดำเนินงาน
 สินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงความมั่นคงในการชำระคืนเป็นประการสำคัญ ซึ่งการ
 คำนึงถึงหลักการดังกล่าว แม้จะมีส่วนช่วยให้สถาบัน ธ.ก.ส. มีความอยู่รอดและมั่นคง
 ในการประกอบกิจการมากขึ้นก็ตาม แต่ในการพิจารณาให้สินเชื่อโดยมีขอบเขตจำกัด
 เฉพาะเกษตรกรบางระดับ ซึ่งสามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ได้ อาทิเช่น เกษตรกรลูกค้า
 ของ ธ.ก.ส. เอง หรือการพิจารณาถึงการให้กู้เงินระยะสั้น หรือระยะปานกลาง
 ซึ่งเป็นจำนวนมากหรือเงินกู้ระยะยาว โดยให้คำนึงถึงการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
 และหรือจำหน่ายหลักทรัพย์เป็นประกันนั้น ทำให้การพัฒนาบทบาทของ ธ.ก.ส. ตาม
 หลักการนี้ไม่ผิดไปจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปนัก เพราะโดยหลักการให้เงินกู้แก่เกษตรกร
 ธนาคารพาณิชย์จะพิจารณาให้สินเชื่อโดยพิจารณาถึงหลักฐานและประวัติความเป็นมา
 ของเกษตรกร¹ กล่าวโดยเปรียบเทียบคือ

1. ในส่วนของธนาคารพาณิชย์จะให้เกษตรกรที่ประสงค์จะขอกู้เงินจาก
 ธนาคารแสดงฐานะการเงินเป็นเงินทุนดำเนินงาน หลักทรัพย์หรือหนี้สินแก่ธนาคาร
 ทั้งนี้ อาจใช้ Net Worth Statement หรืองบดุลของฟาร์มก็ได้ เพราะงบดุลได้
 แสดงถึงทรัพย์สิน หนี้สิน และทุน ของธุรกิจอย่างชัดเจน งบดุล นี้ให้เห็นว่าเกษตรกร
 มีทรัพย์สินเพียงพอหรือไม่ ที่จะใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ นอกจากนี้เกษตรกร
 ต้องนำหลักฐานแสดงการเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย เช่น โฉนดที่ดิน นส.3 หรือใบ
 ชื่อขาย เป็นต้น

¹ เปรม บุญเรือง, ตลาดเงินทุนและสถาบันสินเชื่อการเกษตร, หน้า 89-90

สำหรับในส่วนของ ธ.ก.ส. นั้น มีมาตรการในการรับลูกค้าโดยกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ (ดูรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเกษตรกรลูกค้าในภาคผนวก ก:) ประการหนึ่งว่าผู้สมัคร เป็นลูกค้าควรมีที่ดินของตนเองบ้างตามสมควร ผู้ไม่มีที่ดินหรือผู้เช่า จะรับเข้ามาได้เพียง 1 ใน 3 ของลูกค้าในกลุ่มเท่านั้น และในกรณีจำเป็นจะต้องรับลูกค้าที่ไม่มีที่ดินของตนเองเลย หรือผู้เช่าเกินกำหนดที่กล่าวจะต้องรายงานขออนุญาตต่อผู้จัดการธนาคารให้อนุมัติเป็นราย ๆ ไป

2. ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ เกษตรกรจะต้องแสดงแบบแผนการใช้เงินกู้ และแผนการคาดคะเนผลตอบแทนที่ควรจะได้รับจากการใช้เงินกู้

สำหรับ ธ.ก.ส. นั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับผลตอบแทนจากการนำเงินกู้อไปลงทุนนั้น จากการพิจารณาแนวความคิดของผู้จัดการ ธ.ก.ส. คนปัจจุบัน (ขณะที่ผู้เขียนศึกษาคือ นายจำลอง ไช้ทอง) ในหนังสือบางเล่ม¹ ระบุข้อความตอนหนึ่งว่า

"เรื่องผลตอบแทนจากการนำเงินกู้อไปลงทุนว่าจะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ เป็นเรื่องที่คุณจะต้องเป็นผู้พิจารณาและหาคำตอบก่อนที่จะมาติดต่อกับ ธ.ก.ส. ในขณะที่คุณจะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี เช่น ในปัจจุบัน การกู้อจะเป็นสิ่งควรทำก็ต่อเมื่อคุณจะได้ผลตอบแทนจากการลงทุนมากกว่าอัตราดอกเบี้ย ตัวอย่างเช่น กู้อเงินมา 1 หมื่นบาท เป็นเวลา 1 ปี ต้องเสียดอกเบี้ย 1 พัน 2 ร้อยบาท หากรายได้ของคุณเพิ่มขึ้นไม่ถึง 1 พัน 2 ร้อยบาท ก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่จะกู้อ ซึ่งเป็นเรื่องแต่ละคนน่าจะคิดได้"

แต่ในทางปฏิบัติผู้เขียนมีความเห็นว่า ภายใต้ข้อจำกัดของเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการศึกษาที่ดี หรือจากการที่มีรายได้ต่ำ การสะสมทุนมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลยนั้น การคำนึงถึงหลักการดังกล่าวย่อมทำได้ยาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคงมีเพียงเกษตรกรบางระดับเท่านั้นที่เข้าในหลักเกณฑ์การให้กู้อเงินตามวิธีการดังกล่าวได้

¹ จำลอง ไช้ทอง, ข้าพเจ้ากับ ธ.ก.ส., หน้า 36

อย่างไรก็ดีจากการสัมภาษณ์พนักงานระดับบริหารของ ธ.ก.ส. บางราย¹ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. สรุปได้ว่า แม้ ธ.ก.ส. จะเห็นความสำคัญในการชำระหนี้คืนของเกษตรกรก็ตาม แต่คงเป็นเรื่องยากที่ ธ.ก.ส. จะมีบทบาทเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ เพราะในการบริหารงานเป็นการบริหารงานภายใต้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ และต้องดำเนินกิจการตามนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล ซึ่งต่างกับการบริหารธุรกิจโดยแสวงกำไรของธนาคารพาณิชย์

สำหรับความเห็นดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ภายใต้ข้อจำกัดด้านเงินทุน และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตลอดจนการกำหนดนโยบายที่ไม่แน่ชัดของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรดังที่กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ นั้น มีส่วนผลักดันให้ ธ.ก.ส. ต้องพัฒนาบทบาทไปในทำนองเดียวกับสถาบันการเงินในรูปแบบธนาคารทั่วไป อย่างไรก็ตามในฐานะที่ ธ.ก.ส. ถูกสร้างขึ้นมาเป็นกลไกหนึ่งในการช่วยเหลือเกษตรกร และปัจจุบัน ธ.ก.ส. ได้ขยายขอบเขตการดำเนินงานไปถึง 65 สาขาทั่วประเทศ ตลอดจนมีชื่อเสียงแพร่หลายในหมู่เกษตรกร นอกจากนี้ในการแสวงหาแหล่งเงินทุนนอกประเทศเมื่อพิจารณาแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. อาทิเช่น เงินกู้รัฐบาลญี่ปุ่น (O.E.C.F.) กองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างชาติ IFAD (International Fund for Agricultural Development) และเงินกู้จากธนาคารโลกล้วนแล้วแต่พยายามสร้างเงื่อนไขให้ ธ.ก.ส. เข้าไปดำเนินงานในเขตเกษตรยากจนหรือล้าหลังทั้งสิ้น²

เมื่อพิจารณาถึงเงินทุนที่ ธ.ก.ส. นำมาใช้ในการดำเนินงานให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ประกอบด้วยเงินกองทุนของ ธ.ก.ส. และเงินทุนที่ได้มาจาก

¹ สัมภาษณ์ เอ็นนู ชื่อสุวรรณ, ผู้ช่วยหัวหน้ากองเงินทุน 1 ฝ่ายเงินทุน, 29 เมษายน 2526

² สัมภาษณ์ Mr. Robin Bickley ผู้เชี่ยวชาญการดำเนินงานฝักอบรมประจำกองฝักอบรมธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 9 พฤษภาคม 2526

แหล่งอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยมีรายละเอียดตามรายงานกิจการบัญชีบัญชีกำไรและขาดทุนรอบปีปัจจุบัน ดังนี้

1. เงินกองทุน เงินกองทุนรวมถึงหุ้นตามกฎหมายซึ่งได้รับชำระจากผู้ถือหุ้นแล้ว และกำไรสะสมกับเงินสำรอง (ตามพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. พ.ศ. 2509 ได้กำหนดทุนเรือนหุ้นของ ธ.ก.ส.ไว้ 1,000 ล้านบาท ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ได้ขยายทุนเรือนหุ้นเพิ่มขึ้นเป็น 4,000 ล้านบาท) ในปีงบประมาณ 2522 ธ.ก.ส.ได้รับเงินค่าหุ้นจากกระทรวงการคลัง 120 ล้านบาท ทำให้เงินทุนที่ถือโดยกระทรวงการคลังเพิ่มขึ้นเป็น 1,473 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2523 ธ.ก.ส.ได้รับเงิน 50 ล้านบาทจากกระทรวงการคลังเพื่อใช้เป็นทุนสำรองซื้อหุ้นคืนจากสหกรณ์และเอกชนที่ถือหุ้นของ ธ.ก.ส. แต่ปรากฏว่าการเจรจาซื้อหุ้นคืนจากสหกรณ์และเอกชนไม่เป็นผลสำเร็จเนื่องจากบรรดาสหกรณ์ และเอกชนที่ถือหุ้นยังยืนยันที่จะถือหุ้นของ ธ.ก.ส.อยู่ต่อไป ธ.ก.ส. จึงโอนเงินจำนวนนี้เข้าบัญชีเงินทุนของ ธ.ก.ส. เป็นผลให้ทุนเรือนหุ้นที่ชำระแล้วของ ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้น 50 ล้านบาท ทำให้เงินทุนที่ถือโดยกระทรวงการคลังเพิ่มขึ้นเป็น 1,540 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2523 ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงเงินกองทุนของ ธ.ก.ส. ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2523

ประเภท	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ
1. ทุนเรือนหุ้นที่ชำระแล้ว *	1,540	75
- กระทรวงการคลังถือหุ้น	(1,523)	(74)
- สหกรณ์และเอกชนถือหุ้น	(17)	(1)
2. กำไรสะสม	440	22
3. เงินสำรอง	57	3
รวม	2,037	100

หมายเหตุ * ทุนจดทะเบียนของ ธ.ก.ส. 4,000 ล้านบาท

จากตารางดังกล่าวแสดงถึง การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2523 นอกจากมีทุนเรือนหุ้นเพิ่มขึ้นแล้ว ธ.ก.ส. ยังมีกำไรสุทธิประจำปีงบประมาณ 2522 จำนวน 75 ล้านบาท เงินจำนวนนี้ได้นำมาจัดสรรเป็นกำไรสะสม 67 ล้านบาท ทำให้ยอดกำไรสะสมเพิ่มขึ้นจาก 373 ล้านบาท เป็น 440 ล้านบาท ธ.ก.ส. จึงมีเงินกองทุนเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2523 ทั้งสิ้น 117 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้ยอดเงินทุนเพิ่มขึ้นได้แก่ เงินชำระค่าหุ้นจากกระทรวงการคลัง ซึ่งในปีงบประมาณ 2523 ทุนเรือนหุ้นที่ชำระแล้วเพิ่มขึ้นถึง 1,540 ล้านบาท ดังกล่าวนั้น ในทางปฏิบัติแม้ว่าทุนเรือนหุ้นจากรัฐบาลจะแสดงถึงการให้ความสนับสนุนทางด้านเงินทุนที่สำคัญแหล่งหนึ่งของ ธ.ก.ส. ก็ตาม แต่รัฐบาลก็มีได้กำหนดแนวทางในเรื่องนี้ให้แน่ชัดลงว่าจะให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่ ธ.ก.ส. ต่อปีเป็นจำนวนเงินเท่าใด ความไม่แน่ชัดและไม่แน่นอนของรัฐบาลในส่วนนี้ เป็นผลให้ ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องแสวงหาช่องทางที่จะให้ได้มาซึ่งผลกำไรมากขึ้น เจตนารมณ์เดิมที่จะมุ่งเข้าช่วยเหลือเกษตรกรรายเล็กก็จะถูกบิดเบือนไป

จากข้อมูลในหนังสือเรื่องวิเคราะห์เศรษฐกิจไทยของ ประทีป สนธิสุวรรณ หน้า 226 ระบุข้อความตอนหนึ่งเกี่ยวกับการชี้แจงของผู้จัดการ ธ.ก.ส. ถึงผลการดำเนินงานปลดเปลื้องหนี้สินเกษตรกร ระบุว่า "...ตั้งแต่ปี 2512 จนถึง 30 มิถุนายน 2523 ธ.ก.ส. ได้ให้เกษตรกรกู้เงินนำไปไถ่ถอนที่ดินแล้วเป็นเงิน 300 ล้านบาท สำหรับการชำระหนี้สินอยู่ในเกณฑ์ค่า ปี 2520 มีการชำระหนี้สินเพียง 18 ล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินถึงกำหนดชำระ 49 ล้านบาท ปี 2524 ชำระคืน 33 ล้านบาท ขณะที่หนี้ที่จะต้องชำระจริงมีถึง 71 ล้านบาท" ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะต้องระบุนโยบายในค่านนี้ให้ชัดเจน และสมควรพิจารณาหาทางออกที่เหมาะสมให้แก่ ธ.ก.ส. เพื่อมิให้ ธ.ก.ส. ต้องมีภาระหนักเกินไป ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นผลให้ ธ.ก.ส. จำเป็นต้องหาทางออกเพื่อความอยู่รอดมากกว่าที่จะสนองนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล

2. เงินฝากจากประชาชน ธ.ก.ส.รับฝากเงินทั้งประเภทเงินฝากประจำ และเงินฝากออมทรัพย์ นอกจากเงินฝากทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้แล้ว ธ.ก.ส.ยังมีเงินฝากตามส่วนเงินกู้ที่เกษตรกรผู้กู้จะต้องฝากไว้กับ ธ.ก.ส. และเงินฝากตามส่วนวงเงินกู้ที่สถาบันเกษตรกรจะต้องฝากไว้ตามส่วนวงเงินกู้ด้วย เงินกู้ 2 ประเภทนี้ ธ.ก.ส.ได้ยกเลิกไปเมื่อปี 2520 แต่ผู้ฝากบางรายยังคงฝากเงินประเภทนี้ไว้กับ ธ.ก.ส. เนื่องจากเงินฝากเหล่านี้ยังฝากไม่ครบกำหนด จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณ 2522 เงินฝากประเภทดังกล่าวจึงถอนไปจนหมด

ในปีงบประมาณ 2522 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกให้ผู้ฝากซึ่งเคยได้รับการลดหย่อนภาษีดอกเบี้ยที่ได้รับจาก ธ.ก.ส. ต้องเสียภาษีดอกเบี้ยในอัตราเดียวกับดอกเบี้ยที่ได้รับจากธนาคารพาณิชย์ เป็นผลให้ยอดเงินฝากในปีงบประมาณ 2522 ต่ำกว่าเมื่อปี งบประมาณ 2521

โดยนัยสำคัญในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นมีข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในการใหญ่ กล่าวคือการที่รัฐบาลปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำจากอัตราร้อยละ 8 ต่อปี เป็นร้อยละ 9 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จากร้อยละ 4.5 ต่อปี เป็นร้อยละ 5.5 ต่อปี โดยเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2522 และได้ปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากอีกครั้งหนึ่งเมื่อ 15 มกราคม 2523 โดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำจากอัตราร้อยละ 9 ต่อปี เป็นร้อยละ 12 ต่อปี และเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จากอัตราร้อยละ 5.5 ต่อปี เป็นร้อยละ 8 ต่อปี (ดังกล่าวแล้วในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความจำเป็นด้านความมั่นคงและความอยู่รอดของ ธ.ก.ส. หน้า 101 - 103) โดย ธ.ก.ส. ยังต้องคิดดอกเบี้ยเอากับเกษตรกรลูกค้าในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี และคิดดอกเบี้ยเอากับสถาบันเกษตรกรในอัตราร้อยละ 9 ต่อปี อยู่เช่นเดิมนั้น เป็นผลให้ฐานะของ ธ.ก.ส. จึงถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก ทั้งนี้ เพราะเงินทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. มาจากเงินฝากประมาณร้อยละ 58 ของทุนทั้งหมด ซึ่งแยกเป็นร้อยละ 44 มาจากเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ และร้อยละ 14 มาจากธนาคารพาณิชย์ และร้อยละ 14 มาจากเงินฝากจากประชาชน นั้นแสดงให้เห็นว่าการที่ ธ.ก.ส. จะขยายการดำเนินงานเงินกู้ให้กว้างขวางขึ้นตามนโยบายปี 2525 ที่ระบุจะขยายพื้นที่การดำเนินงานสินเชื่อออกไปให้กว้างขวางนั้น ถูกจำกัด

ด้วยฐานะทางการเงินซึ่งไม่อาจหึงเงินทุนจากเงินฝาก อันเป็นผลกระทบจากการประกาศปรับอัตราดอกเบี้ยของรัฐบาลซึ่งเป็นผลสร้างภาระให้ ธ.ก.ส. ในการแสวงหาแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาใช้ดำเนินการให้สินเชื่อการเกษตร เพื่อสนองความต้องการของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น

3. เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรตามอัตราต่อไปนี้คือ

พ.ศ.	เป้าหมาย (ร้อยละ)	
2519	7	ของยอดเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ณ 31 ธันวาคม 2518
2520	9	" " " 2519
2521	9	" " " 2520
2522	11	" " " 2521
2523	11	" " " 2522
2524	11	" " " 2523

เป้าหมายดังกล่าวนี้ ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำเนินการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร แต่ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้ไม่ครบตามเป้าหมายก็ให้นำเงินส่วนที่ดำเนินการไม่ได้ หรือได้ไม่ครบตามเป้าหมายมาฝากไว้กับ ธ.ก.ส. เพื่อให้ ธ.ก.ส. นำเงินนี้ไปใช้ให้ยืมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรต่อไป ซึ่งปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์บางธนาคารที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายจึงได้นำเงินส่วนที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายมาฝากไว้กับ ธ.ก.ส. ทำให้ยอดเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2523 ธ.ก.ส. มีเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์จำนวน 7,187 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเมื่อสิ้นปีงบประมาณก่อน 786 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 39 ของทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ทั้งหมด

และในทำนองเดียวกันกับการพิจารณาในเรื่องเงินฝากจากประชาชนที่ ธ.ก.ส. จะต้องตอบแทนเป็นดอกเบี้ยให้กับเจ้าของเงินในขณะที่รัฐบาลประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นผลให้ ธ.ก.ส. ต้องพยายามดำเนินการขยายสินเชื่อการเกษตรอย่างระมัดระวังยิ่งขึ้น เพราะไม่อาจจะหึงพาอาศัยเงินทุนจากเงินฝากได้ ดังกล่าวแล้ว

4. เงินกู้ยืมทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ส่วนหนึ่งได้มาจากเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2523 ธ.ก.ส. มีเงินกู้ซึ่งกู้จากสถาบันต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศจำนวน 2,035 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากวันสิ้นปีงบประมาณก่อน 621 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 44

ผู้ให้กู้แก่ ธ.ก.ส. รายใหญ่ที่สุดในปัจจุบันได้แก่ รัฐบาลญี่ปุ่น (โอ.อี.ซี.เอฟ.) ซึ่ง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2523 ธ.ก.ส. มีต้นเงินคงเป็นหนี้ต่อ โอ.อี.ซี.เอฟ. ทั้งสิ้น 1,615 ล้านบาท หรือประมาณ 3 ใน 4 ของเงินกู้ทั้งหมด รองลงไปได้แก่ เงินกู้จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาซึ่งมีจำนวน 210 ล้านบาท หรือร้อยละ 10 ของเงินกู้ทั้งหมด

สำหรับส่วนที่เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2523 จำนวน 621 ล้านบาท เป็นผลมาจากการเบิกเงิน โอ.อี.ซี.เอฟ. จากสัญญาครั้งที่ 1-4 เพิ่มขึ้น 584 ล้านบาท หรือร้อยละ 94 ของส่วนที่เพิ่มขึ้น ส่วนที่เหลือเป็นส่วนที่ ธ.ก.ส. กู้จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร 47 ล้านบาท กู้จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกเพิ่มขึ้น 4 ล้านบาท และใช้คืนเงินกู้อื่น ๆ 14 ล้านบาท

5. ตัวสัญญาใช้เงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธ.บ.ท.) ได้ให้ความอนุเคราะห์แก่ ธ.ก.ส. โดยการรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินเพื่อช่วยให้ ธ.ก.ส. มีเงินทุนหมุนเวียนระยะสั้นสำหรับดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และ ธ.ก.ส. จะไถ่ถอนตัวสัญญาใช้เงินที่ถึงกำหนดจาก ธ.บ.ท. เป็นคราว ๆ โดย ธ.บ.ท. คิดอัตรารับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินในกรณีต่าง ๆ ดังนี้ เช่น กรณีการประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากรัฐบาลเมื่อ 1 ตุลาคม 2522 และ 15 มกราคม 2523 ทำให้ฐานะทางการเงินของ ธ.ก.ส. หดตัวลงในปีงบประมาณ 2522 ธ.บ.ท. ได้ลดอัตรารับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่รับซื้ออยู่เดิมจำนวน 2,500 ล้านบาท จากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 3.5 ต่อปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2523 และเป็นร้อยละ 1 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2523 - 30 กรกฎาคม 2524 หลังจากนั้นจะเพิ่มเป็นร้อยละ 3.5 ตามเดิม

สำหรับในปีงบประมาณ 2523 ซึ่ง ธ.ก.ส. ยังไม่สามารถที่จะปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ให้สูงขึ้นได้ ธ.บ.ท. ได้ให้ความอนุเคราะห์แก่ ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มวงเงินรับซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินให้แก่ ธ.ก.ส. ตั้งแต่ 1 เมษายน 2523 จำนวน 2,000 ล้านบาท ซึ่ง 1,000 ล้านบาทแรก ธ.บ.ท. คิดอัตรารับซื้อลดร้อยละ 1 ต่อปี

ตั้งแต่ 1 เมษายน 2523 - 30 กรกฎาคม 2524 (รวม 18 เดือน) หลังจากนั้น
 ธ.ป.ท. จะเพิ่มอัตรารับซื้อลดเป็นร้อยละ 3.5 ส่วนอีก 1,000 ล้านบาทหลัง ธ.ป.ท.
 ให้แก่ ธ.ก.ส. เป็นการชั่วคราวเพื่อลดการขาดทุนของ ธ.ก.ส. จึงกำหนดให้ ธ.ก.ส.
 ไถ่ถอนคืนภายใน 1 ปี คือภายในวันที่ 31 มีนาคม 2524 โดยคิดอัตรารับซื้อลด
 ร้อยละ 1 ต่อปี

6. เจ้าหนี้อื่น ๆ นอกจากเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว
 ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2523 ธ.ก.ส. ยังมีเจ้าหนี้อื่น ๆ อีกจำนวนประมาณ 279 ล้านบาท
 ดังปรากฏรายละเอียดต่อไปนี้

เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	3.84	ล้านบาท
เงินกองทุนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ	4.67	ล้านบาท
เงินสมทบกองทุนบำเหน็จ	6.87	ล้านบาท
ดอกเบี้ยสำรองจ่าย	142.09	ล้านบาท
เจ้าหนี้เบ็ดเตล็ด	25.95	ล้านบาท
อื่น ๆ	95.95	ล้านบาท
รวม	278.74	ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป จากรายละเอียดแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. ตามที่เสนอมา
 ข้างต้นทั้งหมดนั้นจะเห็นได้ว่า เงินทุนที่เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.
 ในปี 2522 คือเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีอัตราส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 44
 ของทุนดำเนินงานทั้งหมด รองลงมาได้แก่เงินทุนซึ่งได้จากการขายลดตั๋วสัญญาใช้เงิน
 กับธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝาก เงินกองทุนและเงินกู้ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วน
 ร้อยละ 17 14 13 และ 10 ของทุนดำเนินงานทั้งหมดตามลำดับ อย่างไรก็ตาม
 ในปี 2523 เงินกู้กำลังมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปี 2522 เงินกู้เพิ่มขึ้น
 จากปี 2521 ถึงร้อยละ 48

ทุนดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จากแต่ละแหล่งที่ใช้อยู่ในปี 2522 มีต้นทุน
 ดอกเบี้ยแตกต่างกัน และในเวลาเดียวกันในการให้กู้เงินแก่เกษตรกรและสถาบัน
 เกษตรกรก็มีอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกันด้วย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.)

ดังนั้น ถ้าจะเปรียบเทียบอัตรารายได้และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. โดยส่วนรวมจะเห็นได้ว่า ถ้าจะเปรียบเทียบอัตรารายได้และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. โดยส่วนรวมจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2523 ธ.ก.ส. ต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ทุกประเภทโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 8.38 ต่อปี ธ.ก.ส. มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานร้อยละ 4.83 ต่อปี รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดร้อยละ 13.21 ต่อปี แต่ ธ.ก.ส. มีรายได้จากการดำเนินงานทุกประเภทร้อยละ 13.89 ต่อปี จึงทำให้มีกำไรสุทธิร้อยละ 0.68 ต่อปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในปีที่ผ่านมาจะเป็นดังนี้

ตารางแสดงอัตราส่วนของรายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิต่อยอดเงินคงเป็นหนี้ด้วยเฉลี่ย

รายการ	ปีงบประมาณ		การเปลี่ยนแปลง
	2522	2523	
1. ยอดเงินคงเป็นหนี้ด้วยเฉลี่ย (พันล้านบาท) คำนวณโดยนำยอด ต้นเงินคงเป็นหนี้ของแต่ละเดือน รวมกันแล้วหารด้วย 12	11.26	12.98	1.72
2. อัตราร้อยละของรายได้ดอกเบี้ยรับ ต่อขอ 1	10.69	10.83	0.14
3. อัตราร้อยละของรายได้ดอกเบี้ยรับ จากเงินฝากธนาคารอื่นต่อขอ 1	1.83	2.18	0.35
4. อัตราร้อยละของรายได้อื่น ๆ (รวมดอกเบี้ยพันธบัตร) ต่อขอ 1	0.76	0.88	0.12
รวม (2 + 3 + 4)	13.28	13.89	0.61
5. อัตราร้อยละของต้นทุนเงินดอกเบี้ย (ต่อขอ 1)	7.68	8.38	0.70
6. อัตราร้อยละต้นทุนดำเนินงานต่อขอ 1	4.94	4.83	- 0.11
รวม (5 + 6)	12.62	13.21	0.59
7. อัตราร้อยละของกำไรสุทธิต่อขอ 1	0.66	0.68	0.02

จากตารางที่แสดงจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2523 ทั้งรายได้และค่าใช้จ่ายของ
 ธ.ก.ส. เมื่อเปรียบเทียบกับยอดเงินคงเป็นหนี้ด้วยแล้วมีอัตราสูงขึ้นกว่าเมื่อปี
 งบประมาณ 2522 ทั้ง 2 รายการ แครรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ารายจ่ายเล็กน้อย
 จึงทำให้อัตราร้อยละของกำไรสูงขึ้นเพียงร้อยละ 0.02 ของยอดเงินคงเป็นหนี้
 ด้วยเท่านั้น

อัตรารายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ เป็นผลมาจากดอกเบี้ยรับจากเงินฝากจากธนาคาร
 อื่นมากขึ้น เนื่องจากการขึ้นอัตราดอกเบี้ยคือสูงขึ้นอีกร้อยละ 0.35 ของยอดเงิน
 คงเป็นหนี้ด้วย ส่วนรายได้ดอกเบี้ยรับนั้นสูงขึ้นเพียงร้อยละ 0.14 ของยอดเงิน
 คงเป็นหนี้เท่านั้น ส่วนอัตราค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นมีผลมาจากรายการค่า
 ใช้จ่ายของต้นทุนเงินซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.70 ของยอดเงินคงเป็นหนี้ด้วย ส่วน
 ต้นทุนดำเนินงาน (เงินเดือน ค่าใช้จ่าย ฯลฯ) นั้น กลับลดลงร้อยละ 0.11 ของ
 ต้นเงินคงเป็นหนี้ด้วย นั้นแสดงว่า ธ.ก.ส. พยายามที่จะตัดรายจ่ายต่าง ๆ ที่มี
 ความจำเป็นน้อยออกไปให้มากที่สุด เพราะเหตุว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมี
 แนวโน้มสูงขึ้นเนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น โอกาสที่ ธ.ก.ส. จะประสบกับ
 การขาดทุนอาจจะเกิดขึ้นได้ในสภาวะเช่นนี้ นัยสำคัญที่ผู้เขียนประสงค์จะเสนอสำหรับ
 กรณีนี้คือเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการปรับโครงสร้าง
 อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการวางแผนดำเนินงานสินเชื่อ
 ของ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล
 ในการช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านเงินทุน เพราะมีเช่นนั้นแล้วการใช้อัตราดอกเบี้ย
 ที่ ธ.ก.ส. ประสบอยู่จะไม่เพียงแต่เป็นภาระด้านเงินทุนซึ่งมีส่วนให้ ธ.ก.ส. อาจจะ
 ประสบกับภาวะการขาดทุนเท่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งยังสะท้อนให้เห็นถึงการวางแผน
 ของภาครัฐบาลที่มีลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและมีมาตรการที่ฉาบฉวย
 กล่าวคือมุ่งแก้ปัญหาอย่างผิวเผิน หรือวางแผนงานอย่างไม่รัดกุมพอ ตัวอย่างที่เห็น
 ได้ชัดเจนที่สุดคือการประกาศการปรับอัตราดอกเบี้ยในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินปี
 พ.ศ. 2522 และทั้งปัญหาด้านเงินทุนไว้เป็นภาระของ ธ.ก.ส. ทำให้อาจจะประสบ
 กับภาวะขาดทุนได้หากไม่ได้รับการปรับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เสียใหม่
 ให้เหมาะสม

ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงสมควรที่จะพัฒนาบทบาทการดำเนินงานในด้านสินเชื่อ การเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอย่างแท้จริงและได้ผลสมบูรณ์ คือจะต้องก่อให้เกิด การเพิ่มหรือขยายผลผลิตและกระจายผลประโยชน์จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร ไปสู่เกษตรกรระดับเล็กเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเศรษฐกิจ และการที่จะ ดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรให้ได้ผลสมบูรณ์ดังกล่าวนี้ ธ.ก.ส. จะต้องเปลี่ยนหลักการ หรือแนวทางในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จากเดิม ซึ่งคำนึงถึงความมั่นคงในการ ชำระหนี้คืนมาเป็นการยอมรับความสามารถที่จะชำระหนี้คืนจากอาชีพเกษตรกรกรรม และ โดยที่หลักการนี้มิได้คำนึงถึงหลักทรัพย์หรือความมั่นคงในการชำระหนี้คืนเป็นประการ สำคัญ ดังนั้น เกษตรกรระดับเล็กที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือไม่มีหลักทรัพย์จึงมีโอกาสที่จะ ได้รับบริการสินเชื่อการเกษตรจาก ธ.ก.ส. มากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรโดยยอมรับความสามารถในการชำระหนี้ คืนจากอาชีพเกษตรกรกรรมนั้น มีหลักอยู่ว่าในการใหญ่เงินเรื่องฐานะของผู้ไม่ใช่เรื่อง สำคัญที่สุด แต่เรื่องสำคัญอยู่ที่ความสามารถของผู้ที่จะใช้เงินก้อนนั้นให้ได้ผลประโยชน์ เพิ่มทางเศรษฐกิจ

อนึ่ง จากข้อเสนอของธนาคารโลก¹ มีส่วนที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ การเกษตรโดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้คืนของเกษตรกรผู้ (ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก ก. โดยเฉพาะข้อ 4 และ 12) ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. ธนาคารโลกได้เสนอแนวการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการให้เงินกู้ ในโครงการสินเชื่อทางการเกษตรในปัจจุบันว่าสมควรจะเปลี่ยนจากการคำนึงถึง การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการเกษตรกับผลตอบแทนในการผลิตของเกษตรกร มาเป็นคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้เป็นสำคัญ

¹ เอกสาร Office Memorandum ของธนาคารโลกจาก Mr. Sidney E. Chernick, Acting Director, CPD ถึง Members Of The Operations Policy Subcommittee ลงวันที่ 1 เมษายน 2526 (ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ม.ร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต ผู้กรุณาให้ข้อมูล ในส่วนนี้)



2. และในการช่วยให้เกษตรกรมีความสามารถในการชำระหนี้ให้ดีขึ้น ซึ่งจะทำให้โครงการสินเชื่อมีคุณภาพมากขึ้น และเป็นแนวทางสร้างความมั่นคงทางสถานภาพการเงินของสถาบันผู้ใหญ่นั้น ธนาคารโลกได้เสนอมตรการไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ คือ

- 2.1 ให้ปรับปรุงเทคโนโลยีทางการผลิต
- 2.2 การสร้างความเชื่อดีระหว่างสถาบันผู้ใหญ่กับเกษตรกรผู้กู้
- 2.3 ขยายวงเงินกู้ของสถาบันผู้ใหญ่ เพื่อให้เกษตรกรสามารถจัดสรรใช้จ่ายเงินกู้ได้อย่างเกิดประโยชน์เหมาะสม
- 2.4 ยกระดับราคาสินค้าทางการเกษตรให้สูงขึ้น

สำหรับในการเลือกดำเนินการสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงการยอมรับความสามารถที่จะชำระหนี้คืนจากอาชีพเกษตรกรกรรมนั้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาและหาแนวทางเตรียมการหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัจจัยบางประการให้เหมาะสมกับวิธีการดำเนินงานดังกล่าว คือ

1. การพัฒนาพนักงาน ธ.ก.ส. การพิจารณาปัญหาในด้านนี้แบ่งออกเป็น

2 ลักษณะ คือ

- 1.1 การเปลี่ยนทัศนะของพนักงาน พนักงานที่มีความคิดแบบอนุรักษ์นิยม ชี้คคือหลักการแบบเก่ามักจะมองบทบาทของ ธ.ก.ส. อย่างแคบ ๆ คือดีที่ว่า ธ.ก.ส. มีหน้าที่ให้บริการสินเชื่อการเกษตรเท่านั้น ส่วนจะมีผลต่อเนื้องอย่างใดกับกิจการด้านอื่นของประเทศชาตินั้นไม่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นความคิดที่สมควรเปลี่ยนเพราะ ธ.ก.ส. นั้นจะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น หากได้ประสานงานกับกิจการอื่นเท่าที่จะทำได้ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาการเกษตรของประเทศมากขึ้น

- 1.2 การเตรียมพนักงาน โดยเหตุที่การดำเนินงานสินเชื่อตามแนวทางที่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้คืนของผู้กู้เป็นลักษณะของการให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา จึงแตกต่างกับการปฏิบัติงานสินเชื่อการเกษตรแบบเดิม ซึ่ง ธ.ก.ส. มีบทบาทเพียงแก่ผู้ให้ แต่มิใช่ผู้ปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนหลักการมาเป็นการคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้คืนจากผู้กู้เป็นหลัก ลักษณะการให้สินเชื่อจึงต้องเปลี่ยนไปในรูปของการ

พัฒนาหรือการส่งเสริมอาชีพทางการเกษตร และร่วมมือกับหน่วยงานอื่นหรือส่วนราชการอื่นซึ่งรับผิดชอบในการพัฒนานั้น ๆ โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการที่มีหน้าที่ในลักษณะพัฒนาการเกษตร อาทิเช่น กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง และกรมปศุสัตว์ เป็นต้น ส่วนงานดังกล่าวนี้มีหลายแห่งที่มีปัญหาในการบริหารงานภายใน และขาดความรู้ความสามารถในการวางแผนพัฒนาการเกษตรที่พอ¹ ดังนั้น การเตรียมพนักงานใหม่มีความรู้ในการวางแผนพัฒนาการเกษตร เพื่อประสานงานกับส่วนราชการอื่น และขยายขีดความสามารถในการริเริ่มงานสินเชื่อเพื่อพัฒนาการเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ ธ.ก.ส. จะต้องเตรียมพนักงานให้พร้อมล่วงหน้า

2. ความเสี่ยงในด้านการลงทุนของ ธ.ก.ส. และการจัดเตรียมงบประมาณของรัฐบาล ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การให้สินเชื่อการเกษตรมีความเสี่ยงมาก (greater risk involved in agricultural credit)² ทั้งในเรื่องธรรมชาติ (ฝนฟ้าอากาศ ศัตรูพืช ฯลฯ) และเรื่องราคาตลาดจนการมีส่วนกำไรต่ำ เป็นผลให้อาชีพการเกษตรมีความเสี่ยง เกษตรกรมีรายได้ไม่แน่นอน ส่วนใหญ่มีความสามารถในการชำระหนี้ค่อนข้างต่ำ และไม่อาจให้หลักประกันที่ดีพอแก่เจ้าหนี้ โอกาสที่เงินกู้การเกษตรจะสูญจึงมีอยู่มาก ด้วยเหตุนี้การให้สินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรระดับเล็ก ประเภทไร่นาทำกิน หรือไร่นาสวนผสม ฯลฯ นั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาไว้ว่าภายใต้ความเสี่ยงและข้อจำกัดในด้านเงินทุนซึ่ง ธ.ก.ส. ต้องรับภาระในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรในรูปการพัฒนานั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้ในลักษณะใด จำนวนเท่าใดและโดยวิธีการอย่างไร

¹ จำลอง โต๊ะทอง, ข้าพเจ้ากับ ธ.ก.ส., หน้า 47

² Pantum Thisyamondol, Virach Arromdee, and Millard F. Long, Agricultural Credit in Thailand, Faculty of Economics and Business Administration, Kasetsart University, 2508, PP.15-16

ประการสุดท้าย การกำหนดบทบาทที่แน่ชัดในเรื่องการประสานงานกับส่วนราชการอื่นในการช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งมีเพียงความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ยืมซึ่งอาจมีความมั่นคงในการชำระหนี้เท่านั้น รัฐบาลควรพิจารณาให้รอบคอบว่าหน้าที่และความรับผิดชอบเบื้องต้นในการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่นั้นควรจะเป็นของใคร กล่าวคือ รัฐบาลโดยส่วนงานมีหน้าที่ในการจัดหาปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตจะต้องมีแผนปรับปรุงพื้นที่ให้สมบูรณ์ อันได้แก่การปรับปรุงคุณภาพ และสภาวะของดิน การจัดหาน้ำ การทำถนน รวมทั้งการให้ความรู้ทางวิชาการเท่าที่จำเป็นแก่เกษตรกร และเมื่องานเหล่านี้ได้ทำล่วงหน้าไปพอสมควรแล้ว จึงถึงคราวที่สถาบันการเงินจะต้องเข้าไปมีบทบาทเป็นขั้นตอน ซึ่งเรื่องเหล่านี้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมหารือวางแผนให้เรียบร้อยตั้งแต่ต้น และในส่วนของรัฐบาลเองก็ต้องกำหนดนโยบายที่แน่ชัดว่าจะกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาการเกษตรนั้น ๆ ไปสู่เกษตรกรระดับใด ในเขตพื้นที่ใด

กล่าวโดยสรุป การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรระดับเล็กในลักษณะดังกล่าว รัฐบาลสมควรจัดทำในรูปโครงการที่มีส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรและการปรับปรุงปัจจัยขั้นพื้นฐานเข้าไปร่วมด้วย อย่างประสมประสานและเป็นขั้นตอน จึงสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

สรุป ข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น เป็นความคาดหวังถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร โดยยึดหลักการตามแนวทางปฏิบัติงานสินเชื่อการเกษตรที่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้คืนจากอาชีพเกษตรกรกรรมเป็นสำคัญ ดังนั้น ประเด็นต่าง ๆ ที่เสนอดังกล่าวจึงเป็นส่วนที่ทั้ง ธ.ก.ส. และรัฐบาลควรจะได้ตระหนักและพิจารณาเลือกดำเนินการตามแนวทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร จะโดยวิธีทางใดก็ตาม หากสามารถกระจายผลประโยชน์จากการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรไปสู่เกษตรกรทุกระดับได้อย่างสมบูรณ์แล้ว ก็ควรที่พิจารณาเลือกดำเนินการตามวิธีทางนั้น เพื่อยกกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรให้ดีขึ้น ตลอดจนเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น ความสำคัญของการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตการช่วยเหลือเกษตรกรเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องไปถึงการพิจารณาในด้านสังคมและการเมืองด้วย การวางนโยบายในเรื่องนี้จึงมีลักษณะเป็นศิลปะของการ



ประสมประสานระหว่างหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจกับสภาพทางสังคมและการเมือง
อยู่มาก

ในขณะที่สถานการณ์บ้านเมืองไม่คงที่มาตั้งแต่เดือนตุลาคมปี 2516 ความ
ผิดพลาดในการวางนโยบายของสถาบันสินเชื่อเพื่อการเกษตร เช่น ธ.ก.ส. อาจจะ
ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองอย่างคาดไม่ถึงก็เป็นได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส.
แนวทางการศึกษามาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลโดยการจัดตั้ง ธ.ก.ส.
และการพิจารณาถึงผลการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว เพื่อสนองนโยบายในการช่วยเหลือ
เกษตรกรนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดตั้ง ธ.ก.ส. เป็นเพียงแนวทางหนึ่งในการแก้ไข
ปัญหาหลายด้าน หลายลักษณะที่เกษตรกรต้องเผชิญอยู่เป็นเวลานาน นับตั้งแต่ปัญหา
วิกฤตการณ์ทางธรรมชาติ ปัญหาปัจจัยการผลิต ปัญหาราคาสินค้า กลไกการตลาด และ
ปัญหาทางด้านการศึกษา ตลอดจนค่านิยม ขนบธรรมเนียมบางประการ เป็นปัญหาที่มีความ
สำคัญต่อความเป็นอยู่ และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดรายได้ทางการเกษตรของ
เกษตรกร และในการที่รัฐบาลมีเป้าหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านการเงิน
เพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือยกระดับรายได้ของเกษตรกรทั่วไปอย่างกว้างขวางทุกระดับ
โดยการจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ ขึ้น ไม่ว่าจะในรูปแบบคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวนาไร
ในรูปแบบอื่น เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
องค์การคลังสินค้า หรือแม้แต่ ธ.ก.ส. ก็ดี เป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายาม
ของรัฐบาลในการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัด

แต่อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวแล้วว่าปัญหาของเกษตรกรนั้น เป็นปัญหาที่มี
หลายด้าน และสะสมเรื้อรังมาเป็นเวลานาน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้อง
ดำเนินการไปทุกด้าน และต้องอาศัยกลไกหรือส่วนราชการที่รัฐบาลสร้างขึ้นในการ
แก้ไขปัญหานั้น แต่จากการที่รัฐบาลกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกร
ไว้อย่างไม่แน่ชัดจึงเป็นผลให้ส่วนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเกษตรกร
ไม่สามารถที่จะสนองนโยบายของรัฐอย่างได้ผล โดยเฉพาะงานด้านสินเชื่อการเกษตร
ซึ่งดำเนินการโดยสถาบัน ธ.ก.ส. นั้น ต้องการการชี้แนะต่างด้านนโยบายอย่างแน่ชัด
นับตั้งแต่ปริมาณสินเชื่อการเกษตรเป็นส่วนรวม เกษตรกรเป้าหมายว่ารัฐมีนโยบายที่จะ

ช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มใดระดับใด และพื้นที่เป้าหมาย ตลอดจนถึงพืชผลทางการเกษตร เป้าหมายว่ารัฐบาลสนับสนุนการผลิตพืชผลประเภทใด ในช่วงเวลาใด แผนดำเนินงาน ดังกล่าว รัฐบาลควรที่จะกำหนดให้เด่นชัดเป็นระยะ ๆ เพื่อองค์กรที่รัฐสร้างขึ้นจะสามารถ ประสานงาน และดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล

จากการศึกษาการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ปรากฏว่า ธ.ก.ส. ไม่สามารถที่จะสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึงทุกระดับ และการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้นั้น ขอบเขตการดำเนินงาน ส่วนใหญ่ จำกัดเพียงการให้บริการทางการเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรส่วนน้อยในบาง ระดับ ซึ่งมีฐานะดีพอที่จะชำระหนี้คืนแก่ ธ.ก.ส. ได้เท่านั้น สำหรับเกษตรกรระดับเล็ก ที่ยากจน และเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ธ.ก.ส. ยังไม่สามารถดำเนินการ ให้บริการทางสินเชื่อการเกษตรแก่เกษตรกรได้ทั่วถึงเท่าที่ควร การที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่อง มาจากปัญหาเบื้องต้นคือการกำหนดนโยบายที่ไม่ชัดเจนของรัฐบาลในการช่วยเหลือ เกษตรกรโดยผ่านสถาบันการเงิน ธ.ก.ส. ทำให้ ธ.ก.ส. มีทางเลือกที่จะดำเนินงาน ใน 2 ประการ กล่าวคือประการแรก ธ.ก.ส. ควรดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งช่วยเหลือตัวเองได้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาหนี้ค้างชำระและผ่อนชำระหนี้ได้ดีที่สุด หรือ ประการหลัง ธ.ก.ส. ควรจะช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งช่วยเหลือตัวเองไม่ได้แล้ว และ หาก ธ.ก.ส. เลือกที่จะช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งช่วยเหลือตัวเองไม่ได้แล้ว โอกาสความ อยู่รอดของสถาบัน ธ.ก.ส. ก็เป็นไปได้ยาก เพราะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสี่ยงของหนี้สูญ ตั้งแต่เบื้องต้น และดำเนินงานธุรกิจการเงินโดยปราศจากเครดิต ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ธ.ก.ส. ก็จำเป็นที่จะต้องเลือกดำเนินการในประการแรกคือต้องช่วยเหลือเกษตรกรซึ่ง ช่วยเหลือตัวเองได้ หาก ธ.ก.ส. จะให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรยากจน (ที่ไม่สามารถผ่อนชำระหนี้คืนได้) เพื่อเป็นการช่วยให้เกษตรกรได้มีโอกาสเติบโตได้ใน ระยะยาว รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนนโยบายต่อ ธ.ก.ส. ใหม่ กล่าวคือรัฐบาลจะต้องมา รับภาระหนี้สูญที่เกิดขึ้นให้ ธ.ก.ส. โดยไม่ปล่อยให้ภาระทางหนี้สูญตกอยู่กับ ธ.ก.ส. โดยลำพัง นอกจากนี้ การที่รัฐมิได้กำหนดบทบาทของกลไกต่าง ๆ หรือหน่วยราชการ ที่รัฐสร้างขึ้นให้ชัดเจนว่าส่วนราชการใดมีหน้าที่ที่จะดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกร กลุ่มใด แก่ไหน เพียงใด และในลักษณะอย่างไหน เป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผล กระทบถึงการประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ดังผลการศึกษาโครงการพิเศษ ดังต่อไปนี้

ตัวอย่างในบทที่ 4

และในระดับองค์กร ธ.ก.ส. ก็ยังประสบปัญหาในองค์กรตั้งแต่ปัญหาด้านโครงสร้างการแบ่งส่วนงานซึ่งทำให้เกิดการสร้างอาณาจักร ระหว่างฝ่ายวางแผนกับฝ่ายปฏิบัติ เป็นผลให้เกิดปัญหาการสร้างอิทธิพลซึ่งมีผลต่อการประสานงานระหว่างส่วนงานภายใน และความขัดแย้งในระหว่างส่วนงานบางส่วน ตลอดจนปัญหาทางด้านหนี้ค้างชำระซึ่งมีผลต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของสถาบันการเงิน (ธ.ก.ส.) ปัญหาการคัดเลือกพนักงานสินเชื่อที่ไม่มีคุณสมบัติทางการเกษตรได้มากเท่าที่ควร ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการช่วยเหลือให้คำแนะนำบริการเกษตรกรในการกู้เงิน ปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานภายในของ ธ.ก.ส. เอง ซึ่งมีความขัดแย้งระหว่างผู้ตรวจกับผู้รับตรวจ จากการศึกษารายละเอียดในเรื่องนี้กล่าวได้ว่า ธ.ก.ส. ยังมีปัญหาการดำเนินงานในระดับองค์กรซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรอยู่ และเป็นเรื่องที่ฝ่ายจัดการของ ธ.ก.ส. สมควรที่จะตระหนักถึงความสำคัญและหาแนวทางป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาถึงความร่วมมือประสานงานระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการอื่นในโครงการพิเศษด้วยก็คือโครงการส่งเสริมและปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก อ.อ่าวลึก จ.กระบี่นั้น ปรากฏว่ามีปัญหาในด้านการประสานงาน และปัญหาบางลักษณะที่อยู่นอกเหนือความสามารถหรือขอบเขตอำนาจของ ธ.ก.ส. ที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือเตรียมการแก้ปัญหาได้ (อาทิเช่น ปัญหาการบริหารงานภายในส่วนราชการนั้น ๆ ปัญหาระบบราชการเกี่ยวกับความล่าช้าขั้นตอนระเบียบวิธีปฏิบัติ หรือปัญหาทางด้านนโยบายของรัฐบาลเป็นต้น) เป็นผลให้โครงการไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ทำให้เกษตรกรในโครงการประสบปัญหาต้องเป็นหนี้เงินกู้กับ ธ.ก.ส. และในส่วนของ ธ.ก.ส. เองก็มีภาระในการติดตามหนี้ค้างชำระต่อไป

สรุป จากการศึกษาการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากจะมีข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ยังเป็นการดำเนินงานตามแนวความคิดที่คำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้สิน เป็นหลักสำคัญซึ่งจะสามารถพิจารณาได้จาก

ข้อสนับสนุนหลายประการดังกล่าวโดยละเอียดในพท์ที่ 5 แล้ว คือความจำเป็นในด้านความมั่นคงและความยู่รอดของสถาบัน ธ.ก.ส. ตลอดจนพื้นฐานการกำหนดแนวความคิดของ ธ.ก.ส. ซึ่งดำเนินงานอยู่บนทางเสี่ยงของการให้สินเชื่อการเกษตรต่อเกษตรกรซึ่งมีปัญหาในหลายลักษณะ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความสำคัญของการคัดเลือกเกษตรกรที่มีฐานะดีพอสมควร หรือการอบรมทางสินเชื่อการเกษตรซึ่งเน้นในเรื่องการชำระหนี้เงินกู้ การจัดทำทะเบียนการเกษตรที่คำนึงถึงฐานะทางการเงินของลูกค้า และการเน้นในเรื่องการจำหน่ายสิ่งหำริมทรัพย์ และหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ในส่วนเงินกู้ซึ่งเป็นจำนวนมากเป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นข้อแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดของ ธ.ก.ส. ที่คำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้คืนจากเกษตรกรผู้ ซึ่งวิธีทางดำเนินงานในลักษณะนี้ไม่เป็นการสอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐบาลในการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรอย่างกว้างขวางทุกระดับ โดยไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่การที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักความมั่นคงในการชำระหนี้คืนจากผู้ นั้นแสดงว่า ธ.ก.ส. จะมุ่งให้บริการแก่เกษตรกรที่มีฐานะ หรือมีหลักทรัพย์เพียงพอที่จะชำระหนี้เงินกู้คืนแก่ ธ.ก.ส. ได้ ซึ่งเกษตรกรในลักษณะนี้เป็นเพียงกลุ่มหนึ่ง หรือเป็นส่วนน้อยของเกษตรกรทั่วประเทศเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานตามหลักการดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จะมีแนวโน้มในการพัฒนาบทบาทไปทำนองเดียวกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีขอบเขตจำกัดในการบริการสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงหลักฐานความมั่นคง และประวัติความเป็นมาของเกษตรกรเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะคำนึงถึงความสามารถในการประกอบอาชีพทางการเกษตรของเกษตรกร

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงหลักความสามารถในการชำระหนี้คืนของเกษตรกร น่าจะเป็นวิธีทางให้ ธ.ก.ส. สามารถบริหารงานสินเชื่อการเกษตรให้บริการแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึงทุกระดับ และเป็นหลักการที่ ธ.ก.ส. น่าจะพิจารณาเลือกดำเนินการ เพราะนอกจาก ธ.ก.ส. จะเป็นสถาบันการเงินที่มีชื่อเสียงแพร่หลายในหมู่เกษตรกรทั่วไปแล้ว ธ.ก.ส. ควรตระหนักชัดว่าโดยบทบาทได้ถูกสร้างขึ้นมาเป็นกลไกในการช่วยเหลือเกษตรกร จึงสมควรที่จะดำเนินบทบาทให้สนองนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามในการเลือกดำเนินการสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงหลักการยอมรับความสามารถในการชำระหนี้คืนจากอาชีพเกษตรกรกรรมนั้น ผู้เขียนได้เสนอแนะทางเตรียมการหรือปรับปรุงปัจจัยบางประการให้เหมาะสมกับหลักการนี้ดังกล่าวแล้วในบทที่ 5 คือการเตรียมพัฒนาพนักงาน ธ.ก.ส. ทั้งการเปลี่ยนทัศนคติที่จำกัดของพนักงานบางส่วนให้เข้าใจถึงขอบเขตการขยายบทบาทการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. และการเตรียมพัฒนาทางด้านวิชาการ ข้อคำนึงถึงความเสี่ยงในด้านการลงทุน การจัดเตรียมงบประมาณ และการกำหนดบทบาทที่แน่ชัดในส่วนของงานประสานงาน เพื่อเป็นแนวทางเตรียมการสำหรับการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. เพื่อให้สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรได้ทั่วถึงทุกระดับอย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง ธ.ก.ส. ต้องปรับทั้งแนวนโยบายและโครงสร้างให้สอดคล้องกับหลักการใหม่นี้ ตลอดจนจะต้องเตรียมที่จะ**รับมือกับปัญหา**ที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายตามหลักการใหม่นี้ เช่น ปัญหาการระทางการเงินของ ธ.ก.ส. และรัฐบาลที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ความเสี่ยงของการไม่สามารถชำระหนี้คืนของเกษตรกรบางประเภทได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย