



บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ขอประทานเสนอ ท่านผู้อำนวยการ ฯ (ผ่านคุณชราวุฒย์)

20/1/54

ตามที่คำสั่งให้กระผมเข้าร่วมในคณะทำงานพิเศษ เพื่อพิจารณาดำเนินการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เสนอแก่คณะกรรมการเงินเชื่อการเกษตรแห่งชาตินั้น

บัดนี้ คณะกรรมการโครงการนโยบาย หลักการเงินเชื่อการเกษตรและพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เสร็จแล้ว จึงขอประทานเสนอ พร้อมคำสรุปและอธิบายตามความจำเป็น

หัวข้อรายงานที่คณะทำงานพิเศษทำเสนอ แยกออกเป็น ๘ หัวข้อ และมีภาคผนวกของผู้เชี่ยวชาญจาก USOM (Mr. Maddock) พร้อมกับผลงานเงินเชื่อการเกษตรเท่าที่ใดดำเนินการมาแล้ว ในบันทึกนี้จะแยกรายงานออกเป็น ๒ ภาคคือ ภาคที่หนึ่งสรุปคำนำและหัวข้อรายงานทั้ง ๘ หัวข้อ ดังนี้

๑. นโยบายเงินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ
๒. เหตุผลในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
๓. หน้าที่และฐานะของธนาคาร
๔. หลักการดำเนินงานของธนาคาร
๕. ทุนของธนาคาร
๖. สหกรณ์การเกษตร และสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ
๗. การประสานงานระหว่างธนาคารกับส่วนราชการและเอกชน

และภาคผนวก

- ก. รายงานของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ
- ข. ผลงานเงินเชื่อ ฯลฯ ที่ใดทำมาแล้ว

นอกจากนี้ ยังเสนอข้อคิดเห็นของคณะทำงานพิเศษที่จะเสนอไปยังคณะกรรมการเงินเชื่อ ฯลฯ อีกด้วย

ส่วนภาคที่สองจะเป็นบันทึกทางหากแนบพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พร้อมคำอธิบายตามความจำเป็น

ภาคที่หนึ่ง
สรุปหัวข้อรายงาน

คำนำ

อารัมภบทมีหน้าเดียวชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาการเกษตร เพื่อยกระดับการครองชีพของพลเมือง ๔ ใน ๕ ของประเทศเรานั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสามประการ คือ แรงงาน ที่ดินและทุน และผู้นำหนัก

ทุนให้เคน เป็นพิเศษโดยสรุปว่า "ปัญหาการ เป็นหนี้ของ เกษตรกร จึงเกิดของผูกพันกับปัญหาการถือครองที่ดิน การตลาด ตลอดจนระบบสังคมในชนบททั้งหมด.....นโยบายสินเชื่อ การเกษตรจึงเป็นนโยบายที่มีความสำคัญสูงสุด ทั้งในแง่ เศรษฐกิจ การ เมืองและสังคม และความมั่นคงของชาติ"

๑. นโยบายสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ

นโยบายว่าไว้วาง ๆ ว่า "เพื่อจัดระบบสินเชื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการ เพิ่มและจำหน่ายผลิตภัณฑ์"

ส่วนแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องตามนโยบายนั้นก็เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังเช่น

ข้อหนึ่ง ระบบสินเชื่อควรมีระบบเดียวกัน ข้อนี้ ไท่กล่าวไว้วางว่า "เมื่อถึงเวลาอันควรควรมีหน่วยงานบริหารสินเชื่อการเกษตร เพียงหน่วยเดียว" ข้อนี้ เพราะว่าขณะนั้นหลายกระทรวง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้สินเชื่ออยู่ และยังไม้อาจรวมกันได้ในที่ที่ทันใด

ข้อสอง ระยะเวลาของเงินให้สินเชื่อตามกำลังเงินและกระจายกันตามภูมิภาค

ข้อสาม สินเชื่อ ใช้เพื่อเพิ่มและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ข้อนี้ อาจมีปัญหาวว่า การให้กู้ส่วนหนึ่งเพื่อค่าใช้จ่ายของกิจการจะรวมอยู่ด้วยหรือไม่ เพราะถ้ากิจการใด เป็นเครื่องมือในการผลิตก็จำเป็นต้องบำรุงรักษาคือต้องให้มีการครองชีพด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีการจำกัดการให้กู้ประเภทนี้ไว้

ข้อสี่ การให้กู้ระยะแรก จะคำนึงถึงเกษตรกรขนาดเล็กก่อน ข้อนี้ เด็กเล็กยิ่งกันมากกว่าอย่างไร เรียกว่าขนาดเล็ก ที่ประชุมเห็นว่าเป็นการยากที่จะกำหนดตายตัวลงไป จึงทิ้งไว้แบบนี้ อนึ่ง ข้อนี้ ไท่กล่าวไว้วางว่า การให้สินเชื่อมีโครงการสงเคราะห์

ข้อห้า การให้กู้แก่กลุ่มของรับผิดชอบร่วมกัน หรือมีผู้ค้ำประกัน ถ้าเป็นเกษตรกรรายใหญ่ต้องมีหลักทรัพย์ประกัน

ข้อหก ให้กู้ เพื่อผลิตผลที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมและมีตลาดแน่นอนพอควร เท่านั้น จะไม่ใหญ่เพื่อทดลองหรือผลิตสิ่งที่ยังไม่มีตลาด

ข้อเจ็ด ให้กู้ โดยมีการควบคุม เพราะเคยให้กู้โดยไม่มีมีการควบคุมมามากและไม่ปรากฏผลดี

ข้อแปด กำหนดไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ว่า หน่วยงานการที่อยู่นับปัจจุบันและที่จะมีในอนาคตควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับการให้สินเชื่อแผนใหม่ โดยไม่กำหนดระยะเวลาเอาไว้

ข้อเก้า และ สิบ ไม่มีปัญหาอะไร

ข้อนี้ ไม่ควรให้
จำกัดข้อนี้ เป็นเหตุ
ผลที่ รัฐบาลจะ
ผลิตสินค้าขึ้น
ตลาดแล้ว ซึ่ง
ไม่จำเป็นที่จะ
อีก ที่อยู่
สรุปว่า ข้อนี้
ข้อสิบ f

๒. เหตุผลในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

ข้อนี้ที่ประชุมมีมติให้เขียนถึงอุปสรรคที่มีอยู่ในการเพิ่มพูนผลิตผลและรายได้ของเกษตรกร เป็นข้อแรกว่าเพราะ

รวมใจแล้วแต่ยังไม่
รวมใจโดยสวัสดิภาพ
รวมใจอย่างจริงจัง
รวมใจ

- (๑) เกษตรกรขาดทุนอันจะนำไปเพิ่มผลิตผล
- (๒) จึงทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมเพราะไปถูกเสียดอกเบี้ยสูง
- (๓) ถ้าไม่ถูกก็ไม่มีการจ้างทำพจจะรับบริการต่าง ๆ ของรัฐได้
- (๔) และระบบสินเชื่อของรัฐที่มีอยู่ก็ไม่ถูกหลักเป็นการต่างคนต่างทำในลักษณะ สงเคราะห์มากเกินไป

จากนั้น จึงบรรยายถึงประวัติงานสินเชื่อการเกษตรของประเทศไทยว่าเริ่มมาจากสหกรณ์ ก่อน จนถึงปัจจุบันช่วยกสิกรได้เพียงร้อยละ ๘ เท่านั้น และการดำเนินงานยังช่วยตัวเองไม่ได้

ต่อมาได้มีการช่วยกสิกรโดยตั้งทุนหมุนเวียนซึ่งส่วนใหญ่จ่ายแบบสงเคราะห์ที่ เลยเรียกกันว่า ไม่ค่อยได้ และสรุปว่า

"เท่าที่ได้เป็นมาแล้ว ในเรื่องสินเชื่อการเกษตรรัฐได้ช่วยกสิกรเป็นส่วนน้อย ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย" ไม่สมกับเงินที่เสียไป

จากนั้นได้อ้างถึงความริเริ่มของท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปี ๒๕๐๔ ที่จะแก้ไขสถานการณ์นี้โดยเชิญธนาคารโลกและ CSOM เข้าร่วมพิจารณากับฝ่ายไทยรวมการให้สินเชื่อเข้าเป็นแหล่งเดียวกันโดยจะจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ขึ้น แต่เรื่องได้ระงับไปจนมีการตั้งคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติขึ้น ใ้รื้อฟื้นการจัดตั้งธนาคารขึ้นมาพิจารณาใหม่โดยมีหลักเกณฑ์ที่จะรวมแหล่งสินเชื่อเข้าเป็นระบบเดียว มีการให้เพื่อเพิ่มและจำหน่ายผลิตผลโดยมีการควบคุมที่รัดกุม โดยคาดว่าจะดำเนินการตั้งนี้จะแก้ไขอุปสรรคของกสิกรที่กล่าวมาแล้วให้หมดไป รวมทั้งส่งเสริมความมั่นคงของรัฐด้วย ตลอดจนเป็นประโยชน์ในการหาทุนจากต่างประเทศในอนาคตด้วย

๓. หน้าที่และฐานะของธนาคาร

เพื่อสนองนโยบายดังกล่าว จึงกำหนดหน้าที่ของธนาคารไว้หกข้อ และฐานะของธนาคารไว้สี่ข้อ เฉพาะฐานะของธนาคารข้อสองนั้นกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานธนาคารโดยตำแหน่ง เพราะเกี่ยวกับกระทรวงหลายกระทรวงจึงควรเป็นสถาบันระดับชาติ ส่วนข้อสามนั้นกำหนดไว้ว่าไม่ควรมียุทธวิธีพัฒนาการ เมื่อเข้ามาอยู่ในการกำหนดนโยบายใหญ่ของธนาคาร

๔. หลักการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์

การให้สินเชื่อกับ " แก่เกษตรกรโดยตรง และแก่สหกรณ์การเกษตรตลอดจนสถาบันของเกษตรกรซึ่งเป็นนิติบุคคล และดำเนินงานทางเกษตรด้วย ทั้งนี้ดำเนินงานทั้งทางสำนักงานใหญ่และทางสำนักงานสาขา "

นำสิ่งเหล่านี้สถาบันเกษตรกรหลายสถาบัน เช่น กลุ่มเกษตรกร, กลุ่มประมง, กลุ่มชาวนา, กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ยังมีได้เป็นนิติบุคคล แต่จัดตั้งขึ้นตามความเห็นของแต่ละกระทรวง เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันและรับบริการจากรัฐ มองจากแง่การให้กู้ ถ้าเป็นนิติบุคคลทางธุรกิจ การควบคุมและการให้กลุ่มรับผิดชอบร่วมกันจะเป็นการทำให้เกิดประสิทธิภาพมาก ตลอดทั้งจะไม่ต้องให้สิทธิของจำนองที่ดินเป็นประกันอีกด้วย ฉะนั้น จุดมุ่งหมายสำคัญคือ ออกกฎหมายให้สิทธิรวมกลุ่มจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้

ข. การดำเนินงานจะควบคุมโดยใกล้ชิด โดยจะวางวิธีการในการสอบสวนผู้ขอกู้ การเลือกห้องที่ตลอดจนผลิตภัณฑ์จะผลิตขึ้นมาการให้สินเชื่อ

(๑) การดำเนินงานทางสำนักงานสาขา

ในระยะแรก จะให้สินเชื่อ ระยะสั้นและปานกลางเท่านั้น โดยธนาคารจะกำหนดวงเงินขั้นสูงเอาไว้ ถ้าเกินนั้นต้องขออนุญาตสำนักงานใหญ่ สำนักงานใหญ่อาจมอบให้สำนักงานสาขาให้สินเชื่อระยะเป็นเรื่อง ๆ ไปได้ ถ้าให้ผ่านกลุ่มเกษตรกร ที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล (กลุ่มชาวนา, กลุ่มส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ) ก็ให้โดยตรงแก่เกษตรกรในกลุ่ม ถ้าให้แก่สหกรณ์การเกษตร ก็จะกำหนดวงเงินที่จะให้แต่ละปีใช้สำหรับสหกรณ์นั้น ๆ โดยสำนักงานสาขาจะปฏิบัติงานร่วมกับสหกรณ์ควบคุมการให้กู้ให้ไต่ผล สำนักงานสาขายังทำหน้าที่อื่น ๆ เช่น ร่วมมือกับบริการส่งเสริมการเกษตรของรัฐ อบรมเรื่องสินเชื่อแก่เกษตรกรผู้กู้ และช่วยผู้กู้ทำทะเบียนการเกษตร เพื่อเปรียบเทียบฐานะของเกษตรกรอีกด้วย

(๒) การดำเนินงานทางสำนักงานใหญ่

ถ้าห้องที่ไต่ยังไม่มีส่วนสาขา สำนักงานใหญ่ก็ทำหน้าที่แทนสำนักงานสาขาไปพรากก่อน สำนักงานใหญ่ส่งวงเงินให้สินเชื่อระยะยาวใช้ เป็นอำนาจของสำนักงานใหญ่

(๓) หลักประกัน

สินเชื่ระยะสั้น- ปานกลาง ใช้การค้ำประกันหรือรับผิดชอบร่วมกัน
สินเชื่ระยะยาว-จำนอง-หรือจำนำหลักทรัพย์

(๔) อัตราดอกเบี้ย

เรียกต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ และดูความเหมาะสมตลอดจนไม่ให้ขาดทุน

(๕) การฝึกอบรม และการตรวจสอบ

ให้มีศูนย์ฝึกอบรมพนักงานธนาคาร และช่วยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย อนึ่งจะให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบเพื่อพิจารณาการดำเนินงานของสาขาด้วย

๕. ทุนของธนาคาร

ทุนของธนาคารในระยะ ๕ ปี แรก (ล้านบาท - ทบพัน)

ปีที่	๑	๒	๓	๔	๕
๑. ทุนจากงบประมาณ (จ่ายทด)	๑๐	๓๐	๕๐	๗๐	๑๐๐
๒. ทุนจากงบประมาณ	๑๐	๓๐	๕๐	๗๐	๑๐๐
๓. กองทุนสินเชื่อกอง การ เกษตรแห่งชาติ	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐
๔. เงินทุนหมุนเวียนที่โอนมาจาก เกษตร	๑๕	๑๕	๑๕	๑๕	๑๕
๕. เงินชำระหนี้กองทุนสมทบไทย-สหรัฐ	๕	๑๕	๒๕	๓๕	๕๐
๖. ทุนสำหรับให้กู้จากธนาคารสหกรณ์	๕๕	๕๕	๕๕	๕๕	๕๕
รวม	๑๑๕	๑๖๕	๒๑๕	๒๖๕	๓๔๐

ในปีแรกจะมีเงินให้กู้ได้ ๑๑๕ ล้านบาท และในปีที่ห้าจะมีเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ ๓๔๐ ล้านบาท

ทุนที่กล่าวถึงนี้เป็นเงินที่คาดว่าจะหามาได้แน่นอน และยังไม่รวมถึงเงินที่อาจกู้ได้จากต่างประเทศ เฉพาะเงินสมทบไทย-สหรัฐนั้น ที่ประชุมเห็นควรให้ ประธานกรรมการสินเชื่อกอง การ เกษตรแห่งชาติมีจดหมายทบทวนให้ commit เงินจำนวนนี้ไว้ให้เรา เพราะฝ่ายเรารับหลักการแล้ว

ที่นำส่ง เอกอัครราชทูตคือเดิม คิดกันว่าควรจะวางแผนดำเนินการว่าจะใช้เงินเท่าใดในเขตใด ๆ ก่อน แต่เห็นว่าทำเช่นนั้นไม่ได้ จึงเลยต้องพิจารณาว่ามีเงินเท่าใด ส่วนจะปล่อยเงินได้ปีละเท่าใดก็ยังไม่แน่ชัด

๖. การประสานงานระหว่างธนาคารกับส่วนราชการและสถาบันอื่น ๆ

นอกจากการประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วกับแห่งอื่น ๆ นี้ว่าเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น แต่ขณะนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่อนุมัติในหลักการที่ผู้แทนธนาคารนำมาเสนอไว้ชั้นแรก ซึ่งมีสาระสำคัญที่สุดข้อหนึ่งว่า

(๑) ให้กู้แก่ธนาคารใหม่

การให้กู้แก่ธนาคารนั้นตาม พ.ร.บ. ปัจจุบันกระทำไม่ได้ อนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่จะต้องให้รัฐบาลโดยจำกัดวงเงินทุกปี เพื่อป้องกันการขยายตัวทางการเงินให้มากเกินไป ฉะนั้น ถ้าจะให้กู้แก่ธนาคารใหม่ในโอกาสต่อไป (คือแก่ พ.ร.บ. ธนาคารชาติ) ก็จะต้องพิจารณาวางเงินโดยส่วนรวมด้วย มิใช่พิจารณาการให้กู้โดยเอกเทศแก่ธนาคารนี้เท่านั้น

ข้อคิดเห็นของคณะทำงานพิเศษ

ในหนังสือนำเสนอคณะกรรมการสินเชื่อกองการเกษตรแห่งชาติ คณะทำงานพิเศษเห็นว่าควรเสนอข้อคิดเห็นและมาตรการที่จะต้องกระทำต่อไปนี้

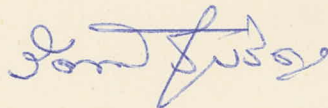
๑. ได้ตั้งเป็นปัญหาไว้ลอย ๆ ว่า "ส่วนราชการสหกรณ์ควรอยู่กับกระทรวงพัฒนาหรือกระทรวงเกษตร?" ทั้งนี้เพราะที่ประชุมรู้สึกว่ามีอำนาจหน้าที่ที่จะตัดสินปัญหาข้อนี้ ทั้งนี้มีความรู้สึกว่าจะอยู่กับกระทรวงเกษตร เนื่องจากการดำเนินงานเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กัน จึงยกปัญหานี้ขึ้นเพื่อกรรมการสินเชื่อบริหารณา

๒. ควรออก พ.ร.บ. สมาคมเกษตรกร เพื่อยกฐานะให้สมาคมเกษตรกร เป็นนิติบุคคลทางธุรกิจ อันจะเป็นการง่ายและสะดวกยิ่งขึ้นในการกู้เงินจากธนาคาร

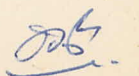
๓. เห็นควรให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่อีกคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งธนาคารเกษตรและสหกรณ์" ข้อนี้เป็นแบบที่เคยกระทำมาแล้ว เช่นในกรณีอาคารสงเคราะห์ เมื่อมีคณะกรรมการพิจารณาโครงการผังเมืองจบแล้วก็ตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ต่อไป

๔. เห็นควรเสนอให้ประธานกรรมการสินเชื่อบริหารณา มีหนังสือไปยัง USOM ขอให้ Commit เงินทุนสมทบ ๕๐ ล้านบาท ใน ๕ ปี แก่ธนาคารใหม่ USOM ตกงคลังยวจาแล้ว

จึงขอประทานเสนอมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณา อนึ่ง ได้ทำบันทึกต่างหากเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ธนาคาร เกษตรและสหกรณ์แนบมาพร้อมนี้ด้วยแล้ว.



๒๐ ม.๓.๐๖



๒๐ ม.๓.๐๘