

๒. เหตุผลในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

ปัญหาสินเชื่อกการเกษตรในปัจจุบัน
สรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาสำคัญในเรื่องสินเชื่อกการเกษตรนี้ ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่

๑. เกษตรกรไม่สามารถขยายกำลังในการผลิตและเพิ่มรายได้ เนื่องจากเกษตรกรต้องเสีย
ดอกเบี้ยสูงและต้องจำหน่ายผลิตผลให้แก่ผู้ใหญ่ในราคาที่ต่ำ เพราะถูกบังคับด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การตก
ผลิตผลเป็นต้น รายได้ที่เหลือจึงไม่พอจะเก็บสะสมไว้ลงทุนในปีต่อไปได้ เป็นการบังคับให้เกษตรกรขนาดเล็ก
ต้องทำมาหาเลี้ยงชีพเพียงแคเลี้ยงครอบครัวไปปีหนึ่ง ๆ ไม่มีทางเลือกฐานะของตนได้แต่ประการใด เป็นผล
เสียแก่เกษตรกรเองและแก่ส่วนรวมด้วย

๒. เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ตามหลักเศรษฐกิจและตามความ
เป็นธรรมของสังคม ผู้ทำงานที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมควรได้รับผลตอบแทนได้สัดส่วนกับกำลัง
ในการทำงานนั้น การที่เกษตรกรต้องเสียดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกิดจากการเป็นหนี้สูงเกินขนาดเช่นนี้
ก็เนื่องมาจากเกษตรกรขนาดเล็กอยู่กระจัดกระจายและมีมาตรฐานการศึกษาต่ำ จึงถูกบีบบังคับเอาเปรียบด้วยวิธี
การต่าง ๆ รายได้ที่ควรตกเป็นของเกษตรกรจึงตกไปอยู่ในมือนายทุนและพ่อค้าคนกลาง เสียเป็นอันมาก นอก
จากนั้นยังเป็นการเปิดโอกาสให้นายทุนและพ่อค้าคนกลางได้ยักยอกอำนาจในการจำหน่ายผลิตผลเกษตร และใน
กรณีที่เกษตรกรไม่อาจชำระหนี้ได้ก็ต้องเสียที่ดินไว้ในราคาถูก การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรขนาดเล็กนี้ย่อมมีผล
กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศโดยตรง

๓. เกษตรกรไม่ได้รับประโยชน์จากริการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลได้เต็มที่ เท่าที่ได้
เป็นมาแล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐได้พยายามช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเต็มที่ตลอดมา แต่ในด้านผลงาน
นั้นยังไม่สมบูรณ์ เหตุผลข้อสำคัญได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่าเกษตรกรไม่อยู่ในฐานะที่จะรับสนองบริการของรัฐ
เช่น การส่งเสริมการเกษตร การจัดสรรที่ดินและการพัฒนาชุมชนได้ เนื่องจากไม่มีกำลังทุนจะดำเนินการ
ปรับปรุงดังกล่าว ปัญหานี้เป็นเรื่องเรื้อรังมาช้านานและจำเป็นจะต้องแก้ไขด้วยวิธีการสินเชื่อกการเกษตร
แผนใหม่ควบคู่ไปกับบริการอื่น ๆ ของรัฐ

๔. ระบบสินเชื่อกการเกษตรของรัฐยังไม่สมบูรณ์ เท่าที่รัฐได้ดำเนินการสินเชื่อกการเกษตรมา
แล้วมีลักษณะไปในด้านการส่งเสริมที่มิถูกหลักเศรษฐกิจแท้จริง นอกจากนั้นเนื่องจากไม่มีระบบสินเชื่อกการ
เกษตรระดับชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียว ส่วนราชการต่าง ๆ จึงจำต้องดำเนินการในเรื่องสินเชื่อกการเกษตรไป
ตามลำพังและต้องเผชิญกับอุปสรรคนานาประการ เป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียเงินไปและผลตอบแทนก็ไม่ได้รับตรง
กับเจตนาที่ได้ให้เงินไป การที่ผลงานขาดตกบกพร่องดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคในการที่จะขยายวงเงินสินเชื่อก
การเกษตรของรัฐ รวมทั้งการขอความช่วยเหลือและกู้เงินจากต่างประเทศด้วย

ประวัติการดำเนินงานสินเชื่อกการเกษตรของประเทศไทย ประเทศไทยได้ดำเนินการในเรื่องสินเชื่อกการ
เกษตรมาแล้วเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว โดยเริ่มในรูปแบบสหกรณ์ก่อน สหกรณ์เหล่านี้ส่วนมากเป็นสหกรณ์จัดหาทุนขนาด
เล็กประเภทไม่จำกัดสินเชื่อ ต่อมาได้จัดตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่น เช่น สหกรณ์พาณิชย์และสหกรณ์ที่ดิน ต่างก็มีเงินทุนให้
สมาชิกกู้ของตนเอง นอกจากนี้รัฐบาลได้ลงทุนหมุนเวียนประเภทต่าง ๆ เช่น ทุนหมุนเวียนสำหรับนิคมสร้างตนเอง

ทุนส่งเสริมการปลูกสัตว์ ทุนการประมงทะเลและอื่น ๆ โดยให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินงาน ผลการดำเนินงานพอสรุปได้ดังนี้

๑. การสหกรณ์ ในปัจจุบันมีทุนสินเชื่อเพื่อการสหกรณ์ประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท ส่วนมากอยู่ที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ซึ่งได้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ได้ช่วยให้ตั้งสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กขึ้นได้ประมาณหมื่นสมาคม มีสมาชิกประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน หรือร้อยละ ๘ ของเกษตรกรทั้งหมด การดำเนินงานอยู่ในวงแคบ เพราะทุนน้อยและไม่ช่วยในการผลิตโดยตรง เพราะมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์เกษตรกรขนาดเล็ก และที่สำคัญที่สุดก็คือ สหกรณ์ยังไม่สามารถดำเนินงานให้เองโดยตลอด อยางไรก็ตาม สหกรณ์เหล่านี้ได้ให้ประโยชน์ในการช่วยปลดปล่อยหนี้และป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับเกษตรกรผู้เป็นสมาชิก สหกรณ์หาทุนนี้จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการใหม่ ส่วนสหกรณ์พาณิชย์และที่ดินมีทุนหมุนเวียนของตนเองรวมประมาณ ๘๖ ล้านบาท การดำเนินการปรากฏว่าสหกรณ์พาณิชย์ประเภทต่าง ๆ ใคขาดทุนไปเป็นจำนวนมาก ส่วนสหกรณ์ที่ดินมีฐานะการเงินดีพอควร แต่ยังมีหนี้สินค้างอยู่ที่สมาชิกอีกมาก ซึ่งกว่าจะเรียกคืนได้ก็ช้า

๒. ทุนหมุนเวียนประเภทอื่น รัฐบาลได้ให้เงินทุนหมุนเวียนแก่กรมต่าง ๆ เช่น กรมประมง สงเคราะห์ กรมพัฒนาชุมชน กรมการข้าว กรมประมง กรมกสิกรรม และกรมปลุกสัตว์ นอกจากนั้นยังมีเงินประเภทอื่นซึ่งไม่ได้มาจากงบประมาณโดยตรง ซึ่งจังหวัดต่าง ๆ ได้นำไปให้เกษตรกรกู้ ประมาณยอดเงินทั้งสิ้น ๗๖ ล้านบาทเศษ การประเมินผลงานปรากฏว่า ได้ผลน้อยกว่าควร กล่าวคือ ใคสูญเสียเงินไปมาก ไม่อาจเรียกคืนได้ ยกเว้นงานของบางกรมและเป็นบางส่วน ทั้งนี้ เพราะการใ้กู้ เป็นงานชั้นรอง เพื่อส่งเสริมงานหลักของกรมเหล่านั้น วิธีการดำเนินงานในเรื่องการใ้กู้จึงยังไม่รัดกุมเพียงพอ ตลอดทั้งใ้มี ปัญหาการ เมือง เขามาพัวพันบางควย

สรุปใ้ได้ว่าเท่าที่ใ้ได้เป็นมาแล้วในเรื่องสินเชื่อการ เกษตรรัฐใ้ช่วยเกษตรกร เป็นส่วนน้อยไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่ใ้ทำให้เกิดคุณประโยชน์ในด้านพัฒนาการ เศรษฐกิจ เต็มที่ นอกจากนั้นใ้สูญเสียเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ถ้าหากไม่มีการแก้ไขปรับปรุงสภาพการณ์เช่นนี้ก็จะยังคงเป็นอยู่ตลอดไป

๓. กองทุนสินเชื่อการ เกษตรแห่งชาติ การปรับปรุงระบบสินเชื่อการ เกษตรของรัฐนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใ้พยายามริเริ่มมานานแล้ว แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เต็มที่ ในปี ๒๕๐๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุนทร หงสลดการมภ์) ได้พิจารณาเห็นว่า การที่จะปล่อยให้ระบบสินเชื่อการ เกษตรของประเทศใ้เป็นไปอย่างเดิมโดยไม่มี การแก้ไขปรับปรุงย่อมจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาประเทศ ตลอดจนเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลในด้านการเงินโดยไม่มีที่สิ้นสุด จึงใ้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกและองค์การยูนิเซฟมาดำเนินการร่างหลักการ เพื่อจัดตั้งธนาคาร เพื่อการ เกษตร และสหกรณ์ขึ้น โดยมีความมุ่งหมายที่จะรวมกิจการสินเชื่อการ เกษตรของรัฐเข้าไว้เป็นระบบใ้เดียวกัน และวางวิธีการควบคุมเพื่อให้เงินที่เกษตรกรใ้ไปใ้ใ้เพื่อเพิ่มการผลิต และป้องกันการสูญหนี้ อยางไรก็ตาม คณะรัฐบาลในสมัยนั้นใ้มีมติให้ระงับเรื่องใ้ไว้ก่อน เพราะเห็นว่า มีกระทรวงต่าง ๆ เกี่ยวข้องอยู่หลายกระทรวงด้วยกัน แต่เพื่อมิใ้การดำเนินงานต้องชะงักลง จึงใ้แต่งตั้งคณะกรรมการสินเชื่อการ เกษตรแห่งชาติขึ้น มีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบใ้สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง และใ้ตั้งกองทุนสินเชื่อการ เกษตรแห่งชาติขึ้นเพื่อจัดสรรใ้ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใ้ได้รับเงินไปใ้ทุกต่อแก่เกษตรกร โดยมีโครงการและวิธีการที่

เหมาะสม กองทุนสินเชื่อการเกษตรได้เงินจากงบประมาณปี ๒๕๐๔ และ ๒๕๐๕ รวม ๒๐ ล้านบาท

นับตั้งแต่ได้จัดตั้งกองทุนสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติขึ้นแล้ว คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาจัดสรรเงินใหญ่ไปแล้ว ๕ ล้านบาท เป็นการใหญ่แก่สหกรณ์แผนใหม่ คือ สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรายการทอขนแกะเพชรบูรณ์ ปากช่องและฉะเชิงเทรา แห่งละ ๑ ล้านบาท และให้กรมประมงเพื่อส่งเสริมการประมงน้ำจืด ๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๗ และในปี ๒๕๐๘ คณะกรรมการฯ คาดว่าจะใหญ่แก่สหกรณ์แผนใหม่ที่จะตั้งขึ้นใหม่ และอาจจะให้สมาชิกนิคมโคนม ไทย - เคนมาร์ค กู้ยืมรวมเป็นเงินประมาณ ๔ ล้านบาท คงเหลือ ๑๐ ล้านบาทเศษ เพื่อใช้เป็นทุนประเดิมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ๑๐ ล้านบาท และเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นของธนาคารฯ โดยเฉพาะในด้านการศึกษาเจ้าหน้าที่

ข้อเสนอของคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ คณะกรรมการในระดับนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของประธานกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ ให้ร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เสนอคณะรัฐบาลต่อไป เพื่อจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ขึ้น โดยโอนกิจการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์มารวมด้วย และจะแยกการดำเนินงานของธนาคารใหม่เป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายการเกษตรและฝ่ายการสหกรณ์ ธนาคารใหม่นี้จะมีคณะกรรมการธนาคารระดับชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ เพราะงานของธนาคารเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลอยู่มาก และเกี่ยวข้องกับกระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ หลายหน่วย รวมทั้งจะต้องประสานงานกับธนาคารพาณิชย์ และเอกชนด้วย ในระยะเริ่มแรกฝ่ายการสหกรณ์ จะมีทุนดำเนินงาน ๓๐๐ ล้านบาทเศษ ตามที่ใ้โอนมาจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ส่วนฝ่ายการเกษตรจะมีทุนประมาณ ๒๐ ล้านบาทเศษ คือ ได้จากกองทุนหมุนเวียนสินเชื่อการเกษตรเป็นทุนประเดิม ๑๐ ล้านบาท และจะขอเรียกคืนจากทุนหมุนเวียนของกระทรวงเกษตรและมหาดไทยอีกส่วนหนึ่งเท่าที่สามารถจะเรียกคืนได้ และไม่ผูกพันต้องใช้จ่ายเป็นประจำอยู่ เริ่มจากปีงบประมาณ ๒๕๐๘ เป็นต้นไป รัฐจะต้องตั้งงบประมาณให้แก่ธนาคารรวมทั้งกู้เงินและขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาสมทบให้เป็นจำนวนเพียงพอ

การใหญ่ของธนาคารจะใหญ่โดยมีการควบคุมเพื่อเพิ่มผลผลิตและการจำหน่าย การดำเนินการจะดำเนินแบบธุรกิจมีให้เงินของรัฐต่อสูญเสียแต่จะพยายามช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยเป็นพิเศษ การใหญ่แก่เกษตรกรรายย่อยจะใหม่หรือโดยความร่วมมือของสถาบันของเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มชาวประมงและผู้เลี้ยงสัตว์ สถาบันเกษตรกรเหล่านี้จะต้องได้รับการปรับปรุงพร้อมกันไป โดยมีจุดมุ่งหมายขั้นปลายให้เป็นตัวแทนของเกษตรกรโดยแท้จริง ทั้งในด้านสินเชื่อ ขีบริการเกษตรและการตลาด การใหญ่จะคำนึงถึงโครงการพัฒนาของรัฐด้วย เช่น โครงการส่งเสริมพืชไร่ที่สำคัญ ส่งเสริมการประมง การเลี้ยงสัตว์ การพัฒนาอาชีพและนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การดำเนินการให้สินเชื่อการเกษตรโดยถูกหลักวิชาและสอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจจะให้ผลดังนี้ คือ

- ๑. เพิ่มผลผลิตของชาติ การที่รัฐช่วยสนับสนุนให้ทุนแก่เกษตรกรนั้นจะมีผลให้การผลิตของการเกษตรและสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ เพิ่มขึ้นโดยตรง ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น และยังมีส่วนสนับสนุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ในด้านการส่งเสริมผลผลิตที่รัฐเห็นควรส่งเสริมเป็นพิเศษ

๒. พัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมในชนบท การให้สินเชื่อการเกษตรแบบใหม่จะให้เพื่อส่งเสริมการผลิตและการจำหน่าย ซึ่งจะยังผลให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมเกษตรกรขนาดเล็กให้รวมกันเป็นกลุ่มเพื่อช่วยเหลือตนเองได้ อันจะเป็นผลดีแก่การเศรษฐกิจ การสังคมและการปกครองในชนบทอย่างยิ่ง

๓. ป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดิน การที่รัฐได้เข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรในด้านเงินทุนจะเป็นการตัดอำนาจนายทุนและพ่อค้าคนกลางไม่ให้บีบบังคับเอาเปรียบเกษตรกรได้ ปัญหาเรื่องการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรขนาดเล็กจะลดน้อยลงมาก

๔. ลดภาระดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องเสีย จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ใน ๔๑ จังหวัดปรากฏว่า เกษตรกรมีหนี้สินเฉลี่ยรายละ ๑,๗๒๗ บาท ถ้าคิดเกษตรกรทั่วประเทศจะเป็นจำนวนหนี้หลายพันล้านบาท เจ้าหนี้ได้แก่เจ้าของที่ดิน นายทุน และพ่อค้า ดอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องเสียอย่างน้อยร้อยละ ๓ ต่อเดือน เป็นเงินปีละหลายร้อยล้านบาท ซึ่งควรตกอยู่ในมือของเกษตรกร ซึ่งเงินจำนวนนี้ถ้าเกษตรกรไม่ต้องเสียก็จะทำให้ฐานะของเกษตรกรดีขึ้น

๕. เสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า ถ้าหากภาวะสังคมในชนบทอยู่ในสภาพที่ยากจนคนแค่น และขาดสิทธิภาพในการเป็นเจ้าของที่ดินและปัจจัยในการประกอบอาชีพแล้ว อันตรายร้ายแรงย่อมจะเกิดขึ้นแก่ประเทศโดยแน่นอนไม่ช้าก็เร็ว ในปัจจุบันพลเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และทรัพยากรธรรมชาติก็ลดน้อยลงมาก ถึงแม้ว่าการพัฒนาประเทศจะได้นำพาไปในเกณฑ์ที่ดีตามแต่ผลของการพัฒนายังไม่ได้อะไรตกทอดไปถึงมือเกษตรกรขนาดเล็กเท่าที่ควร การช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐในปัจจุบันยังไม่สมบูรณ์ และยังไม่แพร่หลายกว้างขวาง การให้สินเชื่อการเกษตรโดยถูกหลักการและมีการควบคุมจะเป็นการแก้ไขที่สำคัญและได้ผลที่สุดประการหนึ่ง

๖. ป้องกันการสูญเสียเงินของรัฐ การดำเนินงานเท่าที่เป็นมาแล้วได้ออกให้เกิดการสูญเสียเงินของรัฐเป็นจำนวนมาก และในกรณีที่เงินไม่ได้ออกไปก็ปรากฏว่า การดำเนินงานไม่ได้ผลเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล เท่ากับเงินไปทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ให้เป็นประโยชน์เป็นการสูญเสียทางอ้อม จึงจำต้องวางวิธีดำเนินงานเสียใหม่เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว จากประสบการณ์แสดงว่า ถึงแม้จะเป็นการให้กู้แก่เกษตรกรขนาดเล็ก แต่ถ้ามีวิธีดำเนินงานที่ถูกต้องแล้ว เงินก็จะไม่สูญและอาจมีกำไรบ้าง เพื่อนำมาใช้สะสมขยายทุนให้เพิ่มขึ้น

๗. เพื่อขยายเงินทุนสินเชื่อการเกษตร การจัดตั้งระบบสินเชื่อการเกษตรให้รวมเป็นแหล่งเดียวและมีวิธีดำเนินการที่รัดกุมถูกหลักวิชาการ จะช่วยให้สามารถขยายเงินทุนสินเชื่อการเกษตรได้อีกมาก รัฐบาลจะสามารถตั้งงบประมาณให้ได้มากยิ่งขึ้น เอกชน เช่น ธนาคารพาณิชย์จะมีส่วนช่วยรัฐในเรื่องนี้ได้มากขึ้น ในด้านความร่วมมือกับต่างประเทศ คณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติได้ติดต่อกับธนาคารโลก และองค์การยูนิเซฟตลอดมา เห็นว่า จะมีทางกู้เงินมาเป็นทุนของธนาคารใดส่วนหนึ่ง และจะสามารถขอความช่วยเหลือทางวิชาการได้อีกแน่นอน ถ้าหากได้มีการปรับปรุงและวางระบบสินเชื่อการเกษตรเสียให้เหมาะสมและมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของตลอดจนเอกชนด้วย