

บันทึก

เรื่อง สันเขื่อนการเกษตร

นางสุนทร นวลรัตน์

1. เมื่อปลายปี พ.ศ. 2502 กระทรวงการคลัง (โดยท่านรัฐมนตรีคนปัจจุบัน) ได้ติดต่อกับธนาคารโลกขอให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยทำการศึกษานโยบายสันเขื่อนการเกษตรของประเทศไทย

2. ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้มาทำการสำรวจเมื่อเดือนพฤษภาคม และเดือนมิถุนายน 2503 และได้เสนอรายงานลงวันที่ 29 กันยายน 2503 (คำแปลรายงานตามเอกสารหมายเลขสี่แดง 1) ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกมีความเห็นว่า การให้สันเขื่อนการเกษตรของไทยทำกันอย่างกระจัดกระจายเกินไป ผู้ให้สันเขื่อนทั้งกระทรวงเกษตร (กรมการประมง กรมการข้าว) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสหกรณ์ โรงงานยาสูบ โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี และยังมีพ่อค้าและผู้ใหญ่ในเอกชนอื่น ๆ อีกแห่งละเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้การให้สันเขื่อนไม่โดยสถิติ ควรที่จะรวมเป็นระบบเดียวกันเสีย จึงแนะนำให้

ก. จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรขึ้น เพื่อให้สันเขื่อนแก่เกษตรกรทั่วไป

ข. ยูนเล็กธนาคารเพื่อการสหกรณ์ เนื่องจากไม่ค่อยได้ทำอะไรนอกจากงานลงบัญชีและรับจ่ายเงิน (ข้อ 45 ในรายงานของผู้เชี่ยวชาญ) และให้กระทรวงสหกรณ์ทำหน้าที่ให้สันเขื่อนแก่ระบบการสหกรณ์ตามกำลังเงินที่มีอยู่ในขณะนั้น (ข้อ 68, 69 ในรายงานฯ)

หน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรได้แก่การพิจารณาอนุมัติและบริหาร เงินกู้ให้แก่ชาวบ้านเพื่อการผลิตและการลงทุน และแก่อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม ตลอดจนแก่บุคคลที่ให้บริการแก่ชาวบ้านและก่อให้เกิดเงินกู้แก่สหกรณ์ธุรกิจและสหกรณ์การเกษตรอย่างอื่น โดยมีคณะกรรมการบริหารอันประกอบด้วยผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอื่น ๆ ธนาคารนี้จะมีสาขาอยู่ในต่างจังหวัดด้วย เพื่อให้สามารถให้บริการทางสันเขื่อนได้เป็นอย่างดี

3. กระทรวงการคลังได้เสนอรายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญไปยังคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2503 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ชื่อคณะกรรมการพิจารณาขออนุมัติของธนาคารโลก เรื่องระบบสันเขื่อนการเกษตรแห่งประเทศไทย ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งรัฐมนตรีเกษตรและสหกรณ์ด้วยเป็นกรรมการ และมีคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยทำงานในด้านรายละเอียดตามที่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

4. คณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับธนาคารโลกในเรื่องตั้งธนาคารเกษตร แต่ไม่เห็นด้วยที่จะให้ยูนเล็กธนาคารสหกรณ์ และเสนอว่าควรเอาธนาคารสหกรณ์เข้ามา ร่วมกับธนาคารเกษตรที่จะตั้งใหม่ เป็นธนาคารเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้ความช่วยเหลือทั้งเกษตรกรทั่วไปและสมาชิกสหกรณ์ให้ได้สมบูรณขึ้น ได้กว้างหลักการเบื้องต้นเพื่อจัดตั้งธนาคารสันเขื่อนการเกษตรเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และได้ประชุมร่วมกับที่ปรึกษาจากกฎหมายสันเขื่อนการเกษตรขององค์การ โอ.ซี.เอ. ซึ่งจัดส่งมาจากสหรัฐอเมริกาเพื่อการนี้ และกับที่ปรึกษาทางสันเขื่อนการเกษตรของยูเอชเอประจำประเทศไทย เพื่อพิจารณา

หลักการที่โดยละเอียด ในที่นี้คณะกรรมการก็ได้เสนอหลักการประกอบกับความคิดเห็นของ ไอ.ซี.เอ. ต่อคณะกรรมการ ซึ่งได้เห็นชอบด้วยกับหลักการ และไต่ถามให้คณะกรรมการร่วมกับที่ปรึกษาจาก ไอ.ซี.เอ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคาร เพื่อการ เกษตรและสหกรณ์อื่น ซึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อ คณะกรรมการ เมื่อเดือนเมษายน 2504 (ดูเอกสารหมายเลข 2) นอกจากนี้องค์การ ไอ.ซี.เอ. ก็เห็นชอบด้วยกับหลักการและร่างพระราชบัญญัติและได้แจ้งว่าจะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (ดูเอกสาร หมายเลข 3)

5. การจัดตั้งธนาคาร เพื่อการ เกษตรและสหกรณ์มีหลักการดังต่อไปนี้

- ก. ทุนของธนาคาร ควรตั้งไว้ 800 ล้านบาท โดยรัฐตั้งงบประมาณให้เป็นรายปี รวมเป็นเงินทั้งสิ้นไม่เกิน 500 ล้านบาทในเวลา 10 ปี นอกนั้นได้จากการ ร่วมทุนของเอกชนและสถาบันการเงินของเอกชนและจากความช่วยเหลือของ ต่างประเทศ
- ข. ให้โอนธนาคาร เพื่อการ สหกรณ์มาควบคุมโดยจัดตั้งฝ่ายการเงินสหกรณ์ ขึ้นในธนาคาร
- ค. ธนาคารฯ จะให้เงินแก่เกษตรกรพาณิชย์ (Commercial farmers) สหกรณ์สมาคมที่สมาชิกเป็นเกษตรกรผู้ผลิตทั้งสิ้น และกลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ
- ง. ธนาคารฯ จะให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่าง ๆ แก่เกษตรกร และส่งเสริม การประหยัดและออมทรัพย์ รวมทั้งให้บริการทางธนาคาร แก่ชาวชนบทด้วย
- จ. เงินกู้แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ
  - 1) เงินกู้ระยะสั้น ต้องชำระคืนไม่เกิน 18 เดือน ให้เพื่อการเพาะปลูก แปรรูปและจำหน่ายพืชผล
  - 2) เงินกู้ระยะปานกลาง 1 1/2 - 5 ปี เพื่อปรับปรุงและพัฒนาที่ดิน การผลิต และ เลี้ยงสัตว์
  - 3) เงินกู้ระยะยาว 5 - 20 ปี เพื่อการปลูกพืชผลที่โตช้า ซ่อ เครื่องมือ เครื่องใช้และที่ดิน
- ฉ. การบริหารของธนาคาร อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการธนาคาร อันประกอบด้วย

ในระยะห้าปีแรก

- 1) รัฐมนตรี 4 นาย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4 นาย
- 2) กรรมการที่สหกรณ์สมาคมเลือกตั้งขึ้นไม่เกิน 3 คน และผู้ถือหุ้นเอกชนเลือกตั้งขึ้นไม่เกิน 3 คน

เมื่อพ้นห้าปีแรกแล้ว หากเห็นสมควรให้กรรมการที่เป็น

รัฐมนตรีและผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการ แยกนาย ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6. ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของธนาคาร โลกฯ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2504 กระทรวงเกษตรได้เสนอความคิดเป็นหนังสือเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ไว้หลายประการ คือ

- ก. เห็นว่าไม่ควรยุบเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์
- ข. ธนาคารที่จะตั้งใหม่คงจะไม่สามารถควบคุมเงินกู้ได้ดีพอ และกระทรวงเกษตรก็มีสำนักงานเงินกู้เกษตรกรรม\* และกระทรวงสหกรณ์มีธนาคารเพื่อการสหกรณ์อยู่แล้ว จึงควรที่ธนาคารฯ จะให้เงินยืมหรือโดยคำแนะนำของสถาบันทั้งสอง
- ค. ควรเปิดโอกาสให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์และสำนักงานเงินกู้เกษตรกรรมของกระทรวงเกษตร (คูเอกสารหมายเลขสีแดง-3) เป็นตัวแทนของธนาคารฯ ในด้านบริการการรับฝากเงิน
- ง. ควรเปิดโอกาสให้ธนาคารที่จะตั้งใหม่ประกอบการธนาคารพาณิชย์ได้ด้วย (คูเอกสารหมายเลขสีแดง 4)

7. คณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของธนาคาร โลกฯ ได้ส่งแรงตบมือของใจของกระทรวงเกษตร เป็นรายชื่อดังต่อไปนี้

- ก. การจัดตั้งธนาคารใหม่ขึ้น มิใช่เป็นการยุบหรือเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ แต่เป็นการปรับปรุงและขยายวงงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ออกไป
- ข. การควบคุมเงินกู้จะทำได้ผล ก็โดยการปรับปรุงแก้ไขรูปของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอที่ใช้บังคับบัญญัติในเรื่องนี้ไว้แล้ว ในมาตรา 34, 40 และ 57 และในทางปฏิบัติธนาคารฯ ก็จะมีเจ้าหน้าที่ดูแลเงินกู้ยืมที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตร
- ค. การมีสถาบันการเงินถึง 3 แห่งอยู่ในสังกัดต่างกัน ร่วมกันปฏิบัติงานนั้น จะทำให้เกิดความลำบากในการประสานงาน และทำให้แต่ละสถาบันทำงานได้อย่างไม่เต็มที่เป็นต้น ทั้งยังเสียค่าใช้จ่ายสูง และยากที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศอีกด้วย (คูเอกสารหมายเลขสีแดง 5)

8. ในหนังสือชี้แจงตบมือของใจของกระทรวงเกษตร ตามที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 7 ได้กล่าววิจารณ์การปฏิบัติงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไว้โดยพิสดาร เห็นควรที่จะแยกมาแสดงให้เห็นต่างหาก ดังต่อไปนี้

- ก. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีได้ทำงานตรงกับสหกรณ์และมีการควบคุม แต่ทำผ่านเจ้าหน้าที่กระทรวงสหกรณ์
- ข. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มิได้ให้คำแนะนำหรือควบคุมเงินกู้หรือหากทำงานนี้ก็ทำแค่เพียงเล็กน้อย ผู้ที่ทำงานนี้โดยแท้จริง คือเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคของกระทรวงสหกรณ์

\* ขณะนั้น เป็นเพียงร้านค้า และจนบัดนี้ก็ยังมีได้ตั้งขึ้น

ค. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีใบทำหน้าที่เป็นธนาคาร โดยแท้ แต่ทำหน้าที่เพียงผู้รับจ่ายเงิน และเก็บรักษาทรัพย์สินบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินกู้เท่านั้น ส่วนงานทางกฎหมาย โดยเฉพาะการพิจารณาชำระค่าของเงินนั้น กระทรวงสหกรณ์เป็นผู้ทำแทนทั้งสิ้น

ง. ผลการปฏิบัติงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ว่าโดยกล่าวไรนั้น ถ้าพิจารณาให้ต้องแท้แล้ว จะเห็นว่าไม่ใช่ผลกล่าวไรที่แท้จริง เพราะ

1) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้อาศัยใช้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงสหกรณ์และบริวารต่าง ๆ ของกระทรวง ซึ่งหากเขางบประมาณค่าใช้จ่ายที่คงเดินไปในทางนี้แล้วหากออกจากตัวเลขที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์อ้างว่ามีกำไรแล้ว ธนาคารจะกลับขาดทุนและหลายล้านบาท

2) จำนวนกำไรในบัญชีของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นตัวเลขทางบัญชี แต่กำไรที่แท้จริงมีน้อยกว่าที่แสดงไว้ ทั้งนี้ เพราะธนาคารยกเอาดอกเบี้ยค้างชำระไปสมทบเข้ากับเงินกู้ โดยไม่คำนึงว่าเงินกู้ที่ค้างชำระนั้นอาจไม่ได้รับคืน

๓. เป็นเงินสดก็ได้ การมีดอกเบี้ยค้างชำระมาก ก็แสดงว่าธนาคารมีใ้ควบคุมหรือดูแลเงินกู้ให้โดยดี

จ. การตั้งธนาคารฯ ใหม่ขึ้น เพื่อขยายวงงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ มีเหตุผลดังนี้

1) เงินกู้ส่วนใหญ่ของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นเงินกู้ระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์เงินที่มีกำลังเงินน้อย ควรให้เงินกู้ระยะสั้นให้มากขึ้น

2) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่สามารถดูแลเงินกู้ได้ทั่วถึง เพราะตนเองไม่มีเจ้าหน้าที่ควบคุมเงินกู้ จึงทำให้มีหนี้ค้างชำระมากทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย

3) หลักเกณฑ์การให้สหกรณ์กู้ยืมที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์คำนึงถึงแต่ความปลอดภัยของเงินกู้เป็นหลักแต่อย่างเดียว (คือใช้วิธีจำนอง) ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน ควรจะเพ่งเล็งถึง "ความสามารถใช้เงินคืนของลูกหนี้" (Repayment capacity) อีกทางหนึ่งด้วย โดยพยายามควบคุมให้เงินกู้นำเงินไปใช้ในทางที่จะเกิดผล (for productive purposes)

4) องค์กรงาน (Organization) ของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ในปัจจุบันยังไม่ดีพอ ทำให้ไม่อาจได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากแหล่งต่าง ๆ ได้

๘. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๐๔ ให้ส่งเรื่องระบบสินเชื่อการเกษตรแห่งประเทศไทย และร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. .... ให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็น และสภาพัฒนาฯ ได้สรุปความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี ตามที่ปรากฏในเอกสารหมายเลขสีแดง ๒

๙. ต่อมา กระทรวงเกษตรได้เสนอความคิดเห็นคัดค้านเรื่องการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์อีกครั้งหนึ่งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๔ มีใจความสำคัญให้จัด

ให้มีการประสานนโยบายในระดับชาติ ให้แก่การสหกรณ์และปรับปรุงธนาคาร เพื่อการสหกรณ์ โดยไม่ต้อง  
ตั้งธนาคารใหม่ขึ้น แต่ให้อาศัยธนาคารออมสินเป็นแหล่งหาเงินมาใช้ในการให้สินเชื่อทางการ เกษตร  
นอกจากนี้ยังได้กล่าววิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติธนาคาร เพื่อการ เกษตร และสหกรณ์ พ.ศ. .... หลายประการ  
และว่า ธนาคารที่จะตั้งใหม่ขาดคุณสมบัติอันควรมีหลายอย่าง เช่น ธนาคารจะช่วยให้แค่เพียงในเรื่องเงิน  
เงินกู้จะขาดการควบคุมแนะนำ และธนาคารไม่ใหญ่แก่ เกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติ ธนาคารมีอำนาจมากเกินไป  
โดยเฉพาะในการ ออกพันธบัตรและหุ้น และในสมมติว่าอำนาจธนาคารจะเป็นประธานกรรมการบริหาร  
เสียเองเป็นต้น อันจะทำให้ เกษตรกรไม่พอใจประโยชน์จากการช่วยเหลือสมควรมุ่งหมาย ทั้งได้เสนอให้ตั้ง  
คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาปรับปรุงการสหกรณ์และธนาคารสหกรณ์ และให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง  
คณะกรรมการกลางขึ้น ชื่อการ เกษตรขึ้น เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรมีการประสานงานกัน  
(คู่มือสารหมายเลขสี่แดง 7)

11. ต่อมา กระทรวงเกษตรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงาน เภรคึกการ เกษตร  
พ.ศ. .... แก่พณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ตามหนังสือลงวันที่ 13 ตุลาคม 2504 โดยมีหลักการ  
ที่จะให้มีสำนักงาน เภรคึกการ เกษตรขึ้นในกระทรวงเกษตร ทำธุรกิจในการให้เกษตรกรกู้เงินด้วยดอกเบี้ยถูก  
ไปเป็นทางในการ เพิ่มผลผลิตทาง เกษตรกรรม การประมงและการ เลี้ยงสัตว์ (คู่มือสารหมายเลขสี่แดง 8)

12. กระทรวงการคลังได้ออกบันทึกความเห็นในนามของคณะกรรมการพิจารณาข้อ เสนอของ  
ธนาคารโลก เรื่องระบบสินเชื่อการ เกษตรแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับข้อ เสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
เกษตร ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2504 ซึ่งแจ้งโต้แย้งความคิดเห็นคัดค้านที่กระทรวงเกษตร เสนอต่อที่ประชุมคณะ  
รัฐมนตรี ตามหนังสือลงวันที่ 26 กันยายน 2504 ตามลำดับข้อในหนังสือของกระทรวง เกษตร มีใจความว่า  
ในประเด็นเกี่ยวกับการประสานนโยบายในระดับชาติและการให้แก่การ สหกรณ์และธนาคารสหกรณ์ให้ถูกจุดนั้น  
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว มีที่น่าขำยังได้มีมติที่ประชุมไปถึงระบบสินเชื่อการ เกษตร  
อย่างอื่นนอกจากที่ให้แก่สหกรณ์อีกด้วย และขอเสนอให้ใช้ธนาคาร ออมสินเป็นแหล่งหาเงินสำหรับสนับสนุน  
สินเชื่อการ เกษตรก็ไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการฯ แต่ตามข้อ เสนอของคณะกรรมการฯ นั้น จะทำให้  
หาเงินมาใช้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ มากกว่าหาจากธนาคาร ออมสินแค่เพียงแห่งเดียว  
นอกจากนั้นที่ก็ยังได้ชี้แจงถึงบทบาทของกระทรวงสหกรณ์ (ขณะนั้น) ในการควบคุมการดำเนินงานของ  
ธนาคารใหม่ ว่ายังมีอยู่ในรูปของกรรมการในคณะกรรมการบริหาร และได้ชี้แจงข้อกล่าวหาของกระทรวง  
เกษตรที่ว่าธนาคาร เพื่อการ เกษตร และสหกรณ์ขาดคุณสมบัติที่จำเป็นข้อ ๆ ไป ในที่สุดได้วิจารณ์ข้อ เสนอ  
ของกระทรวง เกษตร ว่าไม่เห็นด้วยที่จะตั้งคณะกรรมการ ขึ้นอีก เพื่อปรับปรุงการ สหกรณ์ ส่วนข้อ เสนอข้อ 2  
และ 3 ให้ธนาคาร เพื่อการ สหกรณ์ดำเนินการ ด้านสหกรณ์ต่อไป และให้กระทรวง เกษตรจัดตั้งสำนักงาน  
เงินกู้ เกษตรกรรมขึ้น และให้มีคณะกรรมการกลางขึ้น ชื่อการ เกษตรควบคุม นโยบายและการดำเนินงานขึ้นชื่อ  
การ เกษตรขึ้น คณะกรรมการพิจารณาฯ ได้เสนอไว้ในหลักการแล้ว (คู่มือสารหมายเลขสี่แดง 9)

13. ต่อมาในเดือนมกราคม 2505 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนา  
การ เศรษฐกิจแห่งชาติเชิญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงสหกรณ์ไปร่วมพิจารณาหาความตกลงกันในเรื่องระบบสินเชื่อการ เกษตรของประเทศไทยอีก  
ครั้งหนึ่งก่อน แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ประชามติได้เชิญ รัฐมนตรีทั้ง 3 ท่านประชุมกัน

แต่ไม่สามารถตกลงในหลักการที่จะให้ธนาคารหรือสถาบันอื่น เชื้อการ เกษตร โดยสมบูรณ์แก่แห่งเดียวได้ เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ไม่เห็นด้วยที่จะจัดเป็นธนาคาร ยังชี้แจงว่าควรให้เป็นเพียงสำนักงานเศรษฐกิจเกษตร โดยจ่ายเงินเป็นคราว ๆ ให้ธนาคาร เพื่อการสหกรณ์รับไปดำเนินการตั้งในปัจจุบัน ส่วนในด้านการเกษตร เห็นควรตั้งสำนักงานเศรษฐกิจในกระทรวงเกษตร ซึ่งจะได้รับเงินจากสำนักงานเศรษฐกิจเกษตร เพื่อพิจารณาให้เกษตรกรกู้ยืมต่อไป ประชาชนฯ จึงเสนอหลักการที่คณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้เคยจัดทำไว้เกี่ยวกับสินเชื่อการ เกษตร ซึ่งมีหลักการว่า

- ก. ให้มีการช่วยเหลือถึงมือเกษตรกรจริง ๆ ทั่วประเทศราชอาณาจักร
- ข. การช่วยเหลือให้เงินกู้ยืม จะต้องไม่ผูกประ สังก่อให้เกิดมลพิษเพิ่มขึ้น และให้การ ค้ำชดเชย เป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น
- ค. เงินที่ช่วยเหลือกัน ควร เป็นทุนหมุนเวียนประจำ เป็นใหญ่ เฉพาะผู้ที่สามารถชำระ หนี้ในระยะเวลาด่าง ๆ กัน เพื่อป้องกันการรั่วไหลสูญหาย
- ง. การช่วยเหลือในลักษณะอื่น นอกจากให้กู้ยืมที่กล่าวถึง เห็นควรให้งบประมาณเป็น เรื่อง ๆ ไป เช่น ในกรณีขีปนาคี เป็นต้น
- จ. ดอก เบี้ยมีอัตรา ทั่วพอควร
- ฉ. นโยบายการ เกษตร และสหกรณ์มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ฉะนั้นจึงควรจัดให้ มีการประสานงานให้ เป็นอันหนึ่งอัน เดียวกัน

คณะกรรมการบริหารฯ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์ ซึ่ง ได้เสนอมานี้ โดยทั่วไปมีหลักการ และ เหตุผลที่เหมาะสมสมควรหลายประการ ถ้าได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมตามหลักที่กล่าวมา ก็น่าจะมีผลดีและจะมีผลส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ประชาชนได้ เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการระดับเจ้าหน้าที่ชั้นคณะหนึ่ง โดยให้สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์ขึ้นใหม่ โดยอาศัยหลักการที่กล่าวแล้ว ถ้าหากคณะรัฐมนตรียังไม่เห็นสมควรที่จะจัดตั้ง ธนาคารในรูปแบบสินเชื่อการ เกษตรในรูปแบบธนาคารหรือ สถาบันอิสระขึ้น แต่เห็นว่าควร สนับสนุนให้ เกษตรกรบางจำพวกและบางส่วนให้มีโอกาสกู้เงิน จากรัฐโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ ก็ขอเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับเจ้าหน้าที่ชั้นคณะหนึ่ง โดยให้ สำนักงานพัฒนาฯ เป็นเจ้าของเรื่อง ดำเนินการพิจารณาจัดสรร เงินให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไป ให้เกษตรกรกู้โดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยตั้งเป็นรูปเงินทุนหมุนเวียนที่กระทรวงการคลัง ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้เบิกจ่าย ควบคุม และตรวจบัญชี เงินจำนวนนั้นควรมีไม่ต่ำกว่า 60 ล้านบาท ในระหว่างระยะของแผน พัฒนา 2505 - 2509 ขอเสนอให้ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการในรูปจัดตั้งเป็นธนาคาร โดยมีผู้แทน กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทย รวมเป็นกรรมการด้วย เพื่อสะดวกแก่การหาเงิน ทุนจากแหล่งต่าง ๆ ในต่างประเทศมา แต่ในการดำเนินงาน หากธนาคารจะให้สินเชื่อเองโดยตรงแล้ว เกรงว่าจะไม่ทั่วถึงราษฎร จึงให้ทางกระทรวงเกษตรจัดตั้งสถาบันสินเชื่อการ เกษตรขึ้นเพื่อกู้เงินจาก ธนาคารนี้ แล้วนำไปให้ เกษตรกรกู้ยืมอีกทอดหนึ่ง และควบคุมเงินกู้ให้สอดคล้องตามที่ต้องการ (คูเอกสารหมายเลข สิ้นคง 10)

14. ต่อมา ประชากรรรมการบริหารสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติได้มีบันทึกเสนอ พทฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน และ 23 กรกฎาคม 2505 เรื่องการจัดตั้งระบบสินเชื่อ การเกษตร โดยมีสาระสำคัญว่า ในระยะก่อนที่จะจัดตั้งธนาคารสินเชื่อการเกษตรขึ้น ควรให้มีสำนักงาน สินเชื่อการเกษตรในกระทรวงเกษตร และให้มีคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติ โดยมีสำนักงาน คณะกรรมการอยู่ที่สำนักงานสภาพพัฒนา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ ประชากรฯ จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรี ให้มีมติโอนเงินงบประมาณจัดสรรเพื่อสินเชื่อการเกษตร 10 ล้านบาท ซึ่งเหลืออยู่จากงบประมาณปี 2505 เข้า เป็นกองทุนหมุนเวียนสินเชื่อการเกษตร ซึ่งต่อไปก็จะใช้ งบประมาณเพื่อสินเชื่อการเกษตรในปี 2506 และมีต่อไป พร้อมด้วยเงินฝากของเอกชน เงินช่วยเหลือและเงินกู้ที่ได้มาเพื่อการนี้เข้าไปในกองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้ให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงการคลังตามระเบียบที่มีไว้ และจะเบิกจ่ายได้โดยอนุมัติ คณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติเท่านั้น ประชากรฯ ได้ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อ ดำเนินการและวางระเบียบกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ประชากรฯ ยังได้เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการ สินเชื่อการเกษตรขึ้นด้วย (ดูเอกสารหมายเลข 11)

15. พทฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกลงวันที่ 27 สิงหาคม 2505 เสนอคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้ง คณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติขึ้น โดยให้มีหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตร จัดหาทุน ประสานงาน ควบคุมการดำเนินงาน จัดสรรกองทุนสินเชื่อการเกษตร พิจารณาและอนุมัติการให้เงินแก่ เกษตรกรรายใหญ่ และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการจัดหน่วยงานเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตรให้เหมาะสมกับ สภาพการณ์อยู่เสมอ โดยให้คณะกรรมการรับผิดชอบและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากนี้ ยังได้ เสนอให้โอนเงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรที่ค้างไว้ในงบประมาณของกระทรวงการคลัง จำนวน 10 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2505 เข้าเป็นกองทุนหมุนเวียนสินเชื่อการเกษตร เพื่อสมทบเป็น กองทุนกับเงินที่จะได้รับจากแหล่งอื่นต่อไป

16. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2505 เห็นชอบด้วยกับพทฯ นายกรัฐมนตรี เสนอ และให้แต่งตั้งคณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติขึ้น ปรากฏตามเอกสารหมายเลข 12 และ ส่วนเลขานุการให้ประชากรรรมกร เลือกลงเอง

17. กระทรวงเกษตรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ..... ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งผู้แทนไปร่วมประชุมและขอเอกสารต่าง ๆ รวม 9 ฉบับ ไม่เพื่อประกอบการพิจารณา ตามที่ปรากฏในเอกสารหมายเลข 13

18. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสินเชื่อการเกษตรของกระทรวง เกษตรให้คณะกรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 4/2506 วันที่ 3 เมษายน 2506 ซึ่งคณะกรรมการได้ขอให้กรมการ--เลขานุการ ทำบันทึกส่งไปให้ เพื่อนำเสนอพทฯ นายกรัฐมนตรี ต่อไป (ดูเอกสารหมายเลข 14)

19. ประชากรรรมการสินเชื่อการเกษตรแห่งชาติได้มีบันทึกลงวันที่ 17 เมษายน 2506 เสนอพทฯ นายกรัฐมนตรี รายงานผลงานของคณะกรรมการฯ ในรอบ 6 เดือนแรก โดยสังเขป ปรากฏอยู่ ในเอกสารหมายเลข 15

๒๐. ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 25๐6 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติแต่งตั้ง คณะกรรมการสืบเสาะการ เกษตรแห่งชาติคณะใหม่ซึ่งแทนคณะ เก่าซึ่งยกเลิกไปตามความสิ้นสุดของคณะ รัฐมนตรีชุดเก่า (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายก) ที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ไว้ คณะกรรมการชุดใหม่ นี้ ความจริงก็คือคณะกรรมการชุดเก่านั่นเอง (ดูเอกสารแนบเลขที่ ๑๖)

๒๑. ต่อมา ประธานกรรมการสืบเสาะการ เกษตรแห่งชาติได้มีบันทึกถึงพดช นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงความจำเป็นมาของคณะกรรมการสืบเสาะการ เกษตรตั้งแต่เริ่มแรกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทางการคลัง ทิศของอยู่เขี้ยวจากธนาคาร โลกมาทำการสำรวจเรื่องสืบเสาะการ เกษตรจนถึงปัจจุบัน และได้กล่าวถึง ผลงานของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยว่า สหกรณ์ส่วนมากมีขนาดเล็กเกินไป และทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ควรจะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์อันประสงค์ขึ้นให้มาก ๆ ในด้านกระทรวง เกษตรนั้น ประธานกรรมการฯ กล่าวหาว่า ขบวนการเขี้ยวเพื่อส่งเสริมการ เกษตรสาขาต่าง ๆ ได้สูญเสียไปเป็นจำนวนมาก แม้กระทรวง เกษตร จะทำที่จะจัดตั้งสำนักงานสืบเสาะการ เกษตรขึ้น งานนี้ก็จะมีขอบเขตอยู่เฉพาะภายในกระทรวง เกษตร เท่านั้น ยังถือว่าเป็นระบบสืบเสาะการ เกษตรของประเทศ เป็นส่วนรวมมิได้ ส่วนเงินที่อยู่มายาวไ้ความรับผิดชอบของ กระทรวงมหาดไทยนั้นแล้ว แม้ผลงานจะได้ผลก็อยู่บ้าง แต่การชำระหนี้ก็ยังไม่รวดเร็วเท่าที่ควร

๒๒. เนื่องจากระบบสืบเสาะการ เกษตรของประเทศไทยยังกระจัดกระจายแบ่งแยกกันอยู่เช่นนี้ คณะกรรมการสืบเสาะการ เกษตรจึงเสนอความคิดเห็นว่า

- ก. ควรมีระบบสืบเสาะการ เกษตรเพียงระบบเดียว แยกออกเป็นฝ่ายวิชาการ เกษตร และฝ่ายการเงิน
- ข. เจ้าหน้าที่วิชาการควรรวมอยู่ในสังกัดเดียว
- ค. จำเป็นต้องมีคณะกรรมการรวม ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ และ เกษตรกรชั้นนำ
- ง. การใหญ่เงินควร พึ่ง เล็งเฉพาะ เกษตรกร ขนาดปานกลางและขนาดเล็กเท่านั้น
- จ. ในระยะ 3 - 4 ปี ข้างหน้านี้ ควรถือเป็นระยะทดลองปฏิบัติงาน หากได้ผล จึงควรขยายขอบเขตออกไป

๒๓. หากคณะรัฐมนตรี เห็นชอบด้วยในหลักการดังกล่าว ก็อาจพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

- ก. จัดตั้งกรมสืบเสาะการ เกษตรขึ้นในกระทรวง เกษตร โดยโอนงานด้านสหกรณ์จาก กระทรวงมหาดไทยมาขึ้นต่อกระทรวง เกษตร เพื่อให้ นักวิชาการได้มารวม อยู่ในสังกัดเดียวกัน
- ข. จัดตั้งสถาบันสืบเสาะการ เกษตรขึ้น โดยโอนธนาคาร เพื่อการสหกรณ์มาปรับปรุงใหม่ สถาบันนี้จะต้องมีคณะกรรมการสถาบัน ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สถาบันนี้ควรจะเป็นนิติบุคคลอิสระ ทำหน้าที่เฉพาะในด้านการเงิน
- ค. การปรับปรุงตาม ก. และ ข. เป็นเรื่องใหญ่ จะต้องใช้เวลาพอสมควร ควรมอบ เรื่องนี้ให้คณะกรรมการสืบเสาะการ เกษตรแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาดำเนินงาน เสนอ หลักการในชั้นนี้ โยบายแก่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นข้อ ๆ ไป จนกว่าจะจัดตั้งเรียบร้อยแล้ว



ง. ในระยะที่ยังรอการปรับปรุงนี้ เห็นควรตั้งงบประมาณให้กระทรวงเกษตรจำนวนหนึ่ง จากกองทุนสินเชื่อการ เกษตรที่กระทรวงคลัง เพื่อฝึกอบรมพนักงานเพิ่มเติม และ ทดลองการให้สินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกรขนาดเล็กที่อยู่แล้ว รวมทั้งส่งเสริมสหกรณ์ ประเภทเครดิตเพื่อผลิตกรรม และเกษตรกรในเขตพัฒนาการชุมชน

เนื่องจากเรื่องนี้เป็น เรื่องนโยบาย จึงควรจะได้มาเสนอคณะกรรมการในระดับนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีพิจารณาถ้อยแถลงเสียอีกรับหนึ่งก่อน (ดูเอกสารหมายเลข 17)

๒๔. คณะรัฐมนตรีได้มอบให้คณะกรรมการในระดับนโยบายพิจารณาข้อเสนอของประชาชน กรรมการสินเชื่อการ เกษตรแล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างพิจารณา (ดูเอกสารหมายเลข ๑๘)