

การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. และการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ

สาระสำคัญในบทนี้กล่าวถึงการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ซึ่งมีบทบาทร่วมกับส่วนราชการหรือสถาบันต่าง ๆ ในการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบของโครงการพิเศษ เพราะการดำเนินงานตามโครงการพิเศษนี้เป็นการร่วมมือกันระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการ หรือสถาบันต่าง ๆ ในการริเริ่มและดำเนินงานพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของโครงการเพื่อพัฒนาเฉพาะพื้นที่ด้วย โดยในแต่ละปี ธ.ก.ส. จะมีบทบาทในการให้กู้เงินเพื่อการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ บางโครงการก็จัดทำขึ้นตามนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล บางโครงการก็จัดให้มีขึ้นตามความต้องการของเกษตรกรในท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทร่วมกับส่วนราชการด้วย

ดังนั้น ผลจากการศึกษาการดำเนินงานตามโครงการพิเศษนี้ จะประเมินแสดงให้เห็นถึงการประสานงานระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจนว่าประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือเกษตรกรได้หรือไม่ เพียงใด

อนึ่ง เนื่องจากการดำเนินงานตามโครงการพิเศษเท่าที่ผ่านมาจากปี 2523 จนถึงปัจจุบัน มีจำนวนเฉลี่ยประมาณ 4 - 5 โครงการต่อปี และผลจากการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวประสบปัญหาการดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ อาทิเช่น บางโครงการล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนด และบางโครงการก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานนี้เท่าที่ควร ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้ผู้เขียนจึงกำหนดศึกษากรณีตัวอย่างโครงการพิเศษจำนวน 1 โครงการ เพื่อศึกษาในรายละเอียดของโครงการว่าประสบปัญหาอุปสรรคในด้าน การประสานงานอย่างไร

สำหรับโครงการพิเศษซึ่งใช้เป็นตัวอย่างศึกษาในบทนี้ คือ โครงการส่งเสริม และปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก อ่าวเก้ออ่าวลึก จังหวัดกระบี่¹

ทั้งนี้ ในการศึกษาดังกล่าวผู้เขียนได้กำหนดแนวการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ เป็นลำดับดังนี้

ประการแรก เป็นการพิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วมของ ธ.ก.ส. กับส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องว่าแต่ละส่วนงานมีบทบาทหน้าที่ในการประสานงานอย่างไร

ประการที่ 2 เป็นการพิจารณาถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น และผลการดำเนินงาน ตามโครงการพิเศษซึ่งใช้เป็นตัวอย่าง

ประการที่ 3 เป็นการสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการพิเศษตลอดจนพิจารณา ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

อนึ่ง แนวการศึกษาโครงการพิเศษตามลำดับดังกล่าว ผู้เขียนจะทำการศึกษา โดยละเอียด ตลอดจนสรุปประเด็นปัญหาในแต่ละลักษณะ และในการศึกษาผลการดำเนินงาน ตามโครงการพิเศษนี้ นอกจากผู้เขียนจะมีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการ ประสานงานระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ในอีกทางหนึ่งยังแสดงให้เห็น ว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น บางลักษณะเป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนือขอบเขตดำเนินการ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ ธ.ก.ส. จะเข้าไปจัดการได้ เพราะโดยบทบาทของการประสานงาน ระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการนั้น มีปัจจัยหลายประการซึ่งสมควรจะได้ดำเนินการให้

¹ มีโครงการที่จะศึกษาได้อีกมากในเรื่องการประสานงานระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการ อื่น ๆ เช่น โครงการเร่งรัดการผลิตและจำหน่ายใหม่ในนิคมสร้างตนเอง ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ (ธ.ก.ส. ร่วมกับกรมประชาสัมพันธ์ กองการใหม่ และกรมวิชาการเกษตร) โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี-ลพบุรี ระยะที่ 1 (ธ.ก.ส. ร่วมกับองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ และกรมปศุสัตว์) โครงการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนยางพาราในเขต จัดสหกรณ์นิคมท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ธ.ก.ส. ร่วมกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์นิคมท่าฉาง และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง)

เป็นต้น

เป็นที่เรียบร้อยสมบูรณ์ก่อนจะถึงขั้นตอนการจัดสรรเงินเชื่อการเกษตร ดังผู้เขียนจะได้แสดงให้ทราบโดยละเอียดในโครงการที่ใช้เป็นตัวอย่างศึกษานี้

โครงการส่งเสริมและปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก อำเภ่อ่าวลึก จังหวัดกระบี่¹

โครงการนี้ ธ.ก.ส. ร่วมกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินงานในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก อำเภ่อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอาชีพการทำสวนปาล์มน้ำมัน โดยเพิ่มเนื้อที่ปลูกใหม่และปรับปรุงสวนเดิมให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น ซึ่งผลโดยรวมจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในท้องที่จังหวัดภาคใต้ ตามโครงการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานไว้ 3 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ. 2523 กำหนดเสร็จสิ้นปี พ.ศ. 2525

โดยมีหน่วยงานบริหารโครงการและหน้าที่ ดังนี้

1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.) ทำหน้าที่คัดเลือกพื้นที่สำรวจวางผังพื้นที่ที่จะใช้ในการดำเนินงานทำการก่อสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานในการพัฒนา จัดให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านปาล์มน้ำมัน และพนักงานส่งเสริมการเกษตรไว้เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำสวนปาล์มน้ำมันแก่เกษตรกร

2. สหกรณ์นิคมอ่าวลึก จะทำหน้าที่ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกสหกรณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้าเพื่อบริโภค และอำนวยความสะดวกในเรื่องวัสดุการเกษตร เป็นต้น และร่วมมือกับ ธ.ก.ส. และกรมส่งเสริมสหกรณ์ในการดำเนินงานและควบคุมดูแลการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ให้บริการสินเชื่อระยะยาวเพื่อการเกษตรแก่สมาชิกสหกรณ์นิคมที่เข้าร่วมโครงการ

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการ งบดุล บัญชีกำไร และขาดทุน รอบปีบัญชีระหว่าง 1 เมษายน 2524 - 31 มีนาคม 2525"

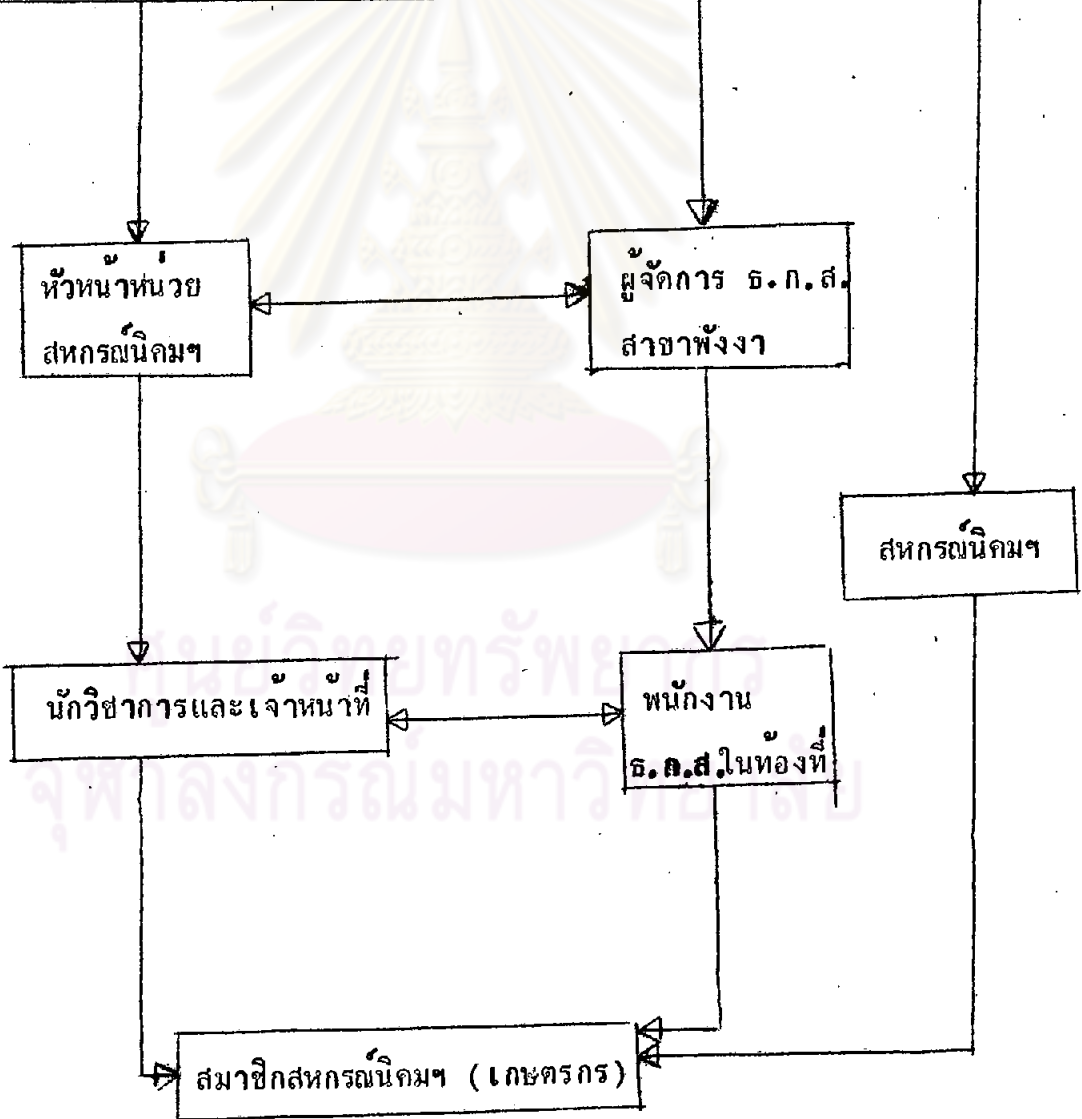
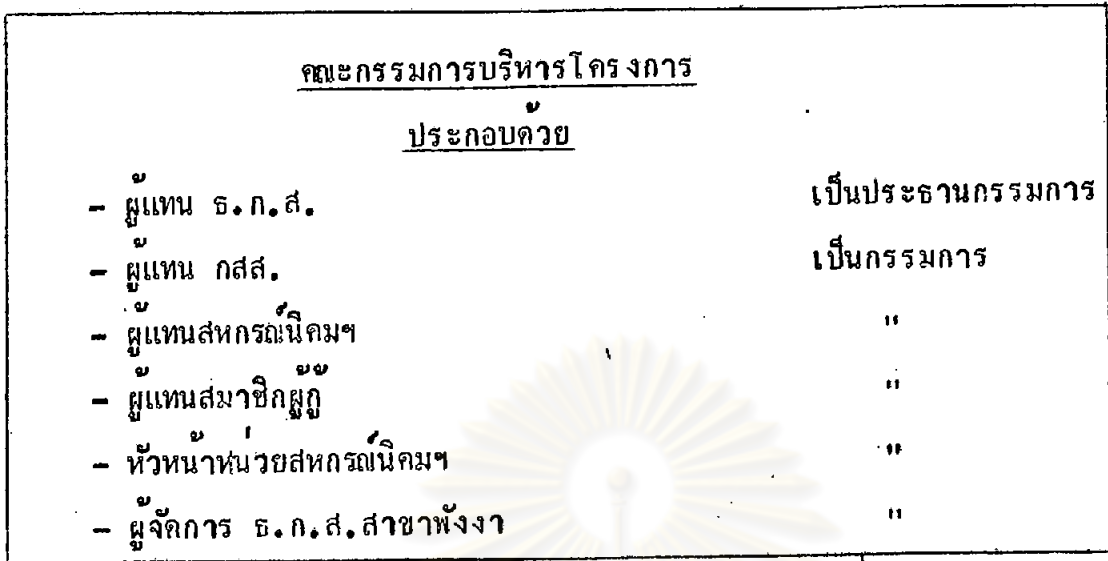
โครงการนี้กำหนดขยายเนื้อที่ปลูกปาล์มน้ำมันในหมู่สมาชิกรวม 1,350 ราย พื้นที่ปลูก 27,000 ไร่ และกำหนดทำการปรับปรุงสวนปาล์มที่มีอยู่เดิมของสมาชิก 300 ราย พื้นที่ 3,000 ไร่ ธ.ก.ส. กำหนดเงินกู้ตามโครงการนี้ไว้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 218.30 ล้านบาท

จนถึงสิ้นปีบัญชี 2524 สามารถรวบรวมเกษตรกรเข้าร่วมโครงการได้ 830 ราย หรือร้อยละ 50.3 ของเป้าหมาย ขยายเนื้อที่ปลูกปาล์มน้ำมันได้ประมาณ 8,600 ไร่ และทำการปรับปรุงสวนปาล์มน้ำมันเดิมได้ประมาณ 2,500 ไร่ ธ.ก.ส. ได้จ่ายเงินกู้สนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไปแล้ว 22.17 ล้านบาท¹ การดำเนินงานตามโครงการนี้ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกเกษตรกรสมาชิกเข้าร่วมโครงการ และความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของ ธ.ก.ส. ดังจะแสดงให้เห็นในการศึกษาผลการดำเนินงานตามโครงการตัวอย่างดังกล่าว เป็นลำดับต่อไป

สำหรับการดำเนินโครงการนี้อยู่ภายใต้การบริหารและควบคุมโดยคณะกรรมการบริหารโครงการดังรายละเอียดตารางภาพที่ 5 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "รายงานกิจการบังคับ หนี้ชี้กำไรและขาดทุนรอบปีบัญชีระหว่าง 1 เมษายน 2524 ถึง 31 มีนาคม 2525" (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2525) หน้า 46



จากภาพแสดงผังการจัดองค์กรดำเนินงานของโครงการในสหกรณ์นิคมฯ ดังตารางภาพที่ 5 จะเห็นว่าการทำงานโครงการนี้ อยู่ภายใต้การบริหารและควบคุมโดยคณะกรรมการบริหารโครงการ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อาทิเช่น ในตัวอย่างกรณีศึกษามีคณะกรรมการบริหารโครงการประกอบด้วยตัวแทนจาก ส่วนงานของ ธ.ก.ส. กรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์นิคม และสมาชิกผู้กู้ ดังนั้น ย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องเกิดความไม่ตกลงตัวในการบริหาร นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ยังมาจากสังกัดที่ต่างกัน ถ้าการประสานงานหรือความร่วมมือมีไม่เพียงพอ ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพราะเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบตามข้อกำหนดของโครงการ การปฏิบัติงานของอีกฝ่ายก็จะดำเนินต่อไปไม่ได้

การพิจารณาผลการดำเนินงานของโครงการ จะจำกัดเฉพาะผลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงสิ้นสุดปี 2523 เพื่อแสดงให้เห็นชัดถึงลักษณะของปัญหาในช่วง 1 ปี ดังนี้

1. ผลการดำเนินงานโครงการปลูกและปรับปรุงสวนปาล์มน้ำมันในสหกรณ์นิคม¹

1.1 ปริมาณงานที่ได้ทำไปแล้วจนถึงสิ้นปี 2523

โครงการนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ การปลูกปาล์มขึ้นใหม่และการปรับปรุงสวนปาล์มที่สมาชิกบางส่วนของสหกรณ์นิคมได้ปลูกไว้แล้วตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เดิมนั้น กำหนดว่าในปี 2523 จะดำเนินการให้สมาชิกสหกรณ์นิคมอาวุโสในแปลงของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (กชน.) จำนวน 200 ราย ๆ ละ 20 ไร่ เป็นเนื้อที่ทั้งหมด 4,000 ไร่ และให้สมาชิกฯ ในบริเวณซอย 1-18 ทำการปรับปรุงสวนปาล์มซึ่งได้ปลูกไว้เดิมจำนวน 300 ราย ๆ ละ 10 ไร่ เป็นเนื้อที่ทั้งหมด 3,000 ไร่

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, กองวิจัยและประเมินผล, ฝ่ายวางแผน, "การประเมินผลการดำเนินงานโครงการปลูกปาล์มน้ำมันของเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในสหกรณ์นิคมอาวุโส จังหวัดกระบี่ และของเกษตรกรที่ส่งเสริมการเกษตรภาคใต้ จำกัด จังหวัดสตูล" ๒ (เอกสารอัดสำเนา) 2525. หน้า 20

ผลจากการดำเนินงานจนถึงสิ้นปี 2523 ปรากฏว่าสามารถจัดให้สมาชิกสหกรณ์
ในแปลง กชน. ปลูกลำไยได้เพียง 49 ราย เป็นเนื้อที่ 968 ไร่ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ
24 ของเป้าหมายเท่านั้น สำหรับการปรับปรุงสวนปลูกลำไยดำเนินการจริง 237 ราย
เป็นเนื้อที่ปลูกลำไยที่ได้ปรับปรุง 2,370 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 79 ของเป้าหมาย

ที่กล่าวมาแล้วเป็นผลงานในด้านจำนวนเกษตรกร และพื้นที่ปลูกและปรับปรุงที่
ได้ดำเนินงานไปแล้ว ถ้าหากพิจารณาด้านจำนวนเงินที่ ธ.ก.ส. ใหญ่แก่โครงการในช่วง
เวลาดังกล่าวเทียบกับเป้าหมายแล้ว จะพบว่าต่ำกว่าเป้าหมายมากคือคิดเป็นเพียงร้อยละ
12.7 ของเป้าหมายเท่านั้น (เป้าหมายจ่าย 12,331,000 บาท จ่ายจริง
1,314,888 บาท) รายละเอียดตามตารางที่ 15



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 15 แสดงเปรียบเทียบเป้าหมายและทำจริงจนถึงสิ้นปี 2523 ของโครงการปลูกและปรับปรุงสวนปาล์มน้ำมันในสหกรณ์คมนาเวสลิค

โครงการ	เป้าหมาย			ทำจริง			ทำจริงคิดเป็นร้อยละของเป้าหมาย		
	ราย	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวนเงินกู้ (บาท)	ราย	(เนื้อที่) (ไร่)	จำนวนเงินกู้ (บาท)	ราย	เนื้อที่	จำนวน เงินกู้
ปลูกใหม่	1,350	27,000	199,836,450						
ปี 2523	200	4,000	12,331,000	49	968	1,314,888	24.5	24.5	10.7
ปี 2524	700	14,000	35,693,900						
ปี 2525	1,350	27,000	58,335,750						
ปี 2526	1,350	27,000	37,364,800						
ปี 2527	1,150	23,000	35,590,500						
ปี 2528	650	9,000	20,520,500						
ปรับปรุง	300	3,000	18,466,800						
ปี 2523	300	3,000	6,854,100	237	2,370	1,130,417	79	79	16.5
ปี 2524	300	3,000	4,603,500						
ปี 2525	300	3,000	5,019,300						
ปี 2526	300	3,000	1,989,900						
รวมทั้งหมด	1,650	30,000	218,303,250						

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าปริมาณงานที่ทำได้ในปี 2523 อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายมาก สำหรับสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายจะได้นำไปกล่าวไว้ในส่วนสุดท้ายของการพิจารณาโครงการนี้

1.2 คุณภาพของงานที่ได้ทำไปแล้ว

การพิจารณาคุณภาพของงานเป็นการเปรียบเทียบผลงานที่ทำกับผลงานที่คาดว่าจะเป็นไปได้ ถ้าได้ดำเนินการตามวิธีการที่ได้ตกลงกัน สำหรับคุณภาพของงานโดยสรุปในลักษณะงานที่สำคัญ ดังนี้¹

1.2.1 ถนน การทำถนนเป็นหน้าที่ของสหกรณ์นิคมอ่าวลึกที่จะต้องจัดทำขึ้น และได้ทำไว้แล้ว แต่คุณภาพของถนนไม่อยู่ในสภาพที่สามารถใช้เพื่อการขนส่งได้ตลอดฤดูกาล ถ้าฝนชุก ยานพาหนะขนส่งธรรมดาไม่สามารถจะใช้ได้ เพราะผิวถนนมีความแน่นไม่พอ บางช่วงของถนนที่ผ่านร่องน้ำจะถูกตัดขาดเมื่อฝนตกมาก ๆ

1.2.2 การบุกเบิกป่า และการเตรียมดิน คุณภาพของงานบุกเบิกป่า และการเตรียมดินเพื่อใช้ปลูกปาล์ม ขอมมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อปริมาณงาน และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในขั้นบำรุงรักษา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลได้และเป้าหมายของโครงการในที่สุด จากการสัมภาษณ์² พนักงานผู้เกี่ยวข้องในโครงการ และจากข้อมูลการประเมินผลงานในโครงการของกองวิจัยและประเมินผล ฝ่ายวางแผน ธ.ก.ส. ปรากฏว่า การเปิดป่าทำให้หน้าดินถูกทำลายมากเนื่องจากเครื่องมือที่ใช้มีขนาดเบาเกินไป เศษไม้และตอไม้บางแปลงเผาไม่หมด และนำไปกองไว้ตามแนวเขตระหว่างแปลงปลูกปาล์มของเกษตรกร ซึ่งสิ่งนี้จะกลายเป็นแหล่งเพาะ และหลบซ่อนที่ดีสำหรับศัตรูพืช การไถเตรียมดินก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้ไม่ได้มาตรฐาน จึงไม่สามารถทำลายวัชพืช หรือหญ้าได้เท่าที่ควร ซึ่งรายอาจเป็นการขยายพันธุ์ออกไปด้วย เพราะการไถไม่ลึกพอที่จะผลิตให้ส่วนรากของหญ้าากลับขึ้นมาให้ได้รับแสงแดด และถูกทำลาย แต่เป็นการไถที่ทำเพียงแต่เป็นการตัดรากให้ขาดเป็นท่อน ๆ ซึ่งแต่ละท่อนยังสามารถเจริญเป็นต้นต่อไปได้อีก ยิ่งกว่านั้นการบุกเบิกป่าและการเตรียมดินไม่ได้ปฏิบัติถูกต้องตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เพราะต้องทำงานแข่งกับฝน ทำให้ช่วงเวลาตากตอไม้

¹ เรื่องเดียวกัน

² สัมภาษณ์ ถวิล รัชทอง, พนักงานวิเคราะห์เงินกู้ 6 กองเงินกู้ 4 ฝ่ายเงินกู้,

กิ่งไม้ และรากวัชพืชที่ลดลง นั่นก็หมายถึงผลผลิตหอมไคโมเต็มที

1.2.3 กล้าและต้นปาล์มที่ปลูกไปแล้ว

กล้าปาล์มที่ใช้ปลูกในปี 2523 นั้น เป็นกล้าที่ซื้อจากบริษัท เอกชนในจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งตรวจสอบได้ว่าเป็นพันธุ์ตามชนิดและมีคุณภาพได้มาตรฐาน ตามที่ต้องการ

สำหรับการดูแลรักษาที่ผ่านมามีเกษตรกรบางส่วนไม่ดูแลรักษาแปลงปาล์มเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะต้องทำงานด้านอื่นเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว มีผู้ปลูกจำนวน 6 ราย ที่มีไคยายครอบครัวมาอยู่ประจำในแปลงเป็นหลัก ยังถือว่าบ้านที่เป็นภูมิสำเนาเดิมของตนเป็นที่อยู่หลัก ดังนั้น แปลงปาล์มของเกษตรกรเหล่านี้จึงค่อนข้างรกด้วยวัชพืช จนน่ากลัวอันตรายจากการเกิดไฟไหม้ ถ้าปล่อยทิ้งไว้เช่นนั้นจนถึงฤดูแล้ง นอกจากนั้น การเจริญเติบโตของต้นปาล์มอาจจะช้าลงเพราะวัชพืชจะแย่งธาตุอาหารจากต้นปาล์ม นอกจากนี้ ปรากฏว่ามีต้นปาล์มของเกษตรกรหลายรายเป็นโรคยอดเน่า (Crown Disease) และได้รับคำแนะนำจากนักวิชาการว่าเป็นโรคไม่มีอันตราย ไม่ต้องรักษา¹ ซึ่งจากหนังสือความรู้เกี่ยวกับเรื่องปาล์มบางเล่ม² แจ้งว่าโรคนี้อาจไม่มีอันตรายจนทำให้ต้นปาล์มตายหรือพิการ แต่อาจจะทำให้เกิดการช้ำกิ่งก้านแก่การเจริญเติบโตของปาล์ม ซึ่งมีผลกระทบต่อผลผลิตในอนาคต

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปี 2523 ได้ผลดีกว่าเป้าหมายทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพของงาน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "การประเมินผลการดำเนินงานโครงการปลูกปาล์มน้ำมันฯ". หน้า 22

² ปิฎฐะ บุนนาค, ปาล์ม (โรงพิมพ์รุ่งอรุณ สำนักพิมพ์บรรณกิจ ปี 2524), หน้า 40 - 41

สำหรับปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการในสหกรณ์นิคมอ่าวลึกนั้น สรุปได้เป็นลำดับดังนี้

1. ปัญหาในการจัดสมาชิกเข้าอยู่ในพื้นที่โครงการ การจัดสมาชิกเข้าอยู่ในพื้นที่โครงการ เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งที่จริงแล้วทางนิคมฯ ได้จัดให้สมาชิกเข้าอยู่ตั้งแต่ปี 2519 แล้ว แต่เนื่องจากเกษตรกรที่เข้าอยู่ตอนแรกส่วนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ เพราะการขาดเงินทุนเป็นสาเหตุสำคัญ ส่วนใหญ่จึงต้องไปรับจ้างทำงานนอกนิคม บางรายแอบขายที่ให้กับผู้อื่น ลักษณะเช่นนี้ทำให้นิคมเสียเวลามากในการจัดสมาชิกเข้าอยู่ในโครงการตามหลักเกณฑ์ของ ธ.ก.ส. ปัญหานี้มีผลโดยตรงต่อการพลาดเป้าหมายของปริมาณงานที่สามารถปฏิบัติได้ จากผลของการประเมินผลการดำเนินงานและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการส่งเสริมและปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก จังหวัดกระบี่¹ พบว่าสาเหตุของการที่เกษตรกรในนิคมไปรับจ้างทำงานนอกนิคมนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากสมาชิกเกษตรกรมีครอบครัวอยู่นอกนิคม ต้องไปช่วยทำนาให้แก่ครอบครัวที่อยู่นอกนิคม และสมาชิกบางส่วนออกไปประกอบอาชีพอื่นภายนอกนิคม ซึ่งมีลักษณะอาชีพเป็นการค้าขายหรือรับจ้างเป็นส่วนใหญ่ และการที่สมาชิกสหกรณ์นิคมไม่อยู่ในที่ดินแปลงของตนเอง หรือการไม่สร้างที่อยู่อาศัยเป็นการถาวรนั้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการสร้างบ้านภายในนิคมโดยเฉลี่ยหลังละ 7,425 บาท นั้น มีลักษณะเป็นบ้านแบบไมถาวรถาวรคือหลังคามุงจาก ฝาบ้านใช้ไม้ขัดแตะ พื้นบ้านเป็นพื้นดินอัดแน่น และเป็นบ้านขนาดเล็กที่พอจะเข้าอาศัยอยู่ได้เท่านั้น ในปัจจุบันปัญหาการที่สมาชิกสหกรณ์นิคมไม่อาศัยอยู่ในที่ดินแปลงของตนเองสามารถจัดไปได้ เนื่องจากสมาชิกที่ได้สมัครเข้าเป็นลูกค้า ธ.ก.ส. จะต้องอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงซึ่งตนเองได้รับการจัดสรรให้ประจำ และทำการดูแลบำรุงรักษาส่วนปาล์มน้ำมันจึงจะได้รับค่าครองชีพที่ทาง ธ.ก.ส. จ่ายให้ ถ้าหากเดือนใดสมาชิกไม่ได้ดูแลสวนปาล์มน้ำมันโดยละทิ้งบ้านเรือนไปก็จะถูกตัดเงินค่าครองชีพ

สำหรับปัญหาการขายสิทธิครอบครองในที่ดินของสมาชิกสหกรณ์นิคมนั้น จากผลการวิจัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์² พบว่าเหตุที่เกิดปัญหานี้เป็นเพราะขายได้ราคาดี

¹ ศรีธัญญา บุณนาค และทวี ธนตระกูล "ประเมินผลการดำเนินงานและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการส่งเสริมและปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก จังหวัดกระบี่" (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2526) หน้า 113, 129

² เรื่องเดียวกัน

ปลูกปาล์มน้ำมันไม่ได้ผล ต้องการกลับบ้านเดิม หรือทนความลำบากไม่ไหว นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าในอดีตที่ผ่านมา สาเหตุในการขายสิทธิครอบครองที่ดินทำกินของสมาชิกสหกรณ์ นิคม เนื่องจากสมาชิกมีความเกียจคร้าน ทนความลำบากไม่ไหวเป็นสาเหตุใหญ่ รองลงมา เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ ปาล์มน้ำมันไม่ได้ผล เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนบ้าน และต้อง ย้ายไปอยู่ที่อื่นตามลำดับ

ปัญหาในขั้นเปิดป่าเตรียมดิน สืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรกมีผลทำให้การเปิดป่า ล่าช้าตามไป กล่าวคือ ในการเปิดป่าเพื่อดำเนินการตามโครงการนั้น ปัจจุบันหนึ่งขั้นอยู่กับการ จัดจำนวน สมาชิกที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของ ธ.ก.ส. ลงในแปลงตาม โครงการที่กำหนดจึงจะทำการเปิดป่าได้ แต่การที่สมาชิกสมยอมกันในการซื้อขายสิทธิ ครอบครองที่ดิน หรือการที่สมาชิกไม่อยู่อาศัยภายในแปลง เป็นการผิกระเบียบ และยาก ต่อการคัดเลือกสมาชิกมากขึ้น ดังนั้น แม้คณะกรรมการบริหารโครงการจะได้เปลี่ยนแปลง การรับสมาชิกฯ ขึ้นทะเบียนเป็นลูกจ้างจาก 200 ราย เหลือ 100 ราย แต่ทำการเปิดป่า ได้จริงเพียง 49 รายเท่านั้น ¹

นอกจากนี้ ยังมีการอาศัยอิทธิพล หรือใช้ระบบพรรคพวกอุปถัมภ์ในการสอบผ่าน หลักเกณฑ์ที่ ธ.ก.ส. กำหนด ทั้ง ๆ ที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพียงพอ แต่ก็สามารถเข้าเป็น สมาชิกได้ เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สินของสมาชิกสหกรณ์นิคมฯ มีปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นบ่อย ๆ เช่นในปี พ.ศ. 2525 มีการฆ่ากันตายจำนวน 13 ศพ¹ ซึ่งมีสาเหตุจากปัญหาการทะเลาะวิวาทเป็นการส่วนตัว ปัญหาจากการพนัน และการมีอาวุธปืนในครอบครอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจาก การ คัดเลือกสมาชิกเกษตรกรในสหกรณ์นิคมฯ ได้เข้ามาโดยวิถีทางที่ไม่เหมาะสมถูกต้อง และในส่วนของสภาพพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรให้ปลูกปาล์มน้ำมันได้แล่นั้น ยังปรากฏว่า สมาชิกสหกรณ์บางส่วนไม่สามารถปลูกปาล์มน้ำมันได้เต็มเนื้อที่ที่ได้รับจัดสรร เพราะ พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมต่อการปลูกปาล์ม กล่าวคือมีส่วนที่เป็นหนองน้ำ ภูเขาหิน จอมปลวก หรือหน้าผาลึกเป็นต้น จึงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการปลูกปาล์มน้ำมันในโครงการดังกล่าว

¹ สัมภาษณ์ ถวิล รัชชทอง, พนักงานวิเคราะห์เงินกู้ 6 กองเงินกู้ 4 ฝ่ายเงินกู้,

3. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นปลูก การพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นที่จะกล่าวรวมทั้ง ส่วนที่ปลูกในปี 2523 และปี 2524 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

3.1 การจัดหากล้าป่าล้ม ปรากฏว่าบริษัทผู้รับเหมาเพาะกล้าดำเนินการ ไม่ถูกหลักวิชา เช่นดินที่นำมาเพาะกล้าไม่มีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอ การวางถุงต้นกล้า ชิดเกินไป ทำให้กล้าเจริญเติบโตช้ากว่าที่ควร และเป็นผลให้ต้องเลื่อนการปลูกออกไป

3.2 สภาพของถนนที่ไม่ได้มาตรฐานทำให้การขนกล้าไปยังแปลงปลูก ของเกษตรกรกระทำด้วยความลำบาก บางแปลงรถไม่สามารถเข้าได้ เกษตรกรต้องขน กล้าเองเป็นระยะทางไกล ซึ่งทำให้การปลูกกล้าช้าอีก และอาจทำให้ความสมบูรณ์ของ ต้นกล้าถูกระทบกระเทือนด้วย

3.3 เกษตรกรหลายรายยังปลูกไม่ถูกหลักวิชา เช่น ปลูกกล้าชิดเกินไป ต้นไม่ตรง ทั้งนี้ เพราะนักวิชาการของโครงการมีไม่เพียงพอที่จะไปแนะนำในแปลงของ เกษตรกรในขณะที่เกษตรกรกำลังทำการปลูก

4. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นบำรุงรักษา อาจจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหา ที่มีได้เกิดจากตัวเกษตรกรเองประการหนึ่ง และสาเหตุอันเกิดจากตัวเกษตรกรเองอีก ประการหนึ่ง เกิดจากปัจจัยที่มีใช้ตัวเกษตรกรนั้น มีลักษณะดังนี้

4.1 การเตรียมดินปลูกไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน ทำให้มีวัชพืชที่ช้ำเหลืออยู่มาก

4.2 เกษตรกรผู้ปลูกเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถหว่านพืชคลุมได้ตาม กำหนด เพราะไม่มีการไถพรวน (เนื่องจากฝนตกชุกจนไถไม่ได้) ข้อผิดพลาดเช่นนี้ เป็นการเพิ่มภาระในการบำรุงรักษาแก่เกษตรกร

4.3 ในบางครั้งโครงการไม่สามารถจัดหาปัจจัยการผลิตให้เกษตรกร ได้ทันตามเวลาที่ต้องการ เช่น การจัดหาเมล็ดพืชคลุมล่าช้าทำให้พืชคลุมไม่สามารถ เจริญเติบโตได้ทันวัชพืช การจัดหาปุ๋ยในบางครั้งก็ไม่ทันตามกำหนดเวลาที่จะต้องใส่ ซึ่งจะ เป็นผลให้เกิดการชงก้งันในการเจริญเติบโตของต้นป่าล้ม

4.4 โครงการมีเจ้าหน้าที่นักวิชาการไม่เพียงพอในการตรวจสอบและ ให้คำแนะนำในการบำรุงรักษาแก่เกษตรกร ทำให้เกษตรกรบางรายละเลยต่อการ บำรุงรักษาตามวิธีการที่ถูกต้อง

4.5 สภาพความเป็นอยู่ในแปลงปลูกปาล์มขาดบรรยากาศสูงใจให้เกษตรกร
เต็มใจที่จะอยู่อาศัยในแปลง เช่นสภาพของบ้านเรือนไม่ได้อยู่ ขาดสิ่งสาธารณูปโภคขั้น
พื้นฐาน เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ โรงเรียน เป็นต้น

สำหรับสาเหตุของปัญหาในการบำรุงรักษาอันเกิดจากตัวเกษตรกรนั้นมีลักษณะ
ดังนี้คือ

- เกษตรกรบางรายขาดความเอาใจใส่ในการดูแลรักษา
- เกษตรกรบางรายปฏิบัติฝ่าฝืนคำแนะนำของนักวิชาการของโครงการและ
บางรายไม่คอยอยู่ในแปลง ทำให้เจ้าหน้าที่โครงการขาดการติดต่อ จึง
ไม่อาจช่วยเหลือแก้ปัญหาให้ได้ เช่นเมื่อถึงเวลาจ่ายปุ๋ยก็ไม่ยอมมารับ
ทำให้การใส่ปุ๋ยช้ากว่ากำหนด หรือในกรณีของแปลงปรับปรุงหลังจากพินยา
มาฆูแล้วก็ไม่อยู่ในแปลงเมื่อเกิดไฟไหม้พินยาในแปลงที่พินยาทำให้ลูกกลาม
เสียหายขึ้นทั้งแปลง เป็นต้น สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจาก
ตัวเกษตรกรเอง กล่าวคือ สมาชิกมีเวลาว่างมากจึงใช้เวลาว่างไปใน
ทางที่ไม่เกิดประโยชน์ เช่น เล่นการพนัน เป็นต้นว่า มวยตู้ ชนไก่
การเล่นไพ่ ถั่ว โป ฯลฯ สุ่มสุรา และการเดินทางกลับไปเยี่ยมภูมิลำเนาเดิม
ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ในการที่สมาชิกไม่อยู่ในแปลงทำให้
การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรต้องประสบปัญหาในการ
ติดต่อ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ปุ๋ยการแจกปุ๋ย และการตรวจแปลง
เป็นต้น ปัญหานี้เป็นผลกระทบต่อการบริหารงานนิคมฯ ให้สงบเรียบร้อย
และมีระเบียบวินัย ดังนั้น จึงสมควรที่เจ้าหน้าที่โครงการจะขอความร่วมมือ
จากฝ่ายบ้านเมืองให้ตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมผิดกฎหมายของสมาชิก
สหกรณ์นิคมดังกล่าว และประการสำคัญที่สุดคือควรที่จะเพิ่มความเข้มงวด
กวดขันระเบียบการปกครองนิคมฯ โดยห้ามเล่นการพนันอย่างเด็ดขาด
มิฉะนั้นจะทำให้หมดสภาพเป็นสหกรณ์นิคมได้

4.6 ปัญหาในการประสานงานระหว่างผู้เกี่ยวข้องในโครงการ

- 4.6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน ธ.ก.ส. กับเจ้าหน้าที่
กรมส่งเสริมสหกรณ์ โครงการปลูกและปรับปรุงสวน
ปาล์มในสหกรณ์นิคมอ่าวลึกนั้น โดยหลักการแล้ว

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นเจ้าของโครงการ เป็นเจ้าของ
ท้องที่ และเป็นผู้ควบคุมปกครองเกษตรกรผู้เข้าร่วม.

โครงการ

ฉะนั้น โดยความรู้สึกลแล้ว เขาน่าจะเป็นผู้นำในการบริหาร
และควบคุมโครงการ แต่ในการปฏิบัติปรากฏว่า ธ.ก.ส.
เข้าไปเป็นผู้นำและควบคุมการดำเนินงานของโครงการ
อย่างใกล้ชิด การปฏิบัติในลักษณะนี้ อาจก่อให้เกิดความคิด
และการปฏิบัติใน ทางอคติขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดปัญหา
ในการประสานงานต่อมา ลักษณะของปัญหานี้ เช่นกรณีการ
จัดหาปุ๋ยปาล์มงวดประมาณเดือนสิงหาคม 2524 คือเมื่อ
การประมูลซื้อปุ๋ยต้องล้มเพราะกรรมการของสหกรณ์
(เกษตรกร) ไม่ยอมรับ เนื่องจากราคาที่ผู้ประมูลเสนอ
สูงเกินไป ทาง ธ.ก.ส. เห็นว่าจะเกิดการล่าช้าจนเป็น
ผลเสียต่อโครงการ จึงเสนอให้สหกรณ์ซื้อผ่าน ธ.ก.ส.
จากบริษัทที่ใดขึ้นทะเบียนเป็นผู้จำหน่ายไว้กับ ธ.ก.ส.
ซึ่งโดยหลักการแล้วน่าจะซื้อได้ในราคาที่ถูกลงกว่าการประมูล
ซื้อจากผู้ขายในท้องถิ่น แต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วย
นิคมฯ ไม่เห็นด้วย จนถึงเดือนตุลาคม 2524 ก็ยังไม่
สามารถจัดหาปุ๋ยให้เกษตรกรได้ ลักษณะของปัญหาใน
ทำนองนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการประสานงาน ซึ่งน่าจะ
จะมองถึงความสำเร็จของโครงการ เป็นสำคัญมากกว่า
จะมองว่าหากซื้อปุ๋ยผ่าน ธ.ก.ส. แล้ว ส่วนลดหรือประโยชน์
จะตกแก่ ธ.ก.ส. ผลที่เกิดขึ้นในโครงการคือความล่าช้า
และ ธ.ก.ส. เองก็จะต้องมีภาระในการเรียกเงินคืน
และในกรณีเรียกเงินคืนนี้ จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ
หรือร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของนิคมฯ ด้วย ซึ่งหากไม่มีการ
ประสานงานกันด้วยดีแล้ว ก็จะเกิดความขัดแย้งได้ทำนอง
เดียวกับปัญหาซึ่งกล่าวไว้ในบทที่ 2 ในส่วนที่เกี่ยวกับการ
ดำเนินงานสินเชื่อค้ำสหกรณ์การเกษตรของ ธ.ก.ส.

ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินงานไต่เบรลล์วัตถุประสงค์ ธ.ก.ส. จึงควรหาวิธีการป้องกันหรือลดปัญหาในการประสานงาน พร้อมทั้งสร้างเสริมให้มีการร่วมมือระหว่าง ธ.ก.ส. กับเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมงานจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมีวิธีการที่น่าจะปฏิบัติได้ คือ

4.6.1.1 พนักงานของ ธ.ก.ส. ที่ร่วมปฏิบัติงานในท้องที่ที่จะต้องเรียนรู้นิสัยใจคอของผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหน่วยนิคม ซึ่งเป็นผู้ปกครองนิคมฯ และเป็นผู้จัดการโครงการโดยตำแหน่ง แล้วพยายามปรับตัวให้เข้ากับเขา

4.6.1.2 พนักงาน ธ.ก.ส. จะต้องไม่ปฏิบัติตนให้ปรากฏอย่างชัดเจนในการที่ไม่สมควร ในทำนองว่าเป็นเจ้าของเงินเป็นเจ้าหนี้ เพราะความสำเร็จของโครงการมิได้ขึ้นอยู่กับเงินอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับคนที่เกี่ยวข้องทุกระดับ

4.6.1.3 ธ.ก.ส. ควรเลือกพนักงานที่นอกจากจะมีความรู้ความสามารถในงานแล้ว ควรเป็นพนักงานที่มีมนุษยสัมพันธ์ค่อนข้างสูง เป็นผู้ประสานงานและร่วมทำงานในโครงการดังกล่าว เพราะการปฏิบัติงานของ ธ.ก.ส. จะต้องดำเนินต่อไปจนกว่าเกษตรกรจะชำระคืนเงินกู้ได้ครบถ้วน

4.6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน ธ.ก.ส. กับเกษตรกร

การดำเนินงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ในโครงการปลูกและปรับปรุงสวนปาล์มในสหกรณ์นิคมว่าวสิขเป็นการบริการสินเชื่อลูกค้าโดยตรง ดังนั้นพนักงาน ธ.ก.ส. กับเกษตรกรลูกค้าแต่ละรายจะต้องมีการติดต่อกันธุรกิจกันตลอดเวลา และโดยหลักการ ถ้าต้องการให้ธุรกิจที่ติดต่อกันบังเกิดผลอย่างเต็มที่แล้ว การติดต่อกันจะต้องเป็นไปด้วยสัมพันธไมตรีอันดี ธุรกิจที่ติดกันขณะนี้ ธ.ก.ส. อยู่ในฐานะผู้ให้ เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มเป็นผู้รับ โดยธรรมชาติผู้ให้จะดูมองหรือถือตัวเองว่าอยู่ในฐานะเหนือกว่าผู้รับ ฉะนั้น วิธีดำเนินการติดต่อกิจที่กระทำกันขณะนี้ บางครั้งอาจทำให้เกษตรกรรู้สึกไปว่า เขาถูกบีบบังคับหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากพนักงานของ ธ.ก.ส. ถึงเขาจะรู้สึกอย่างไรก็ตามก็คงจะไม่แสดง

ออกในขณะที่ยังต้องพึ่ง ธ.ก.ส. อยู่ แต่การแสดงผลออกอาจจะปรากฏในช่วงเวลาที่ป่าล้มให้ผล ซึ่งในช่วงนั้นจะสร้างความยุ่งยากให้ ธ.ก.ส. เพราะเป็นช่วงชำระคืนเงินกู้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในปลายของโครงการ ซึ่งเป็นช่วงที่กระทบต่อผลได้ของ ธ.ก.ส. โดยตรง พนักงาน ธ.ก.ส. ผู้ที่ติดต่อกิจการกับเกษตรกรควรจะได้สร้างสัมพันธ์อันดีกับเกษตรกรแต่ต้นและตลอดไป

4.6.3 ความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับลูกค้า

ถึงแม้ว่าเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มในสหกรณ์นิคมอ่าวลึกจะได้รวมตัวกันในรูปของสหกรณ์การเกษตร ซึ่งน่าจะมีความสามัคคีรักใคร่กันดีในหมู่สมาชิกด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่ามีสมาชิกเกษตรกรบางคนตั้งตัวเป็นผู้มีอิทธิพล เรียกร้องผลประโยชน์อันมิชอบจากผู้รับเหมา หรือผู้รับจ้างที่เข้ามาดำเนินงานตามโครงการในแปลง กชน. เช่นจากผู้รับเหมาเปิดป่า จากกรณีรับจ้างที่ชนกล้าปาล์มเข้ามาในแปลง โดยเฉพาะในแปลงของคณะกรรมการช่วยเหลือชาวชาชาวไร่ (กชน.) เป็นผลให้การดำเนินงานในแปลง กชน. นั้นล่าช้า ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานสำหรับแผน (ที่ปรับปรุงแล้ว) ปี 2524 ดังนี้¹

ชื่อแปลง	แผน(ราย)	ทำได้จริง(ราย)
แปลง กชน. ปลูก 20 ไร่	60	55
แปลงชอย 1-18 ปลูก 10 ไร่	200	229
แปลงชอย 1-18 ปลูก 20 ไร่	100	102
แปลงหมู่บ้านตัวอย่าง ปลูก 20 ไร่	100	98

การปล่อยให้บุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมยังคงมีบทบาทในโครงการย่อมจะก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่สมาชิกด้วยกันต่อไป และอาจจะเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, การประเมินผลการดำเนินงานโครงการปลูกปาล์มน้ำมันของเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันในสหกรณ์นิคมอ่าวลึก จังหวัดกระบี่ และของบริษัทร่วมส่งเสริมการเกษตรภาคใต้ จำกัด จังหวัดสตูล,

อาจจะทำให้เกษตรกรบางส่วนมีความรู้สึกที่ว่า คณะกรรมการบริหารโครงการปกป้องคนที่มี
ความประพฤติไม่ดี ซึ่งยอมก่อให้เกิดผลเสียต่อการประสานงานและเป็นผลเสียต่อโครงการ
ในที่สุด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว เมื่อ
พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาในหลายลักษณะ คณะกรรมการบริหารโครงการควร
ได้ประสานงานกันตั้งแต่เริ่มการเขียนโครงการ นั่นก็คือก่อนจัดทำโครงการควรจะได้ทราบ
จำนวนที่แน่นอนของเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน สำหรับการเป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. เป็น
การเตรียมจัดสมาชิกเข้าอยู่ในพื้นที่โครงการ และกำหนดบทบาทในการประสานงานของ
แต่ละส่วนงานให้แน่ชัด เช่น การเข้าดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในโครงการใด ๆ ควรเริ่ม
เมื่อส่วนงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำ หรือสร้างปัจจัยพื้นฐานในปริมาณและคุณภาพที่ระบุในข้อ
ตกลงเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว เช่น กรณีนี้ ธ.ก.ส. ควรจะเข้าดำเนินงานหลังจากที่สหกรณ์
นิคมฯ ได้จัดสร้างถนนที่ได้มาตรฐานแล้ว เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรกำหนดมาตรการลงโทษสมาชิกเกษตรกรซึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อ
กำหนดของโครงการจนอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่โครงการโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น
ไล่ออกจากการเป็นสมาชิกนิคมฯ แล้วจัดให้ผู้อื่นเข้ามารับช่วงแทนโดยเร็ว ตัวอย่างกรณี
เกษตรกรซึ่งละเลยการดูแลรักษาแปลงปาล์ม เช่น ไม่ใส่ปุ๋ย ไม่กำจัดวัชพืช เป็นต้น
และจะสังเกตเห็นได้ว่าในแต่ละปัญหามีผลตกกระทบต่ออีกปัญหาหนึ่ง อาทิเช่นปัญหาใน
การจัดสมาชิกเข้าอยู่ในพื้นที่โครงการ เป็นผลให้การเปิดป่าล่าช้า ดังนั้นในแผนการ
ปฏิบัติงานของโครงการควรกำหนดช่วงเวลาการทำงานของแต่ละประเภทไว้โดย
ชัดเจน คือกำหนดช่วงเวลาการทำงานให้เป็นไปตามฤดูกาลที่เหมาะสม เพื่อผลด้าน
คุณภาพของงาน เช่น งานบุกเบิกป่า และเตรียมดินจะต้องเริ่มอย่างช้าเมื่อไร และสิ้นสุด
อย่างช้าเมื่อไร หรือหากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติงานทุกขั้นตอนให้เสร็จภายในช่วงที่กำหนด
ก็ควรเลื่อนการปฏิบัติงานทั้งหมดไปทำในปีถัดไป

จากการพิจารณาโครงการพิเศษซึ่งใช้เป็นตัวอย่างศึกษานั้น จะเห็นได้ว่า
ธ.ก.ส. มีปัญหาในการประสานงานกับส่วนราชการอื่น และโดยลักษณะปัญหานั้น
บางปัญหา ธ.ก.ส. ไม่มีอำนาจหน้าที่จะไปจัดการแก้ไขปรับปรุงได้ เพราะอยู่
นอกเหนือขอบเขตหน้าที่ แต่ผลของปัญหานั้น ธ.ก.ส. ต้องมีส่วนรับภาระความรับผิดชอบ

เพราะเมื่อโครงการล้มเหลวหรือไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เงินที่ลงทุนไปในโครงการนั้นเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบและเป็นภาระของ ธ.ก.ส. ที่จะต้องติดตาม
 ทวงถามจากเกษตรกรผู้กู้ต่อไป

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของพนักงานระดับบริหาร ธ.ก.ส.¹ ในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือประสานงานระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วนราชการอื่น ในการช่วยเหลือเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล นั้น ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ หากพิจารณากันในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานรัฐบาลนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาของระบบราชการ เช่น ระเบียบปฏิบัติในการเสนอเรื่องตามสายลารับบังคับบัญชา การส่งข่าวสารที่เป็นพิธีการจะส่งผ่านจากเจ้าหน้าที่ระดับต่ำในหน่วยงานหนึ่ง มายังเจ้าหน้าที่ตำแหน่งเดียวกันในอีกหน่วยงานหนึ่ง จะต้องใช้เวลานาน และหากเป็นการติดต่อกับส่วนราชการที่มีโครงสร้างของสายการบังคับบัญชาขนาดใหญ่ การติดต่อก็คงจะยุ่งยากซับซ้อน และล่าช้ามากขึ้นเป็นลำดับ เป็นต้น ซึ่งการประสานงานกันระหว่างกรม กอง ต่าง ๆ ในกระทรวงเดียวกันก็ยังไม่ค่อยดีนัก ดังนั้น การประสานงานต่างกระทรวง ต่างสังกัดปัญหาก็มีเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีในการดำเนินงานของส่วนงานต่าง ๆ แม้จะสังกัดต่างกระทรวงกัน แต่แต่ละกระทรวงต่างก็มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ฉะนั้น นโยบายของกระทรวงหรือนโยบายของรัฐบาล จึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแต่ละส่วนงาน เช่น ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และมีความสำคัญอย่างมากรนั้น รัฐบาลควรที่จะกำหนดนโยบายที่แน่ชัดในการดำเนินงาน ตลอดจนจัดสรรงบประมาณเพื่อกำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ อีกทั้งรูปแบบและแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับในด้านงบประมาณปัจจุบันนี้ รัฐบาลได้กำหนดวงเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดสรรตามลำดับความสำคัญของงานในแต่ละส่วนงาน และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของรัฐ แต่ในปฏิบัติการจัดลำดับความสำคัญของงานในแต่ละส่วนงานนั้น ให้ลำดับความสำคัญของแต่ละงานไม่เหมือนกัน บางส่วนงานอาจจะเห็นว่างานหนึ่งสำคัญ อีกรางานหนึ่งไม่สำคัญ และในกรณี

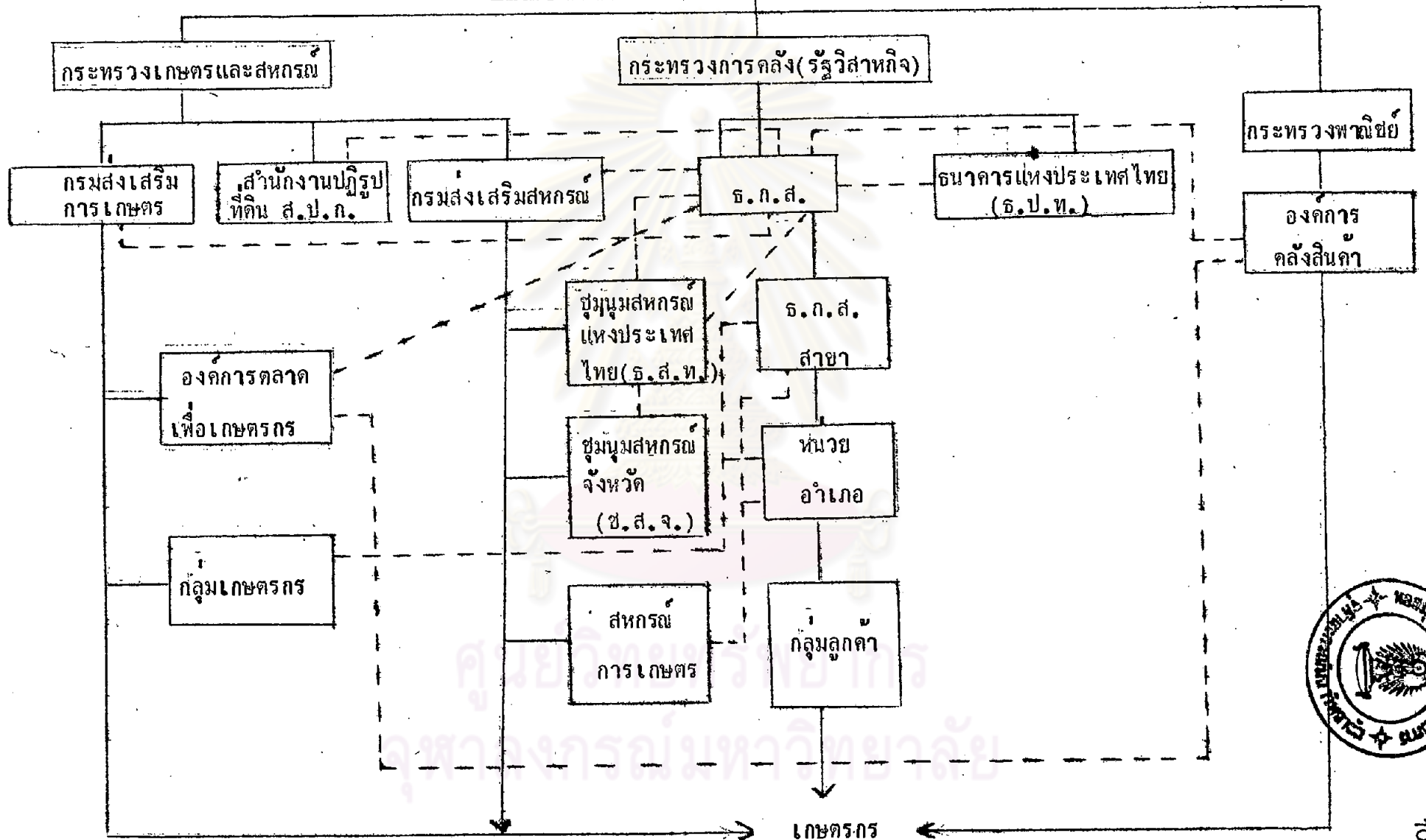
¹ สัมภาษณ์ ม.ร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต, รองผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 31 เมษายน 2526

ที่จะต้องร่วมประสานงานกันอย่างแนบชิด เช่นกรณีดำเนินงานตามโครงการพิเศษนั้น หากมีส่วนงานหนึ่งเห็นว่างานในโครงการพิเศษเป็นงานที่ไม่สำคัญเท่างานเร่งด่วน ภายในส่วนงานนั้น ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการนั้น ๆ ปัญหาเหล่านี้มีข้อที่น่าสังเกตคือการดำเนินงานตามโครงการพิเศษต่าง ๆ ไม่มีหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานดังกล่าวก็ไม่ได้รับพิจารณาเป็นพิเศษ ในการพิจารณาให้ความดีความชอบแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ข้าราชการปฏิบัติในส่วนนี้อาจทำให้ปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องขาดแรงจูงใจในการเร่งดำเนินการ และขาดความสนใจ หรือกระตือรือร้นในทางปฏิบัติผลที่เกิดขึ้น นอกจากจะกระทำให้โครงการล่าช้าแล้วยังเป็นปัญหาอุปสรรคและเป็นภาระในการดำเนินงานขั้นต่อไป เพราะในการดำเนินงานตามโครงการในลักษณะนี้ มิใช่ว่าส่วนงานใดส่วนงานหนึ่งพร้อมแล้ว ก็จะสามารถดำเนินการไปได้โดยตลอด จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน ประกอบกัน และปัจจัยดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของแต่ละส่วนงานที่เกี่ยวข้องในโครงการ และยังมีหลายส่วนงานเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว หากไม่ได้มีการวางแผนหรือร่วมกันอย่างดี ก็จะทำให้การดำเนินงานในโครงการนั้น ๆ ยากขึ้นเป็นลำดับ

จากตัวอย่างกรณีอ่าวลึกจะเห็นว่า การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. ในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เป็นอุปสรรคสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกร ตามเป้าหมายของทั้งรัฐบาลและ ธ.ก.ส. ซึ่งปัญหาการประสานงานในระดับท้องถิ่น (ปฏิบัติการ) นี้ ที่จริงแล้วมิได้เกิดจากปัญหาการประสานงานในระดับท้องถิ่นโดยลำพัง หากเป็นผลมาจากปัญหาการประสานงานในระดับนโยบายจากส่วนกลาง (ระดับรัฐบาล) ด้วย กล่าวคือปัญหาเกิดตั้งแต่จุดกำหนดนโยบายจากรัฐบาลและกระทรวงต่าง ๆ และปัญหานี้ก่อให้เกิดปัญหาในระดับรองลงมาตามสายการปฏิบัตินโยบายนั้น จนถึงในระดับท้องถิ่นที่ ธ.ก.ส. เข้าไปมีบทบาทการให้สินเชื่อโดยตรงแก่เกษตรกร. ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงปัญหาการประสานงานในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการปฏิบัตินโยบายว่าเป็นอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อปัญหาการประสานงานอย่างเป็นระบบ ดูแผนภูมิการประสานงานดังตารางภาพต่อไปนี้

ตารางภาพแสดงนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรโดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส.

นโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล



จากตารางภาพอธิบายได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐสร้างขึ้นนั้นมีหน้าที่ในการช่วยเหลือเกษตรกรต่างกันไป อาทิเช่น กรมส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมควบคุมการค้าเงินงานของกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มได้รับการสินเชื่อเพื่อการผลิตรายการตามอย่างเหมาะสมพอเพียง สำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ท.) มีหน้าที่ในการจัดที่ดินที่กว้างว่างเปล่า แบ่งกรรมสิทธิ์ให้เช่าซื้อแก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและดำเนินการเรื่องเกี่ยวกับสาธารณูปโภค (infra structure) ในเขตที่ดินที่ดำเนินการจัดปฏิรูป กรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรเพื่อบริการสินเชื่อการเกษตร การตลาดแก่สมาชิกเพื่อขายผลิตผลให้ได้ราคาดี เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส. ในการประสานงานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

ในขณะที่หน่วยงานนั้น ๆ สังกัดในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีนโยบายเน้นการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านที่ต่างกันไป กล่าวคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีนโยบายไปในด้านการส่งเสริมการผลิตทางการเกษตร เพื่อให้สอดคล้องกับภูมิประเทศภูมิอากาศและศึกษาวิจัยเพื่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค สำหรับกระทรวงการคลัง ก็มีนโยบายไปทางด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการทางการเกษตร ให้ความสนับสนุนในลักษณะที่เป็นแหล่งเงินทุนภายในประเทศ ให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเกษตรกร และกระทรวงพาณิชย์มีนโยบายเน้นไปทางด้านตลาดการเกษตร เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรในลักษณะที่แยกกันดำเนินงานในแต่ละด้าน โดยแต่ละส่วนงาน และในองค์กรระดับบนก็ไม่ปรากฏจุดศูนย์กลางเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน หรือกำหนดแนวทางชัดเจนว่าแต่ละหน่วยงานจะไปแก้ปัญหาสภาพยากจนของเกษตรกร (อาทิเช่น ปัญหาคนสินเชื่อหรือเงินลงทุน ด้านการตลาด และราคาของปัจจัยการผลิต ด้านเทคนิคการผลิต ด้านความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ด้านการตลาดและราคาของสินค้าเกษตร) ได้อย่างไร และในองค์กรระดับบนก็มีได้ปรากฏจุดศูนย์รวมซึ่งมีอำนาจตัดสินใจชี้แนะสั่งการในการจัดสรรทรัพยากรให้กระจายอย่างได้สัดส่วนเป็นประโยชน์ในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเหมาะสม หรือระบุแนวทาง

การประสานงานที่ชัดเจนไว้ แต่กลับแบ่งแยกการดำเนินงานในแต่ละด้าน ประกอบกับ
 ความไม่ชัดเจนของนโยบายระดับรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร (ดังกล่าวก่อนแล้ว
 ในรายละเอียดที่ 3) ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าองค์กรในระดับล่างจะมีการประสานงานหรือ
 แนวปฏิบัติในการมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรเพียงใดก็ตาม แต่ผลจากความผูกพันกับหน่วยงาน
 ต้นสังกัด หรือหน่วยงานแม่ซึ่งเป็นองค์กรในระดับบนตามลักษณะดังกล่าว ก็เป็นปัจจัย
 ประการสำคัญที่ทำให้การช่วยเหลือ หรือส่งเสริมเกษตรกรไม่ประสบผลสำเร็จ ตัวอย่าง
 ศึกษาในเรื่องนี้¹ อาทิเช่น บทบาทขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)
 องค์การคลังสินค้า (อคส.) ซึ่งกล่าวโดยสรุปคือ

ลักษณะงานหลักของ อตก. นั้นเป็นการพยุ่ง หรือประกันราคาข้าวเปลือกและ
 พืชไร่ ส่วนงานหลักของ อคส. คือการพยุ่งราคาสินค้าเกษตรกรรม และการจำหน่าย
 ข้าวสารราคาถูกให้แก่ร้านค้าย่อยของกรมการค้าภายใน ซึ่งภาระของทั้ง 2 หน่วยงานนี้
 เป็นภาระที่ไร้ประโยชน์และเหตุผล เช่น งานพยุ่งราคาข้าวเปลือกขณะที่รัฐบาลพยายาม
 กดราคาข้าวสารค้าขายมาตรการภาษีส่งออก² ซึ่งเป็นมาตรการที่ไร้คุณค่า และในการ
 ดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานนั้นมีความผูกพันกับหน่วยงานระดับกระทรวงต้นสังกัด
 อย่างใกล้ชิด และหน่วยงานระดับกระทรวงก็มีได้กำหนดหลักการหรือแนวนโยบาย หรือ
 โครงการระยะยาวที่ อตก. และ อคส. สามารถนำไปดำเนินการด้วยกำลังทรัพย์ หรือ

¹ ดูรายละเอียดได้จาก เรื่องบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการตลาดสินค้า
 เกษตร เช่น บทบาทของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
 (อตก.) และองค์การคลังสินค้า (อคส.) ในรายงานผลการศึกษาเฉพาะเรื่อง
 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 เล่มที่ 1 12 และ 13

² อัมมาร์ สยามวาลา เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และวีรียา ไตสงวน, "รายงานผลการศึกษา
 นโยบายราคาและตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 1 รายงานสรุปและขอเสนอแนะทาง
 นโยบาย," กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ, หน้า 176 - 213

กำลังคนของตนเองได้ แต่ทั้ง 2 หน่วยงานกลับกลายเป็นหน่วยงานปฏิบัติ (Operational arm) ที่ถูกใช้โดยกระทรวงแม่ เพราะกระบวนการใช้จ่ายเงินคล่องตัวกว่า ผลที่เกิดขึ้นทำให้องค์กรนั้น ๆ ขาดเสถียรภาพในการพัฒนาให้เชี่ยวชาญในธุรกิจเฉพาะส่วนของตนได้ และประการสำคัญการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมหรือช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งมีลักษณะแยกกันดำเนินงานในแต่ละด้านแต่ละหน่วยงานนั้น น่าจะมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการประสานงานขึ้นได้ และหากความขัดแย้งปรากฏในองค์กร หรือหน่วยงานระดับบนแล้ว การประสานหรือดำเนินการในระดับล่างซึ่งมีขอบข่ายงานกว้างขวางและซับซ้อนจะยิ่งมีปัญหาและดำเนินการยากขึ้นเป็นลำดับ และผู้รับผลกระทบแห่งความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ในที่สุดก็คือเกษตรกรนั่นเอง

สำหรับในส่วนของ ธ.ก.ส. นั้น โดยทั่ว ๆ ไปมักจะมีบทบาทภายหลังมากกว่าจะมาก่อนส่วนงานอื่น ดังนั้น ในการประสานงานร่วมกับส่วนราชการอื่น ปัจจัยที่สำคัญคือนโยบายหลักหรือเป้าหมายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจรรู้เพื่อให้ชัดเจนเป็นประการแรก และประการต่อไปรัฐบาลควรจะได้มีการทบทวนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพราะโครงการพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของโครงการพิเศษในปัจจุบันนี้มีส่วนงานของรัฐหลายส่วนงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาการเกษตร มีนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ และบางส่วนงานนอกจากจะมีหน้าที่พัฒนาการเกษตรแล้ว ยังมีหน้าที่ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินอีกด้วย องค์กรประกอบต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญในการร่วมกันสร้างสรรโครงการต่าง ๆ ขึ้น โดยมี ธ.ก.ส. เป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินให้เกษตรกรนำไปลงทุนตามโครงการนั้น ๆ และจะมีประโยชน์อย่างยิ่งทางสังคมหากสามารถนำเกษตรกรที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลพิจารณาวงเงินงบประมาณให้ส่วนราชการจัดสรร ในขณะที่รัฐบาลเองก็ยังมีได้กำหนดนโยบายแน่ชัดในเรื่องนี้ ก็อาจทำให้เกิดปัญหา

เกี่ยวกับค่านงบประมาณในการดำเนินงานในระดับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ และใน ส่วนของ ธ.ก.ส. นั้น แม้จะถูกกำหนดบทบาทให้เป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินให้เกษตรกร ฎไปลงทุนในโครงการก็ตาม แต่โดยลักษณะของเกษตรกรลูกค้าในโครงการดังกล่าว ก็เป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่มาก (รายละเอียดในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้พิจารณาโดยละเอียด ไว้ในบทที่ 5)

นอกจากนี้ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้มีการนำผลการปฏิบัติงานตามโครงการ พิเศษ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวมาเป็นองค์ประกอบหนึ่ง ในการพิจารณาความดีความชอบให้พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโครงการนั้นด้วย และในส่วนของการประสานงานระหว่างส่วนราชการ หรือระหว่าง ธ.ก.ส. กับส่วน ราชการในการดำเนินงานนั้น ควรจะกำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง (Central Committee) ที่ศูนย์กลาง เพื่อแต่ละส่วนงานจะได้ทราบเป้าหมายของโครงการนั้น ๆ โดยทั่วกันว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร และมีความสำคัญหรือจำเป็นเร่งด่วนระดับใด และคณะกรรมการนี้ควรประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจสั่งการได้ เพื่อ สามารถตัดสินใจดำเนินการในการจัดการกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในส่วนงานนั้น ๆ ล่วงหน้า เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อโครงการดังกล่าว

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับท้องถิ่น (Local Committee) อาทิ เช่น คณะกรรมการระดับโครงการในการดำเนินงานตามโครงการพิเศษซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากกรม กอง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติเพื่อจะได้ดำเนิน โครงการร่วมกัน และหากมีปัญหาภายในส่วนงานซึ่งอาจเป็นผลกระทบต่อโครงการ ก็จะได้แจ้งให้ทางคณะกรรมการกลางทราบ เพื่อคณะกรรมการกลางจะได้หารือร่วมกัน ในระดับสูงในการเตรียมแก้ปัญหา นั้น ๆ ล่วงหน้า และตัดสินใจได้อย่างถูกต้องในการ สั่งการให้โครงการนั้น ๆ ดำเนินการต่อไปในลักษณะใด

สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. กับส่วน ราชการต่าง ๆ ที่ปรากฏเท่าที่ผ่านมา นั้น ทำให้โครงการนั้น ๆ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เท่าที่ควร ดังกรณีโครงการพิเศษซึ่งใช้เป็นตัวอย่างศึกษา ทำให้ ธ.ก.ส. ต้องประสบ ปัญหาหนี้ค้างชำระ และเกษตรกรในโครงการเองก็ต้องมีภาระในการใช้หนี้เงินกู้ต่อ ธ.ก.ส. ต่อไป ทั้ง ๆ ที่สาเหตุของปัญหามิได้อยู่ในความสามารถของ ธ.ก.ส. ที่จะ ปรับปรุงแก้ไข หรือเตรียมการแก้ปัญหา นั้น ๆ ได้

ภายใต้ข้อจำกัด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเต็มที่ และการที่ ธ.ก.ส. ต้องคงอยู่เพื่อดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวนั้น เป็นผลให้ ธ.ก.ส. มีแนวโน้มในการพัฒนาบทบาทส่วนทางกับนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น เพราะเหตุว่าขณะที่รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรทุกระดับอย่างกว้างขวางและทั่วถึงนั้น หาก ธ.ก.ส. สอนองนโยบายตามเป้าหมายของรัฐบาลดังกล่าว ธ.ก.ส. เองก็ไม่สามารถจะคงอยู่ในรูปสถาบันธนาคารได้ อาจจะต้องเปลี่ยนรูปไปเป็นสถาบันเพื่อการสงเคราะห์ ซึ่งต้องอาศัยเงินทุนจากรัฐบาลจัดสรรให้ดำเนินการในกิจการด้านนี้โดยเฉพาะ หรือ ธ.ก.ส. ไม่สามารถสนองตอบนโยบายใดก็ตามที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายของรัฐบาล อีกทั้งการที่ ธ.ก.ส. จะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ธ.ก.ส. อาจจะจำเป็นต้องปรับวิธีการและเป้าหมายบทบาทของตนเอง เพื่อการอุดหนุนของ ธ.ก.ส. เอง และการปรับตัวเช่นนี้ทำให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถสนองตอบเป้าหมายของนโยบายรัฐบาลในเรื่องการช่วยเหลือปัญหาความยากจนของเกษตรกรได้ ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบายในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามหลักการเดิมที่คำนึงถึงความมั่นคงในการชำระหนี้คืน และหลักการที่จะเสนอใหม่ในการให้ ธ.ก.ส. ยอมรับนับถือความสามารถที่จะชำระหนี้คืนจากอาชีพเกษตรกรเป็นหลักว่า หลักการทั้งสองนี้มีความต่างกันอย่างไร และหลักการใดที่น่าจะช่วยให้ ธ.ก.ส. สอนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างเต็มที่ในทุกระดับ

ตลอดจนผู้เขียนจะได้เสนอทางเลือกในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. และคาดการณ์ถึงแนวโน้มของปัญหาอุปสรรคอันอาจเกิดขึ้นในการเลือกดำเนินการตามแนวทางที่เสนอ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงรัฐบาลเองในการที่จะนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจที่จะหามาตรการที่ดีที่สุดในการช่วยเหลือเกษตรกร สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้พิจารณาในบทต่อไป