

การเมืองในการให้สินเชื่อการเกษตรของรัฐบาล พ.ศ. 2509 - 2524

(ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)



นางสาวครุณี ฉายัษเฐียร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2526

ISBN 974-562-682-1

015176

11713982

THE POLITICS OF GOVERNMENTAL AGRICULTURAL CREDIT 1966 - 1981

(BANK FOR AGRICULTURE AND AGRICULTURAL COOPERATIVES)



MISS DARUNEE CHAYATSATIEN

A. Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements:

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1983

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การเมืองในการให้สินเชื่อการเกษตรของรัฐบาล พ.ศ. 2509 - 2524
(ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)

ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

สุประคิษฐ์ บุนนาค ควบคืบบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุประคิษฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

สุจิต บุญบงการ ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ)

ชัยอนันต์ สัมทวนิช กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สัมทวนิช)

กนก วงษ์ตระหง่าน กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน)

จันทร์แท้ กรรมการ
(ม.ร.ว. จันทร์แรมศิริโชค จันทร์แท้)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การเมืองในการให้สินเชื่อการเกษตรของรัฐบาล พ.ศ. 2509-2524
 (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)

ชื่อนิสิต นางสาวครุณี ฉายัษเฐียร

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน
 ภาควิชา การปกครอง
 ปีการศึกษา 2526



บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงผลความพยายามของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรทางหนึ่ง คือความพยายามในการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบการให้สินเชื่อการเกษตร โดยจัดตั้งสถาบันทางการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ซึ่งกฎหมายรองรับให้เป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการช่วยลดปัญหาความยากจน และเพิ่มรายได้ทางการเกษตรให้เกษตรกรนั่นเอง โดยกำหนดช่วงเวลาของการศึกษาอยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2509 - 2524 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นการจัดตั้งสถาบัน ธ.ก.ส. จนถึงปีดำเนินการปัจจุบัน

สิ่งมุ่งหมายที่นำมาอธิบายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือ การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกรไว้อย่างคลุมเครือไม่แน่ชัด เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กลไกต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่รัฐบาลสร้างขึ้นไม่สามารถที่จะสนองนโยบายของรัฐได้อย่างได้ผลสมบูรณ์ โดยเฉพาะงานด้านสินเชื่อการเกษตร ซึ่งดำเนินการโดยสถาบัน ธ.ก.ส. นั้น เป็นงานที่ต้องการการชี้แจงทางด้านการนโยบายที่แน่นอน และเด่นชัดในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ปริมาณสินเชื่อการเกษตร การกำหนดกลุ่ม หรือระดับของเกษตรกรที่รัฐประสงค์จะช่วยเหลือให้บริการสินเชื่อการเกษตร การประกาศเขตหรือพื้นที่ดำเนินการ และพืชผลทางการเกษตร เป้าหมายสำหรับส่วนสำคัญในการศึกษาคือ การประเมินผลสำเร็จของรัฐบาล ในการ

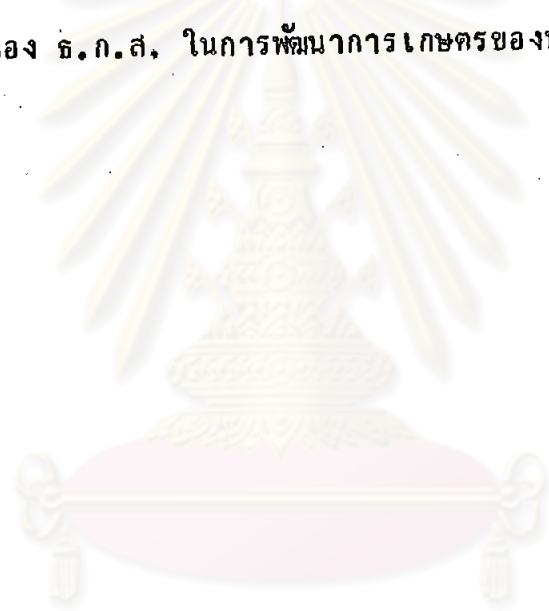
ช่วยลดปัญหาความยากจนของเกษตรกรและเพิ่มรายได้ทางการเกษตร ตลอดจนช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรทุกระดับอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล โดยผ่านทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ทั้งนี้ ในการพิจารณาจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะปัญหาของเกษตรกรไทยและการจัดตั้ง ธ.ก.ส. ขึ้น เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการช่วยเหลือเกษตรกร ขอบเขตการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และการบริหารงานสินเชื่อ ตลอดจนผลการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยกำหนดศึกษาจากนโยบายของรัฐบาลกับวัตถุประสงค์ขององค์กร ธ.ก.ส. ในการบริการสินเชื่อสำหรับเกษตรกรในเขตกาวหนา หรือค่อนข้างกาวหนา และเขตยากจน ตลอดจนศึกษารายละเอียด ข้อจำกัดปัญหา อุปสรรค รวมทั้งการคาดการณ์ถึงแนวโน้มการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเบื้องต้นในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. ในอนาคต

ผลการศึกษาวิธานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า ขอบเขตการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และการบริหารงานสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ไม่สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างกว้างขวาง และทั่วถึงทุกระดับ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจาก ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรค ทั้งปัญหาความไม่แน่ชัดในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเอง และปัญหาระดับองค์กรของ ธ.ก.ส. ตลอดจนปัญหาซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตความสามารถของ ธ.ก.ส. ที่จะพิจารณาแก้ไขปรับปรุง หรือเตรียมการล่วงหน้าได้ ซึ่งเป็นผลให้ ธ.ก.ส. ไม่สามารถที่จะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึงทุกระดับตามนโยบายของรัฐบาล แต่ให้บริการสินเชื่อการเกษตรจำกัดขอบเขตเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ในเขตกาวหนา หรือค่อนข้างกาวหนามากกว่าเกษตรกรในเขตยากจน

นอกจากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวแล้ว แนวความคิดของ ธ.ก.ส. ในการบริหารงานสินเชื่อการเกษตรที่ผ่านมาในอดีตยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนส่งเสริมให้ ธ.ก.ส. พัฒนาบทบาทในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการให้บริการสินเชื่อการเกษตรของรัฐบาล และปัจจัยนี้ยังมีผลต่อเนื่องในการมีส่วนกำหนดแนวโน้มการพัฒนาบทบาทของ ธ.ก.ส. ให้เป็นไปทำนองเดียวกับสถาบันการเงินในรูปแบบ

ธนาคารโดยทั่วไปด้วย ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้เสนอทางเลือกให้ ธ.ก.ส. พิจารณาคำเนิงานสินเชื่อการเกษตรโดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้คืนจากอาชีพการเกษตร แทนที่จะคำนึงถึงความมั่นคงหรือหลักทรัพย์ หรือฐานะของเกษตรกร ในการชำระหนี้คืน และได้เสนออุททางเตรียมการ หรือปรับปรุงปัจจัยเบื้องต้นบางประการ ในการคำเนิงานสินเชื่อการเกษตรตลอดจนคาดการณ์ถึงปัญหาอุปสรรคซึ่งอาจเกิดขึ้น ในการคำเนิงานสินเชื่อการเกษตร ตามแนวทางที่เสนอเพื่อทำให้ ธ.ก.ส. สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง นั้นแสดงถึงผล สำเร็จของรัฐบาลในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรโดยผ่าน ธ.ก.ส. และสะท้อน ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของ ธ.ก.ส. ในการพัฒนาการเกษตรของประเทศมากยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title : The Politics of Governmental Agricultural
Credit 1966 - 1981 (Bank for Agriculture and
Agrucultural Cooperatives)
Name : Miss Darunee Chayatsatien
Thesis Advisor : Assistant Professor Kanok Wangtrangan, Ph. D
Department : Government
Academic Year : 1983



Abstract

This thesis entails a baseline study on the impact of the Thai Government's concerted effort to uplift the standard of living of Thai farmers through the provision of comparatively cheap agricultural credit by the Government's agricultural credit institution known as the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC).

The BAAC, established in 1966 as a Government Enterprise under the jurisdiction of the Ministry of Finance, has as its primary aim to provide assistance in the form of loans in order to increase the income generating capacity of bona fide farm families, Agricultural Cooperatives, and Farmers Associations. A basic premise of this thesis is that governmental policies concerning the upliftment of the Thai farming community remain vague and unprecise thereby contributing to the inability of governmental agencies and institutions to perform their designated functions in strict conformity with government policy, BAAC's agricultural credit operations are a case in point.

In the absence of clearly defined policy directions, BAAC is confronted with difficulties vis a vis fixing credit volumes, spatial expansion, targetting groups of farmers, and supporting agricultural occupations promoted by the concerned government agencies.

The focus of this study is to evaluate the success of the Thai government's strategy to alleviate poverty and improve farm incomes through the timely and equitable provision of agricultural credit through the BAAC. Due accord is given to the nature of problems facing Thai farmers, and the scope, the implementation, and the impact of BAAC's agricultural credit operations amongst farms in progressive, semi - progressive, and poverty areas of the Kingdom. Moreover possible solutions to problems and constraints facing the BAAC are recommended in an endeavour to enable the BAAC to more effectively pursue its poverty alleviation goal, and to more realistically play its agricultural development role, in close accordance with policies defined by government.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

ตลอดระยะเวลาของการค้นคว้าจนกระทั่งผลสำเร็จเป็นรูปเล่มของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะ และชี้แนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดทั้งตรวจแก้อย่างอุทิศสาคหะ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ไว้เป็นอย่างสูง

และขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช ได้กรุณาแสดงความคิดแก้ไขข้อบกพร่องของงานชิ้นนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณา และร่วมมืออย่างดีในการให้สัมภาษณ์ และแสดงความคิดเห็นจาก ม.ร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต อาจารย์สุปรีดา เบญจวรรณากร Ms. Robin Ockley คุณอำนวยการ หมดวณดี คุณเอ็นนู ชื่อสุวรรณ คุณดวิล รักษ์ทอง คุณอุคม คัมภีร์วิภากร และคุณสุชสันต์ สุคันสนีย์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ และขอบคุณสำหรับความปรารถนาดี และความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูล และเอื้อเฟื้ออุปการะในการเก็บข้อมูล ตลอดจนการแปลเอกสารบางส่วน จากคุณสมหมาย สันะกนิษฐ คุณสุรีย์ มากบุญประสิทธิ์ คุณสุมาลี จิระพงษ์วิชัย คุณมณูชรี เอี่ยมพินิจกุล คุณไพบลูย์ ณีแก้ว คุณสุภาภรณ์ รักษ์กุลชน คุณสุชิน ภูคุ้ม และคุณพิมพ์จันทร์ จตุภูลสันติสิน ตลอดจนคุณพงษ์ชิต คุระสุช ผู้พิมพ์ด้วยความรอบคอบและตั้งใจยิ่ง

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ และสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนศูนย์เอกสารธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ได้ให้ความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร และหนังสือของผู้เขียน

และส่วนสำคัญคือ ความรัก ความอบอุ่น และความเข้าใจในความยากลำบากในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ของแม่ นับเป็นพลังสำคัญที่มีส่วนส่งเสริมให้มีแรงใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของแม่ผู้เลี้ยงดูไว้ ณ ที่นี้

ครุณี ฉายัษเฐียร

4 มิถุนายน 2526



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก - ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค - ม
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญตาราง.....	จ - ฉ
สารบัญภาพ.....	ช
บทที่	
1 ลักษณะปัญหาของเกษตรกรไทยและโครงสร้างทางการศึกษา.....	1 - 24
2 วัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการจัดตั้ง ธ.ก.ส. และแนวทาง พิจารณาการดำเนินงานของ ธ.ก.ส.....	25 - 47
3 วิธีดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร และปัญหาอุปสรรคในการ ดำเนินงานของ ธ.ก.ส.....	48 - 80
4 การดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส.กับการประสานงาน กับส่วนราชการต่าง ๆ.....	81 - 106
5 แนวโน้มการพัฒนาบทบาทการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร ของ ธ.ก.ส.....	107 - 131
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	132 - 136
บรรณานุกรม.....	137 - 143
ภาคผนวก ก.....	144 - 146
ข.....	147 - 150
ค.....	151 - 166
ประวัติผู้เขียน.....	167

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1.	แสดงการเปรียบเทียบรายได้รายจ่ายที่เป็นเงินสดทางด้านการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรเป็นรายภาค.....	2
2.	แสดงการเปรียบเทียบรายได้ของคนชองเกษตรกรกับคนทำงานนอกเกษตร.....	4
3.	แสดงปริมาณพื้นที่ป่าไม้ภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย.....	7
4.	แสดงการใช้จ่ายเงินในประเทศต่าง ๆ ปี 2520/2521.....	10
5.	แสดงผลการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรไทยทั่วประเทศในปี 2506.....	28
6.	แสดงผลการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรในภาคเหนือปี 2514 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2515.....	28
	- แสดงจำนวนคนยากจนในชนบทแยกเป็นรายภาค.....	30
	- แสดงอัตราส่วนของครัวเรือนยากจนแบ่งตามชายภาคและเขต (2519).....	31
	- แสดงผลคกตองของความยากไร้จำแนกตามรายภาคและเขต พ.ศ. 2505 - 2519.....	32
7.	แสดงสถิติการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 ถึง 31 มีนาคม 2523 แสดงความก้าวหน้าและการขยายงานของ ธ.ก.ส.	38
8.	แสดงจำนวนกลุ่มเกษตรกรและสมาชิกในสถาบันการเกษตรที่สำคัญปี 2514 และ 2519.....	42
9.	แสดงการดำเนินงานเงินกู้คานสหกรณ์การเกษตรปีบัญชี 2520 ถึงปีบัญชี 2524.....	64
10.	แสดงอัตราการชำระหนี้ของสหกรณ์การเกษตรคือ ธ.ก.ส. เปรียบเทียบการรับชำระคืนเงินกู้ของสมาชิกต่อสหกรณ์สำหรับเงินกู้ที่ใช้เป็นทุนใหญ่แก่สมาชิกปีบัญชี 2520 - 2524.....	65

11	แสดงจำนวนสาขาของ ธ.ก.ส. และจำนวนที่ทำกำรประจำท้องถิ่น ในช่วง พ.ศ. 2510 - 2516.....	72
12.	แสดงจำนวนพนักงานและลูกจ้างของ ธ.ก.ส.ปี 2510 - 2516.....	73
13.	แสดงจำนวนสาขา พนักงาน และลูกจ้างประจำสำนักงานสาขา ที่ทำกำรระดับอำเภอ และประจำสำนักงานใหญ่ ช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2524.....	74
14	แสดงอัตราการจ่ายเงินกู้ระหว่างปีจากปีบัญชี 2520 - 2524.....	78
15	แสดงเปรียบเทียบเป้าหมายและทำจริงจนถึงสิ้นปี 2523 ของโครงการปลูกและปรับปรุงสวนปาล์มน้ำมันในสหกรณ์ นิคมอ่าวลึก.....	88
16	แสดงแนวโนม์การให้สินเชื่อการเกษตรของ ธ.ก.ส. แก่เกษตรกรโดยตรงและสถาบันเกษตรกร.....	110
17	แสดงทุนค้ำเงินงานและอัตราส่วนของทุนค้ำเงินงาน แยกตามแหล่งที่มา ณ วันที่ 31 มีนาคม 2524.....	112
	- แสดงเงินกองทุนของ ธ.ก.ส. ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2523.....	120
	- แสดงอัตราส่วนของรายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิ ต่อยอดเงินคงเป็นหนี้ด้วยเฉลี่ย.....	126

สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

1. แสดงการแบ่งจ่ายเงินกู้ของ ธ.ก.ส.....	36
2. แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของ ธ.ก.ส.กับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย.....	39
3. แสดงผังการแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานใหญ่.....	54
4. แสดงผังการแบ่งสาขางานของ ธ.ก.ส.ระดับสาขา.....	57
5. แสดงภาพการบริหาร และควบคุมโครงการส่งเสริม และปรับปรุงการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตสหกรณ์นิคมอ่าวลึก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่.....	85
- แสดงนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ธ.ก.ส.....	101

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย