

# ประวัติการดำเนินนโยบาย

## ของภาครัฐบาล

### เกี่ยวกับ

### สิ่งเปลี่ยนแปลง

**วันรักษา มิ่งมณีนาคิน**

แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับสินเชื่อในชนบทไทยมีมานานแล้ว แต่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นครั้งแรกก็ต่อเมื่อมีการนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ใน พ.ศ. 2459 และต่อจากนั้นก็ได้มีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตรในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ กันอย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของภาครัฐฯ เท่าที่ผ่านมาถูกประจวบว่า ข้อความที่ประกาศหรือเผยแพร่องค์ความว่าเป็นนโยบายนั้นมีความหมายน้อยกว่าการดำเนินนโยบาย

ตามที่เป็นจริง ดังนั้นการศึกษานโยบายสินเชื่อการเกษตรจึงจำเป็นต้องศึกษาในแง่ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการในการดำเนินงานด้านนี้ของภาครัฐบาล ซึ่งในที่นี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้ (1) ระยะ พ.ศ. 2459 – 2490 (2) ระยะ พ.ศ. 2490 – 2517 และ (3) ระยะ พ.ศ. 2518 – ปัจจุบัน

อนึ่ง จากการศึกษาการดำเนินนโยบายสินเชื่อการเกษตรของรัฐบาลไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันปัจจุบันนี้ให้เห็นว่า นโยบาย

---

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง บทบาทของ รกส. กับการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตร ซึ่งอยู่ในโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทในประเทศไทย ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันไทยคดีศึกษา และคณะกรรมการค่าตอบแทน ผู้เชี่ยวชาญของสถาบัน ดร. อัมมาร สยามวาลา ที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์

ดังกล่าวมีลักษณะเป็น Traditional Agricultural Credit Policy ( TACP ) ตามที่ Adams และคณะได้ให้ข้อเสนอแนะไว้<sup>1</sup> ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบเกี่ยวกับความเชื่อ ข้อสมมุติและลักษณะต่าง ๆ ไว้มากนัยหลายประการ ซึ่งได้ประมวลขึ้นมาจากการศึกษาวิจัยในหลาย ๆ ประเทศ องค์ประกอบที่สำคัญบางส่วนในนโยบาย สินเชื่อการเกษตรแบบดั้งเดิมที่สอดคล้องกับกรณีของไทยมีดังนี้

( ก ) ความด้อยพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในเขตชนบทเกิดจากการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลก็ควรจะจัดสรรสินเชื่อการเกษตรแก่ชนบท

( ข ) ตลาดการเงินอกรอบบ ( Informal Financial Market ) เป็นตลาดที่มีการเงินขันไม่สมบูรณ์ นายทุนเงินกู้ส่วนมากมีพฤติกรรมชูตัวตน ติดตัวตระอุดอกเบี้ยสูง และมีกำไรจากการผูกขาด ( Monopoly Profit ) การชูตัวตนก่อภาระน้ำหนักอาจจัดให้หมดไปได้ หากรัฐบาลไม่ยืนมือเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ในรูปของการจัดทำสินเชื่อที่มีดอกเบี้ยอัตราต่ำ

( ค ) บรรดาองค์กรและหน่วยงานที่

จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายสินเชื่อการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์การเกษตรหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ( ธกส. ) มักจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันสื่อกลางทางการเงิน ( financial intermediaries ) ไม่ครบถ้วน กล่าวคือ เน้นเฉพาะบทบาทในด้านการจัดสรรสินเชื่อ โดยไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทในการระดมเงินออม

( ง ) การเน้นเฉพาะบทบาทในด้านการให้กู้นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความเชื่อที่ว่าเกษตรกรไม่ต้องสนองต่อสิ่งจูงใจในการออม เพราะมีฐานะยากจนเกินกว่าที่จะมีเงินออมได้ ดังนั้นแม้ว่าสิ่งจูงใจในการออมจะเพิ่มขึ้นมากเพียงใดก็ไม่สามารถช่วยให้เกษตรกรมีการออมเพิ่มขึ้นได้

หากค่าโครงของ TACP ดังกล่าวข้างต้น จะได้นำมาใช้เป็นแนวการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายสินเชื่อการเกษตรของรัฐบาลไทยในบทนี้และบทต่อ ๆ ไป

## 1. ระยะ พ.ศ. 2459 - 2490

จากเอกสารการวิจัยของนัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ หลาย ๆ ชิ้นสรุปได้ว่า ไทยเริ่มส่งขาวออกตั้งแต่ปลายครุยธนชา

<sup>1</sup> Adams และคณะได้ข้อสังเกตุลักษณะของ Traditional Agricultural Credit Policies อยู่ในบทความหลากหลาย อาทิ D.W.

Adams and D.H. Graham, " A Critique of Traditional Agricultural Credit Projects and Policies, " *Journal of Development Economics*, Vol. 8, No. ( June 1981 ), pp. 347-66 ; D.W. Adams and R.C. Vogel, " Rural Financial Markets in Low-Income Countries : Recent Controversies and Lessons, " *World Development*, Vol. 14, No. 4 ( April 1986 ), pp. 477 - 487

แต่มีบริษัทน้อยและไม่เน้นอน ภายหลัง สนธิสัญญากาวิร์ พ.ศ. 2398 ความต้องการของตลาดต่างประเทศมีมากขึ้น ข้าวได้กลับเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ชาวนาถูกซักจุ่งให้ขยายการปลูกข้าวมากขึ้น ความต้องการที่ดินและเงินทุนมีมากขึ้น ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีทุน และรัฐบาลในยุคนั้นก็มิได้สร้างระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตรขึ้นมา ชาวนาจึงต้องกู้จากฟ้อค้านกลางและนายทุนเงินกู้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและเสียเปรียบนายทุนเงินกู้ในวิธีการทำสัญญารวมทั้งการค้ำประกันและชำระหนี้ ประกอบกับสถาเหตุอ่อน ๆ เป็นผลให้ชาวนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณภาคกลาง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่พ่อจะหานายทุนให้กู้ยืมเงินได้ง่ายกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ตกอยู่ในสภาพหนี้สินล้นพื้นตัว ชาวนาส่วนหนึ่งต้องสูญเสียที่ดินและกลับสภาพเป็นผู้เช่านา<sup>2</sup>

ในเรื่องนี้หลักฐานอยู่หลายชิ้นที่บรรยายเกี่ยวกับความเดือดร้อนของชาวนาและมีหลักฐานอยู่ชิ้นหนึ่งที่มาจากการของชาวนาโดย

## “ชาวนาอย่างยากจน เนื่องมาจาก การใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็นประizable”

ตรงนี้คือกรณีชาวเมืองธัญญบุรี 36 ราย ทูลเกล้าฯ ถวายถึกในการบรรยายถึงความยากลำบากทางเศรษฐกิจ และขอถูกเงินจากรัฐบาลไปใช้เป็นทุนทำงาน ในปี 2452 ซึ่งตรงกับปลายรัชกาลที่ 5 รัฐบาลจึงได้มีการเปิดประชุมพร้อมกับพิจารณาข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารการการเกษตรตามที่ที่ปรึกษาราชการทั่วไป ชาวต่างประเทศเสนอมา แต่ปรากฏว่าเจ้าพระยาวงยุประพันธ์ ซึ่งเป็นเสนานบดีกระทรวงเกษตรทรัพย์การได้เป็นผู้คัดค้านข้อเสนอ<sup>3</sup> โดยให้เหตุผลว่า “ชาวนา yang ยากจนเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ ปีใดพืชผลดีก็ไม่มีการสะสมทุน กลับใช้เงินฟุ่มเฟือยไปในทางสูบ

<sup>2</sup> จากหลักฐาน หจช. ร.4 กบ. 3.1/9 หนังสือพระบรมราชโองการ ข้าหลวงพิเศษสำราวนามษาครุเทพฯ ทราบทุกพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิศรราชหฤทัย เสนานบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2442 อ้างโดย สมชาย หล่อหมอบยา, “ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรฯ” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 493 ระบุว่า พระบรมราชโองการได้วางแผนต่อรัฐบาลเกี่ยวกับภาวะการกู้ยืมของชาวนาบริเวณคลองประเวศวุริมน์ โดยจำนำองที่นาในอัตราเงินเดือน 80 บาท ดอกเบี้ย 1.50 – 2.00 บาท อายุสัญญาภัย 1 ปี ถ้าไม่สามารถจ่ายเดือนแล้วคอกเบี้ยหนเดือนใน 1 ปี จะถูกยึดที่นา

<sup>3</sup> หจช. ร.5 กบ. 3.1/12 หนังสือพระบรมราชโองการ สนับดีกระทรวงเกษตรทรัพย์การ ทราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5, 18 สิงหาคม 2452 อ้างโดย สมชาย หล่อหมอบยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 461, พวงเพชร สุรัตนกิจ “เปรียบเทียบผลงานของเสนานบดีกระทรวงเกษตรทรัพย์การ พ.ศ. 2453 – 2475,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตแผนกประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 52.

ฝืน คืมเหล้า เล่นการพนัน บังก์ใช้จ่ายในงานพิธีต่าง ๆ เช่น บวชนาค งานศพ อายุ่ เกินความจำเป็นและเกินฐานะตัวเอง ”<sup>4</sup>

การที่บุคคลในคณะรัฐบาลโดยเฉพาะ อายุ่ยังเป็นบุคคลที่รับผิดชอบดูแลการประ กองอาชีพของช่างนาโดยตรง แสดงความ เห็นเช่นนี้ แสดงว่าในระยะนั้นรัฐบาลยังคง ไม่เห็นผลได้ผลเสียที่รัฐบาลจะได้รับจากการ ขึ้นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ช่างนา อนั้น พร้อมกับที่ได้ตัดค้านการแก้ปัญหาขาด แคลนเงินทุน เจ้าพระยาวงยานุประพันธ์<sup>5</sup> ได้ มีความเห็นว่าถ้าจะตั้งธนาคาร ก็ควรเป็น ธนาคารออมทรัพย์เพื่อผู้ช่างนาให้มีนิสัย

ประยัดดีกว่า ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าหากนำ ข้อเสนอเรื่องให้กฎหมายและการออมทรัพย์มาร่วม อยู่ด้วยกันก็จะได้โครงการที่มีคุณค่าเมื่อมี การนำไปปฏิบัติ

ครั้นต่อมาในต้นรัชกาลที่ 6 การทำงาน ไม่ได้ผลดี เพราะเกิดภาวะฟันແลงและน้ำ ท่วมติดต่อกันหลายครั้ง กล่าวคือ พ.ศ. 2451 เกิดน้ำท่วม พ.ศ. 2453 เกิดฟันແลง และ พ.ศ. 2454 น้ำท่วมอีก<sup>6</sup> พ.ศ. 2460 ก็เกิดน้ำท่วมอีกครั้ง และ พ.ศ. 2462 ก็เกิด ฟันແลงตามมา ซึ่งตลอดเวลาที่เกิดเหตุการณ์ เหล่านี้ กระทรวงเกษตรธิการก็มิได้มีบท บทในการหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง<sup>6</sup> ฝ่ายที่

<sup>4</sup> ความเห็นเช่นนี้มีส่วนที่ตรงกับความเป็นจริงอยู่มาก เมื่อกำรงที่ปรึกษาฯ แต่หากมีการพิจารณาประกฎการณ์เหล่านี้ ให้สักลงไว้คงต้องแล้วจะพบว่าในกรณีของไทยดังต่อไปนี้คงต้องมีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ ประกอบกับ “(1) การทำงานได้ผลผลิตไม่แน่นอน มีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ (2) การเอกสารอาจเบี่ยงเบนฟ็อตต์ (3) การรับภาระภาษี ซึ่งช่างนาต้องจ่ายภาษีค่านาเฉพาะในรัชกาลที่ 6 มีการขึ้นภาษีค่านาที่เดียว 300% ค่ารูปพรรณโโคกระนื้อ 300% รวมทั้ง ภาษีรัฐบาลและภาษีอื่นอีกจิปาถะ สรุปได้ว่าถูกที่รับภาระภาษีหนักที่สุดคือช่างนา (สุกัญญา บำรุงสุข, “สหกรณ์ : สมัยพระบาท สมเด็จพระบรมราชูปถัมภ์เจ้าอยู่หัว” สะพาน-รวมบทความทางประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 24) (4) จากสาเหตุที่ 3 ประการข้างต้น นำมาสู่สาเหตุประการสุดท้ายคือทำให้ช่างนาล้นหัว หมุดกำลังใจ ใช้ชีวิตอยู่ไปวัน ๆ ด้วยไม่สามารถหาความสุขสนุกสนานได้ก็จะรับตกดวง จนกระทั่งสืบทอดเป็นนิสัย ส่วนการนิยมสูบสิ่งเรือจัดพิธีกรรมเกินฐานะนั้นก็ เสื่อมแบบน้ำจากพากเจ้านายศักดินาและบุนนาค ในขณะที่ช่างนาถูกเกณฑ์แรงงานไปทำงานรับใช้พากเหล่านี้ ก็ได้เห็นและจะทำ พฤติกรรมมาทำตามอย่างนั้น

<sup>5</sup> สุกัญญา บำรุงสุข, เส่นเดียวกัน, หน้า 22

<sup>6</sup> นพนา เกษกนล, “การดำเนินการช่วยเหลือช่างนาโดยวิธีการสหกรณ์ ในสมัยสมบูรณ์ราษฎริยะ (2459-2475)” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 เล่มที่ 2 (ศ.ค. - ธ.ค. 2522), หน้า 3, สำหรับภาระภาษีที่เกิดขึ้นในปี 2460 นั้นได้ถือให้เกิดการขาด แคลนช่างนา ช่างและสินค้าอื่น ๆ มีราคาแพงทั้งในเมืองและชนบท รัฐบาลได้จัดตั้ง “คณะกรรมการจัดการเก็บอนุรายนูร์ที่ต้อง ถูกยกขึ้น” โดยขัดหาราชนาบริโภคและพันธุ์ช่างแยกกันขายถูกทั้งในรูปให้เปล่าและยืมเฉพาะคนชาติรุ่นก่าให้เงินไป 1.88 ล้านบาท, จำนวนจะอ่อนตัวลงใน ศุนทรีย์ อาศัยไว้, “วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1” สถาบันไทยคดีศึกษา 2525, หน้า 66 – 67; และ ชรีรัตน์ เกียรตินาพันธ์ ประนุช ทรัพย์สาร และ อัจฉรา ชนดี “วิกฤตการณ์ช่างกับปัญหาเศรษฐกิจไทย” ใน ศัตรพิพย์ นาดสุภา และสมกพ นานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยฉบับ พ.ศ. 2484 (สำนักพิมพ์มหา วิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 540 – 547.

ดำเนินการที่จะแก้ปัญหาของชาวนากลับเป็นกรรมการคลัง นั้นคือในปี 2458 รัฐบาลได้แต่งในที่ประชุมสมมุทเทพากิบากประจำปี ว่าจะนำวิธีการสหกรณ์มาใช้ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาชีวภาพสหกิจและพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

อันที่จริงก่อนหน้านี้มีผู้เสนอการจัดตั้งสหกรณ์มาแล้วหลายราย รายงานนึงคือพระยาสุริยานุวัติ ซึ่งเสนอเมื่อ พ.ศ. 2454 แต่เนื่องจากรัชกาลที่ ๘ ไม่พอพระราชหฤทัยหนังสือ “ ทรัพย์ศาสตร์ ” ของท่านผู้ดี ข้อเสนอการจัดตั้งสหกรณ์จึงไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล

ดังนั้น คำตามที่นำเสนอไปคืออะไรเป็นมูลเหตุให้จริงที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจนำแผนการสหกรณ์มาใช้ในครั้งนี้ มีหลักฐานแสดงไว้ชัดแจ้งว่าการตัดสินใจดังกล่าวมิได้เกิดจากความคิดที่จะช่วยเหลือชาวนาโดยตรง แต่เป็นผลพลอยได้จากการณ์หนึ่งอันเป็นวิกฤตการณ์ทางด้านการค้าและการเงิน<sup>7</sup> กกล่าวคือภาวะการผลิตข้าวที่ตกต่ำอย่างมาก ในช่วง พ.ศ. 2451 – 2454 มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศและการส่งออกซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าหลัก พ่อค้าและโรงสี

ขาดทุนและล้มละลายไปมากมากเป็นประวัติการน์ นายฉลอง ไนยนารถ ( หรือ นายอยู่ เสิง เงง ) ซึ่งเป็นหัวเจ้าของและผู้จัดการแบงค์จีนสยามทุน ขณะเดียวกันเป็นผู้จัดการฝ่ายไทยของแบงค์สยามกัมมมาจลทุนด้วย และยังเป็นเจ้าของและมีหุ้นส่วนในการกิจการต่าง ๆ รวมทั้งโรงสีหลายแห่ง จึงได้มีการใช้เงินทุนของธนาคารดังกล่าวทั้ง 2 แห่งไปปล่อยกู้หรือเบิกเกินบัญชีให้กับกิจการในเครือของตนรวมทั้งพรรคพวง และโดยอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าว เงินกู้ส่วนใหญ่จึงไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างเพียงพอ เมื่อธุรกิจประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการผันผวนทางเศรษฐกิจ ก็มีผลกระทบมาถึงฐานะของธนาคารทั้ง 2 แห่งดังกล่าวด้วย<sup>8</sup> โดยมีการฟ้องร้องและในที่สุดศาลตัดสินให้แบงค์จีนสยามทุนล้มละลายในปี พ.ศ. 2456 เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลกระทบทางด้านการค้าและการเงิน โรงสีประมาณ 20 แห่งต้องหยุดกิจการ<sup>9</sup>

การล้มละลายของธนาคารจีนสยามทุน ยังผลให้ธนาคารสยามกัมมมาจลทุนในพระบรมราชูปถัมภ์ต้องสูญเสียไป 2 ล้านบาท และเก็บຈะล้มละลายตามไปด้วยหากไม่ได้

<sup>7</sup> พระรัช บัวเล็ก, “ การเติบโตและพัฒนาการของนายทุนธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พ.ศ. 2475 – 2518 ” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 25 – 38.

<sup>8</sup> กจช. ร.๖ ค. 15/3 คำให้การของนายฉลอง ไนยนารถ และคำพิพากษาคดีที่ 23 พ.ศ. 2456 ศาลแพ่งสำนานสหกิจชุมชนธรรมรัตน์ วันที่ 8 ม.ค. 2458, อ้างโดย สุพรรษี กรรมสูตร “ คลังออมสินกับเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2456 – 2489 ” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525, หน้า 47

<sup>9</sup> พระรัช บัวเล็ก, เล่มเดียวกัน, หน้า 35

รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที่ ก่อให้เกิด  
พระบาทสมเด็จพระบรมกุญแจถ้าเจ้าอยู่หัวได้  
ทรงรับสั่งให้เสนอต่อกองบรรดาภิเษกฯ  
ทางกู้ภัยของธนาคารเออไว้ จึงได้มีการ  
ยืมเงินจากกองบรรดาฯ จำนวน 1.5 ล้านบาท  
เพื่อรับซื้อหุ้นของธนาคารสยามฯ<sup>10</sup>

ผลจากการวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งนี้  
กองบรรดาฯ จึงมีคำริทีจะปรับปรุง  
กิจการของแบงค์สยามฯ โดยได้เชิญ Sir  
Bernard Hunter หัวหน้าธนาคารแห่งเมือง  
มัตราช ประเทศอินเดีย มาสำรวจและวางแผน  
แผนในเรื่องนี้ เชอร์ เบอร์นาร์ด ชันเตอร์  
ได้แนะนำให้โอนทุนจากธนาคารสยามฯ ไป  
รวมกับทุนของกองบรรดาฯ และตั้ง  
เป็นธนาคารใหม่เรียกว่า “ ธนาคารให้กู้ยืม  
แห่งชาติ ” พร้อมกันนั้นก็ได้แนะนำให้ตั้ง<sup>11</sup>  
สหกรณ์<sup>12</sup> ข้อเสนอการจัดตั้งสหกรณ์ครั้งนี้  
ตรงกับช่วงจังหวะที่เหมาะสม จึงทำให้มีการจัด  
ตั้งสหกรณ์ขึ้นมาได้ นอกจากนี้ยังได้รับแรง  
หนุนจากข้าราชการระดับรอง คือ กรมหมื่น  
พิทยาลงกรณ์ ซึ่งเป็นอธิบดีกรมพัฒนาฯ และ

พยากรณ์กระทรวงประคลังฯ และ นาย เจ  
ເອ ເກເບີດ เป็นที่ปรึกษาประจำกรมฯ แต่ถึง  
กระนั้นก็ตาม ในคณะกรรมการใช้ว่าจะมีความ  
เห็นชอบไปเสียทั้งหมด ยังมีข้าราชการผู้ใหญ่  
บางส่วนคัดค้านโดยเห็นว่าสหกรณ์เป็นวิธีที่  
“ ...น้อมไปทางประชาธิปัตย์ อาจเพาะพืชให้  
ขัดกันกับระบบอนรัฐบาล... เกรงว่าจะเป็น<sup>13</sup>  
เรื่องไม่ถูกพระราชทานทัยพระเจ้าแผ่นดิน ”<sup>12</sup>  
แต่ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระบรมกุญแจถ้า  
เจ้าอยู่หัวก็ได้มีพระบรมราชานุญาต “ ให้  
ทดลองจัดขึ้น ”<sup>13</sup>

ในการเตรียมการเกี่ยวกับการจัดตั้ง<sup>14</sup>  
สหกรณ์นั้น กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรง  
ศึกษาค้นคว้าและตัดสินพระทัยเลือกสหกรณ์  
ประเภทหาทุนแบงค์ไรฟ์ไฟเซน ( Raiffeisen )  
สำหรับการจัดตั้งสหกรณ์เป็นครั้งแรกได้มี  
การเตรียมการดังนี้

( 1 ) การประชาสัมพันธ์ ในโอกาส  
การประชุมสมมุทเทพากิบาลประจำปี 2458  
นั้น มีการเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นผู้  
ใหญ่ อันได้แก่ อุปราชและสมมุทเทพากิบาล

<sup>10</sup> พระภูมิ บัวเล็ก, เล่มเดียวกัน, หน้า 16 – 19

<sup>11</sup> ธนาคารไทยพาณิชย์, “ ธนาคารสยามกัมมาจลเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ ” ในหนังสือ อนุสรณ์ครบรอบ 50 ปีธนาคารไทยพาณิชย์ ( พระนคร : ไทยเข็ม, 2500 ) หน้า 50

<sup>12</sup> กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, พระนิพนธ์บางเรื่องเกี่ยวกับการสหกรณ์และพิทยาลงกรณ์มูลนิธิ ( พระนคร : บริษัท อุตสาหพาณิชย์ จำกัด, 2518 ) หน้า 15

<sup>13</sup> เล่มเดียวกัน, หน้า 15

<sup>14</sup> สหกรณ์แบงค์นี้ถือกำเนิดโดยนายไรฟ์ไฟเซน ผู้ว่าราชการมณฑลหนึ่งในรัฐปาร์สเชีย ประเทศเยอรมัน มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ ( 1 ) ไม่จำกัดสินใช้ หมายความว่าสามารถจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในหนี้สินของสมาคม ( 2 ) จำกัดเดนสหกรณ์ ( 3 ) ไม่แบ่งกำไร และ ( 4 ) กรรมการไม่รับสินเจ้าง

สำเร็จราชการณฑลต่าง ๆ มาประชุมฟังคำชี้แจงวิธีการซ่อมเหลือการขาดเกลนทุนของชาวนาตามวิธีการสหกรณ์ โดยกำหนดจะทดลองจัดตั้งขึ้นมา 2 แห่งก่อน ในการทดลองครั้งนี้ได้แยกหนังสือ “ สหกรณ์ ” ซึ่งมีความหนา 18 หน้า แก่ผู้เข้าร่วมประชุมด้วยหนังสือนี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงนิพนธ์ขึ้นด้วยความช่วยเหลือแนะนำของนายเคเบิล<sup>15</sup> และภายหลังการประชุมได้มีการแจกแบบสอบถามเกี่ยวกับฐานะความเป็นอยู่ของรายภูริให้สมุหเทศบาลวัดด้วย เพื่อนำข้อมูลจากแบบสอบถามนั้นมาเป็นแนวทางการจัดตั้งสหกรณ์

( 2 ) การเลือกท้องที่เพื่อจัดตั้งสหกรณ์ นายเจ เอ เคเบิล นายเสริม ชูโต และนายประดิษฐ์ สุริตกุล ได้ร่วมกันเดินทางไปสำรวจทางภาคเหนือ และได้เลือกจังหวัดพิษณุโลกเป็นแหล่งทดลองจัดตั้งสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะเห็นว่าในดินแดนแถบนี้รายภูริมีความเป็นอยู่ค่อนข้างอัตตัดขัดสน รายภูริบางส่วนเพียงพอเข้ามาตั้งถิ่นฐาน และในขณะเดียวกันทางภาคเหนือนี้ยังมีที่ดินกรรช้างว่างเปล่าพอจับจองได้อีกมาก หากรายภูริเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนก็คงตั้งตัวได้เร็วขึ้น<sup>16</sup>

( 3 ) การจัดหาเงินทุน แรกที่เดียวรัฐบาลคิดจะหาช่องทางให้สหกรณ์ได้ใช้เงินทุนในท้องที่ โดยขอให้พระยาสุรบดินทร์สุรินทร์ฤาษย ( พร จาจินดา ) สมุหเทศบาลวัดป่ากูร่วมกับนายทุนเหล่านี้ยังมีช่องทางใช้เงินให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นมากกว่าที่จะให้สหกรณ์กู้ ความคิดที่จะหาทุนในท้องที่จึงไม่สำเร็จ รัฐบาลจึงต้องหันมาเจรจา กับธนาคารสยามกัมมาจลเป็นผู้จ่ายเงินกู้ให้สหกรณ์ โดยกำหนดเป้าหมายใช้ทุนหมุนเวียนในเขตทดลองรวม 300,000 บาท ให้สมาชิกทั้งหมดนำหลักทรัพย์มาร่วมกันเป็นหลักประกันและรัฐบาลค้ำประกันอีกด้วย หนึ่ง ธนาคารคิดดอกเบี้ยร้อยละ 8 ต่อปี ดอกเบี้ยทบต้นทุกงวด 3 เดือน สมาชิกที่กู้ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี<sup>17</sup>

( 4 ) การตรากฎหมาย แต่เดิมมีพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 ซึ่งมีอำนาจควบคุมสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเงิน ดังนั้นในการจัดตั้งสหกรณ์จึงต้องออก “ พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 เพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ” และเหตุที่รัฐบาลยังไม่ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยตรง เพราะยังไม่แน่ใจว่าการ

<sup>15</sup> กจช. ร.๘ ค. 16/1 รายงานแผนกสหกรณ์, อ้างโดยมัทนา เกษกนล, หน้า 6

<sup>16</sup> กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม, แหล่งการผลิตสหกรณ์ พ.ศ. 2469 พิมพ์เมื่อในโอกาสเปิดประชุมใหญ่สหกรณ์บ้านค่อนในคราวเดียวกับเยี่ยมนัมณฑลฝ่ายเหนือ พ.ศ. 2469, หน้า 7, อ้างโดย มัทนา เกษกนล, หน้า 7

<sup>17</sup> บุพวรรณ อินทร์โภมาสัยสุค, การสหกรณ์ในประเทศไทย ( 2459 – 2498 ) พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขยะสังแท่งประเทศไทย, 2499 ) หน้า 8



### สหกรณ์นี้จะเป็นผลสำเร็จเพียงใด<sup>18</sup>

( 5 ) การจัดทำบุคลากรนอกจากข้าราชการจำนวน 3 คน ตามที่ระบุแล้วข้างต้น ซึ่งมีส่วนอย่างมากในการทำงานเพื่อจัดตั้ง “ สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ ” อันเป็นสหกรณ์แห่งแรกแล้ว กระทรวงพระคลังฯ ยังได้ขอความร่วมมือจากพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ผู้บัญชาการโรงเรียนข้าราชการ-พลเรือน จัดทำบุคลากรที่เหมาะสมมา 3 คน เมื่อ พ.ศ. 2458 หนึ่งในสาม คือ นายพิจารณ์ ( พระพิจารณ์สหกรณ์ อธิบดีกรมสหกรณ์ เมื่อเกียรติให้เป็นผู้จัดการธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ) ในปีต่อมากรมสหกรณ์ได้ขอว่า เป็นหน่วยงานที่นำวิธีการสอนแบ่งบันรับเข้า

ราชการมาใช้ในเมืองไทยเป็นครั้งแรก โดยได้ประกาศรับสมัครสอนแบ่งบันและมีผู้สมัคร 30 คน สอบได้ 5 คน

จากการจัดตั้งสหกรณ์เป็นที่สนใจในหมู่ชาวนา ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อกรมหมื่นพิพิยาลงกรณ์เดิจชีนไปดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์แห่งที่สองที่ลพบุรีในปี 2460 นั้นมีชาวนารวมกันถึง 70 กลุ่มมาถือคำขอจัดตั้งสหกรณ์ นอกจากนี้ยัง “ พากวนมาอยู่ที่ประตุพระบรมหาราชวัง และให้หัวหน้ากลุ่มละ 4 – 5 คน ขึ้นมาถือเรื่องราวของตั้งสหกรณ์ต่ออธิบดีกรมพัฒย์ ” แต่ฐานะลักษณะไม่อาจดำเนินการให้ได้ เนื่องจากมีทุนจำกัด เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2463 มีสหกรณ์หาทุนรวม

<sup>18</sup> กขช. ๕.๗ พ. 7/4 รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2469, อ้างโดย สวัสดี เอกอัคค์, หลักสหกรณ์ประเภทต่างๆ วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตสาขาปรัชญาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524 หน้า 27

60 สมาคม ใช้เงินทุนทั้งสิ้น 303,669 บาท หลังจากนั้นการตั้งสหกรณ์ก็หยุดชะงักเป็นเวลา 2 ปี ทั้งนี้เนื่องจากหมอดเงินทุน 3 แสนบาทที่คงลงไว้กับธนาคารสยามฯ

หลังจากหยุดชะงักไป 2 ปี สหกรณ์ก่อตั้งสามารถส่งใช้หนี้แก่ธนาคารสยามฯ ทำให้มีเงินทุนที่จะให้กู้ต่อไปอีกได้ ดังนั้นในระหว่างปี 2466 – 2468 จึงมีการตั้งสหกรณ์ขึ้นใหม่รวม 19 สมาคม เมื่อร่วมกับสหกรณ์ตั้งก่อนหน้านั้นและที่เลิกไป 1 สมาคม จึงมีสหกรณ์ทั้งสิ้น 77 สมาคม มีสมาชิกทั้งสิ้น 1,414 คน กระจายอยู่ใน 3 จังหวัด คือ พิษณุโลก ลพบุรี และอุบลฯ<sup>19</sup>

อนึ่ง ในระยะ 6 ปีแรกของสหกรณ์ การกู้ยืมเงินของสมาชิกจากสหกรณ์ได้ใช้ความเชื่อถือเป็นหลักประกัน อันได้แก่ความเชื่อที่ว่า การรวมกำลังเพื่อการทำการอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้ความชื่อสัตย์ ความมัชัยสัตส์ ความช่วยเหลือและความคุณซึ่งกันและกันเป็นหลักประกัน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดให้สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่ใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน ทั้งนี้โดยไม่ปรากฏเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ที่แน่ชัด แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือเป็นการตัดโอกาสของชาวนาที่เข้ามา

เข้าทำ ประโยชน์ของสหกรณ์จึงจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ชาวนาที่มีที่ดินตั้งแต่นั้นมา

เมื่อเริ่มรัชกาลที่ 7 การสหกรณ์ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากขึ้น พระบรมราชูปถัมภ์ของพระบาทสมเด็จพระปกาเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้คือ ทรงมีพระราชประสงค์ให้ขยายสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สหกรณ์นี้เป็นเครื่องป้องกันมิให้ที่ดินตกอยู่ในมือของคนมั่งมีที่มิได้ทำงาน<sup>20</sup> และให้สหกรณ์เป็นสิ่งสร้างสำนักงานการเมืองของประชาชนต่อไปในอนาคต<sup>21</sup>

ในปี 2471 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 สาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ปิดโอกาสให้มีการตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ได้นอกเหนือจากสหกรณ์เกี่ยวกับการเกษตร ต่อมาใน พ.ศ. 2473 พระยาพิพิธสมบัติ ปลัดทูลฉลอง กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ได้เสนอโครงการขยายสหกรณ์ 800 แห่งภายใน 5 ปี ( พ.ศ. 2473 – 2477 ) ต่อกระทรวงพาณิชย์ฯ โครงการนี้ทางสำนักที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ในรัชกาลที่ 6 เคยเสนอมาแล้ว แต่ไม่เป็นที่ยอมรับ การนำกลับมาเสนออีกครั้งก็เนื่องจากระยะนั้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วทั้ง

<sup>19</sup> รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2469, อ้างโดย สุกัญญา บำรุงสุข, เล่มเดียวกัน, หน้า 32

<sup>20</sup> กจช. ๕.๗ พ. ๙/๑ พระราชกระเสเพพระบาทสมเด็จพระปกาเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน วันที่ 15 เม.ย. 2473, อ้างโดย มัทนา เกษกมล หน้า 14

<sup>21</sup> กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทูลเกล้าถวายร่างนโยบายที่จะทรงแต่งลงในฐานะนายกสภาพแพร่พาณิชย์ แด่พระบาทสมเด็จพระปกาเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานบรมราชานุเมติ วันที่ 3 เม.ย. 2469, อ้างโดย มัทนา เกษกมล, หน้า 16

ประเทศไทยจึงดำเนินการปรับปรุงเทคนิคการผลิตข้าวของชาวนาให้ทันสมัยขึ้น โดยการขยายสหกรณ์เพื่อจัดหาทุน แต่การเสนอครั้งนี้ไม่成功ลักษณะการคลังของรัฐบาล ดังนั้นในระยะปี 2473 – 2474 จึงสามารถตั้งสหกรณ์เพิ่มอีกเพียง 22 สมาคม เมื่อสิ้น พ.ศ. 2474 มีสหกรณ์รวม 150 สมาคม และได้รับเงินทุนหมุนเวียนจากธนาคารในวงเงิน 1.2 ล้านบาท

อนึ่ง ในช่วงกลางปี 2474 ได้ปรากฏมีรายงานจากหัวเมืองว่า บริษัทอสต์เรซิเด็ก ได้ติดต่อให้เงินกู้แก่ชาวนาไปทำทุน ทางบริษัทได้ดำเนินการในรูปเครดิตฟองซิเออร์ โดยให้ชาวนารวมตัวเป็นกลุ่มเรียกว่าสมาคมชาวนา สมาชิกต้องนำโฉนดที่ดินของตนให้แก่บริษัทเป็นประกัน บริษัทคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี อีกร้อยละ 3 ให้แก่หัวหน้าสมาคมชาวนาซึ่งทำหน้าที่ร่วร่วมโฉนดที่ดินจากชาวนาและเป็นผู้ประสานงานระหว่างชาวนา กับบริษัท ในกรณีที่ชาวนาไม่สามารถใช้หนี้ได้ บริษัทจะบังคับให้ผู้กู้ทำสัญญาขายฝากที่ดิน<sup>22</sup> เหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้บังส่วนของรัฐบาลได้แสดงความวิตก แต่สำหรับกระทรวงพาณิชย์และคณะกรรมการเห็นว่าการให้กู้ยืมของบริษัทอสต์เรซิเด็กนั้น เป็นเรื่องการให้กู้ยืมธรรมดា เป็นที่น่า

เสียดายว่าข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้มีจำกัด เราจึงไม่ทราบความเป็นไปในระยะต่อมา

สรุปได้ว่า ในรัชกาลที่ 7 นี้ พระบาทสมเด็จพระปรมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความสนใจที่การสหกรณ์ ในโอกาสที่เสด็จประพาสมณฑลพายัพเมื่อ พ.ศ. 2469 ได้เสด็จไปทอดพระเนตรการประชุมใหญ่ของสหกรณ์บ้านดอน ไม่จำกัดสินใช้ ณ วัดนางพระยา อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก นอกจากนี้ พระรัฐบาลส่วนใหญ่ก็ยอมรับและเห็นคุณค่าของวิธีการสหกรณ์ในการแก้ปัญหาชาวนา มากกว่ารัชกาลก่อน แต่ในทางปฏิบัติกลับมีได้มีการส่งเสริมการสหกรณ์อย่างจริงจัง

เกี่ยวกับการสหกรณ์ของไทยที่เชื่อฟันนี้ พระยาพิพัฒน์บดีได้เคยกล่าวไว้ในที่ประชุมสภาพแพร่พาณิชย์ว่า “...เรามัตตัวเอง ที่ไม่ให้ก้าวหน้าเร็วกว่าที่ควรจะเป็น เพราะเราใช้ material security ดึงเกินไป เรายังแต่สามารถที่มีหน้าโฉนดเท่านั้น”<sup>23</sup> ทั้งนี้ แสดงว่าได้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล 2 กลุ่มในเวลาอันหน้างานนี้ อย่างน้อยระหว่างกรมหมื่นจันทบุรีนฤณาราและกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการสหกรณ์คือ (1) การนำอาชีวะแบบสหกรณ์จากต่างประเทศมาใช้โดยตรง และ (2) การที่เข้มงวดเกินไปเกี่ยวกับการขยายและ

<sup>22</sup> ทวีศิลป์ สืบวัฒน，“การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางทั้งเครื่องสมัยพระบาทสมเด็จพระปุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 – 2475 ” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 138

<sup>23</sup> กข. ร. 7/10 รายงานการประชุมสภาพแพร่พาณิชย์ วันที่ 18 มิ.ย. 2473, おもにมีนา เกษกมล, หน้า 20



### การรับสมัชิก ซึ่งกรรมหนี้จันทบุรีถูกนาทไม่ทรงเห็นด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับทักษะของฝ่ายที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์ซึ่งมีโอกาสทำงานร่วมกับกรรมหนี้จันทบุรีทางการมาในระยะแรก และยังรับผิดชอบต่อมาอีกระยะหนึ่งคือ พระประศาสดหกรณ์ได้ให้ความเห็นว่าการจัดตั้งสหกรณ์ที่เกี่ยวกับการเกษตรในขณะนั้น ทั้งหมดเป็นสหกรณ์ประเภททากทุน และเงินทุนทั้งหมดได้มาจากธนาคารสยามกัมมาจล โดยรัฐบาลค้ำประกันเงินกู้อีกด้วย กระบวนการจัดตั้งสหกรณ์และการรับสมัชิกจึงต้องคำนึงถึงความมั่นคงของสินเชื่อเป็นหลัก การจัดตั้งสหกรณ์แต่ละแห่งจึงต้อง

ใช้เวลานาน เพราะจะต้องซื้อเงินให้รายภูรเข้าใจถึงหลักและวิธีการสหกรณ์เตียก่อน เมื่อมีรายภูรเลื่อนใส่และอยากรังสรรค์ขึ้น ก็ต้องทำการสำรวจและสอบสวนโดยละเอียดถึงการทำกิน หลักทรัพย์ หนี้สิน ตลอดจนรายได้ รายจ่าย และความสามารถในการฟ่อนชำระหนี้ตามกำหนดด้วย<sup>24</sup>

เนื่องจากเงินทุนที่ใช้ในการจัดสหกรณ์รุ่นแรก 150 สมาคมนั้น มาจากแบงค์สยามกัมมาจลเพียงแหล่งเดียว ซึ่งไม่เพียงพอที่จะขยายจำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้นได้ ใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 7 แสนบาท สำหรับกรมสหกรณ์จัดให้สหกรณ์กู้ยืมอีกทางหนึ่ง และได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ในปีต่อ ๆ ไป อีกทั้งอนุญาตให้กรมสหกรณ์กู้เงินจากคลังออมสินเป็นชนิดเครดิตหมุนเวียนใน พ.ศ. 2481 เป็นจำนวน 105 ล้านบาท จึงปรากฏว่ามีการจัดตั้งสหกรณ์ใหม่เพิ่มขึ้นทุกปี และในปี 2476 ชาวนาบังคับประสบปัญหาการทำนาหากินอยู่ ราคาข้าวໄ้ลัดลงจากเกวียนละ 60 บาท เหลือเพียง 20 – 25 บาท ทำให้สมาชิกไม่สามารถชำระหนี้ แม้แต่ดอกเบี้ยรัฐบาลจึงเจรจา กับธนาคารสยามกัมมาจลขอลดอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากสหกรณ์จากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4.5 ต่อปี สหกรณ์จึงคิดดอกเบี้ยจากสมาชิกลดลงจากร้อยละ

<sup>24</sup> กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, ๕๐ ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย ( ๒๕๑๐ ) บทความโดยพระประศาสดหกรณ์ “ ประสบการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดสหกรณ์ในประเทศไทย ” ( ไม่มีเลขหน้า )

12 เป็นร้อยละ 9 สำหรับเงินกู้รัฐบาลสั้น และร้อยละ 7.5 สำหรับเงินกู้รัฐบาลยาว

ภายหลัง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2489 สาหกรรมท่าทุนได้ขยายตัวขึ้นมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้านี้ เมื่อสิ้นปี 2489 มีสาหกรรมที่ได้รับการจดทะเบียนรวม 4,784 สมาคม<sup>25</sup> มีสมาชิกทั้งหมด 81,466 คน เฉลี่ยสมาชิกสาหกรรมละ 17 คน

จากการศึกษาความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเงินทุนของชาวนาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชกาลที่ 7 มีข้อสังเกตสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก ในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 ผู้นำสำคัญในวงการธุรกิจไม่เชื่อว่าชาวนาต้องกังวลเรื่องดอกเบี้ยมาก ก็ต่อเมื่อเรื่องดอกเบี้ยมีผลต่อรายได้ของชาวนาอย่างมาก จึงทำให้ต้องกู้หนี้เพิ่มเติม ดังนั้นธุรกิจจึงไม่ควรยืมมือให้ความช่วยเหลือชาวนาเหล่านั้น แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ในวงการธุรกิจจะต้องรับรู้ว่าดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อไปจะสูงกว่าดอกเบี้ยที่ต้องชำระตอนนี้ ลงมา ซึ่งมีโอกาสสร้างเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศ แต่หากดำเนินการอย่างระมัดระวัง สามารถลดภาระทางการค้าและเศรษฐกิจของชาวนาก็ได้

ประการที่สอง บุคลากรที่รู้จักและเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ สามารถช่วยเหลือชาวนาในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนา

มาเป็นครั้งแรกนั้น มิใช่เกิดจากความตั้งใจช่วยแก้ปัญหาของชาวนา หากแต่เป็นผลพอดีจากการณ์วิกฤตการณ์แบ่งกั้นสยามทุนและแบ่งกั้นสยามกัมมาจลทุน ซึ่งรัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินก้อนใหญ่ เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนโดยพระคลังข้างที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เมื่อจะต้องยืมเงินจากพระคลังมาสามบดีไปใช้ก่อนก็ต้องยอม จากเหตุการณ์นี้รัฐบาลจึงต้องหาทางกลับเกลื่อน ด้วยการประกาศโครงการสาหกรรมออกกฎหมาย เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์สร้างกระแสเงิน流ให้สาธารณะเห็นว่า<sup>26</sup> ธุรกิจไม่ใช่แค่จะให้ผลประโยชน์แก่พวกรดีกว่ากันเองเท่านั้น หากยังได้คิดถึงการให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนที่ยากจน เช่น กันอย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่หวังผลเพียงการประชาสัมพันธ์ ธุรกิจจึงไม่ประสบความสำเร็จ ใช้เงินก้อนใหญ่ไปกับกิจกรรมนี้ แต่พยายามใช้เวลาที่จำเป็นเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 10 ปีแรกเงินทุนที่รัฐบาลจัดให้สาหกรรมกู้ยืมนั้นรวมทั้งสิ้นมีเพียง 3 แสนบาท ในขณะที่เงินช่วยเหลือที่รัฐบาลให้แก่ธนาคารสยามฯ ในปี 2457 มีมากถึง 1.5 ล้านบาท การช่วยเหลือชาวนาของธุรกิจไทยแบบหวังผลเพียงด้านการประชาสัมพันธ์เช่นนี้ก็ยัง

<sup>25</sup> บางแห่งระบุว่ามี 4,926 สมาคม, โปรดดู “ สาหกรรมในสมัยรัตนโกสินทร์ ” สาหกรรม ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 ( น.ศ. - ม.ศ. 2525 ) หน้า 11 ( ไม่มีชื่อผู้แต่ง )

<sup>26</sup> ซึ่งก็ได้ผลบางส่วน เพราะเมื่อรัฐบาลได้เดลงข่าวการจัดตั้งแผนกสาหกรรมในกรมพาณิชย์สกัดและพยากรณ์ในปี 2458 หนังสือพิมพ์ในกรุงเทพ 2 ฉบับคือ Bangkok Times และ Siam Observer ก็ได้ให้ความสนใจลงข่าวนี้และขังตีพิมพ์บทความแสดงความพอใจและชื่อคิดเห็นเพิ่มเติม ( สุกัญญา นำรุ่งสุข, เล่มเดียวกัน, หน้า 27 )

## ปรากฏอยู่เสมอตระจนถึงปัจจุบัน

**ประการที่สาม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตย ความสำคัญของประชาชนส่วนข้างมากในสายตาของผู้บริหารประเทศมีเพิ่มขึ้น สมารถจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากขึ้น**

**ประการที่สี่ เมื่อประเทศไทยนำสมารถมาใช้รัฐธรรมนูญ ได้นำสมารถประเทวิหารทั่วทุกแห่ง ซึ่งก็เน้นเฉพาะด้านกฎหมายเพียงแค่โดยไม่มีความประสงค์ในการสร้างอำนาจที่ต่อรองด้านอื่นให้แก่ชากา และเมื่อเริ่มแล้ว ก็ใช้ต่อไปอีกนาน ไม่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป จนกระทั่งเกิดเป็นความเคลื่อนยศติดอยู่กับสมารถรูปแบบนี้ทั้งฝ่ายประชาชน และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนพาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในระยะเริ่มนี้สมารถในประเทศไทย กลุ่มที่รับผิดชอบการดำเนินงานนับว่า เป็นกลุ่มที่มีความคิดก้าวหน้า จนผู้นำรัฐบาล เองยังตามไม่ทัน<sup>27</sup> แต่ในระยะเวลาต่อมา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสมารถส่วน**

ใหญ่กลับถูกมองเป็นผู้ที่มีความคิดล้าหลัง เพราะหน่วยงานเหล่านี้ได้ละทิ้งความสนใจในคุณสมบัติและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ยึดถือในระยะเริ่มต้น

**ประการสุดท้าย ก่อนหน้า พ.ศ. 2458 เราไม่สามารถที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นอกรอบตามท้องที่ต่าง ๆ แต่จากหลักฐานปรากฏตามรายงานชิ้นหนึ่ง<sup>28</sup> ซึ่งได้ระบุเงินต้นและดอกเบี้ยและเมื่อคำนวณอย่างง่าย ๆ แล้วปรากฏอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 2.5 ต่อปี ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปได้ว่าในการให้เงินกู้ผ่านสมารถโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 12 นั้น รัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้ชากาได้รับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลต้องการให้สมารถเป็นแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้นอีกแหล่งหนึ่ง และเหตุผลสำคัญที่ชากาอยากกู้เงินจากสมารถก็เพราะการยืดหลักทรัพย์ค้ำประกันกรณีผิดสัญญาตน เกือบทะไม่ปรากฏเลย ผิดกับกรณีนายทุนเงินกู้ ซึ่งมีการยืดทรัพย์มากน้อยตามแต่กรณี**

<sup>27</sup> ดังกรณีการรับเจ้าหน้าที่เข้าทำงานในแผนกสมารถ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้และความสามารถ ตลอดจนคุณลักษณะทางอาชญาโจรกรรมฯ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการทั่วไป จึงได้ใช้วิธีประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์รับสมัครอย่างกว้างขวาง มีการสอนเพ่งชัน ซึ่งเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่รับข้าราชการด้วยวิธีนี้ การฟอกสันปฏิภูติว่าการกระทำการทำดังกล่าวไม่เป็นที่พึงพอใจของพระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงเชิญนักความ “ อัศวพาก ” ทรงเชิญนักความ “ The Academic Person ” ในหนังสือพิมพ์สยามอوفเซอร์ฟเวอร์ ทรงวิพากษ์วิจารณ์การสอนเช่นนี้อย่างรุนแรง ( โปรดอ่าน นักนา เกย์กมล, เล่มเดียวกัน, หน้า 13 และจำเนียร สารานุกรม, “ พระราชภารกิจของพระเจ้าวรวงศ์เธอรุ่นหมื่นพิทยาลงกรณ์เกี่ยวกับการสมารถ ” สมารถ ปีที่ 6 ( น.ค. - ม.ค. 2491 ) หน้า 18 )

<sup>28</sup> โปรดดูเชิงอรรถหมายเลข 2 เกี่ยวกับจำนวนเงินต้นและดอกเบี้ย

## 2. ระยะ พ.ศ. 2490 - 2517

ระยะ พ.ศ. 2490 – 2508 ซึ่งเป็นระยะภายในหลังสังคมโลกครั้งที่ 2 การจัดตั้งสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างมาก ตามความเห็นของพระประศาสดากรณ์ตอนหนึ่งมีว่า “ ในระหว่าง พ.ศ. 2490 – 2496 ปีหนึ่ง ๆ ได้จัดตั้งสหกรณ์เป็นจำนวนมากมายหลายร้อยสหกรณ์ ตามสถิติปรากฏว่าในปี 2492 นายทะเบียนรับจดทะเบียนสหกรณ์นักธุรกิจถึง 1,109 สมาคม และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อีก 69 สมาคม รวมเป็น 1,178 สมาคม ซึ่งเป็นสถิติที่สูงเป็นประวัติการณ์และไม่น่าจะจัดตั้งได้.....เมื่อมีการเร่งรัดเช่นนี้ ได้ทราบว่า เจ้าหน้าที่สหกรณ์บางคนนัดประชุมรายภูมิ เพียงสองหรือสามคนที่จังหวัดหรืออำเภอ โดยไม่เคยไปเห็นท้องที่ที่รายภูมิคำแนะนำอยู่ ทั้งรายภูมิยังไม่ทันจะเข้าใจถึงวิธีการ สหกรณ์ดี ก็ทำหนังสือเสนอไปยังกรมเพื่อขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แล้ว ”<sup>29</sup>

หากพิจารณาในรายละเอียดลึกซึ้งไป จะเห็นได้ว่าระหว่าง พ.ศ. 2490 – 2501 นับเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญช่วงหนึ่งของการสหกรณ์ในประเทศไทย กล่าวคือ ก่อนหน้านี้ในนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์แม้มีจะไม่มีอะไรเด่นเป็นพิเศษ แต่ก็

ยังคงวัตถุประสงค์การช่วยเหลือชาวนาเป็นวัตถุประสงค์หลัก จึงปล่อยให้การขยายสหกรณ์เป็นไปตามความพร้อมของประชาชน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการสหกรณ์ในระยะนั้นยังเป็นกลุ่มเล็ก ๆ และได้รับการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจอย่างทั่วถึงและตรงกัน แต่ภายหลังสังคมโลกครั้งที่ 2 การต่อสู้เปลี่ยงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างผู้นำกลุ่มต่าง ๆ มีความเข้มข้นมากขึ้น และฝ่ายผู้ครองอำนาจได้ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์อันอกเหนือจาก การช่วยเหลือชาวนา ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้<sup>30</sup>

ประการแรก ผู้ครองอำนาจในยุคนั้นเห็นว่ากระบวนการทางการเมืองและสังคมมีลายรูปแบบ เช่น การปฏิรูปเกษตรกรรม การปฏิรูปที่ดิน สภาพแรงงาน พระคราธรรมี เป็นต้น บางขบวนการมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง บางขบวนการก็มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี สหกรณ์เป็นขบวนการที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบสันติวิธี ดังนั้นรัฐบาลจึงเลือกอาวุธทางสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง

ประการที่สอง ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลในยุคนั้นจึงพยายามส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์จำนวนมาก ๆ แต่ขณะเดียวกัน รัฐ-

<sup>29</sup> กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, ๕๐ ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย ( 2510 ) บทความโดยพระประศาสดากรณ์ “ ประสบการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดสหกรณ์ในประเทศไทย ” ( ไม่มีเลขหน้า )

<sup>30</sup> วันรักษา มิ่งเมือง นักวิชาการ และ นักพาก อ่อนคำ, “ สหกรณ์การเกษตร : มองจากทัศนะในเชิงรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา ” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 12 ( ม.ข. 2526 ) หน้า 98 – 103

“

เพรากการเจริญเติบโตนี้ย่อมหมายความว่าสหกรณ์จะแข็งแกร่ง พึงตนเองเป็นอิสระได้ และสหกรณ์จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาล หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่สนับสนุนรัฐบาล

”

หากไม่ต้องการให้ขบวนการสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นนานี้เจริญเติบโต หรือปีกกล้าหาเสียงย่างเดemที่ เพรากการเจริญเติบโตนี้ย่อมหมายความว่าสหกรณ์จะแข็งแกร่งพึงตนเองเป็นอิสระได้ และสหกรณ์จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาล หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่สนับสนุนรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นการลดฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลให้น้อยลงโดยใช่เหตุ ฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้าควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อให้สหกรณ์คงความอ่อนแอดลอดไป

ประการที่สาม ภายหลังจากที่หมดเขตของรัฐบาลบางชุดไปแล้ว เช่น รัฐบาลของ พล. ป. พิบูลสงคราม เป็นต้น แต่ทัศนะการมองสหกรณ์ดังกล่าวก็ทำได้หมดสิ้นไปตามรัฐบาลชุดนั้น ๆ ไม่ ทัศนะดังกล่าวໄດ่ปลูกฝังและรับการสืบทอดต่อไปโดยกลุ่มข้าราชการ การที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบการสหกรณ์ ซึ่งในช่วงดังกล่าวมีการรับข้าราชการเข้ามาใหม่โดยละทิ้งหลักการที่กรรมสหกรณ์ได้ใช้มาแต่ต้น หน่วยงานเหล่านี้ได้

พยายามรักษาอำนาจของการควบคุมสหกรณ์ โดยการอาศัย พ.ร.บ. สหกรณ์ที่เปิดช่องให้ในการออกกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กับสหกรณ์

ประการสุดท้าย ใน การจัดตั้งสหกรณ์อย่างรีบเร่งเพื่อสนองความต้องการของผู้นำรัฐบาลในระยะนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยได้คำนึงถึงอะไรมากนัก โดยมากคิดแต่เพียงว่าตนจะต้องรับผิดชอบให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในท้องที่นั้น ๆ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงมาเป็นทอด ๆ หากได้เปิดโอกาสให้มีการพูดคุยได้ถ้าให้เกิดความเข้าใจและเกิดการตัดสินใจจากฝ่ายประชาชนไม่ และเมื่อเกษตรกรถูกกล่่อหลอกให้เข้าเป็นสมาชิก โดยเชื่อคำชักชวนง่าย ๆ ว่าสหกรณ์มีความหมายเพียงแต่เป็นแหล่งให้กู้เงินโดยเสียอัตราดอกเบี้ยต่ำ สหกรณ์ในช่วงดังกล่าวจึงหักมุมไปสู่ทิศทางดิ่งลงเหว การที่สมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงของสหกรณ์จึงถือได้ว่าเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลในยุคนั้นซึ่งสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ รวมกันเป็นจำนวนมาก ( ดูตารางที่ 1 ) ความต้องการกู้เงินจึงสูงขึ้นมาก การหนักในการจัดทำเงินทุนจึงต้องอยู่กับกรรมสหกรณ์ รัฐบาลจึงเห็นว่าควรจะมีองค์กรกลางทำหน้าที่จัดทำทุนให้สหกรณ์กู้ยืมโดยเฉพาะ ดังนั้นในปี 2486 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และธนาคารแห่งนี้ได้เริ่มประกอบธุรกิจตั้งแต่ 1 มกราคม 2490 โดยมีการโอนทรัพย์สินและ

หนี้สินที่กรมสหกรณ์มีอยู่เดิม อันเกิดจาก การจัดเงินกู้เพื่อการสหกรณ์ให้แก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ขณะนั้นมีเริ่มดำเนินงานธนาคารเพื่อการสหกรณ์จึงได้รับโอนหนี้มาประมาณ 26.9 ล้านบาท ทรัพย์สินอื่น 100,455 บาท พันธบัตรเงินกู้ประมาณ 28.5 ล้านบาท<sup>31</sup>

ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีหน้าที่เป็นแหล่งจัดหาสินเชื่อให้แก่สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์นำไปปล่อยกู้แก่สมาชิก ดำเนินงาน

### ตารางที่ 1 จำนวนสหกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 – 2514

ปี	จำนวนสหกรณ์
2476	236
2480	921
2485	3,475
2490	5,559
2495	9,294
2500	10,610
2505	10,710
2510	10,764
2514	1,498

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย สินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย ( ตุลาคม 2523 ) หน้า 48

หมายเหตุ : แผนกรควบคุมสหกรณ์ทำทุนขนาดเล็กเข้าเป็นระดับอำนาจให้แล้วเสร็จในปี 2514

<sup>31</sup> ไซบงค์ ชูชาติ, เศรษฐกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย, ( กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มกการพิมพ์, 2503 ) หน้า 168-170



ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสหกรณ์ มีทุนชำระ 10 ล้านบาท การบริหารงานมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์เป็นประธาน นายทะเบียนสหกรณ์เป็นรองประธาน และกรรมการอีก 5 ราย

นอกจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ในจังหวัดพะเยา ซึ่งตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 แล้ว ยังมีธนาคารประเภทเดียวกันอีก 2 แห่งคือ<sup>32</sup>

( 1 ) ธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์ จำกัดสินใช้ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2471 เริ่มดำเนินงานในปี 2495 โดยมีทุนแรกเริ่ม 4 แสนบาทจากทุน

ซึ่งนำออกจำหน่าย หุ้นละ 50 บาท ธนาคารแห่งนี้ให้เงินกู้แก่สมาคมสหกรณ์ในจังหวัด อุตรดิตถ์ รัฐบาลไม่ได้ลงทุนในการนี้ ทุนเรือนหุ้นของธนาคารนี้ร้อยละ 95 มาจาก สมาคมสหกรณ์และอิกร้อยละ 5 มาจาก เอกชนในจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งส่วนมากคือ สมาชิกของสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม จนถึง พ.ศ. 2501 ธนาคารนี้สามารถระดมเงินทุน ได้เพียง 187,550 บาท เท่านั้น

( 2 ) ธนาคารสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่ จำกัดสินใช้ เป็นธนาคารที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุ ประสงค์และวิธีดำเนินงานเช่นเดียวกับธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์ทุกประการ แต่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเงินทุน

<sup>32</sup> สวัสดิ์ เอกทัคร์, “ หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาธุรกิจประปา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504, หน้า 63 )

## ตารางที่ 2

แหล่งเงินทุนของธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ( ในจังหวัดพระนคร ) พ.ศ. 2490 – 2507

หน่วย : ล้านบาท

ปี	พันธบัตร	พันธบัตร	ธนาคาร	กระทรวง	Counterpart	เงินฝาก	รวม
2490	15.6	7.3	5.0	–	–	0.8	28.7
2495	13.0	6.0	93.6	45.0	–	23.2	180.7
2500	9.7	4.3	113.7	111.4	4.7	20.6	264.3
2502	8.2	3.5	112.5	106.9	4.2	28.4	263.7
2503	7.3	3.1	104.4	103.6	7.7	36.6	262.7
2504	6.5	2.6	103.3	96.5	8.3	40.7	258.0
2505	5.6	2.1	95.7	88.6	9.8	45.6	247.4
2506	6.4		84.7	80.1	3.0	46.7	220.9
2507	4.9		72.3	75.3	2.8	43.2	198.5

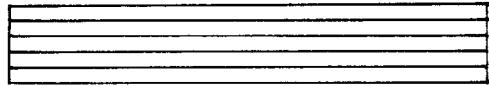
ที่มา : 2490 – 2505 จากไชยยงค์ ชูชาติ เศรษฐกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย ( 2503 )  
หน้า 171

2503 – 2507 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานการคลัง

จากตารางที่ 2 ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา 18 ปีที่เปิดดำเนินกิจการ เงินทุนดำเนินการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เพิ่มขึ้นไม่นักนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแห่งปีแรกเงินทุนดังนั้นปริมาณเงินให้กู้จึงมีน้อยเช่นกัน และขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีข้อจำกัด ดังนี้

( 1 ) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้เงินกู้แก่สหกรณ์เท่านั้น แต่ยังมีเกษตรกรที่มิใช่

สมาชิกสหกรณ์อีกเป็นจำนวนมากที่มีความต้องการเงินกู้ ซึ่งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่มีอำนาจที่จะให้กู้ได้ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นข้ออ้างที่หน่วยงานอื่น ๆ พยายามของบประมาณเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในรูปของสินเชื่อ โดยอาศัยเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่นน้ำท่วม ฝนแล้ง เป็นต้น ในช่วง พ.ศ. 2497 – 2501 กรมต่าง ๆ ที่สังกัดกระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทยได้ให้สินเชื่อ



แก้กฎหมายรวมกันไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท สินเชื่อส่วนใหญ่ที่ให้นั้นไม่มีดอกเบี้ย และมีการยกหนี้ให้จำนวนมากนาย<sup>33</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการให้สินเชื่อโดยผ่านหน่วยงานราชการเหล่านี้ หากยังมีปริมาณมากเท่าไร ก็มีหนี้สุญมากเท่านั้น เพราะหน่วยราชการไม่สนใจและไม่มีระบบในการติดตามทวงหนี้ และยังจะเป็นการปลูกฝังให้เกณฑ์กรเกิดความเข้าใจผิดที่ว่า การกู้ยืมเงินจากหลวงไม่ต้องชำระคืนก็ได้ ทัศนะเช่นนี้ยังคงเหลืออยู่จนถึงปัจจุบันนี้

( 2 ) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มิได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำขอภัยเงินงานส่วนใหญ่คือเก็บรักษาเงิน ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน และเก็บรักษาด้านการบัญชีเท่านั้น มิได้ทำหน้าที่ในการกำกับการให้สินเชื่อนอกจากนั้นระบบการทำงานยังล้าช้า เพราะมีขั้นตอนมากนายในการดำเนินงาน<sup>34</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอขอภัยและการจ่ายเงินภัย มีขั้นตอนที่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและคลังจังหวัดรวมอยู่ด้วย เนื่องจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่มีสำนักงานของตนเองในระดับจังหวัด จึงต้องอาศัยหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย

ปรากฏว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2490 – 2495 ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้จ่ายเงินภัยให้สมาคมสหกรณ์ต่าง ๆ สูงสุดในปี 2495 จำนวน 73.9 ล้านบาท และในช่วงดังกล่าวสหกรณ์มีการชำระคืนเงินภัยแก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์โดยเฉลี่ยร้อยละ 50.8 ต่อปีของเงินภัยที่ยืมไป แต่หลังจากปี 2495 ไปแล้ว สหกรณ์ได้กู้ยืมจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ลดลงทุกปี บางปีมีเพียง 17 ล้านบาท แต่การชำระคืนเงินภัยก็ยังคงเพิ่มขึ้นตามลำดับ กล่าวคือระหว่างปี 2497 – 2502 นั้น มีการชำระคืนโดยเฉลี่ยร้อยละ 148 เมื่อเทียบกับเงินที่กู้ยืมไป<sup>35</sup>

เมื่อพิจารณาจากตัวเลขของการให้กู้ยืมแล้ว ปรากฏว่าธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้ให้กู้ยืมไปไม่นานนักเมื่อเทียบกับจำนวนเงินทุนรวมของธนาคารตามตารางที่ 2 นอกเหนื่อนี้เมื่อเทียบกับจำนวนสหกรณ์ที่มีอยู่ทั้งสิ้น ก็นับว่าน้อยเช่นกัน ยกตัวอย่าง เมื่อสิ้นปี 2502 มีจำนวนสหกรณ์ 10,719 สมาคม แต่ธนาคารจ่ายเงินภัยไปเพียง 25 ล้านบาท เฉลี่ยเท่ากับ 2,300 บาทต่อสหกรณ์ ซึ่งนับว่าน้อยมาก จึงกล่าวได้ว่าธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ตามเจตนาณณ์ของรัฐบาลในการกระจายการให้สินเชื่อแก้เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง

<sup>33</sup> ไชยยศ ชูชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 163 – 164

<sup>34</sup> สวัสดิ์ เอกทัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 212

<sup>35</sup> “ หลักการของการจัดตั้งระบบสินเชื่อการเกษตรของประเทศไทยโดยวิธีตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ” เอกสาร ชกส., หน้า 8

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงมีคำริที่จะ ห้าวิธีการปรับปรุงธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางมากขึ้น และสร้างระบบการดำเนินงานอันเป็นที่เชื่อถือของสถาบันการเงินในต่างประเทศ เพื่อ หวังขยายแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการ ดำเนินงาน การเตรียมการดังกล่าวได้เริ่ม ตั้งแต่ปี 2496 ในปี 2501 USOM ได้ส่ง ที่ปรึกษา 3 นายมาศึกษาเรื่องสินเชื่อการ เกษตร รวมทั้งการจัดสหกรณ์และการทำหน่วยผลิตผลการเกษตรเป็นเวลา 5 เดือน เดษ คณะที่ปรึกษาชุดนี้ได้เสนอรายงานใน ปลายปี 2502 และในปีเดียวกันนี้ กระทรวง การคลังได้ออกให้ธนาคารโลกร่วมกับคณะผู้แทนไทยศึกษาเรื่องสินเชื่อการเกษตร และ ได้เสนอรายงานเมื่อเดือนตุลาคม 2503 จาก รายงานทั้ง 2 ชุด สรุปตรงกันว่าประเทศไทย สมควรจัดตั้งสถาบันสินเชื่อการเกษตรขึ้น ในรูปธนาคารตามหลักเกณฑ์พิเศษบางประการ ต่อจากนั้นผู้แทนฝ่ายไทย ที่ปรึกษาคณะของ ICA และที่ปรึกษาทางสินเชื่อการเกษตรของ USOM ได้ปรึกษาหารือร่วมกัน จนในที่สุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต่อ คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเมื่อ เดือนตุลาคม 2504<sup>36</sup>

การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและ

สหกรณ์การเกษตร ( ชกส. ) เมื่อ พ.ศ. 2509 ถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายสินเชื่อ การเกษตรที่สำคัญมากก้าวหนึ่งของไทย เราไม่ทราบแน่ชัดเกี่ยวกับเหตุผลที่แท้จริง แต่ จากรายงานกิจการของชกส. ปี 2509 ได้ระบุ เหตุผลที่จัดตั้งในรูปธนาคารในขณะนั้นคือ<sup>37</sup>

( 1 ) สถาบันนี้จะต้องดำเนินงานใน ด้านการให้กู้ยืมเงิน อันเป็นบริการสำคัญส่วน หนึ่งของธนาคาร

( 2 ) สถาบันนี้จะต้องพยายามระดม ทุนทุกวิถีทาง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการ การเงินเท่าที่จะทำได้ วิธีระดมทุนทางหนึ่ง คือ การรับฝากเงิน

( 3 ) วิธีเพิ่มเงินทุนของสถาบันนี้ มี หลากหลาย แต่ที่สำคัญกว่าที่หนึ่งก็คือการขาย ลดตัวสัญญาใช้เงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำได้สะดวกขึ้นเมื่อสถาบันนี้ เป็นธนาคาร

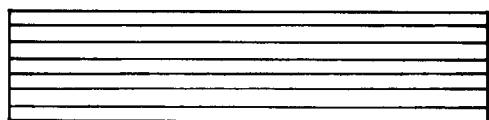
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การ เกษตรได้เปิดดำเนินงานเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2509 โดยเริ่มเปิดดำเนินงาน ในปีแรกเพียง 5 สาขา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ ดำเนินงาน 24 อำเภอของ 5 จังหวัด คือ เชียงราย เพชรบูรณ์ พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี และอุดรธานี จนถึงปี 2517 มีจำนวนสาขาเพิ่มขึ้น 58 สาขา และเมื่อสิ้นปี 2527 มีอยู่ 67 สาขา และ 564 หน่วยสาขา

<sup>36</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, “ สินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย ” ( อัคสำเนา ) หน้า 52

<sup>37</sup> ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, รายงานกิจกรรมบุคล บัญชีกำไร-ขาดทุนประจำปี 2509, หน้า 4

เมื่อ 31 ตุลาคม 2509 ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีพนักงานและลูกจ้างรวม 90 คน ในจำนวนนี้ครบแก่ยี่십อายุ 7 คน มากส. จึงได้บรรจุและแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างซึ่งรับโอนมาจากการเพื่อการสหกรณ์จำนวน 83 คน<sup>38</sup> มากส. ยังได้รับโอนทรัพย์สินและหนี้สินของธนาคารเพื่อการสหกรณ์มาด้วย กิตเป็นทรัพย์สินสุทธิ 28 ล้านบาท

นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินงานด้านสินเชื่อในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การจัดสรรงประمامณในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรตั้งแต่ปี 2509 ถึง 2515 ซึ่งเป็นปีที่ยุติโครงการรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 555 ล้านบาท โดยมอบให้หน่วยราชการ 3 กรม เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ คือ กรมส่งเสริมการเกษตรดูแลรับผิดชอบกลุ่มเกษตรกร กรมการปกครองดูแลรับผิดชอบสมาคมชลประทานรายภูร์ และกรมสหกรณ์ที่ดิน (เดิม) ดูแลรับผิดชอบสหกรณ์ที่ดิน เก็บจำนวนดังกล่าวได้ด้วยไปรษณีย์ เครื่องสูบน้ำ เครื่องฟันยา เครื่องทุบแรงอื่น ๆ โโค กระเบื้อง ฯลฯ เพื่อให้สามาชิกของสถาบันเกษตรกรเหล่านี้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิต ขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับวัสดุอุปกรณ์การเกษตรเหล่านี้ถือว่าเป็นภารกุจารัฐบาลโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย เพราะตามระเบียบกำหนดค่าว่าเกษตรกรที่ได้รับวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในโครงการดังกล่าวจะต้อง



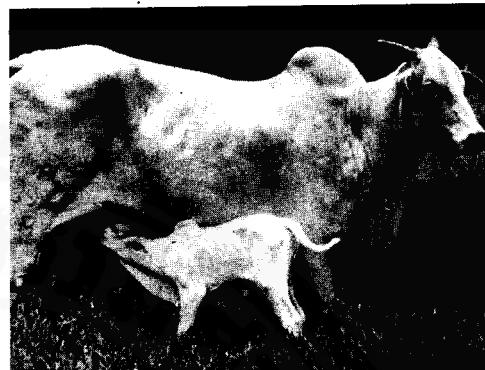
นำเงินมาชำระคืนตามมูลค่าของวัสดุอุปกรณ์ที่กำหนด แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า สามาชิกสถาบันเกษตรกรได้ตัดค้างหนี้สินในโครงสร้างดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

การดำเนินงานของรัฐบาลตามโครงการช่วยเหลือเกษตรกร มีข้อบ่งบอกว่า เมื่อว่าในระยะนั้นรัฐบาลได้จัดตั้ง มากส. จีนมาแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังไม่อาจคงใจให้แน่ชัวว่า การให้สินเชื่อการเกษตร (ไม่ว่าจะอยู่ในรูปเงินสดหรือสิ่งของ) ควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงยังมีหลายหน่วยราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานกิจกรรมเชื้อถึงความช่วยเหลือในรูปของ การแจกวัสดุอุปกรณ์การเกษตร แต่เนื่องจากหน่วยราชการเหล่านี้ไม่มีความชำนาญในการบริหารสินเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามหนี้ ดังนั้นงบประมาณที่จัดสรรเป็นทุนให้กับในรูปวัสดุอุปกรณ์การเกษตรในโครงการดังกล่าวจึงกลายเป็นหนี้สูญไปเกือบหมด ให้รับชำระคืนไม่ถึงร้อยละ 10 ผลตอก้างจากโครงการดังกล่าวยังเป็นการสร้างความเข้าใจแบบผิด ๆ ในหมู่เกษตรกรที่ว่า การกู้เงินจากหน่วยงานของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องชำระคืนก็ได้

<sup>38</sup> ทองโวจัน อ่อนจันทร์ และศิริ หาญพานิชเจริญ, “สินเชื่อสหกรณ์การเกษตร” วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ปีที่ 8 เล่มที่ 6 (ศ.ก. - ข.ก. 2523) หน้า 598

### 3. ระยะ พ.ศ. 2518-ปัจจุบัน

**3.1 การดำเนินนโยบายด้านสหกรณ์**  
 ในระยะที่มีการหาลู่ทางเพื่อย้ายของเขต การดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์นั้น กระทรวง สหกรณ์ก็ได้มีการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขนาดใหญ่ขึ้นและมีความรับผิดชอบจำกัด มีการดำเนินกิจการอื่นเพื่อให้เชื่อมโยงกับ กิจการให้กู้เงิน เรียกว่า “ สหกรณ์ครดิต เพื่อผลิตกรรม ” อันถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มที่นำ ไปสู่รูปแบบของสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบัน ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา จากนั้นทางราชการได้ พิจารณาเห็นว่าสหกรณ์ที่จัดอยู่เดิมนั้นเป็น ขนาดเล็ก มีสมาชิกน้อย ดำเนินธุรกิจเพียง หนึ่งอย่าง ถ้าจะควบสหกรณ์เหล่านี้เข้าด้วย กันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และขยายการดำเนิน ธุรกิจให้เป็นอนาคตประสังค์น่าจะเหมาะสม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 พร้อมกับยกเลิกพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ผลจากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้มีการ ควบสหกรณ์ทั่วทุน สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ บำรุงที่ดิน และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ที่มี วัตถุประสงค์พอที่จะรวมกันได้ และอยู่ใกล้ เคียงกันภายในอำเภอเดียวกันรวมเข้าเป็น หนึ่งสหกรณ์เรียกว่า “ สหกรณ์การเกษตร ” แล้วต่อท้ายด้วยชื่อของอำเภอนั้น ๆ พร้อม



กันนั้นได้มีการจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่ง ประเทศไทย เพื่อให้เป็นสถาบันการศึกษา ของสมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศ และติดต่อ ประสานงานกับสถาบันต่าง ๆ ทั้งในและ ต่าง

ต่อมาใน พ.ศ. 2523 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงสถาบันเกษตรกรที่เรียกว่า “ แผนพัฒนาระบบสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ ” และบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2523 ได้แก่

( 1 ) จัดให้มีสถาบันเกษตรกรระบบ เดียวกัน โดยรวมสหกรณ์การเกษตร กลุ่ม เกษตรกรและลูกค้า ทอกส. ในแต่ละท้องถิ่น เข้าด้วยกัน

( 2 ) โครงสร้างสหกรณ์การเกษตรมี การเปลี่ยนแปลงโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฐม และระดับชาติ ระดับปฐมจะมี ขนาดระดับอำเภอหรือระดับตำบลลักษณะ จัดตั้งโดยมีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ได้ จัดตั้ง ร่วมกับขนาดของสมาชิกและความสามารถใน

การให้บริการแก่สมาชิก ส่วนระดับชาติให้รวมชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยกับ อดก. เข้าด้วยกันในลักษณะเป็นขั้น เป็นตอน ก่อตั้งเป็นค่ายไป จนกระทั่ง อดก. หมดสภาพไปในที่สุด ชุมชนสหกรณ์การเกษตรฯ อาจมีสาขาตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าแผนพัฒนาระบบสหกรณ์ฯ ต้องยกเลิกไป สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งคือ ทั้งนักการเมือง ผู้บริหาร ประเทศ และหน่วยราชการยังขาดเจตจำนง ทางการเมืองในการพัฒนาระบบสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้า

### 3.2 การดำเนินนโยบายด้าน ธกส.

ในปี 2518 เป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญของ ธกส. ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจาก รัฐบาลชุดของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีนโยบายสนับสนุนการขยายบริการสินเชื่อ ของ ธกส. โดยให้พยาบาลขยายเกษตรกร ลูกค้าที่มีรายได้ต่ำ เพิ่มปริมาณการให้กู้รับ ยางเพื่อชำระหนี้สินเดิม โดยร่วมมือกับคณะกรรมการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา ส่วนใน ด้านเงินทุนได้มีการเสนอขอเพิ่มทุนเรือนหุ้น ซึ่งเดินด้วย 1,000 ล้านบาท เป็น 4,000 ล้านบาท และพระราชบัญญัติ ธกส. เพื่อการ เพิ่มทุนดังกล่าว ได้มีการแก้ไขและประกาศ ใช้ในปี 2519 นอกจากนี้ยังเป็นปีแห่งการ เริ่มต้นแสวงหาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ เพื่อนำมาดำเนินการสินเชื่อ

### 3.3 การดำเนินนโยบายด้านธนาคาร พาณิชย์

สิ่งที่ถือได้ว่าเป็นก้าวใหม่สุดของการ ดำเนินนโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตรคือ การ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มกำหนดเป้า หมายให้ธนาคารพาณิชย์อำนวยสินเชื่อการ เกษตร ตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งธนาคารพาณิชย์อาจ ดำเนินการได้ 2 ลักษณะคือ การให้กู้โดยตรง แก่เกษตรกร หรือนำเงินไปฝากไว้ที่ ธกส. เพื่อให้ ธกส. มีเงินทุนเพิ่มขึ้นสำหรับการ ขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรต่อไป และให้นับว่า เงินฝากนี้เป็นการให้สินเชื่อการเกษตรตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

ในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์อำนวย สินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นจากปี 2517 เป็น จำนวน 3,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ของเงินให้กู้ยืมเมื่อสิ้นปี 2517 ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมาธนาคารแห่งประเทศไทยได้ เปลี่ยนแปลงการกำหนดจำนวนเงินเป้าหมาย สินเชื่อการเกษตรใหม่ โดยกำหนดเป็นร้อย ละของยอดเงินฝากในปีที่ล่วงมา ( ณ วันสิ้น ปี ) คือ เป็นร้อยละ 7 และร้อยละ 9 ในปี 2519 และ 2520 ตามลำดับ ต่อมาธนาคาร แห่งประเทศไทยได้เพิ่มสินเชื่อที่ให้แก่ธุรกิจ การเกษตรไว้ในสินเชื่อการเกษตรด้วย โดย สินเชื่อส่วนนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของเป้า หมายสินเชื่อการเกษตรรวมซึ่งกำหนดไว้ ร้อยละ 11 และร้อยละ 13 ในปี 2521 และ 2522 ตามลำดับ จนกระทั่งต้นปี 2530 ได้เพิ่มเป้าหมายเป็นร้อยละ 20 พร้อมทั้งได้ เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่ต่างจากเดิม

## 4. สรุปท้ายบท

พิจารณาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตร ตั้งแต่ตนจนถึงปัจจุบัน มีข้อสรุปบางประการดังนี้

ประการแรก การแสดงความใจดีของรัฐต่อชาวนาตามที่ D.W. Adams และคณะได้สรุปร่วมอยู่ในนโยบายสินเชื่อการเกษตรแบบดั้งเดิมนั้น ในกรณีของไทยในระยะแรกไม่ได้เป็นอย่างนั้น กล่าวคือก่อนที่จะจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรในปี 2458 ชนชั้นปักครองของไทยไม่ได้สนใจฐานะความเป็นอยู่ที่แท้จริงของเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกชุดได้แสดงการยอมรับว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีความจำเป็นในการกู้ยืมเงิน และรัฐบาลควรจะให้ความช่วยเหลือในด้านนี้บ้าง แต่ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐบาลสามารถยึดกฎหมายรีดส่วนเกินจากชาวนาโดยใช้นโยบายลดราคาพืชผลภายในประเทศไว้ได้เรียบร้อยแล้ว

**ประการที่สอง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ อย่างน้อยก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่ตนสังกัดอยู่ จึงไม่มีแรงผลักดันให้รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ต่อชานาอย่างแท้จริง การให้ประโยชน์ของรัฐบาลแก่ชานาจึงไม่สมำเสมอ ขึ้นอยู่กับภาระการณ์และมุ่งผลทางการเมือง**

**ประการที่สาม ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลไม่มีนโยบายจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการให้สิน เชื้อแก่เกษตรกร ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งให้กรมสหกรณ์ดำเนินการให้สหกรณ์กู้ยืม และต่อมากระทรวงการคลังได้จัดสรรงบประมาณให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ใช้เป็นเงินทุนให้กู้ แต่เมื่อจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนชาวนาทั้งประเทศ มี้มีการจัดตั้ง รกส. ในระยะแรกก็ยังขยายสินเชื่อได้น้อย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2516 ได้มีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อการเกษตร ปริมาณสินเชื่อการเกษตรได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก**



ประการที่สี่ สถาบันการเงินเพื่อการเกษตร ซึ่งได้แก่ สาหกรรม ธนาคารเพื่อการสาหกรรม และ ธกส. ล้วนแต่เน้นบทบาทเฉพาะด้านการให้สินเชื่อ และยกเว้นธนาคารพาณิชย์แล้ว เงินทุนที่นำมาให้กู้ยืมส่วนมากเป็นเงินที่ไหลจากเขตเมืองสู่เขตชนบท การระดมเงินออมจากสาขาการเกษตรและจากเขตชนบทยังมีน้อยมาก

ประการสุดท้าย โครงการสินเชื่อที่จัดว่ามีลักษณะของ TACP อย่างเข้มข้นที่สุด น่าจะเป็นโครงการสินเชื่อแบบส่งเสริมการท่องเที่ยวที่รัฐบาลได้ดำเนินมาแล้วหลายครั้งในอดีต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการหาเลี้ยงเฉพาะกาลหรือการรักษาความมั่นคงของรัฐบาล นั่นคือการจัดหารัสดุอุปกรณ์การเกษตรแจกจ่ายให้แก่ผู้นำชาวนา โดยประกาศว่าจะต้องมีการชำระคืนเงินต้นหรือมูลค่าของวัสดุอุปกรณ์หล่านั้น โดยถือว่าเป็นการให้กู้แบบไม่คิดดอกเบี้ย แต่ลงท้ายก็มักจะกล่าวเป็นการให้กู้แบบไม่คิดทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น



