

ประวัติการดำเนินนโยบาย ของภาครัฐบาล เกี่ยวกับ สินเชื่อการเกษตร

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน

แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับสินเชื่อในชนบทไทยมีมานานแล้ว แต่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นครั้งแรกก็ต่อเมื่อมีการนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ใน พ.ศ. 2459 และต่อจากนั้นก็ได้มีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสินเชื่อการเกษตรในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ กัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของภาครัฐบาลเท่าที่ผ่านมามักปรากฏว่า ข้อความที่ประกาศหรือเผยแพร่ออกมาว่าเป็นนโยบายนั้นมีความหมายน้อยกว่าการดำเนินนโยบาย

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 จากการศึกษาการดำเนินนโยบายสินเชื่อการเกษตรของรัฐบาลไทยตั้งแต่พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันบ่งชี้ให้เห็นว่า นโยบาย

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง บทบาทของ ธกส. กับการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตร ซึ่งอยู่ในโครงการวิจัยเรื่องสินเชื่อชนบทในประเทศไทย ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันไทยคดีศึกษา และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.อัมมาร สยามวาลา ที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์

ดังกล่าวมีลักษณะเป็น Traditional Agricultural Credit Policy (TACP) ตามที่ Adams และคณะได้ให้นิยามไว้¹ ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบเกี่ยวกับความเชื่อ ข้อสมมุติและลักษณะต่าง ๆ ไว้มากมายหลายประการ ซึ่งได้ประมวลขึ้นมาจากการศึกษาวิจัยในหลาย ๆ ประเทศ องค์ประกอบที่สำคัญบางส่วนในนโยบาย สินเชื่อการเกษตรแบบดั้งเดิมที่สอดคล้องกับกรณีของไทยมีดังนี้

(ก) ความด้อยพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในเขตชนบทเกิดจากการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลก็ควรจะจัดสรรสินเชื่อการเกษตรแก่ชนบท

(ข) ตลาดการเงินนอกระบบ (Informal Financial Market) เป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ นายทุนเงินกู้ส่วนมากมีพฤติกรรมขูดรีด กีดอัตราดอกเบี้ยสูง และมีกำไรจากการผูกขาด (Monopoly Profit) การขูดรีดดังกล่าวนี้มีอาจจัดให้หมดไปได้ หากรัฐบาลไม่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ในรูปของการจัดหาสินเชื่อที่มีดอกเบี้ยอัตราต่ำ

(ค) บรรดาองค์กรและหน่วยงานที่

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

(ง) การเน้นเฉพาะบทบาทในการให้กู้ยืม ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความเชื่อที่ว่าเกษตรกรไม่ตอบสนองต่อสิ่งจูงใจในการออม เพราะมีฐานะยากจนเกินกว่าที่จะมีเงินออมได้ ดังนั้นแม้ว่าสิ่งจูงใจในการออมจะเพิ่มขึ้นมากเพียงใดก็ไม่สามารถช่วยให้เกษตรกรมีการออมเพิ่มขึ้นได้

จากเค้าโครงของ TACP ดังกล่าวข้างต้น จะได้นำมาใช้เป็นแนวการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายสินเชื่อการเกษตรของรัฐบาลไทยในบทนี้และบทต่อ ๆ ไป

1. ระยะ พ.ศ. 2459 - 2490

จากเอกสารการวิจัยของฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ หลาย ๆ ชิ้นสรุปได้ว่า ไทยเริ่มส่งข้าวออกตั้งแต่ปลายกรุงศรีอยุธยา

¹ Adams และคณะได้ย้่าถึงลักษณะของ Traditional Agricultural Credit Policies อยู่ในบทความหลายชิ้น 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

แต่มีปริมาณน้อยและไม่แน่นอน ภายหลัง สนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ความต้องการ ของตลาดต่างประเทศมีมากขึ้น ข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ชาวนาถูกชักจูงให้ ขยายการปลูกข้าวมากขึ้น ความต้องการที่ดิน และเงินทุนมีมากขึ้น ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มี ทุน และรัฐบาลในยุคนั้นก็มิได้สร้างระบบ สินเชื่อเพื่อการเกษตรขึ้นมา ชาวนาจึงต้องกู้ จากพ่อค้าคนกลางและนายทุนเงินกู้โดยเสีย ดอกเบี้ยในอัตราสูงและเสียเปรียบนายทุน เงินกู้ในวิธีการทำสัญญารวมทั้งการค้ำประ- กันและชำระหนี้ ประกอบกับสาเหตุอื่น ๆ เป็นผลให้ชาวนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณภาคกลาง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่พอจะหา นายทุนให้กู้ยืมเงินได้ง่ายกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ตกอยู่ในสภาพหนี้สินล้นพ้นตัว ชาวนาส่วน หนึ่งต้องสูญเสียที่ดินและกลายสภาพเป็นผู้ เช่านา²

ในเรื่องนี้มีหลักฐานอยู่หลายชิ้นที่ บรรยายเกี่ยวกับความเดือดร้อนของชาวนา และมีหลักฐานอยู่ชิ้นหนึ่งที่มาจากชาวนาโดย

“ชาวนายังยาก จน เนื่องมาจาก การใช้จ่ายเงินที่ ไม่เป็นประโยชน์”

ตรง นั้นคือกรณีชาวเมืองธัญบุรี 36 ราย ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาบรรยายถึงความยากลำบากทางเศรษฐกิจ และขอกู้เงินจากรัฐบาล ไปใช้เป็นทุนทำนา ในปี 2452 ซึ่งตรงกับ ปลายรัชกาลที่ 5 รัฐบาลจึงได้มีการเปิดประชุมพร้อมกับพิจารณาข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารการเกษตรตามที่ปรึกษาาราชการทั่วไป ชาวต่างประเทศเสนอมา แต่ปรากฏว่า เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ ซึ่งเป็นเสนาบดี กระทรวงเกษตรธิการได้เป็นผู้คัดค้านข้อเสนอนี้³ โดยให้เหตุผลว่า “ชาวนายังยากจนเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ ปีใดพืชผลดีก็ไม่มีการสะสมทุน กลับใช้เงินฟุ่มเฟือยไปในทางสูญ

² จากหลักฐาน หจข, ร.4 กบ. 3.1/9 หนังสือพระยามหาโยธา ข้าหลวงพิเศษสำรวจนามณฑลกรุงเทพฯ กราบทูล พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2442 อ้างโดย สมชาย หลั่งหมอยา, “ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์ บัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 493 ระบุว่า พระยามหาโยธาได้รายงานต่อรัฐบาลเกี่ยวกับภาวะ การกู้ยืมของชาวนาบริเวณคลองประเวศบุรีรมย์ โดยจำนองที่ดินในอัตราเงินคั้น 80 บาท ดอกเบี้ย 1.50 – 2.00 บาท อายุสัญญากู้ยืม 1 ปี ถ้าไม่สามารถส่งคืนและดอกเบี้ยหมดภายใน 1 ปี จะถูกยึดที่ดิน

³ หจข, ร.5 กบ. 3.1/12 หนังสือพระยาวงษาอนุประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5, 18 สิงหาคม 2452 อ้างโดย สมชาย หลั่งหมอยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 461, พวงเพชร สุรัตน์ทวี “เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดี กระทรวงเกษตรธิการ พ.ศ. 2453 – 2475,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตแผนกประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 52.

ดำเนินการที่จะแก้ปัญหาของชาวนากลับเป็น
กระทรวงการคลัง นั่นคือในปี 2458 รัฐบาล
ได้แถลงในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปี
ว่าจะนำวิธีการสหกรณ์มาใช้ โดยอยู่ในความ
รับผิดชอบของกรมพาณิชย์สถิติและพยา-
กรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

อันที่จริงก่อนหน้านี้มีผู้เสนอการจัดตั้ง
สหกรณ์มาแล้วหลายราย รายหนึ่งคือพระยา
สุริยานุวัฑฒ์ ซึ่งเสนอเมื่อ พ.ศ. 2454 แต่เนื่อง
จากรัฐบาลที่ 6 ไม่พอพระราชหฤทัยหนังสือ
“ ทรัพย์สินศาสตร์ ” ของท่านผู้นี้ ข้อเสนอการ
จัดตั้งสหกรณ์จึงไม่ได้รับความสนใจจากรัฐ-
บาล

ดังนั้น คำถามที่น่าสนใจคืออะไรเป็น
มูลเหตุแท้จริงที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจนำแผน
การสหกรณ์มาใช้ในครั้งนี้ มีหลักฐานแสดง
ไว้ชัดเจนว่าการตัดสินใจดังกล่าวมิได้เกิด
จากความคิดที่จะช่วยเหลือชาวนาโดยตรง
แต่เป็นผลพลอยได้จากเหตุการณ์หนึ่งอันเป็น
วิกฤตการณ์ทางด้านการค้าและการเงิน⁷
กล่าวคือภาวะการผลิตข้าวที่ตกต่ำอย่างมาก
ในช่วง พ.ศ. 2451 - 2454 มีผลกระทบต่อ
ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศและการส่ง
ออกซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าหลัก พ่อค้าและโรงสี

ชาดทุนและล้มละลายไปมากมายเป็นประวัติ
การณ์ นายฉลอง ไนยนาถ (หรือ นายอยู่
เส็ง เสง) ซึ่งเป็นทั้งเจ้าของและผู้จัดการ
เบงก๊จีนสยามทุน ขณะเดียวกันเป็นผู้จัดการ
ฝ่ายไทยของเบงก๊สยามกัมมาจลทุนด้วย
และยังเป็นเจ้าของและมีหุ้นส่วนในกิจการ
ต่าง ๆ รวมทั้งโรงสีหลายแห่ง จึงได้มีการ
ใช้เงินทุนของธนาคารดังกล่าวทั้ง 2 แห่งไป
ปล่อยกู้หรือเบิกเกินบัญชีให้กับกิจการใน
เครือของตนรวมทั้งพรรคพวก และโดยอาศัย
ความสัมพันธ์ดังกล่าว เงินกู้ส่วนใหญ่จึงไม่มี
หลักทรัพย์สินค้ำประกันอย่างเพียงพอ เมื่อธุรกิจ
ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากภาวะผันผวน
ทางเศรษฐกิจ ก็มีผลกระทบมาถึงฐานะของ
ธนาคารทั้ง 2 แห่งดังกล่าวด้วย⁸ โดยมีการ
ฟ้องร้องและในที่สุดศาลตัดสินให้เบงก๊จีน
สยามทุนล้มละลายในปี พ.ศ. 2456 เหตุ
การณ์ครั้งนี้ส่งผลกระทบทางด้านการค้าและ
การเงิน โรงสีประมาณ 20 แห่งต้องหยุด
กิจการ⁹

การล้มละลายของธนาคารจีนสยามทุน
ยังผลให้ธนาคารสยามกัมมาจลทุนในพระ-
บรมราชูปถัมภ์ต้องสูญเงินไป 2 ล้านบาท
และเกือบจะล้มละลายตามไปด้วยหากไม่ได้

⁷ พรรณี บัวเล็ก, “ การเติบโตและการพัฒนาการของนายทุนธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พ.ศ. 2475 - 2516 ”
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 25 - 36.

⁸ กช. ร.6 ค. 15/3 ทำให้การของนายฉลอง ไนยนาถ และคำพิพากษาคดีที่ 23 พ.ศ. 2456 ศาลแพ่งสนามสถิติ
ยุติธรรม วันที่ 8 ม.ค. 2456, อ้างโดย สุพรรณิ กรมมุต “ คลังออมสินกับเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2456 - 2489 ” วิทยานิพนธ์อักษร
ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525, หน้า 47

⁹ พรรณี บัวเล็ก, เล่มเดียวกัน, หน้า 35

รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ หาทางกู้ฐานะของธนาคารเอาไว้ จึงได้มีการยืมเงินจากพระคลังฯ จำนวน 1.5 ล้านบาท เพื่อรับซื้อหุ้นของธนาคารสยามฯ¹⁰

ผลจากวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งนี้ กระทรวงพระคลังฯ จึงมีดำริที่จะปรับปรุงกิจการของแบงค์สยามฯ โดยได้เชิญ Sir Bernard Hunter หัวหน้าธนาคารแห่งเมืองมัทราส ประเทศอินเดีย มาสำรวจและวางแผนในเรื่องนี้ เซอร์ เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ได้แนะนำให้โอนทุนจากธนาคารสยามฯ ไปรวมกับทุนของกระทรวงพระคลังฯ และตั้งเป็นธนาคารใหม่เรียกว่า “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” พร้อมกันนั้นก็ได้อนุญาตให้ตั้งสหกรณ์¹¹ ข้อเสนอการจัดตั้งสหกรณ์ครั้งนี้ตรงกับช่วงจังหวะที่เหมาะสม จึงทำให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาได้ นอกจากนี้ยังได้รับแรงหนุนจากข้าราชการระดับรอง คือ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และ

พยากรณ์กระทรวงพระคลังฯ และ นาย เจ เอ เคเบิล เป็นที่ปรึกษาประจำกรมฯ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในคณะรัฐบาลไขว่คว้าจะมีความเห็นชอบไปเสียทั้งหมด ยังมีข้าราชการผู้ใหญ่บางส่วนคัดค้านโดยเห็นว่าสหกรณ์เป็นวิธีที่ “...น้อมไปทางประชาธิปไตย อาจเพาะพืชให้ขัดกันกับระบอบรัฐบาล... เกรงว่าจะเป็นเรื่องไม่ถูกพระราชหฤทัยพระเจ้าแผ่นดิน”¹² แต่ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีพระบรมราชานุมัติ “ให้ทดลองจัดขึ้น”¹³

ในการเตรียมการเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์นั้น กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรงศึกษาค้นคว้าและตัดสินใจเลือกสหกรณ์ประเภทหาทุนแบบไรฟ์ไฟเซน (Raiffeisen)¹⁴ สำหรับการจัดตั้งสหกรณ์เป็นครั้งแรกได้มีการเตรียมการดังนี้

(1) การประชาสัมพันธ์ ในโอกาสการประชุมสมุทเทศาภิบาลประจำปี 2458 นั้น มีการเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ อันได้แก่ อุปราชและสมุทเทศาภิบาล

¹⁰ พรณี บัวเล็ก, เล่มเดียวกัน, หน้า 18 - 19

¹¹ ธนาคารไทยพาณิชย์, “ธนาคารสยามกัมมาจลเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์” ในหนังสือ อนุสรณ์ครบรอบ 50 ปีธนาคารไทยพาณิชย์ (พระนคร : ไทยเชมม, 2500) หน้า 50

¹² กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, พระนิพนธ์บางเรื่องเกี่ยวกับการสหกรณ์และพิทยาลงกรณ์มูลนิธิ (พระนคร : บริษัทอุตสาหกรรม จำกัด, 2518) หน้า 15

¹³ เล่มเดียวกัน, หน้า 15

¹⁴ สหกรณ์แบบนี้ถือกำเนิดโดยนายไรฟ์ไฟเซน ผู้ว่าราชการมณฑลหนึ่งในรัฐปรัสเซีย ประเทศเยอรมัน มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (1) ไม่จำกัดสินใช้ หมายความว่าสมาชิกจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในหนี้สินของสมาคม (2) จำกัดแดนสหกรณ์ (3) ไม่แบ่งกำไร และ (4) กรรมการไม่รับสินจ้าง

สำเร็จราชการมณฑลต่าง ๆ มาประชุมฟังคำชี้แจงวิธีการช่วยเหลือการขาดแคลนทุนของชาวนาตามวิธีการสหกรณ์ โดยกำหนดจะทดลองจัดตั้งขึ้นมา 2 แห่งก่อน ในการแถลงครั้งนี้ได้แจกหนังสือ “สหกรณ์” ซึ่งมีความหนา 18 หน้า แก่ผู้เข้าร่วมประชุมด้วย หนังสือนี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงนิพนธ์ขึ้นด้วยความช่วยเหลือแนะนำของนายเคเบิล¹⁵ และภายหลังการประชุมได้มีการแจกแบบสอบถามเกี่ยวกับฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรให้สมุหเทศาภิบาลด้วย เพื่อนำข้อมูลจากแบบสอบถามนั้นมาเป็นแนวทางการจัดตั้งสหกรณ์

(2) การเลือกท้องที่เพื่อจัดตั้งสหกรณ์ นายเจ เอ เคเบิล นายเสริม ชูโต และนายประดิษฐ์ สุจริตกุล ได้ร่วมกันเดินทางไปสำรวจทางภาคเหนือ และได้เลือกจังหวัดพิษณุโลกเป็นแหล่งทดลองจัดตั้งสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะเห็นว่าในดินแดนแถบนี้ราษฎรมีความเป็นอยู่ค่อนข้างอดคัตขัดสนราษฎรบางส่วนพึ่งอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานและในขณะเดียวกันทางภาคเหนือนี้ ยังมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าพอจับจองได้อีกมากหากราษฎรเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนก็คงตั้งตัวได้เร็วขึ้น¹⁶

(3) การจัดหาเงินทุน แรกทีเดียวรัฐบาลคิดจะหาช่องทางให้สหกรณ์ได้ใช้เงินทุนในท้องที่ โดยขอให้พระยาสุรบดีนทร์สุรินทร์ฤาชัย (พร จารุจินดา) สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลพิษณุโลกช่วยชักชวน แต่ปรากฏว่านายทุนเหล่านั้นยังมีช่องทางใช้เงินให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นมากกว่าที่จะให้สหกรณ์กู้ ความคิดที่จะหาทุนในท้องที่จึงไม่สำเร็จ รัฐบาลจึงต้องหันมาเจรจากับธนาคารสยามกัมมาจลเป็นผู้จ่ายเงินกู้ให้สหกรณ์ โดยกำหนดเป้าหมายใช้ทุนหมุนเวียนในเขตทดลองรวม 300,000 บาท ให้สมาชิกทั้งหมดนำหลักทรัพย์มารวมกันเป็นหลักประกันและรัฐบาลค้ำประกันอีกต่อหนึ่ง ธนาคารคิดดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี ดอกเบี้ยทบต้นทุกงวด 3 เดือน สมาชิกที่กู้ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี¹⁷

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

¹⁵ กษ. ร.8 ก. 16/1 รายงานแผนกสหกรณ์, อ้างโดยมัทนา เกษกมล, หน้า 6

¹⁶ กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม, แถลงการณ์สหกรณ์ พ.ศ. 2469 พิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดประชุมใหญ่สหกรณ์บ้านดอนในคราวเสด็จเยี่ยมมณฑลฝ่ายเหนือ พ.ศ. 2469, หน้า 7, อ้างโดย มัทนา เกษกมล, หน้า 7

¹⁷ บุพพารณ อินทรโกมาลย์สุต, การสหกรณ์ในประเทศไทย (2459 - 2498) พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2499) หน้า 8



สหกรณ์นี้จะเป็นผลสำเร็จเพียงใด¹⁸

(5) การจัดหาบุคลากรนอกจากข้าราชการจำนวน 3 คน ตามที่ระบุแล้วข้างต้นซึ่งมีส่วนอย่างมากในการทำงานเพื่อจัดตั้ง “ สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ ” อันเป็นสหกรณ์แห่งแรกแล้ว กระทรวงพระคลังฯ ยังได้ขอความร่วมมือจากพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ผู้บัญชาการโรงเรียนข้าราชการ-พลเรือน จัดหาบุคคลที่เหมาะสมมา 3 คน เมื่อ พ.ศ. 2458 หนึ่งในสาม คือ นายพิจารณ์ (พระพิจารณ์สหกรณ์ อธิบดีกรมสหกรณ์ เมื่อเกษียณได้เป็นผู้จัดการธนาคารเพื่อการสหกรณ์) ในปีต่อมากรมสหกรณ์ได้ชื่อว่า เป็นหน่วยงานที่นำวิธีการสอบแข่งขันรับข้าราชการ

มาใช้ในการสอบแข่งขันครั้งแรก โดยได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันและมีผู้สมัคร 30 คน สอบได้ 5 คน

ข่าวการจัดตั้งสหกรณ์เป็นที่สนใจในหมู่ชาวนา ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เสด็จขึ้นไปดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์แห่งที่สองที่ลพบุรีในปี 2460 นั้นมีชาวนารวมกันถึง 70 กลุ่มมายื่นคำขอจัดตั้งสหกรณ์ นอกจากนี้ยัง “ พาพวกมาอยู่ที่ประตูพระบรมมหาราชวัง แล้วให้หัวหน้ากลุ่มละ 4 - 5 คน ขึ้นมายื่นเรื่องราวขอตั้งสหกรณ์ต่ออธิบดีกรมพาณิชย์ ” แต่รัฐบาลก็ไม่อาจดำเนินการให้ได้ เนื่องจากมีทุนจำกัด เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2463 มีสหกรณ์หาทุนรวม

¹⁸ กจข. ร.7 พ. 7/4 รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2469, อ้างโดย สวัสดิ์ เอกทนต์, หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดารุณราชธานี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524 หน้า 27

60 สมาคม ใช้เงินทุนทั้งสิ้น 303,669 บาท หลังจากนั้นการตั้งสหกรณ์ก็หยุดชะงักเป็น เวลา 2 ปี ทั้งนี้เนื่องจากหมดเงินทุน 3 แสน บาทที่ตกลงไว้กับธนาคารสยามฯ

หลังจากหยุดชะงักไป 2 ปี สหกรณ์เก่า ก็สามารถตั้งขึ้นใหม่แก่ธนาคารสยามฯ ทำให้ มีเงินทุนที่จะให้กู้ต่อไปอีกได้ ดังนั้นในระหว่างปี 2466 - 2468 จึงมีการตั้งสหกรณ์ ขึ้นใหม่รวม 19 สมาคม เมื่อรวมกับสหกรณ์ ตั้งก่อนหน้านั้นและที่เลิกไป 1 สมาคม จึงมี สหกรณ์ทั้งสิ้น 77 สมาคม มีสมาชิกทั้งสิ้น 1,414 คน กระจายอยู่ใน 3 จังหวัด คือ พิชณุโลก ลพบุรี และอยุธยา¹⁹

อนึ่ง ในระยะ 6 ปีแรกของสหกรณ์ การกู้ยืมเงินของสมาชิกจากสหกรณ์ได้ใช้ ความเชื่อถือเป็นหลักประกัน อันได้แก่ความ เชื่อที่ว่า การรวมกำลังเพื่อกระทำการอันเป็น ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้ความซื่อสัตย์ ความมัธยัสถ์ ความช่วยเหลือและควบคุม ซึ่งกันและกันเป็นหลักประกัน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2465 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ กำหนดให้สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่ใช้หลักทรัพย์ เป็นประกัน ทั้งนี้โดยไม่ปรากฏเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ที่แน่ชัด แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือเป็นการตัดโอกาสของชาวนาที่เขานา

เขาทำ ประโยชน์ของสหกรณ์จึงจำกัดอยู่ เฉพาะในหมู่ชาวนาที่มีที่ดินคั่งแต่นั้นมา

เมื่อเริ่มรัชกาลที่ 7 การสหกรณ์ได้รับความสนใจจากรัฐบาลมากขึ้น พระบรมราชโบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้คือ ทรงมีพระราชประสงค์ให้ ขยายสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ สหกรณ์นี้เป็นเครื่องป้องกันมิให้ที่ดินตกอยู่ในมือของคนมั่งมีที่มีที่ดินทำนา²⁰ และให้ สหกรณ์เป็นสิ่งสร้างสำนึกทางการเมืองของ ประชาชนต่อไปในอนาคต²¹

ในปี 2471 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระ-ราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 สำคัญ ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการตั้ง สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ได้นอกเหนือจาก สหกรณ์เกี่ยวกับการเกษตร ต่อมาใน พ.ศ. 2473 พระยาพิพิธสมบัติ ปลัดทูลฉลอง กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมทำหน้าที่เป็น นายทะเบียนสหกรณ์ได้เสนอโครงการขยาย สหกรณ์ 800 สหกรณ์ภายใน 5 ปี (พ.ศ. 2473 - 2477) ต่อกระทรวงพาณิชย์ฯ โครงการนี้ทางสำนักที่ปรึกษากระทรวงพระ คลังฯ ในรัชกาลที่ 6 เคยเสนอมาแล้ว แต่ไม่ เป็นที่ยอมรับ การนำกลับมาเสนออีกครั้งก็ เนื่องจากระยะนั้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วทั้ง

¹⁹ รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2469, อ้างโดย สุกัญญา บำรุงสุข, เล่มเดียวกัน, หน้า 32

²⁰ กช. ร.7 พ. 9/1 พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน วันที่ 15 เม.ย. 2473, อ้างโดย มัทนา เกษมกล, หน้า 14

²¹ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทูลเกล้าถวายร่างนโยบายที่จะทรงแถลงในฐานะนายกรัฐมนตรีแห่งพาณิชย์แด่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานบรมราชานุมัติ วันที่ 3 เม.ย. 2469, อ้างโดย มัทนา เกษมกล, หน้า 16

ประเทศ รัฐบาลจึงดำริจะปรับปรุงเทคนิคการผลิตข้าวของชาวนาให้ทันสมัยขึ้น โดยการขยายสหกรณ์เพื่อจัดหาทุน แต่การเสนอครั้งนี้ไม่สอดคล้องกับภาวะการคลังของรัฐบาล ดังนั้นในระยะปี 2473 - 2474 จึงสามารถตั้งสหกรณ์เพิ่มอีกเพียง 22 สมาคม เมื่อสิ้น พ.ศ. 2474 มีสหกรณ์รวม 150 สมาคม และได้รับเงินทุนหมุนเวียนจากธนาคารในวงเงิน 1.2 ล้านบาท

หนึ่งในช่วงกลางปี 2474 ได้ปรากฏมีรายงานจากหัวเมืองว่า บริษัทอีสต์เอเชียติกได้ติดต่อให้เงินกู้แก่ชาวนาไปทำทุน ทางบริษัทได้ดำเนินการในรูปเครดิตฟองซิเออร์ โดยให้ชาวนารวมตัวเป็นกลุ่มเรียกว่าสมาคมชาวนา สมาชิกต้องนำโฉนดที่ดินของตนให้แก่บริษัทเป็นประกัน บริษัทคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี อีกร้อยละ 3 ให้แก่หัวหน้าสมาชิกสมาคมชาวนาซึ่งทำหน้าที่รวบรวมโฉนดที่ดินจากชาวนาและเป็นผู้ประสานงานระหว่างชาวนากับบริษัท ในกรณีที่ชาวนาไม่สามารถใช้หนี้ได้ บริษัทจะบังคับให้ผู้กู้ทำสัญญาขายผลึกที่ดิน²² เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้บางส่วนของรัฐบาลได้แสดงความวิตก แต่สำหรับกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เห็นว่าการให้กู้ยืมของบริษัทอีสต์เอเชียติกนั้นเป็นเรื่องการให้กู้ยืมธรรมดา เป็นที่น่า

เสียดายว่าข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้มีจำกัด เราจึงไม่ทราบความเป็นไปในระยะต่อมา

สรุปได้ว่า ในรัชกาลที่ 7 นี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความสนพระทัยการสหกรณ์ ในโอกาสที่เสด็จประพาสสมณทลพายัพเมื่อ พ.ศ. 2469 ได้เสด็จไปทอดพระเนตรการประชุมใหญ่ของสหกรณ์บ้านดอน ไม่จำกัดสินใช้ ณ วัดนางพระยาอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก นอกจากนี้คณะรัฐบาลส่วนใหญ่ก็ยอมรับและเห็นคุณค่าของวิธีการสหกรณ์ในการแก้ปัญหาชาวนามากกว่ารัชกาลก่อน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีได้มีการส่งเสริมการสหกรณ์อย่างจริงจัง

เกี่ยวกับการสหกรณ์ของไทยที่เชื่องช้า นั้น พระยาพิพิธสมบัติได้เคยกล่าวในที่ประชุมสภาเผยแพร่พาณิชย์ว่า “...เรามัดตัวเองที่ไม่ให้ก้าวหน้าเร็วกว่าที่ควรจะเป็น เพราะเราใช้ material security ตึงเกินไป เราแม้แต่สมาชิกที่มีหน้าโฉนดเท่านั้น ”²³ ทั้งนี้ แสดงว่าได้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล 2 กลุ่มในเวลาก่อนหน้านั้น อย่างน้อยระหว่างกรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถและกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการสหกรณ์คือ (1) การนำเอารูปแบบสหกรณ์จากต่างประเทศมาใช้โดยตรง และ (2) การที่เข้มงวดเกินไปเกี่ยวกับการขยายและ

²² ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, “ การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - 2475 ” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 138

²³ กจช. ร. 7/10 รายงานการประชุมสภาเผยแพร่พาณิชย์ วันที่ 18 มิ.ย. 2473, อ้างโดย มัทนา เกษกมล, หน้า 20



การรับสมาชิก ซึ่งกรมหมื่นจันทูรินุณฑาท
ไม่ทรงเห็นด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับทัศนะของฝ่ายที่
รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์ซึ่งมี
โอกาสทำงานร่วมกับกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์
มาในระยะแรก และยังรับผิดชอบต่อมาอีก
ระยะหนึ่งคือ พระประกาศสหกรณ์ได้ให้
ความเห็นว่าการจัดตั้งสหกรณ์ที่เกี่ยวกับการ
เกษตรในขณะนั้น ทั้งหมดเป็นสหกรณ์ประ
เภทหาทุน และเงินทุนทั้งหมดได้จากธนาคาร
สยามกัมมาจล โดยรัฐบาลค้ำประกันเงินกู้
อีกต่อหนึ่ง การขยายสหกรณ์และการรับสมา
ชิกจึงต้องคำนึงถึงความมั่นคงของสินเชื่อ
เป็นหลัก การจัดตั้งสหกรณ์แต่ละแห่งจึงต้อง

ใช้เวลานาน เพราะจะต้องชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงหลักและวิธีการสหกรณ์เสียก่อน เมื่อมี
ราษฎรเลื่อมใสและอยากตั้งสหกรณ์ขึ้น ก็
ต้องทำการสำรวจและสอบสวนโดยละเอียด
ถึงการทำกิน หลักทรัพย์ หนี้สิน ตลอดจน
รายได้ รายจ่าย และความสามารถในการ
ผ่อนชำระหนี้ตามกำหนดด้วย ²⁴

เนื่องจากเงินทุนที่ใช้ในการจัดสหกรณ์
รุ่นแรก 150 สมาคมนั้น มาจากเบงก์สยาม
กัมมาจลเพียงแหล่งเดียว ซึ่งไม่เพียงพอที่จะ
ขยายจำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้นได้ ใน พ.ศ.
2476 รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณจำนวน
7 แสนบาท สำหรับกรมสหกรณ์จัดให้
สหกรณ์กู้ยืมอีกทางหนึ่ง และได้จัดสรรงบ
ประมาณเพื่อการนี้ในปีต่อ ๆ ไป อีกทั้ง
อนุญาตให้กรมสหกรณ์กู้เงินจากคลังออมสิน
เป็นชนิดเครดิตหมุนเวียนใน พ.ศ. 2481
เป็นจำนวน 105 ล้านบาท จึงปรากฏว่ามีการ
จัดตั้งสหกรณ์ใหม่เพิ่มขึ้นทุกปี และในปี
2476 ชาวนายังคงประสบปัญหาการทำมา
หากินอยู่ ราคาข้าวได้ลดลงจากเกวียนละ
60 บาท เหลือเพียง 20 – 25 บาท ทำให้
สมาชิกไม่สามารถชำระหนี้ แม้แต่ดอกเบี้ย
รัฐบาลจึงเจรจากับธนาคารสยามกัมมาจล
ขอลดอัตราดอกเบี้ยที่คิดจากสหกรณ์
จากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4.5 ต่อปี สหกรณ์
จึงคิดดอกเบี้ยจากสมาชิกลดลงจากร้อยละ

²⁴ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 50 ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย (2510) บทความโดยพระประกาศสหกรณ์
“ ประสพการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดสหกรณ์ในประเทศไทย ” (ไม่มีเลขหน้า)

12 เป็นร้อยละ 9 สำหรับเงินกู้ระยะสั้น และร้อยละ 7.5 สำหรับเงินกู้ระยะยาว

ภายหลัง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2489 สหกรณ์หาทุนได้ขยายตัวขึ้นมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้านี้ เมื่อสิ้นปี 2489 มีสหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนรวม 4,784 สมาคม²⁵ มีสมาชิกทั้งหมด 81,466 คน เฉลี่ยสมาชิกสหกรณ์ละ 17 คน

จากการศึกษาความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเงินทุนของชาวนาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชกาลที่ 7 มีข้อสังเกตสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก ในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 ผู้นำสำคัญในวงการรัฐบาลไม่เชื่อว่าชาวนานั้นยากจนถึงกับไม่มีจะเก็บออม หากแต่เป็นเพราะไม่รู้จักเก็บออมมากกว่า จึงทำให้ต้องกู้หนี้ยืมสิน ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่ควรยื่นมือให้ความช่วยเหลือชาวนาเหล่านั้น แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ในวงการรัฐบาลระดับรอง ๆ ลงมา ซึ่งมีโอกาสรู้เห็นความเป็นอยู่ของชาวนามักมีความเห็นต่างออกไป และอยากให้รัฐบาลสนใจในการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนา

ประการที่สอง มูลเหตุที่จูงใจให้รัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จัดตั้งสหกรณ์ขึ้น

มาเป็นครั้งแรกนั้น มิใช่เกิดจากความตั้งใจช่วยแก้ปัญหาของชาวนา หากแต่เป็นผลพลอยได้จากกรณีวิกฤตการณ์เบงกอลเงินสยามทุนและเบงกอลสยามกัมมาจลทุน ซึ่งรัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินก้อนใหญ่ เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตน โดยพระคลังข้างที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ แม้จะต้องยืมเงินจากพระคลังมหาสมบัติไปใช้ก่อนก็ต้องยอม จากเหตุการณ์นี้รัฐบาลจึงต้องหาทางกลบเกลื่อน ด้วยการประกาศโครงการสหกรณ์ออกมา เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์สร้างคะแนนนิยมให้สาธารณชนเห็นว่า²⁶ รัฐบาลมิใช่แต่จะให้ผลประโยชน์แก่พวกเดียวกันเองเท่านั้น หากยังได้คิดถึงการให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนที่ยากจนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่หวังผลเพียงการประชาสัมพันธ์ รัฐบาลจึงไม่ปรารถนาที่จะใช้เงินก้อนใหญ่ไปกับกิจกรรมนี้ แต่พยายามใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าในระยะกว่า 10 ปีแรกเงินทุนที่รัฐบาลจัดให้สหกรณ์กู้ยืมนั้นรวมทั้งสิ้นมีเพียง 3 แสนบาท ในขณะที่เงินช่วยเหลือที่รัฐบาลให้แก่ธนาคารสยามฯ ในปี 2457 มีมากถึง 1.5 ล้านบาท การช่วยเหลือชาวนาของรัฐบาลไทยแบบหวังผลเพียงด้านการประชาสัมพันธ์เช่นนี้ก็ยิ่ง

²⁵ บางแห่งระบุว่า มี 4,926 สมาคม, โปรดดู “สหกรณ์ในสมัยรัตนโกสินทร์” สหกรณ์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 (ม.ก. - มี.ค. 2525) หน้า 11 (ไม่มีชื่อผู้แต่ง)

²⁶ ซึ่งก็ได้ผลบางส่วน เพราะเมื่อรัฐบาลได้แถลงข่าวการจัดตั้งแผนกสหกรณ์ในกรมพาณิชย์สถิติและพยากรณ์ในปี 2458 หนังสือพิมพ์ในกรุงเทพฯ 2 ฉบับคือ Bangkok Times และ Siam Observer ก็ได้ให้ความสนใจลงข่าวนี้และยังตีพิมพ์บทความแสดงความพอใจและข้อคิดเห็นเพิ่มเติม (สุกัญญา บำรุงสุข, เล่มเดียวกัน, หน้า 27)

ปรากฏอยู่เสมอตราบจนถึงปัจจุบัน

ประการที่สาม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ความสำคัญของประชาชนส่วนข้างมากในสายตาของผู้บริหารประเทศมีเพิ่มขึ้น สหกรณ์จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากขึ้น

ประการที่สี่ เมื่อประเทศไทยนำสหกรณ์มาใช้ครั้งแรก ได้นำสหกรณ์ประเภทหาทุน ซึ่งก็เน้นเฉพาะด้านกู้ยืมมาเผยแพร่ โดยไม่มีความประสงค์ในการสร้างอำนาจต่อรองด้านอื่นให้แก่ชาวนา และเมื่อเริ่มแล้วก็ใช้ต่อไปอีกนาน ไม่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป จนกระทั่งเกิดเป็นความเคียดชังยึดติดอยู่กับสหกรณ์รูปแบบนี้ทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในระยะเริ่มมีสหกรณ์ในประเทศไทย กลุ่มที่รับผิดชอบการดำเนินงานนับว่าเป็นกลุ่มที่มีความคิดก้าวหน้า จนผู้นำรัฐบาลเองยังตามไม่ทัน²⁷ แต่ในระยะเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ส่วน

ใหญ่กลับกลายเป็นผู้ที่มีความคิดล้าหลัง เพราะหน่วยงานเหล่านี้ได้ละทิ้งความสนใจในคุณสมบัติและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ยึดถือในระยะเริ่มต้น

ประการสุดท้าย ก่อนหน้า พ.ศ. 2458 เราไม่สามารถที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบตามท้องที่ต่าง ๆ แต่จากหลักฐานปรากฏตามรายงานชิ้นหนึ่ง²⁸ ซึ่งได้ระบุเงินต้นและดอกเบี้ยและเมื่อคำนวณอย่างง่าย ๆ แล้วปรากฏอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 2.5 ต่อปี ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปได้ว่าการให้เงินกู้ผ่านสหกรณ์โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 12 นั้น รัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้ชาวนาได้รับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลต้องการให้สหกรณ์เป็นแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้นอีกแหล่งหนึ่ง และเหตุผลสำคัญที่ชาวนาอยากกู้เงินจากสหกรณ์ก็เพราะการยึดหลักทรัพย์สินจำประกันกรณีผิดสัญญาแน่นอนเกือบจะไม่ปรากฏเลย ผิดกับกรณีนายทุนเงินกู้ ซึ่งมีการยึดทรัพย์สินมากน้อยตามแต่กรณี

²⁷ ดังกรณีการรับเจ้าหน้าที่เข้าทำงานในแผนกสหกรณ์ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้และความสามารถ ตลอดจนคุณลักษณะบางอย่างโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการทั่วไป จึงได้ใช้วิธีประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์รับสมัครอย่างกว้างขวาง มีการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่รับข้าราชการด้วยวิธีนี้ การณ์กลับปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นที่พอพระทัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ใช้นามปากกา “ อัสวาทุ ” ทรงเขียนบทความ “ The Academic Person ” ในหนังสือพิมพ์สยามออฟเชอฟเวอร์ ทรวีพากษ์วิจารณ์การสอบแข่งขันอย่างรุนแรง (โปรดอ่าน มัทนา เกษกมล, เล่มเดียวกัน, หน้า 13 และจำเนียร สารนาถ, “ พระราชภาระกิจของพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เกี่ยวกับการสหกรณ์ ” สหกรณ์ ปีที่ 8 (ม.ค. - มี.ค. 2491) หน้า 18

²⁸ โปรดดูเชิงอรรถหมายเลข 2 เกี่ยวกับจำนวนเงินต้นและดอกเบี้ย

2. ระยะ พ.ศ. 2490 - 2517

ระยะ พ.ศ. 2490 - 2508 ซึ่งเป็นระยะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การจัดตั้งสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างมาก ตามความเห็นของพระประกาศสหกรณ์ตอนหนึ่งมีว่า “ ในระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2496 ปีหนึ่ง ๆ ได้จัดตั้งสหกรณ์เป็นจำนวนมากมายหลายร้อยสหกรณ์ ตามสถิติปรากฏว่าในปี 2492 นายทะเบียนรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนกิจถึง 1,109 สมาคม และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อีก 69 สมาคม รวมเป็น 1,178 สมาคม ซึ่งเป็นสถิติที่สูงเป็นประวัติการณ์และไม่น่าจะจัดตั้งได้.....เมื่อมีการเร่งรัดเช่นนี้ ได้ทราบว่ามีเจ้าหน้าที่สหกรณ์บางคนนัดประชุมราษฎรเพียงสองหรือสามคนที่จังหวัดหรืออำเภอ โดยไม่เคยไปเห็นท้องที่ที่ราษฎรมีภูมิลำเนาอยู่ ทั้งราษฎรก็ยังไม่ทันจะเข้าใจถึงวิธีการสหกรณ์ดี ก็ทำหนังสือเสนอไปยังกรมเพื่อขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แล้ว ” ²⁹

หากพิจารณาในรายละเอียดคลี่กลงไปจะเห็นได้ว่าระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2501 นับเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญช่วงหนึ่งของการสหกรณ์ในประเทศไทย กล่าวคือ ก่อนหน้านั้นนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์แม้จะไม่มีอะไรเด่นเป็นพิเศษ แต่ก็

ยังคงวัตถุประสงค์การช่วยเหลือชาวนาเป็นวัตถุประสงค์หลัก จึงปล่อยให้การขยายสหกรณ์เป็นไปตามความพร้อมของประชาชน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการสหกรณ์ในระยะนั้นยังเป็นกลุ่มเล็ก ๆ และได้รับการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจอย่างทั่วถึงและตรงกัน แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างผู้นำกลุ่มต่าง ๆ มีความเข้มข้นมากขึ้น และฝ่ายผู้ครองอำนาจได้ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้ ³⁰

ประการแรก ผู้ครองอำนาจในยุคนั้นเห็นว่าขบวนการทางการเมืองและสังคมมีหลายรูปแบบ เช่น การปฏิรูปเกษตรกรรม การปฏิรูปที่ดิน สหภาพแรงงาน พรรคการเมือง เป็นต้น บางขบวนการมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง บางขบวนการก็มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี สหกรณ์เป็นขบวนการที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบสันติวิธี ดังนั้นรัฐบาลจึงเลือกเอาวิถีทางสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง

ประการที่สอง ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลในยุคนั้นจึงพยายามส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมามาก ๆ แต่ขณะเดียวกัน รัฐ-

²⁹ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 50 ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย (2510) บทความโดยพระประกาศสหกรณ์ “ ประสพการณ์ของข้าพเจ้าเกี่ยวกับการจัดสหกรณ์ในประเทศไทย ” (ไม่มีเลขหน้า)

³⁰ วันรักษ์ มิ่งมณีนานิน และ บัณฑาร อ่อนดำ, “ สหกรณ์การเกษตร : มองจากทัศนะในเชิงรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา ” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 12 (มิ.ย. 2526) หน้า 98 - 103

“

เพราะการเจริญเติบโตนี้ย่อมหมายความว่าสหกรณ์จะแข็งแกร่ง พึ่งตนเองเป็นอิสระได้ และสหกรณ์จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาล หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่สนับสนุนรัฐบาล

”

บาลไม่ต้องการให้ขบวนการสหกรณ์ที่จัดตั้ง ขึ้นมานี้เจริญเติบโต หรือปีกล้ำเขาแข่งอย่าง เด็มที่ เพราะการเจริญเติบโตนี้ย่อมหมายความว่าสหกรณ์จะแข็งแกร่งพึ่งตนเองเป็น อิสระได้ และสหกรณ์จะสามารถสร้างอำนาจ ต่อรองกับรัฐบาล หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่สนับสนุนรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นการลดฐาน อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลให้น้อยลงโดย ไซ่เหตุ ฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้าควบคุมการ ดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อให้ สหกรณ์คงความอ่อนแอตลอดไป

ประการที่สาม ภายหลังจากที่หมดยุค ของรัฐบาลบางชุดไปแล้ว เช่น รัฐบาลจอม พล ป. พิบูลสงคราม เป็นต้น แต่ทัศนคติการ มองสหกรณ์ดังกล่าวก็ทำได้หมดสิ้นไปตาม รัฐบาลชุดนั้น ๆ ไม่ ทัศนคติดังกล่าวได้ปลูก ฝังและรับการสืบทอดต่อไปโดยกลุ่มข้าราชการ ที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบการ สหกรณ์ ซึ่งในช่วงดังกล่าวมีการรับข้าราชการ เข้ามาใหม่โดยละทิ้งหลักการที่กรม สหกรณ์ได้ใช้มาแต่ต้น หน่วยงานเหล่านี้ได้

พยายามรักษาอำนาจของตนในการควบคุม สหกรณ์ โดยการอาศัย พ.ร.บ. สหกรณ์ที่ เปิดช่องให้ในการออกกฎระเบียบและคำสั่ง ต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กับสหกรณ์

ประการสุดท้าย ในการจัดตั้งสหกรณ์ อย่างรีบเร่งเพื่อสนองความต้องการของผู้นำ รัฐบาลในระบุนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยได้คำนึง ถึงอะไรมากนัก โดยมากคิดแต่เพียงว่าตน จะต้องรับผิดชอบให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งลงมาเป็นทอด ๆ หาได้เปิดโอกาสให้มีการ พุดคุยโต้ถามให้เกิดความเข้าใจและเกิด การตัดสินใจจากฝ่ายประชาชนไม่ และเมื่อ เกษตรกรถูกล่อหลอกให้เข้าเป็นสมาชิก โดย เชื่อคำชักชวนง่าย ๆ ว่าสหกรณ์มีความ หมายเพียงแต่เป็นแหล่งให้กู้เงินโดยเสียอัตรา ดอกเบี้ยต่ำ สหกรณ์ในช่วงดังกล่าวจึงหักมุม ไปสู่ทิศทางดังลงเหว การที่สมาชิกสหกรณ์ ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงของ สหกรณ์จึงถือได้ว่าเป็นความผิดพลาดของ รัฐบาลในยุคนี้ซึ่งสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ รวมกันเป็นจำนวนมาก (ดูตารางที่ 1) ความต้องการกู้เงินจึงสูงขึ้นมาก ภาระหนักในการจัดหาเงินทุนจึงต้องอยู่กับกรมสหกรณ์ รัฐบาลจึงเห็นว่าควรจะมีองค์กรกลางทำหน้าที่จัดหาทุนให้สหกรณ์กู้ยืมโดยเฉพาะ ดังนั้นในปี 2486 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และธนาคารแห่งนี้ได้เริ่มประกอบธุรกิจตั้งแต่ 1 มกราคม 2490 โดยมีการโอนทรัพย์สินและ

หนี้สินที่กรมสหกรณ์มีอยู่เดิม อันเกิดจากการจัดเงินกู้เพื่อการสหกรณ์ให้แก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ฉะนั้นเมื่อเริ่มดำเนินงานธนาคารเพื่อการสหกรณ์จึงได้รับโอนหนี้มาประมาณ 26.9 ล้านบาท ทรัพย์สินอื่น 100,455 บาท พันธบัตรเงินกู้ประมาณ 28.5 ล้านบาท ³¹

ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีหน้าที่เป็นแหล่งจัดหาสินเชื่อให้แก่สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์นำไปปล่อยกู้แก่สมาชิก ดำเนินงาน

ตารางที่ 1 จำนวนสหกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 - 2514

ปี	จำนวนสหกรณ์
2476	238
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 : แผนการควบคุมสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเข้าเป็นระดับอำเภอกำหนดให้แล้วเสร็จในปี 2514

³¹ ไชยวงศ์ ชูชาติ, เศรษฐกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิ่งมงคลพิมพ์, 2503) หน้า 168-170



ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสหกรณ์ มีทุนชำระ 10 ล้านบาท การบริหารงานมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์เป็นประธาน นายทะเบียนสหกรณ์เป็นรองประธาน และกรรมการอีก 5 นาย

นอกจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ในจังหวัดพระนคร ซึ่งตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 แล้ว ยังมีธนาคารประเภทเดียวกันนี้อีก 2 แห่งคือ ³²

(1) ธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตถ์ จำกัดสินใช้ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 เริ่มดำเนินงานในปี 2495 โดยมีทุนแรกเริ่ม 4 แสนบาทจากหุ้น

ซึ่งนำออกจำหน่าย หุ้นละ 50 บาท ธนาคารแห่งนี้ให้เงินกู้แก่สมาคมสหกรณ์ในจังหวัดอุดรดิตถ์ รัฐบาลไม่ได้ลงทุนในธนาคารนี้ ทุนเรือนหุ้นของธนาคารนี้ร้อยละ 95 มาจากสมาคมสหกรณ์และอีกร้อยละ 5 มาจากเอกชนในจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งส่วนมากคือสมาชิกของสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม จนถึง พ.ศ. 2501 ธนาคารนี้สามารถระดมเงินทุนได้เพียง 187,550 บาท เท่านั้น

(2) ธนาคารสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่ จำกัดสินใช้ เป็นธนาคารที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงานเช่นเดียวกับธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตถ์ทุกประการ แต่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเงินทุน

³² สวัสดิ์ เอกทตร์, “หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ 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 จากไชยรงค์ ชูชาติ เศรษฐกิจการเกษตรแห่งประเทศไทย (2503)
หน้า 171

2503 - 2507 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานการคลัง

จากตารางที่ 2 ปรากฏว่าในช่วงระยะ 18 ปีที่เปิดดำเนินการกิจการ เงินทุนดำเนินการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เพิ่มขึ้นไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ปริมาณเงินทุน ดังนั้นปริมาณเงินให้กู้จึงมีน้อยเช่นกัน และขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีข้อจำกัด ดังนี้

(1) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้เงินกู้แก่สหกรณ์เท่านั้น แต่ยังมีเกษตรกรที่มีใช้

สมาชิกสหกรณ์อีกเป็นจำนวนมากที่มีความต้องการเงินกู้ ซึ่งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่มีอำนาจที่จะให้กู้ได้ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นข้ออ้างที่หน่วยงานอื่น ๆ พยายามขอประมาณเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในรูปแบบของสินเชื่อ โดยอาศัยเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง เป็นต้น ในช่วง พ.ศ. 2497-2501 กรมต่าง ๆ ที่สังกัดกระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทยได้ให้สินเชื่อ



แต่เกษตรกรรวมกันไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท สินเชื่อส่วนใหญ่ที่ให้นั้นไม่มีดอกเบี้ย และการยกหนี้ให้จำนวนมากมาย³³ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการให้สินเชื่อโดยผ่านหน่วยงานราชการเหล่านี้ หากยังมีปริมาณมากเท่าไร ก็มีหนี้สูญมากเท่านั้น เพราะหน่วยราชการไม่สนใจและไม่มีระบบในการติดตามทวงหนี้ และยิ่งจะเป็นการปลุกฝังให้เกษตรกรเกิดความเข้าใจผิดที่ว่า การกู้ยืมเงินจากหลวงไม่ต้องชำระคืนก็ได้ ทักษะเช่นนี้ยังหลงเหลืออยู่จนถึงปัจจุบันนี้

(2) ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มิได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำขอกู้เงิน งานส่วนใหญ่คือเก็บรักษาเงิน ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน และเก็บรักษาด้านการบัญชีเท่านั้น มิได้ทำหน้าที่ในการกำกับให้การให้สินเชื่อ นอกจากนั้นระบบการทำงานยังล่าช้า เพราะมีขั้นตอนมากมายในการดำเนินงาน³⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอขอกู้และการจ่ายเงินกู้ มีขั้นตอนที่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และคลังจังหวัดรวมอยู่ด้วย เนื่องจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่มีสำนักงานของตนเองในระดับจังหวัด จึงต้องอาศัยหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย

ปรากฏว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2490 - 2495 ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้จ่ายเงินกู้ให้สมาชิกสหกรณ์ต่าง ๆ สูงสุดในปี 2495 จำนวน 73.9 ล้านบาท และในช่วงดังกล่าวสหกรณ์มีการชำระคืนเงินกู้แก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์โดยเฉลี่ยร้อยละ 50.8 ต่อปีของเงินกู้ที่ยืมไป แต่หลังจากปี 2495 ไปแล้ว สหกรณ์ได้กู้ยืมจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์ลดลงทุกปี บางปีมีเพียง 17 ล้านบาท แต่การชำระคืนเงินกู้ก็ยังคงเพิ่มขึ้นตามลำดับ กล่าวคือระหว่างปี 2497 - 2502 นั้น มีการชำระคืนโดยเฉลี่ยร้อยละ 148 เมื่อเทียบกับเงินที่กู้ยืมไป³⁵

เมื่อพิจารณาจากตัวเลขของการให้กู้ยืมแล้ว ปรากฏว่าธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้ให้กู้ยืมไปไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนเงินทุนรวมของธนาคารตามตารางที่ 2 นอกจากนี้เมื่อเทียบกับจำนวนสหกรณ์ที่มีอยู่ทั้งสิ้น ก็นับว่าน้อยเช่นกัน ยกตัวอย่าง เมื่อสิ้นปี 2502 มีจำนวนสหกรณ์ 10,719 สมาคม แต่ธนาคารจ่ายเงินกู้ไปเพียง 25 ล้านบาท เฉลี่ยเท่ากับ 2,300 บาทต่อสหกรณ์ ซึ่งนับว่าน้อยมาก จึงกล่าวได้ว่าธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินกิจการได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการกระจายการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง

³³ ไชยวงศ์ ชูชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 163 - 164

³⁴ สวัสดิ์ เอกทศร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 212

³⁵ “หลักการของการจัดตั้งระบบสินเชื่อการเกษตรของประเทศไทยโดยวิธีตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์”

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงมีดำริที่จะหาวิธีการปรับปรุงธนาคารเพื่อการสหกรณ์ให้มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางมากขึ้น และสร้างระบบการดำเนินงานอันเป็นที่เชื่อถือของสถาบันการเงินในต่างประเทศ เพื่อหวังขยายแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงาน การเตรียมการดังกล่าวได้เริ่มตั้งแต่ปี 2496 ในปี 2501 USOM ได้ส่งที่ปรึกษา 3 นายมาศึกษาเรื่องสินเชื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดสหกรณ์และการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรเป็นเวลา 5 เดือนเศษ ขณะที่ปรึกษาชุดนี้ได้เสนอรายงานในปลายปี 2502 และในปีเดียวกันนี้ กระทรวงการคลังได้ขอให้ธนาคารโลกร่วมกับคณะผู้แทนไทยศึกษาเรื่องสินเชื่อการเกษตร และได้เสนอรายงานเมื่อเดือนตุลาคม 2503 จากรายงานทั้ง 2 ชุด สรุปตรงกันว่าประเทศไทยสมควรจัดตั้งสถาบันสินเชื่อการเกษตรขึ้นในรูปธนาคารตามหลักเกณฑ์พิเศษบางประการ ต่อจากนั้นผู้แทนฝ่ายไทย ที่ปรึกษากฎหมายของ ICA และที่ปรึกษาทางสินเชื่อการเกษตรของ USOM ได้ปรึกษาร่วมกันจนในที่สุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต่อคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 2504³⁶

การจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและ

สหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เมื่อ พ.ศ. 2509 ถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายสินเชื่อการเกษตรที่สำคัญมากก้าวหนึ่งของไทย เราไม่ทราบแน่ชัดเกี่ยวกับเหตุผลที่แท้จริง แต่จากรายงานกิจการของธกส.ปี 2509 ได้ระบุเหตุผลที่จัดตั้งในรูปธนาคารในขณะนั้นคือ³⁷

(1) สถาบันนี้จะต้องดำเนินงานในด้านการให้กู้ยืมเงิน อันเป็นบริการสำคัญส่วนหนึ่งของธนาคาร

(2) สถาบันนี้จะต้องพยายามระดมทุนทุกวิถีทาง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในทางการเงินเท่าที่จะทำได้ วิธีระดมทุนทางหนึ่งคือ การรับฝากเงิน

(3) วิธีเพิ่มเงินทุนของสถาบันนี้มีหลายวิธี แต่ที่สำคัญมากวิธีหนึ่งก็คือการขายลดตัวสัญญาใช้เงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้สะดวกขึ้นเมื่อสถาบันนี้เป็นธนาคาร

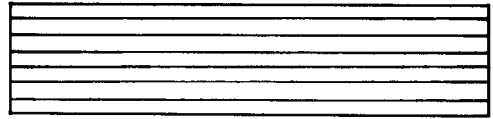
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เปิดดำเนินงานเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2509 โดยเริ่มเปิดดำเนินงานในปีแรกเพียง 5 สาขา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ดำเนินงาน 24 อำเภอของ 5 จังหวัด คือ เชียงราย เพชรบูรณ์ พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี และอุดรธานี จนถึงปี 2517 มีจำนวนสาขาเพิ่มขึ้น 58 สาขา และเมื่อสิ้นปี 2527 มีอยู่ 67 สาขา และ 564 หน่วยอำเภอ

³⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “สินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย” (อัดสำเนา) หน้า 52

³⁷ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, รายงานกิจการงบดุล บัญชีกำไร-ขาดทุนประจำปี 2509, หน้า 4

เมื่อ 31 ตุลาคม 2509 ธนาคารเพื่อการสหกรณ์มีพนักงานและลูกจ้างรวม 90 คน ในจำนวนนี้ครบเกษียณอายุ 7 คน ธกส. จึงได้บรรจุและแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างซึ่งรับโอนมาจากธนาคารเพื่อการสหกรณ์จำนวน 83 คน³⁸ ธกส. ยังได้รับโอนทรัพย์สินและหนี้สินของธนาคารเพื่อการสหกรณ์มาด้วย คิดเป็นทรัพย์สินสุทธิ 28 ล้านบาท

นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินงานด้านสินเชื่อในรูปแบบหนึ่ง คือ การจัดสรรงบประมาณในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรตั้งแต่ปี 2509 ถึง 2515 ซึ่งเป็นปีที่ยุติโครงการรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 555 ล้านบาท โดยมอบให้หน่วยราชการ 3 กรม เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ คือ กรมส่งเสริมการเกษตรดูแลรับผิดชอบกลุ่มเกษตรกร กรมการปกครองดูแลรับผิดชอบสมาคมชลประทานราษฎร และกรมสหกรณ์ที่ดิน (เดิม) ดูแลรับผิดชอบสหกรณ์ที่ดิน เงินจำนวนดังกล่าวได้นำไปซื้อปุ๋ย เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา เครื่องทุ่นแรงอื่น ๆ โค กระบือ ฯลฯ เพื่อให้สมาชิกของสถาบันเกษตรกรเหล่านี้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิต ขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับวัตถุประสงค์การเกษตรเหล่านี้ถือว่าเป็นการกู้จากรัฐบาลโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย เพราะตามระเบียบกำหนดว่าเกษตรกรที่ได้รับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในโครงการดังกล่าวจะต้อง



นำเงินมาชำระคืนตามมูลค่าของวัตถุประสงค์ที่กำหนด แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า สมาชิกสถาบันเกษตรกรได้ติดค้างหนี้สินในโครงการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

การดำเนินงานของรัฐบาลตามโครงการช่วยเหลือเกษตรกร มีข้อน่าสังเกตว่า แม้ว่าในระบอบนั้นรัฐบาลได้จัดตั้ง ธกส. ขึ้นมาแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังไม่อาจตกลงใจให้แน่ชัดว่าการให้สินเชื่อการเกษตร (ไม่ว่าจะอยู่ในรูปเงินสดหรือสิ่งของ) ควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงยังมีหลายหน่วยราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานทั้งสินเชื่อและความช่วยเหลือในรูปแบบของการแจกวัตถุประสงค์การเกษตร แต่เนื่องจากหน่วยราชการเหล่านี้ไม่มีความชำนาญในการบริหารสินเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามหนี้ ดังนั้นงบประมาณที่จัดสรรเป็นทุนให้กู้ในรูปแบบวัตถุประสงค์การเกษตรในโครงการดังกล่าวจึงกลายเป็นหนี้สูญไปเกือบหมด ได้รับชำระคืนไม่ถึงร้อยละ 10 ผลตกค้างจากโครงการดังกล่าวยังเป็นการสร้างความเข้าใจแบบผิด ๆ ในหมู่เกษตรกรที่ว่า การกู้เงินจากหน่วยงานของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องชำระคืนก็ได้

³⁸ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และศิริ ชาญพานิชเจริญ, “สินเชื่อสหกรณ์การเกษตร” วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ปีที่ 8 เล่มที่ 6 (ค.ค. - ธ.ค. 2523) หน้า 598

3. ระยะ พ.ศ. 2518-ปัจจุบัน

3.1 การดำเนินนโยบายด้านสหกรณ์
 ในระยะที่มีการหาช่องทางเพื่อขยายขอบเขต
 การดำเนินงานด้านสินเชื่อการเกษตรของ
 ธนาคารเพื่อการสหกรณ์นั้น กระทรวง
 สหกรณ์ก็ได้มีการทดลองจัดตั้งสหกรณ์
 ขนาดใหญ่ขึ้นและมีความรับผิดชอบจำกัด
 มีการดำเนินกิจการอื่นเพื่อให้เชื่อมโยงกับ
 กิจการให้กู้เงิน เรียกชื่อว่า “ สหกรณ์เครดิต
 เพื่อผลิตรายการ ” อันถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น
 ไปสู่รูปแบบของสหกรณ์การเกษตรในปัจจุ-
 บัน ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกที่อำเภอปากช่อง
 จังหวัดนครราชสีมา จากนั้นทางราชการได้
 พิจารณาเห็นว่าสหกรณ์ที่จัดอยู่เดิมนั้นเป็น
 ขนาดเล็ก มีสมาชิกน้อย ดำเนินธุรกิจเพียง
 หนึ่งอย่าง ถ้าจะควบสหกรณ์เหล่านี้เข้าด้วย
 กันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และขยายการดำเนิน
 ธุรกิจให้เป็นเอกประสงค์น่าจะเหมาะสม
 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.
 2511 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม
 พ.ศ. 2511 พร้อมกับยกเลิกพระราชบัญญัติ
 สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ผลจากการประกาศใช้
 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้มีการ
 ควบสหกรณ์หาทุน 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 สำนักงานคณะ
 กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
 ชาติ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงสถาบันเกษตร
 กรที่เรียกว่า “ แผนพัฒนาระบบสหกรณ์การ
 เกษตรสมบูรณ์แบบ ” และบรรจุเป็นส่วน
 หนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประเด็นสำ
 คัญที่เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง ได้แก่

(1) จัดให้มีสถาบันเกษตรกรรมระบบ
 เดียวกัน โดยรวมสหกรณ์การเกษตร กลุ่ม
 เกษตรกรและลูกค้า ชกส. ในแต่ละท้องถิ่น
 เข้าด้วยกัน

(2) โครงสร้างสหกรณ์การเกษตรมี
 การเปลี่ยนแปลงโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ
 ระดับปฐม และระดับชาติ ระดับปฐมจะมี
 ขนาดระดับอำเภอหรือระดับตำบลก็ได้ ขึ้นอยู่
 กับขนาดของสมาชิกและความสามารถในการ

การให้บริการแก่สมาชิก ส่วนระดับชาติให้
รวมชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยกับ อตก. เข้าด้วยกันในลักษณะเป็นชั้น
เป็นตอน ค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่ง อตก.
หมดสภาพไปในที่สุด ชุมชนสหกรณ์การ
เกษตรฯ อาจมีสาขาตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าแผนพัฒนา
ระบบสหกรณ์ฯ ต้องยกเลิกไป สาเหตุสำคัญ
ประการหนึ่งคือ ทั้งนักการเมือง ผู้บริหาร
ประเทศ และหน่วยราชการยังขาดเจตจำนง
ทางการเมืองในการพัฒนาระบบสหกรณ์ให้
เจริญก้าวหน้า

3.2 การดำเนินนโยบายด้าน ธกส.

ในปี 2518 เป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลง
ที่สำคัญของ ธกส. ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจาก
รัฐบาลชุดของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มี
นโยบายสนับสนุนการขยายบริการสินเชื่อ
ของ ธกส. โดยให้พยายามขยายเกษตรกร
ลูกค้าที่มีรายได้ต่ำ เพิ่มปริมาณการให้กู้ระยะ
ยาวเพื่อชำระหนี้สินเดิม โดยร่วมมือกับคณะ
กรรมการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา ส่วนใน
ด้านเงินทุนได้มีการเสนอขอเพิ่มทุนเรือนหุ้น
ซึ่งเดิมจัดไว้ 1,000 ล้านบาท เป็น 4,000
ล้านบาท และพระราชบัญญัติ ธกส. เพื่อการ
เพิ่มทุนดังกล่าวได้มีการแก้ไขและประกาศ
ใช้ในปี 2519 นอกจากนี้ยังเป็นปีแห่งการ
เริ่มต้นแสวงหาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ
เพื่อนำมาดำเนินการสินเชื่อ

3.3 การดำเนินนโยบายด้านธนาคาร พาณิชย์

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

ในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทย
ได้กำหนดเป้าหมายให้ธนาคารพาณิชย์อำนวยความสะดวก
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 ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน มีข้อสรุปบางประการดังนี้

ประการแรก การแสดงความใจดีของรัฐต่อชาวนาตามที่ D.W. Adams และคณะได้สรุปรวมอยู่ในนโยบายสินเชื่อการเกษตรแบบดั้งเดิมนั้น ในกรณีของไทยในระยะแรกไม่ได้เป็นอย่างนั้น กล่าวคือก่อนที่จะจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรในปี 2458 ชนชั้นปกครองของไทยไม่ได้สนใจฐานะความเป็นอยู่ที่แท้จริงของเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกชุดได้แสดงการยอมรับว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีความจำเป็นในการกู้ยืมเงิน และรัฐบาลควรจะให้ความช่วยเหลือในด้านนี้บ้าง แต่ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐบาลสามารถยึดกุมการริดส่วนเกินจากชาวนาโดยใช้นโยบายกตราคาพืชผลภายในประเทศไว้ได้เรียบร้อยแล้ว

ประการที่สอง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ อย่างน้อยก็คือกลุ่มผลประโยชน์ที่ตนสังกัดอยู่ จึงไม่มีแรงผลักดันให้รัฐบาลทุ่มเทพยายามเพื่อผลประโยชน์ต่อชาวนาอย่างแท้จริง การให้ประโยชน์ของรัฐบาลแก่ชาวนาจึงไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับภาวะการณ์และมุ่งผลทางการเมือง

ประการที่สาม ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลไม่มีนโยบายจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งให้กรมสหกรณ์ดำเนินการให้สหกรณ์กู้ยืมและต่อมากระทรวงการคลังได้จัดสรรงบประมาณให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ใช้เป็นเงินทุนให้กู้ แต่มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนชาวนาทั้งประเทศ เมื่อมีการจัดตั้ง ธกส. ในระยะแรกก็ยังขยายสินเชื่อได้น้อย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2516 ได้มีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อการเกษตร ปริมาณสินเชื่อการเกษตรได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก



ประการที่สี่ สถาบันการเงินเพื่อการเกษตร ซึ่งได้แก่ สหกรณ์ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และ ธกส. ล้วนแต่นับบทบาทเฉพาะด้านการให้สินเชื่อ และยกเว้นธนาคารพาณิชย์แล้ว เงินทุนที่นำมาให้กู้ยืมส่วนมากเป็นเงินที่ไหลจากเขตเมืองสู่เขตชนบท การระดมเงินออมจากสาขาการเกษตรและจากเขตชนบทยังมีน้อยมาก

ประการสุดท้าย โครงการสินเชื่อที่จัดว่ามีลักษณะของ TACP อย่างเข้มข้นที่สุด น่าจะเป็นโครงการสินเชื่อแบบสงเคราะห์ที่รัฐบาลได้ดำเนินมาแล้วหลายครั้งในอดีต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการหาเสียงเฉพาะกาลหรือการรักษาความมั่นคงของรัฐบาล นั่นคือการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตรแจกจ่ายให้แก่ผู้นำชนนา โดยประกาศว่าจะต้องมีการชำระคืนเงินต้นหรือมูลค่าของวัสดุอุปกรณ์เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการให้กู้แบบไม่คิดดอกเบี้ย แต่ลงท้ายก็มักจะกลายเป็นการให้กู้แบบไม่คิดทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น

