

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและกรอบความคิด

การศึกษา เรื่อง ความพร้อมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อนำไปสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งวางกรอบความคิดที่จะใช้ในการวิจัย โดยได้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้

1. แนวคิดการพัฒนาชนบท
2. แนวคิดสถาบันการเงินกับการพัฒนาชนบท
3. รูปแบบธนาคารพัฒนาชนบทของต่างประเทศ
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

#### 1. แนวคิดในการพัฒนาชนบท

กระบวนการ (process) ในการพัฒนาโดยกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาในระดับสูง หรือกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ในโลก พบว่ากลุ่มประชากรในภาคเมือง และภาคชนบทของกลุ่มประเทศดังกล่าวจะมีความแตกต่างทางด้านฐานะและความเป็นอยู่ในทางสังคมและเศรษฐกิจไม่มากนัก ซึ่งส่วนใหญ่จะมีฐานะและความเป็นอยู่ที่ดี และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประชากรของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ ในโลก พบว่าจะมีลักษณะเด่นและมองเห็นเป็นรูปธรรม คือ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจนและอาศัยอยู่ในชนบท ดังนั้น กระบวนการพัฒนาชนบทของทุกประเทศจึงมีแนวคิดที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นกระบวนการของการพัฒนาที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชากรในชนบทมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน โดยมีแนวคิดหลักในการพัฒนาชนบท ดังนี้<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>วิทยา เกียรติพันธ์, การพัฒนาสังคมชนบท (เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยงานที่ 1-6, (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2544), น. 11.

1.1 เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกทางด้านแผนงาน โครงการหรือมาตรการที่เหมาะสมนำมาปรับใช้ เพื่อให้ชนบทมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่เหมาะสม พึ่งปรารถนา และเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสังคมส่วนรวมของชนบทนั้นๆ

1.2 ต้องให้ประชาชนและกลุ่มคนทุกกลุ่มในชนบท เข้ามามีส่วนร่วมในแผนงานหรือโครงการพัฒนาชนบทอย่างเต็มที่ทุกขั้นตอนของแผนงานหรือโครงการนั้นๆ ประชากรในชนบทต้องมีอำนาจในการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้แผนงานหรือโครงการที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชากรในชนบทจริงๆ และเกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของผลงานดังกล่าว

1.3 กระบวนการพัฒนาชนบทต้องมุ่งเน้นการพึ่งตนเองโดยชุมชนให้มากที่สุด และต้องลดการพึ่งพาจากภายนอกให้น้อยที่สุด ทั้งในด้านการผลิตและการบริโภค มุ่งใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์สูงสุด หากมีส่วนเหลือจึงจะนำไปขาย พยายามลดการบริโภคที่ทำเองไม่ได้หรือที่ไม่จำเป็นออกไป

1.4 องค์กรประชาชนในชนบท เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและเป็นประโยชน์ในกระบวนการพัฒนาชนบท เนื่องจากการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งของประชาชนในชนบทจะก่อให้เกิดการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์และร่วมทำ เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาจึงมีมากกว่าการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการต่างคนต่างทำ

## 2. แนวคิดสถาบันการเงินกับการพัฒนาชนบท

สถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์สามารถประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นในทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น การให้สินเชื่อ การซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด และการซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ<sup>4</sup> หรือสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะในการจำกัดขอบเขตการให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามวัตถุประสงค์ของแต่ละสถาบันการเงิน สถาบันการเงินได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท เนื่องจากสามารถให้บริการทางการเงินสู่กระบวนการพัฒนาชนบทที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชากรในชนบทมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งการให้บริการของสถาบันการเงินสู่ครัวเรือนชนบท พบว่าครัวเรือนใน

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 4.

ชนบทจะมีความต้องการใช้บริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั้งที่อยู่ในระบบและหรืออยู่นอกระบบเข้ามาอุดหนุนสภาพคล่อง หรือช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้ครัวเรือนแล้วแต่กรณี และช่วยให้ครัวเรือนแบกรับภาระความผันแปรหรือความเสี่ยงต่างๆ ได้ดีขึ้น ทั้งในเวลาเฉพาะหน้าและในอนาคตไม่ว่าภาวะการเงินในครัวเรือนจะขาดดุล เกินดุล หรือสมดุล สถาบันการเงินได้มีบทบาทในการเอื้ออำนวยสภาพคล่องทำให้ครัวเรือนสามารถรับกับภาระความเสี่ยงได้ดีขึ้น โดยสถาบันการเงินสามารถให้บริการได้ในหลายรูปแบบ กล่าวคือ<sup>5</sup>

2.1 ให้บริการฝาก - ถอนเพื่อการใช้จ่ายตามปกติ ซึ่งจะไม่มีบทบาทกับครัวเรือนชนบทมากนัก เพราะที่ตั้งของธนาคารต่างๆ มักจะอยู่ในตัวเมือง การติดต่อต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางสูง แต่เป็นการให้บริการที่สำคัญสำหรับชุมชนเมืองโดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ

2.2 เป็นแหล่งรับฝากเงินออมที่ปลอดภัย สำหรับครัวเรือนที่มีรายรับมากกว่ารายจ่าย และไม่มีวัตถุประสงค์นำไปลงทุนหรือซื้อสินทรัพย์ต่าง ๆ การออมกับสถาบันการเงินจะช่วยให้ครัวเรือนรู้สึกว่ามีเงินออมของตนอยู่ในที่ที่ปลอดภัย และได้รับดอกเบี้ย ซึ่งเงินออมเหล่านี้จะมีสภาพคล่องสูงในภาวะที่ครัวเรือนมีรายจ่ายที่ไม่คาดคิดมาก่อน

2.3 บริการสินเชื่อ ซึ่งเป็นบริการหลักของตลาดเงินหรือสถาบันการเงิน ครัวเรือนที่สามารถกู้เงินจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งได้ย่อมช่วยให้ครัวเรือนเผชิญกับความเสี่ยงได้ดีขึ้นในภาวะที่เกิดรายจ่ายที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อน หรือรายรับลดน้อยกว่าปกติเงินกู้จะช่วยปิดช่องว่างระหว่างรายรับกับรายจ่ายได้

2.4 บริการสินเชื่อเพื่อซื้อสินค้าคงทนถาวร สำหรับครัวเรือนที่มีความจำเป็นต้องกู้เพื่อซื้อสินค้าบางชนิดที่ครัวเรือนไม่สามารถซื้อได้จากรายรับหรือเงินออมตามปกติ แต่เป็นรายจ่ายที่มีการวางแผนมาแล้ว เช่น การซื้อหรือผ่อนบ้าน การซื้อหรือผ่อนรถยนต์ การซื้อหรือผ่อนเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการซื้อผ่อนส่งเป็นสิ่งจำเป็น เพราะถ้าครัวเรือนจะค่อย ๆ เก็บออมเพื่อนำเงินออมมาซื้อ ครัวเรือนอาจไม่สามารถซื้อได้เลย รวมทั้งเป็นการบังคับให้ครัวเรือนต้องออมเพื่อผ่อนใช้หนี้ นับว่ากระบวนการข้างต้นจะเกี่ยวข้องกับการกู้ การบริโภค และการออม

2.5 ทำหน้าที่รับประกันความเสี่ยงในลักษณะต่างๆ สถาบันการเงินที่ให้บริการขายบริการประกันจะพบในรูปแบบ ประกันชีวิต ประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุ และประกันภัยพิบัติ เป็นต้น

<sup>5</sup> สมนึก ทับพันธุ และเขวเรศ ทับพันธุ, การให้บริการจากตลาดเงินของครัวเรือนชนบท, (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), น. 313.

### 3. รูปแบบธนาคารพัฒนาชนบทของต่างประเทศ

การศึกษารูปแบบธนาคารพัฒนาชนบทของต่างประเทศในครั้งนี้ พบว่า รูปแบบธนาคารพัฒนาชนบทของต่างประเทศมี 4 รูปแบบ ดังนี้<sup>6</sup>

- 3.1 Grameen Bank Model
- 3.2 Regulated Financial Institutions
- 3.3 รูปแบบสหกรณ์
- 3.4 Self-help group

#### 3.1 Grameen Bank Model

รูปแบบนี้ได้กำเนิดและพัฒนาขึ้นที่ประเทศบังกลาเทศ เป็นการดำเนินการธุรกรรมทางการเงินในรูปแบบที่หลายประเทศได้นำเอาไปใช้และประสบความสำเร็จ เช่น บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย การดำเนินกิจกรรมได้เน้นการให้บริการแก่ประชาชนที่ยากจน โดยเน้นไปที่ผู้หญิงที่รวมตัวจัดเป็นกลุ่ม แต่ละกลุ่มจะมีสมาชิก 5 คน โดยสมาชิกในกลุ่มจะค้ำประกันสินเชื่อของสมาชิกแต่ละคนเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินกู้ และสมาชิกแต่ละคนต้องมีเงินออมฝากเข้าบัญชีในทุกๆ เดือน หรือทุกๆ สัปดาห์ ผู้ให้บริการที่นำระบบนี้ไปใช้และประสบความสำเร็จ คือ ธนาคาร Grameen ในประเทศบังกลาเทศ การก่อตั้งเริ่มขึ้นจากประชาชนในชนบทไม่สามารถเข้าถึงสถาบันการเงินในระบบและบริการทางการเงินที่สถาบันในระบบมิให้ไม่ตรงกับความต้องการ เช่น ทางสถาบันการเงินในระบบมีระเบียบข้อบังคับและกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดและไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้ประชาชนไม่สะดวกในการขอรับบริการทางการเงิน และไม่มีหลักทรัพย์มาค้ำประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีหลักประกัน ดังนั้น ธนาคาร Grameen จึงเป็นทางออกและเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางการเงินแก่ประชาชนที่ยากจนและด้อยโอกาส

##### 1) การจัดตั้ง

ธนาคาร Grameen ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยได้เงินทุนจากรัฐบาลร้อยละ 60 และที่เหลือร้อยละ 40 ได้กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ แต่ต่อมาเงินทุนจากรัฐบาลลดลงเหลือเพียงร้อยละ 7 เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่ดีและมีกำไรจำนวนมาก สมาชิกและรัฐบาลจะแต่งตั้งตัวแทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหาร ธนาคารมีบทบาทสำคัญใน

<sup>6</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากในการพัฒนาชนบทของต่างประเทศ, (เอกสารประกอบการประชุม, 2547), น. 9-16.

การปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ค้อยโอกาสหรือประชาชนที่มีรายได้น้อยที่กระจายอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศ ในการขอกู้เงิน ผู้กู้จะต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่มๆ ละ 5 คน ซึ่งมีคุณสมบัติที่คล้ายคลึงกัน เช่น ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเพื่อการเกษตร จำนวนไม่เกิน 1.25 ไร่ โดยผู้ได้รับสินเชื่อมีต้องนำหลักทรัพย์มาค้ำประกันการกู้เงิน ภายใต้ระยะเวลาและเงื่อนไขที่เหมาะสม ธนาคาร Grameen เป็นธนาคารที่ประสบความสำเร็จในการปล่อยสินเชื่อสูงมากโดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละปีจะมีอัตราการชำระคืนเงินกู้สูงถึงร้อยละ 98

## 2) วัตถุประสงค์

ธนาคาร Grameen มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น โดยให้บริการด้านการธนาคารแก่ผู้ค้อยโอกาสทั้งชายและหญิง จัดการเอิร์ดเอาเปรียบจากนายทุนผู้ออกเงินกู้ เปิดโอกาสให้ผู้ค้อยโอกาสได้ประกอบกิจการเป็นของตนเอง นำผู้ค้อยโอกาสเข้าสู่องค์กรทางการเงินที่เป็นระบบ ทำให้ผู้ค้อยโอกาสเข้าใจในศักยภาพของตนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งเสริมให้ผู้ค้อยโอกาสร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และเพื่อลดล้างวงจรแห่งความยากจนและนำสมาชิกไปสู่ระบบการเพิ่มพูนรายได้

## 3) โครงสร้างการดำเนินงาน มี 4 ระดับ ดังนี้

(1) สำนักงานใหญ่ มีหน้าที่ในการยกร่างนโยบาย ระเบียบ หรือกฎข้อบังคับต่างๆ และมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานของสำนักงานภาค

(2) สำนักงานภาค มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตจำนวน 5 เขต การกำหนดขอบเขตของสำนักงานภาคจะสอดคล้องกับเขตการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาล โดยสำนักงานภาคมีผู้จัดการภาคเป็นผู้บริหารสูงสุด

(3) สำนักงานเขต มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต มีผู้จัดการเขตเป็นผู้บริหารสูงสุดโดยมีหน้าที่ในการอนุมัติวงเงินกู้ให้แก่สมาชิก มีอำนาจเต็มในการบริหารเงินในเขตพื้นที่รับผิดชอบและปฏิบัติงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่โครงการเงินกู้

(4) สำนักงานสาขา มีหน้าที่กำกับดูแลศูนย์สมาชิกและกลุ่มสมาชิกในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีผู้จัดการสาขาเป็นผู้รับผิดชอบและกลุ่มสมาชิกจะมีประธานกลุ่มเป็นผู้ดูแล

ในปัจจุบันธนาคารมีสาขาทั้งสิ้น 1,000 สาขาทั่วประเทศ และมีสมาชิกประมาณ 2 ล้านคน โดยการให้บริการของธนาคารจะครอบคลุม 35,000 หมู่บ้าน โดยมีวงเงินหมุนเวียน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี ความสำเร็จของธนาคาร Grameen เกิดจากโครงสร้างขององค์กรและวิธีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

#### 4) ขั้นตอนการขอสินเชื่อ

(1) เมื่อสมาชิกในกลุ่มให้ความเห็นชอบการขอกู้เงินและวงเงินกู้ที่สมาชิกในกลุ่ม ขอกู้ ประธานกลุ่มจะยื่นเรื่องการขอกู้ต่อหัวหน้าศูนย์

(2) หัวหน้าศูนย์จะนำคำขอกู้เงินเสนอต่อที่ประชุมสมาชิกของศูนย์เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อที่ประชุมเห็นชอบแล้วพนักงานปฏิบัติการจะกรอกรายการขอกู้เงินลงในร่างคำขอกู้เงิน

(3) พนักงานปฏิบัติการจะนำคำขอกู้ดังกล่าวไปยื่นต่อผู้จัดการสาขาเพื่อประเมินคำขอ และรวบรวมคำขอทั้งหมดลงในรายการขอกู้เงินเพื่อยื่นต่อไปยังสำนักงานเขต

(4) เจ้าหน้าที่โครงการเงินกู้จะพิจารณาคำขอกู้เงิน ก่อนที่จะเสนอให้ผู้จัดการเขตพิจารณาอนุมัติ จากนั้นส่งคำขอกู้เงินอนุมัติแล้วกลับไปยังสำนักงานสาขาซึ่งขั้นตอนดังกล่าวใช้เวลาอย่างน้อย 7 วัน

(5) เมื่อผู้จัดการสาขาได้รับผลการอนุมัติแล้ว สำนักสาขาจะเตรียมแบบขอรับเงินกู้ให้ผู้กู้ลงนาม

(6) การจ่ายเงินกู้จะทำกันที่สำนักงานสาขาและผู้กู้ต้องลงนามในแบบขอรับเงินกู้ โดยมีประธานกลุ่มและหัวหน้าศูนย์เป็นสักขีพยาน

(7) ประธานกลุ่มและหัวหน้าศูนย์จะเป็นผู้ตรวจสอบการนำเงินไปลงทุนของผู้กู้

(8) ผู้จัดการสาขาจะสุ่มตรวจสอบโครงการที่ได้รับอนุมัติ

(9) สมาชิกต้องชำระเงินกู้และดอกเบี้ยคืนแก่ธนาคารภายในระยะเวลา 52 สัปดาห์ เมื่อชำระครบถ้วนแล้ว ผู้จัดการสาขาจะออกใบรับรองการชำระคืนเงินกู้ไว้เป็นหลักฐาน

#### 5) การกำกับดูแล

ธนาคารกลางบังคลาเทศได้วางกรอบนโยบายการกำกับและการติดตามผล โดยแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายขึ้นมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการวางแผนดังกล่าว เพื่อให้สถาบันการเงินต้องรายงานตามรูปแบบที่ธนาคารกลางบังคลาเทศกำหนดเพื่อประโยชน์ในการติดตามและดูแลผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ

### 3.2 Regulated Financial Institutions

Regulated Financial Institutions หรือสถาบันการเงินที่เน้นให้บริการทางการเงินในชนบท และได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันการเงินพัฒนาชนบทที่ใหญ่ที่สุด การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ และเป็นนิติบุคคล โดยมีการตรวจสอบและการติดตามผลการดำเนินงานของ สถาบันนี้จะมุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนที่มีฐานะยากจน

โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบท สถาบันการเงินชนิดนี้จะให้บริการด้านการรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การประกัน และการโอนเงิน สถาบันการเงินที่ใช้รูปแบบนี้และประสบความสำเร็จมาก คือ Bank Rakyat Indonesia (BRI) ของประเทศอินโดนีเซีย และ BancoSol ของประเทศโบลิเวีย

### 1) Bank Rakyat Indonesia (BRI)

(1) การจัดตั้ง Bank Rakyat Indonesia (BRI) เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาทางการเกษตรของรัฐ ก่อตั้งขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนให้กับประชาชนที่มีฐานะยากจนรวมถึงวิสาหกิจขนาดย่อมที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 เพื่อให้บริการลูกค้าทั้งในชุมชนเมืองและชนบท ผลการดำเนินงานปี พ.ศ. 2545 BRI มีลูกค้าเงินฝากทั้งหมด 25,823,228 ราย มีลูกค้าสินเชื่อทั้งหมด 2,715,609 ราย ซึ่งในการให้สินเชื่อของ BRI จะต้องมีการค้ำประกันโดยใช้สินทรัพย์หรือเงินในบัญชีค้ำประกัน

(2) วัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินของรัฐและการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งในชนบทและชุมชนเมือง โดยมีความต้องการที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมีการพัฒนาทางด้านการธุรกิจ เพื่อให้ประชาชนและวิสาหกิจต่างๆ เข้าถึงแหล่งเงินทุน ผ่านทางเครือข่ายต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วประเทศ และให้ประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคาร

### (3) โครงสร้างการดำเนินงานมีอยู่ 4 ระดับ คือ

(3.1) สำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงจาการ์ตาร์ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ระเบียบ หรือกฎ ข้อบังคับต่างๆ และมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานของสำนักงานภาค

(3.2) สำนักงานภาค มี 12 ภาค โดยมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต 318 เขต

(3.3) สำนักงานเขต มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานสาขา มีผู้จัดการเขตเป็นผู้บริหารสูงสุดโดยมีหน้าที่ในการอนุมัติวงเงินกู้ให้แก่สมาชิกมีอำนาจเต็มในการบริหารงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบและปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่โครงการเงินกู้

(3.4) สำนักงานสาขามี 3,694 สาขา มีหน้าที่ในการดูแลสมาชิกในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และมีหน้าที่ในการควบคุมและอนุมัติการให้สินเชื่อซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 4 คน คือ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ

## (4) ประเภทการให้บริการ ได้แก่

(4.1) การรับฝากเงิน มีทั้งฝากออมทรัพย์และฝากประจำ

(4.2) การให้สินเชื่อ มีทั้งสินเชื่อระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการกู้แต่ละครั้ง เช่น สินเชื่อสำหรับเกษตรกร สินเชื่อสำหรับสหกรณ์ หรือสินเชื่อสำหรับผู้มีรายได้ประจำ แต่น้อยกว่าที่จะกู้จากธนาคารพาณิชย์

(4.3) การบริการ โอนเงิน สามารถโอนได้ทั้งในสกุลรูเปียและสกุลเงินตราต่างประเทศ

(4.4) การประกันสินเชื่อ และการให้บริการอื่น ๆ ที่เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ เช่น การบริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

(5) การกำกับดูแล ธนาคารกลางของประเทศอินโดนีเซียจะเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบ โดยใช้เกณฑ์ในการกำกับเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่นๆ เนื่องจากเป็นธนาคารที่ถือหุ้นโดยกระทรวงการคลังร้อยละ 100

## 2) Bance Solidario S.A. (BancoSol)

BancoSol เป็นสถาบันการเงินพัฒนาชนบทแห่งแรกที่เป็นธนาคารพาณิชย์และมีกฎหมายรับรอง มีการตรวจสอบและกำกับดูแลจากธนาคารกลาง ก่อตั้งขึ้นในประเทศโบลิเวีย เมื่อปี พ.ศ. 2535 (เดิม BancoSol มีสถานภาพเป็นองค์กรชุมชนที่มีชื่อว่า PRODEM) มีผู้ถือหุ้นเป็นองค์กรภาคเอกชน และองค์กรความช่วยเหลือต่างๆ ร้อยละ 75 และอีก ร้อยละ 25 เป็นนักธุรกิจและนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จ BancoSol ได้ดำเนินการให้สินเชื่อแก่ประชาชนที่มีรายได้ขั้นต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 และในปี พ.ศ. 2532 ให้สินเชื่อแก่ประชาชนที่มีรายได้ขั้นต่ำเป็นจำนวนถึง 45,000 คน โดยมีวงเงินทั้งหมด 28 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และผู้กู้สามารถชำระเงินกู้คืน 100 % จากความสำเร็จดังกล่าว PRODEM จึงได้เปลี่ยนสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ วงเงินการให้สินเชื่ออยู่ระหว่าง 50 ถึง 2,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ระยะเวลาในการชำระหนี้ไม่เกิน 3 ปี โดยมีเงินฝากขั้นต่ำอยู่ที่ 20 ดอลลาร์สหรัฐฯ ถ้าเป็นเงินฝากประจำต้องมีเงินฝากขั้นต่ำ 450 ดอลลาร์สหรัฐฯ ความสำเร็จของธนาคารเกิดจากการให้บริการด้านสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพมาก เนื่องจากผู้อนุมัติสินเชื่อกับผู้ขอสินเชื่อมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน โดยผู้ที่จะมาทำหน้าที่อนุมัติสินเชื่อต้องมาจากชุมชนนั้นๆ เพราะสามารถทำหน้าที่อนุมัติสินเชื่อรวมทั้งการติดตามทวงหนี้ได้สะดวกและรวดเร็ว

## 3.3 รูปแบบสหกรณ์

เป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหาผลประโยชน์และการบริหารงานจะบริหารโดยสมาชิก สมาชิกแต่ละคนจะถือหุ้นของสหกรณ์ สมาชิกที่กู้เงินสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ทั้งรายสัปดาห์หรือรายเดือนขึ้นอยู่กับตกลงและการกำหนดของผู้ถือหุ้น หน่วยงานที่มีการดำเนิน



ธุรกิจแบบนี้และประสบความสำเร็จ คือ ธนาคารสหกรณ์ของประเทศศรีลังกา (Cooperative Rural Bank) โดยเป็นองค์กรขนาดเล็กที่ให้บริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างแท้จริง ธนาคารสหกรณ์ของประเทศศรีลังกาได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2449 การดำเนินงานจะประกอบด้วย 14 เขต โดยจะอยู่ในรูปแบบของ APEX Institution มีสำนักงานใหญ่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านนโยบายและการดำเนินงาน และการตรวจสอบจะขึ้นอยู่กับธนาคารกลางศรีลังกา ปัจจุบันมีสาขาทั้งหมด 8,424 สาขา สมาชิก 785,505 คน และมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนถึง 5.3 ล้านคน ซึ่งมากกว่าประชาชนที่ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ มีการให้บริการทางการเงินในหลายรูปแบบ ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การประกัน การให้คำปรึกษาในการประกอบอาชีพ และการอบรมในเรื่องต่างๆ การกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานนั้นขึ้นอยู่กับ Department of Cooperative ของประเทศศรีลังกา

### 3.4 Self-help group

ลักษณะจะเหมือนกับธนาคารหมู่บ้านแต่โครงสร้างจะเล็กกว่า โดยจะมีสมาชิกเพียง 20 คน เงินกู้จะมาจากเงินทุนของสมาชิก แต่ถ้าไม่พอสามารถระดมเงินทุนจากที่อื่นได้ โดยทั่วไปกลุ่มในลักษณะนี้จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชน หรือ NGOs หรือจากองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือต่างๆ รวมทั้งจากรัฐบาลต่างประเทศ รูปแบบการดำเนินธุรกรรมทางการเงินในลักษณะนี้จะมีประสิทธิภาพมากในที่สุด เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรเล็กและมีความใกล้ชิดสนิทสนม ทำให้ง่ายต่อการให้สินเชื่อและการติดตามการชำระหนี้ รวมทั้งเป็นองค์กรที่อยู่ภายในหมู่บ้านหรือชุมชนทำให้ประชาชนในกลุ่มมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งการประกอบอาชีพและการเงิน องค์กรหรือกลุ่มการเงินที่ได้นำเอารูปแบบนี้ไปใช้และประสบความสำเร็จมากคือ Badan Kredit Desa (BKD) ประเทศอินโดนีเซีย

Badan Kredit Desa (BKD) เป็นระบบการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชนในชนบทของประเทศอินโดนีเซีย กลุ่มแรกได้ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2441 ในสมัยที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ยังปกครองประเทศอินโดนีเซียอยู่ โดยใช้แนวคิดมาจากธนาคารหมู่บ้านของประเทศเนเธอร์แลนด์

#### 1) โครงสร้างการดำเนินงานของ BKD มีดังนี้

(1) การจัดตั้ง BKD แต่ละแห่งจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น โดยแต่ละแห่งจะมีประชาชนในหมู่บ้านร่วมกันเป็นเจ้าของ

(2) การบริหารงาน มีตัวแทน 3 คน ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร แต่ละคนนั้น จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลท้องถิ่น และต้องได้รับความยินยอมจากผู้กำกับ เงินตอบแทนในการทำหน้าที่ของผู้แทนมาจากค่านายหน้าร้อยละ 2.5 ของการชำระสินเชื่อของสมาชิกและนำมาหารด้วยจำนวนผู้แทน

(3) การดำเนินธุรกรรม จะเปิดให้บริการ 1 ครั้ง ต่อสัปดาห์ โดยใช้บ้านของผู้แทนหรือใช้วัดเป็นสถานที่ประกอบการ

(4) การให้สินเชื่อ BKD เป็นสินเชื่อระยะสั้นประมาณ 10 ถึง 12 สัปดาห์ โดยมีดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อเดือน การชำระเงินกู้จะชำระงวดละเท่าๆ กัน 10 ถึง 20 งวด งวดแรกสำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ งวดที่ 2 เป็นเงินบังคับฝาก และงวดที่เหลือเป็นเงินต้นที่ต้องชำระคืน สมาชิกสามารถถอนเงินฝากบังคับได้ต่อเมื่อมีการชำระเงินต้นครบตามจำนวนแล้ว วงเงินสินเชื่อที่ให้อยู่ระหว่าง 11 เหรียญสหรัฐฯ ถึง 257 เหรียญสหรัฐฯ ส่วนการให้บริการรับฝากเงินนั้น BKD ให้ดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อเดือน

(5) ผลการดำเนินงาน ปัจจุบันมี BKD ทั้งหมด 4,806 กลุ่ม แหล่งเงินทุน BKD ก็ขอสินเชื่อจาก Bank Rakyat Indonesia (BRI) หรือ BKD อื่นๆ ที่มีเงินเหลือเพื่อนำมาเป็นเงินทุนในการปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิก อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ BKD ส่วนมากจะมีเงินเหลือ และมีกำไรที่เกิดจากการปล่อยสินเชื่อ ทำให้ BKD ไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากภายนอก

#### 4. ทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร

จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรพบว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Theory) ประกอบด้วย

4.1 ความหมายของโครงสร้างองค์กร

4.2 รูปแบบของโครงสร้างองค์กร

4.1 ความหมายของโครงสร้างองค์กร<sup>7</sup>

โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่สะท้อนอยู่ในแผนภูมิโครงสร้างขององค์กร (Organization Chart) โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดภายในองค์กร ดังนี้

1) โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์กร

<sup>7</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แซทโพร่ พริ้นติ้ง จำกัด, 2547), น. 63 – 64.

2) โครงสร้างองค์การกำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมทั้งจำนวนลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุม (span of control) ของผู้บริหารในแต่ละคน

3) โครงสร้างองค์การจัดกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงาน และจัดกลุ่มหน่วยงานภายในองค์การ

4) โครงสร้างองค์การรวมถึงการออกแบบระบบที่จะใช้เป็นหลักประกันของความมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความร่วมมือทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง

#### 4.2 รูปแบบของโครงสร้างองค์การ<sup>8</sup>

ปัจจุบันรูปแบบของโครงสร้างองค์การมีความหลากหลาย และในแต่ละประเภท (ดังแผนภาพที่ 2.1) จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามระดับของความยืดหยุ่น ดังนี้

1) โครงสร้างแบบราชการของเวเบอร์ เป็นโครงสร้างแบบพีรามิดแบบดั้งเดิม ซึ่งการควบคุมขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา ผู้เดียว โครงสร้างสายการบังคับบัญชาตายตัว องค์การพยายามทำคู่มือหรือมาตรฐานการทำงาน สิ่งแวดล้อมของโครงสร้างองค์การแบบนี้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่มีเสถียรภาพสูง

2) โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เป็นการยากที่จะกำหนดมาตรฐานการทำงานในทุกเรื่อง ผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงสร้างทีมผู้บริหารซึ่งประกอบด้วยตนเองและหัวหน้าของหน่วยงานหลัก ๆ โดยทีมผู้บริหารจะทำหน้าที่ในการตัดสินใจระดับนโยบาย และแก้ปัญหาใด ๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานปกติ สไตล์การบริหารของแต่ละหน่วยงานหลักขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้บริหารของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเป็นแบบรวมศูนย์หรือแบบมีส่วนร่วมก็ได้

3) โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก องค์การที่มีความจำเป็นในการนำความรู้ความเชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในกรณีสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากหรือมีการแข่งขันกันสูง หรือในกรณีที่องค์การมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ หรือกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ ซึ่งจะเป็นการเสี่ยงมากหากให้การบริหารตกอยู่ในกำมือของคนๆ เดียว ในกรณีนี้้องค์การจึงจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งมี

<sup>8</sup> ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แชนโพร พรินติ้ง จำกัด, 2547), น. 76 – 78.

ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายขององค์กร โดยผู้บริหารขององค์กรจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการเพื่อจะนำมติของคณะกรรมการไปปฏิบัติ และผู้บริหารขององค์กรจะเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานประจำขององค์กรให้เป็นไปด้วยดี องค์กรในภาครัฐได้มีการจัดโครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

4) โครงสร้างแบบราชการซึ่งมีทีมงานข้ามหน่วยงาน ในกรณีที่องค์กรพบว่ากลุ่มผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง โดยเฉพาะเรื่องที่ต้องการประสานกับหน่วยงานในต่างๆ องค์กรจึงสร้างทีมงานซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาขององค์กรจะมีความเข้มแข็งมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เข้าร่วมในทีมงานมักทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานตนเองมากกว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานของทีมอย่างแท้จริง ผู้ที่เป็นหัวหน้าทีมงานจะรู้สึกว่าคุณเองมีอำนาจน้อย ไม่สามารถสร้างพันธะผูกพันของทีมงานขึ้นมาได้ และผู้ที่อยู่ในทีมงานมักจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานตนเอง

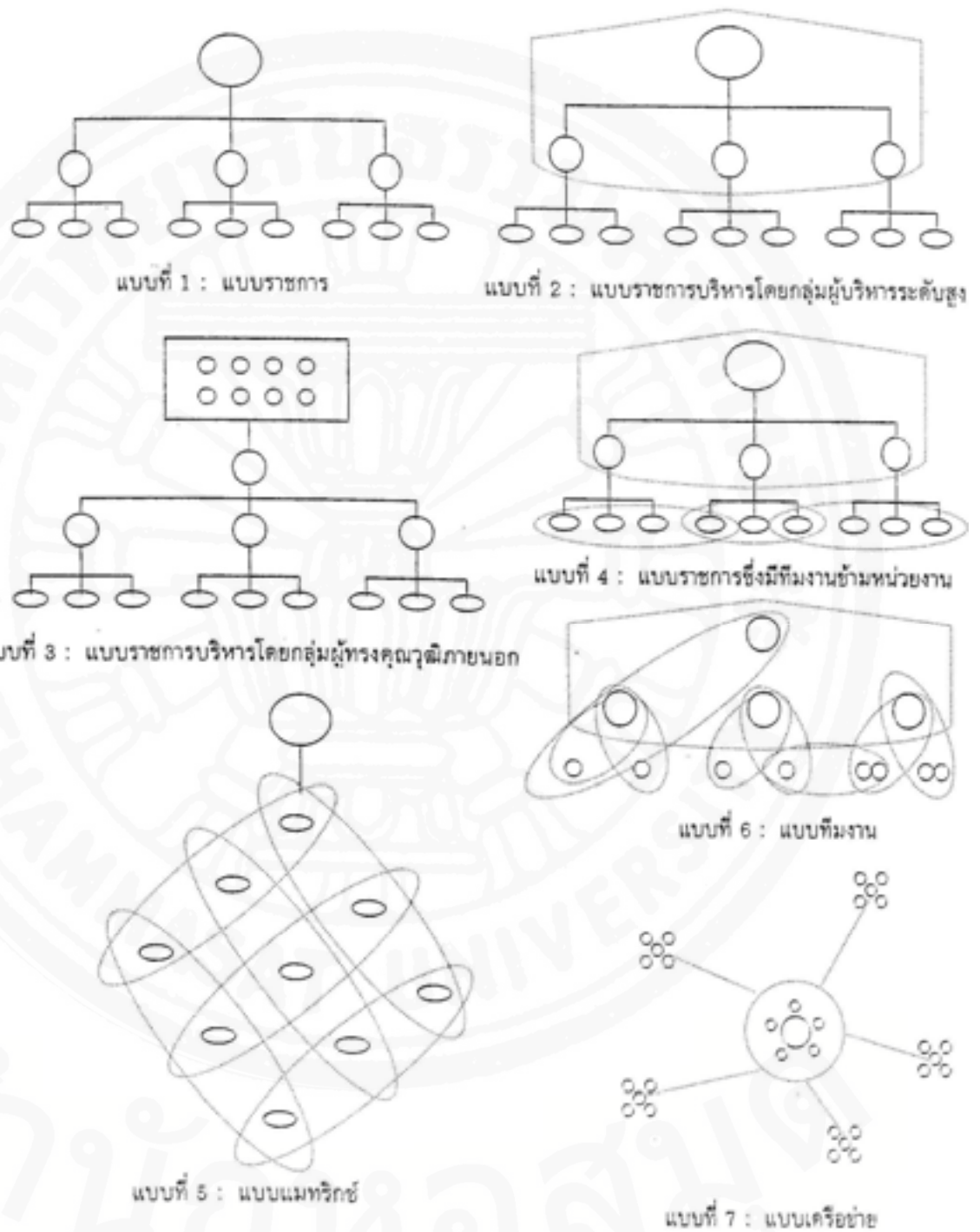
5) โครงสร้างแบบเมทริกซ์ โครงสร้างแบบเมทริกซ์เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าบริการและตามหน้าที่พร้อมกันมาใช้ ภายใต้โครงสร้างแบบเมทริกซ์ทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค และทรัพยากรมาใช้ได้อย่างเต็มที่

6) โครงสร้างแบบทีมงาน องค์กรแบบนี้จะเน้นการทำงานแบบเป็นทีมงานของโครงการ เนื่องจากสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงสูง และองค์กรจะต้องผลิตสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะสร้างสรรค์มากขึ้น องค์กรจะให้อิสระกับทีม โดยผู้บริหารอาวุโสจะเป็นผู้กำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์กร แต่ละทีมจะทำงานอย่างเต็มที่และมีชีวิตชีวา การประสานงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารระหว่างทีม โดยเฉพาะผู้นำทีมและกลุ่มผู้บริหารระดับอาวุโส องค์กรจะส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์กรและจะพยายามในการสร้างสิ่งใหม่ๆ รวมทั้งนำความคิดและระบบที่จะช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จมาใช้

7) โครงสร้างแบบเครือข่าย โครงสร้างแบบเครือข่ายเกิดขึ้นเมื่อองค์กรตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (sub-contracting) ให้องค์กรอื่นทำงานแทนที่องค์กรจะจ้างคนจำนวนมากเพื่อดำเนินการเอง ดังนั้นองค์กรจะมีกลุ่มคนไม่กี่คนทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนกับองค์กรในเครือข่ายตามความจำเป็น โครงสร้างองค์กรแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นระบบขององค์กรซึ่งอยู่ในระบบเปิดที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง

องค์กรอาจใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงจากแบบที่ 1 จนถึงแบบที่ 5 สำหรับการพัฒนาเป็นแบบที่ 6 และ 7 จะเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างวัฒนธรรม และการเมืองภายในองค์กรด้วยจึงจะประสบความสำเร็จ

แผนภาพ 2.1 แสดงการเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างองค์กร



ที่มา : ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แซทไฟร์ พริ้นติ้ง จำกัด, 2547), น. 79.

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาสถาบันการเงินในชนบทไทยพบว่า สิ้นเชื่อในชนบทไทยในรอบสิบปีที่ผ่านมา (2529 - 2539) สัดส่วนของสินเชื่อในระบบในจังหวัดนครราชสีมา ลดลงจากร้อยละ 60 ของปริมาณสินเชื่อทุกประเภทมาเป็นร้อยละ 40 แต่มีข้อสังเกตว่าสัดส่วนจำนวนผู้ต้องการเงินกู้ผู้ไม่ต้องการ กู้เงินและผู้ที่ถูกเงินไม่ได้มีค่าใกล้เคียงกับเมื่อสิบปีก่อน สาเหตุสำคัญเกิดจากการขยายบทบาทของ ธ.ก.ส. จนสามารถให้บริการแก่ครัวเรือนเกษตรกรเกือบร้อยละ 80 และชาวชนบทมีรายได้จากนอกภาคเกษตรมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความจำเป็นในการพึ่งแหล่งเงินกู้ในระบบที่คิดดอกเบี้ยแพงลดลง และธนาคารพาณิชย์มีบทบาททำให้สินเชื่อเกษตรกรลดลงอย่างชัดเจนเพราะผลการเปลี่ยนแปลงนโยบายสินเชื่อการเกษตร และจากการศึกษาในครั้งนี้มีข้อเสนอแนะต่อ ธ.ก.ส. และรัฐบาล สำหรับ ธ.ก.ส. ในการปรับบทบาทขององค์กร คือ ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องปรับบทบาทใหม่ โดยการขยายขอบเขตการให้บริการเป็น “ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท” โดยขยายบริการสินเชื่อให้ครอบคลุมกิจกรรมนอกภาคการเกษตร เพราะในปัจจุบันลูกค้าส่วนใหญ่ของ ธ.ก.ส. มีรายได้จากนอกภาคการเกษตร และสำหรับรัฐบาลเห็นว่า รัฐควรยกเลิกการกำกับเงินกู้ของโครงการพัฒนาภาคเกษตรให้แก่ ธ.ก.ส. ควรกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงของโครงการอย่างเคร่งครัด รัฐควรเลิกนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ ซึ่งไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางการเงินให้ ธ.ก.ส. ได้ในระยะยาว และควรสนับสนุนให้องค์กรชาวบ้านและสหกรณ์การเกษตรมีอิสระในการดำเนินงาน และมีบทบาทแข่งขันกับ ธ.ก.ส. ทั้งในด้านสินเชื่อและการออม<sup>9</sup>

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ของ ธ.ก.ส. พบว่า ธ.ก.ส. มีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบทเพราะมีประชาชนในชนบทนิยมใช้บริการเป็นจำนวนมาก มีเครือข่ายสาขาครอบคลุมกว้างขวางทั่วประเทศ มีฐานะทางการเงินเข้มแข็งมั่นคงจนได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมีองค์กรพันธมิตรเพื่อพัฒนามากมายจากภายในประเทศและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. ก็มีสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขด้วย เช่นกัน เช่นการให้บริการทางการเงินยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในชนบท ยังไม่มีระบบการเชื่อมโยงวงจรการผลิตและการตลาดที่ชัดเจน รวมถึงการสร้างระบบการมี

<sup>9</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร อัมมาร สยามวาลา และพัชนีบุญลย์ เจริญผิว, ตลาดการเงินในชนบทไทย, (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), บทคัดย่อ.

ส่วนร่วมของประชาชนผู้ให้บริการ เป็นต้น จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของ ธ.ก.ส. ที่ยังไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง<sup>10</sup>

## 6. กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อที่จะให้มีความเข้าใจถึงความพร้อมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อนำไปสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทได้นั้น ผู้ศึกษาจะทำการวิจัยเฉพาะปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อความพร้อมของ ธ.ก.ส. เพื่อนำไปสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทตามกรอบความคิด (Conceptual Framework) ที่จำลองไว้เท่านั้น ดังแผนภาพที่ 2.2 ดังนี้

### 6.1 กฎหมาย

ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร ในภาคการเกษตรได้เท่านั้น ดังนั้น การขยายบทบาท ธ.ก.ส. ให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการนอกภาคการเกษตรแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชน รวมทั้งองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรหรือชุมชนและสหกรณ์ทุกประเภทได้นั้น จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ดังกล่าวในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ธ.ก.ส. จึงจะสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการนอกภาคการเกษตรได้ ดังนั้น ธ.ก.ส. ต้องมีความพร้อมในด้านกฎหมายเพื่อรองรับการให้สินเชื่อนอกภาคการเกษตรสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

### 6.2 เป้าหมายการจ่ายเงินกู้

ในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการนอกภาคการเกษตรสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทได้นั้น ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายทางการเงินในการจ่ายเงินกู้ในแต่ละรอบปีบัญชี เพื่อรองรับ

<sup>10</sup> กองแผนงานและงบประมาณ, บทบาท ธ.ก.ส. กับธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท, (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2544), บทคัดย่อ.

การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร ดังนั้น ธ.ก.ส. ต้องมีความพร้อมในการกำหนดเป้าหมายการจ่ายเงินกู้ โดยกำหนดวงเงินและแผนงานเพื่อรองรับการให้สินเชื่อนอกภาคการเกษตรสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

### 6.3 บุคลากร

ตามหลักการบริหารองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลองค์กรจะต้องมีความพร้อมในด้านบุคลากร สำหรับการขยายบทบาทของ ธ.ก.ส. เพื่อนำไปสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ธ.ก.ส. ต้องมีความพร้อมของบุคลากรในองค์กรรองรับ โดยการเสริมสร้างทักษะจากการฝึกอบรมและการปฏิบัติงานให้รองรับภารกิจดังกล่าวได้

### 6.4 โครงสร้างและระบบประสานงาน

ในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการนอกภาคการเกษตรสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทได้นั้น ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องมีโครงสร้างและระบบประสานงานขององค์กรให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกันระหว่าง ธ.ก.ส. สำนักงานใหญ่ และสำนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัด

### 6.5 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ ธ.ก.ส. สามารถเสริมสร้างและสนับสนุนการบริการทางการเงินการธนาคาร และการใช้ประโยชน์ของข้อมูลข่าวสารที่มีต่อเกษตรกรลูกค้าให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และลดต้นทุนในการบริหารจัดการได้ สำหรับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการนอกภาคการเกษตรสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทได้นั้น ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องมีระบบบริการลูกค้าตามโครงการนำระบบธุรกิจหลัก (Core Banking System : CBS) มาใช้ในการให้บริการลูกค้าใน 2 ระบบงาน คือ ระบบงานเงินฝาก และระบบงานสินเชื่อให้รองรับเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสำนักงานใหญ่ และสำนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัดได้



แผนภาพที่ 2.2 แสดงกรอบความคิดปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของ ธ.ก.ส.  
เพื่อนำไปสู่การเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

