

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในการกำหนดบทบาทธนาคารของรัฐบาล เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของประเทศให้เข้มแข็ง การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ คือการแก้ปัญหาค่าเงินบาท รัฐบาลให้ความสำคัญมาโดยตลอด และรัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นำนโยบายแก้ปัญหาค่าเงินบาท โดยมีโครงการพักชำระหนี้ เพื่อลดภาระทั้งหลายของเกษตรกรให้น้อยลง โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น โดยคาดหวังว่าจะส่งผลต่อการบริโภคสินค้าและบริการภายในประเทศมากขึ้น ตลาดภายในประเทศขยายตัวจนสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้ในที่สุด

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส) ธนาคารของรัฐบาล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร อีกทั้งให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการประกอบธุรกิจอื่นในท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ภายในกรอบการบริหารขององค์กรของรัฐบาล ธ.ก.ส. ถูกใช้เป็นเครื่องมือ และกลไกที่สำคัญของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ในการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) การดำเนินงานตามหลักการกำไรของ ธ.ก.ส. ย่อมต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และในปี พ.ศ. 2542 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ขยายบทบาทการให้ความช่วยเหลือไปยังอาชีพอื่น นอกภาคการเกษตร เพื่อนำไปซึ่งการเป็นธนาคารพัฒนาชนบทชั้นนำในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกต่อไป

การปรับเปลี่ยนบทบาทและวิธีการทำงานของ ธ.ก.ส. ในการจะเป็นธนาคารพัฒนาชนบทอย่างแท้จริงนั้น เป็นการมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ควบคู่กับการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการดูแลสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน ดังนั้น การบริหารงานของ ธ.ก.ส. จึงต้องมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งนี้การดำเนินงานของธนาคารต้องมีเสถียรภาพ ซึ่งต้องรักษาความมั่นคงทางการเงิน สภาพคล่องทางการเงิน และผลประกอบการเชิงกำไร ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน ประชาชนทั่วไป ตลอดจน

สถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ ในการนี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เชิง เศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับการบริหารงานของ ธ.ก.ส. หลังวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อนำมาปรับปรุงและวาง แผนพัฒนาการบริหารงานให้มีประสิทธิผลมากขึ้น ในอันที่จะสนองนโยบายของรัฐบาล ในการ เพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริงได้

ในรอบปีบัญชี 2543 เริ่ม 1 เมษายน พ.ศ. 2543 ถึงสิ้นสุด 31 มีนาคม พ.ศ. 2544 นั้น ธ.ก.ส. ได้ดำเนินการแก้ปัญหาหนี้ค้างชำระด้วยมาตรการปรับโครงสร้างหนี้ และป้องกันไม่ให้เกิด ปัญหาหนี้ค้างชำระรอบใหม่ ทำให้ ธ.ก.ส. มีภาระค่าใช้จ่ายในการสำรองหนี้สงสัยจะสูญลดลง และมีการปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินฝากลดลง ประกอบกับ การควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความประหยัด จึงส่งผลให้ผลประกอบการเชิงกำไรของ ธ.ก.ส. เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ดังนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงผลการดำเนินงาน ธ.ก.ส. ปีบัญชี พ.ศ. 2543

ณ วันสิ้นสุด	31 มี.ค. พ.ศ. 2544	31 มี.ค. พ.ศ. 2543	อัตราเพิ่ม/ลด ล้านบาท	อัตราเพิ่ม/ลด ร้อยละ
สินทรัพย์	3,305	4,026	(721)	(17.90)
เงินฝาก	214,741	180,563	34,178	18.92
เงินให้สินเชื่อ	243,714	223,462	20,252	8.30
ส่วนของผู้ถือหุ้น	22,468	20,554	1,914	9.31
กำไรสุทธิ	536	280	256	91.43
กำไรต่อหุ้นขั้นพื้นฐาน (บาท) <sup>1</sup>	2.31	1.90	0.41	21.57
จ่ายเงินปันผล	171	83	88	106.02

<sup>1</sup>คำนวณโดยใช้กำไรสุทธิหลังจากหักเงินปันผลหุ้นบุริมสิทธิ ในอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ประจำ 12 เดือน หารด้วยจำนวนถัวเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของหุ้นสามัญ  
ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน

รอบปีบัญชี 1 เมษายน พ.ศ. 2543 – 31 มีนาคม พ.ศ. 2544

จากข้อมูลเบื้องต้น มองภาพการประกอบการธนาคารของรัฐบาล มีผลต่อการดำเนินงาน กำไรในระดับที่ไม่สูง เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ และในปัจจุบันรัฐบาลได้เพิ่มบทบาท ธ.ก.ส. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นจักรกลของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์วิธีการดำเนินงาน เพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ แต่เนื่องจาก ธ.ก.ส. มีข้อจำกัดที่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ในฐานะเป็นธนาคารของรัฐบาล ซึ่งต้องดำเนินงานให้มีผลกำไรในระดับที่เหมาะสม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ถือหุ้น ลูกค้ำ ดังนั้นจึงควรมีการวิเคราะห์ศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาอย่างจริงจังว่ากำไรสุทธิที่ได้มาแต่ละปีเป็นอย่างไร ผลการกำไรนั้นมาจากประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านใด โดยการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อจะได้ไม่พลาดโอกาสที่จะส่งเสริมจุดเด่นและแก้ไขจุดด้อยเพื่อ ธ.ก.ส. สามารถดำเนินงานตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระครั้งนี้ มี 2 ประการ ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านรายได้ และค่าใช้จ่าย ที่มีผลต่อกำไรขาดทุนของสาขาธนาคารรัฐบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ปีบัญชี พ.ศ. 2542 – 2544
2. เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง การดำเนินงานของสาขาธนาคารดังกล่าว

## 1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ผลประโยชน์จากการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์

1. ผู้บริหารและพนักงานสาขาได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและจะได้หาทางแก้ไข
2. ผู้บริหารสาขาใช้ข้อมูลนำไปควบคุม หรือส่งเสริมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้
3. ผลการศึกษาวิจัย จะเป็นประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาการบริหารงานของสาขาให้มีประสิทธิผลมากขึ้น โดยนำจุดอ่อนและจุดแข็งปรับกลยุทธ์ในการบริหารงานต่อไป

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาจากระบบข้อมูลในงบดุล งบกำไรขาดทุน เพื่อนำมาประเมินผลการดำเนินงานของสาขาธนาคารของรัฐบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ปีบัญชี พ.ศ. 2542–2544 คือ เริ่ม วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2545 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- รายได้ดอกเบี้ย
- ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย
- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิ
- หนี้สงสัยจะสูญ

- รายได้ดอกเบี้ยสุทธิหลังหักหนี้สงสัยจะสูญ
- รายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย
- รายได้จากการกำหนดราคาโอน
- ค่าใช้จ่ายที่มีใช้ดอกเบี้ย
- ต้นทุนจากการกำหนดราคาโอน
- กำไรก่อนรับปันส่วน
- ต้นทุนรับปันส่วน
- กำไรสุทธิ

การประเมินผลเชิงวิเคราะห์กำไรครั้งนี้ เป็นการประเมินผลการดำเนินงานของสาขาธนาคารของรัฐบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ โดยอาศัยข้อมูลประเมินผลของสาขาว่า มีผลการดำเนินงานอยู่ ณ ระดับใด กำไรหรือขาดทุน มีแนวโน้มในเชิงผลประกอบการไปในทางกำไร หรือขาดทุน หาสาเหตุปรับกลยุทธ์เพื่อให้การดำเนินงานมีกำไรในระดับที่เหมาะสม อีกทั้งจะทำการพยากรณ์ เพื่อทราบจุดอ่อนจุดแข็ง ในภาพความเป็นจริง ด้วยข้อมูลที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินผลคือ กำไรสุทธิ เงินฝาก รายได้ดอกเบี้ยรับ รายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย เงินให้กู้ยืม การรับชำระหนี้ คุณภาพสินทรัพย์ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ นำข้อมูลจากค่าสะสมตั้งแต่ต้นปีบัญชี ค่าสถิติของสาขาระดับเดียวกัน รวมทั้งจะนำมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานของธนาคารจากผลการดำเนินงาน ภาพรวมสาขาในจังหวัด 3 ปีบัญชี ตรวจสอบโดยกำหนดระดับมาตรฐานของการพัฒนาไว้เป็นมาตรฐานอ้างอิง (Benchmark)

## 1.5 คำศัพท์ที่ใช้ในการวิเคราะห์

### 1.5.1 คำศัพท์ในงบดุล

#### 1. สินทรัพย์

1.1 เงินสดในมือ หมายถึง เงินสดคงเหลือที่สาขาเก็บไว้ทุกสิ้นวัน เพื่อมีไว้ใช้ในการดำเนินงานของสาขาในวันทำการรุ่งขึ้น

1.2 เงินฝากธนาคาร หมายถึง เงินฝากที่สาขาฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์อื่น

1.3 เงินให้กู้ยืม หรือการจ่ายเงินกู้ หมายถึง เงินที่สาขาให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายคน สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร

1.4 บัญชีเดินสะพัดสำนักงานใหญ่ (ที่ปรากฏด้านเดบิต) หมายถึง สาขาที่มีเงินฝากมากกว่ายอดเงินให้กู้ยืม (Under lend)

1.5 ดอกเบี้ยค้างรับ หมายถึง ดอกเบี้ยจากเงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ และดอกเบี้ยค้างชำระ

1.6 ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์สำนักงาน

1.7 สินทรัพย์อื่น หมายถึง ลูกหนี้หรือค้ำเงินการ รายได้ค้างรับ เงินมัดจำ และค่าใช้จ่ายล่วงหน้า ทรัพย์สินรอกการจำหน่ายและอื่น ๆ

## 2. หนี้สิน

2.1 เงินฝาก หมายถึง ยอดเงินฝากของสาขาประกอบด้วย เงินฝากกระแส รายวัน เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากออมทรัพย์พิเศษ เงินฝากออมทรัพย์ทวีโชค และเงินฝากบัตร ออมทรัพย์ทวีสินหรือสลากออมทรัพย์ทวีสิน

2.2 บัญชีเดินสะพัดสำนักงานใหญ่ (ที่ปรากฏด้านเครดิต) หมายถึง สาขา มียอดเงินให้กู้ยืม หรือมีการจ่ายเงินกู้มากกว่าเงินฝาก (Over lend)

2.3 เจ้าหนี้โครงการรัฐบาล และโครงการพิเศษ หมายถึง เงินที่รับจาก ส่วนราชการเพื่อจ่ายสินเชื่อแก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร ข้าราชการครู เช่น แผนฟื้นฟู บัณฑิต กระทบวง โครงการปรับระบบการเกษตร โครงการพัฒนาแหล่งน้ำระดับไร่นา แผนปรับ โครงสร้างระบบการผลิตการเกษตร เงินทุนหมุนเวียนหนี้สินข้าราชการครู

2.4 หนี้สินอื่น หมายถึง ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย เจ้าหนี้หรือค้ำเงินการ ดอกเบี้ย รับล่วงหน้า

## 3. ส่วนของผู้ถือหุ้น

งบดุลสาขาไม่มีรายการส่วนของผู้ถือหุ้น จะปรากฏในงบดุลของสำนักงาน ใหญ่

### 1.5.2 คำศัพท์ในงบกำไรขาดทุน

1. รายได้ดอกเบี้ย เป็นรายได้ที่ธนาคารได้รับจากแหล่งที่มาดังต่อไปนี้

1.1 ดอกเบี้ยรับจากเงินให้กู้ยืม หมายถึง ดอกเบี้ยรับจากเงินให้กู้ยืมใน ประเทศ และ ดอกเบี้ยรับอื่นๆ

1.2 ดอกเบี้ยรับจากเงินฝาก หมายถึง ดอกเบี้ยรับจากเงินฝากกับธนาคาร พาณิชย์ในประเทศ

1.3 ดอกเบี้ยรับจากเงินให้สำนักงานใหญ่กู้ยืม หมายถึง ดอกเบี้ยรับจากเงิน ที่สาขา ที่มียอดเงินให้กู้ยืมน้อยกว่าเงินฝาก (Under lend) ส่งให้สำนักงานใหญ่เพื่อนำไปปล่อยกู้ หรือหาผลประโยชน์แทนสาขา จำนวนจากบัญชีเดินสะพัดสำนักงานใหญ่ถ้วนเฉลี่ยรายวัน แสดง รายการด้านเดบิตในบัญชีงบดุล ฐานอัตราต้นทุนเงิน โอน ตามอัตราต้นทุนเงิน โอนที่กำหนด

2. ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายที่ธนาคารต้องจ่ายดอกเบี้ย ได้แก่

2.1 ดอกเบี้ยจ่ายเงินฝาก หมายถึง ดอกเบี้ยจ่ายเงินฝากออมทรัพย์ ดอกเบี้ยจ่ายเงินฝากออมทรัพย์พิเศษ ดอกเบี้ยจ่ายเงินฝากออมทรัพย์ทวีโชค ดอกเบี้ยจ่ายเงินฝากบัตรออมทรัพย์ทวีสินและฉลากออมทรัพย์ทวีสิน

2.2 ดอกเบี้ยจ่ายเงินกู้ยืมจากสำนักงานใหญ่ หมายถึง ดอกเบี้ยจ่ายสำหรับสาขาที่มียอดเงินให้กู้ยืมมากกว่าเงินฝาก (Over lend) ส่วนต่างจากเงินฝากจึงรับโอนจากสำนักงานใหญ่ จำนวนจากบัญชีเดินสะพัดสำนักงานใหญ่ด้วยเฉลี่ยรายวัน แสดงรายการด้านเครดิตในบัญชีงบดุล คุณอัตราต้นทุนเงินโอนตามอัตราต้นทุนเงินโอนที่กำหนด

3. หนี้สงสัยจะสูญ จำนวนจากร้อยละของยอดลูกหนี้ โดยการวิเคราะห์จากประสบการณ์ที่ผ่านมา และคำนวณโดยการจัดกลุ่มลูกหนี้จำแนกตามอายุหนี้ที่ค้างชำระ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การประมาณหนี้สงสัยจะสูญไว้ดังนี้

3.1 ลูกหนี้เงินกู้เกษตรกร หมายถึง ดันเงินกู้ค้างชำระ 1 ปี แต่ไม่ถึง 2 ปี จำนวนในอัตราร้อยละ 10 และเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ทุกปี เว้นแต่ดันเงินกู้ค้างชำระของลูกหนี้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ดังนี้สงสัยจะสูญเต็มจำนวน และ ดอกเบี้ยถึงกำหนดชำระ ที่บันทึกเป็นรายได้ในงวดบัญชีก่อน ให้คำนวณหนี้สงสัยจะสูญเต็มจำนวน ตามยอดที่เรียกเก็บไม่ได้ ข้อมูลจากรายงาน ลูกหนี้เงินกู้เกษตรกรค้างชำระ และดอกเบี้ยค้างชำระ แยกตามปีที่ค้างชำระ (60-940) และรายละเอียดประกอบลูกหนี้เงินกู้คงเหลือแยกตามสภาพหนี้ (60-140.1)

3.2 ลูกหนี้เงินกู้สถาบันเกษตรกร

- สหกรณ์การเกษตรชั้น 1 ชั้น 2 และชั้น 3 จำนวนจากยอดดันเงินกู้และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 4, 5 และ 10 ตามลำดับ
- กลุ่มเกษตรกรที่ดำเนินการตามปกติ จำนวนในอัตราร้อยละ 10 ส่วนกลุ่มเกษตรกรที่หยุดดำเนินการ จำนวนเต็มจำนวน
- ลูกหนี้เงินกู้ดำเนินคดี จำนวนตั้งหนี้สงสัยจะสูญเต็มจำนวน
- ลูกหนี้เงินกู้ประสพภัยธรรมชาติ และลูกหนี้เงินกู้ซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเรียกเก็บเงินได้ จำนวนจากยอดดันเงินกู้ในอัตราร้อยละของความเสียหายที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้จนเต็มจำนวน
- ข้อมูลจากรายงานตามการจัดชั้นของสาขา

5. รายได้ดอกเบี้ยสุทธิหลังหักหนี้สงสัยจะสูญ จำนวนจากยอดรวมรายได้ดอกเบี้ยสุทธิหักด้วยหนี้สงสัยจะสูญ

6. รายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย ได้รับจากค่าธรรมเนียมรับ ค่าบริการรับ และอื่น ๆ ดังนี้

- รายได้ค่าธรรมเนียม
- รายได้ค่าบริการโอนเงิน

- รายได้ค่าประเมินอสังหาริมทรัพย์
- รายได้บริการเรียกเก็บ
- รายได้ค่าวิเคราะห์โครงการ
- รายได้ค่าธรรมเนียมและบริการอื่น ๆ
- รายได้เบ็ดเตล็ด

7. รายได้จากากการกำหนดราคาโอน

คำนวณจากบัญชีเดินสะพัดสำนักงานใหญ่ด้วยเฉลี่ยรายวัน แสดงรายการด้านเดบิตในบัญชีควบคุมอัตราต้นทุนเงิน โอนตามอัตราที่กำหนด

8. ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน หมายถึง ค่าใช้จ่ายตามงบกำไรขาดทุนของสาขาในหมวดต่าง ๆ ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง, ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร, ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารสถานที่และอุปกรณ์, ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน, ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินงาน ซึ่งค่าใช้จ่ายบางรายการ หากใช้ตัวเลขจริงอาจเกิดความไม่ยุติธรรมในการประเมินผล เช่น เงินเดือน ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน

9. ต้นทุนจากการกำหนดราคาโอน

คำนวณจากบัญชีเดินสะพัดสำนักงานใหญ่ด้วยเฉลี่ยรายวันแสดงรายการด้านเครดิตในบัญชีควบคุมอัตราต้นทุนเงิน โอนตามอัตราที่กำหนด

10. กำไรก่อนรับปันส่วน หมายถึง รายได้หลังหักค่าใช้จ่ายดำเนินงาน

11. ต้นทุนรับปันส่วน หมายถึง ค่าใช้จ่ายดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดต้นสังกัด กระจายเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่สาขาในสังกัด

12. กำไรสุทธิ หมายถึง ผลรวมของรายได้ดอกเบี้ย และรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ย ลบด้วยผลรวมของค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายที่มีใช้ดอกเบี้ย ลบด้วยต้นทุนรับปันส่วน