

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและปัญหา

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง เป็นสถาบันการเงินเฉพาะที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดเหตุผลในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คือ “ในการเกษตรของประเทศจำเป็นต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินอันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเพื่อเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและรายได้การเกษตร” โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2509 จวบจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลาถึง 36 ปี ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบการให้สินเชื่อและขยายขอบเขตการให้บริการออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นการเสริมสร้างและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ร่วมกับประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ปัจจุบันการประกอบธุรกิจของธนาคารมีการปรับตัวเพื่อแข่งขันกันตลอดเวลาและทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะพยายามรักษาฐานลูกค้าของตนเองไว้ อีกทั้งยังต้องพยายามแย่งชิงลูกค้าจากธนาคารอื่นให้มาใช้บริการ แม้กระทั่งลูกค้าขนาดเล็กหรือลูกค้ารายย่อยซึ่งเป็นลูกค้าเป้าหมายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นั่นหมายความว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เข้าสู่เวทีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งคู่แข่งเป็นธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ รวมทั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐต่าง ๆ เช่น ธนาคารออมสิน

ด้วยสถานะของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่อยู่ท่ามกลางการแข่งขันเสรีทางการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงจำเป็นต้องทำการปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ทั้งด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้างวิธีการทำงาน การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ การพยายามลดค่าใช้จ่ายทุกอย่างลง จัดหากลยุทธ์การให้บริการและเสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เปี่ยมด้วยคุณภาพ นอกจากนั้นบริการใดที่ลูกค้ายังไม่พึงพอใจก็ต้องปรับปรุงและแก้ไขเพื่อตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้าให้ได้ จึงจะนำมาซึ่งการใช้บริการกับธนาคารอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ยิ่งไปกว่านั้นพนักงานต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง ต้องเรียนรู้มากขึ้น ต้องทำงานและทุ่มเทมากกว่าเดิม เพื่อความอยู่รอดของธนาคารและพนักงานในสภาพการแข่งขันของธุรกิจธนาคาร

โครงสร้างลักษณะทุนดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เมื่อได้ศึกษาตั้งแต่ปีบัญชี 2540-2545 พบว่า ประกอบด้วยทุน 7 ประเภท คือ 1) ส่วนของผู้ถือหุ้น 2) เงินฝากจากประชาชน 3) เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ 4) เงินกู้ 5) เงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย 6) พันธบัตรเงินกู้ และ 7) หนี้สินอื่น ๆ โดยทุนดำเนินการประเภทที่ 3 คือเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ ลดลงหายไปตั้งแต่ปีบัญชี 2542 เนื่องจากในระหว่างปีมีธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินงานตามนโยบายสินเชื่อสู่ชนบทได้ตามเป้าหมายประจำปีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้ถอนเงินฝาก จึงเป็นผลให้ยอดเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ลดลง และ ในปีบัญชี 2545 จะเห็นได้ว่าทุนดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คงเหลือเพียง 4 ประเภท คือส่วนของผู้ถือหุ้น, เงินฝากจากประชาชน, เงินกู้ และหนี้สินอื่น ๆ โดยที่เงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยและพันธบัตรเงินกู้มิได้รวมอยู่ในทุนดำเนินงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

จากตาราง 1.1 ทุนดำเนินงานที่สำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ได้แก่ เงินฝากจากประชาชน ซึ่งเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี เฉพาะในปีบัญชี 2545 มีสัดส่วนถึงร้อยละ 79.85 ของทุนดำเนินการ และในส่วนของผู้ถือหุ้นก็สามารถเพิ่มทุนได้อย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็ต้องรับภาระจากเงินกู้ทั้งภายในและเทศและต่างประเทศ อีกทั้งจากหนี้สินอื่น ๆ ถึงแม้ว่าจะได้ชำระคืนเงินกู้แก่แหล่งเงินทุนไปบ้างแล้วแต่ต้นเงินกู้ก็ยังคงมีอยู่ อย่างไรก็ตามอธิบายจาก ตารางได้ว่า เงินฝากจากประชาชนคือแหล่งทุนดำเนินงานที่สำคัญมากที่สุดสำหรับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างทุนดำเนินงานของ ชกส. ปีบัญชี 2540-2545 (หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	2540	%	2541	%	2542	%	2543	%	2544	%	2545	%
ส่วนของผู้ถือหุ้น	6,691	2.84	18,436	6.95	20,555	7.43	22,468	7.27	25,024	7.31	27,691	7.79
เงินฝากจากประชาชน	132,172	56.14	165,029	62.21	180,563	65.26	214,742	69.51	262,423	76.63	283,685	79.85
เงินฝากจาก ร.พาณิชย์	3,611	1.53	45	0.02	0	0	0	0	0	0	0	0
เงินกู้	46,614	19.8	41,657	15.7	41,783	15.10	41,183	13.33	35,828	10.46	27,997	7.88
เงินกู้ ๒ปท.	4,000	1.70	1,000	0.38	1,000	0.36	0	0	0	0	0	0
พันธบัตรเงินกู้	29,000	12.32	24,500	9.23	17,500	6.33	12,000	3.89	4,000	1.18	0	0
หนี้สินอื่น ๆ	13,323	5.66	14,631	5.51	15,279	5.52	18,537	6.00	15,145	4.42	15,910	4.48
รวม		100		100		100		100		100		100

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 2540-2545

เมื่อพิจารณาเงินฝากจากประชาชน ดังรายละเอียดในตารางที่ 1.2 ซึ่งเป็นทุนดำเนินงานหลัก เปรียบเทียบกับเงินให้กู้ยืมเป็นที่มาแห่งรายได้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเริ่ม ตั้งแต่ปีบัญชี 2540-2545 พบว่ามีได้สอดคล้องกัน กล่าวคือ ยอดเงินฝากจากประชาชนมีจำนวน เพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันยอดเงินให้กู้ยืมมีสัดส่วนลดลง และในปีบัญชี 2545 ยอดเงินฝากจาก ประชาชนคือ 283,685 ล้านบาท แต่ยอดเงินให้กู้ยืมคือ 120,622 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 42 นั้นหมายความว่าเกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ได้เกิดประสิทธิภาพแท้จริง ในทำนองเดียวกัน เมื่อ พิจารณาในส่วนค่าใช้จ่ายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประเภทค่าจ้างแรงงาน ดอกเบี้ยจ่ายเงินรับฝาก และดอกเบี้ยจ่ายเงินกู้ยืม รวมกันคิดเป็นสัดส่วนที่ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 60 โดยเฉพาะปีบัญชี 2545 ค่าใช้จ่ายทั้ง 3 ประเภทคิดเป็นร้อยละ 73 เมื่อเทียบกับรายได้หลัก คือ รายได้ จากดอกเบี้ยเงินให้กู้

ตารางที่ 1.2 แสดงรายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้, ค่าจ้างแรงงาน, ดอกเบี้ยจ่ายเงินรับฝาก, ดอกเบี้ยจ่ายเงิน กู้ยืมและกำไรประจำปี รอบปีบัญชี 2540-2545 หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2540	2541	2542	2543	2544	2545
เงินให้กู้	125,255	127,438	146,267	154,344	107,777	120,622
รายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้	16,329	20,894	22,810	21,263	17,066	17,048
ค่าจ้างแรงงาน	2,734	3,177	3,122	3,290	3,429	5,483
ดอกเบี้ยจ่ายเงินรับฝาก	7,989	9,325	10,034	6,054	4,706	4,205
ดอกเบี้ยจ่ายเงินกู้ยืม	2,877	5,221	5,520	3,987	3,488	2,759
กำไรประจำปี	1,377	203	280	536	554	660

ที่มา : รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รอบปีบัญชี 2540-2545

จากเหตุผลดังกล่าวธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงต้องมีการประเมินผล การดำเนินงาน เพื่อให้รู้ว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของธนาคารอยู่ตำแหน่งใด ควรไปในทิศทาง ไหน พิจารณาด้านต้นทุนการผลิต ปัจจัยการผลิตที่ใช้ และผลผลิตที่ได้รับ และหาแนวทางที่ เหมาะสมต่อการปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อสร้างและแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการ ดำเนินงาน พร้อมกับศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงงานที่ก่อเกิด ประโยชน์สูงสุดกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเอง นอกจากนี้ธนาคารเพื่อ การเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร ยังต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางด้านผลิตภาพผลผลิต การ

เปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานนำมากำหนดแบบแผนกลยุทธ์ในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงชั้นนำในภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก และยังเป็นข้อมูลพื้นฐานนำมากำหนดแบบแผนกลยุทธ์ในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานและแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับประโยชน์สูงสุด พร้อมกับช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ดังวิสัยทัศน์ที่ประกาศไว้ว่าธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเป็นธนาการเพื่อการพัฒนาชนบทชั้นนำในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อทราบผลิตภาพผลผลิต (Productivity Growth) ของธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากการเจริญเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตโดยรวม (Total Factor Productivity Growth : TFP Growth) ที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Change) และมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technology Progress)
2. เพื่อทราบการเปลี่ยนแปลงขนาดประสิทธิภาพด้านต้นทุนของธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษานี้ ทำการศึกษารธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาต่างๆ ในพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดนครสวรรค์เป็นตัวแทนของภาคเหนือตอนล่างของธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธี (Data Envelopment Analysis หรือ DEA) ซึ่งมีหน่วยการศึกษา (Decision Making Unit : DMU) ทั้งสิ้นรวม 17 สาขาดำเนินการ โดยใช้ข้อมูลเป็นระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ถึง ปี พ.ศ. 2545

## 1.4 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาในเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) โดยใช้การวิเคราะห์ที่เรียกว่าการวิเคราะห์เส้นห่อหุ้ม (Data Envelopment Analysis หรือ DEA) เพื่อคำนวณหาค่าประสิทธิภาพ (Scale Efficiency) แบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการศึกษา การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพ (Efficiency Change) ด้วยวิธีการประมาณค่าแบบ Malmquist TFP Index เพื่อทราบถึงการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพที่เกิดขึ้น และส่วนที่สองเป็น

การศึกษา ประสิทธิภาพทางด้านทุน (Cost Efficiency) เพื่อคำนวณหาค่าประสิทธิภาพทางด้านต้นทุนการดำเนินการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แต่ละสาขา

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้คาดว่าจะมีประโยชน์ต่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันการเงินอื่น ๆ เป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงระดับประสิทธิภาพและเทคโนโลยี การประเมินผลการดำเนินงาน จากทางด้านต้นทุนเพื่อทราบถึงสถานะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากรยะเวลา และนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานพร้อมทั้งช่วยในการวางแผนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และองค์กรที่ทำธุรกิจสินเชื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

### 1.6 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งมีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ รายงานกิจการ งบดุล งบกำไรขาดทุน รายงานการประชุมรวมพนักงานในสังกัด สำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แต่ละสาขาในจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดนครสวรรค์ รายงานงบทดลองของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสาขาต่าง ๆ ในสังกัด สำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดนครสวรรค์ เป็นต้น

### 1.7 นิยามศัพท์

Data Envelopment Analysis (DEA) หมายถึง วิธีประมาณค่าประสิทธิภาพการผลิตโดยเปรียบเทียบของแต่ละหน่วยการผลิต (Decision Making Unit : DMU) ที่มีการใช้ปัจจัยการผลิตหลายชนิด เพื่อผลิตผลผลิตหลายชนิด หรือเรียกว่าวิธีการวิเคราะห์เส้นต่อหุ้ม

Decision Making Unit (DMU) หมายถึง หน่วยผลิต หรือหน่วยการตัดสินใจในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แต่ละสาขาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดพิษณุโลกและนครสวรรค์ ภายใต้หลักการผลิตที่ให้ผลผลิตสูงสุดโดยใช้ปัจจัยการผลิตที่มีจำกัดให้น้อยที่สุด หรือลดปริมาณปัจจัยการผลิตที่ใช้ให้ผลิตผลผลิตได้ในจำนวนเท่าเดิม

Productivity Growth (PG) หมายถึง ความเจริญเติบโตของผลผลิตหรือผลิตภาพผลผลิต จากการเพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิต (Input Growth) และจากการเจริญเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตโดยรวม (TFP Growth : Total Factor Productivity Growth) ในการศึกษานี้ ไม่พิจารณา

ความเจริญเติบโตของผลผลิต หรือผลิตภาพผลผลิตจากการเพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิต (Input Growth)

Total Factor Productivity Growth (TFP Growth) หมายถึง ความเจริญเติบโตของผลิตภาพปัจจัยการผลิตโดยรวม เป็นการเพิ่มขึ้นของผลผลิตที่ปราศจากการเพิ่มของจำนวนปัจจัยการผลิตในกระบวนการผลิต หรือเป็นค่าของผลต่างระหว่างการเจริญเติบโตของผลผลิตกับการเจริญเติบโตของผลผลิตเนื่องจากการใช้จำนวนปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น

Efficiency Change (EC) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพ เป็นการหาสัดส่วนของประสิทธิภาพทางเทคนิคใน 2 ช่วงเวลาเปรียบเทียบกัน

Technology Progress (TP) หมายถึง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการผลิตที่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปริมาณผลผลิต โดยไม่ได้เพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตใด ๆ ขึ้นเลย เช่น การใช้เครื่องมือใหม่ ๆ มาให้บริการประชาชน

Cost Efficiency (CE) หมายถึง ประสิทธิภาพการผลิตที่เกิดจากการใช้ส่วนผสมของปัจจัยการผลิตให้เสียต้นทุนต่ำสุด (Least Cost Combination) เพื่อผลิตผลผลิตให้ได้จำนวนหนึ่ง

Scale or Efficiency Scale (SE) หมายถึง อัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางเทคนิคในระยะผลได้ต่อปัจจัยการผลิตแต่ละหน่วยคงที่ กับการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางเทคนิคในระยะผลได้ต่อปัจจัยการผลิตแต่ละหน่วยไม่คงที่ แบ่งเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ ถ้าค่า Scale = 1 แสดงว่าหน่วยผลิตมีการผลิตอยู่ในช่วงผลได้ต่อขนาดคงที่ (Constant return to scale) ซึ่งเป็นการผลิตที่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าค่า Scale > 1 แสดงว่าหน่วยผลิตมีขนาดการผลิตอยู่ในช่วงของผลได้ต่อขนาดลดลง (Decreasing return to scale) จึงควรเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต จึงจะทำการผลิตได้มีประสิทธิภาพ และถ้าค่า Scale < 1 แสดงว่าหน่วยผลิตมีการผลิตอยู่ในช่วงของผลได้เพิ่มต่อขนาด (Increasing return to scale) จึงควรลดการใช้ปัจจัยการผลิต จึงจะทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพ