

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ระบบเศรษฐกิจการเงินโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มการเปิดเสรีมากขึ้นประเทศไทยได้รับแรงกดดันจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ให้มีนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินและการบริหารซึ่งประเทศไทยได้ลงสัตยาบันไว้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2536 (ธนาคารกสิกรไทย , 2537 ข.) นโยบายดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงระบบการเงินของไทยเข้าสู่ระบบกลไกของตลาดไม่ว่าจะเป็นการผ่อนคลายนโยบายอัตราดอกเบี้ย การผ่อนคลายนโยบายเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ การอนุญาตจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจหรือการอนุญาตให้สถาบันการเงินต่าง ๆ สามารถทำธุรกิจที่คาบเกี่ยวกันมากขึ้น (ธนาคารกสิกรไทย , 2537 ข.)

การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันแวดล้อมของสถาบันการเงิน ได้แก่ การเปิดเสรีทางการเงิน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้สภาพการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินทวีความรุนแรงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้การบริหารสถาบันการเงินด้วยวิธีคิดและรูปแบบเดิมๆ โดยเฉพาะสถาบันการเงินของรัฐย่อมไม่สามารถนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ ผู้บริหารองค์กรที่มีความคิดเชิงกลยุทธ์ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ การวางกรอบหรือแนวทางเพื่อที่จะนำองค์กรไปสู่ทิศทางที่ตั้งไว้ การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) จึงเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ผู้บริหารเห็นภาพรวมของปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคตช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นโอกาสสามารถกำหนดทิศทาง กำหนดกลยุทธ์และการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

รัฐบาลได้มีแผนพัฒนาระบบการเงินไทยขึ้นเพื่อให้สถาบันการเงินไทยมีมาตรฐานการดำเนินธุรกิจและมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องใกล้เคียงกันสามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศได้โดยแผนพัฒนาระบบการเงินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (1 มีนาคม พ.ศ. 2538 - 29 กุมภาพันธ์ 2543) ได้กำหนดมาตรการที่เป็นจุดเด่นของแผนฉบับนี้คือ การกระจายสินเชื่อและบริการทางการเงินไปสู่ภูมิภาคและชนบท โดยกระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจึงได้วางแนวทางการพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้สร้างกลไกการเงินและพัฒนาระบบการเงินในภูมิภาคและชนบทเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาพัฒนาระบบการเงินและนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทของรัฐบาล

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยส่งเสริมอาชีพและการดำเนินงานของเกษตรกรรวมถึงสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นนโยบายพิเศษของรัฐตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 โดยมีหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการกระจายทุนไปสู่ภาคเกษตรกรรมด้วยเงื่อนไขเงินกู้ที่เป็นธรรมและคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปธนาคารได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2542) ธ.ก.ส. ได้ดำเนินการมาแล้วถึง 32 ปี

หลักการพื้นฐานการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2509 คือการมุ่งเน้นการปล่อยสินเชื่อเป็นภารกิจหลักซึ่งผลการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2510-2539) อาจกล่าวได้ว่า ธ.ก.ส. ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักในการก่อตั้งกล่าวคือสามารถรับเกษตรกรเข้ามาเป็นลูกค้าสินเชื่อได้เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ข้อมูลจากตารางที่ 1 สดมภ์ที่ 7 แสดงจำนวนครัวเรือนที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ในปีบัญชี 2539 มีจำนวนมากกว่าปีบัญชี 2528 ประมาณ 2 เท่าตัว กล่าวคือเพิ่มจาก 2,302,724 ครัวเรือนเป็น 4,772,275 ครัวเรือน เมื่อสิ้นปีบัญชี 2540 (31 มีนาคม 2541) ธ.ก.ส. ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรและเกี่ยวเนื่องแก่เกษตรกรประมาณ 4.85 ล้านครัวเรือนหรือประมาณร้อยละ 85.97 ของครัวเรือนเกษตรกร (วารสาร ธ.ก.ส. , 2541)

ตาราง 1 แสดงจำนวนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส.

ปีบัญชี	เกษตรกรลูกค้ารายคน (ครัวเรือน)	สหกรณ์การเกษตรลูกค้า		กลุ่มเกษตรกร		รวมเกษตรกรลูกค้าและสมาชิกสถาบันเกษตรกร (ครัวเรือน)	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
		จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิก (ครัวเรือน)	จำนวนกลุ่มเกษตรกร	จำนวนสมาชิก (ครัวเรือน)		
2528	1,381,851	825	788,665	794	132,208	2,302,724	n.a.
2529	1,472,657	832	765,754	691	113,985	2,352,396	2.15
2530	1,576,261	821	791,561	657	112,826	2,480,648	5.45
2531	1,680,120	820	803,214	614	101,442	2,584,776	4.19
2532	1,897,525	812	833,771	551	84,145	2,815,441	8.92
2533	2,135,957	838	880,408	525	83,303	3,099,686	10.09
2534	2,356,585	851	952,349	507	77,420	3,386,354	9.24
2535	2,599,685	836	1,020,935	468	72,457	3,693,077	9.05
2536	2,860,981	846	1,107,657	432	64,859	4,033,407	9.21
2537	3,071,545	854	1,180,355	377	58,375	4,310,257	6.86
2538	3,334,592	855	1,277,602	323	43,288	4,655,482	8.00
2539	3,423,339	877	1,308,995	295	39,941	4,772,275	2.51

ที่มา : ธ.ก.ส. รายงานกิจการរបดูล งบกำไรขาดทุน

เนื่องมาจากปัญหาทางการพัฒนาการเกษตรกระแสหลัก (Plantation) ที่ผ่านมานในอดีตซึ่งเป็นการทำการเกษตรแบบอุตสาหกรรม มุ่งผลิตเพื่อขายให้ได้ปริมาณมากภายในเวลาอันรวดเร็วที่สุดโดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่ใช้ เช่นใช้สารเคมีหลายชนิดในปริมาณสูง, ระบายของเสียจากแหล่งผลิตสู่สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อใช้พื้นที่การผลิตให้เต็มที่และลดต้นทุนซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ประชาชนผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2533 ธ.ก.ส. ได้ริเริ่มบทบาทที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นโดยประกาศทิศทางการดำเนินงานของธ.ก.ส. ซึ่งเพิ่มทิศทางการใหม่คือการให้สินเชื่อในแนวทางอนุรักษ์สภาพแวดล้อมในชนบทซึ่งกำหนดแนวทางมาตรการต่าง ๆ ให้สำนักงานสาขาทั่วประเทศดำเนินงานสินเชื่อที่ไม่คุกคามและเกื้อกูลต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานของธ.ก.ส. ตามนโยบายการให้สินเชื่อในแนวทางอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ ประสบผลในระดับหนึ่งในการประเมินผลการดำเนินงานธ.ก.ส. ของกระทรวงการคลังในหัวข้อการดำเนินงานที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมีผลการประเมินอยู่ในระดับ 3.07 ซึ่งถือว่าเป็นเกณฑ์ที่อยู่ในระดับกลาง (วารสาร ธ.ก.ส. , 2541)

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในช่วงดังกล่าวยังอยู่ในลักษณะต่างคิดต่างทำเป็นกลุ่มเป็นโครงการย่อย ๆ ยังไม่มีการดำเนินงานอย่างเป็นทางการทั้งองค์กรและการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายหลายองค์กรแม้จะมองเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมแต่ธ.ก.ส. ยังมีความไม่ชัดเจนในบทบาทระหว่างส่งเสริมการจำหน่ายสารเคมีอย่างกว้างขวางกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันจากการที่เวทีการค้าโลกโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญอย่างสูงในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานสินค้าเกษตรเนื่องจากความตื่นตัวของผู้บริโภคในเรื่องสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตที่เกี่ยวกับอาหารและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้จากการลดลงของค่าเงินบาททำให้เคมีภัณฑ์รวมทั้งปุ๋ยเคมีมีราคาสูงขึ้นมากส่งผลให้เกษตรกรสนใจตื่นตัวที่จะใช้วิทยาการทดแทนการใช้สารเคมี ประกอบกับแหล่งเงินทุนต่างประเทศของธ.ก.ส. ซึ่งให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำต่างก็ให้การสนับสนุนการเกษตรที่รักษาสิ่งแวดล้อม

ในปี พ.ศ. 2541 ธ.ก.ส. จึงกำหนดวิสัยทัศน์เพื่อก้าวไปสู่การเป็นธนาคารที่ดูแลรักษาและรับผิดชอบต่อสังคมสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตหรือธนาคารสีเขียว (Green Bank) โดยจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการธนาคารสีเขียวโดยผู้จัดการ ธ.ก.ส. เป็นประธานจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการสินเชื่อเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อบริหารเงินทุนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและคณะทำงานโครงการธนาคารสีเขียวเพื่อประสานงานผลักดันการทำงานทั่วประเทศโดยรองผู้จัดการ ธ.ก.ส. เป็นประธานโครงการ

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดในเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้ในงานสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมของ ธ.ก.ส. โดยเฉพาะการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมในจังหวัดเชียงใหม่เนื่องมาจากกาที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการอพยพของประชากรที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างมากมาย ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่กำลังประสบกับปัญหาขยะมูลฝอย น้ำเน่าเสีย การใช้พลังงานต่าง ๆ อย่างฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมนอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาเกี่ยวกับการกู้เงินนอกระบบของเกษตรกรเพื่อซื้อยาฆ่าแมลงและปุ๋ยเคมีในจังหวัดเชียงใหม่พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2538 เกษตรกรกู้เงินเพื่อซื้อยาฆ่าแมลงเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2528 ถึง 11.7 เท่าตัว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2539) ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่นิเวศน์และสุขภาพของเกษตรกรเองแล้วจึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกอย่างยิ่ง

ดังนั้นการนำการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้สร้างกลยุทธ์ในการให้สินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมของ ธ.ก.ส. ในจังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและควรให้ความเอาใจใส่โดยเฉพาะภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน บทบาทการดำเนินงานสินเชื่อเชิงอนุรักษ์ของ ธ.ก.ส. เชียงใหม่ที่จะดำเนินการต่อไปในปัจจุบันและอนาคตควรจะมีทิศทางในการดำเนินการไปอย่างไรเพื่อให้ธนาคารเผชิญกับความเสี่ยงที่น้อยที่สุดและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดที่จะนำการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการจัดการโครงการสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมของ ธ.ก.ส. ให้สามารถดำเนินการได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานในโครงการสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อมของ ธ.ก.ส. ในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมกับทิศทางในการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ในโครงการสินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 9 สาขาประกอบด้วย สาขาอำเภอเมือง , อำเภอจอมทอง , อำเภอฮอด , อำเภอพร้าว , อำเภอสันกำแพง , อำเภอแม่แตง , อำเภอแม่ใจ , อำเภอดอยสะเก็ดและอำเภอหางดง

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยในครั้งนี้จะช่วยให้ ธ.ก.ส.สร้างแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในอนาคตและนำไปสู่การดำเนินงานที่ชัดเจนซึ่งจะช่วยลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคต