



บทที่ 3

วิธีการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย

สหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจอย่างหนึ่ง ซึ่งบุคคลที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ได้รวมแรงรวมทุนกันจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจตามหลักการช่วยตัวเอง และช่วยซึ่งกันและกัน และหลักการประหยัดเพื่อให้เกิดความเจริญในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงทำให้สหกรณ์มีลักษณะคล้ายคลึงกับธุรกิจรูปอื่น ความคล้ายคลึงที่กล่าวคือการรวมทุนหรือการประกอบธุรกิจการซื้อขาย แต่อย่างไรก็ดีสหกรณ์ก็ยังคงมีความมุ่งหมายและหลักการอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ทำให้สหกรณ์ถูกจำแนกออกไปเป็นวิธีการดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง

จากการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของธุรกิจอื่น ๆ กับสหกรณ์แล้ว พอจะสรุปความแตกต่างได้ดังนี้คือ ในด้านวัตถุประสงค์ สหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการแก่สมาชิก โดยมีสมาชิกเป็นเจ้าของและดำเนินงาน ใช้การควบคุมตามหลักประชาธิปไตย นั่นคือสมาชิกคนหนึ่งออกเสียงได้เพียงเสียงเดียวโดยไม่คำนึงถึงจำนวนการถือหุ้น และสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน แต่ธุรกิจอื่น ๆ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรใหญ่ลงทุน อำนาจการบริหารงานอยู่แก่ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ ซึ่งการออกเสียงจะถือตามจำนวนการถือหุ้น นั่นคือออกเสียงตามส่วนแบ่งการลงทุนหนึ่งหุ้นต่อหนึ่งเสียง และเป็นธุรกิจที่เป็นการรวมทุนเพื่อหากำไร มีใช้การรวมกลุ่มเหมือนธุรกิจสหกรณ์ที่กล่าวมาข้างต้น

หลักและวิธีการสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์มีความหมายยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าสหกรณ์เป็นองค์การหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศในระบบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล

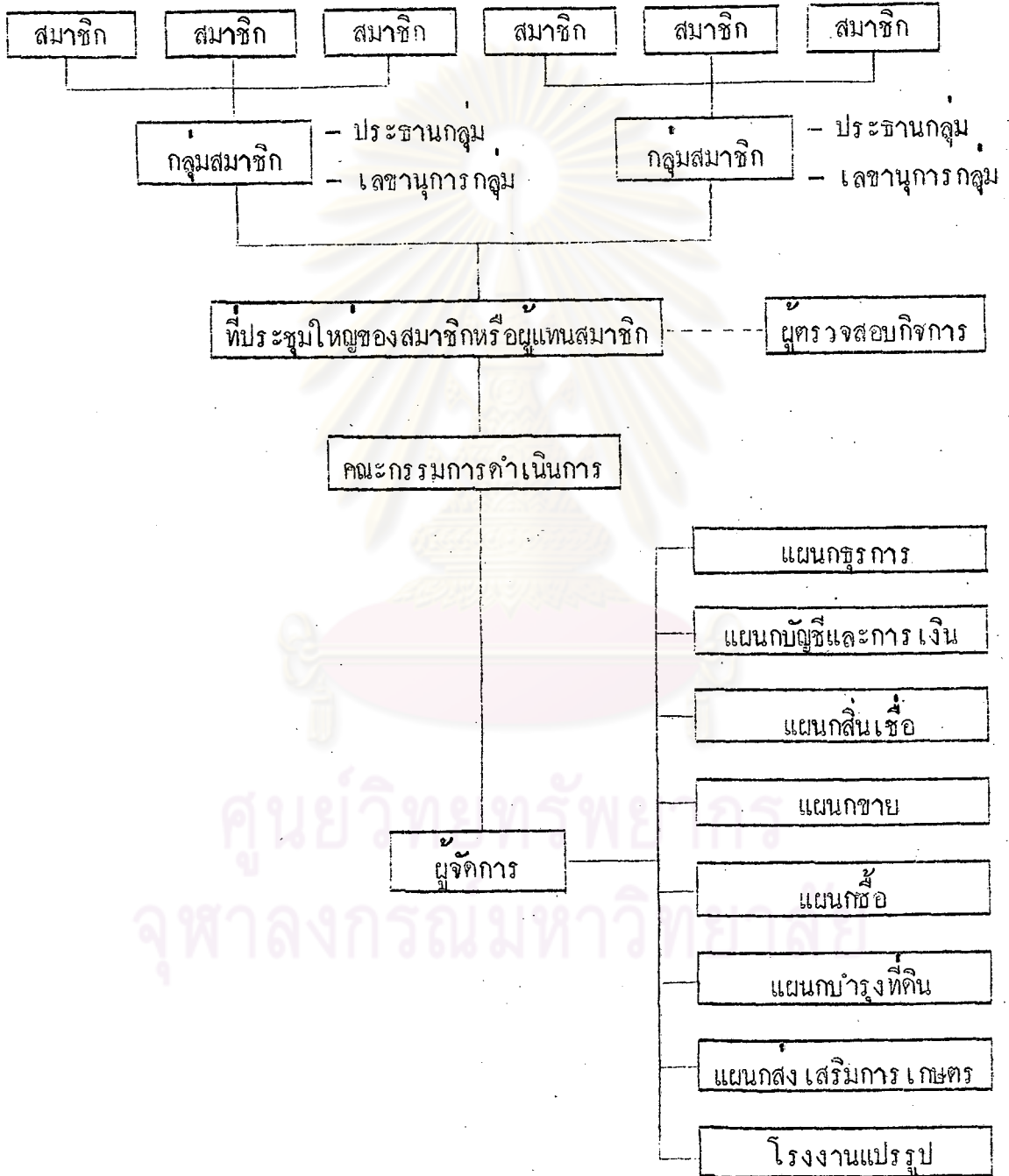
ในสมัยใดต่างก็ใช้วิธีการสหกรณ์เป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ นับตั้งแต่เอาวิธีการสหกรณ์มาใช้เป็นเวลากว่า 60 ปี รัฐบาลเองก็มั่นนโยบายที่จะส่งเสริมงานสหกรณ์อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะป็นในค่านเงินทุน เพื่อเพิ่มผลผลิต หรือการให้การศึกษอบรมให้เกษตรกรมีความรู้และความเข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินงานของสหกรณ์ของไทยก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอย่างหนึ่งอาจเป็นเพราะการจัดการที่ยังคอยประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการดำเนินงานของสหกรณ์ยังดำเนินธุรกิจรูปแบบประสงค์ ซึ่งต้องอาศัยการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในบทที่ 3 นี้จะได้พิจารณาถึงโครงสร้างและการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรว่าเป็นเช่นไร ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลที่มีต่อระบบสหกรณ์ว่าได้อ่อนอำนวยต่อความสำเร็จของสหกรณ์มากน้อยเพียงไร

โครงสร้างและระบบการบริหารงานของสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรในสมัยเริ่มแรกที่จัดตั้งขึ้น จะเป็นสหกรณ์ที่มีลักษณะของสหกรณ์หาทุน ซึ่งเป็นสหกรณ์ระดับตำบลและหมู่บ้านที่มีขนาดเล็ก โครงสร้างเป็นแบบง่าย ๆ คือในแต่ละสหกรณ์จะมีสมาชิกจำนวนน้อย ภายในกลุ่มของสมาชิกจะมีประธาน เลขานุการ และเหรัญญิก เป็นตัวดำเนินงานของสหกรณ์ โดยมีสหกรณ์อำเภอหรือพนักงานควบคุมของทางราชการ เป็นผู้ควบคุมและให้คำแนะนำธุรกิจหลักของสหกรณ์ จะเป็นการให้บริการเงินกู้แก่สมาชิกแต่เพียงอย่างเดียว ต่อมาเมื่อมีการควบสหกรณ์หาทุนเข้าเป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ ในปี พ.ศ. 2512 ก็มีการขยายการรับสมาชิกเพิ่มขึ้น ในการควบสหกรณ์นั้นนอกจากจะควบสหกรณ์หาทุนเข้าด้วยกันแล้ว หากอำเภอใดมีสหกรณ์การเกษตรอยู่แล้ว และดำเนินธุรกิจลักษณะเดียวกันก็ให้ควบเข้าด้วยกันได้ และมีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบประสงค์ คือ มีธุรกิจการให้สินเชื่อ รับฝากเงิน ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการขาย การแปรรูป บำรุงที่ดิน และงานส่งเสริมการเกษตร โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรจึงยิ่งทวีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการเพิ่มของจำนวนสมาชิกและปริมาณธุรกิจที่ขยายตัวกว้างขวางขึ้น ดังจะแสดงให้เห็นในแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1

โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตร



จากแผนภาพที่ 1 โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรระดับท้องถิ่นเริ่มจากสมาชิก และกลุ่มสมาชิก จะเห็นได้ว่าสหกรณ์การเกษตรที่มีจำนวนสมาชิกครอบคลุมทั้งอำเภอ การติดต่อโดยตรงของสมาชิกแต่ละคนที่มีต่อสหกรณ์ย่อมจะไม่สะดวกและขาดการประหยัด ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว จึงจัดแบ่งสมาชิกออกเป็นกลุ่ม ๆ เรียกว่ากลุ่มสมาชิก โดยอาจจัดแบ่งตามอาชีพหรือสภาพท้องถิ่นแล้วแต่ความเหมาะสม กลุ่มสมาชิกจะประกอบด้วยจำนวนสมาชิกที่ไม่มากจนเกินไป มีประธานกลุ่มและเลขาธิการกลุ่มเป็นผู้ควบคุมดูแล จากกลุ่มสมาชิกก็จะไปสู่ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการเรียกประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ภายใน 150 วัน นับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์นั้น หรือจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อใดก็ได้ตามความเหมาะสม หากนายทะเบียนสหกรณ์หนังสือแจ้งให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญหรือในกรณีที่สหกรณ์ขาดทุนเกินกว่าของจำนวนทุนเรือนหุ้นที่ชำระแล้ว ต้องเรียกประชุมใหญ่วิสามัญโดยไม่ชักช้า¹

โดยปกติสมาชิกทุกคนควรต้องเข้าร่วมประชุมใหญ่ แต่หากสหกรณ์ใดที่มีสมาชิกมากกว่า 500 คน จะใช้การประชุมใหญ่ที่ประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกก็ได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ คือพิจารณาข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะถือใช้ควบคุมการจัดการของสหกรณ์ อาจจะได้โดยการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบกิจการก็ได้ เลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการ หรือถอดถอนกรรมการดำเนินการทั้งคณะหรือรายบุคคล ให้ความเห็นชอบนโยบายดำเนินงานของสหกรณ์ กำหนดวงเงินกู้ของสหกรณ์พิจารณาอนุมัติงบดุลประจำปีของสหกรณ์ และการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ เมื่อที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคัดเลือกคณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์แล้ว คณะดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นผู้ดำเนิน

¹โครงสร้างสหกรณ์การเกษตร, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง วิเคราะห์แนวทางพัฒนาสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย, 2523. (โรเนียว).

ธุรกิจทั้งหมดของสหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ กำหนดนโยบายการดำเนินงานของสหกรณ์ และควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์ กำหนดระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ การรับสมาชิกและสมาชิกออกจากสหกรณ์ การจ้างและเลิกจ้างพนักงานสหกรณ์ จัดให้มีการตรวจสอบหลักฐานทางบัญชีและการเงิน พิจารณางบรายจ่ายของสหกรณ์แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อขออนุมัติ จัดทำงบดุลเพื่อการตรวจสอบบัญชีและทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอที่ประชุมใหญ่ในวาระที่เสนอของบุคคล พิจารณาเรื่องการฝากหรือลงทุนเงินของสหกรณ์ วิเคราะห์และปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลสหกรณ์การเกษตร

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก เลือกคณะกรรมการดำเนินการขึ้นมาแล้ว โดยปกติคณะกรรมการดำเนินการจะจัดการจ้างผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่ประจำในสหกรณ์ ในกรณีที่สหกรณ์เพิ่งเริ่มกิจการหรือมีทุนไม่พอที่จะจ้างผู้จัดการหรือพนักงานสหกรณ์ดังกล่าวได้ คณะกรรมการดำเนินการจะเป็นผู้ทำหน้าที่แทนผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ไปจนกว่าสหกรณ์จะสามารถจ้างผู้จัดการได้สำหรับหน้าที่ของผู้จัดการ คือ ศึกษาและเสนอแนะคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับการวางนโยบายปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประจำวันและรับผิดชอบเรื่องการเงินและการบัญชี รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ส่งเสริมให้สมาชิกใช้บริการของสหกรณ์ ติดต่อสัมพันธ์กับสหกรณ์อื่น ๆ และกับบุคคลภายนอก รายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการดำเนินการทราบอย่างน้อยเดือนละครั้ง ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ ตามความจำเป็นของการบริหารธุรกิจและงานบุคคล เช่น ในแผนกภาพที่ 1 จัดแบ่งเป็นแผนกต่าง ๆ คือ แผนกธุรกิจ แผนกบัญชีและการเงิน แผนกสินเชื่อ แผนกขาย แผนกซื้อ แผนกบำรุง-ที่ดิน แผนกส่งเสริมการเกษตร และโรงงานแปรรูป จะเห็นได้ว่าผู้จัดการสหกรณ์เป็นผู้ที่

มีความสำคัญ และมีส่วนช่วยให้สหกรณ์ประสบความสำเร็จมากขึ้นแตกต่างกันด้วย. หากสหกรณ์ใดมีผู้จัดการที่มีประสิทธิภาพแล้ว สหกรณ์นั้นย่อมจะบรรลุความสำเร็จมากกว่า สหกรณ์ซึ่งผู้จัดการขาดประสิทธิภาพ ซึ่งทางราชการก็เล็งเห็นความสำคัญในการที่จะช่วยสนับสนุนให้สหกรณ์มีผู้จัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจ

สหกรณ์การเกษตรในปัจจุบัน มีโครงสร้างของสหกรณ์ที่เป็นไปตามแนวพัฒนา ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย ที่ทางราชการได้ดำริและจัดวางขึ้น โดยแบ่งสหกรณ์การเกษตรออกเป็น 3 ระดับดังนี้¹

1. สหกรณ์ระดับท้องถิ่น เป็นสหกรณ์ระดับอำเภอซึ่งกระจายอยู่ทุกอำเภอ อย่างน้อยอำเภอละ 1 สหกรณ์ สหกรณ์การเกษตรในระดับนี้จะทำหน้าที่เป็นสหกรณ์ เชนกประสงค์ทุกสหกรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานค้ำสวนสินเชื่อ ค้ำสวนการซื้อ การขาย การบริการและบำรุงที่ดิน การส่งเสริมการเกษตร และค้ำสวนส่งเสริมการศึกษาอบรม เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์

2. สหกรณ์ระดับจังหวัดหรือชุมนุมสหกรณ์จังหวัด เป็นสหกรณ์ซึ่งตั้งขึ้นโดย สหกรณ์ระดับท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน และกระจายอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัด อย่างน้อย 3 สหกรณ์ รวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์จังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและ สนับสนุนกิจการของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกในค้ำสวนต่าง ๆ เช่น การเงิน ธุรกิจการขาย การซื้อและการแปรรูป เป็นต้น ชุมชนสหกรณ์จังหวัดเช่นกล่าวนั้นได้เร่งรัดให้มีการจัดตั้ง เสรีจเรียบร้อยแล้วในจังหวัดที่มีธุรกิจสหกรณ์มากหลายแห่ง เช่นในจังหวัดนครราชสีมา สุพรรณบุรี และฉะเชิงเทรา ฯลฯ เป็นต้น

¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์, คู่มือการสอนวิชาการสหกรณ์ในโรงเรียน (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2522), หน้า 95.

เนื่องจากการจัดสหกรณ์ในระดับจังหวัดต้องได้รับการสนับสนุนเกี่ยวกับธุรกิจด้านการเงิน สหกรณ์ในระดับนี้จึงต้องประสานงานกับสาขาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) อยู่มาก ฉะนั้นโครงสร้างเกี่ยวกับงานสหกรณ์ในระดับนี้จึงมีข้อตกลงให้ธนาคารสาขาคงกล่าวช่วยเหลือชุมนุมสหกรณ์จังหวัด หรือสหกรณ์การเกษตรในระดับอำเภอให้เกิดชีวิตและมากยิ่งขึ้น แทนที่จะต้องติดต่อกับสำนักงานใหญ่ของธนาคารในกรุงเทพฯ เหมือนแต่ก่อน

3. สหกรณ์ระดับยอดหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ เป็นสหกรณ์ระดับชาติอันเป็นระดับสูงสุด จะให้เมืองการค้าสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่สำคัญไว้คอยช่วยเหลือแก่ภูมิลหกรณ์ทั้งหมดในส่วนที่เป็นธุรกิจที่สำคัญ หรือเกี่ยวกับนโยบายหลัก ซึ่งสหกรณ์ระดับอำเภอหรือจังหวัดไม่อาจแก้ไขได้ เช่น การติดต่อซื้อขายผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกับต่างประเทศ หรืออาจเป็นโครงการร่วมมือทางวิชาการด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ในต่างประเทศ เป็นต้น องค์การที่เสริมสร้างงานสหกรณ์ในระดับชาติดังกล่าวของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ 7 แห่งคือ

- 1) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นสถาบันขั้นสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ภายในประเทศ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อทำหน้าที่ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์ทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการด้านวิชาการและการศึกษาอบรมแก่สมาชิก กรรมการและพนักงานของสหกรณ์โดยทั่วไป ตลอดจนเป็นตัวแทนของขบวนการสหกรณ์ของประเทศไทยในการติดต่อสัมพันธ์กับองค์การและขบวนการสหกรณ์ต่างประเทศ
- 2) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นองค์การที่ทำธุรกิจด้านการตลาด จัดหาสินค้าของผู้ผลิตและผู้บริโภค ดำเนินการในเรื่องคลังสินค้ารวบรวมผลผลิตของสมาชิกจัดจำหน่ายทั้งในและนอกประเทศ
- 3) ชุมนุมรานสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัด เป็นองค์การด้านการจัดหาและจำหน่ายสินค้าให้แก่รานสหกรณ์

4) ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด เป็นองค์การทำ
ธุรกิจด้านการเงินและช่วยเหลืองานสหกรณ์ออมทรัพย์ ฯลฯ

5) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นองค์การที่ทำ
ธุรกิจด้านจัดหาเงินทุนให้แก่สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรที่กระจายอยู่ในอำเภอ
และจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ฯลฯ

6) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อย จำกัด เป็นองค์การที่ทำธุรกิจ
และให้ความช่วยเหลือในด้านการรวบรวมอ้อยของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิก

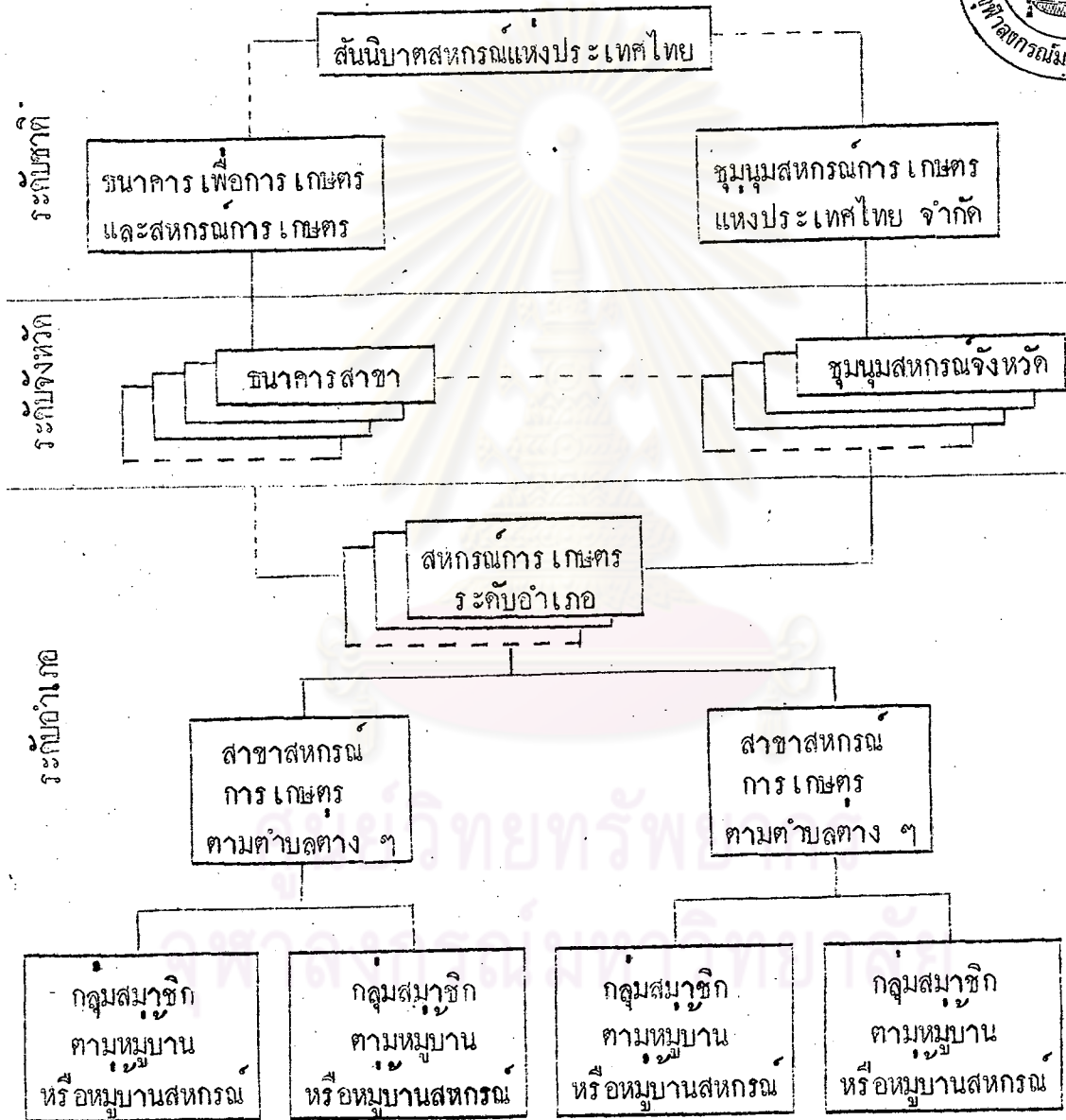
7) ชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกร จำกัด เป็นองค์การที่ทำธุรกิจและให้
ความร่วมมือในด้านการจัดหาและจำหน่ายสุกรให้แก่สหกรณ์ที่เป็นสมาชิก

โครงสร้างของสหกรณ์ในประเทศไทยที่วางไว้ 3 ระดับดังกล่าว สามารถ
แสดงเป็นแผนภาพความสัมพันธ์ของสหกรณ์ทั้ง 3 ระดับได้ดังแผนภาพที่ 2 นี้

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 2

โครงสร้างสหกรณ์การ เกษตรของประเทศไทย



----- การประสานงาน
 _____ การดำเนินงานทางธุรกิจ

ที่มา : กรมส่งเสริมสหกรณ์

สำหรับสหกรณ์ระดับชาติ 2 แห่งที่กล่าวมาข้างต้น คือ ชุมนุมร้านค้าสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัด และ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด นั้น ในปัจจุบันของประเทศไทยยังมีความสัมพันธ์และเกื้อหนุนแก่สหกรณ์การเกษตรน้อยเกินไป หรือไม่มีเลย ซึ่งหากขบวนการสหกรณ์มีความก้าวหน้าแล้ว ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์จะเป็นแหล่งเงินทุนที่ดีแห่งหนึ่งของสหกรณ์การเกษตร และชุมนุมร้านค้าสหกรณ์ จะเป็นแหล่งสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาถูก ให้แก่สหกรณ์การเกษตรได้ ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหกรณ์การบริโภคนั้น จะมีความสัมพันธ์กับสหกรณ์การเกษตร โดยเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากสหกรณ์การเกษตร เช่น ข้าวสารมาขาย และสหกรณ์การเกษตรจะส่งสินค้าโดยตรงจากสหกรณ์ผู้บริโภคมารับบริการจำหน่ายให้แก่สมาชิก ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวของไทยเรายังไม่มี

จากแผนภาพที่ 2 ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างสหกรณ์การเกษตรของไทยจะเห็นได้ว่า การวางโครงสร้างของสหกรณ์ดังกล่าวจะทำให้สหกรณ์การเกษตรอื่นเป็นสหกรณ์ระดับท้องถิ่นต่าง ๆ เข้มแข็งยิ่งขึ้น และสามารถจัดระบบการผลิต การตลาด และการให้บริการด้านอื่น ๆ เป็นไปอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะสหกรณ์แต่ละระดับจะมีส่วนช่วยเหลือเกื้อหนุนให้เกิดกำลังซึ่งกันและกัน ผลลัพธ์ที่จะได้ก็จะตกถึงมือสมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกร เป็นส่วนใหญ่ และจะสะท้อนให้ขบวนการสหกรณ์มั่นคงกว่าที่เคยเป็นมาแล้ว

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบัน และอำนาจหน้าที่ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ของสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการบริหารงานทั้งหมดของสหกรณ์ เป็นของคณะกรรมการดำเนินการซึ่งเป็นเกษตรกร และเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่มีความสามารถในด้านการค้าเงินธุรกิจ จึงทำให้การค้าเงินธุรกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจอื่น ๆ ได้ และหลายสหกรณ์ต้องประสบกับภาวะการขาดทุน ฉะนั้น แนวทางการแก้ไขต้องมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพของคณะกรรมการดำเนินการ โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเขามาร่วมเป็นผู้วิเคราะห์ และให้

แนวทางหรือข้อเสนอแนะที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่สหกรณ์ ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะถูกแต่งตั้งหรือเลือกตั้งใหม่เป็น "คณะกรรมการอำนวยการ" และในที่ประชุมใหญ่จะได้เลือกตั้ง "คณะกรรมการการศึกษา" ด้วย ซึ่งจะแตกต่างไปจากระบบโครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบัน ก็จะแสดงให้เห็นได้ในแผนภาพที่ 3 และที่ 4

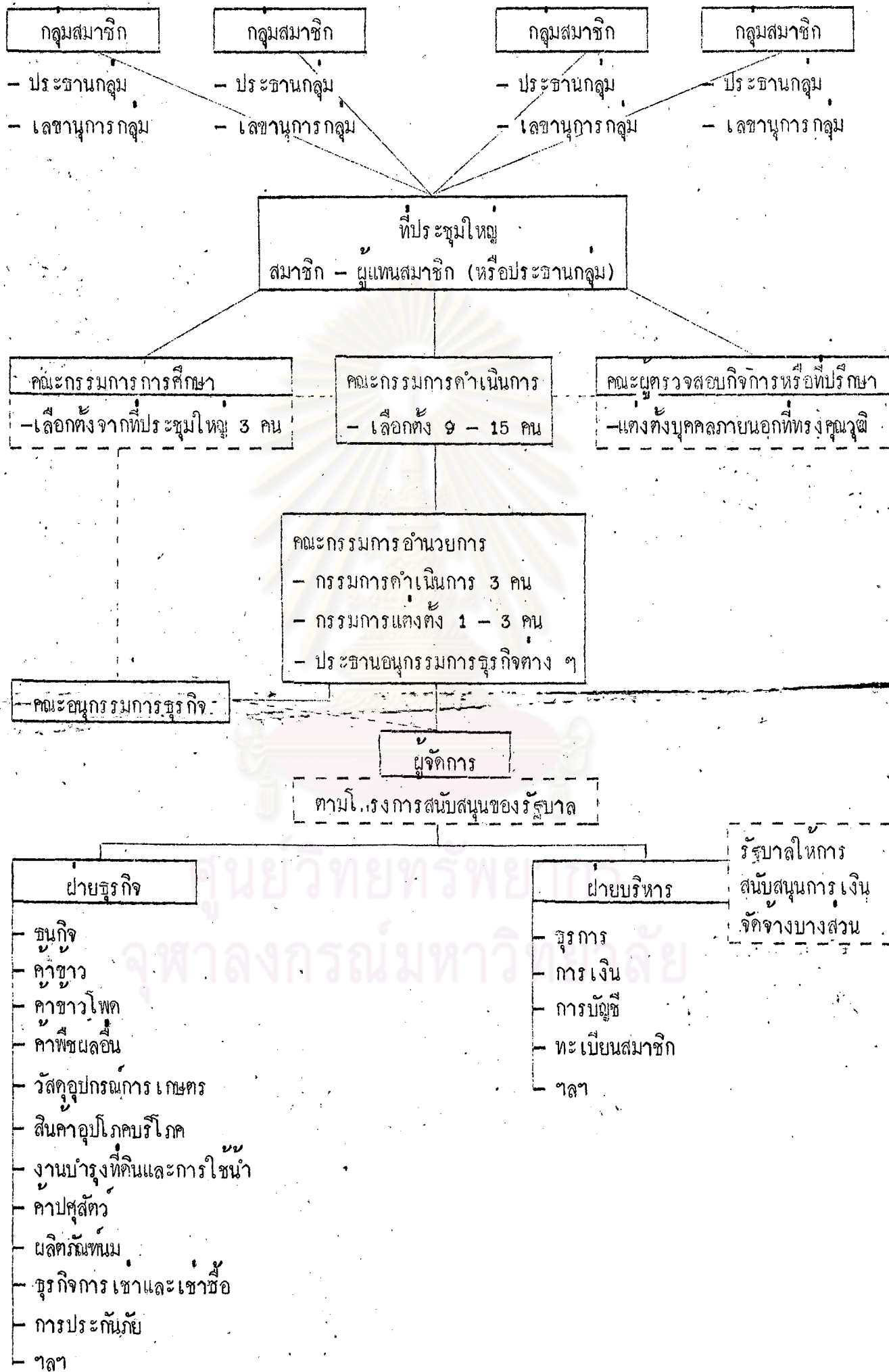
จากแผนภาพที่ 3 เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้เลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการจำนวน 9 - 15 คน ซึ่งจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายอย่างกว้าง ๆ ของสหกรณ์แล้ว คณะกรรมการดำเนินการดังกล่าวก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อทำหน้าที่สำคัญในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายจัดการ คณะกรรมการอำนวยการประกอบด้วย กรรมการดำเนินการ 3 คน เพื่อเป็นตัวแทนของสหกรณ์ในการตกลงหรือลงนามในกิจการทั้งปวงของสหกรณ์ กรรมการแต่งตั้ง 1 - 3 คน มาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจะเป็นบุคคลภายในสหกรณ์หรือจากหน่วยงานอื่นก็ได้ และประธานอนุกรรมการธุรกิจต่าง ๆ ที่เลือกตั้งจากสมาชิกที่ทำธุรกิจ และมีความรู้ความถนัดในธุรกิจที่ตนกำลังทำอยู่ ซึ่งจะทราบว่าสหกรณ์ต้องการให้บริการอะไรบ้าง ในลักษณะใด จึงจะสนองความต้องการของสมาชิก ประธานอนุกรรมการธุรกิจจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนธุรกิจที่มีอยู่ในสหกรณ์ และจัดตั้งขึ้นเป็นคณะอนุกรรมการธุรกิจ

นอกจากนี้แล้วที่ประชุมใหญ่จะเลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาจำนวน 3 คน เพื่อทำหน้าที่ให้การศึกษอบรมก่อนเป็นสมาชิก (Pre-member Education) โดยดำเนินการผ่านประธานกลุ่ม นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่สามารถแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบกิจการหรือที่ปรึกษา ซึ่งอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกด้วย ดังนั้นโครงสร้างสหกรณ์การเกษตรแนวใหม่จะสามารถช่วยให้สหกรณ์ประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ได้มากขึ้นกว่าโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในแผนภาพที่ 4 แสดงถึงการจัดรูปองค์กรและหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรอันเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ของสหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ในปัจจุบัน ซึ่งจะดำเนินธุรกิจ

แผนภาพที่ 3

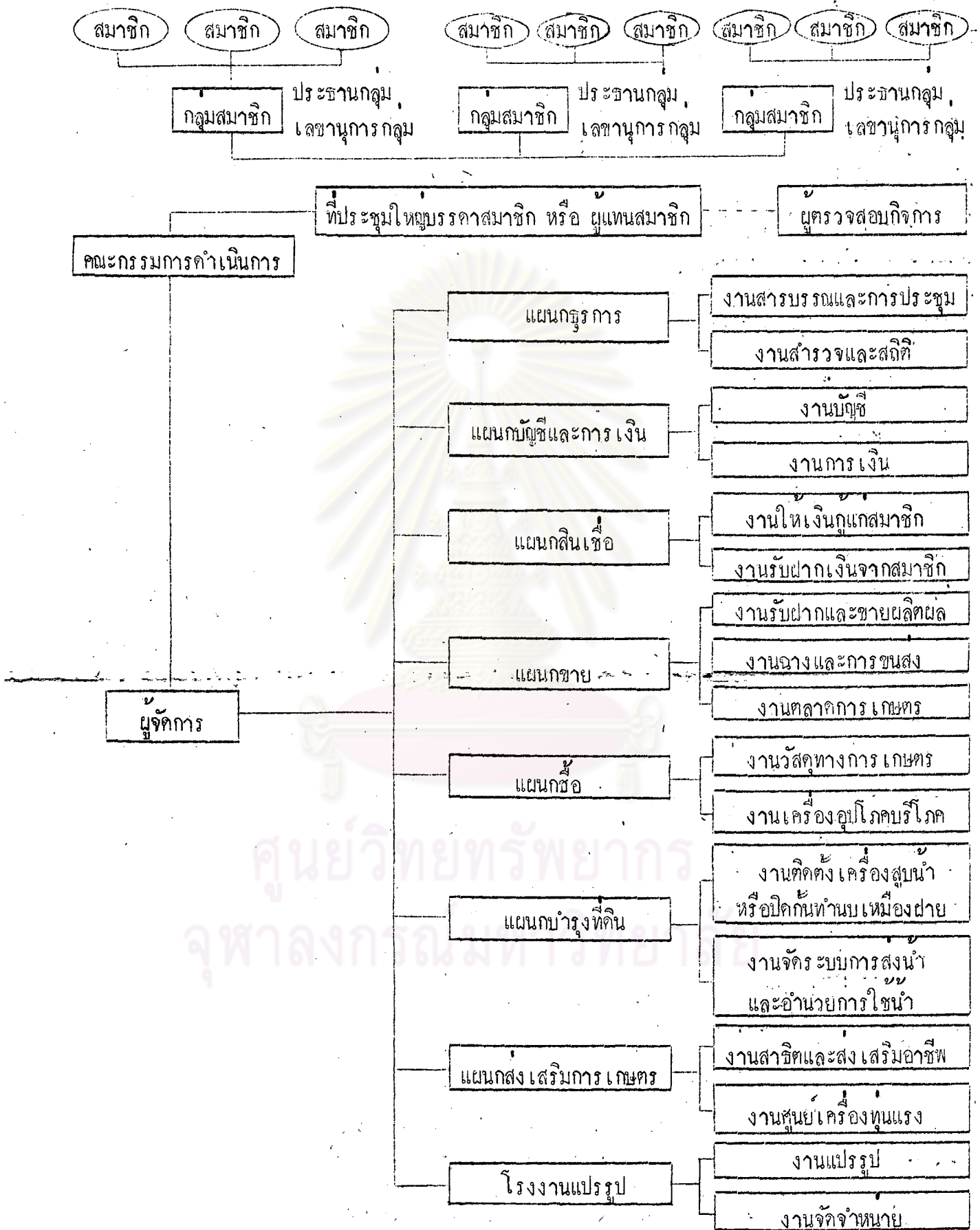
โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐม



ที่มา : กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์

แผนภาพที่ 4

แนวการจัดรูปองค์กรและหน้าที่สมบูรณแบบของสหกรณ์การเกษตร



ครบวงจรตามแผนภาพจากแผนกธุรกิจจนถึงโรงงานแปรรูป แต่สำหรับสหกรณ์การเกษตรขนาดเล็กแล้วในปัจจุบันการค้าเนินธุรกิจ จะไม่มีแผนกว้างที่ดิน แผนกส่งเสริมการเกษตร และโรงงานแปรรูปดังกล่าว

การเงินและการควบคุมการเงินของสหกรณ์การเกษตร

การค้าเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรก็เพื่อสนองความต้องการในคานต่าง ๆ ของสมาชิก ดังนั้นการเงินจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการค้าเนินธุรกิจของสหกรณ์ ถ้าจะให้สหกรณ์ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สหกรณ์จะต้องมีเงินทุนมากพอและใช้เงินทุนอย่างฉลาดควบคู่กันไปด้วย จากการศึกษาพบว่าสหกรณ์การเกษตรจำนวนมากประสบความล้มเหลว เพราะขาดแคลนเงินทุน หรือไม่สามารถเพิ่มทุนเพื่อขยายกิจการ การเงินของสหกรณ์มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากธุรกิจอย่างอื่น ๆ คือ หลักการเป็นเจ้าของโดยสมาชิกและการไหลผลตอบแทนหุ้นส่วนของสมาชิกในอัตราจำกัด (การจำกัดดอกเบี้ยเงินทุน) จะเห็นได้ว่าการเป็นเจ้าของและการควบคุมสหกรณ์นั้น ทำโดยสมาชิกของสหกรณ์เอง จึงทำให้สมาชิกผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้สหกรณ์ต้องมีความรับผิดชอบอย่างมากในการให้ทุนแก่สหกรณ์ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้สหกรณ์มีทุนพอสำหรับการจัดและการเริ่มต้นกิจการ นอกเหนือจากการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากภายนอก ทุนของสหกรณ์มีราคาที่สูงที่สมาชิกจึงต้องมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นในการให้ทุนต่อไปเรื่อย ๆ เมื่อสหกรณ์ต้องการทุน และเป้าหมายของการก่อตั้งสหกรณ์ก็เพื่อจะได้รับบริการในราคาต้นทุน ดังนั้น การให้ทุนแก่สหกรณ์ไม่ใช่เพื่อแสวงหากำไรจากการได้รับเงินปันผลหรือผลตอบแทนจากหุ้นในอัตราสูง เหมือนการค้าเนินธุรกิจรูปอื่น ๆ ซึ่งแสวงหากำไรจากทุน

สหกรณ์ต้องการเงินทุนเพื่อใช้สำหรับการก่อตั้ง จัดหาสำนักงานและเครื่องใช้ต่าง ๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น เงินเดือนและค่าจ้างพนักงานสหกรณ์

คามผลิตภัณฑ์หรือบริการต่าง ๆ ค่าประกันภัย ค่าใช้จ่ายสำหรับกรรมการดำเนินการ และสำรวจค่าเสื่อมสะสมที่จำเป็น ฯลฯ นอกจากนี้แล้วสหกรณ์ยังต้องการ เงินทุนส่วนหนึ่ง เพื่อขยายกิจการด้วย ซึ่งเงินทุนที่ใช้จ่ายดำเนินงานต่าง ๆ นี้ จะประกอบด้วยเงินทุนถาวร อันเป็นเงินที่ลงทุนในทรัพย์สินถาวร จัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น อาคาร เครื่องจักร ยานพาหนะขนส่ง ถังทุนองค์การกลางของสหกรณ์ และเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นเงินลงทุนในทรัพย์สินระยะสั้น หรือทรัพย์สินหมุนเวียน อันได้แก่ เงินสด ฎูกหนี้ หลักทรัพย์ชั่วคราว และสินค้าคงเหลือ เงินทุนหมุนเวียน เป็นทุนที่ใช้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายพวกแรงงาน น้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องเขียน ค่าใช้จ่ายเดินทาง ค่าซื้อสินค้ามาบริการให้แก่สมาชิก เป็นต้น

จากลักษณะความเป็นเจ้าของของสหกรณ์ อาจแบ่งทุนของสหกรณ์ออกได้เป็น 2 ชนิด

คือ

1. ทุนส่วนเป็นเจ้าของ (Equity capital or Capital owned)

หมายถึง ทุนที่จัดหาโดยสมาชิก ซึ่งทุนส่วนนี้มีอีกจะเรียกว่า "ทุนส่วนของสมาชิก" (members' equity) อันได้แก่ ทุนเรือนหุ้น (share capital) ทุนสำรอง (reserve capital) เงินลงทุนของสมาชิกในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งค่าธรรมเนียมสมาชิก (membership fees) ทุนส่วนของเจ้าของนี้มีความสำคัญในโครงสร้างการเงินของสหกรณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากจะใช้เป็นมาตรการให้สมาชิกสนใจและสนับสนุนสหกรณ์ ดังนั้น หากสมาชิกให้ทุนแก่สหกรณ์เอง เขาก็ย่อมจะมีความสนใจและให้การสนับสนุนสหกรณ์ และยังลงทุนในสหกรณ์มากเพียงใดก็ย่อมรับผิดชอบเพื่อความสำเร็จของสหกรณ์มากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ทุนส่วนของเจ้าของยังเป็นประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเครื่องตัดสินใจให้เงินกู้แก่สหกรณ์ สหกรณ์ที่มีทุนส่วนนี้มากย่อมมีฐานะที่ดีในการขอกู้เงินเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ และทุนส่วนของเจ้าของจะทำหน้าที่เป็นทุนที่จะไว้ใช้ในยามราคาผลผลิตตกต่ำรุนแรง เกิดภาวะผันแปร การว่างงาน ซึ่งสหกรณ์จะต้องใช้ทุนส่วนนี้เพื่อใช้จ่ายให้ผ่านพ้นสภาพมรสุมทางเศรษฐกิจที่กล่าวมา

2. ทุนเงินกู้หรือทุนหนี้ (borrowed capital or Debt capital)

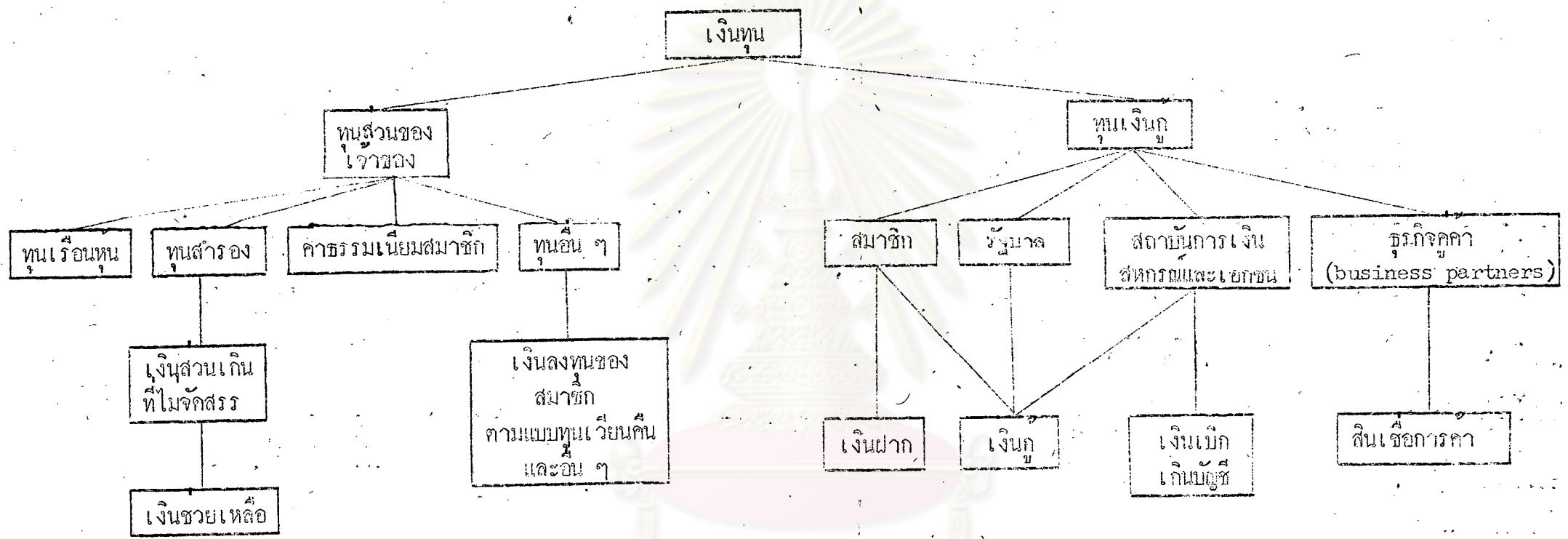
อันได้แก่ เงินกู้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว พันธบัตร หนี้ตามสัญญาที่กำหนดเวลาชำระคืน และสินเชื่อที่มีหลักฐานในรูปแบบอื่น ๆ ที่ธุรกิจได้รับ ทุนเงินกู้ส่วนมากจะใช้สำหรับเป็นทุนหมุนเวียนตามความต้องการในปัจจุบัน

สำหรับแหล่งเงินทุนโดยทั่วไปของสหกรณ์ อาจจะแสดงไคกิ้งแผนภาพที่ 5

จากแผนภาพที่ 5 จะเห็นได้ว่าแหล่งเงินทุนของสหกรณ์มี 2 แหล่งด้วยกัน คือ จากทุนส่วนของเจ้าของและทุนเงินกู้ ทั้งรายละเอียดที่ไคกลาวมาแล้ว ทุนส่วนของเจ้าของได้มาจากทุนเรือนหุ้นซึ่งมาจากการถือหุ้นของสมาชิกในขณะเข้าสหกรณ์และระหว่างการเป็นสมาชิก มูลค่าหุ้นจะกำหนดไว้ตายตัว อัตราดอกเบี้ยของทุนเรือนหุ้นจะกำหนดไว้ตายตัวไม่ขึ้นลงตามเงินส่วนเกินหรือขาดทุนประจำปี นอกจากนี้ทุนเรือนหุ้นแล้วทุนส่วนของเจ้าของยังมาจากทุนสำรอง ค่าธรรมเนียมสมาชิกและทุนอื่น ๆ สำหรับทุนสำรองเป็นส่วนสำคัญที่สุดของแหล่งเงินทุนของสหกรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากทุนสำรองจะใช้สำหรับการลงทุนระยะยาวและขยายกิจการแล้ว ยังจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เพิ่มอำนาจการกู้ยืมของสหกรณ์ ฯลฯ ทุนสำรองของสหกรณ์โดยปกติจะไม่นำมาจัดสรรให้แก่สมาชิก แหล่งทุนของสหกรณ์อีกแหล่งคือทุนเงินกู้ ซึ่งได้มาจากสมาชิก รัฐบาล สถาบันการเงินอื่น ๆ หรือจาก ธ.ก.ส. และจากธุรกิจการค้า โดยปกติทุนส่วนของเจ้าของจะมีไม่พอในการใช้ดำเนินงานของสหกรณ์ จำเป็นจะต้องพึ่งทุนจากแหล่งภายนอก ซึ่งในปัจจุบันทุนภายนอกนี้กลายเป็นแหล่งเงินทุนที่ทวีความสำคัญสำหรับสหกรณ์มากขึ้น เป็นลำดับ

สหกรณ์จะต้องมีการกำหนดนโยบายทางการเงิน เพื่อให้ประสานกับความต้องการทางการเงินและทรัพย์สินที่มีอยู่ นโยบายการเงินที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการคือ นโยบายที่สหกรณ์จะต้องมีฐานะที่จะชำระหนี้ได้ (Solvency) นั่นคือ สหกรณ์จะต้องมีปริมาณเงินทุนมากพอที่จะเป็นประกันการมีทรัพย์สินมากกว่าหนี้สิน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินไปในการมีเงินทุนนั้น นอกจากสหกรณ์จะต้องมีฐานะที่จะชำระหนี้ได้แล้ว นโยบายการเงินอีกประการคือ

แผนภาพที่ 5
แหล่งเงินทุนของสหกรณ์



๑๑๓

ที่มา : ถวิล เลิศประเสริฐ, วิสาหกิจสหกรณ์, หน้า 216.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การมีเสถียรภาพ (Stability) นั่นคือ การเงินของสหกรณ์จะต้องอยู่ในสภาพคล่องตัว (Liquidity) สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินให้เป็นตัวเงินเพื่อการชำระหนี้ได้ตลอดเวลา

ในการวางแผนและการบริหารทางการเงินของสหกรณ์ จะเป็นการวางแผนนโยบายที่มองไปถึงอนาคต ในปัญหาเกี่ยวกับการจะบรรลุวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ได้อย่างไร และในด้านทรัพยากรทางการเงินนั้นสหกรณ์ต้องการอะไร เงินทุนเท่าใด และจากที่ใดบ้าง เหล่านี้เป็นสิ่งซึ่งสหกรณ์จะต้องมีการทำงานประมาณเงินทุนโดยฝ่ายงานต่าง ๆ เพื่อที่จะตัดสินความต้องการเงินทุน ให้เป็นไปตามความต้องการที่มีอยู่ในการวางแผนการเงินในสหกรณ์ จะต้องทำการวิเคราะห์และพยากรณ์เงินกำไรหรือส่วนออมสุทธิ ซึ่งเงินกำไรนี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นถ้าหากสหกรณ์ต้องการสะสมทุนสำหรับการขยายกิจการหรือจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัย การสร้างทุนสำรอง และจ่ายเงินเฉลี่ยคืนสมาชิกตามส่วนการอุดหนุน ผู้บริหารจะต้องคอยดูแลผลตอบแทนจากการลงทุนในทรัพย์สินถาวรในฐานะที่เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการวางแผน เพราะสหกรณ์ต้องใช้เงินทุนไปในการดำเนินกิจการคานต่าง ๆ มากขึ้น สหกรณ์มุ่งจะจัดให้บริการที่จะช่วยให้สมาชิกได้รับผลตอบแทนหรือกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามบริการบางอย่างอาจจะมีกำไรสุทธิไม่มาก แต่สหกรณ์ก็จะให้ผลตอบแทนจากเงินลงทุนของสมาชิกในระดับพอสมควร

การควบคุมการเงินของสหกรณ์จะมีอัตราส่วนต่าง ๆ ซึ่งนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาทางการเงิน อย่างไรก็ตามอัตราส่วนต่างสามารถใช้ประโยชน์ในการควบคุมทางการเงินจริง แต่อัตราส่วนดังกล่าวเป็นเพียงสิ่งชี้บอกอาการต่าง ๆ หรือสถานะการณ์ทางการเงินเท่านั้น แต่มิได้ชี้ให้เห็นพลังหรือปัจจัยเบื้องต้นที่ทำให้เกิดอาการเหล่านั้น อัตราส่วนที่นำมาใช้วิเคราะห์การเงินที่ใช้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความคล่องตัวทางการเงิน ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและสภาพที่สามารถชำระหนี้ได้ อัตราส่วนดังกล่าวคือ¹

1. อัตราส่วนความคล่องตัว (Liquidity Ratios) ใช้วัดความสามารถของสหกรณ์ในการชำระหนี้ในระยะสั้นซึ่งจะประกอบด้วย

¹ถวิล เลิศประเสริฐ, วิสาหกิจสหกรณ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุม-สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2523), หน้า 234 - 242.

1.1 Current Ratio เป็นอัตราส่วนระหว่างทรัพย์สินหมุนเวียน (Current assets) กับหนี้สินหมุนเวียน (Current Liabilities)

1.2 Acid Ratio เป็นอัตราส่วนระหว่างทรัพย์สินหมุนเวียนที่มีความคล่องตัว (liquidity) สูง กับหนี้สินหมุนเวียน

2. อัตราส่วนประสิทธิภาพ (Efficiency Ratios) เป็นอัตราส่วนที่แสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานของสหกรณ์ ประกอบด้วย

2.1 การหมุนเวียนของสินค้า (Inventory turnover) เป็นอัตราส่วนระหว่างสินค้าคงเหลือกับยอดขายสุทธิทั้งปีหรือต้นทุนขาย

2.2 กำไรขั้นต้น ได้จากยอดขายหักด้วยต้นทุนขาย ซึ่งจะแสดงให้เห็นความสามารถของสหกรณ์ในการหารายได้คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

2.3 กำไรสุทธิ เป็นส่วนที่เหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และบวกรายได้อื่น ๆ แล้ว

3. อัตราส่วนความสามารถชำระหนี้ (Solvency Ratio) จะแสดงถึงความสามารถของสหกรณ์ในการชำระหนี้ระยะยาว ซึ่งจะประกอบด้วย

3.1 หนี้สินทั้งหมดต่อทุนส่วนสมาชิก ซึ่งอัตราส่วนดังกล่าวจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของเงินทุนที่จัดหาโดยสมาชิกและเจ้าหนี้

3.2 หนี้สินระยะยาวต่อทุนส่วนสมาชิก

3.3 ทรัพย์สินถาวรต่อทุนส่วนสมาชิก อันจะเป็นเครื่องวัดระดับที่สมาชิกให้ทุนสนับสนุนการลงทุนระยะยาวในสหกรณ์

ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับสหกรณ์การเกษตร ในการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรของหน่วยราชการต่าง ๆ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสหกรณ์จะมีมากน้อยอย่างไร โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับทัศนคติที่รัฐมีต่อสหกรณ์ และที่สหกรณ์มีต่อรัฐ และนโยบายสหกรณ์ที่รัฐนำมาใช้

ขบวนการสหกรณ์กำเนิดและเจริญมาจากประเทศในยุโรปและประเทศตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งมีเสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกำลังรุ่งเรือง ทำให้ขบวนการสหกรณ์ในระยะดังกล่าวพึ่งพาตนเองโดยรัฐบาลไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเลย และนักสหกรณ์เองก็เห็นว่า การพึ่งพารัฐบาลนั้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักสหกรณ์ ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐกับขบวนการสหกรณ์ในระยะนั้นจึงมีน้อยมาก และมีเพียง เฉพาะเรื่อง เกี่ยวกับการออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อการคุ้มครองสหกรณ์เท่านั้น นับแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แนวความคิดทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กิจกรรมของรัฐได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง รัฐบาลจำเป็นต้องเกี่ยวข้องในการบริหารการสาธารณสุข บริการสังคมสวัสดิการ และสาธารณสุขโลก ซึ่งรัฐต้องสร้างความมั่นคงทางสังคม ทำให้ทัศนคติของความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์เปลี่ยนแปลงไป นักสหกรณ์เริ่มเห็นว่าขบวนการสหกรณ์จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล ดังนั้น จึงไม่มีสหกรณ์ในประเทศใดที่เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐบาล แม้ในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ขบวนการสหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้แล้วก็ตาม

ในประเทศกำลังพัฒนา ทัศนคติที่ขบวนการสหกรณ์มีต่อรัฐ จะแตกต่างไปจากประเทศตะวันตก สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่ให้เกิดจากความพยายามของประชาชนที่จัดตั้งขึ้นเอง แต่ขบวนการสหกรณ์เป็นสิ่งที่รัฐบาลและกฎหมายสร้างขึ้นไม่มีสหกรณ์ใดที่อาจก่อตั้งโดยปราศจากความช่วยเหลือของหน่วยงานทางราชการ การส่งเสริมการจัดสหกรณ์ก็ขึ้นอยู่กับการริเริ่มของกลไกราชการ โดยรัฐได้ตั้งหน่วยงานสหกรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ขอบข่ายการดูแลควบคุมสหกรณ์ของรัฐบาลมิได้มีอยู่เฉพาะการทำหน้าที่ในด้านการจดทะเบียนตามกฎหมาย หรือควบคุมตรวจตราเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนา กำกับแนะนำ (Supervision) ที่แนะ (guidance) และการช่วยเหลือทางการเงิน ในบางประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลยังเข้าดำเนินกิจการสหกรณ์เองด้วย

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ของ Laszlo Valko ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์ไว้ว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวควรมีขอบเขตเพียงใดนั้นเป็นสิ่ง

ที่ทำได้ยาก ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม สหกรณ์จะเกิดขึ้นจากความสมัครใจของปัจเจกชน เช่นความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์ควรมีเฉพาะข้อตกลงด้านกฎหมาย แต่ในประเทศกำลังพัฒนาจะไม่สามารถกำหนดความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์อย่างชัดเจนได้เหมือนประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามก็ควรจะพิจารณาว่าความสัมพันธ์ในลักษณะใดที่ควรจะยอมรับ และควรให้อำนาจแก่รัฐมากเพียงใด โดยไม่ขัดต่อหลักของสหกรณ์อันเป็นเป้าหมายสำคัญในการร่วมมือกันจัดตั้งสหกรณ์

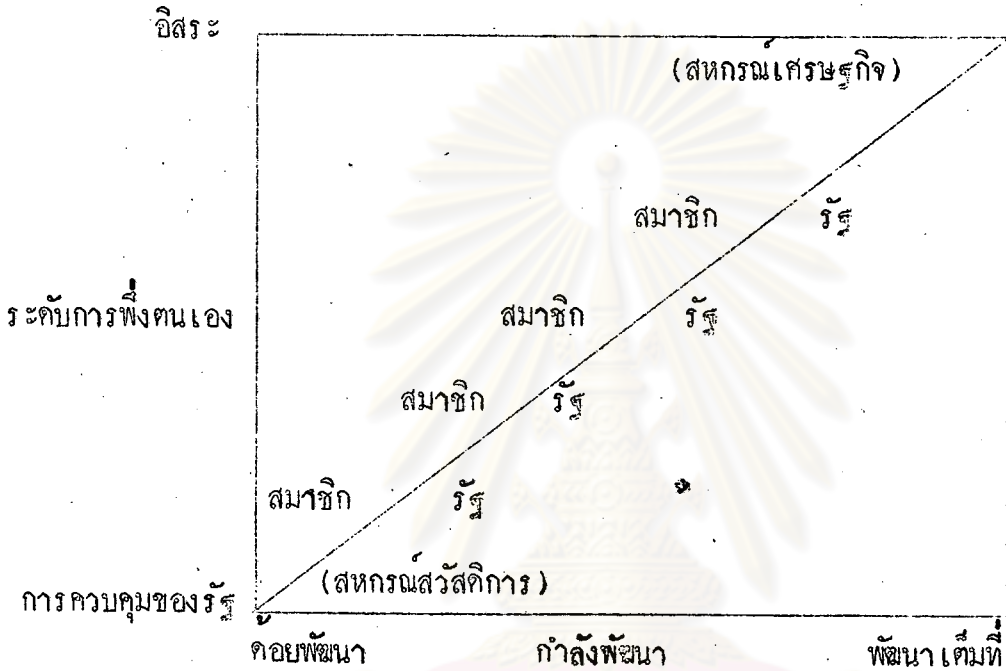
ทั่วโลก มีแนวความคิดว่าแนวโน้มของการที่สหกรณ์จะได้รับการส่งเสริมและอยู่ภายใต้การนำของรัฐนั้นควรจะเป็นชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งตามความเจริญก้าวหน้าของสหกรณ์เป็นขั้นๆ และควรคลายความสัมพันธ์ที่ติดต่อกันลงเป็นอิสระมากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงการมีอิสระอย่างแท้จริงสามารถพึ่งตนเองได้เรียกว่า "สหกรณ์เศรษฐกิจ" (Economic Cooperatives) ส่วนสหกรณ์เริ่มแรกตั้งซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างมากกับรัฐบาลเรียกว่า "สหกรณ์สวัสดิการ" (Welfare Cooperatives)¹ ความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์สามารถจะแสดงให้เห็นดังรูปภาพที่ 6 และ 7 ตามลำดับ

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ถวิล เลิศประเสริฐ, วิสาหกิจสหกรณ์, หน้า 260.

แผนภาพที่ 6

ความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์



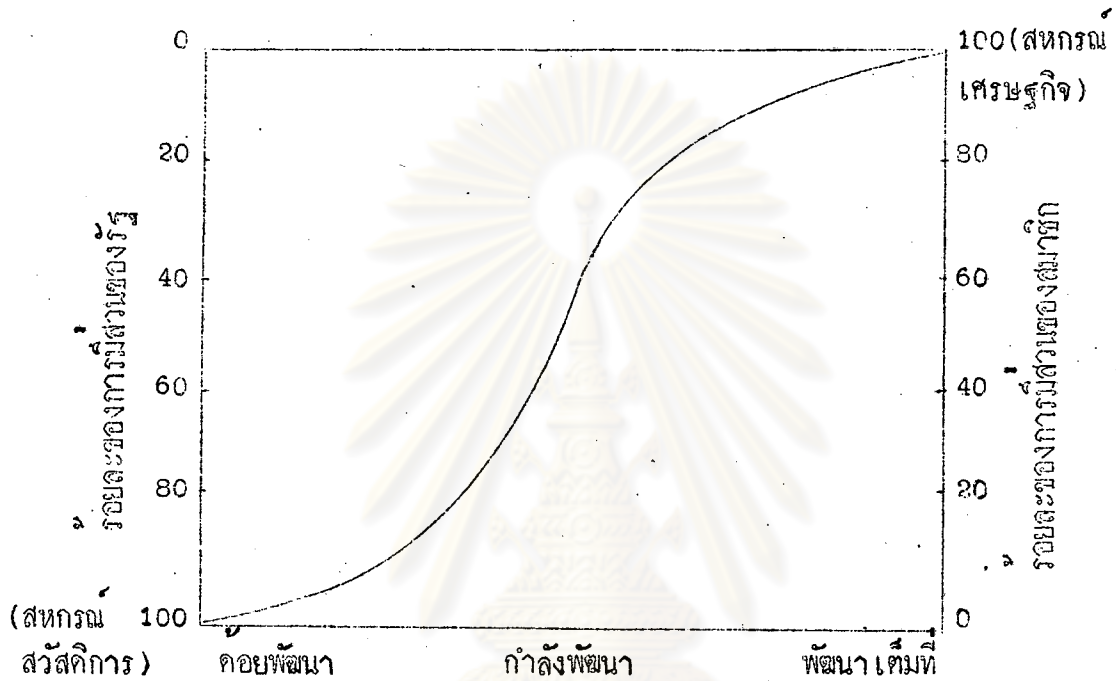
ที่มา : ถวิล เลิศประเสริฐ, วิสาหกิจสหกรณ์.

จากรูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่าในประเทศคอยพัฒนา เริ่มแรกสหกรณ์จะได้รับการควบคุมจากรัฐมากที่สุด เมื่อประเทศพัฒนาขึ้น สหกรณ์ก็ควรจะพัฒนาและบทบาทของรัฐบาลควรน้อยลง ๆ จนสหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ที่เรียกว่าสหกรณ์เศรษฐกิจ และในรูปที่ 2 ก็แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์เช่นเดียวกับรูปที่ 1 ถ้าความสัมพันธ์สามารถวัดออกมาเป็นสัดส่วนได้

ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเส้นโค้งรูปตัว S ซึ่งแสดงว่าเริ่มแรกรัฐจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์เต็มที่ และค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับจนสหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งตนเองได้

แผนภาพที่ 7

ความสัมพันธ์ของรัฐกับสหกรณ์



ที่มา : วิสาหกิจสหกรณ์

อย่างไรก็ดีปัญหาการให้บริการของรัฐที่มีต่อสหกรณ์จะเป็นไปนานเพียงใดไม่สามารถบ่งชี้ได้ จะต้องพิจารณาปัจจัยต่อไปประกอบด้วย คือ การแสดงออกถึงความรับผิดชอบของสมาชิกที่มีต่อสหกรณ์ และท่าทีการตัดสินใจของรัฐเองด้วยในทางปฏิบัติพบว่าเมื่อรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับสหกรณ์แล้วในชั่วเวลาหนึ่งจะทำให้ความเจริญเติบโตตามปกติของสหกรณ์ลดลงและบั่นทอนการตัดสินใจของสหกรณ์ เนื่องจากการบริหารงานสหกรณ์ของรัฐจะทำแบบราชการซึ่งค่อนข้างจะไม่คล่องตัวต่อการดำเนินงานของสหกรณ์เท่าใดนัก

โดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จะมีดังนี้

1. การส่งเสริมรวมทั้งการให้ข่าวสาร การอบรมเผยแพร่และการศึกษา ตลอดจนการจัดตั้ง ฯลฯ

2. การกำกับแนะและสอบบัญชี รวมทั้งการจดทะเบียนและการชำระบัญชี
3. การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหาร เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การรับและการปลดเจ้าหน้าที่หรือเกี่ยวกับการเงิน โดยการออกกฎขบบังคับกำหนดขั้นสูงของเงินกู้ การอนุญาตให้สหกรณ์กู้เงิน ฯลฯ

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐที่มีต่อสหกรณ์ในแต่ละประเทศย่อมจะแตกต่างกันออกไป สำหรับในประเทศไทยความสัมพันธ์ของรัฐบาลหรือหน่วยราชการที่มีต่อขบวนการสหกรณ์จะมีมาก แต่อย่างไรก็ดีการส่งเสริมงานสหกรณ์ก็ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดและมีใ้ส่งเสริมอย่างจริงจังนัก ซึ่งอาจจะเป็นอย่างหนึ่งซึ่งทำให้ขบวนการสหกรณ์ของไทยไม่เข้มแข็ง และก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็นแลสหกรณ์โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงอาศัยความช่วยเหลือโอบอุ้มจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสหกรณ์รัฐบาลได้เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการสหกรณ์ที่สำคัญ ๆ คือ

1. การเผยแพร่การสหกรณ์ และเลือกท้องที่ที่เริ่มจัดตั้งสหกรณ์
2. ตรากฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ และจัดหาทุนเพื่อใช้ในการจัดสหกรณ์
3. จัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบงานสหกรณ์และเลือกเจ้าพนักงานปฏิบัติงานสหกรณ์

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทย รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งก็ด้วยความมุ่งหมายจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจของเกษตรกร เป็นเป้าหมายสำคัญ เมื่อจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นแล้ว รัฐบาลก็ได้ดำเนินการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ตามมาตรการข้างต้นเรื่อยมา และมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อความเหมาะสมแลให้ขบวนการสหกรณ์ได้ก้าวหน้าและบรรลุความวัตถุประสงค์ ดังที่ได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อประวัติการสหกรณ์ในบทที่ 2 แล้วนั้น ทราบจนปัจจุบันบทบาทของรัฐบาลในขบวนการสหกรณ์มีดังนี้

1. ปรากฏหมายสหกรณ เพื่อใช้บังคับสหกรณตลอดจนคำสั่งและระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงานสหกรณ พระราชบัญญัติสหกรณนับแต่เริ่มแรกได้มีการแก้ไขปรับปรุงรวม 4 ฉบับคือ พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณในระยะทดลอง พระราชบัญญัติสหกรณ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติสหกรณแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้จดทะเบียนสหกรณได้ทุกประเภท และพระราชบัญญัติสหกรณ พ.ศ. 2511 ซึ่งตราออกมาใช้แทนฉบับเดิมที่ยกเลิกไป
2. มีส่วนราชการที่พัฒนาและดูแลการสหกรณ ทำการตรวจตราควบคุมและส่งเสริมสหกรณ รวมทั้งการศึกษาอบรม คนคว่ำวิจัย และเผยแพร่งานสหกรณ
3. การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางการเงิน
4. ประสานงานกับงานบริการของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ

ได้กล่าวแล้วว่าการสหกรณของประเทศไทย เริ่มจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล ดังนั้นในด้านการเงินรัฐบาลจึงมีส่วนช่วยเหลืออย่างมากแก่การสหกรณ โดยเงินทุนของสหกรณที่มาจากรัฐบาล เช่น จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ชุมชุมสหกรณ์-หาทุน (จังหวัดเชียงใหม่และอุดรดิศร์) ทุนส่งเสริมการสหกรณซึ่งเป็นงบประมาณของรัฐบาลอนุมัติเป็นรายปี เงินทุนสมทบผ่านทางองค์การยูซอมและกรมวิเทศสหการ และเงินทุนช่วยเหลือชาวนา

รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของขบวนการสหกรณ ในฐานะเครื่องมือที่จะช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของสังคมเกษตรกร ดังจะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (เดิมชื่อว่าสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ) ได้กล่าวถึงโครงการพัฒนางานสหกรณไว้ ดังเช่นในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ระหว่าง พ.ศ. 2520 - 2524 ได้มีโครงการพัฒนางานสหกรณในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังนี้¹

¹กรมส่งเสริมสหกรณ, หลักการสหกรณและการส่งเสริมสหกรณในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณการเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2522), หน้า 44 - 48.

1. เพื่อช่วยยกระดับรายได้ รักษาเสถียรภาพรายได้และปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของ เกษตรกร พร้อมทั้ง เสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นชนบทให้ดีขึ้น
2. เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทสำคัญในการรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นไม่ให้สูงเกินไป หรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค รวมทั้งคำนึงปริมาณคุณภาพและ ไม่ให้เกิดการขาดแคลนสินค้า เหล่านั้นโดยการ กักตุนอีกถาด
3. เพื่อช่วยส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการอาชีพอิสระ บางประเภทให้มีความมั่นคง ในการประกอบอาชีพตลอดจนขยายบริการด้านสาธารณูปโภคในแหล่งชุมชนที่ขาดแคลน
4. เพื่อช่วยเสริมสร้าง เพาะนิสัยประหยัดและการออมให้เกิดแก่ประชาชน โดยทั่วไป

เพื่อสนองนโยบายดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงได้กำหนดแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว สำหรับส่วนเฉพาะสหกรณ์การเกษตร นั้น จะส่งเสริมและสนับสนุนให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจอันก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการผลิต การแปรรูป การจำหน่ายผลผลิตของ เกษตรกร ได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งส่งเสริมสหกรณ์ให้เป็นแหล่งบริการความรู้ทางการ เกษตรแผนใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต โดยวางแนวทางไว้ดังนี้

1. ทำการจัดตั้งสหกรณ์การ เกษตรเพิ่มเติม และการรับสมาชิกเพิ่ม โดยวางโครงการจะจัดตั้งสหกรณ์การ เกษตรเพิ่มในครบทุกอำเภอภายใน 3 ปี นับแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา เมื่อเสร็จสิ้นโครงการในปี พ.ศ. 2521 คาดว่าจะมีสหกรณ์การ เกษตรทั้งหมดประมาณ 720 สหกรณ์ใน 632 อำเภอ ส่วนทางด้านสมาชิกกำหนดว่าในปี พ.ศ. 2523 จะรับสมาชิกเพิ่มขึ้นให้ได้ประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์ ของเกษตรกรทั่วประเทศ
2. การทำธุรกิจด้านการจัดหาปัจจัยในการผลิตและเครื่องอุปโภคบริโภค ที่จำเป็นมาจำหน่ายแก่สมาชิก เพื่อให้สมาชิกได้มีโอกาสได้ใช้ของต่าง ๆ ในราคา

ยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีการดำเนินธุรกิจการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์ที่สำคัญ เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้จำหน่ายผลิตผลในราคาที่เป็นธรรม เช่น ข้าว ข้าวโพค และยางพารา ฯลฯ

3. การปรับปรุงบำรุงดิน โดยการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ สกัดเครื่องยนตสูบน้ำ สร้างทำนบเหมืองฝาย จัดให้มีระบบชลประทานย่อย ส่งเสริมแนะนำการเพิ่มประสิทธิภาพของดิน การใช้ที่ดิน การจัดบริการสาธารณะ ฯลฯ

4. การปรับปรุงการจัดการ เพื่อให้การจัดการของสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะให้ความช่วยเหลือในรูปเงินอุดหนุนในการจัดจ้างผู้จัดการที่มีความสามารถ แก่สหกรณ์การเกษตร ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรกิจ เป็นต้น

5. การปรับปรุงขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ทั่วประเทศในแต่ละระดับได้ผนึกกำลังดำเนินธุรกิจเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง กำหนดหน้าที่ให้สหกรณ์แต่ละระดับได้ดำเนินงานใหญ่ของและเหมาะสมทั้งสหกรณ์ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับชาติ เพื่อความแข็งแกร่งของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย

ส่วนราชการหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดควบคุมและส่งเสริมการสหกรณ์ให้เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งควบคุม ตรวจสอบ และส่งเสริมงานสหกรณ์ทุกประเภท โดยมีส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสหกรณ์การเกษตรโดยตรง เช่น

1. กองวิชาการ ทำหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษาวิจัยค้นคว้าเกี่ยวกับการสหกรณ์ การประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่การสหกรณ์ จัดห้องสมุดและติดต่อกับต่างประเทศเกี่ยวกับงานด้านสหกรณ์

2. กองฝึกอบรม ทำหน้าที่ด้านการศึกษาอบรมทางสหกรณ์แก่ข้าราชการ-สหกรณ์ กรรมการ สมาชิก และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ตลอดจนประชาชนที่สนใจ และเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์

3. กองสหกรณ์การเกษตร ปฏิบัติงานด้านการจัดตั้ง ควบคุมและส่งเสริมสหกรณ์ต่าง ๆ ที่อยู่ในประเภทสหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์ประมง
4. กองช่าง ปฏิบัติงานด้านเทคนิคทางช่างเพื่อสนับสนุนงานสหกรณ์ เช่น การสำรวจรังวัด ทำระดับแผนที่ ชุกคุคลองส่งน้ำให้แกสมาชิกสหกรณ์ ฯลฯ
5. ในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ที่ 1 - 9, สำนักงานสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานสหกรณ์อำเภอ ทำงานด้านควบคุมดูแลตรวจและแนะนำส่งเสริมงานสหกรณ์ ในเขตความรับผิดชอบ เป็นต้น

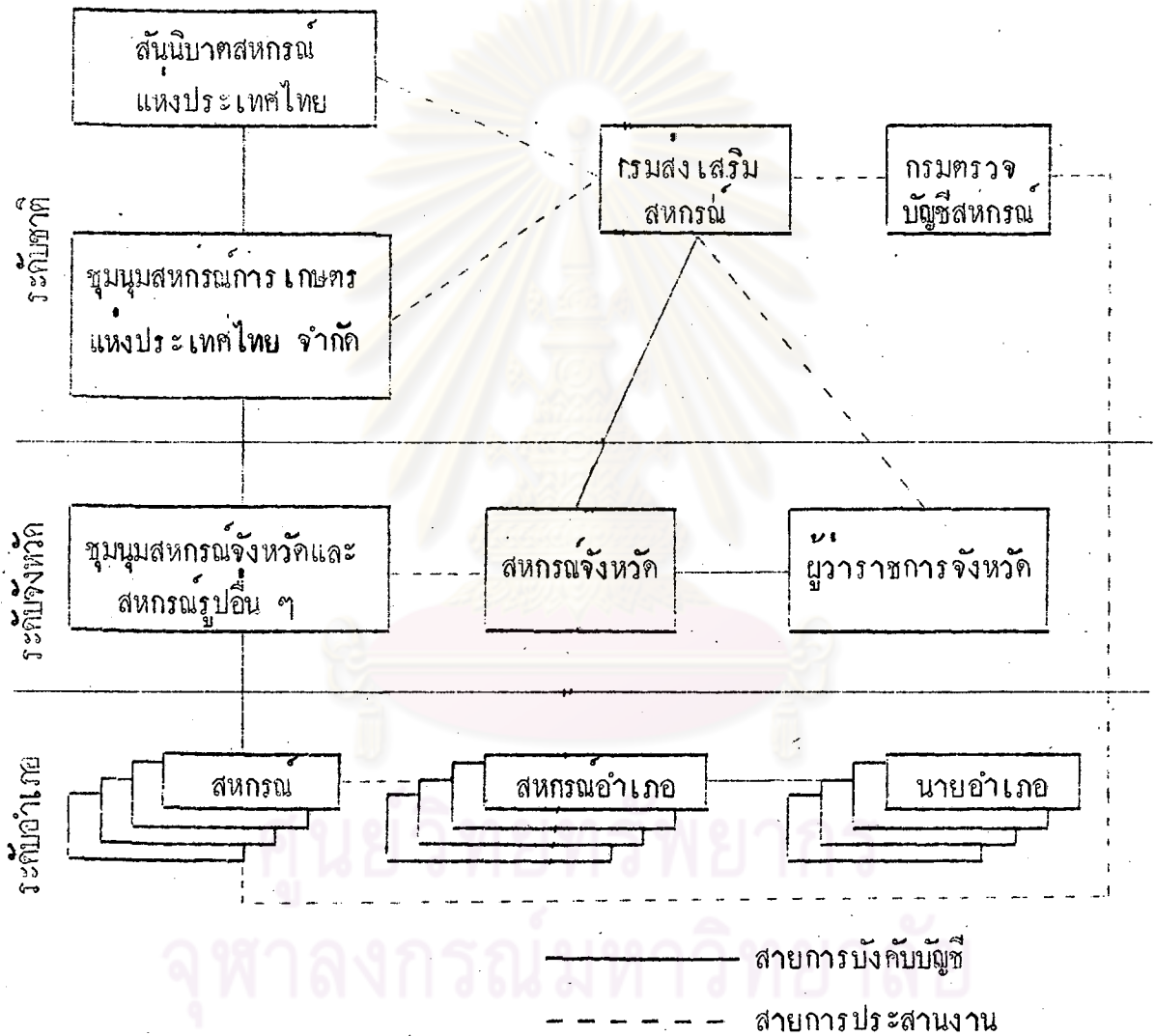
สำหรับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีเพื่อช่วยควบคุมการปฏิบัติงานด้านการเงินและการบัญชีของสหกรณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย จัดมาตรการควบคุมการเงินเพื่อให้การบริหารงานด้านการเงินของสหกรณ์เป็นไปโดยเรียบร้อย เช่น จัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมกับธุรกิจ กำหนดระเบียบการเงิน รวมทั้งช่วยแนะนำฝึกฝนพนักงานบัญชีของสหกรณ์ทำการประเมินผล เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของสหกรณ์ ตลอดจนการประมวลสถิติทางการเงิน เพื่อให้มีสถิติทางการเงินของสหกรณ์ที่ถูกต้องสมบูรณ์ เป็นต้น โดยมีพนักงานผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ดังกล่าว

ในทางด้านการวิชาการของสหกรณ์ เพื่อให้กิจการของสหกรณ์เจริญก้าวหน้า จึงจัดให้มีการศึกษาอบรมทางวิชาการ การศึกษาค้นคว้าวิจัยและสถิติทางสหกรณ์และการโฆษณาเผยแพร่ทางสหกรณ์ ตลอดจนการวิเทศสัมพันธ์ ซึ่งมีการส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือแนะนำทางวิชาการด้านสหกรณ์ การช่วยเหลือด้านวัสดุและเงินทุนแก่ข้าราชการกรมการและสมาชิกชั้นนำของสหกรณ์ไปศึกษาอบรมดูงานในต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันงานด้านวิชาการสำหรับสหกรณ์อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

จากโครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยราชการต่าง ๆ กับสหกรณ์สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 8 คือ

แผนภาพที่ 8

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการ กับ สหกรณ์



ที่มา : คัดแปลงแผนภาพมาจาก โสภณ ดวงสวัสดิ์, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 91.

นอกจากหน่วยราชการที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานซึ่งมีบทบาทในการส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรอีกแห่งหนึ่งที่มีส่วนช่วยส่งเสริมให้การสหกรณ์ได้ก้าวหน้าและช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างค้ำจุนคือ กรป. กลาง ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นของราชการทหาร เข้ามามีหน้าที่ในการช่วยจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรในท้องที่ที่มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์แทรกแซงอยู่ ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถเข้าไปดำเนินงานได้ โดย กรป. กลาง จะดำเนินการหาทุนเริ่มแรกให้เพื่อการจัดตั้งสหกรณ์ตลอดจนช่วยเหลือด้านการพัฒนาสหกรณ์และการส่งเสริมอาชีพ แต่การควบคุมดูแลขึ้นอยู่กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยการประสานงานกับหน่วยงานของ กรป. กลางดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย