

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของการศึกษา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง ซึ่งเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศขึ้นอยู่กับภาคเกษตร ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ผลผลิตการเกษตรของผลิตภัณฑ์ประชาชาติหรือในแง่ของแรงงาน โดยเฉพาะมูลค่าของสินค้าส่งออกแล้ว สินค้าเกษตรกรรมสามารถทำเงินตราให้ประเทศไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งหมื่นล้านบาท ฉะนั้น การเกษตรจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมก็ยังคงเป็นไปตามประเพณีที่บรรพบุรุษได้เคยทำมา ยังมีได้มีการปรับปรุงเทคนิคการผลิตให้มีประสิทธิภาพตามหลักวิชาการที่ทันสมัยเท่าใดนัก ซึ่งในสมัยก่อนที่ระบบเศรษฐกิจยังเป็นแบบการผลิตเพื่อยังชีพ ปัญหาการผลิตจึงไม่รุนแรง แต่ในปัจจุบันประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจจึงเปลี่ยนไปอยู่ในรูปของการผลิตเพื่อการค้า ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาศัยความรู้ เงินทุนในจำนวนมาก ตลอดจนความร่วมมือของเกษตรกรเอง อย่างไรก็ตาม เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังมีปัญหาของความยากจนและหนี้สินอยู่ ประกอบกับการขาดความรู้ในวิธีการผลิตสมัยใหม่ จึงทำให้ขาดเงินทุนและแนวความคิดที่จะปรับปรุงการผลิตให้ได้ผล และมีประสิทธิภาพมากขึ้น การหาเงินทุนต้องอาศัยการกู้ยืมจากเอกชน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง เนื่องจากสถาบันเงินทุนของเกษตรกรยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร ในขณะที่ราคาของผลผลิตผลเกษตรกรรมเองกลับต่ำกว่าราคายุติธรรม เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศประสบปัญหาเช่นนี้ การจะพัฒนาการเกษตรเพื่อช่วยให้ประชากรในภาคนี้ได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ย่อมจะชะงักและดำเนินไปได้ช้า มิใคร่จะได้รับความสำเร็จตามความมุ่งหมาย ทั้งที่ปัญหาเกษตรกรรมเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ แห่งให้ความสำคัญตลอดมา

สังคมเกษตรกรไทยในปัจจุบันจะมีลักษณะของเนื้อที่ถือครองทำการเกษตรขนาดเล็ก เกษตรกรจะเปลี่ยนสถานะภาพจากเจ้าของที่ดินมาเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินมากขึ้น ลักษณะการผลิตมีประสิทธิภาพต่ำ และการจำหน่ายผลผลิตอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง อันเนื่องมาจากเกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองในการกำหนดราคาพืชผล จึงมีผลเชื่อมโยงทำให้เกษตรกรมีรายได้ต่ำไปด้วย จากลักษณะของสังคมเกษตรกรไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหนทางหนึ่งที่สามารถจะช่วยเกษตรกรให้มีเงินทุนเพียงพอที่จะใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และสามารถนำผลผลิตมาขายได้ในราคายุติธรรม คือการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรขึ้น ซึ่งจะเป็นการรวมตัวของเกษตรกรต่าง ๆ เข้าเพื่อดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านั้นเอง ทั้งด้านการหาสินเชื่อ ด้านการผลิต การขายผลผลิตให้ได้ราคาและตัดปัญหาอำนาจของพ่อค้าคนกลางลงไป อันจะทำให้เกษตรกรเหล่านั้นได้มีโอกาสที่จะปรับปรุงการผลิตให้ได้ผลดีและมีรายได้มากขึ้น ส่งผลให้การพัฒนาการเกษตรสามารถบรรลุผลตามที่พึงปรารถนา

สหกรณ์การเกษตรเป็นหน่วยธุรกิจที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาการประกอบอาชีพของสมาชิก และยังเป็นศูนย์รวมเผยแพร่วิชาการเกษตร และการส่งเสริมอาชีพของเกษตรกรด้วย เกษตรกรจึงได้รับผลประโยชน์จากสหกรณ์ของตน ทั้งในด้านการผลิตและการจำหน่ายพืชผล ช่วยให้มิรายได้จากการผลิตโดยเป็นธรรม ความก้าวหน้าในการดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์การเกษตร จึงมีผลต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของสมาชิกและของประเทศโดยส่วนรวม ดังนั้น เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการเกษตรให้บรรลุผลตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลจึงได้เน้นหนักถึงบทบาทของสถาบันเกษตรกรในการปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาดให้มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้สูงขึ้น ซึ่งสหกรณ์การเกษตรนับเป็นสถาบันเกษตรกรที่สำคัญสถาบันหนึ่งที่จะนำไปสู่การบรรลุตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ขบวนการสหกรณ์ที่เข้มแข็ง นอกจากจะส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์เต็มที่แล้ว สหกรณ์ยังสามารถรักษาเสถียรภาพและตรึงราคาสินค้าและบริการ และช่วยยกระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น ตลอดจนช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้หรือการกระจายรายได้ประชาชาติ

อย่างเป็นธรรมและถาวร เพราะระบบสหกรณ์จะกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนอย่าง
เที่ยงธรรม โดยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ และควบคุมธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม
และบริการของตนเอง ผลทางเศรษฐกิจจึงตกอยู่ในหมู่ของสมาชิก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า
ปัจจุบันมีประเทศเพียงไม่กี่ประเทศในจำนวนน้อยที่ประสบความสำเร็จในการสร้างขบวนการ
สหกรณ์ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะสามารถบรรลุผลสำเร็จในขบวนการสหกรณ์ ส่วนประเทศ
กำลังพัฒนาปรากฏว่ายังมีน้อยประเทศที่ขบวนการสหกรณ์จะได้รับผลสำเร็จในขั้นที่นำ
พอใจอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะประชาชนผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ยังไม่เข้าใจในหลัก และ
วิธีการของสหกรณ์อย่างถูกต้อง แม้ว่าประชาชนจะเริ่มตื่นตัว และนิยมวิธีการสหกรณ์กันมาก
แล้วก็ตาม

การสหกรณ์ในประเทศไทยเริ่มจัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๕๙ และมีการขยายตัวเรื่อยมา
จนปัจจุบันรวมเวลาแล้วนานถึง ๖๘ ปี การรวมตัวของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ
ในรูปของสหกรณ์การเกษตรดังกล่าวนี้ที่จะประสบความสำเร็จ และทำให้เกษตรกรมีฐานะทาง
เศรษฐกิจที่ดีขึ้น แต่เท่าที่ผ่านมาปรากฏว่าขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยยังไม่ประสบผล
สำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งสหกรณ์การเกษตรยังมีปัญหาการควบคุมทางการเงินและการบัญชี
อันเป็นผลเนื่องมาจากการควบคุมภายในไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการ
ดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ไม่รู้หน้าที่ ขาดความรับผิดชอบ ขาดความเอาใจใส่
และตรวจสอบการปฏิบัติงาน ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ คำสั่งของกรมส่งเสริมสหกรณ์
และนายทะเบียนสหกรณ์ กับอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเอง และขาดความ
จริงใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน

ข้อบกพร่องดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินอยู่มีใช้น้อย เช่น เงิน
สดขาดมือและขาดบัญชี ลูกหนี้ค้างชำระเป็นเวลานาน สินค้าขาดหาย และเสื่อมชำรุด
ไม่ปฏิบัติตามระบบบัญชีที่ทางราชการแนะนำ โดยสหกรณ์การเกษตรที่มีข้อบกพร่องทางบัญชี
และการทุจริตทั้งสิ้น^๑ เพียงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๗ มีจำนวน ๒๕๖ สหกรณ์ ในจำนวนนี้

^๑ รายงานสถิติข้อบกพร่องและทุจริตของสหกรณ์การเกษตร เพียงวันที่ ๓๐ มิถุนายน
๒๕๒๗ งานวิเคราะห์ธุรกิจสหกรณ์การเกษตร กองสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์.

๙๒ สหกรณ์ได้ทำการแก้ไขแล้ว ส่วนอีก ๑๖๔ สหกรณ์ยังอยู่ในระหว่างการแก้ไข

ดังนั้น การศึกษาถึงการควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตรว่ามีระเบียบปฏิบัติ เช่นไร และที่สหกรณ์ปฏิบัติอยู่นั้น มีข้อบกพร่องอย่างไร เพื่อการแก้ไขและปรับปรุงที่ ถูกต้อง อันจะมีผลให้การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรมีประสิทธิภาพมากขึ้น นั่นคือการมี การควบคุมภายในที่ดีจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาการเจริญเติบโตของสหกรณ์ การเกษตร ซึ่งจะมีผลต่อการช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ของเกษตรกรชาวไทยให้ดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตร มีจุดมุ่งหมายของการ ศึกษาคือ

๑. เพื่อศึกษาถึงระเบียบข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุม ภายในของสหกรณ์การเกษตร
๒. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของการควบคุมภายในว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้การควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาถึงการควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตร ในที่นี้จะมุ่งศึกษาถึง การควบคุมภายในทั้งทางด้านการบัญชีและการควบคุมภายในทางด้านการบริหาร เฉพาะ สหกรณ์การเกษตรแบบทั่วไป ระดับอำเภอ ซึ่งมีการดำเนินธุรกิจเป็นแบบอเนกประสงค์ กล่าวคือ นอกจากจะทำธุรกิจด้านรับฝากเงินและให้สินเชื่อการเกษตรแล้ว ยังทำธุรกิจด้าน การซื้อ ขาย แปรรูป ตลอดจนส่งเสริมด้านการเกษตรและการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ให้แก่ สมาชิก

นอกจากนี้สหกรณ์ที่จะทำการศึกษา จะเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยการใช้จำนวนสมาชิกที่แตกต่างกัน เป็นเกณฑ์ และเป็นสหกรณ์ที่เลือกมาจากสหกรณ์ในระดับต่าง ๆ ซึ่งถูกจัดระดับขีดความ

สามารถของสหกรณ์การเกษตรในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ โดย ๖ หน่วยงาน^๑ และสรุปผลการจัดระดับขีดความสามารถของสหกรณ์การเกษตรออกเป็น ๓ ระดับคือ ระดับ ๑ เป็นสหกรณ์ที่มีความสามารถในการจัดการและฐานะการเงินดี ระดับ ๒ เป็นสหกรณ์ที่มีความสามารถในการจัดการปานกลาง ระดับ ๓ เป็นสหกรณ์ที่มีความสามารถในการจัดการต่ำและมีข้อบกพร่องทางการเงินเช่น เงินสดขาดบัญชี สินค้าขาดบัญชี

อนึ่ง เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรมีโครงสร้างและการจัดองค์การที่เหมือนกัน และถือใช้ระบบบัญชีตามคู่มือระบบบัญชีสหกรณ์การเกษตร ซึ่งกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จัดทำและเผยแพร่ อีกทั้งมีขอบเขตจำกัดในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย จึงได้เลือกเก็บข้อมูลของสหกรณ์การเกษตร ๑๘ แห่ง ซึ่งมีขีดความสามารถต่าง ๆ กันดังกล่าว และจำแนกเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ กลาง เล็กของทุกระดับความสามารถ

รายชื่อสหกรณ์การเกษตรที่ไปศึกษาและเก็บข้อมูลมีดังนี้คือ

จังหวัด	ชื่อสหกรณ์	ขนาด	ระดับ	วันที่ เก็บข้อมูล
๑. กรุงเทพมหานคร	* สกษ.หนองจอก จำกัด	กลาง	๒	๑๗ ธ.ค. ๒๖
๒. กรุงเทพมหานคร	สกษ.ตลิ่งชัน จำกัด	เล็ก	๒	๑๖ ธ.ค. ๒๖
๓. กรุงเทพมหานคร	สกษ.หนองแขม-บางขุนเทียน จำกัด	กลาง	๒	๒๖ ธ.ค. ๒๖
๔. ลำปาง	สกษ.แม่กะ จำกัด	กลาง	๓	๒๐ ธ.ค. ๒๖
๕. ลำปาง	สกษ.เมืองลำปาง จำกัด	ใหญ่	๓**	๑๙ ธ.ค. ๒๖

^๑หน่วยงานที่ดำเนินการจัดระดับขีดความสามารถของสหกรณ์การเกษตร ๖ หน่วยงานนี้คือ

๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย
 ๒. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
 ๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ๔. กรมส่งเสริมสหกรณ์
 ๕. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 ๖. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- * หมายถึงสหกรณ์การเกษตร
- ** หมายถึงมีการทุจริต

จังหวัด	ชื่อสหกรณ์	ขนาด	ระดับ	วันที่เก็บข้อมูล
๖. ลำปาง	* สกษ. ท่างฉัตร จำกัด	กลาง	๒	๒๐ ธ.ค. ๒๖
๗. ลำปาง	สกษ. เกาะคา จำกัด	กลาง	๓	๒๐ ธ.ค. ๒๖
๘. เชียงใหม่	สกษ. เมืองเชียงใหม่ จำกัด	เล็ก	๓**	๒๑ ธ.ค. ๒๖
๙. เชียงใหม่	สกษ. สันกำแพง จำกัด	กลาง	๑	๒๒ ธ.ค. ๒๖
๑๐. เชียงใหม่	สกษ. สารภี จำกัด	กลาง	๒	๒๑ ธ.ค. ๒๖
๑๑. เชียงใหม่	สกษ. สันป่าตอง จำกัด	ใหญ่	๒**	๒๑ ธ.ค. ๒๖
๑๒. เชียงใหม่	สกษ. ดอยสะเก็ด จำกัด	กลาง	๑	๒๒ ธ.ค. ๒๖
๑๓. เชียงใหม่	สกษ. สันทราย จำกัด	ใหญ่	๒**	๒๒ ธ.ค. ๒๖
๑๔. ชลบุรี	สกษ. เมืองชลบุรี จำกัด	เล็ก	๒	๒๔ ธ.ค. ๒๖
๑๕. ชลบุรี	สกษ. พานทอง จำกัด	เล็ก	๒	๒๔ ธ.ค. ๒๖
๑๖. ชลบุรี	สกษ. บางละมุง จำกัด	เล็ก	๒	๒๔ ธ.ค. ๒๖
๑๗. สุพรรณบุรี	สกษ. ศรีประจันต์ จำกัด	ใหญ่	๑**	๒๔ ธ.ค. ๒๖
๑๘. สุพรรณบุรี	สกษ. เต็มบางนางบัว จำกัด	ใหญ่	๑	๒๔ ธ.ค. ๒๖

ส่วนการประเมินผลการควบคุมภายในของสหกรณ์ดังกล่าว ได้แสดงในรูปของตารางความสัมพันธ์ระหว่างข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น กับการควบคุมที่มีอยู่ในแต่ละเรื่อง จำแนกตามรายการทางการค้า โดยข้อมูลส่วนหนึ่งได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์พนักงาน คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ของสหกรณ์ ๑๘ แห่งที่เลือกศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำสำนักงานตรวจสอบบัญชี จังหวัดที่สหกรณ์เหล่านั้นตั้งอยู่ ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งได้จากรายงานการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ รายงานการตรวจสอบกิจการสหกรณ์การเกษตร โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สรุปลงสาเหตุและรายละเอียดข้อบกพร่องของสหกรณ์การเกษตรจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

* สกษ. หมายถึงสหกรณ์การเกษตร

**
หมายถึงมีการทุจริต

เมื่อพิจารณาตารางแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น จะสามารถสรุปได้ว่า การควบคุมที่มีอยู่ในแต่ละเรื่องมีผลในการลดโอกาสที่จะเกิดขึ้นของข้อผิดพลาดในระดับต่ำ (Low Level) ปานกลาง (Moderate Level) หรือระดับสูง (High Level) โดยพิจารณาพร้อมกับจำนวนของสหกรณ์ที่มีการควบคุม จากจำนวนทั้งหมด ๑๔ แห่ง ซึ่งเลือกเก็บข้อมูล

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เกษตรกรรมมีความสำคัญต่อประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นเกษตรกร สหกรณ์ การเกษตรมีส่วนช่วยเหลือเกษตรกรในด้านต่าง ๆ ภายใต้การดูแลและควบคุมโดยรัฐบาล การศึกษาถึงการควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตรนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อการอบรมเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานสหกรณ์การเกษตรให้ได้ผล รวมทั้งช่วยกำกับและแนะนำให้พนักงานสหกรณ์ปฏิบัติงานโดยมีระบบการควบคุม อันเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเจ้าของเงินทุนในแง่ของการลดการรั่วไหลทางการเงิน นอกจากนี้ เมื่อมีการแก้ไขให้การควบคุมภายในมีประสิทธิภาพที่ดีแล้ว ย่อมเป็นการลดปริมาณการตรวจสอบและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

อย่างไรก็ดี คาดว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่สนใจเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา เพื่อการค้นคว้าและการอ้างอิงอีกด้วย