

## บทที่ 4

### โครงสร้างองค์การและการบริหารงานสหกรณ์

ใน 3 บทแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิดที่สำคัญของการสหกรณ์ ที่ได้มีนักสหกรณ์พยายามกลั่นกรองเป็นอุดมการณ์ หลักการที่สำคัญอันเป็นกรอบในการนำไปปฏิบัติให้เกิดมรรคผล ตั้งแต่บทที่ 4 เป็นต้นไปจะเป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการสหกรณ์ทั้งสิ้น มีแนวคิดที่น่าสนใจว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวกับสหกรณ์ น่าจะเป็นศาสตร์ที่เป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) กล่าวคือ ผู้สามารถบริหาร สหกรณ์ได้ผลดี ต้องเข้าใจศาสตร์เกี่ยวข้องกับการบริหาร การตลาด เศรษฐศาสตร์ การศึกษา จิตวิทยา สังคมวิทยา เป็นต้น และสามารถบูรณาการศาสตร์ (integration) เหล่านี้ได้อย่างลงตัว อย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญของสหกรณ์ที่มีความโดดเด่นก็คือเป็นองค์การทางเศรษฐกิจ (economic organization) มีการทำธุรกรรมทางด้านธุรกิจเป็นหลัก ดังนั้นการบริหารจัดการสหกรณ์เชิงธุรกิจ จึงเป็นหัวใจสำคัญเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของสมาชิก ในบทนี้ ผู้เรียบเรียงจึงประสงค์ให้สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การและการบริหารงานสหกรณ์ ซึ่งมีความแตกต่างจากธุรกิจประเภทอื่นอยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการสหกรณ์ก็ยังไม่ได้ละเลยหลักการบริหารที่ดีของธุรกิจทั่วไป

#### โครงสร้างขององค์การสหกรณ์

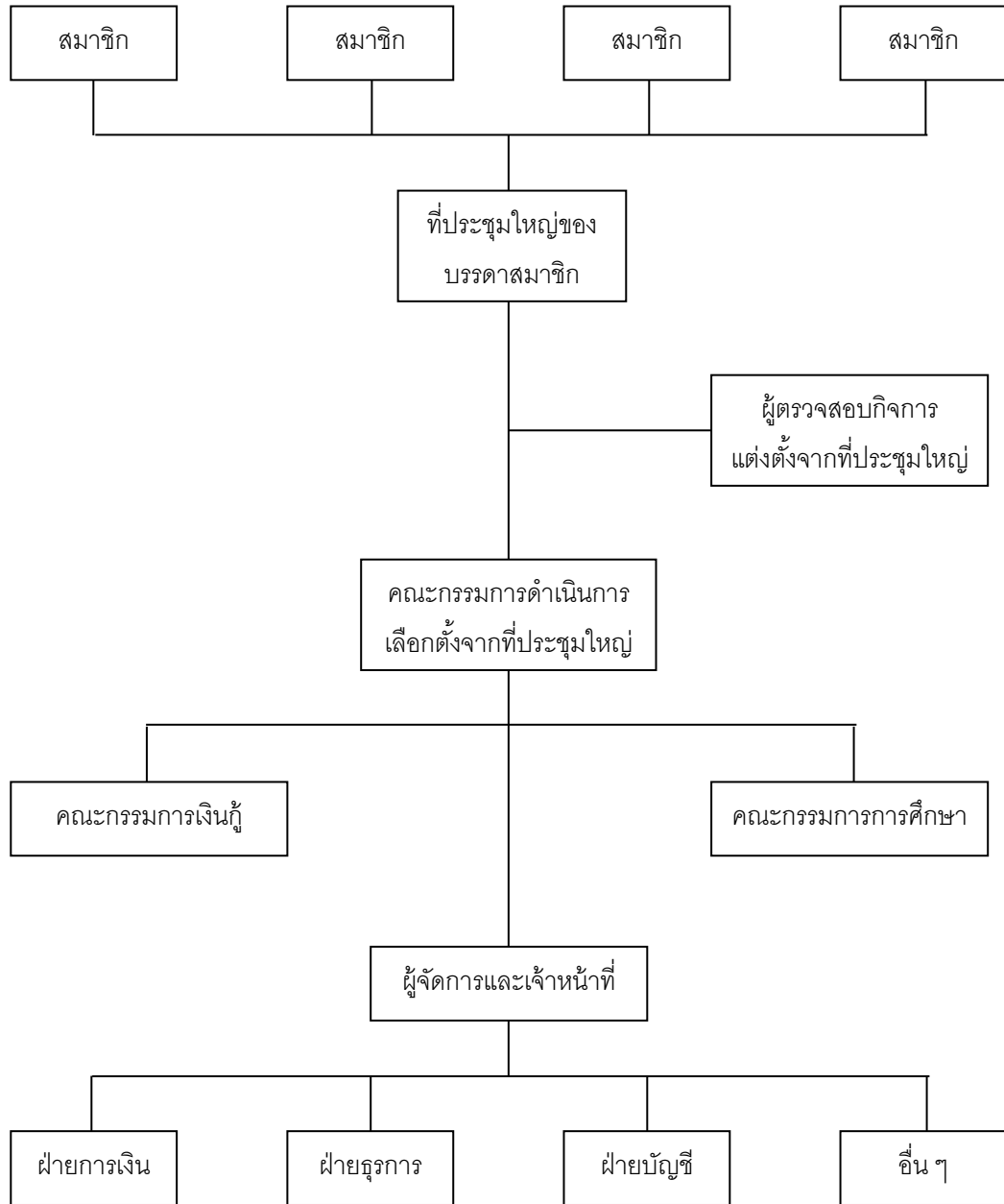
โครงสร้างสหกรณ์ที่จะกล่าวต่อไปนี้ ขอให้มองเป็นโครงสร้าง 2 ประเภท ได้แก่ โครงสร้างภายในแต่ละสหกรณ์ ที่เป็นสหกรณ์ระดับท้องถิ่น หรือสหกรณ์ขั้นปฐม (primary cooperative) ที่มีสมาชิกเป็นปัจเจกบุคคลหรือบุคคลธรรมดา และโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์ มีสมาชิกเป็นสหกรณ์ (นิติบุคคล) หรืออาจมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาร่วมด้วย ที่แบ่งโครงสร้างเช่นนี้เพราะผู้เรียบเรียงประสงค์ให้ผู้อ่านได้ศึกษาในบริบท (context) ของโครงสร้างที่ต่างกัน บริบทในการศึกษาโครงสร้างภายในสหกรณ์ขั้นปฐมจะเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารจัดการ แต่โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ เน้นไปที่การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ เพื่อเพิ่มปริมาณธุรกิจให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (economics of scale)

1) **โครงสร้างภายในสหกรณ์** องค์ประกอบที่สำคัญของโครงสร้างภายในสหกรณ์แต่ละแห่ง ที่เป็นสหกรณ์ขั้นปฐม ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่

1. มีประชุมใหญ่ของสมาชิก หรือผู้แทนสมาชิก (general meeting)
2. คณะกรรมการดำเนินการ (board of directors)
3. ผู้จัดการและพนักงาน (manager and staff)

ทั้งนี้สหกรณ์บางแห่งอาจมีองค์ประกอบอื่น ๆ เพิ่มเติมเช่น ผู้ตรวจสอบกิจการ (inspector) ที่ปรึกษาสหกรณ์ (consultant) เป็นต้น ดังแผนภาพโครงสร้างสหกรณ์ต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 1 โครงสร้างสหกรณ์ขั้นปฐม**



ที่มา : สยามพร โยธาสมุทร วินัย อาจคงหาญ และนงกุล กรยีนยงค์, 2528

1. ที่ประชุมใหญ่สมาชิก ถือเป็นองค์ประกอบโครงสร้างสหกรณ์ชั้นสูงสุดของสหกรณ์ การตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ถือเป็นที่ยึดมั่น ทั้งนี้กลไกควบคุมสหกรณ์เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากธุรกิจเอกชนอื่น ๆ ที่มีการควบคุมจากคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการเท่านั้น ที่ประชุมใหญ่สมาชิกเป็นที่รวมของสมาชิกทั้งหมด หรือตัวแทนสมาชิก (กรณีที่มีสมาชิกจำนวนมาก ๆ ไม่สะดวกต่อการดำเนินงาน) โดยปกติมักมีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ปีละหนึ่งครั้ง แต่กรณีที่มีเรื่องเร่งด่วน อาจมีการประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ โดยเรื่องสำคัญที่มักพิจารณากันที่ประชุมใหญ่ ได้แก่ การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ การพิจารณาถือใช้ หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ การพิจารณารับรองงบการเงิน หรือผลการดำเนินงานประจำปี การอนุมัติแผนงาน รายได้ – ค่าใช้จ่ายประจำปี เป็นต้น ความสำเร็จของสหกรณ์ จึงอยู่ที่สมาชิกเป็นสำคัญว่าจะมีบทบาท มีส่วนร่วมในการควบคุม ดูแลกิจการสหกรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของมากน้อยเพียงใด ศาสตราจารย์อเล็กซานเดอร์เฟรเซอร์ เลดลอร์ (Laidlaw ,1977: 14 -15) กล่าวว่า สหกรณ์มีความแตกต่างที่สำคัญกับองค์กรธุรกิจอื่น คือ สมาชิกจะมีหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ เป็นเจ้าของ เป็นผู้ควบคุม และผู้ใช้บริการพร้อมกันไป หากสมาชิกเพียงทำหน้าที่ แต่เพียงการใช้บริการเท่านั้น ไม่ใส่ใจดูแลกิจการอันถือว่าตนเองเป็นเจ้าของ สหกรณ์ ก็อาจมีปัญหาในการบริหารจัดการได้

2. คณะกรรมการดำเนินการ เป็นตัวแทนของสมาชิกที่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ดำเนินการแทน คณะกรรมการดำเนินการจึงมีความรับผิดชอบต่อสมาชิก ในฐานะชั้นอาสาเข้ามาทำงานให้ โดยปกติแล้วมีไม่เกิน 15 คน และอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 7 คน สำหรับในบ้านเรา ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้มีไม่เกิน 15 คน โดยให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการ ก่อน ซึ่งมีวาระการทำงานคราวละ 2 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ คณะกรรมการดำเนินการมีหน้าที่ กำหนดนโยบายของสหกรณ์ จัดจ้างและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้จัดการ และพนักงาน ให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หากมีภาระงานมากก็อาจแบ่งหน้าที่กันเป็นกลุ่มได้ เช่น คณะกรรมการเงินกู้ คณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น คณะกรรมการดำเนินการจะมีการประชุมประจำเดือน เพื่อหารือและกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน เดือนละ 1 ครั้งหรืออาจมากกว่าตามความจำเป็น จึงถือเป็นผู้นำของสมาชิกที่สำคัญ หากคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ก็จะสามารถช่วยพัฒนาสหกรณ์ได้สมตามความมุ่งหมาย ตรงกันข้าม หากเป็นผู้มุ่งหวังหรือต้องการกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตน ก็จะทำให้สหกรณ์ประสบความหายนะ

3. ผู้จัดการและพนักงาน เป็นบุคลากรที่คณะกรรมการดำเนินการจัดจ้างมา เพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ผู้จัดการและพนักงานจึงต้องทำหน้าที่ให้บริการแก่สมาชิกเป็นประจำวัน ในทางเศรษฐศาสตร์ ผู้จัดการต้องสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น บุคลากร เงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น เกิดมีประสิทธิภาพสูงสุด สหกรณ์จึงจำเป็นต้องมีผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ขนาดใหญ่ ๆ ด้วยแล้ว ความรับผิดชอบจะมีเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ผู้จัดการต้องมีความรู้ถึงหลักการจัดการตั้งแต่การวางแผนงานไปจนถึงการควบคุม ประเมินผลปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันต้องสามารถสนองตอบการให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างทั่วถึง ต้องคำนึงอยู่เสมอว่า สมาชิกเป็นเจ้าของ เป็นผู้ที่ต้องให้บริการด้วยความเต็มใจ สำหรับงานที่ต้องให้บริการต่าง ๆ ก็จะมีพนักงานแต่ละฝ่ายเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น พนักงานสินเชื่อ การตลาด การบัญชี เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภท และขนาดของสหกรณ์นั้น ผู้จัดการและพนักงานจึงเป็นฝ่ายที่ต้องเผชิญกับคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อรับนโยบายมาปฏิบัติและรับข้อเสนอ ปัญหาการใช้บริการของสมาชิกมาเพื่อพัฒนา ซึ่งถือเป็นตัวจักรสำคัญของงานสหกรณ์เลยทีเดียว

ดังนั้นองค์ประกอบทั้งสาม เป็นส่วนสำคัญต่อผลสำเร็จของสหกรณ์ยิ่ง หากสมาชิกมีส่วนร่วมในการควบคุมสหกรณ์ โดยใช้อำนาจสูงสุดในที่ประชุมใหญ่กำหนดนโยบายทั่วไป มอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิบัติ ออกกฎและแก้ไขข้อบังคับ ลงทุนและอุดหนุนสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการเป็นฝ่ายควบคุมกิจการ เสนอแนะในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงนโยบายทั่วไป กำหนดนโยบายของสหกรณ์ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จัดจ้างและอำนวยการฝ่ายจัดการ และเสนอรายงานต่อสมาชิก ส่วนผู้จัดการทำหน้าที่บริหารนโยบายรายได้ การอำนวยการของคณะกรรมการ ปฏิบัติธุรกิจประจำวันของสหกรณ์ เสนอแนะโครงการและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือนโยบายใหม่ ๆ จัดจ้างและบังคับบัญชาพนักงานสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแต่ละฝ่ายมีการประสานการทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็เชื่อว่าสหกรณ์ต่าง ๆ จะบรรลุผลตามที่มุ่งหวังไว้

นอกจากองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวแล้ว ยังมีบุคคลหรือกลุ่มคนอื่นที่เกี่ยวข้องอีก เช่น ผู้ตรวจสอบกิจการ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น สำหรับเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์จะกล่าวถึงอีกครั้งในบทที่ 7 ว่าด้วย บทบาทของรัฐในการส่งเสริมสหกรณ์

**ผู้ตรวจสอบกิจการ** หมายถึง สมาชิกหรือบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เป็นผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการอาจจะมีเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แล้วแต่ที่ประชุมใหญ่จะเห็นชอบ แต่ที่ประชุมใหญ่จะเลือกตั้งกรรมการดำเนินการหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งประจำในสหกรณ์เป็นผู้ตรวจสอบกิจการไม่ได้

ผู้ตรวจสอบกิจการอยู่ในตำแหน่งได้มีกำหนดเวลาแตกต่างกันตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์แต่ละประเภท เช่น 1 – 3 ปี ซึ่งเมื่อครบกำหนดแล้ว ให้มีการเลือกตั้งใหม่ในที่ประชุมใหญ่ครั้งต่อไป แต่ถ้ายังไม่มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการขึ้นใหม่ก็ให้ผู้ตรวจสอบกิจการคนเดิมปฏิบัติหน้าที่ไปก่อน อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งครบกำหนดเวลาปฏิบัติงาน และต้องออกไปนั้น มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งซ้ำ ทั้งนี้ผู้ตรวจสอบกิจการจะได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานเป็นจำนวนเท่าใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาเห็นชอบของสหกรณ์นั้น ๆ

ในกรณีที่มีผู้ตรวจสอบกิจการหลายคน ให้ผู้ตรวจสอบกิจการเลือกตั้งในระหว่างกันเองเป็นหัวหน้าผู้ตรวจสอบกิจการคนหนึ่ง แล้วเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ทราบ

ผู้ตรวจสอบกิจการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

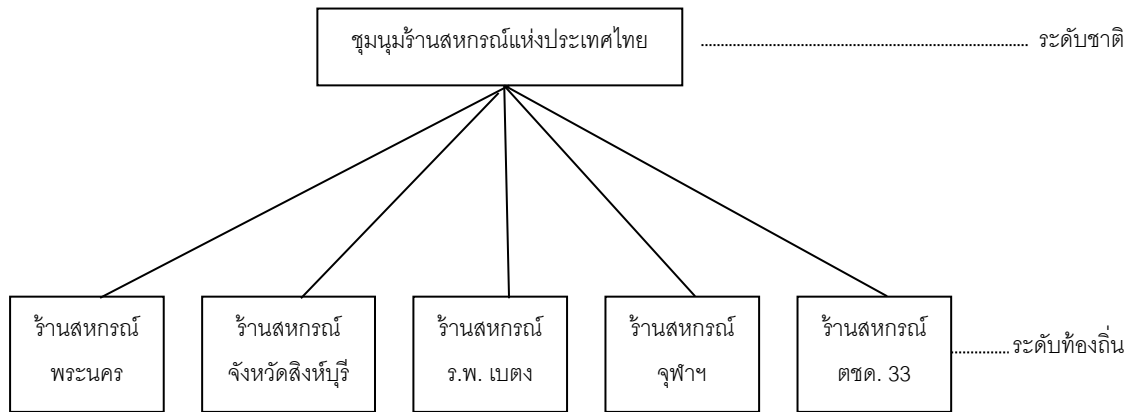
1. ตรวจสอบกิจการ การเงินและการบัญชี ตลอดจนเอกสาร หลักฐาน ทรัพย์สินและหนี้สินต่าง ๆ ของสหกรณ์ เพื่อให้ทราบฐานะและข้อเท็จจริงทางการเงินของสหกรณ์
2. ตรวจสอบการดำเนินธุรกิจแต่ละประเภทของสหกรณ์ เพื่อประมวลผลและให้ข้อแนะนำ ทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติสำหรับธุรกิจนั้น ๆ
3. ติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อพิจารณาหาทางปรับปรุงแผนงาน ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ
4. รายงานผลการตรวจสอบ เสนอที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการเป็นประจำทุกเดือน และเสนอผลการตรวจสอบโดยสรุปประจำปีทางบัญชีนั้น ๆ เสนอที่ประชุมใหญ่สามัญของสหกรณ์
5. ตรวจสอบกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หรือตามที่ประชุมใหญ่มอบหมาย
6. เข้าร่วมประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการดำเนินการได้เสมอ เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบกิจการซึ่งเสนอต่อที่ประชุม

ผู้ตรวจสอบกิจการมีส่วนช่วยการทำงานของคณะกรรมการดำเนินการเป็นอันมาก เพราะคณะกรรมการดำเนินการอาจจะควบคุมดูแลในรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีและการเงินได้ไม่ทั่วถึง หรือมีความรู้ความชำนาญทางด้านนี้ไม่ทัดเทียมผู้ตรวจสอบกิจการ ข้อมูลหรือรายงานของผู้ตรวจสอบกิจการ จึงเป็นเครื่องมือช่วยการควบคุมและการบริหารของคณะกรรมการดำเนินการ

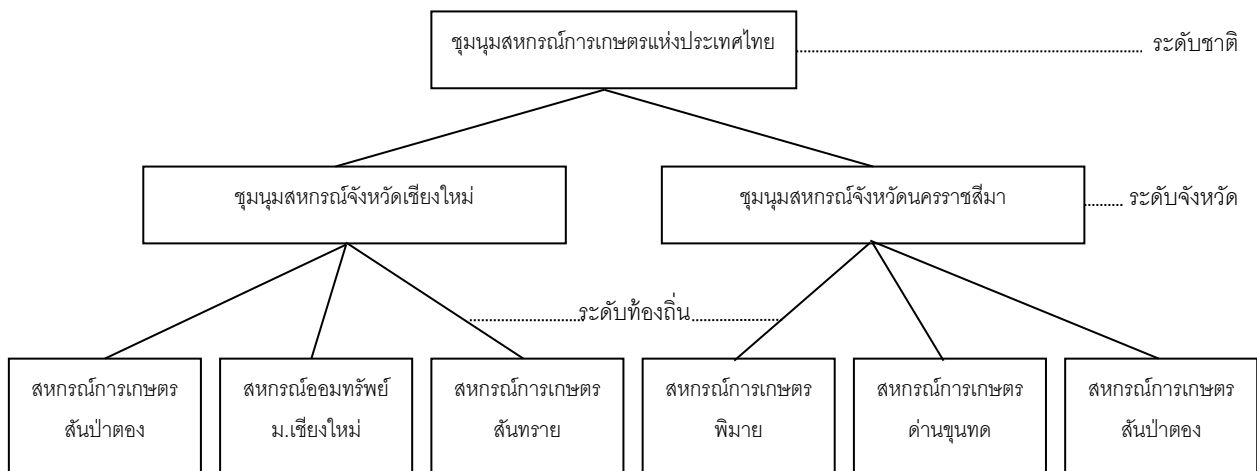
## 2) โครงสร้างภายนอก หรือโครงสร้างของสหกรณ์แบบเครือข่าย

โครงสร้างของสหกรณ์นี้ ประกอบไปด้วย สหกรณ์ท้องถิ่น (primary cooperative) จำนวนหนึ่งที่ยรวมกันเป็นเครือข่าย เกิดสหกรณ์ในระดับสูงขึ้นอาจเป็นสหกรณ์ระดับมัธยม (secondary cooperative) หรือระดับสูงขึ้นไปอีก ซึ่งเรียกว่าเป็น สหพันธ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ (cooperative federation) อีกกรณีหนึ่ง มีโครงสร้างคล้ายคลึงกับสหกรณ์ท้องถิ่น แต่มีแผนดำเนินงานที่กว้างกว่า อาจเป็นระดับจังหวัด ภาค หรือประเทศก็ได้ จึงต้องมีหน่วยบริการหรือสาขา เรียกว่า เป็นสหกรณ์แบบรวมศูนย์ (centralized cooperative) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สหพันธ์สหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ (cooperative federation) คือ การที่สหกรณ์ระดับท้องถิ่น หรือสหกรณ์ชั้นปฐม รวมกันก่อตั้งเป็นสหกรณ์ชั้นสูงขึ้น เรียกว่าเป็นการสร้างเครือข่ายในแนวดิ่ง (vertical integration) เพื่อให้สหกรณ์มีศักยภาพที่สูงขึ้น มีปริมาณธุรกิจที่มากขึ้นโครงสร้างแบบนี้อาจมีมากกว่า 1 ระดับก็ได้ สหกรณ์ท้องถิ่นอาจรวมตัวกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ในระดับจังหวัด เช่น ชุมชนสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่ มีสมาชิกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ หรือชุมนุมร้านสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีสหกรณ์ระดับท้องถิ่นเป็นสมาชิก ซึ่งทั้งสองตัวอย่างแม้มีโครงสร้างแบบสหกรณ์ 2 ชั้นเหมือนกัน แต่ชุมนุมหนึ่งมีแผนดำเนินงานระดับจังหวัด อีกชุมนุมหนึ่งมีแผนดำเนินงานระดับประเทศ กรณีที่เป็นชุมนุมสหกรณ์แบบ 3 ชั้น เช่น ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย มีสหกรณ์ในระดับจังหวัด ได้แก่ ชุมชนสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่ ชุมชนสหกรณ์จังหวัดนครราชสีมา ฯลฯ เป็นสมาชิก ซึ่งแต่ละชุมนุมในจังหวัดยังมีสหกรณ์ชั้นปฐมเป็นสมาชิกอีกทอดหนึ่ง ดังแผนภาพต่อไปนี้

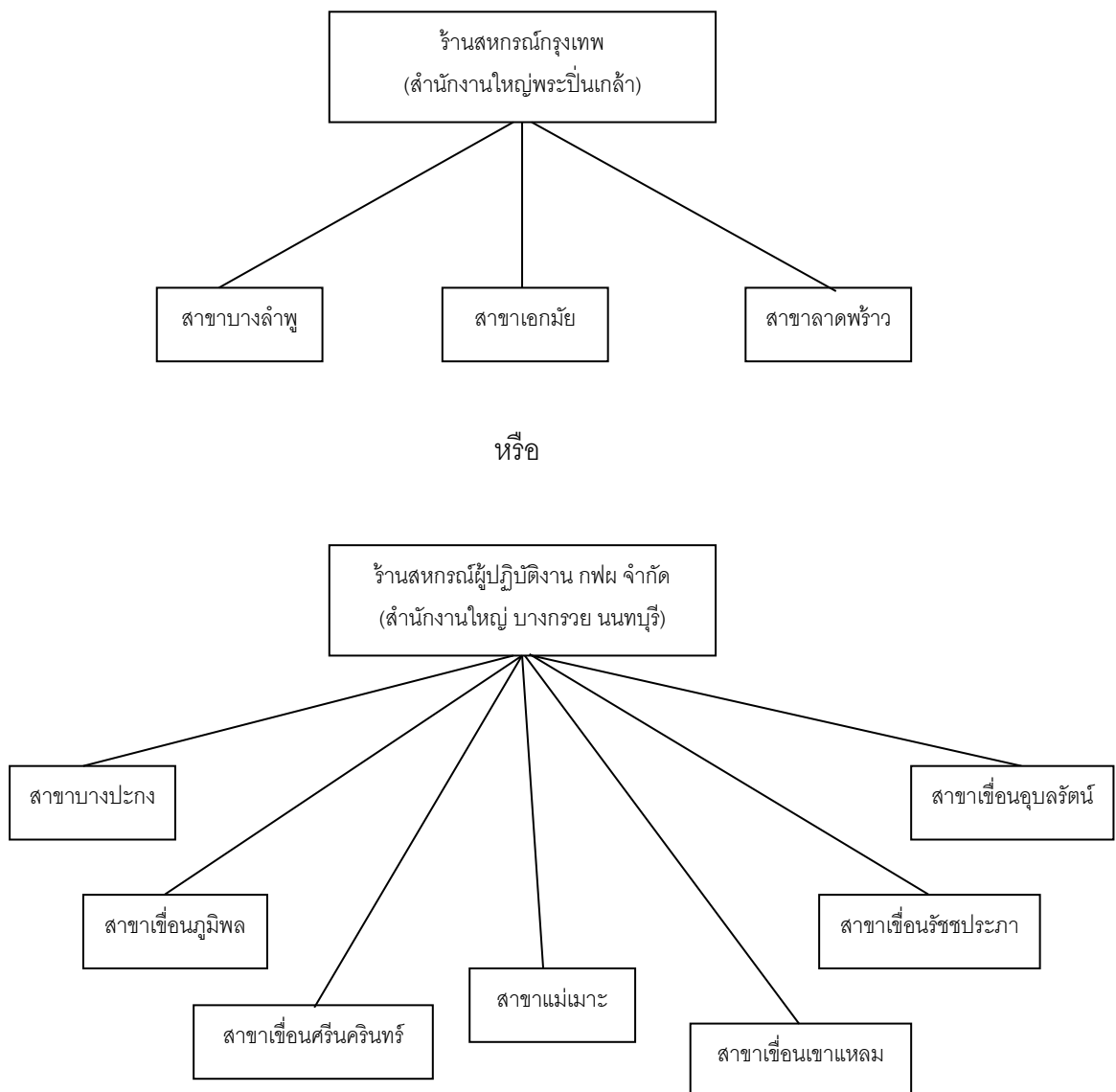


แผนภาพที่ 2 โครงสร้างชุมนุมสหกรณ์แบบ 2 ชั้น



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างชุมนุมสหกรณ์แบบ 3 ชั้น

2. สหกรณ์แบบรวมศูนย์ (centralized cooperative) เป็นสหกรณ์ที่มีโครงสร้างภายใน เช่นเดียวกับสหกรณ์ชั้นปฐม แต่มีอาณาเขตแดนดำเนินงานกว้างขวางกว่ามาก อาจครอบคลุมระดับ จังหวัดหรือภาคก็ได้ และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างทั่วถึง อาจมีหน่วยบริการ หรือสาขาเพื่อให้สามารถบริการแก่สมาชิกได้อย่างทั่วถึงก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี สหกรณ์แบบรวมศูนย์หน้าที่ต่าง ๆ จะถูก วางแผน และอำนวยการจากสำนักงานกลาง หรือสำนักงานใหญ่เท่านั้น ตัวอย่างเช่น สหกรณ์ การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธกส. ที่มีอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ร้านสหกรณ์พระนคร ร้านสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร ร้านสหกรณ์ผู้ปฏิบัติงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่ละสหกรณ์มีสาขา ต่าง ๆ และมีการวางแผนงานในขั้นสูงสุดจากสำนักงานใหญ่ แต่ละสาขาอาจมีอนุกรรมการปฏิบัติงาน ได้ งานมีพื้นที่ดำเนินใกล้เคียงกัน ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 4 โครงสร้างสหกรณ์แบบรวมศูนย์

## เปรียบเทียบโครงสร้างแบบชุมนุมสหกรณ์ และสหกรณ์แบบรวมศูนย์

อברהฮัมเซน (Abrahamsen) (อ้างในถวิล เลิศประเสริฐ, 2523) ได้ประมวลข้อดี ข้อจำกัด ของโครงสร้างสหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทไว้ดังนี้

### สหกรณ์แบบชุมนุมสหกรณ์หรือสหพันธ์สหกรณ์ (cooperative federations)

#### ข้อดี

(1) สมาชิกมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ การควบคุม ความรับผิดชอบ และความภาคภูมิใจ เพราะสมาชิกลงทุนและควบคุมสหกรณ์ท้องถิ่นโดยตรง ทำให้มีการพัฒนาลักษณะผู้นำในระดับท้องถิ่นได้มากกว่า

(2) การติดต่อและการสื่อสารกับสมาชิกอาจทำได้ง่ายกว่าและดีกว่า และสมาชิกมีความเข้าใจในสหกรณ์ดีกว่า และมีส่วนในกิจการสหกรณ์มากกว่า

(3) การควบคุมระบบทั้งปวงแผ่ขยายไปจากเบื้องล่างยิ่งกว่าการควบคุมจากเบื้องต้น

(4) สหกรณ์ท้องถิ่นมีความฉับไวต่อความต้องการของสมาชิกมากกว่า และทำการตัดสินใจในผลประโยชน์ของตนเองในระดับท้องถิ่นได้เร็วกว่า

(5) การประชาสัมพันธ์ในชุมชนระดับท้องถิ่นมักจะทำได้ดีกว่าและเข้มแข็งกว่า

(6) การหาทุนสำหรับอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นสามารถทำได้ง่ายกว่า

(7) เงินออมสุทธิของสหกรณ์ท้องถิ่นแต่ละสหกรณ์จะจ่ายให้แก่สมาชิกของตนไม่นำไปรวมกับสหกรณ์หรือสาขาอื่น ๆ

(8) แทนที่จะก่อข้อผูกพันขึ้นทั้งระบบ การขาดทุนหรือหนี้สินโดยปกติจะจำกัดอยู่ภายในภาคหรือสหกรณ์ท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก

#### ข้อจำกัด

(1) สหกรณ์กลางไม่มีอำนาจโดยตรงในการควบคุมพนักงานหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก ทำได้แต่เพียงการสนับสนุนและแนะนำนโยบาย และช่วยในการฝึกอบรมพนักงานสหกรณ์ท้องถิ่น

(2) การตัดสินใจที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสหกรณ์กลางอาจทำได้ล่าช้า

(3) เงินทุนและบุคลากรในสหกรณ์ท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะจัดสรรหรือเคลื่อนย้ายไปสู่อาณาบริเวณที่ขาดแคลน การหาทุนจากสมาชิกสำหรับใช้ในสหกรณ์ยิ่งทำได้ยาก เพราะสหกรณ์ท้องถิ่นมีความต้องการทุนเช่นเดียวกัน

(4) อำนาจการกั๊กมีน้อย เพราะมิได้รวมเป็นระบบอันเดียวกัน และมีได้รวมการเสี่ยงภัยไว้ในสหกรณ์เดียว



(5) หน้าที่ในการซื้อ การผลิตสินค้าและการจำหน่าย ไม่ประสานกันเท่าที่ควร เพราะสหกรณ์กลางอาจไม่รู้ถึงส่วนสัดส่วนปริมาณที่สหกรณ์ท้องถิ่นต้องการจึงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาแผนระยะยาว

(6) การผลิตสินค้าหรือการดำเนินการอื่น ๆ ให้ผสมผสานกันในแนวตั้งไม่อาจทำได้โดยสหกรณ์กลาง เพราะไม่สามารถควบคุมผลกำไรได้ทุกระดับ

(7) การบัญชีและการสอบบัญชีไม่เป็นรูปแบบเดียวกันและเพียงพอในทุกสหกรณ์ จึงเป็นอุปสรรคในการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพการดำเนินงาน

### **สหกรณ์แบบรวมเข้าจุดกลาง**

#### **ข้อดี**

(1) สำนักงานกลางของสหกรณ์มีอำนาจควบคุมพนักงานในระดับท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ รวมทั้งการคัดเลือก การฝึกอบรม การโยกย้าย และบังคับบัญชี จึงเป็นผลดีต่อการสร้างปริมาณธุรกิจ และทำให้การดำเนินงานบรรลุประสิทธิภาพ

(2) การตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อการขายส่งและการผลิตสินค้าสามารถทำและปฏิบัติได้เร็วกว่า

(3) เงินทุนและบุคลากรมีพร้อมที่จะจัดสรรให้กิจกรรมที่ต้องการรีบด่วน

(4) การหาทุนจากสมาชิกโดยส่วนรวมอาจทำได้ง่ายกว่าเพราะสหกรณ์กลางมีลักษณะผสมผสานกันมากกว่า และไม่มีการแข่งขันในการลงทุนของสมาชิกที่อาจมีอยู่ระหว่างองค์การกลางแบบสหพันธ์และสหกรณ์ท้องถิ่น

(5) อำนาจการกู้ยืมโดยปกติมีมากกว่าเพราะการกู้ในปริมาณมากกว่า มีการเสี่ยงภัยร่วมกัน และเข้าถึงตลาดเงินได้มากกว่า

(6) หน้าที่ในการซื้อ การผลิตสินค้า และการจำหน่าย มีการประสานกันดีกว่าและทำให้เกิดประสิทธิภาพดีกว่า เพราะสินค้าที่ขายปลีกทั้งหมดจะส่งมาจากสหกรณ์กลาง จึงสามารถพัฒนาแผนระยะยาวได้ประสิทธิผลมากกว่า

(7) การบัญชีรวมอยู่ในส่วนกลางเป็นแบบเดียวกัน และจัดทำได้ประสิทธิภาพมากกว่าการสอบบัญชีภายในและการวิเคราะห์ห้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นผลให้มีการควบคุมที่ดีขึ้น

(8) การผลิตสินค้าและการแปรรูป และการดำเนินการอื่น ๆ ให้ผสมผสานกันในแนวตั้งสามารถทำได้ง่ายกว่า เพราะสหกรณ์ควบคุมผลกำไรทุกระดับของการดำเนินการ

(9) ธุรกิจส่วนใหญ่ของผู้มิได้เป็นสมาชิกสามารถดำเนินการได้โดยร้านค้าบางแห่ง ในเมื่อเป็นผลดี โดยไม่มีผลกระทบต่อเปอร์เซ็นต์ทั้งหมดของธุรกิจสหกรณ์

### ข้อจำกัด

- (1) สมาชิกอาจมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ การควบคุม ความรับผิดชอบและความภาคภูมิใจน้อยกว่า เพราะศูนย์การดำเนินการอยู่ห่างไกลจากสมาชิกกว่าในกรณีของสหกรณ์ท้องถิ่น และเพราะว่าสมาชิกมีเสียงโดยตรงในการกำหนดนโยบายน้อยกว่า
- (2) สมาชิกอาจมีการติดต่อและการสื่อสารกับฝ่ายจัดการน้อยกว่าและดังนั้นจึงมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกิจการสหกรณ์น้อยกว่า
- (3) การควบคุมระบบทั้งปวงบางทีมักเป็นแบบครอบงำโดยเจ้าหน้าที่ (กรรมการผู้บริหาร) มากกว่า หรือถูกควบคุมจากเบื้องบน
- (4) ฝ่ายปฏิบัติการอาจมีความจับใจต่อความต้องการของสมาชิกน้อยกว่า และสามารถปรับปรุงและเพิ่มบริการท้องถิ่นได้ช้ากว่า
- (5) ประสบการณ์ในด้านนโยบายดำเนินงาน และวิธีปฏิบัติในระดับท้องถิ่นมักจะไม่พร้อมอย่างในระบบสหพันธ์ที่สหกรณ์ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ
- (6) การที่จะธำรงไว้ซึ่งการประชาสัมพันธ์ที่ดีในระดับท้องถิ่นอาจทำได้ยากกว่า
- (7) สมาชิกสาขาที่มีเงินออมสูงอาจต้องดูกลิ่นการขาดทุนของสาขาอื่น ๆ หรือต้องเฉลี่ยเงินออมกับสาขาอื่น
- (8) การขาดทุน การมีหนี้สิน เป็นภาระของสหกรณ์กลางทั้งหมด แทนที่จะแบ่งสรรระหว่างสหพันธ์และสหกรณ์ท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก

### **ความสำคัญของการพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสหกรณ์**

(Cooperative Structural Changes or Cooperative Structural Development)

โครงสร้างสหกรณ์ก็เปรียบเสมือนฐานรากที่สำคัญของบ้าน หากโครงสร้างที่วางไว้ไม่เหมาะสมกับองค์ประกอบของบ้าน หรือการวางรากฐานไว้ในอดีตไม่อาจรองรับกับสภาพความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ สหกรณ์ก็อาจเปรียบได้กับบ้าน จะดำรงอยู่หรือพัฒนาไปได้ยาก หากจะย้อนถึงการพัฒนาสหกรณ์ไทยตั้งแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ายังไม่เคยมีการพัฒนาโครงสร้างหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างไปจากเดิมแต่อย่างใด ทั้งโครงสร้างภายในของสหกรณ์ชั้นปฐม หรือสหกรณ์ท้องถิ่นและโครงสร้างที่เป็นเครือข่ายระหว่างสหกรณ์

### **ประเด็นปัญหาของโครงสร้างภายในของสหกรณ์ท้องถิ่น**

หากพิจารณาองค์ประกอบตามโครงสร้างของสหกรณ์ท้องถิ่น อันได้แก่ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการกับพนักงาน ทำให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับสมาชิก พบว่า โครงสร้างของสหกรณ์ไม่ได้มีการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนไปตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ สหกรณ์เกือบทุกแห่งและทุกประเภทจะมีการใช้โครงสร้างองค์การที่ไม่แตกต่างกัน แม้จะมีจำนวนสมาชิก ขนาดธุรกิจ และพนักงานสหกรณ์เพิ่มขึ้นก็ตาม ทั้งนี้ส่วนใหญ่จะดำเนินตามโครงสร้างที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยแรกตั้ง โดยรัฐเป็นผู้วางรากฐานไว้ให้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมาชิก หากสหกรณ์มีขนาดใหญ่ขึ้น การมีส่วนร่วม ความรู้สึกเป็นเจ้าของ จะลดน้อยลงไปอย่างเห็นได้ชัด กิจกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกจะร่วมกับสหกรณ์เป็นไปได้ น้อยมาก หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หลายสหกรณ์ใช้ตัวแทนสมาชิกในการประชุมใหญ่ เพราะความไม่สะดวกในการจัดประชุมสมาชิกจำนวนมาก ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่มากตามไปด้วย ขณะเดียวกัน การใช้บริการของสมาชิกก็อาจทำได้ยาก หากสหกรณ์ไม่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อให้บริการสมาชิกจำนวนมากอย่างทั่วถึง หรือสหกรณ์บางประเภท เช่น ร้านสหกรณ์ที่มีสมาชิกขอบเขตการดำเนินงานที่กว้าง การมีส่วนร่วมเพียงแค่อัดฉีดเงินค้ำเท่านั้น ไม่มีการผูกพันด้วยการถือหุ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น สหกรณ์ประเภทอื่น เมื่อไม่อาจแข่งขันด้านผลิตภัณฑ์ได้ กิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกก็ลดน้อยลงไป ความเป็นเจ้าของซึ่งเป็นเอกลักษณ์สำคัญของความเป็นสหกรณ์ก็หมดไป จึงดูเหมือนว่าขนาดและประเภทสหกรณ์ที่ต่างกัน ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้สอดคล้องกันด้วย **นักสหกรณ์** บางท่าน เริ่มสับสน ตกเถียงในประเด็นที่ว่า **สหกรณ์ที่จะประสบความสำเร็จควรเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก** เนื่องจากมีความใกล้ชิด มีส่วนร่วมกันในความเป็นเจ้าของมากกว่า ขณะที่บางท่านเห็นว่า หากธุรกิจสหกรณ์ไม่มากพอ จะทำให้ไม่สามารถลดต้นทุนการดำเนินงานได้ ผู้เขียนเห็นว่า สหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจ ความจำเป็นในทางเศรษฐศาสตร์การทำให้ต้นทุนดำเนินการ และต้นทุน สินค้าต่ำ เป็นสิ่งจำเป็น การมีปริมาณธุรกิจที่มากพอจำเป็นยิ่ง หากต้องการพัฒนา และขยายธุรกิจแต่การขยายธุรกิจที่ใหญ่ สมาชิกที่มาก จะทำให้ความรู้สึกเป็นเจ้าของสหกรณ์ลดลง จึงต้องมีโครงสร้างที่พัฒนาระดับล่างควบคู่ไปด้วย การขยายสาขา และการพัฒนาโครงสร้างสมาชิกในระดับกลุ่มจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

2. ปัญหาโครงสร้างที่เกี่ยวกับคณะกรรมการดำเนินการ คณะกรรมการดำเนินการถือเป็นผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ เป็นผู้กำหนดนโยบายและกรอบการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ของสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของสหกรณ์ ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างในองค์ประกอบนี้คือ **การได้มาซึ่งคณะกรรมการ การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ** การได้มาซึ่งคณะกรรมการมีผลต่อศักยภาพของคณะกรรมการ ปัญหาที่พบคือ คณะกรรมการที่ขาดความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ วิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการ ไม่ได้เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะได้คณะกรรมการที่ต้องการ หลายครั้งที่สมาชิกเลือกผู้ที่ตนเองเห็นว่าเป็นคนดี ซื่อสัตย์ หรือด้วยความคุ้นเคย จึงพบในสหกรณ์ไม่น้อยว่า ได้คณะกรรมการ ที่ซื่อสัตย์ เสียสละ แต่ไม่มีทักษะเชิงธุรกิจ ขาดวิสัยทัศน์เชิงบริหาร การพัฒนาสหกรณ์จึงเป็นไปได้ช้า ในทาง

ตรงข้าม หากได้คณะกรรมการที่เก่ง มีความรู้ แต่ขาดความซื่อสัตย์ สุจริต ก็ไม่เป็นผลที่ดีต่อ สหกรณ์ จึงมีความพยายามที่จะไม่ให้คณะกรรมการดำรงอยู่เกิน 2 วาระ ซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้ง ควรมีการกำหนดคุณสมบัติที่สำคัญเบื้องต้น เช่น คุณวุฒิ ประสบการณ์ เป็นต้น ที่คิดว่าจะจะเป็นประโยชน์กับสหกรณ์มากที่สุด ขณะเดียวกัน ก็สามารถกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจในการทำงานด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถจะหาบุคคลที่เหมาะสมได้ โครงสร้างสหกรณ์ควรยืดหยุ่น ให้มีกลุ่มคณะบุคคลที่มีความสามารถ ในจำนวนที่ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการเป็นผู้บริหาร โดยได้รับผลตอบแทนพอสมควร สำหรับในกรณีที่ได้คณะกรรมการที่มีการทุจริต หรืออาจทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ควรมีกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจตรวจสอบ ประเมินผล การทำงานของคณะกรรมการได้อย่างอิสระ ปัจจุบันแม้จะมีผู้ตรวจสอบกิจการแล้วก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ยังไม่ครอบคลุมภารกิจดังกล่าว ขณะที่สหกรณ์อีกหลายแห่ง ผู้ตรวจสอบกิจการยังทำงานไม่ได้เต็มที่ กลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุม หรือรายงานการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการ ควรรายงานผลโดยตรงต่อสมาชิกเท่านั้น

3. ปัญหาโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับผู้จัดการและพนักงาน สหกรณ์ท้องถิ่นหรือสหกรณ์ชั้นปฐม ส่วนใหญ่มีสมาชิกไม่มากนัก ทำให้มีพนักงานสหกรณ์ไม่มากเช่นกัน โครงสร้างสหกรณ์ขนาดเล็ก แต่ละแห่ง ทำให้ค่าใช้จ่ายดำเนินงานค่อนข้างสูง อัตราค่าจ้างแต่ละแห่งจึงต่ำ เมื่อเทียบกับธุรกิจเอกชนอื่น ๆ ขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าในตำแหน่งต่าง ๆ มีน้อย ยิ่งถ้าเป็นสหกรณ์ขนาดเล็กมากเท่าใด ปัญหาดังกล่าวก็จะมากตามไปด้วย ในทางตรงข้าม หากโครงสร้างสหกรณ์เป็นแบบรวมศูนย์ (centralized cooperative) ที่มีขนาดใหญ่ ต้นทุนพนักงานและความก้าวหน้าของตำแหน่ง การโยกย้าย ทำได้ง่ายกว่า รวมไปถึงการพัฒนาบุคลากร ในการฝึกอบรม และการพัฒนาระบบงาน จะมีประสิทธิภาพมากกว่า และทำได้อย่างต่อเนื่อง สหกรณ์ท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลาง จึงจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายระหว่างกัน เพื่อลดต้นทุนดำเนินงาน ผู้เขียนเห็นว่าหากได้ใช้โครงสร้างการรวมศูนย์ที่มีสาขาต่าง ๆ โดยการรวม ควบกันเป็นสหกรณ์เดียว หรือมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหกรณ์ ซึ่งกรณีหลัง อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติที่สหกรณ์แต่ละแห่งมีอิสระต่อกัน และความไม่ต่อเนื่องของผู้บริหารสหกรณ์ สำหรับการควบสหกรณ์ในกรณีแรก ก็อาจเกิดปัญหาในเรื่องการลดบทบาท อำนาจ ของผู้บริหารสหกรณ์บางแห่ง หรือไม่เช่นนั้นก็ต้องมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการด้านบุคลากรระหว่างสหกรณ์ โดยเฉพาะ โดยการร่วมทุนระหว่างสหกรณ์ เป็นต้น

## ประเด็นปัญหาโครงสร้างสหกรณ์ภายนอกหรือโครงสร้างแบบเครือข่าย

โครงสร้างสหกรณ์จะกล่าวต่อไปนี้เป็นโครงสร้างสหกรณ์แบบชุมนุมสหกรณ์ (cooperative federations) ที่เป็นการสัมพันธ์กันของสหกรณ์แต่ละระดับ และในระดับเดียวกันในโครงสร้างสหกรณ์แบบรวมศูนย์ (centralized cooperative) ที่มีสาขาต่าง ๆ ของสหกรณ์เป็นตัวเชื่อมโยงกับสมาชิกในพื้นที่

1. ปัญหาโครงสร้างแบบชุมนุมสหกรณ์ ความพยายามผสมผสาน หรือเชื่อมโยงสหกรณ์ท้องถิ่น (cooperative integration) เพื่อสร้างพลังให้มากขึ้น เป็นชุมนุมสหกรณ์ทั้งในระดับจังหวัด จนถึงระดับประเทศ ยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างอยู่มาก นับตั้งแต่ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัดที่พบว่าผู้บริหารหรือคณะกรรมการของชุมนุมสหกรณ์จังหวัด ที่มาจากตัวแทนสหกรณ์แต่ละแห่ง ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสหกรณ์ท้องถิ่นแต่ละแห่งมากกว่าในฐานะผู้บริหารงานชุมนุมสหกรณ์จังหวัด ซึ่งถือเป็นส่วนรวม การดำเนินงานของชุมนุมสหกรณ์ทั้งระดับจังหวัด และระดับประเทศ จึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก อำนาจเบ็ดเสร็จในการทำงานไม่มี ต้องอาศัยความยินยอมของสหกรณ์ท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระของแต่ละแห่ง นอกจากนั้นยังทำให้การบริหารงานเกิดความล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีระดับชั้น (level) ของสหกรณ์อยู่มาก

2. ปัญหาโครงสร้างสหกรณ์แบบรวมศูนย์ อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่คณะกรรมการชุดเดียว ซึ่งมีความเป็นเอกภาพมากกว่าหากเทียบกับชุมนุมสหกรณ์ แต่ที่เป็นปัญหาในปัจจุบันก็คือ สาขาหรือหน่วยย่อยต่าง ๆ ของสหกรณ์ ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกับสาขาใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ไม่อาจทำให้สมาชิกในสาขาต่าง ๆ มีกิจกรรมหรือมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ โครงสร้างในระดับสาขาหรือหน่วยย่อย จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างแบบนี้ที่ต้องให้ความสำคัญมากขึ้น

## การบริหารสหกรณ์

สหกรณ์ถือเป็นองค์การ (organization) ที่เป็นวิสาหกิจ (enterprise) ประเภทหนึ่ง การบริหารจัดการ เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะช่วยให้สหกรณ์สามารถบรรลุจุดหมายที่ตั้งไว้ได้ ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญที่สุดขององค์การธุรกิจ รวมถึงสหกรณ์ทั้งในและต่างประเทศก็คือ การขาดประสิทธิภาพในการจัดการ และที่สำคัญต้องเข้าใจธรรมชาติของสหกรณ์ว่าเป็นทั้งสมาคมและวิสาหกิจธุรกิจในขณะเดียวกัน การจัดการสหกรณ์จึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากการจัดการธุรกิจเอกชนทั่วไป สอดคล้องกับเคลเซย์ บี การ์ดเนอร์ (Kelsey B. Gardner) ที่ย้ำถึงธรรมชาติที่เด่นชัดของการจัดการสหกรณ์ว่า “ความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการนั้น รวมถึงความสามารถในการบรรลุความสำเร็จ ในฐานะสหกรณ์ (as a cooperative) และในฐานะองค์การธุรกิจ (as a business)” (ถวิล เลิศประเสริฐ, 2523, : 174 – 175)

ก่อนอื่นขอทำความเข้าใจก่อนว่า มีคำ 2 คำ คือ การบริหาร (administration) และการจัดการ (management) ที่มักใช้ปะปนกันอยู่เสมอ ซึ่งความจริงแล้วในบางบริบท (context) อาจใช้ทดแทนกันได้ แต่หากกล่าวถึงงานสหกรณ์ การบริหารสหกรณ์ (cooperative administration) จะเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งถือเป็นผู้บริหารระดับสูง แต่การจัดการสหกรณ์ (cooperative management) จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่าง ๆ ตามนโยบายที่กำหนดไว้ มักมุ่งไปยังผู้จัดการและพนักงานเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามหากกล่าวโดยรวมไม่เฉพาะเจาะจงก็อาจใช้ทดแทนกันได้บ้าง

หลักการบริหารสหกรณ์ที่ดีควรตั้งอยู่บนพื้นฐาน อุดมการณ์ และแนวคิดของสหกรณ์ เพื่อให้บรรลุจุดหมายที่วางไว้ และโดยที่แนวคิด อุดมการณ์สหกรณ์ มีความแตกต่างจากองค์การอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด จึงทำให้หลักการบริหารสหกรณ์บางเรื่องมีความแตกต่างและเด่นชัดขึ้นได้แก่

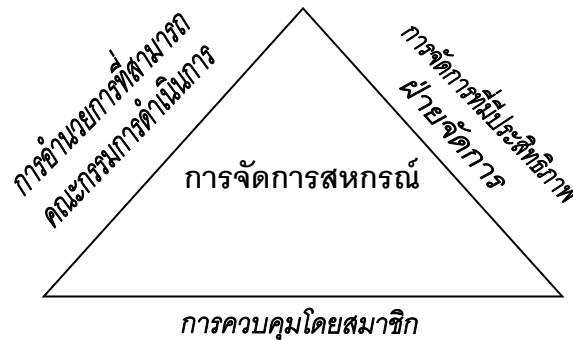
1. การบริหารงานแบบประชาธิปไตย อาร์.วี. นัด การ์ นี (R.V Nadkarni) เห็นว่าหลักการนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญของการบริหารสหกรณ์เลยทีเดียว เพราะสหกรณ์มีเจ้าของ และจัดการโดยบุคคลที่จะนำประโยชน์ไปสู่ผู้ก่อตั้งสหกรณ์ขึ้น และพร้อมจะใช้บริการสหกรณ์ (ถวิล เลิศประเสริฐ, 2523 : 173) หลักการข้อนี้เห็นว่า สมาชิกต้องสามารถควบคุมการดำเนินงานในฐานะเป็นเจ้าของได้ตามลำดับขั้น โดยผ่านคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของพวกเขา ขณะที่คณะกรรมการดำเนินการก็ควบคุมผู้จัดการและพนักงานตามลำดับขั้น ถือเป็นวิถีทางการบริหารแบบประชาธิปไตย การทำหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการจึงต้องทำความเข้าใจหลักการข้อนี้อย่างถ่องแท้

2. หลักการไม่แสวงหากำไร หลักการข้อนี้เป็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอว่า ธุรกิจหากไม่แสวงหากำไรจะอยู่ได้อย่างไร คำว่ากำไรนี้เอง นักสหกรณ์หลายท่านใช้คำว่า ส่วนเกิน ส่วนเหลือม คำใช้จ่าย ส่วนเกิน (surplus) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเงินที่เหลือจากการลงทุนร่วมกันของสมาชิกในการทำธุรกิจ โดยได้รับคืนเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานของแต่ละปี เงินที่เหลือจากการลงทุนร่วมกันจึงไม่น่าจะเรียกว่าเป็นกำไร จึงได้ใช้คำว่า surplus แทนที่จะเป็น profit เงินส่วนเกินนี้เอง จึงมีความสัมพันธ์กับราคาสินค้า บริการ ที่บริการแก่สมาชิกและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหกรณ์ หากสมาชิกซื้อสินค้าจากสหกรณ์ในราคาที่สูง อันเนื่องมาจากกรณีส่วนเกินราคา (margin) มาก ก็น่าจะทำให้ได้รับเงินส่วนเกิน (surplus) มาก อย่างไรก็ตามก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลการดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนหนึ่งมักพิจารณาจากส่วนเกินหรือที่บางคนเรียกว่ากำไรนี้เอง

นอกจากหลักการบริหารสหกรณ์ที่สำคัญดังกล่าวแล้ว สหกรณ์ยังคงต้องยึดหลักการบริหาร การจัดการ ขององค์การธุรกิจทั่วไปอีก นับตั้งแต่การจัดการด้านบุคลากร การเงิน บัญชี การซื้อ ขาย แปรรูป สินค้า เป็นต้น ต้องเรียนรู้หลักการสมัยใหม่ มีวิสัยทัศน์เชิงธุรกิจ ซึ่งปัจจุบันมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงมาก โดยในทีนี้จะไม่ขอกล่าวในรายละเอียด เนื่องจากมีอยู่ในตำราการจัดการทั่ว ๆ ไป อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การจัดการสหกรณ์ให้ประสบผลสำเร็จได้ มาร์วิน เอ ชาลส์ (Marvin A Schaars)

(1973) เห็นว่า ต้องมีความสัมพันธ์เป็นหนึ่งเดียว ระหว่างสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และ ฝ่ายจัดการ โดยใช้รูปสามเหลี่ยม ดังต่อไปนี้

### แผนภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก คณะกรรมการ และฝ่ายจัดการ



หลายคนมองว่า สมาชิกไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับการจัดการ แต่ความจริงแล้ว สมาชิกสามารถควบคุมการจัดการได้ตามลำดับขั้น ซึ่งถือเป็นการควบคุมในขั้นสุดท้าย สำหรับคณะกรรมการดำเนินการ ต้องสามารถกำหนดนโยบายที่ดี และอำนวยความสะดวกบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ส่วนฝ่ายจัดการเอง ต้องมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่า ที่เหนือสิ่งอื่นใด ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และฝ่ายจัดการที่ดี เป็นสิ่งสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของสหกรณ์ ต่างฝ่ายต้องมีความรับผิดชอบ ร่วมมือ ประสานงานกันเป็นทีม

#### บทบาทและหน้าที่ของสมาชิก

สมาชิกในฐานะเป็นทั้งเจ้าของและผู้ใช้บริการแล้ว ยังต้องมีหน้าที่สำคัญต่อการจัดการ คือ การควบคุม ให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงไม่เพียงเป็นผู้ใช้บริการฝ่ายเดียว แต่ต้องให้ความสนใจดูแล และเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ (สยมพร โยธาสุมุท , วินัย อาจคงหาญ และนุกูล กรยีนยงค์ , 2528)

1. คัดเลือกสมาชิกที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติที่ดีที่สุดเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์
2. ปฏิบัติและแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของทุนดำเนินการ
4. พิจารณาการเพิ่มหรือลดทุนดำเนินการ
5. ดูแลให้คณะกรรมการและพนักงานของสหกรณ์ปฏิบัติตามข้อบังคับของสหกรณ์
6. ต้องมีความพยายามในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

7. ยอมรับถึงความเป็นจริงที่ว่าบางอย่างเป็นข้อจำกัดของสหกรณ์ และสมาชิกก็อย่ามุ่งหวังมากเกินไปกว่าที่สหกรณ์จะให้ได้

8. มีความซื่อสัตย์ และให้การสนับสนุนสหกรณ์

9. เข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอ

10. ควรหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงงานของพนักงาน ฝ่ายบริหาร

11. ช่วยคณะกรรมการดำเนินการในการกำหนดนโยบาย โดยเสนอข้อคิดเห็นในแง่ของสมาชิก

12. ในการเลือกคณะกรรมการใหม่แต่ละครั้ง ให้สมาชิกระลึกไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจะต้องมีการพัฒนาใหม่ ๆ

13. ทำทุกสิ่งทุกอย่างที่จะเป็นการเพิ่มปริมาณของธุรกิจเพื่อเป็นการปรับปรุงบริการสำหรับสมาชิก

14. ให้ผู้จัดการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผ่านคณะกรรมการดำเนินงาน

#### **บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ**

คณะกรรมการดำเนินการ ถือเป็นผู้บริหารระดับสูง ที่เป็นตัวแทนของเจ้าของ หรือสมาชิก เมื่อได้รับความไว้วางใจจากสมาชิก จึงควรมีความรับผิดชอบต่อสมาชิก ดูแลผลประโยชน์ของสมาชิก และอำนวยความสะดวก ให้เป็นไปอย่างดี โดยมีภาระหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1. กำหนดนโยบาย เป้าหมาย การดำเนินงานของสหกรณ์

2. ควบคุมการดำเนินงาน เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการเป็นไปตามนโยบายหรือไม่

3. จัดจ้าง ผู้จัดการ และพนักงานสหกรณ์

4. อนุมัติการทำสัญญาทางธุรกิจกับตัวแทนทางการค้า หรือธุรกิจ

5. ประเมินผลการทำงานของฝ่ายจัดการ เพื่อปรับปรุงในโอกาสต่อไป

6. มอบหมาย อำนาจ และหน้าที่รับผิดชอบ ให้คณะกรรมการ หรือผู้จัดการ ในกรณีจำเป็นเพื่อความคล่องตัว

7. ตรวจสอบหลักฐานทางบัญชีและการเงิน

#### **บทบาทหน้าที่ของผู้จัดการ**

ผู้จัดการ เป็นผู้ที่ต้องให้บริการแก่สมาชิก โดยใช้ทรัพยากรบุคคล และวัสดุ อุปกรณ์ ที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์สูงสุด จึงต้องเป็นผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะอย่าง สามารถทำงานได้รอบด้าน มีความรับผิดชอบสูง และคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้



1. รับผิดชอบหน้าที่ ไม่ว่าจะโดยตรง หรือให้ความช่วยเหลือ ตามนโยบายที่คณะกรรมการดำเนินการกำหนด
2. ตระหนักในวัตถุประสงค์ของสหกรณ์และปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
3. ให้ข่าวสารสำคัญแก่คณะกรรมการดำเนินการและข้อเสนอแนะสำหรับการกำหนดวัตถุประสงค์ใหม่ ๆ เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ และควบคุมการดำเนินงาน
4. คัดเลือก ฝึกอบรม กำกับแนะนำ และพัฒนาพนักงานผู้ช่วยและบุคลากรอื่น ๆ
5. กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายทดแทนให้เป็นไปตามสภาพที่เป็นจริง
6. ดำเนินงานสหกรณ์ตามหลักธุรกิจที่ดี โดย :
  - 6.1 การพัฒนาโครงสร้างธุรกิจที่ให้ประสิทธิผล
  - 6.2 การใช้งบประมาณการดำเนินงานและงบประมาณการเงิน
  - 6.3 การพัฒนาและจัดให้มีระบบบัญชีและระเบียบไว้อย่างเพียงพอ
  - 6.4 พัฒนาความสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
  - 6.5 การริเริ่มในสิ่งใหม่ ๆ ในด้านการซื้อ การตลาด และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งราคา
  - 6.6 การหาความสำเร็จในความชำนาญทางเทคนิคเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่จัดการและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน
  - 6.7 การศึกษา วางแผน และการวิจัยปัญหาที่เป็นประโยชน์แก่สหกรณ์
  - 6.8 รวบรวมและใช้ทรัพยากรภายนอกที่เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาสหกรณ์
7. สร้างความไว้วางใจ ความเข้าใจ และความภักดีในหมู่สมาชิกโดยการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล สร้างความเชื่อถือได้ทางธุรกิจ คอยติดตามการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงกิจการที่จำเป็นเพื่อบริการสมาชิกในทางที่สร้างสรรค์กว่า (สมาชิกสัมพันธ์)
8. พัฒนาความไว้วางใจกับธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมความเข้าใจเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ภายในชุมชน (การประชาสัมพันธ์)
9. ยอมรับว่าการจัดการสหกรณ์โดยปกติเป็นงานที่ต้องทำเต็มเวลา (full-time job) และจงเข้าใจว่า การที่ผู้จัดการไปทำกิจกรรมอื่น ๆ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งในผลประโยชน์ได้