

บทที่ 6

ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ปัญหาสหกรณ์

พัฒนาการของสหกรณ์เปรียบเสมือนการเติบโตของมนุษย์ มีระยะพัฒนาการของแต่ละช่วงเวลา ระยะแรกของสหกรณ์ต้องให้ความดูแลเป็นพิเศษ รัฐต้องสนับสนุนอย่างเพียงพอ สร้างการเรียนรู้ในระบบงาน โครงสร้างองค์กร และพัฒนาบุคลากร ในช่วงนี้ถือเป็นระยะพัฒนาการที่สำคัญใช้เวลาค่อนข้างมาก สหกรณ์ในบ้านเราส่วนใหญ่อยู่ระยะนี้ ระยะที่สอง พึ่งตนเองได้ จากการเรียนรู้ และรับการสนับสนุนจากรัฐในด้านต่าง ๆ สหกรณ์แต่ละแห่งสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองโดยอิสระ สหกรณ์ต้องพัฒนาระบบงาน โครงสร้าง และบุคลากรอย่างต่อเนื่อง บทบาทรัฐเปลี่ยนจากการสนับสนุนสหกรณ์แต่ละแห่ง เป็นการเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์เพื่อเสริมความเข้มแข็ง ส่งเสริมและพัฒนาสถาบันทางวิชาการ องค์กรความร่วมมือทางธุรกิจต่าง ๆ ระหว่างสหกรณ์ให้มากขึ้น และลดบทบาทภาครัฐลง ระยะที่สาม เพิ่มบทบาทในการพัฒนาองค์กรอื่น ชุมชน และสังคม มวลสมาชิกถือเป็นกลุ่มคนในชุมชน สังคม ที่เลือกวิถีทางของสหกรณ์เป็นสะพานเชื่อมโยงไปสู่จุดหมายที่ตั้งไว้ เมื่อบรรลุผลเป็นที่พอใจในระดับหนึ่ง ก็ควรได้เห็นใจ เอาใจใส่ ต่อคนอื่นในชุมชน การสร้างความมีส่วนร่วมในชุมชน เป็นสิ่งที่จำเป็น สหกรณ์เป็นวิถีทาง (mean) ไม่ใช่จุดหมายปลายทาง (end) คนในสังคมอาจใช้วิถีทางอื่น ๆ ได้เช่นกัน การมีส่วนร่วมกับองค์กร สถาบัน รวมทั้งบุคคลอื่นในชุมชน เพื่อพัฒนาสังคม จะเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของสหกรณ์มากกว่าการให้คนกลุ่มอื่น มาใช้วิถีทางของสหกรณ์ทั้งหมด

สถานการณ์ของสหกรณ์แต่ละแห่งในปัจจุบัน มีความแตกต่างกัน หากเปรียบเทียบกัน พัฒนาการของสหกรณ์ในแต่ละระยะที่กล่าวไป จะมีความหลากหลายมาก แม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงต้นของพัฒนาก็ตาม ปัญหาจึงแตกต่างกันไป ตัวอย่างที่เห็นชัดว่ามีความขัดแย้งกันก็คือ ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์ของภาครัฐในระดับมหภาค นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่า รัฐควรลดบทบาทที่มีต่อสหกรณ์ลง เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ แต่ในทางตรงข้าม สหกรณ์ไม่น้อยที่มีความต้องการให้รัฐสนับสนุนด้านเงินทุน อุปกรณ์ และอื่น ๆ อย่างมาก ความขัดแย้งกันทางความคิด เช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหานั้นอยู่ในบริบท (context) ที่ต่างกัน พัฒนาการของสหกรณ์นั้น ๆ อยู่ในระยะใด สหกรณ์ใด ที่สามารถช่วยตนเองได้แล้ว มีวิธีการประเมินอย่างไรต่างหาก ปัญหาหนึ่งของสหกรณ์จึงไม่ใช่ปัญหาโดยภาพรวม การแก้ปัญหของสหกรณ์ที่ผ่านมา จึงดูเหมือนอยู่ในวังวนลักษณะปัญหาไม่ได้ต่างจากในอดีตมากนัก แต่ก็ไม่สามารถบรรลุจุดหมายได้เท่าที่ควร ในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอปัญหาสหกรณ์ โดยแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ ปัญหาภายในสหกรณ์ และปัญหาจากภายนอก หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

ปัญหาภายนอกสหกรณ์ หรือองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

1. การจัดตั้งสหกรณ์ กำเนิดของสหกรณ์ไทยมาจากการริเริ่มโดยภาครัฐ การจัดตั้งสหกรณ์แห่งใหม่ทุกครั้ง รัฐเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ และเป็นผู้รับผิดชอบเยี่ยงนให้เป็นนิติบุคคล ประเด็นปัญหาก็คือ กฎเกณฑ์ หรือ มาตรการที่วางสำหรับการเกิดสหกรณ์แห่งใหม่ เพราะปัญหาต่อเนื่องพบว่า สหกรณ์หลายแห่งเกิดจากความไม่พร้อม หรือยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ทำให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินงาน ยังมีข้อถกเถียงตลอดมาว่า สหกรณ์ควรมีขนาดเล็ก เพื่อความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของสมาชิก หรือควรเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ เพื่อปริมาณธุรกิจที่มากพอแก่การดำเนินงาน นอกจากกฎเกณฑ์ที่ยังหาข้อสรุปไม่ชัดเจนแล้ว หากเทียบจากอดีตยังขาดการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของชุมชนที่เป็นสมาชิกอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะโครงสร้างการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเริ่มถอยห่างจากท้องถิ่น ทำให้ขาดข้อมูลเชิงลึก นอกจากนี้ยังมีการแทรกแซงจากภายนอก เช่น นักการเมือง ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ฯลฯ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐขาดอิสระในการตัดสินใจ ประกอบกับกระแสของการลดบทบาทภาครัฐต่อสหกรณ์เริ่มมีมากขึ้น

2. การส่งเสริมสหกรณ์ของภาครัฐ ปัจจุบันการส่งเสริมสหกรณ์ในบ้านเรา ยังคงอาศัยรัฐเป็นองค์กรหลักในการพัฒนา แม้รูปแบบวิธีการจะเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็ตาม ปัจจัยแห่งความสำเร็จ หรือล้มเหลวของสหกรณ์ ขึ้นอยู่กับรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นนโยบาย แผนงาน ตลอดจนวิธีการส่งเสริมสหกรณ์ของรัฐ จึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสหกรณ์ นโยบาย และแผนงานหลักในการส่งเสริมสหกรณ์ในยุคหลัง ๆ ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดี มีการพัฒนา และจัดทำอย่างเป็นระบบ แต่ปัญหากลับอยู่ที่โครงสร้างขององค์กรที่ไม่สอดคล้องกับงาน วิธีปฏิบัติตามแผนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ครอบคลุมแผนงาน รวมถึงขาดการติดตาม ประเมินผลเพื่อปรับปรุงงาน

ปัญหาโครงสร้างขององค์กร แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ที่ผ่านมานั้นในเรื่องการรายงานผลการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ตามลำดับการบังคับบัญชา และให้คำปรึกษาในด้านการปฏิบัติงานมากกว่าการพัฒนาวิธีดำเนินงานของสหกรณ์ ทั้งนี้ ปรัชญาการส่งเสริมสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐยังแตกต่างกันมาก หลายคนเห็นว่ากรดำเนินงานของสหกรณ์ ไม่ใช่ภาระของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ แต่หากกระทำผิดจากกฎหมาย ข้อบังคับ จะต้องรับผิดชอบโดยทันที การพัฒนาสหกรณ์ในเชิงรุกจึงไม่มีในความคิดของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ แต่มีลักษณะเป็นผู้คุ้มภัย มากกว่าความไม่ชัดเจนในขอบเขตการทำงานนี้ จึงส่งผลในทางลบต่อการส่งเสริมสหกรณ์อย่างมาก โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ใหม่ในส่วนภูมิภาค ที่มีลักษณะเป็นหน่วยเคลื่อนที่ (mobile unit) ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 7 จึงถือเป็นแนวคิดใหม่ ที่พยายามปรับเปลี่ยนการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งยังคงต้องรอการประเมินผลต่อไป

วิธีการปฏิบัติงาน ตามแผนงานส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่จัดทำเป็นโครงการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานหลัก และนโยบายการส่งเสริมสหกรณ์ มักถูกเน้นไปในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ที่ ผู้บริหารกรมส่งเสริมสหกรณ์แต่ละยุคให้ความสำคัญ ซึ่งส่งผลใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก โครงการที่ดำเนินการเป็นไปด้วยความเร่งรีบ และกระทำอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เห็นผลโดยเร็ว แต่ผลเสียก็คือ ยังมีจุดอ่อน สิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะขาดการศึกษาในลักษณะโครงการนำร่อง (pilot project) เสียก่อน และเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารโครงการนั้น ๆ ก็หมดความสำคัญ หรือสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ โครงการที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมไปถึงแผนงานหรือนโยบายที่มีอยู่ เป็นเพียงสนองเรื่องใดเรื่องหนึ่งของนโยบายเท่านั้น การส่งเสริมสหกรณ์จึงเป็นไปอย่างซ้ำ ลักษณะที่สอง ขาดกระบวนการปรับแผนงานไปสู่แนวทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่ายังขาดการศึกษาวิเคราะห์วิจัยถึงวิธีการต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางของแผนงานหลัก โครงการต่าง ๆ เกิดจากเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน การส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติ นักวิชาการ คิดค้นแนวทาง วิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุแผน นโยบายต่าง ๆ มีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการร่างนโยบาย หรือแผนงานเลยทีเดียว

การติดตามและประเมินผลการส่งเสริมสหกรณ์ ถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการส่งเสริมสหกรณ์ตลอดมา เพราะแนวคิดของการประเมินผลที่หลายคนเห็นว่าเป็นการจับผิดการทำงาน แทนการมองเห็นว่าเป็นแนวทางพัฒนาที่สำคัญ อีกทั้งการประเมินผลจะถูกดำเนินการเมื่อโครงการต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือเสร็จสิ้นโครงการด้วยซ้ำ การให้แนวคิดที่ถูกต้องของการประเมินผลงานถูกละเลยไปเสียสิ้น มีโครงการจำนวนน้อยที่ได้รับการประเมินผลอย่างจริงจัง ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ในด้านการประเมิน และความรู้ในงานสหกรณ์เป็นอย่างดี โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปแล้ว ส่วนใหญ่ขาดข้อสรุป เพื่อปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกจากการประเมินผล การติดตาม ประเมินผล จึงถือเป็นกระบวนการในการทำงานที่ขาดการเอาใจใส่ นับตั้งแต่ผู้รับผิดชอบ งบประมาณ วิธีการที่ดีพอ

3. กฎหมาย ข้อบังคับ รวมถึงระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย สหกรณ์ที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของสหกรณ์ ภาครัฐเป็นผู้ริเริ่ม หรือร่างขึ้นเป็นส่วนใหญ่ กรอบของกฎหมายในบางเรื่อง อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานที่รัฐมองข้ามไป หรือมีมุมมองที่แตกต่างจากสหกรณ์ เช่น การดำรงตำแหน่งของกรรมการดำเนินการที่ไม่เกิน 2 วาระ เป็นต้น การแก้ไขกฎหมายแม้จะเป็นเรื่องที่ทำได้ แต่หากพิจารณาลักษณะของพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ไม่ได้แตกต่างจากเดิมนัก โครงสร้างหลักยังคงเหมือนเดิม ประเด็นการแก้ไขส่วนใหญ่ เกิดจากปัญหาในทางปฏิบัติมากกว่าการคิดโครงสร้าง หรือรูปแบบใหม่เพื่อให้เกิดการพัฒนา และที่สำคัญระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการ ยังมีขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยากอยู่ เช่น การแก้ไข ข้อบังคับที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น

4. ขาดองค์ความรู้ และสถาบันพัฒนาองค์ความรู้ที่ยั่งยืน ความรู้ เทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นหัวใจของการพัฒนาองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงด้วยข้อมูล ข่าวสาร เทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ขณะที่สหกรณ์ส่วนใหญ่ เป็นองค์กรธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดกลาง ศักยภาพในการสร้างองค์ความรู้ เทคโนโลยีด้วยตนเองจึงเป็นไปได้ยาก ภาวระดังกล่าวจึงกลายเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีข้อจำกัดมากมาย เช่น การไม่ได้รู้สภาพปัญหาในทางลึก หรือสภาพปัญหาที่แท้จริง ความไม่ต่อเนื่องของการแก้ปัญหา เป็นต้น สหกรณ์หลายแห่งจึงไม่สามารถพัฒนาตนเอง ได้ทันกับธุรกิจอื่น เช่น สหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น การขาดการศึกษาวิจัยปัญหาของสหกรณ์ การศึกษารูปแบบวิธีการใหม่ จึงทำให้การพัฒนาสหกรณ์ดูเชื่องช้า สิ่งที่สำคัญคือ ไม่มีสถาบันพัฒนาองค์ความรู้ ของตนเอง ต้องรอคอยความหวังจากรัฐเป็นสำคัญ

5. ความร่วมมือเชื่อมโยงกันระหว่างสหกรณ์ การทำงานร่วมกันภายใต้ชื่อสหกรณ์ใด สหกรณ์หนึ่งที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล บางครั้งกลายเป็นขีดจำกัด ในการร่วมมือระหว่างสหกรณ์ไป ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เป็นความมุ่งหมายเพื่อให้สหกรณ์แต่ละประเภทได้ สร้างความร่วมมือเป็นเครือข่ายซึ่งกันและกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่แต่ละ สหกรณ์ต้องการรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์ตนเองให้มากที่สุด การดำเนินธุรกิจร่วมกันระหว่าง สหกรณ์จึงทำได้ไม่มากนัก ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์จึงเป็นไปได้อย่างไม่เป็นทางการ ตามศักยภาพ ของสหกรณ์แต่ละแห่ง จึงพึ่งมีต่อกันมากกว่า ความหวังอันสูงสุดที่จะให้สหกรณ์ทุกประเภทร่วมมือ กันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง จึงยังคงอยู่ห่างไกล ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ รัฐจะสร้างกลไก หรือ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างสหกรณ์อย่างไร เพื่อให้เกิดบรรยากาศแห่งความร่วมมือกันอย่างจริงจังได้

ปัญหาภายในสหกรณ์

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากภายในสหกรณ์เอง ซึ่งพบว่าบางปัญหาเป็นปัญหา เดิม ๆ แม้วานมาเนิ่นนานหลายปีก็ยังคงไม่อาจแก้ไขไปได้ ขณะที่ปัญหามีพัฒนาการที่เปลี่ยนไปตาม สถานการณ์แวดล้อม โดยจะขอนำเสนอเป็นปัญหาหลัก 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ปัญหาด้านบุคคล และปัญหาด้านการดำเนินธุรกิจ

ปัญหาบุคคล

1. สมาชิก

ความรู้ ความเข้าใจ การมีส่วนร่วม และวินัยของสมาชิก เป็นสิ่งที่ปัญหาสืบเนื่องมา ยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของของสหกรณ์ ดูจะมีน้อย มุมมองสหกรณ์ของสมาชิก มุ่งไปที่ประโยชน์ที่พึงได้รับมากกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ สหกรณ์ประเภทร้านค้า สมาชิก มิได้มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของแต่อย่างใด สนใจแต่เพียงราคาสินค้าที่ถูก หรือเป็นที่พอใจ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งพบว่า สมาชิกมิได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ กับสหกรณ์ แต่เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า สิ่ง

เป็นปัญหาที่ยิ่งไปกว่านั้นคือ โครงสร้างหน่วยงาน วิธีการ ของการให้การศึกษอบรมทางสหกรณ์ ที่ไม่อาจสร้างกระบวนการเรียนรู้ของสมาชิกได้อย่างเพียงพอ แต่กลับไปเน้นที่งบประมาณ ความสำเร็จของการฝึกอบรม เมื่อเกิดปัญหาขึ้น

2. คณะกรรมการดำเนินการ

2.1 คุณสมบัติที่เหมาะสมกับผู้บริหารงานสหกรณ์ เป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะนอกจากคณะกรรมการจะต้องมีความรู้พอสมควรแล้ว ต้องมีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์การบริหารเชิงธุรกิจด้วย จึงเป็นอุปสรรคต่อสหกรณ์จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การเกษตร ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่จบเพียงชั้นประถมศึกษาเท่านั้น อีกทั้งไม่มีประสบการณ์ทางธุรกิจ สหกรณ์จึงเปรียบเสมือนเป็นห้องทดลองในการบริหารงาน

2.2 จำนวน และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ สหกรณ์ที่มีคณะกรรมการดำเนินการมาก ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าเบี้ยประชุม ก็จะมีเพิ่มมากขึ้นด้วย สหกรณ์ส่วนใหญ่มีคณะกรรมการเต็มตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ 15 คน และจากประสบการณ์ของผู้เขียนพบว่า มีเพียงไม่กี่ครั้งหนึ่งของคณะกรรมการที่มีบทบาทในการบริหารงานสหกรณ์เต็มที่ ที่เหลือเป็นเพียงทำหน้าที่เป็นตัวแทนสมาชิกในพื้นที่ที่ตนดูแลอยู่ ดังนั้นหน้าที่การบริหารงานกับการเป็นตัวแทนของสมาชิกจึงน่าจะต้องแยกแยะกันให้ชัดเจน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องวาระในการดำรงตำแหน่งว่าควรมีการจำกัดหรือไม่ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนในตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

3. ผู้จัดการและพนักงาน

3.1 ศักยภาพของผู้จัดการและพนักงาน การให้ค่าตอบแทนแก่ผู้จัดการ และพนักงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่อิงเงินเดือนของข้าราชการ หรือต่ำกว่าเล็กน้อย เฉพาะสหกรณ์การเกษตร จึงเป็นอุปสรรคทำให้คนที่มีความสามารถ ศักยภาพในการทำงานสูง อยู่กับสหกรณ์ได้ไม่นานนัก ระบบค่าตอบแทนของพนักงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่โยงใยกับคุณภาพของพนักงานด้วย ปัญหาเหล่านี้จึงส่งผลต่อไปยังการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ด้วย

3.2 การพัฒนาความสามารถของผู้จัดการและพนักงาน สหกรณ์ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก กระบวนการพัฒนาบุคลากรด้วยการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้วยตนเองทำได้ยาก จึงต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น โดยที่การจัดฝึกอบรม สัมมนา ของหน่วยงานดังกล่าว ไม่เพียงพอ ไม่อาจสนองตอบกับทุก ๆ สหกรณ์ได้ อีกทั้งยังไม่สม่ำเสมอ และตรงตามความต้องการของแต่ละแห่ง จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบุคลากร

4. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์

นับแต่ที่มีการปรับโครงสร้างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่เรียกว่าหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) สิ่งที่น่าประหลาดก็คือ ความห่างเหินของเจ้าหน้าที่กับสหกรณ์ในพื้นที่ แม้โดยหลักการ ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเปลี่ยนไป โดยเน้นการวิเคราะห์ปัญหาสหกรณ์เพื่อการแก้ไข และพัฒนาทางธุรกิจ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ปัญหาที่แท้จริงของสหกรณ์ เจ้าหน้าที่รัฐ ไม่มีโอกาสได้รับรู้อย่างลึกซึ้ง ด้วยโครงสร้างที่เปลี่ยนไป ส่วนเจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จะเน้นในเรื่องการตรวจสอบความถูกต้อง ข้อผิดพลาด หรือทุจริตในสหกรณ์มากกว่าการสอนแนวการปฏิบัติแก่พนักงาน และบางครั้ง กรอบการปฏิบัติกลับเป็นอุปสรรคในการพัฒนาธุรกิจอีกด้วย

ปัญหา ด้านการดำเนินธุรกิจ

สหกรณ์แต่ละประเภทมีปัญหาในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน และเหมือนกันอยู่บ้าง ในที่นี้จะนำเสนอปัญหาที่สำคัญของสหกรณ์ประเภทที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1) สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม ถือเป็นสหกรณ์นอกภาคเกษตร ที่มีรูปแบบการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน ยกเว้นลักษณะผลผลิตของสมาชิกเท่านั้น ดังนั้น ลักษณะปัญหาจึงไม่แตกต่างกันมากนัก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 ปัญหาด้านเงินทุน ส่วนใหญ่ปัญหาด้านเงินทุน จะเกิดกับสหกรณ์ขนาดเล็กถึงขนาดกลาง ธกส. เองมักเข้มงวดกับสหกรณ์ใหม่ที่จัดตั้งขึ้น จึงมักไม่ให้เงินทุนสหกรณ์ขนาดเล็กในระยะแรก ๆ ขณะที่สหกรณ์หลายแห่งมีปัญหาด้านการชำระหนี้ของสมาชิก ทำให้ผูกพันถึงการให้เงินกู้ของ ธกส. หรือเจ้าของเงินทุนในครั้งต่อไป ถึงกระนั้น การดำเนินธุรกิจด้านสินเชื่อ กลายเป็นธุรกิจหลักของสหกรณ์ ที่มีส่วนเหลือ (surplus) ในการดำเนินงานเป็นจำนวนมาก ทำให้สหกรณ์ยืนอยู่ได้อย่างเข้มแข็ง

1.2 ปัญหาด้านการตลาด การตลาดผลผลิตเกษตรไม่เพียงเป็นปัญหาของสหกรณ์เท่านั้น ถือเป็นปัญหาระดับชาติเลยทีเดียว การรวบรวมผลผลิตของสมาชิก เพื่อจำหน่าย เป็นธุรกิจที่สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จ สหกรณ์หลายแห่งต้องขาดทุนเพราะธุรกิจนี้ เนื่องจากมีความผันผวนของราคาผลผลิต การทำธุรกิจนี้ต้องอาศัยทักษะ ความชำนาญมาก ขณะเดียวกันต้องสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ และองค์กรของรัฐด้วย แต่โครงสร้างขององค์กรต่าง ๆ รวมถึงระหว่าง สหกรณ์เอง ยังไม่มีประสิทธิภาพพอ ส่วนการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายแก่สมาชิก นั้น สหกรณ์ส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ปัจจัยการผลิต ได้แก่ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช อุปกรณ์การเกษตรมากกว่าสินค้าอุปโภค บริโภค ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การตอบสนองความต้องการที่ไม่ทันเวลา เช่น จัดหาปุ๋ยมาให้ทันช่วงเวลาที่ต้องใช้เป็นต้น ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการตลาดก็คือ ขาดการ

ส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตในรูปแบบต่าง ๆ เพราะการแปรรูปจะช่วยทำให้ มูลค่าเพิ่มของผลผลิตมากขึ้นหลายเท่าตัว ความคิด ความรู้ ในการส่งเสริมการแปรรูปยังขาดการพัฒนาอยู่มาก

2) สหกรณ์ออมทรัพย์

ปัญหาสหกรณ์ออมทรัพย์มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างรวดเร็ว และมีความสอดคล้องกับปัญหาทางการเงินของชาติ ทั้งนี้เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ ถือเป็นสถาบันการเงินหนึ่งที่กระทรวงการคลังเข้ามาควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพราะถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเงินของประเทศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ปัญหาด้านเงินทุน ในอดีต สหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่ขาดแคลนทุนการดำเนินงาน มีเงินไม่เพียงพอให้สมาชิกกู้ยืม แต่หลังจากเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การดำเนินธุรกิจในระยะต่าง ๆ เกิดชะงักงัน สภาพเงินทุนเกิดล้มระบบ สหกรณ์ออมทรัพย์ก็เช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่มีเงินทุนเหลืออย่างมาก ยกเว้นสหกรณ์ขนาดเล็กบางแห่ง แม้จะมีการขยายวงเงินกู้ยืมให้สมาชิกอย่างมากมายแล้วก็ตาม ขณะเดียวกันสหกรณ์ออมทรัพย์เองก็ไม่วางใจที่จะปล่อยเงินกู้ให้แก่สหกรณ์การเกษตรหลายแห่งที่มีความต้องการ

2.2 ปัญหาการทุจริต สหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่ง ถือเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ หากมีการควบคุมทางการเงินไม่ดีพอ มักเกิดการทุจริต ซึ่งเกิดจากพนักงาน หรือคณะกรรมการดำเนินการ แม้จะมีปัญหาไม่บ่อยครั้งนัก แต่ทุกครั้งที่เกิดปัญหาจะมีความรุนแรงค่อนข้างมาก ที่สำคัญคือ ทำให้สมาชิกเสื่อมศรัทธา และเป็นภาพพจน์ด้านลบแก่สหกรณ์ทั่วไปอย่างมาก

3) สหกรณ์ร้านค้า

เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินงานของสหกรณ์ร้านค้าโดยรวม และแนวโน้มในอนาคต จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสหกรณ์ประเภทนี้พบปัญหาในการดำเนินธุรกิจที่รุนแรงที่สุด ดังพอสรุปได้ต่อไปนี้

3.1 การแข่งขันจากธุรกิจเอกชนรายใหญ่ สหกรณ์ร้านค้าได้รับผลกระทบจากห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ ๆ เช่นเดียวกับ ร้านโชห่วยทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งร้านสหกรณ์ประเภทเปิด ที่จำหน่ายสินค้าอุปโภค บริโภคทั่วไป จนทำให้สหกรณ์ร้านค้าหลายแห่งต้องปิดกิจการ หรือลดปริมาณธุรกิจลงอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่อาจแข่งขันกับต้นทุนขายที่สูงกว่ามากได้ ตรงข้ามกลับต้องพึ่งพาธุรกิจเอกชนดังกล่าวเป็นซัพพลายเออร์ (Supplier)

3.2 ประสิทธิภาพการจัดการ การจัดการร้านสหกรณ์ นับตั้งแต่การฝึกให้พนักงานเป็น ผู้บริการที่ดี การจัดตั้งร้านสหกรณ์ให้ดูสวยงาม การใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นปัญหาของการจัดการร้านที่สำคัญมาก ยิ่งหากมีการเปรียบเทียบกับบริการของเอกชนรายใหญ่ ๆ ซึ่งได้รับการ

พัฒนาไปอย่างรวดเร็วแล้ว ร้านสหกรณ์ยังห่างอีกมาก เนื่องจากขาดการฝึกอบรมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากภาครัฐ และองค์การสหกรณ์เอง

แนวทางการแก้ปัญหาสหกรณ์

1. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างสหกรณ์ให้มีความทันสมัย สอดรับกับสถานการณ์ทางธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างของสหกรณ์ไทยใช้มาตั้งแต่แรกตั้ง กล่าวคือ เป็นโครงสร้างแบบสหพันธ์สหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ที่รวมกันจากสหกรณ์ชั้นปฐมเป็นลำดับขั้น ปัญหาที่สำคัญคือ การรวมกันให้เป็นเอกภาพด้วยโครงสร้างที่เป็นชุมนุมไม่ประสบผลสำเร็จ สหกรณ์ที่เป็นตัวแทนในชุมนุมสหกรณ์ต่างรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าขณะที่สหกรณ์แต่ละแห่งมีเอกภาพสูงในการบริหารงาน การรวมกันเช่นนี้ขาดการศึกษาพัฒนาอย่างจริงจังขณะที่การแข่งขันทางธุรกิจมีความรุนแรงขึ้น การเชื่อมโยงด้วยวิธีดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่าโครงสร้างแบบรวมเข้าสู่จุดศูนย์กลาง (centralized cooperatives) โดยส่งเสริมให้สหกรณ์ต่าง ๆ แต่ละจังหวัดค่อยรวมกันให้มีจำนวนน้อยลง เป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกว่าโดยอาจจัดทำเป็นโครงการนำร่องที่ไม่ต้องแยกเป็นประเภทแต่ดูความต้องการที่เหมือนกันของสมาชิกเป็นหลักจะทำให้สหกรณ์มีธุรกิจมากขึ้นสามารถแข่งขันในระยะยาวได้

2. ปฏิรูประบบการจัดการสหกรณ์ เป็นที่ยอมรับว่า การจัดการสหกรณ์ส่วนใหญ่ด้อยประสิทธิภาพ อันเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น นโยบายของคณะกรรมการที่ขาดแรงจูงใจแก่พนักงานระบบค่าตอบแทน และการประเมินผลงานขาดการควบคุมการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการจัดการที่เป็นองค์รวม (holistic) มากกว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทีละอย่าง ผู้จัดการและพนักงานจะต้องมีค่าตอบแทนที่จูงใจ และสอดคล้องกับงานที่ได้รับ ขณะที่การประเมินผลงานมีความชัดเจนเป็นดัชนีบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพของการจัดการได้ เช่นเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน ไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาเทคโนโลยีในหน่วยงาน ให้มีความทันสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3. การจัดตั้งสถาบัน หรือวิทยาลัยเพื่อพัฒนาสหกรณ์ ความรู้ ความเข้าใจของสมาชิก ศักยภาพของคณะกรรมการดำเนินการ และทักษะ วิสัยทัศน์ การปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ เป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาสหกรณ์ที่ถูกหยิบยกมาทุกยุคทุกสมัย และดูจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องต่อไปอีกระยะยาว หากไม่รีบแก้ไขเสียก่อน ปัจจุบันรัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญในการให้การศึกษอบรมแก่บุคลากรของสหกรณ์ ซึ่งคงต้องยอมรับว่ายังไม่เพียงพอ ครอบคลุม และตรงกับความต้องการของสหกรณ์นัก ปรัชญาของสหกรณ์ก็คือ การทำให้สหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว แต่รัฐกลับขาดการสนับสนุนให้สหกรณ์มีหน่วยงาน หรือสถาบันที่มีความเข้มแข็งที่จะให้การศึกษาวិเคราะห์วิจัยปัญหาของสหกรณ์ได้ในระยะยาว สถาบันหรือวิทยาลัยทางการศึกษา เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางธุรกิจที่มีความต่อเนื่อง ผู้เขียน เห็นว่า ตัวจักรสำคัญอันแรกก็คือ การส่งเสริมให้เกิดสถาบันการศึกษาที่เข้มแข็งก่อน