

## แนวทางการพัฒนาสถาบันเกษตรกร

สุวัฒน์ วิรัตน์พงษ์ นคร ยัมศิริวัฒน์ และ โอบาส พรรณแสมา  
ฝ่ายวิจัยระบบพัฒนาไร่นา กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

### บทนำ

บทบาทที่สำคัญของสถาบันเกษตรกร คือการประสานการผลิตในแนวนอน (Horizontal integration) ซึ่งหมายถึงการร่วมมือกันในการผลิตซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันเข้าด้วยกัน ทั้งนี้สมาชิกทุกคนจะต้องทำข้อตกลงกับสถาบันเกษตรกรในลักษณะ Contract farming ซึ่งจะทำให้สถาบันเกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองในเรื่องราคาและเงื่อนไขในการซื้อขายผลผลิต และปัจจัยการผลิตกับพ่อค้าหรือผู้ที่มาทำข้อตกลง สถาบันเกษตรกรจะเป็นตัวแทนในการขายและควบคุมการผลิต ปัจจุบัน สถาบันเกษตรยังขาดอำนาจต่อรองดังกล่าว เนื่องจากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นมิได้ถูกนำไปปฏิบัติ ในทางตรงข้าม ภาคเอกชนได้นำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติโดยทำ Contract farming กับเกษตรกรโดยตรงไม่ผ่านสถาบันเกษตรกร ทำให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรสูญเสียอำนาจในการต่อรองในด้านต่าง ๆ เกษตรกรอยู่ในฐานะคล้ายกับลูกจ้างและมีแนวโน้มที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น นอกจากสถาบันเกษตรกรจะขาดการประสานการผลิตในแนวนอน (Horizontal integration) แล้วยังขาดการประสานการผลิตในแนวตั้ง (Vertical integration) คือการร่วมมือกันในการผลิต ซึ่งอยู่ในระดับที่ ต่างกันเข้าด้วยกัน โดยสถาบันเกษตรกรต่างระดับกันต้องทำข้อตกลงกันประสานและร่วมมือกันในด้าน การผลิตให้สอดคล้องกัน ทำให้สถาบันเกษตรกรมีอำนาจในการต่อรองด้านการจัดซื้อปัจจัยการผลิต การขายผลผลิตที่จะนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าผลผลิตให้กับสมาชิกมากยิ่งขึ้น แต่การดำเนินงานสถาบันเกษตรกรตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะการรวมตัวดำเนินงานธุรกิจของสถาบันยังขาดการประสานงานต่อเนื่อง ปัญหาการบริหาร การจัดการ การเงิน และการทำธุรกิจ นอกจากนี้ในทางการผลิตนอกจากจะผันแปรไปตามฤดูกาลแล้วยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์การผลิตของโลกด้วย ดังนั้นเมื่อสถาบันเกษตรกรซึ่งถือว่าเป็นหน่วยการผลิตจะต้องมีเป้าหมายการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะการผลิตและการตลาด ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้กำหนดนโยบายและมาตรการที่จะให้เกิดการจัดสรรทางการผลิตให้กับองค์กรของเกษตรกรเหล่านี้ การให้การสนับสนุนและเพิ่มขีดความสามารถให้กับการดำเนินงานสถาบันเกษตรกรจึงมีความจำเป็นมากขึ้น เนื่องจากภาวะการณ์ปัจจุบันมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศได้มีบทบาทที่จะส่งผลโดยตรงกับสถาบันเกษตรกร

ดังนั้นเพื่อให้สถาบันเกษตรกรมีการพัฒนาให้ทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาสถานการณ์ที่เป็นอยู่เพื่อจะได้มีการกำหนดทิศทางการให้การสนับสนุน การกำหนดมาตรการแก้ไขสภาวะปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกของสถาบันเกษตรกรก็นับว่าเป็นปัจจัยที่จำเป็น

## สถานการณ์และปัญหาในปัจจุบัน

สถาบันเกษตรกรในประเทศไทยอาจแบ่งเป็น 2 องค์กรใหญ่คือ กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตร ในปี 2531 มีกลุ่มเกษตรกรทั้งสิ้น 2,270 กลุ่มและมีสหกรณ์การเกษตร 1,069 แห่ง จากผลการตรวจสอบบัญชีของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พบว่ามีกลุ่มเกษตรกร 957 กลุ่มหรือร้อยละ 42 ของกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดที่ประสบกับการขาดทุน และมีสหกรณ์การเกษตร 173 แห่ง หรือร้อยละ 16 ของสหกรณ์การเกษตรทั้งหมดประสบกับการขาดทุน ซึ่งตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการดำเนินการของสถาบันทั้งสองว่ายังไม่ดีพอ นอกจากนั้นปัญหาต่าง ๆ ของเกษตรกรก็ยังมีได้แก่ไขให้สำเร็จลุล่วงไปเท่าที่ควรจะเป็น

จากการประชุมสัมมนาในหัวข้อ "แนวทางการพัฒนาสถาบันเกษตรกร" ขึ้นในวันที่ 25-26 พฤษภาคม 2532 ณ ห้องประชุมวิทยาลัยครูจังหวัดอุบลราชธานี ได้สรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาสถาบันเกษตรกรดังนี้

- คุณภาพขององค์ประกอบสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการสมาชิกและฝ่ายจัดการ ยังขาดความรู้ความสามารถในการดำเนินงาน

- การดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร ขาดการสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิต ด้านการผลิต และส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ ด้านการตลาดและการจัดทำบัญชี

- บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสถาบันการเงิน ขาดการติดตามดูแลสถาบันเกษตรกรอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

- สถาบันเกษตรกรขาดการสนับสนุนและส่งเสริมจากเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูง ในแง่การศึกษาอบรมของสมาชิกสถาบัน การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และงบประมาณในการปฏิบัติงาน

- ตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141 ข้อ 5 บุคคลหนึ่งจะเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรในขณะที่เดียวกันได้เพียงหนึ่งกลุ่ม และในครอบครัวหนึ่งให้เป็นสมาชิกได้หนึ่งคน ทำให้สมาชิกกลุ่มเกษตรกรไม่สามารถเป็นสมาชิกสหกรณ์

- การเปลี่ยนฐานะกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 ซึ่งใช้คำว่าแปรสภาพนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ติดต่อกับสถาบันกลุ่มเกษตรกร

จากการประชุมสัมมนาเรื่องสถาบันเกษตรกรในทศวรรษหน้า เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2534 ณ ห้องประชุมกรมส่งเสริมการเกษตร และวันที่ 6 มีนาคม 2534 ที่โรงแรมเอเชีย สรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มเกษตรกรได้ดังนี้

- ในการจัดตั้งกลุ่มมิได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่มให้ชัดเจนว่าจะทำอะไร เพื่ออะไร ทำอย่างไร เมื่อไร การจัดตั้งกลุ่มไม่เน้นคุณภาพแต่ต้องการปริมาณเป็นไปตามนโยบายของรัฐ

● ทักษะคิดและความเข้าใจของสมาชิกเกี่ยวกับกลุ่ม วัตถุประสงค์ของกลุ่ม ความพร้อมของสมาชิก ในด้านความรู้ ความสามารถ ความเสียสละ ความสามัคคีในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานไม่ ก้าวหน้าเท่าที่ควร

- โครงสร้างขององค์กรที่จัดตั้ง ทำหน้าที่ต่าง ๆ ยังไม่ถูกต้อง
  - ปัญหาและอุปสรรคจากกฎและระเบียบ
  - เงินทุนหมุนเวียนมีน้อย การดำเนินธุรกิจไม่ครบวงจรและมีปริมาณน้อยให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า หากต้องจ่ายค่าจ้างผู้บริหารที่มีความสามารถในอัตราที่สูง
  - ขาดการสนับสนุนด้านเงินทุนจากหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง เช่น ธกส. ซึ่งในทัศนะของ เกษตรกรที่เป็นสมาชิกกลุ่มของ ธกส. ในแง่ลบ
  - ขาดการร่วมมือกันในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
- และจากการรวบรวมปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้สถาบันเกษตรกรขาดประสิทธิภาพ ไม่ สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่นกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการ เกษตร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

### ปัญหาของสหกรณ์การเกษตร

#### ปัญหาการจัดองค์กรและการบริหารงาน

- ในการจัดตั้งสหกรณ์บางแห่งจัดตั้งตามนโยบายของรัฐ และตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งต้องการปริมาณของสหกรณ์หรือจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น มากกว่าจะเน้นคุณภาพของ องค์กรเพื่อการบริหารและดำเนินงานธุรกิจทำให้เกิดสหกรณ์ที่อ่อนแอ และปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจาก การจัดตั้ง คือ การให้บริการด้านวิชาการไม่ทั่วถึง เช่น เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรต้องดูแลและให้ เวลาแก่กลุ่มสหกรณ์ไม่ความแตกต่างกัน
- มีการแข่งขันกันระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรกับสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรกับ กลุ่มเกษตรกร ซึ่งทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนและขัดแย้งกันระหว่างเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์มากขึ้น แม้ไม่มีการแข่งขันกันเอง สหกรณ์การเกษตรก็ต้องแข่งขันกับพ่อค้าอยู่แล้ว
- ขาดบุคคลากรที่มีความรู้เรื่องสหกรณ์และมีความสามารถในการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ ดังจะ เห็นได้ว่าสหกรณ์การเกษตรขาดผู้จัดการมืออาชีพ บางแห่งต้องใช้ประธานหรือกรรมการดำเนินการ แทน ทำให้การดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ และการดำเนินธุรกิจไม่ครบวงจร ก็เป็นผลเสียเนื่องจาก การขาดแคลนบุคคลากรที่มีความสามารถ และส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดเงินทุนทำให้ไม่สามารถดำเนิน ธุรกิจให้ครบวงจรได้ ผลได้จากการประกอบการน้อยทำให้บริการสมาชิกได้ไม่ครบทุกด้านซึ่งส่งผล ให้สมาชิกศรัทธาสหกรณ์น้อยลง

### ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

● ปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียน เนื่องจากสหกรณ์มีเงินทุนน้อยไม่สามารถดำเนินธุรกิจครบวงจรได้ ผลทำให้มีรายได้จากการประกอบกรน้อยและไม่สามารถบริการสมาชิกได้ครบทุกด้าน ขาดการสนับสนุนด้านการปัจจัยการผลิต สินเชื่อและการส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ การตลาดและการบัญชีที่ถูกต้อง

● ปัญหาการปล่อยสินเชื่อ เนื่องจากสหกรณ์มีเงินทุนจำกัด และเจ้าหน้าที่ขาดความรู้และความชำนาญ และการพิจารณาปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรไม่เป็นไปตามแบบแผนและวัตถุประสงค์ของสินเชื่อ การชำระคืนมีน้อย

● ขาดการวางแผนการผลิตและการตลาดของสหกรณ์เอง การประสานแผนการผลิตการตลาดกับกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรในระดับต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาด้านตลาด อาทิเช่น ผลผลิตขาดตลาดรองรับ ราคาผลผลิตตกต่ำ เป็นต้น

### ปัญหาด้านบุคคล

● สมาชิกไม่มีอุดมการณ์อย่างแท้จริง และมีทัศนคติว่าสหกรณ์เป็นของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ให้เงินกู้ให้แก่สมาชิก

● สมาชิกขาดความยึดมั่นในระบบสหกรณ์ เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง เช่น สมาชิกกู้เงินจากสหกรณ์แล้วไม่อยู่ชำระหนี้คืน ทำให้สหกรณ์ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการติดตามหนี้สิน ประสบปัญหาเงินหมุนเวียน ปัญหาสมาชิกไม่ช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์และทรัพย์สินของสหกรณ์

● คุณภาพและองค์ประกอบของสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการฝ่ายจัดการ และสมาชิกไม่ได้รับการอบรมพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจตามแบบสหกรณ์

● มีปัญหาการทุจริต เนื่องจากสมาชิกขาดความรู้ในการดำเนินธุรกิจ ทำให้เจ้าหน้าที่สหกรณ์สามารถทำการทุจริตได้

จากประเด็นของปัญหาที่กล่าว เมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ระดับขีดความสามารถของสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นิคมทั้งหมด 889 สหกรณ์ แสดงให้เห็นว่าสหกรณ์ยังมีจุดบกพร่อง เมื่อพิจารณาการจัดระดับโดยการให้คะแนน คือ ได้ 0 คะแนน ในแต่ละองค์ประกอบค่อนข้างมาก เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบจุดบกพร่องของสหกรณ์ ทั้ง 3 ระดับ สรุปได้ผลดังนี้

1. หมวดการบริหารและการจัดการทั่วไป องค์ประกอบด้านสำนักงานสหกรณ์ระดับ 1 และระดับ 2 ได้ 0 คะแนน มีความถี่มากที่สุด อัตรากำลังด้านสินเชื่อสหกรณ์ในระดับ 2 และ ระดับ 3 ได้ 0 คะแนน มีความถี่มากที่สุด อัตรากำลังด้านบัญชีสหกรณ์ทั้ง 3 ระดับได้ 0 คะแนนมีความถี่มากที่สุด และองค์ประกอบความเพียงพอสำหรับเครื่องใช้ประกอบธุรกิจ สหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 ได้ 0 คะแนน มีความถี่มากที่สุดอย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย สรุปได้ว่าทั้งสหกรณ์

ระดับ 2 และระดับ 3 ยังมีปัญหาในทุกองค์ประกอบและมีจำนวนสหกรณ์ที่ได้คะแนนต่ำกว่าครึ่งของคะแนนถ่วงน้ำหนัก จำนวน 59 สหกรณ์ หรือร้อยละ 6.64 ของจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด

2. หมวดฐานะการเงิน อาจกล่าวได้ว่าสหกรณ์ระดับ 1 ไม่มีจุดบกพร่องหรือไม่มีปัญหาในหมวดนี้ แต่ในขณะที่สหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 ยังมีปัญหาในหมวดฐานะการเงินค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในแต่ละองค์ประกอบจะมีสหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 ได้ 0 คะแนน โดยเฉพาะในด้านปริมาณเงินฝาก โดยเฉลี่ยทั้งสหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 ได้ 0 คะแนน มีความถี่มากที่สุด รองลงมาได้แก่ อัตราเงินทุน และร้อยละเงินรับฝาก ณ วันสิ้นปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการระดมทุนในสหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 ยังไม่ดีเท่าที่ควร จึงยังไม่อาจทำให้ฐานะการเงินของสหกรณ์ดีขึ้น จำนวนสหกรณ์ที่ได้คะแนนถ่วงน้ำหนักมีถึง 1 ใน 3 ของจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด โดยเฉพาะสหกรณ์ ระดับ 3 เกือบทั้งหมดมีฐานะการเงินค่อนข้างแย่

3. หมวดธุรกิจและผลการดำเนินงาน พิจารณา 5 ด้าน คือ

- ด้านผลตอบแทนจากการดำเนินธุรกิจ สหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 มีอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นและผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ มีความถี่ค่อนข้างสูงเกือบเท่ากัน

- ด้านการดำเนินธุรกิจสินเชื่อ สหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 มีองค์ประกอบด้านดอกเบี้ยค้างรับระหว่างปีต่อกำไรสุทธิ และร้อยละการชำระหนี้ของสมาชิกมีความถี่มากที่สุด

- ด้านการดำเนินธุรกิจการซื้อ สหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 มีองค์ประกอบด้านปริมาณธุรกิจการซื้อโดยเฉลี่ย และร้อยละของจำนวนสมาชิกผู้รับบริการธุรกิจการซื้อมีความถี่มากที่สุด

- ด้านการดำเนินธุรกิจการขาย สหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 มีองค์ประกอบด้านปริมาณธุรกิจการขายโดยเฉลี่ย อัตรากำไรขั้นต้นของธุรกิจการขาย ร้อยละของจำนวนและ สมาชิกผู้รับบริการธุรกิจการขาย มีความถี่มากที่สุด

จึงสรุปได้ว่าทั้งสหกรณ์ระดับ 2 และระดับ 3 ยังต้องให้การส่งเสริมในด้านการ ดำเนินธุรกิจให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ 75 สหกรณ์ของระดับ 2 และ 149 สหกรณ์ของระดับ 3

### ปัญหาของกลุ่มเกษตรกร

#### ปัญหาการจัดองค์กรและการบริหารงาน

- การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรบางกลุ่มไม่พิถีพิถัน เป็นการสนองต่อนโยบายของรัฐ มิใช่ความริเริ่มของเกษตรกร หลักเกณฑ์การคัดเลือกสมาชิกถูกละเลย

- มีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบ อาทิเช่น กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน เกิดการแข่งขันกันและนำไปสู่ความขัดแย้งกันทั้ง

ระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานและกลุ่มเกษตรกรเอง นอกจากนั้นแต่ละหน่วยงานมีความชำนาญที่แตกต่างกัน ทำให้คุณภาพของกลุ่มเกษตรกรออกมาแตกต่างกัน

- ขาดบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารธุรกิจของกลุ่ม

### ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

- ขาดเงินทุน เนื่องจากกลุ่มมีขนาดเล็กมีสมาชิกไม่มาก ทำให้การระดมเงินทุนทำได้น้อย ขอบเขตการรับสมาชิกมีจำกัด

- ธุรกิจของกลุ่มมีขนาดเล็ก ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับพ่อค้าได้ ต้นทุนการดำเนินงานสูง การขยายธุรกิจมีข้อจำกัดของเงินทุน ซึ่งมาจากสมาชิกและการกู้ยืม

- สมาชิกประสบปัญหาผลผลิตผลราคาคตกต่ำที่มีผลจากปริมาณการผลิตล้นตลาด การประสบภัยธรรมชาติทำให้ความสามารถการชำระหนี้ต่ำ

### ปัญหาด้านบุคคล

- ความไม่พร้อมของสมาชิกในด้านต่าง ๆ เช่น

ก. ไม่มีความรู้เรื่องระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการของกลุ่มซึ่งจะมีผลต่อกลุ่มมาก

ข. ขาดผู้นำในคณะกรรมการ

ค. ขาดความรู้สึกร่วมกัน ไม่มีจิตสำนึกร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มกลับมุ่งหาประโยชน์ส่วนตน อาทิเช่น เครื่องมือที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลางมักจะมีแต่ผู้ใช้ เมื่อเสียก็ขาดบุคคลที่จะรับผิดชอบดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพดี เป็นต้น

ง. ขาดความรู้ทางด้านบัญชี

จ. ขาดจิตสำนึกที่จะพึ่งตนเอง เนื่องจากการริเริ่มจัดตั้งกลุ่มไม่ได้เริ่มการเกษตรกรรมสมาชิกมุ่งแต่จะรับความช่วยเหลือจากภายนอก

ฉ. ขาดความยึดมั่นในระบบกลุ่ม ไม่รวมกิจกรรมกลุ่มไม่ปฏิบัติตามสัญญาเงินกู้ของกลุ่ม ไม่ปฏิบัติตามมติที่ประชุมของกลุ่ม

- เจ้าหน้าที่ที่ควบคุมขาดความรู้ ความชำนาญและมีงานด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย ทำให้การดูแลกลุ่มเกษตรกรได้ไม่ทั่วถึง

นโยบายของรัฐไม่แน่นอน บางช่วงรัฐจะเร่งส่งเสริมให้จัดตั้ง บางช่วงรัฐก็ลดการส่งเสริมลง

จากผลการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกร พบว่ามีกลุ่มเกษตรกร 982 กลุ่ม คิดเป็นร้อยละ 25 เป็นกลุ่มอยู่ในระดับ 1 ขั้นดี มีการทำธุรกิจ มีกำไรสุทธิ

ประจำปี สถานภาพการเงินมั่นคง ความสามารถในการชำระหนี้สูง ส่วนกลุ่มเกษตรกร 2,1231 กลุ่ม คิดเป็นร้อยละ 54 เป็นกลุ่มอยู่ในระดับที่ 2 ขึ้นปานกลาง มีการทำธุรกิจแต่ไม่ต่อเนื่อง มีกำไรสุทธิหรือการจัดสรรประจำปี สถานภาพการเงินยังไม่มั่นคง และกลุ่มเกษตรกร 826 กลุ่ม คิดเป็นร้อยละ 21 เป็นกลุ่มอยู่ในระดับที่ 3 ขึ้นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน กลุ่มเหล่านี้ไม่มีการดำเนินธุรกิจ ไม่มีผลตอบแทนจากการดำเนินงาน (ขาดทุนระหว่างปี) ความสามารถในการชำระหนี้ต่ำมีแนวโน้มจะล้มละลาย ถ้าหากไม่เข้าช่วยเหลือ

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเกษตรกรให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในภาพรวมของการสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังค่านิยมและทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อยู่ในระดับที่ 3 ให้พัฒนาเป็นกลุ่มระดับที่ 2 และกลุ่มระดับที่ 2 พัฒนาเป็นกลุ่มระดับที่ 1 และพัฒนาเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ดีต่อไป

## การพัฒนาสถาบันเกษตรกรในปัจจุบัน

### สหกรณ์การเกษตร

#### การจัดองค์การและการบริหาร

- ในการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นใหม่ กรมส่งเสริมได้ดำเนินการอย่างพิถีพิถันมากขึ้น
- เร่งให้มีการประสานและร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรให้มากขึ้น
- กรมส่งเสริมสหกรณ์และสันติบาตแห่งประเทศไทยได้มีการฝึกอบรมและผลิตบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในด้านการสหกรณ์

#### ด้านเศรษฐกิจ

- วางแผนและจัดหาเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำสำหรับเป็นทุนหมุนเวียนของสหกรณ์การเกษตรและให้เงินกู้แก่สมาชิก
- สหกรณ์การเกษตรบางแห่งไม่ร่วมมือกับ ธกส. ในการให้สินเชื่อแก่สมาชิก
- สหกรณ์การเกษตรบางแห่งไม่ร่วมมือกันในการประกอบธุรกิจ เช่น สหกรณ์การเกษตรบางจังหวัดในเขตภาคเหนือ

#### ด้านบุคคล

- กรมส่งเสริมสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์เร่งดำเนินการปลูกฝังอุดมการณ์ให้แก่สมาชิกและถ่ายทอดความรู้ในการดำเนินธุรกิจให้แก่สมาชิก

## กลุ่มเกษตรกร

### การจัดองค์กรและการบริหาร

- ในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรใหม่จะต้องพิถีพิถันมากขึ้น
- เร่งให้มีการประสานงานและร่วมมือกัน ระหว่างกลุ่มเกษตรกรเองและกลุ่มเกษตรกรกับ สหกรณ์การเกษตรให้มากขึ้น
- เร่งอบรมสมาชิกให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารธุรกิจของกลุ่ม (2.1.4) วางแผน แปรสภาพกลุ่มเกษตรกรที่มีความพร้อมให้เป็นสหกรณ์

### ด้านเศรษฐกิจ

จัดหาแหล่งเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร

### ด้านบุคคล

- วางแผนฝึกอบรมสมาชิกกลุ่มให้มีความพร้อม อาทิ ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ ความรู้ด้านบัญชี ฯลฯ
- ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

## แนวทางการพัฒนา

ผลสรุปการสัมมนาและการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจของสถาบันเกษตรกรในรูปแบบของกลุ่มและสหกรณ์ได้ชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ควรได้รับการแก้ไขสำหรับการพัฒนาให้องค์กรของเกษตรกรมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามประเภทและขนาด ให้มีความสอดคล้องหรือความเป็นไปได้ทั้งในการบริหาร และการดำเนินงานธุรกิจให้เป็นประโยชน์โดยแท้จริงต่อสมาชิกและตรงตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาสถาบันเกษตรกร ควรมีแนวทางการพัฒนาสำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติจะได้นำไปกำหนดแผนงานการปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกัน

### การปรับปรุงจัดตั้งองค์กร

- จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน การจัดตั้งส่งเสริม การให้สินเชื่อ การตรวจสอบ และการติดตามประเมินผล เพื่อทบทวนโครงสร้างการบริหารองค์กร ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะให้องค์กรของเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นหรือที่จะปรับปรุงอยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน และกำหนดทิศทางของการพัฒนาสถาบัน



- ให้คณะกรรมการพิจารณาคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในสถาบันเกษตรกร และวางแผนการปฏิบัติ การฝึกอบรมพัฒนาขีดความสามารถในแต่ละสาขา รวมทั้งพิจารณาเสนอยกเลิกองค์กรที่ไม่สามารถปรับปรุงได้ให้คณะกรรมการพิจารณา เพื่อการจัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดไว้

- การจัดตั้ง การปรับปรุง และพัฒนาสถาบันเกษตรกรจะต้องมีความชัดเจนในด้านประเภทขนาดของธุรกิจ โดยรัฐจะให้การสนับสนุน และกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือให้มีความสอดคล้องความต้องการตามประเภท และขนาดของธุรกิจในการที่จะก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาและแข่งขันกับธุรกิจอื่น ๆ ได้ หากประเภทของการดำเนินธุรกิจนั้นมีความต้องการสาธารณูปโภค หรือการบริหารต่อธุรกิจรัฐจะดำเนินจัดสรรความช่วยเหลือตามความจำเป็น

- การจัดตั้งสถาบันเกษตรกรในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การสนับสนุนจะมุ่งเน้นความสัมพันธ์ประเภทขององค์กรกับทรัพยากรหรือปัจจัยที่ใช้เพื่อธุรกิจให้เกิดการประสานงานทางด้านธุรกิจที่ต่อเนื่อง และเกิดมูลค่าเพิ่มในการประกอบการธุรกิจสถาบันเกษตรกรรวมทั้งการเชื่อมโยงธุรกิจ ในแต่ละระดับที่จะเสริมสร้างอำนาจการผลิตและการตลาด

- การประชาสัมพันธ์ การให้การอบรม การให้ความรู้โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ แก่ผู้ดำเนินการของสถาบันเกษตรกร และผู้ใช้บริการให้เห็นความสำคัญขององค์กรในการประสานประโยชน์ร่วมกัน

### ด้านการผลิต

- เป้าหมายการผลิตที่รัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อทดแทนการนำเข้า หรือเพื่อการส่งออกจะให้สถาบันเกษตรกรที่ตั้งขึ้นตามประเภท ดำเนินการผลิตบนข้อมูลพื้นฐานของความต้องการของสินค้านั้น ๆ โดยมีแผนการผลิตชัดเจน รวมทั้งมาตรการที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการผลิตในสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ ได้บรรลุเป้าหมายการผลิต

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตโดยการถ่ายทอดเทคโนโลยี การให้ความรู้ในการที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิต การเก็บรักษา การแปรรูป และอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้กับสถาบันเกษตรกรตามประเภทที่จัดตั้ง

- สนับสนุนปัจจัยการผลิต โดยผ่านระบบสถาบันเกษตรกรไปสู่เกษตรกรให้ทันกับระยะเวลาการผลิต รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานการรักษาราคาปัจจัยการผลิตให้สอดคล้องกับราคาผลผลิต

### ด้านการตลาด

- มาตรการสนับสนุนการตลาดให้กับสถาบันเกษตรกรโดยหน่วยงานสนับสนุนดำเนินการส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรเข้ามามีบทบาทในการจำหน่ายผลผลิตหรือสินค้าในตลาดกลางให้สะดวกในสถานที่

และให้โควตาเพื่อการจำหน่ายแก่สถาบันเกษตรกรตามขนาดธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถาบันเกษตรกรในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด

- ส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกรดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประสานเชื่อมโยงธุรกิจอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยดำเนินการเสริมสร้างโครงสร้าง และขบวนการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ในแนวตั้งเน้นให้มีการเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสถาบันเกษตรกรต่างระดับทั้งประเภทเดียวกัน และต่างประเภทกันให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งการเชื่อมโยงสถาบันเกษตรกรกับภาคเอกชน เพื่อพัฒนาด้านการตลาดและอุตสาหกรรมการเกษตร

### ด้านสารบัญญัติ

- ปรับปรุงสารบัญญัติ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ให้มีความสอดคล้องกับประเภทการดำเนินงานธุรกิจสถาบันเกษตรกร ขนาดธุรกิจ และมีความยืดหยุ่นในด้านของจำนวนหุ้น จำนวนสมาชิกให้มีความเหมาะสมกับประเภทและขนาดที่ดำเนินการในระดับต่าง ๆ

- กำหนดมาตรการการควบคุม การลงโทษ สำหรับผู้แสวงหาประโยชน์จากสถาบันเกษตรกร ให้ปรากฏชัดเจนมากขึ้น ทั้งในแง่กฎหมายและทางสังคม ในทางตรงกันข้ามควรมีการให้บำเหน็จรางวัล สำหรับสถาบันเกษตรกรดีเด่นก็จะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

- สารบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะเนื้อสัตว์ ให้มีการกำหนดราคาตามสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของต้นทุนการผลิตแทนการกำหนดราคาคงที่ไว้

### ด้านสินเชื่อ

ปรับปรุงการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรโดยผ่านสถาบันเกษตรกรเช่นเดียวกับการสนับสนุนปัจจัยอื่น ๆ เพื่อให้สถาบันเกษตรกรได้ทำธุรกิจสมบูรณ์ขึ้น โดยรัฐจะต้องสนับสนุนเรื่องอัตราดอกเบี้ยต่ำ แก่สถาบันเกษตรกรในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านการผลิต โดยรัฐจะต้องสนับสนุนสินเชื่อในการเพาะปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนการแปรรูปผลิต

- ด้านการฝึกอบรม รัฐจะต้องสนับสนุนด้านการเงิน อุปสรรคและบุคคลากรที่จะฝึกอบรมให้แก่คณะกรรมการสมาชิกและฝ่ายจัดการ และสถาบันเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการตลาด การผลิต การบัญชี การแปรรูป การบรรจุหีบห่อ ฯลฯ ที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่กลุ่มเกษตรกร ตลอดจนบุคคลากรของรัฐให้มีความรู้ความสามารถขึ้นและการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรได้

### ในด้านการประสานงานและติดตามผล

- รัฐควรต้องมีการประสานงานในด้านการผลิต การตลาดให้ครบวงจร โดยมีการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันเกษตรกรด้วยกันทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับ เพื่อให้การดำเนินการธุรกิจสมบูรณ์ขึ้น
- กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะต้องติดตามดูแลสถาบันเกษตรกรอย่างใกล้ชิด

ด้านสาธารณูปโภค รัฐจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนในการจัดสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ระบบชลประทาน ไฟฟ้า ถนน และการสื่อสารคมนาคม ให้แก่สถาบันเกษตรกรตามความจำเป็น

### เป้าหมายการพัฒนาสถาบันเกษตรกร

การจัดระดับขีดความสามารถของสถาบันเกษตรกรใน 3 ระดับจะเห็นว่า สถาบันเกษตรกรที่ควรได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านจะมีสถาบันที่มีระดับขีดความสามารถในระดับ 2 และระดับ 3 ซึ่งทั้งสองระดับมีปัญหาในด้านฐานะการเงินและการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นเป้าหมายในการพัฒนาในระยะ 5 ปี ข้างหน้า ได้กำหนดไว้ดังนี้

- เป้าหมายแรก ในการพัฒนาสถาบันเกษตรกรในระดับ 2 ให้มีขีดความสามารถเป็นสถาบันในระดับ 1 ประกอบด้วย

สหกรณ์ระดับ 2	จำนวน	648	สหกรณ์
กลุ่มเกษตรกร	จำนวน	2,121	กลุ่ม
สหกรณ์ประมง	จำนวน	3	สหกรณ์ <sup>1</sup>

- เป้าหมายที่สอง การพัฒนาสถาบันในระดับที่ 3 ให้มีขีดความสามารถเป็นระดับ 2 หรือ ทบทวนการจัดตั้งองค์กรใหม่

สหกรณ์ ระดับ 3	จำนวน	174	สหกรณ์
กลุ่มเกษตรกร	จำนวน	826	กลุ่ม

<sup>1</sup> ที่มา : จำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรในระดับต่าง ๆ จากผลการตรวจบัญชีของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ปี 2530

● เป้าหมายที่ 3 การพัฒนาสถาบันเกษตรกรหรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการให้มีการดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกับกลุ่มเป้าหมายแรก และจัดทะเบียนโดยถูกต้องเพื่อการสนับสนุนและพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันเกษตรกรที่รัฐจะได้จัดสรรความช่วยเหลือ โดยหลักการคล้ายคลึงกับการจัดทะเบียนผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจ

## เอกสารอ้างอิง

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. แนวทางแก้ไขปัญหากลุ่มเกษตรกรไม่เข้มแข็ง. (โรเนียว)

กรมส่งเสริมสหกรณ์. การศึกษาผลการจัดระดับขีดความสามารถของสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นิคม ปี 2530/31. (โรเนียว)

กรมส่งเสริมการเกษตร. สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร. (โรเนียว)

สมนึก ศรีปลั่ง. 2531. เศรษฐกิจการเกษตร. เอกสารประกอบคำบรรยาย ณ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 18 กุมภาพันธ์ (โรเนียว)

Raanan Weitz. 1971. From peasant to farmer a revolutionary for development. N.Y. and London, Columbia University.

Yehuda H. Landeu. 1972. The planning of supporting system in rural areas. 1972 (mimeographed)