

บทที่ 1



บทนำ

การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนา โครงการสหกรณ์อำเภอสนักำแพง จังหวัดเชียงใหม่

ความเป็นมาของปัญหา

สหกรณ์นั้นมิใช่ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย แต่โดยรวมแล้ว สหกรณ์ หมายถึง การรวมตัวของเกษตรกร เพื่อช่วยตนเอง โดยการยกระดับความเป็นอยู่ของ เกษตรกรให้ดียิ่งขึ้น และเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาตนเอง แต่สหกรณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นหน่วยงาน ของรัฐบาลที่ตั้งขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร เพราะรัฐบาลมีบทบาทที่สำคัญและเด่น มากในการจัดการดำเนินงานและสนับสนุนทางการเงิน¹ ดังนั้น ในการมองสหกรณ์ก็เป็นไป ในแง่ที่มีฐานะเป็นองค์กรทางธุรกิจชนิดหนึ่งเท่านั้น ทั้งที่ความจริงแล้วสหกรณ์เป็นสถาบันสังคมชนิด หนึ่งด้วย ขบวนการสหกรณ์มิใช่ขบวนการทาง เศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น การวิจัย ประเมินผลการสหกรณ์จะต้องทำภายในสภาพแวดล้อม ทางกายภาพ ทางสังคม และวัฒนธรรม ประเพณี ทั้งนี้ เพื่อหารูปแบบและวิธีการส่งเสริมการสหกรณ์ที่อาจอำนวยประโยชน์อย่างแท้จริง ในสภาพของสังคมได้²

ประวัติของกิจการสหกรณ์ในประเทศไทย ได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2459 สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนเป็นแห่งแรกคือ "สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้" ในอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก และ ต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นในจังหวัดลพบุรีและจังหวัดอื่น ๆ อีก สหกรณ์ในสมัยแรกเริ่มนี้

¹Hughes, R.B. et al., "Thailand Agriculture Co-operative: an Evaluation with Recommendations for Improvement". International Co-operative Training Center, University of Wisconsin 1969 p. 3

²รศ.ดร. อคิน รพีพัฒน์, ปัญหาการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย สถาบันไทยคดี 2523 หน้า 17

เป็นสหกรณ์หาทุนแบบไรฟ ไฟเชน คือเป็นสหกรณ์ซึ่งสมาชิกต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ร่วมกัน และแทนกันโดยไม่จำกัด และเป็นสหกรณ์ขนาดเล็กมีดินแดนแคบ ซึ่งสมาชิกจะรู้จักกันดี และควบคุมซึ่งกันและกันได้ ปรากฏว่าการจัดสหกรณ์เป็นผลดี จึงได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองการสหกรณ์โดยเฉพาะ ค่อยจากนั้นมาก็ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นโดยลำดับ และทางราชการก็ได้ส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์รูปอื่น ๆ อีก เช่น สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินและสหกรณ์ขายข้าวและพืชผลเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478

ในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับการสหกรณ์ในประเทศไทย โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และมีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับหลังนี้ มีบทบัญญัติให้สหกรณ์ชนิดเดียวกันอาจรวมเข้าด้วยกัน และทางราชการได้แนะนำให้สหกรณ์หาทุนในท้องที่ต่าง ๆ ควบกันเข้า เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ ในปัจจุบันจึงมีสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอเป็นพื้นฐานในชนบทแทนที่สหกรณ์หาทุนเดิม เหตุผลในการขยายขนาดของสหกรณ์นั้น เป็นเรื่องของการดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ ประการแรก สหกรณ์เล็ก ๆ นั้น มุ่งให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่เพียงอย่างเดียวและมีจำนวนมาก หากจัดให้เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทั้งด้านการจัดองค์การของสหกรณ์ที่จะต้องมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่มากมายหลายคณะ และในด้านสมาชิกก็จะต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์ในเวลาเดียวกัน เป็นการไม่ประหยัดตามหลักองค์การทางธุรกิจที่ดี และประการที่สอง โครงสร้างของสหกรณ์หาทุนนั้นจำกัดให้มีขนาดเล็ก จึงมีธุรกิจและรายได้มากขึ้นจนสามารถเลี้ยงตัวได้ สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอเหล่านี้ได้วางความมุ่งหมายให้บริการด้านสินเชื่อ ด้านการซื้อ ด้านการขาย และด้านการส่งเสริมการเกษตร เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์โดยหวังว่าธุรกิจของสหกรณ์จะได้เป็นปีกแผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น

จากการประเมินของกองแผนงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เมื่อเดือนกันยายน 2519 โดยพิจารณาจากสหกรณ์การเกษตร 470 สหกรณ์ที่เป็นลูกค้าของธนาคาร พบว่ามีสหกรณ์การเกษตรเพียง 181 สหกรณ์จาก 470 สหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจที่สำคัญทุกประเภท คือ ให้สินเชื่อ ขายผลผลิต และจัดหาวัสดุการเกษตรมาจำหน่ายแก่สมาชิก ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 38.5 เท่านั้น นอกจากนั้น ยังพบอีกว่าจากจำนวน 181 สหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจครบวงจรนั้น เป็นสหกรณ์ชั้นหนึ่งคือประกอบธุรกิจประสบผลสำเร็จสูงทุกด้านเพียง 6 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 3.3 ของสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจทุกประเภท หรือร้อยละ 1 ของสหกรณ์ทั้งหมด นอกนั้นเป็นสหกรณ์ชั้นสอง คือ ประกอบธุรกิจประสบผลสำเร็จปานกลางจำนวน 51 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 27.2 ของสหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจ

ทุกประเภท หรือร้อยละ 10.8 ของสหกรณ์ทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นสหกรณ์ระดับสาม ที่ยังมี ปัญหาที่จะต้องแก้ไข¹

กิจกรรมหลักของสหกรณ์ซึ่งแทบทุกสหกรณ์ดำเนินการ คือ การให้สมาชิกกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุนทำการเกษตร เงินที่นำไปให้สมาชิกกู้ยืม ส่วนมากสหกรณ์จะกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตร ปรากฏว่ามีปัญหาในการชำระหนี้เกิดขึ้นเป็นอันมาก นอกจากนั้นแล้วยังพบว่า สมาชิกสหกรณ์โดยทั่วไปจะมีฐานะปานกลางและมั่งคั่ง เป็นเจ้าของที่ดินผืนใหญ่ ๆ มีฐานะและรายได้ ส่วนรวมจากการเกษตรสูง

จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของโครงการ ซึ่งได้มีผู้ศึกษามาแล้วนั้น ส่วนใหญ่ จะเป็นการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ รวมทั้งการศึกษาสหกรณ์ในด้านสังคมถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ โดยการศึกษาเน้นเฉพาะเรื่องด้านใดด้านหนึ่ง แต่การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเพื่อประเมินผลการพัฒนาพื้นที่โดยการศึกษาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งแม้ว่า ศจ. อัน นิมมานเหมินท์ จะได้เสนอเรื่อง "พัฒนาประเทศโดยหลักสหกรณ์ และการวางแผนกายภาพ" แต่ก็เป็นการตั้งทฤษฎีแนวคิดโดยมิได้มีการลงศึกษาพื้นที่จริง ซึ่งย่อมมีความแตกต่างกัน จึงอาจสรุปได้ว่า ยังมีได้มีการนำเอาการศึกษาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และ สังคมมาศึกษาร่วมกันในด้านสหกรณ์

พื้นที่ทำการศึกษา

โครงการหมู่บ้านสหกรณ์อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นโครงการตามพระราชดำริ ที่มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเอง ให้มีที่ดินทำกินในรูปของหมู่บ้านสหกรณ์ และให้ทำกินตราบชั่วคราวชั่วคราว แต่กรรมสิทธิในที่ดินยังคงเป็นของหมู่บ้านสหกรณ์ โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 สภาพพื้นที่โครงการหมู่บ้านสหกรณ์เป็นป่าเสื่อมโทรม โดยได้กำหนดโครงการไว้ประมาณ 12,000 ไร่ ซึ่งกรมป่าไม้ได้ดำเนินการถอนสภาพป่าเสื่อมโทรมแล้ว

¹ ประยูม วิทยานนท์, การสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย 2517 หน้า 86-87

ลักษณะของหมู่บ้านนั้นได้มีการวางแผนและจัดให้มีบริการทางด้านสาธารณสุขภายในหมู่บ้านอย่างพร้อมเพรียง ทั้งนี้ สมาชิกที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในหมู่บ้าน เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจาก 7 จังหวัดทางภาคเหนือ ดังนั้น หมู่บ้านดังกล่าวจึง เป็นสภาพของผู้อพยพ เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ใหม่เป็นส่วนใหญ่ หมู่บ้านสหกรณ์แต่ละหมู่บ้าน ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 150 ครอบครัว ในพื้นที่สำหรับจัดสรรที่ตำบลออนหลวง จัดได้ประมาณ 5-7 หมู่บ้าน¹

ปัญหาของหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพงที่ประสบอยู่ คือ การที่สหกรณ์ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อผลผลิตทั้งหมดของสมาชิก ทำให้พ่อค้าคนกลาง เข้ามาตัดราคารับซื้อ ซึ่งทำให้ได้ราคาค่าต่ำกว่าท้องตลาด ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องในการชำระหนี้ของเกษตรกรด้วย นอกจากนี้ยังมีสมาชิกของสหกรณ์บางส่วนหลบหนีออกจากบริเวณหมู่บ้านสหกรณ์อีกด้วย ซึ่งในจำนวนนี้ ส่วนหนึ่งหลบหนีการชำระหนี้สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงระบบสหกรณ์ และจากการตั้งสหกรณ์ในลักษณะนี้ ยังผิดหลักการ เดิมของสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นจากความประสงค์ของชุมชนเอง จึงทำให้ขาดความร่วมมือจากสมาชิกเท่าที่ควร รวมทั้งการที่หน่วยงานของรัฐ เข้าไปควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนให้ความช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา เนื่องจากเป็นโครงการในพระราชดำริ จึงทำให้สมาชิกไม่ช่วยตนเองในการดำเนินงานของสหกรณ์ แต่รอรับความช่วยเหลือ โดยถือเป็นสิทธิที่ตนพึงได้รับ ในปัจจุบันมีหมู่บ้าน 2 แห่ง ที่ขอเข้าร่วมในโครงการ แต่หมู่บ้านทั้งสองดังกล่าวนี้ มีการจับจองที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแล้ว อีกทั้งมิได้มีการวางแผน เช่นเดียวกับหมู่บ้านสหกรณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น จากลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าว หากทางโครงการจะทำการขยายพื้นที่โครงการออกไปให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่แล้ว ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงทั้งสภาพพื้นที่และการดำเนินการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะทั่วไปด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งในด้านโครงสร้าง และการดำเนินงานของสหกรณ์สันกำแพง
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในพื้นที่สหกรณ์สันกำแพง
3. เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

¹ กองเผยแพร่ สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท "โครงการหมู่บ้านสหกรณ์อำเภอสันกำแพง จังหวัด เชียงใหม่ ปี 2518-2524" เอกสารโรเนียว ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

4. เพื่อวางแนวทางปรับปรุง และแก้ปัญหาที่สหกรณ์กำลังประสบอยู่ เพื่อให้สหกรณ์สามารถขยายตัว และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของสหกรณ์ และการวิวัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์
2. เพื่อเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินงานของสหกรณ์
3. เพื่อให้ทราบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสหกรณ์ในอนาคต
4. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและสามารถนำไปใช้ประยุกต์กับสหกรณ์อื่น ๆ ที่มีโครงสร้างของปัญหาคล้ายคลึงกัน

วิธีการศึกษา

1. สํารวจข้อมูลเบื้องต้น
2. สํารวจพื้นที่ที่ทำการศึกษา
3. สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และเกษตรกรในโครงการ
4. วิเคราะห์โครงสร้างและปัญหาของสหกรณ์ โดยวิธีให้ค่าคะแนนแบบ Normalization Formula
5. ประเมินผลระดับการพัฒนา โดยดูการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
6. ศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
7. สรุปและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา

ข้อจำกัดในการศึกษา

1. เนื่องจากแต่ละหมู่บ้านมีความห่างไกลกัน และไม่มียรถประจำ หรือร้านค้า ที่พักในหมู่บ้าน ทำให้การสำรวมนั้น เป็นการเข้าไปในหมู่บ้านทุกวัน โดยมีได้พักอาศัยในหมู่บ้านของโครงการ

2. เนื่องจากข้อมูลในระดับ Secondary Source มีเพียงพอ ดังนั้น การศึกษาในระดับ Primary Source จึงเป็นเพียงการสอบถามเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในโครงการ แทนการออกแบบสอบถาม

3. การที่โครงการสหกรณ์การเกษตรสินค้าแห่ง ซึ่งเป็นโครงการในพระราชดำริ ดังนั้น ข้อมูลบางอย่างจึงมิได้มีการเปิดเผย

แหล่งที่มาของข้อมูล

1. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย
2. กองจำแนก กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. กองประสานการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ศูนย์สืบเชื้อเพื่อการเกษตร ธนาคารกรุงไทย
5. จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการ, เกษตรกรในโครงการ และที่ปรึกษาโครงการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย